

2020

主編 洪子傑 李冠成

# 中共政軍發展

評估報告



財團法人國防安全研究院

# 2020

主編 洪子傑 李冠成

# 中共政軍發展

評估報告



財團法人國防安全研究院



## 序

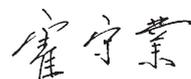
2020年是財團法人國防安全研究院精進革新的一年。成立二年後，2020年1月，本院首度入選美國賓州大學《全球智庫指數報告》最佳新興智庫名單，這是外界給予本院的一份肯定。在先前的基礎上，本院持續精進國防與安全各項重大議題的研究，並在今年進行內部組織改造，從原本的7所1中心合併成為4個所，分別為「國家安全研究所」、「中共政軍與作戰概念研究所」、「網路安全與決策推演研究所」以及「國防戰略與資源研究所」。期盼透過組織整併，讓研究人員彼此合作更為緊密、研究議題更加深入，並強化跨所의 整合型研究，為台灣的國防與國家安全提出更到位的觀點及有效的政策建言。

經過兩年的研究與交流，本院的相關出版刊物越來越受到各界重視，對國防安全的論述與觀點時常為媒體與相關學術單位所引用。雖然受到新冠肺炎疫情影響，但本院仍透過各種視訊會議、線上研討會及內部討論，針對國防與安全相關議題，進行觀察與研究，並與國內外專家學者相互交流。本院每年的年度報告——「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」是院內研究同仁一年來的重要研究成果。這三本報告的內容分別融合了研究同仁們個別的觀點以及集體的結論。

2020年對於中國大陸以及中國共產黨來說，是內、外部環境變動劇烈的一年。中國大陸本身在面臨新冠肺炎疫情的威脅後，不論是對外關係或是對內管控都產生許多問題。在對外關係上，中國的國際形象因隱匿疫情而大減；美中關係亦因科技戰、貿易戰、香港國安法加上美國對於中共處理疫情的不滿，使得兩國關係持續惡化；台美關係的升溫也讓中共芒刺在背，以致加大在台周邊的軍事活動及恫嚇力度，連帶影響兩岸關係的維繫。對內，中國大陸今年除受到疫情、蝗災、豬瘟、洪災等天災影響外，對產經活動、脫貧攻堅、香港議題等問題處理的失序，都使得中共在經濟

發展、糧食安全及對內治理上面臨了相當嚴重的挑戰。這些議題透過本院2020年的「中共政軍發展評估報告」進一步研討與分析，我們希望對於中共政軍的情勢發展提出本院的見解與觀點，如有疏漏或是不成熟之處在所難免，也期待各界先進能夠不吝指教。

董事長

Handwritten signature in black ink, reading '霍守業' (Huo Yong).

中華民國 109 年 12 月 16 日

## 作者群

### 主編

洪子傑（中共政軍與作戰概念研究所助理研究員）

李冠成（中共政軍與作戰概念研究所助理研究員）

### 作者

王綉雯（國防戰略與資源所助理研究員）

李冠成（中共政軍與作戰概念研究所助理研究員）

汪哲仁（網路安全與決策推演所助理研究員）

洪子傑（中共政軍與作戰概念研究所助理研究員）

洪銘德（中共政軍與作戰概念研究所助理研究員）

梁書瑗（中共政軍與作戰概念研究所博士後研究）

陳穎萱（中共政軍與作戰概念研究所政策分析員）

曾怡碩（網路安全與決策推演所助理研究員）

黃宗鼎（中共政軍與作戰概念研究所助理研究員）

歐錫富（中共政軍與作戰概念研究所研究員）

龔祥生（中共政軍與作戰概念研究所助理研究員）

### 編輯

周若敏（中共政軍與作戰概念研究所政策分析員）

## 校對

林政榮（中共政軍與作戰概念研究所駐研學官）

林天立（中共政軍與作戰概念研究所駐研學官）

黃宇松（中共政軍與作戰概念研究所駐研學官）

陳柏宏（中共政軍與作戰概念研究所兼任研究助理）

嚴珮珊（中共政軍與作戰概念研究所兼任研究助理）

# 目錄

序	i
作者群	iii
緒論	1
<b>政治篇 疫情下的中共治理與政治突圍</b>	<b>3</b>
<b>第一章 疫情下的「制度優勢」：中共宣傳口徑的選擇、立意與企圖</b>	<b>5</b>
壹、前言	5
貳、疫情下中共挑選「制度優勢」作為宣傳主軸的立意	6
參、中共針對「制度優勢」的論述邏輯與企圖	10
肆、小結	16
<b>第二章 疫情下的中國大外宣</b>	<b>19</b>
壹、前言	19
貳、中國大外宣的目的與布局	21
參、疫情期間中國大外宣的重點與演變	25
肆、疫情下的大外宣與不實訊息散播	30
伍、小結	32
<b>第三章 香港自治與民主之困境</b>	<b>33</b>
壹、前言	33
貳、香港自治的依託：「一國兩制」	34

參、《港版國安法》之制定及其影響	41
肆、《港版國安法》陰影下的香港民主困境	45
伍、小結	50
<b>第四章 2020 年中共對台政策的延續與變動</b>	<b>53</b>
壹、前言	53
貳、近期中共對台政策	54
參、中共對台政策作為的調整與變化	57
肆、2020 年兩岸政治爭議事件	61
伍、美中台三邊關係變化影響中共對台作為	68
陸、小結	69
<b>軍事篇 當前中共軍事威脅與布局</b>	<b>71</b>
<b>第五章 2020 年解放軍共機擾台與對台軍事威嚇</b>	<b>73</b>
壹、前言	73
貳、共機在台周邊軍事活動	74
參、中共對台軍事威嚇	80
肆、小結	85
<b>第六章 解放軍海軍的編成與部署</b>	<b>101</b>
壹、前言	101
貳、快速造艦支撐離岸平衡	102
參、解放軍海軍編制與部署	104
肆、與軍改前 2014 年比較	112
伍、遠海行動	115
陸、中國造船基地	121
柒、小結	125

<b>第七章 中國軍工產業之發展</b>	<b>127</b>
壹、前言	127
貳、中國軍工產業發展之現況	128
參、2020年中國軍工產業之動向	136
肆、中國軍工產業發展之限制	140
伍、小結	143
<b>第八章 中共近年來軍事外交之態樣</b>	<b>145</b>
壹、前言	145
貳、中共近年來軍事外交之取向	147
參、小結	160

## **社會經濟篇 中共經社發展與對外影響力 163**

<b>第九章 中國經濟展望與挑戰</b>	<b>165</b>
壹、前言	165
貳、當前中國經濟概況	166
參、疫情下推動中國經濟發展的策略	170
肆、小結	183
<b>第十章 中國脫貧攻堅面臨的威脅與挑戰</b>	<b>185</b>
壹、前言	185
貳、當前脫貧攻堅的執行情況	185
參、限期完成的重大政治任務	189
肆、中國面臨的威脅與挑戰	192
伍、小結	201
<b>第十一章 疫情衝擊下的中國社會維穩</b>	<b>203</b>
壹、前言	203

貳、疫情對中國維穩的挑戰	204
參、中共藉疫情強化社會控制	208
肆、小結	214
<b>第十二章 中共認知作戰</b>	<b>217</b>
壹、前言	217
貳、認知作戰的特質	217
參、現階段中共認知作戰的特性	218
肆、中共認知作戰操作分析	221
伍、新冠疫情下的中共認知作戰樣態	224
陸、小結	227
<b>結論</b>	<b>229</b>

## 表目錄

表 5-1	中共軍機擾台與相關事件表	78
表 5-2	台灣媒體報導解放軍台海周邊及針對台灣的演訓（擇列）	83
附表 5-1	2020 美中在台海周邊軍事活動與台灣相關事件時序表	87
表 6-1	解放軍階級與職級（每一階級有 1-4 職級）	105
表 6-2	解放軍海軍主要部隊構成與部署表（截至 2020 年 1 月）	106
表 6-3	解放軍海軍主戰艦艇部署數量表（截至 2020 年 1 月）	108
表 6-4	解放軍海軍主戰艦艇配置表（截至 2020 年 1 月）	109
表 6-5	解放軍海軍艦艇和基地配置表（2014 年 12 月）	113
表 6-6	解放軍海軍主戰艦艇部署數量表（2014 年 12 月）	114
表 6-7	解放軍海軍主戰水面艦配置表（2014 年 12 月）	115
表 6-8	中共海軍 36 批護航編隊一覽表	117
表 6-9	和平方舟醫院船歷年執行和諧使命任務一覽表	120
表 7-1	中國軍工產業發展之六大階段	128
表 7-2	中國十大軍工集團之簡介	130
表 7-3	武漢軍事機構／軍工產業一覽表	137
表 7-4	中國軍工企業上市公司	142
表 8-1	2019～2020 年中共與外軍主要之聯訓聯演	155
表 8-2	迄 2019 年中共軍售合約執行概況	158
表 9-1	各機構對於中國經濟的預測	166
表 9-2	中國近期主要經濟數據	170
表 9-3	2019 年與 2020 年放鬆戶籍限制落戶政策之差異	173
表 9-4	25 省市新基建計畫概要	179
表 10-1	強調勢必完成脫貧攻堅之談話與重要文件內容	191
附表 10-1	2020 年中國非洲豬瘟疫情案例	202

## 圖目錄

圖 1-1	中國四類規模企業的營業收入增長率（Increase Rate of Main Business Revenue）與營業利潤增長率（Operating Profit Growth Rate）（2020/1～2020/3）	8
圖 1-2	中國規模企業營業利益率（Operating Profit Margin）趨勢圖（2019～2020/3）	9
圖 2-1	中共外宣工作組織架構圖	23
圖 5-1	解放軍軍機擾台路徑天數差異表（1～11 月）	74
圖 5-2	解放軍進入我西南空域活動示意圖（11 月 17 日）	76
圖 7-1	中國軍工產業聚落主要分布圖	136
圖 9-1	中國 GDP 各組成部分對 GDP 增長貢獻率（當季值）	168
圖 9-2	中國新基建投資規模預估	177
圖 11-1	2020 年 1～11 月中國工人集體行動地圖（截至 11 月 23 日）	208
圖 11-2	中國「B 站」影音平台關於外國防疫現況影片	214

2020 年中共政軍發展評估報告分為 3 篇，多從 2019 年 12 月至 2020 年 11 月這一年期間，對中共在政治、軍事和社會經濟三個面向進行討論與分析。本年報主題的挑選，主要依照國防安全研究院研究人員針對中共在 2020 年的政軍發展重點，進行主題式的討論。因此在涵蓋面上雖然無法面面俱到，但期望透過議題式的討論，讓讀者對於近期中共的政軍發展及現況有更為深入的瞭解。

第一篇政治篇的主題為「疫情下的中共治理與政治突圍」。從 2019 年 12 月開始，新冠肺炎疫情逐步在中國及全球爆發與擴散，不僅關係到中共本身的治理問題，亦影響到美中台三邊關係和引起全球對於中共在處理疫情上的雜音及不滿，故本篇第一章說明隨著新冠肺炎疫情的爆發，中共在面臨基層失序的防疫作為下，如何透過對內宣傳來維繫中共政權的正當性。第二章則探討中共如何進行大外宣來消弭國際上對於中國處理疫情缺失的聲音。在討論中國對內及對外的宣傳後，2020 年的重點議題，包括中共對香港以及對台政策則在第三章及第四章進行論述。第三章就《港版國安法》生效後，對香港的自治及民主自由所產生的影響以及對香港民主的困境與效應進行分析。第四章則就 2020 年中共對台政策上的延續及變化進行論述。

第二篇軍事篇的主軸為「當前中共軍事威脅與布局」，涵蓋第五章至第八章。2020 年兩岸關係上的一個焦點，當屬共機擾台以及解放軍透過演習演訓對台進行的軍事威嚇。第五章藉由討論此議題，探討該如何理解解放軍的軍事演練及威嚇。第六章至第八章，則是針對中共近年在軍事層面上的相關發展。第六章針對解放軍海軍的發展進行論述。由於中共致力於海上力量的發展，海軍的實力與威脅日益漸增，本章透過對解放軍的離岸平衡戰略、海軍的組織部署、戰力與海外活動、醫療及人道救援等議題探

討，來理解發展現況。第七章則是針對支撐解放軍戰力背後的主要軍工集團進行介紹與現況分析。透過闡述中國主要的軍工集團及其產業現況，有助於理解解放軍軍工產業當前動向以及所面臨的挑戰與限制。第八章探討中共的軍事外交，透過討論在近年解放軍軍事首長外交、軍售、對外聯演聯訓等議題，來理解中共如何透過軍事外交達到其軍事戰略目的和軍力投射之布局。

第九章及至第十二章則為第三篇社會經濟篇，主題是「中共經社發展與對外影響力」。2020 年中共在經濟上除受到新冠肺炎疫情的影響與衝擊外，包括美中貿易競爭、科技戰乃至於金融戰，中共在經濟發展的現況及其挑戰受到各界注目，故第九章著重於討論中國當前經濟現況、經濟政策以及中國經濟轉型政策上面臨的障礙。第十章則探討中國的脫貧攻堅議題。2020 年為中國脫貧攻堅的收官之年，在政治上對習近平來說有其重要性，但中國大陸今年在受到新冠肺炎疫情、南方洪水、蝗災等多項威脅下，是否能如期打贏脫貧攻堅戰，進入全面小康社會？第十一章則就中國社會控制進行論述。由於新冠肺炎爆發暴露出中國治理的缺陷，因此本章透過討論中共如何加強內部控制，以彌補其治理的缺失。最後，近年中共的對外影響力亦為本年報過去所重視的重點之一。今年認知戰一詞受到各界注目，中國認知戰在概念上儘管為新瓶裝舊酒，但亦對於國家安全產生威脅，故本報告最後一章，透過討論認知作戰的特質、內涵以及 2020 年中共認知作戰的樣態，以理解中國的影響力作戰模式以及未來對台可能的影響。

# 疫情下的中共治理與政治突圍

- 第一章 疫情下的「制度優勢」：中共宣傳口徑的選擇、立意與企圖
- 第二章 疫情下的中國大外宣
- 第三章 香港自治與民主之困境
- 第四章 2020 年中共對台政策的延續與變動



# 第一章 疫情下的「制度優勢」：中共宣傳口徑的選擇、立意與企圖

梁書瑗\*

## 壹、前言

2019年年末，湖北省武漢爆發「新型冠狀肺炎病毒」（COVID-19，以下簡稱新冠肺炎）疫情，中共內部出現基層治理能力的隱憂。地方官員在疫情初始階段一連串失序的防疫作為，促使外界開始質疑中共基層治理機制、治理能力，甚至引發國際社會抨擊中共政權的輿論。中共一如世界上其他威權政體，永遠都在尋求統治正當性的路途上，對於任何可能危及政權穩定的「苗頭」，都將觸發中南海敏感的神經。在這樣的考量下，中南海面對「疫情大考」，唯恐疫情防堵不力而產生衝擊社會穩定的外溢效應，故除了中央自今（2020）年1月中下旬強力介入管控地方新冠肺炎疫情外，並一如既往地發動宣傳機器，引導輿論。

今年中共的宣傳系統在疫情籠罩下，最引人注目地是強化習近平個人的領導能力——「親自指揮、親自部署，統覽全局、果斷決策」，但外界較少關注的是，中共強調「中國特色社會主義制度和國家治理體系」下的「制度優勢」（以下簡稱中共治下的制度優勢），對於抗疫成功與穩住經濟有功的宣傳論述。然而，吾人認為，相較於突顯習近平個人領導能力的說詞，強調中共治下的制度優勢，以達反擊內、外部批判中共政權的效果，此舉對於捍衛中共治權更顯重要，實有更進一步探討之必要。本章欲探究：第一，為何中共選擇制度優勢作為回擊外界批判中國處理疫情不當的基礎？其次，宣傳機器是如何建構中國的制度優勢與中共應對疫情的相關作為之間的邏輯關係，以及宣傳中國的制度優勢企圖達到的目標為何？

\* 梁書瑗，國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所博士後研究。

本章以下分三個部分，分別說明：（一）在疫情下，中共挑選「中共特色社會主義制度和國家治理體系」的「制度優勢」作為宣傳重點的立意；（二）在疫情下宣傳機器建構中國制度優勢的論述邏輯與試圖達成的效果；（三）本章小節。

## 貳、疫情下中共挑選「制度優勢」作為宣傳主軸的立意

中共於 2019 年年末遭逢新冠肺炎疫情的衝擊，此衝擊分為內外兩個層面：一為人民的生命安全受到突發性公衛事件的威脅，中共深怕進一步引起中國社會群眾將對地方政府的不滿上升至對中共統治作為的質疑；二為中共政治體系因防治傳染病不力致使疫病進一步蔓延全球，遭受國際上嚴峻的批判。更重要的是，兩者若互為影響，將對中共政權造成不可回復的傷害。因此，官媒於 1 月 21 日首度公開習近平針對疫情的指示時，習除了要求各級幹部「全力做好防控工作」外，也須「加強輿論引導，加強有關政策措施宣傳解讀工作，堅決維護社會大局穩定」。<sup>1</sup> 可知在疫情爆發初期，中央一手抓防堵疫情，另一手則抓宣傳，引導良好的輿論氛圍、講好中國抗疫故事，慎防各項不利於己的輿論發酵。雖然引導良好輿論氛圍、講好中國故事與傳播正能量，均為中共官方歷次管控宣傳口徑的要求，但挑選的宣傳主軸都不盡相同。在今年新冠肺炎疫情的衝擊下，中共的宣傳主軸除如以往塑造習近平個人領導能力的光環外，制度優勢也是另一個宣傳重點。以下本章分述疫情爆發初期，中國特色社會主義下的制度優勢受到哪兩種層面的衝擊，以及中共選擇制度優勢作為宣傳口徑的用意何在。

---

<sup>1</sup> 〈要把人民群眾生命安全和身體健康放在第一位 堅決遏制疫情蔓延勢頭〉，《人民網》，2020 年 1 月 21 日，[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2020-01/21/nw.D110000renmrb\\_20200121\\_1-01.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2020-01/21/nw.D110000renmrb_20200121_1-01.htm)。

## 一、疫情爆發初期暴露出中共基層治理能力之不足

疫情爆發初期，中國地方衛生官員隱瞞疫情的關鍵資訊、基層公安打壓醫療人員非公開網路言論，以及中共地方幹部在新冠肺炎疫情警示上的遲滯與管控資訊，不僅無益於防堵疫情，還導致疫情逐漸脫離出湖北省可以掌控的範圍。綜觀這次中國地方官員在應對新冠肺炎的過程中，最關鍵的缺失為疾病預防控制的初期監測及預警階段。當武漢市當地醫院在臨床上陸續發現成因不明的肺炎病患後，在疫情訊息往上傳遞的過程中出現了問題，使傳染病監測系統失靈。當中國的官僚體系面臨未知傳染病時，存在於中國官僚體系中，各部門交錯的利益、權責、監管—被監管、條塊、競爭等關係，使地方幹部選擇管控資訊流動、隱匿判斷疾病是否人傳人的資訊，並致監測預警機制無法發揮警示功能。在新冠肺炎爆發初期，官僚體系既無法提出警示，也無法有效地防堵疫情蔓延。上述地方官員種種失序的作為，在公共衛生領域暴露中共基層治理能力的問題，衝擊中共治下能「有效體現人民意志、保障人民權益、以人民為中心」的制度優勢。

## 二、經中央拍板的「封閉式管理」對經濟的衝擊

當中央眼見新冠肺炎的病例已蔓延至海外，深知疫情已越過第一階段，境內感染源不明的患者增加，感染鏈也無法再追蹤，疫情即將失控。習近平於今年（2020）1月22日拍板，將於隔天（1月23日）管控湖北省、武漢市人員流動和對外通道實行嚴格封閉的交通管制。<sup>2</sup>自中央決議武漢率先「封城」後，表示中央願意承受「封閉式管理」所造成的社會震盪。中國雖將2020年春節假期日自1月30日延至2月2日，但當時中國國內新冠肺炎的疫情仍持續蔓延，故截至今年2月中旬，約有80個城市（如重慶、南京、廣州、深圳、溫州、杭州、天津、成都等）都採取「封

<sup>2</sup> 〈關鍵時刻的關鍵抉擇——習近平總書記作出關閉離漢通道重大決策綜述〉，《人民網》，2020年9月8日，[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2020-09/08/nw.D110000renmrb\\_20200908\\_2-01.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2020-09/08/nw.D110000renmrb_20200908_2-01.htm)。

閉式管理」。各地方「封閉式管理」雖在管控強度上有所差別，但重點均為降低人員流動、交通運輸的頻率，以遏止疫情進一步擴散。

雖春節假期於2月2日結束，但由於各大城市「封閉式管理」，省際間與本省內部的物流、人員往來幾近消失，影響所及，製造業、服務業、物流業等產業首當其衝。中國到了2月下旬仍處於停工狀態，各項產業一方面因大量春節過後待返工的勞動力無法返回工作地，另一方面由於物流暫停，上下游產業供應鏈無法啟動，而使整體國家的經濟活動陷入停擺。2020年第一季度，中國規模企業的營業收入、利潤，因各地方政府管控疫情的手段而瞬間萎縮，詳圖1-1、圖1-2。

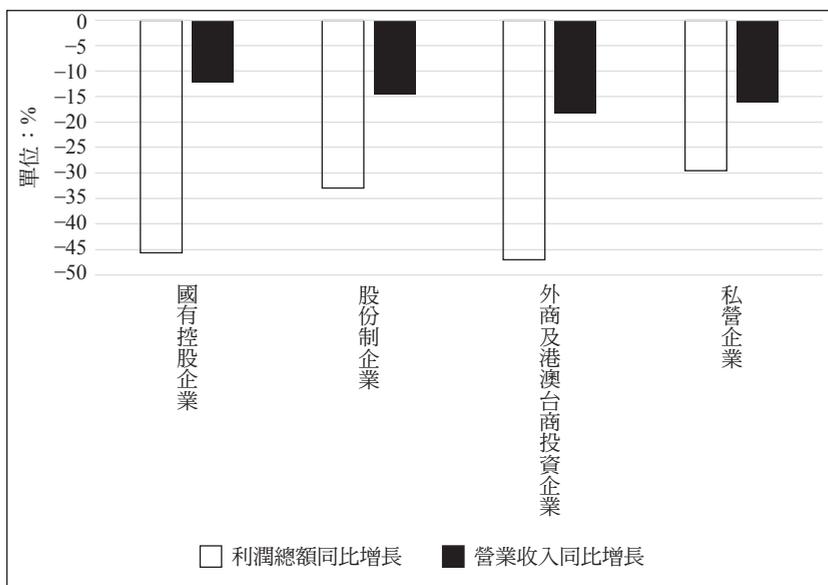


圖 1-1 中國四類規模企業的營業收入增長率（Increase Rate of Main Business Revenue）與營業利潤增長率（Operating Profit Growth Rate）（2020/1~2020/3）

說明：關於圖1-1中國規模企業的四分類彼此並不互斥，例如：私營企業也可能同為股份制企業。

資料來源：梁書瑗整理繪製自〈2020年1~3月份全國規模以上工業企業利潤下降36.7%〉，中華人民共和國國家統計局，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200427\\_1741735.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200427_1741735.html)。

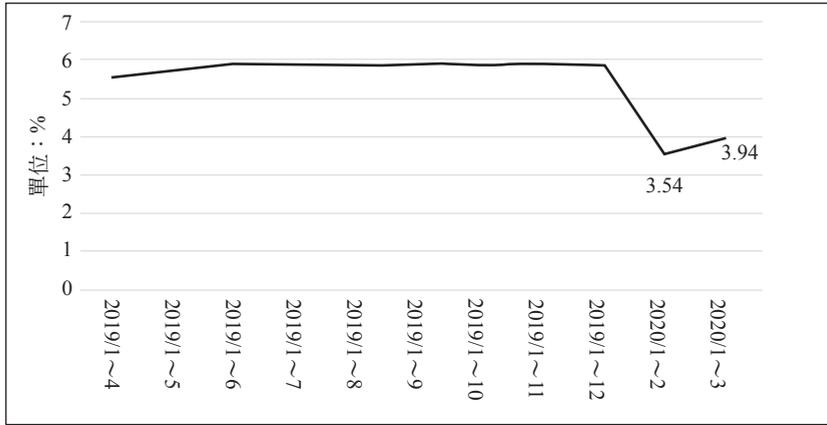


圖 1-2 中國規模企業營業利益率（Operating Profit Margin）趨勢圖（2019~2020/3）

資料來源：梁書瑗整理繪製自〈2020年1~3月份全國規模以上工業企業利潤下降36.7%〉，中華人民共和國國家統計局，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200427\\_1741735.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200427_1741735.html)。

### 三、「制度優勢」作為宣傳口徑的立意

本章認為，在中國面臨「疫情大考」時，因：（一）暴露中共基層防堵疫情不力；（二）「封閉式管理」對經濟的衝擊，故「中共治下的制度優勢」被挑選為官方宣傳主軸，以此彰顯中共的治理效能，重振中國特色社會主義下的制度具有國際競爭力，藉此挽回中國的「制度自信」。不論是初期地方政府的失能，或是中、後期中央介入後，高壓防堵疫情的種種作為，不僅對社會經濟秩序造成衝擊，更重要的是，也對中共十九屆四中全會（2019/10/28~31）確立的中國特色社會主義制度優勢的論述與「堅定中國特色社會主義制度自信」造成負面影響。

據中共十九屆四中全會通過的相關政治文件、領導人講話，<sup>3</sup> 中共高

<sup>3</sup> 〈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〉，《人民網》，2019年11月6日，<http://politics.people.com.cn/n1/2019/1106/c1024-31439479.html>；習近平，〈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〉，《求是網》，2020年1月1日，[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-01/01/c\\_1125402833.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-01/01/c_1125402833.htm)。

層不斷強調，「新中國」建立後，經共產黨長期實踐所產生中國特色社會主義制度體系，相較於其他政體的政治制度更適合中國國情，為中國帶來高速的經濟發展的同時，也伴隨著社會穩定，故中國特色社會主義制度具備在中國實踐的優勢，並因此形成制度自信。習近平在十九屆四中全會上的講話，提及中國特色社會主義制度和國家治理體系是否具備所謂的「優勢」，端看實踐的成果。然而，中共信誓旦旦高舉中國特色社會主義的制度優勢，卻遭逢新冠肺炎疫情的衝擊，暴露出治理能力失序的問題。能否實現十九屆四中全會所通過「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」的承諾，恐將受到質疑。<sup>4</sup> 疫情下，地方幹部治理能力遭遇挑戰，經濟成長也受到衝擊，中南海唯恐中國特色社會主義制度失去實踐的成果，中國社會對中共統治產生動搖之心。

## 參、中共針對「制度優勢」的論述邏輯與企圖

中共官方宣傳系統均為「黨的喉舌」，遵守的最高指導方針為「黨性原則」，意即宣傳系統所傳播的訊息，從選題、編輯、論述再到資訊呈現方式等訊息加工的過程，都必須無條件與黨的路線、方針、政策保持一致。雖然中國的傳媒產業於1990年代歷經一波市場化，到了21世紀初期又經歷網路科技發展對傳統媒體產業的衝擊，但不代表黨的力量退出傳媒，而失去對貫徹官方宣傳口徑的實力。一旦官方選定制度優勢作為宣傳口徑，便會透過黨委下達意見、官媒內部的審讀制度、媒體從業人員須遵守黨紀等管控機制落實「黨性原則」。<sup>5</sup> 因此當中共選定制度優勢作為宣傳口徑後，根據「黨性原則」，宣傳系統將啟動建構後續一連串的論述建

<sup>4</sup> 按照中共的規劃，預計於2021年（建黨百年）時，中國特色社會主義下，各方面的制度成熟且具執行力；2035年則在制度更加完善的基礎上，大體上可實現國家治理體系與治理能力現代化；2045年（建政百年）全面實現國家治理體系和治理能力現代化。〈中共十九屆四中全會在京舉行〉，《人民網》，2019年11月1日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/1101/c64094-31431860.html>。

<sup>5</sup> 寇健文、梁書瑗，〈中共領導人權力消長在黨報新聞照片上的呈現〉，《政治科學論叢》，第38期（2008年12月），頁38-40。

構工程。以下本文試圖說明，中共宣傳系統採用何種論述邏輯建構中國特色社會主義制度在疫情下具優勢，以及運用中共制度優勢作為宣傳攻勢，其背後傳遞的訊息為何。

## 一、建構「制度優勢」的宣傳論述邏輯

當宣傳系統最終的目標在於，引導中國特色社會主義制度具備優勢輿論氛圍，則必須論述以下兩個問題，方能強化制度優勢在一系列「抗疫」的宣傳說帖上具合理性。在疫情下，中共官方的宣傳目標在於，建立中國特色社會主義的制度優勢與「戰疫」之間的因果關係。由於若要在宣傳輿論上建構起兩者間的因果關係，宣傳系統則須處理以下兩個議題。第一，中國特色社會主義的制度優勢為何？第二，在定義何為制度優勢之後，又將如何證明，在疫情下中國特色社會主義具備優勢？本章以下則分別闡述中共宣傳系統是如何建構起中國特色社會主義制度優勢與中國「戰疫」成功間的論述邏輯。

### （一）在疫情下中國特色社會主義的「制度優勢」：「集中力量辦大事」與「堅持人民當家作主」

根據中共官方的政治文件、領導人的談話、人民網理論頻道中〈學者聚焦打贏疫情防控狙擊戰〉內的學者評論文章，<sup>6</sup>以及由中國官方、黨校、

<sup>6</sup> 馬峰，〈【戰「疫」說理】發揮「中國之治」優勢統籌疫情防控與經濟社會發展工作〉，《人民網》，2020年2月26日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0226/c40531-31604667.html>；陳付龍、張偉，〈【戰「疫」說理】疫情防控狙擊戰彰顯中國制度優勢〉，《人民網》，2020年3月18日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0318/c40531-31636887.html>；趙增彥，〈【戰「疫」說理】從疫情防控狙擊戰看中國制度優勢〉，《人民網》，2020年4月1日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0401/c40531-31657555.html>；張正光，〈緊緊依靠人民群眾，堅決打贏人民戰「疫」〉，《人民網》，2020年2月5日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0205/c40531-31572027.html>；徐成芳，〈【戰「疫」說理】彰顯中國特色社會主義制度顯著優勢〉，《人民網》，2020年3月10日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0310/c40531-31624545.html>；鄭敬斌、王學麗，〈【戰「疫」說理】戰「疫」關鍵時刻，更見中國制度優勢〉，《人民網》，2020年3月10日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0214/c40531-31587672.html>；房寧，〈人民要論：抗疫斗爭彰顯中國制度優勢〉，《人民網》，2020年9月17日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0917/c40531-31864467.html>。

智庫以研究意識形態或黨建為主題的期刊論文為論據基礎，<sup>7</sup>可推知在中共眼裡，雖然遭逢疫情衝擊，但中國特色社會主義仍帶來以下「集中力量辦大事」與「堅持人民當家作主」制度優勢。

第一，「集中力量辦大事」。在中國共產黨替新冠肺炎疫情爆發做了「政治表態」後，便等同向黨政官僚體系發出政治動員的訊號。在中共的政治場域裡，由上級針對某一爭議事件做出政治表態，意即俗稱的「定性」，對於調動下級執行的動機，使下級按照上級政策部署安排後續業務而言至關重要。然而，由黨中央做出「定性」後，表示新冠肺炎疫情將由行政問題轉變為政治問題，中央也做好全面介入防堵疫情的準備。<sup>8</sup>防堵新冠肺炎疫情一旦轉變為政治問題後，黨中央將會發出政治動員令，要求全國（中國）各級黨政官僚目標一致，採「全國（中國）一盤棋、集中力量辦大事」的行動方針，迅速調動資源，以最激烈的手段、最快的速度完成遏制疫情的政治要求。

1月25日的政治局常委會要求，在面對險峻的新冠肺炎疫情，「必須加強黨中央集中統一領導，各級黨委和政府要增強『四個意識』、『堅定四個自信』、做到『兩個維護』，堅定不移地把黨中央各項決策部署落到實處，貫徹落實情況要即時向黨中央報告」，<sup>9</sup>並旋即印發《關於加強黨的領導、為打贏疫情防控狙擊戰提供堅強政治保證的通知》。顯示，中共中央已承認疫情險峻，地方不得再掩蓋疫情蔓延的事實，新冠肺炎爆發已不再是政治禁忌。

7 李曙光，〈善於運用制度優勢應對風險挑戰衝擊——以抗擊新冠肺炎疫情為例〉，《中共石家莊市委黨校學報》，第22卷第7期（2020年7月），頁15-19；肖貴清、車宗凱，〈『大考』彰顯中國特色社會主義制度優勢——學習習近平總書記關於防控新冠肺炎疫情系列重要講話精神〉，《馬克思主義研究》，2020年第5期（2020年5月），頁26-35；王炳林，〈推進中國特色社會主義制度優勢轉化為國家治理效能〉，《中國黨政幹部論壇》，2019年第10期（2019年10月），頁23-26；張瑞，〈運用制度優勢應對風險挑戰的衝擊〉，《中國黨政幹部論壇》，2020年第8期（2020年8月），頁48-51。陳金龍，〈新時代中國特色社會主義制度優勢話語體系的建構〉，《中共黨史研究》，2020年第4期（2020年4月），頁12-18。

8 周雪光於《中國國家治理的制度邏輯——一個組織學研究》中論及，中國政府往往趨向把行政問題轉化成政治問題，使中共黨組織的克里斯瑪權威（Charismatic authority）的有效性可透過不斷的政治動員而強化，黨務權威和動員能力獲得合法性。周雪光，《中國國家治理的制度邏輯——一個組織學研究》（北京：三聯書店，2017年），頁143-149。

9 〈研究新型冠狀病毒感染的肺炎疫情防控工作〉，《人民網》，2020年1月26日，[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2020-01/26/nw.D110000renmrb\\_20200126\\_2-01.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2020-01/26/nw.D110000renmrb_20200126_2-01.htm)。

政治定性完成後，中共政治局又於2月3日為了疫情召開第二次常委會，會上中共中央強調「全國一盤棋、集中力量辦大事」的重要性。<sup>10</sup>一方面，疫情防控要堅持全國一盤棋，各級黨委除服從中央統一指揮、統一協調政策與調度資源；另一方面，對黨中央部署落實不力、不服從統一指揮調度，本位主義嚴重、不敢擔當者進行究責。顯示，中央介入管控新冠肺炎疫情，扮演統籌協調各部門，快速投入各方資源，不僅向湖北省派出抗疫指導組（分管衛生醫療的國務院副總理孫春蘭任組長），國務院也成立聯防聯控機制，統籌防疫各項工作，以達成黨中央集中統一領導下「全國一盤棋、集中力量辦大事」的制度優勢。

其次，如何賦予實施「全國一盤棋、集中力量辦大事」調動各方資源投入防堵疫情政策正當性？中國特色社會主義第二個制度優勢「堅持人民當家作主」、「緊緊依靠人民群眾」的功能便在於此，意指中國特色社會主義制度可以創造出「密切聯繫群眾」的政策。從1月21日習近平首度對外針對疫情下達指示後，任何官方文件、領導人談話開始，便言必稱「各級黨委和政府及有關部門要把人民群眾生命安全和身體健康放在第一位」，以人民生命安全健康為念，「制定周密方案，組織各方力量開展防控，採取切實有效措施，堅決遏制疫情蔓延勢頭」。黨中央介入抑制疫情散播，調動全國資源，幹部施政以防堵疫情為先等種種「集中力量辦大事」的作為，均是出自中國特色社會主義制度，可激發幹部「一切為了人民、一切依靠人民的精神」。之所以要強調中國特色社會主義具備以人民利益為念的制度優勢，無非是為了藉此取得後續政策部署的正當性。

## （二）宣傳系統證明中國特色社會主義制度具備「優勢」的策略

中共十一屆三中全會是鄧小平再次復出、全面重掌黨內權力的一次重大會議，在會議召開前，以鄧小平、李先念、葉劍英、陳雲、胡耀邦等人部署了一次在意識形態上打擊「兩個凡是」的論戰。論戰後，中共黨內

<sup>10</sup> 〈研究加強新型冠狀病毒感染的肺炎疫情防控工作〉，《人民網》，2020年2月4日，[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2020-02/04/nw.D110000renmrb\\_20200204\\_2-01.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2020-02/04/nw.D110000renmrb_20200204_2-01.htm)。

確立「實踐是檢驗真理的唯一標準」，藉此削弱「兩個凡是」言必稱毛主席的權威性，擺脫毛澤東個人化的政治權威對政權的威脅。鄧小平也藉「實踐是檢驗真理的唯一標準」的意識形態基礎在社會主義國家內推動市場化改革，並成為中共黨內目前推動各項混合式改革、制度、政策的意識形態基礎。因此，十九屆四中全會通過的〈中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度、推進黨治國理政體系和治理能力現代化若干重大問題的決定〉開宗明義指出，中國特色社會主義制度是黨和人民在長期「實踐探索」中形成的科學制度體系。不論是從中共黨內的意識形態或官方文件，可推知中共認為，唯有聚焦實踐效果，才能更好的理解中國特色社會主義制度的優勢。<sup>11</sup>

因此，中共高層歷來在建構宣傳系統的制度優勢論述體系時，除結合事實以說明問題外，也會特別關注制度實踐後的成果，營造基於事實詮釋國家制度優勢的論述方式。<sup>12</sup> 承前述，在疫情下，中國特色社會主義制度優勢為，「集中力量辦大事」與「堅持人民當家作主」，故中共宣傳機器的論述無不圍繞著這兩項制度優勢，以各項政策「實踐」後的成果為素材，對中國社會發動「宣傳攻勢」。中共宣傳系統到底以何種實踐成果為素材，建構中國特色社會主義的制度優勢與中國「戰疫」成功兩者間的因素關係？<sup>13</sup>

若吾人檢視具官方色彩宣傳樣板的《抗擊新冠肺炎疫情的中國行動》白皮書（由中國國務院新聞辦公室對外公布），<sup>14</sup> 以及習近平於9月8日召開「全國抗擊新冠肺炎疫情表彰大會」上的講話，<sup>15</sup> 本章認為，中共

11 陳家剛，〈科學評價中國特色社會主義制度優勢〉，《黨建研究》，2020年第3期（2020年3月），頁49。

12 陳金龍，〈新時代中國特色社會主義制度優勢話語體系的建構〉，《中共黨史研究》，2020年第4期（2020年4月），頁16。

13 本章認為，由於中共一旦發動宣傳系統，決意針對某項議題採取某種特定論述角度，那麼將會緊縮該議題的口徑，且無法容忍任何擁有對社會傳遞資訊管道的行動者（包含各部門、官媒、市場化媒體、傳統媒體或新興媒體等）提出批判，進而脫離由官方所決定的宣傳路線。因此，僅選取最具代表性的政治文件與領導人談話論證之。

14 〈《抗擊新冠肺炎疫情的中國行動》白皮書發布〉，《人民網》，2020年6月8日，[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2020-06/08/nw.D110000renmrb\\_20200608\\_1-01.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2020-06/08/nw.D110000renmrb_20200608_1-01.htm)。

15 〈習近平：在全國抗擊新冠肺炎疫情表彰大會上的講話〉，《人民網》，2020年9月9日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1015/c64094-31893514.html>。

主要從（一）境內新冠肺炎的病例數趨緩，以及（二）「復工復產」後經濟率先反彈這兩個層面，呈現中國特色社會主義制度優勢的實踐成果。中共宣傳部門對內發動的宣傳攻勢完整地論述邏輯如下：因為中國發揮中國特色社會主義制度下的「集中力量辦大事」、「緊緊依靠人民群眾」兩項制度優勢，因此取得境內病例數趨緩與相較於歐、美經濟率先反彈這兩項「戰疫」成就。

## 二、宣傳「制度優勢」的企圖

根據目前關於威權政體的研究，威權國家領導人將採取以下三種鞏固政權的策略：（一）鎮壓社會異議份子；（二）威權國家中的政治、經濟等菁英間形成穩定的統治聯盟，共同維繫政權穩定；（三）以良好的政績作為說服社會接受執政黨壟斷政權的正當性。雖區分為三類，但彼此間並不互斥，在現實政治情境裡，威權國家領導人往往採混合上述三種策略的方式取得壟斷政權的正當性。2019 年末爆發的新冠肺炎疫情，據習近平的說法，「是新中國成立以來我國（中國）遭遇的傳播速度最快、感染範圍最廣、防控難度最大的重大突發公共衛生事件」。對中南海而言，這不僅考驗中共的治理能力，同時也可能衝擊中共一貫視良好的政績為取得政權正當性的做法。因此，本章認為，中共在新冠肺炎疫情尚未完全平穩（仍持續有零星城市如新疆喀什、山東青島市、天津市出現新冠肺炎群聚感染的狀況），便開始宣傳中國特色社會主義制度優勢帶來病例數趨緩與經濟反彈的成果，中共欲達到之企圖有以下三點。

第一，欲展現當國家受到急難時，唯有中國共產黨「才能」解決問題。今年十九屆五中全會會後新聞發布會，江金權（現任中央政策研究室主任）直指，「今年，中國率先控制新冠肺炎疫情，率先實現了經濟增長『由負轉正』，再次彰顯中國共產黨的領導是中國特色社會主義最本質的保證」。據中共官方的說法，中國特色社會主義制度是中國共產黨帶領中國人民，結合馬克思主義基本原理與中國具體實踐結合的產物，中共集中統一領導為中國特色社會主義制度的保證。意即今日中國取得壓平病例數

曲線與經濟開始止跌，是來自於中國特色社會主義所發揮的制度優勢而帶來的成果，而能使中國特色社會主義制度發揮成效的關鍵，便在於中國共產黨集中統一領導之下的帶領，及以「人民為先」的施政方向獲得成功。

第二，同樣遭受疫情衝擊，相較於西方國家，中國特色社會主義的制度具備「制度競爭力」，應對自身的制度體系具有自信。十九屆四中全會通過〈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〉，若細究文件內容可知，中共關於治理國家的路線、政策、方針等相關舉措，均依照中國特色社會主義制度展開。換言之，中國特色社會主義制度形塑了中共的治理體系，而落實中國特色社會主義制度的執行能力，則為中共治理能力的展現。中國這次之所以在疫情中，得以取得相較於西方國家的民主政體更好的抗疫成果，其原因在於，中共有效地落實了中國特色社會主義制度，證明中共的治理效能優於其他制度體系，並藉此挽回「制度自信」。

第三，將「緊緊依靠人民」視為制度優勢的說法，是為確立後續防堵疫情等相關政策之權威性與施政基礎。如前述，疫情下，中國特色社會主義的制度優勢為，「集中力量辦大事」與「緊緊依靠人民、以人民為念」，然二者在實踐上則會產生互補關係。因中共一旦「集中力量辦大事」地全面調動黨政官僚體系防堵疫情，將代表人民將承受各種為防堵疫情而實施的極端政策，而未關照到其他面向的人民權利。但中國因威權政體之故，人民對政府並無良好的課責機制，故宣傳系統必須提出一套要全民「相忍為國」的意識形態基礎，否則後續政策施展或引起更大的社會震盪。

## 肆、小結

本章探討，新冠肺炎爆發後，中共選取制度優勢作為宣傳口徑的立意、意涵與論述邏輯。綜觀上述，本文發現以下結論：（一）中共選取制度優勢作為宣傳口徑的立意在於，重振中國特色社會主義下的制度具有國際競爭力，藉此挽回中國的「制度自信」；（二）中共宣傳制度優勢的論述邏輯為，因為中國發揮中國特色社會主義制度下的「集中力量辦大

事」、「緊緊依靠人民群眾」兩項制度優勢，因此取得境內病例數趨緩與相較於歐、美經濟率先反彈這兩項「戰疫」成就；（三）中共宣傳制度優勢之企圖有三點：第一，唯有中國共產黨「才能」解決問題；第二，相較於西方國家，中國特色社會主義的制度具備「制度競爭力」；第三，將「緊緊依靠人民」視為制度優勢的說法，是為確立後續防堵疫情等相關政策之權威性與施政基礎。

從本文結論可知，中共的「官宣」帶有強烈形塑社會意識形態的意圖。周雪光於《中國國家治理的制度邏輯——一個組織學研究》一書中指出，<sup>16</sup> 在中國的國家治理邏輯中，執政黨為乘載克里斯瑪權威（Charismatic authority）的載體，賦予黨組織的克里斯瑪權威對於確立執政黨的專斷權力提供了合法性基礎。克里斯瑪權威若要穩定地運作，不只需要穩定的組織基礎，也需建立於社會價值體系中，因此黨統管意識形態對中共而言至關重要。因為若黨放鬆了意識形態壟斷權，而任由意識形態走向多元化，黨的官方意識形態則有鬆動的可能，恐將伴隨削弱黨組織權威性的風險。中共成立之初，便以「意識形態宣傳動員群眾從事革命事業」起家，甚至比「槍桿子出政權」的歷史更久遠，藉「筆桿子占領思想高地」對中共政權而言，有著無可言喻的重要地位。

宣傳系統為中共鞏固意識形態的執行單位之一，中共意識形態領導部門與宣傳系統間的關係密切。因此，雖然中共的宣傳管道、宣傳形式隨著科技進展而幾經變化，但中共從未放鬆過對新聞、廣播、文化、影音、電視、出版等新舊傳媒產業須遵守意識形態標準的要求。中共一直存在營造「良好輿論氛圍」的傳統，隨著傳播媒介的進展，資訊分眾化興起，以及國家監控的能力強化，中共掌控資訊的手法日新月異。從管控、裁剪、選擇資訊，進化到監控每一個個體所傳播的資訊。從文革時期的變造照片，<sup>17</sup> 再到引導、刪除網路輿論、監控「微信」聊天室，國家不斷進逼社會上每

<sup>16</sup> 周雪光，《中國國家治理的制度邏輯——一個組織學研究》（北京：三聯書店，2017年），頁143-149。

<sup>17</sup> 以拍攝文革照片聞名的記者李振盛表示，自己曾在文革時期因政治要求而變造照片。Li, Z., *Red-color News Soldier*, (London: Phaidon Press, 2003), p. 132.

一個個體的私領域，在新冠肺炎爆發初期李文亮醫生的事件便是一例。中共面對因經濟開放而帶來社會多元化興起的局面，仍持續不懈地試圖「力挽狂瀾」，固守「意識形態陣地」。

由於意識形態部門對於維持威權政體的重要性，中共對意識形態著墨甚深，作為其下最重要的執行單位，宣傳系統一直是外界關注的焦點，但宣傳系統如何與其他業務部門協調配合則相對隱蔽。若未來可系統性地研究中共宣傳系統所傳播的訊息、管理監控訊息的手法，便可在更堅實的論證基礎上，獲知中共的意識形態宣傳機制，有助於外界更進一步評估、防範其對外的影響力。

### 壹、前言

中國湖北省武漢市自 2019 年底爆發第一起感染不明肺炎（後稱新冠肺炎，正式名稱為 COVID-19）案例開始，疫情便迅速在中國境內蔓延。2020 年 2 月初中國的新冠肺炎疫情達到高峰，導致多個省市進行封城或實施小區封閉式管理。當中國的疫情逐漸受到控制時，新冠病毒開始肆虐世界其他角落，並於 3 月被世界衛生組織（World Health Organization, WHO）正式宣布為全球性大瘟疫（pandemic）。<sup>1</sup> 截至 2020 年 11 月 22 日為止，全球新冠肺炎疫情仍持續延燒，總計有超過 5 千 7 百萬確診案例，死亡人數超過 130 萬人，疫情最嚴重的國家依序是美國、印度、巴西、俄羅斯、法國和西班牙等。<sup>2</sup> 諷刺的是，新冠病毒肺炎的發源地中國，不論是感染人數和死亡人數皆遠低於上述較晚傳出疫情的國家。

除了疫病之外，新冠肺炎疫情不僅割裂和封堵中國自身社會經濟體，也讓世界各國紛紛陷入相同的窘境，導致全球經濟跌落谷底，至今仍遲遲無法恢復。新冠肺炎疫情阻絕了世界各國人員的移動、切斷產業供應鏈，可說是對於全球化的大逆襲。疫情造成的衝擊不只止於經濟，其效應更進一步擴散到政治、外交與安全等各個層面。特別是美國和中國之間，因為疫情引發的互相指責與一系列後續事件，導致兩國的關係急遽惡化，讓國際局勢在短短幾個月產生翻天覆地的變化。<sup>3</sup> 事後來看，或許新冠肺炎疫情事件是整體國際結構變遷的最重要轉捩點之一。

\* 李冠成，國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

1 “WHO Director-General’s Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19- 11 March 2020,” World Health Organization, March 11, 2020, <https://reurl.cc/m9Y1GG>.

2 根據 WHO 公布的資料，新冠肺炎遍及 219 個國家、地區或領土，全球新冠肺炎確診案例數高達 50,030,121，死亡人數為 1,252,072。資料來源：“WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard,” World Health Organization, November 22, 2020, <https://reurl.cc/Y6R50L>.

3 〈川普變超反中美媒稱這句話恐為導火線〉，《中央社》，2020 年 10 月 17 日，<https://reurl.cc/q8YMNg>。

隨著新冠病毒的全球大流行，及其起源和傳播責任都可追溯到中國。面對國際社會的質疑和責難，中國共產黨統治的正當性不僅受到威脅，中國的國際形象更是一落千丈。在這種情況下，無論對內或對外，「講好中國抗疫故事」便成為中國共產黨宣傳機器的重要工作。習近平 2020 年 2 月 3 日在中央政治局常委會會議上指示「做好宣傳教育與輿論引導」，其箇中關鍵是對國內公眾要「深入宣傳黨中央重大決策部署、充分報導各地區各部門聯防聯控的措施成效，生動講述防疫抗疫一線的感人事蹟，主動發聲、正面引導……讓正能量始終充盈網絡空間」；對國際要「講好中國抗擊疫情故事，展現中國人民團結一心、同舟共濟的精神風貌……爭取國際社會理解和支持」。<sup>4</sup> 在習的一聲令下，中共宣傳系統全面啟動，一方面透過散播正能量和宣揚中國抗疫成果來轉移民眾的焦點，重建公眾對政府的信心，另一方面則利用多元管道對外發聲，意圖操縱國際輿論並改寫疫情敘事。

中國在疫情期間大外宣有幾項特點，首先外宣的重點宛如精心安排似地，配合疫情的發展呈現不同的主調和副調。其次，中共宣傳部門和外交體系分進合擊，並協同引導國際社會對疫情討論的方向。最後，我們也觀察到一個更強勢（assertive）、甚至是激進（aggressive）的大外宣，導致西方世界的反彈。換句話說，疫情下中共的大外宣不僅沒有成功「扭轉」外界印象，其散播陰謀論或抨擊西方體制等宣傳更是適得其反，處處樹敵。有鑑於此，本章主要回顧疫情下中國大外宣的布局與演變，並指出為維護內部的穩定，特別是中國共產黨在國內的正當性，決定了中國對於疫情的回應與外宣策略。第貳節簡述中共大外宣的目的和布局；第參節回顧疫情各個階段中國大外宣主軸的演變，並整理疫情期間中共媒體和外交系統對外宣傳的情形；第肆節探討大外宣如何變調，成為許多爭議訊息散佈的源頭；最後根據各節的論點提出本章的小結。

<sup>4</sup> 習近平，〈在中央政治局常委會會議研究應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作時的講話〉，《求是》，2020 年 2 月 4 日，<https://reurl.cc/4mN0Lj>。該文中習近平自稱在 1 月 7 日便知道疫情，並數次對疫情防控與影響國際輿論作出指示，相關報導請見，〈武漢肺炎 / 習近平曝 1 月 7 日以知情下令影響國際輿論〉，《中央社》，2020 年 2 月 15 日，<https://reurl.cc/9XbEjd>；安德烈，〈1 月 7 日習近平神祕的時間點〉，《法國國家廣播電台》，2020 年 3 月 3 日，<https://reurl.cc/9XbEgx>。

## 貳、中國大外宣的目的與布局

### 一、中國大外宣的目的

中共深知「如果一個國家沒有自己的話語，是無法真正崛起的」。<sup>5</sup> 因此，中國於 2009 年投入 450 億人民幣，在全球推廣「中國對外宣傳大布局」計畫（簡稱大外宣，grand external propaganda），不但大舉成立外語媒體，更在海外大肆收購傳媒企業，藉此與西方爭奪話語權。<sup>6</sup> 根據自由之家的報告，中共的全球媒體影響力運動主要針對海外華人（overseas Chinese）和非華裔的受眾（non-Chinese audiences），旨在達成三項目標：（一）提升中國和中國共產黨威權體制的正面形象；（二）鼓勵外國對中國的投資和開放中國赴海外的投資與戰略參與；（三）邊緣化、妖魔化、壓制任何反對中共的聲音及對中國政府與領導人的有害言論。<sup>7</sup>

習近平擔任領導人之後，中國對外宣傳的廣度和力度相較於以往都顯得更為積極。例如，習近平在 2013 年全國思想工作會議上強調「要精心做好對外宣傳工作，創新對外宣傳方式，着力打造融通中外的新概念新範疇新表述，講好中國故事，傳播好中國聲音」。<sup>8</sup> 2014 年 1 月，習近平在中共中央政治局的會議上，強調中國應被理解為「堅持和平發展、促進共同發展、維護國際公平正義、為人類做出貢獻的負責任大國形象，對外更加開放、更加具有親和力、充滿希望、充滿活力的社會主義大國形象」。<sup>9</sup> 然而，這種報喜不報憂的宣示不僅忽略中國專制體制下對於言論自由、

5 〈把握國際話語權有效傳播中國聲音：習近平外宣工作絲路理念探析〉，《新華網》，2016 年 4 月 6 日，<https://reurl.cc/EzQkr0>。張維為，《中國超越：一個文明國家的光榮與夢想》（上海市：上海人民出版社，2014 年）。

6 何清漣，〈「大外宣」是中國推行全球戰略的文化工具〉，《上報》，2019 年 3 月 5 日，<https://reurl.cc/Z7NDy6>。

7 Sarah Cook, "Beijing's Global Megaphone: The Expansion of Chinese Communist Party Media Influence Since 2017," Freedom House Special Report, January, 2020, <https://reurl.cc/GrlqYZ>。

8 〈習近平：講好中國故事 傳播好中國聲音〉，《新華網》，2013 年 8 月 21 日，<https://reurl.cc/MdMZRX>。

9 〈習近平：建設社會主義文化強國著力提高國家文化軟實力〉，《人民日報》，2014 年 1 月 1 日，<https://reurl.cc/j5mq6M>。

宗教自由的箝制與對人權的迫害，也規避中國高速經濟發展下諸如環保、貪腐、債台高築等問題。自習近平宣布新方向以來，中國的對外宣傳工作逐漸展現與過去截然不同的自信（confidence）、強勢（assertiveness）與野心（ambition）。其所謂的「講好中國故事，傳播好中國聲音」，除了要讓外界瞭解中國立場之外，還企圖使各方認同並接受中國的治理模式，以達到平衡中西方文化、價值與模式認知差異的最終目標。<sup>10</sup>

## 二、中國大外宣的組織架構與布局

要達到上述的目標，需要一個專業分工、分層負責的組織結構。根據學者的整理，中共的外宣系統主要分為領導機構、決策機構與執行機構（圖 2-1）。<sup>11</sup> 外宣的領導機構為「中共中央宣傳思想工作領導小組」和「中共中央外事工作委員會」，兩個小組的領導都是中共中央政治局常委，前者直接負責對外宣傳的領導工作，後者負責提供相關的專業指導。決策機構則是「中共中央宣傳部」（簡稱中宣部）與其下的「國務院新聞辦公室」（簡稱國新辦），中宣部負責制定中共宣傳政策的總體方向；而國新辦則負責實際的外宣政策，儘管國新辦在中宣部的領導之下，但在處理與外交議題的相關宣傳時，必須徵求中共中央外事工作委員會的意見。最後，執行機構大致可分為三類，其一是國新辦領導的單位如「中國外文出版發行事業局」和「五洲傳播中心」，兩個單位皆執行外宣工作，前者出版外文書籍，後者出版中文書籍與影片。第二類是中宣部管轄的單位，包括新華社、央視等，國新辦從旁提供指導。最後是與政府、中共有關的單位，像是外交部、商務部、文化部和中共中央對外聯絡部等。整體來說，國務院

<sup>10</sup> 關於習近平擔任國家領導人後，對於中國外宣工作的指示與重點的轉折請參考，Anne-Marie Brady, “China’s Foreign Propaganda Machine,” *Journal of Democracy*, Vol. 26, No. 4 (October, 2015), pp. 54-56；習近平時期對外宣傳》，《軍事社會科學專刊》，第 16 期（2020 年 3 月），頁 40-45。

<sup>11</sup> Wen-Hsuan Tsai, “Enabling China’s Voice to Be Heard by the World: Ideas and Operations of the Chinese Communist Party’s External Propaganda System,” *Problems of Post-Communism*, Vol. 64, No. 3-4 (2017), pp. 206-207.

新聞辦公室是整個外宣過程中最重要的決策部門，其辦公室主任通常也被視為是負責處理中國對外公共關係的重要官員，負責提升政府形象並傳播政府政策。由此可知，在這次應對新冠肺炎疫情的對外溝通和宣傳工作上，國新辦扮演的角色非同小可。

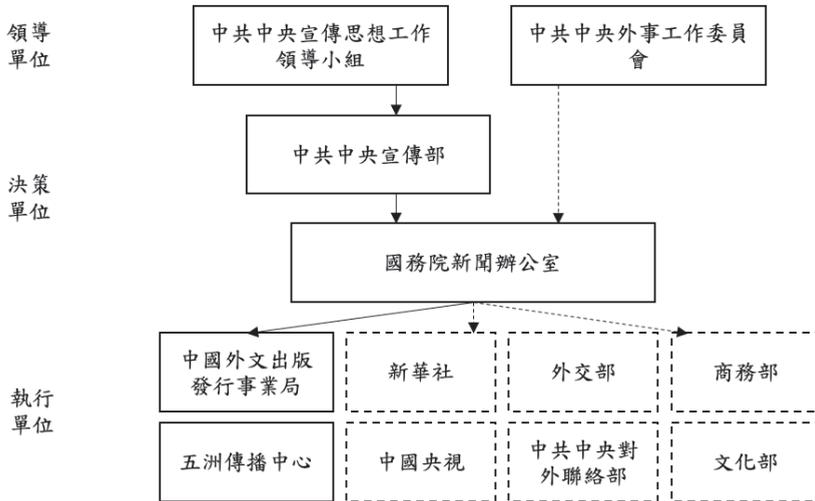


圖 2-1 中共外宣工作組織架構圖

資料來源：Wen-Hsuan Tsai, “Enabling China’s Voice to Be Heard by the World: Ideas and Operations of the Chinese Communist Party’s External Propaganda System,” *Problems of Post-Communism*, Vol. 64, No. 3-4 (2017), p. 206.

為了要把精心設計的內容傳遞出去，中共採取多種途徑來吸引目標受眾。大致而言可分為以下幾種方式：

### (一) 擴大中國官媒全球能見度

過去幾年中國不斷地在擴大官媒在海外的能見度，據估計中國每年花費數十億美元打造海外媒體帝國。<sup>12</sup> 這些媒體包括中國環球電視

<sup>12</sup> “China Is Spending Billions to Make the World Love it,” *The Economist*, March 23, 2017, <https://reurl.cc/Z7zxx6>.

網（China Global Television Network, CGTN）、央視國際頻道（China Central Television）、英語版中國日報（China Daily）、人民日報（People's Daily）、新華社（Xinhua news agency）等，上述官媒不僅提供多種語言的新聞內容，也在海外設立分支機構，並雇用大量外籍記者，讓新聞製播看起來像是西方的頻道。此外，為了觸及新媒體時代的閱聽人，這些官媒亦開通臉書（facebook）、推特（twitter）和 YouTube 等社群媒體帳號。官媒經營的社群媒體帳號擁有數千萬的跟隨者，可是不論是點讚、評論或轉發消息等社群互動的數量卻遠不及粉絲數量，代表這些官媒帳號主要是在網路上散播和分享中國官方的新聞訊息，且影響力有限。

## （二）利用第三方媒體輸出宣傳內容

除了擴大官媒能見度之外，中共也利用國外主流媒體對外宣傳，藉此接觸更廣泛的閱聽群眾。常見的方式包括中國的駐外官員撰寫專欄文章投稿國外主流媒體或接受採訪之專題報導等，中國官員稱此種外宣方式為「借船出海」。另外一種方式則是提供免費的新聞素材給國外媒體。例如，2018 年《金融時報》調查發現央視為 1,700 個小型的外國新聞機構提供免費的內容。<sup>13</sup> 這種利用國外媒體來包裝中國宣傳的手段，讓一般讀者不易發現內容來自於中共。

## （三）厚植海外親中媒體或直接買斷

中共往往會透過採購廣告、招待記者或簽署合約等方式，來鼓勵國外媒體報導符合中國立場或利益的內容，並發展海外親中媒體，這樣的案例在台灣和香港屢見不鮮。在某些情況下，中共甚至直接買斷海外媒體經營權，對外輸出親北京的觀點。

---

<sup>13</sup> Emily Feng, "China and the World: How Beijing Spreads the Message," Financial Times, July 18, 2018, <https://reurl.cc/e8Zrmm>.

#### （四）外交官運用社群媒體帳號對外發聲

中國的網路長城阻絕了一般中國民眾使用臉書或推特等社群媒體的權利，但官員和人民的待遇卻不相同。特別是今年新冠肺炎疫情爆發，中國外交部發言團隊和駐外官員紛紛開通臉書和推特等社群媒體帳號，大量轉發外宣官媒製作的新聞內容，同時用英文發布偏袒中國的觀點，或批評外國政府的疫情處置。

#### （五）於全球社群媒體平台散播假訊息

中共的對外宣傳除了透過傳統媒體發聲之外，近年來更積極結合其網軍、五毛，在全球社群媒體平台上展開假訊息的宣傳活動。例如，在2018年台灣的地方選舉和2019年香港的反送中運動中，都可看到中共利用社群媒體散布虛假訊息的痕跡。在網路上操弄資訊並企圖影響受眾心理認知的手法，成為中共對外宣傳的新模式。

養兵千日，用在一時。中共布局已久的外宣機器抓住新冠肺炎疫情契機加足馬力、火力全開，不僅整合動員上述外宣組織的力量，並運用各種機制多管齊下，為的就是要講好中國抗疫故事，改寫疫情敘事。在中共的宣傳下，中國頓時之間從疫情的重災區轉變為疫情防控的模範生、全世界的救贖者。以下，本文聚焦在疫情期間，中國如何透過大外宣轉移焦點、重塑形象與重寫疫情敘事，以及外宣的策略如何隨著疫情發展進行調整。

### 參、疫情期間中國大外宣的重點與演變

疫情期間，中國官員和媒體在習近平的指示下，合力上演了一齣中國抗疫大戲，並透過社群媒體大肆對外宣傳。此外，這齣戲也配合疫情的發展，在各階段呈現不同的主調和副調。

## 一、中共在疫情初期試圖掩蓋訊息

中國武漢市於 2019 年 12 月爆發不明原因肺炎，<sup>14</sup> 12 月 31 日武漢市衛健委首次對外通報發現 27 例病例，其中 7 例病情嚴重，但無人傳人跡象。<sup>15</sup> 可是，正當武漢當局宣稱疫情可防可控的同時，最早在網路上向外界示警的武漢市中心醫院眼科醫生李文亮卻被上級約談，並被公安指稱造謠，要求其簽署訓誡書。<sup>16</sup> 在疫情爆發初期，中共對內進行強力的輿論審查，對外則是一片沉寂。例如，邱怡瑄等人蒐集中國外交部發言人團隊在推特上的推文，發現發布的第一則與疫情相關推文的時間是 1 月 22 日，正是 1 月 23 日武漢封城的前一天。當時疫情正在大規模的擴散，但推文卻稱「比起 2003 年的 SARS，中國社會這次面對疫情有很大的進步，武漢肺炎的報導較即時，各種力量增進我們對肺炎的瞭解。」<sup>17</sup> 在此之前，即使中國外交部發言人有推特帳號，也沒有發布任何與疫情相關的內容。<sup>18</sup> 另一方面，中國外宣官媒中國環球電視網推特在疫情初期的推文亦是一派官腔、企圖粉飾太平；例如，CGTN 推特於 1 月 1 日推文「在發現 27 例肺炎病例後，地方當局關閉武漢海鮮市場，迄今為止尚無人傳人的跡象」。隨著確診人數增加，CGTN 在 1 月 10 日至 12 日相繼推文指出「武漢市的肺炎獲得控制」及「6 人已康復，無第二例死亡病例」，1 月 19 日更轉引國家衛健委的聲明稱「病毒的爆發是可以控制的，病毒的來源和傳播途徑仍未明」。換言之，即便在疫情爆發初期病毒已逐漸擴散，但不論

<sup>14</sup> 關於疫情首宗感染個案的時間點眾說紛紜，武漢市衛健委曾在一份通報指，首名病例的發病時間是 2019 年 12 月 8 日，但國際醫學期刊《柳葉刀》刊登的論文將首位病患的發病時間往前推至 12 月 1 日，詳見〈肺炎疫情：模糊不清的「零號病人」與病毒來源爭議〉，《BBC 中文網》，2020 年 2 月 18 日，<https://reurl.cc/e8aoWx>；Chaolin Huang et. al., “Clinical Features of Patients with 2019 Novel Coronavirus in Wuhan, China,” *The Lancet*, Vol. 395, No. 10223 (February, 2020), pp. 497-506。故本文以 12 月統稱。

<sup>15</sup> 〈大陸官方通報：不明原因肺炎 27 例 7 例病情嚴重〉，《中央社》，2019 年 12 月 31 日，<https://reurl.cc/ygavqq>。

<sup>16</sup> 〈武漢肺炎：最早公開疫情「吹哨人」李文亮去逝〉，《BBC 中文網》，2020 年 2 月 6 日，<https://reurl.cc/R1DgNz>。

<sup>17</sup> 推文請見 Lijian Zhao (趙立堅) 推特，網址 <https://reurl.cc/R1DVWn>。

<sup>18</sup> 疫情初期中國外交部發言人團隊推文狀況之分析，請見邱怡瑄等，〈100 天疫情推特戰：從中國外交部推文解讀大外宣布局〉，《報導者》，2020 年 4 月 29 日，<https://reurl.cc/Y6Qa3L>。

是中國外交部或宣傳媒體仍口徑一致地集體掩蓋疫情已大規模擴散的訊息。<sup>19</sup>

## 二、疫情嚴峻時講好中國抗疫故事

從1月下旬開始，新冠病毒迅速蔓延至其他省分，隨著西藏出現病例，中國所有省分皆淪陷，2月初每日新增的確診病例數屢創新高，死亡人數超越2003年的SARS。在疫情大爆發與全球關注下，講好中國抗疫故事成為此一時期最重要的任務。在中國外交部發言人團隊推特研究案例中，邱怡瑄等人指出「中國抗疫成果」和「正能量」是這段時期推文的主旋律，藉此淡化不斷增長的確診數字。具體而言，在他們所蒐集的4,575則推文中，與中國疫情說明有關的內容僅167條，正能量的訊息是該訊息的9倍。<sup>20</sup>在CGTN推特的研究案例中，也觀察到類似的趨勢；例如，CGTN推特從1月23日至1月30日幾乎以洗版的方式大量發布武漢建造火神山醫院的推文。1月31日更推文指出「20名冠狀病毒患者康復出院」，凸顯中國政府的抗疫成效。而「正能量」的訊息不乏是各地為武漢加油打氣的相關字句，或是來自各地捐贈、志願者、患者和醫護人員的感人故事。自1月28日至2月27日，「中國抗疫成果」和「正能量」的相關訊息占據CGTN推特一半以上的版面。<sup>21</sup>另外，在一項比較中國官媒與美國政府資助媒體臉書粉絲頁的研究中，亦發現中國官媒有37%貼文是正面消息，同時期美國媒體的正面消息僅有3%；研究者在隨機抽取與「中國政府」的相關貼文中，超過四成的中國官媒表達透明或有效率之類的讚揚，但美國主流媒體的貼文僅占3%左右。<sup>22</sup>換言之，中共官媒在疫

<sup>19</sup> 有關中國環球電視網在疫情時期推文的分析，請見李冠成，〈從中國環球電視網推文看中國的疫情大外宣〉，《國防安全雙週報》，第3期（2020年5月），頁43-49。CGTN在疫情初期稱疫情仍可防控的貼文請見CGTN推特，網址分別為<https://reurl.cc/MdDKEp>；<https://reurl.cc/zzXnVy>；<https://reurl.cc/e8aKRx>。

<sup>20</sup> 邱怡瑄等，前引文。

<sup>21</sup> 李冠成，前引文，頁44-45。

<sup>22</sup> Vanessa Molter and Renee Diresta, "Pandemics & Propaganda: How Chinese State Media Creates and Propagates CCP Coronavirus Narratives," *The Harvard Kennedy School (HKS) Misinformation Review*, June 8, 2020, <https://reurl.cc/9XQ2gx>.

情嚴峻時期的正面宣傳具有強烈的意圖，其不僅淹沒了中國疫情攀升的數字，也轉移了北京當局在疫情初期掩蓋事實而遭受的批評。

### 三、中國疫情緩解搖身一變成為伸援大國

2月下旬隨著中國疫情逐漸緩解，中共的外宣重點逐漸轉向，開始宣傳中國伸援他國的行動。中國外交部發言人華春瑩在2月20日發布第一則有關中國提供病毒檢測試劑給日本，<sup>23</sup>自此之後，中國對外援助漸漸成為外宣的重點，內容包括中國提供口罩和試劑等醫療物資給疫情嚴重國家、中國醫生向國外的醫護人員分享新冠肺炎的治療經驗、中國派遣醫療團赴國外協助抗疫、中國向公衛體系脆弱的發展中國家提供援助、及他國元首感謝中國協助等。<sup>24</sup>上述宣傳在3月達到高峰，根據統計從3月8日至3月31日止，CGTN 推特共發布138則中國對外援助的相關推文。<sup>25</sup>頓時之間，中國成為輸出抗疫經驗與醫療物資的伸援大國。此外，中共官媒也借此機會推銷「健康絲綢之路」，並指出中國願與世界各國共同合作對抗新冠肺炎，健全全球公共衛生治理，建構習近平所說的「人類衛生健康共同體」之倡議。例如，CGTN 利用習近平3月25日出席G20視訊會議進行推文，連推數條推文強調病毒無國界，呼籲國際合作抗疫，<sup>26</sup>以營造中國具有領導全球對抗疫情的大國擔當。在此階段，中共外宣一方面試圖透過宣傳幫助他國或他國渴望學習中國成功的防疫經驗，來修補受損的國際形象，另一方面則塑造受援助國感恩的印象，將輿論導向中國是具有全球領導能力的負責任大國。<sup>27</sup>

<sup>23</sup> 華春瑩推特的張貼中國捐贈日本病毒檢測試劑盒的推文請見 <https://reurl.cc/R1Q1G6>。

<sup>24</sup> 宣傳中國對外提供醫療物資請見 <https://reurl.cc/4mMLvv>；有關中國分享治療經驗的外宣請見 <https://reurl.cc/n0Mm21>；對外派遣醫療團協助抗疫的報導請見 <https://reurl.cc/Z7o4ol>；中國援助發展中國家的宣傳請見 <https://reurl.cc/q8qY0q>；外國感謝並誇讚中國的例子請見 <https://reurl.cc/VXoYZ5>。

<sup>25</sup> 李冠成，前引文，頁45。

<sup>26</sup> CGTN 關於習近平出席G20視訊會議的宣傳請見 <https://reurl.cc/avDx0G>。

<sup>27</sup> 關於中國援助他國抗疫的評論，請見斯影，〈肺炎疫情：援助、感恩和全球領導力中國外交的變與不變〉，《BBC 中文網》，2020年3月30日，<https://reurl.cc/5qE5Yn>；“Thanking Big Brother: China’s Post-Covid Propaganda Push,” *The Economist*, April 16, 2020, <https://reurl.cc/6le1W6>。

#### 四、反守為攻的疫情大外宣

在重塑形象的同時，中共的外宣策略也開始反守為攻，而其第一步就是利用宣傳機器撇清自己的責任。例如，中國外交部發言人辦公室在3月9日提到「中國一直以公開、透明和及時的方式向WHO與其他國家更新疫情的訊息，中國對抗疫情的努力替國際社會爭取寶貴時間，我們的貢獻有目共睹」。此外，華春瑩也在3月19日發文附和相似的論點，強調「中國早在1月3日便告知美國新冠病毒疫情的資訊」。<sup>28</sup>除了為疫情卸責之外，中國外交部團隊和外宣官媒合力散播陰謀論，指控美國疫情不透明，甚至是美軍把新冠病毒帶到武漢的言論。<sup>29</sup>此舉不僅使得美國國務院召見中國駐美大使表達強烈抗議，<sup>30</sup>美國總統川普（Donald Trump）更在幾天後的記者會上直接將新冠病毒稱作「中國病毒」（Chinese virus）。<sup>31</sup>而中國官方與媒體則迅速反擊，指美國政府「為了卸責（blame game）將疫情政治化（political virus）」，並抨擊川普稱「中國病毒」是不負責任、挑撥種族主義的做法。<sup>32</sup>

隨著中美兩國在疫情責任上激烈交鋒，中國反擊美國且帶有敵意的外宣變得更頻繁，手段也更多元。例如，官媒引述專家學者的說法來撇清病毒源自於武漢實驗室，或提出具道德高度的說帖，強調共同的敵人是新冠病毒而非中國，反對病毒起源有罪推定的國際調查。此外，官媒也整理所有針對中國疫情的控訴，製作英文版的事實查核報告，否定各項指控。<sup>33</sup>

<sup>28</sup> 中國外交部發言人辦公室推文請見 <https://reurl.cc/A8zkWE>。華春瑩的推文請見 <https://reurl.cc/gmEWy7>。

<sup>29</sup> 中國外交部發言人趙立堅利用美國疾病預防控制中心主任在聽證會上坦承部分新冠肺炎患者被誤診為流感的機會，抨擊美國疫情不透明，並指控美軍才是把病毒帶到中國的元兇，推文請見 <https://reurl.cc/14pomV>。官媒 CGTN 扮演推手轉發該則訊息，詳見 <https://reurl.cc/j5OgDq>。

<sup>30</sup> 〈陸指美軍將新冠病毒帶到武漢 美國國務院召見崔天凱抗議〉，《聯合新聞網》，2020年3月14日，<https://reurl.cc/v18gRo>。

<sup>31</sup> “Trump Sparks Anger by calling Coronavirus the ‘Chinese Virus’,” *The Guardian*, March 17, 2020, <https://reurl.cc/A8zRQd>.

<sup>32</sup> 相關推文請見 <https://reurl.cc/ldM90d>；<https://reurl.cc/OqepX3>。

<sup>33</sup> 提出道德高度說帖的推文請見 <https://reurl.cc/1d4y4A>；中國版事實查核懶人包推文請見 <https://reurl.cc/OqLre7>。

除了用上述方式洗白責任之外，中共官媒更進一步採用各種負面宣傳手法，如美國民眾在疫情嚴峻時不守規定湧入海灘、川普和防疫專家佛奇（Anthony Fauci）意見不和、川普注射消毒劑的提議可能會害死你等推文，<sup>34</sup>一方面凸顯美國政府指揮衝突、疫情管控不彰的情形；另一方面，影射民主體制面對疫情時的無能與混亂。

## 肆、疫情下的大外宣與不實訊息散播

疫情期間除了中國外交部和官媒等宣傳機器運作之外，其背後還有一個龐大、迅速的網絡，跟著這些官方的口徑在網路上散播偏袒中國的輿論，擴大中國官方的聲音，並製造疫情相關的虛假消息，企圖在他國造成恐懼與混亂，使得中國的疫情大外宣越走越偏。<sup>35</sup>

2020年6月，社群平台推特移除17萬個與中國政府有密切關聯的帳號，<sup>36</sup>美國史丹佛大學網路觀測中心（Stanford Internet Observatory）的研究報告發現這些帳號大多是在今年1月下旬申請，也就是疫情開始爆發的時候。此外，這些帳號也有許多共同特徵，包括缺少個人簡介、追蹤者寥寥無幾及過去曾用中、俄文推文等。進一步觀察其推文內容，發現不乏是推崇或讚揚中國共產黨的防疫工作，部分推文則是透過對比中國政府的防疫表現來抨擊美國和台灣政府應對疫情的失當，另有一些內容則是利用疫情來攻擊香港的運動者。<sup>37</sup>值得注意的是，該報告也指出部分英

<sup>34</sup> 報導美國民眾不守規定湧入海灘的推文請見 <https://reurl.cc/od4ymv>；川普和佛奇不合的推文請見 <https://reurl.cc/Y6RqkL>；諷刺川普注射消毒劑的推文請見 <https://reurl.cc/3Lp4ML>。相關研究案例請參考李冠成，前引文，頁46-47，及陳珮瑜，〈武漢肺炎資訊戰：解密中國大外宣分工〉，《READER讀+》，2020年6月3日，<https://reurl.cc/5qE3dV>。

<sup>35</sup> 〈從講好中國故事轉向積極散布假消息，越走越偏的中國大外宣〉，《風傳媒》，2020年4月24日，<https://reurl.cc/N6LY4Q>；劉致昕，〈駛向全球的中國大外宣機器，如何把「小粉紅」和「紅色App」武器化〉，《報導者》，2020年9月25日，<https://reurl.cc/r84ErO>。

<sup>36</sup> 推特移除帳號的公告請見 <https://reurl.cc/N6LNok>；相關的報導請見〈Twitter大戰五毛，移除17萬個中國假帳號〉，《科技新報》，2020年6月12日，<https://reurl.cc/d5lqby>。

<sup>37</sup> Carly Miller et. al., “Sockpuppets Spin COVID Yarns: An Analysis of PRC-Attributed June 2020 Twitter takedown,” Stanford Internet Observatory, June 11, 2020, <https://reurl.cc/KjL26p>.

語推文是轉推自中國日報 (@ChinaDaily)、環球時報 (@globaltimes) 等國營媒體帳號，或中國外交部的官方帳號（如 @Amb\_ChenXu 或 @SpokespersonCHN），<sup>38</sup> 可見中共外宣機器與網軍之間的緊密合作關係。

在另一個研究案例中，學者蒐集 3,567 條標註 #USAVirus 的推文，其中有 74% 附帶冗長的簡體中文文本和圖片，研究指出中共網軍散布這些簡體中文推文的目的是，主要是針對海外華人進行資訊操弄。此外，在比對這些發文帳號和被推特刪除帳號之間的關聯後，研究發現推文中夾帶中文文本和圖片是推特移除這些帳號的最主要原因。<sup>39</sup> 不論是推特針對特定帳號停權，或在 #USAVirus 推文中夾帶不實的文本和圖片內容，皆證明上述與疫情相關不實資訊的製造與傳播，背後具有國家領導的宣傳色彩。

在整理與新冠肺炎疫情相關的爭議訊息之後，台灣民主實驗室研究發現訊息敘事的趨勢可依疫情發展的時間點分為「病毒並不嚴重」、「疫情源頭與偏方治療」、「台灣政府隱匿疫情，其實已經社區感染」、「COVID-19 造成各國嚴重災情、中國肺炎已取得控制」等四個階段，並指出在多個案例中都明顯地觀察到協同操作痕跡，假訊息大量散佈的時間點不僅契合中國內部相關事件及輿論產生的時間點，也和中共發動大外宣的敘事模式雷同。<sup>40</sup> 學者沈柏洋以「中央廚房」來形容此種訊息傳播方式。<sup>41</sup> 換言之，針對疫情首先由中國官方或官媒來定調、提供說詞，接著各個相關組織負責傳播和重製，並透過網軍來擴大網路聲量，最後藉由在地協力者的推波助瀾，<sup>42</sup> 將不實訊息以難以溯源的傳播模式散布出去。

<sup>38</sup> Carly Miller et. al., Ibid., pp. 19-20.

<sup>39</sup> Austin Horng-en Wang et. al, "Influencing Overseas Chinese by Tweets: Text-Images as the Key Tactic of Chinese Propaganda," *Journal of Computational Social Science*, Published Online November, 2020, <https://reurl.cc/GrLgqd>.

<sup>40</sup> 曾柏瑜、沈柏洋，《疾病下的中國資訊作戰：假訊息在台傳播模式與內容分析》，台灣民主實驗室研究報告，頁 2。

<sup>41</sup> 劉致昕，前引文。

<sup>42</sup> 關於在地協力者與爭議訊息散播模式，請見曾柏瑜、沈柏洋，前引文；王希等，《中國對台資訊操弄及人際滲透研析》，IORG 報告，2020 年 10 月 20 日，<https://reurl.cc/6lYkd6>。

## 伍、小結

過去中共使用多元工具進行大外宣，就某程度而言，其宣傳確實有助於改善中國的國際形象。但在這次新冠肺炎疫情中，尤其是美國嚴重受到疫情衝擊，中國卻沒有利用這次機會輸出軟實力，反而是透過大外宣企圖轉移焦點、改寫疫情敘事，並以戰狼外交和散布不實訊息的方式到處點燃戰火。這種宣傳模式與策略不僅讓世人見證中共黨國體制宣傳機器的本質，同時也導致世界上許多國家加深對中共的疑慮並逐漸遠離之。

中國政府這種不在意對外傳遞的訊息是否被接受，只著力捍衛共產黨立場的大外宣，事實上反映的是中共領導階層對於自身正當性的集體焦慮。由於中共一黨專政且無法容忍任何挑戰其權威的批評，所以初期揭露疫情的訊息被消音。當中國國內的疫情轉趨嚴峻，實際的染病數字和封城狀況被大量的正能量和中國抗疫故事等雜音淹沒。當疫情蔓延到全世界，中共疫情處置失當導致全球疫情大爆發的責任被他國對中國援助表達感恩的聲音覆蓋。面對病毒起源的指責，中共毫不猶豫地反擊，並藉由官方定調、官媒製作與網軍散布的模式大量傳播陰謀論和不實訊息。回顧疫情期間中國大外宣的過程，不難發現中共關切的並非對人類健康造成危害的新冠病毒，而是對中國政府和中共執政產生威脅的輿論病毒，因此唯有不斷地邊緣化、妖魔化和壓制這些所謂的輿論病毒，才能維護中國內部的穩定與中國共產黨在國內的統治正當性。

在美中爭霸的國際格局下，北京未來勢必會在外交和宣傳上加強力道，並持續利用大外宣來訴諸其全球領導力和政治影響力。然而，中共這種意圖改變他人對己觀點、甚至是混淆普世價值的單面宣傳與強勢態度，最終不但無法扭轉外界對中國的觀點，反而只會使其宣傳的本質和目的原形畢露，遭致國際社會的質疑和挑戰。

### 壹、前言

香港的高度自治被其「一國兩制」的原初構想和制度設計所規範，並有其獨特的政治邏輯和歷史背景，而香港自 1997 年回歸中國統治後的繁榮穩定也賴以為生。另一方面，香港的民主之路則相對充滿崎嶇坎坷，即便有新聞自由和司法獨立，但其民主參與權利自港英政府時代至今仍無法得以完全。但無論是高度自治或者是本就不甚完全的民主參與，都因為《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（以下簡稱《港版國安法》）的公布實施而面臨重大轉折。

2020 年中國第十三屆人民代表大會三次會議於 5 月 21 日開幕，當天記者會宣告將審議《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定（草案）》（以下簡稱《決定》），中國人大常委會副委員長王晨在 5 月 22 日向大會說明，該立法的必要性是基於 2019 年以來的香港「反送中運動」的抗爭和境外勢力干預已「嚴重挑戰『一國兩制』原則底線，嚴重損害法治，嚴重危害國家主權、安全、發展利益」。這次人大會期內完成通過《決定》，並授權中國全國人大常委會實行細部立法工作。6 月 30 日中國全國人大常委會正式通過《港版國安法》，並於當天晚上首次公告全文且立即於 7 月 1 日生效。<sup>1</sup>自《港版國安法》生效後，對於香港高度自治產生了巨大的影響，引起香港民眾巨大反彈，以及海外各界的強烈關切，這些聲浪中最為根本的問題核心在於，過往維持香港回歸後自由繁榮的「一國兩制」是否變成「一國一制」？

\* 龔祥生，國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

<sup>1</sup> 〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉，《人民網》，2020 年 7 月 1 日，<http://hm.people.com.cn/n1/2020/0701/c42272-31765583.html>。

本文目的在評估香港「一國兩制」下的高度自治和民主自由受影響程度，結構上將先回顧「一國兩制」的發想和制度設計，再探討由中共制定該法與條文意義所造成改變，最後探討該法對於香港民主參與所造成的困境及後續效應。

## 貳、香港自治的依託：「一國兩制」

香港「一國兩制」主要構想的論述者為鄧小平，然而「一國兩制」本身最初被提出之目的卻非針對香港而來，但因歷史因素卻最先被應用在香港。針對香港主權的中英磋商和法律制度建立，都依照鄧小平的構想進行設計，並最終總結於1984年所簽訂的《中英聯合聲明》之中，並被用來檢視中共是否遵守香港「一國兩制」承諾的依據，故鄧小平的理念和香港「一國兩制」下高度自治的制度建立兩者密不可分，以下就鄧小平對香港的言論和文章整理並分別論述之。

### 一、鄧小平與香港「一國兩制」構想

#### （一）香港「一國兩制」的提出及其時效

1982年鄧小平在與時任英國首相柴契爾夫人（Margaret Hilda Thatcher）於北京會談時，針對繼續保持香港繁榮的問題，闡明要「在中國的管轄之下，實行適合於香港的政策……香港仍將實行資本主義，現行的許多合適的制度要保持」。<sup>2</sup>而「一國兩制」雖然早在1978年十一屆三中全會後形成，從解決台灣問題和香港問題出發，但真正應用在香港問題上，則是在1984年中國全國人大六屆二次會議上通過的。鄧小平在那年與香港工商界訪京團會談時表示「我們的政策是實行『一個國家，兩種制度』……十億人口的大陸實行社會主義制度，香港、台灣實行資本主義制

<sup>2</sup> 鄧小平，〈我們對香港問題的基本立場〉，《鄧小平論香港問題》（香港：三聯書局，第二版，2020年），頁1-2。

度」，這次會談中還保證「我們對香港的政策五十年不變」，並提及了派軍隊和港人治港的問題：首先派軍隊是為了「維護國家的安全，而不是去干預香港的內部事務」；港人治港的標準則是「必須由以愛國者為主體的港人來治理香港……愛國者的標準是尊重自己的民族，誠心誠意維護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定」。<sup>3</sup> 因此可歸納出鄧小平對於香港「一國兩制」的構想包含維持資本主義體制及高度自治的政治制度、駐軍和港人治港等方面，時效上則是強調 1997 年回歸後五十年不變。

而所謂 1997 年回歸後五十年不變的時效保證，鄧小平對此的根據來自於當時中國的實際國情。當時中國預設要在 20 世紀末達成國民生產總值翻兩番達成小康的目標，而要接近已開發國家沒有五十年是達不到的，因為「一國兩制」除了資本主義的部分外，有著十億人口的中國才是主體，這主體堅定不移地實行社會主義是重要前提，始終保持部分的對外開放有助於主體社會主義經濟的壯大和發展，以此來說五十年不變地保持香港繁榮穩定是符合中國切身利益的。<sup>4</sup>

## （二）提出香港「一國兩制」的理由與但書

中共對香港採取「一國兩制」的理由與解決台灣問題有關，鄧小平認為「一國兩制」是根據中國當時狀況所提出的，因為要解決台灣和香港問題的方式只有談判和武力兩種，雖然和平談判的方式較能被各方接受，但「用社會主義的方式去改變香港，就不是各方能接受的，所以要提出『一國兩制』」；另一理由則是香港問題會直接影響台灣問題，用在香港的「一國兩制」政策可以用在台灣上，而且可以給予台灣更寬的條件，如允許台灣保留軍隊。<sup>5</sup> 故以此構想解讀，鄧小平欲透過「一國兩制」的設計幫助

3 鄧小平，〈一個國家，兩種制度〉，《鄧小平論香港問題》（香港：三聯書局，第二版，2020年），頁 5-8。

4 鄧小平，〈中國式信守承諾的〉，《鄧小平論香港問題》（香港：三聯書局，第二版，2020年），頁 33-35。

5 鄧小平，〈在中央顧問委員會第三次全體會議上的講話〉，《鄧小平論香港問題》（香港：三聯書局，第二版，2020年），頁 21-24。

和平解決香港問題，並且能以此作為未來和平解決台灣問題的範本，增加各界的接受度。

然而，在對外界宣傳香港「一國兩制」五十年不變的保證之外，鄧小平的構想中也早早就預留了但書。首先是提出「香港不能完全西化，不能照搬西方的一套」。因當時香港就不是實行英美的三權分立制度，故若以此照搬議會民主制度也不適宜，且中國本身實行的是社會主義民主，沒有多黨競爭和三權分立，而是實行全國人民代表大會一院制，故鄧認為這才符合中國實際。其次是普選不一定有利，他質疑普選不一定能選出符合中共定義「愛祖國、愛香港的香港人」，即便要普選也應要逐步實行。第三個問題是特別行政區是不是會發生危害國家利益的事情？他的回答是「如果中央把什麼權力都放棄了，就可能會出現一些混亂，損害香港的利益。所以，保持中央的某些權力對香港有利無害」；再進一步延伸的問題是「如1997年後香港有人罵中國共產黨，罵中國……但是如果變成行動，要把香港變成一個在『民主』幌子下反對大陸的基地，怎麼辦」？鄧的態度是「那就非干預不行，干預首先是香港行政機構要干預，並不一定要大陸的駐軍出動。只有發生動亂，大動亂，駐軍才會出動」。<sup>6</sup>因此，從這三點來看，採取「一國兩制」不代表香港的高度自治可以走向西方民主制度，甚至保留了中共中央對於香港在必要時進行干預的思想準備，而這些但書也持續影響當前中共治港方針。

## 二、受限於「一國」的香港高度自治制度設計

1990年4月4日第七屆中國全國人民代表大會第三次會議通過的《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（以下簡稱《香港基本法》），自1997年7月1日生效起成為香港行政特區自治最根本的制度依據，規範了其與中國中央政府之間的法律關係。在結構上除本文之外，還包括附件一

<sup>6</sup> 鄧小平，〈會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時的講話〉，《鄧小平論香港問題》（香港：三聯書局，第二版，2020年），頁42-44。

《香港特別行政區行政長官的產生辦法》、附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》、附件三《在香港特別行政區實施的全國性法律》。鄧小平對於香港五十年不變的時效承諾，則是被落實規定在第5條「香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變」。故欲探討「一國兩制」之制度設計必須從《香港基本法》及其附件出發，攫取當中和香港自治來自中央授權之有關部分進行整理分析。

### （一）爭議下的「三權分立」

在《香港基本法》中，有許多條文保障「一國兩制」之制度，主要關鍵在於高度自治權限和五十年不變的時效等二部分。前者的主要條文在第2條「全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權」、第22條「中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預香港特別行政區根據本法自行管理的事務」。這代表香港具有高度自治的行政、立法、司法三權，且禁止中國中央人民政府所屬各部門和地方政府干預香港事務。

《香港基本法》第2條的精神是否等同於保障香港實行西方民主式的「三權分立」，近期有一番激烈論戰。雖然自從《香港基本法》實施以來，即有許多來自港府官員、民主派、建制派以及香港終審法院的各種見解，但整體的風向是傾向於確有「三權分立」，但2020年8月31日香港教育局局長楊潤雄在記者會回應刪除教科書內「三權分立」問題時，宣稱「自1997年香港回歸以前和以後皆沒有『三權分立』」，強調目前調整只是陳述現實。<sup>7</sup>香港特首林鄭月娥隨即在9月1日引用《香港基本法》說明：「香港特別行政區享有的權力來自中央授權，架構以行政主導，香港沒有三權分立。行政、立法和司法三權各司其職，互相配合並制衡，三個機關

<sup>7</sup> 〈通識送審 | 楊潤雄否認政治篩選 稱「香港97前後皆沒三權分立」〉，《香港01》，2020年8月31日，<https://reurl.cc/n0Lb5d>。

通過行政長官向中央人民政府負責」，她還認為「行政主導架構的核心是行政長官，其身分既是特區政府的首長，也是香港特區首長。行政長官的職權不單是管理特區政府，還包括可依照法定程序任免各級法院法官，反映本港司法機關並非完全不受制於政治體制」。<sup>8</sup>

林鄭的言論立即激起香港民間反彈，香港大律師公會迅速於9月2日發出聲明反駁，針對林鄭的第一段理由認為「香港特區通過行政長官向中央人民政府負責，這說明了香港特區在中華人民共和國憲制秩序中的地位。這絲毫不影響《基本法》中有關香港特區如何進行地方管治的明確規定」。而對於司法權的部分，則認為「某些職能已委託給行政或立法部門，除法律另有規定外，必須在沒有司法干預的情況下行使」，這正是「三權分立」中不可或缺的一部分，因此從這兩點來看，林鄭用以支持香港沒有「三權分立」的根據並不成立。<sup>9</sup>再從《香港基本法》第2條的敘述及第59條界定港府為行政機關、第73條規定香港立法會的職權、第80條規定香港各級法院是司法機關，分別將行政、立法和司法機關都加以敘明，故「三權分立」實際上已可從各條文中歸納得到，僅差在未將此四字載明於其中而已。而港府極力否定「三權分立」的存在，意在強推其所謂「行政主導」，確保港府行政機關的權限最大化，以避免對香港加強管制的過程中受到司法機關以及立法機關的掣肘，香港高等法院於2019年11月判決港府所訂《禁止蒙面規例》違憲的教訓必然也是考量重點。

## （二）國防、外交權與駐港軍皆非香港自治範圍

根據《香港基本法》第12條「香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府」，以及第19條「香港特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權」。因此條文

<sup>8</sup> 〈香港特區行政主導以特首為核心〉，《香港政府新聞網》，2020年9月1日，[https://www.news.gov.hk/chi/2020/09/20200901/20200901\\_110605\\_194.html?type=category&name=admin&title=](https://www.news.gov.hk/chi/2020/09/20200901/20200901_110605_194.html?type=category&name=admin&title=)

<sup>9</sup> 〈香港大律師公會就三權分立原則的聲明〉，《眾新聞》，2020年9月2日，<https://www.hkcnews.com/article/33528/三權分立-大律師公會-基本法-33528/基本法。>

中很清楚規範港府雖然有高度自治，但在對外主權上並沒有國防、外交權限。

此外，針對解放軍駐港所造成的疑慮，則在第 14 條規定「中央人民政府派駐香港特別行政區負責防務的軍隊不干預香港特別行政區的地方事務。香港特別行政區政府在必要時，可向中央人民政府請求駐軍協助維持社會治安和救助災害」。這內容表明中共駐港軍隊如同鄧小平的構想，只擔負攸關國家主權的防務，屬於被動地依港府要求而行動的協助地位，自我限縮了主動干預香港事務的權力。

1996 年 12 月 30 日第八屆全國人民代表大會常務委員會第 23 次會議通過《中華人民共和國香港特別行政區駐軍法》（以下簡稱《駐軍法》）。其中關於駐軍領導權的條文分別在第 3 條「香港駐軍由中華人民共和國中央軍事委員會領導，其員額根據香港特別行政區防務的需要確定。香港駐軍實行人員輪換制度」、第 6 條「全國人民代表大會常務委員會決定宣佈戰爭狀態或者因香港特別行政區內發生香港特別行政區政府不能控制的危及國家統一或者安全的動亂而決定香港特別行政區進入緊急狀態時，香港駐軍根據中央人民政府決定在香港特別行政區實施的全國性法律的規定履行職責」。故依據《駐軍法》，駐港解放軍仍由中共中央軍委直接領導調動，並由中國全國人大常委會和中國人民政府認定時機進行各種法定職責，<sup>10</sup> 而港府僅能依據《香港基本法》第 14 條向中央政府「申請」調動解放軍協助。顯見即便在《香港基本法》中限縮了香港駐軍的角色，但在《駐軍法》又為中國中央政府保留了相當彈性的主動權。

### （三）中國人大與香港立法會關係極不對等

《香港基本法》在其第二章規範中國中央人民政府和香港特區政府間的關係，藉以體現「一國兩制」之制度設計，尤其是中國全國人大與香港立法會的關係，以及對於《香港基本法》的解釋權、修改權，都對於「一

<sup>10</sup> 《駐軍法》第 5 條香港駐軍履行下列防務職責：（一）防備和抵抗侵略，保衛香港特別行政區的安全；（二）擔負防衛勤務；（三）管理軍事設施；（四）承辦有關的涉外軍事事宜。

國」的部分有更深的著墨，如第 96 條「在中央人民政府協助或授權下，香港特別行政區政府可與外國就司法互助關係作出適當安排」。這意味在國家主權屬於中國中央政府的前提下，香港才可以經過授權與他國建立關係。

而強調中國全國人大優越性的部分則十分關鍵，例如第 158 條「本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會」、第 159 條「本法的修改權屬於全國人民代表大會。本法的修改提案權屬於全國人民代表大會常務委員會、國務院和香港特別行政區」。這代表即便香港享有高度自治且立法會具有修改提案權，但真正最後的解釋權和修改權還是牢牢掌握在中國中央政府手中。

此外，更為影響深遠的是將原本於中國執行的全國性法律適用在香港。原本於 1997 年 7 月 1 日施行的《香港基本法》附件三當中包含：《關於中華人民共和國國都、紀年、國歌、國旗的決議》、《關於中華人民共和國國慶日的決議》、《中央人民政府公布中華人民共和國國徽的命令》、《中華人民共和國政府關於領海的聲明》、《中華人民共和國國籍法》、《中華人民共和國外交特權與豁免條例》等。而對於附件三的修改，則規範在《香港基本法》第 18 條：

全國性法律除列於本法附件三者外，不在香港特別行政區實施。凡列於本法附件三之法律，由香港特別行政區在當地公布或立法實施。全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會和香港特別行政區政府的意見後，可對列於本法附件三的法律作出增減，任何列入附件三的法律，限於有關國防、外交和其他按本法規定不屬於香港特別行政區自治範圍的法律。

這段的第一句先消除香港人對於中國法律全面適用的疑慮。但第三句則開了後門給中國全國人大，可任意直接跳過香港立法會增減附件三的內容，即便最後有但書僅限關於國防、外交和其他部屬香港自治範圍的法律，但莫忘解釋權在中國全國人大手中，新增內容是否能夠放入附件三仍由中國人大掌控。

## 參、《港版國安法》之制定及其影響

2019年10月中共十九屆四中全會公報針對港澳載明將「建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制」，習近平也在2019年12月澳門「回歸」20周年大會講話時強調「堅決維護中央全面管治權」，並欲以澳門作為「一國兩制」典範。<sup>11</sup>因此，中共當局一再強調國家安全本就屬於中央而非香港特區政府權責的同時，更在乎的是如何在香港維持「一國兩制」的「行穩致遠」，使香港不至於在西方民主思維影響下真正脫離中國的掌控。

雖然《香港基本法》第23條規定「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絡」，但自2003年香港「七一大遊行」起，經歷多次社會民主運動，一直有效阻止香港立法會通過任何國安相關法規。在2019年「反送中運動」持續延燒至2020年後，中共中央藉著因新冠肺炎疫情而緩解的低盪期，在2020年中國全國人大會議發動《港版國安法》相關立法工作。相關過程已於本文開頭提及，在此不再贅述，接著分析該法完成立法之後，對於香港的「一國兩制」究竟產生了怎樣的衝擊性影響。

### 一、《港版國安法》制定方式架空香港立法權

中國全國政協副主席兼國務院港澳辦主任夏寶龍，在2020年中國兩會期間與港澳代表會談時，闡述《港版國安法》立法理由並強調「維護國家安全是『一國兩制』的核心要義」、「中央訂立港區國安法，是要解決

<sup>11</sup> 〈中國共產黨第十九屆中央委員會第四次全體會議公報〉，《人民網》，2019年10月31日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2019/1031/c64094-31431615.html>；〈習近平在慶祝澳門回歸祖國20周年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話〉，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/1220/c64094-31516485.html>。

分裂國家、顛覆國家政權、恐怖活動、外國和境外勢力干預香港特別行政區事務等四方面問題」。<sup>12</sup> 故從夏寶龍的發言來看，中共中央已決心要透過中國人大對香港問題直接下手，以確保已與中國離心離德的香港能夠持續待在「一國兩制」的框架之中。或可將此解讀為中共中央對 1997 年回歸後的歷任港府，在《香港基本法》第 23 條中規定應自行立法的國安法規長期「不作為」失去耐心，因為 2019 年爆發的「反送中運動」直到 2020 年中國兩會前都尚未能得到解決，使中共中央決定跳過港府和香港立法會自行立法。

本次《港版國安法》的制定步驟，就是造成外界批評罔顧香港民意和侵蝕香港立法權的主要原因。本次立法分為兩步走，第一步由中國全國人民代表大會根據中國《憲法》和《香港基本法》第 18 條，於 2020 年 5 月 28 日完成授權中國全國人大常委會，就《港版國安法》的法律制度和執行機制制定相關法律；第二步，中國全國人大常委會根據中國全國人大的授權，於 2020 年 6 月 30 日通過《港版國安法》並將之列入《香港基本法》附件三，交由港府在香港當地實施。整個過程當中，只有在第二步時，象徵性的由人大常委會諮詢香港政府和建制派意見，其他包含香港立法會和民主派等各界意見，皆無法參與立法過程，導致香港立法會的立法權幾乎被架空。

有香港學者批評《香港基本法》第 18 條立法原意是將前述中國國籍法、領海聲明、中國國慶日決議、國徽命令等「全國性法律」納入附件三，但僅限香港使用的《港版國安法》明顯違背原本將「全國性法律」引入香港實施的原意。<sup>13</sup> 另一方面，《香港基本法》第 23 條原意是由香港「自行立法」，尊重香港自治的立法權行使，並無設定立法期限，也無交由中國人大代為立法的但書，故以目前的方式完成《港版國安法》立法，並不符合《香港基本法》第 23 條的原始設計精神。

<sup>12</sup> 〈夏寶龍：中央堅守初心「一國兩制」不動搖〉，《文匯報》，2020 年 5 月 29 日，[paper.wenweipo.com/2020/05/29/YO2005290006.htm](http://paper.wenweipo.com/2020/05/29/YO2005290006.htm)。

<sup>13</sup> 林祖偉，〈香港《國安法》：你想知道的六個問題〉，《BBC 中文網》，2020 年 5 月 22 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-52767088>。

## 二、香港國安機構的設置與行政干預

根據《港版國安法》第二章和第五章規定，分別設置「香港特別行政區維護國家安全委員會」（以下簡稱「國安委」）和中共中央駐香港特別行政區的「維護國家安全公署」（以下簡稱「國安公署」）等二國安機構，前者由港府成立，以特首為主席並設立國家安全事務顧問，由中國中央人民政府指派人選擔任（目前由香港中聯辦主任駱惠寧擔任）；後者為繼北京中央駐港聯絡辦公室、解放軍駐港部隊、外交部駐港特派員公署後的第4個北京中央駐港機關，故從組織性質來看，後者無疑更能夠代表中國中央政府的意志。

根據《港版國安法》第13條，「國安委」組成由香港特首擔任主席，成員包括政務司長、財政司長、律政司長、保安局局長、警務處處長和警務處維護國家安全部門的負責人、入境事務處處長、海關關長和行政長官辦公室主任等港府重要官員。此次還特別新成立港府警務處中維護國家安全的部門，以及律政司新設立的國家安全犯罪案件檢控部門，負責危害國家安全犯罪案件的檢控工作和相關法律事務，但由於「國安委」內設秘書長必須由特首提名報請中國中央人民政府任命，國家安全事務顧問一職也由中央指派，可見港府所成立的「國安委」將無可避免地受到中共中央指派的「監軍」所干預挾制。

《香港基本法》第22條原本規範「中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預香港特別行政區根據本法自行管理的事務」，但在「國安公署」設立後形同具文。《港版國安法》第49條規定「國安公署」職責包含：就維護國家安全重大戰略和重要政策提出意見和建議；監督、指導、協調、支持香港特區政府維護國家安全；收集分析國安情報；辦理國安犯罪案件等四方面。故從這四項職責即可推斷出將對香港所造成的影響，除了可對原本屬於中聯辦的情報部門進行更名正言順的組織擴編外，還能加強打壓目前尚未止歇的民主運動，隨時接手執行港府原來疲於奔命或成效不彰的壓制行動，直接介入重要民主派人士的案件當中。香港民主派人士甚至認為「國安公署」成立進駐後，已經操控香港警方對

於「7.21 元朗事件」的辦案方向和說明，並突然反過來拘捕在該事件中被白衣人襲擊的民主派人士，形成對於香港自治的實質干預。<sup>14</sup>

### 三、被侵蝕的香港司法權

針對香港司法案件的承審法官，《香港基本法》第 89 條規定「香港特別行政區終審法院的首席法官只有在無力履行職責或行為不檢的情況下，行政長官才可任命不少於五名當地法官組成的審議庭進行審議」，亦即將特首對司法案件的干預程度限縮在僅限首席法官有特殊狀況時。但《港版國安法》第 44 條則賦予特首主動權，得以直接「指定若干名法官，負責處理危害國家安全犯罪案件」且限定其政治立場，「凡有危害國家安全言行的，不得被指定為審理危害國家安全犯罪案件的法官。在獲任指定法官期間，如有危害國家安全言行的，終止其指定法官資格」。這已經導致原任香港終審法院海外非常任法官澳大利亞籍的施覺民（James Jacob Spigelman）因對《港版國安法》的疑慮而辭職，<sup>15</sup> 後續很可能持續發酵，使得海外法官們因環境惡化而不願續任。

另從管轄權的角度分析，本已明確規範在《香港基本法》第 82 條「香港特別行政區的終審權屬於香港特別行政區終審法院」，但《港版國安法》第 55 條規定有：（一）案件涉及外國或者境外勢力介入的複雜情況，香港特別行政區管轄確有困難的；（二）出現香港特別行政區政府無法有效執行本法的嚴重情況的；（三）出現國家安全面臨重大現實威脅的情況等三種情形時，「經香港特別行政區政府或者駐香港特別行政區維護國家安全公署提出，並報中央人民政府批准，由駐香港特別行政區維護國家安全公署對本法規定的危害國家安全犯罪案件行使管轄權」。此外，《港版國安法》第 56 條進一步規定「根據本法第 55 條規定管轄有關危害國家安

<sup>14</sup> 〈【元朗恐襲】國安公署駐港後港警突改口民主派質疑已受操控〉，《蘋果日報》（香港），2020 年 8 月 26 日，<https://hk.appledaily.com/local/20200826/OLDGWI7RJZEURNYNWSRRGVH3JM/>。

<sup>15</sup> 〈終院外籍法官施覺民不滿港版國安法辭職提早 2 年離任林鄭今刊憲撤銷任命〉，《蘋果日報》（香港），2020 年 9 月 18 日，<https://hk.appledaily.com/local/20200918/7S77R7WGJ5AIJ1ZNXJ7MJHXWKA/>。

全犯罪案件時，由駐香港特別行政區維護國家安全公署負責立案偵查，最高人民檢察院指定有關檢察機關行使檢察權，最高人民法院指定有關法院行使審判權」。因此，當「國安公署」行使管轄權時就會使該國安案件不再僅由香港終審法院審理，而是會移往中國國內的司法機構，對於原有的香港司法終審權造成侵蝕。

## 肆、《港版國安法》陰影下的香港民主困境

香港民主運動從 2003 年「七一大遊行」的「反 23 條立法」到 2019 年「反送中運動」，其訴求已轉變為「五大訴求，缺一不可」，<sup>16</sup> 但其根本的原因都是害怕「一國兩制」下的「港人治港，高度自治」因中國收緊管制而不復存在。而在《港版國安法》實施之後，更令人擔憂在高度自治被侵蝕之後，是否連原有的基本言論自由都將大打折扣？本節從《港版國安法》條文探究其對於香港民主自由的侵害，再從該法實施後已知的逮捕案例作為佐證說明。

### 一、《港版國安法》作為壓制民主運動的工具

香港民主運動醞釀已久，自 2003 年起陸續發生的「七一大遊行」、「雨傘革命」、「反送中運動」等，當中的主張已逐漸複雜化，但都應該是合理表達言論自由的範圍。但《港版國安法》第三章制定的「分裂國家罪」、「顛覆國家政權罪」、「恐怖活動罪」、「勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪」等四類罪名範圍十分廣泛，幾乎危及所有香港民主運動中的主張。例如《港版國安法》第 20 條第 1 款規定將香港特別行政區或者中華人民共和國其他任何部分從中華人民共和國「分離出去」、「非法改變法律地位」、「轉歸外國統治」等三種態樣，無論使用武力或非武力

<sup>16</sup> 五大訴求：全面撤回《逃犯條例》修訂草案、撤回「暴動」定性（包含 612）、撤銷所有反送中示威者控罪、成立獨立調查委員會，徹底追究警隊濫權情況、立即實行「真雙普選」。

行為都該當「分裂國家罪」。因此許多被中共和港府宣布為「港獨」的組織和主張，都可能因此被制裁。

而「顛覆國家政權罪」則可見於第 22 條：以武力、威脅使用武力或者其他非法手段旨在顛覆國家政權行為之一的「推翻、破壞中華人民共和國憲法所確立的中華人民共和國根本制度」；「推翻」、「嚴重干擾、阻撓、破壞」、「攻擊、破壞」中華人民共和國中央政權機關或者香港特別行政區政權機關及其設施，致使其無法正常履行職能等四種態樣皆屬之。此外，《港版國安法》第 24 條所定的「恐怖行為罪」則包含各種對人或物的嚴重干擾破壞和「以其他危險方法嚴重危害公眾健康」。所以過往包圍港府和中聯辦、占領香港立法會、破壞香港地鐵設備等抗議行為都可能屬於此二類，重疊性質頗高。

《港版國安法》第 29 條規定的「勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪」則包含向外國洩密、請求、串謀或直接間接受到「外國或者境外機構、組織、人員的指使、控制、資助或者其他形式的支援實施」也算該當此罪。故在「反送中運動」期間，民主派領袖如黃之鋒等人分赴歐美國家求援，或在網路上請求世界對中國進行制裁等行為，也都被針對性的涵蓋在此罪名範圍之內。

綜上所述，《港版國安法》規範的罪名和適用範圍廣泛，其實許多方面皆不符合一般法學常識中的法律明確性原則，因此恐將造成香港民主運動的代價，但以目前香港朝向「一國一制」的方向來看，香港民眾若不抗爭又勢必等同接受中國的全面宰制，失去原有的自由空間，故又不得不持續冒著更大的風險進行抗爭，形成當前香港民主運動的困境。故以目前現狀來看，香港民主運動不斷是因反送中運動以來去中心化方式的必然結果，在訴求上不斷因道德高度而難以妥協且因沒有足以一錘定音的核心人物而不知運動該發展到何種程度，以及後續如何轉化為政治實務。<sup>17</sup>但這樣不斷持續的運動模式也因此受到當局的打壓，而目前仍堅持抗爭的民眾多半不懼怕《港版國安法》，所以官民之間的衝突預料也會逐步升級。

<sup>17</sup> 呂大樂，〈社會運動不能轉化其實是一個問題〉，《思想》，第 40 期（台北：聯經，2020），頁 133-143。

## 二、壓制香港反對勢力的「三座大山」

據香港《明報》報導，西港中聯辦高層在 2020 年 9 月 21 日主動召集建制派立法會議員開會，會議分兩場，分別由中聯辦副主任陳冬、何靖主持，建制派各板塊均有代表出席，何靖在會上呼籲建制派要團結，會後建制派立法會議員何君堯在建制派的通訊群組提到未來建制派在立法會要提高戰鬥力及部署，指明要處理「三座大山」，包括「改革」司法、教育和社福界；司法改革方面，「可由爭取脫去假髮做起」，又稱要「恢復法官參加國情班、廢除大律師稱銜」，「司法人員推薦委員會人數由 9 人增加至 11 人」等；教育方面則需「由革走黃獨老師做起」，亦要從香港中學文憑考試（DSE）中剔除通識科；社福方面則要糾正非政府機構（NGO）和社工，同時何君堯還建議改革香港電台、設立記者登記制度等。<sup>18</sup> 這幾方面的確都是目前中共加強管制香港的「阻礙」，但同時也是香港自由民主力量還能夠苦苦支持的中道力量，故值得探討為何中共打算從這些方面進行施壓。

首先是司法方面，香港大律師公會有其歷史悠久的司法專業地位，而且可從香港基本法 22 條衍伸出的香港中聯辦法律地位爭論，以及三權分立爭議等重大事件，皆可看到香港大律師公會發聲並與港府站在對立面。因此中聯辦和建制派欲藉由廢除大律師制度除之而後快。

其次是教育方面，根據香港課程發展議會與香港考試及評核局於 2007 年聯合編訂《通識教育科課程及評估指引（中四至中六）》，通識教育科自 2009 年起成為高中的核心課程，目前也是大學考試的必考科目之一，其宗旨主要在於：具備廣闊的知識基礎，理解當今影響個人、社會、國家或全球日常生活的問題；成為有識見、負責任的公民，認同國民身分，並具備世界視野；尊重多元文化和觀點，並成為能夠批判、反思和獨立思考的人。<sup>19</sup> 因此在「雨傘運動」和「反送中運動」期間再檢討年輕人

<sup>18</sup> 〈中聯辦召集開會 建制派提「改革」司法教育社福界〉，《明報新聞網》，2020 年 9 月 24 日，<https://reurl.cc/4mN1zL>。

<sup>19</sup> 香港課程發展議會與香港考試及評核局於聯合編訂，《通識教育科課程及評估指引（中四至中六）》（2014 年更新），頁 3，[https://334.edb.hkedcity.net/new/doc/chi/curriculum/LS%20C&A%20Guide\\_updated\\_c.pdf](https://334.edb.hkedcity.net/new/doc/chi/curriculum/LS%20C&A%20Guide_updated_c.pdf)。

時，通識科就會被認為是造成他們上街作亂的思想源頭，故一直以來就受到中國官媒、香港親中媒體和建制派的抨擊，因此近期施壓香港教科書商刪除「六四事件」、「公民抗爭」等字眼，並希望進一步完全刪除通識科教育。此外，香港教育局在11月16日首次舉辦高達1,600名中小學教師參與的「國家安全與我們日常生活」教師研討會，由香港《基本法》推廣督導委員會委員李浩然主講並解釋《港版國安法》成立背景及條文等，指出呼口號屬言論自由，而法庭對煽動他人有很高定罪門檻。<sup>20</sup>顯示港府已開始一步步從教育著手思想改造，並先從教科書編修和師資培育抓起，日後預料會有更全面徹底的措施配合。

第三是NGO的部分，香港許多公民團體是以NGO的方式活動，這次「反送中運動」過程當中，民主派政黨反而是被動地配合各公民團體等民眾的力量行動，他們多以社群媒體號召各大小型的遊行或是快閃抗爭活動，十分活躍。除此之外，筆者觀察到許多宗教團體尤其是基督教派也多半對於泛民主派抱持同情和支持，而這些宗教團體中也有許多兼營社福機構，可以深入到香港社區之中，成為一股不可忽視的民主力量。綜上所述，但凡能夠厚植香港民主派勢力的一切社會力量，都是中共當局想要打壓的對象，而也因此一步步的陷民主派於危機之中。

### 三、香港民主派受打壓現況

《港版國安法》公告生效當日即為香港傳統上每年進行的「七一遊行」當天，香港人無懼該法通過仍在銅鑼灣舉辦萬人遊行，至當天晚間10時香港警方宣稱已拘捕約370人，並以《港版國安法》起訴部分人，顯見香港的政治衝突不因此法通過而造成中共中央所想透過該法達成的「寒蟬效應」。

<sup>20</sup> 〈1600教師參與教育局首個國安研討會 教師關注港區國安法下如何編寫教案〉，《香港經濟日報》，2020年11月16日，<https://reurl.cc/k0bVKr>。

2020年7月29日港府首次依據《港版國安法》取締鼓吹港獨組織「創制獨立黨」，並且也在該法實施後對於許多民主派的意見領袖進行打壓，港府當局也持續對於2019年的「反送中運動」進行秋後算帳，如壹傳媒創辦人黎智英、前民主黨主席李柱銘等人分別被逮捕後又釋放，香港眾志創黨主席羅冠聰則因被通緝而流亡海外。而另一事例則是9月6日九龍大遊行，當天由於是原本香港立法會選舉日，但港府以疫情為由宣布延後一年，因此引發香港民眾抗議並在當天於旺角舉行大遊行，但也遭到香港警方以未獲批准為由強勢鎮壓，旺角及油麻地區內至少289人被捕，其中有270人涉嫌非法集結。<sup>21</sup>前香港眾志秘書長黃之鋒、香港眾志前主席林朗彥和成員周庭等三人則被控在2019年6月未經批准集結示威，發動數千人包圍香港警察總部，並在2020年11月23日於西九龍裁判法庭承認煽惑他人參加未經批准集結等罪而被當庭收押。<sup>22</sup>

《港版國安法》也造成更多香港人用腳投票，增加向外移民和尋求庇護的人數，試圖逃離日漸失去民主自由的香港，甚至不惜冒著生命危險。例如2020年8月23日在香港東南方海域12港人乘船偷渡來台途中遭到中國海警拘捕，但直到9月13日深圳市公安局鹽田分局才通報，指廣東海警查獲12名「非法越境人員」涉嫌「偷越國（邊）境犯罪」，已被依法刑事拘留，其中不乏多位被《港版國安法》起訴者，如被認為是「港獨」組織的「香港故事」成員李宇軒。<sup>23</sup>已被起訴的前學生動源召集人鍾翰林，本擬於2020年10月28日前往美國駐港澳總領事館尋求政治庇護，但在總領館對面的咖啡店被警方國安處人員拘捕，香港警方指他涉嫌違反

21 〈【抗暴之戰】九龍大遊行警濫捕近300人包括鄭仲文區議員及助手〉，《蘋果日報》（香港），2020年9月7日，<https://hk.appledaily.com/breaking/20200906/REDQQNPNRBCU3KFRRZZCM4M7YQ/>。

22 〈黃之鋒周庭等人認罪選押法官12/2宣判〉，《中央社》，2020年11月23日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202011230109.aspx>。

23 〈非法入境扣12港青押深圳鹽田港警接通報 內地消息：不排除海警以外機關參與〉，《明報新聞網》，2020年8月29日，<https://reurl.cc/bR39RX>；〈12港人被扣深圳恐成送中首例處境控罪一次看懂〉，《中央社》，2020年9月22日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202009220092.aspx>。

《香港國安法》第 21 條，在今年 9 月在網上社交平台發表有關煽動他人分裂國家的內容而被捕。<sup>24</sup>

另根據港媒統計，2019 年底當選的區議會於 2020 年初上任至今（12 月 1 日），至少 35 名區議員因為各項民主抗爭運動被捕，約 10 人正面對司法程序，且根據香港《區議會條例》，區議員被判監 3 個月或以上將會被撤銷議員資格（DQ），在未來 5 年不能參與各級選舉。<sup>25</sup> 由此可見香港警方在壓制香港民主抗爭時的執法並不因其議員身分而有所退讓，甚至可解讀為欲利用被判刑將導致 DQ 的風險，試圖嚇阻民主派人士持續抗爭，並以冗長的司法訴訟過程消耗民主意見領袖們的熱忱與精力。

北京當局也持續擴大對香港立法會的掌控，2020 年 11 月 11 日中國全國人大常委會決議撤銷楊岳橋、郭榮鏗、郭家麒以及梁繼昌等香港民主派立法會議員資格，並交香港特區政府執行，其他 15 名民主派議員隨即宣布總辭表示對於北京任意 DQ 的抗議，香港中聯辦則譴責民主派的決定是刻意對抗中國人大和「一國兩制」。<sup>26</sup> 香港民主派的決定代表香港議會民主將在沒有反對派的情況下名存實亡，並凸顯出港府和建制派強勢主導議事的一言堂本質。而早在港府宣布今年立法會選舉取消並延任一年時開始討論，但遲至此次 DQ 才下定決心，這造成民主派內部因這段期間的爭論而內耗，且短時間無法提出足以帶領香港民主運動走出下一步的明確方向。

## 伍、小結

本文針對提供香港高度自治和民主環境的「一國兩制」，首先就鄧小平原本對於香港「一國兩制」的設計，在資本主義體制及相關的法律政

24 〈鍾翰林被指分裂國家西九龍法院提堂〉，《蘋果日報》（香港），2020 年 10 月 29 日，<https://hk.appledaily.com/breaking/20201028/YPI2K3X5SZD3VHC3MJLNYQGKMI/>。

25 〈區選一年 | 民主派大勝警察玩針對至少 35 區議員被捕以司法手段消耗意志〉，《蘋果日報》（香港），2020 年 11 月 20 日，<https://hk.appledaily.com/local/20201120/KKUD6XZWSVCS3IMXQQZB6WQWIE/>。

26 〈延任議會 | 民主派議員宣佈總辭冀市民同行續走民主路〉，《蘋果日報》（香港），2020 年 11 月 11 日，<https://hk.appledaily.com/local/20201111/F2ITTHLHA5CLDDZLM216DAY46E/>。

治制度、駐軍和港人治港等面向，及時效上五十年不變等基本架構，並對配套的法律制度設計已進行介紹。其原本受到法律制度所保障的自治和自由卻受到《港版國安法》在香港行政、立法、司法等方面的種種侵蝕。在已知的實踐中也已經證明香港「一國兩制」岌岌可危，並逐步朝向「一國一制」轉變。如《港版國安法》第 60 條規定「駐香港特別行政區維護國家安全公署及其人員依據本法執行職務的行為，不受香港特別行政區管轄……駐香港特別行政區維護國家安全公署及其人員享有香港特別行政區法律規定的其他權利和豁免」，等同賦予「國安公署」為中國中央政府派來的「欽差大臣」地位特權，藉以補強過往需透過港府才能介入香港事務的軟肋，這也象徵香港過往的高度自治也一去不復返。

而為因應《港版國安法》通過後而生變的香港「一國兩制」及自治和民主自由權力，2020 年 5 月 24 日蔡英文總統臉書發文表示：「這一刻，我們同所有民主陣營的夥伴們，都和香港人民站在一起」，並責令行政院成立「香港人道援助行動專案小組」。我陸委會隨即宣布成立「台港服務交流辦公室」並已於 7 月 1 日起營運，以專人、專線提供港人專業諮詢；受政治因素致安全有緊急危害的港人只要合法來台，得依《香港澳門關係條例》第 18 條提出申請專案協助。而中國國台辦立即抨擊台灣方面「大肆攻擊汙蔑，並揚言搞所謂『援助專案』」、「說三道四，公然歪曲事實、顛倒黑白，企圖繼續與亂港分子勾連，危害國家安全」、「必將斬斷民進黨當局亂港的黑手」。<sup>27</sup> 這顯示中共當局極在意香港問題，不容外界批評其對港的全面收縮管制，但香港人民在「一國一制」轉變的過程中，將面對更大來自《港版國安法》的內外壓力和可能因言獲罪的輿論管制，使得香港民主困境加劇。

最後，無論是香港高度自治受到侵蝕，或是社會上和立法會內的民主派遭受到打壓，都反映出中共當局有目的、有步驟地一步步收緊對香港的

27 〈【港國安法通過】台港服務交流辦公室 7/1 營運 提供香港人道援助〉，《中央社》，2020 年 6 月 30 日，<https://www.mirrormedia.mg/story/20200701edi013/>；〈衝著台灣來！國台辦：「國安法」將斬斷民進黨亂港黑手〉，《中廣新聞網》，2020 年 7 月 1 日，<http://www.bcc.com.tw/newsView.4266802>。

管制。其關鍵點仍然在於中共當局和香港社會朝向截然不同方向拉扯所產生的張力。只要中共仍持續從法律、文化等正式和非正式制度上將香港朝向「一國一制」改變，而民主派仍欲爭取過往的言論自由甚至是特首和立法會的全面普選，則雙方的張力則仍不會有休止之日，也成為現在香港民眾難以掙脫的困境，直到有一方付出慘重代價後才會有投降認輸的可能，但這勢必不是重視民主人權價值之國際社會所樂見的結局。

### 壹、前言

習近平在 2019 年 1 月 2 日告台灣同胞書 40 周年紀念講話上，提出所謂的「習五條」並修正其對台政策，包括「一國兩制台灣方案」等原則。<sup>1</sup>然而，由於中國在 2019 年除了面臨中美貿易戰、香港反送中事件外，因下半年適逢台灣總統選舉的造勢期，使得中國對台作為較低調，僅透過持續性的統戰作為及提出對台《26 條措施》延續習近平對台政策。而 2020 年中共面臨到許多國內問題及國際壓力，在其國內除了面臨新冠肺炎疫情的爆發、復工復產、洪災、糧食安全等問題外，在國際上則因隱匿疫情、實施香港國安法、竊取外國技術疑慮等事，使得西方國家對中國的威脅更加警覺。原本關注程度應下滑的兩岸關係，受到美中關係持續惡化以及台美關係持續的升溫影響，而使中共需要同時間處理的多項重要問題。在這樣的情況下，中共藉由解放軍加大對台的軍事威嚇力道，<sup>2</sup>除塑造兩岸可能開戰氛圍，看似亦影響中國對台政策及作為。在今年眾多事件之中，該如何解讀中共對台政策？中共對台政策是否有根本的改變或修正，為本文所關注之重點。在中共的「一個中國」原則下，「習五條」作為政策指導

\* 洪子傑，國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員，負責本章第貳節、第參節及第伍節；龔祥生，中共政軍與作戰概念研究所助理研究員，負責本章第肆節撰寫；兩人共同執筆前言及小結。

1 習五條包括一、攜手推動民族復興，實現和平統一目標；二、探索「兩制」台灣方案，豐富和平統一實踐；三、堅持一個中國原則，維護和平統一前景；四、深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎；五、實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。詳見，〈《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會在京隆重舉行習近平出席紀念會並發表重要講話〉，《新華網》，2019 年 1 月 2 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-01/02/c\\_1123937723.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-01/02/c_1123937723.htm)。

2 截至 2020 年 10 月 7 日為止，共有 1710 架次共機、1029 艘次共軍船艦，侵擾台灣防空識別區（ADIZ）的共機有 1710 架次、1029 艘次共軍船艦，其中有 217 架次共機侵入台灣西南空域的防空識別區，另有 49 架次共機逾越台海中海線，數目為 30 年以來的最高次數。詳見，〈嚴德發：49 架次共機逾越台海中海線 30 年來最多〉，《中央社》，2020 年 10 月 7 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202010070130.aspx>。

綱領，持續推動對台的相關措施及作為。因此本文在結構上先就「習五條」與 2020 年中共對台的政策進行討論，檢視上層原理原則有無鬆動及調整的跡象。其次則針對 2020 年中共對台作為進行審視，討論中共對台措施的調整與變化後，再以 2020 年來兩岸政治紛爭事件作為個案分析，最後再引入美國因素，觀察其對於兩岸關係的影響。

## 貳、近期中共對台政策

### 一、中共對台政策維持「習五條」下的基本原則

在習近平提出「習五條」後，儘管 2020 年歷經幾次爭議，但中國對台政策的相關論述至今不變。中共 2019 年 10 月底公布的「十九屆四中全會」公報中，敘明中共對台政策立場，即「要堅定推進祖國和平統一進程，完善促進兩岸交流合作、深化兩岸融合發展、保障台灣同胞福祉的制度安排和政策措施，團結廣大台灣同胞共同反對『台獨』、促進統一」。而四中全會後所公布的《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》中，亦將「習五條」內涵放入中共中央的重要決定中，進一步體現「習五條」的政策指導定位。隨著美中關係持續惡化、台美關係升溫及兩岸關係停滯，解放軍開始加大力度擾台，在政治上也因為 2020 年兩會期間所發布的政協工作報告和政府工作報告與過往用詞有異，而受到關注。在政協工作報告中，汪洋就涉台部分僅提及「深化同台灣島內有關黨派團體、社會組織、各界人士交流交往」，減少兩岸相關內容。在政府工作報告的部分，有關台灣部分則與往年有兩點差異，包括李克強口頭報告時未提及「九二共識」及「和平統一」。<sup>3</sup> 加上當時解放軍已 8 次在台海周邊進行遠海長航或擾台，

<sup>3</sup> 有關涉台部分內容：「我們要堅持對台工作大政方針，堅持一個中國原則，在「九二共識」基礎上推動兩岸關係和平發展。堅決反對和遏制「台獨」分裂行徑。完善促進兩岸交流合作、深化兩岸融合發展、保障台灣同胞福祉的制度安排和政策措施，團結廣大台灣同胞共同反對「台獨」、促進統一，我們一定能開創民族復興的美好未來」。詳見，〈政府工作報告 2020 年 5 月 22 日在第十三屆全國人民代表大會第三次會議上〉，《中國政府網》，2020 年 5 月 29 日，[http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content\\_5517495.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5517495.htm)。

因此被部分媒體解讀為警告意味濃厚，並認為是在替兩岸可能的武力衝突進行預告。<sup>4</sup>但事實上，後續中國中央電視台針對兩會未提九二共識或是和平統一等字詞，強調純屬文字壓縮需要。且中共高層後續相關發言基本上仍維持一貫的立場與原則，例如全國人民代表大會常務委員會委員長栗戰書在 5 月 29 日《反分裂國家法》15 周年座談會時的講話仍重申「習五條」對台工作的指導地位，並強調「堅定推進祖國和平統一」、「堅持一國兩制」、「堅持體現一個中國原則的『九二共識』」；<sup>5</sup>全國政協主席汪洋在 9 月 27 日出席中共建政 71 週年港澳台僑招待會時也強調在「九二共識」的基礎上展開對話溝通。<sup>6</sup>

## 二、中共仍遵循「習五條」的指導向下開展對台工作

新冠肺炎疫情爆發後，兩岸除因包機協商運載滯留中國大陸台人、陸生事件而使中共不滿並暫停 2020 年陸生赴台升學就讀試點工作外，中共仍持續推動各項所謂惠台措施及其相關工作。其中，受到今年新冠肺炎爆發所影響，對台工作重點圍繞在協助台商後續的復工復產及投資。

在復工復產方面，一開始針對疫情影響相對較小的地區，國台辦與各地台辦主要工作在於協助台企有序復工復產並進行相關宣傳，例如福建、江蘇等省分 2 月即推出相關方案協助台商復工復產，包括福建省台港澳辦聯合中國進出口銀行制定《關於政策性金融支援疫情期間福建省重點台資企業穩定生產工作方案》、江蘇省台商適用該省所公布的《50 條措施》及

4 〈【兩會 2020】無「九二」沒「和平」 中共對台釋放三訊號〉，《香港 01》，2020 年 5 月 24 日，<https://www.hk01.com/觀察分析/476745/兩會2020無-九二-沒-和平-中共對台釋放三訊號>。

5 〈栗戰書在《反分裂國家法》實施 15 周年座談會上的講話〉，《新華網》，2020 年 5 月 29 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0529/c64094-31729251.html>。

6 〈全國政協辦公廳中共中央統戰部國務院僑辦國務院港澳辦國務院台辦中國僑聯聯合舉行國慶招待會汪洋致辭〉，《新華網》，2020 年 9 月 27 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-09/27/c\\_1126549411.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-09/27/c_1126549411.htm)。

《22 條措施》。<sup>7</sup> 而後隨著疫情趨緩，國家發展改革委與國台辦等部門於 5 月 15 日發布的《關於應對疫情統籌做好支持台資企業發展和推進台資項目有關工作的通知》（以下簡稱《11 條措施》），分別就協助台商復工復產、鼓勵台商投資、支援台商拓展外貿及內需市場管道等措施吸引台商。

其他對台政策部分，國台辦在 2020 年 3 月 31 日發布新聞稿，公布《關於做好普通高校保送錄取有關優秀華僑和港澳臺學生（運動員）的通知》。<sup>8</sup> 其內涵及精神一是延續對台《31 條措施》及《26 條措施》。之後，《26 條措施》在各地的相關施行細則亦持續出台，包括 2020 年 4 月廈門公布《進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施實施細則》、5 月浙江溫州及北京分別就《26 條措施》公布實施指南。<sup>9</sup>

最後在兩岸交流活動上，主要受到疫情影響紛紛取消或是縮減規模，但包括台北上海城市論壇、第四屆海峽兩岸中山論壇以及第十二屆海峽論壇等較具指標性的交流活動仍然藉由實體與視訊會議搭配進行。2020 年年底，相關交流活動又有復甦的跡象，包括 11 月 1 日至 4 日的三亞台商峰會、11 月 1 日至 4 日的第十六屆桂台經貿文化合作論壇、11 月 3 日開始的浙江台灣合作週、11 月 8 日至 11 日的海峽兩岸機械產業博覽會，以及 12 月 9 日的兩岸企業家峰會等。整體而言，中共對台主要工作及政策，在針對台灣民間交往、經貿往來的部分仍遵循「習五條」的指導原則，就深化兩岸融合發展持續進行相關工作。

7 即《關於應對新型冠狀病毒肺炎疫情影响推動經濟循環暢通和穩定持續發展的若干政策措施》以及《關於支援中小企業緩解新型冠狀病毒肺炎疫情影响保持平穩健康發展的政策措施》；〈福建、江蘇、山東積極協助台企復工復產〉，《新華網》，2020 年 2 月 18 日，[http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202002/t20200218\\_12244735.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202002/t20200218_12244735.htm)。

8 〈國臺辦介紹大陸高校保送錄取優秀台灣學生和運動員的最新政策規定〉，《新華網》，2020 年 3 月 31 日，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/tw/2020-03/31/c\\_1125795841.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/tw/2020-03/31/c_1125795841.htm)。

9 〈廈門推出惠台「26 條」實施細則〉，《人民網》，2020 年 4 月 21 日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0421/c1004-31681443.html>；〈浙江省貫徹《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》實施指南〉，《中國台灣網》，2020 年 5 月 18 日，[http://www.taiwan.cn/local/zhejiang/zt/202005/t20200518\\_12275273.htm](http://www.taiwan.cn/local/zhejiang/zt/202005/t20200518_12275273.htm)；〈北京發布「26 條措施」實施指南促進京台經濟文化交流合作〉，《人民網》，2020 年 8 月 20 日，<http://tw.people.com.cn/n1/2020/0820/c14657-31829540.html>。

## 參、中共對台政策作為的調整與變化

### 一、中共增加反台獨之論述比重

儘管 2020 年中共對台政策的原則與立場不變，但受到兩岸政治爭議及多起台美關係升溫的相關事件所影響，中共在對台作為上進行部分調整，主要體現在對台論述中反台獨言論力道與頻率的增強，以及軍事威嚇次數和強度的增加。

在反台獨論述比重調整部分，今年首次在中央層級舉辦《反分裂國家法》15 周年座談會突顯出中共強化反獨論述的做法。栗戰書在該會的談話雖然重申「習五條」下的對台政策，但是講話內容其實著重在反台獨內容上。栗戰書除呼籲兩岸同胞共同反台獨外，更以《反分裂國家法》中對台動武依據的第 8 條警告，「如果『台獨』分裂勢力一意孤行甚至鋌而走險，我們將按照《反分裂國家法》有關規定，採取一切必要手段，堅決粉碎『台獨』分裂圖謀」。<sup>10</sup> 由於不放棄武力犯台與「習五條」亦無違背，因此中共藉增加反台獨言論力道，以防止台美關係跨越中共紅線。其他包括國台辦主任劉結一、朱鳳蓮或是中國國防部發言人任國強及譚克非，亦常針對相關事件加強反對台獨之言論。除此之外，今年相關發言人亦常提及「外部勢力干涉」，例如 2020 年 9 月 9、10 及 13 日共機進入台灣西南空域的防空識別區時，國台辦發言人馬曉光即強調「解放軍的行動是針對外部勢力干涉和台獨分裂活動」，對台、美皆表示不滿。

另外，前述兩會所發布的政府工作報告雖然涉及對台內容的原則不變，但是訊息發布過程中亦透過媒體產生威嚇效果，傳達中共可能隨時調整對台政策的意象。這些反台獨言論的增加，其目的除有對內宣傳、對美表達不滿及對民進黨政府警告的意味外，配合在台海周邊的軍事活動，中共亦在傳遞對台政策並非一成不變，未來可能會有所改變的訊號。

<sup>10</sup> 〈栗戰書在《反分裂國家法》實施 15 周年座談會上的講話〉，《新華網》，2020 年 5 月 29 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0529/c64094-31729251.html>。

## 二、中共增加對台軍事恫嚇力道

在軍事威嚇次數及強度增加的部分，解放軍 2020 年在台海周邊活動頻繁，其目的主要包括遠海長航訓練、強調解放軍不受疫情影響、因應美軍軍機在區域內的軍事活動、針對台美關係及對台警告等。<sup>11</sup> 以中共對台軍事威嚇來看，主要透過共機擾台、周邊區域舉行聯合演習以及解放軍的兩棲實戰化演練等方式進行（有關中共對台軍事威嚇詳細內容，詳見第五章）。

上述演訓中，由於共機不論是入侵台灣的防空識別區、越過海峽中線或是在台周邊空域進行遠海長航，相關路線規劃不需要長時間規劃，比在台灣周邊進行實戰化演練更能夠即時反映時事，因此中共今年遇到兩岸及台美相關的偶發事件時，皆以共機擾台作為第一步的因應方式，後續再以軍事演習及實彈射擊加重威嚇。其中，今（2020）年共機幾次頻繁的擾台，與台灣國際友人來訪或台美關係升溫的重要事件有直接關係，例如 2 月 2 日至 10 日時任副總統當選人賴清德赴美期間，解放軍在 2 月 9 日、10 日連兩日派機擾台，10 日共機並一度越過海峽中線；6 月 9 日美軍 C-40A 行政運輸機罕見飛越台灣後，國台辦發言人朱鳳蓮及中共解放軍發言人任國強皆表示強烈不滿，解放軍並於之後的 18 天內 9 天密集的入侵台灣西南防空識別區；<sup>12</sup> 美國衛生部長阿札爾（Alex Azar II）8 月 9 日抵台後，10 日共機殲 11、殲 10 型機，陸續短暫逾越海峽中線；8 月底 9 月初捷克參議院議長維特齊（Miloš Vystrčil）率團訪台期間，共機於 8 月 30 日、31 日及 9 月 3 日派機擾台，並傳出曾距捷克團專機不到 80 公里；<sup>13</sup>

<sup>11</sup> 洪子傑，〈2020 年上半年解放軍台海周邊動態觀察〉，《國防安全雙週報》，第 6 期（2020 年 7 月），頁 9-17。

<sup>12</sup> 詳見〈國臺辦：美軍機飛越台灣是一起非法行徑和嚴重挑釁事件〉，《新華網》，2020 年 6 月 11 日，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/tw/2020-06/11/c\\_1126102831.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/tw/2020-06/11/c_1126102831.htm)；〈國防部新聞發言人就美軍機穿航台灣島答記者問〉，《新華網》，2020 年 6 月 16 日，[http://m.xinhuanet.com/mil/2020-06/16/c\\_1210662533.htm](http://m.xinhuanet.com/mil/2020-06/16/c_1210662533.htm)。

美國國務院次卿柯拉克（Keith Krach）於 9 月 17 日至 19 日訪台期間，共機在 18 日及 19 日分別以 18 架及 19 架軍機分批飛越海峽中線及台灣西南防空識別區。<sup>14</sup>

今年中共透過增加對台的軍事威嚇，持續對台施加壓力以回應升溫的台美關係及台灣與其他國家關係的提升。從台灣民眾及社會的角度來看，或許認為中共對台政策已出現變化，也使得中共對台軍事威嚇格外受到注目，解放軍相關的軍事活動儼然成為今年中共對台的另一項主軸。然而，中共對台政策仍維持過去立場，只是手段更為強硬。尤其從中共的說法來看，對台威嚇主要「針對的是外部勢力干涉和極少數『台獨』分裂份子及其分裂活動，絕非針對台灣同胞」，<sup>15</sup> 因此也無違背「習五條」所謂「中國人不打中國人」之論述。這或許使得中共認為有必要進一步區分所謂「極少數『台獨』分裂份子」與「台灣同胞」。

### 三、藉定義「台獨份子」對台恐嚇

2020 年 10 月 11 日，中央電視台報導其國安部門實破獲「數百起台灣間諜竊密案」，並連續 3 天在節目《焦點訪談》對「台諜案」進行專題

<sup>13</sup> 詳見〈軍事迷截獲訊號共機擾台距捷克團專機不到 80 公里〉，《自由時報》，2020 年 9 月 2 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1397040>；〈【獨家】共機又擾台！逼近高雄外海 國軍嚴密監控台海動態〉，《蘋果日報》，2020 年 8 月 31 日，<https://tw.appledaily.com/politics/20200831/Q4J2OJX345CEHFVUMKZQHFNDQQ/>；〈軍情動態〉共機不只緊臨海峽中線偵查今早越界挑釁！〉，《自由時報》，2020 年 9 月 3 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3281025>。

<sup>14</sup> 詳見〈共機逾越海峽中線及進入我西南海域軍防空飛彈追監〉，《軍聞社》，2020 年 9 月 18 日，<https://mna.gpwb.gov.tw/post.php?id=13&message=100184>；〈國防部嚴正譴責中共解放軍挑釁行為籲大陸當局自制〉，《軍聞社》，2020 年 9 月 19 日，<https://mna.gpwb.gov.tw/post.php?id=13&message=100188>。

<sup>15</sup> 習五條此內容之論述，後續解放軍發言人在對台軍事威嚇的理由上亦延續此點進行論述。詳見，〈習近平：在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的講話〉，《人民網》，2019 年 1 月 2 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0102/c64094-30499664.html>；〈國防部：「謀獨」挑釁注定不會得逞〉，中國國防部，2020 年 9 月 24 日，[http://www.mod.gov.cn/big5/info/2020-09/24/content\\_4871900.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/info/2020-09/24/content_4871900.htm)。

報導，並且羅織 4 名台灣人為「台諜」的「具體罪證」。<sup>16</sup> 但若仔細審視中共所謂的台諜證據，則可以發現許多內容在民主國家皆屬於言論自由及一般學術研究的範疇。例如報導指出鄭宇欽除在捷克轉發 3 篇美國智庫學者撰寫有關中國威脅論文章外，並在捷克的外交圈內「竄改、抹黑、醜化」中國，破壞中國與捷克關係；蔡金樹其中一條罪狀則為透過和中國大陸學者進行學術交流以套取大陸內部的訊息（儘管這些訊息多為公開及非機敏性的資訊）。<sup>17</sup> 中共透過宣傳「台諜案」，除了有對內宣傳的主要目的外，對台亦在傳遞一個重要訊息，即對「台獨份子」的認定要件進行論述，例如詆毀中共之人、成為具台灣主體意識的團體與組織之會員及與民進黨合作的專家學者，未來都可能輕易的被中共列為「台獨份子」，並加以定罪。

無獨有偶，11 月 15 日港媒《大公報》報導指出，中共正在研究制定「台獨頑固份子」清單，除將採取嚴厲制裁的有效措施外，並將終身究責。<sup>18</sup> 對此，11 月 25 日的國台辦發言人朱鳳蓮承認制定清單並指出，「研究制定『台獨』頑固份子清單，針對的是極少數『台獨』頑固份子及其金主等主要支持者，絕非針對廣大臺灣同胞。只有堅決打擊『台獨』分裂份子及其分裂活動，兩岸關係才能和平發展，包括臺灣同胞在內的兩岸同胞利益福祉才能得到維護和增進」。<sup>19</sup> 從「習五條」的內容和中共過去涉及兩岸的相關發言即可瞭解，中共在論及兩岸時常刻意區分「台獨份子」與

16 邱國強，〈中國續炒「台諜」指捷克台籍學者鄭宇欽涉案被捕〉，《中央社》，2020 年 10 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010120326.aspx>；邱國強，〈央視第 3 集「台諜案」蔡金樹判刑 4 年施正屏面臨宣判〉，《中央社》，2020 年 10 月 13 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010130339.aspx>；張淑伶，〈央視播「台諜」節目李孟居：對祖國有傷害〉，《中央社》，2020 年 10 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010110198.aspx>。

17 有關台諜案中，中共指控台人的事證，可參考，洪子傑，〈中共宣傳「台諜案」〉，《國防安全雙週報》，第 15 期（2020 年 11 月），頁 15-20。

18 葛沖，〈獨家報導 / 大陸擬定頑固「台獨」份子清單依據《反分裂國家法》嚴厲制裁終身追責〉，《大公報》，2020 年 11 月 15 日，[http://www.takungpao.com/news/232110/2020/1115/520719.html?fbclid=IwAR2jhJkNxuq5nuG2RS4STBLaf\\_1dPN2idNU3VgArVHER0BiR1HSL0QFiW0](http://www.takungpao.com/news/232110/2020/1115/520719.html?fbclid=IwAR2jhJkNxuq5nuG2RS4STBLaf_1dPN2idNU3VgArVHER0BiR1HSL0QFiW0)。

19 〈國台辦：制定「台獨」頑固份子清單絕非針對廣大臺灣同胞〉，中國國台辦，2020 年 11 月 25 日，[http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202011/t20201125\\_12308213.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202011/t20201125_12308213.htm)。

「台灣同胞」。今年又更進一步強調對於「台獨份子」認定條件之論述。儘管朱鳳蓮強調清單並非針對廣大的台灣人，但若依照中共「台諜案」中對「台獨份子」任意執法的認定標準，未來隨情勢變化，所謂的清單人數即使增加到數十萬甚至是數百萬台灣人都不意外。<sup>20</sup> 清單雖然目前看似是一種效果不大的政治恐嚇，但未來若中共決定對台進行更大規模的軍事行動、甚至是武統，則這樣的政治恐嚇配合兩岸軍力差距的擴大，目的在動搖被列入清單之政治領袖持續抵抗的決心、增加中共以武力迫使台灣進入和談的可能。

## 肆、2020 年兩岸政治爭議事件

2020 年兩岸重大政治事件反映出目前中共對台政策的具體實踐，前述「習五條」乃既定的對台方針，在對岸限縮「九二共識」解釋空間的同時也連帶侵蝕兩岸之間的互信，並影響目前兩岸事務層級的交往，進一步演變成雙方都難以妥協的政治對立。本文擇取武漢包機事件，藉以代表兩岸事務協商管道中斷後，卻仍須共同解決問題的窘境；另以兩岸在 2020 年對香港問題的言詞交鋒案例，探討兩岸關係立場上對立所延伸導致的政治口水戰。此外，不可忽視這兩個事件皆是在中共逐漸擴大反台獨、提高軍事威脅恫嚇的背景下發生，故也連帶影響台灣民心所向，以下分別進行觀察分析。

### 一、武漢包機爭議

#### （一）事件經過

兩岸關係在 2016 年蔡政府上任以來就逐步走向低檔，馬英九政府時代所建立的雙邊正式溝通管道皆停擺，對岸堅持要在「九二共識」作為定

<sup>20</sup> 但實際上初期中共研擬清單，仍應為少數具代表性的政治、社會菁英為主，以恐嚇其他多數台灣人。

海神針的基礎上，才能有重新改善兩岸的希望，不斷要求蔡政府接受此政治前提，即便 2020 年 1 月蔡總統得到連任後也持續著兩岸僵局。但隨著 2020 年新冠肺炎疫情來襲，兩岸溝通管道斷絕的狀況嚴重影響滯留武漢台胞的返台之路，也連帶引發了 2020 年上半年兩岸最激烈的政治口水戰。

據湖北省台辦發言人在記者會所提供的資訊，在 2020 年 1 月 23 日武漢的所有對外通道封閉後，有 1 千多名台胞滯留在湖北省當地，多達 476 人集中在武漢，並在當地台商協會和武漢市台辦自行協調下，於 2 月 3 日完成了首班共 247 名台胞的東方航空返台包機。<sup>21</sup> 但因為檢測出首批返台者當中出現了確診病患和非台籍人士，導致兩岸開始就防疫破口、特權機位和協商對口等方面相互究責檢討。蘇貞昌院長怒斥首批包機「完全走樣，下不為例」後，我方提出第二批包機必須堅持弱勢優先和防疫優先原則，對於名單也希望事先掌控且要透過海基、海協兩會管道溝通協商，以避免防疫再次出現缺口。<sup>22</sup> 由於對岸不願經由兩會管道協商名單和運送模式，且不接受我方防疫人員上機檢測，而使得第二批包機遲遲無法成行，但國台辦在記者會上指責導致拖延的原因是台灣醫療收容能力有限以及民進黨政府藉故拖延。<sup>23</sup> 兩岸爭執不下使得第二批包機較原本預計延宕了一個多月，直到經過緩慢協商後於 3 月 10 日才讓第二批湖北台人包機共約 470 人分 2 批搭乘華航、東航客機返台，華航機上有 4 名醫師及 9 名護理人員隨行，並讓我方 121 名優先名單上機，共載回 380 多人，<sup>24</sup> 幾乎比照 2 月赴橫濱載回鑽石公主號台人的高規格防疫模式辦理。第三批包機則因為上機地點從武漢或上海起飛而再次陷入爭執。由於仍有 8 百多名台民

21 〈武漢市台辦負責人就開展疫情防控涉台工作答記者問〉，中國國台辦，2020 年 2 月 2 日，[http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202002/t20200207\\_12240002.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202002/t20200207_12240002.htm)。

22 〈蘇貞昌：武漢台商包機返台完全走樣下不為例〉，《中央社》，2020 年 2 月 6 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202002065004.aspx>。

23 〈國台辦：台灣當局不應阻礙在鄂臺胞返鄉〉，中國國台辦，2020 年 2 月 7 日，[http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202002/t20200207\\_12239517.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202002/t20200207_12239517.htm)。

24 〈【包機角力】橫濱模式是第二波專機成行關鍵 發燒乘客延誤起飛〉，《蘋果日報》，2020 年 3 月 11 日，<https://tw.appledaily.com/politics/20200311/FHRCYBPJPEZSOV4TDSEHOC4MME/>。

滯留武漢，陸方希望比照第二批包機由東航和華航共同執飛，從武漢直飛回台。但因我方考量檢疫標準以及「各方面的方便性」，希望改從上海出發確保一切「操之在我」，使得兩岸為此又有一番是否捨近求遠的爭執，最終分別在 3/29（日）及 3/30（一）各一架次，以包機方式搭乘定時定點的華航班機返台，各載回 220 人以內。<sup>25</sup>至此，兩岸三次包機爭議告一段落。這些過程中的爭議點，則充分反映了兩岸目前缺乏互信和溝通管道的後果，也折射出目前中共對台政策方向所引起兩岸缺乏互信的爭議。

## （二）爭議評析

首先是登機名單爭議，因確診者被懷疑是在最後關頭才臨時矇混上包機，而名單產生過程又侷限在武漢市台辦和地方台商協會的混亂協商過程中，完全排除台灣的防疫中心和陸委會，使得防疫出現破口和特權交換等負面印象。但以對台政策的角度來看，顯示中國台辦體系仍因兩岸政治立場和「一中原則」問題，堅決不願和台灣陸委會接觸，甚至是兩會事務級管道也未能因疫情而恢復，若雙邊管道未被斷絕，就可以早早避免這樣的溝通問題。

其次是包機模式爭議，第一次武漢包機是由東方航空公司以兩岸春節加班機方式安排運送，而不是如美、日等國以本國籍民航機或軍機以撤僑模式運送。而在首次武漢包機出現確診者後，協商第二批包機時，我方要求檢疫人員隨行以及從派機開始即掌控檢疫流程，希望單獨由華航執行任務，但陸方仍計畫持續由東航運送，結果當然是被我方拒絕，後來陸方於 2 月 26 日提議由兩岸航空公司以臨時航班方式共同運送，台方才在 3 月 7 日同意陸方安排完成第二批包機，並於 3 月 10 日成行。但因「陸方堅持登機後不用隔離衣、戴口罩、面罩。為貫徹防疫需求，所以由華航執飛

<sup>25</sup> 〈湖北省台辦：希望促成全部滯留湖北臺胞本周內離漢返鄉〉，中國國台辦，2020 年 3 月 26 日，[http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202003/t20200326\\_12259921.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202003/t20200326_12259921.htm)；〈民進黨當局不同意滯留湖北臺胞就近從武漢返回引起廣大臺胞強烈不滿〉，中國國台辦，2020 年 3 月 27 日，[http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202003/t20200327\\_12260302.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202003/t20200327_12260302.htm)；〈第三波武漢包機為何選在上海？陳時中：以便利性考量〉，《中時電子報》，2020 年 3 月 27 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200327003720-260405?chdtv>。

的方式最佳」，所以第三批包機改由華航單獨執飛並從上海出發返台。<sup>26</sup> 三次包機模式從東航單獨 1 班、東航華航各 1 班、華航單獨 2 班的方式轉變，逐步向我方所希望的高規格防疫標準轉變。可說是兩岸政治爭議當中，難得可以跨越「一中原則」藩籬的良性進展，顯見防疫確是當下最高考量。

第三，包機也延燒出陸配和其子女的身分認同問題。我陸委會曾於 2020 年 2 月 11 日公布持社會考量專案長期居留證或長期探親證之國人或陸配的中國大陸子女，基於家庭團聚及人道考量，准予入境，但因各界反彈而立即修正為「若為未成年子女，且在中國大陸親人無能力照顧，且父母皆在台者，才允許向內政部移民署專案申請，經專案審查，再決定准駁」。<sup>27</sup> 但隨即於 2 月 12 日中央流行疫情指揮中心記者會上，被指揮官陳時中宣布撤回該政策並表示：「因防疫量能有限僅以國人優先，當初陸配的孩子出生時，國籍可選擇，沒選擇台灣，現在應要承擔」。這樣的政策轉折反映出目前陸配及其子女在兩岸缺乏互信情況下的尷尬，也反映出當中共逐漸對台採取強硬政策的同時，也將這些本應是最支持「九二共識」的社會群體逼入困境，並成為台灣民眾不滿中共政軍打壓的代罪羔羊。

綜上所述，包機事件的三項爭議反映出中共日趨強硬的對台作為無助於兩岸關係，且更妨礙了基本事務層級的溝通。故在中共當局逐漸依循「習五條」建立出一貫對台方向的同時，卻使其更加失去彈性，後果既不利於兩岸的良性互動，也不利於爭取台灣民心支持。

26 〈搭黑車、借綠碼，湖北台人離鄂各顯神通〉，《新新聞》，2020 年 4 月 1 日，<https://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?t=TOP&i=TXT202003311507487TP>。

27 〈本會重新修正有關於原本長期居住台灣，目前因故滯留中國大陸之陸配子女入境管制政策之說明〉，陸委會，2020 年 2 月 11 日，[https://www.mac.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s=CE14B96738D4DFD6](https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s=CE14B96738D4DFD6)。

## 二、香港問題交鋒

### （一）事件經過

2020 年中國第十三屆人民代表大會三次會議於 5 月 21 日開幕，並於當天記者會宣布啟動《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（以下簡稱《港版國安法》）立法程序，自此引發包括台灣在內的民主國家的憂慮和關切，也成為繼武漢包機事件後另一兩岸政治交鋒熱點。蔡英文總統在得知對岸啟動《港版國安法》立法程序後，隨即在 2020 年 5 月 24 日於臉書發文表示：「這一刻，我們同所有民主陣營的夥伴們，都和香港人民站在一起」，並責令行政院成立「香港人道援助行動專案小組」。中國國台辦也在 5 月 28 日透過發言人回擊：「香港的繁榮穩定不容任何分裂勢力干擾破壞。我們警告民進黨當局停止趁火打劫，撥弄是非。引黑暴勢力入台只會禍及台灣民眾，搬起石頭砸自己的腳」。<sup>28</sup> 而在 5 月 28 日中國全國人大宣布通過授權中國人大常委會制定《港版國安法》的決定後，立法院會也在 5 月 29 日上午由院長游錫堃宣讀立法院朝野黨團共同聲明，除嚴厲譴責中國大陸嚴重破壞「港人治港，高度自治」、「50 年不變」的承諾外，也要求政府應依照《香港澳門關係條例》，提供港人必要的協助。<sup>29</sup> 當然這也招致國台辦批評，發言人馬曉光稱：「台立法機構發表所謂『聲明』，推動所謂『立法』、行政措施，給亂港份子提供『救援』，是對違法暴恐勢力的公然庇護，進一步暴露其搞亂香港、攻擊『一國兩制』、謀求『台獨』的政治本性。其圖謀不會得逞，插手干預香港事務，必將自食惡果」。<sup>30</sup> 蔡總統隨後於 6 月 18 日受邀參加第三屆「哥本哈根民主高峰會」（Copenhagen Democracy Summit）視訊會議並發表演

28 〈國台辦：香港繁榮穩定不容破壞，警告民進黨當局停止趁火打劫〉，中國國台辦，2020 年 5 月 28 日，[http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202005/t20200528\\_12278230.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202005/t20200528_12278230.htm)。

29 〈快訊 / 立法院發表朝野共同聲明：支持香港雙普選 依法提供必要協助〉，《ETtoday 新聞雲》，2020 年 5 月 29 日，<https://www.ettoday.net/news/20200529/1725286.htm#ixzz6bHZsQe5v>。

30 〈國台辦：台立法機構插手干預香港事務必將自食惡果〉，中國國台辦，2020 年 5 月 30 日，[http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202005/t20200530\\_12278537.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202005/t20200530_12278537.htm)。

說：「我們的心與香港人民同在。台灣與國際社會一同呼籲北京當局信守承諾，尊重港人的基本自由。他人捍衛自由，我們不能袖手旁觀。還有幾週香港才屆回歸中國 23 週年，香港情勢卻持續惡化，台灣會繼續提供香港人民必要的人道協助」。<sup>31</sup> 國台辦發言人朱鳳蓮也不意外的批評：「民進黨當局領導人利用一些非政府組織的平臺，打著『民主』的幌子進行別有用心的政治操弄，對香港事務指手畫腳，再次暴露其借各種場合、以各種名義在國際上謀『獨』的政治本性」。<sup>32</sup>

港府於 7 月 6 日公布《港版國安法》第 43 條的實施細則，授權香港警務處長，在偵查危害國安行為時，可「向外國及台灣政治性組織及其代理人要求就涉港活動提供資料」；我陸委會於 7 月 7 日反批該細則「形同極權政體無限擴權的思想審查」，警告北京及港府不要侵害我在港團體及機構正當權益的界線，蔡總統也在同日外貿協會 50 周年茶會受訪時並呼籲所有政黨，要共同面對這項法令對台灣造成的傷害。<sup>33</sup> 國台辦發言人同時對於我陸委會和蔡總統的言論回應：「民進黨當局做賊心虛，對香港國安法和《實施細則》說三道四，肆意誣衊，再次暴露其圖謀插手香港事務、搞亂香港、謀求『台獨』的險惡用心。任何插手香港事務、攻擊『一國兩制』、分裂國家的企圖註定失敗」。兩岸針對香港情勢的言詞交鋒至此暫告一段落。

## （二）爭議評析

從兩岸對於香港問題的立場歧異來看，其背後邏輯涉及多達三個層次的對立。首先是最根本的民主自由人權價值，作為目前的普世價值，民主國家在這方面難以與威權國家妥協，彼此之間必然產生巨大的張力。例

31 〈【演說全文】台灣蔡總統在丹麥「哥本哈根民主高峰會」發表演說 呼籲全球理念相近民主國家更密切合作〉，《台灣英文新聞》，2020 年 6 月 19 日，<https://www.taiwannews.com.tw/ch/news/3950766>。

32 〈國台辦：奉勸民進黨當局停止在國際上搞所謂「外交」突破〉，中國國台辦，2020 年 6 月 22 日，[http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202006/t20200622\\_12282890.htm](http://www.gwytb.gov.cn/wyly/202006/t20200622_12282890.htm)。

33 〈香港國安法細則可要求台灣提供涉港資料！若侵犯管轄權蔡不排除反制〉，《中時新聞網》，2020 年 7 月 8 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20200708000463-260102?chdtv>。

如美英德等 39 國在聯合國大會第 3 委員會發表聯合聲明，呼籲中國維護香港的自治、權利和自由，尊重香港司法機構的獨立性，而中國立即組織巴基斯坦等 55 國共同發言反擊，堅決反對借香港事務干涉中國內政，強調不干涉主權國家的內政是《聯合國憲章》重要原則，是國際關係基本準則。<sup>34</sup> 而台灣身為民主國家的一份子和國際社會公民，當然也會持續堅持對於香港民主自由的支持。

第二個層次來自於中美在國際格局的角力，美中之間的貿易戰達成第一階段協議並不代表就此休戰，而是在 2020 年持續更深入的對抗，美國川普政府在此期間多次就香港議題抨擊中共當局，並接連制定 2019 年《香港人權與民主法案》（*Hong Kong Human Rights and Democracy Act*）、2020 年《香港自治法案》（*Hong Kong Autonomy Act*），中共也不斷還擊美國援引法案對中國的制裁。可見美國已是全方位的對中國進行政治和經濟的圍堵，而台灣在近年中美摩擦的格局下，選擇與美國站在一起，除了意識形態相近外，且更加符合台灣的戰略利益。

第三個層次來自前述的兩岸關係本身，而在中共越是文攻武嚇就越使台灣民心遠離的客觀情勢下，香港問題無疑令因武漢包機事件導致衝突升溫的兩岸關係雪上加霜。由於中共強調實施《港版國安法》是為了幫助香港「一國兩制」行穩致遠，更使得台灣民眾擔心香港式的「一國兩制」將會被強推到台灣，因此更引起我方的同仇敵愾心態，反而讓「一國兩制」徹底在台灣失去市場。故香港問題擺在兩岸關係惡化的背景環境下，只會持續加劇相互的言詞交鋒。

故從這三層次來看兩岸於香港問題上的交鋒，不僅在各層面上暫時都難以妥協和解，甚至使得兩岸關係鑲嵌在前二層次所包含的民主價值和中美衝突當中，彼此相輔相成。香港問題作為附屬於兩岸政治分歧主戰場的分支，雖非可透過兩岸關係加以解決，但雙方各自的立場難以妥協，並會隨著中共和港府持續援引《港版國安法》壓縮香港民主人權而難以停歇。更重要的是，目前香港「一國兩制」的實踐模式，不但未能如中共當初在

<sup>34</sup> 〈【聯合國大會】美英德等 39 國發聯合聲明 嚴重關注香港及新疆情況〉，《香港 01》，2020 年 10 月 7 日，<https://reurl.cc/2glW7X>。

收回香港時所希望成為解決台灣問題的榜樣，反而成為了負面範例。另對照前述中共漸趨強硬的對台政策作為，也同時加深台灣人對「一國兩制」的戒心。

## 伍、美中台三邊關係變化影響中共對台作為

近期中共對台作為的變化，尤其是中共在台海周邊軍事活動及對台軍事威嚇的增加，主要受到美中台三邊關係動態變化所影響。隨著美中貿易戰、中國竊取美國高科技、香港議題、中共處理新冠肺炎方式以及中共利用外館從事間諜行為等事，使得美中關係急遽惡化。而美國對中共經濟上的圍堵也使中共在 2020 年 10 月 21 日公布《中華人民共和國國防法》修正草案，其中增列「發展利益遭受威脅」作為動員的開戰條件。加上今年美軍亦頻繁在台海周邊海空域進行軍事活動，例如 2020 年 1 月至 6 月，美軍軍機至少 44 次現蹤於台海周邊空域、美軍軍艦 6 次通過台灣海峽，對比共機同期的 17 次，也進一步增加美中軍事角力對抗的態勢。<sup>35</sup>

另一方面，持續升溫的台美關係亦加重中共防止台獨氛圍的力道。尤其 2020 年包括台美發表防疫聯合聲明、通過並實施有助台灣參與國際組織的《台灣友邦國際保護及加強倡議法案》（Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative Act）、出售 MK-48 重型魚雷及相關設備與技術、美衛生部長阿札爾及美國國務次卿柯拉克先後訪台以及擬再增加對台軍售等事，使得中共對於台美關係十分不滿，因此頻頻藉由軍事威嚇來「抑制」台獨氛圍。

在兩岸關係的部分，今年則是持續停滯。蔡英文政府基本上仍維持與過去一致的兩岸政策。蔡英文總統在 2020 年 5 月 20 日就職演說上就兩岸政策即表示將在「理性思考在『和平、對等、民主、對話』的基礎上，促進兩岸良性互動」，未來仍會依據中華民國憲法及兩岸人民關係條例等法律處理兩岸事務，目標是維持台海和平穩定，但絕不接受「一國兩制」矮

<sup>35</sup> 洪子傑統計自公開資料。

化台灣、破壞現狀的做法。<sup>36</sup>而在雙十國慶講話中，蔡總統釋出善意表示「現階段兩岸當務之急，是本於相互尊重、善意理解的態度，共同討論和平相處之道、共存之方；只要北京當局有心化解對立，改善兩岸關係，在符合對等尊嚴的原則下，我們願意共同促成有意義的對話」。<sup>37</sup>但由於蔡在對「九二共識」和一國兩制的立場上與習近平的「習五條」仍無交集，且雙方皆未有退讓之可能，使得兩岸關係無緩和或好轉跡象。綜上所述，儘管台灣政府的兩岸政策仍維持「不挑釁、不冒進、不輕易退讓」的原則與作為，但受到美中關係惡化及台美升溫的影響，使得中共改變對台之作為，也連帶使得兩岸關係持續惡化。

## 陸、小結

在歷經新冠肺炎疫情後，兩岸並未因為共同歷經世界級的疾病災難而更加團結，反而因疫情處理、中美競爭、兩岸對「九二共識」立場等各種歧異，使得雙邊更加深陷甚至放大衝突的層級，這從中共對台軍事行動頻率遽增可得到印證。再從今年中共相關報告及發言來看，近期中共對台政策的原則與立場不變，但與過去幾年不同的是，受到美中台三邊關係變化所牽動，使得中共對台政策的論述較過往更強調反台獨，軍事威嚇的次數及程度亦更甚過往。本文另討論兩岸間在疫情期間所發生的包機事件和香港問題爭議，觀察到中共對台政策漸趨強硬所造成的兩岸互信流失和溝通不良，皆不利於雙方減少衝突，更從香港問題折射出台灣民眾對於「一國兩制」模式的不滿。而即便蔡總統提出「和平、對等、民主、對話」，中共對台政策卻受到「習五條」的束縛，只能缺乏彈性的加強「反獨」作為，和實施沒有新意的協助台商在疫情後的復工復產措施，而這些在目前看來都無助於爭取台灣民心，反使得中共對台系統的決策陷入兩難。

36 〈蔡總統就職演說重申8字箴言 絕不接受一國兩制〉，《中央社》，2020年5月20日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005190330.aspx>。

37 〈團結台灣，自信前行 總統發表國慶演說〉，中華民國總統府，2020年10月10日，<https://www.president.gov.tw/News/25628>。

本文認為，由於美中台三邊關係短期內有可能因美國下任總統的對中政策修正而再度變動，因此中共對台短期內偏向策略調整而非兩岸根本性的政策修正。在三邊關係尚未再度變化前，只要台美雙方不跨越紅線，中共對台政策應仍會維持當前強調反台獨及強化軍事威嚇的模式。放眼未來，近期中國大陸學界及其媒體對於兩岸的未來從「以戰逼和」和「以武促統」等角度來論述的比重升高，並論述武統與和統並非對立相斥。這些言論是在釋放未來中共對台使用「以武促統」之可能性增高的訊號。若兩岸能夠把握疫情後復甦的良機，相互釋出善意，並務實地探討超越「九二共識」的新論述以作為替代性的對話基礎，且不拘泥於哪一方先提出，將能夠創造良性對話的空間，讓兩岸關係重新回到適時對話溝通的常軌，以減少誤判發生。

# 當前中共軍事威脅與布局

第五章 2020 年解放軍共機擾台與對台軍事威嚇

第六章 解放軍海軍的編成與部署

第七章 中國軍工產業之發展

第八章 中共近年來軍事外交之態樣



### 壹、前言

今（2020）年對於解放軍而言，是十分忙碌且緊湊的一年。年初除了因為新冠肺炎疫情的爆發，解放軍投入大量人力物力支援新冠肺炎疫情抗疫救災外，由於美中關係同時持續惡化、台美關係升溫並進而影響到美中台三邊關係的變動，也促使解放軍大幅增加台海區域的軍事活動。加上美軍在台海周邊海空域的活動頻繁，美中兩軍的軍事角力亦時有所聞，例如4月中當遼寧號編隊赴南海訓練期間，美軍電偵機及反潛機也多次出現在遼寧號編隊附近空域。<sup>1</sup>後續美中在台海及南海軍事活動頻繁，亦使得局勢更加複雜。在兩岸的部分，解放軍則透過發布針對台灣的實戰化演練，輔以媒體催化增加對台軍事威嚇的力道。對台灣軍事威嚇的強度與持續程度為歷年來少見。在這樣的情況下，也衍生出幾個重要問題，包括該如何解讀解放軍的軍事演訓及威嚇？是否會對台灣的安全造成影響等。本章透過討論今年台美三邊相關事件與共機擾台之關聯、共機擾台的重點分布及可能原因以及解放軍軍事宣傳與對台威嚇等面向，對當前解放軍對台軍事威嚇及威脅進行評估。

\* 洪子傑，國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。另外感謝兼任助理嚴珮珊幫忙蒐集附表 5-1 中 7 至 10 月部分資料以及《解放軍報》從 2020 年 1 月 1 日至 10 月 中的解放軍訓練資料。

<sup>1</sup> 蘇子牧，〈遼寧艦繞台進入南海之際 美偵察機已連續 4 天在上空飛行〉，《香港 01》，2020 年 4 月 13 日，<https://www.hk01.com/即時中國/460280/遼寧艦繞台進入南海之際-美偵察機已連續 4 天在上空飛行>。

## 貳、共機在台周邊軍事活動

### 一、解放軍軍機頻繁入侵台灣西南空域防空識別區

近年來中共持續在台周邊空域進行遠海長航訓練，例如 2016 年的 6 次及 2017 年的 20 次。<sup>2</sup> 2020 年，共機在台周邊軍事活動包括架次、強度及頻繁程度皆較過去大幅地上升。與過去共機遠海長航相較，2020 年共機比過去更靠近台灣，並頻繁飛入台灣防空識別區。由於共機擾台對中共而言可以針對時事快速實施，且不需要長時間規劃，因此今年台美關係重要突破的幾個事件，中共多以共機擾台作為回應。共機擾台除直接增加國軍因應成本並影響台海和平穩定外，其對台灣的威嚇效果較高。若以每日擾台的天數計算，今年（1 月 1 日～11 月 30 日），共機擾台天數已達 91 天（詳如附表 5-1）。若進一步分析共機在台周邊活動情形，與歷年最主要的不同在於今年共機擾台以進入台灣西南防空識別區為最大宗（如圖 5-1），

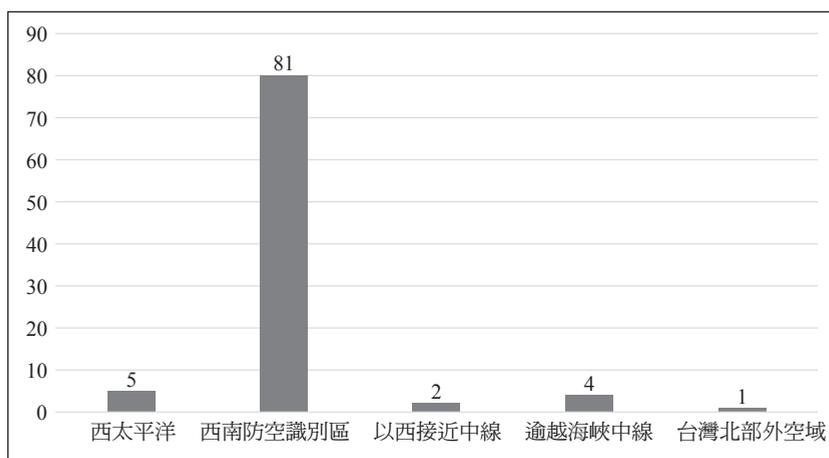


圖 5-1 解放軍軍機擾台路徑天數差異表（1～11 月）

說明：統計至 2020 年 11 月 30 日。其中，若同一天不同軍機分別進入不同地區則亦分別計算。

資料來源：洪子傑統計自公開資料，資料樣本詳見附表 5-1。

<sup>2</sup> 國防報告書編纂委員會，《106 年國防報告書》（台北：國防部，2017 年），頁 38。

比例十分懸殊。解放軍在疫情前，仍以前往西太平洋的遠海長航為主，但隨著疫情的爆發與台美關係升溫，解放軍軍機則開始頻繁進入台灣西南防空識別區。

促使中共軍機擾台原因很多，2020 年中共擾台原因亦因個別事件或解讀不同而有所差異，但整體而言解放軍透過共機擾台回應美軍在區域的軍事存以及台美關係升溫的態勢十分明顯，中國國防部與國台辦亦數次藉機對此表達不滿。加上美軍在周邊海空域的軍事存在亦有所增加，使得區域情勢較往年緊張。例如截至 11 月 21 日為止，美軍軍艦今年已 11 次航經台灣海峽；<sup>3</sup> 美軍軍機 6 月 26 日上午飛越台灣西南海域、不久後解放軍軍機即現身。<sup>4</sup>

進一步研判共機頻繁入侵台灣西南防空識別區的主要原因有四。第一，由於海峽中線未延伸至西南防空識別區（如圖 5-2 海峽中線西南方），共機藉由進入該地區，一方面測試我方反應並施予壓力，另一方面也以此作為突破口，以進入西南防空識別區常態化的方式，企圖擴大其勢力範圍。例如，國防部《109 年中共軍力報告書》指出，由於台灣西南海域為通往台灣海峽與巴士海峽的重要航道，對於解放軍南部戰區船艦而言為重要的戰略要道，因此共機進入台灣西南防空識別區，在軍事優勢上有助於強化對航道的扼控能力。<sup>5</sup>

<sup>3</sup> 游凱翔，〈美軍驅逐艦通過台灣海峽 美艦今年第 11 次〉，《中央社》，2020 年 11 月 21 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202011210206.aspx>。另有關 11 次美艦通過台灣海峽之資訊，詳見附錄一。

<sup>4</sup> 葉琪，〈【中美角力】美軍軍機上午飛越台灣西南空域 解放軍軍機下午現身〉，《香港 01》，2020 年 6 月 26 日，<https://www.hk01.com/台灣新聞/490852/中美角力-美軍軍機上午飛越台灣西南空域-解放軍軍機下午現身>。

<sup>5</sup> 李德威，〈109 年中共軍力報告台海安全挑戰更嚴峻〉，《中央社》，2020 年 8 月 31 日，<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1256680&type=immediate>。

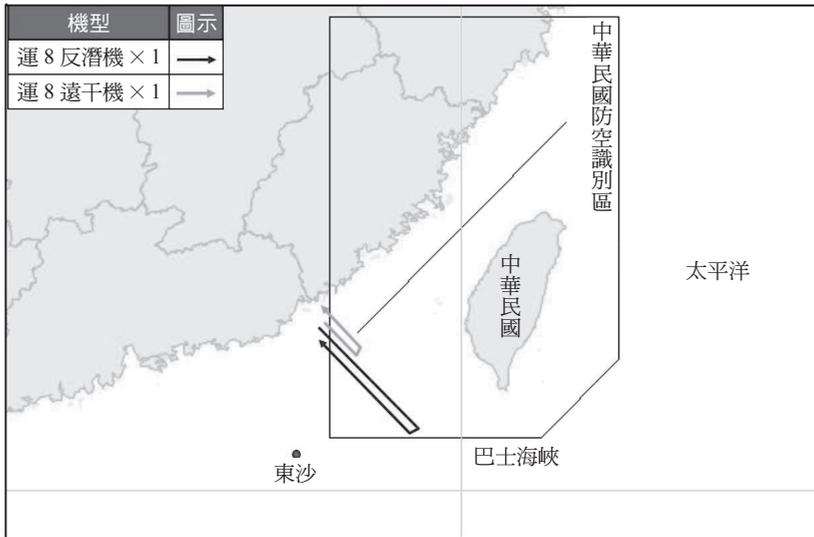


圖 5-2 解放軍進入我西南空域活動示意圖（11 月 17 日）

說明：以 11 月 17 日說明共機飛進台灣西南空域防空識別區距海峽中線的地理位置差異，其航跡常介於台灣與東沙島間之範圍。

資料來源：中華民國國防部。〈中共解放軍進入我西南空域活動情況〉，中華民國國防部，2020 年 11 月 17 日，[https://www.mnd.gov.tw/NewUpload/202011/1117中共軍機活動報告\(中英文版\)\\_591349.pdf](https://www.mnd.gov.tw/NewUpload/202011/1117中共軍機活動報告(中英文版)_591349.pdf)。

第二，由於西南防空識別區位於台灣本島與東沙島中間，共機頻繁出入該空域除為對台軍事威嚇的手段之一外，亦對東沙島防務造成隱形壓力。對此，政府亦早在共機開始頻繁進入西南防空識別區的初期，即藉由漢光演習於 6 月派遣海軍陸戰隊 99 旅的一個加強連至東沙島進行移地演訓，並持續在該地訓練，以安定民心。<sup>6</sup>

第三，解放軍持續進入台灣西南空域可蒐集有關該地區海底地形及潛艦作戰有關的資訊外，並強化對附近空域的掌控。<sup>7</sup> 由於台灣西南防空識

<sup>6</sup> 戴志揚，〈大陸模擬東沙奪島演習陸戰隊持續密派兵力增援戰備〉，《中時新聞網》，2020 年 8 月 6 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200806001765-260407?chdtv>；〈副總長軍機赴東沙駐防陸戰隊意外曝〉，《三立新聞網》，2020 年 10 月 21 日，<https://tw.news.yahoo.com/副總長軍機赴東沙-駐防陸戰隊意外曝-031526553.html>。

<sup>7</sup> 游凱翔，〈共機擾台均在台灣西南方學者：潛艦戰場經營〉，《中央社》，2020 年 11 月 1 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202011010136.aspx>。

別區的地理位置正好涵蓋大陸棚淺水區與太平洋深水區，因此該地區除了是潛艦進入西太平洋的一個要道外，其深水區也是潛艦適合伏擊的一個地區，因此共機反潛機頻繁出入該地區除對在該地區的潛艦進行偵測外，亦有嚇阻台灣和美軍潛艦在該地區活動的意味。<sup>8</sup> 從共機及美軍的反潛機今年頻繁出入台灣西南方空域的角度來看，某種程度也是驗證這樣的說法。

第四，對抗美軍在該地區的軍事活動。由於美中關係今年因疫情影響急遽惡化，美軍今年在該地的軍事活動頻繁對中共而言備感壓力，尤其台灣西南方空域及巴士海峽為駐日本嘉手納基地的美軍軍機前往南海執行任務的主要航道之一，共機頻繁現蹤使得台灣西南方空域也成為兩軍軍事角力之地。學者馬振坤亦曾指出，共機在台海周邊活動表面上是為了遏制台灣的「以疫謀獨」，實際上目的是在針對美軍。<sup>9</sup> 而台灣南部巴士海峽及西南防空識別區亦為美中兩軍軍事角力的主戰場之一。

此外，台灣西南防空識別區距離中國較近，比起到西太平洋的遠海長航，出入該區也比遠海長航節省相關油料及養護成本，亦減少踰越海峽中線可能的政治風險，對共軍來說也算是額外優勢。另一方面，解放軍今年大幅增加擾台次數影響中華民國空軍油料及後勤保修等費用，尤其台灣西南防空識別區距離空軍相關基地有段距離，也較其他區域增加更多成本。今年截至 10 月 7 日止，中國空軍共出動 2972 架次軍機監偵攔截，耗費成本約為新台幣 255 億元。<sup>10</sup> 事實上解放軍在 2017 年增加遠海長航訓練的頻率時，國軍當時因預算不足而動用到預備金以支付油料等相關費用。也因此國軍的「後勤及通資業務」預算也因應共機而增加預算，從 2017 年的 659 億到今年的 741 億，而明年國軍各單位預計再增加約新台幣 30 億元，也顯見共軍頻繁擾台也使國軍預算再度增加。<sup>11</sup> 整體而言，

<sup>8</sup> 紀永添，〈紀永添專欄：解放軍正對台灣新潛艦成軍超前部署〉，《上報》，2020 年 10 月 31 日，[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=99067](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=99067)。

<sup>9</sup> 賴言曦，〈學者：共軍台海活動表面遏制台灣實則針對美軍〉，《中央社》，2020 年 4 月 8 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202004080212.aspx>。

<sup>10</sup> 游凱翔，〈共機侵擾空域國軍近 3 千架次攔截耗費 255 億元〉，《中央社》，2020 年 10 月 7 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010075002.aspx>。

<sup>11</sup> 涂鈺旻，〈共機艦頻擾台國軍明年後勤費用增 30 億〉，《自由時報》，2020 年 9 月 9 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3286800>。

解放軍在 2020 年常態化進入台灣西南空域的防空識別區，對中共而言是有其戰略及實質利益，對國軍的成本耗費亦增加。

## 二、共機逾越海峽中線與台美關係升溫

若從共機擾台強度增強的時間點來看，如前章所述，幾個重要的時間點多與台美關係升溫相關事件有直接關係。例如 6 月 9 日美軍運輸機飛越台灣領空後，引起中共強烈反彈，包括國台辦及中國國防部皆發表聲明，後續並開始密集飛入台灣西南空域防空識別區。其他台美高層訪問的幾個重要事件，如賴清德訪美、美國衛生部長阿札爾訪台、美國國務院次卿柯拉克（Keith Krach）訪台，解放軍皆提高共機擾台的程度，以踰越海峽中線，甚至是加強軍事演習的方式加以因應（詳如表 5-1）。共機對台的威嚇的強度依不同國家、不同層級的官員及對台美關係意義之差異而有所調整。其中，以美國國務院次卿柯拉克訪台期間共機擾台的強度最強，解放軍在 9 月 18 日及 19 日分別以 18 架及 19 架軍機分批飛越海峽中線及台灣

表 5-1 中共軍機擾台與相關事件表

事件	共軍回應
時任副總統當選人賴清德赴美期間（2 月 2 日至 9 日）	2/9 共軍殲 11、空警 500 和轟 6 等機型，經巴士海峽，由西太平洋進入宮古海峽，返回基地。 2/10 解放軍派出轟 6 等軍機，一度越過海峽中線。
6/9 美軍 1 架 C-40A 運輸機飛越台灣領空	6/9 中共蘇愷 30 戰機多架次，短暫進入台灣西南空域。解放軍並於之後的 18 天內 9 天密集入侵台灣西南防空識別區。
美國衛生部長阿札爾（Alex Azar）訪台期間（8 月 9 日至 12 日）	8 月 10 日共機殲 11、殲 10 型機，陸續短暫踰越海峽中線。
捷克參議院議長維特齊（Miloš Vystrčil）於 8 月 30 至 9 月 5 日率團訪台期間	8 月 30 日共機飛入台灣西南空域，與捷克團專機距離不到 80 公里；31 日共機在台灣防空識別區西南角繞飛；9 月 3 日共軍偵察機緊臨海峽中線偵查。
美國國務院次卿柯拉克（Keith Krach）於 9 月 17 日至 19 日訪台期間	共機在 18 日及 19 日分別以 18 架及 19 架軍機分批飛越海峽中線及台灣西南防空識別區。

資料來源：洪子傑整理自公開資料。

西南防空識別區，其後更持續密集進入台灣西南空域防空識別區，並予以常態化。而捷克參議院議長維特齊訪台期間，雖未踰越海峽中線，但共機仍以貼近中線方式進行偵查。

值得注意的是，中共亦藉由共機逾越海峽中線在政治上向台灣進逼。除了藉由前述共機飛入西南防空識別區的常態化外，解放軍飛行員在 9 月 19 日逾越海峽中線時，即以廣播回應中華民國空軍指出兩岸「沒有海峽中線」。而後包括中國外交部發言人汪文斌以及國台辦發言人馬曉光分別於 9 月 22 日及 30 日表示兩岸不存在「不存在所謂的『海峽中線』」。<sup>12</sup> 儘管從中共的邏輯來看，兩岸同屬中國，不存在海峽中線是很正常的，因此相關發言人在正式發言的場合，本來即不會承認海峽中線。但事實上，這樣聲明及立場亦在暗示日後解放軍隨時可能持續逾越中線。從共機多機逾越中線到發言人的聲明，對台灣軍事恫嚇的強度也達到近 20 年來的最高點。

如果從短期的效果來看，上述共機以逾越海峽中線來回應台美關係升溫的確有一定的效果。由於中共無法準確評估台美關係升溫會到什麼地步，而台灣亦無法準確預判中共對台美升溫的紅線在哪裡，因此兩岸都在持續的相互試探。一方面台灣持續強化台美關係；另一方面，解放軍軍事活動的強度與頻率則因台美關係相關事件而提高，如美對台軍售、美官員訪台等。9 月中旬因美國務院次卿訪台而使共機連兩天多架次分批逾越海峽中線，對台釋放強烈訊號，亦使外交部長吳釗燮在 9 月 20 日接受美國全國公共電台（NPR）專訪時除表示「我們目前不尋求與美國建立全面外交關係」外，並對共機逾越海峽中線表示「格外令人不安」（Crossing into the mid-line of the Taiwan Strait is particularly alarming）。<sup>13</sup> 此即在向

<sup>12</sup> 詳見，〈外交部回應美副國務卿訪台：必將採取正當反制措施〉，《新華網》，2020 年 9 月 22 日，[http://www.xinhuanet.com/2020-09/22/c\\_1126522726.htm](http://www.xinhuanet.com/2020-09/22/c_1126522726.htm)；〈國台辦：兩岸之間不存在所謂的「海峽中線」〉，《人民網》，2020 年 9 月 30 日，<http://tw.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0930/c14657-31881192.html>。

<sup>13</sup> 江今葉，〈吳釗燮：目前不尋求與美建立全面外交關係〉，《中央社》，2020 年 9 月 24 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202009240039.aspx>；John Ruwitch, "Formal Ties with U.S.? Not For Now, Says Taiwan Foreign Minister," *National Public Radio*, September 22, 2020, <https://www.npr.org/2020/09/22/915818283/formal-ties-with-u-s-not-for-now-says-taiwan-foreign-minister>。

中共傳達訊息表示台灣不會超過的紅線。因此後續中共雖然仍持續密集的飛入台灣西南方防空識別區，但多為慢速機且未進一步的逾越海峽中線，或許也代表中共某種程度上認為在收到台灣的回應後，沒有再進一步升高情勢的必要。

## 參、中共對台軍事威嚇

### 一、解放軍實戰化訓練下的軍事宣傳

隨著習近平持續推動解放軍的實戰化訓練，解放軍訓練強度大幅增加，各項實兵操演與實彈演練的次數及頻繁度也隨之增加，中共軍事宣傳的素材亦更加豐富多元。<sup>14</sup> 其中，解放軍實戰化訓練對於軍事宣傳最有利的一點在於相關訓練情況講求貼近實戰，因此解放軍常透過實彈射擊、臨時狀況下達、跨晝夜訓練以及實兵接戰模擬系統等方式進行訓練，使得即使是一般訓練，影片拍攝的宣傳效果亦較過去佳。加上解放軍的訓練增加，連帶降低中共軍事宣傳的成本。此外，中共的軍事宣傳也有意識地將重點朝向報導實解放軍的演習及訓練情況，<sup>15</sup> 不論是透過傳統媒體《解放軍報》或是透過《軍事報導》、《軍事紀實》、《軍事科技》等軍事節目，如報導及拍攝各項實彈射擊、演習、解放軍未來科技及解放軍個人奮鬥故事敘事等，營造解放軍邁向強盛的意象。在主、客觀條件上都有利中共官方媒體加強宣傳實戰化訓練的情況下，也使得這幾年中共的軍事宣傳質與量皆有成長。

<sup>14</sup> 洪子傑，〈疫情下的解放軍實戰化訓練與軍事威嚇〉，《中共研究》，第54卷第4期（2020年7月），頁92-97。

<sup>15</sup> 如解放軍報社下的《軍事記者》期刊在2018的12期亦發表多篇文章，專題論述記者該如何報導實戰化訓練，相關切入點及重點為何等，詳見《軍事記者》，第12期（2018年），[http://www.81.cn/jsjz/node\\_104085.htm](http://www.81.cn/jsjz/node_104085.htm)。

## 二、解放軍對台軍事威嚇難度降低

除共機擾台外，解放軍的實戰化訓練，常進行兩棲登陸、陸航應變突擊能力、實彈射擊以及聯合作戰等訓練，並常藉由訓練跨晝夜的方式來使解放軍部隊模擬並習慣長時間的戰場環境。由於習近平所強調的實戰化訓練本身要求及貼近實戰，因此解放軍在相關許多演習和訓練的規劃上，以台灣作為假想敵的次數及頻率本來即會增加，因此包括東部戰區及南部戰區部隊有對台針對性強的實戰化訓練亦是十分正常的。在這情況下，近期解放軍相關部隊的訓練，除了朝向實戰化訓練的方式進行外，解放軍更不時發布東部戰區及南部戰區部隊看似針對台灣的相關演練，如兩棲登陸演練、陸航直升機海上低空突防演練等。然而事實上，這些針對性演練僅占解放軍訓練的一小部分而已。

本文統計《解放軍報》從 2020 年 1 月 1 日至 10 月 31 日所發布關於東部戰區及南部戰區部隊訓練的宣傳訊息，進一步說明解放軍實戰化訓練與中共官媒對實戰化訓練報導的頻繁程度，以解釋中共對台軍事威嚇難度低。有關於解放軍實戰化訓練的軍事宣傳，主要仍以對內宣傳為主。若從今年解放軍所發布出有關東部戰區及南部戰區部隊訓練的訊息來看，<sup>16</sup> 解放軍主要著重宣傳實戰化訓練的各項重點，包括實彈射擊（15 次）、聯合作戰相關訓練（12 次）、同兵種協同訓練（12 次）、實兵對抗訓練（12 次）、反潛訓練（7 次）、新訓（3 次）、戰場救護訓練（3 次）、兩棲登陸演練（3 次）、傘兵空降（2 次）、指揮訓練（2 次）以及其他一般實戰化訓練。若從演訓的時間來看，夜間訓練含跨晝夜訓練（14 次）也是宣傳的重點。其中，對台灣而言有針對性的兩棲登陸演練僅有 3 筆，但在中

<sup>16</sup> 作者統計自《解放軍報》頭版及 2 版的解放軍訓練之軍事新聞。本文僅以此作為範例說明。

共有意宣傳的情況下，皆都受到外界的重視並被媒體報導。<sup>17</sup> 儘管解放軍對台威嚇常透過媒體的加乘效果而引人注目，但其實解放軍對台的軍事恫嚇，僅占其軍事宣傳比重的一小部分。從另一個角度來說，上述有關東部戰區與南部戰區部隊訓練的對內宣傳，只要透過適當的操作，都可以轉變成對台的軍事威嚇。此外，若去細看這些軍事宣傳的內容，即可發現多數均為一般例行訓練，包括一般的部隊日常訓練、新兵訓練、一般部隊例行的實彈射擊等。部分內容更因宣傳需要而過度誇大，例如東部戰區陸軍陸航旅與空軍的飛行保障專業技能比武競賽都可以被誇大為「建立常態化聯訓聯演機制」。<sup>18</sup>

中共對台軍事威嚇的難度較過去相對低。透過官方媒體宣傳相關解放軍實彈演練並加以後製即可達成對台灣威嚇的宣傳。但即使如此，也不代表有足夠的素材進行針對台灣的軍事威嚇，因為多數軍事宣傳仍為部隊一般的例行訓練，較缺少如火箭軍導彈的實彈發射或兩棲登陸演習等對台具有針對性的畫面，使得整體對台恐嚇的威懾力不足。這也使得中共官媒為提高宣傳的威嚇程度，幾次以舊演習畫面甚至是好萊塢電影畫面進行後製，例如10月中《央視》所發布解放軍在福建和廣東多處海域進行的多兵種聯合渡海登陸演練（詳如表5-2），即被發現央視是剪輯5年前的舊畫面，反而降低其可信度。但不論如何，近年在中共強化對內宣傳實戰化訓練的同時，要從對內宣傳轉為對台進行軍事威嚇的宣傳，事實上是十分容易。

17 賴錦宏，〈中共解放軍兩「攻台部隊」同日演練登陸、航渡〉，《聯合新聞網》，2020年6月4日，<https://udn.com/news/story/7331/4612110>；〈重兵集結演練攻台？陸滄戰爭籠罩「3夾」台海軍演〉，《TVBS新聞網》，2020年8月14日，<https://tw.news.yahoo.com/重兵集結演練攻台-陸滄戰爭籠罩-3夾-台海軍演-150311987.html>；羅印冲，〈解放軍今起三大海域同步軍演〉，《聯合報》，2020年8月24日，<https://udn.com/news/story/10930/4804970>；〈解放軍8月逾10場軍演中國沿海今起幾乎都在軍演〉，《自由時報》，2020年8月24日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3269305>。

18 李懷坤、石芝鵬〈東部戰區陸軍某陸航旅與空軍某部聯合組織專業技能比武〉，《解放軍報》，2020年3月19日，[http://www.chinamil.com.cn/jmywy/2020-03/19/content\\_9772226.htm](http://www.chinamil.com.cn/jmywy/2020-03/19/content_9772226.htm)。

表 5-2 台灣媒體報導解放軍台海周邊及針對台灣的演訓（擇列）

演習時間	內容	備註
10 月 25 日	《央視》中文國際頻道播放解放軍在福建和廣東展開跨海登陸演習的影片。解放軍出動包括無人破障船、武裝直升機、兩棲登陸艦等，在多處海域展開的聯合登島演練。	
10 月 13~17 日	解放軍在金門西南方 71 公里外的古雷半島東側海域，進行實彈演習。	在蔡總統 10 月 10 日國慶演說後，相關新聞於 11 日公布。
10 月初	解放軍近日在福建、廣東多處海域展開多兵種聯合渡海登陸演練。而《央視》10 月 10 日發布新聞影片，報導解放軍的多兵種聯合立體渡海登陸演練。	影片中播出解放軍搶灘登陸畫面，被翻出是 5 年前舊畫面。
9 月 28 日	中國海事局 28 日宣布，人民解放軍正在南海、東海、黃海和渤海 4 海域同時展開軍事演習。	
9 月 24 日	《解放軍報》發布東部戰區連發 10 枚東風-11 飛彈的影片。	該影片被踢爆影片造假，其中許多畫面與 2016 年央視的「火箭軍大演兵」影片一致。
9 月 21~23 日	解放軍於黃海南部進行實彈射擊。	
9 月 18 日	中國國防部發言人任國強 18 日上午就宣布，從當日起，東部戰區在台海附近組織實戰化演練，包含海空兵力戰備警巡和海空聯合演練。	美國國務院次卿訪台當天。
8 月 16~17 日	解放軍在舟山群島海域進行實彈射擊及搶灘登陸。	
8 月 14~15 日	解放軍在台州白沙島海進行實彈射擊。	
8 月 11~13 日	8 月 11 日至 8 月 13 日在舟山群島進行實彈搶灘登陸。	美國衛生部長阿札爾訪台前，中共公布實彈射擊。
8 月中	解放軍東部戰區多軍種多方向成體系出動兵力，在台灣海峽及南北兩端連續組織實戰化演練，進一步檢驗提升多軍種聯合作戰能力。其中，央視在 19 日報導第 71 集團軍某陸航旅在黃海海域組織多機型訓練，包含以商船改裝成軍事用船進行海上補給線演訓。	
7 月 25 日至 8 月 2 日	雷州半島以西海域進行打靶訓練。	美國國防安全合作局（DSCA）7 月 9 日表示，國務院批准售約 182 億元台幣的對台軍售。
6 月 4 日	解放軍第 73 集團軍所屬兩棲重型合成旅在東南海域進行海上實彈射擊考核，兩棲坦克射擊灘頭模擬目標，隨後衝灘登陸。	

說明：未含解放軍於南海、渤海及黃海之新聞訊息。

資料來源：洪子傑整理自公開資料。

### 三、中共藉宣傳軍演形塑兩岸緊張態勢

今年在中共宣傳下，解放軍針對台灣的軍事演習逐步增強並於夏季達到高峰。透過媒體宣傳，解放軍實施多項針對台灣的演習及實彈射擊，如兩棲登陸演習、台灣周邊海域的演習和火炮射擊等，引起台灣民眾及媒體諸多討論及關注。今年有關解放軍對台演訓之相關內容多為受到台灣媒體的報導（如表 5-2）。然而這些針對台灣的軍事演練是否代表對台威脅加重？本文則持保留意見。若從演習的時間點來看，由於解放軍歷年來大型的軍事演習本來即多在夏季舉行，剛好今年夏季台美關係因官員來訪和對台軍售而持續增溫，因此中共藉由中國國防部及東部戰區發言人發表恐嚇台灣之言論，形塑這些演訓是針對近期「台獨勢力」的行為和「外部勢力」的介入。除了共機擾台的确是針對台美關係相關事件進行快速反應外，其他絕大多數演習皆很可能是預定好的演習項目（由於解放軍大型的相關演訓，從先期規劃到實施需要比共機擾台更長的時間，因此除非是時間上恰巧相近，否則不利用來做即時的軍事威嚇）。事實上今年許多看似針對台灣的演習除為例行演習外，有些演習的範圍甚至比過去的演習更小。<sup>19</sup>

### 四、中共對台軍事威嚇的風險

面對美中台三邊關係變化對中國不利的情況下，中共在外交或經濟的報復手段上並無太多可以操作的空間，因此軍事威嚇便成為中共能使用下最簡單也最便利的方式。中共對台軍事威嚇的政治目的除了藉由對內宣傳及轉移內部問題外，亦包括警告民進黨政府「過度」強化與美國關係、恐嚇台灣人民使其怪罪政府政策等。<sup>20</sup>

<sup>19</sup> 詳見，李冠成，〈中共對台軍事恫嚇與呼籲克制的兩手策略〉，《國防安全雙週報》，第 11 期（2020 年 9 月），頁 19-25。

<sup>20</sup> 中共的說法為「針對的是外部勢力干涉和極少數『台獨』分裂份子及其分裂活動，絕非針對台灣同胞」。

若從中共恐嚇台灣的效果來看，仍達成一小部分的效果。包括除了在恐嚇台灣人民、營造兩岸可能開戰的緊張氛圍外，透過對內宣傳滿足其內部民族主義情緒，都使得中共有其誘因持續對台進行軍事威嚇。雖然中共今年對台軍事威嚇因次數增多且強度高而受到台灣各界的關注，也引起兩岸是否會可能開戰的各項討論。然而，當解放軍過度使用軍事恫嚇，持續透過媒體傳遞，反而麻痺民心，長期下來也使得中共對台恫嚇效果大幅降低，例如從 9 月 29 日至 11 月 6 日，中共在 39 天內有 29 天入侵台灣西南空域防空識別區，其實對於國人而言已無威嚇價值，房市、股市皆不受影響，而僅存軍事戰略目的。

若去評價中共今年對台軍事威嚇，事實上從結果而言，對台灣長期的國防制度與武器獲得反而是有利的。因為中共今年對台的軍事威嚇是自 96 年台海飛彈危機以來，威嚇程度最高、時間最長的一次，因此反而引起台灣內部再次思考國防的重要性，包括重新檢討教召制度、後備動員、全民國防，乃至於各界對於國軍整體防衛作戰構想的討論，透過媒體發聲受到國人重視。在軍售的部分，也因為共軍的高強度的軍事威嚇，使得美國對台軍售攻擊性武器的正當性亦進一步強化。這些恐怕都是中共始料未及的。

## 肆、小結

解放軍對台的軍事威嚇是因應今年中共受到美中關係持續惡化及台美關係升溫的情況下，對台所施行的回應手段。解放軍透過對台彰顯軍事實力，一方面對內宣傳滿足內部的民族主義氛圍，另一方面則是恐嚇台灣政府謹慎面對升溫下的台美關係並使台灣特定政治菁英及人民埋怨政府過於親美。中共對台軍事威嚇的效果，雖然不可謂完全無效果，但從相關民調數據顯示，除成效不彰外，更破壞了兩岸關係的和平穩定。<sup>21</sup> 儘管短期

<sup>21</sup> 有關民調相關資訊，詳見，崔慈悌，〈兩岸若開戰國人對國軍有信心？民調結果出爐〉，《中時新聞網》，2020 年 9 月 28 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200928002271-260407?chdtv>；陳鈺馥、涂鉅旻、蔡宗憲、邱書昱，〈共機又擾台逾半民眾不怕中共武力犯台〉，《自由時報》，2020 年 6 月 23 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1381681>。

內中共對台軍事威嚇在當前的格局下仍會持續進行，但中共對台軍事威嚇仍將隨著未來美中關係及台美關係的調整而轉變。此外解放軍的軍事現代化進程仍在持續進行、兩岸的軍力差距亦持續擴大。尤其今年的局勢發展也迫使中共在十九屆五中全會中提出「確保 2027 年實現建軍百年奮鬥目標」。<sup>22</sup> 在原本「2035 年基本實現國防和軍隊現代化」目標前再加設一個階段性的目標，具有因應情勢變化所設立之意涵，未來可能加速其建軍發展，值得密切關注。

---

<sup>22</sup> 詳見〈（受權發布）中國共產黨第十九屆中央委員會第五次全體會議公報〉，《新華網》，2020 年 10 月 29 日，[http://www.xinhuanet.com/2020-10/29/c\\_1126674147.htm](http://www.xinhuanet.com/2020-10/29/c_1126674147.htm)。

附表 5-1 2020 美中在台海周邊軍事活動與台灣相關事件時序表

解放軍台海周邊行動	美軍在台海周邊行動	台灣相關事件
1/23 中共空警 500、轟 6 等型機，上午由中國大陸南部陸續出海，飛經巴士海峽航向西太平洋，進行遠海長航訓練活動後，循原航線飛返駐地。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1/16 美軍提康德羅加巡洋艦「希羅」號 (USS Shiloh, CG-67) 航經台灣海峽。</li> <li>1/28 美軍 EP-3 電子偵察機至南海執行任務，由台灣南方空域返回日本嘉手納基地。</li> <li>1/31 美國空軍一架 B-52H 轟炸機昨天進入台北飛航情報區巡航，飛近台灣與中國後，飛返關島安德森空軍基地。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1/11 總統蔡英文確定當選連任，召開國際記者會發表勝選感言。</li> <li>中科院 1 月 15 日承認，去年 12 月 26 日，該院在九鵬外海成功試射了射程達 400 公里的雄三增程型。</li> </ol>
2/9 共軍殲 11、空警 500 和轟 6 等機型，經巴士海峽，由西太平洋進入宮古海峽，返回基地。	<ol style="list-style-type: none"> <li>2/2 美軍 WC-135W 偵察機飛入南海後北上，並飛往台海南面。</li> <li>2/12 美軍派遣 1 架美軍 MC-130J 型機、2 架美軍 B-52 轟炸機，分別在台灣西部的台灣海峽中線、台灣東部空域飛行。</li> <li>2/13 美軍一架海軍 P-3C「獵戶座」反潛機出現在台灣鵝鑾鼻外海。</li> </ol>	2/2 至 2/10 台灣候任副總統賴清德訪美，是為台美斷交 40 年後層級最高的台灣官員訪問華府。
2/10 解放軍派出轟 6 等軍機，一度越過海峽中線。	<ol style="list-style-type: none"> <li>2/15 美海軍提康德羅加級巡洋艦「錢瑟勒斯維爾」號 (USS Chan-cellorsville, CG-62) 由北向南航經台灣海峽，執行「一般航行任務」。</li> <li>2/18 美軍 EP-3 電子偵察機完成南海偵察任務後，沿台灣南面海域，飛回沖繩嘉手納空軍基地。</li> </ol>	
2/28 共軍轟 6 演訓航經台灣西南海域，進入巴士海峽後即循原航路返回駐地。	2/28 美軍 EP-3 偵察機在台灣西南空域巡航監控同日共軍在台灣西南海域之動態。	2/26 中科院研製的「海弓三」飛彈於九鵬基地以美軍 Mark 41 垂直發射系統進行陸基試射，成功命中目標。
3/16 共軍派遣中共殲 11、空警 500 等軍機，出現在台灣西南方海域，執行夜間飛行訓練，一度接近我國防空識別區。	<ol style="list-style-type: none"> <li>3/11 美國海軍 P-3C 反潛機、空軍 RC-135W 先後由沖繩基地起飛後，航經台灣南部海域，飛往南中國海執行任務。</li> <li>3/12 美國海軍 P-3C 反潛機，據 Aircraft Spots 披露，由沖繩基地起飛後，航經台灣南部海域，飛往南中國海執行任務。</li> </ol>	3/4 美國聯邦眾議院通過「台北法案」，盼能以實際行動反制中國長年壓制台灣行徑，並從經貿、國際參與及外交領域上提升台灣整體國際地位。
3/18 第 33 批護航編隊完成護航任務返回基地。通過台灣東部海域，但較靠日本。	<ol style="list-style-type: none"> <li>3/18 美軍 EP-3E「白羊座」電偵機從台灣南方空域前往南海。</li> <li>3/19 美軍 RC-135 現蹤台灣南方空域。</li> <li>3/25 美軍 EP-3E 電偵機經過台灣西南部海域。</li> </ol>	3/17 台美首度發出防疫夥伴關係聯合聲明，將在藥物、疫苗開發，以及各項防疫項目合作。

解放軍台海周邊行動	美軍在台海周邊行動	台灣相關事件
	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. 3/25 美軍第七艦隊「伯克級」驅逐艦「麥坎貝爾」號 (USS <i>Mc-Campbell</i>, DDG-85) 現蹤我國西南海域，由南向北航經台灣海峽執行一般航行任務。</li> <li>5. 3/26 美軍 B-52 轟炸機、KC-135 加油機從關島安德森基地出發，抵達東海防空識別區戰術偵查飛行 (台灣東部)。</li> <li>6. 3/27 美軍 RC-135U 電偵機出現在台灣南部海域。隨後美軍 EP-3E 電偵機亦出現於台灣南部海域，飛往南中國海方向。</li> <li>7. 3/31 美國海軍 P-3C 反潛機出現在台灣南部海域，航向南中國海執行任務。</li> <li>8. 4/8 美軍空軍 RC-135U 電偵機於台灣南部附近海域飛行。</li> </ol>	<p>3/26 美國總統川普已經正式簽署生效「2019 年台灣友邦國際保護暨強化倡議法案」(Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative Act)，具體表達對台灣的支持。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 4/2 美國國務院表示，美台高階官員近日召開虛擬論壇，討論擴大台灣國際參與，包括協助台灣在世界衛生大會中恢復觀察員身分，及促成世衛與台灣透過其他途徑，建立更緊密合作。</li> <li>2. 4/5、4/9~13 中科院與空軍進行飛彈試射，傳聞包括試射天弓三型和雲峰地对地中程導彈。</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 4/10 共軍航艦遼寧號編隊由東海航經宮古海峽。</li> <li>2. 4/10 中共轟 6、空警 500、殲 11 等各型機，上午於台灣西南方海域執行遠海長航訓練，並經巴士海峽進入西太平洋後，即循原航路返回駐地。</li> <li>3. 4/11 遼寧號編隊航經台灣東部外海，亦即西太平洋區域後續往南部海域航駛，從事遠海長航訓練。</li> <li>4. 4/12 共軍遼寧艦及所屬包括護衛艦 542/598、驅逐艦 117/119、快速戰鬥支援艦 965 等航經巴士海峽進入南海。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 4/10 美國海軍第七艦隊伯克級驅逐艦貝瑞號 (USS <i>Barry</i>, DDG 52) 通過台灣海峽執行一般航行任務。</li> <li>2. 4/10 美軍於共軍機隊返回之際，立即出動 1 架空軍 RC-135U 電子偵察機，由台灣南方的巴士海峽，往中國沿海偵察巡弋。</li> <li>3. 4/11 美國海軍 1 架 EP-3E 型電偵機，飛越巴士海峽，朝南中國海方向巡弋。</li> <li>4. 4/12 EP-3E 電子偵察機現蹤台灣南部海域並由東向邊飛行。</li> <li>5. 4/13 空軍 RC-135W 電偵機現蹤台灣南部巴士海峽一帶空域。</li> <li>6. 4/13 海軍 P-3C 反潛機隨後出現在台灣南部海域。</li> <li>7. 4/14 海軍 P-3C 反潛機再次出現在台灣南部海域，航向南海。</li> </ol>	

解放軍台海周邊行動	美軍在台海周邊行動	台灣相關事件
	8. 4/15 空軍 RC-135W 電偵機現蹤台灣南部海域、由東向西飛行。 9. 4/17 空軍 RC-135U 電偵機出現在台灣南部海域，從東往西飛往南中國海方向。 10. 4/18 美國海軍 P-3C 反潛機現蹤台灣南部海域。 11. 4/21 美國海軍 EP-3E 電偵機現蹤台灣南部海域，並由東向西飛行。	
1. 4/22 共軍遼寧艦編隊結束南海航訓後，再次航經巴士海峽續向東航行。 2. 4/28 第 35 批護航編隊於 4 月 28 日從浙江舟山起航，先後穿越宮古海峽、巴士海峽前往亞丁灣。	1. 4/23 美國海軍伯克級驅逐艦貝瑞號 (USS Barry, DDG 52) 航經台灣海峽執行一般航行任務。 2. 4/25 美軍 1 架海軍 P-3C 反潛機現蹤台灣南部海域，由東北往西南朝南海方向行進。 3. 4/30 美國海軍 EP-3E 電偵機在南中國海、台灣海峽一帶執行任務。 4. 5/2 美國海軍 EP-3E 電偵機現蹤台灣南部海域，並由東向西飛行。	4/23 中科院與空軍進行飛彈試射，傳聞包括試射天弓三型和雲峰地對地中程導彈。
5/8 中共一架運-8，於台灣西南方海域執行飛行訓練，期間曾短暫進入台灣防空識別區。	1. 5/13 美國海軍太平洋艦隊公開披露，伯克級驅逐艦「麥坎貝爾」號驅逐艦 (USS McCampbell, DDG-85)，由北向南通過台灣海峽，執行一般任務，並繼續向南航行。 2. 5/26 美軍 2 架 B-1B 轟炸機今天從關島起飛後，掠過台灣南部海域巴士海峽後，飛往南海巡弋。 3. 6/4 美國海軍第七艦隊公布，美軍伯克級驅逐艦拉塞爾號 (USS Russell, DDG-59) 通過台灣海峽。拉塞爾號部署至第七艦隊，以支持印太地區安全與穩定。總統蔡英文 5/20 就任後第一次通過台灣海峽。	1. 5/14、15 中科院試射飛彈，傳聞為試射雄二 E 巡弋飛彈。 2. 5/20 美國國務院批准對台軍售，包括 18 枚 MK-48 Mod 6 AT 重型魚雷、備件、支持與測試設備、船運和海運會貨櫃、操作手冊、技術文件、培訓工作、技術與後勤支持服務等。
6/9 中共蘇愷 30 戰機多架次，短暫進入台灣西南空域。	1. 6/9 美軍 1 架 C-40A 運輸機從沖繩美軍嘉手納空軍基地向台灣申請同意飛越台灣領空。	1. 6/10 新式高教機勇鷹試飛。
6/12 中共 1 架解放軍運 8 飛機飛入台灣西南空域。	2. 6/11 美國海軍伯克級驅逐艦裴拉塔號 (USS Rafael Peralta, DDG-115) 自 6/4 自黃海現蹤後，一路沿東海東側外圍南下，11 日中午抵達彭佳嶼西北方外海。	2. 6/11、12、15、16 中科院分別，於台灣東南部外海，進行火炮射擊。
6/16 中共一架殲 10 戰鬥機飛入台灣西南空域。		
6/17 中午中共運-8、殲-10 等型軍機再次出現在台灣西南空域。		

解放軍台海周邊行動	美軍在台海周邊行動	台灣相關事件
6/18 中共殲 10、殲 11 型戰機，進入台灣西南空域，經我空中偵巡戰機適切應對，並實施廣播告警後，中國軍機飛離我防空識別區。		
6/19 中午中共殲 10 型戰機進入台灣西南空域，經空中偵巡戰機應對，共機飛離台灣防空識別區。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 6/20 美軍 1 架 P-8 海上巡邏機現蹤於台灣南部海域。</li> <li>2. 6/20 美軍近日在太平洋調配三支航母戰鬥群。雷根號 (USS Ronald Reagan) 和羅斯福號 (USS Theodore Roosevelt) 航母正在西太平洋部署，而尼米茲號 (USS Nimitz) 則在東太平洋。</li> <li>3. 6/20 美軍 1 架 RQ-4 全球鷹偵察機，首次於台灣海峽北部來回環繞巡弋。</li> <li>4. 6/21 羅斯福號航空母艦打擊群和尼米茲號航空母艦打擊群在菲律賓海展開「雙航母演習」。</li> <li>5. 6/21 美軍 1 架海軍 P-3C 反潛機現蹤台灣南方空域，向中國海方向巡弋。</li> </ol>	
6/21 中午中共殲 10 型戰機短暫進入台灣西南空域，為共機兩週內第 7 度侵犯台灣防空識別區。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 6/22 美軍 1 架 EP-3E 電子偵察機經巴士海峽向南海方向巡航 (南海感知計畫)。</li> <li>2. 6/23 美軍 2 架 P-8A 現蹤台灣南部空域 (南海感知計畫)。</li> </ol>	
6/22 中午共機轟 6 轟炸機和殲 10 戰鬥機短暫進入台灣西南空域。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 6/24 美軍 1 架海軍 P-3C 反潛機、2 架 P-8A 海上巡邏機與 1 架空軍 RC-135W 電偵機到南海執行任務並航經巴士海峽 (南海感知計畫)。</li> <li>2. 6/25 美軍空軍 RC-135W 電偵機由嘉手納空軍基地從台灣東部空域飛向台灣南部空域 (南海感知計畫)。</li> </ol>	6/22 新式高教機勇鷹首飛。
6/24 傳聞共機現蹤台灣東南方海域並干擾美軍海軍 P-3C 反潛機及 KC-135 加油機 (未證實)。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 6/26 美軍派 EP-3E 電子偵察機經巴士海峽向南海方向巡航 (南海感知計畫)。</li> <li>2. 6/27 美國海軍 1 架 EP-3E 型電偵機，飛越巴士海峽 (南海感知計畫)。</li> </ol>	
6/26 共機上午及下午分別飛入台灣西南空域。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 6/28 美軍 1 架 P-8A 海上巡邏機現蹤巴士海峽一帶 (南海感知計畫)。</li> <li>2. 6/29 美軍空軍 RC-135W 電偵機及 P-8A 海上巡邏機現蹤台灣南部海域、由東向西飛行 (南海感知計畫)。</li> <li>3. 6/30 傳 1 架美軍 P-8A 反潛機從台灣海峽海峽中線南下，惟中華民國國防部表示與事實不符。</li> </ol>	

解放軍台海周邊行動	美軍在台海周邊行動	台灣相關事件
6/28 中國大陸 2 架轟六轟炸機在東海及太平洋飛行。從東海朝太平洋飛越日本沖繩本島與宮古島間宮古水域空域後，轉向西南飛至台灣東部外海空域後，再循原路徑飛返東海。	<ol style="list-style-type: none"> <li>7/1 美軍空軍 RC-135U 電偵機現蹤巴士海峽（南海感知計畫）。</li> <li>7/2 美軍 EP-3E 電子偵察機現蹤巴士海峽（南海感知計畫）。</li> </ol>	
7/3 共機飛至我方西南方附近空域（我國國防部否認共軍有飛入台灣防空識別區，並遭廣播驅離）。	7/3 上午美軍 EP-3 電子偵察機、KC-135 加油機，及晚間海軍 P-8A 反潛機現蹤巴士海峽（南海感知計畫）。	
7/4 共機短暫侵入台灣方西南空域防空識別區。	<ol style="list-style-type: none"> <li>7/5 美軍 EP-3 電子偵察機、海軍 P-8A 反潛機現蹤巴士海峽（南海感知計畫）。</li> <li>7/6 美軍空軍 RC-135U 電偵機經由台灣東部前往南海。隨後海軍 P-8A 反潛機現蹤巴士海峽。中午海軍反潛機 P-3C 經台灣東部飛往南海（南海感知計畫）。</li> <li>7/7 美軍海軍 EP-3E 電偵機現蹤台灣海峽南部區域。另外海軍 P-3C 反潛機、海軍 P-8A 反潛機、美國空軍 RC-135W 電偵機、KC-135R 加油機、KC-135 加油機各一架，現蹤台灣南方巴士海峽區域（南海感知計畫）。</li> <li>7/8 美軍海軍 EP-3E 電偵機現蹤台灣海峽南部區域與巴士海峽區域（南海感知計畫）。</li> <li>7/9 美國空軍 RC-135W 電偵機、KC-135T 加油機，現蹤近台灣南部之巴士海峽區域（南海感知計畫）。</li> <li>7/10 美軍海軍 P-8A 反潛機兩架現蹤巴士海峽（南海感知計畫）。</li> <li>7/13 美國空軍 E-8C「聯合星」指揮機、空軍 RC-135W 電偵機經過台灣南部巴士海峽區域，進入台灣海峽南端，飛往中國廣東東方空域一帶。海軍 P-8A 反潛機則現蹤巴士海峽（南海感知計畫）。</li> <li>7/15 美國空軍 E-8C 指揮機，由巴士海峽進入台灣海峽南部區域，前往廣東一帶。MQ-4C 海神偵察機現蹤巴士海峽並折返（南海感知計畫）。</li> </ol>	7/9 美國國務院批准對台灣愛國者三型飛彈飛彈延壽案，重新認證的設備與技術，金額約 6.2 億美元。

解放軍台海周邊行動	美軍在台海周邊行動	台灣相關事件
7/16 共機飛入台灣西南空域防空識別區。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 7/17 美國空軍 E-3 空中預警機，經巴士海峽，循先前路線前往廣東一帶。E-3 空中預警機則現蹤巴士海峽（南海感知計畫）。</li> <li>2. 7/18 美國空軍 P-3C、電偵機現蹤近台灣南部之巴士海峽區域（南海感知計畫）。</li> <li>3. 7/19 美國空軍 E-8C 指揮機，經巴士海峽，循先前路線前往廣東一帶（南海感知計畫）。</li> <li>4. 7/21 美國空軍 E-8C 指揮機，在巴士海峽附近區域盤旋。</li> <li>5. 7/22 美軍海軍 P-8A 反潛機於巴士海峽盤旋（南海感知計畫）。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 7/13 至 7/17 國軍漢國 36 號演習。</li> <li>2. 7/16 國軍在屏東楓港射擊場，朝西南海域進行「天雷操演」重砲射擊。</li> </ol>
7/17 早上一架中共電偵機自福州一帶出海，隨即沿海峽中線以西，南北向不斷飛行，來回至少 6 趟，最南約達嘉義、最北約達與台北平行位置，並於 10 點 10 分左右返回中國。	7/23 美國空軍 RC-135W 電偵機、海軍 P-8A 反潛機、海軍 P-3C 反潛機、KC-135R 加油機，現蹤巴士海峽近台灣一帶（南海感知計畫）。	7/17 國軍漢光 36 號演習最後一天，空軍司令部則回應共機於漢光演習期間持續出海蒐集相關情報，惟並未越過台海中線。
7/23 晚間共機飛入台灣西南空域防空識別區。	7/24 上午 4 時海軍 P-8A 反潛機、空軍 RC-135W 電偵機，現蹤巴士海峽（南海感知計畫）。	
7/24 清晨共機飛入台灣西南空域防空識別區。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 7/25 海軍 P-3C 反潛機、海軍 P-8A 反潛機由東向西巡經巴士海峽，KC-135T 加油機則出現在南海區域（南海感知計畫）。</li> <li>2. 7/26 美國空軍 E-8C 指揮機、海軍 EP-3E 電偵機經巴士海峽飛往廣東一帶，其後 E-8C 在中國東南沿海持續巡邏，EP-3E 則折返（南海感知計畫）。</li> <li>3. 7/27 空軍 RC-135W 電偵機在巴士海峽至台灣海峽南端盤旋，並短暫進入台灣領空。海軍 EP-3E 電偵機由巴士海峽飛往廣東東方空域（南海感知計畫）。</li> <li>4. 7/28 美國空軍 E-8C 指揮機、海軍 EP-3E 電偵機經巴士海峽飛往廣東一帶。海軍 P-8A 反潛機、海軍 P-3C 反潛機則現蹤巴士海峽（南海感知計畫）。</li> <li>5. 7/29 美軍海軍 P-8A 反潛機、KC-135R 加油機，現蹤巴士海峽至中國沿海廣東一帶（南海感知計畫）。</li> </ol>	

解放軍台海周邊行動	美軍在台海周邊行動	台灣相關事件
	6. 8/5 美國空軍 E-8C 指揮機由巴士海峽飛往廣東一帶巡視（南海感知計畫）。 7. 8/6 上午美國空軍 RC-135 偵察機、海軍 P-3C 反潛機，由巴士海峽飛往廣東一帶巡視而後折返（南海感知計畫）。	1. 8/5 路透社指出美國正在磋商出售至少 4 架大型先進無人偵察機給台灣事宜。 2. 8/6 路透社指出美國正在磋商出售至少 4 架大型先進無人偵察機給台灣事宜。
8/6 上午共機入侵台灣西南防空識別區，遭國軍強勢廣播驅離（未經國防部證實）。	1. 8/7 美軍 EP-3 電子偵察機，由巴士海峽往廣東東方空域飛行（南海感知計畫）。 2. 8/9 美軍海軍 P-8A 反潛機由巴士海峽飛往廣東一帶巡視。C-40B 運輸機運載美國衛生部長阿札爾抵台。	8/9 至 8/12 美國衛生部長阿札爾抵台展開為期 4 天的訪問。
8/10 共機殲 11、殲 10 型機型機，上午陸續短暫踰越海峽中線。		
8/13 共機上午接近台灣西南空域防空識別區（國防部未予證實）。	8/13 美軍海軍 P-8A 反潛機現蹤巴士海峽（南海感知計畫）。	
8/14 共機飛至台灣北部外空域，有軍事迷錄到台灣空軍驅離共機廣播（未經國防部證實）。	8/14 美國海軍 EP-3E 電子偵察機、空軍 RC-135S 電子偵察機進入台灣領空內。至少一架海軍 P-3C 反潛機、海軍 P-8A 反潛機出現在台灣海峽北部區域（南海感知計畫）。	
8/15 上午共機進入台灣西南空域防空識別區。	1. 8/15 共機入侵台灣西南空域防空識別區一小時內，美國海軍 EP-3E 電偵機在巴士海峽與台灣海峽南端執行任務（南海感知計畫）。 2. 8/18 美國第七艦隊「伯克級」驅逐艦「馬斯廷」號（ <i>USS Mustin, DDG 89</i> ）通過台灣海峽，且沿接近大陸海岸線的海峽中線以西航行，並繼續向南海航行。 3. 8/19 美國空軍 E-8C 指揮機前往廣東務（南海感知計畫）。	
8/20 媒體引述軍事迷資訊之報導，共機進入我國西南空域繞飛，而且飛了將近一個半小時，我空軍派出多批次戰機前往攔截。	8/20 美國海軍的 P-3C 反潛機，和美國陸軍委外的偵查機「N488CR」，陸續進入巴士海峽，在西南空域偵巡。並傳出下午 1 時左右，共機在西南空域驅離美國海軍 P-3C 反潛機。	
8/23 據傳共機在台灣西南空域防空識別區的外圍進行繞飛。	1. 8/25 美國陸軍 Challenger 650 偵察機現蹤巴士海峽進行偵察任務（南海感知計畫）。 2. 8/26 美國空軍 RC-135S 偵察機由北而南穿越巴士海峽，飛往南海進行任務。	8/23 蔡總統搭乘總統專機飛往金門，主持「823 戰役 62 周年」公祭暨追思活動。

解放軍台海周邊行動	美軍在台海周邊行動	台灣相關事件
	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. 8/27 美國海軍 P-8A 反潛機現蹤巴士海峽。有疑似 USS America 的船艦在台灣東部海域執行任務。</li> <li>4. 8/28 凌晨美國海軍 P-8A 反潛機從日本飛向台灣海峽北端。上午兩架海軍 P-8A 反潛機巴士海峽執行任務。晚間 Challenger 604 偵查機現蹤東海（台灣北部區域）（南海感知計畫）。</li> <li>5. 8/29 美國至少一架海軍 EP-3E 電偵機、兩架海軍 P-8A 反潛機、一架空軍 RC-135R 偵察機在南海區域內執行任務，並有捕捉到在巴士海峽內的訊號（南海感知計畫）。</li> <li>6. 8/29 1 架 Tenax Aerospace CL-600 N9191 從嘉手納基地至東海執行任務，靠近台灣北方空域。</li> <li>7. 8/30 美國海軍 EP-3E 電偵機在台灣北部附近現蹤，海軍 P-8A 反潛機在巴士海峽附近現蹤，Challenger 604 偵查機在菲律賓海、巴士海峽、台灣東部海域執行任務（南海感知計畫）。</li> </ol>	
8/30 據傳恆春外海出現一架共機，一度與捷克專機距離不到 80 公里。	8/31 國防部證實美軍一驅「伯克級」驅逐艦「海爾賽」號（USS Halsey, DDG-97）由北向南航經台灣海峽。這也是美國軍艦今年第 9 次通過台海峽。	8/30 至 9/5 捷克議長維特齊率團訪台。
8/31 共機飛至台灣西南防空識別區外圍。		
9/2 新聞引述軍事迷之紀錄資料，並報導疑似有共機闖入我國西南空域，惟國防部未予證實。		
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 9/3 傳共軍偵察機緊臨海峽中線偵察。</li> <li>2. 9/3 第 36 批護航編隊從青島啟航，前往亞丁灣。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 9/3 美國空軍 RC-135W 偵察機、KC-135R 加油機、海軍 P-8A 反潛機、海軍 P-3C 反潛機，皆在巴士海峽現蹤（南海感知計畫）。</li> <li>2. 9/4 揭露美軍「勝利」級海洋監視船「能力」號（USNS Able, T-AGOS-20），近日正在南海與巴士海峽間進行任務（南海感知計畫）。</li> <li>3. 9/7 美軍 Challenger 604 偵查機從日本沖繩嘉手納基地起飛，穿越巴士海峽往南海方向巡弋（南海感知計畫）。</li> <li>4. 9/8 美國空軍 RC-135W 偵察機在台灣南部巴士海峽區域現蹤（南海感知計畫）。</li> </ol>	

解放軍台海周邊行動	美軍在台海周邊行動	台灣相關事件
	5. 9/8 美國空軍「阿提密絲」偵察機 (ARTEMIS) 從嘉手納起飛，經台灣東部往南海航行 (南海感知計畫)。	
9/9 中共 SU-30、殲 10 等多型機，多架次進入我西南空域應變區活動 (另有「解放軍包圍東沙島」乙事，國防部澄清其為不實訊息)。	9/9 美軍 USN P-8A 和 EP-3E 至台灣南海執行任務，經過台灣南方及西南方空域 (南海感知計畫)。	
9/10 中共 SU-30、運八等多型機，多架次進入我西南空域防空識別區活動。	<ol style="list-style-type: none"> <li>9/10 美國空軍 RC-135W 在台灣海峽南端與大陸沿海一帶執行偵察任務 (南海感知計畫)。</li> <li>9/11 美國空軍 E-8C 指揮機、海軍 EP-3E 電子偵察機在台灣南部海域附近現蹤。</li> <li>9/12 美軍 EP-3E 在台灣南部附近空域執行任務。</li> </ol>	
9/13 美國空軍經巴士海峽，隨後中共軍機也於上午 8 時出現在我國防空識別區西南角。	<ol style="list-style-type: none"> <li>9/13 美國空軍 E-8C 指揮機、海軍 EP-3E 電偵機、海軍 P-8A 反潛機在台灣南部現蹤，執行偵察任務 (南海感知計畫)。</li> <li>9/14 美國空軍 E-8C 指揮機在台灣南部海域、台灣海峽南端與近中國沿海一帶現蹤，但很快結束任務返回。</li> </ol>	
9/16 解放軍 2 架次運 8 反潛機，並侵入台灣西南防空識別區。	9/16 美國空軍 E-8C 指揮機、海軍 EP-3E 電偵機台灣南部海域、巴士海峽巡邏 (南海感知計畫)。	9/17 至 9/19 美國國務院次卿柯拉克訪台，為 1979 年以來，訪台層級最高的現任國務院官員。
9/18 上午解放軍則共 2 架轟 6 機、8 架殲 16 機、4 架殲 11 機，以及 4 架殲 10 機共 18 架軍機侵擾台灣，其中 12 架逾越海峽中線。	9/20 E-8C 巡弋台灣西南方空域。	
9/19 共軍 19 日共 2 架轟 6 機、12 架殲 16 機、2 架殲 11 機，2 架殲 10 機，及 1 架運 8 反潛機，進入台灣西南及西北空域，並逾越海海中線。		
9/21 共軍運 8 反潛機 2 架，沿前幾日相同路線，進入台灣西南空域。		
9/22 共軍運 8 反潛機 2 架，沿前幾日相同路線，進入台灣西南空域。		

解放軍台海周邊行動	美軍在台海周邊行動	台灣相關事件
9/23 共軍運 8 反潛機 2 架，沿前幾日相同路線，進入台灣西南空域。	1. 9/24 美國海軍 P-8A 反潛機在台灣南部附近海域、巴士海峽執行任務，結束後降落菲律賓（南海感知計畫）。 2. 9/26 美國海軍 P-8A 反潛機在台灣南部海域巡邏，EP-3E 電偵機則由台灣南部海域向中國廣東沿海一帶方向巡邏（南海感知計畫）。	9/24 晚間中科院成功發射一枚飛彈，專家研判為天弓三增程型防空飛彈。
9/24 共軍運 8 反潛機 1 架，沿前幾日相同路線，進入台灣西南空域。	9/30 美國四架 KC-135R/T 加油機與一架海軍 P-8A 反潛機，在南海（從台灣南部區域至柬埔寨、泰國一帶）執行任務（南海感知計畫）。	
9/29 共軍運 8 反潛機 2 架，沿前幾日相同路線，進入台灣西南空域。		
10/1 共機運 8 反潛機 1 架進入台灣西南空域防空識別區。		
10/3 共機運 8 反潛機 1 架進入台灣西南空域防空識別區。	10/3 美軍 EP-3E 偵察機至台灣西南方空域執行任務（南海感知計畫）。	
10/4 共機運 8 反潛機 1 架進入台灣西南空域防空識別區。		
10/6 共機運 8 反潛機 1 架進入台灣西南空域防空識別區。		
10/7 共機空警 500 機 1 架進入台灣西南空域防空識別區。		10/7 美軍 EP-3E 偵察機、RC-135W 偵察機至南海執行巡邏任務，經過台灣南方及西南空域（南海感知計畫）。
10/8 共機運 8 反潛機 1 架進入台灣西南空域防空識別區。	10/8 美軍 MC-130J 特戰運輸機由北往南飛越台灣海峽。	
10/9 共機運 8 反潛機及運 9 各 1 架進入台灣西南空域防空識別區。		
10/10 共機運 8 反潛機 1 架進入台灣西南空域防空識別區。		10/10 美軍 EP-3E 偵察機至台灣西南方空域執行任務（南海感知計畫）。
1. 10/11 共機運 8 反潛機 1 架進入台灣西南空域防空識別區。 2. 10/14 第 35 批護航編隊，返回舟山軍港。	1. 10/13 美軍 EP-3E 偵察機至台灣西南方空域執行任務（南海感知計畫）。 2. 10/14 美軍 CL604「阿提米絲」偵察機前往東海偵察、美軍 P-8A 反潛機通過台灣南方空域（南海感知計畫）。	
10/15 晚間共機運 8 反潛機 1 架進入台灣西南空域防空識別區。		10/15 美艦勃克級飛彈驅逐艦貝瑞號（USS Barry, DDG 52）通過台灣海峽。
10/16 共機運 8 反潛機 1 架進入台灣西南空域防空識別區。		

解放軍台海周邊行動	美軍在台海周邊行動	台灣相關事件
10/17 共機運 8 反潛機 1 架進入台灣西南空域防空識別區。	1. 10/18 美軍 P-8A 反潛機至台灣西南方空域執行任務。 2. 10/19 美軍 EP-3、KC-135、RC135 至台灣西南方空域執行任務（南海感知計畫）。 3. 10/20 美軍 RC-135 至台灣西南方空域巡航（南海感知計畫）。	
10/20 共機運 8 反潛機 1 架次、運 9 通信對抗機 1 架次、空警 500 機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。		
10/21 共機運 8 反潛機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。		
10/22 共機無人機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。	10/24 美軍 2 架 B-1B 轟炸機、1 架 KC-135R 加油機從關島出發，經過台灣東南方空域。	10/21 美國國務院 21 日宣布批准 3 筆對台軍售案，包括海馬斯多管火箭系統、增程型距外陸攻飛彈、F-16 新式偵照莢艙等，總值約 18 億 1,130 萬美元。
1. 10/25 共機運 8 反潛機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。 2. 10/25 高新 8 號電戰偵察機及運 9 電偵機由宮古海峽進入台灣東部，接近台灣東南防空識別區。		
10/26 共機運 8 技術偵察機 1 架次、運 8 反潛機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。	10/26 美軍 1 架 RC-135W 偵察機 2 架 P-8A 反潛機和 2 架 KC-135R/T 加油機在台灣南方及西南方空域現蹤（南海感知計畫）。	
10/27 共機運 8 遠干機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。	10/27 美軍 P-8A 反潛機執行任務經過台灣南方空域。	
10/28 上午共機運 9 通信對抗機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區；傍晚運 8 遠干機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。		
10/29 上午共機運 9 通信對抗機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。		1. 10/27 至 10/30、11/3 至 11/6、11/9、11/10，中科院在九鵬基地進行飛彈試射，其中 10/28、10/30、11/5、11/6 最大彈道高度為「無限高」，射擊危險區域自九鵬基地往海外海擴伸（10/28 及 10/30 疑因共機因素未試射）。 2. 10/27 美國國務院同意銷售台灣 100 套魚叉海岸防禦系統（HCDS）。 3. 11/3 美國國務院同日批准向台灣出售 4 架可配備武器的 MQ9B「海上衛士」無人機，價值 6 億美元。
10/30 共機運 8 電偵機 1 架次、運 8 遠干機 1 架次、運 8 技術偵察機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。	10/30 傳聞上午美軍 EP-3E 偵察機至台灣西南方空域執行任務（南海感知計畫）。	
10/31 上午共機運 8 反潛機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。		

解放軍台海周邊行動	美軍在台海周邊行動	台灣相關事件
11/1 上午共機運 8 技術偵察機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。	1. 11/1 傳聞下午美軍 EP-3E 偵察機至台灣西南方空域執行任務(南海感知計畫)。 2. 11/1 傳聞美國政府合約商 Tenax Aerospace 公司一架編號為 N9191 的 CL-604 偵察機至中國大陸浙江及江蘇東方空域偵察(南海感知計畫)。	
11/2 共機運-8 反潛機 1 架次、運-8 技術偵察機 1 架次、蘇-30 機 2 架次、殲-16 機 2 架次、殲-10 機 2 架次進入台灣西南空域防空識別區。	11/2 傳聞美國政府合約商 Tenax Aerospace 公司一架編號為 N9191 的 CL-604 偵察機至中國大陸浙江沿岸東方空域偵察(南海感知計畫)。	
11/3 上午共機運 8 反潛機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。		
11/4 上午共機運-9 通信對抗機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。	11/4 傳聞美國政府合約商 Tenax Aerospace 公司一架編號為 N9191 的 CL-604 偵察機至中國大陸浙江及江蘇東方空域偵察(南海感知計畫)。	
11/5 上午共機運-9 通信對抗機 1 架次、運-8 遠干機 1 架次、運 8 反潛機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。		
11/6 上午共機運 8 遠干機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。		
11/10 上午共機運 8 反潛機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。		
11/11 下午共機運 8 反潛機、運-8 技術偵察機各 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。		
11/12 上午共機運 8 反潛機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。		
11/14 上午共機運 8 遠干機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。		
11/15 共機運 8 反潛機 1 架次、運 8 技術偵察機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。		
11/16 共機運-8 遠干機 1 架次、運 8 反潛機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。		

解放軍台海周邊行動	美軍在台海周邊行動	台灣相關事件
11/17 上午共機運-8 遠干機 1 架次、運 8 反潛機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。	1. 11/17 美軍兩架 B-1B 從關島出發，飛入中國東海防空識別區。 2. 11/17 美軍 P-8A 反潛機、EP-3E 偵察機及 RC-135W 現蹤於台灣南部巴士海峽上空域（南海感知計畫）。	
11/18 上午共機運-9 通信對抗機 1 架次、運-8 遠干機 1 架次、運 8 反潛機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。		
11/21 共機運 8 反潛機 1 架次、運 8 技術偵察機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。	1. 11/21 第七艦隊伯克級神盾驅逐艦貝瑞號（ <i>USS Barry, DDG-52</i> ）在通過台灣海峽。為今年第 11 度通過台灣海峽。 2. 11/21 美軍 MQ-4C 海神無人偵察機現蹤巴士海峽空域（南海感知計畫）。	
11/22 共機運 8 反潛機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。	3. 11/26 Tenax Aerospace 公司的 CL-604 偵察機至中國大陸福建北方及浙江東方空域偵察（南海感知計畫）。	11/22 美國在亞太地區軍事情報的美國海軍二星將領史都德曼（Michael Studeman）搭乘美國行政專機降落台北松山機場。
11/23 共機運 8 反潛機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。	4. 11/27 美軍 RC-135W 由巴士海峽進入南海。	
11/24 共機運-8 遠干機 1 架次、運 8 反潛機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。		11/24 潛艦國造正式開工。
11/25 共機運 8 反潛機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。		
11/28 共機運 8 反潛機 1 架次、運 8 技術偵察機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。	11/28 美軍 EP-3E、P-8A、KC-135R、KC-135W 現蹤台灣南部巴士海峽，執行任務，其中 EP-3E 靠近廣東，在其東南方空域飛行（南海感知計畫）。	
11/29 夜間共機運 8 反潛機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。		
11/30 共機運-8 遠干機 1 架次、運-8 技術偵察機 1 架次進入台灣西南空域防空識別區。		

說明：相關資訊皆蒐集整理自公開資料，可能有來源確認問題及資料蒐集不全之問題，特此說明。部分共機擾台訊息國防部並未證實，惟中華民國國防部將 9 月 16 日以後的共機擾台訊息透明化。另有關美軍動向，由於訊息來源缺乏且今年多家媒體引用南海感知計畫之訊息，故列入整理。惟該平台之訊息因不時會釋放備受爭議之假訊息，故僅供參考。

資料來源：洪子傑、嚴珮珊整理自公開資料。



### 壹、前言

近年來解放軍海軍發展令人印象深刻，航空母艦遼寧號數度繞台，山東號前往海南正式服役成軍，正在上海建造的第3艘初見雛型。兩艘075型兩棲攻擊艦已經先後下水，朝向海外遠征軍的願景邁進。055型萬噸級驅逐艦號稱為二次戰以來亞洲噸位最大的作戰艦艇，媲美美國海軍神盾驅逐艦。中國海軍多次與俄羅斯舉行海上聯合演習，中國嶄新參演艦艇與俄羅斯老舊艦艇成為強烈對比。中國海軍不時派遣艦艇穿越島鏈進行遠海長航，在印度洋、日本周邊海域都出現解放軍水面與水下艦艇蹤跡。過去認為的島鏈地理障礙，似乎拘束不了中國海軍艦艇在印太海洋上破浪前進。

這幾年海軍艦艇汰換更新速度空前，艦艇下水有如下餃子。在軍工業中，船舶是軍民融合程度最高的，除了製造軍艦，也向國內外供應商船，中日韓三國長年爭奪世界造船業前三名。為了提升國際競爭力，2019年11月中國船舶工業集團公司和中國船舶重工集團公司合併組建為世界最大船企中國船舶集團有限公司。在海軍艦艇建造方面，中國船舶集團幾乎承建所有的水面與水下艦艇，旗下造船廠平均分布沿海省分北、中、南三個主要區域，擁有高質量、共享設計與建造資訊、低成本優勢，為中國東部戰區海軍、南部戰區海軍、北部戰區海軍提供有力的戰略支撐。

2020年8月19日媒體報導美國星球實驗室公司（Planet Labs），衛星拍攝解放軍海軍1艘093型商級核動力攻擊潛艦，正駛入榆林基地的地下洞庫。這張照片透露解放軍海軍利用地下洞庫保護潛艦艦隊，榆林基地位於海南島南端，是中國保護重要海軍資產的重要設施之一。<sup>1</sup> 中國海軍

\* 歐錫富，國防安全研究院中共政軍與作戰概念所研究員。

<sup>1</sup> Drake Long, "Rare Glimpse of Chinese Sub Outside Concealed Bunker Near South China Sea," *Radio Free Asia*, August 20, 2020, <https://www.rfa.org/english/news/china/southchinasea-submarine-08202020180110.html>.

擴張令周邊國家深感不安，尤其台灣面臨嚴重威脅。一般認知中國海軍快速擴張，但對其組織與部署並不清楚，本文針對解放軍海軍理論、組織與部署、基地分布、戰力成長、海外護航、醫療行動、人道主義救援、撤僑與造船基地做一簡要探討與分析，以達知己知彼之效。

## 貳、快速造艦支撐離岸平衡

解放軍海軍長期以來是美國歷史學家馬漢（Alfred Thayer Mahan）的崇拜者，馬漢認為 19 世紀強國要保護海上利益，從海岸防衛到海上交通線安全，必須在決戰中殲滅敵人艦隊。集中兵力與攻勢防禦成為制海要素。1980 年代中國開始改革與開放，中國政治與海軍領導人認識到中國的海上利益必須保護。起初只是第一島鏈內的黃海、東海、南海等近海，隨著全球貿易的擴張，保護範圍擴及遠海。中國海軍專家認為，像中國這種崛起強國必須控制海上交通線與遏制點（choke point）。2000 年以後，中國開始成為英國海軍理論家柯柏特爵士（Sir Julian Corbett）的追隨者。除了馬漢的尋求海上決戰，柯柏特認為海上戰略還包括暫時與局部制海、封鎖、破壞通商、防守與國土防衛。中國逐漸認同柯柏特的概念，這項海上戰略被稱為離岸平衡（offshore balancing）。<sup>2</sup>

離岸平衡要點有：一、控制陸上與海上邊界。陸上邊界如中印邊界，海上邊界如南海、台海、東海等近海，而且要排除美國威脅中國本土與可能干預；二、控制鄰近國家。例如越南、不丹、尼泊爾以及第二島鏈以內的海域；三、維持遠海有利環境。這項平衡涵蓋包括阿拉斯加、夏威夷、紐西蘭在內的第三島鏈，包括巴基斯坦、斯里蘭卡、馬爾地夫、迪戈加西亞島（Diego Garcia）的第四島鏈，以及從吉布地到南非與波斯灣的第五島鏈。中國離岸平衡的海上戰略目的在嚇阻（deter）、遲滯（delay）或降低（degrade）美軍干預台海及其他近海主權衝突的能力。<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Andrew Latham, “Mahan, Corbett, and China’s Maritime Grand Strategy,” *The Diplomat*, August 24, 2020, <https://thediplomat.com/2020/08/mahan-corbett-and-chinas-maritime-grand-strategy>.

<sup>3</sup> Ibid.

根據 2019 年《新時代的中國國防》白皮書，中國海軍按照近海防禦、遠海防衛的戰略要求，加快推進近海防禦型向遠海防衛型轉變，提高戰略威懾與反擊、海上機動作戰、海上聯合作戰、綜合防禦作戰和綜合保障能力。<sup>4</sup> 近海任務主要保護多個島嶼的主權與海洋權益，尤其與台灣完成統一。遠海任務包括情報蒐集、人道援助與災害救援（humanitarian assistance and disaster relief, HADR）、非戰鬥人員撤離行動（noncombatant evacuation operations, NEOs）以及在亞丁灣以反海盜名義的海上交通線（sea lines of communication, SLOC）護航行動，保護日益增加的海外利益。中國在近海有三個防禦層，第一層距離海岸 540-1,000 浬，由反艦彈道導彈與潛艦把關。第二層距離 270-540 浬，由戰機、潛艦防守。第三層從海岸向外延伸 270 浬，嚴密部署水面艦、戰機、潛艦與岸置巡弋導彈。<sup>5</sup> 換句話說，這三層防禦即一般熟悉的反介入與區域拒止（anti access/area denial, A2/AD）。

新世紀以來中國大力發展藍水海軍，企圖從近海走向遠海。2019 年底中國社交網站出現一張上海造船廠同時建造 12 艘艦艇的照片，包括 1 艘航艦、9 艘驅逐艦、1 艘兩棲船塢登陸艦以及 1 艘飛彈測試追蹤艦。上海造船廠造艦規模之大，展現中國特色的世界第一。解放軍海軍艦艇艘數從 2005 年的 216 艘，增加至 2020 年的 333 艘，增加 117 艘。同一時期，美國海軍從 291 艘增至 296 艘。<sup>6</sup>

解放軍海軍艦艇數量超過美國，但艦艇數量只是衡量海軍力量的指數之一。若從噸位數來看，美國海軍艦艇總噸位約為 352 萬噸，解放軍海軍只有 145 萬噸左右。<sup>7</sup> 主要原因在美國海軍擁有較多大噸位的航艦、兩棲攻擊艦、核潛艦、巡洋艦與驅逐艦；解放軍海軍多數艦艇屬於噸位較小的

4 〈《新時代的中國國防》白皮書全文〉，中華人民共和國國防部，2019 年 7 月 24 日，[http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2019-07/24/content\\_4846424.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2019-07/24/content_4846424.htm)。

5 Office of Naval Intelligence, *The PLA NAVY: New Capabilities and Missions for the 21st Century*, 2015, [https://www.oni.navy.mil/Portals/12/Intel%20agencies/China\\_Media/2015\\_PLA\\_NAVY\\_PUB\\_Print.pdf?ver=2015-12-02-081247-687](https://www.oni.navy.mil/Portals/12/Intel%20agencies/China_Media/2015_PLA_NAVY_PUB_Print.pdf?ver=2015-12-02-081247-687)。

6 Ronald O'Rourke, "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress," Congressional Research Service, September 1, 2020, p. 29.

7 〈094A 潛射巨浪打擊力覆蓋全球〉，《大公網》，2020 年 9 月 14 日，<http://www.takungpao.com/news/232108/2020/0914/497472.html>。

柴電潛艦、護衛艦與輕型護衛艦。從攜帶飛彈與艦載機數量來看，美國海軍仍然領先中國海軍，而且人力、訓練、經驗等都略勝一籌。但若中國海軍重點放在 A2AD，其艦艇數量已經構成嚴重威脅。

## 參、解放軍海軍編制與部署

2015 年底中共中央軍委主席習近平啟動軍事改革，希望解放軍 2020 年完成機械化，2035 年完成國防與軍隊現代化，2049 年成為世界一流軍隊。根據《新時代的中國國防》白皮書，領導指揮體制改革主要包括：一、完善軍兵種領導管理體制。整合原四總部的陸軍建設職能，成立陸軍領導機構；整合各軍種和軍委機關的戰略支援力量，成立戰略支援部隊；第二炮兵更名為火箭軍；整合主要承擔通用保障任務的戰略戰役力量，成立聯勤保障部隊，構建起「中央軍委——軍種——部隊」的領導管理體系；二、建立健全聯合作戰指揮體制。健全軍委聯合作戰指揮機構，組建戰區聯合作戰指揮機構，形成平戰一體、常態運行、專司主營、精幹高效的聯合作戰指揮體系。成立東部、南部、西部、北部、中部 5 個戰區。通過改革，構建起「中央軍委——戰區——部隊」的作戰指揮體系。

海軍是解放軍主要軍種，在國家安全和發展海上力量扮演重要角色。海軍包括潛艦部隊、水面艦艇部隊、航空兵、陸戰隊、岸防部隊等，下轄東部戰區海軍（東海艦隊）、南部戰區海軍（南海艦隊）、北部戰區海軍（北海艦隊），海軍陸戰隊等。戰區海軍下轄基地、潛艦支隊、水面艦艇支隊、航空兵旅等部隊。<sup>8</sup>

<sup>8</sup> 《新時代的中國國防》。

表 6-1 解放軍階級與職級（每一階級有 1-4 職級）

階級	職級	職級	職級	職級
上將	中央軍委副主席	中央軍委委員	正戰區職	
中將	正戰區職	副戰區職	正軍職	
少將	副戰區職	正軍職	副軍職	正師職
大校	副軍職	正師職	副師職 / 旅職	
上校	副師職 / 旅職	正團職	副團職	
中校	正團職	副團職	正營職	
少校	正營職	副營職		
上尉	副營職	正連職	副連職	
中尉	正連職	副連職	排職	
少尉	排職			

資料來源：“People’s Liberation Navy - The PLA’s Grade and Rank Structure,” GlobalSecurity.org, <https://www.globalsecurity.org/military/world/china/plan-org-graderank.htm>.

海軍司令員與政委，正戰區職（表 6-1），機關駐地北京。海軍司令部職能部門包括參謀部、政治工作部、後勤部、裝備部與紀律檢查委員會。參謀部下設作戰局、訓練局、部隊管理局、規劃編制局、直屬工作局（庶務）、航海保障局（水路海圖）。政治工作部下設組織局、幹部局（人事）、兵員文職局、宣傳局、群工聯絡局。後勤部下設財務、衛生局、運輸投送局、軍事設施建設局、採購供應局。裝備部下設綜合計劃局、科研訂購局、試驗監管局、信息系統局、地區軍事代表局。紀律檢查委員會下設紀律檢查局。<sup>9</sup>

戰區海軍（艦隊）受海軍與戰區雙重領導，是軍政與軍令的會合點。戰區海軍司令員與政委，為副戰區職。南部戰區海軍、東部戰區海軍、北部戰區海軍機關駐地分別在寧波、湛江、青島（表 6-2）。戰略潛艦與航艦平時由艦隊跨區運用，可能受中央軍委直接管轄。戰區海軍司令部下設參謀部、政治工作部、紀律檢查委。保障部由原後勤部與裝備部合併而成。<sup>10</sup>

<sup>9</sup> 竹田純一，〈中国〉，《ネーバル・レビュー 2020 世界の海軍力総覧》，令和 2 年 3 月 16 日（2020 年 3 月 16 日），p. 107。

<sup>10</sup> Ibid.

艦隊下轄海軍基地與水警區。海軍基地司令員與政委為副軍職。大型艦、潛艦編成艦隊直轄支隊，支隊長、政委為正師職。中小型艦由基地／水警區支隊或大隊管轄。海軍航空兵、陸戰隊由艦隊直轄。海軍基地任務包括負責海域作戰（中小艦艇部隊哨戒警備）、大型艦後勤支援。若與日本海上自衛隊類比，解放軍海軍艦隊等同自衛艦隊，海軍基地等同地方隊，水警區等同基地隊。

海軍基地位於軍港，一般將基地與軍港視為同義。軍港由於擴建關係，一處軍港可能有數個港區。解放軍主要軍港由北到南依次為旅順、青島、上海（吳淞口）、舟山（定海）、福建寧德（三都澳）、廣州（黃埔）、湛江、三亞（榆林）。次要軍港有大連（海洋島）、威海、連雲港、溫州、廈門、汕頭、香港、台山（上川島）、北海。潛艦部隊在旅順、青島、三亞、寧波（大樹島、象山）、台山（下川島）擁有專用港區。

過去大型艦支隊設有岸勤部提供後勤補給，1985 年廢止這項做法。2003 年承接這項業務的海軍基地改名為海軍保障基地。現在恢復以前做法，並在青島、三亞設立海軍綜合保障基地。

表 6-2 解放軍海軍主要部隊構成與部署表（截至 2020 年 1 月）

	東部戰區海軍 東海艦隊（寧波）	南部戰區海軍 南海艦隊（湛江）	北部戰區海軍 北海艦隊（青島）
核潛艦基地		第 2 基地（三亞亞龍灣）	第 1 基地（青島沙子口）
潛艦支隊	第 22 支隊（寧波大榭島） 第 42 支隊（寧波象山）	第 32 支隊（三亞安游） 第 52 支隊（台山下川島）	第 2 支隊（青島市北） 第 12 支隊（旅順口）
航艦基地	—	山東艦（三亞錦母角）	遼寧艦（青島小口子）
驅逐艦支隊	第 3 支隊（舟山定海） 第 6 支隊（舟山定海）	第 2 支隊（湛江麻斜） 第 9 支隊（三亞亞龍灣）	第 1 支隊（青島古鎮口） 第 10 支隊（旅順東港）
護衛艦支隊	第 13 支隊（連雲港） 第 14 支隊（舟山 / 上海） 第 15 支隊（寧德三都澳） 第 16 支隊（廈門 / 汕頭）	第 17 支隊（廣州黃埔） 第 18 支隊（北海） 第 19 支隊（三亞 / 榆林） 南沙巡邏大隊	第 11 支隊（大連海洋島） 第 12 支隊（威海劉公島）
兩棲艦支隊	第 5 支隊（上海楊浦）	第 6 支隊（湛江麻斜）	第 1 大隊（青島）
作戰支援艦支隊	第 2 支隊（舟山）	第 3 支隊（湛江赤坎）	第 1 支隊（青島嶗島）

資料來源：竹田純一，〈中国〉，《ネーバル・レビュー 2020 世界の海軍力総覧》，令和 2 年 3 月 16 日（2020 年 3 月 16 日），p. 106。

解放軍海軍包括潛艦部隊、水面艦艇部隊、航空兵部隊、海軍陸戰隊、岸防兵部隊五大兵種。為便於分析，本文將水面艦艇部隊分為航艦部隊、水面艦戰鬥部隊、兩棲艦艇部隊與特種勤務艦艇部隊。

## 一、潛艦部隊

核動力潛艦只部署南海戰區海軍與北海戰區海軍，南海戰區海軍配置戰略核潛艦與攻擊核潛艦，稱為第二潛艦基地（三亞）與第一潛艦基地（青島）。共有商級 I 攻擊核潛艦 2 艘與商級 II 攻擊核潛艦 4 艘，晉級戰略核潛艦 6 艘，2 艘尚未服役。傳統潛艦約 60 艘，大致平均分配到每一戰區海軍的 2 個支隊（表 6-3）。<sup>11</sup>

## 二、航艦部隊

目前中國擁有遼寧號與山東號兩艘航艦，分屬於北部戰區海軍與南部戰區海軍。中國自製 002 型航艦 2019 年 11 月 14 日駛離大連造船廠南下，11 月 17 日由北向南編隊自東海駛入台海，11 月 19 日抵達南海三亞。12 月 17 日 002 型航艦在三亞正式服役，命名山東號。<sup>12</sup> 12 月 23 日山東號離開三亞，12 月 26 日由南北上通過台海，2020 年 1 月 2 日回到大連後，一直停靠大連進行整訓。2020 年 9 月，遼寧艦與山東艦在渤海進行艦載機組合訓練。<sup>13</sup> 山東艦 11 月 21 日離開大連造船廠碼頭，這是其 2020 年第 3 次出海，具體任務不詳。<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*, September 1, 2020, <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>.

<sup>12</sup> 〈國產航母服役習近平三亞授旗頒證「山東艦」部署南海可無間斷巡航〉，《明報新聞網》，2019 年 12 月 18 日，<https://news.mingpao.com/pns/中國/article/20191218/s00013/1576606160948/國產航母服役-習近平三亞授旗頒證-「山東艦」部署南海-可無間斷巡航>。

<sup>13</sup> 〈中國國防部證實共軍舉行雙航艦演練〉，《中央社》，2020 年 9 月 24 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202090240235.aspx>。

<sup>14</sup> 〈中國國防部證實共軍舉行雙航艦演練〉，《大公網》，2020 年 11 月 23 日，<http://www.takungpao.com/news/232108/2020/1123/523837.html>。

表 6-3 解放軍海軍主戰艦艇部署數量表（截至 2020 年 1 月）

艦種		級名／型名	東海艦隊	南海艦隊	北海艦隊	合計
潛艦	戰略核潛艦	晉 Jin/094/094A	—	4	—	4
	攻擊核潛艦	商 Shang/093/093A/093B	—	3	3	6
		漢 Han/091/091G	—	—	3	3
	核動力潛艦	小計	—	7	6	13
	傳統潛艦	元 Yuan/039A/039B/039C	10	2	6	18
		宋 Song/039/039G	—	4	11	15
		基洛 Kilo/877EKM/636	8	4	—	12
		明 Ming/035B/035G	—	9	5	14
	清 Qing/032	1	—	—	1	
	傳統潛艦	小計	19	19	22	60
航艦	傳統航艦	山東 Shangdong/002	—	1	—	1
		遼寧 Liaoning/001	—	—	1	1
	航艦	小計	—	1	1	2
水面戰鬥艦	驅逐艦	刃海 Renhai/055	—	—	1	1
		旅洋 Luyang III/052D	4	5	4	13
		旅州 Luzhou/051C	—	—	2	2
		旅洋 Luyang II/052C	4	2	—	6
		旅洋 Luyang I/052B	—	2	—	2
		現代 Sovremenny/956EM/E	4	—	—	4
		旅海 Luhai/051B	—	1	—	1
		旅滬 Luhu/052A	—	—	2	2
	旅大 Luda/051G II	2	—	—	2	
	驅逐艦	小計	14	10	9	33
	護衛艦	江凱 Jiangkai II/054A	11	10	9	30
		江凱 Jiangkai I/054	2	—	—	2
		江衛 Jiangwei II/053H3	4	2	2	8
		江滬 Jianghu/053H1/H2/H1G	6	—	—	6
	護衛艦	小計	23	12	11	46
	輕護衛艦	江島 Jiangdao/056A	11	13	4	28
		江島 Jiangdao/056	11	6	5	22
輕護衛艦	小計	22	19	9	50	
	主要作戰艦	總計	78	68	58	204

資料來源：竹田純一，〈中国〉，p. 108。

### 三、水面艦戰鬥部隊

擁有驅逐艦 33 艘，護衛艦 46 艘。每一戰區海軍各有驅逐艦支隊 2 個，配置驅逐艦 6 艘，護衛艦 6 艘。實際上可能視需要而有彈性調整，例如第 2 支隊 6 驅 6 護，第 6 支隊 7 驅 6 護，第 10 支隊 2 驅 7 護。東部戰區海軍配置 12 驅 11 護，南部戰區海軍 12 驅 11 護，北部戰區海軍 9 驅 11 護（表 6-4）。

表 6-4 解放軍海軍主戰艦艇配置表（截至 2020 年 1 月）

東部戰區海軍	驅逐艦第 3 支隊 (舟山定海)	驅逐艦 (5 艘)	052D : 131 太原 (2018) * 現代 : 139 寧波 (06) 、138 泰州 (06) 、137 福州 (01) 、 136 杭州 (00)
		護衛艦 (5 艘)	054A : 601 南通 (18) 、531 湘潭 (16) 、532 荊州 (16) 、 530 徐州 (08) 、529 舟山 (08)
	驅逐艦第 6 支隊 (舟山定海)	驅逐艦 (7 艘)	052D : 156 淄博 (20) 、155 南京 (18) 、154 廈門 (17) 052C : 153 西安 (15) 、152 濟南 (14) 、 151 鄭州 (13) 、150 長春 (13)
		護衛艦 (6 艘)	054A : 599 安陽 (18) 、515 賓州 (16) 、578 揚州 (15) 、 577 黃岡 (15) 、549 常州 (11) 、548 益陽 (10)
南部戰區海軍	驅逐艦第 2 支隊 (湛江麻斜)	驅逐艦 (6 艘)	052D : 161 呼和浩特 (19) 052B : 169 武漢 (04) 、168 廣州 (04) 051B : 167 深圳 (99) 051 : 166 珠海 (91) 、165 湛江 (89)
		護衛艦 (6 艘)	054A : 500 咸陽 (08) 、536 許昌 (17) 、571 運城 (10) 、 569 玉林 (10) 、570 黃山 (08) 、568 衡陽 (08)
	驅逐艦第 9 支隊 (三亞亞龍灣)	驅逐艦 (6 艘)	052D : 175 銀川 (16) 、174 合肥 (15) 、173 長沙 (15) 、 172 昆明 (14) 、等待服役 1 艘 052C : 171 海口 (05) 、170 蘭州 (05)
		護衛艦 (4 艘)	054A : 575 岳陽 (13) 、574 三亞 (13) 、573 柳州 (12) 、 572 衡水 (12)
北部戰區海軍	驅逐艦第 1 支隊 (青島古鎮口)	驅逐艦 (7 艘)	055 : 101 南昌 (19) 052D : 118 烏魯木齊 (18) 、117 西寧 (17) 051C : 116 石家莊 (07) 、115 瀋陽 (06) 052 : 113 青島 (96) 、112 哈爾濱 (94)
		護衛艦 (4 艘)	054A : 550 濰坊 (13) 、547 臨沂 (12) 、546 鹽城 (12) 、 538 煙台 (11)
	驅逐艦第 10 支隊 (旅順東港)	驅逐艦 (2 艘)	052D : 120 成都 (19) 、119 貴陽 (19) 、等待服役 2 艘
		護衛艦 (7 艘)	054A : 542 棗莊 (19) 、598 日照 (18) 、539 蕪湖 (17) 、 579 邯鄲 (15) 、576 大慶 (15) 053H3 : 565 葫蘆島 (00) 、564 宜昌 (99)

資料來源：竹田純一，〈中国〉，p. 109。

\*：各支隊驅逐艦、護衛艦說明順序依次為型號、舷號、艦名與服役年。

056 型江島級護衛艦現役 50 艘，編成 11-19 支隊，隸屬於基地。由於 056 型數量仍有不足，由江衛級等老舊護衛艦彌補，快艇支隊、以及基地指揮的巡邏艇、護衛艇將逐漸退役。基地另轄有 1-2 個掃雷艦大隊，022 型導彈快艇大隊。

#### 四、兩棲艦艇部隊

東部戰區海軍與南部戰區海軍各有兩棲艦艇支隊 1 個，北部戰區海軍只有大隊 1 個。中國建造 8 艘 071 型兩棲船塢登陸艦，平均分配東部戰區海軍與南部戰區海軍，可見其戰略重點方向。2 艘 075 型兩棲攻擊艦分於 2019 年 9 月及 2020 年 4 月下水，預計 2021、2022 年編入東部戰區海軍與南部戰區海軍。<sup>15</sup>

#### 五、勤務艦艇部隊

戰區海軍各有支援艦支隊 1 個，直轄 4-5 艘補給艦、防險救生大隊（潛艦救難艦、拖船、醫院船、修理船）、偵測船大隊（情報蒐集艦、海洋觀測艦、音響觀測艦）、勤務船大隊（運油船、工作船、航標設定船）。南部戰區海軍第 3 支隊配屬 5 艘專為西沙、南沙島礁的大型島礁補給艦。<sup>16</sup>

#### 六、海軍航空兵部隊

海軍航空兵兵力約 2.5 萬人，各型戰機約 600 架。戰區海軍航空兵指揮部駐地寧波、海口、青島，下轄海航旅。司令員與政委為正軍職。配置

<sup>15</sup> H. I. Sutton, "New Chinese Assault Carrier Catches Fire," *Forbes*, April 11, 2020, <https://www.forbes.com/sites/hisutton/2020/04/11/brand-new-chinese-aircraft-carrier-catches-fire/#1fbfce137f4d>.

<sup>16</sup> 竹田純一，〈中国〉，p. 109。

Su-30MK2、殲-16H、殲-11BH、殲-10AH、殲-8DH、殲轟-7A、轟-6J/G 等各型戰機，軍改後航空兵同樣進行師改旅改革。目前有 2 個由殲-15、電戰機、預警機、反潛直升機組成的艦載機飛行聯隊，分駐在遼寧興城與海南陵水。<sup>17</sup>

## 七、海軍陸戰隊

1979 年中央軍委決定重建海軍陸戰隊，在南海艦隊組建海軍陸戰第 1 旅。1998 年陸軍第 41 集團軍 164 師被整編為陸戰隊第 164 旅，亦歸屬南海艦隊。軍改後陸戰隊獨立成軍，組建領導機構，由海軍總部直轄。司令員與政委為正軍職。東部戰區海軍與北部戰區海軍成立新陸戰旅，共有 8 個陸戰旅。東部戰區海軍：陸戰隊第 3 旅（原福建省軍區海防 13 師）、第 4 旅（原上海警備區海防 2 旅）。南部戰區海軍：陸戰隊第 1 旅（三亞）、第 2 旅（湛江，原第 164 旅）。北部戰區海軍：陸戰隊第 5 旅（原青島警備區海防團）、第 6 旅（原 26 集團軍 77 旅）。1 個特戰旅（海軍蛟龍突擊隊）與 1 個直升機航空旅。陸戰隊共有 8 個旅，兵力估計約 3 萬人。與陸軍兩棲合成旅相比，海軍陸戰隊除了擔負奪島登陸兩棲作戰外，還承擔守衛吉布地海外基地、跟隨艦隊行動等使命。<sup>18</sup>

## 八、岸防部隊

1950 年 10 月海軍岸防部隊成立，主要部署在沿海重要地段，以岸基火力遂行海岸防禦任務，由海岸炮兵、高射炮兵組成。隨著科技發展，岸防部隊由海岸炮兵部隊向海岸導彈部隊轉變。岸防部隊以團為作戰編成，先後部署海鷹-2、海鷹-4、鷹擊-62、鷹擊-12 等岸艦飛彈。<sup>19</sup> 2019 年

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> 〈全域海上蛟龍三棲立體奪島〉，《大公網》，2020 年 10 月 19 日，<http://www.takungpao.com/news/232108/2020/1019/510054.html>。

<sup>19</sup> 〈岸防部隊是海軍五大兵種之一〉，《每日頭條》，2019 年 5 月 11 日，<https://kknews.cc/zh-tw/military/pppr8xz.html>。

10月1日中國建政70周年閱兵，岸艦導彈方隊展示最新鷹擊-12B岸艦導彈。<sup>20</sup>

## 肆、與軍改前2014年比較

中國海軍2020年與軍改前2014年比較，新型艦艇逐漸取代老舊艦艇，戰力顯然大幅提升。核潛艦第1基地部署夏級核戰略潛艦1艘，以及漢級核攻擊潛艦2艘。第2基地部署晉級核戰略潛艦，以及商級核攻擊潛艦各3艘。傳統潛艦第22支隊配屬元級潛艦，第42支隊配屬基洛級潛艦，第12與52支隊配屬明級潛艦。驅逐艦支隊6個，護衛艦編成大隊13個，以及部署快艇支隊5個（表6-5）。<sup>21</sup>2020年增設三亞、青島航艦基地，護衛艦編成支隊9個、大隊1個，快艇支隊不再列為主要部隊。

---

20 〈岸艦導彈方隊：大國利劍威鎮海疆〉，《新華網》，2019年10月1日，[http://www.xinhuanet.com/mil/2019-10/01/c\\_1210298788.htm](http://www.xinhuanet.com/mil/2019-10/01/c_1210298788.htm)。

21 竹田純一，〈どこまで続く中国の海洋進出——その狙いと今後〉，《世界の艦船》，平成27年（2015年）5月，p. 74。

表 6-5 解放軍海軍艦艇和基地配置表（2014 年 12 月）

	東海艦隊（寧波）	南海艦隊（湛江）	北海艦隊（青島）
核潛艦		核潛艦 2 基地（亞龍灣）	核潛艦 1 基地（沙子口）
潛艦	潛艦 22 支隊（大樹島） 潛艦 42 支隊（象山）	潛艦 32 支隊（榆林） 潛艦 52 支隊（下川島）	潛艦 2 支隊（青島） 潛艦 12 支隊（旅順）
驅逐艦	驅逐艦 3 支隊（定海） 驅逐艦 6 支隊（定海） 護衛艦 3 大隊（三都澳） 護衛艦 8 大隊（吳淞）	驅逐艦 2 支隊（湛江） 驅逐艦 9 支隊（亞龍灣） 護衛艦 2 大隊（汕頭） 南沙巡防大隊（湛江）	驅逐艦 1 支隊（膠南） 驅逐艦 10 支隊（旅順）
護衛艦	護衛艦 21 大隊（連雲港） 護衛艦 22 大隊（定海） 護衛艦 23 大隊（廈門）	護衛艦 24 大隊（汕頭） 護衛艦 25 大隊（榆林） 護衛艦 26 大隊（西沙） 駐港艦艇大隊（香港）	護衛艦 19 大隊（海洋島） 護衛艦 20 大隊（膠南）
快艇	快艇 16 支隊（溫州） 快艇 21 支隊（三都澳）	快艇 11 支隊（北海） 快艇 26 支隊（上川島）	快艇 1 支隊（膠南）
兩棲艦	登陸艦 5 支隊（楊浦）	登陸艦 6 支隊（湛江）	登陸艦 1 大隊（膠南）
支援艦	作戰支援艦 2 支隊 （定海）	作戰支援艦 3 支隊 （湛江）	作戰支援艦 1 支隊 （膠南）
保障基地/ 水警區	舟山保障基地 舟山水警區 上海保障基地 福建保障基地 廈門水警區	湛江保障基地 北海水警區 南沙巡防區（湛江） 廣州保障基地 汕頭水警區 榆林保障基地 西沙水警區	青島保障基地 威海水警區 旅順保障基地 大連水警區

資料來源：竹田純一，〈どこまで続く中国の海洋進出——その狙いと今後〉，《世界の艦船》，平成 27 年（2015 年）5 月，p. 73。

2020 年解放軍海軍輕型護衛艦以上的主戰艦艇數量 204 艘，2014 年為 290 艘，但包括 85 艘導彈巡邏艇，若將其扣除數量相差不大。2020 年攻擊核潛艦增加 4 艘，航艦增加 1 艘，驅逐艦增加 9 艘，護衛艦從 63 艘減為 46 艘，但輕型護衛艦增加 50 艘，整體戰力提升不少。美中經濟暨安全檢查委員會推估 2020 年解放軍海軍主戰艦艇數量 381-355 艘，2020 年實際統計數量未包括兩棲艦與導彈巡邏艇，扣除後為 206-211 艘，其推估還算準確（表 6-6）。

表 6-6 解放軍海軍主戰艦艇部署數量表（2014 年 12 月）

	2000 年	2005 年	2010 年	2014 年	2020 年*
戰略核潛艦	1	2	3	4	4~5
攻擊核潛艦	5	6	6	5	6~9
傳統潛艦	60	51	54	51	59~64
航空母艦	0	0	0	1	1~2
驅逐艦	21	21	25	24	30~34
護衛艦	37	43	49	63	83~97
兩棲艦	60	43	55	57	50~55
導彈巡邏艇	100	51	85	85	85
合計	284	217	277	290	318~351

資料來源：U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2014 Annual Report to Congress, [https://www.uscc.gov/sites/default/files/Annual\\_Report/Chapters/Chapter%202;%20Section%202%20China's%20Military%20Modernization.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/Annual_Report/Chapters/Chapter%202;%20Section%202%20China's%20Military%20Modernization.pdf).

\*：2020 年是推估數量。

2020 年主戰水面艦為驅逐艦 33 艘，護衛艦 32 艘。2014 年主戰水面艦為驅逐艦 24 艘，護衛艦 44 艘（表 6-7）。總數量相差不多，主要為新型艦取代老舊艦。但驅逐艦數量增多，護衛艦減少。2020 年驅逐艦支隊基本為 6 驅 6 護，護衛艦完全編入驅逐艦支隊。2014 年驅逐艦為 4 驅 4 護，東海艦隊與南海艦隊另各有護衛艦大隊 2 個，共有護衛艦 20 艘。從 2014~2020 年來看，東海艦隊與南海艦隊最強，兩艦隊戰力在伯仲之間，北海艦隊稍弱，由此可呈現中國海軍的戰略重心所在。

表 6-7 解放軍海軍主戰水面艦配置表（2014 年 12 月）\*

	部隊	艦名
東海艦隊	驅逐艦 3 支隊（定海）	DDG-136 杭州、DDG-137 福州、DDG-138 泰州、DDG-139 寧波 FFG-525 馬鞍山、FFG-526 溫州、FFG-529 舟山、FFG-530 徐州
	驅逐艦 6 支隊（定海）	DD-134 遵義、DDG-150 長春、DDG-151 鄭州、DG-152 濟南 FF-523 莆田、FF-524 三明、FFG-548 益陽、FFG-549 常州
	護衛艦 3 大隊（三都澳）	FF-519 九江、FF-558 自貢、FF-559 佛山、FF-567 襄樊、FF-521 嘉興、FF522 連雲港
	護衛艦 8 大隊（吳淞）	FF-539 安慶、FF-540 淮南、FF-541 淮北、FF-542 銅陵
南海艦隊	驅逐艦 2 支隊（湛江）	DD-165 湛江、DD-166 珠海、DD-167 深圳、DDG-172 昆明 FFG-568 衡陽、FFG-569 玉林、FFG-570 黃山、FFG-671 運城
	驅逐艦 9 支隊（亞龍灣）	DDG-168 廣州、DDG-169 武漢、DDG-170 蘭州、DDG-171 海口 FFG-572 衡水、FFG-573 柳州、FFG-574 三亞、FFG-575 岳陽
	護衛艦 2 大隊（汕頭）	FF-560 東莞、FF561 汕頭、FF-562 江門、FF-563 肇慶
	南沙巡防大隊（湛江）	FF-533 台州、FF-534 金華、FF-543 丹東、FF-545 臨汾、FF-553 韶關、FF555 昭通
北海艦隊	驅逐艦 1 支隊（膠南）	DD-112 哈爾濱、DD-113 青島、DDG-115 瀋陽、DDG-116 石家莊 FFG-538 煙台、FFG-546 鹽城、FFG-547 臨沂、FFG-550 維坊
	驅逐艦 10 支隊（旅順）	DD-109 開封、DD-110 大連、DD-163 南昌、DD-164 桂林 FFG-527 洛陽、FFG-528 綿陽、FF-564 宜昌、FF-565 胡蘆島

資料來源：竹田純一，〈どこまで続く中国の海洋進出——その狙いと今後〉，p. 74。

\* 海軍現代化將繼續以新建導彈驅逐艦、導彈護衛艦汰換老舊驅逐艦、護衛艦。

## 伍、遠海行動

中國海軍遠海行動意在保護海外利益，主要有反海盜海上護航、人道援助與災害救援、撤僑以及建立海外基地等任務。

解放軍海上護航主要在亞丁灣、索馬利亞海域，索馬利亞海盜在 2009 年至 2012 年間最猖狂。2009 年劫持 46 艘，2010 年 47 艘，2011 年 28 艘，2012 年 14 艘，平均每艘被勒索 700 萬美元。由於各國通力合作護航商船，2013 年只有 9 艘被攻擊，海盜改以走私毒品、槍械及人口到葉門為主。但各國海軍仍然密切監視周遭海域，深怕海盜死灰復燃。<sup>22</sup> 由導彈

<sup>22</sup> “Sea Transportation: Patient Pirates Persist,” *Strategy Page*, November 6, 2020, <https://www.strategypage.com/htm/htseamo/articles/20201106.aspx>.

驅逐艦太原艦、導彈護衛艦荊州艦和綜合補給艦巢湖艦組成的海軍第 35 批護航編隊，2020 年 10 月 14 日返回舟山軍港。由於新冠肺炎影響，護航編隊全程 170 天不靠港休整，航行 10 萬餘浬，完成 27 批 49 艘中外船舶伴隨護航任務，維護海上戰略通道安全和國家海外發展利益。<sup>23</sup> 第 36 批護航編隊 9 月 3 日從青島起航，由導彈驅逐艦貴陽艦、導彈護衛艦棗莊艦、綜合補給艦東平湖艦組成。9 月 25 日第 35、36 批護航編隊在亞丁灣完成交接，36 批護航編隊接手護航任務。<sup>24</sup>

自 2008 年 12 月底中國海軍派遣第 1 批反海盜護航以來，截至 2020 年 12 月共派出 36 批護航編隊。護航編隊由 2 艘驅逐艦、護衛艦或其他作戰艦艇，以及 1 艘補給艦組成，並由 3 個戰區海軍輪流派遣，以累積實戰經驗。每年派出 3 批，計東部戰區海軍 12 批，南部戰區海軍 14 批，北部戰區海軍 10 批。每批護航編隊 3 艘，2 艘驅逐艦或護衛艦搭配 1 艘綜合補給艦，但也出現 4 艘次山字尾兩棲船塢登陸艦（表 6-8）。護航編隊另執行敘利亞化學武器海運護航任務，第 16 批護航編隊鹽城艦 2014 年 1 月 7 日開始與俄羅斯艦艇共同執行護航，3 月 19 日才由湛江啟航的黃山艦接替，兩艦共執行 174 天化武護航任務。<sup>25</sup>

23 〈中國海軍第 35 批護航編隊凱旋〉，《新華網》，2020 年 10 月 14 日，[http://www.xinhuanet.com/2020-10/14/c\\_1210841114.htm](http://www.xinhuanet.com/2020-10/14/c_1210841114.htm)。

24 〈中國海軍第 35、36 批護航編隊在亞丁灣完成任務交接〉，《新華網》，2020 年 9 月 26 日，[http://www.xinhuanet.com/mil/2020-09/26/c\\_1210818009.htm](http://www.xinhuanet.com/mil/2020-09/26/c_1210818009.htm)。

25 〈中國海軍圓滿完成敘化武海運護航任務〉，《中國軍網》，2014 年 6 月 28 日，[http://www.81.cn/jmywyl/2014-06/28/content\\_6019062.htm](http://www.81.cn/jmywyl/2014-06/28/content_6019062.htm)。

表 6-8 中共海軍 36 批護航編隊一覽表

批次	啟航時間	執行艦艇	啟航港口
1	2008 年 12 月 26 日	導彈驅逐艦武漢艦、海口艦、綜合補給艦微山湖艦	海南三亞
2	2009 年 4 月 2 日	導彈驅逐艦深圳艦、導彈護衛艦黃山艦 綜合補給艦微山湖艦	廣東湛江
3	2009 年 7 月 16 日	導彈護衛艦舟山艦、徐州艦、綜合補給艦千島湖艦	浙江舟山
4	2009 年 10 月 30 日	導彈護衛艦馬鞍山艦、溫州艦、綜合補給艦千島湖艦	浙江舟山
5	2010 年 3 月 4 日	導彈驅逐艦廣州艦 導彈護衛艦巢湖艦（2012 年 2 月改名衡陽艦，以免與綜合補給艦巢湖艦撞名） 綜合補給艦微山湖艦	海南三亞
6	2010 年 6 月 30 日	導彈驅逐艦蘭州艦、兩棲船塢登陸艦昆崙山艦 綜合補給艦微山湖艦	廣東湛江
7	2010 年 11 月 2 日	導彈護衛艦舟山艦、徐州艦、綜合補給艦千島湖艦	浙江舟山
8	2011 年 2 月 21 日	導彈護衛艦溫州艦、馬鞍山艦、綜合補給艦千島湖艦	浙江舟山
9	2011 年 7 月 2 日	導彈驅逐艦武漢艦、導彈護衛艦玉林艦 綜合補給艦青海湖艦	廣東湛江
10	2011 年 11 月 2 日	導彈驅逐艦海口艦、導彈護衛艦運城艦 綜合補給艦青海湖艦	廣東湛江
11	2012 年 2 月 27 日	導彈驅逐艦青島艦、導彈護衛艦煙台艦 綜合補給艦微山湖艦	山東青島
12	2012 年 7 月 3 日	導彈護衛艦益陽艦、常州艦、綜合補給艦千島湖艦	浙江舟山
13	2012 年 11 月 9 日	導彈護衛艦黃山艦、衡陽艦、綜合補給艦青海湖艦	廣東湛江
14	2013 年 2 月 16 日	導彈驅逐艦哈爾濱艦、導彈護衛艦綿陽艦 綜合補給艦微山湖艦	山東青島
15	2013 年 8 月 8 日	兩棲船塢登陸艦井岡山艦、導彈護衛艦衡水艦 綜合補給艦太湖艦	廣東湛江
16	2013 年 11 月 30 日	導彈護衛艦鹽城艦、洛陽艦、綜合補給艦太湖艦	山東青島
17	2014 年 3 月 24 日	導彈驅逐艦長春艦、導彈護衛艦常州艦 綜合補給艦巢湖艦	浙江舟山
18	2014 年 8 月 1 日	兩棲登陸艦長白山艦、導彈護衛艦運城艦 綜合補給艦巢湖艦	廣東湛江
19	2014 年 12 月 2 日	導彈護衛艦臨沂艦、濰坊艦、綜合補給艦微山湖艦	山東青島
20	2015 年 4 月 3 日	導彈驅逐艦濟南艦、導彈護衛艦益陽艦 綜合補給艦千島湖艦	浙江舟山
21	2015 年 8 月 4 日	導彈護衛艦柳州艦、三亞艦、綜合補給艦青海湖艦	海南三亞
22	2015 年 12 月 6 日	導彈驅逐艦青島艦、導彈護衛艦大慶艦 綜合補給艦太湖艦	山東青島
23	2016 年 4 月 7 日	導彈護衛艦湘潭艦、舟山艦、綜合補給艦巢湖艦	浙江舟山

批次	啟航時間	執行艦艇	啟航港口
24	2016年 8月 10日	導彈驅逐艦哈爾濱艦、導彈護衛艦邯鄲艦 綜合補給艦東平湖艦	山東青島
25	2016年 12月 17日	導彈護衛艦衡陽艦、玉林艦、綜合補給艦洪湖艦	廣東湛江
26	2017年 4月 1日	導彈護衛艦黃岡艦、揚州艦、綜合補給艦高郵湖艦	浙江舟山
27	2017年 8月 1日	導彈驅逐艦海口艦、導彈護衛艦岳陽艦 綜合補給艦青海湖艦	海南三亞
28	2017年 12月 3日	導彈護衛艦鹽城艦、濰坊艦、綜合補給艦太湖艦	山東青島
29	2018年 4月 4日	導彈護衛艦濱州艦、徐州艦、綜合補給艦千島湖艦	浙江舟山
30	2018年 8月 6日	導彈護衛艦蕪湖艦、邯鄲艦、綜合補給艦東平湖艦	山東青島
31	2018年 12月 9日	兩棲船塢登陸艦昆崙山艦、導彈護衛艦許昌艦 綜合補給艦駱馬湖艦	廣東湛江
32	2019年 3月 4日	導彈驅逐艦西安艦、導彈護衛艦安陽艦 綜合補給艦高郵湖艦	浙江舟山
33	2019年 8月 29日	導彈驅逐艦西寧艦、導彈護衛艦濰坊艦 綜合補給艦可可西裡湖艦	山東青島
34	2019年 12月 23日	導彈驅逐艦銀川艦、導彈護衛艦運城艦 綜合補給艦微山湖艦	海南三亞
35	2020年 4月 28日	導彈驅逐艦太原艦、導彈護衛艦荊州艦 綜合補給艦巢湖艦	浙江舟山
36	2020年 9月 3日	導彈驅逐艦貴陽艦、導彈護衛艦棗莊艦 綜合補給艦東平湖艦	山東青島

資料來源：歐錫富整理自網路公開資料。

護航編隊在任務束後常會進行軍事外交，主要包括港口親善訪問或海上聯合演練。第 19 批護航編隊參加地中海中俄聯合演習規模最大，中俄海上聯合——2015 聯合演習 5 月 11-21 日在地中海舉行。<sup>26</sup> 這是中俄海上聯合演習首次從黃海或俄羅斯遠東太平洋海域，移師到大西洋的地中海。至於港口訪問，第 20 批護航編隊進行環球訪問，這是 2002 年後再次艦艇編隊環球訪問。<sup>27</sup> 第 20 批護航編隊（152 艦艇編隊）2015 年

<sup>26</sup> 〈中俄海上聯演人員艦艇完全混編未來將走向大洋〉，《新華網》，2015 年 5 月 13 日，[http://news.xinhuanet.com/mil/2015-05/13/c\\_127795264.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2015-05/13/c_127795264.htm)。

<sup>27</sup> 〈壯美航跡！中國海軍走出國門經典瞬間〉，《新華網》，2016 年 1 月 31 日，[http://news.xinhuanet.com/mil/2016-01/31/c\\_128688229.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2016-01/31/c_128688229.htm)。

8月25日抵達蘇丹共和國蘇丹港（Sudan）訪問，接著訪問埃及亞歷山大港、丹麥哥本哈根港、芬蘭赫爾辛基、瑞典斯德哥爾摩、波蘭格丁尼亞港（Gdynia）、葡萄牙里斯本、美國梅波特港（Mayport）、古巴哈瓦那港、墨西哥阿卡普爾科港（Acapulco）、夏威夷珍珠港、澳大利亞布里斯班（停靠）、東帝汶帝力港（Dili）、印尼雅加達，2016年1月28日離開雅加達返航，歷時5個多月。<sup>28</sup>

護航編隊除了進行親善訪問外，和平方舟醫院船執行和諧使命醫療任務。海軍和平方舟號醫院船先後9次出訪，包括7次執行和諧使命系列任務（表6-9），2013年11月緊急馳援菲律賓海燕颱風災害，以及參加2014年7月夏威夷環太平洋演習（Rim of the Pacific, RIMPAC）醫療演練項目。和平方舟號總共航行24萬餘浬，訪問亞洲、非洲、歐洲、北美洲、南美洲、大洋洲的40餘個國家和地區，迎接2,000多名世界各國元首、貴賓視察觀摩，為23萬多人提供醫療服務，在人道主義醫療服務作出貢獻。<sup>29</sup>

<sup>28</sup> 〈中國與印度尼西亞海軍在爪哇海舉行聯合演練〉，《新華網》，2016年1月29日，[http://news.xinhuanet.com/mil/2016-01/29/c\\_128683114.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2016-01/29/c_128683114.htm)。

<sup>29</sup> 〈中央軍委給海軍和平方舟號醫院船記一等功慶功大會舉行〉，《新華網》，2020年8月8日，[http://www.xinhuanet.com/mil/2020-08/07/c\\_1210742020.htm](http://www.xinhuanet.com/mil/2020-08/07/c_1210742020.htm)。

表 6-9 和平方舟醫院船歷年執行和諧使命任務一覽表

時間	歷時	航程	訪問國家	備註
2010年8月31日至11月26日	88天	17,800 哩	吉布地、肯亞、坦桑尼亞、塞舌爾、孟加拉 5 國	首次执行人道主義救援任務
2011年9月16日至12月29日	105天	24,600 哩	古巴、牙買加、千里達及托巴哥 (Trinidad and Tobago)、哥斯大黎加 4 國	首訪加勒比海地區
2013年6月10日至10月12日	125天	21,000 哩	汶萊、馬爾地夫、巴基斯坦、印度、孟加拉、緬甸、印尼、柬埔寨 8 國	首次參加多國援助救災聯合演練
2014年8月3日至9月29日	58天	9,207 哩	湯加、斐濟、萬那杜 (Vanuatu)、巴布亞新幾內亞 4 國	
2015年9月23日至2016年1月26日	142天	32,500 哩	澳大利亞、法屬波里尼西亞 (Polynesia)、美國、墨西哥、巴貝多、格林納達、祕魯 7 國	
2017年7月26日至12月28日	155天	28,700 哩	吉布地、塞拉里昂 (Sierra Leone)、加蓬、剛果(布)、安哥拉、莫三比克、坦桑尼亞及亞洲東帝汶 8 國	首次環非洲訪問
2018年6月28日至2019年1月18日	205天	31,800 哩	巴布亞新幾內亞、萬那杜、斐濟、湯加、委內瑞拉、格林納達、哥倫比亞、多米尼克、安地卡及巴布達 (Antigua and Barbuda)、多明尼加、厄瓜多爾 11 國	

資料來源：作者歐錫富整理自網路公開資料。

人道援助與災害救援除了和平方舟醫院船緊急馳援菲律賓海燕颱風災害，其他救援行動包括：（一）馬航 MH370 客機失聯事件：2014 年 3 月馬航 MH370 客機失蹤，中國海軍出動水面艦艇 9 艘，分赴麻六甲海峽、安達曼海、澳大利亞西南和以西海域搜尋失聯客機；（二）馬爾地夫 (Maldives) 首都馬利 (Male) 水荒：2014 年 12 月馬爾地夫首都馬利嚴重水荒，中國海軍援潛救生船長星島號利用本身海水淡化裝置為民眾供水；（三）越南飛機墜毀事件：2016 年 6 月越南飛機失事，中國海軍派遣艦艇協助越南搜救；（四）斯里蘭卡水災：2017 年 8 月中國海軍遠航編隊訪問斯里蘭卡期間，正值斯國遭遇水災，遠訪編隊轉為救災行動，派出醫療分隊進入災區，展開傷患救護、衛生防疫等醫療服務。<sup>30</sup>

<sup>30</sup> 《新時代的中國國防》，中國國務院新聞辦公室，2019 年 7 月 24 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-07/24/c\\_1124792450.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-07/24/c_1124792450.htm)。

2011年1月利比亞爆發內戰，2月23日中國開始撤僑。正在亞丁灣執行護航任務的第7批護航編隊徐州艦，2月24日啟程經過蘇伊士運河、地中海前往利比亞附近海域，3月1日開始為撤離客輪提供伴隨護航。在這次行動中，北京動用91架次中國民航包機，35架次外航包機，12架次軍機，租用外國郵輪11艘，國有商船5艘，軍艦1艘，歷時12天，撤離中國駐利比亞人員35,860人。2015年3月葉門陷入內戰，第19批護航編隊護衛艦臨沂艦、濰坊艦與綜合補給艦微山湖艦3月26日暫停護航任務，前往葉門撤僑，這是海軍艦艇首次靠泊外國港口直接執行撤僑任務，共撤出中國公民621人以及15個國家的外國公民279人。<sup>31</sup>

至於海外基地，2017年7月中國在吉布地建設第1個海外保障基地，吉布地基地為護航編隊提供後勤保障，有利於中國履行在護航、撤僑護僑，以及展開人道主義救援等任務。吉布地基地建有1個新碼頭，長度超過450公尺，可停靠驅逐艦和大型補給艦。<sup>32</sup> 媒體報導柬埔寨將施亞努省（Preah Sihanouk）的雲壤海軍基地（Ream Naval Base）分出一塊土地，讓中國建立軍事基地，使解放軍海軍得以進入泰國灣。<sup>33</sup>

## 陸、中國造船基地

在軍工行業中，船舶是軍民融合程度最高的，除了建造軍艦，也向國內外供應商船，中日韓三國長年以來一直競爭世界造船業前三名。

在計畫經濟時代，造船相關業務是由第六機械工業部管轄。1982年5月，中國船舶工業總公司成立，實施政企分離。1999年7月，在中國船舶工業總公司基礎上組建中國船舶工業集團公司和中國船舶重工集團公司。中船工業也稱南船，統轄上海、廣州地區的造船廠。中船重工也稱北船，

31 〈第一次動用軍事力量撤僑：2011年利比亞大撤僑〉，《新華網》，2017年8月15日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-08/15/c\\_1121487719.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-08/15/c_1121487719.htm)。

32 〈中國在吉布提基地建新碼頭〉，《文匯網》，2018年6月1日，<http://paper.wenweipo.com/2018/06/01/CH1806010004.htm>。

33 〈柬埔寨民眾抗議中國設軍事基地與警方爆發衝突〉，《中央廣播電台》，2020年10月23日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2082931>。

統轄武漢、大連地區的造船廠。中國船舶工業總公司一分為二，主要強化競爭，提高效能。2019年11月中船工業中船重工合併，成立中國船舶集團有限公司，企圖擴大經濟規模，提高國際競爭能力。中國船舶集團擁有科研院所、企業單位和上市公司113家，資產總額8,400億人民幣，員工34.7萬人，為中國最大的造修船基地。<sup>34</sup>

中國船舶集團與軍用艦艇有關的造船廠，主要包括：

### 一、滬東中華造船集團有限公司

滬東中華造船由原滬東造船有限公司和中華造船廠於2001年4月合併組建，被譽為護衛艦和登陸艦的搖籃。滬東中華造船建造軍艦有071型船塢登陸艦、075型兩棲攻擊艦、056型輕護衛艦、054A型護衛艦、903型綜合補給艦、815A型電子偵察艦等。<sup>35</sup>

### 二、江南造船集團有限責任公司

江南造船前身是創建於清同治四年（1865年）的江南機器製造總局，20世紀50年代初改名為江南造船廠，1998年改為公司制企業。2008年6月，因世博會建設和自身發展需要，江南造船從黃浦江畔整體搬遷到長興島。江南造船建造軍艦有052D型和055型驅逐艦、002型航空母艦等。<sup>36</sup>

### 三、廣船國際股份有限公司（廣州）

廣船國際從1914年創建廣南船塢到1954年建廠，從2004年龍穴基地開建到2012年整合龍穴資源，是中國船舶集團屬下華南地區現代化的

34 〈歷史沿革〉，中國船舶集團有限公司，2020年9月25日，<http://www.cssc.net.cn/n4/index.html>。

35 〈滬東中華造船（集團）有限公司簡介〉，滬東中華造船集團有限公司，[http://hz-shipgroup.cssc.net.cn/component\\_general\\_situation/index.php?typeid=1](http://hz-shipgroup.cssc.net.cn/component_general_situation/index.php?typeid=1)。

36 〈企業概況〉，江南造船（集團）有限責任公司，[http://jnshipyard.cssc.net.cn/compay\\_mod\\_file/mode\\_3.php?cart=1](http://jnshipyard.cssc.net.cn/compay_mod_file/mode_3.php?cart=1)。

綜合艦船造修企業。廣船國際建造軍艦有 901 型綜合補給艦、903 型綜合補給艦、風帆練習艦、904 型島礁補給艦、920 型醫院船、徐霞客號綜合保障艦等。<sup>37</sup>

#### 四、中船黃埔文冲船舶有限公司

中船黃埔文冲船舶是由原廣州中船黃埔造船有限公司和廣州文冲船廠有限責任公司組成，是華南地區軍用艦船、特種工程船和海洋工程的主要建造基地。中船黃埔文冲船舶艦造軍艦有 056 型輕護衛艦、054A 型護衛艦、072 型登陸艦、903 型綜合補給艦、大型海警船等。<sup>38</sup>

#### 五、大連造船重工有限責任公司

19 世紀末成立維修廠，日俄戰爭後日本人投資經營，1945 年蘇聯軍隊接收，1955 年歸還中國。大連造船重工按照一總部、三基地的總體布局，以大連為總部，擁有大連、葫蘆島和山海關三個生產建造基地，建造軍艦有遼寧號航艦、051 型、055 型與 052D 型驅逐艦。<sup>39</sup>

#### 六、渤海船舶重工有限責任公司

渤海船舶重工前身為遼寧渤海造船廠，瀕臨中國內海渤海灣北岸，著名的葫蘆島港即為公司所在地。渤海船舶重工成立於 1954 年，是中國唯一核潛艦造船廠集造船，首艘 091 型核潛艦 1968 年開工。位於遼寧省葫蘆島市的海軍試驗基地，是解放軍海軍的武器裝備試驗基地。<sup>40</sup>

37 〈企業概況〉，廣船國際股份有限公司，[http://gsi.cssc.net.cn/component\\_general\\_situation](http://gsi.cssc.net.cn/component_general_situation)。

38 〈企業簡況〉，中船黃埔文冲船舶有限公司，[http://csschps.cssc.net.cn/component\\_general\\_situation/index.php?typeid=1](http://csschps.cssc.net.cn/component_general_situation/index.php?typeid=1)。

39 〈大船集團簡介〉，大連船舶重工集團有限公司，<http://www.dsic.cn/jtgk/jtjj>。

40 〈公司簡介〉，渤海船舶重工有限責任公司，<http://shipoffshore.com.cn/vipcom/bhgz12345/about.htm>。

## 七、武昌船舶重工集團有限公司

武船建於 1934 年 6 月 6 日，原名武昌機廠，第一個五年計畫期間，列入國家 156 個重點建設項目，更名為武昌造船廠，代號 438 廠。武船現有武漢武昌、武漢雙柳、青島海西灣三大廠區。建造傳統潛艦有 039 型系、032 型彈道飛彈試驗潛艦、056 型輕護衛艦、081 型掃雷艦、072 型登陸艦、927 型音響測定艦、海警船等。<sup>41</sup>

## 八、蕪湖造船廠有限公司

前身是 1900 年創辦的福記恒機器廠，有著 120 年的建廠歷史。過去以建造魚雷艇著稱，其他建造軍艦有 081 型掃雷艦、815A 型情報收集艦、636A 型海洋調查艦、970 型試驗艦等。<sup>42</sup>

除了滬東中華造船、中船黃埔文沖船舶、武船外，建造 056 型輕護衛艦還有遼南造船廠。遼南造船廠即海軍 4810 工廠，位於遼寧旅順，前身是李鴻章建立北洋水師 1890 年建成的旅順大塢。海軍下屬 48 開頭的船廠主要任務是維護和改裝現役軍艦，同時承擔部分建造任務，該廠主要產品有 056 型輕護衛艦。<sup>43</sup>

中國在不到 20 年建造一支世界數量龐大的海軍，不過這股推力可能無法持續下去。過去幾年中國經濟下滑，工廠外移，少子化和老齡化同時出現，可能造成未富先老社會。加上中美貿易戰、科技戰，特別是新冠肺炎（COVID-19）後，全球兩大經濟體競爭趨於激烈，去中國化脫鉤呼聲高漲，北京持續投入海軍現代化龐大資源的政治意志受到考驗，未來解放軍海軍持續擴張充滿不確定因素。

41 〈企業概況〉，渤海船舶重工有限責任公司，<http://shipoffshore.com.cn/vipcom/bhgz12345/about.htm>。

42 〈企業簡介〉，蕪湖造船廠有限公司，<http://www.wuhu.com.cn/about.html>。

43 〈軍工船企哪家強？盤點中國十大軍工造船廠〉，《每日頭條》，2019 年 8 月 28 日，<https://kknews.cc/zh-tw/military/8v3vlkn.html>。

## 柒、小結

中國改革開放以來，不僅利用國內資源與市場，同時需要國外資源與市場。保護海外利益需求隨著成為世界第二經濟體而日益增高。解放軍海軍理論認同因而從馬漢的海上決戰論，轉向柯柏特的局部制海與國土防衛，也就是離岸平衡。離岸平衡要點是控制近海與第二島鏈以內海域，以及維持遠海有利環境。中國從海岸向外推進 1,000 浬、設置 3 個防禦層，分由岸置巡弋導彈、水面艦、潛艦、戰機以及反艦彈道導彈把關，即返介入與拒止。中國離岸平衡的海上戰略目的，主要在嚇阻、遲滯或降低美軍干預台海及其他近海主權衝突的能力。

海軍是解放軍主要軍種，在中國崛起向外擴展扮演重要角色。海軍包括潛艦部隊、水面艦艇部隊、航空兵、陸戰隊、岸防部隊等，下轄戰區海軍，戰區海軍下轄基地、潛艦支隊、水面艦艇支隊、航空兵旅等部隊。2014 年解放軍海軍核潛艦基地 2 個、潛艦支隊 6 個、驅逐艦支隊 6 個、護衛艦大隊 10 個、兩棲艦支隊 3 個、支援艦支隊 3 個、快艇支隊 5 個，各型艦艇 290 艘。2020 年核潛艦基地 2 個、潛艦支隊 6 個、航艦基地 2 個、驅逐艦支隊 6 個、護衛艦支隊 9 個、兩棲艦支隊 3 個、支援艦支隊 3 個，各型艦艇 204 艘。期間擴編 2 個航艦基地、10 個護衛艦大隊改為為 9 個支隊，裁減快艇支隊 5 個。2014 年驅逐艦支隊基本配置為 4 驅 4 護，2020 年增為 6 驅 6 護，並隨著各支隊任務彈性調整。艦艇呈現現代化，噸位大型化，整體戰力大為提升。

中國遠海任務主要有印度洋反海盜護航，和平方舟醫院船和諧使命醫療服務，對菲律賓、馬爾地夫、斯里蘭卡等國實施人道救援，以及利比亞與葉門護僑撤僑任務。近年來索馬利亞海盜威脅大為減少，解放軍海軍持續派遣護航編隊，除了防止海盜死灰復燃，更有遠海長航實戰化訓練，將中國勢力伸入印度洋，呈現常態性部署與展現國旗任務。中國在吉布地設立海外保障基地，或在柬埔寨等地尋求新基地，以利支援這些遠海活動，同時配合一帶一路計畫，開創多處海外據點，保護日益增加的海外利益。

南北船合併成立中國船舶集團，幾乎所有主要建造海軍艦艇的造船廠都屬於中國船舶集團旗下。這些造船廠分布在上海、廣州、大連與武漢地區，分別支援東部戰區海軍、南部戰區海軍、北部戰區海軍的造船或修護任務。這些造船基地規模龐大、設備現代化、人力成本低廉、造艦效率令人印象深刻。中國船舶集團公司屬下各造船場的造艦能力，支撐解放軍海軍龐大艦艇艦隊。國富才能兵強，隨著中國經濟高度成長時代的消失，艦艇日後維修需求日增，全球經濟供應鏈的重組，中國像下餃子般的大規模造艦可能不復重建。

### 壹、前言

中國是目前全球第二大武器生產國，也是第五大武器出口國。2020 年全球軍工企業前 20 大裡，中國的軍工集團就占了七家，營收和規模都很可觀。<sup>1</sup> 另一方面，全球軍工領域如：導彈、半導體、衛星互聯網、航空等，是美中科技爭霸的主戰場。美國政府對於中國利用軍方背景之民營企業取得美國技術和資金，如同芒刺在背，2020 年數度加強對中科技封鎖。中國則是在 2020 年 10 月之「十四五規劃」中，特別強調科技自主自強和加速建設「科技強國」。

中國軍工產業的結構主要分為「軍工集團」和「民營企業」兩部分，並以軍工集團為發展核心。軍工集團是指由中共中央指揮、負責推動中國國防建設重大項目的央企或國企，其任務除了武器製造和軍品生產之外，也包括國防科技之研發和創新。民營企業則是指在「軍民融合」國家戰略下加入軍工產業鏈的民間企業（以下稱「民企」），不但是產官學研合作和技術移轉的平台，也協助技術和產品標準之軍民通用。

中國國防戰略的重心從 2004 年開始，轉為以海、空軍現代化建設和武器裝備資訊化為主，軍工產業發展重點遂以兵器、航空、船舶、航天、核工業和軍工電子等六大領域為主。特別是習近平 2013 年掌權後，在「中國夢」「強軍夢」等的國家目標下，中國軍費投入和武器裝備需求大幅增加，關鍵技術上也有重大突破。軍工體制同步推行包括軍民融合、科

\* 王綉雯，國防安全研究院國防戰略與資源所助理研究員。

<sup>1</sup> “Top 100 for 2020”, Defense News, August 17, 2020, <https://people.defensenews.com/top-100/>。這七家分別是：中國航天工業（排名第 6）、中國北方工業（第 8，屬兵工集團）、中國航天科工（第 11）、中國船舶重工（第 14，屬中船集團）、中國電科集團（第 15）、中國南方工業（第 18，屬兵裝集團）、中國航天科技（第 20）。

研院所改制、混合所有制、資產證券化和軍品定價機制改革等眾多改革，使軍工產業樣貌產生重大變化。

隨著「十四五」時期的開始，中國軍工產業將對其軍事實力和經濟成長產生重要影響，對區域安全和世界發展也將產生重大衝擊，值得持續關注。

## 貳、中國軍工產業發展之現況

### 一、中國軍工產業發展之特徵

中國軍工產業歷經 60 多年的發展，形成「小核心、大協作、寓軍於民」的產業格局，其主要特徵如下：

#### （一）從仿蘇生產到仿美資訊化

中國軍工產業之發展歷程主要分為六大階段（表 7-1），從最早引進蘇聯舊型武器裝備以逆向工程仿製，到波灣戰爭後重視資訊化，處處以美國為模仿對象。目前因美國加強科技封鎖而追求科技自主，但最終能否達成目標，仍有待觀察。

表 7-1 中國軍工產業發展之六大階段

時間	發展重點	目標
1950~1962	購買蘇聯先進裝備，引進技術和仿製生產。	建立中國獨立自主的國防體系
1962~1978	蘇聯斷絕軍援，中國武器裝備必須自主研製，長期摸索。	武器裝備自主研製
1979~1989	中美建交與中國改革開放，使其瞭解與西方軍工產業之差距，積極引入國外先進技術。	引入國外先進技術
1989~1999	冷戰結束和波灣戰爭引發軍事事務革新，裝備資訊化為武器發展重點。	軍事發展資訊化
1999~2018	南斯拉夫使館事件使中國擴大研發新型態軍工裝備。	縮小與先進國家之差距
2018 年至今	中美貿易摩擦和「中興事件」使解放軍加強導彈、雷達、集成電路、通訊和電腦等重點領域之發展。	科技之自主可控

資料來源：作者整理自公開資料。

## （二）從國家主導到參考市場機制

中國軍工產業採取由上而下型發展模式，強調頂層設計與推動，並配合軍民融合戰略和市場運作，兼及軍事防衛能力擴展和促進地方經濟發展之雙重目標。近年來，為了講求各種資源投入之利益和效益，在定價和供需等方面已引進市場競爭機制。<sup>2</sup>

## （三）軍工產業聚落分布各地

經過長期的發展和調整，中國軍工產業已在其國內各地形成重要軍工聚落（中國稱為「國防科技產業集群」）。這些產業聚落由中央或地方政府驅動，以大型國有軍工企業為核心龍頭，結合地方優勢產業，建立技術研發聯盟和產業園區，而後吸引當地企業、教研機構、行業協會、產業聯盟等加入。<sup>3</sup>換言之，在強調軍民融合和軍地關係之下，中國軍工產業以軍工集團為核心，和地方政治、經濟和社會緊密結合。

## 二、十大軍工集團

依據中國「國家國防科技工業局」之官網資料，中國軍工集團目前共有 11 家，分別是：中國核工業集團（簡稱「中核集團」）、中國航天科技集團（簡稱「航天科技」）、中國航天科工集團（簡稱「航天科工」）、中國航空工業集團（簡稱「中航工業」）、中國船舶集團（簡稱「中船集團」）、中國兵器工業集團（簡稱「兵工集團」）、中國兵器裝備集團（簡稱「兵裝集團」）、中國電子科技集團（簡稱「中國電科」）、中國航空發動機集團（簡稱「中國航發」）、中國電子信息產業集團（簡稱「中國電子」），以及中國工程物理研究院（簡稱「中物院」）。除了專門研製

<sup>2</sup> 董慧明，2019，《中國大陸國防科技工業的蛻變與發展》，（台北：五南圖書，2019年4月），頁49-51。

<sup>3</sup> 這些聚落以6大核心領域為主，包括：電子信息、核工業、兵器、船舶、航空、航天等產業聚落。參見〈我國軍民融合產業發展概況〉，《中國高新網》，2019年4月15日，<http://www.chinahightech.com/html/paper/2019/0415/521151.html>。

和生產核武器的中國工程物理研究院外，十大軍工集團構成了中國軍工產業的主體（表 7-2）。

表 7-2 中國十大軍工集團之簡介

	名稱	主要業務與業績	規模
1	中國核工業集團 (China National Nuclear Corporation, CNNC)	負責核能發展、核電建設、核技術應用和核工業管理。試爆中國第一顆原子彈和第一顆氫彈、完成中國第一艘核潛艇下水、中國第一座自行設計建造之核電廠（秦山核電廠）、中國自主研發的第一座快中子反應爐等。	資產規模約人民幣 7,000 億元。其下有 10 家公司、13 家直屬單位，及各類企事業單位約 800 家。員工約 15 萬人。
2	中國航天科技集團 (China Aerospace Science and Technology Corporation, CASC)	負責運載火箭、各類衛星、載人太空船、貨運太空船、深空探測器、太空站等太空發展之產品和戰略、戰術導彈武器系統之研究、設計、生產、試驗和發射服務。 航天強國建設：載人航太飛行與月球探測、北斗導航、高解析度對地觀測系統；以及重型運載火箭、火星探測、小行星探測、太空飛行器在軌服務與維護、天地一體化資訊網路等大型計畫。	其下有 8 個大型科研生產機構、11 家專業公司、14 家境內外上市公司及若干直屬單位。
3	中國航天科工集團 (China Aerospace Science and Industry Corporation, CASIC)	武器裝備研製生產：中國防空導彈武器系統、飛航導彈武器系統、彈道導彈武器系統、固體運載火箭、太空技術產品等。 航太工程：「神舟」發射、「天宮」對接、「嫦娥」降落月球、「北斗」組網、「高分」觀測。 商業航太工程：建立「五雲一車」服務（飛雲、快雲、行雲、虹雲、騰雲及高速飛行列車），以及中國第一個工業互聯網平台「航天雲網」。 推動「一帶一路」倡議；在中亞、南亞、東南亞、西亞和歐洲、非洲多國推動由中國主導的航太應用。	《財富》雜誌世界 500 強排名第 332 位。其下有 22 家二級單位、控股 9 家上市公司，企事業單位近 500 家。員工總數近 15 萬人。
4	中國航空工業集團有限公司 (The Aviation Industry Corporation of China, AVIC)	負責中國航空工業之研究、設計和製造。產製多種航空武器，主要包括：運-20「鯤鵬」運輸機、「鶻鷹」戰鬥機、「飛鯊」艦載戰鬥機、殲 10 和殲 11 系列飛機、「霹靂火」直-10 武裝直昇機、「黑旋風」直-19 武裝直昇機、轟-6 系列轟炸機、空警 200 和空警 2000 系列預警機、「飛豹」殲擊轟炸機、「梟龍」飛機、「翼龍」系列無人機、「獵鷹」和「山鷹」高教機、「霹靂」和「閃電」系列導彈等。	《財富》雜誌 2019 年「世界 500 強」排名第 151 位。其下有 100 多家成員單位、23 家上市公司。員工總數超過 45 萬人。
5	中國船舶集團有限公司 (China State Shipbuilding Corporation, CSSC)	負責中國海軍全部武器裝備之技術研發、設計、生產、試驗、保障。產品以航母和核潛艇為代表。2019 年合併「中國船舶工業集團有限公司」（簡稱「南船」）與原「中國船舶重工集團有限公司」（簡稱「北船」）而成。	目前是全球最大造船集團，資產總額達 8,400 億元。其下有科研院所、企業單位和上市公司共 113 家。員工總數 34.7 萬人。

	名稱	主要業務與業績	規模
6	中國兵器工業集團 (China North Industries Group Corporation, Norico)	負責向解放軍及武警公安提供武器裝備和技術保障。除了坦克裝甲車輛、遠端壓制、防空反導等主戰裝備之外，還提供各軍種智慧化彈藥、光電資訊、毀傷技術等戰略性和基礎性產品。 軍品出口：向國際輸出中國主要軍品，如：戰車、制導武器、彈藥、機載武器系統、防空系統、岸防和邊境監控、無人平台、雷達和光電產品、步兵武器、反恐防爆等。	前身為「中國北方工業公司」。2018年在世界500強中排名第140位。資產總額為人民幣3,959.8億元。其下有50餘家子集團和直轄單位，在全球70多國設立100多分支機構。員工總數約22萬人。
7	中國兵器裝備集團 (China South Industries Group Corporation)	負責解放軍軍事裝備之研發、設計和製造。在軍事特種裝備、汽車及零部件、輸變電和新能源、摩托車、光電產業上具有優勢。 擁有中國最大的變壓器、太陽能光電產品製造和出口企業，也是世界最大的摩托車集團，光學玻璃產量是世界第一。	又稱為「中國南方工業集團公司」。資產總額超過人民幣1,500億元。其下有包括長安、天威、嘉陵等50多家企業，全球有30多個生產基地和行銷機構。
8	中國電子科技集團 (China Electronics Technology Group Corporation, CETGC)	負責中國重要軍民用大型電子資訊系統之工程建設，重大電子裝備、軟體、基礎零組件和功能材料的研製、生產及保障。在海洋、太空、網路三大戰略領域，為各軍種提供資訊化武器和各種關鍵零組件。在公共安全、電子資訊裝備、儀器儀錶方面也具有優勢。	2019年《財富》世界500強中排名第370位。其下有二級成員單位50家、上市公司10家。員工總數為19萬餘人。
9	中國航空發動機集團 (Aero Engine Corporation of China, AECC)	主要業務有二：1. 航空發動機、輔助動力、燃氣輪機、飛機和直升機傳動系統之研製、生產、維修和服務；2. 航空材料及其它先進材料的研發與製造。其發動機產品已使用於中國各類軍民用飛機、直升機、大型艦艇、中小型發電機組上。客戶涵蓋航空、航太、船舶、能源等重要軍民通用領域。	其下有27家直屬企業單位、3家上市公司，並有多個國防科技重點實驗室和創新中心。員工總數為8萬多人。
10	中國電子信息產業集團 (China Electronic Corporation, CEC)	主導中國網路安全和資訊產業之發展。代表產品為「飛騰CPU」與「麒麟OS作業系統」。擁有中國資訊產業最完整的自主產業鏈，其液晶顯示器和液晶電視製造能力居全球前列；負責提供中國國內半導體之研發、設計和整體解決方案、是中國最大的智慧卡晶片供應商。參與中國載人航太、探月、北斗導航系統等重大科技工程，在衛星通信、短波和超短波通訊等領域具領先優勢。	連續多年列入《財富》雜誌世界500強。2019年營業收入約人民幣2,241.6億元。其下有24家二級企業、13家上市公司。員工總數18萬餘人。

資料來源：作者整理自中國各軍工集團官網資料。

### 三、六大類軍工產業聚落

如前所述，中國以核子、航天、航空、船舶、兵器、電子資訊六大領域為主，發展出帶動地方經濟的軍工產業聚落（圖 7-1）。由於軍工產業聚落內部分工和群聚效益，以及軍民融合戰略、軍地關係、軍產官學合作上的綜效，中國軍工產業在技術創新、資產規模和營業收入方面都進展顯著。六大類軍工產業聚落之概況可略述如下。<sup>4</sup>

#### （一）核工業產業聚落

核產業由於核材料之全壽期長、應用多元等特殊特性，產業鏈非常長，從上游的鈾礦探勘開採，到中游的零件製造、元件材料研製、核電裝備產製，直到下游的核電廠和核技術應用。特別是放射性同位素和輻射技術之應用，除了核能發電和核武器之製造外，還可應用在醫學、農學、工業、核測試等領域，因此，核工業聚落之規模和市場都非常龐大。

中國在中央政府大力推動核電政策之下，已初步形成核電裝備科技產業園區和核電配套產業聚落。核電裝備科技產業園區主要以江蘇、上海、浙江為代表，特別是浙江的中國核電城，在企業規模、數量、產業配套程度等方面，都已經成為其他核工業產業聚落之範本。

#### （二）航天產業聚落

中國航天產業目前形成航天裝備研發製造、衛星營運和數據應用，以及航天技術應用等三大產業鏈。航天產業聚落以酒泉、西昌、海南（文昌）和太原四大衛星發射場、北京檢測中心、上海研發基地為核心，主要分布在上海、西安、武漢和天津等地。

其中，以上海航天產業聚落最具代表性。該聚落最初為了仿製導彈武器而建立，現已發展為完整的航天產業基地，業務領域從導彈武器、運

<sup>4</sup> 參見邊慧敏編著，2020，《中國國防科技產業集群發展研究》，（台北：財經錢線文化，2020年6月），第8-12章。

載火箭、應用衛星、太空科學、到航太技術應用和航太服務都有。上海航天所開發出的新材料、新技術和新能源等都已轉為民用，並帶動當地衛星導航地面應用、民用雷達測空、太陽能光電、動力鋰電池等民間產業之發展，成為湖州、廣德、內蒙古等其他航空航天基地之範本。

此外，武漢成為中國第一個國家級商業航太產業基地。從 2016 年起，在中國航天科工集團公司、湖北省政府、武漢市政府之合作下，發展太空運載火箭及發射服務、衛星平臺及載荷、太空資訊應用服務、航太地面設備及製造等四大核心產業。據稱，2020 年底將具備年產 100-200 顆 1 噸以下通用衛星的能力。<sup>5</sup>

### （三）航空產業聚落

中國航空產業聚落之發展是以航空產業園區模式為主。園區內聚集飛機設計、產製、測試、教育培訓、交流會展等相關產業，形成完整的創新和應用體系。目前，中國在上海、西安、成都、瀋陽等地都有航空產業聚落，並以上海浦東為代表。

上海浦東新區由於是中國國產 C919 大型客機之組裝基地，帶動附近高階航空器設計、加工、製造、維護等產業，形成相當完整的產業鏈。在中共中央政策大力推動之下，浦東的航空產業聚落持續吸引相關的上下游產業加入，帶動地方經濟發展。

陝西航空工業聚落則是以中航工業集團下的西飛、陝飛等大型軍工企業為龍頭企業，<sup>6</sup> 注重軍民兩用技術之研發，形成從科研、設計到售後服務均包括在內的完整創新體系。

5 〈武漢航天基地 可年產百顆衛星〉，《聯合新聞網》，2020 年 10 月 20 日，<https://udn.com/news/story/7331/4947988>。

6 中航西飛之全名為「中航工業西安飛機工業集團股份有限公司」、中航陝飛之全名為「中航工業陝西飛機工業（集團）公司」。

成都航空工業聚落則是以中航成飛、<sup>7</sup> 中航電科等為龍頭企業，開發 C919 的機頭和部分航電系統，目前是中國主要的軍機研製基地和民航產業基地。

至於瀋陽航空產業園區，則以中航沈飛為核心，<sup>8</sup> 從吸引其飛機零件供應商開始，預計發展出飛機零組件加工和製造，航空航太地面設備、小型無人飛行器之設計製造等產業。

#### （四）船舶產業聚落

中國船舶產業聚落主要分布在三大地區，分別是：環渤海大型造船產業聚落、長三角地區大型船舶產業聚落，以及珠三角地區大型航運產業聚落。軍用船舶產業聚落最初以大型船舶國企為核心，建立船舶工業產業園區，其後陸續吸引船舶配套產業加入，最後形成以軍工科研生產為主軸，連貫船舶造修、海洋工程、動力裝備、機電設備、資訊控制、生產服務等產業生態系。另一方面，正如中國兩大船舶集團在 2019 年之合併，船舶產業聚落也積極展開企業間的併購，形成技術、知識和市場資訊共享共生的龐大集團。

#### （五）兵器工業產業聚落

兵器生產之主要目的是滿足戰時作戰、平時訓練之軍方需求，產品由軍轉民之難度很高。中國的兵器軍工集團分為「兵器集團」（中國北方工業集團公司）和「兵裝集團」（中國南方工業集團公司）兩大部分，各有為數眾多的子公司和科研單位。兩大集團之民用產品，主要為重型車輛及零組件、精細化工和石油化工、金屬加工製造、民用爆炸物、工業機械、

<sup>7</sup> 中航成飛之全名為「中航工業成都飛機工業（集團）公司」。其航空產業聚落近況，參見：〈總投資 60 億元 成都航空產業「朋友圈」再擴大〉，《人民網》，2020 年 7 月 19 日，<http://sc.people.com.cn/n2/2020/0719/c379470-34166701.html>。

<sup>8</sup> 中航沈飛之全名為「中航沈飛股份有限公司」。其航空產業園區近況，參見：〈瀋陽航空產業園聚集更多「新興力量」〉，《新華網》，2019 年 10 月 6 日，[http://m.xinhuanet.com/ln/2019-10/06/c\\_1125074056.htm](http://m.xinhuanet.com/ln/2019-10/06/c_1125074056.htm)。

光電通訊、戰略性新興產業等領域。集團內兼及民品生產的子企業共有 82 家，<sup>9</sup> 主要分布在華北和東北地區，以河北、河南、山西、遼寧、黑龍江等省較為集中。另一方面，中國兵器軍工集團也將其民品市場之開發重點置於油氣與精細化工、工程機械及零組件、戰略資源開發等三大千億級產業，以及光電通訊、汽車、特殊鋼材等十多個百億級產業上，積極推展軍民融合和產品出口。

### （六）電子資訊產業聚落

電子資訊是中國富國強軍的關鍵手段之一。除了軍事面的數位作戰之外，在大數據、互聯網、人工智慧、機器人等民生領域之應用也很廣。中國以沿海地區的深圳、上海、北京三大城市為核心，形成珠三角、長三角、環渤海等南、中、北三大電子資訊產業聚落。同時，在中西部較具產業基礎和高校數量較多的城市，如：成都、西安、武漢、重慶等，也逐漸形成電子資訊產業聚落。隨著中共區域經濟發展戰略之推展，未來這些電子資訊產業聚落可能由點而線而面，成為中國數位轉型和地方經濟發展的命脈。

---

<sup>9</sup> 機械裝備製造領域 64 家、特種化工領域 12 家、光電通訊和儀器領域 6 家。



圖 7-1 中國軍工產業聚落主要分布圖

資料來源：參考董慧明，2019，《中國大陸國防科技工業的蛻變與發展》，台北：五南圖書，2019年4月，頁129。

## 參、2020年中國軍工產業之動向

### 一、新冠肺炎疫情造成武漢軍工生產停擺

新冠肺炎發源地武漢自2020年初封城76天，讓當地軍工生產短暫停擺。<sup>10</sup> 武漢是中國東西南北往來之交通要衢，也是中國軍工產業之重要聚落所在。武漢所涉及的軍事領域，涵蓋航太、導彈、軍艦設計與改裝、潛艦生產、艦船通訊、網路安全、人才培訓、後勤保障等，不僅包括硬體面的武器裝備，也包括軟體面的系統設計等（表7-3）。武漢也是中國四大

<sup>10</sup> 武漢從1月23日封城到4月7日解封，共76天。

國家級產業基地之預定地點，即：國家儲存器（晶片）、網路安全人才與創新、新能源和智能網聯汽車、航天產業等。北京政府原本預計以軍民融合方式帶動武漢的科技創新和經濟發展，新冠疫情造成武漢封城，使中國之武器裝備計畫和經濟發展受到一定程度的拖延。

表 7-3 武漢軍事機構／軍工產業一覽表

領域	軍事機構／軍工產業	重要性
太空	中國航天科工集團、三江航太集團及其轉投資公司	1. 北斗衛星導航系統。 2. 人造衛星之測繪、遙感、通訊、氣象、紅外線影像。 3. 火箭設計製造、衛星發射。
導彈	第四總體設計部	陸基導彈武器系統設計。
軍艦設計／改裝	中船重工 701 研究所	中國艦艇總體設計中心（航空母艦、軍艦及兩棲登陸艦等主力戰艦）、電磁相容性與隱身技術之實驗。
	模擬航母飛行訓練基地	有仿遼寧號之水泥航母模型，訓練甲板起降指揮等。
潛艦生產	武昌造船廠	中國常規潛艦最大生產基地。
	719 研究所	核潛艇總設計所、海洋技術工程。
艦船通訊	722 研究所	中國唯一艦船綜合通訊系統和設備研發中心。
網路安全	國家級網路安全人才與創新基地	中國駭客與網軍之大本營。
	709 研究所	資訊指揮系統、軍用電腦技術、計算機、圖形影像處理、微電子技術等。
	解放軍通信指揮學院	三軍通訊指揮與指揮自動化管理人才之培養。
軍事學院	海軍工程大學	航母電磁彈射技術、潛艇電磁推動之研發。
	火箭軍指揮學院	東風系列飛彈等戰略導彈部隊指揮人才培訓。
	空軍預警學院	空中預警探測、雷達工程、指揮通訊系統工程、網電指揮、無人系統工程等。
	其他：如軍事經濟學院、武警指揮學院	
其他	712 研究所	船舶電力推進系統、特種電池研發。
	717 研究所	工程光學、雷射技術、紅外線技術、大型特種光電系統研發。
後勤保障	武漢聯勤保障基地	中共最高聯勤保障機關，統領領錫、桂林、西寧、瀋陽、鄭州等東西南北中 5 大戰區之聯勤保障中心。
重要軍工廠	3303 工廠	昔之漢陽兵工廠，中國軍械維修重要單位，主要為全軍雷達設備之維修。
	3604 工廠	大型軍械修造。

領域	軍事機構／軍工產業	重要性
重要軍工企業	武漢雷神特種裝備公司	開路之火箭爆破器材、徒步橋、野戰工具。
	高德紅外集團	超級 59 戰車、紅外線偵察儀、軍用夜視／瞄準用品。
	武漢華工激光工程公司	全功率雷射之切割、焊接、打標、毛化、熱處理設備，以及固體和氣體雷射器等。
	武漢能納智能裝備公司	通信電子訊號處理、無線電訊號接收、數位訊號處理、高速訊號處理。
	武漢華誠軍通科技公司	軍民用車載天線、車載電源、車載綜合控制系統等。

資料來源：作者整理自公開資料。

## 二、美國公布中國軍方企業黑名單反制軍民融合

美國國防部在 2020 年 6 月向國會提交在美營運之中國軍方企業管制名單。列名的 20 家中國軍方企業，除了航天科技集團、中科曙光等軍工集團之外，還包括中國移動、中國電信、海康威視、華為、浪潮集團、熊貓電子等民間企業。8 月，又增列中國交建、中國聯通、中國中化等 11 家企業。這份名單的主要目的是減少美國企業與中國軍方企業之往來。例如：華為或海康威視供應鏈內的美國廠商、提供中國 C919 大飛機設備的美國通用電氣（GE）、採用中國中車產品作為公共運輸的美國大城市、協助中國企業 IPO 上市的華爾街投資銀行，以及協助中國發展新創事業的矽谷高科技企業。其後，川普總統在 11 月 12 日簽署行政命令，規定自 2021 年 1 月 11 日起，禁止美國投資中共軍方擁有或控制的企業，並限定在 2021 年 11 月 11 日之前撤回相關投資。此外，川普政府據傳將在管制黑名單中增列 89 家與中國軍方有關的企業，其中包括中國商飛、中航工業集團等中國航空航太領域的主要企業。<sup>11</sup> 中國軍工企業則以加速出脫持股等方式，設法淡化其國營或軍方色彩，避免美國的管制或制裁。

<sup>11</sup> 〈路透：美國擬對 89 家與軍方有關係的中國企業實施管制〉，《聯合新聞網》，2020 年 11 月 23 日，<https://udn.com/news/story/6811/5036968>。

### 三、中國軍工產業在關鍵性技術上有所進展

中國軍工產業技術在 2020 年有關鍵性的進展，包括北斗導航系統完成基本部署、C919 民用大飛機公開飛行，以及自製航空發動機完成首飛。中國全球衛星定位導航系統「北斗系統」在 2020 年 7 月 30 日開通，這意謂中國在軍事上可進行「精準打擊」、「定點清除」、「斬首行動」等行動，在商業上則有能力提供全球定位導航服務。<sup>12</sup> 此外，中航工業集團子公司中國商用飛機公司（中國商飛）負責研發的國產大型客機 C919，10 月底至 11 月初在江西進行第一次公開飛行表演，並預定 2021 年量產。這顯示 C919 未來可改裝為加油機或貨運機等特種飛機之載台，以助長中國軍事實力。另一方面，中國運-20 運輸機安裝中國自製的渦扇-20 引擎，據傳 11 月 21 日已完成首飛。<sup>13</sup> 這些都顯示中國軍工產業在關鍵性技術上有所突破，為其帶來國防安全上和商業應用上的利益。

### 四、中國積極拓展軍品出口市場

2020 年 7 月，中國向聯合國提出加入國際《武器貿易條約》申請書，並於 90 天後生效。儘管北京政府強調只允許向主權國家出口軍品，但是中國擴展其國際軍品市場之意欲昭然若揭。如前已述，中國是當前全球前五大武器出口國之一，從 2013 年開始，其軍火出口金額即超過進口金額，主要流向巴基斯坦、孟加拉、緬甸等亞洲鄰國，一部分流向非洲和美洲。中國加入《武器貿易條約》，除了在美中貿易戰之際展現其「大國風範」之外，主要是為其軍工產業開發更多的國際訂單。中國的軍工產品因其價格低廉，在國際市場上極具競爭力。例如：中國製「翼龍-2」型無人機 2020 年之售價約 200 萬美元，而美國製無人機 MQ-9 售價則約 3,000

<sup>12</sup> 〈北斗系統完成部署 大陸將具備「斬首行動」能力〉，《聯合新聞網》，2020 年 6 月 23 日，<https://udn.com/news/story/7331/4654514>。

<sup>13</sup> 〈被指重大突破 中國運-20配國產渦扇-20航空發動機首飛〉，《香港 01》，2020 年 11 月 21 日，<https://reurl.cc/r8em2y>。

萬美元、Seeker 400 系統售價約 1,400 萬美元，價差達十倍以上。另一方面，中國在 10 月中旬也通過《出口管制法》，對中國具領先優勢的先進技術，如：人工智慧、量子加密、無人機等技術，禁止或限制其出口。這顯示中國未來在掌握先進技術之下，將加速擴展軍品出口。<sup>14</sup>

## 肆、中國軍工產業發展之限制

### 一、武器裝備建設加速，但量產速度不及

中共在「十九大」報告中提出軍隊建設「三步走」策略，亦即：「到 2020 年實現機械化，資訊化建設取得重大進展，戰略能力大提升」「2035 年基本實現國防和軍隊現代化」「到本（21）世紀中葉把人民軍隊全面建成世界一流軍隊」。由於中國軍費過去 20 年間持續增長，其武器裝備之研發產製能力獲得大幅進展。2020 年是「十三五」最後一年且軍改基本完成，中國軍工產業原先受軍改延滯的訂單逐漸湧現，加速推進其武器裝備建設。

比較具代表性的軍工領域，包括：以三個「20」（直-20、運-20、殲-20）為代表的軍機產業、北斗衛星系統完成全面基本部署的航太產業、海軍進入雙航母時代的船舶產業、地面裝備加速升級和軍品出口增加的兵裝產業，以及負責軍事數位化建設之電子資訊產業，其股價在 2020 年中旬都呈現 V 型成長。<sup>15</sup>

但是，武器裝備量產還涉及軍隊改革和國企改革之進度，以及軍工集團之產能，能否在 2020 年達到上述第一步：「實現機械化，資訊化建設取得重大進展，戰略能力大提升」之目標？尚待後續觀察。

<sup>14</sup> 〈隱身的軍售大國 中國為何「逆向」加入《武器貿易條約》〉，《香港 01》，2020 年 6 月 29 日，<https://reurl.cc/Q3Mzj9>。

<sup>15</sup> 〈A 股「V」型反彈：軍工股掀漲停潮 發生了什麼？〉，《北美新浪》，2020 年 7 月 23 日，<https://m.us.sina.com/bg/finance/chinanews/2020-07-23/detail-ifzynkqm6354628.shtml>。

## 二、科技短板有待補足，但無法一蹴可幾

另一方面，美國對中科技封鎖和中國「十四五」規劃之提出，使原本即強調技術自立自強的中國軍工產業，在科技強國建設之發展方向上扮演更重要的角色。目前中國軍工產業技術之自主發展，聚焦於上游基礎領域和下游關鍵系統的科技短板上。

上游基礎領域之發展重點項目有：核心晶片（支援 C4ISR 系統和數位化戰爭）、高性能材料（新型金屬材料、陶瓷材料和複合材料）、基礎軟體。下游關鍵系統之發展重點，則有大飛機、航空發動機、北斗系統等。這些明確的科技短板清單將使相關軍工集團獲得中央政府大量的財政支持，並強化相關人才之培育。<sup>16</sup>

然而，技術研發、創新和人才培育並非短期可成。以歐美之實踐經驗來看，顛覆性或可達到破壞式創新的技術，其研發通常必須耗費 10~20 年之久。單以軍用高階晶片而言，中國從晶片設計、半導體設備、關鍵材料、封裝檢測，到最後晶片生產，都與其他先進國家存在明顯的代差。在中共中央主導下，中國軍工產業是否能在 15 年（2020~2035）內克服障礙而達成目標？恐怕應有所保留。

## 三、軍工央企改革速度不如預期

為了提高經營效率與品質，中共中央近年來持續推動軍工央企改革。其改革路徑可歸納為四個面向：（1）企業面向：修訂軍工央企經營業績考核標準，引導軍工企業提高品質和激發內在活力；（2）業務面向：強調各企業必須聚焦主業，加強「瘦身健體」和主業技術之突破，並避免重複投資和資源浪費；（3）管理面向：通過「員工股權激勵」等手段，促進企業內在活力；（4）市場化轉型面向：透過科研院所改制、混合所有

<sup>16</sup> 中航證券，〈中航軍工研究 2020 年軍工行業策略〉，2020 年 1 月 17 日，<http://qccdata.qichacha.com/ReportData/PDF/6804f7a62594bed4bf27705372fb90b0.pdf>。

制改革等，提高軍工央企資產證券化。2020 年中國國資委更重新釐定軍工央企的主責主業，推出「國企改革三年行動方案」，促進各大軍工集團之市場化轉型。

然而，儘管中國十大軍工集團已有許多上市子公司（表 7-4），央企科創板第一股——江航裝備（合肥江航飛機裝備公司），<sup>17</sup> 仍遲至 2020 年 7 月底才在上海證券交易所發行募資，可見其軍工央企市場化轉型之困難程度。

表 7-4 中國軍工企業上市公司

軍工集團	股票上市公司名
航天科技	樂凱新材、航天電子、航天機電、中國衛星、航天動力、樂凱膠片、航天工程、康拓紅外、四維圖新。
航天科工	航天資訊、航天科技、航天通信、航天長峰、航天電器、閩福發 A、航天晨光。
中航工業	中航飛機、天虹商場、中直股份、中航重機、中航沈飛、南通科技、成飛集團、中航電測、中航電子、中航光電、中航資本、洪都航空、中航動控、寶勝股份、飛亞達 A、深天馬 A、中航地產、成發科技、中航三鑫、中航機電、中航黑豹、中航動力、貴航股份。
兵器集團	江南紅箭、北方創業、ST 華錦、北方國際、北方導航、北方股份、晉西車軸、光電股份、北化股份、凌雲股份、長春一東。
兵裝集團	長安汽車、江鈴汽車、中原特鋼、保變電氣、西儀股份、中國嘉陵、東安動力、湖南天雁、利達光電。
船舶集團	風帆股份、鋼構工程、中國船舶、中船防務、中國重工。
電科集團	衛士通、太極股份、海康威視、四創電子、ST 光學、傑賽科技、華東電腦、國睿科技。
地方軍工或軍民融合	高德紅外、大立科技、耐威科技、振芯科技、海格通信、北斗通信、金信諾、威海廣泰、華力創通、奧普廣通、四川九州、烽火電子、全信股份、天和防務。

資料來源：〈軍工股〉，《中國財經》，<http://app.finance.china.com.cn/stock/cate/list.php?symbol=400130233>；〈軍工板塊低估值優勢凸顯 中船防務五連板帶動軍工股逆市上漲〉，《財華網》，2020 年 7 月 4 日，[https://www.finet.hk/newscenter/news\\_content/5f0d5616bde0b33df474378b](https://www.finet.hk/newscenter/news_content/5f0d5616bde0b33df474378b)。

<sup>17</sup> 合肥江航飛機裝備公司（簡稱「江航裝備」），是中國國內唯一的航空氧氣系統和機載油箱惰性化防護系統研製廠商，也是中國最大的飛機副油箱研製廠商。

## 四、國進民退政策和經濟下行使民參軍不易推進

中國民間軍工企業由於規模和能力有限，一直處於產業鏈之邊緣位置。其產品大多是軍工產業鏈底層之基礎零組件，難以和大型軍工集團相抗衡。另一方面，2015~2016年在政策鼓勵下，民參軍企業努力併購軍工資產而產生風險。中國「民參軍」路徑主要分為兩種，一是公司本身具有軍工業務，IPO獨立上市；二是非軍工主業的上市公司併購軍工資產。<sup>18</sup> 2018年軍改導致軍工產業訂單減少，加上中國經濟加速下行，使得不少民參軍的企業紛紛以股權轉讓方式降低自身之債務風險。同時，中國各級政府也透過財務投資、戰略投資等方式支援當地的民參軍企業，結果使得民參軍逆向發展。

## 伍、小結

軍工產業是以軍方為唯一客戶，一國軍工產業之發展深受其國防預算、軍方需求和軍品出口市場左右，中國軍工產業也不例外。

2020年在美中對立和新冠肺炎疫情全球蔓延之下，中共中央10月底在第十九屆五中全會中，通過《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》，宣示中國在今後一段時間內的科技和雙循環經濟戰略，以回應中美角力和日益嚴峻的外在環境。換言之，掌握科技創新和軍事應用優勢、已在各地建立產業聚落的中國各大軍工集團，未來在其國防建設和以內需、數位化為主的經濟轉型過程中，將扮演更為吃重的角色。這不僅意謂中國的國防預算未來將持續成長，也可能加速各軍工集團之技術轉為民用。

此外，隨著解放軍在軍改完成後積極更新武器裝備，中國軍工產業的訂單將大幅增加。但是，新型武器之量產需要時間，舊型武器若生產過剩

<sup>18</sup> 〈軍民融合 | 「民參軍」要什麼？不要什麼？〉，《中華人民共和國國防部》，2018年2月3日，[http://www.mod.gov.cn/big5/mobilization/2018-02/03/content\\_4804096.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/mobilization/2018-02/03/content_4804096.htm)。

或汰除也需要增加出口機會。這或許就是中國今年申請加入《武器貿易協約》的主要背景之一。然而，軍品出口雖然增加，先進技術卻不得外流，中國未來可能會逐漸增加其在全球軍火市場的比重，並藉由軍品出口鞏固其與勢力範圍內各盟國之關係。

總之，中國軍工產業之發展受到眾多因素影響，如：中美全面科技和軍備競賽、周邊地區（台海、南海、中印邊境、釣魚台、印太等）軍事緊張、為實現「中國夢」而不斷增加軍費、支撐「內循環」經濟的國防科技、有利於軍工企業集資的國內資本市場等。<sup>19</sup> 其中，最重要的因素還是美中關係的發展。未來，美國對中政策是否因政權輪替而有所改變？對中國軍工產業在國內和國外之發展產生什麼衝擊？都值得繼續關注。

---

<sup>19</sup> 〈陳家樂：軍工股的榮景與懸念〉，《CAPITAL》，2020年8月3日，<https://reurl.cc/N6WvRe>；華金證券，〈配置優質軍工資產正當時〉，2020年6月30日，頁20-23。

### 壹、前言

中共軍事外交於解放軍之軍事布局所涉甚深，有助於窺探當前中共軍力投射之圖像，無論對區域國家或將解放軍視為潛在威脅的國家而言，都是防衛政策重要之課題。惟中共之軍事外交面向多元廣袤，如何鎖定論題至為關鍵。

據此，筆者擬由習近平上台後中國國防白皮書內有關軍事外交之部分，予以歸納梳理，從而聚焦具重大意涵之研討取向。

#### 一、中共軍事外交之戰略依據

2019年7月24日，中共國務院新聞辦公室發表《新時代的中國國防》白皮書。該國防白皮書提出了「新時代中國防禦性國防政策」的論述，並視之為「新時代」軍事戰略方針。

中共的軍事戰略方針原來約十年調修一次。1993年，中共提出「能夠打贏一場高新科技條件下局部戰爭」的新時期軍事戰略方針；《2004年中國的國防》白皮書將中共之新時期軍事戰略方針，調整為「打贏資訊化條件下的局部戰爭」；2015年，《中國的軍事戰略》白皮書提出新形勢下積極防禦軍事戰略方針，不僅要將「打贏資訊化局部戰爭」作為戰爭準備基點，還得「突出海上軍事鬥爭和軍事鬥爭準備」；2019年《新時代的中國國防》白皮書提出新時代中國防禦性國防政策，強調「紮實做好軍事鬥爭準備，全面提高新時代備戰打仗能力」。相較於早先之白皮書其戰略方針不脫「打贏戰爭」，2019年之白皮書乃聚焦於「紮實備戰」。鑒於

\* 黃宗鼎，國防安全研究院中共政軍與作戰概念所助理研究員。

2019年《新時代的中國國防》白皮書是在距離2015年《中國的軍事戰略》白皮書發布不到十年的時間便即問世，適足說明外部情勢變化於中共而言極其劇烈，中共於焉提前調修戰略方針。

## 二、當前中共軍事外交之要旨

尤其值得注意的是《新時代的中國國防》白皮書在防禦概念上的微妙變化。儘管與《中國的軍事戰略》白皮書同樣在軍事戰略方針上標舉「積極防禦」，維持「堅持戰略上防禦與戰役戰鬥上進攻的統一，堅持防禦、自衛、後發制人的原則，堅持『人不犯我，我不犯人；人若犯我，我必犯人』」等用語，不過《新時代的中國國防》白皮書特別新增了「強調遏制戰爭與打贏戰爭相統一」等文字。

與此相關的改變至少還有三處。首先，是關於核武力之議題。《中國的軍事戰略》白皮書主張保持戰略威懾，組織核反擊行動，而《新時代的中國國防》白皮書強調遏制他國對中國使用或威脅使用核武器。其次，是關於海洋維權議題。《中國的軍事戰略》白皮書主張「保持維權維穩平衡，統籌維權和維穩兩個大局，維護國家領土主權和海洋權益，維護周邊安全穩定」，《新時代的中國國防》白皮書則強調「在南海島礁進行基礎設施建設，部署必要的防禦性力量，在東海釣魚島海域進行巡航」。其三，是關於軍事外交議題。《中國的軍事戰略》白皮書主張「堅持防禦性國防政策，堅持政治、軍事、經濟、外交等領域鬥爭密切配合」，《新時代的中國國防》白皮書強調「向國際社會提供更多公共安全產品」，「積極構建人類命運共同體」。

綜觀前揭變化，可以確認中共所謂新時代的「積極防禦」戰略，係以戰爭遏制、超前部署、安全輸出為導向的軍事布局。故中共新時代軍事外交之取向，也必然環繞此等軍事布局。

## 貳、中共近年來軍事外交之取向

當前中共軍事外交之內容，可概分為軍事首長之往來、聯合演習和訓練，以及武器出口三大內涵。

### 一、軍事首長之往來

2019年《新時代的中國國防》白皮書指出，中國積極發展對外建設性軍事關係，形成全方位寬領域多層次軍事外交新格局。所謂多層次軍事外交，若由習近平外交思想對外關係框架而言，可以是包含大國、周邊國家及發展中國家等多層次夥伴關係的構建。若由軍事層級全覆蓋的角度而言，可以是包含中央、戰區及基層部隊的三級對外交往機制的構建。若由不同專業或實務領域而言，可以是各領域交流合作的構建。惟無論如何，其皆不脫軍事首長之往來。

#### （一）疫情以前軍事首長之互訪

軍事首長互訪可謂解放軍政治工作之延伸。2010年《中國人民解放軍政治工作條例》第十四條為中國人民解放軍政治工作的主要內容，其第十四項曰聯絡工作，乃觸及瓦解敵軍、聯絡友軍工作，調查研究外軍、敵軍和民族分裂勢力情況，乃至於開展心理戰工作。

##### 1. 解放軍首長於外軍之接見

當前解放軍首長從事外軍接訪者，主要為國務委員兼國防部長魏鳳和、中央軍委副主席許其亮、中央軍委副主席張又俠，以及習近平本人。經統計中共國防部官網內資料可知，於2018、2019兩年間，魏鳳和合計接見外軍首長共20次（2018年有14次、2019年6次）；許其亮共13次（2018年有4次、2019年9次）；至於習近平僅在2018年接見外軍首長2次（巴基斯坦陸軍參謀長、俄羅斯國防部長）。解放軍首長接訪外軍時首重習近平外交核心思想「構建人類命運共同體」主張之宣達。其次是

「一帶一路」政策之標舉，透過聲明之用詞，適足觀察對象國於「一帶一路」的參贊程度。如係一般程度參與者，聲明使用類似「在共建『一帶一路』框架內緊密合作」的文字；如對象國參與「一帶一路」程度較高，聲明會彰顯該國特定戰略與「一帶一路」之對接；最高程度之修辭，乃「為共建『一帶一路』提供有力安全保障」，迄今也只有出現在與「巴鐵」（巴基斯坦鐵打盟友的專有名詞）首長會談的聲明中。

近年訪中之外軍首長，主要來自 25 國。<sup>1</sup> 其中巴基斯坦最多達 7 次（2018 年 3 次、2019 年 4 次）、柬埔寨 4 次（2018 年 2 次、2019 年 2 次），俄羅斯 3 次（2018 年 2 次、2019 年 1 次）。計有 2 次者，為蒙古（2018）、烏茲別克（2018）及越南（2019）。2018 年軍事外長訪中一次者為寮國、印度、白俄羅斯、尼日、坦尚尼亞、埃及、伊朗、奧地利、德國、古巴。2019 年軍事外長訪中一次者為緬甸、印尼、韓國、日本、尼泊爾、孟加拉、伊朗、土耳其、紐西蘭。綜觀之，來自東南亞即柬、越、緬、印尼等四國軍事首長之訪問，在 39 次外軍首長訪問數中便占有 9 次。值得注意的是，2019 年 2 月 19 日越南國防部副部長阮志詠與魏鳳和會見時，中共中央軍委聯合參謀部副參謀長邵元明與會；同年 2 月 26 日柬埔寨王家軍副總司令兼陸軍司令洪瑪奈（Hun Manet）與許其亮會面時，解放軍陸軍司令員韓衛國與會；5 月 24 日柬埔寨王家軍副總司令兼憲兵部隊司令紹索卡（Sao Sokha）與魏鳳和會面時，中共武警部隊司令員王寧參加會見。此等具有特殊與會者之會面，凸顯中共與各該外軍之合作尤為深切。

外軍首長訪中目的有為參加特定安全對話或防務論壇者，如於 2018 年赴中參加上海合作組織成員國國防部長會議、中國—東協「海上聯演—2018」實兵演練（南部戰區司令員袁譽柏等參加）、第八屆北京香山論壇、第四屆中國—拉丁美洲高級防務論壇、中印第九次防務安全磋商，以及中蒙第十次防務安全磋商；又如於 2019 年赴中參加第四屆加勒比和南

<sup>1</sup> 其他尚有國際組織，如聯合國安理會成員國常駐代表訪問團（2018 年 1 次）及非洲國家和非盟的百名青年軍官代表團（2019 年 1 次）。

太平洋國家高級防務論壇、首屆中非和平安全論壇，以及第九屆北京香山論壇。

此外，外軍首長尚有強化與中共雙邊軍事合作之目的。就公開之會談內容而言，相關軍事合作可略分為戰略合作與實務合作兩類。一般來說，戰略合作國比之實務合作國，於中共之軍事外交關係更具優位。

在戰略合作方面，主要面向有戰略溝通協調（巴基斯坦、越、緬、孟加拉、埃及）、支持雙方核心利益（俄、伊朗、土耳其）、戰略平衡與協作（俄）、國際協調協作（德）、應對邊境安全局勢（俄、緬）、妥善管控處理分歧（印度、越、日、韓）、進行防務戰略磋商（越），以及防範重大風險（巴基斯坦、柬）等。

在實務合作方面，主要有資訊交換（俄）、邊界管控（俄、蒙）、兩軍高層交往（越、柬、巴基斯坦、尼泊爾、伊朗、印尼）、團組互訪（巴、俄）、兩軍政治工作（寮）、裝備技術（巴、孟加拉）、深化軍兵種交流建設（越、伊朗、埃）、艦艇互訪及智庫交流（新）、軍工科技（尼日）、反恐合作（蒙、新、巴、埃、土）、維穩及防災減災（蒙、孟）、院校教育（柬）、人員培訓（烏茲別克、白俄羅斯、新、尼日、埃、古巴、土、孟、印尼、伊朗）、聯演聯訓（柬、巴、紐、印尼）、國際維和（蒙、柬、德、尼日、越、孟）、醫療保障（孟），衛勤與軍事學術（德）等面向。足見在務實合作上，中共同樣偏重柬、新、越、印尼、寮等東南亞國家。

## 2. 解放軍首長於外軍（國）之訪問

當前解放軍首長從事外軍訪問者，主要為國務委員兼國防部長魏鳳和與中央軍委副主席許其亮。經統計中共國防部官網內資料後，可知 2018、2019 兩年魏鳳和訪問外軍共計 18 次（2018 年 5 次、2019 年 13 次）；許其亮則計 5 次（2018 年 2 次、2019 年 3 次）。

上揭出訪有專程訪問行程，亦有參加安全論壇及觀摩演訓者。以 2018 年而言，計有 6 月 15 日魏鳳和之訪緬〔會見緬甸國務資政翁山蘇姬（Aung San Suu Kyi）並與緬軍總司令敏昂萊（Min Aung Hlaing）舉行會

談，據以堅定支持彼此核心利益，維護好邊境的和平穩定〕、6月18日之訪柬〔會見柬埔寨首相洪森（Hun Sen）並與東副首相兼國防大臣迪班（Tea Banh）舉行會談，表示堅定支持柬國走符合本國國情的發展道路〕，以及11月9日之訪美〔與美國國防部長馬蒂斯（Jim Mattis）商討兩軍關係之妥處，以及防止意外衝突的辦法〕。此外，便是赴俄參加第七屆莫斯科國際安全會議（魏並提出防務安全領域合作倡議），以及觀摩「東方——2018」戰略演習。

以2019年而言，計有3月21日會見阿拉伯聯合大公國王儲及國防部長、25日會見埃及總統、26日會見沙烏地阿拉伯國王及助理國防大臣；5月27日於新參加香格里拉論壇前，先赴越南會見該國國防部長並強調加強溝通與密切協調；29日赴新與該國國防部長會談，表示願與新方密切戰略互信，加強務實合作；31日與美國代理國防部長會談，表示應保持密切協調，管控分歧風險，籲美方毋低估中方維護國家利益決心；9月2日赴烏拉圭、5日赴巴西與兩國國防部長會談；在曼谷出席中國——東協防長非正式會晤前於11月14日赴寮與寮人民革命黨中央總書記及國防部長會談，據以加強戰略溝通，密切多邊協調；11月17日會見泰國總理兼國防部長巴育（Prayut Chan-o-cha），簽署兩國「國防部防務合作諒解備忘錄」，據以加強高層溝通，推進合作協調。

此外，2019年魏亦出席包括上海合作組織成員國第十六次國防部長會議（在吉爾吉斯，魏並與印度、巴基斯坦、哈薩克國防高層會面）、第18屆香格里拉對話（介紹中方推動構建人類／亞太命運共同體所作努力，聲言奉行防禦性國防政策，決不放棄中方正當權益及放棄使用武力；盼有關方面不要低估南海周邊國家妥處分歧、維護和平的智慧和能力，也歡迎各國提出建設性建議；另希望美方與中方相向而行，不衝突不對抗）、俄羅斯「中部——2019」演習，以及中國——東協防長非正式會晤（強調雙方舉行兩次海上聯演、首次防務智庫交流，及首次「中青年」軍官友好交流；建議有效管控分歧，積極推進合作，常態開展各層級防務交流，繼續舉行海上聯演，不斷深化人員培訓、裝備技術、災害救援、反恐維穩等領域合作，據以構建更為緊密的中國——東協命運共同體）。

至於許其亮在 2018 年，則訪見了哈薩克與塔吉克之國防部長，強調深化兩軍務實交流合作。2019 年許其亮訪見了莫三比克、安哥拉之國防部長，強調為中安兩國戰略夥伴關係發展提供堅強安全保障；另訪見巴基斯坦加強戰略溝通，深化政治互信，提升防務合作水準。

除魏、許兩人外，2019 年外訪之軍事首長尚有中共中央政治局委員、中央軍委副主席張又俠（訪見俄國國防部長，與會者包括軍委裝備發展部部長李尚福及駐俄大使張漢暉），以及中央軍委委員、軍委政治工作部主任苗華（訪古巴革命武裝力量部長）。

## （二）疫情以來與外軍之通電與訪問

2020 年起，在中美貿易戰及新冠肺疫交相衝擊之下，中共亦藉軍事外交尋求政治突圍。

受疫情影響，電話外交成為主要管道。魏鳳和首於 3 月 3 日與美國國防部長艾斯培（Mark Esper）通電，表示中國目前疫情防控積極向好，防控成效彰顯了中國共產黨領導和中國特色社會主義制度的顯著優勢；4 月 28 日，魏與寮國國防部長占沙蒙（Chansamone Chanyalath）通電，表示中國軍隊堅定支持寮方抗疫，加強邊境管控，阻止疫情擴散；5 月 8 日，魏與俄羅斯國防部長紹伊古（Sergey Shoigu）、柬埔寨副首相兼國防大臣迪班通電，表示中國軍隊願繼續同俄軍及柬方開展抗疫合作，遏制疫情蔓延；5 月 13 日，魏與韓國國防部長鄭景鬥通電，表示願與韓方繼續交流合作、防控疫情；5 月 14 日，魏與白俄羅斯國防部長赫列寧（Viktor Khrenin）通電，表示中國軍隊願繼續同白俄羅斯軍隊開展防疫合作；5 月 15 日，魏與馬來西亞國防部長沙必里（Ismail Sabri Yaakob）通電，表示中方堅定支持馬方抗疫，在抓好疫情防控的同時，兩軍要保持溝通；5 月 20 日，魏與菲律賓國防部長洛倫劄納（Delfin Lorenzana）通電，表示中方將秉持構建人類衛生健康共同體理念，積極開展聯防聯控，遏制疫情蔓延。6 月 23 日，魏鳳和帶領儀仗方隊赴俄參加紀念蘇聯衛國戰爭勝利 75 周年閱兵活動，藉以展現中國抗疫成就及俄中互信。

因美軍於6、7兩月連續在南海暨周邊開展兩次的雙航艦聯演，致使美中關係益形緊繃。魏鳳和先於8月6日與艾斯培通電，就中美兩國兩軍關係、下階段兩軍交往等問題交換意見；魏鳳和並就南海、台灣、美方對中方「汙名化」等問題表達立場，要求美方停止錯誤言行，加強海上風險管控，維護地區和平穩定。稍後更透過相關面會，為美中南海對峙及印中邊界衝突尋求政治支持與緩解。8月31日，魏鳳和會見越南駐華大使范星梅，盼中越共同反對霸權主義、干涉主義、單邊主義。顯見越南實位處中共當前戰略前沿之要衝。9月4日，魏赴莫斯科參加上海合作組織、獨立國家聯合體、集體安全條約組織成員國國防部長聯合會議，表示亟需構建人類命運共同體、抵制單邊霸凌，及化解矛盾衝突。期間與印度國防部長辛格（Rajnath Singh）會晤，表示當前中印邊境緊張局勢責任完全在印方，希望印方切實加強對一線部隊管控，印方則要求儘快實現一線部隊全面脫離接觸。魏另與俄國、巴基斯坦軍事首長會談，與俄方就中俄雙邊關係、兩軍務實合作及國際和地區形勢等交換意見。

迨魏離開歐亞大陸後，旋將軍事外交標的移置南海沿岸東協國家，其相當程度也是針對蓬佩奧（Mike Pompeo）8月初接連致電新、汶、馬、菲、印尼等海洋東南亞國家，予以「回防」、「固樁」之舉。9月7日魏往訪馬來西亞總理穆希丁（Muhyiddin Yassin），表示維護南海穩定是中馬雙方共同責任，中方願與包括馬方在內的東協國家共同努力、相向而行。又與馬國國防部長沙必里就兩軍關係、南海問題交換意見。8日，魏赴雅加達會見印尼國防部長普拉博沃（Prabowo Subianto），表示作為域內國家和搬不走的鄰居，中方願同印尼方加強對話協商。值得注意的是，據印尼媒體引述該國國防部發言人說法，指魏與普拉博沃會談時，曾提出在印尼設立軍事設施，而普拉博沃予以拒絕，表明印尼不會與任何國家簽訂軍事協議，印尼的國土不會、也不能被任何國家用來作為軍事基地，包括中國在內。<sup>2</sup>

2 〈傳中國欲建海外軍事基地 遭印尼防長拒絕〉，《東網》，2020年9月11日，[https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/aenews/20200911/bkn-20200911174059478-0911\\_00912\\_001.html](https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/aenews/20200911/bkn-20200911174059478-0911_00912_001.html)。

9日，魏與汶萊國防部第二部長會談，雙方就保持戰略溝通、深化軍事交流合作等達成重要共識。11日，魏赴菲律賓會見總統杜特蒂（Rodrigo Roa Duterte），表示中國軍隊願與菲軍開展更緊密務實合作，應堅持域內問題域內國家協商解決，並與菲國防部長就國際和地區形勢、兩國兩軍關係、南海問題等交換意見。不僅如此，據菲國媒體報導，兩國國防部長除了簽署一份執行綱領，據此中國將向菲國軍方提供價值1.3億人民幣的人道援助及災難防救設備，且同意重新審視2004年中菲「防務合作諒解備忘錄」，以對當前形勢做出即時回應。值得注意的是，菲律賓國防部在會後的最初聲明寫道，菲方將繼續遵守2016年南海仲裁案裁決，惟稍後另行發表的聲明刪去上述字句。<sup>3</sup>顯示菲國態度再次為中國所動搖（2020年8月26日菲律賓外交部長陸辛（Teodoro L. Locsin Jr.）表示，直到中國方面「攻擊菲律賓船艦——海軍艦艇，這種情況下，我才致電華府」。這是菲國官員首次對此表態）。

## 二、對外聯演聯訓

自2019迄2020年9月19日，中共重要之涉外實兵聯演聯訓，至少有35次，蓋以反恐為主（12次），其他包含海上安全（8次）、特戰（5次）、救援（2次）、空軍（2次）、陸軍（2次）、維和（1次）及其他聯演（3次）（見表8-1）。近期中共反恐聯演之所以占比較高，一則與北京企圖打造具有中國特色和武警部隊特點的反恐外交有關，一則與中共擔任2017-2020年「擴大會」反恐專家工作組之對話國家主席國身分有關。<sup>4</sup>至於海上安全演訓對象多屬東協夥伴之原因，一方面是2015年中共向東協國防部長非正式會議提案與東協舉行海上聯合演習之結果，一方

<sup>3</sup> “Duterte, Lorenzana and Chinese defense chief tackle stronger PH-China defense cooperation,” September 12, 2020, *Rappler*, <https://rappler.com/nation/duterte-lorenzana-chinese-defense-chief-tackle-stronger-philippines-china-defense-cooperation>.

<sup>4</sup> 2018年10月20日，東協12屆國防部長會議及第5屆「擴大會」發表聯合聲明，決意增進反恐工作組之下的軍對軍實際合作。

面是中共自 2017 年來推動南海半閉化，期使東協認同將海上共同演訓及開採海洋資源等機會保留予域內國家之企圖所致。

2020 年因疫情關係，中共並未主辦任何涉外演訓，目前僅參與 3 次多國演訓或比賽，並分別與巴基斯坦、東國各舉辦一次海上及反恐聯演。以演訓對象國而言，中共與俄羅斯、巴基斯坦兩個上海合作組織成員演訓最多（各 4 次），演訓次數次多者多為東南亞國家，包括泰（3）、柬（2）、新（2）、寮（1），另與東協演訓 3 次，其他還有哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、印度、尼泊爾、伊朗、沙烏地阿拉伯、南非、坦尚尼亞、德、澳、美等國家（見表 8-1）。

中共與東協個別成員較有聯演聯訓互動的為柬、泰兩國。每年舉辦的「中柬金龍」聯演，一則係東國首相洪森與習近平關係緊密之註腳，一則使得東國成為中共南部戰區部隊境外訓練的重要平台。至於中泰演訓之內容較屬多元，一方面得使解放軍驗證訓練、增進其對東南亞作戰環境之感知能力，一方面還有機會供解放軍探索、吸收來自北約、美軍方面的武器戰術與作戰思維。<sup>5</sup>

以參與演訓隊伍而言，由上合組織成員國舉辦之聯合反恐演習及聯合邊防行動，中共大抵派遣武警雪豹突擊隊、新疆總隊「山鷹」突擊隊及「黑豹」特戰旅等武警參與之，俾利「一帶一路」邊界外延效果之下，中共於「利益邊疆」之維安，以及習近平「宗教中國化」策略下，中共於邊疆少數民族之壓制。凡在東協國家或與東協國家主辦之演訓，中共皆派遣南部戰區單位參與之，俾利解放軍於南海及周邊潛在戰場資訊之蒐集與掌握。至於「真誠夥伴——2019」中共坦尚尼亞登陸戰鬥聯訓之中方隊伍，則為東部戰區陸軍機關、陸軍第 73 集團軍機關及合成某旅部分官兵組成。中共之所以選定在此進行登陸演訓，似與尚國大陸至離島桑給巴群島（Zanzibar Archipelago）間有一海峽名曰桑給巴海峽（Zanzibar Channel）可供模擬攻台所致。

<sup>5</sup> 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（2019 年 10 月），頁 1-6；黃宗鼎，〈從東協「擴大會」反恐聯演看中國軍事外交〉，《國防安全週報》，第 74 期（2019 年 10 月），頁 17-22。

表 8-1 2019~2020 年中共與外軍主要之聯訓聯演

時間	標題課目	地點
<b>反恐</b>		
2019年1月3~16日	「聯合突擊-2019」中泰反恐聯訓	泰國曼谷
2019年1月5日	中巴陸軍聯合反恐演練	巴基斯坦旁遮普 (Punjab)
2019年3月10~28日	「金龍-2019」中東兩軍聯訓	柬埔寨貢布 (Kampot)
2019年5月初~15日	中烏「合作-2019」聯合反恐演練	烏茲別克吉札克 (Jizzakh)
2019年7月27日~8月9日	「合作-2019」中新陸軍聯合訓練	新加坡
2019年8月6~13日	中吉(吉爾吉斯)「合作-2019」聯合反恐演練	中國烏魯木齊
2019年9月16~21日	「中部-2019」演習	俄羅斯、塔吉克
2019年10月11~22日	中俄「合作-2019」聯合反恐演練	俄羅斯新西伯利亞
2019年10月14~19日	「獵狐-2019」中哈反恐聯合演習	哈薩克
2019年11月9~22日	東協「擴大會」反恐專家組聯合實兵演習	中國桂林
2019年12月7~20日	「攜手-2019」中印陸軍反恐聯合訓練	印度
2020年3月15日~4月1日	「金龍-2020」中東兩軍聯合訓練	柬埔寨貢布
<b>海上安全</b>		
2019年2月8~12日	「和平-19」多國海上聯合軍事演習	巴基斯坦喀拉蚩
2019年4月24~26日	中國-東協「海上聯演-2019」	中國青島
2019年4月29日~5月4日	中俄「海上聯合-2019」軍事演習	中國青島
2019年4月29日~5月15日	東協「擴大會」海上實兵演習	韓國、新加坡
2019年5月2~8日	「藍色突擊-2019」中泰海軍聯合訓練	中國湛江
2019年11月25~29日	中俄南非三國海上實兵聯演	非洲南部海域
2019年12月27~30日	中俄伊朗海上聯合演習	阿曼灣海域
2020年1月6~14日	「海洋衛士-2020」中巴海上聯合演習	北阿拉伯海海域
<b>救援</b>		
2019年7月3~17日	中德聯合救援-2019」衛勤實兵聯合演習	德國慕尼黑
2019年8月13~19日	中寮兩軍人道主義醫學救援聯合演訓	寮國永珍等地
<b>維和</b>		
2019年6月25~29日	「可汗探索-2019」多國維和軍演	蒙古烏蘭巴托
<b>空軍</b>		
2019年8月中~9月中	中泰空軍舉行「鷹擊-2019」聯合訓練	泰國
2019年8月23日	中巴空軍第8次舉行「雄鷹」系列聯合訓練	中國西北
<b>陸軍</b>		
2019年7月27日~8月9日	「合作-2019」中新陸軍聯合訓練	新加坡
2019年10月11~14日	「熊貓袋鼠-2019」(panda-kangaroo 2019)中澳陸軍聯訓	中國

時間	標題課目	地點
<b>特戰</b>		
2019年8月28日	「珠峰友誼-2019」中尼泊爾特種部隊聯合訓練	尼泊爾
2019年8月28日~9月4日	中澳美「科瓦-2019」(Exercise Kowari 2019)特種兵聯演	澳洲昆士蘭
2019年11月28日	「藍劍-2019」中沙海軍特種部隊聯合訓練	沙烏地阿拉伯
2019年12月2~30日	「勇士-7」中巴特戰駐訓聯演	巴基斯坦
2019年12月23日	「真誠夥伴-2019」中國坦尚尼亞登陸戰鬥聯訓	坦尚尼亞
<b>其他</b>		
2020年2月25日~3月6日	「金色眼鏡蛇-2020」聯合軍演	泰國
2020年8月23日~9月5日	「國際軍事比賽-2020」	俄羅斯、白俄羅斯、哈薩克、斯里蘭卡等國
2020年9月21日~26日	中、俄、亞美尼亞、白俄羅斯、伊朗、緬甸、巴基斯坦「高加索-2020」戰略演習	俄羅斯

資料來源：整理自中共國防部官網。

註：維和部分尚有於非洲舉辦之聯演，因規模較小故不列計。

### 三、武器出口

中共對外軍售數額在2016年達23.61億美元，為历史新高。<sup>6</sup>此後則首度連續兩年下滑，至2019年方再成長至14.23億美元。2019年中共對外軍售對象係於南亞、東南亞、非洲、中東等區域的16個國家。非洲部分合計5.4千萬美元，包含安哥拉(2.2千萬美元)、加彭(7百萬美元)、茅利塔尼亞(2.5千萬美元)三國。中東三國軍售額在5.2千萬美元以上，分別是埃及、沙烏地阿拉伯(4千萬美元)、阿拉伯聯合大公國(1.2千萬美元)。此外還有吉爾吉斯(1百萬美元)、委內瑞拉，以及南亞、東南亞諸國。<sup>7</sup>

以金額而言，2019年軍售重鎮係在南亞(11.24億美元)，是為孟加拉(6.44億美元)、巴基斯坦(4.21億美元)及斯里蘭卡(5.9千萬美元)

<sup>6</sup> “How Dominant is China in the Global Arms Trade?,” China Power, CSIS, <https://chinapower.csis.org/china-global-arms-trade/>.

<sup>7</sup> TIV of arms exports from China, 2018-2019, SIPRI, <http://www.sipri.org/databases/armstransfers/sources-and-methods/>.

三國。孟、巴兩國恰恰是中共軍事外交聚焦於裝備技術合作的兩國。另以區域普及性而言，東南亞區域（1.93 億美元）程度最高，有一半的國家皆與中共建立軍售外交，包括柬埔寨（2 百萬美元）、印尼（2.1 千萬美元）、馬來西亞（2.6 千萬美元）、緬甸（4.7 千萬美元）及泰國（9.7 千萬美元）（表 8-2）。

東南亞國家中，與中共戰略矛盾較高的越、菲兩國，尤其曾是同志加兄弟關係的越南，當前未與中共發展軍售外交。儘管印尼、馬來西亞與中共之軍售關係仍未完全終止，但只要中共於南海持續推動軍事化，加以美國拉攏作為不斷深化，則東協沿岸國勢將進一步與美國發展軍售關係。美國國防部在 2019 年中即宣布，將向馬來西亞、印尼、菲律賓和越南出售 34 架總價值約 4700 萬美元的無人機。其中馬來西亞購買 12 架，印尼和菲律賓各買 8 架，越南購買 6 架。<sup>8</sup> 2020 年 7 月，美國國務院復批准向印尼出售 8 架 MV-22 Block C「魚鷹」傾斜旋翼機，使印尼成為繼日本後，第 2 個購買魚鷹直升機的國家。而馬國在 2021 年將向中共取得 4 艘 LMS68 型巡邏艦。儘管雙方在南沙存在主權爭議，馬國迄今未視中共為威脅。北京自 2016 年同意向吉隆坡出售巡邏艦後，解放軍潛艦隔年便開始靠泊馬國沙巴州實邦加（Sepanggar）港，成為解放軍在南海邊緣的重要補給點。<sup>9</sup>

在「大陸東南亞」（Mainland Southeast Asia）方面，緬甸因羅興亞人問題遭歐美實施武器禁運，使得中俄兩國更易向緬甸兜售武器。惟緬甸這兩年所進口之中共武器，純在執行 2015 年所簽署之合約，加以 2018 年向俄國採購 6 架價值 2 億美元的 Su-30，此勢必會排擠到緬甸往後的對中軍購能力。至於東協對中軍購大國泰國，於 2019 年與中共簽署了 6 項武器

8 “Indonesia cleared to buy eight MV-22 Ospreys,” July 9, 2020, *Vertical Magazine*, <https://verticalmag.com/news/indonesia-cleared-to-buy-eights-mv-22-osprey/>.

9 “Chinese sub docks at Malaysian port for second time this year,” September 13, 2017, Reuters, <https://fr.reuters.com/article/us-china-malaysia-southchinasea-idUSKCN1BO17P> ; “South China Sea: China Turns To Malaysia And Indonesia Amid Rising Tensions,” September 9, 2020, *Malaysia Today*, <https://www.malaysia-today.net/2020/09/09/south-china-sea-china-turns-to-malaysia-and-indonesia-amid-rising-tensions/>.

合約。2020年8月底，泰國在野黨為泰黨以疫情導致經濟衝擊，反對軍方按2017年軍購計畫向北京取得另外兩艘S26T型潛艇，致使曼谷暫緩購艦案。故儘管泰中官方交好、中泰聯演聯訓多元頻繁，影響泰國對中軍售之變數仍鉅。包括美泰軍售計畫亦可能對泰國常年防務開支（約為77億美元）造成排擠、殲-11是否能在2015年以後的中泰鷹擊演訓中取得佳績、2019年11月中泰「國防部防務合作諒解備忘錄」之內涵與成效、2020年7月10日泰美「戰略遠景聲明」（Strategic Vision Statement）之發展性，乃至於美國在後續如何在「大陸東南亞」進行印太戰略布局，皆可能對中泰軍事外交產生重大影響。

表 8-2 迄 2019 年中共軍售合約執行概況

輸入國	武器（數量）	訂購／取得時間（數量）
東南亞		
柬埔寨	Tiger APV 全防護車（50）	2018 訂購／2018~2019 取得（30）
印尼	C-705 型空射反艦飛彈（100）	2011 訂購／2014~2019 取得（100）
	彩虹四號 CH-4 無人機（8）	2017 訂購／2019 取得（4）
馬來西亞	LMS68 型巡邏艦（4）	2017 訂購／2019 取得（1）預計 2021 齊
緬甸	鷹擊 83 反艦飛彈（30）	2015 訂購／2018~2019 取得（10）
	梟龍戰機（16）	2015 訂購／2018~2019 取得（6）
	閃電十號對空飛彈（60）	2015 訂購／2018~2019 取得（24）
	霹靂 -5 空對空導彈（100）	2015 訂購／2018~2019 取得（40）
泰國	衛士 1 型 302mm 火箭（18）	2008 訂購／2011~2019 取得（18）
	WS-3A 火箭砲	2012 訂購／2015~2019 取得（107）
	C-708UNA 反艦飛彈	2017 訂購
	S26T 型潛艇（1）	2017 訂購／預計 2023 取得
	Type-07 裝甲運兵車（4）	2017 訂購／2019 取得（4）
	VN1 型輪式步兵戰車（34）	2017 訂購／2019 取得（34）
	YU-8 式魚雷	2017 訂購
	PLL-05 式 120mm 自走迫榴砲（12）	2019 訂購
	Type-07 裝甲運兵車（26）	2019 訂購／預計 2021 取得
	071 型綜合登陸艦（1）	2019 訂購
	VN-1 輪式步兵戰車（3）	2019 訂購
	VT-4 主戰戰車（10）	2019 訂購／2019 取得（10）
	VT-4 裝甲救援車（1）	2019 訂購／2019 取得（1）

輸入國	武器（數量）	訂購／取得時間（數量）
非洲		
安哥拉	喀喇崑崙-8 初級噴氣式教練機（2）	2018 訂購／2019 取得（2）
	MA60 運輸機（2）	2018 訂購／2019 取得（2）
加彭	VN-1 裝兵車（5）	2018 訂購／2019 取得（5）
茅利塔尼亞	1750 噸登陸艦（1）	2016 訂購／2019 取得（1）
南亞		
孟加拉	Padma 級巡邏艇（5）	2019 訂購
	Type-59G Tank（174）將原 Type-59 組裝中共零部件而成	2009 訂購／2014~2019
	鷹擊 83 反艦飛彈（15）	2015 訂購／2019 取得（15）
	紅纓-6 人員攜行式防空飛彈（100）	2015 訂購
	紅旗-10 近程防空飛彈（50）	2015 訂購／2019 取得（50）
	056 型飛彈護衛艦（2）	2015 訂購／2019 取得（2）
	鷹擊 83 反艦飛彈（60）	2018 訂購／2019 取得（30）
	飛螻 90 防空飛彈（60）	2018 訂購／2019 取得（30）
	喀喇崑崙-8 初級噴氣式教練機（7）	2018 訂購／2019 取得（2）
	053H3 型護衛艦（北約代號：「江衛」II 級）二手（2）	2018 訂購／2019 取得（2）
	衛士 22 型 22 模塊化自走火箭砲（31）	2018 訂購／2019 取得（31）
	053H3 型護衛艦（北約代號：「江衛」II 級）二手（2）	2019 訂購
VT-5 輕型戰車（44）	2019 訂購	
巴基斯坦	紅箭-8 反戰車飛彈	1989 訂購／1990~2019 取得（24850）
	前衛系列人員攜行式防空飛彈	1993 訂購／1990~2019 取得（2350）
	中共 90 式哈利德主力戰車（530）	1998 訂購／2001~2019 取得（365）
	梟龍戰機（50）	2012 訂購／2020 預計取得
	阿茲馬特級導彈護衛艇（2）	2013 訂購／2017 取得（1） 預計 2018~2019/2020 齊
	1500 噸護衛艦（2）	2013 訂購／2018（1）
	039A 型潛艦（8）4 艘在巴建造	2015 訂購／預計 2022~2028 齊
	梟龍戰機（12）	2017 訂購／2018~2019 取得（12）
	梟龍戰機（26）22 架在巴建造	2018 訂購／2019（8） 預計 2019~2021 齊
	霹靂-12 飛彈（600）	2006 訂購／2010~2019 取得（475）

輸入國	武器（數量）	訂購／取得時間（數量）
	霹靂-5 空對空導彈（1000）	2006 訂購／2009~2019 取得（960）
	鷹擊 83 反艦飛彈（100）	2008 訂購／2012~2019 取得（80）
	雷石-3 制導炸彈（750）	2008 訂購／2010~2019 取得（725）
	雷石-6 500 千克滑翔制導炸彈（1000）	2008 訂購／2010~2019 取得（825）
	雷霆-2 鐳射制導炸彈（750）	2008 訂購／2010~2019 取得（700）
	WMD-7 光電瞄準吊艙（150）	2008 訂購／2009~2019 取得（105）
	鷹擊 62 反艦飛彈（120）	2009 訂購／2014~2019 取得（120）
	鷹擊 83 反艦飛彈（30）	2013 訂購／2017 取得（15）
	鷹擊 83 反艦飛彈（80）	2015 訂購
	65 型魚雷（100）	2015 訂購
	Yu-4 反艦魚雷（100）	2015 訂購
	054A 型導彈護衛艦（4）	2017 訂購
	JY-27 遠程警戒雷達（1）	2018 訂購／2019 取得（1）
	YLC-18 型「狐」低空補盲雷達（5）	2018 訂購
斯里蘭卡	053H2G 型導彈護衛艦（1）二手	2016 訂購／2019 取得（1）
西亞		
埃及	翼龍-2 無人機（32）	2019 訂購
沙烏地阿拉伯	翼龍-2 無人機（50）	2017 訂購／2017~2019 取得（25）
阿拉伯聯合大公國	「藍箭」-7 反戰車飛彈（500）	2017 訂購／2017~2019 取得（350）
	AH4 榴彈砲（6）	2018 訂購／2019 取得（6）
	SR5 型多管火箭砲	2018 訂購
中亞		
吉爾吉斯	Tiger APV 全防護車（6）援助	2019 訂購／2019 取得
南美		
委內瑞拉	鷹擊 8 反艦飛彈	2017 訂購

資料來源：斯德哥爾摩國際和平研究所（SIPRI）“Arms Transfers Database”，Information generated: September 16, 2020。

## 參、小結

經梳理 2013 年以來之中共國防白皮書，可知中共所謂新時代的「積極防禦」戰略，其軍事布局概以戰爭遏制、超前部署、安全輸出為導向。故中共新時代軍事外交之取向，也必然環繞此等軍事布局。當前中共軍事

外交之內容，可概分為軍事首長之往來、聯合演習和訓練，以及武器出口三大內涵。就三大內涵來看，可知東協國家為中共軍事外交的重中之重，而益發成為美中印太對抗之首要標的。

軍事首長外交之要旨不脫遏制戰爭。解放軍首長接訪外軍時首重習近平外交核心思想「構建人類命運共同體」主張之宣達。其次是「一帶一路」政策之標舉，透過聲明之用詞，適足觀察對象國於「一帶一路」的參贊程度。值得注意的是，東南亞區域可謂中共軍事外交之重心。2018年以來39次的外軍首長訪問，便有9次來自柬、越、緬、印尼四國。外軍首長訪中不僅為參加特定安全對話或防務論壇，其目的主要仍在強化與中國之雙邊軍事合作。就公開之會談內容而言，該等軍事合作可略分為戰略合作與實務合作兩類。在務實合作上，中共同樣偏重柬、新、越、印尼、寮等東南亞國家。

2020年疫情爆發後，美軍於6、7兩月連續在南海暨周邊開展兩次的雙航艦聯演，致使美中關係益形緊繃。對此，中共一面加強反對霸權主義、干涉主義、單邊主義之輿論戰工作，一面鞏固東協關係。2020年9月初，中共軍事外交標的移置南海沿岸東協國家，相當程度也是針對美國國務卿蓬佩奧8月初接連致電新、汶、馬、菲、印尼等海洋東南亞國家，予以「回防」、「固樁」之舉。期間，魏鳳和宣傳重點在於南海問題當由域內國家處理，此外魏曾向印尼提出在該國設立軍事設施而遭回絕，該項訊息顯示中共不斷於海上要衝尋求租用軍民兩用基地之可能，據以作超前部署。

自2019年迄今，中共主要涉外實兵聯演聯訓至少有35次，其領域蓋以反恐及海上安全為主。此顯示中共在軍事上意圖透過該等領域之演訓提升解放軍陸海軍種之作戰能力，此包含擴充解放軍於境外可能戰場之感知能力、攫取來自西方的武器戰術與作戰思維，以及驗證解放軍對臺登陸作戰的想定實施能力。鑒於坦尚尼亞位於我國新近建交之非洲國家索馬利蘭之西南方，故我於索國建交駐點，一定程度將提升我方對中共在坦國、吉布地（索馬利蘭西北方）等非洲地區軍事活動之監控能力。至於在政治上，涉外實兵演訓有利於中共強化與上合組織及東協個別成員之安全協作

關係，據以維護中國周邊「積極防禦圈」之穩定性，乃至於提升中共於邊省打擊少數民族宗教之正當性。

中共對外軍售是其對外輸出安全產品之重要途徑。2019 年是中共在 2016 年對外軍售高峰後連續兩年下滑後的轉捩點。中共在 2019 年的軍售重鎮為南亞、東南亞及西亞，顯示中共透過軍售外交建構周邊安全結構之意圖，此包括強化在南亞牽制印度的軍事力量、鞏固解放軍與泰、緬兩大大陸東南亞國家軍事部門之傳統友好關係，以及削弱美國與印尼、馬國兩大大洋東南亞國家在南海安全合作之層次與規模，甚或換取停泊相關港口之權利。

近期中共對外軍售之主要項目為反艦飛彈、無人機及巡邏艦。在中國武器占價格優勢及相關中共軍購國家預算規模較小之情況下，美國及其友盟日本則銳意向南海沿岸東協成員出售或提供無人機、魚鷹直升機，以及二手船艦等具高性價比且含南海維權概念之武器設備，藉以排擠中共軍售外交之空間及成效。

# 中共經社發展與對外影響力

第九章 中國經濟展望與挑戰

第十章 中國脫貧攻堅面臨的威脅與挑戰

第十一章 疫情衝擊下的中國社會維穩

第十二章 中共認知作戰



### 壹、前言

2020年源自中國的新冠肺炎疫情嚴重衝擊中國乃至全球經濟，帶來前所未有的經濟衰退。全球人員流動受阻，產業鏈供應鏈一度中斷，作為全球主要消費地的美國與歐洲在封城的情況下，需求大減，造成國際貿易與投資萎縮，原油價格首度出現負值，國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）預測2020年全球經濟將萎縮4.4%。在此情況下，中國第一季度國內生產總值（Gross Domestic Product, GDP）衰退6.8%，消費、投資、出口下滑，就業壓力顯著增加，企業特別是中小微企業困難凸顯。

在面對經濟困難的情況下，中美間的競爭由貿易延伸到科技戰與金融戰，故習近平在此情況下提出國內國外雙循環與科技自主來因應。今（2020）年10月26日至29日在北京舉行的五中全會，通過了《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》（簡稱「十四五規劃」）。「十四五規劃」主軸為：（1）以國內循環為核心的消費主線；（2）科技創新以強化生產要素效率。也就是說，過去以對外經貿為增長途徑將改成以國內生產與消費帶動為主，但並沒有放棄國外市場與投資：在生產面上，生產要素與技術將逐步轉由國內研發生產，不再依賴國外廠商提供；在消費面上，國內市場將逐漸取代外銷市場。

本文透過檢視中國政府所提出的政策與做法，評估中國經濟轉型的做法與其政策的障礙，特別著重在創造國內需求的部分，以符合習近平國內國外雙循環的政策。第二節先簡述中國當前消費、投資、貿易、物價與就

\* 汪哲仁，國防安全研究院網路安全與決策推演研究所助理研究員，負責本章。

業等經濟現況。第三節就中國城鎮化、新型基礎建設與國內國外雙循環來檢視中國政府在擴大消費與投資的做法。第四節則提出中國經濟轉型政策上所面臨的障礙。

## 貳、當前中國經濟概況

在新冠疫情衝擊下，中國第一季的 GDP 衰退 6.83%，第二季雖然增長 3.16%，但是上半年還是衰退 1.6%。第三季成長 4.95%，累計前三季成長率 0.74%。受到最近美國與歐洲的新冠肺炎疫情再度升起的影響，第四季 GDP 表現是否能持續成長則有待觀察。GDP 回彈的主要原因是政府大量的財政刺激措施，以及在第二季後控制住了疫情。雖然疫情在控制後許多廠商已陸續開工，但是仍然面臨內外市場的有效需求不足。而這種生產與需求的結構性不平衡仍是未來經濟發展的重要障礙。大部分的機構預計中國今年的 GDP 約落在 2% 左右，在預計新冠肺炎獲得控制的情況下，中國明（2021）年 GDP 增長大約為 7~8% 附近（詳見表 9-1）。

表 9-1 各機構對於中國經濟的預測

預測機構	2020 GDP	2021 GDP	預測年月
IMF	1.9%	8.2%	2020/11
OECD	1.8%	8.0%	2020/9
亞洲開發銀行	1.8%	7.7%	2020/9
JP Morgan	2.0%	8.6%	2020/11
穆迪	1.9%	7.0%	2020/8
瑞銀投資銀行	2.1%	7.5%	2020~11

資料來源：汪哲仁整理自下列報導：

IMF: <https://reurl.cc/VXvxYA>; OECD: <https://reurl.cc/7ov8Vy>;

亞洲開發銀行: <https://reurl.cc/gmjAYR>; JP Morgan: <https://reurl.cc/GrR6nv>;

穆迪: <https://reurl.cc/EzM0Vg>; 瑞銀: <https://udn.com/news/story/7333/5024289>。

### 一、消費疲軟與公營企業大量投資

在消費方面，2020 年 9 月中國民間消費零售總額達到 3.53 兆人民

幣，單月成長 3.3%，為疫情後連續兩個月正成長。雖然第三季消費較第二季成長了 7.9%，成長較為明顯，但相較去年同期則減少 0.4%。整個前三季度消費還是相當疲軟，僅 27.3 兆（詳見表 9-2），與去年同期相比，下降了 7.2%。其中餐飲類、服飾類、珠寶類、石油製品類是衰退比較嚴重的類別，汽車銷售、宅經濟則是成長較多的行業。1 至 7 月份網路購物零售額同比增長 15.7%。由於就業和收入預期仍低迷，造成民眾對明年經濟前景看法悲觀，雖預計第四季雖會逐漸好轉，但預估全年消費還是相當疲軟，依然呈現負成長，但減幅較年初小。

因為 2008 年金融風暴而採行的「四萬億」救助方案造成中國過度投資，產能過剩，使得投資呈現逐年下滑的現象，固定資產毛額成長率由 2013 年每年 20% 的水準逐年下滑，尤其在美中貿易戰開始後，廠商看壞市場前景，投資也縮手。2019 年的固定資產投資下降到僅 5% 左右。2020 年前兩季均為負值，但衰退幅度逐月減少，第三季轉為正成長，累計前三季固定資產投資增加 0.8%。投資主要來源是國有與集體聯營企業，成長 235.1%，其次是外商企業（5.3%）與港澳台商企業（4.9%）。可見透過政府大量投資，方得於第三季看見正成長。這點在 GDP 的貢獻率中也可以看見（見圖 9-1）。最終消費支出對 GDP 增長貢獻率為 -337.1%，而資本形成總額則為 422.5%，也就是說，在消費大幅衰退的情況下，來自政府所主導的國營企業，其大量的需求撐起了國內需求。2020 年前三季，投資為中國的經濟增長貢獻了 1.5 個百分點，預計在今年剩餘時間內，政府主導的投資將成為經濟成長的主要增長動力，相關的政策主要為國內大循環與 5G 新基礎建設。

## 二、海外紓困拉動中國出口

中國今年進出口表現相對不俗，特別是美歐經濟振興方案意外帶動第二、三季出口大增。2020 年前三季出口達 1.77 兆美元，進口達 1.49 兆美元，順超達 3,260 億美元，較去年成長 9.3%。出口除了第二季衰退 13% 外，第三季開始回到 2019 年同期水準，同比上升 1.8%；進口第一季尚未

受到疫情影響，第二季較同期下跌 9.4%，第三季則回升到 3.3%（詳見表 9-2），因此，2020 第二季與第三季貿易順差額重新回到每季 1,500 億美元順差的水準。出口增加主要由於美國、歐洲與日本實施共約 4 兆美元的振興方案，<sup>1</sup> 造成對大陸商品的需求拉升。但是 9 月份因為進口增加，又導致當月貿易順差下降。進口增加原因有三：第一為大陸因為疫情減緩需求增加，出口需求持穩，連帶企業加大進口；其次，落實第一階段美中協議加大對美國農產品採購造成進口增加；最後，大宗商品價格如大豆、玉米、金屬等紛紛回到高檔區，<sup>2</sup> 推高進口金額。

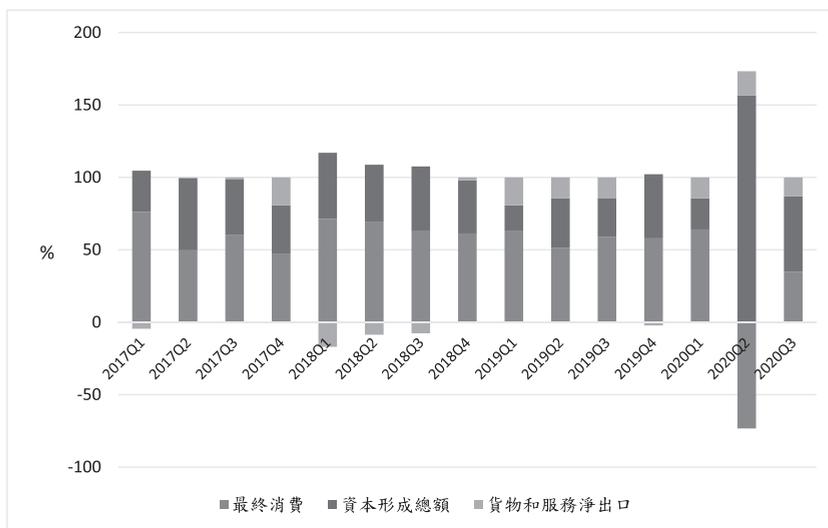


圖 9-1 中國 GDP 各組成部分對 GDP 增長貢獻率（當季值）

資料來源：中國國家統計局網站（<http://www.stats.gov.cn/>）。

<sup>1</sup> 有關各國的振興方案的報導，請參考：Jim Tankersley, Alan Rappeport, David Gelles, Peter Eavis and David Yaffe-Bellany, “The Coronavirus Economy: When Washington Takes Over Business,” *The New York Times*, March 26, 2020, <https://reurl.cc/VXvx0Q>; “Europe’s €750bn rescue package sets a welcome precedent,” *The Economist*, Jul 25, 2020, <https://reurl.cc/avjYZY>; “Japan’s Virus Stimulus Package To Come in Two Phases,” *Bloomberg*, April 6, 2020, <https://reurl.cc/Y6ra4L>.

<sup>2</sup> 玉米期貨價格回到 400 美元，是 2019 年 7 月以來最高，大豆期貨回到 1600 美元，乃 2016 年 6 月以來最高，銅價回到 2018 年 3 月以來最高，詳情請參閱彭博大宗商品期貨價格網站，<https://www.bloomberg.com/markets/commodities>。

### 三、物價波動與失業率逐步緩和

在物價方面，除了年初稍微上升外，第三季基本上持平，消費者物價指數（Consumer Price Index, 以下簡稱 CPI）9 月份僅同比增長 1.7%，為 19 個月以來最低水準（詳見表 9-2）。CPI 下跌主要是食品價格持續走軟，9 月份豬肉價格的同比下降 25.5%，在政府持續鼓勵養豬產業並提供貸款協助下，<sup>3</sup> 預計今年豬肉價格將持續下降。其他非食品價格漲幅為零，其中運輸價格下跌，而醫療和教育價格上漲。亞洲開發銀行（Asian Development Bank）4 月份預測今年的物價水準將上漲 3.6% 左右，但以目前的情況來看，年底通膨可能會低於 2.5%。<sup>4</sup>

在就業方面，當疫情剛開始時，由於封城造成人員與物資流動中止而造成工廠無法動工；當 3 月中旬疫情衝擊歐美各地後造成需求大減，國際貿易投資萎縮，也就是由「復工難」轉為「訂單難」，2 月份與 3 月份的城鎮調查失業率分別為 6.2% 與 5.9%，創中國自改革開放以來最高紀錄。失業率在第二季後開始好轉，9 月已經降為 5.4%，比 8 月下降 0.2 個百分點（詳見表 9-2），但依然還是較去年增加 0.2%，且今年新增就業較去年減少約 200 萬個。

原先預估畢業生就業會受到嚴重衝擊的情況並沒有發生，但畢業生就業依然困難。20 至 24 歲大專及以上人員在 9 月的失業率比 8 月下降 2.4%，但比去年同期上升 4%。主要是中國政府除了鼓勵擴大招聘外，也儘量讓學生延遲就業與繼續升學，如擴大碩士研究生招生和專升本規模，引導用人單位推遲面試和錄取時間，對延遲離校應屆畢業生推遲報到、落戶等時限限制，這些政策僅在統計數字上緩解年輕人的就業壓力。<sup>5</sup>

3 中國於今年 3 月發出《關於進一步加大支持力度 促進生豬穩產保供的通知》，推動貸款利息補貼，降低貸款門檻，擴大抵押品範圍，以及生豬活體抵押貸款等項目來降低養豬風險與成本。〈三部門加大對生豬生產財政金融支持，開展生豬活體抵押貸款試點〉，《中國政府網》，2020 年 3 月 20 日，<https://reurl.cc/LdzO5X>

4 〈亞洲開發銀行預測中國經濟 2020 年增長 1.8%，2021 年增長 7.7%〉，《亞洲開發銀行》，2020 年 9 月 15 日，<https://www.adb.org/zh/news/adb-forecasts-growth-prc-2020-2021>。

5 〈李克強主持召開國務院常務會議 推出鼓勵吸納高校畢業生和農民工就業的措施等〉，《中國政府網》，2020 年 2 月 25 日，[http://www.gov.cn/premier/2020-02/25/content\\_5483215.htm](http://www.gov.cn/premier/2020-02/25/content_5483215.htm)。

表 9-2 中國近期主要經濟數據

	2020Q3	2020Q2	2020Q1	2019Q4	2019
GDP 成長率 (%)	4.9	3.2	-6.8	6.0	6.1
社會消費品零售當季總額 (兆元)	10.11	9.37	7.86	11.50	41.16
社會消費品零售當季總額同比增長 (%)	-0.4	-3.8	-19.6	7.8	8.0
固定資產投資額累計增長 (%)	4	-3.1	-16.1	5.4	5.4
其中：					
國有與集體聯營企業累計增長 (%)	235.1	51.9	3.9	-23.3	-23.3
股份有限公司累計增長 (%)	-10.6	-10.9	-19.8	12.4	12.4
私營企業累計增長 (%)	0.8	-7.2	-18.2	-2.6	-2.6
港、澳、台商投資企業累計增長 (%)	4.9	0.6	-13	7.5	7.5
當季出口值 (億美元)	6,739.23	4,780.32	6,207.14	7,126.48	24,990.29
出口同比增長 (%)	1.8	-13.4	0.2	9	0.5
當季進口值 (億美元)	5,504.22	4,780.32	4,659.72	5,543.95	20,770.97
進口同比增長 (%)	-9.6	0.6	-9.4	3.3	-2.7
最終消費支出對 GDP 增長貢獻率當季值 (%)	34.9	-73.3	64.1	57.9	57.8
資本形成總額對 GDP 增長貢獻率當季值 (%)	52	156.7	21.5	44.3	31.2
貨物和服務淨出口對 GDP 增長貢獻率當季值 (%)	13.1	16.6	14.4	-2.2	11
居民消費價格指數 (上年同月 = 100)	101.7	102.5	104.3	104.5	102.9
製造業採購經理指數 (%)	51.5	50.9	52	50.2	50.2
全國城鎮調查失業率 (%)	5.4	5.7	5.9	5.2	5.2
廣義貨幣 (M2) 成長率 (%)	10.9	11.1	10.1	8.7	8.7

資料來源：汪哲仁整理自中國國家統計局網站 (<http://www.stats.gov.cn/>)。

## 參、疫情下推動中國經濟發展的策略

消費、投資和出口是所謂的推動經濟發展三駕馬車。2019 年中國經濟在貿易戰下已經面臨相當大的下行壓力，雖然中國政府的目標是經濟成長率「保六」，但「保四爭五」似乎是較大多數人的預測，最後以 6.1% 作收。根據去年中國國內生產總值的構成，消費（私人消費加政府支出）約占 55%，投資（資本形成總額）約 43%，淨出口不足 3%。經濟放緩主要是來自於國內外消費需求持續下降，特別是受美中貿易戰影響。因此中國政

府強調要多用改革辦法以擴大消費，「深挖國內需求潛力」成為去年下半年經濟工作的首要任務。例如透過農村土地改革以刺激農村消費，推動新能源汽車消費、「汽車下鄉」和家電更新換代補貼以鼓勵耐久消費品。<sup>6</sup>

2020年5月中國政府工作報告中，首度因疫情衝擊而沒有提出全年經濟增速具體目標，反映了今年中國在面臨美中對抗與新冠疫情對經濟的衝擊下的困境。雖然「十四五規劃」並沒有訂出經濟成長目標，但根據媒體報導，大陸專家建議將目標訂於5%。<sup>7</sup>

中國未來經濟發展最主要的問題是來自於有效需求的不足與科技無法自給自足。如前所述，新冠肺炎疫情已經破壞了2020年的私人消費需求和出口。因此，投資已成為經濟增長的唯一動力。2020年10月底發布的「十四五規劃」，強調「堅持擴大內需」與「科技自立自強」是擺脫經濟發展受制於國外的必要條件，也是達成全面建設社會主義現代化國家的戰略基礎。

世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）10月6日發布《全球貿易資料與展望》更新報告指出，預計今年全球貨物貿易量將萎縮9.2%，較4月份預測萎縮13%到32%的情況較佳。但是2021年全球貨物貿易量將只有增長7.2%，遠低於之前超過20%的增長預期。原本預期年底全球經濟會逐漸好轉，但是10月以後，歐美新冠肺炎感染人數開始新一波的上升，讓歐洲各國重新實施禁足措施，目前預計全球市場即便自2021年成長，其幅度也是有限。在國外有效需求不足的情況下，擴大內需成為需求的主要來源。擴大內需代表擴大消費，擴大消費除了是GDP增長的主要動力外，也是保持就業成長的因素。在這種情況下，促進國內民間消費與投資所採用的政策有三：新城鎮化政策、增加（中國）國家基礎建設投資、與國內大循環。

6 〈關於印發《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）》的通知〉，《中華人民共和國商務部》，2019年6月6日，<https://reurl.cc/2gk964>。

7 〈中國十四五經濟成長目標，路透：擬定於5%〉，《中央社》，2020年11月5日，<https://reurl.cc/Oq8N67>；〈陸專家：「十四五」GDP增長目標5%較合適〉，《經濟日報》，2020年11月17日，<https://reurl.cc/VXvx25>。

## 一、新城鎮化政策

城鎮化能有效帶動消費。根據中國社科院研究表示，如果把農民工轉換成城鎮戶口，即便工資沒有提高，亦可提升 27% 的消費。<sup>8</sup> 通過戶籍制度改革，提高了非農產業的參與率，進而提高勞動力的流動，進行資源充分配置、改善生產率等等，可以提高潛在 GDP 增長率。

雖然中國宣稱達成《國家新型城鎮化規劃（2014-2020）》所設定的城鎮化目標，即 2020 年要實現常住人口城鎮化率達到 60%，戶籍人口城鎮化率達到 45%，1 億非戶籍人口在城市落戶，但是未來「十四五規劃」城鎮化依然是增進消費力道的主要方向，因為人雖然落戶於城市，但是如何能留人與增進人均消費量是未來發展的方向。其改革的路徑大概可以分成下列三方面來進行：持續放寬落戶規定、城鎮公共服務標準均等化、推進老舊社區改造。

### （一）持續放寬落戶規定

根據 2020 年 4 月 9 日，中國國家發改委印發《2020 年新型城鎮化建設和城鄉融合發展重點任務》<sup>9</sup>（以下簡稱《重點任務》），與「十四五規劃」來看，在增加城鎮人口的方面以（1）縣城為重要切入點；（2）促進城市和鄉鎮協調發展，提升城市治理水準，透過實現優化城市生活水準所必要的消費與投資增加，來達成經濟增長的目的。

在戶籍改革方面，其重點是取消落戶的限制，放開入城門檻。對於城區常住人口 300 萬以下城市，2019 年已經全面取消落戶限制，新年度的目標則放在督促地方政府實現。對於城區常住人口 300 萬以上城市，<sup>10</sup> 推動

8 王帆，〈聚焦「十三五」| 31 省份「十三五」城鎮化進度盤點：浙江、重慶、湖北等地提前達成目標〉，《21 財經網》，2020 年 10 月 10 日，<https://reurl.cc/m9jOyj>。

9 〈2020 年新型城鎮化建設路線圖出爐〉，《人民網》，2020 年 4 月 10 日，<https://reurl.cc/N6mMlq>。

10 根據中國國務院印發的《關於調整城市規模劃分標準的通知》，中國城市按照城市常住人口劃分為：以城區常住人口為統計口徑，將城市劃分為五類七檔。城區常住人口 50 萬以下的城市為小城市，其中 20 萬以上 50 萬以下的城市為 I 型小城市，20 萬以下的城市為 II 型小城市；城區常住人口 50 萬以上 100 萬以下的城市為中等城市；城區常住人口 100 萬以上 500 萬以下的城市為大城市，其中 300 萬以上 500 萬以下的城市為 I 型大城市，100 萬以上 300 萬

基本取消重點人群落戶限制。此外其他相關政策尚有：（1）除個別超大城市（北京與上海）外，督促超大特大城市和 I 型大城市堅持存量優先原則；（2）取消重點人群落戶限制；（3）推動 I 型大城市對於進城常住的建檔立卡農村貧困人口應落盡落；（4）鼓勵有條件的 I 型大城市全面取消落戶限制；（5）超大特大城市取消郊區新區落戶限制（詳見表 9-3）。持續城鎮化政策對於設籍於外地農村戶籍的人口，可以以落戶的形式享受城市的教育、就業、社保、住房保障等社會福利外，也對房地產業產生刺激的效果。

表 9-3 2019 年與 2020 年放鬆戶籍限制落戶政策之差異

城市類型	2019 年的版本	2020 年的版本
超大（1000 萬以上）與特大（500~1000 萬）城市	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 完善積分落戶政策。</li> <li>2. 大幅增加落戶規模。</li> <li>3. 精簡積分項目。</li> <li>4. 確保社保繳納年限和居住年限分數占主要比例。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 堅持存量優先原則。</li> <li>2. 取消進城就業生活 5 年以上和舉家遷徙的農業轉移人口、在城鎮穩定就業生活的新生代農民工、農村學生升學和參軍進城的人口等重點人群落戶限制。</li> <li>3. 超大特大城市取消郊區新區落戶限制。</li> <li>4. 改進積分落戶政策，確保社保繳納年限和居住年限分數占主要比例。</li> </ol>
大城市 I 型（300~500 萬）	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 全面開放寬落戶條件。</li> <li>2. 全面取消重點群體落戶限制。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 堅持存量優先原則。</li> <li>2. 取消進城就業生活 5 年以上和舉家遷徙的農業轉移人口、在城鎮穩定就業生活的新生代農民工、農村學生升學和參軍進城的人口等重點人群落戶限制。</li> <li>3. 探索進城常住的建檔立卡農村貧困人口應落盡落。</li> <li>4. 鼓勵有條件的 I 型大城市全面取消落戶限制。</li> <li>5. 改進積分落戶政策，確保社保繳納年限和居住年限分數占主要比例。</li> </ol>
大城市 II 型（300 萬）以下	全面取消落戶限制	督促城區常住人口 300 萬以下城市全面取消落戶限制

資料來源：汪哲仁整理自〈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》〉，《中國政府網》，2019 年，4 月 8 日，<https://reurl.cc/8nZavb> 與〈國家發展改革委關於印發《2020 年新型城鎮化建設和城鄉融合發展重點任務的通知》〉，《中國政府網》，2020 年，4 月 3 日，<https://reurl.cc/LdzO49>。

以下的城市為 II 型大城市；城區常住人口 500 萬以上 1000 萬以下的城市為特大城市；城區常住人口 1000 萬以上的城市為超大城市。詳情請參閱：〈關於調整城市規模劃分標準的通知〉，《中國政府網》，2014 年 10 月 29 日，<https://reurl.cc/A8erjZ>。

## （二）城鎮公共服務標準均等化

現代而進步的教育、居住品質、公共衛生、養老等公共服務是一個全面小康社會所必備的條件。根據李智裕與李影的研究，2010 年到 2017 年間中國基本公共服務均等化水準穩中有升，但均等化程度自東部向中、西部遞減，此一區域性服務標準的差異來自於財政收入、政策優勢以及資源優勢。<sup>11</sup>

雖然中國政府透過兩種方式來解決地方財政收支不平衡與地方性財政收支 2016 年推動營業稅改增值稅，2018 年的《國務院辦公廳關於保持基礎設施領域補短板力度的指導意見》、《關於建立健全基本公共服務標準體系的指導意見》與《國務院辦公廳關於印發基本公共服務領域中央與地方共同財政事權和支出責任劃分改革方案的通知》，對於兒童、教育、醫療、養老、住宅等九大面向提出具體保障範圍和品質並明確劃分中央與地方財務負擔。<sup>12</sup> 再加上 2019 年的消費稅下劃給地方，來平衡地方財政收支差異。但是根據 2019 年數字來看，地方一般公共預算收入占全國 53.09%，但是預算支出尚高達 85.29%，顯見地方財政在收支平衡上有相當距離，財政窘困情況並無太多改善。<sup>13</sup> 各地財政收入不均對於公共服務標準均等化的影響還是沒有解除。

為了要在 2035 年達成中共在十九大報告中的基本實現基本公共服務均等化的目標，中國推出一連串的方案。2019 年 7 月 23 日公布《國家基

<sup>11</sup> 李智裕與李影，〈中國基本公共服務均等化的空間差異——以十九個城市群為樣本，地方財政研究，2020 年第 8 期，頁 81-96。

<sup>12</sup> 中國中央與地方分擔基本公共服務領域的財政支出責任依不同屬性以及各地財力實際狀況而不同。在城鄉居民基本醫療保險補助與基本公共衛生服務方面分成五個檔次，檔次越高，補助越低。第一檔次包括內蒙古、廣西、重慶、四川、貴州、雲南、西藏、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆 12 個省（區、市），中央分擔 80%；第二檔次包括河北、山西、吉林、黑龍江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、海南 10 個省，中央分擔 60%；第三檔次包括遼寧、福建、山東 3 個省，中央分擔 50%；第四檔次包括天津、江蘇、浙江、廣東 4 個省（市）和大連、寧波、廈門、青島、深圳 5 個計畫單列市，中央分擔 30%；第五檔次包括北京、上海 2 個直轄市，中央分擔 10%。〈國務院辦公廳關於印發基本公共服務領域中央與地方共同財政事權和支出責任劃分改革方案的通知〉，《中國政府網》，2018 年 2 月 8 日，<https://reurl.cc/d5j3p8>。

<sup>13</sup> 〈2019 年全國財政收入同比增長 3.8%〉，《新華網》，2020 年 2 月 10 日，<https://reurl.cc/14aV8W>。

本公共服務標準化試點實施細則（試行）》，公開向外徵集試點計畫。2020年4月1日，中國開始於51個縣市推行為期兩年的「國家基本公共服務標準化試點項目」，<sup>14</sup> 主要在京津冀、長三角與珠三角區域實施。

### （三）推進老舊社區改造

2020年4月14日，中國國務院常務會議決議加大城鎮老舊社區改造。老舊社區是指建於2000年年底以前，公共設施落後，嚴重影響居民的居住和生活，且未納入棚戶區改造計畫的住宅社區。<sup>15</sup> 推進老舊社區改造被認為是改善居民居住條件、擴大內需的重要舉措，因為建築裝修相關的產業將直接受惠，不僅人力需求增加，也有利於鋼材、混凝土等工業品的去化。此外，家電與傢俱銷售也將增加。

中國對於老舊社區改造的試點工作始於2017在廈門和廣州等城市啟動改造試點，共計改造了106個老舊社區。2019年計畫改造城鎮老舊小區1.9萬個，國家支援250億元。2020年《政府工作報告》明確計畫改造城鎮老舊小區3.9萬個，數量是去年的一倍。中央支援543億元。目前預計在「十四五」期間內，大概可以再改造3,500萬戶，平均一年700萬戶，將對投資與消費產生巨大的拉動。<sup>16</sup>

老舊小區改造內容分為三大類。第一類是水、電、氣、路等市政基礎設施的維修完善以及加裝電梯、垃圾分類設施；第二類是在第一類的基礎上，鼓勵有條件的地區建設公共活動場地、配建停車場、活動室等；第三類是進一完善社區的養老、撫幼、文化室、設施及公共服務。<sup>17</sup> 由於改造複雜度大，每小區、甚至每戶的需求不一，不僅耗時，也需要大量資金。既要政府挹注，也需要居民與金融機構參與。

14 〈市場監管總局等三部門聯合下達首批國家基本公共服務標準化試點〉，（中國）國家標準化管理委員會，2020年4月1日，<https://reurl.cc/XkY820>。

15 〈推進老舊社區改造或能擴大內需拉動消費〉，《中國政府網》，2020年4月16日，<https://reurl.cc/Oq8NQ7>。

16 〈國務院政策例行吹風會：《關於全面推進城鎮老舊小區改造工作的指導意見》有關情況〉，《中國網際網路新聞中心》，2020年7月21日，<https://reurl.cc/VXvx5>。

17 〈老舊小區改造：改什麼，怎麼改〉，《中國政府網》，2019年7月2日，<https://reurl.cc/8nZaYj>。

持續放寬落戶規定、城鎮公共服務標準均等化、與推進老舊社區改造等城鎮化措施，除了加速都市化的進程外，也可以附帶創造居民對於家電、家俱、物業管理等需求以及吸納農村人力。而城鎮化也可以帶動周邊鄉村聚落的發展，改善地區產業結構。對於將廠商過於集中於舊都市的現象，可以分散至新的城鎮，產生新的產業聚落，創造地方財政收入，最後達到改善農村的目標。

## 二、強化數位新基礎建設

2020年5月22日，李克強在發佈的2020年國務院政府工作報告中提出，重點支持「兩新一重」建設，也就是新型基礎設施建設、新型城鎮化建設、交通、水利等重大工程建設。中國過去在「十三五」時期，大力支持互聯網設備、物聯網（Internet of Things, IoT）和雲端計算等數位經濟建設。例如，2015年，國務院發出關於積極推進「互聯網+」行動的指導意見，以超過1.2兆人民幣投資於「互聯網+」的網路資訊基礎設施建設，將人工智慧（Artificial Intelligence, AI）和其他相關重要技術，在能源、農業、金融、衛生、養老等實際生活中實現。<sup>18</sup> 2018年，中央經濟工作會議首次提出「新型基礎設施建設」（以下簡稱「新基建」）的概念。2020年4月20日，中國國家發改委定義新型基礎設施之內容，主要包括三方面：一是資訊基礎設施，二是融合基礎設施，三是創新基礎設施，大概分成七個主要類別，包括5G網絡、深度應用互聯網（包括工業互聯網）、AI、大數據、超高壓電網（UHVEG）、智慧交通基礎設施、智慧能源基礎設施（如智慧充電樁）。前四個類別屬於新的網路資訊領域，而5G是此領域的中心。後三類屬於傳統運輸和能源基礎設施的升級。<sup>19</sup>

18 〈國務院關於積極推進「互聯網+」行動的指導意見〉，《中國政府網》，2015年7月4日，<https://reurl.cc/R11V8e>。

19 根據中國國家發改委的說法，新型國家基礎建設詳細內容包含：一是資訊基礎設施，包括以5G、物聯網、工業互聯網、衛星互聯網為代表的通信網路基礎設施，以人AI、雲計算、區塊鏈等為代表的新技術基礎設施，以資料中心、智慧計算中心為代表的算力基礎設施等。二是融合基礎設施，主要指深度應用互聯網、大資料、AI等技術，支撐傳統基礎設施轉型



圖 9-2 中國新基建投資規模預估

資料來源：IDC 中國，<https://reurl.cc/bRjrev>。

中國工業和資訊化部 3 月底發布了一份白皮書，該白皮書指出，到 2025 年的 10 兆人民幣投資將促進各種參與「新基建」的企業。目前已有 25 個省市發布了「新基建」的未來投資計畫，如表 9-4 所示。2020 年計畫總投資額為 7.6 兆人民幣，而未來幾年的「新基建」總投資額將為 49.6 兆人民幣。「新基建」有兩個值得注意的特徵。首先，預算中有相當一部分仍用於鐵路等傳統基礎設施。其次，「新基建」中的大多數項目都不是新項目，而是地方政府收集先前計畫的或當前正在實施的項目，並將其重新封包為「新基建」。

5G 基地站是 5G 網路的核心設備，也是新基建的重點項目。2019 年底，中國已經興建了 13 萬個 5G 基地站。<sup>20</sup> 2020 年 3 月份中國三大國有電信運營商<sup>21</sup> 共同承諾投資約 2,200 億元人民幣建設 5G 基地站。<sup>22</sup> 中國希望到 2020 年底將 5G 基地站的數量增加到 60 萬個。<sup>23</sup>

2020 年 11 月 2 日公布的《新能源汽車產業發展規劃（2021~2035 年）》，除了設下新能源汽車新車銷售量達到汽車新車銷售總量的 20% 左

升級，進而形成的融合基礎設施，比如，智慧交通基礎設施、智慧能源基礎設施等。三是創新基礎設施。主要是指支撐科學研究、技術開發、產品研製的具有公益屬性的基礎設施，比如，重大科技基礎設施、科教基礎設施、產業技術創新基礎設施等。<https://reurl.cc/Oq8Nz7>。

20 〈5G 基地建設加快，支撐經濟高品質發展〉，《中國政府網》，2015 年 4 月 6 日，<https://reurl.cc/KjnWqy>。

21 三大運營商為中國電信、中國聯通和中國移動。

22 〈「中國製造 2025」捲土重來？中國「新基建」投入 6 兆人民幣，中美競爭恐再次白熱化〉，《風傳媒》，2020 年 6 月 15 日，<https://reurl.cc/bRjrxX>。

23 〈5G 基地建設加快，支撐經濟高品質發展〉，《中國政府網》，2015 年 4 月 6 日，<https://reurl.cc/KjnWqy>。

右的目標與充電樁建置外，對於突破核心技術工程瓶頸如電池技術、智慧網聯技術創新、與新能源汽車基礎技術（如特殊材料），也著墨不少。<sup>24</sup>

在習近平於今年 5 月在首度提出「構建國內國際雙循環相互促進的新發展格局」的戰略概念後，新基建也順勢帶入新的任務。新基建中的 5G 網路、AI、工業互聯網、數據中心、雲端計算、傳統基建數位化智慧化升級等建設，與國內大循環的關鍵面向中，「啟動內需」、「數位基建」、「產業重構」與「區域洗牌」政策目標高度相關。在國內大循環的戰略指導下，中國希望透過「新基建」來達成科技自主的目標。在產業鏈與科技自主。透過軟硬體高科技國產化（如半導體、關鍵性零組件、AI、雲計算等）以彌補受美國制裁而無法發展的資通訊產業。今年 8 月 4 日中國大陸國務院依「雙循環」戰略概念發布《新時期促進集成電路產業和軟件產業高質量發展的若干政策》，除了提供中國本地晶片廠和軟體供應商在減稅和財政支援外，也成立中國南京集成電路大學，顯示中國在發展科技自主的決心。

由於「新基建」屬於新興高科技產業投資，投資回收前景不定，投資風險較高。再加上各地競相提出大規模投資計畫，總投資規模達數十兆，除了可能重蹈「四萬億」過度投資所產生的資源錯置與浪費，進而造成產能過剩的後果外，在各地方政府須負擔部分投資成本的情況下，發行債券勢在必行。截至今年 10 月底，地方政府債券累計發行 6 兆 1,218 億元，其中新增債券 4 兆 4,945 億元，再融資債券 1 兆 6,273 億元，已用罄今年發債額度，使得地方政府債務率<sup>25</sup>已接近 100%，相較於 2018 年的 76.6%、2019 年的 82.9%，增長幅度不可謂不快。在疫情之下，地方政府

24 〈國務院辦公廳關於印發新能源汽車產業發展規劃（2021~2035 年）的通知〉，《中國政府網》，2020 年 11 月 2 日，<https://reurl.cc/5qyxVn>。

25 地方政府債務率的計算公式 = (債務餘額 / 綜合財力)，而綜合財力有三種定可供「操作」：  
(1) 某地區政府財力 = 一般公共預算財力 + 政府性基金預算財力；  
(2) 某地區一般公共預算財力 = 本級一般公共預算收入 + 上級一般公共預算補助收入 - 地方一般公共預算上解；  
(3) 某地區政府性基金預算財力 = 本級政府性基金預算收入 + 上級政府性基金預算補助收入 - 地方政府性基金預算上解。詳見〈財政部發文規範新增地方政府債務限額分配管理〉，《中國政府網》，2017 年 4 月 2 日，<https://reurl.cc/VXOpZN>。

財政收支捉襟見絀，地方政府償債壓力加大，恐有爆發地方政府新一波債務危機的可能。

表 9-4 25 省市新基建計畫概要

No.	省市區	計畫名稱	計畫數量	金額(億)
1	北京市	北京市加快新型基礎設施建設行動方案(2020~2022年)	100	662
2	上海市	上海市推進新型基礎設施建設行動方案(2020~2022年)	25	2,700
3	山東省	山東省數字基礎設施建設指導意見	1,029	29,000
4	吉林省	吉林省新基建「761」工程方案	2,188	10,962
5	江蘇省	關於加快新型資訊基礎設施建設擴大資訊消費的若干政策措施		4,545
6	浙江省	NI10000 計畫		10,000
7	湖南省	湖南省數字經濟發展規劃(2020~2025年)		>25,000
8	湖北省	湖北省疫後重振補短板強功能新基建工程三年行動實施方案(2020~2022年)	595	7,731
9	河南省	2020年河南省重點建設項目名單	980	33,000
10	河北省	河北省數字經濟發展規劃(2020~2025年)、河北省區塊鏈專項行動計畫(2020~2022年)、河北省智慧交通專項行動計畫(2020~2022年)等		1,744
11	安徽省	支持5G發展若干政策	88	NA
12	江西省	江西省數字經濟發展三年行動計畫(2020~2022年) 江西省實施數字經濟發展戰略的實施意見		15,000
13	廣西省	廣西基礎設施補短板「五網」建設三年大會戰總體方案(2020~2022年)		10,026
14	福建省	2020年數字福建工作要點	52	729
15	廣東省	廣東省2020年重點建設項目計畫 廣州市黃埔區廣州開發區廣州高新區加快「新基建」助力數字經濟發展十條	1,230	59,000
16	遼寧省	遼寧省工業互聯網創新發展三年行動計畫(2020~2022年)	NA	NA
17	四川省	成都市新型基礎設施建設專項規劃	27	280.13
18	陝西省	加快新型基礎設施建設的若干政策	NA	NA
19	山西省	山西省「十四五」新基建規劃		1,500
20	海南省	三亞市加快新型基礎設施建設若干措施	NA	3
21	天津市	天津市有效應對新冠肺炎疫情影響促投資擴消費穩運行的若干舉措	14*	139*
22	重慶市	重慶市規劃和自然資源局關於強化用地保障支持產業發展的意見	2,500	2,300
23	福州市	福州市推進新型基礎設施建設行動方案(2020~2022年) 福州市促進新型基礎設施建設和融合應用的若干措施	175	2,300
24	寧波市	寧波市推進新型基礎設施建設行動方案(2020~2022年)	100	2,000
25	昆明市	昆明市新型基礎設施建設投資計畫實施方案	394	10,012

資料來源：汪哲仁整理自公開資訊。

說明：NA代表該計畫並無提出具體項目個數或投資金額。

\* 截稿前天津市只有公布濱海新區新基建投資項目個數與金額。

### 三、國內國外雙循環

全球金融危機之前，中國對外部需求的依賴甚大，2007年經常帳戶順差達到GDP的10%。此後，經常帳順差逐年下滑，在2016年下降至GDP的2%左右，反映了中國試圖自出口導向所造成的外部失衡中，向國內需求的再平衡。本次習近平推動的國內國外雙循環體系，主要是以國內循環為基礎，國際循環只是輔助，一如美國經濟結構，國內消費與投資才是GDP主要的動能。

強化國內循環主要從下面兩點著手：（1）供給側結構性改革；（2）積極發展新型消費。

#### （一）供給側結構改革

供給側結構改革是指透過降低人為管制所造成生產端的限制，以增加生產要素效率，促進經濟成長。過去西方常見的供給面改革手段為減稅與管制鬆綁，但中國的供給側改革主要著重於管制鬆綁，也就是以「簡政放權」來進行「調結構」，透過放寬因社會制度和政府管制所帶來交易成本，讓廠商因成本下降以增加供給，再透過「供給自創需求」的運作，最後達到增加消費需求的目的。

常見的制度性交易成本包含：產業保護、商品與生產要素（如人力資源與原物料）的流動成本、各種稅費、銀行融資成本、政府行政成本等。例如，過去因為對國有企業過於保護，反讓國有企業造成大量虧損，而有朱鎔基在1998年推動的「國有企業，三年脫困」，透過改組、租賃、承包經營和股份合作制等經營權變革來解決國有企業虧損的問題。另外一個例子是2016年的「三去一降一補」。<sup>26</sup>由於前述2008年「四萬億」救助方案這些人為行政措施造成不同地區間市場規則和經營環境差異。這些制度性交易成本是供給側改革的主要方向。

<sup>26</sup> 「三去一降一補」乃習近平於2015年11月在中央財經領導小組第十一次會議提出，內容包括去產能、去庫存、去槓桿（三去）、降成本、補短板。

目前所提出的做法與之前類似，主要集中在管制鬆綁上，其主要可分成（1）推進現代流通體系；與（2）推進要素市場化改革。

2020年9月9日召開的中央財經委員會第八次會議明確指出，要從6個面向「推進現代流通體系」，將更高的生產效率從行政干預中釋放出來。<sup>27</sup>這6個面向是：（i）從完善國內統一大市場來強化市場競爭作用；（ii）建設現代綜合運輸體系以體高物流網路的效能；（iii）透過現代化商貿流通體系以扶植國際化的企業；（iv）完善社會信用體系以增加企業違約成本；（v）強化支付結算等金融基礎設施建設已降低資金成本；（vi）建立充足儲備，以供突發的緊急狀態所帶來的衝擊。

然而推進現代化的流通體系只是鬆綁，經濟效率的提高還需要將資源配送到產品價值較高或是生產效率較佳的市場，而價格機制則是資源分配的核心。因此，今年4月中共出台《中共中央國務院關於構建更加完善的要素市場化配置體制機制的意見》，<sup>28</sup>針對土地、勞動力、資本、技術、訊息數據等六種生產要素的市場化配置提出19種做法。

然而這些改革開放鬆綁，對於權益受損的民眾，並沒有相對應的補貼。以土地為例，城鄉建設用地供應審批權下放給省級政府，當地方政府將農地轉化為建設用地時，由於農民不擁有建設用地使用權，也沒有建設用地市場可所獲得的土地增值利益多寡，造成徵地拆遷時出現許多拆除農房補償太低或是不補償的案例，剝奪農民利益。<sup>29</sup>要健全要素市場化配置，最重要的是加快要素價格市場化改革與健全要素市場運行機制，也就是市場決定價格，而不是政府。政府的角色需要由定價格轉成訂規則與維護規則，但是在中國卻常常出現類似這種「球員兼裁判」的情況。

此外，在發展現代流通體系與要素市場化改革主要打破原有的地方或行業所據有的利益，可能需要面對地方保護主義、產業壁壘及國企壟斷等

27 〈習近平主持召開中央財經委員會第八次會議〉，《中華人民共和國國防部》，2020年9月9日，<https://reurl.cc/7ov81N>。

28 〈要素市場化配置改革邁大步〉，《人民網》，2020年4月10日，<https://reurl.cc/r8jqXO>。

29 〈尊重農民意願，杜絕一刀切的「被上樓」〉，《新華網》，2020年8月7日，<https://reurl.cc/Oq8yER>。

不利改革的障礙，更可能會造成上令無法下達的情況，對於其成效有待時間證明。

## （二）積極發展新型消費

消費是經濟發展的重要引擎。有鑑於今年上半年消費品零售總額因受到新冠疫情衝擊而衰退，連帶使得 GDP 成長受挫。大陸 9 月 21 日發布《關於以新業態新模式引領新型消費加快發展的意見》，確定支援新業態新模式加快發展帶動新型消費的五項措施：新零售、線上醫療、線上教育、5G 和物聯網成為今年大陸官方力推的五種新消費業態。要打通制約經濟增長的消費堵點，鼓勵市場主體加快創新，更大釋放內需，增強經濟恢復性增長動力。2020 年 10 月 14 日出台《近期擴內需促消費的工作方案》、10 月底再推「十九條擴內需促消費舉措」<sup>30</sup>，再次強調發展無接觸交易服務、網路消費與創業、旅遊、社區服務消費、強化老舊社區改造、5G 基地站建設、外商投資等方向。這些政策不僅包含消費，也囊括了投資。此外，「十四五規劃」也提出制度面的配套措施，如完善節假日制度、落實帶薪休假制度、擴大節假日消費、改善消費環境、強化消費者權益保護等作法。

然而這些新型態消費面臨幾點挑戰。首先，透過網路銷售商品或服務，對於企業與物流業的誠信與操守有較高的要求，否則容易在貨到買家時的品質、運送時間等銷售條件中出現消費糾紛。其次，新型態的銷售僅限於網路基礎設施良好的區域，對於偏遠地區的民眾需求，特別是線上醫療需求，助益依然有限。第三，中國大陸各地區域差距與民眾收入不平衡，暢通消費堵點並不一定就能帶來消費增長，因為影響消費最主要的因素還是可支配所得，故到最後可能實際可釋放的消費潛能不如想像的大。最後，新型態的消費基本上取代原來的實體銷售管道，對於創造新的需求有待進一步觀察。

30 〈關於印發《近期擴內需促消費的工作方案》的通知〉，《中國政府網》，2020 年 10 月 14 日，<https://reurl.cc/D6Q286>；〈十九條擴內需促消費舉措發布〉，《中國政府網》，2020-10-30，<https://reurl.cc/WLZmVD>。

## 肆、小結

2020年對中國經濟發展而言是相當困難的一年。經過兩年來的貿易戰，中國經濟已經大幅放緩，許多企業面臨倒閉邊緣，而今年一開始的新冠疫情爆發，直接讓許多廠商倒閉，造成大量失業人潮。然而隨著中國國內疫情受到控制，國內生產陸續恢復，在投資與淨出口推升的情況下，中國GDP從第二季起開始停止衰退，第三季回穩，但消費依然疲弱。然而為了讓中國能擺脫受美國控制重要零組件與歐美市場疲軟等不利因素，習近平推動以內需為主以及發展自主技術的國內國外雙循環為因應之道。

為求釋放國內消費需求與加大國內投資，中國以新型城鎮化、5G等新型數位基礎建設與國內大循環等三方面著力。透過城鎮化不僅能吸納農村人力，且新移入城鎮的人口在有助帶動房地產、家電及家具、物業管理的國內消費需求，對經濟一定提升力量。在利用投資來刺激經濟方面，則透過大量的政府或公營企業在新型科技的基礎建設來著手。這些措施的確都會對經濟成長帶來正面助益，但是同時也帶來一些不利的影響。在城鎮化方面，雖然放寬落戶規定、城鎮公共服務標準均等化與推進老舊社區改造有助於內需市場的擴大，也有助於吸納農村人口進城落戶，但是在目前失業率嚴重的情況下，農村人口向城鎮移動反而可能會造成城鎮失業人口更加惡化。

其次，不論是刺激消費或是增加投資都需要考量資金來源。公共服務供給均等化與老舊社區改造，其資金來源並非全部來自政府，政府只是站在補貼的輔助角色，除非有相當的利潤存在，否則公共服務供給的自償性高低與回收年限長短都會影響到居民與金融機構參與的意願。在新基礎建設方面，大部分的財源都來自於地方政府，而地方政府僅能靠發行債券與商業銀行貸款。以目前地方政府債務的壓力已經相當大的情況下，未來這些新基礎建設是否能如期完成有待觀察。

最後，在刺激國內消費方面，由於消費相當程度受到未來預期收入的左右，在國內外景氣不佳，未來預期收入減少的情況下，消費可能難以成長，即便是網路銷售大幅成長，相信其中大部分都是取代實體通路的消費，新增的消費不多。

身為世界工廠，加上具有 14 億人口作為後盾，中國具有達成雙循環所要求的經濟上自給自足，要做到不受外力的影響並非完全不可行。然而在中國過去過分依賴出口與目前內外需求明顯不足的情況下，要能以國內需求取代國外需求，可能還有一段相當長的路要走。以目前的情況看起來，能提振經濟的恐還依賴來自政府與公營企業帶有副作用的「過度投資」。

### 壹、前言

今（2020）年不僅是中國脫貧攻堅的收官之年，也是全面建成小康社會的實踐之年，中國將實現貧困人口全部脫貧、貧困縣全部摘帽、解決區域性整體貧困以及全面建成小康社會的目標。脫貧標準是一綜合性標準，也就是所謂的「一二三」。一是指一個收入，脫貧標準為人均年收入 4,000 元；二是不愁吃、不愁穿；三則為義務教育、基本醫療及住房安全等三個保障。今年新冠肺炎疫情爆發後，中國各地紛紛停工與封城，且受到自身經濟表現疲弱以及美中貿易戰的影響，中國經濟面臨嚴重的萎縮，<sup>1</sup> 嚴重衝擊中國打贏脫貧攻堅戰。加上南方洪水、非洲豬瘟、秋行軍蟲、蝗災以及地方政府作假問題等，亦對中國打贏脫貧攻堅戰帶來嚴重影響與衝擊。本文將針對中國脫貧攻堅所面臨的威脅與挑戰進行說明。

### 貳、當前脫貧攻堅的執行情況

關於中國打贏脫貧攻堅戰以全面建成小康社會，最早可追溯至 1979 年鄧小平會見日本首相大平正芳時所提出的「建立小康社會」，藉此描述「中國式的現代化」。<sup>2</sup> 之後，中共「十二大」正式引用該概念，將其確立為中國經濟建設的戰略目標，也就是到了 20 世紀末要使人民的生活達到小康水準。1987 年，根據鄧小平的構想，中共「十三大」確立透過「三

\* 洪銘德，國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

1 吳奕軍，〈中國 GDP「蓋牌」掩飾十三五規劃收官失敗〉，《上報》，2020 年 6 月 3 日，[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=88644](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=88644)。

2 陸委會企劃處，〈中共「全面建設小康社會」簡述〉，《大陸與兩岸情勢簡報》，2008 年 12 月，頁 1，<https://reurl.cc/5qWrZz>。

步走」策略來實現小康社會。<sup>3</sup> 1997年，江澤民在「十五大」政治報告中提出「兩個一百年」奮鬥目標。<sup>4</sup> 2002年，江澤民在中共「十六大」政治報告中則提出全面建設小康社會的新「三步走」發展目標，透過2010、2020以及2050三個階段來達成現代化目標。<sup>5</sup> 至於胡錦濤，則是將「和諧社會」概念加入「小康社會」建設之中。<sup>6</sup> 在2005年「省部級幹部構建社會主義和諧社會能力專題研討班」上，胡錦濤指出「構建社會主義和諧社會，是我們黨從全面建設小康社會、開創中國特色社會主義事業新局面的全局出發提出的一項重大任務……」。<sup>7</sup> 2007年，胡錦濤在中共「十七大」政治報告中，提到「……科學發展、社會和諧是發展中國特色社會主義的基本要求，全面建設小康社會是黨和國家到2020年的奮鬥目標，是全國各族人民的根本利益所在」。<sup>8</sup> 至於2012年中共「十八大」政治報告，胡錦濤則再次強調「要在十六大、十七大確立的全面建設小康社會目標的基礎上努力實現新的要求，主要目標是：經濟持續健康發展，轉變經濟發

3 關於「三步走」，第一步是從1981到1990年，國民生產總值翻一番，解決人民的溫飽問題；第二步為1991年到20世紀末，國民生產總值再增長一倍，人民生活達到小康水平；第三步則是到21世紀中葉，人均國民生產總值達到中等發達國家水平，人民生活比較富裕，基本實現現代化。請參閱張瑞，〈小康社會的基本特徵是什麼〉，《人民網》，2020年9月7日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0907/c40531-31851921.html>。

4 「兩個一百年」奮鬥目標是指「到下世紀，我們的目標是，第一個十年實現國民生產總值比2000年翻一番，使人民的小康生活更加寬裕，形成比較完善的社會主義市場經濟體制；再經過十年的努力，到建黨一百年時，使國民經濟更加發展，各項制度更加完善到世紀中葉建國一百年時，基本實現現代化，建成富強民主文明的社會主義國家」。請參閱〈江澤民在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告〉，《人民網》，1997年9月12日，<https://reurl.cc/n0do4D>。

5 關於新「三步走」，2010年前是第一步，2010年國民生產總值要比2000年翻一番，人口控制在14億人以內，形成比較完善的社會主義市場經濟體制；2010至2020年為第二步，目標是「國民經濟更加發展，各項制度更加完善」；至於2020至2050年則為第三步，透過30年的奮鬥，基本實現現代化。請參閱陸委會企劃處，〈中共「全面建設小康社會」簡述〉，《大陸與兩岸情勢簡報》，2008年12月，頁4，<https://reurl.cc/5qWrZz>。

6 陸委會企劃處，〈中共「全面建設小康社會」簡述〉，《大陸與兩岸情勢簡報》，2008年12月，頁4，<https://reurl.cc/5qWrZz>。

7 〈胡錦濤關於構建社會主義和諧社會講話全文〉，中華人民共和國中央人民政府，2005年6月27日，[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2005-06/27/content\\_9700.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2005-06/27/content_9700.htm)。

8 〈胡錦濤在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告（全文）〉，《人民網》2007年10月15日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/64168/106155/106156/6430009.html>。

展方式取得重大進展，實現國內生產總值和城鄉居民人均收入比 2010 年翻一番……」。<sup>9</sup>

2013 年 10 月，習近平於湖南考察時首次提出「精準扶貧」的概念後，2015 年 11 月中共中央政治局會議通過《關於打贏脫貧攻堅戰的決定》，明確提出「脫貧攻堅」這一目標，也就是「到 2020 年，穩定實現農村貧困人口不愁吃、不愁穿，義務教育、基本醫療和住房安全有保障。……確保我國現行標準下農村貧困人口實現脫貧，貧困縣全部摘帽，解決區域性整體貧困」。<sup>10</sup> 2017 年，習近平在中國共產黨第十九次政治報告中，提出「要堅決打好防範化解重大風險、精準脫貧以及污染防治的攻堅戰」，並明確提出完成任務的時間與目標，也就是 2020 年要實現在現行標準下農村貧困人口脫貧，貧困縣全部摘帽，解決區域性整體貧困。<sup>11</sup>

關於目前脫貧攻堅的執行情形，中共官方指出農村貧困人口大幅減少，貧困發生率顯著下降。截至 2019 年底，全中國貧困人口已從 2012 年底的 9,899 萬降至 551 萬人；且相較於 2018 年，減少 1,109 萬人，下降 66.8%。至於貧困發生率，則是從 2012 年的 10.2% 降至 0.6%，累積下降 9.6%，且比 2018 年下降 1.1%。<sup>12</sup> 全中國尚未摘帽的貧困縣仍有 52 個，貧困人口超過 1,000 人的貧困村有 88 個，貧困發生率超過 10% 的貧困村則有 1,025 個，總共 1,113 個村。其中，52 個貧困縣分別位於廣西壯族自治區（8 個縣）、四川省（7 個縣）、貴州省（9 個縣）、雲南省（9 個縣）、甘肅省（8 個縣）、寧夏自治區（1 個縣）以及新疆維吾爾自治區（10 個縣）。

針對上述 52 個未摘帽貧困縣和 1,113 個貧困村，2020 年 2 月 18 日中國國務院印發《關於開展掛牌督戰工作的指導意見》，明確要求各單位確

9 〈中國共產黨第十八次全國代表大會在京開幕胡錦濤代表第十七屆中央委員會向大會作報告〉，《人民網》，2012 年 11 月 9 日，<http://cpc.people.com.cn/18/BIG5/n/2012/1109/c350821-19529915.html>。

10 〈授權發布：中共中央國務院關於打贏脫貧攻堅戰的決定〉，《新華網》，2015 年 12 月 7 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/07/c\\_1117383987.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/07/c_1117383987.htm)。

11 〈習近平：決勝全面建成小康社會奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告〉，中華人民共和國中央人民政府，2017 年 10 月 27 日，[http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content\\_5234876.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm)。

12 〈2019 年全國農村貧困人口減少 1109 萬人〉，《新華網》，2020 年 1 月 24 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-01/24/c\\_1125498602.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-01/24/c_1125498602.htm)。

實做好抽查工作，確保貧困人口能如期脫貧、貧困縣能全部摘帽。對此，國務院扶貧開發領導小組辦公室（以下簡稱國務院扶貧辦）指出，目前針對貧困縣的掛牌督戰成效顯著，脫貧攻堅目標任務已接近完成。<sup>13</sup> 截至 8 月底，除了受災情影響所新產生的問題外，52 個縣貧困人口的「三保障」與飲水安全問題已全部獲得解決，且已完成約 120 萬貧困人口易地扶貧搬遷任務。<sup>14</sup>

關於農民收入與糧食安全，10 月 27 日農業農村部副部長劉煥鑫在國務院新聞辦公室所舉行的記者會上，提到 2019 年農民人均可支配收入超過 1.6 萬人民幣，提前實現翻倍目標。至於糧食安全，則指出 14 億人的飯碗端得更牢，人均糧食在 470 公斤以上，也就是每人每天可擁有 1.28 公斤糧食，遠高於人均 400 公斤的國際糧食安全標準線。同時，水稻、小麥自給率保持在 100% 以上，玉米自給率則超過 95%，且肉蛋奶、果菜茶供應充裕，能有效滿足民眾的消費需求。<sup>15</sup>

至於「三保障」部分，中國透過改造薄弱學校 10.8 萬所，協助 20 多萬輟學生返校，且讓義務教育階段之貧困家庭適齡兒童少年全部入學，實現貧困人口義務教育有保障。至於基本醫療，中國透過落實《醫療保障扶貧三年行動實施方案（2018~2020 年）》，將貧困人口全部納入基本醫療保險、大病保險和醫療救助，累計救治貧困患者 1,600 多萬人。住房安全方面，針對貧困戶等重點對象所居住之 C 級和 D 級危房進行改造或採取有效改善措施，累計改造 743 萬貧困戶的危房。<sup>16</sup>

2020 年 11 月 23 日，貴州省宣布最後的 9 個貧困縣退出貧困縣序列，意味著 52 個掛牌督戰縣已經省級專項評估檢查，並由省級人民政府宣布退出。加上，2016 至 2019 年已摘帽之 780 個貧困縣，中國 832 個貧困縣

13 〈國務院扶貧辦：全國脫貧攻堅目標任務已接近完成〉，《新京報》，2020 年 10 月 17 日，<http://www.bjnews.com.cn/feature/2020/10/17/778524.html>。

14 〈國務院扶貧辦：脫貧攻堅工作在六個方面見成效〉，《央視網》，2020 年 9 月 4 日，<https://m.news.cctv.com/2020/09/04/ARTImgCGVY8VULnHoGMFwVp200904.shtml>。

15 〈國新辦舉行「十三五」時期農業農村發展成就新聞發布會〉，中國國務院新聞辦公室，2020 年 10 月 27 日，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/42311/44061/index.htm>。

16 〈國務院扶貧辦：全國脫貧攻堅目標任務已接近完成〉，《新京報》，2020 年 10 月 17 日，<https://reurl.cc/py0gA8>。C 級危房是指局部危房，部分承重結構不能滿足正常使用要求，局部出現危險；D 級危房也就是整棟危房，承重結構已不能滿足正常使用要求，房屋整體出現危險。

已全部「清零」，完成「脫貧摘帽」。惟必須經過國務院扶貧開發領導小組的抽查、普查和考核等程序後，才能由中共宣布打贏脫貧攻堅戰。<sup>17</sup>

## 參、限期完成的重大政治任務

根據上述，可以從上述官方說法看出中國脫貧攻堅戰已幾乎完成，只剩下最後的抽查、普查與考核等程序，充分顯示脫貧攻堅是一個限期完成的重大政治任務，明年中共建黨百年就會正式宣布達成此項目標。儘管脫貧攻堅任務受到新冠肺炎疫情等多重威脅的嚴重衝擊，但中國仍對今年如期完成脫貧攻堅任務充滿信心，例如國務院扶貧辦主任劉永富於 2020 年 3 月 12 日「決戰決勝脫貧攻堅」記者會上，即宣稱「積極應對好疫情對脫貧攻堅的影響，把疫情對脫貧攻堅的影響降到最低，絕不能因為疫情影響脫貧攻堅目標任務的實現」。<sup>18</sup> 同時，從中央政治局起草《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》（以下簡稱「十四五規劃與 2035 建議」）時，亦可看出北京當局信心滿滿，因為指出「考慮到目前仍是全面建成小康社會進行時，建議稿表述為『決勝全面建成小康社會取得決定性成就』。明年上半年黨中央將對全面建成小康社會進行系統評估和總結，然後正式宣布我國全面建成小康社會」。<sup>19</sup>

是以，脫貧攻堅為習近平執政以來的最重要的政治目標之一，因為不僅有助於證明中國共產黨是中國步入小康社會這一「中國夢」的唯一選擇外，亦有助於鞏固「習近平思想」為馬克思主義繼承人的歷史地位。<sup>20</sup>

17 〈貴州最後 9 縣脫貧大陸全部清零〉，《聯合新聞網》，2020 年 11 月 24 日，<https://udn.com/news/story/7333/5038672>；〈我國 832 個貧困縣全部脫貧摘帽〉，《人民網》，2020 年 11 月 25 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1125/c1001-31943978.html>。

18 〈國務院新聞辦就決戰決勝脫貧攻堅有關情況舉行新聞發布會〉，中華人民共和國中央人民政府，2020 年 3 月 2 日，[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2020-03/12/content\\_5490339.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2020-03/12/content_5490339.htm)。

19 〈（受權發布）習近平：關於《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》的說明〉，《新華網》2020 年 11 月 3 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-11/03/c\\_1126693341.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-11/03/c_1126693341.htm)。

20 王韻，〈疫情對中共完成「脫貧攻堅」目標影響評析〉，《大陸與兩岸情勢簡報》，2020 年 4 月，<https://reurl.cc/x0XdbL>；蔡文軒，〈習近平提出 2020 全面消除貧困之研析〉，臺北論壇，2020 年 9 月 2 日，[http://www.taipeiforum.org.tw/view\\_pdf/630.pdf](http://www.taipeiforum.org.tw/view_pdf/630.pdf)。

因此，中央政治局起草「十四五規劃與 2035 建議」時，即特別凸顯限期完成的政治任務以及共產黨所扮演的重要角色，強調「到建黨 100 周年時，全面建成惠及十幾億人口的更高水準的小康社會，是我們黨進入新世紀後，在基本建成小康社會基礎上提出的奮鬥目標，是對人民的莊嚴承諾」。<sup>21</sup> 因此，從今年初開始，領導人相關談話及重要文件內容就可看出（請參閱表 10-1），北京當局一直在釋放出積極的訊號，那就是打贏脫貧攻堅戰不存在失敗的空間，例如李克強在 2020 年政府工作報告內容中即提及「脫貧攻堅」這四字 8 次，且出現與「脫貧」相關詞彙 32 次。<sup>22</sup>

惟為能達成脫貧攻堅這一限期完成的重大政治任務，地方政府無不擇手段來達成此目標，因而紛紛傳出數據作假等問題，藉此營造成功脫貧的假象。2019 年 3 月國務院扶貧辦主任劉永富即指出，中央專項巡視主要發現了四大類問題：1. 政治責任落實不到位；2. 貫徹精準方略不到位；3. 形式主義、官僚主義問題；4. 深度貧困問題。<sup>23</sup> 關於地方政府所傳出之相關問題，例如 2019 年 12 月 1 日中央紀委國家監委網站即指出江西省萍鄉市蓮花縣委原書記劉鄉作假，他為了通過脫貧摘帽驗收檢查，採取操控抽檢比例、提前規劃抽檢路線、確保電訪百分之百滿意度以及配齊舊用品以避免「穿幫」等手段。<sup>24</sup> 2020 年 4 月 26 日中央紀委國家監委網站通報地方官員虛報數據問題，指出貴州省黔東南州岑鞏縣政府黨組成員、原副縣長、生態移民局局長陳躍，為達成易地搬遷之工作目標而進行數據造假。<sup>25</sup> 同時，為了營造達標的假象，據傳地方政府所採取之取消幫扶金、

21 〈（受權發布）習近平：關於《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》的說明〉，《新華網》，2020 年 11 月 3 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-11/03/c\\_1126693341.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-11/03/c_1126693341.htm)。

22 〈外媒解讀政府工作報告：脫貧攻堅展中國決心向世界釋放積極信號〉，《海外網》，2020 年 5 月 23 日，[https://m.haiwainet.cn/middle/3541093/2020/0523/content\\_31797001\\_1.html](https://m.haiwainet.cn/middle/3541093/2020/0523/content_31797001_1.html)。

23 〈劉永富：中央脫貧攻堅專項巡視主要發現了四大類問題〉，《新華網》，2019 年 3 月 7 日，<https://reurl.cc/9XAgvY>。

24 〈中央紀委國家監委公開曝光在「不忘初心、牢記使命」主題教育期間查處的 8 起典型案例〉，中共中央紀律檢查委員會，2019 年 12 月 1 日，<https://reurl.cc/gmyW4z>。

25 〈中央紀委國家監委通報八起形式主義官僚主義典型問題〉，中共中央紀律檢查委員會，2020 年 4 月 26 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0426/c1001-31688744.html>。

強拆民房及強行搬遷等作為，讓原本就屬低保戶的生活更雪上加霜，甚至被迫自殺。<sup>26</sup>

對此，2020年11月20日李克強主持召開經濟情勢部分地方政府負責人視訊座談會，開場時即提出3個問題，並要求與會的地方政府負責人暢所欲言，發表各自的看法。同時，李克強並強調「你們講真話，我們才能出實策」。<sup>27</sup>可見，為了達成脫貧目標，地方政府所出現的作假等相關問題，將大大增加「打贏脫貧攻堅戰」的難度。

表 10-1 強調勢必完成脫貧攻堅之談話與重要文件內容

時間	內容
2020年1月1日	習近平新年賀詞： 2020年是具有里程碑意義的一年。我們將全面建成小康社會，實現第一個百年奮鬥目標。2020年也是脫貧攻堅決戰決勝之年。衝鋒號已經吹響。……如期實現現行標準下農村貧困人口全部脫貧、貧困縣全部摘帽。
2020年3月6日	習近平在「決戰決勝脫貧攻堅座談會」的談話： 到2020年現行標準下的農村貧困人口全部脫貧，是黨中央向全國人民作出的鄭重承諾，必須如期實現，沒有任何退路和彈性。……各省區市都層層簽了軍令狀，承諾了就要兌現。
2020年5月22日	李克強在第十三屆全國人民代表大會第三次會議的政府工作報告： 今年要優先穩就業保民生，堅決打贏脫貧攻堅戰，努力實現全面建成小康社會目標任務。
2020年10月17日	習近平透過「全國脫貧攻堅獎表彰大會暨先進事蹟報告會」對脫貧攻堅工作表示： 2020年是決勝全面建成小康社會、決戰脫貧攻堅之年。面對新冠肺炎疫情和嚴重洪澇災害的考驗，黨中央堅定如期完成脫貧攻堅目標決心不動搖，……各級黨委和政府務必保持攻堅態勢，善始善終，善作善成，不獲全勝決不收兵。
2020年10月17日	李克強透過「全國脫貧攻堅獎表彰大會暨先進事蹟報告會」對脫貧攻堅工作表示： 確保高品質如期完成脫貧攻堅目標任務。要做好脫貧攻堅與實施鄉村振興戰略有機銜接，通過持續努力推進脫貧摘帽地區鄉村全面振興……。
2020年10月29日	「十四五規劃與2035建議」： 「十三五」規劃目標任務即將完成，全面建成小康社會勝利在望，……確保如期打贏脫貧攻堅戰，確保如期全面建成小康社會、實現第一個百年奮鬥目標。

資料來源：洪銘德整理自公開資料。

<sup>26</sup> 洪銘德，〈秋行軍蟲災害對中國糧食安全之影響之評析〉，《國防安全週報》，第90期（2020年3月20日），頁17。

<sup>27</sup> 〈李克強召開部分地方政府負責人座談會：你們講真話我們才能出實策〉，中華人民共和國中央人民政府，2020年11月23日，<https://reurl.cc/d5kG8y>。

## 肆、中國面臨的威脅與挑戰

儘管中國一再強調新冠肺炎疫情、非洲豬瘟疫情、南方洪水等威脅不會影響脫貧攻堅目標任務的實現，但中國脫貧攻堅工作已受到衝擊卻是不爭的事實。雖然北京當局信誓旦旦能夠有效因應，降低相關威脅所帶來影響與衝擊，但仍引起外界的質疑，打上大大的問號。以下針對中國面臨的相關威脅及挑戰進行說明。

### 一、新冠肺炎疫情

首先，新冠肺炎疫情嚴重衝擊中國的經濟、就業與民生，中國2、3、4月城鎮調查失業率分別為6.2%、5.9%與6%。其中，2月失業率更是創歷史新高，相當新增500萬人失業。然而，這些數據卻被認為無法呈現真實的失業情形，<sup>28</sup> 因為僅針對城鎮勞動人口進行統計，未將因封城而失去工作或無法回工作崗位的移民工納入調查當中。因此，外國銀行分析師甚至認為，中國第一季失業率可能高達12%，1.3億人失業。<sup>29</sup>

至於2020年5至9月的失業率，則分別為5.9%、5.7%、5.7%、5.6%以及5.4%。儘管隨著疫情減緩以及相關政策的發揮效果，失業率雖已逐漸下降，但仍比去年同期高。例如5月的失業率為5.9%，去年同期為5%，與上（4）月相比略有下降的主因是經濟運行逐步改善、就業優先政策成效顯現以及員工復崗情況持續好轉。<sup>30</sup> 然而，受到疫情的影響，就業市場早已受到影響，特別是企業對高校（大專）生的招聘需求下降。因此，今年874萬大學應屆畢業生將面臨「史上最艱難的就業季」，除了人數較去（2019）年增加40萬人外，受到疫情影響，不僅企業大量裁員，

28 〈中國掩蓋疫情也造假失業率 真實失業率超過25%〉，《自由時報》，2020年4月5日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3123597>。

29 〈中國公布4月失業率6% 分析指實際可能12%〉，《經濟日報》，2020年5月15日，<https://money.udn.com/money/story/5604/4565766>。

30 〈中國5月失業率5.9% 大學畢業生就業壓力大〉，《中央社》，2020年6月15日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202006150169.aspx>。

且招聘人數持續縮減。<sup>31</sup> 隨著高校畢業生進入職場後，大專生失業率可能持續上升，例如 20 至 24 歲及以上人員的 6 月失業率高達 19.3%，其中大部分是今年的社會新鮮人。儘管到了 9 月已有所下降，且比 8 月下降 2.4%，但與去年同期相比仍上升了 4%，顯示大學畢業生的就業壓力依舊很大。<sup>32</sup>

同時，從李克強在 2020 年政府工作報告內容，亦可看出新冠肺炎疫情對中國經濟、就業與民生所帶來嚴重衝擊，因為中國首次未提出全年經濟成長目標，並強調「六穩」（穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期）、「六保」（保居民就業、保基本民生、保市場主體、保糧食能源安全、保產業鏈供應鏈穩定、保基層運轉），並以「保就業、保民生」為優先推動的目標。同時，在十三屆全國人大三次會議的會後記者會中，李克強再次提到只要能實現「六保」，特別是前「三保」，中國經濟就能有所增長。<sup>33</sup>

另外，此次疫情亦為貧困地區帶來制約貧困戶外出務工增收、加大農戶生產經營困難以及推遲扶貧項目開工時間等三項影響。<sup>34</sup> 對此，國務院扶貧辦強調「重點做好貧困勞動力的外出打工；開展消費扶貧行動，做好農產品特別是扶貧產品的銷售；做好扶貧項目的開工復工，力爭在上半年完工」，<sup>35</sup> 並採取相關措施以降低疫情所帶來的影響與衝擊，例如發布「關於做好新冠肺炎疫情防控期間脫貧攻堅工作的通知」以及與人力資源社會保障部共同發布「關於應對新冠肺炎疫情進一步做好就業扶貧工作的通知」。<sup>36</sup> 同時，從 1 月 25 日至 5 月 14 日期間所召開的 13 次中央政治

31 〈經濟重創中國逾 7 成大學生畢業即失業〉，《自由時報》，2020 年 6 月 22 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1381435>。

32 蔡敏姿，〈大陸 9 月失業率 5.4% 統計局官員：今年壓力仍大〉，《聯合新聞網》，2020 年 10 月 19 日，<https://udn.com/news/story/7333/4947194>。

33 〈李克強總理出席記者會並回答中外記者提問〉，中華人民共和國中央人民政府，2020 年 5 月 28 日，[http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content\\_5517496.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5517496.htm)。

34 〈國務院聯防聯控機制權威發布（2020 年 4 月 1 日 15 時）文字實錄〉，中華人民共和國中央人民政府，2020 年 4 月 1 日，<http://www.gov.cn/xinwen/gwylflkjz77/index.htm>。

35 〈國務院新聞辦就決戰決勝脫貧攻堅有關情況舉行新聞發布會〉，中華人民共和國中央人民政府，2020 年 3 月 12 日，<https://reurl.cc/gmpEnp>。

36 〈兩部門：進一步做好就業扶貧工作〉，《人民網》，2020 年 2 月 24 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0224/c1001-31602245.html>。

局常委會會議即圍繞在疫情防控、復工復產以及脫貧攻堅這三大議題。<sup>37</sup>

此外，許多貧困區透過發展特色產業以利於脫貧，但初見雛型的特色產業亦受到疫情的影響與衝擊，已被質疑能否有助於脫貧。<sup>38</sup> 同時，受到疫情影響，甚至已有地方的特色產業被迫停止，例如被廣西政府列為「特色產業」的竹鼠養殖。2月3日習近平在中央政治局常委會會議研究應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作時，即關注野生動物所帶來的安全風險，因為他提到「我們早就認識到，食用野生動物風險很大，但『野味產業』依然規模龐大，對公共衛生安全構成了重大隱患。再也不能無動於衷了」。之後，2月24日中國通過《關於全面禁止非法野生動物交易、革除濫食野生動物陋習、切實保障人民群眾生命健康安全的決定》，且竹鼠未被列入《國家畜禽遺傳資原始目錄》，<sup>39</sup> 因而成為禁止養殖、交易的「野生動物」。

然而，禁止養殖與交易竹鼠不僅帶來嚴重經濟損失，亦可能讓依賴竹鼠養殖的貧困戶返貧。<sup>40</sup> 6月16日廣西林業局和財政廳聯合印發《廣西人工繁育陸生野生動物處置指導意見》，藉此協助不具轉產轉型條件的貧困戶。官方雖宣稱相關政策已發揮成效，<sup>41</sup> 但實際成效如何，仍有待時間觀察。

其次，新冠肺炎疫情發生後，越南、柬埔寨、緬甸、哈薩克、俄羅斯等糧食出口國限制糧食出口後，對中國糧食安全帶來一定的影響與衝擊，因為中國從這些國家進口稻米、小麥以及大豆。對此，農業農村部部長宣稱中國不會發生糧食危機，因為中國人均糧食為470公斤，遠遠高於人均

37 〈110天13次中央政治局常委會會議聚焦這三大議題〉，《人民網》，2020年5月15日，<https://reurl.cc/GrLlpA>。

38 〈習近平的小康社會目標正陷入武漢肺炎疫情泥淖〉，《中央社》，2020年4月15日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202004040045.aspx>。

39 〈農業農村部公布《國家畜禽遺傳資原始目錄》〉，中華人民共和國農業農村部，2020年5月29日，[http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202005/t20200529\\_6345528.htm](http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202005/t20200529_6345528.htm)。

40 〈竹鼠禁養禁售脫貧戶憂返貧〉，《文匯報》，2020年3月18日，<http://paper.wenweipo.com/2020/03/18/YO2003180019.htm>。

41 〈廣西完成除蛇類以外人工繁育陸生野生動物處置〉，《人民網》，2020年8月17日，<http://gx.people.com.cn/BIG5/n2/2020/0817/c179430-34231028.html>。

400 公斤的國際糧食安全標準線。<sup>42</sup> 然而，限制出口所帶來的缺糧預期心理，恐會導致囤積糧食、糧食炒作以及各國擴大糧食儲備，並帶來糧食價格上漲、短缺以及隨之而來的分配不均等問題。<sup>43</sup>

雖然中國排除疫情引發糧食危機的可能，但從相關官員談話及會議決議則可看出中國關注與擔憂疫情可能對糧食安全造成影響，例如 4 月 17 日中央政治局會議首次提出「六保」，其中一保即為「保糧食能源安全」。4 月 20 日農業農村部副部長于康震在農業展望視訊會議上，指出「大豆及食用油等其他仰賴進口的農產品仍可能受到全球疫情的衝擊」。5 月 8 日，胡春華在吉林調研督導春耕和生豬生產工作時，強調「糧食安全是國家安全的重要基礎，在『六保』任務中處於基礎性、前提性地位，必須堅決保障好」。<sup>44</sup> 8 月 11 日習近平對制止餐飲浪費行為作出指示，指出「餐飲浪費現象，觸目驚心、令人痛心！……。儘管我國糧食生產連年豐收，對糧食安全還是始終要有危機意識，今年全球新冠肺炎疫情所帶來的影響更是給我們敲響了警鐘」，<sup>45</sup> 引發各地推行「光盤運動」。9 月 12 日中國農業農村部部長韓長賦出席二十國集團農業和水利部長視訊會議，提出「共同加強全球農業投資貿易合作。取消糧食和重要農產品出口限制，暢通國際物流」此項建議。<sup>46</sup> 10 月 27 日，中國農業農村部副部長張桃林在第六屆 APEC 糧食安全部長級視訊會議上，提出「暢通農業貿易往來，攜手保障糧食供應鏈穩定」之倡議。<sup>47</sup>

42 〈中國糧食中國飯碗〉，《人民網》，2020 年 4 月 22 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0422/c1001-31682546.html>。

43 梁書瑗，〈中國能否端緊「飯碗」？〉，《國防安全雙週報》，第 11 期（2020 年 9 月），頁 35。

44 〈堅決落實「六保」任務切實抓好農業生產〉，《人民網》，2020 年 5 月 11 日，<http://industry.people.com.cn/n1/2020/0511/c413883-31704079.html>。

45 〈習近平對制止餐飲浪費行為作出重要指示〉，中華人民共和國中央人民政府，2020 年 8 月 11 日，[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2020-08/11/content\\_5534026.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2020-08/11/content_5534026.htm)。

46 〈二十國集團農業和水利部長會議召開〉，中華人民共和國中央人民政府，2020 年 9 月 14 日，[http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/14/content\\_5543214.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/14/content_5543214.htm)。

47 〈第六屆亞太經合組織糧食安全部長級會議召開〉，中華人民共和國農業農村部，2020 年 10 月 28 日，[http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202010/t20201027\\_6355225.htm](http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202010/t20201027_6355225.htm)。

## 二、秋行軍蟲

秋行軍蟲（中國稱為草地貪夜蛾）是聯合國糧農組織對全球預警的重要害蟲，原產於美洲熱帶與亞熱帶地區，蟲害一旦發生，將對糧食與農業帶來極大危害。<sup>48</sup> 2016年傳入非洲後，便於2018年迅速蔓延至印度、葉門、泰國、斯里蘭卡、孟加拉、緬甸等國。2020年則擴散至澳洲、東帝汶、茅利塔尼亞以及巴基斯坦等地區。根據農委會的資料，截至2020年8月19日，秋行軍蟲已蔓延至美洲（包含英屬、美屬及法屬等地之44國家、地區）、非洲（47國）、亞洲（19國）以及大洋洲（1國）。<sup>49</sup>

2019年1月，秋行軍蟲由緬甸傳入雲南省，蔓延至26個省市，且在華南與西南建立穩定族群，主要以小麥、稻米、玉米、大麥、高粱等禾本科植物為生。<sup>50</sup> 2019年，見蟲面積約為1,600萬畝，主要分布在雲南（930萬畝、廣西（約200萬畝）、四川（110多萬畝）等西南省分，約占全中國80%，實際造成蟲害約為246萬畝。根據2020年2月20日農業農村部所發布之《2020年全國草地貪夜蛾防控預案》以及農業農村部種植業管理司司長潘文博在3月5日記者會談話，截至2020年2月10日，已在超過60萬畝田發現秋行軍蟲的蹤跡，是2019年同期的90倍；且因該蟲已在中國落地生根，成為「北遷南回、週年循環」的遷徙性害蟲，預計2020年會有1億畝地發生蟲害、2億畝地面臨潛在威脅。<sup>51</sup> 因此，由於今年的蟲源基數大，且受到暖冬天氣影響，導致北遷時間提早，6至8月就有可

48 簡惠茹，〈中國秋行軍蟲蟲害恐衝擊台灣農業〉，《自由時報》，2019年5月14日，<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1288422>。

49 〈國際疫情〉，行政院農業委員會動植物防疫檢疫局，2020年8月19日，<https://faw.baphiq.gov.tw/ws.php?id=18969>。

50 洪銘德，〈秋行軍蟲災害對中國「脫貧攻堅」之影響〉，《國防安全週報》，第90期（2020年3月20日），頁13。

51 一公頃等於15畝，2020年發生蟲害面積1億畝（約為6,666,666.7公頃），就中國2018年農作物總面積（165,902,000公頃）而言，2020年可能發生蟲害面積約占中國農作物總面積4%，面臨潛在威脅面積為2億畝（約為13,333,333.3公頃），占中國農作物總面積8%。請參閱〈農業農村部關於印發《2020年全國草地貪夜蛾防控預案》的通知〉，中華人民共和國農業農村部，2020年2月21日，<https://reurl.cc/yZg42q>；〈國務院聯防聯控機制權威發布（2020年3月5日15時）文字實錄〉，中華人民共和國中央人民政府，2020年3月5日，<https://reurl.cc/lVd486>。

能進入黃淮海及東北地區，對玉米生產造成嚴重威脅。

對此，中國採取相關因應政策，以期降低農作物損失，避免糧食生產受到影響，例如早在 2019 年 6 月 5 日，國務院常務會議決議針對秋行軍蟲加強防治措施後，農業農村部、財政部緊急安排中央財政農業生產救災資金 5 億元，以利於打贏「蟲口奪糧」攻堅戰、保障糧食生產穩定。<sup>52</sup> 2020 年 2 月 20 日則公布《2020 年全國草地貪夜蛾防控預案》，提前採取相關防疫措施，並將黃淮海及北方玉米主產區列為重點防範地區。<sup>53</sup>

目前，黃淮海及東北地區已發現秋行軍蟲的蹤跡，例如 7 月 8 日已於山東省榮成市發現幼蟲；7 月 14 日已於位處安徽、江蘇、山東以及河南交界處之安徽宿州市發現幼蟲。8 月 31 日，遼寧省丹東東港市發現成蟲。儘管中國已事先採取相關防治措施並進行應急防控演練，但仍會對穩定的糧食生產造成一定影響。

### 三、非洲豬瘟

2018 年 8 月 3 日，自中國農業農村部通報遼寧省瀋陽市沈北新區確診第一例疫情後，<sup>54</sup> 非洲豬瘟迅速擴散至中國全境。同時，隨著中國疫情的大爆發，非洲豬瘟亦快速擴散至鄰近國家／地區，蒙古（1 月）、越南（2 月）、柬甫寨（4 月）、香港（5 月）、北韓（5 月）、寮國（6 月）、菲律賓（7 月）、緬甸（8 月）、東帝汶（9 月）、韓國（9 月）、印尼（12 月）等國紛紛於 2019 年間傳出疫情。自從 2018 年 8 月傳出首例後，截至 2020 年 10 月 27 日，中國已通報 189 起案例，並撲殺上億頭豬。

由於 2020 年中國首要任務之一是嚴防非洲豬瘟擴散，以期讓豬隻產

52 〈中央財政緊急安排農業生產救災資金 5 億元支援地方組織開展草地貪夜蛾防控〉，《中華人民共和國農業農村部》，<https://reurl.cc/gm1Qgp>。

53 〈農業農村部關於印發《2020 年全國草地貪夜蛾防控預案》的通知〉，中華人民共和國農業農村部，2020 年 2 月 21 日，<https://reurl.cc/yZg42q>

54 〈農業農村部發布非洲豬瘟 II 級疫情預警〉，中華人民共和國農業農村部，2018 年 8 月 3 日，[http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/201808/t20180803\\_6155300.htm](http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/201808/t20180803_6155300.htm)。

能在年底前恢復接近常年水準，故農業農村部分別於5月21、29日發布《非洲豬瘟防控強化措施指引》以及《非洲豬瘟疫情應急實施方案（2020年第二版）》，透過放寬疫情響應等級規定、採取「精準撲殺、定點清除」等相關措施，以期提高豬隻產能。<sup>55</sup>

關於今年的疫情，儘管1、2月未傳出疫情，但3月起卻接連在雲南、甘肅、四川、江蘇、陝西、重慶、內蒙、河南、湖北等9個省（市）自治區傳出20例疫情（詳如附表10-1），顯示中國未能有效進行防治，疫情依舊嚴峻。<sup>56</sup>加上，中國養豬場以小農經營占多數，除了未具備足夠防疫知識外，更可能為了降低損失而不遵守相關處置規範，例如違法出售問題生豬、違法調運染疫豬隻，中國恐再次爆發大規模疫情，嚴重影自身糧食安全。<sup>57</sup>

#### 四、洪水

由於受到今年5月下旬起梅雨季節的影響，持續性強降雨造成長江流域中下游地區、淮河流域、西南、華南以及東南沿海等地洪水氾濫成災。<sup>58</sup>今年，6月中國進入主汛期後，全中國共有751條河流發生超過警戒水位以上的洪水，長江、黃河、淮河、珠江、太湖等共發生18次編號洪水。9月3日，應急管理部副部長兼水利部副部長周學文表示，今年洪水遍及28個省，造成7,047.1萬人次受災，比近5年同期均值上升17%，且造成直接經濟損失2,143.1億人民幣（約新台幣約9,215億元），較近5年同期均值上升27%。其中，貧困地區受災情況更是嚴重，例如安徽、江西、甘肅、四川、貴州等災情嚴重的12個省中，累計有250萬貧困人受災，1.91萬戶房屋倒塌或嚴重損毀，2.66萬戶房屋一般損壞。<sup>59</sup>

<sup>55</sup> 請參閱洪銘德，〈中國發布《非洲豬瘟疫情應急實施方案（2020年第二版）》之評析〉，《國防安全雙週報》，第5期（2020年6月），頁13-17。

<sup>56</sup> 小山，〈中國非洲豬瘟疑反撲官方也指依然嚴峻〉，《法廣》，2020年4月20日，<https://reurl.cc/L318zK>。

<sup>57</sup> 洪銘德，〈中國發布《非洲豬瘟疫情應急實施方案（2020年第二版）》之評析〉，頁15-16。

<sup>58</sup> 吳宜昭、于宜強、吳佳純，〈2020年夏季西太平洋副熱帶高壓偏強與東亞極端氣候事件初步分析〉，《國家災害防救科技中心災害防救電子報》，第182期（2020年9月），頁3。

其中，針對長江流域所發生的洪水，7月12日習近平不僅指出「防汛形勢十分嚴峻」，並要求「要認真做好受災困難群眾幫扶救助，防止因災致貧返貧」。同時，亦於7月17日中央政治局常務委員會上再次強調「防汛救災關係人民生命財產安全，關係糧食安全、經濟安全、社會安全、國家安全。今年是決勝全面建成小康社會、決戰脫貧攻堅之年，也是『十三五』規劃收官之年，做好防汛救災工作十分重要」。<sup>60</sup>顯見，原本疲弱的中國經濟恐再次因此次水患而雪上加霜，更加深中國實現全面建成小康社會目標以及打贏脫貧攻堅戰之難度。

另外，由於水位屢創新高，導致中國不得不啟動長江防洪體系中的「最後一道保險」，也就是啟動蓄滯洪區備案，例如：1. 安徽省啟用耕地面積6.5萬畝之東大圩蓄洪區進行蓄洪，甚至是採取「炸堤」方式，將洪水引至荒草二圩和荒草三圩蓄洪區；<sup>61</sup> 2. 鄱陽湖區啟用185座「單退圩堤」以利於分蓄洪水。<sup>62</sup> 上述方式雖有助於削弱洪水壓力，保障下游沿海城市，但同時也因此讓受影響的農田面積擴大，將對中國下半年的糧食生產造成嚴重影響與衝擊。<sup>63</sup>

59 〈國務院政策例行吹風會〉，《中國政府網》，2020年9月3日，<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2020zccfh/24/index.htm>。

60 〈習近平對進一步做好防汛救災工作作出重要指示〉，《中國共產黨新聞網》，2020年7月13日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0713/c64094-31780322.html>；〈中共中央政治局常務委員會召開會議研究部署防汛救災工作中中央總書記習近平主持會議〉，《新華網》，2020年7月17日，<https://reurl.cc/Wd6za7>。

61 〈滁河爆破泄洪！安徽啟用兩處蓄洪區〉，《新華網》，2020年7月19日，<https://reurl.cc/zzEA8p>。

62 〈鄱陽湖區啟用185座單退圩堤分蓄洪水〉，《新華網》，2020年7月13日，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2020-07/13/c\\_1126232365.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2020-07/13/c_1126232365.htm)。

63 梁書瑗，〈中國能否端緊「飯碗」？〉，《國防安全雙週報》，第11期（2020年9月），頁35。

## 五、蝗災

2020年3月6日，農業農村部、海關總署、國家林草局聯合發布《沙漠蝗及國內蝗蟲監測防控預案》通知，加強對沙漠蝗蟲以及中國境內蝗蟲的監測防控，以期達成「兩個努力確保」（努力確保境外沙漠蝗不會入侵；努力確保國內蝗蟲不會爆發成災，有助於糧食豐收）。今年雖未傳出沙漠蝗蟲入侵中國，但今年中國境內已傳出多起蝗災疫情，例如廣西農業大縣全州縣；湖南寧遠縣；雲南省普洱、西雙版納、紅河、玉溪4個州（市）9個縣47個鄉鎮；吉林市蛟河市、樺甸市、永吉縣、龍潭區、昌邑區、船營區；黑龍江省哈爾濱市周邊5個區、縣（市）以及佳木斯市郊區與樺川縣。

首先，關於吉林市災情，蝗蟲種類為土螞蚱，處於蝗蝻階段，出現於上述五個地區之部分荒地、林地、崗地。截至6月4日，發生面積約13.4公頃，並未造成農田損毀。對此，吉林市農業農村局發布《關於迅速開展蝗蟲等病蟲害調查監測和防治工作的緊急通知》，要求各級農業農村系統迅速開展蝗蟲監測防治工作。關於黑龍江災情，蝗蟲種類為小車蝗、寬翅曲背蝗、毛足棒角蝗等早生型土蝗，處於蝗蝻階段，5月中旬以來，除了哈爾濱市周邊5個區、縣（市）共24,631畝發現蝗蟲外，佳木斯市郊區和樺川縣亦出現小面積災情。對此，黑龍江省林業和草原局發布《關於加強蝗蟲防治工作的緊急通知》，要求開展監測和防治工作。<sup>64</sup> 東北地區為中國的重要「糧倉」，東北三省糧食產量占中國糧食總產量的20.8%，黑龍江省、吉林省以及遼寧省的產量分別為7,503萬噸、3,878萬噸、2,430萬噸。<sup>65</sup> 儘管官方宣稱災情已獲得控制，但未來若疫情持續擴大且無法及時進行防治的話，恐將嚴重影響農業生產。

64 〈黑龍江省全面開展蝗蟲監測預防工作〉，中國國家林業與草原局，2020年6月1日，<http://www.forestry.gov.cn/main/394/20200601/154012725189120.html>。

65 〈國家統計局關於2019年糧食產量資料的公告〉，中華人民共和國中央人民政府，2019年12月7日，[http://www.gov.cn/xinwen/2019-12/07/content\\_5459250.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-12/07/content_5459250.htm)。

## 伍、小結

根據上述分析，可以發現，由於今年為中國脫貧攻堅收官之年、全面建成小康社會的實踐之年，脫貧攻堅政策又被視為習近平上台以來的重要政治任務之一，事關習近平與中共的聲望，故不存在失敗的空間，中國勢必完成這一場脫貧攻堅戰。儘管新冠肺炎疫情、洪水、非洲豬瘟、秋行軍蟲以及蝗災等多重威脅，嚴重影響與衝擊中國的經濟、民生、就業以及糧食安全，加重中國打贏脫貧攻堅戰的難度，但中國依舊宣示一定會兌現承諾，不獲勝決不收兵。例如中央政治局起草「十四五規劃與 2035 建議」時，即強調建成小康社會是中共對人民的莊嚴承諾，待明（2021）年上半年進行評估後，將正式宣布中國全面建成小康社會。

實際上，中國打贏脫貧攻堅戰的背後存在著許多問題，例如為了滿足考核績效，地方政府進行數據灌水，甚至是為了營造出脫貧假象，而採取取消幫扶金、強拆民房、強行搬遷等作為。然而，不論過程如何，唯一可以確定的是，今年年底中國定會完成 52 個未摘帽貧困縣和 1,113 個貧困村的相關脫貧工作，並於明年上半年宣布全面建成小康社會，惟真正成效如何則有待時間證明。

同時，「十四五規劃與 2035 建議」指出「實現鞏固拓展脫貧攻堅成果同鄉村振興有效銜接」，強調「建立農村低收入人口和欠發達地區幫扶機制，保持財政投入力度總體穩定，接續推進脫貧地區發展。健全防止返貧監測和幫扶機制，做好易地扶貧搬遷後續幫扶工作，加強扶貧專案資金資產管理和監督，推動特色產業可持續發展。健全農村社會保障和救助制度」。雖然看似中國將透過鄉村振興戰略來鞏固脫貧攻堅的成果，持續推動脫貧地區發展與改善群眾生活，但極有可能是「換湯不換藥」，亦即中國並未真正完成脫貧攻堅，只是換個政策名稱，持續透過鄉村振興戰略以進行脫貧攻堅。

附表 10-1 2020 年中國非洲豬瘟疫情案例

時間	發生地區	豬隻來源
3月3日	湖北省	湖北省神農架林區陽日鎮（野豬案例）
3月3日	湖北省	湖北省神農架林區松柏鎮（野豬案例）
3月12日	四川省樂山市	四川省樂山市五通橋區冠英鎮（豬隻運輸車輛）
3月13日	四川省瀘州市	四川省瀘州市五敘永縣麻城鎮（豬隻運輸車輛）
3月13日	河南省三門峽市	河南省三門峽市澠池縣洪陽鎮趙窯村（豬隻運輸車輛）
3月29日	四川省廣元市	四川省廣元市 G5 京崑高速原七盤關收費站（豬隻運輸車輛）
3月30日	內蒙古自治區	內蒙古自治區鄂爾多斯市鄂托克旗（豬隻運輸車輛）
4月1日	四川省樂山市	四川省樂山市樂自高速大佛停車區（豬隻運輸車輛）
4月2日	甘肅省隴南市	甘肅省隴南市合作社
4月2日	甘肅省隴南市	甘肅省隴南市楊店公路檢查站（豬隻運輸車輛）
4月5日	重慶市	重慶市雲陽縣江口鎮（豬隻運輸車輛）
4月12日	甘肅省酒泉市	甘肅省酒泉市瓜州縣柳園公路動物防疫監督檢查站（豬隻運輸車輛）
4月12日	陝西省榆林市	陝西省榆林市府谷縣老高川鎮飼養場
4月17日	江蘇省宿遷市	江蘇省宿遷市沭陽縣（豬隻運輸車輛）
4月21日	四川省巴中市	四川省巴中市南江縣下兩高速出入口（豬隻運輸車輛）
5月29日	甘肅省蘭州市	甘肅省蘭州市永登縣飼養場
6月5日	雲南省麗江市	雲南省麗江市永勝縣飼養場
7月24日	重慶市	重慶市江津區珞璜高速公路服務區（豬隻運輸車輛）
10月9日	重慶市	重慶市酉陽縣桃花源站下道口處（豬隻運輸車輛）
10月26日	四川省	四川省寧南縣葫蘆口動物防疫監督檢查站（豬隻運輸車輛）

資料來源：〈中國大陸非洲疫情現況〉，中央災害應變中心，2020年10月27日，<https://reurl.cc/n04mvd>。

### 壹、前言

2020年新冠肺炎爆發，暴露出中國國家治理體系與治理能力的缺陷。由於習近平逐步強化集權領導，要求國家機器各階層必須與「習核心」保持高度一致，使地方幹部將「領導重視的項目」視為優先順位，對突發性公共衛生事件缺乏警覺性，更因「壓力型體制」的制約，面對危機事件時選擇坐等中央決定，錯失防疫先機。另外，受到疫情影響，中國各地財政收支情形更加惡化，中央制定的減稅政策與績效壓力，使得地方政府亟需尋找其他財政來源，再加上大學畢業生與農民工失業風險依舊存在，皆為中國的社會穩定埋下隱患。2020年初期，中國內外學者專家紛紛研判，新冠肺炎疫情可能影響中國政治與社會體制，為習近平在黨與國家的地位帶來致命打擊。但隨著疫情在全球蔓延與中共「動員式」抗疫的成效，習近平仍維持其「定於一尊」的政治格局，甚至進一步強化對社會的控制。

本文觀察疫情對中國治理體系與統治正當性所帶來的挑戰，藉此檢視中共在後疫情時代採取那些舉措強勢維穩，並討論未來中國國家與社會關係的發展。

\* 陳穎萱，國防安全研究院中共政軍與作戰概念所政策分析員。

## 貳、疫情對中國維穩的挑戰

### 一、疫情暴露中國政府體制弊端

中國的中央與地方關係（央地關係）可從政治、經濟與公共行政等不同視角，推導出互動模型，亦可依照歷史與實際情況，歸納出中國體制運行模式。「壓力型體制」認為「自上而下」的行政命令是地方政府最主要的壓力來源。中央政府和各級黨委等上級組織在確定哪些項目屬於「重要政治任務」後，下級職能部門動員所有資源與人力向這些政治任務傾斜，上級組織則根據下級組織的執行績效給予政治和經濟方面的獎懲。<sup>1</sup> 習近平主政後，依序進行人事調遷、打擊貪腐，以及更改考核指標展現中央權威。「強中央」與「弱地方」的格局更為明顯，短期雖有利於加強中央對政治與宏觀經濟的掌控，長期卻不利於地方政府的積極性與主動性，給予幹部明哲保身的動機，面對緊急事件時寧願選擇坐等中央決定，以避免犯錯後續被黨與國家究責。另外，史丹佛大學周雪光教授認為，中國「剛性體制」雖得以迅速有力地執行自上而下的指令，但卻不利「自下而上」的訊息傳遞，而訊息流動不暢或存在高度不確定時，就會導致決策過程的拖延不決。且中國政府在決策過程中，自上而下的政治壓力取代專業知識和精神行事，成為下級組織處理各種事務的依據，故在疫情事件中導致嚴重的後果。<sup>2</sup>

新冠肺炎疫情自 2019 年 12 月在武漢市初現端倪以來，地方政府反應明顯滯後。在防疫黃金期間，武漢市長公開行程多為「脫貧攻堅」、「不忘初心」等「習核心」指示的重要政治任務。同一時間，包含李文亮在內的多位醫師，因在網路上發布不明原因肺炎傳播的消息遭到約談與查處。

<sup>1</sup> 楊雪東，〈壓力型體制：一個概念的簡明史〉，《社會科學》，2012 年第 11 期（2012 年 11 月），頁 5。

<sup>2</sup> 〈社會學家周雪光談肺炎危機（上）：中國官僚如何失去了主見和能動性？〉，《端傳媒》，2020 年 2 月 18 日，<https://theinitium.com/article/20200218-opinion-zhouxueguang-epidemics-and-chinese-bureaucracy/>；〈周雪光專訪：新冠疫情暴露「剛性」體制弊端〉，《BBC 中文網》，2020 年 3 月 3 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-51703169>。

研究推論中國一級單位與國家疾控中心，可能早已掌握武漢肺炎「人傳人」的證據，但中國政府卻未在第一時間阻止疫情的擴散，反而是緊縮相關言論，甚至隱匿病情，各種資訊在網路流傳讓人民恐慌，也造成疫情持續擴散，最終惡化到難以控制的程度。中國的「壓力型體制」雖有利目標訂定與政策執行，但疫情亦凸顯該體制的僵硬性與脆弱性，從而引發外界對中國威權體制的質疑聲浪。

## 二、地方政府為達績效引發民眾不滿

在新冠肺炎影響之下，中共中央不斷強調「六穩」、「六保」，國務院總理李克強於5月「政府工作報告」宣布中國將減稅降費超過2.5萬億人民幣，<sup>3</sup>部分地方政府為迎合上意，亦自主降低稅負。<sup>4</sup>但中國地方政府的預算收入目標通常於前一年12月訂定，當年1月通過，再加上層層加碼，造成基層財政收入目標往往比較高。受到大規模減稅降費、經濟下行壓力與外部複雜形勢影響，以及中央所訂定的疫情防控和經濟社會發展、決戰決勝脫貧攻堅與全面建成小康社會等「重要政治任務」仍須經費完成與落實，讓地方政府面臨落實減稅降費與組織完成目標任務的兩難。地方政府為取得短期財政平衡，想方設法從其他項目中取得財政來源。媒體報導中國部分地區5月解除封城後，高速公路恢復收費卻大幅漲價；<sup>5</sup>而受到疫情影響，中國各地再次興起「罰款經濟」，中國國務院督查組10月發現河北、山東與河南等多個省市政府部門，在公路上違規設立限高設施和檢查關卡遭到民眾投訴。<sup>6</sup>

<sup>3</sup> 〈2020年政府工作報告〉，中國政府網，2020年5月22日，<https://reurl.cc/n04M21>。

<sup>4</sup> 天津市2020年前三季新增減稅降費累計達438.8億人民幣，2020年發布的支持疫情防控和經濟社會發展稅費優惠政策新增減稅降費288.6億人民幣；四川前三季度新增減稅降費超370億元。〈天津：前三季新增減稅降費438.8億元〉，《新華社》，2020年11月9日，[http://www.tj.xinhuanet.com/news/2020-11/09/c\\_1126715488.htm](http://www.tj.xinhuanet.com/news/2020-11/09/c_1126715488.htm)；〈四川前三季度新增減稅降費超370億元〉，《新華社》，2020年11月8日，<https://reurl.cc/00ley9>。

<sup>5</sup> 〈解封後中國高速公路收費暴漲民怨斥如土匪攔路搶錢〉，《自由時報》，2020年5月13日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3163859>。

<sup>6</sup> 〈督查組暗訪違規限高設卡：500米5個限高桿省道近在眼前卻要繞半天〉，《央視》，2020年10月10日，<https://reurl.cc/Mdxa2m>。

另外，近年來中國各地展開新一波的土地改革，將目光瞄準農村的「宅基地」。地方政府由於財政緊絀，計劃向農村宅基地全面徵收使用費，如河南省近期推行徵費政策，對「一戶一宅」超標占用部分按階梯收費。<sup>7</sup> 地方政府亦透過「合村併居」、「異地搬遷」等方式，將農村原用於蓋房子的土地復墾為耕地，釋放出城鎮建設用地指標，再將指標售予建商換取經費安置貧困戶。此舉不但可以提高土地使用效率，也能夠創造GDP與稅收，更能完成中央規定的扶貧績效。但中國長期關注「三農」問題的長江學者賀雪峰直言，各地方政府花費巨大成本進行宅基地改革，不但沒有增加土地資源，反而造成農民生產不便，讓農民失去農村這個基本保障。<sup>8</sup> 更有基層幹部在執行過程中，收取建商賄賂，強制村民併村、進城、上樓，肆意轉讓土地與在行政審批過程圖利建商。2020年11月5日，四川省成都市發生強制徵地衝突，而這樣的事件在中國屢見不鮮。

地方政府為「開源節流」縮減民生開支、大幅舉債，或是「亂收費」，甚至傳出有地方聲稱受疫情影響，拖欠教師與基層公務員薪資。種種事件皆累積中國人民對地方政府與基層幹部的不滿，且可能逐漸上升為對政治體制的不信任感，進而為群體性抗爭埋下隱患。

### 三、失業潮與集體事件頻傳

自中國國務院總理李克強2020年4月23日提出「六保」（著力保居民就業、保基本民生、保市場主體、保糧食能源安全、保產業鏈供應鏈穩定、保基層運轉）以來，中共中央便將「著力保居民就業」列為首要工作。11月6日，李克強在國務院常務會議上表示，疫情對農民工、貧困戶與靈活就業人員造成較大影響，要求政府要過「緊日子」，將節省下來的資金重點用於穩住基本民生。<sup>9</sup> 在「壓力型體制」下，地方政府承接上級政治

<sup>7</sup> 〈土地市場大變革？農村宅基地也要收費，河南新政來了：超過167坪按階梯計費〉，《東方財富網》，2020年11月10日，<http://finance.eastmoney.com/a/202011101694749651.html>。

<sup>8</sup> 〈賀雪峰：何必與農民宅基地過不去〉，《新華社》融媒體「奇文天下」，2020年10月27日，<https://3g.163.com/dy/article/FPUE96850530ICNH.html>。

<sup>9</sup> 〈李克強主持召開國務院常務會議〉，《新華社》，2020年11月6日，<https://reurl.cc/XkN90g>。

任務，將農民工與大學生視為「就業重點幫扶對象」，試圖安撫民心，降低社會不穩定的風險。

2020年10月19日，中國國家統計局公布2020年9月全國城鎮調查失業率為5.4%，其中20-24歲大學以上人口失業率雖比8月下降，但仍高於2019年同期0.6%，發言人劉愛華坦言「2020年的就業壓力對大學畢業生來說仍較大」。中國政府已要求國有企業與政府單位招聘應屆畢業生、軍隊重點招募大學生、鼓勵創業及包裝新興職缺名詞（如傳媒行銷專員、規劃師），以求降低大學生失業率。雖然企業依照政府要求擴大應屆大學畢業生的招聘職缺，但真正有職位招聘計畫和人才需求的單位不多，根據中國人民大學調查顯示，2020年第三季中國年輕人職缺數量比2019年同期下降5%，但求職者數量卻增加近兩成，<sup>10</sup>顯示中國就業市場競爭更為激烈。由於求職焦慮易牽動大學生對政府與社會不公的憤怒情緒，再加上中國網路世代深諳社群媒體操作且傳播方式多元，增加輿情監控難度，稍有不慎就可能引發網路串連，故當局將其視為重點維穩對象。

另外，在農民工就業方面，由於新冠肺炎疫情主要影響製造、建築與餐飲等產業，在全球封城和供應鏈停頓下難免少收原料和訂單，導致減產停工。其中農民工與中低收入階層大多儲蓄較低，沒有緊急預備金抵禦衝擊，且工作單位通常未將其納入失業保險，因此政府難以通過社會保障措施提供援助。一旦現金流斷裂影響生存，很可能引發農民工不滿而集結，引發群體性突發事件威脅社會安全。根據香港非政府組織「中國勞動透視」調查報告顯示，有近七成的湖北籍勞工得不到工資，即使復工也可能減薪五成；四川省亦有六成多的單位未正常發放工資。<sup>11</sup>「中國勞工通訊」（China Labour Bulletin, CLB）統計資料亦顯示，2020年1月至今，中國共發生662起工人集體行動事件，集中於廣東、江蘇與山東等地，肇因多

<sup>10</sup> 〈中國經濟復甦，青年嘆找不到工作〉，《科技新報》，2020年10月21日，<https://reurl.cc/4mvMvv>。

<sup>11</sup> 〈疫情期間職工復工情況調查報告（一）：不到三成職工延期復工期間正常發放工資〉，中國勞動透視，2020年7月16日，<https://reurl.cc/d5lobM>；〈川渝農村地區復工調查：多項勞動權益保障政策未被落實〉，中國勞動透視，2020年8月24日，<https://reurl.cc/GrLYRG>。

為抗議企業因疫情拖欠薪資或裁員（如圖 11-1）。雖然目前發生的社會抗爭無論是規模力度、延續性與媒體報導聲量，皆不如 2018 年卡車司機聯合罷工或 2019 年珠海偉創力公司工人抗議等事件，但若農民工失業情形加劇，或可能串聯不同抗爭群體與擴大衝突範圍，進一步挑戰中國社會維穩。

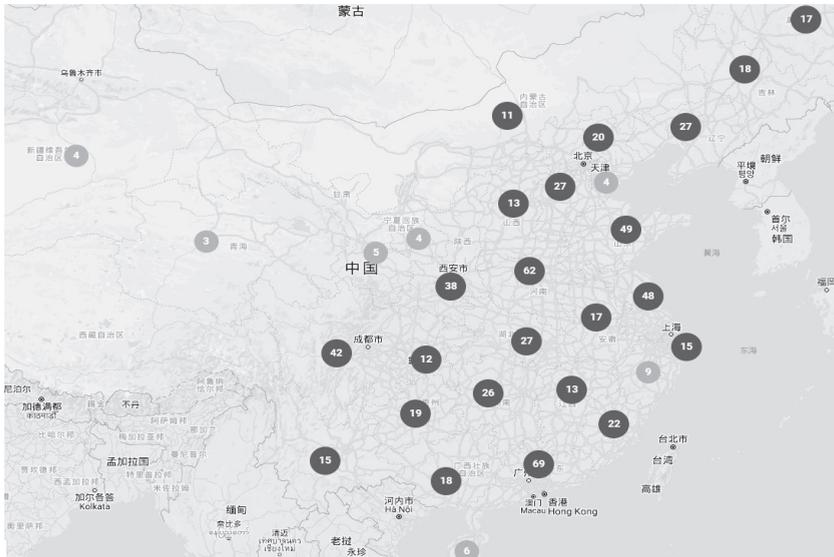


圖 11-1 2020 年 1~11 月中國工人集體行動地圖（截至 11 月 23 日）

資料來源：〈工人集體行動地圖〉，中國勞工通訊，<https://reurl.cc/q84AeR>。

## 參、中共藉疫情強化社會控制

### 一、中央採「動員式防疫」穩定民心

直至疫情規模已擴散到難以掩蓋的程度，中共中央終於決定採取空前嚴厲地強制性防疫政策。2020 年 1 月 20 日習近平首度回應後，在短短 17 天內發表 7 次相關談話，強調其「親自指揮、親自部署」；國務院副總理孫春蘭、總理李克強與習近平本人皆親赴武漢，展現政府防疫工作的

積極作為，挽回民眾信任。湖北省及其周邊城市共有 6,000 萬人進入檢疫隔離狀態，地方幹部地毯式排查潛在的新冠病毒感染者，並將疑似病患送去隔離站；在遠離疫情中心的其他城市，則對居民外出次數、活動範圍擬定出嚴格規定，且利用一系列新型監控技術來監督居民的執行情況。與此同時，湖北省紅十字會副會長張欽、湖北省委書記蔣超良等數百名官員因「失職失責」及其他違反中共黨紀的行為，紛紛被懲處或免職，部分職位由習近平的親信接替。

另外，中共中央亦成立「應對新型冠狀病毒感染肺炎疫情工作領導小組」（簡稱防疫領導小組），負責防疫工作的領導和統籌協調。<sup>12</sup> 該小組與 2003 年「國務院防治非典型肺炎指揮部」相比，前者由中共中央直接指揮，且成員包含 4 名政治局委員與 3 名國務委員，權威性更高。然而防疫領導小組成員當中並沒有衛健委、發改委等技術官僚，且由分管宣傳的政治局常委王滬寧擔任副小組長，中宣部部長黃坤明、北京市委書記蔡奇為組員，可應證中共的防疫重點一直以安定民心、維護社會穩定為主軸，而非重視人民生命財產安全。

根據 4 月 21 日《新華社》報導，為化解疫情涉及的各種社會矛盾，中共中央決定成立「平安中國建設協調小組」，其任務包含依法防範打擊危害國家政治安全活動、深入開展涉疫矛盾糾紛排查化解、打好掃黑除惡專項鬥爭決勝戰、推進市域社會治理現代化試點、加強公共安全管理與有效防控網路安全風險等。<sup>13</sup> 該小組目前公開的專項組包含：公共安全組（應急管理部部長尚勇擔任組長）、社會治安組（公安部副部長林銳擔任組長）、市域社會治理組（中央政法委副秘書長王洪祥擔任組長）、政治安全專項組（中央政法委副秘書長雷東生擔任組長）、維護社會穩定組（中央政法委副秘書長白少康擔任組長），未來可能將宣布與網路安全相

<sup>12</sup> 該小組成員包含小組長國務院總理李克強、副組長中央書記處書記王滬寧（加強幹部監督）、中辦主任丁薛祥與國務院秘書長肖捷（黨、政大總管，負責協調）、中宣部部長黃坤明、外交部長王毅、公安部部長趙克志（負責輿論管控、國際合作、社會維穩），及北京市委書記蔡奇（凸顯首都防疫重要性）。

<sup>13</sup> 〈郭聲琨主持召開平安中國建設協調小組第一次會議〉，《新華社》，2020 年 4 月 21 日，<https://reurl.cc/147Eg8>。

關的專項組，確保中國全方位「平安」。「平安中國建設協調小組」除展現習近平「穩定壓倒一切」的意志，負責統籌規劃與制度建設，同時確保中央指示得以快速貫徹外，也可預期習近平希望循「小組治國」模式，進一步掌握政法系統，為「習核心」上多重保險。但依照中國現行體制，負責國家安全的機構已有國安部、公安部、政法委等部門，亦有由習近平擔任主席的中央國家安全委員會等議事協調機構，未來平安中國建設小組與各部門間的職能分工，以及究竟能發揮多少功效，仍有待觀察。

美國學者福山 (Francis Fukuyama) 2020 年 3 月在《大西洋雜誌》( *The Atlantic* ) 撰文認為，因為集權政體與民主國家在疫情下皆有正 / 負面案例，決定防疫表現的關鍵性因素並非政治體制的類型，而是一個政府的能力與人民對政府信任。<sup>14</sup> 中共深知其統治正當性源於治理績效，故積極展現集權體制下「集中力量辦大事」的優點。

## 二、加強社會監控

新冠肺炎疫情在武漢初現端倪期間，地方當局已在網上嚴格審查訊息傳播，但隨著大眾對病毒的憂心與恐懼感逐漸提高，中國部分公民記者與維權人士利用政府反應遲緩的空窗期，在網上透過自媒體直播或貼文，分享新型冠狀肺炎疫情蔓延的訊息，並反思中國政府治理體系對疫情的影響。2 月 3 日，中共中央政治局召開疫情防控工作相關會議後，對網路言論審查的力度開始加大。2 月 5 日，中國國家網信辦發布通知，表示將對「皮皮搞笑」網路社區平台發布涉新型冠狀病毒感染的肺炎疫情有害短片、散布恐慌情緒等訊息進行「嚴肅處理」，並對新浪微博、騰訊、字節跳動 ( 抖音 ) 等網站平台進行督導。<sup>15</sup> 自此，平台開始刪除個人微信帳號貼文，甚至關閉帳號；串流媒體平台和微信公眾號刪除批評性報導，中

<sup>14</sup> Francis Fukuyama, “The Thing That Determines a Country’s Resistance to the Coronavirus,” *The Atlantic*, March 30, 2020, <https://reurl.cc/8nAMLj>.

<sup>15</sup> 〈國家網信辦指導有關地方網信辦依法查處違法違規網站平台及帳號〉，中共中央網絡安全和信息化委員會辦公室，2020 年 2 月 5 日，<https://reurl.cc/VXOXE5>。

國政府更發布關於刑事起訴的新規定，針對利用社交媒體傳播病毒相關謠言、批評政府對危機的反應，或妨礙政府對抗肺炎疫情，可以依法逮捕或起訴。根據中國最高人民檢察院 7 月 20 日數據，2020 年上半年中國全國檢察機關受理審查、逮捕妨害新冠肺炎疫情防控犯罪共計 6,624 人，批准和決定逮捕 5,370 人；受理審查起訴 8,991 人，決定起訴 5,565 人。<sup>16</sup> 另外，觀察中國刪除微博、百度等貼文的內容以及獲起訴的犯罪類型可以發現，中共最在意的並非是對領導人的批評或是對政府防疫不利的控訴，而是煽動群眾聚集的貼文，此一現象顯示中共對疫情訊息傳播與民心不滿可能帶來的民主化、自由化與提供民眾串連的途徑等現象感到忌憚。

根據美國「自由之家」(Freedom House) 報告，許多國家與非國家行為者，利用新冠肺炎疫情來重塑戰略敘事、審查批評言論與建立新的社會控制體系。2020 年全球網路出現三個明顯趨勢：其一是政治領導人以疫情為借口，限制用戶獲取資訊；其次，政府當局利用抗疫來合理化擴大監視和部署曾被認為過於侵犯個人隱私的新技術；最後是出現全面爭奪網路主權的競賽，每個政府都以限制訊息跨境流通的方式，實施自身互聯網法規。<sup>17</sup> 上述三個趨勢與中國在疫情期間強化社會控制的發展方向一致。2020 年 3 月，中國通過《網絡信息內容生態治理規定》，對中國境內網路言論空間產生進一步衝擊。中國利用 AI、大數據與機器學習等技術，以及遍布中國的監視器、天網與社會信用制度，讓中共得以「無所不知」，且以維護網路環境文明健康為藉口，對網路的使用者與供應者皆設下嚴格的規範，除要求網路供應者接受國家監督，也要求這些供應者自我審查，主動刪除官方認為「不適當」的言論與貼文。學者認為，該法的各項鼓勵與禁止事項界定寬泛且恣意，致使中國的網路世界正向一個互相監督、彼此猜疑的「全景式監獄」(panopticon) 快速成形中。<sup>18</sup>

16 〈最高檢：上半年 5565 人妨害新冠肺炎疫情防控犯罪被訴〉，《法治新聞》，2020 年 7 月 20 日，<http://news.cctv.com/2020/07/20/ARTIDeWephd15q9M6PgEzvxc200720.shtml>。

17 Adrian Shahbaz, Allie Funk, “The pandemic is fueling digital repression worldwide,” Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2020/pandemics-digital-shadow>.

18 〈中國擴大箝制網路 學者：「以黨領網」在習核心下快速成形〉，《自由時報》，2020 年 6 月 25 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3208657>。

中共運用科技管控社會的技術，在後疫情時代也日益增強。根據英國網路服務安全公司 Comparitech 報告，中國由國家安裝的監視器數量占全球的五成，全球安裝監視器最多的 20 個城市中，就有 18 個位於中國，其中最密集的是山西省太原市，平均每千人被高達 119.57 個監視器監視。<sup>19</sup>另外，中國國家衛生健康委員會與中國電子科技集團合作開發 APP，蒐集衛健委、交通部、中國鐵路、民航總局等相關機構的數據，方便民眾得知自己是否和感染者有過近距離接觸；中國各省市因應新冠肺炎疫情推出的「健康碼」政策亦逐漸普及，中國國家主席習近平甚於 11 月 G20 峰會上鼓吹全球建立新冠病毒檢測資料、國際統一通用的健康碼互認機制。<sup>20</sup>目前中國人民出入公共場所時，包括商場、地鐵與辦公室等，都必須提供「綠色」健康碼，證明自己「健康」，因類似應用程式要求用戶提供電話號碼和身分證號，共享私人就醫紀錄，非常有可能被中國政府用來收集用戶其他個人數據。中國因應疫情的監控科技引發大眾對個人資料與隱私，以及對收集來的數據進行長期或其他目的使用的擔憂。

### 三、鼓吹民族主義

新冠肺炎疫情擴散到全球，以及中共中央動員式防疫初獲成效後，中國欲極力扭轉先前放任疫情爆發、隱瞞疫情造成失控的惡劣形象，對內發起大規模政治宣傳運動加強人民對中共的向心力。中國官媒反覆使用軍事術語，把與病毒的對抗稱為「戰疫」、醫務人員與解放軍為「前線英雄」，激起民眾的愛國心。對外則發布中國援助各國抗疫的消息，藉此提升中國的國際地位、重要性和影響力。疫情下中美日漸緊張的關係亦激發民族主義蔓延，中國社群平台「B 站」、「抖音」上，外籍頻道主分享各國新冠疫情或反種族歧視集會的種種亂象（如圖 11-2），強調美國與其他

<sup>19</sup> Paul Bischoff, "Surveillance camera statistics: which cities have the most CCTV cameras?," Comparitech, July 22, 2020, <https://reurl.cc/R1G1b6>.

<sup>20</sup> Karen Yeung, "Coronavirus: Chinese President Xi Jinping proposes global QR code system to help free up travel," *SCMP*, November 22, 2020, <https://reurl.cc/ldbW9Q>.

歐洲民主國家無力處理疫情擴散，而中共的集權體制有利於阻止疫情在中國繼續傳播。另外，中共亦透過各種愛國運動轉移焦點，宣洩大眾對政府治理不佳、經濟下滑所形成的不滿。如為慶祝建政 70 周年，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」推出「102 位 up 主花式演繹《我和我的祖國》」等。

中國透過各種動員，進一步激發年輕人的愛國主義，讓所有年輕族群團結在「黨的周圍」，成為「黨的先鋒」。大量的「鍵盤政治家」（鍵盤政治家）在中國內外圍剿討伐對中國領導人的任何批評或被認定為對國家不忠誠的行為，並將其上升到「關乎民族意志和愛國主義戰鬥」。如中國作家方方因在疫情期間以日記形式記錄其見聞與感想的《武漢日記》不斷受到攻擊；中國著名自媒體帳戶發布影片，鼓勵中國人勇敢站出來「正面迎接挑戰」，「入關學」引發網路熱議，播放量達 B 站全站排行第 17 名。<sup>21</sup> 中國的宣傳機器已經掌握在大眾媒體和社群媒體時代，如何與中國的年輕一代溝通，許多「90 後」、「00 後」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。但這種這種民族主義情緒的壓力，無助於解決中國當前政經困局，反而容易因民族主義甚至民粹主義快速生長，使戰爭威脅擴大，與中共宣稱的「和平正義」差距甚遠。

---

<sup>21</sup> 8 月 8 日署名為「山高縣」帳號在中國網路影音分享平台「Bilibili」發布演講，將美國比喻成虛弱不堪的「惡龍」，鼓勵中國人勇敢站出來「正面迎接挑戰」。該帳號曾在中國問答網站「知乎」回應「中國人從明亡的歷史中學到過哪些歷史教訓？」此一提問，被稱為「入關學」創始人。



圖 11-2 中國「B 站」影音平台關於外國防疫現況影片

資料來源：作者參考平台搜尋內容自行繪製，<https://reurl.cc/GrL2aD>。

## 肆、小結

綜言之，2020 年新冠肺炎疫情的爆發，暴露出中國國家治理體系「自上而下」的「壓力型體制」弊端。在強大地集權過程中，各種規章制度與條條框框越來越多，且特別強調官員的「忠誠」、「始終與黨中央保持高度一致」，雖然有利於地方迅速執行中央政府指令，但其缺點為不能及時傳遞自下而上的訊息，造成面對突發性危機時，政府啟動因應對策的時間滯後。另外，中國各地財政收支情形隨著疫情影響更加惡化，中央制定的減稅政策與績效壓力，使得地方政府為尋找其他財政來源不擇手段，如「亂收費」陋習再度興起、政府將目光瞄準農村「宅基地」等，造成民眾與地方政府的衝突。再加上大學畢業生與農民工失業風險仍大，各地頻傳工人集體維權事件，種種挑戰皆為中國的社會穩定埋下隱患。

然而，外界在疫情初期對「疫情是習近平上台以來所面臨的最大挑戰，也是中共所面臨的最大執政危機」的預估，目前看起來已初步獲得緩

解，中國後期透過集權國家的龐大權力，有效而暢通無阻地對民眾進行核酸檢測，並實施強制隔離，中共宣稱「中國抗擊新冠肺炎疫情鬥爭取得重大戰略成果，充分展現中國共產黨領導和社會主義制度的顯著優勢政治」。在此前提下，習近平挾「抗疫」之名，在政治上強化頂層設計、強化監視工具技術，並對社會各階層進行更加嚴密地控制。但若僅看到「壓力型體制」在控制疫情中的有效動員，一味地讚揚集權體制可以「集中力量辦大事」，而忽略這個體制在自下而上的訊息接收與傳遞阻礙、各級官員缺乏主觀能動性與社會力量無法有效協助政府、社會不滿情緒難獲有效處理等種種問題，即便中國在部分較為極端的防疫措施上執行「效率」更佳，若再發生突發性公衛事件，中國仍很有可能重蹈覆轍。而在疫情過後，傷害最深的不是中國政府，而是中國人民，其犧牲的不只是「健康」，還有更多的「自由」。



### 壹、前言

俄羅斯於 2016、2018 年介入美國總統大選，企圖操縱影響美國選民之認知，從而改變其投票行為，達到認知作戰之目的。中共效法俄羅斯手法，積極擴大其全球影響力。2020 年由於中共未能及時通報與管控新冠肺炎，造成全球疫情延燒，讓中共在對外形象面臨嚴峻衝擊，除造成其大外宣之態樣改變，連帶影響其對外認知作戰成效。另一方面，台灣作為中共遂行認知作戰最慣用之實驗場域，2020 年 1 月台灣總統大選讓中共對台認知作戰受挫，卻也帶來中共對台認知作戰的樣態轉變。鑒於中共認知作戰是「新瓶裝舊酒」的議題，本章將先回顧探討中共認知作戰特性與操作手法，繼而檢視中共在 2020 年新冠疫情下如何遂行認知作戰，以呈現其手法與樣態的之延續與轉變。

### 貳、認知作戰的特質

認知作戰係藉助資訊與衝突手法，以達到改變思維並進而改變行為之目的。認知作戰可從官方與非官方、軍方與民間等協同進擊，且不受限於平時與戰時，並善用敵方、我方、國際媒體與新媒體平台。認知作戰可搭配資訊及實體面所發生之衝突，形成混合戰（hybrid warfare）。一方面，網路戰可以形成改變認知的助力，藉由網路入侵竊取並竄改資訊，再加以散布（hack and leak），或者藉由干擾甚至破壞實體關鍵基礎設施的運作，造成目標閱聽眾的認知混淆或心生疑義、恐懼、憤怒，進而付諸行動製造衝突。另一方面，認知作戰也可搭配實體世界的衝突，藉以強化認知作戰

\* 曾怡碩，國防安全研究院網路安全與決策推演研究所助理研究員。

所欲遂行之目標。<sup>1</sup> 若前述搭配或引發之衝突未達戰爭程度，則認知作戰尚屬「灰色地帶衝突」（grey zone conflict）界限之內；若衝突升高引發戰爭，認知作戰就超越灰色地帶範疇。<sup>2</sup>

若可藉認知作戰而達到以小博大、甚至不戰而屈人之兵，進而取得對己有利結果或因此削弱對手，均可視認知作戰具備「不對稱作戰」的特性。這樣的不對稱特質在毛澤東 1938 年的著作《論持久戰》中清楚地反映，即使不能即刻擊敗更為強大的敵方，但是可藉由拉攏人民群眾到自己這一陣營，持續堅持下去就能逐漸扭轉劣勢，取得最終勝利。就操作面而言，認知作戰可搭配資訊與實體領域之多重手段。因此，認知作戰除具備前述資訊作戰或影響力作戰之不對稱性質，且跨越戰略、作戰，甚至到戰術層次。相對於極權國家控制網路與言論，民主政體的言論自由保障與開放社會特質，反倒有利於敵意國家或團體得以運用假訊息或收買媒體、政客以遂行認知作戰。但敵意國家如為威權體制並遂行網路言論控制，則民主政體如欲反擊，亦難有可施力之處。有鑒於此，俄羅斯率先利用民主國家開放社會言論自由，遂行其積極作為／反射式控制（active measures/reflexive control）之認知作戰，成功影響美歐國家多次選舉，形成不對稱優勢。中共見諸俄羅斯之成功操作，積極效尤並先應用實驗於台灣等華人社會。

## 參、現階段中共認知作戰的特性

中共對台遂行數十載「統戰」，繼而於 2003 年 12 月推出輿論戰、法律戰與心理戰之「三戰」，類似俄羅斯運用俄語傳媒及小綠人對克里米亞與烏克蘭從事之混合威脅、俄語傳媒對波羅地海三小國進行影響力作戰、運用社群媒體對美國以及歐洲國家所從事之網路影響力作戰。根

<sup>1</sup> 曾怡碩，〈網路戰與認知戰的混合運用〉，《國防安全雙週報》，第 4 期（2020 年 6 月），頁 35-36。

<sup>2</sup> James Lewis, "Cognitive Effect and State Conflict in Cyberspace," CSIS Report, September 26, 2018, <https://www.csis.org/analysis/cognitive-effect-and-state-conflict-cyberspace>.

據美國智庫研究，俄羅斯認知作戰手法源自舊蘇聯在冷戰期間遂行之主動作為（active measures），其相關的手段及工具包括：（一）書面及口述假訊息（disinformation）；（二）偽造資料與假謠言；（三）「灰色宣傳」（gray propaganda）與「黑色宣傳」（black propaganda）；（四）操縱及控制外國媒體資產；（五）政治行動並運用具影響力代理人（agents of influence）的行動；（六）秘密電台；（七）利用外國共產黨與國際掩護團體，實現蘇聯外交政策目標；（八）支持國際革命組織與恐怖主義組織，包括民族解放運動（national liberation movements）；（九）政治勒索與綁架；（十）針對性的暗殺，包括叛逃者。<sup>3</sup> 俄羅斯將這些手法應用於網路社群媒體，可視為「舊酒新瓶」。

現階段中共認知作戰以俄為師，積極運用數位網路時代之各種虛擬與實體空間的操作方式，將傳統的「統一戰線工作」進一步發揚，故相當程度也可視為「舊酒新瓶」。日本防衛省下轄防衛研究所於2020年11月發布之《中國安全戰略報告2021》指出，根據中國人民解放軍的軍事用語辭典《中國人民解放軍軍語》，「資訊化戰爭」被定義為「依託網路化資訊系統，使用資訊化武器裝備及相應作戰方法，在陸、海、空、天和網路電磁等空間及認知領域進行的以體系對抗為主要形式的戰爭」。資訊化軍隊的指揮命令系統和武器裝備，通過網路空間實現高度網路化，構成綜合系統，因此資訊化戰爭成為交戰雙方系統之間的戰爭。人民解放軍稱其為「體系對抗」。<sup>4</sup>

中共針對認知作戰方面，則是在官方的「統戰」與「三戰」（輿論戰、心理戰、法律戰）之外，中共學者並於2014年提出「制腦權」的概念，從資訊化戰爭進展到智能化戰爭—亦即主導控制「制智權」或「制腦權」之認知作戰，爭奪人類的認知速度、認知品質的優勢。這類爭奪影響控制兩耳之間腦部思維的認知作戰，其核心是爭奪人類的認知速度、認知品質

<sup>3</sup> Seth G. Jones, "Russian Meddling in the United States: The Historical Context of the Mueller Report," *CSIS Briefs*, March 27, 2019, pp. 2-3, <https://www.csis.org/analysis/russian-meddling-united-states-historical-context-mueller-report>.

<sup>4</sup> 《中國安全戰略報告2021》，日本防衛省防衛研究所，2020年11月，頁11，[http://www.nids.mod.go.jp/publication/chinareport/pdf/china\\_report\\_CN\\_web\\_2021\\_A01.pdf](http://www.nids.mod.go.jp/publication/chinareport/pdf/china_report_CN_web_2021_A01.pdf).

的優勢，最終則是要改變／影響受眾之行為。此外，《中國安全戰略報告2021》進一步指出智能化戰爭的另一個特點是應用人工智慧遂行認知作戰。智能化戰爭讓認知作戰之武器裝備具有類人思考能力，讓這種武器裝備能根據任務目標、敵方情況、戰場環境、自身狀態，自主判斷情況，選擇恰當的行動。<sup>5</sup>

中共試圖以俄為師，以各式作法混合搭配，對全球華人社群，尤其是台灣與香港，遂行認知作戰。由於中共嚴控傳媒與網路言論，故形成不對稱認知作戰優勢，但不同於俄羅斯對歐美作為奏效，中共在全球外宣與影響力戰場的種種舉措遭致反彈與調查披露，中共在香港與台灣的認知作戰咸認均遭挫敗，而美國結合友盟組成民主陣營之統一戰線，全力清查辨識與反制中共對外之滲透擴張。<sup>6</sup>

面對美國對中共之全面圍堵情勢，習近平在2020年7月30日中共中央政治局會議中，重提毛澤東的《論持久戰》以為因應對策。<sup>7</sup>持久戰設想分為三個戰略階段進行—第一階段是「敵之戰略進攻、我之戰略防禦的時期」；第二個階段是「敵之戰略保守、我之準備反攻的時期」；第三個階段是「我之戰略反攻、敵之戰略退卻的時期」。<sup>8</sup>依此脈絡，中共認知作戰面對美國及其友盟圍堵及反制而採行持久戰之後，<sup>9</sup>即使進入戰略防禦階段，仍將積極藉由敵後建立陣地、同時進行運動戰與游擊戰。有鑑於此，近來中共雖因其戰狼式大外宣而遭各界反彈抵制，未來仍將持續操作，積小勝為戰果。

5 同註4。

6 無國界記者組織 (RSF) 在2019年3月25日向全球發布一份題為〈中國追求的世界傳媒新秩序〉的報告，國際記者組織 (The International Federation of Journalists, IFJ) 也在該月發布〈中共的全球媒體攻勢〉 (China's Global Media Offensive) 報告，揭開中共過去十餘年以來對外的媒體滲透與擴張，也凸顯外界對中共收編與擴大對外文媒體的警覺。2020年1月自由之家 (Freedom House) 發布〈北京的全球大聲公〉 (Beijing's Global Megaphone)、同月澳洲 Lowy Institute 發布〈中國環球電視網內幕〉 (Behind the News: Inside China Global Television Network) 與2020年6月國際記者組織再度發布〈中國故事〉 (The China Story)，顯示國際組織對中共對外收編媒體以發動影響力攻勢將展開序列緊密關注。

7 晁星，〈以持久戰的勇毅堅韌於變局中開新局〉，《北京日報》，2020年8月5日，<http://theory.people.com.cn/n1/2020/0805/c40531-31810690.html>。

8 關於毛澤東的《論持久戰》，可參閱：<https://kknews.cc/history/2n69poe.html>。

9 Lara Jakes, Steven Lee Myers, 〈美國將新華社等中國官媒列為「外國使團」〉，《紐約時報中文網》，2020年2月19日，<https://cn.nytimes.com/usa/20200219/china-media-trump/zh-hant/>。

## 肆、中共認知作戰操作分析

現階段中共認知作戰主要是運用資訊作戰技術手段，進一步發揮傳統的統戰。中共在認知作戰實務上，傳統上是統一戰線的一環，故多由統戰部主導，外交部與中宣部則輔以外宣操作與內部輿情管控。一般咸認中共之認知作戰有意師法俄羅斯干預美國選舉安全之網路社群媒體操作，如此一來，與過去做法一樣，需滲透或掌握各式平台。其中，最關鍵的要素，需有具備願意傳閱或討論支持的閱聽眾，故需要發包民間五毛黨或粉專之類的網路水軍。最後，還需要有提供內容中央工廠的團隊，大外宣與假訊息主旋律部分由官方統一發布，技術性操弄則輔以民間團隊承攬。

中共國安部所遂行之認知作戰，疑似同時進行混合外圍民間駭客團隊之網路攻擊，以及外包內容農場之假訊息影響力作戰。近期也發現，中共解放軍有偏向學習美軍多領域作戰之傾向，故中共認知作戰之概念應該是將認知領域視為一個作戰面向，除認定可經由網路攻擊關鍵基礎設施造成心理戰效果，並將其戰略支援部隊網路系統部結合 311 心戰基地進行認知作戰。《中國安全戰略報告 2021》藉美國蘭德公司研究員 Jeffrey Engstrom 研究指出，戰略支援部隊的政治工作部門管理三戰，接管了軍改前總政治部底下、以三戰基地聞名的 311 基地，而網路系統部則負責戰時的心理戰。至於戰略支援部隊在平時所實施的三戰，是與前述非軍方組織的認知作戰分棲共存，還是同時進行具重複性質的作戰，目前還不明確。<sup>10</sup>

中共認知作戰運作模式，茲拆解為以下幾個面向，各個面向的諸般作為又可靈活構成組合拳般的運作模式態樣。在通路媒介方面，包括：掌握中文與外文媒體平台；滲透中文與外文社群媒體。在內容方面，則包括製造分享中國故事以擴大中共影響力；製造、嵌入、散播爭議訊息以製造與擴大仇恨對立；製造爭議事端或以灰色地帶衝突挑釁以製造、擴大爭議分歧。在操作手法上，包括直接同步路線，亦即直接對台各媒介平台同步協同式置入或散布造假、製造爭議；間接路線，亦即透過不同平台間短期內

<sup>10</sup> 《中國安全戰略報告 2021》，日本防衛省防衛研究所，2020 年 11 月，頁 22-24。

迅速傳播，也就是跨平台散播；借船出海或出口轉內銷，運用中共掌握之外媒或滲透外國盛行之社群媒體，將特定訊息對外傳播，此乃借船出海。出口轉內銷則是在借船出海後，再藉由轉載國際媒體報導，對國內民眾強調自身作為之合理性及優越性，進而掩飾中共施政路線錯誤，以彰顯、鞏固執政之合法性。

根據何清漣在 2019 年出版之《紅色滲透：中國媒體全球擴張的真相》，中共收編滲透海外媒體的主要策略有四種，包括：以全資或控股方式直接掌控報紙、電台和電視台；利用經濟手段影響與其有商業來往的獨立媒體，將任何對中共不利的消息予以刪除；買斷獨立媒體的廣播時間和廣告，用以登載明顯來自中共官方的宣傳內容；讓來自政府的專業人士受聘於獨立媒體，伺機發揮其影響力。中共針對海外中文媒體主要滲透收編目標，首要是在星馬港台以及美洲知中文媒體，其次則是全球各地僑報，近期則以其電視台與旗下媒體擴張為手法，並著眼網路傳播，提供內容以影響海外視聽。<sup>11</sup>

就內容方面，中共成立《中新社》，提供大量內容供中文媒體轉發，是中共影響海外中文媒體的重要一環。為了進一步控制海外華人媒體，《中新社》成立了中國新聞社海外中心，為海外華文媒體提供新聞報導、社論和報紙版面。<sup>12</sup> 另一個迅速擴張影響力的是中共的《中國環球電視網》（CGTN），開設英語台、西語台、法語台、阿拉伯語台、俄語台，並積極在 Facebook、Twitter、YouTube 等在中國境內被封鎖的外國網站上開設、經營粉絲專頁，CGTN 的傳播效果，已經引發西方國家警覺。<sup>13</sup> 值得注意的是，中共內容分享合作夥伴已由 2000 年 62 家媒體，躍升到

<sup>11</sup> 何清漣著，《紅色滲透：中國媒體全球擴張的真相》（台北：八旗文化，2019 年 3 月）。

<sup>12</sup> Larry Diamond, Orville Schell eds., “China’s Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance,” Hoover Institution, November 29, 2018, <https://www.hoover.org/research/chinas-influence-american-interests-promoting-constructive-vigilance>.

<sup>13</sup> 詳見 Merriden Varrall, “Behind the News: Inside China Global Television Network,” Lowy Institute, January 2020, <https://www.loyyinstitute.org/publications/behind-news-inside-china-global-television-network>。

2017年221家媒體。<sup>14</sup>此外，中共積極收編海外媒體人士與大學、智庫學者為其代言，美國、歐洲、澳洲及台灣均已展開反制，針對千人計畫以及代理人登記制度提出檢視清查。<sup>15</sup>

中共還擬定了一套影響媒體報的操作策略，除不斷邀請海外中文媒體到中國訪問，在內容上還訂定包括：「圍繞目的，強化宣傳」、「抓住熱點，大做文章」、「眾說紛紜，魚目混珠」、「無中生有，空穴來風」、「渲染局部，掩蓋全局」、「順其心理，推波助瀾」、「封其喉舌，唯我獨享」等手法。<sup>16</sup>筆者整理其運作操作模式上，目標為製造人民對政府之不信任感，包括養套後俟時殺、真真假假一見縫插針、軍事恫嚇一假訊附和、混合作戰一駭入散布、提供內容一培植聽眾、同溫取暖一各個擊破、跨台傳播一帶動風氣，最後則製造仇恨敵視混淆恐慌與恐懼。對於壓制外媒，中共則採取中共官員直接進行干預、影響外國媒體展開「自我審查」、透過中共代理人對外國媒體施壓，以及對異議者發起網路攻擊、人身攻擊和威脅恐等手段。<sup>17</sup>

2019年以來，中共加強「借船出海」，鎖定可替中共傳遞訊息的媒體，通過對媒體直接收購、購買所有權，以及通過內容共享建立合作夥伴

<sup>14</sup> “The China Story: Reshaping the World’s Media,” *IFJ Research Report On China And Its Impact On Media 2020*, June 2020, [https://www.ifj.org/fileadmin/user\\_upload/IFJ\\_Report\\_2020\\_-\\_The\\_China\\_Story.pdf](https://www.ifj.org/fileadmin/user_upload/IFJ_Report_2020_-_The_China_Story.pdf).

<sup>15</sup> 澳洲的部分，請參閱：Clive Hamilton, *Silent Invasion: China’s Influence in Australia* (2018, Hardie Grant Books)；歐洲的部分，請參閱：Toshi Yoshihara and Jack Bianchi, “Uncovering China’s Influence in Europe: How Friendship Groups Coopt European Elites,” *CSBA Report*, July 1, 2020, <https://csbaonline.org/research/publications/uncovering-chinas-influence-in-europe-how-friendship-groups-coopt-european-elites/publication/1>；美國駐北京大使館在2020年11月9日於臉書提出公開呼籲，敦促夥伴國家抵制中共對外干涉，見：<https://mail.google.com/mail/u/0/?tab=rm&ogbl#inbox/QgrcJHsbgZfZSvIGRgcBDSCTzJlnKbqrceV?projector=1&messagePartId=0.1>；另針對中共對台灣的滲透操弄，請參閱：〈中國對台資訊操弄及人際滲透研析〉，Information Operations Research Group, 2020年10月16日；Team T5, “China’s Social Manipulation outside the Great Firewall,” Information Operation White Paper 3, 2020年11月。

<sup>16</sup> 吳明杰，〈國安單位：運用媒體欺敵共軍手段多重〉，《自由時報》，2002年4月16日，<http://old.ltn.com.tw/2002/new/apl/6/today-p6.htm>。

<sup>17</sup> Sarah Cook, “Beijing’s Global Megaphone: The Expansion of Chinese Communist Party Media Influence since 2017,” *Freedom House Special Report 2020*, January 2020, <https://freedomhouse.org/report/special-report/2020/beijings-global-megaphone>.

關係來實現。<sup>18</sup> 根據獨立媒體智庫「無國界記者組織」的報告指出，中共的這一「借船出海」戰略，已經被「中共在中東歐影響力」（ChinfluCE）研究計畫加以驗證。該項目就中東歐媒體及其對中國經濟政治相關的報導，繪製出一個大規模的藍圖，並分析了從 2010 年至 2017 年間捷克、斯洛伐克、波蘭和匈牙利媒體話語權的演變。分析發現，收購之前，這些媒體對中國的報導正面、負面和中立混雜。但是，從收購之日起，他們開始以完全正面的方式報導與中共相關的新聞，而有關中共的負面報導和中立報導全都消失了。<sup>19</sup>

## 伍、新冠疫情下的中共認知作戰樣態

2020 年由於中共未能及時通報與管控新冠肺炎，造成全球疫情延燒，讓中共在對外形象面臨嚴峻衝擊，並連帶改變其認知作戰之運作方式。中共由其外交官、官方發言人帶頭，輔以官方資助之網路水軍，運用西方社會慣用之推特，以及中國大陸企業「抖音」對外輸出版 TikTok 等社群媒體，展開強力放送假訊息的大外宣。從新冠肺炎疫情爆發以來，一面釋放衛生紙原料將因用以製造口罩而缺貨的不實訊息，造成搶購亂象，再藉此對中國大陸境內宣導美國陷入紊亂，相對地中國大陸疫情已舒緩進入復工，並對多國輸出防疫物資，儼然已成為救世主。另一方面，美國除對中共發動科技圍堵，並聯合「五眼聯盟」之友盟澳洲，對中共外館人員、藉研究學人掩護身分之中共特工、遭收編的學者以及在中國大陸境內由官方資助對美進行網路竊密的駭客團體，展開大規模反制作為。

在新冠肺炎疫情初期，面對國際社會指控中共隱匿疫情而造成全球疫情大爆發，加上一開始外界質疑武漢 P4 等級生物安全實驗室與新冠肺炎

<sup>18</sup> Nathan Beauchamp-Mustafaga and Michael S. Chase, *Borrowing a Boat Out to Sea: The Chinese Military's Use of Social Media for Influence Operations*, *RAND Policy Paper*, September 2019, <https://www.fpi.sais-jhu.edu/borrowing-a-boat-out-to-sea-pdf>.

<sup>19</sup> Sarah Cook, "Beijing's Global Megaphone," *Freedom House Special Report 2020*, *ibid.*, <https://freedomhouse.org/report/special-report/2020/beijings-global-megaphone>.

病毒來源之間的關聯，中共大外宣強調中共以大規模隔離封城，表現出中國是「負責任」的國家。隨著中國疫情於3月逐漸穩定，而中國以外全球各地開始遭新冠肺炎疫情肆虐，中共也開始援助或出售防疫物資，意圖扭轉形象。<sup>20</sup> 中共大外宣於3月12日開始轉守為攻，由中國外交部發言人直接在其 Twitter 帳號宣稱新冠肺炎疫情可能是由美軍帶到武漢，因此美國「欠我們一個解釋」，其言論隨後為中國媒體引用報導。<sup>21</sup> 不同於以往影響力作戰是藉由官方在外媒刊登文宣廣告，或者經由紅色媒體、網路水軍、社群媒體發布傳播假消息，本次中共官方直接公開指責，並結合社群媒體發動「協同性造假行為」，把中共與新冠肺炎疫情起源一併切割，首先從日本與歐美的華人社區的社群媒體群組，傳出防疫口罩大量生產將造成衛生紙短缺的假消息，在各地形成衛生紙搶購的短期亂象。這樣一來，即可相對地凸顯出中國疫情治理得當、社會有序復工的反差形象。此外，中共資助之網路水軍也藉由社群媒體流傳散布諸如「新冠肺炎病毒並非人造」、「美軍將新冠肺炎病毒帶進中國」等訊息，以配合中共官方對美國的抨擊。<sup>22</sup>

美國的反彈自不在話下，川普政府直稱「中國肺炎」，表明加強對中國媒體管制。<sup>23</sup> 美國防部也出面證實中共是藉西方社群媒體傳播疫情假訊息的主要推手之一，<sup>24</sup> 並更加積極表態頌揚台灣獨力防疫有成，不應被排除在世界衛生組織之外。中共則進一步塑造中國為救世主的形象，大肆宣傳中國賑濟防疫物資與人力。然而，這樣大張旗鼓的形塑外界認知，反而

20 許依函，〈中國恐成這次疫情的最大贏家？拆解大外宣招式：先洗刷武漢肺炎污名，再向世界輸出成功抗疫經驗〉，《今周刊》，2020年3月17日，<https://reurl.cc/pd6V9a>。

21 何清捷，〈何清捷專欄：武漢肺炎再「甩鍋」美國拒背黑鍋〉，《上報》，2020年3月15日，<https://reurl.cc/7Xja05>。

22 〈美國武漢肺炎疫情當頭假消息頻傳紐時：中國特工散播〉，《中央社》，2020年4月23日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202004220426.aspx>。

23 美中均驅逐對方媒體，參見以下報導：袁莉，〈驅逐美國記者背後，中國對敘事和宣傳能力的自信〉，《紐約時報中文網》，2020年3月19日，<https://cn.nytimes.com/business/20200319/china-media-reporters-eject/zh-hant/>。

24 Jim Garamone, "DOD Works to Eliminate Foreign Coronavirus Disinformation," *Defense News*, US Department of Defense, April 13, 2020, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2147566/dod-works-to-eliminate-foreign-coronavirus-disinformation/>.

引起國際反彈。<sup>25</sup> 中共大肆宣傳輸出捐贈口罩、防護衣及快篩劑，意圖在其「人類命運共同體」旗幟下，進行所謂「口罩外交」。但隨後各國紛紛澄清防疫裝備物資是出錢向中國購買，並非如中國官方宣稱是無償捐贈。此外德國回絕北京希望讚揚中國協助抗疫的請求等負面反彈聲音，加上輸出口罩及快篩劑品質欠佳，有許多為無效品，讓中共這一波認知作戰攻勢之效果大打折扣。<sup>26</sup>

中共此後對外轉為戰狼式認知作戰，在官方發言人、大外宣各式融媒體管道、外圍五毛黨與粉專都藉由 Youtube、TikTok 等短影音，以及中國大陸境內禁用之臉書與推特，大張旗鼓對外發動網路出征。凡是友台或者讚揚美國川普總統反制中共者，均為征剿的對象，意圖製造恫嚇的心理效應。此外，中共對台認知作戰，則更為激進，在 2020 年以網路社群媒體假訊息，搭配運用近年來中共對我以軍機艦擾台之實體空間武力恫嚇，意圖製造認知迷惑混淆，如此行徑儼然將成為常態。其中一例為利用中國北京大學「南海戰略態勢感知計畫」（SCSPI）推特平台連續發布假訊息，搭配《環球時報》進行報導與評論，企圖以假訊息引發媒體跟進報導，運用輿論戰與心理戰以影響我國民眾認知。<sup>27</sup>

中共其實在其認知作戰影響台灣總統大選不力之後，即開始轉向以假訊息搭配網路戰之混合戰。2020 年台灣大選後，中共選在 5 月 20 日總統就職前駭入總統府竊取文件，經竄改後藉社交群組散布於媒體記者。過去台灣遭遇資安事件，多為網路駭客的網路戰，或者施放假訊息的認知戰，鮮少遭遇類似此次網路戰、認知戰的混合運用。這種效法俄羅斯 2016 年對美國民主黨陣營以及 2017 年對法國馬克宏競選陣營之「駭入再散布」

25 Vivian Wang, "China's Coronavirus Battle Is Waning. Its Propaganda Fight Is Not," *New York Times*, April 8, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/04/08/world/asia/coronavirus-china-narrative.html>.

26 Michael Green and Evan S. Medeiros, "The Pandemic Won't Make China the World's Leader," *Foreign Affairs*, April 15, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-15/pandemic-wont-make-china-worlds-leader>.

27 曾怡碩，〈協同散布假訊息是中共內部的壓力釋放〉，《國防安全即時評析》，2020 年 9 月 3 日，<https://reurl.cc/avjWZ7>。

的手法，形同針對政府進行認知作戰，意圖造成台灣內部紛擾、紛亂。<sup>28</sup>此外，中共除運用軍機擾台與假訊息之混合搭配外，還進一步運用跨平台傳播（cross-platform spread）。中共的網路評論在 2020 年 9 月 20 日援用台灣媒體中時集團《中視新聞》9 月 19 日報導，聲稱共機包夾前來驅離的台灣軍機，該日台灣批踢踢（PTT）就有帳戶緊接著發文，隨後帶起了在 LINE 與臉書社群的討論。

然而，這樣的認知作戰作為，由於奠基在不實訊息，待事實或迅速查證澄清後，收場多為反效果，也令人不解，中共大外宣與「三戰」為何重返文革時代激進路線。筆者以為，中共 2020 年對外認知作戰的影響對象，除了表面上爭取國際視聽，其實更可能是如前述之手法，在「藉船出海」後，進一步「出口轉內銷」，從事針對國內人民的「維穩認知作戰」。中共欲藉由對外影響力作戰，運用大外宣與假訊息資訊作戰，影響或製造國際視聽，達到「出口轉內銷」之效應，營造中國非新冠肺炎起源地、習近平抗疫有成、以及中國可藉此翻轉實現「大國夢」的形象，俾利在 2020 年 10 月兩會召開前，消弭對習近平抗疫不力的質疑。前述案例中可觀察到 SCSPi 與《環球時報》偕同釋放假訊息，其實是循中共各部門所遂行的協同式假訊息影響認知作戰模式，並因瞭解外媒常轉引《環球時報》報導，故再次結合對外宣傳以散布假訊息。當這類假訊息出口轉內銷後，除有助於消弭民怨，也有利中南海壓制內部歧異與質疑聲音。

## 陸、小結

認知作戰可視為「灰色地帶衝突」，難以區別平時與戰時，具有可否認性而難以溯源追究，民主國家應積極投入資源設置事實查核澄清機制，避免敵意國家或團體運用民主多元分裂性質製造混亂，進一步消耗民主社會資源。中共在我國 2020 年初總統大選期間之認知作戰未能奏效，但在

<sup>28</sup> 溫貴香、范正祥、蘇龍麒、陳韻聿，〈總統府遭駭 國安人士：典型認知空間作戰製造紛亂〉，《中央社》，2020 年 5 月 16 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005160148.aspx>。

選後積極採用軍機擾台搭配網路假訊息、駭入總統府網站竊取竄改文件後再以網路散布之混合戰方式，持續對台施行認知作戰作為。對我國安單位而言，近期必須注意共軍戰略支援部隊相對來說是隱蔽性較高的軍種，進行沒有硝煙的戰爭。<sup>29</sup> 未來在灰色地帶衝突中，共軍戰略支援部隊將扮演重要角色。其網絡系統部效法俄羅斯對波羅地海國家遂行之資訊作戰模式，進一步運用體系融合與軍民融合，網路作戰自身單位與外圍團隊，結合心戰 311 基地，推展運用網路戰搭配認知戰的混合戰。近期除持續對台灣遂行試驗，未來並可能在諸如美國之西方民主國家選舉期間進行測試。

---

<sup>29</sup> 戰略資源部隊在過去即支援科研單位，對外進行網路竊取高科技營業秘密，事跡敗露而遭美國司法單位追訴。

2020年新冠肺炎疫情對國際政經格局產生巨大衝擊。中國和美國兩大強權因為疫情，加速了經濟、科技與供應鏈的脫鉤，美中兩國從接觸走向對抗，關係陷入冰點。我國因位處兩大強權競爭的前緣，重要性與日俱增。8月、9月美國政府高層官員接續訪台，但與此同時，中共解放軍也加大軍事恫嚇的力道，不但在多個海域舉行軍演，軍機也幾乎每天襲擾台灣，使得我國安全情勢更加複雜化。鑒此，本報告從政治、軍事和社會經濟等層面，剖析中共於2020年的發展與挑戰，綜合各章節論如下。

### 一、政治篇：疫情下的中共治理與政治突圍

第一章旨在探討中共面對疫情時為何選擇「制度優勢」作為宣傳基礎，又其宣傳中國制度優勢所欲達到的目標為何。該文指出中共在面臨「疫情大考」的情況下，宣傳制度優勢可以彰顯中共的治理效能，重振中國特色社會主義的制度具有國際競爭力，藉此挽回中國公眾對制度的信任。而「制度優勢」的具體內涵包括：「集中力量辦大事」與「堅持人民當家作主」。這個宣傳基調一方面要凸顯中國共產黨領導戰「疫」有方，唯有堅持共產黨領導和中國特色社會主義體制才能戰勝疫病，再者，該體制相較於西方體制更具備競爭力；另一方面，則是強調該體制以人民利益馬首是瞻，藉此確立後續防堵疫情等相關政策之權威性與施政基礎。總結來說，在中共的國家治理邏輯中，黨對於意識形態和思想的管制至關重要，若官方的意識形態鬆動，共產黨將面臨喪失統治權威的風險。

有別於第一章著重對內宣傳，第二章將探討的焦點置於疫情期間中共如何運用其宣傳機器進行大外宣。本章提到疫情下中國的大外宣有幾項特點：首先，中共的外交系統和宣傳部門專業分工，前者定調宣傳口徑，後

者製作宣傳內容，並互相援引散播袒護中國立場的觀點。其次，宣傳的重點隨著疫情的發展呈現不同的主調、副調，從一開始的隱匿疫情、到正能量的強力放送、到宣揚中國對外伸援與合作，最後走向批評他國和散布陰謀論與不實訊息的敵意宣傳。這一切的宣傳作為目的是轉移焦點、操弄國際輿論並改寫疫情敘事。該文主張上述宣傳的動機，歸根究底在於中共維護內部的穩定和統治的正當性，因此中共政權關注的不是病毒，而是威脅政權的輿論。然而，這樣的外宣不僅無法「扭轉」中國受損的形象，其咄咄逼人、片面宣傳乃至於散布不實訊息的做法反而適得其反，引起他國對中國的疑慮。

今年5月，當世界各國還陷在疫情的泥沼時，中共趁機強推《港版國安法》，導致過去中共承諾的「一國兩制、港人治港」名存實亡。有鑑於此，第三章首先回溯「一國兩制」的制度發想與設計，接著探討《港版國安法》條文在哪些層面上背離制度設計的初衷並侵蝕香港的自治權，最後對《港版國安法》的後續效應提出深刻的分析。總結來說，本文認為《港版國安法》立法不符合《香港基本法》第23條的設計精神，並嚴重侵害香港的行政、立法和司法權，使得香港原本享有的自治權如今都受到中央的管轄。就《港版國安法》對香港民主發展的後續效應部分，本章作者強調《港版國安法》中關於分裂國家罪等罪名適用範圍廣泛，將嚴重打擊香港的民主運動和反對勢力。在中國逐步收緊對香港的管制下，香港未來的發展並不樂觀。

在探討完香港的情勢之後，第四章將分析的焦點置於台灣，剖析疫情下中共的對台政策是否發生轉變，及其變化的成因。本章作者認為，由於新冠肺炎疫情的襲擊，中共同時面臨了國內和國際的壓力，兩岸之間的民間交流因為疫情幾近停擺，因此中共的對台政策有延續，也有變動。該文指出延續部分在於中共對台政策的立場和原則。基本上中共仍依據「習五條」的指導對台「經社促統、以武逼和」，即便在疫情期間，中共仍持續推動深化兩岸融合發展的統戰工作。變動的部分則包括中共提高「反台獨」的論述比重，及軍事威嚇次數和強度的增加。綜合上述觀察，該文認為2020年美中台關係變化是造成中共對台政策變化的主因，尤其是下半

年台美關係升溫，如美國衛生部長、國務次卿訪台及對台軍售等，使得中共加強軍事威嚇力道來遏止其所謂的台獨氣焰。只是，中共對台的強硬作為不僅無助於爭取台灣民心，也是讓兩岸越走越遠的始作俑者。

## 二、軍事篇：當前中共軍事威脅與布局

第五章接續中共對台軍事恫嚇的討論，進一步彙整 2020 年解放軍在台周邊的軍事活動，並對解放軍強化對台威嚇的成因和效果進行評估。在比較共機擾台路徑與頻率之後，該文指出今年共機擾台模式以入侵我國西南防空識別區為最大宗。細探其成因包括：去海峽中線化、壓縮我防衛縱深、為潛艦伏擊區預作準備，及對抗美軍的軍事活動等。在政治層面上，中共也透過軍機擾台來回應台美之間的交流與關係升溫。此外，由於美中關係緊繃、中國國內民族主義高漲，因此解放軍在台周邊的軍事活動，除了恐嚇台灣民眾、營造兩岸的緊張氛圍外，亦可進行對內宣傳，抒發中國內部的民族主義情緒。然而，中共對台的軍事威嚇卻無助於區域情勢的穩定與兩岸關係的和平。未來中共仍會以實現強國強軍為目標，投入巨大資源建設武裝力量，對台軍事恫嚇力道也不會鬆手，吾人應密切關注解放軍建軍的發展狀況，並適時提升我國的防衛力量。

第六章關注的焦點是解放軍海軍。近年來解放軍海軍的發展速度驚人，儘管中共海軍的戰力仍遜於美國海軍，但其艦艇數量及其發展的反介入／區域拒止已對美國構成嚴重威脅。是故，本章作者針對解放軍海軍理論、編成和部署、及戰力成長等面向進行探討，以達知己知彼之效。首先，作者明示解放軍海軍理論由「海上決戰」論轉向局部制海的「離岸平衡」論。其戰略目的旨在嚇阻、遲滯或降低美軍干預台海及其他近海主權衝突的能力。比較軍改前的 2014 年和軍改後 2020 年解放軍海軍戰力，該文認為儘管艦艇總數量相去不遠，但隨著艦艇現代化，噸位大型化，2020 年中國海軍整體戰力大為提升。在遠海任務方面，解放軍海軍不僅持續遠航長航，也開拓新的海外基地與據點，以配合一帶一路計畫，保護日益增長的海外利益。最後，中國的造船工業經整併後展現造艦效率，但在歷經

中美科技戰、貿易戰後，其後續發展仍有待觀察。

解放軍之所以快速的現代化，有賴於背後龐大的軍工產業。因此，第七章回溯中國軍工產業的發展歷程，探討中國十大軍工集團與軍工產業聚落現況，並分析中國軍工產業發展之限制。首先，在發展路徑上，歷經數個階段後中國軍工產業發展強調「國家主導」、「需求引導」和「市場運作」的整合。由中央或地方政府驅動，以大型國有軍工企業為核心龍頭，結合區域優勢產業，建立產業聚落。當前中國的十大軍工集團分別涵蓋兵器、航空、船舶、航天、核工業和軍工電子等領域，構成解放軍軍備研發、生產和外銷的關鍵命脈。即便如此，本章作者認為軍工集團之產能可能跟不上需求、關鍵技術有待加強、央企改革轉型困難、及「民參軍」不易推進等因素，導致中國軍工產業的發展仍有諸多挑戰和不確定性。未來中國傾向增加其在全球軍火市場的比重，並藉由軍品鞏固其與勢力範圍內各盟國之關係，以鞏固其軍工產業的發展。

第八章聚焦於中共近年來的軍事外交。本章作者爬梳自 2013 年以來三部中共國防白皮書，指出中共的軍事外交布局以戰爭遏制、超前部署、安全輸出為導向，其內容涵蓋軍事首長之往來、聯合演習和訓練以及武器出口等。在觀察軍事首長互訪後，發現軍事首長之訪問以東、越、緬、印尼等國次數最多。疫情爆發後，中美兩國在南海問題上激烈交鋒，中共軍事外交標的再次回防轉移到南海沿岸東協國家。另外，無論是以中共涉外實兵演訓之主要對象，以及中共近期軍售之重鎮而言，都顯見當前中共之軍事外交以東南亞區域為核心。這樣的軍事外交布局反映其新時代國防戰略方針。

### 三、社會經濟篇：中共經社發展與對外影響力

2020 年新冠肺炎疫情嚴重衝擊中國與全球經濟，美中之間的競爭從貿易戰延伸到科技、金融戰。第九章則檢視中國在面臨上述經濟挑戰下，提出那些經濟轉型的戰略，並對其面臨的障礙提出評析。本章作者認為儘管中國經濟在疫情之後已逐漸回穩，但整體而言消費依舊疲軟，且面臨美

國對中國高科技之限制。為解決此問題，中共十四五規劃推動以內需為主並發展自主技術作為因應之道，具體政策包括推進城鎮化、提高政府投資、擴大新基礎建設與刺激國內消費等。然而，推動城鎮化將使城鎮的失業問題惡化，增加對內投資之項目恐面臨資金來源的問題，新基礎建設將惡化地方政府的債務壓力，最後在國內外景氣不佳，預期未來收入減少的情況下，消費成長幅度恐將有限。綜合這些觀察，該文主張中國的經濟前景仍充滿變數。

中國官方計畫 2020 年是脫貧攻堅的收官之年，並在中共建黨百年達成全面建成小康社會的目標。然而，中國的疫情、水情和災情徹底打亂官方的步調。因此，第十章便針對中國脫貧攻堅所面臨的困境及未來發展進行研析。本章作者指出今年中國遭受新冠肺炎疫情、秋行軍蟲、非洲豬瘟疫情、蝗災與水患的侵襲，導致脫貧攻堅工作受到嚴重的衝擊。然而，由於打贏脫貧攻堅戰是習近平上台之後的重要政治任務，不容失敗，因此作者研判為了達成習和中共設定的「政治目標」，中國會在官方和媒體的一遍掌聲下宣布中國已打贏脫貧攻堅戰，但這個靠數據灌水、取消幫扶金或強拆民房所營造的脫貧假象無法經得起時間考驗。

疫情除了直接衝擊中國經濟之外，其效果更外溢到社會層面，對中國的社會穩定造成負面影響。因此，第十一章從社會的角度剖析疫情對中國社會穩定產生何種挑戰，並觀察中共針對這些挑戰的應對措施。首先，該文歸納出三點疫情帶來的挑戰，包括：暴露中國政府體制的弊端、讓地方財政陷入困境及失業潮與集體事件等。然而，在中共「穩定壓倒一切」的意志下，藉由疫情來強化社會控制，例如：加強網上言論的審查、利用大數據和人工智慧進行監控；此外，也透過各種手段強化愛國主義宣傳，並以「脫貧」、「現代化」為藉口對少數族群實施漢化。總結來說，本章作者認為疫情並未讓中共反省其體制的缺陷，反倒採取變本加厲的手段和力道進行更嚴密的社會控制，疫情過後中國人民犧牲的不只是「健康」，還有更多的「自由」。

最後，第十二章探討的焦點是中共的認知作戰。本章除介紹認之作戰的內涵及特點外，並以 2020 年疫情延燒的情況下，中共如何進行認知作

戰。作者指出，中共儘管未能成功影響台灣 2020 年初的總統大選，但在之後採取共機擾台搭配網路假訊息、駭入總統府網站竊取竄改文件後再以網路散布的方式，持續對台施行認知作戰作為。未來中共並將利用其戰略支援部隊，以網路站搭配認知戰的方式持續影響對台灣。



國家圖書館出版品預行編目 (CIP) 資料

中共政軍發展評估報告 . 2020 / 洪子傑, 李冠成主編 .  
-- 初版 . -- 臺北市 : 五南圖書出版股份有限公司 ,  
2020.12  
面 ; 公分  
ISBN 978-986-522-414-1 (平裝)

1. 中國大陸研究 2. 政治經濟 3. 軍事戰略

574.1

109021208

**2020 中共政軍發展評估報告**

主 編：洪子傑、李冠成  
出 版 者：財團法人國防安全研究院  
地 址：100 台北市中正區博愛路 172 號  
電 話：(02) 2331-2360  
承 印 商：五南圖書出版股份有限公司  
地 址：106 台北市大安區和平東路 2 段 339 號  
4 樓  
電 話：(02) 2705-5066  
傳 真：(02) 2706-6100  
網 址：<https://www.wunan.com.tw>

出版日期：2020 年 12 月初版一刷  
定 價：新臺幣 400 元



ISBN 978-986-522-414-1



00400



9 789865 224141