



財團法人國防安全研究院

2022 中共政軍 發展 評估報告

主編——洪銘德 王綉雯

序

2022年2月，俄羅斯入侵烏克蘭，原本外界預期很快結束的戰爭，卻在烏克蘭堅持反抗，陸續獲得外援下反守為攻，戰爭持續將進入2023年。這場戰爭對全球戰略環境與情勢造成極為深遠的影響，不僅戰爭結果將使東歐地緣戰略為之改變，連帶因為對戰爭立場不同、援助對象差異、抗衡與扈從的程度，而影響國際政治版圖的發展。例如，原本就已經存在的美中戰略對峙、科技制裁、區域影響力競爭，隨著俄烏戰爭的發展日益升高；中共習近平面臨二十大權力延續的關鍵，必須展現捍衛核心利益的態度，讓美中關係難以緩解；國防科技發展成果的日新月異也將成為大國藉以嚇阻他國軍事威脅的主要工具，並且從陸地、海洋、太空到無遠弗屆的網路空間，防範衝突的能力與準備更趨向精密與複雜。

基於上述國際情勢的發展，本院2022年的年報分別針對俄烏戰後的印太情勢、中共二十大後政經情勢、國防科技情勢發展等三大主題進行分析與觀察。首先在印太情勢方面，從川普時期開始，美國就將戰略重點放在印太區域，除調整兵力部署外，也強化四方安全架構（QUAD）的運作，甚至在印太區域建立美英澳聯盟（AUKUS）、經濟（IPEF）與科技（Chip 4）的合作機制，全方位遏止中共的擴張。俄烏戰爭後，印太原有政治與經濟情勢受到影響，原有的安全議題加上俄烏戰爭的衝擊，呈現複雜的發展趨勢。

雖然俄羅斯入侵烏克蘭引起國際社會譴責及制裁，但是個別國家的政策與態度差異，也反映出印太情勢的多變性，最明顯的就是中共與印度兩國的政策與方向。兩國基於自身利益與過去傳統，並未贊同對俄羅斯制裁，但也不敢公開地援助俄羅斯，中共希望強化與俄羅斯的同盟，但也覬覦俄羅斯因為戰爭失敗所遺留的全球戰略影響力。印度因為軍備後勤大量依賴俄羅斯，除了趁俄烏戰爭獲得俄羅斯廉價能源外，也在思考後俄羅斯

時代的戰略環境，並質疑俄羅斯發動戰爭的正義性。因此俄烏戰爭帶動了印太主要國家政策的轉變，主要國家之間的競爭與合作也連動變化。因此，《2022 印太區域安全情勢評估報告》乃著重在分析俄烏戰爭對個別國家及區域安全機制的影響與未來發展。

俄烏戰爭爆發時，中共社群媒體盛傳在美國自顧不暇之際，將藉機武力犯台，美國亦再三警告中國切勿對台動武，美國拜登總統也再三強調對台灣的保證與承諾。但是中共延續過去文攻武嚇的行動，在台灣周邊擴大進行演習行動。尤其在美國眾議院議長裴洛西訪問台灣後，對台灣周邊海空域進行擴大軍事演習，不僅演習區域接近台灣的領海範圍，在第一天的飛彈試射中，還有一顆穿越台灣北部上空。而後續的海空訓練中，船艦數量也打破過去的慣例與規模，外國媒體形容為「第四次台海危機」。

在中共 2022 年的第二十屆全國黨代表會議中，習近平成功地延續第三個任期，並且排除其他派系成員進入政治局常委會，獨攬黨政軍大權。當全世界在二十大會議中看到習近平將前任總書記胡錦濤請出會場的畫面，讓中共內部權力鬥爭的實況具象化後，中共在二十大後的動向也成為各界注目的焦點。2022 年可能成為中國歷史的重要轉捩點。在美中兩強對峙和俄烏戰爭的世局下，習近平在第三任期有何重要政策；新冠疫情對策堅持「清零防控」，造成中國經濟及社會的重大衝擊，甚至引發遍地開花的「白紙革命」；科技進展則使其完成「天宮」太空站基本建設，朝「科技強國」邁進。以上種種現象顯示中國大陸情勢即使在二十大後，仍然呈現複雜多變的情況。

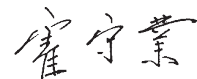
另在中國朝共產主義數位國家轉型之過程中，更需密切觀察其政治、外交、軍事、科技、經濟、社會等各領域之發展趨勢，依據紮實的研究成果，預作各種先期規劃及準備。本院出版《2022 中共政軍發展評估報告》，提出深入觀察與分析，以提供各界參考。

俄烏戰爭經驗充分表明，軍事劣勢一方藉由創意式運用現有科技，仍可對強勢一方形成威脅，並扭轉軍力不平衡態勢，贏得戰爭勝利。在本院的《2022 國防科技趨勢評估報告》中，對半導體的關鍵軍事技術，諸如

人工智慧、無人系統、精準彈藥、先進製造、擴增實境與軍用綠能等領域進行分析。由於當前軍事科技競爭係以「矽基技術」作為核心，台灣在半導體技術與產業上領先全球，加上在通訊電子領域亦有紮實的工業製造能力，這為台灣未來軍事科技研發提供了一個機會之窗。除說明其在軍事領域運用的潛能外，亦探討台灣相關產業能夠可以提供的支援，希望喚起各界對國防產業的重視，集思廣益提出合理方案，創新運用台灣有限國防資源。

本院自成立後，在國防部指導及院內同仁努力之下，已經奠定政策研究的穩固基礎。在 2022 年陸續完成有關俄烏戰爭及中共二十大的專題報告與系列特刊，並藉《台北安全對話》、《台北防衛對談》、《印度中國論壇》及與國內外國智庫交流當中，分享對俄烏戰爭及中共情勢的研究，成果堪稱豐碩。《2022 印太區域安全情勢評估報告》、《2022 中共政軍發展評估報告》、《2022 國防科技趨勢評估報告》更是本院同仁研究的精華所在。即使如此，內容難免疏漏，亦請各方先進不吝指正。

董事長



中華民國 111 年 12 月 16 日

作者群

主編

洪銘德（中共政軍與作戰概念研究所 助理研究員）
王綉雯（中共政軍與作戰概念研究所 助理研究員）

作者

方琮嬾（中共政軍與作戰概念研究所 助理研究員）
王尊彥（國家安全研究所 副研究員）
王綉雯（中共政軍與作戰概念研究所 助理研究員）
江忻杓（國防戰略與資源研究所 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）
汪哲仁（網路安全與決策推演研究所 助理研究員）
周若敏（中共政軍與作戰概念研究所 政策分析員）
林柏州（中共政軍與作戰概念研究所 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）
梁書瑗（中共政軍與作戰概念研究所 助理研究員）
章榮明（網路安全與決策推演研究所 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）
陳鴻鈞（國家安全研究所 助理研究員）
黃宗鼎（中共政軍與作戰概念研究所 副研究員）
歐錫富（中共政軍與作戰概念研究所 研究員兼所長）
鄧巧琳（中共政軍與作戰概念研究所 政策分析員）
龔祥生（中共政軍與作戰概念研究所 助理研究員）

專有名詞中英對照

一、報告 / 計畫 / 公約

《印太戰略》	<i>Indo-Pacific Strategy</i>
《聯合國憲章》	<i>Charter of the United Nations</i>
《國家安全戰略》	<i>National Security Strategy</i>
《消除一切形式種族歧視國際公約》	<i>International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD</i>
《不擴散核武器條約》	<i>Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons, NPT</i>
《聯合國海洋法公約》	<i>United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS</i>
《美日共同防禦條約》	<i>Treaty of Mutual Cooperation and Security Between the United States of America and Japan</i>

二、專有名詞與技術

智慧城市	Smart Cities
數位威權主義	Digital Authoritarianism
完整作戰能力	Full Operating Capability, FOC
初始作戰能	Initial Operating Capability, IOC
垂直起降	Vertical Takeoff and Landing, VTOL
計畫進塢增量可用性	Drydocking Planned Incremental Availability, DPIA
計畫增量可用性	Planned Incremental Availability, PIA

短距離起飛並以攔阻索輔助落艦

Short Take-Off But Arrested Recovery,
STOBAR

絕氣推進

Air Independent Power, AIP

超越水平面

Over-The-Horizon, OTH

電磁干擾

Electromagnetic Interference, EMI

電磁相容

Electromagnetic Compatibility, EMC

彈射器輔助起飛並以攔阻索輔助落艦

Catapult-Assisted Take-Off But
Assisted Recovery, CATOBAR

潛艦逃生與救援

Submarine Escape-and-Rescue,
SMER

三、部門 / 單位 / 公司 / 組織

民主高峰會

The Summit for Democracy

聯合國

United Nations, UN

美國國家民主基金會

National Endowment for Democracy,
NED

世界貿易組織

World Trade Organization, WTO

航艦打擊支隊

Carrier Strike Group, CSG

美國海軍戰爭學院

U.S. Naval War College, USNWC

美國海軍

U.S. Navy, USN

美國海軍福特艦

USS Gerald R. Ford, CVN 78

美國海軍藍嶺艦

USS Blue Ridge, LCC 19

美國國會研究處

Congressional Research Service, CRS

四、人名

拜登

Joseph Biden

尼克森

Richard Nixon

裴洛西	Nancy Pelosi
蘇利文	Jake Sullivan
伯恩斯	Nicholas Burns
奧斯丁	Lloyd Austin
凱瑞	John Kerry
麥利	Mark Milley
布林肯	Antony Blinken
埃里克森	Andrew S. Erickson

五、武器裝備

中型登陸艦	Landing Ship Medium, LSM
氣墊登陸艇	Landing Craft Air Cushion, LCAC
通用登陸艇	Landing Craft Utility, LCU
兩棲攻擊艦	Landing Helicopter Dock, LHD
船塢登陸艦	Landing Platform Dock, LPD
戰車登陸艦	Landing Ship Tank, LST
電磁彈射系統	Electromagnetic Aircraft Launch System, EMALS

六、外交 / 軍事 / 戰略 / 安全名詞

澳英美三方安全夥伴關係	Australian-U.K-U.S. Partnership, AUKUS
四方安全對話	Quadrilateral Security Dialogue, QUAD
四方安全對話領袖峰會	Quad Leaders' Summit
印太經濟繁榮架構	Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF

東南亞國家協會（「東協」）

The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN

美台 21 世紀貿易倡議

U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade

晶片四方聯盟

Chip 4 Alliance

《2022 年晶片與科學法》

CHIPS and Science Act of 2022

北大西洋公約組織（「北約」）

North Atlantic Treaty Organization, NATO

自由與開放的印太

Free and Open Indo-Pacific

航行自由任務

Freedom of Navigation Operation, FONOP

南海行為準則

Code of Conduct on the South China Sea, COC

目錄

序	i
作者群	v
專有名詞中英對照	vii
緒論	1
第一篇 政治外交	3
第一章 中國的防疫政治學：以 2022 年上海封控為例	5
壹、前言	5
貳、中國當前防疫政策及其政治考量	5
參、上海「全域靜態管理」案例分析	9
肆、中國防疫政策的後續影響	14
伍、小結	18
第二章 回顧習近平的對台工作與展望	19
壹、前言	19
貳、中共「反獨」與「促統」的框架及侷限	21
參、習近平對台工作的目標與困境	25
肆、習近平部署對台工作的政治邏輯與政策走向	31
伍、小結	36

第三章 從國台辦新聞發布看中共對台論述的持續與變遷 (2019~2022)	39
壹、前言	39
貳、從溫情喊話到批判「台獨」的政治語言	41
參、「反外部勢力」、「一中原則」與「反台獨」是國台辦發言的主旋律	43
肆、國台辦新聞發布主題的跨時變化	48
伍、小結	51
第四章 前景難測的中國「一帶一路」	53
壹、前言	53
貳、影響「一帶一路」的兩大背景：疫情與戰爭	54
參、「一帶一路」衍生的風險與爭議持續擴大	56
肆、「一帶一路」面臨的挑戰與競爭	62
伍、小結	66
第五章 2022 年中國在南太平洋的外交經略	67
壹、前言	67
貳、石破天驚的發展	68
參、中國安排的兩顆棋子	71
肆、自然災害提供的契機	73
伍、相關國家的因應	75
陸、小結	77
第六章 中共對美外交之演進	83
壹、前言	83
貳、2022 年中國外交的重心與中美激烈競爭	85
參、中國與美國的合作以及建立溝通管道	100
肆、小結	105

第二篇 軍事	107
第七章 中國艦艇在台海周邊活動	109
壹、前言	109
貳、航母編隊通過台海周邊	110
參、穿越台灣和與那國島間海域	116
肆、台海周邊活動	119
伍、護航編隊路過演練	129
陸、小結	132
第八章 走向深藍：2022 中共海軍水面作戰力量評估	135
壹、前言	135
貳、航空母艦	136
參、驅逐艦	141
肆、巡防艦	145
伍、綜合補給艦	147
陸、兩棲作戰艦	149
柒、小結	156
第九章 習近平下的解放軍實戰化訓練與發展	159
壹、前言	159
貳、習近平指導下的實戰化訓練	159
參、解放軍近年實戰化訓練概況	164
肆、實戰化訓練視角下的中共對台軍事演習	171
伍、小結	173

第十章 解放軍於南海空域之軍事鬥爭準備	175
壹、前言	175
貳、解放軍如何「以訓促戰」	176
參、解放軍如何於南海擴展空域意識	184
肆、解放軍如何於南海實施戰巡維權	189
伍、小結	192
第十一章 中國太空站建設之意涵	195
壹、前言	195
貳、中國太空站發展與建設	196
參、中國太空站之技術應用	201
肆、「天宮」太空站背後之企圖與目標	209
伍、小結	216

第三篇 科技經濟社會 219

第十二章 習近平的中國科技體制改革	221
壹、前言	221
貳、中共科技體制改革的戰略意圖	221
參、習近平的科技體制改革重點	225
肆、小結：改革觀察	232
第十三章 俄烏戰爭對中國經濟金融影響	237
壹、前言	237
貳、俄烏戰爭對全球經濟的衝擊	237
參、俄烏戰爭對中國經濟影響	246
肆、小結	252

第十四章 2022 年中共勞工就業現狀與挑戰	255
壹、前言	255
貳、疫情對勞工市場的衝擊	255
參、中共針對青年就業的政策與措施	264
肆、被遺忘的一群：疫情對農民工的影響	266
伍、高失業率對中共政權影響	268
陸、小結	271
第十五章 「民議」對中國社會維穩的影響	275
壹、前言	275
貳、後疫情時代下中國維穩的挑戰	276
參、中共治理的路徑依賴	283
肆、小結	286
第十六章 近期中國國家社會關係之分析	289
壹、前言	289
貳、理論探討：如何評價近期中國國家社會關係	290
參、近期中國國家社會關係的變化	293
肆、小結：國家治理能力的「收放循環」或將延續	299
結論	301

表目錄

表 5-1	2022 年 5 月至 6 月王毅之南太八國訪問行程與成果	71
表 5-2	2022 年中國協助太平洋島國對抗新冠肺炎之主要捐贈品	74
表 6-1	美中高層溝通管道概述（2021/10～2022/9）	102
表 7-1	遼寧艦航母編隊經過台海周邊	113
表 7-2	共艦艦載反潛直升機出現在台海周邊	127
表 8-1	中共海軍各型航艦性能諸元表	140
表 8-2	中共海軍 055 和 052D / DL 型驅逐艦性能諸元表	143
表 8-3	中共海軍 056 和 054 系列巡防艦性能諸元	146
表 8-4	中共海軍綜合補給艦性能諸元	149
表 8-5	中共海軍 072A/B 和 073A 型登陸艦性能諸元	151
表 8-6	中共海軍兩棲攻擊艦和船塢登陸艦性能諸元	154
表 8-7	中共海軍現役各型氣墊登陸艇性能諸元	156
表 9-1	近年有關解放軍訓練重要法規內容重點	163
表 9-2	裴洛西訪台後解放軍演習內容重整	172
表 11-1	中共太空站建設之發展歷程	200
表 11-2	中國「天宮」太空站之產業鏈（部分）	216
表 12-1	科研項目類別	229

圖目錄

圖 1-1	上海全域靜態管理時間軸	9
圖 3-1	中國國台辦新聞發布高頻詞（2019~2022）	42
圖 3-2	中國國台辦新聞發布主題分布占比	44
圖 3-3	以「外部勢力」為中心的五字詞組關聯網絡	45
圖 3-4	以「九二共識」為中心的五字詞組關聯網絡	46
圖 3-5	以「台獨」為中心的五字詞組關聯網絡	47
圖 3-6	中國國台辦新聞發布主題的跨時變化	49
圖 7-1	共艦經過宜蘭和與那國島間海域南下	117
圖 7-2	共艦通過宮古海峽	125
圖 7-3	2020年9月9日至10日共艦在西南海域演訓示意圖	125
圖 7-4	艦載反潛直升機憑空出現，未有飛入、飛離航跡	126
圖 11-1	天宮太空站構造	199
圖 11-2	太空站之比較	215
圖 12-1	中國的國家科技管理平台	230
圖 13-1	2021年俄羅斯主要能源出口地	239
圖 13-2	俄羅斯友誼油管管線概圖	239
圖 13-3	俄羅斯輸歐天然氣管線概圖	240
圖 13-4	國際油氣價格走勢圖	241
圖 13-5	俄羅斯和烏克蘭主要穀物占全球產量和出口量比重 （2016/17~2020/21 平均）	244
圖 13-6	俄烏戰爭後中國與印度自俄羅斯購買原油數量	247
圖 14-1	全球及主要國家疫情前後 GDP（年 %）	256
圖 14-2	中共 2019~2022 年城鎮失業率（%）	259

圖 14-3	中共 2019~2022 年 16~24 歲青年城鎮失業率 (%)	259
圖 14-4	中共高校擴招後歷年報名及錄取人數	261
圖 15-1	中國社群平台流傳各地疫情概況	278
圖 15-2	參與—回應模型：網路參與下的政府決策回應模式	278
圖 15-3	中國各省預算赤字情形 (2022 年 1~7 月)	280

2022 年中共政軍發展評估報告主要分為政治外交、軍事以及科技經濟社會等三篇，共 16 篇文章，各章內容係各個研究人員依據今年中共政軍發展重點進行的主題性討論。加上，今年適逢舉辦中共二十大，然因二十大的舉辦日期為 10 月 16 日，導致本年報內容雖無法完全以中共二十大作為討論主軸，但部分篇章內容或多或少皆與中共二十大有所關聯。有鑑於此，《2022 中共政軍發展評估報告》特別針對今年度中共不同重要面向的議題進行爬梳，也就是針對 2021 年 10 月至 2022 年 9 月這一年期間，中共之政治外交、軍事和社會經濟三個面向之相關議題進行討論，以期讓讀者對於現階段中共的相關發展現況能有深入的認識與理解。

首先，關於政治外交篇，第一章從中共的防疫政治學觀察中共清零政策的矛盾與弊病，並透過上海這一經濟重鎮的全面封控進行案例說明。第二章的主要研究問題目的為理解在習近平時代下，中共對台政策背後的政治邏輯。第三章則透過針對中國國台辦新聞所發布的內容進行分析，以利於讀者瞭解中共對台論述與政策的持續與變遷之處。第四章，主旨係透過回顧蒐研過去一年中共所推動「一帶一路」的情況，同時並分析說明在推動的過程中所面臨之國際社會批判與憂慮，以及其所面對的競爭與挑戰。第五章則將焦點放在南太平洋，分析說明中國在該地區的外交經略成果，特別是中國與索羅門群島簽署的《安全協議》。第六章內容則著重在中國的對美外交發展，為有助於中共二十大形塑有利的國際環境、確保習近平順利連任等，維持中美關係穩定發展扮演著關鍵角色。

其次，關於軍事篇，第七章則分析說明中國艦艇在台海的周邊活動，企圖建構包圍台灣海空火力打擊網的海上力量。第八章則針對 2022 中共海軍水面作戰力量進行評估。第九章的主要目的是分析說明解放軍實戰化訓練與對台演習，中共透過修訂訓練相關法規等途徑，持續提高解放軍的

軍事訓練水準，並連帶增加在台海周邊的軍事活動。第十章則將重心放在南海地區，說明解放軍於南海空域的軍事鬥爭準備工作。第十一章的主要研究目的是理解中國太空站的建設意涵，因為太空站建設不僅為一國綜合實力的展現，亦是大國之間爭奪制太空權的關鍵。

最後，關於科技經濟社會篇，第十二章則觀察中國的科技體制改革，因為中國希冀透過科技體制改革來推動關鍵核心技術的自主。第十三章的主要目的為分析探討俄烏戰爭對中國經濟金融影響。第十四章則針對中國的勞工就業現狀與挑戰進行分析說明，因為新冠肺炎疫情不僅嚴重影響全球的經濟，亦為中國的勞工市場帶來衝擊。第十五章則分析探討「民議」對於中共社會維穩所帶來的影響，因為中國的清零政策與各項嚴格監管措施皆引發民眾的不滿。第十六章則針對近期中國國家社會關係進行分析，因為習近平上台後，隨著相關監管法規的增加，國家對於社會的管控亦隨之趨嚴。

各篇研究均為各研究員之努力成果，尚祈各界不吝指教。

PART 1

.....

政治外交

- 第一章 中國的防疫政治學：以 2022 年上海封控為例
- 第二章 回顧習近平的對台工作與展望
- 第三章 從國台辦新聞發布看中共對台論述的持續與變遷
(2019~2022)
- 第四章 前景難測的中國「一帶一路」
- 第五章 2022 年中國在南太平洋的外交經略
- 第六章 中共對美外交之演進

第一章 中國的防疫政治學：以 2022 年上海封控為例

龔祥生*

壹、前言

自 2020 年新冠疫情在中國大爆發，並迫使北京當局對湖北省武漢實施封城管制以來，其「清零政策」的防疫思維即陷入僵化停滯，即便在 2021 年將政策改為「動態清零」政策，仍只是在手段上略增彈性，至今仍未能與時俱進地「與病毒共存」。本文認為其政策難以轉向的主要原因並不在於病毒的進化，而在於中國領導人習近平依循黨國體制下的政治邏輯，使其不得不堅持到底，故釐清其思維邏輯內的種種影響因素，以及各種手段所造成的政治後果，就成為本文的主要問題意識。本文架構先介紹中國的防疫政策及推論習近平堅持推行的政治考量，接著以上海作為個案觀察，分析中國的防疫政策在實踐上所呈現出矛盾弊病，最後探討經過中共當局強硬推行防疫政策的後續政治效應。

貳、中國當前防疫政策及其政治考量

中國國家衛生健康委員會（以下簡稱中國衛健委）主任馬曉偉 2021 年在記者會發言中，將 2020 年新冠肺炎疫情爆發後的防疫區分為三個階段，分別是突發疫情應急圍堵階段（2020 年 3 月起湖北、武漢保衛戰期間，對抗原始病毒株）、常態化防控探索階段（2020 年中後段對抗 Delta 病毒株）、全鏈條精準防控的「動態清零」階段（2021 年 8 月啟動對抗 Omicron 病毒株）等三個階段。¹ 而 2022 年 3 月以後至今則進入全方位綜

* 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 董瑞豐，〈人民至上，堅持「動態清零」策略不動搖——國家衛生健康委主任馬曉偉談當前疫情精準防控〉，《新華社》，2021 年 12 月 2 日，<https://view.inews.qq.com/a/20211201A0BS3U00>。

合防控「科學精準、動態清零」的第四個階段，以對抗 Omicron 的再變種病毒株為主。² 這四個階段的演進，簡單來說就是中共當局希望從大規模的緊急圍堵走向較小規模的靈活防控，所以在當前階段的名詞會強調以「動態清零」和「科學精準」作為政策重點，也因此理當介紹內容並分析其政治考量。

一、習個人堅持和醫療資源不足導致「清零政策」僵化難改

馬曉偉稱反思其他國家不執行清零政策造成效果不理想和疫情反覆現象，且對群眾生命安全和身體健康與經濟社會衝突仍然嚴重，故採取「抓早、抓小、抓基礎」的「動態清零」政策。³ 此政策的重點為在疫情未擴散前快速找到感染者和密切接觸者及次密接者，力求在 14 天為一期的潛伏期內控制住疫情傳播，故在「清零」之前加上「動態」只是更強調即時快速，這代表堅持「清零」不變的同時，期望以最低社會和時間成本完成管控。然而計畫往往趕不上變化，Omicron 病毒株的擴散速度遠勝於過往病毒株所造成矛盾之處，就是在堅持「清零政策」的同時難以達成花費最小成本的預設目標。由於 Omicron 病毒株的 R0 值（基本傳染數：一個人將病毒傳播給其他人的平均次數）接近 10，等同 1 人即可傳給 10 人，為原始病毒株的 4 倍，⁴ 故在技術上幾乎不可能完成清零，或必須付出極度高額的社會和時間成本才能做到。

那為何中共當局違逆世界潮流，不願意轉向與其相反的「與病毒共存」政策？本文分析中國領導人習近平堅持「清零政策」總方針絕不動搖的可能政治考量如下：首先，這是自 2019 年底疫情爆發以來，習近平所

² 〈國務院聯防聯控機制：堅決築牢疫情防控屏障〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 5 月 7 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2022-05/07/content_5689118.htm。

³ 董瑞豐，〈人民至上，堅持「動態清零」策略不動搖——國家衛生健康委主任馬曉偉談當前疫情精準防控〉，《新華社》，2021 年 12 月 2 日，<https://view.inews.qq.com/a/20211201A0BS3U00>。

⁴ 李青瑩，〈BA.5 升溫醫示警：這狀況死亡風險增 114%〉，《工商時報》，2022 年 9 月 5 日，<https://ctee.com.tw/news/policy/710904.html>。

宣示強調「親自部署、親自指揮」，其針對武漢進行封城的大規模動作從一開始就是自防堵擴散達至最終清零的政策取向。故「清零政策」已經和習的政治生命連結，成為其標誌性的政策，若是進行改動則必須要能夠有相應的解釋，或者在醫療資源上有突破性的改善作為支持，否則不容輕易更改。尤其在輿論引導過程中，如中國國家衛健委副主任李斌雖將最核心的「動態清零」概念修正成了不追求「零感染」，但攻擊其他國家的共存政策是「躺平」，且中國這樣的大國因醫療資源分配不均也不能比照辦理，⁵ 這些言論都更進一步反向限縮中共自身的政策彈性。其次，接續李斌所言的醫療資源不均之前提下，現有中國國產疫苗（如科興、國藥等）的疫苗施打率不足有待改善，甚至其本身保護力就有先天不足的問題，國際研究驗證出科興疫苗僅具有 50.7% 的保護力，⁶ 遠不及 AZ 疫苗約 81%、mRNA 疫苗約 95% 的保護力。故在普及率及保護力雙重不足的情況下，中國社會並不具備「與病毒共存」的基礎條件。但偏偏在中國國產疫苗產出後，被用來滿足中國的民族主義宣傳和透過「一帶一路」向國際捐贈輸出給落後國家和開發中國家，以增加中國的國際形象，而陷入騎虎難下的困境之中，中共當局無論對內或對外皆更難以承認自身疫苗的不足。總結而論，因中國防疫能力不足，使得習所堅持的「清零政策」更是騎虎難下難以更改，否則大規模的醫療資源缺乏將比嚴格封控引起更大規模的民怨。

二、繁雜疫情防控制名詞背後的政治盤算

為了堅持「清零政策」但又保持彈性，中共在防疫政策的滾動式修正中創造了許多新的防疫名詞和手段，令人眼花撩亂。首先是最早出現也嚴

⁵ 〈「動態清零」是疫情防控務必守住的底線（權威發布）〉，《人民網》，2022 年 4 月 30 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0430/c64387-32412518.html>。

⁶ Ricardo Palacios, et al., "Efficacy and Safety of a COVID-19 Inactivated Vaccine in Healthcare Professionals in Brazil: The PROFISCOV Study," April 11, 2021, pp. 1-3, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3822780>.

格的「封城」，這在疫情爆發初期於湖北武漢實施，這是根據中國《傳染病防治法》規定的「甲類傳染病疫區封鎖」，內容包括人員進出管制、交通管控、小區封閉管理、開放式居所以打圍方式硬隔離、感染者集中收治隔離等最高強度封鎖。⁷「全域靜態管理」則是較「封城」稍稍鬆綁的做法，主要在「動態清零」政策出現後的階段使用，中國衛健委專家組組長梁萬年稱這只會使用於「當出現廣泛的社區傳播、傳播鏈條不清楚、出現爆發流行和規模性反彈的風險較大的情況下」，⁸以此有別於大規模的封城，但實際上的範圍和力度還是要以疫情階段和該地區的特徵來決定。

從中國防疫手段的文字上變化，可以看出在不能違反習近平「清零」總方針的前提下，必須格外下功夫來進行包裝，以下從三個名詞來探究其政治考量：首先，為避免手段力度過強有害經濟，甚至被迫要面對經濟衰退的政治責任，故必須逐步限縮大規模的封控，但在習堅持貫徹「清零政策」總方針的前提下，實際執行管制措施的鬆綁程度有限，只能換成強調「精準」以避開之前大舉封鎖的印象，以盡量不大規模封城的方式進行，所以才會有上海市封一半的「鴛鴦鍋」輪流模式；二是為了持續維穩須避免再引起恐慌和民怨，改以「全域靜態管理」等名詞進行美化，即便採取「階梯式管理」配合執行，⁹但實際上只是「新瓶裝舊酒」，除了範圍稍微縮小和保持動態靈活外，在執行強度上甚至有過之而無不及，頻繁的核酸檢測和就地封控造成民間社會的怨聲載道；第三，中共在現階段採用「社會面清零」作為防疫配套手段之一，其定義為「連續三天單日新增數為零」、「實現『社會面清零』」，說明已經阻斷了疫情的社區傳播，這是

7 〈【武漢肺炎】武漢市長周先旺：全城已進入「戰時狀態」〉，《香港01》，2020年1月23日，https://www.hk01.com/sns/article/425489?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referral。

8 〈「動態清零」是否意味全域靜態管理 社區及口岸城市防控應注意什麼專家權威解答來了〉，《新華網》，2022年5月9日，http://www.news.cn/mrdx/2022-05/08/c_1310586807.htm。

9 「階梯式管理」將管控區域分為封控、管控、防範三個區，各採取不同的隔離措施：封控區是對有感染者的樓棟採14天封閉管理措施，其他則採「7+7」（封閉管理+社區健康管理）；管控區採「人不小區、嚴禁聚集」，落實7天社區健康管理；防範區採「強化社會面管控，嚴格限制人員聚集規模」，落實7天自我健康管理，相關名詞說明詳見〈封控、管控霧煞煞？中國防疫用詞一次看懂〉，《中央社》，2022年4月3日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202204030121.aspx>。

逐步解封、恢復常態化防控的重要前提條件」。¹⁰ 相關名詞還包括「社會面動態清零」、「社會面基本清零」等不同的防疫要求標準，但在運作上仍會強迫染疫社區或辦公室的人員全數遷往他處來達成帳面數字歸零，不但勞師動眾更違反人身意願，故究其本質還是在維護習近平所堅持追求的「清零」，同時也是執行官員彰顯擁護習個人領導權威的一種表忠動作。

參、上海「全域靜態管理」案例分析

2022 年上海市從封城到解封的時間軸可參見圖 1-1，這段過程呈現出堪稱是當前中共整體防疫政策矛盾的具體展現，又因為上海是中國人口最多城市，而使得中共當局於此處的應對尤其顯得動見觀瞻。本文依照上海疫情的嚴重程度分階段還原防疫過程，並以此案例解析中國的整體防疫方針應用在上海這樣巨大城市時所發生的政治效應。

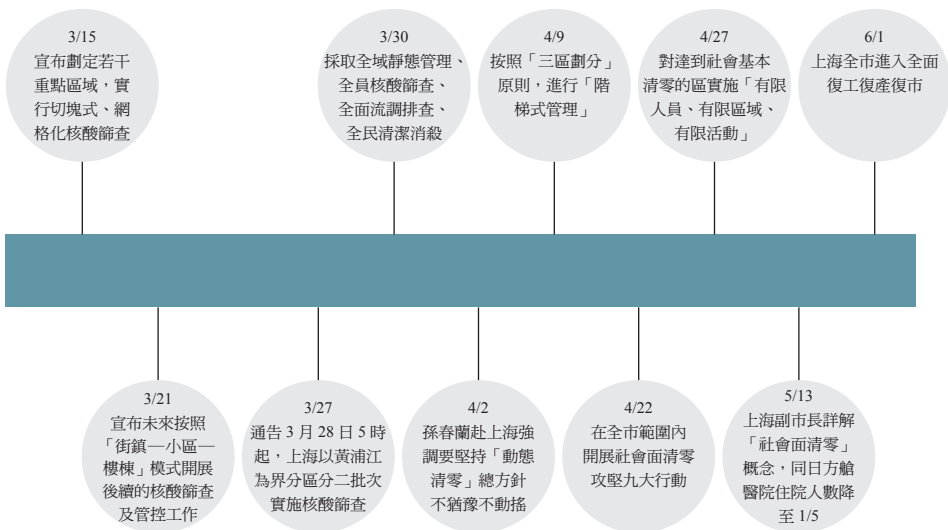


圖 1-1 上海全域靜態管理時間軸

資料來源：作者整理自公開資料。

¹⁰ 〈上海常務副市長解釋「社會面基本清零」「社會面動態清零」「社會面清零」概念〉，《人民網》，2022 年 5 月 22 日，<http://sh.people.com.cn/BIG5/n2/2022/0513/c134768-35266939.html>。

一、使上海市民措手不及的疫情初始階段

從 2022 年 3 月起上海疫情快速攀升，3 月 11 日上海市委書記李強結束在北京的中國兩會後回到上海，並主持市疫情防控工作領導小組會議開始應對這波疫情。隨後 15 日上海市政府副秘書長兼市疫情防控領導小組辦公室主任顧洪輝表示「目前沒有『封城』，也不必『封城』」開始，¹¹ 當天僅就若干重點區域實施網格化核酸篩查作為當時的加強防疫措施，這使得上海居民對疫情嚴重程度還心存觀望。然而，隨著確診數量逐漸攀升，上海當局不得不進一步說明狀況以及應對方式，於是 3 月 27 日上海市疫情防控領導小組專家組成員出面召開記者會，其中復旦大學上海醫學院副院長吳凡還解釋上海之所以不能封城的理由是：「上海不僅是上海人民的上海，還在全中國經濟社會發展當中承載發揮了重要的功能，甚至於對全球經濟都有影響」，¹² 但隔日立即宣布自 3 月 28 日起以黃浦江為界，將全上海市分浦東和浦西兩區進行輪流封控和「網格化核酸篩查」，在各封控區內採取小區封閉式管理並避免使用「封城」字眼。¹³ 上海區分浦東和浦西二批次的方式被戲稱為「鴛鴦鍋」封城，但仍然無法降低確診人數，故在 3 月 30 日時還是避免不了全面封城的結局，而上海市委書記李強將用詞換成看似較有彈性的「全域靜態管理」，還要求採取全員核酸篩查、全面流調排查、全民清潔消殺等綜合防控措施，嚴格落實「人不流動、足不出戶」。¹⁴ 這樣的政策轉折過程或許反映出，在疫情初期上海市當局仍想著以「精準防控」的最小代價就能圍堵疫情，但事與願違下才改弦易轍，卻也為時已晚。自 3 月 1 日起至 4 月初上海累計感染已達 30 萬人之多，隨著情況急轉直下，中國國務院副總理孫春蘭於 4 月 2 日急忙南

¹¹ 林芷瑩，〈疫情—上海：沒有封城也不必封城 可根據實際情況錯峰上下班〉，《香港 01》，https://www.hk01.com/article/747142?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referral。

¹² 李文輝，〈上海為何不能封城？專家回應：上海不只是上海人的上海〉，《中國時報》，2022 年 3 月 26 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220326001831-260409?chdtv>。

¹³ 〈「上海封城」上海宣布將分區分批分時封控 企業實施封閉生產〉，《鉅亨網》，2022 年 3 月 27 日，<https://news.cnyes.com/news/id/4842213>。

¹⁴ 〈上海全封 官方深夜宣布全域靜態管理〉，《聯合新聞網》，2022 年 3 月 31 日，<https://udn.com/news/story/122650/6205020>。

下上海坐鎮，除了重申堅持貫徹習近平的「清零政策」總方針外，還巡視了多處上海街區的全市全員核酸檢測工作，並強調核酸檢測是「打贏疫情防控阻擊戰的關鍵一仗」、「努力用最短時間實現社會面清零目標」。¹⁵

故從疫情爆發的初始階段觀察，上海市政府從開始就陷入自我矛盾，一方面擔心疫情擴散爆發，但又考慮上海在全國經濟的重要性而在政策上進退失據，直到疫情實在難以遏制的最後關頭卻還是只敢以「鴛鴦鍋」方式輪流封控，以求將衝擊降到最低，但對於已爆發的疫情仍無濟於事，在不得不堅持「清零」的前提下選擇「全域靜態管理」作為最後一招。基本上，上海政府最後在 3 月 30 日宣布採取的「全域靜態管理」和孫春蘭主導的中央政策作為是一致的，因為在 3 月 25 日孫在吉林坐鎮當地執行「全域靜態管理」時，也是採取全員核酸篩查、全面流調排查、全民清潔消殺等大規模配套措施，¹⁶ 兩者都因為嚴格禁止人員流動和全面篩檢排查而使得當地城市的經濟生活瞬間陷入停擺。故總結上海疫情初期的政策矛盾，都可歸咎於為配合中共最高層的「清零政策」所致，因為上海的官員從一開始就知道嚴格執行的結果只會導致中國人口最多的經濟重鎮停擺，但又不得不為而呈現出兩難。

二、增加彈性的「階梯式管理」階段

隨著上海每日確診數仍逐漸上升，4 月 8 日單日新冠肺炎確診病例 1,015 例和無症狀感染者 22,609 例，上海政府立即宣布於 4 月 9 日起採取「階梯式管理」，並依據風險程度的大小分為封控（7 天內有感染者）、管控（7 天內無感染者）、防範（14 天內無感染者）三個區。¹⁷ 或許是考量到上海疫情初期激增且完全封閉的嚴格管控並未收效，且造成巨大經濟

¹⁵ 林辰誼，〈孫春蘭：努力用最短時間實現社會面清零目標〉，《經濟日報》，2022 年 4 月 4 日，https://money.udn.com/money/story/5604/6215006?from=edn_previous_story。

¹⁶ 〈孫春蘭：堅持防控總策略總方針不動搖 確保實現社會面清零〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 3 月 25 日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2022-03/25/content_5681559.htm。

¹⁷ 〈上海將分「三區」進行階梯式管理〉，《新華網》，2022 年 4 月 10 日，http://big5.news.cn/gate/big5/sh.news.cn/2022-04/10/c_1310551063.htm。

損失，改為「階梯式管理」的做法顯得更有差異性和彈性，至少相較於之前的全員核酸篩檢、排查期間，不僅在新的防範區內的居民有更多喘息空間，也逐步創造了鬆綁的條件。

在中國有部分陰謀論者或是號稱知道內情者，聲稱從「全域靜態管理」轉為「階梯式管理」的背後，是國務院副總理孫春蘭和上海市委書記李強的政治角力。其觀點中有一說是原本想要以最小經濟和範圍為代價管控住疫情的「精準防控」方式，但因李強是習近平愛將而堅決擁護其「動態清零」政策才會突然宣布採取類似封城的「全域靜態管理」，這代表了中共高層在共存和清零二派之間的權力鬥爭。¹⁸ 另有一說代表中央的孫春蘭在經歷初期強力「全域靜態管理」後，發覺無助於疫情的同時又使經濟窒息，於是改弦易轍為較有彈性的「階梯式管理」；但代表地方的李強卻擔心放寬彈性做法會導致管控初期所得到的些許防疫成果失控，甚至影響個人在年底中共二十大的仕途，故想要回到全面核酸篩查，只是最後因核酸碼和身分認證等軟體技術性問題而作罷。¹⁹ 這兩種傳聞雖然相互矛盾，但至少從中顯示出李強作為上海市當地一把手的內在政治矛盾，因他要承擔的政治責任既要向最高領導人習近平表忠，但又不能有害於個人政績表現，所以這並不是他個人的問題，而是所有其他面對疫情的地方領導人所要共同面對的政治困境。但上海市於4月22日宣布實行「社會面清零九大攻堅行動」（包括社區管控行動、檢測篩查行動、流調排查行動、轉運隔離行動、騰換擴容行動、中醫藥干預行動、清潔消毒行動、拔點行動、防外溢行動），直到完全恢復常態為止，²⁰ 這政策看似又代表了李強為首的地方派重新朝向「動態清零」強勢靠攏表忠。

18 〈「全域靜默」上海封城背後的政治角力〉，《新唐人亞太台》，2022年4月1日，<https://www.ntdtv.com.tw/b5/20220401/video/323924.html?「全域靜默」%20上海封城背後的政治角力>。

19 〈【中共權鬥】上海疫情居高不下 網傳孫春蘭李強惡鬥連場〉，《自由亞洲電台》，2022年4月15日，<https://www.rfa.org/cantonese/news/power-04152022081405.html>。

20 〈堅持達社會面清零目標 上海推新一輪「9大攻堅行動」〉，《三立新聞網》，2022年4月20日，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=1104207>。

三、「社會面清零」後逐步邁向復工復產階段

5月13日上海市副市長詳細解說「社會面清零」的概念是行政區內社會面（含管控區、防範區，以及非閉環管理的社會流動人員等）連續3天單日新增數為零，當時的確診人數也確實逐步在降低當中，接著5月17日上海市衛生健康委員會宣告上海全市16個區都已實現「社會面清零」，這代表基本上阻斷了疫情的社區傳播，同時也算是達成了逐步解封、恢復常態化的前提條件。²¹就在疫情逐漸趨緩下，上海市新冠肺炎疫情防控工作領導小組辦公室在5月30日發布《關於6月1日起全市住宅社區恢復出入公共交通恢復運營機動車恢復通行的通告》，正式宣告自6月1日起解封，但是高風險的封控區和管控區仍然受到管制。²²另回溯從5月20日上海市新型冠狀病毒肺炎疫情防控工作領導小組辦公室下發的《關於我市持續鞏固疫情防控成果有序復工復產的實施方案》中可知，於正式解封前就已經規劃要分三階段推進復工復產：第一階段，即日（5月20日）起至5月21日，集中恢復產業鏈供應鏈；第二階段，5月22日至5月31日，擴大復工復產；第三階段，6月1日以後加快全面復工復產，²³並可從中得知6月1日將解封和恢復生產。6月25日李強在上海市委第十二次代表大會上宣告：「在攻堅清零的階段打破了疫情膠著反覆的態勢，實現和鞏固了社會面動態清零的成果，打贏了大上海保衛戰」，且不忘表忠肯定「兩年多來抗疫鬥爭的實踐特別是大上海保衛戰，使我們更加深刻地認識到，黨中央關於疫情防控的決策部署是完全正確的」。²⁴至此經由上海市從政治上的定調後，才可說上海從3月以來的疫情升溫，經過「全域靜

21 〈上海市實現社會面清零將進一步鞏固擴大疫情防控成果〉，《人民網》，2022年5月18日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0518/c64387-32423990.html>。

22 〈上海6月1日起有序恢復住宅社區出入、公共交通運營和機動車通行〉，《新華網》，2022年5月30日，http://www.news.cn/local/2022-05/30/c_1128698060.htm。

23 〈上海明確三階段復工復產時間表6月1日以後加快全面復工復產〉，《中國證券網》，2022年5月21日，https://news.cnstock.com/news_yw-202205-4885599.htm。

24 〈李強：我們打贏了大上海保衛戰〉，《央視網》，2022年6月25日，<https://news.cctv.com/2022/06/25/ARTIKYys3sD0C57rZi66HaoT220625.shtml>。

態管理」、「階梯式管理」、「社會面清零九大攻堅行動」、實現「社會面清零」到最後的6月解封作為結束。

從政治面來解讀所謂的「打贏了大上海保衛戰」，可以從是否真正恢復經濟生活和民眾反映來進行檢驗。復工復產一向都是真正象徵一地疫情結束的表徵，但從2020年疫情反覆的過程中可見，復工雖代表復產卻又不能貿然劃上等號，因為許多工廠缺乏訂單或仍因為其他產業鏈中的環節尚未解封而導致停擺，而只能選擇配合政府政策擺出復工的表象，但仍然難以恢復過往的實際產值。這次上海宣布打贏了疫情保衛戰，在許多方面也顯現出這樣的現象，甚至有上海企業家串聯發布主題為《躺平清零：復工不復產 靜觀20大》的公開信反抗中共當局愚蠢的防疫政策，希望藉此給予中共當局政治改革的壓力，²⁵可見，此次在上海對於疫情的政策矛盾和舉措失當對於中國民間造成多大的反彈，且絕非中國政府所宣稱的重大勝利。

肆、中國防疫政策的後續影響

一、中共菁英間的經濟路線之爭

在2020年至2022年這段防疫過程中，不斷有傳聞強調習近平為首的黨中央和主政國務院的李克強在防疫政策和經濟政策上的不同調。例如在上海全面封控期間，李克強5月25日在北京主持召開「全國穩住經濟大盤電視電話會議」（又稱「十萬人大會」）時，坦承「一些經濟指標明顯走低，困難在某些方面和一定程度上比2020年疫情嚴重衝擊時還大」，²⁶這與一向不承認疫情影響經濟的黨中央論調明顯不一致，故被認為在打臉

²⁵ 〈上海企業家籲躺平「復工不復產」倒逼中共20大政改〉，《中央廣播電台》，2022年6月1日。

²⁶ 〈李克強在全國穩住經濟大盤電視電話會議上強調紮實推動穩經濟各項政策落地見效 保市場主體保就業保民生 確保經濟運行在合理區間〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022年5月25日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/premier/2022-05/26/content_5692493.htm。

對於疫情堅持「清零」並嚴格管控的習近平。中國國務院國家衛健委甚至在 6 月 5 日呼籲為要避免地方單位在防疫上急於求成，採取簡單粗暴的「一刀切」和「層層加碼」，於是頒布了「九不准」禁止延長管控時間範圍和人員的相關行為。²⁷ 中國國務院試圖藉此大動作在穩經濟和防疫間力挽狂瀾，但那段期間更是被認為在與習所堅持的積極「清零政策」唱反調。而依照陸委會公布的〈2022 年第 2 季中國大陸情勢報告〉，中國大陸上半季 GDP 成長率僅 2.5%，第二季 0.4% 已創下歷年次低，許多國際研究機構亦下修今年中國的 GDP 增長將在 2%~4.7% 間。²⁸ 可見，上海這樣的經濟重鎮遭疫情侵襲，就算不見得是這波中國經濟衰退的最直接原因，但時機上剛好反映出經濟數據上的重大打擊。

但依照中共高層的分工來看，二者並不矛盾，因為從疫情開始，習近平就強調親自部署指揮，且經濟在名義上一向屬於國務院總理的分管業務，因此他把疫情管控放在經濟之前並無可厚非。再者，習近平於 7 月 28 日主持的中共中央政治局會議上，雖然對於疫情「堅持外防輸入、內防反彈，堅持動態清零」，但也親自強調全面落實「疫情要防住、經濟要穩住、發展要安全」，²⁹ 可見，在習的想法中，防疫和穩經濟二者之間並不是矛盾的，反而互相之間是辯證統一的關係。但表面上的政策統整和宣示，不代表檯面下中共菁英的政治鬥爭已平息，故外界從這期間政策過程中的隻字片語和政治動作，試圖解讀出當時的鬥爭方向也合情合理。且隨

27 「九不准」包括：1. 不准隨意將限制出行的範圍由中、高風險地區擴大到其他地區；2. 不准對來自低風險地區人員採取強制勸返、隔離等限制措施；3. 不准隨意延長中、高風險地區及封控區、管控區的管控時間；4. 不准隨意擴大採取隔離、管控措施的風險人員範圍；5. 不准隨意延長風險人員的隔離和健康監測時間；6. 不准隨意以疫情防控為由拒絕為急危重症和需要規律性診療等患者提供醫療服務；7. 不准對符合條件離校返鄉的高校學生採取隔離等措施；8. 不准隨意設置防疫檢查點，限制符合條件的客、貨車司機人員通行；9. 不准隨意關閉低風險地區保障正常生產生活的場所。〈國家衛健委：疫情防控做到「九不准」〉，《人民網》，2022 年 6 月 5 日，<http://health.people.com.cn/n1/2022/0605/c14739-32438588.html>。

28 〈2022 年第 2 季中國大陸情勢報告〉，《大陸委員會》，2022 年 8 月 24 日，https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s=4653D674C6168217。

29 〈中共政治局會議 習近平重申穩經濟與動態清零〉，《中央社》，2022 年 7 月 28 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202207280327.aspx>。

著堅持「清零政策」而下滑的中國經濟仍在持續著，難保不會延燒成新一波的鬥爭火種。

二、疫情考驗習治理能力

從上海的封控過程可知，無論是因為核酸檢測而浪費時間大排長龍，或者是物資分配未能與封閉式管理及時搭配所造成的食物短缺，這些擾民又不方便的防疫措施，對於中國民眾而言終將會歸咎於習近平所堅持的「清零政策」。當這些民怨不斷累積下去，對於以習近平為首的中國共產黨執政能力也將引起更廣泛的質疑。即便透過各種實體和虛擬的言論管控和社會維穩可以壓下一時的不滿和串聯，但當中國人口最多都市都無可避免地因疫情陷入停擺時，中國民眾還能對中共政權的治理能力有十足的信心嗎？

當歐美各國都因為長期的疫情管控陷入「防疫疲勞」的同時，一向採取更嚴格防疫措施的中國對於民眾生活的干擾當然是更加嚴重，且中國還有如「健康碼」等數位監控機制，無孔不入地滲透人民出入行動交通工具甚至街區大樓，這造成的心理壓力更是數倍於世界各國。因此，在目前沒有本錢改為「共存政策」的當下，中共當局也只能硬著頭皮維持現行防疫政策並遭受到民怨的質疑，同時也將持續考驗著中國的社會維穩能力，以及為了堅持「清零政策」所需的人物力調配能力。更重要的是，將必須在各項數據衰退之下證明其在防疫過程中仍能保有經濟治理能力，而這每一項都是現在中共獲得執政正當性所不可或缺的能力。

三、疫情應對不力影響大外宣推展

中國的防疫結果不利於其國家形象的大外宣工作，這主要展現在兩個方面。首先中國在新冠疫情前半段確實因為嚴格的封城措施，使得相較同時間才剛開始疫情大爆發的歐美國家更快地回復到正常經濟生活，也因此得以在宣傳中自傲於防疫成果。但隨著病毒的變種，中國不斷重複過時的

防疫措施造成生活不便的同時，國外卻因疫苗接種覆蓋提升而逐步恢復常態生活，這種反差使其難以自誇自傲，只能攻擊國際有疫苗抗體基礎下的共存是「躺平」的方式來自圓其說。其次，中國以往在疫情爆發初期大量捐贈或販賣其國產疫苗給需要的國家，用以推展「疫苗外交」和大外宣。但隨著病毒不斷變種和國際品牌疫苗的普及，且根據聯合國兒童基金會（UNICEF）統計顯示至 2022 年為止，包含國藥、科興等疫苗於 4 月的出口量總計 678 萬劑，較去年 9 月時的 2 億 2,508 萬劑，暴跌 97%。³⁰ 因此，中國製疫苗保護力的不足已經被國際社會看清，而這不只影響其國內防疫政策，更使其難以再拿疫苗作為施展外交的籌碼，連帶更不利於大外宣的執行。

四、防疫過程中的民怨不斷

上海的執行防疫政策過程中，除了前述因食物缺乏直接向中共高官抗議的民怨外，還可以看到許多為了堅持追求「清零」而違反人權的手段，如逼迫居民搬離原本住家只為強徵民宅作為隔離設施，並造成多起警民衝突；³¹ 又或者是因為強制核酸檢測導致病人在結果出來前得不到急救而死亡。³² 這些現象都凸顯出中國防疫政策的強硬和不知變通，又無視於基本人權需求，私有財產權和醫治的權利都不能違反中央的防疫政策。這些在上海被報導出來的民怨現象都只不過是全中國防疫過程的冰山一角，其他地方還有許多類似狀況發生，例如目前仍持續將確診者或需隔離者拉去方艙醫院集中管理的政策，導致了 9 月 18 日貴州的隔離巴士翻覆，造成 27 人死亡的慘案，車上人員甚至還只是密切接觸者而非確診者，這引起了中國網民的另一波憤怒並發起「新三反運動」，訴求「反核酸、反封鎖、反

³⁰ 〈中國疫苗防護力差出口量暴跌 疫苗外交蒙陰影〉，《經濟日報》，2022 年 9 月 22 日，<https://money.udn.com/money/story/5599/6297767>。

³¹ 劉如穎，〈上海強徵民宅隔離 多社區爆警民衝突〉，《華視新聞》，2022 年 4 月 15 日，<https://news.cts.com.tw/cts/international/202204/202204152077322.html>。

³² 〈上海民怨沖天 李強難替習近平化解〉，《RFI》，2022 年 4 月 15 日，<https://www.rfi.fr/cn/中国/20220413>。

倒退」。³³ 11月24日中國新疆省烏魯木齊又因疫情封控小區發生大火造成至少10人死亡，並隨後發生各大城市串聯之「白紙革命」，故可想見無論是實體的抗議或警民衝突，或者是在網路上的串聯，都是長期受到壓抑的中國民眾忍無可忍後的無奈之舉，只要習近平還堅持無效率的防疫措施，這樣的民怨將不斷持續累積，並侵蝕中共的執政基礎。

伍、小結

本文首先從中共當局所堅持的「清零政策」介紹起，探究該政策因與習近平個人的政治聲望綑綁和醫藥資源質量不足等二因素而僵化難改，其他高層和執行官員只能在堅持「清零」總方針不動搖的前提下，藉由變化不同名詞的方式和手段創造有限的彈性空間，但終究有很大的侷限性。而2022年中國經濟重鎮上海全面封控的案例分析則充分顯現出當前中國防疫政策的矛盾弊病，從初始聲稱沒必要封城，到突襲式的「鴛鴦鍋」式封控，最後進入嚴峻的「全域靜態管理」，都能看出第一線的中共官員在防疫情和穩經濟之間的掙扎。從2022年3月底至6月初歷經2個多月的過程中，更暴露出在中共領導高層之間、中共政權與中國人民之間、中國實情與國際形象之間的種種政治矛盾，並肯定會在疫情期間內持續延燒，考驗著習近平的執政能力與權力基礎。

最後，本文從上述內容推導中共的政治邏輯和未來防疫政策的關係。因2022年適逢中共二十大，可理解習近平為了鞏固自身權力和延續第三任領導人任期，所以採取強硬僵化方式堅持防疫政策，並從上綱上線的方式強迫各層級官員支持此政策，以作為對習個人忠誠的政治表態。但反過來說，在二十大後，習近平已順利續掌大權較無後顧之憂，或許可能有更大的空間檢討之前的防疫政策內容，並迎來更能與國際接軌的醫藥技術和放寬管制，或至少先從不批評他國的「共存政策」做起。

³³ 〈貴州防疫巴士27死惹眾怒 網推新三反〉，《聯合新聞網》，2022年9月21日，<https://udn.com/news/story/122650/6627668>。

第二章 回顧習近平的對台工作與展望

梁書瑗*

壹、前言

近年，台海情勢變數頻發，中共對台層層施加軍事、經濟、外交與政治壓力。2016年年末共軍以「遠海訓練」之名，寫下首度「繞飛台灣」、「繞島巡航」的紀錄。此後，解放軍的軍事（訓練）活動步步疊加。中共此舉不只帶給台灣極大的壓力，也擾動西太平洋區域情勢。在經濟方面，自2021年3月開始，中國行政部門以產品檢疫為由，禁止台灣鳳梨、蓮霧、釋迦、石斑魚與水產品輸入。此外，中國外交系統打壓台灣國際空間同樣也不遺餘力。例如：自民進黨政府上台後，台灣已接連與8個邦交國斷交，且自2017年開始無法再以觀察員的身分參與世界衛生大會（World Health Assembly, WHA）。最後則是以打擊「台獨分子」為由，對台籍人士施加政治壓力。相關作為包含：公布「台獨分子清單」、「台獨分子關聯機構」，指控部分台灣企業支持台獨活動，甚至視兩岸情勢演變，以國家安全為由拘捕台籍人士。

即使中共透過軍事重申不放棄武力統一的準備，並提升對台各方面的壓力，但吾人也可觀察到，即使是習近平，也未更動改革開放後中共所立下的對台工作的基本方針——「一國兩制、和平統一」。在兩岸情勢幾無官方交流，且雙方內部民意敵對的情況下，外界自然置焦點於中國對台的各項強硬措施上，然而我們同時也不能忽略在習近平主政下，中共不僅未放棄兩岸問題的基本方針，也尚未放棄中共對台懷柔的一手。中國不僅持續推動「惠台」措施，也在習近平2021年3月考察福建提出「要突出以通促融、以惠促融、以情促融，勇於探索海峽兩岸融合發展新路」的背景下，積極將福建省打造為「兩岸融合」的灘頭堡。在攸關兩岸經濟合

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

作上，海峽兩岸經濟合作框架協議（ECFA）的前景也並未如預期悲觀，2021 年年末中國國務院也公布 2022 年將繼續實施此兩岸經濟合作協議。

自鄧小平確立中共對台政策以「和平統一、一國兩制」不放棄武力為基本方針後，中共已歷經「江八點」（1995 年 1 月）、「胡六點」（2008 年 12 月）、「習五條」（2019 年 1 月）的演變。那麼我們又該如何循線理解習近平時代下，中共對台政策背後的政治邏輯呢？而不僅止於停留於描述習近平對台政策「軟的更軟、硬的更硬」而已呢？

本文主張，進入習近平時代，雖鄧小平所立之基本方針的框架不變，但中共對台政策中的兩大目標——「反獨」與「促統」在整體政策中的比重已發生變化。中共對台政策從江、胡時期側重於如何防止台灣獨立、維持現狀，再到習時代對台政策以「促統」為核心，思考如何在當前台灣維持「不統、不獨」的現狀下，推動祖國「和平統一」的進程。由於中共至今並未放棄「武力統一」的選項，吾人有必要簡單說明本文所指之「反獨」與「促統」的意涵。本文所述之中共「反獨」或「促統」，意指中共在不放棄「和平統一」的前提下所實施各項防止「台獨」勢力崛起，以及推進兩岸統一的作為。

本文認為，二十大後，中共恐提高「促統」在日後對台工作上的重要性。然而，即使習近平試圖加速「祖國和平統一」的速度，但在涉台事務上，也面臨不得不面對的政策困境。中共如何調和「促統」的目標與政策困境，即是習近平部署涉台政策的重點與政治邏輯之所在。下文依序說明：一、中共「反獨」與「促統」的框架及侷限；二、習近平如何思考及改善江、胡時期對台工作的困境，並進一步推進「和平統一」的進程；三、習近平對台政策部署的政治邏輯與政策重點；四、以中共未來對台政策的展望作結。

隨著台灣民主深化，兩岸關係裡最重要的癥結點便從國共內戰遺緒轉為政治分歧。中共對台政策須面對如何處理兩岸政治分歧的現狀，其包含兩岸之間因不同的政權型態隨之而來相異的政治認同、政治價值等議題。因此，當中共領導人因應不同的兩岸格局而隨之調整如何處理兩岸政治分歧的問題時，便會影響中共在調配對台「反獨」與「促統」這兩類政策上的比例。

貳、中共「反獨」與「促統」的框架及侷限

中共對台政策從 1990 年代開始，防止「台獨」確保兩岸「不統、不獨」的現狀，一直是中共對台政策裡的重中之重。簡言之，在「反獨」與「促統」的比例上，中共將主要的心力放在「反獨」之上，以建立「反獨」框架為主。若兩岸「不統、不獨」的現狀尚未穩固，後續任何關於「促統」的政策將無法依序登場，此乃「堅持一個中國原則，是實現和平統一的基礎和前提」的深意。換言之，中共在面對兩岸政治分歧上，首要解決的是「台獨」問題，至於「促統」的政策強度則端看「反獨」的成果而定。

一、江、胡所奠定的「反獨」框架與侷限

繼 1990 年代初期，兩岸開展初步的接觸、交流後，台灣也進入民主化的階段。隨著台灣持續深化與擴大民主化的範圍，中共也提高「反獨」在對台政策裡的比例，對台工作的首要之務為建構兩岸互動基礎的「反獨」框架。中共所建立的「反獨」框架包含以下三個層面，並延續至今：其一為「文攻」的國際論述，搶占國際輿論陣地；其二是解放軍在台海周邊的「武嚇」；最後則藉國內立法的方式授權中國司法體系（如《中華人民共和國刑法》與《反分裂國家法》）追究「台獨」行為的刑事責任，並藉此建立對台動武紅線。其主要目標除了對美方表態以外，更重要的是為了在兩岸開啟交流之際，約束台灣政府任何對建立國家主體性的試探。

江澤民時期，為因應台灣於 1990 年代初期因推動民主化而開展的外交攻勢，及隨後展開的「務實外交」，中共「反獨」的第一步便從「文攻」著手，以奪取國際輿論陣地、壓縮台灣國際活動空間為主。其具體訴求為，在國際社會中鞏固「一個中國原則」（the One-China Principle）的正當性，並促使國際社會默認之，使之成為國際建制與國際實踐的一部分。除了「文攻」部分以外，尚有 1995 年、1996 年兩次台海飛彈危機的「武嚇」。此外，外界甚少提及的是中國於 1997 年翻修《中華人民共和國刑法》時，將「反革命罪章」改為「危害國家安全罪章」（《中華人民共和

國刑法》第二編第一章，第 102 條至第 113 條）並擴充、細化其內容，增加顛覆國家政權的相關規定，替日後中共追究「台獨」留下一個司法武器與伏筆。江澤民時期對台的首要之務在於，替日後中共奠下防堵台灣內部因政治民主化、多元化發展而動搖兩岸「不統、不獨」的政策框架。

其後中共於胡錦濤時期，為應對民進黨政府時期以強化「國家認同」而啟動一連串試圖尋求「台灣法理獨立」的作為，如制憲承諾、「防衛性公投」與「入聯公投」等，中共再次確認「反獨」須優先於「促統」。¹ 在胡錦濤主政下的「反獨」策略主要有二：其一為「經美制台」，延續江澤民後期應對 1999 年的「兩國論」的策略，藉美方表態反對北京或台北片面改變兩岸現狀的方式防堵台灣觸碰「台獨紅線」，引起台海動盪；² 其次，中共也藉國內立法的方式，通過《反分裂國家法》（2005 年 3 月），劃設動武紅線的方式維繫兩岸「不統、不獨」的現狀。時任美國副國務卿阿米塔吉（Richard Armitage）於接受媒體採訪時指出（2005 年 1 月），《台灣關係法》（Taiwan Relations Act）並不代表美國政府承諾在台灣遭受攻擊時提供協助。

中共對台不變的目標就是「祖國統一」，那麼如何完成該目標？中共「反獨」的相關作為到底對推進「祖國統一」有何成效？總體而言，雖中共的「反獨」框架及其作為具有威脅感，但卻屬戰略守勢的做法，最終只能達到劃設兩岸互動紅線的成果——台灣「不統、不獨」的現狀。

第一，中共自江澤民以降的「反獨」作為，最終，一方面只能取得台灣政府堅守不追求統一，但也不追求「法理獨立」的立場；二方面，美方也只會堅定表態不支持「台獨」，堅守不與台灣建交的承諾。然而，卻無法阻止台、美雙方保持正式或非正式的關係。若從台灣民眾統獨態度觀之，³ 可發現自 2001 年起，持「維持現狀」（「維持現狀，看情形再決定

1 王毅，〈十年來對台工作的實踐成就和理論創新〉，《求是雜誌》，第 20 期，2012 年 10 月，頁 26。

2 耿曙，〈經濟扭轉政治？中共「惠台政策」的政治影響〉，《問題與研究》，第 48 卷第 3 期，2009 年 9 月，頁 9；林正義，〈台灣防衛性公投與美國對台政策調整〉，《歐美研究》，第 39 卷第 2 期，2009 年 6 月，頁 345-360。

3 根據政治大學選舉研究中心發展出的「統獨六分度量」，台灣民眾的統獨立場被分為以下六類：盡快統一；盡快獨立；偏向統一；偏向獨立；維持現狀，看情形再決定獨立或統一；永遠維持現狀。

獨立或統一」與「永遠維持現狀」)立場的民眾一直穩定超過五成，此趨勢於 2008 年馬英九當選後則更加明顯，2009 年後更是一舉超過六成民眾持「維持現狀」的立場。⁴「維持現狀」可說是台灣的主流民意，為台灣兩岸政策的施政基礎之一。

其次，吾人也可從台灣的民調資料中，一窺中共「反獨」作為之侷限。當學者進一步分析持「維持現狀」立場之民眾的真實偏好時，意即探討民眾到底是因為終極理念或務實考量而選擇「維持現狀」，卻發現內心傾向獨立的六成民眾，因戰爭風險而轉趨務實，選擇「維持現狀」的選項。⁵從中顯示，中共的軍事威脅對傾向支持「台獨」者而言，雖有威嚇作用，⁶但卻無法將其政治認同從「台獨」改為傾向支持「統一」。不論是對台灣政府或民眾而言，中共「防獨」的作為都難收推動「祖國統一」之效，僅能持續維持兩岸膠著的現況。

二、江、胡「促統」的作為及其侷限

對中共而言，推動「和平統一」的前置過程，均屬「促統」政策的一部分。兩岸於 1990 年代開始往來至「習五條」之前，「促統」政策可分為兩個階段。第一階段於江時期，首先要維護兩岸交流的狀態，著力發展兩岸關係，解決兩岸在事務層級的問題為主。在胡錦濤時期，中共的「促統」政策進入到下一階段，在雙方互動益發頻繁、交流常態化後，則開始強調兩岸和平發展。

第一階段（江澤民時期）中共處理政治分歧的方式以軍事活動（兩次台海飛彈危機）劃設「台獨」紅線為主，並以擱置「一個中國」內涵為何

⁴ 然而，自 2018 年後，台灣民眾持「維持現狀」者開始跌落至五成五左右。〈台灣民眾統獨立場趨勢分布（1994 年 12 月～2022 年 6 月）〉，《政治大學選舉研究中心》，2022 年 7 月 12 日，<https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7805&id=6962>。

⁵ 耿曙、劉嘉薇、陳陸輝，〈打破維持現狀的迷思：台灣民眾統獨抉擇中理念與務實的兩難〉，《台灣政治學刊》，第 13 卷第 2 期，2009 年 12 月，頁 29。

⁶ 耿曙、劉嘉薇、陳陸輝，〈打破維持現狀的迷思：台灣民眾統獨抉擇中理念與務實的兩難〉，同註 5，頁 29。

的政治爭議為輔。在此階段中共的「促統」政策並不談兩岸統一的具體議題，而是著重於發展兩岸關係。在雙方恢復接觸之際，「促統」的第一步除了尋找兩岸延續互動的紐帶之外，也須先掃除兩岸人員、貨物、勞務、交通工具等往來的事務性障礙。因此，此階段的「促統」主要聚焦於與台灣的經濟合作及隨之而來的事務性談判。由於一方面兩岸剛開啟接觸、交流，另一方面中國亟需來自各地的資金、技術投入，解決中國經濟發展的問題，「求同存異」成為當時雙方互動最主要的原則。因此，便在完成「反獨」紅線的前提下，強調經濟先行、擱置政治爭議的方式發展兩岸關係。

第二階段（胡錦濤時期）則在認為自身已與國民黨政府達成「反獨」、「一中原則、九二共識」的「成果」上，以結束兩岸敵對狀態，並往前邁進至發展政治互信的方式以解決政治分歧。中共認為，兩岸若要邁向和平統一，則首先要確保雙方進入和平發展的軌道。⁷是故，在此階段，中共「促統」政策並不特別強調「統一」，而是以和平發展兩岸關係為主。胡錦濤時期對台政策的突破為以下三項：（一）建構兩岸關係和平發展框架；⁸（二）強調推動兩岸關係和平發展的政治基礎為「反獨」，以及大陸與台灣同屬「一個中國」；（三）採深化交流合作與推動談判協商為主要途徑。其具體的對台政策便以擴大「惠台」，將好處直接放到台灣老百姓身上；擴大對台交流面向，以「三中一青」（中小企業、中低收入、中南部以及青年）為對象爭取台灣民心。從中顯示，在胡錦濤的兩岸政策中，突出利益、收攬民心等和平、讓利的攻勢扮演著重要角色。⁹這正是時任國台辦主任王毅所稱，「牢牢把握兩岸關係和平發展這一主題，緊緊抓住爭取民心這條主線，為最終實現國家統一積累更有利的條件」。¹⁰

⁷ 王毅，〈鞏固深化兩岸關係 開創和平發展新局面〉，《求是雜誌》，第8期，2012年4月，頁20。

⁸ 兩岸和平發展框架包含鞏固以下四項兩岸交流的成果：兩岸政治互信基礎；兩岸經貿關係發展成果，深化互利合作；兩岸界大交流局面，深化文化教育領域交流；兩岸關係和平發展的民意基礎，深化兩岸同胞的感情融合。王毅，〈鞏固深化兩岸關係 開創和平發展新局面〉，同註7，頁21。

⁹ 耿曙，〈經濟扭轉政治？中共「惠台政策」的政治影響〉，同註2，頁11。

¹⁰ 王毅，〈十年來對台工作的實踐成就和理論創新〉，同註1，頁28。

然而，學者發現，即使是胡錦濤時期這種和平、讓利的「促統」攻勢，也有其侷限。¹¹ 中共對台灣所實施的「經濟勸誘」（economic persuasion/inducement）的確改變了台灣民眾對中國的印象，提高台灣民眾對中國的好感度，也減緩台灣民眾對中國政府的敵意。然而，和平、讓利的「促統」攻勢所造成的效果雖對於兩岸交流具有正向、累積互信的效果，但並未改變台灣民眾的統獨立場與身分認同。台灣民眾仍持續走向偏獨的方向，並於身分認同上，認同自身為「台灣人」的比例也穩定上升。

綜上所述，中共在江、胡時期的「反獨」與「促統」作為，對於完成「和平統一」均可觀察到政策上的侷限。即使於胡錦濤主政時擴大對台經濟讓利的力道，以及擴大統戰台灣社會的面向，將基層、弱勢、青年民眾納入統戰範圍，仍只提高中國的「印象分數」，而無法改變台灣民眾的統獨立場，甚至持「維持現狀」者有高達六成民眾是因戰爭陰影壟罩的務實考量下才從偏向獨立轉投「維持現狀」。換言之，民眾認同受到感性與務實考量夾雜，其形成的過程極其複雜，不論是軍事威嚇或提高印象分數也好，很難短時間對此有立竿見影的效果。

參、習近平對台工作的目標與困境

雖然近年台海局勢隨著美中關係、台灣內部新民意而跌宕起伏，但習近平於 2019 年 1 月在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會上所作之講話（以下簡稱「習五條」），已定下日後中共部署涉台相關政策的框架。除「習五條」之外，中共另公布《促成國家完全統一實現中華民族偉大復興——權威專家談新時代黨解決台灣問題的總體方略》（2021 年 12 月，以下簡稱《權威專家談解決台灣問題總體方略》），以及第三份對台白皮書《台灣問題與新時代中國統一事業》（2022 年 8 月，以下簡稱《第三份

¹¹ 耿曙，〈經濟扭轉政治？中共「惠台政策」的政治影響〉，同註 2，頁 12-20；曾于養，〈大陸對台農漁業採購政策變化：「契作」機制及其效果〉，《問題與研究》，第 54 卷第 1 期，2015 年 3 月，頁 108-119。

對台白皮書》)。本文試圖透過分析這些政治文件，及相關涉台事務官員或學者的論述，釐清 2019 年後「習五條」對台政策的總體政治邏輯與訴求。下文先闡述習近平對台工作的目標；其次則說明習近平對台工作的困境與壓力；最後則是其政策背後的政治邏輯。

一、習近平對台工作的目標：推進「和平統一」的進程

2022 年 8 月，美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪台後，中共繼 1993 年、2000 年後，再度公布第三份名為《台灣問題與新時代中國統一事業》的對台白皮書。若「習五條」為習近平對台工作的政策框架，那麼較之於〈權威專家談解決台灣問題總體方略〉，《第三份對台白皮書》則更全面地剖析習近平對台工作方略的權威文件。但不論上述政治文件的名稱如何變化，基本上這些講話或文件均反映新時代下「國家統一理論」的一部分，從中可知習近平對台工作的政策核心，及其背後的邏輯。從這些政治文件所揭示的資訊，本文認為，習近平對台工作的政策核心為，如何在維持兩岸「反獨」的現狀下，從胡錦濤時代的兩岸「和平發展」走向「和平統一」。吾人之所以如此主張，則肇因於以下四點。

第一，習近平對台工作的宣示。「習五條」指出，由於中共在過去 70 年間，取得「反台獨」、「反分裂鬥爭」的重大勝利，¹² 因此「黨把握兩岸關係的時代變化」，視完備「國家統一理論」為繼胡錦濤時代後對台工作的重心。本文認為，中共之所以認為已取得「反台獨」、「反分裂鬥爭」的重大勝利，應肇因台、美均認知到，中共視「法理台獨」為處理兩岸問題的「底線」；其次，美國按照其「一中政策」（One-China Policy）的立場，長期以來均稱不支持台灣尋求「法理台獨」。即使日後情勢有變，但台灣突破現狀並獲美國支持宣布獨立的機率不高。然而，習近平卻不滿意現況——兩岸陷入膠著狀態，台灣繼續保持不獨立也不統一的立場，因

¹² 〈習近平：在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的講話〉，《中國共產黨新聞網》，2019 年 1 月 2 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0102/c64094-30499664.html>。

此習甚至喊話「兩岸長期存在的政治分歧問題是影響兩岸關係行穩致遠的總根子，總不能一代一代傳下去」。¹³

第二，政治文件中所揭露的相關資訊。十九屆六中全會〈中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議〉（2021年11月）指出，在習近平治下，中共把握兩岸關係的變化，提出豐富「國家統一理論」和對台政策方針。隨後經由〈權威專家談解決台灣問題總體方略〉的闡述，「國家統一理論」反映於「習近平新時代」，中共總結國家統一問題上的成就，以及在推動國家統一過程的經驗，其主要用以引導兩岸關係朝向「正確」方向發展、國家如何實踐統一等議題。¹⁴

據此，可推知「國家統一理論」的內容應包含：確立堅持「一國兩制」和推進「祖國統一」的基本方略；提出推進「祖國和平統一」的五項重大政策主張（「習五條」所指涉的內容）；打造完備的「一國兩制」制度體系；視良好的「中國特色社會主義制度」，以及國家治理體系和治理能力現代化為「祖國和平統一」的基礎；提出「新時代黨解決台灣問題的總體方略」。¹⁵

第三，中共在政策規劃上，開始探索可行的「統一方案」，以及思索統一後如何透過法律架構處理治理台灣的問題。對中共而言，解決台灣問題已屬現在進行式。據李義虎（中國人大外事委員會委員、北京大學台灣研究院院長）的說法，近幾年來，他的研究團隊正在進行「一國兩制台灣方案」的研究工作，該研究案屬國家社科基金的重點項目，研究目的在於試圖探索出一個對兩岸來說兼具合理且可行的「統一方案」。¹⁶此外，

13 〈習近平：在《告台灣同胞書》發表40周年紀念會上的講話〉，《中國共產黨新聞網》，2019年1月2日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/01/02/c64094-30499664.html>。

14 〈促成國家完全統一 實現中華民族偉大復興——權威專家談新時代黨解決台灣問題的總體方略〉，《新華網》，2021年12月22日，http://www.news.cn/tw/2021-12/22/c_1128188658.htm。

15 劉結一，〈在新時代新征程上奮力推進祖國統一進程（深入學習貫徹習近平新時代中國特色社會主義思想）〉，《人民網》，2022年7月7日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-07/07/nw.D110000renmrb_20220707_1-09.htm。

16 〈李義虎：總體方略要破除孤島思維〉，《中評網》，2022年3月10日，<http://bj.cmmt.com/doc/1063/1/8/1/106318103.html?coluid=93&kindid=7950&docid=106318103>。

從王英津（中國人民大學兩岸關係研究中心主任、教授）一席話中也可探知，中共恐已開始探索日後「治理台灣」的法律體系。¹⁷ 其中可能包含：中央—地方關係、兩岸法律體系的銜接、審理與執行制度、司法體系組成等多方層面。

最後，由於香港的治理經驗，中共也開始思索如何因應日後在「一國」之下恐存在政治意識形態分歧的現實。在北京高舉「愛國者治港」後，外界多半判斷，日後兩岸統一，中共應會比照辦理，高舉「愛國者治台」。吾人從台辦、外交系統官僚的相關表述中可知，中共已開始拋出政治意識形態統一於「祖國統一」後的重要性。威權國家在其中央政府之下，斷然無法容忍境內存在一個民主化的政治實體，政治意識形態分歧的狀況於「祖國統一」後不可能持續存在。因此，中共日後在實踐上，一方面恐以意識形態立場作為標準區分台灣人民所能獲得的政治待遇；¹⁸ 另一方面則從「擁護祖國統一的台灣同胞將在台灣真正當家做主」可知，愛國者治台則為「祖國統一」後的原則；最後，則將會下功夫「重塑」台灣民眾的意識形態，認為「未來兩岸統一後，在正確教育下，台灣民眾一定會成為支持統一的愛國者」。¹⁹

二、習近平在對台工作上所面臨的困境

然而，習近平在推動「祖國和平統一」的路上並非一帆風順。如本文第二節所述，習近平於對台政策上首要面臨的困境在於，若要實現「和平統一」的目標，台灣民眾的認同與意願將是關鍵。隨著台灣民主深化，台

¹⁷ 〈王英津：新時代中共解決臺灣問題的總體方略〉，《中評網》，2022年3月4日，http://bj.crntt.com/doc/10631/1/3/106313349_4.html?coluid=7&kindid=0&docid=106313349&mdate=0304001959。

¹⁸ 時任國台辦副主任的劉軍川於第二屆攜手圓夢——兩岸同胞交流研討活動上指出，「擁護祖國統一的台灣同胞將在台灣真正當家做主」。劉軍川，〈在第二屆「攜手圓夢——兩岸同胞交流研討活動」上的總結發言〉，《中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室》，2022年6月8日，http://www.gwytb.gov.cn/m/tbnews/202206/t20220608_12442392.htm。

¹⁹ 林則宏，〈陸駐法大使稱統一後要對台灣民眾「再教育」持續引發批評〉，《聯合新聞網》，2022年8月6日，<https://udn.com/news/story/7331/6517751>。

灣民眾的認同與意願益發重要，中共更無法放棄 1979 年發表〈告台灣同胞書〉以來「寄希望於台灣人民」的原則。第一，因為台灣是成熟的民主國家，執政黨的更迭取決於台灣人民的意願，台灣的兩岸政策亦可能隨之調整。例如：時任國台辦主任的王毅之所以得以於十八大前細數胡錦濤任內對台工作的成就，即取決於當時國民黨政府背後所代表的民意與政黨對兩岸政策的理念；²⁰ 第二，台灣民眾的意願與認同也會左右兩岸統一後中共治理台灣的成本；第三，自 2001 年開始，一直有超過五成的民眾持「維持現狀」的立場。²¹ 中共長期以來的對台工作的確維持了台灣民眾這種「不統、不獨」的立場，對中共而言，一方面是「反台獨」、「反分裂鬥爭」的重大勝利；但另一方面也顯示這種現狀已陷入膠著，似無突破的可能。

習近平除了面臨到台灣內部民意與政治認同的問題以外，自 2018 年開始，受到美、中對峙的影響，中共外部環境則逐漸出現轉變，較江、胡時期已不可同日而語。中共面臨的新困境為，「一個中國原則」不斷受到台、美挑戰。從中共的立場來看，美方逐步從「不支持台獨」到縱容之。²² 隨著美方介入台海越深，習近平更難以如江澤民所稱「祖國統一的問題，應當由兩岸中國人自己解決」，²³ 也難以如胡錦濤時期採用「經美制台」的策略。自川普政府開始，美、台不只突出雙方在意識形態上具有一致性，同時在官員互動頻率與層級、國會推動「友台法案」，及軍購程序等層面上均有所突破。台、美互動的變化，對中共而言有兩點意涵。首先，美國藉美中對峙的格局與台灣政府攜手提高中共於國際輿論場上維繫「一個中國原則」的成本，削弱目前中共掌握「祖國統一大業」的主動性。其次，台、美間在高階官員之間頻密的互動，以及建立起經濟、軍事、科技

²⁰ 王毅，〈十年來對台工作的實踐成就和理論創新〉，同註 1，頁 26-28。

²¹ 〈台灣民眾統獨立場趨勢分布（1994 年 12 月～2022 年 6 月）〉，《政治大學選舉研究中心》，2022 年 7 月 12 日，<https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7805&id=6962>。

²² 〈會不會武統台灣？國台辦原副主任王在希：還有第三條道路可選〉，《新浪網》，2020 年 11 月 7 日，<https://news.sina.cn/gn/2020-11-07/detail-iiznezxs0542883.d.html>。

²³ 〈江澤民在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告〉，《中共中央和黨史文獻研究院》，2013 年 3 月 1 日，<https://www.dswxyjy.org.cn/n/2013/0301/c244516-20644634.html>。

數位、衛生醫療等既深且廣的合作關係，雖不見得改變美國對於「台獨」的立場，但卻強化台灣「拒統」的意志與能力。

最後，除了「一個中國原則」不斷受到侵蝕以外，目前的新格局也恐導致中共既有的「反獨」作為已緩不濟急。2016年民進黨政府上台，再加上隨後展開的美、中對峙，對中共而言，台海情勢迎來全新的局面，著力防堵「台獨分裂分子」與外部勢力勾連成為對台要務。習近平雖仍延續江、胡所奠定的「反獨」框架，意即鞏固「一個中國原則」成為國際建制的一部分；突出追究「台獨」的刑事責任與對台動武紅線的法制基礎；部署台海周邊的軍事行動等作為。但此框架卻因台灣「勾連外部勢力」、美國「以台制華」等情勢轉變已顯不足。²⁴ 中共認為美國正逐步擴大「以台制華」的範圍，從一開始遏止解放軍軍事活動範圍，²⁵ 轉為指控台、美在兩岸問題上攜手破壞現狀，美方企圖武裝台灣，藉此支持「台獨」、侵蝕中共的「一中原則」，提高中共推進「祖國統一」的成本，挫敗中國的國家發展進程。²⁶ 此外，對中共而言，更具威脅感的不只台、美雙方攜手而已，拜登上台後糾集盟友抗中的策略也帶給中共無比的壓力。例如：中國外長王毅在今年「兩會」外交部長答中外記者問論及中日關係時，才會意

²⁴ 例如：美台互動頻率與層級因2018年3月《台灣旅行法》(Taiwan Travel Act)通過而出現變化，中共也於當年度開始視台美互動為台灣「勾連外部勢力、破壞台海和平」的證據。且台灣「勾連外部勢力、破壞台海和平」的指控，中共領導高層則透過栗戰書(全國人大委員長)出席紀念《反分裂國家法》實施15周年座談會上(2020年5月29日)一錘定音。除了「勾連外部勢力」，中國也因2019年5月美國通過《2019年臺灣保證法案》(Taiwan Assurance Act of 2019)、「重新確認美國對臺灣及對執行臺灣關係法之承諾」決議案(Reaffirming the United States commitment to Taiwan and to the implementation of the Taiwan Relations Act)，以及美國軍艦通過台海等事件，首度以美國企圖「以台制華」的指控回應之。〈劉結一會見第一屆兩岸民間圓桌論壇臺灣代表〉，《中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室》，2018年10月30日，http://www.gwytb.gov.cn/m/news/201810/t20181030_12107514.htm；〈栗戰書在《反分裂國家法》實施15周年座談會上的講話(全文)〉，《新華網》，2020年5月29日，http://www.news.cn/politics/leaders/2020-05/29/c_1126050630.htm；〈國防部：「以台制華」完全是癡心妄想〉，《人民網》，2019年5月30日，<http://military.people.com.cn/n1/2019/0530/c1011-31112032.html>。

²⁵ 〈國防部：「以台制華」完全是癡心妄想〉，《人民網》，2019年5月30日，<http://military.people.com.cn/n1/2019/0530/c1011-31112032.html>。

²⁶ 〈中國政府和中國人民實現祖國統一的決心堅如磐石〉，《人民網》，2022年8月3日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-08/03/nw.D110000renmrb_20220803_5-01.htm；〈孫亞夫：中國促進祖國統一的能力和努力都更強了〉，《中新網》，2022年8月17日，<https://www.chinanews.com.cn/gn/2022/08-17/9829500.shtml>。

有所指地提醒日本千萬不要忽視中日重新建交至今，在日本侵華與台灣問題上所累積的政治互信，劍指日本政壇對「台灣有事」的一連串討論。²⁷

綜上述，本文認為，目前中共對台工作所面臨的困境與壓力，使習近平須重新檢視過去「反獨」與「促統」的做法。如此一來，恐使台灣在台海情勢上面臨全新的壓力。

肆、習近平部署對台工作的政治邏輯與政策走向

承前述，在對台工作上，中共有其政策目標，但也有推動政策的困境。下文將從中共如何在困境中往目標前進的角度切入，闡述習近平對台工作部署的政治邏輯，以及其後的政策走向的重點。

一、如何解決對台工作的困境並推進「和平統一」的進程？習近平對台工作的政治邏輯

在說明習近平部署各項對台工作的政治邏輯之前，實有必要說明中共對台工作的幾項前提。第一，習近平並未放棄「和平統一」的基本方針；第二，習近平也未放棄「寄希望於台灣人民」的策略。中共深知，除了主張「台獨」與「反共」的「反動分子」以外之台灣民眾才是中共主要訴求的對象。換言之，對中共而言，較之「反動分子」，持「維持現狀」的台灣民眾因具有改變意向的「潛力」，故在推動「和平統一」的過程中，極具有爭取的價值。是故，習近平企圖於對台工作的困境中推動「和平統一」，那麼首要之務為突破兩岸目前「不統、不獨」所呈現膠著的現狀，而此現狀背後則根源於台灣「拒統」的立場，以及橫互於兩岸間分歧的政治意識形態與身分認同。

²⁷ 〈國務委員兼外交部長王毅就中國外交政策和對外關係回答中外記者提問〉，《新華網》，2022年3月8日，http://www.news.cn/2022-03/08/c_1128448602.htm。

值得注意的是，台灣「拒統」的立場與分歧的政治意識形態屬一體兩面的問題，且彼此恐形成相互強化的關係，中共須一併解決之。據此，習近平對台工作部署的政治邏輯與政策重點如以下所述。

首先，在「世界百年未有之大變局」中削弱台灣「拒統」意志與能力。中共認為，目前台灣之所以強化「拒統」立場，其根源來自於：第一，在中美對峙的格局中，美方企圖「以台制華」，因而台灣受到來自美國的支持；第二，台、美分享共同的政權型態與政治意識形態。

其次，在追求「中華民族偉大復興」的過程中提升自身的經濟發展與治理能力，最大程度地「說服」台灣民眾與遏制「台獨」，提高兩岸走向「和平統一」的機率。在習近平主政下，中共突出「和平統一」須以「強大的中國」為前提——擴張中國經濟、科技、軍事實力，以及凸顯社會主義國家的制度優勢、強化共黨政治體系的治理效能。中共藉「強大的中國」，一方面企圖藉說服台灣民意調整政治意識形態與身分認同，提升兩岸「心靈契合」的程度，並縮小兩岸間分歧的政治意識形態與身分認同，修正過去採「讓利」爭取台灣民眾認同的思維；另一方面也可達到遏制「台獨」，使兩岸情勢不致走向兵戎相見的程度。²⁸

第三，強調中共在解決台灣問題上將保持「戰略定力」。中共解決台灣問題的戰略方法，必須臣屬於中華民族偉大復興的總體戰略之下。²⁹這意指解決台灣問題固然重要，但仍以「和平」的方式為優先，萬萬不能因外部情勢轉變，而採取躁進的做法，為了解決台灣問題而阻礙中華民族偉大復興的步調。

最後，「反獨」為「祖國走向和平統一」服務，企圖撬開膠著的現狀。在江、胡的對台戰略中，側重「反獨」發揮的「維持現狀」，以及為兩岸「和平發展」奠基之效。但習近平的對台目標已發生變化，「反獨」不能

28 〈專訪海峽兩岸關係協會副會長孫亞夫：2021年台海形勢回顧（上）〉，《新華網》，2022年1月9日，http://www.news.cn/tw/2022-01/09/c_1211522582.htm。

29 〈王英津：新時代中共解決臺灣問題的總體方略〉，《中評網》，2022年3月4日，http://bj.crntt.com/doc/1063/1/3/3/106313349_4.html?coluid=7&kindid=0&docid=106313349&mdate=0304001959。

只發揮維繫現狀與兩岸「和平發展」的效果。「反獨」作為配合國家整體實力的提升，將具備更加多元、積極與具侵略性的特徵，以撬動台灣「不統、不獨」的立場，成為習近平企圖推進「和平統一」的助力。

二、習近平對台政策走向的重點

承前述的政治邏輯而下，習近平對台工作部署則環繞著以下四點：一要縮小美國在台海之間的角色；二是擴大軍事施壓，開展出「和平統一」的空間；三是要解決兩岸政治認同分歧的問題；四是要強化自身的實力使之成為鞏固反獨現狀，伺機謀求和平統一的機會。

（一）中共將視對台工作為與美「鬥爭」的一環

美中對峙的格局不見解決，再加上目前台灣政府對於經濟、軍事戰略的規劃，台美之間有其共同的意識形態與利益基礎，使得美國日後涉入兩岸問題的趨勢與對台灣的支持已益發明確。於中南海來說，涉台事務已離不開對美「鬥爭」的布局。若中共要維護「和平統一」，在對美「鬥爭」的工作上，勢必要盡全力阻擋外部勢力提供台灣尋求支持「台獨」的訊號。³⁰ 其次，則藉提供兩岸統一後，不僅不損及各國利益，甚至將對國際社會穩定繁榮帶來貢獻的說帖，搶奪國際輿論主導權。相較於1993年、2000年的對台白皮書，2022年的《第三份對台白皮書》值得注意的是，增加了兩岸「和平統一」將替世界局勢與東亞區域帶來穩定、繁榮的論述。此說法無疑是對國際與區域內國家釋放一個訊號：若支持台、美破壞台海現狀，兩岸難保不會兵戎相見，而台海情勢凶險並不利於各國國內發展所亟需穩定的外部環境。近期值得注意的是，中共學者甚至更進一步採兩岸統一將為國際帶來哪些利益的論述「說服」美國在東亞的盟國日本，

30 〈王英津：新時代中共解決臺灣問題的總體方略〉，《中評網》，2022年3月4日，http://bj.crntt.com/doc/1063/1/3/3/106313349_4.html?coluid=7&kindid=0&docid=106313349&mdate=0304001959。

「兩岸統一將不會改變台灣海峽為國際航道的事實，日（包含南韓）都不需擔心航道問題」。³¹

（二）強化軍事實力與「和平統一」的互補性

吾人可觀察到，自 2019 年年初開始，中共隨著台、美雙方關係升溫與美、中關係跌宕起伏停滯不前，開始強化中共既有的「反獨」作為。在軍事施壓方面，解放軍在台海周邊軍事活動的頻率、型式、樣態、編隊等，屢屢突破以往的範圍與強度。尤其在美國眾議院議長裴洛西訪台後，除了「圍台軍演」，展現解放軍具備對美「區域拒止」的能力之外，未來美、中、台長期以來默示的「海峽中線」恐已成為歷史名詞。顯示，「習近平新時代下」的對台工作，雖堅持「和平統一」為目標，但敢於「打破壞現狀的擦邊球」，對台灣民意透露出若欲堅持民主信仰恐須以付出戰爭代價為前提，替自身在應對民主台灣時，開拓出「和平統一」的可能性。此乃朱衛東（中國社科院台灣研究所副所長）於〈權威專家談解決台灣問題總體方略〉一文所指，「與過去相比，大陸在推進國家統一上更加雄心勃勃、更加充滿自信、更加務實靈活」的深意。

（三）縮小兩岸政治認同的鴻溝

吾人可從分析台灣民眾到底是因為務實考量，抑或是理念而於統獨立場上持「維持現狀」時一窺中共對台的困境。學者們發現，台灣民眾「身分認同」對是否「堅守理念立場」具有影響力——「身分認同」為「台灣人」者較堅持獨立；「身分認同」為「皆是」者（自認為是中國人也是台灣人）則傾向「統一」與「維持現狀」。³² 從中可知，台灣民眾的政治認同是習近平在推動和平統一的過程中不得不解決的頭號問題。

³¹ 〈王英津：兩岸統一不影響日本船舶通行台海〉，《中評網》，2022 年 10 月 11 日，<http://bj.crntt.com/doc/1064/8/8/7/106488755.html?coluid=7&kindid=0&docid=106488755&mdate=1011001624>。

³² 耿曙、劉嘉薇、陳陸輝，〈打破維持現狀的迷思：台灣民眾統獨抉擇中理念與務實的兩難〉，同註 5，頁 31-33。

是故，有別於前任領導人，習近平首度主張國家統一不只形式統一，也要追求兩岸同胞心靈契合，以此增進台灣民眾對「和平統一」的認同，該主張甚至被視為「國家統一理論」的進展。³³ 從習近平的主張中，顯示中共已注意到若仍要堅守「和平統一」作為對台工作的基本方針，仍需強化台灣民眾對中共的政治認同。王英津也指出，僅僅依靠交流合作仍不足以推動兩岸邁向「和平統一」。³⁴ 因此，習近平提出兩岸「融合發展」的新舉措，並視兩岸「融合發展」為推動兩岸邁向和平統一的新路徑。

兩岸「融合發展」的核心在於，提供台灣與中國的同等待遇。一來降低台灣人赴中國居住、就業、投資、就學的隱形成本，台灣人可自由在兩岸間來去；二來提供台灣與中國同樣享有的資源、市場。此舉有別於過去強調經濟合作、擴大交流、累積政治互信等以發展兩岸關係與兩岸和平發展的政策訴求。江、胡透過擴大兩岸交流，提供台灣人另一個經濟發展的機會，藉此積累實現國家和平統一有利的條件，故先強調兩岸關係和平發展。然而，習近平選擇直接面對政治意識形態與認同的問題，推進兩岸「融合發展」，視台灣人為中國人，提供其同等待遇，爭取台灣民眾對中國的認同。此舉試圖營造兩岸在追求對內發展時可以相互交織，互相依賴，藉此增進社會、理念體系的融合，創造兩岸得以「和平統一」的有利局勢。

（四）中共視強化自身實力為鞏固現狀並謀取改變台海格局的前提

中共在思考兩岸關係時，往往不言明他們極其重視雙方「實力」消長、對比的面向。中共對台工作早在胡錦濤時期，便認為若兩岸關係要行遠自邇地往和平的方向邁進，那麼不斷提升的國家實力則是其中的關

³³ 〈促成國家完全統一 實現中華民族偉大復興 —— 權威專家談新時代黨解決台灣問題的總體方略〉，《新華網》，2021年12月22日，http://www.news.cn/tw/2021-12/22/c_1128188658.htm。

³⁴ 〈王英津：新時代中共解決臺灣問題的總體方略〉，《中評網》，2022年3月4日，http://bj.crntt.com/doc/1063/1/3/3/106313349_4.html?coluid=7&kindid=0&docid=106313349&mdate=0304001959。

鍵。³⁵ 隨著上升的綜合國力，中國對其國力的自信心也不斷增加，試圖改變、擴大中國與台灣的力量對比，早已成為中共探索如何往「和平統一」前進的解方之一。習近平也多次表明：「從根本上來說，決定兩岸關係走向的關鍵因素是祖國大陸的發展進步」。³⁶ 值得注意的是，此種思維往往會被包裝為強化對台灣民眾的吸引力，但如何在關鍵時刻以自身實力壓倒對方才是該種思維的本質，因此中共才會主張隨著中華民族偉大復興，台灣問題將會隨之解決。同樣地在此種思路影響之下，對台政策部署必須附屬於中國總體國家發展戰略，以及中美兩國實力對比的現實之下。由於存在這個前提，中共對台工作才需要保持「戰略定力」，不容許「武統派」妄議中央堅持「和平統一」的政策定力。

伍、小結

本文透過爬梳中共的政治文件，及涉台官員的談話，認為自「習五條」後，大力推進「祖國和平統一」的進程將主導日後中共對台工作的走向。但不容否認的是，長期以來，中共對台工作確有陷入困境之處，即使是習近平也不例外。因此，中共如何在面臨對台困境之際，實踐對台工作目標則是規劃對台政策的政治邏輯之所在。本文主張，習近平時代下涉台政策的政治邏輯主要由以下四者所組成：一、削弱台灣「拒統」意志與能力；二、提升自身的經濟發展與治理能力，最大程度地「說服」台灣民眾，提高兩岸走向「和平統一」的機率；三、對台需保持「戰略定力」，台灣問題不得拖累中國的發展進程，不得妄議「一國兩制、和平統一」的基本方針；四、「反獨」為「祖國走向和平統一」服務，企圖改變現狀。

³⁵ 2012年時任國台辦主任的王毅指出，「十年對台工作的實踐同時充分證明，大陸改革開放和現代化建設取得的巨大進步，形成了推動兩岸關係發展、實現祖國和平統一的雄厚基礎和可靠保障，決定了兩岸關係的基本格局和發展方向」。王毅，〈十年來對台工作的實踐成就和理論創新〉，同註1，頁27。

³⁶ 〈王英津：新時代中共解決臺灣問題的總體方略〉，《中評網》，2022年3月4日，http://bj.crntt.com/doc/1063/1/3/3/106313349_4.html?coluid=7&kindid=0&docid=106313349&mdate=0304001959。

如此一來，循此政治邏輯與政策部署來看，日後須持續關注中共對台政策走向、趨勢如下所述。

第一，明確化「一個中國」的定義，忽視「九二共識」原本刻意模糊化「一個中國」定義的角色。國台辦主任劉結一稱，「九二共識」明確界定了兩岸關係的根本性質，其核心為兩岸同屬「一個中國」、共同努力謀求國家統一，這是確保兩岸關係和平發展的關鍵。³⁷然而，在習近平治下，中共緊縮「一個中國」的定義，已不再模糊化、彈性化處理「一個中國」由誰代表的問題，日後「一個中國」就是由中華人民共和國所代表。³⁸換言之，中共刻意忽視雙方僅以口頭的方式表達均堅持「一個中國原則」的立場而已，兩岸並未針對何謂「一中」取得過共識的事實。³⁹如此一來，將大大限制未來兩岸互動過程中，台灣政府可採取的政策空間。

第二，加速「反台獨」法制化。「反台獨」一旦法制化，將大幅降低「反台獨」的行政成本，有益於在中國境內形成「反台獨」常態化。此舉對台灣的影響在於，將對以各種理由赴中國的台灣民眾設下政治前提。換言之，中共恐採區別「敵我」的立場，日後中國官方所實施的各項對台的紅利將以遵守「反台獨」為前提「發放」。

第三，擴大民主協商的對象與搭建民主協商制度化平台。不論是綱領性的「習五條」或《第三份對台白皮書》均指出，中共願意以「一個中國原則」與「九二共識」為政治基礎，與台灣各政黨、團體、人士針對兩岸政治分歧展開對話與民主協商。此外，仇開明（中共中央台灣工作辦公室研究局局長）於「黨的十八大以來對台工作和兩岸關係發展情況發布會」（2022年9月21日）上，直指中共為團結引領台灣愛國統一力量，近兩年

³⁷ 劉結一，〈在新時代新征程上奮力推進祖國統一進程（深入學習貫徹習近平新時代中國特色社會主義思想）〉，《人民網》，2022年7月7日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-07/07/nw.D110000renmrb_20220707_1-09.htm。

³⁸ 2022年8月9日高孔廉（前海基會副董事長兼秘書長）參加政治大學國際關係中心「兩岸會談的重現與反思：九二共識三十周年」座談會所作的說明，<https://www.youtube.com/watch?v=GEUgp9Xb1ks>。

³⁹ 2022年8月9日李慶平（前海基會副秘書長）參加政治大學國際關係中心「兩岸會談的重現與反思：九二共識三十周年」座談會所作的說明，<https://www.youtube.com/watch?v=GEUgp9Xb1ks>。

已創建與台灣政黨、團體和各界人士代表進行民主協商的制度化平台。⁴⁰中共日後恐透過擴大與台灣各界民主協商「兩制台灣方案」的方式，繞過台灣政府並與之對話，完成進行「和平統一」時最佳的形式——平等協商、共議統一。

最後，中共距離提出「一國兩制台灣方案」的目標雖仍有距離，但已非未來式。當「一國兩制台灣方案」進入多方研究的階段時，且受到國家社科基金的支持時，表示該議題已進入中共議題設定的範圍。一旦中共確認並公開「一國兩制台灣方案」的內容後，若又輔以多波宣傳與軍事威嚇，預期將於台灣內部掀起一番政治震盪。

既然「一國兩制台灣方案」勢在必行，從香港經驗中又可得知，「兩制」必須從屬於「一國」，若中國與台灣成為「一國」，那麼其「標準」為何應是中共現正所關注的焦點。本文認為，中共深知分享共同的政治意識形態為兩岸得以成為「一國」的基礎。若無此基礎，「一國」只能淪於空談。循此脈絡往下，除了軍事施壓以外，日後應更加注意中共與台灣在政治理念上的交鋒。

⁴⁰ 〈中共中央宣傳部舉行黨的十八大以來對台工作和兩岸關係發展情況發布會〉，《中共中央台灣工作辦公室、國務院台灣事務辦公室》，2022年9月21日，http://www.gwytb.gov.cn/m/news/202209/t20220921_12471910.htm。

第三章 從國台辦新聞發布看中共對台論述的持續與變遷（2019～2022）

李冠成*

壹、前言

今（2022）年8月2日美國聯邦眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪台，當晚中國外交部、國防部、人大常委會、全國政協與中共中央台辦齊發聲明強烈譴責。¹中共解放軍除了發射彈道飛彈在大氣層外飛越台灣上空，落入我東部海域之外，也組織海空兵力跨越海峽中線，進行聯合海空行動演訓，台海局勢一度緊張。²中共在大動作武嚇之後，於8月10日發布《台灣問題與新時代中國統一事業》白皮書，相較於過去兩本對台白皮書，中共不僅強化「反獨」與「反對外部勢力干涉」之間的連結，也大篇幅提及「統一後」的好處企圖收買台灣民心。³過去認為在習近平主政時期，中共的對台政策仍維持「習五條」的基本方針，但在對台政策上一方面加速推動「通、惠、情」融合發展，另一方面加重軍事威嚇的力道，

* 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 裴洛西訪台中國外交部發布的聲明全文請見 http://www.gwytb.gov.cn/topone/202208/t20220802_12457604.htm；國防部聲明見 http://www.gwytb.gov.cn/topone/202208/t20220803_12457710.htm；人大常委會發言請見 http://www.gwytb.gov.cn/topone/202208/t20220803_12457708.htm；全國政協聲明全文請見 http://www.gwytb.gov.cn/topone/202208/t20220803_12457709.htm；中共中央台辦的聲明請見 http://www.gwytb.gov.cn/topone/202208/t20220802_12457613.htm。

² 相關報導請見呂嘉鴻，〈佩洛西訪台：中國環台軍演彈道導彈「穿越台灣上空」的戰略及民眾反應〉，《BBC 中文網》，2022年8月5日，<https://reurl.cc/D3dOL6>；〈說明「中共以我東部海域為目標，發射之彈道飛彈，是否飛越臺北上空」乙情〉新聞稿，《台灣國防部》，2022年8月4日，<https://pse.is/4c2463>。〈臺海周邊空域空情動態〉新聞稿，《台灣國防部》，2022年8月7日，<https://pse.is/4dxjkv>。

³ 白皮書全文請見〈台灣問題與新時代中國統一事業〉，《人民網》，2022年8月10日，<http://tw.people.com.cn/n1/2022/0810/c14657-32499262.html>。中共發布第三本對台白皮書的相關剖析，請見王信賢，〈解讀中共第三份對台「白皮書」〉，《遠景論壇》，第68期，2022年9月，<https://www.pf.org.tw/tw/pfch/12-9635.html>。

朝「軟手促統、硬手防獨」方向發展。⁴此外，兩岸關係也鑲嵌在美國與中國的競逐之下，自美國總統拜登（Joe Biden）上任以來，美國逐步強化與中國在經濟、貿易和科技等領域的競爭，並在南海與台海強調自由航行，美中關係的變化使得台海情勢更加詭譎多變。儘管中共對台「反獨、促統」的基本方針不變，但其政策論述和政策內容似乎也有與時俱進、層層加碼的發展趨勢。

有鑑於此，本文以中國國台辦之新聞發布為研究對象，資料蒐集的時間範圍為 2019 年 5 月 29 日至 2022 年 9 月 5 日，總計 726 條新聞。⁵透過文字探勘（text mining）與結構主題模型（Structural Topic Model, STM）方法針對發布內容進行分析，⁶藉此釐清中共對台政策的主軸為何？對台政策的主軸是否隨著時空情境的變化而有所調整？並探討其產生的影響效應與意涵。透過上述的分析方式，本文提供一個以文本經驗數據為基礎之視角來剖析中共對台政策的持續與變遷。

在後續的章節安排上，第貳部分探索國台辦新聞發布中經常使用的語詞，並初步檢視不同年份高頻詞之差異，第參部分探索國台辦新聞發布的主題，以經驗資料呈現新聞的類型與主軸，並挖掘重要詞彙的前後文來理解文字意涵與脈絡；第肆部分透過觀察不同主題新聞發布頻率的時序變化來洞悉國台辦對台論述背後的邏輯和變化趨勢；最後則根據各節的論點提出本章的結論。

⁴ 請見洪子傑，〈2021 年中共對台政策的調整與變化〉，李冠成、洪子傑主編，《2021 中共政軍發展評估報告》（台北：五南圖書出版股份有限公司，2021 年），頁 25-38；林中斌、辜樹仁，〈十九大後習近平對台：軟手為攻，硬手為守，意在「改變台灣民意」〉，《獨立評論》，2018 年 3 月 30 日，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/70/article/6740>。

⁵ 國台辦新聞發布網址，請見 <http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/wyly/>。本研究使用 R 語言中的 rvest 套件來解析網頁結構並進行爬蟲（web crawling），資料擷取時間為 2022 年 9 月 13 日。關於 rvest 套件的說明，請見 <https://cran.r-project.org/web/packages/rvest/rvest.pdf>。

⁶ 結構主題模型（structural topic model）是根據潛在狄利克雷分配（Latent Dirichlet Allocation, LDA）延伸的模型，在機器學習和自然語言處理領域屬非監督式機器學習，主要用來發掘一系列文件中潛在主題（latent topic）的統計模型，相關方法與應用請見 Margaret E. Roberts et al., “stm: R Package for Structural Topic Models,” *Journal of Statistical Software*, Vol. 91, No. 2 (October, 2019), pp. 1-40; Margaret E. Roberts et al., “Structural Topic Models for Open-Ended Survey Questions,” *American Journal of Political Science*, Vol. 58, No. 4 (October, 2014), pp. 1064-1082.

貳、從溫情喊話到批判「台獨」的政治語言

本文資料蒐集的時間橫跨 2019 年至 2022 年，我們首先檢視國台辦新聞發布文件中不同年度的高頻詞是否有明顯變化。在統計高頻詞的操作上，本文利用 R 語言的 jiebaR（結巴）套件，針對國台辦新聞發布的內容進行斷詞，接著根據初步的斷詞結果建立專有名詞的新增詞，製作重複出現但無意義的停用詞辭典，然後將新增詞和停用詞辭典套入 jiebaR 斷詞工具產生更新的斷詞結果，最後運用 tidytext 套件呈現國台辦新聞發布高頻詞的跨年分布情形。⁷

圖 3-1 整理從 2019 年至 2022 年國台辦新聞發布內容中前十名的高頻詞。在 2019 年國台辦新聞發布中提及次數前十名的詞由高至低依序是：「發展」、「台胞」、「交流」、「中國」、「台企」、「合作」、「兩岸關係」、「提供」、「利益」、「和平」。從上述的高頻詞分布，可以觀察到 2019 年時，國台辦發言著重於兩岸之間的合作交流與發展利益，對台政策延續 2019 年習近平《告台灣同胞書》40 周年講話的基調，⁸ 企圖以經濟利誘為手段來改變台灣基層政治意識。⁹ 然而，2019 年年底中國湖北省武漢市爆發新冠肺炎疫情，並於 2020 年年初蔓延全球，因此可以觀察到，2020 年國台辦的新聞發布中明顯出現許多與疫情密切相關的詞彙，例如：「疫情」、「運送」、「台辦」和「湖北」等。儘管 2020 年的高頻詞仍包括「台胞」、「發展」、「交流」等，但值得注意的是「台獨」擠進前十中，名列第四。

疫情之後，國台辦新聞發布的高頻詞明顯產生轉變，2021 年詞頻最高的是「台獨」（超過 350 次），接著依序是「發展」、「中國」、「疫苗」、「台胞」、「獨」、「島內」、「疫情」、「政治」和「一個中國

⁷ R 語言 jiebaR 套件，請見 <https://cran.r-project.org/web/packages/jiebaR/jiebaR.pdf>；tidytext 套件之說明，請見 <https://cran.r-project.org/web/packages/tidytext/tidytext.pdf>。

⁸ 〈習近平：在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的講話〉，《中國共產黨新聞網》，2019 年 1 月 2 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0102/c64094-30499664.html>。

⁹ 吳建忠，〈近期中共對臺「通惠情促融」政策觀察〉，《大陸與兩岸情勢簡報》，2021 年 5 月，頁 22-25，<https://reurl.cc/D37Z45>。

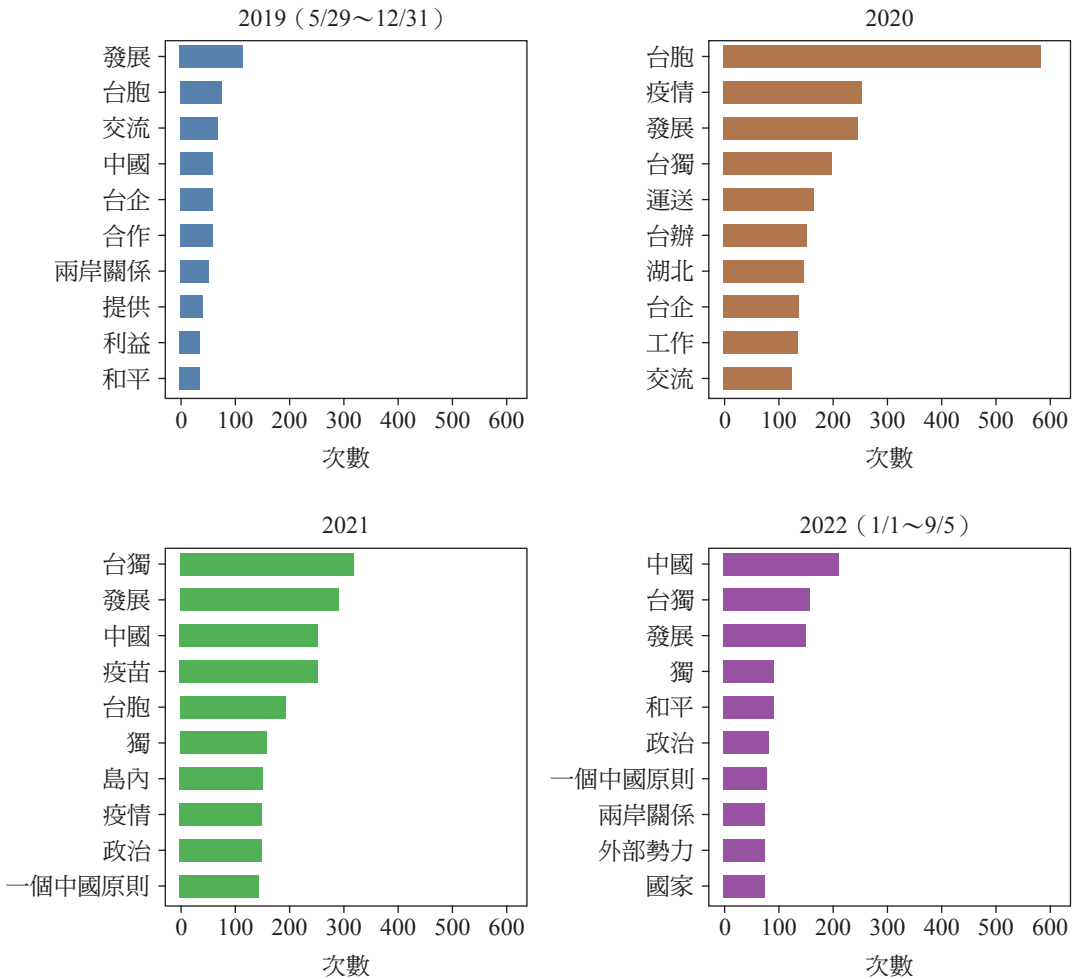


圖 3-1 中國國台辦新聞發布高頻詞 (2019~2022)

資料來源：作者自行繪製。

說明：詞頻為排除常用停止詞與「台灣」、「大陸」與「台」後之結果。

原則」。顯示在這段期間，國台辦利用台灣本土新冠疫情與疫苗問題大做文章，並藉機批判「台獨」。2022年（至9月5日止）國台辦新聞發布的高頻詞仍延續前一年充滿批判「台獨」的基調（「台獨」詞頻排第二，「獨」排第四），其他高頻詞包括：「中國」、「發展」、「和平」、「政治」、

「一個中國原則」、「兩岸關係」、「國家」。儘管如此，高頻詞也出現過去較為少見的詞彙，特別如「外部勢力」。從高頻詞出現次數的跨年統計可初步觀察到，中國國台辦新聞發布的內容，從過去強調溫情喊話與經濟利誘轉變為批判台獨的傳聲筒，這樣的轉向也標示了疫情爆發後中共對台工作的質變。

參、「反外部勢力」、「一中原則」與「反台獨」是國台辦發言的主旋律

接著，本文運用結構主題模型（STM）分析國台辦新聞發布，自2019年5月29日至2022年9月5日的文章內容，以瞭解國台辦新聞發布的類型，以及各種新聞主題之間是否呈現不同比重之差異。在模型設定上，我們根據文件的特徵加入兩個變數，其一是新聞發布的發言人，馬曉光設定為1，其他為0；¹⁰ 另外一個變數是每篇新聞發布的時間。為確定主題的數量，本文首先設定為5到40個主題的模型，並比較這些模型的保留可能性（held-out likelihood）、殘差（residual）和語義一致性（semantic coherence）。¹¹ 統計顯示10個主題的模型結果最直觀，為後續分析的重點。本文藉由閱讀與該主題相關的文件檢視在該主題中出現概率最高的單詞及頻繁出現的詞彙，以人工標記方式命名各主題。10個主題分別是：「台灣國際參與」、「兩岸復航與人員往返」、「台商（企）赴陸投資」、「台青赴陸實習創業」、「新冠肺炎與疫苗問題」、「一中原則與九二共識」、「反對台獨分裂」、「台生赴陸就學」、「反对外部勢力」、「台灣農產品輸陸」。

¹⁰ 在本文擷取資料的時間範疇內，絕大多數的新聞發言人是馬曉光和朱鳳蓮，少數新聞是由前任發言人安峰山負責發布，另外武漢新冠肺炎疫情期間，也有幾則新聞由地方台辦或記者發布。由於安峰山、地方台辦或記者發布的新聞篇數過少，因此與朱鳳蓮整併創立其他類別。

¹¹ 決定主題數量的基準和方法，見 Margaret E. Roberts et al., “stm: R Package for Structural Topic Models,” *supra* note 6, pp. 9-12.

圖 3-2 呈現 10 個主題的分布比例，y 軸是國台辦新聞發布的主題，x 軸是主題的占比，橫條後方文字為該主題中出現的重要高頻詞。在國台辦新聞發布文件中，可以發現「反對外部勢力」主題的占比最高（23%），占比第二高的是「一中原則與九二共識」（18%），「反對台獨分裂」主題占比為第三高（15%）。第四到第十之占比高低依序分別為：「新冠肺炎與疫苗問題」、「台青赴陸實習創業」、「台商（企）赴陸投資」、「台灣農產品輸陸」、「台生赴陸就學」、「兩岸復航與人員往返」與「台灣國際參與」。

從上述主題占比分布可觀察到，國台辦新聞發布的主旋律集中在「反對外部勢力干涉」、堅持「一中原則和九二共識」及「反對台獨分裂」，三個主題占比合計超過 50%（15% + 18% + 23%）。在占比最高的「反對外部勢力干涉」主題中，模型萃取的關鍵字顯示，關於台灣問題，中國官方立場首要重視的是外部勢力——美國的干涉和介入。這樣的發現一部分透露了中共對於台灣問題檯面化、國際化的深切憂慮；另一部分，也

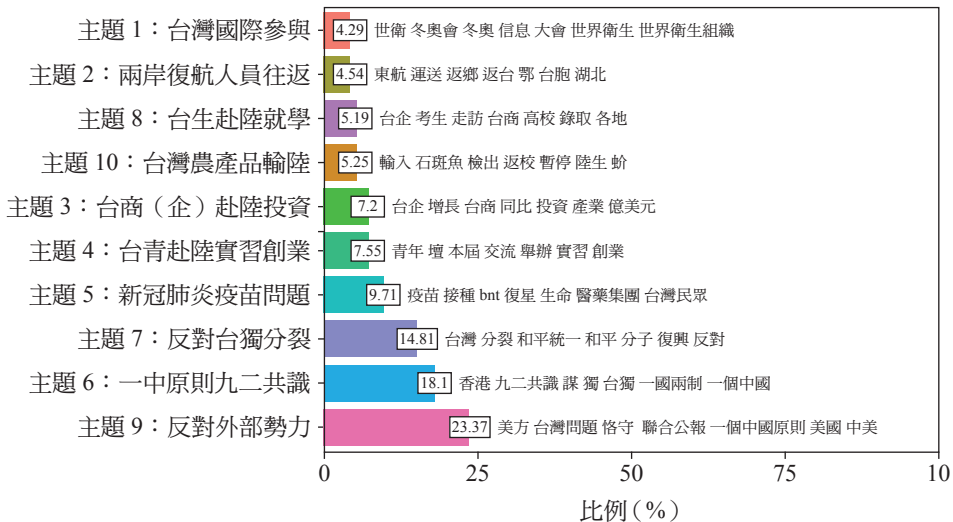


圖 3-2 中國國台辦新聞發布主題分布占比

資料來源：作者自行繪製。

說明：圖中文字為各主題出現的重要高頻字詞，出自於原始資料文件。

合理反映出國台辦發言的政治邏輯，因為唯有不斷地強調「反對外部勢力」，中共才能在台灣問題上劃出第一道紅線，將台灣問題限制在純屬中國內政的領域中，杜絕外界干預。

為了進一步理解國台辦如何談論外部勢力，本文篩選「外部勢力」前後文的相關字詞組（N-gram），運用 igraph 套件繪製關聯網絡圖。¹² 圖中每一個節點（node）代表一個詞，連結（edge）代表與之同時出現的前後字詞，箭頭（arrow）則指出字詞的流向，連結線的顏色越深，表示字詞越頻繁出現。從圖 3-3 的字詞關聯網絡中可以觀察到，國台辦新聞稿特別以較高的頻率強調「民進黨當局→勾連→外部勢力」（箭頭的方向與深淺）。換句話說，雖然中共官方反對外部勢力干預台灣問題，但他們認為外部勢力干涉的起因在民進黨。此外，「一切 → 必要措施 → 選項 → 針

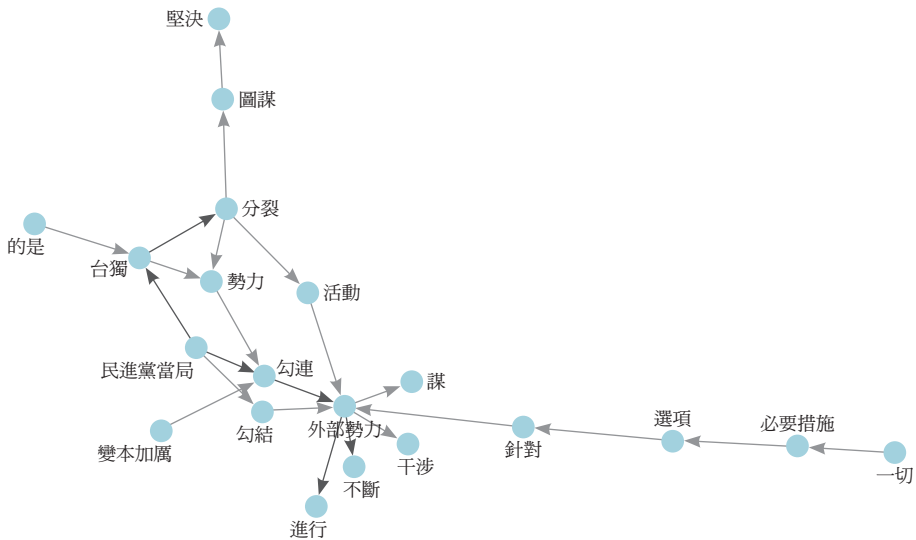


圖 3-3 以「外部勢力」為中心的五字詞組關聯網絡

資料來源：作者自行繪製。

¹² igraph 是用來創造、繪製與分析關係網絡的 R 套件，關於該套件詳細的說明與方法請見 <https://igraph.org/r/>。

對 → 外部勢力」的字詞流向，也顯示了國台辦針對外部勢力干預只能用空洞又缺乏具體內容的官樣文章作為回應。

在國台辦新聞發布主題中，占比第二高的是「一中原則與九二共識」，統計占比約 18%，這意味著從 2019 年至 2022 年的國台辦新聞發布文件，其論述仍在一定的程度上強調「一個中國與九二共識」。儘管如此，主題模型萃取的關鍵詞亦包括：「香港」、「謀獨」、「台獨」和「一國兩制」。這表示中國國台辦所稱的一個中國與九二共識實際上指涉的是如香港的一國兩制，任何背離一中原則的九二共識對他們而言便是「台獨」。

具體而言，我們篩選以「九二共識」為中心的上下文關聯五字詞，藉此觀察國台辦新聞發布談論「九二共識」的文字脈絡，結果如下圖 3-4 所示。從連結線箭頭標示的方向與深淺可觀察到，事實上在研究資料蒐集的時間範圍內（2019~2022），國台辦講「九二共識」這個詞彙的上下文中，從未出現「一中各表」。換言之，中國官方發布的內容根本地抹除了

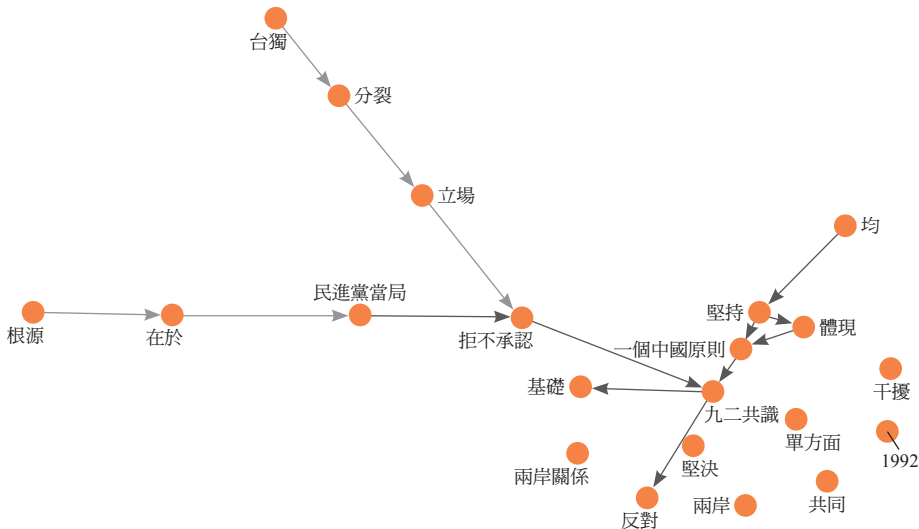


圖 3-4 以「九二共識」為中心的五字詞組關聯網絡

資料來源：作者自行繪製。

「各表」的空間，取而代之的是「堅持 → 體現 → 一個中國原則 → 九二共識」。此外，國台辦也頻繁將兩岸問題的癥結歸咎於「台獨 → 分裂 → 立場或民進黨當局 → 拒不承認 → 九二共識」。

在國台辦新聞發布所有主題中，占比第三高的是「反對台獨分裂」，主題模型估計約有 15% 的內容被歸為此類。當北京單方面地壓縮九二共識中「各表」的空間，在中共眼中其所謂「台獨」的定義便開始向外蔓延擴張，因此「反對台獨分裂」成為國台辦新聞發布的主要論述之一。進一步檢視其「台獨」論述的上下字詞，圖 3-5 顯示國台辦反對「台獨」論述的文字脈絡，除了再次將矛頭指向「民進黨當局」之外，也運用負面（如：不要、不向、絕不）和威嚇（如：粉碎、遏制、正告）進行文攻武嚇。

綜上所述，儘管國台辦會針對兩岸交流、台商、台企、台生等議題發布新聞，企圖達成中央對台工作「促融、促統」的使命，但本文的主題模型發現從 2019 年 5 月至今，國台辦主要聚焦在「反對外部勢力」、「一

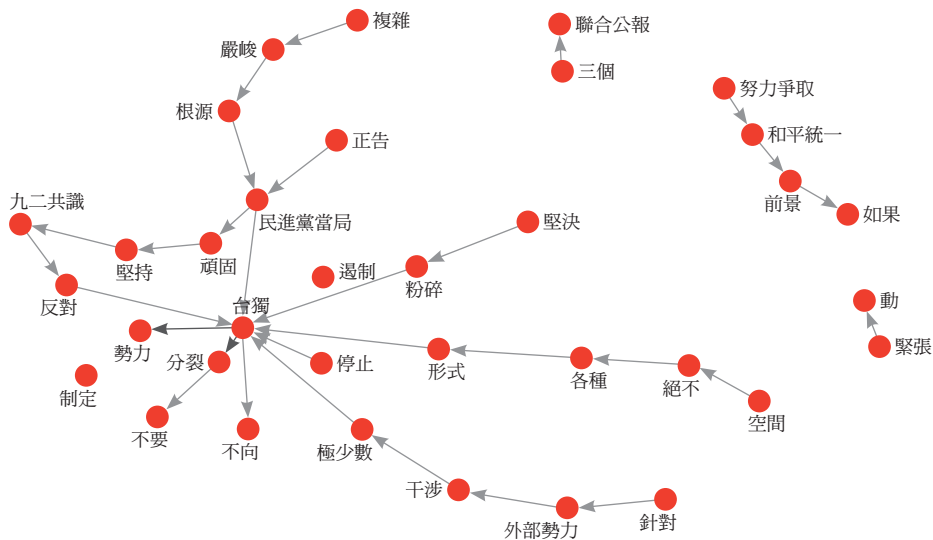


圖 3-5 以「台獨」為中心的五字詞組關聯網絡

資料來源：作者自行繪製。

個中國與九二共識」以及「反對台獨分裂」上。國台辦新聞發布的經驗數據證明，中共官樣文章地反對「外部勢力」、堅持狹隘的「一個中國」原則和無限上綱的「台獨」論述，雖然讓它在台灣問題上劃清界線，但也使得中共的對台政策陷入僵局與死胡同。

肆、國台辦新聞發布主題的跨時變化

Roberts 等人在研究中國新聞媒體時，發現媒體的報導不僅反映重要事件發生的時間點，而且不同媒體之間對於相同事件的描述存在明顯的差異。例如，在 2000 年和 2004 年台灣總統選舉時，中國媒體報導台灣的話題明顯增加。¹³ 國台辦的新聞發布雖然是中共對台政策宣示的重要平台，但也承載回應時事與官方立場說明的功能。這提供研究者一個契機，來觀察國台辦發布不同類型訊息的跨時變化，藉此掌握其新聞發布模式的規律性。鑑此，本節透過觀察國台辦新聞發布內容中不同主題比率的時序變化來洞悉中共對台政策的持續與變遷。

圖 3-6 是自 2019 年 5 月 29 日至 2022 年 9 月 5 日，中國國台辦新聞發布 10 個主題預期比率的變化趨勢，x 軸為時間軸，y 軸為結構主題模型估計的預期比例。黑色實線代表國台辦新聞發布各個主題出現比例的平均估計值，虛線是 95% 信賴區間，若虛線的上下界包含 0（紅線）代表主題比例的估計值與 0 無顯著差異。

總體而言，國台辦新聞發布的 10 個主題的估計比例隨時間變化皆呈現明顯的上下波動，有時強調某些主題，有時著重對其他議題的回應；換言之，國台辦的新聞發布內容並非老調重彈、一成不變，而是根據時空環境的變化調整其強調的重點和次數。在「主題 1：台灣參與國際組織」方面，模型估計結果顯示該主題在 2019 年 12 月至 2020 年 9 月及 2022 年 6 至 9 月這兩段時間有明顯上升的趨勢，第一段時間是新冠肺炎疫情爆發時

¹³ 詳見 Margaret E. Roberts et al., “The Structural Topic Model and Applied Social Science,” *Advances in Neural Information Processing Systems Workshop on Topic Models: Computation, Application, and Evaluation*, (2013), pp. 3-4, <https://reurl.cc/WXa3lZ>.

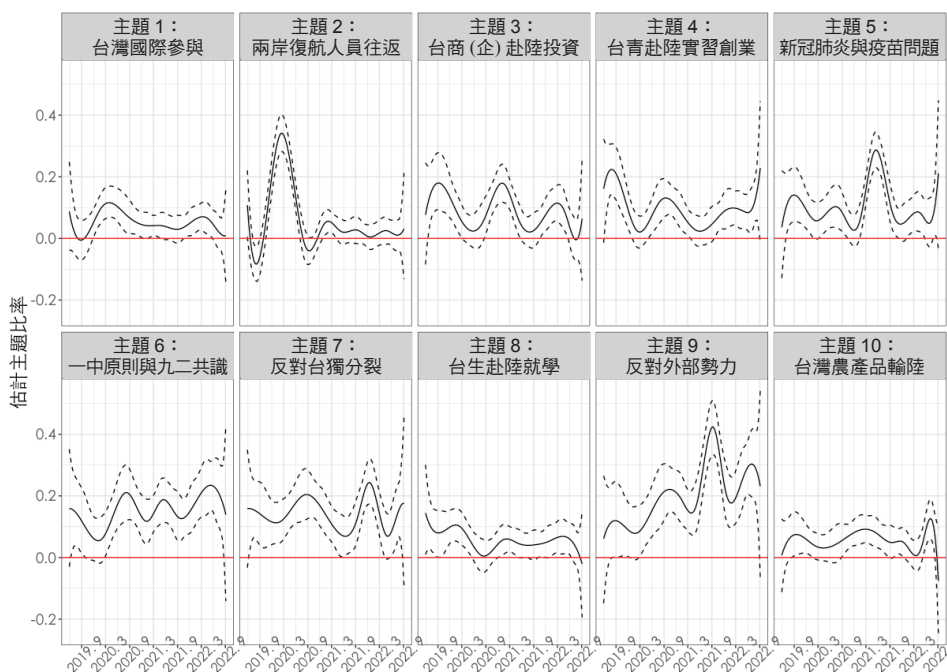


圖 3-6 中國國台辦新聞發布主題的跨時變化

資料來源：作者自行繪製。

期，台灣和中國首先因為發生在武漢不明肺炎疫情通報的問題爭論不休，關於台灣國際參與主題延續到 2020 年夏季在日本東京舉辦的奧運會，而第二個時間點則是中國反對台灣參加世界衛生大會。不過相較於其他主題的占比，國台辦針對台灣國際參與的發言力度相對較弱，這也可能意味中共對台政策並不完全反對台灣的國際參與；從台灣的角度來說，有意義的國際參與或許是台灣有發揮空間的著力點。

在「主題 2：兩岸復航與人員往返」方面，模型結果顯示該主題在 2019 年年底新冠肺炎疫情爆發後比例大幅攀升，並於 2020 年 3 月武漢解封之後達到最高峰，滯留在中國的台灣民眾陸續返回台灣之後，該主題便在估計占比中趨近於 0。儘管如此，我們還是可以注意到未來兩岸之間的特定事件亦可能瞬間引爆，成為國台辦炒作的議題。至於「主題 3：台商

「(企)赴陸投資」和「主題4：台青赴陸實習創業」，則是國台辦所有新聞發布主題中最具規律性的代表。這兩個主題大致都不約而同地在每年的8、9月呈現比例上揚的趨勢，這種規律性的起伏一方面和國台辦舉辦的聯誼交流活動時間點吻合，同時也顯現中共對台政策中，以廣大市場吸引台商、台青的例行工作。

「主題5：新冠肺炎疫情與疫苗問題」的比例估計值則有兩個高峰，第一個高峰落在2019年年底中國發生肺炎疫情，並持續到2020年3月。第二個峰點則是在2021年的3月至9月，也就是台灣爆發本土新冠肺炎疫情時期。根據模型的估計在該年5、6月，國台辦與疫情和疫苗主題的發言約占同時期新聞發布內容的三成左右。

如前所述，「主題6：一中原則與九二共識」、「主題7：反對台獨分裂」和「主題9：反對外部勢力」不但是中共對台工作的底線，也是國台辦新聞發布的主軸。模型顯示這三個主題的占比不僅大多維持在兩成（或超過）左右，此外雖然估計的比例有所起伏波動，但幾乎都顯著不為0，意味這三個主題被國台辦反覆提及，可見對中共而言，其重要性不言而喻。但若仔細探究，三個主題的跨時變化趨勢仍有細微差異，其中最明顯的是，相對於「主題6：一中原則與九二共識」、「主題7：反對台獨分裂」，「主題9：反對外部勢力」曲線爬升最為陡峭，自2020年3月新冠肺炎疫情全球大爆發之後便一路上揚。這顯示北京越來越重視其所謂「外部勢力」介入的問題，因此國台辦回應的力道就越趨猛烈。更重要的是，國台辦「反對外部勢力」主題占比的最高點並非美國眾議院議長裴洛西訪台的時間（2022年8月），而是2021年8、9月間，約莫是美國衛生部長阿札爾（Alex Azar II）和美國國務次卿柯拉克（Keith Krach）訪台的時間，模型估計在這段時間，超過四成的國台辦新聞都是針對「外部勢力」的談話。美國自從與中國建交後皆以非官方的名義與台灣進行互動，美高層官員訪台不但象徵中國外交的挫敗，也開啟了北京對於其所謂「外部勢力」干預台灣問題的顧慮和擔憂。未來也可推斷中共可能會將對台工作的優先事項置於反對「外部勢力」干預之上。

最後，「主題 8：台生赴陸就學」和「主題 10：台灣農產品輸陸」這兩個主題，相較於其他主題，不僅整體的占比較低，且估計的比例曲線也不如其他主題有明顯的波動，只有在少數時間點上與 0 無明顯差別。換言之，屬於優先性較低的主題。

綜上所述，從國台辦的新聞發布觀察中共對台政策確實有延續性和變異性。在延續的部分，我們發現重申一中原則和反台獨立場是國台辦發言談話的基調，但這樣的基調在新冠疫情之後產生了變化，加入「反對外部勢力」干預的元素。堅持「一中原則」、「反台獨」與「反對外部勢力干預」彼此不但相互扣連，同時也標記現階段中共對台工作的基本輪廓與底線思維。值得注意的是，「反對外部勢力」的論述有日益增加的明顯樣態，在具體作為上，預期中共二十大之後會有較明顯的反制措施。

伍、小結

在今（2022）年 10 月 1 日中國國務院總理李克強在談及台灣問題時說：「我們要全面貫徹新時代黨解決台灣問題的總體方略，堅持一個中國原則和『九二共識』，堅決反對『台獨』分裂和外部勢力干涉，積極推動兩岸關係和平發展、融合發展，共創祖國統一、民族復興歷史偉業」。¹⁴ 眾所矚目的「新時代黨解決台灣問題的總體方略」內涵呼之欲出。事實上，根據本文針對中國國台辦新聞發布內容的剖析，堅持「一中原則與九二共識」、「反對台獨分裂」和「反對外部勢力干涉」正呼應「新時代黨解決台灣問題的總體方略」的主軸；此外，我們也發現中共「反對外部勢力干涉」的聲量有明顯增加的趨勢。

雖然本文無法從中共上述對台方針的主軸來推敲其具體的政策內容，不過有幾點值得密切觀察。首先，中共「反對台獨分裂」和「反對外部勢力干涉」的底蘊來自於中國的綜合國力，中共堅信唯有不斷增強的實力，

¹⁴ 〈李克強：貫徹新時代黨解決台灣問題的總體方略〉，《中央社》，2022 年 10 月 1 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202210010032.aspx>。

才是解決台灣問題、遏制台獨與外部勢力干預的後盾。因此，研判中共二十大之後，將以發展綜合實力為首要目標，在經濟、科技、軍事等領域上傾舉國之力謀求發展；其次，在促統方面，中共除了將持續深化、擴大兩岸交流，推動兩岸融合發展，謀求其所謂「心靈契合」的統一之外，預料中共也可能修訂涉台相關法規，為「統一後」的制度安排與法規預作準備。

壹、前言

中國的「一帶一路」(Belt and Road Initiative, BRI) 規劃，自 2013 年開始推動以來，至今已約 10 年。今(2022)年 8 月，中國外交部發言人汪文斌在記者會上表示，截至今年 7 月 4 日為止，中國已經和 149 個國家和 32 個國際組織簽署了共建「一帶一路」的合作文件，形成 3,000 多個合作項目，投資規模接近 1 兆美元；其中，今年上半年的投資額為 284 億美元，較去年同期減少 12 億美元。¹

「一帶一路」規劃曾有過榮景，惟至今仍未見最初期待與沿線國之間達成的雙贏局面，甚至讓中國政府承受各界嚴厲批判。事實上，過去一年當中，中國的「一帶一路」受中國國內外情勢影響甚鉅。在中國國內方面，經濟衰退所導致的財政困境，使北京不若過去那般擁有餘裕支援「一帶一路」的推動，「一帶一路」的沿線國家也出現政府破產、國家領導人出逃之情事。

在國際上，「一帶一路」規劃也受到美中兩國貿易戰和「脫鉤」影響，不少重視對美政經關係的國家，顧忌受到美中戰略競爭的連累，而對「一帶一路」採取保留的態度。此外，中國「戰狼」外交引發的國際反感也波及到「一帶一路」。例如，中東歐國家原被稱為「一帶一路」的機遇，但近兩年來，中東歐國家陸續與中國保持距離，對參加「一帶一路」興趣缺缺。²再者，「一帶一路」推動以來飽受質疑的債務陷阱、主權流失、衝

* 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

1 Christoph Nedopil, China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report H1 2022 (Shanghai: Green & Development Center, Fudan University, 2022), https://greenfdc.org/wp-content/uploads/2022/07/GFDC-2022_China-Belt-and-Road-Initiative-BRI-Investment-Report-H1-2022.pdf.

2 呂佳恩，〈中國銀彈卡腔 中東歐三國轉身出走〉，《工商時報》，2022 年 8 月 17 日，<https://ctee.com.tw/news/global/699367.html>。

擊沿線國社會文化與就業等問題，過去一年未見緩解，且反有越演越烈之勢，相關批判不絕於耳。再加上俄烏戰爭影響國際交通運輸，以及中國對俄國姑息招致國際不滿，也使「一帶一路」的風采大幅褪色。

對台灣而言，台灣政府並未禁止人民參與中國「一帶一路」相關工程，台灣民間也存在促進或推動相關研究的機構。³惟今年以來，「一帶一路」在東南亞沿線國家之一的柬埔寨傳出集體詐騙台灣人事件，使得原本就對「一帶一路」持謹慎保留態度的台灣社會，對於中國的「一帶一路」更缺乏信任。

本文旨在回顧蒐研過去一年（2021年11月至2022年10月）以來，中國「一帶一路」的推動背景，聚焦國際社會對「一帶一路」的批判與質疑，以及「一帶一路」所面對來自國際社會的競爭與挑戰。

貳、影響「一帶一路」的兩大背景：疫情與戰爭

一、中國疫情下經濟失速衝擊「一帶一路」

北京當局以「清零」為目標強力封控新冠疫情，結果強烈衝擊其國內經濟發展，並導致原先所設定今年經濟成長目標5.5%，幾乎已經確定無法如期實現，傳中國官方事實上也已放寬實現目標的相關要求。⁴

儘管2021年6月23日中國外交部長王毅在「一帶一路亞太區域國際合作高級別視頻會議」上表示，「一帶一路合作不但沒有按下暫停鍵，反而逆風前行」；⁵其後中國國家主席習近平也在同（2021）年11月19日宣稱，國際格局發展戰略態勢仍然對中國有利，共建「一帶一路」具有

³ 例如，2017年1月20日，新黨前主席郁慕明成立「台灣一帶一路經貿促進協會」；私立淡江大學內部也成立「中國一帶一路研究中心」。台灣一帶一路經貿促進協會，<https://www.tbtea.org/>；中國一帶一路研究中心，<https://nspbri.tku.edu.tw/>。

⁴ 〈彭博：中國領導人指GDP成長5.5%非硬目標〉，《中央社》，2022年8月2日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202208023002.aspx>。

⁵ 〈王毅：面對疫情，「一帶一路」合作沒有按下「暫停鍵」，反而逆風前行〉，《新華網》，2021年6月23日，http://www.xinhuanet.com/silkroad/2021-06/24/c_1127592318.htm。

重要機遇，⁶但是在中國經濟與財政因疫情衝擊而經常帳盈餘減少的情況下，北京當局向海外進行大規模投資的意願其實已有減少。

例如，在非洲大陸，非洲國家大宗商品因疫情衝擊致價格暴跌，導致其對中國「一帶一路」的債務難以償還；在此同時，也陸續傳出中國因國內財政疲困，無法繼續補貼在非洲相關建設規劃的消息。⁷根據「國際通商法律事務所」（Baker McKenzie）的報告指出，非洲有 40 個「一帶一路」沿線國家，中國銀行對其基礎設施項目的融資已經從 2017 年的 110 億美元，下降到 2020 年的 33 億美元，而非洲開發銀行（African Development Bank）則稱，非洲大陸每年需面臨約 1,000 億美元的基建投資赤字。⁸

此外，另根據印度政府資訊廣電部的媒體《DD News》指出，今年上半年中國在「一帶一路」項目的對外投資，金額減少 11.77%，對俄國、斯里蘭卡和埃及等三個國家的投資則為 0。中國和巴基斯坦的「中巴經濟走廊」（CPEC），今年上半年投資更較過去減少 56%。⁹

二、俄烏戰爭衝擊「一帶一路」的推動

雖然北京當局至今未譴責俄國侵略烏克蘭，然據《聯合報》引述去（2021）年曾赴中共中央政治局授課的復旦大學特聘教授張維為教授，以及同校的「一帶一路及全球治理研究院」常務副院長黃仁偉之發言內容指出，俄烏戰爭的爆發，確實影響到「一帶一路」的推動。黃仁偉表示，俄

6 邱國強，〈習近平：國際格局仍對中國有利 一帶一路有機遇〉，《中央社》，2021 年 11 月 20 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202111200041.aspx>。

7 藍弋丰，〈一帶一路沒錢了，非洲各國建設停擺或改找其他金主〉，《科技新報》，2021 年 12 月 3 日，<https://technews.tw/2021/12/03/african-nations-mend-and-make-do-as-china-tightens-belt-and-road/>。

8 〈一帶一路爛尾大點名 從非洲一路蔓延至亞洲〉，《自由時報》，2021 年 11 月 26 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3748726>。

9 Anshuman Mishra, "China's Funding in China Pakistan Economic Corridor Dropped by about 56% in 2022 as CPEC Facing Crisis," *DD News*, August 18, 2022, <https://ddnews.gov.in/international/china%E2%80%99s-funding-china-pakistan-economic-corridor-dropped-about-56-2022-cpec-facing>; 孫宇青編譯，〈中國一帶一路投資年減 11.7%〉，《自由時報》，2022 年 9 月 5 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1538323>。

烏戰爭衝擊沿經俄國與白俄羅斯的對歐洲交通運輸通道；其次，戰爭衝擊對烏克蘭、波羅的海國家、俄國、白俄羅斯等歐洲國家的既有投資；第三，戰爭衝擊中國對歐洲國家的貿易。¹⁰

除俄烏戰爭妨礙國際交通運輸與海外投資之外，中國對於俄國侵烏的態度，也令中東歐國家失望。俄烏戰爭爆發後，絕大多數中東歐國家譴責並且制裁俄國，對烏克蘭則提供軍事援助與難民接待方面的協助。相較於此，中國卻遲遲不願意與其共同譴責或制裁俄國，中國這種立場引起中東歐國家的不安與疑慮。中國現代國際關係研究院歐洲所所長張健便坦承，「中東歐地區有可能從過去的中歐關係中的建設性力量，變成一個負面性的力量」。¹¹

參、「一帶一路」衍生的風險與爭議持續擴大

一、債務陷阱、主權流失

「一帶一路」的沿線國家，近年頻傳為「一帶一路」工程向中國舉債，最終被迫以港口、機場等戰略設施抵債的情事，而此情況在過去一年並未見好轉。在東南亞，作為「一帶一路」主要工程之一的「中寮鐵路」（按：連結中國雲南省昆明市與寮國首都永珍市，長達 1,035 公里）以及水壩、電網等基礎建設，過去一年持續拖累寮國財政。寮國今年 9 月通貨膨脹已達 30%，在無力償還對中債務的情況下，中國提議以鉀礦和鋁土等礦產抵債；寮國能源與礦產部長則表示，願意提供 500 萬噸礦產資源。¹³

¹⁰ 賴錦宏，〈一帶一路如受俄烏戰爭阻斷怎辦？北京智囊這樣說〉，《聯合報》，2022 年 7 月 19 日，<https://udn.com/news/story/7333/6472280>。

¹¹ 張健，〈俄烏衝突與中東歐國家地緣安全戰略系列專題（一）：俄烏衝突對中東歐地緣政治的影響〉，《中國—中東歐國家智庫交流與合作網絡》，2022 年 4 月 6 日，https://www.17plus1-thinktank.com/article/1524.html?source=article_link。

¹² Manyphone Vongphachanh, “Laos Inflation Rate Hits an All-Time High of 30 Percent,” *Laotian Times*, September 6, 2022, <https://laotiantimes.com/2022/09/06/laos-inflation-rate-hits-an-all-time-high-of-30-percent/>.

¹³ 蔡雨婷，〈又一個被「一帶一路」坑殺的國家！寮國深陷債務危機 將被迫讓出礦產〉，《新頭殼》，2022 年 7 月 6 日，<https://newtalk.tw/news/view/2022-07-06/781116>；〈中國要求割肉抵債 這些亞洲國家港口、電網被霸佔〉，《自由時報》，2022 年 8 月 25 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4037121>。

最令國際社會譁然的是，南亞國家斯里蘭卡拉賈帕克薩（Gotabaya Rajapaksa）政府宣布破產，總統本人更於今年 7 月 12 日逃亡海外，直至 9 月 3 日方才返國。作為「一帶一路」南亞沿線國家的斯里蘭卡，在 2017 年 12 月即因無力償還「一帶一路」的對中債務，而將南部的漢班托塔港（Port of Hambantota）移交中國，此事件導致國際社會批評中國，係藉由債權取得他國主權。¹⁴ 其後斯國依舊無法償還債務，而中國也拒絕斯國對債務重組的請求，坐視斯國破產；直到後來印度表態介入，中國顧忌斯里蘭卡倒向印度，方才改變態度，表示願意與斯國討論金援。¹⁵

二、衝擊社會秩序、踐踏人權、販賣人口

「一帶一路」建設究竟能給其沿線國帶來多少發展紅利尚不明朗，但工程給當地社會秩序與文化所帶來的負面影響，近年來則是陸續浮現。在東南亞，柬埔寨的「一帶一路」工程所招致的社會治安與秩序紊亂問題，受到國際社會高度關切。事實上，台灣也受東國「一帶一路」問題的間接影響，今年傳出數起國人赴柬求職，卻被迫從事網路詐騙等不法行為，不從者遭到囚禁、電擊凌虐等暴力對待的事件。究其背景，乃是中國犯罪集團原以「一帶一路」為掩護，在東國從事走私人口與藥材等不法情事，後因中國政府因應疫情管制人民至東南亞地區，致詐騙集團人手短缺，而以求職為名誘騙他國人士前往。¹⁶

除我國之外，也傳出中國人原係受僱於「一帶一路」相關工程，卻被迫在非原先商定的嚴酷條件下工作。根據美國國務院在 2022 年 7 月 19 日發布的《人口販運問題報告》（2022 *Trafficking in Persons Report*），部分

¹⁴ Maria Abi-Habib，〈中國如何令斯里蘭卡將漢班托塔港拱手相讓〉，《紐約時報中文網》，2018 年 6 月 26 日，<https://www.nytimes.com/2018/06/26/world/asia/china-sri-lanka-port-hant.html>。

¹⁵ 楊智傑，〈就怕斯里蘭卡倒戈！中國態度髮夾彎〉，《NOW News》，2022 年 7 月 18 日，<https://tinyurl.com/v3sks9y6>。

¹⁶ 〈柬埔寨詐騙集團缺工害到台灣人 又是中國一帶一路後遺症〉，《中央社》，2022 年 8 月 16 日，<https://www.cna.com.tw/news/asoc/202208165004.aspx>。

中國人士受僱於印尼等東南亞「一帶一路」沿線國家，後來卻被迫修改工作條件，剝削之後甚至被販賣偷渡到其他國家。該報告並批評，強迫勞動是中國「一帶一路」的「隱性成本」，指中國政府未盡監督之責並提供協助，報告並將中國持續列為販賣人口最嚴重的國家之一。¹⁷

三、對台統戰與外交圍堵

中國「一帶一路」具備對我統戰功能。2015年5月12日，中共中央統戰部印發《關於統一戰線服務「一帶一路」戰略的意見》，「鼓勵港澳台同胞、海外僑胞和留學人員，將自身事業發展與『一帶一路』建設緊密結合」。¹⁸其中，有關對台（尤其針對台商）統戰之疑慮，亦已如本年報2021年版所指陳。¹⁹

今年上半年爆發的中國與南太平洋國家索羅門群島（Solomon Islands）簽訂安全協定的事件，在暴露中國向太平洋地區擴張勢力意圖的同時，也令各界容易想像2019年索國與我斷交背後的「一帶一路」因素：索國總統蘇嘉瓦瑞（Manasseh Sogavare）在當年慶賀中國建政70周年時表示，索國願積極參與「一帶一路」，推動貿易、基礎建設等領域合作。²⁰

¹⁷ 2022 *Trafficking in Persons Report*, U.S. Department of State, July 19, 2022, <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/>; 莫雨，〈美國國務院人口販運報告：強迫勞動是中國「一帶一路」專案的「隱性成本」〉，《美國之音》，2022年7月20日，<https://www.voachinese.com/a/us-human-trafficking-report-highlights-hidden-cost-of-china-s-bri-20220719/6666040.html>。

¹⁸ 〈中央統戰部印發意見就統一戰線服務「一帶一路」戰略作出部署〉，《新華社》，2015年5月12日，http://www.gov.cn/xinwen/2015-05/12/content_2860629.htm。

¹⁹ 中國政府多次對台商參與「一帶一路」表示支持，並稱要擴大台商台企參加「一帶一路」建設的空間。在此同時，擁有眾多退役解放軍的中國保全公司，陸續投入「一帶一路」，他們比身著軍裝的解放軍士兵，更容易接觸參加工程的台商；若置身在情勢動盪的國家，中國便能以「保護」之名，拉攏台商進行統戰。王尊彥，〈中共「一帶一路」的風險與爭議〉，收錄於李冠成、洪銘德主編，《2021 中共政軍發展評估報告》，《財團法人國防安全研究院》，2021年，<https://reurl.cc/ER99ba>。

²⁰ 尚國強，〈【與台斷交近1月後】索羅門群島總理訪問北京獲邀加入「一帶一路」計畫〉，《上報》，2019年10月9日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=3&SerialNo=73068。

在這方面，美國智庫「亞洲研究局」(National Bureau of Asian Research) 學者羅蘭(Nadège Rolland)今年6月在《外交事務》(*Foreign Affairs*) 期刊撰文指出，「中國透過經濟援助與投資，誘使台灣邦交國轉向，以此讓台灣外交窒息」。²¹ 值得一提的是，中央研究院歐美研究所的研究亦發現，那些參與「一帶一路」或在外交上從台灣轉向中國的國家，很少能夠達成當地人民期待的長期性經濟成長。²²

四、影響他國內政

對中國政府而言，經貿向來是外交的有利工具。在「一帶一路引發債務陷阱」的國際質疑下，中國外長王毅曾在2021年4月舉行的「中國國際發展合作成就展」的開幕致詞堅稱，中國在對外援助與發展合作中「從不干涉他國內政，從不附加任何政治條件」。²³ 然國際社會已有批評「一帶一路」影響沿線國家內政的聲音。

在非洲，肯亞(Kenya)今年(2022)8月9日舉行總統大選，中國在肯亞的「一帶一路」工程，成為肯國大選期間的選戰議題。據學者曼加(Erick Manga)與坎德丁(Tristan Kenderdine)分析指出，在那之後當選總統的魯托(William Ruto)抨擊前任總統肯雅塔(Uhuru Kenyatta)及其家族是中國開發融資的直接受益者，而「一帶一路」提供給肯雅塔壯大的

21 簡桓宇，〈中國的「南方戰略」：藉由一帶一路擴大影響力 拉攏開發中國家圍堵美國〉，《風傳媒》，2022年6月10日，<https://www.storm.mg/article/4373600?page=1>；Nadège Rolland, "China's Southern Strategy: Beijing Is Using the Global South to Constrain America," *Foreign Affairs*, June 9, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-06-09/chinas-southern-strategy>.

22 Chien-Huei Wu, *Economic Impact of Engagement with Taiwan and China: A Comparative Study*, Academic Sinica, May 2022, https://www.engagingtaiwan.ea.sinica.edu.tw/_files/ugd/454540_da60b56f425e4385a7cbd96bdf9a507a.pdf; 鍾辰芳，〈中國輸送經濟利益有戰略目標？報告：台灣邦交國外交轉向中國後未見長期經濟增長〉，《美國之音中文網》，2022年7月20日，<https://www.voachinese.com/a/report-said-countries-that-switch-diplomatic-recognition-from-taiwan-to-china-did-not-get-long-term-growth-20220719/6665624.html>。

23 〈王毅出席「中國國際發展合作成就展」開幕式〉，《中華人民共和國外交部》，https://www.mfa.gov.cn/wjbjzd/202205/t20220531_10695002.shtml，2021年4月26日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbjzd/202104/t20210426_9137237.shtml。

機會。²⁴

在澳洲，今年大選前夕，澳洲政壇已因前述「中索簽訂安全協定」事件，批評中國利用其影響力干涉其選舉。²⁵ 例如時任澳洲總理的莫里森（Scott Morrison）4月30日公開指控中國干涉外國政治，稱其「非常清楚中國政府試圖在澳洲產生的影響，有著某種外國干涉澳洲的形式」；在此同時，澳洲內政部長安德魯斯（Karen Andrews）表示，中國與南太平洋國家索羅門群島的安全協定是企圖影響澳洲的選舉。²⁶ 換言之，對澳洲政府而言，中索簽署安全協定，是中國在索國推動「一帶一路」下的產物，且該協定影響澳洲選舉。由此角度看來，澳洲政府間接地指控中國，在太平洋島國推動「一帶一路」已影響其國內政治。

五、蒐集生物基因

在新冠疫情持續肆虐蔓延的情況下，中國「一帶一路」甚至遭國際社會質疑具備生物醫學研究方面的目的。根據媒體披露，中國在衣索比亞（Ethiopia）首都阿迪斯阿貝巴（Addis Ababa）興建「非洲疾病控制和預防中心」（African Center for Disease Control）總部，預定數個月後啟用。然而國際社會懷疑，在該工程背後隱藏著蒐集「非洲基因數據」，進而掌控「非洲人健康管理」（African health management）的企圖。²⁷

²⁴ Erick Manga and Tristan Kenderdine, "What Kenya's Presidential Election Means for China's Belt and Road Initiative," *Diplomat*, August 25, 2022, <https://thediplomat.com/2022/08/what-kenyas-presidential-election-means-for-chinas-belt-and-road-initiative/>.

²⁵ 松仁，〈中所安全協議再惹議，澳大利亞總理指責中國利用其影響澳大選〉，《美國之音中文網》，2022年4月30日，<https://www.voachinese.com/a/australian-leader-facing-election-decries-china-s-interference-20220430/6551801.html>。

²⁶ 張子清，〈莫里森譴責中國干涉澳洲選舉〉，《中央廣播電台》，2022年4月30日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2131519>。

²⁷ Kate Bartlett, "China Paving 'Health Silk Road' in Africa," *Voice of America*, October 7, 2022, <https://www.voanews.com/a/china-paving-health-silk-road-in-africa/6780782.html>; 〈假好心！中國幫非洲國家蓋疾控總部 遭疑竊生物基因〉，《自由時報》，2021年5月23日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3543676>。

儘管中國政府稱該指控「荒謬」並且否認，可是過去中國的確曾經公開宣布，要建設「一帶一路」國別基因庫，共建基因組織和細胞聯合實驗室，²⁸ 只不過其背後的目的，是否僅止於其所宣稱的醫學研究以及保護生物多樣性，十分受到懷疑。

六、戰略意圖續遭質疑

在戰略領域，中國「一帶一路」也持續引發質疑。今年以來，中國在柬埔寨大城西哈努克城（Sihanoukville）擴建雲壤海軍基地（Ream Naval Base）並取得其使用權的質疑甚囂塵上。今年 6 月 8 日，該基地擴建工程舉行動土儀式，柬國政府也宣稱，中國政府支援前述基地的擴建工程。²⁹ 該基地接近中國和菲律賓、越南等有南海主權爭議的海域，倘若中國擁有該基地使用權，將可以運用其成為進出南海並與相關國家對抗的依託地，甚至可能成為繼在非洲國家吉布地（Djibouti）的後勤補保基地之外，中國的第二個海外軍用基地。

此外，中國利用「一帶一路」的債務壓力，取得南亞國家斯里蘭卡的漢班托塔港使用權之後，今年 8 月中國航天遠洋測量船「遠望 5 號」訪問該港一週。由於該船具有情蒐與軍事用途，故此行訪問被視為中國在斯國的基礎設施進入軍事化的階段。³⁰

28 〈生命科技聯盟造福「一帶一路」民生〉，《大公報》（香港），2019 年 2 月 21 日，<http://www.takungpao.com.hk/news/232108/2019/0221/250297.html>。

29 萬敏婉，〈中第二海外軍事基地！柬埔寨「雲壤基地」擴建〉，《TVBS 新聞網》，2022 年 6 月 9 日，<https://news.tvbs.com.tw/focus/1814468>。

30 〈中國「遠望 5 號」測量船停靠斯里蘭卡：印度的「間諜船」擔憂和斯里蘭卡的平衡遊戲〉，《BBC 中文網》，2022 年 8 月 17 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-62561803>。

肆、「一帶一路」面臨的挑戰與競爭

一、中國外交與「一帶一路」的互助互補關係未能形成

在「一帶一路」衍生各種爭議的情況下，國際上陸續有國家不願意遮掩對「一帶一路」的戒心。據日本駐波蘭大使宮島昭夫觀察，中東歐部分國家已經對「一帶一路」持保留態度，其中立陶宛退出「中國—中東歐國家（17+1）」機制（2012年4月成立），並與台灣互設代表處便是一例。

日本學者松本佐保則指出，自新冠疫情爆發以來，中東歐國家對中國的外交立場已產生極大差異，她並以「維謝格拉德集團四國」（Visegrad 4，簡稱V4，即捷克、斯洛伐克、波蘭、匈牙利）為例，指因為來自中國的投資不如預期，波蘭、捷克和斯洛伐克等國，遂與中國保持距離；在此同時，日本與V4集團之間也有合作框架，該框架可成為日本與中國展開中東歐外交競爭的平台。³¹同時，波羅的海三國（立陶宛、拉脫維亞、愛沙尼亞）其後也陸續退出「中國—中東歐國家」機制，其背後除中國財政困窘的因素外，美歐國家與中國之間展開競爭，也是促使中東歐國家轉向的重要因素之一。³²

整體而言，中國「一帶一路」建設的成果，原本可以充當中國的外交槓桿，而成功的外交則可成為推動「一帶一路」的助力。詎料「一帶一路」規劃衍生的爭議與風險，使其反而成為國際質疑中國對外野心的證據，再加上「戰狼」外交損傷中國國際形象，結果「戰狼」外交與「一帶一路」不僅無法產生互補加乘的效果，反倒是彼此給對方造成負面影響。

³¹ 向凌，〈中東歐對中國關係降溫 日本借機深化合作〉，《美國之音中文網》，2022年1月31日，<https://www.voachinese.com/a/Japan-s-ties-with-Central-and-Eastern-Europe-to-keep-China-in-check-20220131/6419688.html>。

³² 2021年5月，立陶宛宣布退出該機制，2022年8月，拉脫維亞和愛沙尼亞退出。呂佳恩，〈中國銀彈卡膛 中東歐三國轉身出走〉，《工商時報》，2022年8月17日，<https://ctee.com.tw/news/global/699367.html>。

二、歐盟「全球門戶」計畫

2021年12月1日，歐盟正式公布「全球門戶」（Global Gateway）計畫，預定結合歐洲民營企業與金融機構，投入3,000億歐元，遵循「民主透明、優質、國際標準」的原則，協助開發中國家發展基礎建設。「全球門戶」計畫強調，投資計畫若不透明且品質不高，建設恐會出現問題並產生腐敗，而也會形成接受國對投資國的依賴。

該計畫雖非言明針對中國的「一帶一路」，但從其主張看來，與中國「一帶一路」競爭乃至於抗衡的用意，已經不言而喻。事實上，歐盟執委會主席范德賴恩（Ursula von der Leyen）已在公布計畫當日的記者會表示，「全球門戶」計畫可以與「一帶一路」競爭。³³ 面對歐盟的「全球門戶」計畫，翌日中國外交部發言人汪文斌僅表示，「歡迎一切幫助發展中國家建設基礎設施、促進共同發展的倡議」，「中歐雙方在互聯互通大方向上有著諸多共識，完全可以形成互補」。³⁴

三、西方國家「藍色太平洋夥伴」倡議

針對中國在太平洋島國地區的積極而且防不勝防的擴張，今年6月24日，美國、英國、日本、澳洲和紐西蘭等五國發表聯合聲明，宣布組成「藍色太平洋夥伴」（Partners in the Blue Pacific, PBP）聯盟；其後美國在9月28日至29日在美國紐約舉行與太平洋島國領袖舉行峰會，與會者還包含澳洲、紐西蘭、法屬玻里尼亞、日本、吉里巴斯、諾魯、紐埃、帛琉、巴布亞新幾內亞、馬紹爾群島、薩摩亞、索羅門群島、東加、萬那杜、英國等國；加拿大、法國、德國、印度、韓國、太平洋島國論壇（Pacific Island Forum, PIF）和歐盟（EU）則是以觀察員身分加入。

³³ 唐佩君，〈歐盟全球門戶抗一帶一路 點中國不透明恐助長腐敗〉，《中央社》，2022年12月1日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202112010384.aspx>。

³⁴ 〈外交部發言人汪文斌主持例行記者會〉，《中華人民共和國外交部》，2021年12月2日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202112/t20211202_10461357.shtml。

峰會表明要美國與太平洋島國加強經濟外交、因應氣候變遷與海洋保護、資源與經濟發展、政治領導與區域主義；未來將進一步提升在教育、基礎建設等領域的合作，同時共同應對氣候變遷和安全等挑戰。除前述五國之外，加拿大和德國政府也表示願意加入該聯盟。³⁵ 現階段「藍色太平洋夥伴」倡議雖有主要合作領域，但具體政策措施仍未公布，尤其在越來越多國家加入後，國家間的政策協調更屬必要，該倡議之發展及其對「一帶一路」的影響，均尚待觀察與評估。

四、中國的「全球發展倡議」與債務豁免

2021年9月21日，中國國家主席習近平在聯合國大會一般辯論發表談話時，發表所謂「全球發展倡議」（Global Development Initiative, GDI），宣稱該倡議具有「堅持發展優先」、「以人民為中心」、「創新驅動」、「人與自然和諧共生」等主張。乍看之下，該倡議與「一帶一路」無關，然若吾人將其與「一帶一路」迄今衍生之各種疑慮來看，便發現該倡議似乎有對「一帶一路」之補充或修正方向之意義。³⁶

例如，堅持「發展優先」係以維持連續性和穩定性為目標，加強協調經濟政策；判斷這應是針對中國無法持續對「一帶一路」沿線國家提供財政支援一事。強調「以人民為中心」，固然是中國建政以來的國內口號，但在此應是指「一帶一路」至今無法讓沿線國家內部利益均霑，而僅造福相關政府領導階層的弊病，以及相關規劃推動時對一般民生與居住環境造成衝擊。強調「創新驅動」，應係指中國迄今強力推動的科技產業與技術

³⁵ *Joint Statement on Partners in the Blue Pacific Foreign Ministers Meeting*, U.S. Department of State, September 22, 2020, <https://www.state.gov/joint-statement-on-partners-in-the-blue-pacific-foreign-ministers-meeting/>; 〈美英日紐澳成立「藍色太平洋夥伴」強化區域合作〉，《中央社》，2022年6月25日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202206250039.aspx>；黃耀毅，〈太平洋島國論壇美中新賽場，白宮宣布《太平洋島嶼國家戰略》與《藍色太平洋夥伴》〉，《VOA》，2022年7月12日，<https://www.voachinese.com/a/harris-pacific-islands-forum-20220712/6654966.html>。

³⁶ 〈習近平在第七十六屆聯合國大會一般性辯論上的講話（全文）〉，《人民日報》，2021年9月22日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0922/c1024-32232447.html>。

出口。強調「人與自然和諧共生」，應係針對「一帶一路」推動時所造成自然與生態的破壞。

只不過，中國的「全球發展倡議」，究竟是「一帶一路」的變形或轉型？抑或另起爐灶？值得吾人進一步觀察。無論如何，經過前述內外各種衝擊，中國政府應該會對「一帶一路」的方向乃至於其內涵進行調整，俾利於與西方國家同類規劃進行競爭。至於中國調整「一帶一路」的可能方向，財政情況自然是重要影響因素，事實上今年起中國媒體已經陸續放出「一帶一路」未來將朝向「小而美」（項目小、利潤豐）的訊息。³⁷此外，調整的方向也可能與其整體對外關係有關。據德國媒體分析，「一帶一路」規劃本身，正在成為中國調整對外關係的框架，例如中國在疫情期間藉「健康絲綢之路」（Health Silk Road）之名兜售中製疫苗，實質上成為「疫苗外交」（vaccine diplomacy）；推動「數字絲綢之路」（Digital Silk Road），實質上是要出口4G技術設備和海底電纜，在沿線國家推動數位基礎建設，擴大在當地的通訊技術市場。³⁸

此外，中國政府今年也試圖採取債務豁免的手段，來迴避相關國家從「一帶一路」規劃中脫隊。例如今年8月18日，中國外交部長王毅在「中非合作論壇第八屆部長級會議成果落實協調人會議」上宣布，中國將免除非洲17國截至2021年底剩餘的23筆無息貸款債務，繼續以融資、投資、援助等方式參與非洲基礎設施建設，繼續推進「一帶一路」合作。³⁹

³⁷ Jevans Nyabiage, "China Finds Small is Beautiful for African Projects under Belt and Road," *South China Morning Post*, August 1, 2022, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3187214/china-finds-small-beautiful-african-projects-under-belt-and>; 〈聚焦「小而美」促進「心聯通」民生工程提升共建「一帶一路」國家民眾獲得感〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022年1月23日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2022-01/23/content_5670014.htm。

³⁸ 〈德語媒體：疫情籠罩下的「一帶一路」〉，《德國之聲》，2022年6月29日，<https://tinyurl.com/3jje2hh4>。

³⁹ 〈拉攏第三世界 王毅：中國免除非洲17國23筆債務〉，《中央社》，2022年8月20日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202208200129.aspx>。

伍、小結

無論 2020 年初起源於中國、在全球蔓延的新冠疫情影响，或今年 2 月爆發的俄烏戰爭，乃至於中國國內的財政紊亂，以及對外的「戰狼外交」，在在都對中國「一帶一路」的推動，產生重大長遠之衝擊。

現階段看起來，北京當局目前仍然寄託外交戰略與地緣政治、地緣經濟戰略於「一帶一路」規劃，中國迄今也已對其投入巨大資金，儘管有「全球發展倡議」的提出，只要「一帶一路」規劃持續推動，不排除「全球發展倡議」可能只是作為「一帶一路」的補充，甚至是從國際上可接受的角度來為「一帶一路」扮演擦脂抹粉的角色。最終能否與西方國家的開發援助計畫分庭抗禮，甚至在長期國際競爭中勝出，仍然需要繼續觀察與分析。

在歐美方面，美國與英、法、德等歐洲主要國家均制定其本國的「印太戰略」，但也提出具有抗衡中國「一帶一路」意涵的相關策略。這些策略與其既有的「印太戰略」之間，究竟存在何種關係，以及兩者間可能如何互動，包含是否出現相互排擠資源或者相互加乘等作用，均值得未來持續觀察。

壹、前言

2022 年可說是中國在南太平洋取得重大外交成果的一年，最主要的是在 4 月時與索羅門群島 (Solomon Islands) 簽署了《安全協議》(Security Agreement)，¹ 使中國籍的船舶能夠在得到索羅門群島的同意後，停泊在該國的港口。然而，5 月底中國欲強推南太十國簽署的《全面協議》卻踢到鐵板。緊接著，中國未被邀請參加 7 月 11 日至 14 日舉辦的第五十一屆「太平洋島國論壇」(Pacific Islands Forum)，反倒是美國不僅被邀請參加，還由副總統賀錦麗 (Kamala Harris) 以視訊方式出席時，宣布美國對南太的援助方案。9 月 22 日，布林肯 (Antony Blinken) 在聯合國大會場邊舉行「藍色太平洋夥伴」(Partners in the Blue Pacific) 會議，再次鞏固與太平洋島國的關係。9 月 28 日至 29 日，美國總統拜登 (Joe Biden) 更在白宮召開有史以來首次的「美國—太平洋島國高峰會」(U.S.-Pacific Island Country Summit)，並於會後發表包括美國援助 8.1 億美元的十一點宣言。本文共分六部分：第貳部分敘述中國 2022 年在南太平洋取得的重大成果 (《安全協議》) 與敗筆 (《全面協議》)；第參部分探討中國如何運用索羅門群島與吉里巴斯 (Kiribati) 在南太平洋掀波；第肆部分觸及中國如何利用自然災害推動外交；第伍部分為區域國家對中國的回應；第陸部分則為小結。

* 國防安全研究院網路安全與決策推演研究所博士後研究。

¹ 該協議的全名為 *Framework Agreement between the Government of the People's Republic of China and the Government of Solomon Islands on Security Cooperation*，為行文方便，以《安全協議》稱之。

貳、石破天驚的發展

2022 年中國在南太平洋的外交經略有了突破性的發展，亦即與索羅門群島簽署了《安全協議》，未來中國的船隻將得以訪問索羅門群島並進行整補。中國欲乘勝追擊，想與南太十國簽署《全面協議》則不僅無功而返，更加深了國際社會的警覺。茲分述如下。

一、與索羅門群島簽署《安全協議》

2022 年 3 月 24 日，紐西蘭 (New Zealand) 梅西大學 (Massey University) 教授國際安全的高級講師鮑爾斯 (Anna Powles) 在推特 (Twitter) 公布索羅門群島與中國正在研擬的《安全協議》內容。² 索羅門群島總理蘇嘉瓦瑞 (Manasseh Sogavare) 辦公室於 4 月 1 日表示，這份協議並未邀請中國建立軍事基地。同日，中國外交部發言人趙立堅於例行記者會上表示，中國與索羅門群島的《安全協議》中沒有軍事成分。³

《安全協議》的內容從未被公布，但已在網路上被披露，威信與簽約的文本相去不遠。⁴ 從被披露的內容觀察，該協議共包含七條，分為（一）合作範圍；（二）權責機關；（三）請求之提出；（四）請求之評估與執行；（五）保密；（六）爭議之解決；（七）生效、終止及修正。⁵ 有幾點值得注意：該協議第 1 條規定，索羅門群島可以其自身需求，要求中國派遣警察、武警、軍事人員、執法人員或部隊，至索國協助維持社會秩序、保護人民生命與財產、提供人道援助、執行災難應處，或提供協助於中、索兩國所同意之其他任務。就第 7 條而言，該協議初始有效期限為 5 年，但若兩造無異議，則可以每次 5 年的方式延長。

² Anna Powles, Tweet, March 24, 2022, <https://reurl.cc/eORXYW>.

³ 〈中索擬簽安全條約 索羅門：不許北京建軍事基地〉，《中央社》，2022 年 4 月 1 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202204010193.aspx>。

⁴ Euan Graham, "Assessing the Solomon Islands' New Security Agreement with China," *IJSS*, May 5, 2022, <https://www.ijss.org/blogs/analysis/2022/05/china-solomon-islands>.

⁵ Anne-Marie Brady, *Tweet*, May 24, 2022, <https://reurl.cc/MNpRe4>.

把時光稍微倒退一下的話，去（2021）年 11 月 24 日至 26 日其實在索羅門群島發生了示威並隨後引發了暴動。該暴動甚至引發了「反中國」的浪潮；也出現了因懸掛我國國旗，而在暴動中得以倖免，未受破壞的情事。⁶《安全協議》的簽署固然與該起索羅門群島發生的暴動有關，且該暴動明顯地針對華人店家而來。中國趁勢與索羅門群島簽訂協議，允許中國執法人員進入，以維護中國僑民在索國的人身及財產安全。這個解釋固然合理，但該協議卻包藏了允許中國的武警及解放軍進駐索羅門群島的條款，且中國的軍艦亦可在得到索羅門群島的允許下，進行靠泊與整補。無異於以排華暴動為藉口，藉以讓中國警察，乃至武警及解放軍派駐索羅門群島。這個突如其來的發展，讓區域國家擔憂中國欲將把軍事力量擴張至南太平洋。

二、預期簽署《全面協議》卻鎩羽而歸

2022 年 5 月 26 日，中國國務委員暨外交部長王毅前往南太平洋訪問，並於 5 月 31 日舉辦與南太十國的「第二屆中國—太平洋島國外長會」視訊會議，在會議上王毅提出相關文件，要求與會國共同簽署。此舉遭到薩摩亞總理馬塔法（Fiame Naomi Mataafa）的反對，因為該文件未經與會國的討論便要求與會國家簽署，完全不符合程序，更別說外交禮儀。其餘與會國亦贊同馬塔法總理的觀點，於是簽署《全面協議》的議程便遭到擱置。⁷

《全面協議》遭到擱置的另外一個原因是，密克羅尼西亞聯邦（Federated States of Micronesia, FSM）總統帕努埃洛（David Panuelo）事先披露了該協議的內容。帕努埃洛總統 5 月 20 日致函太平洋二十一國領袖，披露兩份中國文件，分別是《中國—太平洋島國共同發展願景》（下

⁶ 章榮明，〈索羅門群島暴動之評析〉，《國防安全雙週報》，第 44 期，2021 年 12 月 24 日，頁 53-56，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=840&pid=1239>。

⁷ Christian Shepherd, “China Fails on Pacific Pact, but Still Seeks to Boost Regional Influence,” *The Washington Post*, June 1, 2022, <https://reurl.cc/qN7k20>; Kirsty Needham, “Pacific Needs to Meet on Proposed China Pact - Samoa PM,” *Reuters*, June 2, 2022, <https://reurl.cc/OXAEeo/>.

稱《願景》)與《中國—太平洋島國共同發展之五年行動方案(2022~2026)》(下稱《行動方案》)。⁸

《願景》與《行動方案》，均為八條，分別為：第1條，政治與安全；第2條，戰略協調；第3條，經濟合作；第4條，對抗「新冠肺炎」與促進健康之合作；第5條，社會與文化；第6條，(教育與訓練)能力建立；第7條，應處氣候變遷；第8條，多邊合作(內容請見附表)。從條文的名稱便可看出，從政治、經濟、戰略、文化、教育、醫療等面向無所不包。加上《行動方案》的第1條便提到了「深化全面性戰略夥伴關係」，因而這兩份文件被通稱為《全面協議》。⁹

就時機而言，中國之所以在2022年5月選擇「第二屆中國—太平洋島國外長會」推出簽署《全面協議》的主張，至少因為下列兩個原因：(一)挽回國際聲譽。俄烏戰爭於2022年2月24日爆發後，中國因被國際社會懷疑可能資助俄國，因而在國際輿論上處於不利地位。為了挽回中國的國際聲譽，外交部長王毅開始密集出訪，希望能讓中國擺脫俄烏戰爭議題的糾纏；(二)與索羅門群島成功締約，於是乘勝追擊。如前所述，中國與索羅門群島簽訂《安全協議》取得了石破天驚的成果，中國不甘於此，希冀藉王毅出訪之契機，持續推動南太十國聯合簽署《全面協議》。

綜合以上兩點理由，其實隱藏了一個不利的因素，也就是準備時間過於匆促，在缺乏時間與南太十國溝通並取得共識的情況下，導致了難堪的結果。換句話說，如果不是因為急於擺脫國際輿論對於中國與俄烏戰爭的糾纏，不是因為看到與索羅門群島順利簽署《安全協議》後，見獵心喜並希望再下一城，則王毅就不至於踢到鐵板、鎩羽而歸。

然而，王毅今年的南太行並非毫無成果，在「第二屆中國—太平洋島國外長會」舉辦的前後，王毅分別造訪與中國有邦交的八個南太國家，並分別與這些國家(除索羅門群島外)簽署雙邊協議。儘管簽署《全面協議》的希望落空，但王毅今年的南太行仍屬收穫頗豐。

⁸ “FSM President Warns Pacific Leaders over China Documents,” *Radio New Zealand*, May 27, 2022, <https://reurl.cc/zN3A3a>.

⁹ “China-Pacific Island Countries Common Development Vision,” <https://reurl.cc/pMIL7Z>; “China-Pacific Island States Five-Year Action Plan (2022-2026),” <https://reurl.cc/4pKQED>.

表 5-1 2022 年 5 月至 6 月王毅之南太八國訪問行程與成果

時間	國家	成果
5 月 26 日	索羅門群島 (Solomon Islands)	並未簽署任何文件
5 月 27 日	吉里巴斯 (Kiribati)	簽署共建「一帶一路」、防災減災、基礎設施、旅遊、民生等合作文件
5 月 28 日	薩摩亞 (Samoa)	簽署經濟與科技合作、移交藝術與文化中心及薩一中友誼公園等文件
5 月 29 日	斐濟 (Fiji)	簽署三份經貿文件
5 月 31 日	東加 (Tonga)	簽署防災減災、農漁業、衛生等合作文件
6 月 1 日	萬那杜 (Vanuatu)	簽署經濟技術、醫療衛生、海洋經濟等合作文件
6 月 2~3 日	巴布亞紐幾內亞 (Papua New Guinea)	簽署抗疫、防災減災、綠色發展等合作文件
6 月 3~4 日	東帝汶 (Timor-Leste)	簽署民航、農業以及擴大經濟和技術合作等議題之一系列文件

資料來源：章榮明，〈太平洋島國拒簽中國「全面協議」之觀察〉，《國防安全雙週報》，第 56 期，2022 年 6 月 17 日，頁 67-70，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=1901&pid=2758>。

參、中國安排的兩顆棋子

2019 年 9 月索羅門群島與吉里巴斯與我國斷交，並與中國建交，使國際社會開始注意到中國在南太平洋的擴張。而索羅門群島與吉里巴斯也開始配合中國的擴張政策，特別是在 2022 年。茲說明如下。

一、中國或唆使吉里巴斯退出「太平洋島國論壇」

承上，《全面協議》簽署之所以破局，除了前置作業時間不足，行事過於倉促，以至於與會國齊聲反對之外，另一個重要原因是密克羅尼西亞聯邦總統帕努埃洛提前披露了該協議之內容。密克羅尼西亞聯邦為中國的邦交國，因而披露一舉等於是故意與中國唱反調，並選擇與美國站在同一

陣線。研判密克羅尼西亞聯邦此舉之動機在於增加與美國重簽《自由聯合協定》（*Compact of Free Association*）的談判籌碼。

2022年7月9日，吉里巴斯總統馬茂（Taneti Mamau）致函「太平洋島國論壇」秘書長普納（Henry Puna），表示無法接受該論壇理事長的推派方式，因而選擇退出該論壇。中國則被認為在背後慫恿吉里巴斯作出該決定。之所以懷疑中國慫恿的原因在於，中國可藉此報一箭之仇。¹⁰這是由於密克羅尼西亞聯邦曾於2021年領導太平洋的密克羅尼西亞次區域的5個國家（帛琉、密克羅尼西亞聯邦、馬紹爾群島、諾魯與吉里巴斯）退出「太平洋島國論壇」，卻又於今年的退出生效日前宣布暫緩退出，以維持「太平洋島國論壇」的團結。由於在這次的退出行動中，密克羅尼西亞聯邦皆為帶頭國家，密克羅尼西亞聯邦又是使中國與南太十國簽署《全面協議》破局的國家，因而吉里巴斯退出「太平洋島國論壇」可讓密克羅尼西亞聯邦先前的努力前功盡棄，等同於報了作梗《全面協議》的一箭之仇。

二、索羅門群島拒絕外國船舶靠港事件

2022年協助中國在南太平洋取得重大成果的索羅門群島，在今年4月後仍繼續成為南太平洋的焦點。8月26日，索羅門群島拒絕給予美國海岸防衛隊巡邏艇亨利號（USCGC Oliver Henry）在南太平洋參加「島主演習」（Operation Island Chief）打擊非法捕魚後的入境加油許可。¹¹8月31日，索羅門群島要求其他國家在為軍艦進入索羅門群島發送申請前，給予時間以審查及落實新流程。¹²9月5日蘇嘉瓦瑞總理告訴國會，暫時停止

¹⁰ 請見章榮明，〈簡評吉里巴斯退出「太平洋島國論壇」〉，《國防安全雙週報》，第60期，2022年8月12日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=1909&pid=3370>。

¹¹ 〈美國巡邏艇要求停靠加油 索羅門群島不予回應〉，《經濟日報》，2022年8月26日，<https://money.udn.com/money/story/5599/6567356>。

¹² 黃安偉，〈所羅門群島暫停外國軍艦訪問，美國擔憂其轉向中國〉，《紐約時報中文網》，2022年8月31日，<https://cn.nytimes.com/asia-pacific/20220831/solomon-islands-us-military-china/zh-hant/>。

讓外國軍艦靠港的禁令，即將取消。¹³

索羅門群島並未就此收手，並在同月繼續製造難題。9月28日，蘇嘉瓦瑞總理遞送外交節略至「太平洋島國論壇」，聲明不簽署「美國—太平洋島國高峰會」會後的宣言。¹⁴為此，美國特別作出讓步，包括為索羅門群島量身訂製專案，通過援助旅遊和林業來應對「新冠疫情」的復甦和經濟發展。此外，索羅門群島與中國簽署的《安全協議》的批評也被刪除。¹⁵

換個角度看，索羅門群島知道美國要提一個在範圍上與中國《全面協議》相似的協議，同樣地要南太國家共同簽署，因而擺出拒簽的高姿態，造成共同簽署的困難，以獲得額外的利益。無論索羅門群島的動機為何，製造難題卻是明顯的事實。

肆、自然災害提供的契機

一、中國利用東加火山爆發進行救援

2022年1月15日，南太國家東加（Tonga）外海發生海底火山噴發，並隨後引發海嘯。此天災給予中國一個機會，得以對東加進行急難救助與人道救援。中國於1月27日向東加施以援助，派出兩架運-20運輸機，飛行1萬餘公里，提供食品、飲用水、淨水器、帳篷、折疊床、個人防護設備和無線電通訊設備等，共33噸救援物資。¹⁶

¹³ 楊明娟，〈索羅門群島：外國海軍艦艇停靠禁令將取消〉，《中央廣播電台》，2022年9月5日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2143574>。

¹⁴ Kirsty Needham, David Brunnstrom, and David Brunnstrom, “Solomon Islands Tells Pacific Islands It won’t Sign White House Summit Declaration-note,” *Reuters*, September 28, 2022, <https://reurl.cc/W16DeL/>.

¹⁵ 莉雅，〈分析：美援太平洋島國對中國形成新的挑戰〉，《美國之音》，2022年10月1日，<https://www.voachinese.com/a/us-pacific-summit-china-20220930/6770914.html>。

¹⁶ 〈陸秀軍事實力 飛萬里赴東加賑災〉，《世界日報》，2022年2月3日，<https://udn.com/news/story/6809/6071324>；丁增義，〈中國空軍兩架運-20飛機運送救災物資抵達湯加〉，《中華人民共和國國防部》，2022年1月28日，http://www.mod.gov.cn/big5/action/2022-01/28/content_4903915.htm。

然而，中國對東加進行援助，恐非僅出於人道考量。由於海底火山爆發，使得東加唯一與斐濟相連的一條海底電纜斷裂，而中國官媒《環球時報》隨即指出中國的華為可以提供協助。¹⁷ 因此，中國援助東加可說是一石二鳥，既可進行人道救援，又可將觸角進一步深入南太平洋的東加。

二、中國繼續提供對抗新冠肺炎的援助

延續自去（2021）年以來的新冠肺炎，中國依然運用這個國際性傳染病的機會，提供南太平洋國家疫苗及相關的醫療物品。根據中國自己的統計，自新冠肺炎以來截至 2022 年 5 月為止，中國已累計向太平洋島國提供 59 萬劑疫苗，各類抗疫與援助物資超過 100 噸。¹⁸ 而根據奧德林與洪瑞閔的研究，2022 年上半年中國對南太國家的醫療援助，主要集中在 1、2 月。¹⁹ 援助的對象則僅有索羅門群島、吉里巴斯、東加等三個國家。其

表 5-2 2022 年中國協助太平洋島國對抗新冠肺炎之主要捐贈品

時間	國家	成果
1 月 26 日	索羅門群島	5 萬劑新冠肺炎疫苗，2 萬套檢測試劑組以及其他抗疫物資
2 月 15 日	東加	1,400 噸物資，包括活動房屋、拖拉機、發電機、水泵、淨水器、食品以及醫療用品
2 月 18 日	索羅門群島	32 萬份檢測試劑、20 台製氧機、20 台脈搏血氧儀、18 萬雙手套、2 萬副護目鏡、1 萬套防護服、100 張折疊床以及 70 頂帳篷
2 月 23 日	吉里巴斯	血氧儀、監視器、心電圖儀、超音波診斷系統、面罩以及個人防護設備
2 月 24 日	索羅門群島	製氧機、血氧儀、防護服以及 30 萬餘套檢測試劑組

資料來源：奧德林、洪瑞閔，《中華人民共和國在太平洋島嶼的影響力》，湯瑪斯摩爾研究院與國防安全研究院，2022 年 7 月，頁 40。

¹⁷ 洪培英，〈大洋洲是中國海軍「橋頭堡」 澳洲、紐西蘭急奔東加不只是为了救災〉，《信傳媒》，2022 年 1 月 22 日，<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/31978>。

¹⁸ 〈中國—太平洋島國合作事實清單〉，《中國國家國際發展合作署》，2022 年 5 月 25 日，http://www.cidca.gov.cn/2022-05/25/c_1211650604.htm。

¹⁹ 奧德林、洪瑞閔，《中華人民共和國在太平洋島嶼的影響力》，《湯瑪斯摩爾研究院與國防安全研究院》，2022 年 7 月，頁 40，<https://reurl.cc/W16Gdx>。

中在 2022 年 2 月對於東加的醫療援助，應該可以視為是援助東加因海底火山爆發的後續援助。因此，中國在 2022 年對於南太國家關於新冠肺炎的援助，僅限於兩個最新建交的國家，也就是索羅門群島與吉里巴斯。

伍、相關國家的因應

一、澳洲與紐西蘭的因應

在東加海底火山爆發的幾天後，澳洲與紐西蘭送達災區最需要的淡水。²⁰之所以無法更立即地送達，在於火山爆發產生大量的火山灰，且火山灰的清除耗時。而紐、澳快馬加鞭運送救援物資的背後原因，其實是擔心讓中國搶先一步。澳洲前總理陸克文（Kevin Rudd）便在推特表示，「澳洲一定得搶先援助東加，否則中國（的物資）將大舉湧入」。²¹

事實上，紐、澳兩國很多的捐贈對象並非單一國家，而是捐贈給國際或區域組織，再由這些組織進行分配。譬如說，澳洲很多的捐贈流向「流行病預防創新聯盟」（Coalition for Epidemic Preparedness Innovations）。也就是說，紐、澳採用的捐贈方式與中國針對單一國家捐贈的方式不同，使得就新冠肺炎的捐贈而言，難以進行比較。

而在 4 月中國與索羅門群島簽署《安全協議》後，澳洲新任外交部長黃英賢（Penny Wong）隨即於 5 月 27 日訪問斐濟，以鞏固澳洲與太平洋島國的關係。在訪問過程中，黃英賢部長表示澳洲政府過去忽視了太平洋島國領導人關於對抗「氣候變遷」的聲音，今後則將加以傾聽。²²黃英賢在 6 月 17 日訪問索羅門群島時，宣布澳方將捐贈 20 萬劑新冠肺炎疫苗。²³

20 “Tonga Volcano Eruption: Australia and New Zealand Deliver Water and Telecommunications Aid,” *Euronews*, January 23, 2022, <https://reurl.cc/yMd7ny>.

21 Kevin Rudd, Tweet, January 19, 2022, <https://twitter.com/mrkrudd/status/1483613457987809285>.

22 “China Says It has ‘No Intention’ of Building Military Base in Solomon Islands, Penny Wong Visits Fiji as Part of Pacific Reset,” *ABC News*, May 26, 2022, <https://reurl.cc/lemDRv>.

23 成依華，〈澳洲外長出訪所羅門群島公布捐疫苗 所方重申不建中國軍事基地〉，《香港 01》，2022 年 6 月 17 日，<https://reurl.cc/O4Zv09>。

二、美國的因應

美國於 2 月 11 日公布《美國印太戰略》（*Indo-Pacific Strategy of the United States*），在南太平洋採取守勢的政策，將會興建軍事基地，但視情況需要才會進駐。²⁴ 美國國務卿布林肯則於 2 月 12 日訪問斐濟時，宣布將在索羅門群島重新開設大使館。因此，布林肯此舉被形容為美國「重返」南太平洋地區。²⁵

7 月 13 日，在「第五十一屆太平洋島國論壇」的場合上，美國副總統賀錦麗以視訊方式與會並宣布將援助太平洋島國每年 6,000 萬美元，並持續 10 年，用以打擊非法漁捕、加強海上安全以及應對「氣候變遷」。繼布林肯宣布將在索羅門群島重啟大使館後，美國繼續加碼，由賀錦麗宣布美國將在吉里巴斯及東加設立大使館。²⁶ 對比中國欲簽署《全面協議》的無功而返，美國可說是旗開得勝。

9 月 22 日，布林肯在聯合國大會場邊進行「藍色太平洋夥伴」會議，目的在於解決氣候變遷、健康、技術連結等議題。²⁷ 9 月 28 日至 29 日，美國總統拜登（Joe Biden）更在白宮召開首次「美國—太平洋島國高峰會」，並於會後發表包括美國援助 8.1 億美元的《美國—太平洋夥伴宣言》（*Declaration on U.S.-Pacific Partnership*）及《事實清單：21 世紀美國—太平洋島嶼夥伴路線圖》（*FACT SHEET: Roadmap for a 21st-Century U.S.-Pacific Island Partnership*）。²⁸ 美國因而再下一城，藉此強化與太平洋島國之間的關係。

24 “Fact Sheet: Indo-Pacific Strategy of the United States,” *The White House*, February 11, 2022, <https://reurl.cc/W16GX5>.

25 Grant Wyeth, “With Blinken’s Visit to Fiji, the US Returns to the Pacific,” *The Diplomat*, February 16, 2022, <https://thediplomat.com/2022/02/with-blinkens-visit-to-fiji-the-us-returns-to-the-pacific/>.

26 蘇蘭嘉娜·特瓦裏，〈太平洋島國呼籲團結面對「中國野心」〉，《BBC 中文網》，2022 年 7 月 16 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-62190110>。

27 〈中國存野心 美欲藉藍色太平洋夥伴強化島國關係〉，《中央社》，2022 年 9 月 23 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202209230034.aspx>。

28 Anita Powell and Richard Green, “US, Pacific Island Leaders Reach Partnership Deal at Historic Summit,” *Voice of America*, September 29, 2022, <https://reurl.cc/dWN78q>; “Declaration on U.S.-Pacific Partnership,” *The White House*, September 29, 2022, <https://reurl.cc/O4ZVzg>; “FACT SHEET: Roadmap for a 21st-Century U.S.-Pacific Island Partnership,” *The White House*, September 29, 2022, <https://reurl.cc/lemvnE>.

陸、小結

2022 年是中國在南太平洋取得重大成果的一年，具體收穫表現在與索羅門群島所簽署的《安全協議》。然而，中國此舉及隨後欲與南太十國簽署而未果的《全面協議》，卻帶給區域國家十足的震撼。原本僅擔憂中國的政治與經濟力量進入南太平洋，目前的情況則是中國的執法部門及軍事單位，亦可藉由《安全協議》堂而皇之將勢力伸入南太地區。以往國際社會擔憂中國在南太平洋租借之港口有可能從商用轉為軍用，中國將藉由《安全協議》的簽署跳過商用，一步到位到直接進行軍事用途，對於南太平洋的區域安全構成潛在的安全威脅。

《安全協議》的簽署固然與今年 1 月在索羅門群島發生的暴動有關，且該暴動明顯地針對華人店家而來。中國趁勢與索羅門群島簽訂協議，允許中國執法人員進入，以維護中國僑民在索羅門群島的人身及財產安全。這個解釋固然合理，但該協議卻夾帶了允許中國的武警及解放軍進駐索羅門群島的條款，且中國的軍艦亦可在得到索國的允許下，進行靠泊與整補。無異於以排華暴動為幌子，藉以讓中國警察派駐索羅門群島，夾帶中國武警及解放軍。後者才是讓區域國家擔憂的主要緣由。

然而，中國在《安全協議》簽署後欲乘勝追擊的《全面協議》卻未果。南太十國反對意見主要針對的是中國並未事前進行充分溝通，也未在「第二屆中國—太平洋島國外長會」進行討論，便欲強行推動簽署。同時，隨後舉辦的「第五十一屆太平洋島國論壇」，作為觀察員的中國不僅未受邀參加，反倒是同為觀察員的美國不僅受邀參加，代表美國政府出席的副總統賀錦麗更在視訊演說時，宣布美國將援助太平洋島國每年 6,000 萬美元。兩相對比之下，中國的勢力明顯受到了排擠；美國在這一回合占了上風。與此同時，美國乘勝追擊，在首次的「美國—太平洋島國高峰會」會後，發表美國援助 8.1 億美元的 11 點宣言，可說是再下一城。

然而，中國不可能坐以待斃。展望明（2023）年，中國和美國在南太平洋的競逐應不會止息，中國除了將維持現有的援助之務，將繼續對南太平洋國家提供對抗新冠肺炎的援助外，也將在南太平洋發生天災時趁機

提供「人道救援」，藉以維持自身在南太平洋的勢力。重要的觀察點包含以下兩者：一、中國將如何使用《安全協議》，讓公務船舶乃至軍艦停靠索羅門群島進行整補。在中國於 2021 年 1 月通過《海警法》後，我們可以設想一種情況，也就是中國籍漁船在南太平洋出現違法情事，經國際通報，中國派出公務船舶前往處理，進而欲維持南太平洋的漁業資源、防止中國籍漁船違法漁捕的情事再度出現，中國籍公務船舶開始長期停靠索羅門群島。甚至由於管轄權的問題，使得中國籍公務船舶與他國公務船舶進行對峙，導致中國派遣軍艦應處，也就開啟了中國海軍力量停泊索羅門群島的整補；二、中國將如何讓南太國家簽署《全面協議》，讓中國的勢力得以全方位地進入南太平洋。王毅 2022 年 5 月至 6 月的南太行，因為行前過於倉促，未能與南太十國就《全面協議》進行充分溝通並取得共識。經過這次教訓，相信中國將儘快多管齊下，以期能夠順利簽署《全面協議》。或者，中國可能化整為零，採取分別與南太十國之各個國家簽署《全面協議》的方式，逐步達成目標。無論如何，經披露的《全面協議》之內容，已使中國在南太平洋的《願景》與《行動方案》昭然若揭，中國勢必會採取各種手段加以實現區域影響力的擴大。

附表 《願景》與《行動方案》之摘要

	願景	行動方案
第 1 條 政治與安全	<ol style="list-style-type: none"> 1. 承認傳統友誼，互惠雙贏。 2. 提升高層互訪。 3. 尊重主權與領土。 4. 加強傳統與非傳統安全的合作。 5. 強化網路治理與安全。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 舉辦「中國—太平洋島國外長年會」。 2. 中國指派特使以推動綜合戰略夥伴關係。 3. 於 2022 年舉辦首次部長級執法能力與警察合作之對話。 4. 強化刑事鑑識實驗室的合作。
第 2 條 戰略協調	<ol style="list-style-type: none"> 6. 將「一帶一路」連結至「太平洋永續發展路徑圖」與「2050 藍色太平洋大陸策略」。 7. 強化治理經驗的交流。 8. 海洋環境保育及災害預警。 	<ol style="list-style-type: none"> 5. 於 2023 年上半年舉辦「第二屆中國—太平洋島國農業部長會議」。 6. 共同舉辦「第四屆中國—太平洋島國經濟發展與合作論壇」。 7. 中國將主辦「中國—島國海上合作高階論壇」。 8. 中國將善用福建平潭的國家海島研究中心，以深化與太平洋島國的海上合作。
第 3 條 經濟合作	<ol style="list-style-type: none"> 9. 尋求建立中國—太平洋島國「自由貿易區」的機會。 10. 提升「聰明海關、聰明邊界與聰明連結」。 11. 促進中國進口太平洋島國優質產品與計畫。 12. 便利雙向投資。 13. 擴展「一帶一路」架構下的互惠投資。 14. 深化農、林、漁業合作。 15. 在「新冠肺炎」結束後拓展旅遊合作。 16. 提升「南南合作」架構下的經濟與技術合作。 	<ol style="list-style-type: none"> 9. 興建「中國—太平洋島國農業合作展示中心」。 10. 在「新冠肺炎」疫情過後及市場條件許可下，支持往返中國—太平洋島國的航班。 11. 中國將於 2022 年舉辦「中國—大洋洲、南太平洋區域國際貿易與數位線上博覽會」。 12. 在 2025 年達到 2018 年雙邊貿易額的兩倍。
第 4 條 對抗「新冠肺炎」 與促進健康之合作	<ol style="list-style-type: none"> 17. 支持醫療機構在各個層級的合作。 18. 中國持續提供太平洋島國對抗「新冠肺炎」的協助。 19. 中國將持續派遣醫療團隊至太平洋島國。 	<ol style="list-style-type: none"> 13. 中國將在 2022 年挹注 200 萬美元至中國—太平洋島國對抗「新冠肺炎」的合作基金。 14. 中國將派遣醫療團隊至索羅門群島與吉里巴斯。 15. 在未來 5 年內，中國將派遣 200 名醫療人員至太平洋島國。

附表 《願景》與《行動方案》之摘要（續）

	願景	行動方案
第 5 條 社會與文化	20. 加強減輕貧窮的合作。 21. 支持太平洋島國設立「孔子學院」。 22. 鼓勵建立姊妹省州/市。	16. 中國—太平洋島國減貧及合作中心將於 2022 年正式成立。 17. 中國將完全履行 2020 至 2025 年 2,500 個獎學金。 18. 廣東省將派遣 10 個短期醫療團及 5 至 10 個劇團至太平洋島國，並提供 600 個受訓機會。 19. 廣東省將執行總金額達 5,000 萬人民幣的謀生計畫。
第 6 條 能力建立	23. 在人力資源、教育與訓練等方面合作。 24. 提升職業與技術訓練的合作。 25. 中國支持與太平洋島國教育機構的交換與合作。	20. 中國將培養太平洋島國在科技與管理的才能，以因應後疫情時期的恢復需求。 21. 中國將在 2022 年開始訓練太平洋島國的青年外交官。 22. 中國將對太平洋島國舉辦治理與發展計畫之研討會。 23. 天津市將在 2022 年提供 20 個獎學金名額給太平洋島國人民至天津市接受職業與技術教育。
第 7 條 應處氣候變遷	26. 深化在氣候變遷方面的「南南合作」。 27. 建立中國—太平洋島國災難管理合作機制。 28. 促進氣象觀察、衛星遙測應用、災難監控及海洋科學研究。	24. 在未來 5 年，中國將提供太平洋島國氣候變遷專業人員 100 個受訓機會。在 2022 年將開展 2 個計畫。總金額達 3,500 萬人民幣。 25. 建立「中國—太平洋島國災難管理合作機制及災難預防與救援合作中心」。 26. 共同舉辦「中國—太平洋島國災難管理論壇」。 27. 中國將在 2022 年贈與太平洋區域環境規劃組織秘書處 20 萬美元。 28. 中國—太平洋島國之緊急補給品儲備將在太平洋島國成立次級儲備區。

附表 《願景》與《行動方案》之摘要（續）

	願景	行動方案
第 8 條 多邊合作	29. 堅持維護多邊主義及聯合國憲章。 30. 中國支持太平洋島國在太平洋區域主義架構下的整合。 31. 履行「全球發展倡議」及「2030 聯合國永續發展議程」。 32. 中國已準備好與太平洋島國外的第三方進行三方合作。	29. 中國將在 2022 年贈與「太平洋島國論壇 108 萬美元，未來則視實際需求繼續提供之。

資料來源：“China-Pacific Island States Common Development Vision,” *ABC News*, May 2022, <https://www.documentcloud.org/documents/22037011-china-pacific-island-countries-common-development-vision>; “China-Pacific Island States Five-Year Action Plan (2022-2026),” *ABC News*, May 2022, <https://www.documentcloud.org/documents/22037012-china-pacific-island-countries-five-year-action-plan-on-common-development-2022-2026>。

第六章 中共對美外交之演進

陳鴻鈞*

壹、前言

2021年至2022年，中國外交重心放在順利舉辦北京冬季奧運會以及替中共「二十大」形塑有利的國際環境等，確保習近平執政邁向第三任期。這當中，維持中美關係穩定發展扮演關鍵角色。習近平成功與美國新任總統拜登（Joseph Biden）舉行視訊會議，以及中國華為公司副董事長兼財務長孟晚舟回到中國，列入2021年中國外交六大成就的第三名與第四名，可見中國高度重視對美關係，也可看出美國對中國外交的重要性。同時，2022年是美國尼克森（Richard Nixon）總統訪問中國，並發表《上海公報》50周年，對中美關係而言具有特殊意義。

另外，北京亦把捍衛國家利益當作外交的優先工作之一，這包括中國的政治體制、新疆、台灣等。北京敦促拜登政府落實對中國「四不一無意」的承諾，即美國對中國不尋求新冷戰、不尋求改變中國的體制、不尋求透過強化同盟體系反對中國、不支持台獨，以及無意與中國對抗。面對拜登政府把中國定位為在戰略上唯一一個有意圖和能力重塑國際秩序的競爭者，強化對中國的競爭態勢，兩國在中國的核心利益和其他議題上展開激烈競爭，包括民主、人權、新疆、台灣、《印太戰略》（*Indo-Pacific Strategy*）、半導體等。

華府舉辦「民主高峰會」（The Summit for Democracy），中國並未參加。北京舉辦冬季奧運會，拜登政府以中國違反人權以及壓迫新疆維吾爾族等少數民族為由抵制出席。中國外交部持續指責美國錯誤的對中政策，包括美國對中國的定位、干涉中國內政、破壞中國形象和阻撓中國發展道路等，同時並批判美國的內政以及外交，如國會的暴力、民主制度缺陷、

* 國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。

阿富汗撤軍、新冠肺炎疫情等，並陸續發表《美國民主情況》、《美國在國內國際上實施強迫勞動的事實真相》、《美國對印第安人實施種族滅絕的歷史事實和現實證據》、《關於美國國家民主基金會的一些事實清單》等報告，明確指責美國在民主與人權上的缺失，展現「戰狼外交」的特色。

此外，北京質疑華府制定與籌組的「澳英美三方安全夥伴關係」（Australian-U.K-U.S. Partnership, AUKUS）、「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD）、「四方安全對話領袖峰會」（Quad Leaders' Summit）、《印太戰略》、「印太經濟繁榮架構」（Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF）之目的，推測有意塑造冷戰格局與進行集團抗衡，侵蝕原本以東南亞國家協會（The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN，下稱「東協」）與亞太為主的合作機制，並在政治、經濟以及軍事上圍堵中國。因此，北京聲明維護現有的國際體系，鼓吹加強在聯合國（United Nations, UN）、「東協」等多邊機制上的合作。為了彰顯中國支持區域與世界和平的立場，習近平提出「全球安全倡議」。北京更批評華府在東海、南海以及台灣海峽的立場及其相關的軍事作為，聲明維護以《聯合國憲章》（*Charter of the United Nations*）為基礎的國際秩序，動用中國解放軍以及海警局進行維權任務。

在台灣議題上，中國反對美國與台灣進行各種官方互動。隨著美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi，民主黨 / 加州）8月訪問台灣，中國強烈反對美國的立場和程度達到高點。中美雙方圍繞著「一個中國」的詮釋、內涵、適用範圍、現狀的定義以及何謂改變現狀等諸多議題展開激烈交鋒。中國更制裁裴洛西與其親屬，暫停和取消八項雙邊合作機制。北京更進一步透過舉行實彈軍事演習以及發布《台灣問題與新時代中國統一事業》白皮書，展現捍衛統一的決心，同時警告美國不要介入中國內政。此後，只要美國國會議員和州長訪問台灣，中國軍事騷擾台灣的情況一再發生。北京亦用「一個中國原則」，聲明反對美台啟動「美台 21 世紀貿易倡議」（U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade）談判。在半導體議題上，華府倡議「晶片四方聯盟」（Chip 4 Alliance）以及支持國會通過《2022

年晶片與科學法》（*CHIPS and Science Act of 2022*），擴大與中國在半導體領域的競爭。北京質疑「晶片四方聯盟」之目的，並認為其扭曲國際貿易，更批評《2022年晶片與科學法》是美國對中國經濟脅迫的方式之一。

國際上，中國除了必須面對新冠肺炎疫情以及中美關係惡化的影響外，亦需要因應新的變數，特別是美國自阿富汗撤軍，與俄羅斯入侵烏克蘭所帶來的諸多衝擊。北京藉由向外提供新冠肺炎疫苗和物資、允許國際調查團進入中國等方式，展現中國善盡大國責任，獲得國際肯定，反駁華府對新冠肺炎疫情的批評。對於美國自阿富汗撤軍的表現，中國批評這是華府民主改造中東政策的失敗，且造成阿富汗的人道危機和區域不穩。相較之下，北京透過緊急援助與外交方式，妥善處理阿富汗問題。在俄羅斯入侵烏克蘭議題上，不同於華府明確支持烏克蘭與制裁俄羅斯的立場，北京則是採取不願公開譴責俄羅斯和反對制裁俄羅斯的態度，同時質疑北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO，下稱「北約」）東擴的目的。儘管如此，雙方仍保持高層溝通管道，且新增高層軍事溝通管道，試圖管控分歧。整體而言，中國重申對美外交的目標，冀望與美國維持和平穩定關係，卻也面臨新的限制以及挑戰。

本文主要從中國的角度詮釋，基於本年報性質與篇幅考量，聚焦在2021年10月至2022年9月期間，北京和華府在涉及中國重要利益和國際重大議題上的互動，不擬討論民間外交、軍事外交以及環境外交等議題。在章節安排上，除前言之外，本文第貳部分先簡述中國在2022年外交上的優先工作，和拜登政府的對中政策，然後說明雙方在中國核心利益以及重要外交議題上的攻防，凸顯雙方在關鍵議題的差異以及分歧。本文第參部分則將焦點放在中美之間的合作，包含建立高層溝通管道，嘗試管控分歧。最後為小結。

貳、2022年中國外交的重心與中美激烈競爭

2022年，中國外交重心放在順利舉辦北京冬季奧運會、金磚領袖高峰會以及替中共「二十大」形塑有利的國際環境。國際上，中國必須面對

新冠肺炎疫情、美國自阿富汗撤軍、美國強化與中國的競爭關係以及俄烏戰爭等影響。這當中，拜登政府陸續舉辦和籌組「民主高峰會」、「澳英美三方安全夥伴關係」、「四方安全對話」、「印太經濟繁榮架構」、「晶片四方聯盟」，發布《印太戰略》以及「美台 21 世紀貿易倡議」，支持《2022 年晶片與科學法》等，持續批判中國在民主體制、人權、新冠肺炎疫情、東海、南海、台灣海峽、台灣等議題上的立場。2022 年 10 月，拜登政府公布任內首部《國家安全戰略》（*National Security Strategy*）報告，描述整個世界進入一個戰略競爭的時代，且將中國定位在戰略上唯一一個有意圖和能力重塑國際秩序的競爭者。¹ 對此，北京發揮「戰狼外交」的精神，除駁斥美國的批判外，亦指責華府提出的「澳英美三方安全夥伴關係」、「四方安全對話」、「印太戰略」、「印太經濟繁榮架構」、「晶片四方聯盟」以及在俄烏戰爭時的立場。概述如下：

一、民主

2021 年 12 月，拜登政府舉行「民主高峰會」，但中國沒有與會。中國國務委員兼外交部長王毅指責美國舉辦「民主高峰會」，是以民主為名，實則維護美國霸權的一種思維，強調應該在聯合國等機制來討論以及辯論民主，並強調「中國特色的社會主義民主」獲得中國人民的支持，才是真正的民主。² 2021 年 12 月 5 日，中國外交部更公布《美國民主情況》報告，從制度、國內實踐和對外推廣民主等三個層面，大力批評美國民主的缺失，包括 2021 年 1 月的國會暴動事件，指責美國民主制度充滿問題，敦促美國改善自身民主的問題；呼籲美國放棄以民主為藉口，停止對外干涉外國內政或發動戰爭，因為最終只會造成區域混亂以及人道危機，無助於世界和平與穩定。³ 中共中央政治局委員、中央外事工作委員會辦

¹ “National Security Strategy,” *The White House*, October 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

² 〈王毅：抵制冷戰思維，維護真正的民主〉，《中華人民共和國外交部》，2021 年 12 月 3 日，https://www.mfa.gov.cn/wjzbhd/202112/t20211203_10462200.shtml。

³ 〈美國民主情況〉，《中華人民共和國外交部》，2021 年 12 月 5 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202112/t20211205_10462534.shtml。

公室主任楊潔篪也強調，民主是各國人民的權利，且不是只有一種模式，批評美國舉辦「民主高峰會」只會造成意識形態的矛盾以及集團對抗，引發國際社會的分歧，更是背叛民主的基本精神。⁴同時，王毅亦批評美國舉辦的「民主高峰會」排除世界將近一半的國家，並以意識形態區分，明顯無視民主精神，更以民主之名干涉他國內政，製造分裂；且若持續舉辦「民主高峰會」不會成功。王毅重申，中國的全過程人民民主符合真正的民主精神，且獲得中國人民的支持。⁵

2022年5月7日，中國更公布《關於美國國家民主基金會的一些事實清單》，指控美國長期把民主制度工具化與武器化，並藉民主來介入他國內政，製造分歧；點名批判美國國家民主基金會（National Endowment for Democracy, NED）等非政府組織是美國政府的白手套，從事顛覆他國與培植親美勢力的工作。《關於美國國家民主基金會的一些事實清單》特別指出，美國國家民主基金會也介入中國內政，包括：（一）支持新疆、西藏、香港與台灣的獨立活動；（二）利用新冠肺炎疫情詆毀中國政府以及媒體；（三）指控中國使用銳實力的方式，滲透與影響外國政府和人民等。⁶

由上可知，中國把拜登政府批評中國民主的相關作為，視為一種干涉中國內政以及意識形態的對抗，因此採取批判的立場，同時指責美國舉辦「民主高峰會」，意圖詆毀中國的民主制度及發展。因此，北京除了進行言詞反駁外，更透過公布《美國民主情況》和《關於美國國家民主金會的一些事實清單》等報告，批判美國民主制度與對外政策的缺陷，強化對美國的反擊力道。

⁴ 〈楊潔篪在結束訪問非洲之際接受新華社書面採訪〉，《中華人民共和國外交部》，2021年12月7日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202112/t20211207_10463445.shtml。

⁵ 〈國務委員兼外交部長王毅就中國外交政策和對外關係回答中外記者提問〉，《中華人民共和國外交部》，2022年3月7日，https://www.mfa.gov.cn/wjzbzd/202203/t20220307_10649045.shtml。

⁶ 〈關於美國國家民主基金會的一些事實清單〉，《中華人民共和國外交部》，2022年5月7日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202205/t20220507_10683088.shtml。

二、人權、新疆與北京冬季奧運會

拜登政府上台後，就一直批判中國人權紀錄與壓迫少數族群的作為，包括打壓和強迫勞動新疆維吾爾等少數民族，所以抵制中國在 2022 年 2 月 4 日至 20 日於北京舉辦的第二十四屆冬季奧運會，如拜登總統並未出席開幕式以及閉幕式等相關活動。對於美國等國家抵制北京冬季奧運會，中國批評此舉違反奧運精神，是把奧運政治化的作為，並透過 2021 年第七十六屆聯合國大會，運作通過由 173 個國家連署提案的北京冬季奧運會休戰決議，同時在聯合國人權理事會以及聯合國大會連續四次阻止干涉中國內政的提案，證明美國的做法無法獲得多數國家的認可。⁷ 在北京冬季奧運順利結束後，王毅指出，儘管面臨少數國家的抵制，可是中國仍獲得近 70 個國家以及國際組織約 170 位官方代表出席開幕式，展現出國際社會支持中國的立場。⁸ 3 月 2 日，中國外交部發布《美國對印第安人實施種族滅絕的歷史事實和現實證據》報告，聲明根據國際法與美國國內法，指責美國在政府主導下，對印第安人進行血腥屠殺與其他暴行、強制遷徙以及同化政策，導致印第安族面臨種族以及文化滅絕的困境，明顯符合聯合國公約種族滅絕的罪刑，卻遭到美國政府的漠視。《美國對印第安人實施種族滅絕的歷史事實和現實證據》報告敦促美國政府應該嚴肅處理本身極為嚴重的種族問題以及罪刑，並放棄在人權問題上的口號以及標準不一。⁹

8 月 9 日，中國官媒《新華社》發布《美國在國內國際上實施強迫勞動的事實真相》報告，指責美國在國際上與國內仍存在強迫勞動的事實，卻一再批評中國的人權紀錄不佳，特別是新疆，明顯對人權採取雙重標

⁷ 〈王毅國務委員兼外長就 2021 年國際形勢和外交工作接受新華社和中央廣播電視總台聯合採訪〉，《中華人民共和國外交部》，2021 年 12 月 30 日，https://www.mfa.gov.cn/wjzbzd/202112/t20211230_10477288.shtml。

⁸ 〈國務委員兼外交部長王毅就中國外交政策和對外關係回答中外記者提問〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 3 月 7 日，https://www.mfa.gov.cn/wjzbzd/202203/t20220307_10649045.shtml。

⁹ 〈美國對印第安人實施種族滅絕的歷史事實和現實證據〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 3 月 2 日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202203/t20220302_10647118.shtml。

準，敦促美國停止對中國人權的批判以及制裁。¹⁰ 中國外交部也批評美國內部的種族歧視問題嚴重，特別是對非裔、原住民等少數種族，且針對少數種族的仇恨犯罪上升等，這亦違反美國所簽訂與批准的《消除一切形式種族歧視國際公約》（*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, ICERD*）。¹¹ 進一步，中國更反批美國利用網路監控美國人民，乃至他國政府及人民，明顯是侵犯人權的行為。¹²

也就是說，拜登政府批判中國人權紀錄不佳，包括對新疆維吾爾等少數族群進行強迫勞動與種族滅絕，因此採取抵制北京冬季奧運會等作為。對此，中國則稱北京冬季奧運會仍獲得多數國家以及國際社會的支持，並公布《美國對印第安人實施種族滅絕的歷史事實和現實證據》與《美國在國內國際上實施強迫勞動的事實真相》等報告，強力指責美國同樣存在種族滅絕以及強迫勞動的作為，凸顯美國針對中國人權進行的政治操作，且在人權等相關議題上採取雙重標準。

三、抗疫外交

拜登政府也質疑中國處理新冠肺炎疫情的方式，包括新冠肺炎病毒的疫情調查、採取封城做法來控制疫情等。王毅表示，中國外交在 2021 年重要成就之一就是抗疫外交，負起大國責任以及擔當，不僅在國內控制新冠肺炎疫情，對外亦是貢獻最多疫苗的國家，特別是對發展中國家。王毅並暗批美國以病毒溯源為藉口，對中國進行政治攻擊，影響國際共同抗疫的努力。相反地，中國在外交上取得一定成果，如全球 80 多國反對將病毒溯源政治化。¹³ 簡言之，面對華府批評中國對新冠肺炎疫情的處理方

¹⁰ 〈美國在國內國際上實施強迫勞動的事實真相〉，《新華網》，2022 年 8 月 9 日，http://www.news.cn/world/2022-08/09/c_1128902289.htm。

¹¹ 〈2022 年 8 月 16 日外交部發言人汪文斌主持例行記者會〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 8 月 16 日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202208/t20220816_10744204.shtml。

¹² 〈2022 年 7 月 25 日外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 7 月 25 日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202207/t20220725_10727711.shtml。

¹³ 〈2021 年中國外交：秉持天下胸懷，踐行為國為民——在 2021 年國際形勢與中國外交研討會上的演講〉，《中華人民共和國外交部》，2021 年 12 月 20 日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202112/t20211220_10471837.shtml。

式，北京則強調中國善盡大國的國際責任，透過允許國際調查、提供疫苗與相關物資等方式，在外交上得到國際肯定，且優於美國的表現。

四、阿富汗戰爭

2021年9月，美國自阿富汗撤軍。中國批評美國自阿富汗撤軍的決定，是美國民主改造中東政策的失敗，且在阿富汗造成嚴重的人道危機，並危害區域穩定。王毅更以「喀布爾時刻」來諷刺美國外交政策上的失敗，並敦促美國應該解除凍結阿富汗在美的資產以及相關制裁。進一步，王毅宣稱，中國向阿富汗提供疫苗、糧食等緊急人道援助，同時協調國際處理阿富汗問題，獲得正面評價，藉以凸顯中國在習近平領導下，一方面完成全面建成小康社會的目標，另一方面持續推動中國特色的大國外交，展現中國內外兼優的面貌及成果。¹⁴

五、「澳英美三方安全夥伴關係」、「四方安全對話」、《印太戰略》、「印太經濟繁榮架構」

2021年9月，拜登總統宣布，澳洲、英國與美國組成三邊安全夥伴，並協助澳洲發展核子動力潛艦。中國外交部和王毅多次表達嚴重關切以及反對的態度，認為「澳英美三方安全夥伴關係」嚴重影響區域安全，包括產生核擴散風險、導致軍備競賽、破壞區域和平穩定、破壞東南亞無核區，以及導致冷戰思潮再起等五種危害。另外，《不擴散核武器條約》（*Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons*, NPT）第十次審議大會原訂2020年舉行，但受新冠肺炎疫情影響，直到2022年8月才正式舉行。中國則早在2021年12月就向《不擴散核武器條約》第十次審議大會

¹⁴ 〈王毅國務委員兼外長就2021年國際形勢和外交工作接受新華社和中央廣播電視總台聯合採訪〉，《中華人民共和國外交部》，2021年12月30日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202112/t20211230_10477288.shtml；〈國務委員兼外交部長王毅就中國外交政策和對外關係回答中外記者提問〉，《中華人民共和國外交部》，2022年3月7日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202203/t20220307_10649045.shtml。

聲明關切「澳英美三方安全夥伴關係」協助澳洲發展核子動力潛艦的立場，認為此舉違反《不擴散核武器條約》，且存在核擴散的風險。同時，中國也積極促成國際原子能總署理事會將美英澳核子動力潛艦合作列入討論議程，敦促國際原子能總署啟動相關機制，討論此合作案的政治、法律以及技術問題；要求在各成員國未達成共識前，美、英、澳三國以及國際原子能總署秘書處不可處理澳洲核子動力潛艦合作保障監督機制的問題。¹⁵

2022年2月，拜登提出《印太戰略》，強調支持「自由與開放的印太」（Free and Open Indo-Pacific）理念。王毅批評美國所倡議的印太地區、美日印澳合作以及《印太戰略》等都是集團對抗的一種模式，其他還有「五眼聯盟」、「四方安全對話」、「澳英美三方安全夥伴關係」、雙邊軍事同盟等，明顯是在操縱地緣政治，企圖創造印太版的「北約」，藉此維護美國主導的霸權體系，實際上是破壞區域和平穩定，特別是以「東協」為核心的區域合作架構。王毅指責美國，為了維護霸權，鼓吹冷戰思維以及集團對抗，塑造新冷戰的氛圍，加劇國際局勢的緊張。因此，中國反對美國的作為，主張在多邊主義下加強合作，捍衛以聯合國與《聯合國憲章》為核心的國際體系，重回亞太區域合作的架構，發展亞太命運共同體，並共同推動人類命運共同體。¹⁶

面對拜登政府倡議的《印太戰略》，習近平也提出「全球安全倡議」，強調中國對世界和平與防止戰爭的觀點，提倡「共同、綜合、合作與可持續的安全觀」，推動建立均衡、有效、可持續的安全架構，聲明堅持多邊主義與各國團結，尊重各國主權和領土完整，遵守《聯合國憲章》以及重

15 〈王毅：美英澳核潛艇合作給本地區帶來五重危害〉，《中華人民共和國外交部》，2021年9月29日，https://www.mfa.gov.cn/wjzbzd/202109/t20210929_9584104.shtml；〈2022年7月28日外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，《中華人民共和國外交部》，2022年7月28日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhs1_673025/202207/t20220728_10729417.shtml；〈中國代表團出席《不擴散核武器條約》第十次審議大會〉，《中華人民共和國常駐聯合國代表團》，2022年8月2日，http://un.china-mission.gov.cn/zgylhg/cjyjk/npt/202208/t20220803_10732587.htm。

16 〈國務委員兼外交部長王毅就中國外交政策和對外關係回答中外記者提問〉，《中華人民共和國外交部》，2022年3月7日，https://www.mfa.gov.cn/wjzbzd/202203/t20220307_10649045.shtml。

視各國合理安全關切，強調對話協商解決分歧等，並批評冷戰思維、集團對抗以及霸權主義，甚至倡議成立亞太版的「北約」等，只會加劇 21 世紀的安全困境以及挑戰。¹⁷ 對於美、日、印、澳舉行「四方安全對話」高峰會，王毅更批評美國有意聯手日本等國家對抗中國，敦促區域國家不要配合美國的政策。¹⁸

隨著拜登政府愈加積極推動《印太戰略》，北京亦加大批評力道。王毅宣稱，《印太戰略》必然是一個失敗的戰略，因為該戰略引發亞太國家的警覺以及擔憂，包括放棄「亞太」改用「印太」，忽視亞太地區原有的合作機制、企圖拉攏各國圍堵中國、介入台灣與南海事務等，明顯製造亞太區域的分裂以及對抗，不利區域和平與發展。¹⁹

2022 年 5 月，拜登政府宣布啟動「印太經濟繁榮架構」，再次引發北京的疑慮以及批判。王毅宣稱該倡議是變相的保護主義，且破壞產業鏈穩定，並製造地緣對抗的局面，反映出美國把經濟問題政治化，意圖要求印太國家選邊站，明顯不符合世界潮流。同時，該架構試圖排除中國，更在世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）之外另建立新的貿易規則與標準，把經濟事務政治化、武器化，以及意識形態化，明顯是一種價值觀貿易，違反全球化的經濟規律。王毅表示，中國將積極推動以及維護亞太區域合作；試圖孤立中國的作為，最終只會導致失敗。²⁰

大體而言，北京對拜登政府推動的「澳英美三方安全夥伴關係」、「四方安全對話」、「四方安全對話領袖峰會」、《印太戰略》及「印太經濟繁榮架構」等一連串政策與動作，視為華府試圖塑造冷戰局勢和集團對抗

17 王毅，〈落實全球安全倡議，守護世界和平安寧〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 4 月 24 日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202204/t20220424_10672812.shtml。

18 〈王毅就日美涉華動向表明立場〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 5 月 18 日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202205/t20220518_10688155.shtml。

19 〈王毅：美國「印太戰略」必然是一個失敗的戰略〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 5 月 22 日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202205/t20220522_10690865.shtml。

20 〈王毅：要對美國的「印太經濟框架」劃一個大大的問號〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 5 月 22 日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202205/t20220522_10690866.shtml；〈王毅：搞價值觀貿易違背基本經濟規律〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 5 月 31 日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202205/t20220531_10695002.shtml。

的策略，破壞原本以「東協」以及亞太為主的合作架構，同時強化圍堵中國的政治、軍事與經濟布局。因此，北京主張維護既有的多邊體系，以及倡議加強多邊主義的合作，包括聯合國與《聯合國憲章》、「東協」和亞太區域合作架構等，並提出「全球安全倡議」，展現中國支持與維護區域以及世界和平的立場。

六、東海、南海與台灣海峽

在東海、南海與台灣海峽議題上，拜登政府聲明維護以規則為基礎的國際秩序，強調《聯合國海洋法公約》（*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS）以及航行與飛越自由的重要性，聲明《美日共同防禦條約》（*Treaty of Mutual Cooperation and Security Between the United States of America and Japan*）適用釣魚台、持續在台灣海峽與南海執行「航行自由任務」（*Freedom of Navigation Operation*, FONOP），並敦促相關國家儘快完成「南海行為準則」（*Code of Conduct on the South China Sea*, COC）。拜登政府也繼續批評中國在南海的行為，包括挑釁南海聲索國以及其他國家的合法活動、解放軍軍機和軍艦採取不安全與不專業的動作等。中國則批評美國不願遵守國際法，強調應該遵守《聯合國憲章》為基礎的國際秩序，並指責美國擴大在南海軍事活動的舉措，才是危害南海和平穩定的元凶；中國正與「東協」國家加強合作，排除區域外勢力的介入，包括推動制定「南海行為準則」。8月5日，王毅在柬埔寨金邊舉行的第十二屆東亞峰會外長會議上，闡明中國在南海問題的立場；聲明中國在南海的主張和立場，具有歷史以及法理證據，「中國從未改變主張依據，也未調整主張範圍，更不存在過度聲索」。王毅點名指責美國，認為美國過去不曾對中國在南海的主權以及權益提出異議，也表明對南海島礁主權歸屬沒有立場；現今卻是全面否定中國的主張，加上頻繁派遣機艦進入南海，明顯是前後矛盾的作為，敦促美國尊重南海區域國家維護南海和平穩定的作為。王毅重申，中國正加快與「東協」國家進行有關「南

海行為準則」的談判，達成落實《南海各方行為宣言》的目標。²¹

此外，中國國防部亦持續批評美國軍艦通過台灣海峽，並由東部戰區對美國軍艦進行全程跟監警戒，且界定此行為是對中國的挑釁作為，亦是向「台獨」勢力釋放錯誤訊號。²²

簡言之，面對華府質疑中國在東海、南海以及台灣海峽的主張，並執行「航行自由任務」，強調以規則為基礎的國際秩序，中國則聲明維護以《聯合國憲章》為基礎的國際秩序，且透過中國解放軍以及海警局積極進行維權任務，同時批判美國在上述地區所採取的立場以及相關的軍事活動。

七、俄羅斯入侵烏克蘭

2022年2月24日，俄羅斯與烏克蘭爆發戰爭。華府立即譴責俄羅斯對烏克蘭的相關舉措，聲明支援烏克蘭的立場，同時提供軍事、經濟與相關人道援助。華府也警告北京，不要在烏克蘭議題上支持俄羅斯，否則將面臨經濟制裁等相關後果。對此，王毅聲明，中國反對戰爭和採取獨立外交的立場，堅持《聯合國憲章》以及各國領土和主權完整，倡議對話和談判解決問題，並反對單邊制裁，以及將烏克蘭危機和台灣議題進行連結；質疑美國在相關議題上的立場，包括支持對俄羅斯的制裁、連結台灣以及烏克蘭議題、支持「北約」東擴、鼓吹冷戰思維與集團對抗、推動《印太戰略》等。²³ 3月14日，楊潔篪向美國國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）表示，中國不樂見烏克蘭情勢演變至此，聲明中國尊重各國領

21 〈王毅國務委員兼外長就2021年國際形勢和外交工作接受新華社和中央廣播電視總台聯合採訪〉，《中華人民共和國外交部》，2021年12月30日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202112/t20211230_10477288.shtml；〈外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，《中華人民共和國外交部》，2022年7月27日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhs1_673025/202207/t20220727_10728801.shtml；〈王毅闡述中方在南海問題上的嚴正立場〉，《中華人民共和國外交部》，2022年8月6日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202208/t20220806_10736369.shtml。

22 〈東部戰區新聞發言人就美「約翰遜」號驅逐艦過航台灣海峽發表談話〉，《中華人民共和國國防部》，2022年3月19日，http://www.mod.gov.cn/topnews/2022-03/19/content_4907026.htm。

23 〈國務委員兼外交部長王毅就中國外交政策和對外關係回答中外記者提問〉，《中華人民共和國外交部》，2022年3月7日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202203/t20220307_10649045.shtml。

土與主權完整，堅持《聯合國憲章》和相關規範；中國支持談判途徑，敦促各方自制，呼籲各國採取使局勢降溫的舉措，並保護平民，防止大規模人道危機；中國已經提供緊急人道援助給烏克蘭。楊潔篪強調，面對烏克蘭問題，應該合理回應各方關切，且透過平等對話的方式，尋求建立平衡與有效的歐洲安全機制；聲明中國堅定反對任何不符中國立場的假訊息。²⁴

3月18日，習近平與拜登視訊會議，進一步闡述中國在烏克蘭問題的立場，包括：（一）反對戰爭；（二）維持獨立自主外交；（三）依照《聯合國憲章》相關規定；（四）倡議「共同、綜合、合作、可持續的安全觀」；（五）支持俄烏對話談判，並提供烏克蘭人道援助；（六）支持美國與「北約」和俄羅斯對話；（七）反對制裁。²⁵

換句話說，面對華府積極支援烏克蘭，包括提供經濟、軍事與人道援助，同時譴責俄羅斯，並對俄羅斯實施經濟制裁，中國則是不願譴責俄羅斯，呼籲要顧及俄羅斯的安全關切，亦反對經濟制裁俄羅斯，同時質疑美國的相關立場，如推動「北約」東擴以及《印太戰略》等。

八、台灣議題

拜登政府上台後，支持台灣與美國「非官方」的交往，以及台灣有意義參與國際社會。中國則聲明反對。2022年1月28日，台灣副總統賴清德過境美國，並和裴洛西舉行視訊會議。中國外交部表達強烈反對美台進行任何官方往來，並敦促美國遵守「一個中國原則」與三個聯合公報，避免向台獨勢力釋放錯誤訊息，破壞中美關係以及台海和平穩定。²⁶ 4月，裴洛西原本預定訪問台灣，後因感染新冠肺炎而取消。然而，王毅立即表

24 〈楊潔篪就烏克蘭局勢闡明立場〉，《中華人民共和國外交部》，2022年3月15日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202203/t20220315_10651722.shtml。

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

26 〈外交部發言人趙立堅就美國國會眾議長佩洛西視頻會見賴清德答記者問〉，《中華人民共和國外交部》，2022年1月30日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/dhdw_673027/202201/t20220130_10637412.shtml。

達強烈不滿，認為此舉是挑釁中國主權與干涉中國內政，並援引美國在烏克蘭議題上強調尊重主權以及領土完整，卻在台灣議題上違反「一個中國」，指責美國明顯是雙重標準，同時警告中國將採取措施，相關後果將由美國承擔。²⁷

4月14日至15日，6名美國參眾兩院的國會議員訪問台灣。中國國防部表達強烈反對，認為嚴重違反「一個中國原則」與中美三個聯合公報；解放軍東部戰區在台灣周邊海空域進行多軍兵種聯合戰備警巡，並進行多科目針對性演習。²⁸

7月，在裴洛西確定訪問台灣之前，北京已經多次強調反對的立場。8月2日，在裴洛西抵台後，中國外交部隨即發表正式聲明，重點包含：（一）中國強烈反對裴洛西訪問台灣，重申認為嚴重違反「一個中國原則」以及中美三個聯合公報，侵犯中國領土與主權完整，且破壞台海和平穩定，並釋放錯誤訊息給台獨分裂勢力；（二）「一個中國原則」是國際社會普遍共識，美國在1979年的中美建交公報也承認中國是唯一合法的政府；稱美國國會是美國政府組成的一部分，應該遵守美國的「一個中國政策」，不應該與台灣進行任何官方往來，而且追究美國行政部門，認為華府應該阻止裴洛西訪問台灣；（三）台海出現新一波緊張情勢，原因是台灣與美國不斷改變現狀，中國政府和人民在台灣問題上採取一致立場，即維護國家領土以及主權完整；對於裴洛西訪問台灣，中國一定會採取必要措施，相關後果由美國與台獨分裂勢力承擔；（四）敦促美國停止「以台制華」、支持台獨分裂勢力和干涉中國內政等作為，並落實拜登總統「四不一無意」的承諾。²⁹ 隨即，中國全國人大常委會、中共中央台灣工作辦公室、全國政協外事委員會，以及中國國防部等都發表聲明譴責裴洛西訪

27 〈王毅就美國國會眾院議長佩洛西將訪台表明嚴正立場〉，《中華人民共和國外交部》，2022年4月7日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202204/t20220407_10665555.shtml。

28 〈國防部新聞發言人吳謙就美國國會議員竄訪台灣發表談話〉，《中華人民共和國國防部》，2022年4月15日，http://www.mod.gov.cn/shouye/2022-04/15/content_4909023.htm。

29 〈中華人民共和國外交部聲明（全文）〉，《中華人民共和國外交部》，2022年8月2日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202208/t20220802_10732287.shtml。

問台灣。³⁰緊接著，中國國防部宣布將在8月4日至7日於台灣周邊海空域劃設六個演習區域，進行軍事以及實彈演習。解放軍東部戰區隨即宣布演習內容，包括在台灣北部、西南與東南海空域進行聯合海空演訓，在台灣海峽舉行遠程火力實彈射擊，在台灣東部海域進行傳統飛彈試射，警告美國和台灣。³¹

同時，中國外交部副部長謝鋒緊急召見美國駐中國大使伯恩斯（Nicholas Burns），中國駐美大使秦剛也向白宮國安會以及美國國務院提出嚴正交涉，強烈抗議裴洛西訪問台灣。³²8月3日，王毅再度發表聲明，以美國侵犯中國主權為題，強烈批評裴洛西不理會中國的嚴正交涉與抗議，執意訪問台灣的行為，嚴重違背「一個中國原則」，惡意侵犯中國主權；指責美國是台海和平穩定的破壞者以及麻煩製造者；敦促美國不要阻止中國統一、不要破壞中國發展，以及不要操縱亞太地緣政治。王毅聲明，台海和平穩定的基礎是「一個中國原則」，中美和平共處的護欄則是中美三個聯合公報，中國有決心和能力捍衛國家主權以及民族尊嚴。³³4日，王毅第二度以美國侵犯中國主權為主軸，批評裴洛西訪問台灣與美國

³⁰ 〈全國人大常委會發言人就美國國會眾議長佩洛西竄訪中國台灣地區發表談話〉，《人民網》，2022年8月3日，<http://tw.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0803/c14657-32492900.html>；〈中共中央台灣工作辦公室就佩洛西竄台發表聲明〉，《新華網》，2022年8月2日，http://big5.news.cn/gate/big5/www.news.cn/2022-08/02/c_1128885601.htm；〈全國政協外事委員會關於美國國會眾議長佩洛西竄訪中國台灣地區的聲明（全文）〉，《中國共產黨新聞網》，2022年8月3日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0803/c64387-32492788.html>；〈國防部新聞發言人吳謙就佩洛西竄訪台灣發表談話〉，《中華人民共和國國防部》，2022年8月2日，http://www.mod.gov.cn/topnews/2022-08/02/content_4917241.htm。

³¹ 〈新華社受權公告〉，《中華人民共和國國防部》，2022年8月2日，http://www.mod.gov.cn/topnews/2022-08/02/content_4917246.htm；〈東部戰區將在台島周邊開展一系列聯合軍事行動〉，《中華人民共和國國防部》，2022年8月2日，http://www.mod.gov.cn/topnews/2022-08/02/content_4917248.htm。

³² 〈外交部召見美國駐華大使就佩洛西竄訪台灣提出嚴正交涉和強烈抗議〉，《中華人民共和國外交部》，2022年8月3日，https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202208/t20220803_10732681.shtml；〈駐美國大使秦剛就佩洛西竄訪台灣向美方提出嚴正交涉和強烈抗議〉，《中華人民共和國外交部》，2022年8月3日，https://www.fmprc.gov.cn/zwbd_673032/wshd_673034/202208/t20220803_10732669.shtml。

³³ 〈國務委員兼外長王毅就美方侵犯中國主權發表談話〉，《中華人民共和國外交部》，2022年8月3日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202208/t20220803_10732714.shtml。

的作為，指責美國踐踏國際法、破壞兩國承諾、破壞台海和平與支持分裂主義，更鼓吹集團對抗等舉措，表明美國是台海和平的破壞者以及麻煩製造者，亦印證美國的《印太戰略》具有危險性，以及美國對國際規則採取雙重標準。王毅解讀，這是美國強加給中國的危機，因此中國採取堅決抵制的立場，以維護自身國家主權與安全，和台海以及區域和平的舉動；同時並具有警告美國的用意。³⁴

5日，中國外交部宣布，制裁裴洛西及其直系親屬，另提出八項反制措施，包括取消安排中美兩軍戰區領導通話、兩國國防部工作會晤以及海上軍事安全磋商機制會議三項互動機制，並暫停非法移民遣返、刑事司法協助、打擊跨國犯罪、禁毒、氣候變遷對話等五個領域的合作。³⁵ 8日，解放軍宣布繼續在台灣周邊海域軍演。10日，中國國務院台灣事務辦公室公布《台灣問題與新時代中國統一事業》白皮書，展現捍衛統一的決心，同時敦促美國停止干涉中國內政，放棄「以台制華」策略，履行不支持台獨的承諾。³⁶ 此後，只要美國國會議員與州長訪問台灣，北京都聲明強烈反對的立場，中國解放軍也都會出動軍機和軍艦騷擾台灣。

另外，針對美國與台灣開始「美台 21 世紀貿易倡議」談判，中國強調「一個中國原則」是台灣參與對外經濟合作的前提，反對任何國家與台灣簽署具有主權以及官方性質的經貿協定；敦促美國停止與台灣的官方往來，不得和台灣簽署具有主權以及官方性質的協定，避免向台獨勢力釋放錯誤訊號，否則中國將採取反制措施，藉此捍衛自身主權以及領土完整。³⁷

34 〈王毅：堅決抵制美方的公然挑釁和政治賭博〉，《中華人民共和國外交部》，2022年8月4日，https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202208/t20220804_10734202.shtml。

35 〈外交部發言人宣佈中方對美國國會眾議長佩洛西實施制裁〉，《中華人民共和國外交部》，2022年8月5日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/dhdw_673027/202208/t20220805_10735491.shtml；〈外交部宣布針對佩洛西竄台反制措施〉，《中華人民共和國外交部》，2022年8月5日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202208/t20220805_10735604.shtml。

36 〈台灣問題與新時代中國統一事業〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022年8月10日，http://www.gov.cn/zhengce/2022-08/10/content_5704839.htm。

37 〈外交部發言人汪文斌主持例行記者會〉，《中華人民共和國外交部》，2022年8月18日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202208/t20220818_10745415.shtml。

簡言之，中國長期反對美台交往與合作，包含政治、經濟和軍事等各層面。在裴洛西訪問台灣之前，北京就已經聲明反對美國國會議員訪問台灣，並在台灣周邊地區進行軍事騷擾。隨著裴洛西訪問台灣，中國反對美國在台灣議題上的強度達到高峰。雙方針對「一個中國」的詮釋、內涵、適用範圍、現狀的定義、誰改變現狀等議題展開激烈爭辯。此外，北京針對裴洛西及其親屬祭出制裁措施，同時取消和暫停多項合作，更發布《台灣問題與新時代中國統一事業》白皮書，敦促美國停止干涉中國內政，又在台灣周邊舉行實彈軍事演習，展現捍衛中國統一的決心，並嚇阻美國與台灣。同時，北京更強調「一個中國原則」是台灣參與對外經貿合作的前提，反對拜登政府啟動「美台 21 世紀貿易倡議」談判，凸顯美中在台灣議題上的巨大分歧。

九、半導體

拜登政府也強調在半導體上與中國的競爭關係。因此，中國反對華府發起，由美國、日本、南韓與台灣組成的「晶片四方聯盟」，認為是一種脫鉤的行為，並破壞國際貿易規則以及分裂全球市場。³⁸ 對於美國國會通過《2022 年晶片與科學法》，中國聲明反對，批評該法雖然宣稱要提升美國半導體以及科技實力，實際上卻是美國政府透過鉅額補貼的方式，扶植美國的半導體產業，並限制相關企業在中國的投資以及中美科技合作，明顯扭曲全球半導體產業供應鏈，更是美國的經濟脅迫作為。³⁹

大體而言，北京把政治體制、台灣、新疆等議題視為國家利益的一部分，加上華府擴大與中國之間的競爭態勢，推出「民主高峰會」、《印太戰略》、「澳英美三方安全夥伴關係」、「四方安全對話」、「印太經濟繁榮架構」、「晶片四方聯盟」以及《2022 年晶片與科學法》等一連串政

38 〈外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 7 月 26 日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202207/t20220726_10728257.shtml。

39 〈外交部發言人汪文斌主持例行記者會〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 8 月 10 日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202208/t20220810_10739931.shtml。

策，並在東海、南海與台灣海峽持續執行「航行自由任務」，升高北京對華府相關政策的疑慮以及批判力道，包括出版《美國民主情況》、《關於美國國家民主基金會的一些事實清單》、《美國對印第安人實施種族滅絕的歷史事實和現實證據》、《美國在國內國際上實施強迫勞動的事實真相》等多份報告，強力指責美國在內政與外交上的缺失。在新冠肺炎疫情、美國自阿富汗撤軍、俄羅斯入侵烏克蘭等國際議題上，中美也因立場上的差異與分歧，陷入相互批評的情況。

參、中國與美國的合作以及建立溝通管道

2021 年至 2022 年間，中國外交部持續指責美國錯誤的對中政策，同時批判美國的內政與外交。另一方面，中國外交部亦重視中美外交合作的重要性。在中國外交部 2021 年六大外交重要政績中，其中就有兩個與美國有關；習近平首次與拜登進行視訊會議排名第三，華為公司副董事長兼財務長孟晚舟順利回到中國排名第四，分別代表中國對美建立平等交往模式，以及中國外交成功為民服務的指標案例。⁴⁰ 面對 2022 年中國將舉行中國共產黨的「二十大」，王毅強調將塑造有利的外部環境視為優先工作，並列出六大工作方向，其中推動中美關係穩定發展則為其中之一。⁴¹ 在對美關係上，王毅強調，中國堅定維權反霸的立場，因此促使拜登政府作出「四不一無意」的宣示；儘管如此，拜登政府仍持續在許多議題與中國展開競爭，因此產生言行矛盾的情況。王毅強調，中國對美政策維持一致，即習近平提出的相互尊重、和平共處、合作共贏三原則，所以敦促美國放棄改變中國的意圖以及政策，重新回到中美合作的道路。⁴²

40 〈變亂交織的世界與勇毅前行的中國外交——外交部副部長樂玉成在人大重慶金融研究院宏觀形勢年度論壇的特別演講〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 1 月 18 日，https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202201/t20220118_10629765.shtml。

41 〈王毅出席 2021 年國際形勢與中國外交研討會並發表演講〉，《中華人民共和國外交部》，2021 年 12 月 20 日，https://www.mfa.gov.cn/wjzbhd/202112/t20211220_10471822.shtml。

42 〈王毅國務委員兼外長就 2021 年國際形勢和外交工作接受新華社和中央廣播電視總台聯合採訪〉，《中華人民共和國外交部》，2021 年 12 月 30 日，https://www.mfa.gov.cn/wjzbhd/202112/t20211230_10477288.shtml。

2022年1月3日，身為擁有核武的美國以及中國，聯合其他擁有核武的國家，共同發表防止核武戰爭以及避免軍備競賽的聯合聲明，強調擁有核武的國家應該避免爆發戰爭，且應該共同避免核武擴散，推動核武裁減，追求一個無核的世界。⁴³ 之後，王毅參加阿富汗問題「中美俄+」磋商機制會議，與美方代表共同商討阿富汗後續議題。⁴⁴

3月11日，中國國務院總理李克強在第十三屆全國人大五次會議的場合表示，中國仍期待中美兩國依照「拜習會」所達成的共識，尊重彼此的核心利益與重大關切，妥善管控分歧。李克強闡明，中美合作有助兩國以及世界發展，並引用中國2021年的經濟數據，稱雙邊貿易額超過7,500億美元，比2020年成長近30%，證明中美合作是互利雙贏；若美國進一步放寬對中國的出口管制，雙邊貿易金額更會持續上升，重申反對脫鈎的立場。⁴⁵

此外，中美高層持續維持以及建立新的溝通管道，可視為中美維持合作意願和基礎的證據，如表6-1。表6-1說明，雙方高層不僅維持溝通管道，且保持在持續溝通的狀態。進一步，中美在2021年10月之後新建立的溝通管道，就以中國國務委員兼國防部長魏鳳和與美國國防部長奧斯丁（Lloyd Austin）於2022年4月進行首次視訊會議最具代表性。這意味著，中美在最敏感的軍事關係上也有溝通管道。至於成效，則待後續觀察。

⁴³ 〈五個核武器國家領導人關於防止核戰爭與避免軍備競賽的聯合聲明〉，《中華人民共和國外交部》，2022年1月3日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202201/t20220103_10478507.shtml。

⁴⁴ 〈王毅集體會見阿富汗問題「中美俄+」磋商機制會議與會代表〉，《中華人民共和國外交部》，2022年3月31日，https://www.mfa.gov.cn/wjzbzhd/202203/t20220331_10658081.shtml。

⁴⁵ 〈李克強總理出席記者會並回答中外記者提問〉，《中華人民共和國外交部》，2022年3月11日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202203/t20220311_10651145.shtml。

表 6-1 美中高層溝通管道概述（2021/10~2022/9）

中國	美國	時間 / 地點 / 方式
國家主席習近平	總統拜登	2021/9/10，通電話； 2021/11/16，視訊會議； 2022/3/18，視訊會議； 2022/7/28，視訊會議。
中共中央政治局委員兼中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪	國家安全顧問蘇利文	2021/10/6，瑞士蘇黎世會面； 2022/3/14，義大利羅馬會面； 2022/5/18，通電話； 2022/6/13，盧森堡會面。
國務委員兼外交部長王毅	國務卿布林肯	2021/10/31，義大利羅馬會面； 2021/11/13，通電話； 2022/1/27，通電話； 2022/2/22，通電話； 2022/3/5，通電話； 2022/7/9，印尼峇里島會面； 2022/9/23，聯合國大會期間會面。
中共中央政治局常委、國務院副總理韓正	總統氣候特使凱瑞（John Kerry）	2021/9/2，中國北京視訊會面。
國務委員兼國防部長魏鳳和	國防部長奧斯丁	2022/4/20，視訊會議。
中央軍委聯合參謀部參謀長李作成	美國參謀首長聯席會議主席麥利（Mark Milley）	2022/7/7，視訊會議。

資料來源：作者整理自公開資料。

2022年3月18日，習近平與拜登進行視訊會議。根據中國外交部的說法，拜登重申美國願意中國對話與合作，維持美國的「一個中國政策」，且管控分歧，重申「四不一無意」的承諾，即美國對中國不尋求新冷戰、不尋求改變中國的體制、不尋求透過強化同盟體系反對中國、不支持台獨，以及無意與中國對抗。對此，習近平表示支持拜登的表態，並敦促拜登落實相關承諾，特別在台灣問題上。⁴⁶

5月16日，楊潔篪在《人民日報》撰文指出，面對世界百年的大變局與新冠肺炎疫情的國際環境，中國應該以習近平外交思想為本，繼續推

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

動中國特色大國外交。楊潔篪以未點名的方式，批評美國在台灣、新疆、香港、海洋以及人權等議題上干涉中國內政；中國採取堅定的反制措施，維護國家主權安全以及發展利益，也強力反駁外國詆毀中國在新冠肺炎疫情、烏克蘭等問題上的立場與做法。楊潔篪強調，中國將堅持中華民族偉大復興的目標，並反對各種霸權主義、強權政治以及干涉他國內政等做法，同時發揮鬥爭精神，開創出有利中國的新局面；為了確保「二十大」順利舉行，在對美外交上，將敦促美國與中國合作，且管控分歧，更表明將會堅定反擊美國任何打壓中國的舉措。⁴⁷ 對於美國國務卿布林肯（Antony Blinken）在中國政策演說中把中國定位為最嚴重的長期挑戰，王毅指出，這反映出美國的世界觀、中國觀以及美中關係出現嚴重偏差，指責美國的世界觀充滿霸權、冷戰與集團對抗思維，是現今國際秩序的亂源，也是國際關係民主化的阻礙。同時，他並聲明中國在中國共產黨領導下，是世界機遇以及進步的力量，且無意取代或者挑戰誰；中美關係並非零和賽局，中美之間可以有競爭，但不應該是惡性競爭，而是遵守習近平提出的相互尊重、和平共處、合作共贏的三原則。⁴⁸

7月9日，王毅與布林肯在印尼峇里島會面。王毅分析，中美關係遭遇越來越多挑戰，關鍵在美國對中國的認知以及政策出現問題，導致美國對中國政策出現自我矛盾與言行相反的情況，甚至得到「中國恐懼症」。王毅敦促美國落實「四不一無意」的承諾，並儘快取消對中國加徵的關稅，以及對中國企業的單邊制裁。王毅甚至提出四份清單，即要求美國糾正錯誤對中國政策與言行的清單、中國關切的重點個案清單、中國重點關切的牽涉中國法案清單、中美八個領域合作清單，敦促美國展現合作的立場。王毅更針對台灣、新疆、香港與海上等問題闡明嚴正立場，呼籲美國不要採取錯誤政策。對此，布林肯重申「四不一無意」的承諾，並提及美國「不支持台灣獨立、不尋求改變台海現狀」，且努力管控雙邊的風險，

⁴⁷ 楊潔篪，〈深入學習貫徹習近平外交思想 進一步開拓對外工作新局面〉，《中華人民共和國外交部》，2022年5月16日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202205/t20220516_10686330.shtml。

⁴⁸ 〈王毅：美國的世界觀、中國觀、中美關係觀出現了嚴重偏差〉，《中華人民共和國外交部》，2022年5月28日，https://www.mfa.gov.cn/wjbjhd/202205/t20220528_10694042.shtml。

願意與中國合作。根據中國外交部的說法，雙方同意加強多項合作，包括推動中美聯合工作組磋商、外交領事人員履職、人文議題交流、氣候變遷以及公共衛生等。此外，王毅也提出中美在亞太地區良性互動的倡議。⁴⁹

7月28日，習近平與拜登通電話。習近平向拜登表示，中美兩國身為世界前兩名的大國，具有維護世界和平與促進發展繁榮的責任，並表明反對美國以戰略競爭界定中美關係，呼籲要維持溝通管道促進合作。習近平並提議雙方應該就總體經濟政策、全球產業鏈與供應鏈、全球能源以及糧食安全、區域問題、新冠肺炎等問題加強協調，並共同維護以聯合國為核心的國際體系以及國際秩序。在台灣問題上，習近平敦促美國應該遵守「一個中國原則」與中美三個聯合公報，聲明堅定反對台獨與外國勢力干涉，並警告美國不要越線。根據中國外交部的新聞稿，拜登表示美中合作有利兩國與各國人民，美國希望與中國保持溝通管道以避免誤判，尋求在雙方利益重疊之處進行合作，同時管控分歧；拜登更重申，美國無意改變「一個中國政策」、「美國不支持台灣獨立」。此外，兩人還針對烏克蘭問題進行討論，且同意保持溝通管道以及合作。⁵⁰9月23日，布林肯和王毅在聯合國第七十七屆大會期間會面，雙方都強調維持開放溝通管道的重要性，並討論台灣以及俄烏戰爭等議題。⁵¹

由此可知，儘管中美之間存在諸多分歧，中國仍希望中美關係維持合作與穩定，並將其視為外交工作的重點，特別是中共即將舉行「二十大」之際。中國外交部把習近平與拜登進行首次視訊會議，以及孟晚舟返回中國，視為2021年度外交上的重大成就。面對拜登政府強化對中國的競爭態勢，北京強調建立高層溝通機制的重要性，試圖尋求合作，且管控分

49 〈王毅同美國國務卿布林肯舉行會晤〉，《中華人民共和國外交部》，2022年7月9日，https://www.mfa.gov.cn/wjzbzd/202207/t20220709_10717967.shtml。

50 〈習近平同美國總統拜登通電話〉，《中華人民共和國外交部》，2022年7月29日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202207/t20220729_10729582.shtml。

51 “Secretary Blinken’s Meeting with People’s Republic of China (PRC) State Councilor and Foreign Minister Wang Yi,” *U.S. Department of State*, September 23, 2022, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-meeting-with-peoples-republic-of-china-prc-state-councilor-and-foreign-minister-wang-yi-2/>; 〈王毅會見美國國務卿布林肯〉，《中華人民共和國外交部》，2022年9月24日，https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202209/t20220924_10770872.shtml。

歧。中美合作具體案例包括：雙方高層建立多項溝通管道，尤其是新增軍事高層的溝通管道；共同參與發表防止核武戰爭以及避免軍備競賽的聯合聲明，以及舉行阿富汗問題「中美俄+」磋商機制會議等。特別的是，雙方新增軍事高層的溝通管道，意味著雙邊最敏感的軍事議題也存在著溝通機制。雙方的高層對話亦觸及諸多議題，包含台灣、新疆、俄羅斯入侵烏克蘭、經濟、雙邊關係等。北京更向華府提出四份清單，即要求美國糾正錯誤對中國政策與言行的清單、中國關切的重點個案清單、中國重點關切的牽涉中國法案清單、中美八個領域合作清單，敦促華府調整對中政策，重回中美合作的路徑。但是，具體成果仍有待觀察。

肆、小結

為了確保「二十大」能夠順利舉行，中國期待對美外交能夠保持穩定，也是中國外交上的優先任務之一。然而，這樣的願望卻面臨嚴重挑戰。首先，北京的「戰狼外交」對美國內政與外交發動攻勢，採取強烈批判的態度，包括美國國會山莊的暴動、美國民主體制、阿富汗撤軍、美國種族與槍枝問題等。北京更發布《美國民主情況》、《美國在國內國際上實施強迫勞動的事實真相》、《美國對印第安人實施種族滅絕的歷史事實和現實證據》以及《關於美國國家民主基金會的一些事實清單》等多份報告，強化對美國的批判力道；其次，北京舉辦2022年冬季奧運會，並未如2008年北京夏季奧運會一樣，形塑出有利中國的國際環境，反而因中國在維吾爾族與人權上的爭議，遭到拜登政府的抵制。進一步，拜登政府公布《國家安全戰略》報告，界定中國在戰略上是唯一一個可以重塑國際秩序的競爭者，強化與中國的競爭關係，經由強化美國本身競爭力、聯盟邦夥伴等方式，加劇中美之間的競爭關係，如組成「晶片四方聯盟」與通過《2022年晶片與科學法》、建立「澳英美三方安全夥伴關係」、提出《印太戰略》、舉辦「民主高峰會」與「四方安全對話領袖高峰會」等。

此外，俄烏戰爭的爆發，進一步凸顯中美之間的分歧。之後，裴洛西訪問台灣觸動中國最敏感的核心利益，也引發北京最強烈的反應，包含在

台灣周邊舉行實彈軍事演習等。但另一方面，中美之間維持緊密的經貿關係，雙方亦維持與建立多個溝通管道，嘗試管控彼此的分歧，包括習近平與拜登之間的視訊會議、魏鳳和與奧斯丁首次的視訊會議等，避免中美關係走向戰爭。整體而言，2021年至2022年，在拜登政府持續質疑與批評中國，並採取多項強化美中競爭的策略下，中國對美外交面臨許多新的限制和挑戰，包含政治、外交、經濟以及軍事各層面，兩國進入激烈競爭，嘗試管控分歧的階段。

PART 2

.....

軍事

- 第七章 中國艦艇在台海周邊活動
- 第八章 走向深藍：2022 中共海軍水面作戰力量評估
- 第九章 習近平下的解放軍實戰化訓練與發展
- 第十章 解放軍於南海空域之軍事鬥爭準備
- 第十一章 中國太空站建設之意涵

第七章 中國艦艇在台海周邊活動

歐錫富*

壹、前言

台灣空軍自 2020 年 9 月起，針對共機擾台樣態，會以「即時軍情動態」名義發布在國防部官網，讓外界瞭解共機侵擾台灣周邊空域情形。共艦毫無例外，必定在台海周邊海域活動，為共軍建構封鎖台灣海空火力打擊網的海上力量。最為民眾熟悉的是遼寧艦航母編隊「繞台」，然而海軍目前對共艦出現在台灣周邊海域動態都不公開，只有在 2022 年 8 月 5 日後公布艘數，外界對共艦擾台情況並不清楚，無法一窺全貌。台灣軍方未公布共艦在台海周邊動態，有其機密考量因素，但若如同空軍公布共機動態，讓外界對這種軍事脅迫樣態有適度瞭解，對於增強抗敵意識與全民支持國防，應有莫大的助益。

多年來對於共軍在其周邊海空域機艦活動，日本防衛省按時發表相關訊息，讓外界瞭解共軍對外擴張意圖與行為，才能適時採取因應措施與凝聚全民共識。本文企圖分析共艦在台海周邊活動行為與樣態，除了蒐集國內相關資料外，由於台灣本身資料不全，因而大量參考日本防衛省所公布之公開資料。時間涵蓋 2013 年到 2022 年 11 月，以 2013 年共軍遼寧艦航母編隊首次通過台海開始計算。日本防衛省資料主要為東海艦隊與北海艦隊活動報導，範圍包括對馬海峽、津輕海峽、宗谷海峽、大隅海峽、宮古海峽以及與那國島一帶海域。與台灣最相關是宮古海峽以南，往下延伸到與那國島周邊海域。宮古海峽為北海艦隊、東海艦隊出西太平洋的主要水道，航母編隊南下海南三亞或在西太平洋演習、對台演習與跟監、亞丁灣反海盜護航編隊、遠海長航編隊演訓，都要經過宮古海峽。分析共艦進出宮古海峽情形，也有助於瞭解共艦在台海周邊活動。

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所研究員兼所長。

貳、航母編隊通過台海周邊

共艦在台海周邊活動，對台武嚇效果最大的是航母編隊。航母編隊從東海到南海往返，通常必須經過台海或台灣東部海域，也有只在台灣東部外海的西太平洋進行演練。台灣國防部長邱國正表示，共軍航母離開東海、南海，就稱為遠航。¹ 到 2022 年 6 月為止，以青島為母港的遼寧艦 16（北海艦隊）共進行 10 次遠航，動員 58 艘共艦。以三亞為母港的山東艦 17（南海艦隊）就有 2 次遠航。

2013 年 11 月 26 日，遼寧艦編隊首次進行跨海區訓練，從山東青島南下遠航至南海，28 日利用夜色掩護通過台海中線西側，29 日停靠海南三亞。001 遼寧艦由 051C 導彈驅逐艦、石家莊艦 116 與瀋陽艦 115，以及 054A 導彈護衛艦煙台艦 546 與濰坊艦 550（全屬北海艦隊）護航，未搭載戰機。2013 年 12 月 31 日由海南島三亞啟航，經由台海中線以西北返，2014 年 1 月 1 日抵達青島。

2016 年 12 月 25 日，遼寧艦編隊穿越宮古海峽，沿著台灣東部防空識別區外海域，前往南海進行遠海長訓，27 日傍晚進駐海南島三亞。護航艦艇有 052C 導彈驅逐艦、鄭州艦 151（東海艦隊）與海口艦 171（南海艦隊）、052D 導彈驅逐艦長沙艦 173（南海艦隊），以及 054A 導彈護衛艦煙台艦 546 與臨沂艦 547（以上北海艦隊）。2017 年 1 月 11 日自台海中線以西海域北返，12 日返回青島。

2017 年 6 月 25 日，遼寧艦編隊從青島軍港起航，7 月 1 日自台海中線以西海域往南巡航，7 日駛抵香港參加香港主權轉移 20 周年活動。遼寧艦由 052C 導彈驅逐艦濟南艦 152（東海艦隊）、052D 導彈驅逐艦銀川號 175（南海艦隊）、054A 導彈護衛艦煙台艦 538（北海艦隊）護航。11 日遼寧艦編隊離開香港，12 日沿台海中線以西向北航行，16 日返回青島。

¹ 〈中共航空母艦出第一島鏈邱國正：遼寧號第 70 次航訓第 10 次遠航〉，《自由時報》，2022 年 5 月 5 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3916040>。

2018年1月4日，遼寧艦編隊自青島出發，航經舟山島，前往南海執行遠海長航。052C導彈驅逐艦鄭州艦151與濟南艦152（以上東海艦隊），由舟山定海出發，北上青島與遼寧艦會合，北海艦隊派出3艘以上艦艇護航。5日清晨進入台海中線以西海域向西南方航行，21時駛離台灣防空識別區。遼寧艦編隊16日凌晨進入我西南方空識別區，在台海中線以西航行，17日中午駛離我防空識別區，繼續向北航行。

2018年3月20日20時，遼寧艦編隊進入台灣東北防空識別區，沿台海中線以西航行，21日12時30分脫離台灣西南防空識別區向西南航行。包括遼寧艦的40艘解放軍艦艇，參加在南海舉行的海上閱兵。遼寧艦和052D導彈驅逐艦廈門艦154，052C導彈驅逐艦長春艦150、鄭州艦151、濟南艦152（以上東海艦隊），以及054A導彈護衛艦煙台艦538、臨沂艦547（以上北海艦隊），在南海閱兵結束後立即出航，4月19日通過巴士海峽，20日10時在日本沖繩縣與那國島南方350公里向東航行，該海域約在台東、屏東以東一帶外海。21日7時在宮古島以東約120公里海域，隨後通過宮古海峽，並朝著東海方向航行，26日返回青島。

2019年6月10日，遼寧艦編隊穿過宮古海峽，進入西太平洋。這是遼寧艦大修後首次遠海長航，由051C導彈驅逐艦石家莊艦116、052D西寧艦117、054A導彈護衛艦大慶艦576與日照艦598，以及901綜合補給艦呼倫湖艦901（全屬北海艦隊）護航。綜合補給艦呼倫湖艦901在經過台灣東部海域後，並不像過去轉巴士海峽往南海航行，而是持續往東南方航行，航程最東超過沖之鳥礁，距離關島不遠。隨後右轉改向西南，穿越菲律賓南部的蘇祿海，進入南海水域。遼寧艦編隊22日進入三亞整補後，23日離港向北駛向，25日上午進入台海，25日晚間駛出台海，返回青島母港。

2020年4月11日，遼寧艦編隊通過宮古海峽，進行跨區機動。遼寧艦由052D導彈驅逐艦西寧艦117與貴陽艦119，054A導彈護衛艦棗莊艦542與日照艦598以及901綜合補給艦呼倫湖艦901（全屬北海艦隊）護航。12日遼寧艦編隊經台灣東部海域穿越巴士海峽前往南海，22日結束

南海航訓後，再次航經巴士海峽，23日通過巴士海峽往東航行，22日至28日在西太平洋進行演訓，稍後通過宮古海峽後北上，30日返回青島。

2021年4月3日8時，遼寧艦編隊出現在長崎縣男女群島西南方470公里，向南通過宮古海峽後，持續朝太平洋航行進行遠海長航。護航艦艇包括055型導彈驅逐艦南昌艦101（北海艦隊），052D導彈驅逐艦成都艦120（北海艦隊）與太原艦131（東海艦隊），054A型導彈護衛艦黃岡艦577（東海艦隊）以及901綜合補給艦呼倫湖艦901（北海艦隊）。遼寧艦編隊5日在台灣周邊海域進行演訓，10日出現在台灣西南方外海，12日航至海南島外海，在海南島東方海面滯留2天（被傳出故障消息），15日向南航行，21日至22日間在中沙大環礁（Macclesfield Bank）西南方海面，向北航行25日出現在呂宋島西北外海。遼寧艦編隊26日19時，航經宮古島以南約160公里海域，27日經過宮古海峽向北進入東海，返回母港青島。27日上午遼寧艦起飛一架直-18艦載預警直升機，從大正島東北約50公里處飛往100公里處。

2021年12月15日，遼寧艦編隊在長崎縣男女群島以西約350公里向東南航行，隔日通過宮古海峽。護航艦艇包括055導彈驅逐艦南昌艦101、054A導彈護衛艦日照艦598、901綜合補給艦呼倫湖艦901（全屬北海艦隊）。14日，052D導彈驅逐艦廈門艦154（東海艦隊），在宮古島以北220公里海域向東南航行，稍後加入航母編隊。19日航母編隊在北大東島（沖繩縣）以東300公里海域，進行艦載戰鬥機與直升機起降。20日，在北大東島東南315公里海域，進行艦載戰鬥機與直升機起降。在這兩天演練中，另有一艘艦名不詳054A加入，25日航母編隊通過宮古海峽向東海航行。

2022年5月1日正午，遼寧艦編隊出現在長崎縣男女群島以西約350公里海域，護航艦艇有055導彈驅逐艦南昌艦101，052D導彈驅逐艦西寧艦117、烏魯木齊艦118、成都艦120以及901綜合補給艦呼倫湖艦901（全屬北海艦隊）。同日18時左右，在距沖繩本島西北約480公里發現054A導彈護衛艦湘潭艦531（東海艦隊）向東航行。2日6時，在距赤尾嶼以北160公里發現052C導彈驅逐艦鄭州艦151（東海艦隊）向南航行。

隨後上述 8 艘艦艇穿過宮古海峽，向南駛入太平洋。² 2022 年 5 月 2 日至 21 日，遼寧艦編隊在太平洋展開活動，艦載戰鬥機和直升機起降 300 架次以上。³ 遼寧艦編隊 10 次「繞台」（表 7-1）如下：

表 7-1 遼寧艦航母編隊經過台海周邊

次數	時間	護航艦艇	活動概要	備註
1	2013 年 11 月 26 日至 2014 年 1 月 1 日	051C 石家莊艦 116、瀋陽艦 115 054A 煙台艦 538、濰坊艦 550 (上述各型艦艇全屬北海艦隊)	經台海西側 南北往返	跨海區訓練， 未搭載戰機
2	2016 年 12 月 25 日至 2017 年 1 月 12 日	052C 鄭州艦 151 (東海艦隊)、 海口艦 171 (南海艦隊) 052D 長沙艦 173 (南海艦隊) 054A 煙台艦 538、臨沂艦 547 (以上北海艦隊)	往台灣東部 返台海	遠海長訓
3	2017 年 6 月 25 日至 7 月 16 日	052C 濟南艦 152 (東海艦隊) 052D 銀川艦 175 (南海艦隊) 054A 煙台艦 538 (北海艦隊)	經台海往返	參加主權轉移 20 周年活動
4	2018 年 1 月 4 日至 17 日	052C 鄭州艦 151、濟南艦 152 (以上東海艦隊) 北海艦隊派出 3 艘以上艦艇	經台海南北 往返	遠海長航
5	2018 年 3 月 20 日至 4 月 26 日	052D 廈門艦 154 (東海艦隊) 052C 長春艦 150、鄭州艦 151、 濟南艦 152 (以上東海艦隊) 054A 煙台艦 538、臨沂艦 547 (以上北海艦隊)	往台海返台 灣東部	參加南海海上 閱兵
6	2019 年 6 月 10 日至 25 日	052D 西寧艦 117 054A 大慶艦 576、日照艦 598 051C 石家莊艦 116 901 呼倫湖艦 AOR-901 (各型艦 艇全屬北海艦隊)	往台灣東部 返台海	
7	2020 年 4 月 10 日至 28 日	052D 西寧艦 117、貴陽艦 119 054A 棗莊艦 542、日照艦 598 (各型艦艇全屬北海艦隊)	往返經台灣 東部	
8	2021 年 4 月 3 日至 27 日	055 南昌艦 101 (北海艦隊) 052D 成都艦 120 (北海艦隊)、 太原艦 131 (東海艦隊) 054A 黃岡艦 577 (北海艦隊) 901 呼倫湖艦 901 (北海艦隊)	往返經台灣 東部	

² 〈向海圖強 / 遼寧號組最強編隊遠海實戰訓練〉，《大公網》，2022 年 5 月 4 日，<http://www.takungpao.com/news/232108/2022/0504/715708.html>。

³ 〈中國防部噙日本跟拍遼寧號「很危險」岸信夫：按國際法行事〉，《自由時報》，2022 年 6 月 1 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3945682>。

表 7-1 遼寧艦航母編隊經過台海周邊（續）

次數	時間	護航艦艇	活動概要	備註
9	2021 年 12 月 15 日至 25 日	055 南昌艦 101（北海艦隊） 052D 廈門艦 154（東海艦隊） 054A 日照艦 598（北海艦隊） 901 呼倫湖艦 901（北海艦隊）	出宮古海峽 至西太平洋	西太平洋演訓
10	2022 年 5 月 1 日至 21 日	055 南昌艦 101（北海艦隊） 052D 西寧艦 117、烏魯木齊艦 118、成都艦 120（以上北海艦 隊） 901 呼倫湖艦 901（北海艦隊） 052C 鄭州艦 151（東海艦隊） 054A 湘潭艦 531（東海艦隊）	出宮古海峽 至西太平洋	西太平洋演訓

資料來源：《日本防衛省統合幕僚監部》與網路公開資料。

至於中國自製 002 航母山東艦，2019 年 11 月 14 日，002 艦與 2 艘護衛艦駛離大連南下，進入黃海後 2 艘護衛艦加入，在東海又有來自上海 2 艘護衛艦加入。17 日 002 艦編隊由北向南自東海進入台海，隔日離開台海，19 日抵達南海三亞。12 月 17 日 002 艦在三亞正式服役，命名山東艦。23 日山東艦離開三亞，26 日由南北上通過台海，可能在 2020 年 1 月 2 日回到大連。

2020 年 12 月 17 日，山東艦在完成維修後，在 4 艘艦艇護衛下再次由北向南通過台海，然後返回三亞。2022 年 3 月 18 日，山東艦上午 10 時 30 分在金門西南方 50 公里海域，被一名正搭乘民航機乘客拍下。山東艦返回大連造船廠檢修，維修可能是重新鋪設防滑塗層，也有可能替航艦某些子系統維修或升級。⁴ 2022 年 7 月 19 日，山東艦現身台海中線以西，沿著中國沿海南下通過金門外海，隨後跟著一艘疑似補給艦。⁵

美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪台前夕，遼寧艦編隊在 2022 年 7 月 31 日離開青島。山東艦編隊 8 月 1 日離開海南三亞。⁶ 8 月

4 〈台海軍情〉中國官媒證實：山東號航艦進廠維修，〈自由時報〉，2022 年 4 月 26 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3906531>。

5 〈獨家〉共軍「妖怪」貼台海中線以西通過金門外海疑被美軍鎖定，〈自由時報〉，2022 年 7 月 20 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3997857>。

6 〈華雙航母出海 9 架轟炸機編隊飛行〉，《東網》，2022 年 8 月 2 日，https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/cnnews/20220802/bkn-20220802131708295-0802_00952_001.html。

7日，山東艦編隊在南海舉行演訓，護航艦艇包括055導彈驅逐艦大連艦105或延安艦106、052D導彈驅逐艦桂林艦164、901綜合補給艦查干胡艦905（全屬南海艦隊）以及一艘不知名054A護衛艦。⁷遼寧艦編隊則未有後續報導，不過兩艘航母都未離開各自駐地東海與南海。

從遼寧艦編隊10次「繞台」航跡看，第一次到第八次都是往返青島與三亞，並於期間中進行艦載機起降訓練。從東海到南海路線有從台海來回、宮古海峽去台海回，台海去宮古海峽回或都從宮古海峽來回。第六次「繞台」經宮古海峽出太平洋，綜合補給艦呼倫湖艦南下接近關島，穿越蘇祿海進入南海，其餘艦艇通過巴士海峽抵達三亞。第九次與第十次遼寧艦編隊出宮古海峽後，只在台灣東部外海進行演訓，並進行艦載機起降與各種類型聯合作戰演訓，同時具有威懾台灣與拒止外軍意味。

共軍航母編隊戰力成長，可從遼寧艦編隊組成來看，從最早兩艘驅逐艦與兩艘護衛艦，進化成為以055、052D導彈驅逐艦以及901綜合補給艦為航母編隊主力，其中052C導彈驅逐艦以及054A導彈護衛艦也是重要成員，執行保障和協同作戰能力。護航艦艇從來自三個艦隊艦艇，轉為以北海與東海艦隊為主，甚至全部來自北海艦隊。一般相信，這些不同組合也有驗證不同艦隊相替護航性質。遼寧艦編隊2019年第六次繞台，首次出現901綜合補給艦隨行，展現編隊補給能力，可延長航母編隊海上停留時間。近來遼寧艦編隊一年兩次穿越第一島鏈進行遠海訓練或演習，意味共軍使用航母開始從近海訓練形成戰鬥力階段轉向摸索遠海部署階段。共軍海軍戰略是近海作戰，遠海護衛。航母是遠海作戰平台，共軍航母將遠海常態化部署。⁸

遼寧艦編隊在台灣東部、宮古島南方海域進行演訓，主要意義在：
一、牽制美軍行動。一旦台灣有事，共軍想定從太平洋一側阻止駐日美軍

7 Jack Lau, "China's Second Aircraft Carrier, Shandong, and Battle Group Train in the South China Sea," *South China Morning Post*, August 25, 2022, <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3190125/chinas-second-aircraft-carrier-shandong-and-battle-group-begin>.

8 〈一年兩次沖出島鏈中國航母常態部署遠海〉，《大公網》，2021年12月20日，<http://www.takungpao.com/news/232112/2021/1220/668193.html>。

航母進入東海；⁹ 二、搶占台灣艦隊疏泊區。台灣東部海域是戰時台灣海軍戰力保存、轉移位置疏泊區之一。遼寧艦編隊在那裡演訓，頗有模擬在戰時搶先占據台灣海軍疏泊區的意味；¹⁰ 三、形成海空聯合常導打擊群。遼寧艦編隊在台灣東部海域進行演訓，展示解放軍在台灣東部海域部署海、空、常規導彈（常導）部隊實力。在台灣東部和西南海空域同時實兵演練，就是藉助遼寧艦編隊，隔著台灣舉行海空演習。常導是未來首批打擊力量，除了對台軍事目標發動攻擊，還能夠打擊外軍介入的航母、艦艇、飛機等移動目標。共軍各兵種都有常導部隊，演習有多種常導部隊參加，藉以組成聯合常導打擊群。¹¹

參、穿越台灣和與那國島間海域

共艦走出西太平洋，過去多經過宮古海峽，其間或經過與那國島東部海域。近來共有 9 次 13 艘共艦穿越台灣和與那國島間海域，顯然加強對台軍事壓力。

2021 年 4 月 30 日，054A 導彈護衛艦濱州艦 515（東海艦隊）經宮古海峽南下進入太平洋，然後朝西向與那國島方向行駛。5 月 1 日，經與那國島和台灣間海域北上，駛入東海。這是日本防衛省統合幕僚監部首次公開台灣和與那國島間海域共艦行蹤，實屬罕見（圖 7-1）。與那國島位於日本國土最西端，約在台灣宜蘭縣蘇澳鎮以東 110 公里，這片海域與釣魚台（尖閣諸島）距離約 170 公里。¹²

2021 年 9 月 3 日 10 時，052D 導彈驅逐艦淄博艦 156 在久米島西北約 170 公里海域向南航行。同日下午 7 點，現代級驅逐艦杭州艦 136 在久

⁹ 〈遼寧艦續航訓日媒：展現東側襲台能力〉，《自由時報》，2022 年 5 月 19 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1518090>。

¹⁰ 〈艦在東部海域演訓近 10 天資深將領憂：那是我們的艦隊疏泊區〉，《自由時報》，2022 年 5 月 14 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3926319>。

¹¹ 〈遼寧艦破天荒率 7 艦在台灣東部海域演習要特別小心這個「常導」打擊群〉，《新頭殼》，2022 年 5 月 10 日，<https://newtalk.tw/news/view/2022-05-10/752424>。

¹² 〈日防衛省首公布中國驅逐艦經與那國島台灣間海域入東海〉，《自由亞洲電台》，2021 年 5 月 2 日，<https://www.rfa.org/cantonese/news/vessel-05022021073802.html>。

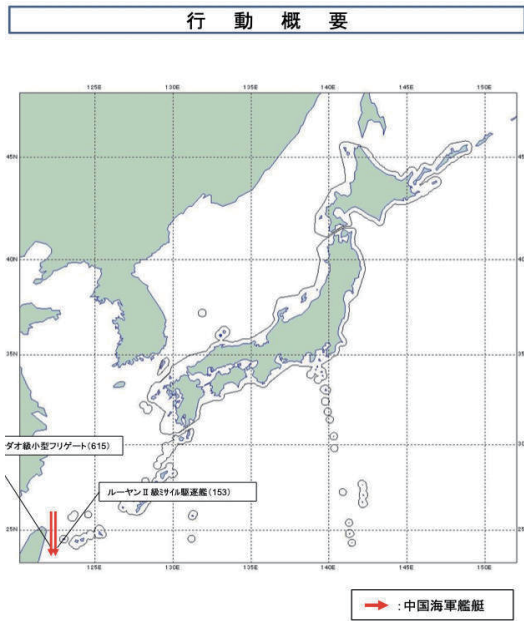


圖 7-1 共艦經過宜蘭和與那國島間海域南下

資料來源：日本防衛省統合幕僚監部網站。

米島西北約 190 公里海域，然後兩艦通過宮古海峽向太平洋前進。5 日兩艦與 052C 導彈驅逐艦鄭州艦 151 會合（全屬東海艦隊），從台灣和與那國島海域北上朝東海前進。¹³

2021 年 11 月 14 日兩艘 071 船塢登陸艦，在台灣和與那國島間海域向南航行，往花蓮附近推進，並在台灣東岸花蓮外海模擬登陸演習，這是登陸艦首次形成攻擊編隊，不過日本防衛省統合幕僚監部並未公布這項消息。如果共軍在台從事登陸作戰，主戰場將是台灣西海岸。原因是東海岸懸崖峭壁多，適合登陸地點少，僅有花蓮一個約 10 公里長的碎石灘。花蓮除軍民共用花蓮機場外，還有空軍佳山基地，可以疏散各種飛機，避免

¹³ 〈中國軍艦通過與那國島和台灣之間海域日本防衛省：警戒監視〉，《蘋果日報》，2021 年 9 月 9 日，<https://tw.appledaily.com/international/20210909/GFXKPKYTYRGJHIH7KVIRM7F6GA>。

解放軍攻台初期的彈道導彈等襲擊，是防禦重要基地。¹⁴

2022年6月21日9時，056A輕型導彈護衛艦孝感艦615（東海艦隊）在與那國島以北約220公里海域向南航行。同日23時，052C導彈驅逐艦西安艦153（東海艦隊）在與那國島以北約210公里海域向南航行，然後兩艦會合從台灣和與那國島海域南向朝太平洋前進。24日兩艦在與那國島西南70公里海域向北航行，並經過台灣和與那國島海域北上。

2022年7月7日，053H3護衛艦懷化艦566（東海艦隊）在釣魚台以西80公里海域向南航行，並經台灣和與那國島海域南向太平洋前進。10日在與那國島西南西50公里北上，並經台灣和與那國島海域。

2022年7月21日，815A電子偵察艦天權星艦795（東海艦隊）在釣魚台西北約160公里海域向南航行，並經台灣和與那國島間海域南下，22日4時出現在花蓮豐濱外海約80公里。¹⁵根據「台灣西南空域」粉絲專業，8月12日天權星艦已經在蘭嶼外海數日，等待偵察中科院試射無限高飛彈。¹⁶

2022年7月22日，056A輕型導彈護衛艦孝感艦615（東海艦隊）出現在釣魚台西方80公里海域，稍後向南經過台灣和與那國島間海域進入太平洋。27日北上，27日至31日在釣魚台西方120公里至70公里南北巡邏，然後向北往東海方向航行。¹⁷

2022年7月27日，636A綜合海洋調查船海洋23（873錢學森船）、25號船（876錢偉長船）在橫當島（鹿兒島縣）西北240公里海域向東北航行，稍後通過大隅海峽。8月1日25號船在與那國島西南南80公里向西北航行，並通過台灣和與那國島間海域，3日在久米島（沖繩縣）西北160公里海域向東南航行，稍後經宮古海峽。

14 〈日媒爆共軍東海艦隊登陸艦花蓮外海模擬登陸演習〉，《自由時報》，2021年11月24日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3747070>。

15 〈漢光演習25日登場中國偵察艦再現東部外海〉，《自由時報》，2022年7月22日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4000633>。

16 〈中科院將「無限高」飛彈試射，共軍電偵船被拍到滯留〉，《自由時報》，2022年8月12日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4022968>。

17 〈窺伺漢光軍演？日本曝中國軍艦進出台灣東部海域〉，《自由時報》，2022年7月28日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4007382>。

2022年7月31日，054A 導彈護衛艦安陽艦 599（東海艦隊）在釣魚台以西 80 公里海域向南航行，稍後通過台灣和與那國島間海域。7 月下旬是台灣漢光演習前後，共艦頻頻通過台灣和與那國島間海域南下，可能與跟監演習以及火砲射擊有關。

對於近來共艦通過台灣和與那國島間海域，日本防衛省認為共艦自海軍基地航向西太平洋，以往多取道宮古海峽或巴士海峽、呂宋海峽等二個路線，鮮少自距離花蓮僅 150 公里的與那國島間海域通過，顯示共艦已打破以往慣例。¹⁸ 日方研判中國意圖可能是想以此牽制台灣艦艇。台灣相關人士研判，中方也可能是為了牽制在與那國島和台海航行的日本海上自衛隊艦艇。¹⁹

肆、台海周邊活動

共艦在台海中線以西活動，其速度不像戰機一下就能越過中線，外界較不關切。根據不完整統計，日方資料 2013 年以來有 45 次 94 艘共艦出現台灣東部外海。2022 年 8 月至 11 月，台方資料共有 543 艘共艦現身在台海周邊。

在台灣東部海域，2013 年 3 月 30 日至 4 月 16 日，052C 導彈驅逐艦蘭州艦 170、054A 導彈護衛艦玉林艦 569 與衡水艦 572、071 船塢登陸艦井岡山艦 999（全屬南海艦隊），從事戰備巡邏遠海訓練，3 月 30 日在沖繩本島西南約 640 公里海域向東航行，4 月 1 日在沖繩本島西南約 650 公里海域向西航行，16 日蘭州艦、衡水艦在宮古島東北約 110 公里海域向北航行。這些艦艇出西太平洋，勢必出現在台灣東部外海。

2013 年 5 月 7 日，053H3 導彈護衛艦懷化艦 566、053H1G 導彈護衛艦佛山艦 559（全屬東海艦隊），在與那國島東北約 44 公里海域向東南航行。

18 〈罕見！日本揭露 2 中共軍艦取道宜蘭外海南航〉，《自由時報》，2022 年 6 月 23 日，<https://www.rfa.org/cantonese/news/vessel-05022021073802.html>。

19 〈日媒：中國軍艦常態部署台灣、與那國島間海域〉，《中央社》，2021 年 8 月 30 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202108300320.aspx>。

2013年10月29日，054A導彈護衛艦舟山艦529與徐州艦530（全屬東海艦隊），在與那國島東南南約49公里海域向東北航行。

2013年10月28日至10月30日，052B導彈驅逐艦廣州艦168、054A導彈護衛艦黃山艦570、903綜合補給艦微山湖艦887（全屬南海艦隊），參加機動-5號演習。28日，廣州艦、黃山艦在沖繩本島西南600公里海域向西北航行，30日廣州艦、黃山艦、微山湖艦在沖繩本島西南約610公里海域向西南航行。

2013年12月23日，054A導彈護衛艦黃山艦570與運城艦571、903綜合補給艦微山湖艦887（全屬南海艦隊），進行遠海長航訓練，在沖繩島西南600公里海域向東航行。

2014年2月8日，052B導彈驅逐艦武漢艦169、052C導彈驅逐艦海口艦171、071船塢登陸艦長白山艦989（全屬南海艦隊），進行遠海長航訓練，在宮古島東北約100公里海域向西北航行。

2014年3月1日，052C導彈驅逐艦長春艦150、054A導彈護衛艦益陽艦548與常州艦549、903A綜合補給艦巢湖艦890（全屬東海艦隊），在西太平洋演訓，出現在與那國島東南南49公里海域向東北航行。

2014年5月2日至5月3日，054A導彈護衛艦濰坊艦550（北海艦隊）、訓練艦鄭和艦81，進行國外友好訪問，2日在宮古島東北130公里海域向東南航行，3日在沖繩本島西南650公里海域向西南航行。

2014年12月12日，052C導彈驅逐艦鄭州艦151、現代級導彈驅逐艦泰州艦138、054A導彈護衛艦舟山艦529與益陽艦548、903綜合補給艦千島湖艦886、815電子偵察艦北極星艦791（全屬東海艦隊），在西太平洋演訓，於宮古島東南約120公里海域向北航行，通過宮谷海峽朝西北前進。

2015年6月10日，052B導彈驅逐艦武漢艦169、071船塢登陸艦井岡山艦999（以上南海艦隊）、904A綜合補給艦撫仙湖艦888（東海艦隊），在西太平洋舉行遠海訓練，於宮古島以南700公里海域向西北航行。

2015年6月12日至13日，52C導彈驅逐艦鄭州艦151、053H3導彈護衛艦三明艦524（全屬東海艦隊），12日在宮古島西北北270公里海域

向東南航行並通過宮古海峽，隔日在與那國島西南南 290 公里海域向西南航行。

2015 年 7 月 18 日至 8 月 1 日，052C 導彈驅逐艦長春艦 150、054A 導彈護衛艦常州艦 549、903A 綜合補給艦巢湖艦 890（全屬東海艦隊），7 月 18 日出現在宮古島東北 110 公里海域，8 月 1 日在與那國島東南南 63 公里海域航行。

2015 年 12 月 13 日，054 導彈護衛艦馬鞍山艦 525 與溫州艦 526（全屬東海艦隊），在宮古島東北 130 公里海域向東南航行，稍後在與那國島以南 220 公里海域向西南航行。

2015 年 12 月 22 日，054A 導彈護衛艦鹽城艦 546 與臨沂艦 547（全屬北海艦隊），在宮古島以南 90 公里海域向西北航行，通過宮古海峽西進。

2016 年 4 月 7 日至 23 日，053H3 導彈護衛艦嘉興艦 521 與連雲艦 522、903A 綜合補給艦高郵湖艦 904（全屬東海艦隊），7 日在宮古島東北 110 公里海域向東南航行，23 日在與那國島東北北 74 公里海域向北航行，並通過宮古海峽。

2016 年 5 月 24 日，052D 導彈驅逐艦合肥艦 174、052C 導彈驅逐艦蘭州艦 170、052B 導彈驅逐艦廣州艦 168、054A 導彈護衛艦三亞艦 574 與玉林艦 569、903A 綜合補給艦洪湖艦 906（全屬南海艦隊），進行遠海長航訓練，在與那國島以南 360 公里海域向西航行。

2017 年 3 月 23 日，054A 導彈護衛艦舟山艦 529 與徐州艦 530、905 綜合補給艦鄱陽湖艦 882（全屬東海艦隊），在宮古島東北 110 公里海域向東南航行並經過宮古海峽。

2017 年 4 月 24 日，052C 導彈驅逐艦長春艦 150、054A 導彈護衛艦荊州艦 532、903A 綜合補給艦巢湖艦 890（全屬東海艦隊），在宮古島東北 120 公里海域向東南航行，赴亞、歐、非洲進行為 180 天友好訪問。

2018 年 6 月 3 日至 4 日，054A 導彈護衛艦益陽艦 548（東海艦隊），3 日在宮古島東北 100 公里海域向東南航行，4 日在宮古島東南 70 公里海域北上，經宮古海峽西進。

2018年6月17日至23日，054A導彈護衛艦益陽艦548（東海艦隊），17日在久米島以西80公里海域向東南航行，經宮古海峽在西太平洋演訓，23日在沖繩島以南約70公里向西航行，經宮古海峽西進。

2018年12月11日至14日，054A導彈護衛艦徐州艦530（東海艦隊），11日在久米島以西70公里海域向南航行，經宮古海峽出太平洋，14日在久米島以南100公里海域向西北航行，經宮古海峽西進。

2019年4月15日，054A導彈護衛艦徐州艦530（東海艦隊），在宮古島東北120公里海域向東南航行，經宮古海峽出太平洋，同日原路線返回。

2019年5月26日至30日，054A導彈護衛艦濱州艦515（東海艦隊），26日在宮古島東北100公里海域向南航行，經宮古海峽出太平洋，30日原路返回。

2019年6月16日，054A導彈護衛艦舟山艦529（東海艦隊），在宮古島以東180公里海域向西北航行，經宮古海峽西進。

2019年7月25日，052D導彈驅逐艦西寧艦117、054A導彈護衛艦大慶艦576與日照艦598、901綜合補給艦呼倫湖艦901（以上北海艦隊），在宮古島以北240公里海域向南航行。27日052D導彈驅逐艦太原艦131、054A導彈護衛艦荊州艦532（以上東海艦隊），在相同海域向南航行。8月1日上述六艦在久米島以南約120公里海域向北航行，經宮古海峽西進。

2020年5月29日至6月20日，052C導彈驅逐艦濟南艦152、054A導彈護衛艦湘潭艦531、903綜合補給艦千島湖艦886（全屬東海艦隊），5月29日從宮古海峽南下，6月20日在宮古島以東130公里海域向西北航行，經宮古海峽西進。

2020年6月26日至28日，054A導彈護衛艦濱州艦515（東海艦隊），26日在久米島西北300公里海域向東南航行，經宮古海峽出太平洋，28日原路返回。

2020年7月13日至18日，054A導彈護衛艦黃岡艦577（東海艦隊），13日在久米島西北150公里海域向東南航行，經宮古海峽出太平洋，18日原路返回。

2020年9月23日至26日，054A導彈護衛艦安陽艦599（東海艦隊），23日在久米島西北100公里海域向東南航行，經宮古海峽出太平洋，26日原路返回。

2021年4月4日，054A導彈護衛艦常州艦549（東海艦隊），在宮古島東北北150公里海域向東南航行，經宮古海峽出太平洋，同日原路返回。

2021年8月24日至26日，052D導彈驅逐艦淄博艦156、052C導彈驅逐艦鄭州艦151、054A導彈護衛艦益陽艦548（全屬東海艦隊），24日在久米島西北西120公里海域向南航行，通過宮古海峽出太平洋。26日上午鄭州艦、益陽艦宮古島以東120公里海域向西北航行，下午淄博艦宮古島東南200公里海域向西北航行，先後經宮古海峽北上。

2021年9月18日，054A導彈護衛艦舟山艦529（東海艦隊），在宮古島以東130公里海域向西北航行，通過宮古海峽北上。

2021年9月24日，054A導彈護衛艦益陽艦548（東海艦隊），出現在宮古島以南85公里海域，通過宮古海峽西進。

2021年10月31日，052C導彈驅逐艦鄭州艦151（東海艦隊），在久米島（沖繩縣）西北西140公里海域向南航行，通過宮古海峽朝東海方向前進。

2021年11月19日，054A導彈護衛艦徐州艦530（東海艦隊），在宮古島東北東140公里海域向北航行，通過宮古海峽北上。

2021年12月14日，052D導彈驅逐艦廈門艦154（東海艦隊），在宮古島以北220公里海域向東南航行，通過宮古海峽出太平洋。

2022年2月14日至16日，052D導彈驅逐艦太原艦131（東海艦隊），14日在宮古島西北西440公里海域向東南航行，通過宮古海峽出太平洋。16日在宮古島東南東200公里海域向西北推進，通過宮古海峽西進。

2022年2月27日至3月2日，054A導彈護衛艦益陽艦548（東海艦隊），2月27日在宮古島以北350公里海域向南航行，通過宮古海峽出太平洋。3月2日在宮古島以東150公里海域向西北航行，通過宮古海峽西進。

2022年4月26日，054A 導彈護衛艦舟山艦 529、071 船塢登陸艦 988 沂蒙山艦（全屬東海艦隊），在宮古島東北東 100 公里海域向西北航行，通過宮古海峽朝東海前進。

2022年5月23日至25日，現代級導彈驅逐艦杭州艦 136（東海艦隊），23日在久米島西北 80 公里海域向南航行，經宮古海峽南下。25日在宮古島以東 130 公里海域向西北航行，通過宮古海峽西進。

2022年6月2日，815A 電子偵察艦天權星艦 795（東海艦隊），在久米島西北 130 公里海域向南航行，稍後通過宮古海峽。

2022年6月21日至23日，052D 導彈驅逐艦太原艦 131 與淄博艦 156、054A 導彈護衛艦舟山艦 529 與安陽艦 599（全屬東海艦隊），21日太原艦、舟山艦、安陽艦在久米島西北 280 公里海域向東南航行。22日淄博艦在宮古島東北 160 公里向東南航行，稍後四艦通過宮古海峽。23日在宮古島以東以南與東南 150 公里先後發現天權星艦，太原艦、舟山艦、安陽艦、淄博艦，稍後通過宮古海峽向西航行。

2022年7月30日，052D 導彈驅逐艦南京艦 155（東海艦隊），在宮古島以北 140 公里海域向東南海域航行，稍後通過宮古海峽。

2022年8月28日，815A 電子偵察艦天狼星艦 794（北海艦隊），在久米島以西 160 公里海域向東南航行，通過宮古海峽向東南前進（圖 7-2）。

在台灣西南海域方面，2020年9月9日至10日，有7艘共艦參與在西南海域進行海空操演，部分艦艇演訓區域，就在我國東沙島北方、東方外圍海域。²⁰ 從台灣國防部公布的共軍海空演訓示意圖（圖 7-3）顯示，有三處共艦活動區，最近一處距離屏東 90 哩。

艦載反潛直升機出現在台海周邊，由於憑空出現，未有飛入、飛離航跡，顯示搭載直升機艦艇一定在附近海域（圖 7-4）。根據我國國防部，2021年8月26日直-9 反潛直升機首次在台灣防空識別區西南空域出現，

²⁰ 〈國防部：共軍昨、今在台灣西南方 166 公里處大規模操演〉，《自由時報》，2020年9月10日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3288138>。

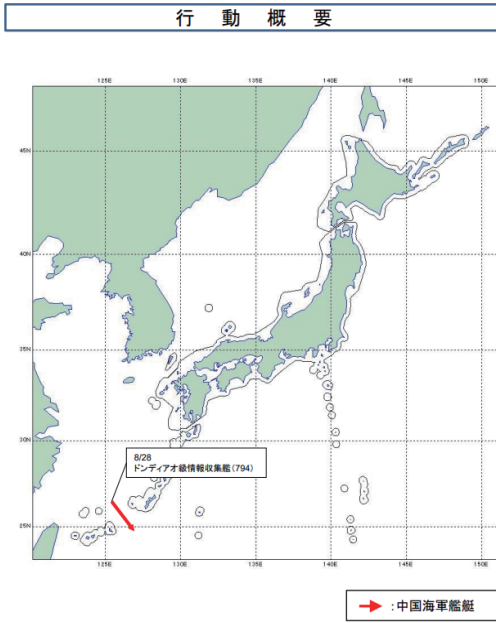


圖 7-2 共艦通過宮古海峽

資料來源：日本防衛省統合幕僚監部網站。

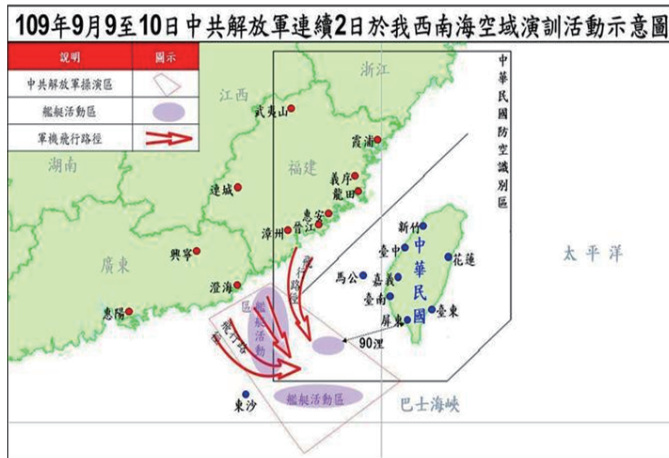


圖 7-3 2020 年 9 月 9 日至 10 日共艦在西南海域演訓示意圖

資料來源：台灣國防部。

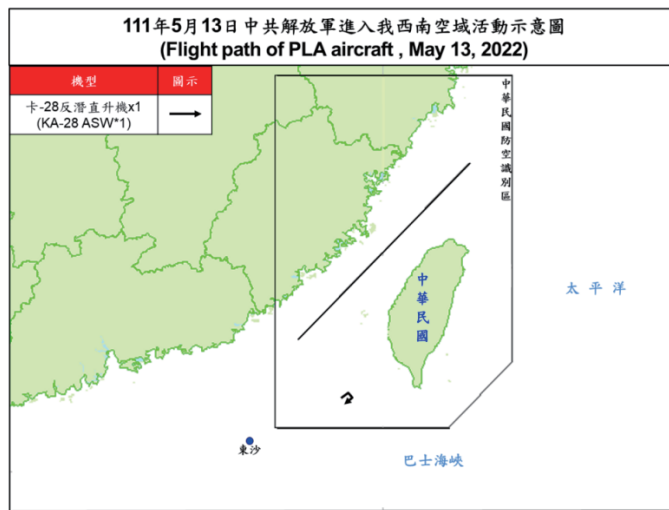


圖 7-4 艦載反潛直升機憑空出現，未有飛入、飛離航跡

資料來源：台灣國防部。

隔年 2 月 16 日 Ka-28 反潛直升機首現西南空域。至 2022 年 9 月 30 日，共有 20 架艦載反潛直升機出現在台海周邊海域，其中 19 架在西南空域，1 架在東北海域。

2022 年 5 月遼寧艦航母編隊在西太平洋演訓期間，艦載直升機活動特別頻繁，顯然配合航母編隊與空軍機群進行海空聯合演訓。5 月 5 日有 6 架共機侵擾西南空域，其中一架 Ka-28 反潛直升機航跡憑空出現，代表該處有大型共艦停駐並實施操演。²¹ 5 月 10 日，一架武直-10 直升機壓過台海中線，兩架卡-28 反潛直升機於西南空域活動，同樣突然現蹤。²² 5 月 8 日、9 日、11 日以及 13 日，都有一架 Ka-28 反潛直升機在西南空域出現，5 月 15 日一架直-9 反潛直升機在西南空域現蹤，推測該處海域有共艦活動（表 7-2）。²³

²¹ 〈6 架共機擾台 反潛直升機「憑空出現」空軍：有大型水面艦停駐操演〉，《msn 新聞》，2022 年 5 月 5 日，<https://www.msn.com/zh-tw/news/national/>。

²² 〈中共頻軍演「反介入」國軍：絕對有能力因應〉，《自由時報》，2022 年 5 月 11 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3922858>。

²³ 〈台海軍情〉中國軍艦疑逗留西南海域 共軍直升機升空擾台〉，《自由時報》，2022 年 5 月 15 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3927513>。

表 7-2 共艦艦載反潛直升機出現在台海周邊

時間	機型	空域	備註
2021年8月26日	直-9	西南	首次出現
2022年2月16日	Ka-28	西南	首次出現
2022年3月1日	直-9	西南	
2022年3月8日	直-9	西南	
2022年3月15日	Ka-28	西南	
2022年4月12日	直-9	西南	
2022年4月21日	直-9	西南	
2022年4月23日	Ka-28	西南	
2022年5月5日	Ka-28	西南	5月配合遼寧艦演訓
2022年5月8日	Ka-28	西南	
2022年5月9日	Ka-28	西南	
2022年5月10日	Ka-28x2架	西南	
2022年5月11日	Ka-28	西南	
2022年5月13日	Ka-28	西南	
2022年5月15日	直-9	西南	
2022年7月15日	直-9	西南	
2022年7月18日	Ka-28	西南	
2022年8月8日	Ka-28	西南	
2022年8月15日	直-9	東北	

資料來源：台海周邊空域空情動態，台灣國防部。

在美國眾院議長裴洛西訪台後，共艦頻頻在台海周邊活動。根據台灣國防部「台海周邊空域空情動態」，共艦貼近我 24 浬鄰接海域活動。²⁴ 從 2022 年 8 月 5 日至 11 月 30 日，共有 543 艘共艦在台海周邊活動，數量最多有時一天為 14 艘，最少為 2 艘，平均每天 46 艘。8 月 5 日，有台灣貨輪在高雄港西南外海拍下台灣成功艦對峙共軍長春艦畫面。8 月 6 日，台灣迪化艦在東部海域監控共艦南京艦，馬公軍艦監控共艦馬鞍山艦。同日《新華社》發布疑似共軍南京艦 5 日在花連外海畫面，並指遠處

²⁴ 〈國防部「中共軍力報告書」出爐指中國軍演是為了驗證對台作戰執行力〉，《上報》，2022 年 8 月 31 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=24&SerialNo=153072。

軍艦為我海軍蘭陽艦的假訊息。台灣軍方強調，共艦並無進入我國領海的情事。²⁵

共艦在台海周邊另一重點是跟監台灣火炮射擊與演訓相關活動，主要動機是蒐集相關參數情報。2021年4月7日至9日，九鵬基地可能試射天弓-3增程型導彈，引來可能南海艦隊一艘電子偵察艦與一艘導彈護衛艦在蘭嶼外海徘徊。²⁶ 2021年從11月1日至18日，中國護衛艦、驅逐艦、情報船共10艘出現在花東外海。²⁷ 2022年1月16日至17日，中國綜合科學考察船實驗1號，從海峽中線南口接近巴士海峽，連續兩天都在巴士海峽，17日上午才往廣東汕尾方向返航。²⁸

2022年3月2日晚，3艘共艦出現在蘭嶼東南方50浬處，由北向南航行，研判進入巴士海峽，而在1日、2月28日的蘭嶼外海也各有1艘、3艘共艦出現蹤跡。²⁹ 2022年7月26日，共軍海軍927聲納探測船天璣星船781與054A導彈護衛艦黃岡艦577（東海艦隊）也在綠島、蘭嶼外海現蹤，可能針對在附近出沒的台灣與外國潛艦。³⁰ 這段期間出現在花東外海的共軍偵察艦與海洋調查船，主要為815A電子偵察艦天權星艦795（東海艦隊）與天狼星艦794（北海艦隊），以及由中國海洋大學管理的海洋調查船海大號。³¹

這些出現在台海周邊之共艦，在台灣東部外海多為突破島鏈的遠海長航演訓、深入西太平洋演習，展現反擊外軍可能干預的遠海作戰能力。在

25 〈共艦逼近和平電廠目視台灣軍艦？查核中心：假的〉，《自由時報》，2022年8月10日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4020317>。

26 〈緊張！中科院今起火炮射擊監控到解放軍情報船現蹤蘭嶼外海〉，《自由時報》，2021年4月7日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3492050>。

27 〈中科院11月密集火炮測試中國軍艦情報船頻現花東外海〉，《中央社》，2021年11月18日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202111180369.aspx>。

28 〈不只共機襲擾中國考察船也逼近巴士海峽〉，《自由時報》，2022年1月17日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3803249>。

29 〈傳3艘中國軍艦通過蘭嶼外海海軍：全程掌握〉，《自由時報》，2022年3月3日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3847143>。

30 〈漢光演習期間中國水聲監聽船連3天現蹤東部外海〉，《自由時報》，2022年7月27日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4005690>。

31 〈漢光演習25日登場中國偵察艦再現東部外海〉，《自由時報》，2022年7月22日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4000633>。

台海或西南海域共艦主要武嚇台灣，近來頻率、數量突增，不斷壓縮台灣活動海域，刻意挑釁企圖非常明顯。

伍、護航編隊路過演練

共軍海軍派出艦艇編隊赴亞丁灣、索馬利亞海域執行反海盜護航任務，護航任務由北海、東海、南海三大艦隊輪流執行，分由山東青島、浙江舟山、廣東湛江以及海南三亞啟航。南海艦隊直接從湛江與三亞啟航，未在台日公布報告範圍，共有 15 批護航編隊、23 次單程與 46 艘共艦通過台灣東部外海。

由 054A 導彈護衛艦鹽城艦 546、053H3 導彈護衛艦洛陽艦 527、903A 綜合補給艦太湖艦 889 組成的第 16 批護航編隊（北海艦隊）返航，2014 年 7 月 12 日，在沖繩本島西南約 540 公里海域向東北航行。

由 052A 導彈驅逐艦青島艦 113、054A 導彈護衛艦大慶艦 576、903A 綜合補給艦太湖艦 889 組成的第 22 批護航編隊（北海艦隊）啟航，2015 年 12 月 7 日在屋久島西北 420 公里海域向東南航行，經大隅海峽出太平洋南下。第 22 批護航編隊返航，2016 年 6 月 20 日在與那國島以南 245 公里海域向東北航行，6 月 21 日在宮古島東北約 110 公里海域向西北航行，朝對馬海峽繼續北上。

由 054A 導彈護衛艦舟山艦 529 與湘潭艦 531，以及 903A 綜合補給艦巢湖艦 890 組成的第 23 批護航編隊（東海艦隊）啟航，2016 年 4 月 8 日在宮古島東北約 110 公里海域向東南航行。

由 052A 導彈驅逐艦哈爾濱艦 112、054A 導彈護衛艦邯鄲艦 579、903A 綜合補給艦東平湖艦 902 組成的第 24 批護航編隊（北海艦隊）啟航，2016 年 8 月 12 日在宮古島東北約 70 公里海域向南航行。第 24 批護航編隊返航，2017 年 3 月 5 日在種子島以東約 50 公里海域向西北西航行，經大隅海峽向東海前進。

由 054A 導彈護衛艦黃岡艦 577 與揚州艦 578，以及 903A 綜合補給艦高郵湖艦 904 組成的第 26 批護航編隊（東海艦隊）啟航，2017 年 4 月

2 日在宮古島東北約 110 公里海域向東南航行。第 26 批護航編隊返航，11 月 28 日在宮古島以東約 100 公里海域向西北航行。

由 054A 導彈護衛艦鹽城艦 546 與濰坊艦 550，以及 903A 綜合補給艦太湖艦 889 組成的第 28 批護航編隊（北海艦隊）啟航，2017 年 12 月 5 日在口永良部島（鹿兒島縣）以西約 100 公里海域向東航行，經大隅海峽出太平洋南下。第 28 批護航編隊返航，2018 年 8 月 6 日在種子島以東約 50 公里向西北航行，經大隅海峽向東海前進。

由 054A 導彈護衛艦濱州艦 515 與徐州艦 530，以及 903 綜合補給艦千島湖艦 886 組成的第 29 批護航編隊（東海艦隊）啟航，2018 年 4 月 5 日在宮古島東北北約 130 公里海域向東南航行。第 29 批護航編隊返航，10 月 2 日在宮古島東北東約 100 公里海域向西北航行，通過宮古海峽朝東海前進。

由 054A 導彈護衛艦蕪湖艦 539 與邯鄲艦 579，以及 903A 綜合補給艦東平湖艦 902 組成的第 30 批護航編隊（北海艦隊）啟航，2018 年 8 月 8 日在口永良部島以西約 40 公里海域向東航行，經大隅海峽出太平洋南下。第 30 批護航編隊返航，2019 年 1 月 24 日在久米島（沖繩縣）西南約 100 公里向西北航行，經宮古海峽朝東海前進。

由 052C 導彈驅逐艦西安艦 153、054A 導彈護衛艦安陽艦 599、903A 綜合補給艦高郵湖艦 904 組成的第 32 批護航編隊（東海艦隊）啟航，2019 年 4 月 5 日在宮古島東北約 100 公里海域向東南航行，經宮古海峽出太平洋南下。第 32 批護航編隊返航，10 月 27 日在久米島以南約 140 公里海域向北航行，經宮古海峽朝東海前進。

由 052D 導彈驅逐艦西寧艦 117、054A 導彈護衛艦濰坊艦 550、903A 綜合補給艦可可西里湖艦 903 組成的第 33 批護航編隊（北海艦隊）返航，2020 年 3 月 18 日與 054A 導彈護衛艦安陽艦 599（東海艦隊）會合，在宮古島東南約 80 公里海域向東航行，稍後經宮古海峽朝東海前進。

由 052D 導彈驅逐艦太原艦 131、054A 導彈護衛艦荊州艦 532、903A 綜合補給艦巢湖艦 890（東海艦隊）組成的第 35 批護航編隊（東海艦隊）

啟航，2020年4月29日在宮古島東北北約160公里海域向東南航行，經宮古海峽出太平洋南下。

由052D導彈驅逐艦南京艦155、054A導彈護衛艦揚州艦578、903A綜合補給艦高郵湖艦904組成的第38批護航編隊（東海艦隊）啟航，2021年5月16日在久米島（沖繩縣）西北120公里海域向南航行，通過宮古海峽出太平洋南下。第38批護航編隊返航，11月12日在宮古島東北東約105公里海域向西北前進，通過宮古海峽朝東海前進。

由052D導彈驅逐艦烏魯木齊艦118、054A導彈護衛艦煙台艦538、903A綜合補給艦太湖艦889組成的第39批護航編隊（北海艦隊）返航，2022年3月4日在宮古島以東110公里海域向北航行，通過宮古海峽朝東海前進。

由052D導彈驅逐艦蘇州艦132、054A導彈護衛艦南通艦533、903A綜合補給艦巢湖艦890組成的第41批護航編隊（東海艦隊）啟航，2022年5月19日在宮古島以北約150公里海域向南航行，經宮古海峽出太平洋南下。

由052D導彈驅逐艦淮南艦123、054A導彈護衛艦日照艦598、903A綜合補給艦可可西里湖艦903組成的第42批護航編隊（北海艦隊）啟航，2022年9月23日在宮古島以北180公里海域向東南航行，稍後通過宮古海峽出太平洋南下。

共有15批護航編隊、23次單程與46艘共艦通過台灣東部外海，航線有往返都經過宮古海峽或大隅海峽，或啟航經宮古海峽，返航經大隅海峽，或啟航經大隅海峽，返航經宮古海峽。護航編隊也有去或回單程出現在宮古海峽或大隅海峽，可能是經由台海直接北上返回母港。這些護航編隊在航經台海東部海域，隨著當時兩岸緊張程度，選擇遠離或靠近台灣東海岸，例如2022年3月3日，第39批護航編隊航經蘭嶼外海，最近距離僅有35浬，除了考驗台灣軍方海空因應能力，也有以軍事演訓宣示軍力意味。³²

³² 〈蘭嶼外海出沒中國軍艦是這3艘052D型飛彈驅逐艦領軍〉，《自由時報》，2022年3月5日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3849694>。

陸、小結

冷戰時代，美軍利用優勢海上力量封鎖台海，阻絕共軍入台。共軍以敵為師，吸取過去美軍協防台灣經驗與教訓。兩年前東部戰區首次同時在台海及南北兩端等三大戰略節點進行演習，控制台海可以保障台海的海口後勤支援，掌控戰場態勢。台海南北兩端，向東分別通過巴士海峽、宮古海峽，在島鏈附近構築反制前哨，可有效對抗外軍的可能干預。³³

隨著共軍戰力擴張，企圖掌控與封鎖台海態勢越來越明顯。共艦在台灣周邊活動，都是針對此一目的而來。共軍遼寧艦編隊迄今「繞台」10次 58 艘共艦，從往返青島與三亞近海訓練形成戰力階段，轉向到西太平洋演訓的遠海部署階段，在於牽制美軍行動，形成海空常導打擊群以及威脅台灣戰力保存後方。共艦打破從巴士海峽、宮古海峽進出慣例，近來共艦 9 次 13 艘次穿越台灣和與那國島間海域。東海艦隊有一艘艦艇常駐與那國島西北北海域，共軍已將台灣和與那國島間海域視為進入太平洋重要航道，以此不僅牽制台灣艦艇，同時牽制附近的日本海上自衛隊艦艇。

在台灣東部海域，日方資料顯示有 45 次 94 艘共艦出現，多是突破第一島鏈的深入西太平洋演習，或者遠海長航演訓，除了威脅台灣戰力保存區域，同時展現反擊外軍干預的遠海作戰能力。2021 年 8 月後，有 20 架艦載直升機在台灣活動，絕大部分在西南海域，由於未有飛入、飛出航跡，顯示下面共艦活動。在美國眾院議長裴洛西訪台，台海緊張情勢升高，2022 年 8 月至 11 月，台方資料多達 543 艘次共艦出現在台海周邊，不論頻率、數量、活動範圍都比過去大幅增加，壓縮台灣可活動海域空間。共軍反海盜護航編隊共有 15 批、23 次單程、46 艘通過台灣東部海域，或測試台灣海空軍反應能力，或逼近海岸以展示武力。

面對敵大我小，台灣要以小搏大，應該採取多重拒止戰略。海上拒止有潛艦、艦射與岸基反艦飛彈、飛彈快艇，以及智慧型水雷或自殺無人

³³ 〈兩大戰區軍演鑄劍封控台海反制外來軍事干預〉，《大公網》，2021 年 8 月 23 日，<http://www.takungpao.com/news/232112/2021/0823/623539.html>。

艇。潛艦是最佳的不對稱武器，主要部署在台灣南北兩端，拒止穿越巴士海峽、宮古海峽之共艦。艦射與岸基反艦飛彈則有國產雄風-2/3 與美製魚叉飛彈，甚至採購遠程反艦飛彈（AGM-158C LRASM, Long Range Anti-Ship Missile）。由於反艦飛彈射程長短不一，彼此互補形成多重拒止。飛彈快艇小且易於分散，具有不易被捕捉特點，目前有沱江級與光華 6 號飛彈快艇。台灣現有古老的 6 號 15 型（Mark 6 Mod 15）水雷，仍然具有一定威力，若能快速籌獲像迅擊（Quickstrike / QS）智慧型水雷或自殺無人艇，無疑更具殺傷力。除了海上拒止，再配合空中拒止與陸上拒止，將有助於構建台灣堅韌的多重拒止防衛。

第八章 走向深藍：2022 中共海軍水面作戰力量評估

江忻杓*

壹、前言

進入 21 世紀以來，中共海軍任務置重點於「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，努力建設一支強大的現代化海軍」。¹ 以維護其日益增加的海洋利益。

為加快海軍發展速度，大幅擴充造船廠面積和規模。以武漢造船廠為例，建地面積較 5 年前增加 10 倍，沿江邊延伸 1.5 哩，主要建造安裝絕氣動力推進（Air Independent Propulsion, AIP）系統的 039A/B 型潛艦。² 同一時期，大陸沿海的造船廠亦積極擴充，包括大連、葫蘆島、上海和黃埔等地。江南造船廠占地面積 7.3 平方公里，2022 年擴增 2 至 3 倍，其他造船廠亦紛紛擴大規模，增加設備，提高造艦能量。在「一套藍圖，同時建造」的理念下，2022 年下半年仍有 5 艘 052DL 型驅逐艦和 6 艘 054A 型巡防艦在建，11 艘軍艦排水量估計約 5 萬噸，維持著每年都有數萬噸「餃子」下水的規模。

中共海軍有五大兵種，包括水面艦艇兵、潛艇兵、航空兵、岸防兵和陸戰隊。多年來，新造艦艇猶如下餃子一般，2021 年中共海軍軍艦下水 20 萬噸，並有 29 艘總排水量 17 萬噸服役，下水規模遠高於 2020 年的 7.25 萬噸，略低於 2019 年的 20.6 萬噸，僅 2022 年上半年新艦下水已達

* 國防安全研究院國防戰略與資源研究所助理研究員。

1 〈新時代的中國國防〉，《新華社》，2019 年 7 月 24 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm。

2 H. I. Sutton, "China Increases Production of AIP Submarines with Massive New Shipyard," *Naval News*, February 16, 2021, <https://www.navalnews.com/naval-news/2021/02/china-increases-production-of-aip-submarines-with-massive-new-shipyard/>.

10 萬噸規模。由於每年都有數量眾多的艦船加入戰鬥序列，其中多數是大型水面艦，中共海軍成為全球最具現代化和最有能力的海上力量之一。³ 中共海軍的資源絕大部分都投注在水面艦艇的建設，特別是航空母艦、大型兩棲作戰艦、驅逐艦和巡防艦上面，其他兵種發展的資源自然會受到一定程度的限制。

2022 年中共海軍水面作戰力量發展評估聚焦於能夠「走向深藍」的水面艦，包括航空母艦、驅逐艦、巡防艦、綜合補給艦和兩棲作戰艦。由於兩棲作戰艦艇係解放軍攻台兵力的主要投射載具之一，對台澎防衛作戰影響較大，因此儘管有些兩棲艦艇只適合於近海活動，仍給予較為全面的探討，至於其他水面艦如獵（掃、布）雷艦、潛艦救難艦、情報蒐集艦、飛彈艇、後勤輔助船、為數不多的訓練艦和醫院船，以及其他兵種的發展狀況，雖亦不應忽視，惟基於篇幅限制，只能暫時擱置。

貳、航空母艦

劉華清的「航母夢」在中國政壇中雖非最早，但卻是最積極的高階領導人。1980 年，時任解放軍副總參謀長劉華清訪美登上小鷹號航艦（USS Kitty Hawk, CV 63），返回大陸後表示「中國一定要發展航母」，渠擔任中共中央軍委副主席期間亦力主發展航艦，經常表明「中國不發展航空母艦，我死不瞑目」的堅決態度。⁴ 渠起心動念織造擁有航艦的夢想始終受限於財力和技術能力不足，終其一生未能親眼目睹中國的航艦揚帆啟航。但在國家領導人及海軍掌門人發展航艦的堅持下，從 2012 年起，中國的「航母夢」終於成為現實。中國的航空母艦雖部署於戰區，但並不隸屬艦隊司令部管轄，而是直屬於海軍司令部，惟作戰指揮仍歸戰區管制。

³ “A Powerful Chinese Navy Ready to Flex Its Muscles,” *The Economic News*, January 4, 2022, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/a-powerful-chinese-navy-is-ready-to-flex-its-muscles/articleshow/88661655.cms>.

⁴ 施昌學，〈劉華清的航母夢〉，《中國人民政治協商會議全國委員會》，2020 年 5 月 7 日，<http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2020/05/08/ARTI1588900134352215.shtml>.

中國第一艘航艦是前蘇聯時期庫茲涅佐夫級（Kuznetsov-class）的二號艦瓦良格號（Varyag），1998 年被澳門創律旅遊娛樂公司購買，2002 年 3 月拖返大連造船廠加改裝，2012 年 9 月命名為遼寧艦（16）交付服役，以青島古鎮口小口子軍港為基地，2016 年 12 月完成全員訓練並進入戰鬥值班狀態。⁵ 2018 年 5 月，遼寧艦返回大連廠進行為期 8 個月的首次計畫進塢增量可用性（Drydocking Planned Incremental Availability, DPIA）維修工程，針對航空保障、動力、電力和補給保障系統，並提升雷達抗干擾能力、開闊飛行指揮管制塔台視野、擴大甲板作業面積、增設攔阻索等進行優化改裝，內裝和外觀都有若干變化，這些加改裝為下一艘航艦提供了參考借鑑的價值。但該艦畢竟只是一艘 6.5 萬噸級的中型航艦，舉凡動力系統、艦載機數量和排水量皆無法與美國海軍（U.S. Navy, USN）尼米茲級（Chester W. Nimitz class）8.8 萬噸的大型航艦相提並論。儘管如此，遼寧艦卻是中國從無到有以及邁向「大國海軍」的重要象徵，雖然其航艦從成軍到形成戰鬥力花了將近 5 年的時間。

美國海軍戰爭學院（US Naval War College, USNWC）戰略學教授埃利克森（Andrew S. Erickson）於 2014 年發現一家總部設於廣東湛江嘉善區南海艦隊司令部旁邊的金帥模型工藝品工廠，並根據該藝品店生產中共海軍各類艦船的模型往往成為解放軍海軍（People's Liberation Army Navy, PLAN）編隊執行出訪任務的伴手禮，作為贈送外賓的紀念品，顯示那些模型與軍艦外觀存在高度一致性。再依金帥製造的中國航艦模型（舷號 17~19）及其名牌標示的性能諸元分析認為可信度雖高，但仍可能夾帶錯誤資訊，推測中共將加速推進建造具有中國特色的福特級（Gerald R. Ford class），或稱「中福級」（Sino-Ford class）航艦。⁶ 於 8 年後的今日檢視山東艦和福建艦外觀設計，與模型的樣式基本一致。可見，金帥生產的艦

5 “How Does China's First Aircraft Carrier Stack Up?” *China Power*, August 26, 2020, <https://chinapower.csis.org/aircraft-carrier/>.

6 Andrew S. Erickson, “Have We Just Glimpsed China's Vision of Future Aircraft Carrier Designs?” *China Analysis from the First Sources*, December 6, 2014, <https://www.andrewe Erickson.com/2014/12/have-we-just-glimpsed-chinas-vision-of-future-aircraft-carrier-designs/>.

艇模型有很高程度來自海軍內部訊息，具相當程度的參考性，惟於借鑑過程仍需多方查證，倘若完全相信模型所示，恐難保不被誤導之虞。

2017年4月26日，第二艘航艦山東艦（17）在大連廠命名下水，2019年12月17日交付服役，以三亞為基地。該艦縮小艦島使飛行甲板能夠容納更多待命機，機庫可容納36架殲-15及其他艦載直升機，與遼寧艦採用相同的短距離起飛並以攔阻索輔助落艦（Short Take-Off But Arrested Recovery, STOBAR）系統，整體戰力值顯然優於遼寧艦。2022年3月，山東艦入役27個月後返回大連廠實施4個月的第一個計畫增量可用性（planned incremental availability, PIA）維修，出廠後航向南海，於7月19日穿越台灣海峽返回海南母港恢復戰訓任務，8月1日離開三亞進入西沙海域與055型延安艦（106）、052DL型桂林艦（164）、054A型咸寧艦（500）以及一艘不知名潛艦進行協同訓練，⁷而遼寧艦則先一日於7月31日離開青島進入黃海，二者一南一北的活動被認為是回應美眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪台，監視東亞美軍進入戰備支援狀態的行動。⁸可見雖然PLAN只有兩艘傳統的中型航艦，卻動見觀瞻，對其戰鬥力自然不宜小覷。

2022年6月，《動力》（The Drive）網站「戰區」（The War Zone）網頁刊載山東艦甲板出現7架翔翼無人機（CSC-005）模糊不清的衛照和分析文章，認為除翔翼之外，亦可能搭載垂直起降（vertical takeoff and landing, VTOL）、水平飛行的大鵬無人機（CW-20），⁹儘管該衛照可能係在3月進廠維修之前的更早時期攝製，似乎坐實中共航艦搭載無人機的推測。不僅如此，文章認為航艦搭載無人機的目的在於遂行蜂群作戰構想。然而翔翼的遙控距離僅50公里，而大鵬則為35公里，這種偵察距離

⁷ 魏有德，〈46秒山東艦南海實戰演訓畫面曝光，新入列055型「延安艦」首同框〉，《新聞分鐘》，2022年8月25日，<https://reurl.cc/O45aq7>。

⁸ 戴志揚，〈大陸2艘航艦出港部署位置曝光，南北監控美軍動態〉，《中時新聞網》，2022年8月2日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220802003498-260407?chdtv>。

⁹ Joseph Trevithick, “Chinese Aircraft Carrier Seen with A Fleet of Drones on Its Deck,” *The Drive*, June 2, 2022, <https://www.thedrive.com/the-war-zone/chinese-aircraft-carrier-seen-with-fleet-of-drones-onboard>.

對航艦戰鬥群而言似嫌過近，山東艦搭載的預警直升機輕易可以遠離航艦編隊 100 公里之外遂行超水平面（over-the-horizon, OTH）監偵、預警和中繼任務，藉由無人機延伸如此有限的偵搜距離毫無意義。翔翼和大鵬無人機若配置在兩棲作戰艦偵察登陸灘頭則較合理，這次出現在山東艦上的無人機應該只是借用航艦較大的平台進行海上起落艦測試而已，不能據以認定該兩型無人機將配備在航艦上面。

2022 年 6 月 17 日，中共海軍第三艘航艦下水，命名福建艦（18），引起許多國家關注。她是一艘採用彈射器輔助起飛並以攔阻索輔助落艦（catapult-assisted take-off but assisted recovery, CATOBAR）系統的航艦，雖然其體量接近美國尼米茲級，但福建艦仍然無法與美國現役的任何一艘航艦匹敵。由於海外基地有限，無法遠離大陸進行人員休整和必要的維修保養，至多在 60 天的自持力內即須返港；加以她有 3 個彈射器，而美國航艦有 4 個；福建艦有 2 個大型升降機，美國航艦則有 3 到 4 個；¹⁰ 儘管採用先進綜合電力系統，畢竟依然是在成本考量下而燃燒重油的常規動力航艦，因此不得不依賴輔助艦艇來延伸續航力。¹¹ 不過，福建艦採中國工程院院士馬偉明團隊研發的電磁彈射系統（Electromagnetic Aircraft Launch System, EMALS），據說其工作性能優於福特艦（USS Gerald R. Ford），然實際情況究竟如何？會不會出現福特艦 EMALS 經常故障的現象？恐怕仍需繼續觀察福建艦服役後的使用情況方得而知。美國國會研究處（Congressional Research Service, CRS）的分析報告顯示，中共海軍各型艦艇 294 艘的數量在 2015 年即已超過美國海軍的 289 艘。¹² 但 USN 畢竟擁有 11 艘核動力航艦，中共海軍目前還是無法撼動美國的海軍力量；中共海軍 3 艘航艦的性能諸元如表 8-1：

¹⁰ Nick Childs and Douglas Barrie, “Catapulting China’s Carrier Capabilities,” *The International Institute for Strategic Studies*, June 10, 2022, <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2022/06/catapulting-chinas-carrier-capabilities>.

¹¹ Sam Roggeveen, “China’s Third Aircraft Carrier Is Aimed at a Post-U.S. Asia,” *Foreign Policy*, June 21, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/06/21/china-third-aircraft-carrier-fujian/>.

¹² *China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities-Background and Issues for Congress* (Grant Number: RL33153) (Washington DC: Congressional Research Service, March 8, 2022), p. 7.

表 8-1 中共海軍各型航艦性能諸元表

性能諸元 \ 航艦	遼寧艦	山東艦	福建艦
全長 / 全寬	306 公尺 / 74 公尺	315 公尺 / 75 公尺	316 公尺 / 76 公尺
飛行甲板長 / 寬	304.5 公尺 / 70.5 公尺	305 公尺 / 70 公尺	316 公尺 / 76 公尺
吃水	10 公尺	9.1 公尺	11 公尺
標準 / 滿載排水量	50,000 噸 / 65,000 噸	65,000 噸 / 80,000 噸	80,000 噸 / 95,000 噸
動力系統	KVG4 型增壓鍋爐 × 8 TB12 型蒸汽渦輪機 × 4 1,500kW 渦輪發電機 × 9 1,500kW 柴油發電機 × 4	KVG4 型增壓鍋爐 × 8 TB8 改型蒸汽渦輪機 × 4 1,500kW 渦輪發電機 × 8 1,500kW 柴油發電機 × 4	增壓鍋爐 × 8 蒸汽渦輪機 × 4 柴油發電機 × 4 綜合電力系統
大軸數量 / 推力	4 軸 / 18 萬軸馬力	4 軸 / 20 萬軸馬力	4 軸 / 28 萬軸馬力
最大速率	30 節	31 節	33 節
續航力	18 節 / 8,000 浬	18 節 / 8,500 浬	20 節 / 9,500 浬
自持力	38 天	50 天	60 天
飛行甲板	艦艏 14 滑跳式甲板	艦艏 12 滑跳式甲板	水平直通式甲板
飛行輔助設施	短距起飛 / 攔阻索落艦 (STOBAR) 系統 光學輔降系統 攔阻索 × 4	短距起飛 / 攔阻索落艦 (STOBAR) 系統 光學輔降系統 攔阻索 × 4	彈射起飛 / 攔阻索落艦 (CATOBAR) 系統 電磁彈射器 × 3 光學輔降系統 攔阻索 × 4
偵測系統	「海之星」346 型 C/S 波段主動相位陣列雷達 * 382 型 3D 對空搜索雷達 9M330 型射控雷達 導航雷達 航管雷達	「海之星」346A 型 C/S 波段主動相位陣列雷達 382 型 3D 對空搜索雷達 364 型射控雷達 導航雷達 航管雷達	一體化桅桿與多功能綜合射頻系統
電子戰系統	726 型綜合電子截收 / 主動對抗系統 24 聯裝 173 mm 干擾彈發射器 × 2 16 聯裝 173 mm 干擾彈發射器 × 4	726 型綜合電子截收 / 主動對抗系統 24 聯裝 173 mm 干擾彈發射器 × 2 16 聯裝 173 mm 干擾彈發射器 × 4	726 型綜合電子截收 / 主動對抗系統 24 聯裝 173 mm 干擾彈發射器 × 6
通信系統	UHF/VHF 數據鏈路通信系統 HF 數據鏈路通信系統 衛星通信系統	UHF/VHF 數據鏈路通信系統 HF 數據鏈路通信系統 衛星通信系統	UHF/VHF 數據鏈路通信系統 HF 數據鏈路通信系統 衛星通信系統
武器系統	18 聯裝海紅旗-10 (HHQ-10) 防空飛彈系統 × 3 H/PJ-11 型 11 管 30 mm 近防砲 × 3 12 聯裝 RBU 反蛙人火箭發射器 × 2	18 聯裝海紅旗-10 (HHQ-10) 防空飛彈系統 × 3 30 毫米自動砲 × 4 H/PJ-11 型 11 管 30 mm 近防砲 × 3 562 型整合式水聲對抗與魚雷預警軟 / 硬殺系統 12 聯裝 RBU 反蛙人火箭發射器 × 2	18 聯裝海紅旗-10 (HHQ-10) 防空飛彈系統 × 4 30 毫米自動砲 × 6 H/PJ-14 型 11 管 30 mm 近防砲 × 4

表 8-1 中共海軍各型航艦性能諸元表（續）

性能諸元 \ 航艦	遼寧艦	山東艦	福建艦
艦載機	第一聯隊駐地遼寧興城 殲-15 戰鬥機 × 24 直-18J 預警直升機 × 4 卡-31 預警直升機 × 2 直-18C 反潛直升機 × 2 直-9S 搜救直升機 × 2 直-8F 搜救直升機 × 2	第二聯隊駐地海南陵水 殲-15 戰鬥機 × 6 直-18J 預警直升機 × 4 直-18C 反潛直升機 × 6 直-9S 搜救直升機 × 2	第三聯隊暫駐海南陵水 *** 殲-15T 戰鬥機 × 36 艦-15D 電戰機 × 6 空警-600 預警機 × 4 直-18C 反潛直升機 × 4 直-20S 搜救直升機 × 4 攻擊-11 利劍無人機 × 8
編制員額	2,626 人	2,500 人	2,400 人 ****
* 「海之星」346 型系列係將平面 / 對空追蹤雷達和太康 (tactical air navigation, TACAN) 天線整合在一起的相控陣雷達。 ** 福建艦交付成軍時間為估計值。 *** 中共海軍艦載機第三聯隊尚未編成，駐地及福建艦搭載各型飛機與數量皆為評估值。 **** 隨著後續航艦自動化程度增加，估計福建艦編制員額將可較遼寧艦和山東艦略少。			

資料來源：作者綜合網路公情製表。

參、驅逐艦

中共海軍現役驅逐艦有 50 艘，包括 055、052/B/C/D/DL、051B/C 和 956E/EM 等十款型號。055 型第一批 8 艘於 2022 年底全部交付服役；052 系列有 35 艘，是中共海軍現有驅逐艦中數量最多的艦型，在未來 20 年內將是主力驅逐艦，其中 4,800 噸級的 052 型哈爾濱艦（112）和青島艦（113）已分別服役 28 年和 26 年，有可能於近兩年內脫離解放軍裝備序列，若有海外需求，將轉移給友好國家繼續鞠躬盡瘁。根據中共海軍將領透露，052D 的戰鬥力是 052C 的 1.6 倍，¹³ 研判再造 052C 的意義不大；而 051 系列於除役後亦將成為歷史型號；956E/EM 購自俄羅斯，如今中共造艦已不假外求，甚至可能回售給俄國，自然沒有再向他國採購軍艦的必要。因此本節僅對新建的 052D/DL 和 055 型驅逐艦進行分析。

¹³ Xavier Vasseur, "Five Type 052D Destroyers Under Construction in China," *Naval News*, August 21, 2022, <https://www.navalnews.com/naval-news/2022/08/five-type-052d-destroyers-under-construction-in-china/>.

一、052D/DL 型驅逐艦

052D 型驅逐艦是在 052C 型的基礎上發展而來，主要是換裝自製燃氣渦輪主機；更換改進型的主動相位陣列雷達及天線；以方柱型兼具冷、熱發射功能的垂直發射系統（vertical launching system, VLS，簡稱「垂發系統」）取代圓柱型冷發射系統，使其擁有 64 個發射單元；而艦身長度和排水量相較於 052C 略為增加。從第一艘 052D 型驅逐艦昆明艦（172）於 2012 年 8 月 29 日下水，2014 年 3 月 21 日服役開始，每年都有 1 至 2 艘 052D 入列，第一批 8 艘於 2019 年 2 月全部完工交付。第二批計畫 8 艘但只造 5 艘，計畫出現變化係根據實際使用經驗總結的結果，主因是 052D 型艦的飛行甲板不足以安全起降大型直升機，無法搭載直-20 反潛 / 通用直升機，因此從第三批開始建造 052D 加長型，研改時間似乎沒有花太多時間，第一艘 052DL 型驅逐艦淄博艦（152）於 2020 年 1 月 12 日交付東海艦隊（簡稱「東艦」）服役，並在短短兩年之內服役 12 艘，至 2022 年結束，共有 13 艘 052D 和 12 艘 052DL 型艦。至於衛照顯示大連廠同時建造 5 艘 052DL，¹⁴ 以及江南長興廠建造中的 1 艘 052DL，將於 2023 年至 2025 年間才能入列。052D/DL 型驅逐艦為中共航艦的「二品帶刀護衛」。

二、055 型驅逐艦

055 型驅逐艦是中共海軍最新型的主力作戰艦，但實際上渠於上世紀 70 年代即已定型並著手論證。1980 年代，由於中共研製燃氣渦輪機的技术無法滿足需求，而英國和瑞典的要價驚人只得作罷，055 計畫不得不於 1981 年中止。到了 21 世紀第一個 10 年，中共的技术條件有所提高，發展遠洋驅逐艦的條件成熟，055 計畫重新啟動。¹⁵ 由於 055 驅逐艦滿載排水量達 12,000 噸，因此有「萬噸大驅」的渾號。

¹⁴ Tsukasa Hadano and Shin Watanabe, “China Adds 5 Advanced Destroyers in Naval Buildup Pressuring Taiwan,” *Nikkei Asia*, August 29, 2022, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/China-adds-5-advanced-destroyers-in-naval-buildup-pressuring-Taiwan>.

¹⁵ 雲腦智庫，〈中國大型艦船發展史〉，《芯語》，2022 年 8 月 6 日，<https://www.eet-china.com/mp/a151646.html>。

基於安全考量，中共海軍驅逐艦和巡防艦早期的垂發系統採蘇聯艦艇的冷發射設計，先將飛彈彈射離架至一定高度，再於空中點火飛向目標；但 055 型艦的垂發系統採中國國家軍用標準編號 GJB 5860-2006 的冷、熱雙發模式，¹⁶ 顯示中共科研部門對於熱發射的安全性已有突破性掌握。除 112 個垂發單元之外，與其他驅逐艦和巡防艦不同之處為，055 型驅逐艦的加長型垂發系統可以發射鷹擊 -21 高超音速飛彈，使其更具威懾力。

本型大驅與傳統水面艦最大的區別是將所有偵測器整合在一體式桅杆之內，從而提高匿蹤性能。這有相當難度，因電磁波裝備及管線過分密集，彼此間會產生電磁干擾（electromagnetic interference, EMI），此問題不解決，將大幅降低電磁波裝備效能，055 能將所有偵測、通信和電子戰系統容於一桅，意味其電磁相容性（electromagnetic compatibility, EMC）已被大幅提高，使裝備發揮應有效能。整體而論，她具備較佳的續航力、自持力和適航力，亦擁有良好的威脅預警系統以及防空、反飛彈、攻船、反潛、攻陸和電子戰能力，是一艘現代化的多功能驅逐艦。南海艦隊（簡稱「南艦」）和北海艦隊（簡稱「北艦」）驅逐艦支隊分別配置四艘，成為遼寧艦和山東艦的「一品帶刀護衛」。055、052D 和 052DL 型驅逐艦性能諸元如表 8-2：

表 8-2 中共海軍 055 和 052D/DL 型驅逐艦性能諸元表

性能諸元	055	052D	052DL
標準 / 滿載排水量	11,000 噸 / 12,500 噸	6,000 噸 / 7,500 噸	6,200 噸 / 7,700 噸
全長 / 最寬	180 公尺 / 23 公尺	157 公尺 / 17 公尺	161 公尺 / 17 公尺
吃水	6.6 公尺	6 公尺	6 公尺
動力系統	複合燃氣渦輪機系統 (COGAG) QC-280 型燃氣渦輪機 × 4 (每部 28 百萬瓦 / 38,000 馬力 = 總功率 112 百萬瓦)	燃氣柴油交替動力系統 (CODOG) QC-280 型燃氣渦輪機 × 2 MTU-20 V956 TB92 柴油機 × 2	燃氣柴油交替動力系統 (CODOG) QC-280 型燃氣渦輪機 × 2 MTU-20 V956 TB92 柴油機 × 2

¹⁶ “Type 055 Renhai class Guided Missile Destroyer,” *Sea Forces*, <https://www.seaforces.org/marint/China-Navy-PLAN/Destroyers/Type-055-Renhai-class-DDG.htm>.

表 8-2 中共海軍 055 和 052D/DL 型驅逐艦性能諸元表（續）

性能諸元	055	052D	052DL
大軸 / 俾葉數量 / 推力	2 軸 / 2 組可變螺距俾葉 (CPP) / 共 15 萬軸馬力	2 軸 / 2 組可變螺距俾葉 (CPP) / 共 47,418 軸馬力	2 軸 / 2 組可變螺距俾葉 (CPP) / 共 47,418 軸馬力
最大速率	30 節	32 節	32 節
續航力	15 節 / 8,000 浬	15 節 / 8,000 浬	15 節 / 8,000 浬
偵測系統	H/LJG-346B 型龍眼 C/S/X 波段主動電子掃描陣列 (AESA) 雷達 (S 波段遠程廣域相位陣列天線 × 4、X 波段近程精準相位陣列天線 × 4)	H/LJP-349 型射控雷達 H/LJG-346A 型主動電子掃描陣列雷達 (相位陣列天線 × 4) H/LJQ-364 型 X 波段對海 / 低空搜索雷達 H/LJQ-517A 型 2D 對空警戒雷達 MGK-335MS-E 型艦艏主 / 被動聲納系統 H/SJG-311 型主動 / 被動拖曳式陣列聲納	H/LJP-349 型射控雷達 H/LJG-346A 型主動電子掃描陣列雷達 (相位陣列天線 × 4) H/LJQ-364 型 X 波段對海 / 低空搜索雷達 H/LJQ-517B 型 2D 對空警戒雷達 JY27A 反匿蹤雷達 H/SJD-9 型艦艏主 / 被動聲納系統 H/SJG-311 型主動 / 被動拖曳式陣列聲納
電子戰系統	UHF/VHF 截收系統 32 聯裝干擾火箭發射器 × 4	H/RJZ-726 電子反制 / 截收系統 SIP-329(V) 型預警雷達 18 聯裝 726-4 干擾彈發射器 × 4 562 型水聲對抗系統	H/RJZ-726 電子反制 / 截收系統 18 聯裝 726-4 干擾彈發射器 × 4 562 型水聲對抗系統
通信系統	UHF/VHF 數據鏈路通信系統 HF 數據鏈路通信系統 衛星通信系統	UHF/VHF 數據鏈路通信系統 HF 數據鏈路通信系統 衛星通信系統	UHF/VHF 數據鏈路通信系統 HF 數據鏈路通信系統 衛星通信系統
戰鬥 / 射控系統	ZKJ-5C 作戰指揮系統 海上編隊戰役 / 戰術型自動化指揮系統	ZKJ-5B 作戰指揮系統 海上編隊戰役 / 戰術型自動化指揮系統 H/LJQ-366 型超視距對海射控雷達 H/LJP-344A 型主砲射控雷達	ZKJ-5B 作戰指揮系統 海上編隊戰役 / 戰術型自動化指揮系統 H/LJQ-366 型超視距對海空雷達 H/LJP-344A 型主動電子掃描陣列射控雷達

表 8-2 中共海軍 055 和 052D/DL 型驅逐艦性能諸元表（續）

性能諸元	055	052D	052DL
武器系統	112 單元通用垂直發射系統（VLS；64 單元在艦艏，48 單元在艦舯） 海紅旗-9B（HHQ-9B）遠程防空飛彈 鷹擊-21（YJ-21）高超音速攻船彈道飛彈 鷹擊-18（YJ-18）攻船/攻陸飛彈 長劍-10（CJ-10）遠程攻陸巡弋飛彈 長纓-5（CY-5）反潛飛彈（魚 8 型魚雷） H/PJ-45 型 130 mm/70 倍徑艦砲 × 1 730 型 H/PJ-11 管 30 mm 近防砲 24 聯裝海紅旗-10（HHQ-10）近迫防空飛彈 3 聯裝 7424 型 324 mm 魚雷發射管 × 2（魚 7 型魚雷）	64 單元通用垂直發射系統（艦艏 32 單元，艦舯 32 單元） 紅旗-9B 遠程防空飛彈 鷹擊-18 攻船飛彈 長劍-10 遠程攻陸巡弋飛彈 24 聯裝海紅旗-10 近迫防空飛彈 H/PJ-45A 型 130 mm/70 倍徑艦砲 H/PJ-12 型 7 管 30 mm 近防砲（第一批前 8 艘） H/PJ-11 型 11 管 30 mm 近防砲（第二批第 9 艘以後） 3 聯裝 7424 型 324 mm 魚雷發射管 × 2（魚 7 型魚雷）	64 單元通用垂直發射系統（艦艏 32 單元，艦舯 32 單元） 紅旗-9B 遠程防空飛彈 鷹擊-18 攻船飛彈 長劍-10 遠程攻陸巡弋飛彈 24 聯裝海紅旗-10 近迫防空飛彈 H/PJ-45A 型 130 mm/70 倍徑艦砲 H/PJ-11 型 11 管 30 mm 近防砲 3 聯裝 7424 型 324 mm 魚雷發射管 × 2（魚 7 型魚雷）
艦載機	直-18F 反潛直升機 × 2	直-9C 反潛直升機	直-18F 反潛直升機
編制員額	384 人	260 人	260 人
2022 年服役數量	8 艘	13 艘	12 艘

肆、巡防艦

中共海軍現役巡防艦有 053H1/H1G/H3、054/A 型和 056/A 型等三類七款艦型。053 系列是排水量介於 1,600 噸到 2,400 噸的輕型巡防艦，其中 053H1 建造 14 艘，目前僅韶關艦（553）尚在役，再過三年屆滿 40 歲，屬於老驥伏櫪，估計於近年內除役；053H1G 型艦還有北海艦（558）和佛山艦（559）在南艦服役，2023 年屆滿 30 歲，即將邁入高齡；艦齡最年輕的要屬 053H3 型，現在還有 8 艘在役，仍可繼續服役 7 年至 15 年，多年來大多執行近海巡邏任務。以往海軍除役艦多移撥給海上武警部隊（簡稱「海警」），但海警似乎更青睞現役的 056 輕型巡防艦，因此除非友好國家存在需求而被轉移國外，否則這些老船只能繼續鞠躬盡瘁，直到屆齡從海軍裝備序列除名。

056 型和 056A 型是較新的輕型巡防艦，前者造了 22 艘，自 2013 年起陸續服役，其中 16 艘於 2021 年 11 月起陸續移交給海上武警部隊；後者建造 50 艘，於 2014 年起先後入列，2021 年全部交艦完畢，其中服役中的 6 艘撥交海警。056 系列最後 1 艘十偃艦（637）於 2021 年服役後，輕巡防艦建造計畫全部完成。目前，共有 50 艘 056/056A 輕型巡防艦，主要扮演於大陸沿海站衛兵（游動哨）的角色。

054 型是 3,800 噸級巡防艦，2003 年由滬東中華和黃埔造船廠分別建造 1 艘——馬鞍山艦（525）和溫州艦（526）——第三艘起排水量增加 400 噸成為 4,200 噸級的 054A 型於 2008 年入列，迄 2022 年底有 35 艘在役，其中 27 艘曾執行過亞丁灣反海盜護航任務，是中共海軍主力巡防艦，亦為其航艦「三品帶刀護衛」。056 和 054 系列巡防艦的性能諸元如表 8-3：

表 8-3 中共海軍 056 和 054 系列巡防艦性能諸元

性能諸元	056/056A	054/054A
標準 / 滿載排水量	1,300 噸 / 1,440 噸	3,600 噸 / 4,400 噸
全長 / 最寬	88.9 公尺 / 11.4 公尺	134 公尺 / 16 公尺
吃水	4 公尺	4.5 公尺
動力系統	柴油聯合動力（CODAD）系統	柴油聯合動力（CODAD）系統 S.E.M.T. Pielstick 16PA6STC 柴油機 × 4
大軸 / 俥葉數量 / 推力	雙軸 / 5 片俥葉 / 12,200 軸馬力	雙軸 / 可變螺距 5 片俥葉（CCP） / 27,000 軸馬力
最大速率	28 節	28 節
續航力	18 節 / 2,000 浬	18 節 / 4,000 浬
偵測系統	改進型 361 對空 / 平面搜索雷達 760 型 I 波段導航雷達 艦艙主 / 被動聲納 主 / 被動拖曳式陣列聲納	H/LJQ-366 型超視距對海搜索雷達 H/LJQ-382 型 E 波段 3D 對空搜索雷達 H/LJQ-364 型 X 波段 2D 對海 / 低空搜索雷達 H/SJD-9 型艦艙主 / 被動聲納 H/SJG-206 型拖曳式陣列聲納（前 16 艘） H/SJG-311 型主 / 被動拖曳式陣列聲納（從第 17 艘開始） 707A 型聲場分析儀 723 型艦體聲納環境監測器 SR2410C 主動式相位陣列雷達 754 型 I 波段導航 / 直升機航管雷達 × 2

表 8-3 中共海軍 056 和 054 系列巡防艦性能諸元（續）

性能諸元	056/056A	054/054A
電子戰系統	五聯裝多功能誘標發射器 × 2 水聲對抗設備	H/RJZ-726 型電子對抗系統 922-1 型電子截收系統 751 型電子反制系統 24 聯裝 H/RJZ-726-4A 型干擾彈發射器 × 2 656 型敵我識別系統 562 型水聲對抗系統
通信系統	衛星通信系統 水中通話器	衛星通信系統 066 型水中通話系統
戰鬥 / 射控系統	ZKJ-5 II 作戰指揮系統 H/LJP-349A 艦砲射控雷達 光電瞄準儀	ZKJ-5B 型作戰指揮系統 MR-90 型照明雷達 × 4 366 型攻船飛彈 / 艦砲射控雷達系統 H/LJP-349A 型艦砲射控雷達 GDG-775 型光電射控儀
武器系統	8 聯裝海紅旗-10 近程防空飛彈發射器 雙聯裝鷹擊-83 攻船飛彈發射器 × 2 （056A 的發射器可相容魚-8 型反潛火箭） H/PJ-26 型單管 76 mm/40 倍徑艦砲 H/PJ-17 型單管 30 mm 艦砲 × 2 89 式 12.7 mm 重機槍 × 2 3 聯裝反潛魚雷發射管 × 2	H/AJK-16 型 8 單元垂直發射系統 × 4 海紅旗-16 中程防空飛彈 魚-8 型反潛火箭 4 聯裝鷹擊-83 攻船飛彈發射器 × 2 H/PJ-26 型 76mm/40 倍徑艦砲 H/PJ-12 型 7 管 30 mm 近防砲 × 2 （前 16 艘） H/PJ-11 型 11 管 30 mm 近防砲 × 2 （從第 17 艘開始） WHH003A 型 6 聯裝反潛火箭發射器 × 2 3 聯裝 7424 型 324 mm 魚雷發射管 × 2
艦載機	直-9C 艦載反潛機依需要機動進駐	直-9C 反潛直升機
編制員額	75 人	180 人
2022 年服役數量	50 艘	35 艘

資料來源：作者根據網路公情製表。

伍、綜合補給艦

中共海軍補給艦更新換代的速度始終跟隨驅巡作戰艦和航空母艦的發展亦步亦趨，目前尚在服役的補給艦從 1.0 版到 4.0 版，存在四個代差，包括 904、908、903/A、904A/B 和 901 七種型號共 14 艘，隨著 003 和 004 型航艦的建造，還會有 2 艘至 3 艘新的綜合補給艦入列，不過同時也會有老船除役，儘管型號減少，但數量仍維持在 14 艘上下。現役除了 904 型之外，所有綜合補給艦都可以為驅巡作戰艦提供後勤支援保障，但

能夠為航艦實施海上加油的只有 901 型艦，因此，新的綜合補給艦造艦計畫將以 903A 型遠洋綜合補給艦和 901 型航艦後勤保障艦及其後續可能的衍生型為主。

中共海軍補給艦 1.0 版只剩下一艘 904 型洞庭湖艦（883），高齡 30 歲看似老當益壯，卻遠遠無法擔任遠海長航的後勤補給任務，執行南海島礁的後勤補給勤務倒是綽綽有餘，隨著新一代 904A/B 型兼具島礁補給功能的綜合補給艦陸續服役，估計洞庭湖艦可能會在近幾年內除役。2.0 版是一艘來自烏克蘭油船的船身，拖回大連廠改造艙間並安裝設備，成為 908 型遠洋補給艦，命名為青海湖艦（885），服役 26 年期間曾經伴隨作戰艦出訪美洲、非洲、大洋洲、印度洋相關國家，並在 2011 年執行第 9 批亞丁灣護航任務，累積許多輝煌戰績。

第三代補給艦分為 3.0 版和 3.1 兩個版本。3.0 版有 904A/B 兩種艦型，共有 3 艘：撫仙湖艦（888）、軍山湖艦（961）和廬沽湖艦（962），專門執行南海島礁運補任務；渠等排水量介於 15,000 噸至 20,000 噸之間，現役 4 艘應已足敷南海島礁補給需求，暫時不會有後續建造計畫。903/A 型為 3.1 版，共有 9 艘，是新一代綜合補給艦的主力，其主要任務是為反海盜護航、遠海長航訓練、軍事演習以及前往世界各國港口訪問提供後勤保障。現有數量若扣除定期進廠保養的艦隻，顯然無法滿足頻繁的任務需求。901 型為中共海軍綜合補給艦的 4.0 版，現有 2 艘：呼倫湖艦（901）和查干湖艦（905），具備橫向、縱向、垂直以及傍靠提供作戰艦整補能力，左舷有一處航艦專屬補給站，這是 901 型艦與其他補給艦最大的差異，有「航母奶媽」之稱；呼倫湖艦隸屬於北艦，查干湖艦配置於南艦，分別擔任遼寧艦和山東艦的專屬後勤補給保障艦。903/A 和 901 型為「走向深藍」最主要的綜合補給艦，未來幾年仍將繼續建造，其性能諸元如表 8-4：

表 8-4 中共海軍綜合補給艦性能諸元

性能諸元	903/A	901
排水量	20,500 噸 (903) 23,000 噸 (903A)	標準 46,000 噸 / 滿載 50,000 噸
全長 / 最寬	178.5 公尺 / 24.8 公尺	241 公尺 / 32 公尺
吃水	9 公尺	10.8 公尺
動力系統	16PC2-6V40 柴油主機 × 2	燃氣渦輪與柴油聯合動力系統 (COGAD) QC280 型然氣渦輪機 × 4
大軸 / 推力	雙軸 / 24,000 馬力	雙軸 / 55,000 馬力
最大速率	20 節	25 節
續航力	14 節 / 10,000 浬	18 節 / 10,000 浬
武器	76F 型雙聯裝 37 mm 63 倍徑快砲 × 4	13 型 6 管 30 mm 快砲 × 4
艦載機	直-8 或直-9 通用直升機 × 2	直-8 通用直升機 × 2
補給能力	液態物資補給站 × 2 固態物資補給站 船用燃油 10,500 噸、水 250 噸 (淡水機可隨時造水)、乾貨 / 彈藥 680 噸	左舷航艦專用補給站 左舷油料和油料 / 乾貨補給站 × 3 右舷油料和油料 / 乾貨補給站 × 3 船用燃油 15,000 噸、航空燃油 5,000 噸、淡水 1,500 噸 (淡水機可隨時造水)、彈藥 3,000 噸、物資 20,000 噸
編制員額	130 人	300 人
2022 年服役數量	903 型 2 艘、903A 型 7 艘	2 艘

資料來源：作者根據網路公情製表。

陸、兩棲作戰艦

中共海軍現役兩棲作戰艦艇型號眾多，包括 075 型兩棲攻擊艦 (landing helicopter dock, LHD)、071 型船塢登陸艦 (landing platform dock, LPD)、072II/III/A/B 大型登陸艦 (landing ship tank, LST)、079II、073III/A 中型登陸艦 (landing ship medium, LSM)、074A/B 型通用登陸艇 (landing craft utility, LCU)、724、726 型以及野牛級氣墊登陸艇 (landing craft air cushion, LCAC, PLAN 稱為「958 型氣墊登陸艇」) 等。能夠「走向深藍」的兩棲艦主要為 075、071 和 072 系列，其餘 LSM 和 LCU 以及 958、726/A 和 724 型氣墊登陸艇較適合執行南海和東海島礁運補與兩棲訓練任務，當然亦適用於大規模攻台作戰的兩棲搶灘登陸行動。

一、大型登陸艦

中共海軍 072 系列尚在服役的艦型為 072II/III/A/B 四個型號，072II 現有 3 艘：洞庭山艦（931）、賀蘭山艦（932）和六盤山艦（933），均於 1990 年代中期服役，全部隸屬於東艦登陸艦支隊，服役時間 27 年至 28 年。072III 型於 1992 年至 2002 年之間陸續服役，共有 11 艘，6 艘屬於南艦，5 艘隸屬東艦，其中峨嵋山艦（991）服役時間雖屆滿 30 年，但因兩棲登陸輸具尚顯不足，研判這些艦齡較大的兩棲作戰艦仍然會繼續待在海軍。

072A 型是在 072III 型的基礎上研改而來，屬於較新的大型兩棲登陸艦；上層建築和桅杆採封閉式設計，主甲板通過上層建築可以聯接艙艙，主甲板以下採貫通式塢艙，艙艙都有艙門跳板，可供兩棲車輛進出。艦艙飛行甲板可提供一架通用或武裝直升機起降，擔負垂直整補、立體登陸和人員物資輸送任務。072A 型登陸艦在 2002、2003 兩年內由上海滬東中華、遼寧大連及湖北武昌造船廠同時建造 9 艘。

繼 072 型戰車登陸艦最後一艘交艦服役時隔 10 年之後，6 艘 072B 型分別由武昌和福建寧德白馬造船廠同樣在 2 年之內（2015~2016）完工交艦。072B 型登陸艦相較於 072A 外觀和甲板設計基本差異不大，主要在增加滿載排水量超過 5,000 噸，提高航速至 20 節；設有登陸作戰指揮艙，具備兩棲作戰指揮管制能力；登陸住艙可以容納 260 名全副武裝陸戰隊，塢艙可裝載 10 輛 96 式主力戰車，艦艙甲板設有通向塢艙的棧道，步戰車和卡車可以經由棧道駛向主甲板固定，單次投送能力可觀。考量兩棲作戰的時機絕對是在掌握制空和制海權的條件下進行，因此艦上武力只有一門單管 30 mm 機砲和兩挺 89 式 12.7 mm 口徑重機槍。¹⁷ 然而，這種設想忽略現代化戰爭即便是處於海空優勢之下，仍然可能受到長程攻船飛彈的威脅，不具備反飛彈武器將不足以保護登陸部隊的安全。

¹⁷ 國平軍史，〈海軍 072B 型快速坦克登陸艦〉，《壹讀》，2019 年 8 月 23 日，<https://read01.com/zh-tw/RMRQQ2J.html#.YxMmi3ZBy3A>。

二、中型登陸艦

800 噸級的 079II 中型登陸艦（079 改進型）4 艘在 1979 年到 1983 年間生產，現在還有兩艘在南艦服役，艦齡已經 40 年，最近會走入歷史。南艦僅存一艘 073III 中型登陸艦，排水量 1,850 噸，再過兩年亦將除役。073A 中型登陸艦，於 2000 年開始設計，採艦艙兩扇艙門對開方式〔我方俗稱「開口笑」，西方稱「蛤蠣殼」（clam-shell）〕，車輛、物資和人員都可以從艦艙艙門進出，由上海滬東中華造船廠建造，排水量 2,000 噸，可裝載 5 輛戰車或 10 輛輕型輪車或 500 名全副武裝士兵。¹⁸ 10 艘都在 2004 年服役，役齡都不到 20 年，是中共海軍 LSM 的主力，其中 4 艘在東艦，6 艘在南艦。072A/B 和 073A 型登陸艦性能諸元如表 8-5：

表 8-5 中共海軍 072A/B 和 073A 型登陸艦性能諸元

性能諸元	072A/B	073A
標準 / 滿載排水量	3,700 噸 / 4,800 噸 (A 型) 3,700 噸 / 5,000 噸 (B 型)	1,460 噸 / 2,000 噸
全長 / 最寬	119.5 公尺 / 16.4 公尺	86.87 公尺 / 12.5 公尺
吃水	3.2 公尺	2.26 公尺
動力系統	12PA6V-280MPC6 柴油主機 × 2	6PA6L-380 柴油主機 × 2
大軸 / 俥葉 / 推力	雙軸 / 雙俥 / 艦艙助推俥葉 (APU)	雙軸 / 雙俥 / 4,750 馬力
最大速率	18 節 (A 型) 20 節 (B 型)	17 節
續航力	N/A	14 節 / 1,477 浬
偵搜系統	756 型海面搜索 / 導航雷達 × 2	753/756 型海面搜索 / 導航雷達 × 2
通信系統	綜合通信系統	綜合通信系統
武器	JPT-4G 型射控雷達 H/PJ76F 型雙管 37 mm 艦砲 (A 型) H/PJ-17 型單管 30 mm 艦砲 (B 型) 89 式 12.7 mm 重機槍 × 2	JPT-4G 型射控雷達 H/PJ-76F 型 37 mm 雙管艦砲 × 2 40 管 81H 型 122 mm 火箭發射器 × 2
艦載機	直-8 通用直升機	N/A
舟車裝載	724 型氣墊登陸艇 × 2 96/99 式主力戰車 × 10 兩棲甲車、輪型車輛	主力戰車 × 5 或 10 輛輪型車輛 250 噸物資

¹⁸ “Yunshu (class) / Type 073A,” *Military Factory*, June 21, 2022, https://www.militaryfactory.com/ships/detail.php?ship_id=yunshu-type-073a-landing-ship-china.

表 8-5 中共海軍 072A/B 和 073A 型登陸艦性能諸元（續）

性能諸元	072A/B	073A
編制員額	68 人	70 人
裝載員額	260 人全副武裝	500 人全副武裝
2022 年服役數量	15 艘	10 艘

資料來源：作者根據網路公情製表。

三、船塢登陸艦

中共海軍 071 型船塢登陸艦融合了人員運輸、兩棲攻擊支援、後勤支援、潛艦逃生與救援行動（submarine escape-and-rescue operations）、航空支援、野戰醫院（具有至少維持 30 天的外科手術單位）、指揮管制以及引導特遣部隊兵力投射於一身的設計，¹⁹ 既可以擔負兩棲登陸作戰任務，亦能夠執行人道救援及人員撤離等非戰爭軍事行動（Military Operations Other Than War, MOOTW），其裝載結構區分為車輛甲板、塢艙甲板、登陸甲板和機庫，是一艘能夠搭載 6 架通用直升機、4 艘 726 型氣墊登陸艇、ZBD-05 型兩棲步兵戰車、主戰坦克以及 400 名兩棲步兵，若單純裝載人員則可輸送 2 個營約 900 人的大型兩棲作戰艦；艦艙直升機甲板可同時起降 2 架直-8 型通用直升機，通過氣墊登陸艇可將人員與車輛快速輸送上岸；艦艙兩舷側門可以延伸車輛棧道，方便車輛快速上下艦。²⁰ 艦身水線下方安裝有穩定翼，於惡劣海象航行可提高穩定性。2004 年，一號艦始建於滬東中華造船廠，現有 8 艘服役，其中 3 艘配置於東部戰區，5 艘分配給南部戰區；另有 2 艘建造中，最快 2023 年才入列，研判將配置於東艦登陸艦支隊，與南艦的數量取得平衡。071 型艦最早於 2008 年外銷給馬來西亞海軍，²¹ 接著泰國海軍也訂購 1 艘，於 2022 年底交付。²²

¹⁹ Ronald O'Rourke, "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities - Background and Issues for Congress," *Congressional Research Service*, August 11, 2008, p. 24.

²⁰ Ryan White, "China's Newly Commissioned Type 071 LPD 'Qilianshan' Joins Fleet Exercise," *Naval Post*, June 6, 2022, <https://navalpost.com/type-071-qilianshan-wuzhishan-exercise-pla-navy/>.

²¹ "China Offered a 13,000 ton LPD Type 071 to Malaysia," *Military Review*, July 18, 2008, <http://pena-abad.blogspot.com/2009/05/china-offered-13000-ton-lpd-type-071-to.html>.

²² "Yuzhao Class landing platform dock (LPD) Type 071," *Thai Military and Asian Region*, March 5, 2016, <https://thaimilitaryandasianregion.wordpress.com/2016/03/05/yuzhao-class-landing-platform-dock-lpd-china/>.

四、兩棲攻擊艦

中共海軍 075 型兩棲攻擊艦於 2011 年開始論證，對於該型艦的構型，裝備發展部一度與海軍司令部的意見相左，前者主張採非貫通式甲板，後者堅持採貫通式，並保留塢艙和車輛甲板設計，最後海軍意見獲採納，並決定第一批建造 3 艘。²³ 075 型艦機庫可以容納 30 架直升機，飛行甲板可提供 6 架直升機同時作業，4 部柴油主機功率 48,000kW，²⁴ 最大速率 25 節。一號艦於 2017 年啟動建造程序，其後每隔一年開工 1 艘，目前海南艦（31）、廣西艦（32）、安徽艦（33）皆已入列服役，一、三號艦部署於南艦，二號艦部署於東艦，北艦尚無兩棲作戰的任務需求，暫未部署，即便是海軍陸戰隊亦未配置於北部戰區。海南艦成軍後，經過 1 年的訓練已經具備初始作戰能力（initial operating capability, IOC），估計到 2022 年底可具備完整作戰能力（full operating capability, FOC），同時，廣西艦的 IOC 亦將形成，而安徽艦形成 IOC 則需到 2023 年中，西方觀察家普遍認為 075 型兩棲攻擊艦於攻台作戰將扮演重要角色。²⁵

《南華早報》（*South China Morning Post*）一篇分析文章指出，兩棲攻擊艦可執行島嶼突擊作戰，或在海外進行人道援助、救災和撤離中國公民等非戰爭軍事行動提供不同選項。報導引述大陸及外國學者的觀點，既認同 075 型艦搭載直升機和兩棲舟車遂行兵力立體投送的能力，卻也認為中國缺乏像美國海軍藍嶺艦（USS Blue Ridge, LCC 19）那種兩棲指揮艦，可能不是這麼容易整合其他不同的艦型遂行作戰任務。²⁶ 其實，075 型艦

²³ 航天信息港，〈萬幸，075 差點變成 071 放大版，最後關頭果斷選擇直通甲板方案〉，《網易》，2020 年 8 月 12 日，<https://www.163.com/dy/article/FJRP4K4U0535013N.html>。

²⁴ Xavier Vasseur, “China Launches 3rd Type 075 LHD For The PLAN,” *Naval News*, January 29, 2021, <https://www.navalnews.com/naval-news/2021/01/china-launches-3rd-type-075-lhd-for-the-plan/>.

²⁵ “Chinese Type 075 LHD Hainan Reach IOC and Could Play A Role In Case of Taiwan Taking,” *Navy Recognition*, March 3, 2022, <https://www.navyrecognition.com/index.php/naval-news/naval-news-archive/2022/march/11474-chinese-type-075-lhd-hainan-reach-ioc-and-could-play-a-role-in-case-of-taiwan-taking.html>.

²⁶ Kristin Huang, “Chinese Military’s Potential in the South China Sea Boosted by Hainan Amphibious Assault Ship, Say Analysts,” *South China Morning Post*, May 8, 2022, https://www.scmp.com/news/china/military/article/3176905/chinese-militarys-potential-south-china-sea-boosted-hainan?module=perpetual_scroll_0&pgtype=article&campaign=3176905.

本身就可以是一艘指揮艦（按海軍術語稱「旗艦」）。藍嶺艦之所以是第七艦隊專屬旗艦，係因上世紀 70 年代以前的造艦工藝尚難以滿足兼顧作戰、指揮管制與通訊的需求，故於設計階段即予該艦配備較多的通訊與戰情作業系統，然而現代化艦船多安裝充足的通信裝備，大型作戰艦通常設有指揮官戰情中心，具備足夠條件擔任旗艦，已無須另建專屬的指揮艦。藍嶺艦服役迄今已 50 年，從 USN 並無新建指揮艦計畫可見一斑。因此，可能不宜輕忽 075 型艦遂行遠海作戰行動的能力。中共海軍兩棲攻擊艦和船塢登陸艦性能諸元如表 8-6：

表 8-6 中共海軍兩棲攻擊艦和船塢登陸艦性能諸元

性能諸元	075	071
標準 / 滿載排水量	30,000 噸 / 43,000 噸	15,000 噸 / 25,000 噸
全長 / 最寬	237 公尺 / 36 公尺	210 公尺 / 28 公尺
吃水	8.1 公尺	7 公尺
動力系統	全柴聯合動力系統 (CODAD) SEMT-Pielstick (授權製造) 16PC2-6B 柴油主機 × 4 (48,000 kW)	SEMT-Pielstick 16PC2-6 柴油主機 × 4 (47,200 kW)
大軸 / 推力	雙軸 / 雙俵 / 64,000 馬力	雙軸 / 雙俵 / 63,000 馬力
最大速率	25 節	25 節
續航力	18 節 / 8,000 浬	18 節 / 10,000 浬
偵搜系統	H/LJQ-382 3D 對空搜索雷達 X 波段中程 / 短程相位陣列雷達	364 型 G 波段對空搜索雷達 360 型 E/F 波段對空 / 平面搜索雷達
電子戰系統	726-4 型 18 管艦載干擾彈發射裝置 × 4	726 型 18 管艦載干擾彈發射裝置 × 4
武器	14 聯裝海紅旗-10 短程防空飛彈發射器 × 2 H/PJ-11 型 11 管 30 mm 口徑近防砲 × 2	MR-123 Vypel 型射控雷達 / H/PJ-13 型 6 管 30 mm 近防砲 × 4 344 型 I 波段射控雷達 / PJ-26 76 mm/40 倍徑快砲
艦載機	30 架艦載直升機 + 無人機	6 架 (4 架機庫 + 2 架飛行甲板)
舟車裝載	726 型氣墊登陸艇 × 4 人員登陸艇 × 2 兩棲裝甲突擊車	726 型氣墊登陸艇 × 4
自持力	60 天	60 天
編制員額	1,100 人	330 人
裝載員額	1,000 名全副武裝陸戰隊或 1,600 名輕裝步兵	900 人 (2 個陸戰營)
2022 年服役數量	3	8

資料來源：作者根據網路公情製表。

五、通用登陸艇

中共海軍 074A 型通用登陸艇採雙船體直通式甲板設計，駕駛台位於右側上層建築，於 2004 年至 2005 年間服役，滿載排水量近 700 噸，最高速率 18 節，航程可達 1,000 浬，可以裝載 3 輛主力戰車及 1 個步兵加強排（約 70 人），或兩棲戰車 6 輛，或卡車及牽引野戰砲 3 門，或裝步戰車 6 輛，或 250 名全副武裝士兵，亦可根據任務需要混合裝載；現有 10 艘，但散布到各艦隊（北艦 2 艘、東艦 5 艘、南艦 3 艘）即顯得寥寥無幾，只是聊備一格。074B 型 LCU 現有 3 艘艦齡很新，都在 2017 年以後服役，配置於駐港部隊。

六、氣墊登陸艇

724 型氣墊登陸艇排水量 6.5 噸，為中共海軍現役小型氣墊船；前段為士兵艙，中段為駕駛艙，後段為主機艙，最高速度 40 節；於 1994 年服役，072 型系列 LST 可以裝載 2 艘；現有 30 艘部署於南艦，儘管服役時間逼近老年期，由於未有替換計畫，估計仍將繼續服役至 2030 年。

726 型 LCAC 又稱「野馬型氣墊船」，排水量 160 噸，為一款中型氣墊船，採用烏克蘭 UGT6000 型燃氣渦輪機，最高速 60 節，於 2010 年完成 3 艘交付南艦；2017 年換裝中國自製的 QC-70 型燃氣渦輪機，成為 726A 型，造了 12 艘；可搭載 1 輛 96 式主力戰車，或 ZBD-05 式兩棲步兵戰鬥車，或 80 名全副武裝士兵；2021 年再建 15 艘加入裝備序列。

野牛級氣墊登陸艇（中共海軍定型為 958）排水量高達 555 噸，是世界最大的氣墊船，最高速 63 節，封閉式艇艙，抗風浪能力佳。據稱她在全世界 70% 的海岸線都可以登陸，但因體量太大，沒有一艘 LPD 或 LHD 可以容納，必須依賴半潛船運輸。中國向烏克蘭購置 4 艘，自建 2 艘；除了具備登陸輸送任務之外，亦可為搶登上陸的部隊提供火力支援，必要時一個航次最多可以布設 80 枚水雷。其兩棲搭載能力高達 150 噸。724、726/A 和 958 型氣墊登陸艇性能諸元如表 8-7：

表 8-7 中共海軍現役各型氣墊登陸艇性能諸元

性能諸元	724	726/A	958
標準 / 滿載排水量	6.5 噸 / N/A	150 噸 / 160 噸	415 噸 / 555 噸
長 / 寬	12.4 公尺 / 4.7 公尺	30 公尺 / 16 公尺	57.3 公尺 / 25.6 公尺
吃水	N/A	N/A	1.6 公尺
動力系統	BF12L-913C 柴油主機 × 2 (380kW)	UGT6000 燃氣輪機 (726 型) QC-70 燃氣渦輪機 × 2 (726A 型) (5,220kW)	NK-12MV(MT-70) 燃氣渦輪 機 × 5 (44,130.5kW)
推力	510 馬力 (驅動氣墊鼓風機 和 2 具風扇)	7,000 馬力 (驅動氣墊鼓 風機和 2 具風扇)	59,180 馬力 (驅動氣墊鼓風 機和 3 具風扇)
最大速率	40 節	60 節	63 節
續航力	100 浬	173 浬	55 節 / 300 浬
武器	95 式 5.8 mm 班用機槍 × 2	14.5 mm 重機槍 × 2 7.62 mm 輕機槍 × 2	30mm AK-630 加特林機砲 (彈藥 3,000 發) / MP-123- 02 射控系統 × 2 4 聯裝短程防空飛彈發射 器 (備彈 32 枚) 可拆卸式 22 管 MC-227 型 140mm 火箭砲 × 2 (備彈 132 發) / 烏製射控系統 依任務裝載 20-80 枚水雷
舟車 / 人員裝載	10 名全副武裝士兵	96/99 式主力戰車	可選擇性裝載： 1. 主力戰車 3 輛 2. 兩棲戰車 8 輛 3. 裝甲運兵車 8 輛和 140 名步兵 4. 裝甲車 10 輛和 140 名 步兵 5. 360 名全副武裝士兵 (艙外還可容納 140 名)
編制員額	3 人	5 人	31 人
2022 年服役數量	30 艘	30 艘	6 艘

資料來源：作者根據網路公情製表。

柒、小結

中共海軍看似擁有 3 艘航艦，但福建艦尚未交付，且真正形成戰鬥力的只有遼寧艦和山東艦，這兩艘航艦組成類似美軍的航艦打擊支隊 (carrier strike group, CSG) 將持續進出第一島鏈進行遠海長航訓練，並可

能在琉球群島東南面和呂宋島東面海域進行封鎖作戰及反介入作戰訓練。而福建艦最快要到 2024 年中才能交艦服役，從嚴格意義來看，中共海軍的裝備序列只有兩艘航艦。再於其 CSG 的成員觀察，兩艘 055 型驅逐艦是基本組成之一，然而現役 8 艘 055 型艦分別列裝於南艦和北艦，而且未見東艦興建航艦後勤保障基地及專用碼頭，加以南部戰區於未來數年內面臨來自外國的海上壓力尤甚於北部戰區，因此研判福建艦交付南部戰區遂行作戰管制的可能性較大。

解放軍現役 50 艘驅逐艦，其中僅 3 艘是在上世紀 90 年代服役，整體艦齡相當年輕，現代化程度很高，於現階段處於有利態勢。然而，於 2021 年成軍服役的 7 艘 052DL 和 3 艘 055 型艦，有可能在 35 年之後面臨同時除役的局面；一年之內同時除役 10 艘驅逐艦，若無新兵力替代，恐對戰力造成嚴重折損。依此景況來看，儘管新艦「下餃子」總是會讓人感到振奮，但隨著時間年輪的轉動，軍艦將同時面臨老舊的問題。為了取代現在下的「餃子」，即須未雨綢繆，只是那時候的經濟力量能否像現在一樣支持軍備發展可能存在變數，而「預算變數」將是軍事力量能否維繫的關鍵因素。

從 056A 輕型巡防艦陸續移撥給海上武警部隊的現象觀察，海警將承擔起維護大陸 200 浬經濟海域主權利益的責任，坐實中共海軍將從近海「走向深藍」，自然沒有再就現有型號繼續建造的必要性。不僅 1,400 噸級的 056A 型巡防艦不適宜遠海活動，作為「三品帶刀護衛」的 4,000 噸級 054A 型巡防艦要伴隨航艦和其他驅逐艦長時間執行遠海任務亦感吃力。因此，應該會在 054A 的基礎上研改出排水量達 5,000 噸級的 054B 型巡防艦；依中共海軍可能至少擁有 6 艘航艦的數量判斷，054B 至少需要建造 12 艘，才足夠取代 054A 成為航艦的帶刀護衛。

903/A 型綜合補給艦是中共海軍作戰艦「走向深藍」不可或缺的「海上保母」，包括 908 型青海湖艦（885）在內，現有 10 艘遠洋補給艦似乎不足以支持中共海軍艦船越來越多的遠海任務。因此，可以意料仍將繼續建造具備橫向、縱向、垂直和傍靠整補能力的綜合補給艦。若就現有型號分析，903A 型是較理想及較具續建潛力的船型。而 901 型則是「航母奶

媽」，顧名思義就是中共航艦的專屬後勤保障艦；隨著航艦數量增加，901 型或針對未來核動力航艦整補需要應運而生的 901A 型綜合補給艦，數量也會相應增加。

中共海軍現階段能夠「走向深藍」的兩棲作戰艦（LHA、LPD 和 LST）有 26 艘，但能夠執行攻台作戰的數量則有 46 艘（加上 LSM 和 LCU 各 10 艘），然即便如此亦不足以一次輸送 20,000 名武裝部隊對台灣進行兩棲攻擊，致使其對鞏固灘頭堡有相當難度。在中共海軍諸多型號的兩棲作戰艦中，LSD（071）、LST（072A/B）和 LSM（073A）可直接將部隊送上陸地，是共軍兩棲登陸作戰灘頭搶登的主要力量，由於數量眾多，對國軍灘岸防衛仍具相當威脅；但因該等型艦毫無反飛彈能力，因此於航渡階段存在較高的脆弱性。而 075 兩棲作戰艦並不具備搶灘登陸能力，只能於離岸較遠的兩棲舟車泛水作業區卸載氣墊登陸艇和兩棲戰車、運用直升機立體投送兵力，或泊港行政下卸，因該類型艦的目標較大，將成為岸置攻船飛彈鎖定的主要目標。

中共海軍擁有全世界最多的艦艇，但實力並非最強。艦艇數量眾多，意味對艦艇指揮和工程人才的需求也多；人才培養可能會趕不上艦艇發展的速度，艦艇數量增加太快，也會稀釋人才數量。再從其發展歷程觀察，中共海軍一直在向美國海軍學習，追趕 USN 的兵力發展模式，建軍規劃似乎較欠缺面向未來的戰爭趨勢思考，而是試圖在艦艇的數量和體量趕超美軍，軍備競賽鹿死誰手雖然未知，但就像是「預算變數」的不確定性，可能導致建軍結果面臨風險，對中共海軍「走向深藍」的整體發展也可能會帶來不利的影響。

第九章 習近平下的解放軍實戰化訓練與發展

洪子傑*

壹、前言

習近平十分重視解放軍實戰化的能力。2012年中共中央軍委擴大會議，習近平即要求解放軍強化實戰化訓練，強調「全軍要堅持把軍事訓練擺在戰略位置，不斷提高部隊實戰化水準」。¹然而，直到習近平打擊軍中貪腐以及軍事改革後，解放軍實戰化訓練才得以加速發展。近年解放軍在實戰化訓練上的不斷推進，包含調整訓練課目、健全訓練監察與管理制度、持續推進戰法創新等，都有助於提升其戰力，也對周邊國家安全產生不利影響。尤其，近幾年解放軍持續襲擾台灣的防空識別區，舉行各類型針對性軍事演習，加強聯合海空演訓、兩棲登陸演習、常導火力試射、遠程火力實彈射擊等，在對台軍事威嚇的同時，也加大實戰化訓練規模與強度。也因此，本章除就過去幾年解放軍因應實戰化訓練所做的調整與概況進行討論外，並從實戰化訓練的角度來看解放軍對台軍事威嚇，以理解當前解放軍軍事訓練發展及其變化。

貳、習近平指導下的實戰化訓練

一、習近平推動實戰化訓練之背景與指導原則

儘管「實戰化訓練」一詞很早即出現，但直到習近平的推動才使其落實到部隊基層。習近平從上任之初即展現了對於軍隊戰力的重視，除擔任

* 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 〈胡錦濤習近平出席中央軍委擴大會議並發表重要講話〉，《人民網》，2012年11月18日，<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612150-2.html>。

中央軍委主席百日內即多次視察各軍種與部隊外，² 當時總參謀部所下發《2013 年全軍軍事訓練指示》亦強調解放軍要加強實戰化軍事訓練，做好打仗準備。³ 此外，習近平上任初期即不斷強調強軍目標是「聽黨指揮、能打勝仗、作風優良的人民軍隊」，並表示「能打勝仗是核心，反映軍隊的根本職能和軍隊建設的根本指向」。⁴ 從現在的角度回顧，這三項目標透過依法治軍、軍事改革以及打擊軍中貪腐等項目來達成。

當習近平開始整頓解放軍，打擊軍中腐敗問題後，後續軍中將領亦透過支持習近平與其國防政策「推動深化國防和軍隊建設」向習近平輸誠。例如習近平在打擊軍中貪腐整肅徐才厚後沒多久，《解放軍報》於 2014 年 4 月 2 日刊登由空軍司令員、海軍副司令員、七大軍區司令員、二砲副司令員、武警部隊司令員等署名文章〈深入學習貫徹習主席關於國防和軍隊建設重要論述在新的起點上推進強軍興軍偉大實踐〉，在支持習近平的同時也強調解放軍強軍等目標，聚焦訓練與打仗。⁵ 同時，習近平亦不斷加大批評解放軍的力道，例如 2015 年習近平在批評解放軍「五個不會」後，2015 年至 2018 年《解放軍報》出現該詞即多達 163 次。⁶ 不論習近平主要目的是否在於透過批評解放軍以及凸顯軍中貪腐問題來打擊政敵並鞏固自身權力，或是本身即對改革解放軍之決心，從結果來看，這都使得解放軍強化訓練同其他軍事改革一樣成為不得不做的重要課題。

2 〈習近平的軍營足跡：上任百天內視察海陸空等部隊〉，《中國網路電視台》，2013 年 3 月 13 日，<http://mil.news.sina.com.cn/2013-03-13/0935718358.html>。

3 〈總參部署 2013 年軍事訓練工作 加強實戰化軍事訓練〉，《人民網》，2013 年 1 月 14 日，http://www.gov.cn/jrzq/2013-01/14/content_2311779.htm。

4 〈習近平：努力建設一支聽黨指揮能打勝仗作風優良的人民軍隊〉，《人民網》，2013 年 3 月 12 日，<http://cpc.people.com.cn/n/2013/0312/c64094-20755159.html>。

5 〈七大軍區司令集體發文談強軍夢 支持習近平指示〉，《中國法院網》，2014 年 4 月 2 日，<https://www.chinacourt.org/article/detail/2014/04/id/1266959.shtml>。

6 根據哈佛大學教授江憶恩 (Alastair Iain Johnston) 2006 年至 2018 年統計解放軍報批評解放軍的項目，「三個能不能」27 次、「兩個不相適應」120 次、「兩個能力不夠」169 次、「兩個差距很大」78 次等，其中各項批評在習近平上任後大幅上升。詳見 Dennis J. Blasko, "PLA Weaknesses and Xi's Concerns about PLA Capabilities," *USCC*, February 7, 2019, https://www.uscc.gov/sites/default/files/Blasko_USCC%20Testimony_FINAL.pdf.

在習近平持續要求解放軍「一切工作都必須堅持戰鬥力標準，向能打仗、打勝仗聚焦」下，解放軍的實戰化訓練在軍改後以及習近平持續推動「依法治軍」下逐漸步入軌道。對比習近平在軍改前對解放軍從指揮到作戰的批評，例如「五個不會」、「三個能不能」、「兩個不相適應」、「兩個不相適應」、「兩個能力不夠」、「兩個差距很大」，⁷ 習近平在2020年11月舉辦的中央軍委軍事訓練會議中，除肯定過去幾年解放軍在軍事訓練上貼緊實戰，解決了過去長期的矛盾與問題外，對於解放軍未來訓練的要求，則是強調要強化「戰訓一致」、聯合訓練、訓練管理、科技練兵、訓練保障以及人才教育等項目。⁸ 這也代表著實戰化訓練之發展走向，符合習近平對於強軍目標之要求。

二、解放軍訓練之相關組織與法規調整

在習近平強調軍隊工作朝向能打仗、打勝仗聚焦下，2015年底啟動軍事改革後，與訓練相關的組織調整除將總參謀部軍訓部改組升格為中央軍委訓練管理部外，亦針對軍事院校進行調整與整併，將67所軍事院校調整為43所（包括2所中央軍委直屬的國防大學與國防科技大學、各軍兵種學校35所以及武警部隊院校6所）。⁹ 事實上，在解放軍訓練管理組織的部分，早在2011年胡錦濤時期曾進行改革。當時中共將解放軍「總參謀部軍訓和兵種部」改編為「總參謀部軍訓部」，其主要用意在於擺脫過去以陸軍為主要訓練標的，除增加海空軍與第二砲兵（火箭軍前身）訓

7 「五個不會」指解放軍指揮官「不會判斷形勢，不會理解上級意圖，不會定下作戰決心，不會擺兵布陣，不會處置突發情況」；「三個能不能」指的是「在黨和人民需要的時候，我們這支軍隊能不能始終堅持住黨的絕對領導，能不能拉得上去、打勝仗，各級指揮員能不能帶兵打仗、指揮打仗」；「兩個不相適應」為「現代化水準與打贏資訊化條件下局部戰爭的要求不相適應，軍事能力與履行新世紀新階段我軍歷史使命的要求不相適應」；「兩個能力不夠」代表著「打現代化戰爭能力不夠」以及「各級幹部指揮現代化戰爭能力不夠」；「兩個差距很大」指的是「我軍現代化水準與國家安全需求相比差距還很大，與世界先進軍事水準相比差距還很大」。

8 〈習近平出席中央軍委軍事訓練會議並發表重要講話〉，《中華人民共和國國防部》，2020年11月25日，http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2020-11/25/content_4874539.htm。

9 2018年武警部隊院校增加1所「中國人民武裝員警部隊海警學院」，總數來到44所。

練機構外，亦增加各軍種的聯合訓練要項。¹⁰ 而軍改後的中央軍委訓練管理部主要統籌解放軍全軍的軍事訓練、部隊和軍事院校的管理，¹¹ 也包括軍事院校的招生事項（過去軍事院校招生主要由總參謀部與總政治部負責）。在軍事院校的改革調整強調「以聯合作戰院校為核心、以兵種專業院校為基礎、以軍民融合培養為補充」之布局。¹²

在法規調整部分，與實戰化訓練相關的法規亦陸續修正與公布，主要法規包括 2017 年實施的《加強實戰化軍事訓練暫行規定》、2018 年修訂《中國人民解放軍軍事訓練條例（試行）》與《軍事訓練大綱》、2019 年公布《中國人民解放軍軍事訓練監察條例（試行）》，以及 2021 年《中國人民解放軍聯合作戰綱要（試行）》等，透過這些法規對於解放軍實戰化訓練的標準、訓練模式、監督機制進行更進一步的規範（詳見表 9-1）。其中，《加強實戰化軍事訓練暫行規定》要求統一解放軍全軍對於實戰化訓練內涵的理解以及訓練項目的執行，同時要求加強部隊對訓練之監察以及違反規定之罰則。《中國人民解放軍軍事訓練條例（試行）》除規範軍事訓練從事前規劃到事後評估的整體流程外，也包括完善訓練層級、安全管理、獎懲等制度。《軍事訓練大綱》除增加與聯合作戰指揮體制的訓練模式並再次提高訓練時間、強度以及實戰化環境下的訓練模式等項目外，亦規範組訓流程、單兵與部隊的訓練項目、部隊間協調等。

另外，《中國人民解放軍軍事訓練監察條例（試行）》亦確立軍事訓練監察的定位與職責，包括從軍紀事件到軍事訓練是否符合實戰化訓練的要項等，以確保解放軍實戰化訓練的品質。《中國人民解放軍聯合作戰綱要（試行）》雖然主要規範作戰條令體系，明確規範聯合作戰指揮、作戰

¹⁰ 〈總參謀部軍訓和兵種部改編為總參謀部軍訓部〉，《中央政府門戶網站》，2011 年 12 月 21 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2011-12/21/content_2025982.htm。

¹¹ 倪光輝，〈軍委機關調整組建任務基本完成〉，《人民網》，2016 年 1 月 12 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2016/0112/c1001-28039565.html>。

¹² 軍隊院校教育、軍隊訓練實踐與軍事職業教育為習近平所強調的三位一體新型軍事人才培養體系，惟本章受限於主題與篇幅，僅就與訓練相關的組織調整進行說明。有關軍事院校調整，〈國防部公布 43 所調整改革後軍隊院校名稱〉，《人民網》，2017 年 6 月 29 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0629/c1011-29372347.html>。

表 9-1 近年有關解放軍訓練重要法規內容重點

<p>《加強實戰化軍事訓練暫行規定》（2017年1月1日施行）</p> <p>對解放軍明定實戰化訓練的內涵和整體要求。統一全軍對實戰化軍事訓練的認識。要求全軍必須把實戰化貫穿於軍事訓練各領域，規範訓練組織實施，強調要依據敵情、我情、戰場環境開展訓練，保證聯合訓練落實，規範戰役戰術訓練程序，落實主官任教、按級任教，改進實兵檢驗性演習，加大訓練難度強度。解決訓練作假、圖名掛號爭彩頭和考核軟比武濫拉動簡單等問題，嚴格落實訓練普考制度，嚴密組織考核比武拉動。要著眼科學調配訓練保障資源，加強訓練安全管理，改進訓練宣傳報導。各級軍事訓練監察部門和紀檢監察部門要發揮職能作用，加強專項監察；對違反《規定》的情形要按照有關法規及時作出處罰。</p>
<p>《中國人民解放軍軍事訓練條例（試行）》（修訂，2018年1月1日施行）</p> <p>《訓練條例》共11章77條，按照「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」總原則，構建軍委統一領導下歸口統籌、分工負責的軍事訓練管理模式，科學劃分各級職能介面，整體重塑軍事訓練管理體系。《訓練條例》堅持以戰領訓，按照打仗要求創新訓練方式，瞄準強敵對手發展訓練標準，明確各層次各領域訓練的目的要求、組訓主體、參訓對象、主要內容和實施步驟，立起實戰實規範，推進訓練與實戰達到一體化。《條例》具體規範軍事訓練規劃、計畫、統計、報告、考核和評估、等級評定等基本制度，拓展完善軍事訓練保障、安全管理、監察、獎勵與處分等支撐制度，建立健全軍事訓練工作運行機制，推進全軍軍事訓練整體設計與運行。</p>
<p>《軍事訓練大綱》（修訂，2018年1月1日施行）</p> <p>新大綱創建了與新的聯合作戰指揮體制相適應的軍事訓練運行模式，例如推行戰備週期制、滾動訓練制等。新大綱依據能力需求確定訓練內容，緊貼作戰任務、作戰對手、作戰環境設計訓練課目。新大綱增加了訓練時間，提高了訓練難度強度，加大了訓練消耗，增加武器裝備極限性能、邊界條件、干擾條件、複雜環境下操作和實戰運用訓練。新大綱對接新頒發的軍事訓練條例，增強了大綱的實用性、操作性。如細化了黨委議訓、訓練考核、成績評定、監察督導、獎懲問責、訓練安全等制度；著眼落實組訓任教責任，建立了軍事訓練教學責任制；著眼實現群眾性練兵比武活動常態化、法制化，規範了個人員訓練等級和分隊技能競賽；著眼提高訓練效益，規範了組訓流程，減少管理層次、協調環節，取消不合理限制等。</p>
<p>《中國人民解放軍軍事訓練監察條例（試行）》（2019年3月1日施行）</p> <p>《訓練監察條例》明確了軍事訓練監察的職責許可權和工作重點，規範組織實施軍事訓練監察的方式方法和程序步驟。目的在於督導全軍軍事訓練領域堅決貫徹習近平的指示，確保軍事訓練正確方向，確保訓練領域政令軍令暢通。《訓練監察條例》明確了訓練監察的基本定位，把軍事訓練監察定位為軍事訓練監察職能部門，監督各級履行軍事訓練職責、督導軍事訓練法規執行和軍事訓練任務落實、評估軍事訓練品質、查糾軍事訓練領域違規違紀和作風不實問題的活動；構建科學完備的訓練監察體系，查糾問題、形成震懾、推進整改；訓練監察具有執法屬性，軍事訓練監察職能部門具有調查取證、責令整改、問責追責以及要求相關單位配合等許可權。規範了訓練監察的組織實施。確立綜合監察、專項監察、回訪督察3種基本方式和資料分析、現場勘驗、隨機抽檢、複盤評議、監測評估5種基本方法，並對組織實施監察的具體流程和重點環節進行了細化規範；規範了訓練監察的結果處理；明確了訓練監察的紀律責任。</p>
<p>《中國人民解放軍聯合作戰綱要（試行）》（2020年11月7日施行）</p> <p>《綱要》是作戰條令體系的頂層法規，強調指導性理念性原則性，重在宏觀指導上提綱挈領進行總體規範，明確聯合作戰組織實施的基本問題，統一作戰思想、釐清權責程序、指導作戰行動，圍繞聯合作戰新情況新問題，堅持繼承與創新、理論與實踐相結合，總結提煉有益經驗，構建整體框架，設置內容體系，明確聯合作戰指揮、作戰行動、作戰保障、國防動員、政治工作等重大原則、要求和基本程序。</p>

資料來源：作者整理自公開資料。

行動、作戰保障、國防動員等原則，但因其亦為實戰化訓練之基礎，故亦具有重要的指標性意涵。此外，中共在 2018 年所修訂的共同條令亦對於加強訓練管理工作做出系統性的規範，包括在《內務條令（試行）》中設置專章處理軍事訓練之管理議題、在《紀律條令（試行）》對降低戰備標準以及軍事訓練考核未落實等違紀情況的處分條件。¹³

參、解放軍近年實戰化訓練概況

一、解放軍實戰化訓練之特點

中共所稱之「實戰化訓練」指的是「在近似實戰的環境和條件下進行的訓練」。¹⁴ 過去解放軍針對「資訊化條件」作戰訓練所進行之研究指出，實戰化訓練應把訓練貫徹到各層級，即從單兵個人的身體能力戰鬥素質開始，到師旅團指揮對抗下的各項實兵演練，涵蓋範圍從部隊資訊網絡、偵察情報、指揮控制，再到後勤保障都為其訓練範疇。¹⁵ 實戰化訓練也要求將作戰對象、戰場環境與自然環境因素納入考量，包括日夜間差異所衍生的夜間作戰之訓練與裝備、戰場武器對士兵造成的心理壓力、電子戰抗干擾能力、聯合作戰能力以及後勤保障能力等。¹⁶ 在具體實踐上，解放軍實戰化訓練的特點在於演訓時間常不固定，項目與環境都要貼近實戰因此常不考慮天氣狀況，進行密集訓練與夜間訓練，以考驗士官兵的體力與耐力。¹⁷ 另一個實戰化訓練所重視的為對抗訓練，部隊間對抗常以無劇本方

13 〈解放軍新一代共同條令修訂中的 8 個首次〉，《中華人民共和國國防部》，2018 年 4 月 15 日，http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2018-04/15/content_4809491.htm。

14 全軍軍事術語管理委員會，《中國人民解放軍軍語》，軍事科學出版社，2011 年，頁 68，轉引自薛楠、張春潤、劉豔軍、郝喜龍、楊捷軒，〈部隊裝備保障分隊實戰化訓練研究〉，《軍事交通學院學報》，第 16 卷第 10 期，2014 年，頁 31。

15 吳思亮、侯永紅、張巍，〈資訊化條件下陸軍部隊實戰化訓練研究〉，《軍事交通學院學報》，第 17 卷第 10 期，2015 年，頁 59。

16 魏青青，〈實戰化訓練應首先著眼於現代戰場環境〉，《西安政治學院學報》，第 27 卷第 4 期，2014 年，頁 9-12。

17 洪子傑，〈習近平推動解放軍實戰化訓練之觀察〉，《國防安全週報》，第 42 期，2019 年 4 月，頁 1-10。

式進行，以強化部隊戰術與個人能力，以及考核部隊隨機應變的處理能力（如主官副主官陣亡下之部隊應變、命令下達與執行）；在訓練設備上，除透過實兵接戰模擬系統進行訓練外，並搭配新型武器載台進行戰術戰法進行運用，例如無人載具的相關訓練與應用亦已投入部隊訓練多時。

在實際訓練上，針對不同部隊側重方向相異。例如針對後勤運輸訓練上常側重於戰時運輸路徑規劃、遭遇敵軍應變以及臨時狀況之車輛緊急維修等；在戰車、自走砲、裝甲車等火砲訓練上，除著重日夜間實彈訓練與行進間射擊等各種射擊項目外，亦十分著重戰損時戰力的維持與恢復，例如要求人員同時具備多種專業技能之能力，如駕駛須具備多種車輛駕駛能力、車輛緊急維修，以及「缺員射擊」等訓練，以應對戰損時，相關載具之戰力仍能維持基本戰力；在陸航訓練上，則常強調密集多機型多批次跨晝夜的低空、山區或海上突擊訓練，並模擬各種突發狀況之處置。此外，由於中國大陸在無人機的發展上較早，目前具有科技及數量優勢，解放軍除持續擴充無人機的數量與相關應用外，亦很早即將無人機投入至解放軍的各項訓練中，除察打一體的無人機外，從小部隊的小型偵察無人機、登陸作戰搭配自殺無人機（遊蕩彈藥）先對灘岸進行打擊，再到陸航有人與無人的協同作戰訓練等，使得解放軍在軍用無人機的訓練上已具有一定程度之戰力。例如 2022 年 9 月 12 日國軍所偵測到的共軍 KVD001 無人機即被傳出與解放軍陸航直升機在進行協同訓練（從近期解放軍相關訓練情況來說確實符合其訓練規劃）。¹⁸ 另外，針對將官的指揮作戰能力，陸軍亦曾於 2019 年首次對 200 多名少將進行軍事訓練等級考評，在戰術戰法的運用以及兵力部署規劃進行大規模的測考，強調「練兵先練將，強軍先強官」以展現實戰化訓練的決心。¹⁹ 值得注意的是，解放軍近年除持續強化部隊的特戰訓練外，亦持續增加特戰旅的數量，目前解放軍陸海空、火箭軍以及武警共有 21 個旅級建制的特戰部隊；加上海軍陸戰隊的擴編，²⁰

¹⁸ 陳言喬，〈我偵獲共軍無人機 陸媒：協同作戰的直升機沒偵測到？〉，《聯合新聞網》，2022 年 9 月 12 日，<https://udn.com/news/story/10930/6605404>。

¹⁹ 〈國防部：練兵先練將、強軍先強官〉，《中華人民共和國國防部》，2019 年 3 月 28 日，http://www.mod.gov.cn/big5/info/2019-03/28/content_4838346.htm。

²⁰ 〈21 支特戰勁旅 磨礪反恐尖刀〉，《大公網》，2019 年 9 月 2 日，<https://web.archive.org/web/20220122002101/http://www.takungpao.com/news/232108/2019/0902/343977.html>。

後續相關演訓強調「從水際灘頭到遠海大洋，從平面登陸到立體運用，從兩棲攻堅到跨域合成」，²¹ 對台灣針對性的意味濃厚。

在空軍的部分，實戰化訓練除強調在飛行訓練中給予飛行員各式突發狀況外，亦常舉行連續跨日夜的訓練、增加夜間低空飛行等項目。其他空軍主導的訓練項目包括「紅劍」體系對抗演訓、「藍盾」多軍兵種地面聯合防空演習、「金頭盔」對抗空戰競賽、「金飛鏢」突防突擊競賽考核以及 2019 年針對強化電子作戰能力所開始舉行的「擊電」演習。²² 此外，解放軍空軍除強調遠程作戰能力外，解放軍空軍這些年不論是在東海、南海、台海、日本海以及西太平洋，常藉由戰備巡航、戰略巡航與遠海長航來強化訓練，並透過與他國的軍事合作與演習取長補短，例如 2019 年開始每年進行例行性的「中俄聯合空中戰略巡航」。這也使得解放軍所謂的「戰備巡航」常飛入周邊國家的防空識別區，亦常造成爭端。

最後，解放軍海軍為加速近海防禦轉型遠海防衛，基本方針強調提高「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」。²³ 因此海軍的實戰化訓練除著重遠海作戰演練與跨區機動訓練外，從 2008 年底開始即以保護船舶不受海盜攻擊之名義，例行性地赴亞丁灣、索馬利亞海域展開護航船隻的行動。從首批護航編隊於 2008 年 12 月 26 日從海南島的三亞至 2022 年 9 月 21 日，已有 42 批護航編隊赴亞丁灣舉行護航任務。期間，護航編隊舉行實戰化訓練已成為例行公事，包含實彈射擊、艦機協同、武力營救等，如對空、對海、對潛艦之防禦準備相關訓練、直升機跨晝夜飛行、特戰隊輕兵器射擊訓練等。²⁴ 此外，解

21 〈我海軍陸戰隊向多域多維多棲挺進〉，《解放軍報》，2022 年 7 月 20 日，http://www.81.cn/jfjmap/content/2022-07/20/content_320159.htm。

22 有關空軍實戰化訓練之細項與相關內容，可參考謝茂淞，〈研析中國大陸空軍的實戰化訓練〉，《空軍學術雙月刊》，第 683 期，2021 年 8 月，頁 19-34。

23 〈《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_5.htm。

24 〈中國海軍的「和平代碼」：「16 頻道」的 1500 次呼喚與承諾〉，《中華人民共和國國防部》，2022 年 9 月 7 日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2022-09/07/content_4920390.htm；〈【軍事報導】直擊演訓場 海軍第 35 批護航編隊多課目實戰化訓練〉，《中華人民共和國國防部》，2020 年 7 月 4 日，<https://tv.cctv.com/2020/07/04/VIDEho9yBdh175wRXNqoRa8200704.shtml>。

放軍航艦戰力的形成將有助於中國發展「反介入／區域拒止」能力，對解放軍邁向遠海防衛之目標亦有指標性意義，因此其航艦之發展與訓練亦受到重視。隨著 2012 年遼寧號以及山東號在 2019 年底交付解放軍後，截至 2022 年 5 月，遼寧號已完成 70 次航訓以及 10 次遠航；²⁵ 山東號則完成多次訓練如艦載機試飛、跨區機動、實彈射擊以及海上補給等，²⁶ 且目前亦完成 2 次遠航。未來隨著解放軍第三艘福建號航艦服役，都將強化解放軍海軍戰力，而解放軍亦將透過實戰化訓練持續「積極探索航母編隊兵力運用方式，常態組織作戰能力生成訓練，深化拓展遠海實戰部署研練」。²⁷ 未來透過遠海航訓以及雙航艦編隊等訓練應會越來越常見。

二、解放軍實戰化訓練之問題

儘管習近平不斷要求解放軍提高實戰化與軍事訓練水準，但如何強化解放軍的實戰化訓練，相關訓練問題亦在習近平推動實戰化訓練的初期被一一提出來檢討。例如進行實彈演習時，過度著重在軍武展示與表演；不敢設置逼真的戰場環境與相關電子對抗設備；缺少特種作戰與反恐維穩訓練環境；作戰模擬相關裝備數量不足、大型武器裝備模擬器實用性不高；訓練資訊系統建構不足、技術標準不一；²⁸ 裝備保障落實訓練不足、裝備相關人才素質低落、訓練規範沒有標準化、無專任教官使得自訓能力低落等問題。²⁹ 中共在 2015 年所公布《關於加強和改進戰役戰術訓練的意見》

25 呂昭隆，〈共軍遼寧號成軍後已 70 次航訓、10 次遠航 國防部：完全掌握〉，《中時電子報》，2022 年 5 月 9 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220509001979-260407?chdtv>。

26 〈山東艦副艦長：雙航母編隊同框訓練場景會越來越多〉，《中國新聞社》，2022 年 8 月 1 日，<https://www.youtube.com/watch?v=btV7P75W0fc>。

27 〈國防部：人民海軍邁入「三航母時代」〉，《中華人民共和國國防部》，2022 年 9 月 29 日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2022-09/29/content_4922106.htm。

28 王樹林、韓兵、趙士芬，〈以強軍目標為統領推進實戰化訓練創新發展〉，《裝備學院學報》，第 25 卷第 5 期，2014 年，頁 3。

29 陳永龍、丁德政、郝冉，〈新形勢下裝備保障實戰化訓練問題研究〉，《裝備學院學報》，第 26 卷第 2 期，2015 年，頁 15-16。

即論述當時解放軍在訓練上的種種問題。³⁰ 即便是 2017 年與 2018 年軍改陸續完成後，仍有許多對於部隊實戰化訓練之批評，包括：思想上不認為會打仗，因此態度較為消極；訓練上則過度追求訓練安全；實戰化訓練作戰任務不清楚、作戰對象模糊；對敵人不夠瞭解使得假想敵藍軍太強而與現實脫鉤；³¹ 部隊體能方面則是訓練內容單一、部隊黨委組訓不全面、訓練人員知識不足、缺乏科學化訓練等；³² 參訓單位不重視作戰對手的研究，如作戰對手的戰術特點、裝備編制和可能衝突區域的地理環境等。³³ 儘管上述項目多且龐雜，但也代表著解放軍其實已逐步檢討並認清自身訓練上的問題，對比許多國家之國防機構保守，不肯承認問題，應對科技變革與局勢變遷的改革速度亦緩慢，解放軍的實戰化訓練在習近平的要求與推動下，訓練上問題的顯露亦為其持續加速發展之動力。

值得注意的是，伴隨著實戰化訓練的持續推動，訓練意外與安全的問題亦被凸顯。解放軍在發展實戰化訓練的過程中，常要求部隊不能以訓練安全為藉口而減少實戰化訓練的標準，例如 2018 年修訂的《紀律條令（試行）》第 14 條即強調「克服以犧牲戰鬥力為代價消極保安全」或是官媒所強調的防止「安全過敏」、「練兵不能怕流血」等。³⁴ 但當訓練越貼近

³⁰ 例如過去的訓練未明確規範訓練組訓方式，產生以演代訓、環境設置不真、對抗性不強、考核評估不嚴等問題。未來將更加注重資訊主導，把資訊系統構建和資訊獲取運用在訓練中；更加注重體系融合，合理編組作戰要素，把各種力量協同配合突出出來；更加注重精確作戰，精確選定目標、運用火力、組織保障，把培養指揮官精確指控能力突出出來；更加注重環境構設，在陸海空天電網多維空間，把設置近似實戰的資訊化戰場環境突出出來；更加注重自主對抗，編配專業類比藍軍，把高難度高強度的真抗實練突出出來，確保符合資訊化作戰要求。全面貫徹和體現在戰役戰術訓練的指導原則、程序方法、實施要求等各個方面。
〈總參：大力推進戰役戰術訓練創新發展〉，《人民網》，2015 年 6 月 5 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n/2015/0605/c1011-27108802.html>。

³¹ 周田坤，〈牢記主席訓令紮實推進部隊實戰化訓練〉，《戰訓政工》，第 3 期，2018 年，頁 53。

³² 仲顯彬、李柏菁，〈實戰化訓練背景下部隊體能訓練問題與對策〉，《軍事體育學報》，第 36 卷第 4 期，2017 年，頁 15-16。

³³ 呂少敏、鄭培軍，〈聚焦高原實戰化訓練提高教育質效〉，《政工學刊》，第 6 期，2021 年，頁 38。

³⁴ 例如不考慮天候因素持續進行訓練，詳見王雁翔，〈某部寧可丟先進也要實戰訓練 戰車兩天發生側滑〉，《騰訊新聞》，2014 年 9 月 2 日，<https://news.qq.com/a/20140421/009395.htm>；〈《中國人民解放軍紀律條令（試行）》〉，《中國軍網》，2018 年 4 月 18 日，http://www.81.cn/2017gttlxdbb/2018-04/18/content_8007300_3.htm。

實戰，無可避免地發生訓練意外的機率也將隨之會增加。即使解放軍仍強調實戰化訓練中的安全管理，並沒有因此而忽略訓練安全，然而從過去幾年相關意外事件頻傳，如不乏中國大陸民眾拍攝到多起疑似軍用飛機與直升機墜毀之影片，也使得實戰化訓練的安全議題恐成為其難以避免之「副作用」。有意思的是，由於《紀律條令（試行）》第 203 條指出，「發生事故特別是訓練中的事故，應當依法界定事故性質和責任，除因失職瀆職、指揮錯誤、處置失當和怠忽職守、違反規章制度和操作規程等造成的事故外，可以視情從輕、減輕或者免予處分」，³⁵ 故從制定內容原由的角度來看，亦不難推估解放軍能合理看待其推動實戰化訓練所衍生的訓練安全議題，這是解放軍所願意承擔的風險。

三、解放軍聯合作戰訓練

雖然聯合作戰訓練一直以來皆為解放軍所強調的重點之一，但 2020 年中共公布《中國人民解放軍聯合作戰綱要（試行）》後，亦對其聯合作戰演訓產生了影響。《聯合作戰綱要（試行）》規範了解放軍聯合作戰的行動樣式與方法，並解決了指揮體系構建、指揮權責區分以及軍種融入聯合作戰體系等問題，有助於後續聯合作戰之訓練與整合，並使解放軍在聯合作戰訓練產生質與量的改變，例如各戰區增加聯合作戰演訓的次數、增加投入各類無人載具於各項演訓中以及實施海空編隊實施聯合戰備警巡。³⁶ 例如，今（2022）年裴洛西（Nancy Pelosi）訪台後解放軍對台所進行的軍事演訓中，即強調海空軍的聯合作戰訓練，並藉由船艦、殲擊機、轟炸機、預警機和「岸導火力單元」就對陸與對海的攻擊能力進行演練。³⁷

³⁵ 〈《中國人民解放軍紀律條令（試行）》〉，《中國軍網》，2018 年 4 月 18 日，http://www.81.cn/2017gtlxdbb/2018-04/18/content_8007300_3.htm。

³⁶ 〈推動聯合作戰訓練邁向更高水準〉，《解放軍報》，2022 年 1 月 5 日，http://www.81.cn/jfjbmap/content/2022-01/05/content_306627.htm。

³⁷ 〈我軍繼續在台島周邊展開實戰化聯合演訓〉，《解放軍報》，2022 年 8 月 7 日，http://www.81.cn/jfjbmap/content/2022-08/07/content_321424.htm。

解放軍在聯合作戰的相關問題，除包括聯合作戰訓練的方法較不靈活、制定訓練計畫不夠縝密、聯訓效率較差等問題外，³⁸ 主要的問題仍體現在於聯合作戰指揮體系上，例如指揮鏈仍未跟上聯合作戰模式以及聯合作戰的指揮能力較低。³⁹ 對此，美國國防大學的研究報告亦指出，解放軍高階軍官職位調動的性質大多相似，調至不同職能職位的機會較少（以2021年為例，軍官跨職能輪調比例最高者是海軍，為23%；最低者為空軍，僅有3%），例如作戰指揮官很少有後勤或軍備之歷練。⁴⁰ 這不僅影響指揮官在聯合作戰中對其他軍種與單位之作戰能力熟悉程度，也將影響其聯合作戰效能。

當前支撐解放軍聯合作戰主力為指揮官下的「聯合作戰參謀」。由於成為聯合作戰參謀除需要經過認證考核外，亦須要至各軍種單位跟訓，以瞭解不同軍種部隊與單位，聯合作戰參謀肩負起解放軍聯合作戰系統下包括訓練制定作戰方案和協調各軍種與單位等工作，也使得聯合作戰參謀的經驗與能力將大大影響聯合作戰的成效。從解放軍官媒釋出的訊息來看，解放軍聯合作戰訓練中，過去在火力協調上常出現錯誤，例如飛彈部隊與空軍間的聯演聯訓，曾產生重複接受相同目標、低空盲區範圍大以及存在時間差等問題，但經由聯合作戰參謀及相關單位專家進一步整合共同作戰圖像之後，透過聯合作戰演練增加經驗，減少錯誤，並搭配人工智慧分析目標威脅程度、劃分配屬地域與非配目標，來達到減少低空盲區範圍、縮短作戰反應時間，達到提升聯合作戰成效之目的。⁴¹

³⁸ 王偉超、高博、王勇，〈以聯合訓練推動軍種訓練提質增效〉，《國防科技》，第41卷第5期，2020年10月，頁53。

³⁹ 〈推動聯合作戰訓練邁向更高水準〉，《解放軍報》，2022年1月5日，http://www.81.cn/jfjbmapp/content/2022-01/05/content_306627.htm。

⁴⁰ Joel Wuthnow, *Gray Dragons: Assessing China's Senior Military Leadership*, NDU China Strategic Perspectives 16, September 13, 2022, <https://ndupress.ndu.edu/Media/News/Article/3156126/gray-dragons-assessing-chinas-senior-military-leadership/>.

⁴¹ 李倩，〈喜迎黨的二十大 | 東部戰區聯指大廳「零點」後〉，《中華人民共和國國防部》，2022年9月16日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2022-09/16/content_4921135_2.htm。

肆、實戰化訓練視角下的中共對台軍事演習

隨著解放軍實戰化訓練的發展，近年解放軍在台海周邊活動亦持續增加。除了前述海軍的護航編隊、航艦的「繞島巡航」以及共機的遠海長航以外，這兩年，中共藉口不同的政治事件刻意升高軍事威嚇的程度以及擴大台海周邊軍事活動的範圍。例如 2020 年 8 月美國衛生部長艾薩（Alex Azar）、捷克參議院議長維特齊（Miloš Vystrčil）以及當年 9 月美國國務院次卿柯拉克（Keith Krach）訪台皆觸動中共的敏感神經，頻頻派軍機逾越海峽中線或進入我西南空域防空識別區。在政治上，中共對台進行軍事威嚇直接反映的是對國際現勢及台灣政治相關活動之不滿。然而，在軍事上，亦可以發現中共亦常利用政治事件進行軍事威嚇，且進一步將相關軍事活動常態化並強化其實戰化訓練。例如，2020 年 6 月 9 日解放軍即藉口一架美軍 C-40A 運輸機飛越台灣領空，開始密集飛入台灣西南空域防空識別區，並逐步常態化。

解放軍藉由裴洛西在今年 8 月 2 日晚間抵台進行訪問後，進行一系列針對台灣的軍事演習，從相關內容來看（如表 9-2），演習標的除了是以台灣為假想敵所進行的模擬攻擊外，並透過發射遠程火箭彈以及東風系列彈道飛彈，企圖展現其精確打擊和區域拒止能力。尤其，訓練的區域也從過去較為單一的地區，藉由本次的威嚇，擴大演習地區範圍，解放軍的演習較過去更向台灣靠近，其他演習內容也藉由本次軍演在台灣周邊海域進行聯合作戰等項目之訓練。例如聯合偵察、聯合封控、對海突擊、對陸打擊、聯合反潛、聯合保障（如空中加油）等作戰項目。解放軍的實戰化訓練從低層次的單兵訓練、基層部隊訓練到聯合作戰演練，隨著時間的推移，皆不斷地加強其力道，這幾年則持續加強在台海周邊的軍事演訓以及活動。

對於中共而言，利用政治事件強化對台軍演有政治上的多重效益。在軍事上，除了讓解放軍這幾年在台海周邊軍事活動大增之外，亦使得解放軍的訓練場域以及在台海區域的軍事勢力進一步擴大。例如中共 2015 年開始在台周邊空域進行遠海長航訓練，2016 年與 2017 年逐年增加次

表 9-2 裴洛西訪台後解放軍演習內容重整

8月4日	東部戰區火箭軍部隊某飛彈旅，對台灣東部外海預定海域發射導彈，實施多區域、多型號常導火力突擊，「檢驗了精確打擊和區域拒止能力」。
	東部戰區部隊於平潭部署多管火箭陣地，進行遠程火力實彈射擊。據推測共軍射擊的是 PHL-16 新型多管火箭。
	東部戰區空軍和東部戰區海軍航空兵出動上百架殲擊機、轟炸機等多型戰機，至台灣北部、西南、東南空域，執行跨晝夜聯合偵察、空中突擊、支援掩護等任務（我國國防部則僅公布同日解放軍殲-11 機 8 架次、蘇愷-30 機 12 架次以及殲-16 機 2 架次飛越海峽中線）。
	東部戰區海軍 10 餘艘驅護艦連續位台灣周邊海域展開，實施聯合封控行動，對火力試射區域進行掃海警戒，配合友鄰兵力進行偵察引導。
8月5日	東部戰區在台灣北部、西南、東部海空域進行實戰化聯合演訓。東部戰區海軍 10 餘艘驅護艦艇在台灣周邊海域展開聯合封控，連續組織晝夜間對地攻擊、綜合攻防、聯合反潛等演練。多艘護衛艦、導彈艇和多個機動岸導火力單元對海上重要目標實施火力追瞄。
	東部戰區空軍多批次出動殲擊機、轟炸機、預警機、電子偵察機等多型戰機赴台灣周邊實施偵察預警、制空作戰、支援掩護、空中打擊等實戰化演訓任務。
	火箭軍常規導彈任務部隊繼續保持備戰狀態，遂行支援策應任務。
	東部戰區總醫院開展實戰化衛勤演練，首次使用火車作為「衛生列車」，演練大批傷患救治和後送。列車內設收容處置室、重症監護室、手術室等，以車廂為單位劃分醫療保障組、後勤保障組等工作區域，可收容行走傷患、擔架傷患、重症傷患等 100 多人。
8月6日	東部戰區在台灣北部、西南、東部海空域進行實戰化聯合演訓，檢驗體系支撐下對陸打擊、對海突擊能力。
	東部戰區海軍各參演水面艦艇在各自演訓區域開展實戰背景下的綜合攻防操演。戰區海軍某岸導部隊對海上重要目標實施火力追瞄，聯合其他友鄰兵力展開模擬突擊，先後檢驗了部隊機動襲擾、快速打擊等多種戰法。
	戰區海軍航空兵出動多波次戰機，在目標空域開展實戰化對抗演練。東部戰區海軍任務部隊還在戰區統一指揮下，與東部戰區空軍任務部隊一起進行了聯合偵察預警、聯合火力突擊等訓練。
	東部戰區在台灣周邊海空域進行實戰化聯合演訓，戰區空軍連續出動多批多型戰機，成體系實施島嶼進攻作戰演練，演練聯合對地打擊和遠距空中打擊能力。在預警機、干擾機、殲擊機、海上艦船的支援下，空中打擊兵力協同遠程火箭彈與飛彈，區分多個方向實施防區、多彈種、飽和式聯合精確打擊演練。多支轟炸機編隊按照預設航線，貫通南北同時雙向穿越台灣海峽，遂行多軍兵種環台灣進逼圍壓。
8月7日	東部戰區繼續在台灣周邊海空域進行實戰化聯合演訓，戰區空軍連續出動多批多型戰機成體系實施島嶼進攻作戰演練，實施聯合偵察、制空作戰、對地突擊、支援掩護訓練，聯合對地打擊和遠距空中打擊能力為訓練重點。
8月8日	東部戰區海軍多艘驅護艦和多型多架戰機、多個岸導火力單元，在戰區統一指揮下，組織了聯合反潛演練。由反潛巡邏機、水面艦艇、艦載反潛直升機組成的聯合反潛作戰編組在目標區域組網建鏈，協同展開對潛搜索、模擬攻擊、綜合防抗等演練。
8月9日	東部戰區在台島周邊海空域組織聯合封控和聯合保障行動。戰區空軍出動預警機、殲擊機、加油機、干擾機等多型多批戰機，組織制空作戰、空中加油、對海支援等演練。包括復雜電磁環境下的態勢感知、戰術選擇和戰法運用能力。任務部隊還在戰區統一指揮下，進行了海空聯合搜救、彈藥物資補給、裝備器材搶修、傷員救護轉運等訓練。

資料來源：作者整理自中國國防部網站與相關公開資料。

數；⁴² 2020 年共機密集進入我西南空域防空識別區並逐漸常態化；原本共機通常在重大政治事件中才會踰越海峽中線，但裴洛西訪台後至今亦已常態化（8 月共機有 26 天踰越海峽中線，共 298 架次；9 月有 19 天逾越海峽中線，共 118 架次）。⁴³ 從上述這些例子可以發覺中共是有計畫、有目的地擴大在台周邊海域軍事活動。中共藉特定事件擴大對台軍事活動，將造成軍事擴張的理由推給敵方，合理化其軍事活動，這對台灣國防安全來說是警訊。尤其從本次裴洛西抵台前後以及解放軍軍演的時間序來看，解放軍早已事先進行預先規劃與準備。此外，從實戰化訓練的角度來看，由於解放軍強調演習環境要最大程度地貼近實戰，有無足夠且合適的訓練場地以及能否熟悉未來潛在戰場環境，被視為是否符合實戰化訓練要項的一個重要指標，因此增加台海周邊海空域的軍事活動除符合實戰化訓練的要求外，更有助於解放軍進行未來攻台的準備。由於中共近年擴張台海區域間軍事活動範圍的固定模式，是以政治事件作為藉口進行軍事威嚇後進行常態化其軍事活動，未來中共將很可能持續以特定事件為由，在擴大其軍事活動並加大對台的軍事施壓的同時，亦可持續強化解放軍的軍事訓練以達到其強軍目標。

伍、小結

解放軍的實戰化訓練在習近平的要求下，隨著軍事改革的進行而落實。在「依法治軍」的原則下，中共陸續修訂相關訓練法規並要求解放軍持續提高實戰化與軍事訓練水準。在這過程中，解放軍的相關訓練也逐步擺脫過去形式主義、弄虛作假的訓練方式，實戰化訓練的強度也隨之增加。習近平在 2020 年中央軍委軍事訓練會議亦肯定解放軍在軍事訓練的

⁴² 2016 年 6 次、2017 年 17 次，詳見國防報告書編纂委員會，《106 年國防報告書》，《台灣國防部》，2017 年，頁 38。

⁴³ 共機逾越海峽中線之天數與架次未包含飛入西南空域防空識別區，相關統計數字為作者統計自國防部網站之「即時軍事動態」；〈國防部承認 共軍越中線成常態化〉，《中時新聞網》，2022 年 10 月 2 日，<https://www.chinatimes.com/amp/newspapers/20221002003141-260303>。

進步，未來並將在「戰訓一致」、聯合訓練、訓練管理、科技練兵、訓練保障以及人才教育等項目上持續精進。⁴⁴ 解放軍的實戰化訓練隨著中國的軍事戰略發展以及對於提升軍隊「貼近實戰」訓練方式的要求下，本質上擴大在台海周邊與相關區域如東海、南海等的軍事存在。⁴⁵ 在中共對台軍事威嚇上，中共一方面藉由兩岸情勢變化，透過軍事行動對台進行政治意味濃厚之警告，另一方面卻又大幅提升軍事強度並在之後常態化，藉由相關政治事件行軍事擴張之實，改變台海現狀。從解放軍 2015 年開始的遠海長航到 2020 年密集入侵台灣西南空域的防空識別區，再到現在逾越海峽中線常態化，所謂的「常態化」仍是持續不斷地在變動，未來中共仍可能以其他政治事件作為藉口，利用軍事活動不斷往台灣靠近的同時又創造其他新的「新常態」。

軍事上，由於解放軍軍事活動範圍離台灣越來越近，未來當台灣遭受解放軍的突襲時，台灣軍隊的反應時間也將會更短。在政治上，則可能引起國際其他國家為避免刺激中國而減少與台灣建立較為友好的雙邊關係。兩者對台灣而言都十分危險。從實戰化訓練的角度來看，演習訓練貼近實戰對台灣的另一層意義在於，未來解放軍在台灣周邊海空域的軍事活動與訓練必將有增無減，值得我們密切關注。

44 〈習近平出席中央軍委軍事訓練會議並發表重要講話〉，《中華人民共和國國防部》，2020 年 11 月 25 日，http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2020-11/25/content_4874539.htm。

45 習近平所持續強調「堅持仗怎麼打兵就怎麼練」，內涵即包括訓練武器、方式與地點等。

第十章 解放軍於南海空域之軍事鬥爭準備

黃宗鼎*

壹、前言

自2014年3月中國中央軍委主席習近平批准頒發《關於提高軍事訓練實戰化水準的意見》以來，解放軍各兵種即競相推動實戰化軍事訓練，藉由實戰實訓及聯戰聯訓等路徑讓訓練緊貼實戰、服務實戰，進而讓中國軍隊貼近戰場、熟悉戰場。2015年5月《中國的軍事戰略》白皮書在所謂「軍事鬥爭準備」部分，言明「海軍部隊組織和實施常態化戰備巡邏，在相關海域保持軍事存在。空軍部隊堅持平戰一體、全域反應、全疆到達的原則，保持靈敏高效的戰備狀態。第二砲兵平時保持適度戒備狀態，按照平戰結合、常備不懈、隨時能戰的原則，構建要素集成、功能完備、靈敏高效的作戰值班體系」。¹

2017年11月10日，中國空軍官方微博《空軍發布》指出：「在習近平強軍思想指引下，中國空軍正向全疆域作戰的現代化戰略性軍種邁進，成為有效塑造態勢、管控危機、遏制戰爭、打贏戰爭的重要力量。學習貫徹黨的十九大精神落實到實戰化軍事訓練中，扎實鍛造『全疆域到達、全時空突擊、全方位打擊』的過硬部隊」。²而在解放軍空軍開展全疆域作戰之餘，中國海軍航空部隊也逐漸成為空域軍事鬥爭之要角。2022年9月7日，中國海軍參謀部航空兵局局長董青指出：「目前，中國海軍航空兵已經初步實現了從岸基向艦基的跨越發展，形成以艦載戰鬥機、直升機、預警機、教練機四大類平台為基礎的艦載機體系，新型作戰力量取得重要突破，航跡從近海延伸到遠洋」。³

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所副研究員。

1 〈中國的軍事戰略（全文）【3】〉，《人民網》，2015年5月26日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n/2015/0526/c172467-27057939-3.html>。

2 〈中國空軍向全疆域作戰的現代化戰略性軍種邁進〉，《人民網》，2017年11月11日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2017/1111/c1011-29639823.html>。

3 〈中國海軍航空兵初步實現從岸基向艦基跨越發展〉，《中華人民共和國國防部》，2022年9月7日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2022-09/07/content_4920465.htm。

惟在解放軍活動範圍由陸地向遠海遠洋延伸，並使兵力運用從「單一平台」向「構建體系發展」之過程中，其在南海空域的軍事鬥爭準備作為，動輒導致區域情勢升溫而越發緊繃。諸如 2021 年 6 月解放軍運-20、伊爾-76 等運輸機機群闖入馬來西亞海事轄區及亞庇飛航情報區（KK FIR），以及 2022 年 2 月中共海軍艦艇人員將雷射對準一架澳洲 P-8 海上偵察機的舉動，俱屬南海尋釁之舉。2022 年 6 月，美國國防部長奧斯丁（Lloyd Austin）在新加坡訪問時表示：「我們看到解放軍機艦危險空中攔截及海上對峙的次數異常增加」。同月，一架中共蘇-30 戰鬥機據稱在南海空域對一架美軍 C-130 運輸機採取貼近飛行，意圖迫使美國軍機離開原有航道，並遭五角大廈斥為「不安全」與「不專業」之行徑。⁴

職是之故，本章擬接續 2021 年報〈解放軍於南海海域軍事鬥爭準備〉一文，探究解放軍如何於「南海空域」從事軍事鬥爭準備。茲就解放軍如何「以訓促戰」、如何擴展空域意識，以及如何實施戰巡維權等方向，敘明如後。

貳、解放軍如何「以訓促戰」

中央軍委主席習近平自 2018 年起，連年發布新年開訓動員令，該等動員令儘管辭令不盡相同，惟其要旨總不脫「以訓促戰」之概念。至於解放軍於南海空域「以訓促戰」之途徑，大抵可歸納為「遠海長航」、「涉空作戰演練」、「搜攻潛演練」及「戰區宣傳」等類別。⁵

⁴ LARA SELIGMAN, "Chinese Fighter Jet Had 'Unsafe' Interaction with U.S. Military Plane in June," *Politico*, July 14, 2022, <https://www.politico.com/news/2022/07/14/chinese-jet-us-military-interaction-00045832>.

⁵ 〈打造一支全時待戰隨時能戰的鐵軍〉，《環球網》，2021 年 1 月 7 日，<https://china.huanqiu.com/article/41Q4Y6qcex7>。

一、遠海長航

針對 2022 年 6 月 1 日吉隆坡有關運-20、伊爾 76 型等 16 架解放軍軍機侵犯馬國主權之指控，北京於翌日表示，中國空軍嚴格遵守國際法規定，沒有進入他國領空，而該等軍機只是在南沙南部海域開展例行訓練活動等語。關於中國空軍遠海遠洋訓練之操作，按官方聲稱，係以 2015 年 11 月 27 日東海暨西太平洋遠海訓練為濫觴，其無疑是同月 24 日至 26 日中央軍委改革工作會議之產物。不過仍有其他資料顯示，2015 年 3 月解放軍便已派遣轟 6K 至西太平洋進行遠海訓練，此似為中國空軍首次突破第一島鏈赴西太平洋開展遠海訓練之伊始。⁶

就南海空域而言，解放軍遠海長航的時間又可推至更早。2003 年 6 月，廣州軍區空軍即與南海艦隊在南海首次舉行「深海聯合對抗演習」。⁷嗣後乃有遠海突擊、摧毀超低空目標之訓練。例如 2013 年 1 月 7 日至 8 日，南海艦隊航空兵轟 6 機群實施遠海突襲演練。且當時就已從事資訊化條件下遠海突擊科目的訓練，包括：反干擾及電磁靜默應對、超低空掠海飛行閃避雷達、分批靠近不同目標、摧毀敵海上多個目標，乃至於夜間遠端突擊訓練，並完成對敵港口的攻擊任務。⁸

隨著共軍推動戰區聯合作戰實踐，深化遠海大洋作戰體系構建，解放軍在南海空域之遠航訓練形式更形多元。2019 年 1 月 16 日，南部戰區海軍遠海聯合訓練編隊啟航，在南海、西太平洋、中太平洋等海域進行遠海聯合訓練，歷時 34 天。編隊指揮所由隨艦參訓的戰區機關、戰區海軍、空軍、火箭軍等組成，意圖打造高效順暢的聯合指揮中樞。⁹ 2020 年 3 月，南部戰區海軍航空兵某團戰機編隊展開遠海聯合訓練，兩架轟炸機在

6 〈與「戰神」飛向遠洋——記南部戰區空軍航空兵某團參謀長劉銳〉，《中國共產黨新聞網》，2016 年 12 月 27 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2016/1227/c64104-28981210.html>。

7 〈邁向遠海攻擊 南海艦隊聯合空軍展開遠海演練〉，《搜狐網》，2003 年 6 月 12 日，<http://news.sohu.com/16/52/news210045216.shtml>。

8 〈南海艦隊轟 6 機群實施遠海突擊 超低空摧毀目標〉，《新浪軍事》，2013 年 1 月 16 日，<http://mil.news.sina.com.cn/2013-01-16/1517712812.html>。

9 〈南部戰區海軍遠海聯合訓練編隊完成訓練任務返回湛江〉，《中青在線》，2019 年 2 月 18 日，<https://shareapp.cyol.com/cmsfile/News/201902/18/184085.html>。

殲擊機的支援掩護和預警機的指示引導下，鎖定敵水面目標，遂行打擊任務。¹⁰

惟一旦解放軍船艦進入南海深處演訓，其立體對抗能力顯然較近海為弱。2021年夏，南部戰區導彈護衛艦柳州艦、輕型護衛艦宿遷艦、荊門艦，以及綜合補給艦微山湖艦等多艘艦艇組成訓練編隊，赴遠海開展多科目演練，¹¹ 其空中戰力僅能依賴干擾彈及艦載直升機，後者則以反潛為主。又如2022年2月至3月南部戰區海軍遠海聯合訓練編隊赴南海、東印度洋、西太平洋等海域實施戰備巡邏、遠海訓練任務，其課題演練亦以防空反導為要旨。¹²

二、涉空作戰演練

此類別又可細化為「飛訓炸射」、「無人機訓」及「防空聯訓」等面向。就「飛訓炸射」而言，主要是空軍及海軍航空兵的自主演練，且重視跨晝夜飛訓。在空軍方面，如2021年6月，南部戰區空軍航空兵某旅戰機升空展開訓練。¹³ 6月下旬，南部戰區空軍航空兵某旅組織跨晝夜飛行訓練。¹⁴ 2021年8月中旬，南部戰區空軍航空兵某旅組織飛行訓練。¹⁵ 2022年4月中旬，南部戰區空軍航空兵某旅組織跨晝夜飛行訓練。¹⁶ 5月下旬，南部戰區空軍航空兵某旅連續多日開展實戰化飛行訓練，圍繞空戰

10 〈南部戰區海軍航空兵某團轟炸機遠海演練打擊水面目標〉，《中華人民共和國國防部》，2020年3月15日，http://www.mod.gov.cn/power/2020-03/15/content_4861960.htm。

11 〈南部戰區空軍航空兵某旅組織實戰化訓練〉，《中華人民共和國國防部》，2021年7月18日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2021-07/18/content_4889616.htm。

12 〈南部戰區海軍遠海聯合訓練編隊返航歸港〉，《中華人民共和國國防部》，2022年3月3日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2022-03/03/content_4906056.htm。

13 〈南部戰區空軍航空兵某旅戰機升空展開訓練〉，《中華人民共和國國防部》，2021年6月14日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2021-06/14/content_4887363.htm。

14 〈南部戰區空軍航空兵某旅組織跨晝夜飛行訓練〉，《中華人民共和國國防部》，2021年7月14日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2021-07/14/content_4889373.htm。

15 〈南部戰區空軍航空兵某旅組織飛行訓練〉，《中華人民共和國國防部》，2021年8月30日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2021-08/30/content_4893469.htm。

16 〈起飛！直擊空中突擊部隊高強度跨晝夜飛行訓練〉，《中華人民共和國國防部》，2022年5月25日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2022-05/25/content_4911543.htm。

對抗、實彈地靶等課目。¹⁷ 2022年9月，南部戰區空軍航空兵某旅組織飛行訓練。¹⁸

在海軍航空兵方面，其實彈炸射比重較高，亦強調包括多型機與友軍之間的體系化演訓。如2021年5月底，中國媒體報導數十架次「飛豹」戰機在南海之海上靶場展開實彈射擊演練，旨在「突出精準打擊，實施飽和攻擊」，共出動戰機數十架次，發射炸彈、火箭等數千枚。¹⁹ 6月初，南部戰區海軍航空兵某團連續組織多課目、跨晝夜飛行訓練，提升飛行員長航時飛行能力。²⁰ 6月中，《解放軍報》報導南部戰區海軍航空兵組織實兵對抗演練的新聞，並稱該次演練旨在全面檢驗航空兵系統指揮、編組兵力協同作戰和綜合保障能力，參演兵力包括殲擊機、轟炸機和預警機等多種機型，以及雷達和地面防空部隊。²¹ 2021年7月9日，南部戰區海軍航空兵某旅多架戰機開展多型武器海上實彈攻擊訓練。針對訓練中可能出現的多種特情進行預判，制定應急處置預案，藉以強化飛行員海上突防和海上目標攻擊能力。²² 2022年1月，南部戰區海軍航空兵某旅展開實戰化演練。²³ 2022年7月，南部戰區海軍航空兵某旅展開戰機跨晝夜升空演練，並與地面特戰分隊建立「空地鏈路」，臨機規劃打擊目標，摧毀

17 〈南部戰區空軍航空兵某旅雲端之上實戰化訓練〉，《中華人民共和國國防部》，2022年6月14日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2022-06/14/content_4912951.htm。

18 〈南部戰區空軍航空兵某旅組織飛行訓練〉，《中華人民共和國國防部》，2022年9月3日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2022-09/03/content_4920080.htm。

19 〈解放軍殲轟7在南海實彈打靶 專家：錘煉了飛行員的硬功夫〉，《新華網》，2021年5月25日，http://www.xinhuanet.com/mil/2021-05/25/c_1211171690.htm。

20 〈南部戰區海軍航空兵某團組織多課目、跨晝夜飛行訓練〉，《中華人民共和國國防部》，2021年6月5日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2021-06/05/content_4886842.htm。

21 〈南部戰區海軍航空兵組織實兵對抗演練〉，《中華人民共和國國防部》，2021年6月16日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2021-06/16/content_4887449.htm。

22 〈南部戰區海軍航空兵某旅組織開展飛行訓練〉，《中華人民共和國國防部》，2022年7月11日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2021-07/11/content_4889198.htm；〈南部戰區海軍航空兵某旅實彈攻擊訓練影像〉，《中華人民共和國國防部》，2021年7月20日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2021-07/20/content_4889742.htm。

23 〈南部戰區海軍航空兵某旅實彈攻擊訓練影像〉，《中華人民共和國國防部》，2021年7月20日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2022-01/15/content_4903003.htm。

敵地堡火力點。²⁴ 8月4日，南部戰區海軍航空兵某旅開展飛行訓練。²⁵ 8月17日，南部戰區海軍航空兵某團組織實戰化訓練。²⁶

就「無人機訓」而言，其演訓觸及監控、導引、勘查、警戒、影像傳輸等面向。如2021年10月，《解放軍報》報導南部戰區海軍某無人機團在對抗演練中對某海域實施空中動態監控，並為紅方空中兵力的海上突擊提供目標指引。該團從該年以來，對訓練課目、組訓方式、戰法戰術進行一系列改進，俾使飛控師精煉技術，研擬出在不同戰場情況下的偵察方法和快速避讓措施。²⁷ 2021年11月，南部戰區空軍某部組織戰場綜合防護演練，對抗模式下由藍方多型戰機對紅方機場實施打擊。藍方無人機利用多種技術手段實施偵察，將訊息實時傳回藍方指揮中心。紅方偽裝防護分隊緊急設置多種假目標，採取遠程釋放煙幕等干擾辦法進行防護。另可見無人機勘察受損道面、排彈機器人排除未爆彈等運用。²⁸ 2022年8月24日，南部戰區海軍航空兵某旅組織飛行訓練，各型戰機晝夜出動，開展導彈實射訓練。值得注意的是，南部戰區海軍航空兵某團無人機率先出動，升至指定高度後，沿著預定航線展開戰場警戒，並由南部戰區海軍某雷達旅機動分隊根據戰場態勢實時上報空情訊息。嗣南部戰區海軍航空兵某旅戰機從兩個機場陸續升空，完成空中編隊後進行兩批次的實彈攻擊任務。除從事戰場警戒外，該無人機又將夜間實彈射擊訓練實時畫面回傳。²⁹

24 〈強軍這十年· 征程 | 南部戰區空軍航空兵某旅：戰鷹振翅乘風起〉，《中華人民共和國國防部》，2022年8月26日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2022-08/26/content_4919430.htm。

25 〈南部戰區海軍航空兵某旅開展飛行訓練〉，《中華人民共和國國防部》，2022年8月9日，http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2022-08/09/content_4917732.htm。

26 〈南部戰區海軍航空兵某團組織實戰化訓練〉，《中華人民共和國國防部》，2022年8月20日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2022-08/20/content_4918824.htm。

27 〈無人機訓練全程對抗：南部戰區海軍某團錘煉官兵戰術素養〉，《中華人民共和國國防部》，2021年10月15日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2021-10/15/content_4896856.htm。

28 〈實裝實爆！南部戰區空軍某部組織戰場綜合防護演練〉，《中華人民共和國國防部》，2021年11月15日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2021-11/15/content_4898875.htm。

29 〈南部戰區海軍航空兵部隊開展導彈實射訓練檢驗部隊訓練水準〉，《中華人民共和國國防部》，2022年8月26日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2022-08/26/content_4919422.htm。

就「防空聯訓」而言，主要涉及搜索及抗干擾。如2021年11月底，南部戰區空軍某旅實施防空實兵對抗，訓練對低空、超低空範圍搜索，實時調整參數，確保穩定跟蹤。³⁰ 2022年初，南部戰區海軍某雷達旅借助某科研院所研發的模擬干擾系統展開對抗演練，總結出一套反干擾訓練組織方法。³¹ 8月，南部戰區空軍地導某旅赴西北戈壁開展實兵實彈演訓。內容包括遭敵無人偵察機襲擾；攜式導彈分隊迅速調整方位，依託有利地形展開抗擊、搶占陣地，接連完成通信構建、裝備架設、偽裝防護等戰前準備；穩定跟蹤敵機，導彈打擊空中目標等。³²

三、搜攻潛演練

搜攻潛訓練即搜潛及攻潛兩階段訓練。早年解放軍主要係以導彈驅逐艦實施聲納引導魚雷對潛攻擊訓練，近期乃以空中反潛訓練掛帥，企圖構建長時接力的搜攻潛能量。如2020年11月，南部戰區海軍航空兵某團組織數架反潛巡邏機分批次開展反潛訓練。³³ 2021年2月12日，在海南某機場駐訓的南部戰區海軍航空兵某團組織反潛巡邏機出擊。3月上旬，南部戰區海軍航空兵某團多架特種機赴南海某海域進行背靠背模擬攻潛訓練。³⁴ 3月下旬，南部戰區海軍航空兵某團2架固定翼反潛巡邏機於南海進行夜間雙機協同搜攻潛訓練，據以強化參訓人員戰場複雜態勢的感知能力。³⁵ 5月11日，南部戰區海軍航空兵某團組織多架反潛巡邏機開展反

30 〈錘煉防空利箭！南部戰區空軍某旅這場實兵對抗演練異常激烈〉，《中華人民共和國國防部》，2021年11月30日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2021-11/30/content_4900025.htm。

31 〈南部戰區海軍某雷達旅科技賦能錘煉打贏招法〉，《中華人民共和國國防部》，2022年2月22日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2022-02/22/content_4905467.htm。

32 〈利劍出鞘！南部戰區空軍地導某旅組織實兵實彈演訓〉，《中華人民共和國國防部》，2022年8月11日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2022-08/11/content_4917872.htm。

33 〈狩獵「海鯊」——南部戰區海軍航空兵某團反潛訓練掠影〉，《中華人民共和國國防部》，2020年11月24日，http://www.mod.gov.cn/photos/2020-11/24/content_4874493.htm。

34 〈海軍空潛200南海反潛演習 搜潛攻潛一體化性能強大〉，《新浪軍事》，2021年3月31日，<https://mil.sina.cn/zgjq/2021-03-31/detail-ikmxzfmi9914679.d.html>。

35 〈夜海之上，雙機協同搜攻潛訓練展開！〉，《騰訊網》，2021年3月27日，<https://new.qq.com/rain/a/20210327A0AM9U00>。

潛飛行、巡邏監視、夜間快速起降、低空機動等科目訓練。³⁶ 8月，南部戰區海軍航空兵某團組織多架反潛巡邏機進行搜攻潛作戰，並採多批次戰機接力飛行、長航時不停歇搜攻潛、數個機組輪番出擊等形式，包含布放聲吶浮標、偵聽水下目標、上報指揮所及發起模擬攻擊等過程，增強部隊全時全域反潛作戰能力。³⁷ 9月，南部戰區海軍航空兵某團組織數架反潛巡邏機進行實投深彈訓練。³⁸

與2021年相較，解放軍在2022年除於南海空域持續搜潛訓練外，也開始加強搜攻潛時如何擺脫敵攻擊的演練。2022年2月，南部戰區海軍航空兵某團開展搜攻潛訓練。³⁹ 5月23日，南部戰區海軍航空兵某團緊貼實戰開展搜攻潛訓練，除以海投浮標進入搜攻潛狀態，並以釋放干擾彈及大幅度機動方式，操作擺脫敵方體系兵力攻擊訓練。⁴⁰ 6月，南部戰區海軍航空兵某部連續開展高強度、多場次搜攻潛訓練。⁴¹ 7月，南部戰區海軍航空兵某團緊貼實戰開展反潛訓練。⁴² 7月底，南部戰區海軍航空兵某團組織多架固定翼反潛巡邏機，奔赴任務海域展開夜間實戰化搜攻潛訓練。⁴³ 9月初，南部戰區海軍航空兵某團派遣多架固定翼反潛巡邏機，赴任務海域組織長航時接力之搜攻潛訓練。⁴⁴

36 〈出擊！南部戰區海軍航空兵某團組織跨晝夜飛行訓練〉，《新浪圖片》，2021年5月13日，http://slide.mil.news.sina.com.cn/h/slide_8_203_97653.html#p=1。

37 〈南部戰區海軍航空兵某團組織長航時搜攻潛訓練〉，《中華人民共和國國防部》，2021年8月11日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2021-08/11/content_4891576.htm。

38 〈南部戰區海軍航空兵某團實投深彈訓練：海空「獵鯊」響驚雷〉，《中華人民共和國國防部》，2021年9月30日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2021-09/30/content_4895838.htm。

39 〈南部戰區海軍航空兵某團開展搜攻潛訓練〉，《中華人民共和國國防部》，2022年2月25日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2022-02/25/content_4905699.htm。

40 〈南部戰區海軍航空兵某團緊貼實戰開展搜攻潛訓練〉，《中華人民共和國國防部》，2022年6月16日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2022-06/16/content_4913091.htm。

41 〈南部戰區海軍航空兵搜攻潛訓練〉，《環球網》，2022年6月20日，<https://mil.huanqiu.com/article/48UwGRDLvFl>。

42 〈南部戰區海軍航空兵某團緊貼實戰開展反潛訓練〉，《中華人民共和國國防部》，2022年7月24日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2022-07/24/content_4916339.htm。

43 〈南部戰區海軍航空兵某團開展夜間實戰化搜攻潛訓練〉，《搜狐網》，2022年7月27日，https://www.sohu.com/a/572103911_362042。

44 〈中國海軍航空兵初步實現從岸基向艦基跨越發展〉，《新華網》，2022年9月7日，http://www.news.cn/2022-09/07/c_1128984297_2.htm。

四、戰區宣傳

為說好解放軍維權故事，中國自 2018 年底至 2019 年初起，積極加強軍事輿論戰之作為。其一面透過如南部戰區新聞發言人機制或「南海戰略態勢感知平台」對美軍南海「闖礁闖島」、軍事演習加以批判，⁴⁵ 另一方面，也藉由官媒進行強軍宣傳。其要者如，2019 年 3 月 19 日，央視《軍事報道》首度公開殲-15 艦載機實施夥伴加油。報導稱殲-15 在實施「夥伴加油」（同型戰機加油）後，可增加近 3 噸的燃油，增加作戰半徑約 300 公里，能有效拓寬艦載機作戰範圍，延長滯空時間。2020 年 7 月，解放軍海軍官方微博「人民海軍」復指出，殲-15 已完成首次夜間空中夥伴加油訓練，標榜其全天候遠程作戰能力又有突破。⁴⁶ 此一定程度與同一時間尼米茲號（USS Nimitz CVN-68）與雷根號（USS Ronald Reagan CVN-76）於南海實施雙航艦演習，艦載機 F18 展示「夜間起降」能力有關。

觀 2020 年 8 月以來之宣傳標的，大抵包括：蘇-30MKK 可觸及南沙渚碧礁、空警-500H 海軍型預警機具受油能力後得擴大南海警戒範圍與時間、明示轟-6J 攻擊範圍已可覆蓋整個南海、南部戰區運-20 運載戰力已臻成熟、中部戰區轟 6K 轟炸機可馳援南海攻擊潛艦任務、殲-15 已能順利起降山東號航艦、南部戰區海軍航空部隊殲-11BH 戰機已完成低可視塗裝等。此外，解放軍對於這兩年南部戰區海軍航空部隊之演訓活動，給予密集宣傳，並一反常態地註明具體日期。⁴⁷

⁴⁵ 黃宗鼎，〈中國如何構建南海「國際秩序」〉，《上報》，2021 年 5 月 11 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=2&SerialNo=112254。

⁴⁶ 〈殲-15 艦載機首次完成夜間空中夥伴加油訓練 遠程作戰能力新突破〉，《香港 01》，2020 年 7 月 27 日，<https://www.hk01.com/即時中國/503355/>。

⁴⁷ 〈解放軍蘇-30 戰機長途奔襲 10 小時掛彈巡航南海島礁畫面曝光〉，《新網》，2020 年 8 月 3 日，<https://news.sina.com.cn/c/2020-08-03/doc-iivhuipn6582311.shtml>；〈空警 500 出海軍新改型 機頭上方加裝長針狀探管（圖）〉，《新浪軍事》，2020 年 9 月 11 日，<https://reurl.cc/1mNV0W>；〈神秘轟-6J 疑似曝光 解放軍南海戰力新成員〉，《Yahoo 新聞》，2020 年 11 月 24 日，<https://reurl.cc/qNWRLn>；〈解放軍遠洋演習 轟 6K 模擬戰略進攻〉，《東網》，2021 年 4 月 10 日，https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/cnnews/20210410/bkn-20210410171004010-0410_00952_001.html。

值得注意的是，2021年6月19日，中國央視國防軍事頻道官方微博（簡稱《央視軍事》）釋出一段解放軍飛行員雙語喊話驅離外軍機的影片，說明2020年5月下旬南部戰區空軍航空兵某旅飛行大隊長盧賡處置外軍機抵近的概況。2021年6月21日，《央視軍事》再次發布南部戰區空軍同一航空兵旅的訓練影片。值得注意的是，在解放軍打造南部戰區空軍部隊樣板，遂行政治宣傳之際，也企圖夾帶未符合國際法的單邊主張。

按2021年6月19日影片所述，南部戰區空軍航空兵某旅飛行員示意外軍機「進入中國軍機活動空域，危及飛行安全」，惟「無視第一遍警告，依舊不斷迫近我內控線」。前揭「中國軍機活動空域」一說，乃中國空軍實施空中攔截時的慣用語彙，大抵指其「防空識別區」，而較屬罕見的，是所謂「內控線」一詞。觀《中華人民共和國飛行基本規則》空域管理劃設一節，僅明文空中（臨時）禁區、空中（臨時）限制區及空中（臨時）危險區等類別（第17、18、19條），並未觸及任何「內控」之概念。⁴⁸而北京在未就南沙所占島礁劃設基點基線，為其建構領海、領空之情況下，逕將「內控線」等同領空外界線來驅離外國軍機，此無疑成為今後南海軍機空中衝突的潛在導火線。

參、解放軍如何於南海擴展空域意識

一、運用南海島礁擴展空域意識

自2017年中國於美濟礁、永暑礁、渚碧礁等南沙主占島礁，大抵完成新型加固恆溫密封機堡與2,700公尺至3,000公尺之機場跑道後，⁴⁹解放軍軍機活動範圍，乃由海南島、西沙群島及廣東外海等區域向南沙群島及其西南區域延伸。另一方面，在中國開通所占島礁上的雷達暨通信系統後，解放軍對於南海電磁環境及潛在空中戰場訊息的掌握度，也隨之提升。

⁴⁸ 黃宗鼎，〈準則皆空：解放軍於南海空域的戰場經營〉，《上報》，2021年7月16日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=2&SerialNo=117543。

⁴⁹ 每個機堡據稱可容納24架噴氣式戰鬥機。

據筆者觀察，在前揭南沙島礁之中，美濟礁主要作為解放軍船艦及中國海警船的靠泊據點。至於永暑礁及渚碧礁，則軍機活動較多。由於中國大陸沿岸軍事機場足以節制西沙周邊空域，故本節主要以南沙島礁為討論標的。

（一）以島礁為據點強化區域攻防能力

從公開資料來看，曾在南沙島礁出沒的解放軍軍機，主要有運輸機、轟炸機及戰鬥機三類機型，其多機型體系化軍力大抵建成於 2020 年底。在運輸機部分，較早是 2017 年底西部戰區運-9 機群抵達南海某島礁進行空投演練後，於當夜返回，此為中國國產中型運輸機首次實施長航程海上訓練。⁵⁰ 大型運輸機運-20 首次在南沙群島部署則是在 2020 年 12 月 25 日，它被發現在永暑礁出現，一方面測試運輸能力，一方面是參與海南島周邊的軍事演習，配合兩棲作戰及島礁後勤支援工作。2021 年 6 月運-20 飛抵馬來西亞海岸外 60 哩處，⁵¹ 很有可能中停永暑礁。

在轟炸機部分，2016 年，解放軍轟-6K 轟炸機群首次往南海展開飛訓。首先是在央視鏡頭下於 5 月飛臨永暑礁，7 月南海仲裁《判斷》公布後數日，又透過空軍微博帳號發布轟-6K 飛越民主礁之訊息。2018 年 5 月 18 日，中部戰區空軍航空兵某師轟-6K 戰機首降西沙永興島，完成起降訓練和繞島巡航，並首次於永興島進行降落起飛訓練。⁵² 該年美國公布之《中國軍力報告》指出，轟-6K 若部署於南沙島礁機場，其作戰半徑將跨越巴拉巴克海峽而進入西里伯斯海（Celebes Sea），或跨越巽他海峽及馬六甲海峽而進入印度洋。⁵³ 2020 年 8 月，中國官方發布轟-6J 降落在永興

⁵⁰ 〈中國空軍運-9 機群奔襲數千公里演練島礁空投〉，《壹讀》，2017 年 12 月 2 日，<https://read01.com/DGzEB4a.html#.Yz5UDnZByUk>。

⁵¹ Mike Yeo 楊啟銘，@TheBaseLeg, *Twitter*, 11:45 PM. June 1, 2021, <https://twitter.com/TheBaseLeg/status/1399754057540005890>。

⁵² 〈我們在戰位報告 | 空軍航空兵某師 —— 空軍「戰神」換羽高飛〉，《中華人民共和國國防部》，2020 年 8 月 24 日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2020-08/24/content_4870061.htm。

⁵³ 2018 CHINA MILITARY POWER REPORT, MOD, the U.S., 16 May, 2018, p. 118, <https://media.defense.gov/2018/Aug/16/2001955282/-1/-1/1/2018-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT.PDF>。

島的照片，釋出解放軍對抗美國航艦的訊息。⁵⁴ 2020年11月，解放軍南部戰區官方帳號公開一段轟-6J進行「超低空飛行」模擬對海打擊的演習畫面，似於6月列裝南部戰區。其具備空中加油能力，加油後作戰半徑可達4,000公里以上；若進行兩次空中加油，可在第一、二島鏈之間的西太平洋深處巡航。轟-6J能攜帶最新型的鷹擊-12，以及原有的鷹擊-83K、鷹擊-62、鷹擊-63等大中型空射反艦飛彈，對500公里外的艦船目標發起超視距攻擊。⁵⁵

在戰鬥機方面，2017年11月29日，央視報導殲-11B戰機在南海某島機場降落、入庫並於梯次起飛、完成戰術編組後，直奔海洋深處展開晝夜空戰對抗。⁵⁶ 2020年12月，蘇-30MKK更出現在太平島西南方180公里的永暑礁上，基於解放軍重型戰鬥機似已常態部署，或能於短時間內部署於南沙島礁之情況下，太平島空安情勢可說每況愈下。此外，在相關島礁上部署作戰半徑達1,500公里的蘇-27/30，既可對航行在暹羅灣、卡里馬塔海峽（Karimata Strait）、西里伯斯海及蘇祿海等區域缺乏空中防禦能量的解放軍船艦、海警船及海上民兵船，提供機動式的保護，亦可據以強勢維權，驅離美、澳、日等進入南沙島礁「內控線」的偵察機。2021年3月，南部戰區海軍數艘戰艦組成的遠海聯合訓練編隊，實施多軍兵種聯合搶灘登陸，包含戰區陸軍、海軍、空軍、火箭軍和戰略支援部隊整體聯動，共同探索聯合作戰的戰術戰法。值得注意的是，演練地點在西沙中建島，由蘇-30空中伴隨轟6K為野馬氣墊登陸艇所載之海軍陸戰隊隊員及陸軍戰車提供掩護。⁵⁷

54 〈中國首次在南海島嶼部署H-6轟炸機 美媒：對美軍帶來新挑戰〉，《NEWS TALK 新聞》，2020年8月17日，<https://newtalk.tw/news/view/2020-08-17/452132>。

55 〈我軍轟-6機隊規模排世界首位，趕超美俄只因缺少轟-20〉，《知乎》，2020年12月1日，<https://zhuanlan.zhihu.com/p/315090728>。

56 〈空軍殲11B戰機降落南海島礁機場 演練晝夜空戰〉，《鳳凰網》，2017年11月30日，http://inews.ifeng.com/yidian/53712945/news.shtml?ch=ref_zbs_ydZX_news。

57 〈五大軍種合力搶灘登陸，解析南部戰區海軍遠海訓練編隊構成〉，《Md Editor》，2021年3月23日，<https://www.gushiciku.cn/dl/02y3J/zh-tw>；〈我海陸空三軍在南海聯合演習 蘇-30轟6K支援海上登陸〉，《新浪軍事》，2021年3月4日，<https://mil.news.sina.com.cn/china/2021-03-04/doc-ikftssaq0835280.shtml>。

（二）深化南海搜潛能量

2020年5月，以色列國際衛星影像公司（ImageSat International, ISI）公布的衛星照片顯示，中國解放軍空警-500預警機（KJ-500）及空潛-200反潛機（KQ-200）進駐南海永暑礁。2021年4月，空潛-200出現在永暑礁；5月至6月，空警-500及空潛-200出現在美濟礁及永暑礁，空警-500應在執行指揮空潛-200作業，加以815型電子偵察船現蹤於永暑礁附近海域，故該等機船應在實施協同反潛訓練。⁵⁸至於在渚碧礁，其先是在2021年6月至7月出現運-9及直-8等軍機。8月底ISI所公布之照片，又見直-9、運-9G電子干擾機及空潛-200，顯示解放軍藉由該等島礁駐點軍機之活動，不斷強化南海東南半部一側300公尺以下深水區空域의搜潛能量，據以監視經由菲國巴拉望島南北「咽喉點」（巴拉巴克海峽、佛得島水道）進出南海之美軍潛艦。

二、運用北斗衛星擴展南海空域意識

對於將南海作為潛在戰場之解放軍而言，北斗導航系統扮演以下重要角色。首先，為於南海實施遠海長航之解放軍提供精準的即時定位、授時及武器平台導航服務；其二，在避免依賴GPS訊號、致使美軍隨時中斷訊號或掌握解放軍船艦之位置；其三，在利用所占南沙島礁上燈塔所設置的北斗導航遙測遙控終端，加強對周邊海空域的控制；⁵⁹其四，利用北斗系統作為基礎的「南沙漁船船位監測系統」，進行灰色地帶作戰；⁶⁰其五，為執行南海察打任務之無人機、水上或水下無人航行器提供遙感、監測技術支持；⁶¹其六，運用「北斗艦位元資訊動態保障系統」，為解放軍

⁵⁸ USNI News, Twitter, 22:04, June 10, 2021.

⁵⁹ 〈中國北斗系統將升至釐米級自主可控應用遠超想像助南海維權〉，《科學網》，2016年6月20日，<https://blog.sciencenet.cn/blog-226-985657.html>。

⁶⁰ 〈北斗衛星：海洋漁船安全捕撈的「保護神」〉，《搜狐IT》，2008年4月1日，<https://it.sohu.com/20080401/n256042477.shtml>。

⁶¹ 〈陸北斗突破水下障礙 大利隱形打擊〉，《中時新聞網》，2019年6月20日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190620001145-260417?chdtv>。

岸基與海上指揮所串起「指、管、通、資、情」的共同作戰圖像；⁶² 其七，為劍指南海外軍航艦之東風系列導彈提供導航。⁶³

據日媒報導稱，2020年8月26日中國在海南省與西沙群島的中間海域實施彈道飛彈試射。知情人士表示，中國以無人自動航行的舊商船為標的，從中國內陸的青海省發射一枚東風-26B飛彈（DF-26B），射程約4,000公里，數分鐘後，從中國東部的浙江省發射一枚東風-21D飛彈（DF-21D），射程逾1,500公里。據悉2枚飛彈幾乎同時擊沉船隻。解放軍打擊海上動態目標之能力，相當程度仰賴北斗衛星實時、高精度定位技術之支持。

三、其他手段

2021年2月28日，一架西部戰區空軍航空兵某部運-20型戰役運輸機，運載中國產新冠肺炎疫苗，直飛菲律賓維拉莫爾空軍基地。透過此項航程，解放軍得以為南海戰爭準備建置更多的飛航參考數據。6月底，南部戰區空軍航空兵某團執行年度第3批次外訓加受油任務，與以往不同的是，這次駐訓，他們同時為3支航空兵部隊開展加受油訓練。⁶⁴

又由中企天津優聯投資發展集團於戈公省（Koh Kong）開發建設的七星海國際機場，將於2022年中旬投入使用。有鑑於2020年9月美國政府對優聯集團實施制裁之理由，即涉及七星海機場之軍事化導向，加以前揭消息指出該機場可起降波音757及777機型，故對於轟-6及運-20等解放軍大型軍機來說，更是不成問題。⁶⁵ 倘若日後解放軍空軍在七星海機場起降或長駐，將使中國空軍南海預警制空範圍向西囊括暹羅灣及安達曼海空域。

⁶² 楊於勝，〈北斗導航系統之新進展〉，《清流月刊》，2015年5月號，https://www.mjib.gov.tw/FileUploads/eBooks/8c8797b877bf4c7c8a29c8d4b82d4e97/Section_file/0f9c166b108a4a548dae6112800acf59.pdf。

⁶³ 〈中美南海對峙風暴，中方人工島面對挑戰〉，《法廣》，2020年8月2日，<https://www.rfi.fr/tw/contenu/20200802>。

⁶⁴ 〈南部戰區空軍航空兵某團探索外訓新模式〉，《鳳凰網》，2021年6月23日，<https://i.ifeng.com/c/87Ithp6U6M2>。

⁶⁵ 〈中國為何要在柬埔寨設置基地？〉，《國防安全研究院即時評析》，2022年6月21日，<https://indsr.org.tw/focus?typeid=37&uid=11&pid=377>。

美國報告既已指出，轟-6J 及購置自俄羅斯的 24 架蘇-35 戰機，其巡弋範圍包含南海及西太平洋地區。若裝載雷達功率達到 20 千瓦（F-22 雷達為 17 千瓦）的雪豹-E 型機載雷達，預期已能夠在超遠距離發現隱形戰機。⁶⁶ 當然，儘可能催熟中國航艦艦載機之戰力，也是解放軍提升其南海空域戰爭準備的另一項主要途徑。倘若中國航艦完備其電磁彈射系統，甚至解決彈射系統所帶來的高耗能問題，打破原有的載重限制，勢將部署更多中小型偵察機、預警機及相關艦載戰鬥機，從而使解放軍於南海之制空能量獲致進一步的提升。

肆、解放軍如何於南海實施戰巡維權

南部戰區最晚在 2016 年即建置了 1 個團的殲轟-7 / 殲轟-7A（隸屬南寧基地 126 旅）和 1 個團的轟-6H，對南海的空域打擊責任乃歸海軍航空兵。先進匿蹤戰機殲-20 及蘇-30MKK 則正式列裝於 2016 年。

2016 年 7 月 18 日，中國空軍新聞發言人申進科大校宣稱，南部戰區以轟-6 等戰機向南海實施常態化巡航，據稱尚飛越了整個西、南沙群島，且出動了殲-10、殲-11、空中預警機及加油機。中國官媒指出，轟-6K 和殲擊機、偵察機、空中加油機等，以空中偵察、對抗空戰和島礁巡航為主要樣式組織行動，遂行赴南海的例行性戰鬥巡航。中國軍方表示：「空軍航空兵赴南海戰鬥巡航，將繼續常態化進行」；「中國軍隊艦機在南海相關海空域進行常態化戰備巡邏，是維護國家主權安全和海洋權益的需要」。⁶⁷

2016 年 8 月 6 日，申進科大校又稱，轟-6K 與蘇-30 等多型戰機飛赴南海，在民主礁及南沙群島附近空域實行戰鬥巡航。過程中組織轟炸機、殲擊機、預警機、偵察機和空中加油機等多型飛機，從多個機場起飛，

⁶⁶ U.S. Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020, Annual Report to Congress*, 2020, p. 99, <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>.

⁶⁷ 〈中國空軍航空兵赴南海常態化戰鬥巡航〉，《人民鐵道網》，2016 年 7 月 19 日，<https://www.peoplerrail.com/rail/show-1804-279286-1.html>。

構建起海上制空、突防突擊和支援保障力量為一體的作戰體系。其間，蘇-30 戰機兩次實施海上空中加油。⁶⁸ 8 月中旬，南海艦隊航空兵某師在執行戰備巡邏任務中，組織多型戰機進行了超低空掠海突擊、夜間攻防轉換、自由空戰等課目訓練。⁶⁹ 12 月，轟-6K 首次沿著南海「九段線」進行巡航，據美國國防部官員消息指出，主要是對美國當選總統川普和蔡英文總統通話有關。⁷⁰

2017 年 1 月，據傳有兩起針對美國航行自由任務之戰鬥巡弋。2017 年 4 月中旬，南部戰區空軍航空兵某旅戰機對南海島礁進行巡航。2017 年 10 月，解放軍「強軍先鋒飛行大隊」執行南海戰巡任務。⁷¹ 2017 年 8 月 10 日，南部戰區空軍航空兵某旅為促進改裝新機戰鬥力生成，進駐某機場執行海訓任務，與兄弟單位多種機型同場合訓，計有 126 旅的殲轟-7A、空 2 師的蘇-27UBK，以及空 18 師的蘇-30MKK，並實施大強度跨晝夜機動作戰、海上目標精確打擊、海上超低空突防。⁷² 2017 年 11 月，西部戰區空軍航空兵某師組織轟-6K 等多型多架戰機，除前出第一島鏈外，另編隊赴南海戰鬥巡航，意圖要「鍛造全疆域到達、全時空突擊、全方位打擊的過硬部隊」。⁷³ 據稱其飛越了渚碧礁及美濟礁。⁷⁴

68 〈多型主力戰機戰鬥巡邏南海 中國空軍展示實力〉，《人民網》，2016 年 8 月 8 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0808/c1011-28618840.html>。

69 〈南海艦隊航空兵戰備巡邏中進行超低空掠海突擊訓練〉，《人民網》，2016 年 8 月 24 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0824/c1011-28661114.html>。

70 *China's Long-Range Bomber Flights Drivers and Implications*, Rand Corporation, 2018, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2500/RR2567/RAND_RR2567.pdf, pp. 17-18; 〈外媒：轟-6 首巡「九段線」抵近台飛行次數增加〉，《大公網》，2016 年 12 月 13 日，<http://news.takungpao.com/mainland/focus/2016-12/3402672.html>。

71 〈逐夢空天七十載〉，《人民網》，2019 年 11 月 12 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2019/1112/c1011-31449282.html>。

72 〈雷霆「戰神」向戰而飛——空軍航空兵某師牢記囑托備戰打仗記事〉，《中華人民共和國國防部》，2020 年 8 月 24 日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2020-08/24/content_4870043.htm。

73 〈中國空軍多架轟-6K 戰機展翅遠洋戰巡南海〉，《人民網》，2017 年 11 月 24 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2017/1124/c1011-29665685.html>。

74 Derek Grossman, Nathan Beauchamp-Mustafaga, Logan Ma, Michael S. Chase, *China's Long-Range Bomber Flights Drivers and Implications*, RAND Cooperation, 2018, p. 18, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2500/RR2567/RAND_RR2567.pdf.

2018年2月初，「中國空軍」發布消息，指出蘇-35戰機近日飛赴南海參加聯合戰鬥巡航任務，意圖顯示解放軍於南海具有應付複雜態勢的能力。⁷⁵3月底，「中國空軍」發布消息指出，解放軍出動轟-6K、蘇-30等多型多架戰機飛越宮古海峽，以所謂「成體系」、「前出西太平洋」之途徑，開展實戰化軍事訓練；同時組織轟-6K、蘇-35等多型多架戰機飛赴南海，實施聯合戰鬥巡航，以制空作戰、突防突擊為主要樣式。⁷⁶蘭德公司認為該次戰鬥巡航，應與同在南海之航艦遼寧號進行協訓，又中國官方釋出照片確認，轟-6K曾飛過越南於南沙所占之六門礁（Alison Reef）。⁷⁷2018年12月，據中國國防部消息，南部戰區空軍航空兵某旅列裝蘇-35戰機不到一年，該旅蘇-35戰機即曾飛赴南海參加聯合戰鬥巡航任務；此前亦參加擾台飛行任務。⁷⁸

中國於南海之空中戰巡，且包含電子作戰的面向。從2020年9月份開始，解放軍就實現高新機在巴士海峽以西空域的常態化戰巡行動。2021年1月，解放軍除了以戰鬥機、轟炸機實施戰巡，還出動了運-8系列之高新機，⁷⁹進而在戰巡中確保並加強其空中隊伍於電子對抗、情蒐監視、電子支援干擾、預警指通之能力。值得注意的是，2022年起解放軍開始以南沙島礁基地之直升機來實施南海戰巡，藉以蒐證維權。如今年春，南部戰區海軍某飛行團機長帶領機組駕駛某型直升機，於南海某機場起飛執行戰備巡邏、搜索取證任務。⁸⁰

75 〈中國蘇35戰巡南海及殲20列裝部隊向外界傳遞3個信號〉，《新浪軍事》，2018年2月11日，<http://mil.news.sina.com.cn/china/2018-02-11/doc-ifymfmc1416520.shtml>；〈軍事專家解讀「蘇-35戰巡南海」和「殲-20列裝作戰部隊」時代含義〉，《新華網》，2018年2月10日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/10/c_1122399247.htm。

76 〈空軍轟6K蘇35聯合戰巡南海〉，《大公網》，2018年3月26日，<http://www.takungpao.com.hk/mainland/text/2018/0326/154878.html>；〈中國空軍轟-6K等多型戰機遠洋訓練戰巡南海〉，《新華網》，2018年3月25日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/25/c_1122587314.htm。

77 〈神勇亮劍空天 投送大國之威！中國空軍「神威大隊」加快提升戰略進攻能力〉，《空軍微博》，2018年3月27日，<https://m.weibo.cn/status/4222152338882630#&gid=1&pid=8>。

78 〈空軍航空兵某旅推動蘇-35戰鬥機快速形成戰鬥力〉，《中華人民共和國國防部》，2018年12月10日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2018-12/10/content_4831766.htm。

79 〈解放軍高新戰巡成常態，台島防務部門老調重彈，老舊照片拿來糊弄〉，《壹讀》，2021年1月4日，<https://read01.com/zh-cn/yy3eEPd.html#.YzgXZ3ZBzb0>。

80 〈鐵翼飛旋巡海天——南部戰區海軍某飛行團戰備巡邏見聞〉，《中華人民共和國國防部》，2022年1月4日，http://www.mod.gov.cn/big5/power/2022-01/04/content_4902272.htm。

伍、小結

在解放軍空軍開展全疆域作戰之餘，中國海軍航空部隊也逐漸成為空域軍事鬥爭之要角。解放軍主要透過於南海空域「以訓促戰」、擴展空域意識、實施戰巡維權等方向來推動「南海空域」之軍事鬥爭準備。

解放軍於南海「以訓促戰」之途徑，大抵可歸納為「遠海長航」、「涉空作戰演練」、「搜攻潛演練」及「戰區宣傳」等類別。

「遠海長航」旨在完備遠海大洋作戰體系，儘管當前解放軍在南海空域之遠航訓練形式更趨多元，惟在南海深處，其立體對抗能力仍然較近海為弱。「涉空作戰演練」可細化為「飛訓炸射」、「無人機訓」及「防空聯訓」等面向。

相較中國空軍，其海軍航空兵之實彈炸射比重較高，亦強調多型機及與友軍之間的體系化演訓。就「無人機訓」而言，其演訓觸及監控、導引、勘查、警戒、影像傳輸等面向。就「防空聯訓」而言，主要涉及搜索及抗干擾。而無人機在南海空域戰爭準備上之角色，將越漸吃重。

早年解放軍主要係以導彈驅逐艦實施聲納引導魚雷對潛攻擊訓練，近期乃以空中反潛訓練掛帥，企圖構建長時接力的搜攻潛能量。與 2021 年相較，解放軍在 2022 年除於南海空域持續搜潛訓練外，也開始加強搜攻潛時如何擺脫敵人攻擊的演練。

為說好解放軍維權故事，中國自 2018 年底至 2019 年初起，積極加強軍事輿論戰之作為。在解放軍打造南部戰區空軍部隊樣板，遂行政治宣傳之際，也企圖夾帶未符合國際法的單邊主張。

解放軍於南海「擴展空域意識」之途徑，可歸納為「運用南海島礁擴展空域意識」、「運用北斗衛星擴展南海空域意識」等類別。前者包括以島礁為據點強化區域攻防能力及深化南海搜潛能量兩項。從公開資料來看，曾在南沙島礁出沒的解放軍軍機，主要有運輸機、轟炸機及戰鬥機三類機型，其多機型體系化力量大抵建成於 2020 年底。

有鑑於美軍在南海實施航行自由任務不利中國灰色地帶作戰布局，頻繁進出南海邊緣各咽喉點破壞中國之區域拒止，解放軍乃著力運用南海所

占島礁機場，一面將解放軍空中打擊半徑拉至南海南面及其外緣，如在永暑礁部署作戰半徑達 3,500 公里之轟 -6K，從而威脅在馬六甲海峽、巽他海峽、龍目海峽與摩鹿加海等區域活動的美軍航艦打擊群；一面強化南海東南半部一側 300 公尺以下深水區空域的搜潛能量，據以監視經由菲國巴拉望島南北咽喉點（巴拉巴克海峽、佛得島水道）進出南海之美軍潛艦。

此外，解放軍積極運用北斗衛星擴展南海空域意識，據以強化解放軍在海空域的實時監測能量、為戰機定位導航、為空海陸潛等平台提供飛彈制導，乃至於建構立體化作戰圖像。至於其他提高南海空域意識之方式，尚有人道救援、加受油訓練、境外機場運用、提升戰機雷達功率，以及催熟航艦電磁彈射技術和艦載機之戰力等。

實施戰巡，乃解放軍在南海空域進行戰爭準備之註腳。南海空域戰巡大抵從 2016 年開始，其主要透過戰略轟炸機抵近維權標的、護航戰機實施空中加受油、以航跡劃定勢力範圍、多型戰機組成體系、跨戰區分進或合擊等方式，傳達威嚇意象。近期又觸及南沙海域蒐證維權，與美軍進行電子對抗等面向。

在解放軍活動範圍由陸地向遠海遠洋延伸，並使兵力運用從單一平台向構建體系發展之過程中，其在南海空域的軍事鬥爭準備作為，動輒導致區域情勢升溫而越發緊繃。2017 年 2 月 8 日，美國海軍一架 P-3 巡邏機和一架中國空警-200 預警機在南海上空接近，當時美國海軍認為該事件並非故意。惟 2021 年夏迄今，諸如運 -20 抵近馬國周邊空域、以雷射瞄準澳洲偵察機、以蘇-30 緊貼美軍 C-130，乃至於放言在南海攔截裴洛西座機等作為，在在凸顯北京之惡意，及其在南海空域軍事鬥爭準備上之深切。

第十一章 中國太空站建設之意涵

王綉雯*、周若敏**

壹、前言

中國預定於 2022 年完成「天宮」太空站 (Tiangong, China Space Station, CSS) 之建造，在載人航天工程立項 30 周年時完成其「三步走」策略之第三步。「天宮」太空站是由「天和」核心艙、「問天」實驗艙及「夢天」實驗艙三大部分構成，正式建造始於 2021 年 4 月 29 日「天和」核心艙發射入軌，2022 年 7 月 24 日「問天」實驗艙發射升空，並於 25 日與「天和」核心艙對接，10 月底則發射「夢天」實驗艙且在軌組合成功。中國建成離地 400 公里、約 90 分鐘繞地球一圈的太空站，成為繼美國、舊蘇聯之後第三個獨力建設太空站的國家。

太空站建設其實是一國綜合實力之展現。不僅涉及機械、電子、材料、通訊、基礎科學研究、運載火箭等領域之先進技術，還包括物資和人力之調度配置、計畫執行和管控等組織運籌能力，更必須有充足的預算和經濟實力來支撐。由於目前唯一在軌營運、多國聯合建造的「國際太空站」(International Space Station, ISS) 已屆退役階段，雖經美國以《2022 年晶片與科學法案》(CHIPS and Science Act of 2022) 宣告延役至 2030 年，但是部分結構和零組件老舊導致問題層出不窮。若「國際太空站」無法支撐至 2030 年，且俄羅斯、印度等其他國家亦未能在此之前建造完成獨自的太空站，中國「天宮」太空站可能成為「國際太空站」退役後，全球唯一在軌運作之太空站。

太空是美中科技戰的主要場域之一，中國建成太空站，無疑嚴重威脅美國自冷戰以來的太空霸權地位。中國如何在 30 年內達到獨力建造太空

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

** 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所政策分析員。

站之能力？太空站應用了哪些先進科技？如何應用？中共太空站建設對於全球之政治、經濟、科技、軍事等面向具有何種意涵？以下將進行初步探討。

貳、中國太空站發展與建設

中國太空站建設歷經 30 年摸索，才發展至今日之成果。太空技術早在 1986 年即被中國列為「高技術研究發展計畫（又稱「863 計畫）」之七大領域之一，並成立航天專家委員會，提出從載人太空船開始，推動載人航天技術發展之政策建議。1992 年，中共中央確定載人航天工程「三步走」發展策略：第一步是 2002 年前，發射兩艘無人太空船和一艘載人太空船，建成初步的實驗性載人太空船工程、開始太空應用實驗；第二步是 2007 年左右，突破載人太空船和太空飛行器（軌道艙）的交會對接技術，利用載人太空船，發射一個重達 8 噸的太空實驗室，達成有一定規模、短期有人駐留照料的太空應用；第三步則是建成 20 噸重的太空站，達成長期有人駐留照料的太空應用，預期 2022 年達成。簡言之，第一步之發展目標是掌握將人類送入太空及安全送回之技術；第二步是掌握太空站建設之關鍵技術；第三步則是正式開始建造太空站。¹

中國在 2005 年將載人航天和探月工程列為《國家中長期科學和技術發展規劃綱要》（2006 年至 2020 年）之重大專項，認為可提高中國之國際威望，並讓中國在航天領域之國際合作和競爭中處於有利地位。2010 年 9 月，以胡錦濤為首的中共中央批准《載人空間工程實施方案》，正式啟動載人太空站建設，並確立其戰略目標是「在 2020 年前後，建成和營運近地太空站，是中國成為獨立掌握近地空間長期載人飛行技術，具備長期開展近地空間有人參與科學技術實驗和綜合開發利用太空資源能力的國家」。² 載人航天工程自 1992 年至 2005 年間，中國在該計畫上投入了

¹ 周建平，〈我國空間站工程總體構想〉，《載人航太》，第 19 卷第 2 期，2013 年 3 月，頁 1-2。

² 周建平，同註 1，頁 2。

350 億元人民幣（約 50 億美元）。³ 2016 年中國國家航天局表示：「中國航太預算約占中央預算的 1/10」，⁴ 2021 年中國太空計畫支出為 103 億美元，僅次於美國的 546 億美元。⁵ 目前中國尚未公開「天宮」太空站的建造預算，也未表明是否會與簽署太空站合作協議之國家分攤費用。

按照中國的載人航天工程「三步走」戰略，太空站建設是「第二步」，為了達成目標，中國建造天宮一號、天宮二號、天宮太空站等一系列飛行器，進行多次交會對接、無人與載人飛行的各種活動，以下就天宮一號、天宮二號、天宮太空站概述相關重點活動（詳見表 11-1）。

一、天宮一號

2011 年 9 月，中國第一個太空實驗艙「天宮一號」從酒泉發射升空，主要任務是進行太空科學實驗，以及太空飛行器在軌交會對接，並具有許多太空人短期駐留之設計。「天宮一號」曾與「神舟八號」、「神舟九號」與「神舟十號」完成交會對接測試，讓中國能改善、修正相關技術，奠定之後太空站設計的基礎。⁶ 整體而言，「天宮一號」主要成果是驗證了中國太空飛行器在軌交會對接、載人天地往返運輸系統、載人航天發射 / 測控 / 搜索回收之能力，特別是低軌長壽命載人太空飛行器之設計、製造、管理、控制之能力。

³ Yan Xiaoqing, "China Reaps Benefits of 'Frugal' Space Program," *China.org.cn*, November 4, 2011, http://www.china.org.cn/china/special_coverage/2011-11/04/content_23823161.htm.

⁴ 〈國家航天局長回應航太預算：約是美國 1/10〉，《科學網》，2016 年 4 月 23 日，<https://news.sciencenet.cn/htmlnews/2016/4/344183.shtm>。

⁵ "Government Expenditure on Space Programs in 2020 and 2021, by Major Country," *Statista*, January 2022, <https://reurl.cc/ZAoxK3>.

⁶ 陳小莉，〈中國載人航太工程「三步走」發展戰略與實施情況回顧〉，《中國數位科技館》，2021 年 4 月 27 日，<https://reurl.cc/601NW6>。

二、天宮二號

接續「天宮一號」之功能，2016年9月「天宮二號」發射升空。其外型延續「天宮一號」的設計基礎，並與「神舟十一號」、「天舟一號」進行對接，「天宮二號」的主要任務為太空人中長期生活環境測試、推進劑在軌補給及在軌維修技術試驗。「天宮二號」與「天宮一號」不同之處在於，「天宮一號」是測試交會對接的飛行器，而「天宮二號」則是處理科學實驗以及太空艙環境的實驗艙，可視為驗證太空技術及發展長久太空站的過渡站，其中與「天舟一號」之對接，讓中國成為具有大噸位太空貨運能力之國家，「天宮二號」於2019年7月離軌除役進入大氣層後墜毀。⁷

三、天宮太空站

其後，中國開始正式建設「天宮」太空站。2021年4月，「天和」核心艙發射入軌，正式展開中國太空站建設階段。同年6月，「神舟十二號」載人太空船從酒泉發射升空，其主要任務是驗證太空站關鍵技術，包括：太空人長期在軌駐留、太空物資補給、出艙活動、艙外操作、在軌維修等。6月17日，「神舟十二號」僅花費6.5小時，即完成與「天和」核心艙自主快速交會對接，連同先行結合的「天舟二號」貨運太空船，形成三船一體之組合體。7月4日，太空人首度出艙活動，驗證太空人和機械手臂之人機協同能力及新一代太空服之性能。

為了加速太空站建設，中國密集發射了多種太空飛行器入軌。例如：2021年9月「天舟三號」貨運太空船、同年10月「神舟十三號」載人太空船、2022年5月「天舟四號」貨運太空船、6月「神舟十四號」載人太空船，以及7月的「問天」實驗艙。其後還發射「夢天」實驗艙、「天舟五號」貨運太空船、「神舟十五號」載人太空船，創下首次有6個太空飛行器在軌組合飛行、首次有太空人駐留6個月以及首次有2組太空人同時在軌及輪替交接之新紀錄。

⁷ Yan Xiaqing, *ibid.*, 3, p. 3.

「天宮」太空站之最基本架構，是由三大模塊在軌組裝成為 T 字型，即「天和」核心艙、「夢天」實驗艙和「問天」實驗艙，未來預計還將加上「巡天」太空望遠鏡，使用壽命預估為 10 年至 15 年。除了成為中共國家級太空實驗室和太空科技國際合作平台之外，還將成為「神舟」載人太空船、「天舟」貨運太空船停泊的太空母港（見圖 11-1）。這種如同堆積木的模塊化建設法，使中國得以在 1 年半內完成太空站建設。相較之下，俄羅斯「和平號」太空站建造完成花費 10 年、「國際太空站」則花費 12 年，「天宮」太空站快速建設完成一事，勢必成為中國大外宣之超級亮點。

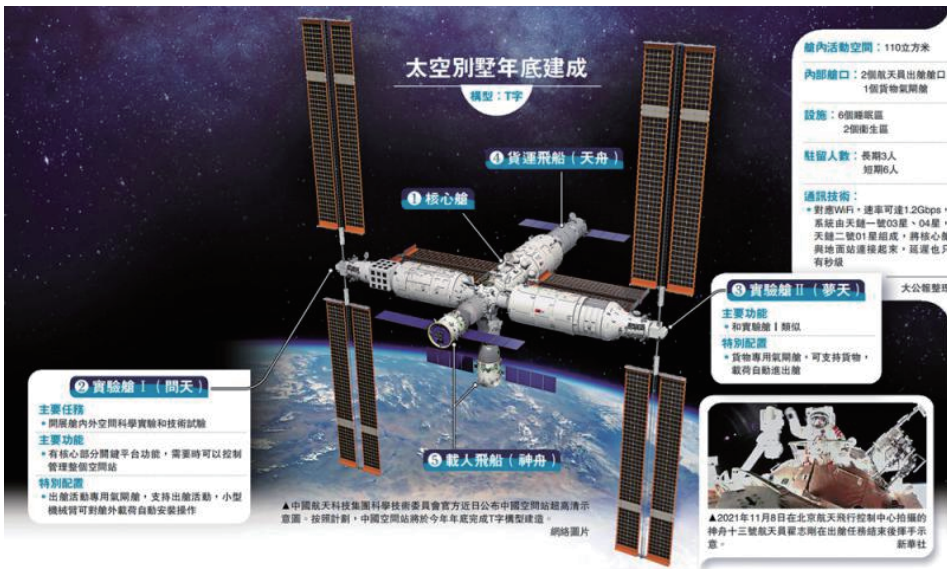


圖 11-1 天宮太空站構造

資料來源：劉凝哲，〈神舟十四號搭載3名太空人將擇機征空 太空別墅年底建成〉，《大公網》，2022年5月30日，<https://reurl.cc/GE9eMp>。

表 11-1 中共太空站建設之發展歷程

	名稱	時間	成果
1	天宮一號	2011.9.29~2016.3.16	<ul style="list-style-type: none"> • 中國第一個太空實驗室，長 10.4 公尺、最大直徑 3.35 公尺、重 8.5 噸。 • 2011.11.3 與「神舟八號」無人太空船進行首次在軌自動交會對接成功。 • 2012.6 與「神舟九號」載人太空船進行首次載人太空飛行器在軌自動交會對接成功。成果：掌握太空人操控對接技術、載人太空飛行器組合體之管理控制技術、太空人在太空中短期駐留、驗證載人天地往返運輸系統、載人航天發射 / 測控 / 搜索回收之綜合能力。 • 2013.6 與「神舟十號」載人太空船在軌自動交會對接，驗證太空飛行器在軌維修及太空站之關鍵技術、對地遙感應用、太空環境探測等。 • 整體而言，驗證了低軌長壽命載人太空飛行器之設計、製造、管理、控制之能力。
2	天宮二號	2016.9~2019.7	<ul style="list-style-type: none"> • 全長 10.4 公尺、最大直徑 3.35 公尺、重量 8.6 噸。 • 主要任務是驗證太空交會對接技術，以及進行太空科學實驗。其中，太空冷原子鐘實驗、伽馬暴偏振探測、太空至地面量子密鑰分配實驗為三大重點。 • 2016.10 與「神舟十一號」載人太空船在軌自動交會對接成功。太空人進入「天宮二號」，進行許多太空科學實驗。「神舟十一號」於 11 月返回地球。「天宮二號」在軌自主運行。 • 2017.4「天舟一號」貨運太空船發射，並與天宮二號自動對接成功。天舟一號總長 10.6 公尺、最大直徑 3.35 公尺、重達 13.5 噸，運載能力 6.5 噸。其成功建立太空貨物運輸系統，使中國成為具有大噸位太空貨運能力之國家。
3	天宮太空站	2021.4~	<ul style="list-style-type: none"> • 2021.4「天和」核心艙發射升空，正式開始中國太空站建設階段。其全長 16.6 公尺、最大直徑 4.2 公尺、重達 22.5 噸，是中國目前最大的太空飛行器。 • 2021.6.17「神舟十二號」發射升空，是太空站建造階段首次載人飛行。其主要任務是驗證太空站關鍵技術，包括：太空人長期在軌駐留、太空物資補給、出艙活動、艙外操作、在軌維修等。6.17 僅花費 6.5 小時，完成與「天和」核心艙之自主快速交會對接，和「天舟二號」貨運太空船連結成三船一體之組合體。太空人首度進入中國太空站內。 • 2021.7.4 太空人首度出艙活動，驗證太空人和機械臂之人機協同能力；新一代太空服之性能。 • 2022.5「天舟四號」貨運太空船發射升空。 • 2022.6「神舟十四號」載人太空船發射升空。 • 2022.7「問天」實驗艙發射升空，並和「天和」核心艙對接成功。 • 2022.10「夢天」實驗艙發射升空並對接成功，完成「天宮」太空站主體架構。 • 2022.12「神舟十四號」與「神舟十五號」太空人完成在軌交接，「天宮」太空站開始長期有人駐守。

資料來源：陳小莉，〈中國載人航太工程「三步走」發展戰略與實施情況回顧〉，《中國數位科技館》，2021 年 4 月 27 日，<https://reurl.cc/601NW6>；邱晨輝，〈天宮，不再遙遠〉，《中國青年報》，2021 年 4 月 30 日，<https://reurl.cc/Qby48b>；〈飛行任務〉，《中國載人航天網》，<http://www.cmse.gov.cn/fxrw/>。

參、中國太空站之技術應用

中國太空站建設之一大重點是其應用的關鍵技術，其中較為值得特別矚目者，可概略整理如下。

一、自主快速交會對接

自主交會對接是指太空飛行器在軌道上自主會合並連成一體，是人工智慧的太空應用。憑藉太空飛行器內部電腦之演算法，進行自主導航測軌、定軌、快速制導、會合對接，取代原先地面控制中心之人工干預。⁸如前已述，中國在 2011 年 11 月「天宮一號」與「神舟八號」無人太空船，完成首次在軌自動交會對接；2012 年 6 月，「天宮一號」又與「神舟九號」載人太空船完成首次載人在軌交會對接。換言之，至 2022 年為止，中國太空自主交會對接技術已發展超過 10 年。

其實，中國專家早在 1980 年代就已指出，「智慧自主控制是航天技術之發展方向」。⁹因此，中國太空科技一直朝此方向推進，隨著中國人工智慧技術突飛猛進，其太空應用更是加速發展。太空飛行器在未知環境中能夠自主感知、識別、決策和學習，使其自主交會對接時間快速縮短，且避免因偏差而發生碰撞。例如：2021 年 9 月，「天舟一號」貨運太空船與「天和」核心艙首度進行自主快速交會對接，僅花費 6 個多小時，而在此之前的太空船交會對接則約需 2 天，且必須要地面飛控中心之人工參與，對接時間縮短，大幅提升效率。

此後，自主快速交會對接不斷被應用。2022 年 5 月，「天舟四號」之對接花費 6.5 小時；2022 年 7 月，「問天」實驗艙和「天和」核心艙兩個重量超過 20 噸的大型飛行器自主交會對接，耗費約 13 小時。這是中國

⁸ 〈自主快速交會對接技術〉，《文匯網》，2021 年 9 月 21 日，<https://reurl.cc/7pgROI>。

⁹ 中國科學院士、航太科技專家楊嘉墀之言，見〈航太五院 502 所總監劉磊：人工智慧技術賦能空間飛行器控制系統發展 | 2020 空天資訊大會〉，《36Kr》，2020 年 12 月 21 日，<https://36kr.com/p/1020005855003905>。

首次大型太空飛行器在軌道對接，也是太空站首次在有人駐留之下進行交會對接。隨著中國太空站建設之進展，太空飛行器密集升空運補物資，中國自主交會對接技術將越來越純熟。

二、機械手臂

中國太空站第二項備受矚目的關鍵技術是機械手臂，這是太空站建造、維護和艙外操作等過程中不可或缺之工具，也是中國第一個長期在太空運作的機械手臂。由於其匯聚機械、電子、熱控、光學、力學、通訊等領域之技術，可視為具有人工智慧之大型太空機器人。

「天宮」機械手臂是中國各種太空機械手臂中最複雜、形體最大且控制精度最高的太空智慧機器人。¹⁰ 中國機械手臂總共有兩個，即「天和」核心艙之大機械手臂（大臂），和「問天」實驗艙之小機械手臂（小臂），兩者不僅可單獨運作，也可連接成為長達 15 公尺的組合式機械手臂，擴大活動範圍。大臂長約 10.2 公尺、重 0.738 噸，最大負重能力達 25 噸；小臂長約 5 公尺、重約 0.35 噸，負重能力為 3 噸，其定位和姿態精度比大臂更高，可完成更精細的動作。¹¹

大小兩機械手臂均由兩根臂桿組成，並模仿人類手臂，具 7 個活動關節（7 自由度），即肩部 3 個、肘部 1 個、腕部 3 個，可模擬人類手臂之旋轉運動，進行前後左右任意角度和位置之抓取和拖動等動作。此抓取動作並不是裝上仿人類的機械手掌，而是以鋼絲套索方式抓取和釋放太空船、衛星等。此外，機械手臂之肩部和腕部裝置相同，功能一樣，可隨時頭尾轉換地活動。兩端和肘部均設有 1 台攝影機，可辨識和傳遞即時影像。機械手臂兩端各有一個「末端執行器」，可與設在太空站表面的數個

¹⁰ 中國太空機械手臂還有嫦娥五號月球表面採樣機械手臂，長 3.7 公尺、重 3,100 公克，可在月球表面進行無人自主採樣、封裝和移轉等。見〈張學習及其團隊：為嫦娥五號「挖土」助一「臂」之力〉，《新華網》，2021 年 5 月，http://www.xinhuanet.com/tech/2021-01/05/c_1126949263.htm。

¹¹ 〈天宮空間站第二套機械臂：雙臂對接、飛行樣樣精通，還能跨艙搬貨〉，《騰訊網》，2021 年 6 月 8 日，<https://new.qq.com/rain/a/20220608A0253U00>。

適配器連接，使機械手臂在太空站表面如尺蠖蟲般「爬行」移動。¹² 機械手臂之主要用途是：協助太空艙段轉位、托舉太空人出艙活動、搬運艙外貨物、巡檢艙外狀態以及維護艙外大型設備等。¹³

2022年1月，中國太空站以機械手臂抓取「天舟二號」貨運太空船，並使其轉位與核心艙重新對接。這是太空站機械手臂首次對大型太空飛行器進行轉位技術驗證。7月，「問天」實驗艙發射並與核心艙對接，9月底完成首次的實驗艙轉位對接。此外，機械手臂在2021年7月已成功托舉中國太空人出艙活動。2022年11月3日完成「夢天」實驗艙轉位，完成「天宮」太空站基本的「T」型架構。

中國機械手臂是由中國航天科技集團航天五院負責總體研製，由中國科學院瀋陽自動化研究所研發成功。¹⁴ 航天五院在2006年組成太空站機械臂團隊開始研發，至2012年正式立案，2015年和2017年完成主要測試，2021年配置在「天和」核心艙上發射入軌。

相較於其他國家如美國、日本、歐盟、加拿大之太空機械手臂，中國機械手臂具有技術後發之優勢。例如：「國際太空站」上的美國和日本之機械手臂，必須固定在一處定點操作，而中國機械手臂可以爬行；歐洲機械手臂較中國機械手臂輕巧，但負載能力卻低於中國機械手臂；最為先進的「加拿大臂2號」，是國際太空站之主力，其移動則為依賴滑軌的線傳動。由此可看出，中國太空機械手臂更為靈活和精準，成為中國政府太空成就大外宣的一大重點。

三、柔性太陽能電池翼

「天宮」太空站之柔性太陽能電池翼（以下稱為「柔性太陽翼」）是中國首次在太空應用。原本設計使用傳統的剛性或半剛性太陽翼，2016年

12 〈揭秘核心艙機械臂：百變金剛「中國臂」〉，《YouTube》，2021年7月4日，<https://www.youtube.com/watch?v=EpFkHyl1NS0>。

13 《機械臂，多向全能！》，《中國載人航天官網》，2021年8月5日，<https://reurl.cc/m3VlaY>。

14 〈天宮空間站第二套機械臂：雙臂對接、爬行樣樣精通，還能跨艙搬貨〉，《騰訊網》，2021年6月8日，<https://new.qq.com/rain/a/20220608A0253U00>。

改為柔性太陽翼。柔性太陽翼面積大、可收展、可拆卸、重量輕、厚度僅剛性太陽翼 1/15。這些太陽翼基板上安裝了砷化鎵薄膜電池，光電轉換率比傳統電池更高。「天和」核心艙有兩個柔性太陽翼，單翼展開長約 12.6 公尺、雙翼展開面積達 134 平方公尺；單翼最大發電 9 千瓦，可滿足艙內全部設備運轉所需，預估可為太空站供電 10 年。¹⁵「問天」和「夢天」實驗艙柔性太陽翼之規格更為龐大，「問天」太陽翼單翼展開長度約 28 公尺、面積 138 平方公尺、發電功率 9 千瓦；雙翼完全展開長度約 56 公尺、面積 276 平方公尺，發電功率 18 千瓦，每日平均發電量在 430 度以上。依據太空站設計構想，將來「天和」核心艙太陽翼之一將轉移到「問天」實驗艙尾部，使「問天」實驗艙負責供給太空站之主要電力。¹⁶

此外，為了保持陽光 24 小時垂直照射在太陽翼上，以確保高效率發電，「問天」實驗艙太陽翼首次配置了雙自由度、可即時追蹤太陽之大型「對日定向裝置」。這是在太陽翼末端裝設陽光敏感器，即時監測太陽光入射角度。太空站姿態控制系統接收到敏感器發出的訊息後，就向「對日定向裝置」發出指令，使其自主調整自身姿態。同時，因為柔性太陽翼厚度僅 0.7 公厘，容易產生共振而影響飛行器穩定度，中國透過攝影機蒐集柔性太陽翼振動參數，再透過電腦模型計算出飛行器應做之姿態調整後下指令執行，稱為「大柔性高穩定伺服控制系統」。¹⁷換言之，柔性太陽翼也應用了數位建模和機器學習等人工智慧之技術。

四、霍爾電推引擎

中國太空站另一個技術應用重點是「天和」核心艙上配備的 4 台「霍爾電推引擎」（又稱「霍爾效應推進器」，Hall Effect Thruster, HET）。

15 〈在太空展開雙翼，將為天和核心艙供能 10 年〉，《新華每日電訊》，2021 年 4 月 30 日，http://www.xinhuanet.com/mrdx/2021-04/30/c_139917841.htm。

16 〈氣閘艙、小機械臂、柔性太陽翼——解析問天實驗艙的「獨門神器」〉，《中華人民共和國國防部》，2022 年 7 月 24 日，<https://reurl.cc/D3RmGN>。

17 〈我國最大面積柔性太陽翼亮相太空：中國空間站的「能量源泉」〉，《中華人民共和國國防部》，2022 年 8 月 12 日，http://www.mod.gov.cn/photos/2022-08/12/content_4918001.htm；〈我國空間站大型對日定向裝置「首秀」成功〉，《人民網》，2022 年 8 月 19 日，<https://is.gd/0xAkh2l>。

這是利用電力產生電能，使推進劑中的原子被電離成為離子，而後在電磁場中加速離子並使之噴射，以其反作用力推動太空飛行器前進。相對於其他的物理噴射引擎，以及以燃料推進的化學動力引擎，電推引擎雖然推力小而不適用於火箭發射，但其結構簡單、高比衝、¹⁸ 高效率等優點，已被美國、俄羅斯等先進國家應用於衛星姿態控制、變軌和位置維持上，並被視為未來遠距離太空飛行時主要的推進裝置之一。¹⁹

「天和」核心艙的霍爾電推引擎，是人類首次在載人太空飛行器上使用電力推進，中國媒體甚至認為「天宮」太空站已引發太空動力革命。²⁰ 雖然 4 台霍爾電推引擎之總推力僅有 0.32 牛頓，但是其推力精準，還可連續工作幾千個小時，可減少太空站維持其軌道高度所消耗之燃料，進而降低太空站之營運成本。然而，此技術目前仍未成熟，欲發展到大推力之電推引擎，仍須解決太空中電力供應、散熱、離子體高溫等問題，²¹ 值得繼續關注。

五、數位分身²²

除了人工智慧之外，天宮太空站還運用了「數位分身」（Digital Twin）技術。這是指實體或系統的虛擬分身，藉由感測器蒐集實體資料，將之顯示於虛擬分身上，可即時監控實體狀態以快速精準應變，並針對數據加以分析和預測，以提供決策參考。²³ 此概念始於 2002 年，主要用於產品生命週期（全壽期）管理，後成為工業 4.0 智慧製造或數位轉型之重要部

¹⁸ 比衝是指每單位燃料在單位時間內所產生之衝力。

¹⁹ 〈中國「牛級推力霍爾推力器」首點火成功 可支援衛星軌道機動轉移〉，《香港 01》，2020 年 1 月 14 日，<https://reurl.cc/MNaRrX>。

²⁰ 〈配置 4 台霍爾電推進發動機「天宮」掀起太空動力變革〉，《中國新聞網》，2021 年 6 月 21 日，<https://www.chinanews.com.cn/gn/2021/06-21/9503717.shtml>。

²¹ 〈從吹紙到吹書，中國航太霍爾推進器世界第二，真不是吹牛〉，《知乎》，2020 年 1 月 29 日，<https://zhuanlan.zhihu.com/p/463170107>。

²² 中國稱為「數字孿生」。

²³ 陳佳榮，〈數位分身技術將成為智慧城市發展基礎〉，《IEK 產業情報網》，2019 年 3 月 29 日，<https://reurl.cc/gMOZKV>。

分。在太空領域，最早是 2011 年左右應用於飛機和太空船運作情形之模擬，後成為美國和法國飛機製造大廠應用於飛行器設計、製造、維修之主要關鍵技術。²⁴

至於天宮太空站之數位分身技術，主要用於即時監控和維修管理。航天五院（中國空間技術學院）載人航天總體部人員黃震，曾於 2020 年發表共同論文，提出數位分身技術在太空站建設和營運的初步應用架構。相較於傳統上建立地面物理伴飛系統之管理模式，論文中提出「數字孿生（數位分身）伴飛系統框架」，以對太空站進行全壽期追蹤和預示其行為狀態。²⁵ 至 2022 年 4 月，北京航天飛行控中心更明白指出，「天宮」太空站除了建構可自動規劃和執行在軌飛行任務的自動化飛控系統之外，也「利用數字空間站（數位太空站）進行輔助健康管理，可以對故障情況進行智慧化診斷，定期對空間站進行『體檢』，全面研判健康狀態，對異常情況及時進行有效處置」。²⁶ 換言之，中國（主要是航天五院）不僅建立「天宮」等比例的地面太空站，也以數位分身技術建立虛擬的數位太空站，形成三站協同運作模式。透過數位分身技術，太空站任何狀況均可即時反映在北京飛控中心的數位太空站上，使其能對太空站之異常情形進行「智慧化診斷」和採取處置，甚至包括太空人的緊急撤離。

其次，數位分身技術也已被應用在太空站的科學實驗和研究上。2021 年「天和」核心艙發射入軌後，中國科學院建立了「數字孿生模型」（數位分身模型）與實物鏡像比對的新型態實驗模式，目前已取得天地往返延遲低於 2 秒的遠距科學實驗能力，可高效率支持在軌科學實驗。²⁷ 換言之，日後「天宮」太空站上進行任何太空科學實驗，中國科學院可同步遙控實驗進行和取得結果，縮短中國或其他國家進行太空科學研究的時間。

²⁴ 餘佩儒，〈數位分身（Digital Twin）技術發展趨勢與不同層次應用模式〉，《FINDIT》，2020 年 9 月 24 日，<https://findit.org.tw/researchPageV2.aspx?pageId=1521>。

²⁵ 孟松鶴、葉雨玫、楊強、黃震、解維華，〈數字孿生極其在航空航太中的應用〉，《航空學報》，第 41 卷第 9 期，2020 年 10 月。

²⁶ 此為北京航太飛行控制中心空間站任務總師孫軍之言，〈中國空間站建造進展情況新聞發佈會召開〉，《中國載人航太工程網》，2022 年 4 月 17 日，<https://reurl.cc/0X5E7M>。

²⁷ 此為中國科學院空間應用工程與技術中心研究員鍾紅恩之言，〈中國空間站建造進展情況新聞發佈會召開〉，《中國載人航太工程網》，2022 年 4 月 17 日，<https://reurl.cc/0X5E7M>。

然而，上述的太空站數位分身技術仍屬於初步應用，後續推廣還必須克服複雜系統建模、傳感監測、大數據分析、數位分身軟體平台等關鍵技術問題，²⁸ 可留待日後觀察。

六、天地往返運輸系統：「長征」系列運載火箭

中國建設太空站，最不可或缺的就是在太空和地面之間的安全運輸。不僅必須運送太空人安全往返，也必須確保太空站相關物資如：燃料、食物、實驗設備等之運送補給，這涉及中國「天地往返運輸系統」之發展。儘管中國已在研發次世代太空運載飛行器，如：亞軌道太空飛行器、超音速太空飛機等，但是運載火箭，特別是重型運載火箭，關係著其後載人登月和載人登陸火星等計畫之成敗，仍是中國載人航天工程重中之重。

在「天宮」太空站建設過程之中，負責運載「天舟」系列貨運太空船的是「長征七號」運載火箭；負責運載「神舟」系列載人太空船的是「長征二號 F 型」運載火箭；負責運載太空站各艙段的則是專為「長征五號 B 型」運載火箭。其中，「長征五號 B 型」運載火箭之低地球軌道運載能力，最大可達 25 噸，是中國目前運載能力最大的火箭，名列全球十大運載火箭之內。

這些運載火箭由中國航天科技集團旗下的「中國火箭技術研究院」（航天一院）負責總體管理，主要部分的研製分工為：箭體結構由航天一院、上海航天技術研究院（航天八院）、科工四院負責；引擎由航天四院、航天六院、科工六院負責；電子設備則由航天九院、科工四院負責。²⁹

值得注意的是，中國運載火箭發射的高密度化和常態化。³⁰ 「長征」系列火箭之發射，從 2020 年 5 月至 2022 年 8 月 20 日為止，已連續成功

²⁸ 陳佳榮，同註 23；孟松鶴、葉雨政、楊強、黃震、解維華，同註 25，頁 023615-1-12。

²⁹ 〈我國運載火箭產業：兩大航太集團為主體，民企進軍勢不可擋〉，《中信建設證券》，2018 年 1 月 5 日，頁 16。

³⁰ 〈安信軍工周觀察：長征火箭 25 個月連續 103 次發射成功，我國就日方消極行為提出嚴正交涉〉，《安信證券》，2022 年 8 月 21 日，頁 1。

發射 103 次，打破先前連續發射成功 102 次之紀錄。該 102 次紀錄是從 1996 年 10 月至 2011 年 8 月，花費 15 年才達成，而這次打破紀錄卻只花費 2 年 3 個月（約 830 多天），這意謂中國平均每 8 天就發射成功一次，³¹ 且在 2022 年 9 月 6 日還創下 12 小時內連續兩次發射成功之紀錄，顯見中國運載火箭發射能力進展快速。

七、天地通訊系統：「天鏈」中繼衛星系統

太空站和地面之通訊聯絡、地面對太空站狀況之追蹤監控等，都必須依賴「天鏈」中繼衛星系統。中國原先依靠分散多地的陸基測控站，以及「遠望」系列海洋測量船，對衛星和太空飛行器進行發射測控和在軌通訊，但是由於地球曲率影響和載人太空船速度飛快（90 分鐘繞地球一圈），大多時候無法進行即時通訊。為此，中國在發展太空站構想的同時，也努力建設分布在地球同步軌道（距地 35,786 公里）、可將各種太空飛行器和地面連成一網的中繼衛星系統。

從 2008 年發射「天鏈一號」01 星開始，至 2012 年 7 月發射「天鏈一號」03 星為止，中國初步建成以 3 顆衛星組成的「天鏈一號」中繼衛星系統，成為繼美國和蘇聯之後第三個建成可覆蓋全球之中繼衛星系統的國家。其後，又陸續於 2016 年 11 月發射「天鏈一號」04 星、2019 年 3 月發射「天鏈二號」01 星、2021 年 2 月發射「天鏈二號」02 星、2022 年 7 月發射「天鏈一號」05 星和「天鏈二號」03 星入軌，完成第二代中繼衛星系統之基本建設，大幅提高中繼衛星之數據傳輸和通訊能力。該系統對中低軌道覆蓋率達 100%，可對「天宮」太空站、「神舟」系列載人太空船、「天舟」系列貨運太空船提供數據傳輸和測控服務、支援太空飛行器在軌交會對接、為「資源」「高分」系列等各種中低軌遙感衛星傳輸數據和在軌測控，並為「長征」運載火箭提供發射測控，可謂中國天基通訊之關鍵基礎設施。³²

³¹ 同註 30。

³² 〈中國「天鏈」：天地「金橋」（築夢「太空之家」——中國空間站建設記）〉，《人民網》，2021 年 7 月 19 日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0719/c1004-32161259.html>。

「天鏈」中繼衛星系統和太空站、地面站之運作方式，以上行傳輸為例，先由地面站將訊息上傳至「天鏈」中繼衛星，而後由中繼衛星之星間鏈路天線追蹤搜尋太空站，尋獲後將該訊息傳給太空站，此過程之時間延遲縮短至僅數秒，且語音／影片雙向通訊和大量數據傳輸之穩定性大幅提高。同時，相較於以往「天宮一號」等太空實驗室，「天和」核心艙內裝設了 WIFI 通訊系統，太空人在太空艙內以手機和平版電腦等行動通訊裝置即可上網進行即時通訊，甚至和地面小學生進行互動式的太空授課。³³

八、其他技術

其他的技術應用也有許多值得關注之處，例如：關係著太空人糧食供給的水稻太空栽培技術、太空人生命保障系統、太空艙能源再生系統、防範太空碎片技術，以及對量子技術發展之協助，例如：「天宮二號」曾在 2016 年至 2018 年間，協助世界第一顆量子科學衛星「墨子號」建立量子通訊管道，並進行高達 19 次的次量子密鑰分發等。³⁴

肆、「天宮」太空站背後之企圖與目標

在太空探索發展史上，建造太空站的國家有前蘇聯「和平號太空站」、以美國為主要發射國的「國際太空站」以及中國的「天宮」太空站（如圖 11-2）。「和平號」太空站從 1986 年至 1996 年間在軌組裝而成，為人類第一座模組化可長期居住的太空研究中心，並於 2001 年除役墜入大氣層與尼莫點。接續「和平號」太空站的是「國際太空站」，1998 年起在軌組裝至 2011 年，由以美國為首等 15 國合力建造，目前主要由美俄兩國維持運作，美國已經延長使用年限至 2030 年。因美國政府禁止與中國

³³ 〈「天宮課堂」：中國科普新高度〉，《人民網》，2022 年 3 月 28 日，<https://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0328/c1004-32385268.html#>。

³⁴ 〈「量子星座」研究首次披露「天宮二號」曾立大功〉，《人民網》，2022 年 8 月 24 日，<https://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0824/c1004-32509957.html>。

共享數據，導致中國太空人無法登上「國際太空站」，此舉也促使中國加速建造「天宮」太空站，採取模組化架構，並以不到兩年時間建造完成。

中國建設太空站之主要目標有五：一、建造和營運近地太空站；二、發展長期載人太空飛行技術；三、建立國家太空實驗室；四、開展國際合作；五、驗證後續在軌服務和月球／深空探測所需之技術。其中，最優先的目標是建造和營運近地太空站，以突破、掌握和發展大型複雜太空飛行器在軌組裝建造、長期安全飛行、營運管理維護之技術，以提升中國太空技術水準、帶動相關領域和行業之科技進展、增強綜合國力。換言之，中國建設太空站之最主要目的是擁有「具有中國特色和時代象徵」之太空站，使其具有「與中國不斷增強的大國地位相匹配和適應的能力，體現國家發展的戰略目標」，最終目標是成為「航天強國」和「科技強國」。以下就軍事、政治、外交、經濟等面向進行解析：

一、軍事意涵

中國建設「天宮」太空站，當然有其軍事意圖。繼陸權論、海權論和空權論等傳統地緣政治論，以及文明衝突論等現代地緣政治論之後，美、俄、中等國都致力爭奪「制太空權」（space power）。2015年的《中國的軍事戰略》白皮書提出：「太空是國際戰略競爭制高點。有關國家發展太空力量和手段，太空武器化初顯端倪。中國一貫主張和平利用太空，反對太空武器化和太空軍備競賽，積極參與國際太空合作。密切跟蹤掌握太空態勢，應對太空安全威脅與挑戰，保衛太空資產安全，服務國家經濟建設和社會發展，維護太空安全」。³⁵從上述內文可看出，中國認為要達到掌握太空態勢、應對太空威脅、保衛太空資產、維護太空安全等目的之主要關鍵，即是建立有人常駐的太空站。

³⁵ 〈《中國的軍事戰略》白皮書（全文）〉，《中華人民共和國國務院》，2015年5月26日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2015/Document/1435161/1435161.htm>。

關於中共建設「天宮」太空站之軍事目的，可大致歸納如下：

- (一) 成為太空 C4ISR（指管資通情監偵）之指揮中樞。不僅可控制軍事衛星、監控敵方洲際飛彈動向、引導反飛彈進行攔截，也可匯集衛星等太空飛行器蒐集之情資，在太空中迅速判定和採取因應行動。
- (二) 運用太空站作為武器平台。首先，是攻擊敵國在各種不同軌道之衛星，使敵方快速喪失太空通訊等情資偵蒐能力。³⁶ 美國太空軍司令 James Dickinson 曾表示，中國衛星上的機械手臂可用來抓取或摧毀其他國家衛星，在開戰幾分鐘內就摧毀敵人之通訊或導航系統。³⁷ 此外，中國在 2021 年測試了結合極音速乘波載具（Hypersonic Glide Vehicle）和部分軌道轟炸系統（Fractional Orbital Bombardment System, FOBS）的新武器平台。這種極音速滑翔彈可停留在太空軌道上，接受指令後以 25 倍音速返回大氣層，進行太空對地面之攻擊，已超越美軍目前的事先警示能力。³⁸ 目前，「天宮」太空站已具有高感度攝影機與能在艙體表面爬行之機械手臂，未來若能指揮前述的極音速空對地飛彈，或是配置雷射等定向能太空武器，將具有敵國難以防禦之破壞或癱瘓能力。³⁹ 而在太空中對此極音速滑翔彈或其他各種太空武器發號施令者，極可能就是太空站內的人類指揮官。

36 王清安，〈中共太空站發展對本軍威脅評估之研究〉，《陸軍通資半年刊》，第 129 期，2018 年 4 月，頁 34-35。

37 〈美軍發現中國特殊裝備衛星 擔心抓走美衛星〉，《華人今日網》，2021 年 4 月 22 日，<http://mobile.chinesedaily.com/plus/view.php?aid=495741>。

38 “Russia and China’s Space Weapon Plans Spur High-level Pentagon Meeting,” *Defense News*, August 31, 2022, <https://reurl.cc/rRmLMb>.

39 鍾堅，〈本世紀決勝關鍵的太空作戰兼論中國大陸發展太空戰力〉，《展望與探索》，第 19 卷第 12 期，2021 年 12 月，頁 133-134；Brett Tingley, “The Pentagon is Worried about Space Weapons from Russia and China. Here’s Why,” *Space.com*, August 31, 2022, <https://www.space.com/pentagon-worried-space-weapons-russia-china>.

二、政治意涵

「天宮」太空站是中國 2045 年前建成「航天強國」之主要項目，中國媒體將建造太空站視為衡量國家經濟、科技之綜合型國力指標，大內宣可向人民宣傳中國在科學研究、先進技術上有所成就，大外宣也可就多項太空活動向國際展現中國政府領導的成就。⁴⁰ 在現有的「國際太空站」已逐漸老舊的情況下，中國建立「天宮」太空站是把中美兩國在經濟、技術和政治的競爭領域擴展至太空，因太空技術連帶關乎軍事科技發展和國家經濟發展等國際實力，中國可利用「天宮」太空站，向國際營造出中國有能力可以挑戰美國主宰的太空地位形象，因此即便中國實際上尚未達到能與美國並駕齊驅的程度，但卻已引起國際的關注。

然而，中國的終極目標並不僅止於此，中國太空站是其後續探月工程和其他行星探測等太空工程之中繼站。依照 2022 年 1 月公布、規劃「十四五」期間主要發展項目的《2021 中國的航天》白皮書，詳細描繪出未來 5 年（「十四五」期間）太空發展之藍圖，中國的最終目標是在太空中建構「人類命運共同體」，⁴¹ 其中，載人航天的未來目標除了全面建成並營運太空站之外，主要就是載人登月為最優先，預計將研製新一代載人太空船，充實載人探索和開發地月空間之基礎。同時，中國也計畫繼續探月工程和其他行星如：火星、木星等探測，甚至時間更遠的太陽系邊際探測。⁴² 這是繼上一本白皮書《2016 年中國的航天》提出 2030 年躋身航天強國目標之後，更為遙遠且龐大的發展願景。其背後所隱含的是中國在太空發展領域對全人類命運之主導權和話語權，企圖心遠遠超過《中國製造 2015》或一帶一路倡議。可能正因為如此，美國才會在 2022 年內針對中國太空科技發展祭出種種管制。

40 薑天驕，〈探秘「天宮」：中國空間站將促進形成產業化的太空經濟〉，《中國經濟網》，2018 年 5 月 7 日，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201805/07/t20180507_29045658.shtml。

41 《2021 中國的航天》，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 1 月 28 日，http://www.gov.cn/zhengce/2022-01/28/content_5670920.htm。

42 同註 41。

三、外交意涵

中國太空站最主要的目標之一，是建立中國國家級的太空實驗室，亦即成為太空基礎科學研究之平台。雖然中國太空站規模比「國際太空站」小，但是鑑於「國際太空站」使用超過年限且有安全上的疑慮，例如：2018年8月開始長達兩年多的漏氣事件、太空碎片對太空站之撞擊等，新建成的中國太空站對其他國家太空科學研究者具有相當的吸引力。「國際太空站」預計在中國完成「天宮」太空站部署幾年後脫離軌道，雖然美國與俄羅斯已宣布要各自建造新的太空站，但仍可推測若美俄兩國建造進度落後，未來有一段時間中國是唯一能夠在太空軌道上永久駐留人類的國家，而中國可以利用這一點獲得外交影響力，因為對太空研究感興趣的國家可能會被迫在沒有其他選擇的情況下尋求與中國太空計畫合作；其次，中國一再強調太空站是太空科學研究之國際合作及交流之平台，「天宮」太空站歡迎任何符合中國太空站標準的他國太空船到訪與利用。這顯然是要求他國必須遵守中國太空站之規格和標準，例如：「天宮」太空站內所有文字顯示都是中文，其他國家的太空人為了操作器材進行太空實驗就必須學習中文。如果「天宮」太空站未來是唯一在軌運作的太空站，中國將取代美國與俄羅斯，成為太空站國際標準之設定者。

太空站科研活動的國際合作成為中國擴展外交之利器。至2022年3月為止，中國和歐洲太空總署（European Space Agency, ESA）正進行10個太空站合作計畫。此外，中國早在2016年就和聯合國簽訂《利用中國太空站開展國際合作諒解備忘錄》，2018年透過聯合國外太空事務辦公室（Office for Outer Space Affairs）之發布儀式，公開向全球募集太空站科研計畫，並已選出9個國際合作計畫。⁴³

至於中國在太空中最主要的合作夥伴，毫無疑問是俄羅斯。俄羅斯（舊蘇聯）是人類第一個發射人造衛星、太空船和建造太空站的國家，擁

43 〈中國空間站將支持大規模科學研究〉，《新華網》，2022年3月16日，<https://reurl.cc/yMpkzI>；〈中國與聯合國共邀各國參與中國空間站合作〉，《中國政府網》，2018年5月29日，<https://reurl.cc/V1r8kN>。

有許多中國夢寐以求的太空技術。中國太空站之設計近似俄羅斯「和平號」太空站、中國太空人所穿著的太空服也類似俄羅斯太空服。中俄兩國在 2019 年宣布將合作在 2026 年前將人類送上月球南極；2021 年更進一步發布《國際月球科研站路線圖》及《合作夥伴指南》。

上述這些進展對於美國主導的國際太空合作計畫，如：阿提米絲協定（Artemis Accords），或是現存的各個太空集團，如：非洲太空總署（African Space Agency）、拉丁美洲及加勒比海太空總署（Latin American and Caribbean Space Agency）、阿拉伯太空協調集團（Arab Space Coordination Group）等，無疑造成很大的影響，中國活躍的太空活動將牽動著地緣政治勢力之變動。⁴⁴

四、經濟意涵

太空站建設由於匯聚許多先進技術，可以大幅促進產業升級和經濟發展。首先，太空飛行器和運載火箭不僅提升先進材料、機械、能源等產業之技術水準，其自主控制和通訊等能力又可帶動半導體、電子、光學等產業，最後驅使冶金、化工等傳統產業升級；其次，隨著國際商業太空之發展趨勢，太空站建成後若能商業化，例如：太空旅遊等，將有助於帶動運載火箭、商業太空等產業之發展。

中國太空站之產業鏈，目前已知太空站各艙段、載人太空船、貨運太空船、「長征」系列運載火箭，都由中國「航天科技集團」負責研發製造。其他民間企業，如：「華力創通」為太空站設備提供模擬測試；「全信股份」為天和核心艙、神舟載人太空船、天舟二號及三號貨運太空船、運載火箭等提供光電傳輸和控制系統；「江航裝備」設計太空站應急呼吸裝置、太空服艙外氣液控制系統等；「航天電器」主要提供太空站相關產品；「航天動力」參與神舟十四號引擎研發及生產；「康拓紅外」提供地

⁴⁴ Svetla Ben-Itzhak, “Space Blocs: The Future of International Cooperation in Space is Splitting alone Lines of Power on Earth,” *THE CONVERSATION*, April 21, 2022, <https://reurl.cc/V1r8k6>.

面測試模擬設備及服務；「北新建材」提供耐高低溫防銹之塗料，為太空站艙內電機及電器線圈提供絕緣保護等，甚至中國「海爾電器」都負責太空站冷鏈裝置和太空人生活所需之太空冰箱（表 11-2）。

然而，值得注意的是參與其中的新創企業，其研發生產之新技術或新產品，可能發展出新的市場應用。例如北京中關村的「北京中航智科技有限公司」，是中國第一個將有人直升機改型為無人直升機之企業。其所改型之無人直升機，重 700 公斤、最大時速 180 公里，已運用在「神舟十三號」太空人返回地面後的太空搜救上。又如：中關村的「利亞得公司」，從海南文昌衛星發射中心開始，酒泉衛星發射中心、北京飛控中心之全套指揮顯示系統都由其負責，可說是中國太空活動的重要設備供應商。⁴⁵

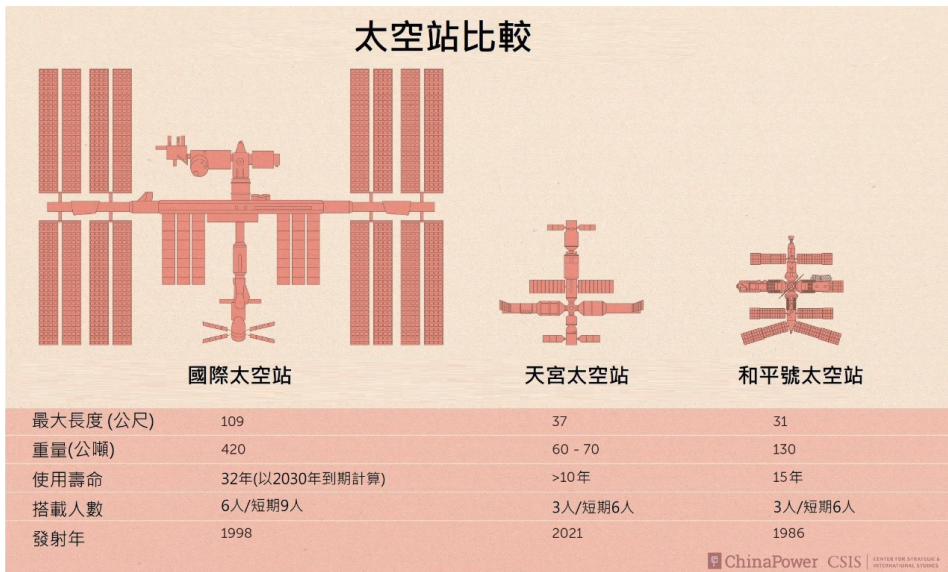


圖 11-2 太空站之比較

資料來源：周若敏譯自“*What’s Driving China’s Race to Build a Space Station?*”, CSIS, April 21, 2021, <https://chinapower.csis.org/chinese-space-station/>。

⁴⁵ 科技北京，〈神舟十四號成功發射，中關村企業在背後保駕護航〉，《微博》，2022年6月5日，<https://weibo.com/2118890771/LwjFTmeNA>。

伍、小結

綜合以上之整理，可得出初步結論如下：

第一，中國太空站建設雖成為其宣揚國威和外交攏絡之利器，卻也刺激美國強化對中的科技制裁，尤其是聚焦於人工智慧晶片上。無論是 2022 年 8 月 23 日增列 7 家中國航天實體進入出口管制清單（entity list）、以《2022 年晶片與科學法案》補助太空總署（NASA），維持現行國際太空站運作至 2030 年，或是宣布用於晶片設計之 EDA（電子設計自動化系統）軟體禁令，以及嚴厲管制人工智慧晶片之出口，都顯示美國極力阻止中國太空計畫之進展。

第二，中國將努力爭奪太空領域之標準制定權和事務話語權。從中國透過聯合國組織向各國募集太空站實驗計畫提案、太空站內部標示全部是簡體字中文，以及宣稱欲對接中國太空站之外國飛行器必須合乎中國標準等現象來看，中國將積極嘗試取代美俄在太空事務之標準制定權和國際話語權。這是繼華為爭取全球 5G 通訊標準制定之後，另一項攸關各國國家安全的重大科技和經濟發展，也將會是美中科技戰之關鍵焦點。

第三，如前所述，太空站建設是一國綜合國力之展現，其維持和營運更需要大量經濟實力支撐。隨著中國經濟急速下行、中國製造逐漸被破解，太空站是否成為中國拖垮其國家財政和經濟的「錢坑」之一？抑或是向合作夥伴國提出分攤費用？值得持續關注。

表 11-2 中國「天宮」太空站之產業鏈（部分）

機關 / 企業名	負責部分
中國空間技術研究院（航天五院）	太空站總裝、機械臂
航天八院	對接系統之分系統研製
中國火箭技術研究院（航天一院）	運載火箭，長征七號、長征五號
中國電科	為太空站及太空船搭載光學雷達及光學成像感測器
中國衛通	航天科技集團直接控股之上市企業。航天一院、航天五院為其股東。亞洲第二大、全球第六大固定通訊衛星營運商
中國衛星	航天五院控股之企業，主要從事小衛星、微小衛星、衛星地面應用系統、衛星營運

表 11-2 中國「天宮」太空站之產業鏈（部分）（續）

機關 / 企業名	負責部分
中天火箭	航天科技集團旗下唯一負責太空火箭研製之單位
航天工程	運載火箭液體引擎之研製生產
航天機電	航天科技集團控股之企業，主要生產太陽能光電產品和複合材料
華力創通	為太空站之部分設備提供模擬測試
全信股份	為天和核心艙、神舟載人太空船、天舟貨運太空船、運載火箭提供重要且持續之光電傳輸和控制系統
江航裝備	設計製造在軌應急呼吸裝置、太空人艙外太空服之氣液控制系統等
國機精工	「天和」核心艙之耐腐蝕軸承
鋼研高納	中國高溫合金之龍頭企業，生產中國渦噴及渦扇太空引擎用之高溫合金關鍵精鑄件達 90%
西部材料	中國稀有金屬新材料之龍頭企業，生產鈦合金製品、金屬纖維、稀有金屬材料等
航天電器	特種連接器之龍頭企業，主要生產連接器、微特電機、繼電器等。在連接器方面，僅次於排名第一之中航光電；在微特電機方面，為太空站研發出多種電機產品。其高速電機、高功率密度電機、太空電機產品之技術居於領先，在航太裝備和導彈用微特電機領域居龍頭地位
鉑力特	中國 3D 列印及金屬 3D 列印之龍頭企業，產品被應用於多個型號之航空引擎、衛星、火箭、飛彈及太空站
ST 樂材	由航天科技集團旗下中國樂凱集團控股，中國訊息記錄材料業中，提供磁記錄和熱敏記錄材料之龍頭企業
康拓紅外	太空站與太空船對接裝置中的仿真與操作模擬器
北京中航智科技	中關村新創企業，以無人直升機參與神舟十三號降落後搜救及神舟十四號發射保障
利亞德	中關村新創企業，提供酒泉發射中心及北京飛控中心指揮顯示系統全套
海爾電器	太空站科研及生活保障相關之冷鏈裝置及整體廚房解決方案
泰林生物	太空站生命保障系統之水微生物採樣及檢測裝置

資料來源：〈神舟十四號發射圓滿成功！受益概念股名單來了〉，《華盛通》，2022 年 6 月 5 日，<https://reurl.cc/GE9eWd>；〈我國今年將全面建成空間站兩家產業鏈公司受益行業高景氣〉，《雲掌財經》，2022 年 2 月 11 日，<https://reurl.cc/ER3G3A>；〈航空航天建設發展態勢空前火熱，全產業鏈中哪些上市公司相關〉，《東方財富網》，2022 年 4 月 11 日，<https://reurl.cc/O4lV9A>；〈神舟十四號成功發射，中關村企業在背後保駕護航〉，《微博》，2022 年 6 月 5 日，<https://weibo.com/2590508220/Lwjys5sfx>。

PART 3

.....

科技經濟社會

- 第十二章 習近平的中國科技體制改革
- 第十三章 俄烏戰爭對中國經濟金融影響
- 第十四章 2022 年中共勞工就業現狀與挑戰
- 第十五章 「民議」對中國社會維穩的影響
- 第十六章 近期中國國家社會關係之分析

第十二章 習近平的中國科技體制改革

林柏州*

壹、前言

習近平上任所推動的全面深化改革，針對經濟、政治、文化、社會、生態文明、國防和軍隊、黨的建設制度等提出改革措施，科技體制改革被列為完善現代市場體系之改革項目。¹ 2021年5月28日，在中國科學院第二十次院士大會、中國工程院第十五次院士大會和中國科學技術協會第十次全國代表大會，習近平應邀出席發表《加快建設科技強國，實現高水準科技自立自強》重要談話稱，科技創新已成為國際戰略博弈的主要戰場，強調應把握建設科技強國的戰略目標，「推動關鍵核心技術自主可控，加強創新鏈產業鏈融合」，全面部署科技創新體制改革，提升國家創新體系整體效能，其間習近平更舉出國產航空母艦、第五代戰機殲-20、東風-17極音速飛彈等軍事科技系統，² 以凸顯國防科技創新對研製武器裝備的重要性。作為實現科技強國的主要手段，本章將針對習近平上任以來的科技體制改革進行分析，並提出改革成效之初步觀察。

貳、中共科技體制改革的戰略意圖

中共致力於本世紀中葉建成社會主義現代化強國，自1958年中共「八大」二次會議即初步將科學技術現代化列為「四個現代化」之一。改

* 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 〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2013年11月15日，http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm。

2 習近平，〈加快建設科技強國 實現高水準科技自立自強〉，《求是網》，2022年4月30日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-04/30/c_1128607366.htm。

革開放後，鄧小平更將科學技術視為第一生產力。³ 科技體制係指國家為組織與管理科技活動所建構的制度框架，⁴ 重視政府可扮演的角色與有關制度設計能否促進科技發展。建政初期，中國仿照蘇聯建立之計畫性科技體制，在人才國力不足、科學基礎薄弱條件下推展科學技術發展，⁵ 優點是可集中資源於特定研究項目，期間取得「兩彈一星」等成就，惟仍存在著非市場經濟體制所衍生的缺陷，例如研究項目、資源、應用均來自於政府，科技體制缺乏創新性、主動性及效率等。自 1985 年開始迄今，中共歷任領導人在重要政治文件即不斷出現科技體制改革要項，並凸顯其與改革開放路線的關聯性，因此當經濟制度持續發展，科技體制自然須順勢調整。

一、科技體制改革目的促進科技與經濟緊密結合

中共將計畫性科技體制轉變為更加適應社會主義市場化經濟體系需求，一直是改革開放以來科技體制改革的主要目標，在 1985 年首次發布《中共中央關於科學技術體制改革的決定》表明，「經濟建設必須依靠科學技術、科學技術工作必須面向經濟建設的戰略方針」，更稱科技體制改革的根本目的是「使科學技術成果迅速地廣泛地應用於生產」。⁶ 胡錦濤

³ 1964 年第三屆全國人大正式確立，將中國建設成為一個具有現代農業、現代工業、現代國防和現代科學技術的社會主義強國，詳見戴木才，〈新中國 70 年中國共產黨對社會主義現代化的探索〉，《求是網》，2019 年 10 月 18 日，<https://reurl.cc/0Xj2gA>；中共中央黨史研究室，〈社會主義建設總路線的制定〉，《中共中央黨史和文獻研究院》，2012 年 11 月 23 日，<https://reurl.cc/oQxg7g>。

⁴ 方新，《中國科技創新與可持續發展》，科學出版社，2007 年，轉引自曹原、田中修、肖瑜、朱姝、韓鴻賓，〈新中國成立以來科技體制演變的歷程與啟示〉，《中國科技論壇》，第 6 期，2022 年，頁 2。

⁵ 曹原、田中修、肖瑜、朱姝、韓鴻賓，同註 4，頁 1-10；巢宏、方華嬋、謝華，〈我國科技體制改革進程及政策演變研究〉，《中國集體經濟》，第 24 期，2013 年 8 月，頁 28-30；寇宗來，〈中國科技體制改革三十年〉，《世界經濟文匯》，第 1 期，2008 年，頁 77-92；張佳文，〈我國科技體制改革的回顧與進展〉，《國土資源科技管理》，第 2 期，2001 年，頁 62-65。

⁶ 〈中共中央關於科學技術體制改革的決定〉，《中國科學院科技創新發展中心》，1985 年 3 月 13 日，<https://reurl.cc/O4Gzkr>。

時期的科技體制改革把科技進步視為經濟社會發展的首要推動力量。⁷由於科技體制改革涉及到科技布局與資源配置、科研體制與人才激勵、科技管理與監督體制等調整。中共透過科技體制改革，希望改變科研組織官僚化、破除科研人員「吃大鍋飯」心態，將競爭制度引入，激發創新活力，希望讓科技得以發揮促進經濟社會發展的作用。

在習近平上任後推動全面深化改革，仍舊延續此一思路，強調將科技體制改革應有助於經濟發展作為主調，例如 2015 年中共中央、國務院印發《深化科技體制改革實施方案》，其科技體制改革之基本原則，即是將增強自主創新能力、促進科技與經濟緊密結合列為根本目的。⁸習近平在十八屆中央政治局第九次集體學習指出，改革的目標只有一個，那就是要進一步「打通科技和經濟社會發展之間的通道」。⁹簡言之，中國持續推動科技體制改革的主要動能仍是使改革開放持續取得重大進展、符合經濟持續穩定發展的路線需求，重點是可與產業發展對接，將科研成果具體轉化成生產力這類實際作用。

二、為邁向世界科技強國設定發展目標

依照鄧小平有關國家發展的構想是，在 20 世紀末達到小康社會，21 世紀中葉基本實現現代化，1985 年首次科技體制改革須能以此為目標。江澤民的科技體制改革，逐漸強調科教興國、技術創新的重要性，並以建設社會主義現代化強國奠定基礎為主要遠程目標。2012 年中共「十八大」提出實施「創新驅動發展戰略」，強調科技創新是提高社會生產力和綜合國力的戰略支撐，必須擺在國家發展全域的核心位置。¹⁰事實上，中國早

7 〈國家中長期科學和技術發展規劃綱要（2006～2020 年）〉，《中國科學技術部》，2005 年 12 月 20 日，<https://reurl.cc/AO4pq3>。

8 〈中共中央辦公廳 國務院辦公廳關於印發《深化科技體制改革實施方案》〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2015 年 9 月 24 日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/24/content_2938314.htm。

9 〈中共中央政治局舉行第九次集體學習 習近平主持〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2013 年 10 月 1 日，http://www.gov.cn/ldhd/2013-10/01/content_2499370.htm。

10 〈中共中央 國務院印發《國家創新驅動發展戰略綱要》〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2016 年 5 月 19 日，http://www.gov.cn/zhengce/2016-05/19/content_5074812.htm。

在 2006 年即設定發展目標是 2020 年進入創新型國家行列、本世紀中葉成為世紀科技強國奠定基礎。¹¹

2016 年，中共中央、國務院發布《國家創新驅動發展戰略綱要》則更進一步提出建設創新型國家「三步走」戰略目標，即到 2020 年進入創新型國家行列，到 2030 年躋身創新型國家前列，到 2050 年建成世界科技創新強國，成為世界主要科學中心和創新高地，¹² 明顯與「兩個一百年」有關在本世紀中葉全面建成「社會主義現代化強國」之目標相互結合。川普上任後，美中科技戰也加劇大國的戰略競爭態勢。2018 年 5 月，習近平在中國科學院、中國工程院（兩院）院士大會指出，「中國要強盛、要復興，就一定要大力發展科學技術，努力成為世界主要科學中心和創新高地」。¹³ 2021 年 5 月 28 日，面對疫情衝擊、供應鏈重整、大國戰略競爭加劇，習近平更加重視科技在大國競爭的重要性，也認為科技創新為國際戰略博弈的主要戰場，¹⁴ 希望透過民族主義論述強化改革目標的論述。

三、布局突破「卡脖子」技術及實現核心技術自主

中國對於解決「卡脖子」問題、實現關鍵核心技術自主、超前部署前沿技術和顛覆性技術研發具有強烈意志，不因領導人改變而調整。從早期「集中力量辦大事」，到胡錦濤時期以突破重大關鍵技術、實現跨越式發展、超前部署前沿技術和基礎科學，並深化體制改革等，以進入創新型國家行列為目標。習近平上任，也將科技創新置於國家發展的核心位置。在 2012 年 9 月印發《關於深化科技體制改革加快國家創新體系建設的意

¹¹ 該綱要列出 8 個技術領域的 27 前沿技術、18 個基礎科學問題、4 個重大科學研究計畫尋求發展，詳見《國家中長期科學和技術發展規劃綱要（2006~2020 年）》。

¹² 同註 10。

¹³ 習近平，〈努力成為世界主要科學中心和創新高地〉，《求是網》，2021 年 3 月 15 日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-03/15/c_1127209130.htm。

¹⁴ “Xi Focus: Xi Stresses Sci-tech Self-strengthening at Higher Levels,” *Xinhua News*, May 29, 2021, http://www.xinhuanet.com/english/2021-05/29/c_139976311.htm; 〈習近平：在中國科學院第二十次院士大會、中國工程院第十五次院士大會、中國科協第十次全國代表大會上的講話〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2021 年 5 月 28 日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-05/28/content_5613746.htm。

見》，強調戰略目標在「關鍵領域科學研究實現原創性重大突破，戰略性高技術領域技術研發實現跨越式發展」。¹⁵

美中科技競爭加劇之後，讓習近平的科技改革的戰略指導由「創新自主」轉為更加重視「關鍵技術自主」。2018年5月，習近平在「兩院」院士大會演說表明要在「關鍵領域、卡脖子的地方下大功夫」，集合精銳力量，作出戰略性安排，儘早取得突破；也強調「關鍵核心技術是要不來、買不來、討不來的」，¹⁶只有掌握關鍵核心技術，才能保障國家經濟安全、國防安全和其他安全。2022年9月6日於中央全面深化改革委員會第二十七次會議，習近平也要求加強戰略謀劃和系統布局，堅持國家戰略目標導向，瞄準事關中國產業、經濟和國家安全的若干重點領域及重大任務，明確主攻方向和核心技術突破口，重點研發具有先發優勢的關鍵技術和引領未來發展的基礎前沿技術。¹⁷ 習近平也經常以弘揚「兩彈一星」精神、「載人航天」精神，勉勵科研人員積極報效祖國人民，充分說明這些標誌性科技成就可激勵中國人民無限的民族尊嚴，更體現中國認為技術強、產業強、經濟強、國家強的思路。

參、習近平的科技體制改革重點

中國自1985年首次推動科技體制改革以來，初期強調解放科技勞動動力，尋求科技與經濟的結合，由上而下管制鬆綁、政府放權，至江澤民時代強調「科教興國」戰略、胡錦濤重視建設「創新型國家」、習近平提出「創新驅動發展」戰略，凸顯不同領導人對科技體制改革所側重的重點方向差異。

¹⁵ 〈關於深化科技體制改革加快國家創新體系建設的意見〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2012年9月23日，http://www.gov.cn/jrzq/2012-09/23/content_2231413.htm。

¹⁶ 習近平，同註13。

¹⁷ 〈習近平主持召開中央全面深化改革委員會第二十七次會議〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022年9月6日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-09/06/content_5708628.htm。

一、中央統籌部署科技體制改革

回顧中國國務院在 2006 年所發布《國家中長期科學和技術發展規劃綱要（2006～2020 年）》有關科技體制改革與國家創新體系建設乙節計列出：支持鼓勵企業成為技術創新主體；深化科研機構改革，建立現代科研院所制度；推進科技管理體制改革；全面推進中國特色國家創新體系建設等四大重點任務。¹⁸ 2012 年成立「國家科技體制改革和創新體系建設領導小組」，最先由國務委員劉延東擔任組長、辦公室設在科技部，辦公室主任由科技部部長兼任，主要職責有組織領導科技體制改革和創新體系建設工作，審議相關重大政策措​​施，統籌協調各項重大問題。領導小組成員單位包括來自黨政軍的 26 個部門和單位，2018 年則改由副總理劉鶴接任組長，提升領導級別顯示重視程度的增加。¹⁹

習近平 2022 年 9 月主持召開中央全面深化改革委員會第二十七次會議強調，應發揮社會主義制度能夠「集中力量辦大事」的優勢，「強化黨和國家對重大科技創新的領導」，提升科技攻關體系化能力，健全關鍵核心技術攻關新型舉國體制，加強戰略謀劃和系統布局，並特別強調「要加強黨中央集中統一領導，建立權威的決策指揮體系」。²⁰ 相較鄧小平以來的科技體制改革所強調的科研機構自主性、保障學術上自由探索、自由討論、反對濫用行政手段干預學術自由等原則，習近平更為強調黨中央對科學技術的統一領導。

¹⁸ 同註 7。

¹⁹ 〈國務院辦公廳關於調整國家科技體制改革和創新體系建設領導小組組成人員的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2018 年 9 月 7 日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-09/07/content_5319966.htm；〈國家科技體制改革和創新體系建設領導小組召開會議〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2012 年 7 月 31 日，http://www.gov.cn/ldhd/2012-07/31/content_2195192.htm。

²⁰ 同註 17。

二、科技計畫整合與戰略布局

中國透過國家科技計畫尋求突破經濟和社會發展的技術瓶頸，從最早的「六五」科技攻關計畫，到星火計畫、國家自然科學基金、863 計畫（1986 年《高技術研究發展計畫綱要》）、火炬計畫、973 計畫（1997 年《國家重點基礎研究發展規劃》）、行業科研專項，各部委在不同時期設立的科技計畫越設越多，但由於缺乏頂層設計與統籌考量，形成資源分散、目標發散、引領性不足等問題。2012 年印發《中共中央國務院關於深化科技體制改革加快國家創新體系建設的意見》決定，完善統籌協調的科技宏觀決策體系，建立健全國家科技重大決策機制，完善中央與地方、各部門間的溝通協調機制，「明確國家各類科技計畫、專項、基金的定位和支持重點，防止重複部署」；2014 年《國務院關於改進加強中央財政科研專案和資金管理的若干意見》明定，科研專案和資金配置更加聚焦「國家經濟社會發展重大需求，基礎前沿研究、戰略高技術研究、社會公益研究和重大共性關鍵技術研究」。

針對各類科技計畫（專項、基金等）存在著重複、分散、封閉、低效率等問題，造成「一案多投」、資源分散配置等現象，也進行整合分類。2015 年《國務院關於中央財政科技計畫（專項、基金等）管理改革的方案》，將原有 30 多個部門數百項科研計畫，依據不同性質重新整合為國家自然科學基金、國家科技重大專項、國家重點研發計畫、技術創新引導專項（基金）、基地和人才專項等五大類（見表 12-1）。²¹ 其中，針對基礎前沿科研專案應具創新性；針對公益性科研專案應以重大需求為導向；市場導向類專案則應交由企業發展；重大專案應突出國家目標導向。²² 透過確認計畫項目性質，分類管理，以期提升整體研發布局。

21 〈國務院關於中央財政科技計畫（專項、基金等）管理改革的方案〉，《中國科學技術部》，2015 年 1 月 7 日，https://www.most.gov.cn/ztzl/shzyczkjjhglgg/wjfb/201501/t20150107_117294.html。

22 〈國務院關於改進加強中央財政科研專案和資金管理的若干意見〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2014 年 3 月 12 日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-03/12/content_8711.htm。

在重大關鍵技術布局上，在國務院於 2016 年公布的《國家創新驅動發展戰略綱要》，特別律定希望取得重點跨越的重大科技項目和工程，希望在 2020 年，攻克高端通用晶片、高檔數控機床、積體電路裝備、寬頻移動通訊、油氣田、核電站、水污染治理、轉基因生物新品種、新藥創制、傳染病防治等方面的關鍵核心技術，形成若干戰略性技術和戰略性產品。其中，核電、水污染治理技術更輸出至「一帶一路」國家。²³在 2030 年，啟動航空發動機及燃氣輪機重大專案，在量子通訊、資訊網路、智慧製造和機器人、深空深海探測、重點新材料和新能源、腦科學、健康醫療等領域，這些均為體現其國家戰略意圖的重大科技專案和工程。該報告強調要發揮社會主義市場經濟條件下的新型舉國體制優勢，集中力量，協同攻關，加快突破重大核心技術，開發重大戰略性產品，在國家戰略優先領域率先實現跨越。²⁴

三、建立統一的國家科技管理平台

除針對多頭申報、資源配置分散進行項目整併分類之外，在整建科技計畫管理架構方面，為解決頂層設計、統籌協調、宏觀統籌不足等缺失，依據 2015 年《國務院印發關於深化中央財政科技計畫（專項、基金等）管理改革方案的通知》，建立了一套公開統一的國家科技管理架構（詳見圖 12-1），最上層是聯席會議，由科技部主導，財政部、發改委等 31 個部門和單位所組成，負責審議科技發展戰略規劃，審議中央財政科技計畫布局、審定戰略諮詢與綜合評審委員會組成與任務等。自 2015 年開始徵集 2,698 項研發計畫，經過審議形成 59 個重點專項，並優先啟動 36 個重點專項規劃。²⁵

²³ 黃雅屏，〈人民日報治理之道：構建一帶一路水資源合作走廊〉，《人民網》，2018 年 6 月 19 日，<http://opinion.people.com.cn/n1/2018/0619/c1003-30064676.html>。

²⁴ 同註 10。

²⁵ 有關國家重點研發計畫詳見《國家重點研發計畫總體情況與 2016 年度實施情況》，《中國科技部》，2018 年 8 月 30 日，<https://reurl.cc/vdbQ6a>；〈科技日報：科技部副部長侯建國談國家重點研發計畫啟動〉，《中國科學技術部》，2016 年 2 月 17 日，<https://reurl.cc/NA8bXm>；〈國家科技計畫管理部際聯席會議制度建立〉，《人民網》，2015 年 5 月 15 日，<http://scitech.people.com.cn/n/2015/0515/c1057-27002946.html>。

表 12-1 科研項目類別

計畫類別	具體項目
國家自然科學基金	資助基礎研究和科學前沿探索，支援人才和團隊建設，增強源頭創新能力。進一步完善管理，加大資助力度，向國家重點研究領域輸送創新知識和人才團隊；加強基金與其他類科技計畫的有效對接。
國家科技重大專項	聚焦國家重大戰略產品和產業化目標，解決「卡脖子」問題。進一步改革創新組織推進機制和管理模式，突出重大戰略產品和產業化目標，控制專項數量，與其他科技計畫（專項、基金等）加強分工與銜接，避免重複投入。《國家中長期科學技術發展規劃綱要（2006～2020年）》，有核心電子器件、高端通用晶片及基礎軟體、極大型積體電路製造技術及成套工藝、新一代寬頻無線移動通訊、高檔數控機床與基礎製造技術、大型油氣田及煤層氣開發、大型先進壓水堆及高溫氣冷堆核電站、水體污染控制與治理、轉基因生物新品種培育、重大新藥創制、愛滋病和病毒性肝炎等重大傳染病防治、大型飛機、高解析度對地觀測系統、載人航太與探月工程等 16 項。
國家重點研發計畫	針對事關國計民生的重大社會公益性研究，以及事關產業核心競爭力、整體自主創新能力和國家安全的重大科學技術問題，突破國民經濟和社會發展主要領域的技術瓶頸。將科技部管理的國家重點基礎研究發展計畫、國家高技術研究發展計畫、國家科技支撐計畫、國際科技合作與交流專項，發改委、工信部共同管理的產業技術研究與開發資金，農業部、衛計委等 13 個部門管理的公益性行業科研專項等，整合形成一個國家重點研發計畫。包含量子調控與量子資訊、納米科技、大科學裝置前沿研究、蛋白質機器與生命過程調控、全球變化及應對、變革性技術關鍵科學問題、發育程式設計及其代謝調節、高性能計算、地球觀測與導航、雲計算和大資料、重點基礎材料技術提升與產業化、戰略性先進電子材料、增材製造與鐳射製造、重大科學儀器設備開發、煤炭清潔高效利用和新型節能技術、新能源汽車、先進軌道交通、智能型機器人、現代服務業共性關鍵技術研發及應用、寬頻通訊和新型網路、網路協同製造和智慧工廠、可再生能源與氫能技術、核安全與先進核能技術、綜合交通運輸與智能交通、光電子與微電子器件及集成 25 項。
技術創新引導專項（基金）	按照企業技術創新活動不同階段的需求，對發改委、財政部管理的新興產業創投基金，科技部管理的政策引導類計畫、科技成果轉化引導基金，財政部、科技部等四部委共同管理的中小企業發展專項資金中支援科技創新的部分，以及其他引導支援企業技術創新的專項資金（基金）進行分類整合。
基地和人才專項	對科技部管理的國家（重點）實驗室、國家工程技術研究中心、科技基礎條件平台、創新人才推進計畫，發改委管理的國家工程實驗室、國家工程研究中心、國家認定企業技術中心等合理歸併，進一步優化布局，按功能定位分類整合。加強相關人才計畫的頂層設計和相互銜接。在此基礎上調整相關財政專項資金。基地和人才是科研活動的重要保障，相關專項要支援科研基地建設和創新人才、優秀團隊的科研活動，促進科技資源開放共用。

資料來源：作者整理自〈科技計畫體系說明〉，《國家科技管理資訊系統公共服務平台》，2015年7月29日，<https://service.most.gov.cn/index/xwljh.html>；〈國家重點研發計畫重點專項〉，《科學技術部高技術研究發展中心》，<https://www.htrdc.com/gjszx/23/index.shtml>。

第一層

部際聯席會議

第二層

項目管理專業機構

戰略諮詢與綜合
評審委員會

評估和監管機制

第三層

國家科技管理信息系統
國家科技報告系統

圖 12-1 中國的國家科技管理平台

資料來源：作者繪製參考〈國務院關於中央財政科技計畫（專項、基金等）管理改革的方案〉，〈中國科學技術部〉，2015年1月7日，https://www.most.gov.cn/ztzl/shzyczkjjhglgg/wjfb/201501/t20150107_117294.html。

第二層，由項目管理專業機構、戰略諮詢與綜合評審委員會、統一的評估和監管機制等三大運行支柱組成，其中項目管理專業機構有工業和資訊化部產業發展促進中心、科學技術部高技術研究發展中心等8個，主要任務有受理項目申請、組織評審、立項、過程管理與驗收；戰略諮詢與綜合評審委員會主要提出諮詢意見、建立評審專家資料庫及制定統一的評審規則等；統一的評估和監管機制則是實施績效及監督工作。²⁶

第三層是國家科技管理資訊系統，透過建立中央財政科技項目資料庫及地方科研專案資料資源進行互聯互通。²⁷此一設計希望完善科研信用體系，加強公平競爭、層級責任監督、共同參與及決策之機制。然而，這些

²⁶ 〈中共中央辦公廳 國務院辦公廳印發《關於深化專案評審、人才評價、機構評估改革的意見》〉，〈中華人民共和國中央人民政府〉，2018年7月3日，http://www.gov.cn/zhengce/2018-07/03/content_5303251.htm。

²⁷ 《國務院印發關於深化中央財政科技計畫（專項、基金等）管理改革方案的通知》，〈中國科學技術部〉，2015年1月7日，https://www.most.gov.cn/ztzl/shzyczkjjhglgg/wjfb/201501/t20150107_117294.html。

改革旨在建構「一個制度、三根支柱、一個系統」之三層體制，是否真能發揮資源整合、資源互補、統籌協調的預設效果，各部委是否可跳脫本位主義、山頭主義、關係主義，或另產生權責不清、地盤劃分或分贓等新亂象，則有待後續檢驗。

四、科研機構定位：企業發揮創新、科研院引領、高校紮根

習近平多次視察科研機構時，提到應重視創新對國家命運的影響，也認為科技創新能力是國家力量的核心支撐，「創新強則國運強，創新弱則國運殆」，顛覆性技術可帶來國家力量的擴大。在企業方面，從2012年《中共中央國務院關於深化科技體制改革，加快國家創新體系建設的意見》對企業的定位，即可看出寄望企業加強技術研發，發揮市場、創新驅動的作用，激勵企業成為技術創新的主體；要求國有企業引進經營業績考核制度、加大投入自主創新技術、創新技術轉移；也對微型與中小企業財政金融補貼、貸款貼息、創投基金投資計畫，提升企業創新的發展。2016年《創新驅動發展戰略》更將培育世界一流創新型企業作為重點任務。²⁸中國希望透過扣稅、優惠等政策措施，鼓勵企業與科研院所、高校組成技術研發平台、產業技術創新戰略聯盟，針對核心關鍵技術研發和基礎研究進行合作，讓不同科研機構加深互動合作。

在科研院方面，自中共建政以來，科研機構主要是由中國科學院、高等院校、中央產業部委所屬科研院所、地方科研機構等「四方面軍」組成；1961年又陸續組建國防科研機構，形成「五路大軍」的科研隊伍。²⁹在計畫性科技體制下，這些國家科研機構是實現關鍵核心技術自主、發展

²⁸ 〈中共中央國務院印發《國家創新驅動發展戰略綱要》〉；中國在改革開放後持續加大對企業的支持，例如1995年《中共中央、國務院關於加速科學技術進步的決定》，希望促進企業逐步成為技術開發的主體，推動產學研三結合，鼓勵科研院所、高校以多種形式進入企業或企業集團。1996年《國務院關於「九五」期間深化科學技術體制改革的決定》，強調企業要成為技術開發的主體，〈中共中央、國務院關於加速科學技術進步的決定〉，《中國國務院公報》，1995年第13號（總號794），1995年6月5日，<http://www.gov.cn/gongbao/shuju/1995/gwyb199513.pdf>。

²⁹ 孫烈，〈中國科技體制的演變〉，《中國科學院院刊》，第34卷第8期，2019年，頁970-981。

國家重點科技項目的主要力量。本次改革則做了區分，公益類機構應支持社會公益服務；基礎研究類機構則聚焦前沿和國家長遠戰略需求，落實法人自主，開放競爭流動用人制度，鼓勵民辦科研機構發展等。在高校方面，則要發揮基礎和生力軍作用，推動符合產業需求的人才培育，支持教師科研成果轉化與推廣。另外，也應完善軍民科技融合機制，建立軍民兩用技術創新基地與轉移平台；建設各具特色的區域創新體系。³⁰ 中國希望透過對不同科研主體的功能定位，以形成完整的科技創新體系，引領國家科技發展。

肆、小結：改革觀察

一、中國科技攻關將對世界自由秩序構成挑戰

1956年，由中共中央正式制定《1956~1967年科學技術發展遠景規劃綱要》，作為第一個中長期科技發展計畫，確認「重點發展，迎頭趕上」的方針，³¹ 其中原子能、噴氣與火箭等技術重點先求有再求好，完成攻克。其後陸續制定《1963~1972年科學技術發展規劃》、《1978~1985年全國科學技術發展規劃綱要》以及《1986~2000年科學技術發展規劃》等，加大部分項目支持力道也取得部分成效。面對美國2022年《晶片與科學法案》（Chips and Science Act, CHIPS Act）、半導體等科技出口管制，中國也持續強化對國家重大戰略任務、重大科技創新領導等關鍵核心技術攻關新型舉國體制，諸多量化成效如科技研發預算投入達2兆7,956億人民幣，穩居世界第二；近十年年增率平均達兩位數字成長，居世界第一；研發人員數量規模居世界第一；各學科研究論文數僅次於美國；全球研發前2,500強企業之數量居世界第二等，³² 均有一定成績。

³⁰ 同註15。

³¹ 王曉峰，〈我國第一個科學技術發展願景規劃的編制〉，《中共黨史資料》，第70輯，1999年6月，頁5-8。

³² 〈創新驅動成效顯著 科技自強蹄疾步穩——黨的十八大以來經濟社會發展成就系列報告之十〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022年9月28日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2022-09/28/content_5713445.htm。

除量化成效顯著外，具體的科技項目如北斗導航衛星、區塊鏈、消費型無人載具、機器人、雲服務及深空深海探測技術也具優勢，然中國投入巨額資金並不代表攻克保證，如疫苗、航空發動機及燃氣輪機、高階晶片技術等諸多動輒數千億人民投資，如2007年立項的C919中型民航客機，技術成效仍與先進者存在差距；成立「國家大基金」的晶片項目甚至形成「爛尾」投資。再者，中國運用人工智慧、智慧城市、健康碼、大數據等技術於社會監控，且部分項目已納入中國科技部、工信部有關前沿科技、重大需求和國家安全需要之《國家中長期科學和技術發展規劃綱要（2006～2020年）》、「中國製造2025」、「科技創新2030」等計畫中，包含國家網路安全空間、智能電網、天地一體化信息網路、大數據、智能製造和機器人、「人工智能2.0」等，³³ 將為對外輸出「智慧城市」（smart cities）、「數位威權主義」（digital authoritarianism）、侵犯隱私、限制自由提供技術基礎，³⁴ 而擁有部分領域的技術自主權亦可能轉變成為中國施壓他國外交讓步的工具，勢必對世界自由秩序構成挑戰。最後，當前科技產業供應鏈高度分工、分化，未來如何逆市場化發展，建立紅色供應鏈安全，對中國將是一項重大艱鉅的任務。

二、引入海外高層次人才引發各國警覺

中國為尋求技術突破，透過合資、網路竊密、引進人才以及入股投資等多元手段強迫他國進行技術轉移，³⁵ 以獲取攻關所需技術。其中引進外國頂尖人才，為重要政策選項。根據中共十七大關於「優先發展教育，建設人力資源強國」的戰略部署，國務院在2010年發布《國家中長期教育

³³ 〈科技創新2030—重大專案啟動〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2017年2月20日，http://www.gov.cn/xinwen/2017-02/20/content_5169236.htm。

³⁴ Katherine Atha, et al., “China’s Smart Cities Development,” *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, April 29, 2020, <https://www.uscc.gov/research/chinas-smart-cities-development>.

³⁵ Sean O’Connor, “How Chinese Companies Facilitate Technology Transfer from the United States,” *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, May 6, 2019, <https://www.uscc.gov/research/how-chinese-companies-facilitate-technology-transfer-united-states>.

改革和發展規劃綱要（2010～2020年）》，包含成立示範性中外合作辦學機構、成立大學國際合作聯合實驗室、研究中心；引進海外高階人才；開展大中小學校長和教師海外進修；擴大公費出國留學規模；實施留學中國計畫，擴大來華留學生規模；培養各種外語人才；支持孔子學院建設等措施。³⁶ 希望促進更多國際人才交流合作。2013年發布《國家中長期人才發展規劃綱要（2010～2020年）》更臚列：創新人才推進計畫、青年英才開發計畫、企管人才素質提升工程、高素質教育人才培養工程、文化名家工程、全民健康衛生人才保障工程、海外高層次人才引進計畫、專業技術人才知識更新工程、國家高技能人才振興計畫、現代農業人才支撐計畫、邊遠貧困地區、邊疆民族地區和革命老區人才支援計畫、高校畢業生基層培養計畫等重大人才工程。³⁷ 最為國際熟知的即是有關海外高層次人才引進計畫，要在中央層面實施「千人計畫」，利用5年至10年時間引進2,000名左右海外高層次人才回國創新創業。

在落實上，引發違反任職單位之國家法令，導致陷入技術竊取、研究資金未通報等問題，遭各國司法單位調查，從而促使各國開始強化科技技術保護機制，例如美國2020年發布《關鍵與新興技術國家戰略》（*National Strategy for Critical and Emerging Technologies*），即把保護技術優勢列為主要政策；日本2022年5月通過《經濟安全保障推進法》，第61條旨在強化技術保護；我國也於2019年制定《國防產業發展條例》；2022年5月修正《國安法》、《兩岸關係條例》、《中科院設置條例》，加強技術保護措施，例如加強廠商安全查核、完備研究人員出境審查、加重技術竊取刑責等，顯示確保技術優勢已成為主要民主國家優先推動的政策重點。

³⁶ 〈國家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010～2020年）〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2010年7月29日 <https://reurl.cc/M0m4lm>。

³⁷ 〈國家中長期人才發展規劃綱要（2010～2020年）〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2010年6月6日，http://www.gov.cn/jrzq/2010-06/06/content_1621777.htm。

三、鬆綁科研體制與習近平抓緊權力存在結構性矛盾

中國科技體制改革之中一個核心問題，即是鬆綁科研機構管理、強化研究創新評價，並發布諸多辦法，如2014年3月發布《關於改進加強中央財政科研項目和資金管理的若干意見》明確設立績效支出、簡化預算編制和調整程序等多項舉措，旨在把財政科研經費切實用到刀口上；2015年9月，中共中央、國務院印發《深化科技體制改革實施方案》、2016年8月國務院印發《「十三五」國家科技創新規劃》等文件，主要目標即是完善科研院所法人治理結構，推動科研機構制定章程，探索理事會制度、建立科研機構績效評價制度、向全球引進首席科學家等高層次科技創新人才；³⁸ 2016年7月發布《關於進一步完善中央財政科研項目資金管理等政策的若干意見》，下放預算調劑權限；2021年8月發布《關於改革完善中央財政科研經費管理的若干意見》，擴大科研項目經費管理自主權，簡化科研項目申報和過程管理。

這些改革與其說是鬆綁管制，倒不如說是一項一項由上而下的改革指導，科研機構則是在一次次改革浪潮下尋找新生存模式。而科研體制在習近平緊抓權力、國進民退的政治環境下，仍是在社會主義市場化科技體系下的運作，能掌握多少創新、經費管理自主的空間仍待後續檢驗。

³⁸ 同註8；劉垠，〈全面發力 縱深推進 科技體制改革讓創新動力澎湃〉，《科技日報》，2022年4月8日，第5版，<https://reurl.cc/0ped7M>；潘教峰、萬勁波，〈新時代科技強國戰略〉，《中國科學院院刊》，第37卷第5期，2022年，頁569-577。

附表 習近平時期科技體制改革重要時程

時間	改革重點項目
2012年7月	國務院成立「國家科技體制改革和創新體系建設領導小組」
2012年9月	中共中央國務院《關於深化科技體制改革加快國家創新體系建設的意見》
2013年11月	《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》
2014年3月	國務院《關於改進加強中央財政科研項目和資金管理的若干意見》
2014年12月	國務院《關於中央財政科技計畫（專項、基金等）管理改革的方案》
2015年3月	中共中央國務院《關於深化體制機制改革加快實施創新驅動發展戰略的若干意見》
2015年9月	中共中央辦公廳、國務院辦公廳《深化科技體制改革實施方案》
2016年5月	中共中央、國務院《國家創新驅動發展戰略綱要》
2016年7月	中共中央辦公廳、國務院辦公廳《關於進一步完善中央財政科研項目資金管理等政策的若干意見》
2016年8月	國務院《「十三五」國家科技創新規劃》
2018年7月	中共中央辦公廳、國務院辦公廳《關於深化專案評審、人才評價、機構評估改革的意見》
2018年7月	國務院《關於優化科研管理提升科研績效若干措施的通知》
2018年12月	科技部 發展改革委 財政部關於印發《進一步深化管理改革 激發創新活力 確保完成國家科技重大專項既定目標的十項措施》
2021年8月	國務院辦公廳《關於改革完善中央財政科研經費管理的若干意見》
2021年8月	國務院辦公廳《關於完善科技成果評價機制的指導意見》
2021年12月	修訂《中華人民共和國科學技術進步法》

資料來源：作者整理自《中華人民共和國中央人民政府》網站。

壹、前言

2022年2月24日俄羅斯對烏克蘭發動「特別軍事行動」震驚全球，西方各國紛紛對烏克蘭伸出援手；除了在軍事與經濟上提供物資外，同時也對俄羅斯進行制裁。由於俄羅斯與烏克蘭皆為全球重要原物料的主要供應國，因此對於全球經濟衝擊甚鉅。中國總理李克強分別在不同的場合提到各國對俄羅斯的經濟制裁與俄烏戰爭導致農產品價格上漲都對中國造成新的挑戰。¹ 中國是全球最大的生產基地，對於原物料進口需求甚鉅，原物料斷鏈容易造成中國工業生產量下降，進而衝擊全球經濟供應方面。

本文首先就俄烏戰爭對於全球在能源供應、糧食、供應鏈與貿易衝擊上進行分析；接著就中國在國際能源、糧食與人民幣在國際使用所受到的影響進行評估。

貳、俄烏戰爭對全球經濟的衝擊

一、能源危機蔓延全球

俄羅斯是全世界第三大石油生產國，僅次於美國和沙烏地阿拉伯。2022年1月，俄羅斯石油產量為每日1,130萬桶（以下以mb/d代表每日百萬桶），其中約有350萬桶屬國內消費使用，美國的石油產量為每日17.6mb/d，而沙烏地阿拉伯（簡稱沙國）產量為12mb/d。然而，在原油

* 國防安全研究院網路安全與決策推演研究所助理研究員。

¹ Evelyn Cheng, “China is ‘Deeply’ Worried about Ukraine Crisis, Premier Li Keqiang Says,” *CNBC*, March 11, 2022, <https://reurl.cc/kExnEn>; Orange Wang, “China Food Security: Premier Li Keqiang Warns of ‘New Challenges’ as Ukraine War Poses Risk to World Supply,” *South China Morning Post*, March 25, 2022, <https://reurl.cc/vWYQWo>.

出口方面，俄羅斯在全球僅次於沙國，但若計入其他石油產品，俄羅斯則是全球最大的油品出口國。2021年12月俄羅斯石油相關產品出口量為7.8 mb/d，原油和凝析油共占64%，每日達5 mb/d。石油產品出口量為2.85 mb/d，其中柴油為1.1 mb/d、燃料油0.65 mb/d、輕油（Naphtha，又稱石腦油）0.5 mb/d、真空瓦斯油（Vacuum Gas Oil, VGO）為0.28mb/d。²

在出口地區方面，大約60%的俄羅斯石油出口到經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的歐洲國家，另外20%則流向中國。2021年11月OECD的歐洲國家從俄羅斯進口了總計4.5 mb/d的石油（占其總進口量的34%），其中3.1 mb/d是原油和原料以及1.3 mb/d石油產品。³ 油管主要以友誼油管（Druzhba pipeline）⁴為主，分南線與北線兩支線輸送到歐洲，運輸量為每日75萬桶。北線經由白俄羅斯及波蘭抵達德國；南線則經由烏克蘭到匈牙利、斯洛伐克與捷克（見圖13-1），運輸量為每日25萬桶。俄羅斯也是羅馬尼亞和保加利亞以及烏克蘭、白俄羅斯等前蘇聯國家石油的重要供應國。

在天然氣方面，2021年俄羅斯總共生產了701.7十億立方公尺（billion cubic meter，以下簡稱BCM），占全球產量17.4%，僅次於美國，產量較2020年多了64BCM。⁵ 2021年俄羅斯出口241.3BCM，其中167BCM以管線出口到歐洲，占歐洲進口總量的49%。此外，俄羅斯也以液化天然氣（Liquid Natural Gas，以下簡稱LNG）的形式出口天然氣，2021年LNG出口量達39.6BCM，占全球出口7.7%，僅次於澳洲、美國與卡達。俄羅斯LNG出口到歐盟的數量為17.3BCM，占歐盟LNG進口約兩成左右，主要以法國、西班牙與英國為主。⁶

² “Oil Market and Russian Supply,” *IEA*, <https://reurl.cc/QbrYb9>.

³ 同註2。

⁴ 友誼油管建於蘇聯時代，是俄羅斯輸往中歐和東歐國家的主要原油管線，是世界上長度最長輸油管道，興建於蘇聯時期，管線在白俄羅斯的莫濟里（Мозырь）分為南北兩線，北線通往德國，長4,412公里，南線則輸往捷克和匈牙利長，5,500公里，現由俄羅斯國家石油管道運輸公司（Транснефть）管理。

⁵ Bruno Venditti, “Which Countries Produce the Most Natural Gas?” *Elements*, August 3, 2022, <https://elements.visualcapitalist.com/largest-producers-of-natural-gas/>.

⁶ “BP Statistical Review of World Energy 2022,” *BP*, <https://reurl.cc/KQ78bq>.

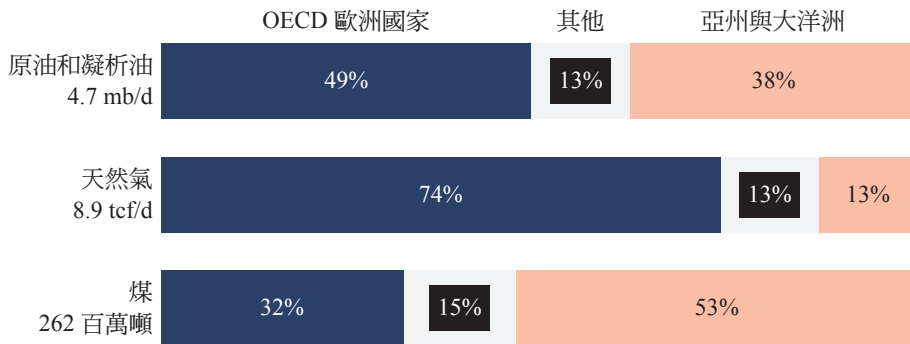


圖 13-1 2021 年俄羅斯主要能源出口地

資料來源：“Europe is a key destination for Russia’s energy exports,” *EIA*, March 14, 2022, <https://reurl.cc/GE8nxy>.

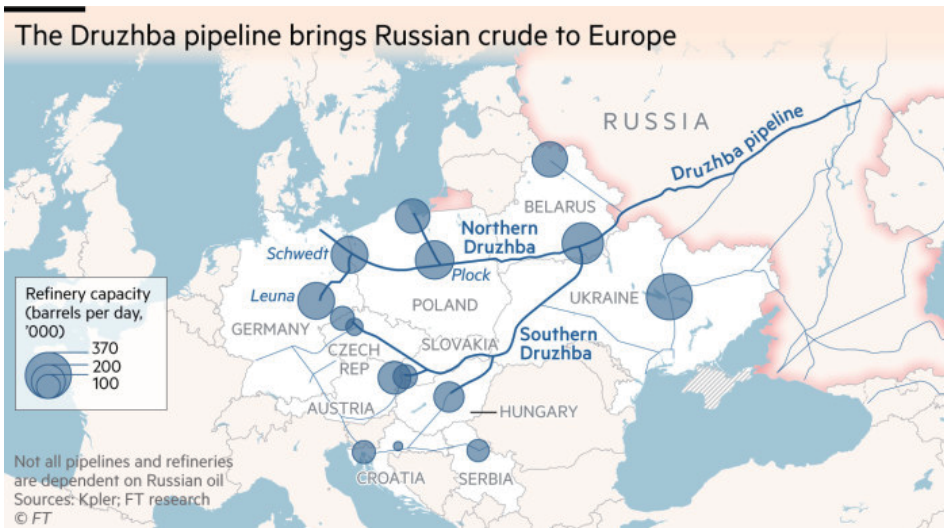


圖 13-2 俄羅斯友誼油管管線概圖

資料來源：Tom Wilson, Harry Dempsey and Max Seddon, “Russian Oil Flow Halted through Druzhba Pipeline to Central Europe,” *Financial Times*, August 10, 2022, <https://www.ft.com/content/8ed4ccdb-522a-4003-8010-1a786af18bbc>.



圖 13-3 俄羅斯輸歐天然氣管線概圖

資料來源：“Gas pipelines between Europe, Russia and Caucasia,” *Planete Energies*, April 25, 2022, <https://reurl.cc/YXgYv0>.

俄烏衝突後，在美國與歐盟一連串對俄羅斯能源出口進行制裁後（見文末附表），大概影響九成歐盟自俄羅斯進口的石油，進而導致供需結構有所轉變。歐盟超過 1/4 的原油來自俄羅斯，每天達 240 萬桶。2021 年，歐盟從俄羅斯進口了價值 480 億歐元的原油和 230 億歐元的成品油。⁷ 因此，為了避免對歐盟能源供應造成短期嚴重的衝擊，此一禁運並非立即實施，是屬於慢慢脫鉤，但意味著歐洲將必須捨棄便宜的俄羅斯能源，而不得不從其他較高價的現貨市場中進行採購。

⁷ “Russia’s War on Ukraine: EU Adopts Sixth Package of Sanctions against Russia,” *EU*, June 3, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2802.

這種轉變體現在三方面。首先是全球能源價格的持續上漲。雖然能源價格在 2021 年年底時就已經開始上揚，但是俄烏戰爭開打後，能源價格持續升高，原油價格在 2022 年 3 月、5 月與 6 月數度飆破每桶 120 美元；同樣地，天然氣的價格也達到歷史新高（見圖 13-4）。因此，油氣價格的高漲給西方歐美國家帶來幾十年未見的通貨膨脹。直到中國在 2022 年 6 月因新冠疫情再起而重新封城、美國聯邦儲蓄銀行數次快速升息以壓低通貨膨脹等事件發生後，醞釀出市場因害怕能源需求下降，進而緩和原油上漲的力道。

在通貨膨脹方面，2022 年 8 月份歐盟的通貨膨脹達 10.1%，其中波海三國超過 20% 以上，歐元區則為 9.1%，德國為 8.8%。在各種通膨分項指標中以能源類別的漲幅最大，高達 38.6%。在大西洋另一邊的美國，通膨也高達 8.3%，加拿大則為 7%。能源價格高漲也在歐洲引發大規模抗議。東亞所受到的衝擊則較少，日本通膨僅 3%，韓國為 5.6%，中國為

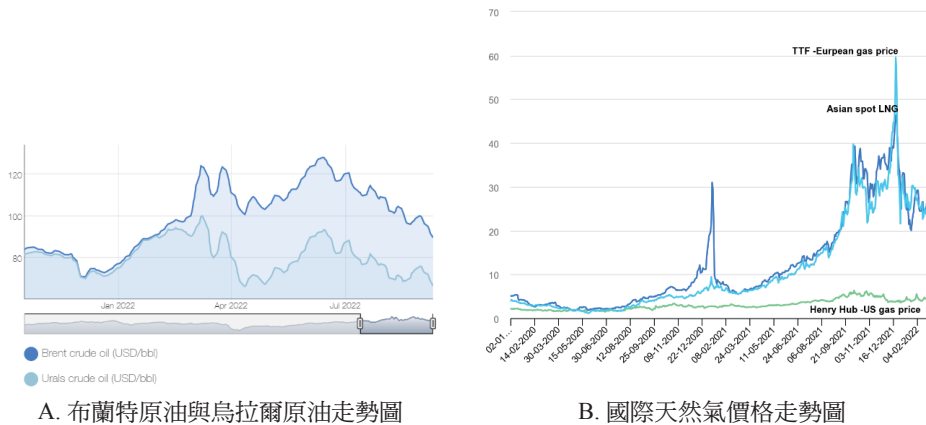


圖 13-4 國際油氣價格走勢圖

資料來源：“Crude Oil Prices,” *Neste*, <https://reurl.cc/zN3qZy>; “Gas Market and Russian Supply,” *IEA*, <https://reurl.cc/VIAYjy>.

2.5%，台灣為 2.75%。而在南亞的印度受到的衝擊則較大，為 7.0%。⁸

其次，關於能源市場的供需板塊移動。過去歐洲主要天然氣供應國是俄羅斯的天然氣與石油管道。在俄烏開戰後，雖然俄羅斯往歐洲出口受到壓抑，但俄羅斯將能源轉向亞洲尋求市場，以折價出售的方式提高對亞洲出口比例，尤其是中國與印度，讓中國與印度大買俄羅斯石油（詳見圖 13-6）。與此同時，歐洲也透過不同的來源以求能源穩定供應，以求順利度過冬天能源需求高峰。

另外，能源制裁也造成俄羅斯石油交易更加不透明。2022 年 5 月 5 日歐盟對俄羅斯實施第六輪經濟制裁，限制俄羅斯以油輪出口原油到歐洲，將於 11 月生效，此一部分約占俄羅斯出口石油至歐洲的 2/3。但是需油孔急的歐洲油商還是想到規避進口限制。首先是將原油載至外海後更換油輪，根據《日經》新聞報導，截至 8 月 22 日的 6 個月中，有 175 次的原油換船事件發生在希臘外海岸，去（2021）年同期只有 9 次；俄羅斯透過這種方式出口了 2,386 萬桶石油，去年同期則僅 434 萬桶。⁹

這種能源板塊的轉移——「俄羅斯棄歐求賣、歐洲棄俄求買」——也造成烏拉爾原油的報價開始與布蘭特原油價格差距加大，每桶原油價差由戰前的數美元差異擴大到 30 至 50 美元之譜（見圖 13-4A）。

歐盟預計在 12 月初要完全替代俄羅斯的石油，天然氣的替代方案在北溪管線被破壞後，只剩下南部的管線，其中部分管線通過烏克蘭，未來能否持續供氣前途難卜，數量也難以預料。在這種情況下，歐盟勢必持續向俄羅斯以外的油氣生產國搶購能源，這將使能源價格持續處於高檔位置，除非全球原油需求又因新冠疫情導致中國再度大規模封城、美國聯邦儲備銀行（Fed）持續大幅調升利率，或石油輸出國家組織（OPEC）大

⁸ “Harmonized Index of Consumer Prices (HICP) Inflation Rate of the European Union in August 2022, by Country,” *Statista*, <https://reurl.cc/qN7Gmq>; “United States Inflation Rate,” *Trading Economics*, <https://reurl.cc/ZbK4Ga>; “Canada Inflation Rate,” *Trading Economics*, <https://reurl.cc/bEQWX3>; “Japan Inflation Rate,” *Trading Economics*, <https://reurl.cc/ERxVnm>; “South Korea Inflation Rate,” *Trading Economics*, <https://reurl.cc/lemzRq>; “China Inflation Rate,” *Trading Economics*, <https://reurl.cc/D3zqZj>; “Taiwan Inflation Rate,” *Trading Economics*, <https://reurl.cc/QbrY6M>; “India Inflation Rate,” *Trading Economics*, <https://reurl.cc/1m6K28>.

⁹ Riho Nagao, Kenji Asada and Yuko Seki, “Russian Oil still Flowing to Europe Via Waters off Greece,” *Nikkei Asia*, September 7, 2022, <https://reurl.cc/MNp3Z4>.

幅增產，否則除了短期價格難以走軟外，長期能源價格將維持高檔水準。若高油價持續讓物價維持在高檔，通貨膨脹的陰霾也將難以散去，可能讓 Fed 在短期內難以放緩其調升利率的力道。因此整體來看，在油價長期走軟的機率不大下，即便經濟不衰退，經濟成長步伐肯定大幅放緩。

二、糧食供應短期衝擊大

俄羅斯與烏克蘭是全球糧食與肥料的出口地之一。在糧食出口方面，俄羅斯和烏克蘭分別是全球最大和第五大小麥出口國，分別占全球出口量的 20% 和 10%。烏克蘭和俄羅斯也盛產葵花籽，分別占全球葵花油出口的 50% 和 25%。此外，俄烏兩國在大麥、玉米、大豆、植物油等農產品也是重要生產國（見圖 13-5）。同時，俄羅斯也是全球最大的氮肥出口國、第二大鉀肥出口國和第三大磷肥出口國，化肥出口量占全球的兩成。¹⁰ 俄烏戰事開始後，位於烏克蘭黑海北部的的主要糧食出口港受到戰爭影響，港務中斷，造成糧食與肥料出口大減，進而引發全球糧食危機。自從俄烏戰事造成烏克蘭傳統糧食出口港敖德薩（Odesa）遭到封鎖後，小麥、玉米、葵花油等糧食出口被阻，不僅引發中東北非國家的緊張，連帶也衝擊亞洲國家。

2022 年 3 月，部分國家開始限制糧作出口，哈薩克禁止小麥粉、糖與葵花籽油出口；俄羅斯禁止去殼穀物出口；越南也停止出口大米，且土耳其、摩洛哥等也都陸續限制農產品出口，而中國則正增加儲備糧食存量。5 月，印度因國際小麥價格上漲，突然宣布禁止小麥出口。聯合國呼籲重開已經被封閉 2 個月的敖德薩港，以緩解糧食價格高漲與第三世界因缺糧而導致的饑荒。

面臨缺糧陰霾與糧價上升的同時，全球共實施 53 個有關糧食的限制性貿易政策（包含補助性政策則為 67 個），造成小麥價格上漲 7%。¹¹ 同

¹⁰ “The Impacts and Policy Implications of Russia’s Aggression against Ukraine on Agricultural Markets,” *OECD*, August 5, 2022, <https://reurl.cc/oQk89D>.

¹¹ Michele Ruta (ed.), “The Impact of the War in Ukraine on Global Trade and Investment,” *World Bank*, Washington, DC, August 5, 2022, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37359>.

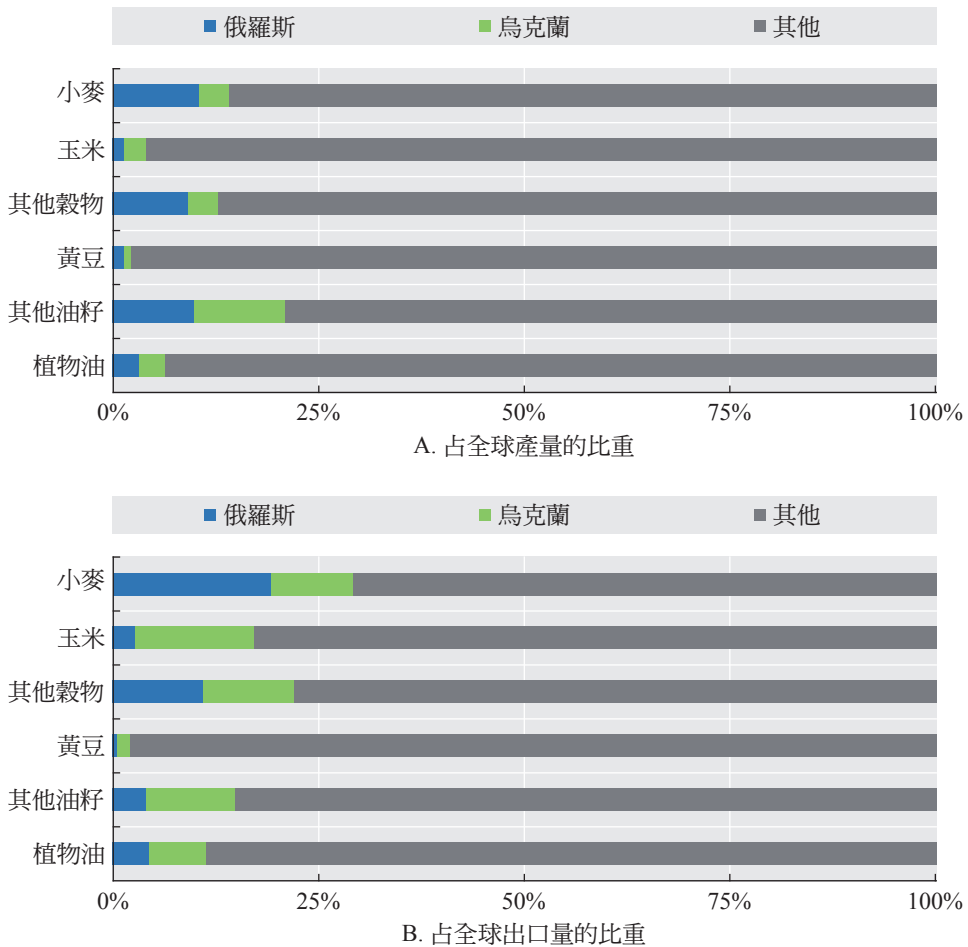


圖 13-5 俄羅斯和烏克蘭主要穀物占全球產量和出口量比重 (2016/17~2020/21 平均)

資料來源：“The Impacts and Policy Implications of Russia’s Aggression against Ukraine on Agricultural Markets,” *OECD*, August 5, 2022, <https://reurl.cc/jGnL62>.

時，烏克蘭呼籲全球大型穀物商在沒有俄羅斯的情況下團結起來，並宣布將就建立「糧食歐佩克」(Food OPEC) 進行談判，參加的廠商預計來自歐盟、美國、加拿大、巴西、阿根廷和烏克蘭等國。歐盟與聯合國都呼籲俄羅斯就恢復烏克蘭在糧食供應上進行談判，但俄羅斯則稱對俄羅斯的制

裁是全球飢餓的來源，解除制裁才能換取糧食供應。在聯合國秘書長古特雷斯（Antonio Guterres）7月間奔走下，俄烏雙方分別與聯合國與土耳其簽訂糧食出口協議，暫時解除了糧食危機的緊張局面。雖然目前價格走弱，但是目前俄烏戰事未平，實難排除長期糧食價格不穩的隱憂。

三、供應鏈的衝擊

俄烏戰爭對於供應鏈的衝擊來自兩方面，一是海空運航道的改變；二是重要原物料的中斷。在戰事開始後，有33個國家對俄羅斯關閉領空，而俄羅斯也關閉了36國領空。¹²此舉導致歐洲和東亞之間的航線更長，空運費用更高。¹³中國「一帶一路」旗艦項目「中歐班列」過去常走的路線，即通過哈薩克—俄羅斯—白俄羅斯，前往歐洲的主要幹線，完全被封鎖，只能另尋其他路線（如經哈薩克—裏海—喬治亞—土耳其路線），這些替代道路耗時且費用高。¹⁴原來只要兩星期的運輸時間，現在則需要到1個月左右。¹⁵這使得這條在疫情期間協助中國避開海運塞港進而增加輸歐出口能量的功能大打折扣，影響倚靠以中歐班列為主的跨境電商之出口時效。

在重要原物料的中斷方面，除了上述俄羅斯化肥出口受阻外，半導體的供應鏈亦出現隱憂。半導體製程中雷射光源所需的惰性氣體，如氖、氬與氙氣等，俄羅斯與烏克蘭兩國皆是生產要地。烏克蘭兩大氬氣供應商Ingas和Cryoin，分別位於馬里烏波爾與敖德薩港，戰爭開始後已暫停營

¹² Mia Jankowicz, “Map Shows Countries that Have Closed Their Airspace to Russia over Ukraine Invasion,” *Business Insider*, March 2, 2022, <https://reurl.cc/rRyE8O>.

¹³ 澳洲航空（Qantas Airways）從澳大利亞飛往倫敦的航線，改飛越中東和南歐，而不飛經過俄羅斯較短航線；英國航空公司也調整了從新德里到倫敦的航線，飛行時間增加了1小時；俄羅斯航空公司Aeroflot從貝爾格萊德到莫斯科的航班起飛，則改經由北馬其頓、土耳其、高加索等國家，航程增加3小時。詳見Taylor Rains, “Airlines are Adding Hours of Extra Flight Time and Taking on Higher Fuel and Labor Costs to Avoid Closed Airspace,” *Business Insider*, March 3, 2022, <https://reurl.cc/aGOev7>。

¹⁴ 〈烏戰重損一帶一路「少運幾個集裝箱事小 毀政治信譽事更大」〉，《法廣》，2022年7月4日，<https://reurl.cc/yMjzd2>。

¹⁵ 〈分析：一帶一路兩條線受重挫 中共陷恐懼〉，《大紀元》，2022年5月8日，<https://www.epochtimes.com/b5/22/5/4/n13726633.htm>。

運。烏克蘭所生產的氬氣以及氙氣占全球比重分別達到 40% 和 30%，而氖氣則擁有全球七成以上的市占率，烏俄合計更是超過九成。俄烏衝突使氬氣價格一度上漲達十數倍之譜，在俄烏戰爭爆發後，氬氣行情則由原為每公升 200 至 300 日圓漲到近 1,000 日圓。同時，俄羅斯也掌握半導體生產所需的六氟丁二烯（C₄F₆）、鈹材（Palladium）等原料。¹⁶

四、貿易與投資的影響

俄烏衝突導致西方對於俄羅斯的制裁造成全球貿易與投資的隱憂。世界貿易組織（WTO）於今（2022）年 4 月 1 日所出版的《烏克蘭危機：戰爭對全球貿易與發展的影響》報告預估，除了全球 GDP 將因俄烏衝突下降 0.7% 至 1.3% 外，全球貿易量將從原先的成長 4.7% 下降至 2.4% 到 3% 間。¹⁷ 另外一些影響貿易活動的措施則是西方國家撤銷對於俄羅斯「貿易最惠國」（Most Favor Nations）地位、SWIFT 資格等。

在投資方面，由於俄羅斯與烏克蘭並非國際上主要對外直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）流入與流出的國家，因此對於全球投資的影響不大。2020 年俄羅斯是全球第 22 大 FDI 流入國與流出國，但是其 FDI 存量（stock）僅占全球存量的 1%。俄羅斯的主要 FDI 國家為前蘇聯國家，例如白俄羅斯、吉爾吉斯、亞美尼亞、摩爾多瓦等。

參、俄烏戰爭對中國經濟影響

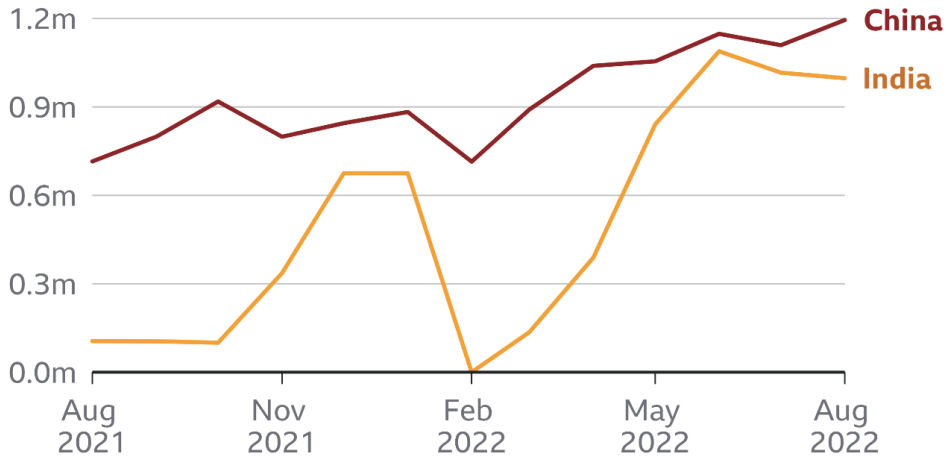
俄烏戰爭後，全球面臨了能源與糧食價格飆升、供應鏈不穩等情況，造成對中國經濟成長不同程度的影響。以能源為例，中國雖然以煤為主要的能源來源，但是天然氣與原油則相當倚賴進口，能源價格高漲，勢必影

¹⁶ 〈烏克蘭「斷氬」危機 半導體業緊盯原因曝〉，《工商時報》，2022 年 3 月 12 日，<https://ctee.com.tw/news/tech/608729.html>；〈俄烏開戰氬氣「斷氣」？半導體恐花 10 倍錢「買氣」〉，《科技新報》，2022 年 3 月 26 日，<https://technews.tw/2022/03/26/ukraine-neon/>。

¹⁷ “WTO Secretariat Note Examines Impact of the Crisis in Ukraine on Global Trade and Development,” *WTO*, April 11, 2022, <https://reurl.cc/QbrY3Z>.

Russian oil imports by China and India

Oil imported, barrels-per-day



Source: Kpler

BBC

圖 13-6 俄烏戰爭後中國與印度自俄羅斯購買原油數量

資料來源：Shruti Menon, “Ukraine Crisis: Russian Oil and Gas Turn to Asia,” *BBC*, September 30, 2022, <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-60783874>.

響中國的能源價格，導致生產成本增加。再以肥料為例，中國仰賴鉀肥進口，且大部分來自於俄羅斯，鉀肥價增也不利農糧作物生產。另外，雖然對人民幣影響並不直接源自於俄烏戰爭，但是金融制裁強化俄羅斯在人民幣的使用，為人民幣創造更有利的發展環境。

一、能源安全

中國是能源需求最大的國家，2021 年能源總消耗量為 52.4 萬噸標準煤當量，其中煤碳占 56%，石油占 18.5%，天然氣占 8.9%。在減碳趨勢下的能源結構，煤炭與石油的消耗占比逐年降低，而乾淨能源如天然氣、

電力與其他能源占比則逐年上升。¹⁸ 雖然進口能源占總消耗能源比重不高，僅 17.37%，但在石油與天然氣進口的比重卻不小，進口原油占原油加工量的比重高達 72.93%，而進口天然氣占總消耗量的比重為 44.95%。¹⁹ 因此，石油與天然氣進口數量保障與價格穩定，牽動中國能源安全的神經。

雖然歐盟是俄羅斯化石能源最大的輸出地，但在西方聯手制裁俄羅斯能源後，俄羅斯能源出口轉向亞洲，特別是中國與印度。中國是俄羅斯石油出口的最大單一國家。2021 年中國平均每天購買 160 萬桶俄羅斯原油，其中管道和海運路線各占一半。2022 年上半年，在國際原油價格高漲與俄羅斯原油價格折扣優惠下，中國和印度開始大量購買俄羅斯石油，兩國占俄出口量的 41.4%，幾乎是 2021 年 7 月 21.7% 的兩倍。²⁰

中國為能達碳中和目標，因此對乾淨能源之一的天然氣需求持續增加，與俄羅斯的長期天然氣合作持續增加。目前中俄間的天然氣管道為 2019 年底開通的「西伯利亞力量一號」（Power of Siberia 1），《中俄東線天然氣購銷協定》規定總供氣量超過 1,000BCM、年供氣量 38BCM，期限為 30 年。著眼於中國天然氣的需求在 2030 年將達至 526BCM，2040 年達 620BCM 的龐大需求，未來中俄間可能再興建供氣量可達 500 億 BCM 的「西伯利亞力量二號」。²¹

在俄羅斯在入侵烏克蘭前夕，中俄簽署了一項價值 375 億美元的協議，內容包含向中國供應 1 億噸原油和簽訂《中俄遠東天然氣購銷協議》，通過遠東管道（由海參崴至中國）輸送每年 10BCM 天然氣。《中俄東線天然氣購銷協定》與《中俄遠東天然氣購銷協議》這兩份合約將俄國輸出中國的天然氣提高 25% 至 48BCM，約占中國天然氣消費量的

¹⁸ 〈能源消費總量〉，《中國國家統計局》，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

¹⁹ 〈王能全：從俄烏軍事衝突談對能源安全問題的再思考之四：中國的能源安全及對能源安全問題的簡要總結〉，《新浪財經》，2022 年 5 月 15 日，<https://reurl.cc/O43OYr>。

²⁰ 根據大宗商品數據機構 Kpler 的數據，中、印兩國在 2022 年 7 月占俄羅斯每日 447 萬桶的出口中，占 185 萬桶，41.3%。詳見 Clyde Russell, “Column: Russian Crude is more Reliant on India and China, but Signs of a Peak,” *Reuters*, August 9, 2022, <https://reurl.cc/rRyExO>。

²¹ 〈西伯利亞力量二號：加碼供應中國 能取代歐洲市場？〉，《香港 01》，2022 年 7 月 25 日，<https://reurl.cc/yMNpn8>。

13%。²² 2022年9月6日雙方在「第七屆東方經濟論壇」期間，中國石油與俄羅斯天然氣公司簽署《中俄東線天然氣購銷協定》相關補充協定，雙方同意由歐元與美元清算轉以盧布與人民幣各半的方式進行價款支付，藉此規避西方對於俄羅斯的金融制裁（有關以人民幣支付的影響，詳見下一小節）。²³

二、糧食安全

去年3月，中國總理李克強在第十三屆「全國人民代表大會」第四次會議上將糧食、能源、金融安全置於相同的「戰略高度」。²⁴ 在烏克蘭黑海港口被封鎖，全球農產品市場波動劇烈，「糧食民族主義」盛行，而中國農產品價格水漲船高，2022年又適逢「二十大」舉辦年，糧食安全為維持社會穩定之首要任務之一，在這些情況下，中國農業生產和糧食安全面臨新挑戰。在糧食最低產量保持在1.3兆斤的目標下，中國除透過補貼、獎勵、金融保險等九大綜合措施力求產量達標與「18億畝耕地紅線不破」之外，²⁵ 也擴大農產品進口。

22 〈中俄簽署天然氣購銷補充協定，「雙頭鷹」向東重塑全球能源格局〉，《東方財富網》，2022年9月8日，<https://caifuha0.eastmoney.com/news/20220908094536848243140>。

23 李書良、曾宇平，〈擴大去美元化 中俄天然氣採購改用人民幣〉，《工商時報》，2022年9月7日，<https://ctee.com.tw/news/global/712249.html>；Muyu Xu, “Russia’s Gazprom, CNPC Agree to Use Rouble, Yuan for Gas Payments – Gazprom,” *Reuters*, September 7, 2022, <https://reurl.cc/eO2oW7>。

24 〈政府工作報告——2021年3月5日在第十三屆全國人民代表大會第四次會議上〉，《中國政府網》，2021年3月5日，<https://reurl.cc/rRqVZ1>。

25 九大措施分別是：1. 是穩定實施耕地地力保護補貼，向實際種糧農民發放一次性補貼，緩解農資價格上漲帶來的種糧增支影響；2. 是支援新建1億畝高標準農田，擴大黑土地保護性耕作面積，深入實施種業振興行動，實施農機購置與應用補貼政策，提升糧食生產綜合能力；3. 是實施玉米大豆生產者補貼和稻穀補貼，適當提高稻穀、小麥最低收購價，切實保護農民種糧利益；4. 是加大產糧大縣獎勵力度，調動地方政府重農抓糧積極性；5. 是實施玉米大豆帶狀複合種植補貼，支援大豆玉米相容發展；6. 是支援開展糧食油料代耕代種等社會化服務，推動節本增效；7. 是支援建設一批糧食油料產業園和產業集群，推動糧油產業實現「生產+加工+科技+行銷」一體化發展；8. 是加大農業防災減災救災資金投入，支援糧食作物重大病蟲害防控防治，做好小麥促弱轉壯和重大農業自然災害及時救助；9. 是強化金融保險政策支援，提高中西部和東北地區的糧食種植保險保費補貼比例，實現三大糧食作物完全成本和種植收入保險對主產省產糧大縣全覆蓋。詳見〈補貼、獎勵、金融……2022糧食生產所有支援政策保障糧食豐收〉，《中國網》，2021年3月25日，http://big5.china.com.cn/gate/big5/news.china.com.cn/2022-03/25/content_78130842.htm。

2022年2月23日也就是在俄烏衝突前一天，中國海關總署公告允許俄羅斯全境春小麥進口。²⁶雖然過去中國進口俄羅斯小麥數量不多，以2021年為例，僅0.5%，開放俄羅斯小麥進口有助於確保中國穀物供應平穩。此外，2021年中國從烏克蘭與俄羅斯進口葵花籽油占其中進口量的98%，俄烏衝突嚴重衝擊到中國植物油的供應。又根據《全球生態環境遙感監測2021年度報告》，中國大宗糧油作物產量年增長率僅為0.5%，難以彌補戰爭所帶來的短缺，也難怪中國搶購美國大豆以希望能夠減緩戰爭所造成的糧食安全衝擊。²⁷

除了以進口來彌補糧食不足的情況外，提高單位面積產能也是重要手段之一，因此肥料扮演相當重要的角色。前述俄、烏兩國均是重要的化學肥料出口地。在氮、磷、鉀這三種基本肥料中，中國對於鉀肥的自給率最低，僅達一半。2021年中國進口了757萬噸氯化鉀，其中俄羅斯最多，約占30%，加拿大第二，占27.3%，白俄羅斯第三，占23.1%。在俄羅斯與白俄羅斯鉀肥出口受限的情況下，全球40%鉀肥供應受到影響，造成價格上升。2022年4月時，氯化鉀指數為135.09，較前一年底上漲了47%，而俄羅斯對中國的化肥出口也增加了70%。²⁸下半年，隨著國際糧價逐漸疲弱，鉀肥的價格也連帶開始走軟，但價格仍然偏高，2022年9月份的62%白鉀市場均價為每噸4,100元，雖然比上個月下跌15.17%，但與去年同期相比，仍上漲一成。²⁹

26 該公告排除發生小麥矮腥黑穗病地區所生產的小麥，且僅限於加工用途者，詳見〈海關總署公告2022年第21號（關於允許俄羅斯全境小麥進口的公告）〉，《中華人民共和國海關總署》，2021年2月23日，<https://pse.is/4gssbh>。

27 汪哲仁、洪銘德，〈俄烏戰爭對中國「糧食安全」的影響〉，《國防安全雙週報》，第50期，2022年3月25日，頁45。

28 〈一盤事關糧食安全的大棋：中國鉀肥，為何要看國際寡頭的臉色？〉，《騰訊網》，2022年4月24日，<https://reurl.cc/zNaRmQ>；〈俄駐華商務代表：今年上半年俄羅斯對華化肥供應增長70%，大豆增長16%〉，《每日經濟》，2022年8月5日，<https://reurl.cc/yM8812>。

29 〈崩！鉀肥10月份或將跌至每噸3500-3800元！〉，《農資價格網》，2022年9月22日，<https://reurl.cc/leWWvv>。

三、擴大人民幣的國際角色

西方對俄羅斯的金融與能源制裁對中國最大的金融戰略好處就是有助於推升人民幣在國際使用的動機。首先，受到西方國家的金融制裁，不論是俄國官方的外匯存底或是民間持有，皆增加對人民幣的持有意願。凍結俄羅斯的外匯儲備、制裁俄羅斯中央銀行，也將 7 家俄羅斯銀行驅逐出 SWIFT 等制裁作為讓俄羅斯不得不將其外匯收入以其他形式儲藏。在 2014 年受到克里米亞事件制裁後，俄羅斯央行正式將人民幣納入其外匯儲備貨幣類別的行列中，並且開始持續買入人民幣。2021 年下半年俄羅斯央行將 1/3 美元資產轉為人民幣，美元占外匯存底的比重從 16.4% 下降到 10.9%，共減少了 290 億美元。³⁰ 而後西方制裁後，約有一半的國際儲備——約 3,000 億美元——遭到西方凍結。

在民間持有方面，根據俄羅斯央行最新公布的金融穩定評估報告，人民幣在俄羅斯外匯交易量的比例有顯著的增加，1 月份占比為 0.5%，4 月份則達到 7%。根據該報告稱，從 2022 年 3 月開始，俄羅斯市場對人民幣的需求開始增溫。³¹ 同樣在 3 月開始，為能留住客戶的存款，俄羅斯銀行也對自然人提供人民幣存款業務，目前大約有 10 家銀行提供該類業務。³² 到了 8 月底，人民幣兌盧布對的交易量為每天 714 億盧布，占比高達三成，是外匯市場上主要交易貨幣之一。³³ 2022 年 10 月 3 日與 4 日莫斯科交易所的人民幣交易量首度連續兩天超過美元與歐元的交易量。³⁴ 可預期，人民幣在俄國作為價值儲藏的貨幣功能將持續增加。

³⁰ “ЦБ Перед Заморозкой Резервов Переложил Треть Долларовых Активов в Юани,” *РБС*, апреля 11, 2022, <https://www.rbc.ru/economics/11/04/2022/62543f679a7947e285c71eb0>.

³¹ “ЦБ Заявил, что Доля Юаня в объеме Биржевых Торгов Спот Выросла до 7% в Апреле,” *ТАСС*, мая 31, 2022, <https://tass.ru/ekonomika/14780651>.

³² “Последние китайские привлечения,” *Коммерсант*, сентября 1, 2022, <https://reurl.cc/pMk7dr>.

³³ “Более 50% россиян знают про вклады в китайской валюте и верят в юань,” *Новые Известия*, августа 30, 2022, <https://reurl.cc/rR7pab>.

³⁴ “Доллар впервые проиграл юаню по объему торгов в России за день,” *РБС*, октября 5, 2022, <https://reurl.cc/bEOMnl>.

另外，關於人民幣作為交易的功能，如前述，中俄目前的能源交易將以盧布與人民幣各半的方式結算。然而，這種情況並不只有在能源交易上，有許多銀行開始建議與中國簽訂的貿易合約，不論是新舊合約都以人民幣作為支付的貨幣，藉此規避制裁。³⁵ 中俄在貿易結算上轉向人民幣的做法，刺激一些與美國漸行漸遠的國家，提早規畫擺脫美元在原油交易的控制，例如沙烏地阿拉伯與中國正加快以人民幣結算石油交易的磋商，將進一步提升人民幣的國際地位。³⁶ 雖然目前中國人民幣國際化程度仍與美元相距甚遠，但是成長幅度不小³⁷。在俄羅斯使用人民幣作為交易與價值儲存的用途逐漸在俄羅斯擴大的情況下，有利於人民幣國際化的發展，而這種情況也預告了中俄金融合作將在制裁下逐步擴大的可能性。

肆、小結

俄羅斯對烏克蘭進行的「特別軍事行動」對於全球能源結構與價格衝擊甚鉅，首當其衝的是歐洲，雖然國際能源價格高漲，但俄羅斯在能源制裁下，將天然氣與石油轉向亞洲，特別是中國與印度購買許多折價後的能源，而中國在「特別軍事行動」前與俄羅斯簽下能源大單，不僅讓中國在能源供應的數量上獲得保障，也因為俄羅斯同意以人民幣結算能源交易金額，增加人民幣在國際使用上的推廣。

在糧食上，俄羅斯在開戰前開放俄羅斯全境小麥進口，與強化俄羅斯鉀肥的進口，以提高國內作物的產出，減緩了各國紛紛禁止糧食出口所帶來的衝擊。擴大人民幣在國際的使用可說是中國在本次衝突中所帶來的正

³⁵ “Новости,” *Банк Левобережный*, <https://reurl.cc/lex8od>.

³⁶ 〈沙烏地考慮改用人民幣為出售給中國的石油計價〉，《新新聞》，2022年3月17日，<https://www.storm.mg/article/4243901>。

³⁷ 根據人民銀行發布的《2022年人民幣國際化報告》顯示，在2021年末，人民幣國際化指數排名第5。前五名貨幣國際化指數分別為美元（58.13）、歐元（21.81）、英鎊（8.77）、日元（4.93）、人民幣（2.80），但是人民幣指數數值與去年相比，上升17%。詳見〈人民幣國際化各項指標總體向好 國際化進程持續加速〉，《新浪財經》，2022年9月24日，<https://finance.sina.com.cn/money/bond/2022-09-24/doc-imqqsmp0310370.shtml>。

面效益。俄羅斯不論政府或人民，在金融制裁下，紛紛轉向人民幣，不論是在交易媒介或是價值儲藏的角色，人民幣在俄羅斯的占比都明顯提升，未來中俄雙方在金融方面的合作有可能進一步提升。

綜上所述，本文發現俄烏戰爭對於全球的影響程度高於對中國的影響，特別是歐洲國家所受的經濟衝擊遠遠大於中國。主要的原因來自於中國並未對俄羅斯實施制裁，即便是在西方國家的要求下，中國也沒有譴責俄羅斯發動戰爭，反而中國趁著俄羅斯能源出口轉向之際，購買俄羅斯的石油與簽下天然氣大單，並且開放俄羅斯小麥進口，不僅在數量上獲得經濟發展所需的供應量，在價格上也占優勢。而人民幣在俄國廣被接受，甚至在國際上提高人民幣需求的動機，則可能是當初西方發動經濟制裁時始料未及的結果。

附表 美歐對於俄羅斯能源的制裁

日期	制裁內容
2022年2月22日	德國中止北溪二號驗收工作。3月1日該公司停止與員工合約。
2022年2月23日	美國財政部：在3月2日前，逐步停止與北溪二號管線公司的交易；將北溪二號管線公司及其德籍執行長沃寧格列入SDN清單。
2022年3月8日	拜登總統宣布即刻禁止俄羅斯石油、天然氣與煤礦新的進口合約，既有合約有45天緩衝期。英國已承諾到2022年底逐步淘汰俄羅斯石油進口。
2022年3月11日	歐盟對俄羅斯能源領域的新投資實施大規模禁令，並對能源行業的設備、技術和服務實施全面出口限制。
2022年4月8日	歐盟第五輪制裁 煤炭禁令：從2022年8月10日開始，禁止所有形式的俄羅斯煤炭進口。這影響了俄羅斯所有煤炭出口的1/4，每年給俄羅斯造成約80億歐元的收入損失。
2022年6月3日	第六輪制裁：2022年12月5日起禁止海運輸入俄羅斯石油；2023年2月5日起，禁止進口俄羅斯石油製品，但是透過友誼管線進口石油不受限，以緩和匈牙利、斯洛伐克、捷克的反對；此外也允許保加利亞在2024年底前繼續海運進口原油與製品油，並讓克羅埃西亞在2023年底之前進口俄羅斯真空瓦斯油。 在6個月的緩衝期後，禁止為向第三國的石油運輸（特別是通過海上航線）提供保險和融資。 這將使俄羅斯特別難以繼續向世界其他地區出口其原油和石油產品，因為歐盟運營商是此類服務的重要提供者。
2022年9月2日	G7同意對俄羅斯原油進行價格上限，但是具體做法未達成共識。

資料來源：作者整理自公開資訊。

壹、前言

2019 年末後，新冠肺炎席捲全球，對於全球經濟產生重大衝擊。在疫苗尚未問世之前，多數的國家在面對新冠肺炎時採取邊境控管乃至於封城的防堵措施，因而嚴重影響商品貿易、經濟成長及特定產業（如：運輸、旅遊餐飲業）的運作。在各國試圖從疫情中恢復生產及經濟活動時，又逢 2022 年初俄烏戰爭，不僅打亂了商貿流通，更引發石油及糧價上升，對經濟也造成更多衝擊。

疫情下的勞工處境如何？本文首先介紹今年全球和中國的勞工市場情形，接著探討目前中國青年族群的高失業率，「就業難」的狀況與原因，試圖瞭解中共自改革開放以來的教育及產業政策對青年就業市場的影響。接著本文探討農民工的現況及其所面對的挑戰。最後本文就中共目前針對青年及農民工就業所提出的政策及高失業率對中共政權的影響做出分析與評估。

貳、疫情對勞工市場的衝擊

一、全球

2019 年底後，新冠肺炎席捲全球，再加上 2022 年初的俄烏戰爭，使得世界處於動盪不安的局勢中。全球經濟的停滯（圖 14-1）對勞工市場造成負面影響，表現在疫情前後的相關數據上。就業方面，世界勞工組織（ILO）預估今年的全球失業人口為 2.07 億人次，較疫情前（2019）年的

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

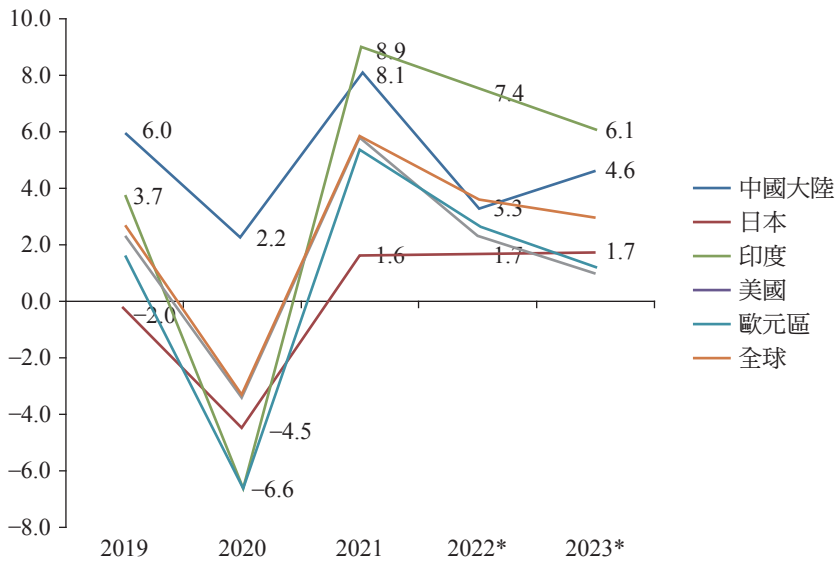


圖 14-1 全球及主要國家疫情前後 GDP 成長率（年 %）

資料來源：作者整理自“World Bank National Accounts Data, and OECD National Accounts Data Files,” *World Development Indicator*, the World Bank, September 16, 2022, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicator>; Latest World Economic Outlook Growth Projections, International Monetary Fund, July 2022, <https://www.imf.org/-/media/Images/IMF/Publications/WEO/2022/July/English/WEO-Chart-JUL-2022.ashx#.Y0kwZNqhPRw.link>.

說明：* 為預估值。

1.86 億多出了 2,100 萬人。2022 年全球失業率為 5.9%，而 2019 年至 2021 年的數字分別為 5.4%、6.6% 及 6.2%，表示這段期間失業率攀高，隨即緩降的趨勢，不過 2022 年的數字仍比疫情前多出 0.5%。若是以 ILO 公布的工作時數來算，2022 年每周平均預估比例為 27，相較於 2019 至 2021 年的數字（分別為 27.5、25.1、26.3）有止跌上升的趨勢，但仍低於疫情前的水準。¹ ILO 指出，疫情對於工作時數的影響是直接的，而近年來金融

¹ “World Employment and Social Outlook: Number, Unemployment, China and World,” *International Labour Organization*, 2022, <https://www.ilo.org/wesodata/chart/Ss2Sw4bU2>; “World Employment and Social Outlook: Average, Weekly Working Hours, China and the World,” *International Labour Organization*, 2022, <https://www.ilo.org/wesodata/chart/hwqhTTDRP>.

與其他衝擊對於經濟造成的影響則要過一段時間的停滯後才會出現，因此預估 2022 後半年的工作時數將再度減少。總的來說，這些數字代表今年全球的就業市場仍未完全復甦，即便各國紛紛在 Omicron 變異株流行後採取較為寬鬆的控制方式試圖振興經濟，但全球就業市場在疫情尚未完全被控制和俄烏戰爭爆發的情況下還是處於不穩定狀態，嚴重的話甚至可能演變為長期性的問題。

中共的勞工市場也深受疫情及地緣政治影響。根據 ILO 的調查報告，2022 年中共的失業人口為 3,820 萬人次，較疫情 2019 年的 3,680 萬多出了 140 萬人。中共 2019 年至 2022 年的失業率分別為 4.5%、5%、4.8% 以及 5.4%（2022 年 7 月份），² 代表中共近期的就業狀況仍未回復到疫情前的水準。而同時期的每週工作時數分別為 34.1、32.8、34.3 以及 34.3 小時。³ 從數據上看，2022 年的平均工作時數並無低於疫情前，不過今年中共嚴格的封控措施迫使企業及工廠停止運作，工人被迫停工，再加上因經濟停滯使得公司企業裁員或倒閉，因工作機會銳減而促使更多人選擇臨時性、時薪類等「打零工」性質的工作，這兩種可能理當會降低 2022 年的每周平均工作時數。又因為 2021 年及 2022 年的數字為預估值，筆者推斷這些數字將會下修以反映現實狀況。

二、中共勞工市場現況：「就業難」困境

中共的失業狀況自上海啟動封控措施後引發熱議，並引起中共官方的關注。國務院總理李克強自 4 月起就不斷的在公開場合中談論就業問題，5 月 7 日召開全國穩就業工作電視電話會議，會議中提及中共就業的情勢複雜嚴峻，要求各部會與地方政府加大就業優先政策的力度以確保就業穩定及經濟順利運作。⁴ 5 月 25 日，李克強更召開了「全國穩住經濟大盤電

² 2022 年 7 月份失業率來源為陳孟朔，〈中共 7 月城鎮失業率回落至 5.4%，青年失業率升至 19.9% 創新高〉，《財訊快報》，2022 年 8 月 15 日，<https://reurl.cc/4pK5v2>。

³ “World Employment and Social Outlook: Average, Weekly Working Hours, China and the World,” *International Labour Organization*, 2022, <https://www.ilo.org/wesodata/chart/hwqhTTDRP>.

⁴ 〈李克強對全國穩就業工作電視電話會議作出重要批示〉，《新華網》，2022 年 5 月 7 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0507/c1024-32416747.html>。

視電話會議」，其參與人數高達 10 萬人，且本次罕見的要求地方主要機構的負責人也要參與，凸顯出李克強對此會議的重視以及中共經濟嚴峻的經濟狀況。會中，李克強明確要求「第二季失業率要盡快下降」，並指示各部門與地方政府要拿出所有可用的方法達到目標。⁵ 李克強在 6 月與 7 月份的國務院常委會中也再次重申提高就業的重要性。從中共媒體的報導中也可看出中共政府欲提振就業而展現出的急迫性，以 Google 搜尋引擎來說，2022 年初至 7 月 29 日的所有中文新聞中，含「李克強」與「穩就業」兩個關鍵字的新聞共有 6,170 則，對比去年同期相同條件下得到的搜尋結果為 1,690 則，多出快四倍的新聞篇數。而先前外界曾認為李克強反覆針對就業的基調與習近平的「清零」政策衝突，因而反映出兩人不合甚至互鬥的傳言，但在 7 月 28 日的中共中央政治局會議中，習也呼應了李在 7 月 19 日出席世界經濟論壇（WEF）全球企業家視訊特別對話會所提到的重點——中共經濟成長面臨極大困難，經濟部分要「穩中求進」，特別是以穩定物價與提升就業為主。習的談話被觀察家認為這是中共高層意識到失業狀況嚴重，宣告就業目標優先於經濟成長的重大訊號。⁶

如前面所提，中共的勞工市場雖深受疫情及地緣政治影響，今年的失業率仍舊高於疫情前，但整體而言失業率的起伏不大，反倒是中共的青年族群就業深受衝擊。今年的青年失業率屢創 2018 年中共政府發布該數據以來的最高紀錄，引發外界高度的關切。根據官方統計，2022 年 3 月份中共城鎮青年（16 歲至 24 歲）的失業率為 16% 左右，5 月份則到了 18.4%。青年失業率在 7 月份則到了 19.9%（圖 14-3），不僅為同期城鎮失業率的三倍多（圖 14-2），也高於歐盟青年的 14% 以及美國青年的 8.5%。⁷ 其他的指標也凸顯出青年失業問題嚴重：中共大學畢業生今年第一季度的 CIER（市場招聘需求崗位 / 市場求職人數）指數為 0.71，代表

⁵ 黃欣，〈陸穩經濟火力全開 拚 Q2 經濟實現正成長〉，《工商時報》，2022 年 5 月 26 日，<https://ctee.com.tw/news/china/649294.html>。

⁶ 吳柏緯，〈中央政治局會議 習近平重申經濟與動態清零〉，《中央社》，2022 年 7 月 28 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202207280327.aspx>。

⁷ 丁安華，〈經濟透視 / 內地青年就業關乎經濟發展〉，《大公報》，2022 年 8 月 31 日，<http://www.takungpao.com.hk/finance/236134/2022/0831/759462.html>。

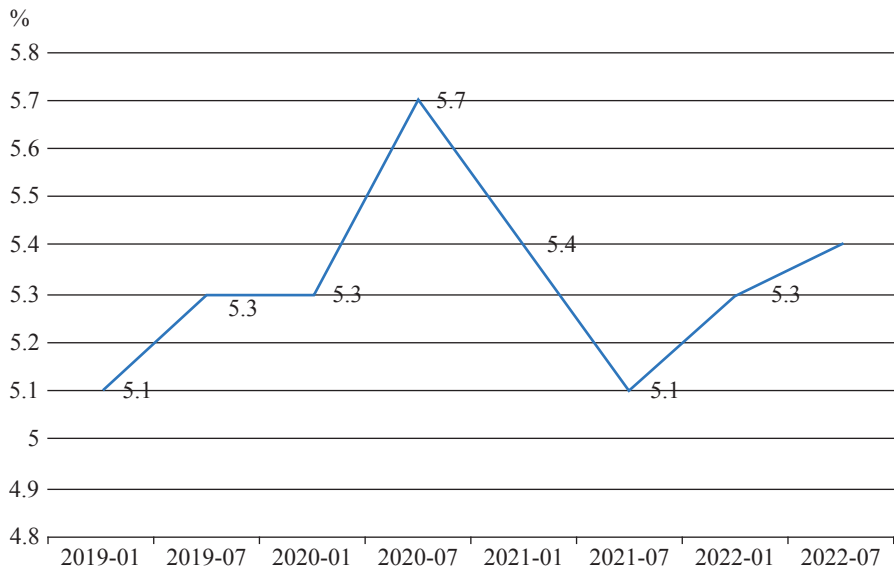


圖 14-2 中共 2019~2022 年城鎮失業率 (%)

資料來源：作者整理自《中共國家統計局》數據。

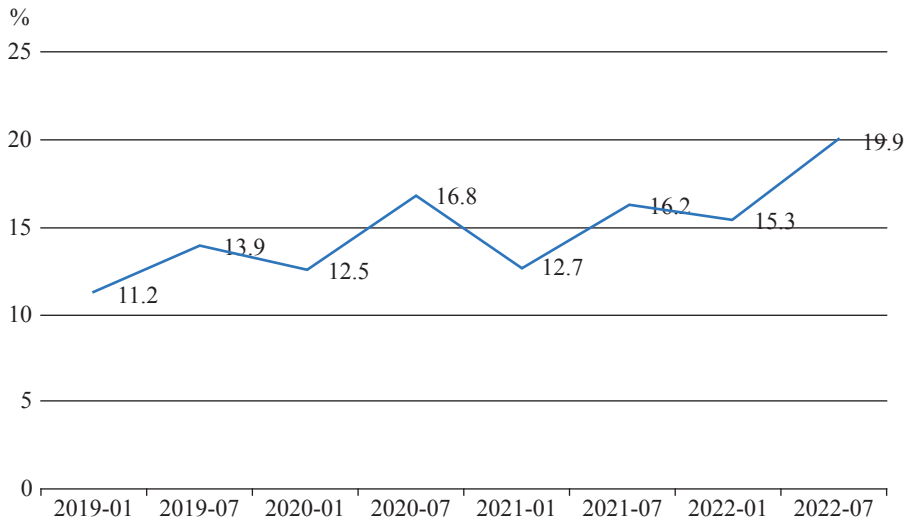


圖 14-3 中共 2019~2022 年 16~24 歲青年城鎮失業率 (%)

資料來源：作者整理自《中共國家統計局》數據。

市場需求小於供給，但同期全國 CIER 指數為 1.56，表示以全國就業情況來看市場需求反而大於供給。⁸ 西方觀察家指出，今年中共大學畢業生人數創紀錄達 1,076 萬人（而且此數字尚未包含從海外畢業可能回國的留學生），因此今年的青年失業率恐達到 23%。從這些資料可看出，中共的失業問題與青年族群息息相關，短期內似乎無法減緩。⁹

三、青年失業率攀高的原因

2022 年 7 月 15 日，中共國家統計局新聞發言人，國民經濟綜合統計司司長付凌暉表示，「青年群體初次進入勞工市場，普遍面臨摩擦性失業困境」，使得摩擦性失業成為了當時的熱門關鍵詞。從付凌暉的結論可看出，中共官方宣稱「摩擦性失業」屬於暫時性現象，但可能會因為年輕人對於就業有較高的期望而越來越普遍。¹⁰

不過從前段的討論可得知，中共青年失業率飆升與青年的就業市場供需息息相關，源自於中共改革開放以來的教育政策和近年來對民營經濟的管制（見附表）。上述的 CIER 指數顯示，青年的就業市場處於「供過於求」的狀態，這問題其實是「冰凍三尺，非一日之寒」。

1990 年末期，中共歷經了 1997 年亞洲金融風暴，中共為了不被影響選擇壓制匯率，而此舉造成中共對外貿易的增速下滑，同時間中共的內部市場又經歷通貨膨脹，加上投資減少及消費的疲軟，造成中共的經濟成長滯緩。為了拉動內需及減緩就業壓力，中共政府在 1999 年啟動了連續 3 年的高校（大學、學院及專科學校）擴招，大規模的擴招導致了高校招生人數快速增加。1999 年的普通高校招生率就比前一年增長了 47.4%，2000

⁸ 陳姝、玥趙傑、陸眉間，〈被毀約、去西部、進體制，大陸逾千萬畢業生如何「上岸」？〉，《端傳媒》，2022 年 6 月 21 日，<https://reurl.cc/Qba9yM>。

⁹ 王秋燕，〈慘！中共 1076 萬大專畢業生面臨「最難就業季」青年失業率恐升破 20%〉，《菱傳媒》，2022 年 6 月 20 日，<https://reurl.cc/dWaGEy>。

¹⁰ 林彥銘，〈疫情下中共「摩擦性失業」人口激增 專家反要求年輕人調整心態〉，《新頭殼》，2022 年 7 月 21 日，<https://newtalk.tw/news/view/2022-07-21/789182>。

年增長了 38.16%，2001 年則增長了 21.61%，在那之後更以每年平均 20% 的速度增加，直到 2011 年招生增長率才下降至 5% 以下。¹¹ 2009 年中共招收研究生 47.5 萬人，比 2008 增加近 6%。自 1990 年末的擴招措施使得畢業生人數急遽增加，大量的大學畢業生不斷湧入就業市場，不但形成了龐大的青年求職人才庫，也使得青年的就業更加競爭（圖 14-4）。

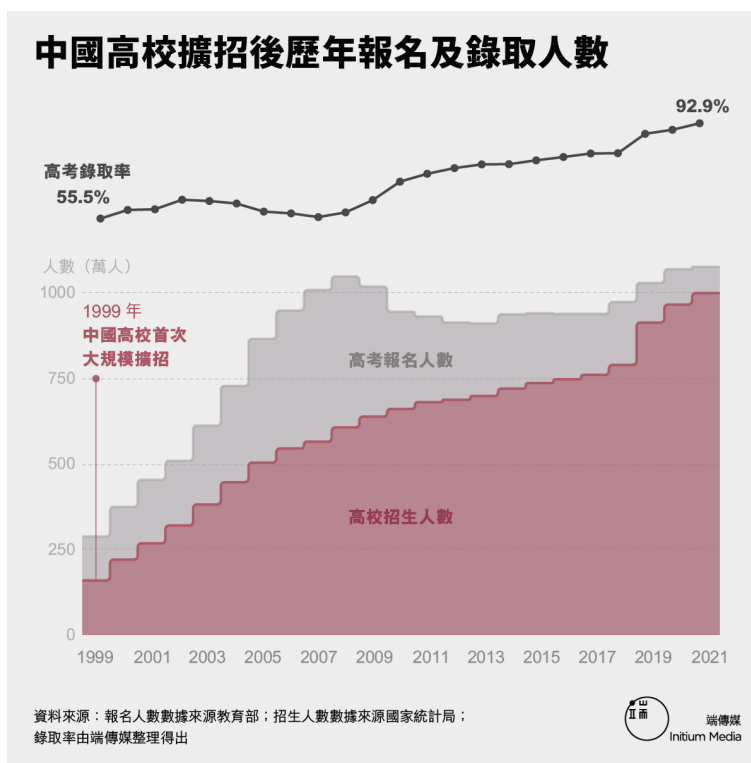


圖 14-4 中共高校擴招後歷年報名及錄取人數

資料來源：陳妹、玥趙傑、陸眉間，〈被毀約、去西部、進體制，大陸逾千萬畢業生如何「上岸」？〉，《端傳媒》，2022 年 6 月 21 日，<https://reurl.cc/Qba9yM>。

¹¹ 邢志杰，〈我國高校擴招對大學生就業影響的分析〉，《北大教育經濟研究》，第 1 卷第 1 期，2003 年 11 月，<https://www.2002n.com/paper/sociology/003/4472.html>。

中共政府在近年來又因同樣的因素——拉動內需及減緩青年就業壓力——而進行了另一輪的擴招。2019年，李克強在兩會的工作報告中提出高職大規模擴招100萬人，藉此來「加快現代職業教育，既有利於緩解當前就業壓力，也是解決高技能人才短缺的戰略之舉」。¹²政策推動後，2019年和2020年的高職招生人數分別為116萬人與157.44萬人，到了2022年共完成高職擴招413.31萬人。¹³回顧1990年來的歷史，中共在就業問題上所採取的策略其實造成了青年勞工市場失衡，接連的擴招雖然提供給更多中共年輕人可以獲取高等學歷的機會，但長遠看只是延緩經濟成長停滯及高失業率等問題，當這些問題再度惡化浮現時又透過擴招來因應。由於這些獲取高等學歷的年輕人普遍嚮往高技術型的白領工作（他們的教育背景也給予他們這樣的期望），即使技術性、藍領型態的工作機會比白領工作機會充足，他們也傾向爭取白領職位。因此，教育政策加深了勞工市場供需的錯位，也就是大量的年輕人競相爭取短缺的白領工作機會，而藍領類型的工作機會則找不到人來填補。

當中共面臨越來越多的碩士及高校畢業生進入就業市場時，中共的經濟卻繼續惡化，特定產業——房地產、科技與教培（補教）業——的萎縮使得工作機會大幅銳減。這些產業的萎縮與中共的政策有關，因為近幾年來中共政府為了要遏止房地產炒房歪風，推動「房住不炒」口號，自2020開始推出了一系列針對房地產價格及貸款的政策，並在2021年開始執行「三條紅線」和「集中工地」的政策。¹⁴這一系列的舉動對房地產行業造成衝擊，並引發了以恆大為首的巨額債務危機。從投資到販售到建築，整個房地產業深受影響，而地方地產公司在資金缺乏的情況下紛紛縮減用人規模，進而影響到青年的就業市場。

¹² 〈李克強總理：高職院校今年大規模擴招100萬人〉，《中共教育新聞網》，2019年3月5日，https://news.eol.cn/yaowen/201903/t20190305_1647449.shtml。

¹³ 〈兩省超100萬！最新全國高職院校在校生人數大盤點〉，《中共高職發展智庫》，2019年3月5日，<http://www.zggzkk.com/redianzixun/shownews.php?id=1038>。

¹⁴ 三條紅線意指以下三個標準：剔除預收款後的資產負債率大於70%、淨負債率大於100%、現金短債比小於1倍。陳妹、玥趙傑、陸眉間，〈被毀約、去西部、進體制，大陸逾千萬畢業生如何「上岸」？〉，《端傳媒》，2022年6月21日，<https://reurl.cc/Qba9yM>。

中共的科技業也受到了嚴厲的監管，造成產業的萎縮。中共政府自 2021 年起就頻頻對科技業出手，除了對科技大龍頭阿里巴巴、騰訊、滴滴、蘇寧、美團、百度、京東等不同行業的網路平台以違反「反壟斷法」名義開鋤處罰外，中共新聞出版署在 8 月底公告，要求網路遊戲業者只能在周五、六日及法定假日的 20 時至 21 時向未成年人提供一小時的服務。中共的網信辦在 9 月發布了「互聯網訊息服務算法推薦管理規定（徵求意見稿）」，限制平台公司的演算法須符合主流價值，規範服務提供者不得創造或容忍假帳號、假流量等資訊。在這段期間，中共當局也針對了網紅等平台藝人以逃稅名義罰款，規範網路帶貨的行為。政府一連串的監管措施引發了科技業的裁員潮，例如今年即傳出字節跳動、愛奇藝及滴滴預計裁員。¹⁵

教培業則是另外一個被中共政府整頓的對象。2021 年 7 月 24 日，中共中央辦公廳、國務院辦公廳正式發布《關於進一步減輕義務教育階段學生作業負擔和校外培訓負擔的意見》（簡稱雙減），要求嚴格審批校外培訓機構，全面規範學生校外培訓行為外，更規定學科類培訓機構一律不得上市融資，還要統一登記為非營利機構等規範。雙減政策重重打擊了中共的教培產業，以此產業的龍頭「新東方」來說，雙減政策推出後集團便辭退了 6 萬名員工，營收減少了 80%，中共各地更傳出了多家教培業者因政策影響而倒閉裁員等消息。¹⁶

中共的抗疫政策可說是壓垮駱駝的最後一根稻草。自 2019 年底新冠肺炎爆發後，中共政府堅持「清零」政策，採取的嚴格封城或封閉式的管理措施對於生產造成了極大的影響，除了打亂製造業產業與物流運輸外，甚至引發生產線的斷裂。在不確定何時能夠完全復工的情況下，中共的「清零」政策引起了一波外商出走或轉移生產線，其規模可從外國駐中共

¹⁵ 楊晴安，〈騰訊、字節跳動 裁員潮未息〉，《工商時報》，2022 年 7 月 2 日，<https://ctee.com.tw/news/china/670819.html>；〈巨頭阿里巴巴也終於「熬不住」大面積裁員了…〉，《網經社》，2022 年 5 月 18 日，<https://reurl.cc/W164G7>。

¹⁶ 藍妮蒨，〈中共「雙減政策」打擊補教業：昔日產業龍頭「新東方」轉型改做「中英語直播帶貨」〉，《關鍵評論》，2022 年 6 月 14 日，<https://www.thenewslens.com/article/168210>。

商會的資料看出端倪。在面臨防疫政策不變的情況下，歐盟商會於5月5日的調查報告顯示，372家受訪歐企中78%認為投資中共的吸引力下降，有近23%的企業已經考慮將生產線移出中共，而美國商會在5月9日發布的調查則顯示，121家受訪的美國企業中有近51%的企業將減少或延後在中共的投資。¹⁷ 武漢、上海等地的封城也導致了很多中小型的民營企業直接倒閉或啟動裁員。¹⁸ 中共清華大學鄭毓煌教授的一段錄影中的談話表示，截至2022年6月底中共就有46萬家企業倒閉，高達310萬的個體工商戶註銷，在4月份全國企業清算同比超過23%。¹⁹ 面對極度不穩定的環境，倖存的企業在用人招聘上大多趨於保守，在畢業求職者間甚至傳出有企業以疫情嚴峻不景氣為由，將已簽訂的工作合約「回收」，直接毀約的狀況。²⁰ 而即使成功應聘進入企業工作，到了民營企業的年輕員工也可能面臨企業為了要降低人力成本而採取「靈活就業」、「無薪休假」的情況，²¹ 不僅提高勞資衝突，也造成就業的不穩定。

參、中共針對青年就業的政策與措施

從上述的討論可知，中共意識到今年青年失業的問題非常嚴重。在總理李克強不斷強調「就業難」的困境與需要解決的急迫性後，中共政府接連推出針對高校畢業生就業的相關政策。2022年5月13日，國務院辦公廳發布了《關於進一步做好高校畢業生等青年就業創業工作的通知》，通知內明定給予自行創業的畢業生一次性補貼、創業擔保貸款及稅費減免

17 吳介聲，〈別走！清零重傷外商，中共緊急挽留恐怕已來不及？〉，《聯合鳴人堂》，2022年5月27日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/6344645>。

18 方曉，〈封鎖致大陸企業不斷裁員倒閉 或現失業大潮〉，《大紀元》，2022年5月27日，<https://www.epochtimes.com/b5/22/5/27/n13746498.htm>。

19 林岑心、劉芳，〈清零衝擊上半年中共46萬家公司倒閉〉，《新唐人電視台》，2022年7月15日，<https://www.ntdtv.com/b5/2022/07/14/a103479348.html>。

20 “China Youth Unemployment Crisis Leaves Tens of Millions Jobless,” *Bloomberg Businessweek*, June 1, 2022, <https://reurl.cc/MNzkXK>。

21 靈活就業出現在中共官方文件中，目前尚無定義，泛指民眾口中的自由業，像是個體經營者、非全日制就業、新就業型態、宅經濟等。〈疫情使職場「流動性」下降，在職者跳槽更看重「安全」和「低風險」〉，《新浪科技》，2021年2月22日，<https://reurl.cc/AOV10d>。

等優惠外，對畢業生提供就業的並簽訂一年以上勞工合約的中小微企業可擁有一次性吸納就業補貼。此外，通知內還提到健全職業技能等級設置、穩定擴大國有企業招聘規模、明確提出畢業生到基層的基本工作待遇、完善大學畢業生就業崗位歸集機制（按時將招聘資料提供出來在人力保障部的平台上供大家查閱）等規定。²² 6月6日，民政部、教育部、財政部、人社部這四個部會一起發布了《關於做好2022年普通高校畢業生到城鄉社區就業工作的通知》，要求城鎮社區所有的新招聘職位向大學畢業生開放，且要用多方管道來引導吸納畢業生到城鄉社區就業成為基層的工作者。²³ 6月16日，國務院國資委召開了國資央企促進高校畢業生就業工作專題部署會，要求今年國企要招收比去年更多的高校畢業生。²⁴ 7月12日，民政部、教育部與人社部聯合發布了《關於推動社會組織進一步助力高校畢業生等群體就業工作通知》，要求社會團體、基金會和社會服務機構把促進高校畢業生就業視為重要目標，並協助開發就業崗位、拓展就業空間以及提供就業服務。²⁵ 7月29日，商務部、教育部和人社部聯合發布《關於積極做好服務外包產業吸納應屆高校畢業生就業有關工作的通知》，要引導展開服務性外包企業藉由專項招聘活動，例如對企業的一次性就業補貼、擴崗補助、職業培訓補貼等鼓勵這些企業吸納更多高校的畢業生就業。截至目前為止，中共政府所推出的措施主要是針對企業，除了主動「徵招」不同產業的企業外，還藉由企業補貼、稅費減免等方式來增進企業留人及招人的意願，工作型態上則不拘限於全職。

除了針對不同產業的企業提供誘因來促進其留人招人外，中共政府也試圖將畢業生導引到中西部地區，提高這些地區吸納青年就業者的能力。

22 〈《關於進一步做好高校畢業生等青年就業創業工作的通知》政策解讀〉，《中共浙江省人力資源和社會保障廳》，2022年7月11日，<https://reurl.cc/eOR5d7>。

23 〈四部委印發通知：引導高校畢業生到城鄉社區就業創業〉，《光明日報》，2022年6月10日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0610/c444648-32443010.html>。

24 鄭俊婷、高志剛，〈穩就業、勇擔責 國資央企密集啟動夏季招聘〉，《上海證券報》，2022年8月19日，https://news.stcn.com/news/202208/t20220819_4808473.html。

25 〈人民網評：促進高校畢業生就業，社會組織大有作為〉，《中共天津社會組織公共服務平台》，2022年8月2日，<https://reurl.cc/MNzkD3>。

中共自 2003 年啟動「西部計畫」，每年招募高校畢業生到西部基層展開教育、衛生、農技及扶貧等志願服務工作，為期 1 年至 3 年。此外還有 2006 年起推動的「三支一扶」計畫，每年招募高校畢業生到農村基層去從事支（持）教育、支農、支醫和扶貧工作，每一輪為期 5 年。西部計畫自推動到 2022 年期間共累計招募了 46.5 萬多名高校畢業生及在讀研究生，而「三支一扶」計畫從 2006 年至 2020 年共累計派遣了 43.1 萬名高校畢業生至農村基層。²⁶ 2002 年，共青團中央公布將「西部計畫」納入「共青團促進大學生就業行動」，將總實施規模擴大到 5.5 萬人。²⁷ 而人社部、教育部等部門於 6 月 22 日發布 2022 年「三支一扶」計畫及農村教師特崗計畫招募通知，連同「西部計畫」預計全國共招募規模超過 12 萬人。²⁸

肆、被遺忘的一群：疫情對農民工的影響

當外界將目光聚焦於高校畢業生的失業問題時，卻忽略了農民工的工作與待遇也被疫情影響。中共的農民工數量眾多，根據官方 2021 年公布的數據，共有 2 億 9,251 萬的農民工，是中共總人口的 21%，²⁹ 卻是在中共勞工中最被邊緣化的一群。³⁰ 就前面提到的官方失業率來說，「城鎮失業率」只有調查居住於城市裡面的人，但農民工的戶籍地大多隸屬於他們的家鄉而不是他們所工作或居住的城市，因此他們並不算城市的固定居

26 陳姝、玥趙傑、陸眉間，〈被毀約、去西部、進體制，大陸逾千萬畢業生如何「上岸」？〉，《端傳媒》，2022 年 6 月 21 日，<https://reurl.cc/Qba9yM>。

27 楊昊，〈大學生志願服務西部計劃累計選派 46.5 萬餘人〉，《人民網》，2022 年 8 月 13 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0813/c64387-32501682.html>。

28 〈基層服務項目報考火熱 招募高校畢業生超 12 萬人〉，《新華網》，2022 年 6 月 22 日，http://big5.news.cn/gate/big5/www.news.cn/politics/2022-06/22/c_1128766924.htm。

29 魏玉坤，〈2021 年全國農民工數量增加 691 萬人〉，《新華社》，2022 年 4 月 29 日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/29/content_5688045.htm。

30 農民工是中共自改革開放以來的新興群體。中共自 1990 年代後鬆綁了對人口的控制，而城市化加上外資快速的進駐帶動了城鎮的經濟成長，製造業甚至服務業紛紛竄起，在這樣的情況下引起了農村人口往城市移動。這些人到了城市工作甚至定居，在職業上屬於勞工，但因中共的戶口制度並沒有因改革開放而改變，因此這些人在戶口上仍舊屬於農村，故被稱為「農民工」。

民，在官方的統計中他們反而回歸到「農民」身分，即使他們失業了也不會被納入城鎮的統計數字裡。中共官方以「外來農業戶籍人口失業率」的指標來計算農民工的失業率。2022 年 4 月份，外來農業戶籍人員的失業率為 6.6%，6 月份則降至 5.3%，8 月份降至 5.1%。³¹

疫情使得農民工的失業狀況更加嚴重。農民工的就業主要集中在建築及製造業，以 2020 年農民工從業行業的分布來看，製造業及建築業占前兩名，占比分別為 27.3% 和 18.3%，2021 年的比例則有稍微的變化，製造業及建築業占比分別為 27.1% 和 19%。³² 疫情擴散後，中共政府的「清零」政策影響經濟，房價下跌，生產被打亂，造成了這些產業的不景氣。如前所述，中共近年來對房地產等行業實施的嚴格監管措施更是降低了這些行業的成長與預期，迫使企業以裁員、凍結招聘或者是降薪加以因應，進而使得工作機會銳減。而失業對於農民工的衝擊會比青年或者是城市居民更大，因為失業將會大大影響他們的醫療、子女教育與其他福利。加上參加社會保險的農民工本來就不多，例如在 2017 年，只有 17% 的農民工參加了失業保險，但有 44% 的城市勞工參加失業保險；而在另外三項（工傷、退休、醫療）則有不到 30% 的農民工參加保險。³³ 農民工不屬於城市居民，原本就很難取得城鎮提供的社會保險，若他們要取得城鎮的社會保險通常需要申請取得城市的居住證，而城鎮就業是決定其是否能取得居住證及社會保險的重要標準之一。因此，當這些農民工失去了工作，他們就更難取得社會保險，這對於長年處於「漂流」狀態，且基本生活保障原本就不穩固因而急需社會保障的農民工來說特別艱辛。³⁴

面對農民工的就業問題，中共政府主要以政府投資的重大專案建設

31 楊曦，〈16~24 歲青年人失業率升至 19.9% 國家統計局：加大對年輕人就業幫扶政策措施力度〉，《人民網》，2022 年 8 月 15 日，<https://reurl.cc/3YMjrl>。

32 〈2021 年農民工監測調查報告〉，《中共國家統計局》，2022 年 4 月 29 日，<https://reurl.cc/D3znW5>。

33 Tianlei Huang, "China's Migrant Workers Need Help in the Economic Downturn," *Peterson Institute for International Economics*, May 14, 2020, <https://reurl.cc/eOk6m7>.

34 Qin Chen, Alison Sile Chen, Eli Friedman, Ho-fung Hung and Taylor Loeb, "China's Record Urban Youth Unemployment: A ChinaFile Conversation," *ChinaFile*, June 16, 2022, <https://reurl.cc/GE8Z7v>.

來加以因應，試圖藉此開拓更多的工作機會。今年4月27日，中共國務院總理李克強在國務院的常務會議中指示，要啟動農村的建設工程來增加工作機會，吸納農民工。5月24日國務院發布的「紮實穩住經濟的一攬子政策措施」，則針對常務會議中的指示提出農村公路投資的具體化任務目標。為了促進更明確的政策實施，交通運輸部、國家發展改革委、財政部、農業農村部、中共人民銀行以及國家鄉村振興局聯合發布了「農村公路擴投資穩就業更好服務鄉村振興實施方案」，提出改建農村公路、農村公路安全生命防護工程及改建農村公路危橋等項目，預計會帶動約200萬人次就地就業機會。同時，此實施方案並提出了促進農民參與，保障農民工合法權益等目標。³⁵除了藉由政府在農村投資提供就業機會外，中共政府也宣布將沒有失業補助的農民工納入低保及救助範圍，透過政府補助的方式來幫助農民工。³⁶

上述的農村建設工程措施能否舒緩農民工失業問題，仍有待觀察，但已有觀察家批評政府給予農民工的補貼幫助有限。2022年第一季，中共政府發放了4.1億人民幣的生活補貼，約6.7萬名農民工得到幫助，平均每人6,100元，這代表到3月底前，失業的5,000多萬名農民工中僅有0.13%的人得到失業補助，³⁷充分顯示政策的成效有限。

伍、高失業率對中共政權影響

青年的高失業率對於中共政權有無影響？短期看來影響似乎不大。目前為止，畢業生仍舊選擇以體制內的模式來解決其所面臨的困境。畢業生除了繼續往期望的產業投遞履歷外，也嘗試其他出路。除了前面提到的

³⁵ 〈以五大工程為核心 擴投資穩就業助振興：交通運輸部公路局局長吳春耕解讀《農村公路擴投資穩就業更好服務鄉村振興實施方案》〉，《央視網》，2022年8月15日，<https://reurl.cc/MNzbRX>。

³⁶ 〈中共農民工多無失業保險 疫情下官方忙補救〉，《中央社》，2020年4月22日，<https://reurl.cc/vWLe7A>。

³⁷ 〈疫情中被犧牲的中共農民工！失業率不被計算、補貼微薄只求疫情別上身〉，《中央廣播電台》，2020年10月13日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2082050>。

「西部計畫」與「三支一扶」外，有越來越多的畢業生參加公務員考試，嘗試進入政府部門擔任公務員。³⁸ 2020 年與 2021 年的中共國家公務員考試報名人數分別為 151 萬與 143 萬人，2022 年則來到了 212.3 萬人，等於比前兩年多出約 1.4 倍的人數。今年的競爭非常激烈，通過資格審查人數與錄取計畫比為 64：1，等於不到 1.5% 的錄取率。³⁹ 這樣的數字也凸顯出公務員的出路只能部分吸納畢業生，無法真正緩解目前的就業荒。

另外一種選擇是延後就業時間。中共一間招聘網站調查後發現，今年有超過半數的高校畢業生計畫考研究所，近三成的碩士生會考慮攻讀博士班，而畢業後預計出國的人數也比往年增長。延後畢業的時間也是眾多學生的選項之一，甚至有大學校長公開表示政府應該要讓更多學生可以延畢，透過這種方式來降低市場競爭與失業率。⁴⁰ 不論是延畢還是找尋其他的出路，這些做法都表現出畢業生接受現狀，試圖自行透過體制內的方式來尋求解決之道。

政府提供給農民工的補助僅幫助到極少數的人，使得農民工與高校畢業生一樣只能先另謀出路。在中共政府大力推動農村建設的情況下，很多農民工選擇返鄉就業，例如 2022 年 6 月底前返鄉的農民工中有 90.7% 的人就近就業。⁴¹ 很多失業的農民工則選擇打零工，每天清晨就到就業市場尋求機會另外，也有農民工投入疫情管控行列成為「防疫白衛兵」，也就是一般人口中的「大白」。即使找到了工作，但這些工作通常都不穩定，使得農民工的待遇仍舊受到影響。⁴²

38 〈企業毀約求職難 高校畢業生：全班都考公務員〉，《新唐人電視台》，2022 年 6 月 15 日 <https://www.ntdtv.com/b5/2022/06/15/a103455741.html>。

39 陳姝、玥趙傑、陸眉間，〈被毀約、去西部、進體制，大陸逾千萬畢業生如何「上岸」？〉，《端傳媒》，2022 年 6 月 21 日，<https://reurl.cc/Qba9yM>；盧永山，〈疫情+成長放緩 中共千萬大學畢業生就業困難〉，《自由財經》，2021 年 11 月 29 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3751900>。

40 王柏文，〈經濟差求職難 中共破千萬畢業生有何選擇？〉，《德國之聲中文網》，2022 年 2 月 6 日，<https://reurl.cc/bEmkWv>。

41 蔣飛，〈返鄉農民工如何就業？〉，《新浪意見領袖》，2022 年 8 月 4 日，<https://reurl.cc/pMYWKb>。

42 〈上海「大白」何許人也？美媒：許多是外地農民工〉，《新唐人電視網》，2022 年 5 月 2 日，<https://www.ntdtv.com/b5/2022/05/02/a103415743.html>。

目前尚未有資料顯示失業農民工採取體制外行動抗議，但自改革開放以來就有農民工為了爭取其工作上的權益而選擇罷工或其他抗爭行為。根據勞工組織中共勞工通訊（China Labor Bulletin）的「工人集體行動地圖」資料，今年的勞工集體行動事件為 852 件，⁴³ 與 2019 年相比少了 533 件。以集體事件發生的產業類別來看，2019 年 1 到 8 月份的事件中前三名的產業為建築業（42.09%）、服務業（23.67%）及製造業（14.24%）；2022 年 1 到 8 月份的事件中前三名的產業則分別為建築業（48.77%）、服務業（22.18%）及製造業（19.89%）。不論是 2019 年還是今年多數的勞工行動訴求皆為欠薪。從這些數字歸納出的可能結論為：疫情對中共的整體經濟影響頗深，因打亂了很多產業的運作反而使得勞工的抗爭下降；再來從這些抗爭的分布可推論出，中共的製造業在疫情前就開始蕭條，因為中共身為世界工廠的光環已褪色，工廠紛紛倒閉或是移出中共，反而減少了工廠內工人的抗爭行動；⁴⁴ 假設勞工被欠薪的很大原因與雇主付不出薪水相關，那麼欠薪的問題嚴重代表中共的經濟在近幾年確實有停滯的現象。農民工的抗爭行動尚未對中共中央或地方政府造成有力的挑戰，但若經濟繼續蕭條下去的話，則很有可能會對目前的工廠及企業造成更嚴重的影響，可預料將來的工人抗爭會增加，迫使中共回應。

即便青年高失業率暫時不會影響中共政權穩定，但若問題持續甚至惡化的話，則會對中共形成挑戰。以目前的跡象看來，中共並沒有對高校縮招的打算，而整體的經濟狀況在今年內並不會好轉。反之，中共可能會在二十大之後延續對經濟及產業造成負面影響的政策。雖然外界普遍認為中共的「清零」政策讓中共經濟付出龐大的代價，但從西藏、海南政府在今年 8 月底爆發疫情後大動作究責懲罰多名官員看出，「清零」仍是中共的目標。⁴⁵ 即便中共的「清零」政策在 11 月份引發了中國各地大批民眾

⁴³ 1 至 8 月份總共有 568 個事件，筆者以此數字下去預估全年的事件量。

⁴⁴ 根據 China Labor Bulletin 的資料，2012 年的集體事件中製造業占最高比例，為全部事件的 45.83%。“Strike Map: Statistics by industry, 2012,” *China Labour Bulletin*, https://maps.clb.org.hk/statistics?i18n_language=en_US&map=1&startDate=2012-01&endDate=2012-12&eventId=&keyword=&addressId=&parentAddressId=&address=&industry=&parentIndustry=&industryName=

⁴⁵ 〈西藏疫情問責百餘官員 分析：重清零政策與對習近平忠誠〉，《中央社》，2022 年 8 月 28 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202208280161.aspx>。

的示威抗議，導致中共在壓力下放寬防疫，但政策鬆綁後造成了中國感染飆升，疫情失控將對經濟造成更多衝擊。⁴⁶ 2022 年 8 月 16 日，中共黨媒《求是》雜誌刊登出習近平的文章，內容指出共同富裕是一項長期性的任務，「急不得，也等不得」。習近平在二十大之前重提共同富裕，除了展現其第三次連任的信心外，也預告中共將在今年底後重拾對共同富裕的重視。由於先前所推動的「共同富裕」以重新分配為核心，並對不同產業的企業實施嚴格的監管以避免企業坐大。可預見的是，一旦習成功連任將重拾對企業監管的政策路線，⁴⁷ 恐怕將會使得中共的經濟成長更加停滯，更多企業及工廠經營不善而倒閉，倖存的企業在用人決策上也會變得更加保守，對於勞工來說只是雪上加霜。一旦失業率長期處於高點，加上剩下選項的待遇與期望不符時（如：整體的待遇過低已經不敷生活開銷、高學歷青年爭搶與其學歷不符的基層工作等），將會增加青年甚至農民工走向體制外採取抗爭行動的機率，進而大大提高中共治理社會的成本。

陸、小結

即使中共高層今年大張旗鼓地強調穩就業的重要性，政府也自 5 月開始試圖在不同的產業領域開拓更多的就業機會吸納畢業生，但這些措施恐怕無法在短期內達到提升高校畢業生就業的目標。中共自從 1990 末期開始高校擴招後導致畢業生逐年增加，他們大幅湧入高端技術性的「白領」就業市場。在過去 20 年間，房地產帶動中共經濟的飛速成長，進而促使了相關產業的蓬勃發展，創造就業機會。與此同時，以網路為主的科技業也迅速竄起，這些產業不僅拉動中共經濟成長，也吸納了很多高校畢業生。但中共近年接連對這些產業出手整頓，造成房地產、科技業及教培業重傷，而中共這幾年的疫情管控更造成經濟的停滯，這些政策皆使得工

⁴⁶ 寧海鐘、駱亞，〈鞏勝利：疫情可怕 中國明年一季度經濟沒法看〉，《大紀元》，2022 年 12 月 26 日，<https://hk.epochtimes.com/news/2022-12-25/54782808>。

⁴⁷ 〈解析中共大陸推動「共同富裕」與「第三次分配」〉，《新新聞》，2022 年 1 月 8 日，<https://www.storm.mg/article/4124986?mode=whole>。

作機會大幅縮減。換言之，高等教育的擴招使得人力供給逐年增加，但這幾年經濟因為政策及疫情而產生停滯，就業機會快速流失。若高校不縮招，經濟狀況未見好轉的話，即便中共成功在短期內從不同的產業及公部門中開拓出新的工作機會，青年失業率在短期內也不會下降，甚至有繼續飆高的可能性。同樣地，中共雖然也有提出針對農民工就業的政策措施，但經濟的停滯及特定產業的嚴峻處境將繼續影響工廠及企業的營運及就業機會，迫使農民工打零工或者是尋求其他「靈活」就業機會謀生。整體來說，今年的中共就業市場狀況不佳，勞工環境在短期內似乎沒有改善的可能。

附表 中共改革開放以來的政策對青年勞工市場的影響

供給面		
年份	政策	對勞工市場影響
1999	中共高校首次大規模擴招，為期三年	高校招生率在 1999 年至 2001 年增長了 21.61% 至 47.4%，2002 年至 2010 年平均增長 20%。
2009	中共實施研究生擴招	2009 年中共共招收研究生 47.5 萬人，比 2008 增加近 6%。
2019	中共實施高職大規模擴招	2019 年至 2022 年完成 413.31 萬招生人數。
對供給面影響：高校畢業生大量增加，使得大量青年湧入求職市場，而 1999 年後「一擴再擴」更加提高了青年求職人數。		
需求面		
年份	政策	對勞工市場影響
2020~2021	房地產： • 中共政府推出了針對房產價格與貸款的措施遏止炒房；並於 2021 年推出了「三條紅線」及「集中工地」的政策。	房地產大衝擊，恆大為首的房產巨頭爆發債務危機。恆大、碧桂園、萬科、華夏幸福等房產指數崩盤，房地產業萎縮導致就業機會銳減。

附表 中共改革開放以來的政策對青年勞工市場的影響（續）

需求面		
年份	政策	對勞工市場影響
2021	科技業： <ul style="list-style-type: none"> • 中共政府以「反壟斷法」為由嚴處阿里巴巴、騰訊、滴滴、蘇寧、美團、百度、京東等網路平台。 • 中共政府針對特定網紅以逃稅名義開罰，並規範網路帶貨行為。 • 新聞出版署要求網路遊戲業者縮限對未成年用戶的服務時段及時數。 • 網信辦對平台公司規範演算法、要求服務提供者不得有假帳號、假流量等。 	阿里巴巴在 2021 年底就進行了部分的人事縮減，而在 2022 年 3 月份傳出阿里巴巴將大規模裁員，比例高達 30% 的消息。此外，字節跳動、愛奇藝、騰訊、百度和滴滴也傳出大規模裁員的消息。
2021	教培（補教）業： <ul style="list-style-type: none"> • 中共政府推出「雙減」政策，全面封殺補習班，禁止課後補習進行資本化操作，並規定補習班必須為非營利事業。 	中共教培龍頭「新東方」集團辭退了 6 萬名員工，各地的地方教培業者也傳出了倒閉裁員等消息。
對需求面影響：房地產、科技業及補教業縮減用人規模，使得青年就業機會銳減。		

第十五章 「民議」對中國社會維穩的影響

陳穎萱*

壹、前言

2010 年左右，「網路烏托邦主義」（Cyber-Utopianism）蔚為潮流，人們預期隨著數位科技漸趨成熟與網路使用人口增加，威權政體的資訊高牆得以鬆動，原先被專制政權壟斷的資訊可透過網路自由地共享，並賦予公民迅速集結以反抗政府的能力。然而，十多年過去，專制政權不但沒有被削弱，反而運用這些資訊與網路科技強化對社會的管理和控制。以中國為例，2014 年中共成立「中央網絡安全和信息化領導小組」（2018 年改為「中央網絡安全和信息化委員會」），發展網路審查技術與訊息防火牆，阻斷群眾集體行動或發布政治行動內容的可能性。在新冠疫情期間，中共以「維穩」之名限制民眾獲取資訊，並合理化擴大監視與部署曾被認為過於侵犯個人隱私的新技術。同時，中共也頒布各項政策，對社會各階層進行更加嚴密地控制。然而，隨著各國的防疫政策逐漸走向「共存」，中國堅持「清零」政策與各項監管措施，使得中國民眾的不滿情緒與相對剝奪感日益高漲。北京當局重視防疫宣傳口號與「造詞運動」，勝過於提出復甦經濟民生的具體政策也讓民眾對政府感到失望。

觀察近期的微博、小紅書等中國社群平台可以發現，有越來越多地民眾成為「自媒體」拍攝影片或照片，第一時間將各地真實的情況透過網路分享到世界各地，相關貼文表達對政府治理能力的失望與嚴格防疫政策的不滿。另一方面，近期也不乏地方政府或公部門原先採取嚴格的防疫政策，但受到上述「民議」的壓力而轉彎的案例。

本文嘗試從政策過程中參與一回應的角度，來觀察網民和自媒體自發性關注及蒐證所形成的輿論壓力，是否能夠對地方或部門的政策產生影

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所政策分析員。

響，成為「具有中國特色」的監督機制？以及這樣的機制對專制政權維持社會穩定將產生何種效果？

貳、後疫情時代下中國維穩的挑戰

一、「動態清零」政策引發民怨

在世界各國紛紛逐步放寬隔離防疫措施，嘗試與病毒共存之際，中國仍堅持採取「動態清零」。2022年以來，中國許多大城市依然保持封控抗疫、大規模檢測、追蹤接觸者與嚴格的隔離措施。即便確診數僅為零星個案，地方當局仍採取「一刀切」政策，迅速將該區，甚至是該城封鎖。而隨著中共「二十大」召開，地方管制的措施與力度更變本加厲。據美國《有線電視新聞網》(CNN)統計，2022年8月下旬到9月初，中國至少有74個城市、3.13億人生活在全面或局部封控之中。¹對中國領導人來說，「清零」政策已經不是公共衛生的考量，而是代表著中共在政治實踐上的成功，彰顯國家強大的治理能力。2022年6月，習近平在湖北省武漢市考察時提到，「(中國)實施動態清零政策，是黨中央從中共的性質宗旨與國情出發確定的，寧可暫時影響一點經濟發展，也不能讓人民群眾生命安全和身體健康受到傷害……如果算總帳，中國的防疫措施最為經濟、效果最好」。²中國國家疾病預防控制中心副局長常繼樂，在2022年9月7日的新聞發布會上，依舊表示「中國政府將堅定不移的執行既定戰略……一切脫離中國實際國情的言論、建議，都無法動搖中國的抗疫方針」。³

然而，越來越多的中國民眾對於強制隔離、社區封鎖等政策已逐漸失去耐心。近期中國各地紛紛傳出有民眾上街抗議防控措施的事例。如8

1 “Chinese Cities Rush to Lockdown in Show of Loyalty to Xi’s ‘Zero-Covid’ Strategy,” CNN, September 5, 2022, <https://cnn.it/3UWyMem>.

2 〈習近平考察武漢再談清零：寧可影響一點經濟發展〉，《中央社》，2022年6月29日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202206290243.aspx>。

3 〈國家疫控局：「動態清零」是及早發現控制疫情 防控成本要算總帳〉，《香港01》，2022年9月7日，<https://bit.ly/3SUSq8C>。

月 27 日，重慶市沙坪壩區聯芳街道聚集數千位居民，對當地政府表達不滿，而後官方被迫讓步，宣布解封該街區，相關影片隨即於在微信、微博等群組內廣泛流傳。⁴ 9 月 25 日，新疆烏魯木齊王家梁小區封城近 50 天後，大批民眾走上街頭抗議，在輿論壓力下，地方當局隔日宣布解封；9 月 27 日，深圳福田區華強北電子商城爆發商戶抗議，大批商戶與防疫人員對峙，高呼「不許防控」、「還我自由」等口號。10 月 1 日，甘肅省蘭州九州中心花園小區在經歷三天的抗議後解封。⁵

另一方面，地方政府為實現「社會面清零」（以行政區為單位，各單位包含管控區、防範區與非閉環管理的社會流動人員，確診者數量日趨減少且風險可控）而施行粗暴的防疫政策，造成「二次傷害」（secondary disaster），亦點燃民眾怒火。其中，最令人遺憾的就是 9 月中旬發生貴州省隔離大巴翻覆，造成 27 人死亡、20 人受傷的重大交通意外。封控隔離政策對民眾帶來的不便、經濟發展停滯與當局強制的防疫措施，也讓中國網友在各大網路社群平台形成串連，即便相關發言與文章一如既往地各大社群平台刪除，但仍有許多網友將影片、照片與留言截圖發布到推特，或用較為隱蔽的方式在中國網路間流傳（如圖 15-1）。

中國學者曾以行政學的角度，透過網民參與程度、政府回應程度，以及網民與政府的互動程度三個指標，分析中國網路參與下的地方政府回應典型模式（如圖 15-2），其中包含鴛鴦模式（網民參與、政府不予回應）、杜鵑模式（民意先發、政府被動回應）、蜂王模式（政府主動、民意部分參與）與鴛鴦模式（政府主導、政府與民意高度互動）。⁶ 中國的動態清零政策與民眾間的關係，正符合「杜鵑模式」，其特徵在於政策決策過程

4 〈重慶一街道數千民眾上街抗議 當局被迫解封〉，《大紀元》，2022 年 8 月 29 日，<https://www.epochtimes.com/b5/22/8/28/n13812220.htm>。

5 〈深圳華強北電子商城商戶抗議封控 警方戒備〉，《明報》，2022 年 9 月 27 日，<https://bit.ly/3CuOGW4>；〈【鐵腕清零】被困近 50 天烏魯木齊小區居民爆抗爭 成功爭取解封〉，《自由亞洲電台》，2022 年 9 月 26 日，<https://www.rfa.org/cantonese/news/resist-09262022064629.html>；〈蘭州逃離小區居民對警怒吼「看你們能抓幾個」〉，《看中國》，2022 年 10 月 3 日，<https://www.secretchina.com/news/b5/2022/10/03/1018172.html>。

6 翁士洪、葉笑雲，〈網絡參與下地方政府決策回應的邏輯分析—以寧波 PX 事件為例〉，《公共管理學報》，第 10 卷第 4 期，2013 年 10 月，頁 26-37。



圖 15-1 中國社群平台流傳各地疫情現況

資料來源：作者整理自推特、微博等社群平台。

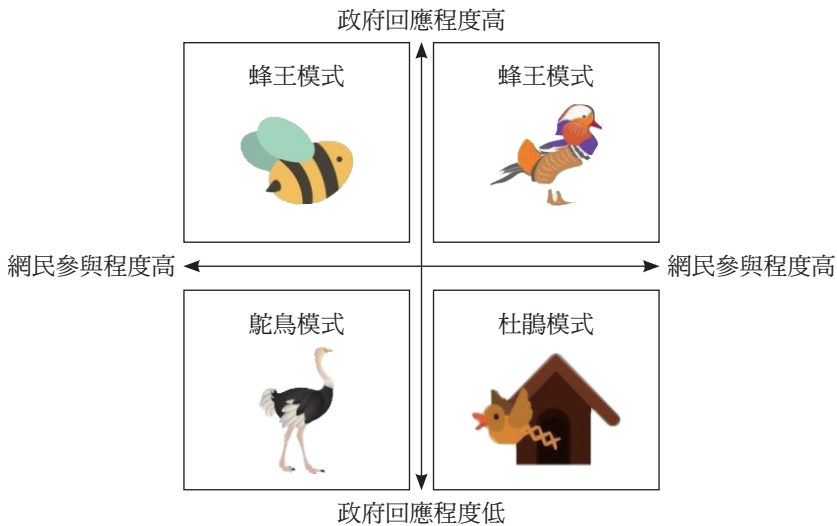


圖 15-2 參與—回應模型：網路參與下的政府決策回應模式

資料來源：作者重繪自翁士洪、葉笑雲，〈網絡參與下地方政府決策回應的邏輯分析〉，頁 27。

中，民眾和政府間缺乏信任，再加上兩者存在權利與權力之間的衝突，所以容易導致社會抗爭。而突發事件透過網路參與進一步升級為公共事件，使得意見更為集中，迫於民意壓力，該級政府撤銷原決策，或是由上級政府介入以實現新的決策。

二、地方政府為增加財政收入造成民眾不滿

中國的地方政府債務問題沉痾已久，而在後疫情時期，「清零」、「退稅降費」以及房地產市場崩盤等因素，更令地方財政雪上加霜。據《彭博社》報導，截至 2022 年 7 月，除上海市外，中國 31 個省區在 2022 年 1 至 7 月均出現赤字（如圖 15-3）。因為採取「一刀切」的防疫措施，無論發現多少確診病例，地方政府皆立即採取隔離、封城與全員核酸檢測，這些政策皆造成地方政府的大量支出。例如福建省長泰區 2022 年上半年的防疫支出，就超支當地政府大約 3,200 萬元的預算。⁷ 由於財務吃緊，雲南省、重慶市等部分地區，宣布自 9 月下旬開始，向新入住集中隔離場所的人員收取費用。此舉引發中國網民強力反彈，質疑隔離檢疫是政府強制措施，收費係地方政府漫天要價，更擔心該效應會擴散到其他城市。⁸ 此外，受到疫情與封城影響，許多中國省市的民生消費需求依舊疲軟，街道上店家紛紛關門「清零」，企業營運也遭遇打擊。再加上今年遭逢嚴峻的乾旱導致缺電，四川、上海等地實施限電政策，不少工廠都因限電而停工，嚴重影響中國經濟發展。同時，在中共中央要求「退稅降費」的目標之下，地方稅收受到擠壓，地方債浮濫的問題也日益顯現，根據萬德（Wind）金融數據顯示，截至 2022 年 9 月 4 日，中國地方債共發行 6 兆人民幣。⁹ 最後，由於中國房地產市場蕭條，市場投資信心低迷，作為地

7 “China’s Provinces Suffer Major Fiscal Hit From Covid Zero,” *Bloomberg*, September 19, 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-18/cost-of-covid-zero-is-straining-municipal-finances-across-china>.

8 〈自費集中隔离 中國多地割韭菜？〉，《世界新聞網》，2022 年 9 月 28 日，<https://www.worldjournal.com/wj/story/121345/6641249>。

9 〈今年地方債發行超 6 萬億，某地 2022 年專項債資金使用進度達 100%〉，《21 財經》，2022 年 9 月 6 日，<https://bit.ly/3SyVMYA>。

2022 上半年中國 31 省市財政收支狀況

省份	財政收入	財政支出	財政盈餘	財政自給率
上海	3795	3813	-18	99.5%
天津	869	1280	-411	67.9%
海南	439	1037	-598	42.3%
寧夏	232	875	-643	26.5%
福建	1960	2729	-769	71.8%
青海	133	987	-854	13.5%
山西	1823	2727	-904	66.9%
北京	2991	3961	-970	75.5%
西藏	76	1062	-986	7.2%
內蒙古	1576	2783	-1207	56.6%
浙江	4984	6236	-1252	79.9%
吉林	379	1722	-1343	22.0%
重慶	1019	2427	-1408	42.0%
遼寧	1335	2951	-1616	45.2%
陝西	1719	3507	-1788	49.0%
甘肅	446	2285	-1839	19.5%
江西	1752	3726	-1974	47.0%
黑龍江	655	2677	-2022	24.5%
新疆	911	2934	-2023	31.0%
貴州	889	2949	-2060	30.1%
山東	3950	6059	-2109	65.2%
江蘇	4639	7132	-2493	65.0%
廣西	858	3369	-2511	25.5%
河北	2381	4911	-2530	48.5%
安徽	1934	4488	-2554	43.1%
湖北	1787	4395	-2608	40.7%
雲南	868	3707	-2839	23.4%
湖南	1590	4460	-2870	35.7%
廣東	6730	9642	-2912	69.8%
河南	2362	5732	-3370	41.2%
四川	2479	6173	-3694	40.2%

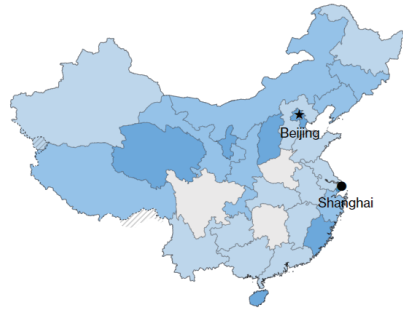


圖 15-3 中國各省預算赤字情形 (2022 年 1~7 月)

資料來源：(左)〈地方財政，陷入困局〉，《米框投資》，2022年8月16日，<https://bit.ly/3Mt8HzU>；(右)《彭博社》，2022年9月19日，<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-18/cost-of-covid-zero-is-straining-municipal-finances-across-china?leadSource=uverify%20wall>。

方財政的重要收入——「土地出讓金」的金額嚴重減少。據中國指數研究院數據統計，截至9月底，在已完成2022年第三輪集中土地拍賣的11個城市中，僅有北京市、寧波市兩地的土地拍賣熱度較第二輪升溫外，多數城市交易熱度下滑，預期未來也會保持在低位。¹⁰

地方財政惡化也造成不少地方政府面臨減薪、裁員的情形。繼浙江省、上海市等地公務員遭到減薪、遼寧省公立醫院拖欠員工5個月薪水後，2022年8月，河南省周口市鄆城縣公車公司，傳出因連續多月無法發放駕駛員工資，宣布全市停運；¹¹ 廣東省惠州市博羅縣也有因公車運輸公司經營困難而減少班次的情形；甘肅省「蘭州公交集團」因高額負債，而拖欠職工4個月薪資。由於無法再以集團名義借貸，公司讓員工向銀行貸款發薪給自己，引發輿論譁然。¹² 除公營企業外，地方政府為取得短期財政平衡，亦想方設法地從其他項目中取得財政來源。如四川省樂山市政府宣布一次性賣斷未來30年的大佛景區基本營業收入收益權、四川省原先預計拍賣公辦學校、行政機關、事業單位與國資公司未來30年的食堂食材特許經營權等情事層出不窮。¹³

更有媒體報導，中國部分地區再次興起「罰款經濟」。河南省洛陽市的交通警察以「不繫安全帶」為由，向公車乘客開立罰單；¹⁴ 陝西省遭到爆料，自2021年以來，當地針對小商家的50多起處罰案例中，有21宗罰款超過5萬元人民幣，嚴重超過其商品價值500倍；¹⁵ 中國國家稅務總局海南省稅務局、海南省市場監督管理局9月下旬宣布，將針對「雙高」

10 〈陸11城土地拍賣熱度下滑〉，《經濟日報》，2022年10月2日，<https://money.udn.com/money/story/122229/6655357>。

11 〈連續數月發不出工資 河南這個地方的公車全面停駛〉，《聯合報》，2022年8月13日，<https://udn.com/news/story/7332/6534577>。

12 〈欠薪四個月！蘭州公交出奇招要求員工自行貸款出糧惹議〉，《巴士的報》，2022年9月13日，<https://bit.ly/3C3aNIb>。

13 〈專欄|財經時時聽：欠薪罰款等亂象紛呈 地方財政危機日益嚴重〉，《自由亞洲電台》，2022年9月16日，<https://www.rfa.org/mandarin/zhuanlan/jingmaorediansaomiao/econ-09162022105425.html>。

14 〈交警創收？洛陽公交乘客不繫安全帶被罰款〉，《大紀元》，2022年7月24日，<https://www.ntdtv.com/b5/2022/07/24/a103486525.html>。

15 〈中國地方亂罰錢 陝西菜商賣5斤芹菜被罰30萬〉，《自由時報》，2022年8月27日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4039449>。

人群（高收入、高淨值群體）進行「雙隨機、一公開」（隨機抽取檢查對象、隨機選派執法檢查人員，抽查情況及查處結果及時向社會公開）的新型稅務稽查以增加稅收。¹⁶ 地方政府為「開源節流」縮減民生開支、大幅舉債，或是「亂收費」等種種事件，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，進而為社會抗爭埋下隱患。

三、女性暴力事件成為網路輿論焦點

2021年1月，徐州市豐縣一農民女子被人用鐵鍊囚禁，並前後生養8位子女影片在中國境內與海外瘋傳，引發輿論熱議。網民要求當地政府嚴查背後是否存在人口販賣或性侵等犯罪疑慮。¹⁷ 然而起初徐州豐縣官方報告內容避重就輕，以「維穩」、「意識形態宣傳」為主要考量，但面對極大的社會壓力，地方政府與警察機構反應被動、處置不力，甚至拘留前往該地調查「徐州八孩事件」的民眾，並刪除相關貼文，皆引發民眾不滿。同年6月，中國河北省唐山市傳出燒烤店內，男子性騷擾女子不成，率眾毆打該名女子與其友人的暴力事件。然而，地方政府仍沒有記取徐州事件的教訓，第一時間的反應並非撤查該案，而是刪除超過600條社群平台文章，將300多個帳號以「惡意散布謠言」罪名關閉。亦有多名記者赴唐山採訪時被當地派出所扣留、入境唐山市的人員須統一搭乘指定車輛轉運並人車合影等情事。9月10日，網傳江西省貴溪市一名女童在家中遭到該村村委會書記、該市人大代表施以暴行。¹⁸ 當局卻避重就輕，僅著重澄清該女童父母當時人在方艙醫院此一謠言，而忽略該案的惡劣影響。

16 〈地方財政吃緊？海南省宣布對高收入人群查稅 隨機抽50戶〉，《香港01》，2022年9月29日，<https://bit.ly/3V3Lqbm>。

17 〈看懂中國徐州8孩案 輿論怒火燒出人口拐賣問題〉，《中央社》，2022年2月8日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202202080353.aspx>。

18 〈父母疫情隔離中 江西一女童被村支部書記性侵〉，《經濟日報》，2022年9月14日，<https://money.udn.com/money/story/5603/6612758>。

接踵而至的女性暴力侵害事件在中國皆引發大量關注，然而，中共當局屢屢沒有採取行動，回應追責的呼聲，而是持續限制網民討論空間，利用審查壓制批評的聲浪，並且積極推送支持政府與「和諧社會」的評論。香港大學新聞及傳媒研究中心教授傅景華表示，在過去 10 年間，有很多地方矛盾上升為全國議題，但中共並沒有採取任何具體行動來回應究責的聲浪。¹⁹ 美國密西西比大學研究亦發現，回顧女性意識抬頭並掀起 #MeToo 運動，各國女性出面揭發過往遭到他人性欺凌、性侵害的經驗的同時，中國反而透過網路審查，壓制相關的女權運動。用戶只要提到「MeToo」，就會被刪文、封鎖帳號等，甚至有女權運動者被詆毀為「境外勢力派來顛覆中國政權」的工具。²⁰ 不過，中國女權運動人士為迴避政府審查，也透過「米飯」與「兔子」的表情符號，形成「米兔」的迷因，並在短時間內大量流傳，藉以爆料中國政治權貴、資深媒體人等不為人知的性醜聞。同時，亦有網民提到，將有爭議性的內容鑲嵌到如貓咪、狗等可愛的圖像中，偽裝成微不足道的圖片，也可以迴避政府標記和隱藏。

參、中共治理的路徑依賴

一、地方政府續執行「運動型治理」與「杜鵑模式」

中國的「運動型治理」最早可以追溯到「農民運動」、「整風運動」，乃至於「三反」「五反」、「文化大革命」等，皆帶有濃厚的政治色彩。隨著中國改革開放，政治領域的運動式治理逐漸被社會淘汰，但在行政領域中，針對社會問題的各項「運動式治理」與專項行動，依然是行政機關使用頻率相當高的政策工具，如「掃黑除惡」、「環保」專項整治。史丹佛大學社會學系教授周雪光認為，中國的運動型治理機制與常規型治理機

19 “Battling Violence and Censors, Women in China Become ‘Invisible and Absent’,” *The New York Times*, September 6, <https://cn.nytimes.com/china/20220906/china-women-metoo/zh-hant/dual/>.

20 Tyler Caple, “Rice Bunnies in China’s #MeToo: Discussion of a Feminist Movement under Censorship,” *University of Mississippi*, 2019, https://egrove.olemiss.edu/hon_thesis/985/.

制皆為中國國家治理的重要元素。在某種程度上，運動型治理可以解讀為組織因資訊不對稱、監管成本或是激勵方式失敗，而成為常規機制無法應對突發事件時所出現的替代方式。然而，前者的啟動很有可能打亂社會正常節奏，造成失控的局面。²¹ 各項專項治理恰恰反映中共常態治理能力不足的問題，雖然在短期可以收穫明顯結果，但長期不可避免地將侵蝕治理體系的系統性，助長投機心理與行為。

此外，中央—地方關係的根本矛盾，亦是政府遇事採取運動型治理的原因之一。由於體制及地理因素關係，上級政府必須下放一定權力給地方政府，並設計統一的標準讓下級官員遵守，確保中央的指令得以貫徹。這種體制雖有利於上級對下級政府的掌控，長期卻使得行政體系缺乏彈性，幹部因循苟且，遇事首先考慮明哲保身，避免犯錯後續被黨與國家究責。若遇到突發性事件時，上級政府不得不採取激進手段來重塑中央與地方政府的關係，最終發展成為運動型治理。

由於各地的防疫成效已經成為考驗地方政府忠誠與治理能力的政治任務，抗疫不利者將遭到黨中央的嚴厲批評與究責，故地方政府往往選擇運動型治理的高壓手段，一夜間發布各種嚴格的限制出行政策。頻繁地聚集人群以進行大規模核酸檢測與計畫式的物資分配，成為疫情防控的標準化作業流程，地方政府甚至發明「動態清零」、「社會面清零」與「靜態管理」等新名詞，重新詮釋「清零」政策以達到中央要求。「清零」成為地方政府首要政績，不少幹部都把清零所花費的天數、連續沒有新發本土病例作為政績的要點寫在政府工作報告的開頭。

然而，地方政府為滿足中央「清零」政策，採取各項「一刀切」、「層層加碼」的情況，也造成公眾的抵制情緒，而地方政府習以「杜鵑模式」作為主要回應方式——因民眾強烈反彈而讓步。例如黑龍江佳木斯封城期間，傳出防疫人員將居民採購的大米和雞蛋倒入垃圾桶銷毀，官方立刻介入調查並懲處工作人員；²² 也有多個地區因為民眾聚集抗議要求解封而

²¹ 周雪光，〈運動型治理機制：中國國家治理的制度邏輯再思考〉，《經濟社會》，2012年9月，頁105-125。

²² 〈防疫人員把大米傾倒垃圾桶 黑龍江佳木斯究責〉，《世界日報》，2022年9月27日，<https://www.worldjournal.com/wj/story/121343/6642969>。

開放。國務院相關部門也出來批評地方「一刀切」的極端化防疫，防止過度管控問題反彈。²³「杜鵑模式」以取消或暫停既有政策作為因應策略，雖然能暫時平息民議，並符合中共中央的「維穩」要求，但實際上只是延遲矛盾爆發的時間，並未能解決根本的問題，「運動型治理」也是如此。然而，對於威權政體而言，當其所認定的公共危機出現時，採取既有的施政策略以應對突發狀況更為容易，因此這種「運動型治理」與「杜鵑模式」交互施行的策略，未來不但不會被削弱，反而更容易加強。

二、強化輿情管理與監控

專制政權亦可透過減少「民議」的方式，來降低政府決策與集體行動的風險。中國持續發展用於監控國內政治敏感資訊的「輿論分析 App」或「輿論引導工作」。而在疫情期間，中共致力於整頓具潛在威脅的網路平台、收緊公眾話語權，進一步將國家力量推進到社會之中，並試圖減少網路與社群平台強大的線上與線下社會動員能力。今年以來，中共對網路平台的控制力道有增無減。微博、微信、抖音、快手、小紅書與知乎等中國社群平台，4月中旬起相繼上線網路用戶 IP 屬地顯示功能，標記使用者發布影片或評論時的網路位置。平台聲稱，該舉措係為了減少「冒充熱門事件當事人」、「惡意造謠」、「蹭流量」等不良行為，提高平台內容的真實性和透明度，²⁴但更多的原因應是基於強化網路言論管制，鼓勵網民自我審查或相互審查的考慮。

隨著中共「二十大」召開在即，「為維護意識形態與國家安全」，中國的網路維穩又近一步升級。中國國家互聯網信息辦公室、中國國家網信辦宣布，自8月1日起，要求中國境內各網路平台業者嚴格核實使用者的真實身分，並檢驗使用者在申請帳號時提供的資訊是否正確。²⁵同時，中

23 〈交通運輸部：嚴防「一刀切」等過度通行管控問題反彈〉，《人民日報》，2022年9月8日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0908/c1004-32522602.html>。

24 〈微博微信強制標註 IP 屬地 意外催生灰色產業〉，《經濟日報》，2022年5月23日，<https://money.udn.com/money/story/5603/6334281>。

25 〈陸8月起網路註冊需身分認證 網信辦可檢查用戶信息〉，《聯合報》，2022年6月28日，<https://udn.com/news/story/7332/6421570>。

共中央網信辦也於 9 月 2 日宣布，將展開為期 3 個月的「清朗·打擊網絡謠言和虛假信息」專項行動，以解決網絡謠言和虛假信息。9 月 29 日，中共中央網信辦宣布，自專項整治施行以來，微博、抖音、百度、騰訊、快手、小紅書、嗶哩嗶哩、360、知乎、豆瓣、UC 瀏覽器以及鳳凰網等 12 家平台，已對 8 萬多條「謠言」標記闢謠標籤，期間「梳理」涉及健康、食品安全等社會民生領域之存量謠言樣本 3,342 個。同時，亦有網民表示，多個微信群組突然被封鎖，近期使用翻牆軟體或是 VPN 也變得特別困難。²⁶ 官方近年來嚴格管理網路空間，從未放鬆監管，而相關政府部門在這個時間點，對網路加強管制，正是希望在「二十大」前對社會做出警告。²⁷ 10 月 2 日，《華爾街日報》引述知情人士透露，中國證監會要求在中國經營的投資銀行，在中共「二十大」召開之前，避免發表政治敏感內容的研究報告，特別是針對中美審計協議，或是中國房地產市場所面臨的挑戰。²⁸ 從上述種種跡象推斷，中國官方將持續收緊輿論管控，以營造穩定的社會環境。

肆、小結

在新冠肺炎疫情的影響下，中國各種問題與矛盾噴薄欲出，其中中國國家與社會的認知落差，在網路時代顯得尤為突出。一方面，在中共中央堅持「動態清零」不動搖的防疫政策下，各地政府為了政治正確，仍在「不惜一切代價防疫」，並未做到真正的「精準防疫」，因此為經濟民生帶來巨大衝擊；當民眾在網路上瘋狂轉發《四月之聲》、《上海人的忍耐已經到了極限》等影片，官方宣傳使用「打贏保衛戰！」、「發現一起，撲滅一起！」等戰鬥口號傳遞正能量；受困居民在網絡上求援物資，有些

26 〈中共二十大 / 全力維穩 微信、微博、翻牆都被擋〉，《中央廣播電台》，2022 年 10 月 7 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2146732>。

27 〈中央網信辦開展網絡辟謠標籤工作整治謠言亂象〉，《新華社》，2022 年 9 月 29 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0929/c1001-32537010.html>。

28 “Chinese Regulator Tells Banks to Avoid Political Talk Ahead of Party Congress,” *The Wall Street Journal*, October 2, 2022, <https://on.wsj.com/3rWiGnU>.

人因物資供應不上而挨餓之際，各地政府為滿足防疫績效，仍在防疫政策上層層加碼。「中國的疫情防控不是想把疫情控制住，而是想把人控制住」、「中央不擔心經濟下行，擔心的是人不聽話、不服從」逐漸成為中國民眾的共識，反對清零的聲浪四起，不斷撕裂本就脆弱的國家與社會互信。正如同長期關注中國的學者鄧聿文所言，由於長期官民關係不睦，中國內部社會已形成「塔西陀陷阱」，民眾對政府的信任已全然喪失。

面對「民議」，中共中央採取的方式並非從根源解決體制性的問題，而是透過「運動式治理」與「杜鵑模式」，並強化網路監控，一方面讓人民看不見問題，一方面將中共中央包裝成問題解決者，企圖營造政府積極回應民眾需求的假象。但是，隨著中國社會發展，民眾的意識、維護弱勢群體與女性權益與維護個人權益的觀念，已經進一步提升。尤其是在民眾早已對政府處理與人民生命財產相關社會問題長期不滿的情況下，若政府仍在公共決策中過程持續忽略「民議」，雙方依舊缺乏互動與信任，將導致政府形象與公信力降低，即便以「基層出事，中央制裁」的模式、「事後補救」的方式作為回應，都僅是不斷消耗中國的行政資源，而無法有效解決根本問題。在此惡性循環下，社會穩定僅是表面和平，實則暗流湧動。

壹、前言

自中共第五代領導人習近平上任以降，相較於胡錦濤執政時期，中國國家社會關係出現了很大的變化，胡時期中國社會生氣蓬勃，私營企業、非政府組織嶄露頭角，網際網路的普及增強民眾的公共參與程度，社會抗爭（群體性事件）數量逐年上升，甚至有社會力量崛起、中國「公民社會」興起的討論出現。¹然而，習近平上台後，多次強調「黨政軍民學，東南西北中，黨是領導一切的」，²對於社會的管控逐漸收緊，我們可以從法律規範的增加，觀察到國家對於社會的管控力道增強，如《國家安全法》、《慈善法》、《境外非政府組織境內活動管理法》、《網路安全法》、《數據安全法》等各種打著「國家安全」旗號的監管法規，成為中國社會的「緊箍咒」，框限人民與社會團體的自由權利。而習近平所提出的「創新社會治理」，如「社會信用體系」、「健康碼」、「智慧城市」等，更進一步透過嚴密的監管與科技強化其控制能力。即便如此，亦不能完全忽視中國社會的變遷，在國家與社會的動態互動關係中，社會大眾並非完全受制國家的強制力，在部分行政能力難以觸及之處，非政府組織即承接了部分基層治理功能、提供購買服務，並能夠進一步推動倡議，呈現出制度

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所政策分析員。

¹ 陳柏奇、洪敬富，〈茉莉花革命浪潮下對當前中國國家：社會關係的再檢視—網路政治中的公民維權與黨國維權雙重分析視角〉，《台灣民主季刊》，第9卷第1期，2012年3月，頁195-244；Guobin Yang, “Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China,” *The China Quarterly*, Vol. 181, 2005, pp. 46-66.

² 如根據中國官媒《人民日報》報導，2012年11月17日習近平即在主持中共第十八屆中央政治局第一次集體學習時提到此段話，請參見〈「黨政軍民學，東南西北中，黨是領導一切的」——「十個明確」彰顯馬克思主義中國化新飛躍述評之一〉，《人民日報》，2022年2月14日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-02/14/nw.D110000renmrb_20220214_3-01.htm。

鑲嵌與相互妥協的結果；³ 而從中國社科學者的科研計畫，也可觀察到學術研究仍具備一定的自主性，並有可能影響國家的施政，⁴ 顯現出國家治理能力的改進與升級，實際上部分是來自於社會力量的參與。

更重要的是，面對新冠疫情，中國選擇以「動態清零」作為首要的疫情防控指導方針，高強度的封控引發人民不滿，而醫療資源配置、物資供應、疫情與人員移動管控等衍生問題，也一再考驗中國政府的治理能力，時至近期，中國仍強調「『動態清零』可持續而且必須堅持」。⁵ 有鑑於此，本文認為有必要在此時重新檢視近期的中國國家社會關係。為能完整理解近期中國國家社會關係發生的變化，本文第貳部分將從理論探討出發，簡要回顧過往解釋中國國家社會關係的相關理論途徑，包含國家與非政府組織的關係、國家能力與科技管控能力等；第參部分則探討自 2020 年初新冠疫情爆發後，中國國家與社會的實際發展狀況，從中國的國家治理能力切入討論，先就疫情帶來的影響進行分析，例如會提及「健康碼」的科技維穩，並從「網格化管理」觀察地方治理能力的調適，最後則針對二十大後的中國國家社會關係，嘗試提出未來的可能走向與發展。

貳、理論探討：如何評價近期中國國家社會關係

一、中國國家社會關係的主流文獻

過往探討中國國家社會關係時，往往會從國家與非政府組織（Non-Governmental Organization, NGO）的互動關係出發，因此本文簡要回顧中國國家與非政府組織的相關文獻，此類文獻主要是在探討國家如何管控非政府組織，或是非政府組織如何在夾縫中求生存。康曉光與韓恒提出「分

³ 劉鵬，〈從分類控制走向嵌入式監管：地方政府社會組織管理政策創新〉，《中國人民大學學報》，第 5 期，2011 年 9 月，頁 91-99；Samson Yuen, “Negotiating Service Activism in China: The Impact of NGOs’ Institutional Embeddedness in the Local State,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 27, No. 111, 2018, pp. 406-422.

⁴ 張鈞智、黃錦堅，〈建構合意空間：當代中國大陸學術知識分子與國家的互動策略〉，《政治學報》，第 71 期，2021 年 6 月，頁 33-60。

⁵ 仲音，〈「動態清零」可持續而且必須堅持〉，《人民日報》，2022 年 10 月 11 日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-10/11/nw.D110000renmrb_20221011_2-02.htm。

類控制體系」，強調國家的主導地位，指出國家會依據非政府組織的功能與對於政權的威脅程度，採取「差別待遇」，允許非政府組織有限度的發展，一方面憑藉著非政府組織提供的服務來增進治理能力，一方面則會打壓其可能產生威脅的異議性組織。⁶而在習近平執政時期，鼓勵與推廣地方政府購買服務，因此有大量提供社會服務的非政府組織與地方政府簽約，然而，在地方政府成為非政府組織主要的資金提供者時，兩者間形成一種依附關係，非政府組織為了能夠長期獲取營運資金，可能導致其脫離原有成立組織的初衷而有所變質；另一方面，非政府組織為了尋求合法性（如合法登記），亦可能選擇採取去政治化（depoliticizing）的論述以符合國家的宣傳口徑，或是迎合國家的偏好。⁷除此之外，亦有學者從四川省農村的訪談與調查經驗中發現，由於國家設下的種種制度性限制，一般民眾對於公民社會組織（Civil Society Organization, CSO）普遍抱持著不信任的態度，一來會認為此些組織多屬非法，二來更會因為公民社會組織無法產生實質影響，制定規則與改變規則的權力皆掌握在地方政府手中，因而使民眾參與此些組織的比例偏低，使得真正具備公民自主參與的公民社會組織難以生存，形成國家「由下而上」管理社會的另一種策略途徑。⁸

二、間歇性極權國家：國家治理能力的收放循環

而從國家能力切入討論，劉雅靈關於「間歇性極權國家」（Sporadic Totalitarianism）的論述，則提供了一個切入觀察近年來中國國家社會關係變化的途徑。⁹ Michael Mann 將國家能力分為專制控制權力（despotic power）和基礎行政能力（infrastructural power），前者為國家所擁有的政治控制能力，無須經過社會同意即可逕行制定政策；後者則涉及國家政策

⁶ 康曉光、韓恒，〈分類控制：當前中國大陸國家與社會關係研究〉，《社會學研究》，第20卷，2005年6月，頁73-89。

⁷ Fengrui Tian and Julia Chuang, “Depoliticizing China’s Grassroots NGOs: State and Civil Society as an Institutional Field of Power,” *The China Quarterly*, Vol. 250, June 2022, pp. 509-530.

⁸ Taiyi Sun, “Controlling Civil Society from the Bottom-up: China’s Strategic Arrangement of the State-CSO-Individual Trialism in Managing State-Society Relations,” *Journal of Contemporary China*, 2022, doi: 10.1080/10670564.2022.2030994.

⁹ 鄭志鵬，〈評《自下而上的改革：中國地方經濟發展的路徑分歧》〉，《台灣社會學》，第34期，2017年12月，頁191-204。

的實際執行面，亦即國家政策能夠貫穿全體社會的程度，例如關於政策執行、稅賦徵收、個人資料蒐集與建置等政策措施的貫徹執行能力。¹⁰ 劉雅靈指出，中國歷來雖然具備強大的專制控制能力，能夠發揮風聲鶴唳的手段，但卻不具備同等規模的基礎行政能力，其以「間歇性極權國家」來形容此一情形，認為即便在中國能夠快速動員以針對某些特定的問題，而展現強大了專制控制力，像是整肅貪腐、鎮壓等激烈的政治動員，但卻因此類動員多為臨時性的編組，通常是源於臨時調派的工作組，而非來自於政府內部常態編制的一環，因此通常較難維持長時間的強力壓制，故一段時間後會逐漸放緩，呈現出某種程度的彈性空間，使得社會得以獲得喘息空間，如同一個不斷調節變動的「收放鬆緊」循環機制。¹¹

三、升級的社會控制手段：科技強化管控能力

最後，則必須談到中國國家近期整合資訊科技的能力，進一步使其社會控制的手段變得更為多元，如學者提出的網路威權主義（Networked Authoritarianism）、¹² 數位威權主義（Digital Authoritarianism）等，¹³ 王信賢亦以科技威權主義（Technological Authoritarianism）來形容中國政權的特質，認為中共黨國結合科技手段進一步強化其對於社會的管控措施，諸如用於監視人民的「天網工程」與「雪亮工程」，或是打著提升社會「誠信意識」的「社會信用體系」等政策措施即可作為例證，而實際上中共黨國是運用科技能力提升其社會管控能力，進而達到鞏固政權的最終目的。¹⁴

¹⁰ Michael Mann, 1984, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results," *European Journal of Sociology*, Vol. 25, No. 2, November 1984, pp. 185-213.

¹¹ 周雪光，《中國國家治理的制度邏輯：一個組織學研究》（中國：三聯書店，2017年）；Yia-Ling Liu, "Reform from Below: The Private Economy and Local Politics in the Rural Industrialization of Wenzhou," *The China Quarterly*, No. 130, June 1992, pp. 293-316.

¹² Rebecca MacKinnon, "Liberation Technology: China's 'Networked Authoritarianism,'" *Journal of Democracy*, Vol. 22, No. 2, April 2011, pp. 32-46.

¹³ Fredrik Erixon and Hosuk Lee-Makiyama, "Digital Authoritarianism: Human Rights, Geopolitics and Commerce," *ECIPE Occasional Paper*, No. 5, May 2011, pp. 1-23; Adrian Shahbaz, "Freedom on the Net 2018: The Rise of Digital Authoritarianism," *Freedom House*, 2018, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/rise-digital-authoritarianism>.

¹⁴ 王信賢，〈科技威權主義：習近平「新時代」中國大陸國家社會關係〉，《展望與探索》，第16卷第5期，2018年5月，頁111-127。

然而，科技監控技術的融入，能否補足前述「間歇性極權國家」理論途徑所強調中國國家缺乏的社會滲透能力，進而打破前述國家治理能力的「收放循環」？下文將就此些理論之間的對話出發，探討近期新冠疫情蔓延期間中國國家社會關係的變化，並特別談論中國所推出的「健康碼」與「網格精細化管理」手段。

參、近期中國國家社會關係的變化

一、新冠疫情的衝擊

(一) 疫情防控政策展現出的國家專制控制能力

中國於新冠肺炎疫情防控管理展現出強大的國家專制控制能力。2020年初，新冠肺炎疫情從中國武漢開始擴散至全世界，快速擴散的疫情引起習近平等中共黨國高層的高度重視，下令要全力做好「疫情防控」工作，開始遂行影響人民生活甚鉅的「靜態管理」、「社會面清零」、「常態化核酸檢測」、「健康碼」限制人民出行、接觸染疫者即強制轉送等種種強制手段。中國各地大小城市隨著新冠肺炎病毒的足跡，以及傳播力更強的新變種病毒株之擴散，開始經歷了一波接著一波的封鎖與強制措施，時至今日，中國始終堅持「外防輸入、內防反彈」的「動態清零」防疫指導方針。在其中，處處可看到中國國家專制控制能力聲勢浩大的斧鑿痕跡。如疫情爆發之際，武漢火神山「方艙醫院」在短時間迅速建成，並由各省徵調醫療人力以「對口支援」方式傾力支援湖北；¹⁵ 而時至近日仍要求在數日內完成高達 33 萬人的海南省全省核酸檢測，¹⁶ 以及習近平與國務院副總理孫春蘭多次強調要「打贏疫情保衛戰」，以及要求「應檢盡檢、應隔

15 〈武漢「方艙醫院」擴容至 11 萬餘床位〉，《新華網》，2020 年 2 月 5 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-02/05/c_1125532000.htm；〈同舟共濟戰「疫」記—中國抗即新冠肺炎疫情全紀實〉，《新華網》，2020 年 9 月 6 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-09/06/c_1126459514.htm。

16 〈海南宣布全省核酸檢測 三亞突封城重創觀光業〉，《中央廣播電台》，2022 年 8 月 7 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2140841>。

盡隔、應收盡收、應治盡治」的「四應四盡」強硬論述話語等，皆可以說是中國國家專制控制能力的展現。

其中，「健康碼」甚至從疫情防控政策上升為國家運用科技維護社會穩定的實例。「健康碼」為中國防疫管理工具之一，主要由地方政府與阿里巴巴、騰訊兩大網路公司合力推出，藉由手機行動條碼（QR Code）記錄個人旅遊史、接觸史等。綜合上述資料以紅、黃、綠三種顏色呈現該條碼擁有者的感染風險等級，「健康碼」為紅碼或黃碼的民眾依各地標準可能會需要隔離且多不可正常通行。¹⁷今（2022）年4月下旬開始，河南省民眾陸續發現數間村鎮銀行無法線上提款，事件延燒至6月份仍未解決，因而爆發「金融維權」事件，6月10日有高達3,000名儲戶赴鄭州抗議，¹⁸然而，根據《澎湃新聞》報導，河南村鎮銀行儲戶自6月中旬開始陸續發現其「健康碼」突然被標註為紅碼，即便其核酸檢測結果為陰性，仍被強制要求隔離，¹⁹此事件被認為是河南地方政府為了避免「金融維權」事態持續擴大，將「健康碼」轉為科技維穩工具，²⁰透過強制轉紅碼，使得潛在參與抗爭的群眾（村鎮銀行儲戶）無法自由出入，也就能夠限縮維權事件的發展。此事件即展現了中國結合資訊科技的能力，進一步升級其社會控制的手段。

（二）基礎行政能力不足使得人民不滿的聲音開始浮現

中國國家專制控制能力在疫情防控措施中展露無遺之際，與此同時，卻也顯現了中國基礎行政能力的缺乏，使得人民不滿聲浪浮現。從武漢封

¹⁷ 黃麗玲，〈中國疫情管理數位化系統疏漏與侵犯隱私引憂慮〉，《美國之音》，2020年2月28日，<https://www.voachinese.com/a/China-Rolls-Out-Health-QR-Code-To-Combat-Virus-Outbreak-20200228/5308298.html>。

¹⁸ 蘇崇愷，〈河南村鎮銀行弊案有解 農村信用社先墊付〉，《中時新聞網》，2022年7月12日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220711005019-260410?chdtv>。

¹⁹ 〈多名到訪儲戶被賦紅碼，鄭州12345：具體情況正在落實中〉，《澎湃新聞》，2022年6月14日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_18564249；〈河南又現賦「紅碼」，鄭州政務熱線稱已轉內部網處理〉，《澎湃新聞》，2022年7月8日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_18925881。

²⁰ 〈中國河南有維權儲戶健康碼「被轉紅」防疫技術倫維「維穩」工具？〉，《BBC新聞網》，2022年6月14日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/61794310>。

城時的〈方方日記〉、²¹ 西安封城時的〈封城十日〉、²² 上海封城聲音實錄〈四月之聲〉影片等，²³ 皆反映出中國基礎行政能力的不足，即便能夠在短時間內雷厲風行地迅速封鎖，卻無法應對全城封鎖後所衍生出來的廣大社會需求，如無法有效提供基本的民生物資。而種種不合理的防疫政策更造成民眾的身心靈負擔，例如只要一名居民染疫就將整棟大樓，甚至全體社區居民集中轉移至隔離設施的強硬連坐規範；或是將正在賣場購物的民眾就地隔離；確診嬰幼童僅能單獨入住隔離醫院；有就醫需求者無法獲得即時的急診救治；打死確診者的寵物等防疫政策失衡的事件層出不窮。部分原因是來自於地方政府的迎合上意，因為中央政府層層下壓的「打贏疫情保衛戰」、「動態清零」目標，使得各級地方政府為了迎合上意往往會採取更為激烈的封控舉措。因此，在今（2022）年6月5日，中國國務院聯防聯控機制即提出「九不准」措施，欲杜絕防疫過當的「一刀切」或「層層加碼」現象。²⁴ 然而，究其根本，主要原因仍是來自於中國國家基礎行政能力的不足，在倉促的封鎖後缺乏足夠的配套機制，與政策上行下達、穿透社會的能力，因而無法滿足民眾社會生活的基本需求，且對於無法得知封城確切結束日期的民眾來說，心理與生理的負擔更加強化人民的不滿聲浪。

21 王凡，〈作家方方專訪：「我的記錄中，無非同情了個體，批評了政府」〉，《BBC 新聞網》，2020年11月26日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-55054088>。

22 〈西安版方方日記 中國獨立記者江雪寫下封城見聞〉，《中央社》，2022年1月4日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202201040313.aspx>。

23 〈「四月之聲」遭刪觸發官民對立 作者稱仍正常居家〉，《聯合報》，2022年4月24日 <https://udn.com/news/story/7332/6263216>。

24 「九不准」內容包含：1. 不准隨意將限制出行的範圍由中、高風險地區擴大到其他地區；2. 不准對來自低風險地區人員採取強制勸返、隔離等限制措施；3. 不准隨意延長中、高風險地區及封控區、管控區的管控時間；4. 不准隨意擴大採取隔離、管控措施的風險人員範圍；5. 不准隨意延長風險人員的隔離和健康監測時間；6. 不准隨意以疫情防控為由拒絕為急危重症和需要規律性診療等患者提供醫療服務；7. 不准對符合條件離校返鄉的高校學生採取隔離等措施；8. 不准隨意設置防疫檢查點，限制符合條件的客、貨車司乘人員通行；9. 不准隨意關閉低風險地區保障正常生產生活的場所。請參見〈國務院聯防聯控機制發佈會：科學精準執行國家統一的疫情防控政策〉，《中國新聞網》，2022年6月26日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-06/26/content_5697785.htm。

二、地方治理能力的調適

(一) 地方政府的兩難困境：防疫與經濟難以兼顧

而從地方政府的角度切入觀察，會發現地方政府亦面臨決策困境，需要在維持經濟增長與「抗疫勝利」之間尋求平衡點。2020年之於中國是具備特別意義的一年，除了是「十三五」規劃（國民經濟和社會發展的第十三個五年規劃）的收官之年外，更是要達成中共建黨百年奮鬥目標「全面建成小康社會」的目標年，故在各項指標（尤其是經濟指標）上都需要擁有亮眼的成績。因此，在距離中國各地宣布進入封控式管理未滿一個月（2020年2月12日）的中共中央政治局常委會議，習近平除了在會議中再次重申疫情防控重點工作之外，《新華社》所發布的新聞稿更特別提到：「今（2020）年是全面建成小康社會和『十三五』規劃收官之年，各級黨委和政府要努力把新冠肺炎疫情影響降到最低，保持經濟平穩運行和社會和諧發展，努力實現黨中央確定的各項目標任務」以及「會議強調，統籌做好疫情防控和經濟社會發展，既是一次大戰，也是一次大考。各級黨委、政府和各級領導幹部要扛起責任、經受考驗，既有責任擔當之勇、又有科學防控之智，既有統籌兼顧之謀、又有組織實施之能，切實抓好工作落實，在大戰中踐行初心使命，在大考中交出合格答卷，確保打贏疫情防控的人民戰爭、總體戰、阻擊戰，努力實現全年經濟社會發展目標任務」。²⁵ 這顯示中國國家防疫政策的方向出現變化，不再只是強調疫情防控，而是要求各級地方政府將新冠疫情防控與經濟社會發展目標並重。然而，疫情管控與經濟社會發展兩者間相互矛盾，導致地方政府面臨決策困境，企業無法在高強度封鎖與隔離手段下維持正常營運，且物流運輸與人員流動亦隨之停擺，疫情管控與經濟發展之間如何權衡，成為中國地方政府的難題所在。²⁶

²⁵ 〈中共中央政治局常務委員會召開會議 分析新冠肺炎疫情形勢研究加強防控工作 中共中央總書記習近平主持會議〉，《新華網》，2020年2月12日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-02/12/c_1125565831.htm。

²⁶ 張弘遠、張娟瑄、林雅鈴，〈防疫與經濟發展：中國大陸政策目標矛盾下地方治理模式的多樣性〉，《中國大陸研究》，第64卷第4期，2021年12月，頁1-36。

(二) 網格化管理：全方位公共服務的提供

為了阻絕疫情的持續蔓延，網格化管理被視為中國疫情防控的第一道防線。習近平在疫情爆發初期即指出：「各地區要壓實地方黨委和政府責任，強化社區防控網格化管理，採取更加周密精准、更加管用有效的措施，防止疫情蔓延」。而根據《學習時報》的定義，「社區網格化管理」為「一種以網格單位為基礎，以訊息技術為核心，以精細化管理為目標和以社會化為手段的新型社會治理模式」。²⁷然而，網格化管理其實並非首次提出，而是先前城市管理的一項試點措施，最早實施於2004年的北京東城區，其後陸續分別在上海、武漢、深圳、成都等地試點。根據中國學者針對社區網格化管理的研究，可將網格化管理梳理為：切割社區最小事權單位，將一社區分為若干「網格」，並配有一定數量的工作人員（如包含網格管理員、網格協管員與網格督導員等），由工作人員負責網格內的事務處理（蒐集與排查資訊），藉由資訊的數位化整合與共享，以及資源的整合，實現精細化管理的目標。而此種重新整合與協調資源與下放權力的管理方式，主要目的是想改善過往地方治理條塊分割、權責不明的弊端，實現全方位的管理與公共服務的提供。²⁸

關於網格化管理在疫情防控的實際應用。2020年新冠疫情爆發後，中國各省分開始大量招募網格員，或是由原有社區工作人員、民政幹部職工或黨員擔綱網格員，據統計，2020年3月全中國約有450萬名網格員（包含專職與兼職人員）。為了確切監測網格內的疫情散播情況，網格員走訪網格內的每個家庭實施「敲門行動」與入戶走訪，即時排查染疫人員、登記返鄉人員資訊等，並協助病例轉送與提供生活保障物資，而中國各地在疫情中實施多次核酸篩查能夠做到「不漏一戶、不少一人」，其實

²⁷ 向春玲，〈疫情防控要做好社區網格化管理〉，《學習時報》，2020年2月10日，<http://theory.people.com.cn/n1/2020/0210/c40531-31578754.html>。

²⁸ 康靜寧，〈國內社會網格化管理研究綜述〉，《中國社會科學網》，2013年10月28日，https://web.archive.org/web/20210921165523/http://www.cssn.cn/sf/bwsf_gl/201312/t20131205_895684.shtml；竺乾威，〈公共服務的流程再造：從「無縫隙政府」到「網格化管理」〉，《公共行政評論》，第2期，2012年5月，頁1-22。

有賴於網格員在其中的協助。²⁹ 2021年2月，國務院應對新型冠狀病毒肺炎疫情聯防聯控機制綜合組所頒布〈全員新型冠狀病毒核酸檢測組織實施指南〉，即要求各地方政府採取網格化管理模式，落實全員核酸篩查與檢測等各項措施。³⁰

而根據中國官媒《人民日報》與國家衛健委的論點，網格化管理在疫情中發揮承接社會治理、落實黨國政策效用的最後一站，透過網格中的網格員、網格助理員與志願者，進行入戶排查、記錄訊息與回報，使基層政府能夠確切掌握疫情中社區的實際狀況。³¹ 也就是說，網格化管理的出現，似乎能夠彌補中國國家基礎行政能力不足的缺失，然而，實際上並非如此，網格化治理仍存在許多問題，第一，網格員只能發現問題，而無法解決問題，也就是說，網格員並沒有實權；第二，網格化管理仍有可能落入前述各級政府「層層加碼」的困境，³² 為了迎合上意、確保萬無一失的達成任務，可能會選擇更極端的管控措施；³³ 最後，根據2020年11月5日發布的〈北京市通州區潞源街道辦事處機關網格精細化管理所需人員服務外包公開招標公告〉，招募進來的網格員僅為一年期的聘僱合約外包人員。³⁴ 因此，社區網格員有很大的可能只是臨時性的編組，而非非常態性的

29 〈450萬網格員築牢疫情社區防控「第一道防線」〉，《法制日報》，2020年3月10日，https://mzzt.mca.gov.cn/article/zt_2020yqfkzjz/gzjs/fkdx/202003/20200300025499.shtml；〈聚焦「四力」提升做實「網格+防疫」〉，《新華日報》，2020年3月9日，<http://xh.v5.xhby.net/mp3/pc/c/202003/09/c751624.html>；〈巧用社區網格築牢防疫屏障〉，《中國社會報》，2022年5月24日，<https://www.mca.gov.cn/article/xw/mtbd/202205/20220500041914.shtml>；〈網格員專職化登門入戶解難題〉，《遼寧日報》，2022年7月22日，<https://www.ln.chinanews.com.cn/news/2022/0722/325182.html>。

30 〈關於印發全員新型冠狀病毒核酸檢測組織實施指南的通知〉，《中國政府網》，2021年2月9日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/09/content_5586281.htm。

31 〈對於疫情防控，基層網格化管理能發揮哪些作用？〉，《國家衛健委》，2020年2月11日，<http://www.nhc.gov.cn/xcs/kpzs/202002/6a0aba3e26b144d480aa95df97578117.shtml>；〈「小網格」發揮疫情防控「大作用」〉，《人民網》，2022年5月16日，<http://qh.people.com.cn/n2/2022/0516/c181467-35270431.html>。

32 竺乾威，〈公共服務的流程再造：從「無縫隙政府」到「網格化管理」〉，《公共行政評論》，第2期，2012年5月，頁1-22；吳金群、王丹，〈近年來國內城市治理研究綜述〉，《城市與環境研究》，第3期，2015年3月，頁97-112。

33 周雪光，〈中國政府治理模式：一個「控制權」理論〉，《社會學研究》，第27卷第5期，2012年，頁69-93。

34 〈北京市通州區潞源街道辦事處機關網格精細化管理所需人員服務外包公開招標公告〉，《中國政府採購網》，2020年11月5日，http://www.ccg.gov.cn/cggg/dfgg/gkzb/202011/t20201105_15374634.htm。

基層社會治理編制。也就是說，在疫情趨緩或是時間拉長之後，中國將可能會依循間歇性極權國家的特徵，延續中國國家治理能力「收放循環」，不會再投入仰賴眾多人力的網格化管理機制，而是將回歸原本較為鬆散、難以掌握現況的基層官僚組織，亦即有放鬆管控的可能性存在，也就無法持續保有現有網格化管理機制下的基礎行政能力。

肆、小結：國家治理能力的「收放循環」或將延續

本文就新冠疫情影響下的中國國家社會關係之變化進行分析，隨著習近平治下的中國黨國體制在政治上更趨中央集權，在疫情防控上國家仍表現出強硬的專制控制能力。然而，受到疫情影響，經濟增長趨緩、就業市場緊縮、各地發展不均等的社會問題被放大，而強硬的疫情封控措施更衍生出了防疫政策失衡、配套措施缺乏等問題，也就是說，在基礎行政能力上，並沒有隨著習集權與國家監管能力的上升而同步獲得提升。且二十大會議即將召開之際，中國各地多個省分再度宣布「常態化」核酸檢測，甚至要求沒有出現疫情的地區仍要實施檢測，³⁵ 在在顯示出中國為了確保二十大的順利召開、不受疫情的干擾，在「非常時刻」要採取「非常手段」的運動式治理特性。中共二十大後，從目前的跡象來觀察，未來中國國家社會關係的走向很有可能延續間歇性極權國家的特性，仍只會在短時間內迸發出其強大的專制控制能力，卻無法長期落實，亦無法提升其基礎行政能力，如同此次疫情中所觀察到的，僅採用短期、臨時性的編制來彌補基層治理的不足。更甚者，近期新疆火災事件引發民眾對於強硬封控措施的不滿，各地維權事件頻傳，其後國家提出「快封快解、應解盡解」的放鬆管控訊號，³⁶ 究其根本，同樣是來自於中國國家基礎行政能力的缺乏。

³⁵ 〈中國防疫政策急轉彎 宣布恢復常態化核酸檢測至二十大閉幕後〉，《美國之音》，2022年9月10日，<https://www.voachinese.com/a/china-s-public-puts-on-a-show-of-zero-covid-for-an-audience-of-one-20220909/6738332.html>。

³⁶ 〈封控管理要快封快解、應解盡解（優化防控二十條措施問答）〉，《人民日報》，2022年12月1日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-12/01/nw.D110000renmrb_20221201_2-04.htm。

可預見，未來中國或將依循過往國家治理能力的「收放循環」，再度放鬆對於社會的管控力道。此外，值得我們擔憂的是，儘管人民的不滿持續累積，但中共黨國早已開始提倡人民相互檢舉「網路舉報體制」，³⁷ 試圖將中國社會塑造為自我壓迫的社會（self-repressing society），³⁸ 除了人民言論自由再次受限外，更可能會使得黨國將網民收編進國家的網路監管體系中，反而進一步強化了國家的網路監管能力。

³⁷ 周嘉辰、黃佳雯，〈大眾化的網路監管與威權體制：中國大陸的網路「舉報」制度〉，《政治學報》，第71期，2021年6月，頁99-129。

³⁸ “China Builds a Self-Repressing Society,” *The Economist*, May 14, 2022, <https://www.economist.com/china/2022/05/14/china-builds-a-self-repressing-society>.

結論

本年度報告以 2021 年 10 月至 2022 年 9 月為期，針對中共政治外交、軍事和科技社會經濟三個面向之相關議題，提出多種多樣的觀察與分析。

首先，針對中共防疫清零和封城監控政策，研究人員分別從中國內政、就業、輿論、社會關係等角度，分析該政策之政治角力和社會經濟影響。研究認為，該政策因為與習近平個人政治聲望和醫療資源質量綑綁而頑固僵化，執行官員只能創造不同名詞爭取有限的彈性空間。這同時也暴露出中共領導高層之間、中共政權和全體人民之間、中國實情和國際形象之間的種種政治矛盾，考驗習近平的執政能力和權力基礎；其次，在疫情封控和經濟嚴重衰退下，中國青年和農民工的失業問題嚴重惡化，長期而言將帶來更多的社會不滿和抗爭。同時，各種「政治防疫」措施忽略人民生命財產和民生經濟發展，引發民眾不滿，若不能正確對處民意，恐將挑戰中國的社會穩定。然而，網格化管理等封控措施終究屬於臨時性對策，在習近平於中共二十大後連任及基礎行政能力無法提升之下，防疫控管可能逐漸放寬，並與國際接軌。

其次，針對中共對台工作和論述，研究認為習近平時代對台「反獨」和「促統」兩大目標，雖然基本框架不變，但比重已有所變動，特別是其「反對外部勢力干涉」之論述日益升高，且與「反獨」相互扣連。目前，「一國兩制台灣方案」進入中共議題設定範圍內，在二十大確認且公開內容之後，中共對台在強化軍事施壓之際，也將加強「一國兩制台灣方案」之政治灌輸，以及謀求「心靈契合」的「促統」「促融」。

第三，在對外方面，中國除了面對新冠疫情全球影響及中美關係惡化之外，亦需要因應國際局勢的變化，特別是美國自阿富汗撤軍與俄羅斯入侵烏克蘭之衝擊。雖然在核心利益和重要外交議題，如：民主、人權、新

疆、台灣、印太戰略、半導體等上，中國與美國展開激烈競爭，但是雙方仍保持高層溝通管道以管控分歧。整體而言，中國重申對美外交的目標，寄望與美國維持和平穩定關係，但卻且面臨新的限制與挑戰。此外，俄烏戰爭雖然對全球能源、糧食和金融造成嚴重衝擊，但是中國因為購買俄羅斯原油及小麥等原物料，經濟衝擊得到相當的緩和。在金融方面，俄羅斯受西方金融制裁而大幅依賴人民幣，因而有助於提升人民幣國際化。再者，2022年中國在南太平洋區域取得重大進展，和索羅門群島簽署《安全協議》，船隻可停泊該國港口。原本中國想進一步與南太十國簽署《全面協議》，卻在美國快速外交回防下未能成功，可以想見南太平洋區域未來仍然是美中等大國競逐之場域。至於「一帶一路」建設之成果，除了造成沿線國家債務陷阱和主權流失等重大問題之外，在美中「脫鉤」和俄烏戰爭等國際局勢衝擊下，其前景之預測難以樂觀。

至於軍事方面，解放軍加強實戰化訓練，且在中國軍事戰略發展下，必然擴大其在台海周邊和東海、南海等相關區域之軍事存在，預料在演習貼近實戰化之訓練方式下，解放軍未來在台灣周邊海空域之軍事活動將有增無減。其中，解放軍航母編隊「繞台」及穿越台日之間海域，除了測試台灣海空反應及展示武力之外，意味其近海訓練轉為遠海部署，牽制美國與日本之軍事干預，並形成海空常導打擊群。但是，從航空母艦和兩棲攻擊艦的數量和總噸位來看，解放軍仍屬區域性海軍性質。另一方面，中共艦艇數量快速增加，其人才培養之數量和品質恐無法充分支應，且「預算變數」的不確定性也可能增加其建軍之風險，對解放軍海軍「走向深藍」整體發展帶來不利的影響。此外，解放軍在南海空域「以訓促戰」和實施戰巡，主要目的是對抗美國在南海實施的航行自由任務，傳達威嚇意象，並強化其灰色地帶作戰布局，為日後「南海空域」之軍事鬥爭做準備。

最後，鑑於科技領域成為美中對抗之核心，研究者對於習近平時代中國科技體制改革和「天宮」太空站建設加以探討。中國為了達成關鍵核心技術自主，由中央主導推動一系列科技體制改革，如：以科技計畫重新整合和布局、建立國家科技管理平台、重新定位科研主體等，以期成為世界科技強國。但是，中國也面臨對世界自由秩序構成挑戰、挖角海外人才引

發各國警覺，以及科研體制鬆綁和習近平抓權性格之矛盾。至於「天宮」太空站建設，則實際說明了中國如何挑戰美國霸權和大國地位，企圖展現中國在科技、軍事、經濟和政治等方面之實力。

總之，本年度報告匯集本院相關研究成果之大成，若能增進絲毫我國對中共各方面現況之瞭解，將是各位著者莫大的榮幸。

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 .2022/ 洪銘德, 王綉雯主編.
-- 初版. -- 臺北市: 五南圖書出版股份有限公司, 2022.12
面; 公分
ISBN 978-626-343-607-7 (平裝)

1.CST: 中國大陸研究 2.CST: 政治經濟 3.CST: 軍事戰略

574.1

111020470

2022 中共政軍發展評估報告

發行人：霍守業
總策劃：林成蔚
主編：洪銘德、王綉雯
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：2022 年 12 月初版一刷

定價：新臺幣 450 元