



中華民國 110 年 12 月 2 日

第 14 期

國防情勢特刊

中共建黨百年的挑戰

從建黨百年邁向建軍百年：簡評解放軍發展之挑戰	洪子傑	1
建黨百年與中共戰略型空軍轉型挑戰	舒孝煌	9
中共建黨百年與對美外交的挑戰	陳鴻鈞	20
中共建黨百年下的援外政策	林柏州	29
習近平的政治路線：繼承、抉擇與挑戰	龔祥生	39
中共百年黨慶對我國統戰之意涵	林政榮	48
中國能源安全戰略及其困境	洪銘德	57
	黃恩浩	

The Challenges of the 100th Anniversary of the Founding of the Communist Party of China

From the Centenary of the CPC towards the 100th Anniversary of Army Founding: the development challenges faced by the PLA	<i>Tzu-Chieh Hung</i>	1
The Centenary of the CPC and the Challenges of China's Strategic Air Force Transformation	<i>Hsiao-Huang Shu</i>	9
The Centenary of the Communist Party of China and the Challenges of the China's Foreign Policy toward the United States	<i>Hung-Chun Chen</i>	20
China's Foreign Aid at the 100th Anniversary of the Chinese Communist Party	<i>Po-Chou Lin</i>	29
Xi Jinping's Political Route: Inheritance, Choice and Challenge	<i>Shan-Son Kung</i>	39
The Meaning of the Centenary of the CPC for the United Front against Taiwan	<i>Cheng-Jung Lin</i>	48
China's Energy Security Strategy and Its Difficulties	<i>Ming-Te Hung</i> <i>Paul An-Hao Huang</i>	57

編輯報告

龔祥生

中共政軍與作戰概念研究所

2021 年為中國共產黨建黨百年的關鍵時刻，在歷經 2020 年至今尚未完全平息的新冠肺炎疫情，以及中美競逐、國際對西藏、新疆及香港人權的持續關注之後，中共百年慶典需要面臨的挑戰仍懸而未決。雪上加霜的是，2021 年以來又增添了大規模限電危機，且國際社會對台灣的同情升高，使中共政權增添了更多的內外挑戰。本次特刊以上述挑戰為背景，分別從軍事、外交、黨政、兩岸、能源等多面向觀察中共的現況及困境，分析各面向的問題原因以及中共將如何因應。

首先從軍事方面的挑戰而言，本特刊分從建軍和航空發展兩方面著墨。從 2021 年中共建黨百年到 2027 年的建軍百年，中共設立了數個重要目標，期望在 2027 年時能夠進一步的提升解放軍的整體實力。藉由探討解放軍百年奮鬥目標之內涵與可能面臨的內部挑戰以及外部因素，進而試圖釐清解放軍在未來數年內仍待解決之重要課題。另一方面，中共建黨百年同時也是中共航空事業發展 70 周年，中共黨慶當天共 71 架軍機，包括 15 架殲 20、10 架教練 8 等機從天安門廣場上空通過，象徵中共航空強國，以及空軍向戰略空軍轉型。本特刊檢視中共能否在習近平設下的新三步走戰略中，在 2035 年實現空軍戰力的現代化，包括戰鬥機的空優戰力、運輸機的戰略投送能力、轟炸機的戰略嚇阻能力，並在 2050 年建成世界一流的「戰略型空軍」。

外交方面以兩篇文章分別觀察中美外交和援外政策中的挑戰。首先是中美外交自改革開放以來，中國的對美外交政策一直希望與美國保持良好關係。中國崛起後，中國的對外行為變得更加咄咄逼人和強硬。在中美關係中，習近平希望保持關係穩定但也強調鬥爭精神。在 2021 年，拜登成為美國總統後仍將中國視為戰略競爭對手，使中美之

間的分歧和衝突在包括人權、政權、香港、新疆、台灣、經濟、軍事、南海、東海、網絡等問題上更加明顯。其次是關於中國援外政策方面，因中國已是全球最大開發中國家、第二大經濟體，在對外援助規模也持續擴大。本特刊回顧中國對外援助發展歷程並呈現中國對外援助的戰略目標，包含擴大中國國際影響力、攏絡各國於國際組織支持中國外交、形塑有利於己的國際秩序、提供開發中國家走向現代化的模範，本特刊發現中國對外援助已產生一些效果，包含致使大國援助外交的競爭與對抗、導致失敗國家陷入「債務陷阱」、不施壓受援國政治改革以確保雙邊緊密關係，同時也須留意在對外援助裡挾帶軍事目的。

在黨政方面，中共建黨以來的百年過程中，從第一代領導人毛澤東時代起，歷經鄧小平、江澤民、胡錦濤在到現在的第五代領導人習近平，此過程中不斷進行著政治和經濟路線的繼承與抉擇。本特刊依照時間順序整理各領導人意識形態和路線轉變歷程作為背景，解析習近平如何在既有政治基礎上進行路線抉擇以及挑戰。

在對台統戰方面，綜觀歷史，中共成功採取統戰策略奪取政權，創立國家。本特刊試圖從中共百年建黨相關活動，檢視對我國統戰之策略。觀察發現中共建黨百年後，統戰策略不因時代變化而有所弱化，仍以「統戰」列為三大法寶之一，採取創新靈活運用統戰手段，並跨部門合作，提升至多領域統戰型態。

最後關於能源方面的挑戰，由於能源為推動國家發展及經濟活動的基本動力，不僅對人民生活及國家安全極具重要性，亦為各國經濟永續成長的關鍵因素，促使各國對於能源安全問題的重視。自改革開放以來，隨著中國經濟的快速崛起而使其對能源需求持續成長，導致其對能源進口的依賴度不斷上升，為了有助於增進自身的能源安全，中國開始以「多元化」此一概念展開能源供應來源、使用能源種類、進口能源路線以及運輸與獲取能源方式的多元化等行動。同時，並透

過深化能源體制改革與推動能源結構轉型等政策作為，以利於持續推動能源低碳轉型。然而，近來所發生之限電危機，顯示中國所採取的相關措施無法有效增進自身的能源安全，仍面臨一定程度的能源安全困境，例如煤礦占總能源消費比例過高、煤炭價格飆漲、強化「雙控政策」力度以及多重因素影響。因此，短期而言，中國將會採取例如增加煤礦產量，甚至放寬「雙控政策」力度等作為以度過此次危機。長期而言，為有助於達成 2060 年前實現「碳中和」，中國仍將持續針對能源消費結構進行轉型，大力發展非化石能源，加快提升其在中國能源供應中的比重。

從建黨百年邁向建軍百年： 簡評解放軍發展之挑戰

洪子傑

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

中共在解放軍軍力發展上，儘管當前與美軍仍有所差距，但其軍事實力持續在與美軍拉近，包括其建軍思維、軍事政策制度改革、不對稱作戰思維、軍事科技發展與備戰準備等都有相關發展或規劃。解放軍在面對未來可能的假想敵，亦持續針對美軍弱點進行相關軍事武器的研發，這都對台灣的未來以及美軍介入台海造成嚴峻的挑戰。然而，從 2021 年中共建黨百年到 2027 年的建軍百年這段期間，解放軍在發展上仍將面臨許多挑戰，本文就解放軍「建軍百年奮鬥目標」之內涵及其內外部的挑戰進行討論。

貳、中共建軍百年奮鬥目標之提出與內涵

針對解放軍發展進程，習近平在 2017 年十九大時提出，「2020 年基本實現機械化……2035 年基本實現國防和軍隊現代化，到本世紀中葉 把人民軍隊全面建成世界一流軍隊」。¹ 2020 年十九屆五中全會公報進一步提出「確保 2027 年實現建軍百年奮鬥目標」。關於解放軍為什麼提出建軍百年奮鬥目標以及其實際內容，在提出之時都並未明確言及。然而，中共提出該奮鬥目標的理由其實不難推測，主因仍是國際局勢的改變，包括美中關係惡化、台美關係升溫與國際友台行為增加。例如解放軍發言人任國強在公布《中國人民解放軍聯合作戰綱要（試行）》記者問答時，即曾表示頒布該綱要的理由之一為中共認為其「安全環境發生變化，世界霸權主義、強權政治……分裂勢力活動猖

¹ 另外兩個理由分別為現代戰爭形態發生變化及共軍體制編制發生變化。詳見，〈習近平強調堅持走中國特色強軍之路，全面推進國防和軍隊現代化〉，《新華社》，2017 年 10 月 18 日，http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/18/c_1121820910.htm。

獬，國家安全面臨新挑戰、新威脅」。²從政治的角度來看建軍百年奮鬥目標的提出，也是對外展現解放軍將加速進程的企圖與宣傳，以回應國際局勢的變化。有趣的是，建軍百年奮鬥目標的內涵在提出一個月後，中國國防部始就內涵進行原則性的講述，頗有先射箭再畫靶之感。

中共建軍百年的奮鬥目標內涵，主要包含四大項目，分別為「加快機械化信息化智能化融合發展」、「加快軍事理論現代化、軍隊組織形態現代化、軍事人員現代化、武器裝備現代化」、「要求堅持品質第一、效益優先」以及「促進國防實力和經濟實力同步提升」。³ 但其實並無言明太多具體目標。因此評估仍延續過去解放軍所強調之內容，包括強化戰力與實戰化訓練、提升軍事科技、軍事政策制度的持續調整、提高軍事人才素質、強化軍民融合與軍工產業發展等。

若從戰略思考與現實作為來理解解放軍的百年奮鬥目標，除內部運作的制度變革外，在戰力部分，則可推敲出其重點在於持續強化其「反介入／區域拒止」（Anti-Access／Area Denial， A2／AD）的能力。中共在 2019《新時代的中國國防》白皮書裡有關各軍種的戰略目標，例如提及陸軍朝向全域作戰、海軍朝向遠海防衛提高戰略威懾與反擊、空軍朝向攻防兼備以提高空中打擊空降作戰、戰略投送等能力、戰略支援部隊則積極融入聯合作戰體系、火箭軍以全域懾戰為目標加強核威懾和核反擊與中遠程精確打擊能力等，最終目的或多或少都與強化 A2／AD 能力有關，亦顯現解放軍強化其對外攻擊型的建軍目標。⁴

² 〈《中國人民解放軍聯合作戰綱要（試行）》推動解放和發展我軍聯合作戰能力〉，中華人民共和國國防部，2020 年 11 月 26 日，http://www.mod.gov.cn/jzhzt/2020-11/26/content_4874624.htm。

³ 〈國防部介紹如何理解確保二〇二七年實現建軍百年奮鬥目標〉，《新華社》，2020 年 11 月 26 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-11/26/c_1126791220.htm。

⁴ 美國國防部 11 月 3 日所公布的 2021 年度《中國軍事與安全態勢發展報告》第 36 頁提及，「中國媒體援引軍方消息人士指出，2027 年的目標在於在印太地區具有對抗美軍的能力，並迫使台灣領導層依照北京條件進行談判」。惟該報告並無提供引用資料之來源，中共官方亦無公布相關內容。有關對台及與美對抗之論述確實有其邏輯脈絡可循，但是否與 2027 年奮鬥目標畫上等號，或是僅為中國媒體背後放話之作為，則仍待後續觀察。報告詳見 *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, Office of the Secretary of Defense, November 3, 2021, <https://media.defense.gov/2021/Nov/03/200285874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>.

參、解放軍邁向建軍百年內部挑戰

中共「十四五規劃」中的國防與軍隊現代化方針為解放軍邁向建軍百年奮鬥目標之重要基礎，其重點擺在「軍事理論現代化」、「軍隊組織形態現代化」、「軍事人員現代化」與「武器裝備現代化」上，但解放軍要達成目標仍有許多內部困難仍待克服，本文擇列要點如次：

一、軍事人員現代化來源難題

解放軍人員與操作武器的配置上仍存在許多問題。過去對於解放軍士兵素質是否能夠操作高科技的武器，一向受到專家學者質疑。⁵ 對此，解放軍近年除大力招募與徵集大學生外，亦持續針對徵募兵方式與軍人待遇進行精進與革新，期望能透過完善軍官職業發展、貫徹「依法軍人優先」拉高軍人社會地位、增加解放軍軍人之素質等。解放軍並進一步就相關法規、辦法、規定與其他制度進行修正，包括《中華人民共和國軍人地位和權益保障法》、《現役軍官管理暫行條例》及相關配套法規，以及建構「軍人保險法律制度體系」等。⁶

透過對軍人各項福利待遇的提升，未來解放軍亦將逐步調整至「以志願兵役為主體的志願兵役與義務兵役相結合」的兵役制度。⁷ 然而，這些可能仍無法滿足解放軍獲得足夠的高素質兵源。例如從 2020 年開始，中共徵兵由一年一次改為一年兩次，主要的原因在於解決兵力不足之問題。⁸ 除了這幾年中共宣傳拒服兵役不得任公務員、罰款、不得辦理經商手續等懲罰外，⁹ 2021 年 10 月 1 日實施新修訂的《中華

⁵ Chase, M. S., Engstrom, J., Cheung, T. M., Gunness, K. A., Harold, S., Puska, S., & Berkowitz, S. K. (2015). *China's incomplete military transformation: assessing the weaknesses of the People's Liberation Army (PLA)*. Rand Corporation.

⁶ 〈經中央軍委主席習近平批准，中央軍委印發「現役軍官管理暫行條例」及相關配套法規〉，《新華社》，2021 年 1 月 1 日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-01/01/c_1126937255.htm；〈我軍軍人保險法律制度體系初步形成〉，中華人民共和國國防部，2019 年 8 月 15 日，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2019-08/15/content_4848252.htm。

⁷ 〈國防部介紹兵役法修訂情況〉，中華人民共和國國防部，2021 年 8 月 26 日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2021-08/26/content_4893031.htm。

⁸ 張育君，〈觀點投書：探析中共首次實施一年兩次徵兵之意涵〉，《風傳媒》，2020 年 1 月 19 日，<https://www.storm.mg/article/2190510>。

⁹ 〈多地對拒服兵役人員聯合懲戒：不得錄用為公務員〉，《中國新聞網》，2021 年 1 月 24 日，<http://www.chinanews.com/gn/2021/01-24/9395358.shtml>；〈拒絕和逃避兵役者應受懲戒〉，《人民網》，2017 年 2 月 15 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0215/c1011-29082290.html>。

人民共和國兵役法》進一步規定「普通高等學校應當有負責兵役工作的機構，將研究生的征集年齡放寬至 26 周歲」並增列拒服兵役之懲罰。¹⁰ 這些都顯示解放軍當前在徵募高素質兵源上困難之事實。尤其當中共持續宣揚武力統一與大秀肌肉的同時，緊張的兩岸局勢亦可能再次增加其徵募兵之難度。這也是未來解放軍仍待克服的重要課題。

二、軍隊組織形態調整可能影響政軍運作

中共仍持續就軍隊組織型態現代化進行調整。軍隊組織型態現代化包括「體制、規模、結構、編制、運行機理和政策制度」。¹¹然而不論解放軍整體運作順暢與否，首要任務仍為確保習近平為核心的黨中央以及「黨指揮槍」的原則不動搖，因此過去幾年中共陸續公布包括《關於加強新時代軍隊黨的建設的決定》、《中國共產黨軍隊黨的建設條例》、《中國共產黨軍隊委員會（支部）工作規定》以及《中國共產黨軍隊委員會政法委員會工作規定（試行）》等，對於軍委主席負責制以及黨指揮槍進行了數度的強化與規範。儘管解放軍黨委制度淵遠流長，早在其前身中國工農紅軍即在連級以上設立黨代表，照理來說運作早已十分順暢，但中共近期強調解放軍黨委在作戰上的作用與功能，例如「在軍隊黨組織主要任務中強調領導備戰打仗的職責……在軍隊黨的建設主要任務中，強調提高黨委『五個能力』，推進聯合作戰指揮、新型作戰力量等人才隊伍建設」。¹² 這樣的變革與運作，看似解決基層部隊可能的政治與思想問題，但過度強調黨委的作戰能力亦可能破壞黨委與軍事領導分工平衡，進而在平時戰備訓練與軍事行動中可能影響過去以來的首長分工負責制。¹³

¹⁰ 增列「不得招錄、聘用為國有企業和事業單位工作人員與納入履行國防義務嚴重失信主體名單實施聯合懲戒」詳見，《中華人民共和國兵役法》，中華人民共和國國防部，2021 年 8 月 20 日，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2021-08/20/content_4892491.htm；〈國防部介紹兵役法修訂情況〉，中華人民共和國國防部，2021 年 8 月 26 日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2021-08/26/content_4893031.htm。

¹¹ 傅寶勝，〈什麼是軍隊組織形態現代化〉，《中國軍網》，2020 年 6 月 30 日，http://81.cn/big5//jmywyl/2020-06/30/content_9843257.htm。

¹² 〈中央軍委政治工作部領導就《中國共產黨軍隊黨的建設條例》答記者問〉，《新華社》，2020 年 9 月 10 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-09/10/c_1126478775.htm。

¹³ 洪子傑，〈簡評中共頒布《中國共產黨軍隊黨的建設條例》〉，《國防安全即時評析》，2020 年 9 月 21 日，第 65 期。

三、軍事科技發展應用時程之不確定性

近年中共理解到無人機群、人工智慧與電磁軌道武器等已在軍事領域廣泛運用，未來戰爭將是無人戰爭與智能戰爭，¹⁴ 因此在軍事科技上，中共力求「加速戰略性前沿性顛覆性技術發展，加速武器裝備升級換代和智能化武器裝備發展」，¹⁵ 以求藉由科技差距來獲得軍事優勢。因此，中共已投入大量預算在太空、網路及人工智慧等創新領域，未來智能戰爭所強調的「一體化指揮系統」、「人機協同一體化」作戰或是被視為所謂「戰略性前沿性顛覆性技術」之一的量子科技等，都受到中國的支持與重視。但這些技術具體實現的時程，可能遠比官媒宣傳的要來得更久。例如，中國媒體近年大力吹捧量子雷達、量子加密傳輸、量子電腦等，但實際上目前都仍在研發階段，距離實際的軍事運用的時間其實仍有很長的路要走。¹⁶ 另外，中共一直以來所強調的軍民融合發展的問題仍待解決，例如民間企業之投入多僅能從非武器或軍工集團無法顧及之項目進行、民間企業要取得軍工三證審批時間過長以及吸引民間資金進入軍工產業的訊息不對等，都為中共要同時促進國防與經濟的目標蒙上一層陰影。

四、軍事理論現代化驗證困難

軍事理論現代化其內涵涉及安全理論、戰略理論、作戰理論、訓練理論、管理理論、保障理論等各個方面，¹⁷ 其他面向姑且不論，但解放軍在其軍事理論現代化的最大難題在於驗證困難。即使解放軍能在訓練、管理、後勤的革新上取得一定程度的進步，但在戰術戰法部分，與其強調的軍事科技搭配有一定的難度，例如近幾年解放軍持續就無人機與武裝直升機或飛機攻擊模式之技術進行相關的研發，但如何編隊、如何「人機協同」都取決於其科技發展。即使技術達成，但

¹⁴ 〈如何加速推進國防和軍隊建設 習近平強調新「三步走」戰略〉，《人民網》，2021年3月11日，<http://lianghui.people.com.cn/2021npc/BIG5/n1/2021/0311/c436852-32049000.html>。

¹⁵ 〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要〉，《新華社》，2021年3月13日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm。

¹⁶ 例如，中國成功在 2016 年發射首顆量子實驗衛星「墨子號」，並成功進行傳輸實驗後，中國媒體的相關吹捧與宣傳。

¹⁷ 馬德寶，〈把握軍事理論現代化的核心關鍵〉，《中國軍網》，2018年1月23日，http://www.mod.gov.cn/big5/jmsd/2018-01/23/content_4803024.htm。

新科技與新戰法的結合，難有前例可循，故未經實戰，難以驗證其戰術戰法之效果。使得解放軍相關軍事科技要在這幾年從技術純熟到操練純熟再到實戰之難度不小。

參、解放軍建軍百年外部因素

解放軍邁向建軍百年，最主要的外部挑戰仍來自於與美軍之差距能否在這幾年持續縮短。美軍目前除在海空軍有占優勢外，在國防預算、人員訓練以及實戰經驗上亦是高過解放軍一截。¹⁸ 當然，若僅東亞的地緣因素也一併考慮，美軍在海空軍上的優勢則會再打折扣。美軍作為解放軍長期以來可能介入台海的主要假想敵，解放軍仍持續就 A2/AD 的能力進行強化。但美軍亦持續進行軍事上的調整，以應對解放軍所發展 A2/AD 的能力。例如在海軍的部分，美軍增加把艦隊轉移到太平洋的比例；將分配新艦機和最優秀的人員至太平洋；維持或增加軍事行動、訓練和演習，以及與印太地區的盟國和其他海軍的接觸與合作；擴大海軍規模；加速開發新的軍事科技和獲取新的載具與武器；制定海軍與陸戰隊新的作戰概念以對抗中國海上的 A2/AD；美軍將可能轉向更為分散的艦隊架構，包括減少大型船艦的比例，增加小型船艦的比例，並大量使用無人機、水上及水下無人載具。¹⁹ 而針對解放軍的導彈威脅，美軍亦持續進行相關因應方案研發，例如 2020 年 9 月美軍藉由「先進戰鬥管理系統」(Advanced Battle Management System, ABMS)，成功以帕拉丁 (M109) 自走砲發射精確制導砲彈，擊落模擬巡弋飛彈的 BQM-167 高速靶機。²⁰ 若是未來研發成功，其「先進戰鬥管理系統」將有助於再度強化美軍的聯合作戰能力，美軍的動態調整持續對解放軍的因應與發展形成挑戰。

¹⁸ Ziyu Zhang, "US-China rivalry: who has the stronger military?" *South China Morning Post*, 12 July, 2021, <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3140681/us-china-rivalry-who-has-stronger-military>.

¹⁹ Ronald O'Rourke, "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress," Congressional Research Service, July 2021, p.35, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33153>.

²⁰ Theresa Hitchens, "ABMS Demo Proves AI Chops For C2" *Breaking Defense*, 3 September, 2020, <https://breakingdefense.com/2020/09/abms-demo-proves-ai-chops-for-c2/>.

肆、結論

解放軍要邁向建軍百年，儘管從中共政治之特性只會「準時」達成，但實際上仍要面臨許多挑戰。內部因素包括強化黨委的軍政角色是否影響解放軍內部軍政分工之平衡與運作、高素質兵員的數量無法滿足解放軍需求、軍事科技是否真能有效與即時的運用在戰場，到外部美軍已將重心擺在應對解放軍上，都增加中共應對之困難，亦為解放軍未來要面臨之課題。而隨著國際局勢持續的變化，亦是對解放軍的另一個重要變數，例如解放軍未來是否有可能會面臨除了美國以外的他國軍力，亦是未來不確定的變數之一。²¹ 這些都對解放軍邁向建軍百年形成挑戰。

本文作者洪子傑為日本早稻田大學國際研究博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。主要研究領域：兩岸關係、銳實力、解放軍專題研究。

²¹ 例如近期包含美日等國的幾項聯合軍事演習在內，常被認為是在針對中國。詳見〈軍情動態〉抗中秀肌肉！美日聯合軍演展日本西南離島制空能力〉，《自由時報》，2021年7月2日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3589502>；〈軍護身軍刀聯合軍演登場 美日澳等 11 國 劍 指 中 國 〉，《中央社》，2021年7月14日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202107140161.aspx>。

From the centenary of the CPC towards the 100th anniversary of army founding: the development challenges faced by the PLA

Tzu-Chieh Hung
Assistant Research Fellow

Abstract

The 5th Plenary Session of the 19th Communist Party of China (CPC) Central Committee put forward the objectives to be reached by the PLA in 2027, its 100th anniversary. In the context of current US-China relation, these objectives attract attention. This article assesses and discusses their meaning and the challenges that the PLA is likely to face in the short-term. It believes that the PLA faces various challenges as it moves towards its centenary, including lack of high quality personnel, enhancing the warfighting capability of the PLA Party Committee will probably break up the longstanding military-political division of labor, uncertainty as to the time when some high-tech can be used for military application and their effect, the inability to effectively verify the combination of new technology and new tactics and whether the PLA can effectively respond to the US military which has placed its focus on it.

Keywords: 100th anniversary of the PLA's founding, development of the People's Liberation Army, asymmetrical warfare

建黨百年與中共戰略型空軍轉型挑戰

舒孝煌

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

中共今年建黨百年，也是中共航空事業發展 70 周年，黨慶當天中共在天安門廣場舉行空中分列式，71 架軍機從天安門廣場上空編隊通過；另外，13 屆「中國國際航空航天博覽會」（通稱珠海航展）除殲 20 進行飛行表演，也展出殲 16D 電戰機、攻擊 11 無人機等航空太空裝備，象徵其朝「戰略空軍」轉型。此一轉型未來仍面臨挑戰，另外，其空中戰力提升對台灣空防挑戰也大增。

貳、中共建立戰略空軍挑戰

習近平高度重視航空工業發展，號召建設航空強國，不但多次視察航空工業，且在 2019 年出席解放軍空軍建軍 70 周年活動時強調，「把人民空軍全面建成世界一流空軍」，因此中共空軍亦規劃其 3 步走目標，期待建立成世界一流戰略空軍。

2021 年 7 月 1 日中共建黨百年慶祝大會，雖未舉辦地面閱兵，但首度在天安門廣場，由空軍擔綱舉行空中分列式，包括 15 架殲 20 編成 3 個人字隊形、10 架教練 8、殲 10 戰機排出「71」隊形，以及 29 架直 10 及直 19 直升機排出「100」隊形，這一方面是慶祝中共「黨慶」，另一方面，殲 20 以最大規模集中亮相，也展現中共空軍實力提升，及航空工業發展的成果。

一、中共空軍全力建設「戰略性軍種」

2017 年 10 月 18 日，習近平在中共 19 次全國代表大會中指出中共國防建設「新三步走」戰略為，「2020 年基本實現機械化，信息化建設取得重大進展」；「2035 年基本實現國防和軍隊現代化」；「本世紀中

葉...建成世界一流軍隊」。¹ 另外也在 2021 年兩會期間指示「壯大戰略力量和新域新質作戰力量，打造高水平戰略威懾和聯合作戰體系，加強軍事力量聯合訓練、聯合保障、聯合運用……」，表示強化戰略威懾（嚇阻）力量及聯合作戰體系（傳統武力）是解放軍未來 2 大目標。

在習近平戰略指導下，中共空軍在 2019 年公布建設強大現代化空軍 3 步走路線圖，包括第一步，到 2020 年基本跨入戰略空軍門檻，初步搭建「空天一體、攻防兼備」戰略空軍架構，構建以四代裝備為骨幹、三代裝備為主體的武器裝備體系，不斷增強基於信息（資訊）系統的體系作戰能力。第二步，進一步構建全新的空軍軍事力量體系，推進空軍戰略能力大幅提升...全面實現空軍軍事理論、組織形態、軍事人員、武器裝備現代化，基本完成空軍戰略轉型，到 2035 年初步建成現代化戰略空軍，具備更高層次的戰略能力。第三步，到本世紀中葉全面建成世界一流戰略空軍，成為總體實力能夠支撐大國地位和民族復興的強大空天（航空太空）力量。不論是建立現代化戰略空軍的新三步走戰略，或是強化戰略威懾及聯戰體系，中共空軍任務均將十分艱鉅。

「航空強國」也在中共國家戰略中佔有重要地位，今年為中共發展航空工業 70 周年，在今年第 13 屆的珠海航展新聞發布會中，中共空軍發言申進科宣稱，中共空軍「歷史性地跨入戰略空軍門檻，將在第十三屆中國航展上集中展現空軍推進戰略轉型、邁向世界一流的新成就。」大陸軍事專家認為，這顯示中共空軍已具備 4 大方向，包括從國土防空轉向攻防兼備、從航空型轉向空天（航空太空）一體化、從戰役戰術轉向戰略層次、從機械化轉向信息（資訊）化、智能（智慧）化方向複合發展。另外，黨慶的空中分列式，也顯示中共已可實現其航空裝備發展的「七大跨越」，包括第三代向第四代、從機械化到資訊

¹ 〈如何加速推進國防和軍隊建設 習近平強調新“三步走”戰略〉，《中國共產黨新聞網》，2021 年 3 月 11 日，<https://bit.ly/3fbIDM0>。

化（信息化）、由陸基向海基、由中小型向中大型、從有人到無人、從填補空白到體系化發展、從跟蹤發展到自主研發。²

一般對「戰略空軍」（Strategy Air Force）一辭的認知是，具備長程（洲際）戰略打擊能力，足以產生決定性戰果的空中武力，通常由長程轟炸機構成，為因應現代空防壓力，美國新一代轟炸機如 B-2 或下一代的 B-21 轟炸機，都採用匿蹤效果極佳的全翼設計；隸屬戰略司令部的 C-5M 或 C-17 運輸機，則構成其執行海外作戰的「戰略」投送能力。

目前並不清楚中共所謂「戰略空軍」或「戰略型空軍」是否指涉特定定義，例如戰略嚇阻、武力投送，或是執行戰略性任務的能力，例如以空中打擊達到政治目的，如美國或北約在巴爾幹半島或中東所執行的任務。西方專家認為，中共空軍仍缺乏核心戰力，例如透過部署作戰飛機獲取特定政治目的，也還不具備由航空母艦發動主戰攻勢的能力，軍事專家認為，中共空軍仍缺乏可執行遠程作戰任務所需要的運輸機及轟炸機，僅能執行近程任務，中共離擁有「戰略空軍」仍有相當距離。³

二、4 代戰機數量仍然不明

殲 20 戰機可大幅提升中共空軍綜合戰力，中共黨慶當日是殲 20 最數量同時進行空中飛行展示的首次，多少也破除該型機無法量產及服役的迷思。解放軍也在建黨百年前夕密集宣傳殲 20 戰機。3 個梯隊屬於駐地在安徽蕪湖基地的「王海大隊」，而第 2 支換裝殲 20 的單位是駐地在遼寧省鞍山市的「強軍先鋒飛行大隊」，配備改良型的殲 20C。⁴ 根據《南華早報》報導，殲 20 已交付 150 架戰機給 4 個航空旅，未來

² 〈慶賀建黨百年：15 架殲 20 首次大規模亮相天安門廣場〉，《大公報》，2021 年 7 月 1 日，<http://www.takungpao.com/news/232108/2021/0701/604195.html>。

³ “Chinese military says it has a strategic air force – experts disagree,” *South China Morning Post*, September 3, 2021, https://www.scmp.com/news/china/military/article/3147362/chinese-military-says-it-has-strategic-air-force-experts?module=perpetual_scroll&pgtype=article&campaign=3147362.

⁴ “J-20 jets fly in unprecedentedly large formation at CPC centenary celebration event,” *Global Times*, July 01, 2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202107/1227538.shtml>.

五大戰區至少可部署 1 到 2 個使用殲 20 的航空旅。⁵

然而殲 20 目前服役總數仍然是謎，大陸軍事專家僅指出，由 15 架編隊「可以想像已有相當大數量的殲 20 機隊」，然而外界仍難「想像」到底殲 20，亦或殲 20A 的服役數量。在習近平軍改前後，中共空軍已進行「撤師改旅」的編制探索，在各戰區下設「基地」，混編航空旅、雷達旅、防空飛彈（地空導彈）旅等不同作戰單位，其中航空旅包括殲擊機（戰鬥機）及殲轟機（戰鬥轟炸機），以發揮體系化作戰效果，另外旅之下將飛行大隊與機務大隊混編，提高後勤保障能力，在過去，飛行及後勤單位間分屬不同指揮體系。在中共空軍編制中，旅和大隊的編制略小於西方的聯隊及中隊，一個航空旅約為 32 或 36 架戰機，一個大隊為 8 架，因此黨慶空中分列式中的 15 架殲 20，至少應來自 2 至 3 個大隊。

由於 3 代戰機（西方稱第 4 代，包括殲 16、殲 10C）持續量產，數量已佔中共空軍七成，目前東部及南部戰區空中實力最強，三代戰機已佔八成，北部戰區三代戰機比例則較低，近期襲擾我西南空域主力，在戰機方面以殲 16 為主力，除可看出其戰略方向已偏重東南方向，而殲 16 在近期仍將是中共空軍遠程空優及打擊戰力的主角。

三、「20」系列將構成中共未來主力

中共的「20」系列新一代作戰機種，除殲 20 戰機外，尚包括運 20 運輸機、直 20 直升機、轟 20 轟炸機，將會構成未來中共空中作戰主力，包括空優戰力、突擊及戰略兵力運輸與投送能力，以及戰略空中嚇阻武力。然而這些機種仍在發展或量產的初期階段，官方雖曾證實轟 20 正在發展，仍未能有具體情資判斷其現況。

目前殲 20 服役總數，外界並不知悉，根據《南華早報》指出，大陸內部估計，目前中共已建立總數 150 架殲 20 的三代戰機機隊，包括

⁵ 〈中共建黨百年 空中分列式慶祝〉，《旺報》，2021 年 6 月 30 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20210630000062-260303?chdtv>。

2 個北方的訓練基地、2 個位於安徽及遼寧省的航空旅。殲 20 生產數量，將會依未來國際情勢發展而定，而新一代渦扇 15 發動機的發展，也要到 2022 年才會完成。⁶

美國《空軍雜誌》(*Air Force Magazine*) 認為中共若要與美國空軍的 5 代戰機對抗，至 2025 年，需生產 500 架第 4 代戰機（美國稱為第 5 代），包括殲 20，以及另一種匿蹤戰機，暫稱為 FC-31。《空軍雜誌》也引述《南華早報》消息，除指殲 20 已部署 150 架外，也認為量產型均使用國產渦扇 10C 發動機。珠海航展也盛傳未來將在航空母艦上部署第二種匿蹤戰機。⁷

2021 年 11 月，網路上出現瀋陽飛機公司另一型匿蹤戰機試飛畫面，明顯具備鼻輪牽引桿等艦載機特徵，但尚不知是否為成為下一代艦載機；2021 年 6 月，武漢一座模仿航空母艦航空甲板建造的「水泥航艦」上，出現一架 FC-31 的全尺寸模型，而珠海航展中，成都飛機公司介紹影片上也出現一種全新的三角翼、雙發動機、雙垂尾戰機設計，顯示中共的確在發展另一型匿蹤戰機，但不知是否會由兩家公司中選擇一種繼續發展，或一種供海軍使用，另一種作為空軍的下一代戰機。但若發展順利，則其在 2035 年「3 步走」的第二步，或能實現以全 4 代戰機作為戰力骨幹。

參、中共建設戰略空軍挑戰

中共空軍仍在更新換代的進程中，中共周邊如美國空軍、海軍及陸戰隊，以及日、韓皆逐步換裝 F-35，對中共空軍構成極大挑戰，需加速機種更新，因應來自東部的空防威脅。機種簡化，有助於統一後勤、維修、訓練等體系，以減少其後勤維修成本。其空軍「3 步走戰略」

⁶ “China’s J-20 ‘Mighty Dragons’ take starring role in aerial display for Communist Party centenary celebrations,” *South China Morning Post*, July 1, 2021, <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3139487/chinas-j-20-mighty-dragons-take-starring-role-aerial-display> Published: 10:00pm, 1 Jul, 2021.

⁷ “China Likely Stepping Up Stealth Fighter Production,” *Air Force Magazine*, October 8, 2021, https://www.airforcemag.com/china-likely-stepping-up-stealth-fighter-production/?fbclid=IwAR26_i9OstAkxRERk1y9xiAW56uiwtNGSsV6Qgcu80sObqXFHLjEK4eUFno.

指出 2020 年以 4 代裝備為骨幹、3 代裝備為主體，2035 年完成武器裝備現代化，目前新一代戰機換裝仍然緩慢，新轟炸機尚未推出，建成現代化戰略空軍壓力仍大。

一、空優戰機換裝壓力仍大

中共空軍戰機持續進行換裝，第 3 代（中共稱第 2 代）戰機如殲 7、殲 8II、殲轟 7 正退出現役，第 4 代（中共稱第 3 代）的殲 11A/B、殲 16、殲 10C、以及向俄羅斯採購的 Su-27、Su-30MKK、Su-35，以及第 5 代（中共稱第 4 代）的殲 20，中共空軍認為 2020 年跨入戰略空軍門檻，是以 4 代裝備為骨幹、3 代裝備為主體，其實僅部分達成目標。

殲 20 戰機在 2017 年開始服役，也曾參加海上實戰訓練。⁸殲 20 為雙發動機設計，具備全機匿蹤外型、高度整合的機體航電系統，小展弦比、前翼、全動式雙垂直尾翼，機體在正面、上面及側方，以及傾角等盡量統一角度，機體盡可能採用平滑表面，減少反射死角，其機腹下方及左右側共 4 個彈艙，彈藥內置也有助減少雷達反射訊號。殲 20 最大起飛重量推估在 34 噸至 37 噸間，F-22 為 38 噸，Su-57 為 35 噸至 37 噸左右。媒體猜測其航程可達 4,000 公里，作戰半徑應超過 1,500 公里，若部署南海，足以支援其海軍活動。⁹

過去媒體曾報導殲 20 主要問題，¹⁰包括高性能發動機及航電系統整合，殲 20 採用俄製 AL-31F 發動機，據稱已開始改用中共製渦扇 10 發動機，但因推力不足，在殲 20 此種大型戰機上，恐難達成超音速巡航。大陸媒體指殲 20 在態勢感知、資訊對抗、協同作戰等多方面取得突破，

⁸ 〈殲 20 國產發動機出錯至今未修復 被迫裝備過渡型號〉，《多維新聞》，2018 年 5 月 16 日，<https://www.dwnnews.com/%E4%B8%AD%E5%9B%BD/60058402/%E6%AD%BC20%E5%9B%BD%E4%BA%A7%E5%8F%91%E5%8A%A8%E6%9C%BA%E5%87%BA%E9%94%99%E8%87%B3%E4%BB%8A%E6%9C%AA%E4%BF%AE%E5%A4%8D%E8%A2%AB%E8%BF%AB%E8%A3%85%E5%A4%87%E8%BF%87%E6%B8%A1%E5%9E%8B%E5%8F%B7>。

⁹ 〈中國官方自曝殲 20 三大缺陷〉，《文匯網》，2013 年 12 月 20 日，<http://news.wenweipo.com/2013/12/20/IN112200055/htm#6604545-fbook-1-55328-42807d3d9f9c308a07725647d563aba8>。

¹⁰ 〈發動機凸鎚 殲-20 最大致命傷〉，《旺報》，2013 年 12 月 21 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20131221000993-260309?chdtv>。

包括其主動電子掃描雷達（AESA）、機腹光電及紅外線搜索及感測系統及其他感測系統，足以如 F-35 一般，確保全機對周邊環境進行 360 度感知，而殲 20 也可能配備先進的通訊、資料鏈傳系統，或許也開發控制無人機的能力，以利在高度威脅性的作戰空域中存活。¹¹

殲 20 整體性能應尚無法與美國 F-22、F-35 相比，但外界認為，中共發展及部署此種未達 5 代戰機標準的戰機，但至少可以縮短與美國空軍的差距，不至落後太多。不過在殲 20 能真正達成量產規模前，其戰術空優主力仍需依賴殲 16 及殲 10C，前者為大型雙發動機設計，優點在載彈量大、航程遠，適宜執行長程任務如襲擾我西南空域等；後者為單發動機，優點應是可操縱性佳、飛行成本低，可執行近海或內陸邊境的空中作戰任務。

殲 16 為瀋陽飛機公司以雙座之殲 11BS 機體為基礎，參考 Su-30MKK/MK2 設計而發展的縱列複座型多功能戰機，殲 16 具備空中受油能力，早期的 Su-27 或殲 11A/B 系列，都不具備空中受油能力。殲 16 搭載一具由中國航空工業集團雷達與電子設備研究院（原中航 607 研究所）發展的主動電子掃描雷達。機體結構改用複合材料，可提升機體壽命。殲 16 並開始使用國產太行發動機，但不具備如向量噴嘴。¹²

殲 16 與殲 10C 將構成中共空軍未來主力，目前東部戰區至少已有 3 個航空旅以上換裝殲 16，去年（2020）至今年，中共執行擾台任務的戰機中，除空潛 200 外，以殲 16 為最多。這多少也顯示殲 20 仍無法全面服役，仍需殲 16 這種 4 代半戰機來擔負過渡時期任務，不過此一「過渡」時期會有多久，需視殲 20 的量產問題解決。另外，珠海航展展出的殲 16D 將擔負防空制壓任務，掛載中共自製的電戰英艙，以及

¹¹ 〈中國的殲-20 是否能與其他匿蹤戰機相較勁？〉，*China Power*, CSIS, Vol.25, 2018 年 1 月，<https://chinapower.csis.org/china-chengdu-j-20/?lang=zh-hant>。

¹² 〈對比兩國蘇愷戰機 印媒：陸自製殲 16 印度 Su30 是上世紀的〉，《中時新聞網》，2021 年 3 月 30 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210330006149-260409?chdtv>。

反輻射飛彈，也將是台灣空防的新挑戰。¹³

二、無人機作戰能力仍待考驗

珠海航展中展出大量無人機。中共近年頗重視用於監視、目標標定及攻擊能力的無人空中載具（UAV）並大幅投資。為支持中共發展世界級 UAV 技術，中共建構複雜的 UAV 基礎設施，包括國家級組織負責發展聯合 UAV 需求，工業界負責設計研發及製造，各軍種內 UAV 使用單位亦有所增加。UAV 系統也可增加中共在 3,000 公里距離內長程精確打擊能力，新 UAV 也減少雷達截面積，以在高威脅環境中存活。¹⁴

中共已多次展出攻擊 11、無偵 8 等無人機，「攻擊 11」顯然是一種匿蹤「偵打一體」無人機，採用類似美國海軍 X-47A 無人實驗機的構型，具備極佳匿蹤能力，可深入敵境進行打擊；「無偵 8」採用與美國空軍 1960 年代發展的 D-21 超音速無人偵察機類似概念，可提供解放軍廣泛偵察能力。另外，中共也進行無人機的人工智慧（Artificial Intelligence, AI）、忠誠僚機等概念，數百架匿蹤無人機可在中斷通訊或被干擾情況下自主發動攻擊，或是由戰機或直升機遙控無人機進行敵防空網嚴密區域，誘使敵方消耗防空武器，或打擊具高度防空能力的目標。不論是無人機或匿蹤無人戰機，同樣也是台灣空防要面對的新課題。

不過，匿蹤無人機要能執行類似有人機的精準打擊任務，需具備本身的目標蒐獲、標定、追蹤及打擊能力，並確保其與控制中心的資料鏈傳順暢，足以完成打擊目標的程序。另外，無偵 8 據稱將用於輔助其反艦彈道飛彈的遠程目獲及持續追蹤目標能力，或用於空中打擊後的目標區戰損偵察及評估，顯示中共雖發展遠程打擊武力，但仍需支

¹³ “Forget China's Stealth Fighter: This Is the Plane the Air Force Should Fear,” *National Interest*, September 3, 2018, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/forget-chinas-stealth-fighter-plane-air-force-should-fear-30442>.

¹⁴ “The Chinese People’s Liberation Army’s Unmanned Aerial Vehicle Project: Organizational Capacities and Operational Capabilities,” Project 2049, March 11, 2013, <https://project2049.net/2013/03/11/the-chinese-peoples-liberation-armys-unmanned-aerial-vehicle-project-organizational-capacities-and-operational-capabilities/>.

持精準打擊所需的 C4ISR 能力，這很大一部分需依賴其遠程大型無人機來完成。

三、戰略嚇阻能力仍然不足

習近平在 2021 年人大講話提及「高水平戰略威懾」和「聯合作戰體系」等兩大方向，其中空軍角色包括支持聯合作戰體系發展。但在 2019 年《新時代的中國國防》中，並未規劃空軍的戰略角色，其「戰略鐵三角」僅有兩角：包括海軍「提高戰略威懾與反擊」，火箭軍「核導彈部隊、常規導彈部隊、保障部隊等，下轄導彈基地等。按照核常兼備、全域懾戰的戰略要求，增強可信可靠的核威懾和核反擊能力，加強中遠端精確打擊力量建設，增強戰略制衡能力……」，顯示中共的戰略核嚇阻角色仍是由海軍及火箭軍及擔任。

中共空軍目前僅具有有限戰略嚇阻能力。轟 6 轟炸機為早期設計，不足以應付高度威脅的空戰環境，然有較戰鬥機更大的酬載能力及航程，可發射長程巡弋飛彈、大型反艦巡弋飛彈，或是超音速飛彈如長劍 20 等，仍可在第一島鏈位置如巴士海峽、宮古海峽等，向台灣或是美國海軍航空母艦，以及美軍基地發射長程武器實施打擊，仍具相當威脅。空軍若要在戰略嚇阻上扮演角色，僅有舊式轟炸機構型、不具備匿蹤等現代作戰飛機設計要件的轟 6，航程僅能穿出第一島鏈，仍不足以支持其戰略嚇阻力量的發展，需有待傳聞中的轟 20 轟炸機服役。

肆、結論

在中共慶祝黨慶百年之際，中共空軍亦高調宣布朝戰略空軍轉型，不過此一發展戰略的進程，仍受到外界質疑。中共空軍作戰飛機需具備進行大規模空中作戰以達成其戰略目標，或對遠方地區實施戰略兵力投送的能力仍然不足；空軍要在「高水平戰略威懾」中，成為戰略鐵三角其中一環，扮演核打擊與核嚇阻角色，仍待其轟 20 戰機發展完成並入列服役。中共空軍能否在習近平要求的新 3 步走戰略中，在 2035

年實現現代化戰略空軍， 2050 年建成世界一流戰略空軍，其挑戰仍十分艱鉅。

不過其空軍及其他空中戰力發展，對台灣的空防威脅則日益增加，中共近期使用「灰色地帶」行動，對我周邊空域襲擾，這些活動雖在傳遞政治訊號，然亦透露軍事訊息，顯示其逐步實現遠海實戰能力，並朝進行大規模空戰目標邁進，其目前發展中之匿蹤戰機、無人機、包括電子戰、防空制壓等多樣化空中作戰能力，對台灣空防形成重大挑戰，國軍應思考近程及遠程方案，持續強化聯合空中作戰能力，應對日益增長的挑戰。

本文作者舒孝煌為淡江大學國際事務與戰略研究所博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所副研究員。

The Centenary of the CPC and the challenges of China's strategic air force transformation

Hsiao-Huang Shu

Associate Research Fellow

Abstract

The centenary of the CPC was celebrated on July 1 2021. The highlight was a fly-past by the PLA Air Force. A formation of 15 Chengdu J-20 was seen for the first time, on the one hand celebrating the birthday of the party and, on the other, displaying the move of the air force towards being a strategic air force and its aerospace industry achievement. Xi Jinping attaches great importance to the development of the air force and the aerospace industry, saying in 2019 “Fully build the PLA Air Force into a world first-rate air force.” The PLA Air Force announced the road map for building a modern air force in 2019; the steps are: step 1: basically crossing the strategic air force threshold by 2020, building the “combined air and space, combined attack and defense” strategic air force framework, with fourth generation equipment as the skeleton and third generation as the body; step 2 is further building a sound new air force military power system to greatly increase the air force's strategic capability... and basically completing the air force's strategic transformation, initially building a modern strategic air force by 2035; step 3, fully build a world first-rate air force by mid-century.

To reach this strategic objective, China still faces a big challenge. Peripheral countries such as Japan and South Korea and the forward deployed US have been re-equipped with the F-35, presenting the PLA Air Force with a stiff challenge. Reequipping with new generation war planes is proceeding slowly and the new bomber has still not been brought out, meaning that China still has to overcome challenges to build a modern strategic air force.

The development of China's aerial combat capability presents an ever-increasing threat to Taiwan's air defense. The harassment of Taiwan's peripheral air space not only increases the pressure on Taiwan's air defenses, it also shows that it is gradually realizing open sea combat capability and moving towards the objective of large-scale aerial combat. Its development of diverse aerial warfighting capability presents a major threat to Taiwan's air defenses, therefore, the ROC military should formulate near and long-term plans to meet the air defense challenge that intensifies by the day.

Keywords: Strategic air force, Xian H-20, Chengdu J-20, unmanned aerial vehicle

中共建黨百年與對美外交的挑戰

陳鴻鈞
國家安全研究所

壹、前言

自改革開放以來，中國對美政策是希望與美國維持良好關係。隨著中國崛起，中國對外行為愈趨積極及強硬。2021 年，中共建黨百年。習近平強調中國共產黨將帶領中國追求中華民族偉大復興，達成社會主義現代化強國的目標。在對美關係上，習近平希望中美關係能夠穩定發展，卻也強調鬥爭論。同年，拜登政府上台。拜登定位中國是競爭者。中美在許多議題的差異及對立愈趨明顯，包括人權、政治體制、香港、新疆、台灣、經濟、軍事、南海、東海、網路等議題。中美關係成為中國未來發展的挑戰之一。

本文將先簡單介紹中國崛起下習近平的外交政策，指出在中國崛起的情況下，習近平主導的外交政策不再強調「韜光養晦」，而是轉向「有所作為」。之後，本文將焦點放在習近平在建黨百年的主張內容。基本上，習近平強調將追求中華民族偉大復興，建設中國成為社會主義現代化強國。在外交上，習近平希望與美國維持良好關係，不過亦宣揚鬥爭的精神。緊接著，本文簡述拜登政府的中國政策，指出美國視中國為戰略競爭者，因此兩國處於競爭狀態。然後，本文解讀，面對拜登政府對中政策，習近平的對美外交面臨許多挑戰，包括政治、經濟、外交及軍事各層面。習近平對拜登政府的回應，採取鬥爭論的觀點，希望能夠迫使華府與中國合作。這使得美中的分歧愈加明顯。

貳、中國崛起下習近平的外交政策

1921 年，中國共產黨成立。2021 年，中共創立滿一百年。從中國共產黨的角度，中共外交政策大致可分為四個時期。一、1921 至 1949 年，是新民主主義革命時期，中共於此一時期的外交政策是以毛澤東

和周恩來等人為主的外交思想做為引領的階段。二、1949 至 1978 年，是社會主義革命和建設時期，此時期的特色是突破西方敵對勢力對中共的孤立、嚇阻、限制及包圍，維護國家民族的獨立、主權與安全，爭取社會主義建設的國際和平環境。三、1978 至 2012 年，是改革開放與社會主義現代化建設新時期。此時期的特色是配合中國改革開放，營造外在良好環境及對外關係。四、2012 年迄今，是時代中國特色社會主義時期。此時期是習近平主政，追求中華民族偉大復興並考量世界百年大變局，從大國的戰略觀點，提出新時代中國特色大國外交，特點是確立習近平外交思想的指導地位、善用元首外交、提出「一帶一路」倡議、推動全球夥伴關係網絡及改善全球治理體系、防止各種風險挑戰及維護國家主權和利益、設立中央外事工作委員會強化中共對外交的控制權等。¹

對共產黨來說，貫穿其百年外交政策的精神是馬克思主義的指導地位、以人民為中心、為國家發展營造有利外在環境、強調獨立自主及和平發展、堅持鬥爭維護國家主權、安全與發展利益、重視和開發中國家的關係、堅持中國與世界的共同發展、團結各種力量及共產黨領導。其中，堅持共產黨對外交政策的領導地位是外交工作成功的保證。²在對美關係上，中共在改革開放前，基本上是將美國視為鬥爭及批判的對象之一。在改革開放後，中共對美外交政策開始強調與美國維持良好關係，「韜光養晦」成為中共在這個階段對美外交的主要論調。然而，隨著中國崛起，中國共產黨對中國國內及世界的影響也愈來愈大。習近平在 2012 年接任中國共產黨總書記及中國國家主席，中國對外政策轉趨積極，更趨強硬，「有所作為」變成習近平主政下其對外交政策的重要特徵，如提出「一帶一路」倡議、在南海推動填海造

¹楊潔篪，〈中國共產黨建黨百年來外事工作的光輝歷程和遠大前景〉，《求是》，2021 年 5 月 16 日，2021 年第 10 期，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-05/16/c_1127447088.htm。

²楊潔篪，〈中國共產黨建黨百年來外事工作的光輝歷程和遠大前景〉，《求是》，2021 年 5 月 16 日，2021 年第 10 期，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-05/16/c_1127447088.htm。

陸及相關軍事化作為等。這對外形成許多挑戰，包括政治、經濟、外交與軍事各個面向。

參、習近平在建黨百年下的政策主張

2021 年，中國共產黨建黨百年，中國共產黨與習近平的政策走向備受矚目。7 月 1 日，習近平在中共慶祝建黨百年大會的場合上發表演說。習近平一方面回顧中國共產黨過去百年的歷史與成就，包括追求中華民族偉大復興、建立社會主義市場經濟體制、成為世界第二大經濟體、建立小康社會等。另一方面，習近平重申中國共產黨將在下一個百年繼續帶領中國追求中華民族的偉大復興，達成社會主義現代化強國的目標。其中，習近平在加快國防與軍事現代化的策略中就提到，要全面落實黨的強軍思想與新時代的軍事戰略方針，使解放軍成為世界一流的軍隊，「以更強大的能力、更可靠的手段捍衛國家主權、安全、發展利益！」。在建立人類命運共同體的策略上，習近平也指出中國要「堅持互利共贏、不搞零和博弈，反對霸權主義和強權政治」。最重要的是，習近平在敢於鬥爭的策略就提及，面對追求中華民族偉大復興的戰略，以及世界百年的大變局，中國共產黨應該「深刻認識錯綜複雜的國際環境帶來的新矛盾新挑戰，敢於鬥爭，善於鬥爭」。³

也就是說，在中共建黨百年之際，習近平仍堅持共產黨將繼續領導及統治中國，堅持中國共產黨替發展中國所制定的政治、經濟、軍事、社會、外交等各項體制。值得注意的是，習近平堅持推動解放軍成為世界一流的軍隊，用來捍衛中國的主權、安全及發展利益。面對惡化的國際環境，習近平聲明反對霸權主義與強權政治，更加強調鬥爭的精神，充分展現其對外強硬及不示弱的態度。

肆、建黨百年下的習近平對美外交政策及挑戰

2021 年，中共建黨百年。在對美外交上，適逢美國政黨輪替，由

³ 習近平，〈在慶祝中國共產黨成立一百周年大會上的講話〉，《新華網》，2021 年 7 月 1 日，
http://www.xinhuanet.com/2021-07/01/c_1127613765.htm。

民主黨的拜登（Joseph Biden）政府執政。面對美國新政府及政策，成為習近平在建黨百年下對外政策的考驗之一。

一、反對拜登政府定位中國為競爭者

拜登上台後，聲明美國的戰略競爭者之一就是中國。在拜登首場外交政策演說中，點明中國是美國最嚴重的競爭者，包含經濟、安全及民主價值。面對中國在經濟的濫權行為、在軍事上具攻擊性與恫嚇的行為、在民主與人權的侵犯作為，及弱化在全球治理機制等，拜登表明美國將不會退縮，會以美國的實力，聯合盟邦夥伴，積極回應與反制中共的作為。⁴因此，拜登參加七大工業國集團、歐盟及北約的峰會時，便積極聯合盟邦夥伴來因應中國的相關作為。此外，拜登也強化供應鏈安全，擴大與中國的競爭關係。⁵在拜登與習近平的首次通話中，拜登向習近平闡明他的施政優先順序，包括確保美國人民的安全、繁榮、健康及生活方式，以及確保印太地區的自由及開放。同時，拜登亦向習近平表達他關切的議題，包括中國恫嚇且不公平的貿易行為、對香港的鎮壓、新疆的濫權行為，以及對台灣與印太地區逐漸強硬的作為等。⁶也就是說，華府認為中國在經濟、外交、軍事、民主、人權等各方面挑戰美國所形塑和建立的國際價值、規範及體制，並點名台灣、新疆、香港及印太地區是雙方的分歧點。此外，華府亦加強供應鏈安全，更聯合盟邦夥伴共同因應中國崛起的挑戰。

對於拜登政府界定美中關係是以競爭為主的關係，中國表明反對的立場，認為兩國關係的本質是互利共贏的關係，主張兩國應該合作，

⁴ Joseph Biden, "Remarks by President Biden on America's Place in the World," *The White House*, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

⁵ Josh Boak and Tom Krisher, "Biden orders a review of US supply chains for vital goods," *AP News*, February 25, 2021, <https://apnews.com/article/joe-biden-business-global-trade-health-coronavirus-pandemic-b08eb8f76932cc71049732ddd60a035d>.

⁶ Joseph Biden, "Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with President Xi Jinping of China," *The White House*, February 10, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/10/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-xi-jinping-of-china/>

創造雙贏。⁷中國也反對華府介入香港、新疆、台灣等議題，聲明上述議題屬於中國內政，不容外國干涉。中共不滿華府提倡民主人權、加強供應鏈安全及聯合盟邦夥伴針對中國等舉動，認為只會導致兩國關係愈加惡化，國際社會更趨分歧。

二、習近平對拜登政府的回應——強調鬥爭論迫使美國合作

在拜登政府上台前，國務委員兼外交部長王毅就表示，2020 年「中美關係經歷建交 40 多年來最嚴峻局面。面對美國反華勢力的霸凌挑釁，中方開展有理有利有節鬥爭，堅定維護國家主權、安全、發展利益」。另一方面，「中方保持對美政策的穩定性和連續性，以堅定和冷靜態度，建設性處理和管控分歧，努力維護國際體系的戰略穩定」。面對 2021 年中共建黨百年，北京將會持續推動建立新型國際關係，推動美國對中政策回歸理性，重新與中國建立互信及展開對話，進行合作，尋找和平共處的模式。⁸

在拜登政府上台後，習近平首先在世界經濟論壇「達沃斯議程」對話會上以視訊方式致詞時表示，要解決世界上的問題，必須要採取多邊主義，暗批在國際場域搞新冷戰、小圈子、脫鉤、中斷供應鏈、制裁、貿易戰、科技戰等舉動，只會把世界導向分裂與對抗，無法解決問題。中國將持續貢獻自己的力量，並與各國共同合作，推動向人類命運共同體的目標前進。⁹

在拜登與習近平通話後，王毅在藍廳論壇舉行的「對話合作，管控分歧——推動中美關係重回正軌」會議時指出，中美關係過去數年經歷兩國建交以來最嚴重的困境，原因在川普政府對中國的錯誤認知及政策。拜登與習近平通話後，雙方有意尋求交流合作，是一項正面

⁷趙立堅，〈2021 年 10 月 8 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，2021 年 10 月 8 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1913231.shtml。

⁸王毅，〈迎難而上 為國擔當 奮力開啟中國特色大國外交新征程〉，中華人民共和國外交部，2021 年 1 月 16 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1846767.shtml>。

⁹習近平，〈習近平在世界經濟論壇“達沃斯議程”對話會上的特別致辭〉，中華人民共和國外交部，2021 年 1 月 25 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1848322.shtml>。

的發展。因此，王毅呼籲若兩國關係改善，美國必須正確理解中國，聲明中國是施行社會主義民主政治，也保障人權，維護世界和平、推動合作共贏、支持多邊主義等。王毅敦促拜登政府要採取正確對策，促成中美關係穩定發展，包括相互尊重、不干涉彼此內政、加強對話、管控分歧、要互利合作、恢復兩國各領域交流等。¹⁰

在習近平的建黨百年大會演說後，中共中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪隨後闡述習近平的外交思想及政策走向。楊潔篪分析，在習近平的外交思想指導下，中共的外交工作取得非凡成果，包括準確判斷中國和世界局勢，認為中國仍處於戰略機遇期，總體機遇大於挑戰。在外交上，「推動美方與中方相向而行，共同致力於構建不衝突不對抗、相互尊重、合作共贏的中美關係，對美方損害我國利益言行堅決鬥爭反制。」楊潔篪以不指名的方式，批評美國等國家在新冠肺炎疫情的溯源調查進行政治操作；對美國等國家倡議以規則為基礎的國際秩序，強調堅定維護以聯合國為核心的國際體系與以國際法為基礎的國際秩序，及相關國際關係的基本準則，更反對任何新冷戰、意識形態與小圈子的對抗等。¹¹

進一步，楊潔篪指出，在習近平的總體國家安全觀要求下，中國外交要「堅持底線思維、增強憂患意識、發揚鬥爭精神，堅決維護國家核心和重大利益」，在攻擊中國政治制度上進行反擊鬥爭，並在台灣、香港、新疆、西藏、海洋、疫情、人權等問題，堅決反對外部勢力干預，捍衛中國國家利益及民族尊嚴；在南海、國際機構改革、外國單邊制裁、經貿、海外利益等議題上，積極維護國家及人民利益。楊潔篪強調，「在這些大是大非問題上，我們立場堅定、旗幟鮮明，敢於鬥爭、善於鬥爭」，獲得重大成就。因此，在中美天津會談時，中國

¹⁰習近平，〈王毅在“對話合作，管控分歧——推動中美關係重回正軌”藍廳論壇上發表致辭〉，中華人民共和國外交部，2021年2月22日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1855525.shtml>。

¹¹楊潔篪，〈習近平外交思想指引黨的外事工作取得光輝成就〉，《人民網》，2021年7月3日，<http://dangshi.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0703/c436975-32147777.html>。

向美國提出美國必須停止的錯誤言行，及中國關注的重點個案兩份清單。¹²這展現出中共對美的強硬立場及鬥爭精神。

由此可知，中共鬥爭論的精神充分反映在中國處理對外重要議題上，包含美國。中美在政治體制、香港、台灣、新疆、西藏、東海、南海、疫情、人權、國際機構改革、供應鏈安全、制裁、國際體系的發展等各方面的看法及做法日益分歧。中共想要藉由鬥爭的精神及手段，迫使美國與中國進行合作，接受中國倡議的相互尊重、不干涉內政、加強對話、管控分歧、追求互利合作、恢復兩國各領域交流等主張。

伍、結論

2021 年是中共建黨百年。隨著中國的崛起及強大，中國經濟已經穩居世界第二的地位，並持續縮小與世界第一強國美國之間的差距。中共的對外政策具有牽動世界局勢變化的能力，包含對美政策。自改革開放以來，中共對美政策強調與美國保持友好關係。然而，自習近平上台後，開始追求中華民族偉大復興，並設定建立中國成為社會主義現代化強國的宏遠目標。在中共建黨百年之際，習近平並未更改此目標及方向。與此同時，中共對外政策出現轉變。習近平對外政策不再強調「韜光養晦」，而更像是著重「有所作為」，這點也適用美國。

2021 年，美國發生政黨輪替，民主黨的拜登政府上台執政。拜登定位中國為戰略競爭者，兩國在諸多議題上的分歧及對立日益明顯。華府對中國採取競爭為主的政策，針對上述議題與中國展開激烈競爭，並聯合盟邦夥伴一起因應中國的相關作為。習近平原本期望與拜登政府維持友好關係，卻遭遇困難。習近平與楊潔篪在建黨百年之際的談話以及對美提出兩份清單，反映出中共對美政策浮現鬥爭論的觀

¹²楊潔篪，〈習近平外交思想指引 黨的外事工作取得光輝成就〉，《人民網》，2021 年 7 月 3 日，<http://dangshi.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0703/c436975-32147777.html>；趙立堅，〈2021 年 7 月 26 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，2021 年 7 月 26 日，<http://www.fmccprc.gov.mo/chn/xwdt/wjbt/t1895085.htm>。

點及路線，透露出中共無意在上述議題上採取退讓的立場，展現出對美採取強硬姿態與戰狼外交的風格。也就是說，兩國形成以競爭為主的關係，涵蓋政治、經濟、外交與軍事等各個面向。這將對雙邊關係、區域情勢及世界秩序產生何種影響，值得後續持續關注。

本文作者陳鴻鈞為東吳大學政治學博士，現為國防安全研究院國家安全所助理研究員。

The Centenary of the Communist Party of China and the Challenges of the China's Foreign Policy toward the United States

Hung-Chun Chen

Assistant Research Fellow

Abstract

Since the reform and opening-up policy was introduced, China's foreign policy toward the United States has aimed to maintain good relations. After the rise of China, China's overseas behavior has become more aggressive and tough. 2021, is the centenary of the Communist Party of China. President Xi Jinping promised that the CPC will lead China to fulfill the Chinese Dream of national rejuvenation and achieve the goal of building a great modern socialist country in all respects. In terms of U.S.-China relations, President Xi hoped to keep relations stable, however, he also stressed the spirit of fighting. In the same year, Joseph Biden became the president of the United States. President Biden identified China as a strategic competitor. The differences and conflicts between China and United States are more obvious for many issues, including human rights, political regime, Hong Kong, Xinjiang, Taiwan, economy, military, South China Sea, East China sea, cyber space etc. U.S.-China relations is a challenge of the way China develops in the future.

Keywords : United States, China, Xi Jinping.

中共建黨百年下的援外政策

林柏州

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

中國從貧困的共產國家，歷經改革開放，成為世界僅次於美國的第二大經濟體，目前中國已是全球最大的發展中國家，向其他發展中國家提供援助降低貧困及改善民生，具有諸多戰略與政治考量，除期望「建成社會主義現代化強國」及實現「中國夢」，也藉此鞏固習近平的領導地位。當前中國在經濟發展的支撐下，正邁向建黨百年的時刻，預料未來的對外援助仍將維持成長，以下將探討其援助對象及政策背後所透露的國家安全利益重心。

貳、中國對外援助的意涵

在探討中國對外援助之前，應先釐清國際發展合作、南南合作、政府開發援助（official development assistance, ODA）等類似概念。中國的「國際發展合作」，根據中國國務院 2021 年出版《新時代的中國國際發展合作》報告定義為在南南合作的框架下，透過對外援助等方式在經濟社會發展領域開展的多雙邊國際合作；「南南合作」主要是發展中國家之間的合作；「一帶一路」則是中國開展國際發展合作的重要平台及手段；「政府開發援助」依據經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）定義是用於促進開發中國家經濟發展與福利的政府援助。¹

¹ 《新時代的中國國際發展合作》，中華人民共和國中央人民政府，2021 年 1 月 10 日，<https://reurl.cc/NZ4bnm>；“Official Development Assistance (ODA),” OECD, April 2021, <https://reurl.cc/dxLEZk>.

「對外援助」依 2021 年《對外援助管理辦法》，係「使用政府對外援助資金向受援方提供經濟、技術、物資、人才、管理等支援的活動」；受援方主要包括有外交關係且有受援需要的發展中國家、以發展中國家為主的國際組織，惟在人道主義援助等緊急或特殊情況下，亦可包含發達國家或無外交關係的發展中國家。援助資金區分：一、無償援助：協助他國社會福利及人力、人道、技術與物資援助；二、無息貸款：主要用於各國公共建設；三、優惠貸款：提供具經濟效益的基礎建設及機電設備等 3 類，貸款利率低於人行基準利率金；來源則透過「中國進出口銀行」於市場籌措。

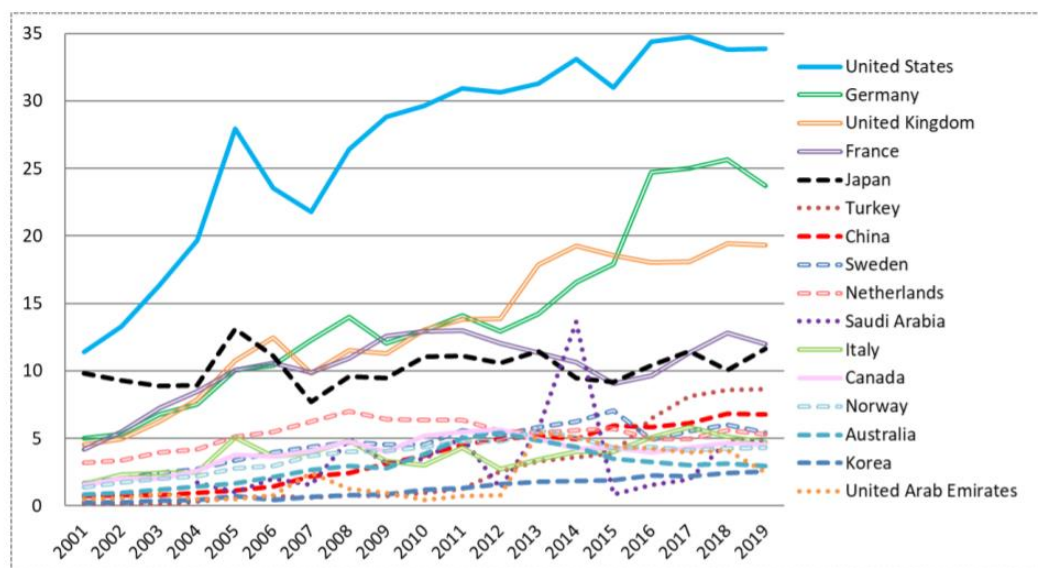


圖 1、全球對外援助國前 12 大國（US\$ billion）

資料來源：Naohiro Kitano and Yumiko Miyabayashi, “Estimating China’s Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures,”.

有關實際援助金額，根據中國國務院 2021 年公布《新時代的中國國際發展合作》報告統計，2013-2018 年共約 2,702 億人民幣（約 420.3 億美元）；日本「國際協力機構」（Japan International Cooperation Agency）發布的資料，中國於全球對外援助金額的排名

位居第 7（如圖 1），自 2013 年迄今應達 460 億美元。²針對近年推動的「一帶一路」，美國威廉瑪麗學院（College of William and Mary）AidData 研究實驗室推估，自 2013 年迄今中國向全球 165 個國家的 13,427 個基礎設施項目提供資金或貸款，總額達 8,430 億美元，³各方資料落差大。

參、中國對外援助的歷程

早期的中國對外援助對象以社會主義國家為主，1950 年是北韓與越南；1956 年轉向非洲；1964 年周恩來發表對外援助八項原則；1978 年改革開放後，除發展中國家的經濟合作，也擴及最不發達國家的援助；1993 年中國運用償還的貸款資金設立援外合資合作項目基金；1995 年透過新設立的「中國進出口銀行」進行對外援助的中長期低息優惠貸款，⁴2013 年中共十八屆三中全會把「一帶一路」升級為國家戰略；2014 年中國出資 400 億美元，成立「絲路基金」向「一帶一路」沿線國家提供融資；2016 年成立「亞洲基礎設施投資銀行」。2018 年成立「國家國際發展合作署」，擬訂對外援助戰略方針、規劃、政策，統籌協調援外事務、專案及監督評估實施情況等。

檢視中國 120 個受援國，其中非洲有 53 國、亞洲 30 國、中南美洲 22 國、大洋洲 9 國、歐洲 8 國。由於中國對非洲援助金額占所有對外援助的 44.65%，同時中國也是非洲國家第一大貿易夥伴國。⁵

² Naohiro Kitano and Yumiko Miyabayashi, “Estimating China’s Foreign Aid: 2019-2020 Preliminary Figures,” Japan International Cooperation Agency, December 14, 2020, <https://reurl.cc/YjVOGn>.

³ Malik, A., Parks, B., Russell, B., Lin, J., Walsh, K., Solomon, K., Zhang, S., Elston, T., and S. Goodman, *Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects* (Williamsburg, VA: AidData at William & Mary, 2021), <https://reurl.cc/73RKmN>.

⁴ 《中國的對外援助（2011）》，中華人民共和國中央人民政府，2011 年 4 月 21 日，<https://reurl.cc/2oWK59>；〈周恩來發表中國政府對外經濟技術援助八項原則〉，中國網，2009 年 3 月 18 日，<https://reurl.cc/n57YEI>。

⁵ 〈中國連續 12 年穩居非洲最大貿易夥伴國地位〉，人民網，2021 年 9 月 26 日，

目前非洲共 54 個國家，53 個受援國均為中國邦交國，也遵守「一中原則」，未與臺灣發展官方關係和官方往來，而唯一未受援助的史瓦帝尼，則是我在非洲的唯一邦交。

肆、中國對外援助的戰略目標

習近平主政下的中國以實現中華民族偉大復興的「中國夢」為主要發展目標，即希望在 2021 年全面建成小康社會、2049 年要建成富強、民主、文明、和諧、美麗的社會主義現代化強國，在 2035 年基本實現社會主義現代化。其中，對外援助政策目標如次。

一、藉以擴大國際影響力及外交支持

改革開放後的中國，享有極為龐大的經濟實力，貿易活動在全球各地增多，使中國累積充足的金融基礎。2013 年提出「一帶一路」建設，加強對開發中國家進行援助計畫。截至 2021 年 4 月，中國已經與 171 國家和國際組織簽署 205 份「一帶一路」合作協議。同時也舉行 2 次「一帶一路」國際合作高峰論壇，分別發佈 279 項和 283 項務實合作成果。⁶2016 年，中國率先發起成立「亞洲基礎設施投資銀行」，⁷美其名是提供發展中國家基礎設施建設融資，但實際上卻是統整各國經費資源，並透過在亞投行投票加成的優勢，訂定符合中國外交利益的融資計畫。2018 年，國務院成立「國家國際發展合作署」，負責對外援助戰略方針、規劃、政策研擬，針對援外政策統籌協調及提出建議，推進援外工作改革，以擴大在發展中國

<https://reurl.cc/r1K68r>；《新時代的中國國際發展合作》，中華人民共和國中央人民政府，2021 年 1 月 10 日，<https://reurl.cc/NZ4bnm>。

⁶ 「中國與聯合國：第 74 屆聯合國大會中方立場文件」，中國外交部，2019 年 9 月 18 日，<https://reurl.cc/82qz4M>；〈繼續高質量共建「一帶一路」〉，人民網，2021 年 4 月 22 日，<https://reurl.cc/OkVz7R>。

⁷ 「亞洲基礎設施投資銀行協定」，中國外交部，2016 年 2 月 19 日，<https://reurl.cc/gznNbQ>。

家的影響力，⁸尋求外交政策的支持。

二、重塑有利於中國的國際新秩序

對於中國近年對外關係，美國 2017 年公布《國安戰略》（*National Security Strategy*）報告指出，「中國做為修正主義國家，積極與美國及其盟友競爭，並希望在印太地區取代美國，擴大『國家主導的經濟模式』（state-driven economic model），重新形塑有利於中國的新秩序」。現任國安會印太協調官坎博（Kurt Campbell）與國防部印太助理部長拉特納（Ely Ratner）兩人於智庫任職期間曾撰文認為，美國總認為憑藉外交及經濟交往，可促使中國朝向美國喜歡的開放與自由發展。但是現實上，「中國希望改變國際規則，甚至取代美國地位，無意順應現有國際秩序」。⁹在國際組織中，非洲國家是支持中國最有力的後盾。中國加入聯合國及周邊組織均獲得多數非洲國家的大力支持。¹⁰然而，當前中國已是全球 GDP 總量第二、第二大經濟體、最大商品出口國，但仍運用自身「發展中國家」定位獲取優惠的貿易條件，並運用在「南南合作」架構實施的國際發展合作，加強雙邊貿易互賴，以圖將所有發展中國家緊密結合，藉此形塑有利於自身的國際秩序。

三、提供開發中國家走向現代化的參考範例

基於中國自認即將進入社會主義現代化強國，習近平在 2017 年 10 月「十九大報告」裡，對中國特色社會主義作出解釋；即「中國特色社會主義道路、理論、制度、文化不斷發展，拓展了發展中國家走向現代化的途徑」，他稱，「給世界上那些既希望加快發展又希

⁸ 劉方平，〈習近平對外援助重要論述的研究〉，《馬克思主義研究》2018 年第 9 期，頁 38-45。

⁹ Kurt Campbell and Ely Ratner, "The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations," *Foreign Affairs*, March/April 2018, <https://reurl.cc/MkMWmL>.

¹⁰ 「中國對非洲政策文件（全文）」，中國外交部，2015 年 12 月 5 日，<https://reurl.cc/Rb9R7x>。

望保持自身獨立性的國家和民族提供了全新選擇，為解決人類問題貢獻了中國智慧和中國方案。」¹¹此一論述有別於美國學界普遍尊崇的「現代化理論典範」(modernization paradigm)即經濟和社會的發展會帶來政治的自由化和民主化，¹²例如韓國與台灣在冷戰時期均為接受美援的國家，其後也都進行政治改革，並轉型為民主國家。反觀中國模式徹底反擊西方「和平演變」攻勢，在維護自身政治體制下持續發展，也可提供發展中國家經驗與參考。¹³這導致美國認為經濟發展會導致政治改革的想法流於一廂情願。

伍、中國對外援助的挑戰

習近平提出在 2049 年實現「中國夢」論述，強調「中國夢」是和平、發展、合作、共贏的夢，中國承擔大國責任，幫助其他發展中國家促進經濟社會發展，並願意尊重和支持發展中國家的發展道路，中國自改革開放以來，對於國際援助「從接受轉為施予」可謂巨大成就，但後續的挑戰在建黨百年之際更值得關注。

一、「援助外交」重返大國競爭與對抗

中國以國家隊採單打獨鬥的方式進行對外援助，除可保持不透明，也讓外界無法窺探。相較來看，美國對外援助則採取公開且跨國合作方式，副總統彭斯 (Mike Pence) 在 2018 年亞太經濟合作會 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 上，與日本首相安倍晉三及澳洲總理莫里森 (Scott Morrison) 發表「聯合聲明」稱，三國

¹¹ 〈習近平：決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利：在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告〉，中華人民共和國中央人民政府，2017 年 10 月 27 日，<https://reurl.cc/Zjl85W>。

¹² Gordon White, *Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China* (Stanford: Stanford University Press, 1993); Gordon White, "Democratization and Economic Reform in China," *The Austrian Journal of Chinese Affairs*, No. 31 (January 1994), pp.73-92.

¹³ 《新時代的中國與世界》，中國國務院新聞辦公室，2019 年 9 月 27 日，<https://reurl.cc/kLrnE9>。

將共同提供融資，協助印太國家建設基礎建設。¹⁴2021 年 6 月舉行 G7 高峰會，成員國領袖宣布建立「重建更好世界」(Build Back Better World) 倡議，承諾在 2035 年前提供 40 兆美元給開發中國家，以投資改善氣候變遷、衛生與健康安全、數位技術和性別平等。¹⁵顯然大國競爭也擴及到援助競爭。彭斯在演講也認為，區域國家在與中國進行基礎建設合作時應該有所警覺，不要「以主權為代價，傷害國家獨立」。同時他也指出，美國與日本等國提供貸款幫助區域國家基礎建設，應該是更好的選擇。

二、不施壓受援國政經改革恐難以達成開發效益

美國對外援助政策長期以來往往尋求受援助國應承諾建構民主治理、經濟改革、公民社會等目標；¹⁶例如川普於 2019 年 10 月 5 日曾簽署美國國會通過的「建設法案」(Better Utilization of Investments Leading to Development Act, BUILD Act)，將對印太國家的開發援助融資擴大到 600 億美元，即要求融資國須落實透明度、反腐及責任，避免黑箱等改革，以體現美國價值及協助各國發展基礎建設。相反地，中國對外援助對象以軍事政體、失敗國家 (failed states)、脆弱國家 (fragile states) 為主。若根據美國和平基金會 (The Fund for Peace)「2021 年脆弱國家指數」(Fragile States Index 2021) 評估，幾乎所有非洲國家都屬脆弱國家 (fragile states)。¹⁷正如中國援

¹⁴ “Joint Statement of the Governments of Australia, Japan and the United States of America on the Trilateral Partnership for Infrastructure Investment in the Indo-Pacific,” Japan Ministry of Foreign Affairs, November 17, 2018, <https://is.gd/FawqCX>.

¹⁵ Steve Holland and Guy Faulconbridge, “G7 rivals China with grand infrastructure plan,” *Reuters*, June 13, 2021, <https://reurl.cc/EZGgEg>.

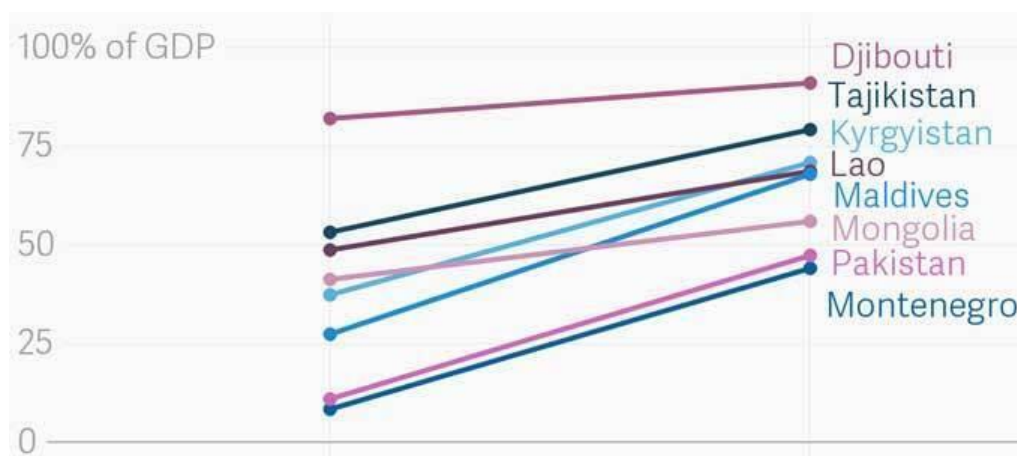
¹⁶ “USAID Policy Framework,” United States Agency for International Development, April 10, 2019, <https://reurl.cc/52vqoG>; James M. Roberts, “13 Recommendations for Reforming America's Foreign Aid,” Heritage Foundation, October 25th, 2017, <https://is.gd/GWxsRH>.

¹⁷ “Fragile States Index Annual Report 2021,” The Fund for Peace, May 20, 2021, <https://reurl.cc/82bR9X>.

助所強調「不干涉內政、不附加任何政治條件」，¹⁸僅著眼於維護既有雙邊關係，這類援助究竟可產生多大開發效益值得懷疑。

三、易使受援國家陷入「債務陷阱」

中國的對外援助活動仍維持不透明，一些外媒也報導，部分「一帶一路」計畫存有賄絡、談判不透明、落入私人口袋、介入他國政治鬥爭等問題，¹⁹甚至造成脆弱國家更加脆弱，失敗國家更加失敗的狀況。不過，中國利用「債務陷阱外交」(debt-trap diplomacy)使受援助國債務高漲(圖2)，英國媒體BBC更譏為放高利貸(high-interest loans)，²⁰導致部分「一帶一路」專案的調整，例如馬來西亞總理馬哈迪(Mahathir Mohamad)曾取消東部沿海鐵路、油氣輸送管線工程案；巴基斯坦希望重新談判「中巴經濟走廊」(China-Pakistan Economic Corridor, CPEC)計畫；²¹緬甸皎漂港(Kyaukpyu Port)建設經費也由73億降至13億美元。²²



¹⁸ 〈王毅談中國對外援助和國際發展合作的四個堅持〉，中華人民共和國外交部，2021年4月27日，<https://reurl.cc/DZ4boR>。

¹⁹ Maria Abi-Habib, "How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port," *New York Times*, June 25, 2018, <https://is.gd/v0HA0Y>.

²⁰ Celia Hatton, "China: Big spender or loan shark?" *BBC News*, October 1, 2021, <https://reurl.cc/ARd6Ye>.

²¹ Press Trust of India, "Imran Khan seeks 'significant shift' in infrastructure projects under China-Pakistan Economic Corridor," *First Post*, October 23, 2018, <https://is.gd/mQx8jV>.

²² Daniel Kliman, Rush Doshi, Kristine Lee and Zack Cooper, "Grading China's Belt and Road," Center for a New American Security, April 8, 2019, shorturl.at/qyK67.

圖 2、2016 年「一帶一路」國家債務狀況

資料來源：James M. Dorsey, “China struggles with Belt and Road pushback,”

Modern Diplomacy, September 16, 2018, <https://reurl.cc/L7NQgx>.

陸、對外援助的軍事意涵

2021 年《對外援助管理辦法》規定，「對外軍事援助，按照國家和軍隊有關規定執行」，即證實對外援助包含軍事項目。事實上，外界對中國對外軍事裝備轉移及援助少有資訊，根據瑞典斯德哥爾摩研究所（Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI）定期發布的武器轉移統計，中國的金額達 200 億美元，為全球第五大，其中印太地區約為 80 億美元，主要是提供巴基斯坦、孟加拉、緬甸等軍事裝備，²³中國也對斯里蘭卡轉移 1 艘護衛艦，該國參與「一帶一路」倡議，無力支付貸款及利息，將漢班托塔港（Hambantota）及周圍 15,000 英畝土地出租 99 年予中國，目前該港已成為中國潛艦補給停靠要地。另外，中國第一個海外保障基地吉布地曾受中國人道援助，共軍「和平方舟號」醫療船以人道援助名義定期出訪太平洋島國、中南美洲等國，同樣遭質疑背後的軍事目的。這些顯示中國海軍在落實 2019 年《新時代的中國國防》報告向「遠海防衛」轉變的要求，並搭配對外援助政策協助達成其軍事目的。

作者林柏州為國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員，曾任國防部戰略研究中心副研究員、國防部《國防情勢雙週報》執行編輯、中央日報社政治組記者。

²³ “SIPRI Arms Transfers Database,” Stockholm International Peace Research Institute, March 12, 2018, <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>.

China's Foreign Aid at the 100th Anniversary of the Chinese Communist Party

Po-Chou Lin

Assistant Research Fellow

Abstract

China is the world's largest developing country and second largest economy. China actively promoted international development and cooperation. China's foreign assistance has kept growing. This article reviews the development of China's foreign aid and presents the strategic goals of China's foreign aid, including expanding China's international influence, seeking support from other countries in international organizations, shaping a Beijing-dominated international order, and providing alternative model for other countries. In fact, this article finds that China's foreign aid has produced some effects and trends, including the competition and confrontation of aid diplomacy among major powers, causing failed countries to fall into a "debt trap," and not pressure recipient countries to reform to ensure close bilateral relations. In addition, China may hide military objectives in its foreign aid policy.

Keywords : foreign aid, One Belt One Road, international development and cooperation, China's dream, Xi Jinping

習近平的政治路線：繼承、抉擇與挑戰

龔祥生

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

習近平身為第五代中共領導人，必然須對過往領導人的政治遺產加以梳理和繼承，並從中找尋適合自身的遺產為自己所選擇的政治路線提供穩固的根源。綜觀從延安時代以來的中共黨史，能夠成為一代領導人者都必須將自己的政策主張和論述放入中共的意識形態結構之中，這包含意識形態的核心部分（延伸自馬克思主義而來的歷史觀和世界觀）和外圍實踐部分（可指導現實政策運作的路線論述）。¹本文重點在於探討習近平承繼前人的政治遺產後，如何抉擇可指導政策實踐的政治路線，以及融入中共意識形態結構過程中所面對的困境。

貳、中共政治遺產與繼承

一、毛澤東過度左傾的政治功過

1981 年中共十一屆六中全會通過《關於建國以來黨的若干歷史問題的決議》，將毛澤東的思想路線和領導功過進行論斷，認為毛澤東領導中共建政和發展思想有功，但也批評毛晚年犯下了發動「文化大革命」的錯誤。因為毛認為當時「黨內走資本主義道路的當權派在中央形成了一個資產階級司令部，它有一條修正主義的政治路線和組織路線，在各省、市、自治區和中央各部門都有代理人」，²而這完全高估了右派在中共黨內的敵我情勢，又因為對於毛的個人崇拜缺乏制度制衡，使得文革發動後，走向過度左傾路線導致國家

¹ 李英明，《閱讀中國-政策、權力與意識型態的辯證》（台北：生智出版社，2003），頁 15。

² 《關於建國以來黨的若干歷史問題的決議》，中國中央政府門戶網站，2008 年 6 月 23 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2008-06/23/content_1024934.htm。

社會秩序大亂。因此鄧小平在鬥倒毛的接班人華國鋒掌權後，重新整理中共既有機制和發展新的理論路線，制衡黨內仍存在的保守左傾路線。

二、鄧小平政左經右的改革開放路線

中共政局在鄧小平掌權後走向改革開放，鄧在 1979 年提出「四個堅持」（堅持社會主義道路、無產階級專政、共產黨領導和馬列主義及毛澤東思想）作為對「西單民主牆」的北京學生民主抗爭事件和黨內保守左派的交代，隨後又因為各項政經制度鬆綁而面臨「資產階級自由化」、「姓資姓社」等左右路線之爭。尤其在歷經 1989 年六四天安門事件後，鄧小平指定江澤民作為第三代領導核心組建新的領導班子，但也因為政治上的緊縮開始偏向陳雲等人的左傾保守路線。眼看中共政治左傾連帶造成經濟緊縮控管，將危及鄧小平主導的改革開放路線，於是鄧先在 1991 年藉由上海市委直屬的《解放日報》透過署名「皇甫平」的文章向中央政府中的保守派喊話，又在 1992 年發表「南巡講話」，軟硬兼施的明示江澤民及其領導班子務必重回改革開放路線。³南巡講話中最重要的內容為：「中國要警惕右，但主要是防止『左』」，⁴這深刻反映在同年中共十四大的政治布局，代表鄧小平的改革開放不容倒退，但這與他曾提出的「四個堅持」並不互相矛盾，而是走在政治上堅守左但經濟上維持右的路線。

三、江澤民中間偏右的「三個代表」與胡錦濤「科學發展觀」

江澤民於 2000 年春首次提出「三個代表」思想，又在 2001 年中共建黨 80 週年大會上闡述具體內容是：我們黨要始終代表中國先進生產力的發展要求、中國先進文化的前進方向、中國最廣大人民

³ 李福鐘，《世紀中國革命-中華人民共和國史》（台北：三民書局，2018），頁 361-363

⁴ 鄧小平，〈在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點〉，《鄧小平文選（第三卷）》，頁 372-375。

的根本利益。⁵雖然江澤民在 92「南巡講話」後始終在政治路線上維持鄧小平政左經右的路線，但「三個代表」的提出擴大了中共的執政基礎，甚至跨出無產階級，從此轉而將代表先進生產力的資本家廣泛吸收入黨，故從這點來看中共傳承至第三代領導人時，在政治路線上已稍微向中間偏右傾斜，而非過往和資產階級有敵我矛盾的共產黨。而代表胡錦濤於中共十六屆三中全會融入中共意識形態結構的「科學發展觀」，倡導「以人為本」，即是對「三個代表」的第三點進行繼承，並將整體重點回歸到以「人民」作為執政中心，發揚統籌城鄉發展、統籌區域發展、統籌經濟社會發展、統籌人與自然和諧發展、統籌國內發展和對外開放的要求等「五個統籌」。⁶

參、習近平的路線抉擇

綜上所述，在習近平於 2012 年中共十八大成為第五代領導人之前，遺留給他的是龐大的政治經濟遺產和國家機器。前述毛澤東、鄧小平到江澤民所留下的政治遺產是中共由左至右的過程，鬆綁了對人民政治階級的管控和逐步擴大執政基礎。而從經濟面看，中共從建政初期完成對農業、手工業和資本主義工商業的社會主義改造（三大改造）後，因為毛澤東急於向共產主義過渡而走向極左的工業土法煉鋼和農業人民公社，並連帶影響到後面逐步走向文革等悲劇性路線，使得從經濟乃至政治面在毛時期承受了長期性的苦果。鄧小平歷經文革等政策錯誤之苦，欲從根本解決當時生產力衰退的現實而進行改革開放，要「補資本主義的課」先解決生產力的矛盾。江澤民則是在放棄計畫經濟後加速改以五年規劃和宏觀調控的方式培養資本市場，並在 2001 年加入世界貿易組織（WTO）以符合國際

⁵ 〈江總書記在建黨 80 周年慶祝大會上發表重要講話〉，《央視網》，2001 年 9 月 5 日，<http://2008.cctv.com/special/733/-1/46724.html>。

⁶ 〈中國共產黨十六屆三中全會公報(全文)〉，《新浪新聞》，2003 年 10 月 14 日，<http://news.sina.com.cn/c/2003-10-14/21231921305.shtml>。

規範的方式運作。

習近平先以不冒進的方式設定建設「社會主義現代化國家新征程」分為兩步走，第一個階段，從 2020 年到 2035 年，在全面建成小康社會的基礎上，再奮鬥十五年，基本實現社會主義現代化；第二個階段，從 2035 年到本世紀中葉，在基本實現現代化的基礎上，再奮鬥十五年，把中國建成富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國。⁷2021 年 7 月 1 日「慶祝中國共產黨成立 100 週年大會」致詞「新的征程上，我們必須堅持馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、『三個代表』重要思想、科學發展觀，全面貫徹新時代中國特色社會主義思想」，將之前歷任領導人已融入中共意識形態結構的思想並舉，以顯示習得到傳承和正統性；此外「中國共產黨始終代表最廣大人民根本利益……任何想把中國共產黨同中國人民分割開來、對立起來的企圖，都是絕不會得逞的」，⁸宣示中共在執政基礎和代表性上並未從「三個代表」退縮。

習看似維持鄧小平和江澤民以來所保持政左經右的路線，但隨著其執政時間漸長，無論是政治或經濟路線卻展現出越來越緊縮，甚至朝向中間偏左的路線反推，本文分別就幾個重要節點分析如下。

一、「兩個不能否定」代表習力求路線平衡

2013 年 1 月 5 日，習近平在新進中央委員會的委員、候補委員學習貫徹黨的十八大精神研討班上提出：「不能用改革開放後的歷史時期否定改革開放前的歷史時期，也不能用改革開放前的歷史時期否定改革開放後的歷史時期」。⁹習以「滅人之國，必先去其史」告

⁷ 〈五、開啟全面建設社會主義現代化國家新征程——關於新時代堅持和發展中國特色社會主義的戰略安排〉（習近平新時代中國特色社會主義思想學習綱要⑥），《人民網》，2019 年 7 月 29 日，<http://chuxin.people.cn/n1/2019/0729/c428144-31260753.html>。

⁸ 習近平，〈在慶祝中國共產黨成立 100 週年大會上的講話〉，《求是網》，2021 年 7 月 1 日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-07/15/c_1127656422.htm。

⁹ 習近平，〈關於堅持和發展中國特色社會主義的幾個問題〉，《求是網》，2019 年 3 月 31 日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-03/31/c_1124302776.htm。

誠要避免「歷史虛無主義」，這是指從歷史上否定中共造成危及中共的領導和社會主義制度的看法，並以蘇聯瓦解作為其例證，¹⁰這樣的論述主要是避免以改革開放為中界的前後各 30 年被有心人利用分裂和否定中共。習的講話中透露出其深怕被改革開放後的成果否定對於毛澤東乃至中共建政初期的正當性，將使得中共的持續執政站不住腳；又害怕在貧富差距擴大的當下，被人以毛時代的左傾路線否定成改革開放方向，將造成經濟緊縮和停滯，這兩者皆不利於中共和習近平本人的長期執政。此外，從這次講話可推估習的態度十分務實和為難，他一方面試圖平衡這兩個時期相互矛盾的路線，但另一方面又只能從中共領導權這個共同利益作為呼籲重點，企圖安撫中共內部存有的左右路線之爭。

習近平同樣在「慶祝中國共產黨成立 100 週年大會」上既肯定中共建政所代表「社會主義革命，消滅在中國延續幾千年的封建剝削壓迫制度」，又肯定中共創建的「改革開放是決定當代中國前途命運的關鍵一招，中國大踏步趕上了時代」，以肯定的態度實踐了他之前所說「兩個不能否定」。故習選擇的路線應是在左右間尋求平衡，或至少是維持政左經右的路線，故可觀察到習不斷模仿毛澤東透過內宣系統將自己的個人崇拜不斷吹捧，透過融媒體和各橫跨黨政軍的方式進行相關的政治鞏固，另一方面又充分利用經濟全球化的機會，不斷提升中國的經濟實力和研發能力，試圖以「中國製造 2025」等計畫超越西方國家

二、「國進民退」和「共同富裕」是政治考量下的路線選擇

自改革開放以來，每逢經濟出現危機而中共中央加強宏觀調控時，即不時會有擔心中國國有資本取代或逼走私有資本的擔憂出現，如 2008 年金融危機和 2010 年時皆曾有過，而習近平主政時期開始

¹⁰ 同上註。

升高民間憂慮則是在 2018 年時，但立即被國務院副總理劉鶴駁斥。¹¹但隨著中美貿易戰延燒以及新冠疫情升溫，中國經濟日趨嚴峻，為避免私人資本失控，中共開始了一連串針對大型私有企業的整改，如阿里巴巴、騰訊、字節跳動、京東等大企業創始人被迫離開管理層，到 2020 年 1 月《反壟斷法修訂草案（公開徵求意見稿）》出台後，以反壟斷監管為名分別對於馬雲的螞蟻金服集團上市急踩煞車，接著又於 2021 年對美團進行反壟斷監管。¹²滴滴出行則是被以網路安全為由監管。2021 年 7 月國務院國資委秘書長彭華崗直接在新聞發布會上宣佈下一步將穩步推進鋼鐵、輸配電裝備製造等行業的中央企業重組整合，而首當其衝的就是浙江的民營企業，大中型民營企業都必須融入一定比例的公有制資本。¹³此外，連文化演藝界也被一連串藝人醜聞牽累，被中共當局以「清朗行動」為名，大力整頓演藝作品類別和政治方向，並被徹查演藝圈背後的政商關係網絡。

這一連串經濟管控作為日益引發外界憂慮，擔心退回到中共建政初期強迫「公私合營」的處境，而中共當局目前也只是說一套做一套的挽回市場信心。與江澤民時期大力拉攏私營企業資本家和逐步放寬管制融入全球市場的舉措有著強烈對比，習時代反而是大開改革開放的倒車，藉由各項規章制度和所謂的「依法治國」，對於金融、網路、演藝、電商等各類別的新興經濟事業展開全方位的掌控和侵蝕。

再對照習近平在中共中央財經委員會第十次會議發言：「要堅持以人民為中心的發展思想，在高質量發展中促進共同富裕，正確處

¹¹ 〈劉鶴：所謂「國進民退」的議論既是片面的也是錯誤的〉，《新華網》，2018 年 10 月 20 日，http://www.xinhuanet.com/2018-10/20/c_129976064.htm。

¹² 〈「國進民退」鐵拳出擊 中國私企風雨沉浮〉，《VOA 中文網》，2021 年 8 月 3 日，<https://www.voacantonese.com/a/jill-Chinese-communist-party-control-over-private-sector-20210803-ry/5988902.html>。

¹³ 〈【國進民退】浙江民企面臨國資入股 五十年代「公私合營」再現中國〉，自由亞洲電台，2021 年 7 月 19 日，<https://www.rfa.org/cantonese/news/ownership-07192021065941.html>。

理效率和公平的關係，構建初次分配、再分配、三次分配協調配套的基礎性制度安排」，¹⁴可推論習強調「共同富裕」和「三次分配」乃是要同時解決政治和經濟問題，避免大型私有企業過大不受控，也避免貧富差距擴大造成民怨和社會問題。但也使其路線逐漸朝向中間偏左的方向退縮，大部分的動機來自政治而非經濟，理由在於放任民間經濟發展雖能獲取更大增長效益，但收在官方手中可以避免資本家串連影響政策，如任志強、馬雲等大企業家先後對中共中央開砲，這是習近平絕對難以忍受的。習在考量代表改革開放初期中共黨內對「資產階級自由化」的憂慮再起，於是選擇出手逐步整頓，甚至不惜走向左傾路線。

肆、習近平的未來挑戰（代結論）

在中國大陸的政局之中，左派右派之爭所在多有，但真正意義的區分往往不是以馬列主義等意識形態決定，而是相對而言的政策光譜對立。有學者認為若以鄧小平作為中間點參照，右邊支持擴大開放的可被歸類為「改革派」，左邊強調計劃管控的為「保守派」，鄧本人因堅持政左經右而被歸類為中間派，更可細分政治或經濟上的左右，強調限縮政府職權的為右派，擴大政府職權的為左派。¹⁵故本文以此標準檢視習近平的路線，發現在政治上較過往的江澤民和胡錦濤更加強融媒體和意識型態掌控，不斷擴大政府監管職能使其內部維穩預算超越國防預算，故可謂毫無疑問的左派；經濟上則以更多的法規和口號，如「共同富裕」、「三次分配」等方式配合，一方面造成監管過多下私有企業取得資金和經營困難而被迫整改，二方面被道德勒索的私有企業被迫要參與政府無止境的救急捐款，都

¹⁴ 〈習近平主持召開中央財經委員會第十次會議強調 在高質量發展中促進共同富裕 統籌做好重大金融風險防範化解工作〉，《人民網》，2021年8月17日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0817/c1024-32197305.html>。

¹⁵ 〈中國大陸政經制度類型與習近平的制度趨向分析〉，《台灣國際研究季刊》，第12卷第2期（2016/夏季號），頁74-77。

使得大型私有企業逐步將經營權讓給國有資本以換取一時平安，「國進民退」逐漸成為說不得的現實，故習在經濟路線上較江和胡更為偏左。

習近平的路線選擇逐漸向中間偏左擺盪，將造成中共乃至他個人統治的挑戰和困境。首先，「國進民退」等經濟上左傾政策掌控資源，被習用來當作挺過中美貿易戰以來危機的解方，但實際上改革開放以來的實踐證明，過多的干預和收權，將會導致市場經濟的窒息，於是一直有「一放就亂，一亂就收，一收就死，一死就放」的放亂收死循環，這次大規模整改和重組是否能打破這循環還有待觀察。其次，「共同富裕」、「三次分配」的目標在於拉近企業間和個人間的貧富差距，但若無法將資源轉移至已宣告全面「被脫貧」的貧困階層，將難以真正平息民怨。最後，中共已宣布 2021 年 19 屆六中全會通過的第三份歷史決議，總結中共建黨百年以來的教訓和肯定前人的成就，並以大篇幅將習思想貫穿其中以應對新時代征程中挑戰，未來是否真的能以習思想做為克服未來挑戰的指導，將考驗習近平的執政能力。

本文作者龔祥生為中共政軍與作戰概念所助理研究員，國立政治大學東亞所博士，專長領域為中國外交政策、中共黨政和中日關係。

Xi Jinping's Political Route: Inheritance, Choice and Challenge

Shan-Son Kung

Assistant Research Fellow

Abstract

As a the fifth generation leader of the Communist Party of China (CPC), Xi Jinping has inherited CPC political ideology political inheritance including Mao Zedong Thought, Deng Xiaoping Theory, the important thought of Three Represents and scientific outlook on development from his four predecessors Mao Zedong, Deng Xiaoping, Jiang Zemin, and Hu Jintao. The changing route from left to right of his predecessors is an important basis for choice of political route by Xi. Although, he provisionally attempted to use “the two non-negotiables” to harmonize the struggle between left and right routes before and after reform and opening, observing his policy declarations such as the state enterprises advance, the private sector retreats, “common prosperity” and third allocation,” a withdrawal to a conservative central slightly leftist route can be seen and this has worried the international community and economic markets. In future, Xi’s political route will face challenges including economic slowdown due to excessive control, difficulty in closing the gap between rich and poor and party internal historical route contradictions.

Keywords: Communist Party of China ideology, Xi Jinping, political route

中共百年黨慶對我國統戰之意涵

林政榮

國防大學政治教官

壹、前言

習近平於 2021 年 3 月 22 日至福建考察時提出對臺的最新方針：「以通促融、以惠促融、以情促融」，藉由「通、惠、情」強調兩岸融合發展為主要論述，對臺統戰意味濃厚。¹回顧歷史，自 1949 年兩岸分裂後，雙方對峙態勢已展開，由於早期因科技受到限制，透過廣播器與空飄氣球，及心戰傳單等心戰作為，而這些反宣傳工具見證冷戰歷史，凸顯臺海對峙與國共戰爭的緊張氛圍。²於 1987 年開放探親後，由軍事對峙轉變成雙方交流，無論是經貿、宗教逐漸展開互動，延續至今。相較過往兩岸緊張關係雖有緩和，但政治制度與意識形態上的仍有差異。

中共有鑑於武力犯臺成本太高，可能造成美中直接衝突，然統戰策略是三大法寶之一，不僅成本廉價且傷害最低，亦可達到「不戰而屈人之兵」。面對中共對臺統戰模式，採取多元與靈活彈性，不論是國際場合、大陸境內，或透過資訊媒體等傳播特定意識形態與價值，將成為中共統戰手段。檢視中共統戰工作過往以蘇聯為師，但自習近平上任後，開始學習美軍聯合資訊作戰，結合科技與融媒體，對於統戰策略不斷推陳出新，以提升團結海內外臺灣同胞。本文重點在探討中共百年黨慶相關活動，對我國統戰之意涵進行分析：

3

¹ 徐詩詠，〈習近平南下福建考察，提對臺政策「3 字」統戰意味濃〉，《民視新聞網》，2021 年 3 月 26 日，<https://www.ftvnews.com.tw/news/detail/2021326W0020>。

² 許峰源，〈空飄氣球：見證兩岸文攻武嚇，大打心理戰的緊張氛圍〉，《關鍵評論》，2019 年 1 月 1 日，<https://www.thenewslens.com/article/110460>。

³ 林政榮，〈習近平百年黨慶發表重要演說背後政治訊息之意涵〉，財團法人國防安全研究院，

貳、中共百年黨慶對我國進行全方位統戰宣傳手段

中共黨慶除舉行相關活動之外，其中隱藏更多的政治意涵，主要以擴大宣傳政績與意識形態的洗腦，不論是對內、外宣揚，其中也包括對臺的統戰，以激勵國內、外民族主義的凝聚力。檢視百年黨慶活動，內部軸心以「黨史、新中國史、改革開放史、社會主義發展史」為主，其重點針對青少年教育與思想工作，透過資訊媒體，在媒體、網路平臺上，對於年輕新世代一代，強化宣傳黨內意識形態與民族主義的深化洗腦任務。同時，置重點於講好黨的故事，主要以「紅色基因代代傳承」為指標。⁴此外，推出進化版紅色旅遊，結合黨歷史，設立多個「紅色旅遊區」，除推廣抗戰革命、建黨的紀念景點之外，並將過往領導者的史蹟，打造成熱門旅遊勝地，藉此喚起人民「忠黨愛國之心與認同感」，以實現「中華民族偉大復興的中國夢」。⁵

一、採取「臺灣人統戰臺灣人」無聲滲透之策略

中共於漳州閩南師範大學設立優秀臺胞培訓基地，運用以臺灣人統戰臺灣人之策略，融合地方閩南話教學及推廣兩岸一家親入島入心，積極打造統戰樣板青年臺胞，藉由對外宣傳「31 條對臺措施、農林 22 條措施」等促進兩岸深化的政策，並以「通、惠、情」促融發展，如表 1，作為統戰先鋒種子，藉由經濟、情感利誘為手段，改變人民政治意識，藉由無聲無息的滲透，對我國進行認知作戰。⁶

2021 年 7 月 8 日，<https://indsr.org.tw/tw/News/40?page=2>。

⁴ 〈習近平倡導全面學習黨史等四史尤其是青少年〉，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202105310220.aspx>。

⁵ 許依晨，〈濃濃革命情紅色旅遊路線多達百條〉，《旺報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20210402000100-260301?chdtv>。

⁶ 陳鈺馥，〈中共加強臺式訓練派他們統戰「無感滲透」〉，《自由時報》，https://video.ltn.com.tw/article/YjKZODbjq6U/UUXN1qQ7whGVP5JbgqS-4x_A。

表 1、中共統戰「通、惠、情」之策略

內容 手段	對臺「融合發展」之策略
以通促融	提議兩岸基礎設施聯通，能源資源互通，行業標準共通，推動金馬同福建沿海地區通水、通電、通氣、通橋，積極推進兩岸「應通盡通」。
以惠促融	落實對臺 31 條、26 條、11 條、農林 22 條等措施，推動臺灣同胞享受同等待遇，支持臺胞臺企參與「十四五」規劃、融入新發展格局。
以情促融	強調兩岸一家親，擴大兩岸經濟文化交流合作，共同傳承中華文化，加強兩岸基層和青年交流，促進同胞心靈契合，不斷探索兩岸融合發展新路，打造臺胞臺企登陸的第一家園。

資料來源：陳鈺馥，〈習彈「通惠情」 陸委會：統戰大於實質〉，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1458783>，作者彙整製表。

二、對我國進行「疫苗認知作戰」

我國新冠疫情自 2021 年 5 月進入本土確診人數增加，引起國人內心不安與害怕。儘管過去防疫成績受到國際肯定，而如今失去防疫優生光環，正好讓中共有機會操作「疫苗認知作戰」，也成為中共統戰的突破口。事實上，中共早已對外布局疫苗外交，讓無法順利採購的國家，陸續採用中共疫苗，刻意打造救世主之形象塑造。然而，正當臺灣缺乏疫苗之際，中共透過提供疫苗方式，加大對臺輸出疫苗的強度，透過媒體報導製造內部與人民互相矛盾與分化團結，讓民眾對政府防疫政策產生不信任與錯誤資訊，並阻撓向國際直接採購，企圖以疫苗亂象製造政治打壓。⁷中共也趁著百年黨慶活動，鼓勵臺灣民眾至大陸施打疫苗與參加黨慶活動，對我國進行另類疫苗的認知作戰。⁸

三、利用政黨、藝人與退將之形象對我國進行「滲透三部曲」

首先，中共邀請臺灣特定政黨與人士赴中參加百年黨慶活動，其目的是在兩岸同屬「一中」，藉由「以民逼官」打破兩岸人流往來限制。⁹其次，中共舉辦鳥巢文藝晚會，以「說好中共百年歷史」為

⁷ 任以芳、柯沛辰，〈陸委會指「疫苗統戰」國臺辦：民進黨政治防疫，應向民眾謝罪〉，《東森新聞雲》，<https://www.ettoday.net/news/20210709/2021190.htm#ixzz757hctbj5>。

⁸ 江禹嬋，〈專家：中共百年黨慶重點工作用疫苗撕裂臺灣〉，《大紀元》，<https://www.epochtimes.com/b5/21/7/4/n13067032.htm>。

⁹ 陳鈺馥，〈中共將藉百年黨慶吹捧對臺統戰政績〉，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1457825>。

主，刻意安排臺灣藝人登臺表演，營造兩岸中華偉大復興團結氛圍，釋放統戰團結紅利之善意，其意圖是利用兩岸矛盾與同文同種的特性，藉由藝人偶像崇拜影響力與清新形象，對臺進行文化統戰之實。¹⁰最後，運用黃埔軍校同學會，拉攏退役將領，並於百年黨慶活動公開發表祝賀，成為統戰新樣板，其意圖是針對人性弱點與名利的慾望，逐一各個擊破，製造內部軍民不信任，加深內部裂痕分化團結。¹¹由此可知，鼓勵臺灣民眾為中共說好話，透過「以臺灣人吸引臺灣人」方式，進而深根統戰策略。

四、對國際宣傳以兩岸統一一列為「首要歷史任務」

綜觀中共從大外宣到統戰，藉由傳統的「農村包圍城市」策略，延伸至一帶一路方式，掌控其國際話語權，深刻體認控制話語權就是擁有力量。當然，對於臺灣人民亦是統戰首要目標，值得關注的是：統戰部副部長對外發布在中共百年奮鬥歷程中的統戰策略，以「六項堅持」，作為建黨百年統戰定海神針，如表 2。¹²

表 2、中共百年統戰新方針

項次	內容
1	堅持黨的領導。以黨的領導是中國特色社會主義特徵，亦是統戰團結凝聚的核心。
2	堅持共同思想政治基礎。統戰是愛國主義和社會主義根基，對內部建設社會主義現代化國家，對外部以實現中華民族偉大復興。
3	堅持大團結大聯合。凝聚人心、匯聚力量，團結一切可以團結的力量，為黨的目標而奮鬥，這是統戰根本任務。
4	堅持服務黨和國家。黨的中心工作在哪裡，統一戰線凝心聚力的著力點就在哪裡，為全面建設社會主義現代化國家、實現中華民族偉大復興服務，完成統一。

¹⁰ 黃順祥，〈臺灣基進分析中共統戰最新策略 諷歐陽娜娜成統戰少女〉，《新頭殼》，<https://newtalk.tw/news/view/amp/2020-09-29/472097>。

¹¹ 唐浩，〈史上最大共諜案中 共諜戰五詭計〉，《大紀元時報》，<https://hk.epochtimes.com/news/2021-08-02/47027283>

¹² 羅印冲，〈中共統戰部：堅持中共領導 為實現完全統一〉，《經濟日報》，https://money.udn.com/money/story/5603/5562771?from=edn_referralnews_story_ch5589

5	堅持求同存異。統戰是同和異的矛盾，運用增進共識與包容差異，團結與 深交黨外朋友，以及照顧同盟者的利益。
6	堅持大統戰工作格局。統戰工作以點多、面廣、線長策略，構建大統戰 工作格局，推動新時代統戰發展。

資料來源：羅印冲，〈中共統戰部：堅持中共領導 為實現完全統一〉，《經濟日報》，https://money.udn.com/money/story/5603/5562771?from=edn_referralnews_story_ch5589，作者彙整製表。

除此之外，黨慶前夕在《人民日報》海外版刊文指出：「解決臺灣問題、實現完全統一，是中華兒女的共同心願」，文中強調兩岸同胞是血濃於水的一家人，實現統一作為矢志不渝的歷史任務。¹³檢視中共對臺採取兩岸一家親策略，以「家人」的邏輯思維來處理臺灣的問題，其意圖是拉近兩岸民眾的親情，而兩岸「親情」卻又與族群認同具有極為密切關係，逐步滲透臺灣內部文化教育，進而讓兩岸無障礙的合而為一，以解決臺灣統一問題。

參、習近平發表重要演說對我國統戰之策略

習近平於百年黨慶發表安內攘外演說，全文超過 7,000 字談話。其目的除向世界「講好中國共產黨故事」，提升國際話語權之外，更對於臺灣人民統戰意味濃厚。對我國採取動之以情方式，彰顯中華民族偉大復興的統戰方針，將臺灣與中國大陸的民族情感聯繫在一起；另外，中共仍不放棄以武力統一臺灣，採取更細膩的「胡蘿蔔」與「棒子」統戰策略。¹⁴

一、著重「大內宣與大外宣」，爭取海內外臺灣人民認同支持

習近平談話除強調歷史過去與堅持黨的領導之外，刻意迴避過往負面史實——「大飢荒、文革、六四」等，重新包裝論述說好中國故事，同時宣揚任期的戰績，諸如：全面建成小康社會、打擊貪腐

¹³ 汪靈犀，〈兩岸：交流走深走實 同胞走近走親〉，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0630/c1001-32144326.html>。

¹⁴ 習近平，〈習近平：在慶祝中國共產黨成立一百周年大會上的講話〉，《新華網》，2021 年 7 月 1 日，<https://bit.ly/3xfQkWw>。

及抗疫成功等政績，作為第一個百年成果與建黨百年賀禮。同時，運用舊酒裝新瓶重新詮釋所謂「新時代的黨史」，以符合人民的期待，加強黨對人民意識形態的灌輸，走向 2049 年「第二個百年」的現代化強國為目標。此外，習近平強調以史為鑒，不斷宣揚海內外中華兒女大團結，其中「復興」一詞出現 26 次，強化中華民族偉大復興，明顯說明兩岸同為具有血脈相連的意涵，企圖在拉近雙方人民的距離，打著親情牌與民族牌，其意圖凸顯兩岸是同一民族的概念，利用兩岸族群、文化與血緣等關係，以爭取臺灣人民支持與認同。¹⁵

此外，近期習近平召開「中央民族工作會議」上，強調實現第二個百年奮鬥為目標，以「鑄牢中華民族共同體意識」為主軸，運用宣傳教育、民族團結的推廣，持續深化各族群眾對中華民族共同體的「入腦、入心」的思想認同，利用黨的意識形態使命，並要求幹部和人民全部保持忠誠的原因。¹⁶因此，中共將愛國統戰策略，作為結海內外全體中華兒女，當然也包括臺灣，也正符合中共最新對外統戰之新策略，以實現中華民族偉大復興的重要法寶。事實上，中共統戰的本質，在形塑「大團結大聯合」氛圍，透過一切組織力量或任何手段，特別是進行無煙硝味作戰，諸如認知作戰或影響力作戰方式，藉由資訊或媒體方式，進而改變或影響臺灣民眾的內心想法，達到其兩岸統一之政治目的。

二、運用「兩手策略」，擴大對臺統戰力度

習近平在百年黨慶演說之中，對於涉及兩岸關係部分，雖未脫離過往對臺政策的論點，但卻獲得現場掌聲與回應，激勵內心民族

¹⁵ 林政榮，〈習近平百年黨慶發表重要演說背後政治訊息之意涵〉，財團法人國防安全研究院，2021 年 7 月 8 日，<https://indsr.org.tw/tw/News/40?page=2>。

¹⁶ 範思翔、高蕾、王琦，〈鑄牢中華民族共同體意識 共圓偉大復興夢想〉，《中華人民共和國國防部》，2021 年 8 月 29 日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2021-08/29/content_4893396.htm。

主義。同時藉由解決臺灣問題，視為歷史任務，其重點在堅持一個中國原則和九二共識，強調和平統一為目標，避開「一國兩制」敏感之言論，也沒有談論武力統一與統一時間表，降低對臺強硬的手段，刻意展現和統之態勢。審視本次發表採用柔性基本論調，以爭取臺灣民眾支持與認同，對我國進行軟性統戰策略，營造兩岸一家親之和平氛圍。¹⁷

儘管如此，習近平談話內容對於外在勢力措辭強硬，強調：「強國必須強軍，軍強才能國安」；「中國人民也絕不允許任何外來勢力欺負，必將在 14 億多中國人民用血肉築成的鋼鐵長城面前碰得頭破血流！」¹⁸特別是「強軍與頭破血流」一詞更是對外部勢力傳遞強硬警告的政治訊息，其意涵指涉中共不再韜光養晦，而展現出先制主動的戰狼行動，彰顯「捍衛國家主權和領土完整」決心，不容外來勢力介入內部問題。此外，具官方背景的《艦船知識》雜誌，於黨慶當天刻意發布「對臺聯合火力突擊三部曲」的模擬影片，對我國警示意味強烈。¹⁹ 綜合上述，中共透過媒體或網路資訊傳遞威懾之訊息，並針對臺灣海峽或東部或南部海域等，進行局部性的軍演，藉此宣傳軍事演訓行動，除武力上的威嚇之外，更是對我國進行認知作戰之策略，期能夠達到震懾外軍與臺灣內部民眾心理威脅，以達政治目的。

肆、我國因應之作為(代結論)

孫子兵法指出：「無恃其不來，恃吾有以待之。」國人不可心存僥倖，認為敵人不會來，國家安全的信心應建立在隨時準備作戰的

¹⁷ 林政榮，〈習近平百年黨慶發表重要演說背後政治訊息之意涵〉，財團法人國防安全研究院，2021 年 7 月 8 日，<https://indsr.org.tw/tw/News/40?page=2>。

¹⁸ 習近平，〈習近平：在慶祝中國共產黨成立一百周年大會上的講話〉，《新華網》，2021 年 7 月 1 日，<https://bit.ly/3xfQkWw>。

¹⁹ 〈中共軍媒發誑語列出「攻臺 3 階段方案」大外宣恫嚇臺灣〉，《自由時報》，2021 年 7 月 3 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3590640>。

基礎上，讓敵人無隙可乘。面對中共百年黨慶活動，其背後都隱含著特定政治目的，然而我國卻成為中共滲透、假訊息和政治作戰的另類無形戰場之一，透過資訊傳播與宣傳，利用恐懼意識操作輿論，進行認知作戰，特別是人民在失去理性下，就會放大解讀各項謠言、假訊息，因而成為統戰最佳的溫床。同時，透過多元創新統戰攻勢，拉近兩岸之間距離，深植人心，利用道德感召，爭取臺灣人民的認同。

檢視中共近期統戰手法逐步走向多領域作戰模式，採取多樣式的統戰型態與跨部門合作呈現，不再只是檯面下執行統戰任務，或是統戰部單一獨立作戰，從過去的個人、組織、團體、宣示走向世界各國，進而影響更多人對中共的認同與增加好感，因而成為中共代理人或同路人。此外，中共擴大部門與國際合作，焦點轉為在海內外臺灣人，著重對我國統戰力度深化，實施多項惠臺措施，透過「通、惠、情」經濟或文化等措施，主打「兩岸一家親」混淆敵我意識形態，造成國內社會大眾對國防意識趨向淡薄，爭取更多的認同與拉攏民心，藉由金錢或名利收買人心，達到政治統戰目標。因此，我國應該避免落入中共所設計統戰陷阱之中，不僅應警惕對我進行認知作戰計謀，國人同胞亦應提升防微杜漸的敏感度，唯有「知敵制敵」，運用資訊科技發揮優勢、善用多元媒體形塑支持及持續國際宣傳共同應對，以消除民眾不安。同時，我國除了持恆勤訓精練，戮力戰訓本務之外，最重要的是落實全民國防教育與擴大後備戰力能量，以提高憂患意識與抗敵意志，方能確保國家安全。

本文作者林政榮為國防大學政戰學院政治學博士，現為國防大學共教中心教官，主要研究領域為兩岸關係、危機處理、全民國防。

The meaning of the centenary of the CPC for the united front against Taiwan

Cheng-Jung Lin

Research instructor

Abstract

Looking back in history, the Communist Party of China (CPC) grabbed political power and established a country by using a united front strategy. 100 years on from the founding of the CPC, the united front means has not softened due to changing times; it is an effective way of uniting people, used more innovatively and flexibly and, through cross-departmental cooperation, has been raised to the level of an international diverse united front pattern. Therefore, this article seeks to view changes in the united front strategy against Taiwan from CPC centenary activities.

Keywords: cognitive warfare, dual strategy, national defense education, misinformation

中國能源安全戰略及其困境

洪銘德

中共政軍與作戰概念研究所

黃恩浩

國防戰略與資源研究所

壹、前言

自改革開放以來，隨著經濟快速成長，工業及都市化迅速發展，中國對於能源需求持續成長，導致其對能源進口（尤其是石油與天然氣）的依賴度不斷上升，必須持續向外擴張獲取能源的管道。為有助於確保自身的能源安全，中國除了積極布建能源戰略指導體系外，並與世界各國展開能源開發、合作或競爭，不但牽動全球能源進出口國之間的競合關係，亦對全球經濟帶來重大影響。¹

近來，由於中國爆發缺電危機，各地陸續祭出限電措施，東北地區甚至無預警「拉閘限電」，不僅對產業帶來嚴重影響與衝擊，甚至拖累自身的經濟發展。加上，適逢中共建黨百年且明年即將召開「二十大」，若無法有效解決此危機的話，除了會直接衝擊今年中國的整體經濟發展外，亦可能嚴重衝擊民眾日常生活，造成社會秩序動盪風險驟增，進而影響習近平連任與中共的領導威信。隨著中國對能源需求越來越高，中國要如何有效地確保自身能源安全？其能源戰略規劃為何？面臨那些困境？這些問題相當值得深入探討。本文將針對中國的能源戰略規劃及其所面臨的困境等問題進行探討。

¹ 陳亨安，〈中國大陸能源戰略研析〉，《經濟研究》，第 11 期（2011 年），頁 407。

貳、中國能源戰略的變革

2003 年，中國成立國家能源局以前，因當時未成立一個統籌機構，故無整體的能源戰略規劃，²各種能源政策由國務院轄下不同管理機關執行。在國家能源局成立後，中國的能源布局開始由過去個別能源政策獨立規劃，朝向平衡發展、資源統合之總體規劃思維，且管理機關的位階也逐漸有所提升。³由於國家能源局負責能源政策的規劃與執行，但各項能源管理工作卻分散在國家發展和改革委員會、國家電力監管委員會、國務院國有資產監督管理委員會等相關部門，導致「多龍治水」。為了解決難以統合之問題，2010 年 1 月，中國國務院正式成立「國家能源委員會」後，負責研究擬訂能源發展戰略，審議能源安全和能源發展中的重大問題，統籌協調境內能源開發和能源國際合作之重大事項，相關具體工作由「國家能源局」負責。⁴

基本上，中國的整體能源戰略方向主要呈現於其五年經濟計畫中，在「國家能源委員會」成立後，中國的能源政策皆由能源局公布。由於在「十五」期間，中國的能源使用效率低、能源消費結構難以改善，以及工業化所帶來高污染等現象，使得「十一五」時期的能源政策有所轉變，由注重能源供應轉變為更加重視能源利用效率、節約能源及環境保護。在「十二五」時期，在強調低碳經濟此一前提下，中國開始調整能源產業布局，並深化能源體制改革。在「十三五」時期，再生能源與石油替代成為中國能源轉型的重點。至於「十四五」時期，發展新型能源與確保能源產業鏈安全乃成為中國未來的能源戰略重點。

² 1988 年，中國成立能源工業部，但於 1993 年撤銷，之後 10 年間，中國未有一個統一的能源管理專責部門，直到 2003 年才設立司級局的國家能源局。

³ 陳亨安，〈中國大陸能源戰略研析〉，頁 414。

⁴ 成立「國家能源委員會」意味著中國的能源安全問題不再只是單純能源供應或經濟問題，而是涉及國家安全、地緣政治以及戰略經濟利益等多層次的國家戰略性問題。請參閱吳漢，〈中國大陸研議組建「能源部」之戰略分析〉，《展望與探索》，第 10 卷 9 期（2012 年），頁 15。

參、中國確保能源安全之作為

一、建設能源進口通道

目前，中國主要的能源需求是煤礦、天然氣與石油，但因經濟高度發展，導致國內能源不足以支撐經濟需求，故依賴進口能源的程度越來越高，尤其是石油。隨著經濟發展與能源消耗量的提升，2003 年中國正式超越日本成為世界第二大能源消費國，⁵並於 2009 年正式超越美國成為世界第一能源消費大國。⁶

為有助於確保能源的供給穩定，中國透過建設能源進口通道以期提升自身的能源安全，在「帶路倡議」的推動下，迄今中國已打造四條「油氣兼備」的能源進口通道（如圖 1），⁷分別為「西北通道」、「東北通道」、「海上通道」以及「西南通道」。「西北通道」包含中亞天然氣管道和中哈原油管道；「東北通道」包含中俄石油通道與中俄東線天然氣管道；「海上通道」則是指透過海運從非洲、中東、澳洲等進口石油與天然氣，並經由麻六甲海峽運至東南沿海。最後，「西南通道」，也就是中緬油氣管道，起於緬甸西海岸的皎漂市，從雲南瑞麗 58 號界碑進入中國境內。

⁵ 吳明蕙，〈中國能源問題之探討〉，《經濟研究》，第 7 期（2007 年），頁 265。

⁶ 〈報告指中國已成為世界最大能源消費國〉，《BBC 中文網》，2010 年 7 月 20 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2010/07/100720_china_energy。

⁷ 〈中國「四大能源通道」成型〉，《國際能源網》，2012 年 1 月 28 日，<https://reurl.cc/95RKKO>。



圖 1、中國四大能源進口通道

資料來源：〈中國大陸四大能源進口通道〉，《中央社》，2017 年 6 月 17 日，
<https://www.cna.com.tw/news/gpho/201706170004.aspx>。

二、進行跨國能源併購

隨著中國經濟快速增長，為滿足能源的需求，中國能源企業大舉對外進行海外直接投資，且有多家中國國企透過併購方式獲得國外天然油氣資源。這一海外能源併購趨勢，主要是由「中國石油天然氣集團有限公司」、「中國海洋石油集團有限公司」，和「中國石油化工股份有限公司」（簡稱「三桶油」）所主導。目前，北京當局透過「中國公司」的海外投資併購行動，積極在世界各地區建立穩定能源及原物料供應來源，並開拓海外市場。⁸由於併購海外能源的主體變得越來越多元，除了由原先「三桶油」主導外，越來越多其他

⁸ 曾復生，〈「中國公司」走出去的優勢與風險〉，財團法人海峽交流基金會，2020 年 8 月 18 日，
<https://www.sef.org.tw/article-1-129-5298>。

中國國營、私營企業以及上市、非上市民營能源企業亦參與其中。⁹

另外，新冠肺炎疫情除了影響全球煤油氣市場的供需外，亦加速傳統煤油氣企業業務轉型和結構調整的進程。這也使得中國能源戰略必須積極從傳統能源轉向新型能源，例如 2021 年上半年，中國能源相關企業併購交易數量約 380 筆、金額 2,258 億人民幣，創近三年來新高，比 2020 年同期成長約 92%。其中，新型能源的投資併購活動呈現爆發性成長，占 2021 上半年交易數量中的 240 筆，交易金額高達 1,478 億人民幣，較 2020 年同期成長約 123%。由此可見，能源併購的方向已開始朝併購新型能源領域與方向發展，例如發電資產、清潔能源、風電、儲能、氫能等。¹⁰

三、邁向新型能源轉型

目前，中國能源發展處於多元發展與非化石能源為主兩個階段之交疊時期，¹¹重點任務包含以下兩項。第一，煤礦的高效率利用，燃煤發電是目前中國電力的主要來源，且煤礦的生產與消耗都遠高於其他能源（如下圖 2、圖 3），未來中國將提升用煤的清潔與使用效率，藉此逐步減少煤炭用量以降低環境污染。¹²第二，大力發展可再生能源，可再生能源屬於自身能掌控之能源，不受國際地緣政治變化影響，為能源供給安全的關鍵要素。中國透過大力發展非化石能源，¹³藉此建構煤、油、氣、電、核、新能源和可再生能源之多輪驅動能源供應體系。¹⁴

⁹ 張清彥，〈中國能源企業調整海外收購戰略〉，《中國能源網》，2015 年 6 月 4 日，<https://www.china5e.com/news/news-908139-1.html>。

¹⁰ 張煜，〈中國能源行業併購活動呈復甦反彈趨勢，預示著什麼？〉，《上觀》，2021 年 9 月 30 日，<https://www.shobserver.com/news/detail?id=410536>。

¹¹ 自改革開放以來迄今，中國能源結構變革已經歷三個階段，分別為：煤礦為主階段、多元發展階段以及非化石能源為主階段。請參閱杜祥琬，〈能源轉型 推動高質量發展〉，《人民網》，2020 年 7 月 17 日，<https://reurl.cc/Xlm0n0>。

¹² 杜祥琬，〈能源轉型 推動高質量發展〉。

¹³ 同前註。

¹⁴ 〈中國形成多輪驅動能源供應體系〉，中華人民共和國中央人民政府，2019 年 9 月 24 日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-09/24/content_5432531.htm。

2020 年 12 月 21 日，中國發布《新時代的中國能源發展》白皮書，提及將優先發展非化石能源，並以此作為推進「能源綠色低碳轉型」之主要途徑。截至 2019 年底，中國在運在建核能裝機容量 6,593 萬瓩，位居世界第二，至於在建核電裝機容量則為世界第一。同時，水電、風電、光伏發電、¹⁵生質發電裝機容量均位居世界第一，分別達 3.56 億瓩、2.1 億瓩、2.04 億瓩以及 2,369 萬瓩。¹⁶截至 2020 年為止，中國清潔能源占全部能源消費總量比例已達 23.4%，較 2012 年提高 8.9%。

另外，李克強在 2021 年 3 月 5 日的政府工作報告中提及，「大力發展新能源，在確保安全的前提下積極有序發展核電」，¹⁷目前中國正在運作的核電機組有 51 部，裝機容量 5,327 萬瓩，在建核電機組 20 部，裝機容量 2,269 萬瓩。¹⁸且 2020 年的核能發電量 3,662.43 億瓩，占中國總發電量 4.94%，較 2019 年成長 5.02%。¹⁹同時，根據 2020 年 6 月所發布之「中國核能發展報告（2020）」，核能在中國清潔能源低碳系統中的定位將更加明確，扮演更重要的角色，中國每年會按照 6 至 8 部發電機組之速度進行建造，²⁰預計 2025 年中國核電裝機容量將達 7,000 萬瓩，在建約 5,000 萬瓩。至 2030 年時，在運裝機容量達到 1.2 億瓩，核能發電量約占全中國發電量之 8%。²¹

¹⁵ 太陽能發電可分為光熱發電和光伏發電。光伏發電是利用半導體界面的光生伏特效應而將光能直接轉變為電能的一種技術。此技術的關鍵元件是太陽能電池，經過串聯後進行封裝保護可形成大面積的太陽電池元件，並配合功率控制器等部件即形成光伏發電置。請參閱，〈什麼是光伏發電〉，EnergyTrend，2012 年 4 月 5 日，<https://www.energytrend.com.tw/knowledge/20120405-4220.html>。

¹⁶ 《新時代的中國能源發展》，中國國務院新聞辦公室，2020 年 12 月 21 日，<https://reurl.cc/l57x6Q>。

¹⁷ 〈政府工作報告〉，中國政府網，2021 年 3 月 5 日，<https://reurl.cc/RbRnor>。

¹⁸ 〈限電危機下 中國核電廠滿載運轉拚年增 6 至 8 機組〉，《自由時報》，2021 年 9 月 30 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3689226>。

¹⁹ 〈《中國核能發展報告 2021》：我國在建機組裝機容量連續多年保持全球第一〉，《人民網》，2021 年 4 月 18 日，<https://reurl.cc/l5nkml>。

²⁰ 〈碳中和目標下，核電發展可以更加有所作為〉，《中國能源網》，2021 年 3 月 19 日，<https://www.china5e.com/news/news-1111462-1.html>。

²¹ 〈《中國核能發展報告 2021》：我國在建機組裝機容量連續多年保持全球第一〉，《人民網》，2021 年 4 月 18 日，<https://reurl.cc/l5nkml>。

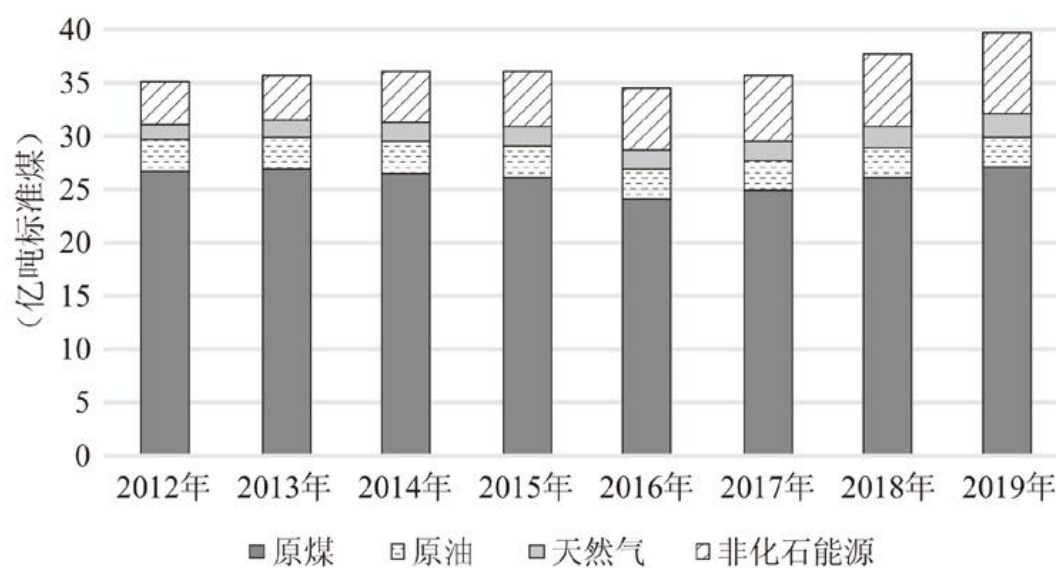


圖 2、中國能源生產情況（2012-2019）

資料來源：〈新時代的中國能源發展〉，中國國務院新聞辦公室，2020 年 12 月 21 日，<https://reurl.cc/zW5GNN>。

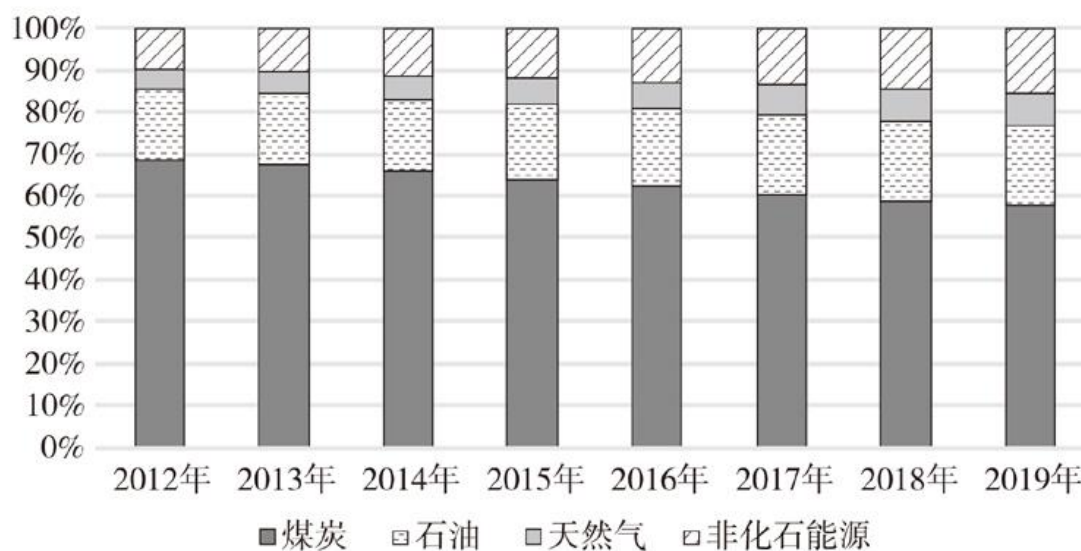


圖 3、中國能源消費結構（2012-2019）

資料來源：〈新時代的中國能源發展〉，中國國務院新聞辦公室，2020 年 12 月 21 日，<https://reurl.cc/zW5GNN>。

肆、現階段中國的能源安全困境

隨著中國經濟的快速崛起，能源需求大增，導致其對能源進口的依賴度不斷上升，為了增進自身的能源安全，中國開始以「多元化」此一概念展開相關行動，包含能源供應來源、使用能源種類、進口能源路線以及運輸與獲取能源方式的多元化等。²²然而，近來所發生之限電危機，顯示上述相關措施無法有效增進自身的能源安全，仍面臨一定程度的能源安全困境。首先，關於能源消費結構問題，中國雖逐漸朝向非化石能源為主階段進行轉型，且已提前於 2019 年達成非化石能源消費占比 15% 之目標。²³但是，中國的煤炭消費仍占其總能源消費總量一半以上，例如 2019 年煤炭消費占能源消費總量的 57.7%。²⁴這顯示中國的能源消費結構轉型速度仍不夠快，未具備充足的非化石能源來取代煤礦。

其次，由於中國實施能源消耗總量和強度雙控之「雙控政策」，2021 年 8 月 17 日中國國家發展和改革委員會發布「2021 年上半年各地區能耗雙控目標完成情況晴雨表」，指出 19 個一級、二級預警省分在能耗強度上未達標，且特別提及要暫停兩高項目（高耗能、高排放）的節能審查。²⁵同時，為了有助於落實供給側結構性改革，2016 年中國啟動大規模煤炭去產能行動，2018 年提前兩年完成 8 億噸去產能目標，淘汰落後煤礦 4,000 多處。且在「雙控政策」及安全生產的考量下，中國針對小煤礦進行管控，據傳今年以來關停小煤

²² 郭正平，《中國能源安全政策之研究》，國立中山大學政治學研究所碩士論文，2005 年 12 月，頁 3-4。

²³ 此一目標係為胡錦濤於 2009 年聯合國氣候變化峰會開幕式所提出「爭取到 2020 年非化石能源占一次能源消費比重達到 15% 左右」，請參閱〈胡錦濤在聯合國氣候變化峰會開幕式上講話（全文）〉，中華人民共和國中央人民政府，2009 年 9 月 23 日，http://www.gov.cn/ldhd/2009-09/23/content_1423825.htm。

²⁴ 《新時代的中國能源發展》，中國國務院新聞辦公室，2020 年 12 月 21 日，<https://reurl.cc/l57x6Q>。

²⁵ 〈關於印發《2021 年上半年各地區能耗雙控目標完成情況晴雨表》的通知〉，中華人民共和國國家發展與改革委員會，2021 年 8 月 17 日，<https://reurl.cc/V54W7b>。

窯導致減少約 1/6 的煤礦產能。²⁶因此，受到自產煤礦不足以及有助於達成「雙控政策」目標，各個地方政府陸續推出許多限電措施，甚至使得原本就已實施限電的地區更加大管控力度。

最後，受到多重因素影響，隨著歐美消費需求復甦，且東南亞新冠肺炎疫情升溫，造成轉單效應，進而增加中國工廠生產的需求。在這種情況下，隨著工廠訂單大增，用電量也隨之飆高，導致電力的供需失衡。²⁷同時，2021 年中國前 8 個月的國內煤炭產量僅增加 4.4%，但進口煤炭量卻下降 10.3%。²⁸另外，儘管煤炭的價格快速上漲，電費卻因被管制而無法進行調漲，使得電廠缺乏增加發電量的意願。因此，用電需求增長速度過快導致電力供給不足，迫使各省透過限電措施以緩解電力供應緊張之情況。

伍、結論

根據上述，為了有助於確保自身能源安全，目前中國採取如建設能源進口通道、進行跨國能源併購以及發展新型能源等行動。同時，並透過深化能源體制改革與推動能源結構轉型等政策，以利於持續推動能源低碳轉型。至於近來所發生的限電危機，充分顯示受到煤礦占總能源消費比例過高、煤炭價格飆漲、強化「雙控政策」力度以及多重因素等影響，中國仍面臨一定程度的能源安全困境。

可預期，為能有效因應此波限電危機，短期上，中國將會採取相關因應措施，例如關於增加煤炭產量，2021 年 9 月 24 日，中國國家發展和改革委員會召集相關產煤省、市以及企業召開會議，推動煤炭供需雙方儘早完成補簽中長期合約，並確保足額兌現。10 月 8 日，李克強在國務院常務會亦強調「主要產煤省和重點煤企要按要

²⁶ 〈中國限電危機有短中長期因素 政策目標面臨考驗〉，《中央社》，2021 年 9 月 30 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202109300416.aspx>。

²⁷ 〈煤礦大國為何缺煤發電？中國限電背後，一場全球能源政策都需要面對的變革代價〉，《今週刊》，2021 年 10 月 1 日，<https://reurl.cc/r16Yo1>。

²⁸ Clyde Russell, "Column: China's coal crunch is self-inflicted, costly and temporary," *Reuters*, September 30, 2021, <https://reurl.cc/DZoVYd>.

求落實增產增供任務」。²⁹另外，由於限電恐會拖累中國的經濟成長，瑞銀投資銀行亞洲經濟研究主管暨首席中國經濟學家汪濤對此指出，中國可能會微調相關政策，例如暫時放寬「雙控政策」力度。³⁰

長期而言，為了有助於達成 2030 年前達到「碳達峰」以及 2060 年前實現「碳中和」之目標，中國將持續進行能源消費結構轉型，減少煤炭發電，例如「2021 年能源工作指導意見」即提出「煤炭消費比重下降到 56% 以下」。同時，中國將持續大力發展非化石能源，持續提升可再生能源的在能源消費中的占比。³¹

本文作者黃恩浩為澳洲墨爾本大學政治學博士，現為財團法人國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員，主要研究領域為中國海權研究、國際關係戰略文化、澳洲安全研究；本文作者洪銘德為國立中興大學國際政治研究所博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員，主要研究領域為中國外交政策研究、應急管理機制、非傳統安全研究。

²⁹ 〈國家發展改革委召開專題會議部署採暖發電用煤中長期合同全覆蓋煤源落實工作，中華人民共和國國家發展和改革委員會，2021 年 9 月 24 日，<https://reurl.cc/6DQ6LM>；〈李克強主持召開國務院常務會議 進一步部署做好今冬明春電力和煤炭等供應 保障群眾基本生活和經濟平穩運行等〉，中華人民共和國中央人民政府，2021 年 10 月 8 日，<https://reurl.cc/Xlm050>。

³⁰ 吳柏緯，〈限電拖累經濟成長 可能促中國放寬能耗雙控〉，《中央社》，2021 年 10 月 4 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202110040283.aspx>。

³¹ 〈國新辦舉行中國可再生能源發展有關情況發布會〉，中華人民共和國國務院新聞辦公室，2021 年 3 月 30 日，<https://reurl.cc/Xlm083>。

China's Energy Security Strategy and Its Difficulties

Ming-Te Hung

Assistant Research Fellow

Paul An-Hao Huang

Associate Research Fellow

Abstract

As energy is the basic driving force for national development and economic activities, it is extremely important for people's lives and national security, which is also a key factor in the sustainable economic growth of all countries. Accordingly, the issue of energy security is regraded with great importance by every country. Since reform and opening began, energy demand has continued to grow while China's economy has rapidly risen, causing reliance on exports to continually rise. To improve energy security, China has adopted the idea of "diversification" vis-a-vis energy supply sources, use of energy types, energy import routes and transportation, and methods for obtaining energy. At the same time, deepening reform of the energy system, promoting energy structure transformation and other policy actions will benefit continuing promotion of energy low carbon transformation.

However, China's recent electricity supply crisis has shown that measures adopted by the CCP are unable to effectively improve China's energy security, and the energy security difficulties of a certain level still existed. For example, coal accounts for an excessively high proportion of energy consumption, coal prices are rocketing, enhancing the force of the

“dual-control policy” and effect of various factors. Consequently, in the short-term, China will take actions including increasing coal production and even loosening the “dual-control” policy to deal with the crisis. In the long-term, to achieve the target of “Carbon Neutral” by 2060, China will continue to transform its energy consumption structure and make a big effort to develop non-fossil fuel energy, seeking to quickly increase it as a proportion of China’s energy supply.

Keywords: Power Supply Crisis, Dual-control Policy, Energy Strategy, Energy Security Difficulties

出版說明

「財團法人國防安全研究院」設立宗旨為增進國防安全研究與分析，提供專業政策資訊與諮詢，拓展國防事務交流與合作，促進國際戰略溝通與對話。

現設有 4 個研究所，本院研究範圍涵蓋：國家安全與決策、國防戰略與政策、中共政軍、非傳統安全與軍事任務、網路作戰與資訊安全、先進科技與作戰概念、國防資源與產業、量化分析與決策推演等領域。

本刊各篇文章由本院研究人員、以及外部學者、專家撰擬，以 5,000 字以內為度，稿件均經審稿程序，其著作權為本刊所有，未經同意，請勿轉載。

※ 本特刊內容及建議屬作者意見，不代表財團法人國防安全研究院之立場。

發行人：霍守業 | 總編輯：林成蔚 | 副總編輯：嚴振國
編輯主任：蘇紫雲 | 專題主編：龔祥生 | 執行主編：洪瑞閔
責任校對、助理編輯：陳亮智、林彥宏、江炘杓、劉姝廷、陳力綺
出版者：財團法人國防安全研究院
院址：10048 臺北市中正區博愛路 172 號
電話：(02) 2331-2360 傳真：(02) 2331-2361
Institute for National Defense and Security Research
No.172, Bo-Ai Road, Chongcheng Dist., Taipei City, Taiwan (R.O.C.)
Tel:886-2-2331-2360 Fax:886-2-2331-2361



財團法人國防安全研究院

Institute for National Defense and Security Research