

戰略與評估

第十二卷第二期

目錄

論文

- | | | |
|-----------------------------|-----|----|
| 中國「清零」政策的效益與
成本分析 | 李哲全 | 1 |
| 美國印太戰略之軍事內涵與運用 | 陳亮智 | 49 |
| 中國與歐盟戰略關係發展：
以全面投資協定停滯為例 | 馮忠道 | 83 |

作者簡介

- 李哲全 美國南卡羅萊納大學國際關係博士，現任國防安全研究院副研究員。主要研究領域為：美中台關係、兩岸關係、區域安全。
- 陳亮智 美國加州大學河濱分校政治學博士，現任國防全研究院副研究員。主要研究領域為：美國外交政策、東亞區域安全、美中軍事安全。
- 馮忠道 中正理工學院 74 年班、國防大學管理學院決策科學研究所碩士、曾任修護官、總隊組長、聯參參謀、研究教官、退輔會榮服處社區組長：現為淡江大學外交與國際關係學系歐洲研究博士生。

中國「清零」政策的效益與成本分析

李哲全

副研究員

國防安全研究院國家安全研究所

摘 要

從 2020 年初至 2022 年底，經歷新冠肺炎疫情的數度起伏，中國政府堅持了三年的「清零」政策終告結束。本文認為，中國「清零」政策的成本效益考量，與一般經濟學或決策研究的觀點有所不同。觀察北京「清零」政策的形成與轉化過程，可看出中國「清零」政策具有強烈的政治動機。中國政府試圖透過抗疫成效與國內及國際文宣，追求多重政治效益，因此願意承擔較高的經濟與社會成本。為確保習近平的權威，並維繫中共體制「制度優越性」的宣傳，中國政府承擔了「清零」政策的各種風險，並付出高昂的成本。直到 2022 年底，中國經濟面數據呈現嚴重警訊，各地也出現反對「清零」政策的示威，中國政府才放棄此一政策，轉向與病毒共存的道路。

關鍵詞：新冠肺炎、清零、動態清零、成本效益分析

Analysis on the Benefits and Costs of China's Zero-COVID Policy

Che-chuan Lee

Associate Research Fellow

Division of National Security Research

Institute for National Defense and Security Research

Abstract

Having gone through ups and downs of COVID-19 pandemic since early 2020, China's "Zero-COVID" policy finally came to its end in late 2022. This paper contends that the cost-benefit considerations of China's "Zero-COVID" policy is different from the perspectives of economists or decision-making researchers. From the formation and transformation of Beijing's "Zero-COVID" policy, we can see very strong political motivation of the policy. To pursue multiple political benefits, China promotes its success stories of combatting COVID-19 through domestic and international propaganda, and therefore is willing to bear higher economic and societal costs. To protect Xi's authority and maintain its propaganda of the regime's "institutional advantage," Chinese government assumes risks of policy implementation and pays for the expensive costs of the policy. The policy remained intact until the end of 2022, when economic statistics reflected strong recession signals, and mass demonstrations against the policy broke out across China, that Chinese government finally revoked it and chose to live with the virus.

Keywords: *COVID-19, Zero-COVID, Dynamic Zero-COVID, cost-benefit analysis*

壹、前言

2022 年，中國政府的「清零」政策（Zero-COVID Policy）成為全世界關注的政策議題。一方面是因為自 2019 新型冠狀病毒肺炎（COVID-19，以下稱新冠肺炎）疫情爆發三年以來，隨著病毒不斷變異、疫苗與藥物陸續問世，各國已普遍接受疫情長期化的趨勢，並尋求與病毒共存之道，中國則成為全球唯一堅持「清零」政策的主要國家。另一方面，2022 年以來，中國在蘇州、深圳、上海、東莞、北京、西安、吉林、長春、瀋陽、海南、西藏、新疆、青海、雲南、河北、四川、遼寧、廣東、貴州、成都、河南鄭州等多地，先後出現重大疫情衝擊甚至進行封城。尤其 2022 年 4 月，人口超過 2400 萬的中國第一大城上海，在「全域靜態管理」（即封城）期間出現各種亂象，更引發世界各國高度關注。北京當局自 2020 年初起極力宣揚的「中國防疫模式」，似乎已宣告失靈。

2022 年底，實施了三年的「清零」政策，隨著經濟數據轉壞及各地紛傳的抗議示威，以國務院一系列的鬆綁宣示，悄悄畫上了句點。¹ 本文將針對中國的「清零」政策進行效益、成本與風險分析。多數決策研究者會使用成本效益架構來分析政策的利弊得失。以抗疫政策而言，總體經濟的損失是政策必須付出的成本，而拯救的生命則是政策獲致的效益。這樣的分析雖然簡明易懂，但對於理解高度政治化的中國「清零」政策來說，可能有過於簡化的問題。以個案的角度來說，要探討北京的「清零」政策，必須理解其形成背景與特質。透過「清零」政策，中國政府希望獲得的效益為何？在強力管控措施下，北京當局付出的代價與成本為何？在 2022 年，此一政策的效益下降、成本升高之際，中國政府為何甘冒風險，繼續堅持「清零」？最後，又為何在 2022 年底，放鬆了疫情管控，在沒有正式宣告下結束了「清零」政策？這些是本文希望探究的問題。

¹ 中國國務院於 2022 年 12 月 7 日公布「關於進一步優化落實新冠肺炎疫情防控措施的通知」，提出「優化防疫新 10 條」，包括進一步縮小核酸檢測範圍、不再對跨地區人員要求核酸陰性證明與健康碼、無症狀感染者及輕症者可以居家隔離等措施。12 月 26 日，國務院再度公告，宣稱已經有能力對新冠疫情管控降級，並將新冠肺炎更名為「新冠感染」、取消隔離、判定密接、風險區政策。外交部也公告，2023 年 1 月 8 日起，外籍人士持行前 48 小時 PCR 陰性報告就可入境。抵達後無須集中或居家隔離，也不用做 PCR；若入境後在機場發燒或被測出陽性，只須居家隔離即可。

貳、中國「清零」政策的形成與轉化

人類面對傳染病疫情有兩種策略。一種是爭取與病毒共存，另一種是設法徹底消滅病毒。與病毒共存的策略，主要是透過疫苗與特效藥物降低病毒危害，輔以控制聚集等手段，盡可能降低疾病傳播，減少感染人員，並逐步恢復社會經濟活動。中國堅持了三年之久的「清零」策略，則追求儘快發現病毒並切斷傳播鏈，透過對感染者與密切接觸者進行隔離與治療，逐步消滅病毒，恢復社會經濟常態。

2019 年底，新冠肺炎在湖北省武漢市爆發以來，中國政府的防疫政策已經歷相當程度的轉化。從一開始的備受指責，到轉趨高調，再到 2022 年大規模的疫情傳播與封城，不但十足戲劇化，「清零」政策的內涵也出現相當劇烈的轉變。

一、中國疫情防控分期

2021 年 12 月，中國國家衛生健康委員會（以下稱國家衛健委）主任馬曉偉指出，中國新冠疫情防控已經歷三個階段，分別是：突發疫情應急圍堵階段（從疫情爆發到 2020 年 4 月武漢解封）、常態化防控探索階段（2020 年 4 月底起，到 2021 年 7 月 Delta 變異株開始傳播止），以及全鏈條精準防控的「動態清零」階段（2021 年 8 月開始）。²2022 年底，在疫情持續擴大、經濟嚴重衰退，且國內出現抗議風潮之下，中國政府實質終止了「清零」政策。因此，本文認為應以 2022 年 3 月深圳封城作為分界點，為中國的疫情防控加上第四個階段——「清零」政策的調整與退卻階段（2022 年 3 月至 2022 年 12 月）。³

² 〈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〉，《新華網》，2021 年 12 月 1 日，<https://reurl.cc/1ZXKop>；《抗擊新冠肺炎疫情的中國行動》白皮書，《中國國務院新聞辦公室新華網》，2020 年 6 月 7 日，<https://reurl.cc/NGKy3p>；梁萬年、劉民、劉珏等，〈我國新型冠狀病毒肺炎疫情防控的「動態清零」策略〉，《中華醫學雜誌》102(4)，2022 年，頁 239-242。

³ 中國政府在 2022 年 5 月提出了新冠疫情防控的第四個階段——「全方位綜合防控『科學精準、動態清零』階段」，但此描述已脫離實際疫情防控狀況，因此本文未予引述採用。請見〈國務院聯防聯控機制 2022 年 5 月 6 日新聞發佈會文字實錄〉，中國國家衛生健康委員會，2022 年 5 月 6 日，<https://tinyurl.com/4sptshb4>。

(一) 應急圍堵階段：

中國政府在這個階段的反應處置明顯消極遲滯，甚至刻意隱瞞。2019年12月31日，武漢市衛健委首次公開通報稱該市發現27例「病毒性肺炎」病例。1月中旬，泰國、日本、韓國陸續出現自武漢移入的確診個案。1月20日，武漢匯報136例確診，北京等其他城市也首次報告病例。但直到當天晚上，醫學專家鐘南山才在官方媒體首度確定該病毒可以「人傳人」，並稱有14名醫護人員感染。⁴中央的反應也明顯滯後，直到疫情已迅速擴散，官媒在1月20日才首度報導習近平的相關指示。武漢市在1月23日宣布封城（4月8日解封），但中共中央直到1月25日才成立「應對新型冠狀病毒感染肺炎疫情工作領導小組」。

(二) 常態化防控階段：

本階段從2020年4月底起，到2021年7月Delta變異株開始在中國傳播為止。該階段的目標是嚴防輸入，並以核酸檢測為核心進行管控。這段期間疫情大致平穩，偶有局部小範圍聚集疫情，但都能在2至3個潛伏期（1個潛伏期14天）間，控制住疫情傳播。

這段期間是中國防疫宣傳的「黃金時期」。2020年3月，中國境內疫情開始趨緩，但其外交部已迫不及待宣告中國的「口罩外交」。從公開資訊可以看出，早在2月25日，中國駐伊朗大使館即向伊朗捐贈25萬個口罩與5,000份核酸檢測試劑盒。此時的武漢仍在封城，疫情仍處於「應急圍堵階段」，歷年均在3月初召開的全國政協、全國人大會議，也因疫情而宣告延期（前者延至2020年5月21日、後者延至5月22日召開），但北京當局已開始向各國販售或小量捐贈檢測試劑、口罩、防護服等防疫物資，並進行高調宣傳。⁵2020年底後，中國的科興、國藥疫苗也開始大量出口，掀起中國的「疫苗外交」。

⁴ 根據《紐約時報》記者的調查顯示，2020年1月8日，中國疾病預防控制中心主任高福在與美國疾病控制與預防中心主任雷德菲爾德（Robert R. Redfield）博士通話時，確認新冠肺炎會人傳人。儲百亮, David D. Kirkpatrick, Amy Qin, 赫海威, 〈改變世界的25天：新冠疫情是如何在中國失控的？〉,《紐約時報中文網》,2020年12月30日, <https://reurl.cc/eOXjNm>。

⁵ 〈中國駐伊朗大使館和在伊中資企業向伊衛生部捐贈25萬隻口罩〉,《中華人民共和國駐伊朗伊斯蘭共和國大使館》,2020年2月25日, <https://reurl.cc/aa9rn4>; 〈今年全國兩會推遲召開〉,《新華每日電訊》,2020年2月25日, <https://reurl.cc/E78xZm>。

（三）精準防控「動態清零」階段：

自 2021 年 8 月起，中國開始施行「動態清零」政策。⁶馬曉偉指出，希望透過「動態清零」手段，在疫情發生後高效處置散發病例與群聚疫情，基本在 1 個潛伏期（14 天）內控制住疫情，力求以最小社會成本獲得最大防控成效。

新冠肺炎疫苗問世，加上應對 Delta 變異株的經驗，使中國政府提出更具野心的「動態清零」策略。希望在病例發現的 24 小時內，以核酸檢測對人群進行篩查，進行流行病學調查找出傳播鏈，利用大數據技術劃定疫源地區進行精準管控，爭取在疫情擴散前找出密切接觸者、管控可能感染者，才能在 14 天左右控制住疫情。因此，中國宣稱「動態清零」可以用最小社會成本獲得最大防控成效，「動態清零」是中國控制疫情的「法寶」。⁷

（四）「清零」政策的調整與退卻階段：

2022 年 3 月起，因 Omicron 病毒的高度傳染性，使中國進入疫情爆發以來最混亂的一年，並在年底實質結束了「清零」政策。在這段期間，深圳、上海、成都等大城市，以及海南、西藏、新疆、青海、雲南、四川、廣東、河北、遼寧、貴州等地，先後進入封城或「靜態管理」。中國政府宣稱的各種「科學精準」的「全方位綜合防控措施」，顯然已經無法有效遏制疫情。

隨著 11 月疫情迅速升高、經濟明顯出現衰退、國內多個省市出現抗議潮，中國政府先後公布了防疫「二十條」、優化防疫「新十條」等措施。最後在 12 月底，衛健委停止發布每日疫情資訊、國務院將新冠病毒感染降級為「乙類乙管」，並全面放寬相關管制措施，不再對入境人員實施全員核酸檢測、不再採取強制隔離措施，並恢復中國民眾出境旅

⁶ 所謂「動態清零」，是指在「外防輸入、內防反彈」的前提下，當出現本土新冠肺炎病例時，立即採取有效的綜合性防控措施，快速切斷疫情傳播鏈，使每一起疫情及時終止，感染者「清零」、傳播鏈中斷。請見梁萬年、劉民、劉珏、王亞東、吳敬，〈我國新型冠狀病毒肺炎疫情防控的「動態清零」策略〉，《中華醫學雜誌》102(4)，2022 年，頁 239-242。

⁷ 張旭東、陳芳、韓潔、楊依軍、董瑞豐、屈婷，〈「始終堅持人民至上、生命至上」——習近平總書記指揮打好統籌疫情防控和經濟社會發展之戰述評〉，《新華網》，2022 年 3 月 28 日，<https://reurl.cc/AOkvnp>。

遊」。中國的「清零」政策終告結束。

二、「清零」政策的挑戰與調適

在新冠肺炎疫情初起時，中國、澳洲、紐西蘭、新加坡、台灣等地都採取「清零」政策。隨著疫苗普及接種、對病毒了解加深及病毒致死率下降，大部分國家與地區自 2021 年下半年起，陸續放棄清零政策，並尋求與病毒共存之道。各國的措施調整，意味著疫情可能長期化或常態化；中國雖堅持強力封控措施，但宣告進入「動態清零」階段，也暗示停止了疫情爆發以來的「絕對清零」政策。

北京高調宣告的「動態清零」階段，很快遭到變種新冠病毒的挑戰。2021 年 12 月，傳染力更強、傳播速度更快的 Omicron 病毒開始在中國肆虐。12 月 13 日，天津出現中國第一個 Omicron（中國稱「奧密克戎」）病例。次日，廣州也發現感染 Omicron 的病例。12 月 23 日，人口將近 1,300 萬的西安開始封城。

2021 年底，在新冠病毒威脅下，西安首度出現「社會面清零」概念。西安市疾控中心副主任陳志軍表示，「社會面清零」是指，所有新增確診病例都已經處在「隔離的密切接觸者」或者「密切接觸者的密切接觸者」之中，從而「不存在社區層面的疫情傳播」。《央視》在 2022 年 1 月 4 日也解釋，所謂「社會面清零」是指「社區只要一人感染，所有人都要被帶往郊區隔離」，而未被隔離的社區將逐一篩檢，「直到不再篩出確診病例為止」。⁸ 換言之，「社會面清零」意指在社區出現病例後，即將社區所有人員移送隔離，或遷移出城區外。如此一來，主城區就可視為達到「社會面清零」，經濟即可提早恢復。

2022 年春，新冠疫情在各省市逐步擴大。3 月 14 日，深圳封城。3 月底，上海也進入「全域靜態管理」。「動態清零」政策不但未能在 14 天內穩住疫情，各種強力控措施引發的騷亂事件，反而引發全球關注與各界強力批評。⁹ 5 月 1 日，上海仍在封城期間，上海市衛健委公布新定義的「社會面基本清零」及「社會面清零」標準，進一步放寬了管制

⁸ 吳奕軍，〈西安封城抗疫，厲行「社會面清零」並非真正清零〉，《公視新聞網》，2022 年 1 月 7 日，<https://reurl.cc/OEX2Yv>。

⁹ “Shanghai Targets Lockdown Turning Point by Wednesday,” *Reuters*, April 17, 2022, <https://reurl.cc/Yv0G0X>; 尚曼，〈上海疫情「掩耳到零」將在 4 月 20 日前實現嗎？〉，《法廣中文網》，2022 年 4 月 18 日，<https://reurl.cc/e3dRdx>。

措施——只要確診者「不在隔離區以外傳播」，便可進行開放。¹⁰ 由於新冠病毒不斷變種肆虐，中國疫情防控已從最早期追求「絕對清零」，調整到「動態清零」，再到「社會面清零」，甚至「社會面基本清零」。¹¹ 這些詞彙的變化，不僅在字面上有所不同，具體意涵也逐步放寬。從前段說明可知，「社會面清零」只是把社會上流動的陽性病例，送到外地或加以隔離，並未將病毒消滅或切斷病毒傳播路徑。不管是「社會面清零」或「社會面基本清零」，都已非真正的「清零」。

6月1日上海解封，但疫情並未就此停歇(2022年每日新增確診數，請見圖1)。七、八月間，旅遊大省如海南、西藏、新疆、青海、雲南等不斷出現疫情，並相繼實施「靜態管理」，並造成大批遊客滯留。之後，四川、廣東、河北、遼寧和貴州等地又爆發疫情。9月1日，人口超過2,000萬人的成都市，宣布全體居民「原則居家」，再度引發各國矚目。

¹⁰ 新公布的標準以行政區為單位，若區內社會面（含管控區、防範區，以及非閉環管理的社會流動人員等）陽性感染者數量日趨減少、風險可控，連續三天單日新增數占區內總人口數比例小於十萬分之一，就可以認定為「社會面基本清零」；如果連續三天單日新增數為零，就實現了「社會面清零」。請見〈上海：疫情防控取得階段性成效 6個區實現社會面基本清零〉，《新華網》，2022年5月1日，<https://reurl.cc/OAEKdv>。

¹¹ 在疫情管制措施中，除最嚴格的封城或封省，強度較低的措施還有「封閉式管理」（對隔離家戶的社區實施管制，控管進出區域的人員與車輛，快遞外賣送至社區指定區域，由居民自行領取，其餘照常營運）、「封控」（城市對多個小區、大樓進行管制，其他地方進行不同程度的運作管制。服務單位、對外交通維持，但需持有效期限內的核酸檢測證明才可通行）等。至於與封城相近的詞彙，則有2022年3月底上海市政府提出的「全域靜態管理」，以及9月1日，成都市宣布的「全體居民原則居家」。請見〈上海進入全域靜態管理 外企對兼顧防疫與發展有信心〉，《新華網》，2022年4月3日，<https://reurl.cc/qZgXrE>；〈成都：9月1日18時起全體居民原則居家 開展全員核酸檢測〉，《新華網》，2022年9月1日，<https://reurl.cc/Wq3WGO>。

但 10 月 16 日，習近平在二十大工作報告中重申「堅持動態清零不動搖」，中國官媒也繼續強調「動態清零」可持續且必須堅持的言論。

11 月上旬，確診數字開始飆高。11 月 11 日，國務院應對新型冠狀病毒肺炎疫情聯防聯控機制發布防疫「二十條」，放鬆了疫情管控措施。¹²許多人認為，這是中國政府準備轉向放棄清零的信號。11 月 24 日，國家衛健委公布的數據顯示，23 日新增 31,656 例確診病例（含新增確

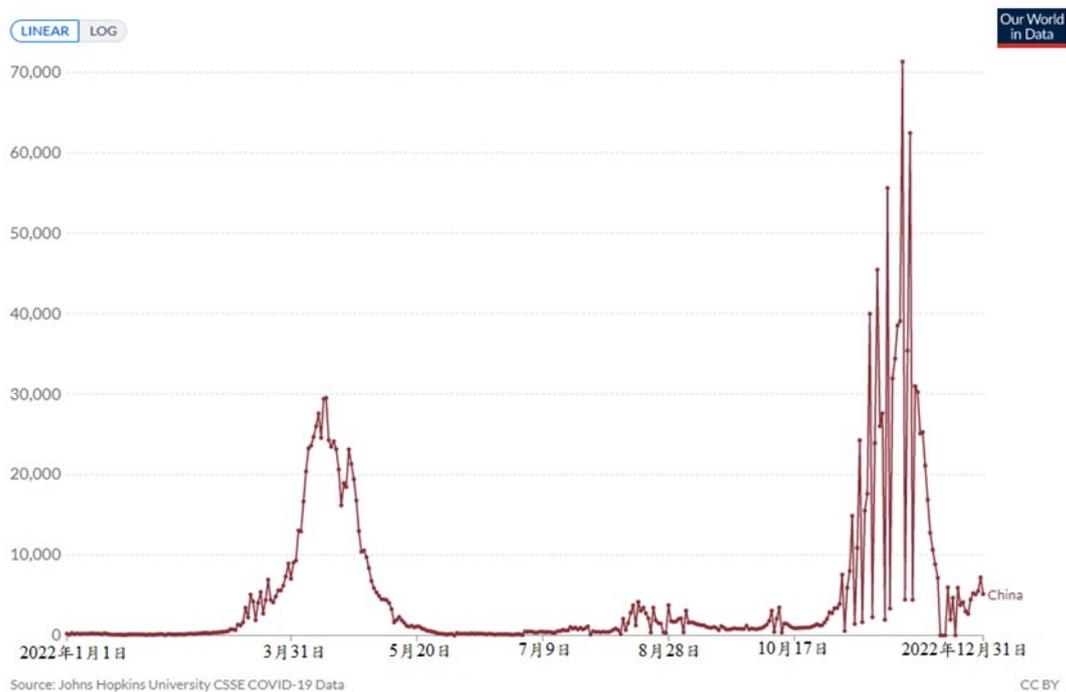


圖1. 2022年中國每日新增確診數

診者 4,010 例、新增無症狀感染者 27,646 例)，全國新增感染數飆上歷史新高，超過 4 月 13 日創下的 29,411 例（含新增確診者 3,020 例、新增無症狀感染者 26,391 例），顯示「清零」政策面臨重大考驗。同日晚間，新疆烏魯木齊一處住宅發生火災，造成 10 人以上的死傷。11 月 26 日至 27 日，南京和北京等城市的大學生及上海、四川、廣州、蘭州等地民眾，以悼念烏魯木齊火災罹難者為名進行抗議行動，抗議者手持白

¹² 〈國務院聯防聯控機制公佈進一步優化防控工作的二十條措施〉，《人民日報》，2022 年 11 月 12 日，<https://reurl.cc/LXze23>。

紙，無聲表達對「清零」政策的抗議。¹³隨後，抗議浪潮迅速蔓延成為全國範圍的「白紙革命」（或稱「白紙抗議」）大規模示威潮。

11月30日，國務院副總理孫春蘭在國家衛健委召開座談會表示，「隨著奧密克戎病毒致病性的減弱、疫苗接種的普及、防控經驗的積累」，將不斷優化完善防控措施。¹⁴12月1日，習近平在北京會見歐盟理事會主席米歇爾（Charles Michel）。會後，米歇爾向媒體表示，習近平談到近期抗議浪潮，並表示發生抗議事件是因為在三年的疫情後，人們對官方的嚴格「清零」政策感到沮喪，抗議的主體是學生。習近平並稱，目前在中國流行的病毒主要是 Omicron，其致死率低於之前流行的 Delta。歐盟官員認為，這預示著習近平即將放寬封控措施。¹⁵

在各種因素加總之下，國務院在12月7日公布「關於進一步優化落實新冠肺炎疫情防控措施的通知」，提出優化防疫「新十條」，包括進一步縮小核酸檢測範圍、不再對跨地區人員要求核酸陰性證明和健康碼、無症狀感染者及輕症者可以居家隔離等。¹⁶12月25日，衛健委聲明自即日起不再發布每日疫情資訊，將由疾控中心發布相關疫情資訊，供參考和研究使用。衛健委歷時近3年的疫情數據通報至此告終。次日，國務院公布《關於對新型冠狀病毒感染實施「乙類乙管」的總體方案》，2023年1月8日起，對新型冠狀病毒感染實施「乙類乙管」，放寬相關管制措施。27日，外交部發布《關於中外人員往來暫行措施的通知》，宣布自2023年1月8日起不再對入境人員實施全員核酸檢測，經海關

¹³ 烏魯木齊那場住宅火災，根據當地居民指出，係因對疫情的嚴格控管，導致受害者逃生不易、救災者也難以馳援，致有多人傷亡。事後，當地民眾上街，要求中國政府解除封鎖，還給人民正常生活。此事迅速引發中國各地民眾與學生群起抗議。請參見 Casey Hall, Josh Horwitz and Martin Quin Pollard, “Clashes in Shanghai as COVID Protests Flare Across China,” *Reuters*, November 27, 2022, <https://reurl.cc/bGrM4r>; 〈中國反封控抗議潮燒進街頭和校園 白紙成示威象徵〉，《中央社》，2022年11月27日，<https://reurl.cc/de3R0k>。

¹⁴ 〈孫春蘭強調 充分發揮各方專家優勢 不斷優化完善防控措施〉，《新華網》，2022年11月30日，<https://reurl.cc/WqmMD5>。

¹⁵ Xiaofei Xu, Steven Jiang and Rob Picheta, “China’s Xi Acknowledges Covid Frustration Caused Protests and Hints at Relaxing Rules, EU Official Says,” *CNN*, December 2, 2022, <https://reurl.cc/zra4j7>; Finbarr Bermingham, “Chinese President Xi Jinping Believes ‘Frustrated Students’ are behind Covid-19 Protests, EU Officials Say,” *South China Morning Post*, December 2, 2022, <https://reurl.cc/VRxQxb>.

¹⁶ 〈關於進一步優化落實新冠肺炎疫情防控措施的通知〉，聯防聯控機制綜發〔2022〕113號，中國國家衛生健康委員會，2022年12月11日，<http://tinyurl.com/mv3dzwpa>。

抗原檢測為陽性者，亦不再採取強制隔離措施，並且「有序恢復中國公民出境旅遊」。¹⁷中國的「清零」政策至此正式結束。

參、中國「清零」政策的特質

2021年11月，抗擊新冠肺炎「取得重大戰略成果」被列入中共十九屆六中全會公報，與反腐、脫貧並列，成為習近平的主要「政績」之一。¹⁸這個重大「政績」，是中國投注龐大資源與人力建構起來的。要探究這個政策工程的形成、成功、陷入困境，再到轉進，必須先理解中國「清零」政策的特質。

一、強烈的政治主導

在病毒威脅下，公衛與病毒專家以其專業扮演抗疫關鍵角色，是理所當然之事。但在中國，防疫政策卻是由最高領導人與共產黨官員強力政治主導，公衛專家與技術官僚則成了外圍配角。

（一）習近平親自指揮親自部署

2019年12月初疫情爆發以來，中共中央遲遲未做出明確指示。疫情升高時，習近平正在訪問緬甸。直到1月20日，官媒才首度報導習近平對新冠肺炎疫情的指示。當晚，鐘南山才在官媒首度鬆口新冠病毒可以「人傳人」。在武漢封城前一天，國務院副總理孫春蘭才到武漢視察。¹⁹這些「指揮中樞失靈」的原因，可能與習近平高度集權有關。在

¹⁷ 調降為「乙類乙管」後的措施包括：對新冠病毒感染者不再實行隔離措施、不再判定密切接觸者；不再劃定高低風險區；對新冠病毒感染者實施分級分類收治，並適時調整醫療保障政策；檢測策略調整為「願檢盡檢」、調整疫情資訊發布頻次和內容、不再對入境人員和貨物等採取檢疫傳染病管理措施。請見〈說明〉，疫情通報，中國國家衛生健康委員會，2022年12月25日，<https://tinyurl.com/3ntvjwus>；〈關於印發對新型冠狀病毒感染實施“乙類乙管”總體方案的通知〉，中國國家衛生健康委員會，2022年12月26日，<https://tinyurl.com/bdcmf4x7>；〈關於中外人員往來暫行措施的通知〉，中國外交部，2022年12月27日，<https://reurl.cc/nZ3AKX>。

¹⁸ 〈中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議〉，《新華網》，2021年11月16日，<https://reurl.cc/dWLDmg>。

¹⁹ 2020年1月27日，武漢市長周先旺接受中共央視採訪時表示，各方面對武漢市不及時披露資訊不滿意，但此次新型冠狀病毒肺炎是傳染病，根據中國《傳

高度集權的體制下，沒有最高領導人拍板，重大決策的遲滯甚至失能並不意外。

2020年1月28日，習近平在北京會見世界衛生組織總幹事譚德塞（Tedros Adhanom Ghebreyesus）時稱，這次防疫工作，「我一直是親自指揮，親自部署」。²⁰不論動機或原因為何，習近平把自己直接與疫情指揮聯繫起來，為這場抗疫戰爭注入了濃厚的政治味。若順利度過疫情，習的權力地位與聲望可望強化，但若處理失當，習近平恐怕也要承擔相關政治責任。

（二）由共產黨領導而非醫衛專業領導

2020年1月底，中共中央成立「應對新型冠狀病毒感染肺炎疫情工作領導小組」（簡稱「防疫領導小組」），負責防疫工作的領導及統籌協調。該小組成員涵蓋宣傳、公安、外交部門領導人，但卻沒有衛健委、發改委等專業技術官僚。顯然北京當局的是以安定民心及擴大內外宣傳為主軸。²¹

此外，官方的政策指示與各種宣傳中，也反覆強調「中國共產黨領導」與「社會主義制度優勢」。2022年5月5日，中央政治局常委會議更直白指出，「防控方針是由黨的性質和宗旨決定的……防控措施是科

染病防治法》，必須「依法披露」。「作為地方政府，我獲得這個資訊以後，授權以後，我才能披露，所以這一點在當時很多人不理解」。次日，湖北省委副書記、武漢市委書記馬國強也在記者會中表示，湖北省此前肺炎的確診權在北京，不在湖北。國家檢測權下放到湖北後，樣本不需要送到北京，檢測能力、速度提高導致確診人數提高。請見〈武漢市長承認前期資訊披露不及時〉，《財新網》，2020年1月27日，<https://reurl.cc/W1GkG5>；〈武漢市委書記：確診病例大增是因檢測能力及速度大幅提高〉，《中國新聞網》，2020年1月29日，<https://reurl.cc/1m12ep>。

²⁰ 習近平對譚德塞所說的話，有公開影片佐證。但《新華社》報導文字，卻是刻意修飾過的「統一領導，統一指揮，分類指導各地做好疫情防控」，顯然有意淡化習近平直接指揮的意味。〈習近平會見世界衛生組織總幹事譚德塞〉，《新華網》，2020年1月28日，<https://reurl.cc/m3DGMj>；安德列，〈習近平我親自指揮被修改的秘密〉，《法廣中文網》，2020年1月31日，<https://reurl.cc/2mLDj4>。

²¹ 「應對新型冠狀病毒感染肺炎疫情工作領導小組」（簡稱防疫領導小組），小組長是國務院總理李克強，副組長為中央書記處書記王滬寧。其他成員包括中央辦公廳主任丁薛祥、國務院秘書長尚捷、中宣部部長黃坤明、外交部部長王毅、公安部部長趙克志及北京市委書記蔡奇。

學有效的」。這段文字直接指出，中國堅持「清零」防控方針，是由共產黨做出的高度政治性決定，而公衛防疫專家只在防控措施的層次提供專業建議。在強烈的政治主導之下，地方官員為展現對中央的政治忠誠或謀求個人政治前途，往往在防疫手段上「加碼」演出。

（三）「一刀切」與封城的氾濫涉及高度政治因素

「動態清零」的概念是要根據實際情況需要，更動態地做出應處。但 2022 年，在各省市卻出現一系列的過度封控與封城。即使北京當局一再要求地方政府不得採取「一刀切」的方法，仍然無法有效遏制。許多報導與學者專家均指出，地方官員往往為了生存甚至追求績效，即使相關措施過當甚至有害，也寧可「過度執行」這場由習近平「親自指揮、親自部署」的戰役。特別是攸關習近平邁入第三個任期的黨代表大會將在 10 月召開，更是不能出任何差錯。因此，越是接近二十大會期，各省市官員就越容易傾向採取「一刀切」的封控措施。

根據 BBC 的研究分析，自 2022 年 3 月 1 日至 10 月 12 日止，中國有 152 個地級市遭到部分或全面封鎖，影響人口超過 2.8 億。這其中有 114 個城市是在臨近二十大的 8 月至 10 月中旬被封鎖的(如次頁圖 2)。但從前面圖 1 可以清楚看出，官方公布的 8 月至 10 月中旬的確診數字，遠遠低於 3 至 5 月深圳與上海封城期間的數字，過度封控之嚴重程度由此可見一斑。²²

²² 〈中共二十大如何「推動」了新冠疫情封鎖〉，《BBC 中文網》，2022 年 10 月 21 日，<https://reurl.cc/GX6QoG>。

員的作法，經常因為手段過於嚴厲，而引發許多社會衝突。例如，胡亂設置路障、自行擴大封鎖範圍、恣意噴灑消毒水、撲殺無人照顧的寵物等。²⁴

對於疫情防控「簡單化、一刀切」等問題，中國政府相關部門三令五申，明確提出警告，但收效甚微。例如，2022年春節期間，國務院聯防聯控機制就曾提出「五不得」；6月5日，國務院發布防疫「九不准」政策；11月5日國務院聯防聯控機制召開的記者會上，也再度重申「九不准」、防止簡單化、「一刀切」，堅決整治「層層加碼」。²⁵

三、反科學特質

理解病毒傳播的最重要參數，是病毒基本傳染數（basic reproductive number，以下稱 R0 值）。R0 值指在未接觸過該疾病或接種疫苗的人群中，一個感染者將病毒傳播給其他人的平均數量。當 R0 值大於 1，且無干預手段，新增感染者將持續增加，並傳播到大部分人被感染才會減緩或停止。當 R0 值小於 1，新增感染者的數量就會持續下降。原始 COVID-19 病毒株的 R0 值是 2 到 3 之間；Delta 變種病毒的 R0 值在 5 到 7 之間；Omicron 的 R0 值則接近 10，因此疫情傳播與病例增加速度非常快。因此，R0 值越高，疫情傳播越快，流行病調查的溯源、追蹤、排查的速度就相對顯得落後，疏漏也更多。²⁶

2021 年中，Delta 病毒引發新一波疫情。中國有學者專家提出「與病毒共存」的建議，但遭到官方強烈駁斥。例如，上海華山醫院感染科醫生張文宏在 7 月 31 日發文稱，「我們曾經過的還不是最艱難的，更加

²⁴ 〈擅自封路是「硬核抗疫」？違法亂為不可縱！〉，《新華網》，2020 年 1 月 29 日，<https://reurl.cc/lZRk5Y>；〈中國防疫亂象多：確診者門鎖遭拆、黃碼律師開庭遭拒〉，《德國之聲中文網》，2022 年 7 月 18 日，<https://reurl.cc/58rkov>；〈中國防疫人員入民宅「無害化處置」寵物狗，引發眾怒〉，《BBC 中文網》，2021 年 11 月 16 日，<https://reurl.cc/6LaV5k>。

²⁵ 〈權威快報 | 返鄉過年防疫禁止「層層加碼」〉，《新華網》，2022 年 1 月 29 日，<https://reurl.cc/4XanMj>；〈國務院聯防聯控機制 2022 年 6 月 5 日新聞發佈會文字實錄〉，《中國政府網》，2022 年 6 月 5 日，<https://reurl.cc/06jnqM>；〈國務院聯防聯控機制 2022 年 11 月 5 日新聞發佈會文字實錄〉，中華人民共和國國家衛生健康委員會，2022 年 11 月 5 日，<https://reurl.cc/Wq3W2O>。

²⁶ 安東尼，〈張文宏報告：在疫苗接種率高的國家，奧密克戎病死率與流感接近；李強堅持習近平動態清零政策〉，《法廣中文網》，2022 年 5 月 23 日，<https://reurl.cc/oQQeoD>。

難的是需要長期與病毒共存智慧」。張文宏的建議遭到各方強力抨擊，官方對「與病毒共存」的論調也嚴厲否定。8月初，中國前衛生部部長高強在《人民日報》發表文章，強調病毒變異難防控是「甩鍋」，「與病毒共存絕不可行，必須堅持嚴格防控」。²⁷

2021年8月起，中國宣布進入「動態清零」階段。希望能透過各種手段，在疫情發生後，高效處置散發病例與群聚疫情，在14天內控制住疫情。但面對高傳染率、低重症率、極低病死率的Omicron病毒，中國政府等於給自己設定了一個極高的抗疫標準。與科學相悖的結果是，中國從2021年底開始陷入一場清零苦戰之中。

另一個政治意志凌駕專業意見的例子是疫苗。2021年10月，中國疾病預防控制中心主任高福表示，若到2022年初，疫苗接種率能達到85%以上……即便再有感染，一是感染數量少了，二是沒有重症和死亡，都是輕症。到時候，「全球都開放了，病死率降得那麼低，我們為什麼不開放呢？」²⁸ 2021年底，中國的疫苗接種率早已超過85%，但「動態清零」仍未放鬆。2022年4月，各大城市開始新一波疫苗催打潮。不過習近平卻在6月28日視察武漢時強調，中國人口基數大，如果搞「群體免疫」、「躺平」之類的防控政策，後果不堪設想。²⁹顯然習近平並不相信透過疫苗接種，可以達成「群體免疫」。

四、獨特的統計標準

中國政府的宣傳，把中國新冠肺炎低確診人數、超低死亡人數作為中共體制優越性與執政正當性的宣傳核心。各國對於中國防疫的整體印象，也是中國極低的死亡人數與確診人數。但必須指出，中國採取的統計標準，與世界衛生組織的標準及各國的統計方式有明顯不同。這也是全球許多學者專家對中國的統計數字提出各種質疑的原因。

²⁷ 八貓，〈清零政治化：為何防疫手段越高超，中國的防疫管理卻越粗暴〉，《端傳媒》，2021年11月18日，<https://reurl.cc/W13v4k>。

²⁸ 〈專家：中國疫苗接種已達80% 建立免疫屏障〉，《中央社》，2021年10月20日，<https://reurl.cc/XjvLXc>。

²⁹ 〈習近平在湖北武漢考察時強調 把科技的命脈牢牢掌握在自己手中 不斷提升我國發展獨立性自主性安全性〉，《新華網》，2022年6月29日，<https://reurl.cc/jGk8NZ>。

（一）確診人數統計

根據世界衛生組織發布的《人感染 2019 新型冠狀病毒引起的 2019 冠狀病毒病的全球監測》，無論有無臨床體徵和症狀，經實驗室確診感染新冠病毒者均為確診病例。³⁰大多數國家每日宣布的新增確診人數也依此標準，凡經新冠病毒核酸檢測為陽性者，即納入確診人數統計。但中國並未遵照世衛組織的確診標準。從 2020 年 1 月 15 日至 2022 年 8 月，中國國家衛生健康委員會（以下稱「衛健委」）辦公廳先後發布了九版《新型冠狀病毒肺炎的診療方案》。³¹中國的確診統計標準明顯更為嚴格，納入確診的人數也因而遠低於感染人數。主要原因至少有二：疑似病例與確診病例的診斷標準嚴格、無症狀感染者不納入確診人數統計。

從第一版（2020 年 1 月 15 日）到第七版（2020 年 3 月 4 日）規範，疑似病例的診斷標準（包括流行病學史和臨床表現兩部分）中，都必須符合「發病前 2 周內有武漢市旅行史或居住史」或接觸過新冠病毒感染者，臨床表現則為發熱和新型肺炎影像學特徵等。確診病例的診斷標準，則是在符合疑似病例標準的基礎上，加上核酸檢測陽性。由於一定要有武漢旅遊史或居住史才符合確診標準，當然疑似病例數與確診病例數會減少許多。此外，中國自 2020 年 2 月 7 日的《防控方案第四版》起，將核酸檢測陽性病例區分為確診病例與無症狀感染者兩類。此後，每天通報的資料中，就算有大量無症狀感染者，也都不納入確診病例統計（除非之後病情變化使其符合中國確診標準）。³²因此一般國家通報的確診病例數，大約等於中國官方公布的新增確診病例與無症狀感染者的

³⁰ “Global Surveillance for COVID-19 Caused by Human Infection with COVID-19 Virus: Interim Guidance,” *World Health Organization*, March 20, 2020, <https://reurl.cc/5plV2q>.

³¹ 中國國家衛健在新冠病毒疫情爆發以來，不斷推出新型冠狀病毒肺炎的《防控方案》和《診療方案》兩種指導性政策文件。從 2020 年 1 月 15 日至 2022 年 7 月為止，中國國家衛生健康委辦公廳先後發布了九版新型冠狀病毒肺炎的診療方案。

³² 例如，奧密克戎病毒主要感染上呼吸道的鼻咽部，感染者較多出現乾咳、喉嚨痛等上呼吸道症狀，只有少部分患者出現發熱和腹瀉、嘔吐等消化道症狀或肺炎症狀。即使這些感染者核酸檢測呈現陽性，他們還是被列入「無症狀感染者」之列。但中國執行封控的對象不僅限於確診者，無症狀感染者也是轉運的對象。請參見〈中國為什麼有那麼多所謂「新冠肺炎無症狀感染者」？〉，《德國之聲中文網》，2022 年 6 月 4 日，<https://reurl.cc/MN7Mgk>。

加總。³³

對於中國疫情通報數據的質疑頗多。例如，華中科技大學公共衛生學院鄔堂春教授團隊發表的醫學論文稱，武漢市至少有 59% 的感染病例未被發現，其中可能包括無症狀和症狀輕微的病例。³⁴香港大學公衛學院考林教授（Ben Cowling）的研究也認為，如果武漢市在疫情爆發時使用《防控方案第五版》病例的定義，估計到 2020 年 2 月 20 日，應有 23.2 萬例確診病例。這個數字是中國當時匯報數字的將近 3 倍。³⁵

表 1. 中國衛健委每日通報的新冠肺炎新增感染者類別

	流行病學史	臨床表現	核酸檢測	備註
疑似病例	發病前 2 周內有武漢市旅行史或居住史（2020 年 8 月起刪除）	發熱、喉嚨痛、乏力、乾咳、嗅覺減退、新冠病毒肺炎影像學特徵	陰性	
確診病例	同上	同上	陽性	
無症狀感染者	同上	無上述症狀	陽性	2020 年 2 月 7 日起，不再納入確診數統計

資料來源：作者依據《新型冠狀病毒肺炎的診療方案》製表。

（二）死亡人數統計

世衛組織《國際 COVID-19 死亡原因證明與分類（編碼）指南》指出，「對所有因 COVID-19 導致死亡、認為因它導致死亡或者促進死亡的死者，應在其死亡原因醫學證明書上記錄 COVID-19」。換言之，不管是直接因新冠病毒致死，或間接因新冠病毒導致死亡，只要新冠病毒

³³ 〈中國為什麼有那麼多所謂「新冠肺炎無症狀感染者」？〉，《德國之聲中文網》，2022 年 6 月 4 日，<https://reurl.cc/MN7Mgk>。

³⁴ 任琛，〈學者：武漢或有近六成感染病例未被發現〉，《德國之聲中文網》，2020 年 3 月 26 日，<https://reurl.cc/yMZWo>。

³⁵ 2020 年 2 月 5 日發布的《新型冠狀病毒感染的肺炎診療方案（試行第五版）》規定，在湖北省的病例診斷分類中增加了「臨床診斷」，將疑似病例與確診病例的標準大幅放寬。只要符合「發熱和 / 或呼吸道症狀」、「發病早期白細胞總數正常或降低，或淋巴細胞計數減少」這兩個臨床表現，便可視為「臨床診斷」的疑似病例。〈武漢官方大幅修訂新冠肺炎死亡人數，統計標準仍受質疑〉，《BBC 中文網》，2020 年 4 月 17 日，<https://reurl.cc/ERGLgg>。

促進其最終死亡的病例，都必須納入統計。美國疾病管制與預防中心（Centers for Disease Control and Prevention, CDC）規定，新冠肺炎死亡病例統計應包括「新冠肺炎作為根本死因（underlying cause of death）或促成死因（contributing cause of death）的死亡」及「確診患有或推測患有新冠肺炎的死亡」。³⁶因此，在美國任何新冠病毒患者的死亡，都會被納入新冠肺炎死亡病例。義大利、德國、香港也以此方式計算死亡人數。

許多學者指出，中國對新冠肺炎死亡認定的標準極為嚴格，甚至隱匿不報。香港大學醫學院教授金冬雁指出，按照中國慣常做法，如果病人不是因為新冠病毒直接致死，其死因就不會被列為與新冠病毒相關。牛津大學流行病學教授陳錚鳴也說，中國通常只把直接死於新冠肺炎者計入新冠死亡人數。³⁷約翰·霍普金斯大學冠狀病毒資源中心（Johns Hopkins Coronavirus Resource Center）的數據也指出，從 2020 年 4 月 1 日到 2022 年 1 月 8 日間，中國共計新增 22,102 感染者，卻只有 2 例死亡。此一超低死亡數字引發不少質疑。³⁸

（三）死亡率統計

在統計實務上有兩種死亡率。分子部分牽涉到新冠肺炎死亡人數的認定與統計；分母部分則有兩種—以所有確診者為分母或以所有感染者為分母（在中國的統計中，後者比前者大得多）。第一種稱為「病死率」或「致死率」，即經過檢測呈現陽性後死亡的人口比例。第二種是整體感染後死亡的人口比例，稱為「感染死亡率」，也就是以所有感染者為分母（包括確診者、無症狀感染者與疑似病例），以確診死亡者為分子，來計算死亡率。由於分母的差異頗大，病死率會比感染死亡率高得多。

由於影響死亡率的變數很多，即使在中國，不同時期的統計數字反

³⁶ 〈揭謊頻道：撲朔迷離下中國官方的新冠死亡人數可靠嗎？〉，《美國之音中文網》，2022 年 4 月 26 日，<https://reurl.cc/8pl8Vb>。

³⁷ 〈上海公布「新冠死亡」人數，分析稱意在「自圓其說」〉，《BBC 中文網》，2022 年 4 月 20 日，<https://reurl.cc/8pj5ey>；〈上海疫情：牛津大學教授陳錚鳴談感染數為何居高不下，如何理解超高的無症狀比例？〉，《BBC 中文網》，2022 年 4 月 13 日，<https://reurl.cc/pM6ZpZ>。

³⁸ 2022 年有部分數據似乎開始調整新冠肺炎死亡病例的認定標準。2020 年，武漢市的死亡病例描述中，大多伴有「嚴重呼吸困難」的描述，但 2022 年公布的吉林、上海的死亡病例中，大多描述係由慢性病致死。請見〈肺炎疫情：為何各國死亡率差異這麼大〉，《BBC 中文網》，2020 年 4 月 8 日，<https://reurl.cc/qNN14q>。

映出來的死亡率也有極大差異。根據中國官方在 2020 年 4 月公布的數據，中國整體新冠肺炎死亡率約為 5.5%，武漢約為 7.6%。³⁹但依據上海市 2022 年 4 月 28 日新增死亡 52 例，累積 337 例死亡來計算，上海從 3 月爆發後的疫情致死率，只有 0.0607% (337 例死亡病例/555,352 例總感染人數)。⁴⁰

若按照世界衛生組織的計算方式，中國的確診人數與死亡人數，將遠高於中國官方公布的數據。相反地，美國華盛頓大學病理免疫系何邁醫生對《BBC 中文網》記者表示，美國真正死於新冠肺炎的人數，可能只有美國疾病控制與預防中心 (CDC) 公布的 10%。因為美國將死於車禍並檢測出感染新冠病毒的人，鑒定為死於新冠病毒。

肆、「清零」政策的成本與效益

從經濟學或決策研究的角度來看，決策者應該把政策實施的成本與效益進行衡量比較，以決定是否採納或繼續執行該決策。簡單來說，以新冠疫情為例，封城、人流管制、停工停產造成的總體經濟損失 (通常以 GDP 減損數額衡量)，就是「清零」政策的成本，而拯救的生命則是政策的效益。但事實上，各種抗疫政策的成本，絕非只有 GDP 減損金額。民眾因封城與持續核酸檢測，而導致的精神壓力與人權受到的侵害，也是成本的一部分。抗疫政策帶來的效益，也不只有拯救的生命人數。醫療體系免於崩潰，或因管制措施，導致流感等疾病感染人數減少等，也是抗疫政策的效益。生命倫理學者甚至主張，決策者必須考慮的因素，除了科學知識、政治利益、經濟代價與生命價值之外，還必須考量自由、平等、公正、繁榮等人類價值。⁴¹

本文認為，各國制定抗疫政策時，考量因素固有共同之處，但具體的成本效益方程式仍有許多不同。經濟學者以 GDP 減損數額及拯救生命之價值，來衡量抗疫政策的成本與效益。這種方式固然簡潔易懂，但恐怕也失之於過度簡化。尤其本文探討中國高度政治化的「清零」政策，

³⁹ 〈武漢官方大幅修訂新冠肺炎死亡人數，統計標準仍受質疑〉，《BBC 中文網》，2020 年 4 月 17 日，<https://reurl.cc/ERGLgg>。

⁴⁰ 〈新冠疫情：從香港新加坡到上海，死亡率如何影響防疫策略〉，《BBC 中文網》，2022 年 4 月 30 日，<https://reurl.cc/AOAA8Q>。

⁴¹ 范瑞平、張穎，《建構中國生命倫理學：大疫當前》，(香港：城市大學出版社，2021 年)。

中南海決策者的考量，除 GDP 代價與人民生命保障之外，政治效益的追求可能才是中國決策者的考量重點。因此，以下首先介紹經濟學家以 GDP 與生命價值為主的成本效益分析，接著探討中南海決策者可能考量的政治效益與經濟及社會成本。唯有理解中國政府的決策考慮，才能進一步探討中國政府為何堅持「清零」，以及持續「清零」可能面對的風險。

一、GDP 與 VSL（統計生命價值）成本效益分析

抗疫政策是困難的。透過降低或停止社會與經濟活動，固然有助遏制病毒的傳播，並降低人群感染與死亡率，但這些政策在經濟與社會上，也必須付出代價。經濟學者認為，抗疫政策的成本效益，就是公衛效益與經濟福祉之間的衡酌。為了與經濟成本相比較，學者嘗試將生命的價值予以量化。這就是所謂的「統計生命價值」（Value of Statistical Life, VSL），也就是人們在死亡風險與金錢之間的權衡取捨。例如，願意承接風險較高的工作，以換取較高的工作收入，或者人們為了降低微小的死亡風險，願意投入的金錢數額。⁴²這是經濟學家所定義的生命價值，雖然並非完美的指標，但提供決策者一個能夠依循的政策判斷標準。

關於新冠肺炎疫情，2020 年 3 月，芝加哥大學學者 Greenstone 與 Nigam 公布了一篇論文。其主要論點是，如果美國從 3 月底開始實施溫和的社交距離或居家隔離政策，6 個月後美國的新冠肺炎死亡人數，與沒有社交距離政策比較，可減少 176 萬人。若以每人「統計生命價值」1,000 萬美元計算，並運用美國分年齡組等資料，減少死亡的 176 萬人，其生命價值大約為 7.9 兆美元，約當美國 GDP 的 37%。所以，導致美國經濟半數停擺的社交距離政策，從經濟利益上來講是值得的。⁴³

⁴² 統計生命價值因各國經濟社會發展情況而有不同。根據美國環保署、交通部和衛生福利部的相關研究報告，美國的統計生命價值大約落於 900 萬至 1,000 萬美元之間。統計生命價值（VSL）的概念仍有不少爭議之處。例如，生命是有價的嗎？每個人的生命價值都一樣嗎？在評估新冠肺炎相關政策時，年長者和年輕人的生命價值是否有所不同？這些都是有爭議的。請見 Thomas J. Kniesner and W. Kip Viscusi, “The Value of a Statistical Life,” *Oxford Research Encyclopedias*, July 29, 2019；劉錦添、崔芷瑄，〈拯救生命或重啓經濟？生命有價嗎？〉，《記疫》，2020 年 7 月 21 日，<https://reurl.cc/Z1GGpQ>。

⁴³ Michael Greenstone and Vishan Nigam, “Does Social Distancing Matter?” *SSRN Working Paper*, No. 2020-26, March 2020, <https://reurl.cc/VREMqy>.

隨後，中國學者陳玉宇運用 Greenstone 等人的論文模型，粗估中國人的統計生命價值約為 600 萬至 1,000 萬人民幣。他採用「對生命的價值估值×生命的損失×死亡人數」進行衡量。如果中國能成功抗擊疫情到 2020 年 10 月份，挽救的生命總價值約為 25 兆到 40 兆人民幣，相當於 2019 年中國 GDP 的 25 到 40%。經濟損失的部分，2020 年第一季由於停工停產、社會隔離等措施，使經濟活動損失大概是 2.5 兆。因此，陳玉宇指出，損失了 2.5 兆，換回了人民生命價值 25 兆到 40 兆，中國的抗疫政策非常划算。⁴⁴

近期的相關研究是 2022 年 10 月，哥倫比亞大學學者魏相金(譯音)(Shang-Jin Wei)的報告。他指出，原本各方預估中國 2022 年經濟成長率約 5.5%。但在疫情肆虐下，中國 2022 年的成長率大約僅有 3.3%。因此，清零政策的成本是 GDP 2.2% 的差異，約當於 3,840 億美元的 GDP 損失。他根據華盛頓大學健康指標與評估研究所的估算，假設中國施打的疫苗、接種率、群眾態度與公衛政策與美國一模一樣，並依人口比例推算，得出中國今年因新冠肺炎死亡的人數為 105 萬 1300 人。中國犧牲 3,840 億元的經濟成長，拯救了 105 萬 1300 人，平均拯救一個人的成本是 36 萬 5262 美元。

接著魏相金以美國 VSL 為 900 萬元，並以美、中兩國 2021 年調整後的實質購買力平均國民所得來換算，得出中國的 VSL 為 130 至 210 萬美元。依此算法，中國的抗疫政策拯救一個人耗費的成本(36 萬 5262 美元)，只有 VSL 的 17.4% 至 28.1%，證明「清零」政策符合成本效益。不過，魏相金另以中國有關交通或產業事故死亡的賠償法規估算，得出 60 歲以下的中國人 VSL 為 25 萬美元，75 歲以上其 VSL 為 10 萬美元。即使以 25 萬美元為中國的 VSL，中國清零的政策成本(36 萬 5262 美元)，仍比每人的 VSL 高出了 46.1%。以此標準衡量，則「清零」政策並不符合成本效益。

最後，魏相金指出，根據 VSL 評估，中國的「清零」政策要通過成本效益檢測，免於死亡的人數必須達到近 200 萬人。若中國放棄「清零」，由於中國疫苗保護力較低、中國醫療量能可能因大量確診者而崩潰，這

⁴⁴ 陳玉宇，〈少損失 40 萬億！中國的「疫情賬」是怎麼算出來的〉，《北京光華管理學院應用經濟學系》，2020 年 4 月 1 日，<https://reurl.cc/KXAlgm>。

樣的死亡人數並非不可能。因此，中國的清零政策仍有可能符合成本效益的檢驗。⁴⁵

二、「清零」政策追求的政治效益

「清零」政策的效益，除了公衛可拯救許多人命，並避免醫療體系崩潰之外，甚至可能出現「經濟效益」。例如，2020年4月之後，中國已大致控制住新冠疫情，並陸續復工復產。在他國陷入疫情下，國際訂單回流，使中國成為2020年唯一經濟正成長的主要經濟體。2021年，疫情大致控制良好，中國經濟也持續成長。不過，這些效益應非中國政府主要追求的目標，亦非本文探討的重點。

本文認為，中國政府在透過武漢封城逐漸控制住疫情之際，發現新冠肺炎正在世界各地快速蔓延。這一方面為北京提供了擴大國際影響力的絕佳機會，另一方面也讓嚴格封控與大規模檢測措施，從粗暴的手段搖身一變成為各國的「榜樣」。利用這個戰略機遇，除了出口防疫物資賺取經濟利益外，北京也迅速展開強力的對內與對外宣傳，試圖藉由「清零」政策，為中國帶來以下政治效益：

（一）擴大中國的國際影響力

新冠疫情讓中國找到擴張國際影響力的契機。包括提供口罩、防護衣、呼吸器等抗疫物資，以及提供疫苗、與各國進行抗病毒藥研發合作等。北京也積極宣揚其「人類命運共同體」、「健康絲綢之路」倡議，試圖爭取各國支持，擴張中國國際影響力，甚至建立「世界新秩序」。

2021年9月，華府智庫戰略與國際研究中心（CSIS）發表了一份關於中國「疫苗外交」的研究報告。該報告指出，中國的「疫苗外交」並非來自需求或互惠，而是出於政治與戰略的考量。中國試圖讓人以為其醫療用品和疫苗是捐贈的。但事實上，2020年中國99%以上的個人防護裝備出口都是銷售，而非捐贈，大約96%的疫苗出口也是計價出售。中國提供疫苗往往附帶條件。例如，要求受援國官員在疫苗交接儀式公開表示感謝，或要求該國政府在某些問題上支持中國的立場。⁴⁶

⁴⁵ Shang-Jin Wei, "Is the Benefit of China's Zero-COVID Policy Worth the Cost?" *Project Syndicate*, October 13, 2022, <https://reurl.cc/jR83Ap>.

⁴⁶ Bonny Lin, Matthew P. Funaiolo, Brian Hart, Hannah Price, "Is China's Covid-19 Diplomacy Succeeding?" *Center for Strategic and International Studies*, September 30, 2021, <https://reurl.cc/RXdoLz>.

多項民調結果顯示，新冠肺炎爆發以來，中國的國際影響力的確上升，但也愈趨負面。2020年6月30日，由總部位在美國的德國馬歇爾基金會、德國貝塔斯曼基金會和法國蒙田研究所公布的聯合民意調查報告指出，新冠肺炎剛在中國出現時，認為在美國、歐盟、俄羅斯、中國四國中，中國影響力最大者，在美國有6%，在德國有12%，在法國為13%；但2020年5月再度調查時，中國的國際影響力已翻倍，在美國成為14%，德國為20%，法國為28%。但中國的影響力也越來越被認為是負面的。從2020年1月到5月，在法國持此觀點的民眾增加了9%（從48%上升到57%），在德國增加了10%（從51%上升到61%），在美國則增加11%（從46%增加到57%）。⁴⁷

表 2. 美德法三國民眾對中國影響力的觀感

		美國	德國	法國
中國影響力最大	2020年1月	6%	12%	13%
	2020年5月	14%	20%	28%
中國影響力為負面	2020年1月	46%	51%	48%
	2020年5月	57%	61%	57%

資料來源：作者依據 Bertelsmann Foundation, the German Marshall Fund of the United States, and Institut Montaigne, “Transatlantic Trends 2020: Transatlantic opinion on global challenges before and after COVID-19,” June 30, 2020 民調資料製表。

在東南亞方面，2022年1月，日本外交部公布委託 Ipsos 對東協九國（不含緬甸）進行的民調顯示，東協國家有48%民眾認為，中國是未來最重要的夥伴（比例與2019年相同）；認為是日本的有43%（較2019年減少8%）；認為是美國的有41%（比2019年增加4%）。這是該民調從2015年開始執行以來，中國首度躍居第一名。日本外交部發言人表示，這可能反映了中國透過「疫苗外交」提供疫苗給東南亞國家，深化了彼此關係並加強中國對東協各國的影響力。⁴⁸

（二）藉由外宣重塑中國正面形象

中國的防疫大外宣從2020年3月啟動，同年6月初國務院發布的

⁴⁷ Bertelsmann Foundation, the German Marshall Fund of the United States, and Institut Montaigne, “Transatlantic Trends 2020: Transatlantic Opinion on Global Challenges before and after COVID-19,” June 30, 2020, <https://reurl.cc/1mjLdX>.

⁴⁸ “ASEAN Citizens View China as Paramount future Partner: Japan Poll,” *Kyodo News*, May 26, 2022, <https://reurl.cc/1mm7j8>.

《抗擊新冠肺炎疫情的中國行動》白皮書，則是中國防疫模式對內、對外宣傳的指導綱領。白皮書宣稱習近平「親自指揮、親自部署，統攬全域、果斷決策，為中國人民抗擊疫情堅定信心、凝聚力量、指明了方向」，並且要「與國際社會分享中國抗疫的經驗做法，闡明全球抗疫的中國理念、中國主張」。⁴⁹中國在國際上的宣傳重點還包括：（一）中國人民的犧牲，為世界爭取了防疫的寶貴時間；（二）中國慷慨無私，為各國提供各種抗疫物資援助；（三）中國經驗提供了最佳抗疫方案；因此，（四）中國的共產體制較自由民主體制更具優越性。北京也透過宣傳，駁斥國際社會對其防疫失當的批評，並把病毒起源的指責轉移到其他國家。⁵⁰

透過防疫大外宣，北京當局試圖形塑中國的利他主義與負責任大國的形象，甚至意圖在西方世界播下民眾對民主體制質疑的種子。不過相關民調顯示，美歐等西方民主國家對中國的強勢作為與大外宣並不領情，甚至對中國的厭惡感升高。例如，2020年10月6日，美國皮尤研究中心（Pew Research Center）公布一項對14個國家（加拿大、美國、義大利、西班牙、法國、荷蘭、德國、比利時、英國、瑞典、丹麥、澳洲、南韓、日本）的民調顯示，近年來西方發達國家對中國的看法越來越負面。14國當中，大多數民眾對中國持負面看法。澳洲、英國、德國、荷蘭、瑞典、美國、韓國、西班牙、加拿大等9國，對中國的負面看法，均達到皮尤研究中心十幾年來就此議題開展調查以來的最高點。

但皮尤這份民調也顯示，有少數國家對於中國新冠疫情處置，持較

⁴⁹ 類似的宣傳不勝枚舉，例如《人民網》稱，在這次抗疫鬥爭中，中國特色社會主義制度展現出「非凡的組織動員能力、統籌協調能力、貫徹執行能力」……彰顯了我國國家制度和國家治理體系的優越性。《求是》雜誌專文指中共領導和中國社會主義制度的顯著優勢包括：黨的集中統一領導、整體利益置於首位、堅持人民主體地位、強大社會動員能力、依法治國。請參見〈《抗擊新冠肺炎疫情的中國行動》白皮書〉，《中國國務院新聞辦公室》，2020年6月7日，<https://reurl.cc/NGKy3p>；房寧，〈抗疫鬥爭彰顯中國制度優勢〉，《新華網》，2020年9月17日，<https://reurl.cc/RrAaG9>；秦剛，〈抗疫鬥爭彰顯中國特色社會主義制度優越性〉，《求是網》，2020年12月，。

⁵⁰ 關於中國防疫大外宣的研究頗多，例如 Alison Hsiao and Olivia Yang, “China's Great Propaganda Campaign During the COVID-19 Pandemic,” Taiwan Foundation for Democracy, <https://reurl.cc/7pkkOk>; Nadège Rolland, “China's Pandemic Power Play,” *Journal of Democracy*, Volume 31, Issue 3, July 2020, pp. 25-38; Jessica Brandt, Bret Schafer, Elen Aghekyan, Valerie Wirtschafter, and Adya Danaditya, “Winning the Web: How Beijing Exploits Search Results to Shape Views of Xinjiang and COVID-19,” *China Power*, May 2022.

為正面的看法。例如義大利有 51%認為中國疫情處置是好的、西班牙有 49%肯定中國的處置。⁵¹

2021 年 6 月，德國馬歇爾基金會、德國貝塔斯曼基金會與法國蒙田研究所將聯合民調的範圍擴大到大西洋兩岸的 11 個國家（加拿大、法國、德國、義大利、荷蘭、波蘭、西班牙、瑞典、土耳其、英國、美國）。民調結果同樣顯示，中國在西方民眾心目中的形象，並未因疫情而有改善。認為中國在全球事務的影響力「非常負面」的有 20%、「大致負面」的有 36%；認為「大致正面」的有 23%，「非常正面」的僅有 5%。對中國持負面觀感（非常負面與大致負面）比例最高的國家分別是德國（67%）、加拿大（63%）及瑞典（62%）。⁵²

值得注意的是，這 11 國民眾視中國為合作夥伴（主要為合作夥伴 + 夥伴成分多過對手）與競爭對手（主要為競爭對手 + 對手成分多過夥伴）者，呈現明顯的東西之別與南北之分。例如，在美國（對手 70% vs. 夥伴 15%）、法國（62% vs. 21%）、英國（60% vs. 21%）、加拿大（58% vs. 27%），中國主要被視為競爭對手；但在西班牙（夥伴 49% vs. 對手 37%）、波蘭（45% vs. 31%），則是視中國為合作夥伴的比例較高。⁵³

對於中國影響力較大的東南亞地區而言，新加坡「尤索夫伊薩東南亞研究院」（ISEAS）在 2021 年底執行的年度民調顯示，有 76.7%的受測者認為，中國是在東南亞最具經濟影響力的國家，排名第二的美國只有 9.8%。但有 64.4%人對中國的經濟影響力感到擔憂，對中國的政治影響力感到擔憂的，則有 76.4%。對於中國是否會在全球和平、安全、繁榮與治理會「做對的事」，有 58.1%的受訪者對中國毫無信心（24.8%）或殊無信心（33.3%），只有 26.8%的受訪者對中國有信心（20.1%）或很有信心（6.7%）。不過，對中國沒有信心的比例，從 2021 年的 59.6%

⁵¹ Laura Silver, Kat Devlin, and Christine Huang, “Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries,” *PEW Research Center*, October 6, 2020, <https://reurl.cc/gMkj8N>.

⁵² Bertelsmann Foundation and the German Marshall Fund, “Transatlantic Trends 2021: Transatlantic Opinion on Global Challenges,” June 7, 2022, <https://reurl.cc/jGM4A1>.

⁵³ Bertelsmann Foundation and the German Marshall Fund, “Transatlantic Trends 2021: Transatlantic Opinion on Global Challenges,” June 7, 2022, <https://reurl.cc/jGM4A1>.

略減 1.5%，對中國有信心的比例，則從 2021 年的 19% 上升到 26.8%。

54

（三）藉由內宣強化執政正當性

藉由抗疫敘事與宣傳操作，中國把先前的防疫封控描繪為人民為疫情做出的偉大犧牲，將先前對習近平與共產黨的憤怒與批評，轉化為民族的驕傲與自豪感。藉由中國與西方國家不斷拉大的染疫人數與死亡人數差距，中國對內宣傳凸顯習近平的領導力與中國的制度優勢；並將防疫勾勒成一場中國社會主義與西方民主國家的制度之爭。在對內宣傳上，中共被描述成最適合中國文化社會與國情的選擇，使民眾接受中共統治的正當性。在 2022 年 Omicron 導致疫情擴大之前，極低的染疫數與死亡數，也鼓動了中國民族主義與民族自豪感。這些對內宣傳進一步鞏固了習近平的政治權勢，也強化了中國民眾對中共的支持。研究結果也顯示，雖然中國各種外宣成效不彰，而因為對內部資訊的全面掌控，許多外宣的真正受眾可能在中國內部，其內宣的成效也是最好的。

美國智庫外交關係委員會（Council on Foreign Relations）高級研究員黃嚴忠認為，中國在疫情初期抗疫成功及美國應對疫情表現不佳，相當程度助長了東方（中國）正在崛起，西方正在衰落的「東升西降」的思維。⁵⁵ 有一篇針對中國民眾關於外交政策態度的研究也指出，中國在應對新冠疫情取得了早期的勝利，而美國在應對疫情危機方面表現較差等因素，在一定程度上鼓舞了中國民眾的鷹派言論。57% 的受訪中國民眾預期，中國將在未來十年內，在相對實力方面趕上或超過美國。⁵⁶ 中國的對內宣傳，也讓中國民眾將美國的高死亡人數，理解為美國政府治理的失敗。⁵⁷

⁵⁴ Sharon Seah, Joanne Lin, Sithanonxay Suvannaphakdy, et. al, "The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report," *ASEAN Studies Center at ISEAS-Yusof Ishak Institute*, February 16, 2022, <https://reurl.cc/m33Eb1>.

⁵⁵ 林森，《民調：疫情提升中國人超美信心 專家：盲目自信忽視自由社會的創新能力》，《美國之音中文網》，2022 年 2 月 24 日，<https://reurl.cc/qNzK2E>。

⁵⁶ Joshua Byun, D.G. Kim, and Sichen Li, "The Geopolitical Consequences of COVID-19: Assessing Hawkish Mass Opinion in China," *Political Science Quarterly*, Volume 136, Number 4, 2021, pp. 652-653.

⁵⁷ 林森，《民調：疫情提升中國人超美信心 專家：盲目自信忽視自由社會的創新能力》，《美國之音中文網》，2022 年 2 月 24 日，<https://reurl.cc/qNzK2E>。

三、「清零」政策的代價與成本

依據官方統計，中國新冠肺炎的確診病例數與死亡病例數確實非常低，但這是用很大的犧牲與代價換來的。即使不計算嚴格封控對人權與自由限制的代價，堅持「清零」政策而採取嚴格封控措施，包括戒嚴式封城、旅遊禁令與移動管制、密切接觸者追蹤與持續頻繁的大規模核酸檢測、因醫療資源排擠致死的其他病症患者等，這些措施的成本，都隨著施行規模與疫情持續時間而升高。不但中國本身，甚至全球都為此付出高昂成本。

以下謹就「清零」的經濟成本、常態化核酸檢測成本及社會成本作簡要分析。

（一）「清零」的經濟成本

中國「清零」政策的各種嚴格措施，造成服務業、零售業、製造業、運輸業、旅遊業停擺，並造成經濟停滯甚至衰退、供應斷鏈、失業增加、所得減少、消費萎縮、物資短缺、財政緊張，乃至社會秩序與個人精神層面的衝擊，成本難以估算。這些經濟成本因為中國 2020 年 GDP 同比增長 2.3%、2021 年增長 8.1%，而顯得相對「可負擔」。但到 2022 年，因 Omicron 病毒擴散到幾乎全國各省市，並嚴重衝擊中國產業與供應鏈秩序，「清零」政策的經濟成本，變得清晰可見，甚至怵目驚心。

1. 總體經濟與個別城市成本

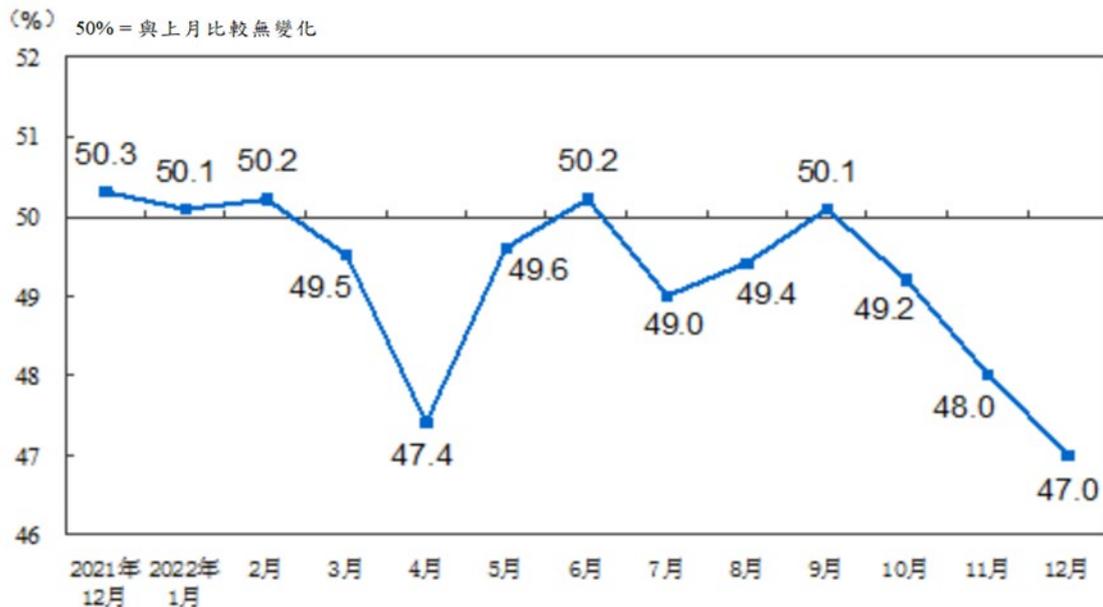
在「清零」政策影響下，2022 年上半年中國經濟同比增長只有 2.5%，其中第二季只有 0.4%。相較之下，2022 年上半年美國經濟同比增長 3.2%，英國增長 5.8%，法國增長 4.5%，德國增長 2.7%，只有日本增長 0.9% 較中國為低。同時期東協國家中，菲律賓經濟同比增長 7.8%，馬來西亞增長 6.9%，越南增長 6.42%，印尼增長 5.23%，新加坡增長 4.1%，經濟表現均勝過中國。中國明顯付出了高昂的總體經濟成本。⁵⁸

產業指標也反映「清零」的經濟成本。2020 年 1 月起，新冠肺炎在

⁵⁸ 但是 2022 年 6 月 28 日，習近平視察武漢市時，仍然公開宣稱：「如果算總帳，我們的防疫措施是最經濟的、效果最好的」。請見〈習近平在湖北武漢考察時強調 把科技的命脈牢牢掌握在自己手中 不斷提升我國發展獨立性自主性安全性〉，《新華網》，2022 年 6 月 29 日，<https://reurl.cc/jGk8NZ>。

武漢爆發並快速蔓延，中國國家統計局公布的 2 月官方「製造業採購經理人指數」(Purchasing Managers' Index, PMI)由 1 月的 50 大跌至 35.7，創下中國有 PMI 記錄以來最低點；「非製造業經理人指數」(Non-Manufacturing Index, NMI)也由 54.1 急跌至 29.6，跌幅比製造業更大，同樣創下歷史最低點。

類似的狀況出現在 2022 年 3 月，Omicron 病毒襲擊上海，並造成上海封城兩個月。中國的「製造業採購經理人指數」(請見圖 3)在 2022 年 3 月跌破榮枯線 50 到 49.5，並在上海封城最嚴重的 4 月再降至 47.4；「非製造業採購經理人指數」也從 3 月的 48.4 銳減至 4 月的 41.9。這兩個指標連續兩個月陷入 50 以下的緊縮區間，都是 2020 年 2 月以來最低點。其後，從 5 月到 10 月，中國的 PMI 指數都在 49 至 50.2 之間浮 11 點。



資料來源：中國國家統計局

圖3. 中國製造業採購經理人指數(2021年12月-2022年12月)

以個別城市而言，2022 年 2 到 3 月間受疫情所苦的深圳，在第一季出口額為 608.3 億美元，同比下降 2.6%，其中 3 月份出口額只有 179.06 億美元，同比下降 14%。相形之下，經濟規模相近，但已放寬疫情管制的越南，第一季出口總額為 885.8 億美元，同比增長 12.9%，超

出深圳多達 277.5 億美元。2018 年，越南出口總額甫超越深圳，但 2022 年 3 月，越南的出口達到 347.1 億美元，幾乎是深圳的 2 倍，可見疫情與「清零」措施產生的巨大影響。⁵⁹另一個例子是上海。2022 年首季，上海的 GDP 成長 3.1%，但在疫情衝擊下，第二季 GDP 年減 13.7%。上半年上海市 GDP 總值約人民幣 1.9 兆元，年減 5.7%。上海的失業率也高居全大陸之冠，其第二季平均失業率高達 12.5%，上半年平均失業率為 8.9%。⁶⁰上半年上海製造業增加值下降 13.7%，全社會固定資產投資總額下降 19.6%，社會消費品零售總額下降 16.1%。由此可見封城對上海經濟造成的重大衝擊。⁶¹

2022 年 4 月中旬，日本野村銀行（Nomura）估計，中國目前有 45 座城市 3.73 億人（約佔中國人口的三分之一）處於某種形式的封控下，相關城市每年貢獻 GDP 高達 7.2 兆美元，佔中國 GDP 的 40.3%。由此可見封城對中國造成巨大的經濟衝擊。⁶²香港中文大學經濟系教授宋錚及其團隊，分析了武漢疫情結束後，中國的 16 次封城所造成的經濟衝擊。該研究發現，封城兩周造成的經濟損失，約為該城市當月 GDP 的 32%，約當其全年 GDP 的 2.7%。如果封城一個月，則經濟損失大約為該城市全年 GDP 的 4.5%。若對北京或上海這樣的特大城市實施封城兩周，則對當月全中國 GDP 的影響約在 2% 左右（根據 2021 年數據推算，損失約為 1900 億人民幣）。⁶³ 5 月初，北京大學國家發展研究院經濟學副教授徐建國也在研討會上表示，2 年前在武漢爆發的疫情，受波及人口約 1300 萬人，經濟損失為 1.7 兆元人民幣。2022 年以來，已有 1.6 億人口受到疫情波及，經濟損失高達 18 兆人民幣（約新台幣 80 兆元）。

⁵⁹〈中國新冠防疫代價過大的討論——越南出口進一步領先深圳〉，《BBC 中文網》，2022 年 5 月 10 日，<https://reurl.cc/06j8yM>。

⁶⁰ 賴瑩綺，〈大陸第二季 GDP 年增 0.4% 遠遜預期〉，《工商時報》，2022 年 7 月 15 日，<https://reurl.cc/zZmZMQ>。

⁶¹ 林宸誼，〈上海 GDP 衰退 5.7%〉，《經濟日報》，2022 年 7 月 19 日，<https://reurl.cc/RXX27z>。

⁶² 艾莎，〈近三分之一人口被封控，中國經濟為「清零」付出高昂代價〉，《紐約時報中文網》，2022 年 4 月 15 日，<https://reurl.cc/M0nNrL>。

⁶³ 〈新冠疫情：奧密克戎重擊上海深圳，中國堅持清零的經濟成本有多高〉，《BBC 中文網》，2022 年 4 月 1 日，<https://reurl.cc/1m11W9>。

這波疫情對經濟的衝擊，是 2020 年武漢疫情爆發的 10 倍以上。⁶⁴ 到 2022 年底，因疫情造成的經濟衝擊更大。

2. 財政與貨幣政策的投入

由於中國各地不斷爆發疫情，封控措施嚴重衝擊經濟活動。2022 年中國政府已在財政政策與貨幣政策上，推出許多穩經濟的措施。5 月 19 日，《彭博社》根據 2022 年以來宣布的貨幣和財政措施，估計 2022 年中國政府至少將投入高達 5.3 兆美元（35.5 兆人民幣）的資金，為經濟發展增加動力。這個數字大約相當於中國 17 兆美元經濟總量的三分之一（2020 年的投入為 37.5 兆人民幣，2021 年為 30 兆人民幣）。⁶⁵

5 月底，中國政府推出 33 條穩經濟的政策，要求各地在協助企業紓困的政策上能出盡出，刺激力度和速度罕見。6 月底，中國政府已推出 3,000 億元政策性開發性金融工具。9 月 5 日，中國政府提出 19 條刺激經濟新措施，作為 5 月穩經濟政策的接續政策，金額高達 1 兆人民幣。⁶⁶ 10 月中旬，地方專項債發行成為各方關注焦點。⁶⁷ 2018 年地方發行的專項債超過 1 兆元，2020 年發行額度達 3.75 兆元。2022 年，地方專項債發行與使用明顯加速。截至 8 月底已累計發行 3.52 兆元，到了 10 月，財政部又發行 5,000 多億元結存限額。這些投入的資金，顯然是在疫情期間試圖帶動地方有效投資，並穩定總體經濟發展。⁶⁸

⁶⁴ Orange Wang, "Coronavirus: Economic Toll of China's Latest Outbreak '10 Times more Severe' than Wuhan in 2020," *South China Morning Post*, May 10, 2022, <https://reurl.cc/oQLEZL>.

⁶⁵ "China's Stimulus Tops \$5 Trillion as Covid Zero Batters Economy," *Bloomberg*, May 19, 2022, <https://reurl.cc/pZgZja>.

⁶⁶ 這 1 兆人民幣包括增加 3,000 億元政策性開發性金融工具、要在 10 月底前發行完畢 5,000 多億元專項債地方結存限額，以及發行 2,000 億元能源保供特別債等。請見〈中國疫情：救經濟刺激措施再出，33 城封鎖下萬億投資流向何處〉，《BBC 中文網》，2022 年 9 月 8 日，<https://reurl.cc/EXnlK1>。

⁶⁷ 地方專項債是中國地方政府為籌集資金建設某專項工程，而發行的專項債券。近年專項債已成為地方政府穩投資、穩增長的重要政策工具。

⁶⁸ 對此，中國財政部部長助理歐文漢表示，專項債主要投入交通基礎設施、能源、農林水利、生態環保、社會事業、城鄉冷鏈等物流基礎設施、市政和產業園區基礎設施、國家重大戰略專案、保障性安居工程，以及新能源專案和新型基礎設施項目建設。汪文正，〈穩投資，地方專項債再發力〉，《人民網》，2022 年 10 月 19 日，<https://reurl.cc/eWEI8R>。

3. 常態化核酸檢測的成本

與疫情升高造成的封城管控相比，對廣大民眾進行核酸檢測，似乎是成本較低而且必須付出的代價。但有越來越多的研究與估算顯示，若針對大規模人口，反覆進行核酸檢測，不但對於防堵病毒功效甚微，其經濟成本與社會成本將相當可觀。若時間拉長，甚至可能造成政府財政的沉重負擔與民眾的反彈。

核酸檢測的成本不易估算。除了核酸採樣亭等設施成本、檢測人員工資、核酸檢測頻率高低以外，檢測是以每人單檢或多人混檢的方式進行，也直接影響核酸檢測的成本。根據中國媒體《第一財經》、《中國新聞週刊》等報導，若以平均每人每月檢測 8 次，全中國 40% 人口實施檢測來計算，一個月核酸檢測市場規模可達人民幣 154 億元（約新台幣 683 億元），半年可達 922 億元。⁶⁹根據高盛集團（Goldman Sachs）2022 年 5 月發布的估算，若以每 48 小時接受一次檢測的頻率，針對佔總人口比例 30% 的中國大型城市民眾進行檢測，一年的費用約需 2,000 億元人民幣；若將檢測擴大到全國 70% 的人口，估計每年耗資可能高達 2.5 兆元人民幣。中國的東吳證券估算則認為，如果所有二線以上城市實施常態化核酸檢測，每月費用最多可達 1,212 億人民幣，約合一年 1.45 兆人民幣。⁷⁰

（二）清零的社會成本⁷¹

新冠肺炎疫情爆發以來，中國透過封城、大規模核酸檢測、疫調、隔離密切接觸者等手段，壓低每一波群聚疫情，並對外緊閉國門。各種社會管控措施，包括停工、停產、停課、限制出行等，大幅降低甚至凍結了社會流動，人們的生活方式也被改變。相關的社會管理成本（例如犯罪、騷亂）及社會心理成本非常龐大，但卻不易量化。

⁶⁹ 吳柏緯，〈代墊費用高但撥款慢 中國核酸檢測機構貸款求生〉，《經濟日報》，2022 年 6 月 17 日，<https://reurl.cc/kErM2K>。

⁷⁰ 許寧，〈千萬億核酸檢測費百姓買單？中國常態化清零富了誰〉，《美國之音中文網》，2022 年 6 月 3 日，<https://reurl.cc/gMMRQp>。

⁷¹ 新古典經濟學認為，社會成本是指交易發生時，生產者的私人成本，以及與交易無關的第三方受到的負面影響的總和。換言之，就是私人成本與外部成本的總和。依此定義，清零政策的社會成本，是指執行清零政策本身的成本，加上與這些政策措施沒有直接關係的第三方所遭受的負面影響或損失等。

2021年7月下旬，Delta病毒引發的疫情，從南京祿口國際機場爆發，蔓延到二十多個省份，到年底才趨緩。2021年底，天津出現中國第一個Omicron病例後，到2022年8月底，疫情已擴及全中國31個省市區。在這兩個病毒肆虐下，遭到封城的省市不勝枚舉。例如，400萬人口的蘭州，在2021年10月26日封城後，至2022年底這段期間，仍因疫情反覆而多次遭到封城；2021年12月23日，人口1,300萬的西安開始封城（至2022年1月24日解封）。2022年3月11日，吉林省長春市開始「封閉式管理」（4月28日解封）；3天後，吉林省宣布禁止省內人員跨省、跨市州流動；3月21日，吉林市實施「全域靜態管理」（4月28日宣布逐步解封）。3月中及3月底，1,250萬人口的深圳與2,400萬人口的上海，也先後實施封城。4月16日，西安再度實施「社會面暫時管控」，全市人員足不出戶。同樣在4月，河北唐山市、內蒙古包頭市也進入封城狀態。光是2022年3月中旬至4月中旬，就有深圳、上海、長春、邯鄲、泉州、宿遷等多地封城，波及6,000餘萬人。截至2022年4月下旬，雲南的邊境小城瑞麗，已封城9次超過160天；黑龍江的綏芬河，已封城近90天；廣西的東興，則持續封城60天。「根據全民核酸篩查人數對比推算，疫情爆發以來，約有20萬人離開瑞麗，近10萬人離開了東興……」。⁷²

2022年7月之後，四川、廣東、河北、遼寧、貴州、河南又爆發疫情。8月25日，石家莊鹿泉區實施全域靜態管理；8月29日，大連市宣布嚴控主城區人員流動。9月1日起，成都市全體居民「原則居家」，成為上海之後又一座實施封城的2,000萬級人口大城。9月2日，深圳市的六個區分別宣布實施全區靜態管理。此後，貴州省會貴陽等城市也進入封控。據美國有線電視新聞網CNW報導，8月20日至9月5日，中國至少有74個城市3.13億人口，因「清零」政策被封控，其中包括15個省會城市和直轄市天津。⁷³

各種嚴格封控措施所造成的次生災害，包括社會面的衝擊是非常大

⁷² 許雯，董慧、汪瀚，〈蕪湖現1名感染者即封城 全國至少22地「在封」〉，《財新網》，2022年4月18日，<https://reurl.cc/V146n6>；〈上海之外中國邊境小城不受關注 雲南瑞麗封城達160天居民只想逃〉，《中央社》，2022年4月25日，<https://reurl.cc/7pM9E5>。

⁷³ 王山，〈CNN報道：20大前中共封控74座城市3.13億人口〉，《法廣中文網》，2022年9月6日，<https://reurl.cc/GXyvZy>。

的。例如，因為清零以處理新冠肺炎為優先，造成的醫療資源排擠、停診，或就醫延遲，導致慢性病與心血管疾病患者死亡率上升；⁷⁴弱勢群體，如殘疾人士、低收入人口、慢性病患在封控中，生活遭到進一步擠壓，甚至造成生存困難。持續封城對於民眾心理與精神層面衝擊也非同小可。⁷⁵加上反覆清零造成人口遷離，或民眾對政府治理失去信心，甚至強烈不滿等，都是強力「清零」政策帶來的社會成本。

伍、堅持或放棄「動態清零」的考量

新冠肺炎疫情爆發之初，英國、瑞典以相對無為的方式因應；越南、新加坡、澳洲、紐西蘭、台灣與中國，則選擇「清零」為抗疫手段。隨著新冠病毒快速變異、特效藥物與疫苗問世，病毒的致病率與致死率持續降低，不少國家已經調整策略，選擇與病毒共存。例如，2021年10月，澳洲、紐西蘭、新加坡先後宣布放棄清零政策，選擇與病毒共存。⁷⁶但值得探究的問題是，2022年Omicron顯然已對中國的經濟、社會造成重大打擊。既然中國已有大量人口接種疫苗，且Omicron病毒致死率不高，為何北京（在12月底前）仍然堅持「動態清零」政策？

隨著疫情擴散甚至日益失控，北京的「清零」政策是否面臨進退兩難的困境？若堅持「清零」，但仍無法遏制疫情，則抗疫的經濟、社會，甚至政治成本勢必快速上升，民眾能否接受無止盡的核酸檢測與嚴厲封控？經濟是否將嚴重衰退，甚至衝擊中共與習近平執政權威？後續局勢均難以逆料。但另一方面，若在疫情趨緩前就放棄「清零」政策，中國的醫療體系能否應付龐大的感染與重症群眾？大量的確診數與死亡數，

⁷⁴ 2021年2月，《英國醫學期刊》發表一篇中國疾控中心團隊的研究報告，分析新冠肺炎疫情爆發的3個月內，武漢及中國其他地區的額外死亡率：因慢性非傳染性疾病死亡率增加21%，其中，高血壓心臟病的死亡率上升100%，糖尿病死亡率增加83%。該文還指出，由於「封城」管理，交通事故死亡率減少37%，但自殺與跌落的死亡率分別上升了66%與43%。

⁷⁵ 例如，百度指數顯示，2022年3月以來，上海民眾對心理諮詢的搜索激增，熱度同比上升了253%。一份2021年發表在《分子精神病學》(Molecular Psychiatry)的研究稱，非隔離人員的焦慮與憂鬱發生率為9.2%與9.6%，但隔離人員的焦慮、憂鬱發生率則為13.3%與13.6%，差異相當顯著。〈新冠疫情：「封控」帶來次生災害 如何影響上海〉，《BBC 中文網》，2022年4月22日，<https://reurl.cc/MNy83L>。

⁷⁶ 八貓，〈清零政治化：為何防疫手段越高超，中國的防疫管理卻越粗暴〉，《端傳媒》，2021年11月18日，<https://reurl.cc/W13v4k>。

對經濟、社會，甚至中共執政的正當性，將造成多大的衝擊？過去三年宣揚的「清零」政績與中共的「體制優勢」，是否將毀於一旦？這些都可能是中國當局考慮「清零」政策的存廢時，必須考慮的問題。

一、堅持「清零」的艱鉅挑戰

2022年3月起，中國各地不斷傳出疫情與封城消息，4月起由北京帶頭，開展新一波的疫苗催打行動，⁷⁷但中國政府仍反覆強調堅持「清零」不放鬆。在這種政策指導下，中國政府只能繼續投注資源、人力與時間，以爭取跨過疫情傳播的臨界點（將R0值壓到1以下）。但堅持「清零」至少面臨以下幾項風險：

（一）「清零」措施的不可持續性

北京當局既已決定維持抗疫的「制度神話」，就必須堅持2020年以來那種最全面、最嚴格、最徹底的防控措施，直到消滅病毒為止。但中國這種舉國體制動員的最強力防控措施，本來就是針對非常狀態下的非常管理手段。這種強力封控措施在經濟上社會上，都很難長久持續。在疫情流感化趨勢下，人們可能出現「防疫疲勞」(Pandemic Fatigue)，或無法承受嚴厲管控措施衍生的大量次生災害。⁷⁸

（二）常態化核酸檢測與成本轉嫁存在重大風險

2022年5月13日，國家衛健委要求，在疫情輸入風險較高的省會城市及人口千萬級城市開展步行15分鐘可達的「核酸採樣圈」。5月26日，中國國家醫療保障局公告，因疫情防控成本已降低，常態化核酸檢測成本改由各地政府負擔。⁷⁹但5月29日，四川省閬中市率先公告，要求當地居民自費進行每週一次的常態化核酸篩檢，費用為一人3.5元人民幣。這種由中央轉移到地方，進而要求民眾自費檢測的成本層層轉嫁，存在重大的財務風險及道德風險。

⁷⁷ 〈北京：大力推行疫苗接種 加強一老一小疫苗接種〉，《人民網》，2022年4月18日，<https://reurl.cc/jGq0mL>；〈我國防疫可以選擇「躺平」嗎？國家衛健委回應〉，《央視網》，2022年4月29日，<https://reurl.cc/8pym9b>。

⁷⁸ 鄧聿文，〈客座評論：習近平輪不起的抗疫〉，《德國之音中文網》，2022年5月4日，<https://reurl.cc/6ZWp7V>。

⁷⁹ 〈國家醫保局：常態化核酸檢測費用由各地政府承擔〉，《新華網》，2022年5月26日，<https://reurl.cc/Zbb4aa>。

根據民間估算，6月初中國進行常態檢測的城市總人口約為4.2億人。官媒也指出，北京、上海、河南、江西、湖北、山東、山西、杭州、深圳九地，已開展「常態化核酸檢測」，檢測頻率從48小時到72小時不等。⁸⁰在疫情管控與經濟發展雙重壓力下，大規模常態化核酸檢測，對許多地方政府財務狀況造成更沉重的負擔。過去兩年，中國民眾已犧牲自由與權利配合防疫管控，如今再進一步要求民眾「自費」進行核酸檢測，很可能引發民眾強烈不滿與反彈。⁸¹

（三）強力「清零」與經濟增長難以兼顧

習近平要求官員在堅持「動態清零」的同時促進經濟增長，這兩個指令之間存在重大的矛盾。首先，面對難以遏制的Omicron病毒，時而解除、時而重啟的封控措施，為經濟與產業帶來的高度不確定性，是經濟發展與投資的大敵。其次，在「清零」政策下，許多地方政府對防控措施層層加碼，例如，對人員移動與交通運輸設置額外管制，也加大對經濟與產業發展的干擾與不確定性。大規模常態性的核酸檢測，也對經濟發展造成重大打擊。⁸²8月底，中國「安邦諮詢」智庫公布的報告便直率指出，「清零政策」讓中國付出鉅額成本，國內經濟長期存在的結構性問題不斷凸顯。當前中國面臨的「最大的『不安全』就是經濟可能失速」，並建議中國政府「以恢復經濟為重，在常態化防控的時期逐步與世界接軌」。⁸³

二、放棄「清零」的重大風險

根據中國領導階層與衛生部門的公開說法，中國必須堅持（不能放棄，）「清零」政策的原因，至少有以下三點：

（一）放棄「清零」將帶來大量確診與死亡

2022年3月18日，國家衛健委指出，全國累計完成全程接種（兩

⁸⁰ 許寧，〈千萬億核酸檢測費百姓買單？中國常態化清零富了誰〉，《美國之音中文網》，2022年6月3日，<https://reurl.cc/gMMRQp>。

⁸¹ 許寧，〈千萬億核酸檢測費百姓買單？中國常態化清零富了誰〉，《美國之音中文網》，2022年6月3日，<https://reurl.cc/gMMRQp>。

⁸² 艾莎，〈近三分之一人口被封控，中國經濟為「清零」付出高昂代價〉，《紐約時報中文網》，2022年4月15日，<https://reurl.cc/M0nNrL>。

⁸³ 〈安邦諮詢：中國到了調整疫情防控政策的時分〉，《中國數字時代》，2022年8月29日，<https://reurl.cc/bGXXoX>。

劑)疫苗 12 億 3957 萬人，占總人口 87.85%；60 歲以上人口（共 2.64 億人）也達到 80%（2 億 1176 萬人）。但 5 月 5 日，上海封城引發騷動之際，習近平主持中央政治局常務委員會，強調中國高齡人口多、地區發展不均、醫療資源不足，「放鬆防控勢必造成大規模人群感染、出現大量重症和病亡，經濟社會發展和人民生命安全、身體健康將受到嚴重影響」。習近平的指示，等於默認本土疫苗防護效果不佳，一旦放鬆管制作為，將造成大量染疫、重症與死亡，並導致醫療體系崩潰。5 月 10 日，復旦大學等機構的研究指出，中國若放棄清零且不採取加強疫苗接種和治療等措施，將導致 1.12 億人染疫、270 萬人重症，及 155 萬人死亡。⁸⁴

（二）放棄「清零」將衝擊習近平與中共權威

疫情爆發以來，習近平多次強調防疫工作由他親自指揮、親自部署。這個宣告讓習近平在 2020 年至 2021 年取得亮眼的「政績」，但當 2022 年 Omicron 引爆更大規模疫情時，習近平已經失去退路。美國外交關係委員會全球衛生問題高級研究員黃嚴忠表示，中共不希望因為疫情大爆發，威脅社會穩定、影響領導層交接，甚至是對國家領導人習近平的個人信譽造成影響。⁸⁵如果放棄「清零」，即使死亡人數是幾十萬甚至幾萬人，習近平與中共政權都將成為千夫所指的對象。⁸⁶

（三）高調宣傳後找不到「清零」的下台階

從 2020 年到 2021 年，北京以極低的確診數及死亡數，對國際宣稱中國擁有習近平的英明領導及更勝歐美的制度優勢；並透過強勢的防疫敘事，高調對內宣傳「清零」政策帶來的「重大勝利」。這些政績宣傳，已成為民族自豪感的重要來源，並帶來相當高的民眾支持度。此外，反科學的政治主導與嚴格的訊息審查，也阻礙了病毒威脅已經下降的重要資訊。因此，面對 2022 年的疫情劇變，若中國政府選擇放棄「清零」，過去兩年的「政績」勢將成為泡影，對於為何不再「保護民眾生命安全」

⁸⁴ Jun Cai, Xiaowei Deng, Juan Yang, et. al, "Modeling Transmission of SARS-CoV-2 Omicron in China," *Nature Medicine* 28, pp.1468–1475, May 10, 2022.

⁸⁵ Nectar Gan, Shawn Deng and CNN's Beijing bureau, "Chinese Cities Rush to Lockdown in Show of Loyalty to Xi's 'Zero-COVID' Strategy," *CNN*, September 5, 2022, <https://reurl.cc/KXAY8M>.

⁸⁶ 鄧聿文，〈客座評論：習近平輪不起的抗疫〉，《德國之音中文網》，2022 年 5 月 4 日，<https://reurl.cc/6ZWp7V>。

亦難自圓其說。

三、悄然退場的「清零」政策

根據官方公布的數據，中國的「清零」政策的確成功堅持到「二十大」結束。11月11日，國務院發布的防疫「二十條」，似乎透露了疫情管控即將放寬的訊號。但此時官方的確診數據，已從二十屆一中全會當天（10月23日）的1,076例（確診221例、無症狀感染者855），迅速增加到11月10日的10,729例（確診1209例、無症狀感染者9520例）。因此，可以推測防疫「二十條」的公布，或與「二十大」已順利結束，且疫情似已開始失控有關。

11月底，確診數達到高峰後，孫春蘭與習近平接連對Omicron疫情發表了溫和的談話。12月7日公布優化防疫「新十條」後，12月底，新型冠狀病毒肺炎更名為新型冠狀病毒感染，並由「乙類甲管」調整為「乙類乙管」，隨即放寬邊境管制、開放民眾出境旅遊。「清零」政策至此悄悄畫上了句點。

中國政府既未宣告、也未解釋為何放棄了「清零」政策。對此，至少有以下幾種看法：

一、習近平已在二十大如願進入第三個任期，清零政策已可廢除。此時放棄「清零」，會帶來一些損失，但不會動搖習近平的權威與黨內地位。⁸⁷

二、疫情傳播已經失控，中國政府不得不放棄「清零」。世衛組織突發衛生事件規劃主任瑞安（Mike Ryan）認為，早在中國政府決定放棄清零政策之前，新冠病毒感染就已呈現爆炸式增長，「相信中國已作出清零已不再是最佳政策選項的戰略決定」。⁸⁸ 美國前國務卿龐佩奧（Mike Pompeo）的中國政策顧問余茂春也認為，「習近平可能已經領悟到這個疫情已經失控了……，所以與其繼續封城，丟掉臉面，還不如馬上把封

⁸⁷林楓，〈習近平的清零政策終被終結 他的權威受損了嗎？〉，《美國之音中文網》，2022年12月16日，<https://reurl.cc/de4x4z>。

⁸⁸ Emma Farge, "China's COVID Spike Not Due to Lifting of Restrictions, WHO Director Says," *Reuters*, December 15, 2022, <https://reurl.cc/WqoKd5>.

城（措施）撤掉」。⁸⁹

三、「清零」已重創中國經濟，除了放棄「清零」政策，中國已別無選擇。許多學者專家持此觀點。但他們也認為，目前的中國經濟處於 20 世紀 70 年代以來（除 2020 年新冠疫情爆發的第一年）最差的狀態。即使終止「清零」，經濟問題也已積重難返，很難迅速恢復往日榮景。⁹⁰ 中國國家統計局發佈 2022 年 11 月的各項經濟數據也出現全面下滑。例如，11 月社會消費品零售總額同比下降 5.9%，遠高於 10 月份的 0.5%；11 月的城鎮調查失業率為 5.7%，高於上月的 5.5%。

至於多所大學與城市出現的「白紙革命」，有許多學者認為是促成習近平放棄「清零」的最後一根稻草。美國哥倫比亞大學教授黎安友（Andrew Nathan）表示，「白紙運動」至少起到了推動作用，「顯然中共政權曾在考慮放寬『清零政策』，……反對該政策的示威活動似乎加快了這些變化的出臺，也迫使中共政權做出更廣泛的改變」。⁹¹《新華社》在 2023 年 1 月初的長文，也在「防控策略因時因勢優化調整」的段落，提到「2022 年 11 月下旬，一些群眾反映部分地區『靜默』管理、『層層加碼』等防控問題，引起高度關注」，形同默認「白紙運動」是促成「清零」政策調整的原因之一。⁹²

陸、結語

從 2020 年到 2021 年底，中國的清零政策相對成功，經濟持續成長，並透過內外宣傳取得了一定的政治紅利。但在 2022 年，「動態清零」手段逐漸失靈，各種經濟、社會騷亂，使中國成為全球矚目的焦點。到了年底，「清零」政策終於走到了盡頭。不過「清零」雖已告終，相關的藥品儲備與醫療量能顯然並未到位，因而導致了疫情爆炸式傳播與社會混

⁸⁹ 林楓，〈習近平的清零政策終被終結 他的權威受損了嗎？〉，《美國之音中文網》，2022 年 12 月 16 日，<https://reurl.cc/de4x4z>。

⁹⁰ 經緯，〈習近平重提「支持民營」經濟 學者：被迫救市〉，《自由亞洲電台》，2022 年 12 月 19 日；<https://reurl.cc/gQXa4X>；〈中共當局暫停清零救經濟 分析：積重難返〉，《大紀元時報》，2022 年 12 月 12 日，<https://reurl.cc/589O1v>。

⁹¹ 林楓，〈習近平的清零政策終被終結 他的權威受損了嗎？〉，《美國之音中文網》，2022 年 12 月 16 日，<https://reurl.cc/de4x4z>。

⁹² 〈中國戰「疫」進入新階段——我國因時因勢優化疫情防控措施紀實〉，《新華網》，2023 年 1 月 8 日，<https://reurl.cc/QWKZNO>。

亂。⁹³「清零」已淪為失敗的政策應無疑義。

回顧三年的「清零」政策，濃厚的政治味應是中國因應新冠肺炎疫情的最大特點。習近平的親自指揮、親自部署，為這場全國動員的政治運動作出了定調。利用疫情發動的「口罩外交」、「疫苗外交」，的確在一定程度上擴大了中國的國際影響力，但民調也顯示各國對中國的負面觀感與不信任隨之升高。大內宣鞏固了習近平的權威與共產黨領導，但民族主義氛圍高漲，也深化了中國官員與民眾「東升西降」的自信，並使「清零」退場成為難以接受的選項。

強力封控當然有其經濟與社會成本。這一點在 2022 年上半年，經濟重鎮深圳、上海封城與北京高度警戒後，可明顯看出。2022 年第二季，中國 GDP 成長率只有 0.4%，封城不但導致停工停產，失業率飆高也壓縮了民眾的消費能力，對經濟成長造成更大壓力。面對地方財務困難、房地產市場不振及「清零」措施的不利影響，中國國務院釋出一連串「穩經濟」的政策措施，仍然難挽頹勢。

路人皆知戒嚴式的封城是難以持續的，常態化大規模核酸檢測執行的時間越長、範圍越大，所付出的代價就越高昂。但在政治主導、專業退位的「清零」政策下，中國當局選擇了堅持「動態清零」，投入大量經濟與社會成本，地方官員也在政治正確與仕途考量下照章辦事，甚至加碼演出。這些鉅額投入，使「清零」捱過了「二十大」會期。直到 11 月，疫情開始快速擴大，中國政府也開始放寬相關管控。不論是因為疫情已完全失控，或經濟情勢已惡化到不得不救，或者是「白紙革命」產生了最後的推動作用，中國政府終究在 2022 年底，放寬了封控措施、放棄了「清零」政策。但新冠病毒帶來的疫情遠未結束，中國甚至全世界

仍須因應病毒變異與下一階段的挑戰。

⁹³ 根據網路流傳一份中國國家衛健委 2022 年 12 月 21 日的會議紀要顯示，中國 12 月 20 日單日新增感染人數直逼 3700 萬人，並呈現逐日增加趨勢；12 月 1 日至 20 日累計感染已達 2.48 億人，占總人口的 17.56%。此外，根據中國疾病預防控制中心自 2022 年 12 月 7 日至 2023 年 1 月 6 日公佈的數據，這一個月內全國累計確診為 120,085 例，累計死亡僅 30 例。離譜的數據引發眾怒。請見邱國強，〈中國官方內部通報：全國 20 天近 2.5 億人染疫〉，《中央社》，2022 年 12 月 22 日，<https://reurl.cc/eWKd2W>；〈真沒想到！放開整整 1 個月，全國確診 12 萬例，累計死亡 30 例...〉，《網易新聞》，2023 年 1 月 6 日，<https://is.gd/wjFDm6>。

參考書目

一、專書

Zakaria. Fareed, *Ten Lessons for a Post-Pandemic World*, W.W. Norton & Company, October 6, 2020.

Kniesner. Thomas J. and W. Kip Viscusi, “The Value of a Statistical Life,” *Oxford Research Encyclopedias*, July 29, 2019.

范瑞平、張穎，〈建構中國生命倫理學：大疫當前〉，香港：城市大學出版社，2021年。

二、學術性期刊論文

Jessica Brandt, Bret Schafer, Elen Aghekyan, Valerie Wirtschafter, and Adya Danaditya, “Winning the web: How Beijing exploits search results to shape views of Xinjiang and COVID-19,” *China Power*, May 2022.

Joshua Byun, D.G. Kim, and Sichen Li, “The Geopolitical Consequences of COVID-19: Assessing Hawkish Mass Opinion in China,” *Political Science Quarterly*, Volume 136, Number 4, 2021, pp. 641-665.

Jun Cai, Xiaowei Deng, Juan Yang, et. al, “Modeling transmission of SARS-CoV-2 Omicron in China,” *Nature Medicine* 28, pp.1468–1475, May 10, 2022.

Michael Greenstone and Vishan Nigam, “Does Social Distancing Matter?” *Becker Friedman Institute for Economics at UCHICAGO, Working Paper*, No. 2020-26, SSRN, March 2020, <https://reurl.cc/VREMqy>.

Nadège Rolland, “China’s Pandemic Power Play,” *Journal of Democracy*, Volume 31, Issue 3, July 2020, pp. 25-38.

秦剛，〈抗疫鬥爭彰顯中國特色社會主義制度優越性〉，《求是網》，2020年12月。

梁萬年，劉民，劉珏等，〈我國新型冠狀病毒肺炎疫情防控的「動態清零」策略〉，《中華醫學雜誌》102(4)，2022年，頁239-242。

三、官方文件

- 中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議》，《中華人民共和國中央人民政府》，2021年11月16日，<https://reurl.cc/OE08Zy>。
- 〈中國駐伊朗大使館和在伊中資企業向伊衛生部捐贈 25 萬隻口罩〉，《中華人民共和國駐伊朗伊斯蘭共和國大使館》，2020年2月25日，<https://reurl.cc/aa9rn4>。
- 〈國務院聯防聯控機制 2022 年 11 月 5 日新聞發佈會文字實錄〉，《中華人民共和國國家衛生健康委員會》，2022年11月5日，<https://reurl.cc/Wq3W2O>。
- 〈國務院聯防聯控機制 2022 年 5 月 6 日新聞發佈會文字實錄〉，《中國國家衛生健康委員會》，2022年5月6日，<https://tinyurl.com/4sptshb4>。
- 〈國務院聯防聯控機制 2022 年 6 月 5 日新聞發佈會文字實錄〉，《中國政府網》，2022年6月5日，<https://reurl.cc/06jnqM>。
- 〈說明〉，疫情通報，《中國國家衛生健康委員會》，2022年12月25日，<https://tinyurl.com/3ntvjwus>。
- 〈關於中外人員往來暫行措施的通知〉，《中國外交部》，2022年12月27日，<https://reurl.cc/nZ3AKX>。
- 〈關於印發對新型冠狀病毒感染實施“乙類乙管”總體方案的通知〉，《中國國家衛生健康委員會》，2022年12月26日，<https://tinyurl.com/bdcmf4x7>。
- 〈關於進一步優化落實新冠肺炎疫情防控措施的通知〉，《中國國家衛生健康委員會》，2022年12月11日，<http://tinyurl.com/mv3dzwpa>。
- 《抗擊新冠肺炎疫情的中國行動》白皮書，《中國國務院新聞辦公室》，2020年6月7日，<https://reurl.cc/NGKy3p>。

四、網際網路資料

- “ASEAN Citizens View China as Paramount Future Partner: Japan Poll,” *Kyodo News*, May 26, 2022, <https://reurl.cc/1mm7j8>.
- “China’s Stimulus Tops \$5 Trillion as COVID Zero Batters Economy,”

Bloomberg, May 19, 2022, <https://reurl.cc/pZgZja>.

“Global Surveillance for COVID-19 Caused by Human Infection with COVID-19 Virus: Interim Guidance,” *World Health Organization*, March 20, 2020, <https://reurl.cc/5plV2q>.

“Shanghai Targets Lockdown Turning Point by Wednesday,” *Reuters*, April 17, 2022, <https://reurl.cc/Yv0G0X>.

Alison Hsiao and Olivia Yang, “China's Great Propaganda Campaign During the COVID-19 Pandemic,” *Taiwan Foundation for Democracy*, <https://reurl.cc/7pkkOk>.

Bertelsmann Foundation and the German Marshall Fund, “Transatlantic Trends 2021: Transatlantic Opinion on Global Challenges,” June 7, 2022, <https://reurl.cc/jGM4A1>.

Bertelsmann Foundation, the German Marshall Fund of the United States, and Institut Montaigne, “Transatlantic Trends 2020: Transatlantic Opinion on Global Challenges before and after COVID-19,” June 30, 2020, <https://reurl.cc/1mjLdX>.

Bonny Lin, Matthew P. Funaiolo, Brian Hart, Hannah Price, “Is China's COVID-19 Diplomacy Succeeding?” *Center for Strategic and International Studies*, September 30, 2021, <https://reurl.cc/RXdoLz>.

Casey Hall, Josh Horwitz and Martin Quin Pollard, “Clashes in Shanghai as COVID Protests Flare Across China,” *Reuters*, November 27, 2022, <https://reurl.cc/bGrM4r>.

Dan Macklin, “China's Risky Revival of Mao-Era Grassroots Mobilization Methods,” *The Diplomat*, June 7, 2022, <https://reurl.cc/aGVnOD>.

Emma Farge, “China's COVID Spike not Due to Lifting of Restrictions, WHO Director Says,” *Reuters*, December 15, 2022, <https://reurl.cc/WqoKd5>.

Finbarr Bermingham, “Chinese President Xi Jinping Believes ‘Frustrated Students’ are behind COVID-19 Protests, EU officials Say,” *South China Morning Post*, December 2, 2022, <https://reurl.cc/VRxQxb>.

Laura Silver, Kat Devlin, and Christine Huang, “Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries,” *PEW Research Center*, October 6, 2020, <https://reurl.cc/gMkj8N>.

Nectar Gan, Shawn Deng and CNN's Beijing bureau, “Chinese Cities Rush

to Lockdown in Show of Loyalty to Xi's 'Zero-COVID' Strategy," *CNN*, September 5, 2022, <https://reurl.cc/KXAY8M>.

Orange Wang, "Coronavirus: Economic Toll of China's Latest Outbreak '10 Times more Severe' than Wuhan in 2020," *South China Morning Post*, May 10, 2022, <https://reurl.cc/oQLEZl>.

Shang-Jin Wei, "Is the Benefit of China's Zero-COVID Policy Worth the Cost?" *Project Syndicate*, October 13, 2022, <https://reurl.cc/jR83Ap>.

Sharon Seah, Joanne Lin, Sithanonxay Suvannaphakdy, et. al, "The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report," *ASEAN Studies Center at ISEAS-Yusof Ishak Institute*, February 16, 2022, <https://reurl.cc/m33Eb1>.

Xiaofei Xu, Steven Jiang and Rob Picheta, "China's Xi Acknowledges COVID Frustration Caused Protests and Hints at Relaxing Rules, EU official Says," *CNN*, December 2, 2022, <https://reurl.cc/zra4j7>.

〈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〉，《新華網》，2021年12月1日，<https://reurl.cc/1ZXKop>。

〈上海：疫情防控取得階段性成效 6個區實現社會面基本清零〉，《新華網》，2022年5月1日，<https://reurl.cc/OAEKdv>。

〈上海之外中國邊境小城不受關注 雲南瑞麗封城達 160天居民只想逃〉，《中央社》，2022年4月25日，<https://reurl.cc/7pM9E5>。

〈上海公布“新冠死亡”人数，分析称意在「自圓其說」〉，《BBC中文網》，2022年4月20日，<https://reurl.cc/8pj5ey>。

〈上海疫情：牛津大學教授陳錚鳴談感染數為何居高不下，如何理解超高的無症狀比例？〉，《BBC中文網》，2022年4月13日，<https://reurl.cc/pM6ZpZ>。

〈上海進入全域靜態管理 外企對兼顧防疫與發展有信心〉，《新華網》，2022年4月3日，<https://reurl.cc/qZgXrE>。

〈中共二十大如何「推動」了新冠疫情封鎖〉，《BBC中文網》，2022年10月21日，<https://reurl.cc/GX6QoG>。

〈中共當局暫停清零救經濟 分析：積重難返〉，《大紀元時報》，2022年12月12日，<https://reurl.cc/589O1v>。

- 〈中國反封控抗議潮燒進街頭和校園 白紙成示威象徵〉，《中央社》，2022 年 11 月 27 日，<https://reurl.cc/de3R0k>。
- 〈中國為什麼有那麼多所謂「新冠肺炎無症狀感染者」？〉，《德國之聲中文網》，2022 年 6 月 4 日，<https://reurl.cc/MN7Mgk>。
- 〈中國疫情：救經濟刺激措施再出，33 城封鎖下萬億投資流向何處〉，《BBC 中文網》，2022 年 9 月 8 日，<https://reurl.cc/EXnlK1>。
- 〈中國新冠防疫代價過大的討論——越南出口進一步領先深圳〉，《BBC 中文網》，2022 年 5 月 10 日，<https://reurl.cc/06j8yM>。
- 〈中國戰“疫”進入新階段——我國因時因勢優化疫情防控措施紀實〉，《新華網》，2023 年 1 月 8 日，<https://reurl.cc/QWKZNO>。
- 〈今年全國兩會推遲召開〉，《新華每日電訊》，2020 年 2 月 25 日，<https://reurl.cc/E78xZm>。
- 〈北京：大力推行疫苗接種 加強一老一小疫苗接種〉，《人民網》，2022 年 4 月 18 日，<https://reurl.cc/jGq0mL>。
- 〈成都：9 月 1 日 18 時起全體居民原則居家 開展全員核酸檢測〉，《新華網》，2022 年 9 月 1 日，<https://reurl.cc/Wq3WGO>。
- 〈吳強：中國動態清零 意在防止疫情挑戰政治安全〉，《中央社》，2022 年 4 月 20 日，<https://reurl.cc/5p15m6>。
- 〈我國防疫可以選擇「躺平」嗎？國家衛健委回應〉，《央視網》，2022 年 4 月 29 日，<https://reurl.cc/8pym9b>。
- 〈武漢市委書記：確診病例大增是因檢測能力及速度大幅提高〉，《中國新聞網》，2020 年 1 月 29 日，<https://reurl.cc/1m12ep>。
- 〈武漢市長承認前期資訊披露不及時〉，《財新網》，2020 年 1 月 27 日，<https://reurl.cc/W1GkG5>。
- 〈武漢官方大幅修訂新冠肺炎死亡人數，統計標準仍受質疑〉，《BBC 中文網》，2020 年 4 月 17 日，<https://reurl.cc/ERGLgg>。
- 〈肺炎疫情：為何各國死亡率差異這麼大〉，《BBC 中文網》，2020 年 4 月 8 日，<https://reurl.cc/qNN14q>。
- 〈真沒想到！放開整整 1 個月，全國確診 12 萬例，累計死亡 30 例…〉，

- 《網易新聞》，2023 年 1 月 6 日，<https://is.gd/wjFDm6>。
- 〈國家醫保局：常態化核酸檢測費用由各地政府承擔〉，《新華網》，2022 年 5 月 26 日，<https://reurl.cc/Zbb4aa>。
- 〈專家：中國疫苗接種已達 80% 建立免疫屏障〉，《中央社》，2021 年 10 月 20 日，<https://reurl.cc/XjvLXe>。
- 〈習近平在湖北武漢考察時強調 把科技的命脈牢牢掌握在自己手中 不斷提升我國發展獨立性自主性安全性〉，《新華網》，2022 年 6 月 29 日，<https://reurl.cc/jGk8NZ>。
- 〈習近平會見世界衛生組織總幹事譚德塞〉，《新華網》，2020 年 1 月 28 日，<https://reurl.cc/m3DGMj>。
- 〈揭謊頻道：撲朔迷離下中國官方的新冠死亡人數可靠嗎？〉，《美國之音中文網》，2022 年 4 月 26 日，<https://reurl.cc/8pl8Vb>。
- 〈新冠疫情：「封控」帶來次生災害 如何影響上海〉，《BBC 中文網》，2022 年 4 月 22 日，<https://reurl.cc/MNy83L>。
- 〈新冠疫情：從香港新加坡到上海，死亡率如何影響防疫策略〉，《BBC 中文網》，2022 年 4 月 30 日，<https://reurl.cc/AOAA8Q>。
- 〈新冠疫情：奧密克戎重擊上海深圳，中國堅持清零的經濟成本有多高〉，《BBC 中文網》，2022 年 4 月 1 日，<https://reurl.cc/1m1lW9>。
- 〈權威快報 | 返鄉過年防疫禁止「層層加碼」〉，《新華網》，2022 年 1 月 29 日，<https://reurl.cc/4XanMj>。
- 八貓，〈清零政治化：為何防疫手段越高超，中國的防疫管理卻越粗暴〉，《端傳媒》，2021 年 11 月 18 日，<https://reurl.cc/W13v4k>。
- 王山，〈CNN 報道：20 大前中共封控了 74 座城市 3.13 億人口〉，《法廣中文網》，2022 年 9 月 6 日，<https://reurl.cc/GXyvZy>。
- 任琛，〈學者：武漢或有近六成感染病例未被發現〉，《德國之聲中文網》，2020 年 3 月 26 日，<https://reurl.cc/yMZWaO>。
- 安東尼，〈張文宏報告：在疫苗接種率高的國家，奧密克戎病死率與流感接近；李強堅持習近平動態清零政策〉，《法廣中文網》，2022 年 5 月 23 日，<https://reurl.cc/oQQeOD>。

- 安德列，〈習近平我親自指揮被修改的秘密〉，《法廣中文網》，2020年1月31日，<https://reurl.cc/2mLDj4>。
- 艾 莎，〈近三分之一人口被封控，中國經濟為「清零」付出高昂代價〉，《紐約時報中文網》，2022年4月15日，<https://reurl.cc/M0nNrL>。
- 吳奕軍，〈西安封城抗疫，厲行「社會面清零」並非真正清零〉，《公視新聞網》，2022年1月7日，<https://reurl.cc/OEX2Yv>。
- 吳柏緯，〈代墊費用高但撥款慢 中國核酸檢測機構貸款求生〉，《經濟日報》，2022年6月17日，<https://reurl.cc/kErM2K>。
- 汪文正，〈穩投資，地方專項債再發力〉，《人民網》，2022年10月19日，<https://reurl.cc/eWEI8R>。
- 肖曼，〈上海疫情「掩耳到零」將在4月20日前實現嗎？〉，《法廣中文網》，2022年4月18日，<https://reurl.cc/e3dRdx>。
- 房寧，〈抗疫鬥爭彰顯中國制度優勢〉，《新華網》，2020年9月17日，<https://reurl.cc/RrAaG9>。
- 林宸誼，〈上海 GDP 衰退 5.7%〉，《經濟日報》，2022年7月19日，<https://reurl.cc/RXX27z>。
- 林 森，〈民調：疫情提升中國人超美信心 專家：盲目自信忽視自由社會的創新能力〉，《美國之音中文網》，2022年2月24日，<https://reurl.cc/qNzK2E>。
- 林 楓，〈習近平的清零政策終被終結 他的權威受損了嗎？〉，《美國之音中文網》，2022年12月16日，<https://reurl.cc/de4x4z>。
- 邱國強，〈中國官方內部通報：全國20天近2.5億人染疫〉，《中央社》，2022年12月22日，<https://reurl.cc/eWKd2W>。
- 張旭東、陳芳、韓潔、楊依軍、董瑞豐、屈婷，〈「始終堅持人民至上、生命至上」—習近平總書記指揮打好統籌疫情防控和經濟社會發展之戰述評〉，《新華網》，2022年3月28日，<https://reurl.cc/AOkvnp>。
- 許 雯，董慧、汪瀚，〈蕪湖現1名感染者即封城 全國至少22地「在封」〉，《財新網》，2022年4月18日，<https://reurl.cc/V146n6>。
- 許 寧，〈千萬億核酸檢測費百姓買單？中國常態化清零富了誰〉，《美

國之音中文網》，2022 年 6 月 3 日，<https://reurl.cc/gMMRQp>。

陳玉宇，〈少損失 40 萬億！中國的「疫情賬」是怎麼算出來的〉，光華管理學院應用經濟學系，2020 年 4 月 1 日，<https://reurl.cc/KXAlgm>。

經緯，〈習近平重提「支持民營」經濟 學者：被迫救市〉，《自由亞洲電台》，2022 年 12 月 19 日；<https://reurl.cc/gQXa4X>。

劉錦添、崔芷瑄，〈拯救生命或重啓經濟？生命有價嗎？〉，《記疫》，2020 年 7 月 21 日，<https://reurl.cc/Z1GGpQ>。

鄧聿文，〈客座評論：習近平輸不起的抗疫〉，《德國之音中文網》，2022 年 5 月 4 日，<https://reurl.cc/6ZWp7V>。

賴瑩綺，〈大陸第二季 GDP 年增 0.4% 遠遜預期〉，《工商時報》，2022 年 7 月 15 日，<https://reurl.cc/zZmZMQ>。

儲百亮, David D. Kirkpatrick, Amy Qin, 赫海威，〈改變世界的 25 天：新冠疫情是如何在中國失控的？〉，《紐約時報中文網》，2020 年 12 月 30 日，<https://reurl.cc/eOXjNm>。

美國印太戰略之軍事內涵與運用

陳亮智

副研究員

國防安全研究院國防戰略與資源研究所

摘 要

本文旨在針對美國印太戰略中軍事（the military）進行探討，主要的研究問題是：美國印太戰略之軍事內涵（connotation）與運用（implantation）為何？有關內涵的部分，包括印太戰略之軍事與美國國家安全戰略的關係，軍事在印太戰略中的定位，以及軍事在印太戰略中的目標。與運用相關的議題則包括美國重新界定印太區域的戰略意義，進行軍事組織與力量的自我調整，強化與盟友的軍事合作，以及東海、台海、南海三水域實際展現軍事行動。除此之外，本文亦概略地比較川普及拜登兩任政府之國家安全戰略與印太戰略之軍事內涵的異同，最後，本文提出總結並展望美國印太戰略之軍事的挑戰與機會。

關鍵詞：印太戰略、軍事、國家安全戰略、川普政府、拜登政府

A Study on Connotations and Implantations of the Military of U.S. Indo-Pacific Strategy

Liang-chih Evans Chen

Associate Research Fellow

Division of National Defense Strategy and Resources

Institute for National Defense and Security Research

Abstract

This paper aims to explore the military in U.S. Indo-Pacific Strategy (IPS). The key research questions are raised as follows: What are the connotations and implantations of the Military of IPS? In the regard of connotations, I examine relationship between the “military” of IPS and U.S. national security strategy (NSS), as well as its role and goal. In the section of implantations, I look into issues such as redefining strategic implications of the Indo-Pacific, reorganizing military unit and self-adjusting military power in the region, strengthening military cooperations with allies and partners and presenting its military actions in the East China Sea, the Taiwan Strait and the South China Sea. After that, a brief comparison of the military of national security strategy and Indo-Pacific Strategy is conducted between the Trump and Biden Administrations. Lastly, I make a summary and prospect challenge and opportunity of the “military” of IPS.

Keywords: *Indo-Pacific Strategy (IPS), the military, national security strategy, the Trump Administration, the Biden Administration*

壹、前言

中國於 2013 年提出開始推動「一帶一路」倡議 (One Belt, One Road Initiative, OBOR)，或稱「帶路」倡議 (Belt and Road Initiative, BRI) (本文以下稱一帶一路倡議)，截至 2022 年為止已近十年。該計畫是北京順應中國崛起所倡議的跨國之宏觀國際經濟戰略，在此當中，中國不僅展露它作為國際政治經濟強權的企圖，另一方面，隨著時間演變，北京亦逐漸顯現它亟欲成為世界軍事強權的雄心。¹為了回應此一戰略局勢的變化，美國川普政府於 2017 年在歐巴馬政府「亞太再平衡」(Rebalancing) 基礎上，提出「印太戰略」(Indo-Pacific Strategy, IPS) 構想，並在此當中進行了涵蓋政治、外交、經濟、軍事、社會、企業與科技等各面向的

¹ 認為中國一帶一路倡議具有軍事目的報導與評論，請參閱：Maria Abi-Habib, “China’s ‘Belt and Road’ Plan in Pakistan Takes a Military Turn,” *New York Times*, December 19, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/12/19/world/asia/pakistan-china-belt-road-military.html>; “BRI Will Help China Add to Its International Military Bases, says Pentagon,” *Strait Times*, May 3, 2019, <https://www.straitstimes.com/world/united-states/bri-will-help-china-add-to-its-international-military-bases-says-pentagon>; Jeremiah Jacques, “China Admits Belt and Road Includes Global Military Ambitions,” *Trumpet*, July 15, 2019, <https://www.thetrumpet.com/20961-china-admits-belt-and-road-includes-global-military-ambitions>. 有關美國的官方報告請參閱：U.S. Department of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2020,” September 1, 2020, <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>, pp. 123-124 and pp. 128-130; U.S. Department of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2021,” November 3, 2021, <https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>, pp. 126-127 and pp. 130-132; U.S. Department of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2022,” November 29, 2022, <https://media.defense.gov/2022/Nov/29/2003122279/-1/-1/1/2022-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.PDF>, p. 8 and pp. 143-145. 相關研究論文與報告請參閱：Daniel R. Russel and Blake H. Berger, *Weaponizing the Belt and Road Initiative* (New York and Washington D.C.: Asia Society Policy Institute, 2020); Isaac B. Kardon and Wendy Leutert, “Pier Competitor: China’s Power Position in Global Ports,” *International Security*, Vol. 46, No. 4 (Spring 2022), pp. 9-47; Christina L. Garafola, Stephen Watts and Kristin J. Leuschner, “China’s Global Basing Ambitions: Defense Implications for the United States,” *RAND*, December 8, 2022, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA1496-1.html.

行動；²稍後在 2021 年繼任的拜登政府亦同樣倡議印太戰略，其主張與前任政府極為相似。³

本文旨在針對美國印太戰略的軍事內涵進行探討。然而在拋出研究問題之前，作者認為有兩個可能是錯誤或刻板的認知必須釐清，而這兩者正是與目前美中兩強所採行大戰略（grand strategy）相關，即印太戰略與一帶一路倡議。首先，就美國的印太戰略而言，若是將之視為是以軍事為導向的戰略架構，則此一看法顯然與事實不符。美國印太戰略所包含的面向非常多元，總體戰略觸及政治、外交、經濟、軍事、科技、公共衛生等傳統與非傳統安全議題，而軍事安全只是其中的一個重點。2018 年 7 月，前國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）便提出印太戰略的經濟願景，宣布美國在印太地區將投入 1.13 億美元的頭期資金，以支持數位經濟、能源與基礎設施等建設，具體實施的計畫包含「數位鏈結與網路安全夥伴」（Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership）、「經由能源強化的發展與成長」（Enhancing Development and Growth through Energy）、「基礎設施交易及援助網絡」（Infrastructure Transaction and Assistance Network）等。⁴美國印太戰略的「全面性」（comprehensiveness）當然與中國對美國及對世界的全方位挑戰有關，而軍事內涵只是其中的一項。⁵

² U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” November 4 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>, pp. 13-28.

³ 參照：Executive Office of the President, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

⁴ 李哲全、李俊毅主編，《2018 印太區域安全情勢評估報告》（台北：財團法人國防安全研究院，2018 年），頁 20-22；頁 24-25；Herbert J. “Hawk” Carlisle, “Opening the Aperture: Advancing US Strategic Priorities in the Indo-Pacific Region,” *Journal of Indo-Pacific Affairs*, Vol. 1, No. 1 (Fall 2018), pp. 3-13.

⁵ 關於美國印太戰略是全面性而非只是側重軍事的政策指導，可參閱現任拜登政府與前任川普政府的相關文件：Executive Office of the President, “Fact Sheet: Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 11, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/>, U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” July 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

其次，關於中國的一帶一路倡議，一個不甚正確的看法是單純地認為它就是北京所推動的經濟戰略，卻嚴重忽視其背後的軍事意圖。事實上，北京推動此一經濟建設援助計畫的真正目的更具有成為全球政治與軍事霸權的動機，協助開發中國家發展並非是它的本意。⁶許多評論便指出一帶一路倡議看似是中國發展國際經貿的總體指導框架，但是另一方面所逐漸浮現的是中國走向遠洋海軍與向外投射軍力的事實呈現。⁷但不論如何，軍事的确是兩個大戰略的重要關鍵。對美國印太戰略而言，軍事是一個「顯性的因子」(a dominant factor)，華盛頓直接且清楚地指出美國要以軍事力量維護美國在此區域的安全與利益。⁸相對地，對一帶一路倡議而言，軍事是一個「從隱性逐漸轉向顯性的因子」(a factor transforming or evolving from recessive to dominant)，北京從未在其官方文件與聲明中宣示要以軍事作為該倡議的後盾，或是要在倡議推動的同時增加其中的軍事力量。然而，事實是解放軍在過去幾年來已悄然在倡議沿線站線軍事能力，愈來愈明顯。⁹

不論是作為既有強權 (dominant power) 一方的美國所提出之印太戰略，抑或是作為崛起強權 (rising power) 一方的中國所推動之一帶一路倡議，有關此兩國家大戰略的比較研究饒富意義。其或可從整體戰略的觀點切入，也可以側重在政治、外交、經濟、軍事、社會、企業或科技等不同的領域。如前所述，本文聚焦在美國印太戰略的「軍事」部分，主要的研究問題是：美國印太戰略之軍事內涵 (connotation) 與運用 (implantation) 為何？其中有關內涵的部分，包括 (1) 印太戰略之軍事與美國國家安全戰略的關係，(2) 軍事的定位，以及 (3) 軍事的目標。與運用相關的部分包括 (1) 重新界定印太區域的戰略意義，(2) 美軍的自我調整，(3) 強化與盟友的軍事合作，以及 (4) 美國在東海、台海、南海等三水域的實際軍事作為。本文接下來依照上述順序逐一討論

⁶ Jonathan Hillman, "Five Myths about China's Belt and Road Initiative," *Washington Post*, May 31, 2019, https://www.washingtonpost.com/outlook/five-myths/five-myths-about-chinas-belt-and-road-initiative/2019/05/30/d6870958-8223-11e9-bce7-40b4105f7ca0_story.html.

⁷ Joshua Andresen, "China's Military and the Belt and Road Initiative: A View from the Outside," *The Chinese Journal of Global Governance*, Vol. 5, Iss. 2 (October 2019), p.126.

⁸ "Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region," pp. 17-20; "A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision," pp. 22-24; "Indo-Pacific Strategy of the United States," pp. 12-13 and p. 15.

⁹ 陳亮智，〈檢視中國「一帶一路」倡議的軍事戰略〉，《中共解放軍研究學術論文集》，第4期（2022/12），頁178-182。

軍事在美國印太戰略中的內涵與運用；緊接其後，概略地比較川普及拜登政府之國家安全戰略與印太戰略當中的軍事（內涵與運用）；最後，除了總結之外，本文亦就美國印太戰略之軍事的挑戰與機會提出幾點觀察。

貳、美國印太戰略之軍事內涵

有關美國印太戰略之軍事內涵，其主包括三個面向：第一、它與美國國家安全戰略的關係；第二、軍事定位；第三、軍事目標。

一、印太戰略之軍事與美國國家安全戰略的關係

本文認為，關於美國印太戰略之軍事內涵的第一個課題，是釐清印太戰略、印太戰略之軍事與美國國家安全戰略三者的關係。清楚地知道軍事在整個美國印太戰略與國家安全戰略體系中的「位置」(position)，是理解其內涵的重要開始。首先，就印太戰略與它的軍事而言，由於印太戰略還包括政治、外交、經濟、科技、公共衛生等面向，因此軍事(只)是該戰略中的一個「因子」(factor)，¹⁰其基本組成是美軍(U.S. Armed Forces)。也因此，本文所稱之軍事(the military)，泛指美軍在支持並實踐印太戰略中所扮演的角色(role)，所欲達成的目標(goal)，以及採行的方法與途徑(method and approach)。軍事對美國印太戰略而言，是典型地以操作軍事組織(美軍)的方式，去落實與達成國家所欲追求之目標—「一個開放與自由的印太區域」(a free and open Indo-Pacific)。然而，必須再次強調的是它並不是實踐印太戰略的唯一方式。

相對於軍事，印太戰略是一個更為寬廣的政策指導框架。如前所述，除了軍事之外，它也包含政治、外交、經濟、科技、衛生、能源、基礎建設等面向的推動。毋庸置疑地，軍事是其中的一項，也是極為重要的一項。印太戰略本身是一個大戰略，是美國因應中國近年來全方位的(comprehensive)挑戰所發展出的一套反制(counterbalancing)指引架構，由前任的川普政府提出並執行，而繼任的拜登政府同樣地繼續執行，沒有揚棄。根據英國皇家聯合研究所(Royal United Services Institute, RUSI)研究員賴頓(Peter Layton)的定義，大戰略是「一項發展與運用各式力量，有效且有效率地改變兩個或兩個以上既存實體之關係的藝術」。

¹⁰ 此「因子」(factor)的概念也可以稱之為「元素」(element)或單元(unit)。

¹¹ 而布魯克(Stephen Brooks)與沃福斯(William Wohlforth)兩位教授則定義大戰略為「有關國家運用資源以達成其長遠利益的一套構想」。¹²由此顯見，印太戰略確實是華盛頓試圖運用各種方式與資源以制衡北京的政策指導框架，其防範美中兩者關係出現巨大翻轉便是前述之「改變兩個或兩個以上既存實體之關係」，而軍事是戰略中的一部分。

其次，就印太戰略與美國國家安全戰略而言，事實上，在印太戰略之上，還有一個更高位階的政策指導框架——「國家安全戰略」(national security strategy, NSS)，它是指導、規範美國整體國家安全的政策框架，而印太戰略是其中的一部分。由於當今的中國是美國國家利益與安全的最大威脅，因此以應對中國威脅為主要重點的印太戰略，如今也成為美國國家安全戰略極為重要的一部分。根據《軍事與相關術語字典》(*Dictionary of Military and Associated Terms*)的定義，「國家安全戰略」是指發展、運用、協調以國家力量為工具而達成國家安全之目標的一項藝術與科學，其工具本身包括政治、外交、經濟、軍事、科技與資訊等手段。¹³ 而美國歷任總統也幾乎都會在任內公佈其政府所屬的《國家安全戰略》報告，針對國家的(1)國際利益(international interests)、(2)承諾(commitments)、(3)目標(objectives)與(4)政策(policies)等四個方向，勾勒該政府實現美國國家安全的計畫，而軍事通常是履行保護美國利益與安全的重要手段。¹⁴從拜登與川普兩位總統任內所公佈的《國家安全戰略》報告來看，兩任政府所強調的國家安全戰略之重點或有不同，¹⁵但是他們皆視印太區域的自由開放與和平繁榮為美國國家的

¹¹ 該段原文為：“art of developing and applying diverse forms of power in an effective and efficient way to try to purposefully change the relationship existing between two or more intelligent and adaptive entities.” 參照：Peter Layton, “Defining Grand Strategy,” August 17, 2020, <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2020/8/17/defining-grand-strategy>.

¹² 原文為：“a set of ideas for deploying a nation’s resources to achieve its interests over the long run.” Stephen Brooks and William Wohlforth, *America Abroad: The United States’ Global Role in the 21st Century* (London: Oxford University Press, 2016), p. 75.

¹³ “National Security Strategy,” *Free Dictionary*, <https://www.thefreedictionary.com/national+security+strategy>, accessed on December 18, 2022.

¹⁴ “Historical Office,” *Office of the Secretary of Defense*, <https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>, accessed on December 18, 2022.

¹⁵ 例如在對盟國與夥伴的重視上，拜登政府特別強調它們對美國安全與外交的重要性

重大安全與重要利益。¹⁶而兩位總統也都分別在他們的任內公佈《印太戰略》報告——拜登政府在 2022 年 2 月公佈，川普政府則在 2019 年 6 月（國防部版本）與 11 月（國務院版本）公佈。這充分反映出兩任政府皆重視印太局勢的狀態。

另一方面，必須說明的是，在美國「國家安全戰略」與「國防及軍事」（defense and military）方面，其本身即為一個非常完整的「國家安全戰略—國防戰略—軍事戰略」體系（system）。其各個層級的主事對象、定位、功能與職司十分明確。首先是「國家安全戰略」部分，是體系的最高層級，由白宮主掌，規劃實踐國家安全與利益的目標、原則與方針；其次是「國防戰略」（national defense strategy）部分，是體系的次高層級，由國防部掌管，負責規劃國家兵力結構、軍力現代化、業務程序、軍事基礎建設及所需資源等；再者是「軍事戰略」（military strategy）部分，為體系的再次一階層級，由參謀首長聯席會議主管，承襲白宮的國家安全戰略與五角大廈的國防戰略指導，規劃國家軍事應變計畫、軍力部署與情報蒐集分析等工作。¹⁷基本上，印太戰略本身與「國家安全戰略—國防戰略—軍事戰略」體系沒有直接的隸屬關係（a direct affiliation relationship），但是印太戰略中的「軍事」（美軍），除了受印太戰略的指導之外，也受到「國家安全戰略」、「國防戰略」與「軍事戰略」的指導，並且對以上四者做出支持（support）。

綜合以上，本文認為有以下兩點必須補充說明：第一、就印太戰略而言，它當然是一個「大戰略」，也是「國家戰略」（national strategy or

（頁 11 及頁 38-40），但川普政府則沒有特別強調。在美國所面臨的國家安全挑戰上，拜登政府強調有關民主政體與威權政體對抗之本質的影響（頁 8-9），但是川普政府在報告的一開始便著重在邊境與國土安全，大規模毀滅性武器以及生化與傳染疾病等非傳統安全對美國的影響（頁 8-13）。又例如在經濟議題上，拜登政府並沒有強調全球自由貿易與美國經濟繁榮的關連及願景，但是川普政府則是報告的第二部分特別強調自由與「公平」國際貿易的重要性，並且以復甦國內經濟為重要目標（頁 17-23）。

¹⁶ 參照：Joe Biden, *National Security Strategy (November 22, 2022)* (Washington D.C.: The White House, 2022), pp. 37-38; Joe Biden, *Interim National Security Strategic Guidance (March 2021)* (Washington D.C.: The White House, 2021), p. 10 and p. 15; Donald Trump, *National Security Strategy (December 2017)* (Washington D.C.: The White House, 2017), pp. 45-47.

¹⁷ “National Defense Strategy,” *National Security Strategy Archive*, <https://nssarchive.us/national-defense-strategy/>.

strategy of the nation)，主要是在於回應中國威脅，試圖運用各種策略方式，包括政治、外交、經濟、軍事、科技、衛生、能源與基礎建設等，反制中國勢力的擴張。其最終目標是保有「一個開放與自由的印太區域」，避免該區域（乃至全世界）落入任何單一國家的宰制（domination），尤其是既威權主義（authoritarianism）且又是修正主義者（revisionist）國家。有趣的是，印太戰略雖有「印太」（Indo-Pacific）之名，但其並不是一個單純的「區域戰略」（regional strategy or strategy of the region），並不是只有聚焦在太平洋與印度兩洋的地理範疇。¹⁸

諸多跡象顯示，美國印太戰略是超越印太地理概念，例如 2022 年的《國家安全戰略》報告便清楚地指出，美國除了要與印太國家（特別是盟國與夥伴）強化關係之外，美國也必須提升與印太之外的盟友（特別是歐盟及北約）以及全球性的國際組織（聯合國）等的關係，它們對印太安全與繁榮至關重要，華盛頓要超越區域的範圍而與它們建立堅強的連結（connections beyond the region）。¹⁹另外，許多印太區域以外的國家與國際組織，包括法國（2018）、北約（2019）、德國（2020）、英國（2021）、歐盟（2021）、與加拿大（2022）等，亦紛紛發佈它們的印太戰略或政策，除了提出它們對印太區域的願景之外，在行動上亦實際地參與印太事務。

第二、在美國「國家安全戰略」體系架構中，我們不易將印太戰略與「國防戰略」及「軍事戰略」做清楚定位。主要理由是，印太戰略在「議題」上既涵蓋軍事，也包含政治、外交、經濟、科技、產業、能源、衛生、基礎建設等；在「地理上」也非只是單純地以印太區域為重，其

¹⁸ 有關印太戰略是屬於國家戰略或區域戰略的問題，本文認為可以援用「分析層次」（level of analysis）中的「層次」（level）概念做進一步的思考。首先，就國家（national）戰略而言，其究竟是定位為「國家」（national）層次，或是「國際」（international）、「跨國」（transnational）層次，抑或是「次國家」（sub-national）層次。很顯然地，印太戰略是美國的「國家的」（national）戰略，然其聚焦在諸多國際（international）與跨國（transnational）的議題。其次，就所謂的區域（regional）戰略問題，其思考應該座落在它是「區域」（regional）層次，或是「全球」（global）層次，抑或是「次區域」（sub-regional）層次。本文認為印太戰略是超越印太「區域的」（regional）範圍而擴及歐洲及美洲，既對這些區域的國家及國際組織倡議印太安全的重要性，也歡迎它們發表印太戰略或政策，並努力邀請它們參與印太事務，而近日美國亦有強化對非洲的外交行動。這些均說明印太戰略並不是單純的區域戰略。

¹⁹ Executive Office of the President, "Indo-Pacific Strategy of the United States," February 2022, pp. 9-10.

亦強調域外國家（例如法國、北約、德國、英國、歐盟與加拿大等）的印太戰略，包括他們的政策及行動。而國防戰略及軍事戰略在「議題上」當然以軍事為主，但也觸及科技、工業、網路、太空與產業鏈等面向；在「地理上」，它們更是超越印太區域的地理範疇，而以美國在全球的安全與利益為基準。雖然印太戰略與「國家安全戰略—國防戰略—軍事戰略」體系沒有直接隸屬關係，但是它們確有高度的關連性，例如印太戰略的主要目標是中國威脅，美國「國防戰略」及「軍事戰略」的重心有相當大的部分即以應對中國軍事威脅為主（俄烏戰爭爆發後亦包含俄國軍事威脅）。因此，美國國防戰略及軍事戰略與印太戰略的軍事當然是明顯而強烈的連結，且前兩者對後者具有指導的作用，後者對前兩者具有支持的作用。

二、印太戰略軍事的定位

關於美國印太戰略中之軍事的定位問題，簡言之，就是以下兩個問題的探討：第一、軍事是否為用以保護並實踐印太戰略的「手段」（所謂之「工具論」）？第二、軍事本身是否就是為了實踐美國作為軍事強權之「目的」（所謂之「目的論」）？如前所述，印太戰略是一個巨型戰略，其本身包含著政治、經濟、軍事、社會、文化與科技等面向，目的是為了因應中國全方位的威脅與挑戰。不可諱言地，軍事是其中一項，而且是極為重要的一項。其重點乃在於軍事本身的「硬實力」（hard power）特質，它往往可以在必要的時刻扮演關鍵的角色；強權擁有足夠的軍事力量，通常也相對能貫徹其所欲推動的巨型戰略。因此，強權在國際上的政治經濟影響力必須依靠強大的軍事力量以為後盾、支撐；而強權的軍事力量投射與展現更彰顯它成為名符其實的國際強權。因此，美國印太戰略的軍事確實是保護與實踐該戰略的重要工具。

然而，美國印太戰略中軍事本身是否也有實踐美國持續作為世界軍事強權之目的？答案是肯定的。由於中國過去近 30 年來的軍事現代化結果，解放軍海軍的艦隊規模已經超越美國海軍，各式軍種亦有長足的進步，這讓美軍在全球與印太地區獨霸的局面遭逢冷戰結束以來最嚴峻的挑戰。中國國家主席習近平曾於 2017 年對解放軍立下兩大時程與目標—（1）2035 年實現國防與軍隊現代化；（2）2049 年建成「世界一流之軍隊」。這樣的宣示確實讓美國的世界軍事霸權地位受到嚴重的威脅。由於解放軍海軍在印太區域（特別是西太平洋地區）的表現十分活躍、積極，若是美國海軍無法在此牽制中國軍事力量的挑戰，則未來受到衝

擊的不僅是美國的軍事霸權地位，其他各個領域（政治、外交、經濟、科技、文化等）的領導地位也將受到巨大的挑戰。因此，本文認為美國印太戰略中的「軍事」本身絕對有維護華盛頓繼續作為世界軍事霸權的目的。

三、印太戰略之軍事目標

美國印太戰略中的軍事目標是什麼？是為了維繫一個「自由與開放的印太」？抑或是也有制衡圍堵中國的用意？本文認為是兩者兼具。對美國印太戰略的軍事而言，其目標有二：第一是「直接與近程」的目標，也就是制衡解放軍對印太區域的威脅，並且在必要時能與之一戰，而且能夠戰勝，如此以確保此區域不為中國所單獨宰制；第二是「間接與長程」的目標，即是實現並確保印太區域是一個「自由與開放」的區域，維持此區域的安全、穩定、和平與繁榮。整體來說，美國印太戰略的戰略目標與願景便是建立一個「自由與開放的印太區域」，並以實踐四項主要的核心價值為目標：第一、尊重國家主權獨立，第二、和平解決國際爭端，第三、落實自由與公平互惠的國際貿易，第四、以國際規範與國際公法為基礎的國際秩序。²⁰美國希望運用其國家的整體力量，保障並促進上述所揭示的原則，而美軍是實現這些目標之重要且不可或缺的憑藉。表一為美國相對於中國的國家定位（權力轉移觀點），以及美國印太戰略之軍事相關事項，包括印太戰略之戰略目標、軍事目標與運用方式（參照表一）。

²⁰ 參照：U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>; U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” November 4 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>, and Executive Office of the President, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

表一：美國國家定位、印太戰略目標及其軍事相關內容

	美國印太戰略
美國國家定位 (美國相對於中國，權力轉移觀點)	既有強權
戰略目標	「一個自由與開放的印太地區」 維繫美國全球霸權地位
軍事定位	是工具、手段、過程，也是目的、狀態
軍事目標	維繫美國全球軍事霸權地位 戰勝中國軍力挑戰
運用方式	發展海軍(內部制衡) 發展新式武器與戰術戰法(內部制衡) 加強同盟與夥伴關係(外部制衡)

資料來源：作者整理自上述內容分析。

參、美國印太戰略之軍事運用

有關美國印太戰略之軍事運用，其主要在以下四個面向呈現：第一、重新界定印太區域的戰略意義；第二、美軍展開自我的調整；第三、強調與盟友進行軍事合作的重要性；以及第四、美國在東海、台海、南海實際操作其軍事力量。

一、重新界定印太區域的戰略意義

川普及拜登政府的印太戰略與歐巴馬政府的「重返亞太」(pivot to Asia-Pacific)或「再平衡」(rebalance)政策極為相似，都是為了因應區域內新興崛起的強權—中國，以及北京積極尋求突破第一島鏈的企圖，因此華盛頓必須將其在外交、經濟、與軍事上的力量重新部署到亞太地區來，特別是軍事力量的重新調整。歐巴馬政府時期的國防部長潘尼塔(Leon Panetta)曾宣示，美國在2020年之前將把海軍依當時部署於太平洋與大西洋約50：50的兵力結構，調整為60：40的比例。這顯示華盛頓十分重視美國在印太地區的軍事力量。

(一) 美國與印度太平洋整體

總體而言，美軍在印太區域有三大重心，它們都是以美國為中心而

輻散出去，分別是：(1) 美國與印度太平洋整體 (US-Indo-Pacific)，(2) 美國與東南亞 (US-Southeast Asia)，(3) 美國與印度及南亞 (US-India/South Asia)。首先，華盛頓將原先的「亞洲太平洋」(Asia-Pacific) 地理概念擴大至印度洋加上太平洋 (Indo-Pacific)；將印度洋納入使其成為一個更為完整的戰略架構。²¹此中原因當然是與北京不斷地在西太平洋與印度洋擴張勢力有關，華盛頓認為必須統整兩大洋內的同盟與夥伴，一起共同對抗北京在印太區域的威脅。對此，美國除了對整個區域的美軍進行組織調整與軍力部署之外，美國更強調與印太區域的同盟國加強合作，尤其是日本、南韓與澳洲，甚至是域外的盟邦，例如英國、法國與加拿大（請參照本節第二段與第三段的說明）。2022年，由於菲律賓出現政權輪替，美菲關係與兩國軍事同盟在此年下半年出現明顯的提升。²²

（二）美國與東南亞

其次，在東南亞部分，東南亞國家組織或東協國家組織 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 也是美國印太戰略軍事鋪陳的重點區域。當然，東南亞地區對華盛頓而言有極其複雜與困難的挑戰，主要的原因是東南亞國家對美國的印太戰略未有一致的看法與立場。但也因為南海主權爭議問題，部分與中國存有南海主權衝突的國家（例如越南及菲律賓）則是歡迎美國及其盟友在南海的軍事行動，包括航行自由任務 (Freedom of Navigation Operations, FONOPs) 與雙邊及多邊聯合軍事演習，希冀藉由美國的力量制衡中國在此的勢力擴張。在軍事的面向，美國印太戰略延續了先前華盛頓與東南亞國家的合作，包括透過許多的軍事交流計畫持續地與東南亞國家保持軍事上友好與合作的關係，這些計畫有「國際軍事教育與訓練計畫」(International Military Education and Training Program, IMET)、「外國軍事銷售與財務計畫」(Foreign Military Sales and Financing Program, FMS/FMF)、以及「剩餘國防物資法案計畫」(Excess Defense Articles Program, EDA) 等。另外，美軍同時也保持每

²¹ 白宮所認知的印太區域，係指從印度的西岸到美國的西岸。參閱：The White House. *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, 2017), p. 46.

²² “Ferdinand Marcos Jr. Reaffirms Bilateral Philippine Ties with U.S. in Reversal from Duterte Era,” *Associated Press*, October 9, 2022, <https://www.marketwatch.com/story/ferdinand-marcos-jr-reaffirms-bilateral-philippine-ties-with-u-s-in-reversal-from-duterte-era-01665364320>.

年與東南亞國家進行雙邊的軍事訓練與聯合演習，持續推動 2012 年所通過的「東南亞國家海洋法律強化倡議」(Southeast Asia Maritime Law Enforcement Initiative)，與東南亞國家的軍事及民間情報部門合作，以及每年例行實施卻不為媒體所公開的美國海軍港口訪問等軍事活動。²³

(三) 美國與印度及南亞

再者，在印度及南亞部分，由於印度是區域裡另一個新興崛起強權，邀請同樣受到中國崛起而威脅的印度加入美國所領導的制衡中國的陣容裡，一則是符合美國、日本與印度各方的利益，二則是因為印度的加入，抗中聯盟將形成更強大的制衡力量。²⁴對印度來說，新德里本身亦有加入此一戰略的需求。印度其實已意識到，其所受到的中國威脅不只是長久以來從北方陸地與其連接而有領土主權爭端的地方，印度現今更面臨到前所未有來自南面海洋的戰略挑戰。正因為如此，新德里必須推動「東進」(Act East) 政策以尋求戰略結盟，而美國印太戰略在此時適足以提供印度此一戰略機會之窗。然而，必須注意的是，從 2022 年 2 月下旬爆發的俄烏戰爭經驗看來，印度對戰爭與俄羅斯的態度明顯沒有與美國及西方國家一致，除了新德里與莫斯科的外交關係外，印度外交傳統上的「不結盟」與「戰略自主」也是關鍵的因素。雖然印度是美日澳印「四方安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue, QSD or Quad) 的成員，但印度對美國在南亞大陸與印度洋的軍事部署仍有充滿著不確定性的挑戰。而在南亞其他國家方面例如巴基斯坦、孟加拉與斯里蘭卡，由於它們與中國的傳統友誼，以及中國近年來在此推動一帶一路倡議，北京已經將影響力量延伸至這些國家。對美國印太戰略與美軍而言，南亞確實是充滿著高度的挑戰。

二、美軍在印太區域展開自我調整 (self-adjustment)

²³ David Shambaugh, "U.S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence," *International Security*, Vol. 42, No. 4 (Spring 2018), pp. 111-112.

²⁴ David Scott, "The Indo-Pacific in US Strategy: Responding to Power Shifts," *Rising Power Quarterly*, Vol. 3, Iss. 2, (August 2018), p. 33; Brendon Cannon and Ash Rossiter, "The 'Indo Pacific': Regional Dynamics in the 21st Century's New Geopolitical Center of Gravity," *Rising Powers Quarterly*, Vol. 3, Iss. 2 (2018), p. 11.

(一) 組織調整與軍力發展

2018年5月30日，美國國防部宣佈將原先美軍的「太平洋司令部」(United States Pacific Command, USPACOM)改為「印太司令部」(United States Indo-Pacific Command, USINDOPACOM)，以呼應「印太」(Indo-Pacific)的概念。事實上，原來的「太平洋司令部」責任區便已涵蓋太平洋與印度洋兩者，將印度洋放置在官署的正式名稱中，一方面既是做到名實相符，二方面則是提升並強調印度洋在現今戰略上的重要性。此一發展的主要原因是中國對區域的安全威脅已從原先的「單獨對太平洋」，發展至現在的「同時對太平洋與印度洋」。其中的關鍵是北京本身大力地發展遠洋海軍，並且藉由一帶一路倡議對沿線國家進行投資建設，進而「夾帶」、「掩護」其海外港口的取得，並且試圖建設為軍事基地。這些港口包括瓜達爾港、漢班托塔港與皎漂港等三處。

此外，為了因應中國海軍的快速發展，川普政府於2017年宣示將籌建總艦數355艘的海軍政策。²⁵根據美國國會《中國海軍現代化：對美國海軍能力之意涵一向國會提交的背景與議題》(*China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress*)報告，在2022年之時，中國海軍的戰鬥船艦數量(351艘)已是超越美國的數量(294艘)。²⁶除此之外，解放軍海軍在武器載台與系統、維修保障、後勤補給、人員素質、教育訓練等等，也都有大幅地提升。雖然美國海軍在整體上以及在西太平洋仍保有優勢，但是美國在南海的戰略優勢恐已為中國所超越。²⁷對此，美國所做出的回應包括：(1)將更多的船艦部署至印太地區(2021/2022年已有60%)；(2)將最強大的新式戰艦與航艦部署至印太地區；(3)在既有水準下提升美國海軍的力量展示，包括訓練與演習；(4)加強與區域盟邦及夥伴的海軍交往與合作；(5)增加未來美國海軍的規模；(6)加速新式科技武器，聚焦在無人載具、雷射、電磁砲以及分散式小型攻擊艦等；(7)

²⁵ David Later, "Trump Just Made a 355-ship Navy National Policy," *Defense News*, December 13, 2017, <https://www.defensenews.com/congress/2017/12/14/trump-just-made-355-ships-national-policy/>.

²⁶ 從 Ronald O'Rourke 的研究顯示，中國海軍的船艦總量於2015年便超越了美國海軍。請參照：Ronald O'Rourke, "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress," *Congressional Research Service*, December 1, 2022, <https://sgp.fas.org/crs/row/RL33153.pdf>, p. 8.

²⁷ *Ibid.* p. 4 and p. 43.

發展新式作戰概念（例如結合海軍與陸戰隊的新戰術）以及（8）強調分散式（distributed）艦隊作戰並大量使用無人載具（包含水上與水下）。²⁸ 另外，為了因應太空作戰的需求，「印太司令部」於 2022 年 11 月 22 日成立太空軍。

（二）「印太海事安全倡議」與「太平洋嚇阻倡議」

此外，為了落實印太戰略中的「軍事」，美國特別提出「印太海事安全倡議」（Indo-Pacific Maritime Security Initiative, IPMSI）與「太平洋嚇阻倡議」（Pacific Deterrence Initiative, PDI）。前者雖然沒有直接關係到「軍事」，但是聯合區域國家共同重視與捍衛海洋安全是一個極為重要的策略，這確實也呼應華盛頓強調提升與盟國及夥伴合作的訴求；後者則反應美國重視提升自我的軍事力量，企圖讓對方不敢輕啟軍事行動。從兩者的演變過程來看，可以窺見美國在此中的調整作為。

首先，在「印太海事安全倡議」方面，雖然它不是直接的軍事行動，卻對美國與區域國家聯合捍衛印太安全提供一個重要的基礎。起源於 2015 年的「南海海上安全倡議」（South China Sea Maritime Security Initiative），後來更名為「東南亞海上安全倡議」（Southeast Asia Maritime Security Initiative, MSI），2017 年再改名為現在此稱。其宗旨乃是提供東南亞及南亞國家有關海洋安全的意識、設備、技術與訓練等，希冀透過這些方式而提升各國對自己所屬以及公共海域的重視與執行安全能力，如此有助於區域的和平穩定。²⁹該倡議計畫在 2022-2027 年執行協助受援助的印太區域國家，鼓勵它們積極參與區域組織在海事安全維護上的合作。例如 2022 年 5 月，美國便宣佈投資 6,000 萬美元與東協國家共同推動海事安全合作；同年 11 月，美國宣佈援助 750 萬美元給菲律賓，

²⁸ Chris Osborn, “How U.S. Navy Plans to Dominate the Indo-Pacific,” *National Interest*, January 26, 2022, <https://nationalinterest.org/blog/reboot/how-us-navy-plans-dominate-indo-pacific-199913>; Rob Wittman, “The Nation Needs a Real Plan to Grow the Navy,” *U.S. Naval Institute*, March 2022, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2022/march/nation-needs-real-plan-grow-navy>; O’Rourke, “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress,” pp. 39-40.

²⁹ 李哲全，〈印太戰略南海策略藍圖〉，《國防安全雙週報》，第 50 期（2019/6），頁 30-31。

用於加強菲國在南海對抗非法捕魚的能力。³⁰

其次，2021年5月，美國提出「太平洋嚇阻倡議」以強化美國在印太區域的軍事嚇阻優勢，除加速美軍的戰場反應能力與執行聯合作戰的各式支援需求外，該計畫也準備協助美國的盟國與夥伴，一方面展現美國的承諾，二方面則是共同應對區域安全的威脅與挑戰，建立共同防衛的能力。³¹對此，美國國會特別重視美軍在印太區域相對於中國軍力的優勢（advantage）問題，除了在2020年初要求印太司令部進行評估報告之外，參眾兩院分別通過22億美元預算（2021財政年度）與71億美元預算（2022財政年度）用以支持「太平洋嚇阻倡議」的執行。³²

事實上，美國在印太地區所推動的「嚇阻」（deterrence）策略與五角大廈在2021年初有系統性地推動「綜合嚇阻」（integrated deterrence）國防戰略相關。因應中國與俄羅斯的軍事威脅，美國認為有必要在受到中俄兩國威脅的前沿地區採取威嚇的手段，以阻止兩國貿然發動軍事行動。為此，美軍必須運用既有的能力，發展創新的作法，以快速的網路網絡為盟國及夥伴提供準確的戰場資訊，並輔以政治、經濟、輿論、宣傳等方式，形塑一個完整而強大的「綜合嚇阻」力量。³³從2022年2月所發生至今的俄烏戰爭經驗裡看來，雖然美國未能成功地阻擾戰事爆發，但是華盛頓的確是在貫徹實踐「綜合嚇阻」的理念。因為在整個戰事進行過程中，美國與其盟友（特別是北約）便不斷地彼此分享訊息，並與

³⁰ Jim Gomez, "US Seeks Expansion of Military Presence in Philippines," *Associated Press*, November 21, 2022, <https://apnews.com/article/china-united-states-kamala-harris-beijing-philippines-cc5aa1fbad47cdc95443d480eb8bca03>.

³¹ Office of the Under Secretary of Defense, "Pacific Deterrence Initiative," *Department of Defense*, May 2021, https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2022/fy2022_Pacific_Deterrence_Initiative.pdf.

³² Andrew Eversden, "Pacific Deterrence Initiative Gets \$2.1 Billion Boost in Final NDAA," *Breaking Defense*, December 7, 2021, <https://breakingdefense.com/2021/12/pacific-deterrence-initiative-gets-2-1-billion-boost-in-final-ndaa/>.

³³ Jim Garamone, "Austin Says Current Operations Give Hints of New National Defense Strategy," *DoD News*, February 18, 2022, <https://reurl.cc/XjlGNg>; C. Todd Lopez, "Integrated Deterrence at Center of Upcoming National Defense Strategy," *DoD News*, March 4, 2022, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2954945/integrated-deterrence-at-center-of-upcoming-national-defense-strategy/>; Department of Defense, *The National Defense Strategy of the United States of America (October 2022)* (Washington D.C.: Department of Defense, 2022).

烏克蘭進行密切的資訊合作，而這些分享與合作確實在戰爭中發揮正面的作用。因此，「綜合嚇阻」有其可行之處。

三、強化與盟國及夥伴的軍事合作關係

(一) 雙邊與多邊軍事合作機制的強化

關於美國在印太區域之「軍事」的操作，其中一個重點便是強調與盟國及夥伴發展更為緊密的軍事合作關係。雖說川普政府被批評是採取單邊主義，並且破壞了與同盟國之間的關係，然而其在印太區域與盟友的軍事合作與聯合行動並未消失。相較之下，拜登政府的確強調重新提升與盟邦及夥伴國家的軍事協力合作，試圖讓美國恢復其原有的國際領導地位，重建華盛頓的國際聲望與影響力。³⁴在強化與盟國及夥伴之軍事合作上，由美國、日本、印度與澳洲所建立的「四邊安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, QSD or QUAD）可能是最常被提及的區域安全架構（framework）或平台（platform），但是它實際上所能否發揮到一個屬於「亞洲版北約」（an Asian NATO），成為一個堅實的集體防衛機制（collective defense mechanism），答案可能尚不明朗，其預期效益也可能還不如由美國所組成的雙邊軍事同盟（例如美日、美韓、美菲與美澳等）。³⁵

但不論如何，美國強化它在印太地區的軍力展示是與它在此的軍事同盟關係是相輔相成的，華盛頓透過雙邊與多邊的方式強化其與同盟夥伴的合作，以落實在印太區域的聯合抗中行動。³⁶此外，2021年9月15日，美英澳三國宣佈成立「三方安全夥伴」（AUKUS）機制，準備在人

³⁴ Joe Biden, *Interim National Security Strategic Guidance*, p. 8 and p. 10; Joe Biden, *National Security Strategy (November 22, 2022)*, pp. 16-19; Department of Defense, *The National Defense Strategy of the United States of America (October 2022)*, pp. 14-16.

³⁵ Peng Liu, "Connection and Dilemma of the US Indo-Pacific Strategy and China's Responses," in Cuiping Zhu, ed., *Annual Report on the Development of the Indian Ocean Region (2018)* (Singapore: Springer, 2018), pp.131-164.

³⁶ Peng Liu, "Connection and Dilemma of the US Indo-Pacific Strategy and China's Responses," pp. 131-164; Brendon J. Cannon and Ash Rossiter, "The 'Indo Pacific': Regional Dynamics in the 21st Century's New Geopolitical Center of Gravity," *Rising Power Quarterly*, Vol. 3, Iss. 2 (August 2018), pp.7-17; Phillip C. Saunders & Julia G. Bowie, "US-China Military Relations: Competition and Cooperation in the Obama and Trump Eras," in Richard A. Bitzinger & James Char, eds., *Reshaping the Chinese Military: The PLA's Roles and Missions in the Xi Jinping Era* (London and New York: Routledge, 2019), pp. 102-103.

工智慧、網際網路、遠程打擊能力等方面進行合作，尤其是美英兩國預計向澳洲提供核子潛艦技術，協助澳洲建立核子潛艦部隊。³⁷這可視為是美國在印太區域「軍事戰略」中發展聯盟合作極重要的一部分。總體而言，不論是在印太區域，抑或是在全世界上，美國在軍事同盟與重要戰略夥伴上仍較中國具有相對的優勢。

（二）美國對區域盟國及夥伴的軍售增加

此外，美國印太戰略中之「軍事」的操作還有一個趨勢便是對區域內的盟國及夥伴增加軍售，這是華盛頓的策略之一，當然也是因為中國軍事威脅加劇的關係。根據美國國防部防衛安全合作局（Defense and Security Cooperation Agency, DSCA）的「主要軍售」（Major Arms Sales）資料庫所顯示，川普政府在 2020 年便向積極向印太區域國家出售空中與海上的武器載台。³⁸而繼任的拜登政府亦是如此。雖然新冠肺炎疫情嚴重衝擊美國與印太區域國家的國防與軍事，包括軍事建設與採購成本提高，以及國防預算增加，但是拜登政府在 2021-2022 年仍持續向印太國家推動軍售。³⁹根據美國「昆西研究所」（Quincy Institute for Responsible Statecraft）的報告顯示，⁴⁰ 2017-2021 年之間，美國仍是世界最大的武器輸出國家（佔 39%），俄羅斯佔 19%，中國佔 4.6%；前 10 大獲得美國軍售的印太國家有印尼（139 億美元，第 1 名）與澳洲（95 億美元，第 4 名），其餘為 3 個歐洲國家（希臘、德國、波蘭）與 5 個中東國家（埃及、科威特、沙烏地阿拉伯、約旦、阿拉伯聯合大公國）。雖然俄烏戰爭確實增加美國對歐洲的武器輸出，但是印太區域的台灣、日本、韓國、菲律賓與澳洲等，仍是大量向美國採購武器裝備的國家。⁴¹

³⁷ “Joint Leaders Statement on AUKUS,” *The White House*, September 15, 2021, <https://web.archive.org/web/20210916023441/https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/>.

³⁸ “Major Arms Sales,” *Defense and Security Cooperation Agency, Department of Defense*, <https://www.dsca.mil/press-media/major-arms-sales>, accessed on December 21, 2022.

³⁹ Meredith Roaten, “Rising Tensions Fuel Indo-Pacific Arms Sales,” *National Defense*, April 11, 2022, <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2022/4/11/rising-tensions-fuel-indo-pacific-arms-sales>.

⁴⁰ 該報告的數據主要是來自美國國防部防衛安全合作局及瑞典「斯德哥爾摩和平研究所」（Stockholm International Peace Research Institute）。

⁴¹ William D. Hartung, “Promoting Stability or Fueling Conflict? The Impact of U.S. Arms

四、美國在東海、台海、南海具體操作軍事力量

(一) 東海

美國印太戰略的「軍事」之實踐亦分別落實在西太平洋三個主要潛藏軍事衝突的水域：東海、台海與南海。首先，在東海部分，川普政府與拜登政府皆與歐巴馬政府的政策相似，也就是美日雙方皆再次確認釣魚台列嶼（日方稱尖閣諸島）為《美日安保條約》第五條所涵蓋的規範範圍；美日雙方均反對任何片面改變日本擁有管轄該列嶼諸島的權利；美日兩國會加強合作以維護東海的安全穩定。近期，隨著台海情勢日益緊張，不論是 2021 年 4 月日本前首相菅義偉與拜登總統的會談，抑或是 2022 年 5 月日本現任首相岸田文雄與拜登總統的會談，雙方皆強調「台灣海峽和平穩定的重要性」，並且也反對「在東海片面改變現狀的企圖」。而日本在美日軍事同盟與美日兩國共同應對台海情勢的立場也日趨明確，承諾兩國對基地設施的聯合使用，支持對美軍的擴大與重組，以及加強日本在西南諸島的防務等。美國方面則醞釀在日本部署中程彈道飛彈與無人機等，這顯示美國確實在東海提升與日本的軍事同盟關係。

(二) 台海

其次，在台海方面，首先美國國會通過若干法案以支持台灣的外交與國防，外交相關的法案包括《台灣旅行法》(*Taiwan Travel Act*) (2018 年 3 月) 與《2019 年台灣友邦國際保護及加強倡議法案》(*Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019, TAIPEI Act*) (2019 年 10 月)。國防相關法案則包括從 2018 財政年度開始的歷年《國防授權法》(*National Defense Authorization Act*) (2018-2023)，美國國會均強烈支持美台軍事合作，甚至也主張美軍印太司令部有權與台灣舉行聯合軍演，並要求拜登政府邀請台灣參加 2024 年的環太平洋軍演。而國會參眾兩院在 2022 年也分別提出《台灣政策法》(*Taiwan Policy Act of 2022*)，預計將大幅提升對台灣的待遇，並在軍事上提供近 65 億美元的援助以強化台灣國防。此外，不論是川普政府抑或是拜登政府，美國均以不定期的軍艦通過台灣海峽方式，貫徹執行美國對印太區域的主張——「航行自由」。而兩任政府也通過一系列的對台軍售以支

Sales on National and Global Security,” *Quincy Paper No. 9*, October 20, 2022, <https://quincyinst.org/report/promoting-stability-or-fueling-conflict-the-impact-of-u-s-arms-sales-on-national-and-global-security/>.

持台灣對抗中國的軍事威脅，截至 2022 年 12 月為止，川普政府總共出售價值約 183 億美元的軍備給台灣，拜登政府則是售價值約 27.07 億美元的軍備給台灣。⁴²很明顯地，面對印太區域最可能爆發軍事衝突的地點——台灣海峽，美國印太戰略中的「軍事」確實對台海著墨甚深。

（三）南海

再者，在南海方面，川普政府與拜登政府均持相同的立場，認為南海是國際公海，因此任何國家的船艦與航空器均具有自由航行與飛行的權利；美國反對中國在南海進行填海造陸工程與軍事基地化。為了反制北京在南海勢力的擴張，華盛頓在有爭議的水域更多次數與更高頻率地執行軍艦「航行自由任務」，並在此海域與美國的盟邦與夥伴舉行多次的航艦戰鬥群演習以及雙邊或多邊的多國聯合演習。事實上，除了美國之外，日本、澳洲與印度皆已開始向南海派出軍艦航行，其中包括單一國家的個別執行任務，也有兩個國家組合而成的共同航行。值得注意的是，也有越來越多的歐洲國家（英國、法國、德國）也開始向亞洲（包括南海）派出它們的軍艦。在美國主導之下，南海問題「國際化」的程度確實有逐漸升高的態勢，這是美國印太戰略中「軍事」應對南海的策略之一。在軍事演習上，如前所述，除了有美國單方面的航艦戰鬥群演習，以及美國與盟邦和美國盟邦彼此間的多國聯合演習之外，「四方安全對話」美日澳印四國亦於 2021 年與 2022 年在南海進行「馬拉巴爾聯合海上軍事演習」(Malabar 2021 and 2022)。這是理念相同的民主國家為了共同應對中國的軍事威脅而採取的聯合軍事準備行動，其目的亦是在於維繫一個自由與開放的印太區域。⁴³

⁴²整理自：“Monthly Archive,” *Defense Security Cooperation Agency*. Retrieved December 21, 2022.

⁴³ “First Phase of Annual Maritime Exercise Malabar 2021 Commences,” *Naval Technology*, August 27, 2021, <https://www.naval-technology.com/news/maritime-exercise-malabar-2021-commences/>; “Malabar Multinational Marine Exercise Begins in Philippine Sea,” *Naval Technology*, November 14, 2022, <https://www.naval-technology.com/news/japan-exercise-malabar/>.

肆、國家安全戰略與印太戰略之「軍事」的概略比較：

川普政府 vs. 拜登政府

從 1986 年起，幾乎歷任的美國總統都會公佈其《國家安全戰略》報告，而近期的川普與拜登兩任政府則都有公佈他們的《印太戰略》報告，因為他們是座落在所謂的印太戰略脈絡底下。雖然他們有印太戰略，並且視「一個自由與開放的印太」深刻地關係到美國的安全與利益，但是兩任政府的國家安全戰略與印太戰略仍有若干的差異（參見本文第二節之第一小節，頁 5），因此，「軍事」在其中的內涵與運用也有部分的相同（similarity）與差異（difference）。茲就川普及拜登兩位總統之國家安全戰略與印太戰略中的「軍事」做一概略比較。

一、「軍事」在國家安全戰略中的比較

首先，就「軍事」的定位而言，川普政府在其《國家安全戰略》報告（2017）當中指出要以「力量」（strength）達成國家安全戰略目標——和平，其中包括不斷地更新美國的競爭優勢與能力，而保持強大的軍事力量則是當中的重中之重。⁴⁴ 因此，很理所當然地，「軍事」在美國國家安全戰略中的定位與角色是工具、方式、手段及途徑，而且至關重要。然而，該報告也指出，保持美國國力的強大是戰略的目標，此國力便包含軍事力量，⁴⁵ 因此「軍事」在此戰略中的定位與角色也是目的——擁有強大的軍事力量與維繫美國軍事霸權地位。同樣地，拜登政府在其《暫時國家安全戰略指針》（*Interim National Security Strategic Guidance*）報告（2021）與《國家安全戰略》報告（2022）中也清楚指出，美國要有聰明地（smart）與有紀律地（disciplined）運用軍事力量達成國家安全，並努力讓美軍進行現代化及加強以應付威脅。⁴⁶ 同時，《國家安全戰略》報告也說明到，其最初的前提與目標便是以強大的美軍推動並捍衛美國利益。⁴⁷ 因此，對拜登政府而言，「軍事」在國家安全戰略中的定位既是工具，也是目的。在這一方面，兩任政府可謂相當一致。

⁴⁴ Trump, *National Security Strategy* (December 2017), pp. 28-30.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 26.

⁴⁶ Biden, *Interim National Security Strategic Guidance* (March 2021), pp. 14-15; Biden, *National Security Strategy* (November 22, 2022), pp. 20-22.

⁴⁷ Biden, *National Security Strategy* (November 22, 2022), p. 20.

其次，就「軍事」的目標而言，川普政府的《國家安全戰略》報告清楚地指出，「軍事」的目標為了支持、實踐國家安全的戰略目標，並且擊敗對手（adversary）。⁴⁸而拜登政府的《國家安全戰略》報告則指出，「軍事」的目標是在於促進並捍衛國家利益，同時保護美國人民及其經濟利益。⁴⁹在這一方面，兩任政府的報告陳述或有不同，但是「軍事」是以支持並實現國家安全戰略之目標為目標，此殆無疑義，是它們的相同之處。

再者，就「軍事」的運用而言，川普政府對「軍事」與美軍的提升做了許多的努力，包括更新與提升美軍實力（重新進行現代化、加強武器獲得、增加作戰能力、強化準備就緒及保持全面的作戰力量），強化國防工業基礎，提升核子、太空、網路與情報能力，另外再搭配外交行動與資訊治國方略（information statecraft）。⁵⁰拜登政府則對「軍事」主張追求美軍現代化，並且強調嚇阻能力的重要性，包括「綜合嚇阻」與核子嚇阻。⁵¹其中，「綜合嚇阻」概念的提出，以及在 2022 年的《國防戰略》（National Defense Strategy, NDS）報告裡清楚地勾勒該戰略的內容，⁵² 這是拜登政府與前幾任政府極為不同的地方（參照表二）。

二、印太戰略軍事的比較

第一，就軍事的定位而言，川普政府在其 2019 年的兩份《印太戰略》報告（6 月 1 日為國防部版本，11 月 4 日為國務院版本）中指出，印太戰略的目標是建立「一個自由與開放的印太區域」，而軍事在其中的定位與角色是戰略之一部分，美國必須以強大的武力作為印太戰略的後盾，確實保護並實踐該戰略。⁵³此外，雖然該報告沒有明白指出，美

⁴⁸ Trump, *National Security Strategy* (December 2017), p. 4, p. 28 and p. 47.

⁴⁹ Biden, *National Security Strategy* (November 22, 2022), p. 20.

⁵⁰ Trump, *National Security Strategy* (December 2017), pp. 28-32.

⁵¹ Biden, *National Security Strategy* (November 22, 2022), pp. 20-22.

⁵² 除了一般性的嚇阻策略之外，該報告也提出針對性的所謂「量身訂製」（tailored）嚇阻。聚焦在特殊問題、競爭者與環境上，特別是針對中國軍事威脅，美國國防戰略必須協調與運用特別的嚇阻途徑。參照：U.S. Department of Defense, *The National Defense Strategy of the United States of America* (October 2022), October 2022, <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>, pp.8-11.

⁵³ U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” pp. 15-16; U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” pp. 22-24.

軍在印太區域的存在目的是為了美國世界軍事霸權的地位，但是如前述，若是軍事在國家安全戰略中也是為了「擁有強大的軍事力量」與「維繫美國軍事霸權地位」，則軍事在印太戰略中亦有其目的——近程是讓美國在印太區域擁有強大軍事力量，並且維繫其作為區域軍事霸權的地位；遠程則是讓美國在全球擁有強大軍力，同時維繫其世界軍事霸權地位。因此，軍事在印太戰略中既是工具，也是目的。拜登政府的印太戰略與此非常類似。在軍事的定位上，拜登政府《印太戰略》報告清楚地指出強大的美軍及其現行的「綜合嚇阻」策略是美國實踐印太和平、安全與繁榮的重要基礎與工具，美國要持續提升美軍在此區域的力量，並且進行現代化。⁵⁴雖然報告亦無明說，美軍在此的目的是為了軍事力量與軍事霸權地位。但根據上述的邏輯推論，軍事在拜登政府的印太戰略中是工具，也是目的。

第二，就軍事的目標而言，由於川普與拜登兩任政府《印太戰略》報告的目標皆是在於建立「一個自由與開放的印太區域」，避免區域（乃至世界）被中國這樣的威權主義與修正主義者國家所片面宰制，因此軍事在兩任政府之印太戰略中的目標是支持並實踐印太戰略，同時維繫美國軍事霸權，戰勝中國的軍事挑戰。就此來說，兩者可謂相當一致。

第三，就軍事運用而言，川普與拜登兩位總統則有若干的相同，也有許多的差異。在相同點上，兩者皆在印太司令部架構下進行軍事作為（川普政府調整為印太司令部，川普政府繼續執行），均尋求增加美軍在印太區域的力量與部署，都強調與區域盟邦及夥伴關係的重要性，均增加對台灣的軍事援助，均對南海實施航行自由任務與軍事演習，也都強調對美軍進行升級與現代化。另外，川普政府發展新型作戰概念以應對中國的軍事威脅，包括發展新式科技與武器（例如無人載具、雷射、電磁炮），發展新式戰術（例如海軍與陸戰隊聯合作戰新戰術），以及分散式海軍艦隊作戰與大量無人載具使用。而這些也多為拜登政府所承襲沿用。

在差異點上，川普政府固然保持與區域盟友的關係，但也因為主張共同負擔軍費而使盟友與夥伴關係出現緊張的局面。相對地，拜登政府則不就此著墨，而是擴大與盟友的軍事合作，遍及東北亞、東南亞、南亞、南太平洋與區域外等國家，比川普政府更為積極。在嚇阻戰略上，川普政府明顯未聚焦於此，但是拜登政府則有系統地提出嚇阻戰略（「綜

⁵⁴ Executive Office of the President, "Indo-Pacific Strategy of the United States," pp. 12-13.

合嚇阻」)，並在印太區域落實為「太平洋嚇阻倡議」(參照表二)。

總體而言，軍事在川普及拜登兩任政府之國家安全戰略與印太戰略中，其內涵與運用事實上是有很多的相似性與延續性，雖然它們之間也存在著若干差異性。若是中國的軍事威脅是持續增加的狀態，則它們國家安全戰略與印太戰略的軍事將有越高度的相似性與延續性，畢竟這是超越政黨的界線。而差異性的存在則可能是因為彼此策略或優先順序的不同。

表二：國家安全戰略與印太戰略軍事比較：川普 vs. 拜登

		川普政府	拜登政府
國家安全戰略	戰略目標	保障美國安全、繁榮、強大、優先、及國內自由	更自由、開放、安全、繁榮的未來；實現與捍衛民主價值
	軍事定位	是工具，也是目的	是工具，也是目的
	軍事目標	實踐國家安全戰略目標，擊敗對手	促進並捍衛國家利益，保護美國人民及其經濟利益
	軍事運用	更新美軍實力，強化國防工業基礎，提升核子、太空、網路與情報能力，搭配外交行動與資訊治國方略	追求美軍現代化，強化嚇阻能力(「綜合嚇阻」與核子嚇阻)
印太戰略	戰略目標	自由與開放的印太	自由與開放的印太
	軍事定位	是工具，也是目的	是工具，也是目的
	軍事目標	實踐印太戰略，維繫美國軍事霸權，戰勝中國軍事挑戰	實踐印太戰略，維繫美國軍事霸權，戰勝中國軍事挑戰
	軍事運用	太平洋司令部改為印太司令部，增加美軍在印太之部署，保持與區域盟友關係，發展新型作戰概念	沿用印太司令部，持續增加美軍在印太之力量，全面提升與區域盟友關係及軍事合作，持續新型作戰概念，更新並強化科技能力，推動「太平洋嚇阻」

			阻倡議」
--	--	--	------

資料來源：作者整理自上述內容分析。

伍、結語：印太戰略軍事挑戰與機會

在克服美國印太戰略就是華盛頓在印太區域的軍事戰略之迷思後，我們發現軍事在印太戰略裡有極其複雜的內容。雖然印太戰略與美國國家安全戰略體系當中的國防戰略及軍事戰略沒有直接的隸屬關係，但是它們確有高度的關連性。軍事是印太戰略中的一部分，同時也是很重要的一部分；而美國的國防戰略與軍事戰略則是必須支持、協助印太戰略及其中的軍事實踐。此外，軍事與美軍在美國印太戰略中是扮演「制衡者」(balancer) 與「嚇阻者」(intimidator) 的角色，是對抗中國軍事威脅的工具，也是以達成制衡中國軍事挑戰為目的。固然，未來美軍仍將面臨許多挑戰，而解放軍亦是如此，本文認同美軍在印太區域必須重新調整其作戰部署，包括艦隊規模與海軍戰略戰術，並保持新式武器裝備與高科技的研發，因為印太區域是未來美中軍力對抗的主要場域。

展望現在與未來，在華盛頓於印太戰略中投注如此龐大的軍事資源之際，美國是否真能在印太區域制衡中國的軍力擴張？其機會與限制又分別為何？根據中國在一帶一路沿線上所進行的財力投資與發展情況，以及北京大力發展解放軍海軍並且積極尋求建立海外軍事基地，美軍必須在戰術、武器、與科技上投注更多的資源以保持美國的優勢才是。本文認為美軍的挑戰（也是機會）即在以下幾個面向：第一、必須加速反艦（anti-ship）與陸地攻擊（land-attack）巡弋飛彈的獲得，有效地幫助美軍對水面戰鬥船艦、兩棲登陸船團、以及遠距外的動員編組實施打擊；第二、將目前所部署的雷達與飛彈系統全面地部署到可能作戰時必須使用的基地，並增加基地的防空能力；第三、增強前進部署的防護系統，例如加強可移動式之隱蔽、保護與偽裝裝備，擴增機場破壞修護能力，輔以分散與迅速的飛機部署，如此以降低美國空軍前進部署所可能遭遇的攻擊；第四、美軍必須加強雷達導引的對空飛彈，加速對防空能力中的電子干擾與動力攻擊系統進行更新；第五、美軍需要更多、更強大、且可存活的載台來進行對敵人的偵察，不論是在太空、空中、水上、水下與地面等環境；第六、在網路攻擊或電子干擾的情況之下，美軍必須

確保其指揮中樞與各作戰單元能保持暢通的訊息傳遞與溝通。⁵⁵以上顯示在美國印太戰略的「軍事」議題上，不論其是否能真正發揮對中國軍事威脅產生制衡的作用，美軍在許多方面確實面臨著許多的挑戰。

⁵⁵ 以上幾點觀察，請參照：David Ochmanek, *Wisdom and Will? American Military Strategy in the Indo-Pacific* (Sydney: The United States Studies Center at the University of Sydney, 2018), pp. 10-11. 並請參閱：U.S. Navy, Marine Corps and Coast Guard, *Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power*, December 17, 2020, <https://media.defense.gov/2020/Dec/16/2002553074/-1/-1/0/TRISERVICESTRATEGY.PDF>; Bates Gill, “Introduction: Meeting China’s Military Challenge,” in *Meeting China’s Military Challenge: Collective Responses of U.S. Allies and Partners* (Seattle: National Bureau of Asian Research, 2022), pp. 1-7. O’Rourke, “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress.”

參考書目

一、專書

- 李哲全、李俊毅主編，2018。《2018 印太區域安全情勢評估報告》。台北：財團法人國防安全研究院。
- Brooks, Stephen & William Wohlforth, *America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century* (London: Oxford University Press, 2016).
- Gill, Bates, "Introduction: Meeting China's Military Challenge," in *Meeting China's Military Challenge: Collective Responses of U.S. Allies and Partners* (Seattle: National Bureau of Asian Research, 2022), pp. 1-7.
- Lambert, Andrew, *Seapower States: Maritime Culture, Continental Empires, and the Conflict that Made the Modern World* (New Haven and London: Yale University Press, 2018).
- Liu, Peng, "Connection and Dilemma of the US Indo-Pacific Strategy and China's Responses," in Cuiping Zhu, ed., *Annual Report on the Development of the Indian Ocean Region* (Singapore: Springer, 2018), pp. 131-164.
- Ochmanek, David. *Restoring U.S. Power Projection Capabilities: Responding to the 2018 National Defense Strategy* (California: Rand Corporation, 2018).
- Ochmanek, David, *Wisdom and Will? American Military Strategy in the Indo-Pacific* (Sydney: The United States Studies Center at the University of Sydney, 2018).
- Saunders, Phillip C. and Julia G. Bowie, "US-China Military Relations: Competition and Cooperation in the Obama and Trump Eras," in Richard A. Bitzinger and James Char, eds., *Reshaping the Chinese Military: The PLA's Roles and Missions in the Xi Jinping Era* (London and New York: Routledge, 2019), pp. 101-123.

二、學術性期刊論文

李哲全，〈印太戰略南海策略藍圖〉，《國防安全雙週報》，第 50 期(2019/6)，頁 29-35。

陳亮智，〈檢視中國「一帶一路」倡議的軍事戰略〉，《中共解放軍研究學術論文集》，第 4 期（2022/12），頁 161-202。

Andresen, Joshua, “China’s Military and the Belt and Road Initiative: A View from the Outside,” *The Chinese Journal of Global Governance*, Vol. 5, Iss. 2 (2019/10), pp.122-135.

Cannon, Brendon J. and Ash Rossiter, “The ‘Indo Pacific’: Regional Dynamics in the 21st Century’s New Geopolitical Center of Gravity,” *Rising Power Quarterly*, Vol. 3, Iss. 2 (2018/8.), pp. 7-17.

Carlisle, Herbert J. “Hawk,” “Opening the Aperture: Advancing US Strategic Priorities in the Indo-Pacific Region,” *Journal of Indo-Pacific Affairs*, Vol. 1, No. 1 (Fall 2018), pp. 3-13.

Hartung, William D., “Promoting Stability or Fueling Conflict? The Impact of U.S. Arms Sales on National and Global Security,” *Quincy Paper No. 9*, October 20, 2022, <https://quincyinst.org/report/promoting-stability-or-fueling-conflict-the-impact-of-u-s-arms-sales-on-national-and-global-security/>.

O’Rourke, Ronald, “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress,” *Congressional Research Service*, December 1, 2022, <https://sgp.fas.org/crs/row/RL33153.pdf>.

Scott, David, “The Indo-Pacific in US Strategy: Responding to Power Shifts,” *Rising Power Quarterly*, Vol. 3, Iss. 2 (2018/8), pp. 19-43.

Shambaugh, David, “U.S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence,” *International Security*, Vol. 42, No. 4 (Spring 2018), pp. 85-127.

三、官方文件

Biden, Joe, Interim National Security Strategic Guidance (March 2021) (Washington D.C.: The White House, 2021).

Biden, Joe, National Security Strategy of the United States of America (November 22, 2022) (Washington D.C.: The White House, 2022).

Executive Office of the President, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

“National Defense Strategy,” National Security Strategy Archive, <https://nssarchive.us/national-defense-strategy/>, accessed on August 2, 2022.

Office of the Under Secretary of Defense, “Pacific Deterrence Initiative,” May 2021, https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2022/fy2022_Pacific_Deterrence_Initiative.pdf.

Trump, Donald, National Security Strategy of the United States of America (December 2017) (Washington, D.C.: The White House, 2017).

The White House, “Joint Leaders Statement on AUKUS,” September 15, 2021, <https://web.archive.org/web/20210916023441/https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aucus/>.

The White House, “Fact Sheet: Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 11, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/>.

U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” July 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY->

REPORT-2019.PDF.

U.S. Department of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2020,” September 1, 2020, <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>.

U.S. Department of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2021,” November 3, 2021, <https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>.

U.S. Department of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2022,” November 29, 2022, <https://media.defense.gov/2022/Nov/29/2003122279/-1/-1/1/2022-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.PDF>.

U.S. Department of Defense, “The National Defense Strategy of the United States of America,” (October 2022) (Washington D.C.: Department of Defense, 2022).

U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” November 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

U.S. Navy, Marine Corps and Coast Guard, “Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power,” December 17, 2020, <https://media.defense.gov/2020/Dec/16/2002553074/-1/-1/0/TRISERVICESTRATEGY.PDF>.

四、網際網路資料

“Ferdinand Marcos Jr. Reaffirms Bilateral Philippine Ties with U.S. in Reversal from Duterte Era,” *Associated Press*, October 9, 2022, <https://www.marketwatch.com/story/ferdinand-marcos-jr-reaffirms-bilateral-philippine-ties-with-u-s-in-reversal-from-duterte-era-01665364320>.

- “First Phase of Annual Maritime Exercise Malabar 2021 Commences,”
Naval Technology, August 27, 2021, <https://www.naval-technology.com/news/maritime-exercise-malabar-2021-commences/>.
- “Historical Office,” *Office of the Secretary of Defense*,
<https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>, accessed on December 18, 2022.
- “Major Arms Sales,” *Defense and Security Cooperation Agency, Department of Defense*, <https://www.dsca.mil/press-media/major-arms-sales>, accessed on December 21, 2022.
- “Malabar Multinational Marine Exercise Begins in Philippine Sea,” *Naval Technology*, November 14, 2022, <https://www.naval-technology.com/news/japan-exercise-malabar/>.
- “Monthly Archive,” *Defense Security Cooperation Agency*.
Retrieved September 23, 2022.
- “National Security Strategy,” *Free Dictionary*,
<https://www.thefreedictionary.com/national+security+strategy>,
accessed on December 18, 2022.
- Abi-Habib, Maria, “China’s ‘Belt and Road’ Plan in Pakistan Takes a Military Turn,” *New York Times*,
<https://www.nytimes.com/2018/12/19/world/asia/pakistan-china-belt-road-military.html>.
- Eversden, Andrew, “Pacific Deterrence Initiative Gets \$2.1 Billion Boost in Final NDAA,” *Breaking Defense*, December 7, 2021,
<https://breakingdefense.com/2021/12/pacific-deterrence-initiative-gets-2-1-billion-boost-in-final-ndaa/>.
- Garamone, Jim, “Austin Says Current Operations Give Hints of New National Defense Strategy”, *DoD News*, February 18, 2022,
<https://reurl.cc/XjlGNg>.
- Gomez, Jim, “US Seeks Expansion of Military Presence in Philippines,”
Associated Press, November 21, 2022,

<https://apnews.com/article/china-united-states-kamala-harris-beijing-philippines-cc5aa1fbad47cdc95443d480eb8bca03>.

Hillman, Jonathan, “Five myths about China’s Belt and Road Initiative,” *Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/outlook/five-myths/five-myths-about-chinas-belt-and-road-initiative/2019/05/30/d6870958-8223-11e9-bce7-40b4105f7ca0_story.html.

Jacques, Jeremiah, “China Admits Belt and Road Includes Global Military Ambitions,” *Trumpet*, July 15, 2019, <https://www.thetrumpet.com/20961-china-admits-belt-and-road-includes-global-military-ambitions>.

Later, David, “Trump Just Made a 355-ship Navy National Policy,” *Defense News*, <https://www.defensenews.com/congress/2017/12/14/trump-just-made-355-ships-national-policy/>.

Layton, Peter, 2020. “Defining Grand Strategy,” August 17, 2020, <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2020/8/17/defining-grand-strategy>.

Lopez, C. Todd, “Integrated Deterrence at Center of Upcoming National Defense Strategy,” *DoD News*, March 4, 2022, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2954945/integrated-deterrence-at-center-of-upcoming-national-defense-strategy/>.

O’Rourke, Ronald. “*China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress*,” March 8, 2022, <https://sgp.fas.org/crs/row/RL33153.pdf>.

Osborn, Chris, “How U.S. Navy Plans to Dominate the Indo-Pacific,” *National Interest*, January 26, 2022, <https://nationalinterest.org/blog/reboot/how-us-navy-plans-dominate-indo-pacific-199913>.

Roaten, Meredith, “Rising Tensions Fuel Indo-Pacific Arms Sales,” *National Defense*, April 11, 2022,

美國印太戰略軍事內涵與運用

<https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2022/4/11/rising-tensions-fuel-indo-pacific-arms-sales>.

Strait Times, “BRI will help China add to its international military bases, says Pentagon,” *Strait Times*, <https://www.straitstimes.com/world/united-states/bri-will-help-china-add-to-its-international-military-bases-says-pentagon>.

Wittman, Rob, “The Nation Needs a Real Plan to Grow the Navy,” *U.S. Naval Institute*, March 2022, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2022/march/nation-needs-real-plan-grow-navy>.

中國與歐盟戰略關係發展： 以全面投資協定停滯為例

馮忠道

淡江大學外交與國際關係學系歐洲研究博士生

摘 要

2020年12月30日，歐盟與中國宣布完成《歐中全面投資協定》談判。此一協定簽署被視為中國與歐盟雙邊經貿關係的重要里程碑。然而，基於人權問題的考量，歐盟在短短數個月內即凍結此一批准程序。當中涉及歐盟成員國的國內因素、人權考量以及中、美大國之間的政治角力。在這背景下，本文探討簽署《歐中全面投資協定》的意涵、政策轉變的原因、雙方關係對全球的影響，以及未來中、歐關係的可能發展。歐盟想成為一個全球性參與者，並且表現出全球責任感，自然關切中國人權及延伸的議題；基此，中、歐發展更緊密地全面性戰略夥伴關係，必將獲得更大程度關注。於此同時，中國也積極強化與歐盟的關係，以抵消來自美國對中國政治與經濟的壓力。

關鍵字：全面戰略夥伴關係、單邊、多邊、規範性權力、戰略自主

中國與歐盟戰略關係發展：
以全面投資協定停滯為例

The Strategic Development of China-EU Relations : A Case of EU-China Comprehensive Agreement on Investment

Chung-Dow Feng

PhD student, Department of Diplomacy and International Relations

Tamkang University

Abstract

China and the European Union signed the EU-China Comprehensive Agreement on Investment on December 30, 2021. This agreement is a milestone for consolidating the trade relationship between both sides. However, due to human rights concern, the European Union decided to suspend the implementation of this agreement. Reasons behind the suspension of implementing the treaty involve domestic factors of the EU member states, human rights concerns, and the power competition between China and the United States. Against this backdrop, this paper aims to explore the meaning and significance of EU-China Comprehensive Agreement on Investment to China-EU trade relations and the development of global political economy. In this paper, I argue that the consolidation of EU-China trade relations helps promote EU's image as a global participant and responsible actor by concerning the human right issues inside China. In the meantime, China tried to solidify its relationship with the EU in order to alleviate political and economic pressure imposed by the United States.

Keywords: *comprehensive strategic partnership* 、 *unilateral* 、 *multilateral* 、
normative power 、 *strategic autonomy*

壹、前言

2020年12月30日，歐洲聯盟（European Union, EU）與中國宣布完成《歐中全面投資協定》（EU-China Comprehensive Agreement on Investment）談判，成為繼1985年《歐中貿易與經濟合作協定》以來雙邊關係中最重要之經貿法律文件，亦被中國給予「商簽經貿條約新典範」的高度評價。¹《歐中全面投資協定》又稱《歐中雙邊投資協定》（China-EU Bilateral Investment Treaty, BIT），相關倡議最早可以追溯到2012年2月召開的中歐峰會，於2013年11月底召開的第16次「中歐領導人會晤」期間決定啟動《歐中全面投資協定》談判。²2014年1月，中國與歐盟談判代表於北京舉行《歐中全面投資協定》首輪談判，此後中歐雙方歷經7年共計35輪之談判協商，由中國國家主席習近平、德國前總理梅克爾（Angela Merkel）、法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）以及歐盟領導人米契爾（Charles Michel）於2020年12月30日舉行的視訊會晤中，共同宣布如期完成《歐中全面投資協定》談判拍板。

回顧以往，巨大的商機潛藏著中歐雙方政治發展。歐洲共同體與中國於1975年建立外交關係，於1985年簽署《歐中貿易與經濟合作協定》。協定第14條規定：「本協定以及在其範圍內所採取之任何活動不應損及《歐洲共同體條約》中各項相應條款，也不應影響歐洲共同體成員國與中國在經濟合作方面進行雙邊活動和在必要時與中國簽署新的經濟合作協定的權能。」第14條賦予歐盟會員國可與中國簽署雙邊投資協定（Bilateral Investment Agreements, BIAs）之權限，且德、法等國在1985年之前與中國簽署之投資協定仍適用。歐盟會員國普遍與中國簽署雙邊投資協定可局部說明，歐盟會員國重視中國自1979年採取改革開放政策以來所提供的市場機會，尤其對中國投資可以利用當地較為廉價的勞動力，以及在中國市場先行卡位。³

¹ 石靜霞、陳曉霞，〈《歐中全面投資協定》：我國商簽經貿條約的新範式〉，《國際法研究》，2021年第5期（2021年），頁80。

² 「中歐領導人會晤」始於1998年，是中國與歐盟領導人定期會晤的機制。該會晤每年舉行一次，由中國國務院總理、歐盟高峰會主席以及歐盟執委會主席共同主持，目的在建立雙方面向21世紀的長期穩定的建設性夥伴關係。

³ 洪德欽、張華維，〈歐盟對中國洽談投資協定之研究〉，《問題與研究》，第58卷第1期，2019年3月，頁144。

中國與歐盟戰略關係發展：
以全面投資協定停滯為例

然而，歐洲共同體為回應 1989 年天安門事件而對中國實施武器禁運，中歐關係進入前所未有的低潮，但 1990 年代中期雙方關係開始回溫。繼 1995 年中國與歐盟建立「歐中人權對話機制」(EU-China Human Rights Dialogue)，雙方以對話化解對人權立場的矛盾，1998 年進一步建立歐中峰會 (EU-China Summit)，每年舉行一次，建立雙方最高領導人的定期正式會面管道。在此基礎上，中歐方面透過多層級、多層面的各種對話機制讓雙方有多重管道促進彼此了解，加速雙邊經貿合作進程，包括 2008 年建立歐中高階經貿對話 (High-Level Economic and Trade Dialogue) 以及 2012 年建立高階民眾對話 (High-Level People-to-People Dialogue) 等。這些對話系統對雙方的行動雖不具有強制約束力，但其提供了中國與歐盟決策者一個良好的平台來增進彼此的認識與互信，並於 2013 年雙邊簽訂長期戰略合作議程 (European Commission 2013)，確立雙邊戰略夥伴關係。⁴

值得注意的是，多年來，歐盟相當詬病中國並未平等互惠的提供歐盟投資人互惠投資市場機會，亦未提供歐盟投資人公平競爭之投資環境。同時，歐中投資關係規範仍是過往歐盟成員國與中國簽署的 25 個雙邊投資協定、及 1985 年的《歐中貿易與經濟合作協定》為主。其中，當時歐洲共同體成員國與中國間適用之多數 BITs 多集中在 1980 至 2005 年間完成簽署，後續雖有若干國家更新協定，但也有國家選擇透過議定書修訂協定，有些則完全未予更新。故現行歐盟成員國與中國之雙邊投資協定，已無法反映歐盟或中國投資政策之發展情形，亦或是雙邊或國際投資關係以及地理政治關係之變化。

加上 1985 年之《歐中貿易與經濟合作協定》並未涵蓋投資市場進入的條款，當時規範歐中投資關係之法律架構，已經明顯過時。因此，2020 年簽署《歐中全面投資協定》被視為中國與歐盟雙邊經貿關係的重要里程碑，簽署後卻又在短短數個月內凍結整個批准程序，進退之間涉及彼此國內因素的考量，以及大國之間政治經濟的重要角力。對此，本文將從國際政治經濟學的觀點出發，採取政策分析研究法探討中國與歐盟在雙邊投資協定談判中各自立場及協定內容，並就未來《歐中全面投資協定》可能發展進行評估。

⁴ 蘇卓馨，〈歐盟規範性權力與歐中投資協定談判〉，《問題與研究》，第 60 卷第 4 期，2021 年 12 月，頁 109-110。

貳、中、歐簽署全面投資協定背景

一、協定談判過程

2009 年《里斯本條約》授予歐盟執委會對外投資政策之權限後，歐盟執委會隨即在 2010 年公布「朝向全面性歐洲國際投資政策」(Towards a comprehensive European international investment policy) 之溝通文件，向歐盟執委會、歐洲議會與歐洲經濟社會委員會(European Economic and Social Committee) 說明未來歐盟發展國際投資政策之方向，並將中國列為歐盟簽署投資協定之中短期目標。⁵ 基此，歐盟與中國遂於 2012 年 2 月第 14 屆歐中高峰會展開《歐中全面投資協定》談判。其後，歐盟與中國在 2014 年 1 月展開第 1 回合談判，在歷經 35 個談判回合後，於 2020 年 12 月 30 日宣布談判完成，同時達成原則性協定 (agreement in principle)。⁶

二、協定內容分析

依據歐盟執委會於 2021 年 1 月 22 日公布之原則性協定文本，《歐中全面投資協定》包含前言、6 節及 3 項附件，惟目前公布的文本僅為協定草案，未來協定架構或文字仍有調整的可能性。檢視目前公布文本，可知歐盟與中國同意在協定簽署後 2 年內另行完成投資保護與投資爭端解決協定之談判，故目前協定未涵蓋公平公正待遇、徵收、移轉、代位權等多項常見投資保護規範，或是投資人爭端解決規定，無法確認歐中間之投資爭端是否適用歐盟近期積極推動的「投資法庭體系」(Investment Court System, ICS) 機制。另一方面，從《歐中全面投資協定》規範架構而言，《歐中全面投資協定》並非傳統 BIT 架構，因其規範除涵蓋投資自由化與保護議題外，亦包含投資與永續發展議題、公平競爭環境、國有企業 (State-Owned Enterprises, SOEs) 及強制技術移轉等議題。另外，《歐中全面投資協定》涵蓋議題並未廣泛包含貨品關稅與貿易、服務貿易四種模式及所有業別、智慧財產權等重要議題，該協定

⁵ European Commission (Jul., 2010). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Towards a Comprehensive European International Investment Policy.

⁶ European Commission (Jul., 2021). "EU-China Comprehensive Agreement on Investment: Milestones and Documents," <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2115>

中國與歐盟戰略關係發展：
以全面投資協定停滯為例

也非自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）定位。總而言之，從協定架構而論，《歐中全面投資協定》應為「BIT 以上，但 FTA 未滿」之創新架構投資協定。其各章節內容如下：

- 1.第一節：宗旨與一般定義。
- 2.第二節：投資自由化。
- 3.第三節：監管架構；有關第三節第 8 條補貼透明化之附件。
- 4.第四節：投資與永續發展。
- 5.第五節：爭端解決；附件 I 國與國爭端解決程序規則；附件 II 國與國爭端解決之仲裁庭成員與調解員之行為準則。
- 6.第六節：制度性與最終條款。
- 7.承諾表：中國對歐中 CAI 承諾表；歐盟對歐中 CAI 承諾表。

三、協定之爭議點

整體而言，在雙方談判關鍵議題集中於市場進入、協定之制度性架構與永續發展議題，包含解決雙方歧異之機制及勞工議題等。其中，歐盟要求的勞工權益及永續發展議題，最後都納入原則性協定之中。⁷ 由歐盟及中國兩大經濟體完成之《歐中全面投資協定》可謂最具特色的協定。首先在結構上，該協定涵蓋投資自由化條款及承諾、監督架構、公平投資環境建構及投資與永續發展，確實具有「全面」性質。其中公平投資環境建構及投資與永續發展二部分，傳統屬於 FTA 所涵蓋之範圍，出現在投資協定較為罕見，這也是《歐中全面投資協定》主要特色。但其目的或在反映歐中現階段無法進行 FTA 談判下，利用歐中 CAI，極大化其效益。同時在公平投資環境建構部分，歐盟亦納入許多其於 WTO 推動多邊「投資便捷化協定」（草案）所倡議之條款。從目前所公布之《歐中全面投資協定》內容分析，中國與歐盟雙方所涉及之爭議點如下：

⁷ 鄭昀欣，〈歐中全面投資協定之分析及意涵〉，《經濟前瞻》，第 198 期，2021 年 11 月，頁 104。

（一）投資人保障相關規範

中國雖然開始在投資協定中納入對地主國公共利益的考量，但相較於歐盟在這方面的積極作法，中國相對比較保守。雙方共同之處，在於雙方皆在對外國國際投資協定的前言中，納入對某些公共政策宣示性的倡導，例如永續發展、環境保護、公衛健康維護、增加就業、企業社會責任等。但歐盟在其對外國國際投資協定簽訂過程中，已將民主、人權與勞工權益保護、法治等精神納入協定，成為具體條文，展現其推動具有歐盟價值的國際規範的強烈企圖心。⁸然而，這幾項具有鮮明歐盟價值的規範，在中國締結的對外國國際投資協定中都付之闕如。例如，中國從未在對外國國際投資協定當中納入民主法治與人權相關條款，連勞工權益保障都不曾出現。中國恐怕很難接受歐盟的條件。

（二）國有企業的不當競爭

國有企業（State-Owned Enterprise, SOE）一直是歐盟非常在意的項目，主要擔心中國國有企業為歐洲企業帶來不公平的市場競爭。中國自1978年開始進行經濟體制改革，不斷深化，此系列改革之中首要項目就是國有企業的改革。中國採取功能分工的做法，在轉換經營機制，讓管理結構現代化的同時，保有政府控股及干預的能力，為一種混合所有制。中國國有企業正式納入公司法適用範圍，整體而言，尊重其既有管理結構與運作。雖然如此，國有企業的獨立性仍難免受到質疑。中國在與外國簽訂經貿協定時，夥伴國多半會尊重中國國有企業，在其「具中國特色的社會主義」社會中所扮演的角色。中國保留多項對國有企業的保護，包括對政府補貼或補助的允許，對高階管理人或董事會成員施加國籍要求等，以致於歐盟仍然對中國政府在開放市場競爭當中角色感到一定程度的不信任。⁹

（三）投資爭端解決之機制

對中國而言，其投資人在帶著大量資金前進歐洲，面對不熟悉的投

⁸ 蘇卓馨，〈歐盟規範性權力在亞洲的試煉—以貿易議程為例〉，《全球政治評論》，第65期（2019年1月），頁64。

⁹ Hongyu Fu and Meng Wan, “Convergences and Divergences in the China-EU and the China-US BIT Negotiations,” In Yuwen Li, Tong Qi and Cheng Bian, eds., *China, the EU and International Investment Law: Reforming Investor-State Dispute Settlement* (NY: Routledge, 2020), pp. 34-35.

中國與歐盟戰略關係發展：
以全面投資協定停滯為例

資環境，如何保障投資安全與降低投資風險顯得極為重要，如何建立一個協調統一的國際投資爭端解決機制就成為關鍵。然而，面對歐盟所提倡的投資法院制度（Investment Court System, ICS），中國學者對其法律可行性與制度提出質疑，認為 ICS 可能會加劇投資法的碎片化、增加案件處理的時間和金錢成本、更加向國家機構傾斜、投資人可能放棄使用此途徑解決爭端等。¹⁰

參、簽署全面投資協定的解釋及意涵

一、簽署協定的解釋

從《歐中全面投資協定》談判協商的過程可知，中歐經貿關係進展迅速，僅用 7 年時間即完成此一全面投資協定，且包括德國、法國等歐洲二大經濟體均參與其中，對於全球經濟與貿易發展的影響甚大。在《歐中全面投資協定》談判的過程中，美國歷經歐巴馬（Barack Obama）、川普（Donald Trump）以及拜登（Joe Biden）三任總統，均嚴詞批評歐盟無視於中國威脅，宣稱歐洲應與美國協調一致，譴責中國對新疆人權問題的作法，及其對全球經濟與民主的可能危害。¹¹然而，儘管美方如何施壓，歐盟與中國如期完成《歐中全面投資協定》談判，並各自開展文本審核、翻譯等工作，力爭推動協定早日簽署，協定也將在雙方完成各自內部批准程序後生效，各自著手進行國內批准程序。中國商務部條法司負責人答覆記者時公開表示，¹²《歐中全面投資協定》以國際高水準經貿投資標準進行協商，相關雙邊投資規定著眼於制度型開放，是一項平衡、高水準而互利共贏的投資貿易協定：

1. 平衡：一是雙方作出開放承諾的同時也注重保留必要監管權；二是雙方既注重促進雙邊投資合作，也強調投資需有利於可持

¹⁰ 郭武平，〈歐盟與中國大陸簽署《歐中全面投資協議》評析〉，《展望與探索》，第 19 卷第 3 期，2021 年 3 月，頁 6-7。

¹¹ James Andrew Lewis, “The EU’s Investment Agreement with China Is a Diplomatic Opportunity,” *CSIS Website*, January 5, 2021, <https://www.csis.org/analysis/eu-investment-agreement-china-diplomatic-opportunity>.

¹² 中國官方並未指出負責人姓名。參見〈商務部條法司負責人就中國在世貿組織起訴美濫用出口管制措施限制晶片等產品貿易答記者問〉，《中華人民共和國商務部》，2022 年 12 月 12 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/syxwfb/202212/20221203373159.shtml>。

續發展。

2. 高水準：雙方致力於促進投資自由化便利化，達成高水準的談判成果。協定涉及領域遠遠超越傳統雙邊投資協定，談判成果涵蓋市場准入承諾、公平競爭規則、可持續發展和爭端解決四方面內容。
3. 互利共贏：雙方都拿出高水準和互惠的市場准入承諾，所有規則都雙向適用，為企業打造公平競爭的環境，利於中歐雙方企業乃至全球各國企業的進入。¹³

《歐中全面投資協定》協定中，「全面」(comprehensive)一詞貫穿整個框架解讀和文本內容，後來一些大型經貿協定計畫常包含「全面」一詞。除《區域全面經濟夥伴關係協定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)外，典型的還有《全面與進步跨太平洋夥伴關係協定》(Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP)、《歐盟—加拿大全面經濟貿易協定》(EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA)等。《歐中全面投資協定》雖名為投資協定，但內容除了投資自由化內容，還包括服務貿易自由化、國有企業紀律、補貼透明度和公平競爭規則等監管框架的設計，並通過連接貿易與勞工、環境、氣候變化和企業社會責任等問題，實現可持續投資與整體性規制之目標。進言之，《歐中全面投資協定》文本主要內容主要涉及「投資自由化」、「監管框架」和「可持續發展」等三大支柱。

14

實質上，促成《歐中全面投資協定》談判的因素，可分別從中國與歐盟二方面來說明。在中國方面，主要是希望能與歐盟合作共創雙贏新局面，吸引更多歐盟會員國來華投資。自 2018 年以來川普政府對中國屢次發起關稅戰、科技戰，中美經貿摩擦不斷升級，中美關係降至低谷，2021 年 1 月就任的美國拜登政府，曾公開表示不會撤銷川普政府對中國徵收的高額關稅，並宣稱將進一步聯合盟友共同制衡中國。鑑於川普總統任內對於美歐跨大西洋夥伴關係的疏離，歐盟作為世界重要經濟體，

¹³ 中華人民共和國商務部，〈商務部條法司負責人就如期完成中歐投資協定談判答記者問〉，《中華人民共和國商務部網站》，2020 年 12 月 31 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/sjjd/202012/20201203027541.shtml>。

¹⁴ 石靜霞、陳曉霞，〈中歐全面投資協定：我國商簽經貿條約的新範式〉，頁 81。

中國與歐盟戰略關係發展：
以全面投資協定停滯為例

加強與其經濟利益的綁定是中國化解美國貿易圍堵、分化歐美構建「抗中聯盟」的重要途徑。因此，中歐雙方之間雖然存在一定程度的競爭與分歧，但中國仍從總體戰略角度全面審視《歐中全面投資協定》，透過部分細節的一定讓步，儘早與歐盟完成談判協商，開創合作共贏新局面。

15

在歐盟方面，歐盟與美國經貿合作加速倒退之際，設法搭上中國經濟發展順風車，為其達成經貿永續發展的重要途徑之一。首先，2017年川普總統上任後強調美國優先（America First），實行單邊貿易保護主義政策，與歐盟長期推動的多邊主義相悖離。繼之，美國川普政府退出巴黎氣候協定、中止跨大西洋貿易與投資夥伴協議（TTIP）談判、制裁「北溪2號」天然氣管道項目等一系列行為，造成美歐經貿與戰略關係的裂痕。其次，近年來，歐盟一直強調經濟主權和技術主權，並與美國陷入「數位服務稅」（Digital Services Tax）的糾紛，使歐盟與美國雙邊關係日愈緊張。最後，在中美貿易戰的背景下，歐盟會員國窺見進一步佈局中國市場的利基，希望與中國建立深入而穩定雙邊經貿關係，幫助歐洲企業深耕中國的市場。¹⁶

此外，區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）亦激發歐盟全球經貿戰略的迫切危機感。2020年11月15日，東協十國與中國、南韓、日本、澳洲、紐西蘭等15國正式簽署RCEP，標誌著全球最大自由貿易協定正式達成。協定生效後，區域內90%以上的貨物貿易將最終實現零關稅，而且該協定將實施區域原產地規則，RCEP會員國都將享受優惠關稅。此一協定嚴重衝擊歐盟對外貿易。尤其日本也是RCEP會員國，其汽車零組件可以零關稅、低關稅進入中國市場，中國企業也可能基於區域原產地規則而傾向於採購區域內零部件，對歐盟—特別是德國汽車產業對華出口產生衝擊，因而大力推動中歐投資協定談判以最快速度完成。¹⁷

¹⁵ 吳心伯，〈拜登執政與中美戰略競爭走向〉，《國際問題研究》，2021年第2期（2021年），頁41。

¹⁶ 王彥輝，〈中歐CAI達成的背景、影響與中國策略選擇〉，《中國流通經濟》，第35卷第7期（2021年），頁58-60。

¹⁷ 魏偉、張欣欣、趙麗，〈中歐投資協定的緣起、意義和未來展望〉，《邊界與海洋研究》，第6卷第1期（2021年），頁106。

二、簽署協定的意涵

對中國而言，自 2001 年中國加入 WTO 後，與歐盟的經貿來往日益密切，雙邊貿易額由 2001 年的 766.3 億美元上升至 2013 年的 5591 億美元，呈現強勁的發展態勢，雙方成為彼此重要的經貿夥伴。截至 2013 年啟動《歐中全面投資協定》談判前，歐盟連續 10 年是中國第一大貿易夥伴，中國則連續 11 年保持歐盟第二大貿易夥伴地位。雖然中歐貿易呈現良性發展態勢，但雙邊投資水準較低，與雙方貿易量和經濟體量極不對等但與快速增長貿易額形成鮮明對比，中歐雙邊投資額在此期間增長緩慢，並未達到應有規模，雙方在投資領域存在較大的發展潛力和拓展空間。¹⁸根據中國商務部對外直接投資統計公報，2013 年中國對歐盟直接投資為 45.24 億美元，僅占中國對外直接投資流量總額的 4.2%，同期中歐雙邊貿易額卻達 5591 億美元，占中國當年對外貿易總額的比重達 11.9%；就投資存量而言，截至 2013 年中國累計對歐盟投資 400.97 億美元，占中國對外直接投資存量的 6.1%。一直以來，中國對外投資 60% 以上集中在亞洲地區，其次是拉丁美洲，對歐洲的投資較少。同樣，歐盟對華實際投資金額也較少，2013 年歐盟對華實際投入外資金額 65.2 億美元，僅占中國實際使用外資金額的 5.3%。顯然，中歐雙邊投資量嚴重失衡於雙邊貿易額，處於較低水準。雖然中國陸續和歐盟 26 個成員國簽訂 25 個雙邊投資協定（BIT），但在涵蓋範圍、合作深度仍有不足且較為分散，使雙邊投資協定無法有效提升雙邊投資水準。¹⁹

對歐盟而言，追求戰略自主（**Strategic autonomy**）是對外戰略的首要目標，包括歐洲主權、數位主權、貨幣主權等。²⁰特別是，2016 年英國

¹⁸ 黃子庭，〈習近平主政下中歐關係的再定位：邁向「全面性策略夥伴關係」？〉，《全球政治評論》，第 54 期（2016 年），頁 70-71。

¹⁹ 中華人民共和國商務部，《中國外資統計公報 2020》，
<http://images.mofcom.gov.cn/wzs/202011/20201111182920243.pdf>。

²⁰ Volker Perthes, "Toward European Strategic Autonomy," *Syndicate*, Apr 4, 2019, https://www.project-syndicate.org/commentary/europe-strategic-autonomy-military-economic-security-by-volker-perthes-2019-04?barrier=accesspaylog&utm_term=&utm_campaign=&utm_source=adwords&utm_medium=ppc&hsa_acc=1220154768&hsa_cam=12374283753&hsa_grp=117511853986&hsa_ad=499567080225&hsa_src=g&hsa_tgt=dsa-19959388920&hsa_kw=&hsa_mt=&hsa_net=adwords&hsa_ver=3&gclid=Cj0KCQiA-oqdBhDfARIsAO0TrGFErD_ZMzXnIBpTfS_IzVIQD1mIYoPtWmCnITsfWFsrrAPoNETZ5NsaAv2cEALw_wcB.

中國與歐盟戰略關係發展：
以全面投資協定停滯為例

舉行「脫歐公投」後，歐盟隨即在當年發佈新版全球戰略報告，報告中首次提出歐盟戰略自主的問題，而加強中歐關係即是歐盟追求戰略自主的重要一步。理由如下：

首先，歐盟與美國在對華政策上長期存在分歧，二者雖然透過 2001 年成立的跨大西洋合作機制來協商討論對華合作與競爭問題，但該機制屬於非官方智庫性質，主要由歐美相關中國問題專家組織進行交流和探討，因此，長期存在受到美國的外交政策影響的問題，直到美國爆發九一一事件後，該機制一度停擺。2005 年歐美雙方為解除在對華軍售問題上立場分歧，正式開啟官方性質的跨大西洋合作涉華對話機制。然而，由於歐美在對中國認知的分歧及利益考量的差異，跨大西洋協商機制始終未能發揮積極的作用。美國認為，中國崛起對美國是威脅，對中國發展大多採取遏制的政策立場；歐盟會員國則不完全認同美國的主張，認為中國只要更大程度融入國際社會並遵守國際規範，中歐就可能達到互利雙贏的目標。換言之，美國不希望看到一個強大中國來威脅自身的領導地位，歐盟則希望中國成為一個負責任的大國。另外，歐盟實現「戰略自主」為中歐雙方簽署《歐中全面投資協定》的第一個重要意義。²¹

其次，中國長期作為歐盟第二大貿易夥伴，2020 年超越美國成為歐盟第一大貿易夥伴。雖然歐盟對外出口因為新冠疫情影響出現較大幅度的下滑，但對中國出口仍舊保持正成長，成長率為 2.2%，對美出口則下降 8.2%。由此可見，中國市場對於歐盟各國國內企業而言，重要性自不在話下。歐盟 2020 年 GDP 下降了 6.1 個百分點，深陷衰退危機，中國 GDP 增速達到 2.3%，成為全球保持正成長大型經濟體。值得注意的是，歐美雙方在競爭中國市場存在一定程度利益衝突，特別是在中國市場准入問題上，雙方分歧甚大而難以調和。²²

2020 年 1 月，中美雙方達成第一階段經貿協議，為美國企業進入中國市場提供市場准入方面的單方優惠。此舉在歐盟看來，美國繞過歐盟而單獨與中國進行經貿談判，很大程度上損害歐盟企業在中國市場的利益，破壞正常的市場准入秩序。因此，在歐洲企業及各成員國政府看來，

²¹ 王彥輝，〈中歐 CAI 達成的背景、影響與中國策略選擇〉，《中國流通經濟》，第 35 卷第 7 期（2021 年），頁 51-63。

²² 孫 豔，〈後疫情時代中歐加強合作的內在需求、干擾因素與優先議程〉，《當代世界》，2020 年第 10 期（2020 年），頁 50-57。

加強與中國的經貿合作，締結有法律約束力的條約，是搶佔中國市場的最佳辦法，也是中歐雙方簽署《歐中全面投資協定》第二層重要意義。

23

最後，由於美國前總統川普執政後強調「美國優先」的單邊主義立場擴大美歐關係的分歧與裂痕，美國同樣也將歐盟作為戰略和貿易競爭對手，迫使歐盟不得不在 2016 年暫時中止《跨大西洋貿易與投資夥伴協議》（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）談判。²⁴ 中歐雙方基于美方立場，決定加速推進中歐《歐中全面投資協定》談判進程。對於歐盟而言，中國巨大市場及自身戰略自主能力的提升，迫切需要與世界第二大經濟體締結經貿協定；對於中國而言，在中美關係緊張的局勢下，加強與歐盟經貿合作不失為一個好的選擇。換言之，進一步提升中歐雙邊政經關係，為中歐簽署《歐中全面投資協定》第三層重要意義。

肆、中歐關係轉變對雙方及全球的影響

歐洲議會強硬態勢為中歐關係的未來發展和《歐中全面投資協定》的通過帶來極大的不確定性，未來中歐關係由此將存在合作、競爭和對抗三種狀態共存的局面。茲就中歐關係轉變對雙邊及全球影響，分析如下：

一、中歐簽署協定後政策轉變的原因

2021 年 3 月 22 日，歐盟與美英加等國宣布對涉嫌在中國新疆侵犯人權的官員實施制裁。隨後，中國提出反制措施，宣布制裁歐洲多國議員與學者。由於歐洲議會不滿中國政府實施反制裁，決定臨時取消有關《中歐全面投資協定》的審議會。繼之，歐洲議會於同年 5 月 20 日以 599 票贊成、30 票反對、58 票棄權，投票通過凍結《歐中全面投資協定》在歐洲議會批准程序，直到中國取消對歐盟政治人物的制裁為止。

²³ 仇發華、陳露、吳迪，〈新形勢下我國區域經濟合作的動力及趨勢〉，《宏觀經濟管理》，2021 年第 2 期（2021 年），頁 46-50。

²⁴ Vinod K. Aggarwal and Simon J. Evenett, "The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Limits on Negotiating behind the Border Barriers," *Business and Politics*, 2017; 19(4), pp. 549-572.

中國與歐盟戰略關係發展：
以全面投資協定停滯為例

²⁵綜觀相關研究討論，《歐中全面投資協定》簽訂後政策轉變的原因，主要可從歐盟內部反對以及美國干擾二方面分析。

（一） 歐盟內部的反對

首先，歐洲議會在中國問題的兩元考量相當明顯。一方面歐洲議會大致支持中歐雙方關於地理標誌合作、民航安全和航空服務等議題上的合作，例如歐洲議會歡迎歐盟與中國締結《地理標誌合作與保護協定》，歡迎保護中國市場上的歐洲地理標誌，強調歐盟與中國戰略關係的重要性。但另一方面歐洲議會對於香港和新疆等敏感問題則採取批判的立場，例如 2019 年 7 月 18 日、2020 年 6 月 19 日、2021 年 1 月 21 日和 7 月 8 日先後通過四份涉港決議，指責中國在香港推行《國家安全法》是對香港自治、法治和基本自由的全面打擊；2019 年 12 月 19 日和 2020 年 12 月 17 日，歐洲議會通過兩份涉疆決議，對維吾爾族和其他穆斯林少數民族「面臨日益嚴重的壓迫」表示最深切的關切，強烈譴責中國政府主導的「強迫勞動」制度。此外，針對 COVID-19 新冠疫情，部分歐洲議會議員指責中國疫情防控不透明、隱瞞疫情資訊、壓制言論自由等行徑，並呼籲同意讓臺灣加入世界衛生組織（WHO）。²⁶

再從中國與歐盟內部市場來看，市場准入和公平競爭一直是歷次《歐中全面投資協定》談判過程的焦點和難點，也是雙方主要分歧所在。這是由於，中國部分行業對於外資進入有較為嚴格的限制，歐盟近年來也加強對國外投資的審查工作，2020 年雙方曾就市場准入分歧加緊磋商，並相互做出具有誠意的妥協和讓步下，最終達成共識。然而，由於國有企業在中國國民經濟中佔據主導地位，國有企業在市場准入、融資便利等方面一直佔據有優勢地位。歐盟要求中國給予國有企業的政策必須透明，並減少對國有企業補貼，建立公平競爭的市場環境，以保證歐盟企業相對中國國有企業非歧視待遇。此一爭論始終存在，即使 2020 年 12 月宣告《歐中全面投資協定》談判結束後也未獲完全解決，成為中歐

²⁵ William Yuen Yee, "Is the EU-China Investment Agreement Dead?" *Diplomat*, March 26, 2022, <https://thediplomat.com/2022/03/is-the-cu-china-investment-agreement-dead/>.

²⁶ 江清雲，〈中歐雙邊投資協定談判的現狀、問題與應對〉，《德國研究》，2014 年第 4 期（2014 年），頁 90。

發展雙邊經貿投資關係的重要阻礙。²⁷

（二）美國可能的干擾

無論是川普政府還是拜登團隊，都明確表示不贊成中歐《歐中全面投資協定》談判。川普任內刻意施壓並拖延中歐《歐中全面投資協定》的談判進程，拜登政府則在 2020 年 12 月 30 日中歐雙方共同宣佈如期完成《歐中全面投資協定》談判當日，公開宣稱「拜登政府期待與歐盟進行磋商以協調一致方式應對中國不公平經濟行為和其他重要挑戰」信號。事實上，美國總統拜登上任後，美歐跨大西洋夥伴關係已出現好轉跡象，並在應對中國挑戰、更新 WTO 規則、應對氣候變遷等重大全球政經問題取得一定程度的共識，歐盟和美國正重新向同一立場靠攏。2020 年 12 月 2 日，歐盟執委會和高級代表提出《歐盟—美國全球變化新議程》。歐盟理事會在 12 月 7 日的結論中重申歐美夥伴關係的重要性。歐洲議會對《歐盟—美國全球變化新議程》表示歡迎，特別是新議程中關於在外交政策上強調捍衛民主和人權的重要性、建立新的安全和防務對話，以及在地緣政治領域加強協調等主張。值得注意的是，歐盟在美國的推波助瀾下對中國進行數十年來首次制裁，歐洲議會對此一制裁表示歡迎，同時強調歐盟必須進一步利用其所有可用的外交政策工具以及貿易政策，改善全球人權和勞工狀況。²⁸

二、凍結協議對中歐關係的影響

（一）中歐關係不確定性會不斷增強

歐洲議會多次強調歐盟與中國的戰略關係和系統對抗的重要性，未來歐洲議會可能持續通過關於香港、新疆、人權等敏感問題的決議。因此，中歐關係在政治和意識形態的對抗和衝突可能無法避免。從政黨政治的角度看，未來在歐洲範圍內，主流政黨的力量在受到新興力量挑戰下會持續下降，而小政黨的影響力將由此逐漸上升。未來歐洲議會黨團政治格局的碎片化傾向會進一步鞏固，這對整個歐洲政黨格局態勢產生一定的反應。歐洲議會內部中左翼和中右翼力量的權力平衡未來可能進

²⁷ 易 婕，〈《歐中全面投資協定》：不合時宜的協定〉，《經貿法訊》，第 282 期（2021 年），頁 1-5。

²⁸ 孔凡偉，〈中歐投資協定的批准前景及對中國在歐投資政治風險的化解〉，《外語學刊》，2021 年第 5 期（2021 年），頁 120-127。

中國與歐盟戰略關係發展：
以全面投資協定停滯為例

一步被打破，使得中左翼力量有進一步上升的可能。從歐盟會員國層面來看，自由黨—左翼政黨—綠黨在經歷一段民粹主義時期後開始在歐洲不同國家重新掌權，由於中左翼政黨相較中右翼政黨更加重視人權問題，未來歐洲和中國之間的衝突可能會逐漸加深而非緩和。²⁹

從美國因素來看，歐盟在強調「戰略自主」的同時，也會進一步強化與美國的協調與合作，美中關係複雜性和對抗性在一定程度上影響歐盟，特別是歐洲議會對中國的政策立場。未來，美歐跨大西洋夥伴關係需要一個更強大的歐盟，其中應對日益強硬的中國是應優先考慮的一個重要面向。此外，由於人們對美國外交政策立場的理解和信任已被削弱，美歐雙方將會持續加強包括民選代表在內的跨大西洋對話結構，提高美國國會與歐洲議會進行國會對話的頻率和強度。2021年，美國參議院外交關係委員會審議通過《2021年戰略競爭法案》，以確保美國在未來幾十年有能力與中國競爭。³⁰此舉亦可能促使歐洲議會採取相應之行動，其對中國之政治立場，可能會更加突顯競爭和對抗的一面。³¹

（二）《中歐全面投資協定》簽署的不確定性提高

由於歐洲議會對中態勢日趨強硬，將人權與經貿問題掛鉤，歐洲議會可能會對《歐中全面投資協定》帶來負面影響，長期來看也不能排除歐洲議會否決協定的可能。即使歐盟對中國解除制裁，歐洲議會也可能會加倍要求中國履行加入國際勞工組織公約的承諾。事實上，歐洲議會能否通過協定，很大程度取決於歐洲議會議員們的認知和態度。雖然，如《歐中全面投資協定》成功獲得中歐雙方國內的批准，該協定將成為中歐雙方自1985年以來首個達成經貿領域的協定，為中歐創造更好的貿易和投資環境。³²

根據條約，歐洲議會要對整個協定行使同意權，從規則上看無法避

²⁹ 魏偉、張欣欣、趙麗，〈中歐投資協定的緣起、意義和未來展望〉，頁113-115。

³⁰ 〈中美關係：美參院委員會通過《2021年戰略競爭法案》，美國將從哪幾個方面「抗衡中國」〉，《BBCNews 中文》，2021年4月23日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-56847588>。

³¹ 余淼杰、郭蘭濱，〈《中歐全面投資協定》：基礎、前景和挑戰〉，《長安大學學報（社會科學版）》，第23卷第4期（2021年），頁50-51。

³² Liming Wang & Yuan Li, "The Negotiation of EU-China Comprehensive Agreement on Investment and Its Potential Impact in the Post-pandemic Era," *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, 2020, 18 (4), pp. 365-372.

免，如果議員們從務實角度出發，認為協定對歐洲有利，那麼就會通過協定；但是，如果議員們過於理想化，期望在一個協定內解決包含人權決議在內的所有問題，那麼協定的通過可能就會面臨阻礙。從更廣闊的背景看，中歐建交 40 多年以來，已經由單一的經貿關係發展為多領域、多面向的全面關係。歐盟對中國發展的感受頗為複雜，既顧慮中國強大的競爭力，批評指責中國既有存在的問題，又有和中國合作、共同維持經濟全球化趨勢和穩定世界秩序的意願。在這一背景下，雙方關係不能簡略用合作、競爭或衝突對抗來進行概括，也不能用簡單思維來發展中歐關係，需要以複雜的、系統的思維審視中歐關係。未來中歐關係中恐將存在「合作、競爭和對抗」三種系統性狀態共存的局面。

三、中歐未來關係的政策發展

首先，《歐中全面投資協定》遭歐洲議會凍結後，中國政府與歐盟持續為恢復批准程序而努力。但從近期國際情勢發展來看，中歐在《歐中全面投資協定》最終簽署與生效仍存在一些不確定性因素。如前述分析，一方面美國為維護其霸權地位，近年來通過各種方式對中國實施戰略圍堵，對於中歐《歐中全面投資協定》一直持負面態度。此次談判完成後，美國即批評歐盟未經商議就與中國達成共識。

因此，美國拜登政府有可能繼續全方位向歐盟施壓，以干擾中歐《歐中全面投資協定》協定生效；另一方面協定最終生效，需要中國和歐盟立法機構批准，雖然中歐雙方政府已經達成基本共識，但一部分歐盟議會議員可能就協定中的部分內容表達反對意見，拖延甚至阻撓協定的生效。換言之，歷經 7 年共 35 輪協商而完成談判，僅是中歐《歐中全面投資協定》落地生根的重要一步，後續國內批准程序仍需要中歐雙方共同努力加以完成，特別是歐洲議會內不同政治意識形態政黨的影響。³³

其次，中歐《歐中全面投資協定》協定完成談判，為今後達成中歐自由貿易區協定（Free-Trade Agreement, FTA）提供成功的可能性。從實際效益來看，中歐達成《歐中全面投資協定》不僅能實現雙邊貿易額範圍，並對國內生產總值增長和就業有積極影響。儘管在達成中歐自貿協定的路上仍有許多障礙需要逾越，但隨著中歐投資協定談判完成，簽訂

³³ 張 磊，〈歐洲議會對華強硬態勢的動因及影響〉，《現代國際關係》，2021 年第 7 期（2021 年），頁 57-58。

中國與歐盟戰略關係發展：
以全面投資協定停滯為例

中歐自貿協定的目標也不再遙遠。但值得注意的是，歐盟對締結雙邊 FTA 仍然持保守態度，其原因就包括對中國的監管環境、國有企業保護、市場開放等方面的擔憂，而《歐中全面投資協定》的內容超越傳統雙邊投資協定，涵蓋市場准入、公平競爭、可持續發展和爭端解決等同樣涉及貿易領域的多方面議題，為今後雙方談判簽署自貿區協定提供可行路徑。中國進一步改善其國內經貿與投資環境，未來將考驗中歐深化雙邊經貿與投資關係的重要挑戰。

進而言之，《歐中全面投資協定》生效對中國國內經濟社會，勢必帶來全面性衝擊與影響。原因有二：其一，在國內市場准入方面，中國《歐中全面投資協定》承諾開放的領域，較以往雙邊投資協定更廣，特別是金融服務、環境服務、電腦服務、建築服務、航空運輸和國際海運方面等服務領域的開放。長久以來，由於中國服務業開放程度較低，且整體實力較發達國家偏弱，產業發展也不平衡，大量外商投資企業進入可能對中國國內服務業造成競爭威脅；其二，《歐中全面投資協定》協定生效後，中國在製造業領域投資開放程度將顯著提高，許多外資企業可採用獨資而非合資的形式進入中國市場。中國相關行業將面臨更大的競爭壓力，在歐盟具有較大優勢的行業，如汽車、機械製造、精密儀器、醫療器械等領域，勢必對中國製造業企業造成市場擠壓。因此，如何在更加激烈競爭中實現中國製造業的轉型升級，對中國而言，將是一個值得思考的重要問題。³⁴

中國為了改變這樣的情勢，一直努力對歐洲表達善意。強調中國有能力與西方資金綁在一起、維護自己製造業的主導地位是中國的既有政策。因此，中歐投資協定可以強化這種國策。而且，這份協定對中國意義重大，對習近平個人意義更為重大。其次，中國企圖繞過歐盟執委會，喜歡跟歐盟大國直接交往，例如德國，但此一做法，歐盟平等原則及成員國形成一種挑戰。³⁵

伍、結語

綜合分析可知，中歐雙方在中歐雙邊關係的問題上，仍存在認知上

³⁴ 魏 偉、張欣欣、趙麗，〈中歐投資協定的緣起、意義和未來展望〉，頁 113-115。

³⁵ 〈中歐投資協定重新運作遙遙無期，中國對德國「胡蘿蔔加大棒」會有用嗎？〉，《德國之聲》2022 年 1 月 14 日，<https://www.storm.mg/article/4149163?mode=whole>。

的分歧。一方面，部分歐洲人認識到中國是世界大國，將可能成為世界上最大的經濟體，並且占世界人口的比例大，歐洲不能也不應該試圖孤立或忽視中國，需要發展與中國更密切的聯繫。另一方面，部分歐洲人認為崛起後的中國是個「威脅」，與中國交往必須務實而謹慎。

作為「歐洲民意代表」的歐洲議會必然會反應多種多樣的民意。第十次歐洲議會選舉將於 2024 年進行，除了香港、新疆和人權議題外，未來歐洲議會還可能會在臺灣問題、少數民族權利、中歐經貿關係、「一帶一路」等問題發表影響中歐關係的觀點。如果未來中歐適時啟動自由貿易協定的談判，歐洲議會也有可能為談判設置阻礙。由此可見，中歐關係的發展充滿政治、經濟、社會文化、意識形態等變數，實非單純以經濟模型、經濟效率等因素就能得到解釋，本文作為研究案例的《歐中全面投資協定》即是一例，說明了即便是中歐經貿關係的發展，仍舊無法擺脫非經濟因素對於經貿談判的可能影響。

尤其是俄烏戰爭牽動中歐關係發展，短期內戰事雖讓歐盟靠向美國，但長期上歐盟仍想維繫中歐關係。美國未來是否在歐洲事務扮演積極角色，將影響歐盟能否有一致的對中態度。俄烏戰爭爆發後，中國方面不願譴責俄羅斯的做法受到歐洲國家非議，外界也關注中歐關係是否再起波瀾。此外，俄羅斯正在糧食和能源議題對歐盟出手，反制歐盟的經濟制裁，使緊繃歐俄關係會讓中歐關係更顯重要。整體而言，未來歐盟內部對中國態度不一情況仍會持續。³⁶

值得注意的是，中歐經貿關係發展即使存在前述負面因素，但不應忽略歐洲議會內部存在支持《歐中全面投資協定》的力量，在後疫情時代，世界各國競相思考如何有效振興國家經濟的當下，中歐雙方仍有進一步合作的基礎和潛力。進言之，歐洲議會內部有不少力量致力於增進中歐關係發展。歐洲議會議員來自 27 個會員國的大約 200 個政黨，內部組成多元，議員對中國及中歐關係的看法也存在多樣化，有些議員更強調經貿的重要性，認為歐盟需要和中國共同應對諸如氣候變化、恐怖主義、後新冠疫情等全球挑戰，維護世界和平與穩定。歐洲議會內部還有致力於推進中歐關係的友好小組，如果歐盟想成為一個全球性參與者，並且表現出全球責任感，那麼中歐發展更緊密經貿及戰略夥伴關係，將

³⁶ 〈國立成功大學政治學系教授王宏仁於 111 年 4 月 1 日接受採訪部分內容〉，《中央社》，<http://www.cna.com.tw>。

中國與歐盟戰略關係發展：
以全面投資協定停滯為例

獲得更大程度關注。總而言之，面對當前中美對抗與中歐關係形勢發展，中國應會盡可能與各種勢力交往，以爭取更多的力量維持中歐關係的發展。

參考文獻

一、專書

- 包宗和、張登及，2020。〈國際關係理論〉入門第二版。台北：五南圖書出版公司。
- 宋新甯、劉華，2017。〈中國歐盟關係 40 年：新型戰略夥伴關係的建構〉。北京：中國政法大學出版社。
- 姜家雄，2008。〈中國與歐盟關係－現在與未來〉。臺北：遠景基金會。
- 張亞中等 14 人，2015。〈歐洲聯盟的全球角色〉。台北：國立台灣大學出版中心。
- 馮並，2015。〈一帶一路-全球發展的中國邏輯〉。台北：高寶出版集團。
- 蘇宏達，2018。〈二十一世紀歐洲聯盟的對外關係〉。台北：國立台灣大學出版中心。

二、專書論文

- 柳惠千，2014。〈透視美國「亞太再平衡」政策〉。台北：勒巴克顧問有限公司。
- 戴振良，2014。〈中國國家安全戰略研究〉。新北：華立圖書公司。

三、期刊論文

- Fu, Hongyu, and Meng Wan. "Convergences and Divergences in the China-EU and the China-US BIT Negotiations." In Yuwen Li, Tong Qi and Cheng Bian, eds., *China, the EU and International Investment Law: Reforming Investor-State Dispute Settlement* (NY: Routledge, 2020), pp. 26-39.
- Wang, Liming, & Yuan Li (2020). "The Negotiation of EU-China Comprehensive Agreement on Investment and Its Potential Impact in the Post-pandemic Era." *Journal of Chinese Economic and Business Studies* 18 (4), pp. 365-372.
- 仇發華、陳露、吳迪（2021）。〈新形勢下我國區域經濟合作的動力及趨

中國與歐盟戰略關係發展：
以全面投資協定停滯為例

勢)。《宏觀經濟管理》，2021年第2期，頁46-50。

孔凡偉(2021)。〈中歐投資協定的批准前景及對中國在歐投資政治風險的化解〉。《外語學刊》，2021年第5期，頁120-127。

王彥輝(2021)。〈中歐CAI達成的背景、影響與中國策略選擇〉。《中國流通經濟》，第35卷第7期，頁51-63。

石靜霞、陳曉霞(2021)。〈《中歐全面投資協定》：我國商簽經貿條約的新範式〉。《國際法研究》，2021年第5期，頁80-99。

江清雲(2014)。〈中歐雙邊投資協定談判的現狀、問題與應對〉，《德國研究》，2014年第4期，頁90。

余淼杰、郭蘭濱(2021)。〈《中歐全面投資協定》：基礎、前景和挑戰〉。《長安大學學報(社會科學版)》，第23卷第4期，頁48-58。

吳心伯(2021)。〈拜登執政與中美戰略競爭走向〉。《國際問題研究》，2021年第2期，頁41。

易 婕(2021)。〈《歐中全面投資協定》：不合時宜的協定〉。《經貿法訊》，第282期，頁1-5。

洪德欽、張華維(2019)。〈歐盟對中國洽談投資協定之研究〉。《問題與研究》，第58卷第1期，頁143-189。

孫 豔(2020)。〈後疫情時代中歐加強合作的內在需求、干擾因素與優先議程〉。《當代世界》，2020年第10期，頁50-57。

張 磊(2021)。〈歐洲議會對華強硬態勢的動因及影響〉。《現代國際關係》，2021年第7期，頁57-58。

郭武平(2021)。〈歐盟與中國大陸簽署《歐中全面投資協議》評析〉。《展望與探索》，第19卷第3期，頁1-8。

黃子庭(2016)。〈習近平主政下中歐關係的再定位：邁向「全面性策略夥伴關係」？〉。《全球政治評論》，第54期，頁45-75。

鄭昫欣(2021)。〈歐中全面投資協定之分析及意涵〉。《經濟前瞻》，第198期，頁103-109。

魏 偉、張欣欣、趙麗(2021)。〈中歐投資協定的緣起、意義和未來展

望》。《邊界與海洋研究》，第 6 卷第 1 期，頁 100-115。

蘇卓馨（2019）。〈歐盟規範性權力在亞洲的試煉－以貿易議程為例〉，《全球政治評論》，第 65 期，頁 57-79。

蘇卓馨（2021）。〈歐盟規範性權力與歐中投資協定談判〉。《問題與研究》，第 60 卷第 4 期，頁 107-138。

四、官方文件

European Commission (Jul., 2010). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Towards a comprehensive European international investment policy.

European Commission (Jul., 2021). EU-China Comprehensive Agreement on Investment: Milestones and documents.

五、網際網路

Lewis, James Andrew (2021). “The EU’s Investment Agreement with China Is a Diplomatic Opportunity.” *CSIS Website*, January 5, 2021, <https://www.csis.org/analysis/eus-investment-agreement-china-diplomatic-opportunity>.

中華人民共和國商務部（2020），〈商務部條法司負責人就如期完成中歐投資協定談判答記者問〉，《中華人民共和國商務部網站》，2020 年 12 月 31 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/sjjd/202012/20201203027541.shtml>。

中華人民共和國商務部（2020），《中國外資統計公報 2020》，《中華人民共和國商務部》，<http://images.mofcom.gov.cn/wzs/202011/20201111182920243.pdf>。

撰稿規則

- 一、分節標題：文章之大小標題，
中文請以「壹、一、(一)、1、(1)、a、(a)」為序。
英文請以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。
- 二、引語：原文直接引入文句者，於其前後附加引號；若引言過長，可前後縮排二字元獨立起段，不加引號。若為節錄整段文章，則每段起始空二字。
- 三、簡稱或縮寫：引用之簡稱或縮寫，可依約定俗成之用法；惟於第一次出現時必須使用全稱，並以括號註明欲使用之簡稱（寫）。
- 四、譯名：使用外來語之中文譯名，請盡量用通行之翻譯，並請於第一次出現時以括號附加原文全稱。
- 五、標點符號：中文標點符號一律以「全形」輸入。引用中文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱，請以《》標記；文章名稱以〈〉標記；外文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱請用斜體字，索引文章名稱加“”標記。
- 六、數字表示：
 - (一) 年月日、卷期等數字及頁碼一律以中華民國年份（本國資料）或西元年份（中共資料）及阿拉伯數字表示。
 - (二) 屆、次、項等採用國字表示，如：第一屆、第三次、五項決議。
 - (三) 整的數字採用阿拉伯數字，如：50 人；但百位以上整數之數字「可以」國字表示者，以國字表示，如：二億三千萬。
 - (四) 不完整之餘數、約數以國字表示，如：七十餘件、約三千人。
- 七、附圖、附表：
 - (一) 編號採用阿拉伯數字，寫法如：圖 1、圖 2、表 1、表 2，圖 1-1、圖 1-2 等類推。
 - (二) 表之標題在該表上方（置中），圖之標題在該圖之下方。
 - (三) 圖表的資料來源與說明，請置於圖表的下方（置左）。

- 八、分節標題：文章之大小標題，
中文請以「壹、一、(一)、1、(1)、a、(a)」為序。
英文請以「I. A. (A) 1. (1) a. (a)」為序。
- 九、引語：原文直接引入文句者，於其前後附加引號；若引言過長，可前後縮排二字元獨立起段，不加引號。若為節錄整段文章，則每段起始空二字。
- 十、簡稱或縮寫：引用之簡稱或縮寫，可依約定俗成之用法；惟於第一次出現時必須使用全稱，並以括號註明欲使用之簡稱（寫）。
- 十一、譯名：使用外來語之中文譯名，請盡量用通行之翻譯，並請於第一次出現時以括號附加原文全稱。
- 十二、標點符號：中文標點符號一律以「全形」輸入。引用中文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱，請以《》標記；文章名稱以〈〉標記；外文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱請用斜體字，索引文章名稱加“”標記。
- 十三、數字表示：
(五) 年月日、卷期等數字及頁碼一律以中華民國年份（本國資料）或西元年份（中共資料）及阿拉伯數字表示。
(六) 屆、次、項等採用國字表示，如：第一屆、第三次、五項決議。
(七) 整的數字採用阿拉伯數字，如：50 人；但百位以上整數之數字「可以」國字表示者，以國字表示，如：二億三千萬。
(八) 不完整之餘數、約數以國字表示，如：七十餘件、約三千人。
- 十四、附圖、附表：
(四) 編號採用阿拉伯數字，寫法如：圖 1、圖 2、表 1、表 2，圖 1-1、圖 1-2 等類推。
(五) 表之標題在該表上方（置中），圖之標題在該圖之下方。
(六) 圖表的資料來源與說明，請置於圖表的下方（置左）。

註釋體例

- 一、所有引註均須詳註來源。如係轉引非原始資料來源，須予註明，不得逕行引錄。
- 二、簡、繁體字中文書籍，使用相同註釋體例。
- 三、所有注釋置於正文頁腳。
- 四、時間表示：中文註腳內日期，以民國○年○月○日或西元○年○月○日表示；英文以 month day, year 表示。
- 五、出版地的寫法
 - (一) 出版地若在美國，要分別列出城市名及州名，州名採縮寫且不加縮寫號。
 - (二) 若非美國，則寫出城市名和國名。
 - (三) 出版地若為下列主要城市，則不必寫出州名或國名，包括：
 - 臺灣／臺北 (Taipei)；
 - 美國／巴爾的摩 (Baltimore)、波士頓 (Boston)、芝加哥 (Chicago)、洛杉磯 (Los Angeles)、紐約 (New York)、費城 (Philadelphia)、舊金山 (San Francisco)；
 - 英國／倫敦 (London)；
 - 法國／巴黎 (Paris)；
 - 德國／柏林 (Berlin)、法蘭克福 (Frankfurt)、慕尼黑(Munich)；
 - 荷蘭／阿姆斯特丹 (Amsterdam)；
 - 義大利／米蘭 (Milan)、羅馬 (Rome)；
 - 奧地利／維也納 (Vienna)；
 - 瑞士／日內瓦 (Geneva)；
 - 瑞典／斯德哥爾摩 (Stockholm)；
 - 俄羅斯／莫斯科 (Moscow)；
 - 中國／香港 (Hong Kong)、上海 (Shanghai)、北京 (Beijing)；

日本／東京 (Tokyo) ;
韓國／首爾 (Seoul) ;
以色列／耶路撒冷 (Jerusalem) 。

六、專書

- (一) 中文書籍：作者姓名，《書名》(出版地：出版者，年)，頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文書籍：Author's full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year), p. x or pp. x-x.
- (三) 如引用全書時，可註明該書起迄頁數或省略頁數。

範例

陳鴻瑜，《南海諸島之發現、開發與國際衝突》，(臺北：國立編譯館，1997年)，頁3。

Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959), p. 2.

七、專書譯著

- (一) 中文：Author(s)' full name 著，譯者姓名譯，《書名》(書名原文)(出版地：出版者，出版年)，頁 x 或頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文：Author(s)' full name, *Complete Title of the Book*, trans. Translator(s)' full Name (Place of publication: Publisher, year of publication), Volume number (if any), p. x or pp. x-x.

範例

布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski) 著，林添貴譯，《大棋盤-全球戰略大思考》(台北：立緒出版社，1999年)，頁67。

Jhumpa Lahiri, *In Other Words*, trans. Ann Goldstein (New York: Alfred A. Knopf, 2016), p. 146.

八、期刊譯著

- (一) 中文：Author's full name 著，譯者姓名譯，《篇名》(篇名原文)，《刊物名稱》，第 x 卷第 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x。

- (二) 英文：Author's full name, "*Title of the Article*," trans.
Translator(s)' full Name, *Title of the Journal*, Vol. x, No. x,
Month Year, p. x or pp. x-x.

範例

Kelvin Fong 著，王玉麟譯，《亞太區域潛艦概況》〈Submarines in the Asia-Pacific〉，《國防譯粹》，第 33 卷第 7 期，2006 年，頁 89-95。

九、專書論文或書籍專章

- (一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，編者（群）姓名，《書名》
（出版地：出版者，出版年），頁 x 或頁 x-x。（初版無
需註明版別）
- (二) 英文：Author's full name, "Chapter Title," in
Editor/Editors' full Name(s), ed(s)., *Complete Title of the
Book*, (Place of publication: Publisher, Year of
publication) , p. x or pp. x-x.

範例

林正義、歐錫富，〈宏觀 2009 亞太和平觀察〉，林正義、歐錫富編，《2009 亞太和平觀察》（台北：中央研究院亞太區域研究專題中心，2011 年），頁 3。

Kaocheng Wang, "Bilateralism or Multilateralism? Assessment of Taiwan Status and Relations with South Pacific," in Ming-Hsien Wong, ed., *Managing regional security agenda*, (New Taipei City: Tamkang University Press, 2013) , p. 29.

十、學術性期刊論文

（請依個別刊物實際出刊項目，完整臚列）

- (一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，《刊物名稱》（出版地），第 x 卷 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x。（臺灣出版之期刊無需註明出版地，但若與其他地區出版期刊名稱相同者，仍需註明出版地，以利識別）
- (二) 英文：Author's full name, "Title of the article," *Name of Periodical*, Vol. x, No. x, Month Year, p.x or pp. x-x.

範例

汪毓璋，〈美近公布「威脅評估報告」之評析〉，《展望與探索》，第4卷第4期，2005年4月，頁92-97。

Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bring the Revisionist State Back in," *International Security*, Vol. 19, No. 1, June 1994, pp. 72-107.

十一、學位論文

(一) 中文：作者姓名，〈學位論文名稱〉，學校院或系所博士或碩士論文（畢業年份），頁 x 或頁 x-x。

(二) 英文：Author's full name, "Complete Title of Dissertation/Thesis," (Ph.D. Dissertation/Master's Thesis, Name of the Department, Name of the Degree-granting University, year of graduation), p.x or pp. x-x.

範例

馬振坤，〈從克勞塞維茲戰爭理論剖析中共三次對外戰爭〉，國立臺灣大學政治學研究所所博士（2002），頁1。

Stacia L. Stinnett, "*The Spratly Island Dispute: An Analysis*," (Master's Thesis, Florida Atlantic University, 2000), p.1

十二、研討會論文

(一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，發表於○○○○研討會（地點：主辦單位，舉辦年月日），頁 x 或頁 x-x。

(二) 外文：Author's full name, "Paper Title," presented for Complete Title of the Conference (Place of conference: Conference organizer, Date of conference in month day, year), p. x or pp. x-x.

範例

許文堂，〈南沙與西沙-他者的觀點〉，發表於「七0年代東亞風雲-臺灣與琉球、釣魚台、南海諸島的歸屬問題」學術研討會（臺北：臺灣教授學會，2013年10月27日），頁1。

Wen-cheng Lin, "Cross-strait Confidence Building Measures," presented for Comparing Different Approaches to Conflict Prevention

and Management: Korean Peninsula and the Taiwan Strait Conference (Stockholm: Central Asia-Caucasus Institute Silk Road Studies Program, December 16-17, 2005), p. 1.

十三、官方文件

(請依個別刊物實際出刊項目，完整臚列)

(一) 中文：官署機構，〈文件名稱〉(行政命令類)或《文件名稱》(法律類)，卷期(案號)，日期，頁 x 或頁 x-x。

(二) 外文：Author's Full Name, "Title of the Article," Date, Section or Page Numbers.

範例

中華民國總統府，〈總統令〉，《總統府公報》，第 7426 號，中華民國 108 年 5 月 22 日，頁 3。

White House, "National Security Strategy of the United States of America," December 18, 2017, p. 1.

十四、報刊、非學術性雜誌

(若為社論、短評、通訊稿或作者匿名，則可不列作者欄)

(一) 中文報紙：作者姓名，〈篇名〉，《報紙名稱》(出版地)，年月日，版 x。(一般性新聞報導可省略作者和篇名，臺灣出版之報紙無須註明出版地。)

(二) 中文雜誌：作者姓名，〈篇名〉，《雜誌名稱》(出版地)，年月日，頁 x 或頁 x-x。(無須註明第卷第 x 期。臺灣出版雜誌無須註明出版地)

(三) 英文報紙：Author's full name, "Title of the Article," *Title of the Newspaper*, Date, Section or Page Numbers.

(四) 英文雜誌：Author's full name, "Title of the Article," *Title of the Magazine*, Date, Page x or pp.x-x.

範例

張晏彰，〈臺美夥伴關係 印太安定力量〉，《青年日報》，2019 年 6 月 19 日，版 3。

陳文樹，〈澎湖空軍基地的設立和演進〉，《中華民國的空軍》，

2019 年 6 月 12 日，頁 21。

Jason Pan, “Defense think tank inaugurated,” *Taipei Times*, May 2, 2018, p. 3.

Office of Defense Studies, “Commentary: 2012 Pentagon Report on Mainland China’s Military Development,” *Defense Security Brief*, July 2012, p. 9.

十五、網際網路資料

- (一) 請依照個別線上網站實際資訊，詳細臚列。
- (二) 引用網路版報紙的一般報導，無須註明版次，但須附上網址，其餘體例不變。
- (三) 引用電子報紙雜誌評論文章，或電子學術期刊論文，在頁碼後面註明網址，其餘體例不變，無頁碼者得省略之。
- (四) 直接引用機構網站的內容，請註明文章標題、機構名稱，日期與網址。
- (五) 中文：
 1. 專書：作者姓名，《書名》（出版地：出版者，出版年），《網站名稱》，網址。
 2. 論文：作者姓名，〈篇名〉，《刊物名稱》，第 x 卷第 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x，《網站名稱》，網址。
 3. 官方文件：官署機構，〈文件名稱〉（行政命令類）或《文件 名稱》（法律類），卷期（案號），日期，頁 x 或頁 x-x，《網站名稱》，網址。
 4. 報導：作者姓名，〈篇名〉，《媒體名稱》，日期，網址。

範例

王業立編，《臺灣民主之反思與前瞻》（臺北市：臺灣民主基金會，2016 年），《臺灣民主基金會》，

<http://www.tfd.org.tw/export/sites/tfd/files/download/book20160830.pdf>。

舒孝煌，〈美陸戰隊 F-35B 前進遠征與輕型航艦部署〉，《國防情勢月報》，143 期，2019 年 5 月，頁 36，《國防安全研究院》，

<https://indsr.org.tw/Download/%E5%9C%8B%E9%98%B2%E6%83%85%E5%8B%A2%E6%9C%88%E5%A0%B1-143.pdf>。
中華民國國防部，《106年國防報告書》，2017年12月，頁1，
《中華民國國防部》，<https://www.mnd.gov.tw/NewUpload/歷年國防報告書網頁專區/歷年國防報告書專區.files/國防報告書-106/國防報告書-106-中文.pdf>。
游凱翔，〈國防安全研究院掛牌 唯一國家級國防智庫〉，《中央社》，2018年5月1日，
<https://www.cna.com.tw/news/aip/201805010122.aspx>。

(六) 外文：

1. 專書：Author(s)' full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year) , p. x or pp. x-x, URL.
2. 論文：Author(s)' full name, "Title of the article," *Name of the Periodical*, Vol. x, No. x, Date, p.x or pp.x-x, URL.
3. 官方文件：Author's Full Name, "Title of the Article," Date, Section or Page Numbers, URL.
4. 報導：Author's full name, "Title of the article," *Name of the Media*, Month Day, Year, URL.

範例

Robert D. Blackwill, *Trump's Foreign Policies Are Better Than They Seem* (New York: Council on Foreign Relations Press, 2019), p. 1, Council on Foreign Relations, https://cfrd8-files.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/CSR%2084_Blackwill_Trump_0.pdf.

Ralph A. Cossa, "Regional Overview: CVID, WMD, and Elections Galore," *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, Vol. 6, No. 1, April 2004, p.1, Pacific Forum,

<http://cc.pacforum.org/2004/04/cvid-wmd-elections-galore>.

White House, "National Security Strategy of the United States

of America,” December 18, 2017, p. 1, White House, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Colin Clark, “Mattis’ Defense Strategy Raises China To Top Threat: Allies Feature Prominently,” *BreakingDefense*, January 18, 2018, <https://breakingdefense.com/2018/01/mattis-military-strategy-raises-china-to-top-threat-allies-feature-prominently>.

十六、第二次引註之格式

首次引註須註明完整之資料來源（如前述各案例），第二次以後之引註可採以下任一格式：

- （一）作者姓名，《書刊名稱》或〈篇名〉，或特別註明之「簡稱」，頁 x-x。
- （二）如全文中僅引該作者單一作品，可簡略為——作者，前引書（或前引文），頁 x 或頁 x-x。
- （三）某一註解再次被引述，簡略為——同註 x，頁 x 或 x-x。
- （四）英文資料第二次引註原則相同：op. cit., p.x or pp.x-x（前引書，頁 x 或頁 x-x。）
- （五）Ibid. p.x or pp.x-x.（同前註，頁 x 或頁 x-x。）

十七、文末之參考文獻

- （一）參考文獻原則上與第一次引述的註釋體例格式相同，惟書籍、研討會論文及博碩士論文無須註明頁數。
- （二）所有文獻依前述註釋類別排列，並依中文、英文、其他語文先後排序。
- （三）中文著作依作者姓氏筆畫排序，英文著作依作者姓氏字母排序。
- （四）將書籍專章列為參考書目時，依專章作者排序。
- （五）翻譯作品依翻譯語文類別，中文譯作按譯者姓氏筆畫排序，英文譯作按原作者姓氏字母排列。
- （六）同一作者有多篇著作被引用時，按出版時間先後排序。
- （七）每一書目均採第一行凸排 2 字元。