

## 編輯報告

自美蘇冷戰結束以來，除了原有的軍事或國家安全等傳統安全議題之外，安全的場域呈現更為多元的方向發展，911 事件之後，傳統軍事安全領域之外的安全議題成為主要國家之間的討論焦點。隨著近期美中競爭局勢逐漸成形，在考量到主要大國相互競爭結構等背景之下，所謂「安全」，已逐漸朝向「複合性」的方向發展。除了原有的國家安全與軍事安全等傳統安全之外，範圍擴及到了環境、衛生、經濟、金融、能源、文化、社會等非傳統安全議題。非傳統安全所關注的議題較為多元和複雜，維持安全的行為者，也可從原有的單一國家，擴大至多國合作之下的多元主體。但如以國家安全的角度切入，非傳統安全實際上可看作是國家安全領域的擴展，甚至為傳統安全領域提供更為多元的見解，提供新的價值定位和分析角度。

相較於傳統安全，非傳統安全的範圍較為廣泛，充滿不確定性，且影響範圍不受國界限制，與傳統安全之間也未有具體的界線，彼此之間相互作用，同時也會影響到其他國家或地區，甚至也有可能會對其他國家或地區形成傳統或非傳統安全威脅。

近來中國面臨的非傳統威脅之挑戰與日俱增，也與周邊地區和國家之間息息相關，所涉及的領域相當廣泛。因此，本期特刊以「中國非傳統安全」為重點，分別從金融、房地產、糧食、產業、衛生、文化、能源、網路等八個非傳統安全領域進行研析。藉由各領域的觀察，整理出中國目前在非傳統安全方面所面臨的挑戰，以及未來可能的發展走向，希冀作為我方往後評斷的參考來源之一。

首先在中國金融安全方面，近來中國是否會發生金融危機一直為外界關注的焦點，在「近期中國金融安全」一文中，林雅鈴指出，雖然當前中國銀行業金融機構面臨不良貸款率升高、利潤下降

的問題，但尚不至於影響銀行體系安全，然而，受到中國政策影響，在銀行不斷被迫吸收地方債務損失的情況下，將為銀行未來發展埋下隱憂。

房地產安全方面，王國臣指出，當前中國房地產市場低迷，土地拍賣、房地產新開工與施工，以及房屋銷售皆全面衰退，房企經營困難觸發債務違約、墊高銀行不良貸款，並導致爛尾樓頻生。中國政策擺盪於「房住不炒」與「活絡房市」，更是拉升不確定性，政治凌駕商業思考，金融機構經營前景堪憂。

產業安全方面，張弘遠是以中國大陸新能源汽車發展產業為例，認為中國新能源汽車產業快速成長將會引起其他生產大國的貿易保護。美日等國大廠為了保護自身的海外市占率，將會出現激烈競爭。將導致電動車產業更加依賴中國的財政支持，也會排擠其他產業領域的資源分配，進而導致中國總體製造產業發展失衡。

衛生安全方面，王占璽檢視了 2022 年底至 2023 年初中國開放封控之後的各種政策作為，評論中國政府的防疫政策和政治主導的治理邏輯。指出中國政府防疫政策高度不透明，掩蓋甚至系統性的扭曲疫情的治理方式，將會對全球衛生治理形成無法忽視的新威脅。

能源安全方面，王彥麟認為中國對內採取權力集中及高度管制的治理狀態，對外則頻以不同的價值觀。對內採取守勢，對外則採取大國觀點的攻勢性質。各省的能源政策及供需不一致也證實專制政權和經濟計畫的缺陷將難以在短期之內緩解。此外中俄和中美的能源議題，都是未來中國能源安全的重要指標。

文化安全方面，林志豪認為中國雖然在社群網路和傳播應用技術獲得發展，並以此擴大中國的形象宣傳，提升「文化自信」。但是在「文化安全」的訴求之下，導致文化產業內涵遭到限縮。中國也不斷在歷史文化領域進行許多文化工程，也透過經濟模式，影響

國外文化產業。中國反抗西方國家文化入侵的同時，也變成「反霸」的文化霸權。

網路安全方面，曾敏禎指出中國近年來注重培訓網路空間治理的人才培訓，將「網路安全」增為一級學科，在大學廣設網路安全學院和相關研究中心。也鼓勵網路企業、行業組織和學術機構積極參與人才培養和輸送。中國的網路安全兼顧技術性和秩序性，是以「國家安全觀」和「網路強國」為框架，控管網路資訊，嚴管網路治理，維持社會穩定。也持續對外輸出網路空間國際規則制定，主導全球網路空間治理，提升國際影響力。

糧食安全方面，沈明室指出中國國務院對於確保國家糧食安全，提出了八項強化糧食的做法。中國的《糧食安全保障法》也已涵蓋法治、能力、各級政府權責、行銷流通、避免食物浪費等層面，但中國糧食安全問題的形成，並非缺乏專業知識或法制建設不足的問題，而是濫墾濫伐、土地用途變動頻繁、耕作觀念停滯、科技能力受限等因素造成。如遇天災或戰爭，恐造成糧食安全問題。



# 近期中國金融安全

林雅鈴

國家安全研究所

## 壹、前言

2023 年 8 月，中國大型資產管理公司——中植企業集團（中植系）旗下的金融投資平台中融信託傳出產品停止兌付的暴雷危機後，中國金融問題再次引發關注。由於中植企業集團旗下金融平台包含中融信託、恒天財富、新湖財富、大唐財富、高晟財富和數十家私募股權基金，不僅資產規模龐大而且投資產品種類眾多，一旦發生問題除會涉及眾多民間投資人外，也將對中國金融體系造成衝擊，其嚴重程度甚至被市場形容為中國版的「雷曼兄弟」。

今年以來，因為中國經濟復甦不如預期，加上房地產市場低迷、地方政府巨額債務等問題，使得中國金融風險問題不斷受到外界關注。自 1979 年中國政府將銀行從計劃經濟體制之中獨立出來後，中國金融體系開始扮演資金中介的橋樑，並逐步走向銀行、證券、保險多元化結構。有鑒於銀行仍是中國各經濟主體的主要融資來源，故本文將聚焦在中國銀行體系，簡要說明當前中國銀行業金融機構發展概況與面臨之風險。

## 貳、中國銀行業金融機構概況

根據中國國家金融監督管理總局資料，截至 2023 年 6 月，中國總計有 4,561 家銀行業金融機構，包括 1 家開發性金融機構、2 家政策性銀行、6 家國有大型商業銀行、12 家股份制商業銀行、125 家城市商業銀行、19 家民營銀行、1,609 家農村商業銀行、23 家農村合作銀行、545 家農村信用社、36 家農村資金互助社、4 家貸款公司、1,642 家村鎮銀行、41 家外資法人銀行、1 家住房儲蓄銀行，另有 67 家信託公司、5 家金融資產管理公司、71 家金融租賃公司、248 家企

業集團財務公司、25 家汽車金融公司、31 家消費金融公司、6 家貨幣經紀公司、42 家其他金融機構等。<sup>1</sup>

儘管銀行業金融機構家數眾多，但從資產份額來看，從表 1 可以看出，2023 年 8 月，中國銀行業金融機構總規模為 397.92 兆元人民幣，6 家國有大型商業銀行總資產為 164.34 兆元人民幣，占銀行業金融機構總資產比重高達 41.3%；股份制商業銀行總資產為 67.85 兆元人民幣，占銀行業金融機構總資產比重為 17%；城市商業銀行、農村金融機構及其他類金融機構的總資產分別為 53.93 兆元人民幣、53.79 兆元人民幣、58.01 兆元人民幣，占銀行業金融機構總資產比重分別為 13.6%、13.5%、14.6%。顯見當前中國銀行體系仍是以國有大型商業銀行佔據主導地位，不同類型的銀行業金融機構之資產份額占比，多年來未出現太大變化。

表 1、中國銀行業金融機構資產負債表（2023 年 8 月）

單位：億元人民幣

	總資產	比上年同期增長率	占銀行業金融機構比例	總負債	比上年同期增長率	占銀行業金融機構比例
銀行業金融機構	3,979,244	10.1%	--	3,649,662	10.4%	--
大型商業銀行	1,643,355	12.9%	41.3%	1,512,271	13.5%	41.4%
股份制商業銀行	678,450	6.6%	17%	622,165	6.6%	17%
城市商業銀行	539,321	11.7%	13.6%	499,456	12%	13.7%
農村金融機構	537,981	8.7%	13.5%	499,576	8.7%	13.7%
其他類金融機構	580,137	6.5%	14.6%	516,194	6.7%	14.1%

資料來源：〈2023 年銀行業總資產、總負債（月度）〉，《國家金融監督管理總局》，<https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1100772&itemId=954>。

<sup>1</sup> 〈銀行業金融機構法人名單（截至 2023 年 6 月末）〉，《國家金融監督管理總局》，2023 年 8 月 30 日，<https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/governmentDetail.html?docId=1125015&itemId=863&generaltype=1>。

再從其他指標來看，首先就衡量金融機構信貸資產安全情形的不良貸款率<sup>2</sup>而言，2023 年第二季中國商業銀行不良貸款率為 1.62%，<sup>3</sup>此一數據與國際上大多數國家的銀行不良貸款率差異不大，但根據中國東方資產管理股份公司發布的《2023 年度中國金融不良資產市場調查報告》指出，在總體經濟政策與房地產市場影響下，銀行的關注類貸款中有 10%至 20%可能轉變為不良貸款，故預計 2023 年商業銀行新增不良貸款規模將會小幅增加。<sup>4</sup>也就是說，在當前中國經濟復甦不如預期、房地產市場持續低迷情況下，中國商業銀行不良貸款率可能會比公開數據更高。

其次，進一步細分可以發現，2023 年第二季農村商業銀行的不良貸款率為 3.25%，大型商業銀行及股份制商業銀行的不良貸款率皆為 1.29%，民營銀行為 1.59%，城市商業銀行則為 1.9%，且近三年農村商業銀行的不良貸款率均遠高於其他類型銀行（圖 1）。顯見中國農村商業銀行的壞帳風險遠高於其他銀行；此外，近三年來民營銀行的不良貸款率有持續上升趨勢，此可能與中國政府之前加強對網路金融的監管，以及新冠肺炎（COVID-19）爆發後中小企業備受衝擊有關，是否會進一步影響民營銀行經營需持續關注。

---

<sup>2</sup> 不良貸款率是指金融機構不良貸款占總貸款餘額的比重。中國實施貸款五級分類，在評估銀行貸款質量時，會把貸款依照風險分為正常、關注、次級、可疑和損失五類，其中後三類合稱為不良貸款。不良貸款率愈高，金融機構收回貸款的風險愈大。

<sup>3</sup> 〈2023 年二季度銀行業保險業主要監管指標數據概況〉，《中國政府網》，2023 年 8 月 18 日，[https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202308/content\\_6899047.htm](https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202308/content_6899047.htm)。

<sup>4</sup> 〈中國金融不良資產市場調查報告：2023 年我國系統性金融風險總體可控〉，《中國證券網》，2023 年 5 月 11 日，<https://news.cnstock.com/news,bwvx-202305-5059757.htm>。

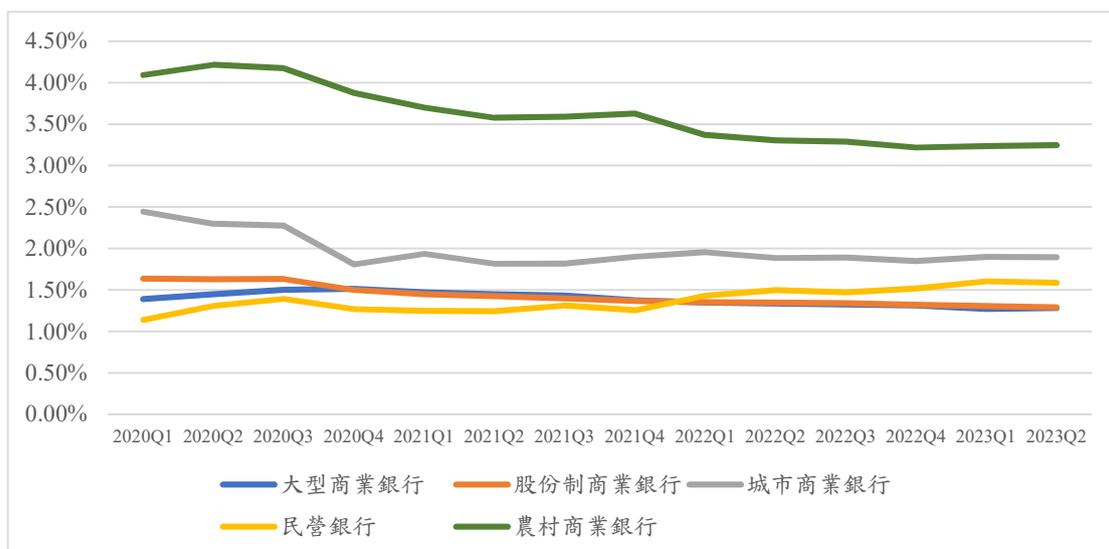


圖 1、中國各類型銀行業金融機構不良貸款率（2020Q1-2023Q2）

資料來源：作者根據《國家金融監督管理總局》數據自行整理繪製。

再從衡量防範貸款風險能力的撥備覆蓋率（provision coverage）<sup>5</sup>來看，2023 年第二季中國商業銀行撥備覆蓋率為 206.14%，<sup>6</sup>其中大型商業銀行及民營銀行的撥備覆蓋率均達到 250% 左右，股份制商業銀行亦達到 220%，城市商業銀行則為 185.8%，但農村商業銀行的撥備覆蓋率僅有 139.46%（圖 2），此數值不僅遠低於其他類型銀行，也比中國政府所規定的撥備覆蓋率基本要求為 150% 低。顯見中國農村商業銀行不僅面臨較高的不良貸款壓力，而且銀行的貸款風險承受能力又較低，導致近幾年農村商業銀行出現擠兌甚至破產事件頻傳。

<sup>5</sup> 撥備覆蓋率是指銀行為預防貸款違約風險所提列的準備金與不良貸款餘額之比，反映銀行對貸款損失的彌補能力以及對貸款風險的防範能力。

<sup>6</sup> 〈2023 年二季度銀行業保險業主要監管指標數據概況〉，《中國政府網》，2023 年 8 月 18 日，[https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202308/content\\_6899047.htm](https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202308/content_6899047.htm)。

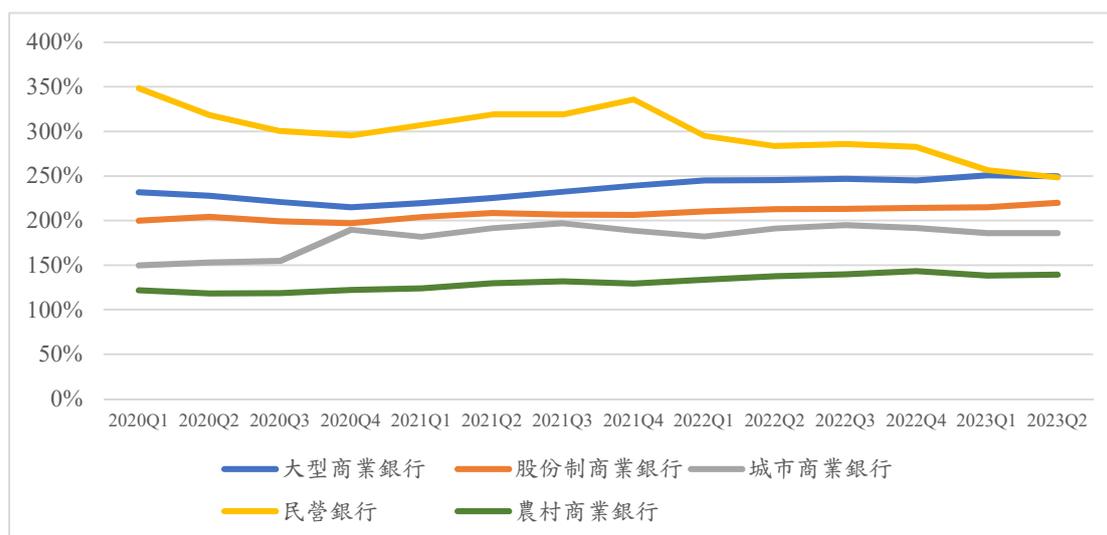


圖 2、中國各類型銀行業金融機構撥備覆蓋率 (2020Q1-2023Q2)

資料來源：作者根據《國家金融監督管理總局》數據自行整理繪製。

## 參、當前中國銀行體系面臨之風險<sup>7</sup>

從目前中國銀行業金融機構整體情況來看，大型國有商業銀行仍佔據市場主導地位，故對於維持整體金融市場穩定十分關鍵。然而，由於中國政府對於銀行有極大的影響力，這就導致銀行的經營獲利將會高度受到國家政策變化的影響。

### 一、救市政策侵蝕銀行利潤

根據國家金融監督管理總局數據，2023 年上半年商業銀行累計實現淨利潤 1.3 兆元人民幣，比 2022 年同期增長 2.6%，增速較去年同期下降 4.5 個百分點。<sup>8</sup> 2023 年第二季商業銀行淨息差<sup>9</sup>為 1.74%，連續兩季低於《合格審慎評估實施辦法》中 1.8%的警戒線。若從不同類型的銀行來看，2023 年第二季大型國有商業銀行、城市商業銀行的淨息差分別為 1.67%、1.63%，不僅低於全體商業銀行平均值，

<sup>7</sup> 由於本期特刊另有專文討論中國房地產安全問題，故本文討論之銀行體系風險，將不納入房地產所引起之問題。

<sup>8</sup> 〈2023 年二季度銀行業保險業主要監管指標數據概況〉，《中國政府網》，2023 年 8 月 18 日，[https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202308/content\\_6899047.htm](https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202308/content_6899047.htm)。

<sup>9</sup> 淨息差 = (銀行全部利息收入 - 銀行全部利息支出) / 全部生息資產，是衡量銀行生息資產獲利能力的常用指標，淨息差愈高代表銀行的獲利能力愈高。

更是創下 2020 年以來的新低點。

由於淨利息收入是中國商業銀行十分重要的收入來源，淨息差下降意味著中國商業銀行正面臨盈利能力下降的問題。原因在於，在中國經濟成長持續放緩情況下，實體經濟融資需求疲弱，使得企業與個人貸款擴張速度減緩，進而減少銀行利息收入來源；其次，中國政府推出大量救市政策，包括多次調降貸款市場報價利率（LPR），貸款利率持續下調、房貸利率重訂價也對銀行淨息差產生影響；第三，在經濟前景充滿不確定下，民眾傾向減少消費、提高儲蓄，這不但導致個人住房貸款出現提前還貸情形，民眾個人存款也大幅增加，致使銀行利息收入減少、利息支出增加。這些情況均使得銀行淨利息收入受到衝擊，尤其對大型國有商業銀行而言，貸款通常為其主要生息資產，故受到的影響就可能較大。

## 二、地方政府融資平台制約城市商業銀行的發展

地方政府融資平台作為地方政府獲取金融資源的重要管道，發展至今已然成為地方政府隱性債務的一大部分，國際貨幣基金（IMF）估計中國城投債總額達到 66 兆元人民幣，其中銀行貸款占比高達六成，城市商業銀行更是在其中扮演重要角色。

城市商業銀行的前身是城市信用合作社，是改革開放後才出現的金融組織。城市商業銀行改組之初，中國政府基於化解地方金融風險的考量，決定讓地方政府成為城市商業銀行最大股東，此一規定讓地方財政在城市商業銀行中佔據一股獨大的地位，進而讓地方政府能夠掌控城市商業銀行的經營權，加上城市商業銀行是立基於地區而發展，業務亦是以本地為主，故和當地地方政府關係十分密切，此亦讓地方政府更能影響城市商業銀行的資金流向。

研究指出，由於地方政府融資平台貸款過於集中在城市商業銀行，使得城市商業銀行的中長期貸款占比過高，尤其是地方財政壓力愈大、債務負擔愈高的地區，該地區的城市商業銀行中長期貸款

占比愈高、流動性風險也愈高。<sup>10</sup>例如，貴州遵義市最大城投平台遵義道橋建設有限公司在過去 2 年多次出現債務違約問題，2022 年底，在省、市地方政府協調下，將該公司 155.94 億元人民幣的債務重組，重組後銀行貸款期限調整為 20 年，利率調整為每年 3%至 4.5%，前 10 年僅付息不還本，後 10 年分期還本。此舉雖能緩解地方政府融資平台違約問題，但卻會讓銀行面臨獲利減少、壞帳增加的風險。從數據也可以看出，自 2020 年以來，中國城市商業銀行的淨息差不斷下降，獲利能力持續衰退；《2023 年度中國金融不良資產市場調查報告》亦指出，相較於其他不同類型的銀行，城市商業銀行在處置不良貸款方面將面臨更大的壓力。

此外，2023 年 7 月中共政治局會議提出要制定「一攬子化債方案」，允許地方政府發行 1.5 兆元人民幣特殊再融資債券，以幫助地方化解債務風險。此次化債方案應會由中國人民銀行設立應急流動性金融工具，並由主要銀行參與，對地方政府融資平台提供低利率、期限長的特殊再融資債券，以化解地方政府融資平台的流動性風險。只是，此舉僅是將地方政府融資平台的債務轉移至金融機構，暫時緩解地方債務「暴雷」情形，整體而言，仍可能會導致金融機構利息收入減少、盈利能力下降、不良資產提高的風險。

## 肆、結論

在中國經濟成長放緩、房地產市場持續低迷、地方政府債務不斷擴大之際，中國是否會爆發金融危機成為外界關注的焦點。從當前中國金融體系來看，儘管銀行業金融機構面臨不良貸款率升高、淨息差下降等情況，但此僅是降低銀行業金融機構的利潤，尚不至於影響銀行體系安全，故整體而言，金融風險尚在可控範圍之內。只是，由於中國政府對於銀行具有高度影響力，故銀行的經營獲利

---

<sup>10</sup> 張甜、曹廷求，〈地方財政風險金融化：來自城商行的證據〉，《財貿經濟》，第 43 卷第 4 期，2022 年 4 月，頁 21-35；宋科、孟源禕、尹李峰，〈地方政府隱性債務的金融風險傳導機制研究〉，《經濟學家》，第 3 期，2023 年 3 月，頁 48-57。

都將受到國家政策變化的影響，此就導致在當前中國政府致力於推出各項救市政策時，中國銀行業的獲利情況都因需讓利給實體經濟而下滑。再者，隨著地方政府隱性債務不斷攀升，此不僅對於地方城市商業銀行的資金配置與獲利能力造成衝擊，政府透過債務重組方式挽救債務違約的地方政府融資平台，也將可能造成銀行獲利能力下降、壞帳風險升高問題。此外，此舉亦無法真正解決地方政府融資平台債務問題，反而可能是銀行不斷被迫吸收城投債的債務損失，為銀行未來發展埋下隱憂。

本文作者林雅鈴為國立政治大學東亞研究所博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員。主要研究領域為：國際政治經濟、中國經濟、經濟安全。

# China's Financial Security in the Near Future

*Ya-Ling Lin*

*Division of National Security Research*

## Abstract

Recently, due to the persistent rumors of defaults in China's real estate market and the continuous growth of local government debt, whether China will experience a financial crisis has once again become the focus of international attention. This paper examines the security of China's financial system from the perspective of the current development of its banking institutions. The article finds that although the Chinese banking system currently faces problems such as rising non-performing loan ratios and declining net interest margins, coupled with the Chinese government's market rescue policies forcing banks to yield profits to the real economy, all leading to a decline in bank profitability, the security of the banking system has not yet been impacted. However, the Chinese government's intention to use a "blanket debt scheme" to alleviate the debt issues of local government financing platforms may lead to a decline in bank profitability and increased risk of bad debts. As banks are continually forced to absorb losses from urban investment bonds, this situation poses potential risks for their future development.

**Keywords:** "Blanket Debt Scheme", Non-performing Loan Ratios, Local Government Financing Platforms, Net Interest Margins, Banking Institutions

# 近期中國大陸房地產安全

王國臣

中華經濟研究院

## 壹、前言

房地產對中國大陸經濟的貢獻卓著。2021 年房地產業增加值為 77,561 億人民幣，占國內生產毛額（gross domestic product, GDP）的 6.8%；若考量房地產對其餘行業的中間投入，則貢獻上看 31.8%。其中，房地產開發投資占城鎮固定資產投資的 23.2%，是關鍵成長動能。<sup>1</sup>住房亦囊括家庭總資產的 59.1%，為民眾財富的主要構成。<sup>2</sup>

土地財政更是地方政府的主要收入來源。2022 年城市維護建設稅、契稅、土地增值稅、房產稅、耕地占用稅、城鎮土地使用稅與國有土地使用權出讓金，合計占地方財政收入的 83.8%。<sup>3</sup>此外，土地儲備、房地產開發、個人與商業房貸合計占貸款餘額的 24.8%，顯示房地產攸關銀行穩定。<sup>4</sup>

房地產尚與金融市場緊密連動。2001 至 2022 年上市房企與滬深 A 股總市值的相關係數高達 69.5%。2021 至 2022 年，房地產與建築業公司債占比達 25.6%，並延伸到不動產抵押貸款證券（mortgage-backed securities, MBS）與不動產投資信託基金（real estate investment trust, RIETs），相關基金合計占資產抵押貸款證券（asset-backed security, ABS）的 19.9%。<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> 〈2022 年全國房地產開發投資〉，《中國國家統計局》，2023 年 1 月 17 日，[http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203\\_1901712.html](http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901712.html)；〈2022 年全國固定資產投資〉，《中國國家統計局》，2023 年 1 月 17 日，[http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203\\_1901711.html](http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901711.html)。

<sup>2</sup> 〈2019 年中國城鎮居民家庭資產負債情況調查〉，《中國人民銀行》，2020 年 4 月 24 日，<https://finance.sina.cn/money/lczz/2020-04-24/detail-iirczymi8099086.d.html>。

<sup>3</sup> 〈2022 年財政收支情況〉，《中國財政部》，2023 年 1 月 30 日，[http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202301/t20230130\\_3864368.htm](http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202301/t20230130_3864368.htm)。

<sup>4</sup> 〈2022 年四季度金融機構貸款投向統計報告〉，《中國人民銀行》，2023 年 2 月 3 日，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4784452/index.html>。

<sup>5</sup> 〈企業資產證券化業務備案運行情況簡報〉，《中國證券投資基金業協會》，2023 年 1 月 18 日，

不僅如此，2022 年底信託餘額為 15 兆人民幣；其中，8.1%投向房地產。<sup>6</sup>特別是，2022 年保險資金注入投資性房地產 1 兆人民幣，較上年同期成長（年增）20.9%，占保險資金運用餘額的 4.4%。<sup>7</sup>據此，本文旨在分析，近期中國大陸房市緊縮對其房地產安全的影響，並梳理北京當局的因應政策。

## 貳、當前中國大陸房地產走勢

中國大陸房地產市場持續低迷。2023 年前 8 個月，商品房銷售額累計 78,158 億人民幣，較上年同期衰退（年減）3.2%，較上月減緩 0.6 個百分點，連續第 4 個月放緩。商品房銷售面積累計 73,949 萬平方公尺，年減 7.1%，較上月減緩 0.6 個百分點，連續第 4 個月走落；銷售面積更退回到 2015 年同期的水準。

銷售疲軟壓抑房價。8 月底，商品房待售面積累計 64,795 萬平方公尺，年增 18.7%，較上月加快 0.6 個百分點，連續第 10 個月兩位數成長，並創 2017 年 6 月以來新高。8 月 70 個大中城市新成屋售價年減 0.6%，連續第 17 個月負成長；其中，僅一線城市維持正成長（1.7%），其餘地區皆跌入衰退區間。（見圖 1）

---

<https://www.amac.org.cn/researchstatistics/report/zczjhhybg/>。

<sup>6</sup> 〈2022 年度中國信託業發展評析〉，《中國信託業協會》，2023 年 3 月 23 日，<http://www.xtxh.net/xtxh/statistics/48366.htm>。

<sup>7</sup> 〈中國保險資產管理業發展報告（2023）〉，《中國保險資產管理業協會》，2023 年 9 月 22 日，[https://www.sohu.com/a/722628008\\_120139385](https://www.sohu.com/a/722628008_120139385)。

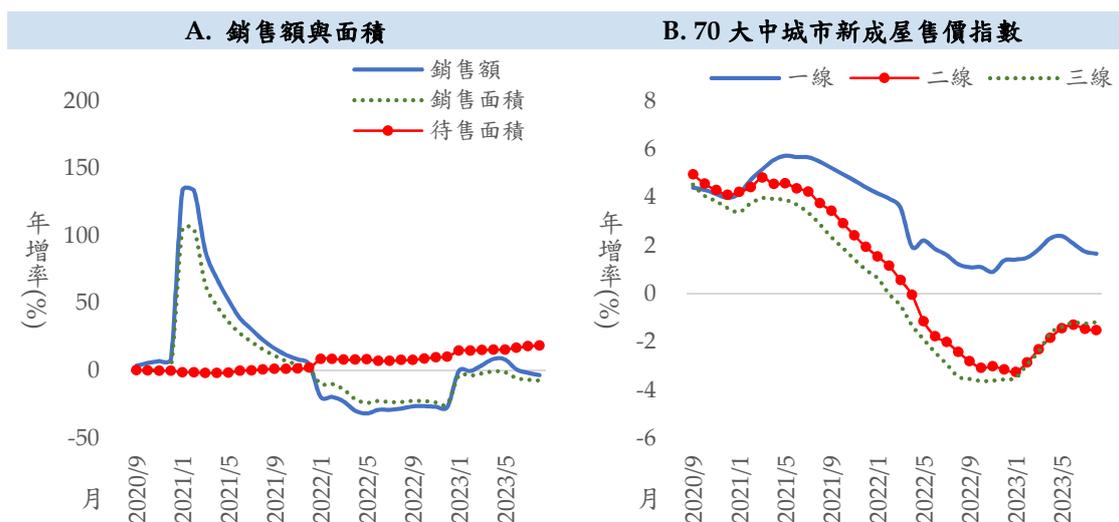


圖 1、新屋銷售（2020 年 9 月至 2023 年 8 月）

資料來源：本文整理自〈全國房地產市場基本情況〉，《中國國家統計局》，<http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/>；〈70 個大中城市商品住宅銷售價格變動情況〉《中國國家統計局》，<http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/>。

價格緊縮尚蔓延至中古屋與租房市場。8 月 70 個大中城市中古屋售價指數年減 3.2%，較上月減緩 0.1 個百分點，連續 19 個月負成長；其中，一線到三線城市全部崩跌。同期，36 大中城市房租價格中位數年減 1.1%，較上月減緩 0.3 個百分點，連續第 3 個月負成長，且一類至三類地段皆呈衰退。（見圖 2）

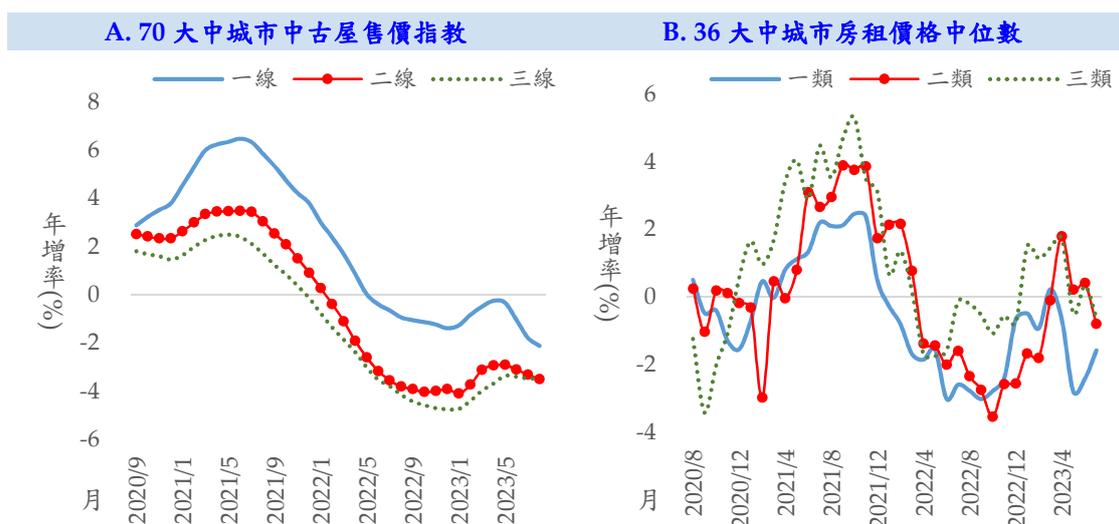


圖 2、中古屋與房租價格（2020 年 8 月至 2023 年 7 月）

資料來源：本文整理自〈全國房地產市場基本情況〉，《中國國家統計局》，<http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/>；國信房地產信息網，〈價格行情〉，<http://www.crei.cn/traden/>。

買氣頹迷也削減投資意願。前 8 個月，房地產開發投資 76,900 億人民幣，年減 8.8%，較上月放緩 0.3 個百分點，連續第 17 個月負成長，並創 2018 年同期以來新低。8 月房地產開發景氣指數（又稱國房景氣指數）收在 93.6 點，較上月下降 0.2 點，連續第 20 個月低於 100 點的景氣榮枯線，深陷衰退區間。

房地產投資動能不足，亦反映在土地閒置愈趨嚴重。前 8 個月，房屋新開工面積累計 63,891 萬平方公尺，較上年同期暴跌 24.4%，連續第 26 個月負成長，更創 2009 年全球金融海嘯以來新低。房屋施工面積累計 806,415 萬平方公尺，年減 7.1%，連續第 16 個月負成長，退回到 2018 年同期水準。（見圖 3）

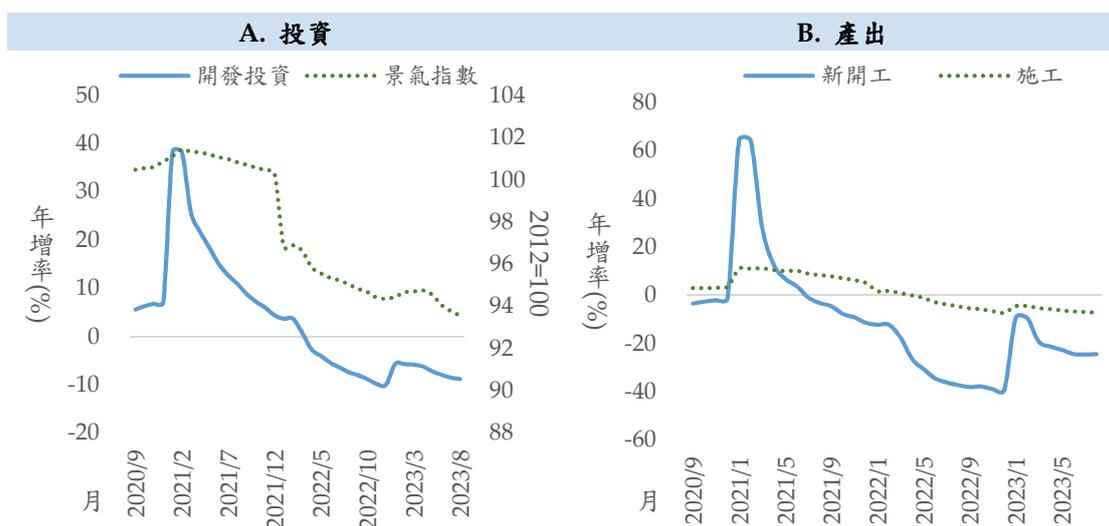


圖 3、房地產投資與產出 (2020 年 9 月至 2023 年 8 月)

資料來源：本文整理自〈全國房地產市場基本情況〉，《中國國家統計局》，<http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/>。

房地產開發企業獵地動機也趨於淡薄。前 8 個月，土地成交面積累計 126,904 萬平方公尺，年減 16.5%，較上月收斂 1.0 個百分點，連續第 26 個月負成長。土地供應相應緊縮。前 8 個月，各地方政府釋出 152,839 萬平方公尺，年減 18.9%，較上月放緩 1.5 個百分點，連續第 27 個月負成長，並創歷史新低。

各地方政府還降價求售土地。每平方公尺土地競拍成交價格，由 2020 年的 2,812 人民幣，驟降至 2022 年的 1,858 人民幣；兩年間

崩跌 33.9%。2023 年前 8 個月方略微回升至 1,866 人民幣。影響所及，8 月土地溢價率僅 4.1%，較 2017 年 5 月銳減 39.5 個百分點，表示土地競拍成交價格，急遽向土地成本價靠攏。（見圖 4）

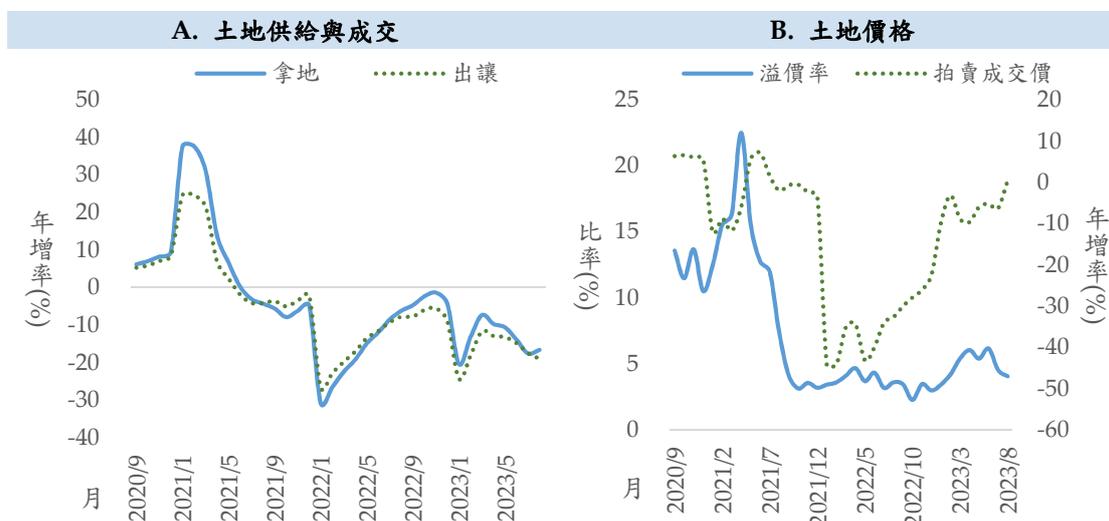


圖 4、土地供需與價格（2020 年 9 月至 2023 年 8 月）

資料來源：〈全國房地產市場基本情況〉，《中國國家統計局》，<http://www.crei.cn/tudi/>。

綜合上述，中國大陸房地產市場全面萎縮，從上游的土地拍賣，到中游的新開工與施工，再到下游的銷售皆無一倖免。影響所及，土地、新屋與中古屋售價，乃至房租同步走跌。價量齊縮壓抑投資動能，重創經濟成長。特別是，房企經營困難更觸發一系列的債務風暴，並可能導致系統性金融風險。後文進一步說明之。

### 參、中國大陸房地產風暴

2023 年上半年，中國大陸銷售前 20 大房地產企業營收合計 14,572 億人民幣，較 2019 年新型冠狀病毒肺炎（coronavirus disease 2019, COVID-19）前成長 8.6%；其中，招商蛇口與新城發展表現最為強勁，年成長率皆達三位數；反之，華夏幸福、世茂、恒大、綠地、中南建設與金科已出現疲態，營收都陷入衰退區間。

尤以關注的是，銷售前 20 大房地產企業營業成本，由 2019 年上半年的 9,854 億人民幣，膨脹到 2023 年上半年的 13,405 億人民

幣，成長 36.0%；其中，招商蛇口、新城發展與金茂的漲幅皆達三位數。金地與華潤置地緊追在後，營業成本約略成長一倍。華夏幸福、恒大、世茂與綠地，則相繼縮減營業成本。

收支相抵，銷售前 20 大房地產企業的營業利潤，由 2019 年上半年的 2,917 億人民幣，銳減到 2023 年上半年的 635 億人民幣，跌幅高達 78.2%；僅保利發展與華潤置地，勉強維持正成長。反之，碧桂園、融創中國、華夏幸福、世茂與金科，則陸續爆發虧損；赤字合計 471 億人民幣。（見表 1）

表 1、銷售前 20 大房地產企業（2023 年）

單位：億人民幣、成長率(%)

項目類別	證交所	營業收入		營業成本		營業利潤	
		金額	成長率	金額	成長率	金額	成長率
碧桂園	港	2,263	12.0	2,506	70.3	-356	-197.8
萬科	港	2,009	44.2	1,630	83.5	272	-31.0
中國恒大	港	1,282	-43.5	1,184	-20.9	15	-97.5
融創中國	港	585	-23.9	616	7.1	-83	-160.2
保利發展	滬	1,370	23.7	1,190	26.5	193	13.0
綠地控股	滬	1,742	-13.6	1,692	-9.8	68	-59.8
中海發展	港	892	8.5	690	29.0	168	-38.7
新城發展	港	425	142.3	351	210.5	39	-3.1
世茂集團	港	304	-46.3	273	-31.0	-3	-102.6
華潤置地	港	730	59.2	542	91.5	141	2.7
龍湖集團	港	620	60.9	481	85.3	84	-7.3
招商蛇口	深	514	208.3	482	242.9	49	-30.6
陽光股份	深	2	42.2	2	6.2	0	-107.3
金地集團	滬	369	63.9	346	96.8	33	-48.2
旭輝控股	港	313	56.1	264	86.6	27	-33.9
中南建設	深	228	-2.2	232	8.2	0	-99.1
金科股份	深	261	-0.1	263	20.4	-3	-108.4
中國金茂	港	268	82.1	224	140.6	7	-82.3
中梁控股	港	289	40.3	263	69.7	10	-65.6
華夏幸福	滬	106	-72.6	173	-35.2	-24	-120.2
合計		14,572	8.6	13,405	36.0	635	-78.2

資料來源：王國臣自行整理。

說明：港滬深表示香港、上海與深圳證券交易所。排名依據克而瑞 2019 年中國房地產企業全口徑銷售排行榜。成長率的比較基期為 2019 年。財務數據取自 2019 年與 2023 年期中報告。

運營困難導致債務違約頻仍。如表 2 所示，2023 年 9 月底，地產業公司債違約金額累計 3,163 億人民幣；營建業公司債違約也來到 580 億人民幣。部分兼營房地產開發的綜合型企業，舉凡中信國安、北京清華大學旗下啟迪科華，以及新武漢當代科技亦捲入其中，涉及 677 億人民幣的公司債違約。

違約風暴更擴散到下游產業。9 月底，建材與金融業公司債累計違約 639 億人民幣。特別是，國有房企遠洋集團發行的 37 億人民幣金融商品——遠洋地產寶財已宣告違約；7 億美元的海外債也無力償還。遠洋事件將牽連持股近三成的保險巨擘中國人壽。易言之，房市風暴恐觸發系統性金融風險。

表 2、房地產相關企業債券違約

單位：億人民幣

時間	地產	營建	綜合	建材	金融
2014 年	0	0	0	1	0
2015 年	0	4	4	27	0
2016 年	0	20	17	76	4
2017 年	0	92	4	35	0
2018 年	23	28	125	28	14
2019 年	75	156	146	21	106
2020 年	186	106	150	11	12
2021 年	526	107	70	20	79
2022 年	1,447	61	132	28	111
2023 年	907	5	28	16	50
合計	3,163	580	677	262	377

資料來源：〈資訊披露〉，《中國中央結算公司》

<https://www.chinabond.com.cn/xxpl/>；〈債券資訊披露〉，《上海清算所》

<https://www.shclearing.com.cn/xxpl/fxpl/>。

說明：2023 年最新資料為前 9 個月。

房企運營困難亦直接衝擊金融機構。如表 3 所示，2022 年 17 家國有與股份制（國股）銀行的房企不良貸款（non-performing loan, NPL），合計 3,675 億人民幣，年增率逼近五成（48.9%）；其中，郵政儲蓄、平安、光大、交通、招商、浙商、建設與廣發銀行的漲幅都超過一倍。僅渤海與中信銀行逆勢縮減。

另值得關注的是，10 家國股銀行尚揭露個人住房不良貸款，由 2021 年的 738 億人民幣，擴張到 2022 年的 1,127 億人民幣，年增 52.7%，且全部金融機構同步走揚；其中以建設與民生銀行為最，漲幅超過八成。特別是，個人住房不良貸款超過房企，顯示嚴格的疫情動態清零，重挫民眾所得以致還款困難。

表 3、國股銀行房地產不良貸款（2022 年）

單位：億人民幣、年增率(%)

項目類別	房地產企業		個人	
	金額	年增率	金額	年增率
中國交通銀行	146	176.8	67	32.4
中國銀行	560	61.3	-	-
中國建設銀行	336	148.3	238	84.7
中國農業銀行	460	63.4	273	44.4
中國工商銀行	445	31.7	254	64.3
中國郵政儲蓄銀行	31	13,804.5	129	36.9
光大銀行	70	185.4	-	-
民生銀行	155	62.4	29	83.4
招商銀行	153	171.4	49	28.3
中信銀行	85	-17.3	-	-
華夏銀行	30	254.0	-	-
上海浦東發展銀行	985	8.3	46	24.5
平安銀行	41	537.8	29	30.0
廣發銀行	77	134.5	-	-
興業銀行	46	27.2	-	-
浙商銀行	28	163.3	-	-
渤海銀行	27	-5.5	14	68.4
合計	3,675	48.9	1,127	52.7

資料來源：王國臣整理自各國股銀行網站。

說明：-表示資料無法取得。另恆豐銀行未按時發布財報。

不僅如此，1,716 家房地產與營建業企業，還涉及逾期承兌商業匯票；其占全部逾期承兌商票家數的比率為 71.6%。其中，江蘇計 343 企業逾期承兌商票，占全部逾期房企與營造商的 20.0%，高居各省市之冠。其餘依序是山東、廣東與浙江，比率分別為 11.1%、9.1%與 5.8%，顯示東部一線城市的災情最為慘重。

最後，資金鏈斷裂導致樓盤停工。2022 年 7 月底，中國大陸各地爛尾樓合計 348 項；其中，河南最為嚴峻，計 70 項，占全部爛尾

樓項目的 20.1%。其次是湖南，比率為 9.8%。第三是湖北與陝西，比率皆為 7.2%。第五是河北與廣西，比率皆為 6.9%。目前僅黑龍江、海南、青海與新疆未傳出災情。（見圖 5）

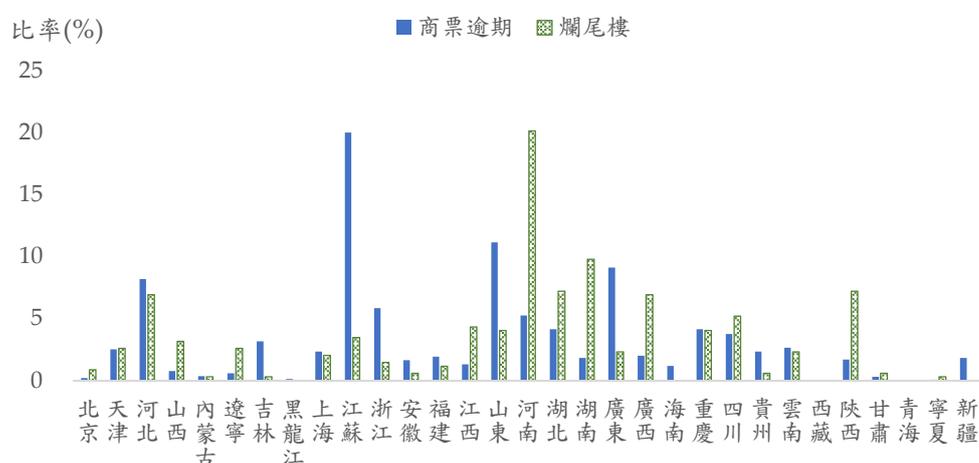


圖 5、逾期承兌商業匯票與爛尾樓分布（截至 2023 年 9 月底）

資料來源：〈全國各省市停貸通知匯總〉，GitHub，  
<https://github.com/WeNeedHome/SummaryOfLoanSuspension/blob/main/README.md>；〈持續逾期名單〉，《上海票據交易所》，  
<https://disclosure.shcpe.com.cn/#/notice/noticeTicket/vip>。

綜合上述，中國大陸房地產企業經營愈趨艱困，並觸發公司債違約與逾期承兌商業匯票，且墊高銀行不良貸款。尤其是，資金斷鏈造成爛尾樓激增，更引爆停貸潮。準此，中共中央政治局緊急將「保交樓」，納入最迫切的議程，防止態勢上升到政治性群體事件。後文詳細說明之。

## 肆、中國大陸穩房市措施

中國大陸穩定房地產仍仰賴貨幣政策。2023 年前 8 個月，人民銀行透過逆回購（reverse repurchase, RRP）、常備借貸便利（standing lending facility, SLF）、中期借貸便利（medium-term lending facility, MLF）、抵押補充貸款（pledged supplementary lending, PSL）、中央銀行票據互換（central bank bills swap, CBS），

以及國庫現金定存等公開市場操作工具，向銀行投放 2,941 億人民幣的貨幣。

尤以關注的是，MLF 抵押品於 2015 年 5 月增加地方政府債，2018 年 6 月再增加地方政府融資平臺（local government financing vehicles, LGFV），即各城市投資公司債（城投債），致使存款機構債權占人民銀行資產的比率，由 2015 年 4 月的 9.0% 驟升到 2023 年 8 月的 35.2%。影響所及，人民銀行資產由 340,888 億人民幣，擴表至 416,840 億人民幣。（見圖 6）

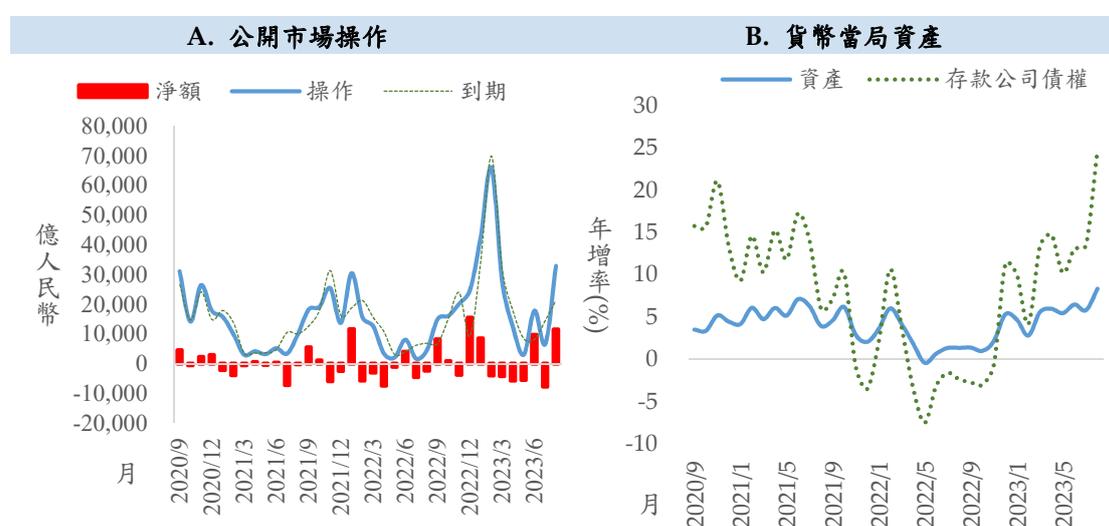


圖 6、數量型貨幣政策工具（2020 年 9 月至 2023 年 8 月）

資料來源：〈公開市場操作〉，《中國人民銀行》  
<http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobisi/125207/125213/125431/index.html>；〈貨幣當局資產負債表〉，《中國人民銀行》，  
<http://www.pbc.gov.cn/diaochatongjisi/116219/116319/4780803/4780805/index.html>。

人行尚祭出結構性貨幣政策工具（structural monetary policy instruments, SMPI）。一是撥款 3,800 億人民幣，成立房企紓困專項再貸款、保交樓與租賃住房貸款支持計畫。二是注資 3,512 億人民幣，予國家開發、進出口與農業發展銀行；此三家政策性銀行再加碼形成 6,743 億人民幣的基礎設施基金。SMPI 旨在紓解財政負擔，故又稱為準財政工具。

自 2020 年肺炎疫情爆發以降，人民銀行還 7 次下調金融機構存款準備金率，累計調降 2.5 個百分點，釋出 50,300 億人民幣的長期資金，疊加「應放盡放」的信貸政策，維繫房企流動性。目前加權平均存準率為 7.4%，距離歷史低位（7.0%），尚存 0.4% 的調降空間，估計可再釋出 8,000 億人民幣。（見表 4）

表 4、金融機構存款準備金率歷次調整

單位：比率(%)、億人民幣

時間	調降幅度	調降後存準率	釋放長期資金
2020/1/6	0.50	9.9	8,000
2021/7/15	0.50	8.9	10,000
2021/12/6	0.50	8.4	12,000
2022/4/25	0.25	8.1	5,300
2022/12/5	0.25	7.8	5,000
2023/3/27	0.25	7.6	5,000
2023/9/15	0.25	7.4	5,000
合計	2.50		50,300

資料來源：〈存款準備金〉，《中國人民銀行》，

<http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobisi/125207/125213/125434/index.html>。

說明：觀測時間截至 2023 年 9 月底。

人民銀行亦 6 次調降貸款利率，減輕企業與民眾還款壓力。如表 5 所示，2023 年 8 月，7 天期逆回購與 1 年期 MLF 利率，各下調 0.10 與 0.15 個百分點。一週後，1 年期貸款市場報價利率（loan prime rate, LPR）相應下修 0.10 個百分點；5 年期 LPR 則維持不變。9 月存量首套房貸款利率也下調 0.10 個百分點。

表 5、政策利率歷次調整

單位：年利率(%)

時間	歷時(日)	7 天期 RRP	1 年期 MLF	1 年期 LPR	5 年期 LPR
2020/2	17	2.40	3.15	4.05	4.75
2020/3	21	2.20	2.95	3.85	4.65
2022/1	3	2.10	2.85	3.70	4.60
2022/8	5	2.00	2.75	3.65	4.30
2023/6	7	1.90	2.65	3.55	4.20
2023/8	7	1.80	2.50	3.45	4.20

資料來源：〈公開市場業務〉，《中國人民銀行》，

<http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobisi/125207/125213/125431/index.html>；〈利率政策〉，《中國人民銀行》，<http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobisi/125207/125213/125440/index.html>。

說明：RRP=逆回購。MLF=中期便利借貸。LPR=貸款市場報價利率。2021年12月20日額外調降1年期LPR 0.05個百分點。2022年5月20日額外調降5年期LPR 0.15個百分點。觀測時間截至2023年9月底。

人民銀行再增設特別目的工具（special purpose vehicle, SPV），向財政窘迫地區，投放價值1.5兆人民幣的長期與低利率貸款。國務院亦祭出「一攬子化債方案」，允許天津、貴州、陝西、湖南、重慶、雲南、吉林、湖北、廣西、河南、甘肅與山東等12個省市發行特殊再融資債券，規模預計1.5兆人民幣。<sup>8</sup>

最後則是放鬆行政管制。人民銀行與銀行保險監督管理委員會於2022年11月發布《關於做好當前金融支持房地產市場平穩健康發展工作的通知》（金融16條），要求金融機構展延建商還款期限一年。特別是，明訂新增放款淪為呆帳，核貸人員予以免責，藉此加大房地產融資。<sup>9</sup>

2023年7月，中共中央政治局會議更定調「適時調整優化房地產政策」。國務院旋即發布《關於在超大特大城市積極穩步推進城中村改造的指導意見》。依據8座超大城市與11座特大城市的老舊建築估算，改造成本預計2兆人民幣；若全部拆遷重建，則投資規模將飆破13兆人民幣。<sup>10</sup>

8月再祭出「認房不認貸」，即家庭成員名下無住房，無論是否曾經申請房貸，皆可享有首次房貸優惠利率。人民銀行再頒布《調整優化差別化住房信貸政策》與《降低存量首套住房貸款利率》，首付比率由40%折半到20%，並下調首貸利率0.10個百分點，<sup>11</sup>標

<sup>8</sup> 〈中國擬發債1.5萬億及設SPV化解地方債務〉，《經濟通訊社》，2023年8月21日，[https://www.etnet.com.hk/www/tc/news/categorized\\_news\\_detail.php?category=editorchoice&highlight=y&newsid=ETN330821835](https://www.etnet.com.hk/www/tc/news/categorized_news_detail.php?category=editorchoice&highlight=y&newsid=ETN330821835)。

<sup>9</sup> 〈關於做好當前金融支持房地產市場平穩健康發展工作的通知〉，《中國政府網》，2022年11月23日，[https://www.gov.cn/xinwen/2022-11/23/content\\_5728454.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-11/23/content_5728454.htm)。

<sup>10</sup> 〈穩步推進超大特大城市城中村改造〉，《人民網》，2023年7月24日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0724/c1004-40042063.html>。

<sup>11</sup> 〈關於調整優化差別化住房信貸政策的通知〉，《中國政府網》，2023年8月31日，[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202309/content\\_6901354.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202309/content_6901354.htm)；〈關於降低存量首套住房貸款利率有關事項的通知〉，《中國政府網》，2023年8月31日，[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202309/content\\_6901351.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202309/content_6901351.htm)。

誌全面解禁「限貸令」。

廣東、遼寧、浙江、江蘇、甘肅與山東亦相繼取消「限購令」，即每戶只能新購一套商品房。此舉獲得住房和城鄉建設部旗下《中國房地產報》的追認——放寬境外機構與個人購買住宅的數量。<sup>12</sup>《路透社》（Reuters）也揭露，北京當局很可能全面解除大城市中非核心區域的限購令。<sup>13</sup>

在此期間，廣州悄然取消「限價令」——每月房屋成交均價零成長，且新成屋售價不得低於備案價的 85%，疊加中古屋成交指導價，賦予建商更大的自主定價權。惟惠州建案因 5 折出售，而遭主管機關勒令停業。<sup>14</sup>換言之，北京當局採取「追漲不追跌」的非對稱定價，防止房價崩盤。

惟目前房市鬆綁僅限於需求面，尚未擴及供給側。例如：三道紅線——資產負債率低於 70%、淨負債率低於 100%，且現金短債比大於 1 倍仍在執行。特別是，開封發布《調整新建商品住房交易時限及撤銷備案限制》，解除三年內轉售住房的禁令（限售令）；隔日旋即撤回，<sup>15</sup>凸顯「房住不炒」的原則依舊。

貧富差距更增添房市危機的複雜性。國家統計局揭露，2022 年前 20%的家庭所得成長 4.5%，是後 20%家庭的三倍。2023 年前三季，居民可支配收入平均 29,398 人民幣，中位數為 24,528 人民幣；兩者差距 4,870 人民幣，年增 11.3%，顯示所得分配持續惡化。易言之，疫情動態清零重創受薪階級，故無力購房。

---

<sup>12</sup> 〈深圳放鬆港澳居民商用物業與商務公寓限購〉，《經濟通訊社》，2023 年 9 月 7 日，[https://www.etnet.com.hk/www/tc/news/home\\_categorized\\_news\\_detail.php?newsid=ETN330907846](https://www.etnet.com.hk/www/tc/news/home_categorized_news_detail.php?newsid=ETN330907846)。

<sup>13</sup> 〈陸擬撤大城市非核心區限購令〉，《工商時報》，2023 年 9 月 2 日，<https://www.ctee.com.tw/news/20230902700349-430801>。

<sup>14</sup> 〈傳穗取消限價令〉，《大公網》，2023 年 9 月 9 日，<http://www.takungpao.com.hk/231106/2023/0909/890650.html>；〈惠州 5 折賣房原業主抗議〉，《中央社》，2023 年 9 月 2 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202310080182.aspx>。

<sup>15</sup> 〈開封住建局撤銷取消限售令〉，《關中網》，2019 年 7 月 22 日，<https://www.guanzhongnews.com/?m=home&c=View&a=index&aid=6568>。

另一個例證是，逾期半年未償信用卡債餘額，由 2021 年 6 月底的 818 億人民幣，擴張到 2023 年 3 月底的 990 億人民幣；6 月底方略微縮減 4 億人民幣。期間，年收入 5 萬人民幣以下家庭的消費預期指數，由 2022 年第 4 季的 105.6，持續下挫到 2023 年第 2 季的 98.8，隱含貧困群體盡可能擰節開支。（見圖 7）

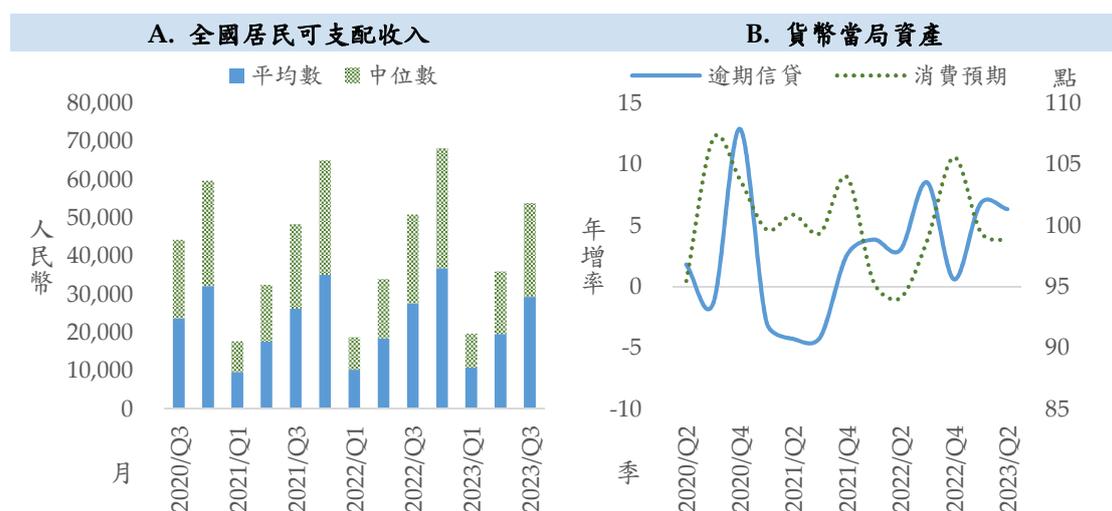


圖 7、中國大陸貧富差距（2020 年 9 月至 2023 年 9 月）

資料來源：〈國民經濟報告〉，《中國國家統計局》，2023 年 10 月 18 日，[http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202310/t20231018\\_1943654.html](http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202310/t20231018_1943654.html)；〈支付體系運行總體情況〉，《中國人民銀行》，2023 年 9 月 1 日，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/5051008/index.html>；〈中國家庭財富變動趨勢〉，《西南財經大學中國家庭金融調查與研究中心》，2023 年 8 月 21 日，<https://chfs.swufe.edu.cn/info/1031/1783.htm>。

綜合上述，中國大陸穩房市的政策邏輯有二：一是「借新還舊」，舒緩地方政府隱形債務（城投債）。二是挹注建商流動性，疊加鬆綁「限貸令」與「限購令」，避免違約風暴持續擴大。惟北京當局擺盪於「房住不炒」與「活絡房市」，增加不確定性，疊加普遍受薪階級所得收縮，故恐難達到預期政策目標。

## 伍、結論

本文旨在分析近期中國大陸房地產安全。結果顯示，房地產市場價量齊縮，重創經濟成長。特別是，房企經營困難觸發債務違

約、墊高銀行不良貸款，並導致爛尾樓頻生。故「穩房市」躍升為首要議題，透過「借新還舊」與挹注建商流動性，疊加鬆綁「限貸令」與「限購令」，緩解燃眉之急。

惟政策擺盪於「房住不炒」與「活絡房市」，拉升不確定性。例如：「保交樓」核貸嚴格，導致建商無力處理爛尾樓；目前去化比率僅三成而已！這亦削減民眾購屋意願。尤其是，肺炎疫情動態清零三年，淘空家庭財富。逾期房貸激增五成（52.7%），即是最佳證明；故預期成效有限。

展望未來，受惠於銀行流動性挹注，房市債務違約風暴將漸趨緩和。惟政治凌駕商業思考，金融機構經營前景堪憂。甚者，貨幣超發與利率調降，誘發人民幣匯率走貶。對此，貨幣當局拋售美元資產，卻導致外匯儲備急遽萎縮，推升國際收支危機。綜言之，金融風險的引爆點不在於房地產，而是匯率。

本文作者王國臣為國立政治大學國家發展研究所博士，現為財團法人中華經濟研究院第一（陸經）研究所助研究員。主要研究領域為：中國大陸與世界經濟、人民幣匯率與貨幣金融、國際政治經濟、量化研究方法。

# China's Estate Market Security in the Near Future

*Guo-Chen Wang*

*Chung-Hua Institution for Economic Research*

## **Abstract**

Real estate market development has a pronounced effect on China's national security. Real estate is included in 80% of fiscal income, 60% of urban-citizen's assets, 20% of fixed asset investment and bank loans, and 10% of output; moreover, taking into account the intermediate inputs of other industries into real estate, the contribution also reaches more than 30%. Therefore, real estate is a "locomotive industry" which incentivizes the growth of the economy and brings financial deepening.

However, due to Covid-19 restrictions and tightening of real estate regulations, land auctions, the number of new construction projects, and sales performance are slowing; furthermore, besides the price of land, the price of new and pre-owned real estate has decreased as well. Declining revenue increases the debts of enterprises, leaving non-performing loans, expired acceptance bills, and unfinished buildings, forming "a perfect storm".

Consequently, real estate market stability has become the priority issue. With refinancing of loans and extending loans and purchase limits, related policy implementation can alleviate property developer uncertainty somewhat. Nevertheless, we estimate the policy has had only limited success because it swings between "houses are for living, not for speculation" and market motivation, leading to anxiety. Especially, when there is too much money in circulation, cutting interest rates simultaneously incentivizes the deflation of exchange rates for the RMB

and causes shrinking of foreign exchange reserves that generate international balance of payment increase.

**Keywords:** China Real Estate, Financial Crisis, Debt Default

# 中國大陸新能源汽車發展與產業安全

張弘遠

致理科技大學

## 壹、前言

新能源產業的快速發展改變了全球汽車產銷產業的遊戲規則，而中國電動車產業與消費市場的快速發展更是異軍突起（見圖1），2022年，中國成為全球最大的汽車出口國，其中新能源汽車出口數量占四成，而銷售量則為688萬輛，中國國產電動車廠如：比亞迪、理想、小鵬、蔚來等廠商也快速發展。這個成績讓北京當局意識到新能源汽車對於中國未來經濟所能創造的產業利基與成長效果，故而決定持續強化在此一領域的領先優勢。為此，中共一改過去單純補貼汽車採購的作法，規劃出更為全面的產業支持與技術創新政策，打算發揮「舉國體制」的優越性，再結合中國市場內循環的支持，夯實中國新能源汽車的製造優勢，同時持續強化市場競爭能力，以便引導產業升級並建構出屬於中國汽車的品牌優勢。



圖 1、中國新能源汽車銷售趨勢

資料來源：《MacroMicro 財經 M 平方》，<https://www.macromicro.me/charts/2445/china-new-energy-vehicle-sales>。

何以中國新能源汽車產業能夠有著如此成果？主要原因在於中共當局基於確保能源安全與推動產業發展之雙重目的，早已在電動車的研發與新能源運用等領域提早進行佈局，這除了是考量經濟需求，同時也是基於整體產業安全之考量。

隨著全球化的發展，各國運用產業政策推動工業化的成長策略面臨了新的挑戰，這也導致產業安全成為一個主要研究的議題，簡單來說，產業安全主要是指一國支柱產業在面臨國際競爭或威脅時，仍能保持產業自主發展與競爭優勢，並有效的推動本國經濟成長。為了達到產業安全目的：首先，政府要透過貿易政策來避免產業受到不公平的競爭；其次，要維持本國廠商有效掌握核心關鍵技術並創造競爭優勢，保持本國對於自身產業發展的控制力度；最後，為了強化本國產業競爭力，需運用戰略性貿易政策來協助廠商技術創新與國際競爭。

中共瞭解其若欲維持自身製造業強國的優勢，便必須不斷的提

升核心製造能力與產業競爭力，准此，在 2001 年，中共當局正式啟動 863 計畫<sup>1</sup>的電動汽車專項，希望結合汽車製造工業與新能源產業等製造項目來強化中國製造業根基，但由於整體市場並不成熟且製造技術屬於初期階段，故發展成果不彰，其所生產之電動汽車欠缺市場實用性。然而中共並未放棄此一項目，其後在 2006 年至 2010 年的十一五規劃時期，北京當局繼續投入 50 億人民幣來延續 863 計畫，不過直到 2008 年為止，中國電動車市場銷售情況仍不理想，以最普及的混合動力車而言，其銷售僅有七千輛。<sup>2</sup>值此之際，若不是中共當局持續投資，此一產業始終飽受電池價格、動力系統續航不足、電樁與充電站等基礎建設不足等問題的影響，中國電動車的生產與銷售始終存有生存危機。<sup>3</sup>

然而，產業轉機也是發生在 2008 年，當時的特斯拉推出第一款商用電動車（Roadster），2009 年的 Model S 的推出更吸引了各界注意，因為特斯拉而讓電動車這個商品的潛在市場價值得到全球資本市場的重視，而特斯拉的商業模式與規劃也提供了中共當局修正電動車發展計畫的參考。鑑於自身能源負擔的日益上升，以及電動車產業之戰略價值，故而中共於 2009 年修正原有發展架構，從原先的電動車產業修改為新能源汽車產業，並將政策扶持的方向從原來的燃料電池與插電式為主的發展策略，改變成為發展純電動汽車，2012 年又再次確定以純電驅動的汽車工業作為主要發展目標。<sup>4</sup>

在十一五規劃時期，汽車產業發展與新能源汽車發展之間出現了不同的策略模式，一方面中共欲推動汽車產業重組並支持企業創新；另外一方面又以新能源汽車作為策略性產業的重點目標，更決

---

<sup>1</sup> 此計畫為 1986 年 3 月，中共當局所提出之「國家高技術研究發展計畫」。

<sup>2</sup> 〈中國大陸電動汽車政策與主要車廠發展現況〉，《材料世界網》，2010 年 8 月 6 日，<https://www.materialsnet.com.tw/DocView.aspx?id=8768>。

<sup>3</sup> 陳思宇、張登及，〈迎合、敷衍、議價與對抗：中國大陸新能源汽車政策中的央地互動〉，《中國大陸研究》，第 65 卷第 4 期，2022 年 12 月，頁 1-43。

<sup>4</sup> 陳思宇、張登及，〈迎合、敷衍、議價與對抗：中國大陸新能源汽車政策中的央地互動〉，頁 1-43。

定採取自主品牌模式來發展，希望能夠快速推動新能源汽車的產銷規模。<sup>5</sup>同時並針對關鍵技術、產業標準與產業化發展等目標進行不同的政策扶持；其後，在十二五規劃之中，中共便將新能源汽車作為七大戰略新興產業之一並由工信部進行主導及產業整合，而 2012 年也成為中國電動車正式發展的元年，整體計畫選定了純電動車（BEV）與插電式油電混合車（PHEV）的規模量產作為主要任務。<sup>6</sup>

## 貳、中國新能源車產業發展規劃

初期中國新能源汽車的銷售面臨基礎建設不足（如充電站與維修點不足）、產品性能表現普通，故而無法吸引市場目光，此時的買家多為政府或國營事業單位。然而中共當局所採取的生產補貼方式卻也容易引發亂象。例如各地方政府為獲取政策項目補貼，常會積極扶持廠商「搶進」新能源汽車項目，以發展新能源汽車為名，目的則是騙取中央財政補貼的虛假作為之現象頻傳，例如在 2016 年所發生的蘇州金融汽車騙取補助案件就是具體案例。<sup>7</sup>

不過即便如此，中共當局仍然是持續擴大對新能源汽車產業的支持，同時並記取之前的教訓，調整了補貼的方式，例如在十三五規劃中，仍持續針對新能源汽車推廣、提高電動車產業化的目標進行政策扶持。2015 年 4 月，中共財政部、科技部、工信部、發改委等四部委聯合發布的《關於 2016-2020 年新能源汽車推廣應用財政支持政策的通知》中，明確的提出財政補貼標準，且資金申報和下發由原來的審批制改為預先撥發，此外，國務院也針對稅收減免、充

---

<sup>5</sup> 〈中國大陸電動汽車政策與主要車廠發展現況〉，《材料世界網》，2010 年 8 月 6 日，<https://www.materialsnet.com.tw/DocView.aspx?id=8768>。

<sup>6</sup> 鄭凱文，〈中國大陸新能源汽車政策推動現狀與挑戰〉，《ARTC》，2011 年 9 月 14 日，<https://www.artc.org.tw/tw/knowledge/articles/1894>。

<sup>7</sup> 〈蘇州金融回應新能源汽車騙補事件：正在整改中〉，《中國新聞網》，2016 年 9 月 18 日，<https://www.chinanews.com.cn/m/auto/2016/09-18/8006889.shtml>。

電樁建設等項目擴大支持力度。<sup>8</sup>

由於持續擴大產業扶持與補貼的政策，自 2009 年到 2015 年期間，中共給予新能源汽車產業的補貼總額高達 344 億人民幣，<sup>9</sup>持續投資的結果，終於在 2015 年，中國新能源汽車出現快速發展，年產量超過 20 萬 7 千輛，成為全球銷售量的第一名，其中比亞迪產量為 6.17 萬輛，成為中國新能源汽車的生產冠軍，<sup>10</sup>但這個成績的背後，卻少不了中共財政補貼的支持，例如，2022 年比亞迪的營利為 9 億元人民幣，但卻是向政府申請了 17 億的補貼。<sup>11</sup>

為了擴大中國在新能源汽車市場上的優勢，中共在十三五規劃中針對電池管理、電機驅動、電子電力、智能化駕駛、燃料電池動力系統、插電／增程混合動力與純電動力系統等六個課題進行創新投資與管理，此外，整體政策也設定中國新能源汽車的銷售量能從 2015 年的 33 萬輛成長至 2020 年的 5 百萬輛。<sup>12</sup>

## 參、中國新能源汽車產業現況

2022 年全球電動車銷售量突破一千萬輛，較 2021 年成長 55%，其中，中國電動車產量與銷售量皆達到世界第一，<sup>13</sup>且較 2021 年成長 82%，占新能源車市場的 25.6%，2022 年，中國新能源汽車總產量為 705.8 萬輛，總銷售量則為 688.7 萬輛，市場占有率高達 25.6%，其中比亞迪的銷售量超過 180 萬輛。<sup>14</sup>此外，在 2022 年，中

<sup>8</sup> 〈「十三五」規劃保價：新能源汽車產業發展長期向好〉，《人民網》，2015 年 11 月 4 日，<http://energy.people.com.cn/BIG5/n/2015/1104/c71661-27774383.html>。

<sup>9</sup> Daina，〈中國打造「中國特斯拉」苦難重重，CNBC:數百億補貼可能白花〉，《PRESLOGIC》，2019 年 12 月 27 日，<https://tinyurl.com/yqugbcry>。

<sup>10</sup> 〈2015 年全球電動車銷售量 55 萬輛 車企排行榜一覽〉，《中國網》，2016 年 2 月 3 日，<http://big5.china.com.cn/gate/big5/auto.china.com.cn/news/intl/20160203/672587.shtml>。

<sup>11</sup> 〈歐盟將針對中國出口電動車啟動反傾銷調查〉，《PCM》，2023 年 9 月 18 日，<https://www.pcmarket.com.hk/eu-to-launch-anti-dumping-investigation-against-chinas-electric-car-exports/>。

<sup>12</sup> Daina，〈中國打造「中國特斯拉」苦難重重，CNBC:數百億補貼可能白花〉，《PRESLOGIC》，2019 年 12 月 27 日，<https://tinyurl.com/yqugbcry>。

<sup>13</sup> 〈中國電動車成世界第一是真還是假？〉，《世界新聞網》，2023 年 6 月 21 日，<https://www.worldjournal.com/wj/story/121201/7250254>。

<sup>14</sup> 〈2022 年我國汽車銷量超 2686 萬 新能源汽車銷量同比增長 93.4%〉，《人民網》，2023 年 1

國汽車出口總數為 311 萬餘輛，其中新能源汽車出口為 67.8 萬輛，更重要的是，中國純電動車均價為 2.52 萬美元，已然非過去之低價產品。<sup>15</sup>根據 2022 年的數據顯示，全球前三大電動車銷售車廠與市佔率分別為比亞迪（17.7%）、Tesla（12.5%）、福斯集團（8%），比亞迪專注於生產純電動車（BEV）與插電式油電混合車（PHEV），同時也於 2023 年 3 月宣布停止燃油車的生產，<sup>16</sup>將產能全數聚焦於製造新能源汽車之上。

中國新能源汽車產業之所以能快速發展的原因有三：首先，新能源汽車無論是電動與氫能，其所需技術路徑與燃油汽車不同，因此美德日歐等國過去汽車工業的技術優勢無法轉換至新能源汽車領域，而中國透過資通訊產業的發展，掌握了先進電池、電力控制與馬達等相關科技的優勢，特別是電池製造領域，以寧德時代為首的產業群已經具有規模與技術之優勢，這提供了中國發展新能源汽車的供應優勢；其次，中國自 2001 年開始便推動電動車發展，特別是基於能源戰略考量與先進製造業發展的戰略考量，故而中共持續運用補貼與採購的方式幫助相關廠商，並運用國家隊之概念來協助民營企業發展，避免國營企業或外資企業對於大陸民營企業的不當競爭；最後，中國新能源汽車運用豪華內裝加上穩定動力系統的商品價值，主要訴求對象為中產階級的品味昇華，這種策略擺脫了過去燃油汽車發展時的低價品質的聯想，更獲得中國市場消費者的青睞，再加上透過租賃、代步等靈活的行銷策略，讓中國新能源汽車開始有機會切入國際市場，並接觸到新的市場消費者。

---

月 12 日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0112/c1004-32605309.html>。

<sup>15</sup> 〈我國 2022 年汽車出口突破 300 萬輛，產銷連續 14 年穩居全球第一——乘勢而上，汽車產業馬力足〉，《人民日報》，2023 年 1 月 17 日，[https://www.gov.cn/xinwen/2023-01/17/content\\_5737416.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2023-01/17/content_5737416.htm)。

<sup>16</sup> 〈2022 年主要電動車銷售國家市場概況〉，《ARTC》，2023 年 4 月 12 日，<https://www.artc.org.tw/tw/knowledge/articles/13697>。

## 肆、中國新能源產業的發展政策

綜上所述，中國新能源汽車之所以快速發展，主要是拜中共當局的財政補貼所賜，其一方面透過購車補貼，降低民眾購車成本；另外一方面則是透過生產補貼強化廠商生產意願。然而在 2016 年「騙補」事件發生之後，中共立刻檢查 72 家企業，並發現涉嫌詐騙的金額高達 92.7 億元，經此之後，中共開始減少財政補貼，2019 年 6 月政府補貼大幅度減少約為 80%，而 2021 年因為疫情影響，在中共當局鼓勵消費的情況下，新能源汽車開始快速發展。鑑於自身產業的羽翼已成，中共開始設法將新能源汽車導入國際舞台，同時並在 2022 年 12 月停止對於電動車產業購置的補貼。隨著中國電動車產銷開始取得規模優勢，中共當局在 2022 年 12 月 31 日宣布停止執行 13 年的新能源汽車購置補貼政策，此舉一方面是為了避免新能源汽車出口可能面臨的貿易調查；另外一方面也意味新能源汽車行業未來發展將從政府驅動轉換為市場驅動。<sup>17</sup>

趁著全球造車大廠仍未將電動車作為主力產品之際，中國電動車開始跨入國際市場，同時也隨著電動車造車技術的快速進步，眼下燃油汽車的優勢已不復存在，例如已有專業媒體分析，以眼下發展趨勢來看，2027 年全球電動車銷售量將達到全球汽車銷售量的九成，<sup>18</sup>而主要國家更開始頒布相關適用的法令，例如在 2021 年 8 月，美國政府便規定 2030 年前之新車銷售量之五成需為電動車，其後在 12 月更加碼要求 2035 年聯邦政府購買的所有車輛都需要是不排放二氧化碳之車輛，類似如美國政府的相關政策陸續推出之後，全球電動車市場再次迎來了新的變化，例如在 2021 年 11 月的聯合國氣候峰會上，福特、通用、賓士等車廠皆承諾將在 2040 年前逐步停產燃

<sup>17</sup> 〈中國新能源汽車 13 年補貼退場 崛起的雄心與外來的挑戰〉，《BBC》，2023 年 1 月 6 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-64173650>。

<sup>18</sup> 〈豐田為什麼 2027 才要推電動車？一文看懂這家百年車廠背後的盤算「時間將證明我們是對的」〉，《財訊》，2023 年 2 月 10 日，<https://www.wealth.com.tw/articles/665912b7-93af-4c17-adfa-968b35df1380>。

油汽車，並將生產主力放置於電動車項目。<sup>19</sup>

既然電動車已經獲得市場關注，那麼中國新能源汽車的成長更需依賴政策加碼，以免失去先機，為此在 2023 年 6 月，中共國務院便針對新能源汽車產業提出：《關於進一步構建高質量充電基礎設施體系的指導意見》（以下簡稱《指導意見》），首先是持續推動新能源汽車下鄉的活動，為此中共仍要解決動力電池在低溫地區之功能、充換電基礎設施不足的地方，為此，中共將持續以國家財政支持技術提升與基礎建設投資；其次，加大重點領域推廣，例如公共領域車輛全面電動化、重卡車電動化；再者、加強支撐保障條件，促進鋰資源產業發展、制定電池回收利用管理辦法；最後，打造世界一流品牌，優化市場並淘汰落後產能，加速集團化與規模化。<sup>20</sup>

此外，車輛購置雖然停止補貼，但是購置稅減免政策則持續到 2027 年底，預計 2023 年免稅額將超過 1150 億人民幣，另外針對充電基礎設施則會持續強化佈局。

## 伍、中國新能源汽車產業的競爭與挑戰

從產業安全的角度來檢視中國新能源汽車產業的發展，由於中共推動新能源汽車產業發展的時機較早，在產業發展初期，北京當局依賴財政補貼的方式來協助建立產業基礎。之後，由於特斯拉創造出的商業模式打開電動車的全球消費市場，更重要的是因為在美國本土無法提高生產率，且在地汽車製造常會受到如工會因素的干擾，因而在 2019 年馬斯克決定將超級工廠設置於上海，此舉更強化了中國作為新能源汽車的最大供應基地的地位，更進一步的完善了中國製造生態系和新能源汽車產業間之連結，使得中國新能源汽車

<sup>19</sup> 吳和懋，〈豐田終於要拼純電動車！當賓士全壓、它為何只喊 3 成〉，《商周》，2022 年 1 月 6 日，[https://www.businessweekly.com.tw/magazine/Article\\_mag\\_page.aspx?id=7005187](https://www.businessweekly.com.tw/magazine/Article_mag_page.aspx?id=7005187)。

<sup>20</sup> 〈新能源汽車產業高質量發展再迎政策支持〉，《人民日報》，2023 年 6 月 23 日，[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/202306/content\\_6887954.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/202306/content_6887954.htm)。

在製造領域獲得了先發優勢。

由於新能源汽車對於發動機、變速器的動力總成的要求比較低，對於電池、電機、電控的零部件、充換電基礎設施等要求比較高，因此中共當局鎖定相關技術門檻進行投資，針對電池技術、充電樁設計、智能輔助駕駛等領域加快佈局，而中國新能源汽車產業如比亞迪、理想、蔚來、小鵬則運用駕駛舒適性、內裝的豪華感來塑造汽車品牌形象，再加上中方已經開始構建電池回收體系，因而導致中方在新能源汽車產業的製造布局上已經形成規模，以理想汽車為例，其一級零部件均可在中國大陸生產。<sup>21</sup>

然而中國新能源汽車的快速發展已讓傳統燃油車生產大國感受到威脅，特別是新能源汽車的生產價格相對較低，作為價格破壞者且維修成本相對較低，這對許多新興市場國家的潛在消費者有著高度吸引力，<sup>22</sup>而經由市場規模推動的品質提升效應，也讓中國新能源汽車開始在歐洲市場上受到矚目。<sup>23</sup>

不過，正當中國新能源汽車開始挾其優勢登陸歐洲市場時，2023年9月，歐盟宣布將對中國新能源汽車進行反補貼調查，<sup>24</sup>同時歐盟也於2023年8月推出了《電池和廢電池規定》，要求在2024年2月開始執行，所有在歐盟地區進口之電動車，其使用之電池必須申領歐盟的綠色護照。<sup>25</sup>這兩項法案均是針對中國新能源汽車的威脅所進行的貿易對抗，而對此，中國機電產品進出口商會表示抗議，認為歐盟的貿易保護行為將會干擾全球電動汽車市場的正常秩序。

---

<sup>21</sup> 劉少華，〈中國汽車新能源 新勢力〉，《人民網》，2023年9月27日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0927/c1004-40085944.html>。

<sup>22</sup> 劉光瑩，〈泰國人不開豐田了？中國電動車市佔八成，日系車大本營恐遭攻破〉，《天下雜誌》，2023年10月3日，<https://tinyurl.com/yscw6o6>。

<sup>23</sup> 康陳剛，〈電動車的「中國時代」來了 比亞迪侵門踏戶，德國為何沒抵抗力？〉，《天下雜誌》，2023年10月3日，<https://tinyurl.com/yscw6o6>。

<sup>24</sup> 〈歐盟對陸電動車反補貼調查 中國機電商會批：擾亂市場〉，《聯合新聞網》，2023年10月4日，<https://udn.com/news/story/7333/7484946>。

<sup>25</sup> 〈歐盟電池法正式生效 預計影響全球供應鏈〉，《鉅亨網》，2023年8月17日，<https://news.cnyes.com/news/id/5293907>。

本文認為，若從產業安全的角度審視，中國新能源汽車產業最大的問題在於其可能面臨的傾銷或補貼等貿易調查。鑑於中國新能源汽車整體產業高度依賴政府政策支持，且又鼓勵廠商採取出口導向的銷售政策，此舉必然引發其他國家正在進行轉型之汽車製造產業的焦慮，更重要的是，一旦中國新能源汽車順利搶佔市場高地，則將顛覆歐美日等汽車製造商的百年基業，破壞其現有的供應鏈架構。如此一來，此種威脅將造成美德法日等汽車大廠嘗試遊說本國政府，對於中國新能源汽車產業採取保護貿易的制裁。

此外，歐日等大廠正嘗試著快速建立規格同盟<sup>26</sup>或提出自身主力商品來與中國對抗，特別是在馬達動力系統、車電系統、充電系統、電池系統與車身系統等五大部分中，更加快研發以便能在馬達動力、車電系統、充電系統等領域鞏固自身之技術優勢，而中國則設法在電池系統與車身系統等領域強化與之對抗的實力。過往在全球化時代，各國汽車大廠可以透過產業分工來獲得產品優勢，如今各家汽車大廠在新能源汽車領域，因為處於技術競爭、市場競爭、規格競爭的階段，故而短時間內尚無法出現分工合作的效應，故而單就汽車生產的品質與性能而言，中國新能源汽車的領先距離仍然有限，為此，中方則是採取擴大充電設備與提升充電效能的方式，運用基礎建設來營造理想之新能源車駕駛的交通環境。

總體而言，若從產業安全的角度分析中國新能源汽車領域的未來，其可能面臨的問題有三：首先，中國新能源汽車產業的快速成長將引發其他汽車生產大國的貿易保護；其次，中國新能源汽車產業的產品對外銷售的逐漸成長，將成為其與新興市場國家未來的貿易主力，但美日等國之大廠也將保護自身在海外市場的占有率，為此則會出現主要廠商間的激烈競爭；最後，電動車的快速發展將會導致其對於中國財政支持的依賴增加，除了製造領域、研發領域之

---

<sup>26</sup> 〈幾乎一統美國充電江山！現代與 KIA 加入特斯拉 NAC 規格〉，《聯合報》，2023 年 10 月 5 日，<https://udn.com/news/story/6811/7487788>。

外，更依賴政府對於交通環境公共設施的支持，如此一來新能源汽車的發展將嚴重排擠其他製造業領域或交通產業的資源分配，進而導致中國總體製造產業發展失衡。

本文作者張弘遠為國立政治大學東亞研究所博士，現為致理科技大學國際貿易系副教授。主要研究領域為：國際貿易理論、經濟社會學、中國大陸經濟成長、台商研究。

# The Development and Industrial Security of New Energy Vehicles in Mainland China

*Hong-Yuan Jhang*

*Chihlee University of Technology*

## **Abstract**

The development of China's new energy vehicle industry directly benefits from national policy subsidies. The use of this strategic trade policy provides the industry with the potential for sustained growth. With Tesla establishing its production base in Shanghai, China's strategic position in the new energy vehicle manufacturing sector has an opportunity to be consolidated. The characteristics of the new energy vehicle industry are its high dependence on battery technology, electric motors, and related charging infrastructure. With the support of the Chinese Communist Party's policies, China has already gained a leading edge in the battery and charging facility sectors. Coupled with the strategy of mainland car manufacturers utilizing high-end interiors and luxurious equipment, China's new energy vehicles have already taken their place on the international stage. Currently, China's advantages in the price and technology of new energy vehicles have aroused the attention of traditional major car-producing countries. Starting in 2023, facing the gradual penetration of China's new energy vehicles into the European market, the EU has adopted a series of anti-subsidy investigations and implemented a green passport policy for batteries. This move not only indicates that the price-breaking ability and market disruption strategy of Chinese products will prompt external trade protectionism in response, but it also foreshadows intensifying global automotive industry competition. Consequently, in the future, China's new energy vehicle industry may face

trade barriers from other major car-producing countries, compete for market share with major global manufacturers, and potentially meet the need for industry structural adjustments due to excessive reliance on government assistance.

**Keywords:** Industrial Security, Strategic Trade Policy, New Energy Vehicle (NEV), Industry Competition

# 政治掛帥作為衛生風險：中國開放封控的政策過程

王占璽

國家安全研究所

## 壹、前言

在非傳統安全研究中，衛生安全屬於很早受到注意，但相對次要的研究議題；2020 年新冠疫情全球爆發後，才促使國際關係及政治學者對於衛生事務如何影響國家安全給予更多關注，但關注焦點仍偏向國家主權安全或政治體制差異等傳統的政治學視野。<sup>1</sup>在衛生安全議題的研究上，政治學者有需要結合公共衛生、社會學的研究視角，發展完整的問題意識。

從公衛角度來看，衛生安全可以視為應對衛生風險（health risk）的治理能力及成效。衛生風險是對於個體、群體乃至社區（community）的健康造成威脅的可能性，<sup>2</sup>而衛生治理（health governance）則是「一個社會自我組織以促進並保衛其人群健康的行動與手段」；好的衛生治理應當涉及「處理衛生事務的社會組織與機制，能具備適切、具代表性、可問責且透明公開等特質」。<sup>3</sup>世界衛生組織（WHO）近年更在永續發展目標（SDGs）下提出健康系統治理（health system governance）的概念，強調衛生系統是由國家、衛生服務提供者（醫療及衛生機構）及公民代表（群體代表或 NGO）三種主要的利害關係者組成。<sup>4</sup>

<sup>1</sup> 李佳怡，〈國際關係非傳統安全研究的發展〉，《問題與研究》，第 62 卷第 2 期，2023 年 6 月，頁 73。

<sup>2</sup> “Understanding Health Risks,” *News in Health*, October, 2016, <https://newsinhealth.nih.gov/2016/10/understanding-health-risks>.

<sup>3</sup> Dodgson Richard, Kelley Lee and Nick Drager. *Global Health Governance: A Conceptual Review*(London: Routledge, 2009)；陳嘉新，〈由 COVID-19 看全球衛生治理〉，《科技、醫療與社會》，2020 年 4 月 28 日，<http://stmjournal.tw/35> (<http://stmjournal.tw/35>)。

<sup>4</sup> “Health System Governance,” *World Health Organization*, May 1, 2023, <https://www.who.int/health->

在中國，2020 年新冠疫情爆發後，中國政府即在習近平主導下，採取以封控為主的清零政策，並在 2022 年底轉向與病毒共存的防疫模式。對於清零政策的效果及成本，學界已經有許多討論，但對於開放封控的政策過程仍缺乏完整的檢視及評價。就此，雖然開放封控的過程呈現清楚的「政治掛帥」特徵，但要釐清政治因素如何影響疫情治理，尚須仔細耙梳政策制訂及實踐過程中的不同環節。另一方面，至今仍陸續出現的各種人物訪談及調查研究等新資料，也有助於更全面且深刻的理解此一政策過程的全貌。

在健康系統治理的觀點下，本文檢視 2022 年底至 2023 年初中國開放封控後的各種政策作為，析論中國政府的防疫政策如何在政治主導的治理邏輯下，使社會不可避免的出現大量染疫及死亡。本文也指出，此一政治掛帥的治理安排已經成為未來中國衛生安全的重要風險。

## 貳、開放封控導致疫情風暴

2022 年 12 月 7 日起，中國國務院聯防聯控機制陸續公布「新 10 條」及相關配套的新防疫政策，並在 2022 年結束前，結束了實施近三年的清零封控措施，中國也由此走向已經在世界其他國家廣泛採行的「病毒共存」道路。2023 年 1 月 8 日起，中國政府進一步將新冠病毒由「乙類甲管」調整為「乙類乙管」，即對於感染者不再實行隔離，也不再採取其他積極的防疫措施。

在中國解除封控政策前，世界各國多已轉向與病毒共存，並且在防疫政策轉向的過程中累積了豐富經驗。例如在開放前採取大規模接種疫苗以強化群體免疫能力、強化醫療機構的整體能量、逐步解除隔離或封鎖等，以降低因防疫政策轉型導致的疫情衝擊。另一方面，中國政府也曾宣稱堅持動態清零的目的，是為了做好開放準

備爭取時間。<sup>5</sup>換言之，中國在解除封控後，原本可以藉由良好的防疫準備控制疫情的擴散及影響程度。然而，中國政府並未為解除封控做好前期準備，導致開放封控之後疫情快速爆發、醫療衛生及社會部門陷入全面混亂。據中國網路流傳的一份〈12月21日國家衛健委會議紀要〉，開放疫情管制的20天內累計感染2.48億人，僅12月20日一天全國就新增約3,700萬感染病例。<sup>6</sup>及至1月21日，中國疾控中心首席專家吳尊友表示中國已有80%民眾感染，約為10億人。<sup>7</sup>而根據各種跡象，此一階段因染疫死亡的人數可能高達180至400萬人。<sup>8</sup>

## 參、扭曲的開放政策

### 一、開放封控缺乏充足的準備

#### (一) 疫苗接種工作的緩慢

擴大疫苗接種範圍是各國提升群體免疫的主要方案，但2022年封控期間中國政府投入大量資源進行核酸檢測，卻並未積極加強疫苗接種。中國在疫情開放前的10個月（2022年2月18日至12月9日）中，新增疫苗施打3億7,000萬劑次；而2021年同期（2021年3月23日至12月24日）的9個月中施打疫苗達到26億5,000萬劑次，為2022年的7倍以上。<sup>9</sup>另一方面，對於高危險群體的60歲以上老年人，至2022年11月11日接種兩次疫苗的比率為86.4%，相

---

<sup>5</sup> 如中國工程院院士鍾南山、中國疾控中心專家曾光都曾在2022年3、4月間表示清零政策是為未來的大流行病退出做準備爭取時間。湯文詩，〈堅持清零但也探討開放〉，《香港01》，2022年4月21日，<https://www.hk01.com/article/761853>。

<sup>6</sup> 李若如，〈傳衛健委通告：廿日內2.48億確診，官方專家和民間研究者：接近實況〉，《自由亞洲電台》，2022年12月23日，<https://www.rfa.org/cantonese/news/diagnosed-12232022073447.html>。

<sup>7</sup> 〈吳尊友：中國約80%人口確診 春節現第2波疫情可能性很小〉，《中央社》，2023年1月21日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202301210119.aspx>。

<sup>8</sup> Hong Xiao, Zhicheng Wang, Fang Liu, and Joseph M. Unger, "Excess All-Cause Mortality in China After Ending the Zero COVID Policy," *JAMA Network Open*, August 24, 2023, <https://jamanetwork.com/journals/jamanetworkopen/fullarticle/2808734>.

<sup>9</sup> 王占璽，〈社會人權觀察：中共專制的本質與局限〉，《2022 中國人權報告》（台北：台灣民主基金會，2023年），頁67-98。

較於 2022 年 8 月僅增加不到 1%；而接種加強劑比率 68.2%，比三個月前僅提升了 0.4%。<sup>10</sup>換言之，相較於 2022 年前期的嚴格封控，中國政府並未積極推動疫苗施打工作。

## （二）重症醫療床位嚴重缺乏

在封控政策下，各地積極擴建方艙醫院收容感染者，但重症病房的建設卻相對緩慢。依據中國官方數據，中國全國重症醫學科床位在 2019 年末為 5 萬 7,000 張，但在開放封控前，重症床位仍不足 6 萬張，3 年中幾乎沒有增加。<sup>11</sup>換言之，開放封控前中國政府並未在醫療設備上預作準備。相對而言，僅山東省 2022 年 11 月啟動的方艙醫院投資項目便高達 230 億元、20 萬張床位，但這些床位僅能作為隔離之用，無法作為重症醫療床位；由此也凸顯出中國並非資源不足，而是資源並未合理分配在開放封控的準備上。<sup>12</sup>

## （三）常用藥品未提前儲備

開放封控後，中國出現全國性的藥品短缺現象，大量感染民眾無法取得緩解症狀、對抗病毒的藥物，也提高了社會恐慌情緒。<sup>13</sup>然而，中國其實是製藥大國，以退燒藥布洛芬為例，中國年產量占全球三分之一的 1.4 萬噸，僅山東新華製藥的年產能便足夠 33 億人使用。<sup>14</sup>中國醫療界也表示中國有將近 600 家生產布洛芬的藥廠，即使只有 200 家藥廠提早一個月投入生產，也足以為每個中國人提供一

<sup>10</sup> 〈中國將加快老年人疫苗接種為「清零」防疫 鬆綁鋪墊〉，《美國之音》，2022 年 11 月 30 日，<https://www.voacantonese.com/a/china-to-ramp-up-covid-vaccinations-for-itselderly-20221129/6854939.html>。

<sup>11</sup> 〈2019 中國衛生統計年鑑〉，《國家衛生計生委員會》，2020 年 6 月 16 日，<http://www.nhc.gov.cn/mohwsbwstjxxzx/tjtjnj/202106/04bd2ba9592f4a70b78d80ea50bfe96e.shtml>；〈中國重症病床不到 6 萬張 放棄清零面臨嚴峻考驗〉，《中央廣播電台》，2022 年 12 月 9 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2152965>。

<sup>12</sup> 〈全球陸續解封 山東卻砸近十億建永久方艙醫院〉，《中央社》，2022 年 11 月 30 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202211300196.aspx>。

<sup>13</sup> 〈中國疫情迅速蔓延，退燒藥短缺且補貨困難〉，《華爾街日報》，2022 年 12 月 26 日，<https://reurl.cc/0Zl0vb>。

<sup>14</sup> 黎紫曦，〈中國產量世界第一 為何民眾卻買不到「布洛芬」〉，《看中國》，2022 年 12 月 22 日，<https://www.secrechina.com/news/gb/2022/12/22/1024668.html>。

盒布洛芬。<sup>15</sup>換言之，出現藥荒的原因其實是中國並未提前規劃相關基礎藥品的生產及儲備。

## 二、要求加速開放、促進疫情擴散

在開放封控前後，部分地方的防疫方針從堅持清零政策下的「應封盡封」，迅速轉為「應陽盡陽」。例如江蘇無錫市在 12 月 5 日仍發公文強調疫情風險區「應封盡封」；但中央宣布解封後，無錫市便被江蘇省政府批評「陽得太慢」，並要求爭取在 2023 年 3 月份讓「大部分人都染上一次」，以迅速達到群體免疫，以便經濟恢復「正常運行」。<sup>16</sup>媒體也報導重慶市為加速疫情擴散，不僅不限制人員活動，反而舉行大型活動宣傳恢復正常生活。<sup>17</sup>類似的防疫邏輯也出現在中央層次，如 2022 年 18 日衛健委宣布感染者可於確診 7 日後捐血，19 日交通部運輸宣布嚴格落實不再查驗旅客核酸檢測陰性證明、健康碼，不再展開「落地檢」等防疫措施。<sup>18</sup>

## 三、拒絕國外援助與進口疫苗

12 月疫情爆發後，中國面臨藥品嚴重短缺及國產疫苗效力不足的問題，就此，WHO、歐盟及美國、德國領導人多次公開或私下提出願意向中國援助疫苗及藥品。如 2022 年 12 月 22 日德國總統 Frank-Walter Steinmeier 與習近平通話時，曾表達願向中國提供數億劑疫苗；12 月 20 日美國提議向中國提供疫苗，甚至提出以間接的方式供應疫苗；2023 年 1 月 3 日媒體報導，歐盟衛生與食安執行委員 Stella Kyriakides 已向中國衛生官員表示，願提供相關的公衛專業協助及捐

<sup>15</sup> 黎紫曦，〈中國產量世界第一 為何民眾卻買不到「布洛芬」〉。

<sup>16</sup> 〈故意群體染疫 還嫌「陽得太慢」？中共機密文件曝光 確診人數竟達 2.48 億〉，《新頭殼》，2022 年 12 月 23 日，<https://newtalk.tw/news/view/2022-12-23/849860>。

<sup>17</sup> 葉凡，〈「應陽盡陽」中國式「闖關」讓全球不安〉，《美國之音》，2023 年 1 月 7 日，<https://www.voacantonese.com/a/voaweishi-2023106-voaio-china-covid/6908533.html>。

<sup>18</sup> 林芷瑩，〈國家衛健委：新冠感染者最後一次核酸或快測陽性結果 7 天後可捐血〉，《香港 01》，2022 年 12 月 18 日，<https://www.hk01.com/article/848251>；蘇崇愷，〈陸防疫續鬆綁 取消落地檢〉，《工商時報》，2022 年 12 月 19 日，<https://www.ctee.com.tw/news/20221219700078-430801>。

贈疫苗。<sup>19</sup> 1月6日媒體指出美國反覆通過各種管道提出向中國提供 mRNA 疫苗等援助，並願以間接方式供應疫苗，以降低中國因政治敏感性而拒絕的可能性。<sup>20</sup>

然而，中國政府在疫情嚴重失控的情況下，仍持續拒絕西方國家的援助。12月21日外交部發言人毛寧表示，中國藥品和檢測試劑總體可以滿足需求；<sup>21</sup> 1月3日毛寧回應歐盟提供免費疫苗一事，稱中國疫苗年產 70 億劑全球最多，「能夠滿足應接盡接需要」，推拒歐盟捐贈疫苗；<sup>22</sup> 1月6日毛寧再次表示目前大陸已經有 13 款疫苗獲批附條件上市或獲准緊急使用，能夠滿足「應接盡接」的需要。<sup>23</sup>

另一方面，中國也不願意自西方國家購置效果較好的疫苗。國際藥廠輝瑞公司生產的 Paxlovid 是國際公認最有效的抗病毒藥物之一，WHO 曾指出使用 Paxlovid 可以將感染者的住院及死亡風險降低 85%。中國也在 2022 年 2 月批准進口該藥物，售價為每療程（盒）1890 元人民幣。然而，疫情快速爆發使 Paxlovid 供不應求，市面售價高達 8,000 至 50,000 元人民幣，遠非一般民眾能夠負擔。<sup>24</sup>而自 2022 年 12 月底，中國國家藥品監督管理局開始與輝瑞針對在中國仿製 Paxlovid 並納入醫保給付目錄進行談判。1月8日，國家醫療保障局宣布因輝瑞報價過高，導致談判失敗。

但據媒體報導，輝瑞已將 Paxlovid 每盒報價從 1,890 元降至 604

---

<sup>19</sup> 〈金融時報：歐盟願提供免費疫苗 助中國遏制疫情〉，《中央廣播電台》，2023 年 1 月 3 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2155195>。

<sup>20</sup> 薛小山、傑西、孫承，〈彭博社指美國多次提出提供中國疫苗，但均遭拒絕〉，《美國之音》，2023 年 1 月 7 日，<https://www.voachinese.com/a/china-keeps-saying-no-to-us-vaccine-offers-20230106/6907887.html>。

<sup>21</sup> 〈2022 年 12 月 21 日外交部發言人毛寧主持例行記者會〉，《中國外交部》，2022 年 12 月 21 日，[https://www.mfa.gov.cn/fyrbt\\_673021/202212/t20221221\\_10993243.shtml](https://www.mfa.gov.cn/fyrbt_673021/202212/t20221221_10993243.shtml)。

<sup>22</sup> 〈2023 年 1 月 3 日外交部發言人毛寧主持例行記者會〉，《中國外交部》，2023 年 1 月 3 日，[https://www.mfa.gov.cn/fyrbt\\_673021/202301/t20230103\\_11000238.shtml](https://www.mfa.gov.cn/fyrbt_673021/202301/t20230103_11000238.shtml)。

<sup>23</sup> 〈2023 年 1 月 6 日外交部發言人毛寧主持例行記者會〉，《中國外交部》，2023 年 1 月 6 日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/jzhsl\\_673025/202301/t20230106\\_11003073.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202301/t20230106_11003073.shtml)。

<sup>24</sup> 〈輝瑞新冠特效藥被拒中國醫保門外，專家提醒對疫情保持警惕〉，《BBC 中文網》，2023 年 1 月 18 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-64260085>。

元，但中方要求降低至 200 元，導致輝瑞無法接受。輝瑞公司首席執行官 Albert Bourla 指出談判失敗的原因是「中國想要的價格比中等收入國家的最低價還要低，我們沒有同意。」<sup>25</sup>然而，中國為落實封控政策的核酸檢測及方艙醫院，其花費遠高於購置足夠全國人民使用的輝瑞疫苗的費用；顯見中國並非無法負擔，而是刻意拒絕購置外國疫苗。

#### 四、系統性的掩蓋疫情

在大規模疫情下，中國政府公布的染疫死亡數據卻明顯偏低。自 2022 年 12 月 7 日官方放鬆疫情管控後，中國疾控中心連續 11 天發布無新增死亡病例。截至 1 月 7 日的一個月內，官方公佈的新冠死亡數字只有 30 人。在 1 月 15 日中國公告有近 6 萬名在醫院死亡的新冠肺炎病例，而 2 月 9 日公開的最後官方累計數字則是 83,150 人。<sup>26</sup>

然而，各種非官方消息卻呈現出在此一期間，中國各大城市與許多農村都出現嚴重的殯喪擠兌現象，說明疫情影響下中國出現難以評估的大量死亡。各種跡象顯示，中國實際的死亡數可能在 180 萬至 400 萬之間。美國 Fred Hutchinson Cancer Center 的研究報告顯示，在 2022 年 12 月至 2023 年 1 月間，全中國除西藏外的各省市區有 187 萬年齡 30 歲以上的超額死亡。<sup>27</sup>另一方面，7 月 17 日浙江省民政廳公布第一季度火化數據，其中火化遺體 17.1 萬具，比前一年同期提高 72.7%；有學者據此估計同時期中國全國的超額死亡率可

---

<sup>25</sup> 〈北京漫天殺價老百姓遭殃輝瑞透露新冠藥劑不被納入未來中國健保背景〉，《美國之音》，2023 年 1 月 10 日，<https://www.voachinese.com/a/pfizer-covid-medicine-china-20230110/6911729.html>。

<sup>26</sup> 安德烈，〈獨立機構評估 中國放棄清零後兩月死亡人數 100 萬-150 萬〉，《法廣》，2023 年 2 月 16 日，<https://rfi.my/9APf>。

<sup>27</sup> Hong Xiao, Zhicheng Wang, Fang Liu, and Joseph M. Unger, “Excess All-Cause Mortality in China After Ending the Zero COVID Policy,” <https://jamanetwork.com/journals/jamanetworkopen/fullarticle/2808734>.

能達到 400 萬人。<sup>28</sup>

事實上，新冠疫情爆發後，國際公認的疫情評估標準是在排除意外死亡後，將所有感染病毒的死亡者列為染疫死亡。然而，2022 年 12 月 20 日中國國務院聯防聯控機制公布中國判定因新冠死亡的標準是由於新冠病毒導致的肺炎、呼吸衰竭的死亡診斷，而因其他基礎疾病導致的死亡則不列入新冠死亡統計。換言之，中國政府刻意採取完全背離國際定義的死亡標準，系統性的降低染疫死亡者的官方數據。另一方面，中國政府也在基層醫療系統，以強制手段掩蓋疫情導致的死亡病例。如：1 月 8 日，中國網民公布一份辦理親屬死亡證明的承諾書，其中要求家屬承諾死者非因新冠病毒肺炎去世。<sup>29</sup>此外，1 月 18 日路透社引述北京、上海、山東、寧波等 6 名中國不同地區公立醫院醫生的說法，指出所屬醫院對醫生發出避免將死者診斷為新冠死亡的指示。另有 7 位民眾告訴路透社，儘管他們近期去世的親屬，病毒檢測都呈陽性或出現類似症狀，但他們的死亡證明上都沒有提到新冠肺炎。<sup>30</sup>

中國政府扭曲死亡數據的作法引起 WHO 與各國政府的批評。如 1 月 4 日 WHO 公衛緊急計畫執行主任 Michael Ryan 表示中國公布疫情數字未能充分反映住院及死亡人數，WHO 顧問 Marion Koopmans 則表示中國提供之住院人數等數據「不是很有可信度」。WHO 更警告，中國政府不願依照國際標準調查並公布疫情數據，將嚴重影響 WHO 對中國疫情及其可能需要援助的評估。<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> 安德烈，〈浙江今年第一季度火化人數暴增成疑〉，《法廣》，2023 年 7 月 19 日，<https://rfi.my/9kmz>；〈浙洩「國家機密」 放開管控火化激增，分析：全國最少 400 萬人枉死〉，《自由亞洲電台》，2023 年 7 月 17 日，<https://www.rfa.org/cantonese/news/death-07172023101436.html>。

<sup>29</sup> 〈中國衛健委新冠死亡數據離譜造假引發眾怒〉，《法廣》，2023 年 1 月 8 日，<https://rfi.my/937H>。

<sup>30</sup> 〈媒體：中國醫生遭施壓 死亡證明避寫新冠〉，《德國之聲》，2023 年 1 月 18 日，<https://p.dw.com/p/4MLXf>。

<sup>31</sup> 〈邀中國專家討論 COVID 疫情 世衛盼得知更真實數據〉，《中央社》，2023 年 1 月 4 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202301040101.aspx>。

## 肆、開放封控的政治邏輯

在2022年底開放封控至2023年2月疫情逐漸穩定的3個月中，中國政府的防疫政策呈現出倉促慌亂、缺乏準備的面貌。但此一面貌也反映出在三年疫情之後，當前中國面對衛生問題的治理邏輯。

### 一、政治排斥專業的決策過程

缺乏準備的開放是中國疫情風暴的重要原因，但這種缺乏準備並不是來自中國國家能力的不足，而是反映中國封閉且缺乏專業評估的決策過程。就此，美聯社的一份深入調查指出，實際負責醫療資源調度的醫療衛生官員，其實已被排擠在開放封控的決策過程之外，因此對突如其來的開放無法預作準備；而許多政府內部的公衛專家也都認為開放封控的時機選擇是錯誤的。<sup>32</sup>進一步來看，醫療衛生官員在防疫政策上的缺位，顯然是中共高層刻意為之的選擇。就此而言，開放封控的決策樣態其實已經不是政治領導專業，而是政治排斥專業的過程。

### 二、維護政績形象的政策選擇

在國內相關準備嚴重不足，且已導致疫情失控及大量人民感染、死亡的情況下，中國政府仍然持續拒絕來自西方國家的善意援助，以價格理由不願為民眾購置輝瑞疫苗，以維護中國能自給自足的形象。另一方面，對於開放封控導致的染疫死亡人數，中國官方數據幾乎完全無法被國際公衛研究者接受。過去在許多傳染病防治工作中，中國雖然不乏隱匿疫情的案例，但幾乎都是發生在地方層次。但此一階段由中央層級衛生主管機構直接修改死亡認定標準，並透過國家權威全面掩蓋死亡數據的情況，確屬前所未見。在拒絕國際援助、不購置國際疫苗及扭曲死亡數據的政策選擇上，中國政

---

<sup>32</sup> Dake Kang, "Ignoring Experts, China's Sudden Zero-COVID Exit Cost Lives," *Associated Press*, March 24, 2023, <https://apnews.com/article/zero-covid-exit-china-reopening-investigation-05e1bf6d14e3b77ade26b719093ac43b>.

府的回應都反映出中共領導人為了維持中國成功抗疫的政績形象，寧可以大量民眾的健康及生命作為代價。

中國政府對防疫政績形象的重視，實際上是源自於中國將防疫表現優劣視為中國與西方國家在關於制度能力的宣傳戰的一項議題。這種態度可以從 2022 年底媒體披露的一份中共宣傳系統內部文件中一窺端倪。這份發給中央各新聞單位及網信辦秘書局的文件，要求「各媒體要大力宣傳我國根據疫情變化不斷優化防控措施，……防疫政策科學、主動、可控，以此回擊美西方誣稱我『被迫放開』、『沒準備好』等謬論。」<sup>33</sup>

### 三、追求短期內達到群體免疫的政策目標

中國政府雖然並未公開說明開放封控與恢復經濟發展之間的關係，但從中央到地方積極開放的作為來看，中國政府確有可能意圖透過加速疫情擴散，在短期內達到群體免疫的目標，從而促使經濟活動能迅速恢復到疫情之前的程度。環顧當代疾病控制的歷史，雖然也普遍存在放任病毒自行擴散以培養群體免疫力的治理模式，但中共此種刻意加速病毒擴散速度的作法實屬罕見。特別是在病毒仍有相當高的重症率及致死率，且醫療衛生部門缺乏因應準備的情況下，這種治理邏輯其實無異於將人民健康視為可以交換的籌碼。

## 伍、結論

不論從政策過程及結果來看，中國在三年封控時期強調的制度優勢，包括完整的頂層設計、全面的動員能力、科學決策等，都未曾出現在解除封控後的疫情風暴中。相反的，此一過程呈現的治理邏輯呈現為缺乏專業部門參與及評估的決策過程、重視政績形象而非人民健康權益的政策選擇，以及為恢復經濟活動而追求短期達到

---

<sup>33</sup> 〈疫情防控報導提示和有關要求(2022 年 12 月 24 日)〉，《中國數字時代》，2022 年 12 月 24 日，<https://chinadigitaltimes.net/chinese/691232.html>。

群體免疫的政策目標。而這些發生在不同面向的防疫政治邏輯，其根源是在權力高度集中的威權體制下，領導人得以忽略國民健康的基本需求，任意調整防疫政策。但由此付出的代價，不僅是上百萬中國人民的死亡，也對全球疾病治理及衛生安全形成威脅。

從本文開頭提出的衛生治理觀點來檢視當前開放封控的政策過程，可以發現國家以外的衛生服務提供者及公民行動者，在相關決策及實踐過程中全然缺位，同時威權政體下國家的相關施政不但不具有可責性，且會透過各種極端方式扭曲或掩蓋錯誤政策的結果。另一方面，此種政治掛帥的治理邏輯並非只存在於堅持清零或開放封控的防疫政策中。在三年防疫的實踐過程中，這些治理邏輯可能已經大幅改變中國政府部門的內部運作方式，並且在其他涉及衛生安全以及更廣泛的社會政策領域中，成為長期具有主導性的治理邏輯。由此來看，未來中國仍有可能在此種治理邏輯下，使原本能夠避免的衛生風險，無可避免的演變成重大的衛生災難。換言之，政治主導的衛生治理邏輯，其實已經成為中國當前最主要的衛生安全風險。<sup>34</sup>同時，中國政府防疫政策的高度不透明，以及掩蓋甚或系統性扭曲疫情的治理方式，也對全球衛生治理形成無法忽視的新威脅。

本文作者王占璽為國立政治大學東亞研究所博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員。主要研究領域為：中國政治與社會、非傳統安全。

---

<sup>34</sup> 政治主導的治理邏輯也在中國其他領域發揮重要作用，如教育、產業、社福等，但具體的實踐方式各有不同。

# **Politics as Health Risk: China’s Policy Process of Reopening After the “Zero-COVID” Policy**

*Chan-Hsi Wang*

*Division of National Security Research*

## **Abstract**

The Chinese government abandoned the Zero-COVID policy at the end of 2022. From the perspective of health system governance, this article examines various policy actions following China's reopening after the end of the Zero-COVID policy from late 2022 to the beginning of 2023, and analyzes how these policies inevitably led to a large number of infections and deaths guided by the politics-led governance logic. This article points out that China has adopted a series of distorted opening-up policies, with insufficient advance preparation, requiring local governments to speed up the reopening process, refusing foreign aid and imported vaccines, and systematically covering up the epidemic. This mode of politics-led governance will pose major endogenous risk to China’s health security in the future.

**Keywords:** Health Security, Reopening, “Zero-COVID” Policy

# 中國能源形勢與內外安全環境

王彥麟

國家安全研究所

## 壹、前言

能源為當代最重要的戰略物資之一，如何確保其穩定供給與國家安全形勢密不可分。多數國家近年的能源政策旨在同時追求「3E+S」（經濟性、環境性、供給安定性及安全性），反映當前能源議題之影響已外溢至供需以外的政策領域，且勢必對國家安全形勢產生深刻影響。值得注意的是，由於各國能源供給結構及戰略環境迥異，影響外溢的程度與型態亦有所不同。中國為世界最大的能源消費國，且正值由傳統能源過渡至可再生能源的關鍵轉型期，其政策焦點自然也面臨上述外溢過程，且不可避免地影響內外安全形勢。本文擬由能源供需、能源外交及能源轉型等政策動向，探討中國能源問題以何種形式外溢至經濟、政治、社會及外交領域，以及對內外安全形勢之影響。

## 貳、當前中國能源政策目標：穩定供給與能源轉型

### 一、煤炭重回中國能源供給體系主軸

自改革開放迄今，中國能源消費量已成長將近 6 倍，其自給率僅由 99% 下降至約 80%，<sup>1</sup>與一般國家相較仍屬較高水準。中國得以在能源消費擴張背景下維持高度自給，主因在其迄今仍高度依賴以國產煤炭為主軸的能源供給體系。另一方面，中國於 2016 年批准《巴黎協定》後，更於 2020 年揭示碳排放量峰值及碳中和目標，<sup>2</sup>使環境問題成為其能源政策焦點。在此背景下，中國勢必對高度倚賴

<sup>1</sup> EDMC，《エネルギー・経済統計要覧》（東京：理工図書，2022 年），頁 216-217。

<sup>2</sup> 〈習近平在聯合國大會上就氣候變化承諾了些什麼？〉，《BBC NEWS》，2020 年 9 月 23 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-54261505>。

煤炭之能源供給體制實施調整。

20 世紀初期，煤炭高踞中國總能源消費量七成以上比例，2010 年代後逐年下降至約六成水準，<sup>3</sup>惟衰退趨勢近期逐漸減緩。以 2021 至 2022 年為例，中國能源消費量呈現 2.9% 增長，煤炭所占比例仍由 56% 增長至 56.2%。<sup>4</sup>鑒於總能源消費量成長，且煤炭所占比例不減反增，反映煤炭已重回中國能源供給體系主軸，其主因則在中國政府積極調節煤碳產銷因應近期能源供給問題。

## 二、能源轉型與穩定供給矛盾仍未緩解

2020 年以來，由於煤炭供應緊張、乾旱及行政管理不佳等因素，中國多次發生電力危機。由於中國的能源消費高達 26.8% 以電力形式被運用，遠超世界均值，缺電勢必對經濟造成重大衝擊。<sup>5</sup>在此背景下，習近平於 2021 年末強調「能源的飯碗必須端在自己手裡」後，<sup>6</sup>中國政府隨即對穩定煤炭供給採取多項措施。例如新增 1,000 億人民幣專項貸款支援煤炭開採及儲備，並敦促境內煤礦公司提高產能。<sup>7</sup>其次，發布《國家發展改革委關於進一步完善煤炭市場價格形成機制的通知》等命令管控市場價格，並加強查核中長期契約履約情形。<sup>8</sup>此外，自 2022 年 5 月 1 日起，中國暫時取消煤碳進口關稅。<sup>9</sup>

綜上所述，面對能源供應危機之威脅，中國政府仍優先以煤炭

<sup>3</sup> 〈中国はどのようなエネルギー・ミックスを目指すのか〉，《アジア經濟研究所》，2018 年 8 月，[https://www.ide.go.jp/Japanese/IDESquare/Eyes/2018/ISQ201820\\_014.html](https://www.ide.go.jp/Japanese/IDESquare/Eyes/2018/ISQ201820_014.html)。

<sup>4</sup> 〈中国のエネルギー需給・調達の現状と今後の方向性〉，《JOGMEC》，2023 年 3 月 14 日，<https://reurl.cc/5O3pp6>。

<sup>5</sup> 世界平均為 19.7%。參照 EDMC，《エネルギー・經濟統計要覽》，頁 234。

<sup>6</sup> 〈能源的飯碗必須端在自己手裡〉，《人民網》，2022 年 1 月 7 日，<https://reurl.cc/kaO0rb>。

<sup>7</sup> 〈支持煤炭生產保供 中國央行增加再貸款額度〉，《中央社》，2022 年 5 月 4 日，<https://reurl.cc/edpOVb>。

<sup>8</sup> 〈國家發展改革委關於進一步完善煤炭市場價格形成機制的通知〉，《國家發改委》，2022 年 2 月 24 日，<https://reurl.cc/o5Rdrg>；〈國家發展改革委部署安排 2022 年煤炭中長期合同監管工作〉，《國家發改委》，2022 年 3 月 2 日，<https://reurl.cc/Zye7y6>。

<sup>9</sup> 〈國務院關稅稅則委員會關於調整煤炭進口關稅的公告〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 4 月 26 日，<https://reurl.cc/q0V80p>。

政策因應供給缺口。另一方面，中國既已明確揭示能源轉型目標，鼓勵煤炭生產及消費勢將大幅抵銷其對減碳議題之努力。由近期重新開放進口澳洲煤炭以及延長進口煤炭零關稅等政策觀之，<sup>10</sup>當前中國能源供給體系下，能源轉型與穩定供給目標間的矛盾關係仍難獲得緩解。

## 參、能源議題與中國內部安全：國內政治與社會穩定

### 一、能源議題對中國政治安全之影響——各省間的競爭與矛盾關係

當前中國能源供給體制下，配送電及電力建設多數由省級單位主導。各省要素稟賦及產業結構迥異，導致生產及消費需求不盡相同。而相較多數已開發國家透由電力自由化促進供需平衡，中國各省政府為達成中央配賦之執政目標，頻出現違反供需法則之決策。例如，2020 年的產業評估報告顯示，中國各地省政府規劃煤電廠建設之際，西部地區省分多以天然資源優勢及「西電東送」作為考量，東部省分則較傾向維持自給能力及降低跨省電網運行成本等動機。<sup>11</sup>另一方面，各省的矛盾關係亦反映於電力供給緊張期。例如雲南省在 2020 至 2021 年的缺電危機期間削減對他省輸出電力，主因除出自氣候因素導致水力發電出力值下降，另一方面亦源自雲南省政府希望以再生能源吸引高耗能產業赴當地投資，提升執政經濟表現。<sup>12</sup>

對於各省的矛盾關係，高層積極以政策介入協調，早在 2012 年即發布《跨省跨區電能交易基本規則（試行）》，<sup>13</sup>惟未發揮顯著效

<sup>10</sup> 〈貿易爭端告終 中國全面開放澳洲煤炭進口〉，《中央社》，2023 年 3 月 14 日，<https://reurl.cc/jvW8an>；〈國務院關稅稅則委員會關於延長煤炭零進口暫定稅率實施期限的公告〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2023 年 3 月 26 日，<https://reurl.cc/3eXaR8>。

<sup>11</sup> 〈2020 年核准煤電項目最新進展—85.6%有序推進中，東西部新建煤電理由相悖〉，《中國能源網》，2021 年 12 月 17 日，<https://www.china5e.com/news/news-1127233-1.html>。

<sup>12</sup> 〈中國電力市場的時空格局〉，《中外對話》，2023 年 8 月 15 日，<https://chinadialogue.net/zh/4/109144/>。

<sup>13</sup> 〈關於印發跨省跨區電能交易基本規則（試行）的通知〉，《國家能源局》，2012 年 12 月 7 日，[http://zfxgk.nea.gov.cn/auto79/201307/t20130708\\_1649.htm](http://zfxgk.nea.gov.cn/auto79/201307/t20130708_1649.htm)。

果。其後，中國再於 2022 年推出《電力中長期交易基本規則》等政策，<sup>14</sup>期誘導各省電力供需在長期基礎上相互融通。然而中國電力系統建設及供需背離實際需求的根本原因之一，仍在獨特的政治體制導致各省間產生競爭乃至敵對關係。在此背景下，中國的能源安全問題不僅牽動經濟增長，其影響亦擴及國內政治情勢發展。

## 二、能源議題對中國社會穩定之影響——煤炭增產與勞工運動

2010 年代以後，各國相繼進入能源轉型期，同時期的國際能源市場亦相對平靜，使中國政府得以推動煤炭業「產能去化」。官方數據顯示，中國煤炭業從業人口數由 2013 年 611 萬人的峰值降至 2022 年的 340 萬人。<sup>15</sup>然而，2020 年電力危機以降，中國煤炭產量卻與從業人數呈現反比。在政府增產指令之下，中國 2022 年煤碳產量達 45 億噸以上，創下歷史新高。<sup>16</sup>

煤炭產量得以在從業人數減少背景下達到新高，理應是透由改善硬體設施或勞動環境等方式達成。中國官方亦宣稱國內煤礦生產形勢穩定，事故率及死亡率均呈現下降趨勢，<sup>17</sup>惟真實情況與官方宣傳迥異。例如內蒙古阿拉善新井煤業於 2023 年 2 月發生坍塌，造成 53 人罹難，檢討報告亦承認「礦場仍處於建設階段，卻大肆違規開採」及「為了多出煤、降成本，違反設計組織施工」。<sup>18</sup> 2023 年 9 月，貴州省盤州市山腳樹煤礦大火造成 16 人遇難，檢討報告稱事故出自管理鬆散及設施「帶病運行」。<sup>19</sup>由於礦難事件層出不窮，印證

<sup>14</sup> 〈發展改革委能源局關於印發《電力中長期交易基本規則》的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2020 年 6 月 10 日，<https://reurl.cc/nLNz6d>。

<sup>15</sup> 〈王虹橋：煤炭行業人數已優化至 340 萬〉，《國際煤炭網》，2022 年 12 月 1 日，<https://reurl.cc/ZyeGMM>。

<sup>16</sup> 〈2022 年全國分地區原煤產量簡析：2 省份過 10 億噸 15 省份合占 99%〉，《中國能源網》，2023 年 2 月 10 日，<https://www.china5e.com/news/news-1147449-1.html>。

<sup>17</sup> 〈2022 年全國煤礦安全生產事故情況〉，《煤礦安全網》，2023 年 2 月 16 日，<https://www.mkaq.org/html/2023/02/16/657155.shtml>。

<sup>18</sup> 〈內蒙古阿拉善新井煤業有限公司露天煤礦「2·22」特別重大坍塌事故案例〉，《煤礦安全網》，2023 年 9 月 29 日，<https://www.mkaq.org/html/2023/09/29/670270.shtml>。

<sup>19</sup> 〈2023 年 9 月 24 日，貴州省盤州市盤觀鎮山腳樹煤礦發生一起運輸膠帶著火事故，造成 16 人遇難〉，《煤礦安全網》，2023 年 9 月 24 日，<https://reurl.cc/blVXxM>。

中國煤礦業仍處於相對原始及惡劣的生產環境之下。換言之，中國能源供給壓力看似因煤碳產能增長獲得緩解，卻是建立在對勞工的剝削之上。

回顧習近平執政初期，2016 年的雙鴨山礦工示威事件一度迫使黑龍江省省長陸昊公開認錯，<sup>20</sup>顯示類似案例確實可能撼動社會安全及中共執政基礎。中國大幅削減礦業人口又施加增產壓力，勢必對勞工群體造成壓迫，並迫使中國為「維穩」耗費更多政治及社會成本。

## 肆、能源議題與中國外部安全：大國關係與能源轉型

### 一、能源貿易形塑中俄合作關係——能源貿易路線的停滯與突破

近年，在俄國強併克里米亞及中美競爭背景下，中俄漸有「抱團取暖」之勢，能源貿易則成為兩國重點合作領域之一。當前中國自俄國進口總額中，高達 70% 為能源貿易。<sup>21</sup>烏克蘭戰爭爆發前夕，俄國透過「西伯利亞力量 1 號」管道向中國輸出天然氣量達歷史新高。<sup>22</sup>此外，中俄亦積極推動「西伯利亞力量 2 號」管線建設工作，能源貿易合作似乎大有可為。然而，烏俄戰事陷入膠著後，中國卻擱置「西伯利亞力量 2 號」建設，一般認為主因出自（一）北京當局為在西方國家與俄國間左右逢源，刻意放緩倒向後者陣營步調。<sup>23</sup>（二）北京仍在等待俄國更形孤立，期為能源貿易獲得更加優渥之條件。<sup>24</sup>無論原因為何，中俄陸上天然氣貿易平台自 2010 年代以來

<sup>20</sup> 〈觀察：雙鴨山礦工討薪示威的背後是什麼？〉，《BBC》，2016 年 3 月，<https://reurl.cc/9RvrQV>。

<sup>21</sup> 〈中国のロシア産エネルギー依存が引き続き拡大〉，《東洋経済》，2022 年 8 月 24 日，<https://toyokeizai.net/articles/-/613016>。

<sup>22</sup> 〈俄羅斯企業：應中國要求 每日供氣量創新高 遠超合約義務〉，《香港 01》，2021 年 11 月 2 日，<https://reurl.cc/K324zy>。

<sup>23</sup> 〈「西伯利亞力量 2 號」天然氣管線暫停建設：中國在歐俄左右逢源的盤算？〉，《轉角國際》，2023 年 6 月 29 日，[https://global.udn.com/global\\_vision/story/8662/7267131](https://global.udn.com/global_vision/story/8662/7267131)。

<sup>24</sup> “Power of Siberia: China Keeps Putin Waiting on Gas Pipeline,” *Financial Times*, May 25, 2023, <https://www.ft.com/content/541f8bcb-118a-419e-869f-3273fcc9ce92>.

的高速建設，近期已出現減速趨勢。

另一方面，中國在海上能源航道上卻獲得突破。俄國自烏克蘭戰爭爆發後漸受孤立，在缺乏民主國家資金及技術挹注背景下，使其積極爭取中國參加北極地區開發事務，例如經由北極海航線由俄國西北部輸往中國的原油貿易量近期大幅增加。<sup>25</sup>回顧過去數年歷史，即便中俄關係熱絡，俄國仍在 2020 年以向中國洩密為由逮捕一名俄籍北極專家。<sup>26</sup>其後，俄國主導的「東方 2022」演習雖邀請中國實施操演，卻仍對中國涉入北極海存在顧慮。<sup>27</sup>然而，隨烏克蘭戰事陷入膠著及俄國受孤立程度升高，中國或能在北極海航線上取得突破，進而使「麻六甲困境」稍獲緩解。

綜觀以上發展，能源貿易的停滯與突破不僅反映中俄實力消長，亦意味中國的能源需求已成為形塑中俄合作關係的重要動機之一。

## 二、能源議題牽動中美競爭態勢——能源轉型與國際領導地位

中國近期致力提高國內煤炭供給，其對可再生能源產業之投入亦不遺餘力，並提出將總能源消費中的可再生能源占比提升至 20% 之目標。<sup>28</sup>以 2022 年度為例，中國新增風力發電容量高達 3,700 萬度，美國同期僅增加 860 萬度；<sup>29</sup>中國新增太陽能發電容量 8,741 萬度，美國則僅新增 2,020 萬度。<sup>30</sup>此外，中國可再生能源產業出口規

<sup>25</sup> 〈俄羅斯讓步之後，中國在北極地區夙願得償〉，《WSJ》，2023 年 10 月 3 日，<https://reurl.cc/A04MYj>。

<sup>26</sup> 〈俄羅斯嚴打中國竊取技術 再捕一名俄科學家〉，《法國國際廣播電臺》，2020 年 10 月 2 日，<https://reurl.cc/x6LNbe>。

<sup>27</sup> 王彥麟，〈「東方 2022」演習後的日俄關係發展〉，《國防安全雙週報》，2022 年 9 月 23 日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=1916&pid=3428>。

<sup>28</sup> 〈中国、25 年までに電力供給の 3 分の 1 を再生可能エネルギーに〉，《ロイター》，2022 年 6 月 1 日，<https://jp.reuters.com/article/china-energy-renewables-idJPKBN2NI2XN>。

<sup>29</sup> 〈日本の「GX」看板倒れ 風力導入量は中国の 160 分の 1〉，《日本經濟新聞》，2023 年 7 月 2 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA13CUI0T10C23A600000/>。

<sup>30</sup> 〈國家能源局：2022 年全國風電光伏年發電量首次突破 1 萬億千瓦時 創歷史新高〉，《人民網》，2023 年 2 月 13 日，<https://reurl.cc/3e7gk9>；〈對中提出零件禁令影響，美國去年新增太陽能裝機量年減 16%〉，《財訊快報》，2023 年 3 月 10 日，<https://reurl.cc/K347Op>。

模亦處於領先地位。例如太陽能零組件、風力發電機領域之全球市占達七成以上。<sup>31</sup>生產風力發電機及馬達不可或缺的鈷有七成於中國加工，製造電池所需的鋰加工產能亦有六成集中於中國。<sup>32</sup>綜觀當前的能源供給形勢，可再生能源佔比雖遠不及傳統能源，然在減碳議題漸成國際社會關注焦點背景下，中國積極推動能源轉型之重要性早已反映於大國競爭領域。

2017年，美國總統川普宣布退出《巴黎協定》，中國仍表示將堅定履行協定，部分觀點認為中國將成領導國際社會因應氣候變化的主要國家。<sup>33</sup>自20世紀末以來，民主黨柯林頓政權決定參加《京都議定書》，其後共和黨布希政權決定脫離；民主黨歐巴馬政權主導《巴黎協定》，共和黨川普政權又決定退出。而共和黨若於2024年總統大選勝出，亦不能排除再度退出《巴黎協定》。換言之，相較於美國態度反覆損及對國際事務的領導地位，中國卻積極以能源議題填補美國留下的權力空白。<sup>34</sup>在此背景下，中國推動可再生能源政策之附帶效果已由滿足國內需求擴展至大國競爭範疇。隨著國際碳排交易普及、中國可再生能源設備深入國際市場，能源轉型議題勢將成中國政府塑造有利國際形勢、確保外交安全的重要政策槓桿。

## 伍、結語

隨國際戰略環境漸趨複雜，中國能源議題所涉領域已從供需問題擴及國內政治、社會穩定及大國競爭等內外安全形勢。中國對內採取權力集中及高度管制的治理形態，對外則頻以不同的價值觀重新詮釋國際社會規範。在此背景下，中國的能源問題對內具備維繫

<sup>31</sup> 〈國家能源局 2023 年一季度新聞發布會文字實錄〉，《國家能源局》，2023 年 2 月 13 日，[http://www.nea.gov.cn/2023-02/13/c\\_1310697149.htm](http://www.nea.gov.cn/2023-02/13/c_1310697149.htm)。

<sup>32</sup> 〈分断する世界、脱炭素戦略に影 再エネで供給網リスク〉，《日本經濟新聞》，2022 年 10 月 3 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUC276YF0X20C22A9000000/>。

<sup>33</sup> 〈中國會成為全球領導者嗎？〉，《德國之聲》，2017 年 7 月 1 日，<https://p.dw.com/p/2fls6>。

<sup>34</sup> 〈拜登迅速讓美國重返巴黎氣候協定，但重新確立領導地位將格外艱難〉，《WSJ》，2021 年 1 月 22 日，<https://reurl.cc/7M7GjQ>。

政權穩定的守勢性質，對外則呈現形塑大國關係的攻勢性質。綜觀中國能源安全議題所及領域，各省能源政策及供需的不一致印證專制政權及計畫經濟缺陷難於短期內緩解；中俄能源貿易的停滯及發展則反映中俄關係不僅受美、歐等大國因素驅動，中俄兩者間亦存在競爭與矛盾關係；而能源轉型議題則已成為中美競爭國際社會主導權的關鍵領域之一。

本文作者王彥麟為日本追手門學院大學經營學博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。主要研究領域為：日本防衛與外交政策、能源安全。

# China's Energy Issue and Security Environment

*Yen-Lin Wang*

*Division of National Security Research*

## **Abstract**

Energy is a vital strategic commodity, and ensuring stable supply is inextricably linked to national security. However, the impact of energy issues spills over from supply issues to other policy areas. China, the world's largest energy consumer, is in a critical period of transition from traditional energy to renewable energy, and its policies have experienced such spillovers, which inevitably affect both internal and external security. This paper examines China's energy supply and demand, energy diplomacy, and energy transition to clarify the impact of energy issues on China's internal and external security. China has a centralized and highly regulated form of governance. At the same time, it is trying to reinterpret the rules of the international community based on its own, different values. Against this backdrop, China's energy issues are of a defensive nature in terms of maintaining political stability internally, and an offensive nature in terms of shaping power relations externally.

**Keywords:** Energy Policy, Energy Security, Security Environment

# 簡評近期中國文化安全政策發展

林志豪

國家安全研究所

## 壹、前言

習近平自上任開始，便在原有的「三個自信」，也就是過去胡錦濤時代曾經提倡的「道路自信、理論自信、制度自信」，增加第四個「文化自信」。並且從黨章開始擴大到國家體系。習近平對於文化安全的部分極為重視，認為「政治安全是根本，經濟安全是基礎，文化安全同軍事安全、科技安全、社會安全，共同成為維護國家安全的重要保障」。在這樣的政策方針之下，中國從習近平的第一任期開始，不斷擴展文化領域，加強宣傳「中華文化」，消弭外部文化對國內秩序產生的威脅。並藉由所謂的「文化融合發展」，整合國內眾多民族文化，對於可能危害國家安全的「有害文化」進行全面封殺，或從思想教育或大眾媒體，鞏固國內民眾認同中共統治的正當性，也可對海外華人文化圈形成正面宣傳效果，提升中國的海內外形象。

## 貳、中國所謂的「文化安全」

「文化安全」這個字詞源於全球化之後，國家在面臨外來文化入侵，在政治、經濟、社會等多方面造成影響，進而對國家安全產生威脅，所形成的概念。中國認為對於外來文化的侵蝕，將會導致大眾缺乏「文化自信」，<sup>1</sup>失去對國家和民族的認同，影響整體競爭

---

<sup>1</sup> 習近平曾在中共成立 95 周年大會提出「中國共產黨人堅持不忘初心，繼續前進，就要堅持四個自信，及中國特色社會主義道路自信、理論自信、制度自信、文化自信」，把原有的「三個自信」擴增為「四個自信」。整體而言，中國的文化安全政策目的是在於整合國內眾多民族文化，在社會與思想方面全面統一，同時也以此「抵禦」外來文化，或是與周邊國家之間在文化產業競爭方面取得制高點，從中共 20 大報告當中可發現中國將加強文化宣傳和文化建設，為中國特色的黨政體系提供更進一步的合理論述和價值觀，轉換為軟實力並對外輸出。參考文獻：〈從「三個自信」到「四個自信」〉，《中國共產黨新聞網》，2016 年 7 月 7 日，<https://reurl.cc/eddaL7>；〈二十大報告解讀 | 文化自信 凝心聚力〉，《共產黨員網》，

力。因此中國近年來不斷的在教育和社會制度等方面加強文化建設。<sup>2</sup>在鄧小平時代的經濟崛起之後，營造出「文化崛起」，或稱為「中華文化的崛起」，而這部分也被引用在習近平對於「中國特色社會主義文化」的論點，從最根本的生活習慣做改變，影響大眾對於文化的認知。

## 一、文化安全是國家利益的主要部分

中國所謂的「文化安全」，簡而言之就是維持「中國特色社會主義制度」之下的國家「意識形態」，建立強而有力的文化認同，抵禦外來文化的侵蝕。中國認為維護國家利益則是保障國家文化和意識形態安全的根本出發點，因此在必須滿足國家生存的條件之下，除了在經濟和軍事領域，也發展出綜合安全的概念，整合傳統安全與非傳統安全等多個領域，文化安全對於國家利益有以下幾個作用。第一，文化決定國家、民族和個人經濟命運的關鍵因素。第二，文化和信仰體系長期影響國家領導人理解政策的問題與方式。第三，文化可以用作設計社會、經濟和軍事結構的藍圖，從而對民族國家與國際社會的行為和前途產生強烈的影響。第四，文化是國際關係中推行或反抗霸權的主要手段。第五，文化安全直接影響對外戰略的制定和對外關係走向。<sup>3</sup>

## 二、文化安全是合法執政的理論基礎

在冷戰時期或後冷戰初期，時有為了國家利益，犧牲意識形態，或為了意識型態犧牲國家利益的情況。但隨著近期局勢發展，中國在各方面對美國進行全面競爭，如何維持意識形態，抵抗美國

---

<https://reurl.cc/x66XpE>。

<sup>2</sup> 習近平曾在 2021 年 7 月 1 日的中華人民共和國 100 週年大會指出，「實現中華民族偉大復興進入了不可逆轉的歷史進程」，同時也多次指出從 2020 年開始是「百年未有之大變局」，必須提升綜合力量。意即中國如要在實力上超越歐美大國，要在文化方面發展興盛，文化是國家的靈魂，也是綜合國力的象徵，以此支撐國家強大興盛。在「大變局的危機當中」推進「文化強國」的建設。參考文獻：李姝婧，〈重視國家文化安全對文化發展的意義〉，《社會科學報》，第 1833 期 6 版，2022 年 12 月 21 日，<https://shorturl.at/GP238>。

<sup>3</sup> 張驥，《中國文化安全與意識形態戰略》（北京：人民出版社，2010 年），頁 42-49。

為首的外來「文化霸權」，<sup>4</sup>儼然成為國家利益的關鍵之一。同時也在政治利益的需求之下，對外反抗霸權，對內鞏固意識形態。文化安全，成了實現中國國家利益的重要手段之一，同時也是維持政權合法性的重要根基。任何一個政黨都有相應的文化意識形態和指導思想，對於中共而言，如何加強主流意識型態，維持領導執政優勢，便是文化安全的主要範疇之一。公眾意識形態對於政權的認同，可在社會中形成凝聚力和向心力，成為執政「合法性」的基礎，提高政治動員能力。通常這類的合法性，需要透過法律的強制管控和規範，促使社會大眾對政權的認同與忠誠。

## 參、中國文化安全政策的主要方向

中國的文化安全政策，實際上部分類似其他社會主義國家的處理措施，具有異曲同工之效。<sup>5</sup>中國的文化安全政策有以下幾個特點：

第一，加強國家意識形態，建立國家認同。為了維持社會意識形態，讓民眾認同國家領導人的治國理念，<sup>6</sup>大幅提升領導人思想體系的理論位階，<sup>7</sup>與國家治理思想相融合，擴充理論架構。<sup>8</sup>把國家領導人的「語錄」和「革命奮鬥史」列入教育科目，融入教育體系，

---

<sup>4</sup> 文化霸權 (cultural hegemony)，始於義大利共產黨創始人可蘭西所提出的批判理論，原意是指統治階級透過社會文化的影響，規範多元社會的世界觀或普世價值。但就中國的認知而言，文化霸權是指西方發達國家藉由自身文化強勢地位，對落後國家強勢進行文化侵略、滲透，達到控制思想的目的。原文參照：張驥，《中國文化安全與意識形態戰略》，頁 262。

<sup>5</sup> 譬如北韓的文化安全管理政策，提升領導者的思想體系位階，並列入黨章和法律體系，也成立文化思想研究中心，發展個人特色治國理念，建立絕對的個人偶像崇拜。習近平從第三任期開始，也採取類似的措施，明顯有逐漸「北韓化」的趨勢。

<sup>6</sup> 近期中國高考題目曾出現引用習近平語錄當中的「吹滅別人的燈，並不會讓自己更加光明」、「一花獨放不是春，百花齊放春滿園」的內容，要求考生發表感想，以文化安全之名，加強思想控制。

<sup>7</sup> 最經典的範例就是中國即將成立的「習近平文化思想研究中心」。這是繼「習近平外交思想研究中心」之後第二個以現任國家領導人為名的研究中心。而「習近平文化思想研究中心」的成立目的應是針對習近平過去曾提到的「文化自信」的具體實踐。

<sup>8</sup> 也就是習近平曾提出的「兩個結合」，把「中華優秀文化」與「馬克思主義」的相結合，發展出具有個人特色的統治理論，未來極有可能會發展出類似北韓主體思想的高階政治思想體系。原文參照：郭建寧，〈「兩個結合」的豐富內涵和內在機理〉，《中國共產黨新聞網》，2023年07月13日，<http://dangjian.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0713/c117092-40034589.html>。

讓「中國特色的社會主義」更能深植人心。把愛國主義和國家領導人的治國理念融入中國文化產業。<sup>9</sup>

第二，加強中華民族凝聚力，建立民族認同。所謂的「民族凝聚力」包含了國家的歷史文化傳統和精神力量，也就是民族精神或民族認同。隨著全球化發展，中國發現近代與西方文化競爭的過程當中，中國明顯處於弱勢地位，這不僅是因為經濟和社會發展差距所致，也是因為西方國家利用強大的政治和經濟實力在世界各地實施文化霸權，導致「民族凝聚力」相當渙散。因此必須要凝聚國內眾多少數民族<sup>10</sup>和港澳民眾，<sup>11</sup>對中華民族產生認同。

第三，加強網路社群和傳媒的傳播能力。在全球經濟化的背景之下，中國已加強在網路資訊方面的文化宣傳戰略，大力宣傳國家形象。開發網路社群軟體，改善傳遞效率。對內提升網路社群的安全意識，加強內部控管，有效控管和宣洩民眾不滿，避免成為危害政權的溫床。

第四，加強對外傳播，推展國際文化新秩序。加強外語翻譯，提昇文創品質，宣傳中國正面形象，避免被西方「妖魔化」，導致可能的反華浪潮。讓國際社會正確認識中國，建立形象建設戰略，讓中華文化「走出去」，<sup>12</sup>同時提升文化產業的經濟規模，以軟實力

---

<sup>9</sup> 例如中國在2020-2023年之間陸續推出的電影作品當中，有部分電影運用了所謂的「中華文化的精髓和精神標誌」，改編歷史事件，從「新時代挖掘題材」，藉由大眾文化傳播的方式，提升大眾對國家的自信，凝聚大眾對政府的向心力，同時也以此作為「文化創新」的方向，讓中華文化「走出去」。〈國產電影崛起彰顯文化自信〉，《新華網》，2023年8月22日，<https://shorturl.at/pPSX0>。

<sup>10</sup> 〈內蒙古雙語教學爭議與中國少數民族政策的微妙變化〉，《BBC中文網》，2020年10月3日，<https://reurl.cc/V4n4NY>。

<sup>11</sup> 中國從2021年開始在香港頒布《香港國安法》之後，開始實施「全民國家安全教育日」，進行文化思想教育，加強公民對「以黨領政的政治文化」的認同，鼓勵創作、生產與傳播「中華優秀傳統文化」為主的文化產品，加強港澳中民眾的文化認同。然而，中國也基於「文化安全」的考量，逐步縮限港澳地區的文化創作，加強文化安全檢查，改變港澳地區的文化輸出類型。

<sup>12</sup> 「走出去」是當初2011年10月，中共第十七屆六中全會當中提出的概念。當時除了討論中國文化體制的改革方向，也積極要求中國文化能夠向外發展。參考文獻：〈中國文化走出去的兩種意涵〉，《中國共產黨新聞網》，2016年10月10日，<https://shorturl.at/euSX6>。

輔助硬實力<sup>13</sup>，抵抗西方價值觀和意識形態的滲透。

## 肆、中國文化安全政策的挑戰

國家是行為主體者，文化是國家的結構之一，穩定的文化發展和文化安全政策可有效穩定國家體系運作，也可維持民眾對政府的認同，強化統治的合理性。近代國家的主體性是以歷史、文化、價值觀等多個要素建構出的共有觀念，本質上也具備連續性和傳統性，並衍生出國家主權概念。而中國是以過去傳統歷史價值再加上符合中國社會主義的實用價值，發展一套符合當今中國政治體系的「指導思想」。<sup>14</sup>

中國目前也透過「一帶一路」、「孔子學院」等方式，對外擴大文化市場，在國際社會深植中國形象，這可能是基於安全考量，也可能是與西方軟實力競爭之下的戰略考量，然而中國近期過度對外強勢輸出文化，也引起部分國家的反感。<sup>15</sup>

另隨著中國國內就業市場日趨嚴峻，貧富差距導致社會矛盾增加，內部審查機制也漸趨嚴格，而原有的文化安全戰略也因此影響文化產業發展，出現空洞化的情況。<sup>16</sup>

整體而言，中國早期的文化安全戰略採取類似歐美韓日等國的作法，為了避免對方國家民眾產生反感，因此通常會透過流行文化或娛樂媒體等文化產業，以置入行銷的方式，向外傳播國家文化形象，提升能見度。但如果政府是基於特定政治目的，過度主導文化

---

<sup>13</sup> 沈洪波，《全球化與國家文化安全》（山東：山東大學出版社，2009年4月），頁151。

<sup>14</sup> 정유미, 〈중국의 문화정책성 만들기와 '특색정치'의 정립〉, 《중국연구》(제 61 권, 2014年9月26日), 頁170。

<sup>15</sup> 中國近期在歷史、文化、語言、文學等多個領域賦予新的定義，然而此部分可能與周邊國家的立場相衝突，造成對外文化交流的矛盾。〈中國留學生倫敦東區塗鴉寫社會主義核心價值觀引爭議〉，《BBC中文網》，2023年8月7日，<https://reurl.cc/garAAp>。

<sup>16</sup> 例如中國許多渲染愛國情緒的戰爭歷史電影和連續劇，過度強調意識形態，導致流於形式，成為配合政治宣傳的文宣作品。雖有豐沛的歷史資源，卻未有明顯的識別度，或獨樹一格的文化意象，這部分也是與其他國家在軟實力競爭的時候，明顯相形見绌。

政策，將會讓文化創作自由受到箝制。

## 伍、結論

文化安全是以國家為單位，包含了共同價值、歷史、文化、語言等無形資產的維護，也是國家在各領域發展的主要底蘊。國家維護文化安全，也是在促進國家軟實力，成為硬實力發展的後盾。實際上各國皆有類似的政策，但中國目前的文化安全政策是基於「維穩」為優先，<sup>17</sup>在文化政策領域訂定「安全範圍」，避免受到外來文化影響國內秩序，塑造出「中國式現代化」，挑戰西方文明，<sup>18</sup>大舉對外輸出，提升海外華人的認同感和向心力。

文化安全與政治體系、經濟發展、意識形態也有相當大的關聯性。然而中國為了符合政治利益，維持可調控的社會安全體系，維護國家意識形態安全，<sup>19</sup>未來應會持續強勢主導文化產業發展，利用法規條文讓文化創作能夠符合政治正確，以此「全面貫徹習近平的總體國家安全觀」。因此即便中國經濟已出現衰退之勢，但未來應會持續投入發展文化產業，以政策為導向，在心理戰、認知戰、輿論戰等領域加強「中國特色社會主義文化建設」宣傳，抗衡西方文化和輿論的影響。

此外，中國雖然在社群網路傳播應用技術獲得發展，擴大對外形象宣傳，提升「文化自信」。但是近期在文化安全的訴求之下，未來或將逐步限制文化產業的內涵發展。中國一直以來也不斷在歷史文化領域，進行多項文化工程，爭取文化正統。也透過經濟模式，影響或限制其他國家文化產業的創作。中國明顯在文化安全政策推展的過程當中，時常把自身的價值觀強加在其他國家。結果當

---

<sup>17</sup> 〈推動影視產業，真的不是有錢就好-中國近年來發佈過哪些「不可思議」的文化政策？〉，《換日線》，2019年8月12日，<https://reurl.cc/ZyIlda>。

<sup>18</sup> 〈中國式現代化 | 挑戰西方新戰場「中國模式」來了〉，《香港 01》，2022年10月29日，<https://shorturl.at/bhsAM>。

<sup>19</sup> 顏旭，〈有效維護我國文化安全：學習《總體國家安全觀學習綱要》系列談⑧〉，《中國共產黨新聞網》，2022年7月18日，<https://reurl.cc/DoYoye>。

初疾呼和平崛起，反對美國文化霸權威嚇，<sup>20</sup>現在卻變成「反霸」的霸權，<sup>21</sup>對周邊國家造成文化入侵或文化掠奪的行為，終將導致相關地區和國家對中國的文化霸權行為產生反感。<sup>22</sup>

本文作者林志豪為韓國高麗大學北韓研究所博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。主要研究領域為：韓半島安全、北韓政治、南北韓關係。

---

<sup>20</sup> 〈應對美國文化霸權的中國策略〉，《人民論壇》，2017年4月10日，<https://reurl.cc/A0jj1Q>。

<sup>21</sup> 〈中共以選擇性「反霸」修辭建構自己的霸權〉，《中央廣播電台》，2023年3月31日，<https://reurl.cc/NyQ40q>。

<sup>22</sup> 〈大英博物館「韓國農曆新年」爭議背後的文化歸屬之爭〉，《BBC中文網》，2023年1月22日，<https://reurl.cc/L6WW7L>；“Vietnam’s Love-Hate Relationship With China: A Historical Explanation,” *eurasiareview*, June 22, 2016, <https://reurl.cc/GKjj43>。

# **A review of the recent development of China's cultural security policy**

*Chih-Hao Lin*

*Division of National Security Research*

## **Abstract**

Since Xi Jinping came to power, China has added “Cultural Self-Confidence” to the original “Three Self-Confidences” and it has become the “Four Self-Confidences”. For many years, China has attached great importance to the field of cultural security. However, since the Xi Jinping era began, overall competition with the West has become increasingly fierce, and the contradiction with Western values has intensified. To defend against foreign cultural erosion and maintain regime stability, China has also begun to strengthen policies in the field of cultural security, which is based on its own definition of cultural security. This article briefly reviews the impact of China's current cultural security policy on both internal and external issues.

**Keywords:** Cultural Security, Cultural Industry, China, Non-traditional Security

# 中國網路安全發展現狀與未來趨勢

曾敏禎

網路安全與決策推演研究所

## 壹、前言

中國自 2015 年通過《國家安全戰略綱要》與同年施行之《國家安全法》後，宣稱考量其整體國家安全，將加速推出諸多保障網路安全、有序發展的法律法規，冀從四面八方全面封堵網路領域存在的「漏洞和問題」。觀諸中國 2017 年公布的《網絡安全法》及 2021 年的《數據安全法》與《個人信息保護法》等法規，已構建出攸關數據和網路安全的三部基礎法律，然目前中國仍在網路上面臨網路輿論引發的政治威脅、各國駭客攻擊其各行業網路系統、龐大核心數據流出洩露風險。本文認為，上述問題反映出中國亟須解決包括加強網路秩序維穩、確保關鍵基礎設施和網路系統安全、保護網路資訊和數據安全等三方面，故中國持續在網路空間構建縝密合規的治理規範與機制，強化鞏固其網路安全利益對於國家安全至關重要。

## 貳、面臨問題

### 一、網路散布煽動言論威脅社會政治穩定

習近平自 2014 年出席「中央網絡安全和信息化領導小組第一次會議」首次提出「沒有網絡安全就沒有國家安全」，<sup>1</sup>此後便不斷在公開場合重覆強調此觀點，凸顯網路空間核心戰略利益是服從於中國總體安全與政權穩定，因此對中國而言，網路某種程度上沒有限制的表達及利用，造成大量資訊網路出現損害中國政權鞏固、政治

---

<sup>1</sup> 〈習近平的網絡觀：沒有網絡安全就沒有國家安全〉，《中國共產黨新聞網》，2014 年 10 月 20 日，<http://cpc.people.com.cn/xuexi/BIG5/n/2014/1120/c385475-26061137.html>。

制度穩定及各族人民群眾團結和諧輿論攻擊等，如自 2020 年 COVID-19 爆發蔓延以來，追蹤疫情的記者、具有專業知識的醫生與法律學者，加上網路評論者與網民們在網上發表有關散布新冠病毒的言論或分享，中國認為該類部分不實訊息破壞社會穩定的言行。另外利用網路策劃、組織與實施在香港各地動員，遊說民眾反對港版《國安法》，亦係針對中國領土完整和政權鞏固顛覆、分裂破壞和暴力恐怖襲擊。回顧 2022 年在中國各地掀起的白紙革命示威浪潮的參加人士，通過網路進行反政府、反社會活動，以及支持新疆地區穆斯林人權利，則係涉及煽動民族仇恨和恐怖主義網路活動，上述透由社群媒體傳播的網路言論已影響中國日常社會和政治穩定運行，進而屬於威脅其國家安全首要範疇。

## 二、境外勢力針對各行業網路系統發起網攻

中國國家安全機關指出自 2020 年以來，電信運營商、航空公司等單位內網和訊息系統先後多次出現無權限登錄、數據外傳等異常網路行為，而後發現部分骨幹網路節點設備、核心業務系統服務器等被植入特種木馬程式，已有部分數據被發送至境外。<sup>2</sup>據統計，2022 年中國重大網路攻擊事件涉及到各行各業，其中最主要攻擊針對三個行業，包括教育科研（西北工業大學指控美國國家安全局使用逾 40 種不同的網路武器對西北工業大學竊密）、<sup>3</sup>工業製造（中國電動汽車大廠蔚來遭駭客入侵竊取近 40 萬車主與 2.28 萬員工個資，被勒索 225 萬美元等值比特幣）、<sup>4</sup>醫療健康（北京「健康寶」APP 遭受境外網路攻擊，另澳門健康碼曾遭來自歐美地區網路攻擊達 300 多萬次）。<sup>5</sup>而 2022 年 6 月駭客以 10 枚比特幣（約新台幣 600 萬

<sup>2</sup> 〈國家安全機關公佈多起典型案例〉，《中國政府網》，2022 年 4 月 16 日，[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2022-04/16/content\\_5685561.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2022-04/16/content_5685561.htm)。

<sup>3</sup> 〈西北工業大學遭網絡攻擊活動源自美國國家安全局〉，《央視網》，2022 年 9 月 5 日，<https://news.cctv.com/2022/09/05/ARTIrpv9fAsIyfM6WrWukdzU220905.shtml>。

<sup>4</sup> 〈蔚來信息洩漏被勒索 225 萬美元，汽車網絡安全值得關注〉，《第一財經》，2022 年 12 月 21 日，<https://m.yicai.com/news/101629961.html>。

<sup>5</sup> 〈繼北京健康寶後，澳門健康碼又遭境外勢力攻擊〉，《騰訊》，2022 年 11 月 14 日，

元)兜售上海公安系統數據庫，包括 10 億中國公民的戶籍等個資及數十億筆向警方報案的詳細摘要紀錄、<sup>6</sup> 2023 年 7 月武漢市應急管理局地震監測中心遭網攻，<sup>7</sup>凸顯中國政務單位的資安防漏洞更新疏失與治理監管不力。2022 年中國國家工業互聯網安全態勢感知與監測預警平臺累計監測發現各類網路攻擊 7,975.4 萬次，同比增長逾 23.9%，遭受網路攻擊企業累計超 1.8 萬家，同比增長 50.9%。從網路攻擊類型分析，2022 年以僵屍網路感染 (41.1%)、非法外聯通信 (20.5%)、木馬後門感染 (15%) 等為主，合計占網路攻擊總數的 76.6%，是當前工業互聯網網路面臨主要安全威脅。<sup>8</sup>

### 三、海量網路資訊和數據缺乏監管審查

鑑於網路海量的資訊和數據蘊藏最新科技、社會動態、市場變化、國家安全威脅徵兆、戰場態勢和軍事行動等重要情報，資訊與數據已作為「網路時代的石油」，成為未來社會生活、產業競爭、大國博弈最重要的戰略資源，故中國自 2021 年逐漸加大對掌握大量數據的網路平台企業管控力度，包括點名阿里巴巴、騰訊等中國網路科技巨頭濫用個資、<sup>9</sup>整改螞蟻集團、<sup>10</sup>施壓叫車 App 滴滴出行 (DiDi) 從美股退市，致健身應用 KEEP、醫療數據公司零氬科技 (LinkDoc Technology)、有聲課程分享平台「喜馬拉雅」等紛紛擱置赴美上市計畫，<sup>11</sup>亦凸顯中國監管整頓的力度。對中國而言，由於這些涉及到國計民生數據的平台，如「滴滴出行」掌握大量包括面

---

<https://cloud.tencent.com/developer/article/2161976>。

<sup>6</sup> 〈中國恐遭史上最大網攻 駭客稱兜售 10 億人個資及警方紀錄〉，《中央社》，2022 年 7 月 5 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202207050167.aspx>。

<sup>7</sup> 〈是誰網攻武漢地震監測中心 北京官媒栽給美國〉，《中央社》，2023 年 8 月 14 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202308140090.aspx>。

<sup>8</sup> 〈2022 年中國工業互聯網安全態勢報告〉，《工業互聯網產業聯盟》，2023 年 7 月 3 日，<https://www.aii-alliance.org/index/c319/n4017.html>。

<sup>9</sup> 〈阿里、騰訊把持個資數據 中消協：消費者淪平台巨頭「玩物」〉，《自由時報》，2021 年 1 月 7 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3404694>。

<sup>10</sup> 〈螞蟻集團遵從政府要求，全面整改業務〉，《華爾街日報中文版》，2021 年 4 月 14 日，<https://reurl.cc/Y0721o>。

<sup>11</sup> 〈滴滴效應發酵？傳中國健身軟體 Keep、課程平台喜馬拉雅皆取消在美 IPO 計畫〉，《數位時代》，2021 年 7 月 9 日，<https://www.bnext.com.tw/article/63832/keep-usa-app-china-july>。

部識別數據之用戶訊息、高度精確的地圖位置、道路交通流量數據，存在被境外勢力利用不可控風險，為防止海量數據跨境安全隱患，強化掌控「數據主權」與「數據出境流通」已成為其首要目標。

## 參、解決方法

### 一、升級掌控帳號信息監管網路言論

中國為遏止欲破壞中國穩定的不實言論發表、有害資訊散布，自 2015 年發布《互聯網用戶帳號名稱管理規定》按「後台實名，前台自願」原則，僅規定「用戶帳號名稱」，至 2022 年的《互聯網用戶帳號信息管理規定》，則將約束範圍由「帳號名稱」進一步擴大至「帳號信息」，修訂為全面納入用於標識用戶帳號的訊息（名稱、頭像、封面、簡介、簽名、認證訊息等），並公開網路「IP 屬地」。<sup>12</sup>接續公布的《互聯網跟帖評論服務管理規定》亦將控管網路發文擴展至跟帖評論。基此，凸顯為貫徹網路言論管制，除強化核驗個人帳號實名制，到帳號相關訊息等多層審查，且網路企業背負「事前審查」、「事中控制」和「事後監督」等全週期義務責任，平台問責將治理的觸角從「網路訊息服務提供者」、「跟帖評論服務提供者」延伸至「公眾帳號生產運營者」。

### 二、CII 防護成為保障國安核心

中國 2017 年生效的《網絡安全法》首次提及「關鍵資訊基礎設施」（Critical Information Infrastructure, CII），僅針對運營商在 CII 運行安全中的法律責任作出原則性規範。鑑於 2020 年美國軟體供應商「SolarWinds Orion」遭駭，致使美國聯邦政府機構、私營企業、非營利組織在內約 1.8 萬名客戶皆受巨大影響、<sup>13</sup> 2021 年美國最大

<sup>12</sup> 《〈互聯網用戶帳號名稱信息管理規定（徵求意見稿）〉公開徵意見》，《新京報》，2021 年 10 月 26 日，<https://m.bjnews.com.cn/detail/163523813814104.html>。

<sup>13</sup> 陳曉莉，〈美國國土安全部發布緊急指令，要聯邦機構立即關閉被植入木馬的 SolarWinds 系

燃油管道運營商 Colonial Pipeline 遭網路攻擊，造成美國多州進入緊急狀態，致中國亦感受到威脅 CII 網路設施與訊息系統，等同破壞國家安全、國計民生、公共利益，故習近平亦多次在公開場合宣示加大力度防護 CII，至 2021 年審議通過《關鍵資訊基礎設施安全保護條例》，突出特點在於建立「網信公安—保護工作部門—運營者」三層架構的 CII 安全綜合保護體系，專章細化有關規定「誰主管，誰負責」。2023 年 5 月正式實施《信息安全技術關鍵資訊基礎設施安全保護要求》，確立 CII 安全防護包括分析識別、安全防護、檢測評估、監控預警、主動防禦與事件處置等 6 個關鍵環節，並以此為基礎建構 CII 安全防護技術體系，並明確提出每年至少組織開展一次應急演練，更重要的是使用自動化工具（而非人工）管理 CII 系統帳戶、配置、漏洞、修補、病毒庫等，<sup>14</sup>通過智慧化技術提供更高安全防護水準。

### 三、統一控管網路數據豎起壁壘

中國政府意識到資料數據已成為經濟增長和價值創造的重要資產，但凡數據的蒐集、存儲、管理、加工、應用、流通等任一環節出現破口，均造成難以估計的損失，致中國在 2021 年開始強調強化數據治理。主要圍繞一是數據安全維護、二是數據發展與利用，《數據安全法》建立數據分類分級保護制度，尤以「關係國家安全、國民經濟命脈、重要民生、重大公共利益等」屬於國家核心數據。<sup>15</sup> 2022 年通過的《數據出境安全評估辦法》要求多數企業遵守數據本土化要求，而如須將數據轉移至海外，則須進行安全評估合規性審查。另《個人信息保護法》並擴大至 2023 年通過的《個人信息出境標準合同辦法》，針對處理大量個資的企業單位，明確規範

---

統》，《iThome》，2020 年 12 月 15 日，<https://www.ithome.com.tw/news/141666>。

<sup>14</sup> 〈我國首部關鍵信息基礎設施安全保護國家標準在京發布〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2022 年 11 月 8 日，[http://www.cac.gov.cn/2022-11/11/c\\_1669799139872481.htm](http://www.cac.gov.cn/2022-11/11/c_1669799139872481.htm)。

<sup>15</sup> 〈中華人民共和國數據安全法〉，《中國人大網》，2021 年 6 月 10 日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202106/7c9af12f51334a73b56d7938f99a788a.shtml>。

「敏感個資」的處理使用規則、跨境傳輸、個人資訊處理活動權利，與個資處理者義務、監管部門職責、罰則。而 2023 年中國「兩會」後組建「國家數據局」著重於數據的處理、分配、共享與運用，<sup>16</sup>有助集中統一管理並進行監控，凸顯數據庫建置在中國內部強化本土化策略，同時打造中國的數據出境流動框架，控制數據流出管道，旨在確保核心數據和個人資訊統一由中國當局掌控。

## 肆、發展趨勢

### 一、推促軟體全面國產化以維持自主可控

烏俄戰爭下，全球最大的獨立開源軟體公司 SUSE、美國開源軟體巨頭紅帽（RedHat）等紛紛於 2022 年 3 月宣布退出俄羅斯市場，隨後德國商業軟體巨擘思愛普（SAP）、資料庫巨頭甲骨文（Oracle）亦宣布停止在俄羅斯產品銷售和服務，<sup>17</sup>致中國意識須加快對其國產軟體研發與創新，防止在此領域被歐美國家制裁。根據 2023 年發布的《中國軟體根技術發展白皮書》，目前微軟 Windows 在桌面和伺服器領域占據統治地位，而谷歌 Android 和蘋果 iOS 在應用智慧移動設備形成雙寡頭壟斷。<sup>18</sup>揆諸近三年華為積極推出歐拉（openEuler）伺服器作業系統和鴻蒙（OpenHarmony）移動終端／物聯網作業系統，主要應用在黨政、金融、電力、能源等領域，雖獲取中國國內部分市占率，但在傳統行業和中小型企業使用率仍較低，且大部分底層科研平台都使用國外軟體和開源資料庫。中國考量在中美科技摩擦加劇下，外國軟體隨時可能被禁用，甚至存在被境外勢力植入後門可能隱患，故當前除宣傳鼓勵單位與個人使用國產化軟體，更亟欲開展軟體國產化相關平台研究、開發與推廣應

---

<sup>16</sup> 曾怡碩，〈設立國家數據局是中共現階段拚經濟的藥引〉，《即時評析》，2023 年 3 月 23 日，<https://indsr.org.tw/focus?typeid=0&uid=11&pid=1600>。

<sup>17</sup> 〈紅帽、Docker、SUSE 在俄羅斯停服，開源軟體還安全嗎？〉，《騰訊雲》，2022 年 4 月 16 日，<https://cloud.tencent.com/developer/article/1983179>。

<sup>18</sup> 〈中國軟體根技術發展白皮書-基礎軟體冊〉，《中國軟體行業協會》，2023 年 2 月 23 日，<https://www.csia.org.cn/content/5868.html>。

用工作，其中朝建設自主、開源軟體生態將係其確保軟體供應鏈與實現科研安全關鍵。

## 二、雲端服務系統走向官方主導、民間協力

近年隨中國加強數據安全、隱私保障和加強反壟斷背景下，核心信號均圍繞在「黨管資料，資料安全」，其中國有企業的資料資源屬國有資產，保護資料資產國有化成為執政能力現代化基礎，故自 2021 年中國天津、浙江、重慶、深圳、北京、甘肅等各地方政府部門，下令國有企業將資料從「華為雲、阿里雲、騰訊雲」等第三方公用雲平台遷出，改存放到官方搭建的「國資雲」平台。<sup>19</sup> 2022 年 5 月國家級數據雲平臺——「人民雲」正式上線，定位為大數據「存、管、用」的安全雲，旨在為全中國各級各地黨政機關、央國企及各行各業的數位化轉型提供全程服務及解決方案。<sup>20</sup> 當前中國阿里雲、華為雲、騰訊雲、百度智能雲等前四大雲端運算廠商雖仍占中國雲端服務市場 80%，<sup>21</sup> 未來中國強化「人民雲」政務公有雲端市場逐步拓展應用，民營雲端廠商可能無法像以往直接作為雲端服務建設運營主體出現，而是逐漸走向產業鏈後端，為中國雲端建設和運營提供技術、產品和經驗支援。

## 三、制定管理規定打造「中國版」元宇宙

2022 年底美國企業 OpenAI 推出 ChatGPT (Chat Generative Pre-trained Transformer) 的 AI 聊天機器人引爆全球後，中國視 ChatGPT 模型學習的資料庫來源帶有鮮明的西方意識形態，且在社會價值與熱點話題存在針對性、系統性滲透，故禁止中國用戶使用，隨之百度「文心一言」、阿里巴巴「通義千問」、華為「盤古」等諸多

<sup>19</sup> 〈中國數據安全法 9/1 生效 天津要求國企數據改存官方雲端〉，《中央社》，2021 年 8 月 29 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202108290127.aspx>。

<sup>20</sup> 〈國家級數據雲平臺「人民雲」正式上線〉，《人民網》，2022 年 5 月 20 日，<http://dangjian.people.com.cn/n1/2022/0520/c117092-32426198.html>。

<sup>21</sup> 〈2023 年中國雲計算市場規模預計突破 3,000 億元〉，《人民網》，2022 年 4 月 9 日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0409/c1004-32395072.html>。

「類 ChatGPT」相關產品如雨後春筍，中國 2023 年 8 月施行首份針對生成式 AI 監管文件《生成式人工智能服務管理暫行辦法》，鑒於該法從 4 月公開徵求意見稿，至 7 月正式發布，僅花費 3 個月，顯示中國最初從針對演算法（Algorithm）、深度偽造（Deepfake）、生成式 AI 等一系列改變生活的新型技術，急迫採取全面規範相關服務與應用，強化法律監管以防患未然。揆諸 2023 年 9 月中國工業和信息化部等五部門發布《元宇宙產業創新發展三年行動計畫（2023-2025 年）》，旨在加快重點行業工業元宇宙（Metaverse）佈局，<sup>22</sup>而元宇宙融合 Web 3.0、區塊鏈、非同質化代幣（Non-Fungible Token, NFT）、5G、數位分身、AI 等多樣前端科技，可預見後續將加快制定中國版「元宇宙」法規標準，以未雨綢繆管控其貨幣交易系統、網路身分、社會規則等安全風險。

## 伍、結論

除上述所言，中國近年注重培訓網路空間治理相關的技術、法律、政策等人才，並將「網路安全」增加為一級學科，目前共 60 所大學新開網路安全學院和相關研究中心，<sup>23</sup>同時鼓勵網路企業、行業組織和學術機構積極參與「網際網路名稱與號碼指配機構」（Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN）、「網際網路工程工作小組」（IETF）、「網際網路架構委員會」（Internet Architecture Board, IAB）等機構的人才培養和輸送。對中國而言，其網路安全兼顧技術性安全與秩序性安全，且必須置於總體「國家安全觀」和「網路強國」目標框架下，故對內重點是頒布法令實施控管審查資訊、嚴管科技業等網路治理方式，維持社會政治穩定性，對外亦藉由替「一帶一路」沿線國家打造「數字絲綢之路」（Digital Silk Road），持續輸出其網路空間國際規則制定，意

<sup>22</sup> 《《元宇宙產業創新發展三年行動計畫（2023—2025 年）》解讀》，《中國政府網》，2023 年 9 月 8 日，[https://www.gov.cn/zhengce/202309/content\\_6903025.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202309/content_6903025.htm)。

<sup>23</sup> 《築牢全民網路安全「防火牆」——我國網路安全工作成就綜述》，《人民網》，2022 年 9 月 5 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0905/c64387-32519253.html>。

圖在全球網路空間治理發揮核心主導作用，繼而提高中國對網路治理國際影響力。

本文作者曾敏禎為國立政治大學亞太研究英語碩士，現為財團法人國防安全研究院網路安全與決策推演研究所政策分析員。主要研究領域為：中國網路政策、網路威權。

# China's Cybersecurity Development: Current Status and Future Trends

*Min-Chen Tseng*

*Division of Cyber Security and Decision-Making Simulation*

## **Abstract**

China promulgated and implemented the Cybersecurity Law in 2017, which, with the Data Security Law (DSL) and Personal Information Protection Law (PIPL) implemented in 2021 are the country's three fundamental cybersecurity laws. Today, China is still facing political threats caused by online public opinion, hacker group attacks from different countries targeting China's infrastructure network and various industries, as well as failure to protect classified data, causing large scale data leakage. The aforementioned risks have all driven China's continuous efforts to strengthen cybersecurity in recent years, including ensuring the constant monitoring and maintenance of the Internet to keep public order, safeguarding the security of critical infrastructure and network systems, and prohibiting the information and data transfer of businesses operating inside and outside of China.

Under the impact of the war between Ukraine and Russia, and the Sino-US technology war, China will continue to promote software localization to increase resilience in face of the containment and sanctions of other countries in future. Domestically, China requires state firms to accelerate data migration to government-run cloud services, while private players such as Alibaba, Huawei and Tencent that used to dominate the market need to step behind the scenes. In order to support the development of a domestic Metaverse involving multiple parties, a centralized digital infrastructure and formulate data regulations will be operated to create a

Chinese version of the Metaverse. After all, the core purpose is to build norms and mechanisms which satisfy government regulatory requirements, with the intention of strengthening and consolidating China's cybersecurity and guaranteeing national security.

**Keywords:** Cybersecurity

# 中國糧食安全

沈明室

國家安全研究所

## 壹、前言

在新冠疫情之前，中國國務院曾發表糧食安全《白皮書》，宣稱中國「穀物供應基本自給，口糧絕對安全」。中國糧食和物資儲備局也認為，中國正處在歷史上糧食安全形勢最好的時候。<sup>1</sup>然而，當新冠疫情自 2020 年 1 月從武漢爆發，美國與中國之間的關係急劇惡化。2019 年年底中美貿易戰達成第一階段協議後兩國關係稍有和緩，後來因為香港國安法、新疆維吾爾再教育營問題、華為 5G、關閉領事館、禁止抖音、對中國晶片科技制裁等諸多事件變得更加對立。因為美中經貿關係脫鉤傳聞，以及美國因為俄烏戰爭對俄羅斯的制裁，使中國過去備戰備荒的經驗重新恢復，開始討論如果面臨糧食短缺應該如何因應？在中國制裁澳洲，禁止大豆進口之後，中國也思考因為糧食不足，可能產生糧食危機的問題。

尤其從 2023 年春天以來，中國各地方政府開始發起「退林還耕」運動，<sup>2</sup>由於中國共產黨一向貫於以政治運動執行經濟政策，導致亂象頻生；如在水泥地種莊稼的，應付檢查後，全數枯死；有的將山坡地開發成為梯田，因為水土保持被破壞，土地及種植糧食全數流失；有的農村則強迫種植糧食，成立農管隊強行挖除各種雜糧及水果的種植。為了增加糧食種植面積，透過各種科技與方法將鹽鹼土地洗成可以種植的土地等。<sup>3</sup>這些亂象反映出中國目前可能面臨

---

<sup>1</sup> 〈中國糧食安全有什麼風險 習近平高調反浪費的三大背景〉，《BBC 中文》，2020 年 8 月 13 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-53763165>。

<sup>2</sup> 官媒報導並非退林還耕，使用「整改復耕」，為了保護耕地和糧食的安全，政府針對地方違規使用耕地種樹造林的現象進行糾正，要求整改復耕，恢復種糧。網路媒體報導時，創造出退林還耕這一概念。〈習近平怕沒飯吃？水稻上山整死百姓〉，《自由時報電子報》，2023 年 10 月 13 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4446868>。

<sup>3</sup> 于文靜，〈做好鹽鹼地特色農業大文章—中國農業科學院資劃所專家談鹽鹼地綜合改造利

耕地不足，糧食無法充足供應的情況，再加上習近平積極加強戰爭準備，積極儲備戰爭應變的存糧，使得糧食危機成為中國關注的重要議題。

## 貳、中國糧食安全情勢

根據中國全國政協委員、河南工程學院校長李利英表示，中國用全球 9% 的耕地、6% 的淡水資源生產的糧食，養活了近 20% 的人口。截至 2022 年，中國穀物自給率超過 95%，人均占有糧食遠遠超過國際人均 400 公斤的平均水準。中國國家統計局公布的數據顯示，2022 年，中國糧食產量達到 13,731 億斤，連續 8 年超 1.3 兆斤。<sup>4</sup>這個人均標準遠遠超過聯合國訂的 300 公斤，而且這個數據還不包含中國從國外進口的糧食，因此中國似乎並不存在糧食危機。

事實上，在 2023 年初所公布的「中央一號文件」中，提及「糧食安全」高達 6 次，<sup>5</sup>甚至制定了《糧食安全保障法》（草案），該法第一條說明為了保障糧食有效供給，確保國家糧食安全，提高防範和抵禦糧食安全風險能力，維護經濟社會穩定，維護國家安全，才制定本法。<sup>6</sup>可見中國已經意識到「糧食安全」問題越來越嚴重。

從改革開放以來，因為中國產業結構的改變，農民外流至經濟富庶地區打工，留在農村地區人力減少，而且因為都市開發及工業園區的圈地，可以耕作土地大量減少，尤其目前中國有許多農地都因為過度使用化學肥料，導致作物產量下降導致糧食生產無法達標。以致中國高度仰賴國際糧食的進口。<sup>7</sup>為避免受宰制，中國更強

---

用》，《新華網》，2023 年 7 月 23 日，[http://big5.news.cn/gate/big5/www.news.cn/fortune/2023-07/23/c\\_1129763662.htm](http://big5.news.cn/gate/big5/www.news.cn/fortune/2023-07/23/c_1129763662.htm)。

<sup>4</sup> 陳溯、夏賓、王濤，〈再定 1.3 萬億斤產量目標 中國如何布局飯碗大事？〉，《人民網》，2023 年 03 月 06 日，<http://sh.people.com.cn/BIG5/n2/2023/0306/c134768-40325825.html>。

<sup>5</sup> 2020 年「中央一號文件」僅提糧食安全 2 次，2021 年 4 次，2022 年 5 次，有逐次上升的趨勢。

<sup>6</sup> 《中華人民共和國糧食安全保障法(草案)》，《全國人大》，2023 年 6 月，<https://npcobserver.com/wp-content/uploads/2023/06/Law-on-Ensuring-Food-Security-Draft.pdf>。

<sup>7</sup> 簡嘉佑，〈中國糧食難自給 決投資基改作物〉，《台灣醒報》，2023-05-29，<https://udn.com/news/story/6809/7198418>。

調糧食自主與安全。

另外，在耕地面積方面，2009 年中國舉行第二次國土調查，全中國共有 20.3 億畝（15 畝等於 1 公頃，即 1 萬平方米），十年後 2019 年第三次調查，只剩下 19.179 億畝，總共縮小了 5.52%，離中國力保的 18 億畝紅線，越來越接近。<sup>8</sup>耕地的減少，主要是工業發展、基礎建設及城鎮化等等佔地活動的因素。<sup>9</sup>出於對耕地面積減少的警覺，中國要求地方政府透過各種方法增加耕地面積，導致 2022 年底，全國耕地面積 19.14 億畝（12760.1 萬公頃），較 2021 年底淨增加約 130 萬畝。<sup>10</sup>但是從事農業生產利潤太低，影響農民意願，以及政府補助太少，寧可投入工業生產；加上農業生產落後，即使增加土地，也無法增加糧食生產的產量。<sup>11</sup>

## 參、中國搶購及增產糧食的原因

### 一、戰爭物資儲備

習近平可能預期，未來一旦對台動武，中國將會遭到禁運制裁，到時糧食進不來，反而造成執政危機，成國安問題，因此才不斷拉高糧食安全的紅線，為了戰爭做準備，這才是中國高喊糧食安全背後的戰略野心。為什麼中國政府現在非常緊張，一直要求提高糧食，要藏糧於地，目的在防止萬一要是對台灣動武的時候，那肯定會遭致西方世界的制裁，如果制裁，糧食進口必然受到影響，可能因此出現中國的政權危機，因此中國不斷強調糧食安全與生產，主要是因為戰爭動員及準備的考量。因此，中國對糧食安全的重視

<sup>8</sup> 雷鼎鳴，〈中國有無糧食危機？〉，《灼見名家》，2023 年 2 月 25 日，<https://www.masterinsight.com/中國有無糧食危機?/>。

<sup>9</sup> 許祺安，〈違背「嚴守 18 億畝耕地紅線」要求 9 地方首長遭約談進京檢討〉，《香港 01》，2023 年 9 月 16 日，<https://www.hk01.com/即時中國/941705/違背-嚴守 18 億畝耕地紅線-要求-9 地方首長遭約談進京檢討。>

<sup>10</sup> 〈去年全國耕地淨增加約 130 萬畝〉，《人民日報》，2023 年 4 月 17 日，<http://www.cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0417/c64387-32665819.html>。

<sup>11</sup> 〈專家：中國政府冀藉增加耕地減少依賴糧食進口猶如緣木求魚〉，《美國之音》，2023 年 8 月 20 日，<https://www.voacantonese.com/a/china-expands-farmland-20230819/7232228.html>。

類似 1960 年代與蘇聯關係交惡時「備戰備荒」、「深挖洞廣積糧」的意涵。

## 二、國際搶購糧食的影響

根據「聯合國糧農組織」的 2023 年全球糧食危機報告（Global Report on Food Crises, GRFC），以往幾次全球重大糧食危機，經濟衝擊的影響已超過衝突和不安全，成為造成全球嚴重糧食不安全和營養不良的主要驅動因素，而且隨著全球經濟衝擊的累積，包括糧食價格飆升和嚴重的市場擾亂，各國應對糧食衝擊的韌性和能力被削弱。新冠疫情的社會經濟影響和俄烏衝突的連鎖反應進一步加劇全球糧食危機和飢餓現象，其中最貧窮國家受創甚巨，主要原因是這些國家高度依賴糧食進口和農業投入，而且最易受全球糧食價格衝擊的影響。<sup>12</sup>

持續的俄烏戰爭繼續對全球糧食安全產生不利影響，包括擾亂黑海地區的農業生產和貿易，導致國際食品價格在 2022 年上半年達到前所未有的峰值。雖然此後得益於《黑海糧食倡議》和歐盟「團結通道」倡議，糧食價格有所下降，但這場衝突仍繼續間接影響全球糧食安全，特別是嚴重影響依賴糧食進口的低收入國家，這些國家脆弱的經濟復原本已受到新冠疫情的打擊。因為戰爭及區域不穩定的因素，部分國家開始搶購國際的糧食，而中國因為戰爭準備的因素，以及為了增加糧食儲備一千億斤的目標，大幅向外搶購，除了帶動糧食物價波動，在需求增加下，供應產生短缺。

## 三、糧食貪腐造成糧食儲備減少

根據美國華爾街日報 2023 年 7 月 24 日報導，中國反腐工作已經由軍方、紀檢、金融部門，開始轉向糧農方面的官員、商人及農

---

<sup>12</sup> 陶泰山，〈糧農組織最新報告顯示 全球糧食危機進一步加劇〉，《中國經濟日報》，2023 年 5 月 6 日，轉引自波新聞，[https://www.bo6s.com.tw/news\\_detail.php?NewsID=64923](https://www.bo6s.com.tw/news_detail.php?NewsID=64923)。

民。報導指出，中國當局迄今已調查對數十起涉及糧農的貪腐及違規案件，有相關官員因涉及腐敗而被捕。地方政府更派幹部到農村教育農民及捉拿違法者。根據官網 2023 年 6 月 29 日通報，最近公布 9 名接受紀律審查和監察調查的央企人員中，有 3 人來涉糧央企，當中 1 人屬中儲糧集團，2 人屬中糧集團轄下單位。<sup>13</sup>

根據中國中紀委國家監委網站通報，中國儲備糧管理集團有限公司資產管理部原副部長高正謙嚴重違紀違法，受到開除黨籍處分，按規定取消其在中儲糧所享受的退休待遇，收繳其違紀所得。他犯罪行為主要是無償借用管理和服務對象錢款用於購買房產；利用職務影響力，為他人辦理邊防通行證；利用職務上的便利，在糧食出口等方面為他人謀取利益，非法收受他人財物等。<sup>14</sup>

中紀委國家監委曾經對於糧食貪腐問題進行分析，發現主要是糧站內部管理混亂，尤其在糧食收購、儲存、銷售等環節缺乏監督，自主性較大，一把手說了算，而且對儲備糧數量和品質、人事財務等方面的上級監督流於形式，<sup>15</sup>才造成貪腐案件。這些貪腐案件主要是在糧食儲存及審批補助或是收購公糧的貪腐，受到這些貪腐行為的影響，中國有關糧食儲備的數字，或是各地方政府有關耕地面積的增減、種子的需求、進口糧食的流向或倒賣，可能影響中國糧食政策制定，因而錯估糧食安全的情勢。

#### 四、天然災害

2023 年中國華北與東北發生大水災，黑龍江和吉林等地素有中國北方糧倉之稱，發生水災可能導致中國陷入食安危機且爆發糧食短缺。中國東北三省黑龍江、吉林和遼寧地勢平坦又肥沃，糧食生

<sup>13</sup> 〈美媒：習近平瞄準糧農反腐 對糧食安全日益擔憂〉，《中央社》，2023 年 7 月 25 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202307250270.aspx>。

<sup>14</sup> 〈藉糧食出口受賄，中儲糧退休副部長高正謙被開除黨籍〉，《鉅亨網》，2023 年 9 月 5 日，<https://news.cnyes.com/news/id/5313693>。

<sup>15</sup> 〈中國續嚴打糧食貪腐 山東 675 人受處分〉，《中國報》，2022 年 4 月 03 日 <https://www.chinapress.com.my/20220403/中國續嚴打糧食貪腐-山東 675 人受處分/>。

產量相當於中國糧食總量的 1/5，主要的作物包括大豆、玉米和  
大米。一旦因為水患影響生產，對年度產量需求自然造成衝擊。另  
外，中國重要糧倉河南省 2023 年 5 月下旬也曾因強降雨，損及當地  
大面積種植的小麥，連綿大雨時值收成時節，以致占全中國 1/3 的河  
南小麥收成，遭遇 10 年來最慘損失。<sup>16</sup>

《美國之音》引述美國《有線電視新聞網》（CNN）報導，中  
國國家統計局統計，河南今年小麥收成時節遭遇大雨，導致中國今  
年的夏糧減產 0.9 個百分點，而這也是 7 年來中國首次夏糧的減產。  
而且 2023 年 6 月席捲中國北方、一再打破歷史紀錄的高溫酷暑所導  
致的乾旱，使得剛播種的玉米和大豆等作物受到重創。<sup>17</sup>

## 肆、結論：中國糧食安全的未來評估

2023 年 8 月 28 日，中國國務院關於確保國家糧食安全工作情況  
的報告，報告提出八項強化糧食安全的作法，分述如下：<sup>18</sup>

- 加強糧食安全保障體系和能力建設
- 大力落實藏糧於地
- 積極推進藏糧於技
- 加大農業保護支持力度
- 切實提升糧食調控能力
- 加快構建現代糧食產業和流通體系
- 不斷提高多元食物供給能力
- 深入開展糧食節約減損行動等

---

<sup>16</sup> 松仁，〈中國糧倉地區遭受嚴重水災，14 億中國人糧食安全堪憂〉，《美國之音》，2023 年 8 月 8 日，<https://www.voacantonese.com/a/deadly-floods-hit-china-s-major-grain-producing-region-fueling-food-security-concerns-20230807-ry/7215149.html>。

<sup>17</sup> 〈東北糧倉泡水 中國可能爆發食安危機〉，《中央社》，2023 年 8 月 8 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202308080055.aspx>。

<sup>18</sup> 嚴賦憬、鬱瓊源，〈我國將從八方面保障國家糧食安全〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2023 年 8 月 28 日，[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/yaowen/liebiao/202308/content\\_6900649.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/yaowen/liebiao/202308/content_6900649.htm)。

這八項強化糧食安全的做法，其實在「糧食安全保障法」中已經提及，雖然已經涵蓋法治、能力、各級政府權責、行銷流通、避免食物浪費等層面，但中國糧食安全問題的形成，並非缺乏專業知識或法制建設不足的問題。而是農村糧食收入遠低於工廠勞動，勞動力素質無法提升，無法使用機械耕種，農村土地濫墾濫伐，或被圈地成為產業用地，耕地面積常常變動，投入耕作者停滯在傳統觀念與科技能力，如果遇到天災，造成糧食短缺。如果進口糧食受到戰爭或國際情勢影響，影響糧食進口數量，容易牽動造成糧食短缺造成糧食安全問題。

本文作者沈明室為國防大學政治研究所博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所研究員兼所長。主要研究領域為：國家安全研究、中共軍事、戰略理論、國防組織研究、武裝衝突法、中共黨政。

# China's Food Security

*Ming-Shih Shen*

*Division of National Security Research*

## **Abstract**

China has experienced food security issues many times in the past. The 3-year Great Famine from 1960 caused tens of millions of deaths and became a tragedy in the modern history of the PRC. According to China's statistics from recent years, there is no shortage of grain production, but it still imports a large amount of grain, and has launched various movements and policies to expand cultivated land and increase grain production. This kind of movement-style policy promotion has also produced various absurd phenomena. In addition to factors such as the reduction of cultivated land, natural climate factors, and backward agricultural technology, China has made early preparations for various aspects of war mobilization and food storage based on war considerations. Affected by fluctuations in international food supply and demand, and food corruption within China that is difficult to curb, China's food security will remain a crucial national security issue.

**Keywords:** Food Security, Food Storage for War Preparation, Food Corruption, Economic Security, Returning Forest to Farmland

