

熱點聚焦

疫情後的中國大陸內政與外交政策

自信與挑戰

Mainland China's Domestic and Foreign Policies after the Epidemic: Confidence and Challenge

潘兆民

東海大學政治系

國際政治，沒有永遠的朋友，沒有永遠的敵人，只有永遠的利益。後疫情時代，正加速全球秩序的重組。全球經濟重心持續朝向亞洲轉移，以中國為首的亞洲新興經濟體，不僅在內政上強化「國家資本主義」(state capitalism)，¹利用市場創造財富，透過財政手段或補充性措施介人民間活動，並對這些財富進行管理。另一方面，美

¹ 2020年8月《經濟學人》(*The Economist*)報導，中共領導人習近平正重塑「國家資本主義」，強化共產黨的掌控，在國內外全面打擊異己。他的經濟計畫則是以強化秩序與加強面對威脅時的韌性為目標。所以，當前國營企業被要求提高財務績效，以吸引民間投資。同時，政府對私人企業進行策略性的掌控。並採用新的信用黑名單機制，以用來懲罰那些行為不當的企業；“The Chinese economic model – Xi Jinping is reinventing state capitalism. Don’t underestimate it China’s strongman leader has a new economic agenda,” Aug. 15, 2020), *The Economist*.

<https://www.economist.com/leaders/2020/08/13/xi-jinping-is-reinventing-state-capitalism-dont-underestimate-it>。

相較 2015 年提出「中國製造 2025」這類無差別產業計畫，習近平現在將焦點轉向供應鏈中的核心節點，即中國易受外國攻擊的領域，也可能是中國有機會加強對外影響力的領域。

國霸權為核心的西方世界秩序式微，讓中國有機會透過防疫的成功經驗與疫苗的援外，試圖成為舉足輕重的國際公共財提供者。更進一步推動全球化規則的東方化（*Orientalization*），並適時推動區域經濟整合與制定科技規範的影響力，企圖與美國並駕齊驅。然而，是否適時獲得國際尊榮？還是帶來更多憂慮性挑戰？

一、前言：推動「習經濟」以減少核心科技對外依賴

如火如荼的中美貿易戰，再加上新冠疫情的亂世，讓中國大陸卯起勁來，努力推動習式「國家資本主義」，減少核心科技的對外依賴。2020年2月23日，習近平通過視訊會議對17萬名官員說，戰勝冠狀病毒將再次證明「中國共產黨領導的顯著優勢」，同時堅定認為，中共已經在防控病毒上，表現優異，方能重新開啟全球供應鏈中「具有重要影響力的龍頭企業和關鍵環節」。²刻意彰顯中國大陸官員暨官媒，在克服新冠疫情成就上，釋放自信姿態，以便對照美國防疫的失能，以及西方民主制下國家能力的缺失。正如《紐約時報》中文網報導，習近平2020年底敦促官員，「認清『東升西降』的大趨勢，中國之治和西方之亂的鮮明對比。」³適足顯示，中國領導人正抓住防控新冠病毒擴散的成功，試圖將其作為習近平高壓統治的正確性證明，並進一步集中權力。

2021年2月，前倫敦市經濟和商業政策署署長羅思義(John Ross)在《中國與南方國家增加互動》書中指出2020年是巨變的一年，世

² 徐成芳，〈戰「疫」說理，彰顯中國特色社會主義制度顯著優勢〉，《中國共產黨新聞網》，2020年3月10日，

<http://theory.people.com.cn/n1/2020/0310/c40531-31624545.html>

³ 儲百亮，〈「東升西降」：習近平的後疫情時代中國崛起藍圖〉，《紐約時報中文網》，2021年3月4日，<https://cn.nytimes.com/china/20210304/xi-china-congress/zh-hant/>

界上許多人已開始視中國為新的國際領導者，美國重要性下降，中國正在快速取代，即將成為世界頭號強國。根據世界經濟形勢，羅思義認為：中國貢獻 63% 世界經濟成長，貢獻巨大。⁴羅思義並依據 IMF 預測，2019-21 年 63% 的世界經濟成長貢獻將源於中國，而美國則為 9%。2019-25 年中國對世界經濟成長的貢獻率將超過美國、印度和歐盟的總和。2019-25 年中國 GDP 增速將超過所有已開發國家的總和。的確，檢視全球重要經濟體 2020 年的經濟表現，中國大陸是唯一正成長的國家。

更難以回復的是 2020 年 2 月 14 日，當德國聯邦總統施泰因邁爾（Frank-Walter Steinmeier）在第 56 屆慕尼黑安全會議，以「西方缺失」（Westlessness）為主題時稱，「我們最親密的盟友，美國，其現政府已經拋棄了『國際社會』的概念」；「『讓美國再次偉大』，『是最親密盟友的利益為代價的』」。⁵反觀中國大陸則正逢其時，逐步取代缺失的美國，成為趨動全球經濟成長引擎、最大貿易國，更進一步地掌控國際規範與秩序的發言權。

儘管美國的根本戰略是窮盡所有政策阻止科技流向中國，使科技供應鏈重回美國，意圖重振本土創新。偏偏事與願違，正如諾貝爾獎經濟學家史迪格里茲（Joe Stiglitz）所言，中國大陸已經從貿易戰中學到教訓，貿易衝突並未迫使其向美國妥協，反而促使中國大陸更堅信必須擁有自己的科技、更渴望提高經濟自主，而這樣的結果皆不是華府所期望的。⁶以中興電訊案為例，美國一度禁止中興採

⁴ 連雋偉，〈中美持久戰 開發中國家成關鍵〉，《旺報》，2021 年 2 月 16 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20210216000083-260301?chdtv>。

⁵ 〈第 56 屆慕尼黑安全會議將聚焦「西方缺失」〉，《新華網》，2020 年 2 月 11 日，http://www.xinhuanet.com/world/2020-02/11/c_1125556326.htm。

⁶ 〈約瑟夫·史迪格里茲：美國面臨輸掉貿易戰的風險〉，《財訊》，2018 年 8 月 16

購科技零組件，但最後還是與中興達成和解。

事實上，不論美國或中國大陸皆十分清楚，後者正為未來無法在核心技術上依靠美國做準備，因此正謀求科技核心領域，減少對美國的依賴。以強調科技自主的中國大陸《十四五規劃》為例，期望展開新階段的經貿產業布局，實行「揭榜掛帥」、與「賽馬」制相互促進，增強科創板與「硬科技」特色等制度，啟動內在國際「雙循環」策略，作為朝向 2035 年發展願景，即 15 年內擠進世界強國之列。⁷換言之，在國際情勢嚴峻之際，北京方面為應對外部政治經濟環境的不確定性與不穩定，試圖降低對外貿、外資的依賴，減少對外部市場和技術的依賴，且保障大陸的發展不受世界經濟和地緣政治動盪影響。整體而言，美中競爭情勢可能成為貫穿「十四五規劃」期間的現象，職是之故，北京政府勢必要找出大陸內部經濟發展的新著力點，以應對外部環境更迭。

2019 年 10 月，北京已成立 290 億元的半導體基金。同年 8 月，又出台一系列扶植晶片產業發展政策，包括稅收優惠、研發支持以及鼓勵國際半導體公司遷入中國等。並宣傳「雙循環」(dual circulation theory) 理論。其具體內涵即針對國內消費、市場和公司給予優先關注，旨在推動中國經濟從依靠出口拉動轉向技術自給自足。正如美國外交關係協會 (Council on Foreign Relations) 研究員西格爾 (Adam Segal) 在《外交事務》(*Foreign Affairs*) 刊文指出，2020 年中國全國人大通過了一項五年計劃，各省、市、公司將為「新基

日，<https://www.wealth.com.tw/home/articles/17132>

⁷ 陳瑜 劉垠 崔爽 陸成寬 唐婷，〈「十四五」規劃繪就中國創新發展畫卷〉，《人民網》，2021 年 3 月 15 日，

<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0315/c1004-32051370.html>

礎設施建設」投入超過 1.4 兆美元，發展人工智慧、資料中心、5G、產業互聯網及其他新興技術。⁸《華爾街日報》亦報導，中國領導人批准了以強調「技術自力更生」為發展戰略的「十四五規畫」，中國正準備與美國展開領導人所稱的「持久戰」(protracted battle)，這份報告並提出，強調要優先考慮國內市場，這是面對美國加強對中國企業制裁的挑釁資訊。⁹

英國《經濟學人》2020 年 8 月，以「習經濟」(Xinomics) 專文指出中國科技自主的大戰略，認為中國正在重塑未來 10 年的「國家資本主義」，讓科技與創新得到更好應用，絕不應低估「習經濟」帶來的作用，其特色有以下 3 項：¹⁰

(1) 嚴格控制經濟周期和債務機制。為了應對新冠疫情，中國政府採取的措施頗有節制，目前刺激措施所貸放出的金額，約為其 GDP 的 5%，還不到美國的一半。

(2) 擁有高效率的國家行政機器。目前在中國大陸已經打造了一個能快速滿足商業需要的商業法制體系，成立一家公司僅需 9 天時間。而可預測的規則，勢必使市場機制更順利地運轉。

(3) 模糊國有與私營企業之間的界限。國有企業被迫提升效益，並允許私人投資。同時，國家也在私營企業內部，設立黨組織以加強對私企的控制。中國不再實施粗放的產業政策，而關注重點

⁸ Adam Segal, "The Coming Tech Cold War with China: Beijing Is Already Countering Washington's Policy," *Foreign Affairs*, 99:5(2020), pp.132-144.

⁹ Lingling Wei, "China Stresses Reliance on Its Own Technologies in Five-Year Plan" , *The Wall Street Journal*, Oct. 29, 2020, <https://www.wsj.com/articles/china-leadership-says-economy-will-reachmid-level-within-15-years-11603969958>。

¹⁰ "The new state capitalism", *The Economist*, Aug. 15, 2020, <https://www.economist.com/briefing/2020/08/15/xi-jinping-is-trying-to-remake-the-chinese-economy>

則轉移到，如何打通供應鏈瓶頸，這意味著，意圖在如半導體和電池等的關鍵技術領域，提高自給自足能力。

中國大陸總理李克強也正在確認，可能受到美國制裁的公司和行業清單，那些被認定受到影響的公司和行業將獲得更多政府研發資金扶助。減少技術依賴的努力，勢必推進中國實現科技自主、減少依賴的政治經濟戰略目標。

貳、中國正形構並強化與他國合作的強烈吸引力

中國與歐、亞分別簽定重大貿易協定，藉「一帶一路」贏得「經貿互賴」的影響力，又趕在美國總統拜登就任前，再與歐盟簽定《中歐自由貿易協定》(Central European Free Trade Agreement)，更進一步把經濟和政治實力，轉換成為龐大「經濟經略」(economic statecraft)的政策工具，¹¹持續吸引周邊與世界國家的經濟合作之際，早已形構堅實的「中國範圍經濟圈」。或許僅以中國一己之力難以抗衡美國的壓制，但當中國串起龐大國家經濟圈時，勢必成為難以撼動「勢力範圍」。

以《中歐自由貿易協定》為例，有關美國求之不可得的強迫技術移轉、外資持股限制、國營事業保護與國家補貼等不透明的投資障礙，不但刻意對歐盟開放，同時亦承諾對歐盟開放，開放金融保險、健康醫療、資訊服務及汽車與航空運輸等產業；更重要者，也同意強化勞工人權保護、改善勞動生產條件，以符合國際勞工組織規範。就雙方開放的項目與業別檢視，這並非是對等經貿協定，為

¹¹ 經濟經略 (economic statecraft) 是指政治經濟兩者相互影響，密不可分，因此國家緣於安全考量，會對利益有所取捨，也會基於利益需求而對安全有所折扣。Michael Mastanduno, "Economics and Security in Statecraft and Scholarship," *International Organization*, 52:4(1998), pp.825-854.

何大陸要做出重大讓步？毋庸置疑，當然為了抗衡美國在貿易、科技與金融等各方面的牽制，因而做出大「經濟經略」。最終目的是要與歐盟簽訂更具深度與廣度的自由貿易協定（FTA），突破美國國際經貿封鎖網，甚而取得全球經貿整合的主導地位。

依據美國全國商會（U.S. Chamber of Commerce）於 2021 年 2 月 17 日，與數據研究公司榮鼎諮詢（Rhodium Group）提出《理解美中脫鉤》（Understanding U.S.-China Decoupling）88 頁報告，從貿易、投資、人員交流和研發活動等 4 方面，探討美中全面脫鉤，將給美國所帶來巨大的損失。投資若砍半，年損 250 億美元。¹²美國半導體行業若放棄中國市場，意味規模經濟和研發支出減少，美國在全球供應鏈的角色勢將弱化。

參、對中國崛起的擔憂比率仍高

眾所周知，「中國挑戰」已成為國際間最夯的外交詞令。東京大學學者松田康博分析指出，「中國自認已有實力，應有所作為，揚棄韜光養晦方針。」¹³美國威爾遜中心（Woodrow Wilson Center）季辛吉中美關係研究所（The Kissinger Institute on China and the United States）主任戴博（Robert Daly）也持類似觀點，認為過去所謂鴿派已慢慢變鷹派，整個中國愈來愈往鷹派方向發展。

的確，細究中國大陸「經濟經略」背後所凸顯的政治動機，往往是意圖藉由經濟資源的掌控與運用，以適時發揮其政治的影響

¹² 〈美國商會：與中國脫鉤將損害美國企業〉，《中央社》，2021 年 2 月 18 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202102180159.aspx>

¹³ 蔡鵬如，〈中美實力接近 亞太面臨危險 10 年〉，《中時新聞網》，2021 年 3 月 5 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20210305000432-260102?chdtv>

力。在「中國效應」的牽制下，中國不斷操作經濟的連帶，藉以發揮政治影響的效益。善用經濟施惠（*economics inducement*）與經濟脅迫（*economics coercion*）的交相作用，使得相關國家不得不慎重考量，權衡「安全」與「利益」的得與失。美國國務卿布林肯（*Antony J. Blinken*）在《為美國人民的外交政策報告》（*A Foreign Policy for the American People*）中特別指出：「我們將應對 21 世紀最大的地緣政治考驗：我們與中國的關係。但中國所面臨的挑戰則不同。中國是唯一有經濟、外交、軍事和技術實力的國家，能夠認真挑戰穩定和開放的國際體系。」¹⁴這正是指中國大陸「經濟經略」的影響力，早已不可同日而語，對美國而言是最大的考驗。

新加坡智庫「尤索夫伊薩東南亞研究院」（*ISEAS-Yusof Ishak Institute*）的東協研究中心，今年 2 月發表《2021 年東南亞態勢》調查報告，在提供新冠疫情援助和 RCEP 這兩大事件中，受訪者給予中國高度正面評價，44.2%受訪者認為，在疫情下，中國是為東協國家提供最多援助的對話夥伴，被認可度遠超他國；排名第 4 的美國不到 1 成。在 RCEP 方面，雖有超過 6 成受訪者，認為 RCEP 對他們國家的貿易與投資有幫助，但在對大國信任度的調查中，卻有高達 63% 受訪者表示不信任中國，且 3 年來皆呈現持續增長趨勢。至於對美國不信任度過去 2 年皆維持 5 成左右，今年卻大降至 31.3%。在中美競爭中，如東協國家被迫選邊站，高達 61.5% 受訪者選擇美國，認為中國最具政治和戰略影響力的受訪者中，則有 88.6% 表示擔憂，比去年多 3.2%。¹⁵再再顯現，仍有許多國家對中國是不信任的，即使願

¹⁴ Antony J. Blinken, "A Foreign Policy for the American People," (March 3, 2021), <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.

¹⁵ 〈調查：若被迫在美中之間選邊站 多數東南亞人選擇美國〉，《美國之音中文網》，

意接受「經濟施惠」，也未能帶動他們對中國的安全信任。

面對許多國家對中國大陸發展的擔憂，其勢必想方設法撫平對崛起中國的猜疑與詆毀，而「一帶一路」倡議的推出，則是意圖向世界展現中國是一個追求和平發展的戰略。誠如中共領導人習近平在中共十九大中宣示，中國願同各方推動構建人類命運共同體的真誠願望，堅持推動構建人類命運共同體。¹⁶毫無疑問，這正是習近平新時代中國特色社會主義外交戰略思想的主軸。

值得關切者，中國大陸為爭取各國向心力而推出的「經濟施惠」，似乎確已改善中共在其他國家的「形象」，然仍難以轉變國家信任的政治立場。對許多參與一帶一路的國家而言，仍視為「與對手貿易」(trading with the enemy)，因此，「利益的誘因」未必是關鍵，既存「敵我防衛之心」的不信任感方為主因。這是需要長期化解，短期是很難轉換根深柢固的政治立場。

肆、結論

中國大陸已然理解，美國的全球戰略目標依然是維護霸權，防控中國挑戰其全球「領導地位」。由剛落幕的中美高層阿拉斯加會談開場時激烈交鋒可知，中國大陸試圖盡快走出，美國對中的強硬政策。但仍看不出拜登政府會捨棄川普對中的強壓政策，甚至更強調多邊主義。誠如哈德遜研究所 (Hudson Institute) 中國戰略中心主任白邦瑞 (Michael Pillsbury) 所言，「中國語氣似乎有所不同，現在中

2021年2月17日，
<https://www.voachinese.com/a/survey-shows-Southeast-Asia-would-choose-US-over-China-if-forced-to-pick-sides-20210217/5781828.html>

¹⁶ 〈習近平談構建人類命運共同體〉，《人民網》，2018年10月17日，
<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/1017/c64094-30345410.html>

國不僅是與我們平起平坐，他們更優越。」因此，白邦瑞建議美國在與中國交往時，拜登政府需要尋求「更多的槓桿力」。¹⁷

的確，隨著拜登的上台，美國重啟串聯盟友，共同遏制中國的全球戰略。為落實「聯歐制中」政策，美國總統拜登於 3 月 5 日親與歐盟主席馮德萊恩（Ursula von der Leyen）敲定暫停貿易戰，並進一步達成全面持久的解決方案。同時強調，必須停止貿易紛爭，共同面對中國挑戰。¹⁸

毫無疑問，面對全方位壓制的挑戰，中國勢必強調彼此相依與合作雙贏的「經濟經略」，鎖定施惠的特定國家，試圖以大舉讓利方式，以便盡速跨越拜登政府所尋求的「更多的槓桿力」。

問題是，當中美相互以激情戰略挑釁時，美國拜登政府勢必設法拉幫結派，台灣承受的壓力也勢必日益沈重，一方面是更容易成為美國運用的工具，這正是近期美國頻頻操作台灣議題之主因；另一方面又有來自中國大陸對台灣的壓力與威嚇。而台灣面對崛起中，並正面與美對決的中國大陸，以及美國的拉力，應要有居中思維，要有兩手策略，避免選邊站，方能在兩強博弈之下，降低安全風險，並取得最佳利益。

¹⁷ 鍾玉珩，〈延續川普對中政策 拜登不減壓〉，《中時新聞網》，2021 年 3 月 21 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20210321000067-260301?chdtv>。

¹⁸ 楊英宜，〈拜登修補關係 美歐關稅戰停火 共同抗中〉，《自由財經網》，2021 年 3 月 7 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1435304>。