

## 編輯報告

中共二十大於 2022 年 10 月 16 日開幕，中共中央總書記習近平代表第十九屆中央委員會向大會報告，報告開頭先就中國共產黨政權本身著墨，總結過去五年的政績，再從馬克思主義中國化延伸，藉此賦予中國共產黨領導全中國的使命任務和執政正當性。而在受到過去幾年來自美國競爭的外部壓力，以及疫情防控的內部壓力下完成第三次連任，更凸顯出當下習的權力穩固乃是無庸置疑。本次特刊以此為共同的前提背景，探討分析中共二十大中所透漏的政治、經濟、社會和軍事領域相關重點，並推論後續的情勢發展。

首先以政治層面來說，習近平個人領導集權可從 10 月 23 日公開的第二十屆中共中央政治局常委名單中觀察，原本第十九屆常委中的李克強、栗戰書、汪洋、韓正不再連任，取而代之的李強、蔡奇、丁薛祥、李希等人都是普遍被歸類為「習家軍」的人馬，這「四上四下」的態勢代表習近平已經不需向中共黨內其他派系妥協，而是可以獨攬大權的局面。所以從二十大的閉幕觀察中共政權乃至於習個人權力集中現況，可知中共政局的內部情勢已呈現出習大獲全勝，接著進一步需要處理的就是要將中國領導往哪個方向的歷史使命問題。在報告中，習近平將完成小康社會建設後的下個階段任務定名為「全面建設社會主義現代化強國」，並在承繼先前歷任領導人政治遺產的同時，重新發展包含多面向的「中國式現代化」路線，顯示習試圖解決中國在改革開放 40 多年所引發的許多失衡問題，故十分值得關注其理論內涵和未來可能的發展方向，以及中共幹部人事方面的配套執行。

再就經濟領域而言，2022 年以來，受到中共中央堅持「動態清零」政策影響，中國經濟大幅下滑。面對經濟衰退危機，中國政府雖致力於挽救經濟，但種種增長政策同時也給中國財政帶來巨大負

擔，尤其對地方政府而言，受到疫情、清零政策以及房地產市場動盪等因素影響，地方財政面臨稅收減少、支出增加的窘境，今年上半年各地方政府皆面臨財政赤字問題。因此，本次特刊擬討論中共二十大後，隨著新任領導人及領導班子底定，中國政府應會有各項發展政策目標推出。然面對龐大的財政缺口，中國政府將如何應對？抑或此一財政困境將如何制約二十大後中國政府的政策推行？

此外，自中美貿易戰爆發以來，中國受到美國發動貿易戰和印太戰略等圍堵措施的壓力，美國選擇與中國脫鉤的結果造成中國的經濟和財政壓力同時上升，特別是在晶片科技的先進領域，在 2022 年 8 月 9 日美國拜登總統簽署《2022 晶片暨科學法》(Chips and Science Act 2022) 以及 10 月提出《出口管制條例》(Export Administration Regulation, EAR) 的最新修訂規則後，更進一步透過設備、技術和人才的輸出限制縮中國的科技發展，本特刊亦將探討中國是否能透過「科技興國」、「人才強國」等自立自強方式完成因應？

而從社會領域而言，維穩是中共政權得以延續的關鍵工作，在習時代已從社會管理走向社會治理，更加強調人民相互監督的「群防群治」治理方式，並透過網路與資訊技術應用強化其社會治理能力，目的就在於建構在堅持中共領導下即時反應和管控的維穩能力。這也將是中共二十大後，觀察未來中共政權穩定與否的一個重要視角。

最後，軍事領域的展望分析重點在於透過釐清中共二十大報告內容，探討未來解放軍將在台海周邊活動的態勢持續，在台海周邊仍可能有新形態的軍事活動，也可從報告看出強化聯合作戰為未來解放軍的主軸，透過相關發展來支持強化解放軍的聯合作戰能力，甚至於加強核威懾能力，本研究以此評估對區域情勢安全與對台灣可能之影響。

# 中共現代化歷程與二十大後發展

龔祥生

中共政軍與作戰概念研究所

## 壹、前言

習近平於 2022 年 10 月 16 日中共二十大代表第十九屆中央委員向大會做政治報告，當中明確提到中國共產黨的中心任務「就是團結帶領全國各族人民全面建成社會主義現代化強國、實現第二個百年奮鬥目標，以中國式現代化全面推進中華民族偉大復興」。<sup>1</sup>其中，「中國式現代化」這名詞雖然早在 1979 年 3 月 30 日中共「黨的理論工作務虛會」上就已由鄧小平提出，但習近平於此次報告中多次強調此名詞並將之納入黨章修正案中，顯見「中國式現代化」無疑是下個階段的重要發展路線。本文首先解析「中國特色社會主義」的理論發展過程，探討中共現代化路線何以會曲折前行。接著分析隨著進入習近平新時代後，再到本次中共二十大的期間，所謂「中國式現代化」被賦予了何種的新內涵和目標，並造成了怎樣的內在理論矛盾。

## 貳、中共現代化的理論基礎

中共意識形態的理論建構是各時期路線政策的抽象依據，也代表歷代領導人所注重的精神內涵。隨著象徵領導人個人標誌的理論發表於全國黨代表大會，甚至進入黨章的那一刻，就確立了該理論進入了中國共產黨的神壇地位。這樣的建構過程自有其權力繼承和轉移的糾葛，但並非本文重點，本文主要關注於處理當下「中國式現代化」的源頭及其理論基礎，藉此釐清習時代所欲對接的現代化理論依據和隨之而來的正當性建構矛盾。

---

<sup>1</sup> 習近平，〈高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告（2022 年 10 月 16 日）〉，《人民網》，2022 年 10 月 26 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2022/1026/c1024-32551597.html>。

## 一、鄧小平已解決社會主義與現代化間的內在矛盾

由於毛澤東時代在中蘇決裂後無法走蘇聯式經濟現代化的路線，且因意識形態而長期敵視市場經濟，故毛傾向採取群眾運動的方式走出自己的現代化道路，但事實證明其「大躍進」、「人民公社」等政策都是陸續失敗的。鄧小平在中共十一屆三中全會鬥垮繼承毛澤東路線的華國鋒之後，正式成為中共第二代領導人，並隨之開展有別於毛澤東的理論建構過程。

面對經濟現代化的議題，鄧小平必須處理「社會主義和資本主義何者為主體」、「社會主義和現代化能否相容」的二個問題，而他的解套方式就是發展「中國特色社會主義」。回答前者的方式為不堅持公制作為社會主義的唯一模式，而是能夠兼容私有和混合等多種所有制，亦即社會主義和資本主義可同時互為體用，以此打破二元對立；<sup>2</sup>後者則是由鄧小平親自闡述「社會主義的本質，是解放生產力，發展生產力，消滅剝削，消除兩極分化，最終達到共同富裕」，<sup>3</sup>以發展經濟等同發展社會主義的論述作為解套。故從鄧小平所建構的「中國特色社會主義」來看，他發展現代化的最終目標在於達到「共同富裕」，這與社會主義的終極目標一致，所以在他手中已解決了社會主義和經濟現代化之間的內在矛盾問題，黨內左傾的基本教義派至此已無法再藉由意識形態阻擋他的改革開放政策。

## 二、「中國特色社會主義」重拾「四個現代化」為實踐手段

在 1961 年 9 月，毛澤東領導的中共中央在《關於當前工業問題的指示》中提出要「把我國建設為一個具有現代工業、現代農業、現代國防和現代科學文化的社會主義國家」，首次在正式文件中出

---

<sup>2</sup> 李英明，閱讀中國：政策、權力與意識形態的辯證（台北：生智，2003），頁 22-29。

<sup>3</sup> 鄧小平，〈《在武昌、深圳、珠海、上海等地的談話要點》（一九九二年一月十八日——二月二十一日）〉，《鄧小平紀念網》，2017 年 1 月 19 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0119/c410539-29036090.html>。



現「四個現代化」的內容，但隨著毛澤東將發展重心移到階級鬥爭上，他甚至親自發動了「文化大革命」，使得中共領導的現代化發展路線完全偏離了客觀經濟基礎而失敗。鄧小平在 1982 年 9 月 1 日中共十二大開幕致詞時提出「有中國特色的社會主義」，代表已結束「以階級鬥爭為綱」的時期，並在中共黨章中修正總任務為：「團結全國各族人民，自力更生，艱苦奮鬥，逐步實現工業、農業、國防和科學技術現代化，把中國建設成為高度文明、高度民主的社會主義國家」，<sup>4</sup>意味著透過「改革開放」重拾毛澤東時期所未能真正完成的「四個現代化」。

1987 年中共十三大，當時的中共中央總書記趙紫陽在題為《沿著有中國特色的社會主義道路前進》的大會報告中，認定中國仍處於「社會主義初級階段」，這特指中國尚處於「生產力落後、商品經濟不發達條件下建設社會主義必然要經歷的特定階段」，此時的主要矛盾不再是「階級鬥爭」，而是「是人民日益增長的物質文化需要同落後的社會生產之間的矛盾，就必須大力發展商品經濟，提高勞動生產率，逐步實現工業、農業、國防和科學技術的現代化，並且為此而改革生產關係和上層建築中不適應生產力發展的部分」。這段話不但將「四個現代化」明顯地當作是克服經濟生產力不足的主要手段，更闡明包含政治制度和政策規範的「上層建築」，都須相互配合並一致投入「改革開放」的方向當中。1992 年中共十四大時進一步總結自中共十一屆三中全會以來的改革開放經驗，在黨章修訂中將「中國特色社會主義」定義為「實現全黨工作中心向經濟建設的轉移，實行改革開放，把馬克思主義的基本原理與當代中國社會主義建設的實踐相結合」。<sup>5</sup>這使得鄧小平時期中國現代化路線背後的黨建理論得以完整建構，並確立起「以經濟建設

---

<sup>4</sup> 〈中國共產黨章程（1982 年 9 月 6 日十二大通過）〉，《共產黨員網》，2021 年 9 月 27 日，<https://fuwu.12371.cn/2012/09/27/ARTI1348715767823434.shtml>。

<sup>5</sup> 〈中國共產黨章程（1992 年 10 月 18 日十四大通過）〉，《共產黨員網》，2014 年 12 月 24 日，<https://fuwu.12371.cn/2014/12/24/ARTI1419399356558735.shtml>。

為中心」的「一個中心、兩個基本點」路線核心，使後繼的江澤民、胡錦濤等中共領導人也不能挑戰質疑。

## 參、習時代的現代化

習近平於 2012 年中共十八大從胡錦濤手中接下中共中央權力，正式成為中共第五代領導人，隨即展開屬於習時代的黨建論述。其首先考量的是對接鄧小平已樹立的「改革開放」方向，以「中國特色社會主義」為本，然後逐步在此基礎上添加富有習近平個人色彩的理論建設，以走出有別於前人的現代化路線以及設定中國的發展目標，也希望藉此彰顯其做為第五代中國領導人的權威地位。

### 一、全方位的「第五個現代化」

習近平在接班之後，於 2013 年中共第十八屆三中全會通過《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，確立「全面深化改革」方向的同時，提出要「推進國家治理體系和治理能力現代化」，因為是在「四個現代化」之後所擴增，所以又被稱為「第五個現代化」。「國家治理體系和治理能力現代化」圍繞著 6 種體制的改革：市場在資源配置中起決定性作用深化經濟體制改革；黨的領導、人民當家作主、依法治國有機統一深化政治體制改革；建設社會主義核心價值體系、社會主義文化強國深化文化體制改革；更好保障和改善民生、促進社會公平正義深化社會體制改革；建設美麗中國深化生態文明體制改革，加快建立生態文明制度；提高科學執政、民主執政、依法執政水準深化黨的建設制度改革。<sup>6</sup>這當中的改革面向多元，從政治、文化、經濟、生態、科學無所不包，堪稱是全方位的現代化，可見習確實有與時俱進的注意到改革開放 40 多年來，「惟生產力論」和「傾斜式發展」的各項弊病而有心改善。

---

<sup>6</sup> 《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，《國務院新聞辦公室網站》，2013 年 11 月 19 日，<http://www.scio.gov.cn/32344/32345/32347/32756/xgzc32762/Document/1415757/1415757.htm>。

## 二、以「共同富裕」為主軸的「中國式現代化」

在中共十三大時，鄧小平基於中國尚處於社會主義初級階段，將中國現代化目標設立了「三步走」的發展戰略：第一步，到 1990 年，解決溫飽問題；第二步，到 20 世紀末實現小康；第三步，到 21 世紀中葉，達到中等發達國家水平，故在鄧小平時期已經完成了第一步。而習近平不但在中共十九大報告中設定目標為「到 2035 年基本實現社會主義現代化，到本世紀中葉把我國建成社會主義現代化強國」，還在 2021 年中國共產黨成立 100 周年大會時，宣告已達到鄧小平所設定第二步「全面建成小康社會」的目標。這一方面展現了對於中國現代化發展的信心，但卻又凸顯出中國現代化朝向綜合實力上的提升，已不能滿足於小康而以，而是期許要在 2045 年真正的憑藉實力在世界上成為一流強國。

然而，當中共在建黨百年之際宣布「全面建成小康社會」之後，再下一階段邁向「社會主義現代化強國」的自我期許就必須拉高，而不能像前階段僅以經濟上的「全面脫貧」為低標。如同前面所述，他將「中國式現代化」作為實現目標的手段，並包羅多面向試圖解決自改革開放以來所造成的各種環境、經濟、官民資本失衡和矛盾問題。回朔習近平執政後已多次藉由「反腐」打擊多名政敵和「軍老虎」，藉此鞏固權威的同時順帶撫平一般民眾對於權貴階層的不滿，後來對於中國演藝圈的逃漏稅、「失德藝人」的大規模整肅，也是相應爭取民心的配套作為。習近平在中共十九大的黨章修改時，就注意到發展失衡和「一部分人先富起來」的矛盾所在，並把原來黨章總綱部分的「我國社會的主要矛盾是人民日益增長的物質文化需要同落後的社會生產之間的矛盾」修改為「我國社會的主要矛盾已經轉化為人民日益增長的美好生活需要同不平衡、不充分的發展之間的矛盾」。<sup>7</sup>再從中共二十大時對黨章修改內容（表

<sup>7</sup> 〈中國共產黨第十九次全國代表大會關於《中國共產黨章程（修正案）》的決議〉，《共產黨員網》，2017 年 10 月 24 日，<https://www.12371.cn/2017/10/24/ART11508832982612968.shtml>。

1) 觀察，進入小康社會之後已基本消除貧窮，所以刪除相關文字，改以下個階段的用詞代替。但另一方面，由此可見在習近平的重視程度中，已經將經濟不平衡擺在經濟不發達之前，因此「共同富裕」的正式提出也引起了外界眾多關注。

表 1、社會主義初級階段相關黨章修改對照表

19 大時黨章	20 大修改
鼓勵一部分地區和一部分人先富起來，逐步消滅貧窮，達到共同富裕	鼓勵一部分地區和一部分人先富起來，逐步實現全體人民共同富裕
堅持創新、協調、綠色、開放、共用的發展理念	把握新發展階段，貫徹創新、協調、綠色、開放、共用的新發展理念，加快構建以國內大循環為主體、國內國際雙迴圈相互促進的新發展格局
全面建成小康社會	全面建設社會主義現代化國家
促進國民經濟更高品質、更有效率、更加公平、更可持續發展	促進國民經濟更高品質、更有效率、更加公平、更可持續、更為安全發展

資料來源：作者整理自〈中國共產黨第二十次全國代表大會秘書處負責人就黨的二十大通過的《中國共產黨章程（修正案）》答記者問〉，《人民網》，2022年10月27日，<http://cpc.people.com.cn/20th/n1/2022/1027/c448334-32552714.html>。

「共同富裕」也在 2022 年的中共二十大報告中與「中國式現代化」相結合，包含在 5 個面向中：「人口規模巨大的現代化」、「全體人民共同富裕的現代化」、「物質文明和精神文明相協調的現代化」、「人與自然和諧共生的現代化」、「走和平發展道路的現代化」。<sup>8</sup>因為習近平處處學習毛澤東，使得外界疑心是否會走向

<sup>8</sup> 習近平，〈高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——



反改革開放的回頭路，故自然而然將重點擺在了關於「共同富裕」的相關配套措施。但本文認為，以現階段而言，中國因為改革開放而創造出了巨大的共同利益共享階層，尤其是「官僚資本主義」的興起，導致中共黨內不可能再走回左傾的老路，習近平也多次強調他要做的是「堅持對外開放」。故習近平可能以「共同富裕」作為新一階段的現代化主軸，一方面配合「國家治理體系和治理能力現代化」，將發展失衡的問題進行政治面的深入整理和解決，而國有和私有資本之間的對比失衡則依靠「國進民退」對私有大型資本集團進行整改，尤其針對富可敵國且握有大量個人資料的新興網商和科技製造業，都是其首先下手的目標。故可以想見，未來在邁向「社會主義現代化強國」的過程中，是依靠著多面向的現代化路線，以及從政經二方面更加深入的延伸中共統治力量，由上而下的逐步完成國力提升，中共的角色不再如過去放任民間資本發展只在危機時進行宏觀調控，而是積極的高舉「共同富裕」的旗幟擴大對於私有領域的滲透。

## 肆、結論

無論是「中國特色社會主義」、「中國式現代化」和「共同富裕」等名詞，都是習近平承襲自鄧小平而來，因此從習近平於十八大掌權以來，一路在鄧小平建立的基礎上朝「全面深化改革」的方向擴充，並在2017年中共十九大正式將「中國特色社會主義」冠名改為「習近平新時代中國特色社會主義」寫入黨章，這是要凸顯以習近平為核心的黨中央領導，並稱「堅持中國共產黨的領導是中國特色社會主義最本質的特徵，是中國特色社會主義制度的最大優勢」。<sup>9</sup>中共二十大報告中的「中國式現代化」也被強調是「中國共產黨領導的社會主義現代化」，所以作為手段的現代化路線雖相較

---

在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告（2022年10月16日），《人民網》。

<sup>9</sup> 〈中國共產黨第十九次全國代表大會關於《中國共產黨章程（修正案）》的決議〉，《共產黨員網》，2017年10月24日，<https://www.12371.cn/2017/10/24/ART11508832982612968.shtml>。

鄧小平時代有著更為廣泛的多元面向，但真正不變的原則只有中共領導這一項，故所謂的「中國式現代化」其實就是堅持由中國共產黨領導的現代化。

綜觀中共建政以來的歷史脈絡，中共領導人一直致力於中國的現代化，只是毛澤東是以「階級鬥爭」為基礎，欲展現「無產階級專政」的優越性而以公有制全面取代私有制，再以群眾運動方式進行現代化；鄧小平則是務實的認知到階級矛盾已非主要矛盾的情況下，以允許市場經濟共存的方式進行改革開放，進行現代化。習近平時代則是試圖調和二者，先從政治掌控上將治理能力進行現代化，再以「共同富裕」、「國進民退」方式解決過度放任私營經濟發展導致的社會失衡甚至可能出現「以商逼政」的問題，把現代化的主導權重新取回並抓牢，這或許可說是種「矯枉必須過正」的政治邏輯使然。

展望未來的「中國式現代化」發展，可明確推論將在帶有一定急迫性下展開，除了要因應目前中國大陸內部因為新冠疫情、中美對抗、全球經濟、俄烏戰爭等短期因素所造成的負面影響外，長期來看仍有內部隱憂難以快速解決。首先是「共同富裕」造成的內外投資疑慮難以解決，這配合國際產業斷鏈分化，可能進一步加速造成富人及產業外移。其次是越強調基於國家安全而由政府主導發展，則越可能造成決策錯誤後的政策災難，或是災難發生後是由人民承受苦果，例如在習近平堅持「住房不炒」後，相關配套政策造成爛尾樓風暴，後續卻是由購屋民眾和國企承擔，類似配合「共同富裕」的政策可能在未來持續出現。最後，習為了證明自己有能力勝任突破慣例的第三任甚至終生領導，勢必將作出更劇烈的動作或功績來證明自己，但歷史證明這樣的舉動往往都會陷入頭腦發熱的後果，因其個人權力穩固及中共的共犯結構而難有人出面踩煞車。故未來一旦無法藉由「中國式現代化」突破目前已見端倪的經濟困境，未來為轉移政策失敗的注意力也可能採取包含動武在內的極端

手段，將發展成何種局面仍有待觀察。

本文作者龔祥生為國立政治大學東亞所博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念所助理研究員，研究領域為中共黨政發展、中共黨軍關係、中日關係、日本外交與安全戰略。

# **The Course of the “Chinese Path to Modernization” and Development after the 20th National Congress of the CCP**

*Shan-Son, Kung*

*Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts*

## **Abstract**

Since the first-generation leader Mao Zedong, the CCP regime has continued to explore the route to modernization. Deng Xiaoping, the leader of the second generation of the CCP, used "socialism with Chinese characteristics" to resolve the theoretical contradictions between socialism and modernization, and the “reform and opening up” policy to relaunch the “four modernizations” that Mao Zedong failed to complete. During the period of the fifth-generation leader Xi Jinping, China has continued to explore the modernization route, and added the "fifth modernization". While inheriting Deng Xiaoping’s “reform and opening” policy, Xi Jinping has tried to use the “Chinese path to modernization” and “common prosperity” to solve the problems of China’s various development imbalances in the past. However, as Xi Jinping concentrates power, if China’s modernization route in the future makes mistakes or goes to extremes, there will be no remedy. China’s future development situation is also full of uncertainties due to the difficulties faced both internally and externally.

**Keywords:** Socialism, Xi Jinping, Chinese Path to Modernization, Common Prosperity



# 中共組織路線調整的目的與方向

梁書瑗

中共政軍與作戰概念研究所

## 壹、前言

自中共開始有序地於全國代表大會更替新的領導階層後，其高層人事布局往往便是歷屆中共全國代表大會及中央委員會第一次會議（一中全會）的焦點。今年召開二十大（2022年10月16日至22日）前後，外界針對中共黨內高層人事的預判或分析，目前多從幹部個人與習近平的親疏遠近、職務歷練等微觀的角度切入論述。然而，卻相對地較忽略了從這些微觀分析中，進一步探討中共組織路線，及日後人事結構變遷等宏觀問題。

對習近平而言，二十大將是中共開啟第二個百年奮鬥目標「全面建設社會主義現代化國家新征程」的第一個五年，同時也是他打破慣例連任的關鍵時刻。不論是從習近平亟需強化幹部隊伍「兩個確立」與「兩個維護」的認同，或黨內施政重心移轉來看，調整組織路線，改變人才甄補、考核標準與用人方式勢必為習近平不得不為之的改革。下文預計進一步探討中共組織路線調整的目的，並以日後菁英甄補的標準與選任方式為例，說明日後中共組織路線的政策內容，以補充目前外界論述不足之處。

## 貳、中共調整組織路線的目的

習近平於中央人才工作會議（2021年9月）確立中共調整組織路線有三大目的：一是全面提升黨掌握人才工作的強度；二是確保黨組織後繼有人；最後則是在國際人才競爭中勝出。<sup>1</sup>

首先，全面提升黨掌握人才工作的強度，除了意味著黨對人才

---

<sup>1</sup> 習近平，〈深入實施新時代人才強國戰略 加快建設世界重要人才中心和創新高度〉，《求是網》，2021年12月15日，[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-12/15/c\\_1128161060.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-12/15/c_1128161060.htm)。

工作負全責以外，在實踐面上有兩層意義。一方面黨全盤掌握幹部何以「能上能下」、「能進能出」的標準；另一方面則強化黨委與組織部門在甄補、考察、考核等環節上的作用。雖然中共掌握幹部人事大權的事實眾所周知，但在胡錦濤時代卻出現公開選拔、競爭「上崗」人事制度設計。對目前的中共領導人而言，這種制度設計，在實踐上便出現「海推」、「海選」，「唯票」選人的現象。如此一來，恐帶來幹部之間勾結的問題，也可能出現「選舉」腐敗的現象。更嚴重的是，公開選拔、競爭「上崗」的制度設計可能會出現導致組織路線脫離黨掌握的風險。因此，中共在選任第二十屆中央委員會與中央紀律檢查委員會時，習近平指示：黨的領導和民主是統一關係而非對立的兩方，在制度設計上不能偏廢任何一方，要確立合理的「民主方式」，要切實發揮黨組織的領導和把關作用，不搞「海推」、「海選」，決不能簡單以票取人。<sup>2</sup>

其次，中共組織工作除了負責輸送符合黨所需之幹部、人才以外，同時須保證日後有源源不絕的儲備人才可供挑選。據此，組織部門有三方面的工作。一方面組織部門負責培養、教育年輕幹部，擴大年輕幹部隊伍「蓄水池」。二方面，重點吸納產業工人、農民、高知識群體、大學生以及非公有制經濟組織和社會組織從業人員等群體中的優秀青年入黨，此舉為培養中共日後於前述群體中的影響力。三方面，深化人才發展機制，探索如何從海內外引進黨外優秀人才，擴大國家戰略科技與關鍵技術之人才庫。

最後，於十八大以來，中共判斷人才是民族振興，贏得國際競爭的重要戰略資源，同時也認為，綜合國力的競爭無非是人才品質之間的競爭。<sup>3</sup>若今日中國決意提升科技自主的程度，防堵西方國家

---

<sup>2</sup> 〈高舉偉大旗幟 譜寫嶄新篇章——新一屆中共中央委員會和中共中央紀律檢查委員會誕生記〉，《新華網》，2022年10月22日，[http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/22/c\\_1129075571.htm](http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/22/c_1129075571.htm)。

<sup>3</sup> 〈習近平在中央人才工作會議上強調 深入實施新時代人才強國戰略 加快建設世界重要人才中心和創新高地 李克強主持 栗戰書汪洋趙樂際韓正出席 王滬寧講話〉，《新華網》，2021年9月28日，[http://www.news.cn/politics/2021-09/28/c\\_1127913654.htm](http://www.news.cn/politics/2021-09/28/c_1127913654.htm)。

一再以科技圍堵中國，那麼在人才爭奪上，尤其是人工智慧、數位網路應用、資訊與生命科學等方面便要能與西方國家一較長短。<sup>4</sup>

承上述，中共此舉主要是為防堵來自以美國為首的境外勢力對中共組織路線所帶來的兩項負面影響。第一，侵蝕幹部隊伍的「政治品質」，恐導致中共政權後繼無人。於中共而言，最危險的問題反而是「各種敵對勢力」從意識型態著手，藉輸入西方文化、價值，侵蝕青少年對中共政體的認同。<sup>5</sup>

第二，美國藉遏制中共擴充人才庫的企圖，挫敗中國邁向社會主義現代化國家的目標。習近平認為，科技是否能自主、經濟是否能走出粗放經營進入高質量發展，端看中國是否得追趕上西方各國在人才自主培養、人才開放流動等面向上的優勢。<sup>6</sup>然而，對中共而言，「少數國家」視科技創新為中國全面崛起的最後一個門檻，故不僅藉掌握關鍵技術遏制中國科技發展，也從扼制中國人才流動、吸納外部人才，及人才培養的管道等面向著手，試圖中斷中國打造人才庫的規劃。

## 參、組織路線調整的方向：甄補的標準與選任方式

中共延續毛澤東於中共六屆六中全會（1938年9月）對組織路線的論斷，一向認為「政治路線確定後，幹部就是決定的因素」，組織路線可說是落實黨內政治路線與施政品質的關鍵。然而，中共黨國體制為確保政權，在組織路線上永遠都必須面對如何平衡幹部

---

<sup>4</sup> 據中國科學院院士侯建國評估，中國雖然在量子科技、5G 通訊、高速鐵路、無人機等領域處於領先地位，並於數位網路應用、人工智慧上可與美國並駕齊驅，但目前在引領資訊、生命科學等相關基礎、關鍵技術上的戰略科學家、基礎研究人員和突破關鍵核心技術的人才依舊匱乏。侯建國，〈建設高水平科技人才〉，《求是網》，2021年12月15日，[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-12/16/c\\_1128161258.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-12/16/c_1128161258.htm)。

<sup>5</sup> 駱乾，〈必須抓好後繼有人這個根本大計——讀習近平總書記《培養德智體美勞全面發展的社會主義建設者和接班人》〉，《中國共產黨新聞網》，2022年8月10日，<http://dangjian.people.com.cn/n1/2022/0810/c117092-32498994.html>。

<sup>6</sup> 〈習近平在中央人才工作會議上強調 深入實施新時代人才強國戰略 加快建設世界重要人才中心和創新高地 李克強主持 栗戰書汪洋趙樂際韓正出席 王滬寧講話〉，《新華網》，2021年9月28日，[http://www.news.cn/politics/2021-09/28/c\\_1127913654.htm](http://www.news.cn/politics/2021-09/28/c_1127913654.htm)。

隊伍對黨的忠誠與治國能力之間可能存在的落差。

承上述，中共會因不同時代需求，隨之調整組織路線的方向。本節從中共轉變人才隊伍的政治要求與治理能力著手，分析人才甄補的標準與選任方式，藉以闡述中共在習近平治下組織路線調整的方向（詳如表1）。<sup>7</sup>

### 一、甄補黨員幹部與黨外優秀人才的政治標準：組織路線如何鞏固「兩個確立」與「兩個維護」？

在習近平治下，中共循著新政治要求組織路線，黨內如何鞏固「兩個確立」與「兩個維護」的正當性已成為目前中共最重要的政治標準。為避免「兩個確立」與「兩個維護」成為空洞的意識型態口號，習近平須一併將調整組織路線推上改革議程。唯有藉由調整組織路線的內容，方能藉由「合格」的組織成員，保障黨內意識型態得以落實。習近平如何藉調整甄補標準與選任方式等層面，滿足「兩個確立」與「兩個維護」的需求，則為組織路線方向變動的重點。

首先，在人事甄補標準的大方向上，要將政治標準放在首位，注重政治品質與政治引領。<sup>8</sup>一要求黨員幹部政治過硬、「講政治」；二則要求黨外優秀人才「胸懷國之大者」。是故，在甄補黨員幹部群體時，不再以票數、經濟成長的表現與年齡為主要考量，調整為以政治標準為優先。政治標準意即幹部要滿足忠誠、乾淨、擔當的要求—對黨忠誠為優先；再次為行事作風紀律；其三則須具備「鬥爭精神」與「鬥爭本領」，執行並捍衛中央政策路線。在選任黨外優秀人才時，則著重於願意接受政治引領，「胸懷國之大者」。意味著中國鎖定的黨外優秀人才，不只須具備符合中共定義

<sup>7</sup> 根據中央人才工作會議（2021年9月）的資訊，本文所指的人才隊伍為黨員幹部與黨外優秀人才。

<sup>8</sup> 陳希，〈必須抓好後繼有人這個根本大計（學習貫徹黨的十九屆六中全會精神）〉，《人民網》，2021年12月1日，[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2021-12/01/nw.D110000renmrb\\_20211201\\_1-06.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2021-12/01/nw.D110000renmrb_20211201_1-06.htm)。



下的戰略、關鍵技術研發能力者，同時創新也要為「我」所用者。

其次，也從人事甄補、選任的方式鞏固「兩個確立」與「兩個維護」。在選任程序上，遵循的兩大原則分別為，確保黨對人事任用絕對的領導權，以及如何藉程序挑選出符合政治標準者。具體甄補選任的方式則有以下四點特徵。（一）縮小公開選拔、競爭「上崗」在人事甄補上適用範圍；（二）強化組織部門日常考察的重要性；（三）以滿足政治標準為前提規劃人事甄補程序；（四）擴大用人管道並完備幹部「能下」、「能出」的機制。此舉一方面利於挑選滿足當前的政治標準者；二方面減低傳統輸送幹部管道的重要性；三方面則加快汰除「不合格者」，藉此稀釋前任領導人所遺留下來的人事組成結構。

## **二、施政重心的轉移：組織路線如何保障社會主義現代化國家得以實現？**

十九屆六中全會通過的第三份歷史決議〈中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議〉，確認組織路線必須為實現第二個百年奮鬥目標與中華民族偉大復興的中國夢，提供組織上的保證。對幹部隊伍治理能力的要求也因應施政重心從打造小康社會，轉為邁向建設社會主義現代化國家而有所調整。一如鄧小平當年，一手推動改革開放；一手推動「幹部四化」（幹部革命化、年輕化、知識化、專業化）一般，當黨的施政重心轉移，組織路線便將隨之調整，以利向黨源源不絕地輸送、吸納符合國家發展方向的幹部與人才。

### **（一）經濟工作重心的移轉**

二十大標誌中國正式進入「新發展階段」——從小康社會邁向第二個百年奮鬥目標「全面建設社會主義現代化國家新征程」的第一個五年。為了在中國經濟成長趨緩、經濟發展模式受到挑戰與遏制的大環境下邁向社會主義現代化國家，中共自十九大四中全會後

開始逐步調整中共經濟工作的重心，直至二十大確立其調整的方向。本文簡要闡述如下。

首先，不再只重經濟成長指標，轉而強調財富分配的面向。中共規劃要在追求社會主義現代化國家目標的過程中，解決因不平衡不充分的發展與人民需求之間的落差。<sup>9</sup>習近平認為，自各國經驗可知，若財富不當集中於特定人或特定階級手中，將對中國政治、經濟、社會運作帶來風險。<sup>10</sup>由此可知，自改革開放後，解決中國財富分配與發展不均衡的急迫性，將首度高過於追求經濟成長指標。

其次，經濟發展不再居於其他政策領域之上，中共轉而視國家安全為經濟發展的前提。外界多從二十大政治報告當中得出，國家安全的重要性高於經濟發展，學者甚至做出中共將結束自改革開放以來經濟發展為先的路線。<sup>11</sup>本文認為，統籌國家安全的重要性之所以高過經濟發展，是肇因於中共認知到，中國的經濟若要獲得進一步的發展，國家安全勢必要挺在經濟發展之前，否則政治風險（美國對中共核心利益的挑戰）、經濟風險（如科技「卡脖子」、全球供應鏈面臨重整）或社會風險（如失業率攀升）不除，何來經濟發展可言。

## （二）經濟工作部署與組織路線的調整

承前述，目前中國所面臨到的並非是單純的經濟問題，而是體制如何應對經濟成長趨緩下國民收入分配，以及經濟正逢轉型的關鍵時刻卻遭外部勢力威脅的問題。為此，中國主要提出的應對方式為採取高質量發展的方式，構建「以國內大循環為主體、國內國際

---

<sup>9</sup> 十九大政治報告，中共轉變對社會矛盾的論斷，指出中國的社會矛盾從改革開放前四十年的「人民日益增長的物質文化需要同落後的社會生產之間的矛盾」，轉為「人民日益增長的美好生活需要和不平衡不充分的發展之間的矛盾」。

<sup>10</sup> 習近平，〈正確認識和把握我國發展重大理論和實踐問題〉，《求是網》，2022年5月15日，[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-05/15/c\\_1128649331.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-05/15/c_1128649331.htm)。

<sup>11</sup> Guoguang Wu, "For Xi Jinping, the Economy Is No Longer the Priority," *Journal of Democracy*, October 22, 2022, [https://www.journalofdemocracy.org/for-xi-jinping-the-economy-is-no-longer-the-priority/?fbclid=IwAR2yWuGqfbY\\_CkrZFR6w8wp4s\\_DZ3wORtocarzul0al-n\\_LRwaysWxicCXw](https://www.journalofdemocracy.org/for-xi-jinping-the-economy-is-no-longer-the-priority/?fbclid=IwAR2yWuGqfbY_CkrZFR6w8wp4s_DZ3wORtocarzul0al-n_LRwaysWxicCXw).

雙循環相互促進」的「新發展格局」，其主要的政策目標為在推動中國經濟朝高質量發展的同時，解決分配問題。相關的政策部署為，從政策面與制度面上著手涵養高端產業，並打造「制度性開放」的市場環境，一方面藉機突破外部遏止中國的企圖；另一方面則藉機完成高端產業鏈擴大中等收入群體，並伺機謀取內需市場的轉型，擴大內需市場對高附加價值產品的需求與購買能力。

若沿著中共施政重心轉移，以及相關政策部署的邏輯，吾人可推知中共組織路線將著重於黨員幹部與黨外優秀人才以下能力。

（一）中共的幹部隊伍將不再以傳統專業化或知識化作為唯一標準，而是更強調具備「全局觀」或「大局意識」的管理通才；  
（二）中共所需的黨外優秀人才則鎖定有益於國家得以迅速「超英趕美」的戰略技術人才。因此，在黨員幹部與黨外優秀人才的甄補標準與選任培養程序上將分別具有以下特點。

首先，在甄補標準上，黨員幹部強調的是「綜合素質」，以及央地、跨省、國企、大學智庫、金融部門等不同系統的「交流經驗」。

而在黨外優秀人才則在實踐至上的要求下，不只測重於特定國家急需的研究領域，更要求研究績效與效率。其次，在選任、培養程序上，黨員幹部這個群體強調的是：（一）組織部門轉換過去以各項量化指標衡量幹部的思維，而更加強調日常調查、談話等「質化」評估的方式；（二）擴大用人管道，以擴充人才庫，吸納更多具多元歷練的幹部。此外，中共為有效鑑別黨外優秀人才的能力，以完成國家戰略任務，預計將向用人單位下放更多權限，且為了充實國家的戰略人才庫，將設法推動人才「走出去」，透過更多國際管道培養之。

表 1、中共組織路線調整之目標及內容

目標	類型	
	黨員幹部	黨外優秀人才
鞏固「兩個確立」與「兩個維護」	<p>原則：不唯票、不唯生產總值、不唯年齡，以高舉「兩個維護」與「兩個確立」的政治標準為先。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 選任標準：               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 忠誠：對黨忠誠為最主要的政治標準。</li> <li>2. 乾淨：幹部的行事作風與紀律問題為第二要務。</li> <li>3. 擔當：自覺肩負新時代的使命，具備「鬥爭精神和鬥爭本領」。</li> </ol> </li> <li>● 選任方式：               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 強化黨組織領導選任工作與把關的責任。</li> <li>2. 公開選拔、競爭「上崗」需以政治標準為前提。</li> <li>3. 強調組織部門分析研判幹部日常作為在選任幹部過程中的重要性。</li> <li>4. 擴大用人管道，採取「摻沙子」的策略，逐步改變既有的幹部輸送管道。</li> </ol> </li> </ul>	<p>原則：加強黨外優秀人才的政治引領、政治吸納工作，引導黨外優秀人才堅定不移「聽黨話、跟黨走、心懷國之大者」。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 選任標準：               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 黨和國家透過定義何為國家重大科技研發項目的方式，緊抓人才選任的大方向。</li> </ol> </li> <li>● 選任、培養方式：               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 堅持黨管人才：黨委統一領導；組織部門牽頭抓總；職能部門各司其職、密切配合黨對戰略人才的定義。</li> <li>2. 在培養人才的同時也一併推進黨建工作。</li> <li>3. 人才工作須沿著正確的政治方向前行，鼓勵人才「身懷愛國心、砥礪報國之志」。</li> </ol> </li> </ul>
打造社會主義現代化國家	<p>原則：擴大幹部專業化的定義，調降對幹部知識化的重視程度。同時，用人不拘一格，擴大用人管道。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 選任標準：               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 專業化：專業化不只強調專業知識，更要側重專業思維、專業精神、專業方法，以及具備做好領導工作的綜合素質與領導才能。</li> <li>2. 突出幹部交流經驗的</li> </ol> </li> </ul>	<p>原則：加快引入、吸納、儲備國家所需之戰略人才。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 選任標準：               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 堅持實踐引領選任：破除唯職稱、唯學歷、唯獎項、唯頭銜的標準，而是以創新價值、貢獻與能力為導向。</li> <li>2. 創新能否「為我所用」的目標導向：是否具備國家所需戰略科技之能力，以及技</li> </ol> </li> </ul>



	<p>重要性。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 選任方式： <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 強調組織部門的談話評估等「質性調查」方式，而非各種量化指標。</li> <li>2. 擴大用人管道，納入更多具備國家戰略所需背景的幹部。</li> </ol> </li> </ul>	<p>術研發的領域是否符合國家所需。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. 堅持賽馬制的效率導向：技術研發的效率是否趕上國家所需。</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 選任、培養方式： <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 行政部門向用人單位下放權力：發揮用人單位在培養、引進、運用人才等方面的主體性。</li> <li>2. 人才要「走出去」：開闢人才「走出去」培養的道路，使人才培養管道更加多元，而不僅侷限於中國境內。</li> </ol> </li> </ul>
--	--	--

資料來源：梁書瑗整理製作。陳希，〈必須抓好後繼有人這個根本大計（學習貫徹黨的十九屆六中全會精神）〉，《人民網》，2021年12月1日，[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2021-12/01/nw.D110000renmrb\\_20211201\\_1-06.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2021-12/01/nw.D110000renmrb_20211201_1-06.htm)；習近平，〈深入實施新時代人才強國戰略 加快建設世界重要人才中心和創新高度〉，《求是網》，2021年12月15日，[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-12/15/c\\_1128161060.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-12/15/c_1128161060.htm)；〈中組部負責人就修訂頒布《黨政領導幹部選拔任用工作條例》答記者問〉，《新華網》，2019年3月18日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/18/c\\_1124250450.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/18/c_1124250450.htm)；〈中共中央印發《黨政領導幹部選拔任用工作條例》〉，《新華網》，2019年3月17日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/17/c\\_1124245012.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/17/c_1124245012.htm)；侯建國，〈建設高水平科技人才〉，《求是網》，2021年12月15日，[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-12/16/c\\_1128161258.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-12/16/c_1128161258.htm)。

## 肆、結論

本文企圖補充外界在闡述中共二十大的人事時，疏於探討組織路線調整等宏觀問題的缺失。吾人認為，唯有先從宏觀的組織路線改變的目的與調整的方向著手，方能一窺習近平用人的邏輯。

本文認為，習近平調整組織路線的目的有三：強化黨對人才工

作的掌握；確保黨組織後繼有人；在與西方國家的人才競爭中勝出。此外，本文也從中共轉變人才隊伍的政治要求與治理能力著手，分析人才甄補的標準與選任方式，藉以說明組織路線方向的演變。中共在甄補黨員幹部的過程中，以突出政治標準的方式保證黨的政治路線落實，並改變以學歷、經濟發展「論英雄」的方式，轉而強調具備「大局意識」、「全局觀」的通才確保幹部隊伍具備面對內、外部壓力相互交織的國家問題。

據此，二十大人事布局（政治局常委會、政治局委員會、中央書記處，以及地方各正省部級幹部）有以下三點現象值得進一步關注。第一，早期具備秘書經驗者眾，此類具秘書歷練者的後勢不容小覷。秘書群體值得注意的原因有二：（一）屬各方要員的「近臣」，政治考核容易通過；（二）可近身觀察、獲知決策過程，接觸到不符合自身年齡的事務機會多，知識面不見得深，但卻極廣的特質，屬中共現階段所需之通才。第二，具理工科背景、國企經驗者大量崛起。此現象一來符合國家推動科技創新的管理需求；二來也與習近平著手擴大用人管道有關。第三，中共用人仍偏好具各系統、各地方交流經驗者。這除了也與擴大用人管道有關之外，也代表職務歷練對幹部升遷而言仍具影響力。

根據二十大的人事布局，習近平極有可能於中共二十一大時再度取得連任。習近平一手推動的中共組織路線調整，恐將改變中共人才隊伍在鄧小平「幹部四化」之下所型塑的樣貌，實乃值得持續關注。

本文作者梁書瑗為國立政治大學政治學博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。主要研究領域為：比較政治、中國政治、比較制度分析。

# **The Purpose and Direction of the Adjustment of the Organizational Route of the CCP**

*Shu-Yuan, Liang*

*Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts*

## **Abstract**

The research question of this paper is, after the 20th National Congress, what is the strategy of the CCP's organizational line, and the purpose and direction of adjustment for the new era? Three major strategies for the party's organizational line are as follows: 1. The CCP's overall leadership over talent work; 2. Making sure the organization has successors; 3. Winning the competition for talent. Under these three strategies, the purpose of the CCP's adjustment of the organizational line is to meet the needs of CCP ideology and shift the focus of governance. Accordingly, in the process of recruiting party members and cadres, the CCP implements the party's political line by emphasizing political credentials; it has changed the way of recruitment standards based on academic qualifications and economic development, and instead emphasizes generalists to ensure that the cadre team is equipped to face internal and external pressures. In addition, in the selection and appointment of party members and cadres, the CCP not only tries to expand employment channels, but also focuses on strengthening the role of party organizations and organizational departments in personnel selection. On the other hand, when cultivating and absorbing outstanding talents from outside the Party, in addition to emphasizing the political character of "having the country in mind", it also highlights the importance of practice and efficiency in the selection method.

**Keywords:** Political Elite, Elite Recruitment, Political Credentials,  
Technocrats

# 二十大後習近平新政的財政兩難

林雅鈴

國家安全研究所

## 壹、前言

今年以來，在中國政府堅持「動態清零」政策影響下，中國的消費、投資大幅下滑，經濟發展面臨衰退，主要國際組織包括亞洲開發銀行（Asian Development Bank）9月時把對今年中國經濟成長預測由5%下調至3.3%，<sup>1</sup>世界銀行（World Bank）亦再次調降對今年中國經濟成長率的預測，由5%調降至2.8%。<sup>2</sup>顯見外界對於中國經濟發展前景並不樂觀。

面對持續下滑的經濟，中國國務院先是在5月底時提出「穩增長33條」，內容涵蓋專項債<sup>3</sup>、留抵退稅、擴大應急貸款等方面；8月24日再提出「穩增長19條」，內容包括擴大留抵退稅額度、加快專項債發行、增加對基礎建設投資的資金支持等，期從財政政策與貨幣政策兩方面擴大對經濟的支持，以穩定經濟成長。然而，今年以來，中國各地方政府均面臨財政收入減少、支出增加的困境，這些刺激經濟的相關舉措又將給地方帶來龐大的財政壓力。

## 貳、當前中國財政概況

根據中國統計局數據，2022年第三季中國經濟成長率為3.9%，略高於外界所預期的3%，其中，基礎建設投資比2021年同期成長

<sup>1</sup> “Asian Development Outlook 2022 Update,” *Asian Development Bank*, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/825166/ado2022-update.pdf>.

<sup>2</sup> Ergys Islamaj and Aaditya Mattoo, “World Bank East Asia and the Pacific Economic Update: Reforms for Recovery,” (Washington, D.C.: World Bank Group, 2022), *World Bank*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099645109262230116/pdf/P1796570a3fc6801209f0f07a5c60458a30.pdf>.

<sup>3</sup> 為地方政府為了籌集資金建設某專項具體工程而發行的債券，主要以項目建成後取得的收入作為償債來源。



8.6%，<sup>4</sup>是拉動經濟成長的重要動力。然而，中國政府大量投入資金於基礎建設，雖能拉動經濟成長，但也對於當前中國財政造成負擔。

2022 年 1 至 9 月，中國全國一般公共預算收入為 153,151 億元人民幣，比 2021 年同期下降 6.6%，全國政府性基金預算收入 45,898 億元人民幣，比 2021 年同期下降 24.8%；支出方面，全國一般公共預算支出 190,389 億元人民幣，全國政府性基金預算支出 80,294 億元人民幣，累計全國財政缺口達到 71,634 億元人民幣，<sup>5</sup>與 2021 年 1 至 9 月的財政赤字 25,628 億元人民幣相比，增加近 3 倍。

再從各地方財政來看，2022 年上半年中國 31 個省級行政區一般公共預算收支均為赤字，財政缺口較 2021 年同期擴大，其中上海財政缺口 18 億元人民幣為赤字最少的省市，四川省財政缺口高達 3,694 億元人民幣，為赤字最高的省份，而如經濟發展大省浙江、廣東的財政缺口也分別從 2021 年同期的 205 億元人民幣、1,618 億元人民幣擴大為 1,252 億元人民幣、2,912 億元人民幣，均增加超過千億元人民幣；從財政自給率來看，31 個省市中更有多達 21 個省市的財政自給率低於 50%（表 1）。顯見受到疫情影響，中國各地方政府一方面稅收減少，另一方面因大量紓困、留抵退稅又增加支出，加上與防疫相關的衛生健康支出、核酸檢測費用亦大幅增加，導致各地方均陷入財政困難境地。面對財政收入短缺問題，近期多地政府甚至出現以罰款創造收入的胡亂罰款情況，只是，在當前中國「動態清零」總方針不變的情況下，地方政府財政吃緊的局面短期之內恐難以緩解。

---

<sup>4</sup> 〈前三季度國民經濟恢復向好〉，《中國國家統計局》，2022 年 10 月 24 日，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202210/t20221024\\_1889459.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202210/t20221024_1889459.html)。

<sup>5</sup> 〈2022 年前三季度財政收支情況〉，《中國財政部》，2022 年 10 月 25 日，[http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202210/t20221025\\_3847842.htm](http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202210/t20221025_3847842.htm)。

表 1、2022 年上半年中國 31 省市財政收支概況

單位：億元人民幣

省份	財政收入	財政支出	財政盈餘	財政自給率
上海	3,795	3,813	-18	99.5%
天津	869	1,280	-411	67.9%
海南	439	1,037	-598	<b>42.3%</b>
寧夏	232	875	-643	<b>26.5%</b>
福建	1,960	2,729	-769	71.8%
青海	133	987	-854	<b>13.5%</b>
山西	1,823	2,727	-904	66.9%
北京	2,991	3,961	-970	75.5%
西藏	76	1,062	-986	<b>7.2%</b>
內蒙古	1,576	2,783	-1,207	56.6%
浙江	4,984	6,236	-1,252	79.9%
吉林	379	1,722	-1,343	<b>22.0%</b>
重慶	1,019	2,427	-1,408	<b>42.0%</b>
遼寧	1,335	2,951	-1,616	<b>45.2%</b>
陝西	1,719	3,507	-1,788	<b>49.0%</b>
甘肅	446	2,285	-1,839	<b>19.5%</b>
江西	1,752	3,726	-1,974	<b>47.0%</b>
黑龍江	655	2,677	-2,022	<b>24.5%</b>
新疆	911	2,934	-2,023	<b>31.0%</b>
貴州	889	2,949	-2,060	<b>30.1%</b>
山東	3,950	6,059	-2,109	65.2%
江蘇	4,639	7,132	-2,493	65.0%
廣西	858	3,369	-2,511	<b>25.5%</b>
河北	2,381	4,911	-2,530	<b>48.5%</b>
安徽	1,934	4,488	-2,554	<b>43.1%</b>

湖北	1,787	4,395	-2,608	<b>40.7%</b>
雲南	868	3,707	-2,839	<b>23.4%</b>
湖南	1,590	4,460	-2,870	<b>35.7%</b>
廣東	6,730	9,642	-2,912	69.8%
河南	2,362	5,732	-3,370	<b>41.2%</b>
四川	2,479	6,173	-3,694	<b>40.2%</b>

資料來源：作者根據各地方統計局資料自行整理。

再從城投債<sup>6</sup>來看，受到房地產市場不景氣影響，地方政府土地出讓收入大幅下滑，2022年1至9月地方政府土地銷售收入比2021年同期下降28.3%，使得城投債再度成為地方政府融資的重要工具。2019年至2021年中國城投債發行額平均年增率達40%，2021年全年發行金額達6.15兆元人民幣（圖1）。由於城投債都被視為背後是政府擔保，但並不計入地方政府債務，故若將此部分納入，政府部門債務應會更高。此外，2022年上半年，地方政府融資平台共發行3,346檔債券，其中84%的收益被用來為現有債務再融資，顯見當前地方政府透過城投債真正投入到基礎設施建設的資金十分有限；而截至今年8月底為止，共有43家地方政府融資平台在過去6個月中，至少有3次未能贖回到期的商業本票。<sup>7</sup>由於許多城投債的投資人都是以銀行為主體，而銀行通常會透過理財、信託產品方式，將以城投債為投資標的的商品銷售給一般民眾，因此，倘若城投債爆發違約危機，除銀行之外，眾多的投資大眾也都會受到衝擊，影響將十分巨大。

<sup>6</sup> 以地方融資平台作為發行主體所發行的債券，在還款上十分依賴地方財政，又稱「準市政債」。

<sup>7</sup> 〈財政惡化 中國地方政府融資平台違約家數激增〉，《自由財經》，2022年9月19日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4062984>。

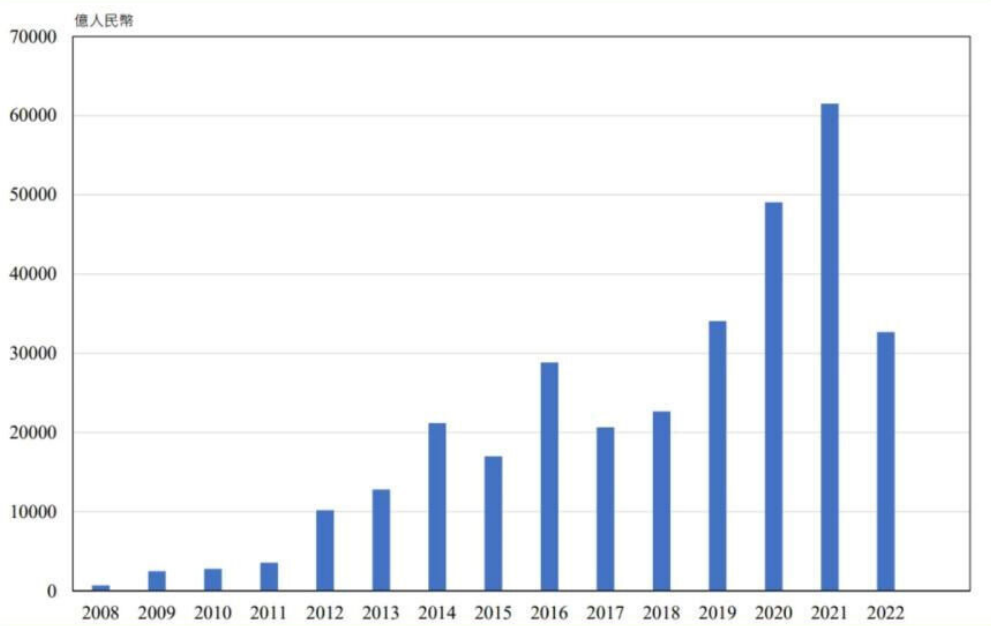


圖 1、中國城投債發行規模

資料來源：Wind。  
說明：2022 年數據僅至 7 月止。

## 參、二十大後財政困境的影響

面對龐大的財政壓力，為維持地方建設投入及經濟發展，中國政府只能持續透過專項債方式取得資金。2022 年 1 至 8 月，中國地方政府債券已發行 6.05 兆元人民幣，比 2021 年同期成長 24%，其中新增地方債發行 4.21 兆元人民幣，比 2021 年同期增長 62.4%，再融資債券則共發行 1.84 兆元人民幣。<sup>8</sup> 在新增地方債中，新增專項債共發行 3.52 兆元人民幣，已經超過今年原訂的預期發行規模。

另值得注意的是，再融資債券資金主要用於償還到期地方債券本金，或是用於償還存量債務（亦即置換隱性債務）。換言之，地方政府是透過發行再融資債券「借新債還舊債」，平滑地方債務期

<sup>8</sup> 〈2022 年 8 月地方政府債券發行和債務餘額情況〉，《中國財政部》，2022 年 10 月 8 日，[http://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/dfzgl/sjtj/202209/t20220930\\_3844166.htm](http://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/dfzgl/sjtj/202209/t20220930_3844166.htm)。

限結構，緩解地方償債資金壓力。2020 年中國地方政府到期償還本金 2.08 兆元人民幣，其中有 1.81 兆元人民幣是透過發行再融資債券償還，占比為 87.2%；<sup>9</sup>2021 年中國地方政府共發行再融資債券 3.12 兆元人民幣，比 2020 年成長 72.38%，此外，2021 年的再融資債券發行規模高於到期債務規模，顯見有部分再融資債券資金被用於置換隱性債務。

由此可見，受到疫情衝擊、地方財政收入緊張，再加上償債高峰期到來，地方政府借新債還舊債的比例快速攀升。通常償債能力愈弱的地方，將會愈仰賴發行再融資債券置換到期債務，也就是說，負債率愈高的地方，對於採用再融資債券滾動地方債的需求愈高，但此舉只是將償債時間往後延長，雖然當下能緩解地方政府償債壓力，但由於再融資債券的發行期限通常比一般債券短，故再接下來幾年這些負債率高的地方將會面臨更加嚴峻的償債壓力。此外，由於再融資債券只能用來償還本金，不能用於償還利息，故地方政府須透過財政資金償還利息。2022 年 1 至 9 月地方政府債券支付利息 8,216 億元人民幣，占地方一般公共預算本級收入達 9.87%，2021 年底此一比重為 8.35%。隨著地方債務增加、地方收入提升有限，預期償債利息占地方綜合財力比重將會逐漸提高，此對地方政府財政將又會是另一項壓力來源。

此外，根據中國國家資產負債表研究中心數據，2022 年以來中國的宏觀槓桿率持續上升，9 月底時宏觀槓桿率為 273.9%，比 2022 年 6 月上升了 0.8 個百分點，其中居民、政府和企業三個部門的槓桿率分別為 62.4%、49.7%和 161.8%。而根據國際清算銀行數據，截至 2022 年 3 月底止，中國大陸非金融部門債務占國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）比重為 291.5%。其中，政府部門債務占 GDP 比重為 73.4%，家計部門與非營利機構債務占 GDP 比重為

---

<sup>9</sup> 李樞川、陳瑛，〈2021 年我國地方政府債券發行的特點分析〉，《中國財政》，第 851 期（2022 年 6 月），頁 82-83。



61.4%，企業債務占 GDP 比重為 156.7%（表 2）。債務金額與 GDP 比是金融風險的一項指標，雖然此一比重達到多少意味著金融危機並未有一定標準，但因為在中國軟預算約束下，包括城投公司以及大型央企等債務都被視為背後是政府擔保，故通常政府會承擔最後債務人角色，甚至可以直接出手解決國企的債務和銀行呆帳，因此若考慮地方政府融資平台、央企等債務，政府部門債務占比應會更高。在稅收難以大幅提升情況下，此不僅會讓中國政府宏觀調控舉措受限，最終可能造成因為印鈔而貨幣貶值或是經濟停滯。

**表 2、中國大陸非金融部門債務占 GDP 比重**

單位：十億美元，%

期間	政府部門		家計部門與非營利機構		企業		非金融部門合計	
	金額	比重	金額	比重	金額	比重	金額	比重
2007	1,080.1	29.3	694.8	18.9	3,474.1	94.3	5,252.4	142.5
2008	1,266.1	27.1	837.4	17.9	4,383.8	93.9	6,492.5	139.0
2009	1,760.2	34.6	1,195.4	23.5	5,947.6	116.9	8,909.1	175.1
2010	2,099.0	33.7	1,697.8	27.3	7,328.3	117.8	11,127.5	178.8
2011	2,592.8	33.6	2,144.4	27.8	9,034.0	117.0	13,773.0	178.4
2012	2,975.5	34.5	2,571.1	29.8	11,004.3	127.6	16,554.0	191.9
2013	3,648.1	37.3	3,251.8	33.3	13,441.9	137.5	20,343.2	208.1
2014	4,163.4	40.2	3,692.9	35.7	15,092.9	145.8	22,949.9	221.7
2015	4,427.4	41.7	4,121.9	38.9	16,810.7	158.4	25,360.5	239.0
2016	5,181.74	48.3	4,745.4	44.2	17,110.7	159.5	27,037.9	252.0
2017	6,590.2	51.6	6,141.7	48.1	19,961.7	156.4	32,693.6	256.2
2018	7,169.4	53.7	6,873.7	51.5	19,893.1	149.1	33,936.2	254.4

2019	8,119.6	57.4	7,848.2	55.5	21,231.4	150.1	37,199.2	263
2020	10,384.9	67.1	9,551.2	61.7	24,849.5	160.6	44,785.5	289.5
2021	12,983	72.2	11,073.6	61.6	27,465	152.8	51,521.6	286.6
2022 3月底	13,484.2	73.4	11,291.1	61.4	28,805.9	156.7	53,581.2	291.5

資料來源：國際清算銀行。

2022年10月16日至22日中共二十大召開後，從二十大政治報告可以看出，在當前美中競爭愈演愈烈、面對美國全面科技圍堵壓力下，中國政府未來將透過新型舉國體制方式，集聚力量進行科技攻關，包括半導體、航空航太、國防軍工等領域均是發展重點。目前中國政府已經設立國家積體電路產業投資基金二期（註冊資本2,041億元人民幣）、國家軍民融合產業投資基金（註冊資本560億元人民幣）、國家製造業轉型升級基金（註冊資本1,472億元人民幣）等，預期未來仍將持續投入大量經費以發展這些高新科技產業。只是，在資源利用效益與資源排擠效應下，此將對中國整體經濟發展造成衝擊，畢竟高科技產業發展對於一般民眾就業提升有限，難以提升一般民眾收入，反而更可能擴大貧富差距，亦難以降低當前居高不下的失業率。

再者，隨著國家加強對於經濟的控制，預期中國經濟「國進民退」的情況將更為明顯。對於地方政府而言，透過地方融資平台和城投公司籌集資金或將又會成為財政收入的重要管道。然而，不論是透過地方融資平台、城投公司或是地方政府發行債券，因為此二者均有政府信用背書，其流動性好且安全性更高，故更容易獲得投資者的青睞。對於銀行而言，在考量自身監管要求及安全穩健原則下，也會偏好為地方政府融資平台和城投公司提供貸款。由於中國是以銀行信貸為主的金融體系，銀行貸款是中國企業獲取資金的主

要來源，在資金可貸規模有限的情況下，當銀行偏好將資金投入地方政府融資平台、城投公司或是國有企業時，將會讓非國有企業信貸資金的可獲得性降低，擠壓實體企業的可貸資金，或是導致非國有企業的融資成本提高，這都會加劇非國有企業的經營困難以及限縮民間經濟的發展機會。

## 肆、結論

自美中貿易衝突以來，美中之間的科技競爭愈演愈烈，儘管在中共二十大報告中隻字未提美國，但美中競爭格局卻是深刻影響中國未來發展布局的首要因素。隨著中國宣布已經全面建成小康社會，接下來要「全面建成社會主義現代化強國」，意味著改革開放以來「以經濟建設為中心」的路線將轉向，政府將馴化市場力量。<sup>10</sup> 儘管在二十大政治報告中，中國政府仍重申要「優化民營企業發展環境」、「促進民營經濟發展壯大」，<sup>11</sup>但在國家向市場收權以及黨國強勢領導之下恐將會壓縮經濟自主發展空間，甚至扼殺民營企業發展活力，此將不利於國家整體經濟發展。由於民營經濟與中小企業是提供中國就業的主要來源，但自 2020 年疫情爆發至今，民營企業已遭受重挫，導致民眾收入下滑、地方政府稅收銳減。因此，中共二十大後，除卻地方債務問題將成為經濟發展的一大隱憂外，持續擴大的財政缺口更將讓中國政府的資金運用面臨兩難困境。

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。

---

<sup>10</sup> 吳國光，〈國事光析：「以經濟建設為中心」時代的結束——中共二十大的深層主題〉，2022 年 10 月 25 日，<https://www.voachinese.com/a/end-of-the-economy-centered-era-20221024/6803592.html>。

<sup>11</sup> 〈中國共產黨第二十次全國代表大會在京開幕 習近平代表第十九屆中央委員會向大會作報告〉，《人民網》，2022 年 10 月 16 日，<http://20th.cpcnews.cn/n101/2022/1016/c98-650.html>。

# The Fiscal Dilemma of Xi Jinping's New Deal after the CCP's 20th Party Congress

*Ya-Ling, Lin*

*Division of National Security Research*

## **Abstract**

This year, China's economy has plummeted under the influence of the Central Committee's policy of "dynamic zero-COVID". In the face of the economic crisis, the government launched the "33 Measures to Stabilize Growth" economic stimulus policy at the end of May this year, followed by the "19 Measures to Stabilize Growth" on August 24; and the People's Bank of China also lowered interest rates indirectly through open market operations to reduce corporate financing costs. Although the aforementioned policies were aimed at saving the economy, they also imposed a huge burden on China's finance, especially on local governments, which are facing the dilemma of reduced tax revenue and increased expenditure due to the epidemic, the zero-COVID policy and tax rebates. This article argues that after the 20th National Congress of the CCP, the government will face the fiscal dilemma of promoting the development of people's livelihood and the development of high-tech industries in the face of the huge fiscal deficit.

**Keywords:** Fiscal Deficit, Dynamic Zero-COVID, Debt Problem, CCP's 20th Party Congress

# 中國二十大後半導體科技發展： 危機下的因應與前景

方琮嫻

中共政軍暨作戰概念研究所

## 壹、前言

中共二十大於 2022 年 10 月 16 日至 22 日舉行，總書記習近平在 16 日代表十九屆中央委員會發表政治報告，突顯出其對於科技創新的重視。習近平指出，中國目前科技創新能力還不強，並在提及「實施科教興國戰略，強化現代化建設人才支撐」時表示，要加快建設「教育強國、科技強國、人才強國」，「加快實施高水平科技自力自強」以「堅決打贏關鍵核心技術攻堅戰」。即便報告內未指出特定產業，更未提及半導體產業，<sup>1</sup>但外界認為這番內容與美國近日對於中國半導體產業的「卡脖子」制裁措施有關，顯示出中共欲突破危機的意圖。

在美中競爭態勢尚未產生變化前，中共透過二十大的報告內容表明其欲加快半導體產業國產化的意圖。以下從中國半導體產業的概況和中共二十大的政治報告，試圖了解中國半導體產業的發展動向，從目前的狀況，其衍生而出的挑戰以及中共的因應政策與措施去分析，並透過目前觀察到的跡象對產業國產化作出初步的評估。

## 貳、中國半導體產業概況：進展與危機

半導體對全球至關重要，更是中國欲迎頭趕上的重點產業之一。中國自 2000 年代起，在國家的支持下半導體市場及產業規模得以快速成長。習近平上任後，中共更是致力於推動科技產業的國產

---

<sup>1</sup> 習近平，〈習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 未全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告〉，《人民網》，2022 年 10 月 25 日，<http://cpc.people.com.cn/20th/n1/2022/1026/c448334-32551867.html>。



化。早在 2013 年 3 月 14 日，習在全國政協十二屆一次會議科協、科技界委員聯組討論時就提到，「人家把核心技術當《定海神針》、《不二法器》，怎麼可能提供給你呢？…我們沒有更多選擇，非走自主創新道路不可」。<sup>2</sup>中共於 2015 年推出「中國製造 2025」就特別強調半導體的自主發展，除了針對半導體產業的 IC 設計、製造及封測要求相關裝備要提升外，還要提升半導體的自給率，規劃出 2020 年達到 40%，並於 2025 年達到 70% 的自給率目標。2016 年 5 月 19 日，中共中央與國務院發布了《國家創新驅動發展戰略綱要》，內容強調中國的許多產業仍處於全球價值鏈的低端，核心關鍵技術受制於人，因此戰略上必須要堅持走中國特色自主創新道路，同時設下 2020 年要進入創新型國家行列、2030 年到創新型國家前列、2050 年成為世界科技創新強國的目標。<sup>3</sup>

中共推動下的半導體產業取得了不錯的進展。2020 年的銷售金額為 8,848 億元人民幣，相較於 2010 年成長超過六倍，2021 年的銷售額則比 2020 年多出了近 1.18 倍。IC 製造方面也於近年有所提升：2020 年的產值為 2,560.1 億元人民幣，相較於 2010 年成長超過 6.1 倍，<sup>4</sup>而 2021 年的金額也比 2020 年多出了 297 億元人民幣。但從一些指標來看則發現，中國離半導體產業自主仍有一段距離：產業結構而言，2021 年 IC 設計產值佔整個產業的 45%，製造佔 28%，而封測為 27%（圖 1）。產業結構的比重顯示目前中國在 IC 設計，也就是產業的上游端，取得較大的進展。<sup>5</sup>而外界認為，中國在 IC 的封測上已達到世界水準，但 IC 的設計要再 5-10 年才能追上，在製造及代

---

<sup>2</sup> 〈授權發布：《習近平關於科技創新論述摘編（四） 堅定不移走中國特色自主創新道路〉，《人民網 — 中國共產黨新聞網》，2016 年 3 月 3 日，<http://theory.people.com.cn/n1/2016/0303/c402884-28169080.html>。

<sup>3</sup> 〈中共中央 國務院印發《國家創新驅動發展戰略綱要〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2016 年 5 月 9 日，[http://www.gov.cn/zhengce/2016-05/19/content\\_5074812.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-05/19/content_5074812.htm)。

<sup>4</sup> 2010 年的製造金額為 58 億元美金，大概是 419 億元人民幣。〈中國晶片自主化 誰能抓住供應鏈大洗牌生機？〉，《鉅亨網》，2022 年 10 月 12 日，<https://news.cnyes.com/news/id/4976458>。

<sup>5</sup> 〈2022 中國集成電路行業研究報告〉，《億度數據》，2022 年 6 月，[https://pdf.dfcfw.com/pdf/H3\\_AP202206201573485334\\_1.pdf?1655744129000.pdf](https://pdf.dfcfw.com/pdf/H3_AP202206201573485334_1.pdf?1655744129000.pdf)。

工的方面則需要 10-15 年，這代表從產業的結構分布來看，中國短期內尚未能實現產業國產化的目標。<sup>6</sup>從中國的晶片進出口也可看出端倪：2021 年的晶片產品進口數量為 6,354.81 億個，出口數量為 3,107 億個，而進口金額為 4,396.94 億美元，出口金額為 1,563 億美元，不論數量及產值都存在貿易逆差，<sup>7</sup>且貿易逆差在 2014-2021 年間逐年增加（圖 2），代表到目前為止中國雖然為晶片的重要市場之一，但仍舊高度依賴國外的晶片，離自給自足仍有一段距離，再加上以 2022 年的預估晶片自給率可能不及 18%，種種跡象顯示中國在半導體產業上面的發展仍處於落後。

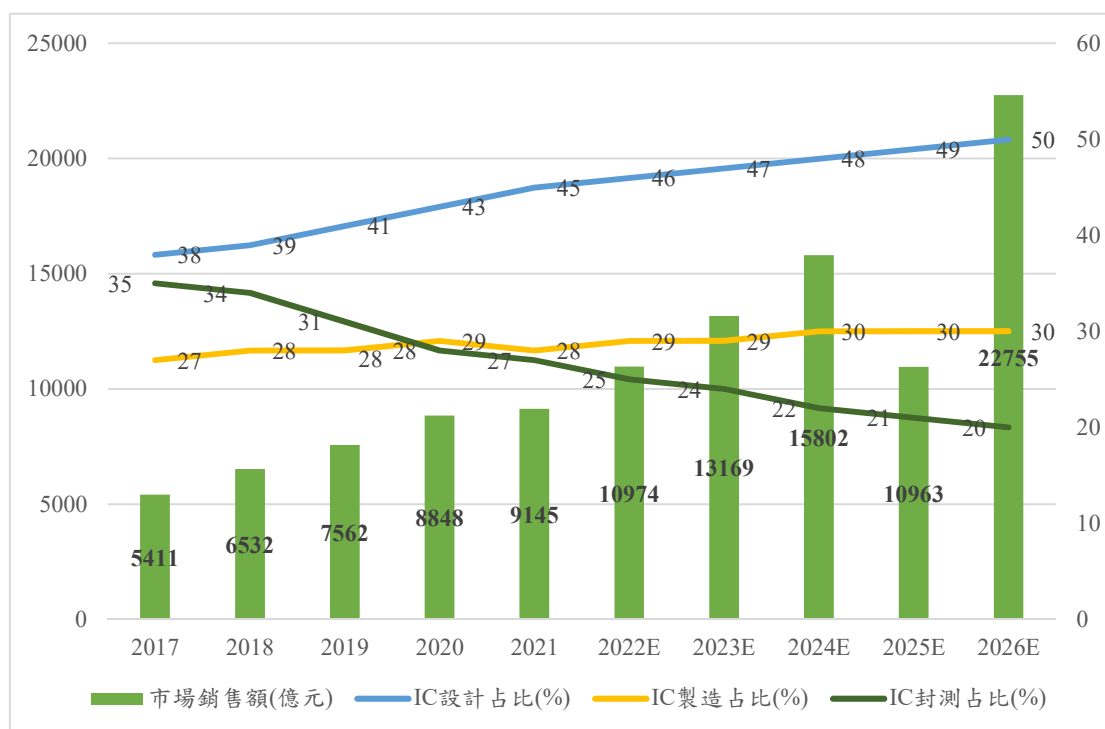


圖 1、中國半導體市場銷售狀況與預測

資料來源：作者整理自〈2022 中國集成電路行業研究報告〉，《億度數據》，2022 年 6 月，[https://pdf.dfcfw.com/pdf/H3\\_AP202206201573485334\\_1.pdf?1655744129000.pdf](https://pdf.dfcfw.com/pdf/H3_AP202206201573485334_1.pdf?1655744129000.pdf)。

<sup>6</sup> 王赫，〈中國大陸芯片產業為何落後？〉，《大紀元》，2020 年 8 月 29 日，<https://www.epochtimes.com/gb/20/8/9/n12317055.htm>。

<sup>7</sup> 〈2022 中國集成電路行業研究報告〉，《億度數據》，2022 年 6 月，[https://pdf.dfcfw.com/pdf/H3\\_AP202206201573485334\\_1.pdf?1655744129000.pdf](https://pdf.dfcfw.com/pdf/H3_AP202206201573485334_1.pdf?1655744129000.pdf)。

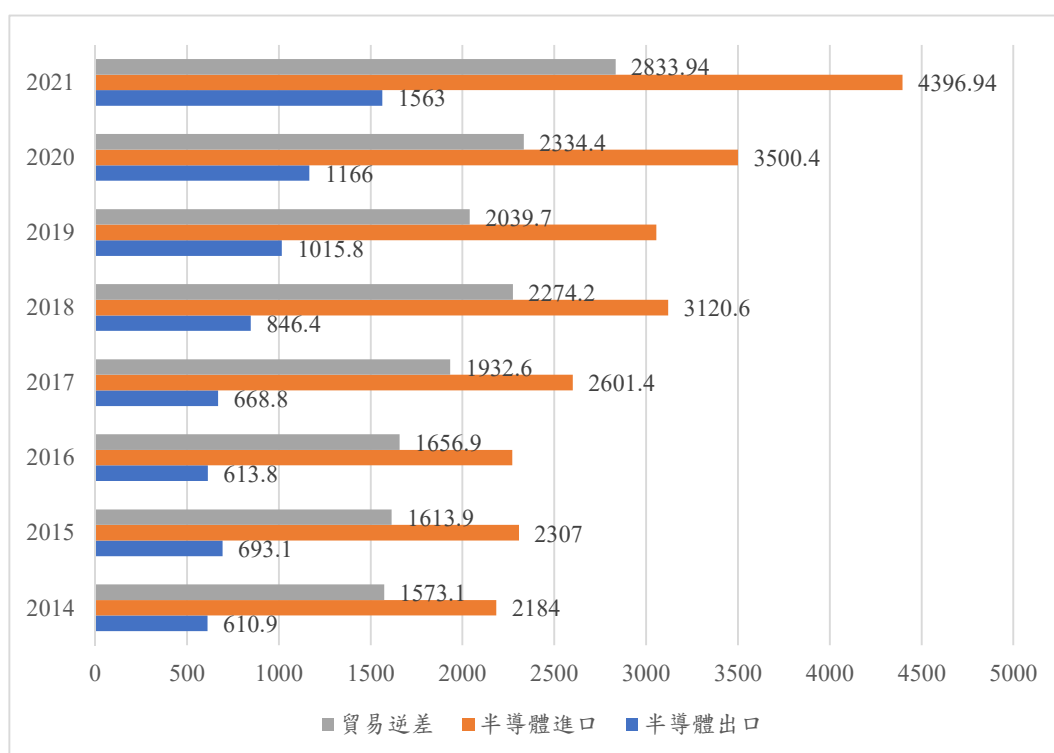


圖 2、中國半導體進出口數據（億美元）

資料來源：作者整理自〈2022 中國集成電路行業研究報告〉，《億度數據》，2022 年 6 月，[https://pdf.dfcfw.com/pdf/H3\\_AP202206201573485334\\_1.pdf?1655744129000.pdf](https://pdf.dfcfw.com/pdf/H3_AP202206201573485334_1.pdf?1655744129000.pdf)。

即便中共在半導體自主發展上仍未取得先機，過程中卻引起了美國的關注與反制。2018 年 8 月，美國國會通過「出口管制改革法案」（Export Control Reform Act），要求美國商務部以國家安全為由，限制新興技術的出口，包含先進計算技術、人工智慧、數據分析技術等 14 項新興與基礎關鍵技術，引起外界高度關注。隔年 5 月，美國商務部宣布將華為及 70 間附屬企業列入管制名單，華為沒有華盛頓當局核准的情況下，不得向美國企業購買零組件，此舉禁止了華為取得美國關鍵技術的半導體零組件，也導致諸多美國科技龍頭如高通（Qualcomm）、谷歌（Google）、臉書（Facebook）等

陸續中斷與華為的合作。<sup>8</sup>而從 2020 年到 2022 年 8 月間美國商務部更陸續發布了禁止新進製程機台出口及高階 AI 晶片出口的命令。2022 年 10 月，商務部工業與安全局提出《出口管制條例》（U.S. Export Administration Regulation）的臨時修訂草案，限制美國公司及使用美國技術的企業向管制名單上的中國企業供應、運輸特定設備、技術及服務，其中第 744.6 條款更要求美國主體（U.S. Person）在未經授權的情況下不得協助管制名單上的中資研發或生產先進晶片、設備、技術及服務。此禁令包含高性能晶片、高級電腦及 16 奈米以下的先進製程技術。<sup>9</sup>此禁令被視為美國至今以來對中國最嚴厲的管制，因為這代表美國欲從產業鏈的不同階段——成品、設備以及技術——做全面的圍堵，並且破天荒地將人才列入管制範圍。雖然最新的禁令沒有直接針對中低階晶片的成熟製程，但因中國廠商發展部分成熟製程中用到被管制的先進製程設備，代表這些共用的設備也要經過美國審核，因而有產業分析師認為此禁令也將會拖延到中國 IC 代工製造業者在成熟製程的發展進度。<sup>10</sup>美國近幾年來一連串的禁令對中國的半導體產業發展產生非常大的影響，嚴重的話甚至會重創產業。

## 參、危機下的因應：二十大後的創新科技產業政策方向

中共自 2020 年後就以提升關鍵核心技術為重大目標。而這次二十大的結果顯示，面對美國日益趨緊的全面圍堵，中共選擇以加強

---

<sup>8</sup> 林詩茵，〈1 分鐘看懂華為禁令風暴〉，《MoneyDJ 焦點專題》，<https://www.moneydj.com/focus/Article/1%E5%88%86%E9%90%98%20%20%E7%9C%8B%E6%87%82%E8%8F%AF%E7%82%BA%E7%A6%81%E4%BB%A4%E9%A2%A8%E6%9A%B4-636958708524030246>。

<sup>9</sup> “Commerce Implements New Export Controls on Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items to the People’s Republic of China (PRC),” *Bureau of Industry and Security*, U.S. Department of Commerce, October 2, 2022, <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3158-2022-10-07-bis-press-release-advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-controls-final/file>.

<sup>10</sup> Pin，〈美國晶片禁令一刀砍下，台積電、三星、中芯哪家傷得最重？〉，《科技新報》，2022 年 10 月 24 日，<https://technews.tw/2022/10/24/which-company-is-impacted-by-us-ban-the-most/>。

科技產業國產化的路線因應。

這次的二十大政治報告中，「安全」為其中一個重要關鍵字，書面的報告中「安全」共出現了 50 次，為出現次數最頻繁的關鍵字。這顯示出習近平為核心的中共在面臨「戰略機遇和風險挑戰並存」的時期對政權穩定的最高重視，而在美中之間越來越競爭的狀況下推動關鍵技術的自主掌握，成為維護政權穩定的重要條件之一。報告特意將「實施科教興國戰略，強化現代化建設人才支撐」獨立出來，除了更加突顯中共對於科技創新的重視外，也可看出中共將提升科技產業國產化的重點放在技術的取得與養成，而科技的自立自強與人才的自主培養緊密相關。

「實施科教興國戰略，強化現代化建設人才支撐」的段落裡有四項重點：（一）辦好人民滿意的教育；（二）完善科技創新體系；（三）加強實施創新驅動發展戰略；（四）深入實施人才強國戰略。在第二、三項中從「黨中央對科技的領導」、「新型舉國體制」、「以國家戰略需求為導向」等字眼可看出，國家在科技發展將扮演關鍵的角色，黨國體制設定科技發展的戰略並集聚國家資源與力量來提升創新。雖然內容中有提到企業的角色，甚至提到微型企業，但筆者認為在報告高舉黨中央領導與舉國體制的情況下，企業的主導空間將會被影響，況且「企業」的屬性未被定義，可能是國營企業或者是「國進民退」後與國營企業合營的民營企業。因此，中共很可能以國家主導，藉由資源的投注與分配來實現科技創新體系及創新發展策略的目標。「實施科教興國戰略，強化現代化建設人才支撐」內第一及第四項的部分，著重在教育機制的優化與加強加快人才的培育。對人才的自主教育及養成則仍強調在黨領導下對於教育體制的強化，細看其實沒有太多亮眼的規劃。



## 肆、中共半導體國產化關鍵：半導體人才

二十大的政治報告內容突顯了中共對於科技產業的重視，即便半導體並沒有出現在「實施科教興國戰略，強化現代化建設人才支撐」的段落內，但半導體產業屬於創新科技，加上美國自 2020 年起頻頻祭出影響中共半導體產業發展的限令，因此可推估中共也將半導體的自主發展視為未來五年亟欲突破的挑戰。中共至少有一個需要面對的關卡——半導體產業所需的高端技術人才是否足夠？半導體人才與產業的自主發展息息相關，若是無法因應則會對半導體產業國產化形成挑戰，影響中共欲達到的目標。

### 一、半導體人才荒

從二十大報告內「實施科教興國戰略，強化現代化建設人才支撐」的段落可看出，中共高度重視人才的自主培養並視其為科教興國的其中一環。不過，以半導體產業的發展而言，中國目前面臨半導體產業人才短缺的問題。中國電子資訊產業發展研究院及工業和資訊化部軟體與積體電路促進中心共同發布的《中國集成電路產業人才白皮書（2017-2018）》調查結果顯示，到 2017 年底，中國半導體產業從業人員規模約 40 萬人，在此前提下預估 2020 年其產業的人才需求規模約 72 萬人左右，代表人才缺口高達 32 萬人，但每年高校 IC 專業領域的畢業生中僅有不到 3 萬人進入半導體產業就業。產業結構的部份，高階 IC 設計的人才短缺問題，IC 製造的部份也有大量需求。<sup>11</sup>從此調查結果可見，中國半導體產業的人才，特別是高階技術的人才存在著短缺的問題，而目前中國本身的教育體系還無法補足其缺口。中共若是要在短時間內達到半導體產業自主，除了加強其內部 IC 產業人才的培訓外，也得透過延攬海外人才以補足缺口。

---

<sup>11</sup> 王怡惠，〈中國半導體產業人力需求概況與相關培育措施〉，《財團法人國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心》，2020 年 3 月 10 日，<https://portal.stpi.narl.org.tw/index/article/10593>。

## 二、人才荒能否被解決？

近年來，中國積極的向海外延攬半導體人才，透過「千人計劃」吸引海外人士回中國外，產業企業也藉由高薪挖角美國、台灣等在半導體有先進技術的人才。根據 2019 年的調查顯示，中國企業自 2015 年以來已成功挖走台灣 3,000 名左右的晶片工程師，佔台灣工程師總數 10%，<sup>12</sup>而在美國針對中國半導體人才實施《出口管制條例》臨時修訂草案之際，約有 200 名持美國護照的人員在中國半導體公司工作，而中國的半導體產業中還有數百名的產業高管和專業人才為美國公民。《出口管制條例》臨時修訂草案設立了非常嚴厲的懲罰，違反禁令者將遭受到刑事處罰，包括最高 20 年的監禁或／和單次違規最高 100 萬美元的罰款，而行政處罰包括單次違規最高 30 萬美元的罰款或交易金額的兩倍孰高者。<sup>13</sup>《出口管制條例》臨時修訂草案推出後，已有部分屬於美籍的半導體公司開始召回在中國的美籍員工，而產業觀察家也表示這些人在面臨國籍與職業的兩難下選擇回美國發展。<sup>14</sup>

《出口管制條例》臨時修訂草案也會對美國以外的國際半導體人才造成影響。第 744.6 條款裡面的「美國主體 (U.S. Person)」包括美國公民、綠卡持有者、受美國法令保護的人、根據美國法律成立的法人或在美國境內成立的法人（包括外國分支機構）、和任何地理位置在美國的主體—任何實體、政府機構、工會、社會組織或社團—無論是否營利。<sup>15</sup>這意味著只要是涉及半導體產業的人才或企

---

<sup>12</sup> 李淨、駱雅，〈專家：芯片管制新規突顯美決意與中共脫鉤〉，《想想論壇》，2022 年 10 月 23 日，<https://www.epochtimes.com/b5/22/10/12/n13844063.htm>。

<sup>13</sup> 邱夢贊、倪好，〈解讀美方對於美國主體 (U.S. Persons) 支持集成電路開發與制造的管限制制〉，《Allbright Law Office》，2022 年 10 月 16 日，<https://www.allbrightlaw.com/CN/10475/e32b9bee233e4975.aspx>。

<sup>14</sup> 〈美國人支持中國半導體廠需申報 中國各地「海歸派」先離職潮〉，《自由亞洲電台》，2022 年 10 月 13 日，<https://www.rfa.org/cantonese/news/chip-10132022053934.html>。

<sup>15</sup> 邱夢贊、倪好，〈解讀美方對於美國主體 (U.S. Persons) 支持集成電路開發與制造的管限制制〉，《Allbright Law Office》，2022 年 10 月 16 日，<https://www.allbrightlaw.com/CN/10475/e32b9bee233e4975.aspx>。

業組織，不分國家都被涵蓋在這次的禁令中。這將提高台灣等國家人才赴中的風險，進而降低中國藉由千人計劃或挖角等形式吸引海外人才的成效。

## 伍、結論

中國的半導體產業發展歷程可看出，中共在 2010 年代起就有發展半導體產業並且將其國產化的野心，但 2018 年之後的美中對抗以及美國的步步逼近加速了中共半導體國產化的決心。目前來說，中國的半導體產業在近 10 年來快速成長，IC 設計與製程有不錯的進展，IC 封測已趨於世界水準，不過中國半導體技術上仍遜於美國、台灣等半導體強權，離產業自主有一段距離。二十大的結果凸顯了中共高度關注包含半導體在內的尖端科技發展，及其欲藉由舉國體制來達到半導體國產化的目標，產業政策上可能會延續目前的政府補貼、優惠稅率、優惠貸款及合資等方法進行，而產業自主化的關鍵為技術人才，以中國目前的狀況來看最快的方式為從海外延攬專業人才，但此方式將會因美國近期的禁令而被影響。

針對美國一系列「卡脖子」措施，目前的跡象顯示中共意圖扶植並將此產業推向所謂的高質量（14 奈米以下先進製程等）發展。根據媒體報導，中芯國際已掌握 7 奈米製程技術，即便半導體前景不看好但仍不排除量產的可能。<sup>16</sup>另外中共也試圖找尋出可突破美國禁令的創新技術，像是晶粒（chiplet）或小晶片的技術，可以繞開製程工藝的限制，不必再受限於 14 奈米的製程限制。<sup>17</sup>中共是否能夠突破目前所面對的重重挑戰則有待觀察。

---

<sup>16</sup> 陳建鈞，〈中芯手握 7 奈米製程一度震撼業界，為何評論指他們將陷入兩難？〉，《數位時代》，2022 年 8 月 7 日，<https://www.bnext.com.tw/article/71276/smhc-7nm-semiconductor>。

<sup>17</sup> 盧伯華，〈加速發展小晶片技術 中國有望突破美國晶片禁運〉，《數位時代》，2022 年 11 月 19 日，<https://tw.news.yahoo.com/%E9%A0%AD%E6%A2%9D%E6%8F%AD%E5%AF%86-%E5%8A%A0%E9%80%9F%E7%99%BC%E5%B1%95%E5%B0%8F%E6%99%B6%E7%89%87%E6%8A%80%E8%A1%93-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%9C%89%E6%9C%9B%E7%AA%81%E7%A0%B4%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E6%99%B6%E7%89%87%E7%A6%81%E9%81%8B-202349713.html>。

本文作者方琮嫻為美國加州大學聖地牙哥分校政治學博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。主要研究領域為：政治經濟、東亞政治、中國政治、國家與社會關係、中央與地方關係。

# **Coping Amidst the Storm: The Development and Prospect of China's Semi-conductor Industry after the 20th Party Congress**

*Christina Chen*

*Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts*

## **Abstract**

While the Chinese Communist Party (CCP) has been committed to the nationalization of the semiconductor industry since the 2010s, the report of the 20th National Congress shows that the CCP views it of utmost importance to use "whole country systemic approach (舉國體制) to strengthen China's innovation in the semiconductor industry, which is likely a direct response to recent U.S. export regulations. Although China has made significant progress in the development of its semiconductor industry, it is still a long way from nationalization; preliminary assessment of this industry shows that talent is the key factor in the development of nationalization of the semiconductor industry. If China is to break through the current barrier, it will need to recruit talent from abroad, but the recent US regulations will have a significant impact on China's ability to attract overseas talent.

**Keywords:** 20th Party Congress, U.S. Export Administration Regulation, Semiconductor Nationalization, Semiconductor Talent



# 二十大後的社會治理方向

鄧巧琳

中共政軍與作戰概念研究所

## 壹、前言

今（2022）年 10 月下旬，中國共產黨第二十次全國代表大會（以下簡稱二十大）落幕，中共領導人習近平在二十大所發布的政治報告（以下簡稱《二十大報告》）中指出，將以「中國式現代化」推進中共第二個百年目標「中華民族的偉大復興」，同時強調「未來五年是全面建設社會主義現代化國家開局的關鍵時期」，因此《二十大報告》除總結過去五年與習主政十年「革新」成果，為習近平的延任提供解釋基礎外，亦針對未來五年的經濟、科教、法治、文化、民生、環保、國安、外交、建軍、黨建等提出重大決策部署。<sup>1</sup>其中，《二十大報告》特別將國家安全單獨列出，並將社會治理體系相關論述放在該段落，與《十九大報告》將社會治理放在民生段落明顯有別，顯示出社會治理的概念與重心出現變化。因此，本文將簡要回顧十八大到二十大社會治理的轉變，比較《十九大報告》與《二十大報告》內文社會治理論述的異同，從中探討未來中國社會治理的可能發展方向，並嘗試梳理中國式社會治理的實質內涵。

## 貳、十八大到二十大：社會治理的方向變化

### 一、十八大到十九大：社會管理到社會治理

習近平十八大（2012 年）上台以來，中國國家社會關係的一大

---

<sup>1</sup> 〈(授權發佈) 習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥—在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告〉，《新華網》，2022 年 10 月 25 日，[http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/25/c\\_1129079429.htm](http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/25/c_1129079429.htm)。

主軸是由社會管理轉向社會治理。<sup>2</sup>治理為西方公共行政與政治學的重要概念，主要著重於治理過程中非政府行為者的參與。<sup>3</sup>過往中共黨國強調透過社會管理來維持社會秩序，而隨著經濟增長、中產階級人數增加以及社會組織的蓬勃發展，人民「維權」意識提升，黨國面臨「新形勢」，即社會秩序的「和諧」難以藉由過往政府部門主導的社會管理機制達到成效。因此，習近平於十八屆三中全會提出「創新社會治理」，欲改進社會治理方式、激發社會組織活力、創新有效預防和化解社會矛盾體制與健全公共安全體系。<sup>4</sup>簡言之，黨國欲透過主導社會參與，並從法治與社會的自我調節著手解決社會矛盾，增強對於社會組織的吸納，黨國不再只是透過「維穩」手段等到社會抗爭發生才進行壓制，而是在社會矛盾出現前，由黨國來引領人民的「維權」、防患於未然。

## 二、十九大到二十大：社會治理概念與重心的轉變

而到了二十大，中共則進一步梳理社會治理的概念內涵。首先，比較《十九大報告》與《二十大報告》（請參見表1），從內文可觀察出兩次報告中的社會治理概念的定義明顯有別。《十九大報告》中的社會治理尚包含公共安全與社會心理服務相關論述；但在《二十大報告》內文中，社會治理已與公共安全治理分段論述，且社會治理段落中不再包含社會心理服務，而是更加強調基層治理與新時代「楓橋經驗」，<sup>5</sup>顯示二十大後的社會治理定義更為清晰與明

---

<sup>2</sup> 國家社會關係即是在探討國家與社會兩者間如何互動，可將國家與社會視為兩個行為者，並有兩大主軸：國家如何與社會互動、社會如何與國家互動。

<sup>3</sup> R.A.W. Rhodes, "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies*, Vol. 44, Iss. 4, September 1996, pp. 652-667.

<sup>4</sup> 〈從「社會管理」到「社會治理」如何理解？〉，《中國共產黨新聞網》，2021年8月20日，<http://theory.people.com.cn/n1/2021/0820/c148980-32200896.html>；〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉，《中國政府網》，2013年11月15日，[http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content\\_2528179.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm)。

<sup>5</sup> 楓橋經驗為1963年毛澤東主政時期浙江省諸暨縣社會主義教育運動試點經驗，後成為中國政法工作與基層治理的樣板，主要意涵是指透過發動群眾與依靠群眾的方式將矛盾就地解決，請參見：〈「楓橋經驗」：基層社會治理的中國方案〉，《光明日報》，2021年3月19日，<http://dangshi.people.com.cn/n1/2021/0319/c436975-32055894.html>。

確。

更甚者，兩份報告中社會治理的位置有別，預示著未來社會治理的重心移轉。《十九大報告》將社會治理段落放在第八點「提高保障和改善民生水平，加強和創新社會治理」民生相關段落；但《二十大報告》卻是將社會治理放在第十一點「推進國家安全體系和能力現代化，堅決維護國家安全 and 社會穩定」國家安全段落中，除顯示社會治理不再「為民生服務」，更重要地是，社會治理與國家安全的位階確立，國家安全與社會穩定成為社會治理的首重目標。

表 1、十九大報告與二十大報告社會治理段落

	十九大報告	二十大報告
標題	八、提高保障和改善民生水平，加強和創新社會治理。	十一、推進國家安全體系和能力現代化，堅決維護國家安全 and 社會穩定。
內文	<p>（六）打造共建共治共享的社會治理格局。</p> <p>加強社會治理制度建設，完善黨委領導、政府負責、社會協同、公眾參與、法治保障的社會治理體制，提高社會治理社會化、法治化、智慧化、專業化水準。加強預防和化解社會矛盾機制建設，正確處理人民內部矛盾。樹立安全發展理念，弘揚生命至上、安全第一的思想，健全公共安全體系，完善安全生產責任制，堅決遏制重特大安全事故，提升防災減災救災能力。加快社會治安防控體系建設，依法打擊和懲治黃賭毒黑拐騙等違法犯罪活動，保護人民人身權、財產權、人格權。加強社會心理服務體系建設，培育自尊自信、理</p>	<p>（四）完善社會治理體系。</p> <p>健全共建共治共享的社會治理制度，提升社會治理效能。在社會基層堅持和發展新時代「楓橋經驗」，完善正確處理新形勢下人民內部矛盾機制，加強和改進人民信訪工作，暢通和規範群眾訴求表達、利益協調、權益保障通道，完善網格化管理、精細化服務、信息化支撐的基層治理平台，健全城鄉社區治理體系，及時把矛盾糾紛化解在基層、化解在萌芽狀態。加快推進市域社會治理現代化，提高市域社會治理能力。強化社會治安整體防控，推進掃黑除惡常態化，依法嚴懲群眾反映強烈的各類違法犯罪活動，發展壯大群防群治力量，營造見義勇為社會氛圍，</p>

<p>性平和、積極向上的社會心態。 加強社區治理體系建設，推動社會治理重心向基層下移，發揮社會組織作用，實現政府治理和社會調節、居民自治良性互動。</p>	<p>建設人人有責、人人盡責、人人享有的社會治理共同體。</p>
---	----------------------------------

資料來源：鄧巧琳整理自《新華網》。

## 參、安全為重的社會治理內涵

承接前文，從十八大到二十大社會治理的概念出現轉變，並改為以國家安全為重，但究竟何謂重視國家安全的社會治理？二十大後的社會治理可能包含哪些內涵？本文認為可以從社會參與、「群防群治」的治理方式與網路與資訊化工具應用等三個面向進行討論，以下分述之。

### 一、社會參與：黨領導下的共建共治共享

首先，社會治理從擴大社會參與轉變為強調共建共治共享，然而實質上並沒有真正提升中國人民的實質參與治理的權力，反而強化黨的領導。「信訪」作為中國自 1950 年代設立之特有政治表達與權利救濟管道，今（2022）年 4 月中共中央與國務院共同發布的《信訪工作條例》，卻將原有行政法規（即 2005 年國務院《信訪條例》）轉為黨內法規，<sup>6</sup>亦即，將信訪工作納入黨的領導之下，且從法規內文觀察，新版《信訪工作條例》不再將保護信訪人的合法權益視為首要目的，也就是說，《信訪工作條例》的頒布實質上可能反而削弱了中國人民透過信訪提出合法救濟的權力。更甚者，近年社會參與亦成為一種選擇性的參與，黨國積極引導公眾參與治理，但並非與所有公眾共享，而是將權力與資源集中於特定的少數群體使用，<sup>7</sup>易言之，決定誰能參與共建共治共享的決定權仍掌握在黨的

<sup>6</sup> 〈中共中央 國務院印發《信訪工作條例》〉，《新華網》，2022 年 4 月 7 日，[http://m.news.cn/2022-04/07/c\\_1128539845.htm](http://m.news.cn/2022-04/07/c_1128539845.htm)。

<sup>7</sup> 王韻，〈習近平十年：「頂端優勢」邏輯下的政社關係變化〉，《一個人或一個時代：習近平執

手裡。

## 二、人民管理人民

而在治理方式，尤其是基層治理，未來將更強調人民管理人民的「群防群治」。新時代「楓橋經驗」所重視的是即是「推動居民自治、倡導基層群眾自我管理、自我約束、自我教育」，高度仰賴人民的志願參與，「朝陽群眾」與「西城大媽」即是例證，這兩個志願者組織多次舉報社會治安相關案件，<sup>8</sup>「朝陽群眾」更設有專職巡邏隊。而北京市民政局 2021 年發布《北京市培育發展社區社會組織專項行動實施方案》，指出 2023 年將逐步健全社區社會組織培育機構，並欲「打造更多的『西城大媽』、『朝陽群眾』等首都基層社會治理的亮麗名片」，<sup>9</sup>也就是說，未來人民管理人民的治理機制可能將發揮更大作用。

## 三、網路與資訊技術的應用

黨國亦積極運用網路與資訊技術提升社會治理能力，發揮科技對社會治理的支撐作用，欲藉此達到「社會治理現代化」。<sup>10</sup>習近平於 2016 年 4 月的「網絡安全和信息化工作座談會」即談及：「要構建全國信息資源共享體系，更好用信息化手段感知社會態勢」；<sup>11</sup>十九屆六中全會亦提出社會治理的「智能化」。<sup>12</sup>可觀察到社會治理的科技應用為習上台來所積極推動的變革之一，如社會信用體系即是透過大數據與科技應用強化社會監管。

---

政十週年的檢視》(台北：五南出版社，2022 年)。

<sup>8</sup> 〈中國為什麼有「朝陽群眾」、「西城大媽」？〉，《人民網》，2019 年 10 月 28 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2019/1028/c429377-31422853.html>。

<sup>9</sup> 〈北京每個社區都將培育「品牌」社會組織〉，《人民網》，2021 年 11 月 17 日，<http://bj.people.com.cn/n2/2021/1117/c82840-35008856.html>。

<sup>10</sup> 〈以訴源智治推進基層社會治理現代化〉，《半月談》，2022 年 3 月 18 日，[http://www.banyuetan.org/jczl/detail/20220318/1000200033136021647571543293649054\\_1.html](http://www.banyuetan.org/jczl/detail/20220318/1000200033136021647571543293649054_1.html)。

<sup>11</sup> 〈在網絡安全和信息化工作座談會上的講話〉，《人民日報》，2016 年 4 月 26 日，[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2016-04/26/nw.D110000renmrb\\_20160426\\_1-02.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2016-04/26/nw.D110000renmrb_20160426_1-02.htm)。

<sup>12</sup> 〈中國共產黨第十九屆中央委員會第六次全體會議公報〉，《中國共產黨新聞網》，2021 年 11 月 11 日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2021/1111/c64387-32280050.html>。



而從近年來政法委積極推動的「市域社會治理現代化試點工作」，或可推測《二十大報告》所提「完善網格化管理、精細化服務、信息化支撐的基層治理平台」之可能作法，如多地整合網格管理與大數據分析，試行社會治理的「智治」，建構扁平化智慧治理平台，藉由數據分析預判社會風險進行「數字維穩」。<sup>13</sup>更甚者，黨國更透過網路強化人民互相檢舉的制度，如中共鼓勵人們在網路空間相互舉報，<sup>14</sup>「朝陽群眾 APP」亦於 2017 年 3 月正式上線，顯示中國社會或已朝向自我壓迫的社會（Self-Repressing Society）邁進，<sup>15</sup>而這是否為《二十大報告》所欲營造的「見義勇為社會氛圍」，仍存有爭論的空間。

## 肆、結論

綜上所述，自習近平上任以來，中國國家社會關係的主軸已由社會管理走向社會治理，而從《二十大報告》又可觀察到社會治理朝向以國家安全為重的方向邁進，然而，本文細究社會治理的內涵，發現此種治理並非如習近平所謂由人民「共建共治共享」，而是仍強調黨的領導地位。因此，本文認為社會治理的未來發展方向，除會維持對日常維穩工作的一貫重視外，會由黨透過選擇性的權力與資源分配，扶持有利於黨維護國家安全的組織與人民享有治理能力，這也可呼應到「群防群治」、人民管理人民未來將加大影響力的論述中，二十大後將可能會是由特定的基層社會組織獲得治理的權限，亦將朝著社會主義現代化國家的目標，持續透過科技輔助治理完成「社會治理現代化」。

---

<sup>13</sup> 〈陳一新在第四次市域社會治理現代化試點工作交流會上強調：智治是市域社會治理現代化的重要治理方式和科技支撐〉，《中國法院網》，2021 年 11 月 26 日，<https://www.chinacourt.org/article/detail/2021/11/id/6398301.shtml>；〈他們，是市域社會治理現代化試點工作的先行者〉，《法安網》，2022 年 9 月 15 日，<https://m.faanw.com/shehuizhili/11699.html>。

<sup>14</sup> 實際舉報流程與注意事項請參見：〈舉報指南〉，《中央網信辦（國家互聯網信息辦公室）違法和不良信息舉報中心》，<https://www.12377.cn/jbzn.html?tab=4>。

<sup>15</sup> “China Builds a Self-Repressing Society,” *The Economist*, May 14, 2022, <https://www.economist.com/china/2022/05/14/china-builds-a-self-repressing-society>.

儘管如此，回顧中共黨國歷史，其治理能力往往並不具延續性而呈現收放循環，<sup>16</sup>而吸納社會力量與人民的有限參與能否提升其治理能力，就二十大期間北京緊急聘僱的「看橋員」與「看電人」兩個案例，<sup>17</sup>甚或是缺乏彈性的防疫手段觀察，中共黨國的社會治理能力仍存有成長空間。

本文作者鄧巧琳為國立政治大學東亞研究所碩士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所政策分析員。主要研究領域為：中國國家社會關係、社會科學統計方法、比較政治。

---

<sup>16</sup> 如周黎安指出，中國治理能力有賴於行政發包制與政治激勵的結合，亦即，在缺乏政治激勵的情況下，中國的治理能力仍將會落入「策略主義」、「上下級共謀」、「收放循環」與「運動式治理」等現象，其中，行政發包制意指中國科層體制上下級之間的「發包—承包」關係。請參見：周黎安，〈行政發包制與中國特色的國家能力〉，《開放時代》，第 304 期，2022 年 9 月，頁 28-50；周雪光，〈論「一管就死，一放就亂」〉，《當代中國的國家與社會關係》（台灣：桂冠出版社，1992 年），頁 149-169。

<sup>17</sup> 〈四通橋事件 看橋員成為中共 20 大及北京新風景線〉，《中央社》，2022 年 10 月 15 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202210150120.aspx>；史韜旺，〈北京郊區，有一群「保衛黨中央」的看電人〉，《端傳媒》，2022 年 11 月 3 日，<https://theinitium.com/article/20221103-roving-reporter-party-congress-beijing-security/>。

# The Direction of Social Governance after The CCP's 20th Party Congress

*Ciao-Lin, Deng*

*Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concept*

## **Abstract**

With the end of the CCP's 20th Party Congress, the directions of China's social and economic development in the next five years have been set. Looking back at the first decade of Xi Jinping's administration, one aspect of China's state-society relations has shifted from social management to social governance, with a trend of stressing the leadership of the Party and civic engagement. The report of the 20th Party Congress redefined the meaning of social governance, and placed social governance related issues under the new "national security" section. Moreover, the term "security" appears numerous times in this report. It suggested that national security will now be prioritized in social governance related policies.

**Keywords:** State-society Relations, Social Governance, National Security,  
Social Stability

# 二十大後解放軍的發展重點

洪子傑

中共政軍與作戰概念研究所

## 壹、前言

解放軍近年不論是在建軍備戰、台海周邊演訓和擴大周邊地區軍事活動等都對區域安全情勢造成衝擊。中國共產黨第二十次全國代表大會（二十大）於 2022 年 10 月 16 日至 22 日在北京召開。其中，習近平在二十大報告中有關解放軍的內容或是會議期間中央軍事委員會成員換血，都使外界關注其對解放軍未來發展之影響。<sup>1</sup>二十大報告內容作為重要的官方文件，亦擘劃出解放軍在邁向 2027 年「建軍百年奮鬥目標」、「2035 實現國防和軍隊現代化」以及「本世紀中葉把人民軍隊全面建成世界一流軍隊」等目標下的發展重點。本文從探討中共官方文件角度切入，透過習近平在二十大工作報告的內容與近年解放軍發展方向與目標進行分析與討論，梳理其發展進程與目標，評估二十大後解放軍的發展重點，以利後續評估對區域情勢安全與對台灣可能之影響。

## 貳、二十大報告有關解放軍之論述重點與評析

二十大報告中有關解放軍的部分，除總結過去 5 年的發展外，也就未來重點項目進行說明。其中，報告重點可分為建軍百年奮鬥目標、黨指揮槍、提高軍隊實力、軍事治理與國防軍隊建設，以及提高一體化國家戰略體系和能力。首先，儘管習近平強調「如期實現建軍一百年奮鬥目標」，但其中僅「機械化信息化智能化融合發展」與「軍事理論現代化、軍隊組織形態現代化、軍事人員現代

---

<sup>1</sup> 報告全文詳見：〈(受權發佈) 習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告〉，《新華社》，2022 年 10 月 25 日，[http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/25/c\\_1129079429.htm](http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/25/c_1129079429.htm)。

化、武器裝備現代化」兩項奮鬥目標的內涵在本次報告被提及，而未提到中共當初公布的另兩項百年奮鬥目標內涵中的「要求堅持品質第一、效益優先」以及「促進國防實力和經濟實力同步提升」及其內涵。<sup>2</sup>這或許與「建軍百年奮鬥目標」的提出是以先射箭再畫靶的方式有關，<sup>3</sup>使得後續在實現所謂百年目標內涵與早期之焦點出現落差。而報告提到堅持「邊鬥爭、邊備戰、邊建設」的方式，也代表著未來解放軍仍將持續過去幾年隨時因應周邊局勢，展現肌肉，以「維護自身主權」。

其次，習近平再次重申黨指揮槍、貫徹軍委主席負責制以及政治整訓常態化與制度化，其目的在於確保黨指揮槍以及習近平對軍隊全面掌握不可動搖之地位。<sup>4</sup>在提高軍隊實力的部分，除強調加速智能化戰爭、核武與無人機之發展之外，隨著科技帶動軍事武器裝備載台的更迭，從軍事理論到戰術戰法也都需要進一步的革新。習近平並指出未來將整合解放軍相關網路資訊體系的建設，<sup>5</sup>並將重點擺在優化聯合作戰指揮體系、一體化後勤保障、作戰任務擬定、偵查預警到聯合作戰等內容皆涵蓋在內；同時也將增加「新域新質作戰力量」的比重，例如太空、網路、深海、北極、超高音速武器、

---

<sup>2</sup> 有關建軍百年奮鬥目標之內涵，詳見：〈國防部介紹如何理解確保二〇二七年實現建軍百年奮鬥目標〉，《新華社》，2020年11月26日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-11/26/c\\_1126791220.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-11/26/c_1126791220.htm)。

<sup>3</sup> 有關建軍百年奮鬥目標之內涵與討論，可參考：洪子傑，〈從建黨百年邁向建軍百年：簡評解放軍發展之挑戰〉，《國防情勢特刊》，第14期（2021年12月）。頁1-8。

<sup>4</sup> 政治整訓為對解放軍的政治整頓以及教育之方式，毛澤東時期政治整訓透過調查會、思想政治教育與組織紀律教育進行；習近平則透過政治整訓，改善解放軍內不講政治的現象，朝向遵守政治紀律與政治規矩發展，以此守黨對軍隊絕對領導的原則，詳見：趙全紅，〈加強政治訓練提高政治能力〉，《中國軍網》，2021年5月24日，[http://www.81.cn/big5/1/2021-05/24/content\\_10038909.htm](http://www.81.cn/big5/1/2021-05/24/content_10038909.htm)。

<sup>5</sup> 軍事網路資訊體系範疇通常包括網路基礎設施、資料中心、應用系統、資料建設和網路安全等。中共統籌網路資訊體系建設所涉及之項目則可能包括透過強化中國國防部網路、數據中心資料庫與資訊管理流程來提高效率以及能力；在網路安全部分則是確保其基礎設施、應用系統和服安全；並加速相關人才之培育與引入民間人才等。此外，因全軍共用感測器網路資訊體系與作戰網路體系亦包含在內，因此這也與一體化指揮平臺和後續強化聯合作戰指揮體系有關。詳見：李曉松、彭欣然、袁明星，〈美國防部首席信息官推进网络信息体系建设研究〉，《國防科技》，第42卷第4期（2021年8月）。頁92-97。



無人系統等領域。<sup>6</sup>實戰化訓練也從過去要求部隊落實實戰化訓練並透過軍事訓練監察機制維護訓練品質，轉而將未來重點擺在強化聯合作戰與對抗訓練的實戰化訓練。此外，報告亦指出「加強軍事力量常態化多樣化運用，堅定靈活開展軍事鬥爭」則隱含當前解放軍在台海周邊活動的態勢將會持續，未來仍可能有不同於現在新的軍事活動，亦呼應前面讓解放軍一邊鬥爭成為中共國際政治中使用的工具外，同時一邊備戰一邊達到軍事訓練之目的。

在軍事治理與國防軍隊建設中，一部份著重於軍事政策制度改革持續的精進，例如依法治軍的相關法律規章配套的持續推進、人才培養體系與人力資源管理以及依法治軍之機制，達到提高軍隊運作上之效率與資源運用之目的。另一部分則強調國防科技與武器裝備發展，並加速從科技到投入實戰的時程。最後，習近平強調提高「一體化戰略體系和能力」，內容涉及軍民融合發展與相關之項目，包括軍地戰略統籌、國防科技工業布局與能力之建設、全民國防教育、國防動員與後備、海空防建設、後備軍人保障工作等。

## 參、近期發展重點

從二十大報告中不難看出解放軍的發展雖然方方面面多有談到，在相關內容及原則上首次出現的名詞並不多，但從用字轉變以及內容所涵蓋的重複議題上，可以推敲出未來與軍力相關發展上的重中之重，包括「打造強大戰略威懾力量體系」、「新域新質作戰力量」、「統籌網路資訊體系建設」、推進「綜合保障體系建設」、強化聯合作戰等。<sup>7</sup>另外，法律層面尚未修訂完成的國防動員和後備力量建設也是未來在軍事政策中即將推動的重點之一。其中，又以打造戰略威懾力量體系與聯合作戰能力對解放軍威懾力與

---

<sup>6</sup> 可參考：張伶、張嘯天、馬培浩、莫時鷹，〈國防大學專家解讀：2020年新域新質力量發展形勢〉，《中國軍網》，2021年1月7日，[http://www.81.cn/jx/2021-01/07/content\\_9964155.htm](http://www.81.cn/jx/2021-01/07/content_9964155.htm)。

<sup>7</sup> 綜合保障主要涵蓋物資補給、醫療衛生、技術支援、運輸、裝備等後勤支援事項。

戰力之提升有顯著的關係。

## 一、中共將積極強化聯合作戰軟硬體建置

二十大報告中不論是提及之「優化聯合作戰指揮體系」、「推進偵察預警、聯合打擊」、「深化聯合訓練」、「統籌網路資訊體系建設」或是「堅持機械化資訊化智能化融合發展」等，都與強化聯合作戰息息相關，也是未來解放軍在強化作戰中最為重要的一項。廣義上，解放軍優化聯合作戰體系相關之內容可以再細分為硬體、軟體以及熟練度，並分別對應至一體化作戰指揮平台的建置、聯合作戰指揮機制的設計以及強化聯合作戰的實戰化訓練三大項。

在優化一體化作戰指揮平台部分仰賴科技與智能化之發展，其內涵包括能夠透過整合各軍種武器載台等資訊進行即時指揮調度、能在共同作戰圖像中即時識別敵方、我方與友方與其動態、在 AI 人工智慧與大數據的輔助下，生成作戰任務並判別可交戰的武器載台與目標之優先順序，以輔助指揮決策。<sup>8</sup>目前解放軍已經進行部分整合，例如解放軍過去即已實現分散部署的防空武器平台間的資訊共享與偕同打擊能力、<sup>9</sup>透過人工智慧的深度學習就作戰態勢感知、作戰任務規劃、無人機群進行應用研究，<sup>10</sup>但仍有許多改善的地方，例如因防空各新舊武器系統多，在戰術層級尚未良好整合至作戰指揮平台中、<sup>11</sup>數據庫資料量少，還不足以支撐智能化作戰的指揮決策與控制。<sup>12</sup>此外，在一體化指揮作戰平台中所重視的戰場感知部分，包括地面部隊指揮控制網路仍未完成，只達到網路互連以及有限的數

---

<sup>8</sup> 此僅為一體化作戰指揮平台之其中一個案例，事實上若強調智能化做指揮平台，則包括後勤整合、態勢感知、作戰計畫擬定、作戰決策與行動控制等流程項目。

<sup>9</sup> 王越、趙凱、劉學超、楊維、姚桐，〈多防空武器平臺一體化協同作戰樣式與關鍵技術探討〉，《火炮發射與控制學報》，第 43 卷第 3 期（2022 年 6 月）。頁 91-95。

<sup>10</sup> 趙偉、葉軍、王邠，〈基於人工智慧的智慧化指揮決策和控制〉，《資訊安全與通信保密》，第 2 期（2022 年 2 月）。頁 2-8。

<sup>11</sup> 鄭義、劉曉陽、梁健強、邱玉杰、史秉政，〈新型體系作戰指控系統研究〉，第十屆中國指揮控制大會論文集上冊（北京：中國指揮與控制學會，2022 年 8 月 17 日），頁 307-312。

<sup>12</sup> 趙偉、葉軍、王邠，引前文，頁 4-5。

據傳遞，缺乏流量控制以及穩定的網路連線品質，使得通信功能受限，進而影響戰術層級武器平台訊息即時傳輸的能力與穩定性。<sup>13</sup>

其次，針對解放軍聯合作戰指揮機制，儘管中共在 2020 實施的《中國人民解放軍聯合作戰綱要（試行）》就聯合作戰指揮、指揮權責與作戰行動等規範，但實際運作上仍有許多改善空間，例如 2016 年解放軍所公布的《聯合作戰指揮中心運行規範》，內容涵蓋聯合作戰指揮中心編組與職責、運行要點與管理、處置流程等內容，隨著幾年聯合作戰訓練的情況仍在持續進行修正；<sup>14</sup>實際上在聯合作戰訓練的過程中，也常有火力協調錯誤的情況發生導致重複攻擊的情況發生。對此，中共認為聯合作戰指揮機制與其相關的實戰化訓練上，彼此相輔相成，透過戰訓一致的方式在改善指揮機制的同時亦能強化聯合作戰能力，例如透過體系化的聯合作戰實兵演習、東部海空編隊進行聯合戰備任務、與外軍的聯合演訓以及在聯合作戰演訓中納入電子戰、無人載具、網路作戰、太空領域等要素，<sup>15</sup>以強化解放軍在面對未來戰爭中聯合作戰的能力。這也是日後解放軍將持續改善之方向。

## 二、打造強大戰略威懾力量體系

首度在報告中提到的「打造強大戰略威懾力量體系」，因其內涵將擴張其核武實力而受到各界關注。<sup>16</sup>回顧過去官方文件或報告對戰略威懾之論述，相關文獻中有強調要提高戰略威懾之論述，包括 2015 年《中國的軍事戰略》白皮書指出「提高戰略威懾與核反擊和

<sup>13</sup> 靳崇、張鐘錚、張赫、麻麗俊、王宵軒，〈智能化陸戰指揮控制網絡架構及關鍵技術研究〉，第十屆中國指揮控制大會論文集上冊（北京：中國指揮與控制學會，2022 年 8 月 17 日），頁 798-803。

<sup>14</sup> 〈東部戰區聯指大廳「零點」後〉，《人民網》，2022 年 9 月 16 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0916/c1011-32527700.html>。

<sup>15</sup> 〈推動聯合作戰訓練邁向更高水平〉，《人民網》，2022 年 1 月 5 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0105/c1011-32324473.html>。

<sup>16</sup> 楊安，〈習近平下令打造戰略威懾力體系 分析：中國恐加速核武擴張〉，《美國之音》，2022 年 10 月 22 日，<https://www.voacantonese.com/a/xi-s-work-report-revealed-beijing-s-intention-to-raise-nuclear-deterrence-20221021/6799980.html>。

中遠程精確打擊能力」、2019年《新時代的中國國防》白皮書中所指的「提高戰略威懾能力」，以及2020年「十四五規劃」中的「打造高水準戰略威懾和聯合作戰體系」。<sup>17</sup>但實際上在2018年後，中共才逐步加速核武發展。會出現這樣的落差是由於在中共語境中「戰略威懾」一詞雖然涵蓋核武，但不僅限於核武，其他包括常規軍事威懾、太空威懾、資訊威懾等亦屬於「戰略威懾」的一環。<sup>18</sup>

中國對於強化核武的態度與速度，在過去5年仍產生明顯的變化。儘管2017年的十九大報告其實並未有與核武相關的直接論述，但由於當時習近平強調解放軍新的「三步走」戰略，<sup>19</sup>其內部專家學者即有呼籲中共應加速強化核武發展之聲浪。值得注意的是，2018年美國國防部在公布《核態勢評估報告》後，時任中國國防部發言人任國強還曾表示核武發展「始終採取極為克制的態度，始終把自身核力量維持在國家安全需要的最低水準」。<sup>20</sup>但該年官媒亦呼籲應強化核武發展，甚至造成內部不同系統間不同調的情況發生，例如解放軍報與人民日報旗下的環球時報強調應積極發展核武，而共青團下的中國青年報則批評環球時報論調及核武擴張。<sup>21</sup>後續隨著中共在陸基飛彈、潛艦、戰略轟炸機的投入以及增建發射井，使得本次

---

<sup>17</sup> 〈中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議〉，《新華網》，2020年11月3日，[http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content\\_5556991.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm)。

<sup>18</sup> 凌勝銀、孫英、陳茂霞，〈論我國戰略威懾能力建設〉，《南京政治學院學報》，第33卷第3期（2017年5月），頁101-106；張巖，〈戰略威懾理論的歷史演進〉，《軍事歷史》，第2期（2018年3月），頁56-61。

<sup>19</sup> 即2020基本實現機械化、2035基本實現國防和軍隊現代化、再到本世紀中葉把人民軍隊全面建成世界一流軍隊。

<sup>20</sup> 梅常偉，〈國防部新聞發言人任國強就美公佈《核態勢審議報告》發表談話：中方對此表示堅決反對〉，《新華網》，2018年2月4日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/04/c\\_1122365809.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/04/c_1122365809.htm)。

<sup>21</sup> 有關新聞詳見，李顯榮、楊敏，〈鑄造國家安全戰略支柱的海外樣本—美俄等核大國強化核威懾的主要舉措及啟示〉，《中國軍網》，2018年1月30日，[http://www.81.cn/jfjbmap/content/2018-01/30/content\\_198321.htm](http://www.81.cn/jfjbmap/content/2018-01/30/content_198321.htm)；〈特朗普冒美國之大不韙敬重普京，給了中國一個深刻啟示！〉，《環球網》，2018年7月20日，<https://posts.careerengine.us/p/5b835d1aa14bd3716060d040>；〈增加戰略核武器數量加強核力量不符合世界潮流〉，《中青在線》，2018年8月1日，[http://zqb.cyol.com/html/2018-08/01/nw.D110000zgqnb\\_20180801\\_3-06.htm](http://zqb.cyol.com/html/2018-08/01/nw.D110000zgqnb_20180801_3-06.htm)。



習近平首次以「打造強大戰略威懾力量體系」的論述也被認為中共將加速擴張核武發展。

中國目前的核武數量依不同機構評估數量不同，但預估數量多在 200 多枚至 400 枚之間。<sup>22</sup>隨著中共這幾年在核武的加速發展，美國評估中國在 2027 年核彈頭數量將可能達到 700 枚，<sup>23</sup>並在 2030 年到達 1,000 枚，在 2035 年到達 1,500 枚。<sup>24</sup>此外，中共亦持續增強其核三位一體的能力，例如美國太平洋艦隊司令帕帕羅（Sam Paparo）近期評估，中共已在其 6 艘晉級核動力潛艦列裝射程更遠的新型「巨浪-3」潛射飛彈。<sup>25</sup>值得注意的是，中國未來是否發展與量產搭載核彈頭高超音速武器。2019 年中國公開東風-17 型高超音速彈道飛彈時，儘管中國並未承認，但也被認為有搭載核彈頭之可能。<sup>26</sup>儘管當時美國有專家學者認為搭載核彈頭的高超音速飛彈與過去的核武相比在戰略優勢上的差距不大，<sup>27</sup>但若是搭載低當量的戰術核武，透過高超音速飛彈難以防禦的特點，一般認為反而將更具威脅，因為除將比傳統彈藥更容易造成物理上與心理上的威力外，比起傳統核武，低當量的戰術核武更有可能在傳統戰爭中使用。從中共具有高超音速飛彈技術以及在 2019 年即被認為在新疆試爆低當量的戰術性核武來看，<sup>28</sup>中共在習近平「打造強大戰略威懾力量體系」

---

<sup>22</sup> 詳見：Office of the Secretary of Defense, “2022 Report on Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China,” *Annual Reports to Congress*, Nov. 3, 2022, p. 97; Office of the Secretary of Defense, “2021 Report on Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China,” *Annual Reports to Congress*, Nov. 3, 2021, p. 92, <https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>; “Global nuclear arsenals are expected to grow as states continue to modernize – New SIPRI Yearbook out now”, *Stockholm International Peace Research Institute*, June 13, 2022, <https://www.sipri.org/media/press-release/2022/global-nuclear-arsenals-are-expected-grow-states-continue-modernize-new-sipri-yearbook-out-now>.

<sup>23</sup> Office of the Secretary of Defense, “2021 Report on Military and Security Developments,” p. 90.

<sup>24</sup> Office of the Secretary of Defense, “2022 Report on Military and Security Developments,” p. 97.

<sup>25</sup> 〈美太平洋艦隊司令：共軍已列裝巨浪-3 潛射飛彈〉，《中央社》，2022 年 11 月 19 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202211190049.aspx>。

<sup>26</sup> Office of the Secretary of Defense, op. cit., p. 61; Ankit Panda, “Questions About China’s DF-17 and a Nuclear Capability,” *The Diplomat*, February 16, 2020. <https://thediplomat.com/2020/02/questions-about-chinas-df-17-and-a-nuclear-capability/>.

<sup>27</sup> Terry, Nathan B., and Paige Price Cone, “Hypersonic Technology,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 2 (Summer 2020), pp. 74-99.

<sup>28</sup> Michael R. Gordon, “Possible Chinese Nuclear Testing Stirs U.S. Concern,” *The Wall Street Journal*,



的指導下，研判未來研發與量產搭載低當量核彈頭的高超音速飛彈之可能性不小。

## 肆、結論

近年習近平持續強化對中國社會、經濟、黨政軍之控制。習近平在社會經濟等其他領域上的過度控制常被認為是造成國內經濟與社會危機的主要原因或是產生治理上的不安定因素。然而，解放軍的部分，習近平在打擊貪腐強化對解放軍控制所推動的軍事改革、軍事政策制度改革、實戰化訓練、依法治軍、強化軍民融合到加速智能融合發展，反而使得在這幾年解放軍的軍事實力不斷的在提升。二十大報告中有關解放軍的內容，體現解放軍過去幾年之進展，也凸顯出未來解放軍除將持續優化自身軍事政策制度、「新質新域作戰力量」以及研究智能化戰爭上持續發展外，許多資源都將投入在加速核武發展以及與聯合作戰能力息息相關之領域上。

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

# The PLA's Plan after the 20th National Congress of the CCP

*Tzu-Chieh, Hung*

*Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts*

## **Abstract**

This article focuses on identifying and analyzing the critical goals of the People's Liberation Army 's future development through the content of the "Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China". By clarifying the report's content, the article believes that the PLA will continue to maintain its military presence around the Taiwan Strait with existing and new forms of activities. In terms of PLA development, enhancing its joint operation capabilities is one of the major goals because many of its priorities and goals are related to the building of joint operations. Another focal point is acceleration of the development of nuclear weapons. Since China possesses hypersonic missile technology and has already conducted low-yield atomic bomb test explosions, it is highly likely that China will develop and mass produce hypersonic missiles equipped with low-yield nuclear warheads.

**Keywords:** 100th anniversary of the PLA's founding, development of the People's Liberation Army, the 20th Party Congress Report