

編輯報告

由於中共於 2022 年召開二十大，正式奠定了習近平連任第三任中國領導人地位並完成黨內集權後，為了實踐所設定下階段的「全面建設社會主義現代化強國」目標，2023 年就成為了習近平籌劃下一階段的開局之年。中國於 2023 年 3 月 4 日在北京召開大陸全國政協十四屆一次會議；3 月 5 日召開十四屆大陸全國人大一次會議。因此 2023 年的中國兩會也代表繼二十大黨務人事布局後，新一輪的中國政府政策和人事布局之配套展開，並隨著中國全國人大會在 3 月 13 日閉幕，也通過了相關的人事和法案，故以此作為本次特刊對開局之年進行深入探討的目標。

首先以政治層面來說，在本次中國兩會的報告、法規和正部級以上領導異動中具體的展現，顯示中共加強執政能力和鞏固內外政治安全的企圖心。首先，本次兩會期間，中國全國人大修改《立法法》，試圖從賦予人大完整立法職權來增進其政治安全，以及確保以黨領政的貫徹，本特刊將分析這兩者對於中共政治安全的辯證關係。其次，在對台的政治工作方面，今年的中國政府工作報告延續二十大政治報告的論述，指出過去對台工作的成果為「堅決開展反分裂、反干涉重大鬥爭，持續推動兩岸關係和平發展」，而未來的工作則以「促進兩岸經濟文化交流合作，完善增進台灣同胞福祉的制度和政策」為手段，推進「祖國和平統一進程」為目標，本屆政府主管對台工作的人事任命也有所異動，因此有必要探究中共對台政策的可能變化。第三，從國際政治領域觀察，本次特刊擬探討中國新任外長秦剛在其首次「兩會」的外長記者會上，針對包括北京外交走向、中美關係、俄烏戰爭等 14 個精心設計問題答覆說明，綜合習近平與秦剛於「兩會」相關之外事發言，探究政府改組後北京外交政策之最新發展與走向。

就經濟領域而言，2023 年「兩會」召開後，一系列的金融機構改革作為，亦顯示中共中央將更進一步上收對於金融領域的控制權。由於近年來從地方債務問題、房地產企業風險到地方銀行破產等，種種情況皆導致外界十分關注中國金融體系風險問題，中國政府也多次強調要做好重大金融風險防範化解工作，防止發生系統性金融風險，更要遏止其他領域發生的風險向金融系統傳導。因此，此次透過機構改革不僅改變以往的金融監管格局，更是要集中統一領導，強化黨對金融的控制，實現權力集中，據以維護金融安全與經濟安全。

再從社會領域分析，2023 年為「二十大」後開局之年，亦是中國政府的換屆之年，如無變數，習近平將連任國家主席，進入第三個任期，可預期習近平會延續二十大報告中的發展目標，讓其治下的中國朝向社會主義現代化國家之目標邁進。今年的《政府工作報告》中，可觀察到「就業難」仍是中國難解的社會問題之一，相較於過往，今年中國將面臨更嚴峻的就業形勢，故此次「兩會」中國政府除再次強調要實施「就業優先戰略」，亦分別針對大學畢業生等重點群體提出更為細緻的政策「保就業」，以達改善民生與維護社會穩定的目標。

最後於軍事領域方面。今年中國兩會習近平出席解放軍代表團會議的重要講話，強調提高「一體化國家戰略體系和能力」與構建「大國儲備體系」，凸顯出習近平對當前中國國防的新目標。本文從過去 11 次習近平出席解放軍代表團會議發表重要講話之角度切入，討論解放軍發展之變化，並藉由其發展進程評估中國對於戰前準備之情況。

中國《立法法》修訂： 「依法治國」與政治安全的辯證

龔祥生

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

中國全國人大常委會副委員長王晨，於 2023 年 3 月 6 日第十四屆全國人大第一次會議做出關於《中華人民共和國立法法（修正草案）》（以下簡稱《立法法》）的修法說明報告。該說明分為三部分，具體呈現出此次修法的必要性、原則和修改條文內容，因此可據以研究其所謂「依法治國」的持續建構，以及中共如何藉此次修法增進其黨國體制的政治安全，二者之間又是如何呈現出看似對立但又統一的辯證關係。

貳、中共二十大對「依法治國」的理論建構

習近平於中共十八大掌權後特別重視所謂「依法治國」，他試圖藉由正式制度的逐步建構，替代過往因黨國體制所造成的權責模糊，並擺脫依循政治慣例或陋習所造成的弊病。針對「依法治國」的建構首先是從人大修法做起，2015 年 3 月十二屆全國人大三次會議即對於《立法法》做出首次修訂，但該次變動幅度並不大。其次是中共從黨內規範著手，先是於 2019 年中共十九屆四中全會提出「完善立法體制機制，堅持科學立法、民主立法、依法立法，不斷提高立法品質和效率」，接著在 2021 年，中共中央首次召開中央人大工作會議並要求完善人民代表大會制度。接著則是在 2022 年 10 月中共二十大，這次大會上除了是習近平打破慣例連任第三屆中共中央總書記並將個人權力集中邁向新高峰外，習的報告還提出「以憲法為核心的中國特色社會主義法律體系」，而這也是指導這次修法的中心思想原則，故有必要進一步分析。

中共二十大報告對於「依法治國」的論述分為四個部分，首要的是建立「以憲法為核心的中國特色社會主義法律體系」並強調「依憲治國」，但其實對中共而言更重要的是後段所說「堅持憲法確定的中國共產黨領導地位不動搖，堅持憲法確定的人民民主專政的國體和人民代表大會制度的政體不動」。¹亦即中國憲法之所以能成為「依法治國」的核心基礎，是因為該憲法賦予了中共唯一合法執政黨的地位，這點必須首先確保才有連帶人民民主專政國體的持續。

第二部分則是強調「法治政府建設是全面依法治國的重點任務和主體工程」，這是要將政府的職能轉換和效率提升，配合「嚴格落實行政執法責任制和責任追究制度」，形成制度上懲罰性配套。因此可以合理推斷，二十大當時就已經考慮要進行黨國機構的改革，藉以補足職能效率不足和疊屋架床之處，而二中全會所通過的《黨和國家機構改革方案》就是此論述的實踐。

第三部分是「嚴格公正司法」，其作法是「深化司法體制綜合配套改革，全面準確落實司法責任制」。雖然表面上是要進行司法改革，但若遇上政治敏感的案件時，司法責任制就反過來變成箝制司法的手段，使得所謂司法公正淪為空談。

第四部分為「加快建設法治社會」，但做法卻是要將民眾塑造成「社會主義法治的忠實崇尚者、自覺遵守者、堅定捍衛者」，而這所謂的「社會主義法治」卻是最為受到國際社會詬病其不符合普世價值和獨立司法的反面教材。所以民眾若真的如中共當局所願，內化接受這樣的司法觀念，除了有利於中共統治和鞏固其自身的政治安全外，反而更遠離法治精神的覺醒。

故從中共二十大報告所顯現的「依法治國」論述而言，高位原則都是要確保中共及其意識形態在國家機構中的領導地位，「依法

¹ 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）〉，《中國政府網》，http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

治國」則是在此原則下進行配套的機構、法規、制度修改和執行，若以普世價值衡量則僅能稱作是將法律作為工具的「以法而治」（rule by law），但又確實在政治安全方面為持續掌控黨國體制提供加強鞏固。此外，因為既要維持「依法治國」的表象，又堅持以黨領政確保其政治安全，才使得二者之間成為了看似對立卻又統一的辯證關係。

參、《立法法》修訂內容及其政治安全意義

依據王晨的修法說明，其指導思想當然是主要依據「習近平新時代中國特色社會主義思想」和「習近平法治思想」，另有指導原則共五點，可簡略摘要如下：一、加強黨對立法工作的全面領導；二、充分發揮人大的民主民意表達平台載體的功能作用；三、適應新時代新要求；四、適應全面深化改革的需要；五、依憲法處理好與近年來新修改的全國人大相關法規。²無論是指導思想或原則，都是後續條文修訂的上位抽象概念，以下僅就具體的內容探討，更能看出其背後微觀的政治安全意涵。

本文欲探討的中共政治安全可分為兩個層面，首先是對於中共的黨國體制而言，以黨領政是維護政治安全所必須確保的首要目標，攸關全黨的既得利益團體之存續。其次是習近平個人權位的確保，這被習包裝成黨建理論精神的一部份並寫入黨章，藉此讓本屬於執政者個人的政治安全能和中共黨組織整體相網綁。故本文接著將探究的是同時包含習個人和中共整體二層次的政治安全，如何藉由《立法法》的修改得到進一步的鞏固落實。

一、落實中共對立法過程掌控

關於中共如何從黨對於立法機構的逐步掌控，首先是從精神和

² 王晨，〈關於《中華人民共和國立法法（修正草案）》的說明——2023年3月5日在第十四屆全國人民代表大會第一次會議上〉，《人民網》，2023年3月6日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0306/c64094-32637481.html>。

理論方面著手，如此次《立法法》修法草案第一條將「習近平新時代中國特色社會主義」寫入修改內容。由於《立法法》是 2000 年頒布，2015 年 3 月初次修改的時間點，中共還未將「習近平新時代中國特色社會主義」寫入黨章，所以直到這次修訂才正式寫入條文中。此外，修正草案第四條則增加「立法應當倡導和弘揚社會主義核心價值觀」入條文，也造成明文規定今後的立法都不能在意識形態上牴觸社會主義。故這種抽象原則的增修，既保障了中共作為社會主義政黨的意識形態，也鞏固了習個人的政治安全，因為習思想已經完成了中共整體黨建理論的一部份而不可分割。

二、增加全國人大合／違憲審查權限

針對未來的法律案的合／違憲審查，在此次修法分成立法前後兩個階段，針對前者，中央和地方政府單位對「法律案的起草和審議過程中的合憲性審查要求」，此次修法劃分給從原本「法律委員會」所改組的「憲法和法律委員會」進行審查和結案說明。而關於已成形的法律案，在原本的中國《立法法》第 99 條規定「認為行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例同憲法或者法律相牴觸的，可以向全國人民代表大會常務委員會書面提出進行審查的要求」，³修改為「存在合憲性、合法性問題的，可以向全國人民代表大會常務委員會書面提出進行審查的要求」。亦即有合憲性疑慮的問題，不再由各級政府未審先判該疑慮為「牴觸憲法」，而是以「合憲性問題」等中性字眼替代並提交人大常委會處理審查。

但就其政治意義分析，這類違憲審查若在一般民主國家依照權力分立原則，會交由如我國的大法官會議或是憲法法庭等獨立單位審理，而非交由立法機關自己兼職進行審查。但在中國「議行合一」的體制下，人大被賦予了過大權限的背後，是透過以黨領政作

³ 〈中華人民共和國立法法〉，《國家信訪局》，2015 年 3 月 15 日，
<https://www.gjxfj.gov.cn/gjxfj/fgwj/flfg/webinfo/2014/05/1601761496823677.htm>。

為確保，以避免黨的意志被獨立的憲法審查機構宣告違憲的可能。

三、加強對中國人大的授權及憲法依據

既然前述中共二十大報告已言明「依法治國」的首要是強調「依憲治國」，那麼原本《立法法》中列舉人大的立法權限就必須與憲法之間加強連結，例如原條文第七條規定：「全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會行使國家立法權」就顯得無憑無據。因此，為了在文字上彌補過往對於憲法的刻意漠視或者割裂，特別在修正草案第六條提議在這段條文前加上「根據憲法規定」這段話，顯得人大立法權乃是依據憲法而來，並配套修正現行《立法法》第四條為：「立法應當符合憲法的規定、原則和精神，依照法定的權限和程序，從國家整體利益出發，維護社會主義法制的統一、尊嚴、權威」。透過這兩條修改可以使中國人大和中共所制定的「依憲治國」相互網綁，增加其統治正當性，使其政治安全具備憲政基礎。

四、藉「基層立法聯繫點」包裝傾聽民意形象

「基層立法聯繫點」被中共當局宣傳為其「全過程民主」的一部分，最早於 2014 年 10 月中共十八屆四中全會被提出，2015 年 7 月中國全國人大常委會法工委批准成立上海市虹橋街道辦事處、甘肅省臨洮縣人大常委會、江西省景德鎮市人大常委會、湖北省襄陽市人大常委會等四個首批「基層立法聯繫點」試點單位。⁴這被標榜為基層人民群眾以直接民主參與國家立法的形式，形成國家級、省級、設區的市（自治州）級基層立法聯繫點三級聯動的工作體系，並根據本屆全國人大發言人所稱，目前為止全中國已經建立起五千五百多個「基層立法聯繫點」。⁵雖然中共當局多次標榜此制度為立

⁴ 全國人大常委會法制工作委員會，〈基層立法聯繫點是新時代中國發展全過程人民民主的生動實踐〉，《求是網》，2022 年 3 月 1 日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-03/01/c_1128420080.htm。

⁵ 〈王超：全國各地設立了 5,500 多個基層立法聯繫點〉，《人民網》，2023 年 3 月 4 日，<http://lianghui.people.com.cn/2023/n1/2023/0304/c452555-32636447.html>。

法「直通車」，但實際上是用來擴充其中國特色的民主參與，以符合習近平在 2021 年所言「評價一個國家政治制度是不是民主的、有效的，主要看……人民群眾能否暢通表達利益要求，社會各方面能否有效參與國家政治生活」之標準，藉以反擊民主國家一直以來對中國獨裁政權的批評。⁶

五、擴充國家監察委的法律職能

中國國家監察委員會是 2018 年那一波《黨和國家機構改革方案》改革後所成立，將原本國務院下轄的監察部和國家防範腐敗局及最高人民檢察署內反腐部門集中裁併，和中共中央紀律檢查委員會合署辦公的「一套人馬兩塊招牌」的單位，代表中共中央同時監控黨和國家機構內部人員以及外部涉案人員的違紀事件。而這個單位的成立也是習時代藉由組織裁併加強其內部管控，並因其內控權力和打壓異己進而加強其政治安全，而成為改革指標性案例。

在原本中國《立法法》第十四條中可以向人大常委會提出法律案的單位包括：全國人民代表大會常務委員會、國務院、中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察院、全國人民代表大會各專門委員會等。⁷但本次《立法法》修正草案第十四條增加國家監察委員會作為可提出相關法律案的單位。再配合修正草案第三十六條「國家監察委員會根據憲法和法律、全國人大常委會的決定，制定監察法規，報全國人大常委會備案」（修正草案）、第三十七條第一項「國家監察委員會可以向全國人大及其常委會提出審查相關法規等方面的要求」，⁸意味著全面性擴充國家監察委成為具有憲法授權基礎，並具備法律提案及審查功能的法治單位，也代表中共政治

⁶ 〈習近平在中央人大工作會議上發表重要講話〉，《新華網》，2021 年 10 月 14 日，http://www.news.cn/politics/2021-10/14/c_1127956955.htm。

⁷ 〈中華人民共和國立法法〉，《國家信訪局》，2015 年 3 月 15 日，<https://www.gjxfj.gov.cn/gjxfj/fgwj/flfg/webinfo/2014/05/1601761496823677.htm>。

⁸ 王晨，〈關於《中華人民共和國立法法（修正草案）》的說明——2023 年 3 月 5 日在第十四屆全國人民代表大會第一次會議上〉，《人民網》，2023 年 3 月 6 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0306/c64094-32637481.html>。

安全可以藉由此單位權力的擴充而多一道保障。

肆、結論

本文分析脈絡從中共二十大報告出發，梳理其「依法治國」的內涵並觀察如何延伸至此次《立法法》修正草案。首先，從修正內容中的確看到了「依憲治國」貫穿了對全國人大和國家監察委等單位的授權基礎。其次，從人大職權擴充和法治化可看到「法治政府建設」的實踐。第三，「加快建設法治社會」的內涵則是透過中國國務院於 2023 年 3 月 16 日印發公布的《黨和國家機構改革方案》中，增設中國全國人大常委會代表工作委員會加以執行。和本次修法相關的業務有負責指導協調代表集中視察、專題調研、聯繫群眾有關工作，統籌管理全國人大代表議案建議工作。⁹毫無疑問，這項改革的職能增設，是配合前述「基層立法聯繫點」一同服務於中共所標榜的「全過程民主」，藉以塑造中國人大勤於傾聽民意的開明印象。這除了可以從形象上增加執政正當性之外，還可以反駁國際社會對其威權獨裁的批評。

最後，綜觀上述《立法法》修正草案內容，可以看出中共當局既要強化中國人大立法職能形象，但又加強了黨對於人大的掌控，與其政治安全形成了看似對立但又統一的辯證關係。前者是從加強黨國體制正當性的途徑切入，後者則是增加以黨領政的強度切入，而兩者其實都服務於加強習近平個人及中共領導的政治安全。故此次《立法法》修正和中共政治安全的辯證關係，雖然不脫出其一貫的統治邏輯，但終究與普世價值的立法權健全相距甚遠，沒有獨立行使職權與行政權相互制衡的可能，而這正是所謂中國式民主最受詬病的一點，也是中共當局為了自身政治安全而不可能放權之處。

⁹ 〈中共中央 國務院印發《黨和國家機構改革方案》〉，《人民網》，2023 年 3 月 16 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2023/0316/c1001-32645737.html>。

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副研究員，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。

Revision of China’s “Legislation Law”: Dialectics between “Rule of Law” and Political Security

Shan-Son, Kung

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts

Abstract

In 2023, the National People’s Congress amended the Legislative Law. Its principles continue the discussion of “running the country according to law” since the 20th National Congress of the CPC and adhere to the party’s leadership of the government. The content of the revision includes emphasizing that “governing the country according to the constitution” runs through the basis of authorization of the National People’s Congress and the State Supervisory Commission. Second, the practice of “building a government ruled by law” can be seen from the expansion of the powers of the National People’s Congress and the rule of law. Third, by emphasizing the “contact point of grassroots legislation” and adding the National People’s Congress Standing Committee Delegate Work Committee, implementing “whole-process democracy” with national characteristics. From the above revisions, it can be seen that the CCP authorities not only want to strengthen the image of the NPC’s legislative function, but also strengthen the party’s control over the NPC, forming a seemingly antagonistic but unified dialectical relationship with its political security, however, in terms of the legislative power of NPC deputies, there has always been no possibility of independent exercise of this power for mutual check and balance vis-à-vis administrative power, and this is the most criticized point of so-called Chinese-style democracy.

Keywords: National People's Congress of China, Running the Country according to Law, Legislation Law, Political Security

中共開局之年的對台工作與人事

梁書瑗

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

雖然習近平主政下的涉台框架已藉紀念《告台灣同胞書》發表 40 周年上宣布，但仍會針對不同階段性的任務需求而微調之。二十大後，中共正式進入「全面建設社會主義現代化國家」的開局之年，今（2023）年「兩會」則是政府部門如何落實二十大政治報告的風向標，對台工作也不例外。下文將藉分析中共高層於今年「兩會」針對涉台工作的談話與作為，闡述開局之年的中共對台工作。此外，政治路線須由組織路線保障，故下文也一併分析本屆政府主管對台工作的人事任命。

貳、2023 年中國「兩會」透露出的對台政策走向

一、中共外交突圍與涉台工作

二十大後，習近平正式邁向第三任期，中共的「大國外交」將在國際上展開一連串攻勢，以因應「百年未有之大變局」。2022 年 9 月中共召開二十大前，習近平選擇出訪哈薩克，替二十大後中國重返「國際舞台」揭開序幕。隨後，習近平接連參加 G20、APEC，並出訪中東及俄羅斯，中國也「促成」伊朗與沙烏地阿拉伯復交。

中共於「百年未有之大變局」的論述中，已定調美中關係短時間內不易改變，雙方將進入長期對抗與競爭的格局。¹日後中共外事工作的大方向有二：一區分美、英、加及其他西方國家；二積極拉攏亞洲、拉美、非洲國家，²著眼於如何突破美國為首的外交圍困，

¹ 雖然中共認為中美將進入長期對抗、競爭的格局，但雙方目前仍有依靠對話、溝通管控此關係避免情勢一發不可收拾的意願。

² 該論點引述自：張登及（台灣大學政治系教授）於政治大學國關中心所舉辦的「解析 2023 年中共全國兩會」（2023 年 3 月 6 日）座談會上的表述。

透過拉攏等手段削弱親美勢力，盡力重構對中寬鬆的國際情勢。準此，其工作重點有三：其一，「講好中國故事，講好中國共產黨故事」，改善因疫情而重挫的「大國形象」，重振中國的國際聲望；³其二，緩和歐洲國家對中共在俄烏戰爭中支援俄羅斯的質疑；其三，仰賴經貿為重建對外關係的基礎。中共若要在外部情勢險峻之際取得進一步的外交成果，勢必將調整對外強硬的姿態，以經貿合作為支點，提升統戰與宣傳工作在整體對外經略上的重要性，此論點或可從石泰峰的人事安排一窺得知。新任中央統戰部部長石泰峰除了按照慣例兼任全國政協副主席、中央書記處書記之外，還罕見一併出任政治局委員，⁴一舉位列「黨和國家領導人」層級。石泰峰為首位身兼四職的統戰部部長，顯見日後統戰工作的重要性應大為提升。

美國對華政策調整，對中共而言，恐提高外部勢力介入台海情勢而失去兩岸統一的主動性。因此，解放軍在台海周遭的動作頻頻，試圖替台美關係畫下紅線。但本文主張，雖然中共仍不會放棄對台軍事、外交施壓，但在中共試圖尋求突破外交圍困的大環境下，吾人更需注意中共對台工作恐重新凸顯其和緩的一面。目前美中間角力的基點為科技圍堵與台灣問題。正如秦剛（國務委員、外交部部長）於外交部長答中外記者問時對美的表態，「台灣問題是中國核心利益中的核心，是中美關係政治基礎中的基礎，是中美關係第一條不可跨越的紅線」。⁵若欲調整對外強硬的姿態與形象，化解國際社會對中共的疑慮，爭取各國在外交上對中共的支持，那麼

³ 習近平於二十大會後的中外記者會上，希望中外記者「客觀真實向世界講好中國故事，講好中國共產黨故事」。習近平，〈在二十屆中央政治局常委同中外記者見面時的講話〉，《求是網》，2022年11月15日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-11/15/c_1129126357.htm。

⁴ 孫春蘭為首任兼任政治局委員的中央統戰部部長（但並未擔任中央書記處書記）。孫春蘭兼任政治局委員是因2012年11月接替張高麗任天津市委書記，其後孫又於2014年12月接替違紀受調查的令計劃任中央統戰部部長，最後才變成首任中央統戰部部長兼任政治局委員的幹部。

⁵ 〈秦剛談台灣問題：「台獨」分裂與台海和平穩定水火不容〉，《人民網》，2023年3月7日，<http://lianghui.people.com.cn/2023/BIG5/n1/2023/0307/c452582-32638762.html>。

減緩台海軍事緊張的程度，並重申在台灣問題上將突出緩和的路線，應最能在短時間內達到說服周邊國家的效果。一如〈台灣問題與新時代中國統一事業〉白皮書（第三份「對台白皮書」，2022 年 8 月）所示，中共正對國際保證兩岸「和平統一」將是最符合各方利益的選項。

二、黨與政府高層涉台講話：對台灣民間釋放和緩的訊號

本次「兩會」中共黨與政府高層針對涉台工作的表態，基本上可知至少未來一年的中共對台政策將呈現降溫、和緩的基調。在堅定不移走「和平統一」的道路上，為促進兩岸「融合」的程度，民間交流應有起色，但為了持續遏制台灣內部的「美國因素」，短期內官方交流仍不容樂觀。

今年政府工作報告延續二十大政治報告的論述，指出過去對台工作的成果為「堅決開展反分裂、反干涉重大鬥爭，持續推動兩岸關係和平發展」，而未來的工作則以「促進兩岸經濟文化交流合作，完善增進台灣同胞福祉的制度和政策」為手段，推進「祖國和平統一進程」的目標。⁶從王滬寧赴全國人大台灣代表團（2023 年 3 月 9 日），以及李強於「兩會」閉幕的總理記者會（2023 年 3 月 13 日）之表述可知，中共至少在未來一年間，將堅定不移爭取「和平統一前景」、促進兩岸交流合作及融合發展為先，必須讓更多台胞與台企「融得進來」。⁷在「兩會」期間，黨政高層於涉台部份和緩的表態，將有助於疫後兩岸民間層級的交流。然而，由於「堅持貫徹新時代黨解決台灣問題的總體方略」除了包含「兩岸交流、融合發展」等面向外，也納入「九二共識」、「反台獨」及「反外部干

⁶ 〈政府工作報告〉，《中國政府網》，2023 年 3 月 14 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/premier/2023-03/14/content_5746704.htm。

⁷ 〈（兩會授權發布）王滬寧參加台灣代表團審議〉，《新華網》，2023 年 3 月 9 日，http://www.news.cn/politics/leaders/2023-03/09/c_1129423391.htm；〈李強總理出席記者會並回答中外記者提問〉，《人民網》，2023 年 3 月 14 日，<http://lianghui.people.com.cn/2023/BIG5/n1/2023/0314/c452482-32643672.html>。

涉」等政治紅線，因此預料官方交流仍不容樂觀。

三、中共對台和緩的亮點：完善增進台灣同胞福祉的制度和政策

中共在習近平任內，在對台工作上「軟的一手」，除了延續江、胡時代的兩岸交流、和平發展以外，也提出以台灣民眾為訴求對象的「融合」政策。「融合」政策背後的邏輯在於，期待透過提高兩岸民間「融合」的程度，促使台灣政府須正視兩岸邁向「和平統一」的政治基礎——「九二共識」。延續二十大的部署，今年政府工作報告來看，日後預料中共推進「兩岸融合」的首要之務為「完善增進台灣同胞福祉的制度和政策」。

值得注意的是，「完善增進台灣同胞福祉的制度和政策」有其兩面性。其一，降低自香港「反送中」以來台灣社會對北京的敵意，對台工作部署將以落實擴大民間交流、重啟經濟吸納為先；其二則是降低台人赴陸生活的障礙或成本，可能替在陸台人規劃各項「一視同仁」的政策。

從王文濤（商務部部長）於「兩會」中的說法，「完善增進台灣同胞福祉的制度和政策」確定將包含「推動兩岸經貿關係深入發展，助力台胞台企更好融入新發展格局」。「推動兩岸經貿關係深入發展」其政策重點有三：協助台商開拓中國市場，推動兩岸經貿關係深入發展；促進兩岸產業合作，支持台商邁向「高質量發展」；推出支持兩岸經貿健康發展經貿政策。⁸循此政策部署，中國應會延續「解禁」金門高粱、白帶魚、竹筴魚的做法，陸續解決台灣商品的進口「障礙」。⁹

參、2023 年政府換屆後的涉台人事

⁸ 〈陸促進兩岸經貿關係 在陸台企可享 RCEP 成員優惠〉，《東網》，2023 年 3 月 6 日，https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/cnnews/20230306/bkn-20230306092646323-0306_00952_001.html。

⁹ 〈金門高粱輸陸遭擋 陳玉珍赴陸談：預期結果達標〉，《聯合新聞網》，2022 年 12 月 13 日，<https://udn.com/news/story/6656/6835628>；〈國台辦：3/15 起恢復台灣白帶魚竹筴魚輸陸〉，《聯合新聞網》，2022 年 12 月 13 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202303150174.aspx>。

一、2023 年「兩會」後中共涉台人事綜覽

中共中央對台工作領導小組（以下簡稱對台工作領導小組）為統領、協調中共各官僚系統涉台工作的指揮中心。但中共並不會正式公布對台工作領導小組的成員，吾人僅能根據過往經驗，從擔任的職務推測本屆成員的輪廓，如下表 1。基本上，吾人可從對台工作領導小組橫跨統戰、外事、軍事、國安、經濟（或宣傳）等系統可知，中共對台工作的考量，既有施展懷柔手段的一面，也有強硬威嚇的一面；既有說服台灣內部的工作，也有反「外部勢力」介入的面向。

其中需進一步說明的為在對台工作領導小組的軍方代表。一般而言，進入對台工作領導小組的軍方代表為排名第一的軍委副主席（現任者為張又俠），及主管情報業務的軍委總參謀部副參謀長。¹⁰現已知的三位共軍副參謀長為，徐起零（陸軍，上將軍銜）、張振中（火箭軍，中將軍銜）與景建峰（空軍，中將軍銜）。雖無法明確判斷三人中何人主管情報業務，但可循往例推斷應為上將軍銜的徐起零出任機率較高。

表 1、中央對台工作領導小組（研判）

時間	姓名	職務
2023-2028	習近平	政治局常委、總書記、軍委主席、國家主席
	王滬寧	政治局常委、全國政協主席
	王毅	政治局委員、中央外事工作委員會辦公室主任
	何立峰	政治局委員、國務院副總理（分管經貿）
	石泰峰	政治局委員、中央書記處書記、全國政協副主席、中央統戰部部長
	宋濤	中央台灣工作辦公室暨國務院台灣事務辦公室主任
	張又俠	政治局委員、中央軍委副主席
	陳一新	國家安全部部長
	秦剛	國務委員、外交部部長

¹⁰ 寇健文，《中國大陸對臺工作組織體系和人事委託研究報告》（臺北：大陸委員會，2019 年），頁 41-48。

	蔡奇	政治局常委、中央辦公廳主任
	徐起零、 張振中、 景建峰	中央軍委聯合參謀部副參謀長（分管軍事情報）
	王文濤*	商務部部長
	胡和平**	中央宣傳部副部長（分管日常工作）

資料來源：梁書瑗製表。寇健文，《中國大陸對臺工作組織體系和人事委託研究報告》（臺北：大陸委員會，2019年），頁41-48；郭瑞華，〈「中共「十八大」後的中央對臺工作領導小組成員分析〉，《展望與探索》，2013年6月，第11卷第6期，頁103-110。

說明：* 部分資料指出，商務部部長亦是對臺工作領導小組的成員。

**部分資料指出，中宣部分管日常工作的副部長也是對臺工作領導小組的成員。

二、對台和緩的組織保障

就中共而言，當政治路線確立後，便需組織路線保障之。本文主張，可從本屆政府的涉台人事中反映出中共對台工作將趨和緩的路線——堅定「和平統一」的道路，雖反「台獨」、反「外部勢力干涉及雙方的勾連」，但視推動兩岸交流、「融合發展」為先。雖然可預期至少未來一年的對台工作將有別於近年的劍拔弩張，而呈現降溫和緩的格局。但仍不可忽略的是，習近平試圖突破陷入膠著的兩岸情勢，將江、胡兩代以擱置政治爭議、兩岸交流為先，並追求「和平發展」的目標往前推進至兩岸「融和」、「和平統一」的軌道上。

然而如此一來，中共高層勢必需提出一套關於「和平統一」的理論性說法，並至少要能回答以下四個層次的問題：「和平統一」的內涵；為何要「和平統一」；如何實踐「和平統一」；「和平統一」與「武力統一」之間的關係等。是故，因學術訓練擅長抽象思考、建構理論的王滬寧出任全國政協主席而有發揮的餘地。王滬寧為學者、政策幕僚出身，曾長期擔任中共中央政策研究室主任（2002-2020）。自1995年進入中共中央政策研究室後，從江時代即

開始參與「三個代表」、胡時代的「科學發展觀」等重要意識形態論述與政治決議的規畫。¹¹

承前述，中共除了要從理論層次擘劃兩岸「融和」、「和平統一」的路徑圖之外，也需要有幹部負責實踐此政治路線，將理論層次的規劃落實在實際的對台政策上，而連結理論層次與政策層次的人選便是國台辦主任宋濤。宋濤（1955 年生，68 歲）於 2015 年 11 月至 2022 年 6 月任中央對外聯絡部部長，卸任後轉調全國政協，去（2022）年 12 月以國台辦主任（正部級）之姿「復出」。¹²從習近平對於黨內掌握的程度看來，宋濤的「復出」應為習近平授意而所做的人事安排。

一般而言，從國台辦主任的人選便可推敲出中共優先想從哪個路線處理台灣問題——是對台「鬥爭」為先，亦或對台和緩優先。宋濤的出線，基本上已經可以認定近年中共對台的路線以緩和為主調，兩岸交流、合作與融合將是宋濤的主要業務。中共中央對外聯絡部主要負責對外交流的工作，該部門的業務已經從與國際上的社會主義政黨往來，擴展到跟各國主要政黨、國際組織往來。因此，曾主管中央對外聯絡部的宋濤，應屬身段柔軟的幹部，這種姿態將有利於中共日後對台趨向軟調的工作部署。此外，宋濤以 68 歲的年齡出任國台辦主任一職，仕途升遷的空間本就有限，且並未兼任中央委員及全國政協副主席，除了習近平用人不再拘泥過去的慣例以外，也可能意味著中共試圖將國台辦主任定位為一個單純執行政策的腳色而已。自宋濤接任國台辦主任至今，或受惠於兩岸疫情逐漸解封，已連番與台灣在野黨、基層、宗教界、商界等民間團體會面，忠實地傳遞中共高層樂見兩岸民間交流的政治風向。

¹¹ 寇健文，《中國大陸對臺工作組織體系和人事委託研究報告》（臺北：大陸委員會，2019 年），頁 189。

¹² 宋濤雖非外交系統科班出生，但也長期於外交體系歷練，在擔任中央對外聯絡部部長一職之前，曾任外交部副部長、中央外事工作領導小組辦公室副主任等職。

肆、結論

二十大後，中共正式進入「全面建設社會主義現代化國家」的開局之年，今（2023）年「兩會」將是政府部門如何落實二十大政治報告中關於對台工作的政策部署。未來在無其他重大政治事件衝擊的情況下，本文主張，受到整體外部環境的影響，至少未來一年的中共對台政策將呈現降溫、和緩的基調。在堅定不移走「和平統一」的道路上，進一步突出促進兩岸「融合」的重要性，因此民間交流應有起色，但為了持續遏制台灣內部的「美國因素」，短期內官方交流仍不容樂觀。同時，王滄寧、石泰峰及宋濤的任命也可反映此對台的政策基調。

自去（2022）年年末開始，中共在和緩的政策路線下，已開始針對基層民眾、企業發出「攻勢」。例如：高規格的接待在野黨、基層訪團及台商團體；解除兩岸貿易禁令，預期中共未來應會延續此方向，陸續對台灣民眾或企業釋放出「善意」。但另一方面，中共恐已開始著手推出一系列為促進兩岸「融合」而「友善」台灣民眾赴中求學、定居、經商、就業的政策包裹，一如今年 2 月國台辦持續推動台灣高中畢業生可憑學測成績報考大陸高校的政策。¹³中共此舉的目標在於爭取台灣民眾對中國的政治認同，顯示習近平已開始將對台工作推進認同的這一個深水區。

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。

¹³ 〈台灣高中畢業生 3 月起可憑「學測」成績報考大陸高校 國台辦介紹有關政策〉，《中國台灣網》，2023 年 2 月 8 日，http://www.taiwan.cn/xwzx/xwfbh/gtbxwfbh/tuwen/202302/t20230208_12508848.htm。

Signals on Taiwan Policy at China's 2023 “Two Sessions”

Shu-Yuan, Liang

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts

Abstract

This article argues that, affected by the overall external environment, the CCP's Taiwan policy for at least the next year will have a moderate tone. The appointment of Wang Huning (王滬寧) and Song Tao (宋濤) also reflects that the CCP will continue to deepen the theoretical construction and practice of “peaceful reunification”. However, the CCP is firmly on the road of “peaceful reunification”. In order to promote the degree of “integration” between the two sides of the Taiwan Strait (兩岸融合), non-governmental exchanges must improve. However, in order to continue to contain the “American factor” in Taiwan, the outlook for official exchanges in the short term is still pessimistic.

Keywords: Two Sessions, Cross-strait Relations, China's Taiwan Policy

習近平第三任期中國外交政策之發展走向

鍾志東

國家安全研究所

壹、前言

2023 中國「兩會」是習近平「二十大」完全執政後，中國國家機構與全國政協進行 5 年來首次的政府換屆任務。「兩會」上，習近平順利全票連任國家主席，成為中共史上首位三度出任國家主席的政治強人。包括國務院、全國人大與全國政協領導換人外，相關部會負責人職位也進行重大調整，習近平親信紛紛上位上崗。在外交系統上，中國新外長秦剛 2022 年底獲拔擢上任後，首次在「兩會」亮相，並迅速地循例當選國務委員。這也讓秦剛在短短三個多月內連昇兩級，以 56 歲之齡當上「副國級」領導人，可視為習近平特別拔擢政治新星，成為此次「兩會」嶄露頭角的新焦點人物之一。2023 年 3 月 7 日秦剛在其首次「兩會」記者會上，自信而從容地就「中國外交政策和對外關係」，針對包括北京外交走向、中美關係、俄烏戰爭等 14 個精心設計問題進行答覆說明。¹這無疑也讓外界對中國新一屆政府，在觀察分析其未來外交政策與發展走向，提供最新的一手權威資料。

貳、六項「將以」開局新政府外交

在中國「以黨領政」的政治文化下，身為中國外交系統二號人物的新外長秦剛，儘管其地位次於中共中央外事工作委員會辦公室主任王毅，但由於國務院外交部為中共外交政策實際執行單位，這也讓備受習近平青睞的秦剛在新屆政府記者會闡述外交事務上，動見觀瞻格具象徵性指標，更可視為新政府落實「二十大」對外政策

¹ 〈外交部長秦剛就中國外交政策和對外關係回答中外記者提問〉，《中國外交部》，2023 年 3 月 7 日，<https://reurl.cc/OVMYjv>。

下的代表性發言。秦剛在會中首先定性，中國已走出新冠病毒（COVID-19）疫情。他表示在「新冠疫情形勢好轉」下，強調中國外交已按下「加速鍵」，吹響「集結號」，此充分地顯示新屆政府在開局之年，展現對外事務的企圖心與積極性。其後，秦剛依序分別提出「將以元首外交為引領」、「將以維護核心利益為使命」、「將以夥伴關係為依托」、「將以開放發展為目標」、「將以多邊主義為路徑」、與「將以外交為民為理念」等六項「將以」，為營造「良好外部環境」，進行所謂的外交「戰略部署」。而這些規劃安排則在於落實習近平外交思想與中共的「二十大」精神——「堅持維護世界和平、促進共同發展的外交政策宗旨」。

值得注意的是，「元首外交」將會是今年中國外交的開局「亮點」。在「元首外交」上，他強調要在「主場外交」上，全力辦好首次「中國＋中亞五國」元首峰會和第三屆「一帶一路」國際合作高峰論壇，以展現所謂「中國外交的獨特風範」。事實上，習近平自 2022 年 11 月中旬親自出席在印尼峇里島（Bali）G20 高峰會與接連在泰國曼谷召開的亞太經合組織（APEC）領導人高峰會，除發表多次演講外，還密集與包括菲律賓、日本、美國等與會國家領袖進行雙邊會談，馬不停蹄地進行雙邊「元首外交」。針對眾所矚目的中俄高峰會，王毅在 2023 年 2 月歐洲行拜訪俄羅斯時，普丁表示，「我們等待中華人民共和國國家主席訪問俄羅斯，我們對此已經達成共識。」²秦剛在記者會中則稱，「元首交往是中俄關係的指南針和定盤星」，隨後不久中共外交部正式宣布習近平將於 2023 年 3 月 20 至 22 日對俄羅斯進行國事訪問。³明顯地，北京換屆新政府將積極推動「元首外交」，特別是利用主場優勢下自辦的多邊國際峰會，加上雙邊的高峰會，藉以提升中國的國際地位與話語權。

² 〈蒲亭宣布習近平將訪莫斯科 稱俄中關係進入新境界〉，《中央通訊社》，2023 年 2 月 22 日，<https://reurl.cc/jlW9WD>。

³ 〈習近平將對俄羅斯進行國事訪問〉，《中國外交部》，2023 年 3 月 17 日，<https://reurl.cc/b7VKa6>。

此外，秦剛還特別提到中日關係與中國和中東國家的關係。為建構「新時代中日關係」，秦剛提出「四要」：一、「要言而有信」，遵守「互為合作夥伴、互不構成威脅」政治承諾；二、「要以史為鑑」，提醒切勿「以鄰為壑，甚至參與遏制中國的『新冷戰』」；三、「要維護秩序」，強調《中日和平友好條約》中明確規定反對霸權主義的精神；四、「要互利共贏」，主張「中日優勢互補、互有需要。應堅持市場原則和自由開放精神」。秦剛的「四要」，充分展現北京當局對日本聯手美國反制中國的敵意，也讓中日關係走向難令人樂觀。而在東亞區域安全相關議題上，秦剛記者會上卻隻字未提韓國也未安排韓媒提問，此可視為北京對尹錫悅總統上台後積極「親美」不滿的另類表態。不過2023年1月9日秦剛與南韓外長通話曾指出，「中韓兩國是分不開的夥伴，願與南韓凝聚合作力量，推動中韓關係行穩致遠。」也因此，北京仍將「共同落實好兩國元首重要共識」，本著互尊、互惠、互利的精神，發展更健康的雙邊關係，並且商定推進兩國外交安全「2+2」對話、副部長戰略對話等事宜。⁴在中東關係上，秦剛則提到2022年首屆的中阿高峰會，表示將在全力「構建新時代的中阿命運共同體精神」下，發展與阿拉伯國家友好關係，以及與伊朗「全面戰略夥伴關係」，同時支持中東國家「戰略自主」，反對外部勢力干涉中東國家內政，並「願做中東安全穩定的促進者、發展繁榮的合作者、團結自強的推動者」。而此，也充分展現北京對涉足中東事務的積極企圖心。

參、高舉「中國式現代化」體現中國外交特色

針對中國現代化與國際社會之關聯性，秦剛在記者會上強調，「一個擁有十四億多人口的國家整體邁入現代化，這將是人類歷史上前所未有的壯舉，具有巨大的世界意義。」這明顯是藉由肯定

⁴ 〈秦剛分別同俄羅斯外長、巴基斯坦外長、韓國外長通電話〉，《中國共產黨新聞網》，2023年1月10日，<https://reurl.cc/OVQpd3>。

「中國式現代化」對國際社會貢獻，正當化中國的崛起與習近平政府的外交作為，間接地反駁中國威脅論。據此，秦剛特別提出「中國式現代化」對全球發展的五項「體現」：一、「獨立自主」，矢言「各國完全有權利也有能力選擇自己的道路」；二、「人民至上」，主張「各國人民都應有平等發展、追求幸福的權利」；三、「和平發展」，凸顯「中國式現代化一不靠戰爭，二不靠殖民，三不靠掠奪」；四、「開放包容」，強調「尊重各國走符合自身國情的發展道路」；五、「團結奮鬥」，嘲諷「像有的國家那樣政黨紛爭，只說不做，朝令夕改，再好的藍圖也只是畫餅充飢、空中樓閣。」秦剛解讀「中國式現代化」的五項「體現」，展現新屆政府在外交上，將透過習近平所謂「建構人類命運共同體」，在開發中國家推展中國的現代化發展經驗，並藉此增加中國國際影響力。

「中國式現代化」指的是，中國共產黨領導的社會主義現代化。習近平在「兩會」人大閉幕發言強調，「堅持統籌推進『五位一體』總體布局、協調推進『四個全面』戰略布局，加快推進中國式現代化建設。」⁵而展現所謂「中國特色、中國風格、中國氣派」的外交風格，則是秦剛所提「中國式現代化」重要目的。此也是呼應習近平外交思想所強調，「堅持以對外工作優良傳統和時代特徵相結合為方向塑造中國外交獨特風範」。秦剛指出，「中國式現代化」的成功，「打破了『現代化＝西方化』的迷思，創造了人類文明新形態，也給世界各國特別是廣大發展中國家帶來重要啟示」。秦剛高調凸顯「中國式現代化」意義，在於提供所有開發中國家在追求現代化過程中的另類選擇，此明顯有別於西方自由民主國家現代化的成功經驗。藉此，北京一方面可以與西方國家在理念價值上進行競爭，另方面則可正當化中共一黨專政下獨裁政府的治理機制。也因此，旗幟鮮明地高舉「中國式現代化」理念，不僅是彰顯

⁵ 〈人大會議閉幕會 習近平發表重要講話（全文）〉，《香港文匯網》，2023年3月13日，<https://reurl.cc/vkKgNj>。

與踐行習近平所謂「中國外交獨特風範」，更提供北京未來在國際社會進行「大外宣」反制中國威脅論時重要的理論依據。

肆、定性美國對中國進行「全方位遏制打壓」

面對中美競爭關係的日趨惡化，習近平在政協會議中罕見地公開點名批評美國對中國進行「全方位」打壓。3月6日下午習近平看望參加政協會議的民建工商聯界委員時表示，「我國發展的外部環境急劇變化，不確定難預料因素顯著增多，尤其是以美國為首的西方國家對我實施了全方位的遏制、圍堵、打壓，給我國發展帶來前所未有的嚴峻挑戰。」面對此挑戰他強調，「必須做到沉著冷靜、保持定力，穩中求進、積極作為，團結一致、敢於鬥爭。」⁶其後在3月7日，秦剛於外長記者會談及中美關係時，隨即展現「戰狼外交」本色，接力嚴詞批評美國所謂的「競爭但不尋求衝突」，實質上是「全方位遏制打壓，就是你死我活的零和博弈。」並指控稱，「這不是公平競爭，而是惡意對抗，犯規了！」他強勢表態，「要中國打不還手，罵不還口，但這辦不到！如果美方不踩剎車，繼續沿著錯誤道路狂飆下去，再多的護欄也擋不住脫軌翻車，必然陷入衝突對抗。」在北京以負面態度定性中美關係下，中方勢將針鋒相對地對美進行「全方位」反制。秦剛還藉機拉攏與美國關係親密歐盟（EU）指稱，「中歐關係不針對、不依附、也不受制於第三方。不管形勢如何發展，中方始終視歐盟為全面戰略夥伴，支持歐洲一體化。我們希望歐洲經歷了烏克蘭戰火的磨難，痛定思痛，真正實現戰略自主、長治久安。」明顯地，北京企圖藉由分化美歐關係，以建構其多邊國際秩序的战略規劃。

秦剛在會中凸顯習近平《全球發展倡議》和《全球安全倡議》的兩項「中國智慧」，反映北京將在「新型大國關係」之「不衝

⁶ 〈習近平在看望參加政協會議的民建工商聯界委員時強調 正確引導民營經濟健康發展高品質發展 王滬寧蔡奇丁薛祥參加看望和討論〉，《新華社》，2023年3月7日，<https://reurl.cc/NqQYbk>。

突、不對抗，相互尊重，合作共贏」原則下，具體落實解決崛起大國和守成大國之間處理衝突和矛盾的「中國方案」，並藉以作為全方位反制美國對其「文鬥」的兩大外交工具。秦剛一方面強調《全球發展倡議》與《全球安全倡議》核心思維在於，「世界各國相互依存，人類命運與共，國際社會要團結合作」，藉以表達「全球治理」理念重要性，凸顯中國在國際社會不可或缺地位。另一方面則是透過兩者表達，「要守法，要遵循聯合國憲章所體現的國際法精神；要秉持公平公理，反對霸權私利；要堅持同舟共濟，不搞分裂對抗」的立場，佔領對美歐競爭對手的道德高度。而透過積極推動「全球治理」理念與平台，擴展互利合作新空間，勢將為北京營造有利的國際多邊秩序，反制所謂美國霸權主義。除此之外，秦剛還特別強調，「發展中國家的人民有過上更好日子的權利，發展中國家在世界事務中應該享有更大的代表性和發言權。」《全球發展倡議》和《全球安全倡議》，再加上習近平 2023 年 3 月 15 日在「中國共產黨與世界政黨高層對話會」上所提《全球文明倡議》⁷等三項「中國方案」，作為北京對美的外交競爭布局，在「發展」、「安全」與「文明」等普世價值論述下，更積極地拉攏佔大多數的發展中國家，展現中國身為大國的擔當與責任，反制美國打壓。同時地，透過以上三項中國《倡議》所提之「聯合國憲章宗旨與原則」，高舉「踐行多邊主義」，於現行國際組織機制，與美國進行鬥爭。

伍、戮力營造有利國家「發展」的外部環境

「發展」是「中國崛起」的關鍵，也是習近平為踐行「中國夢」口中的「國家核心利益」。而如何讓中國得以持續繁榮發展，更是習家軍全面掌控政府後，正當化習近平獨裁統治的首要任務。也因此，確保國家發展權利與營造有利發展的國際環境，不意外地

⁷ 〈習近平提出全球文明倡議 籲不搞意識形態對抗〉，《中央通訊社》，2023 年 3 月 15 日，<https://reurl.cc/zAK5Gp>。

也將成為新屆政府對外工作的焦點。秦剛在記者會上，從提出六項「將以」建構有利國際環境、高舉「中國式現代化」彰顯中國對國際社會重要性、反制以美國為首西方國家對中國「全面性打壓遏制」、以及到積極推動「全球治理」理念建構所謂「人類命運共同體」等外交布局，都與尋求國家「發展」思維息息相關，其在新政府的外交政策上，可說是無所不在而遍地開花。在「印太戰略」上，面對記者提問，隨著中國經濟下行壓力增加，區域國家「安全上靠美國，經濟上靠中國」是否難以持續，秦剛則以發展與合作理念答稱，「還是要同舟共濟，患難與共，共謀安全，共促發展，共築更加緊密的周邊命運共同體。」

習近平於「人大」閉幕會高舉「構建人類命運共同體」，強調「中國的發展惠及世界，中國的發展離不開世界」，主張在「和平、發展、合作、共贏」理念上，為「中國發展營造良好國際環境」。⁸明顯地，北京正透過追求「發展」的國際社會普世價值，特別是高舉自由主義「全球化」理念，反對保護主義，藉由自設的雙邊和多邊的國際平台，如《一帶一路倡議》與《全球發展倡議》等合作機制，積極深化中國與國際社會「相互依賴」關係。針對新時期中國外交展望上，秦剛即提出「將以開放發展為目標」，主張「服務國內高質量發展和高水平對外開放，反對『脫鉤斷鍊』，反對單邊制裁，維護開放包容的世界經濟，以中國新發展為世界提供新機遇。」同時以所謂「元首外交為引領」，全力辦理首次「中國＋中亞五國」元首峰會和第三屆「一帶一路」國際合作高峰論壇兩大主場外交，以「發展」理念凸顯中國在中亞與相關地區影響力。2023年2月1日所提《全球安全倡議概念文件》的重磅政策指導中，強調「和平、發展、合作、共贏的歷史潮流不可阻擋。維護國際和平安全、促進全球發展繁榮，應該成為世界各國的共同追

⁸ 〈人大會議閉幕會 習近平發表重要講話（全文）〉，《香港文匯網》，2023年3月13日，<https://reurl.cc/vkKgNj>。

求。」並高舉習近平外交思想，「倡導以團結精神適應深刻調整的國際格局，以共贏思維應對複雜交織的安全挑戰，旨在消弭國際衝突根源、完善全球安全治理，推動國際社會攜手為動盪變化的時代注入更多穩定性和確定性，實現世界持久和平與發展。」最後還在「合作平台和機制」章節中，條列北京將積極投入的國際組織與活動。

陸、積極以「主權論」反制台灣議題國際化

針對兩岸議題，習近平在「人大」閉幕會表示，實現「祖國完全統一」，是「民族復興的題中之義」，並強調「要貫徹新時代黨解決台灣問題的總體方略」，「堅決反對外部勢力干涉和『台獨』分裂活動」。隨著以美國為首西方國家加大對「台海和平穩定」關注，北京外交部門正大動作地以「堅持尊重各國主權和領土完整」普世價值，強化其對「一中原則」論述立場。秦剛在記者會上高舉《中華人民共和國憲法》，指稱台灣是中華人民共和國「神聖領土」的一部分，戲劇效果十足引人側目。他特別搬出《反分裂國家法》揚言，「保留採取一切必要措施的選項」，以完成所謂「統一祖國大業」；並強調，「任何人都不要低估中國政府和中國人民捍衛國家主權和領土完整的堅強決心、堅定意志和強大能力。」儘管秦剛對台灣議題表態恫嚇，一如過往並無新意，不過如果參考「兩會」前，王毅歐洲行在「慕尼黑安全會議」發表《建設一個更加安全的世界》文中，將「尊重主權領土」置於第一項也是最優先地位，主張「主權原則是當代國際秩序的基石」，並將國際霸權行徑與領土主權議題相連結，稱此為「國際和平的最大破壞因素」。⁹以及其後北京陸續發表《關於政治解決烏克蘭危機的中國立場》與《全球安全倡議概念文件》兩份重磅文件，都不約而同地凸顯「尊

⁹ 〈建設一個更加安全的世界——王毅主任在第 59 屆慕尼黑安全會議中國專場上的主旨講話〉，《中國外交部》，2023 年 2 月 18 日，<https://reurl.cc/0Ej87k>。

重主權領土」原則的最優先地位顯示，¹⁰北京據此夾帶「一個中國原則」論述，抨擊歐美西方國家，不能在領土主權議題上，搞「選擇性適用」與「雙重標準」，挑戰北京的兩岸「一中原則」，藉以預畫紅線，遏止台灣議題國際化趨勢。

面對中美可能因台灣爆發衝突時間表問題，秦剛透過《中華人民共和國憲法》表示，「解決台灣問題是中國人自己的事，任何外國都無權干涉。」並藉此嚴詞反駁美國國務卿布林肯（Antony Blinken）2023 年 2 月 23 日所稱，全球之所以非常擔心台海爆發危機，是因這不是中國宣稱，基於主權的「內政問題」，而是整個國際社會都關切的議題。¹¹秦剛還強調，「台灣問題是中國核心利益中的核心，是中美關係政治基礎中的基礎，是中美關係第一條不可跨越的紅線。」並指責華府，「台灣問題之所以產生，美國負有不可推卸的責任。」他還恫嚇美國，「台灣問題處理不好，中美關係地動山搖。」秦剛拿中國憲法警告美國停止「以台制華」，可視為北京憂心台灣議題國際化下，將捍衛國家領土主權與中美競爭的正式掛勾，呼應 2022 年 8 月《台灣問題與新時代中國統一事業》指控美國與「台獨分裂勢力」相結合，以及延續習近平在「兩會」指控美國「全方位遏制、圍堵、打壓」中國論述。

柒、結論

從「兩會」前後一系列外交大動作，由推動俄烏戰爭「勸和促談」、發布《全球安全倡議概念文件》與《全球文明倡議》、促成沙烏地阿拉伯與伊朗復交、建交宏都拉斯挖美國後院牆角等，以及秦剛記者會和習近平的相關表態顯示，習近平第三任期在外交開局

¹⁰ 〈關於政治解決烏克蘭危機的中國立場〉，《中國外交部》，2023 年 2 月 24 日，<https://reurl.cc/OVEx9y>；〈全球安全倡議概念文件〉，《新華網》，2023 年 2 月 21 日，<https://reurl.cc/mlZWlj>。

¹¹ “Secretary Antony J. Blinken Virtual Conversation on ‘Russia’s War on Ukraine: One Year Later’ With Jeffrey Goldberg of The Atlantic,” *U.S. Department of State*, February 23, 2023, <https://reurl.cc/3OXKKl>.

上，積極展現大國擔當、發揮大國影響力的企圖心。特別引人注意的是在中美關係上，北京化被動為主動，一方面高舉和平、發展、安全的普世價值，積極營造對中國有利的國際環境，另一方面為反制華府「全方位遏制、圍堵、打壓」中國發展，運用既鬥爭又合作的兩手策略，全方位強化對美競爭的廣度與深度。除此之外，北京積極透過「尊重主權領土」原則，全力嚇阻台海議題國際化新趨勢的發展，亦值得特別予以關注。

本文作者鍾志東為倫敦政治經濟學院國際關係博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全所助理研究員。主要研究領域為：台灣國家安全戰略、美中台關係、南海安全、歐洲安全。

The Main Trends of China's Foreign Policy in Xi Jinping's Third Term

Chih-Tung, Chung

Division of National Security Research

Abstract

At the beginning of China's President Xi Jinping's third term, Qin Gang, the new foreign minister, replied to 14 well-crafted questions, including the trends of Beijing's diplomacy, Sino-US relations, and the Russia-Ukraine war, at his first "two sessions" foreign minister's press conference. Based on Xi Jinping's and Qin Gang's speeches on foreign affairs amid the "Two Sessions", this article will indicate five trends – "Six Wills to start the new government's foreign affairs," "holding up "Chinese-style modernization" to reflect the characteristics of China's diplomacy," and "defining the United States' 'all-out' approach to containment and suppression of China", "Striving to create a favorable external environment for national development", and "Actively applying the 'sovereignty theory' to counter the internationalization of Taiwan's issues", to explore the latest developments in Beijing's foreign policy after the government reshuffle.

Keywords: China's "Two Sessions", China's Foreign Policy, Sino-American Competition

金權在握：中國金融監管體系變革之影響

林雅鈴

國家安全研究所

壹、前言

2023 年 3 月 4 日至 13 日，中國「兩會」（全國人民政治協商會議、全國人民代表大會）在北京召開。2023 年作為換屆之年，新一屆國家機構人事任命為此次「兩會」的一大重點；另一大重點則是審議機構改革方案。從 3 月 10 日通過的《國務院機構改革方案》以及 3 月 16 日中共中央、國務院公布的《黨和國家機構改革方案》來看，¹中國政府不僅改組金融監管行政部門，改變自 2018 年以來「一行兩會」的監管格局，中共中央並設立中央金融委員會及重新組建中央金融工作委員會，顯見此次金融為重點改革領域。以下本文將先說明中國金融監管體系的變革概況，接著探討這些變化可能帶來的影響。

貳、中國金融監管體系變革概況

過去在計劃經濟體制之下，中國金融被國家完全壟斷，金融市場僅存中國人民銀行及其分支機構，直到改革開放後中國政府逐步推動改革，銀行的角色才逐漸從計劃經濟體制之中獨立出來，中國金融體系開始走向多元化結構。爾後，隨著中國金融市場的開放，有鑒於金融體系尤其是銀行對於中國經濟發展至關重要，中國政府不斷推動金融改革，試圖強化金融機構的獨立性及完善金融監管制度。在此次機構改革之前，中國金融監管體系曾歷經兩次重大轉

¹ 〈國務院機構改革方案〉，《中國政府網》，2023 年 3 月 11 日，http://www.gov.cn/xinwen/2023-03/11/content_5745977.htm；〈中共中央 國務院印發《黨和國家機構改革方案》〉，《中國政府網》，2023 年 3 月 16 日，http://www.gov.cn/zhengce/2023-03/16/content_5747072.htm。

變。

一、「一行三會」監管格局的建立

改革開放初期，中國人民銀行自財政部獨立出來後，人民銀行開始行使中央銀行的職能，同時擔負包括銀行、證券、保險、信託等領域的監管職責，直至 1992 年中國證券監督管理委員會（簡稱中國證監會）成立後，才將證券監管業務交給中國證監會。1998 年中國保險監督管理委員會（簡稱中國保監會）成立，履行監督、管理全國保險市場的職能。

此外，1997 年亞洲金融風暴發生後，為了強化黨對金融工作的領導，在當時國務院總理朱鎔基主導下成立中共中央金融工作委員會（簡稱中央金融工委），成為中國金融改革決策與金融機構人事任命的核心單位。²2003 年，中國政府成立中國銀行業監督管理委員會（簡稱中國銀監會），將人民銀行的銀行監管業務以及中央金融工委的人事組成移轉至中國銀監會。至此，中國的金融監管體系從過去原本由中國人民銀行統一監管的「大一統」時代，走向「一行三會」的分業監管格局。

二、從「一行三會」走向「一委一行兩會」的監管結構

隨著中國加入世界貿易組織（WTO）面臨金融業開放、外資銀行進入中國市場，外在環境競爭加劇下，中國政府持續推動金融改革，然而中國金融體系問題仍層出不窮，如在 2013 年中國銀行業在半年內發生兩次「錢荒」事件，銀行業的流動性問題引起市場恐慌，最後中國人民銀行緊急通過公開市場操作向金融體系注資後才緩解資金吃緊的困境。又如 2015 年股災造成「千股跌停、千股停牌」，迫使中國人民銀行、中國證監會、中國財政部分別祭出相關

² 寧南，〈金融高層「走馬換將」之臺前幕後〉，《企業技術開發》，第 5 期，2003 年 3 月，頁 109-112。

政策，才逐漸遏止股市下跌趨勢。因此，雖然金融分業監管體制可以防止權力壟斷、減少尋租，但隨著金融業務日漸繁複，也開始出現重複監管、監管機構彼此之間不易協調的問題。

2017 年 7 月中國召開第五次全國金融工作會議，提出設立國務院金融穩定發展委員會，負責協調中國人民銀行、中國銀監會、中國證監會、中國保監會、國家外匯管理局等部門，統籌協調金融監管、金融政策與相關貨幣政策、財政政策等重大事項。2018 年 3 月「國務院機構改革方案」通過後，中國銀監會與中國保監會合併為中國銀行保險監督管理委員會（簡稱中國銀保監會），期能改變過去監管壁壘、監管不均等問題。至此，中國金融監管體制由「一行三會」轉變為「一委一行兩會」結構。

三、從「一委一行兩會」走向「一總局一行一會」

此次「兩會」結束後，根據《國務院機構改革方案》以及《黨和國家機構改革方案》，中國政府決議在中國銀保監會的基礎上，改為組建國家金融監督管理總局作為國務院直屬機構，中國證監會也由國務院直屬事業單位調整為國務院直屬機構。

其次，組建中央金融委員會，作為黨中央決策議事協調機構，設立中央金融委員會辦公室，作為中央金融委員會的辦事機構，並恢復中央金融工作委員會，作為黨中央派出機關，與中央金融委員會辦公室合署辦公；同時撤銷國務院金融穩定發展委員會及其辦事機構，將其職責劃入中央金融委員會辦公室。

經過此次改革，中國金融監管格局由 2018 年的「一委一行兩會」轉變為「一總局一行一會」，由國家金融監督管理總局統籌除證券以外的金融業監管，以及金融消費者、投資者保護職責。

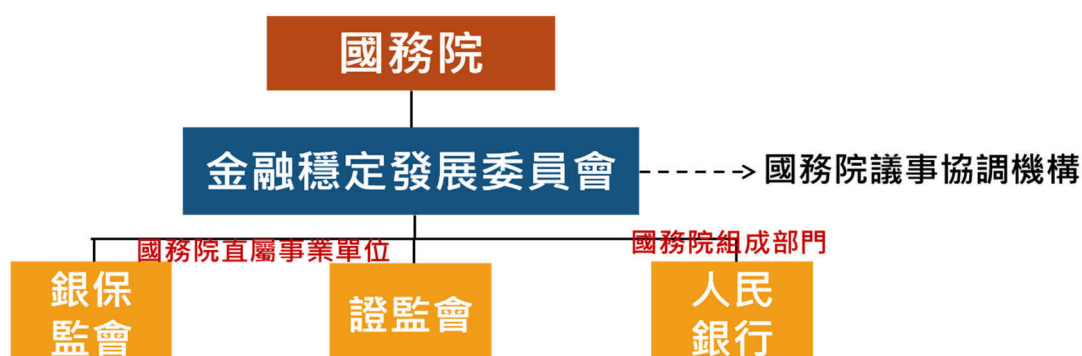
除金融監管結構改變以外，本次改革方案還包括撤銷中國人民銀行的大區分行，重新在 31 個省（自治區、直轄市）設立省級分

行，在深圳、大連、寧波、青島、廈門設立計畫單列市分行，同時撤銷縣級支行。此外，本次改革將金融管理部門的工作人員也納入行政編制，統一納入國家公務員規範管理，執行公務員薪資待遇標準。

2003-2018中央金融監管體制：分業監管



2018-2023中央金融監管體制：混業監管



2023中央金融監管體制



圖 1、中國金融監管體制演變：2003 年至今

資料來源：林雅鈴自行繪製。

參、「兩會」後金融監管體系變革之影響

整體而言，本文認為此次中國金融監管體系出現如此大的變革，原因在於近年來中國地方政府債務問題頻傳、房地產企業面臨違約及破產危機等，導致外界認為中國金融市場系統性風險不斷升高，中國政府也持續推出一系列政策應對。2023 年 2 月，中共中央紀委發表「堅決打贏反腐敗鬥爭攻堅戰持久戰」一文，多次提到「金融」，被認為這是中共中央將把矛頭指向金融領域的信號。

從這次「兩會」後所公布的機構改革方案來看，可以發現此次金融監管改革，不僅是在國家行政層面改變監管結構，更是透過在黨中央設立委員會，增強黨對金融體系的控制。

一、加強混業監管以降低監管空白及交叉監管問題

從行政層面來看，隨著金融監管格局從「一委一行兩會」走向「一總局一行一會」，讓中國更進一步走向混業監管，亦即由國家金融監督管理總局監管除了證券之外的所有金融活動。相較於原本的中國銀保監會，國家金融監督管理總局升格由國務院直接管理並且擴大監管範圍。因此，升格、擴權後的國家金融監督管理總局應能改變過去監管空白及交叉監管問題，亦不再需要透過跨部會合作，就可以直接監管稽查違規行為，將有利於金融風險的防控。

其次，本次改革提出要建立以中央金融管理部門地方派出機構為主的地方金融監管體制，亦即未來國家金融監督管理總局或將設立地方派出機構對地方實施金融監管，此舉雖有利於降低地方政府對於金融機構的干預、減少金融亂象，強化中央對地方金融的掌控，但卻也可能制約地方經濟發展。

二、強化黨中央對金融事務的控制

中共中央組建中央金融委員會、恢復中央金融工作委員會，將

更進一步強化中央對於金融事務的集中領導。根據《黨和國家機構改革方案》內容，中央金融委員會將「負責金融穩定和發展的頂層設計、統籌協調、總體推進……，作為黨中央決策議事協調機構」，³而在2018年2月召開的十九屆三中全會通過《中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定》，提出黨中央決策議事協調機構是在中央政治局及常委會領導下展開工作，負責重大工作的頂層設計、總體佈局、統籌協調、整體推進。⁴

換言之，黨中央決策議事協調機構制度是黨對重大工作領導體制機制的重要組成部分，顯見中央金融委員會將會是中國金融政策制定的核心，同時統籌協調各類機構。目前的黨中央決策議事協調機構，包括中央全面深化改革委員會、中央財經委員會、中央國家安全委員會、中央外事工作委員會、中央網絡安全和信息化委員會等機構均由習近平擔任主任，未來中央金融委員會是否也會如此，將值得關注。此外，1998年成立中央金融工作委員會後，對於金融機構的幹部人事任命具有主導權，此次恢復中央金融工作委員會，是否會讓黨中央對於人事任命有更大的控制權，改變以往金融體系的人事任命與晉用方式，進而影響中國金融機構的權力格局，亦將需要持續觀察。

除了金融監管格局與監管機構出現變化之外，此次有關中國人民銀行的改革，雖然可以強化人民銀行作為中央銀行的功能，但另一方面，1998年人民銀行撤銷省級分行改設9個跨區分行，目的是為降低地方政府對於人民銀行各省分行的干預，如今重新恢復省級分行雖有利於加強人民銀行與地方之間的協調配合、強化貨幣傳導機制，但卻也可能再度出現以往地方政府過度干預金融的弊病；再者，本次改革撤銷縣級分行，如何填補縣域金融監管真空問題，尤

³ 〈中共中央 國務院印發《黨和國家機構改革方案》〉，《中國政府網》，2023年3月16日，http://www.gov.cn/zhengce/2023-03/16/content_5747072.htm。

⁴ 丁俊萍、王毛毛，〈中國共產黨的中央領導小組機制探析〉，《北方論叢》，第6期，2020年6月，頁44-50。

其近來地方村鎮銀行問題頻傳，⁵避免引爆金融風險將是另一項挑戰。未來國家金融監督管理總局地方派出機構是否能完善地方金融監管，將是防控地方金融風險的關鍵。

肆、結論

2022 年中共「二十大」之後，可以發現中國政府更加強調「安全發展」，2023 年的「兩會」亦延續此一基調，科技安全、金融安全、數據安全均成為焦點。「兩會」召開後，一系列的金融機構改革作為，亦顯示中共中央將更進一步上收對於金融領域的控制權。

由於近年來從地方債務問題、房地產企業風險到地方銀行破產等，種種情況皆導致外界十分關注中國金融體系風險問題，中國政府也多次強調要做好重大金融風險防範化解工作，防止發生系統性金融風險，更要遏止其他領域發生的風險向金融系統傳導。因此，此次透過機構改革不僅改變以往的金融監管格局，更是要集中統一領導，強化黨對金融的控制，實現權力集中，據以維護金融安全與經濟安全。

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。

⁵ 蘇崇愷，〈河南村鎮銀行弊案有解 農村信用社先墊付〉，《中時新聞網》，2022 年 7 月 12 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220711005019-260410?chdtv>；〈中國金融危機炸開？遼寧 2 地方銀行破產〉，《工商時報》，2022 年 8 月 26 日，<https://ctee.com.tw/news/china/705408.html>。

Money and Might: The Impact of China's Evolving Financial Regulatory System

Ya-Ling, Lin

Division of National Security Research

Abstract

After the “Two Sessions” (Lianghui) in 2023, the financial sector is the focus of institutional restructuring, judging from the “plan for reforming the State Council” and the “plan for reforming Party and state institutions.” The establishment of the National Financial Regulatory Administration will change the financial regulatory system from “one committee, one bank and two commissions” to “one administration, one bank and one commission”, which will help improve the gaps in financial supervision and cross-regulation, and enhance the China's government control of financial risks. More importantly, the establishment of The Central Financial Commission and the reinstatement of The Central Financial Work Commission will further strengthen the centralized leadership of the CPC Central Committee in financial affairs. On the one hand, this continues the CCP's emphasis on “safe development” since the 20th National Congress, and on the other hand, it shows that the CCP will use centralized power and unified leadership as means to safeguard financial and economic security.

Keywords: Yizongju Yihang Yihui (One Administration, One Bank and One Commission), Two Sessions (Lianghui), Financial Regulatory System, Institutional Restructuring

大山難移：開局新政如何解答就業難題

鄧巧琳

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

第十四屆中國「兩會」（即中國人民政治協商會議與全國人民代表大會）分別於 2023 年 3 月 11 日及 13 日閉幕，新一屆國家機構組成人員底定，習近平無意外連任國家主席，預示其治下的中國將延續《二十大報告》中的發展目標，致力於「中國式現代化」以朝向「強國建設」及「民族復興」之目標邁進。「兩會」與新一屆政府的主要任務即在於落實二十大設置的種種政治目標，誠如新任國務院總理李強於記者會所強調，新一屆政府的工作就是要「把黨的二十大擘畫的宏偉藍圖變成施工圖」。¹因此，本文從 2023 年《政府工作報告》切入觀察，選擇與社會穩定息息相關的重要民生問題「就業難」為分析主軸，將先簡要說明近年中國的就業問題，觀察近年《政府工作報告》中與就業相關之經濟社會發展預期目標的變遷，並分析《政府工作報告》內文與「穩就業」相關政策，嘗試點出中國就業問題的未來發展與可能影響。

貳、中國「就業難」形勢與黨政高層強化「穩就業」

一、中國近年「就業難」問題

近年來強硬的「動態清零」政策嚴重衝擊中國的經濟發展，儘管已宣布解封，中國「就業難」的形勢仍相當險峻。首先，由於人口基數大，使得中國長期面臨擴大就業、「穩就業」與「保就業」的壓力，如 2021 年底勞動力人口達 8.8 億人，尤其是「重點就業群

¹ 〈（兩會授權發布）李強總理出席記者會並回答中外記者提問〉，《新華網》，2023 年 3 月 13 日，http://www.news.cn/politics/2023lh/2023-03/13/c_1129430418.htm。

體」大學畢業生每年已逾千萬人，2022 年 7 月青年（16 歲至 24 歲）失業率更高達 19.9%，²如何緩解新鮮人就業問題已成為政府工作的重中之重。再者，中國就業市場長期存在勞動力供給與需求錯配的結構性矛盾，企業對於技術人才的需求較高，但勞動力市場相關人才的供給不足，使「招工難」與「就業難」並存。³而除了前述長期、結構性因素之外，近期解封後經濟復甦對於就業市場的帶動尚未有明顯的成效，如 2023 年 2 月青年失業率再度攀升至 18.1%（近一年失業情況請參見圖 1）。由於失業即表示民眾失去收入來源，故對於中國人民而言，「就業難」早已成為壓垮日常生活的一座大山，如「就業優先」即被選為「人民網」網路民調中的十大「兩會」熱門關鍵詞之一，而民調結果亦指出，民眾對於新型態就業者的權益保障、促進「靈活就業」和零工市場發展等議題的關注，⁴顯示中國民眾參與靈活就業的人數眾多。

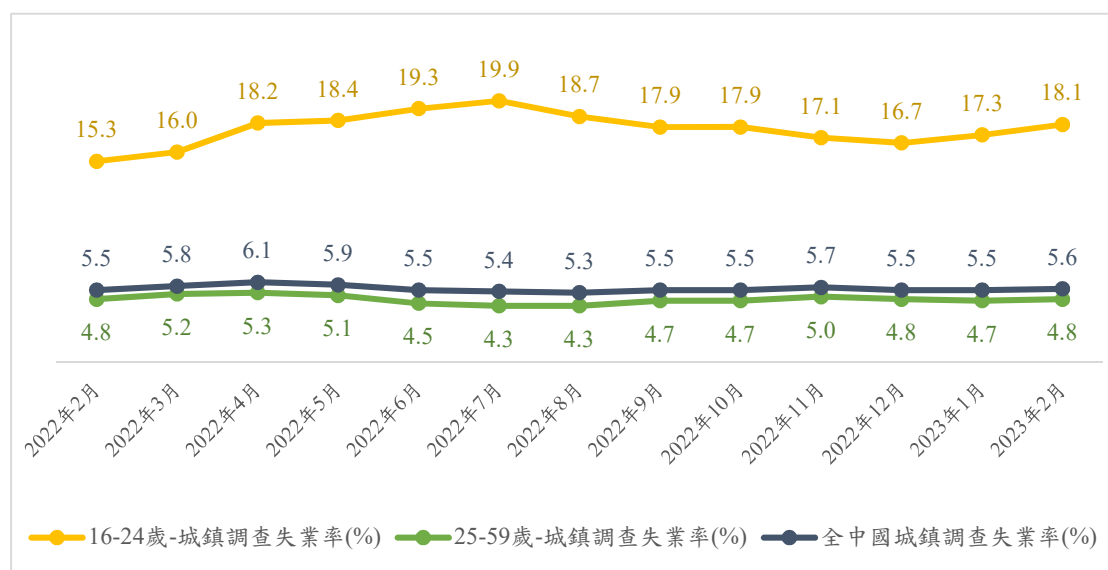


圖 1、中國近期失業情況（2022 年 2 月至 2023 年 2 月）

資料來源：鄧巧琳整理自《中國國家統計局》。

² 〈國務院新聞辦就 2022 年 7 月份國民經濟運行情況舉行發布會〉，《中國政府網》，2022 年 8 月 15 日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-08/15/content_5705454.htm。

³ 〈國務院關於就業工作情況的報告〉，《中國人大網》，2022 年 12 月 29 日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202212/65f17bdcafd4426db20b659c04510041.shtml>。

⁴ 〈兩會調查：網友希望支持和規範發展新就業形態〉，《人民網》，2023 年 3 月 3 日，<http://lianghui.people.com.cn/2023/n1/2023/0303/c452473-32635933.html>。

二、「穩就業」與社會穩定

而在此次「兩會」的《政府工作報告》中，更可觀察到「穩就業」受到中共黨政高層的高度關注。梳理3月5日《政府工作報告》人大會議審議稿件與3月15日《新華社》最終正式公告的版本，可發現最終定稿特別強化對於「穩就業」的重視。《政府工作報告》正式版全文共使用94個「穩」字，延續近年中央經濟工作會議的主軸，經濟發展政策以「穩中求進」為主，強調「穩增長」、「穩就業」與「穩物價」，並在「高質量發展」取得新「進」展。然而，在3月5日由卸任國務院總理李克強口頭報告版本，內文僅90個「穩」字，而正式版本其中一個新增的「穩」字即是「穩就業保民生」，⁵顯見在「兩會」人大會議審議期間，黨政高層對於「穩就業」與「保民生」的格外重視。

更甚者，對於中共黨政高層來說，就業問題早已跳脫經濟民生領域，而成為需要優先關注的維穩工作，解決就業問題甚至成為中共鞏固執政基礎的必要條件。如同《二十大報告》所強調「就業是最基本的民生」，習近平多次強調「就業是最大的民生工程、民心工程與根基工程」，更指出「就業是社會穩定的重要保障，必須抓緊抓實抓好」，退居二線的前人社部部長張紀南亦曾撰文指出，失業會造成民心浮動、社會動亂，而「解決好就業問題是社會和諧穩定的『壓艙石』和國家長治久安的重要支撐」，並強調就業優先戰略能夠鞏固黨執政的群眾基礎與社會基礎。⁶顯示中共黨政高層已認知到若無法有效緩解「就業難」此座大山，將嚴重影響社會穩定。

⁵ 〈（兩會授權發布）政府工作報告〉，《新華網》，2023年3月14日，http://www.news.cn/politics/2023lh/2023-03/14/c_1129432017.htm。

⁶ 〈就業優先 夯實民生之本（持續增進民生福祉）〉，《人民日報》，2023年3月7日第07版，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2023-03/07/nw.D110000renmrb_20230307_1-07.htm。

參、2023 年經濟發展目標與「穩就業」新政

承接前文，既然中共黨政高層已意識到就業問題的嚴重性，並將就業問題視為其保有執政基礎的重要先決條件，此次「兩會」提出何種新政與「良策」呢？如同李強所述「解決就業問題最根本仍是靠發展經濟」，故下文將先梳理此次《政府工作報告》與就業相關的經濟發展目標，接著再針對新一屆政府所提出的「穩就業」相關政策進行討論，以下分述之。

一、偏向保守的經濟社會發展目標

此次《政府工作報告》的經濟社會發展預期目標較為保守。首先，就今（2023）年中國政府主要經濟成長預期目標觀察，國內生產總值（GDP）僅預期成長 5%，略低於國際貨幣基金（IMP）等其他國際機構預測值（約 5.2~5.7%），顯示中國政府對於本年度整體經濟情勢的預期較不樂觀。⁷第二，全年度城鎮新增就業人口預期目標則僅調升 100 萬人，失業率預期目標亦與去（2022）年持平、維持 5.5% 的失業率目標，顯見新一屆中國政府對於本年度的就業增長情況預期亦偏保守，但若從表 1 中的近十年的整體新增就業人口與失業率觀察，可發現中國近年實際就業情況呈現下滑趨勢。

表 1、2013 年至 2023 年中國《政府工作報告》預期目標與實際情況

年份	全中國城鎮新增就業人口		GDP 成長率		失業率	
	實際新增人口	預期目標	實際情況	預期目標	實際情況	預期目標
2013 年	1,310 萬人	900 萬人以上	7.8%	7.5%左右	4.10%	低於 4.6%
2014 年	1,322 萬人	1,000 萬人以上	7.4%	7.5%左右	4.09%	4.6%以內
2015 年	1,312 萬人	1,000 萬人以上	7.0%	7%左右	4.05%	4.5%以內
2016 年	1,314 萬人	1,000 萬人以上	6.8%	6.5%至 7%	4.02%	4.5%以內
2017 年	1,351 萬人	1,100 萬人以上	6.9%	6.5%左右	3.90%	4.5%以內
2018 年	1,361 萬人	1,100 萬人以上	6.7%	6.5%左右	4.93%	5.5%以內
2019 年	1,352 萬人	1,100 萬人以上	6.0%	6%至 6.5%	5.15%	5.5%左右

⁷ 林雅鈴，〈從政府工作報告看「兩會」後中國經濟發展〉，《國防安全即時評析》，2023 年 3 月 16 日，<https://indsr.org.tw/focus?uid=11&pid=1597&typeid=22>。

2020 年	1,186 萬人	900 萬人以上	2.2%	未設定目標	5.62%	6%左右
2021 年	1,296 萬人	1,100 萬人以上	8.4%	6%以上	5.12%	5.5%左右
2022 年	1,206 萬人	1,100 萬人以上	3.0%	5.5%左右	5.58%	5.5%以內
2023 年	-	1,200 萬人以上	-	5%左右	-	5.5%左右

資料來源：鄧巧琳整理自歷年《政府工作報告》與《中國國家統計局》。

說明：自 2018 年 1 月起，中國國家統計局新增「城鎮調查失業率」統計指標，相較於「城鎮登記失業率」僅計算有關政府部門資料中符合失業條件的人員，每月針對中國市級和縣級抽樣 12 萬戶（含家庭戶和集體戶）的「城鎮調查失業率」更能反映真實的失業情況，故上表中的失業率指標（預期目標與實際失業率）自 2018 年起皆採用「城鎮調查失業率」，而 2018 年起的實際失業率則由本文作者自行計算該年度 1 至 12 月「城鎮調查失業率」的平均值。

二、針對重點就業群體的提升就業政策

「兩會」就業政策的主要目標與實際政策規劃可分別從《政府工作報告》與《關於 2022 年國民經濟和社會發展計畫執行情況與 2023 年國民經濟和社會發展計畫草案的報告》（以下簡稱「計畫草案」）兩份文件觀察。此次《政府工作報告》提出要「落實落細就業優先政策」，並特別強調「把促進青年特別是大學畢業生就業工作擺在更加突出的位置」，顯見青年失業問題為新一屆政府的首要關注焦點。而「計畫草案」則特別強調要「完善重點群體就業支持體系」，亦即針對大學畢業生、農民工、退伍軍人、其他困難群體等分別提出不同的扶持就業政策，⁸雖有部分政策是延續過往已提出的專項計畫（如針對大學畢業生的「國聘行動」、「高校書記校長訪企拓崗」以及農民工相關的「春風行動」等），但從中可觀察到中國政府開始積極因應不同就業困難群體的需求，針對各族群積極尋找「就業難」的解方。如針對大學畢業生，近期中國教育部與人社部推出多項媒合大學畢業生與企業的招聘活動，如 3 月 19 日至 29 日推出 67 場活動等，⁹更積極從校園著手，試圖改善勞動力供需兩端

⁸ 〈（兩會授權發佈）關於 2022 年國民經濟和社會發展計畫執行情況與 2023 年國民經濟和社會發展計畫草案的報告〉，《新華網》，2023 年 3 月 16 日，http://www.news.cn/politics/2023-03/16/c_1129434197.htm。

⁹ 〈教育部辦公廳關於開展 2023 屆高校畢業生春季促就業攻堅行動的通知〉，《中國政府網》，2023 年 2 月 23 日，http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-02/28/content_5743661.htm；〈人社部啟動職引未來—2023 年大中城市聯合招聘高校畢業生春

無法接軌的結構性問題，如推動企業實習和產業專項培訓等。農民工方面，有關就業政策則以「引導農民工有序流動」為主，如開通「就業直通車」，欲讓缺工與勞動力過剩的兩難一併獲得解決，並實施「以工代賑」、「就近就業」等政策舉措；退役軍人方面，則欲透過提升退伍軍人學歷提升上崗率，並提供學費減免等補助措施。

肆、結論

綜上所述，作為二十大後開局之年的 2023 年，新一屆中國政府的所作所為備受矚目，雖新一屆國務院有關部門人事變動並無太大的「新意」，國務院組成部門的首長多達 16 位續任原職，可見在面對充滿風險挑戰的內外情勢，中國新一屆政府首重政策的延續性。

然而，隨著美中競逐愈演愈烈，對於就業的影響也不容小覷，如近日金融時報（Financial Times）報導指出，曾是中國最富有城市的昆山，台商與外資工廠接連撤出，對於當地就業市場造成嚴重衝擊，更有工廠拒絕聘用較為年長的工人，¹⁰若外資與工廠移出的態勢擴大，或對於中國就業情勢產生更大的打擊。

另一方面，如何提振民營經濟仍是首要關鍵。民營企業為吸納就業人才的主體，針對前兩年中國大學畢業生的調查指出，互聯網、資通電訊等產業最受歡迎，且此些產業創造了大量的工作崗位。¹¹儘管近期可觀察到政府監管力道的放鬆，並積極鼓勵平台經濟

季專場活動 首期推出 67 場特色服務活動》，《中國人社部網站》，2023 年 3 月 20 日，http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyiaowen/rsxw/202303/t20230320_497009.html。

¹⁰ Sun Yu, "China's Richest County Suffers Export Slump as US Tension Hits Factories," Financial Times, <https://www.ft.com/content/0b92d490-75b4-46bc-a5dd-819ad4409b78>.

¹¹ 〈2022 屆高校畢業生青睞何地？哪個行業受歡迎？畢業季調研分析報告來了！〉，《中國青年報》，2022 年 6 月 17 日，http://m.cyol.com/gb/articles/2022-06/17/content_x5jzMCVxO.html；〈58 同城全面刻畫 2021 屆畢業生就業趨勢：95 後畢業生佔比 75%，7 成畢業生就業「求穩」〉，《新華網》，2021 年 6 月 16 日，<https://reurl.cc/EGgKrg>。

「大顯身手」，¹²此次「兩會」中亦可看到習近平對於民營企業的重視，再三強調「兩個不能動搖」，¹³並指出黨中央「始終將民營企業和民營企業家當作自己人」，¹⁴但是否能藉此帶動民營經濟進而吸納待就業的廣大勞動人口（如 2023 年預估將有 1,158 萬大學畢業生），在中國延續二十大以來的施政方針「統籌發展與安全」的前提下，仍有待後續觀察。

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。

¹² 〈郭樹清：14 家平臺企業金融業務專項整改已基本完成〉，《財新網》，2023 年 1 月 8 日，<https://finance.caixin.com/2023-01-08/101986765.html>。

¹³ 「兩個毫不動搖」即是指：毫不動搖地鞏固和發展公有制經濟，毫不動搖地鼓勵、支持、引導非公有制經濟發展。

¹⁴ 〈（兩會授權發佈）習近平在看望參加政協會議的民建工商聯界委員時強調 正確引導民營經濟健康發展高質量發展 王滬甯蔡奇丁薛祥參加看望和討論〉，《新華網》，2023 年 3 月 6 日，http://www.news.cn/politics/2023lh/2023-03/06/c_1129417096.htm。

Challenges Remain: What is China's New Government Employment Policy?

Ciao-Lin, Deng

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concept

Abstract

China's 2023 Government Work Report underlines the social problem of unemployment. Clearly, China is facing a more serious employment situation this year than before. Therefore, during the annual sessions of the National People's Congress and Chinese People's Political Consultative Conference, the Chinese government continued its "pro-employment policies", and intends to further strengthen policy support. However, with China's economic prospects still unclear and private enterprises yet to be boosted, it seems that the employment problems remain to be solved.

Keywords: Employment Problem, Social Security, Social Stability, Social Governance

中共強化戰爭動員準備—— 從解放軍發展變化論起

洪子傑

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

為期 8 天半的中國第十四屆全國人民代表大會第一次會議和政協第十四屆全國委員會第一次會議（兩會）於 2023 年 3 月 13 日閉幕。其中，與國防相關之議題，主要聚焦於中國國防預算增長 7.2%、政府工作報告與習近平出席「解放軍和武警部隊代表團全體會議」之講話。¹儘管中國國防相關議題在本次兩會期間並看似沒有太多出乎意料之內容，但從過往與解放軍相關之兩會內容與政府工作報告相關重點的調整，仍可看出解放軍發展變化端倪。本文從習近平的重要講話與解放軍相關政策變化的角度出發，理解解放軍發展的歷程，以評估中國在國防發展上將加強的下一階段重要目標。

貳、解放軍政策發展變化與歷程

一、習近平重要講話內容之變化

習近平每年兩會期間都會出席解放軍和武警部隊代表團全體會議並發表重要講話，過去 11 次習近平之講話重點，其內容雖然無法完全涵蓋解放軍發展重點的所有歷程，但仍可反映政策發展之變化，亦具有指標性意義。習近平上任初期為掌握軍隊與打擊軍中貪腐的重要時期，講話重點包括 2013 年強調聽黨指揮，2014 年的解決

¹ 〈習近平出席解放軍和武警部隊代表團全體會議並發表重要講話〉，《新華社》，2023 年 3 月 8 日，http://www.gov.cn/xinwen/2023-03/08/content_5745474.htm；〈（兩會受權發布）解放軍和武警部隊代表團新聞發言人答記者問〉，《新華社》，2023 年 3 月 6 日，http://www.news.cn/politics/2023lh/2023-03/06/c_1129416547.htm；〈李克強作政府工作報告（文字摘要）〉，《新華社》，2023 年 3 月 5 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/premier/2023-03/05/content_5744736.htm。

國防和軍隊建設的體制性障礙與結構性矛盾。2015 年至 2017 年則從頂層設計著力於軍隊建設，包括持續加強政治工作、開始強化實戰化訓練、²將軍民融合上升至國家戰略、提出完善管理體系與流程、加強軍事人才引進、推動國防科技和武器裝備。2018 年則偏重解放軍戰鬥力的提升以及透過建構軍事法治體系強化依法治軍工作。後續 2019 與 2020 年持續強調軍事力量建設、軍事管理的精進、加大監督管制力道、加強練兵備戰與人才培養體系。2021 與 2022 年則著重加快與落實聯合作戰體系，同時持續要求解放軍的管理機制流程與部隊管理工作，以及持續建構中國特色軍事法治體系。

若以習近平過去 10 次的重要講話之變化來歸納並總結解放軍的發展，則從習近平掌握軍隊與軍改的推動開始，後持續軍事法治體系的建構、國防科技與武器載台的革新、部隊訓練與戰力的強化，並調整軍改後的部隊運作管理機制。除軍民融合在 2015 年提出後持續有在強調外，過去習近平多聚焦在解放軍本身的建軍發展。而今（2023）年第 11 次習近平的重要講話內容，除強調統一思想認識外，特別強調在面臨新形勢情況下，再度要求提高「一體化國家戰略體系和能力」，並首次於解放軍代表團會議提出要「加快構建大國儲備體系」。從過去幾次習的談話內容重點變化來看，代表著解放軍之發展邁入到下一個階段。即從過去多聚焦於解放軍本身到今年向外擴散，如強化一體化國家戰略體系和能力、提升新興領域戰略能力、強軍勝戰導向的國防科技工業、增強產業鏈供應鏈韌性等需要整合其他部門之項目。³

² 解放軍強調實戰化訓練的時間久遠，但評估在軍改後對實戰化訓練的各項要求與監管機制才透過相關法規的通過與修正，逐步建立。如 2016 年《加強實戰化軍事訓練暫行規定》、2018 年的《中國人民解放軍軍事訓練條例（試行）》與 2019 年《中國人民解放軍軍事訓練監察條例（試行）》等。

³ 有意思的是，歷年中共所公佈代表團會議代表的發言與建議題目，不少議題在往後亦曾為解放軍發展革新之項目，例如軍民融合、實戰化訓練、航太領域發展、軍隊管理創新、國防和軍隊改革立法工作。解放軍代表的建議與發言內容在事前受到審查的同時也可能代表其發言符合未來軍隊發展之趨勢。從這點來看 2023 年的代表建議，亦可與習近平在二十大報告以及本次出席代表團重要談話相互呼應，如聚焦於國防科技工業能力、全民國防教育以及大國儲

二、解放軍發展歷程方向

從上述解放軍之發展進一步的歸納，可發現其政策變化由內而外逐步擴大的發展模式。即習近平透過打擊軍中貪腐掌握軍權開始，習依序對解放軍的組織、法規、戰術與戰略層級之政策調整與修正（如下圖1）。圖1反映這幾年解放軍的調整面向，在保證確立黨指揮槍的前提下，主要透過政策制度改革通過與修訂有關軍隊運作之各項法規條文、行政規則與行政命令，同時強調「依法治軍」的重要性。也因此，在這原則下，解放軍相關法律法規之通過也成為窺探其發展進程與目標的另一個重要觀察視角。例如軍改後，解放軍更加強調實戰化訓練與訓練監察，通過《中國人民解放軍軍事訓練條例（試行）》、《軍事訓練大綱》與《中國人民解放軍軍事訓練監察條例（試行）》，並透過軍事政策制度改革相關規範完善部隊內部運作，如《內務條令（試行）》與《紀律條令（試行）》。⁴又如為了強化聯合作戰能力2020年通過實施《中國人民解放軍聯合作戰綱要（試行）》等。

備體系。

⁴ 有關解放軍實戰化訓練之發展，可參考：洪子傑，〈習近平下的解放軍實戰化訓練與發展〉，收錄於洪銘德、王綉雯主編，《2022 中共政軍發展評估報告》（臺北：財團法人國防安全研究院，2022年）。

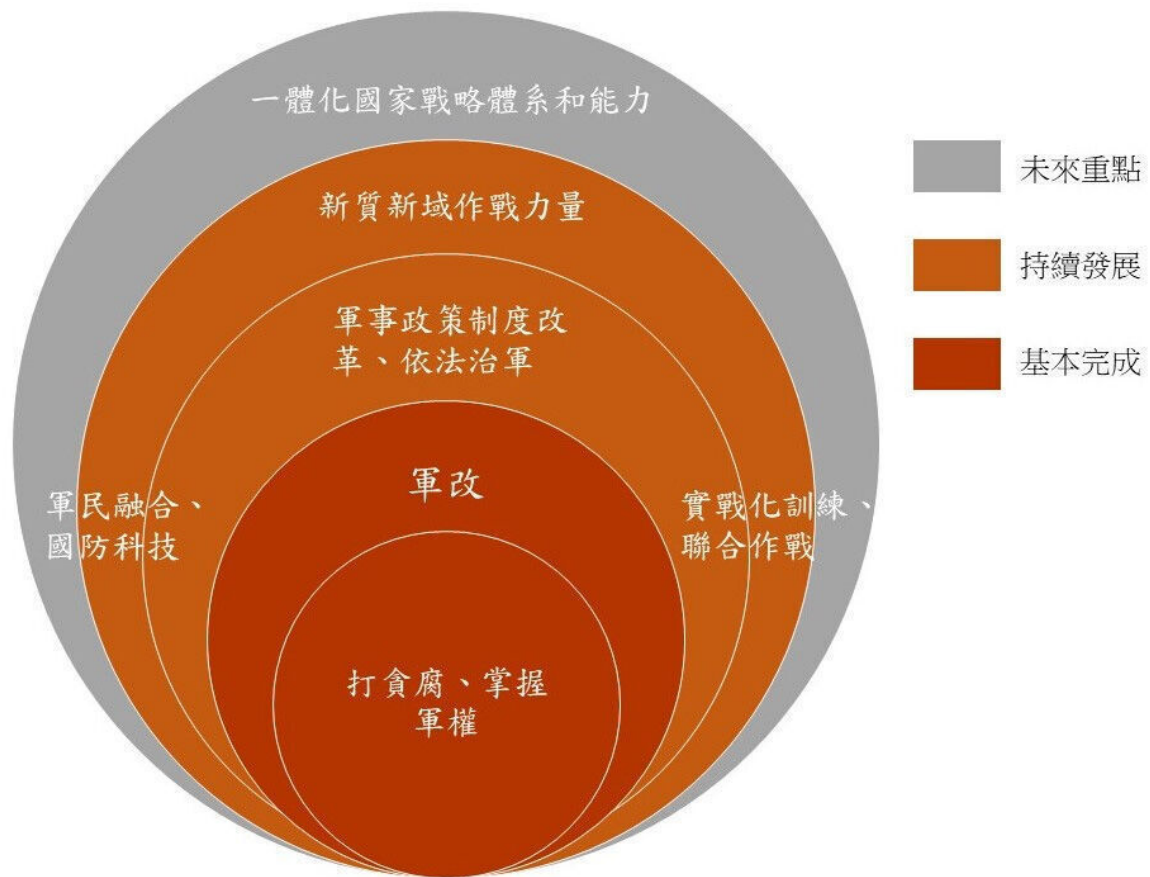


圖 1、習近平對解放軍之發展歷程與方向

此外，在解放軍發展類別上，除了前述強調強化軍事實力之發展路徑外，習近平另一條強調的軍事科技面向發展則是從軍民融合開始發展，並在習所強調的「一體化國家戰略體系和能力」納入經濟建設和國防建設，將其作為更高位階的指導方向。而軍事與國防科技兩條發展路徑也透過 2022 年的二十大報告中所強調的「新質新域作戰力量領域」合流。其強調發展網路、太空、北極、深海、超高音速武器與無人系統等項目。⁵

參、中共未來國防發展重點評估

一、「一體化國家戰略體系和能力」之內涵與意義

⁵ 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。

本次習近平在解放軍代表團所強調的「一體化國家戰略體系和能力」因其發展歷程已逐步向軍事領域外擴散，更具有指標性意義，代表著習在國防發展上亦將其視為下一階段的發展目標。事實上，「一體化國家戰略體系和能力」並非首次出現，例如早在 2016 年習近平視察戰略支援部隊時即曾指出「統籌各方面力量資源，不斷拓展融合深度和廣度，構建一體化的國家戰略能力」；⁶後續習近平在十九大的工作報告與「中央軍民融合發展委員會第一次會議」時亦持續提出。⁷中國學者認為，「一體化國家戰略體系和能力」係指在經濟和國防發展的大框架下，重塑國家安全和戰略體系的一個過程，整合經濟、軍事、科技、組織動員、制度變革、戰略謀劃與民族凝聚力，以提升中國之科技創新、經濟發展、新興領域競爭、軍事威懾力、動員應急、國際規則主導等。⁸

然而，也因為一體化國家戰略體系涉及國防戰略布局、經濟建設、軍民融合、國防動員、基礎建設、人才培養與國防科技等戰略資源整合，⁹在過去提出時，受限於解放軍軍改仍在進行，因而後續尚未成為習近平的論述重點。尤其，軍改後的軍事政策制度改革對於部隊的運行能否步上軌道更為重要，這幾年在強化解放軍訓練的同時亦持續針對國防相關法規進行制定與修正。¹⁰這都使得習近平推

⁶ 〈習近平：努力建設一支強大的現代化戰略支援部隊〉，《新華網》，2016 年 8 月 29 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2016-08/29/c_1119474761.htm。

⁷ 〈習近平：開創新時代軍民融合深度發展新局面〉，《新華網》，2018 年 3 月 2 日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/02/content_5270143.htm；〈習近平：決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告〉，《新華網》，2017 年 10 月 27 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhuanli/2017-10/27/content_5234876.htm。

⁸ 姜魯鳴、王偉海，〈構建一體化的國家戰略體系和能力〉，《人民網》，2017 年 11 月 10 日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2017/1110/c40531-29638264.html>。

⁹ 可參考：孫冶華，〈人民網評：努力開創一體化國家戰略體系和能力建設新局面〉，《人民網》，2023 年 3 月 11 日，<http://opinion.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0311/c223228-32641981.html>。

¹⁰ 近年人大常委會陸續通過國防相關法律包括《國防交通法》、《軍事設施保護法》、《軍民融合發展法》、《退役軍人保障法》、《現役軍官法》、《兵役法》、《人民武裝員警法》、《退役軍人保障法》、《國防法》、《人民武裝員警法》、《海警法》、《退役軍人保障法》、《軍人地位和權益保障法》、《兵役法》、《軍事設施保護法》與《預備役人員法》。其他國務院與中央軍事委員會亦公佈許多相關的條例、草案與意見等。

動「一體化國家戰略體系和能力」的優先順序反而較低。但隨著習近平連續在二十大報告以及本次代表團的重要講話持續帶出「構建一體化國家戰略體系和能力」，反映在解放軍內部發展上軌道後的新目標。

二、中共將強化戰爭動員的準備

回顧近期解放軍幾項推動事項與增修法條，可以瞭解這幾年解放軍逐步對後勤、醫療、裝備、運輸與動員相關事項進行調整與強化，不論是人力或物力都屬於戰爭動員準備之範疇。首先，由於解放軍的軍事物流體系尚未整合，造成解放軍不論是在管理各項軍品與物資、物流的配送都仍未達現代化的水準，因此習近平在 2019 年後針對其項目強調「現代軍事物流體系」，藉由建立軍事物流資訊平台，整合解放軍全軍軍需、油料、軍糧、醫療等各項物資進行即時掌握和管理，同時簡化行政流程，以減少從物資籌備到配送至部隊的時間。¹¹其次，藉由 2022 年底新修訂的《文職人員條例》，擴大文職人員的軍事訓練，以在戰時能夠承擔包括運輸、醫療與維修等工作。¹²而 2023 年 3 月實施的《預備役人員法》，則透過減少預備役召集的行政流程，縮短預備役的動員時間。這些修法都有助於未來在戰爭動員的準備。¹³此外，習近平在二十大報告中強調「加強國防動員和後備力量建設」後，近期亦陸續中國大陸多省市以原本「人民防空辦公室」為基礎陸續成立「國防動員辦公室」。¹⁴預計未來有需要時可能就「經濟動員、交通動員、裝備動員、科技動員、

¹¹ 詳見：洪子傑，〈簡評近期解放軍軍事物流體系發展〉，《國防安全雙週報》，第 43 期，2021 年 12 月，頁 41-46。

¹² 詳見：洪子傑，〈簡析中共新修訂《中國人民解放軍文職人員條例》〉，《國防安全雙週報》，第 73 期，2023 年 2 月，頁 101-105。

¹³ 詳細內容可參考：洪子傑，〈簡評中共實施《預備役人員法》〉，《國防安全雙週報》，第 74 期，2023 年 3 月，頁 17-22。

¹⁴ 國防動員辦公室由中國國家發展和改革委員會管理。廖士鋒，〈人民網評：努力開創一體化國家戰略體系和能力建設新局面〉，《聯合新聞網》，2023 年 3 月 5 日，https://udn.com/news/story/7331/7009718?utm_source=yahoonews&utm_medium=yahool。

資訊動員」等偏屬於國民經濟動員類別上進行動員。¹⁵這些項目的推動與強化都直接有利於中國的戰爭動員準備。

習近平本次兩會重要講話另一個強調重點為「構建大國儲備體系」，即「構建同大國地位相符的國家儲備實力和應急能力」，其工作包括完善國家儲備體制機制、進一步增強儲備實力以及分發揮儲備功能作用三方面，並聚焦於能源安全、糧食安全、產業鏈供應鏈安全，以落實糧食、能源、重要礦產品、應急物資等關鍵品類物資之儲備。¹⁶事實上，有關糧食與物資儲備業務不屬於解放軍業務，而是由國家發展和改革委員會管理的國家糧食和物資儲備局之業務。¹⁷習近平過去以來亦十分重視儲備體系並從體制機制面向強化物資管理。例如，2019 年習近平所主持的中央全面深化改革委員會第 8 次會議通過《關於改革完善體制機制加強糧食儲備安全管理的若干意見》、2021 年的第 21 次會議通過《關於改革完善體制機制加強戰略和應急物資儲備安全管理的若干意見》。習近平在 2021 年底的中央經濟工作會議上亦強調要「加強國家戰略物資儲備制度建設」。¹⁸習首次在解放軍代表團強調「構建大國儲備體系」更具有其戰爭動員準備之意涵，可能代表解放軍未來在構建大國儲備體系中角色的強化。例如未來解放軍有關單位就相關戰爭物資其他可能需求數量之規劃將更緊密的與國家糧食和物資儲備局進行業務往來。

肆、結論

從過去幾年習近平對解放軍的發展歷程進一步評估，本文認為，未來習近平將從三個面向繼續強化國防相關發展。首先在解放

¹⁵ 〈什麼是國防動員？一起瞭解一下！〉，《上海市奉賢區人民政府》，2023 年 3 月 2 日，<https://www.fengxian.gov.cn/mfb/gzdt/20230306/38298.html>。

¹⁶ 〈二十大新聞中心第一場記者招待會〉，《國家能源局》，2022 年 10 月 17 日，http://www.nea.gov.cn/2022-10/17/c_1310670703.htm。

¹⁷ 2018 年《深化黨和國家機構改革方案》組建由國家發展和改革委員會管理的國家糧食和物資儲備局，並不再保留糧食局。

¹⁸ 〈完善國家儲備體系 保障初級產品供給〉，《求是網》，2022 年 5 月 16 日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-05/16/c_1128649582.htm。

軍戰力部分，除將持續透過深化解放軍的聯合作戰外，針對「新質新域作戰力量」相關領域結合部隊與國防科技發展強化戰力為首要任務。其次，在國防科技與軍民融合發展上，透過「一體化國家戰略體系和能力」統籌經濟建設和國防建設並進行統一部署，厚植其國防科技產業發展與能力，並以此為基礎進一步統合經濟建設、國防動員、基礎建設等其他項目發展。最後在戰爭動員準備上，除法規之修改外，並透過「構建大國儲備體系」增加儲備能力與改善管理水準，以確保戰爭準備上的物資、糧食、能源與產業鏈供應鏈，從生產、分配、流通到使用與消費各個環節都能順利流通。其他在經濟、交通、裝備、科技與資訊動員，亦將隨著「國防動員辦公室」的掛牌逐步籌劃；在法律上則可能針對國防動員相關法條進行修正。整體而言，從解放軍發展變化來看下一階段目標，評估習近平認為解放軍的發展已步入軌道，因此在持續強化軍事戰力的同時，亦逐步將發展重心擴散至其他國防相關議題，而戰爭動員準備亦將成為下一階段中共發展之重點。

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副研究員。主要研究領域為：兩岸關係、銳實力、解放軍專題研究。

The CCP Strengthens Preparations for War Mobilization—From the Perspective of the Development of the PLA

Tzu-Chieh, Hung

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts

Abstract

Xi Jinping stressed opening new ground for “enhancing integrated national strategies and strategic capabilities” while attending a plenary meeting of the delegation of the PLA during the first session of the 14th National People’s Congress. Also, Xi “ordered the coordination of the construction of major infrastructure, acceleration of the building of national reserves, and making the reserves more capable of safeguarding national security.” This article discusses the changes in the development process of the PLA from the perspective of Xi Jinping’s important speeches at the plenary meetings of the last 11 military delegations and evaluates China’s pre-war mobilization preparations through its development process. This article finds that, as the development of the PLA extends from the military to the military-civilian fields, the mobilization and integration of manpower and material resources will become the goal of the new stage, and this goal is also in line with the main points of view of war mobilization preparations.

Keywords: The Development of the PLA, Preparations for War Mobilization, China’s “Two Sessions”

