

內外夾擊下的中國「兩會」經濟政策分析

林雅鈴

國家安全研究所

壹、前言

2025 年 3 月 4 日至 5 日，中國於北京召開第十四屆全國政協會議與全國人大會議（以下簡稱「兩會」）。由於美國總統川普（Donald Trump）在今年 1 月就職以來，已經陸續簽署多項行政命令，將對全球各國祭出課徵關稅措施，致使全球貿易戰逐漸升溫，2 月 27 日川普更是表示將自 3 月 4 日開始，對來自中國的進口商品加徵 10% 的關稅，合計加徵關稅將達到 20%。值此國際政經情勢動盪、全球經濟充滿不確定性以及美中關係更趨複雜化之際，中國「兩會」的召開也備受外界關注，尤其面對頹靡不振的經濟走勢，中國政府能否提出有效的應對方案，更成為外界矚目的焦點。

貳、中國「兩會」經濟政策重點

2024 年 12 月召開的中共中央經濟工作會議，已經提出今年的經濟工作重點為擴大內需、科技創新、深化改革、高水平對外開放、防範化解風險、城鄉融合發展、區域發展、綠色轉型和民生保障等 9 大任務。從中國國務院總理李強發表的「政府工作報告」中，也可看出今年中國經濟工作即是圍繞前述 9 大任務展開，而其中的重中之重仍舊是擴大內需與科技創新兩大項。

根據「政府工作報告」，中國今年的經濟成長目標設定為 5%；城鎮調查失業率為 5.5% 左右，城鎮新增就業 1,200 萬人以上；居民消費價格漲幅設定為 2% 左右；財政赤字率提高到 4%，比 2024 年提高 1 個百分點；地方政府專項債規模總計為 4.4 兆元人民幣，比 2024 年增加 5,000 億元人民幣；計畫發行 1.3 兆元人民幣的超長期特別國

債，以及 5,000 億元人民幣的特別國債。¹

為達成全年經濟成長率 5%的目標，中國政府再次將提振消費、提高投資效益、擴大內需列為今年經濟工作的第一要務。除了在「政府工作報告」中提出要安排 3,000 億元人民幣超長期特別國債支持消費品以舊換新，中共中央辦公廳、國務院辦公廳並於 3 月 16 日印發《提振消費專項行動方案》，部署八方面 30 項重點任務，分別從促進城鄉居民收入、支持保障消費能力、提高服務消費、支持大宗消費品以舊換新、提升消費品質、改善消費環境、清理優化限制消費措施、完善配套支持政策等方面著手，以鼓勵民眾增加消費，全方位擴大國內需求。²

其次，持續強化科技自主創新、增加對於先進製造和技術領域的投資仍是「政府工作報告」的一大重點。「兩會」期間習近平會見江蘇省代表時，指出要「抓科技創新」；習近平在看望參加全國政協十四屆三次會議的民盟、民進、教育界委員並參加聯組會時，則是強調教育人才培養對於科技自主創新、提升國家創新體系整體效能的作用。此均顯示習近平對於科技創新的重視程度，而這也反映在中國政府的經費分配上，包括「兩會」期間中國國家發展和改革委員會、商務部、財政部、人民銀行等單位共同舉行的新聞發布會上，中國人民銀行行長潘功勝表示將優化科技創新和技術改造再貸款政策，進一步擴大再貸款規模，從目前的 5,000 億元人民幣擴大到 8,000 億元人民幣至 1 兆元人民幣；中國人民銀行也將與其他監管機構合作，推出債券市場「科技板」，以促進創新。此外，在 2025 年中國預算草案報告中，預計今年科學技術支出將增長 10%、外交支出增長 8.4%、公共安全支出增長 7.3%、國防支出增長 7.2%、糧

¹ 〈政府工作報告〉，《中國政府網》，2025 年 3 月 12 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202503/content_7013163.htm。

² 〈中共中央辦公廳 國務院辦公廳印發《提振消費專項行動方案》〉，《中國政府網》，2025 年 3 月 16 日，https://www.gov.cn/zhengce/202503/content_7013808.htm。

油物資儲備支出增長 6.1%、教育支出增長 5%等，³此也顯示中國政府對於科技創新發展的重視程度與工作優先順序並不亞於提振消費。

參、「兩會」後中國經濟的發展與挑戰

一、刺激消費方案並無新意恐仍只有短期效果

根據中國國家統計局最新公布數據顯示，2025 年 1 至 2 月社會消費品零售總額比 2024 年同期成長 4%，增速比去年全年增加 0.5 個百分點，其中商品零售額比 2024 年同期成長 3.9%，增速比去年全年增加 0.7 個百分點。⁴生產方面，2025 年 1 至 2 月規模以上工業（中大型企業）增加值比 2024 年同期實際成長 5.9%，雖然低於 2024 年 12 月 6.2%的增長幅度，但已高於經濟學家預測的 5.4%增幅。⁵投資方面，2025 年 1 至 2 月固定資產投資比 2024 年同期成長 4.1%，增速比 2024 年全年增長 0.9 個百分點。⁶雖然從上述的消費、生產與投資方面來看，中國經濟似乎開始出現較強的成長動力，但另一方面，2025 年 2 月中國的城鎮調查失業率升至 5.4%，達到 2023 年 2 月以來的最高點；房地產市場仍十分低迷，2025 年 1 至 2 月房地產開發投資比 2024 年同期下降 9.8%，房屋新開工面積比去年同期下降 29.6%。⁷由於失業率與房地產市場衰退對於民眾的收入和財產影響甚大，更會直接衝擊民眾的消費信心與意願。

從政策來看，中國國務院總理李強在今年 1 月的一次例行會議上，承諾今年將著力提振國內消費，將大力支持居民增收，促進工

³ 〈關於 2024 年中央和地方預算執行情況與 2025 年中央和地方預算草案的報告〉，《中國政府網》，2025 年 3 月 13 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202503/content_7013431.htm。

⁴ 〈2025 年 1-2 月份社會消費品零售總額增長 4%〉，《中國國家統計局》，2025 年 3 月 17 日，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202503/t20250317_1959014.html。

⁵ 〈2025 年 1—2 月份規模以上工業增加值增長 5.9%〉，《中國國家統計局》，2025 年 3 月 17 日，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202503/t20250317_1959012.html。

⁶ 〈2025 年 1—2 月份全國固定資產投資增長 4.1%〉，《中國國家統計局》，2025 年 3 月 17 日，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202503/t20250317_1959015.html。

⁷ 〈2025 年 1—2 月份全國房地產市場基本情況〉，《中國國家統計局》，2025 年 3 月 17 日，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202503/t20250317_1959016.html。

資性收入合理增長，拓寬財產性收入渠道，並將加大消費品以舊換新支持力度，擴大文體旅遊消費。儘管當時中國國務院沒有進一步公布相關計畫細節，但外界均已紛紛推測中國政府將會公布促進消費相關政策；2月召開的中共中央政治局會議，再次強調穩中求進的工作總基調，要實施更加積極的財政政策和適度寬鬆的貨幣政策，把恢復和擴大消費擺在優先位置，要增強消費能力擴大國內需求，這也讓外界再次預期中國將會推出進一步的刺激消費政策。然而，隨著「兩會」時「政府工作報告」的發布以及公布《提振消費專項行動方案》，除了顯示中國政府要提振消費、擴大內需的決心之外，政策並無太多令人驚喜之處，最新公布的《提振消費專項行動方案》雖然從供需兩個層面提出多項舉措，但仍是把重點放在短期消費刺激計劃，例如擴大實施汽車、家電等耐用消費財以舊換新計劃；對購買手機、平板、智慧手錶等數位產品進行補貼等，並未真正解決民眾降低消費、提高儲蓄的源頭問題。

對於中國民眾而言，對於未來經濟前景缺乏信心以及社會保障體系薄弱，是導致民眾減少消費的主因。當前中國經濟已經陷入負向循環，亦即民眾對於未來前景信心不足，因此抑制消費、擴大儲蓄導致市場需求減少，進而造成企業銷售下降、減少生產甚至裁員，這又導致民眾失業、加深民眾對於就業不穩定的擔憂，於此情況下民眾對於未來的信心更加不足，將再降低消費。因此，提振民眾信心以及強化社會保障體系是擺脫經濟負向循環的第一步，唯有讓民眾手中財富增加，並改善醫療、養老等社會保障制度，才可能讓民眾降低儲蓄擴大消費。

二、房地產市場低迷影響地方財政收入致使地方難以配合中央政策

中國房地產市場難以復甦亦是制約民眾消費的重要因素，此乃因為房地產是中國家庭的重要資產，在房價持續下跌致使民眾資產不斷萎縮的情況下，民眾也就更缺乏消費意願。而在房地產市場銷

售持續低迷的影響下，近期中國房地產開發商債務違約的情況再度引發關注，今年 1 月時包括融創中國（Sunac China）、碧桂園（Country Garden）、時代中國（Times China）等之前已經完成債務重組的大型房地產開發商，都因經營困難與持續虧損面臨清盤申請。根據房地產調研機構克而瑞預估，2025 年中國房地產企業的債務到期規模將達到 5,257 億元人民幣，其中今年第 3 季將是償債高峰期，債券到期規模約為 1,574 億元人民幣。

面對如此龐大的債務規模，摩根大通（JPMorgan Chase & Co.）指出中國房地產開發商將成為 2025 年亞洲最大的違約來源，其中大部分的違約會是來自於前次債務重組的房地產企業，例如擁有 19 億美元永久債券的雅居樂集團（Agile Group），以及大連萬達商業管理集團（Dalian Wanda Commercial Management Group）都已經被摩根大通列入中國房地產開發商潛在違約名單，其中大連萬達商業管理集團更已在今年 1 月時，向債權人請求批准將於 1 月到期的債券償還期限延長 1 年。國際投行高盛（Goldman Sachs）也認為中國房地產行業的垃圾債券違約率將會高達 19.2%。於此情況下，中國房地產開發商可能將面臨一場新的債券違約問題，導致房地產市場持續深陷不景氣的泥沼，進而持續拖垮民眾的消費信心與消費意願。

另一方面，儘管中國政府推出提振消費計畫，但並未提出具體的資金支持等細節，有些措施甚至需要由地方政府配合提供資金支持與補貼。近年來受到經濟下滑、房地產市場不景氣的影響，中國各地方政府土地出讓收入大幅減少，致使各地方均面臨嚴重的財政收入大幅減少及債務問題，中國政府不得不宣布將在未來 5 年投入 10 兆元人民幣化解地方債務。於此情況下，想要地方政府配合中央政策提供資金補貼，恐怕十分難達到政策要求，又或者地方政府迫於壓力只好舉債以完成中央政策要求。但在當前中國各地方政府多數陷入財政困窘的境地下，許多省市都須仰賴「舉新債還舊債」，2024 年中國地方政府所發行的債券，有 60%的金額用於「借新還

舊」，預期 2025 年仍將維持此一模式。換言之，目前中國各地方政府其實缺乏資金配合中央的提振消費政策，故相關政策最終能否得到落實恐仍有待觀察。

三、美中貿易戰升溫促使中國政府須更仰賴內需與投資提振經濟

根據中國國家統計局數據顯示，2024 年在消費、資本形成、淨出口三大支出對經濟成長的貢獻率中，貨物和服務淨出口對經濟增長貢獻率為 30.3%，拉動國內生產總值（GDP）增長 1.5 個百分點；從 2024 年以來，淨出口對於中國實質 GDP 的貢獻比例逐季提升，並在第三季之後超越消費與資本形成，成為拉動經濟成長的主要動力。也就是說，2024 年中國能達到 5% 的經濟成長目標，淨出口是十分關鍵的因素，但這也顯示在中國國內經濟低迷、消費疲弱、投資衰退的情況下，中國經濟愈發依賴對外貿易。然而，在當前美中關係愈趨緊張、美國持續對中國進口商品加徵關稅的情況下，中國經濟對於出口的高度依賴，將使其更容易受到美國貿易政策的影響。

從數據來看，2025 年 1 至 2 月中國出口比 2024 年同期成長 2.3%，遠低於經濟學家所預測的 4.5%，顯示在川普上台後對中國祭出加徵關稅的手段，已經對於中國出口造成衝擊。在「兩會」期間召開的新聞發佈會上，中國商務部長王文濤表示，針對外貿企業遭到的困難和問題，中國將進一步擴大出口信用保險承保規模和覆蓋面，指導金融機構加大對外貿企業的融資支持力度。只是，隨著關稅上升，中國企業的出口與利潤勢必遭受衝擊，進而對中國整體經濟成長產生負面影響，瑞銀（UBS）報告已指出，今年中國經濟成長面臨的最大阻力即是美國提高關稅；路透社對 64 名經濟學家進行調查的結果，指出 2025 年中國 GDP 成長可能放緩至 4.5%，2026 年進一步減緩至 4.2%；日本經濟研究中心則是推算，若川普對中國徵收 60% 關稅，中國出口額將大降 14%，並在一定情況下今年的 GDP 成長率將會降到 3.4%。

綜上所述，在美中貿易戰升級影響下，外部需求環境可能因為關稅和保護主義更加惡化，為了避免經濟成長受到出口衰退的拖累，中國政府勢必要將拉動經濟成長的動力放在國內內需與投資。然而，雖然「兩會」後中國政府立即接續推出提振消費方案，但在政策仍是側重短期刺激效果、房地產市場或將面臨新一輪債務違約問題，以及地方政府財政困窘難有充裕的資金配合中央政策等因素影響下，中國政府推出的提振消費以擴大內需方案，整體而言仍將難以長期提升民眾消費意願，恐怕只能有短期的政策效果。

肆、結語

在國際政經情勢動盪、中國經濟前景未明之際，「兩會」的召開格外引人矚目。從「政府工作報告」來看，提振消費擴大內需、科技自主創新仍是今年經濟工作的兩大主要任務，尤其隨著美中貿易戰持續升溫，在加徵關稅影響下，中國出口已經開始受到衝擊，迫使中國政府必須更加重視提振消費政策。只是，目前看來中國政府似乎仍只追求政策的短期效果；再者，從中央預算分配來看，科技自主創新依舊是今年的主要任務。在國家安全與經濟安全的大旗之下，中國在推動經濟成長之際，持續強化科技自主以保有與美國相抗衡的科技創新技術，實才是中國政府重視的主要工作。

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。

Analysis of China's Economic Policies in the “Two Sessions” under Internal and External Attack

Ya-Ling Lin

Division of National Security Research

Abstract

Amidst the intensifying trade conflict between the U.S. and China and domestic economic recession, the Chinese government has made boosting consumption and expanding domestic demand, as well as independent innovation in science and technology, economic priorities for 2025; the aim is that economic growth can be driven by consumption under the impact on exports of U.S. tariff hikes. However, judging from the “Government Work Report” of the “Two Sessions” and the subsequent policies, constrained by factors such as failure to boost public confidence and sharp decline in local government revenues, the current consumption stimulus program may only have short-term stimulus effects. It remains to be seen whether it can actually stimulate economic growth.

Keywords: “Two Sessions”, Technology Innovation, U.S.-China Trade War, consumption