

編輯報告

2025 年 3 月 4 日至 5 日，中國於北京先後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」）。同時，由於第十四個五年經濟計畫（以下簡稱十四五）的週期恰好於今年結束，正是檢視這五年來的經濟成效並展望下個五年計畫重點的關鍵時刻，中共官方也賦予了今年為十四五「收官之年」，故以此作為本次特刊進行深入探討的主軸。本次特刊將分別以經濟、社會、能源、軍事、外交、涉台工作等領域作為觀察重點，各以一章進行分析。

首先就經濟領域而言，由於美國總統川普（Donald Trump）在今年 1 月就職以來，已經於 2 月 27 日表示將自 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%。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。從中國總理李強的政府工作報告來看，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。但目前中共政策仍止於短期刺激政策，而房地產低迷、地方債務高築、吸引外資、突破美國科技封鎖困難等中長期的問題仍在，故可能只有短期的政策效果。

再從社會領域分析，2025 年的中國政府工作報告加上在兩會期間的人大民生主題記者會與習近平下團組時的講話，可歸納出中國政府最重視的社會問題為：民眾的就業增收、社會福利保障與維護社會穩定。這些問題的主要來源為財富分配不均與區域發展差異，而中國政府提出的政策解方即為「共同富裕」概念下的區域協調發展與公共服務均等化，然此些政策所涉及的是長期結構性問題與收入分配機制，中國政府所提的解方多為漸進式的緩步改革，故可預期此些政策短期內仍難以緩解現況。

能源領域方面，李強於政府工作報告中強調 2024 年中國「持續

加強生態環境保護，提升綠色低碳發展水準」，包含推動重點行業節能降碳改造，推進新能源開發利用，非化石能源發電量占總發電量的比重接近 40%等。同時 2025 年是「十四五」規劃收官之年，中國強調做好能源轉型工作的重要性，他並提及 2025 年中國十大重要任務之一即為「對氣候變化，推進生態優先、節約集約、綠色低碳發展」。可預料短期內在無法擺脫以煤炭為主要發電來源這一情況下，中國為了顧及自身能源安全以及確保不會發生電力短缺，仍將持續興建燃煤電廠，因而不可避免地與自身的綠色低碳發展此一目標相互衝突。

於軍事領域方面，在近年軍中貪腐問題浮現、戰略支援部隊組織重整的背景下，解放軍如何確保戰力提升，並推進 2027 年建軍百年奮鬥目標，成為關注焦點。隨著人工智慧與自主作戰技術的快速進步，習近平也勢必會進一步推動解放軍的「智慧化」轉型，提升解放軍的聯合作戰與精準打擊的能力。這也意味著「新質作戰力量」的發展，將不僅是技術與裝備的升級，更是一場涵蓋戰略、戰術、組織與人才培育的全方位變革。而這些在當前高層貪腐問題以及信息支援部隊、軍事航天部隊與網絡空間部隊各自仍需要時間進行磨合的情況下，其發展還有一段漫長的路要走。

從外交領域觀察，回溯自 2023 年 12 月底，透過「中央外事工作會議」所確立的兩大主軸：第一主軸是「倡導平等有序的世界多極化和普惠包容的經濟全球化」，第二主軸是「反對霸權主義和強權政治」。2025 年《政府工作報告》一反前揭論述結構，將「反對霸權主義和強權政治」由第二主軸改作第一主軸，很可能是川普業於 2 月 4 日公告將對中國課徵 10%之關稅所造成之結果。未來之總體外交上雖有基於開展反強權統一戰線之主動性，惟在川普「全領域檢討」此一攻勢外交之衝擊下，習近平之對美外交終究難脫守勢路徑。此種優劣地位分明之外交關係，也將對未來數年「具節制、可管控」的臺海格局，產生決定性的影響。

最後在中共涉台工作方面，進入 2025 年以來，先後從 2 月底對台工作會議上王滬寧發言，3 月兩會期間的王毅在外交記者會上發言，再到同一週趙樂際在《反分裂國家法》二十周年座談的發言，可以看出近期對台政策脈絡是逐漸偏向對台強硬，並配合網紅和藝人營造兩岸統一的「大勢」。而針對中共逐漸對台強硬和加強滲透的趨勢，賴清德總統於 3 月 13 日午間召開國家安全高層會議，並針對臺灣當前所面對的五大國安及統戰威脅提出十七項因應策略。故從兩會前後所引起的涉台爭議以及我方因應觀察，2025 年的整體兩岸氣氛不容樂觀，中共方面也會相應的升級對台政策的強硬程度。

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

被低估的內政問題： 「兩會」社會相關政策觀察

鄧巧琳

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

2025 年 3 月上旬，中國全國人大及全國政協第十四屆三次會議（以下簡稱「兩會」）相繼閉幕，本年度《政府工作報告》明文點出：「外部環境更趨複雜嚴峻，可能對我國貿易、科技等領域造成更大衝擊」、「從國內看，經濟回升向好基礎還不穩固，有效需求不足，特別是消費不振」。¹前述文字反映中國執政當局對於內外情勢的判斷，在中國政府預期到對外貿易仍將受挫，美中兩國間的科技戰將持續並擴大衝擊中國戰略科技產業的發展，加上中國內部亦面臨需求不振、房地產市場前景持續低迷與基層政府財政困窘等問題，故中國政府將擴大國內需求、科技自主列為 2025 年排序前二的政府工作任務，欲讓內部需求與科技自主創新成為帶動中國未來經濟成長的主要動力。

除了前述的經濟面所面臨的挑戰，中國政府現今所面臨的社會問題亦不容忽視。而「兩會」向來以經濟社會議題為主軸，且 2025 年為「十四五」規劃的收官之年，中國政府需為下一個國民經濟和社會發展五年規劃「十五五」塑造欣欣向榮的社會氛圍，故下文將主要針對《政府工作報告》，以及「兩會」期間中國領導人習近平參與的團組會議、記者會等官方報導，解析此次「兩會」中國政府關注的社會問題及其提出的政策解方。

¹ 〈兩會授權發布|政府工作報告〉，《新華網》，2025 年 3 月 12 日，
<http://www.news.cn/politics/20250312/a71e63d66967404e8e644f9753c65fc9/c.html>。

貳、《政府工作報告》中待解的社會問題

本年度的《政府工作報告》對於內政情勢的詳細說明提及：「群眾就業增收面臨壓力」、「民生領域存在短板」、「一些地方基層財政困難」與「社會矛盾化解和風險防範工作還需要加強」等，加上在「兩會」期間的人大民生主題記者會與習近平下團組時的講話，²可歸納出中國政府最重視的社會問題為：民眾的就業增收、社會福利保障與維護社會穩定，下文分述之。

一、就業難上加難

2025 年中國政府所面臨的民眾就業壓力仍相當可觀。本年度應屆大學畢業生預估將達 1,222 萬人（2024 年為 1,179 萬），然近二年畢業生就業率僅約 55%，³且在中國經濟前景未明的情況下，國家統計局最新數據亦顯示，2025 年 2 月城鎮調查失業率再次攀升至 5.4%，是自 2023 年 2 月後的新高。⁴也就是說，今年度畢業生面臨的就業市場將較以往更為嚴峻，「畢業即失業」、「學非所用」等可能情況將持續打擊畢業生對於未來的預期。此外，「靈活就業」、「新就業型態勞動者」規模或將再度攀升。

二、社會保障體系的衝擊擴大

由於人口高齡化與人均預期壽命的增長，2024 年底中國 60 歲以上的人口規模已達 3.1 億，且在地方政府財政困窘的壓力下，使包含養老金與醫療保險在內的社會保障體系的維繫成為中國政府不容忽視的政策焦點。據中國財政部數據顯示，2024 年社會保障和就業支出首次超越教育支出，其中養老支出的增長最為可觀，或將加劇教

² 〈兩會第一觀察 | 讀懂「社會工作一定要加強」的深意〉，《新華網》，2025 年 3 月 9 日，<http://www.news.cn/politics/leaders/20250309/f2e866c55f664b2b8f22bc1d548f0a5b/c.html>；〈兩會現場速遞 | 惠民政策再發力 利民舉措更暖心——四部門主要負責人回應民生熱點問題〉，《新華網》，2025 年 3 月 10 日，<http://www.news.cn/politics/20250310/4947e45425b14e57aa7840be94606d5c/c.html>。

³ 〈兩會聚焦就業問題，中國再迎最難就業年〉，《BBC 中文網》，2025 年 3 月 4 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/articles/c3375v1jz57o/trad>。

⁴ 〈1-2 月份國民經濟起步平穩 發展態勢向新向好〉，《中國國家統計局》，2025 年 3 月 17 日，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202503/t20250317_1959010.html。

育資源不平等與社會階層固化現象，⁵更可能引起世代間的衝突。

三、無差別事件與大規模抗爭加重維穩壓力

近一年來各地爆發多起無差別攻擊事件，如 2024 年共發生 24 起相關案件（2019 年至 2023 年每年平均僅 3 至 5 起）；⁶ 2024 年 7 月《新京報》記者揭露「油罐車混裝食用油」事件，⁷此些社會事件的發生使中國社會瀰漫憂慮與不安情緒。更甚者，民眾因經濟成長趨緩、社會事件等多重因素聚積不滿情緒，使其更可能受突發事件挑動情緒而選擇走上街頭，如 2025 年初陝西即因學生校園霸凌死亡事件爆發大規模抗爭，⁸這或將對政府的維穩工作形成壓力。

因此，2025 年 2 月中共中央與國務院共同發布《國家突發事件總體應急預案》，其中「社會安全事件」即被視為重大安全風險與突發事件之一；中共中央政治局 2 月底的集體學習亦以「建設更高水平的平安中國」為題，強調社會治安的整體防控，欲及時與有效地化解各類社會矛盾與糾紛，並指出要「加強正面宣傳和輿論引導」、「運用現代科技手段提高社會治理效能」。⁹

而在這次的《政府工作報告》中，可以明確發現「維護國家安全 and 社會穩定」的段落文字大幅增多，除納入前述突發事件應急預案和「平安中國」的相關論述外，亦指出要「健全社會心理服務體系和危機干預機制」與培育「自尊自信、理性平和、積極向上的社

⁵ 〈2024 年全國一般公共預算收入比上年增長 1.3%〉，《新華網》，2025 年 1 月 24 日，<http://www.news.cn/20250124/86445734eb69488abff4c4649b549096/c.html>；〈38 億之差！社保首超教育支出：中國正在用養老錢透支未來？〉，《搜狐》，2025 年 3 月 9 日，https://www.sohu.com/a/868763239_120944681。

⁶ 〈無差別襲擊高發的一年揭示中國的憤怒與沮喪情緒〉，《BBC 中文網》，2024 年 12 月 29 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/articles/c3rq2xn1yjeo/trad>。

⁷ 〈罐車運輸亂象調查：卸完煤制油直接裝運食用大豆油〉，《新京報》，2024 年 7 月 2 日，<https://m.bjnews.com.cn/detail/1719878490168127.html>。

⁸ 〈中國陝西蒲城職中學生墜樓身亡 當地爆發大規模民眾遊行抗議〉，《BBC 中文網》，2025 年 1 月 7 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/articles/c3e3gp8341po/trad>。

⁹ 〈授權發布 | 中共中央 國務院印發《國家突發事件總體應急預案》〉，《新華網》，2025 年 2 月 25 日，<http://www.news.cn/politics/zywj/20250225/a0c06e30ad36490697fbf780530839e4/c.html>；〈習近平在中共中央政治局第十九次集體學習時強調 堅定不移貫徹總體國家安全觀 把平安中國建設推向更高水準〉，《新華網》，2025 年 3 月 1 日，<http://www.news.cn/politics/leaders/20250301/07733ea22fb04471827116f4c8330377/c.html>。

會心態」。也就是說，此類可能影響社會穩定的民眾不安情緒受到中國政府的高度重視。

四、社會問題的本質與「共同富裕」

若深究前述三類社會問題，可發現此些議題多與民眾對於經濟不平等的不滿與對未來的悲觀預期有關。2024年CSIS和史丹佛大學中國經濟與制度研究中心合作的民調研究報告顯示，中國民眾對於收入不均的觀感與十年前明顯不同，從將收入不平等歸咎於自身的能力不足，轉向認為不公平經濟體制與機會的不平等才是形塑當下中國不平等現象的主因。¹⁰而高等教育縮減收入差距的效果亦在近年內顯著降低，且人口結構與社福資源分配亦引發代際間的衝突，使得民眾的不滿與對未來悲觀預期正在加劇。

本文認為，前述根源於不平等現象而來的民眾不滿情緒，即是中國領導人習近平在近年來試圖大力強調「共同富裕」的主因，其欲藉「共同富裕」改善收入不平等現象與革新現有收入分配機制。¹¹習近年來多次強調，「共同富裕」的實現與否不僅是經濟問題，且是重大的政治問題，關乎中國共產黨的執政基礎。¹²亦即，對於中共黨國此一社會主義國家來說，「共同富裕」是不可或缺的核心價值之一，因此其將「共同富裕」納入「二十大報告」中，並將實現中國全體人民的「共同富裕」視為達成中國式現代化的要件之一。¹³而在「兩會」中習近平參加江蘇代表團審議時亦強調要積極推進「共

¹⁰ Ilaria Mazzocco and Scott Kennedy, "Is It Me or the Economic System? Changing Evaluations of Inequality in China," CSIS, July 9, 2024, <https://bigdatachina.csis.org/is-it-me-or-the-economic-system-changing-evaluations-of-inequality-in-china/>.

¹¹ 習近平，〈紮實推進共同富裕〉，《求是》，2021年10月15日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-10/15/c_1127959365.htm。

¹² 〈習近平：共同富裕是社會主義的本質要求〉，《旗幟網》，2021年8月25日，<http://www.qizhiwang.org.cn/n1/2021/0825/c422351-32207065.html>；〈習近平主持召開中央財經委員會第十次會議強調 在高質量發展中促進共同富裕 統籌做好重大金融風險防範化解工作 李克強汪洋王滬寧韓正出席〉，《新華網》，2021年8月17日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-08/17/c_1127770343.htm。

¹³ 〈（授權發布）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。

同富裕」，其指出：「經濟大省發展得快一些，理應在促進全體人民共同富裕上積極探索經驗、發揮示範帶動作用。」¹⁴這些似乎顯示中國政府正致力於探尋改善不平等與分配機制的解方。

參、「兩會」中的社會政策解方

接續前文，中國政府嘗試解決引發種種社會矛盾根源的社會不平等與分配問題，而本文認為，此次「兩會」中國政府所提出解方包含區域協調發展與公共服務均等化。

一、區域協調發展

區域協調發展的目的就是解決城鄉與區域間的收入差距，這即是「共同富裕」的政策主軸之一。新華網「兩會」特稿將縮小城鄉差距、地區差距與收入差距列為各地探索共同富裕的主攻方向。而區域協調發展又可分為城鄉融合發展與區域平衡二大面向。其中，城鄉融合發展近年已與「新型城鎮化」政策結合。習近平於 2023 年中央經濟工作會議首次提出「要把推進新型城鎮化與鄉村振興有機結合」，其後二年的「中央一號文件」與隔年的中央經濟工作會議皆持續產出相關論述。而在此次「兩會」發布的《關於 2024 年國民經濟和社會發展計畫執行情況與 2025 年國民經濟和社會發展計畫草案的報告》中，則進一步明確「新型城鎮化」的政策位階，最主要的政策目的在於促進城鄉融合發展，實際政策作為包含有助於推近城鄉間生產要素的流動的種種政策，如城市落戶政策、農業轉移人口的就業住房保障、進城農民工公共服務、隨遷子女教育權、城市更新改造等。

更重要的是，區域協調政策欲藉平衡區域發展帶動民眾增收以刺激經濟。如此次「兩會」再次強調要「加大區域戰略的實施力度」與「統籌區域戰略深化實施和區域聯動融合發展」，欲建構

¹⁴ 〈兩會授權發布 | 習近平在參加江蘇代表團審議時強調 經濟大省要挑大樑為全國發展大局作貢獻〉，《新華網》，2025 年 3 月 5 日，<http://www.news.cn/politics/leaders/20250305/1f50e28d69c9431eab5afc780a8f49f8/c.html>。

「優勢互補的區域經濟布局和國土空間體系」，發揮各區域的比較優勢來創造內部經濟發展的新動能。

然而，區域協調發展仍面臨許多挑戰。首先，區域間巨大的發展差異仍是難解問題，且這不僅關乎到長久以來的城鄉差距，以及東部、中部、西部與東北等區域間的發展步伐不一，亦涉及區域內特大城市與周邊中小型城市之間的協調發展。再者，區域政策的實施或強化區域間的競爭態勢。因此，即便習近平任內已多次召開相關座談會，並於 2023 年將多個區域戰略領導小組合併為「中央區域協調發展領導小組」，嘗試透過完善頂層設計來「全國一盤棋」地統籌各區域的發展，但能否收效仍有待觀察。

二、公共服務均等化

本次「兩會」中另一重要的社會政策方針則是關於改善分配的公共服務均等化。此次「兩會」期間，習在江蘇代表團針對經濟大省應積極探索與發揮共同富裕的示範作用時亦強調：「經濟大省要在健全社會保障體系、增強基本公共服務均衡性可及性上再上水準。」而這也體現在《政府工作報告》中，如提高居民醫保和基本公共衛生服務經費人均財政補助、城鄉居民基礎養老金及退休人員基本養老金等，而其中在醫療資源分配上，亦持續推進基本醫療保險的省籍統籌並欲完善醫療資源的區域均衡布局，欲透過此些惠民政策提升公共服務的均等化。

若進一步細究，此些社會福利補助的調增或難改善弭平收入分配不均現狀與改善民眾觀感。例如，居民醫保的補貼僅提高 30 元、基礎養老金僅增加 20 元、公共衛生服務補助則僅提高 5 元等，儘管考量中國巨大的人口規模或可理解此一調整幅度背後可能面臨的財政負擔，但自 2011 年至 2024 年居民醫保的個人最低繳納標準已由 50 元調升至 400 元（2025 年維持 400 元標準），且在醫保帳戶改革已引發民怨的情況下，民眾繳納保費與政府補助間的增幅比例差距

可能使民眾對於政府社福政策的觀感產生變化。更甚者，由於各地醫療資源不均，且養老保險實與各省分的經濟狀況相連結，因此各地繳納與補助標準不一，雖能透過此種普惠式的調整改善經濟較為落後的省分的居民所能獲取的公共服務與社會福利品質，但實質上或仍無助於改善根植於區域差異而來的不平等現狀，這又可能再進一步影響民眾對於政府施政的信心。

肆、結語

總結全文，相較於備受矚目的外交與經濟發展目標等議題，本年度「兩會」在民生社會議題方面較少受到社會大眾的關注，綜觀《政府工作報告》與「兩會」相關新聞報導，可發現主要面臨的社會問題包含就業困難、社會保障體系維繫，以及可能上升至減損政治信任的社會不滿情緒之堆疊，而本文認為造成此些問題的主要來源為財富分配不均與區域發展差異，而中國政府提出的政策解方即為「共同富裕」概念下的區域協調發展與公共服務均等化，然此些政策所涉及的是長期結構性問題與收入分配機制，中國政府所提的解方多為漸進式的緩步改革，故可預期此些政策短期內仍難以緩解現況。

更進一步來說，在黨國持續強化社會控制的情況下，民眾的不滿情緒上升至政治風險的可能性較低，但不能忽視的是，此種不滿與不信任會再回過頭來影響民眾對於未來發展與經濟預期的看法，因此如何塑造「十五五」的良好社會氛圍將是中國政府本年度的重要工作。

本文作者鄧巧琳為政治大學東亞研究所博士生，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。

Overlooked Domestic Issues: Implications for China's Social Policies in the “Two Sessions”

Ciao-Lin Deng

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concept

Abstract

The 2025 “Two Sessions” convened against the backdrop of global geopolitical uncertainty and continuing domestic economic downturn. How the Chinese government addresses pressing social issues—such as rising unemployment, growing pressure on the social security system, and a surge in social incidents—warrants close attention. Based on the Government Work Report and related official statements, it is evident that under the framework of “common prosperity”, the government has two major social policy directions: (1) Coordinated regional development; (2) Equalization of public services. However, these policies involve deep-rooted structural issues and distribution mechanisms requiring long-term solutions. As the government's responses are in the form of gradual and incremental reforms, it is unlikely that, in the short term, these measures will effectively alleviate the current situation.

Keywords: “Two-Sessions”, Unemployment, Social Welfare, Common Prosperity, Balanced Regional Development

從兩會看中國的能源轉型政策

洪銘德

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

為期一周的中國全國政協十四屆三次會議和十四屆全國人大三次會議（俗稱「兩會」）已於3月11日落幕，兩會期間中國國務院總理李強於3月5日進行政治工作報告，強調2024年中國「持續加強生態環境保護，提升綠色低碳發展水準」，包含推動重點行業節能降碳改造，推進新能源開發利用，非化石能源發電量占總發電量的比重接近40%等。同時，他並提及2025年中國十大重要任務之一即為「對氣候變化，推進生態優先、節約集約、綠色低碳發展」。顯見，能源低碳發展不僅關乎中國民眾的未來發展，亦有助於2013年習近平於哈薩克所提及之「綠水青山就是金山銀山」。因此，在強調永續發展這一世界趨勢下，推動生能源轉型等為中國的重要任務之一。

加上，由於氣候變化對中國的糧食安全、水資源、能源安全 and 人群健康等帶來了不同程度的影響與挑戰，故2025年中共所發布之中央一號文件對氣象災害短期預警和中長期趨勢分析、農業防災減災救災長效機制建設等提出明確要求。且依據The Conversation的報導，地球生物依靠的自然系統將受災難性的破壞。全球各地的氣候組織一致認為，2024年是有史以來最熱的一年，全球平均氣溫比19世紀末還高出約1.6°C。自1961年有完整觀測紀錄以來，2024年為中國最熱的一年，連續第二年打破氣溫紀錄，繼2023年平均溫甫突破最高紀錄，2024年又再次突破。中國為容易受到全球氣候變化的敏感區和受到影響的國家，極端高溫事件發生更為頻繁、強度更強、持續時間延長，如2021年河南「21·7」與2023年海河「23·

7」兩次極端暴雨事件。可見，全球暖化是一全球性問題，中國無法置身事外，又中國本身為世界最大的能源消耗國且燃煤仍為其主要發電來源，推動能源轉型成為其重要工作與任務之一。中國推動能源轉型不僅攸關自身國內的綠色低碳發展，亦有助於節能減碳。本文的主要目的是從兩會看中國的能源轉型政策，包含中國能源政策的發展歷程、2024 年中國能源轉型的重要成果，以及 2025 年的相關重要規劃工作。

貳、中國持續加大能源轉型的力度

綜觀 2020 年至 2025 年這六年的政府工作報告，關於能源政策內容（如附表），中國逐漸從「發展再生能源」轉變成強調「發展新能源」，中國持續加大能源轉型的同時，「新」與「綠」已成為中國能源轉型之重要方向與路徑，「新」意指中國加速自身能源體系朝向低碳化與零碳化轉型，¹「綠」則是指清潔能源。據 2024 年中國所發布的《中國的能源轉型》白皮書，中國能源含「綠」量不斷提升，²2023 年新增清潔能源發電量占全社會用電增量一半以上。2023 年中國清潔能源消費比重達到 26.4%，較 2013 年提高 10.9%；且 2023 年中國清潔能源發電裝機容量達到 17 億瓩，占發電裝機總量的 58.2%。同時，清潔能源發電量約 3.8 兆度，占總發電量比例為

¹ 〈奮進新時代·兩會聚焦「新」潮湧動點亮能源未來 從政府工作報告能源關鍵字看能源發展之變〉，《中國石油》，2025 年 3 月 7 日，<https://www.cnpc.com.cn/cnpc/jtxw/202503/6d5a3acbf2ab4f76ac4d3e7511e0b39d.shtml>。

² 根據台灣《再生能源發展條例》，再生能源為：太陽能、風力、生質能、地熱能、海洋能（潮汐能）、非抽蓄式水力、國內一般廢棄物與一般事業廢棄物等直接利用或經處理所產生之能源。至於綠能，並不在乎該能源是否為自然生成，故範疇較再生能源更廣，凡成為電力的過程中碳排放很低者皆可稱為綠電或綠能。另外，關於綠能的範疇亦有不同的看法，例如美國環境保護署認為，只要產生的碳排放很低甚至是零的發電型式，即為綠電。至於歐盟，則以「分析結果沒有發現任何科學證據能證明，核能比其他電力生產技術對人類健康或環境造成較大危害」為由，宣告核能屬於綠能。由此可知，水力、太陽能、地熱或風力發電等同時具備再生能源與綠能的性質，而核能發電雖非再生能源，但因過程中並無碳排放，被歐盟視為綠能。請參閱莊嘉宏，〈核電被拒於「綠」能大門外〉，《中時新聞網》，2023 年 8 月 13 日，<https://www.chinatimes.com/opinion/20230813000024-262110?chdtv>；〈再生能源跟綠能有什麼差別？台灣真的有需要再生能源 100% 嗎？〉，《綠學院》，2023 年 11 月 12 日，<https://greenimpact.cc/Articles/detail?cid=2&id=309>。

39.7%。³

同時，在 2025 年的政治工作報告內容中，「能源」共出現 6 處，其中 4 處為「新能源」、1 處「再生能源」以及 1 處為「非化石能源」，可見隨著科技發展與進步，在維護能源安全這一前提下，加快發展新能源、清潔能源已成為全球共識。⁴對此，在《2025 年能源工作指導意見》中，中國即強調優化能源結構，大力發展再生能源以及新增新能源發電裝機規模等

參、2024 年中國大幅提高綠能規模

關於 2024 年中國能源轉型的推動成果，李強在政治工作報告中提及：提升綠色低碳發展水準；推動重點行業節能降碳改造，推進新能源開發利用，非化石能源發電量占總發電量的比重接近 40% 等。關於能源政策的推動成果，2024 年中國不斷提高再生能源的裝機規模，新增裝機 3.73 億瓩，同比增長 23%，占總裝機 86%。⁵截至 2024 年底，全中國再生能源裝機達到 18.89 億瓩，同比成長 25%，約占總裝機的 56%。同時，2024 年中國的再生能源發電量亦逐步提升，發電量達 3.46 兆度，同比增加 19%，約占總發電量 35%；且全中國再生能源發電量較 2023 年同期增加 5,419 億度，約占全社會新增用電量的 86%。⁶

第一，關於水電建設和運行，截至 2024 年底，全中國水電累計裝機容量達 4.36 億瓩；且總發電量為 14,239 億度。⁷第二，關於風電建設和運行，截至 2024 年，全中國風電累計並網容量達到約 5.21 億瓩，同比成長 18%；且全中國風力發電量 9,916 億度，同比成長

³ 〈大陸國務院發佈《中國的能源轉型》白皮書 幫助全球能源轉型〉，《兩岸犇報》，2024 年 9 月 3 日，<https://reurl.cc/NY6ayp>。

⁴ 〈從政府工作報告能源關鍵字看能源發展之變〉，《新浪財經》，2025 年 3 月 7 日，<https://reurl.cc/QYLbk9>。

⁵ 〈2024 年可再生能源並網運行情況〉，《中國國家能源局》，2025 年 1 月 27 日，<https://www.nea.gov.cn/20250221/e10f363cabe3458aaf78ba4558970054/c.html>。

⁶ 〈2024 年可再生能源並網運行情況〉。

⁷ 〈2024 年可再生能源並網運行情況〉。

16%。⁸第三，關於光伏發電建設和運行，2024 年全中國光伏發電裝機容量達 8.86 億瓩，同比成長 45%；且全中國光伏發電量為 8,341 億度，同比成長 44%。⁹第四，關於生質能發電建設和運行，截至 2024 年，全中國生質能發電裝機容量達到 4,599 萬瓩，同比成長 4%；且 2024 年全中國生質能發電量 2,083 億度，同比成長 5%。¹⁰

最後，關於核電，2024 年全中國運行核電機組共 57 台（不含臺灣地區），裝機容量為 59431.7MWe（額定發電量），累計發電量為 94,183.4 億度，運行核電機組累計發電量為 4,451.75 億度，占全中國累計發電量 4.73%。¹¹同時，相較於燃煤發電，2024 年核能發電相當於減少燃燒標準煤 12,752.83 萬噸，以及分別減少排放二氧化碳 33412.41 萬噸、二氧化硫 108.40 萬噸、氮氧化物 94.37 萬噸。¹²

根據上述，我們可以知道中國的能源政策作為符合《2024 年能源工作指導意見》，透過持續優化自身的能源結構，提升自身的再生能源（水電、風電、太陽能以及生質能）與核電，有助於提高自身的綠色能源規模。

肆、2025 年中國持續加快能源轉型以推進雙碳目標

自 2020 年中國提出推動實現 2030 年前達到「碳達峰」與 2060 年前實現「碳中和」（雙碳目標）後，碳達峰碳中和已連續 5 年出現在政府工作報告內容中。¹³其中，「應對綠色貿易壁壘」、「碳排放雙控制度體系」、「零碳園區」以及「零碳工廠」等詞首次出現在政府工作報告內容中，顯示中國關於能源轉型和應對氣候變化的

⁸ 〈2024 年可再生能源並網運行情況〉。

⁹ 〈2024 年可再生能源並網運行情況〉。

¹⁰ 〈2024 年可再生能源並網運行情況〉。

¹¹ 〈全國核電運行情況（2024 年 1-12 月）〉，《中國國家核安全局》，2025 年 2 月 6 日，https://nnsa.mee.gov.cn/ywdt/hyzz/202502/t20250206_1101794.html。

¹² 同前註。

¹³ 劉斌，〈首次出現！2025 年政府工作報告能源新詞一覽〉，《北極星售電網》，2025 年 3 月 7 日，<https://m.bjx.com.cn/mnews/20250307/1430871.shtml>。

新政策方向與作為。¹⁴另外，「沙戈荒」新能源基地和「海上風電」亦首次出現在政府工作報告內容中。關於前者，2021 年 11 月中國國家能源局印發《第一批以沙漠、戈壁、荒漠地區為重點的大型風電光伏基地建設專案清單的通知》，首次提出推動第一批「沙戈荒」專案建設，在內蒙、青海等 18 個省（區）及新疆生產建設兵團推動，總裝機容量 9,736 萬瓩。¹⁵截至 2024 年底，第一批基地建成 9,199 萬瓩、約占 95%，投產 9,079 萬瓩。¹⁶2025 年 2 月 27 日，中國發布《2025 年能源工作指導意見》，明確提出積極推進第二批、第三批「沙戈荒」大型風電光伏基地，以及策畫「十五五」、「沙戈荒」新能源基地方案。

關於後者，政府工作報告亦首次提及「要發展海上風電並統籌新能源就地消納」，中國海上風電保持高速成長，累計裝機容量從 2018 年約 500 萬瓩提高至 2024 年的 4,127 萬瓩，總裝機規模位居世界第一，形成了完整的海上風電產業鏈。¹⁷可見，隨著陸上風電市場的逐漸飽和，且因海上風電具備資源豐富等特點，故成為中國新能源的重要成長關鍵。¹⁸截至 2024 年底，全中國風電累計併網容量達到 5.21 億瓩，包含陸上 4.8 億瓩，海上 4,127 萬瓩；且 2024 年全中國風力發電量 9,916 億度，同比成長 16%。¹⁹

另外，關於 2025 年中國的能源政策，早在 2025 年 2 月中國就已發布《2025 年能源工作指導意見》，指出 2025 年是「十四五」規劃收官之年，必須做好能源工作，中國能源工作的三大目標，分別

¹⁴ 同前註。

¹⁵ 〈國家第一批「沙戈荒」風光大基地建成 9199 萬千瓦、約占 95%！〉，《北極星售電網》，2025 年 1 月 23 日，<https://m.bjx.com.cn/mnews/20250123/1424451.shtml>。

¹⁶ 同前註。

¹⁷ 〈2025 年政府工作報告能源熱詞一覽〉，《國際風力發電網》，2025 年 3 月 6 日，<https://wind.in-en.com/html/wind-2457041.shtml>。

¹⁸ 〈從政府工作報告能源關鍵字看能源發展之變〉。

¹⁹ 〈2024 年可再生能源並網運行情況〉，《新浪財經》，2025 年 1 月 27 日，<https://finance.sina.com.cn/jjxw/2025-01-27/doc-inchmkut9158599.shtml>。

為：²⁰一、持續增強供應保障能力：新增新能源發電裝機規模 2 億瓩以上，發電量達到 10.6 兆度左右；二、不斷深化綠色低碳轉型：提高非化石能源發電裝機占比至約 60%，非化石能源占能源消費總量比例提高至約 20%；健全綠色低碳發展政策機制；三、穩步提升發展效益：火電機組平均供電煤耗保持合理水準，優化資源配置。

此外，為有助於推動能源高質量發展、保障能源安全、促進經濟社會綠色低碳轉型、永續發展，以及推動雙碳政策，2024 年 11 月中國通過《中華人民共和國能源法》，並自 2025 年 1 月 1 日起正式施行，指出中國將優先發展再生能源，並合理、清潔且高效率使用化石燃料，逐步實現能源結構的低碳化。²¹同時，該法並指出「加快構建碳排放總量和強度雙控制度體系」，以利於中國實現雙碳目標。

伍、結語

根據上述，我們可以得知中國為了改變自身以燃煤為其主要發電來源這一目標，推動能源轉型成為其重要工作目標，因為不僅攸關自身國內的綠色低碳發展，亦利於節能減碳。自 2020 年起的政治工作報告迄今，中國持續加大能源轉型的力度，從一開始強調的「發展再生能源」轉變成「發展新能源」，且中國亦強調發展清潔能源，因為 2024 年《中國的能源轉型》白皮書即指出中國能源含「綠」量不斷提升；且政治工作報告亦強調加快發展新能源與清潔能源。

在此一背景下，2024 年中國大幅提高綠色能源規模，例如全中國再生能源發電量達 3.46 兆度，同比增加 19%，約占總發電量 35%。同時，2024 年全中國運行核電機組共 57 台，總累計發電量為

²⁰ 〈國家能源局關於印發《2025 年能源工作指導意見》的通知〉，《中國國家能源局》，2025 年 2 月 27 日，<https://reurl.cc/aenxXG>。

²¹ 〈中國能源法〉，《人民網》，2024 年 11 月 9 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2024/1109/c1001-40357319.html>。

94,183.4 億度。最後，關於 2025 年的優先目標，中國逐漸加快能源轉型以推進碳達峰碳中和，例如首次使用「應對綠色貿易壁壘」、「碳排放雙控制度體系」、「零碳園區」、「零碳工廠」以及「海上風電」等用語。同時，2025 年為「十四五」規劃收官之年，中國強調做好能源轉型工作的重要性；且《中華人民共和國能源法》亦強調優先發展再生能源，逐步實現能源結構的低碳化。

儘管中國在推動能源轉型已有一定的成果，但卻也在 2024 年大量建設的燃煤電廠，比 2015 年以來的任何一年多，發電量為 94.5 吉瓦。顯見，為了確保自身的能源安全，未來兩到三年內中國將會有大量新電廠將投產使用。²²對此，學者認為中國的能源發展模式為「能源迭加」（發展清潔能源的同時繼續擴張煤電），而非真正的「能源轉型」。²³可預期，短期內在無法擺脫以煤炭為主要發電來源這一情況下，中國為了顧及自身能源安全以及確保不會發生電力短缺情況，仍將持續興建燃煤電廠，因不可避免地與自身的綠色低碳發展此一目標相互衝突。

附表 2020 年至 2025 年政治工作報告關於能源政策的重點內容

政治工作報告	關於能源政策重點
2020 年	保障能源安全。推動煤炭清潔高效利用，發展可再生能源，完善石油、天然氣、電力產供銷體系，提升能源儲備能力。
2021 年	紮實做好碳達峰、碳中和各項工作。制定 2030 年前碳排放達峰行動方案。優化產業結構和能源結構。推動煤炭清潔高效利用，大力發展新能源，在確保安全的前提下積極有序發展核電。

²² 〈中國去年卯足勁興建新燃煤電廠 容量創十年新高，清潔能源銳減〉，《美國之音》，2025 年 2 月 14 日，<https://reurl.cc/vQdKxA>。

²³ 唐緣媛，〈報告：中國煤電續擴張 2030 碳達峰成泡影？〉，《自由亞洲電臺》，2025 年 2 月 13 日，<https://www.rfa.org/mandarin/xinwenkuaixun/2025/02/13/zhong-guo-mei-dian-kuo-zhang/>。

2022 年	有序推進碳達峰碳中和工作。落實碳達峰行動方案。推動能源革命，確保能源供應，通盤謀劃，推進能源低碳轉型。加強煤炭清潔高效利用，有序減量替代，推動煤電節能降碳改造、靈活性改造、供熱改造。推進大型風光電基地及其配套調節性電源規劃建設，加強抽水蓄能電站建設。推動能耗「雙控」向碳排放總量和強度「雙控」轉變，完善減汙降碳激勵約束政策，發展綠色金融，加快形成綠色低碳生產生活方式
2023 年	穩步推進節能降碳。統籌能源安全穩定供應和綠色低碳發展，科學有序推進碳達峰碳中和。優化能源結構，實現超低排放的煤電機組超過 10.5 億瓩，可再生能源裝機規模由 6.5 億瓩增至 12 億瓩以上，清潔能源消費佔比由 20.8% 上升到 25% 以上。
2024 年	大力發展綠色低碳經濟。推進產業結構、能源結構、交通運輸結構、城鄉建設發展綠色轉型。落實全面節約戰略，加快重點領域節能節水改造。促進節能降碳先進技術研發應用，加快形成綠色低碳供應鏈。建設美麗中國先行區，打造綠色低碳發展高地。 積極穩妥推進碳達峰碳中和。紮實開展「碳達峰十大行動」。深入推進能源革命，控制化石能源消費，加快建設新型能源體系。發展新型儲能，促進綠電使用和國際互認，發揮煤炭、煤電兜底作用，確保經濟社會發展用能需求。
2025 年	加快發展綠色低碳經濟。完善支持綠色低碳發展的政策和標準體系，營造綠色低碳產業健康發展生態。深入實施綠色低碳先進技術示範工程，培育綠色建築、綠色能源、綠色交通等新增長點。 積極穩妥推進碳達峰碳中和。紮實開展國家碳達峰第二批試點，建立一批零碳園區、零碳工廠。加快構建碳排放雙控制度體系。加快建設「沙戈荒」新能源基地，發展海上風電，統籌就地消納和外送通道建設。

資料來源：洪銘德整理自公開資料。

本文作者洪銘德為中興大學國際政治研究所博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。主要研究領域為：應急管理機制、天然災害、中國外交。

Observing China's Energy Transition Policy from Perspective of the Two Sessions

Ming-Te Hung

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts

Abstract

To shift away from coal as its primary source of electricity, China has made energy transition a key policy objective. Promoting energy transition is not only crucial for its green and low-carbon development but also beneficial for energy conservation and carbon reduction. Since the 2020 government work report, China has continuously enhanced its energy transition efforts. The focus has shifted from initially emphasizing the “development of renewable energy” to the broader approach of “developing new energy.” Additionally, China places much emphasis on the advancement of clean energy, leading to a steady increase in the proportion of green energy in its energy mix. Government work reports have also continually underscored the need to accelerate the development of new and clean energy sources.

In this context, China continued to expand its green energy capacity in 2024. In addition to vigorously promoting the construction of renewable energy projects, it is also accelerating the development of nuclear power plants. In 2025, China's energy transition has moved up a gear to advance towards its carbon peak and carbon neutrality goals. For example, it has introduced terms such as “addressing green trade barriers” and “offshore wind power” for the first time, reflecting its commitment to sustainable development.

Although China has made significant progress in promoting energy transition, it continues to build coal-fired power plants to ensure its energy

security and avoid power shortages. However, this inevitably conflicts with its goal of green and low-carbon development.

Keywords: China, Energy Transition, Green Energy, Clean Energy, Renewable energy

從 2025 年兩會分析近期解放軍發展

洪子傑

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

2025 年中國兩會於 3 月 5 日至 11 日舉行，解放軍相關議題主要體現在國防預算調整、政府工作報告，以及習近平在第十四屆全國人大三次會議「解放軍和武警部隊代表團全體會議」上的講話。從兩會期間中國所提的國防預算、領導層對軍隊現代化的闡述，以及軍方代表的提案與討論，反映出當前解放軍的發展方向與戰略考量。特別是在近年軍中貪腐問題浮現、戰略支援部隊組織重整的背景下，解放軍如何確保戰力提升，並推進 2027 年建軍百年奮鬥目標，成為關注焦點。因此，本文將從兩會習近平有關解放軍的講話出發，分析其發展內容，並評估未來軍事發展的趨勢與可能影響。

貳、兩會有關解放軍議題概況

一、習近平談話強調解放軍整合與內部監管

過去，習近平在解放軍團組的講話往往反映當前發展重點。從強調黨指揮槍、進行國防改革、推動反貪腐開始，逐步朝向強化練兵備戰、軍民融合解放軍訓練、構建中國特色軍事法治體系、提高一體化國家戰略體系和能力，再到過去兩年所關注的「新興領域戰略能力」以及整合統籌經濟建設和國防建設（如附表），皆可見一脈相承的政策邏輯。在今年談話之前，習近平歷年談話之重點猶如一本軍事發展教科書，看似改革發展十分順利與快速。然而，今年的談話重點更多圍繞在軍隊內部管理議題，包括規劃執行阻礙、部門橫向聯繫、建構監管體系與查處腐敗問題。這反而凸顯出解放軍內部問題已妨礙解放軍的發展。

進一步分析今年習近平在出席解放軍團組之發言，可區分為發展規劃、問題解決方式與面臨挑戰。在發展規劃上，習近平持續強調國防建設支撐經濟社會發展之重要性，並在此基礎上藉由國防發展強化新質生產力，加快發展新質戰鬥力、創新戰鬥力建設和運用模式。對於解放軍發展上所面臨的問題，習近平則強調必須強化跨部門、跨領域及軍地協調，提升政策執行的整合與供給能力。他指出，應善用現代管理理念與方法，持續完善戰略管理制度，同時堅持精實建軍，科學分配國防資源，提高經費使用的精準度與效益。最後，習近平則強調監管的重要性，要求建立完善的監管體系，強化融合監督與聯合審計，「深入查處腐敗問題」以「確保規劃收官質量托底、能力托底、廉潔托底」。¹這三項議題也是習近平認為當前解放軍在發展上的主要重點。

二、習宣示持續強化新質作戰力量為解放軍發展重點

除了內部監管，習近平今年的談話亦強調「新質生產力」與「新質作戰力量」，反映了近幾年解放軍持續將發展重心從傳統戰力建設轉向軍事科技創新的新型戰力。新質作戰力量內涵不僅涵蓋太空、網路、北極、深海、超高音速武器、無人機等戰略領域外，²亦涉及大數據、人工智慧等科技創新應用。落實到解放軍發展項目上，包括「網絡信息體系建設」、強化電磁作戰能力，到精進與整合一體化作戰指揮平台、人機互動（human-computer interaction，HCI）技術等。³

近年來，不論是在「十四五」規劃或是習近平的重要講話中，

¹ 歐燦、費士廷，〈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〉，《中國國防部》，2025年3月14日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/sy/rt/16373519.html>。

² 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。

³ 儘管新質作戰力量有其內涵與要素，但在科技創新的帶領下，並非一成不變，而是相對概念，其內涵亦將隨著透過科技發展而持續過展。詳見，李明、許珺怡、時鵬翔，〈加快提升新質戰鬥力建設水準〉，《中國國防部》，2024年6月27日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/jmsd/16318850.html>。

發展「新域新質作戰力量」已成為解放軍發展的核心戰略之一。⁴此外，過去被視為「新質作戰能力重要增長點」的戰略支援部隊，由於專業差距過大、組織設計問題、軍種本位主義以及指管通情建置不符預期等問題，於去年進行重組。⁵其原有職能如「指揮、管制、通訊、電腦、資訊、情報、監視、偵察」(C5ISR)系統的建置與更新、電子對抗、太空戰、網路戰等，則重新分配至信息支援部隊、軍事航天部隊以及網絡空間部隊。這些領域同樣屬於「新質作戰力量」的範疇。習近平強調「新質作戰力量」，顯示出解放軍持續提升跨領域作戰能力，並加強新興科技在軍事領域上的應用，以鞏固未來戰場的主導權。未來，隨著人工智慧與軍事科技的發展，「新質作戰力量」將成為解放軍建設的核心關鍵。

另一方面，習近平所提出的「新質生產力」概念，為其在 2023 年 9 月考察黑龍江時所新提出的經濟術語，其內涵從科技創新的角度出發，透過「高效能、高質量」的生產模式，運用人工智慧與大數據等新興技術，推動產業升級與轉型。⁶具體而言，涵蓋的產業包括新能源、先進製程、新材料、電子信息產業、海洋裝備、太空產業外，也包括強化人工智慧、量子科技、深化大數據、互聯網等生產領域。⁷習近平之所以在下解放軍團組講話時特別提到「新質生產力」，係由於當前解放軍的軍事發展規劃高度關注科技變革對未來戰爭的影響，同時也期望透過國防產業帶動中國國內經濟與科技創新發展。換言之，中國試圖透過發展新質生產力，以科技驅動產業升級，再進一步將科技創新成果強化新質作戰力量，最終達成軍事與

⁴ 如附表中 2024 年習近平談話，或「十四五」規劃中第五十六章。詳見，〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要〉，《中國政府網》，2021 年 3 月 13 日，https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm。

⁵ 洪子傑，〈戰略支援部隊組織重組之評析〉，龔祥生、洪子傑編，《2024 中共政軍發展評估報告》（台北：國防安全研究院，2024 年 12 月）。

⁶ 〈學習筆記 | 總書記頻頻提到的新質生產力是一種怎樣的生產力？〉，《人民網》，2024 年 2 月 27 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2024/0227/c1001-40183999.html>；蘇崇愷，〈推新質生產力 AI、智慧互聯見雛形〉，《工商時報》，2025 年 1 月 28 日，<https://www.ctee.com.tw/news/20250128700028-439901>。

⁷ 〈學習筆記 | 總書記頻頻提到的新質生產力是一種怎樣的生產力？〉，《人民網》，2024 年 2 月 27 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2024/0227/c1001-40183999.html>。

經濟的雙贏局面。

參、當前解放軍發展挑戰與未來趨勢

一、貪腐問題仍將持續延燒

習近平有關監管的談話凸顯出解放軍內部問題已嚴重妨礙解放軍的發展。今年兩會解放軍代表團的人數相較於去年減少了 14 人，而這 14 人皆因貪腐受到調查免職。這也凸顯出解放軍高層將領的貪腐問題嚴重。若從解放軍爆發貪腐的時間線來看，貪腐議題已經持續了一陣子。從 2023 年年中開始，包括時任火箭軍司令員李玉超與政委徐忠波、時任國防部長李尚福等人皆陸續遭到調查。中國人大常委會 2023 年 12 月 29 日除了公告免除 9 名解放軍將領的人大代表資格外，中國軍工企業中包括中國航太科技集團董事長吳燕生、中國航太科工集團有限公司副總經理劉石泉以及中國兵器工業集團公司王長青的政協委員資格也都疑似因貪腐問題遭撤銷。⁸但李尚福與魏鳳和的調查直到 2024 年年中才遭到開除黨籍處分並移送軍事檢察機關。⁹後續包括陸軍副司令員鄧志平、中央軍委委員苗華、原陸軍副司令尤海濤、南部戰區海軍司令員李鵬程、陸軍司令員李喬銘、原陸軍政委秦樹桐、原海軍政委秦生祥、袁華智、武警司令員王春寧都傳出落馬或是遭到調查的消息。從習近平本次的談話來看，目前軍中貪腐事件仍未平息。尤其兩會後又傳出軍委副主席何衛東、現任火箭軍司令王厚斌、東部戰區司令林向陽等人遭到調查的傳言，¹⁰顯示解放軍的貪腐問題仍將持續。

⁸ 〈(受權發布)全國人民代表大會常務委員會公告〔十四屆〕第二號〉，《新華網》，2023 年 12 月 29 日，<http://www.news.cn/politics/20231229/008dddc4119c42c48e7046cf1ca191bc/c.html>；〈王滬寧主持召開全國政協主席會議〉，《新華網》，2023 年 12 月 27 日，<http://www.news.cn/politics/leaders/20231227/8aa3b9fc10a446ffb4841318545676aa/c.html>。

⁹ 〈李尚福、魏鳳和受到開除黨籍處分〉，《新華每日電訊》，2024 年 6 月 28 日，http://www.news.cn/mrdx/2024-06/28/c_1310779840.htm。

¹⁰ 陳玟穎，〈習近平清洗軍方再出手 網傳中國火箭軍司令王厚斌被捕〉，《上報》，2025 年 3 月 25 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=3&SerialNo=226663；慕沐弦，〈洩漏對台作戰計畫？繼何衛東後 傳解放軍東部戰區司令林向陽也被捕〉，《Newtalk 新聞》，2025 年 3 月 25 日，<https://newtalk.tw/news/view/2025-03-25/962271>。

在習近平強調「建構有效的監管體系，加強融合監督、聯合審計」的情況下，雖然顯示出習近平試圖整頓解放軍的決心，但同時更可能反映出軍隊內部長期存在的結構性問題，而非僅僅是高階將領的恣意妄為。事實上，習近平不是沒有就解放軍內部經費使用規定進行修正，包括 2013 年公布的《厲行節約嚴格經費管理的規定》、2019 年《軍隊單位科研經費使用管理規定（試行）》、《關於調整重大非戰爭軍事行動任務津貼審批發放辦法的通知》以及調整部隊經費管理等辦法。¹¹然而，這些辦法與規定除多適用範圍基層部隊外，無法有效防止將領貪汙，也無法實質改善部隊貪腐問題，使得貪腐問題無法有效解決。此外，甫於 2025 年 2 月 7 日通過的《中國人民解放軍內務條令》中，相較於 2018 年的試行版本，在財務與資產管理一節中，新增了第 226 與 227 條兩條文，也增添了對於軍中腐敗問題原因的想像，例如，藉由缺乏統一的資產管理帳目所導致的帳目混亂，衍生出帳外資產；透過修改軍品的報廢與退役年限，藉此獲取不當收益。

另一方面，隨著習近平強化新質作戰力量，軍工產業與武器研發的重要性也愈發提升。因此與之相關的國營企業，也成為習近平打擊貪腐的另一項重點。若從近來陸續下馬的企業領導層來看，包括中共 2025 年 2 月 24 日公布中國聯通副總經理曹興信以及中國航空工業集團董事長譚瑞松被開除黨籍與起訴，¹²習近平打擊軍工企業貪腐仍在持續進行。

簡言之，解放軍軍中貪腐不僅影響軍事資源的合理配置，亦可能削弱解放軍的戰備能力。這兩年軍中貪腐問題影響層面廣泛，從軍備採購、基礎建設、部隊管理到軍工企業高層的腐敗問題，都顯

¹¹ 孫興維，〈全軍調整規範基層經費供應管理有關標準制度〉，《中國國防部》，2021 年 4 月 16 日，http://www.mod.gov.cn/topnews/2021-04/16/content_4883367.htm。

¹² 中國航空工業集團為中國十大軍工集團之一。中國聯通與中國航空工業集團皆被美國列為中國軍事公司黑名單。〈中國聯通原黨組成員、副總經理曹興信嚴重違紀違法被開除黨籍和公職〉，《中央紀委國家監委網站》，2025 年 2 月 24 日，https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202502/t20250224_407222.html；〈航空工業集團原黨組書記、董事長譚瑞松嚴重違紀違法被開除黨籍〉，《中央紀委國家監委網站》，2025 年 2 月 24 日，https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202502/t20250224_407223.html。

示解放軍與軍工企業內部監管機制仍存在重大漏洞。即便習近平強調「深入查處腐敗問題」，但在利益糾葛錯綜複雜、軍內派系盤根錯節的情況下，貪腐恐難以在短期內徹底根除。

二、解放軍新質戰鬥力發展成效仍充滿不確定性

若從中國的經濟戰略角度來看，科技創新在習近平新質生產力提出後一直是中共的重點推動要項。2025 年兩會政府工作報告中所提的「推動科技創新和產業創新融合發展」也是中共現代化建設下的主旋律。¹³在解放軍的發展路徑下，新質戰鬥力的成效將極度仰賴相關科技的研發成果。然而，不少與新質戰鬥力有關之核心技術，例如人工智慧有關的應用，受到美中晶片戰所影響，可能衝擊到與高階晶片有關軍用設備與武器系統的研發，進而影響新質作戰力量的發展時程。此外，即使有關產品研發完成，後續的解放軍人才培訓與戰術運用也將耗費大量時間成本，因此從實際面來看，解放軍的強化新質作戰力量成效其實仍充滿不確定性。

加上，習近平期望透過國防與經濟相互整合來達到相輔相成的效果，包括習所說「籌經濟建設和國防建設作出的戰略部署」、「強化國防科技工業服務強軍勝戰導向」、「科學配置國防資源投向投量」都與之相關。但這除完善的整體規劃與執行外，也需要更多的時間進行，以今年習近平的談話與前述中國軍工企業仍不時傳出領導人接受調查或落馬的情況來看，恐不容樂觀。唯一可以確定的是，在未公布新質作戰力量的各項目標下，依照過去中共傳統，「2027 年建軍百年奮鬥目標」仍將會隨著時間的推進「被」宣布達成。

未來，隨著人工智慧與自主作戰技術的快速進步，習近平也勢必會進一步提升解放軍的聯合作戰與精準打擊的能力。這也意味著

¹³ 〈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；〈推動科技創新和產業創新融合發展〉，《新華網》，2024 年 12 月 23 日，<http://www.news.cn/politics/20241223/9295e89e521b4925a0f3f9a30aa841e5/c.html>。

「新質作戰力量」的發展，將不僅是技術與裝備的升級，更是一場涵蓋戰略、戰術、組織與人才培育的全方位變革。而這些在當前高層貪腐問題以及信息支援部隊、軍事航天部隊與網絡空間部隊各自仍需要時間進行磨合的情況下，其發展還有一段漫長的路要走。

肆、結語

習近平下解放軍團組的講話凸顯了解放軍當前發展目標與問題：一是軍事科技創新與新興作戰力量整合的進程，二是軍中貪腐對軍隊內部運作與戰力提升的影響。從強化解放軍內部監管到推動新質作戰力量，中共將持續推動軍事與國防科技產業整合，確保「強軍目標」的實現。然而，內部監管、科技發展與外部戰略環境的挑戰，也將決定未來解放軍發展的速度與成效，包括軍隊內部反貪腐後制度的建置、新質作戰力量有關的科技發展與後續量產與運用，以及美中晶片戰。

另一方面，儘管當前解放軍因軍中管理混亂與貪腐問題而深陷泥淖，但對台灣及印太國家的威脅卻仍持續增加。例如習近平在2024年兩會上強調「統籌海上軍事鬥爭準備、海洋權益維護和海洋經濟發展，提升經略海洋能力」後，中國海軍持續強化海上力量，除了在台海與南海強化軍事與執法活動外，並持續將活動範圍向外擴大。2025年2月中國海軍除在北部灣附近地區舉行實彈演習外，並派遣艦隊繞行澳洲，進行實彈射擊。¹⁴也進一步印證北京持續強化區域的軍事存在與擴大軍事活動範圍，並在區域內外展示軍事存在，對於區域穩定構成嚴峻挑戰。

¹⁴ 〈越南公布北部灣新基線圖宣示主權 中國實彈演習回應〉，《中央社》，2025年2月24日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202502240355.aspx>；〈在我高屏外海揚言實彈演習非首例 共軍近二周足跡跨遍南海、紐澳〉，《自由時報》，2025年2月26日，<https://def.ltn.com.tw/article/breakingnews/4963335>。

附表、習近平歷年兩會出席解放軍代表團全體會議講話重點

年份	內 容 重 點
2013	牢牢把握黨在新形勢下的強軍目標 努力建設一支聽黨指揮能打勝仗作風優良的人民軍隊。建設一支聽黨指揮、能打勝仗、作風優良的人民軍隊，是黨在新形勢下的強軍目標。要鑄牢聽黨指揮這個強軍之魂，堅持黨對軍隊絕對領導的根本原則和人民軍隊的根本宗旨不動搖，確保部隊絕對忠誠，一切行動聽從黨中央和中央軍委指揮。
2014	實現強軍目標，必須抓住戰略契機深化國防和軍隊改革，解決制約國防和軍隊建設的體制性障礙、結構性矛盾、政策性問題，深入推進軍隊組織形態現代化。要堅持改革正確政治方向，堅持貫徹能打仗、打勝仗要求，堅持以軍事戰略創新為先導，進一步解放思想、更新觀念，進一步解放和發展戰鬥力，進一步解放和增強軍隊活力，為實現強軍目標提供體制機制和政策制度保障。
2015	全軍著力加強和改進政治工作，著力開展實戰化軍事訓練，大力推進黨風廉政建設和反腐敗鬥爭，深入謀劃推進軍隊改革工作，出色完成了一系列重大任務，貫徹強軍目標取得了新的重大進展。加快推進國防和軍隊建設，並重點就深入實施軍民融合發展戰略提出要求。把軍民融合發展上升為國家戰略，是我們長期探索經濟建設和國防建設協調發展規律的重大成果，是從國家安全和發展戰略全域出發作出的重大決策。
2016	把創新擺在我軍建設發展全域的重要位置，靠改革創新推動國防和軍隊建設實現新跨越。推進政治建軍、改革強軍、依法治軍，加強軍隊建設和軍事鬥爭準備，確保如期實現國防和軍隊現代化建設「三步走」發展戰略第二步目標。實施創新驅動發展戰略是我國發展的迫切要求，必須擺在突出位置。科學的軍事理論就是戰鬥力。要更新管理理念、完善管理體系、優化管理流程，提高專業化、精細化、科學化水準，推動我軍向品質效能型轉變，實現集約高效發展。人才是創新的核心要素，加緊集聚大批高端人才是推動我軍改革創新的當務之急。
2017	全軍圍繞實現強軍目標，統一思想，抓緊工作，國防和軍隊改革實現歷史性突破，軍事鬥爭準備取得重大進展，反腐敗鬥爭形成壓倒性態勢，我軍建設呈現嶄新氣象。要推動搞好頂層設計和戰略籌畫，推動國防科技和武器裝備軍民融合，推動軍地合力培育軍事人才，推動體制機制和政策制度改革，加快我軍建設向品質效能型和科技密集型轉變。國防科技和武器裝備領域是軍民融合發展的重點。發揮國防科技

	轉化運用最大效益，形成多維一體、協同推進、跨越發展的新興領域融合發展布局。健全軍事人才依託培養體系，培養大批高素質新型軍事人才。要構建以聯合作戰院校為核心、以兵種專業院校為基礎、以軍民融合培養為補充的院校格局。
2018	努力開創新時代軍民融合深度發展新局面，為實現中國夢強軍夢提供強大動力和戰略支撐。加強練兵備戰，深化國防和軍隊改革，狠抓全面從嚴治軍，加快國防和軍隊現代化建設。實現了我軍組織架構和力量體系的整體性、革命性重塑，有效解決了制約我軍建設的體制性障礙、結構性矛盾。 解決練兵備戰工作中存在的突出問題，大抓實戰化軍事訓練，加快提高我軍戰鬥力。加大依法治軍工作力度，強化法治信仰和法治思維，加快構建中國特色軍事法治體系，加快推動治軍方式根本性轉變。
2019	打好我軍建設發展「十三五」規劃落實攻堅戰，確保如期完成國防和軍隊建設目標任務。搞好全域統籌，統好任務計畫、力量資源、管理流程，確保各項建設有序推進。要把好專案論證品質關，創新審批方式，提高立項審批效率。要加強跨領域、跨部門、跨軍地統籌，建立健全工作協調機制。要密切軍地協同，用好各方面優質力量和資源。 抓緊健全軍事力量建設和軍事管理等方面政策制度，為規劃任務落實提供有力保障。 嚴格執行中央八項規定精神和軍委十項規定，發揚艱苦奮鬥優良作風，把錢用在刀刃上。要嚴肅財經紀律，加強經費管理，加大紀檢、巡視、審計監督力度。落實軍委軍事工作會議部署，全面加強練兵備戰工作。
2020	在常態化疫情防控前提下紮實推進軍隊各項工作，堅決實現國防和軍隊建設 2020 年目標任務。要堅持底線思維，全面加強練兵備戰工作，及時有效處置各種複雜情況，堅決維護國家主權、安全、發展利益，維護國家戰略全域穩定。要探索常態化疫情防控條件下練兵備戰方式方法，因時因勢搞好科學調控， 加緊推進軍事鬥爭準備，靈活開展實戰化軍事訓練，全面提高我軍遂行軍事任務能力。 要構建「三位一體」人才培養體系，打造德才兼備的高素質、專業化新型軍事人才方陣。
2021	要深刻領會黨中央和中央軍委決心意圖，聚焦實現建軍 100 年奮鬥目標，緊緊圍繞我軍建設「十四五」規劃布局謀劃和推進工作。要堅持以戰領建， 加強戰建統籌，抓緊推進戰略性、引領性、基礎性重大工程，加快打造高水準戰略威懾和聯合作戰體系。 加快科技自立自強，充分發揮科技對我軍建設戰略支撐作用。要緊跟科技強國建設進程，優化國防科技創新布局 and 環境條件，用好用足各方面優勢力量和資

	源，大幅提升國防科技創新能力和水準。要加強戰略管理，優化專案論證方式和立項審批流程，加強重大專案統籌調控。要強化規劃計畫權威性和執行力，嚴格責任體系、時間節點、品質標準，加大評估和監管力度，督促規劃任務高效落實。
2022	要全面把握依法治軍戰略。要貫徹新時代黨的強軍思想，貫徹新時代中國特色社會主義法治思想，構建中國特色軍事法治體系，加快治軍方式根本性轉變，提高國防和軍隊建設法治化水準。要堅持黨對軍隊絕對領導，堅持戰鬥力標準，堅持建設中國特色軍事法治體系。要做好法規制度實施工作，落實聯合作戰法規制度，深化依法治訓、按綱施訓，強化我軍建設規劃計畫剛性約束，嚴格依法加強部隊管理。要強化法規制度執行監督工作，明晰責任主體和評估標準，健全監督機制，嚴格責任追究，確保法規制度落地見效。
2023	統一思想認識 強化使命擔當 狠抓工作落實，努力開創一體化國家戰略體系和能力建設新局面。鞏固提高一體化國家戰略體系和能力，是黨中央把握強國強軍面臨的新形勢新任務新要求，著眼於更好統籌發展和安全、更好統籌經濟建設和國防建設作出的戰略部署。要堅持黨中央集中統一領導，加強各領域戰略布局一體融合、戰略資源一體整合、戰略力量一體運用，系統提升我國應對戰略風險、維護戰略利益、實現戰略目的的整體實力。要加快提升新興領域戰略能力，謀取國家發展和國際競爭新優勢。要強化國防科技工業服務強軍勝戰導向，優化體系布局，創新發展模式，增強產業鏈供應鏈韌性。要加強重大基礎設施統籌建設，善於算大賬、綜合賬、長遠賬，提高共建共用水準。要加快構建大國儲備體系，提升國家儲備維護國家安全的能力。
2024	新興領域戰略能力是國家戰略體系和能力重要組成部分，關係我國經濟社會高品質發展，關係國家安全和軍事鬥爭主動，對以中國式現代化全面推進強國建設、民族復興偉業具有重要意義。要統籌海上軍事鬥爭準備、海洋權益維護和海洋經濟發展，提升經略海洋能力。要優化航太布局，推進我國航太體系建設。要構建網路空間防禦體系，提高維護國家網路安全能力。要把新興領域改革作為進一步全面深化改革的一個重點突出出來，更好推進新興領域戰略能力建設。走好標準通用化路子，提高新興領域發展整體效益。要以加快新質戰鬥力供給為牽引，深化國防科技工業體制改革，優化國防科技工業布局，健全先進技術敏捷回應、快速轉化機制，構建同新興領域發展相適應的創新鏈、產業鏈、價值鏈。要更新思想觀念，大膽創新探索新型作戰力量建設和運用模式，充分解放和發展新質戰鬥力。

2025	要堅定信心、直面挑戰，落實高品質發展要求，如期完成既定目標任務。要加緊解決規劃執行中的堵點卡點問題，強化跨部門跨領域跨軍地統籌，強化政策運用和供給，增強政策取向和工作指向一致性，全力暢通規劃執行鏈路。要善於運用現代管理理念和方法手段，持續完善戰略管理制度機制，增強規劃執行的系統性、整體性、協同性。要堅持勤儉建軍，科學配置國防資源投向投量，提高經費使用精準度和效費比。完成我軍建設「十四五」規劃目標任務，離不開國家經濟社會發展大體系支撐。要強化軍地合力，用好地方優勢力量和資源，提高我軍建設品質和效益。要抓住我國新質生產力蓬勃發展機遇，創新戰鬥力建設和運用模式，健全先進技術敏捷回應和快速轉化機制，加快發展新質戰鬥力。要開展規劃執行全過程專業化評估，評出發展品質、評出建設效益、評出體系作戰能力。要把監管擺在更加突出的位置，構建完備有效的監管體系，加強融合監督、聯合審計，深入查處腐敗問題。要更好發揮監管對規劃執行的服務和促進功能，確保規劃收官品質托底、能力托底、廉潔托底。
------	--

資料來源：洪子傑整理自公開資料。

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：兩岸關係、銳實力、解放軍專題研究。

The Development and Challenges of the PLA from Xi Jinping's 2025 Two Sessions Speech

Tzu-Chieh Hung

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts

Abstract

At the 2025 National People's Congress and Chinese People's Political Consultative Conference (Two Sessions), Xi Jinping delivered a major speech at the meeting with the People's Liberation Army (PLA) delegation, emphasizing the need to "accelerate the development of new-type combat capabilities" and "establish a comprehensive and effective regulatory system." This speech highlights the importance Xi attaches to the goals and challenges in current PLA development. Based on his key remarks, this paper discusses the magnitude of developing the PLA's new-type combat capabilities and the ongoing thorny issue of military corruption. It argues that the PLA's progress in new-quality combat capabilities remains constrained by the U.S.-China AI chip war, shortcomings in talent cultivation, and challenges in integrating the defense industry with the broader economy. Meanwhile, despite Xi's call for a robust regulatory system to eliminate corruption, the structural nature of PLA corruption makes it difficult to eradicate in the short term. This, in turn, is likely to hinder Xi's efforts to advance new-type operational capabilities, posing challenges to the PLA's long-term development.

Keywords: PLA development, Corruption, China's Two Sessions

向「南」尋暖、拉長戰線： 中國於 2025 兩會期間釋出的外交訊號

黃宗鼎

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

2025 年 3 月 5 日，習近平參加了十四屆全國人大會議江蘇代表團之審議。習近平接連三年選擇江蘇代表團全體會議作為其「下團組」的主舞台，彷彿世局一如既往。惟此次兩會期間中國面臨外部環境變數鉅大，實屬習近平主政以來之最。包括 2025 年 2 月 28 日川普與澤倫斯基會談觸礁，以及 3 月 4 日美國對全部中國產品加徵關稅提高為 20%，對北京來說在在是重大衝擊事件，故儘管 2 月 28 日中共中央政治局已對人大行將審議的《政府工作報告》稿予以討論，但筆者相信，該報告直到公布之前，都還在進行最後的調整。

即令川普業於 2 月 4 日公告將對中國課徵 10% 之關稅，吹起對中國新一波的經貿攻擊號，但中國在那時猶未修正習近平於 2023 年 12 月底，透過「中央外事工作會議」所確立的外交方針。就筆者來看，該外交方針標榜了兩大主軸。依論述結構而言，第一主軸是「倡導平等有序的世界多極化和普惠包容的經濟全球化」，第二主軸是「反對霸權主義和強權政治」。包括 2024 年兩會期間的《政府工作報告》、2024 年 9 月王毅在第 79 屆聯合國大會一般性辯論上的演講，乃至於同年底王毅《中國外交年度回顧與展望》之專文，皆係按前揭論述結構來呈現，如進一步審視 2025 年 2 月 14 日王毅於第 61 屆慕尼黑安全會議「中國專場」上的主旨講話，「推動平等有序的世界多極化」甚至還是唯一的主軸。

在此背景下，2025 年《政府工作報告》一反前揭論述結構，將「反對霸權主義和強權政治」由第二主軸改作第一主軸，很可能就

是前揭重大衝擊事件造成之結果。就中共「字斟又句酌、定稿即定調」的慣常模式來看，此一論述結構之改變，自屬非同小可，更為關鍵的是，其又釋出了哪些外交訊號？

貳、「反強權政治」掛帥：中國將強化發展中國家之「統一戰線」

與 2024 年《政府工作報告》相較，2025 年《政府工作報告》不僅將「反對霸權」由第二主軸改作第一主軸，其又進一步凸出「強權政治」之問題（2024 年《政府工作報告》只提「反對霸權霸道霸凌行徑」）。按 2023 年「中央外事工作會議」有關新時代外交工作實踐經驗（六個「必須」中的第五個「必須」），亦即「必須發揚鬥爭精神，堅決反對一切強權政治和霸凌行徑」同段內容來看，習近平明確將「反對強權政治和霸凌行徑」視為中共捍衛國家利益與民族尊嚴的有力手段。

一、高舉反強權旗幟

北京於外交論述上凸出「反強權政治」的理由，繫於其「強權政治」之詮釋，諸如：2021 年，王毅暗指美國「動輒聲稱維護『基於規則的國際秩序』，並以此向別國施壓，是強權政治的翻版」；2024 年，王毅在「2023 年國際形勢與中國外交研討會」上表示，「我們堅決反對霸權主義和強權政治，堅決抵制少數國家壟斷國際事務……敦促解除所有非法強加的單邊制裁」；2025 年 3 月 4 日，中國外交部發言人林劍在例行記者會上表示：「施壓、脅迫和威脅不是同中方打交道的正確方式，對中國搞極限施壓，那是找錯了對象，打錯了算盤」。綜觀上揭論點，可知北京將「強權政治」理解為對他國之施壓，其面向包含假借維護國際秩序、非法單邊制裁，以及等同於脅迫與威脅的極限施壓。至於具體「反強權政治」之戰線，就北京而言，迄包括「芬太尼」問題、對中國強徵關稅、威脅要奪回巴拿馬運河、「吞併」加拿大和格陵蘭島、（撇開歐洲盟友

和烏克蘭）直接與普亭終結俄烏戰爭，乃至於川普推拉臺積電赴美投資等等。

二、開展反強權戰線

除了《政府工作報告》，此次王毅在兩會期間所主持的外交主題記者會，亦有助於吾人梳理當前北京的外交思路。就王毅發言內容來看，聯合國治理乃「反強權政治」名義上的首要途徑，即令聯合國內部同樣存在「強權政治氾濫」的問題。另一個途徑，乃拉攏發展中國家，此可謂中國推動反強權工作的實質首要途徑，印度被視為中國推動「全球南方發展壯大」的優先合作對象，特別是從俄烏戰爭案例來看，作為美國「四方安全合作」中唯一南方國家的印度，最是西方國家制裁俄羅斯工作的破口，故北京相信其也應當抓緊印度，俾利反強權目標之實踐。與此同時，構建「命運共同體」仍是北京拉攏發展中國家的重要手段。總之，在「反強權政治」掛帥之背景下，中國將於發展中國家內強化其「統一戰線」。

參、凸顯南方國家形象、訴求平等國際關係：反映中國於「動盪變革期」下的不安全感

一、向「南」取暖 尋求認同

值得注意的是，中國在此過程中開始強化其南方國家之形象。相較於 2024 年，中國在 2025 年兩會外交主題記者會上更多地使用了「南方」一詞，前者是 17 次，後者是 26 次。

事實上，中國標榜自身南方國家身分，或是強調發展中國家困境之程度，與中國於所處階段的不安全感，概成正比關係。胡錦濤執政後期，中國與日本、東協等周邊國家關係惡化。至 2014 年，習近平於其主政後首次主持之「中央外事工作會議」上，表示中國應以發展中大國角色自居，既為發展中國家發聲，亦與發展中大國合作，並提出「周邊命運共同體」的概念。

2018 年，習近平再度召開中央外事工作會議，惟比之 2014 年，第二次「中央外事工作會議」對於發展中國家或周邊國家關係之關注程度明顯下降。吾人可以發現，習近平已由 2014 年「戰略機遇期」之守成心態，轉至「歷史交匯期」之進取狀態，而在其強調「戰略自信」，敢於「深入調整大國關係」的同時，吾人亦可發現習近平轉用「中國天然同盟軍」來形容發展中國家，據以淡化中國作為發展中國家領袖的傳統意象。¹

職是之故，當有感中國於「動盪變革期」(由習的第三次中央外事工作會議所定義)內所處情勢愈發不利之情況下，習近平很自然地轉向 2014 年「中央外事工作會議」之結論，從中尋找對策解方。於是，中國一方面重申「推動構建人類命運共同體」，在 2025 年《政府工作報告》中將之視作「共創世界和平發展美好未來」的前提，一方面藉由外交主題記者會主持人王毅之口，修正中國之「人設」，並自命為「全球南方的天然成員」。

二、召喚平等 以抗強權

在此我將帶出 2025 年《政府工作報告》有關中國外交方針的另一個主軸——「宣導平等有序的世界多極化、普惠包容的經濟全球化」。就這個主軸來說，前半段偏屬一理想性的宣示，外交實務重點其實是在後半段的「普惠包容」。

按 2023 年底「中央外事工作會議」來看，所謂「平等有序的世界多極化」，就是堅持大小國家一律平等，反對「霸權主義」和「強權政治」，切實推進「國際關係民主化」。對中共來說，平等與「反強國政治」其實是相互證成的兩個概念。王毅在 2025 年兩會期間的外交主題記者會上，多次標榜平等之價值：其在提及聯合國

¹ 黃宗鼎，〈從兩次『中央外事工作會議』觀察習近平的外交思想〉，第三屆「東亞外交史的新視野—外交史研究的新見解與展望」學術研討會，《中央研究院近代史研究所》，2018 年 11 月 30 日。

成立 80 周年時，強調要築牢主權平等的基石，承認國家不分大小強弱，都是國際社會平等一員；在談到周邊外交時，強調平等協商；在答覆與拉美國家交往問題時，強調中國始終平等相待。據以對照川普主政下美國外交「強權政治」之傾向。

一如凸顯其發展中國家之身分，吾人發現，中共在不安全感較高之時期，也會特別強調平等及「國際關係民主化」等概念。如在習近平主政以前，為使中國走出冷戰時期的兩極對抗框架及「六四」以降的艱困國際環境，江澤民乃提出「新安全觀」，強調以平等為基礎的談話、協商和談判，作為解決爭端、維護和平的正確途徑。此外，相較於 2018 年標榜「戰略自信」之際，「中央外事工作會議」對於平等及「國際關係民主化」討論之闕如，2014 年習近平在其首次「中央外事工作會議」上，不僅曾堅持國家不分大小、強弱、貧富都是國際社會平等成員（對外工作十四個「堅持」中的第七個「堅持」），亦提出「要堅持國際關係民主化」（對外工作的第五個「堅持」）。因此可以說，當北京再一次訴諸平等及「國際關係民主化」之情況下，吾人可以確認中國又走到了國勢較為艱鉅之時段。

又，按 2023 年底「中央外事工作會議」所言，所謂「普惠包容的經濟全球化」，就是順應各國尤其是發展中國家的普遍要求，解決好資源全球配置造成的國家間和各國內部發展失衡問題。而此次兩會加以重申，除意圖將發展失衡與西方國家單邊制裁、操作「供應鏈陣營化」等問題進行因果掛勾，更據以為「一帶一路」、「人類命運共同體」、「上合組織擴員」、「金磚擴員」持續灌注正當性，致使南方國家緊靠中國或加入「反強國政治」陣營。

肆、「推動構建新型國際關係」遭邊緣化：反映出中國對於美國對華鬥爭進入長期化的深切體認

值得注意的是，2023 年「中央外事工作會議」及 2024 年《政府

工作報告》所標舉的「推動構建新型國際關係」，已不復見於 2025 年《政府工作報告》及與兩會主題記者會相關之外交論述。其意涵大抵有二：

一、符合平等有序的國際關係主論述

「新型國際關係」原來專指「（中美）新型大國關係」，後來泛用於一般國際關係，其特殊性自不復存在。² 眼下中國既然訴求「平等有序的世界多極化」，堅持大小國家一律平等，自然不好再將「推動構建新型國際關係」明文寫入其外交論述。無獨有偶，與 2024 年兩會外交主題記者會相比，2025 年使用「大國」一詞的次數，由 23 個降為 11 個，所剩者亦多環繞著大國責任與擔當。

二、對於美中鬥爭步入長期化的體認

相較於 2024 年外交主題記者會對於中美大國關係尚存有「保持大國關係穩定」、「大國交往規律」，以及「人工智慧大國之間合作」等期許，2025 年外交主題記者會專以「大國關係」或「新型大國關係」用語來討論的雙邊關係，也就只有中俄關係。此外，前一年頗受著墨的中歐關係，在 2025 年外交主題記者會上之聲量也轉趨淡薄。畢竟，即令俄烏問題得到解決，美歐矛盾仍不見得就會是中歐修好的契機。

至於中美關係，王毅在此次外交主題記者會上將其定位為「最大發展中國家和最大發達國家」的關係，在其語境中，美國是與下揭標籤相繫的大國：包括「極限施壓、威脅訛詐」、「強調本國優先、迷信實力地位」、「脫鉤斷鏈最終將孤立自己」、「以科學技術作為編織鐵幕工具」、「一邊對華打壓遏制，一邊與中國發展良好關係的『兩面人』」、「單邊主義抬頭，強權政治氾濫」、「胳膊粗、拳頭大」、「雙重標準和選擇性適用」、「欺行霸市、巧取

² 閻學通，〈外交概念泛化有損世界理解中國〉，《清華大學國際關係研究院》，2015 年 7 月 9 日，<http://www.tuiir.tsinghua.edu.cn/info/1091/4362.htm>。

豪奪」、「部署中導挑起事端」、「成事不足，敗事有餘」、「門羅主義」、「編寫菲國海上行動劇本的域外勢力」、「霸權主義」等等，而此與 2024 年外交主題記者會由舊金山元首會晤展望中美關係的氛圍，已屬南轅北轍，反映出中國於美國對華鬥爭步入長期化的深切體認。

伍、結語

自江澤民以來，中共中央層級的外事工作會議，一直都是總書記揭櫫其外事基調或新時期外交方針的政治櫥窗。是故，有關 2025 年《政府工作報告》一改習近平最近一次「中共中央外事會議」之宣告，將「反對霸權主義和強權政治」前置於「倡導平等有序的世界多極化和普惠包容的經濟全球化」之動作，適足凸顯此次兩會期間中國面臨外部環境變數鉅大，實屬習近平主政以來之最。

經梳理 2025 年《政府工作報告》及本次外交主題記者會之內容，可歸納出三個重要的外交訊號：

首要訊號，乃升級對美國之「反強權政治」鬥爭，此一戰線已由「自訴鳴冤」展開，未來將進一步結好類似「受害」國家，擴大「自救」或反美陣線。而以印度為首之發展中國家，已為中國「統一戰線」潛在成員。

第二個訊號，乃中國不安全感日深，故習近平決意重新登入南國身分，再度召喚平等概念，據以擴大中國「反強權」之統一戰線，從而適應比之拜登後期更為嚴峻的「動盪變革期」。

第三個訊號，乃擱置早先「構建新型國際關係」之主訴求，此意味北京觀察川普回任迄今，已確信無法期待互信、互鑒及互相尊重之中美關係。而在以「反強權政治」及拉攏發展中國家作為未來數年中國外交基調的情況下，習近平已有長期應對川普衝撞之覺悟。

綜觀前揭訊號，可知中國未來之總體外交上雖有基於開展反強權統一戰線之主動性，惟在川普「全領域檢討」此一攻勢外交之衝擊下，習近平之對美外交終究難脫守勢路徑。此種優劣地位分明之外交關係，也將對未來數年「具節制、可管控」的臺海格局，產生決定性的影響。

事實上，此次習近平赴江蘇代表團會議上的發言，同樣預示了未來數年「臺海有兵無戰」的前景。習近平不僅持續標榜江蘇在發展新質生產力及串接京津冀與粵港澳大灣區建設等戰略重任，復擬優化江蘇營商環境，將其設定為全國共同富裕試行示範重心。有鑒於江蘇乃解放軍東部戰區機關省分，一旦臺海有事，必成首當其衝地域，因此倘若習近平有意在未來數年發動戰爭，自無將偌大資源與發展戰略重壓至江蘇之道理。換言之，習近平於兩會間指示江蘇續挑經濟大省大樑，已變相傳遞出臺海尚無開戰近憂之訊號。而此亦呼應 2023 年 4 月習近平對來訪歐盟執委會主席范德萊恩（Von der Leyen）有關「習不會咬下美國刺激中國攻打台灣這個誘餌」的說法。

本文作者黃宗鼎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，天下雜誌獨立評論《印太安全劄記》專欄作家。主要研究領域為：中國對外關係、南海問題、共軍海空活動與認知作戰、冷戰與中華民國外交。

Seeking Warmth to the “South” and Extending the Frontline: China’s Diplomatic Signals During the 2025 Two Sessions

Chung Ting Huang

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts

Abstract

By analyzing the 2025 Government Work Report and the key themes from this year’s diplomatic press conference, three major signals can be seen: 1. Escalating the Anti-Hegemony Struggle Against the U.S. – Expanding China’s "self-rescue" efforts and strengthening the anti-U.S. coalition. 2. Deepening Sense of Insecurity – Reasserting China’s identity as a developing country. 3. Abandoning the concept of a "New Type of International Relations" – Demonstrating long-term readiness to counter President Trump’s confrontational approach. In the face of Trump’s "comprehensive strategic review", Xi Jinping’s U.S. diplomacy remains defensive in nature. This marked asymmetry in diplomatic positioning will also have a decisive impact on the Taiwan Strait, shaping a "measured and controllable" cross-strait dynamic in the coming years.

Keywords: Two Sessions, Sino-US relations, developing country,

2025 中國兩會期間中共涉台爭議分析

龔祥生

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

2025 年是中國「十四五」經濟規劃的收官之年，也是中共當局宣稱進一步全面深化改革的重要一年。十四屆中國全國政協及人大先後於 2025 年 3 月 4 日、5 日開幕，並先後於 3 月 10 日、11 日閉幕。雖然本次中國兩會召開當下，無論是政府工作報告內容或是立法修法的重點都不在於涉台議題，但在召開之前已於 2 月底的對台工作會議上揭露了大致方向；兩會結束後，又隨即召開了《反分裂國家法》二十周年座談會，重申對台政策立場。再加上台灣藝人在兩會期間附和中共營造矮化台灣地位的爭議，使得這段期間的中共涉台態度在台灣方面引發了不小的爭議。本文整理 2025 年中國兩會前後這段期間的中國對台政策和相關爭議，並據此預測今年度兩岸氣氛及局勢展望。

貳、兩岸對台論述強調交流但歸責於台灣政府

中國政協主席王滬寧在 2 月 25 至 26 日的「2025 年對臺工作會議」中提到了許多對台工作「堅持」，如「堅持以習近平新時代中國特色社會主義思想為指導」、「新時代黨解決台灣問題的總體方略」、「一個中國原則和九二共識」，還有在「堅定不移推進祖國統一大業」、「堅決打擊台獨」、「堅決反對和遏制外部勢力干涉」等發言表達了強硬態度。¹而外界放大檢視的點在於，王並未提到和平統一，甚至連「和平」二字都未曾出現在新聞稿中。同樣在 3 月 26 日，解放軍在我國高雄、屏東外海約 40 浬（約 74 公里）處海

¹ 〈2025 年對臺工作會議在京召開 王滬寧出席並講話〉，《中國網》，2025 年 2 月 26 日，<https://reurl.cc/qGzvAy>。

域劃設「射擊」操演區，故外界聯想這正是與當時的涉台論述相互配合，目的在釋放對台的強硬訊號，並擔心這可能會是 2025 年對台工作一整年的走向。

然而，中國總理李強在 2025 年中國全國人大的政府報告中，涉及台灣的論述除了重複堅持「貫徹新時代黨解決臺灣問題的總體方略」、「一個中國原則和九二共識」、「反對台獨分裂和外部勢力干涉」外，還提到了「推動兩岸關係和平發展」。²故對照李強和王滬寧的發言，可以發現「和平」重新被拉回到對台的論述當中，也不代表李強連兩年未在報告中提及「和平統一」就是要徹底放棄和統路線。但在他的報告中另首度提及要「完善促進兩岸經濟文化交流合作制度」，就引發了一些討論，被懷疑是否代表中方對現有交流機制受阻感到不滿。國台辦發言人陳斌華在記者會上回應：「旨在通過更加創新、更為完備的政策和措施，為兩岸交流合作提供更加堅實的保障，推動兩岸關係向前發展」、「將進一步優化細化制度和政策，推動兩岸人員往來和各領域交流合作不斷擴大、深化，吸引更多台灣民眾參與兩岸交流交往」，但同時在記者會上也批評「民進黨當局處心積慮阻擋兩岸人員往來和旅遊交流合作，拒不解除『禁團令』，調升台灣居民來大陸旅遊『橙色』警示，阻撓兩岸客運直航航點航班全面恢復」。³這顯示中方將兩岸交流不順的原因都歸咎於台灣政府，且有意單方面另行設計更為細緻的政策措施，故可能不只上述用於吸引台灣民眾前往交流的政策，還會有其他與出入境有關的強硬措施，迫使來往兩岸的學生或商務人士配合。

² 〈李強作的政府工作報告（摘登）〉，《人民網》，2025 年 3 月 6 日，<http://lianghui.people.com.cn/2025/n1/2025/0306/c460142-40431894.html>。

³ 〈國台辦：將為兩岸交流合作提供更加堅實保障〉，《國台辦》，2025 年 3 月 12 日，http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/wyly/202503/t20250312_12689649.htm；楊智傑，〈中國兩會未提和平統一 國台辦回應態度強硬〉，《NOWnews(Taiwan)》，2025 年 3 月 12 日，<https://tw.news.yahoo.com/中國兩會未提和平統一-國台辦回應態度強硬-060737372.html>。

參、台灣藝人與陸配網紅唱和王毅「中國台灣省」論述引爭議

兩會期間，中國外交部長王毅在 3 月 7 日外交主題記者會時強硬表態「台灣在聯合國的唯一稱謂是中國台灣省」，並動員在陸發展的台灣藝人轉發宣傳，試圖營造矮化台灣主權地位的聲浪。如中國官媒中央電視台所經營的一個微博帳號「@央視新聞」就製作圖文內容包括「中國台灣必歸」、「台灣在聯合國的唯一稱謂是中國台灣省」，並鼓勵中國民眾大量轉發，而報導稱包括侯佩岑等人在內有上百名台灣藝人紛紛轉發響應。⁴有鑒於此事件在民間輿論和政府主權立場的衝擊和影響，我國陸委會對此發文表態，指「少數台灣演藝人員為求個人在中國發展利益，多次唱和中共官方損害我國國家主權，嚴重傷害台灣民眾情感」，陸委會也稱將檢視這些藝人的行為「是否涉及和中共黨政軍合作而有違反兩岸條例第 33 條之 1 的情況」。⁵此事引起台灣內部廣泛的爭議，因為與中共一同唱和的台灣藝人數量頗為可觀，令人擔憂的是一方面這會造成一股促統聲浪，另一方面則是可能有更多具影響力的知名人士被吸納。

在陸委會這段聲明發表前後，也陸續發現在台灣的大陸籍配偶在抖音上宣揚支持中國武統台灣、「祖國統一是不可擋」等言論，由移民署收到檢舉後對「亞亞在台灣」、「恩綺」和「小微」等網紅進行調查及處分，最後依「大陸地區人民在台灣地區依親居留長期居留或定居許可辦法」規定，以「有危害國家安全或社會安定之虞」廢止在台依親居留許可，且 5 年不許可再申請依親居留。⁶ 3 月

⁴ 陳珈螢，〈侯佩岑表態「台灣唯一稱謂就是中國台灣省」 上百藝人跟風央視貼文〉，《中時新聞網》，2025 年 3 月 7 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20250307004101-260404?chdtv>。

⁵ 〈政府對於唱和中共消滅中華民國主權的少數台灣藝人，給予最嚴厲的譴責，並依照兩岸條例相關規範進行查處〉，《陸委會》，2025 年 3 月 8 日，https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s=E5C668FAA0E11F27。

⁶ 〈陸配恩綺、小微涉武統言論 移民署發函訪談〉，《中央社》，2025 年 3 月 13 日，<https://www.cna.com.tw/news/asoc/202503130201.aspx>。

19 日移民署署長鍾景琨指出，台灣是尊重言論自由的社會，但特定人士主張以武力消滅我國主權言論，已涉及違法，未來也將依法嚴辦。⁷由陸委會和移民署的回應和調查動作觀察，代表我政府從情理法等方面強力防堵今後類似爭議事件發生，尤其是開始朝向法律層次的高度提升，以對應中共對台灣壓迫的提升。

肆、反分裂國家法二十周年座談會折射出中共未來對台持續強硬

2005 年 3 月 14 日通過的《反分裂國家法》是目前對台最具針對性的中國國內法律，因其前三條先後將反對和遏制台獨、一個中國原則、不受任何外國勢力干涉等針對台灣問題的內容明文規定在條文中，並在第八條規範了可以對台採取非和平方式措施的三種情況。因此，自其通過以來，一直都是中共對台施壓的重要法律依據，也始終受到兩岸關注，至 2025 年恰好迎來二十周年。

《反分裂國家法》二十周年座談會緊接在中國本次兩會之後，於 2025 年 3 月 14 日舉辦，包括中國全國人大委員長趙樂際、國台辦主任宋濤、外交部長王毅、中共中央統戰部部長石泰峰、公安部長王小洪、東部戰區司令員林向陽等涉台部門的重要官員出席。趙樂際在座談會致詞時稱：「十八大以來，在習近平法治思想指引下，我們高度重視運用法治方式、法律手段懲治和遏制『台獨』、推進祖國統一」、「20 年來，特別是黨的十八大以來，我們綜合運用政治、經濟、軍事、外交、法律、輿論等措施，強化反『台獨』鬥爭的全方位佈局」。⁸這段話顯示當前中共對台政策仍以「防獨」為最優先目標，並承認中共透過以包含法律在內的其他政經措施對台全方位不斷施壓。而趙的這番發言之所以突出高度重視法治手

⁷ 〈八炯噲上街遊行！移民署挨批處分親共陸配太慢，署長親上火線回應〉，《ETtoday 新聞雲》，2025 年 3 月 19 日，<https://www.ettoday.net/news/20250319/2928300.htm>。

⁸ 趙樂際，〈堅定守護共同家園，推進祖國統一大業-在《反分裂國家法》二十周年座談會上的講話〉，《人民日報》，2025 年 3 月 15 日，2 版。

段，除了考量到對台採取法律戰，可以爭取到對台施壓的合法性外，還可以配合習近平上台以來的「依法治國」理念，塑造既講求法治精神，又能以中央對地方的姿態用國內法約束台灣。

而同樣出席該場座談會的東部戰區司令員林向陽也強硬發言表示：「不斷加強實戰化練兵備戰，持續開展常態化繞島巡航，周密組織『聯合利劍』系列演習，有力震懾了『台獨』分裂勢力」、「《反分裂國家法》是高懸在『台獨』頭頂的一把利劍，是維護台海和平穩定的重要基石，在遏阻『台獨』分裂、推進祖國完全統一進程中發揮了重要作用」。⁹考量到中共對台動武的最可能主力即為解放軍東部戰區，故該戰區的司令員發言就具有一定的代表性。這段發言顯示了解放軍對台的戰略思維也是以「防獨」為最優先，並以遏阻台獨為藉口，對解放軍不斷以軍事演習和訓練進逼台灣的行為賦予正當性。

出席該座談會並發言的還有國台辦主任宋濤，講話內容約有一半篇幅扣連該座談會主題，強調《反分裂國家法》對遏制台獨的法律作用。但宋濤基於第一線對台工作部門負責人的職責，另一半內容則較趙樂際和林向陽的發言有更多的軟性訴求，如強調「要以兩岸同胞福祉為念建設兩岸共同家園」、「要團結臺灣同胞共同致力中華民族偉大復興」。¹⁰這方面的內容多與過往統戰言論相符合，從中國現代化的機遇和民族復興情感出發，鼓勵台灣人民參與融入，以獲得安全感和幸福感。

從同一場座談會中不同涉台部門負責人的發言觀察整體脈絡，顯示中共涉台政策有組織的持續推動，各部門各司其職，該硬的硬和該軟的軟，但整體仍是以強硬發言居多。這樣的脈絡也符合《反

⁹ 林向陽，〈維護祖國完全統一 堅決打掉一切『台獨』分裂圖謀〉，《人民日報》，2025年3月15日，5版。

¹⁰ 宋濤，〈以習近平總書記關於對台工作的重要論述為根本遵循 全面實施《反分裂國家法》〉，《人民日報》，2025年3月15日，5版。

分裂國家法》本身就是對台進行積極限制的本質，再配合 2024 年 6 月才公布的《關於依法懲治台獨頑固分子分裂國家、煽動分裂國家犯罪的意見》，使得「防獨」的法制化工作正不斷地細化和深化。

伍、結語

進入 2025 年以來，先後從 2 月底對台工作會議上王滬寧發言，3 月兩會期間的王毅在外交記者會上發言，再到同一週趙樂際在《反分裂國家法》二十周年座談的發言，可以看出近期對台政策脈絡是逐漸偏向對台強硬，並配合網紅和藝人營造兩岸統一的「大勢」。這樣的造勢也配合各種在台灣周邊的軍演訓練而逐步升溫，尤其是在《反分裂國家法》二十周年座談會後，中共解放軍隨即以「聯合戰備警巡」為名對台施壓。自 3 月 17 日至 18 日止，被我國防部偵獲在台海周邊活動共機 59 架次、共艦 9 艘次，這也遭美國國務院譴責為「明目張膽且不負責任」的威脅。¹¹所以中共在 2025 年以來對台的施壓包含了政府、民間、軍事等層面，接著預計也會在經濟方面重啟過往使用過的刪減 ECFA 早收清單或禁止部分商品進口等方式作為配合。

而針對中共逐漸對台強硬和加強滲透的趨勢，賴清德總統於 3 月 13 日午間召開國家安全高層會議，並於會後記者會上，分別針對臺灣當前所面對的五大國安及統戰威脅提出十七項因應策略，規模之大以及涉及的法律層面之多，達到了前幾任政府所未有的地步。在此次記者會後，對於之前發表支持武統言論的陸配網紅，移民署也升級了處分並限期離境。惟當前台灣內部統獨立場分歧，且台灣民主價值一向堅持言論自由，政府作為是否矯枉過正仍引發爭論。被處分的網紅則是反應兩極，有的語氣轉軟並矢口否認曾說過支持武統，也有的氣極敗壞加倍詆毀政府，但無論如何，單就武統台灣

¹¹ 〈美國務院回應共軍戰備警巡 罕見重批明目張膽不負責〉，《中央社》，2025 年 3 月 19 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202503190019.aspx>。

一事的震懾效果已經達成。

總結而論，從兩會前後所引起的涉台爭議以及我方因應觀察，2025 年的整體兩岸氣氛不容樂觀，中共方面也會相應的升級對台政策的強硬程度。而我方應對於可能的升級持續做出具體準備，例如在法律層面上明確的定義哪些內容尚屬個人統獨立場的政治立場表達自由，哪些明顯唱和武統等頌揚暴力的內容，該如何被排除出言論自由的範圍。其目的除了避免人權爭議外，更可以畫出紅線作為示警，避免台灣藝人及網紅持續為了個人利益而配合中共的輿論造勢。

本文作者龔祥生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：中共黨政發展、中共外交政策、中共黨軍關係、中日關係、日本外交與安全戰略。

Analysis of the Taiwan-related Disputes of CCP During the 2025 Two Sessions

Shan-Son Kung

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts

Abstract

Since the beginning of 2025, from Wang Huning's speech at the Taiwan Work Conference at the end of February, Wang Yi's speech at the diplomatic press conference during the Two Sessions in March, to Zhao Leji's speech at the symposium on the 20th anniversary of the "Anti-Secession Law" the same week, it can be seen that the context of recent policy vis a vis Taiwan is gradually leaning towards a more hawkish stance. There is also cooperation with internet celebrities and artists to create a "trend" of cross-strait reunification. This kind of propaganda has gradually intensified in conjunction with various military exercises and training activities around Taiwan. In particular, after the 20th anniversary symposium of the "Anti-Secession Law", the Chinese People's Liberation Army immediately used so-called "joint combat readiness patrols" to put pressure on Taiwan. In summary, judging from the Taiwan-related disputes before and after the Two Sessions and our response, the overall cross-strait situation in 2025 does not give rise to optimism. President Lai Ching-te convened a high-level national security meeting at noon on March 13, proposing 17 response strategies with respect to the five major national security and united front threats Taiwan currently faces. The Chinese Communist Party will correspondingly also make its Taiwan policy more hawkish.

Keywords: Two Sessions, Anti-Secession Law, Taiwan

