

解析「十五五規劃」 與中國外交戰略的相互依託

龔祥生

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

2026 年十四屆中國全國政協及人大先後於 2026 年 3 月 4 日、5 日開幕，並分別於 3 月 11 日、12 日閉幕，這期間正式通過了《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十五個五年規劃綱要》（以下簡稱十五五綱要），這象徵中國正式進入了「十五五規劃」的開局之年。為了支持「十五五規劃」的開局，中國外交部長王毅在「兩會」期間提到「外交戰線將積極統籌外交外事資源，為服務高品質發展、推進中國式現代化營造更加有利外部環境」，他還指出其工作重點主要有三：「一是繼續當好高水平開放的推進器……二是繼續拓寬人員往來的快車道……三是繼續打造開放融通的新視窗」。¹另一方面，中國外交工作當中的許多如共建一帶一路、人類命運共同體等推行已久的項目，都在十五五綱要當中持續以專章方式被提及。這代表「十五五規劃」仍將提供中國外交所需的經濟戰略支持，並且更積極的以其所謂「高質量」的方式探索與執行，更希望以此促進和中國的發展戰略對接，擺脫滯滯浪費並反饋回中國國內經濟。

因此，綜合王毅的記者會發言以及十五五綱要的內文，可以看出「十五五規劃」和其外交戰略之間的相互依託。本文將以「十五五規劃」的內文為本，探討其中提及到外交戰略之內容，梳理其中以具體實踐項目的主客觀相互依託以及相應的戰略影響，主要舉出十五五綱要內提到的一帶一路建設理念、高水平開放和作為重點項

¹ 〈王毅：外交戰線將繼續當好高水準開放的推進器〉，《人民網》，2026 年 3 月 8 日，<https://world.people.com.cn/n1/2026/0308/c1002-40677367.html>。

目的中歐班列等三點切入，最後分析未來其外交戰略與「十五五規劃」間的相互依託利弊。

貳、「十五五規劃」配合一帶一路理念改變

一帶一路乃是進入習時代最具指標性的外交政策，也是基於地緣政治思維下，意圖結合經貿手段與帶路沿線國家尋求全方位合作的同時，也替中國的產業尋找開發中國家作為輸出市場，此乃是中國外交戰略與經濟戰略相互依託的明顯案例。雖然王毅在「兩會」記者會上罕見的未提及任何關於一帶一路的內容，僅在強調周邊外交和紮根南方國家時有涉及到間接性的理念共通之處，但十五五綱要仍延續了《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》（以下簡稱十四五綱要）當中所提到一帶一路建設的核心理念。例如皆強調實施科技創新和數位經濟合作，將「共商共建共享」、「綠色、開放、廉潔」作為共建一帶一路的核心基調，並要求推進福建與新疆作為一帶一路核心區的建設，持續推動中歐班列、「絲路海運」及「空中絲綢之路」等基礎設施網絡。²

這次十五五綱要文字內容提及一帶一路且有別於十四五綱要之處，可歸納為以下二個重點：首先，將「一帶一路」的建設路徑總結為基礎設施「硬聯通」、規則標準「軟聯通」、同共建國家人民「心聯通」的系統性框架，並強調「高標準惠民生可持續」，這三種聯通方式的區別性過往的十四五綱要中並未有過，顯示中國已注意到過往專注於大型基礎建設的弊病，著重訴求國與國之間的人民心理連結。其次是將專案導向從「大基建」轉向兼顧「小而美」，相較於十四五規畫強調重大合作項目與國際產能合作，「十五五」明確提

² 〈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〉，《共產黨員網》，2021 年 3 月 13 日，<https://www.12371.cn/2021/03/13/ART11615598751923816.shtml>；〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十五個五年規劃綱要〉，《中國政府網》，2026 年 3 月 13 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/yaowen/liebiao/202603/content_7062633.htm。

出要統籌推進重大標誌性工程與「小而美」民生項目建設，顯示專案推動更注重當地民眾的直接受惠與風險控管，這與前一點強調的「心聯通」也算是相輔相成。

雖然「十五五規劃」配合新的一帶一路核心理念強調「小而美」專案，但實際上「大基建」卻仍然在綱要中被提出，包括跨裏海國際運輸走廊、中吉烏鐵路、匈塞鐵路等具體跨國大案。而且在數位基礎建設方面，更特別擴展至人工智慧、北斗應用、氣象、農業與旅遊等具體的前沿科技與產業空間，並宣示要推動「中國標準海外應用」。這顯示「十五五規劃」將持續把中國製造的數位基礎建設樹立成為新科技標準，透過與一帶一路建設相互配合，推展到沿線合作國家。此舉既能夠幫助輸出中國的科技產能，又能夠幫助非民主國家的科技自主，擺脫歐美國家的科技標準和設備箝制。

參、高水平對外開放與國家安全的矛盾

自鄧小平推動改革開放開始，中國先藉由和美日的外交進展，引進當時所急需的資金和技術，逐步進行工業現代化和開放國內市場作為擴大雙邊經貿關係的基礎，再回頭鞏固雙邊關係。故從過往經驗中的中國外交戰略而言，從政治上建立友好的外交關係，再透過中國廣大的市場和大規模製造量能創造具體經貿往來，進一步鞏固各種雙邊關係，進入習時代以來更愈趨熟練。這使得中國經濟與外交之間相互依託的關係更為緊密，而這也是中國與世界先進大國之間的長期互動模式。然而，習時代推展的「中國製造 2025」卻是同時從政府補貼、削價傾銷、強迫技轉、惡意併購、竊取商業機密等不公方式搶攻國際分工的上游位置，進而破壞了原本全球化過程中互補的分工模式，並威脅到先進工業國家，最終這樣的經濟互動劣化拖累雙邊的政治互動，甚至開始從國安角度提防中國威脅，引發來自美國的貿易關稅戰。加上新冠肺炎期間的蠻橫治理方式，以

及陸續頒布《反間諜法》與《數據安全法》，使得跨國企業從商業經營到人身安全都受到全方位的威脅，導致疫情後外資的直接投資以及外籍商務人士都不斷流失。

為了消除跨國企業人員以及外資疑慮，「十五五規劃」持續標榜擴大和提升高水平的開放，並提到為吸引外資要「健全外商投資服務保障體系，塑造吸引外資新優勢。全面落實外資企業國民待遇，清理與外商投資法不符的文件法規」，³希望以此重新獲得國際青睞。然而，包含歐盟和美國商會在內的各個長期投資中國的國際商會，都表達了對中國政策環境的憂慮。例如，從歐盟商會所發表的《歐盟企業在中國建議書 2025/2026》當中，認為過往的十四五規劃帶來了嚴重的「內卷」現象，包括產能過剩、惡性價格競爭、企業普遍虧損、地方政府債務高企，這些也是中國強調「內循環」所造成的弊病，因此建議中國將政策重心從供給側轉向需求側，通過提高居民可支配收入、完善社會保障，並讓市場在資源配置中發揮決定性作用。⁴當「十五五規劃」綱要通過並強調要改善外資投資環境後，歐盟商會也回應其內容顯示「中國政府認識到仍需付出更多努力，才能為外資企業營造公平競爭的市場環境」，商會將「致力於確保中國政府不會因側重自立自強目標而影響到外資企業國民待遇」。⁵這些公開對中國政府的呼籲，代表外資仍對於投資環境仍有不小的憂慮，尤其是內捲的環境越來越不利於外商生存，法規鬆綁又緩不濟急，這些都是目前難以跨越的難題。

故從「十五五規劃」而言，雖然為了支持對外開放並增加外資

³ 〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十五個五年規劃綱要〉，《中國政府網》，2026年3月13日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/yaowen/liebiao/202603/content_7062633.htm。

⁴ 中國歐盟商會，《歐盟企業在中國建議書 2025/2026》，2025年9月17日，https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1371/European_Business_in_China_Executive_Position_Paper_2025_2026。

⁵ 〈中國歐盟商會：期待中方落實外資企業國民待遇〉，《歐洲時報》，2026年3月15日，<https://www.oushinet.com/static/content/ouzhong/ouzhongnews/2026-03-15/1482799904005955428.html>。

信心而主動點出了當前的難題，但仍難以在短期內挽回。即便王毅代表中共外事系統宣稱要作為「高水平開放的推進器」、「拓寬人員往來的快車道」明顯缺乏說服力，因相關法律問題除了外商投資法的整頓外，前述影響外商人身安全的《反間諜法》與《數據安全法》的存在，才是阻礙外商進入的關鍵。「十五五規劃」的國家安全篇章中也強調了反干預鬥爭，故對於可能來自國外的人員滲透和情報外流是高度警戒的，而這又因目前中國的安全優先邏輯，造成持續和高水平開放形成自相矛盾的結果。

肆、中歐班列較有利於中國產能輸出

中歐班列是中國推動一帶一路建設並展現國際合作的指標性貨運業務，由中國國家鐵路集團有限公司營運，主要往來於中國與歐洲的陸路集裝箱國際聯運列車，該班列特點是根據客車化組織模式和定點（固定裝卸地點）、定線（固定運行線路）、定次（固定班期和車次）、定時（固定到發時間）、定價（固定運輸價格）等「五定」原則運行。⁶中歐班列首列試營運於 2011 年 3 月 19 日，當時名為「渝新歐班列」，2013 年 7 月 18 日正式運行，直到 2016 年才正式統一使用中歐班列为名，運量從 2011 年至 2012 年是營運期的 59 列，至 2016 年正式定名後的 1702 列，至 2025 年已成長為 3.4 萬列。

7

因為該班列的運行已超過十年，對於其具體成效以及劣勢弊病皆有之，中共官方主要著重在宣傳串聯中國為歐洲提供的國際物流服務以及與鐵路沿線國家的合作協調機制，但弊病也不少，初期就有回程貨運量與口岸通道運力不足、國際鐵路規範不同造成歧異、

⁶ 〈“一帶一路”倡議下的中歐班列：問題與前景〉，《新華財金社》，2018 年 6 月 5 日，http://tc.xfafinance.com/html/BR/Business_Activities/2018/274512.shtml。

⁷ 〈中歐班列強強滾 年開行兩萬列〉，《聯合新聞網》，2026 年 1 月 6 日，<https://udn.com/news/story/7332/9246581>。

運輸處置與管理能力待提升、主要依靠政府補貼等問題。⁸近期更有智庫報告指出包括忽視主權與安全矛盾、對政治環境過度樂觀、投資與回報失衡、缺乏國際化治理機制等問題，使得大量資金投入後利用率不高且容易遇上各國態度變化或國際衝突所導致的停擺。⁹這些問題長期存在且難以解決，使得中國只能繼續宣傳與沿線國家共建一帶一路所帶來的國際合作效果，以及擴大對外開放等成效，而無法掩蓋中歐專列只對於中國外銷其過剩產能有益的經濟現實。

綜合而言，上述中歐班列的弊病使其效益不如其所宣傳，但仍每年持續擴大運量，代表即便中國政府資金運用效率不利，並不影響其擴大外銷和釋出國內產能的效果。此外，即使十五五綱要的第21章特別將中歐班列放在擴大開放和優化區域開放布局的章節內，但真正受益的是中國自身的區域發展，而非其所宣稱的「東西雙向互濟」，因為實際上中歐雙方的貿易平衡遠遠不對等。因此，從中歐班列來看，與歐洲的親中國家外交關係反過來為「十五五規劃」提供了更多貢獻，帶動了瀋陽、成都、昆明、安溪、烏魯木齊等14個中歐班列集結中心和節點城市的建設。

伍、結語

綜觀十五五綱要全文與王毅在記者會中的發言，可以看出中國在國家安全與經濟發展夾縫中尋求轉型，這也是本文所謂中國「十五五規劃」與外交戰略的相互依託關係。無論是一帶一路建設或是高水平開放都已從過往的「大開大闢」轉向精細化、標準化與安全導向的整合，但也因此帶來了不小的自相矛盾之處。以下歸納三個核心要點：

首先是一帶一路轉型與「中國標準」的對外輸出，被凸顯在

⁸ 〈“一帶一路”倡議下的中歐班列：問題與前景〉，《新華財金社》，2018年6月5日，http://tc.xfafinance.com/html/BR/Business_Activities/2018/274512.shtml。

⁹ 〈中歐鐵路困境與地緣戰略再思考〉，《香港01》，2025年10月3日，https://www.hk01.com/article/60282235?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referral。

「十五五規劃」的新內容，這標誌著一帶一路從擴張型的「大基建」轉為務實的「小而美」與「三種聯通」（硬、軟、心）。這在形象與實務兩方面反映出中國的態度，在形象上試圖擺脫過往「灑幣外交」的負面標籤，但又務實地要將外交資源聚焦於能夠反饋國內經濟和輸出過剩產能的項目。尤其是透過一帶一路合作推廣數位基礎建設與前沿科技（人工智慧、北斗應用），顯示其戰略意圖在於透過外交路徑建立一套「非西方」的技術標準體系，藉此確保產能輸出並抵禦歐美的科技圍堵。

其次，「高水平開放」與國家安全的內在矛盾難解，外交的宣傳戰略難以挽回外資信心。因深化開放實際上與日益擴張的國家安全邏輯發生衝擊，儘管外交系統試圖扮演開放的推進器，但《反間諜法》與《數據安全法》等法律架構所營造的監控環境，以及國內產能過剩引發的「內捲」現象，使得外資難以面對不公平的競爭，造成外資企業對中國的政策環境產生嚴重的信任危機。中國以安全為優先的邏輯若不改變，其外交戰略與經濟發展的對接將面臨「政熱經冷」的瓶頸。

第三，本文以「中歐班列」為例呈現出外交服務於國內區域發展的事實。雖然官方宣傳其為互利共贏的國際合作，但實質上更傾向於服務中國國內產能的去庫存與內陸區域的經濟整合。外交關係的維繫（如與親中國家的互動）成為支撐「十五五規劃」中「優化區域開放布局」的手段之一。這種以國內政治與經濟需求為核心的現實主義外交，雖能帶動特定節點城市的建設，卻也加深了國際社會對貿易不平衡的疑慮。

總結而論「十五五規劃」下的中國外交將不再只是單純的對外展示實力，而是被賦予了強大解決國內經濟困境（如內捲、產能過剩）、推動技術自主的工具屬性。而「十五五規劃」也持續藉由重點

投資科技創新自主，在戮力避開歐美科技圍堵的同時，幫助同屬威權國家的數位基礎建設，作為鞏固反美陣線國家間的互惠合作。故從這兩方面而言，中國的「十五五規劃」和其外交戰略之間確實相互依託，但中國經濟內外循環各自的現有困境，卻因安全與發展思維自我矛盾而難以跨越。

本文作者龔祥生為國立政治大學東亞研究所博士，現為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。

Analyzing the Mutual Interdependence Between China’s 15th Five-Year Plan and Its Diplomatic Strategy

San-Son Kung

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concept

Abstract

This paper provides a comprehensive analysis of the symbiotic relationship between the People's Republic of China’s “15th Five-Year Plan” (15th FYP) and its overarching diplomatic strategy. Unveiled during the “Two Sessions” in March 2026, the 15th FYP outlines China’s socio-economic trajectory while directly intertwining with foreign policy objectives aimed at cultivating a favorable external environment for high-quality development. By examining the structural transformation of the Belt and Road Initiative (BRI), the inherent friction between high-level economic openness and stringent national security mandates, and the pragmatic utility of the China-Europe Railway Express, this summary elucidates how China’s diplomacy increasingly serves as an instrument to alleviate domestic economic pressures, export industrial overcapacity, and establish independent technological standards in the face of Western containment.

Keywords: 15th Five-Year Plan, Belt and Road Initiative (BRI), China-Europe Railway Express, “Two Sessions”