

編輯報告

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，除發表年度《政府工作報告》、預算執行與規劃報告及國民經濟和社會發展計劃（以下簡稱《國民經社計畫》）外，這期間正式通過了《生態環境法典》、《中華人民共和國民族團結進步促進法》、《中國國民經濟和社會發展第十五個五年規劃綱要》（以下簡稱「十五五規劃」），這些重要法案將決定中國今後的經濟社會發展方向。

「十五五規劃」無疑是今年的重頭戲，當中的核心邏輯仍是擺盪在安全和發展之間，並逐漸向著安全傾斜。這樣安全優先的邏輯放在各個領域的治理政策皆然，也因此貫穿了本期特刊的各篇主軸。有鑑於此，本文開篇以經濟議題為切入，探討「十五五規劃」所引領的經濟發展方向和所面對挑戰。接著於第二篇探討中國社會政策的延續與變遷，民生困難將考驗中共當局的社會風險管控能力。第三篇則探討「兩會」的軍事訊號在於透過強化政治忠誠、制度化監管與黨組織建設等項目，以鞏固對軍隊控制。第四篇解析「十五五規劃」與中國外交戰略之間的相互依託關係，也在安全優先邏輯下產生了政策自我矛盾。第五篇介紹《生態環境法典》的制定過程、目的和後續影響。第六篇討論展開中國為推動愛國教育，維護國家統一和民族團結的立法實踐，包含本次制定《中華人民共和國民族團結進步促進法》的影響和對台意涵。

2026 年中國「兩會」經濟政策分析

林雅鈴

國家安全研究所

壹、前言

2026 年 3 月 4 日至 5 日，中國於北京召開政協第十四屆全國委員會第四次會議與第十四屆全國人民代表大會第四次會議（以下簡稱「兩會」）。每年的全國「兩會」是觀察中國政治、經濟、外交等各項政策走向的重要窗口，今年「兩會」召開之際，中國面臨內部經濟復甦乏力、軍方人事大幅變動等情況，國際上又正值美國和以色列聯手攻打伊朗、美中持續競爭之格局。於此國際政經情勢動盪、國內外經濟充滿不確定性之際，中國「兩會」的召開也備受外界關注。本文將聚焦在經濟層面，從此次「兩會」探究 2026 年中國經濟的發展與挑戰。

貳、中國「兩會」經濟政策重點

根據中國國務院總理李強發表的《政府工作報告》，今年中國的經濟成長目標為 4.5%至 5%，城鎮調查失業率 5.5%左右，居民消費價格漲幅 2%左右，並將透過實施更加積極的財政政策，以及適度寬鬆的貨幣政策，以達到宏觀政策目標，具體措施包括：提高赤字規模達 5.89 兆元人民幣、一般公共預算支出規模首次達到 30 兆元人民幣、發行超長期特別國債 1.3 兆元人民幣、發行特別國債 3,000 億元人民幣、地方政府專項債券 4.4 兆元人民幣等等。¹今年重要的經濟工作茲分述如下：

一、提振消費及保障民生

自 2025 年 12 月召開的中共中央經濟工作會議，以及《政府工

¹ 〈《政府工作報告》〉，《人民網》，2026 年 3 月 13 日，<https://lianghui.people.com.cn/2026/n1/2026/0313/c461827-40681711.html>。

作報告》中，都可以看出今年經濟工作的首要任務仍是強調堅持內需主導，但這一表述較往年顯著升級，釋放出「讓需求端真正動起來」的強烈政策信號。「著力建設強大國內市場」被列為 2026 年年度工作任務之首，然與 2025 年相比，2026 年的《政府工作報告》中更加注重支持提振消費、投資於人與保障民生，同時加大穩就業、穩崗返還、社保補貼及新就業形態人員參保支持。

在提振消費方面，中國政府提出要制定實施城鄉居民增收計畫，促進低收入群體增收、增加居民財產性收入，清理消費領域不合理限制、釋放服務消費潛力，並安排超長期特別國債 2,500 億元人民幣支持消費品以舊換新，設立 1,000 億元人民幣財政金融協同促內需專項資金，組合運用貸款貼息、融資擔保、風險補償等方式，支援擴大內需。擴大個人消費貸款與服務業經營貸款貼息；發展服務消費新場景，並釋放文旅、賽事等消費潛力。在民生保障方面，《政府工作報告》中提出要更大力度保障和改善民生，加大各類政策對就業的支持力度，強化基本醫療衛生服務、再提高城鄉居民基礎養老金月最低標準 20 元人民幣、健全養老服務、完善生育保險制度與托幼服務等等。²

二、科技創新與產業轉型升級

在美中科技持續競爭的格局下，科技自主創新成為中國政府的重要目標。《政府工作報告》提出「加快高水平科技自立自強」，強調加強原始創新、關鍵核心技術攻關、提高基礎研究投入比重、統籌國家戰略科技力量，以及推動科技成果轉化與科技金融支持，推動科技創新和產業創新融合。

其次，根據《政府工作報告》，2026 年中國的產業政策施政重

² 〈《政府工作報告》〉，《人民網》，2026 年 3 月 13 日，<https://lianghui.people.com.cn/2026/n1/2026/0313/c461827-40681711.html>。

點高度聚焦於建構以「新質生產力」為核心的現代化產業體系，要把經濟著力點放在實體經濟上，重點包括：安排 2,000 億元人民幣超長期特別國債資金支持大規模設備更新，推動傳統產業技術改革與數智化轉型；培育集成電路、航空航天、生物醫藥、低空經濟等新興支柱產業；布局未來能源、量子科技、具身智能（Embodied Intelligence）、腦機接口（Brain-Computer Interface, BCI）、6G 等未來產業；深化「人工智慧+」、打造智能經濟新型態。³其中，「打造智能經濟新型態」首次在《政府工作報告》中提出，反映出人工智慧技術的產業應用將是接下來中國經濟發展的重點。結合科技創新與產業升級，可以看出，在推動科技自主的目標下，中國將從以往的產業補貼轉向構建全產業鏈，致力於提升產業鏈供應鏈的韌性和安全。

參、「兩會」後中國經濟的發展與挑戰

一、如何提升居民收入成為經濟穩增長的關鍵

中國政府在《政府工作報告》中將內需主導作為今年經濟工作的首要任務，並將「提振消費專項行動、城鄉居民增收計畫」置於任務框架中，顯見中國政府認為需求不足、消費偏弱與對未來預期不穩仍是當前制約經濟復甦的重要因素；另一方面，保障民生與完善社保體系亦是擴大消費的關鍵，故 2026 年的民生政策，如增加教育與醫療投入、提高居民醫療保險補助、提高基礎養老金、發展普惠養老與托育、支持銀髮經濟等等，不僅是社會穩定工具，同時具有經濟功能與治理功能。

在提振消費方面，2026 年的「兩新」（設備更新、消費品以舊換新）政策擴大補貼範圍，涵蓋汽車、家電、3C 數位產品、智能家

³ 〈《政府工作報告》〉，《人民網》，2026 年 3 月 13 日，<https://lianghui.people.com.cn/2026/n1/2026/0313/c461827-40681711.html>。

居及智慧眼鏡等。中國政府並提前下達 625 億元人民幣超長期特別國債，著重一級能效家電與綠色智能產品，精準對接市場需求，從數據來看，2026 年 1 至 2 月社會消費品零售總額比 2025 年同期增長 2.8%，消費支出主要集中在消費電子和智能設備領域，可穿戴設備在主要平台上的銷售大幅增長，包括智能眼鏡比 2025 年同期成長 47.3%，具身智能機器人比 2025 年同期成長 32.7%。⁴然而，由於 2026 年 1 至 2 月適逢中國春節，加上今年春節假期為紀錄以來最長的中國農曆新年假期，讓 2026 年 1 至 2 月的旅遊、零售、餐飲等領域均創下新高，也就是說，在政策補貼以及春節長假的雙重因素影響下，帶動中國今年前兩個月的消費增長，未來政策效果能否持續將有待觀察。

從居民收入來看，自 2023 年以來，中國全國居民人均可支配收入的增長持續下滑，根據中國國家統計局數據顯示，2023 年中國全國居民人均可支配收入比 2022 年增長 6.1%，2024 年全國居民人均可支配收入的增長速度則降至 5.1%，2025 年的增長速度再進一步降至 5%；⁵若按季資料來看，2025 年第一季至第四季的全國居民人均可支配收入的增長速度分別為 5.6%、5.4%、5.2%、5%，呈現逐季下降的趨勢，其中，居民人均可支配收入工資性收入及財產淨收入的增長也都呈現逐季下滑的態勢。⁶此均顯示隨著中國經濟下滑，民眾可能面臨被減薪或失業的風險，致使收入減少，故必須降低消費、提高預防性儲蓄。因此，除了刺激消費政策之外，當前中國政府已經明確意識到，唯有提升民眾收入、穩定就業、完善社會保障，才有可能恢復民眾信心、降低預期性儲蓄、增加消費，最終達到擴大內

⁴ 〈2026 年 1-2 月份社會消費品零售總額增長 2.8%〉，《國家統計局》，2026 年 3 月 16 日，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202603/t20260316_1962786.html。

⁵ 〈中華人民共和國 2025 年國民經濟和社會發展統計公報〉，《國家統計局》，2026 年 2 月 28 日，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202602/t20260228_1962662.html。

⁶ 〈國家數據〉，《國家統計局》，2026 年，<https://data.stats.gov.cn/dg/website/page.html#/pc/national/quarterData>。

需以帶動經濟成長的目標。

問題在於，當前《政府工作報告》中仍只看到「安排 2,500 億元超長期特別國債支持消費品以舊換新」、「設立 1,000 億元財政金融協同促內需專項資金」等內容，在發改委、財政部、商務部、人民銀行及證監會聯合舉行的經濟主題記者會也未說明具體政策。因此，對於中國政府究竟要如何制定實施城鄉居民增收計畫、如何在低收入群體增收、增加居民財產性收入、完善薪酬和社保制度等方面推出務實舉措，仍有待持續觀察。此外，在保障民生方面，醫療衛生、養老、托育等社保領域還需要地方政府財政支援，在當前中國各地方政府多面臨財政困難的情況下，地方政府是否能夠配合中央政策實屬一大問題，而這也將成為中國政府是否能夠恢復民眾信心、擴大消費的關鍵。

二、房地產市場持續不景氣將制約擴大內需與保障民生目標

世界銀行在 2025 年 12 月發布的報告指出，中國消費復甦偏弱與勞動力市場疲弱、房地產市場疲軟及房地產價格下跌相關，⁷國際貨幣基金（IMF）也把房地產市場疲軟、信貸需求偏弱、消費信心低迷列為拖累內需的核心因素。⁸顯見房地產市場景氣好壞對於中國經濟發展影響甚大。這是因為中國居民的財產配置中，持有房地產是大多數民眾的優先選擇，居民家庭住房資產佔總資產超過 50%，因此當房價上漲時，擁有房地產的民眾受惠資產價值上升，消費信心也會隨之上升，消費動能增加；但當房價下跌時，將導致居民資產大幅縮水，帶來資產負債表衰退風險，消費信心及消費動能也會隨之減弱。

⁷ 〈中國經濟簡報：深入推進改革，提振經濟前景〉，《世界銀行》，2025 年 12 月，<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/bde7a629d7a879b27a9f1a76263196e2-0070012025/original/CEU-December-2025-CN.pdf>。

⁸ 〈世界經濟展望：全球經濟變化不定，未來前景依然黯淡〉，《國際貨幣基金組織》，2025 年 10 月，<https://www.imf.org/-/media/files/publications/weo/2025/october/chinese/text.pdf>。

根據中國國家統計局數據顯示，2026年1至2月房地產開發投資比2025年同期下降11.1%；新建商品房銷售面積比2025年同期下降13.5%，降幅比2025年全年擴大4.8個百分點，其中住宅銷售面積下降15.9%；新建商品房銷售額比2025年同期下降20.2%，降幅擴大7.6個百分點，其中住宅銷售額下降21.8%。⁹在房地產開發、銷售均持續下跌、房地產市場持續不景氣的情況下，民眾將因為資產縮水而持續減少消費。儘管中國政府在今年的《政府工作報告》中明確提出，今年政策重點之一是「著力穩定房地產市場」，並提出具體配套措施，包括因城施策控增量、去庫存、探索多渠道盤活存量商品房、鼓勵地方政府收購存量商品房用於保障性住房、進一步推動住房公積金制度改革等等，但從過去幾年中國政府推出的房地產相關政策來看，當前中國政府對於房地產行業的首要任務仍是以防範風險為主，即使房地產行業對於中國經濟發展甚為重要，中國政府仍未實施房市刺激政策，這也就導致民眾對於房價恢復更缺乏信心，進而抑制消費。

此外，近幾年因為房地產市場不景氣導致地方政府土地出讓金銳減，致使地方政府財政收入大幅減少，但地方政府作為教育、醫療、社保、基層公共服務與民生支出的主要執行層級，又需要大量資金以配合中央政策。由於目前中國多數地方政府正面臨財政赤字問題，高度仰賴中央財政轉移支付，於此情況下，地方政府落實中央政策目標的能力將大打折扣，故可以預見，儘管中國政府提出提振消費、保障民生等相關政策，但地方政府礙於財政能力恐難以完全配合。

⁹ 〈2026年1-2月份全國房地產市場基本情況〉，《國家統計局》，2026年3月16日，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202603/t20260316_1962785.html。

三、科技創新與產業轉型升級仍是政策核心

儘管在《政府工作報告》中，今年的經濟工作首要任務是提振消費、擴大內需，但根據中國財政部公布的《政府預算草案報告》來看，2026年中央本級支出為4.54兆元人民幣，增速5.5%，而中央本級科學技術支出增長10%，為增長最高的項目。這反映出在當前美中科技競爭激烈的情況下，國家能力建設、科技自主可控與安全韌性仍被置於高度優先位置，中國政府將持續傾注資源在高科技與關鍵技術領域，以避免「卡脖子」問題，並持續透過舉國力量，致力於建構可以獨立於美國主導體系運作的經濟與技術生態系統。

再者，根據《政府工作報告》可以發現，中國政府要把發展「新質生產力」作為產業升級主線，意圖以科技創新和高端製造作為新的經濟增長引擎。也就是說，面對當前經濟結構調整、缺乏新增長動力的問題，中國政府有意透過投資高科技產業，把高科技產業作為帶動經濟成長、驅動產業結構轉型的動力。只是，相較於傳統製造業或是房地產業，高科技產業能夠帶來的就業機會、產業上下游外溢效果都較為有限，因此，在經濟產業結構調整之際，中國經濟恐仍面臨缺乏經濟成長動能的問題。

肆、結語

整體而言，從今年中國「兩會」的《政府工作報告》可以看出，中國政府認為當前中國經濟正同時面臨外部競爭加劇、技術封鎖風險、經濟動能疲弱與國內產業轉型等壓力，因此，經濟政策不能僅靠消費刺激支撐，必須同步透過科技、產業體系建設，打造更具自主性與韌性的增長模式。面對美國持續緊縮的科技制裁，中國自「十四五規劃」和「2035遠景目標綱要」即把科技創新驅動、加快發展現代產業體系作為重點，強調安全發展，目標是建立一個能

夠抵禦美國「卡脖子」風險的完整國內技術生態系統。從今年「兩會」的《政府工作報告》來看，中國的經濟政策仍是在統籌安全與發展的框架下，以提升消費、保障民生作為經濟發展與社會穩定的政策主軸，科技自主與產業轉型升級作為應對科技競爭及經濟結構調整的政策核心，但倘若中國政府無法提出具體措施解決地方財政困難、結構轉型之際的成長動力真空等問題，恐仍難以達成穩預期、擴內需、穩增長的目標。

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 Economic Policies at China's 2026 “Two Sessions”

Ya-Ling Lin

Division of National Security Research

Abstract

Amid heightened uncertainty in the global political and economic environment and a sluggish domestic recovery, China's economic priorities for 2026 focus on three main areas: expanding domestic demand, developing “new quality productive forces,” and advancing indigenous technological innovation. At the same time, the government emphasizes safeguarding people's livelihoods to help unlock household consumption potential. However, with the real estate market remaining depressed—undermining public confidence—and local governments facing fiscal strain, how the Chinese government can raise household incomes, boost consumers' willingness to spend, and restore expectations will be crucial to stimulating consumption and stabilizing economic growth.

Keywords: “Two Sessions”, Real estate market, Government work report, Technological innovation, Consumption

2026 年中國「兩會」 社會政策的延續與變遷

鄧巧琳

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

2026 年 3 月上旬，中國全國人大及全國政協第十四屆四次會議（以下簡稱「兩會」）接連落幕，相較於去年，本次「兩會」除年度《政府工作報告》、預算執行與規劃報告及國民經濟和社會發展計劃（以下簡稱《國民經社計畫》）外，會上亦正式通過《中國國民經濟和社會發展第十五個五年規劃綱要》（以下簡稱「十五五規劃」），將決定中國今（2026）年至 2030 年的經濟社會發展方向。可以預期本年度的「兩會」發布的重要文件，以及中共黨政高層於會議期間的言論，可能都會反映中國政府對於未來五年的規劃與願景，相關內容值得我們密切關注。

而在其中，可以觀察到《政府工作報告》中社會相關政策出現明顯的轉變，最值得注意的三個變化即在於：（一）民生保障政策在 2026 年的政府工作位階被拉高；（二）教育在民生政策中的角色更加突出；（三）統籌「防風險」與「促發展」成為維護國家安全與社會穩定的首要任務。故下文以本年度中國發布《政府工作報告》為主，解析中國政府社會政策的延續與變遷。

貳、年度政府工作任務優先順序的調整與變動

首先，比較近二年的《政府工作報告》明列的十項年度工作任務，除任務次序有更動調整外（請參見表 2-1），更可以觀察到中國政府對過往工作目標進行拆分與整併，以下分述之。

表 2-1、近二年政府工作任務排序

次序	2026 年	2025 年
一	著力建設強大國內市場。	大力提振消費、提高投資效益，全方位擴大國內需求。
二	加緊培育壯大新動能。	因地制宜發展新質生產力，加快建設現代化產業體系。
三	加快高水平科技自立自強。	深入實施科教興國戰略，提升國家創新體系整體效能。
四	持續深化重點領域改革。	推動標誌性改革舉措加快落地，更好發揮經濟體制改革牽引作用。
五	進一步擴大高水平對外開放。	擴大高水平對外開放，積極穩外貿穩外資。
六	紮實推進鄉村全面振興。	有效防範化解重點領域風險，牢牢守住不發生系統性風險底線。
七	推動新型城鎮化和區域協調發展。	著力抓好「三農」工作，深入推進鄉村全面振興。
八	更大力度保障和改善民生。	推進新型城鎮化和區域協調發展，進一步優化發展空間格局。
九	加快推動全面綠色轉型。	協同推進降碳減污擴綠增長，加快經濟社會發展全面綠色轉型。
十	加強重點領域風險防範化解和安全能力建設。	加大保障和改善民生力度，提升社會治理效能。

資料來源：〈兩會授權發布 | 政府工作報告〉，《新華網》，2026 年 3 月 13 日，<https://www.news.cn/politics/20260313/9e24773bf14649f59afe2d62550e48ce/c.html>；〈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/20250312/118dc0c76109410c962cf76a3ec1ff3e/c.html>。

第一，就排序前五的政府工作任務而言，2025 年至 2026 年間，提振內需、開拓經濟新動能、科技自主、經濟體制改革與對外開放等是中國政府關切的五大政策焦點，此五項工作任務排序在這兩年間甚至沒有出現變化，僅政策範圍有所調整（尤其是教育部分，將在下一節詳細說明）。然而，不容忽視的是，2025 年 12 月底由中國人民銀行發布的「一次性信用修復政策」，¹已被納入位列第

¹ 〈促經濟 中國央行推「一次性信用修復」政策〉，《中央社》，2025 年 12 月 22 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202512220123.aspx>；〈中國人民銀行關於實施一次性信用修復政策有關安排的通知〉，《中國人民銀行》，2025 年 12 月 22 日，<https://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/2025122116371667030/index.html>；〈《中國人民銀行關於實施一次性信用修復政策有關安排的通知》政策問答〉，《中國人民銀行》，2025

一的政府工作任務中，成為中國政府「促消費」、帶動內需的重要政策工具。且此項政策無需人民主動申請、提交相關還款資料或繳交費用，而是由銀行端主動認可與處理，為中國政府在刺激經濟的一項創新作為，試圖藉恢復個人信用改善民眾的消費與投資意願，也欲調整過往「一處失信，處處受限」等過於「一刀切」的懲戒措施。

第二，民生議題的重要性首次在年度政府工作任務排序超前於環境保護議題。²繼2014年《政府工作報告》首次將生態環境列為單獨章節以來，³2016年開始中國政府一直將綠色發展、生態環境保護、污染防治、低碳治理等環保政策列於民生保障與改善政策之前，⁴顯示中國政府過往對於前者的重視度較高。然而，本年度卻首次將民生政策置於環保政策前，或反映出民生問題的嚴峻情況已超越環保問題，而成為中國政府必須優先處理的任務目標。除「穩就業」政策之外，隨著中國人口結構變化，生育率的低迷與高齡化的比例逐年上升，「一老一小」相關政策也成為中國政府民生政策近年的關注焦點。

第三，社會相關政策在政府工作任務的拆分與整併。其一，原2025年位於第五項任務的「防風險」議題（即「五、有效防範化解重點領域風險，牢牢守住不發生系統性風險底線」），在2026年已與原第十項的社會治理共同被整合到「國家安全能力建設」的框架中（即「十、加強重點領域風險防範化解和安全能力建設」）；其二，

年 12 月 22 日

<https://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/2025122116421625696/index.html>。

² 此種「民生先於環保」的次序調整也可以在「十五五規劃」與本年度的「國民經濟和社會發展計畫草案」中觀察到。

³ 〈梳理五年來政府工作報告，看生態環保「亮點」〉，《中國環境》，2022年3月7日，http://hbj.wuhan.gov.cn/hjxw/202203/t20220307_1933865.html；〈2014年《政府工作報告》全文〉，《中國發展門戶網》，2014年3月15日，http://cn.chinagate.cn/news/2014-03/15/content_31797988_6.htm。

⁴ 2015年（「十二五」收官之年）與2020年（「十三五」收官之年，且受新冠疫情影響該年度「兩會」延至五月召開）並未明確羅列該年度的政府工作任務。

原與社會治理政策一同並列於第十項的民生保障政策（即「十、加大保障和改善民生力度，提升社會治理效能」），在 2026 年的政府工作任務中單獨成章並調升至第八項（即「八、更大力度保障和改善民生」）。下文將進一步從《政府工作報告》社會相關政策內容的延續與變遷，說明前述年度政府工作任務變化與調整背後可能的政策意涵。

參、「兩會」社會政策的變與不變

一、社會政策的延續

檢視《政府工作報告》社會政策相關內容，可以發現 2026 年《政府工作報告》民生段落仍延續過往「就業是最大的民生」、「就業是民生之本」等論述，⁵「穩就業」亦仍維持在「四穩」首位，這反映出就業問題仍是中國政府亟欲改善的頭號社會民生問題。而從本年度《國民經社計畫》可以看到，實際政策不僅包含已開展多年的財政補貼相關措施（如「穩崗返還」、社保補貼、專項貸款等），更欲「推動財政、貨幣、投資、消費、產業、區域等政策與就業政策協調聯動」，⁶透過更全面的配套措施改善就業率低迷的情況。

其次，社會福利補貼仍維持往年小幅度的調升。在經濟成長預期轉趨保守的情況下，中國政府維持追求「普惠」、「兜底」為主的公共服務與社會福利均等化策略，因此，諸如居民醫保人均財政補助標準提高 24 元（人民幣，下同）、城鄉居民基礎養老金月最低標準再提高 20 元等皆反映這樣的思維（2025 年此二項社福補助金額分別提高 30 元與 20 元），但此些調整仍引來諸多媒體如《紐約時報》、《英國廣播公司》、《第一財經》，甚至中國學者與人大代表的批評，

⁵ 〈總書記的關切 | 就業是最大的民生〉，《南方新聞網》，2026 年 3 月 16 日，<https://www.nfnews.com/content/J3WY51l4oz.html>。

⁶ 〈兩會授權發佈 | 關於 2025 年國民經濟和社會發展計畫執行情況與 2026 年國民經濟和社會發展計畫草案的報告〉，《新華網》，2026 年 3 月 14 日，<https://www.news.cn/politics/20260314/8a1a2abb34a34da195c86ee6fdf2e8c7/c.html>。

⁷反對意見多認為城鄉社福補助標準仍存在巨大鴻溝（平均約相差十二倍），而逐年的微幅調升也無法真正為農民「兜底」，可能形成中國政府「共同富裕」願景與民眾真實感受的落差。

二、社會政策的變遷

而在社會政策的變化上，最明顯的一點即在於，民生保障政策在 2026 年的政府工作任務的位階被拉高，且與社會治理政策有所區隔。如前所述，本文認為，民生任務排序的提前，除反映民生問題的嚴峻程度，環保議題的相對後移也表示不同政策議題的優先順序正在被重新排列。更甚者，民生政策與社會治理拆分顯示中國黨政分工與治理架構的再調整，亦即，隨著 2023 年中共中央社會工作部正式成立以來，社會治理體系與政策邊界明顯已逐漸確立，而從《十五五規劃》的章節安排更可以明確看出目前中國政府社會治理相關政策的範圍，即基層治理、新興領域（新經濟組織、新社會組織與新就業群體）黨建工作與人民內部矛盾化解等。⁸

其次，教育不再僅作為國家「科教興國」戰略的附庸，而是在民生政策中扮演重要角色。過往《政府工作報告》多凸顯教育為國家產業政策服務的角色，因此相關政策論述往往著重在教育改革如何更能與國家發展需求相呼應，如 2025 年即強調「要緊緊圍繞國家需求和群眾關切推進教育改革發展，加快從教育大國向教育強國邁進」。⁹然而，在今年度的《政府工作報告》中，科技自主段落雖仍

⁷ 〈給農民漲養老金，力度可以再大點〉，《第一財經》，2026 年 3 月 7 日，https://mp.weixin.qq.com/s/vgyIxEsImZJCwuxoFEbww?utm_source=substack&utm_medium=email；王月眉，〈每月提高 20 元，中國農民養老金增幅微薄凸顯經濟不平等〉，《紐約時報中文網》，2026 年 3 月 13 日，<https://cn.nytimes.com/china/20260313/china-pensions-inequality-farmers/zh-hant/>；〈「對農民有點兒太虧了」：20 元人民幣何以引爆中國養老金的討論〉，《BBC 中文網》，2026 年 3 月 13 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/articles/c1mj1dm4px7o/trad>；〈中國學者：盡快大幅提高農村養老金 作歷史性補償〉，《經濟日報》，2026 年 3 月 18 日，<https://money.udn.com/money/story/5603/9388106>。

⁸ 〈兩會授權發布 | 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〉，《新華網》，2026 年 3 月 13 日，<https://www.news.cn/politics/20260313/085af5de5a4b4268aa7d87d90817df2f/c.html>。

⁹ 〈兩會授權發布 | 政府工作報告〉，《新華網》，2025 年 3 月 12 日，

指出教育科技人才發展協調機制之於國家戰略人才培養的重要性，但部分教育政策論述則已被挪移到民生政策段落，並以「推動教育公平與質量提升」為標題，強調教育資源分配與公共服務供給的民生政策特性，這也再次反映出本年度中國政府重新調整不同領域政策邊界的整體思維。

最後，一個更不容忽略的變化在於，統籌「防風險」與「促發展」成為維護國家安全與社會穩定的重要任務。相較於往年《政府工作報告》會將風險管控與防範獨立於單一政府工作任務，本年度將房地產產業、地方債務與地方中小金融機構融資等三大可能牽動中國經濟社會穩定的風險領域，與社會治理政策一同整合到國家安全體系之下，並更重視能夠解決前述風險領域問題的「安全能力建設」。因此，儘管「防風險」在今年的政府工作任務順序中被往後移，但並不意味著中國政府認為當前這些風險問題已不再重要，從「防風險」整合到國家安全體系之下來看，或顯示中國政府認為風險問題可能會對國家安全產生影響，同時也凸顯出，「二十大」後中國政府「國安化」各領域議題的趨勢，已進一步延伸到更具體的政策框架，後續或將出現更明確的監測預警、跨部門協同與應變能力的制度安排。

肆、結語

總結全文，可以觀察到 2026 年《政府工作報告》社會政策呈現出延續與變遷二大特徵。首先在延續上，就業仍是無法忽視民生難題，且隨著產業轉型升級、強化 AI 應用等的發展趨勢，可能對就業人口形成潛在衝擊；¹⁰而社福補助延續微幅調升的漸進改革路徑，與人民預期的可能落差，也是後續可持續觀察的重點。其次在變遷

<http://www.news.cn/20250312/118dc0c76109410c962cf76a3ec1ff3e/c.html>。

¹⁰ 如 2026 年《國民經社發展計畫》提及要「健全常態化就業監測預警機制，加強人工智慧發展對就業影響的評估和應對」。

上，本年度《政府工作報告》不僅重新梳理不同領域的政策邊界，將民生政策與社會治理拆分，更將風險管控明確與「國家安全能力建設」相結合。同時，也可觀察到教育的雙重功能，一方面作為國家競爭力的人才供給政策工具，另一方面則被視為民生政策中穩預期與公共服務均等化的重要組成部分。

本文作者鄧巧琳為政治大學東亞研究所博士候選人，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、兩岸關係。

“Two Sessions” of 2026: Continuities and Changes in China’s Social Policies

Ciao-Lin Deng

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concept

Abstract

After what Xi Jinping called an extraordinary 2025, China faces significant challenges in 2026. The Government Work Report highlights persistent employment issues and only modest growth in social welfare subsidies. However, three notable changes have emerged: (1) Livelihood policies have been given higher priority and are now distinct from social governance policies; (2) Education’s role within livelihood policies has been strengthened; (3) Balancing risk prevention with development promotion is now the main focus for ensuring national security and social stability.

Keywords: “Two-Sessions”, Government Work Report, Social Welfare, Risk and Development

2026 年「兩會」軍事政策訊號與治理調整

洪子傑

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

2026 年中國全國「兩會」於 3 月 5 日至 12 日舉行。張又俠與劉振立接受調查後，本次「兩會」解放軍的相關訊息受到各界高度關注。在此背景下，習近平於第十四屆全國人大第四次會議期間出席「解放軍和武警部隊代表團全體會議」並發表談話。其所釋放的政治訊號，不僅涉及當前解放軍內部治理、紀律整頓與反腐要求，也反映其對建軍路線、人才培育與現代化能力建設的指導方向。本文將以「兩會」期間習近平對解放軍的重要講話為起點，梳理其所傳遞的核心政策訊號，進一步就相關談話所涉及的政策內涵進行分析，以評估對解放軍內部運作與現代化建設的影響。

貳、政治忠誠與制度監管的強化

在 2026 年全國「兩會」期間，習近平於解放軍和武警部隊代表團全體會議中明確指出，「十五五」時期如期實現建軍百年目標與推進國防和軍隊現代化，關鍵在於「政治建軍」這一根本原則，並強調必須毫不動搖堅持黨對軍隊的絕對領導，將政治優勢轉化為發展優勢。在此基礎上，他進一步提出從嚴監管要求，強調要「從嚴監管硬規矩，緊盯資金流向、權力運行和品質管控等關鍵環節，加強重大專案監管，強化軍地融合監督」，並重申政治忠誠原則，指出「軍隊是拿槍桿子的，軍中絕不能有對黨懷有二心之人，絕不能有腐敗分子藏身之地，必須堅定不移推進反腐敗鬥爭」，¹顯示習對強

¹ 〈習近平在出席解放軍和武警部隊代表團全體會議時強調充分發揮政治建軍特有優勢 凝心聚力推動國防和軍隊現代化行穩致遠〉，《人民網》，2026 年 3 月 8 日，<https://jhsjk.people.cn/article/40677150>。

化政治控制與制度監管的決心。對比去（2025）年「兩會」，習近平在代表團講話中強調要「深入查處腐敗問題」反映其意志後，²去年高達 62 名高階將領被清洗或失蹤，也是近年反腐整肅力度最大的一年。³習今年的發言不僅是對解放軍內部的警告，也是在宣示持續推進反腐與強化部隊監管，以持續強化黨對軍隊的控制。

習的言論某種程度上亦反映出當前解放軍內部仍需要被持續整頓，以及習近平對解放軍的不信任。自 2023 年年中火箭軍司令員李玉超遭到撤換以來，針對火箭軍及相關系統的整肅行動逐步擴大，其範圍從幾個單位逐步至全軍。根據戰略暨國際研究中心的資料，2023 年至今，已有 44 名上將與 56 名中將遭清洗或失蹤，其中包括 8 名退休上將與 3 名退休中將。⁴而這些被清洗與可能被清洗的高階將領約佔了解放軍高層 52% 的領導職位。⁵在這樣的持續整頓氛圍下，軍中幹部的不安與不確定感勢必隨之上升，也將對組織內部文化造成衝擊。尤其對高階與代理相關職務的將領而言，他們既面臨潛在的人事與紀律風險，也需在服從指揮與專業判斷之間取得平衡。換言之，習近平所強調的政治忠誠不僅僅是原則性要求，也將成為影響決策行為的重要約束條件，例如為求自保，高階將領涉及高度敏感或問責風險較高的議題時，可能傾向採取符合習偏好之行動方案，即使該方案未必與其專業評估完全一致。而這也將對組織文化與運作方式產生實質不利之影響。

參、整肅行動與政治忠誠的治理邏輯

從上述內容進一步觀察，可見習近平的治理邏輯。首先，為推

² 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>。

³ Bonny Lin et al., “The Purges Within China’s Military Are Even Deeper Than You Think,” *China Power*, February 24, 2026, <https://chinapower.csis.org/china-pla-military-purges/>.

⁴ “CSIS Database of Chinese Military Purges,” *China Power Project*, n.d., <https://chinapower.csis.org/data/chinese-pla-military-purges/>.

⁵ Bonny Lin et al., “The Purges Within China’s Military.”

動解放軍實現現代化進程，並進一步清理過去未被觸及或處理不完全的問題人員與結構性弊端。根據吳志遠（Joel Wuthnow）的研究，習近平任內兩波大規模整肅相比，本次涉及層級整體高於前一輪；第一任時的整肅主要多集中於政工體系將領，而此次則明顯擴及具作戰專業背景的高階軍官，包括戰區司令員、各軍種參謀長、戰區和軍種司令部政委以及中央軍委各部門的高階官員等。⁶ 習近平對解放軍高層的清洗，也可被理解為強化戰備目標的治理工具，例如整肅最初集中於火箭軍與裝備發展系統等關鍵戰力部門，並進一步擴及作戰與訓練體系，同時官方亦明確要求反腐工作須「聚焦備戰打仗」，意味著其核心目的在於確保部隊具備實質作戰能力。⁷ 不論真實原因為何，透過對高階將領的清洗，一方面打擊貪腐，另一方面拔除不聽話的官員，使中央軍委會的命令能貫徹至全軍，有助強化習近平在軍中權力。

其次，隨著中共二十一大將在 2027 年舉行，習近平強調政治忠誠，亦有助於保障自身第四任期的政治穩定。尤其，對解放軍的大規模清洗，也可能反映過去習對軍隊的控制未如預期。正因如此，習需要透過強調政治忠誠確保解放軍內部在思想與行動上與其及中共中央保持高度一致。儘管一般評估習近平對解放軍內部的權力穩固，但若從政變防範（coup-proofing）的角度切入，即領導人面對來自軍隊的潛在內部風險時，亦會透過人事整頓與強化忠誠要求來降低政變風險，如此看待亦屬合理範疇。

肆、黨組織建設與軍隊監督機制重塑

為落實「黨指揮槍」的原則，本次習近平亦指出，「要全面加強我軍黨的領導和黨的建設，選準配強高層黨委班子，增強基層黨組織自主抓建能力」。其邏輯在於，透過強化共產黨在軍隊內部的組

⁶ Joel Wuthnow, “Why Is Xi Still Purging His Generals?” *China Power*, February 28, 2026, <https://www.prclleader.org/post/why-is-xi-still-purging-his-generals>.

⁷ Joel Wuthnow, “Why Is Xi Still Purging His Generals?”

織滲透與權力配置，以降低軍中將領運作偏離中央控制的可能性，同時減少可能的弊端。事實上，針對解放軍長期存在的貪腐問題，學者丁樹範針對中國軍隊體制指出，在中共中央無法直接派遣幹部進入軍隊體系任職的制度限制下，實際上能代表「黨指揮槍」的僅有兼任中央軍委主席的總書記，其他黨政機構難以實質介入軍隊運作，從而形成相對封閉的權力結構；此一結構性特徵，使軍隊內部監督機制性質為自我監督，較難有效運作，亦提高了貪腐問題持續存在的可能性。⁸

2020 年中共中央曾頒布《中國共產黨軍隊黨的建設條例》，就確保軍委主席負責制以及推動黨建工作、軍事訓練與日常管理等方面進行制度化的規範。在此基礎上，隨著 2026 年初持續推進對軍隊高層人事的整頓，中央軍委進一步發布《軍隊黨組織選舉工作規定》與《軍隊團組織選舉工作規定》，反映出過去軍隊黨組織設計缺漏與運作成效有限的問題。前者規範解放軍軍隊黨內選舉制度的法規，規定了黨代表大會代表、黨的團級以上委員會、紀律檢查委員會與基層黨組織選舉工作。⁹而《軍隊團組織選舉工作規定》則規範軍隊中共青團（團組織）的選舉工作，包括團的代表大會與團員代表大會代表的產生、團委委員（含書記、副書記）選舉、選舉實施與審批等制度性的安排。¹⁰該規定強調貫徹習近平強軍思想與青年工作指導原則。儘管兩項規定非直接規範軍隊黨內核心權力結構的配置，但透過制度化方式規範黨內組織選舉工作，仍可被理解為強化黨對軍隊控制的配套措施；在一定程度上，有助於降低人事運作過程中的不透明性與權力運用失序的可能，並進一步抑制派系化運作與非正式人事安排等問題。除此之外，為強化軍隊紀律與防止解放軍內部各單位在執行層面偏離中央軍委決策要求，中央軍委於 2026

⁸ 丁樹範，〈中國的化外之地：軍隊〉，《遠景論壇》，第 83 期，2025 年 11 月，<https://www.pf.org.tw/tw/pfch/34-11678.html>。

⁹ 〈中央軍委印發《軍隊黨組織選舉工作規定》〉，《中國國防部》，2025 年 1 月 25 日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/qwfb/16439248.html>。

¹⁰ 〈中央軍委政治工作部印發《軍隊團組織選舉工作規定》〉，《中國國防部》，2025 年 2 月 3 日，<https://pse.is/8vlzxxw>。

年 1 月 1 日起施行新修訂的《軍隊貫徹執行〈中國共產黨紀律處分條例〉的補充規定》。該規定強調「聚焦向戰為戰」，並在黨委領戰務戰、遂行軍事任務以及戰鬥力「治虛打假」等環節上明訂有關紀律要求，同時細化違紀行為的認定標準與處置方式。¹¹

不論是從黨組織選舉制度的規範，或是紀律處分與執行機制的強化，顯示習近平持續透過制度化與組織化手段，企圖補足過去軍隊內部監督不足與封閉的權力運作問題衍生的各項問題。在習強化政治忠誠的情況下，未來相關制度仍將持續推進與修訂，以回應習對強化軍隊黨組織運作的要求。然而，儘管黨組織建設有助強化政治控制與組織動員，但過去解放軍歷經軍事政策制度改革時，習即已增修相關規定，仍無法遏制軍中貪腐與高層將領陽奉陰違等問題，代表單靠制度約束恐難以解決結構性問題。此外，若過度強化黨委在軍事事務中的主導地位，亦可能壓縮專業軍事指揮體系的運作空間，影響黨組織領導與各級部隊軍事指揮分工與運作平衡。¹²這使得習近平能否藉由黨組織建設改善軍隊內部監督與運作問題，仍有待觀察。

伍、軍事人才培育與戰力轉化挑戰

習近平在持續清洗軍中高階將領的同時，亦重申未來軍隊人才甄補與培育的指導方向。他表示在「官兵聽黨話、跟黨走」的基礎上，要強化「聯合作戰指揮」、「新型作戰力量」、「高層次科技創新」與「高水準戰略管理」這四類人才培養。值得注意的是，習近平特別指出要「確保現代化武器裝備掌握在革命化人才隊伍手中」，在當前軍中整肅與人事調整背景下，此一表述隱含著儘管解放軍近年在武器裝備現代化方面進展迅速，但習對解放軍將領過去在新型

¹¹ 〈中央軍委印發新修訂的《軍隊貫徹執行〈中國共產黨紀律處分條例〉的補充規定》〉，《中國國防部》，2025 年 12 月 1 日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/qwfb/16424579.html>。

¹² 洪子傑，〈簡評中共頒布《中國共產黨軍隊黨的建設條例》〉，《國家安全即時評析》，2020 年 9 月 21 日，<https://indsr.org.tw/focus?uid=11&typeid=22&pid=98>。

作戰能力轉化與落實上的意願、執行力與成效，仍存有疑慮。

事實上，解放軍對這四類人才的重視已非新聞，不論是 2022 年中央軍委即公布這四類人才培育的相關方針，將上述四類人才培養列為重點方向。¹³其中，「聯合作戰指揮」人才主要強調跨軍種整合與體系作戰能力，要求能在多域作戰環境中進行統籌規劃與指揮決策；「新型作戰力量」與「高層次科技創新」則聚焦於以資訊化與智能化為核心的新型作戰能力，其內容涵蓋人工智慧、無人作戰系統、網路與電子戰、太空與衛星運用，以及跨域整合的體系作戰能力等面向，並強調透過作戰概念革新與科技創新研發的相輔相成提升戰力，因此相關人才之培育有助解放軍邁向「基本實現國防和軍隊現代化」。

「高水平戰略管理」人才，則著重於提升高階軍事決策與組織運作能力。根據《關於加強新時代軍隊人才工作的決定》，相關制度設計包括改進高司單位參謀選調機制、推動相關職務之交流，以及軍地人才交流等措施，並強調透過階段性培訓與跨部門歷練。¹⁴簡言之，習近平在強調政治忠誠的同時，亦強調落實制度化的人才培養體系，以改善解放軍在現代化裝備與人才上的落差；也期望藉由強調這四類人才，以強化軍官在現代戰爭中的專業能力。

然而，軍事人才的培養是需要中長期的時間進行。其中，不論是「聯合作戰指揮」、「新型作戰力量」或是「高層次科技創新」等人才，除專業化程度高外，相關新式軍事武器科技的發展與應用亦須仰賴後續軍事理論及戰術戰法之創新，進一步拉長人才養成週期。此外，當前解放軍內部正面臨「一邊培養、快速汰換」之現

¹³ 2022 年中央軍委公布《關於加強聯合作戰指揮人才建設的若干措施》、《關於加強新型作戰力量人才建設的若干措施》、《關於進一步激發科技人員創新活力動力的若干措施》以及《關於加強高水準戰略管理人才建設的若干措施》，同年並公布《關於加快軍隊研究生教育改革發展的意見》，詳見，〈中央軍委印發《關於加強新時代軍隊人才工作的決定》〉，《人民網》，2022 年 1 月 27 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0127/c1011-32341264.html>；〈中央軍委辦公廳印發《關於加快軍隊研究生教育改革發展的意見》〉，《中國國防部》，2022 年 5 月 22 日，http://www.mod.gov.cn/gfbw/fgwx/wj_213958/4911384.html。

¹⁴ 丁來富，〈加快推進高水準戰略管理人才建設—學習貫徹《關於加強新時代軍隊人才工作的決定》及相關配套政策措施系列談⑤〉，《求是網》，2022 年 2 月 28 日，https://www.qstheory.cn/qshyjc/2022-02/28/c_1128423668.htm。

象，雖有助於更新組織內部人員結構，但亦容易使軍官產生對組織的信任危機。特別是在高層人事變動頻繁的情況下，軍官對職涯發展的不確定感可能上升，可能影響其投入長期專業培養的意願。這也使得當前解放軍人才甄補與培育，短期內恐難補足當前缺口。

陸、結語

在解放軍高階將領持續被肅清的情況下，習近平仍要求「要如期實現建軍一百年奮鬥目標、高品質推進國防和軍隊現代化」。儘管隨著 2027 年的到來，依中共慣例，名義上建軍百年奮鬥目標必然實現，但實際上解放軍計畫的進展與實際成效之間仍有落差，將面臨以「年」計的延遲。尤其習近平打擊貪腐也包含軍工企業與高科技人才，這幾年已有多起案例，近期包括中國工程院前副院長吳曼青（雷達）、趙憲庚（核武），以及中國航天科工集團有限公司前副總經理魏毅寅（飛彈導引控制）亦遭到除名。¹⁵當習近平打擊貪腐的同時，包括軍功企業高層與中國軍事科技人才亦有可能因違法違紀而深陷泥淖，從而延緩中國軍事科技發展進程。中短期內，這些因素也將影響解放軍的整體發展進程。

習近平在「兩會」間所傳遞的政治訊號明確，透過強化政治忠誠、制度化監管與黨組織建設等項目，以鞏固對軍隊控制、落實內部執行中央軍委會決策、進一步提升戰備能力與軍隊現代化。然而，軍隊內部高層頻繁變動、軍隊內部體制調整與軍工產業整頓仍在進行，使得這些制度化措施能否有效改善軍隊內部運作與專業能力的落差，仍有待後續觀察。

¹⁵ Holly Chik, “Top Nuclear Weapons, Radar and Missile Experts Vanish from Chinese Academy of Engineering Site,” *South China Morning Post*, March 15, 2026, <https://www.scmp.com/news/china/science/article/3346672/top-nuclear-radar-and-missile-experts-vanish-chinese-academy-engineering-site>.

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。

PLA Military Policy Signals and Governance Adjustments from Xi Jinping's Speech at 2026 Two Sessions

Tzu-Chieh Hung

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concept

Abstract

During the 2026 “Two Sessions” in China, remarks delivered by Xi Jinping at the plenary meeting of the PLA and People’s Armed Police delegation conveyed a range of policy signals concerning military governance, political control, and modernization. This article analyzes these statements, identifying a consistent emphasis on consolidating the Chinese Communist Party’s control over the armed forces through strengthened political loyalty, institutionalized oversight, and enhanced Party organization building. These measures are intended to ensure strict implementation of Central Military Commission directives, while advancing combat readiness and military modernization. At the institutional level, Xi emphasizes the strengthening of Party organizations and the refinement of internal electoral and disciplinary mechanisms, aiming to address structural deficiencies such as insufficient internal oversight and the relative opacity of power operations within the military. However, this study contends that reliance on institutionalization alone is insufficient to eradicate corruption and organizational dysfunction. Moreover, the prioritization of Party dominance may constrain professional military command autonomy, thereby undermining operational effectiveness. In terms of military personnel development, although Xi underscores the importance of talent cultivation, frequent turnover at senior levels and the inherently long training cycles limit the ability to fill existing capability gaps in the short term, posing challenges

for the transformation of modernization efforts into actual combat effectiveness. Furthermore, as ongoing purges within the military continue and extend into the defense industrial sector and technological personnel, the People's Liberation Army faces significant uncertainty and potential delays in achieving tangible improvements in combat capability and broader modernization goals.

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

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，擺脫灑幣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」持續標榜擴大和提昇高水平的開放，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「大開大闔」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”

中國制定《生態環境法典》之觀察

洪銘德

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

中國全國政協十四屆四次會議和十四屆全國人大第四次會議（俗稱「兩會」）已於 2026 年 3 月 12 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「加快美麗中國建設，推動綠色低碳發展」以及「加快重點行業綠色低碳轉型，有效應對部分地區洪澇、乾旱、颱風、地震等自然災害」等。¹ 2026 年 3 月 12 日，十四屆全國人大四次會議通過《中華人民共和國生態環境法典》，內容共包含 5 編、1,242 條，分別為：總則、污染防治、生態保護、綠色低碳發展、法律責任以及附則，並於 8 月 15 日起正式施行。如同習近平 2013 年於哈薩克納扎爾巴耶夫大學所發表演說之內容中所提及「我們既要綠水青山，也要金山銀山。寧要綠水青山，不要金山銀山，而且綠水青山就是金山銀山」；同時他並強調「保護生態環境，關係最廣大人民的根本利益」。²可見，生態環境法典的制定的主要目的為落實上述習近平的理念。本文的主要目的是分析說明中國制定《生態環境法典》的歷程、目的及其相關重點內容。

貳、《生態環境法典》的制定歷程

關於該法之制定歷程，2021 年環境法典編撰研究被第十三屆全國人大常委會列入立法工作計劃，2023 年 11 月，全國人大常委會正式啟動生態環境法典編撰工作，並成立編纂領導小組和工作專班。³

¹ 〈李強作的政府工作報告（摘登）〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2026 年 3 月 5 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/yaowen/liebiao/202603/content_7060692.htm。

² 〈《習近平總書記系列重要講話讀本》〉，《人民網》，2014 年 7 月 11 日，<http://theory.people.com.cn/n/2014/0711/c40531-25267092.html>。

³ 〈在第十四屆全國人大常委會第十五次會議上的講話〉，《全國人民代表大會》，2025 年 4 月 30

2024年7月，共產黨二十屆三中全會通過《中共中央關於進一步全面深化改革、推進中國式現代化的決定》，明確部署「編纂生態環境法典」。⁴全國人大常委會將編撰生態環境法典列入年度立法工作計劃。2025年4月，生態環境法典草案被提請至十四屆全國人大常委會第十五次會議上進行初次審議。⁵同年4月底，生態環境法典草案正式被公開，並對外徵求意見，截止日期為6月13日。⁶2025年9月，十四屆全國人大常委會第十七次會議對生態環境法典草案進行分拆審議，也就是分別針對第一、三、四篇進行第二次審議。⁷2025年10月，十四屆全國人大常委會第十八次會議繼續對生態環境法典草案進行分拆審議，審議第二、五篇。2025年12月，十四屆全國人大常委會第十九次會議對生態環境法典草案進行第三次審議，並決定將該法提請至十四屆全國人大第四次會議進行審議。2026年1月30日，全國人大憲法和法律委員會召開會議，並根據全國人大常委會之審議意見、代表研讀討論中提出的意見以及各方面的意見，對生態環境法典草案進行進一步修正，並將此法典提至兩會進行審議。2026年3月12日，十四屆全國人大第四次會議審議通過《中華人民共和國生態環境法典》。⁸

參、中國藉此法典整合相關重複性法規

根據3月4日所舉行的新聞發布會，發言人婁勤儉表示，「這部法典的編纂，……，而是對現有的生態環境法律制度機制和規則規

日，http://www.npc.gov.cn/npc/202505/t20250512_445242.html。

⁴ 〈中共中央關於進一步全面深化改革 推進中國式現代化的決定〉，《共產黨員網》，2024年7月21日，<http://theory.people.com.cn/n/2014/0711/c40531-25267092.html>。

⁵ 〈生態環境法典污染防治編草案將二審擬增加保障公眾健康內容〉，《全國人民代表大會》，10月24日，http://www.npc.gov.cn/npc/202510/t20251024_448614.html。

⁶ 〈生態環境法典（草案）公開徵求意見，6月13日截止〉，《生態中國網》，2025年4月30日，https://www.eco.gov.cn/news_info/59590.html。

⁷ 〈十四屆全國人大常委會第十七次會議審議多部法律草案〉，《人民網》，2025年9月9日，https://paper.people.com.cn/rmrb/pc/content/202509/09/content_30103886.html。

⁸ 〈生態環境法典表決通過！我國第二部以「法典」命名的法律誕生〉，《中國人大網》，2026年3月12日，http://www.npc.gov.cn/npc/202603/t20260312_453172.html。

範的系統整合、編訂纂修」。⁹此次制定此法典主要採取以下幾種方式，分別為；一、納入既有的相關環保法典，並不再保留環境保護法等 10 部法律。¹⁰二、保留某些關乎生態環境保護之法律重點原則，並納入生態環境法典內容當中，例如森林法等；待該法典生效後，上述法律將繼續保留。¹¹三、由於因應氣候變遷、達成碳達峰碳中和以及綠色低碳發展等仍未制定專門法律，故該法典僅進行原則性的規定，保留了彈性空間。¹²

然而，該法典雖制定採取上述三種編撰方式，但可清楚看出，在眾多生態環境保護的法律中，必然會存在重複，甚至可能是產生相互矛盾的情況。同時，儘管中國已制定這麼多相關生態保護法律，但仍會有漏網之魚，亦即有些地方會被忽略，或是相關規範不夠健全，呈現「碎片化」的情況。¹³在此種情形下，中國制訂生態環境法典的主要目的是為了解決此問題，改變以往保護單一生態之目標的立法思路，¹⁴希冀整合相關法令以期有效改善上述相關問題。

肆、中國將「環境權」入此法典

關於人權發展，最常被引用是 Karel Vasak 所提出的「三代人權」(three generations of human rights)，¹⁵用「代」來說明人權的演

⁹ 〈兩會受權發佈 | 十四屆全國人大四次會議舉行新聞發佈會 大會發言人婁勤儉答記者問〉，《新華網》，2026 年 3 月 4 日，<https://www.news.cn/politics/20260304/61d78344a4e541eab02d41bf6306b7a0/c.html>。

¹⁰ 10 部法律為環境保護法、環境影響評價法、清潔生產促進法、海洋環境保護法、大氣污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法、固體廢物污染環境防治法、雜訊污染防治法以及放射性污染防治法。請參閱〈關於《中華人民共和國生態環境法典（草案）》的說明（摘要）〉，《新華網》，2026 年 3 月 6 日，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/kgfb/202603/t20260306_452194.html。

¹¹ 這些法律包含：森林法、草原法、濕地保護法、海島保護法、土地管理法、黑土地保護法、礦產資源法、水法、漁業法、海域使用管理法、深海海底區域資源勘探開發法、野生動物保護法、國家公園法、長江保護法、黃河保護法、青藏高原生態保護法、水土保持法、防沙治沙法以及迴圈經濟促進法、能源法、節約能源法、可再生能源法等。

¹² 〈婁勤儉：生態環境法典是中國第二部以「法典」命名的法律〉，《人民網》，2026 年 3 月 4 日，http://lianghui.people.com.cn/2026/n1/2026/0304/c4618_78-40674529.html。

¹³ 〈有「典」厲害，專家解讀生態環境法典 5 大看點〉，《北京市人民代表大會常務委員會》，2026 年 3 月 11 日，https://www.bjrd.gov.cn/xwzx/fzlt/202603/t20260311_4554629.html。

¹⁴ 同上註。

¹⁵ Karel Vasak, "A 30-year Struggle; the Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights," *The UNESCO Courier*, November, 1977, pp. 29-32; 陳秀容，〈近代

化特質，不限制在某個時空範圍之內。¹⁶第三代人權是指二次世界大戰後所開始發展的權利，包含民族自決權、發展權以及環境權等，這些權利的主體不僅是個人，更是集體，故亦被稱為集體人權。¹⁷

1972年，「人類環境會議」承認健康環境權，因為所通過的《人類環境宣言》指出，「人類有權在一種能夠過尊嚴和福利的生活環境中，享有自由、平等和充足的生活條件的基本權利；並且負有保護和改善這一代和未來世代環境的莊嚴責任」。¹⁸環境權的特性包含：為國民共有之權利、為與子孫共享之權利、為事先預防重於事後救濟的權利、為公權力介入始得實現之權利、為跨越國家界限之權利以及相對性的權利。¹⁹

其中，生態環境法典之第一條條文即明確指出「為了保護生態環境，防治污染和其他公害，保障公眾健康和生態環境權益，維護生態安全」，²⁰顯見將「環境權」寫入該法典，因為環境權是指國民得享有健康的生活環境，且支配此生活環境之權利。²¹實際上，環境權包含兩個部分，分別為：生存權與財產權，前者是指國民得享有健康生活環境的權利；後者則是指國民支配此生活環境的權利。²²

伍、《生態環境法典》強調「事前防控」

根據該法典第 828 條規定，「縣級以上政府在野生動物致害嚴重

人權觀念的轉變：一個社會生態觀點的分析》，《人文及社會科學集刊》，第 9 卷第 2 期，1997 年，頁 101-132；Fred Dallmayr, "Asian Values and Global Human Rights," *Philosophy East and West*, Vol. 52, No. 2, 1977, p. 182.

¹⁶ 陳秀容，〈近代人權觀念的轉變〉，頁 122。

¹⁷ 柴松林，〈人權與人權譜系的擴增：從天賦人權理論的提出 到良好行政權利的實踐〉，《日新》，第 4 期，2005 年，頁 186。

¹⁸ 〈人權譜系的開展〉，《中華民國總統府》，<https://www.president.gov.tw/PORTALS/0/BULLETINS/PAPER/PDF/7021-1.PDF>。

¹⁹ 柴松林，〈人權與人權譜系的擴增〉，頁 188。

²⁰ 〈中華人民共和國生態環境法典〉，《中華人民共和國生態環境部》，2026 年 3 月 13 日，https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/fl/202603/t20260313_1146496.shtml。

²¹ 〈環境權〉，《教育百科》，2002 年 2 月，<https://pedia.cloud.edu.tw/Entry/Detail/?title=%E7%92%B0%E5%A2%83%E6%AC%8A&search=%E7%92%B0%E5%A2%83%E6%AC%8A>。

²² 〈環境權〉。

區域需建設隔離設施、強化監測預警」。²³這顯示中國已從「事後補償」轉變為因為「事前防控」，以往民眾遇到受保護的野生動物襲擊家畜或危及人身安全時，無法有所作為；現在則根據該法典的規定，則強調事先防控，以避免發生上述的類似情事。²⁴加上，根據第 719 條規定「考慮野生動物生存繁衍合理需求，定期核定草原載畜量」，顯示不僅要保障民眾的生產生活，亦要保護野生動物，促進人與野生動物和諧相處。²⁵

陸、中國強調「綠色低碳發展」

中國將「綠色低碳發展」單獨列成一編，這除了顯示綠色低碳發展與生態環境保護兩者有著密切的關係外，²⁶中國將綠色低碳發展作為解決生態環境問題的根本策略。近年來，為了有助於達成雙碳政策，中國極力發展再生能源，以利於推動能源革命並與資源節約利用，並加快經濟社會發展全面綠色轉型。²⁷其中，2025 年中國再生能源的裝機規模再創新高，占比超過六成，風電與太陽能發電新增裝機超過 4.3 億瓩。²⁸ 2025 年，全中國社會用電中，每 10 度電中將近 4 度是綠電；且全中國再生能源發電量 3.99 萬億度，同比成長 15%，約占總發電量 38%。²⁹

柒、中國刻意營造負責任大國形象

在政治報告中，李強強調宣布應對氣候變化 2035 年國家自主貢獻目標，刻意表達展現中國欲扮演負責任的大國。然而，早在之前

²³ 〈中華人民共和國生態環境法典〉，《中華人民共和國生態環境部》，2026 年 3 月 13 日，https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/fl/202603/t20260313_1146496.shtml。

²⁴ 〈法護山河 典澤千秋——代表委員談生態環境法典草案〉，《光明日報》，2026 年 3 月 6 日，https://news.gmw.cn/2026-03/06/content_38630691.htm。

²⁵ 同上註。

²⁶ 同註 24。

²⁷ 〈從雙碳〉目標到生態環境法典（美麗中國）〉，《人民網》，2026 年 3 月 23 日，<http://hb.people.com.cn/BIG5/n2/2026/0323/c192237-41530682.html>。

²⁸ 〈2025 年可再生能源併網運行情況〉，《國家能源局》，2026 年 2 月 12 日，<https://www.nea.gov.cn/20260212/742b8c6a078347b0b39de676c05c5d58/c.html>。

²⁹ 同上註。

中國就已刻意營造負責任大國的形象，例如第一，中國國務院副總理丁薛祥首度提出，中國自 2016 年以來已提供開發中國家共 1,770 億人民幣的氣候資助，約新台幣 7,976 億元。³⁰第二，2025 年 9 月 24 日習近平在聯合國氣候變化大會的致詞內容中即提到，「2035 年中國「全經濟範圍」溫室氣體淨排放量將較峰值下降 7%至 10%；非石化能源消費占能源消費總量的比重達到 30%以上……。」³¹第三，中國生態環境部長黃潤秋說，中國已提交 2035 年的國家自主貢獻（NDC）目標，亦即全經濟範圍溫室氣體淨排放量較峰值下降 7%至 10%，絕對排放量較峰值下降 10 至 15 億噸。其中，前者已為習近平在聯合國氣候變化大會所提出。³²第四，中國稱從 2016 年以來已提供了約 245 億美元的氣候項目融資。根據 UNFCCC 定義，氣候融資（Climate Finance）是來自私人、國家或跨國資金，用來協助受氣候變遷影響較嚴重的國家。³³

捌、結語

根據上述，我們可以得知中國整合了相關環境保護法令而制定生態環境法典，內容共包含了 5 編 1,242 條文，且今年 8 月 15 日生效實施後，中國將會成立「生態環境法」部門。惟我們可以知道，該法是否能夠真正有效地落實，這是後續值得觀察。同時，儘管中國已分別針對相關法令對外徵求意見，並進行多次討論與審議，但是否存有相關法令重複、相互發生衝突的情況，甚至有無法真正落實的情況發生，仍有待後續觀察。在此情況下，2026 年 3 月 30 日中

³⁰ 〈中國 COP29 進退兩難 想領導氣候議題卻不願多出錢〉，《中央社》，2024 年 11 月 23 日，<https://netzero.cna.com.tw/news/202411230224/>。

³¹ 〈解讀 | 中國是全球氣候治理的積極參與者、重要貢獻者和關鍵引領者〉，《中華人民共和國生態環境部》，2025 年 9 月 26 日，https://big5.mee.gov.cn/gate/big5/www.mee.gov.cn/zcwj/zcjd/202509/t20250926_1128346.shtml。

³² 〈中國環境部長談 COP30：已提交 2035 年減排目標〉，《中央社》，2025 年 11 月 9 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202511090174.aspx>。

³³ 易淳敏，〈COP27 劃重點／什麼是氣候融資？一文搞懂 1000 億美元的來龍去脈〉，《ESG 遠見》，2022 年 11 月 16 日，<https://esg.gvm.com.tw/article/16657>。

國生態環境部新聞發言人表示，該部將會「對與法典要求不一致的及時修改、廢止，持續推動完善生態環境法律法規體系」，³⁴顯示未來該執法部門將會面臨諸多困境。

最後，根據3月30日，生態環境部新聞發言人裴曉菲於表示，約75%的執法事項將由生態環境主管部門負責，³⁵可見專責的「生態環境法」部門將擔負重大責任。因此，首要任務就是如何整合既有的部門人力以利於後續進行執法任務，故相關部門的人力整合成功與否將扮演著關鍵的角色。

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副研究員。主要研究領域為應急管理機制、天然災害、中國外交。

³⁴ 〈如何推動生態環境法典落地見效？生態環境部：推進配套制度建設〉，《新京報》，2026年3月30日，<https://www.bjnews.com.cn/detail/1774858645129763.html>。

³⁵ 〈3月例行新聞發佈會答問實錄〉，《中華人民共和國生態環境部》，2026年3月31日，https://www.mee.gov.cn/ywdt/xwfb/202603/t20260331_1147953.shtml。

Observations on China’s Drafting of the “Ecological and Environmental Code”

Ming-Te Hung

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concept

Abstract

China passed the Ecological and Environmental Code in 2026, comprising five parts and 1,242 articles, and it is set to take effect in August. The Code aims to implement the principle that “lucid waters and lush mountains are invaluable assets,” integrate previously fragmented and potentially overlapping or conflicting environmental regulations, and establish a systematic framework for environmental governance. Developed through planning, drafting, and multiple rounds of deliberation from 2021 to 2026, its core objective is to address institutional fragmentation by consolidating existing laws, retaining key principles, and providing principle-based regulations on issues such as climate change and carbon neutrality.

At the same time, the Code incorporates the concept of “environmental rights” into law, emphasizing the public’s right to a healthy environment and intergenerational responsibility, while shifting the governance approach from ex post compensation to ex ante prevention and control—for example, by strengthening wildlife management and ecological carrying capacity regulation. In addition, China identifies “green and low-carbon development” as a central strategy, actively promoting renewable energy and energy transition to support its dual carbon goals, while also projecting the image of a responsible major power through climate finance and emissions reduction commitments. Nevertheless, the Code still faces challenges in terms of legal integration, effective implementation, and

personnel allocation, and its actual effectiveness remains to be seen.

Keywords: China, Ecological and Environmental Code, Environmental rights, Green and Low-Carbon Development

從近年中國人大的決議與立法行為觀察中共建構「國家統一」的理論工程

梁書瑗

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

2026 年「兩會」期間（3 月 12 日），第十四屆全國人大第四次会议按照既定立法規畫，通過《民族團結進步促進法》（以下簡稱《民族團結促進法》），其條文內容，引發台灣的疑慮。陸委會認為，《民族團結促進法》提出統一史觀，整合民族團結與國家統一這兩個概念，恐對台灣民眾構成長臂管轄、跨境鎮壓的風險，也不利在陸的台灣民眾。¹截至目前為止，分析認為，《民族團結促進法》恐導致對台「反獨逼統」，中共涉台相關部門可能承受更強大的促統壓力，使對台交流更加統戰化。²

然而，本文認為，通過《民族團結促進法》為北京實踐十九屆六中全會（2021 年 11 月）《關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議》中所提「新時代黨解決台灣問題的總體方略」（以下簡稱「對台總體方略」）的其中一步，也反映目前中共對台政策的困境與解決的方向。吾人應以此法通過為契機，有系統地檢視二十大以來人大相關的決議與立法行為，俾利評估未來中共如何實踐對台工作的走向。

¹ 〈中國通過民族團結促進法 陸委會：統一史觀要警惕〉，《中央社》，2026 年 3 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202603120300.aspx>；〈不促進統一也有罪！陸委會轟「民族團結法」長臂管轄〉，《自由時報》，2026 年 3 月 12 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/5375286>。

² 〈陸委會召專家談中共民族團結法：對台交流更趨統戰化〉，《中央社》，2026 年 3 月 20 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202603200118.aspx>。

貳、習近平在「反獨促統」上的困境

2019年1月習近平藉著紀念「告台灣同胞書」四十周年，繼「江八點」（1995年1月）、「胡六點」（2008年12月）之後，提出「習五條」，揭示中共對台政策的走向正式邁入習時代。在習近平時代，對台工作的焦點為，試圖在江、胡奠定的「反獨」格局上往前邁進，打破「不統、不獨」的膠著狀態，推動祖國「和平統一」。³然而，自提出「習五條」以來，「反獨」或「促統」的政策基礎屢受侵蝕，下文簡述之。

一、「反台獨」、「反分裂鬥爭」受到挑戰：美中在臺灣主權歸屬問題上的攻防

中共稱，為維護中國主權和領土的完整，北京的「一個中國原則」（One China Principle，以下簡稱「一中原則」）由三項主張所組成：世界上只有一個中國；台灣是中國的一部分；中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府。在「一中原則」之下，「台灣是中國的一部分」是中共「反台獨」、「反分裂鬥爭」等一系列政策的根基，也是當年辜汪會談得以在兩岸事務面上獲得協商進展的基礎——雙方不否定台灣是中國的一部分，但擱置何謂一個中國的討論。換言之，「台灣是中國的一部分」是「一中原則」的核心，因此台灣法理獨立是北京絕對無法妥協的底線。⁴

兩岸關係在歷經江、胡兩代人的經營下，取得一系列「反台獨」、「反分裂鬥爭」的重大勝利。⁵然而，近年來，針對「台灣是中

³ 梁書瑗，〈回顧習近平的對台工作與展望〉，洪銘德、王綉雯主編，《2022 中共政軍發展評估報告》，（台北：五南出版社，2022年），頁20。

⁴ 孫亞夫在「2023年兩岸關係研討會」已經明確表示，戰爭與和平不是簡單的問題，而是有原則界線，民進黨主張台獨，但沒有改憲法，沒有走進台灣法理獨立，若走進去了，那就是屬於過紅線了。〈兩岸未來 孫亞夫：戰爭與和平不是簡單的問題〉，《中央社》，2023年8月17日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202308170251.aspx>。

⁵ 〈習近平：在《告台灣同胞書》發表40周年紀念會上的講話〉，《人民網》，2019年1月2日，<https://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0102/c64094-30499664.html>。

國的一部分」的國際法基礎，例如決定二戰後國際秩序的各项聲明、條約，以及聯合國第 2758 號決議，卻接連受到來自美方力主台灣主權歸屬未定的挑戰。除了美方將此主張帶入聯合國進行外交攻防之外，最令北京深感壓力的莫過於美國眾議院 2023 年通過《台灣國際團結法》(Taiwan International Solidarity Act)，以國內法的形式確認：聯合國第 2758 號決議僅涉及中國代表權的問題，不僅無涉台灣主權歸屬，也與中華人民共和國 (PRC) 與台灣之間的關係無關。

華盛頓此舉，較之外交聲明，更具延續力與強制力外，也得以讓美國政府的主張有法律依據可循。更進一步，甚至成為影響友盟國家立法方向的依據。如此一來，對中共來說，「反台獨」、「反分裂鬥爭」的基石——「台灣是中國的一部分」便可能在國際間受到廣泛地挑戰，北京深知，「一中原則」在國際間的穩固性亦可能會隨之坍塌。孫亞夫認為，在川普、拜登任內，美國政府全面打壓圍堵中國，並利用台灣問題對北京進行挑釁牽制，雖然頻頻表示依然奉行一個中國政策 (One China Policy)，不支持「台灣獨立」，但美方的一個中國政策已被掏空，不只無視台灣內部的「台獨」活動，更聯手破壞台灣是中國不可分割一部分的地位，使中美關係的政治基礎受到嚴重破壞。⁶

二、追求「祖國和平統一」時遭遇挫折：兩岸在制度與民族認同上難以跨越的鴻溝

在習近平任內，藉紀念「告台灣同胞書」的場合，中共領導人首度公開承認，在兩岸邁向統一之前，彼此在政治制度上存在難以跨越的分歧，但「制度不同並不是統一的阻礙，也不是分裂的藉

⁶ 〈孫亞夫：台海形勢中一直存在著一條主線〉，《騰訊網》，2025 年 10 月 19 日，<https://news.qq.com/rain/a/20251019A02OM500>。

口」。⁷自〈權威專家談新時代解決台灣問題總體方略〉一文可知，中共「促統」原則上需要同時滿足「和平統一」、「形式上的統一」，以及「兩岸同胞的心靈契合」。⁸中共已經意識到，意識型態的落差恐怕是統一後最大的治理難題，為了應對這個顯而易見的問題，對中共而言便有以下三道政治鴻溝需要跨過。第一，共黨體制與民主體制的歧異；其次則是因為政治制度不同隨之產生的意識形態分化；最後則是雙方沿著不同的政體與政治意識形態，形成那道在身份認同上區別你我邊界。

以身份認同為例，中共在實務上推進「祖國和平統一」的確陷入膠著，身分認同分歧是經濟勸誘（economic persuasion/inducement）所無法消弭的差異。學者發現，胡錦濤時期對台工作以「讓利促統」為主的攻勢，也有其無法突破的困境。⁹即使擴大對台經濟讓利的力道，甚至納入基層、弱勢民眾與青年，卻只是提高中國的「印象分數」，而無法從根本上改變台灣民眾的統獨立場。雖然「認同自身是中國人」的比例從 90 年代初期便開始滑落，但「認同自身既是台灣人也是中國人」並未隨之降低，反而是遲至 2004 年才從 47.7% 開始逐步滑落至 2025 年的 31.7%。而「認同自身是台灣人」的比例亦是在同一時期逐步攀升，從 2001 年突破四成一路成長至 2025 年的 62%。¹⁰此外，更有研究進一步指出，持「維持現狀」者，有高達六成的民眾是在「避戰」的務實考量下，才從「偏向獨立」轉投「維持現狀」。¹¹為避免這種分歧持續擴大，習近平喊話

⁷ 〈習近平：在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的講話〉，《人民網》，2019 年 1 月 2 日，<https://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0102/c64094-30499664.html>。

⁸ 〈促成國家完全統一 實現中華民族偉大復興——權威專家談新時代黨解決台灣問題的總體方略〉，《新華網》，2021 年 12 月 22 日，http://www.news.cn/tw/2021-12/22/c_1128188658.htm。

⁹ 耿曙，〈經濟扭轉政治？中共「惠台政策」的政治影響〉，《問題與研究》，第 48 卷第 3 期，2009 年 9 月，頁 12-20；曾于蓁，〈大陸對台農漁業採購政策變化：「契作」機制及其效果〉，《問題與研究》，第 54 卷第 1 期，2015 年 3 月，頁 108-119。

¹⁰ 關於台灣民眾台灣人/中國人認同趨勢分佈（1992-2025.12）請詳見：政治大學選舉研究中心，〈台灣民眾台灣人/中國人認同趨勢分佈〉，2026 年 1 月 9 日，<https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7804&id=6960>。

¹¹ 耿曙、劉嘉薇、陳陸輝，〈打破維持現狀的迷思：台灣民眾統獨抉擇中理念與務實的兩難〉，

「兩岸長期存在的政治分歧問題是影響兩岸關係行穩致遠的總根子，總不能一代一代傳下去」，¹²並在《關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議》正式拋出「豐富和發展國家統一理論和對台方針政策」的說法，試圖探索如何解決兩岸「和平統一」的鴻溝。

參、從《愛國主義教育法》、紀念台灣光復節與《民族團結促進法》看中共建構「國家統一」的理論工程

若檢視近年中國人大在建立族群認同的立法與決議等行為，可發現中共從民族認同、國家認同與法律合法性等三個層次著手，鞏固「台灣作為中國的一部分」的論述，試圖突破在「反獨」、「促統」上所面對的困境。更值得注意的是，外界亦可從這些實際作為，一窺中共所稱「國家統一理論」的內涵。

一、人為建構並強化台灣民眾的中華民族共同體意識以應對「台灣人認同」

在 2026 年 3 月「兩會」期間，《民族團結促進法》通過。人大委員長趙樂際作《全國人民代表大會常務委員會工作報告》表示，為完善中華人民共和國憲法相關規定，人大常委會兩次審議《民族團結促進法》，是為了鑄牢中華民族共同體意識，推進中華民族共同體建設，進一步促進各民族廣泛交流交往交融、共同團結奮鬥、共同繁榮發展夯實法治基礎。¹³

雖然整部法案僅有第 21 條、第 44 條與台灣問題相關：前者指出須強化台灣同胞同屬中華民族、同是中國人的認識；¹⁴後者則要求包含台灣同胞聯誼會在內的群團組織就各自負責的領域，鑄牢中華

¹² 《台灣政治學刊》，第 13 卷第 2 期，2009 年 12 月，頁 29。

¹² 〈習近平：在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的講話〉，《人民網》，2019 年 1 月 2 日，<https://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0102/c64094-30499664.html>。

¹³ 〈兩會受權發佈 | 全國人民代表大會常務委員會工作報告〉，《新華網》，2026 年 3 月 15 日，<https://www.news.cn/politics/20260315/bfc2a93919af46208459d9681242158c/c.html>。

¹⁴ 《民族團結促進法》第 21 條提及台灣部分的條文內容：「國家促進兩岸經濟文化交流合作，深化兩岸各領域融合發展，增進台灣同胞對中華民族的歸屬感、認同感、榮譽感，推動兩岸同胞共同傳承弘揚中華文化，增強同屬中華民族、同是中國人的認識」。

民族共同體意識。¹⁵ 但事實上，視「台灣人為中華民族一份子」是北京為何不放棄推進「祖國統一」的核心基礎。

過去中共對此論述多從歷史、語言、文化的面向凸顯兩岸之間的紐帶，例如汪毅夫（全國台灣研究會會長）認為「應當用歷史說事排除台灣民眾統一認知的障礙」，主張用歷史研究的結論反駁台灣自外於中華民族的企圖。¹⁶過去「台灣人為中華民族一份子」的論述主要以領導人談話、官員發文或歷史、語言、文化研究成果等方式呈現，而今中共卻將此主張法律明文化，透過確立法律後果，消除對此主張可能持不同立場的可能性，並使之具有強制力。

二、以法律形式定義何為「一國」消弭「中華民國的國家認同」

2023 年 10 月中國通過《愛國主義教育法》，雖然外界分析多以強化對台統戰、打壓異議、威脅在陸台人，及「台灣是中國一部分」為主。¹⁷但本文認為，該法最重要的功能在於，依法確立何為「一國兩制」下的「一國」。

任何國家談及「愛國」無可迴避的是，必須先定義國家內涵的邊界，確立國民心中的「國家」是一致的，後續才會產生有團結意義的國家認同與愛國精神，中共推出《愛國主義教育法》亦同。根據《愛國主義教育法》第 7 條，該法所指涉的認同對象包含「偉大祖國、中華民族、中華文化、中國共產黨、中國特色社會主義」。¹⁸

¹⁵ 《民族團結促進法》第 44 條提及台灣同胞聯誼會部分的條文內容：「工會、共產主義青年團、婦女聯合會、工商業聯合會、文學藝術界聯合會、作家協會、科學技術協會、歸國華僑聯合會、台灣同胞聯誼會、殘疾人聯合會和其他群團組織，應當發揮各自優勢，面向所聯系的領域開展鑄牢中華民族共同體意識工作，團結所聯系的群體為中華民族共同體建設貢獻力量」。

¹⁶ 汪毅夫，〈聽賴清德講乙未之役〉，《福建炎黃縱橫》，2025 年 7 月 11 日，<http://www.fjsyhz.com/zh/hxqy/14857.html>。〈汪毅夫：「勝利歌兒大家唱，台灣光復不能忘」〉，《環球時報》，2025 年 10 月 25 日，http://tyh.taiwan.cn/yaowen/202510/t20251025_12730360.htm。

¹⁷ 〈中國愛國教育法強納台灣 分析：擴大統戰基礎〉，《中央社》，2023 年 6 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202306270222.aspx>；蔡文軒，〈中國人大通過《愛國主義教育法》對在陸台民的可能影響〉，《遠景基金會》，2023 年 12 月 21 日，<https://www.pf.org.tw/tw/pfch/12-10468.html>。〈中國立法愛國教育強納台灣 學者：壓制不同政治見解〉，《中央社》，2023 年 6 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202306270028.aspx>。

¹⁸ 《愛國主義教育法》第 7 條：國家開展鑄牢中華民族共同體意識教育，促進各民族交往交流交融，增進對偉大祖國、中華民族、中華文化、中國共產黨、中國特色社會主義的認同，構築中華民族共有精神家園。

從中可知，愛國主義所蘊含的認同對象不只國家地理邊界（偉大祖國），也包含民族、文化、政治體制與執政黨。

從《愛國主義教育法》中反映，中共藉法律形式確立「一國」是由「偉大祖國、中華民族、中華文化、中國共產黨、中國特色社會主義」等概念所組成，將進一步壓縮、取消中華民國國家認同的空間。

三、藉紀念台灣光復節以「戰後的國際秩序」回擊在國際法上台灣主權歸屬的問題

據沈春耀（人大常委會法制工作委員會主任）《關於設立台灣光復紀念日的決定（草案）的說明》，設立台灣光復紀念日，有利於維護二戰勝利成果和戰後國際秩序，台灣光復除了是抗戰勝利的成果，也是中國政府恢復對台主權的證據，更是台灣作為中國一部分的法律基礎。¹⁹中共自 2022 年公開第三份對台白皮書——〈台灣問題與新時代中國統一事業〉後，便開始有系統地將台灣主權歸屬問題與戰後國際秩序掛勾，此舉亦劍指美方認為北京誤用聯合國 2758 號決議的外交立場與通過《台灣國際團結法》。華盛頓認為該決議僅涉及聯合國中國代表權的問題，並未確認台灣主權歸屬，北京不能以此決議論證台灣屬於中國的一部分。

肆、結語

二十大以來，人大持續推動（中華人民共和國）憲法關於展開愛國教育，維護國家統一和民族團結的立法實踐。本文認為，若檢視近年中國人大在建立族群認同的立法與決議等行為，可發現中共從民族認同、國家認同與法律合法性等三個層次著手，鞏固「台灣作為中國的一部分」的論述。對中共的兩岸政策而言，標誌著以下

¹⁹ 〈全國人民代表大會常務委員會關於設立臺灣光復紀念日的決定〉，《全國人民代表大會》，2025 年 10 月 24 日，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/kgfb/202510/t20251024_448652.html。

影響。

第一，「一個中國原則」從領導人談話轉為具備強制力的法律條文，形成一套法律體系，不僅壓縮兩岸模糊的政治空間，也對日後北京的兩岸政策形成正式的約束力，而難以有裁量的彈性。第二，「愛國者」的標準已經浮現。根據前文，愛國精神中的「國家」不只地理疆界、文化與民族，也包含執政黨（中共）與體制（中國特色社會主義）。2024 年後，「堅定支持島內愛國統一力量」成為全國政協主席王滬寧於對台工作會議上發表談話時的「標準配備」，而選任「愛國統一力量」的標準應不只自認中華民族、傳承中華文化而已。如此一來，兩岸間在體制與意識形態間的競逐恐更加激烈。

本文作者梁書瑗為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。主要研究領域為中共黨政、中共菁英政治。

An Observation of the CPC’s Theoretical Engineering of “National Reunification” through Recent NPC Resolutions and Legislative Actions

Shu-Yuan, Liang

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts

Abstract

Following the 20th CPC National Congress, the NPC has intensified its constitutional legislative efforts to institutionalize patriotic education while safeguarding national sovereignty and inter-ethnic cohesion. Through an analysis of recent legislative enactments and resolutions pertaining to the formation of ethnic identity, this study argues that the party-state is fortifying the “Taiwan as an integral part of China” discourse via a tripartite framework: the ethnic, the national, and the juridical.

Keywords: Taiwan-related work, National People’s Congress , CPC