

「中國的第十一個五年規劃綱要」及其發展策略：走向新方向？

丁樹範*

3月召開的中共第十屆全國人民代表大會第四次會議通過了「中華人民共和國國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要」(簡稱十一・五規劃，或綱要)，使該綱要正式成為指導中國2006年到2010年經濟和社會發展的行動綱領。依據以黨領政的原則，該綱要的草案於2005年10月11日中國共產黨第十六屆中央委員會第五次會議上通過。

綱要內容和特點

既然是經濟和社會發展規劃綱要，其內容涉及中國未來五年經濟和社會發展的各個領域。在十四篇四十八章的綱要內容裡，其包括了指導原則和發展目標，建設新農村，推動工業結構升級，加速發展服務業，促進區域協調發展，建設資源節約和環保的社會，強調科教興國和人才強國，深化包括行政、基本經濟制度、財政稅收、金融、和市場體制改革，發展互利的對外經貿合作，推動和諧社會建設，加強社會主義民主政治和文化建設，國防和軍隊建設，及建立健全的規劃實施機制等。

等。此綱要內容可說是鉅細靡遺。

從上述內容概要來看，此綱要純屬處理中國內部經濟和社會發展議題，而不涉及傳統的國家安全與外交政策。唯一討論到對外關係的第九篇，也是從經貿角度出發，沒有觸及國家安全與外交政策。另外，即使此綱要中有獨立的一篇(第十三篇)討論國防軍隊建設，但是，此篇的篇幅只有二頁；而且其內容僅是概述性質，和《2004年中國的國防》沒有差別。

該綱要有以下三個特點：第一是經濟發展觀念的調整。「十一・五」規劃案降低未來五年中國經濟發展的速度，增加區域協調發展，強調環境保護、和節約能源和資源的可持續發展，並且設定降低對能源消耗比例。這和過去只強調經濟成長的發展概念很不相同。

例如，綱要設定未來五年每年的經濟成長率僅7.5%，五年內減少主要污染物排放總量10%，五年內要降低單位國內生產總值能源消耗量20%，也要在五年內降低單位工業增加值用水量30%，及五年內增加工業固體廢物綜合利用率4.2%等。

第二、綱要非常強調解決「三農」問

* 作者現職為政治大學國際關係研究中心第三研究所研究員

題。「三農」指農業、農村和農民問題，中國政府過去幾年都提到要解決三農問題，但是都缺乏系統化的處理。其綱要的第二篇就是「建設社會主義新農村」，其排序就表示中國政府更重視解決三農問題，其內容顯示中國政府擬以系統化的方式處理三農問題。中國總理溫家寶在去年說明草案時就明確指出：「十一·五」時期主要任務的第一要務是建設社會主義新農村，其次才是推動經濟結構調整和經濟增長方式的轉變。

溫家寶在工作報告指出，2006年中國財政用於三農項目將高達人民幣\$3397億元，比2005年增加\$422億元。其他投資尚包括：五年內投入\$200多億元於農村醫療衛生服務體系，全面免除農村義務教育階段學雜費，而且增加義務教育費\$2182億元，補助參加合作醫療農民費由每人民幣\$20元增加到\$40元，及免除所有農業稅賦和農村教育集資費等。

第三、是提出建設和諧社會。其內容包括提高人口素質和結構在內的做好人口工作，擴大就業和改善分配在內的提高人民生活水準，提高人民健康水準，增強防災和提高安全生產水準在內的公共安全建設，及包括基層自治和處理社會矛盾在內的社會管理體制。

整體而言，上述這些特點的觀念並非臨時提出，而已在過去二、三年內陸續被提出。因為該綱要的編制工作始於2003年，經過議題研究和概念被提出、綱要起草和專項規劃、以及和各政府部門、不同黨派、和專家學者廣泛徵求意見等階段的過程，這些概念及其內容已經在中國醞釀很久。

綱要反映的社會問題

這些概念的提出反映中國經濟發展方式已經面臨必須改弦易轍的時候。過去二十年中國經濟成長的模式是經濟規模的快速大量擴張，但是犧牲了農民的利益（雖然改革開放的初期，農民獲利甚多）、社會的公平正義、環境被大量污染和破壞、資源和能源被大量無效率地消耗，同時技術自主創新能力不足，結果是生產過剩而消費不足。

近年來，越來越多的社會抗爭事件充分反映中國經濟發展模式的問題。中國媒體報導，其社會抗爭事件於2005年達到8萬7千多件，發生的地區從偏遠的農村到沿海發達城市皆有，而且其發生和土地及官商勾結越來越有密切關係；另一方面，貧富懸殊問題、地區間收入差距及農業和非農業的收入差距越來越大。

上述問題使北京政府越來越意識到問題的嚴重性。新的認識是，工業反哺農業，城市支持農村；農村富裕了，中國就富裕了；還農民富裕的遠景，才能實現中國走向全面小康；中國13億人幸福是建立在農民幸福基礎上；農民富裕了，就能改變中國經濟當中生產過剩消費不足的問題。而且，要解決的不只是農村經濟建設，還包括政治、文化和社會的建設。

此外，中國政府也越來越意識到能源問題對中國整體發展的迫切性，近年來，中國的諸多政策越來越受能源的影響。例如在國際上以高價格大肆購買能源，其外交也以能夠獲得能源為重心，其軍隊建設也必須考慮增加保護海上能源運輸的能力等。

做為解決能源問題的一環，中國必須調整經濟發展模式，其重點是設法增加能源的使用效率和降低能源使用的浪費；相關的措施包括引進新的生產設施，和提高產品附加價值和質量等。除了能源外，中國更意識到資源的稀少性；典型的例子是水的需要大幅增加，但是供應量沒有等比增加，而且因為氣候因素造成地區的差異。

綱要實踐的可能

任何新政策的推動必然有其困難度。中國新的社會經濟綱要也會面臨困難。在解決三農方面，最大的挑戰是地方政府的配合度。過去的經驗顯示，地方各級政府常常以各種名義截留中央對農村的補助款，以致真正用在三農的不到補助款的半數，使三農問題依舊。

此外，農地的歸屬是造成近年來農村各種抗爭的主因之一。中國解決三農的方式沒有觸及農地歸屬，這使無法無天的地方幹部未來仍然可以不讓農民知情而偷偷賣出農地，使農民無地可耕和無地可住。

在能源方面，增加效率不表示需求量不會大幅增加。中國似乎要發展汽車工業，因為汽車工業的關連性高，可以帶動其他相關產業。然而，發展汽車工業不可避免要大量增加汽車的數量，這必然大幅度增加能源消耗量，而抵銷了能源使用效率改善省下的能源。

此外，增加能源使用效力比較有效的方式是提高能源的價格。然而，中國的企業和社會大眾能否承受能源價格上漲是一大變數，其人民幣的升值可以某種程度解

決這個衝擊。

對台灣的影響

台灣議題在此綱要中被提到，那是在第十四篇「建立健全規劃實施機制」、香港段落之後，其具體內容是「臺灣是中華人民共和國不可分割的神聖領土。推進兩岸關係發展和祖國統一大業，擴大海峽兩岸經濟、文化、科技、教育交流與人員往來，維護臺灣同胞的正當權益，推動全面、直接、雙向『三通』，促進建立穩定的兩岸經貿合作機制，促進兩岸關係發展，維護台海和平穩定。」

就比重而言，台灣的部分僅是一段，其比例低到可以忽視。就內容而言，則是中國的既定政策和說法。我們固然非常在意「臺灣是中華人民共和國不可分割的神聖領土」的說辭，然而，中國的對台政策說詞始終是內外有別；但是他們內部卻沒有內外之別，始終把台灣視為中華人民共和國的一部分。

台灣之所以被提出來的原因可能有二：一是儀式性行為。香港和澳門的經濟已完全整合到中國經濟體系中，而港、澳、台是中國推動實施「一國兩制」的對象。因此，中國儀式性地把台灣放在該綱要裡。

第二是針對陳總統近期提出的廢止國統綱領和國統會而來，特別是刻意強調「臺灣是中華人民共和國不可分割的神聖領土」以對內有所交代。去年10月的草案內容強調江澤民的「江八點」，胡錦濤提出的「四個絕不」，和實施反分裂國家法，沒有「臺灣是中華人民共和國不可分

割的神聖領土」句子。而三月通過的綱要則刪除了上述文句，代之以「臺灣是中華人民共和國不可分割的神聖領土」，顯示中國領導人不想重複既有說詞，但想強化反獨立場。

此綱要對台灣有幾項潛在的經濟影響：第一、中國工業將轉型。中國勢將逐漸淘汰高污染製造業和提高能源使用效率，包括台商在內的企業勢必配合增加這方面的投資；因為台商所經營者多是勞力密集企業，而且可能屬於污染較高者。

第二、新的投資機會。中國政府雖然降低未來五年經濟成長率，但是，隨著必須實踐進入WTO時所做開放國內市場的承諾，及以更大的市場力量帶動經濟發展，新的投資機會將越來越多，而對台商形成吸引力。而且，當中國以國家力量投資解決三農問題時，可能藉開放市場吸引外資，以帶動持續經濟成長，及改善經濟結構。

第三、三農問題解決後的吸引力。我政府以中國可能潛在的社會動亂危機，希望台商分散投資，使台商再度南進；反過來說，中國如果透過國家大量投資，克服地方政府的干擾，而能逐漸解決這些社會危機，則對台商而言，可能是另一波「致命吸引力」的開始。因為，中國社會可能變得更穩定，而且社會整體購買力提高，這都足以吸引包括台商在內的國際投資。同時，台商的投資可能因中國農村問題的緩和而及於農村。

第四、海峽西岸經濟發展正式寫入綱要當中。這表示，福建省未來會成為對台灣的統戰中心，而採取越來越多的新措施，對台灣的統戰力度會越來越強。

另一方面，如果福建省被規劃為海峽西岸經濟發展的地區，則越來越多的台商可能投資於福建省，福建省將逐漸成為另一個經濟中心。這對兩岸的軍事態勢有何衝擊，則值得我政府深思。

第五，此綱要有助於中國的整體對台政策的推動。胡錦濤已經把對台政策調整為利益誘因，使我政府難以因應。這個綱要的推動將成強化這個誘因的動力。

台灣的因應

這個綱要是否能順利實施固然不無疑問，但是，我們應該有所因應。政府曾經在幾年前召開經發會，並做出許多建議。政府可以再把這些建議拿出來重新檢討，就其可行者推動之。

國安部門應就海峽西岸經濟發展進行深入討論，以瞭解其對兩岸關係及軍事安全的影響。