airiti

2021中共兩會對中國政經發展之影響

趙文志*

前言

中國「全國人民代表大會」與「全國政治協商會議」（以下簡稱兩會）是其每年三月的重要政治活動。去年此時由於新冠肺炎（COVID-19）疫情正肆虐中國，導致兩會活動分別延後至五月二十二日與二十一日舉行。今年則回復往年慣例在三月五日與三月四日召開。

由於每年中國兩會召開的目的是審議中國政府工作報告以及相關規劃、預算、法律案等，因此藉由兩會召開期間，觀察其政府工作報告內容與相關規劃審議，吾人得以了解中國政府未來施政走向以及政府工作重點，藉此評估對於中國未來發展之可能影響。也因此，本文的主要目的即是從中國兩會會議內容去評估對中國政經發展之影響。以下本文首先回顧中國兩會期間政府工作報告內容重點、第十四個五年規劃（以下簡稱十四五規劃）與 2035 年遠景目標綱要的施政重點，其次分析這些文件對中國政治與經濟之影響，最後為本文結論，提出本文之政策建議。

* 作者為中正大學戰略暨國際事務研究所教授兼任所長。

doi: 10.30382/SSA.202104_(167).0001

airiti

中國兩會主要重點

一、政府工作報告

根據媒體報導，在李克強的政府工作報告當中「穩」字總共出現了 64 次，[1] 李克強在報告時強調在面對新冠肺炎疫情上，中國政府在過去一年施政主軸即是穩住經濟基本盤，在「六穩」工作基礎上，明確提出「六保」任務，特別是保就業、保民生、保市場主體，以保促穩、穩中求進。顯見穩住中國內部經濟民生是中國政府從新冠肺炎疫情爆發以來的主要工作重點。

對於 2021 年施政目標，李克強則提出了：「國內生產總值增長 6% 以上；城鎮新增就業 1,100 萬人以上，城鎮調查失業率 5.5% 左右；居民消費價格漲幅 3% 左右；進出口量穩質升，國際收支基本平衡；居民收入穩步增長；生態環境質量進一步改善，單位國內生產總值能耗降低 3% 左右，主要污染物排放量繼續下降；糧食產量保持在 1.3 萬億斤以上。」[2] 值得注意的是在經濟成長率上，李克強特別說明設定 6% 的原因是：「考慮了中國經濟運行恢復情況，有利於引導各方面集中精力推進改革創新、推動高質量發展。經濟增速、就業、物價等預期目標，體現了保持經濟運行在合理區間的要求，

[1] 「「穩」字出現 64 次 李克強政府工作報告力求穩定」，**聯合新聞網**，2021 年 3 月 5 日，https://udn.com/news/story/7331/5297228。

[2] 「李克強作的政府工作報告（摘登）」，**中國共產黨新聞網**，2021 年 3 月 6 日，http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0306/c64094-32044124.html。

airiti

與今後目標平穩銜接，有利於實現可持續健康發展」。[3] 李克強這樣的說明顯示，在未來一年中國政府經濟成長率要配合施政工作重點：「穩」的基礎上改革創新，要將中國經濟發展從過去長期以來的粗放式、高耗能、低附加價值的模式轉型成為高品質、創新型、高附加價值的發展模式。這就意味著中國必須放棄過去一味追求高經濟增長的經濟成績單，預留轉型期間所可能產生經濟增長下滑的空間，避免對中國經濟產生衝擊。

從另一方面來看，這也表示在中國政府的認知當中，中國目前以及可預見的未來「不穩」是中國正面臨的現況，而這樣的不穩將很有可能持續很長一段時間，如何維持中國國內的穩定，特別是經濟發展的穩定，在此穩定大架構下，針對目前所遭遇的困境與挑戰，進行中國經濟體制的轉型成為目前中國政府施政的主軸與核心。也因此李克強在工作報告中清楚明白點出中國施政核心是要「堅持穩中求進工作總基調」；在經濟上，希望「經濟運行在合理區間的要求，與今後目標平穩銜接」。

此外，在失業率部分，從工作報告中也顯示出中國政府認為中國仍然面臨龐大就業壓力，仍須創造一定數量就業機會，舒緩龐大就業壓力，去年設定為 900 萬人以上，今年在疫情影響之下就業狀況顯然也不樂觀，因此提出了新增就業 1,100 萬。在財政方面，李克強也表示：「中國政府財政赤字預定控制在 3.2% 左右，比去年減少，也不再發行抗疫特別國債。因財政收入恢復性增長，財政支出總規模比去年增加，

[3]「李克強作的政府工作報告（摘登）」，**中國共產黨新聞網**，2021 年 3 月 6 日，http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0306/c64094-32044124.html。

airiti

重點仍是加大對保就業、保民生、保市場主體的支持力度。」這顯示去年的積極性財政政策開始受到調整，在預期未來仍然有可能遭遇不確定性風險情況下，試圖預留財政空間為未來可能風險預作準備。

另外，在李克強工作報告中另一個值得關注的重點是面對香港問題，中國政府的態度與作法。在工作報告中，雖然香港問題著墨不多，但其特別提到：「完善特別行政區同憲法和基本法實施相關的制度和機制，落實特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制。堅決防範和遏制外部勢力干預港澳事務」，這樣的表述顯然是針對香港反送中事件以來，中國政府對處理香港事務的態度與方針，其決定要落實「穩定壓倒一切」的執政鐵律，以切實「維護國家安全」為名，進行法律架構的修訂，達成穩定香港的目標。

二、十四五規劃與2035年遠景目標綱要

兩份文件都先同時指出中國發展處於重要戰略機遇期，機會和挑戰有新的發展變化，國際外部環境帶來新的矛盾與挑戰，文件強調要保持戰略定力與辦好自己的事。兩份文件重點如下：

1. 加強創新與基礎科學研發：在文件中特別強調要堅持創新是中國在現代化建設中的核心地位，把科技自立自強作為中國國家發展的戰略支撐，要深入實施科教興國、人才強國、創新驅動發展戰略，同時要制訂科技強國行動綱領，以中國本身的國家戰略性需求為導向推進創新體系，加快建構以國家實驗室為引領的科技力量，強化基礎研究，制訂實施基礎研究十年行動方案，建設科技創新平台，在基礎核心領域實施戰略性科學計畫和科學工程。

airiti

2. 建構內需為主的經濟成長模式：兩份文件提出要加快建構以中國國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的發展格局，同時建立擴大內需的有效制度，培育中國國內完整內需體制，加強需求側管理以建設強大國內市場，增強消費對中國經濟發展的基礎性作用，立足中國國內大循環、推動國內市場發展和貿易強國建設，形成全球資源要素引力場。
3. 強調數位發展：在文件中，中國強調要迎接數位時代，激化數據要素潛能，加快建設中國的數位經濟、數位社會、數位政府、以數位化轉型驅動生產方式、生活方式與治理方式，在強調數位發展的同時，兩份文件也提出要堅持「放管並重」，促進發展與規範管理相統一，營造規範有序的政策環境。
4. 持續強調綠色發展與環境保護：在兩份文件中也持續提出要促進人與自然和諧共生，在習近平強調「既要金山銀山、也要綠水青山」後，如何讓中國快速發展同時，能夠兼顧環境保護，實施可持續發展戰略，成為中國政府另一個未來五年工作重點。也因此，在兩份文件中提出要發展生態優先，推動資源總管理、全面節約、循環利用，建構資源循環利用體系，推動綠色經濟發展，來達到經濟發展與環境保護並行的戰略目標。
5. 全面脫貧仍須深化，農村與農業優先發展：在兩份文件中強調要鞏固拓展脫貧攻堅成果同鄉村振興有效銜接，保持幫扶政策與財政投入總體穩定，接續推進脫貧地區發展，鞏固與提升脫貧攻堅成果，對於農業質量效益與競爭力給予強化，健全城鄉融合發展體制機制，實施鄉村建設行動。
6. 維穩是執政首要：在文件中，中國政府特別強調維持國家

airiti

穩定與安全是發展的基礎，因此提出了要堅持總體國家安全觀，實施國家安全戰略，要維護與塑造國家安全，把安全發展貫穿國家發展的各個領域和全過程，防範與化解中國在現代化進程的各種風險，築牢中國國家安全屏障，強化中國國家安全體系與能力建設。

對中國政經發展之影響

此次中國兩會是在外部環境動盪的情況下召開的，其不但面對了新冠肺炎疫情對中國內部經濟與社會的衝擊與影響，同時美中衝突的外部結構亦同時讓中國面臨如何和美國進行博奕的挑戰；再加上香港與新疆議題引起國際社會關注與關切，都讓中國政府必須步步為營。也因此，「穩定壓倒一切」仍然成為中國政府籌謀畫策建構未來五年執政方針的主要思考與核心理念。

一、對政治的影響

首先、在中國政府「認知」到內外部環境持續威脅中國共產黨執政基礎下，「穩定壓倒一切」仍將會是中國共產黨施政的重中之重，如何在各個面向上維持穩定，避免造成政治上負面衝擊，成為主要思考與執政作為。也因此在香港問題上，在「穩定壓倒一切」的執政鐵律下，中國政府不惜推翻一國兩制承諾，也不在乎對中國國際形象上造成的負面效應，在全國人大上會議上堅持對於香港議會與特首選舉制度進行大幅度修正，以落實「愛國人治港」方針。這在政治上不但宣告一國兩制正式結束，也顯示在中國共產黨執政下「穩定是壓倒兩制」。雖然國際社會高度關注香港能否保持高度自治並

airiti

不斷表達關切，但這樣的政治壓力顯然完全不起任何作用，香港已經「完全」回歸中國統治。

其次、在中美衝突架構下，美國實施的制裁對中國經濟造成很大壓力，充分凸顯出中國基礎科學研究不足、高端技術掌握不夠以及經濟發展模式脆弱的弱點，進而影響到中國共產黨執政的政治基礎。也因此，在十四五規劃與 2035 遠景目標綱要當中，中國政府明確表明今後將提撥高額經費從事基礎科學研究，來實現「創新驅動發展」與「高質量增長」。這樣的宣示，也顯示出中國政府已經完全認識到此次美中衝突，不僅是經貿上的衝突，同時也是兩國科技與政治較量上，中國屈居下風。在美國對中國企業進行高科技技術管制與制裁下，中國政府毫無反制能力，讓中國經濟與企業受到極大壓力與傷害，也顯示中國對於美國高科技技術嚴重依賴的政治現實。如何避免這種不對稱性依賴關係轉化為對中國共產黨政治上的傷害，成為中國政府思考的重點。「自主創新研發，從頭做起」顯然在中國政府想法裡面是必要的，也因此投入大量經費進行基礎科學研發，不求速成，要把基礎科學做牢做實是必須的手段。也因此，可以預見在未來政府政策（治）性引導作為將會越來越強，能否成功則有待觀察。

第三、美中關係將維持緊張與競爭關係。在李克強的政府工作報告中雖然沒有對於中美關係特別著墨，但其特別強調：「中國大陸積極發展全球夥伴關易，推動構建新型國際關係，推動全球治理體系朝著更加公正合理的方向發展，願同所有國家在相互尊重、平等互利基礎上和平共處。」相對的在今年（2021）3 月初美國所公布的「暫行國家安全戰略指南」（Interim National Security Strategic Guidance）特別指出：「中國是唯一有能力結合經濟、外交、軍事與技術能力，對開放

airiti

國際社會持續提出挑戰的競爭對手。」拜登也表示：「儘管預期有激烈競爭，但美國不尋求與中國對抗，也將堅持中國遵守國際規範，公平競爭、公平執行與公平貿易。」顯見在拜登政府認知當中，中國是目前美國主導國際秩序下，唯一有能力挑戰這個秩序的國家。面對中國要推動全球治理體系改革（對美國來說即意味著挑戰美國與西方盟國所建構的既有國際秩序與體系），同時美國要積極捍衛現有全球秩序與規範體系，在這兩種不同對外政策下，可以預見兩國將會持續維持著緊張與競爭關係。

第四、對臺工作更加強調操之在我。此次兩會在對臺表述上並未提及一國兩制臺灣方案，在李克強政府工作報告當中也只是重申過去論調：「堅持對臺工作大政方針，堅持一個中國原則與九二共識，推進兩岸關係和平發展與祖國統一。」在汪洋報告當中也表示出兩岸未來工作重點將聚焦於兩岸經濟文化交流。鑑於目前兩岸（政府）關係不佳，顯見中國認知到對臺統戰工作隨著中國國力日益強盛，「祖國統一」要更加依靠中國自身的主動性，而不在像過去強調統一工作主軸是要與臺灣內部政黨、組織、團體共同合作。

第五、未來中國政治將會越趨保守，中國共產黨政府將會加大對內部的控制與掌握。在兩份文件中都提到了要築牢中國國家安全屏障，這勢必會讓中國政府持續投入資源加大對中國全社會的監控與管制。雖說中國經濟、社會持續增長，但香港、新疆、臺灣問題以及美中衝突仍持續在進行當中，國際社會在這些議題上的關注也日益增強並且有越來越「干預中國內政」的味道，為避免「外國勢力干預」，加大對內部的監督與控制，以防止外國勢力對中國進行「寧靜革命」，成為中國政府執政的重中之重。因此，可以預期中

airiti

國共產黨接下來會在執政過程中，經濟改革開放上會「軟的越軟」，但是在事關共產黨執政基礎與永續上「硬的也會更硬」，對內部在言論自由的控制力度上將只會更嚴不會放鬆。

二、對經濟的影響

在經濟上，首先，中國降低經濟成長率的預期指標，有助於降低對中國經濟發展高度增長的預期心理，為中國施政提供更寬廣的空間，也避免在目前國內外疫情仍面臨高度不確定性下，未來經濟發展表現不如預期對中國造成的衝擊。也因此，李克強在其工作報告中指出：「中國仍面臨疫情全球蔓延，國際形勢不穩定、不確定因素增多，世界經濟形勢複雜嚴峻；國內疫情防控仍有薄弱環節，經濟恢復基礎尚不牢固等挑戰與困難。」所以中國經濟發展仍不容過於樂觀，對於中國經濟來說仍充滿不確定性。

其次，美中經濟對抗，持續為中國經濟轉型提供動力。美國從川普總統開始對中國施加的經濟壓力與貿易戰，為中國經濟由過去外貿導向型的「世界工廠」經濟體質轉型為內需導向型的「世界市場」經濟發展模式提供動力。從改革開放以來，中國經濟發展長期以來是依靠其廉價勞動力對各項商品進行加工組裝然後出口的發展模式帶動中國經濟增長。這樣的發展模式雖帶給中國經濟長達數十年高速增長，累積大量外匯存底，但也為中國行塑了過度依賴外國市場的結構性弱點。這樣的弱點在此次美中貿易戰中充分暴露出來。也因此，進行經濟結構轉型，轉變成以內需市場為經濟發展動力的經濟模式，成為避免他國對中國進行「極限施壓」所必須要進行的改革。此外，此次美中貿易戰還暴露了中國經濟成長質量的問題。由於過度依賴低階勞工技術加工的經濟發展模

airiti

式，使得中國經濟成長一直是以粗放、低技術水平的模式在運行。一旦國外對中國進行科技制裁與限制時，中國現行經濟運作模式缺陷就顯露無遺。因此，提高中國經濟發展水平與質量，走向創新型經濟發展樣態與模式，也成為中國政府不得不的選擇。也因此，可以預見的將來，中國經濟在政府經濟計劃引導下，將會逐漸揚棄過去粗放、低階加工、低附加價值的生產方式，取而代之的事對於創新、高附加價值、高質量的經濟紅利與優惠措施將會不斷推出，以引導中國企業與在中國設立的外商進行轉型。

第三，由於中國持續追求環保與經濟並行發展，可以預見其環保法規將會越來越嚴格執行與落實，同時也會逐步修訂實現習近平的「既要金山銀山、也要綠水青山」的政策指導。也因此，可以預見高污染、高耗能產業在中國發展會逐漸受到限制與沒落，這些產業在中國生存的空間將會越來越小。

第四，中國人口紅利將會持續萎縮影響中國經濟發展長期展望。此次李克強政府工作報告並沒有針對影響中國經濟發展甚鉅人口紅利問題提出未來因應策略與作為。對中國來說，由於過去長期實施一胎化政策，使得中國已經走出人口紅利期，進入高齡化社會，其影響的是經濟成長、人口就業、消費、養老等問題日益凸顯，這對中國經濟長期發展來說是一項負面效應。這樣的負面效應若沒有進行有效因應，將對中國整體發展與國力產生嚴重衝擊。

結語：政策建議

一、由於中國政府會透過行政指導與引導方式進行經濟結構轉型，過去各種為吸引臺商到中國進行低階加工的優惠

airiti

措施勢必會逐漸取消，同時也必然不會歡迎高耗能、高污染與低附加價值的產業在中國生存。對我國在中國經營的臺商來說，應該及早進行轉型或是進行轉移生產陣地，前往東南亞進行布局，以免遭受重大損失。

二、我國政府應該提供相關資訊，引導臺商到新南向國家進行布局。面對目前兩岸關係陷入冷凍期，我方與中國政府進行溝通磋商的管道也中斷。因此，政府能夠協助在中國臺商的能力與能量受到極大限制。在可預見將來中國政府積極進行經濟轉型的同時，我國政府應該積極將相關資訊告知臺商，同時提供相關新南向國家經營環境訊息給我國在中的臺商，讓其及早準備與因應。此外，政府也應該積極協助臺商回臺投資並進行轉型，讓過去以高耗能、高污染臺資企業進行轉型，並有利我國就業機會，同時也不至於回來污染臺灣環境。

三、面對中國政府逐漸緊縮言論自由尺度與管制措施，政府有義務提醒國人前往中國時所可能遭遇的風險與應注意事項。此外，政府應進一步思考如何打破目前僵局。雖說此僵局非單一方所造成的，但我國畢竟每年有將近兩百萬人口常住中國，[4] 目前僵局不解，則政府將很難協助在中國遭遇困難的國人。因此，我方應該主動出擊，思考如何打破僵局與對岸建立新共識，例如，提出民進黨政府版本的新共識與對岸談判，進而爭取我方主動性與能動性。

[4] 徐秀娥，「怵目驚心！西進 200 萬人掏空台灣勞動力」，**中時新聞網**，2018 年 8 月 3 日，https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180803002327-260405?chdtv。