

# 中共十九屆六中全會後的政經局勢 與對外政策前景

唐欣偉\*

2021年11月8日至11日，中國共產黨於北京召開第十九屆中央委員會第六次全體會議。會議的最後一天通過了〈中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議〉。中共曾於1945、1981年通過類似的「歷史決議」，都曾總結經驗，捨棄被判定為錯誤的路線，讓毛澤東、鄧小平先後在歷史決議通過後持續很長一段時間，領導中國沿著他們選擇的路線行進。毛澤東在1945年前已掌權，經過中共六屆七中全會後持續專政到1976年過世；鄧小平也是在1981年前已掌權，然後持續作為中國最高領導人直到1997年過世。同樣在「歷史決議」前已經掌權的習近平，縱使不成為第三位終身最高領導，但在2022年開始第三屆任期的可能性非常高。目前不容易想像有誰能在近期內取代習的地位。即使只做滿三個任期，他掌權的時間長度也會非常接近鄧小平。

在習近平上臺之際，美國已開始推行針對中國的重返亞洲政策，而西太平洋地區的日本、菲律賓、越南諸國與中國的領土糾紛，以及國內的少數民族問題也在這個背景下惡化。經濟成長已趨緩，可是先前積累的貧富差距擴大與幹部貪腐等問題仍未解決。於是，許多人期待一個強有力的領導

---

\* 作者為國立臺灣大學政治學系副教授。

人妥善處理這些問題。這使得習近平能改變鄧小平過世後中國共產黨出現的集體領導格局，將權力集中。在先前比較接近集體領導的格局下，政治局常委之間的地位相對而言差距並不是非常大。可是在權力高度集中到常委中的總書記後，其他常委與總書記間的關係就比較不像是同儕關係。類似情形其實也會出現在日本、德國、英國這樣的議會內閣制國家中：總理或首相在某些情形下，與同為國會議員的閣員是同儕，但強勢領導人能讓其閣員處於從屬的地位。執政時間比較長的安倍晉三、梅克爾與柴契爾夫人都是如此。以下分從政治與經濟方面來探討相關政策前景。

## 權力的集中

在 2021 年的〈歷史決議〉中，有很大篇幅在敘述中共第十九次全國代表大會以降，以習近平為核心的共產黨取得的成就，並分從堅持黨的全面領導、全面從嚴治黨、經濟建設、全面深化改革開放、政治建設、全面依法治國、文化建設、社會建設、生態文明建設、國防和軍隊建設、維護國家安全、堅持一國兩制和推進祖國統一、外交工作這十三個項目加以描述。美國紐約大學政治學者布恩諾·德·梅斯奎塔 (Bueno de Mesquita) 假設政治人物就像其他行業從業人員一樣，會將維繫自身工作當成首要任務。中國共產黨將堅持黨的全面領導排在第一位，也符合這個假設。黨員幹部的貪污腐敗會嚴重影響黨的合法性以及其在人民心目中的地位，所以將全面從嚴治黨排在第二位，也有一定的道理。經濟的成長在鄧小平到胡錦濤時期都很重視的經濟建設議題被排在第三位，雖不能說不受重視，但中國 2010 年代經濟成長率的

趨緩卻很明顯。2021 年第三季國內生產毛額的年增率僅為 4.9%，是一個警訊。財務狀況不佳的恆大集團股價於 2021 年下半年暴跌，削弱了投資者的信心，而後中共放鬆了調控措施，以免情勢進一步惡化。由於經濟成長對國力、百姓的生活，乃至於共產黨統治的合法性都很重要，值得進一步探究。在比較美國和中國的國力時，不論是先前的權力轉移論者或是晚近提出「修昔底德陷阱」之說的葛拉漢·艾利森 (Graham Allison)，都選擇經購買力平價調整後的國內生產毛額 (GDP PPP) 作為指標。不論依據國際貨幣基金組織或世界銀行的數據，中國的 GDP (PPP) 在數年前就已超過美國。若以賓州大學世界表 (Penn World Table) 的數據為準，那麼美國直到 2019 年還保持微幅領先，這可能比較符合國際共識：美國國力至今應該仍在中國之上。從支出面計算的 GDP (PPP) 數據顯示，1952 年時後者的數值相當於前者的 20%，而 2019 年時增長到 96%。這基本上構成了「中國崛起」在物質與觀念上的基礎，使中國的官員和百姓都更有自信，也有助於強化共產黨的統治地位。

若觀察中美兩國人均產值對比的變化，則前者在 1952 年時僅為後者的 5.7%，而 2019 年時變成 22%。追趕的趨勢與成就很清楚，但絕對數值的差距仍很巨大。經過共產黨七十年的統治，較能代表人民生活水準的人均 GDP (PPP) 仍不到美國的四分之一。雖然這也是因為起點太低，但百姓想必仍很期待在這方面能繼續大幅改進。更有甚者，財富分配不均的現象，意味著仍有廣大群眾的人均產值遠低於平均值，沒有充分感受到經濟增長的好處。2021 年底世界銀行公布的《中國經濟簡報》中，該年仍有約 13% 中國人口消費水平低於每日 5.5 美元 (按 2011 年購買力平價計算) 的上中等收入

國家貧困線。<sup>1</sup> 在此線下的人口數約一億八千萬。習近平領導的共產黨除了宣示要從嚴治黨、反貪腐，也要將扶貧列為重要工作項目。在最近的「歷史決議」文件中，扶貧的成效被列在「社會建設」項目中，成為黨的重要功績之一。2021 年常被提到的「共同富裕」這個詞彙，也代表了共產黨的努力方向。根據 BBC 中文版報導，美國紐約城市大學政治學教授夏明稱「共同富裕」是「要讓那些重新要返貧的人不至於完全墮入沒法挽救的境地，最後成為社會動亂的根源。」<sup>2</sup>

二十世紀末期英美新自由主義席捲全球後，世界各地的財富分配不均問題便迅速惡化。這也是北京近年大力推行扶貧政策的國際背景因素。然而在 2012 到 2019 年間，中國的年均經濟增長速度不到 1979 到 2012 年間的一半。成長減速固然是人均產值提高到一定水平後的常見現象，但是政府政策也有其影響力。目前的增長速度比較接近毛澤東時期而非鄧小平到胡錦濤時期的水平。北京主要追求的是穩定增長而非快速發展。

中國 2019 的 GDP (PPP) 約為 2012 年時的 1.28 倍。美國的對應數值約 1.21 倍。差距不大，而中國的速度仍略高一些，有機會在未來超越美國。同一時期，以安倍晉三為總理的日本的對應數值為 1.01 倍，幾乎沒有成長。歐洲聯盟與英國、加拿大、澳洲等五眼聯盟成員的增長速度雖高於日本，但也低都於美國，更遑論中國。

<sup>1</sup> 「經濟再平衡—從復蘇到高質量增長」，世界銀行，<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/eadec7e20069edc18a2906e00b687788-0070012021/original/CEU-December-2021-CN.pdf>。

<sup>2</sup> BBC News 中文網，2021 年 8 月 20 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-58265470>。

若和人均所得與中國比較接近的其他 G20 成員相比，中國的表現也較佳。俄國在 2012-2019 年間幾乎沒有成長，而巴西在同一期間是負成長。金磚四國中，只有人均產值最低的印度，在該期間的增長率高於中國，2019 的 GDP (PPP) 約為 2012 年時的 1.44 倍。與美國、加拿大屬於同一個自由貿易區的美洲國家墨西哥，在同一時期的對應數字約為 1.12，低於西方先進國家；同樣是西班牙語系的拉美 G20 成員阿根廷，同期的數字更低到 1.09，接近日本水平。

最後還有南非、印尼與土耳其這三個 G20 中的開發中國家成員，可以和 2012-2019 年間的中國經濟增長加以比較。也被視為金磚國家的南非，同期對應數值約 1.08；印尼約 1.23；土耳其則約為 1.36。其中的印尼人均產值在二十一世紀初被中國大陸超越，而南非的人均產值則在 2016 年被趕上。總之，在疫情爆發之前，習近平治下的中國經濟增長率雖然低於鄧小平到胡錦濤時期，但在 G20 中僅落後於印度和土耳其，橫向比較的表現並不差。

賓州大學世界表公布的數據僅到 2019 年。若以國際貨幣基金組織的資料為比較基礎，那麼在習近平統治的十年間 (2012-2021)，中國經濟增長速度在 G20 中僅次於土耳其。在 2020 年受疫情重創的印度位居第三。韓國、印尼與澳洲這三個與中國貿易往來密切的西太平洋國家有微幅增長。其他 G20 成員國在這十年期間的經濟增長速度低於世界增長平均值。假如把往後五年推估的數據也納入考量，那麼中國 GDP (PPP) 在 2026 年時約占全世界總量的 20.19%，在 2012-2026 這十五年期間的增速勝過 G20 的其他成員。增速第二的印度 GDP (PPP) 占比約 8.15%，總量居世界第三，與中國仍有很大差距。屆時美國的 GDP (PPP) 在全球占比約

為 14.99%，居世界第二，相當於中國在習近平剛上臺時的地位。準此，中國共產黨對於未來的經濟情勢還是可以抱持著比其他主要國家的執政黨更為樂觀的態度。

與中國並列為美國主要威脅來源的俄羅斯，領導人目前掌權的期間比習近平更長，也比後者年紀略大一點。在普京當選總統前，葉爾辛領導下的俄國在 1990 年代經濟嚴重衰退。普京首次出任總理的 1999 年，經濟總算出現蘇聯瓦解以來的首次正成長。其後的成長率起起伏伏，然而在多數情況下都高於世界平均增長率。這是普京長期執政的經濟基礎。在俄國於 2014 年與曾屬於烏克蘭的克里米亞合併，從而受到西方制裁後，經濟增長速度在大多數年份就都低於世界平均速度。依據國際貨幣基金組織推估，2026 時俄國在全球 GDP (PPP) 的占比會倒退回 1998-1999 年的情形。這自然對該國國力與百姓生計造成不小的影響，也會損及普京的權力基礎。普京與俄國的情況想必是習近平與中國共產黨重要的參考對象。

另外一個被西方列為威權國家的 G20 成員土耳其，也是由一位強人長期統治。艾爾多安比習近平小半歲，自 2003 年起出任政府首腦。一開始他採行親歐盟的政策，後來與歐盟、美國的摩擦增加。大致上，艾爾多安掌權期間的土耳其經濟增長速度不及中國和印度，卻大幅領先所有其他的 G20 成員。最近該國經濟情勢惡化，但似乎不會立即引發政治危機。中國的經濟情勢比土耳其與俄國更佳，僅成長減速應該也不至於造成重大政治衝擊。

在上述背景下，2021 年通過的〈歷史決議〉要加大發揮政府的作用，以高品質發展為主題，並要防範化解重大風險，精準扶貧，防治污染，經濟高速成長不是中共的主要目標。

## 北京對外政策前景

經濟建設項目在〈歷史決議〉中排在第三位，而外交工作排在最後的第十三位。若參考先前中共的人事慣例，目前主掌外交事務的楊潔篪、王毅這兩位都有可能離開現在的崗位。不論由誰負責外交事務，都要以鞏固共黨領導為優先目標。如前所述，在習近平上臺之初就已浮現的美國壓力，就某方面而言其實有助於習將權力集中。另一方面，就算北京對華府做出讓步，後者也不會放鬆壓力。因此，除了環境保護之類的少數議題，中國短期內應該不會刻意尋求對美妥協。

不過美國發動的貿易戰、科技戰，確實對中國造成衝擊。北京在考慮到美國市場有可能對中關閉的前景下，推行內外雙循環的經濟策略。然而 2020 年初爆發的嚴峻疫情，以及北京採取的嚴格防疫措施，再加上打擊貪腐等連串措施，使國內消費大不如前。引進外商投資、開拓外銷市場的相對重要性變得十分明顯。其中前者針對的是美歐日韓先進國家廠商，這些廠商也可以遊說本國政府，避免與北京的關係惡化到嚴重損及商業利益的程度。後者則兼顧先進國與開發中國家市場，申請加入 CPTPP 就代表了此一努力方向，而剛剛生效的 RCEP 則是此一努力的初步成果。從旁協助經濟成長，應該也會是中共對外政策的重要目標。

## 未來觀察重點

今年 1 月 1 日生效的 RCEP 運作成效如何，對中國與臺灣都很重要。早在蘇聯瓦解前後就常被人提及的北美、歐洲、東亞這三個區域經濟集團，終於都被制度化，而分別以美墨

加協定、里斯本條約與 RCEP 為其國際法基礎。其中制度化程度最高的歐洲聯盟經濟規模最小，而最鬆散的 RCEP 規模最大。後者對臺商以及我國的新南向政策會產生甚麼樣的影響？該協定能不能促進中國的經濟增長？這都是近期觀察重點。RCEP 中涵括了美國盟邦日本、韓國以及與中國當前關係最惡劣的澳洲。其中日本和澳洲已經是 CPTPP 成員。為什麼它們不像印度一樣退出 RCEP？這也值得我們思考。

此外，在 2 月份舉行的北京冬季奧運會，是另一個觀察重點。首先，大量外國選手進入北京，是否會像舉辦夏季奧運的東京一樣出現疫情爆發的現象？如果會，那麼將消耗中國大量的資源，而隨後的防疫措施也可能對第一季的經濟造成衝擊。其次，美國及其親密盟邦宣布在外交上抵制北京冬奧，不派官員參加，這與 2008 年北京夏季奧運時截然不同。可是仍有美國官員為此申請入境簽證。各國對此如何解讀？多少國家追隨美國？這可以反映出中美軟實力的對比。最後，俄羅斯曾經在北京夏季奧運期間，以及索契冬季奧運剛結束之際，對前蘇聯國家採取軍事行動。最近俄國在靠近烏克蘭邊境處部署大批軍隊，要求美國不跨越俄國畫出的紅線，不將烏克蘭納入西方勢力範圍。普京會不會又在奧運前後出兵？華府與北京對此可能採取何種應對措施？這些都會直接間接地影響到臺灣安全，值得關注。

總之，中共要在經濟下行與疫情難控的 2022 年鞏固自身權力，可以期待 RCEP 促進成長，卻不會將對外政策當成最優先的事務。不論東歐等地區情勢如何發展，中共今年對外更可能採取的是守勢而非攻勢。