

一、中共十三屆「全國人大」、「全國政協」二次會議觀察

中央研究院政治所副研究員蔡文軒主稿

- 李克強「政府工作報告」首次表達外部因素對中共經濟轉型的隱憂，將 2019 年經濟增長目標設定為 6%-6.5%，並提出減稅、增加基礎設施投資及更寬鬆貨幣政策等多項經濟刺激措施，以達到「六穩」目標。
- 習近平參加政協「文藝、社科聯組會」，說明習未來將強化意識形態的工作；出席人大「內蒙古及甘肅代表團」，則有重視扶貧政策及內陸貧困省分的意義。
- 外界對官方刺激經濟的政策舉措能否解決經濟和社會問題並不看好，「兩會」隱而未顯的黨內衝突與矛盾，是否會因經濟疲緩而漸「檯面化」，頗值觀察。

(一) 前言

2019 年中國大陸全國「兩會」(第十三屆「全國政協」及「全國人大」第二次會議)，於 3 月 3 日、5 日在北京召開。從外在因素觀察，歷時八個月的中美貿易談判已在會前進一步休戰，中方爭取到延緩追加關稅等成果，為「兩會」召開營造一個相對平和、良好的緩衝點。但值得注意的是，部分外媒也覺察本應於去年召開的「十九屆四中全會」，在 2019 年後「兩會」召開後，卻仍未舉行。外界猜測這是由於「十九大」後中共的黨內分歧日漸擴大，去年「三中全會」和「人大」修憲之後的震盪仍未消停，一年來黨內外圍繞經濟路線和貿易戰議題的爭論和派系衝突都在加劇。

整體而論，本次「兩會」雖適逢中美貿易戰休兵、華為孟晚舟案、朝鮮無核化問題等外交經貿的嚴峻態勢。但從總理李克強的「政府工作報告」觀察，中方並無太多因應當前艱鉅問題的解決方案。外界認為，這份政府工作報告雖然說明，中共已體認到中國大陸經濟長期已趨於放緩，但也無法提出激勵人心的振興舉措，這部分緣於黨內對當前的經濟問題，並無共識。此外，報告也未提及「中國製造 2025」，也

沒有太多重覆「四個全面」、「四個自信」等習近平常用的口號標語，似乎說明習近平主導中國大陸經濟議題的能力減弱。值得注意的是，外媒如 BBC 等提及本次報告部分反應美方立場，李克強提及需將注意力投向內需和民生、減稅建議和對「外商投資法」的三讀審議，都更像是提前落實中美貿易談判美方向中方要求的「結構性改革」方案。有觀察形容本次「兩會」中美貿易戰形同「未出席的主角」，在會場內外無所不在，主導著會議進程。另有觀察指出李克強進行報告時，會場內掌聲零落。而習近平作為最高領導人，在李克強本次報告時，未與其有太多互動，兩天會議下來，習更顯得意興闌珊，在定期的「下團組」活動，也無太多驚人之語。

就此，有媒體則戲稱本次「兩會」是政治局級別的「封口大會」，言論管控現在是「從政治局封起」，這或許說明中共無意將黨內爭論「公開化」。在此前，2019 年 1 月，中共官方宣布延期召開地方「兩會」，並於中央黨校舉辦為期 4 天（1 月 21 日至 1 月 24 日）主題為「堅持底線思維著力防範化解重大風險」中共省部級官員研討班，召開全國「兩會」前的安保工作，中共中央政法委員會副書記，國務委員兼公安部部長趙克志等將「防範風險」強調為「兩會」前部署工作的重要工作。另外在 2 月 28 日到 3 月 1 日公布「中共中央政治局關於加強和維護黨中央集中統一領導的若干規定」、「中共中央關於加強黨的政治建設的意見」、「中國共產黨重大事項請示報告條例」，要求中共幹部向「習核心」看齊，保持政治忠誠。3 月 4 日在「求是雜誌」則發表「新時代堅持和完善人民代表大會制度的根本遵循」、「新時代人民政協工作的行動指南」等文再次強調以習近平思想為指導並強調黨的領導的重要性。這些政治舉措說明習近平不欲在「兩會」將黨內爭議檯面化，但也說明輿論並未統一的事態。就此觀察，本次「兩會」應是在倉促的黨內討論下，做出初步結論下的結果，後續政策的實際成效值得觀察。

（二）會議概況

本次「兩會」審議的內容包括「政府工作報告」及「政協常委會工作報告」、「外商投資法草案」等。最值得注意的是，是「政府工作報告」提出的幾個重點。首先，這份報告提到中國大陸去年面臨「經濟全球化遭遇波折，多邊主義受到衝擊，國際金融市場震盪，特別是中

美經貿摩擦給一些企業生產經營、市場預期帶來不利影響，我們面對經濟轉型陣痛凸顯的嚴峻挑戰。新老矛盾交織，週期性、結構性問題疊加，經濟運行穩中有變、變中有憂」。和過去的政府工作報告相較，這是首次表達外部因素對中共經濟轉型的影響與隱憂，這也與往年「穩中向好」、「穩中求進」等表述明顯不同。第二，國務院在新一年度的增長目標，再度大幅下修，報告公布 2019 年經濟增長目標為 6%-6.5%，相比上一年的「6.5%左右」進一步降低。報告並提出多項經濟刺激措施，包括減稅、增加基礎設施投資、更寬鬆的貨幣政策等。報告也未談及「中國製造 2025」，而強調在減稅減負、促進民營經濟、改善養老、托幼和增加大病醫保給付等經濟、民生議題上。今年公布的減稅降負目標為 2 兆元，較去年的 1.3 兆增加不少，同時降低製造業增值稅率，有觀察認為普惠性減稅和結構性減稅並舉，重點降低製造業和小額企業稅收負擔，以達到中共提到的「六穩」。

最後，從大環境觀察，基於中美貿易談判的「暫時性」休兵，這份報告幾乎沒有提及與川普政府的貿易摩擦。但多種舉措更像在迎合美方的談判要求，但有觀察認為實際效果可能不如預期。比較有效的可能是大幅減稅措施，與更多的基建設施投入，包括完成鐵路投資 8000 億元、公路水運投資 1.8 萬億元等。這些舉措更多像是胡錦濤執政時期的經濟振興方案，是否能改善中國大陸經濟的結構性問題尚待考驗。值得注意的是，減稅與舉債並行的結果，將使政府的實際財政赤字持續擴大，國有銀行的隱形債務問題也將更為嚴峻。

此外，除政府工作報告外，中共領導人「下團組」的活動也值得注意。自從 2013 年以後「下團組」安排成為習近平的固定行程。這次「兩會」習近平的「下團組」活動，特別到政協的文藝、社科聯組會，就文學藝術創作和堅持社會主義核心價值觀發表看法。官媒認為這表現出習近平對意識形態的重視，以及賦予其對於生長於物質豐富世代下的年輕人出現的安逸風氣進行撥亂反正，並進行「培德鑄魂」的工作，習在會內甚至強調「勿淡化中國紅」，這或許說明習未來一年將強化意識形態的統一工作。另外習近平「下團組」安排赴內蒙古及甘肅等地代表審議團，有重視扶貧政策、內陸貧困省分的意義。李克強的首次「下團組」活動則罕見到了政協民建、工商聯界委員聯組會，並在談話中大挺中國大陸民企，有鑑於這一年來各類輿論的「消滅私有

制」、「民營經濟離場論」、「新公私合營論」、「民企黨建收編論」對企業界帶來的恐慌，及中美貿易戰、華為孟晚舟案等外在環境因素影響，李克強「下團組」時重申內需市場的重要性，或有挽回民營企業的信心和信任之意味。

（三）外商投資法草案

此次「兩會」議程中安排審議「外商投資法」草案，主要是中國大陸商務部針對性回應美國、歐盟等關切的不公平貿易指控。「外資法」強調對外商投資將實行准入前國民待遇加負面清單管理制度，除了保護智慧財產權外，特別加入了不得利用行政手段強制技術轉讓、外商投資企業平等參與標準化制定、公平競爭參與政府採購等。這是全國人大常委會 1 月底完成一讀程序後，相隔一個月再次進行二讀審議，顯示在中美貿易戰下，中方亟欲加速趕在 3 月「兩會」完成該法的立法程序。外資法預計施行後，替代早年制定的外資三法，現行包括「中外合資經營企業法」、「外資企業法」、「中外合作經營企業法」將相應廢止，成為外商投資的唯一基礎性法律。

不過，西方觀察對這項法案仍有諸多疑慮，首先，是技術轉讓問題，雖然禁止地方官員要求外企進行技術轉讓，卻未明文規範中央政府。再來，新法將要求外國企業通過新的報告制度讓政府共享有關運營資訊。這個制度將用於記錄外國公司的子公司遵守地方和國家規定的情況，包括污染、員工人數和勞動爭議等領域。但卻未包含商業團體希望該法律包括一條禁止與中國大陸競爭對手分享來自這個報告制度信息的條款。第三，外商團體和商界領袖也對中國大陸加快新法審議進程的做法感到不安。這項法律草案在公布不到 3 個月後，就由人大投票表決。在兩次審議期間，適逢許多外企高管由於春節在國外度假，輿論界也並未這項法案有太多探討。最後，這項法律建立了一個外商的投訴機制，但投訴需由中國法院受理，這也導致外企極度憂慮司法體系審判過程的中立性。

（四）結論

2019 的「兩會」時值中共建政將滿七十周年之際，在國內外形勢不穩的狀況下召開。本次「兩會」恰在中美貿易談判的緩衝期，過程

尚稱平順。但從政府工作報告觀察，執政當局對內在的經濟放緩問題，並無提出太多有效舉措。這說明中方雖透過對美談判大幅讓步取得部分有利條件，但仍對根本的結構性問題提出解藥。此外，這些措施在下一輪貿易談判，是否能得到美方的認可，也有待觀察。整體而言，中共在「十九大」後，官方念茲在茲強調未來五年增長模式將朝向劇烈轉型，由債務驅動的經濟增長模式將逐漸揚棄。不過，本次報告的政策舉措似乎「換湯不換藥」，包括借貸激增與大規模基建的方式再度上市。此外，外界對官方解決棘手的經濟和社會問題，也不再看好。就此觀察，「兩會」隱而未顯的黨內衝突與矛盾，是否由於經濟疲緩而日漸「檯面化」，則頗值觀察。