

二、中共年度工作會議及地方「兩會」觀察

中央警察大學公共安全學系副教授游智偉主稿

- 由中共經濟、農村、金融、政法與外事五項中央工作會議觀察，官方保守看待 2024 年的發展，並強化社會管控、提升基層政府治理，以及加強對政府各部門的監管力道，凸顯既有貪腐、治理能力不足問題仍是威脅，今年情勢不容樂觀。
- 中國大陸各省市區的政府工作報告反映部分地方經濟「總體目標」難達成要求，拉動經濟以擴大國內消費為主，及重視糧食安全與農村現代化；另各省市區均提出「加強執政能力」篇章。

(一) 中共年度工作會議及其重點

自去(2023)年 10 月以來，中共陸續召開新一屆的中央工作會議，目前已召開之會議分為經濟、農村、金融、政法與外事等五項。中共公布之經濟、農村、金融與政法會議新聞稿相當程度暗示中共並不看好今(2024)年的發展¹，除下修經濟成長率之外，同時也在不同的會議場合強調四個相同重點：第一，經濟、農業與金融工作會議強調應強化對製造業/實體經濟的資源投入，同時極力警惕與防範金融風險，特別是房地產議題導致的地方債務。第二，強化社會管控能力與提升基層政府的治理能力，以「楓橋經驗」為藍本防範安全問題，這也是農村與政法會議的重點之一。第三，在經濟與農村會議中，強調投入更多資源及心力防範規模性返貧。第四，強化對政府各級部門與預算的監管能力，紀委與監委除必須更強力監督政府部門之外，同時也要強化對紀監委的監管力道。

¹ 中共中央外事工作會議討論的議題與其他四者的關連性不高，僅止於強調在堅持習近平領導的條件下，持續擴大影響力、改善國際形象及推動世界多極化，就此而言，中共今(2024)年的外交政策將更強調對外宣傳與統戰，特別是針對安全、發展與文明倡議及命運共同體的論述及宣傳。此外，由於中共強調應持續推動「世界多極化」，中共對美國的政策也不會有太大變化，但可能將因美國總統大選而稍有收斂。相較於此，今(2024)年中共外交政策的首要之務將為處理北韓與俄羅斯更緊密的安全合作及互動，因為北韓與俄羅斯關係的轉佳將導致朝鮮半島局勢的不穩定；第二個重點則應為東南亞國家，除透過強化其與東南亞國家的合作緩解南海爭議帶來的壓力之外，同時也透過強化與個別東南亞國家之間的合作及對話，緩解美國東亞布局帶來的壓力。

1. **中共中央經濟工作會議強調科技創新、擴大需求及擴大開放、防範債務與房地產風險、處理既有社經問題**：中共中央經濟工作會議於去（2023）年 12 月召開，該會議對今（2024）年經濟政策提出 9 個目標，這些工作目標相當程度反應中國大陸的經濟困境，特別是美國對中共的經濟制裁導致的科技「卡脖子」，該會議要求金融機構加大支援科技創新並強化企業主導科技創新的能力；其次是要要求擴大國內需求，推動數位、綠色、健康消費，智能家居、新能源汽車等領域的需求；再次則是防範房地產、地方債務、中小型金融機構風險，極力避免房地產產業導致的系統性風險；最後則是處理既有問題，包括三農、區域發展不均衡、環保與能源及資源浪費、以及就業、社會保障等民生問題。
2. **中共中央農村工作會議強調確保糧食安全、防止規模性返貧與提升政府治理農村的能力**：中共中央農村工作會議的重點則分為糧食安全、防止規模返貧與提升政府治理農村的能力。《中共中央、國務院關於學習運用「千村示範、萬村整治」工程經驗有力有效推進鄉村全面振興的意見》（以下簡稱《千萬工程》）為中共今（2024）年應對三農議題的具體目標及政策，中共中央農村工作會議或《千萬工程》均強調糧食安全，要求糧食產量在 1.3 兆斤以上，並確保耕地保護制度強化產業與就業幫扶機制，提升鄉村產業發展水準並提升農民收入、改善鄉村基礎建設與公共服務體系（特別是教育、醫療及保險）；最後，同時也是最重要的是兩者均強調應強化政府治理農村的能力，特別是基層黨組織對鄉村瞭解、幹部儲備、整合監督執紀力量，並藉「楓橋經驗」推動「平安鄉村」，打擊宗族黑惡勢力與防範電信網路詐騙。
3. **中共中央金融工作會議強調加強金融監管及對金融工作的集中統一領導**：中共中央金融工作會議於去（2023）年 10 月底舉行，該會議強調必須強化對金融產業及體制的監管以化解金融風險，強化對實體經濟的支援力道，將更多資金用於促進科技創新、先進製造、綠色發展與中小型企業，確保糧食與能源安全、支援創新發展及區域協調發展戰略等。然而，中共中央金融工作會議更強調應強化黨中央對金融工作的集中統一領導，強化中央金融委員

會的功能、加強黨組織在金融系統的影響力。

4. 中共中央政法工作會議強調「楓橋經驗」、提升法治化經商環境建設水準：中共中央政法會議的內容強調推動政法工作現代化以服務中國式現代化，並強化安全保障、堅決維護國家安全、防範化解重大安全風險及維護社會穩定，而「楓橋經驗」則是最重要的核心概念，同時也可見諸於各地方政府提出的政府工作報告。

誠如前述，這些會議強調四個共同重點：對實體經濟的資源投入與防範金融風險、強化社會管控能力與提升基層政府的治理能力、防範規模性返貧、強化對政府各級部門的監管能力。這四個重點暗示北京承認：中國大陸經濟前景不佳，因為必須投入更多資源與資金在發展實體經濟，同時因不斷強調防止規模性返貧與強化對社會議題的管控能力，暗示北京認為既有的基層社會問題（特別是貧富差距）依然嚴峻，而提升政府（特別是基層政府）的治理能力與強化對政府各級部門的監管能力，則暗示既有的貪腐及治理能力不足等問題仍是威脅，因而今（2024）年中國大陸的情勢仍不容樂觀。

（二）中共地方「兩會」及各省政府工作報告觀察

1. 各省市政府工作報告提出之「總體目標」反映達成中共中央經濟工作會議目標的困境

（1）各省市定義的區域生產總值成長目標不均，內陸省分高於沿海省分：中共地方政府在地方兩會期間提出的「政府工作報告」，從數據的分布來看（詳表 1），中共所有省市提出的年度經濟成長率（GDP 成長預期目標）之平均為 5.65%，此與中共中央經濟工作會議的內容相去不遠，但仔細檢視內容，多數倚賴內陸省分（如甘肅、四川、寧夏、新疆、西藏），或去（2023）年經濟成長未達設定標準的省分（例如湖南於 2023 年的政府工作報告設定之經濟成長目標為 6.5%，但實際僅 4.6%；河南 2023 年的政府工作報告設定之經濟成長目標為 6%，但實際僅 4.1%）。然而，若考慮到類似政府文件或數據的不透明特徵，仍須更嚴謹看待中國大陸及其各地的經濟成長率，因此中國大陸今（2024）年的經濟成長仍有明顯侷限。

(2) 工業產值的增加有限反應近半數省市無法達到經濟工作會議強調的「實體經濟」：表 1 第二個重點是地方省市對提升「實體經濟」一事力有未逮。從各省市的政府工作報告來看，共有 15 個省市（西藏、青海、四川、陝西、海南、湖北、山西、山東、江蘇、安徽、福建、上海、北京、天津、吉林）未曾提出「規模以上工業增加值」，即便排除三個直轄市，12 個未提出此目標的省分仍反應中共雖在經濟工作會議雖然強調實體經濟的重要性，並在金融工作會議強調應投入更多資金協助實體經濟的發展，但多數省分仍無法做到這點。

表 1 中共地方政府工作報告提出之經濟與社會目標

地點	GDP 成長 預期目標	規模以上工 業增加值	進出口總 額增長	一般公共預 算收入增長	城鎮調查 失業率	居民消費 價格漲幅
新疆	6.5%	8%	20%	10%	5.5%	3%
西藏	8%	N/A	N/A	N/A	5%	3%
青海	5%	N/A	N/A	N/A	5.5%	3%
甘肅	6%	7%	N/A	6%	5.5%	3%
四川	6%	N/A	N/A	6%	5.5%	N/A
雲南	5%	7%	30%	3%	5.5%	N/A
寧夏	6%	8%	6%	5%	5.5%	3%
陝西	5.5%	N/A	N/A	N/A	5.5%	3%
重慶	6%	7%	N/A	6%	N/A	3%
貴州	5.5%	6.5%	N/A	3%	5.5%	3%
廣西	5%	6%	N/A	3%	5.5%	3%
海南	8%	N/A	N/A	7%	5.5%	3%
廣東	5%	5%	1%	3%	5.5%	N/A
湖南	6%	7%	6%	6%	N/A	3%
湖北	6%	N/A	N/A	N/A	5.5%	3%
河南	5.5%	7%	N/A	5%	5.5%	3%
山西	5%	N/A	5%	N/A	N/A	3%
內蒙古	6%	7%	N/A	6%	6%	3%
河北	5.5%	5.5%	3%	5%	5.5%	3%
山東	5%	N/A	N/A	4%	N/A	3%
江蘇	5%	N/A	N/A	4%	N/A	N/A
安徽	6%	N/A	N/A	4%	5%	3%

江西	5%	6.5%	N/A	N/A	5.5%	3%
福建	5.5%	N/A	N/A	N/A	5.5%	3%
浙江	5.5%	6%	N/A	5.5%	5%	3%
上海	5%	N/A	N/A	5%	5%	3%
北京	5%	N/A	N/A	5%	5%	3%
天津	4.5%	N/A	N/A	4.5%	5.5%	3%
遼寧	5.5%	5.5%	N/A	5%	5.5%	3%
吉林	6%	N/A	N/A	10%	5.5%	3%
黑龍江	5.5%	5%	N/A	N/A	6%	N/A
平均	5.65%	7%	10%	5%	5%	3%
未提及之省市	0	15	24	8	5	5

資料來源：作者自製

2. 因為擴大對外貿易的可能性不高，故擴大國內消費方為拉動經濟成長的重點：中共經濟工作會議的另一個重點—雖然未被其他工作會議提及—則是對外貿易，經濟工作會議雖強調「擴大高水準對外開放。要加快培育外貿新動能，鞏固外貿外資基本盤，拓展中間品貿易、服務貿易、數位貿易、跨境電商出口」。但地方政府工作報告中提及擴大對外貿易的省分僅有 7 個（新疆、雲南、寧夏、廣東、湖南、山西、河北）；相較之下，所有省市的政府工作報告均提及「擴大國內消費」，這也呼應經濟工作會議要求「擴大國內需求。要激發有潛能的消費，擴大有效益的投資，形成消費和投資相互促進的良性循環」。
3. 糧食安全與農村現代化為地方省市處理三農問題的重點：糧食安全的議題分為兩個重點：第一，主食產量能否負擔中國大陸民眾的需求，其中又以玉米、大豆及水稻更為重要，山東、山西、甘肅、吉林、黑龍江等五省將重視玉米的生產；山東、雲南、吉林、黑龍江則重視大豆生產；廣西、四川、吉林、江西、湖南、黑龍江、福建則重視水稻的生產。第二是耕地保護，相較於主食產量與安全僅集中在特定省分，多數省分的政府工作報告（除海南、廣東、內蒙古、吉林外）均提及耕地保護。

然相較於糧食問題，地方政府更重視的是農村現代化，希望

藉此同時處理「防範規模性返貧」與「振興農村」等問題，多數省市（除內蒙、天津、江西、江蘇、河南、青海、陝西、甘肅、湖北外）均將農村現代化與城鎮化結合，嘗試以此推動農村現代化，例如山西、廣東、河北、廣西、北京、四川、寧夏等 15 個省市均強調此路徑，相較之下，透過城鎮化推動農村現代化也是中共地方省市今（2024）年農村工作的重點之一。

4. 藉鞏固習近平領導、反制官僚主義以加強執政能力建設，但個別省市的推動方法有異：今（2024）年地方政府工作報告均提出「加強執政能力」篇章，其中不難發現「兩個維護」、「兩個確立」及「習近平新時代中國特色社會主義思想」均見諸於所有地方政府工作報告。然而，各省市強化黨政能力建設的途徑確有不同，較常被提及的路徑有二：第一，透過「主題教育」強化，這個現象出現在 18 個省市（上海、山東、山西、廣東、廣西、內蒙古、北京、甘肅、安徽、江西、江蘇、遼寧、青海、重慶、陝西、海南、湖北、福建）的報告；第二，強調「從嚴治黨」，這個詞彙出現在 18 個省市（安徽、北京、福建、廣東、廣西、貴州、海南、黑龍江、湖北、吉林、內蒙古、青海、山東、山西、天津、西藏、雲南、重慶）的報告。值得注意的是湖南、浙江、河南、河北、四川與寧夏等省分並未提及這兩個方式，而是在強調鞏固習近平領導的條件下，調整政府作風、強化工作效率等。

（三）結語

從中共自去（2023）年 10 月至今（2024）年 2 月中旬公布的各類中央工作會議及各省市的政府工作報告內容來看，值得留意的重點有三：第一，中國大陸的發展很可能早已觸頂，很難再回到過去榮景，因為中共在過去數年持續下修經濟成長率的同時，雖然中共強調重視實體經濟，但並非所有地方政府均呼應此點，這可能源於過去各地的經濟發展模式或主力造成的限制。第二，在這段期間內，中共提出的諸多建議或政策與「安全顧慮」直接或間接相關，這也反映中共各級政府（包括中央與地方）對社會安全與既有問題（特別是貧富差距）可能

導致的社會動亂或治理成本的提升。第三，考慮到習近平上臺後的運動式治理，各地方政府對提升黨政能力建設的實際操作方式應具有一定程度的相似性，但仍有部分省分的操作模式較為不同，這個現象相當異常，但原因仍須後續觀察。第四，雖然中共中央外事工作會議及外交政策的走向不在本文範疇中，但值得注意的是雲南設定的今年（2024）年對外貿易增長目標為 30%，這也暗示中共可能將更重視中南半島國家乃至於整個東南亞國家，可能更重視泰國及越南，因為王毅甫結束訪問泰國的行程，並與泰國副總理兼外長班比（Parnpree Bahiddha-Nukara）完成年度磋商，其議題涉及南海行為準則與湄公河流域的開發及相關合作，也因為越南與美國的安全及軍事合作及越南在南海議題中可能扮演的角色。