

# 一、中共「十八屆五中全會」會前觀察

中央研究院政治所蔡文軒助研究員主稿

- 中國共產黨第十八屆中央委員會第五次全體會議於 10 月 26 日至 29 日在北京召開，將發佈「十三五規劃的建議」。
- 「十三五規劃」將是習近平和李克強上任後首次制定的五年國家發展規劃，或將聚焦於保持經濟穩定成長與調結構，似將更注重調整國有企業，將創造力放在民間企業。
- 「能上能下」或在本次五中全會具體實施，其影響層面可能是大陸「十四大」以來最為複雜的高層政治。

當前，大陸已經面臨統治合法性的危機，諸如官員貪腐、經濟成長下滑、社會群體性事件增加，以及疆獨與藏獨帶來的國土完整性威脅等事件。大陸高層採取相應解決措施，從中紀委加大力道「打老虎」，到深改組、國安委的成立與三中全會「依法治國」等，均是以重新確立黨的執政合法性與穩定執政路線為主要目標。

根據大陸官方媒體新華社報導，中共中央政治局 10 月 12 日召開會議，研究制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃重大問題，審議通過「中國共產黨廉潔自律準則」、「中國共產黨紀律處分條例」。會議決定，中國共產黨第十八屆中央委員會第五次全體會議將於 10 月 26 日至 29 日在北京召開。依照往年慣例，五中全會的出席成員將有中央委員、候補中央委員、中央紀律檢查委員會常務委員會委員、有關方面的負責人員，預期將會發佈「十三五規劃的建議」，並由現任總理對該建議做出說明。

檢視中共黨史脈絡，從中國大陸「十四大」起，每屆中央委員會都召開 7 次全體會議，其中各次「五中全會」已是中共高層對於未來五年經濟走向與人事異動的重要會議。本次五中全會的觀察重點在於大陸如何解決經濟成長下滑與調整反腐肅貪後留下的人事空缺，將影響大陸經濟發展與後續黨內權力結構調整等高層人事佈局。

## （一）五中全會的經濟與社會意義

首先，大陸在 2014 年 5 月提出對現行大陸經濟形勢的看法，認為大陸經濟發展進入新常態，現正面對以往不曾面臨、既是機會也是挑戰的新時期。「十三五規劃」將是大陸國家主席習近平和國務院總理李克強上任後制訂的第一個五年國家發展規劃。在經濟減緩的新常態下，調結構已經進入關鍵期，這次五年規劃可能較為偏向保持經濟穩定增長與調結構。在經濟與社會意涵方面，「十三五規劃」將在結束時碰觸到習近平在「十八大」中所提出的「兩個一百年」的第一個一百年（2020 年）「全面建成小康社會」此一目標。「十八大」中提出的「全面建成小康社會」目標係為實現國內生產總值和城鄉居民人均收入比 2010 年翻一倍，大陸在整體經濟規劃的考量，除了現實層面考量，也在促使經濟成長達到小康社會這一意識形態，甚至是捍衛中國共產黨的統治合法性。大陸近年經濟成長低盪，今年上半年的 GDP 為 7%，勉強保住了年初所制定的目標，各界預估「十三五規劃」的經濟成長目標，或將降至 GDP 6.5%。

其次，除了關注經濟發展，大陸更面對分配的問題。若只看經濟成長的數字，而不重視其中的內涵，就會走向只重視數字的老路。胡錦濤時期發現到這個現象後，開始轉向注重「可持續性的發展」，當前大陸總理李克強也在今年兩會時強調要「千方百計增加居民收入，促進社會公平正義與和諧進步」。大陸必須注重如何將發展的數字轉化到人民的生活條件，產業的結構調整與分配正義將是更重要的議題。從習近平上任後所出臺的政策可以發現，與「十二五規劃」相比，「十三五規劃」似將更注重調整國有企業，將創造力放在民間企業，配合「一帶一路」的政策，更加完善區域的經濟發展。

進一步觀察，除了經濟新常態帶來的挑戰，近日「跨太平洋夥伴協定」（TPP）達成協議，象徵「美日同盟」對於亞太貿易規則掌握一定程度話語權，用以平衡大陸既有的影響力。由於時間點與五中全會過於相近，是故應無法在此次規劃內容中對 TPP 做出回應，但大陸日後對於 TPP 對應做出的舉動如「一帶一路」後續發展，以及「十三五規劃」的具體實施等，將會是未來的觀察重點。

## （二）五中全會的政治意涵與人事異動

大陸高層近日出臺一系列人事規範，如今年7月由中共中央辦公廳印發「推進領導幹部能上能下若干規定（試行）」（以下簡稱「能上能下」），以及10月審議通過的「中國共產黨廉潔自律準則」、「中國共產黨紀律處分條例」兩項條例，不但規定工作程序與工作責任制，更重要的是將中共梯隊接班的既成格局更改為非單向的晉升管道。內容所涉「加強督促檢察，追究責任」，代表以後必須有重大違紀才會下臺的懲罰性懲處，將更改為績效取向的「能者上、庸者下」的人員流動市場機制。以「頂層設計」的邏輯觀察，「能上能下」給予高層更多的人事任免空間，「中國共產黨廉潔自律準則」與「中國共產黨紀律處分條例」表現出因應貪腐問題從嚴治黨，權力向上集中的格局。

其次，本次五中全會或會「追認」此前被開除的令計劃、陳川平、王敏、朱明國等人黨籍的決定，其中副國級的前中共中央辦公廳主任令計劃的中央委員資格應會被取消。河北省委書記周本順，大陸國家安全生產監督管理總局局長、黨組書記楊棟樑兩人的懲處可能會有處理。而候補中央委員得票數前三名的貴州省委常委、統戰部部長劉曉凱，海南省委常委、政法委書記陳志榮，吉林省委常委、省委政法委書記金振吉三人很可能依次替補進入中央委員會，中央候補委員余遠輝、陳川平、楊衛澤、范長秘、王敏、潘逸陽、仇和等7人可能會做出處理。

綜上所述，本次五中全會的人事異動可能對於未來大陸官場生態造成重大影響。其一，制度層面上，若「能上能下」在本次五中全會具體實施，則未來大陸官員的升降路線將會與以往有重大不同；若此規定所影響的層級上至政治局甚至到政治局常委，則可能面臨到自「十四大」以來最為複雜的大陸高層政治。其二，職務層面上，令計劃的統戰部部長職位由中共中央政治局委員、原天津市委書記孫春蘭接任，陳川平、王敏、朱明國三人職務也已有人接任。由此引發的連鎖反應，導致許多省部級官員職位出現空缺，這些人事異動也將成為五中全會期間討論的重要議題。

### (三) 五中全會的定位與展望

習近平接掌大陸最高領導人後，面對的是內部經濟發展趨緩、社會斷裂加劇；外部的美國重返亞太、TPP 爭取區域經貿話語權；政治上出現統治合法危機的大陸。大陸經濟已進入成長趨緩新常態，面對新常態的挑戰與歐、美、日及其他新興國家的崛起，「一帶一路」戰略希望發展出具有「中國特色」的區域經貿體系，藉以抗衡 TPP 的挑戰。中國大陸內部既有經濟結構需要調整以適應新常態，未來大陸經濟體質能否健康，仍須關注深化改革的成效。在環境的影響與轉型的陣痛下，大陸未來應會以改革為主，在不違背第一個一百年的目標下，經濟成長率已非最重要的經濟數字。

十八屆三中全會成立「全面深化改革小組」與「國家安全委員會」，四中全會宣示「依法治國」與政法系統改革，五中全會頒布「十三五規劃」與出臺人事異動及其相關規定，均為大陸試圖從「制度建立」的層面著手以解決問題。從歷史脈絡觀察大陸改革開放後的制度建立過程可以發現，從「制度建立」到「制度深化」的過程中，政治菁英的互動過程與權力格局的穩定與否是整體制度改革成敗的關鍵。

綜觀「十三五規劃」期間提出 2020 年全面建成小康社會的戰略目標與幹部選任的人事制度的調整，若一系列的制度機制能夠落實，則中國大陸將朝良性的方向發展；反之，若實然面窒礙難行，則中共菁英間互動落入破局，這是大陸高層最不樂見的情況，它將導致大陸內部陷入極度不穩定的狀態。