

二、中共十八屆五中全會評析

開南大學公共事務管理學系張執中副教授主稿

- 以往五中全會由時任總理說明下一階段「國民經濟計畫」，惟此次改由總書記習近平主政說明，顯示習在黨政軍的權力更為集中。
- 「十三五規劃」設定之發展與改革目標衝突，習近平以「要求各級幹部在思想、政治與行動上與中共中央保持一致」之作法因應，惟中央目標與地方利益存在矛盾，使「十三五規劃」在未來「中央經濟工作會議」與「兩會」仍保有討論的空間。

（一）「五中全會」概況

中共第十八屆中央委員會第五次全體會議（十八屆五中全會）於十月底召開，本次會議最重要的工作就是審議「中國大陸國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要」（以下簡稱「十三五」規劃）。除此之外，因應習近平「打虎」成果所進行的人事調整，包括開除令計劃、周本順與楊棟梁等 10 人（加上朱明國、王敏、陳川平、仇和、楊衛澤、潘逸陽、余遠輝）黨籍，而令、周、楊遭撤銷的中央委員資格，此次全體會議也決定由貴州省委常委兼統戰部長劉曉凱、海南省政法委書記陳志榮與吉林省政法委書記金振吉遞補。

本次全會由習近平就「十三五」規劃向全會做說明，對比江澤民時期以來的五中全會，主要由時任總理向全會說明下一階段「國民經濟計畫」（如溫家寶於十七屆五中及十六屆五中全會，就「十二五」規劃與「十一五」規劃進行說明，朱鎔基於十五屆五中全會說明「十五」計畫，李鵬於十四屆五中全會說明「九五」計畫），而總書記親自向全會作說明，也是 30 年來首次（中新網，2015.11.4）。

（二）「十三五規劃建議文件起草小組」與中共集權化

就制度而言，總書記向「中全會」報告，總理向「全國人大」報告符合既有規範，亦符合習近平對「法治」之訴求。但是從權力角度，自三中全會以來，小組組長的角色使習近平在黨政軍的權力更為集

中，正副組長（主席、副主席）的設置，實質上成為總書記負責制，也成為習近平集權與主導黨政改革最重要的平台，這樣的權力配置也反映在本次全會。

從習近平的說明可知，「十三五建議」的文件起草小組由習近平本人親自擔任組長，國務院總理李克強、副總理張高麗擔任副組長，過程歷時9個多月，徵詢包括黨內「老同志」、民主黨派，全國工商聯與無黨派人士。其間中央政治局常委會召開3次會議、政治局召開2次會議分別審議建議稿（人民網，2015.11.3）。

（三）中國大陸經濟增長的阻力

簡單來說，「十三五」是以2020年人均收入較2010年「翻一番」，「全面建成小康社會」為目標。但從「說明」內容也看出，領導班子承認中國大陸經濟增長與品質落差間潛藏的巨大成本。除了長期來腐敗、污染、政府效能、金融監管與市場開放等問題外，全球經濟不景氣、「人口紅利」不再，環保標準提升與經濟發展進入新常態所引發的連鎖效應，對建立「小康社會」產生牽制力量。

以人口問題為例，前（2013）年十八屆三中全會才決定啟動「單獨二胎」政策，兩年內就開放「全面二胎」。這說明人口高齡化的問題已經高過15億人口紅線之壓力，更重要的是兩年來提出二胎申請之比例只有15.4%，代表百姓生育意願明顯降低，特別是在經濟發展放緩的環境下，迫使中央必須開放「全面二胎」，以因應到2035年的人口結構失衡問題。再從人口移動的角度看，若要穩定勞動力供給與工資成本，擴大城市消費與房地產市場，就必須加速「城鎮化」速度。但相對也必須加速戶籍制度改革，以及城市教育、社保、醫療等投入。「十三五」規劃一億人在城鎮落戶，仍有賴地方的改革與政策配套支持。

（四）中國大陸務實處理問題的經濟政策

從近年中央的會議觀察，「擴內需、促消費、調收入、重創新」一直是中央經濟調整方向。而「十三五」也更強調發展與分配的問題，比如2020年實現農村貧困脫貧（人均純收入達4,000人民幣），貧困縣全部

「摘帽」；甚至在對臺政策上，也提到「三中一青」的受益。這也是習的說明中，顯示中央願務實地面對前述的問題，但也更多著墨在確保幹部執行力與中央地方路線一致的可能性。比如在節能減排等環保議題上，提出當前主要困境包括對地方政府與部門的課責、地方保護主義之干預、跨域治理問題與地方環保機構之規範等。因此必須改變既有的監管體制，改為實行省以下環保機構監測監察執法垂直管理制度。使省環保部門直接管理市（地）縣的監測監察機構，承擔其人員和工作經費，市（地）級環保局實行以省級環保廳（局）為主的雙重管理體制，縣級環保局不再單設而是作為市（地）級環保局的派出機構。透過垂直管理，以求地方得以貫徹環保指標。但如前述環保成本與經濟發展目標可能存在的對立關係，其成效仍在於中央在「保6」的目標下，對環保部門的賦權程度以及對省級幹部「一票否決」的決心。

（五）強化「黨建」工作亦為本次「五中全會」核心議題

習近平上台以來，在國內政治方面一直將重心擺在幹部的整頓上。在五中全會召開前的中央政治局會議，除「十三五」議題外，主要是審議通過「中國共產黨廉潔自律準則」、「中國共產黨紀律處分條例」（以下簡稱「準則」與「條例」），頗能體現習的治理邏輯與思路。「準則」與「條例」的頒佈，除了刪除與法律重疊之處，主要還是將習所提出的政治紀律、政治規矩與八項規定加以制度化。其中最引起外界關注的是「條例」第六章（第45至72條）對政治紀律的規範，包括公開違背四項基本規範、妄議中央大政方針、黨內結黨營私、違背黨和國家方針政策之懲處（新華網，2015.10.21）。比如10月16日，中紀委通報前河北省委書記周本順的立案調查結果，周存在「嚴重違反政治紀律和政治規矩，在重大問題上發表違背中央精神的言論」等一系列嚴重問題（多維新聞網，2015.10.25）；而新疆日報社前黨委書記、總編輯趙新尉遭到雙開（開除黨籍與公職），其理由是在「公開發表反對中央和自治區黨委關於新疆工作重大部署要求的言論；故意作出與中央和自治區黨委重大新聞工作部署相違背的決定；在反對民族分裂主義、暴力恐怖主義、宗教極端主義等重大原則問題上，言行不能與中央和自治區黨

委保持一致」，成為「條例」修正後，首位因「妄議中央」遭雙開之幹部（BBC 中文網，2015.11.2）。

今年以來，中國大陸歷經股災、人民幣貶值到經濟增長跌破 7%，使「十三五」規劃的發展與改革目標能否相互撐持，仍有賴其經濟增長均速的維持。反之，可能陷入政績困局（performance dilemma），進而影響道路自信。習近平的中央也瞭解上述風險，為使各級幹部在思想、政治與行動上與中央保持高度一致，藉「準則」與「條例」清楚畫出格線，不讓幹部再打「擦邊球」。只是在政權集權特性與市場開放間，中央目標與地方利益間的矛盾，讓「十三五」的操作性，在未來的中央經濟工作會議與兩會都還有討論的空間。