

### 三、中國大陸「十三五」規劃綱要概述

中山大學中國與亞太區域研究所教授林德昌主稿

- 「十三五」規劃綱要追求的具體核心目標，是要在 2020 年全面實現小康社會，並達到國內生產總值和人均收入翻兩番。
- 大陸未來 5 年的經濟成長率以 6.5 % 為低標，此可能是自「六五」計畫以來，訂立目標最低的五年發展計畫。
- 「十三五」規劃綱要強調以創新、協調、綠色、開放和共享發展等概念，實現小康社會之目標；並冀透過經濟結構調整，帶動各領域產業轉型升級。

#### （一）十三五規劃綱要所追求的目標

今（2016）年 3 月大陸「兩會」審議通過「國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要」（簡稱「十三五」規劃綱要），規劃 2016 年到 2020 年中國大陸經濟、社會發展藍圖。由於「十三五」規劃綱要乃是習、李上任後的第一個 5 年發展計畫，內容為歷年來最長，引發各界的重視與討論。

與大陸先前五年發展計畫相較，可以發現「十三五」規劃綱要之所以引起廣泛討論，主要是因為 2020 年是一個重要的年代，而「十三五」規劃綱要也提出具體落實策略，以及可操作的發展目標。例如，該綱要提出要在 2020 年時，全面實現小康社會，以及實現中國大陸國內生產總值(GDP)和城鄉居民人均收入翻兩番的目標。就統計數字而言，係確保中國大陸的國內生產總值和人均收入，在以 2010 年為基準比較下，能在 2020 年時達到增加一倍的目標，即 GDP 達到 100 兆人民幣，而人均收入從目前的 8,000 美元，增加到 5 年後 的 10,000 美元。另外一項要在 2020 年落實之目標，是使中國大陸 7,000 萬農村貧困人口實現脫貧，並提升 600 個貧困縣的經濟發展水準。為達到這些目標，「十三五」規劃綱要乃強調未來 5 年的每年經濟增長，皆不能低於 6.5%。毫無疑問的是，這些具體數字目標的訂立，儘管展示大陸追求發展的強烈決心，但無形中也面臨相當大的風險。

## （二）「三步走」戰略與2020年的總結目標

值得注意的是，「十三五」規劃綱要在2020年所設定的目標，有其歷史淵源。例如，在2002年中共「十六大」中，江澤民即提出全面建設小康社會的目標，亦強調國內生產總值到2020年時，要比2000年翻兩番。在鄧小平所提出推動中國大陸現代化建設的「三步走」戰略中，第一步即是從1981年到1990年國民生產總值增加一倍；第二步是從1991年到1999年，國民生產總值再翻一倍。基本上，這兩個目標的追求皆告達成。但對於第三步的發展目標，當時僅指出要在21世紀中葉，人均國民生產總值達到中等發達國家的水準。

然而在中共「十五大」中，第三步目標更進一步具體化，即在21世紀的第一個十年，要實現國民生產總值比2000年翻一倍的目標；而中共「十六大」再提出，在與2000年相比較下，2020年的國內生產總值要增加兩倍。此乃成為「十三五」規劃綱要在2020年必須要總結的具體目標。由此可見，「十三五」規劃綱要所擬訂的這些目標，在過去歷屆的黨代表大會中多已提及，僅因期限都列在2020年，同時也是該綱要的最後一年，因此勢必要作出一個回應和總結。

## （三）經濟結構調整帶來轉型升級

在追求經濟和社會發展的實際規劃上，「十三五」基本上仍是承襲「十二五」規劃的發展架構，同時也是一種對「十二五」規劃所面臨環境的因應與對策。儘管「十二五」規劃重視如何加快轉變經濟發展的方式，但在追求快速經濟發展的同時，也使中國大陸面臨經濟和社會結構調整的困境，如經濟成長的趨緩、環境污染的惡化、財政風險的增加，以及社會集體抗爭運動的層出不窮等。「十三五」規劃綱要將年均經濟成長率訂定6.5%為低標；此可能是自「六五」計畫（1981年至1985年）以來，訂立最低經濟成長率的一個五年發展計畫。

在經濟發展的層面上，儘管「十三五」規劃仍然強調經濟轉型升級，但也重視經濟結構的調整，希透過結構改革來推動轉型升級。因此，「十三五」規劃強調在產業結構變革方面，由工業主導向服務業主導轉型；在

城鎮化結構變革方面，由規模城鎮化向人口城鎮化轉型；最後在消費結構變革上，則由物質型消費，向服務型消費與綠色消費轉型。

#### （四）五大發展理念為主要結構

在推動結構調整、轉型升級，以及社會發展方面，有別於大陸其他五年計劃，「十三五」規劃主要是透過 5 種不同的發展觀念，來引導與推動其所設定的各項目標。這 5 種不同的發展觀念，即創新、協調、綠色、開放和共享發展等，都是貫穿在「以人為本」的發展理念上。而創新、協調、綠色和開放等作法，其最終目的就是要達到共享的目標，讓所有的發展成果能夠獲得普遍分享，並藉以落實小康社會的全面實現。易言之，所有規劃的經濟和社會發展，都必須要能實際落實到每一位的民眾身上，如全面實現小康社會等。反觀在「十二五」規劃中，所列出的經濟發展、結構調整、科技教育、資源環境、人民生計、社會建設和改革開放等發展目標，僅是追求經濟和社會發展的具體方法與內容，而「十三五」規劃的 5 種發展理念，則無疑更強調引導思想原則與目標共同結合的重要性。此可謂「十三五」規劃綱要之主要特色所在，並也反映其試圖透過對經濟穩定增長的追求，以及縮減區域發展落差和貧富不均，來促進社會的公平性。對中國大陸而言，若經濟發展無法帶來社會公平正義，則恐將面對更多的社會矛盾與衝突，進而導致政治上的不穩定。

在以五大發展理念的架構下，「十三五」規劃綱要從第 6 章到第 31 章，構建創新發展的重點，如創新驅動發展戰略、建立新發展體制、促進農業現代化、優化現代產業體系、擴展網路經濟空間，以及構築現代基礎設施網路等。由其所占的絕大比例來看，創新發展顯然為「十三五」規劃的主軸。在協調發展方面，主要推動的重點包括新型城鎮化和區域協調發展等，以解決區域發展不平衡，以及強化城鎮所扮演的功能與角色。而在綠色發展方面，「十三五」則強調對環保與生態環境的重視，積極回應國際和內部對可持續發展的要求。在開放發展的層面上，可以看到中國大陸對於區域和國際經濟的參與，已然扮演愈來愈重要的角色。當前中國大陸已在建構國際體系上扮演著主導的角色，從上海合作會議的建立，到「一

帶一路」、亞洲基礎設施投資銀行、「中」非合作論壇，以及區域全面經濟夥伴協議（RECP）的推動，皆反映出中國大陸主導國際體系和區域經貿話語權的拓展與提升。最後，共享發展的原則，毫無疑問反映從經濟發展進入社會發展的一個重要成果；只有透過社會貧富差距的縮減、社會公平與正義的落實，及國民素質的提升，才能夠實現全面小康社會的終極目標。

### **（五）「十三五」對兩岸關係發展的影響**

根據上述之討論，可以發現「十三五」規劃綱要儘管強調經濟和社會發展的關聯性，以及達成全面小康社會的重要性，但其亦對相應可能帶來的政治發展意涵，依然著墨不多。例如，在推動法治建設，以及打擊貪腐上，皆需要建立透明的民主機制，才能達到具體追求的目標；惟大陸僅強調黨的領導核心作用，重申黨在領導國家政治、經濟和社會發展上無可替代之角色。「十三五」規劃綱要同時也可看出中共對落實小康社會的關切，因為只有經濟和社會的持續成長，方有助中國大陸的穩定發展，以及在不斷變動的環境中，深化中共統治的正當性與合法性。由於「十三五」規劃綱要的推動與發展，以及未來兩岸能否建立正面、良好的政治互動關係，皆將影響到臺灣與中國大陸的經貿投資關係，以及臺灣參與區域經貿體系，故仍值予密切觀察。