

# 一、中共「十四五規劃」及「2035 遠景目標建議」內容簡析

政治大學兩岸政經研究中心主任魏艾主稿

- 中共「十九屆五中全會」通過「十四五」規劃及2035年遠景目標建議，提出今後15年經濟發展策略走向和具體方案，應對當前國際科技變動，單邊主義、貿易保護主義對陸經濟衝擊，同時解決社經不平衡發展等諸多問題。
- 「十四五」時期相較過往經濟策略，主要差異在於加快構建雙循環的新發展格局、高水平對外開放，尋求科技發展自主則是為應對美打壓圍堵，全球產業鏈、供應鏈調整趨勢的對策。

今年是中共全面建成小康社會和「十三五」規劃收成之年，亦是實現「兩個百年」的第一個百年奮鬥目標，為制定「十四五規劃」發展、實現第二個百年奮鬥目標，打好基礎極為關鍵一年。「十九屆五中全會」10月26至29日召開，審議通過「十四五規劃」和2035年遠景目標的建議，此一關係未來中國大陸長期經濟發展方針政策的發展規劃，惟受到今年以來疫情爆發，蔓延全球，導致世界經濟萎縮，更掀起全球產業供應鏈調整和重組的嚴重影響。對長期以來扮演「世界工廠」隨後進化到「世界市場」，並處於諸多產業供應鏈核心地位的中國大陸經濟構成相當衝擊。為此，近來中共致力調整宏觀經濟調控政策，期能在疫情衝擊下儘快恢復經濟正常運行，並在全球產業供應鏈重新調整，特別是面對美國川普政府對中經濟打壓和圍堵，積極致力為經濟謀求因應對策和發展途徑。基此，中共「十四五規劃」及「2035 遠景目標」的經濟發展策略走向及內涵，不僅關係中國大陸經濟和科技發展自主性的建設，並將對未來全球經濟的互動和佈局造成深遠的影響。

## (一)影響中共經濟發展策略的決策思維

國家經濟發展策略和短期宏觀調控政策，深受其長期發展目標和規劃，及短期內外環境的影響。2008年國際金融危機爆發，凸顯

中國大陸經濟長期快速增長的同時，卻也存在諸多社會經濟問題，必須積極調整經濟發展策略，因應內外環境變遷所帶來的衝擊，以維繫中國大陸社會經濟的永續和健康發展。

就長期經濟發展規劃而論，深化改革和加快轉變經濟發展方式一直是中共經濟發展策略主軸，同時伴隨社會經濟的變遷，在具體政策強調以人為本，注重全面協調可持續發展、保障和改善民生，提高經濟質量和效益，促進公平正義已成為政策的主要內涵。

2017 年中共「十九大」報告揭示中國大陸社會經濟發展的總體目標，要求在 2020 年全面建成小康社會的基礎上，到 2035 年基本實現社會主義現代化，到本世紀中葉，把中國大陸建成社會主義現代化強國。在具體的社會經濟發展策略和政策方面，主要著力「貫徹新發展理念、建設現代化經濟體系」、「提高保障和改善民生水平，加強創新社會治理」、「加快生態文明體制改革、建設美麗中國」等重點任務。

同樣的政策取向亦充份反映在歷次五年規劃的發展指標。「十二五規劃」(2011 至 2015 年) 列出經濟發展、科技教育、資源環境、人民生活等四個面向、24 項約束性和預期性發展指標；「十三五規劃」(2016 至 2020 年) 分列經濟發展 (4 項)、創新驅動 (4 項)、民生福祉 (7 項)、資源環境 (10 項) 等四面向、25 項指標，其中農村貧困人口脫貧、城鎮棚戶區住房改造、耕地保有量 (億畝)、單位 GDP 能源消耗降低、非化石能源佔一次能源消費比重、二氧化碳排放降低、森林覆蓋率、空氣品質、地表水品質、主要污染排放總量減少等 13 項，為必須嚴格達成的約束性指標，顯現保障和改善民生、維護生態保育已是陸重中之重的社會經濟發展目標。

在宏觀調控政策方面，為緩解國際金融危機以來經濟增長下滑的趨勢，除 2009 年 4 兆元人民幣擴大內需的舉措之外，在國際經濟景氣低迷，出口不振形勢下，中共亦致力調整投資、消費、出口等推動 GDP 增長三頭馬車的比重，近年大陸國內消費已逐漸成為推進 GDP 增長的主要動力。至於具體調控政策，在「十三五」規劃的建議揭示「創新、協調、綠色、開放、共享」五大發展理念下，供給側結構性改革的「去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板 (薄弱環節)」是宏觀經濟調控的主要面向，實際措施則是減稅降費、簡政放權、扶持

實體經濟、淘汰落後產能、加快農民工市民化、擴大有效需求、穩定房地產市場。

## (二)「十三五規劃」執行成效及面臨的問題

在全面深化改革和五大發展理念，以及「十九大」所揭示的社會經濟發展政策方針下，中共官方稱「十三五」規劃順利推展並取得相當的成果，但也面臨諸多新的形勢必須加以克服。

2019 年中國大陸 GDP 總值 99.1 兆元（人民幣），佔全球經濟比重 16%，對世界經濟增長的貢獻率 30% 左右，預計「十三五」期末 GDP 總值將超過 100 萬億元。目前中國大陸人均 GDP 突破 1 萬美元，中等收入群體規模持續擴大。國際收支基本平衡，外匯儲備保持在 3 兆美元以上。另消費零售總額 41.2 兆元（人民幣），已為世界第一大市場，最終消費支出對經濟增長的貢獻率保持在 60% 左右。同時，產業結構持續優化，製造業增加值多年位居世界首位，2019 年規模以上高技術產業增加值佔比 14.4%，服務業增加值佔 GDP 比重 53.9%，較 2015 年提高 3.4 個百分點，信息傳輸、軟體和信息技術服務業等新興服務業近 4 年年均增速 19.4%，成為推動服務業持續增長的新動能。

在城鄉和區域經濟協調上，2019 年年底，中國大陸城鎮常住人口佔總人口比重首次超過 60%，工業化、城鎮化取得重要進展。在脫貧政策工作上，2016 至 2019 年超過 5000 萬農村貧困人口脫貧，全陸建檔立卡貧困戶人均純收入由 2015 年的 3,416 元增加至 2019 年的 9,808 元，年均增幅 30.2%。至於生態環境保護方面，2019 年單位 GDP 能耗較 2015 年下降 13.2%，大陸 337 個地級以上城市空氣品質優良天數比例為 82%。

在對外開放方面，進出口貿易、吸引外商投資和對外投資均有明顯的增長，同時積極推進建設面向全球的自由貿易區網絡，累計與 25 個國家和地區簽署 17 個自貿協定，推動 RCEP 整體結束談判，推進中日韓自貿區、中歐協定談判。

在這些政策措施的推動下，截至 2019 年「十三五」規劃所列出的 25 項發展指標，除 R&D 經費投入強度、全員勞動生產率、科技進步貢獻率、服務業增值比重、非化石能源佔一次能源消費比重外，

其他指標均已超前完成（「十四五」規劃展望」，中信證券，2020.9.17）。

由於疫情的衝擊，導致全球經濟的萎縮。根據世界銀行的預測，今年全球經濟將整體收縮 5.2%，中國大陸 GDP 仍將增長 1.6%。另據國家統計局資料顯示，今年第三季中國大陸 GDP 增長率已由前二季的負 6.8%、正 3.2%，回升至正 4.9%，經濟已呈現 V 型反彈。儘管如此，目前全球疫情仍在擴散蔓延，主要經濟體衰退遠超出預期，外部需求大幅萎縮，一些國家保護主義和單邊主義盛行，不利於中共對外經貿關係的拓展，內部環境如何激發市場動能和活力，並建立較完整的產業鏈供應體系，是必須面對的緊迫課題。

### **(三)「2035 遠景目標」和「十四五規劃」政策方向**

根據中共「十九屆五中全會」審議通過的「國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標的建議」（簡稱「建議」），提出當前和今後一個時期中國大陸的社會經濟發展仍然處於重要戰略機遇期。在外在環境方面，新一輪科技革命和產業變革深入發展，同時國際環境日趨複雜，不穩定不確定性明顯增加，疫情影響廣泛深遠，經濟全球化遭遇逆流，世界進入動盪變革期，單邊主義、保護主義、霸權主義對世界和平與發展構成威脅。

至於中國大陸內部環境，「建議」指出儘管社會經濟已轉向高質量發展階段，但是不平衡不充份問題仍然突出，重點領域關鍵環節改革任務仍然艱鉅，創新能力不適應高品質發展要求，農業基礎還不穩固，城鄉區域發展和收入分配差距較大，生態環保任重道遠，民生保障存在短板、社會治理還有弱項。

「建議」提出，展望到 2035 年中國大陸經濟實力、科技實力、綜合國力將大幅躍升，經濟總量和城鄉居民人均收入將邁上新臺階，關鍵核心技術實現重大突破，進入創新型國家前列；基本實現新型工業化、信息化、城鎮化、農業現代化，建成現代化經濟體系；基本實現國家治理體系和治理能力現代化，人民平等參與、平等發展權利得到充分保障，基本建成法治國家、法治政府、法治社會；廣泛形成綠色生產生活方式，碳排放達峰後穩中有降，生態環境根本好轉，美麗中國建設目標基本實現；形成對外開放新格局，參與國際經濟合作和

競爭新優勢明顯增強；人均國內生產總值達到中等發達國家水平，中等收入群體顯著擴大，基本公共服務實現均等化，城鄉區域發展差距和居民生活差距顯著縮小。

「十四五」時期（2021 至 2025 年）的社會經濟發展方向，「建議」表明要協調推進全面建設社會主義現代化國家、全面深化改革、全面依法治國、全面從嚴治黨的戰略佈局，堅定不移貫徹創新、協調、綠色、開放、共享的新發展理念，堅持穩中求進工作總基調，以推動高質量發展為主題，以深化供給側結構性改革為主線，以改革創新為根本動力，以滿足人民日益增長的美好生活需要為根本目的，統籌發展和安全，加快建設現代化經濟體系，加快構建以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局，推進國家治理體系和治理能力現代化。另亦揭示「十四五」時期經濟社會發展必須遵循的原則，堅持黨的全面領導、以人民為中心、新發展理念、深化改革開放、系統觀念。

#### **(四)高水平改革開放是「十四五規劃」主基調**

經濟發展策略和宏觀調控政策有其延續性，但亦必須針對隨時發生的內外形勢提出因應對策。疫情的衝擊不只在於需求面，更涉及全球供給面的產業供應鏈問題，以致中共在因應此一突發變局，便與過往金融和經濟風暴以擴大內需加以因應所能比擬，這更涉及長期以來中國大陸已成為全球供應鏈核心而必須加以調整，甚至涉及國家經濟安全的嚴肅問題。

為應對形勢發展，習近平今年 7 月 21 日在「私營企業家座談會」表示，必須轉變為「以國內大循環為主體，國內國際雙循環相互促進的新發展格局」，引發外界對中國大陸是否會回復閉關鎖國的疑慮；9 月考察東北時表示，國際「先進技術、關鍵技術愈來愈難以獲得，單邊主義、貿易保護主義上升，逼著我們走自力更生的道路，這不是壞事，中國最終還是要靠自己」；10 月 12 日訪問潮州，了解企業核心技術自主問題表示，「我們現在遇到百年未有的大變局，這種情況下我們要走自力更生的道路，就是自主創新的自力更生」。

中共提出「雙循環」發展策略，不同於 1970 年代的閉鎖經濟體

制，也有異於僅以擴大內需刺激景氣的經濟調控政策。內循環主要是體現國內經濟發展，目標是透過更快速的科技進步、消費提升、新型城鎮化、供應鏈提升等，以期挖掘陸經濟潛力和動能。至於外循環則是要求必須與世界各國和國際社會建立經貿、科技關係，推進中國大陸經濟增長（姚遠，「解讀雙循環策略」，信報，2020.10.13）。

中國大陸 40 餘年改革開放政策的推展，帶來經濟快速增長，並使之逐步與國際經濟體系相融合，但是作為全球第二大經濟體，其經濟和金融體制不符國際規範，以致對外開放，特別是金融領域和相關服務業的開放，便是中共「構建開放型經濟新體制」對外經貿發展策略的主要政策內涵。

「建議」在對外關係強調實行高水平對外開放，建設更高水平開放型經濟新體制。中共國務院 10 月 11 日印發「深圳建設中國特色社會主義先行示範區綜合改革試點實施方案」（2020 至 2025 年），賦予深圳在重點領域和關鍵環節改革更多自主權，包括資本市場等要素市場化配置先行先試，以支持深圳在更高起點、更高層次、更高目標推進改革開放，人民日報陸續發表社論「樹立新時代改革開放新標桿」、「在更高起點上推進改革開放」，明示高水平的改革開放是今後經貿發展策略的主要內涵。

## **(五)科技發展自主性是發展策略的核心工作**

為緩解疫情對經濟的衝擊，中共推出二項極值得關注的措施。一是在傳統基礎建設外，推行「新基建」方案；二是積極確保產業供應鏈穩定，以維繫經濟正常運行。這兩方面建設和佈局有助於培育經濟增長動源，更有利中國科技發展的自主性。

新基建是支撐數字經濟、數字社會治理的各種基礎設施，而數字經濟為一種新經濟型態，是轉型升級的重要驅動力。截至 2019 年底，陸數字經濟增加值 35.8 兆元（人民幣），居於世界第二位，成為陸經濟的助推器。數字經濟應用支付、電商、音頻、視頻、便民服務等領域，深入日常生活。「新基建」概念的 5G、電計算、AI、大數據、工業物聯網等數字技術，亦為各種行業提供新的生產力、生產方式和生產關係。處在產業鏈不同位置的企業和機構，職能、工作方式不同，這也

是各種不同行業轉型得以推進的核心動力。

今年在宏觀經濟調控「六穩」工作下（穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期），強調「六保」任務（保居民就業、保基本民生、保市場主體、保糧食安全、保產業鏈供應鏈穩定、保基層運轉），其中保產業鏈、供應鏈穩定，要求樹立安全發展理念，維護產業鏈、供應鏈安全，亦即保障產業的暢通運轉。從縱向看，要保障生產、分配、流通、消費等各環節暢通；從橫向看，要保障產業間、地區間、供給和需求間的暢通，但是長遠的目標，則是要提升中國大陸產業鏈供應鏈現代化水平，大力推動科技創新，加快關鍵核心技術的發展，打造經濟和科技發展的新優勢。

疫情在全球爆發，使很多企業生產活動遭到沉重打擊，不少國家的內顧傾向可能增強，對產業安全和穩定性的要求提升。主要在於國際分工的專業化和細緻化，導致部份產業鏈過於集中在某個國家或地區，造成全球產業鏈相對脆弱。一旦遭遇國際經濟金融風暴或如同此次突發性疫情衝擊，導致全球產業鏈供應鏈面臨嚴重的「斷鏈」風險。疫後不少國家可能出於分散風險、強化關鍵戰略產業的供應安全等考量，採取加快產業回流的佈局，甚至鼓吹「脫鈎」聲浪。

儘管經過數十年發展，全球供應鏈已具備較大黏性，無論是要形成新的供應鏈或脫離已成型的供應鏈，均需要很長的時間，不容易迅速改變，但是這種可能的發展趨勢，對已是諸多產業供應鏈核心的中國大陸而言，自然構成某種程度的壓力。除此之外，這些年中國大陸雖在信息裝備和技術、航空航天科技等領域取得相當成就，不少領域實現與先進國家並行甚至超前局面，但是在基礎科學、芯片技術等領域面臨發展瓶頸，尤其單邊主義、貿易保護主義逐漸高漲的背景下，國際先進技術、關鍵技術越來越難獲得，這是中共須克服的問題。

「建議」強調堅持創新驅動發展，全面塑造發展新優勢；加快發展現代產業體系、推動經濟體系優化升級；提升產業鏈、供應鏈現代化水平。10月11日中共中央賦予深圳更多改革自主權試點實施方案，並期盼能「更好發揮經濟特區輻射帶動作用」後，中共中央政治局會議審議「成渝地區雙城經濟圈建設規劃綱要」，旋即把成渝地區雙城經濟提升為重大國家戰略，與長三角、粵港澳大灣區、京津冀協同發

展並排，並認為「推動成渝地區雙城經濟圈建設，有利於形成優勢互補、高質量發展的區域經濟佈局」，核心政策意涵正是將「有利拓展市場空間、優化和穩定產業鏈供應鏈，是構建以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局的一項重大舉措」。顯然是應對美國打壓和圍堵，及全球產業鏈、供應鏈調整趨勢的對策。