

# 一、中共「五中全會」及「十四五規劃」建 議會前觀察

國立政治大學政治學系教授兼系主任蔡中民主稿

- 中共高層多次為「十四五規劃」徵求意見赴地方調研，頻率已超過江澤民與胡錦濤執政時期，也比設計「十三五規劃」時為多。習近平首次因五年規劃而與各種基層民眾座談，顯見其欲了解近來中國大陸內部環境急遽變化。
- 「十四五規劃」以「雙循環」經濟為重心，2019年11月「十四五規劃」研究部署會議即隱含內循環概念，後續的時局動態加速既有規劃。

## (一)「十四五規劃」徵求意見更為密集

中國共產黨第十九屆中央委員會第五次全體會議（「十九屆五中全會」）將於10月26日至29日在北京召開，會中最主要工作就是審議與通過「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃」（「十四五規劃」）和二〇三五年遠景目標的建議，並於明年大陸「全國人大」會議通過後，成為中國大陸未來五年的施政綱領。中共就此次五年規劃（原稱五年計畫，自2006年的十一五起改稱「規劃」）徵求意見的做法，與以往不同的是從7月中至今，已召開7次座談會，加上高層多次為此赴地方調研，其頻率已超過江澤民與胡錦濤執政時期，也比前次設計「十三五規劃」時為多。

從大環境來看，內部有新冠肺炎疫情的負面衝擊，外部則是美國主導之「五眼聯盟」（美國、英國、澳洲、紐西蘭、加拿大）對中國大陸的經濟抵制，在這樣內外交迫的情況下，要如何提振經濟且走出國際困境，是中國大陸當前最大的挑戰。是故，密集地探詢各方意見，以期策劃未來五年的大政方針，乃必然之舉。

相較於「十二五規劃」準備期間由發改委舉辦各區域座談會及「十三五規劃」準備期間身為總書記的習近平親自前往浙江、貴州、吉林等省份參加座談會，突顯「五年規劃」的重要性更為提升。至於此次

「十四五規劃」編寫過程中，習近平曾前往吉林，安徽合肥、湖南長沙等地考察，也分別與企業家、黨外人士、經濟社會教育文化等各領域專家、基層民眾等不同群體舉行座談。尤其值得注意的是習近平首次因五年規劃而與農民、扶貧幹部、農民工、快遞員、網店店主在內等各種基層民眾進行座談，顯見其欲了解近來中國大陸內部環境的急遽變化。

## （二）「十四五規劃」以「雙循環」經濟為重心

透過官方媒體對於這些座談會的報導及習近平講話內容，吾人可以得知「十四五規劃」的基本方向與戰略重心基本上建立在近來很重要的概念「雙循環」之上。此概念最早在今年5月14日所召開的中央政治局常委會會議中被提出，習近平強調「逐步形成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，培育新形勢下我國參與國際合作和競爭新優勢。」主要是處理因肺炎疫情而停工所導致的產業鏈斷裂，由內而外，最終面臨全球經濟緊縮的困境。對中國大陸來說，最大衝擊在於內部消費不足及外部出口受阻。因此，在疫情緩解之際，自身的內需潛力及龐大的市場規模是重振經濟的關鍵。「雙循環」有四個核心要素：一、不是單一的國內或國際面向，而是兩者兼具；二、以建構完善內需體系的國內循環為主；三、產業鏈與供應鏈是重要推動力；四、效率及安全兼顧。

總理李克強早於疫情發生前2019年11月5日的「十四五規劃」研究部署會議中就提到，中國大陸的發展模式正在轉變，處於優化經濟結構與轉換增長動力的關鍵時期，加上外部環境複雜，不確定性與挑戰都很大，更要著重內需市場與自我技術提升，隱含促進國內循環的概念。而從今年7月以來習近平所召開的多次座談會中，可探知起政策脈絡聚焦在應對當前的環境變動，尤其是近期美中經濟衝突的關鍵議題，及科技發展與產業變革。此外，對於肺炎疫情的控制程度左右了各國內部經濟發展與國際貿易的交流程度，讓中國大陸向來以出口為主的經濟模式遭遇困境，在全球整體經濟復甦尚且看不到曙光之際，藉由提升自身龐大的內需市場以轉換經濟成長模式毫無疑問是目

前最佳的選擇。

惟這樣的政策調整並不能被單純地視為重回「閉關鎖國」的作法，甚至是「計劃經濟」，亦即此次「五中全會」所要處理的「十四五規劃」正是將中國大陸內外局勢變化通盤考量後，所提出的未來五年之發展方向與藍圖。觀察美中貿易戰進行至今，間歇性談判與對抗的情況正反映出中國大陸與全球經濟的緊密程度，無論北京在主觀上或是客觀上都已不可能單純退出，反倒是在認知當前局勢優劣下，提出一個可行之道。若能成功提升國內產業，對中國大陸在全球分工的格局下絕對有利。擴大內需市場的正面效果，除了保障經濟成長外，也能推動景氣，進而與國外市場相連結。因為更細緻地來看，「循環」本身就是一個從生產到物流、銷售、購買的過程，就當前經濟結構來說，世界上很難有任何一個國家可以完全做到循環過程的「自給自足」，不可能且不必要，重點應置於國內及國際的供需在這樣的過程中之比重分配。

### **(三)「十四五規劃」討論醞釀已久**

此外，就「五年規劃」的正常期程來看，每一次的「五年規劃」在前一個規劃施行過半時就開始編制，亦即「十四五規劃」草案在「十三五規劃」執行的中期（2018年）時就已啟動，主要針對前一個規劃中期評估時發現的問題予以調查，在專責機構研擬後交由國家發改委起草規劃內容，再上報國務院。中共中央在2019年初成立「十九屆五中全會報告起草組」，由中央財經辦公室及中央政策研究室共同起草規劃的「建議」，提交給中央政治局討論，最後待10月底的「五中全會」通過後，國務院會據此起草規劃的「綱要」，在明年3月經全國人大第四次會議表決通過後，就正式成為未來五年引導發展的權威文件。從以上程序可看出，「十四五規劃」的討論已進行約兩年，顯示中國大陸政府對於總體發展方向的調整，並非完全基於美中貿易戰或是新冠肺炎疫情，而是醞釀已久的方向調整，而後續的時局動態可被視為加速既有規劃的考量，並聚焦在關鍵的議題上，以期能緩解當前的困境及推動下一個階段的持續成長。

中國大陸高層會議的舉辦一向嚴謹且不會有脫稿演出的情況，因此對於此次「五中全會」來說，當會議時間公布後，可知北京已做好準備，即將通過這份決定中國大陸未來五年經濟走向的宏大藍圖。對吾人而言，觀察重點已非具體文字敘述，而是在會議籌備期間與政策草案醞釀的過程中，座談會形式與對象，政府如何蒐集意見並加以形塑，高層領導人對於當前形勢的評估與未來發展的判斷，亦即過去半年的政策形成之動態，才是值得深思玩味之處。