

# 一、中共「兩會」觀察

臺灣師範大學公民教育與活動領導學系黃信豪教授主稿

- 政府工作報告宣示脫貧達標，為習近平完成首個百年目標背書；今年經濟增長率目標 6%以上，較外界預期保守。另為完成 2027 年建軍百年目標，國防預算增長或成常態。
- 人大組織法修訂後，人大常委會依法可任命「副國級」官員，未來國務院領導層異動或非侷限於「兩會」期間。
- 中共調整香港選舉制度，增加建制派話語權及管控參選者，將影響選舉運作與結果；對臺政策維持堅持「一中原則」與「九二共識」、「反獨促融」。

## （一）前言

2021 年中國大陸「全國人大」、政協（簡稱「兩會」）分別於 3 月 5、4 日召開。今年「兩會」是中國大陸走出疫情影響的首份政府工作報告，相較於大部分西方國家經濟陷入困境，中國大陸在疫情獲得初步控制後尚能維持經濟穩定，且其發展走向對世界經濟影響深遠，外界格外關注「兩會」的經濟目標；另一個關注焦點則是「十四五」規劃。今年正值中共建黨百年，去年「十九屆五中全會」審議通過「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和 2035 年遠景目標的建議」，擘劃未來五年發展，甚至是更長一段時間的發展藍圖。「兩會」後也發佈「十四五規劃和 2035 年遠景目標綱要」文件。<sup>1</sup> 本文將首先簡要介紹今年「兩會」工作報告重點，其次將聚焦重要議題。

## （二）「兩會」工作報告研析

本年度是「十四五」規劃的第一年，今年「兩會」工作報告主要圍繞闡述「十三五」時期發展成就和「十四五」時期的主要目標任務。

---

<sup>1</sup> 「十四五規劃和 2035 年遠景目標綱要」，新華網，2021 年 3 月 13 日，[http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm)。

首先，國務院政府工作報告主要分成「去年工作回顧」、「十四五主要目標」、「2021 年主要目標」、「2021 年部分重點工作」等四大部分。<sup>2</sup> 去年工作回顧主要集中在「防疫成就」、「經濟增長與脫貧」等兩方面。值得注意的是，報告提及「剩餘的 500 餘萬貧困人口、52 個貧困縣全數完成脫貧」，為習近平完成第一個百年「建成小康社會」的目標背書；其次，在「十四五」規劃的「以建構國內大循環為主體、國內國際雙循環互相促進」的新發展格局下，未來五年規劃的主要目標將是透過「擴大內需」、強調「科技創新」來「形成強大國內市場」。最後，今年重點工作包括財政、降稅、降費、消費、創新、開放、環保、教育、醫保、住房、冬奧殘奧會等各方面。在港澳部分，政府工作報告重申貫徹「一國兩制」、「港人治港」、「澳人治澳」高度自治的方針。重點集中在落實維護國家安全的法律制度和執行機制，遏制外部勢力干預，支持港澳發展經濟、改善民生等方面。

接著，在政協工作報告上，汪洋主要從 2020 年的政協工作總結、2021 年的政協工作展望，以及政協自身制度優勢等三方面進行闡述。<sup>3</sup> 首先，工作報告稱政協高層密集的學習「習思想」、理論與講話；在疫情防控、社會經濟發展也作出相關努力。在港澳臺工作方面，報告提到政協參與舉辦紀念臺灣光復 75 週年與海峽論壇、支持香港特區與特首依法施政、鼓勵港區委員圍繞推動「香港國安法」制訂實施等持續發聲，並通過各種方式駁斥美國與個別政客反華謬論等。

對於 2021 年的工作，報告提到「慶祝建黨 100 年」與「服務十四五規劃實施」將是未來一年的工作重點。談及港澳臺時，強調將全面落實「愛國者治港」原則，加強與港澳臺人員就港澳青少年愛國主義教育、兩岸經濟文化交流合作等協商，此外，還將舉辦辛亥革命 110 週年紀念活動等。

---

<sup>2</sup> 政府工作報告全文可見「(兩會授權發布)政府工作報告」，新華網，2021 年 3 月 12 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2021lh/2021-03/12/c\\_1127205339.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2021lh/2021-03/12/c_1127205339.htm)。

<sup>3</sup> 關於政協工作報告全文，可見「政協開幕，汪洋作工作報告(全文)」，中國評論網，2021 年 3 月 4 日，<http://bj.crntt.com/doc/1060/2/2/8/106022803.html?coluid=93&kindid=18620&docid=106022803>。

### **(三) 重點議題**

今年「兩會」的主軸在「十四五」規劃。總的來說，大致有以下幾項議題值得關注：

#### **1. 經濟增長目標 6% 以上**

與去年未設定增長目標不同，今年報告指出預期「國內生產總值增長 6% 以上」。這樣的設定可能有以下幾個意涵。第一，「以上」的用語不同於往年的「左右」，這表示中國大陸今年的實際經濟增速有可能因各國經濟復甦而更高，另結合「建構國內大循環」的政策主軸，亦表示相較於「平穩增長」，今年的經濟或結合科技創新產業，以「加快發展」為目標；第二，外界對今年中國大陸經濟增長普遍有更高的預期（如 IMF 早先預期中國今年增長 8.1%），「6%」的設定亦表示中共較為保守的態度，或許這是為了不讓明年「二十大」、習的第三個任期，帶來任何「跳票」的意外。

#### **2. 香港選舉制度改革**

儘管政府工作報告未提及，但早在「兩會」前官方釋放「愛國者治港」信號後，外界就開始猜測中央應會對香港問題作出新一波的制度干涉。人大委員長栗戰書 3 月 8 日在人大工作報告提到，將作出「關於完善香港特區選舉制度的決定」，11 日人大常委會通過「決定」。簡單來說，原有的選舉委員會將從 1200 名委員擴大到 1500 名、並增加一個界別，另將立法會議席從 70 名擴增至 90 名，及設立「候選人資格審查委員會」，確認參選資格等。換言之，為確保以「愛國者」為主的「港人治港」，中共一方面將透過擴張議席的方式，提升建制派的話語權；另一方面設立資格審查機制，管控參與選舉的人員。這項改革，預料將為香港往後的選舉運作與結果帶來深刻影響。

#### **3. 人大常委會擴權**

另一項受到關注的政治議題是「人大常委會的擴權」。以往，人大常委會只能夠任免國務院部委首長等「部級官員」，惟人大組織法修改後，包括副總理、國務委員、軍委副主席等副國級領導人與軍委委員都將可由其任免。這無疑反映人大常委會的擴權。儘管在中共統

治的架構下，「全國人大」常被外界視為橡皮圖章。但這項改革意味國務院領導階層不僅是在每年「兩會」，而是隨時可能出現變動。

#### 4.國防預算增長 6.8%

按財政部在「全國人大」發布的政府預算報告顯示，今年中國大陸的國防預算 13553.43 億元人民幣，較 2020 年增長 6.8%。該預算的增幅比去年增加 0.2 個百分點。在去年「五中全會」所揭露「國防和軍隊現代化」的「2035 遠景目標」，以及確保「2027 年實現建軍百年奮鬥目標」下，國防預算增長不出意外地將成為常態。

#### 5.對臺政策

綜合政府與政協工作報告，今年「兩會」涉臺的部分較去年略多。在政府工作報告方面，去年消失的「九二共識」、「和平」用字，今年重新回到報告裡。值得注意的是，去年一整年，習近平僅在年底的政協新年茶話會中提到「我們堅持一個中國原則和『九二共識』」。<sup>4</sup> 這項用詞在今年政府、政協工作報告皆同樣呈現。其次，延續去年五中全會「推進兩岸關係和平發展與祖國統一」的提法，「和平」不再與「統一」相伴，顯示對中方而言，和平已非統一的唯一途徑或方式。另報告中對「臺獨」用詞仍相當強硬，代表「反獨」仍是「底線」；同時，報告亦繼續對臺灣民眾釋出「融合」的善意，通過制度保障臺胞在陸待遇。簡言之，中共對臺政策的方針仍是「反獨、堅持一個中國/九二共識以及促融」等三要素。

### (四) 結語

今年「兩會」是中國大陸走出疫情的首份工作報告，正值建黨百年與新一輪五年計畫的開端，「十四五規劃」是此次全國「兩會」的重點。本文除了解析政府、政協工作報告外，亦帶入「經濟增長目標設定」、「香港選制改革」、「人大常委會擴權」、「國防預算增長」與「對臺政策宣示」等數項議題觀察。值得特別注意的是，中共顯然採取「速

---

<sup>4</sup> 「習近平在全國政協新年茶話會上的講話」，新華網，2020 年 12 月 31 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1231/c64094-31986133.html>。

戰速決」的思維來處理香港問題，從去年「港區國安法」到今年「選制改革」。對比之下，看待臺灣問題，目前仍是維持「不出問題就好」的態度。