一、2019 中國大陸省級「兩會」觀察

開南大學公共事務管理學系張執中副教授主稿

- **多省份調整已公告的「兩會」時間，配合中共中央召開以堅持底線思維及防範化解重大風險為命題的省級主要領導幹部專題研討班，顯示中共中央意識情勢艱難。**
- **各省政府工作報告超過三分之二省市下調 2019 年經濟成長目標，顯示地方對經濟發展預期態度保留；並以穩就業居首；另多省下調財政收入與投資目標，或因應中央減費降稅措施。**

每年 1 月是中國大陸 31 省市召開「兩會」時程，包含政府工作報告與人事換屆都是關注重點，最終接續 3 月的全國「兩會」，確認今年度的工作目標。藉由「兩會」召開，一方面可以了解過去一年的執政績效（如地區生產總值）、中央重要路線與項目的達標（如「供給側」改革、扶貧與污染防治）；另一方面則關注內外情勢變動對施政目標之影響，以及地方與中央路線的調整。

2018 年雖然是中國大陸改革開放 40 年，但外部有 3 月以來的中美貿易戰，動搖「中國製造 2025」規劃並導致經濟衰退壓力；內部則因強化金融監管引發 P2P 網貸平臺「爆雷」，上百萬名「金融難民」上訪抗議；「民營經濟退場論」甚囂塵上，迫使習近平必須公開喊話，重申「兩個毫不動搖」（人民網，2018.11.2）；其他如假疫苗事件與「失業潮」輿論效應引發社會不安。使得中央到地方在既有的供給側改革與「三大攻堅戰」（化解重大風險、精準脫貧、污染防治）外，更須設法應對前述壓力，包括中央必須在地方「兩會」前「插播」省部級黨政領導幹部研討班，強調「底線思維」，中央一號文件強調糧食安全，地方政府工作報告也強調「穩定」，成為今年中央與地方施政的觀察重點。

（一）會期調整與省部級黨政領導幹部研討班

在省級「兩會」密集召開期間，大陸媒體罕見公布多省分調整集會時間，如貴州由 1 月 21 日調整為 1 月 27 日，北京由 1 月 18 日調整為 1 月 14 日，山東則由 1 月下旬改為 2 月中旬（中國新聞網，2018.12.31；

澎湃新聞網，2018.12.31；青島新聞網，2019.1.10）。海外媒體發現 7 成省分修改會期，並避開 1 月 18 日至 24 日，因而有召開 19 屆「四中」全會之聯想（自由亞洲電台，2019.1.9；多維新聞網，2019.1.12；中時電子報，2019.1.14）。但事後證實 1 月 21 至 24 日於中央黨校舉行「省部級主要領導幹部堅持底線思維着力防範化解重大風險專題研討班」（新華網，2019.1.21）。

省部級主要領導幹部專題研討班自 1999 年開辦至今，一直是中共領導人針對重要問題，與地方領導班子統一思想的重要場域。習近平自 18 屆「三中」確立「深改」目標後，均以歷屆全會決定做為研討班主題，並親自出席開班式講話，使幹部在思想、政治與行動與黨中央保持高度一致。從本次主題與開會時間選定，可看出中共中央意識到情勢艱難。習近平在開班講話中特別提到在各領域（政治、意識形態、經濟、科技、社會、外部環境、黨建等）要高度警惕「黑天鵝」（難以預測）事件，也要防範「灰犀牛」（可預見）事件。要求省級領導幹部從底線思維（指凡事從壞處準備，力爭最好結果）與保持鬥爭精神去化解風險。如兼顧房地產與金融的監管與效應，目標在「六個穩」（就業、金融、外貿、外資、投資及預期），並要重視輿論與網路控管與引導。

（二）各省經濟指標概況

本文整理 31 省市政府工作報告如表 1 所示，有 16 省市經濟增長未達預期目標，其中有 5 省市差距達一個百分點。在經濟衰退壓力下，多數省分將 GDP 增速預期目標設定為區間值或在具體目標加上「左右」兩字，遼寧省甚至僅提出「與全國保持同步」。近年來，不少省分如遼寧、天津、內蒙等均主動拿掉數字的「水分」。但整體而言，少數省分如湖北、西藏外，經濟增長目標落差較大的省分如重慶、吉林、黑龍江、貴州與新疆，下調幅度較大。但若是考慮區間下限，則有超過三分之二省市均下調經濟增長目標，顯示地方政府對經濟發展的相同預期。

表 1 31 省市 GDP 目標與實際數據

省市／開會時間	2018 年 GDP 目標	2018 年 GDP	2019 年 GDP 目標
北京　　1/14	6.5%左右	6.6%左右	6%-6.5%左右

天津	1/14	5%	3.6%左右	4.5%左右
河北	1/14	6.5%左右	6.6%左右	6.5%左右
山西	1/26	6.5%	6.7%	6.3%左右
內蒙	1/26	6.5%左右	5.3%	6%左右
遼寧	1/16	6.5%左右	5.6%左右	與全國保持同步
吉林	1/26	6%左右	4.5%	5%-6%
黑龍江	1/14	6%以上	5%左右	5%以上
上海	1/27	6.5%左右	6.6%	6%-6.5%
江蘇	1/14	7%以上	6.7%	6.5%以上
浙江	1/27	7%左右	7.1%	6.5%左右
安徽	1/14	8%以上	8%以上	7.5%-8%
福建	1/14	8.5%左右	8.3%	8%-8.5%
江西	1/27	8.5%左右	8.7%	8%-8.5%
山東	2/14	7%以上	6.4%	6.5%左右
河南	1/16	7.5%左右	7.6%	7%-7.5%左右
湖北	1/14	7.5%	7.8%左右	7.5%-8%
湖南	1/26	8%左右	7.8%	7.5%-8%
廣東	1/28	7%左右	6.8%	6%-6.5%
廣西	1/26	7%-7.5%	6.8%	7%左右
海南	1/27	7%	5.8%	7%-7.5%
重慶	1/27	8.5%左右	6%	6%
四川	1/14	7.5%左右	8%	7.5%左右
貴州	1/27	10%左右	9.1%	9%左右
雲南	1/27	8.5%	8.9%	8.5%左右
西藏	1/10	10%左右	10%左右	10%左右
陝西	1/27	8%左右	8.3%	7.5%-8%
甘肅	1/26	6%左右	6.3%	6%左右
青海	1/27	7%左右	7.2%	6.5%-7%
寧夏	1/27	7.5%左右	7%	6.5%-7%
新疆	1/14	7%左右	6%左右	5.5%左右

資料來源：整理自中國經濟網，31 省市政府工作報告。

地方政府除降低增長目標以減輕壓力外，多數省份也下調財政收入目標與投資目標，如山西省從 22.8%下調到 6.3%以上。特別在去

年底中央經濟工作會議強調「實施更大規模的減稅降費」情況下，雖然為降低企業稅費與居民個人負擔，以強化經濟活力，但地方財政收入勢必面臨較大下行壓力。如天津市報告僅有「在持續大幅清費減負的同時，一般公共預算收入降幅繼續收窄」的表述；北京市報告則提出「今年要樹立過緊日子的思想，一般性支出壓縮幅度不低於 5%」（人民網，2019.2.3）。不過，北京市發改委解釋稱，2019 年 GDP 預期增速目標安排在 6%-6.5%，既為功能疏解、環境治理、結構調整留出更大空間、騰出更多精力，也有利於體現穩中求進、穩字當頭的工作基調，合理引導市場預期（央視網，2019.1.29）。

（三）地方政府工作報告概要

在各地政府工作報告，有中央既定的方針，如供給側改革、三大攻堅戰、自貿試驗區和軍民融合發展；亦有地方自身建設如文化、城建、鄉村振興、基礎建設與創新社會治理。此外，還包括深化改革如「放管服」（簡政放權、加強監管、優化服務）與法治政府；區域連結與發展如「一帶一路」、「京津冀協同發展」與「雄安新區」建設；長三角一體化、中原城市群一體化、粵港澳大灣區建設、閩臺經濟社會融合與博鰲亞洲論壇等。政治安全如重慶持續肅清孫政才、薄熙來與王立軍餘毒；宗教與少數民族地區如寧夏堅持宗教中國化、西藏則提出守好藏傳佛教不受境外勢力操控之底線；當前頗受外界關注的新疆也提出和諧穩定的社會環境總目標，貫徹「自治區去極端化條例」並動員 112 萬名幹部職工與 169 萬戶各族基層群眾結對認親，在同吃同住同學習同勞動中加深了解。

此外，面臨經濟衰退壓力，維持「六穩」是今年各地重點著力工作，並以穩就業居首（中國網，2019.2.2）。因此，地方提出包括就業優先政策，抓好特定群體包括高校畢業生、退役軍人、農民工與下崗轉職等。另在美中貿易戰壓力下，技術創新仍是地方重點任務，包括「推動製造業高質量發展」與「形成強大國內市場」。在技術創新能力上，包括 5G、AI、工業互聯網與物聯網等基礎建設；戰略性新興產業如智能家電、新能源汽車等，依據不同省分要素稟賦，分別著重戰略新興或技術升級。為維持經濟發展動力，除減稅降費，中央也定調支持

民企發展壯大，地方政府在報告也強調落實中央措施，並提出融資支持、發展基金、打破部分民企進入壁壘或准入門檻（如旅遊、基礎設施等），與人身財產安全保障等。

（四）地方人事變動

本屆地方「兩會」並無省長更動，主要人事變化在省級人大、政協正副職與監察委員會主任。在人大方面，河南省委書記王國生、廣西自治區黨委書記鹿心社、四川省委書記彭清華，分別當選本省區人大常委會主任，原主任謝伏瞻則已任中國社科院院長、四川省委書記與全國人大副委員長。在省級人大副主任方面則有 7 省區異動（吉林、江蘇、福建、江西、河南、湖南、新疆），其中吉林省彭永林、江西省胡世忠均為 60 後幹部。省級政協方面，內蒙古區政協原主席李佳履新山西省政協主席，填補原主席黃曉薇調任全國婦聯副主席空缺，而內蒙古區政協主席則由前雲南省委副書記李秀領接任，兩人也皆為 60 後幹部（人民網，2019.2.19）。

在監察委員會主任部分，主要是因 2018 年 7 個省市（北京、河北、浙江、重慶、雲南、陝西、新疆）調整省級紀委書記並代理監察委主任，包括陳雍、劉爽、任振鶴、穆紅玉、馮志禮、王興寧、楊鑫，在今年地方人大正式當選監察委主任一職（人民網，2019.2.19）。他們多數為 60 後，具有紀檢、司法與組織背景，主要以中央空降或異地交流至現任崗位，在任期內將投入「全覆蓋」的反腐工作，對地方政治生態的影響值得後續觀察。

（五）結語

各省市政府報告均提及「今年是新中國成立 70 周年，是全面建成小康社會、實現第一個百年奮鬥目標的關鍵之年」。但另一方面，今年也是五四運動 100 周年、「六四」事件 30 周年，無論中央或地方，均面臨經濟衰退可能引發的社會與政治壓力。因此，自去年底以來的中共中央政治局會議，提出內外局勢錯綜複雜和艱鉅繁重，須辯證看待國際環境和國內條件的變化，並不斷強調「四個自信」與「兩個維護」。

多數省分下調經濟增長預期，近年來中央地方增長數字趨近，以及中美貿易談判仍未定案，預估 3 月全國「兩會」，中央應亦將下調增長目標。習近平在前述省部級幹部研討班的講話，已點出中國大陸未來的主要挑戰與應對方針。只是在主旋律與有限的資訊揭露下，地方的統一認識與實務操作能否一致，將是影響今年中國大陸社會穩定的重要變數。