

中國大陸「兩會」觀察

文《劉楚俊》

中山大學經濟研究所副教授

中國大陸 2021 年（民國 110 年）「全國政協會議」與「全國人民代表大會」（簡稱「兩會」）分別於 3 月 4、5 日在北京召開，為期一週，會議重點在國務院的工作報告及通過的重要議案。另按中國大陸憲法，「兩會」的意義也在於彙整與會代表從全國各地人民中得來的資訊和要求，傳達給中央政府。

本文將對「兩會」主要焦點提供個人觀察。

「兩會」前後各界關注焦點異同

在社會經濟發展議題上，會前預期與實際焦點重疊性頗高，諸如「十四五」規劃綱要、旨在落實社會主義現代化目標的「2035 年遠景目標綱要」、雙循環發展格局、科技自主創新、智慧財產權保護、發展「新基建」、都市化戰略、鄉村振興、脫貧扶貧、養老、環保與減碳，以及強化反壟斷等，對比涉及港臺的政治議題，則呈現微妙變化情況。除重申「一國兩制」、「港人治港」、「澳人治澳」、「一中原則」、「九二共識」、反對「臺獨」，推進兩岸和平統一之外，中國大陸全國人大會議確認「完善香港特別行政區選舉制度的決定（草案）」，多數臺港媒體輿論將之解讀為「愛國者治港」時代來臨，民調結果顯示過半港臺民眾認為此舉會破壞香港「一國兩制」。

另一微妙變化是繼 2005 年「反分裂國家法」公布後，中國大陸「國台辦」於今年 2 月拋出制訂「國家統一法」議題，引發兩岸學界關切，亦是會前備受矚目的焦點。然而「兩會」並未公布此法，雖然這與媒體於事前曾揭露大陸涉臺人士所表示，本次「兩會」並非該法直接立法時機的說法吻合，但若換個角度觀察，對中共中央而言，若兩岸統一進程緩慢，則此法可能變成一把雙刃劍，不僅可能成為內部權力鬥爭的口實，也將使對臺鬥爭可行策略集合縮小。

交通建設遠景目標綱要露玄機

3 月上旬大陸國務院發布「國家綜合立體交通網規劃綱要」，提出 2021~35 年交通建設願景，其中包括一條從福州到臺北的高鐵。明確顯示北京意圖建立跨越臺海、直達臺北的交通運輸網，其意圖在 2035 年以前實現兩岸統一的政治目標似乎不言而喻。該規劃綱要對中共政權的象徵意義，實類似於低調簽具帶有軟約束性質的軍令狀，同時也進一步對中共中央總書記習近平打破其任期常規限制的施政作為背書：集中力量辦大事。

國務院工作報告內容摘要

大陸國務院總理李克強的政府工作報告主要內容包括三部分：2020 年工作回顧、「十三五」時期發展成就和「十四五」時期目標任務，以及今年重點工作。限於篇幅，除雙循環發展定位容後評述外，此處僅羅列今年重點工作中的指標性任務以為參考。茲列舉如下：1. GDP 成長目標 6%；2. 城鎮新增就業 1,100 萬人，城鎮失業率 5.5%；3. 消費價格漲幅 3%；4. 國際收支平衡；5. 全社會研發費用投入年成長 7%；6. 製造業研發費用投入加計扣除 100% 的普惠措施；7. 推進以縣城為載體的城鎮化建設，常住人口城鎮化率 65%；8. 全面實施鄉村振興戰略，健全防止返貧動態監測和幫扶機制；9. 全面深化改革開放；10. 森林覆蓋率達 24.1%；11. 制定 2030 年前碳排放達峰行動方案；12. 生態環境質量改善，單位 GDP 能耗降低 3%；13. 勞動人口平均受教育年限提高到 11.3 年；14. 完善城鄉醫療服務網絡，人均預期壽命提高 1 歲；15. 應對人口老化，以「一老一小」為重點完善人口服務體系；16. 基本養老保險參保率提高到 95%；17. 財政部預算報告中，國防支出為 1.35 兆元人民幣，年成長 6.8%（2020 年為 6.6%）。

縱觀報告內容，基本體現中共社會主義市場經濟的精神：除攸關成長引擎的金融體系等管制領域外，原則上透過市場訊號引導資源配置。中國大陸自改革開放一路摸著石頭過河以來，已歷40餘載，許多過往政策種下的因，或因政策本身或隨著時間或因應國際客觀經濟情勢，乃至受到自然因素（如氣候變遷與新冠疫情等）的影響，政策的反應對應逐漸浮現出無可迴避的社會與經濟發展上的嚴峻挑戰。整體而言，2021年的重點工作中的很大一部分是居安思危，針對這些潛在問題預作準備。舉其犖犖大端中的兩項為例。

一、人口結構老化問題益趨嚴峻

「十四五」期間老年人口將突破3億，進入中度高齡化社會，加上1979年起城市人口一胎化政策的影響，老年安養照護的問題日益迫切。即將成為小老人的第一代外出農民工們的城市落戶問題，以及他們留在農村的年邁雙親的安養問題已成迫在眉睫的社會發展問題。筆者推論以縣城為載體的城鎮化建設以及鄉村振興方案的公布，除了經濟地理離散聚合均衡的佈署考量之外，同時也是未雨綢繆，兼顧防患人口結構變遷對社會安定的可能衝擊。當然，部分也與疫情衝擊，大批外出農民工返鄉所引發的相關問題有關，例如：即便疫情趨緩，但對大規模外出農民工就業造成

的衝擊實不容小覷。根據大陸國家統計局監測調查報告指出，2019年/2020年農民工總量分別為2.91/2.86億人，年增長0.8%/1.8%。其中，外出農民工1.74/1.70億人（含年末居住於城鎮者1.35億人），年增長0.9%/2.7%。

二、碳達峰與碳中和標誌性承諾的挑戰

2030年前與2060年前先後實現碳達峰與碳中和目標，是習近平在2020年做出的兩項關於環境保護的標誌性承諾。根據Rhodium Group的數據，中國大陸2020年最終的溫室氣體排放量年增率為1.7%，是同年世界碳排放唯一呈正成長的主要經濟體。對中國大陸而言，煤炭不僅是相對低成本的能源稟賦，更是數百萬礦工生計之所繫，面對全球環境意識崛起的大趨勢，如何針對可替代方案（包括積極推動碳權交易市場與環保能源市場的開發等），以及煤炭相關產業從業人員之轉業輔導工程等，規畫進行成本效益比較分析與權衡，進而履行承諾，將是一項艱難的挑戰。

「雙循環」發展定位

從國務院的工作報告中，不難發現內外雙循環發展格局，不但標誌著未來中國大陸發展的定位，並且與多數施政目標都發生密切關聯。



圖／東方 IC

中國大陸是去年全球唯一碳排放量增長的國家。圖為近期北京遭沙塵暴籠罩景象。

中國大陸「兩會」確立「以國內大循環為主體、國內國際雙迴圈相互促進」的發展定位與格局，其構思始見於去年5月14日中共中央政治局常委會議。5月23日習近平在與政協經濟界聯組會討論時，再次強調必須逐步形成雙循環的新發展格局，以適應美中經貿摩擦與全球疫情蔓延情勢下的合作與競爭，該年7月更頻繁提及雙迴圈發展格局，自此關於雙循環發展內涵的討論逐漸在中國大陸內部發酵。

經驗基礎

8月24日習近平以個人名義召集含多位知名經濟學者在內的人士，商討針對新冠疫情衝擊經濟發展部署的對策，習近平經濟智囊團隊首次曝光。其後，身為智囊團之一、北京大學教授林毅夫針對「雙循環」發展框架提出經驗證據，其詮釋在大陸與香港被廣為傳播。經彙整，思路邏輯大致如下：

「雙循環」被提出的短期原因確實與因應國際形勢變化有關。2020年新冠肺炎疫情爆發，全球貿易萎縮，中國大陸出口下降的缺口須靠內需擴張來填補。同時，美國對中國大陸高科技產業的打壓，影響到相關企業生存，因此國內市場的支撐對其生存發展便非常關鍵。如此使得內迴圈在經濟安定的角色益顯吃重。

大國經濟發展階段論與政府在總體經濟安定政策角色之定位

林毅夫認為在經濟發展階段上，中國大陸不同於高度依賴出口的小型開放經濟。中國大陸出口占GDP比重最高出現在2006年（35.4%），其後持續下降（2019年為17.4%，同年美國僅7.6%），反映中國大陸始終以內迴圈為主。參酌新加坡與美國具體數據後，林毅夫提出兩則經濟規律，其一是一國的經濟體量越大，內迴圈的比重越高；其二則是服務業比重隨經濟發展不斷提高，又由於服務業中大部分屬非貿易財產業，因此內迴圈的比重也會隨發展提高。

林毅夫的觀點雖然是以出口占比的變化趨勢為指標，但若以中國大陸貿易依存度（進出口總和占比）作為替代指標仍然是成立的。根據2019

年麥肯錫全球研究所 (McKinsey Global Institute) 編制的中國—世界經濟依存度指數顯示，在貿易、科技和資本三方面，2000至2017年期間中國大陸對世界經濟的依存度有所下降，而世界對其依存度則是上升，顯示中國大陸經濟正逐步轉向以內需驅動為主的成長模式。

「雙循環」相互促進的發展策略思維

鑒於中國大陸與國際間相對比較優勢產業，勢必隨著中國大陸經濟的持續發展（例如工資、成本因素的變化或科技進步）而呈動態演進態勢。為了消除各國對於與中國大陸貿易或投資的諸多疑慮，中國大陸必須進一步開放市場，並增強對智慧財產權的保護，而如欲發揮國內循環大市場優勢，在中共「社會主義市場經濟」的思維下，中國大陸政府自然被賦予安定經濟的重任。目前的政策方向主要是透過擴大消費來進一步豐沛國內循環這個大市場，同時吸引擁有技術優勢的外資進入中國大陸投資。

基於大市場的磁吸力，在智慧財產權能受到高度保障的談判協議下，歐盟與日本的高科技產業有積極誘因赴陸投資，但在美中全面博弈的大環境下，日本沒有太多選擇權，只能站隊美國，因此歐盟的角色成為關鍵。「中歐投資協議」若審議通過，則中國大陸不但得以繞開美國對輸往中國之高科技關鍵零組件所預擬的封鎖線，同時可經由競爭的市場環境，激發中國大陸產業結構升級的動能，從而擺脫現階段仍徘徊在全球高科技產業鏈中、下游的窘境。因此，經濟上傾向與中國大陸加強往來、價值觀與意識形態則傾向美國的歐盟，自然成為美中雙方極力爭取的夥伴，這也正是近日「中歐投資協議」在歐盟議會遭到擱置審議背後的最根本原因。

理論與實務相互協調難題：經濟安定 vs. 效率

「雙循環」發展策略的可持續條件必須建立在人均收入能夠持續穩定增長的前提之上，然而這個大前提究竟要如何得到滿足呢？從經濟理論的角度出發，關鍵在於全要素生產力持續提高。林毅夫在面對媒體提問時的回應是必須靠全面深化改革（包

括完善金融體系、消除戶籍制度障礙、促進勞動力流動、落實土地政策，以及提升公部門服務效率等），以利市場訊號決定資源配置方向。

從李克強針對「十四五」時期經濟社會發展主要目標中，關於如何落實雙循環發展的辦法來看，其主張建立擴大內需的有效制度、全面促進消費、拓展投資空間等，亦即政府政策工具（財政、稅收，以及貨幣政策）在必要時（例如基於安定經濟的理由）介入市場，此時便出現許多可能情況。如果刺激消費的手段是透過降低交易費用或商品稅等有助於減輕相對價格受到扭曲的方式進行，則施政與效率目標將是一致的，但是在某些情況下則有造成經濟安定與效率難兼得之虞，例如，在非同規模失業的情況下，過度刺激消費增加國內需求的政策，必然引起儲蓄減少，從而影響私人資本的積累與私人企業活力，最終將反應在長期的均衡成長率上。如果是透過公共投資增加的方式刺激經濟，則可能產生對私人投資的排擠效果，造成資源配置扭曲，最終對私人企業活力造成負面影響。

【美中新興產業企業表現旗鼓相當並不等於科技自主】

如林毅夫所說，中國大陸在互聯網、AI、5G、雲計算，以及物聯網等新興產業的技術創新方面，由於有先來者的經驗可資借鑒，因此具有後來者優勢。此外，新興產業的特性（產品和技術的研發週期特別短，且是以人力資本為主要投入）並不會明顯不利於中國大陸。相較於美國，中國大陸在相關領域的人力資本並不遜色，再加上以龐大市場與完整的產業鏈做支撐，甚至可望在部分產品取得領先。林毅夫以近兩年全球獨角獸公司的排名為例，闡明美中在新興產業的表現已經旗鼓相當，儘管如



圖／歐新社

3月10日，中國人民政治協商會議閉幕，各地方代表在人民大會堂前自拍。

此，這並不意味著中國大陸的科技水準能夠上升到確保國家安全的終極要求。

【結語：高端科技自主創新任務艱鉅】

科技戰是美中大國博弈的重頭戲，尤其是在高端晶片領域。川普在位時主要是以限制親美方供應商對中國大陸輸出關鍵零組件產品的方式行之，拜登上臺後多次重申不與中國大陸脫鉤，並已部分鬆綁美商對中芯國際的供應禁令，但不包括10納米以下的先進製程產品或技術。簡言之，拜登選擇的是與中國大陸局部科技脫鉤，同時積極部署與盟友共同向中國大陸發起科技戰，一如華爾街日報所指稱，美國的核心策略是不讓中國大陸獲取有助成為全球領袖的技術。由於高科技研發的技術性質屬於 the best shot technology 類型（概念上接近贏者全拿），因此達到中國大陸科技自主創新的長遠目標勢必是條漫漫長路，即使在爭取歐盟的美中博弈中勝出或可縮短路程，但欲獲取有助成為全球領袖的技術則非靠自身硬實力不可。臺灣或許應該思考：如果中國大陸在爭取歐盟這場博弈最終敗陣，會不會回過頭來準備集中力量轉向台積電呢？🌀