

第一篇

政治

第一章 十四五規劃與中共經濟戰略的轉變

第二章 2021 年中共對台政策的調整與變化

第三章 中共對台部門分工及策略：以國台辦及外交部
為例

第四章 中共「一帶一路」的風險與爭議

第一章 十四五規劃與中共經濟戰略的轉變

梁書瑗*

壹、前言

今（2021）年兩會期間，在人大會議上，除聽取、審核國務院、最高人民法院與最高人民檢察院所提的工作報告、政府部門財政預算與法案外，中共也通過《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二〇三五年遠景目標》（以下簡稱《十四五規劃與 2035 遠景目標》）。¹ 根據中共的決策過程，此次兩會審議通過的《十四五規劃與 2035 遠景目標》是落實 2020 年中共十九屆五中全會，以及 2020 年末中央經濟工作會議對「十四五時期」的政策部署。中共因改革開放，指令性計畫影響的範圍不斷縮小，² 但為何外界仍持續關注中共每五年的經濟發展規劃？

指令性計畫雖隨著中共在 1992 年宣布建立「社會主義市場經濟」而逐步退出政策舞台，但中共也同時建立起一套可維繫中央權威與保留經濟活動靈活性的新型規劃體系。³ 國家雖放棄針對特定部門、企業下達經濟指標，但卻改以側重宏觀調控的指導型產業政策為主，並構建起一套「規劃網絡」：每五年通過一次的國民經濟和社會發展規劃提供的是宏觀政策目標，其下則為國務院層級的區域規劃、專項規劃，以及各部會、各省份推出各個規劃具體落實之。⁴ 此外，中共中央為使地方配合中央政策，採

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所博士後研究。

¹ 《十四五規劃與遠景目標》的全文於 2021 年 3 月 13 日公開，詳見：〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要〉，《人民網》，2021 年 3 月 13 日，<http://lianghui.people.com.cn/2021npc/n1/2021/0313/c435267-32050512.html>。

² 指令性計畫可影響的經濟活動逐步限縮，而於指令性計畫外的非公有經濟體卻迅猛成長，此消彼漲之間，市場經濟便在這個過程中逐步形成。Barry Naughton, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993* (New York: Cambridge University Press, 1995).

³ 韓博天 (Sebastian Heilmann)、奧利佛·麥爾敦 (Oliver Melton)，〈規劃：中國政策過程的核心機制〉，《開放時代》（廣州），第 6 期，2013 年，頁 9。

⁴ 韓博天 (Sebastian Heilmann)、奧利佛·麥爾敦 (Oliver Melton)，前引文，頁 11-15。

取幹部責任制，將政策指標視作幹部考核內容的一部分，強化規劃的政策內容對幹部的強制力。⁵

本文據以分析《十四五規劃與 2035 遠景目標》的基礎，將不只限於本次兩會的政治文件、談話，同時也納入中共於十九屆五中全會、2020 年中央經濟工作會議的決策。下文分為三個部分：一、中共通過《十四五規劃與 2035 遠景目標》的意涵；二、《十四五規劃與 2035 遠景目標》的政策重點；三、從《十四五規劃與 2035 遠景目標》觀察中國國家資本主義的發展。

貳、《十四五規劃與 2035 遠景目標》之意涵

改革開放後，中共總計只通過兩次遠景目標：1996 年 3 月由江澤民主導的《國民經濟和社會發展「九五計畫」和 2010 年遠景目標綱要》（以下簡稱《九五計畫和 2010 年遠景目標》），以及 2021 年兩會通過的《十四五規劃與 2035 遠景目標》。為何中共時隔 25 年後，於制定十四五規劃時一併宣布第二次遠景目標？本文認為，此乃因為這兩次遠景目標均標誌著中共「完成」上一階段的目標，為順利邁向下一個發展階段而提出距今 15 年後的國家遠景。江澤民主導的《九五計畫和 2010 年遠景目標》標誌中共於 1995 年提前完成 1980 年代中共經濟發展「三步走」的第二階段——於 20 世紀末國內生產毛額（GDP）比 1980 年代「翻兩番」（增加四倍）的目標；此次習近平推出的《十四五規劃與 2035 遠景目標》，則因中共於 2020 年才完成原本江澤民預定要在 2010 年達成國內生產毛額較 2000 年多四倍的計畫。這同時也可說明，中共為何未在 2010 年胡錦濤任內推出下一個遠景規劃。因 2002 年十六大時，從中國各項綜合發展狀況看來，恐無法於 2010 年實現國內生產毛額較 2000 年「翻兩番」的目標。故胡錦濤在十六大政治報告裡藉定義何為全面建設小康社會時，提出

⁵ 該觀點詳見：韓博天（Sebastian Heilmann）、奧利佛·麥爾敦（Oliver Melton），前引文，頁 22-23。劉雅靈，《自下而上的改革：中國地方經濟發展的路徑分歧》（台北：巨流出版社，2017 年），頁 91-93。

國內生產毛額到 2020 年力爭比 2000 年「翻兩番」的規劃。

然而，不論是《九五計畫和 2010 年遠景目標》或《十四五規劃與 2035 遠景目標》均反映出影響中共制定經濟部署的兩股力量：中共對內設定的國家發展目標，以及外部情勢對中國內部發展進程的影響。下文則分別闡釋影響《十四五規劃與 2035 遠景目標》部署的這兩股力量，並藉此進一步釐清未來中共對國家發展的方向，以及中共高層對當前的局勢判斷。

一、往建設社會主義現代化國家的方向邁進

文革結束後，中共於十一屆三中全會（1978 年）確立未來的施政重點將轉為建設社會主義現代化。彼時對鄧小平而言，完成國家現代化等於中國建成小康社會，而非躋身於「西方現代化」國家之林。⁶中共十三大（1987 年 10 月）時任總書記的趙紫陽提出「沿著中國特色的社會主義道路前進」的報告，對社會承諾中共將採「三步走」的經濟戰略——「第一步解決人民溫飽問題；第二步人民生活達小康水平；第三步人民生活較富裕，基本實現現代化」，將中國建設成小康社會，並最終成為現代化國家。⁷中共在設定「三步走」，第一步與第二步為主要目標，第三步僅概略論述，對於何為基本實現現代化並未多加著墨。⁸當中共於 1995 年提前完成第二步國民生產總值比 1980 年代再增長四倍的目標後，中共面臨到必須回答何謂第三步，以及如何從第二步邁向第三步的問題。其後，江澤民與習近平分別對此提出更細部的規劃。

江澤民於 1997 年十五大指出，彼時是中共帶領中共在完成第二步的基礎上邁向第三步的關鍵時期，因而將第二步邁向第三步的過程又區分出

6 鄧小平，《鄧小平文選（第二卷）》（北京：人民出版社，2006 年第二版），頁 237-238。

7 趙紫陽，〈沿著有中國特色的社會主義道路前進——在中國共產黨第十三次全國代表大會上的報告（1987 年 10 月 25 日）〉，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64162/64168/64566/65447/4526368.html>。

8 樊憲雷，〈從小康社會到全面建設小康社會〉，《中國共產黨新聞網》，2014 年 5 月 4 日，<http://dangshi.people.com.cn/n/2014/0504/c384616-24971790.html>。

三個階段（外界多稱為「新三步」），並首次帶進「兩個一百年奮鬥目標」：第一，於 2010 年實現國民生產總值較 2000 年多一倍；第二，2021 年建黨百年時，促使國民經濟更加發展，各項制度也更完善；第三，至 2049 年建國百年，基本實現現代化，建成富強民主文明的社會主義國家。⁹ 習近平則於十九大又對「新三步」中的第三步——「至 2049 年建國百年，基本實現現代化」，提出「兩個階段」的安排。第一個階段（2020 年至 2035 年），在全面建成小康社會的基礎上，再奮鬥 15 年，基本實現社會主義現代化；第二個階段（2035 至 21 世紀中葉），在基本實現現代化的基礎上，再奮鬥 15 年，把中國建成「富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國」。¹⁰

目前中共中央的施政藍圖，改變了鄧小平當年對中國現代化只要達成「小康之家」的期許。習近平在江、胡兩代的基礎之上，最終謀求的現代化指的是，可與西方比肩的「富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國」。習近平於 2020 年 12 月 3 日政治局常委會上，宣布完成「全面建成小康社會」的最後一個階段——農村脫貧成功。¹¹ 此舉顯示，中共自認已完成對人民的承諾，接下來迫在眼前的則為在「全面建成小康社會」的基礎上，往前邁進基本實現社會主義現代化。中共作為一個重視意識形態正統性的政黨，黨內的理論建構與政策部署一向存在密切的關係。2018 年習近平透過取消國家主席任期制的方式，掃除連任在制度上的限制後，「脫貧攻堅成功」、「全面建成小康社會」也成為習取得在黨內連任資格的正當性來源。預料中共將藉《十四五規劃與 2035 遠景目標》，擘劃社會主義現代化國家的大政方針，奠下「社會主義現代化發展」的第一步，形塑未來國家發展路徑。

9 江澤民，《江澤民文選（第二卷）》（北京：人民出版社，2006 年），頁 4。

10 習近平，〈決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利〉，中華人民共和國中央政府，2017 年 10 月 27 日，http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。

11 〈中共中央政治局常務委員會召開會議 聽取脫貧攻堅總結評估彙報 中共中央總書記習近平主持會議〉，《新華網》，2020 年 12 月 3 日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-12/03/c_1126818856.htm。

外界可從今年兩會習近平的相關談話，觀察中共實現社會主義現代化國家的思路。本文認為，推動中共邁向「高質量發展」便是其中最重要的政策軸心，相關政策將圍繞著此軸心漸次展開。下文將以兩會期間，習近平「下團組」所發表的談話為例說明之。¹² 本次兩會習近平參加政協會議醫藥衛生界、教育界，以及人大內蒙古、青海代表團、解放軍代表團。從習近平「下團組」的談話可知，中共走向「高質量發展」將是實現社會主義現代化國家的第一步，也是十四五時期的首要之務。「高質量發展」是對中共所有地區而不僅限於經濟發展程度較好的區域，也不只是對經濟發展有所要求，而是從經濟層面擴及到社會發展各方面的要求。¹³ 中共未來的各項經濟指標勢必隨著經濟總量成長而呈現緩降的趨勢，長遠來看，中共必須調整經濟發展目標。當前所指的「高質量發展」，便是指不再以短期的經濟數值為唯一追求的目標，雖然經濟發展仍是重點，但轉而強調複合型指標。如各區域因地制宜、兼顧生態環境發展不同的產業，建立具本地特色的現代化經濟體系；縮小城鄉教育、醫療等民生基本需求的差距；培育科技創新型人才；強化醫療資源的公共性；強調道德文明。

二、外部情勢「不利於我」恐衝擊中共的經濟發展模式

當鄧小平確立中共的施政重心轉為經濟發展後，便面臨到作為一個後進國家應該如何發展的問題，而擴大中共對世界開放的程度則為中共的答案。中共如何藉國外技術、資金、人才協助自身經濟、科技發展，一直都是中共經濟政策的一環。世界與中共的關係，除了牽動中共經濟發展的速度，也影響中共經濟發展的模式與路徑。因此，《九五計畫和2010年遠景目標》與《十四五規劃與2035遠景目標》兩份政治文件不僅呈現中共高層對外部情勢的判斷，同時論及外部情勢對中共經濟發展路

¹² 「下團組」意指，中共領導班子參加兩會期間各個分門別類的「團組」。這些「團組」的組成包含不同分門別類的人民團體、省份、政黨，解放軍也自成一個「團組」。

¹³ 〈習近平參加青海代表團審議〉，《新華網》，2021年3月7日，http://www.xinhuanet.com/politics/2021-03/07/c_1127181075.htm。

徑的影響。

相較於 1996 年制定《九五計畫和 2010 年遠景目標》時對中寬鬆的國際政治環境，從十九屆五中全會對外公開的政治文件可知，當前中共所面對的外部情勢錯綜複雜，已進入「動盪變革期」，以及因新冠肺炎疫情蔓延而走向「加速演變期」。¹⁴ 改革開放後，中共所享受的國際情勢寬鬆之勢，肇因於：（一）冷戰期間，因美蘇兩強之爭，美方在外交政策上選擇暫時擱置與中共在意識形態上的分歧；（二）即使發生天安門事件，但美國以「接觸政策」（Engagement Policy）為主軸的對華政策仍持續不變。中共趁此之勢，積極融入國際社會，享受自由主義國際秩序下多邊自由貿易體制的紅利，並藉逐步形成、擴大的市場潛力吸引全球投資中國。更甚者，市場規模與行政監管兩者相輔相成，為中國引入外資、高階人才與截留技術的優勢，並進一步深化鄧小平經濟開放的路線。

然而，當今中共所面臨的外部情勢進入「加速演變期」與「動盪變革期」，中國身處的國際環境正面臨轉變。宏觀而言，冷戰後，以美國單極霸權為基礎的自由主義國際秩序時值轉變期。一方面，美國領導自由主義國際秩序的能力深受挑戰；另一方面，自由主義國際秩序本身所隱含的資本全球化與民主價值正面臨貧富不均、民主治理失能，進而延伸出民主合法性危機等挑戰。但於中共而言，其隱含的意義則有兩個層次。第一個層次，在美中摩擦的格局下，中共認為自身正遭受來自美國的施壓。中共意識到美中摩擦已從貿易、科技領域延伸至意識形態理念之爭。尤其拜登政府不僅並未放棄在東亞的軍事部署，且在集結盟友這方面更甚川普一籌；同時也並未放棄探究新冠肺炎疫情的起源；疫苗外交的競逐，更在檯面下暗潮洶湧。第二個層次，則是中共也面臨來自位處美中兩強間廣

¹⁴ 「加速演變期」語出王曉暉（中宣部分管日常工作的副部長）於十九屆五中全會新聞發布會上所言，至於動盪變革期則語出 2020 年 8 月經濟社會領域專家座談會上習近平所言。〈中共中央就黨的十九屆五中全會精神舉行新聞發布會〉，《人民網》，2020 年 10 月 30 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/67481/434038/434053/index.html>。習近平，〈正確認識和把握中長期經濟社會發展重大問題〉，《求是網》，2021 年 1 月 15 日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-01/15/c_1126984966.htm。

大「中間地帶」的第三方國家，於部分議題採合作姿態，但也於部分議題上抗拒中方立場的不確定性。¹⁵ 時殷宏認為，對中共而言，外部情勢的不利，除了美國的施壓外，另一部分正是來自於「非中國盟友亦非美國盟邦」的疏離與抵抗。對這些「中間地帶」國家而言，他們最大的共通點在於，尋求外交政策的自主性。如何依據自身國家利益的判斷，不為美、中對抗所左右，是為其著眼點。若美中兩強對抗的格局不變，這些「非中國盟友亦非美國盟邦」在各種議題上的立場不確定性，反而成為中共對外關係長期格局中棘手的難題。

本文認為，當前北京須防備國際間掀起棘手的意識形態、價值觀之爭，一旦讓美國與「中間地帶」的民主國家在意識形態、人權、言論自由、市場公平競爭等價值體的基礎上結盟，將造成北京極大的壓力。然而險峻的外部情勢，也會衝擊中共既有的經濟發展模式。自改革開放以來，中共成為國際產業分工體系的一員，隨著製程精進、勞動力充沛、基礎設施完備等條件，日漸成為全球價值鏈不可或缺的一環。中共一方面融入全球產業秩序，成為世界工廠賺取外匯；但另一方面也擴大自身對國際社群的依賴程度，因中共對能源、市場、技術的需求，也相應提升中共經濟安全的風險。一旦自由主義國際秩序動盪，出現中共所謂的「全球化逆流」——圍堵中共的單邊主義興起，並更進一步形成「反共聯盟」，首當其衝的便是中共原有利用國際寬鬆環境，融入國際分工體系的發展基調。¹⁶ 然而，習近平對此，反而宣告全黨，未來將採取打「持久戰」的經濟戰略應對之。¹⁷

¹⁵ 第二個層次的觀點請詳見：時殷宏，〈世界格局：彼此歧異的短中期狀態與長期趨勢〉，《俄羅斯研究》，第5期，2021年10月，頁3-18。

¹⁶ 劉鶴，〈加快構建以國內大循環為主體、國內國際雙迴圈相互促進的新發展格局（學習貫徹黨的十九屆五中全會精神）〉，《人民網》，2020年11月25日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2020-11/25/nw.D110000renmrb_20201125_1-06.htm。

¹⁷ 〈中共中央政治局召開會議 決定召開十九屆五中全會 分析研究當前經濟形勢和經濟工作中中共中央總書記習近平主持會議〉，《新華網》，2020年7月30日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-07/30/c_1126306023.htm。

參、《十四五規劃與 2035 遠景目標》的政策重點

1990 年代初期，柯林頓政府雖對中考慮採取人權與最惠國待遇掛鉤的政策，但在國內利益團體的壓力下放棄，並重回「接觸政策」的基調，北京終於挺過因天安門事件造成的波折。中共緊抓國際環境對中寬鬆的情勢，積極表態「入世」，從中牟取國家利益，便成為當時中共部署經濟工作最重要的目標之一。中共認為，必須對西方世界宣示中共有融入國際經貿秩序的決心與準備，以掌握在全球化國際經貿秩序下的機遇。在此背景下，江澤民所主導的《九五計畫和 2010 年遠景目標》（1996），奠定了中共以廣袤的市場、勞動人口吸引國際投資，成為世界工廠推動出口賺取外匯的發展模式。中共經濟發展躍升，人均收入持續躍升，一舉轉型為製造業強國。政策部署不忘規劃「吸取」先進國家轉移的技術，厚植自身的科技實力，也強調如何不斷廣開國門，引入先進技術、人才、外資。例如：在中共商業法規的研究中，學者發現，中共採取內、外資有別的管理方式，營造出對外資寬鬆的法規環境。¹⁸

然而，《十四五規劃與 2035 遠景目標》與以往中共每五年便推出的國民經濟和社會發展規劃不同之處在於，「十四五時期」處於中共外部環境所面臨「百年未有之大變局」，以及正準備轉向建設社會主義現代化國家的關鍵階段。¹⁹ 吾人認為，中共是採取對外部情勢不容樂觀的前提規劃《十四五規劃與 2035 遠景目標》，政策核心反映的是準備與外部勢力進行一場「持久戰」，企圖以弱搏強等待改變敵我力量對比的時刻到來。²⁰ 為等待敵我力量對比改變的時機，中共擘劃《十四五規劃

¹⁸ Yasheng Huang, "One Country, Two System: Foreign-Invested Enterprises and Domestic Firms in China," *China Economic Review*, Vol. 14, No. 4, September 2003, pp. 404-416; 王文杰, 〈不均衡發展下的中國法制〉, 《東吳法律學報》, 第 18 卷第 1 期, 2006 年 8 月, 頁 1-30。

¹⁹ 何毅亭, 〈我國發展環境面臨深刻複雜變化〉, 中共中央黨校(國家行政學院), 2020 年 12 月 8 日, https://www.ccps.gov.cn/xytt/202012/t20201208_145518.shtml。

²⁰ 毛澤東所指之「持久戰」, 為一以弱勝強的戰略, 其著眼於如何全面性地評估敵我之優缺點, 謀取改變敵我實力對比的過程。毛認為, 「敵之優點可因我之努力而使之削弱, 其缺點亦可因我之努力而使之擴大。我方反是, 我之優點可因我之努力而加強, 缺點則因我之努力而克服」, 只要將雙方對峙的時間一再延長, 並在這個過程中不斷擴大我方之優點並削弱敵的優勢, 等待敵的缺點擴大、優點反成缺陷的時刻到來, 我再予以致命的攻擊, 方能最後克敵制勝。

與 2035 遠景目標》的政策方向首要為對內整備、壯大中共自身的實力。因此，習近平要求全黨中央保持戰略定力、練好內功、辦好自己的事，意即要求全黨不受外界局勢變化，堅持將發展國內經濟與解決內政問題視作第一要務。²¹ 如此一來，中共在部署《十四五規劃與 2035 遠景目標》相關政策時，便側重於提升經濟自主性，盡可能擴大自身在經濟發展道路上「自立自強」的程度，藉減緩外部情勢對中共經濟發展的干擾，謀求不受制他人的發展軌道。因此，《十四五規劃與 2035 遠景目標》的政策重點將圍繞：一、強化經濟自主性；二、管控內外部風險這兩股主軸，下文循此分述《十四五規劃與 2035 遠景目標》的政策重點。

一、強化經濟自主性

（一）強調科技創新要自立自強

中共在鄧小平主導下，提出「四個現代化」（工業、農業、國防、科學技術）後，確立中共經濟發展不走土法煉鋼的老路，歷次五年國民經濟和社會發展規劃均包含科技創新的要求。然而，中共對於科技創新的側重多所不同。隨著經濟發展的進程，中共對於科技創新的要求從一開始如何引進國外先進技術，使之與中共本土科學研究結合，逐步朝向強調自主研發創新的程度。

截至《國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要》（2016-2020）（以下簡稱《十三五規劃》），中共雖提及「加強基礎研究，強化原始創新」，但仍指出要「引進消化吸收再創新」。然而，習近平於去（2020）年中央財經委員會第七次會議上已清楚表明，未來中共經濟政策將首重自力更生。這顯示習近平認為，「引進消化吸收再創新」的技術發展路線，恐埋下中共經濟發展道路上的不安定因素，一旦外界有意藉關鍵技術打擊

²¹ 〈習近平：關於《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二〇三五年遠景目標的建議》的說明〉，《新華網》，2020 年 11 月 3 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-11/03/c_1126693341.htm。于澤遠，〈五中全會為何強調戰略定力？〉，《聯合早報》，2020 年 10 月 30 日，<https://www.zaobao.com.sg/realtime/china/story20201030-1097053>。

中共，中共則無法可想。因此，《十四五規劃與 2035 遠景目標》首次未提及引進技術，轉變過去中國在科技創新上的發展模式，訴求科技自力自強，全力發展本土技術成為未來中共科技創新的方針。今年兩會會後的總理中外記者會上，李克強指出：「中國的基礎研究仍不足，研發經費占國內生產毛額的比例不高，尤其是基礎研究的經費僅占總研發經費 6%，但發達國家基礎研究的經費占總研發經費可達 15% 至 25%」。在有預見的未來，中共將擴大基礎研究的支出，作為提升科技自主性的關鍵。

（二）強大的內需市場為尋求未來經濟自主的一環

統籌國內國際兩個市場一向為中共經濟發展的要點，但截至十三五時期，中共仍以全方位對外開放，吸引外資並鼓勵國內企業「走出去」，往外拓展市場為政策優先。但中共中央於去（2020）年兩會與 5 月政治局常委會，首次提出「以國內大循環為主體、國內國際雙循環相促進的新發展格局」一說，並於十九屆五中全會與去年 12 月召開的中央經濟工作會議進一步確立「新發展格局」作為十四五時期的經濟戰略。

「以國內大循環為主體、國內國際雙循環相促進的新發展格局」的政策重點如下：1. 投資、生產、消費等都以國內市場為優先；2. 結合供給側改革，以高質量的供給引領和創造新需求，而非不顧需求（消費市場），一味地投資、生產；3. 擴大國內市場；4. 立足國內市場，吸引外資。中共提出「新發展格局」有以下兩點意涵。第一，中共預計調整發展國內與國際市場的優先順序——在發展的優先順序上，以發展國內市場為優先，進而視國內市場為利基，吸引國際投資，使中國市場成為跨國企業「不得不」將生產要素配置於中共的理由。中共長期對美貿易順差，使中共的貿易出口成為美中貿易摩擦裡的弱點，又遭逢新冠肺炎疫情蔓延，西方國家消費需求疲弱，打擊了中共的外銷產業，使中共決意調整長期以來資源配置的優先順序，形成以國內市場為主導、國外市場為輔的發展方式；第二，強大的內需市場，也有助於消化中國境內的產能，形成消費帶動投資的良性循環。種種舉措無不呼應習近平首重自力更生、辦好自己的事，從

中不斷擴大國際社會對中共的依賴程度，延續提升中共震懾他國能力的基調。²²

（三）在實體經濟上側重供應鏈安全穩定與製程技術自主可控

美中爭奪主導全球技術發展這條原本在貿易爭端裡隱而未顯的支線，被川普行政命令中的「外國對手」論（foreign adversaries）一舉推上檯面。長期以來中共對美國造成的國安威脅，使美國在高科技產業邁向圍堵「中國技術」的道路。美國此舉使中共意識到，未來中共可能面臨生產鏈「掉鏈」，以及關鍵技術輕易為美國掣肘的風險，因此中共在十四五時期關於打造製造業強國的政策上，側重以下兩個層面：一為供應鏈安全穩定；二為製程技術、設備自主可控。

首先，不論是中資或外資，在美中關係不穩定的情況下，祭出避險措施轉移資訊產品供應鏈已是不爭的事實。維持供應鏈安全穩定不僅為中共官方當前的挑戰之一，如何因應外資轉移供應鏈的風險，引導產業鏈留在境內，也是暢通國內大循環的基礎。據《十四五規劃與 2035 遠景目標》，預料中共將從以下兩個層面解決供應鏈安全穩定的問題。1. 重新部署供應鏈：將供應鏈留在中共境內的企業，開始準備扶植或納入新的協力廠商。中共目前在 2020 年 8 月習近平赴安徽考察並召開「長三角一體化發展」座談會時，部分省市指出「當地中小微企業的意外收穫 —— 過去沒有機會和國際化大企業合作的省內小企業，現在紛紛接到國內的橄欖枝」。²³ 2. 促進區域平衡，強化西部、東北部地區承接產業轉移的基礎建設。在外部環境險峻、未來高科技產品極可能分裂成中共與西方市場的前提下，推出「以國內大循環為主體」將資源配置以國內為優先的政策，吾人認為解決中共區域平衡問題的契機似已到來。改革開放初期，中共經濟發

²² 關於習近平今年 4 月 10 日在中央財經委員會第七次會議上的講話詳見：習近平，〈國家中長期經濟社會發展戰略若干重大問題〉，《求是網》，2020 年 10 月 31 日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-10/31/c_1126680390.htm。

²³ 〈下好先手棋，開創發展新局面——記習近平總書記在安徽考察〉，《人民網》，2020 年 8 月 24 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0824/c1001-31833325.html>。

展模式——原料加工、市場與資源兩頭在外，導致產業若集中於東部地區，出口完成品或進口原物料的物流成本都將最低。受上述經濟發展模式影響，彼時中共政府率先投資產業基礎較好的東部地區，也放開城鄉人口流動的限制，企業也集中將生產要素配置於東部，造成產業集中於東部地區。如此一來，在企業尋求降低生產成本的經濟理性下，西部大開發始終成效有限。然而，當前中共促進區域平衡已不只為了平衡城鄉差距而已，在外部壓力下，勢必要撬動中共內部市場的投資與消費空間。再加上若未來高科技產品市場因中共與西方兩套標準而分裂，那麼供應鏈移轉至西部，就地供貨、供應鏈「短鏈化」，對企業而言也不再是無利可圖。2020年10月中共政治局審議《成渝地區雙城經濟圈建設規劃綱要》，預計將加速「成渝雙城經濟區」形成，顯示未來官方應會將資源往成都、重慶傾斜，位於中國西南側的「成渝（成都、重慶）雙城經濟圈」，應是中共下一個經濟增長的亮點。

其次，中共自《國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》（2006～2010）開始，在工業現代化的部分不再以「引進先進技術與自主創新結合」為首要發展策略，改以「向自主研發製造延伸，推進自主創新成果產業化」。簡言之，中共自十一五時期，開始將掌握製程技術視為推動工業現代化的目標。然而，中共尋求技術創新的目標，已不僅是欲藉產業升級、提高產品產量與品質以開拓更多國內外市場而已。從十九屆五中全會與2020年中央經濟工作會議對經濟政策部署，便可觀察到中共除了極大化產業鏈各節點上的技術自主可控外，也欲提升藉關鍵技術箝制他國的實力。首先，《十四五規劃與2035遠景目標》側重提升產業基礎能力，強調產業基礎元件、基礎技術與材料的自製率，而非追求得以引領產業飛躍突破的創新技術，試圖解決美方針對個別產業採用釜底抽薪的策略，截斷中共後端的生產；其次則是在具產業優勢的領域持續「精耕細作，搞出更多獨門絕技」，擴大各國對中共製造的依賴。

二、管控內、外部風險

（一）縮小民生福祉的差距邁向「共同富裕」

據中共政治用語的邏輯，矛盾之所在便是仍待解決之處。對於現階段中共而言，已完成「讓一部分人富起來」的目標，但卻存在「人民日益增長的美好生活需要和不平衡不充分的發展之間的矛盾」。中共深知，改革開放後，貧富差距加劇，不僅違背社會主義立國的意識形態，也易生成社會不穩定的因子，進而威脅共黨統治的合法性。據韓文秀（中央財經領導委員會辦公室分管日常工作的副主任）的說法，中共追求高質量發展就是從「有沒有」到「好不好」的發展，高質量經濟發展的一環便是解決發展中不均衡、不充分的問題，促進全體（中國）人民「共同富裕」。

中共於去年 12 月 11 日中共政治局會議中首度提出「需求側管理」，因十四五時期將壯大國內市場視作經濟戰略，內需已成為中國經濟未來主要的動能。內需包含國內市場上的消費需求、投資需求及政府投資，因此在政策部署上，中共在十四五時期，除了維持寬鬆的財政政策外，將力求打通社會收入分配不均的「堵點」、抑制占據壟斷地位的民營企業（如阿里巴巴），以釋放更多市場投資的空間。中共需求面的問題尤以消費市場最為嚴峻，雖然 2020 年的投資與消費同受新冠肺炎疫情的衝擊，但以中共官方公布的數據看來，社會消費的回復速度仍遜於投資面（如下圖 1-1）。社會整體的消費能力對終端商品的市場化價格極敏感，易受可支配所得不均，或因社會安全網不足，使醫療、教育、居住等固定支出高漲所抑制，使中共遲遲無法形成與消費人口匹配的消費市場。因此，《十四五規劃與 2035 遠景目標》大篇幅地論及如何將資源向鄉村、衛生、醫療、城鎮更新、老人安養等建立社會安全網的政策，試圖減輕固定支出，間接提升整體社會人民的可支配所得，促進共同富裕才是提振消費市場的基礎。雖然「三次分配」所指的自願性捐輸造成外界多所議論，但整體而言，在促進「共同富裕」的政策上中共目前著眼點在於「二次分配」——財稅改革、構建社會福利安全網。吾人認為，「二次分配」的

核心在於撬動農村消費力，釋放農村消費力，將有助於維持中共低階消費性產品的生產製造，並同時回應建立強大內需市場與去產能的方向。

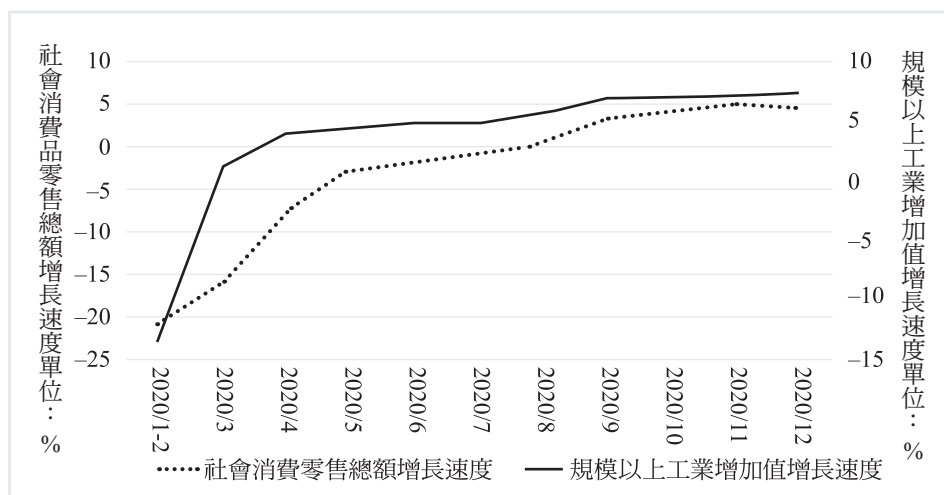


圖 1-1 中共去年同期比較規模以上工業增加值增長速度與社會消費品零售總額趨勢圖（2020 年 1 月～12 月）

說明：

- 一、規模以上工業：統計範圍為年度主營業務收入 2,000 萬元人民幣（含）以上工業法人單位。
- 二、規模以上工業增加值增長速度：反映一特定時期的工業生產物量增減變動的情形，可利用該指標，獲知工業部門運行的狀況。圖 1-1 的規模以上工業增加值增長速度數據，均為扣除價格因素的實際增長率。
- 三、社會消費品零售總額：企業（單位）透過交易銷售給個人、社會集團等非生產與非經營用的實用商品金額，以及提供餐飲服務所取得的收入金額。統計範圍為年主營業務收入 2,000 萬元人民幣（含）以上的批發業企業（單位）、500 萬元人民幣（含）以上的零售業企業（單位）、200 萬元人民幣（含）以上的住宿和餐飲業企業（單位）。

資料來源：作者整理繪製自國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/>。

（二）推動經濟發展的同時不忘管控國安問題

中共為提升國安政策的長期規劃與危機應對，著手突破各部門既有的部門利益，於十八屆三中全會（2013 年 11 月）決議成立協調各部門行動的平台中央國家安全委員會。此舉足見中共中央認為，中共內外部情勢變

化與非傳統安全的威脅日深，再加上內外部隱憂交叉影響，如新疆民族問題和境外恐攻「合流」的問題。因此，2014 年召開中央國家安全委員會第一次會議時，首次提出總體國家安全觀和中國特色國家安全道路。²⁴ 在上述背景下，於 2016 年通過的《十三五規劃》，國家安全第一次單獨成章（第 73 章建立國家安全體系），集結原本散見各章的安全議題。本次《十四五規劃與 2035 遠景目標》更將國家安全議題單獨成篇——「第 15 篇統籌發展和安全 建設更高水平的平安中國」。²⁵

較之於《十三五規劃》側重反恐、民族分裂與宗教極端主義，《十四五規劃與 2035 遠景目標》則提出中共須防範在追求建立社會主義現代化國家過程裡的各種風險。從中美掀起一場自貿易、科技領域再延伸至意識形態等一連串競爭過程中，又遭逢新冠肺炎疫情失控，使原本不慎樂觀的外部環境更形險峻。從中可知，中共意識以下三點迫在眉睫的國安問題。第一，在貿易全球化、國際產業分工下，中共的經濟脆弱性顯露無疑，如掌握關鍵原物料的能力，以及本身實力不足以應對經濟持久戰的戰略；第二，慎防境外勢力（美國）以中國共產黨為目標掀起意識形態或價值觀戰爭，試圖激化中國人民與共黨政權間對立的關係；第三，前述外部風險成為社會不滿的引信。

中共未來五年關注的國安議題如下：1. 在經濟安全領域中，特別指出糧食、能源、金融風險控管為主，顯見這三類經濟風險是中共關切的重點；2. 公共安全：除既有的食品與藥品安全、安全生產、完善災害應變體系外，新增疫苗安全與生物安全風險管理；3. 不再只強調管控社會治安，也側重發展社會矛盾綜合治理機制，發揮統合司法調解、群眾上訪機制的優勢。

24 〈習近平：堅持總體國家安全觀 走中國特色國家安全道路〉，《新華網》，2014 年 4 月 15 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm。

25 《十四五規劃與遠景目標》第 15 篇包含「加強國家安全體系和能力建設」、「強化國家經濟安全保障」、「全面提高公共安全保障能力」、「維護社會穩定和安全」等章。

（三）強調黨的全面集中領導為實現十四五時期發展目標的保證

《十三五規劃》首次將「強化規劃實施保障」列入國民經濟和社會發展五年規劃的內容，足見以習近平為首的第五代領導班子重視黨組織在國民經濟和社會發展五年規劃中的角色。中共高層認為，在十三五時期唯有發揮黨的核心領導能力，藉由從嚴治黨強化黨的執政能力、提升幹部的積極性，及完善基層黨組織的功能，方能落實《十三五規劃》的目標。然而，在江金權（中央政策研究室主任）於十九屆五中全會會後新聞發布會上直指，十四五時期乃至於更長時期，中共將面臨一系列風險挑戰，當前若只發揮黨的核心領導作用已經不足以因應，黨必須進一步集中統一領導才是國家未來發展的保證。²⁶ 這顯示，下一階段中共準備強化黨對經濟事務的管制能力，如此一來，中共的國家—市場關係將隨之產生變化。

肆、小結：十四五規劃投射國家資本主義發展方向

中共經濟改革尚未停止，國家干預經濟事務的方式，以及隨之而來的「國家—市場關係」也仍在變化中。文革結束後，當改革者逐步深化經濟改革，中共不僅承認私有產權，市場機制也在多數資源配置上具主導地位，就學界的定義而言，中共政經體制已屬資本主義而非社會主義的運作模式。²⁷ 目前學界廣泛運用國家資本主義的概念以理解中共政治經濟體制與「國家—市場」關係，以及作為理解中共經濟發展模式的框架。國家資本主義意指，「國家成為參與市場經濟的行動者，依循市場經濟法則從事商業運作，藉此達到政治目的」。中共的經濟發展模式由於具備以下三項特徵，而被歸類為國家資本主義：1. 國家保有藉市場運作機制干預經濟事

²⁶ 〈中共中央就黨的十九屆五中全會精神舉行新聞發布會〉，《人民網》，2020年10月30日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/67481/434038/434053/index.html>。

²⁷ Barry Naughton, *The Chinese Economy: Transition and Growth* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2007), p. 5; 劉致賢，〈中國國家資本主義：一個新的政治經濟學研究議程〉，《台灣政治學刊》，第19卷第2期，2015年12月，頁54-57。陳志武，〈沒有中國模式這回事〉（台北：八旗文化，2010）。

務的制度安排；2. 國家帶著鞏固共黨政權的政治動機參與市場經濟運作；3. 國家獨厚國有企業，使國企相對於私有部門更具市場競爭優勢，但並不否定私有部門存在的事實。²⁸

歷年中共的國民經濟與社會發展五年規劃，往往都未特別言明國家將如何介入經濟事務。「十四五時期」為中共在嚴峻的外部情勢之下，踏上建設社會主義現代化國家的第一個五年。對中共而言，提出新發展格局、「辦好自己的事」，將是「十四五時期」應對不穩定外部局勢的經濟戰略。官方如何在遵循市場機制的前提下，落實新發展格局，顯得格外重要。中共官方介入經濟事務的方式可能轉變的方向為何？若我們對此有進一步的分析，將助於釐清中共如何根據不同產業別干預企業的發展，擬定對中共經貿往來的政策。

本文認為，以下兩點政策或影響往後中共國家資本主義的發展。第一，《十四五規劃與 2035 遠景目標》點出以「新型舉國體制」引領戰略技術發展的重要性——國家以戰略需求為導向，側重企業在創新研發的地位，引領社會資本集中配置於掌握戰略科技或有研發潛力的企業，並於日後為國家所用。其次，《十四五規劃與 2035 遠景目標》在構建高水平社會主義市場經濟體制中，指出中共未來如何建構完善的國有經濟布局時的重點在於，改變國家與國企之間的關係，對國企的管理方式從「管企業」轉向「管資本」。中共政府欲藉國有資本「合理流動」一方面帶動國有企業邁向高質量發展，化解國企低效率、過剩產能的問題；另一方面也擴大國家資本投入先進製造業、支持研發核心科技，引導產業發展。此政策重點如下述：1. 強化國家與國企之間為出資關係，淡化上下層級科層化的關係。國家轉變過去行政化管理國企的方式，改為強調出資人職責（央企主要的出資人為國有資產監督管理委員會），國家身為出資人須以法律與市場機制為基礎行使股東權益；2. 側重國有資本投資效益，強調投資回報、國有資本做大的重要性，此政策重點在於擴大國有資本的量體，故國有資本要能進能退。

²⁸ 劉致賢，前引文，頁 55-56。

從上述兩項政策部署為例，吾人可推論未來中共政府介入經濟事務的模式，恐將以行使股東合法權利為介入企業治理或影響產業發展的管道。²⁹ 目前已有學者提出，中共走向「投資人國家」（investor state），國家藉國有資本的力量參股具投資潛力的私有部門，除了謀取經濟利潤、提升國有資本投資效益以外，也可藉股東身分，影響或扶助私營企業發展，成為另一個落實國家產業政策的手段。³⁰ 更甚者，可將國有資本運營公司視作核心，打造出彼此互相交叉持股的企業集團，實現做大國有資本、做強中資企業。更重要的是，若國有資本能進能退，中共或可能轉向為不再獨厚國有企業，對私有部門存在差別待遇的國家資本主義運作模式。

²⁹ Musacchio 與 Lazzarini 主張以國家干預機制將國家資本主義分為四類：國家作為企業家、國家在企業中掌握多數股權、國家在企業中掌握少數股權，以及以私有部門為主等，據其分類，中國屬國家在企業中掌握多數股權此分類。但劉致賢認為，中國作為國家資本主義的實踐者，其干預機制同時存在國家作為企業家、國家掌握多數與少數股權這三種型式。Aldo Musacchio and Sergio G. Lazzarini, *Reinventing State Capitalism: Leviathan in Business, Brazil and Beyond* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014), p. 8；劉致賢，前引文，頁 50、57-59。

³⁰ Chen, Hao and Meg Rithmire, “The Rise of the Investor State: State Capital in the Chinese Economy,” *Studies in Comparative International Development*, No. 55, July, 2020, pp. 257-277.