

解讀二十屆三中全會《決定》：中共高層有哪些煩惱？要啃哪些「硬骨頭」？

解讀三中全會的核心議題，我們將看到中國共產黨和國家機器的煩惱清單、代辦事項和心願列表。



2024年7月19日，中國江蘇省宿遷市，人們正在觀看中共三中全會。攝：Costfoto/NurPhoto via Getty Images

全文2.2萬字，涵蓋15個部分、60個條目、300多項改革措施的《中共中央關於進一步全面深化改革、推進中國式現代化的決定》在中共二十屆三中全會閉幕後的第三天發佈。據官方媒體報導，這份綱領性文件由習近平親自擔任起草組組長，「全程擘畫、組織調研」。作為五年一屆的兩次黨大會之間的中央全會文件，三中全會的《決定》地位高企，恍如又一份黨代表大會的政治報告。

在中國上半年GDP勉強「保五」（5%）、面對一連串內外挑戰之際，涉及經濟與改革議程的三中全會卻姍姍來遲，延至全國黨代會後的第二年的秋季才舉行，比慣例晚了將近一年。

雖然延宕多時、外界期待已久，但全會並沒有釋出重大的戲劇化改革信號，也沒有發動大刀闊斧的全面變革。300多項改革措施，更像是溫和漸進的政策修補，重申已經部署的政策舉措。

儘管如此，這份包山包海的文件仍然份量十足，將決定未來五至十年習時代中國「治國理政」的方向。仔細閱讀，我們能從中看到，中共的高層有一份怎樣的「煩惱清單」，還有哪些代辦事項和心願列表。

黨國眼中的市場：「放得活」與「管得住」

縱觀改革開放以來中共歷來說的「改革」，其核心矛盾都是處理政府和市場的關係：如何令政府在市場經濟置身事內，把控局面，又發揮市場在資源分配和激發活力的作用。

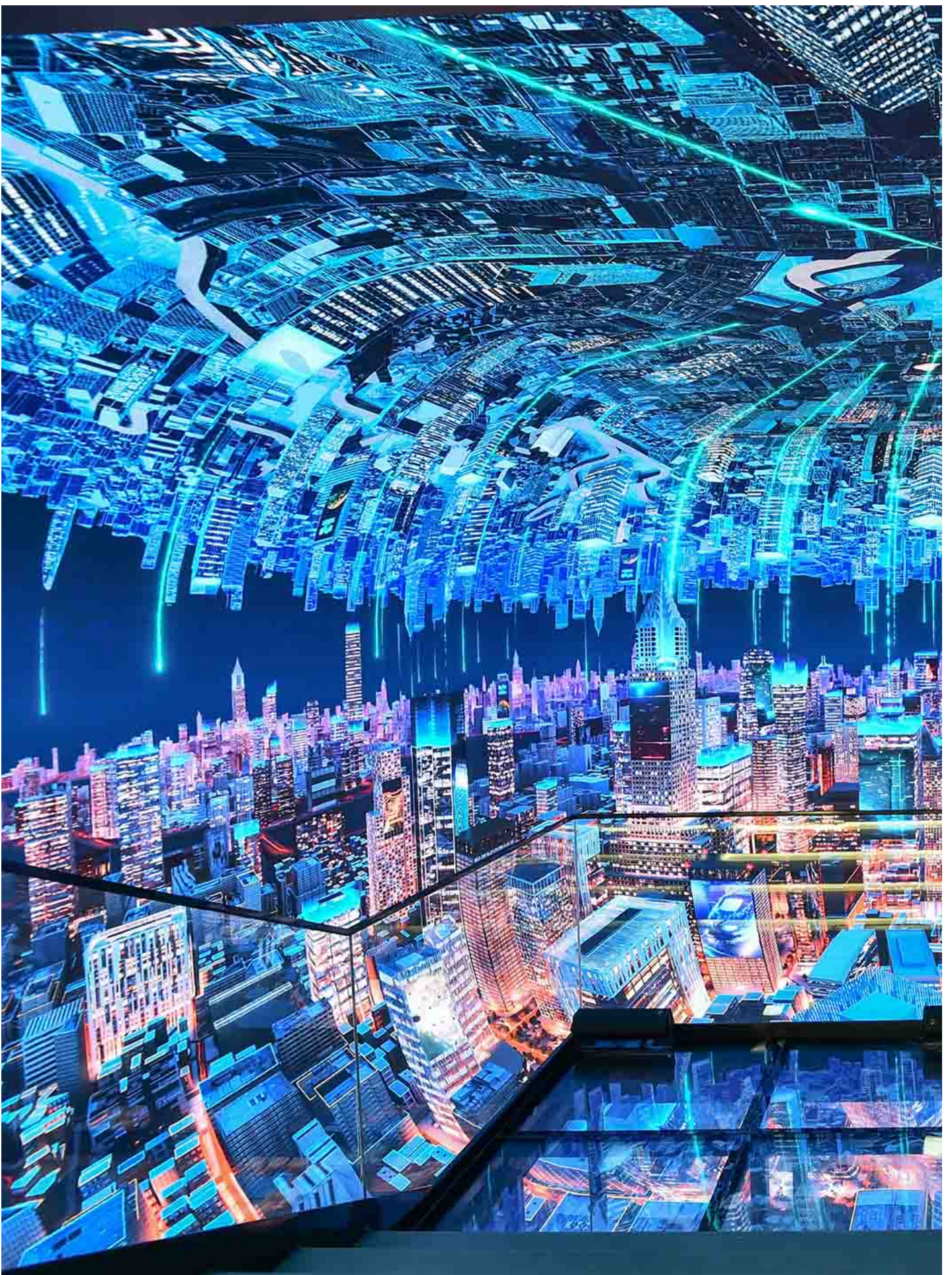
在2013年的十八屆「三中全會」，習近平提出「使市場在資源配置中起決定性作用，更好發揮政府作用」。由於稱市場為「決定性作用」，代替原有的「基础性作用」，外界一度眼前一亮，寄望中國經濟走向更加市場化的道路，但過去十年黨和政府對市場的介入和管制沒有減少，民間對「國進民退」的質疑不斷。

在這次的三中全會，中共在原有的論述上提出新口號，稱必須更好發揮市場機制作用，既「放得活」，又「管得住」，更好維持市場秩序、彌補市場失靈。簡單來說，這種論述延續「市場為黨國所用」的定位。中國有句老話，「一管就死，一放就亂」，猶如一個咒語始終定義著政府與市場的關係，如今政府提出的新口號正是意圖超越這種放管循環，但口號之外，還沒有看到什麼舉措。

作為市場的參與者，民營企業的地位在三中全會亦有重點著墨。近年來「國進民退」論、「民營經濟離場論」、「新公私合營論」不絕於耳，大幅影響民企的投資信心。這次全會繼續提出《民營經濟促進法》，相信今年內將白紙黑字確認民營企業的平等法律地位，確保民企平等使用生產要素、公平參與市場競逐、同等受到法律保護。由此，政府從法律層面派定心丸，希望促進民營企業的活力，弘揚他們的企業家精神。

始終，在中國，民營企業貢獻50%以上的稅收、60%以上的國內生產總值、70%以上的技術創新成果、80%以上的城鎮勞動就業、90%以上的企業數量。

除了著眼政府和市場關係、民企的地位，全會就市場機制的重點還有「構建全國統一大市場」。由於中國幅員遼闊、地方差異巨大，且各級政府有地方保護主義的傾向，使不同地區的行政區域形成市場壁壘，生產要素並未流通，未形成全國大市場，窒礙經濟發展。然而，就算全會再三強調，構建全國統一大市場始終有根本的難題——地方政府和地方企業的關係往往盤根錯節，涉及稅收、就業等等，要讓地方政府在這一問題上犧牲自己的利益，恐怕並非易事。



2021年5月29日，中國山東省泰安市，一名遊客在大數據產業園區觀看數碼顯示器。攝：Wang Jilin/VCG via Getty Images

「科技拜物教」向重大項目和重點企業傾斜

三中全會的《決定》儘管大包大攬，但如果比較不同內容的長度，可以明顯發現涉及科技的部分格外顯眼，可謂是大國競爭背景下誕生的「科技拜物教」。

領導人掛在嘴邊的「高質量發展」和「新質生產力」的核心，就是創新科技，視為大國博弈、國家安全、產業發展、經濟增長的重要基礎。在這次三中全會，《決定》有關創科的內容明顯放在較前的位置，相關的關鍵詞出現頻繁，如科技/科學60次，創新51次，技術23次，可見重視的程度。

一言以蔽之，中共高層希望建立一套科技創新的體系，佈局新興產業、推動舊產業升級，既實現中國的高科技自立自強，關鍵核心技術突破攻關，又達到產業鏈的自主安全可控。

然而，如習近平在《[說明稿](#)》清晰指出，中國的「產業體系整體大而不強、全而不精，關鍵核心技術受制於人狀況沒有根本改變。」就此，全會繼續提出建立「中國特色的創新科技體制」，當中尤為重視民營企業在創新科技的地位，並加強對民營企業在創科的支持。有關的表述如下：

「強化企業科技創新主體地位，建立培育壯大科技領軍企業機制，加強企業主導的產學研深度融合，建立企業研發準備金制度，支持企業主動牽頭或參與國家科技攻關任務。」

「支持有能力的民營企業牽頭承擔國家重大技術攻關任務，向民營企業進一步開放國家重大科研基礎設施。」

這種支持民營企業的創科發展是可以理解的。如上所述，民營企業貢獻70%以上的技術創新成果，無論是中國領先的硬科技公司（如華為），還是軟科技巨頭（如阿里巴巴、騰訊、百度、字節跳動）都是民營企業，中國政府可能比任何時候都更需要民營企業的創新能力。可以預見，民營企業在科技領域獲得的政府支持提高，範圍從投資、津貼、稅務、科研成果、政府採購不等，尤其是涉及新一代信息技術、人工智能、新能源、新材料、高端裝備、生物醫藥、量子科技等戰略性產業發展。

不過，這方面的許多支持，是否會過於傾向於一些被寄予「彎道超車」厚望科技巨頭，是未來幾年值得注意的事情。

在建立科技體制的構想中，三中全會亦重點著墨教育、人才、資金和國外合作的支撐。相關的表述有「推進教育科技人才機制」，「完善海外引進人才支持保障機制」，「探索建立高技術人才移民制度」，「擴大國際科技交流合作，鼓勵在華設立國際科技組織」。

值得指出的是，三中全會亦注重科技背後的資本力量，提出「鼓勵和規範發展天使投資、風險投資、私募股權投資，更好發揮政府投資基金作用，發展耐心資本」，「提高外資在華開展股權投資、風險投資便利性」。過去十年，無論是政府的產業引導資金、集成電路資金，還是國內外的私募基金和天使基金，都構成中國科技公司的堅實力量，可以預料中國政府將繼續鼓勵股權投資這種更加「市場化」的手段，撬動中國創科的商業化發展。

當然，高科技在中共高層眼中亦是社會控制的重要工具和社會發展的不穩定因素。在「完善公共安全治理機制」的條目，全會就明確提出「建立人工智能安全監管制度」。

最重大的改革：央地重新拆賬

在二十屆三中全會的《決定》中，最重大、影響最深遠的政策變動或許是財稅制度，即調整中國中央政府和地方政府之間稅收的分成。《決定》中提出了兩個方向的改變。一方面是將擴大地方政府的稅務收入，另一方面則增加中央財政在地方事務上的支出，以此回應地方政府的債務危機。

現時，中國中央和地方政府的稅務結構始於1994年的「分稅制」改革。在當時，有見於財政收入佔GDP比例和中央財政收入佔整體稅收的比重下跌，中央政府推出分稅制，把稅務分成中央稅、中央和地方共享稅和地方稅三種。由中央統籌稅收，之後中央再對部分地方（特別是中西部地區）採取「轉移支付」的方式，用收歸中央的稅收作為補貼發放。

分稅制後，中國中央財政逆轉了之前對地方財政的劣勢，開始飛速壯大，但對地方政府來說，分稅制意味著「財權上收，事權下沉」。在「上級發文，下級執行」的政治結構下，下級需接受上級安排的事權，事權又轉化成支出需求，給財政運行帶來壓力。按**央地的收支來看**，中央稅收佔比46%，地方稅收佔比54%，但地方政府要承擔了86%的支出責任，尤其承擔大量公共服務和社會保障支出，從而，「央地事權和財權不匹配」成為中國政府結構中一個明顯問題。

在這種情況下，中國地方政府開始尋找自己的經濟來源，它們一邊大推「土地財政」，依賴土地出讓金的收入，一邊通過各種顯性和隱形債務增加收入，推動GDP增長。然而，這種模式近年受到嚴重挑戰，先是疫情影響地方政府收支，然後是2021年的房地產市場**陷入嚴重低迷**，使土地出讓金從2021年的8.7萬億港元，下跌至2023年的5.8萬億元，嚴重影響地方政府的財政，何況地方政府本來已積累龐大的債務。



2024年3月2日，中國北京，一名男子經過中央商務區附近的建築工地。攝：Andy Wong/AP/達志影像

針對這種情況，二十屆三中全會提出「增加地方自主財力，拓展地方稅源，適當擴大地方稅收管理權限」，「適當加強中央事權、提高中央財政支出比例」。這是1994年分稅制以來**首次大規模逆向改變央地收入關係**。此前，2002年的所得稅改革、2016年的「營改增」都旨在增加中央收入，相反這次財政改革則是增加地方財力，增強中央事權和支出責任。

具體而言，本輪財稅改革涉及消費稅征收環節「後移」並穩步「下劃」地方，優化共享稅分享比例等。在中國稅制中，**消費稅**是全歸中央收入的中央稅，主要涵蓋煙草（53.4%）、石油燃料（33%）、汽車（7%）和酒（4.6%）於生產環節繳交的稅項，在2023年的總收入規模達1.61萬億人民幣。現時的消費稅改革方向是，一方面徵收環節由生產和代加工方移到批發商或零售商，另一方面將部分收入撥給消費地的地方政府，從而拓展地方收入來源。

至於央地共享稅則有6個，三大項目是增值稅（央地比例五五比）、企業所得稅（央地比例六四比）和個人所得稅（央地比例五五比），它們在2023年帶來12.8萬億人民幣的收入。暫時未見共享稅的新分成比例，但**有分析指**三大共享稅的地方分成若提高10%，地方收入將能提高1萬億人民幣以上。

現時地方財政已是燃眉之急：作為企業商品和服務的主要買家，地方政府的財力是經濟發展的關鍵，然而近年相當多的地方政府對企業欠資，甚至有個別地方政府「稅務倒查30年」，已大幅影響企業信心。

財稅改革的細節決定成敗，當中涉及複雜的央地博弈和利益重新劃分，我們需等待稅改的細則才看到具體的影響，但三中全會《決定》中可見中央已經承認央地分成問題，並將發動新的改革方向。

房地產危機：消化存量

中國大陸地方財政的問題，部分源於房地產，作為牽涉面廣、對宏觀經濟運行有系統性影響的房地產行業，現時正成為中國面臨的最主要經濟風險。而中國房地產的問題，主要表現為房企流動性不足、未如期交樓、房價低迷和供應過剩，此次《決定》亦觸及相關問題。

數據顯示，中國待售存量房面積相當於**6000萬套住房**，若沒有政府出手幫助，開發商需要四年多的時間才能售出所有已建成或在建住宅。截至**2024年4月**，新房銷售額比2021年7月的峰值下降47.2%，銷售面積下降46.8%；70個城市的新建住宅價格已較峰值下降8.0%，而更能反映市場狀況的二手房價格則下降了14.0%。

在今年5月17日，中國政府已經推出一輪動作較大的房地產新政。在需求端，政策工具是取消限購、降低首付比例和貸款利率。在全國層面，原來的首套房首付比例是20%，二套房是30%，現在變成了15%和25%，是1998年以來的最低。而在貸款利率方面，更是直接取消下限，由各個城市自主決定利率，另外住房公積金貸款利率亦下降0.25%，這些舉措都是激發潛在的買房需求。

在供求端，政策思路則是政府收購庫存商品房，用作保障性住房。作為習近平第三任期內重要經濟操盤手的國務院副總理何立峰此前指出：「商品房庫存較多的城市，政府可以需定購、酌情以合理價格收購部分商品房用作保障性住房。」

不過，這一政策涉及到政府是否還有資金完成收購。就此，央行設立了3000億「保障性住房再貸款」，即是央行貸款給銀行，銀行再貸款給地方國企，購買開發商的商品房，作配售型或配租型房屋。這個政策預計能帶動銀行貸款5000億元，目標是一方面緩解開發商的資金問題，另一方面消化供應過剩的樓盤存量。

這次三中全會確認和延續了已經部署的政策，其結論明確表示房地產的方向是「租購並舉，既消化存量亦優化增量，將賦予各城市政府房地產市場調控自主權，因城施策，允許有關城市取消或調減住房限購政策，同時加大保障性住房建設和供給，滿足工薪群體剛性住房需求。」



2023年3月4日，中國浙江省寧波市，人們在銷售處觀看住宅建築模型。攝：VCG/VCG via Getty Images

除了直接處理房地產問題，《決定》還繼續提倡「城鄉融合」舉措。其中的新做法是「由常住地登記戶口提供基本公共服務制度，加快農業轉移人口市民化」。雖然這一政策並不同於許多人提倡的鬆綁戶籍制度，但也意味著中國從鄉村到城市的流動性可以進一步擴大。目前約2億的進城農民可以有機會更安心消費、購房和就業，帶來住宅的大量需求。不過，這一目標將有很多阻礙，比如農村和城市戶口在社保繳費和質量上的巨大差距，就很難想像可以如何消弭。

儘管政府在房地產政策新招頻出，但就算首付比例和貸款利率下降、取消限購政策，是否增加房地產的有效需求，仍是有待檢驗。根據中國指數研究院最新公布的「居民置業意願調研報告」顯示，2024年5月17日的一系列政策並未提高民眾購房意願，在未來半年內有計畫購房的民眾僅約占15%，比上個月下降3.7個百分點；在未來半年至一年內有計畫購房的民眾則約占34%，比上個月下降1.3個百分點。

至於政府出資把商品房轉保障房，如何定價將是難題，畢竟價格既要確保國企不虧錢，又要解決開發商的流動性問題。另外，過去政府興建保障型房屋往績不佳，不但沒有惠及真正需要的人群，更爆發大規模的貪腐事件。政府興建保障型房屋是一個方向，但也可能帶來新的問題。

對外喊話：改善營商環境

整體而言，二十屆三中全會涉及的議題主要是中國內部問題，但也有不少篇章涉及對外開放問題，具體來說是放開外資可進入的領域，提振外資的信心。

在疫情之後，中國對外商投資和外國人吸引力下降，影響中國的經濟活力。

中共高層似乎開始意識到這一問題。2023年中以來，中國開始對不少國家開放單方面面前，試圖吸引外國人到訪中國。習近平與李強還在多個場合會見外賓時承諾中國將改善營商環境，堅持對外開放。2024年3月27日，習近平在北京會見美國工商界和戰略學術界代表，承諾將「持續建設市場化、法治化、國際化一流營商環境」。在4月28日，李強接見特斯拉執行長馬斯克時，承諾「中國的超大規模市場將始終向外資企業敞開」，以及對外企提供「更好的商業環境」。

這次三中全會繼續釋出對外開放的信號，便利外來投資和境外人員來華。有關表述如下：

「營造市場化、法治化、國際化一流營商環境，依法保護外商投資權益。依法保護外商投資權益。擴大鼓勵外商投資產業目錄，合理縮減外資准入負面清單，落實全面取消製造業領域外資准入限制措施，推動電信、互聯網、教育、文化、醫療等領域有序擴大開放。深化外商投資促進體制機制改革，保障外資企業在要素獲取、資質許可、標準制定、政府採購等方面的國民待遇，支持參與產業鏈上下游配套協作。完善境外人員入境居住、醫療、支付等生活便利制度。」

值得強調的是，儘管近年中國政府對外關係緊張，國產企業崛起，但並不代表中國不需要外資，甚至反而更需要外商投資。其中一個思路是用外資「倒逼」中國企業競爭，加強市場活力。例如近年特斯拉來上海設廠，官員就希望產生「鯨魚效應」，即把特斯拉這條「大鯨魚」放進魚缸裏，激發其他較弱的魚（中國電動汽車製造商）遊得更快。

由此也可以猜測，中國政府也在評估開放給外資的領域。開放吸引外商投資的前提是外來投資是可控的，且對中國是有利。



2023年11月15日，中國北京，人們在購物區經過。攝：Kevin Frayer/Getty Images

太有定力，還是缺乏能力？

儘管有不少新政策，但很大程度上，二十屆三中全會的結果不算驚喜：刺激經濟可以說是猛藥欠奉，缺乏對國內消費不足、青年高失業率的問題的強力回應，基本上是重複現有的政策路徑，有些部分甚至「畫大餅」——如「到2035年全面建成高水平社會主義市場經濟體制」。整體上予人一種石頭落地，卻悄無聲息的感覺。

這樣的結論可以反映出中共高層的保守心態：雖然李強並非三中全會文件的起草副組長，但他在今年6月夏季達沃斯論壇上表達的思路某程度反映在三中全會：「經過疫情幾年的衝擊，經濟就像一個人大病初癒，按照中醫理論，這個時候是不能下猛藥的，應該精準調理、慢慢調理，使它的基礎逐步恢復。」

用三中全會的文件語言來說，現在中國的基調是「穩中求進」，中共領導層似乎並不覺得整體的經濟政策需要重大的調整。

不過，就算如此，科技體制的建立、財稅制度的變革和房地產新模式，肯定都是中共高層和官僚難啃的「硬骨頭」。

值得指出的是，雖然習近平大權掌握，但他不是大筆一揮，就能號令整個官僚機器向他想要的方向前進，政策落地牽涉部門協調、央地博弈，並不是那麼容易推進到位。對習近平來說，官僚機器的貪污腐敗也始終是治國理政的重大挑戰。自十八大以來，習近平一直強調反腐肅貪，但貪腐問題仍是黨內的深層次問題。二十大召開不到兩年，[已有3名副國級、9名正部級和59名副部級](#)高官落馬，按此趨勢，習近平第三個任期內落馬的黨政軍「老虎」會比習近平的第二個任期內多出不少。

另一方面，為了實現三中全會的《決定》，適當的人事配置也是難題。三中全會《決定》中其實重點提到了「推進領導幹部能上能下常態化，加大調整不適應擔任現職幹部力度。」在中共的官僚系統中，很多政策問題可以理解為人事問題，「有什麼人就有什麼事」。接下來的日子，我們或許不但會看到三中全會政策的細化，也很可能會看到中國官場的人事變動和整頓，以適應最新的政治要求。

但說到底，三中全會與其說是展示領導層的決心和能力，不如說令人思考更深層的問題：今日的中共領導層和官僚機器，是否仍然不願意做出艱難而重大的決定，更願意用小修小補或者說「添油」的辦法，回應多層次多面向的複雜問題？比如，人口老齡化下的退休年齡問題，一直是中國近年來改革的焦點之一。此次三中全會則對此提出將1990年後出生一代的退休年齡延長到男女相同的65歲，但對1990年之前出生的人，則「按照自願、彈性原則，穩妥有序推進漸進式延遲法定退休年齡改革」。這一改革方案出台後，引起中國互聯網上熱議，尤其是「90」後群體開始自嘲自己變成了試水一代。可以說，這樣的政策仍然是盡力把需要觸動利益群體，讓一些人付出代價的改革盡力「拖後」，交給時間和下一代人解決。

或是說，在中共高層看來，無論問題多麼艱鉅，也仍然可以有足夠的「政策定力」，一切都在掌握之中，眾多艱巨繁重的問題，只需要按部就班慢慢拆解？

[#中國樓市](#) [#黨代會](#) [#中共二十大](#) [#中共](#) [#養老](#) [#房地產](#) [#習近平](#) [#中美科技競爭](#) [#中國經濟](#)

本刊載內容版權為端傳媒或相關單位所有，未經[端傳媒編輯部](#)授權，請勿轉載或複製，否則即為侵權。