

中國大陸「十三五」政策內容及對臺灣影響之探討

一、前言

中國大陸每年於3月期間召開「中華人民共和國全國及地方各級人民代表大會」及「中國人民政治協商會議」(兩會)，制定當年度國家發展政策內容，而2016年恰好是「十三五規劃」之開局元年，3月16日兩會閉幕之後，發表「中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要」。這份報告不僅是中國大陸歷次五年規劃綱要中篇幅最長的一份，也是習近平總書記掌權後所主導的第一個五年經濟與社會發展的規劃案，更讓外界關注中國大陸政府如何因應當前全球經濟情勢，以及國內環境挑戰，提出解決之道。

針對經濟成長率的相關議題，國務院李克強總理在政府工作報告中指出，十三五期間(2016-2020年)的經濟成長將保持在6.5%以上，而2016年目標為6.5%-7.0%區間，並強調透過「供給側改革」，讓經濟體質能脫胎換骨，提升社會效率，打造出中國大陸經濟成長的新引擎。然而，面對產能過剩、國企改革及不動產庫存等問題，中國大陸經濟要維持上述目標困難重重，也導致國際機構的最新預測普遍低於中國大陸官方目標。

改革除了帶來陣痛，也帶來新機會，中國大陸在淘汰舊有產能的同時，也強調推動產業升級、環保生態、新型城鎮化及農業現代化等項目，並簡化外商投資企業設立程序，擴大服務業和一般製造業開放。而且，李克強也強調在九二共識的基礎上，未來會持續推出有利兩岸經貿的措施，為臺灣企業在中國大陸投資帶來正面效益。

臺灣向來以出口作為主要經濟成長動能來源，而中國大陸為臺灣最大的貿易夥伴，即便臺灣對中國大陸出口比重已由2010年高點28%(含香港為42%)降至近期的25%(含香港為39%)(2016年1-8個月)，但相對於其他地區而言其比重仍屬偏高，故中國大陸經濟未來走向也一定程度的影響臺灣景氣動向。對此，本文將根據中國大陸兩會期間所公布之政府工作報告與「十三五規劃」內容，分析在此規劃之下，未來中國大陸經濟發展依循的方向及機會所在，以及經濟發展過程中可能遭遇的問題。

二、發展機會

根據兩會期間所公布的政府工作報告及「十三五規劃」綱要中明訂，力爭每

年平均 GDP 成長超過 6.5%，到 2020 年民眾平均收入較 2010 年增加 1 倍。此外，中國大陸政府在 2015 年 5 月公布「中國製造 2025」行動綱領，努力爭取在 2025 年邁入製造強國的行列，2035 年製造業整體達到世界製造強國陣營中等水準。這此戰略下，十三五期間成為中國大陸產業轉型升級的關鍵期。對照「十三五規」綱要草案，可知即便當前中國大陸經濟發展正面臨嚴厲考驗，但另一方面，透過政府對國家發展規劃出的藍圖，未來中國大陸經濟轉型過程重點將在服務業發展、綠能產業及城鎮化三方面。

(一) 服務業發展

根據中國大陸李克強總理在政府工作報告中提及 2016 年要重點做好的「八個方面工作」，其中包括努力改善產品和服務供給、加快現代服務業發展、放寬市場准入、提高生產性服務業專業化、生活性服務業精細化水平等，均可看出未來中國大陸服務業發展在經濟結構調整過程中扮演的重要角色。此外，今年兩會焦點聚集於虛擬實境、大數據、雲端運算、智慧製造、體育等「十三五規劃」的新興消費服務行業亮點，也可以預見消費性服務業是中國大陸經濟轉型希望。

另一項服務業機會在於生產性服務業的發展。根據政協企業委員在會議記者會中的發言觀察，目前中國大陸生產性服務業占 GDP 比重約為 15%，若能提升 10 個百分點至 25%，換算為金額將有 12 兆人民幣的成長空間，可以帶來 2,500 萬人的就業機會，同時，藉由生產性服務業的全面發展，可重塑中國大陸製造的產業鏈、供應鏈和價值鏈，為中國大陸製造轉型升級帶來巨大的動力。

我國雖然屬於小型開放經濟體，成長動能很大比例依賴對外貿易來帶動，但事實上過去我國經濟成長能夠平穩發展，內需市場同樣功不可沒，而內需市場則以服務業為主。近年國際景氣波動不斷，導致我國出口嚴重衰退，而長期將資源過度投入於製造業的結果，使得我國服務業發展相對緩慢，經濟體質對國際景氣波動的承受能力因而下滑。因此，若能藉此機會，發揮兩岸語言及文化相通之優勢，結合兩岸服務業共同發展，朝向精緻化轉型，也可讓我國服務業成長更為堅實，重新成為經濟成長動能中的穩定力量。

值得注意的是，雖然臺灣在一般服務業方面品質優於中國大陸，但在生產性服務業方面卻相對較弱。如中國大陸在推動金融創新方面已有一段時間，像是第三方支付發展已成熟、無實體金融業已開辦。雖然臺灣在地小人稠的特性下，這類型的業務發展空間可能有限，但就現況而言，如欲透過服務業進入中國大陸市場，則國內相關法令的鬆綁速度必須加快腳步，才能讓業者有機會在國內市場先累積經驗與實力，進而在中國大陸市場與其他業者競爭。

(二) 綠能產業

綜觀「十三五規劃」綱要中，涉及經濟社會發展的各項層面，而各領域環節中，不難發現處處體現著綠色發展概念，也就是說在今後 5 年內，綠色理念將成為中國大陸發展的主軸。根據中國大陸國家能源局努爾·白克力局長在「亞洲太陽能論壇」表示，十三五時期，每年將新增 15GW~20GW 的太陽能發電，繼續保持為全球太陽能增長最強勁的市場。

另根據中國大陸太陽能行業協會發布報告顯示，2015 年中國大陸太陽能相關行業投資約 1,000 億元人民幣，年成長將近 40%；2016 年中國大陸新增太陽能裝機容量將可望達到 20GW 以上，預計到 2020 年全球太陽能規模在 450GW-600GW，到 2030 年達 1,000GW-1500GW，可見未來中國大陸太陽能發電確實具有相當良好的前景。

除太陽能產業之外，在風力發電產業部分，2013 年中國大陸離岸風力發電占全球比率僅 6%，2015 年預估占全球比重將達 25%，至 2016 年預期將再成長 40%；而在離岸風力發電之外，中國大陸占全球陸上風力發電的比重已超過 40%，預估至 2018 年中國大陸陸上風力發電占全球比重將接近 50%，顯示中國大陸仍將持續投資風電產業，同樣是值得我國企業關注。

對此，蔡總統上任後所提出的五大創新計畫中，綠能產業亦為重點項目之一，其中雖囊括太陽能、離岸風電、地熱、海洋能與生質能前端開發，但太陽能與風力發電相關計畫推動已久，於此進行兩岸合作將可創造雙贏局面。同時，經濟部於 6 月 22 日發布最新綠能目標，全面將蔡總統的再生能源目標納入，2025 年總再生能源目標達到 2,742 萬瓩，初估光太陽能與離岸風力總投資額金額就達 1.74 兆元，顯示目前太陽能與風電仍為政府在推廣綠能政策方向上的主力，也更增添未來雙方於太陽能與風電產業合作的機會。

(三) 城鎮化商機

中國大陸中央提出到 2020 年引導約 1 億人在中西部地區就近城鎮化，確立了新型城鎮化建設的階段性重點目標，有利於從需求和供給兩端為全面建成小康社會提供新的發展理念、方向與動力。尤其城鎮化是擴大內需的最大潛力，帶動大量農村人口進入城鎮，帶來消費需求的大幅增加，同時還產生龐大基礎設施、公共服務設施以及住房建設等投資需求。

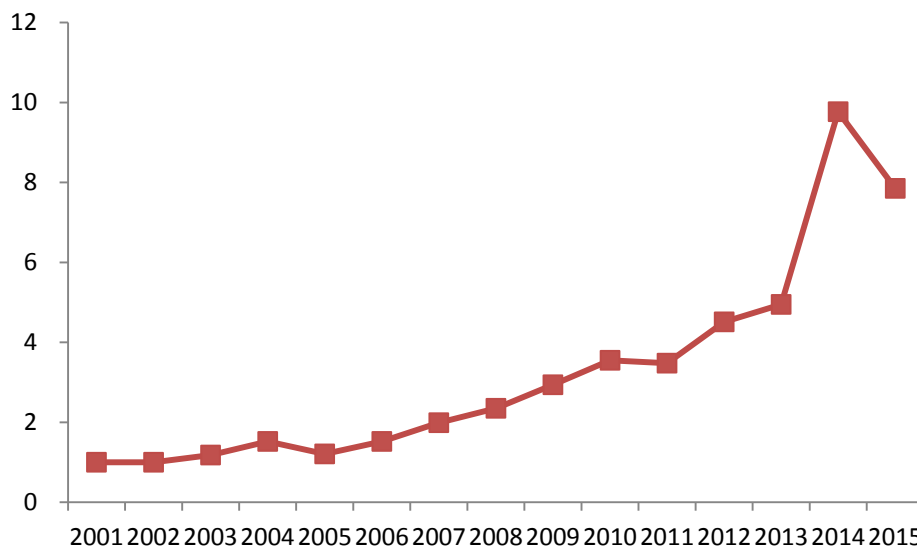
其次，城鎮化也是推動中國大陸產業結構調整升級的重要因素。城鎮化不僅能夠推動以教育、醫療、就業、社會保障等為主要內容的公共服務發展，也能夠

推動以商貿、餐飲、旅遊等為主要內容的消費型服務業和以金融、保險、物流等為主要內容的生產型服務業的發展。對中國大陸而言，主要效益在於中西部發展有助於沿海產業往中西部移動，並帶動當地就業機會，避免人口向沿海移動，此外，中西部地區鄰近中亞市場，可透過設置物流中心拓展外銷市場，加上城鎮化將使當地民眾所得提升，帶動民間消費，同時帶來基礎建設商機。

對臺灣來說，臺商在中國大陸經營醫院經驗相當豐富，尤其臺灣在醫療技術方面相對於中國大陸的優勢非常明顯，對於城鎮化所帶來的醫療商機具有競爭實力。此外，中國大陸規劃提高綠建築在城鎮化中的比重，而臺灣在智慧城市建設以及綠建築工程方面經驗豐富，亦有機會搶食城鎮化商機。

最後，我國營建服務輸出逐漸成長，如圖 1 所示，從 2001 年 0.99 億美元，成長至 2014 年 9.77 億美元，2015 年則小幅滑落，雖然高鐵、港口及核電廠並非主要輸出項目，但在相關零組件上仍具有競爭力，同時，在基礎設施完工之後的系統管理，也是廠商可以著墨的部份，例如綠色城市造鎮、高速公路電子化管理等等。

單位：億美元



資料來源：我國中央銀行。

圖 1 臺灣營建服務輸出金額

三、經濟挑戰

儘管中國大陸規劃透過服務業、綠能、城鎮化三大面向，完成經濟結構調整的任務，同時國務院李克強總理也信心滿滿地喊出，2016 年經濟成長率目標為 6.5%-7.0% 區間，不過，根據目前國際貨幣基金(IMF)、環球透視(GI)及經濟學人

(EIU)等國際預測機構最新報告，對中國大陸經濟預測僅接近官方低標。其中不僅點出全球經濟的不確定性風險，尚有中國大陸內部的環境問題，包括產能過剩、國企改革及不動產庫存等挑戰。

表 1 國際預測機構對 2016 年中國大陸經濟展望

國際機構(預測時點)	IMF(2016/7)	GI(2016/8)	EIU(2016/8)
經濟成長率	6.6%	6.6%	6.6%

資料來源：各預測機構。

(一) 產能過剩

2008 年因應金融海嘯帶來的衝擊，中國大陸政府提出 4 萬億救市，雖有助於緩解當年經濟壓力，但卻為日後產能過剩埋下隱憂。儘管近年官方不斷去產能，以及鼓勵高附加價值產業發展，但產能過剩拖累中國大陸經濟的壓力仍然未減。從數據上看，中國大陸部份產品新增產能已超出全球需求，以鋼鐵為例，2015 年中國大陸粗鋼產量大於其他國家總和，而國際鐵礦砂價格卻因需求不振，導致同年價格下跌將近 5 成。

除此之外，根據中國大陸歐盟商會分析，2014 年鋼鐵、鋁、水泥、煉油、平板玻璃、紙等產品的產能利用率皆不及 2008 年，其中上述產業的企業資本額占總製造業 27% 以上，如表 2。而從產能過剩所衍生的經濟風險不僅是價格滑落，尚有中國大陸企圖將過剩產能輸出海外，造成國際間貿易摩擦，以及企業負債問題日益嚴重。有鑑於此，中國大陸官方於兩會上宣示近 3 年要淘汰鋼鐵產能 9 千萬噸以及水泥 2.3 億噸，激勵國際鐵礦砂價格 3 月上旬漲至每噸 60 美元以上，較 2015 年年底反彈超過 4 成。

表 2 中國大陸產能過剩產業之產能利用率

項目	鋼鐵	鋁	水泥	煉油	平板玻璃	紙
2008 年	80%	78%	76%	80%	88%	90%
2014 年	71%	76%	73%	66%	79%	84%

資料來源：中國大陸歐盟商會。

不過值得注意的是，調控產能所帶來的經濟隱憂也不可忽視，根據中金公司估計，當煤炭、鋼鐵、金屬等產業每削減 20% 的產能，將帶來 1.1 -1.2 萬億元人民幣的不良貸款，約占貸款總額 1.14%-1.24%。而且，由於鋼鐵、水泥、煤炭等產業多由國家企業所掌握，亦即官方調控產能的同時，也進一步對國企進行改

革。

(二) 國企改革

中國大陸國企近年在產能過剩的挑戰下，經營效率普遍不如民間企業，根據中國大陸統計局資料顯示，國企投入資金所獲得的報酬是所有企業類型最低的，並且在經營成效不佳下，國企所面臨的負債壓力也是最大的。

儘管官方過去深知調控產能和改革國企的重要性，但由於國企吸納 6 千萬人就業(占總就業人口 16%)，官方擔憂大規模的縮減國企規模，將對就業市場造成壓力，於是提供資金支持，避免國企倒閉，但卻造成市場效率低落的副作用。從近年中國人民銀行不斷向市場釋出流動性，但實質提振經濟效果有限可見一斑。而且由於銀行在法規限制以及避免財務報表惡化的情況下，偏好將資金給國企借新債還舊債，而非向其他企業提供貸款資源，導致市場資金面臨不患寡而患不均的窘境。

為了改革國企，官方規劃縮減國企規模及裁減人員，而在財務方面則規劃以股換債，透過不良資產證券化，改善國企體質。但由於試點規模較小，相對於整體不良資產規模，對於實質解決債務效益恐怕有限；二來若試點結果順利，中國大陸官方後續決議放寬不良資產證券化規模，是否會導致國企因此無後顧之憂，反而擴大發債，導致改革結果宣告失敗；第三，以股換債僅是掩蓋問題而已，藉由證券化將放款風險由政府移轉至民間，但仍無法避免違約風險，後續是否造成更大一波的金融危機，同樣值得關注。

表 3 中國大陸各企業類型之經營情形

	營業利潤/資本額			負債/資本額		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
整體企業	38.6%	39.4%	35.7%	277%	291%	291%
國有企業	21.0%	21.5%	18.0%	383%	411%	399%
民營企業	46.5%	46.2%	40.2%	275%	301%	299%
港澳臺企業	30.9%	28.5%	31.6%	239%	222%	241%
外商企業	32.1%	34.8%	33.8%	210%	216%	211%

資料來源：中國大陸統計局。

(三) 不動產庫存

除了工業產品庫存之外，不動產庫存也是中國大陸經濟另一項隱憂。根據統計，2012 年以來，中國大陸商品房待售面積以每年平均 27% 成長，至 2015 年已

突破 7 億平方米面積。為解決不動產庫存逐漸攀升問題，中國大陸官方近年陸續推出降息、降低首付比例、公積金政策調整等措施，但解決庫存問題效果有限。其中，中西部省市在商品房施工面積成長率高於銷售面積的情況下，仍面臨供過於求的庫存壓力，不過，一、二線城市卻在上述政策，以及 P2P¹網路金融工具的推波助瀾下，激勵房價走揚，尤其 2015 年深圳漲幅居一線城市之冠，達 46.8 %。

就政策面觀察，2014 年至 2016 年 2 月期間，中國大陸房市政策屬於整體寬鬆的階段。不過 2016 年首季中國大陸一線城市房市過熱的情況，最終導致官方祭出「因城施策、局部緊縮」的措施。整體來說，房市政策環境開始出現變化，進入整體寬鬆、局部緊縮的局面。而未來幾年中國大陸房市依舊面臨庫存去化的問題，僅一線城市的發展基本條件佳，房價依舊具備上漲動力，惟成長幅度將因政策緊縮而限縮。其餘大部分三、四線城市，由於土地規模過剩，將面臨較大去化壓力。

四、總結

整體而言，中國大陸面對經濟下滑及產業調整的兩難，不敢貿然實施大規模的改革政策，而是在穩定經濟發展的前提下，推動經濟改革。因此，在兩會上儘管可見官方針對經濟問題提出不少對策，但同時也擴大財政和貨幣政策，以減緩政策對經濟的衝擊，設定赤字占 GDP 比重目標從 2.3% 提高至 3.0%，而 M2 成長率目標則從 12.0% 增加至 13.0%，其他經濟目標如下表 4。

表 4 2015、2016 中國大陸經濟成長目標及達成情形

指標	2015 年目標	2015 年達成情形	2016 年目標
GDP	7%	6.9%	6.5%-7.0%
CPI	3%	1.4%	3%
赤字占 GDP 比率	2.3%	2.3%	3.0%
M2 成長率	12%	13.3%	13%
失業率	<4.5%	4.05%	<4.5%

資料來源：中國大陸統計局、政府工作報告。

對臺灣來說，面對中國大陸兩會閉幕後的新經濟局勢，一方面應關注中國大陸政府面臨挑戰時，能否以彈性的政策操作順利越過產能過剩、國企改革與不動產庫存等「三座大山」。另一方面也要及早因應未來中國大陸可能出現的經濟

¹指個人對個人(Person to Person)或點對點(Peer to Peer)的金融，其業務模式是跳過銀行或其他傳統金融機構，直接在網路上連結雙方，完成金融交易。

變數，持續將我國貿易、投資進行全球化布局，如配合政府新南向政策，朝東南亞與南亞國家拓展；以亞洲矽谷、智慧機械、國防航太等產業規劃，改變國內產業結構並降低對中國大陸的依賴，適度減輕中國大陸經濟風險對臺灣可能產生的影響。

但在另一方面，面對未來中國大陸經濟於服務業、綠能、城鎮化發展的「三道曙光」，仍應以積極態度來掌握機會。發揮我國在相關商機中擁有的優勢，結合當前政府推動的政策規劃，如生技醫療、新農業、循環經濟結合城鎮化，太陽能與風電結合綠能科技，來搶搭中國大陸政府所規劃之經濟發展藍圖的「便車」，作為我國經濟結構轉型的動力來源，創造國內企業的獲利極大化。

<李長泰>