

委託研究報告

大陸「十三五」規劃對其經濟發展與兩岸經貿關係之影響評估及因應建議

研究主持人：田君美



行政院大陸委員會委託研究

中 華 民 國 105 年 12 月



## 委託研究報告

# 大陸「十三五」規劃對其經濟發展與兩岸經貿關係之影響評估及因應建議

受委託單位：中華經濟研究院

研究主持人：田君美

協同主持人：劉孟俊

研究員：段昱良 吳佳勳

研究助理：鄭至涵 賴穩互

研究期程：中華民國 105 年 4 月至 105 年 11 月

研究經費：新臺幣 110 萬元

本報告純為學術研究，不代表委託單位立場



行政院大陸委員會委託研究

中 華 民 國 105 年 12 月



# 目 次

目 次.....	I
表 次.....	III
圖 次.....	V
摘 要.....	VII
第一章 緒論.....	1
第一節 研究目的.....	1
第二節 研究架構、研究方法與資料來源.....	3
第二章 中國大陸「十三五」規劃之背景與內涵.....	7
第一節 中國大陸「十二五」規劃主要執行結果.....	7
第二節 中國大陸「十三五」規劃的經濟背景.....	13
第三節 中國大陸《十三五規劃綱要》的內涵與制約因素.....	25
第四節 本章小結.....	51
第三章 中國大陸「十三五」規劃對其經濟發展之影響與挑戰.....	53
第一節 中國大陸「供給側結構性改革」的契機與挑戰.....	53
第二節 中國大陸「中國製造 2025」與「創業創新」的契機與挑戰.....	79
第三節 中國大陸「一帶一路」的契機與挑戰.....	108
第四節 本章小結.....	135
第四章 中國大陸「十三五」規劃對其產業發展與兩岸經貿關係之量化 影響評估.....	139
第一節 量化模型說明.....	139
第二節 資料處理與模擬情境設計.....	144
第三節 模擬結果分析—「十三五」規劃對其產業發展與兩岸經貿 的影響.....	152

第四節 本章小結.....	163
第五章 中國大陸「十三五」規劃對臺灣及大陸臺商的機會與挑戰.....	167
第一節 中國大陸「十三五」規劃中涉臺分析.....	167
第二節 中國大陸「十三五」規劃對兩岸供應鏈布局的影響.....	178
第三節 中國大陸「十三五」規劃對臺商經營的影響.....	189
第四節 本章小結.....	200
第六章 結論與政策建議.....	203
第一節 結論.....	203
第二節 政策建議.....	208
參考文獻.....	225
附錄 1 第一場專家座談會紀錄.....	231
附錄 2 第二場專家座談會紀錄.....	237
附錄 3 出國考察報告.....	241
附錄 4 期中報告審查意見回覆表.....	245
附錄 5 期末報告審查意見回覆表.....	251

## 表 次

表 2-1-1	十二五時期經濟社會發展主要指標 .....	9
表 2-1-2	十二五時期主要經濟社會發展指標實現情況 .....	12
表 2-3-1	《十三五規劃綱要》構建發展新體制內容 .....	27
表 2-3-2	十三五時期經濟社會發展主要指標 .....	28
表 2-3-3	2002 年十六大提出的全面建設小康社會的十大基本標準 .....	30
表 2-3-4	《十三五規劃綱要》五大發展理念主要的具體措施 .....	36
表 2-3-5	中國大陸官方公布的基尼係數 .....	47
表 2-3-6	「十二五」規劃與「十三五」規劃之制定背景與文件內容比較 .....	49
表 3-2-1	「戰略性新興產業」與《中國製造 2025》對照表 .....	83
表 3-2-2	中國製造「三步走」策略的具體內容 .....	86
表 3-2-3	《國家創新驅動發展戰略綱要》「三步走」策略的具體內容 .....	98
表 3-3-1	中國大陸企業對一帶一路沿線區域的投資比重 .....	116
表 3-3-2	中國大陸企業對「新亞歐大陸橋」沿線國家的投資比重 .....	117
表 3-3-3	中國大陸企業對「海上絲路」沿線國家的投資比重 .....	117
表 3-3-4	「新亞歐大陸橋」沿線地方企業對外直接投資比重 .....	119
表 3-3-5	「海上絲路」沿線地方企業對外直接投資比重 .....	120
表 3-3-6	中國大陸對外工程承包金額統計 .....	121
表 3-3-7	中亞五國的民族結構 .....	127
表 4-2-1	產業部門加總 .....	144
表 4-2-2	各國之預測 GDP 成長率（2016-2020） .....	145
表 4-2-3	中國大陸製造業每單位研發投入對生產力提升效果 .....	148
表 4-2-4	中國大陸製造業研發投入存量成長率推估值 .....	148

表 4-2-5	中國大陸製造業研發對生產力提升效果與 GDyn 部門對照 .....	149
表 4-2-6	中國大陸去產能目標 .....	151
表 4-3-1	中國大陸綜合情境與基準情境之各產業產值成長率之差異 .....	156
表 4-3-2	臺灣綜合情境與基準情境之產業產值成長率之差異 .....	160
表 5-2-1	近年全球前十大手機品牌 .....	185
表 5-3-1	「大眾創業、萬眾創新」的四眾之內涵 .....	193
表 6-2-1	北歐小國再工業化對我國中小企業政策的啟示 .....	210
表 6-2-2	「新南向政策」VS 中國大陸「一帶一路」 .....	219
表 6-2-3	十三五規劃對臺灣經濟影響與政策建議之對應關係及優先順序 .....	223



## 圖 次

圖 1-2-1	研究架構圖 .....	3
圖 1-2-2	本研究量化評估步驟 .....	6
圖 2-2-1	中國大陸 2005 至 2016 年經濟與商品進出口成長率趨勢 .....	18
圖 2-2-2	2014 年 Q2 各國債務占 GDP 比重 .....	20
圖 2-2-3	1995-2014 年中國大陸及日本之單位勞動成本比較 .....	22
圖 2-2-4	2012-2016 年中國大陸工業品出廠價格指數 .....	23
圖 2-2-5	中國大陸人口老化趨勢 .....	24
圖 4-1-1	靜態與動態 GTAP 模型差異比較 .....	140
圖 4-1-2	模型總體經濟架構 .....	141
圖 4-1-3	模型所得面架構 .....	142
圖 4-1-4	GDyn 模型跨國資本流動架構 .....	143
圖 4-2-1	模擬情境設計概要 .....	146
圖 4-2-2	GDyn 模型供給面架構 .....	150
圖 4-3-1	中國大陸實質 GDP 影響變化（與基準情境比較） .....	153
圖 4-3-2	綜合情境中國大陸 GDP 成長率（與基準情境比較） .....	154
圖 4-3-3	綜合情境下中國大陸出口變化趨勢（與基準情境比較） .....	157
圖 4-3-4	綜合情境下中國大陸進口變化趨勢（與基準情境比較） .....	158
圖 4-3-5	基準情境與綜合情境之臺灣 GDP 成長率（2016-2020） .....	159
圖 4-3-6	綜合情境下臺灣出口變化趨勢（與基準情境比較） .....	162
圖 4-3-7	綜合情境下臺灣進口變化趨勢（與基準情境比較） .....	163
圖 5-2-1	中國大陸出口內涵進口零組件比重 .....	181
圖 5-2-2	中國大陸與臺灣半導體產值概況 .....	183

圖 5-2-3	中國大陸海外併購企業數量及金額 .....	186
圖 5-3-1	臺商產品在中國大陸內銷比率與當地採購之比率 .....	190

## 摘要

本研究旨在掌握中國大陸「十三五」規劃之經濟政策背景與內涵；其次，探討「十三五」規劃中對中國大陸經濟發展與兩岸經貿關係重要議題之質性與量化影響評估；進而檢視中國大陸「十三五」規劃對我國及大陸臺商的機會與挑戰。最後歸納以上研究結果與發現，並提出相關政策建議。

由於《十三五規劃綱要》涵蓋的議題非常廣泛，本年度研究計畫重要議題係根據委辦單位擇定，包括「十二五」規劃的執行結果、「十三五」規劃的背景、內涵與制約因素；及「供給側結構性改革」、「中國製造 2025」、「創業創新」、「一帶一路」議題，進行其對中國大陸經濟發展之影響之質性分析。本研究計畫並運用動態「可運算一般均衡模型」(Computable General Equilibrium, CGE) 模型，進行「中國製造 2025」、「供給側改革」、「創業創新」的量化分析，掌握中國大陸成功達成政策目標對其經濟與兩岸經貿產業的影響。

在質性分析方面，主要透過文獻回顧、資料收集及數據分析，利用已發表的相關文獻，佐以已發表的統計數據為佐證。並邀請相關專家、學者舉行座談會與深度訪談，以收集思廣益及完整政策建議之效。在量化分析法方面，主要側重「十三五」規劃對中國大陸經濟發展與兩岸經貿關係之可能影響評估。在量化模型的選擇上，將採用動態全球貿易分析模型 (Dynamic Global Trade Analysis Project, GDyn) 作為政策分析工具。

本研究重要發現如下：

中國大陸「十二五」時期之主要經濟社會發展指標，除「研究與試驗發展經費支出占國內生產總值比重」低於目標值外，其他各項指標均已達成目標值甚至超標。「十三五」期間，面臨經濟諸多問題，《十三五規劃綱要》的核心議題是在 2020 年全面建成小康社會，並提出「創新、協調、綠色、開放、共用」五大發展理念，引領各領域的發展。然而，隨著改革開放的進程與政經情勢的變化，改革工作會越來

越難，過去快速發展所產生的副作用，都成為中國大陸實現「十三五」規劃的制約因素及挑戰。

「十三五」期間，中國大陸提出的「供給側結構性改革」、「中國製造 2025」、「創業創新」、「一帶一路」等議題涉及的層面相當廣泛，將有助於中國大陸提升競爭力。然而這些改革往往受到本身條件及體制之制約，需要各相關制度的改革配合，是以要實際落實這些政策時，將面臨許多挑戰。

在量化模型結果方面，以綜合效果來看，模擬結果顯示中國大陸「十三五」期間，前期受到去化產能政策的負面影響，其實質 GDP 成長率在 2016 年恐難達成 6.5% 之政策目標，但去化產能後帶動產業結構逐漸優化調整，GDP 成長率可望逐年改善，至 2020 年達 6.61%。

對我國的影響方面，以綜合情境的模擬結果來看，我國多項產業的成長率變化與中國大陸的產業變化呈現相反趨勢，意味著兩岸產業的競爭消長情勢日益明顯。其中，電子設備製造、其他機械設備製造、其他製造業等將受到中國大陸推動如中國製造 2025 等政策之影響，進而排擠我國於兩岸供應鏈的地位。影響所及，服務業亦不容樂觀，但綜合情境與基準情境的成長差異仍相對較製造業為小。

在「十三五」規劃中「涉臺」方面，相較於以往五年規劃，《十三五規劃綱要》是首度將「九二共識」納入，並強調「一個中國」原則。雖未載明將縮減既有的民間合作交流，但在 2016 年報名來臺之陸生人數首度下降，來臺觀光人數也發生變化，此或與中國大陸施壓要求臺灣承認「九二共識」有關。

在「十三五」規劃對兩岸供應鏈的布局影響方面，「紅色供應鏈」的形成將對我國高科技產業形成強大競爭壓力，特別是我國向來倚重的電子產業。「十三五」規劃期間，中國大陸著力於改革與開放，形塑健全與完善的經濟體系，預期「十三五」期間，臺商供應鏈、人才、目標市場與研發設計將加速在地化發展，將牽動臺商投資高科技產業領域、未來投資地點的選擇，及未來的投資取向，將由製造業逐漸轉為服務業。對在中國大陸投資的臺商而言，可帶來新的商機，亦將面

臨轉型的壓力與投資風險。

本研究對我國的立即可行建議及中長期建議如下：

在立即可行建議方面：

一、關注大陸「十三五」創新政策，積極謀求我國對應策略。中國大陸「十三五」時期致力於創新驅動的發展策略，長期而言，將大幅提升經濟實力與永續發展。為因應此一衝擊，建議：1.採取產業差異化的策略作為。2.加強推動「生產力 4.0」政策。3.企業由「生產管理能力」模式，轉向創新與拓展行銷通路模式。才能在全球製造業轉型升級浪潮中脫穎而出。

二、中國大陸紅色供應鏈崛起，我國對美、日、韓、歐等國進出口受其影響而有所下滑，形成一種貿易與供應鏈移轉的效果。同時，衝擊原先由臺商主導之供應鏈體系。為因應中國大陸紅色供應鏈衝擊，我政府與民間業者可就特定產業積極尋求國際產業合作並解決人才流向大陸的現象。建議：1.創造技術門檻高的產業並發展新興產業。2.加強國際合作及進行聯盟合作。3.定期追蹤臺商走向，了解其與臺灣供應鏈之關係，以掌握紅色供應鏈的動態變化。

三、中國大陸提出人才優先發展戰略吸引臺灣人才進駐。世界各國亦均積極爭取優秀人才。對臺灣人才產生磁吸效應。為因應全球及中國大陸對臺灣人才的磁吸效應，建議：1.積極留住本土人才、吸引外籍專業人士、從教育培育人才。2.進行臺灣人才赴大陸就業創業之調查並建立資料庫。3.研析廈門海峽兩岸青年創業基地行動方案的內容等。

四、本研究透過量化模型結果顯示，中國大陸推動產業結構調整及先進製造，兩岸產業競爭日益明顯；其經濟持續成長及內需擴大對我形成供應鏈磁吸效果，使我國在經貿上更加依賴。我國以「五加二」產業政策應對「十三五」規劃之挑戰。建議：1.加速推動「五加二」產業，促進我國產業技術提升。2.推動「五加二」產業政策時要有創新與研發的新思維，政策內涵要與時俱進及各項配套措施。3.兩岸企

業合作創新、共創品牌，共拓市場及應策略性開放陸資。

在中長期建議方面：

一、中國大陸「一帶一路」戰略的推動，可能將牽動臺商的投資布局。「一路」將影響到我政府的新南向政策。在國際現實情況下，東協各國可能將受限於中國大陸的政治經濟壓力，是以臺灣與東協各國的政治發展空間有限。為因應「一路」對新南向政策衝擊之策略。建議：1.持續關注一帶一路後續發展。臺商投資前應評估本身各項條件。2.新南向政策應加強對各國的了解與合作發展意願。3.新南向政策宜低調但務實推動。

二、我國應積極謀求跳脫「九二共識」的緊箍咒。中國大陸《十三五規劃綱要》載明「九二共識」與「一個中國」原則，影響兩岸官方協議與交流，短期內對我國衝擊可能不明顯，但長期則將從經濟衝擊進而外溢到政治、外交的衝擊。建議：1.我政府與民間部門應正視九二共識引發的短中長期效應，冷靜以對避免誤判情勢，謀求經濟與政治層面的因應之道。2.積極開拓全球經貿市場，加強與各國外交、經貿、技術、文化的交流合作，將影響降到最低。

三、後續研究建議。由於本研究涵蓋的議題範圍只是「十三五」規劃中的一小部分，還包括其他很多面向。建議進行後續相關研究，例如：1.中國大陸致力於產業轉型升級，提升全民福祉等措施，其作法與採取之政策，可供我政府借鏡。2.十三五規劃中還包括環境保護、人才培育、企業全球布局、涉外經濟等面向，建議應繼續進行「十三五」規劃之其他議題研究。

關鍵詞：十三五規劃綱要、供給側結構性改革、中國製造 2025、創業創新、一帶一路、兩岸經貿

# 第一章 緒論

## 第一節 研究目的

2015年10月29日，中國大陸召開中共十八屆五中全會審議通過《中共中央關於制訂定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》，此次五中全會通過的《建議》需交由國務院，據此寫成完整的《十三五規劃綱要草案》，並於2016年3月提交給全國人大與全國政協「兩會」進行審議。2016年3月17日正式公布《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》，該《十三五規劃綱要》是中國大陸經濟發展的發展理念和政策藍圖，闡明國家戰略意圖，明確經濟社會發展目標、主要任務和重大舉措，是市場主體的行為導向，是政府履行職責的重要依據，圍繞在全面建成小康社會和全面深化改革開放的核心議題。

《十三五規劃綱要》的目標是要在2020年前達成「全面建成小康社會」，並相對於2010年的GDP「翻一番」（所得倍增）。到2020年全面建成小康社會，是中國共產黨確定「兩個一百年」的第一個百年奮鬥目標，即中國共產黨成立100年時（2021年）要全面建成小康社會的目標。第二個一百年，係指中華人民共和國成立100年時（2049年），要建成富強、民主、文明、和諧的社會主義現代化國家。2020年同時是中國大陸達到全面建設小康社會、國家新型城鎮化規劃及實踐十八大中重要領域和關鍵改革取得決定性成果等，重要政策的檢視時點。顯然「十三五」規劃除力求「社會經濟發展任務」外，同時肩負相當大的「政治任務」。

《十三五規劃綱要》是習李體制第一次自主規劃的中程政策方向，呈現中國大陸未來5年各項發展目標之具體數據及諸多新議題及新政策。除將在「十三五」時期全面建成小康社會外，還規劃「經濟保持中高速增長」、「人民生活水準和質量普遍提高」、「國民素質和社會文明程度顯著提高」、「生態環境質量總體改善」、「各方面制度更加成

熟更加定型」等習李體制的治國思想和政策。

全球經濟在 2008 年金融風暴後，仍然處於普遍脆弱復甦的情況，而位居世界第二大經濟體的中國大陸經濟已進入低速成長的新常態，其經濟成長趨緩被認為是全球經濟不確定因素之一，也是導致全球經貿成長低落的主因之一。「十三五」規劃是習李體制上任後的第一次五年規劃，展現習李體制的治國思想和政策，而 2020 年正逢中國大陸政經重要政策的檢視點，足見「十三五」規劃之重要性。

就我國而言，中國大陸是我國第一大貿易出口及投資地區，是我國重要的貿易夥伴，臺商投資經營的重要市場。未來中國大陸若依循「十三五」規劃發展，預期將進一步提升其總體經濟及產業發展動能，促進整體經濟轉型升級，可能為中國大陸帶來新的發展機會。「十三五」規劃將影響中國大陸未來政治、經濟、社會的發展，同時也可能將影響未來兩岸經貿互動、兩岸產業競合關係及臺商的經營行為。為此，我國應掌握中國大陸「十三五」規劃之趨勢，關注「十三五」規劃的政策內涵、執行的制約因素，及對我國的影響並提早因應之。

由於《十三五規劃綱要》全文六萬餘字，共分 20 篇、80 章，涵蓋的議題非常廣泛，因此，本年度研究計畫範圍係根據委辦單位的要求，經其擇定後，研究內容包括「十二五」規劃的執行結果、「十三五」規劃的背景、內涵與制約因素；及「供給側結構性改革」、「中國製造 2025」、「創業創新」、「一帶一路」議題，進行其對中國大陸經濟發展之影響與挑戰之質性分析。

除質性分析外，本研究計畫並運用動態「可運算一般均衡模型」( Computable General Equilibrium, CGE )模型，進行「中國製造 2025」、「供給側改革」、「創業創新」的量化分析，掌握中國大陸成功達成政策目標對其經濟與兩岸經貿產業的影響。由於 CGE 模型可以深入瞭解該政策對產業部門的消長影響，本研究計畫可藉此突顯「十三五」規劃對兩岸供應鏈發展，以及對兩岸產業部門結構調整的意涵。

最後，將歸納以上研究結果與發現，檢視中國大陸「十三五」規劃對我國及大陸臺商的機會與挑戰，包括「十三五」規劃中涉臺分析、



對兩岸供應鏈的布局影響及對臺商經營的影響。

綜上所述，本研究旨在掌握中國大陸「十三五」規劃之經濟政策背景與內涵；其次，探討「十三五」規劃中對中國大陸經濟發展與兩岸經貿關係重要議題之質性與量化影響評估；進而說明「十三五」規劃對臺灣及中國大陸臺商的機會與挑戰。最後彙整研究結果，提出相關政策建議，以提供我國兩岸政策規劃之參考。

## 第二節 研究架構、研究方法與資料來源

本研究首先檢視《十二五規劃綱要》的執行結果；再根據《十三五規劃綱要》、十八屆三中全會的《決定》、中央經濟工作會議的內容及其他相關研究，考量在經濟新常態下，剖析中國大陸「十三五」規劃的內涵，掌握《十三五規劃綱要》的五大主軸（創新、協調、開放、綠色、共用）政策目標的主要作為。其次，針對「供給側改革」、「中國製造 2025」、「創業創新」及「一帶一路」等議題進行質性分析。第三，結合運用 CGE 模型的優勢，探究「中國製造 2025」、「供給側改革」、「創業創新」對兩岸經貿及對產業部門的影響。最後，根據本研究成果說明我國的因應策略。研究架構詳圖 1-2-1。

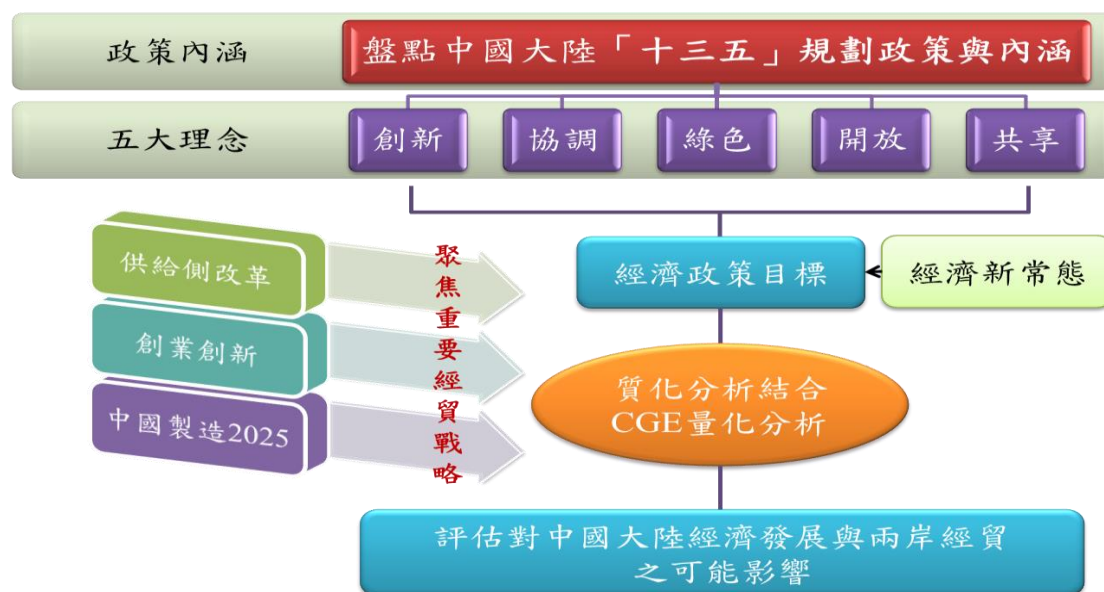


圖 1-2-1 研究架構圖

本計畫的研究方法包括質性分析與量化分析，除全面性探索中國大陸「十三五」規劃的具體內涵外，亦將透過經濟量化分析方法進行政策模擬。

在質性分析方面，主要透過文獻回顧、資料收集及數據分析，利用已發表的相關文獻，包括出版的書籍、各項統計年鑑和期刊及網路資訊等，進行資料的歸納整理分析，並佐以已發表的統計數據為佐證。運用座談會與深度訪談，主要收集較為主觀的資訊，將邀請相關專家、學者舉行座談會與深度訪談。在廣徵意見後整合納入研究報告，以收集思廣益及完整政策建議之效。

座談會與深度訪談之議題預計側重在：第一，影響中國大陸「十三五」規劃之經濟政策效益的關鍵因素，探討習近平的經濟戰略思想<sup>1</sup>落實於「十三五」規劃中的內涵。第二，中國大陸推動「十三五」規劃對兩岸經貿關係的影響層面，探討對臺灣產業經濟的影響，以及分析對中國大陸臺商轉型的機會與挑戰。

此外，本院與中國大陸的學界與智庫交流密切，雙方經常互訪並舉行研討會，本研究團隊也將利用機會與中國大陸學者就相關議題進行互動。

在量化分析法方面，主要側重「十三五」規劃對中國大陸經濟發展與兩岸經貿關係之可能影響評估。在量化模型的選擇上，將採用動態全球貿易分析模型（Dynamic Global Trade Analysis Project, GDyn）作為政策分析工具。其係以 GTAP 模型為基礎，在 1992 年由美國普渡大學（Purdue University）所建構，係一個多地區、多部門的可計算一般均衡分析模型。在 GTAP 模型內，每個國家／地區均建構有獨立的次模型(sub-model)，且這些次模型對於各個國家／地區之生產、消費、投資與政府支出等行為，各有不同程度的描述與設定，並透過雙邊和多邊的（multilateral）國際貿易聯結與均衡，將各地區產品之經濟循環流向過程納入其中，形成一個全球性可計算一般均衡模型。

---

1 程恩富（2013），「習近平的十大經濟戰略思想」，人民網-人民論壇，12月18日，  
<http://theory.people.com.cn/n/2013/1218/c112851-23878584.html>。

本研究所使用 GDyn 模型之資料，仍運用原本 GTAP 最新版資料庫，係為 2015 年最新釋出的第 9 版資料庫，模擬基期年已更新至 2011 年。國家別由原本的 128 個擴增到 140 個，部門別則同樣維持原有的 57 個分類。有關 GDyn 模型之詳細說明，請詳第四章。

關於 GDyn 模型的資料分類，根據本研究需求，主要重點針對中國大陸推動「十三五」規劃及其對中國大陸本身經濟發展與未來兩岸經貿的可能影響。故國家別分類茲將中國大陸與臺灣個別保留為單獨區域外，其餘重要亞洲鄰國如日本、韓國、東南亞國家以及美、歐等國亦將予以保留，以掌握中國大陸經濟變化對國際情勢的可能影響，其餘國家則適度整併。而在部門加總方面，原本 57 個產業部門，根據研究議題需求將各部門適度整併。本研究量化評估流程構想繪製如圖 1-2-2 所示。

在政策模擬方面，本研究將依據中國大陸推動「十三五」規劃，參考其具體政策目標，例如到 2020 年達成 GDP 與人均 GDP 比 2010 年翻倍，換算之下 GDP 年均成長率應達 6.5%。同時兼顧該期間中國大陸政府可能搭配的重要政策，包括「供給側改革」、「創業創新」之於提振內需；及「中國製造 2025」等戰略規劃。綜合評估其對中國大陸總體經濟及產業競爭力的變化，並提出對兩岸經貿的可能影響。

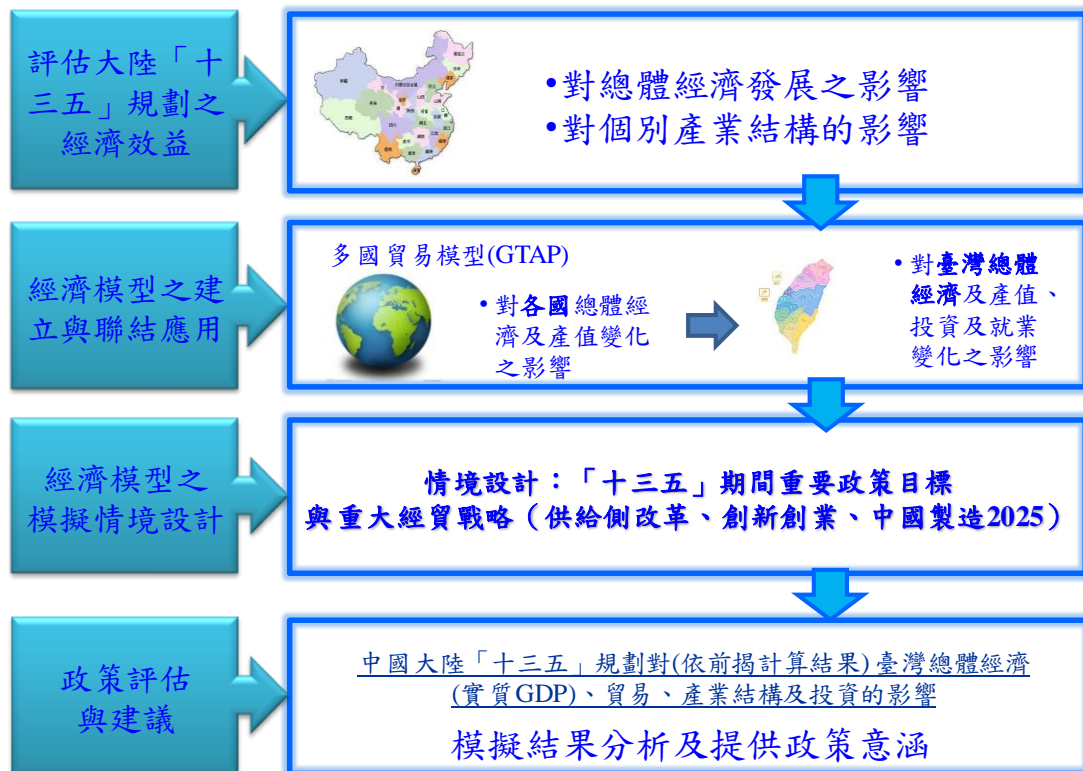


圖 1-2-2 本研究量化評估步驟

## 第二章 中國大陸「十三五」規劃之背景與內涵

本章旨在瞭解中國大陸「十三五」規劃之背景與內涵。首先分析「十二五」規劃主要執行結果；其次，分析「十三五」規劃的經濟背景、主要內容、核心目標、發展理念與整體的制約因素。

### 第一節 中國大陸「十二五」規劃主要執行結果

本節首先回顧中國大陸《十二五規劃綱要》涵蓋的內容，接著檢視《十二五規劃綱要》經濟社會發展主要指標的執行結果，作為探討《十三五規劃綱要》的基礎。

#### 一、《十二五規劃綱要》涵蓋的內容

《十二五規劃綱要》是中國大陸十二五時期（2011-2015年）經濟社會發展的藍圖，是各界的行動綱領，是政府履行經濟調節、市場監管、社會管理和公共服務職責的重要依據。全文約五萬餘字，共分16篇、62章，足見其涵蓋內容之廣泛與複雜。

《十二五規劃綱要》是經過中國大陸全國人民代表大會審議批准，具有法律效力，要舉全國之力，集全民之智之五年發展藍圖。而該規劃之實施，主要是要依靠市場作用、各級政府合理配置公共資源，引導調控社會資源，以保障規劃目標和任務的完成。

《十二五規劃綱要》涵蓋的16篇分別是：1.轉變方式—開創科學發展新局面；2.強農惠農—加快社會主義新農村建設；3.轉型升級—提高產業核心競爭力；4.營造環境—推動服務業大發展；5.優化格局—促進區域協調發展和城鎮化健康發展；6.綠色發展—建設資源節約型環境友好型社會；7.創新驅動—實施科教興國戰略和人才強國戰略；8.改善民生—建立健全基本公共服務體系；9.標本兼治—加強和創新社會管理；10.傳承創新—推動文化大發展大繁榮；11.改革攻堅—完善社會主義市場經濟體制；12.互利共贏—提高對外開放水準；

13.發展民主—推進社會主義政治文明建設；14.深化合作—建設中華民族共同家園；15.軍民融合—加強國防和軍隊現代化建設；16.強化實施—實現宏偉發展藍圖。

《十二五規劃綱要》指出，為因應國際金融危機衝擊及全面建設小康社會，十二五時期經濟社會發展的主要目標是：

1.經濟平穩較快發展。國內生產總值年均增長7%。

2.結構調整取得重大進展。居民消費率上升，增強城鄉區域發展的協調性。

3.科技教育水準明顯提升。提高教育品質及研究與試驗發展經費支出。

4.資源節約環境保護成效顯著。包括耕地、用水、能源、森林、環保等方面。

5.人民生活持續改善。包括收入、養老醫療保險、安居工程、減少貧困人口。

6.社會建設明顯加強。完善城鄉居民的基本公共服務體系、保障人民權益等。

7.改革開放不斷深化。包括財稅金融、要素價格、政府職能、對外開放等改革。十二五規劃力求解決經濟社會發展中的「不平衡、不協調、不可持續」三個核心問題。

直接攸關經濟體制的「改革攻堅—完善社會主義市場經濟體制」方面，有五大項：

1.要全面推進社會主義市場經濟體制改革，重視改革頂層設計和總體規劃，明確改革優先順序和重點任務，大力推進經濟體制改革。分別要完善基本經濟制度（深化國有企業改革、完善國有資產管理體制、支援和引導非公有制經濟發展）。

2.推進行政體制改革（加快轉變政府職能、完善科學民主決策機制、推行政府績效管理和行政問責制度、加快推進事業單位分類改

革)。

3. 加快財稅體制改革 ( 深化財政體制改革、完善預算管理制度、改革和完善稅收制度 ) 。

4. 深化金融體制改革 ( 深化金融機構改革、加快多層次金融市場體系建設、完善金融調控機制、加強金融監管 ) 。

5. 深化資源性產品價格和環保收費改革 ( 完善資源性產品價格形成機制、推進環保收費制度改革、建立健全資源環境產權交易機制 ) 。

在《十二五規劃綱要》中，共臚列十二五時期經濟社會發展 28 項主要指標，包括 12 個預期性指標和 16 個約束性指標 ( 其中有 11 項是屬於資源環境方面的 )。預期性指標是國家期望的發展目標，主要依靠市場主體的自主行為實現，對此政府角色是創造良好的宏觀環境、制度環境和市場環境，以協助預期性指標的達成。約束性指標是政府責任的指標，政府要配置公共資源和有效運用行政力量以確保約束性指標的實現。

28 項主要指標涵蓋經濟發展、科技教育、資源環境、人民生活等四大層面，詳表 2-1-1。與十一五時期的經濟社會發展主要指標相較，增加對資源環境的約束性指標及對高中教育、發明專利、安居工程建設、預期壽命等預期性指標，顯示中國大陸當局在十二五時期提高對資源環境、人民素質與人民生活的重視。

表 2-1-1 十二五時期經濟社會發展主要指標

指標		2010 年	2015 年	年均增長 (%)	屬性
經濟發展	國內生產總值 ( 萬億元 )	39.8	55.8	7	預期性
	服務業增加值比重 (%)	43	47	[4]	預期性
	城鎮化率 (%)	47.5	51.5	[4]	預期性
科技教育	九年義務教育鞏固率 (%)	89.7	93	[3.3]	約束性
	高中階段教育毛入學率 (%)	82.5	87	[4.5]	預期性
	研究與試驗發展經費支出占國內生產總值比重 (%)	1.75	2.2	[0.45]	預期性
	每萬人口發明專利擁有量 ( 件 )	1.7	3.3	[1.6]	預期性

資源環境	耕地保有量（億畝）		18.18	18.18	[0]	約束性	
	單位工業增加值用水量降低（%）		-	-	[30]	約束性	
	農業灌溉用水有效利用係數		0.5	0.53	[0.03]	預期性	
	非化石能源占一次能源消費比重（%）		8.3	11.4	[3.1]	約束性	
	單位國內生產總值能源消耗降低（%）		-	-	[16]	約束性	
	單位國內生產總值二氧化碳排放降低（%）		-	-	[17]	約束性	
	主要污染物 排放總量 （%）	化學需氧量		-	-	[8]	約束性
		二氧化硫		-	-	[8]	
		氮氣		-	-	[10]	
		氮氧化物		-	-	[10]	
森林增長	森林覆蓋率（%）		20.36	21.66	[1.3]	約束性	
	森林蓄積量（億立方米）		137	143	[6]		
人民生活	城鎮居民人均可支配收入（元）		19,109	>26,810	>7	預期性	
	農村居民人均純收入（元）		5,919	>8,310	>7	預期性	
	城鎮登記失業率（%）		4.1	<5	-	預期性	
	城鎮新增就業人數（萬人）		-	-	[4,500]	預期性	
	城鎮參加基本養老保險人數（億人）		2.57	3.57	[1]	約束性	
	城鄉三項基本醫療保險參保率（%）		-	-	[3]	約束性	
	城鎮保障性安居工程建設（萬套）		-	-	[3,600]	約束性	
	全國總人口（億人）		13.41	<13.90	<7.2%	約束性	
	人均預期壽命（歲）		73.5	74.5	[1]	預期性	

註：1.國內生產總值和城鄉居民收入絕對數按2010年價格計算，增長速度按可比價格計算。2.[ ]內為五年累計數。3.城鄉三項基本醫療保險參保率指年末參加城鎮職工基本醫療保險、城鎮居民基本醫療保險和新型農村合作醫療的總人數與年末全國總人口之比。4.城鄉居民收入增長按照不低於國內生產總值增長預期目標確定，在實施中要努力實現和經濟發展同步。

資料來源：本研究整理自《十二五規劃綱要》。



## 二、《十二五規劃綱要》經濟社會發展主要指標的執行結果

2014年4月9日，中國大陸發布國務院關於《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》實施中期評估報告，指出28項主要指標絕大多數已達預期進度，少數提前完成，但部分指標實現進度較慢，尤其是環保碳排放量問題須繼續努力。

在中期評估報告中4個資源環境的約束性指標進度落後，分別是單位國內生產總值能源消耗、單位國內生產總值二氧化碳排放、非化石能源占一次能源消費比重、氮氧化物排放，特別是氮氧化物排放。造成資源環境指標未能完成期中進度的原因是，節能環保工作不易，主要由地方政府承擔，中央政府難以介入查核，且基層政府的考核指標與《十二五規劃綱要》不一致，並對節能工作和重視程度不高之故（潘家華、李萌，2016）。

《十二五規劃綱要》中期評估報告也指出，執行十二五規劃面臨四大挑戰，第一是經濟結構升級緩慢，高增長主要仍靠固定資產投資支撐，集中在基礎設施、房地產和部分產能過剩領域。第二是環境污染嚴重，特別是大氣污染問題，有六成城市空氣品質未達標準，灰霾、霧霾頻繁出現；及水資源、土地污染。第三是財政金融風險增大，地方政府為追求經濟增長，盲目擴大投資，造成產能過剩、地方債務擴張；金融機構通過「影子銀行」體系提供大量高成本融資，加上債務集中在基礎設施、產能嚴重過剩產業與房地產，可能引發系統性金融風險；第四是城鄉與貧富差距及拆遷抗爭等群體事件，帶來的社會矛盾隱患。顯示經濟增長目標雖然實現，但經濟結構卻在惡化，結構調整是一個大問題。

雖然《十二五規劃綱要》在執行過程中遭遇上述諸多困難，但是，根據中國大陸官方公布的執行結果顯示，十二五時期中國大陸經濟仍保持持續發展，每年平均經濟成長率為7.8%，經濟總量穩居世界第二位，人均國內生產總值增至49,351元（折合7,924美元）。第三產業增加值占國內生產總值比重超過第二產業，居民消費率不斷提高，

城鄉區域差距趨於縮小，常住人口城鎮化率達到 56.1%。公共服務體系覆蓋面持續擴大，教育水準提升，新增就業持續增加，貧困人口減少，人民生活水準和品質進一步提高。主要污染物排放持續減少，節能環保水準提升，經濟體制繼續深化，成為全球第一貨物貿易大國和主要對外投資大國，人民幣納入國際貨幣基金組織特別提款權貨幣。

檢視中國大陸官方公布之十二五時期主要經濟社會發展指標執行結果顯示，預期性指標中的「研究與試驗發展經費支出占國內生產總值比重」為 2.1%，低於目標的 2.2%，顯然達標有其難度，該指標已在《十三五規劃綱要》繼續提出，是以未來中國大陸仍將持續增加研展經費投入的強度。至於其他各項指標均已達成目標值，有些甚至超標，詳表 2-1-2。

表 2-1-2 十二五時期主要經濟社會發展指標實現情況

指標		規劃目標		實現情況	
		2015 年	年均增速[累計]	2015 年	年均增速[累計]
經濟發展	國內生產總值（萬億元）	55.8	7%	67.7	7.8%
	服務業增加值比重（%）	47	[4]	50.5	-
	城鎮化率（%）	51.5	[4]	56.1	-
科技教育	九年義務教育鞏固率（%）	93	[3.3]	93	-
	高中階段教育毛入學率（%）	87	[4.5]	87	-
	研究與試驗發展經費支出占國內生產總值比重（%）	2.2	[0.45]	2.1	-
	每萬人口發明專利擁有量（件）	3.3	[1.6]	6.3	-
資源環境	耕地保有量（億畝）	18.18	[0]	18.65	-
	單位工業增加值用水量降低（%）	-	[30]	-	[35]
	農業灌溉用水有效利用係數	0.53	[0.03]	0.532	-
	非化石能源占一次能源消費比重（%）	11.4	[3.1]	12	-
	單位國內生產總值能源消耗降低（%）	-	[16]	-	[18.2]
	單位國內生產總值二氧化碳排放降低（%）	-	[17]	-	[20]

	主要污染物 排放總量減 少(%)	化學需氧量	-	[8]	-	[12.9]
		二氧化硫	-	[8]	-	[18.0]
		氮氣	-	[10]	-	[13.0]
		氮氧化物	-	[10]	-	[18.6]
	森林增長	森林覆蓋率 (%)	21.66	-	21.66	-
		森林蓄積量 (億立方米)	143	-	151	-
人民生活	城鎮居民人均可支配收入(元)	>26,810	>7%	-	7.7%	
	農村居民人均純收入(元)	>8,310	>7%	-	9.6%	
	城鎮登記失業率(%)	<5	-	4.05	-	
	城鎮新增就業人數(萬人)	-	[4,500]	-	[6,431]	
	城鎮參加基本養老保險人數 (億人)	3.57	[1]	3.77	-	
	城鄉三項基本醫療保險參保率 (%)	-	[3]	-	[>3]	
	城鎮保障性安居工程建設 (萬套)	-	[3,600]	-	[4,013]	
	全國總人口(億人)	<13.90	<7.2%	13.75	-	
	人均預期壽命(歲)	74.5	[1]	76.34	-	

註：1.GDP、居民收入增速按可比價計算，絕對數按當年價計算。2.2015年耕地保有量根據第二次全國土地調查數據更新。3.[ ]內為5年累計數。

資料來源：本研究整理自《十三五規劃綱要》。

## 第二節 中國大陸「十三五」規劃的經濟背景

肇因於2008年全球金融海嘯後國際市場低迷，使得過去中國大陸以加工貿易出口為主的經濟發展策略難以持續，雖然提出擴大內需做為國家中期經濟發展策略主軸，企圖轉變經濟成長方式，然而，由於貧富差距及各項制度因素，以財政手段擴大內需消費的做法難以持續，是以在2010年第一季經濟成長率達到11.9%的高峰後，持續出現成長放緩，面臨經濟增長日趨乏力的困境。

2012年11月15日習近平主政後，除面對和周邊國家的領土爭議，以及和美國的軍事與貿易緊張關係等諸多挑戰外，全球經濟緩慢

復甦的影響繼續存在，使得中國大陸無法繼續依靠出口增長經濟的做法。過去努力納入全球分工體系，擴大出口加快投資的發展方式，已成為助長產能過剩、工資高漲、環境汙染、貪腐嚴重的現象；此外還面臨區域發展差距明顯、產業結構嚴重失衡、不公平現象日增、貧富差距擴大、未富先老等問題。中國大陸內部問題的複雜性已大幅度提高，成為習近平穩定政治經濟社會的重大課題。

中國大陸經過 30 多年的改革開放，經濟快速發展，根據國家統計局初步核算，2015 年全年國內生產總值 676,708 億元人民幣，全球排名第二，僅次於美國；人均 GDP 從 1979 年的 275 美元增加到 2014 年的 7,595 美元，對外貿易規模居世界第二，是世界經濟成長的主要來源之一。然而，在中國大陸光鮮的經貿數據成就下，蘊藏面臨經濟及國際政治情勢雙重挑戰。

要討論「十三五」規劃的經濟背景，一定要提到中國大陸的經濟「新常態」。所謂經濟「新常態」(New Normal) 是指在現今社會發展條件下的經濟發展模式和方向，這是美國太平洋基金管理公司總裁埃裡安 (Mohamed El-Erian) 在 2010 年演講中提出的，主要說明世界經濟也許再也無法回到金融海嘯和經濟危機前穩定的正常狀態。

## 一、中國大陸經濟進入新常態

中國大陸的新常態一詞，首次出現在 2014 年 5 月習近平河南考察時提出。同年 7 月，習近平在中南海黨外人士座談會上再次提到新常態，指出「我國發展仍處於重要戰略機遇期，我們要增強信心，從當前我國經濟發展的階段性特徵出發，適應新常態，保持戰略上的平常心態。」換言之，習近平以新常態來論斷當前中國大陸經濟的特徵，並將之上升到戰略高度。

2014 年底中央經濟工作會議對「新常態」經濟有完整的闡述。工作會議認為應認識當前形勢，準確研判未來走勢，準確把握經濟發展新常態。並分別從消費需求、投資需求、出口和國際收支、生產能

力和組織方式、生產要素相對優勢、市場競爭特點、資源環境約束、經濟風險以及資源配置等 9 大面向，說明中國大陸經濟「新常態」特徵。茲摘要分述如下：

（一）從消費需求看，過去中國大陸消費具有明顯的模仿型排浪式特徵，現在這種消費階段已基本結束，個性化、多樣化消費漸成主流。產品品質安全、創新需求的重要性顯著上升，必須採取正確的消費政策使消費繼續推動經濟發展。

（二）從投資需求看，中國大陸傳統產業已相對飽和，但基礎設施互聯互通和新技術、新產品、新業態、新商業模式的投資機會大量湧現，對創新投融資方式提出新要求，必須把握投資方向，消除投資障礙，使投資繼續對經濟發展發揮關鍵作用。

（三）從出口和國際收支看，國際金融危機前出口是拉動中國大陸經濟快速發展的重要動能。現在全球總需求不振，中國大陸低成本比較優勢發生變化，出口競爭優勢依然存在，引進來、走出去同步發生，必須培育新的比較優勢，使出口繼續對經濟發展發揮作用。

（四）從生產能力和產業組織方式看，中國大陸傳統產業供給能力大幅超出需求，產業結構必須優化升級，企業兼併重組、生產相對集中，新興產業、服務業、小微企業作用更加凸顯，生產小型化、智慧化、專業化將成為產業組織新特徵。

（五）從生產要素相對優勢看，過去中國大陸勞動力成本低是最大優勢，現在人口年齡老化、農業剩餘勞動力減少，經濟增長將依靠人力資本和技術進步，必須讓創新成為驅動發展新引擎。

（六）從市場競爭特點看，過去中國大陸主要是靠數量擴張和價格競爭，現在正逐步轉向品質型、差異化為主的競爭，統一全國市場、提高資源配置效率是經濟發展的內生性要求，必須深化改革開放，加快形成有序的市場環境。

（七）從資源環境約束看，過去中國大陸能源資源和生態環境空間相對較大，現在環境承載能力已達到或接近上限，須推動綠色低碳

發展。

(八)從經濟風險積累和化解看，伴隨著經濟增速下調，各類隱性風險逐步顯現，必須標本兼治，建立化解各類風險的體制機制。

(九)從資源配置模式和宏觀調控方式看，中國大陸全面刺激政策的邊際效果遞減，要全面化解產能過剩，發揮市場機制探索未來產業發展方向，全面把握總供求關係新變化，進行宏觀調控。

由以上九大經濟發展特徵顯現，中國大陸經濟新常態涵蓋的範圍相當廣泛，分別指出未來各經濟面向的發展趨勢。茲綜合中國大陸各界對經濟新常態的解讀<sup>2</sup>，大體可得到中國大陸經濟新常態係指「從高速成長轉為中高速成長，經濟結構不斷優化升級；從要素驅動、投資驅動轉向創新驅動；在結構方面，經濟向消費轉型；產業結構升級。新常態體現為平和、穩健、較快速、可持續發展。適應新常態核心是著力以改革增強經濟的內生動力。」

新常態之「新」，意味著不同以往；新常態之「常」，意味著相對穩定，主要表現為經濟增長速度適宜、結構優化、社會和諧；轉入新常態，意味著中國大陸經濟發展的條件和環境已經或即將發生諸多重大轉變，將告別高速的經濟增長與不平衡、不協調、不可持續的增長模式<sup>3</sup>。然而，在中國大陸進入新常態之際，不只是經濟成長方式的轉變，更面臨許多結構調整的挑戰，必需進行總體需求結構及產業發展轉型，提出各項金融風險之因應措施，才能在經濟發展上有所突破，並建構未來經濟成長的新動力。

以下分別就「十三五」期間中國大陸面對的經濟成長趨緩、工業及投資減速，債務規模擴大、產能過剩、持續結構調整，以及人口老化、勞動力下滑與所得分配不均等議題，分析中國大陸「十三五」規劃的經濟背景。

---

2 整合中國國家主席習近平的解讀、亞洲開發銀行首席經濟學家魏尚進、國務院發展研究中心宏觀經濟研究部部長余斌、中國新絲路文化經濟發展戰略規劃策劃研究院院長劉斌夫，以及民生證券研究院執行院長管清友的觀點。

3 「鐘經文：論中國經濟發展新常態」，人民網-人民日報，2014年7月28日，<http://theory.people.com.cn/n/2014/0728/c40531-25352390.html>。

## 二、全球及中國大陸經濟成長均趨緩

2008 年危機後全球經濟持續脆弱復甦、不均衡且充滿風險，進入後 QE 經濟成長的「新平庸」<sup>4</sup> (New Mediocre) 時代。展望未來全球局勢發展，仍須對應先進國家 QE 政策助長資產泡沫化，全球金融市場不確定性上揚，波及實體經濟穩定。加上全球人口加速老化、貧富不均加劇，以及投資依舊不足等問題，預期全球總合需求偏弱。根據 IMF、世界銀行等研究分析，近年來，全球貿易成長趨緩，主要受歐洲仍未擺脫金融海嘯衝擊，需求疲弱等短期循環性因素，及國際分工發生變化等長期結構性因素雙重影響。

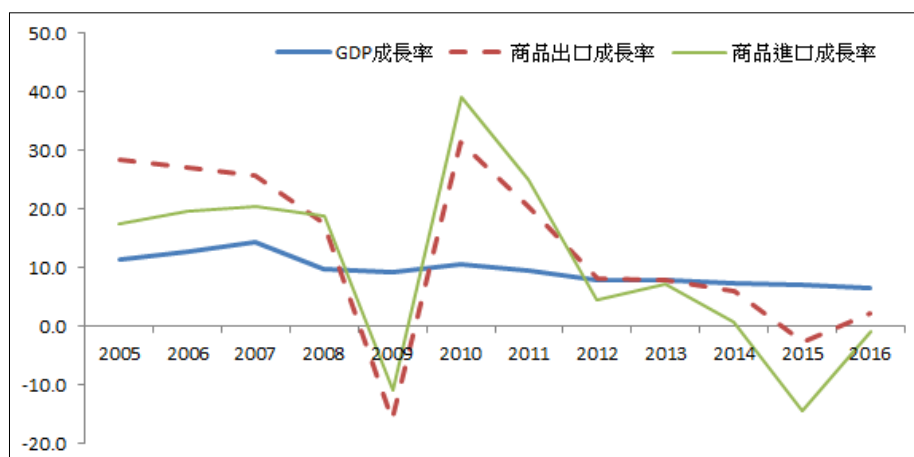
從全球經濟發展的週期看來，世界經濟正處於「弱復甦」狀態。而中國大陸經歷 30 餘年的高速成長後，經濟成長減緩進入新常態實也是大勢所趨。預期中國大陸 GDP 成長在「十三五」時期(2016-2020)將進一步下滑到 6.5% 水準，但卻可能提高生產效率與可持續性，有助於讓中國大陸從中等收入國家進一步發展為高等收入國家。

整體看來，由於全球總和需求不足，導致跨境生產活動的成長減緩，進而減弱中國大陸的出口成長動能，2010 年商品進出口成長率達高峰後就逐年降低，時至 2015 年成長率呈現負值，詳圖 2-2-1。因此，中國大陸無法再受惠於全球的經濟成長，須有賴尋找新的成長來源，如內需消費和新的競爭動能，如創新創業等。

總體而言，於「十三五」期間確保經濟成長仍是中國大陸的主要任務，由近 10 年來中國大陸的經濟成長率走勢可看出，國內生產總值 (GDP) 在 2007 年達到 14.2% 的高峰後持續減緩，2008 年至 2014 年分別降為 9.6%、9.2%、10.6%、9.5%、7.7%、7.7%、7.3%，至 2015 年經濟成長率更降至 6.9%，創近年來最低紀錄。國際預測機構紛紛下調對中國大陸 2016 年的經濟成長預測，顯示中國大陸面臨經濟成長趨緩的問題。

---

4 為國際貨幣基金 (IMF) 總裁 Christine Lagarde 所言，指持續低成長的「新平庸」時代已然來臨，平庸是指不是太好、但也不是太壞的狀況。



資料來源：Global Insight 資料庫（2015/12/15），2015 與 2016 年為預測值。

圖 2-2-1 中國大陸 2005 至 2016 年經濟與商品進出口成長率趨勢

中國大陸在「新常態」經濟結構面臨調整的壓力下，更存在跨越中等收入陷阱的挑戰。中國社科院學部委員李揚認為，未來在「十三五」期間經濟成長率還會進一步下滑到 6.5%<sup>5</sup>。2016 年開始實施的「十三五」規劃，除了要達到在 2020 年完成小康社會的要求外，保住 6.5% 的經濟成長率將是底線。

中國大陸正持續面臨經濟與出口趨緩的問題，藉由推動「十三五」規劃與改革，期能提升勞動生產率與改善經濟結構。目前中國大陸大力推動自由貿易區、與 20 多國及地區簽署自由貿易協定、簡政放權等措施，都是為促進整體經濟轉型升級。中國大陸經濟步入新常態發展之際，一場深刻變革正在進行，而「供給側改革」<sup>6</sup>則是這場變革的重點，藉以推動經濟轉型升級，重塑經濟新格局。

### 三、中國大陸工業生產及投資成長減速，債務規模擴大，企業陷入「債務—通縮」螺旋

中國大陸除整體 GDP 減速外，出現製造業的成長更為顯著下滑

5 新華網，2015 年 10 月 15 日，[http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-10/15/c\\_1116835739.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-10/15/c_1116835739.htm)。

6 供給側改革的概念首次是習近平在 2015 年 11 月 10 日的中央財經領導小組第十一次會議上強調，要「在適度擴大總需求的同時，著力加強供給側結構性改革，著力提高供給體系質量和效率，增強經濟持續增長動力，推動我國社會生產力水平實現整體躍升」。



的現象，根據中國國家統計局的數據，製造業的成長率在 2007 年達到 15.0% 的高峰後持續減緩，2008 年至 2014 年製造業的成長率分別降為 9.8%、10.1%、12.7%、10.6%、8.2%、7.9%、7.3%，至 2015 年製造業的成長率更降至 6.0%，創近年來最低紀錄。與此同時，製造業投資（約占固定資產投資總額的三分之一）、房地產投資（約占固定資產投資總額的 25%）與基礎設施投資的成長率也呈下降的趨勢。

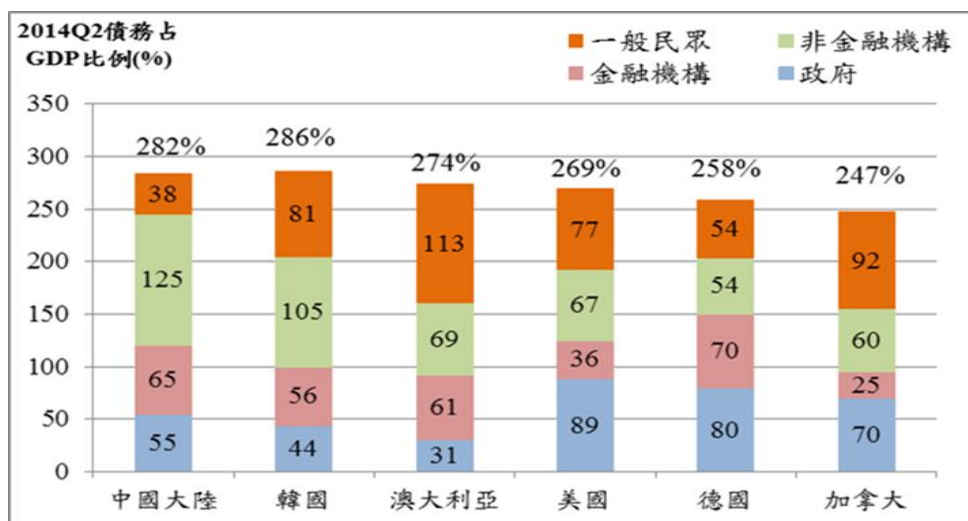
中國大陸經濟也面臨削減債務的挑戰。過去中國大陸經濟成長以出口導向型的製造業為主，及受惠於新城建設熱而帶動投資快速成長。然而 2008 年全球金融危機後，隨著中國大陸出口驟降，倚賴貨幣政策，透過國有銀行大舉放貸，因而擴大總體債務規模，詳圖 2-2-2。根據美國智庫麥肯錫全球研究院（McKinsey Global Institute, MGI）2015 年報告<sup>7</sup>指出，截至 2014 年第二季，中國大陸的債務總額已增至 2007 年的 4 倍，從 7.4 兆美元上升到 28.2 兆，占 GDP 比重從 158% 提高到 282%。近年來中國大陸債務快速增加，主要存在三方面隱憂：債務集中於房地產行業，影子銀行體系快速成長、結構複雜，以及地方政府的隱性貸款。MGI 數據顯示，2014 年中國大陸的債務總額已達其 GDP 的 236%，債務尤其集中於房地產行業，多數債務和建設工作主要由地方政府承擔，儘管透過基礎設施投資可以直接拉動 GDP 成長，但此乘數效果已趨減弱。

又根據英國《金融時報》報導，2016 年 3 月底中國大陸淨債務總額達到 163 萬億元人民幣。2016 年第一季債務總額占 GDP 比例為 237%，遠高於其他新興市場國家，可能造成金融危機爆發或 GDP 增長在更長時期內放緩的風險<sup>8</sup>。

---

7 McKinsey Global Institute (2015), Debt and (not much) deleveraging, February 2015.

8 「中國債務問題如何收場？」，英國《金融時報》，2016 年 4 月 26 日，  
<http://www.ftchinese.com/story/001067266?full=y>。



資料來源：McKinsey Global Institute (2015), Debt and (not much) deleveraging, February 2015. 暨本研究整理。

圖 2-2-2 2014 年 Q2 各國債務占 GDP 比重

中國大陸的債務總額占 GDP 的比重雖然已超過美國、德國及加拿大，但仍在可控範圍。然而，中國大陸債務如繼續保持當前的成長速度，預計至 2018 年將達到現在西班牙的債務占 GDP400% 的比例，陷入龐大債務風險。

中國大陸經濟面臨發展轉型、經濟成長放緩並進入新常態之際，存在債務的潛在風險，而財政政策受限於平衡債務的挑戰，產業因產能過剩而陷入「債務—通縮」螺旋。由於近年來中國大陸單位勞動成本飆漲，削弱其製造優勢，生產者價格指數(Producer Price Index, PPI)連續下滑，通貨緊縮風險顯著且有惡化趨勢。PPI 負成長加劇的現象，使得實際利率面臨上揚壓力，可能進一步擠壓企業的利潤空間。

中國大陸通貨緊縮風險加劇，一方面是國際大宗商品價格暴跌造成輸入性通縮影響，另一方面是受到產能過剩影響所致。此外，中國大陸電子商務快速發展，降低物流及零售綜合成本，預期製造業價格的負成長仍會進一步加劇。因此，中國大陸企業的實際融資成本上升，「債務—通縮」螺旋成為中國大陸金融體系的首要風險。

中國大陸內需拉動力道不足、產能過剩、房地產庫存過高、金融風險累積等問題，被視為導致中國大陸經濟趨緩的主要挑戰。房市餘

屋過剩嚴重影響房地產投資，波及建材與其它投入的需求。製造業的產能過剩，機械設備、電力、鋼鐵、化工、家電、服裝業等產能難以消化，成為拖累中國大陸經濟成長的主要因素。

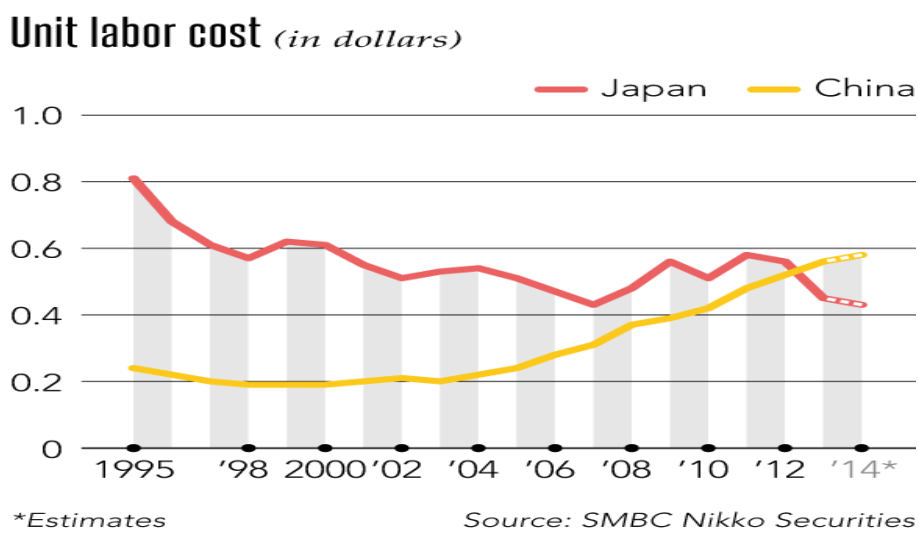
中國大陸單位勞動成本飆升減弱製造業優勢。根據 SMBC 日興證券估算，1995 年日本的勞動成本達到中國大陸的 3 倍以上，但近十年內差距不斷縮小，2013 年中國大陸單位勞動成本開始超過日本，詳圖 2-2-3。儘管北京、上海員工平均月薪總額仍低於日本的 2,000 美元（JETRO 統計），但以單位產量對應勞動投入成本來看，中國大陸已不再具有製造業勞動成本優勢。Sirkin et al., (2014)<sup>9</sup>指出，同一件產品若在美國製造的成本是 1 美元，中國大陸需要 0.96 美元，其主要原因是中國大陸工資年均漲幅 10% 左右，但生產效率並未等速成長。在中國大陸投資的外商製造業開始裁減在中國大陸的生產線，或將資金回流或另覓生產基地。

整體而言，隨著中國大陸經濟對投資依賴程度以及能源密集度的降低，除造成拉動經濟成長的效果降低外，對全球經濟的影響也出現結構性變化，反映在整體經濟小幅下滑對應了全球大宗商品市場的大幅調整。

預期中國大陸「十三五」時期，國際金融危機的深層影響依然存在，全球經濟貿易成長乏力，保護主義抬頭，外部環境不穩定及不確定因素增多。根據各國際機構研究分析，全球需求疲弱等短期循環性因素以及國際分工發生結構性變化等長期因素影響，導致跨境生產與貿易成長減緩，進而削弱中國大陸的出口成長動能，未來在「十三五」期間勢必要妥善因應。

---

9 Sirkin, Harold, Michael Zinser, and Justin Rose. 2014. *The Shifting Economics of Global Manufacturing: How Cost Competitiveness Is Changing Worldwide*. Boston, MA: The Boston Consulting Group, Inc.  
[https://www.bcgperspectives.com/content/articles/lean\\_manufacturing\\_globalization\\_shifting\\_economics\\_global\\_manufacturing/](https://www.bcgperspectives.com/content/articles/lean_manufacturing_globalization_shifting_economics_global_manufacturing/).



資料來源：引用

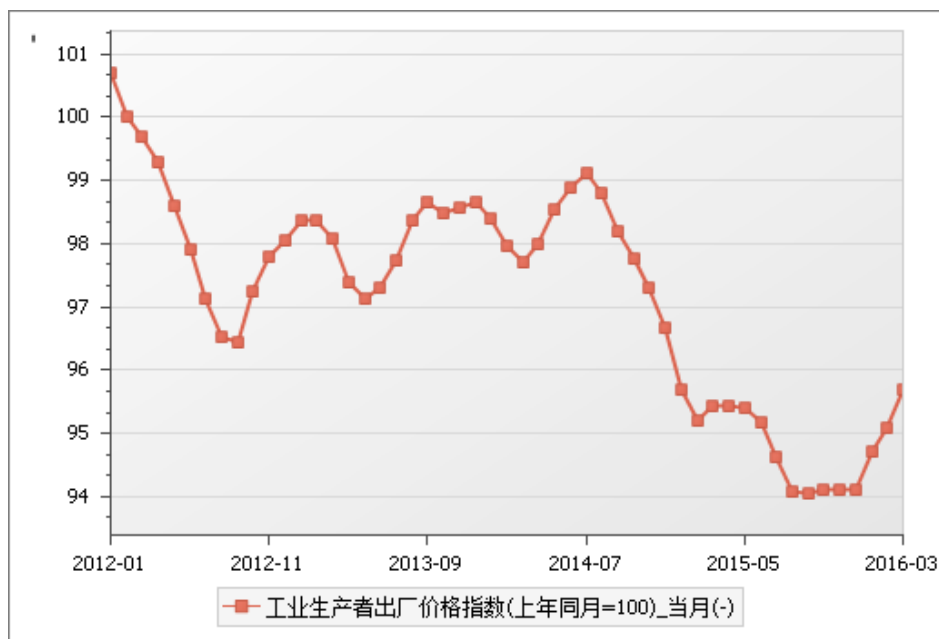
<http://asia.nikkei.com/Business/Trends/Japanese-companies-move-away-from-the-world-s-factory>。

圖 2-2-3 1995-2014 年中國大陸及日本之單位勞動成本比較

#### 四、中國大陸產能過剩問題嚴重

工業品出廠價格指數（PPI）是反映全部工業產品出廠價格總水準的變動趨勢和程度的相對數。其中除包括工業企業售給商業、外貿、物資部門的產品外，還包括售給工業和其他部門的生產資料以及直接售給居民的生活消費品。透過工業生產價格指數能觀察出廠價格變動對工業總產值的影響。

以去年同期為 100 來觀察，中國大陸自 2012 年 3 月起至 2016 年 3 月，工業品出廠價格指數（PPI）已連續第 49 個月下滑，詳圖 2-2-4。PPI 負成長的現象使得企業實際利率面臨上揚壓力，可能進一步擠壓企業的利潤空間。此外，大宗商品暴跌造成輸入性通縮影響，加上產能過剩問題，這使得通縮風險顯著且有惡化趨勢。在去產能壓力和輸入性通縮延續的情況下，預期 2016 年將延續跌勢。工業領域的通貨緊縮，雖然與大宗商品價格暴跌和需求週期性疲軟有關，但更多的是來自中國大陸產能過剩所致。PPI 的持續負成長表明經濟仍面臨下行壓力。



資料來源：中經網數據庫。

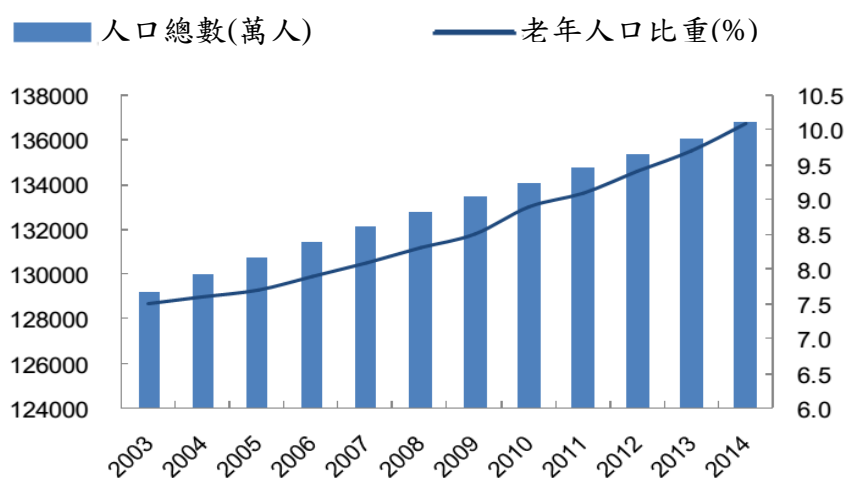
**圖 2-2-4 2012-2016 年中國大陸工業品出廠價格指數**

中國大陸政府強調「供給側改革」，即進一步削減產能、簡政放權，並提高勞動生產率。然而，去產能可能引發兩方面的問題，特別是在國有企業的調整上。第一，去產能將導致大規模解雇工人，可能進而引發嚴重的社會問題；關閉差企業將引發違約，這可能會形成金融風險的擴散並導致出現地方性甚至全國性的金融風險。然而，不同於 1990 年代的國有企業改革，國有企業員工數量已經遠遠少於 20 年前，同時，勞動力市場也發生顯著變化，自 2012 年開始適齡勞動人口已出現減少的現象。第二，國有企業破產問題。在 2015 年 9 月公布的國有企業改革方案中，混合所有制是核心概念，提高國有資產回報率是基本原則。若公司破產倒閉意味著信用鏈斷裂，而兼併、整合卻可以維持資產負債表和信用關係，可減少對金融體系的衝擊。

## 五、面臨人口老化、勞動力下滑與所得分配不均問題

「十三五」時期，中國大陸除仍然面臨經濟與出口趨緩的問題，同時更存在如何跨越中等收入陷阱的挑戰與人口加速老化的趨勢，詳圖 2-2-5，更引申出嚴重的勞動力持續下降的問題。過去支撐中國大

陸經濟發展的人口紅利將會逐漸消失，人口老化將導致總要素生產力（total factor productivity, TFP）長期下降，不利於經濟的創新活力。



資料來源：中國國家統計局。

圖 2-2-5 中國大陸人口老化趨勢

自 2012 年起，中國大陸 15 至 59 歲的勞動人口即逐年減少，勞動成本優勢快速流失，人口紅利消退，抑制國內需求成長，更嚴重的是其勞動力的持續下降。中國大陸為轉變經濟發展方式，轉向提升內需消費比重，積極發展現代服務業來驅動經濟成長。

根據中國國家統計局統計，2015 年中國大陸勞動年齡人口為 10.05 億人，較 2014 年減少 113 萬人，顯示中國大陸廉價勞動成本的優勢正在快速流失。人口紅利消退，可能抑制國內需求成長，難以快速成長保持勞動市場穩定。隨著城市化達到一定程度後，加上勞動年齡人口減少，現階段中國大陸已不需如過去般的快速成長就可保持勞動市場的穩定，當前所需面對的挑戰預期將更著重於解決長期經濟失衡的問題，而收入分配失衡所導致消費需求不足，似乎為成長放緩另一直接原因<sup>10</sup>。

然而，中國大陸經濟成長放緩，恐將使分配不均問題更加惡化。面對收入分配失衡問題，在十八屆三中全會和四中全會提出多項體制改革來解決，並納入《十三五規劃綱要》中，提出一系列改革政策，

10 王小魯(2015),「關於中國經濟結構失衡的探討」, <http://blog.ifeng.com/article/35336175.html?touping>。

包括醫療、養老、社會福利與生育數量限制<sup>11</sup>。

總之，《十三五規劃綱要》是中國大陸為求社會經濟持續發展而要具體完成的任務與指標。其所提出的任務與指標，與中國大陸目前及未來面臨的挑戰與危機有密切關係，並在「十三五」規劃中提出解決方向。中國大陸預期未來五年，需達成全面小康社會，跨越經濟轉型瓶頸，將成長來源轉移至高生產力和創新的模式，藉以提升成長潛能，期能有利社會和諧發展並步入已開發國家之列。

### 第三節 中國大陸《十三五規劃綱要》的內涵與制約因素

由於《十三五規劃綱要》涉及政經社會文化等諸多面向，本節僅針對該《綱要》重要的內容、核心議題（全面建成小康社會）、五大發展理念（創新、協調、綠色、開放、共用）進行瞭解，並探討其總體面的制約因素。

#### 一、中國大陸《十三五規劃綱要》的內涵

##### （一）《十三五規劃綱要》涵蓋的內容

2015年10月29日，召開十八屆五中全會審議通過《國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》，確立2016-2020年經濟發展的發展理念和政策藍圖，該《建議》以全面建成小康社會和全面深化改革開放為核心。該《建議》交由國務院寫成《十三五規劃綱要草案》，並於2016年3月提交給全國人大與全國政協「兩會」進行審議，通過後成為「十三五」規劃的「行動指南」，並於2016年3月17日公布《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》，該《綱要》闡明國家戰略意圖，明確經濟社會發展目標、主要任務和

---

11 引述 Bloomberg 對中國未來五年的政策分析報導。

重大舉措，是市場主體的行為導向，是政府履行職責的重要依據。

《十三五規劃綱要》指出，十三五時期（2016-2020年）是全面建成小康社會決勝階段。必須認真貫徹黨中央戰略決策和部署，準確把握國內外發展環境和條件的深刻變化，積極適應把握引領經濟發展新常態，全面推進創新發展、協調發展、綠色發展、開放發展、共用發展，確保全面建成小康社會。

《十三五規劃綱要》全文六萬餘字，共分20篇、80章，20篇分別是：1.指導思想、主要目標和發展理念；2.實施創新驅動發展戰略；3.構建發展新體制；4.推進農業現代化；5.優化現代產業體系；6.拓展網路經濟空間；7.構築現代基礎設施網路；8.推進新型城鎮化；9.推動區域協調發展；10.加快改善生態環境；11.構建全方位開放新格局；12.深化內地和港澳、大陸和臺灣地區合作發展；13.全力實施脫貧攻堅；14.提升全民教育和健康水準；15.提高民生保障水準；16.加強社會主義精神文明建設；17.加強和創新社會治理；18.加強社會主義民主法治建設；19.統籌經濟建設和國防建設；20.強化規劃實施保障。

十三五時期經濟社會發展的主要目標是：1.經濟保持中高速增長。到2020年國內生產總值和城鄉居民人均收入比2010年翻一番，產業邁向中高端水準。2.創新驅動發展成效顯著。自主創新能力全面增強，邁進創新型國家和人才強國行列。3.發展協調性明顯增強。包括消費、投資、城鎮化、區域、國際收支各面向之協調發展。4.人民生活水準和品質普遍提高。各種公共服務體系更加健全，並實現脫貧。5.國民素質和社會文明程度顯著提高。增強法治意識。6.生態環境品質總體改善。生產方式和生活方式綠色、低碳水準上升。7.各方面制度更加成熟更加定型。國家治理體系和治理能力現代化取得重大進展，各領域基礎性制度體系基本形成。

所謂「構建發展新體制」是要發揮經濟體制改革牽引作用，處理政府和市場關係，在重點領域和關鍵環節改革上取得突破性進展，形成有利於引領經濟發展新常態的體制機制。要完善基本經濟制度、建



立現代產權制度、健全現代市場體系、深化行政管理體制改革、加快財稅體制改革、金融體制改革、創新和完善宏觀調控等七大項，並提出相關的政策措施，詳表 2-3-1。

表 2-3-1 《十三五規劃綱要》構建發展新體制內容

構建發展新體制內容	政策措施
堅持和完善基本經濟制度	推進國有企業改革 完善各類國有資產管理體制 發展混合所有制經濟 支援非公有制經濟發展
建立現代產權制度	推進產權保護法治化 完善農村集體產權權能 全面落實不動產統一登記制度 實施智慧財產權保護制度
健全現代市場體系	健全要素市場體系 推進價格形成機制改革 完善市場競爭規則維護公平競爭
深化行政管理體制改革	深入推進簡政放權 提高政府監管效能 優化政府服務
加快財稅體制改革	確立合理有序的財力格局 建立全面規範公開透明的預算制度 改革和完善稅費制度 完善財政可持續發展機制
加快金融體制改革	豐富金融機構體系 健全金融市場體系 改革金融監管框架
創新和完善宏觀調控	強化規劃戰略導向作用 改進調控方式和豐富政策工具 完善政策制定和決策機制 深化投融資體制改革

資料來源：本研究根據《十三五規劃綱要》整理。

根據《十三五規劃綱要》所設定的十三五時期經濟社會發展主要指標，共有 33 項量化考核指標，包括 14 個預期性指標和 19 個約束性指標（有 16 項屬資源環境方面的），涵蓋經濟發展、創新驅動、民生福祉、資源環境等四大層面，詳表 2-3-2。

表 2-3-2 十三五時期經濟社會發展主要指標

指標		2015 年	2020 年	年均增長 (%)	屬性	
經濟發展	國內生產總值 (GDP) (萬億元)	67.7	>92.7	>6.5	預期性	
	全員勞動生產率 (萬元/人)	8.7	>12	>6.6	預期性	
	城鎮化率 (%)	常住人口城鎮化率	56.1	60	[3.9]	預期性
		戶籍人口城鎮化率	39.9	45	[5.1]	
	服務業增加值比重 (%)	50.5	56	[5.5]	預期性	
創新驅動	研究與試驗發展經費投入強度 (%)	2.1	2.5	[0.4]	預期性	
	每萬人口發明專利擁有量 (件)	6.3	12	[5.7]	預期性	
	科技進步貢獻率 (%)	55.3	60	[4.7]	預期性	
	互聯網普及率 (%)	固定寬帶家庭普及率	40	70	[30]	預期性
		移動寬帶用戶普及率	57	85	[28]	
民生福祉	居民人均可支配收入增長 (%)	-	-	>6.5	預期性	
	勞動年齡人口平均受教育年限 (年)	10.23	10.8	[0.57]	約束性	
	城鎮新增就業人數 (萬人)	-	-	[>5,000]	預期性	
	農村貧困人口脫貧 (萬人)	-	-	[5,575]	約束性	
	基本養老保險參保率 (%)	82	90	[8]	預期性	
	城鎮棚戶區住房改造 (萬套)	-	-	[2,000]	約束性	
	人均預期壽命 (歲)	-	-	[1]	預期性	
資源環境	耕地保有量 (億畝)	18.65	18.65	[0]	約束性	
	新增建設用地規模 (萬畝)	-	-	[<3,256]	約束性	
	萬元 GDP 用水量下降 (%)	-	-	[23]	約束性	
	單位 GDP 能源消耗降低 (%)	-	-	[15]	約束性	
	非化石能源占一次能源消費比重 (%)	12	15	[3]	約束性	
	單位 GDP 二氧化碳排放降低 (%)	-	-	[18]	約束性	
	森林發展	森林覆蓋率 (%)	21.66	23.04	[1.38]	約束性
		森林蓄積量 (億立方米)	151	165	[14]	
	空氣質量	地級及以上城市空氣質量優良天數比率 (%)	76.7	>80	-	約束性
		細顆粒物 (PM2.5) 未達標地級及以上城市濃度下降 (%)	-	-	[18]	約束性
	地表水質量	達到或好於 III 類水體	66	>70	-	約束性

		比例 (%)				
		劣 V 類水體比例 (%)	9.7	<5	-	約束性
主要污染物 排放總量減 少 (%)		化學需氧量	-	-	[10]	約束性
		氨氣	-	-	[10]	
		二氧化硫	-	-	[15]	
		氮氧化物	-	-	[15]	

註：1.GDP、全員勞動生產率增速按可比價計算，絕對數按 2015 年不變價計算。2.[ ]內為 5 年累計數。3.PM2.5 未達標指年均值超過 35 微克/立方米。

資料來源：本研究整理自《十三五規劃綱要》。

## (二)《十三五規劃綱要》的核心議題—全面建成小康社會

2020 年中國大陸全面建成小康社會，是中國共產黨建黨一百年的奮鬥目標。所謂的「小康社會」是 1979 年 12 月 6 日，鄧小平會見日本首相大平正芳時，第一次提出「小康社會」的概念。此後，鄧小平又多次談及這一構想。1982 年中國共產黨召開十二大，正式引用「小康社會」的概念，確定從 1981 年到 20 世紀末的 20 年，要爭取工農業總產值翻兩番的戰略目標。爾後，「小康社會」的內涵和意義，隨著中國大陸政經發展而不斷變化。

中國大陸要達到小康社會，至少要让人民能免於飢餓。但是，根據 2015 年 10 月，世界銀行採用每天 1.90 美元的國際貧困線預測，2015 年全球貧困人口從 2012 年的 9.02 億人減少到 7.02 億人，貧困人口占全球人口的比例從 12.8% 下降到 9.6%，其中，約有 7% 居住在中國大陸，貧困人口數居世界第三。2015 年 10 月習近平在北京減貧與發展論壇上表示，未來五年要让中國大陸貧窮線下七千多萬人口全部脫貧。因此，要全面建成小康社會的首要工作就是脫貧。

2002 年 11 月，中國共產黨召開第十六次全國代表大會(十六大)，江澤民報告《全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面》，指出「...根據十五大提出的到 2010 年、建黨一百年和新中國成立一百年的發展目標，我們要在本世紀頭二十年，集中力量，全面建設惠及十幾億人口的更高水準的小康社會...。」

2002 年中共十六大報告提出 2020 年「全面建設小康社會」發展的基本標準是：1.人均國內生產總值（GDP）超過 3,000 美元；2.城鎮居民人均可支配收入達到 18,840 元（人民幣，以下同）；3.農村居民家庭人均純收入 8,000 元，城鄉居民收入差距縮小；4.恩格爾係數下降到 35%；5.城鎮人均住房建築面積超過 30 平方米；6.城鎮化率達到 50%；7.居民家庭電腦普及率達到 20%；8.大學錄取率達到 25%；9.每千人醫生數超過 3 人；10.城鎮居民最低生活保障率 95% 以上。

茲將 2002 年十六大提出的全面建設小康社會的十大基本標準，與中國大陸 2014 年數據進行對比顯示，除每千人執業醫師人數尚未到 2020 年的小康社會發展的基本標準外，其他 9 項指標已分別在 2011 年起陸續達成目標，詳表 2-3-3。

**表 2-3-3 2002 年十六大提出的全面建設小康社會的十大基本標準**

十六大提出的小康社會基本標準	2014 年
人均 GDP 超過 3,000 美元	7,575 美元
城鎮居民人均可支配收入 18,840 元	28,844 元
農村居民家庭人均純收入 8,000 元	9,892 元
恩格爾係數 35%	城鎮 35.0%；農村 37.7%（2013 年）
城鎮人均住房建築面積 30 平方米	32.91 平方米
城鎮化率 50%	54.44%
居民家庭電腦普及率 20%	20% 以上
大學錄取率 25%	74.3%
每千人醫生數 3 人	2.12 人（未達標）
城鎮居民最低生活保障率 95% 以上	100%

資料來源：本研究整理。

由表 2-3-3 顯示，2014 年人均 GDP 為 7,575 美元，早已超過 3,000 美元；城鎮居民人均可支配收入 28,844 元，已達標甚至超出 1 萬元以上；農村居民家庭人均純收入為 9,892 元，已超過 8,000 元的目標；2013 年中國大陸城鎮和農村居民恩格爾係數分別為 35.0% 和 37.7%，均已低於 40%；2012 年城鎮人均住房建築面積 32.91 平方米，已超過 30 平方米的目標；2011 年城鎮化率首次超過 50%，為 51.27%，已達到 50% 的目標；2012 年全國居民家庭電腦約為 2.5 億臺，約占

總人口的 19.2%，城市居民每百戶家庭電腦擁有量為 87 臺，農村居民為 21.4 臺，城鄉居民家庭平均每百戶電腦擁有量為 55.9 臺，應已達成居民家庭電腦普及率 20% 的目標；大學錄取率達 74.3%，已完成 25% 目標；每千人執業醫師人數為 2.12 人，尚未達成目標；城鎮居民最低生活保障率已達成目標。

2007 年 10 月，胡錦濤在中共十七大報告《實現全面建設小康社會奮鬥目標的新要求》，指出「...在十六大確立的全面建設小康社會目標的基礎上對我國發展提出新的更高要求。...」2012 年 11 月胡錦濤在十八大報告《全面建成小康社會和全面深化改革開放的目標》，指出「...確保到 2020 年實現全面建成小康社會。...實現國內生產總值和城鄉居民人均收入比 2010 年翻一番（即增加一倍）。...」

換言之，2012 年中共十八大對人均 GDP 和城鄉居民人均收入定下新的目標，到 2020 年時此三項指標要比 2010 年時增加一倍。因此，2020 年中國大陸若要完成小康社會的目標，必需促進經濟發展提高國民所得。在中國大陸經濟成長趨緩的新常態下，要實現 2020 年 GDP 比 2010 年翻倍的目標，確保經濟成長成為第一要務。

### （三）《十三五規劃綱要》的五大發展理念

中國大陸為實現《十三五規劃綱要》的發展目標，確保在 2020 年全面建成小康社會，破解發展的難題，厚植發展的優勢，提出「創新、協調、綠色、開放、共用」五大發展理念。這五大發展理念是中國大陸「十三五」時期經濟社會發展必須依循的價值觀，引領各領域的發展。這五大發展理念貫穿《十三五規劃綱要》的各篇章，「十三五」時期各方面發展都要體現五大發展理念的要求，但是，這五大發展理念並不是完全獨立的，有些議題、政策與實施可能會涉及到全部或是部分的五大發展理念，因此，五大發展理念實際上就是中國大陸總體發展理念，貫穿「十三五」規劃與發展的各個層面。

《十三五規劃綱要》的五大發展理念分述如下：

### 1. 創新發展理念

「創新」是引領中國大陸發展的第一動力。《十三五規劃綱要》把創新放在國家發展的核心位置，不斷推進理論、制度、科技、文化等創新，要讓創新貫穿黨和國家一切工作，讓創新在全社會蔚然成風。要強化創新的引領作用，為經濟發展注入動力，避免經濟成長衰退。「創新驅動發展成效顯著」是「十三五」時期經濟社會發展主要目標。

中國大陸在「創新發展」策略上，以「創新」做為主要支撐經濟體系的發展模式，其相關產業政策包括供給側結構性改革；「大眾創業、萬眾創新」；「互聯網+」行動計畫；《中國製造 2025》；國家大數據戰略；完善國有資產管理體制；財政、金融及行政管理體制改革。

中國大陸將強化企業創新，形成一批有國際競爭力的創新型企業，支持科技型中小企業健康發展。深化科技體制改革，構建產業技術創新聯盟，推動跨領域跨行業協同創新，促進科技與經濟深度融合。尤其重視科技對經濟成長的貢獻，到 2020 年科技進步對經濟增長的貢獻率<sup>12</sup>要達到 60%；啟動科技創新 2030 的 6 項重大專案與 9 項重大工程及人才優先發展戰略等<sup>13</sup>。

中國大陸是製造業大國，但還不是製造業強國，人均製造業附加價值只相當於美國的 1/3 左右（2013 年），多數行業都處在全球價值鏈的中低端。《中國製造 2025》乃為了推動中國大陸由製造業大國向製造業強國轉變所做的戰略選擇，做出產業發展方向的調整。隨著《中國製造 2025》戰略的實施，傳統產業轉型升級速度將得以加快，資訊技術、高端裝備、新材料、生物醫藥等產業發展也將得以拓展。在製造業發展的同時也會帶動現代生產服務業的發展。

---

12 科技進步貢獻率是指廣義技術進步對經濟增長的貢獻份額，是經濟增長中資本、勞動和科技三項要素作用的相對關係，是扣除資本和勞動後科技因素對經濟增長的貢獻份額。

13 6 項重大專案是指航空發動機及燃氣輪機、深海空間站、量子通信與量子電腦、腦科學與類腦研究、國家網路空間安全、深空探測及空間飛行器在軌服務與維護系統；9 項重大工程是指種業自主創新、煤炭清潔高效利用、智慧電網、天地一體化資訊系統、大資料、智慧製造和機器人、重點新材料研發及應用、京津冀環境綜合治理、健康保障。

## 2. 協調發展理念

《十三五規劃綱要》認為「協調」是持續健康發展的內在要求。必須把握中國特色社會主義事業總體布局，正確處理發展中的重大關係，重點促進城鄉區域協調發展，促進經濟社會協調發展，促進新型工業化、資訊化、城鎮化、農業現代化同步發展，在增強國家硬實力的同時注重提升國家軟實力，不斷增強發展整體性。

「協調」就是要解決經濟結構失衡問題，包括區域、城鄉、經濟和社會等各層面的失衡，提高發展的協調性和平衡性。在協調發展上，以一帶一路、京津冀協同發展、長江經濟帶發展等三大國家戰略為基礎，打造國家區域現代化治理，同時與國際貿易體系銜接、拓展國際經濟合作空間。在改善所得分配等社會發展方面，以互聯網農業、農村電商來推動農業現代化與扶貧開發、推進城鎮化，藉以縮小貧富、城鄉以及區域發展差距，進而保障及改善人民生活。

隨著中國大陸區域協調發展總體戰略及各區域戰略的實施，區域發展差距逐漸縮小，但區域發展不平衡的狀況依然嚴重。2014 年長三角地區與珠三角地區的人均 GDP 水準都超過 1 萬美元，但中西部一些地區的人均 GDP 僅在 4,000-5,000 美元左右。為實現 2020 年全面建成小康社會的目標，需支持落後地區的追趕發展，加快其工業化進程。近年來，中國大陸城鎮化有顯著進展，2015 年常住人口城鎮化率達到 56.1%，但戶籍人口城鎮化率僅為 39.9%。與先進國家相比，中國大陸城鎮化仍存在明顯差距。

## 3. 綠色發展理念

《十三五規劃綱要》認為「綠色」是永續發展的必要條件和人民對美好生活追求的重要體現。必須堅持節約資源和保護環境的基本國策，堅持可持續發展，堅定走生產發展、生活富裕、生態良好的文明發展道路，加快建設資源節約型、環境友好型社會，形成人與自然和諧發展現代化建設新格局，推進美麗中國建設，為全球生態安全作出新貢獻。

「綠色」要解決的是可持續性發展問題，避免資源枯竭和環境惡化，重視生態環境與民眾健康。由於中國大陸污染嚴重，加強生態文明建設首度被寫入五年規劃中。由於綠色是永續發展的必要條件，在《十三五規劃綱要》中提出堅持節約資源和保護環境的基本國策，要加快建設資源節約型、環境友好型社會，形成人與自然和諧發展現代化建設格局。除提升環境保護外，同時也要發展新能源與新材料等戰略性新興產業，促進產業升級。相關重點政策涉及建立健全用能權、用水權、排汙權、碳排放權初始分配制度等。

綠色發展將成為中國大陸經濟新的增長點，主要是長期以來在經濟保持高速增長的同時，消耗大量資源、能源，帶來生態和環境嚴重的問題，這些問題在世界主要國家經濟快速工業化的過程中都曾發生過。中國大陸當局擬轉變粗放型的經濟成長模式，強力推進經濟發展與環境改善雙贏之路。李克強總理在政府工作報告中提出一系列措施，包括治理大氣霧霾和水污染、加強煤炭清潔高效利用和減少排放、全面推進城鎮汙水處理、大力發展節能環保產業、加強生態安全屏障建設等。這些措施的實施在恢復綠水青山的同時，還將為中國大陸經濟帶來全新的重大增長點<sup>14</sup>。

#### 4. 開放發展理念

《十三五規劃綱要》認為「開放」是國家繁榮發展的必由之路。必須順應中國大陸經濟深度融入世界經濟的趨勢，奉行互利共贏的開放戰略，堅持內外需協調、進出口平衡、引進來和走出去並重、引資和引技引智並舉，發展更高層次的開放型經濟，積極參與全球經濟治理和公共產品供給，提高在全球經濟治理中的制度性話語權，構建廣泛的利益共同體。

「開放」是企圖深度融入全球經濟，注重的是解決發展內外聯動問題，避免走向封閉自限，亦要增強運用國際經貿規則能力，提升應對國際經貿摩擦與爭取在國際經濟的發言權。相關政策有加快對外貿

---

14 「借十三五規劃和兩會東風，推進中蒙務實合作深化發展」，駐蒙古經商參處，2016年3月25日，<http://mn.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201603/20160301283574.shtml>。



易優化升級，完善投資布局，提高自由貿易試驗區建設，形成對外開放新體制。全面實行准入前國民待遇加負面清單管理制度，推進「一帶一路」建設，深化與港澳臺灣合作發展，積極參與全球經濟治理。同時，加快實施自由貿易區戰略，推進區域全面經濟夥伴關係協定談判，推進亞太自由貿易區建設，致力於形成面向全球的高標準自由貿易區網絡。

## 5. 共用發展理念

《十三五規劃綱要》認為「共用」是中國特色社會主義的本質要求。必須堅持發展為了人民、發展依靠人民、發展成果由人民共用，作出更有效的制度安排，使全體人民在共建共用發展中有更多獲得感，增強發展動力，增進人民團結，朝著共同富裕方向穩步前進。

「共用」是為解決社會公平正義問題，避免貧富分化與社會動盪，以求全體民眾共同邁入全面小康。追求全體人民在發展中有感，增強發展意願。相關政策有實施脫貧攻堅工程、推進健康中國建設，深化醫藥衛生體制改革；全面實施一對夫婦可生育兩個孩子政策；縮小收入差距、建立更公平更可持續的社會保障制度。同時推進健康中國建設，實施食品安全戰略，形成嚴密高效的食安體系；促進人口均衡發展，完善人口發展戰略。

簡言之，「創新」涉及理論、體制、制度、科技、文化等跨領域發展。「協調」主要是指跨國家、跨區域、跨地方政府、跨城市跨空間協同發展；「綠色」主要是指加強環境保護、重視綠色產業、減少自然災害的綠色發展；「開放」主要是考量全球理念原則、國際規範、國際規則，加強各領域的全球發展治理；「共用」主要是指保障基本人權、減少貧困、縮小社會制度與所得收入不平等、提升食品安全。

以上五大發展理念的具體措施分布在《十三五規劃綱要》的 20 篇 80 章中。第一篇是總論，第二至第七篇主要著重強調創新發展和可激發增長新動力的發展領域；第八、第九篇主要強調協調發展；第十篇主要著眼於綠色發展；第十一、第十二篇主要強調開放發展；第十三至第十五篇主要著重共用發展。第十六至第十九篇主要強調文化、

社會、政治及國防與經濟融合發展的改革；第二十篇是強化規劃實施的保障。這些具體措施往往同時兼具一個以上的發展理念，詳表 2-3-4。

表 2-3-4 《十三五規劃綱要》五大發展理念主要的具體措施

發展理念	篇名	具體措施
創新 (強調創新發展和可激發增長新動力的發展領域)	實施創新驅動發展戰略、構建發展新體制、推進農業現代化、優化現代產業體系、拓展網路經濟空間、構築現代基礎設施網路	大眾創業萬眾創新、科技創新 2030、重大人才工程、完善基本經濟制度、農業現代化重大工程、推進供給側結構性改革、中國製造 2025、戰略性新興產業發展行動、資訊化、交通建設、能源發展等重大工程、水安全保障工程
協調 (縮小城鄉差距及推動區域協調發展)	推進新型城鎮化、推動區域協調發展	兩橫三縱城市化戰略、新型城鎮化建設重大工程、京津冀協同發展、長江經濟帶發展、特殊類型地區發展、海洋等重大工程
綠色 (提高環境品質及資源利用效率)	加快改善生態環境	強化主體功能區、資源節約集約循環利用、環境治理保護等重大工程、山水林田湖生態工程
開放 (提高對外投資經貿合作及人文交流)	構建全方位開放新格局、深化內地和港澳、大陸和臺灣地區合作發展	健全對外開放新體制、推動一帶一路、積極參與全球經濟治理、貫徹一國兩制港人治港澳人治澳、堅持九二共識和一個中國原則深化兩岸經濟合作及人文社會交流
共用 (貫徹脫貧、提高教育、醫療衛生、社會保障)	全力實施脫貧攻堅、提升全民教育和健康水準、提高民生保障水準	脫貧攻堅、教育現代化、文化等重大工程、健康中國、促進就業、社會關愛等行動計劃、計劃基本公共服務項目清單

資料來源：本研究整理。

## 二、國際社會對「十三五」規劃的評價

2015 年 10 月，中國大陸通過《十三五規劃的建議》及 2016 年 3

月，發布《十三五規劃綱要》後，中國大陸透過媒體、網路及論壇等方式積極宣傳，各國媒體、國際組織與專家學者給予高度關注，並提出對「十三五」規劃的評價，整體而言大體都是正面看法。本研究根據相關資料歸納如下：

第一，2015年10月《十三五規劃的建議》公布後，各國媒體大體是樂觀看待「十三五」規劃的發展，分述如下<sup>15</sup>：

《澳大利亞金融評論》報導<sup>16</sup>，預計中國大陸未來將發布嚴格的环境保護政策，擴大社會保障範圍，以及實施新的生育政策。法國《回聲報》社論：中國大陸穩定地繼續其發展道路，符合世界的利益，預計2015年中國大陸對世界經濟增長的貢獻為32%，投資占全世界投資總額的30%，中國大陸經濟的命運與世界的命運息息相關。泰國《亞洲日報》副主編兼總主筆錢豐表示，作為世界經濟發展主要引擎的中國大陸，「十三五」規劃不僅關係到其未來五年的發展方向和進度，也同樣關係到整個世界經濟的發展方向和進度。

美國彭博社報導<sup>17</sup>，「十三五」規劃將更好地詮釋習近平主席的新常態，其重要目標是將中國大陸經濟從出口導向型成功轉變為消費、服務領域的創新驅動型，增加經濟增長動力。中國大陸資本市場的信心正在恢復，正沿著建成小康社會道路前進。

新加坡《聯合早報》評論認為<sup>18</sup>，「十三五」規劃的重點在於結構調整，深化改革，發展民生，這一規劃增強了外界對中國大陸經濟的信心。

美國《華爾街日報》網站報導<sup>19</sup>，十八屆五中全會將為今後繪製出一份減少政府對經濟干預的藍圖，對全球經濟的意義日益重大。法新社：十八屆五中全會可能聚焦經濟改革，並將作出抉擇，是繼續追

---

15 「海外媒體認為中國十三五將影響世界經濟發展」，中國政府網，2015年10月29日，  
[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/201510/29/content\\_2955157.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/201510/29/content_2955157.htm)。

16 Financial Review，<http://www.afr.com/>。

17 Bloomberg，<http://www.bloomberg.com/asia>。

18 聯合早報，<http://www.zaobao.com.sg/>。

19 The Wall Street Journal，<http://www.wsj.com/>。

求國民生產總值增長目標，還是推進改革以幫助國家發揮全部潛能。《華爾街日報》報導，「十三五」規劃將加快中國大陸城鎮化進程促進消費，並將可持續發展作為首要目標，致力於使經濟具備更多科技競爭力，擁有更多高附加值產業，並找到新的經濟增長引擎。「十三五」規劃展現出中國大陸政府在關鍵領域進行深層次改革的決心。

第二，2015年10月《十三五規劃的建議》公布後，10月31日人民日報報導其訪問各國專家學者之評論，大體呈現對「十三五」規劃正面的看法，認為有助於推動世界經濟復甦，分述如下<sup>20</sup>：

受訪之俄羅斯人民友誼大學教授塔夫羅夫斯基時表示，《十三五規劃的建議》確立未來5年中國大陸的發展方向，改革將是「十三五」期間的重中之重，特別是經濟發展問題。推進國企改革、調整稅費政策、改善社會保障體系、深化行政管理體制改革等一系列措施將在「十三五」期間取得顯著進展，這些舉措有助於中國大陸順利度過風險與機遇並存的發展攻堅階段，全面建成小康社會。

南非馬蓬古布韋戰略反思研究所高級研究員傑佛瑞·舍胡穆表示，「十三五」時期中國大陸的發展對全球經濟的走向有很大的影響，對於完善全球治理結構會有很大的推動作用。在不斷推進經濟結構轉型、鼓勵創新等強有力的措施下，未來仍將引領全球經濟增長，為全球經濟復甦注入動力。

加納經濟學家保羅·弗里龐表示，中國大陸的五年規劃被證明是非常高效、切合實際的發展規劃，「十三五」規劃對於實現到2020年全面建成小康社會的奮鬥目標非常關鍵。特別是計劃實現7,000多萬貧困人口脫貧是非常宏偉的計劃。「十三五」規劃為世界經濟復甦帶來強有力信號，對非洲經濟是一大利多。

喀麥隆經濟官員侯都·恩達姆班迪亞表示，「十三五」規劃將推動世界經濟復甦，並對世界經濟版圖重構產生重要影響。非洲經濟與中國大陸經濟緊密聯繫，「十三五」規劃可加強非洲經濟成長。

---

20 「國際社會積極評價十三五規劃，勾勒中國美好前景」，2015年10月31日，  
<http://news.takungpao.com/hk/world/exclusive/2015-10/3228793.html>。

第三，2016年3月《十三五規劃綱要》公布後，3月10日人民日報報導其訪問各國專家學者之評論，大都認為「十三五」規劃的發展理念符合可持續發展理念，分述如下<sup>21</sup>：

受訪之哈薩克斯坦總統基金會主任阿穆列巴耶夫表示，《十三五規劃綱要》提到創新驅動發展戰略、綠色循環低碳等概念和措施十分具針對性，將有力促進傳統經濟產業轉型升級，同時尋找新的經濟增長點，實現更有質量的經濟增長目標。

新加坡南洋理工大學研究員胡逸山表示，五大發展理念對中國大陸與世界都非常重要。創新理念持續推動經濟發展質量得以提升；綠色理念使經濟保持中高速增長的同時減少能源消耗，推進綠色低碳循環發展，為生態安全作出貢獻；共用意味著中國大陸社會成員都能享受到改革發展的成果，周邊國家也能分享發展紅利實現合作共贏。

韓國中國經濟金融研究所所長全炳瑞認為，中國大陸的發展為亞洲提供巨大的市場，為世界經濟大幅增長提供機會，以中國大陸的實力，一定能克服這一過程中可能面臨的問題和挑戰。

埃及《消息報》主任編輯薩巴依表示，《十三五規劃綱要》建立在過去發展的成功經驗之上，為未來五年的發展很好地指明方向。

埃及地區戰略研究中心研究員易卜拉欣·赫伊塔尼表示，在世界經濟形勢低迷背景下，「十三五」規劃將助力世界經濟擺脫增長乏力的困局，例如一帶一路將為世界帶來機遇，象徵中國大陸從國際體系的參與者轉向公共產品的提供者，中國大陸解決經濟轉型的方法，將為世界各國探索發展路徑提供借鑒。

英國倫敦卡斯商學院教授菲利普表示，「十三五」規劃可圈可點的地方很多，它倡導的是一種不同於以往的全新發展理念，強調以消費驅動為主要模式的可持續性經濟增長，突破長期以來以投資、出口為主要驅動的經濟增長方式。

---

21 「國際社會高度評價十三五規劃綱要和政府工作報告」，人民網，2016年3月11日，  
<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0311/c1004-28189871.html>。

第四，2016年4月23日，中華能源基金委員會在聯合國總部舉辦小組研討會探討「十三五」規劃，與會專家的看法分述如下<sup>22</sup>：

聯合國副秘書長吳紅波表示，「十三五」規劃將對整個世界產生深遠影響，目前各成員國開始落實聯合國2030年可持續發展目標（SDGs）的戰略部署，「十三五」規劃在勾勒本國發展規劃藍圖的同時，也積極回應可持續發展目標，這為世界各國起到示範作用。

中華能源基金委員會秘書長何志平指出，「十三五」規劃標誌著中國大陸進入新的歷史時期，創造一個人人共用發展果實的可持續發展社會。

美國經濟學家傑佛瑞薩克斯（Jeffrey David Sachs）表示，中國大陸為2030年發展議程的成就發揮重要的領導作用，「十三五」規劃與聯合國可持續發展目標高度契合，呼籲中國大陸幫助其它國家制定其可持續發展方案。

國際自然保護聯盟常駐聯合國觀察員大衛·奧康納（David O'Connor）表示，中國大陸的領導作用已轉向應對可持續發展帶來的挑戰，「十三五」規劃展現可持續發展目標為根基的新型經濟發展模式，與可持續發展目標所涉及的共同領域包括貧困、社會福利、環境保護、金融、能源和創新等領域。

第五，中國大陸推出系列網路短片強力行銷「十三五」規劃。

《十三五規劃綱要》在審議通過之際，與此同時一檔名為《解讀中國》之《新五年規劃時期的中國》的網路系列短片，在奧一網、華爾街日報英文網等境內外各大網站上線。短片主題是「十三五」規劃之五大發展理念、經濟新常態、全球治理等中共中央治國理政新理念。每集3-7分鐘，共有10集，分別邀請27名海外學者、作家、國際政要、國際組織官員等人士，以訪談形式談論對中國大陸未來五年發展

---

22 「中外學者在聯合國解讀中國十三五規劃」，中國經濟網，2016年4月23日，[http://intl.ce.cn/specials/zxgjzh/201604/23/t20160423\\_10793566.shtml](http://intl.ce.cn/specials/zxgjzh/201604/23/t20160423_10793566.shtml)。

路徑和理念的看法。僅僅上線兩天點擊量已超 550 萬次<sup>23</sup>。足見中國大陸「十三五」規劃對全球強力放送宣傳之力道，受訪者對「十三五」規劃大體呈現肯定的看法。

第六，其他學者發表對「十三五」規劃之看法。

世界銀行前行長羅伯特·佐利克（Robert Bruce Zoellick）在英國《金融時報》撰稿表示，「十三五」規劃讓外界得以瞭解中國大陸政府如何因應治理和經濟上的挑戰，以及其前進方向、分歧和風險，是中共證明其領導能力並動員全國民眾的工具，包括鞏固習近平權力和維護中共統治、促使「一帶一路」與「京津冀經濟區的開發」發展概念化為現實等。「十三五」規劃將使宏觀經濟和稅收改革政策更依賴市場，在處理產能過剩、國有企業、戶口制度及農村土地改革等政策，仍存在不確定性<sup>24</sup>。

美國經濟學家史蒂芬·羅奇（Stephen S. Roach），擔任中國民生投資股份有限公司（中民投）全球專家諮詢委員會委員，在出席「中國高層發展論壇」，接受搜狐財經訪問時表示，他讚賞「十三五」規劃的大方向，是「十二五」規劃的重要延續。「十三五」規劃再次強調開放，這意味著開放國內經濟並通過「一帶一路」等相關措施，提高中國大陸在全球經濟的影響力。他認為「十三五」規劃專注於供給側結構性改革以提高生產力，這意味著效率、創新、重視新技術，這對提高經濟的效率很重要，也是供給側措施的預期目的。但政府決不應該減少對需求側的關注，如果過分強調供給側而不關注需求側的轉型，那麼經濟將會恢復到以前的不平衡狀態。中國大陸需同時重視供給和需求，只側重供給側的改革創新，降低對消費需求的重視，會對當前中國大陸經濟發展不利，在「十二五」規劃建設期間提振消費需求的努力還需要繼續<sup>25</sup>。

---

23 「老外怎樣理解十三五規劃」，中國網，2016年3月18日，  
[http://news.china.com.cn/2016-03/18/content\\_38060290\\_2.htm](http://news.china.com.cn/2016-03/18/content_38060290_2.htm)。

24 「世界銀行前行長羅伯特·佐利克：十三五背後的不同訴求」，2016年5月24日，FT中文網，  
<http://big5.ftchinese.com/story/001067678?page=1>。

25 「史蒂芬·羅奇：中國十三五規劃還應強化需求側轉型」，搜狐財經，2016年5月16日，  
<http://business.sohu.com/20160516/n449674063.shtml>。

總結以上分析顯示，中國大陸非常重視國際社會對「十三五」規劃的反應，在事前及事後有計畫的讓國際社會了解「十三五」規劃的內容。從 2015 年 10 月《十三五規劃的建議》公布後，人民日報即報導訪問各國專家學者之評論，各國媒體大體是樂觀看待「十三五」規劃的發展，認為有助於推動世界經濟復甦。2016 年 3 月《十三五規劃綱要》公布後，人民日報隨即報導其訪問已開發國家及開發中國家的專家學者之評論，大都認為「十三五」規劃的發展理念符合可持續發展理念。並於 2016 年 4 月在聯合國總部舉辦小組研討會探討「十三五」規劃，邀請與會的專家認為「十三五」規劃符合聯合國 2030 年可持續發展目標（SDGs）的戰略部署，給予高度肯定。此外，中國大陸推出系列網路短片強力行銷「十三五」規劃，加強國際社會對「十三五」規劃的重視。

### 三、中國大陸「十三五」規劃的制約因素

要分析中國大陸「十三五」規劃的制約因素，必須回溯這 30 多年來造就中國大陸經濟成長的主要因素，大體可以歸納為：

第一，進行體制改革。始於 1970 年代末期以來的經濟改革和實施的各項經濟政策，是造就中國大陸踏入經濟發展的主要動能。採取漸進式的改革特點，先保留低效率的舊體制，大力發展促進效率的新體制，也就是暫時不動低效率的存量，而是大力發展高效率的增量。透過生產誘因的提高及效率的提高，增加量的擴張，促進經濟發展。

第二，改革初期經濟初始條件。改革之初具備大量的農村勞動力，使得在經濟改革的過程中，大量流動的農村勞動力可以從農業生產效率較低的農業部門轉向生產效率較高的工業部門，為非國有部門的發展提供必要的勞動力，既緩解改革開放過程中的各項摩擦，又進行產業結構調整推動經濟成長。同時，改革之初中國大陸具備一定程度的工業化條件及國內外金融環境相對穩定，沒有嚴重的內外債問題，得以進行跨部門勞動力的效率配置，促進經濟發展。



第三，經濟發展的策略運用。在改革開放過程中，中國大陸必須同時兼顧既要實現體制的轉軌，又要實現經濟的成長兩個問題。在改革初期中國大陸創造了獨特的鄉鎮企業，每年吸納農村勞動力就業達千萬人，促進農村經濟結構快速變動，農民就業及非農業所得大幅增長，既移轉了農村勞動力，又提高收入水準，促進消費，形成促進生產、所得提高、消費增加的良性循環。又如運用設置經濟特區策略，既有利於吸引外資，促進對外貿易，擴大外匯收入，又達到引進先進技術和管理方法，促進製造業升級和發展，同時，擴大就業機會，帶動地區繁榮。在改革開放過程中的各項策略運用，使得中國大陸成為製造大國。

然而，隨著中國大陸改革開放的進程與政經情勢的變化，有些過去造就經濟成長的利基已經不復存在，同時產生一些新的問題。例如改革是從容易做的先著手，是以改革工作會越來越難；初始條件發生變化，工資不斷上漲，人口紅利逐漸消失，金融問題一一浮現；國際政經情勢發生變化，出口外銷越來越困難；過去快速發展所產生的副作用，例如分配不均擴大，影響內需消費；環境汙染嚴重、資源約束增加，威脅永續發展；投資過度，導致產能過剩；全球經濟復甦乏力，經濟成長率逐漸下滑等問題，都成為中國大陸實現「十三五」規劃的制約因素。

第一，每年 6.5% 的經濟成長目標未必能達成。

「十三五」時期要完成全面建成小康社會的目標，確保到 2020 年要實現國內生產總值和城鄉居民人均收入比 2010 年增加一倍之目標，因此，每年 6.5% 的經濟成長將是完成全面建成小康社會的目標的底線。換言之，若不考慮物價及人民幣匯率變動因素的情況下，直接計算到 2020 年時，中國大陸農村居民純人均收入應達到人民幣 11,838 元（5,919 元\*2）以上；城鎮居民人均可支配收入應達到人民幣 38,218 元（19,109 元\*2）以上；人均 GDP 的目標應達到 8,860 美元（4,430 美元\*2）以上。中國大陸目前及未來仍需不斷促進經濟發展，至少要達到每年 6.5% 的經濟成長目標。

然而，根據 2016 年 4 月中國國家統計局公布中國大陸第一季 GDP 同比增長 6.7%，低於上季的 6.8%，也低於 2015 年的 6.9%，創下 7 年新低（雖在官方的成長目標 6.5-7% 區間內）。第二、三季 GDP 年增率均為 6.7%，與市場預期大致相符，但仍與今年首季並列 2009 年第一季以來新低。2016 年 3 月亞洲開發銀行（ADB）預測，中國大陸 2016 年經濟成長率為 6.5%，2017 年將進一步跌至 6.3%<sup>26</sup>。4 月 12 日國際貨幣基金組織（IMF）預測中國大陸 2016 年經濟成長率為 6.5%<sup>27</sup>。顯然，未來五年（2016-2020）中國大陸要保住每年 6.5% 的經濟成長底線可能不太容易，亦即若投資、消費、外貿三方面不能如期發展來帶動經濟成長，就會影響「十三五」時期全面建成小康社會的目標。

## 第二，產業結構轉型困難。

目前中國大陸部分重工業產能過剩，房地產與商業投資仍在放緩。雖然城市化進展與放寬對服務業市場進入限制，將促進服務業發展新增就業機會，但其關鍵是服務部門擴大產出，能否實現官方成長 6.5% 目標，以及促進經濟再平衡的需求。

中國大陸在 2001 年加入 WTO 後與全球經濟接軌，「世界工廠」的地位逐漸成形；2008 年金融危機後致力於發展內需市場，進行產業結構調整。2015 年 12 月中共中央經濟工作會議強調「供給側改革」，以政策刺激消費與產業升級。供給側改革的核心主要有三點：去庫存、去產能，後擴及國企、財稅、金融、社保等重大改革。其意義在於加速資源從低效率領域轉移到高效率領域，從過剩領域轉移到更有需求的領域。

在服務業發展方面，近年來中國大陸十分重視第三產業發展，陸續發布支持現代物流業、高技術、節能、家政服務、文化產業、體育產業的政策措施，從財稅、信貸、土地和價格等方面，增加對第三產

---

26 「《國際經濟》亞銀：中國今年經濟成長預測下修至 6.5%」，中時電子報，2016 年 3 月 30 日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160330002754-260410>。

27 「IMF 下調 2016 年全球經濟預測，調升中國經濟成長預測數值」，財經新報，2016 年 4 月 13 日，<http://finance.technews.tw/2016/04/13/imf/>。

業的投入及改善發展環境。雖然當局全力支持第三產業的發展，但是，中國大陸服務業發展存在許多隱憂。

這主要是中國大陸服務業發展極不均衡，銀行業獨大造就服務業的高利潤，但這並不意味著中國大陸金融業十分發達。其次，服務業發展的基礎是工業發展，無論生產性服務業還是生活性服務業<sup>28</sup>，都必須有製造業做支撐，在中國大陸製造業發展形勢低迷下，服務業發展有其隱憂。在吸收就業人口方面，杜子芳認為<sup>29</sup>，在農業與製造業釋出勞動力的同時，服務業無法有效吸收這些人，反而出現滿溢的現象。再者，服務業投資金額與投資行業的成長率來看，投資的服務業多屬公共建設，投資成長率高者多屬資本密集產業，需要大量資金。

未來中國大陸不論是供給側改革或是第三產業發展，都必須朝向製造業與生產性服務業合作發展，將高端服務嵌入製造業中，同時加速生活性服務業的發展，從而提升消費對經濟增長的助力，這些將涉及創新發展。

第三，創新發展面臨諸多挑戰。

中國大陸「十三五」規劃把「創新」放在最重要的地位，其將逐漸從資源與投資驅動的經濟成長模式轉變為創新驅動的成長模式，試圖以創新創業加快推動產業轉型升級，由製造大國轉型為製造強國，擴大就業的引擎，追求所得倍增，進而實現經濟永續成長目標。創新創業要以自主創新為核心，經濟增長要由過去的規模擴張型（高投入、高消耗、高排放、低效率）轉向效率提高型，要透過制度創新、技術創新，推動自主創新，擺脫技術依賴，走新型工業化道路，提高經濟成長的效率和優化產業結構。

然而，中國大陸落實「十三五」規劃的目標，將面臨「創新」與「改革」的挑戰。十八屆三中全會及四中全會雖提出多方面的體制改

---

28 服務業可分為「生產性服務業」與「生活性服務業」。生產性服務業是指金融、保險、運輸、設計、通訊與增值網路等，對工業與製造有幫助且能創造附加價值的服務業。對國家的整體附加價值可以產生直接的貢獻。生活性服務業是指餐飲、旅遊、娛樂業以及個人服務業。

29 杜子芳（2015），「大幅增加就業是十三五的頭號任務」，中國經濟導報，3月5日，<http://www.chinadevelopment.com.cn/sz/pl/2015/03/865447.shtml>。

革任務，企圖解決多元經濟問題，提升成長潛能，並追求社會和諧發展，但與以往相比，成功推進改革向來是須要克服既得利益團體，特別是國有企業的阻撓。預期未來中國大陸可能利用開放倒逼改革，例如結合內部動力的自貿區政策，實行市場准入負面清單制度等，成為體制改革的重點。

#### 第四，生態與發展兼顧不易。

2012年中共十八大提出「五位一體」（經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設、生態文明建設）概念，首次列入生態文明建設；「十三五」規劃更將生態環境總體改善等指標列為全面建成小康社會的目標要求之一。近年來中國大陸生態環境形勢日趨嚴峻，部分地區生態環境惡化，已成為中國大陸廣大群眾強烈反映和國際社會廣泛關注的敏感問題。良好生態環境是經濟社會可持續發展的重要條件，新興產業、循環經濟、綠色經濟產業和綠色生產體系，可望成為其經濟發展的新成長點。然而，當面對達到所得倍增的指標有困難時，綠色生態經濟等指標很有可能被犧牲，進而影響《十三五規劃綱要》中相關的經濟社會發展主要指標之達成。

#### 第五，社會協調發展不易。

經濟成長和社會發展是促進中國大陸小康社會的重要前提，前者影響發展的速度，後者影響發展的穩定，兩者必須相互兼顧協調，才能讓經濟發展成果為全民共用。然而，由於分配機制使然，中國大陸長期存在嚴重的所得分配不均問題，進而影響中國大陸的永續發展。

國際上一般用基尼係數（Gini coefficient）來綜合考察居民收入分配差異狀況的指標。2013年1月中國國家統計局一次性公布2003-2012年的全國基尼係數，該數據顯示自2008年起基尼係數逐年下降，此一結果公布後引起各界質疑，認為基尼係數被低估。根據密西根大學謝宇教授估算，2010年中國大陸的基尼係數為0.55，主要來自沿海與內陸差距以及城鄉差距<sup>30</sup>。又根據民間調查資料顯示，

---

30 China's Income Inequality Surpasses U.S., Posing Risk for Xi. Bloomberg. 2014年4月29日。

2012 年基尼係數是 0.61<sup>31</sup>。2015 年官方公布的全國居民收入基尼係數為 0.462，這是基尼係數自 2009 年來連續第 7 年下降，但仍然超過國際公認的 0.4 貧富差距警戒線，詳表 2-3-5。

**表 2-3-5 中國大陸官方公布的基尼係數**

年	基尼係數	年	基尼係數
2003	0.479	2010	0.481
2004	0.473	2011	0.477
2005	0.485	2012	0.474
2006	0.487	2013	0.473
2007	0.484	2014	0.469
2008	0.491	2015	0.462
2009	0.490		

資料來源：中國國家統計局。

中國大陸人口老化速度非常快，1990 年時 65 歲及以上人口比例為 5.6%，世界人口的平均水準約 6.2%；2000 年中國大陸該比例已與世界平均水準相當，均為接近 7%。顯示，此期間中國大陸人口老化速度快於世界平均水準；2010 年 65 歲及以上人口比例為 8.87%，已經高於世界平均水準。預估中國大陸 65 歲及以上人口比例由 7% 上升至 14% 只需要 23 年的時間，遠高於世界平均要 40 年的水準（張車偉、林寶、楊舸，2016）。

《十三五規劃綱要》提出全面兩孩政策希望減低人口老化帶來的負面影響及帶動相關產業的消費，然而香港教育學院亞洲及政策研究學系主任周基利認為，中國大陸放寬生育政策對中短期勞動力的幫助不大，因為嬰兒由出生到成長後投入勞動市場，最少需要 20 多年時間。方正證券報告指出，放寬生育政策對經濟的幫助可能不會在短期內顯現，相關的食品、玩具、母嬰醫療、兒童服飾、家用汽車、教育培訓等行業發展所帶來的消費紅利每年約 1,600 億元人民幣以上，而這些紅利至少要 1 年後才會陸續顯現。該報告估計，「十三五」時期

31 「國家統計局首次公佈 2003 至 2012 年中國基尼係數」，人民網，2013 年 1 月 18 日，  
<http://politics.people.com.cn/n/2013/0118/c1001-20253603.html>。

因開放二胎而拉動的經濟潛在增速，最多只有 0.066% 左右<sup>32</sup>。

第六，其他國際因素及不確定性。

從國際環境來看，國際金融危機衝擊和深層次影響依然存在，世界經濟曲折復甦、增長乏力，金融市場仍動盪不穩，大宗商品價格大幅波動，全球貿易持續低迷，新興經濟體困難和風險明顯加大。科技和產業變革快速，國際能源價格重大調整，國際投資及貿易體系加快重構，多邊貿易體制受到區域性高標準自由貿易體制的挑戰。局部地區地緣摩擦更加激烈，傳統安全威脅和非傳統安全威脅交織，外部環境不穩定不確定因素明顯增多，中國大陸面臨的風險和挑戰加大。

由於十三五規劃於 2016 年才開始實施，未來這些制約條件會扮演何種重要角色，將可借助《十三五規劃綱要》中期評估報告來進一步探討。因此，未來應密切注意中國大陸可能將於 2018 年底發布《十三五規劃綱要》實施中期評估報告，屆時可觀察其十三五時期經濟社會發展主要指標的達成情況，據以了解《十三五規劃綱要》的進程與後續修正相關措施，進一步或可預判《十四五規劃綱要》之可能走向。

由於《十二五規劃綱要》及《十三五規劃綱要》兩文件涵蓋內容廣泛，各涉及五年之久的政治、經濟、社會發展的指導藍圖，文字篇幅巨大，為便於了解中國大陸經濟、社會政策脈絡的轉變，茲將上述兩文件之主要制定背景與文件內容進行比較，請詳表 2-3-6。

---

32 「應對老齡化中國全面開放二孩政策，一年料多生 500 萬」，鉅亨網，2015 年 10 月 30 日，  
[http://news.cnyes.com/Content/20151030/20151030075503486606610\\_2.shtml](http://news.cnyes.com/Content/20151030/20151030075503486606610_2.shtml)。

表 2-3-6 「十二五」規劃與「十三五」規劃之制定背景與文件內容比較

比較項目	十二五規劃	十三五規劃
實施期間	2011-2015	2016-2020
經濟背景 (國際)	國際金融危機影響深遠，世界經濟增長速度減緩，全球需求結構出現明顯變化，圍繞市場、資源、人才、技術、標準等的競爭更加激烈，氣候變化以及能源資源安全、糧食安全等全球性問題更加突出，各種形式的保護主義抬頭。	國際金融危機衝擊和影響仍在，世界經濟復甦增長乏力，金融市場動盪不穩，大宗商品價格大幅波動，全球貿易持續低迷，貿易保護主義強化。新一輪科技革命和產業變革蓄勢待發，國際能源格局發生重大調整，國際投資貿易規則體系加快重構，國際關係複雜程度加劇。
經濟背景 (國內)	經濟增長受資源環境的約束增加，投資和消費關係失衡，城鄉區域發展不協調，科技創新能力不強，產業結構不合理，農業基礎薄弱，存在就業與物價上漲壓力。為因應國際金融危機衝擊，力求解決經濟社會發展中的不平衡、不協調、不可持續問題。為全面建設小康社會而努力。	經濟發展進入新常態，內外部環境不確定因素增多，經濟結構調整面臨穩增長、調結構、防風險、惠民生等多重挑戰。結構性矛盾更加凸顯，經濟下行壓力加大，部分行業產能過剩嚴重，轉型升級更加迫切。資源約束趨緊生態環境惡化，不平衡、不協調、不可持續問題仍然突出，全面建成小康社會急迫。
文件篇幅	全文五萬餘字，共分 16 篇、62 章	全文六萬餘字，共分 20 篇、80 章
指導思想	實施中國特色社會主義，以鄧小平理論和三個代表為思想指導，貫徹科學發展觀，加快轉變經濟發展方式，深化改革開放，保障和改善民生，促進經濟長期平穩發展和社會和諧穩定，為全面建成小康社會打下具有決定性意義的基礎。	實施中國特色社會主義，貫徹十八大和全會等精神，以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、三個代表為思想指導，貫徹習近平講話精神，全面建成小康社會、全面深化改革、全面依法治國、全面從嚴治黨的戰略佈局以實現中國夢。
主要目標	1.經濟平穩較快發展。國內生產總值年均增長 7%。2.結構調整取得重大進展。居民消費率上升，增強城鄉區域發展的協調性。3.科技教育水準明顯提升。提高教育品質及研究與試驗發展經費支出。4.資源節約環境保護成效顯著。5.人民生活持續改善。包括收入、養老醫療保險、安居工程、減少貧困人口。6.社會建設明顯加強。完善城鄉居民的基本公共服務體系、保障人民權益等。7.改革開放不斷深化。包	1.經濟保持中高速增長。到 2020 年國內生產總值和城鄉居民人均收入比 2010 年翻一番，產業邁向中高端水準。2.創新驅動發展成效顯著。邁進創新型國家和人才強國行列。3.發展協調性明顯增強。包括消費、投資、城鎮化、區域、國際收支各面向之協調發展。4.人民生活水準和品質普遍提高。各種公共服務體系更加健全，並實現脫貧。5.國民素質和社會文明程度顯著提高。增強法治意識。6.生態環

	括財稅金融、要素價格、政府職能、對外開放等改革。	境品質總體改善。7.各方面制度更加成熟更加定型。
主要指標	設定的十二五時期經濟社會發展主要指標共有 28 項量化考核指標，包括 12 個預期性指標和 16 個約束性指標（其中有 11 項是屬於資源環境方面的），涵蓋經濟發展、科技教育、資源環境、人民生活等四大層面。與十一五時期相較，增加對資源環境的約束性指標及對高中教育、發明專利、安居工程建設、預期壽命等預期性指標。	設定的十三五時期經濟社會發展主要指標，共有 33 項量化考核指標，包括 14 個預期性指標和 19 個約束性指標（有 16 項屬資源環境方面的），涵蓋經濟發展、創新驅動、民生福祉、資源環境等四大層面，其中 11 項是《十二五規劃綱要》中已有的指標，在《十三五規劃綱要》中更加強化。
發展理念	《十二五規劃綱要》文件中未提出發展理念。	五大發展理念，包括創新（強調創新發展和可激發增長新動力的發展領域）、協調（縮小城鄉差距及推動區域協調發展）、綠色（提高環境品質及資源利用效率）、開放（提高對外投資經貿合作及人文交流）、共用（貫徹脫貧、提高教育、醫療衛生、社會保障）。
經濟體制改革重點	1.推進行政體制改革（加快轉變政府職能、完善科學民主決策機制、推行政府績效管理和行政問責制度、加快推進事業單位分類改革）；2.完善基本經濟制度（深化國有企業改革、完善國有資產管理體制、支持和引導非公有制經濟發展）；3.加快財稅體制改革（深化財政體制改革、完善預算管理制度、改革和完善稅收制度）；4.深化金融體制改革（深化金融機構改革、加快多層次金融市場體系建設、完善金融調控機制、加強金融監管）；5.深化資源性產品價格和環保收費改革（完善資源性產品價格形成機制、推進環保收費制度改革、建立健全資源環境產權交易機制）。	1.完善基本經濟制度（推進國有企業改革、完善各類國有資產管理體制、發展混合所有制經濟、支持非公有制經濟發展）；2.建立現代產權制度（推進產權保護、完善農村集體產權、落實不動產統一登記制度、實施智慧財產權保護制度）；3.健全市場體系（健全要素市場體系、推進價格機制改革、完善市場競爭規則）；4.深化行政管理體制改革（推進簡政放權、提高政府監管效能與服務）；5.加快財稅體制改革（建立透明的預算制度、改革稅費制度、完善財政發展機制）；6.加快金融體制改革（豐富金融機構體系、健全金融市場、改革金融監管）；7.完善宏觀調控（改進調控方式和政策工具、完善政策制定和決策機制、投融資體制改革）。

資料來源：本研究整理自《十二五規劃綱要》及《十三五規劃綱要》。



## 第四節 本章小結

本章檢視中國大陸「十二五」時期之 28 項主要經濟社會發展指標執行結果顯示，除預期性指標中的「研究與試驗發展經費支出占國內生產總值比重」低於目標值外，其他各項指標均已達成目標值，有些甚至超標。

受全球經濟緩慢復甦的影響，中國大陸無法繼續依靠出口增長經濟的做法，同時還面臨國內區域發展差距、產業結構失衡、未富先老等問題，成為習近平穩定政治經濟社會的重大課題。2014 年 5 月習近平以新常態來說明當前中國大陸經濟的特徵，並將之上升到戰略高度。2014 年底中央經濟工作會議，分別從消費需求、投資需求、出口和國際收支、生產能力和組織方式、生產要素相對優勢、市場競爭特點、資源環境約束、經濟風險以及資源配置等 9 大面向，完整闡述中國大陸經濟新常態的特徵，分別指出未來各經濟面向的發展趨勢。

在中國大陸進入新常態之際，意味著其經濟發展條件和環境已經或即將發生諸多重大轉變，不只是經濟成長方式轉變，更面臨許多結構調整的挑戰，必需進行總體需求結構及產業發展轉型，配合各項金融風險之因應措施，才可能在經濟發展上有所突破，並建構未來經濟成長的新動力。

是以中國大陸「十三五」期間，面臨經濟成長趨緩、工業及投資減速，債務規模擴大、產能過剩將持續結構調整，以及人口老化、勞動力下滑與所得分配不均等問題，構成《十三五規劃綱要》編制的經濟背景。

《十三五規劃綱要》經濟社會發展的主要目標是：一、經濟保持中高速增長。二、創新驅動發展成效顯著。三、發展協調性明顯增強。四、人民生活水準和品質普遍提高。五、國民素質和社會文明程度顯著提高。六、生態環境品質總體改善。七、各方面制度更加成熟更加定型。根據《十三五規劃綱要》所設定的十三五時期經濟社會發展主要指標，共有 33 項量化考核指標，包括 14 個預期性指標和 19 個約

束性指標（有 16 項屬資源環境方面的），涵蓋經濟發展、創新驅動、民生福祉、資源環境等四大層面。其核心議題是在 2020 年全面建成小康社會，並提出「創新、協調、綠色、開放、共用」五大發展理念，引領各領域的發展。

然而，隨著中國大陸改革開放的進程與政經情勢的變化，過去改革是從容易做的先著手，是以改革工作會越來越難；有些過去造就經濟成長的初始條件利基已經不復存在，同時又產生一些新的問題。因為改革是從容易做的先著手，是以改革工作會越來越難；初始有利條件發生變化，各項利基逐漸消失；全球經濟復甦乏力，不利出口外銷；過去快速發展所產生的副作用，例如分配不均擴大、環境汙染嚴重、資源約束增加、產能過剩、經濟成長率下滑等問題，都成為中國大陸實現「十三五」規劃的制約因素。

這些制約因素可能導致中國大陸「十三五」時期，每年 6.5% 的經濟成長目標未必能達成，產業結構轉型困難，創新發展面臨諸多挑戰，生態與發展兼顧不易，社會協調發展不易及面臨各種國際因素及不確定性的挑戰。

### 第三章 中國大陸「十三五」規劃對其經濟發展之影響與挑戰

就經濟層面觀之，當全球經濟不振之際，且中國大陸已進入經濟成長趨緩、出口減少、加速結構調整和推動創新驅動發展的經濟新常態，將面臨「創新」與「改革」的雙重考驗。「十三五」期間經濟成長必須從資源與投資驅動轉為創新驅動，以創新加快推動產業轉型升級，讓創業變成就業的引擎，才能實現經濟永續成長之目標。

由第二章全面檢視中國大陸「十三五」規劃之背景、主要內容、核心目標、發展理念與整體的制約因素後，可以清楚看出「十三五」規劃涉及的政策非常廣泛。凡農業現代化、現代產業體系、新型城鎮化、區域協調發展、改善生態環境、脫貧攻堅計畫、民主法治建設和國防建設等，均臚列其中。

由表 2-3-4 彙整的「十三五」規劃各項具體措施可以看出，中國大陸在「十三五」時期要進行的議題相當多，其中有很多議題是在歷次的五年規劃中已經提出，例如農業現代化、新型城鎮化、區域協調發展、改善生態環境等議題。本章的研究議題是根據委辦單位擇定，針對「十三五」規劃中首次提出的「供給側結構性改革」、「中國製造 2025」、「創業創新」與「一帶一路」議題進行分析。

#### 第一節 中國大陸「供給側結構性改革」的契機與挑戰

中國大陸長期以來主要透過「投資、消費、出口」的「三駕馬車」，配合各級政府擴大財政投資、中央銀行放鬆貨幣、商業銀行增加信貸，以刺激投資和促進經濟發展。然而，過去中國大陸推動的需求側政策使得經濟結構上出現了哪些問題？為何《十三五規劃綱要》中要提出「以供給側結構性改革為主線，擴大有效供給，滿足有效需求，加快形成引領經濟發展新常態的體制機制和發展方式」呢？本節將探討供給側結構性改革背景、政策內容與挑戰。

## 一、供給側結構性改革背景

### (一) 中國大陸需求側與供給側經濟成長的差異

1936年，英國經濟學家凱因斯（John Maynard Keynes）在其《就業、利息與貨幣的一般理論》（The General Theory of Employment, Interest, and Money）一書中，主張國家應採用擴張性的經濟政策，透過增加總需求來促進經濟增長。供給學派經濟學（Supply-Side Economics）則是1970年代在美國興起的經濟學流派，強調經濟供給面的作用，認為需求會自動適應供給的變化。

供給學派認為，在市場經濟條件下，個人和企業提供生產要素和從事經營活動都是為了謀取報酬或利潤。因此，對報酬和利潤的刺激會影響經濟主體的行為。對實際工資的刺激將影響勞動力的供給；對儲蓄和投資報酬的刺激會影響資本的供給和利用。充分發揮市場機制，能夠使生產要素供需達到均衡和有效利用；應當消除不利於生產要素供給和利用的因素；政府的經濟政策是經濟主體經營活動的刺激因素，其中財政政策最為重要。因此，在分析經濟政策對行為的影響時，供給學派反對凱因斯主義只注意政策對經濟主體收入和支出的效果，而是強調政策對生產活動的作用。

刺激需求面是典型的凱恩斯學派政策，雖然能在短期內促進景氣脫離低迷困境，但從長期看，經濟成長速度取決於潛在成長率（Potential Growth Rate），即一國擁有的資本、勞動力等生產要素和技術進步，達到完全充分利用下的經濟表現。因此要追求GDP永續成長，僅靠需求面的政策是不夠的，必須透過制度改革、經濟結構調整和技術進步，來提高潛在成長率，也就是改善供給面，這是供給學派的基本要義。

由以上說明顯示，不論從供給面或需求面之經濟學，都是促進經濟發展的基本概念，唯兩者讓經濟持續發展的方式有所不同。

在中國大陸從需求側促進經濟發展的辦法是創造需求，認為需求

能夠決定供給；從供給側促進經濟發展的辦法，則是要優化要素供給和改善經營環境（楊東偉，2016）。對需求側進行刺激性的政策，可決定短期內的經濟成長率。供給側涵蓋勞動力、土地、資本、創新等四大生產要素，在四大生產要素最適配置下所實現的經濟成長率，即中長期的潛在經濟成長率（曹紅輝、熊文，2015）。因此，供給側結構性改革即為調整經濟的結構性矛盾，實現要素優化配置，提升經濟長期成長的質量和效益。

中國大陸改革開放以來，主要從需求側發展經濟，「投資、消費、出口」成為推動經濟成長的「三駕馬車」。在中國大陸經濟發展初期，各類產品供給不足，基礎設施普遍落後，政府引導資金和資源流向基礎設施、製造業和房地產。然而，隨著中國大陸的經濟發展，經濟增速開始逐漸下滑，需求側的政策刺激效果漸微，出現某些製造業（尤其是重工業）和房地產行業產能過剩和高額庫存的現象，因而有供給側結構性改革的出現。

其次，以往中國大陸宏觀調控多採用貨幣政策，透過總量調整來激發短期增長。然而 2015 年以來，央行已經多次降息降準、國家發展和改革委員會新批基建專案超過 2 萬億人民幣，但經濟頹勢難改。無論是 2009-2010 年的「四萬億」還是「精準投資」，均成效不佳。因此，中國大陸必須從對總需求管理，轉為對供給側調整與需求側管理相結合的結構性改革，才能重新激發創新的活力（曹紅輝、熊文，2015）。

## （二）中國大陸進行供給側結構性改革的必要性

以下將從工業生產趨勢、產能過剩問題及收入分配結構來分析中國大陸進行供給側結構性改革的必要性。

第一，從工業生產趨勢來看，中國大陸工業生產率增速下降已經成為工業發展的挑戰。

改革開放以來，中國大陸工業經濟成長的動力機制經歷兩次重大

的轉變，第一次是由 1979-1992 年的資本、勞動投入及全要素生產率（Total factor productivity, TFP）進步平衡貢獻型增長機制，轉換成 1993-2002 年資本投入與 TFP 進步共同驅動型增長機制。第二次是 2003 年以後則轉換為要素投入（主要是資本要素）主導型的增長機制，且工業經濟全要素生產率與資本產出效率急劇惡化（黃群慧、李曉華、賀俊，2016）。

江飛濤、武鵬、李曉萍（2014）研究指出，2003-2012 年全要素生產率增長率年均值為-0.051 個百分點，2008-2012 則為-1.82 個百分點。同時，中國大陸工業邊際資本產出率亦下降，2002 年為 0.61，2012 年為 0.28。

中國大陸工業邊際資本產出率和全要素生產率的下降，並非僅是全球金融危機衝擊的結果。2003-2007 年間，中國大陸經濟成長繁榮，工業經濟增速不斷加快，但是，全要素生產率增長率與邊際資本產出率卻急劇下滑，2008 年全球金融危機及中國大陸國內經濟減速只是進一步加劇其惡化趨勢。這意味著過去政府主導、投資驅動的工業增長方式，與要素主導型的增長機制是不可持續的。換言之，依靠要素投入、創新驅動不足是中國大陸工業經濟增長速度下滑的根本原因（黃群慧、李曉華、賀俊，2016）。

第二，從產能過剩問題來看，中國大陸工業產能過剩已成為工業發展的難題。

中國大陸的產能過剩是長期積累的結果。在 1986 年、1996 年、2007 年曾經出現經濟過熱的現象，每次經濟過熱，政府部門就人為的配置資源和審批資金和項目，導致大量的重複建設和出現產能過剩的情況。其次，中國大陸壟斷產業過多過大，也是造成產能過剩的直接原因，大量的財政投資和銀行貸款流向國有企業和壟斷產業，多數的產能過剩就表現在這些壟斷企業上。此外，因為官員升官與 GDP 直接掛鉤的政策，使很多官員追求 GDP 的做法，當然更加強產能過剩的現象。而所有產能的形成都需要大量資源投入，而當這些產能不能形成有效供給時，就浪費大量社會財富。

由於中國大陸沒有正式公布統一的產能利用率統計指標，無法準確反映產能過剩程度。但中國大陸自 2012 年 3 月起至 2016 年 8 月，工業品出廠價格指數（PPI）已連續 54 個月負成長，雖影響此一指標的因素很多，然可以看出中國大陸工業面臨嚴重的產能過剩、高庫存及經濟不景氣的困境。直至 2016 年 9 月，PPI 同比增幅首次由負轉正，同比上漲 0.1%；10 月，PPI 持續上漲，同比上漲 1.2%。

黃群慧（2014）指出，中國大陸經濟發展邁入新常態，已無法利用快速經濟成長的方式來解決產能過剩的問題。2012 年底鋼鐵、水泥、電解鋁、平板玻璃、船舶產能利用率分別為 72%、73.7%、71.9%、73.1%、75%；2013 年光伏行業產能利用率為 60%；多晶矽、風電設備不到 50%，明顯低於國際通常水準 80-85% 的標準。

又中國大陸「十三五」時期試圖由製造大國轉型為製造強國，許多產業已達到年度需求峰值，產能過剩已難以依靠內需消耗。例如預估煤炭行業在 2017 年原煤消費總量為 35 億噸，而目前生產和再建產能為 55 億噸，產能絕對過剩問題十分明顯。又在鋼鐵行業方面，2013 年中國大陸人均粗鋼消費量接近 0.6 噸，逼近已開發國家鋼鐵消費峰值，中國大陸鋼鐵消費已接近飽和水準，難以在短期內消化 2 億噸的鋼鐵過剩產能（黃群慧，2014）。

在工業生產增速放緩、產能過剩問題嚴重的同時，中國大陸又缺乏新產業的投資機會，無法形成後續的新興產業，其根本原因在於中國大陸自主研發和創新能力不足，產業結構升級動力不足，使得投資者難以找到有效的新投資機會，導致其對貨幣資本的有效需求不足。

第三，從收入分配結構來看，中國大陸城鄉收入差距影響對工業產品的需求。

2003 年以來，中國大陸公布的全國居民收入基尼係數都超過 0.4 貧富差距警戒線，2015 年全國居民收入基尼係數為 0.462。中國大陸消費需求不足的原因之一在於城鄉居民收入分配差距過大。根據國家統計局資料顯示，2015 年城鎮居民人均可支配收入（31,195 元）為農村居民人均可支配收入（11,422 元）的 2.73 倍。城鄉收入分配結

構失衡，降低低收入民眾的消費能力。

對中國大陸較高收入的居民而言，消費結構改變，增加消費進口的乳製品、廚具、電子產品等的需求。根據中國奢侈品研究機構財富品質研究院《2015 中國奢侈品報告》顯示，2015 年中國大陸消費者購買奢侈品金額為 1,168 億美元，其中 910 億美元的消費發生於境外，相當於 78% 的奢侈品消費是發生在國外。究其原因，大多是因為到境外購買的價格相對較低，可避免買到假貨且選擇更多<sup>33</sup>。

隨著中國大陸消費結構升級，並轉向多樣化、高端化、服務化之需求，原有的供給結構已不適應市場需求結構的變化。現有的供給產品品質、安全性、經濟性不符民眾的消費需求，若再擴大投資也無法解決需求問題。因此，改變供給以適應需求成為關鍵。

現階段中國大陸經濟發展的壓力來自內需拉動力道不足，產能過剩，若單純以「需求面管理」（降息降準、基建投資）方式難以復甦經濟；若繼續採取寬鬆的貨幣政策，也難以刺激實體經濟投資，反而推高資產價格泡沫膨脹；加上企業普遍停留在低成本價格競爭階段，陷入產生低階產品供給過剩、高階產品供給不足的困境，不符民眾消費升級的需求結構，產業結構升級動力不足，進而使投資、消費需求成長乏力，因此，中國大陸開始進行供給側結構性改革。

中國大陸當局提出供給側結構性改革後，引發各界對供給側結構性改革內涵的討論。

曹紅輝、熊文（2015）認為，供給側結構性改革就是從供給、生產端著手，透過降低企業稅負、減少生產領域的交易成本、促進投資者更有效地進入生產領域等改革措施，來釋放生產力，提升企業競爭力，使資源轉向新興、創新領域，創造新的經濟增長點，最終實現經濟結構的轉型和可持續發展。而供給側結構性改革包括勞動力、資金、土地、資源等生產要素的高效投入，及技術進步、人力資本提升、知識增長等領域的要素升級，和企業、創業者、創新型園區、科研院所、

---

33 許博雅（2016），「2015 年中國消費者狂掃全球 46% 奢侈品，境內奢侈品市場漸萎縮」，風傳媒，2 月 16 日，<http://www.storm.mg/article/82069>。



創新型政府管理等的創新。同時，透過減稅、簡政放權、擴大市場准入等措施，激發企業的積極性和創造性，淘汰落後產能，培育具有競爭優勢的新產品、新服務。

龔震、許志峰、王珂提出用「供給側+結構性+改革」的公式來解釋這一政策，從提高供給質量出發，用改革的辦法推進結構調整，矯正要素配置扭曲，擴大有效供給，提高全要素生產率<sup>34</sup>。

向松祚（2015）認為，供給側結構性改革絕非簡單地從需求管理轉向供給管理，本質上是從政府主導和管理的經濟政策轉向市場主導和調節經濟，要實施供給側結構性改革，政府職能必須重新定位。

## 二、供給側結構性改革的政策內容

### （一）中國大陸展現供給側結構性改革的決心

2015年5月，李克強總理在「十三五」規劃綱要編制工作會議上指出，經濟轉型升級的目標是在供給側和需求側兩端同時改革，促進產業邁向中高端發展。根據《十三五規劃綱要》，到2020年常住人口城鎮化率達到56.1%。城鎮化的發展必將產生大量的消費、住房及投資需求等，例如教育、文化、醫療、通信、娛樂等公共服務設施；能源、供水等城市公用事業。這龐大的需求側變化，更需要供給側改革的配合。是以需求側和供給側並非是對立的理論。

2015年11月，習近平在中央財經領導小組第十一次會議中首次提出「供給側結構性改革」，要「在適度擴大總需求的同時，著力加強供給側結構性改革，著力提高供給體系品質和效率，增強經濟持續增長動力。」強調要透過供需雙方配合，促使中國大陸經濟社會平穩度過轉型期，以最小的代價邁入高質量發展的健康軌道。這被外界解讀為是中央經濟治理思路的重大轉變（天津經濟課題組，2016）。同

---

34 龔震、許志峰、王珂（2016），「權威人士再論當前經濟形勢，闡釋如何深刻領會、正確貫徹中央經濟工作會議精神——供給側結構性改革引領新常態。」，《人民日報》，1月4日，[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2016-01/04/nw.D110000renmrb\\_20160104\\_2-01.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2016-01/04/nw.D110000renmrb_20160104_2-01.htm)。

年 12 月，習近平在中央經濟工作會議指出 2016 年是推進供給側結構性改革的攻堅之年，要實施五大政策支柱（宏觀政策要穩、產業政策要準、微觀政策要活、改革政策要實、社會政策要托底）及五大任務（去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板，簡稱三去一降一補）。

2016 年 1 月，習近平在中央財經領導小組第十二次會議中再次強調，供給側結構性改革根本目的是提高社會生產水準，在適度擴大總需求的同時，去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板，從生產領域加強優質供給，減少無效供給，擴大有效供給，提高供給結構適應性和靈活性，提高全要素生產率，使供給體系更能適應需求結構變化。要求各地區、各部門要堅定信心、堅決行動，要做好工作方案，做好深入調查研究和基礎數據測算，要明確方向和目的，政策要有力，任務要具體，並落實責任，符合實際。

2016 年 5 月，習近平又在中央財經領導小組第十三次會議指示要「堅定不移推進供給側結構性改革」<sup>35</sup>，並說明供給側結構性改革的內涵：

1. 根本目的：是提高供給品質滿足需要，使供給能力更好滿足人民日益增長的物質文化需要。

2. 主攻方向：是減少無效供給，擴大有效供給，提高供給結構對需求結構的適應性，當前重點是推進五大任務。

3. 本質屬性：是深化改革，推進國有企業改革，加快政府職能轉變，深化價格、財稅、金融、社保等領域基礎性改革。

從中國大陸領導人的一再強調與說明，這顯示中國大陸要落實供給側結構性改革的決心。

## （二）供給側結構性改革的五大政策支柱與五大任務

2015 年底，中央經濟工作會議提出供給側結構性改革的五大政

---

35 「習近平明確供給側改革路徑，六個方向擴大中等收入群體」，中國改革論壇網，2016 年 5 月 18 日，[http://www.chinareform.org.cn/society/income/Speech/201605/t20160518\\_249160.htm](http://www.chinareform.org.cn/society/income/Speech/201605/t20160518_249160.htm)。

策支柱，分別是宏觀政策要穩、產業政策要準、微觀政策要活、改革政策要實、社會政策要托底，分述如下：

第一，宏觀政策要穩。為結構性改革營造穩定的宏觀經濟環境，實行積極的財政政策，實行減稅政策，階段性提高財政赤字率，保障政府應該承擔的支出責任。實行穩健的貨幣政策，為供給側結構性改革營造適宜的貨幣金融環境，降低融資成本，擴大直接融資比重，優化信貸結構，完善匯率形成機制。

第二，產業政策要準。準確定位結構性改革方向，推進農業現代化、製造強國建設、服務業發展及基礎設施網路化水準等。堅持創新驅動，注重啟動存量，著力補齊短板，加快綠色發展，發展實體經濟。

第三，微觀政策要活。要完善市場環境、激發企業活力和消費者潛力。要營造寬鬆的市場經營和投資環境，鼓勵企業創新發展，保護企業產權和合法利益，提高企業投資信心。要營造商品市場環境，破除市場壁壘和地方保護。要提高有效供給能力，通過創造新供給、提高供給品質，擴大消費需求。

第四，改革政策要實。要加大推動改革，完善落實機制，加強統籌協調。調動地方積極性，允許地方進行差別化探索，發揮基層首創精神，使改革見到實效。

第五，社會政策要托底。要守住民生底線，要發揮社會保障的社會穩定作用，保障群眾基本生活，保障基本公共服務。

簡言之，中央經濟工作會議對供給側結構性改革做了戰略布局，提出實施五大政策支柱，開始進行供給側結構性改革，以引領經濟新常態的發展。這五大政策支柱涵蓋積極的財政政策、穩健的貨幣政策、對產業政策準確定位、完善市場環境，激發企業活力和消費者潛力，力促經濟發展。同時，加大推動改革，完善落實機制，兼顧地方差異性，以調動地方積極性。並從民生建設出發，保障群眾基本生活，保障基本公共服務等，以進一步發揮供給側結構性改革的效果。

2015 年底，中央經濟工作會議中提出供給側結構性改革的五大

任務，分別是「積極穩妥化解產能過剩」、「幫助企業降低成本」、「化解房地產庫存」、「擴大有效供給」和「防範化解金融風險」。與以往「會議」提出的任務相比，這五大任務更加具體並關注個體層面，分述如下：

第一，積極穩妥化解產能過剩，即「去產能」。要按照企業主體、政府推動、市場引導、依法處置的辦法，研究制定全面配套的政策體系，因地制宜、分類有序處置，妥善處理保持社會穩定和推進結構性改革的關係。要依法為實施市場化破產程式創造條件，加快破產清算案件審理。要提出和落實財稅支持、不良資產處置、失業人員再就業和生活保障以及專項獎補等政策，資本市場要配合企業兼併重組。要盡可能多兼併重組、少破產清算，做好職工安置工作。要嚴格控制增量，防止新的產能過剩。

第二，幫助企業降低成本，即「降成本」。要開展降低實體經濟企業成本行動。要降低制度性交易成本，轉變政府職能、簡政放權，清理規範仲介服務。要降低企業稅費負擔，營造公平的稅負環境，研究降低製造業增值稅稅率。要降低社會保險費。要降低企業財務成本，創造利率正常化的政策環境。要降低電力價格，推進電價市場化改革。要降低物流成本，推進流通體制改革。

第三，化解房地產庫存，即「去庫存」。要加快戶籍人口城鎮化率和深化住房制度改革，加快農民工市民化，形成在就業地買房或長期租房的預期和需求。建立購租並舉的住房制度，把公租房擴大到非戶籍人口。發展以住房租賃為主營業務的專業化企業。鼓勵房地產開發企業調整行銷策略，促進房地產業兼併重組。要取消過時的限制性措施。以擴大房地產有效需求，消化庫存，穩定房地產市場。

第四，擴大有效供給，改善薄弱環節，提高企業技術水準。即「補短板」。要精準扶貧、脫貧。支援企業技術改造和設備更新，提高企業技術改造投資能力。培育發展新產業，加快技術、產品、業態等創新。完善軟硬基礎設施，形成市場化、可持續的投入機制和運營機制。加強人才培育。保障農產品有效供給，農民收入穩定增長，加強農業

現代化基礎建設，提高農業綜合生產能力及農產品品質。

第五，防範化解金融風險，即「去槓桿」。對信用違約要依法處置。要有效化解地方政府債務風險，完善全口徑政府債務管理，改進地方政府債券發行辦法。要加強全方位監管，規範各類融資行為，開展金融風險專項整治，遏制非法集資蔓延，加強風險監測預警，妥善處理風險案件，守住不發生系統性和區域性風險的底線。

### （三）供給側結構性改革五大任務的契機與實施方案

「去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板」五大任務對改善市場、土地、人才、資金、技術、經營環境等條件具有積極意義。各省根據供給側結構性改革五大任務發布實施方案，迄今有廣東、浙江、江蘇、四川、貴州、重慶、青海等 7 個省份發布供給側改革實施方案，山西、上海等地陸續也推出專項改革實施方案<sup>36</sup>。

第一，「去產能」的契機與實施方案。

「去產能」可化解產能過剩，一方面可解決需求側政策形成的負面影響，另一方面可釋放供給側的市場和資金，使殭屍企業<sup>37</sup>退出市場，讓出市場空間給具有持續發展能力的企業；同時，透過資產和債務重組，使資本效率較低的企業破產，讓資金投入效率更高的企業。

2016 年 1 月，李克強在國務院常務會議中提出研究金融支持工業增效升級的措施<sup>38</sup>，引導金融機構加大對高新技術企業、重大技術裝備、工業強基工程等的信貸支援；鼓勵通過併購貸款、發行優先股和可轉換債券等籌集資金展開兼併重組；拓寬融資管道，鼓勵擴大股權、債券等直接融資；整頓金融服務亂收費，取消不合理收費項目與

---

36 「從五大任務看各地供給側改革落實情況」，中國改革論壇網，2016 年 5 月 19 日，  
[http://www.chinareform.org.cn/economy/consume/Practice/201605/t20160519\\_249294.htm](http://www.chinareform.org.cn/economy/consume/Practice/201605/t20160519_249294.htm)。

37 殭屍企業是指那些難以恢復生氣，卻透過政府支援或貸款而免於倒閉的負債企業。在中國大陸殭屍企業多指規模較大、員工較多的國有企業；產能過剩的鋼鐵、水泥、家電等行業；產品附加值較低、利潤空間小的製造業。

38 「去產能金融命題：國務院要求壓縮退出殭屍企業貸款」，中國政府網，2016 年 1 月 28 日，  
[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2016-01/28/content\\_5036838.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2016-01/28/content_5036838.htm)。

標準，並對長期虧損、失去清償能力或環保、安全生產不達標且整改無望的企業及落後產能，堅決壓縮退出其相關貸款，用以化解過剩產能問題。

現階段解決煤炭、鋼鐵行業產能過剩問題是去產能的關鍵。2016年2月，國務院發布去產能的兩大意見，要求煤炭、鋼鐵行業在未來3-5年內，分別壓縮產能5億噸和1億-1.5億噸。依此，廣東提出將鋼鐵產能控制在4,000萬噸以內，並建立國有和非國有殭屍企業資料庫，到2018年底基本實現殭屍企業市場出清。山西提出5年內退出產能1億噸。江蘇提出到2018年底壓減煤炭700萬噸、鋼鐵1,255萬噸，並實現殭屍企業全部出清。河北提出到2017年要減產6,000萬噸鋼鐵及4,000萬噸燃煤。內蒙古在3-5年要關閉280處煤礦，涉及產能1.2億噸<sup>39</sup>。

再從製造業的內部來看，2016年上半年高技術製造業增加值增速10.2%，比製造業增速高出3.3個百分點，醫藥、電子行業的增加值分別增長10.3%和9.2%。傳統輕工、紡織行業的增加值增速都是6.5%，增速基本穩定。產能嚴重過剩的行業方面，粗鋼產量上半年同比下降1.1%，電解鋁產量下降1.9%，造船完工量同比下降7.4%，這些行業都是負增長。另外，水泥、平板玻璃產量的增速也比較低，水泥產量增速3.2%，平板玻璃只有1%<sup>40</sup>。

習近平強調要在適度擴大總需求的同時，加強供給側結構性改革，要透過供需雙方配合，促進中國大陸經濟結構的轉型升級。由於目前企業普遍停留在低成本價格競爭階段，陷入產生低階產品供給過剩、高階產品供給不足的困境，並不符民眾消費升級的需求結構，因此，必須透過寬鬆市場准入，並降低進口關稅，大幅度地對外開放市場，藉以有效提供其國內產業更多元、價格低廉卻優質的中上游原物料、零組件供給，並與海外經濟體形成更為細化的產業分工。

---

39 「從五大任務看各地供給側改革落實情況」，中國改革論壇網，2016年5月19日，  
[http://www.chinareform.org.cn/economy/consume/Practice/201605/t20160519\\_249294.htm](http://www.chinareform.org.cn/economy/consume/Practice/201605/t20160519_249294.htm)。

40 「2016年上半年工業通信業發展情況發佈會」，國務院新聞辦公室網站，2016年7月25日，  
[www.scio.gov.cn](http://www.scio.gov.cn)。

第二，「去庫存」的契機與實施方案。

「去庫存」可化解房地產庫存，透過深化住房制度改革和農民工市民化，形成買房或租房需求，並透過房地產業之兼併重組，雙管齊下以消化房地產庫存。這些措施可消化房地產庫存，減緩房地產新增投資，同時減少房地產業與其他行業土地之競爭，提升製造業的土地保障，活絡房地產業大量的銀行抵押資金，提高資金使用效率。

2016年2月，國務院提出降低購房首付比例、上調住房公積金存款利率、降低交易環節稅費徵收比例。2016年5月國務院常務會議，提出四個支持住房租賃市場的措施<sup>41</sup>，包括：支持利用已建成住房或新建住房開展租賃業務；推進公租房貨幣化；完善稅收優惠政策；推行統一的租房合同示範文本等。鼓勵個人依法出租自有住房。允許將商業用房等按規定改建為租賃住房。

2016年7月，國家發展改革委舉行新聞發布會指出，今年安排的保障性安居工程建設中央預算內投資850億元，加大支持力度。加快培育和發展住房租賃市場，印發《關於加快培育和發展住房租賃市場的若干意見》，促進住房租賃市場發展，完善購租並舉的住房制度。出臺差別化的信貸、稅收優惠政策，促進商品房庫存的有效化解。下半年，對一線及部分二線城市，加大住房供應，防止房價持續過快上漲；對三、四線等商品房庫存較大的城市，積極採取有效措施，化解房地產庫存。以滿足居民合理住房需求為目標，以解決城鎮新居民住房需求為出發點，構建以政府為主提供基本保障、以市場為主滿足多層次需求的住房供應體系，以建立購租並舉的住房制度為主要方向，深化住房制度改革。

江蘇提出到2018年底，將住宅商品房去庫存週期控制在14個月內；廣東提出到2018年底，全省商品房庫存規模比2015年底的1.6億平方米減少約12.5%，去庫存週期控制在16個月內。重慶提出加大土地供應調控力度，兩年內到2018年底，土地供應規模逐年減少

---

41 「商業地產如何去庫存？國務院：允許改成住宅出租」，澎湃網，2016年5月5日，  
[http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1465141](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1465141)。

10%，商品房新開工面積增速控制在 3%以內、實現農民工及外來人口新增購房 100 萬平方米、通過住房租賃市場及貨幣化安置，去除房地產庫存共計 500 萬平方米<sup>42</sup>。

第三，「去槓桿」的契機與實施方案。

「去槓桿」可防範化解金融風險，提供更好的金融環境。有效化解地方政府債務風險，規範各類融資行為，加強風險監測預警。

當前中國大陸高槓桿債務問題主要集中在企業和（地市與縣級）地方政府兩大領域。非金融企業債務據業內估算占 GDP 比例約在 130%-150%間，且槓桿率急速上升。2007-2014 中國大陸企業債務增長速度在 25%以上，是新興市場國家增速最高的。雖然政府負債率整體在合理區間，但是，地方政府債約占三分之二。在地方政府債務中，地市與縣兩級政府的負債占比接近 90%。據國務院發展研究中心調查，不少縣政府已多時發不出工資，無力償債的問題已十分嚴峻。高槓桿企業顯然已喪失債務償付能力，但是出於維護自身信用的需要，商業銀行採取隱匿實際違約狀況<sup>43</sup>。

2015 年 12 月，國務院會議提出提高直接融資比重的五項措施，包括完善股票、債券等多層次資本市場；完善直接融資工具；加強資信評級機構和會計、律師事務所等仲介機構監管；促進投融資均衡發展；強化監管和風險防範<sup>44</sup>，以提升金融服務實體經濟效率。

除規範資本市場及金融外，中國大陸透過加快人民幣國際化促使金融領域改革。國際貨幣基金於 2016 年 10 月 1 日，將人民幣納入特別提款權（SDR），補充 IMF 成員國的國際儲備資產。但美國聯準會（FED）前主席 Bernanke 認為<sup>45</sup>其象徵意義大於實質。因為 SDR 只

---

42 「從五大任務看各地供給側改革落實情況」，中國改革論壇網，2016 年 5 月 19 日，  
[http://www.chinareform.org.cn/economy/consume/Practice/201605/t20160519\\_249294.htm](http://www.chinareform.org.cn/economy/consume/Practice/201605/t20160519_249294.htm)。

43 「中國經濟去槓桿（4）：多重目標相容的去槓桿政策」，財新網，2016 年 3 月 18 日，  
<http://opinion.caixin.com/2016-03-18/100921691.html>。

44 「國務院連發兩槍！去槓桿、降成本任務提前」，鳳凰財經，2015 年 12 月 24 日，  
<http://www.dcement.com/Article/201512/142252.html>。

45 「人民幣納入 IMF 特別提款權（SDR）是「象徵性」意義」，美麗島電子報，2015 年 12 月 7 日，  
[http://www.my-formosa.com/DOC\\_92351.htm](http://www.my-formosa.com/DOC_92351.htm)。



在 IMF 內部會計使用，實務上使用範圍和效益相當低。中國大陸現階段人民幣不是完全自由流通和無限制兌換的貨幣，仍受到嚴格控管，甚至利率及資本帳等貨幣財務政策，也沒有達到真正的自由化或透明化。中國大陸政府只是對人民幣從「嚴重加強干預」，放寬到「嚴重干預」，距離自由化還有不小的改善空間。

第四，「降成本」的契機與實施方案。

「降成本」可幫助企業降低成本，從降低制度性交易成本、轉變政府職能、降低企業稅費、企業財務成本、推進流通體制改革等方面著手。降成本一方面是要把影響到工業企業成本的外部環境營造好，其具體措施包括降低融資成本、降低人工成本、降低用能成本、物流成本、降低政務服務成本等；另一方面是引導和支援企業加強內部管理創新，通過內部管理的強化降本增效。

2015 年 12 月，國務院會議提出透過疏導電價矛盾，減輕企業負擔、節能減排和調整工業結構。從 2016 年 1 月 1 日起下調燃煤發電上網電價，完善煤電價格聯動機制，對高耗能行業繼續實施差別、懲罰性和階梯電價，以推動產業升級<sup>46</sup>。

李克強在 2016 年《政府工作報告》提出要擴大財政赤字 5,600 億元人民幣（以下同），主要用於減稅降費。浙江、江蘇和四川均提出降成本措施，包括降低企業的融資成本、稅負成本、電價氣價、用工成本、物流運輸成本和制度性交易成本等。江蘇提出 2016 年要為實體經濟企業直接降低成本約 1,000 億元。廣東從 2016 年 10 月 1 日起將取消省定及國定企業行政事業收費，為企業減負 4,000 億元<sup>47</sup>。

降低融資成本方面，通過督促銀行清理不規範收費行為，降低貸款中間環節成本；批准籌建 6 家民營銀行，積極發展中小金融機構；大力發展股權融資，擴大債券市場規模，2016 年第一季度，直接融資

---

46 「國務院連發兩槍！去槓桿、降成本任務提前」，鳳凰財經，2015 年 12 月 24 日，  
<http://www.dcement.com/Article/201512/142252.html>。

47 「從五大任務看各地供給側改革落實情況」，中國改革論壇網，2016 年 5 月 19 日，  
[http://www.chinareform.org.cn/economy/consume/Practice/201605/t20160519\\_249294.htm](http://www.chinareform.org.cn/economy/consume/Practice/201605/t20160519_249294.htm)。

規模 15,240 億元，同比增長 228%，占社會融資規模增量的比重同比提高 12.3 個百分點。第一季銀行間 7 天同業拆借加權利率均值 2.51%，同比下降 44.6%，一定程度上降低企業財務費用。降低人工成本方面，2016 年 5 月 1 日起暫定兩年內，企業職工基本養老保險單位繳費比例降至 20%，部分具備條件的地區階段性降至 19%。將失業保險總費率由現行的 2% 階段性降至 1%-1.5%，其中個人費率不超過 0.5%。對住房公積金繳存比例高於 12% 的一律予以規範調整，不得超過 12%<sup>48</sup>。

2016 年《政府工作報告》首次提出社會融資規模餘額增長目標為 13% 左右。從實際運行情況來看，2016 年 1-10 月，社會融資規模存量增速在 12.20%-13.40% 之間。截至 2016 年 10 月底，社會融資規模存量為 152.41 萬億元，同比增長 12.7%。從社會融資規模（增量）結構來看，2016 年 1-10 月直接融資（企業債券融資和非金融企業境內股票融資）規模 3.92 萬億元，占 27.31%，比 2015 年同期增加 1.23 萬億元<sup>49</sup>。

此外，由於目前中國大陸總體經濟較差，出口下降，影響就業，政府除降低對企業提撥五險一金的要求外，最低工資標準調整的步伐及調整幅度將有所放慢，由每二年至少調整一次，改為 2-3 年至少調整一次，且原則上調整幅度不超過社會平均工資增長幅度。這些都是具體的降低人工成本的措施。

2016 年 8 月 22 日，國務院發布《降低實體經濟企業成本工作方案》，將從降低企業稅費負擔、降低企業融資成本、降低制度性交易成本、降低企業人工成本、降低企業用能用地成本、降低企業物流成本、提高企業資金周轉效率、鼓勵和引導企業內部挖掘內部潛力等八個方面，提出降低實體經濟企業成本的具體措施，陸媒稱為為企業「降成本的『國八條』」。從八個方面提出 30 項具體措施，且每項政策都

---

48 國家發展改革委舉行 2016 年 7 月份定時定主題新聞，7 月 14 日定時定主題新聞發佈會實錄。

49 「中國銀行業發展趨勢報告 2017（上），商業銀行：蟄伏的 2016」，21 世紀經濟報導，2016 年 11 月 29 日，[http://www.21jingji.com/2016/11-29/5MMDEzODbfMTM5OTQ5MQ\\_3.html](http://www.21jingji.com/2016/11-29/5MMDEzODbfMTM5OTQ5MQ_3.html)。

有負責落實的部委，可操作性強。在各種成本中，融資成本是企业最為關心的，因此，該《方案》提出，通過差別準備金率、再貸款、再貼現等政策，引導金融機構增加對小微企業、三農等薄弱和重點領域的信貸支援。

第五，「補短板」的契機與實施方案。

「補短板」可擴大有效供給，包括扶貧脫貧、支援企業技術改造和設備更新、業態創新、完善軟硬基礎設施、人才培育、加強農業現代化基礎建設等措施，以減少城鄉差距，改善勞動力市場供給結構和水準。2016年4月，國務院常務會議提出要加快中西部教育發展，包括義務教育、職業教育、高中、大學及農村學前教育等；加強少數民族地區政策；推動文化創意產品開發等<sup>50</sup>。

在擴大基建投資方面，到2018年底，江蘇提出將補足基礎設施、民生保障、公共服務、扶貧、農業等領域的供給不足，鐵路運營里程將達3,000公里以上、改造棚戶區60萬套、PM2.5平均濃度比去年下降12%、建成6,000個美麗宜居鄉村。廣東要完成軟硬基礎設施投資1.15萬億元，包括農村配電網建設改造、光纖入戶、集中式充換電站、高速公路、高鐵等。

在促進產業升級、發展新興產業方面，廣東將培育發展新動能與改造提升傳統動能相結合，實現供需平衡由低水準向高水準躍升。在創新方面，上海集中在《中國製造2025》和科創中心建設，在積體電路、高端裝備、生物醫藥等方面，推動科技成果轉化、批量生產和應用，同時建設100家示範性智慧工廠或數位化廠房，帶動1,000家企業實施智慧化改造<sup>51</sup>。

中國大陸財政部自2016年1月1日起調整部分進出口關稅，加強先進技術、產品和服務進口，例如先進設備、關鍵零部件和能源原

---

50 「李克強主持召開國務院常務會議」，新華網，2016年4月27日，  
[http://news.xinhuanet.com/politics/2016-04/27/c\\_1118755109.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-04/27/c_1118755109.htm)。

51 「從五大任務看各地供給側改革落實情況」，中國改革論壇網，2016年5月19日，  
[http://www.chinareform.org.cn/economy/consume/Practice/201605/t20160519\\_249294.htm](http://www.chinareform.org.cn/economy/consume/Practice/201605/t20160519_249294.htm)。

材料，以促進中國大陸自主創新和產業結構優化升級。這意味著中國大陸在紅色供應鏈的完整性將進一步提高，並提升其跨國鏈結的能耐，挾其龐大的市場規模優勢，側重以自主創新和自主品牌為政策目標，為重點產業的廠商提供政策金融與稅收優惠，鼓勵提高生產效率，轉型創造高附加價值產品。

為適應中國大陸消費升級需求，擴大日用消費品降稅範圍，以暫定稅率方式降低進口關稅稅率相對較高、進口需求彈性較大的商品，例如服裝、圍巾等<sup>52</sup>。將有助於把民眾消費留在國內，並協助企業轉型升級與降低製造的生產成本。

綜上分析顯示，「去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板」五大任務間息息相關，各項任務的實施方案與契機往往相互關聯，同時也牽涉到實體面和金融面的問題。例如，「去槓桿」的直接目標是防範債務違約引發全面金融危機，同時，也可達到調結構的目標，因為製造業內部結構調整要求優勝劣汰，市場結構透過競爭優化，國有殭屍企業分拆出售。又「去產能」時，下崗職工需要分流安置和培訓再就業，就需要「補短板」的相關政策支持以惠及民生達到穩定社會的需要。又如在加速淘汰落後產能（去產能），促進新產能的發展時，要兼顧「去庫存、去槓桿、降成本、補短板」，要提高環保、技術、質量，也要提供企業完善的退場機制。

### 三、供給側結構性改革的挑戰

對中國大陸而言，供給側結構性改革在不同階段有不同的重點。在短期要盡快降低企業融資成本、適度減稅、放鬆壟斷和行政管制，減少對勞動、土地、資金、管理、技術各生產要素的供給抑制，提高供給效率，降低對企業的約束，讓企業創造需求完成轉型。中長期要營造市場化環境，讓生產要素依市場法則逐步從供給成熟、老化的產業，轉向新興需求、擴張的行業，進而更新產業結構，促進經濟發展。

---

52 「2016年1月1日起我國調整進出口關稅」，中華人民共和國財政部，2015年12月9日，[http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201512/t20151209\\_1604517.html](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201512/t20151209_1604517.html)。

整體而言，中國大陸供給側結構性改革政策的意義在於讓資源從低效率的領域轉移到高效率領域，從已過剩的領域轉移至更有需求的領域。隨著供給側結構性改革的推進，中國大陸經濟結構將產生變化，若供給側結構性改革順利推展，預期傳統產業比重將下降，新興產業的比重將上升；服務業（教育、醫療、金融、旅遊等）將吸引更多要素資源流入。透過供給側及需求側雙方交互運用，達到中國大陸經濟結構轉型升級之目的。

雖然在概念上中國大陸各界許多專家都認為供給側結構性改革能解決中國大陸經濟所面臨的問題，且中國大陸當局在供給側結構性改革上也制定許多相關政策，但是，由於供給側結構性改革涉及的層面相當廣泛，且牽涉到許多制度性的問題，恐怕短期內難以見效。

因為，要進行供給側結構性改革必須：第一、明確掌握各行業產能過剩的實際狀況。第二、要明確洞察對各類產品需求短缺的實際狀況。第三、在進行產業結構調整時，如何重新配置生產因素，包括勞動、土地、資金等，尤其是下崗職工的安置與培訓，涉及社會穩定問題。第四、針對以上狀況，必須進行相關的制度性改革，及中央政府的財政支持。因此，供給側結構性改革在實際操作上可能並不容易，其實施的成果及後續影響都有待繼續觀察，在此提出供給側結構性改革面臨的挑戰的初步看法。

### （一）需要其他相關制度的改革與配合才能成功

中國大陸要實際進行供給側結構性改革並不容易，因為涉及許多面向，目前這些面向的制度很難符合供給側結構性改革的需要，因此，必需各相關制度的改革與配合才能成功。

雖然改革開放至今已 30 餘年，與供給側結構性改革相關的制度干預並未根本消除，例如對金融的利率管制、對某些行業的行政壟斷，特別是服務業限制民營資本投資，住房建設實行容積率控制，政府壟斷土地的供給等，嚴重阻礙供給要素的流動與增加，進而影響需求面

的增長（王小廣，2015）。2016年雖已陸續發布許多有關供給側結構性改革的政策，然而，隨著解決過剩產能、處理殭屍企業等工作的進行，涉及到的就業和債務問題難度越來越高。

在供給側結構性改革的政策上，雖然中國大陸政府提出要簡政放權，擴大市場准入，但各界對此一議題的實施效率有所疑慮。江飛濤、武鵬、李曉萍（2014）指出，中國大陸市場經濟體制尚未健全，政府對經濟干預的強度未減，仍掌握和控制重要資源的配置權，可能成為工業發展模式轉變與經濟增長動力機制轉換的主要障礙。

倫敦皇家國際關係研究院(Chatham House)研究員Nicholas Hope認為<sup>53</sup>，供給側結構性改革的根本是要讓市場發揮更大的作用，但是，中國大陸在金融和資本市場政策的制定上，仍未涉及問題的根本，並沒有全面進行金融改革，沒有允許金融與資本市場自由配置資源。中國大陸經濟資源配置仍然是由官方所主導，與供給側結構性改革邏輯有所矛盾，可能影響供給側結構性改革的成效。

在經濟轉型升級方面，殭屍企業是中國大陸政府的燙手山芋，若要成功轉型經濟結構，必須讓效率低下的企業破產。然而，2015年底的中央經濟工作會議提出「要盡可能多兼併重組、少破產清算，做好職工安置工作。」雖然是為了避免社會動蕩，減少失業，但兼併結果可能降低健康企業的效率。

在地方政府角色方面，有些殭屍企業如煤炭、鋼鐵產業，關係著地方政府的利益，從過去經驗顯示，地方政府可能不會去關閉或兼併這些企業，凸顯產能已過剩又增加生產的現象，這其中涉及貪汙、就業及營運問題。即使政府決定關閉這些企業，也可能使金融機構無法完全收回貸款，導致金融機構不良率上升，同時，引發大量職工下崗失業及社會保障問題，導致地方政府將面臨更大的財政收支壓力，更不願意配合中央政府的企業破產政策。因此，「去產能」恐怕淪為口號而已。

---

53 「透視中國：經濟供給側改革會成功嗎？」，bbc 中文網，2016年2月17日，  
[http://www.bbc.com/zhongwen/trad/indepth/2016/02/160217\\_focusonchina\\_china\\_economy](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/indepth/2016/02/160217_focusonchina_china_economy)。

例如，儘管中國大陸官方宣示積極要去化鋼鐵、煤炭等生產過剩行業的產能，但 2016 年 1-6 月粗鋼產量僅較去年同期下降 1.1%。根據中國大陸官方目標，2016 年鋼鐵業關閉產能任務為 4,500 萬噸，需安置員工 18 萬人。證諸事實，上半年鋼鐵業僅關閉 1,300 多萬噸產能，還不到目標值的 30%<sup>54</sup>。鋼鐵等行業產能過剩是「絕對性過剩」，並非週期性，因此，未來能否達成「去產能」全年目標，仍有待觀察。

在解決房地產過剩方面，2016 年 2 月，中國大陸政府提出允許將商業用房改建為租賃住房，意味著商鋪、辦公樓可變更為租賃住房，該政策短期內似對於消化房地產庫存有幫助，長期也可調節住宅不夠、商業地產過剩的結構性失衡。然而，許多商業地產人士認為，商業改公寓出租雖有較強的市場需求，但政策恐怕很難落實。北京、上海、深圳的租售比均超過 600 個月，至少要超過 50 年的房租才能回收成本。因此，面對較高的裝修、房價成本及低租賃回報率，開發商大多會選擇出售，行情不好的房地產才會選擇出租<sup>55</sup>。因此，「去庫存」恐怕淪為口號而已。

此外，2016 年 5 月高盛報告指出<sup>56</sup>，中國大陸房地產的去庫存僅完成三分之一，總體庫存水準依然很高，商業和辦公樓地產可能需要 10 年時間才能消化潛在供給。

2016 年 7 月國家發改委新聞發布會上，發言人趙辰昕表示，當前一些地區經濟下行壓力依然較大，地方財政收入和就業形勢也較為困難，推進去產能，妥善安置職工、處置好企業債務，都需要做大量艱苦細緻的工作。特別是隨著工作進展和市場變化，一些減產、停產的企業有意復產，有些地方去產能決心出現動搖。

由以上分析顯示，政府當局雖多次明確指出要進行供給側結構性

---

54 「陸鋼鐵業上半年去產能，僅達 3 成目標」，中央社，2016 年 7 月 25 日，  
<http://times.hinet.net/news/18902267>。

55 「商場改住房，只是看上去很美？」，中國商網，2016 年 5 月 19 日，  
<https://read01.com/QENKDP.html>。

56 「商業地產如何去庫存？國務院：允許改成住宅出租」，澎湃網，2016 年 5 月 5 日，  
[http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1465141](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1465141)。

改革，茲以今年鋼鐵、煤炭去產能為例，能否按時完成全年任務目標，關係到總體目標能不能順利實現，需要各相關制度的配合，而這些各相關制度亦有待改革。

## （二）本土企業能否滿足不斷升級的消費需求

中國大陸政府推動供給側結構性改革目的之一是為了滿足其國內的高端消費需求。2016年1月18日，習近平在省部級主要領導幹部學習貫徹黨的十八屆五中全會精神專題研討班表示：「我國一些有大量購買力支撐的消費需求在國內得不到有效供給，消費者將大把鈔票花費在出境購物...。據測算2014年我國居民出境旅行支出超過1萬億元人民幣。我國不是需求不足，或沒有需求，而是需求變了，供給的產品卻沒有變，質量、服務跟不上。有效供給能力不足帶來大量『需求外溢』，消費能力嚴重外流。解決這些結構性問題，必須推進供給側改革。」<sup>57</sup>

目前中國大陸的供給體系，中低端產品過剩，高端產品供給不足，為滿足中國大陸不斷增加的高端消費需求，企業必須淘汰勞動力及資源密集型的「低端」製造業，積極推動發展技術、資本密集型的「高端」製造業和服務業，以促進產業升級，提升商品和服務的供給側品質和效率，以適應消費升級的趨勢。供給側改革就是要從生產、供給端入手，調整供給結構，推動中國大陸企業進入各自市場的中高端，啟動內需，打造經濟發展新動力。因此，中國大陸本土企業能否滿足其國內不斷升級的消費需求，是中國大陸政府推動供給側結構性改革能否成功的觀察指標之一。

《中國企業家》雜誌、中國企業家研究院，對中國大陸百名企業家進行專題調研結果顯示<sup>58</sup>，在企業產能過剩議題上，58.1%的企業

---

57 「重磅!習近平用兩萬字講透了四件大事」，壹讀，2016年5月11日，  
<https://read01.com/R5oeoO.html>。

58 「企業家看供給側改革—2016兩會百名企業家調查解讀」，2016年3月4日，鳳凰國際智庫，  
[http://pit.ifeng.com/a/20160304/47688401\\_0.shtml](http://pit.ifeng.com/a/20160304/47688401_0.shtml)。



家表示供給抑制與產能過剩同時存在，很多行業的供需關係都面臨結構性失衡。在產業升級方面，45.2%的企業家認為其正處於市場中端，存在被上下夾擊風險；37.1%的企業家認為目前正在逐步進入市場高端，但地位仍不穩定亟需鞏固；11.3%的企業家認為目前還處於市場低端，正在努力向中高端攀升；僅有 6.4%的企業目前已處於市場高端。在產業升級所需的時間方面，69.4%的企業家預計將在 2-5 年內完成；27.4%的企業家表示已有相關戰略計畫，預計 1-2 年實現。由此可見，短期內中國大陸企業轉型升級恐難看出成效，進而影響供給側結構性改革的成效。

從中國大陸相關的生產性服務和社會服務產業發展來看，中國建投研究院副秘書長張志前認為<sup>59</sup>，第三級產業結構是國民經濟中最重要產業結構，經濟發展的過程就是不斷提升服務業比重的過程。近年來，隨著中國大陸經濟的發展，服務業的比重雖不斷提升，但是與發達國家相比，中國大陸服務業的比重仍然偏低，低於美國、英國等發達國家接近 80% 的水準，也低於印度、俄羅斯等發展中國家 60% 的水準。傳化集團董事長徐冠巨指出<sup>60</sup>，中國大陸的消費服務業已達到歐美發達國家的水準，但是，生產性服務業比重卻比歐美低 40%。生產性服務業與製造業發展不匹配，制約中國大陸經濟的轉型升級。

現今中國大陸高端生產性服務業比重低，無法滿足生產發展和人民消費升級的需要。例如，中國大陸民眾對健康、養老、醫療、文化等服務需求增加，但是，這些行業發展滯後、供給不足，這些產業能否成功轉型升級以滿足國內不斷升級的消費需求，仍有待觀察。

未來消費者的收入將繼續增加，消費者將更挑剔，他們接受新產品的速度更快，對品牌要求更多，尤其是是中國大陸 80、90 後的新消費力量正在崛起，他們已經成為高端品牌的主要消費群，其消費理念越要求時尚、品質、休閒，對健康、綠色、快捷、耐用、舒適有更

---

59 「補齊服務業短板是供給側結構性改革的關鍵」，中國評論新聞網，2016 年 4 月 28 日，  
<http://hk.crntt.com/crnwebapp/mag/docDetail.jsp?coluid=0&docid=104212327&page=1>。

60 「徐冠巨：發展生產性服務業助力中國製造」，2016 年 8 月 17 日，  
[http://www.transfarchem.com/news\\_info.php?324](http://www.transfarchem.com/news_info.php?324)。

高的期望，同時還希望要求能與商家互動體驗，滿足不斷升級的消費需求，是推動供給側結構性改革要成功不可忽視的一股力量。

### （三）中國大陸國有企業改革扮演舉足輕重的角色

供給面經濟學的核心問題是如何產生生產潛力，政府要如何激發工人努力工作生產的意願，以提高勞動生產力，及如何讓資源的配置達到最適配置的狀態，以產生最大的產出。政府要如何努力去增加經濟全面性的效率，以讓政府的非效率（例如市場管制、既得利益團體遊說政府）情況減少。在中國大陸進行供給側結構性改革之際，中央企業 70%集中在重化工業，過剩產能問題十分突出，國有企業既要深化改革，又要化解過剩產能，帶頭發揮供給側結構性改革，這使得外界對於國有企業改革成效備加關注。

隨著中國大陸刻意強調供給側結構性改革，供給側改革五大任務中包括「去產能」、「去槓桿」，而出現產能與債務積壓的原因主要來自國有企業。由於國有企業體制上的缺陷，難以對市場的變化做出靈活的反應，加上存在預算軟約束的特徵，即使行業出現明顯的產能過剩，國有企業也難以退出，甚至這些國有企業依然可以從國有銀行獲得資金。

中國大陸國有企業占有 45% 的信貸資源，卻創造不到 30% 的 GDP。國有企業上市公司平均負債率比民企高 10 個百分點，這一危險的局面還在持續。2015 年國有企業利潤下降 6.7%，但國有企業債務卻激增近 20%。全中國大陸「去產能」壓力最大的是山西、東北，亦是國有企業密度最高的省份。國有企業改革理應成為供給側改革的重點。中國大陸政府如果不從體制上消除產能和債務積壓的根源，此類問題還會每隔幾年就再來一遍。正如國務院發展研究中心張文魁所言，「國企改革才是貨真價實的供給側改革。國有企業不改革，還談什麼供給側改革？」<sup>61</sup>

---

61 劉勝軍（2016），「供給側改革能否拯救中國經濟？」，FT 中文網，4 月 21 日，<http://big5.ftchinese.com/story/001067192?full=y>。

進行供給側結構性改革要成功，終極動力取決於企業，尤其是先要推進國有企業改革以構建新動力，國有企業改革不僅是國有企業改革而已，其對供給側結構性改革也有指標性的意義。如果不深化國有企業改革，不能從新技術、新產業、新效率等方面，讓國有企業成為真正的市場主體，則供給側結構性改革恐怕很難取得成效。

#### （四）需要調整中國大陸政府的角色

供給側結構性改革是要推動去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板五大任務。從長遠看，它要達到的目標是提高經濟發展質量和效益，推進經濟長期可持續穩定發展，避免落入中等收入陷阱，最終實現由中等收入國家向已開發國家轉變。

Michael Burda and Charles Wyplosz（1993）認為，政府若要改進市場效率必須：第一、要提供完善的完全競爭環境；要增加尋找訊息過程中的外部性，讓訊息可以買賣，也可以共用；要讓市場失靈最小化，甚至避免市場失靈的現象；提供適當的公共財，例如水電、交通各項基礎設施。第二、政府規模影響經濟效率，若政府規模太龐大，其經濟效率會降低。第三、透過租稅政策提高經濟效率，因此，整體稅制及個別因素市場的稅，例如薪資所得稅、營業稅均不宜太高。第四、要減少政府干預的負面效果，價格管制、補貼與國營事業、產業政策都是影響經濟效率的負面作用。東歐各共產國家經濟效率低，正因為是政府干預國營事業，使得其投資率過高導致資源浪費與生產過剩的現象。

一般而言，政府管制越多則創新空間越少，交易成本越高。中國大陸政府過多的管制嚴重束縛經濟活力與創新能力。雖然中國大陸提出進一步推動簡政放權，但是，臃腫的官僚體系是推進簡政放權的阻礙。無論供給側結構性改革的短期任務還是長遠目標，都涉及大多數社會成員的利益調整問題。例如，要加快淘汰殭屍企業化解過剩產能，必然會影響相關產業人員的就業問題；要提高經濟發展的質量和效益，就必須增強企業活力和不斷提高全要素生產率，這會引發國有企業和

相關行政管理體制和機制的改革，影響相應單位和部門的既得利益。

供給側結構性改革去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板這五大任務中，至少前四大任務都涉及大量的從業人員轉崗、分流甚至失業問題，要依靠政府和企業創造出更多的就業崗位。對於市場資源配置不合理、經濟增長和產品擴張只重數量不重質量，導致產能嚴重過剩、收入分配不公平、資源和環境保護不嚴格等問題，有些是地方政府為追求 GDP 政績，大力招商引資，大量重複建設，過剩產能受到地方保護所致。在很多地方和行業往往是一邊淘汰落後產能，一邊繼續擴張形成更不利的過剩局面。

供給側的結構性問題大部分是體制造成的，要真正落實供給側結構性改革，就一定要改革體制，其中最重要的就是政府角色的定位，政府要退出市場，創造市場競爭條件。政府角色就是要營造一個具有真正法治的經濟和政治環境，國內政治及外交穩定的環境，以維護市場的正常運作，政府只需在社會基本保障，安全保障等方面提供最基本的服務。

轉變政府的職能角色是一場艱巨的挑戰，任何政策必須靠官員去執行，如果不能解決官員激勵問題，這些政策勢必難以落實。自十八大以來，在反腐、簡政放權政策下，官場出現「不作為」的現象。就供給側結構性改革而言，「去產能」、「去槓桿」意味著會出現企業破產、裁員，引發群體性事件，群體性事件意味著官員仕途的巨大風險。國有銀行一旦去槓桿，銀行不良資產勢必激增，這是銀行高階管理者不願看到的局面。官員的不作為已經成為推動改革的最大障礙。

總之，中國大陸供給側結構性改革面對多方挑戰，需解決三大基本問題。第一，是供給側的有效投資。例如產業升級、技術革新、提高勞動生產率等方面。第二，產業創新升級。不只在企業、技術、人才的創新，其餘配套措施也要完善，例如生產性服務業、公共服務、民生服務等產業及勞動力素質、公民環保意識等。第三，行政制度的改革。例如中央與地方政府權責、市場制度、土地制度、財稅制度、改善勞動力供給、加強醫療、養老、教育和休閒娛樂等公共服務領域

的供給及經濟政策和社會發展政策的協調等。

## 第二節 中國大陸「中國製造 2025」與「創業創新」的契機與挑戰

2012 年 7 月，中國大陸發布《十二五國家戰略性新興產業發展規劃》指出，「戰略性新興產業是以重大技術突破和重大發展需求為基礎，對經濟社會和長遠發展具有重大引領帶動作用，是知識技術密集、物質資源消耗少、成長潛力大、綜合效益好的產業。...2015 年戰略性新興產業增加值占國內生產總值比重達到 8%，...2020 年戰略性新興產業增加值占國內生產總值比重達到 15%，...節能環保、新一代資訊技術、生物、高端裝備製造產業成為國民經濟支柱產業，新能源、新材料、新能源汽車產業成為國民經濟先導產業，...戰略性新興產業規模年均增長率保持在 20% 以上。」

根據國家發改委宏觀研究院 2016 年 2 月的資料顯示，2015 年中國大陸國家戰略性新興產業收入規模接近 20 萬億元，增加值占 GDP 比重超過 8%，達成「十二五」規劃目標<sup>62</sup>。

然而，根據王邵軍（2016）研究指出，雖然中國大陸戰略性新興產業取得一系列發展成績，但是該領域仍存在核心技術受制於人，技術產業化大多處於全球價值鏈的低端，區域布局存在同質化傾向，影響資源有效配置，且帶來產能過剩隱憂，融資管道仍面臨融資難融資貴的問題，使得戰略性新興產業的國際競爭力仍低。

為因應全球各主要國家對本國工業製造發展的再度重視，中國大陸力圖在「十三五」規劃期間加快新技術運用於製造業，希望能依靠深化改革和創新驅動，讓「中國製造」由大變強。實施「中國製造 2025」和「互聯網+」行動，透過鼓勵「創業創新」，追求在轉變經濟發展模式中，能培育製造業新的競爭優勢。

---

62 曹紅豔（2016），「戰略性新興產業穩增長作用凸顯」，經濟日報，2 月 22 日。

## 一、「中國製造 2025」與「創業創新」的政策背景

目前中國大陸雖然號稱製造大國，但由於部分產業面臨產能過剩問題，勢必調整產業結構；在推進城市化發展與放寬對服務業市場進入的限制之際，為轉變經濟發展方式，提升內需消費比重，必須積極發展現代服務業。「十三五」規劃國家戰略性新興產業的發展目標是戰略性新興產業增加值占國內生產總值比重達到 15%，要提升新興產業支撐作用，支援新一代資訊技術、新能源汽車、生物技術、綠色低碳、高端裝備與材料、數字創意等領域的產業發展壯大。構建新興產業發展新格局，支援產業創新中心、新技術推廣應用中心建設，支援創新資源密集度高的城市發展成為新興產業創新發展策源地。推動新興產業鏈創新鏈快速發展，形成特色新興產業集群。實施新興產業全球創新發展網路計畫，支援建立一批海外研發中心等。是以在「十三五」時期，中國大陸在力求製造業產業結構調整升級之際，科技創新與利用將扮演關鍵性角色。

### （一）中國大陸要提升製造業的競爭優勢

技術是人類社會進步的根本動力，第一次工業革命約始於 1760 年代，一直持續到 1830 年代至 1840 年代，以英國蒸汽機為代表的機器生產取代人力、獸力生產的手工業，以大規模的工廠生產取代個體、手工生產的製造過程。此一生產與科技的革命，促使第一次工業革命的興起。1870 年以後，電力被廣泛應用於工業生產領域，使得工業快速發展，並且從英國向西歐（德國、法國和丹麥等）和北美及日本蔓延。以電力的大規模應用為代表，人類進入電氣時代，以電燈的發明為標誌的第二次工業革命興起。

然而，真正能推動技術革命的並非技術本身，而是產品。因為蒸汽、電流本身並不能帶來任何改變，前者需要借助紡織機及其生產的布匹、機車等產品及其拓展的物流活動；後者必須透過燈泡、電機、電池、電話等產品的運用，才具備工業變革的力量。換言之，只有透

過產品的研發與應用，科技才能夠改變人類生活方式，科技要透過「創業創新」的過程，才能創造經濟發展。

網際網路（internet）技術之興起同樣如此。1980年代起，網際網路由軍事用途轉變為一般實用性與商業用途。網際網路在中國大陸稱為互聯網，是連接網路的網路。互聯網可以是任何分離的實體網路之集合，這些網路以一組通用的協議相連，形成邏輯上的單一網路，互聯網形成全球資訊和資源共用的集合。作為一種連接技術，如果沒有實現連接，其本身就像電話線一樣，並不具備任何價值。只有連接了機器與機器，連接了人與人，連接了產品與產品，互聯網才能發揮技術革命的作用。

當「互聯網+」深入商業、媒體、金融、交通、通訊、文化等眾多領域，創造全新商業模式，在不斷提高效率產出的同時，對訊息的及時掌握與溝通，減少供需之間的訊息不對稱，縮短消費者與企業、企業與企業之間的距離。從產品銷售終端，物流管道，到價格體系，互聯網對產品生產的組織方式產生巨大影響。互聯網技術與運用深刻改變人類社會的生產與生活方式，也創造人類新的生活方式。

預期未來全球產業創新發展將從工業文明發展進化為知識網路文明，知識創新、技術創新、理念創新、管理創新和制度創新將成為經濟社會發展的主要驅動力，大量的傳統行業正在透過網際網路加速洗牌和重組。

面對全球產業變化的新趨勢，使得國家間綜合國力的競爭，由傳統的要素競爭轉向創新體系的競爭。從2009年底開始，美國「再工業化」規劃的關鍵文件相繼發布。包括《重振美國製造業框架》涉及工人培訓、創新型科技、資本市場、物流運輸、市場環境等多個方面；《先進製造業夥伴計劃》強調對製造業的人才、資源、創新投入，以保障美國在全球創新方面的領先優勢；《先進製造業國家戰略計劃》將促進先進高端製造業發展提高到國家戰略層面。歐巴馬總統在2012年國情諮文中詳細闡述製造業回歸本土、技術密集型新興產業及更為強硬的貿易措施等內容。德國積極推進以智慧工廠為核心的工

業 4.0 戰略，提出重點發展環保汽車、電力汽車和太陽能發電等產業。全球製造業正進入創新發展和再平衡調整時代。

依據聯合國統計，2010 年中國大陸的製造業產值超越美國成為全球第一，達 19,249 億美元，約占世界 18.6%。從瑞士洛桑國際管理學院（IMD）的「世界出口的貢獻」（world exports contribution）指標來看，中國大陸在 2012 年達 9.83%，超越美國的 9.55%。從出口額比例來看，2012 年中國大陸工業部門出口額比例達 88.5%，高於日本、德國等國。但若從「工業生產力」（productivity in industry，以購買力平價計算）來看，2012 年美國工業生產力約為中國大陸的 5.3 倍，德國約為中國大陸的 4.3 倍，日本約為中國大陸的 3.1 倍。中國大陸的工業生產力大幅落後其他國家，是以在面對各主要國家推動製造業發展之際，必須大力推動製造強國戰略（吳松澤，2016）。

其次，黃群慧、李曉華、賀俊（2016）認為，自 2013 年起雖然中國大陸第三產業的國內生產總值超過第二產業，但是，工業對中國大陸經濟發展的重要性並沒有下降，「十三五」時期工業對經濟發展的核心功能將逐步由以促進經濟成長和就業為主，轉向以促進新技術的創新和發展，從而提高整體經濟的持續穩定發展能力為主，透過發展製造業資訊化與服務化，使得製造業重新獲得競爭優勢。

再就全球工業發展趨勢來看，德國的「工業 4.0」、美國的「再工業化」、日本的「製造業白皮書」，充分顯示實體經濟的地位與意義，及各國對實體經濟的重視。

在這樣的背景下，2015 年 5 月中國大陸頒布《中國製造 2025》，實施製造業創新戰略，冀能從製造大國轉變為製造強國。而智慧製造正是《中國製造 2025》行動綱領的核心訴求。所謂智慧製造（intelligent manufacturing）一般是指在製造過程中，機器能夠進行分析、推理、判斷、構思和決策等智能活動，可擴大、延伸和部分取代人類的腦力勞動。而智慧製造的最終目的，依然是製造，因為當企業把好的技術應用於優良產品，滿足消費者已知或未知的需求時，才能夠贏得消費者的青睞。整體而言，雖然智能製造尚處於概念和實驗階段，但各國



政府均將此列入國家發展計劃，大力推動實施。

中國大陸十二五規劃「國家戰略性新興產業」的發展經驗與成果，在「十三五」時期將繼續推動，並建立《中國製造 2025》的發展信心。茲將中國大陸「國家戰略性新興產業」與《中國製造 2025》的產業結構進行對照，顯示國家戰略性新興產業與《中國製造 2025》的領域有許多重疊之處，惟「農機裝備」列為《中國製造 2025》10大重點領域，但未列入「戰略性新興產業」7大類產業，詳表 3-2-1。

在《中國製造 2025》中也提出要深化產業國際合作，加快企業走出去，制定製造業走出去發展總體戰略，建立完善統籌協調機制等。將積極參與和推動國際產業合作，落實絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路等戰略，加快推進與周邊國家互聯互通基礎設施建設，深化產業合作。顯然，《中國製造 2025》除延續國內的產業結構調整升級外，也積極為產業國際合作準備。

表 3-2-1 「戰略性新興產業」與《中國製造 2025》對照表

「戰略性新興產業」7大類產業	《中國製造 2025》10大重點領域
新一代資訊技術產業	新一代資訊技術產業
高端裝備製造產業	高階數控機床和機器人
節能環保產業	航空航太裝備
新能源汽車	海洋工程裝備及高技術船舶
新能源產業	先進軌道交通裝備
新材料產業	節能與新能源汽車
生物產業	電力裝備
	農機裝備
	新材料
	生物醫藥及高性能醫療器械

資料來源：本研究參照「戰略性新興產業分類」與《中國製造 2025》而編製。

## (二) 中國大陸要創造新業態、新就業

中國大陸在《十三五規劃綱要》中提出的五大發展理念，「創新」是引領發展的第一動力，要建設創新型國家，實施創新驅動戰略，是

「十三五」規劃的產業重點。中國大陸政府期以《「互聯網+」行動計劃》改善產業業態，鼓勵企業採用互聯網、智慧機械等技術和創新模式，促進傳統產業的創新、升級，促進新興產業的培育和發展；提出的《中國製造 2025》和《促進大數據發展行動綱要》等一系列政策要協助產業升級，並與供給側結構性改革相互呼應。

過去多年來，中國大陸雖然相對技術進步，但模仿多，自主創新少，掌握的核心技術更少，精密零組件主要依靠國外供給，整個社會尚未形成良好的創新機制與風氣，且創新投入主要是體制內投入，體制外的人員很難獲得創新資金；另一方面體制外民營企業急需技術，卻受限資金、設施和人才缺乏，創新機會難以把握。「大眾創業、萬眾創新」的政策是希望能加快培育新產品、新產業、新業態、新動力，新就業，同時，重塑傳統產業的發展模式，以提高技術效率、商業效率、組織效率、流通效率及改變製造業產業鏈，以建立新的經濟增長點，才能提高經濟總量。

在 2008 年世界金融危機爆發後，中國大陸政府的 4 兆救市政策，強化國進民退的現象，讓私營經濟更是舉步維艱，進而影響私營經濟的創業創新動能。在產能過剩的情況下，增加投資已經沒有出路，必須尋找創新項目才有出路。為尋求新的經濟增長點，應該朝向經濟結構優化、增長動力切換、制度環境改變等方向前進。2013 年中國大陸服務業增加值首次超過工業增加值，讓創業創新在服務業中將有更多的發揮空間。2015 年「大眾創業、萬眾創新」被寫入《政府工作報告》，顯示政府對創業創新的重視及其對經濟轉型的重要性，甚至是治國思路的新轉變。

周勇、齊建國、隆雲滔（2015）指出，創新是要「創」，要能夠帶來新產業、新就業機會，實現成果轉化，所以創新必創業。在新常態下創新要解決經濟增長放緩問題。隨著經濟增長放緩，就業受到威脅，就業不僅是經濟、民生問題，而且涉及更關鍵的穩定問題。由於傳統經濟飽和，很難再增加就業崗位，所以新增就業的希望就落在新產業部門。另一方面技術勞動者、知識勞動者的供給越來越多，因此，

創業必創新業，要有大量知識和技術的新興產業，才能消化現有龐大的智力和知識求職者，減少隱性失業。透過知識密集型和技術密集型產業的發展，創智力新業，創造更多的工作崗位，滿足他們的就業需求與國家的未來發展。

## 二、「中國製造 2025」與「創業創新」的政策內容

### (一)「中國製造 2025」的政策內容

2012 年 11 月，中共十八大堅持「走中國特色自主創新道路」，提出「創新驅動發展戰略」。2013 年 3 月，習近平在十二屆全國人大會議上指出：「實體經濟是國家的本錢，要發展製造業尤其是先進製造業。」2014 年原由中國工程院領銜的重大諮詢研究項目「製造強國戰略研究」升級為國家戰略，並由工業信息化部編製《中國製造 2025》規劃。

根據中國工程院「製造強國戰略研究」項目組，對世界製造業國家強弱程度的評估顯示<sup>63</sup>，排名最高是美國，依序是日本、德國，中國大陸排名第四。再依據規模發展、質量效益、結構優化、持續發展能力等 4 個一級指標及 18 個二級指標，綜合計算指數後，美國製造業遙遙領先，處於第一方陣，德國、日本處於第二方陣，而中國大陸、英國、法國、南韓處於協力廠商陣。與美國、日本、德國的製造業相比，中國大陸製造業全員勞動生產率低、產品增加值率低、創新能力薄弱、知名品牌缺乏。

因此，「製造強國戰略研究」提出力爭用 30 年時間，通過「三步走」戰略，實現中國大陸製造強國的戰略目標，即 2015 年中國大陸已是世界製造業大國，處於協力廠商陣；到 2025 年中國大陸製造業邁入製造強國行列，處於第二方陣的後段；到 2035 年中國大陸製造業整體達到世界製造強國的中等水準，位於第二方陣前列；到 2045

---

63 「中國製造 2025：讓中國製造業不再大而不強」，新華網，2015 年 4 月 26 日，  
<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/42071/2015/04/26/6351s4943202.htm>。

年中國大陸製造業綜合實力邁入世界製造強國前列，處於第一方陣。

2015年3月，李克強在政府工作報告首次提出「中國製造2025」，指出製造業是中國大陸的優勢產業，透過此一政策的實施由製造大國走向製造強國<sup>64</sup>。5月國務院印發實施「製造強國戰略」的第一個行動綱領《中國製造2025》(Made in China 2025)，指出「製造業是國民經濟的主體，是立國之本、興國之器、強國之基。...沒有強大的製造業，就沒有國家和民族的強盛。打造具有國際競爭力的製造業，是我國提升綜合國力、保障國家安全、建設世界強國的必由之路」。

《中國製造2025》中強調，在面對全球製造業的調整及中國大陸經濟發展環境的變化，其制定目的是要動員全社會力量建設中國大陸成為製造強國。透過「三個十年」努力實現「四大轉變」：1.由「中國製造」向「中國創造」轉變；2.由「中國速度」向「中國質量」轉變；3.由「中國產品」向「中國品牌」轉變；4.完成中國製造由「大」變「強」的戰略任務。「三步走」策略是中國大陸為實現製造強國目標的階段規劃，詳表3-2-2。而《中國製造2025》正是邁向製造強國的第一個10年的行動綱領。

表 3-2-2 中國製造「三步走」策略的具體內容

階段	內容
第一階段 (2015-2025年)	<ul style="list-style-type: none"><li>製造業發展可與德國、日本實現工業化時的水準相比。</li><li>在創新能力、勞動生產率、兩化融合、綠色發展等方面有長足進展。</li></ul>
第二階段 (2025-2035年)	<ul style="list-style-type: none"><li>製造業發展可與德國、日本並駕齊驅。</li><li>在創新驅動方面取得明顯進展，優勢行業形成全球創新引領能力。</li></ul>
第三階段 (2045年以後)	<ul style="list-style-type: none"><li>製造業發展可與美國相較，成為具全球引領影響力的製造強國。</li></ul>

資料來源：「《中國製造2025》解讀之六：製造強國三步走戰略(圖/文)」，2015年5月26日，《中華人民共和國工信部規劃司》，  
<http://qys.miit.gov.cn/n11293472/n11293877/n16553775/n16553822/16609936.html>。

64 「2015年政府工作報告(全文實錄)」，人民網，2015年3月5日，  
<http://lianghui.people.com.cn/2015npc/n/2015/0305/c394298-26642056-5.html>。

《中國製造 2025》的基本方針是要在創新能力、勞動生產率、兩化融合（工業化和訊息化）、綠色發展等方面有長足進展。在具體作法上推動「製造業創新中心（工業技術研究基地）建設工程」、「智慧製造工程」、「工業強基工程」（核心基礎零部件、先進基礎工藝、關鍵基礎材料及產業技術基礎）、「綠色製造工程」及「高端裝備創新工程」。並將新一代資訊技術產業、高檔數控機床和機器人、航空航太裝備、海洋工程裝備及高技術船舶、先進軌道交通裝備、節能與新能源汽車、電力裝備、農機裝備、新材料、生物醫藥及高性能醫療器械，列為大力尋求突破發展的十大重點領域。

吳松澤（2016）指出，中國大陸製造業創新中心建設工程將打造製造業創新網絡，主要是向美國打造「國家製造業創新網絡」（National Network for Manufacturing Innovation）的作法學習，針對產業共性技術打造技術研發、成果產業化與人才培訓的基地。智慧製造工程是挑選在重點地區、產業與企業推動試點示範及應用推廣，以降低營運成本、縮短產品生產週期，同時降低產品不良率。工業強基工程除了推動示範應用，也透過獎勵和風險補償機制進行支援，目的是提高其核心基礎零組件與關鍵基礎材料的自製率，實現自主保障，預期到 2020 年達 40%，2025 年達 70%。綠色製造工程的重點任務首先是推動傳統製造業的綠色改造，並推進資源循環利用、綠色製造技術創新和產業應用示範，訴求建立綠色製造體系。高端裝備創新工程是透過組織實施計畫專項、重大工程及應用試點與示範等方式，預期實現各領域裝備實現自主研製及應用，降低核心技術的對外依存度。

由以上分析顯示，《中國製造 2025》是以促進製造業創新發展為方向，以提升品質為中心，以加快新一代資訊技術與製造業深度融合為主線，以推進智慧製造，以滿足經濟社會發展和國防建設對重大技術裝備的需求為目標，有創新驅動、質量為先、綠色發展、結構優化、人才為本等五大方針，並透過科技成果產業化促進產業轉型升級，培育有中國大陸特色的製造業文化。

中國大陸過去的工業化的思維是以推動先進製造業來淘汰過去

勞動密集型製造業，但以《中國製造 2025》為起始點的再工業化，不僅止於製造業的改造和升級，而是透過製造業的轉型推動行業升級以創造新興產業，讓創新驅動成為推動經濟成長的新動能。2014 年 5 月，中國大陸工業和信息化部（工信部）苗圩部長表示，製造業的互聯網化（網路化）正形成全球趨勢，以工業機器人為代表的智慧裝備，正為傳統的裝備製造及物流等相關行業的生產方式帶來革命性的產業變革，提高生產自動化程度，勞動強度的遞減及作業環境改善，已成為製造業轉型的普遍共識<sup>65</sup>。而其巨大的國內市場需求，將成為其製造業發展轉型升級之契機。

值得注意的是，中國大陸的「再工業化」政策實際上可劃分為兩個層面，其一是針對製造技術品質的補強，其二是結合製造業與資訊技術發展先進製造業，這和歐美等先進國家針對先進製造業重點發展的策略有所不同。在時間的安排上，《中國製造 2025》與過去的工業轉型策略相比，較注重中長期結構的安排規劃，由過往的五年計劃拓展為十年，橫跨「十三五」及「十四五」時期。其在重點產業領域的選擇上與「十二五」規劃類似，但政策內涵更聚焦在工業化及訊息化的兩化融合及智慧製造，透過「互聯網+」政策推動各行各業的資訊化，創造新的行業樣態，例如電子商務、網路金融等。

《中國製造 2025》文件中除說明製造業升級外，也涵蓋許多優惠措施，如財政金融制度優惠及人才培育方面的措施，對中小企業的扶植措施等。此外，也透過吸引外資與鼓勵國內企業投資海外雙管齊下方式，為國內產業及技術汰舊換新。

2015 年 7 月，工信部公布智慧製造工程的 46 個試點示範項目，涵蓋 38 個行業與 21 個地區。9 月發布《〈中國製造 2025〉重點領域技術路線圖（2015 版）》，包括十大重點領域，共 23 個重點方向，每個重點方向又分若干重點產品。

為落實《中國製造 2025》工信部陸續制定五大工程的方案、四

---

65 「2014 智能製造國際會議，苗圩作主題演講」，人民網，2014 年 5 月 13 日，  
<http://finance.people.com.cn/BIG5/n/2014/0513/c1004-25011161.html>。

大專項規劃及兩個行動計畫等 11 項文件。五大工程方案分別為智慧製造工程、高端裝備創新工程、製造業創新中心工程、工業強基工程、綠色製造工程。四大專項規劃分別是新材料產業發展規劃、資訊產業發展規劃、醫藥工業發展規劃、製造業人才發展規劃，這些方案與專項的落實時間均是 2016 年到 2020 年。四大專項中，新材料規劃將就石墨烯、碳纖維、鈦合金、3D 列印等作出重點規劃；資訊產業規劃涵蓋物聯網、大資料、雲計算等；醫藥工業的重點是高端診療設備規劃；製造業人才發展規劃是用以支撐各項行動計畫。這些方案落實時間和「十三五」時期重合<sup>66</sup>。兩個行動計畫是 2016-2018 年「製造業品質品牌提升」和「發展服務型製造」三年行動計畫。

中國大陸希望藉由《中國製造 2025》推動創新發展，以解決發展方式粗放、創新能力不強、部分行業產能過剩、企業效益下滑、生態環境惡化等問題，各省分別提出中國製造 2025 行動綱要或計畫。

2015 年 12 月 9 日，北京頒布《〈中國製造 2025〉北京行動綱要》<sup>67</sup>，凸顯首都科技創新中心地位，由「北京製造」向「北京創造」轉變，其核心目標是要把北京打造成京津冀協同發展的增長引擎，引領製造業由大變強的先行區域和創新發展的戰略高地。要實施「3458」戰略部署，期能推動傳統製造業淘汰、轉移和改造升級，實現轉領域、轉空間、轉動力的「三轉調整」。全面強化新技術、新工藝、新模式、新業態的「四維創新」，提升製造業創新能力。發展創新前沿、關鍵核心、集成服務、設計創意和名優民生的「五類產品」，構建「高、新、輕、智、特」產品體系。實施新能源智慧汽車、集成電路、智慧製造系統和服務、自主可控資訊系統、雲計算與大數據、新一代移動互聯網、新一代健康診療、通用航空與衛星應用之「八個專項」<sup>68</sup>。以全面提升北京產業創新能力，帶動京津冀產業協同發展。

---

66 「《中國製造 2025》11 項支撐檔明年初將出爐」，2015 年 12 月 8 日，  
[http://epaper.21jingji.com/html/2015-12/08/content\\_27270.htm](http://epaper.21jingji.com/html/2015-12/08/content_27270.htm)。

67 「北京正式發佈《中國製造 2025 北京行動綱要》」，新華網，2015 年 12 月 9 日，  
[http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-12/09/c\\_1117409821.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-12/09/c_1117409821.htm)。

68 「張伯旭：研究院所與工廠分離是體制失敗」，新浪財經，2016 年 5 月 31 日，  
<http://news.sina.com.tw/article/20160531/17338561.html>。

為提升北京優勢產業能力，實施京津冀聯網智能製造示範行動，發布《高精尖產品目錄（2016-2017）》和《技術改造指導目錄（2016-2017）》，作為未來北京產業提升的依循。為提升北京產業共性技術創新能力，建設產業創新中心和生產性服務業公共平臺，布局 20 個市級創新中心，將連續 3 年給予創新中心資金、人才、政策等特殊支持。

總之，北京市為提升京津冀協同創新發展能力，通過推進首都產業化示範基地項目建設，提高京津冀產業鏈的合作能力，支持企業在津冀開展產業鏈合作項目，形成在北京從事高精尖產品研發和創新設計，對外進行委託或授權生產製造的新型製造模式，以加快構建京津冀協同創新共同體。

2015 年 7 月，福建省發布《福建省實施〈中國製造 2025〉行動計畫》，這是福建省總結「泉州經驗」<sup>69</sup>後向全福建省推廣的計畫。該《行動計畫》的發展目標是到 2020 年基本實現工業化，向製造大省邁進。研發經費占主營業務收入比重達到全國平均水準，力爭形成一家國家級製造業創新中心及製造業創新網路。製造業品質和效益明顯提升，數位化、網路化、智慧化明顯進展，兩化融合發展指數保持全國前列，廣泛應用綠色製造技術。到 2025 年工業化水準大幅提升，向製造強省邁進。規模以上製造業研發經費占主營業務收入比重超過全國平均水準，形成兩家以上國家級製造業創新中心，電子資訊、輕工業、紡織服裝等優勢行業創新能力全國領先。

《福建省實施〈中國製造 2025〉行動計畫》提出的戰略新興產業與《中國製造 2025》十大重點領域相較，福建省除未提出生物醫藥及高性能醫療器械外，其他均同，顯然同質性極高。此外，福建省還強調要發展智能製造、完善製造業創新體系、夯實製造業基礎、推動「互聯網+製造業」融合創新、促進製造業服務化、推進綠色製造、提升質量品牌、深入推進製造業結構調整等。

長期以來，福建強調「兩岸一家親」，閩臺合作是其重點工作，

---

69 泉州是中國製造 2025 第一個試點城市，重點發展智慧製造裝備產業。



透過福建自貿區，福州、廈門及平潭三大片區、平潭綜合實驗區、臺商投資區（福州、泉州、漳州、廈門），推動閩臺產業對接。在「十三五」規劃中，把臺灣產業發展納入規劃範圍，預期未來將比過去更積極深化對臺產業合作發展之作為。

截至 2016 年 8 月，上海、廣東、江蘇、浙江、安徽、河北、山西、遼寧、吉林、福建、江西、河南、湖北、湖南、四川、甘肅、北京、天津、廣西、寧夏、新疆、雲南、青海、山東、重慶等 25 個省區市相繼發布《中國製造 2025》地方性的「行動綱要」或「實施意見」。此外，哈爾濱、南京、蘇州、東莞等 30 多個城市也相繼發布各自的《中國製造 2025》實施措施。從各省市不同的發展策略來看，東部轉向高端裝備製造，中部全面升級製造業，西部是重點突破優勢產業，有望形成製造業新三極格局<sup>70</sup>。

東部製造業發達地區的江蘇、浙江、廣東、山東等，均將產業發展重點聚焦高端裝備製造和戰略新興產業等高技術領域，涵蓋先進軌道交通裝備、海洋工程裝備和高端船舶、新型電力裝備、航空航太裝備等《中國製造 2025》提出的十大重點發展領域。此外，還提出發展機器人、增材製造（3D 列印）、工業互聯網及「互聯網+」相關產業。例如《〈中國製造 2025〉江蘇行動綱要》確立重點發展集成電路及專用設備、網絡通信設備、智慧製造裝備、先進軌道交通裝備、海洋工程裝備和高端船舶、新型電力裝備、航空航太裝備等 15 個產業，力爭 10 年讓江蘇若干重點行業達到國內領先、世界先進水準。《〈中國製造 2025〉浙江行動綱要》提出打造領先的機器人應用示範基地，積極發展高檔數控機床、增材製造、專用和特種製造、智慧成套、智慧可穿戴設備等裝備業。

中部省份的安徽、河南、山西等，提出全面升級製造業，除繼續發展能源開採設備、煤化工裝備、農機裝備、基礎工藝設備等原有優勢產業外，將拓展到新能源、新材料、生物製藥、資訊技術等產業。

---

70 「25 省區市〈中國製造 2025〉實施政策落地，製造業新三極將成型」，人民網，2016 年 8 月 18 日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0818/c1004-28644798.html>。

逐漸淘汰高耗能、高污染產業，並進一步優化製造業產業結構，提升高技術產業在整個製造業中的比重。例如《〈中國製造 2025〉山西行動綱要》提出積極引領新興產業綠色發展，建設綠色數據中心和綠色基站，落實節能評估審查制度和環境影響評價制度與管理。

西部省份的陝西、四川、重慶、廣西等，根據各自產業現狀提出優勢產業重點突破的發展戰略。例如《〈中國製造 2025〉陝西實施意見》要求對 14 個領域共 100 個項目給予 8,041.79 億元人民幣資金支援；透過重大科技創新、智慧製造、工業強基、工業品牌建設等任務，強化工業基礎，集成應用，加快陝西省製造業結構調整和轉型發展，重點發展節能與新能源汽車、航空裝備、高檔數控機床與機器人、電力裝備、節能環保裝備、軌道交通裝備、積體電路、智慧終端機、雲計算、大資料和物聯網、生物醫藥及醫療器械等領域。四川和重慶將在軌道交通、新能源、新能源汽車、裝備製造等領域繼續發展。

此外，西部省份還根據各自地理位置，確立對接一帶一路戰略的發展策略。例如重慶、四川、廣西、雲南等省份均要求，將積極對接東協國家，促進裝備製造、輕工、食品等產業的海外發展；陝西、甘肅、青海則強調，將加強和絲路沿線國家，以及日本、韓國的國際合作。例如《〈中國製造 2025〉陝西實施意見》要開拓美國、日本、韓國等市場，推動汽車、裝備製造、新材料和特色消費品出口；布局建設一批國際合作工業園區，承接裝備製造、化工、食品、輕工、紡織等行業企業到海外發展，拓展當地市場。支持企業在境外開展併購和股權投資，建立研發中心和服務機構，提高國際化經營能力和服務水準，將陝西打造為絲綢之路經濟帶的重要工業基地。

## （二）「創業創新」的政策內容

2014 年 9 月，李克強在夏季達沃斯論壇（The Summer Davos Forum）提出「大眾創業、萬眾創新，...只要大力破除對個體和企業創新的種種束縛，形成人人創新、萬眾創新的新局面，中國發展就能再上新水準。」

2014年12月，習近平在中央經濟工作會議上強調，市場要活、創新要實、政策要寬，營造有利於大眾創業、市場主體創新的政策制度環境。

2015年3月5日，李克強在兩會記者會上指出「大眾創業、萬眾創新實際上是一個改革，...要把億萬人民的聰明才智調動起來，就一定能夠迎來萬眾創新的新浪潮。」在《政府工作報告》中將「大眾創業、萬眾創新」提高至國家經濟發展新引擎的戰略高度，要通過一系列政策制度安排，釋放新的改革紅利，調動群眾的創新創業積極性，鼓勵創業者應用新技術、開發新產品、創造新需求、培育新市場、打造新業態，進而使大眾創業、萬眾創新成為經濟發展和社會進步的新引擎。爾後陸續發布「大眾創業、萬眾創新」相關政策。

2015年3月11日，國務院發布《關於發展眾創空間推進大眾創新創業的指導意見》，提出要發揮多層次資本市場作用，為創新型企業提供綜合金融服務；開展網際網路股權眾籌融資試點，增強眾籌對大眾創新創業的服務能力。具體有八個任務：一是建立一批低成本、便利化、全要素、開放式的眾創空間<sup>71</sup>。二是降低創新創業門檻。深化商事制度改革，為創業企業工商註冊提供便利。對眾創空間等新型孵化機構的房租、寬頻接入費用和公共軟體等給予適當財政補貼。三是鼓勵科技人員和大學生創業。四是支援創新創業公共服務。五是加強財政資金引導。六是完善創業投融資機制。七是豐富創新創業活動。八是營造創新創業文化氛圍。

2015年5月，國務院發布《關於進一步做好新形勢下就業創業工作的意見》，提出要深入實施就業優先戰略、積極推進創業帶動就業、統籌推進高校畢業生等重點群體就業、加強就業創業服務和職業培訓、強化組織領導等。

2015年6月16日，國務院發布《關於大力推進大眾創業萬眾創

---

71 眾創空間是順應用戶創新、開放創新、協同創新、大眾創新等趨勢，根據互聯網應用深入發展、創新創業特點和需求，通過市場化機制、專業化服務和資本化途徑構建的低成本、便利化、全要素、開放式的新型創業服務平臺的統稱。

新若干政策措施的意見》，這是推動大眾創業、萬眾創新的系統性、普惠性政策文件<sup>72</sup>。為改革完善相關體制，建立普惠性政策扶持體系，推動資金鏈引導創業創新鏈、創業創新鏈支持產業鏈、產業鏈帶動就業鏈，提出九項政策：

一是創新體制機制，實現創業便利化。包括完善公平競爭市場環境、深化商事制度改革、加強創業智慧財產權保護、健全創業人才培養與流動機制。

二是優化財稅政策，強化創業扶持。包括加大財政資金支持和統籌、完善普惠性稅收措施、發揮政府採購支持作用。

三是活絡金融市場，實現便捷融資。包括優化資本市場、創新銀行支援方式、豐富創業融資新模式。

四是擴大創業投資，支持創業起步成長。包括建立和完善創業投資引導機制、拓寬創業投資資金供給管道、發展國有資本創業投資、推動創業投資「引進來」與「走出去」。

五是發展創業服務，構建創業生態。包括加快發展創業孵化服務、大力發展協力廠商專業服務、發展「互聯網+」創業服務、研究探索創業券、創新券等公共服務新模式。

六是建設創業創新平臺，增強支撐作用。包括打造、用好、發展創業創新公共平臺。

七是激發創造活力，發展創新型創業。包括支持科研人員、大學生、境外人才來華等創業。

八是拓展城鄉創業管道。包括支援電子商務向基層延伸、支援返鄉創業集聚發展、完善基層創業支撐服務。

九是加強統籌協調，完善協同機制。包括加強組織領導、加強政策協調聯動、加強政策落實情況督查。

---

72 「聚焦大眾創業，萬眾創新，打造 2016 年最強雙引擎」，求是網，2016 年 3 月 6 日，  
[http://big5.qstheory.cn/gate/big5/www.qstheory.cn/zhuanqu/rdjj/2016-03/06/c\\_1118247316.htm](http://big5.qstheory.cn/gate/big5/www.qstheory.cn/zhuanqu/rdjj/2016-03/06/c_1118247316.htm)。

2015年7月，國務院發布《關於積極推進「互聯網+」行動的指導意見》，認為加快推進「互聯網+」發展有利於重塑創新體系、激發創新活力、培育新興業態和創新公共服務模式，對打造「大眾創業、萬眾創新」和增加「公共產品、公共服務」雙引擎，具有重要意義。其發展目標是到2018年，互聯網與經濟社會各領域的融合發展進一步深化，基於互聯網的新業態成為新的經濟增長動力，互聯網支撐大眾創業、萬眾創新的作用進一步增強，互聯網成為提供公共服務的重要手段，網路經濟與實體經濟協同互動的發展格局基本形成。

張曉強、徐占忱（2015）認為<sup>73</sup>，「大眾創業、萬眾創新」是以互聯網、大數據為基礎的科技發展條件下，在制度變革和政策創新作用中，社會生產力的又一次解放。互聯網跨越了創業和創新所需要的資金和技術高門檻，使一般民眾都可以參與創業和創新，有助於調整收入分配結構，促進社會公平。另一方面，資本密集型、勞動密集型工業已難以有效解決新增就業問題，必須透過吸納勞動力較強的服務業加快發展來創造更多的就業機會。

2015年10月14日，李克強在國務院常務會議中認為<sup>74</sup>，在消費領域，中國大陸「互聯網+創新」已走在世界前列。今後在工業和製造業領域，也要把《中國製造2025》與互聯網+和雙創緊密結合起來。這將會催生一場新工業革命。《中國製造2025》的核心是智慧升級，是工業化與資訊化的高度結合，因而必須要把《中國製造2025》與互聯網+和雙創緊密結合起來。

2016年3月，李克強在《政府工作報告》提出要充分釋放社會創業創新潛能，實施創新驅動發展戰略，促進科技與經濟深度融合，提高實體經濟的整體素質和競爭力。使大眾創業，萬眾創新成為經濟發展新動能，推動產業創新升級，並把創新擺在國家發展的核心。要發揮大眾創業、萬眾創新和「互聯網+」集眾智匯眾力的乘數效應，

---

73 張曉強、徐占忱（2015），「關於大眾創業萬眾創新的理論思考」，人民網，11月13日，<http://finance.people.com.cn/n/2015/1113/c1004-27809940.html>。

74 「李克強強調：互聯網+雙創+中國製造2025將會催生一場新工業革命」，中國政府網，2015年10月14日，[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2015-10/14/content\\_2946992.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2015-10/14/content_2946992.htm)。

打造眾創、眾包、眾扶、眾籌平臺，構建大中小企業、高校、科研機構、創客多方協同的新型創業創新機制。建設一批雙創示範基地，培育創業服務業，發展天使、創業、產業等投資。支援分享經濟發展，提高資源利用效率，讓更多人參與進來、富裕起來，實施更積極、更開放、更有效的人才引進政策<sup>75</sup>。

在《十三五規劃綱要》中，創新是引領發展的第一動力，擺在國家發展的核心位置，深入實施創新驅動發展戰略。啟動一批新的國家重大科技項目，建設一批國家科學中心和技術創新中心，培育一批有國際競爭力的創新型企業。持續推動大眾創業、萬眾創新，促進大數據、雲計算、物聯網廣泛應用，加快建設品質強國、製造強國。到2020年力爭在基礎研究、應用研究和戰略前沿領域取得重大突破，全社會研發經費投入達到2.5%，科技進步對經濟增長貢獻率達到60%，邁進創新型國家和人才強國行列。

2016年5月19日，中共中央、國務院發布《國家創新驅動發展戰略綱要》，要求各地區各部門貫徹執行，並說明到2050年創新驅動發展的目標、方向和重點任務，是推進創新工作的綱領性文件<sup>76</sup>。其指導思想是要把創新驅動發展作為國家的優先戰略，以科技創新為核心帶動全面創新，以體制機制改革激發創新活力，以高效率的創新體系支撐高水準的創新型國家建設，推動經濟社會發展動力根本轉換。全面提升中國大陸在全球創新格局中的地位，力爭成為若干重要領域的引領者和重要規則制定的參與者。

該《綱要》按照「堅持雙輪驅動、構建一個體系、推動六大轉變」進行戰略部署，建構新的發展動力系統。雙輪驅動是指科技創新和體制機制創新兩者相互協調發展，科技創新是要加強科學探索和技術攻關，形成持續創新的系統能力。體制機制創新是要統籌推進科技、經濟和政府治理等體制機制改革，釋放創新活力。一個體系是要建設國

---

75 「聚焦大眾創業，萬眾創新，打造2016年最強雙引擎」，求是網，2016年3月6日，  
[http://big5.qstheory.cn/gate/big5/www.qstheory.cn/zhuanqu/rdjj/2016-03/06/c\\_1118247316.htm](http://big5.qstheory.cn/gate/big5/www.qstheory.cn/zhuanqu/rdjj/2016-03/06/c_1118247316.htm)。

76 「解讀《國家創新驅動發展戰略綱要》」，上海市科學技術委員會，2016年5月25日，  
<http://www.stcsm.gov.cn/gk/zchd/zcjd/344732.htm>。

家創新體系，明確企業、科研院所、高校、社會組織等各類創新主體功能定位，明確政府和市場分工，建構統籌配置創新資源的機制。六大轉變包括：1.發展方式向品質效益為主的可持續發展轉變；2.發展要素向創新要素轉變；3.產業分工向價值鏈中高端轉變；4.創新能力向並行、領跑為主轉變；5.資源配置向產業鏈、創新鏈、資金鏈統籌配置轉變；6.創新群體從以小眾的科技人員為主轉向小眾與大眾創新創業互動。

該《綱要》並從創新能力、人才隊伍、主體布局、協同創新、全社會創新等方面提出八個戰略任務，包括：1.推動產業技術體系創新；2.強化原始創新，增強源頭供給；3.優化區域創新布局，打造區域經濟增長極；4.深化軍民融合，促進創新互動；5.壯大創新主體，引領創新發展；6.實施重大科技專案和工程；7.建設高水準人才隊伍，築牢創新根基；8.推動創新創業，激發全社會創造活力。

該《綱要》戰略目標分三步走，第一步，到 2020 年進入創新型國家行列，基本建成中國特色國家創新體系，有力支撐全面建成小康社會目標的實現。第二步，到 2030 年躋身創新型國家前列，發展驅動力實現根本轉換，經濟社會發展水準和國際競爭力大幅提升，為建成經濟強國和共同富裕社會奠定堅實基礎。第三步，到 2050 年建成世界科技創新強國，成為世界主要科學中心和創新高地，詳表 3-2-3。

2016 年 5 月 20 日，國務院發布《關於深化製造業與互聯網融合發展的指導意見》，進一步深化製造業與互聯網融合發展，協同推進「中國製造 2025」和「互聯網+行動」，加快製造強國建設。

該《指導意見》的目標是要有利於形成疊加效應、聚合效應、倍增效應；有利於激發「雙創」活力、培育新模式新業態；有利於加快新舊發展動能與生產體系的轉換。預計到 2018 年底，製造業重點行業骨幹企業互聯網雙創平臺普及率達到 80%；比 2015 年底工業雲企業用戶翻一番；新產品研發週期縮短 12%；庫存周轉率提高 25%；能源利用率提高 5%；製造業數位化、網路化、智慧化取得明顯進展。到 2025 年，製造業與互聯網融合發展邁上新臺階，融合「雙創」體

系基本完備，製造業綜合競爭實力大幅提升。

表 3-2-3 《國家創新驅動發展戰略綱要》「三步走」策略的具體內容

階段	內容
<b>第一步</b> 到 2020 年進入創 新型國家行列	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 創新型經濟格局初步形成。若干重點產業進入全球價值鏈中高端，成長一批具有國際競爭力的創新型企業和產業集群。科技進步貢獻率提高到 60% 以上，知識密集型服務業增加值占 GDP 的 20%。</li> <li>• 自主創新能力大幅提升。初步扭轉關鍵核心技術受制於人的局面。研究與試驗發展經費支出占 GDP 比重達 2.5%。</li> <li>• 創新體系協同高效、創新環境更加優化。</li> </ul>
<b>第二步</b> 到 2030 年躋身創 新型國家前列	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 主要產業進入全球價值鏈中高端。</li> <li>• 總體扭轉科技創新以跟蹤為主的局面。若干戰略領域由並行走向領跑，研究與試驗發展經費支出占 GDP 比重達 2.8%。</li> <li>• 國家創新體系更加完備。科技與經濟深度融合。</li> </ul>
<b>第三步</b> 到 2050 年建成世 界科技創新強國	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 科技和人才成為最重要的戰略資源，創新成為政策制定和制度安排的核心因素。</li> <li>• 勞動生產率、社會生產力提高主要依靠科技進步和全面創新，經濟發展品質高，能源資源消耗低，產業核心競爭力強。國防科技達世界領先水準。</li> <li>• 成為全球高端人才創新創業的重要聚集地。</li> <li>• 創新的制度環境、市場環境和文化環境更加優化。</li> </ul>

資料來源：「中共中央、國務院印發《國家創新驅動發展戰略綱要》」，新華社，2016 年 5 月 19 日，  
[http://news.xinhuanet.com/politics/2016-05/19/c\\_1118898033.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-05/19/c_1118898033.htm)。

該《指導意見》的主要任務包括打造製造企業互聯網雙創平臺、推動互聯網企業構建製造業雙創服務體系、支援製造企業與互聯網企業跨界融合、培育製造業與互聯網融合新模式、強化融合發展基礎支撐、提升融合發展系統解決方案能力、提高工業資訊系統安全水準。同時，提出相關保障措施，例如融合發展體制、國有企業融合發展機制、加大財政、稅收、金融、用地用房、人才培養、國際合作交流等促進融合發展的政策。

由以上分析顯示，從 2014 年李克強、習近平分別提出大眾創業、萬眾創新以來，在歷年《政府工作報告》也一再強調雙創的重要性。爾後並陸續提出各相關的指導意見、政策措施。此外，並進一步藉由



「互聯網+」的模式來建構創新平臺。甚至提出要把《中國製造 2025》與互聯網+和雙創緊密結合起來，試圖催生一場新的工業革命。為達到 2050 年建成世界科技創新強國的目標，提出《國家創新驅動發展戰略綱要》「三步走」策略，明確相關的目標與具體內容。充分顯示中國大陸在中國製造 2025、雙創與互聯網+三者高度融合發展的企圖心，值得關注。

### （三）「中國製造 2025」與「創業創新」的初步成果

中國大陸在創新、協調、綠色、開放、共用五大發展理念引導下，陸續推出「中國製造 2025」、「創業創新」與「互聯網+行動」等政策措施，並配合推出國家新興產業引導基金、中小企業發展基金和國家自主創新示範區等政策，茲檢視一年多來「中國製造 2025」與「創業創新」的初步成果。

在「中國製造 2025」方面，《中國製造 2025》的體系架構已基本形成，製造強國建設由文件制定，進入全面實施的階段。國務院成立「國家製造強國建設領導小組」，並組建「國家製造強國建設戰略諮詢委員會」，建立橫向聯合、縱向貫通的聯動機制，積極調動多方力量和積極性。各部門、各地區公布配套指南和政策，組織實施一批重大工程和項目。

工信部部長苗圩接受《瞭望》新聞周刊專訪時表示<sup>77</sup>，為落實《中國製造 2025》政府展開三方面工作，第一，《中國製造 2025》和 11 個實施指南配套措施的規劃體系架構已基本形成。第二，制定頒布實施配套政策，包括財稅金融政策，擴大中小微企業稅收優惠範圍、建立重大技術裝備保險機制、金融機構及資本市場增加對製造業轉型升級、兼並重組的支持及中小微企業融資擔保體系等。同時，有關部門啟動核心競爭力提升、創新中心建設、智能製造、綠色製造、工業強基等項目和工程，加快推動項目的工程化和產業化。第三，加強對地

---

77 「中國製造 2025 落地有聲—專訪工業和信息化部部長苗圩」，每日頭條，2016 年 7 月 18 日，<https://kknews.cc/finance/5g8rg2.html>。

方的指導，促進區域差異化發展。編制印發《中國製造 2025 分省市實施指南（2016 年度）》，積極引導地方產業差異化發展。將相關政策、資金、項目與實施指南掛鉤，推動形成因地制宜、特色突出、區域聯動、錯位競爭的發展格局。展開以城市（群）為載體的《中國製造 2025》試點示範工作，已啟動寧波等首批試點示範城市創建工作，希望通過示範推廣進而帶動全國其他地區轉變。

苗圩也表示，一年多來《中國製造 2025》貫徹落實工作取得階段性進展，在穩定工業增長、加快製造業轉型升級方面發揮重要作用，產業結構得到進一步優化。2015 年規模以上工業企業實現利潤同比下降 2.3%，但是，裝備製造業同比增長 4%，高技術製造業同比增長 8.9%。2016 年 1-4 月，規模以上工業企業實現利潤同比增長 6.5%，高技術製造業同比增長 21.6%。此外，一些政策和重大項目的實施效果已初步顯現。例如，工業強基專項在部分領域形成核心技術等。但是，《中國製造 2025》具有長期性，成效的體現需要時間，在實施過程中受多方面因素影響，工業製造業的發展會存在波動，但長期向好的趨勢性是不會改變的。

國家統計局數據顯示，中國大陸高技術產業和裝備製造業增長延續加快態勢。2016 年 1-10 月，全國規模以上工業增加值同比增長 6.0%<sup>78</sup>。2016 年 10 月，高技術產業、裝備製造業的增加值增速分別是 10.5%、10.1%，比規上工業增速分別高 4.4 和 4 個百分點。10 月份汽車產量增長 18%，健康、體育等產業和消費升級類型的商品銷售增長較快<sup>79</sup>。

在新產品新技術方面，為順應產業結構和消費結構升級的趨勢，電子資訊、生物醫藥、智慧製造、節能環保、新能源、新材料等高新技術、符合轉型升級趨勢的相關產品成為新的經濟增長點。2016 年 1-10 月工業增加值中，醫藥製造業增加值增長 10.6%、汽車製造業增

---

78 「2016 年 10 月份規模以上工業增加值增長 6.1%」，國家統計局，2016 年 11 月 14 日，  
[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201611/t20161114\\_1428228.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201611/t20161114_1428228.html)。

79 「2016 年 10 月份國民經濟運行情況新聞發佈會答記者問」，國家統計局，2016 年 11 月 14 日，  
[http://wap.stats.gov.cn/jd/201611/t20161114\\_1429164.html](http://wap.stats.gov.cn/jd/201611/t20161114_1429164.html)。

長 15.0%、工業機器人增長 29.1%、新能源汽車增長 101.7%、智慧手機增長 13.8%、積體電路增長 19.7%、核能發電量增長 22.4%、風力發電量增長 15.9%、太陽能發電量增長 32.2%<sup>80</sup>。

2016 年 8 月 18 日，工信部宣布寧波為首個《中國製造 2025》試點示範城市，《中國製造 2025》從指導文件邁入具體實施階段。除寧波外，已陸續有 30 個城市提出創建試點示範城市申請<sup>81</sup>。8 月 19 日，工信部、發改委、科技部、財政部聯合印發五大工程的實施指南，這是落實《中國製造 2025》的首批文件，也是最核心的配套方案。實施指南分步驟設立五大工程的細化目標，明確實施路徑和重點，顯示《中國製造 2025》實施速度加快<sup>82</sup>。

在「創業創新」方面，中國大陸處於新舊發展動能接續轉換的時期，透過推動大眾創業、萬眾創新，來促進經濟發展，雖然在規模上尚小，但在支撐經濟成長轉型、帶動就業等方面將越來越重要。根據 2016 年 12 月查詢之國家統計局的最新數據顯示：

1. 在新增企業方面，隨著簡政放權、商事制度改革等政策的落實，創業創新蓬勃發展，帶動市場活力。2016 年 1-9 月，根據國家工商總局資料顯示，中國大陸新登記市場主體 1,211.9 萬戶，同比增長 13.7%，日均新增超過 4 萬戶，各類市場主體已達 8,371.6 萬戶<sup>83</sup>。新興服務業和小微企業增長明顯，帶動就業也加速產業結構調整優化，在新設企業中，服務業企業快速增長，特別是資訊、文化、教育等新興服務業。

2. 在創新成果方面，企業重視創新投入、技術研發，2016 年 1-6

---

80 「中國新經濟臉譜：兩位數增長產業集群式出現」，上海證券報，2016 年 11 月 25 日，  
<http://www.stcn.com/2016/1125/12956803.shtml>。

81 「首個《中國製造 2025》試點城市花落寧波」，人民網，2016 年 8 月 19 日，  
<http://finance.people.com.cn/n1/2016/0819/c1004-28648536.html>。

82 「《中國製造 2025》落地提速，五大工程施工圖出爐」，21 世紀經濟報導，2016 年 8 月 23 日，  
[http://epaper.21jingji.com/html/2016-08/23/content\\_45486.htm](http://epaper.21jingji.com/html/2016-08/23/content_45486.htm)。

83 「工商總局召開第三季度例行新聞發佈會」，工商總局，2016 年 10 月 20 日，  
[http://www.saic.gov.cn/ywdt/xwfb/201610/t20161020\\_171762.html](http://www.saic.gov.cn/ywdt/xwfb/201610/t20161020_171762.html)。

月，中國大陸發明專利授權量 16.4 萬件，同比增長 41%<sup>84</sup>。

3. 在新業態方面，透過眾創空間、創客工廠及互聯網+等新產業、新業態、新模式的發展，促進結構優化升級。「互聯網+傳統行業」的發展模式快速成長，例如網上購物、網路約車、網上訂餐等新興業態。服務類、移動端消費成為新的增長點。2016 年 1-10 月，全國實物商品網上零售額同比增長 24.9%，高於同期社會消費品零售總額增速 14.6 個百分點，占社會消費品零售總額的比重為 11.8%，比 2015 年同期提高 1.8 個百分點<sup>85</sup>。電子商務也帶動快遞業發展，2016 年 1-10 月，全國快遞服務企業業務量累計完成 241.2 億件，同比增長 54.2%<sup>86</sup>。

4. 在新服務方面，2016 年以來，創意設計、遠端診斷、設備生命週期管理等服務模式湧現，旅遊、文化、養老、健康、體育等五大幸福產業快速發展。雲端計算、大數據、物聯網等新一代資訊技術快速運用到傳統產業，出現網路約車、線上醫療、遠端教育等新服務，改變相關行業的原有業態，促進服務效率提升。

商事制度改革成果帶動雙創活力。隨著各項商事改革措施的實施，例如「五證合一、一照一碼<sup>87</sup>」、工商登記制度改革，與創業創新政策形成疊加效應，激發民眾投資創業，促進市場主體快速成長。一般而言，商事制度改革有助於打破市場准入的阻礙，例如集群註冊登記制度、工商登記後置審批事項雙告知、全程電子化工商登記、企業簡易登出登記程式。

---

84 「郭同欣：經濟運行基本平穩穩中有進，發展新常態特徵更加明顯」，國家統計局，2016 年 7 月 18 日，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201607/t20160718\\_1378466.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201607/t20160718_1378466.html)。

85 「國家統計局貿易外經司高級統計師蘭濤解讀社會消費品零售總額資料」，國家統計局，2016 年 11 月 14 日，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201611/t20161114\\_1429096.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201611/t20161114_1429096.html)。

86 「國家郵政局公佈 2016 年 10 月郵政行業運行情況」，國家郵政局，2016 年 11 月 14 日，[http://www.spb.gov.cn/dttx\\_15079/201611/t20161114\\_907624.html](http://www.spb.gov.cn/dttx_15079/201611/t20161114_907624.html)。

87 延續「三證合一，一照一碼」規定。五證合一是指將企業原需依次申請的營業執照、組織機構代碼證、稅務登記證、社會保險登記證和統計登記證等五證合為一證，提高市場准入效率；一照一碼則是在此基礎上由工商部門直接核發載入法人和其他組織統一社會信用代碼的營業執照。2016 年 10 月 1 日開始實施。

根據中國工商總局 2016 年第三季的數據顯示<sup>88</sup>：創業創新促進就業。2016 年 1-9 月，新設企業達 401 萬戶，每日平均新登記企業 1.46 萬戶，高於 2015 年每日 1.2 萬戶。根據工商總局百縣萬家新設小微企業周年活躍度調查，小微企業發展良好，八成開業企業已有收入，創新和觸網小微企業盈利比例較高。新設小微企業帶動就業增長，由開業時平均每戶 6.2 人增加到 7 人。企業對商標的自我保護意識增強。中國大陸商標註冊申請量 264.9 萬件，比去年同期增長 25.2%。至 9 月底，商標有效註冊量 1,176.5 萬件，每萬戶市場主體商標擁有量達 1,405 件，比 2015 年年底的 1,335 件增長 5.3%。平均每 7.1 個市場主體擁有一個有效商標。商標質押登記總量快速增長，辦理質權登記申請 896 起，同比增長 35.1%，幫助企業融資 462.5 億元，增長 128.5%。商標註冊申請數量大幅增加，顯示企業快速增長，致力發展品牌經濟的趨勢。

### 三、「中國製造 2025」與「創業創新」的挑戰

#### （一）受到核心技術與科研體制之制約

中國大陸製造大國走向製造強國的「三步走」策略、《中國製造 2025》及《國家創新驅動發展戰略綱要》都是屬政策策略制訂範疇，當要實際落實這些政策時，可能並不容易。因為就目前中國大陸在全球產業鏈所處的位置而言，是在全球產業鏈的下端，其高新技術行業水準與世界先進水準差距巨大，例如中國大陸家電行業之核心技術是在美國、日本和韓國；LED 領域核心技術全面受制於日本和韓國；汽車領域核心技術控制在美國，德國、日本等國手中；連中國大陸最先進的航太工業已經落後於世界先進十年以上。因此，中國大陸企業在高端產業領域和主流產業的升級方面，勢必受到核心技術的制約。

---

88 「工商總局召開第三季度例行新聞發佈會」，工商總局，2016 年 10 月 20 日，  
[http://www.saic.gov.cn/ywdt/xwfb/201610/t20161020\\_171762.html](http://www.saic.gov.cn/ywdt/xwfb/201610/t20161020_171762.html)。

中國大陸工信部部長苗圩認為<sup>89</sup>，目前各地發展先進製造業或新興產業的熱情很高，但是存在「盲目投資」、「一哄而上」的現象，甚至出現「高端產業低端化」之現象，例如機器人產業短時間內已建立或建立中的機器人產業園超過 40 個，還有些正在籌備中。大量「小、散、弱」的企業都靠政府補貼，這說明企業發展自主創新能力依然不足，因此，如何在《中國製造 2025》實現全面增強企業自主創新能力及地方間的協調與差異化發展是一個重點。

施普林格·自然集團(Springer Nature)大中華區總裁劉琚認為<sup>90</sup>，中國大陸在科研領域顯著和持續的投入，已推動國家科研產出的大幅增加。但是，基礎科研的投入比例還有待增加。儘管中國大陸 2014 年的研發投入占國內生產總值(GDP)的 2.1%，已與英美等國相當，但基礎研究經費僅占全部研發投入的 5%，這一比例遠低於美國的 18%、英國的 16% 以及日本的 12%。雖然中國大陸擁有世界上數量最多的博士生和科技人員，但仍存在缺乏實驗室技術人員和博士後研究人員兩大人才空缺，這兩類人才的短缺對中國科研繼續參與全球競爭至關重要。

產業創新發展的核心在於如何充分發揮政府引導和市場力量的雙重作用，才能整合創新資源、釋放創新活力。政府除制定規劃引領創新活動外，應統籌資源，將財政資源更多投向支持產業技術研究、製造業創新中心等公共服務體系之建設，建立交流平臺，提供完善的創新環境及創新保障政策。同時，推進重點基礎技術研究，滿足產業融合創新的應用需求，建立科技研發與成果轉化的發展機制。

此外，中國大陸傳統的科技創新多是在科研院所和高等院校，受現行機制影響普遍重理論輕應用，科技成果轉化率較低，加上現行科研體制和人才體制之限制，人才與研發創新能力的不足，以及標準化的缺失，都是中國大陸製造業轉型升級的阻力，因此，中國大陸未來

---

89 「中國製造 2025 落地有聲—專訪工業和信息化部部長苗圩」，每日頭條，2016 年 7 月 18 日，  
<https://kknews.cc/finance/5g8rg2.html>。

90 「中國科研該如何轉型」，新華網，2016 年 9 月 21 日，  
[http://news.xinhuanet.com/mrdx/2016-09/21/c\\_135701234.htm](http://news.xinhuanet.com/mrdx/2016-09/21/c_135701234.htm)。

在短期內難以完成技術升級，需要進一步完善科技與產業協同創新的體制機制，在人才引進、資金支持、稅收減免、知識產權保護等方面，政府也要加大政策支持，營造更加良好的創新創業環境。

## （二）產業升級非一蹴可幾，也需要消費端的配合

中國大陸以創新為驅動的發展理念約始於2005年，係基於勞動、資源、環境制約日趨嚴重及食品安全、產品質量等問題，在科學發展觀的理念下，提出加強自主研發戰略並制定到2020年實現「創新型國家」的長遠目標。在各種創新政策推動下，取得高鐵、特高壓輸電、核能、航太等領域的技術突破，成為世界最大的專利申請國家；知名企業華為技術有限公司、BAT（中國互聯網公司百度公司（Baidu）、阿里巴巴集團（Alibaba）、騰訊公司（Tencent）三大互聯網公司）及小型無人機大疆創新科技有限公司等企業，登上世界舞臺。但是，除了這少數領域外，中國大陸的創新成果還遠沒有惠及廣大消費者，消費者對國內產品在質量、安全等的信用度並不高，反應在中國大陸遊客在日本大量購物及國內自主品牌車市占率逐漸下降等之現象<sup>91</sup>。顯然中國大陸的消費者，對於中國大陸製造業的產品尚乏信心。

中國大陸現有的製造業多處於全球產業鏈的低端，高新技術所占的比例很小，企業的研發需要充足的經費，企業沒有高額利潤實就難有研發經費；製造業巨大的存量需要時間消化，不太可能說要產業升級，就能全部往高端產業。

以消費格局來看，中國大陸消費能力應是從普遍的低端消費，逐步過渡到大眾消費（中端消費），不可能馬上跳躍到高端消費。因為中國大陸社會結構貧富差距嚴重，高端權貴和富豪階層的奢侈品消費流行，而另一端則是龐大的低收入人群所構成的低端消費市場，唯有當中端階層增加，大眾消費擴大，方能支撐大規模的、普遍的高新技術產業，成為中國大陸從製造大國走向製造強國的後盾。真正能推動

---

91 「金堅敏：對中國創新熱潮的冷思考」，2016年1月19日，  
<http://zh.cn.nikkei.com/columnviewpoint/column/17648-20160119.html>。

技術革命的並非技術本身，而是產品，只有透過產品的研發、應用與量產，科技才能夠改變人類生活方式，才能創造經濟發展。

### （三）雙創平臺發展面臨許多問題與挑戰

2013 年以來國務院陸續發布針對小微企業、經濟技術開發區、投融資機構、眾創空間的多項發展優惠政策，大量投入財政補貼。2015 年雙創政策的提出更加速科技企業孵化器<sup>92</sup>與眾創空間的設立。根據《2016 中國創新創業報告》顯示，截至 2015 年底，中國大陸科技企業孵化器和眾創空間共 4,875 家，為全球孵化器數量最多的國家。其中有 1,258 家國家級「雙創平臺」，包括 515 家國家級眾創空間和 743 家企業孵化器、加速器及產業園區，為初創團隊提供辦公場地、工商服務、創業活動和投融資對接。

然而，這些「雙創平臺」出現許多問題與挑戰，分述如下：

1. 「雙創平臺」主要靠政府扶持，很難自負盈虧。

根據艾媒諮詢 (iiMedia Research)《2016 年中國孵化器發展現狀專題研究報告》<sup>93</sup>顯示，2016 年孵化器的資金來源，政府扶持占 28.4%，企業或私人主導占 22.8%，大學科技園占 17.7%，混合政府、企業、校園等資金來源的占 31.1%。倘若沒有政府政策支持，很難保證能夠自負盈虧。2016 年，隨著資本市場的降溫、創業熱情更趨冷靜，許多中小孵化器與眾創空間陸續出現經營困難的狀況。

2. 「雙創平臺」的組織與能力尚不健全。

現有之「雙創平臺」創業機構本身營運缺乏規劃能力，往往缺乏統一的制度與管理，行業背景與資源參差不齊，運營能力各異；盲目模仿複製，出現同質化競爭的趨勢；缺乏專業團隊為企業診斷問題、規劃財務或導入可靠的早期投資機構。

---

92 科技企業孵化器是培育和扶植高新技術中小企業的服務機構，提供空間和基礎設施、服務支援，降低創業風險和成本，提高創業成功率，促進科技成果轉化。

93 艾媒諮詢集團 (2016)，《2016 年中國孵化器發展現狀專題研究報告 (內部精簡版)》，<http://www.iimedia.cn/1459930903380n2906.pdf>。



### 3. 地方政府對「雙創平臺」缺乏監督機制。

各地方政府給予孵化器與眾創空間等機構的優惠政策，包括土地與財政支持等，然而，後期的監督制度卻很薄弱。地方政府沒有全盤考慮自身的科研實力和創業創新環境，為吸引創業機構進駐，提供免用地或優惠的土地補貼，往往造成大量閒置土地，更被業者當作公寓出租，投資房地產，且由於缺乏監管大多沒有被追責<sup>94</sup>。

### 4. 創業投資市場面衰退，新興創業企業倒閉

由於中國大陸經濟增速趨緩，加上融資成本升高，一些輿論<sup>95</sup>認為 2016 年以來，中國大陸的創業投資環境明顯趨冷。根據倫敦顧問公司 Preqin 統計，總部在中國大陸的創投業 2016 年前 2 季籌募資金 13 億美元，約為 2015 年同期一半金額，僅是 2014 年同期的 20%。一些新創公司面臨財務困境，尤其是規模較小、較年輕的公司，大多數都尚未開始獲利，但投資人愈來愈擔憂它們的「燒錢速度」。根據北京商業研究院公布的 O2O 調查報告，2 年來中國大陸涉及汽車、美容、餐飲等 16 個行業已有近 300 家 O2O 公司倒閉，僅存的 O2O 項目不足 1%。2015 年美容業服務的創業專案數量達 140 個，成長 150%，但不到一年時間大多數專案皆已消失。

鑒於 2015 年下半年以來，中國大陸創業投資發展趨緩，新募集的資金數量、投資案例的數量等指標出現波動，為解決初創企業資金問題，提升民間的創業投資意願，中央將設國家級「創業投資新興產業創業投資引導基金」，基金規模在 400 億元人民幣以上，預估即將正式投入運作，除中央外各地方政府也會推進參股基金設立工作<sup>96</sup>。

中國大陸政府或應思考，除大量建設創業平臺與創業基地外，應

---

94 「孵化器去庫存調查：紅利與盈利困境」，21 世紀經濟報導，2016 年 3 月 19 日，  
<http://m.21jingji.com/article/20160319/88866f1c389807e2a2b84724539055d0.html>。

95 「募資創新低，中國創投吹寒風」，自由時報，2016 年 8 月 8 日，  
<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/1019166>。

96 「抗創投寒冬，400 億 RMB 創業基金問世」，中時電子報，2016 年 8 月 26 日，  
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160826000884-260309>。

建立完善的監督制度，也要考量到這些支持政策在脫離政府支持後，能否自負盈虧正常營運，以維持創業創新的風潮。

### 第三節 中國大陸「一帶一路」的契機與挑戰

本節首先探討一帶一路政策形成過程，以了解《十三五規劃綱要》與一帶一路倡議之間的政策形成過程與關聯；其次，分析一帶一路的政策內涵及其對中國大陸本身及沿線國家的發展契機，最後探討一帶一路在地緣政治經濟方面的挑戰。

#### 一、一帶一路政策形成過程

根據中共總書記的重要談話，在十二五時期的中期階段，一帶一路倡議就已被黨中央納入《十三五規劃建議》的評估草案內。2013年9月和10月，習近平在訪問中亞和東南亞國家期間，先後提出共建「絲綢之路經濟帶」和「21世紀海上絲綢之路」的倡議，期有利於促進沿線各國經濟繁榮與區域經濟合作。

2015年3月28日，中國大陸國家發改委、外交部、商務部聯合發佈《推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動》，即當今所謂的一帶一路倡議。該《願景與行動》說明「一帶一路倡議」始於2013年，並指出：「中國願與沿線國家一道，在既有雙多邊和區域次區域合作機制框架下，透過合作研究、論壇展會、人員培訓、交流訪問等多種形式，促進沿線國家對共建『一帶一路』內涵、目標、任務等方面的進一步理解和認同。」由此顯示，一帶一路倡議是由中國大陸單方面提出，與沿線國家之間尚未形成具體的一帶一路目標與任務，仍有待一帶一路沿線國家的配合。

2016年3月16日通過《十三五規劃綱要》，其與一帶一路倡議之間的國內外關係有四個層面，分別為：(一)在《十三五規劃綱要》三十七章深入實施區域發展總體戰略中有關深入推進西部大開發，說

明一帶一路建設對中國大陸推動國內區域協調發展的可能契機。(二)在《十三五規劃綱要》四十九章完善對外開放戰略佈局中有關深入推進國際產能和裝備製造合作，說明一帶一路建設對中國大陸推動國際產能合作的可能契機。(三)在《十三五規劃綱要》五十一章推進一帶一路建設中有關合作機制、經濟走廊、人文交流，說明一帶一路倡議對促進沿線國家發展的可能契機。(四)在《十三五規劃綱要》五十二章積極參與全球經濟治理中有關強化區域和雙邊自由貿易體制建設，說明一帶一路倡議促進全球經濟發展的可能契機。

顯示，中國大陸期能透過一帶一路建設達成國內區域協調發展、促進國際產能合作、為其沿線國家帶來發展契機並強化中國大陸對區域和雙邊貿易體制的治理能力，亦即一帶一路倡議是《十三五規劃綱要》中重要的經濟發展議題之一，兼具中國大陸本身、區域發展及全球經濟發展的目標。

若一帶一路倡議不能為沿線國家發展及全球經濟發展帶來具體契機，就不易吸引沿線及其他國家配合，則中國大陸達成國內區域協調發展、要達成國際產能合作、要解決產能過剩問題、要達成強化區域和雙邊貿易體制治理能力等目標恐難達成。是以，中國大陸提出一帶一路倡議之際，同時要考量到沿線國家之意願。

總結《十三五規劃綱要》與一帶一路倡議之間的政策形成過程與關聯為：(一)一帶一路倡議被納入《十三五規劃綱要》作為中期政策規劃。透過《十三五規劃綱要》，推展一帶一路倡議的相關執行作業。(二)《十三五規劃綱要》屬於中期的政策規劃，而一帶一路倡議屬於長期的國家發展戰略；《十三五規劃綱要》的適用期限是五年，而一帶一路倡議並沒有訂出截止時間表。(三)一帶一路倡議是2015年3月國務院行政機關的部委文件，而《十三五規劃綱要》是2015年10月十八屆五中全會通過《十三五規劃建議》，該《建議》經2016年3月全國人民代表大會審議通過《十三五規劃綱要》，是立法機關審議通過的文件。顯示，一帶一路倡議被納入《十三五規劃綱要》的前置作業需要較長的時間。

## 二、一帶一路的政策內涵

2013年9月和10月，習近平在出訪中亞和東南亞國家期間，先後提出共建「絲綢之路經濟帶」和「21世紀海上絲綢之路」（簡稱一帶一路）的倡議，得到國際社會高度關注。2013年9月李克強參加中國-東協博覽會時也強調，加快一帶一路建設，有利於促進沿線各國經濟繁榮與區域經濟合作。

一帶一路倡議有兩條主軸：（一）絲綢之路經濟帶，又稱為「一帶」。「新亞歐大陸橋」（New Eurasian Land Bridge, ELB）<sup>97</sup>連接亞太地區及歐洲，以沿線中心城市為支撐，把重點經貿產業園區作為合作平臺，共同打造亞歐國際經濟合作走廊。（二）21世紀海上絲綢之路，又稱為「一路」。從沿海港口分別經由南海到南太平洋和印度洋，再延伸到歐洲和拉丁美洲，並在海上以重點港口為節點，串聯亞歐非和南太平洋和拉美地區，暢通安全高效運輸通道，推動各國間的緊密合作發展。

一帶一路共涵蓋65個國家，覆蓋面積約占全球總面積的41.3%；約占全球總人口的66.9%；占全球經濟總量的38.2%。涉及的65國中開發中國家居多，基礎設施建設水平普遍較差，很多國家缺水、缺電、缺道路，發展差距很大。例如2013年卡達人均GDP達9.4萬美元而阿富汗人均GDP僅為665美元<sup>98</sup>。

中國大陸提出一帶一路作為一項重要的中長期國家發展戰略，除要解決中國大陸產能嚴重過剩的問題，利用過剩的外匯資產、獲取天然資源外，戰略縱深的開拓，國家安全及貿易主導的強化和與相關國家建立良好的合作關係也是重要的考量因素。

根據《推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景

---

97 新亞歐大陸橋又稱第二亞歐大陸橋，是從江蘇連雲港市、到荷蘭鹿特丹港的國際化鐵路交通幹線，橫貫亞歐兩大洲中部地帶的交通大動脈，總長約1萬多公里，它所連接的國家和地區包括中國大陸、東亞、中亞、西亞、中東、俄羅斯、東歐、西歐等40餘國，1992年正式開通。

98 一帶一路，

<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E4%B8%80%E5%B8%A6%E4%B8%80%E8%B7%AF>。

與行動》指出，「中國願與沿線國家一道，在既有雙多邊和區域次區域合作機制框架下，透過合作研究、論壇展會、人員培訓、交流訪問等多種形式，促進沿線國家對共建一帶一路內涵、目標、任務等方面的進一步理解和認同。」顯然，一帶一路倡議對於沿線國家尚未形成具體的內涵、目標、任務。因此，在該《願景與行動》中，將秉持四項共建原則：

（一）開放合作，不限於古代絲綢之路的範圍，各國和國際、地區組織均可參與。

（二）和諧包容，尊重各國發展道路和模式的選擇，求同存異。

（三）市場運作，遵循市場規律和國際通行規則。

（四）互利共贏，兼顧各方利益，尋求利益契合點和合作最大公約數。

儘管國際上有些政治立場不同的大國對一帶一路倡議存在某些疑慮，但歐亞、中東、南亞、東南亞和大洋洲、甚至拉美地區的國家，則樂見此一新型跨區域經濟合作模式。

在《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》提出五項國際合作重點：

（一）政策溝通（policy coordination）。政策溝通是一帶一路建設的重要保障。沿線各國的經濟發展戰略相互對接，共同制定推進區域合作的規劃和措施。

（二）設施聯通（facilities connectivity）。基礎設施互聯互通是一帶一路建設的優先領域。優先打通交通基礎設施關鍵通道，加強能源基礎設施互聯互通合作，共同推進跨境光纜等通信幹線網路建設。

（三）貿易暢通（unimpeded trade）。投資貿易合作是一帶一路建設的重點內容。要拓寬貿易及相互投資領域，推動新興產業合作，優化產業鏈分工佈局，歡迎來華投資並鼓勵本國企業參與沿線國家基礎設施建設和產業投資。

(四) 資金融通 (financial integration)。資金融通是一帶一路建設的重要支撐。要推進亞洲貨幣穩定體系、投融資體系和信用體系建設，擴大沿線國家雙邊本幣互換、結算。共同推進亞洲基礎設施投資銀行、金磚國家開發銀行籌建，加快絲路基金組建運營等。

(五) 民心相通 (people-to-people bond)。是一帶一路建設的社會根基。開展合作辦學，中國大陸每年向沿線國家提供 1 萬個政府獎學金名額。沿線國家間互辦文化年、藝術節、電影節、電視周和圖書展等活動。深化沿線國家間人才交流合作。

由五項國際合作重點顯示，互聯互通為其核心重點，包括政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通、民心相通，將採取「點軸帶動」發展模式，亦即通過核心城市節點，連接綜合交通運輸幹線，並以其為發展軸線，帶動沿線 65 個國家經濟帶或經濟走廊的發展。「國際基礎設施互聯互通」是一帶一路建設的優先領域，是指「國際工程承包」，但並不包括國際經貿產業園區 (economic industrial parks) 的投資合作，也不包括國際產能分工的貿易合作 (或產能轉移)。投資貿易合作是一帶一路建設的重點內容，其涵蓋拓展貿易、相互投資及推動新興產業合作，並發展亞歐區域市場潛力，將重塑新的世界經濟地理。

該《願景與行動》還提出，要積極利用現有雙多邊合作機制、國際論壇，諸如上海合作組織 (SCO)、中國-東協「10+1」、亞太經合組織 (APEC)、亞歐會議 (ASEM) 及中亞區域經濟合作 (CAREC) 等現有多邊合作機制及國際論壇之作用，推動一帶一路建設，促進區域合作發展。

此外，為推進一帶一路建設，中國大陸加強東、中、西部之互動合作，發揮國內各地區比較優勢，實行更加積極主動的開放戰略。各級政府都把一帶一路的願景與行動方案視為「十三五」規劃的重要內容，在基礎建設、產業投資、經貿、能源資源、金融、人文、生態環境和海上等領域都推出重大工程，並制定相關實施方案，並有企業與一帶一路沿線國家商簽合作協議或項目。

### 三、一帶一路的發展契機

有鑑於《十三五規劃綱要》與一帶一路倡議之間涉及國內區域協調發展、促進國際產能合作、沿線國家發展契機並強化中國大陸全球的治理能力，涵蓋國內外多個層面關係，以下將環繞在這些議題探討一帶一路的契機。

#### （一）推進國內區域協調發展的契機

《十三五規劃綱要》區域發展總體戰略中要深入實施西部大開發戰略，發揮一帶一路建設對西部大開發的帶動作用。加快內外聯通通道和區域性樞紐建設，提高基礎設施水準，改善對外通行條件。發展綠色農產品加工、文化旅遊等優勢產業。設立一批國家級產業轉移示範區，發展產業集群。提高資源就地加工轉化比重。加強水資源開發利用，強化生態環境保護。加大政府投資力度，提升開放型經濟水準。

中國大陸提出一帶一路除考量自身經濟發展處於新常態下，必須透過新的開放政策以達到產業結構調整外，更想藉由產業梯度移轉來解決「東快西慢」和「海強陸弱」的發展失衡問題。把東部沿海地區成熟產業向大西部有序移轉，並直接到一帶一路沿線開發中國家投資，為既有的生產過剩產能尋找市場，著重跨國產能合作。其次，隨著跨洲際鐵路和國際航運的延伸，促進大西部的發展，進而從過去位處內陸地區變為對外開放的新前沿。

#### （二）推進國際產能合作的契機

在《十三五規劃綱要》中載明一帶一路是中國大陸推進國際產能合作的契機。所謂國際產能和裝備製造合作是以鋼鐵、有色、建材、鐵路、電力、化工、輕紡、汽車、通信、工程機械、航空航太、船舶和海洋工程等行業為重點，採用境外投資、工程承包、技術合作、裝備出口等方式，展開國際產能和裝備製造合作，推動裝備、技術、標

準、服務走出去。建立產能合作項目庫，推動重大示範項目建設。引導企業集群式走出去，因地制宜建設境外產業集聚區。加快拓展多雙邊產能合作機制，積極與發達國家合作共同開拓第三方市場等。

2015年5月13日，中國大陸國務院公布《關於推進國際產能和裝備製造合作的指導意見》指稱：「...推進國際產能和裝備製造合作，是保持我國經濟中高速增長和邁向中高端水準的重大舉措。...是推動新一輪高水準對外開放、增強國際競爭優勢的重要內容。...加快鐵路、電力等國際產能和裝備製造合作，有利於統籌國內國際兩個大局，提升開放型經濟發展水準，有利於實施『一帶一路』、中非『三網一化』合作等重大戰略。...積極開展境外基礎設施建設和產能投資合作，有利於深化我國與有關國家的互利合作，...近期以亞洲周邊國家和非洲國家為主要方向，根據不同國家和行業的特點，有針對性地採用貿易、承包工程、投資等多種方式有序推進。」

該《指導意見》的主要目標：「力爭到2020年，與重點國家產能合作機制基本建立，...形成若干境外產能合作示範基地。...形成一批有國際競爭力和市場開拓能力的骨幹企業。...對國內經濟發展和產業轉型升級的促進作用明顯增強。」

為達此一目標，中國大陸政府將推動的重點工作是：1.在產能方面，鼓勵中國大陸企業出國赴全球或一帶一路沿線國家投資設廠，將產能移轉到國外。2.在高階裝備製造產業方面，鼓勵中國大陸企業出國赴全球或一帶一路沿線國家承包鐵路與發電站廠等基礎建設工程，藉此帶動高階機具裝備與工程器材的出口貿易。3.推進國際產能和裝備製造合作涉及一帶一路倡議及中非「三網一化」（中國大陸與非洲共同推動建設非洲高速鐵路、高速公路、區域航空3大網絡及基礎設施工業化）的「南南合作」開發項目。

一帶一路倡議之國際產業合作的主要運作方式是「國際產能合作」與「國際工程承包」。國際產能合作或產能轉移是指產業鏈分工佈局（the division of labor and distribution of industrial chains）。國際裝備製造合作是屬於國際產能合作的一種特殊型態；雙邊裝備製造合作主



要是載明在國際工程承包開發計劃案內，大都涉及國際競爭力較強的戰略性新興產業；而雙邊國際產能合作主要是安排在國際經貿合作園區，涉及傳統產業與新興產業。

### （三）促進在沿線國家直接投資的契機

《十三五規劃綱要》中闡述一帶一路倡議對於促進沿線國家發展的可能契機與合作機制，共創開放包容的人文交流新局面，並強調企業對外直接投資。因此，中國大陸企業對一帶一路沿線國家的直接投資，將有助於沿線國家的發展。

根據《中國對外直接投資統計公報》顯示，2015年中國大陸企業對一帶一路相關的49個國家進行直接投資，投資額合計148.2億美元，比2014年成長18.2%，佔總額的12.6%，投資主要流向新加坡、哈薩克、寮國、印尼、俄羅斯和泰國等。截至2014年底，中國大陸對一帶一路沿線國家的直接投資存量為924.6億美元，占中國大陸對外直接投資存量的10.5%。

從近十年中國大陸企業對一帶一路沿線區域的投資比重來看，近三年來中國大陸企業對一帶一路沿線國家、東協、上海合作組織的直接投資比重持續下降，詳表3-3-1。然該比重在2016年起回升的機會相當大，因為2015年11月11日，巴基斯坦將「瓜達爾港」(Gwadar Port) 280公頃土地的使用權交給中國大陸國有企業「中國海外港口控股有限公司」(China Overseas Port Holding Company)，租期43年，中國大陸計劃在該港區內興建自由經濟貿易區。其次，「中巴經濟走廊」的鐵路與電廠等基礎設施開發案持續施工。此外，2016年6月10日，中國交通建設集團取得的斯里蘭卡「科倫坡港口城」(Colombo) 投資案已順利實際復工。

茲觀察中國大陸企業對「新亞歐大陸橋」沿線國家的投資情形。「新亞歐大陸橋」途經鐵路停靠站的沿線國家有白俄羅斯、俄羅斯、土耳其、伊朗、塔吉克、烏茲別克、吉爾吉斯、哈薩克。近十年中國

大陸企業對「新亞歐大陸橋」沿線國家的投資比重呈不規則變化，2012年是投資比重最高的一年，其中又以哈薩克的比重最高，俄羅斯次之，伊朗再次之，詳表 3-3-2。

此外，「海上絲路」途經港口的沿線國家有肯亞、巴基斯坦、斯里蘭卡、印度、印尼、馬來西亞、越南。整體而言，近十年中國大陸企業對「海上絲路」沿線國家的投資比重呈增加的趨勢，詳表 3-3-3。近年來，在肯亞、巴基斯坦、斯里蘭卡的投資比重呈增加之勢；在印尼、馬來西亞、越南的投資比重則明顯下降。

表 3-3-1 中國大陸企業對一帶一路沿線區域的投資比重

類別 年度	單位：%			
	歐盟	東協	上海合作 組織	一帶一路 沿線國家
2005	1.546	1.286	2.55	-
2006	0.730	1.904	3.03	-
2007	3.939	3.652	3.21	-
2008	0.835	4.444	1.73	-
2009	5.248	4.773	1.01	-
2010	8.666	6.401	1.01	-
2011	10.128	7.910	2.08	-
2012	6.970	6.948	4.73	-
2013	4.194	6.739	2.00	11.72
2014	7.949	6.343	0.80	11.09
2015	-	-	-	10.62

註：上海合作組織是指俄羅斯、塔吉克、烏茲別克、吉爾吉斯、哈薩克。

資料來源：本研究整理換算自《中國對外直接投資統計公報》及香港貿易發展局，中國一帶一路發展戰略帶動對外投資，一帶一路網站，2015年11月11日。

表 3-3-2 中國大陸企業對「新亞歐大陸橋」沿線國家的投資比重

單位：%

國別 年度	白俄羅 斯	俄羅 斯	土耳 其	伊朗	塔吉 克	烏茲別克	吉爾吉 斯	哈薩克	合計
2005	-	1.658	0.002	0.095	0.006	0.001	0.112	0.774	2.648
2006	-	2.564	0.007	0.373	0.040	0.006	0.155	0.261	3.405
2007	-	1.802	0.006	0.043	0.256	0.043	0.057	1.056	3.263
2008	0.004	0.707	0.016	(0.062)	0.048	0.070	0.013	0.888	1.684
2009	0.004	0.616	0.519	0.221	0.029	0.009	0.242	0.118	1.758
2010	0.028	0.825	0.011	0.743	0.022	(0.007)	0.120	0.052	1.795
2011	0.012	0.959	0.018	0.825	0.030	0.118	0.194	0.779	2.934
2012	0.050	0.894	0.124	0.800	0.267	(0.031)	0.184	3.412	5.699
2013	0.025	0.948	0.166	0.691	0.067	0.041	0.189	0.752	2.879
2014	0.052	0.515	0.085	0.482	0.087	0.147	0.088	(0.033)	1.422

註：投資比重是以中國大陸企業當年對外投資流量總額為分母。( ) 括號表示負值。「合計」僅採計本表內國家。2015 年的數值尚未公布。

資料來源：本研究整理換算自《中國對外直接投資統計公報》。

表 3-3-3 中國大陸企業對「海上絲路」沿線國家的投資比重

單位：%

國別 年度	肯亞	巴基斯坦	斯里蘭卡	印度	印尼	馬來西亞	越南	合計
2005	0.017	0.035	0.000	0.091	0.097	0.463	0.169	0.872
2006	0.001	(0.352)	0.001	0.032	0.323	0.043	0.247	0.295
2007	0.034	3.436	(0.006)	0.083	0.374	(0.124)	0.418	4.215
2008	0.042	0.475	0.016	0.182	0.311	0.062	0.214	1.302
2009	0.050	0.136	(0.002)	(0.044)	0.400	0.095	0.199	0.833
2010	0.147	0.482	0.041	0.069	0.293	0.238	0.443	1.712
2011	0.091	0.446	0.109	0.241	0.793	0.127	0.253	2.062
2012	0.090	0.101	0.019	0.315	1.550	0.227	0.398	2.700
2013	0.214	0.152	0.067	0.138	1.450	0.572	0.446	3.037
2014	0.226	0.824	0.069	0.258	1.033	0.423	0.270	3.104

註：「合計」僅採計本表內國家。

資料來源：本研究整理換算自《中國對外直接投資統計公報》。

#### （四）促進中國大陸地方企業對外直接投資的契機

早期中國大陸對外直接投資以中央企業為主，地方企業為輔。2014年地方企業單位佔中國大陸對外投資總額的比重達51.05%，首次超過一半；2015年該比重達66.4%，顯示在中央的扶持下，地方企業單位對外直接投資的能力將有增無減。在《關於推進國際產能和裝備製造合作的指導意見》中，更強調要積極發揮地方政府作用，結合地方產業發展、結構調整和產能情況，鼓勵企業積極有序推進國際產能和裝備製造合作。

2014年9月12日簽署的《上海合作組織成員國政府間國際道路運輸便利化協定》，規劃從連雲港聯結至聖彼德堡。江蘇省「十三五」規劃，指出「建設中韓（連雲港）陸海聯運試點口岸，積極發展國際甩掛運輸業務。加強與日韓等知名船公司的合作，做精做優中韓客貨滾裝班輪航線，爭取開通中日連雲港客貨班輪航線，構建與日韓便捷旅遊通道，加快建設日韓商品交易中心，...推動中西亞國家在連雲港建立『上合組織國際物流基地』。」據此，「新亞歐大陸橋」幹線在中國大陸境內最東的鐵路貨櫃中心是江蘇的連雲港，最西的鐵路貨櫃中心是新疆維吾爾自治區的阿拉山口，途經的省份是新疆維吾爾自治區、甘肅、陝西、河南、江蘇。

江蘇作為「新亞歐大陸橋」向西鐵路貨運專列的起點，其目標是以連雲港作為鐵海聯運的轉運港。河南鄭州鐵路貨櫃中心可以為向東運送的鐵海聯運貨物辦理報關和船運手續，貨物向東運到連雲港後可直接吊裝上船運到日本或韓國，不必在連雲港再次辦理報關和船運手續。日本與韓國向西運送的鐵海聯運貨物可以通過江蘇的連雲港將貨物運到歐洲。2016年5月27日，首班鄭州至連雲港的「五定」（定點、定線、定車次、定時、定價）鐵海聯運國際班列開行。

「新亞歐大陸橋」途經鐵路停靠站的中國大陸省份企業的對外投資情形，詳表3-3-4。

表 3-3-4 「新亞歐大陸橋」沿線地方企業對外直接投資比重

單位：%

省別 年度	新疆維吾爾自治 區（阿拉山口）	甘肅 （蘭州）	陝西 （寶雞）	河南 （鄭州）	江蘇 （連雲港）	合計
2005	0.418	1.832	0.147	4.150	5.263	11.810
2006	0.072	0.871	0.048	0.318	5.174	6.483
2007	1.625	2.925	0.392	1.339	9.879	16.159
2008	1.180	6.094	2.393	2.234	8.404	20.305
2009	1.880	0.193	2.339	1.257	8.858	14.528
2010	0.269	0.573	1.468	0.669	7.727	10.706
2011	1.336	2.755	1.902	1.199	9.566	16.759
2012	1.261	4.041	1.777	0.997	9.152	17.228
2013	0.867	1.186	0.846	1.619	8.293	12.811
2014	1.002	0.499	0.757	0.999	7.437	10.694

註：投資比重是以中國大陸地方企業當年非金融類對外直接投資流量總額為分母。2015 年的資料尚未公布。「合計」僅採計新疆維吾爾自治區、甘肅省、陝西省、河南省、江蘇省。  
資料來源：本研究整理換算自《中國對外直接投資統計公報》。

除「新亞歐大陸橋」幹線之外，有些省市也開通了往歐洲的鐵路國際貨運專列路線，例如：

1.2015 年 6 月 5 日，雲南省昆明鐵路貨櫃中心，透過成昆鐵路到陝西（寶雞），接上「新亞歐大陸橋」的鐵路國際貨運班列，在新疆維吾爾自治區（阿拉山口）出境，計 15 天抵達歐洲；稱為「滇新歐」咖啡鐵路國際貨運專列。

2.湖北省武漢市吳家山鐵路貨櫃中心於 2016 年 4 月 20 日開通往捷克的鐵路國際貨運專列路線，途經陝西、甘肅、新疆維吾爾自治區、哈薩克、俄羅斯、白俄羅斯、波蘭的捷克，計 23 天；稱為「漢新歐」鐵路國際貨運專列。

3.河北省保定市鐵路貨櫃中心於 2016 年 4 月 26 日開通往白俄羅斯明斯克的鐵路國際貨櫃專列，在內蒙古滿洲里出境後途經俄羅斯終到白俄羅斯，全程 9,500 公里，計 12-14 天；稱為「京津冀」中歐鐵路國際貨櫃專列。

4.其他類似的省市還有重慶、成都、武漢、蘇州、義烏、石河子、

合肥、哈爾濱等。諸如「渝新歐」、「鄭新歐」、「蓉歐」等。

這些朝向中國大陸東南方或東北方的鐵路國際貨櫃專列，其對於中國大陸企圖開闢歐洲與日本、韓國之間貨物陸海聯運目標可能並無助益。但從另一方面觀察，散佈在「新亞歐大陸橋」幹線之外的鐵路國際貨櫃專列，可能為中國大陸發展國際裝備製造產業以及傳統產業的出口貿易尋得更多機會；惟須進一步觀察。

「海上絲路」向南航運的起點是福建省福州市，途經港口的沿線省份有福建、廣東、廣西、海南。其中，以廣東投資比重最大。「海上絲路」途經港口的沿線省份的地方企業對外投資，詳表 3-3-5。

表 3-3-5 「海上絲路」沿線地方企業對外直接投資比重

單位：%

省別 年度	福建 (福州、泉州)	廣東 (廣州)	廣西 (湛江)	海南 (北海市)	合計
2006	3.998	26.281	0.163	0.143	30.585
2007	7.014	21.719	0.499	0.023	29.255
2008	2.752	21.144	0.654	0.014	24.564
2009	3.810	9.612	0.851	0.632	14.905
2010	3.015	9.015	1.053	1.250	14.332
2011	2.251	15.422	0.709	5.178	23.560
2012	2.506	15.460	0.796	0.936	19.698
2013	2.616	16.320	0.223	2.244	21.403
2014	1.920	19.911	0.418	1.621	23.870

註：投資比重是以中國大陸地方企業當年非金融類對外直接投資流量總額為分母。2015 年的資料尚未公布。「合計」僅採計福建省、廣東省、廣西省、海南省。

資料來源：本研究整理換算自《中國對外直接投資統計公報》。

### (五) 推進中國大陸企業對外工程承包的契機

2008 年中國大陸企業對外工程承包的新簽合同額首次超過千億美元。2011 年企業對外工程承包的完成營業額首次超過千億美元。2006 年至 2015 年間，新簽合同額年均成長率 13.73%；完成營業額年均成長率 19.94%，詳表 3-3-6。

表 3-3-6 中國大陸對外工程承包金額統計

單位：億美元

類別 年度	新签合同額	完成營業額
2006	660.0	300.0
2007	776.0	406.0
2008	1,046.0	566.0
2009	1,262.0	777.0
2010	1,344.0	922.0
2011	1,423.3	1,034.2
2012	1,565.3	1,166.0
2013	1,716.3	1,371.4
2014	1,917.6	1,424.1
2015	2,100.7	1,540.7
年均成長率%	13.73	19.94

註：年均成長率計算自 2006 年至 2015 年。

資料來源：本研究整理自中國大陸商務部「對外承包工程業務簡明統計」。

2015 年中國大陸企業對一帶一路沿線進行承包工程的國家共有 60 個，占國家工程承包新签合同額的 44.1%；占完成營業額的 44.95%。「中巴經濟走廊」是「十三五」規劃之一帶一路的旗艦開發項目。茲以「中巴經濟走廊」作為分析中國大陸國際工程承包發展的案例。

2013 年 7 月 5 日在北京簽署「中巴經濟走廊」備忘錄，「中巴經濟走廊」開發期間為 2014 年至 2030 年，倡議的四個優先領域是能源、運輸通聯、投資與工業合作、瓜達爾。能源開發項目包括 Coal, Hydel, Wind, Solar, LNG, Transmission；運輸通聯開發項目包括 Road, Rail, Aviation；投資與工業合作開發項目包括 Gwadar Free Zone and other industrial parks to be finalized；瓜達爾開發項目包括 Gwadar Port and Gwadar city and Gwadar region socio-economic development。中巴經濟走廊聯席會設有長期規劃、能源、運輸通聯、投資與工業合作、瓜達爾五個工作小組。

2015 年 4 月 20 日，習近平訪問巴基斯坦並簽署 51 項合作協議

和諒解備忘錄<sup>99</sup>。包括：1.全天候的戰略夥伴關係聯合聲明 2.中巴經濟走廊聯席會第四次會議紀要。3.中巴經濟技術合作協議。4.中巴貸款興建瓜達爾國際機場備忘錄。5.運輸管道項目框架協議。

2015年11月11日，巴基斯坦為執行「中巴經濟走廊」協議，將瓜達爾港280公頃土地使用權交給中國海外港口控股有限公司，租期43年，中國大陸計劃在該港區內興建自由經濟貿易區。此外，中國大陸自2016年7月將開始興建瓜達爾國際機場，以及未來將興建一條自新疆維吾爾自治區至瓜達爾港的鐵路，長達3,000公里。

2015年11月12日，舉行中巴經濟走廊聯席會第五次會議，批准將信德省（Sindh）Thar 燃煤發電廠的發電容量自660兆瓦擴建成2,600兆瓦。

中國大陸正在許多開發中國家，採行類似「中巴經濟走廊」的一帶一路建設，透過國際產能合作，將過剩的產能及產品移轉、出口到開發中國家。另外，進行國際裝備製造合作，透過國際工程承包將高端裝備產品輸出到開發中國家。

## （六）積極參與全球經濟發展與治理的契機

中國大陸在《十三五規劃綱要》中，將一帶一路倡議落實成為國家外交優先政策。在2015年9月26日，「南南合作高層圓桌會議」發表的新聞公報指出，「建議各國把重點放在基礎設施建設，增強聯通性（enhancing connectivity），從而在全球價值鏈中獲益。...透過諸如『絲綢之路經濟帶』和『21世紀海上絲綢之路』的倡議，利用亞洲基礎設施投資銀行（the Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB），以及金磚國家新開發銀行（New Development Bank BRICS）和其他重要融資平臺，以發揮合作潛力。...要繼續推動全球經濟治理改革，...增加開發中國家的發言權和代表性，尤其是要重視最脆弱的國家群體，從而實現世界經濟的強勁成長與持續發展，以及平衡和包容性增長。」

---

99 Irfan Haider, “Details of agreements signed during Xi's visit to Pakistan,” Dawn web. 2015.4.21.



顯示，中國大陸是以「開發中國家」的領導者自居，並藉以取得全球經濟治理的發言權。

中國大陸「一帶」的特色是西進，要與中亞國家建立緊密的合作關係，而上海合作組織（Shanghai Cooperation Organization，SCO）或能扮演關鍵角色，其成員國包括哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、塔吉克、中國大陸和俄羅斯。此外若巴基斯坦與印度都完成加入上海合作組織會員國程序，復以中國交通建設集團的斯里蘭卡「科倫坡港口城」投資案順利完工，則上海合作組織也將成為「一路」的重要機制。

中國大陸已分別與哈薩克、烏茲別克、吉爾吉斯、塔吉克建立雙邊的「戰略夥伴關係」（Strategic Partnership relationship），戰略夥伴關係會伴隨著機制化的合作內容，建立總理或副總理級的合作委員會、舉行定期的部長及以上的對話磋商等。

2015年8月31日，和哈薩克簽署《中國和哈薩克關於全面戰略夥伴關係新階段的聯合宣言》，指出雙方將加強環保領域合作，積極研究將中哈環保合作委員會納入中哈合作委員會的可能性。中國大陸與中亞國家關係最密切的是哈薩克，例如2014年達成的「中哈產能合作」計畫，旨在將中國大陸優勢產能與哈國基礎設施需求對接<sup>100</sup>，把過剩的優勢產能和裝備製造向外輸出，並提供雄厚金融支持，最後將可能建構一條以中國大陸為主導的國際產業合作鏈接新模式。

2016年6月24日，上海合作組織成員國元首理事會第十六次會議在烏茲別克塔什干（Tashkent）舉行，又稱「上合組織塔什干峰會」。習近平就上海合作組織今後發展提出五項建議：1.弘揚上海精神。2.堅持安全為先。3.擴大務實合作，拓展本組織發展之路。期望上海合作組織為一帶一路建設同各國發展戰略對接，發揮積極作用。4.夯實人文基礎。5.堅持開放包容，壯大本組織合作隊伍。此次峰會批准簽署《關於巴基斯坦伊斯蘭共和國加入上海合作組織義務的備忘錄》，以及《關於印度共和國加入上海合作組織義務的備忘錄》。

---

100 夏先良（2015），「構築一帶一路國際產能合作體制機制與政策體系」，《國際貿易》，第11期。

中國大陸傳統上「南向」的對象是東南亞國家協會（The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）成員國。「一路」的倡議雖然保留了過境東南亞部分國家的傳統路徑，但同時也開闢出不必過境東南亞區域的新路徑。這條「一路」新路徑是搭配「一帶」而延伸形成的，涉及到巴基斯坦、印度與斯里蘭卡三個南亞國家，其中以巴基斯坦最為關鍵。

「中巴經濟走廊」將成為中國大陸通過巴基斯坦瓜達爾連結非洲肯亞奈洛比（Nairobi）的新路徑，使中國大陸可以將一帶一路倡議與非洲戰略相互統籌，繞開麻六甲海峽以避免南中國海問題干擾到中國大陸與非洲之間的開發項目。「中巴經濟走廊」正是《十三五規劃綱要》之一帶一路的旗艦開發項目。

對中國大陸而言，一帶一路倡議將得益於統籌運作「上海合作組織」、「中巴經濟走廊」與「新亞歐大陸橋」。透過「中巴經濟走廊」出海口與非洲國家建立更穩固的開發合作關係；透過「新亞歐大陸橋」與歐洲國家建立更緊密的經貿關係。另一方面，巴基斯坦通過「中巴經濟走廊」取得中亞國家的油礦資源，進而促使「上海合作組織」成為亞洲發展的重要機制。再一方面，中亞國家通過「中巴經濟走廊」出海口瓜達爾及「新亞歐大陸橋」與全球發展更緊密的經貿關係，進而促使中亞國家經濟發展。此三方面的相互協調發展成為一帶一路的重要契機。

根據中國社科院 2016 年《工業化藍皮書》指出，一帶一路沿線 65 個國家大多數處於工業化中後期階段，屬於經濟產業發展較落後地區；而中國大陸則處於工業化後期階段，在歐美市場缺乏競爭力的產品，正好可轉而出口到一帶一路市場。所以與一帶一路沿線國家的產能合作和進出口貿易潛力巨大。

此外，在推動一帶一路建設過程中，中國大陸企業「走出去」對沿線國家直接投資、進行產能合作和產業移轉，同時獲得絲路基金、亞投行和金磚國家新開發銀行提供金融支援，將有利於建構起由中國大陸為核心的國際生產經營網絡，而此一跨境產業鏈也將有助於中國

大陸企業掌握全球價值鏈的高端<sup>101</sup>。

#### 四、一帶一路在地緣政治經濟方面的挑戰

##### (一) 在地緣政治方面

根據中國社會科學院及社會科學文獻出版社《中國周邊安全形勢評估（2016）——「一帶一路」：戰略對接與安全風險》指出，中國大陸周邊安全及一帶一路建設進程或將面臨四方面的挑戰：一是大國戰略競爭特別是中美、中日競爭態勢或將持續；二是海上紛爭進一步複雜化；三是中國大陸周邊中小國家政局變化及對華政策的調整；四是恐怖主義等非傳統安全威脅進一步加劇。

本研究認為契機與挑戰之間有時僅是一體二面的說法。首先，從國際關係的權力平衡（balance of power）理論來看，一個正在崛起的中國大陸必然會對世界體系（world system）構成壓力，並與其他強權處於緊張的關係。

其次，若南中海與東海問題愈趨激烈，則習近平「中巴經濟走廊」倡議的正當性就愈強，其國內對於習近平大力援建「中巴經濟走廊」的反對聲浪就愈低，因為，中國大陸尋找一條不必繞過南中國海，而能通往中東與非洲途徑的急迫性就愈高。

再者，中國大陸周邊的開發中國家政局變化會衝擊一帶一路倡儀，例如，斯里蘭卡政黨輪替後，中國交通建設集團原取得的斯里蘭卡「科倫坡港口城」投資案遭到停工一年，後於2016年3月始准予復工。

又例如，2015年11月12日，舉行中巴經濟走廊聯席會第五次會議時，巴基斯坦有四個省級政府代表出席該會議，此象徵地方政府把「中巴經濟走廊」東線與西線間的開發路線之爭搬上檯面，但也象徵中央地府重視地方政府的發展路徑。

---

101 盧進勇、陳靜、王光（2015），「加快構建中國跨國公司主導的跨境產業鏈」，《國際貿易》，第4期。

此外，上海合作組織烏法峰會於 2015 年 7 月 10 日通過《上海合作組織至 2025 年發展戰略》、《上海合作組織成員國邊防合作協定》、《關於應對毒品威脅問題的聲明》，該《戰略》的重點是反對恐怖主義、分裂主義和極端主義，打擊非法走私毒品等犯罪活動。據悉，中亞日漸成為恐怖組織傳播宗教極端思想的地區，伊斯蘭國組織在中亞國家招募成員；這使得成員國對加強安全合作、資訊和情報交流的需求更加迫切，這讓上海合作組織找到團結的支點。

## （二）在地緣經濟方面

哈薩克是位處一帶一路戰略的新亞歐大陸橋自新疆進入中亞地區的最關鍵國家；而西伯利亞大陸橋（Siberian Landbridge, SLB）<sup>102</sup>與新亞歐大陸橋之間重疊的關鍵國家是俄羅斯與白俄羅斯。

俄羅斯主導中亞國家的多邊經濟發展。2015 年 1 月 1 日，俄羅斯領導的歐亞經濟聯盟（the Eurasian Economic Union, EAEU）開始運作，其成員國有俄羅斯、哈薩克、白俄羅斯、亞美尼亞、吉爾吉斯；形成總人口 1.825 億、面積達 2,000 萬平方公里的一體化組織。根據歐亞經濟聯盟協定（Treaty on the Eurasian Economic Union），EAEU 政策目標是在 2025 年前創建一個允許貨品、服務、資金與勞動力自由流通之共同區域，成員國在能源、工業、農業與交通等重要經濟領域，遵循協調一致政策。

歐亞經濟聯盟的決策、執行和解決分歧之機制已相當完備，主要包括：1. 歐亞經濟聯盟最高理事會（Supreme Eurasian Economic Council）。2. 歐亞經濟聯盟政府間委員會（Eurasian Intergovernmental Council）。3. 歐亞經濟委員會（Eurasian Economic Commission; EEC）。4. 歐亞經濟聯盟法院（EAEU）。顯示，歐亞經濟聯盟已相當穩固，擬於 2025 年以前達成一體化。

---

102 西伯利亞大陸橋又稱第一歐亞大陸橋，是從俄羅斯東部的海參崴為起點，經西伯利亞大鐵路通向莫斯科，然後通向歐洲各國，最後到荷蘭鹿特丹港。貫通亞洲北部，整個大陸橋共經過俄羅斯、中國、哈薩克、白俄羅斯、波蘭、德國、荷蘭 7 個國家，全長 13,000 公里左右。

一帶一路倡議將使中國大陸與「歐亞經濟聯盟」間形成何種關係？「上海合作組織」與「歐亞經濟聯盟」間將形成何種關係？對於俄羅斯主導中亞國家區域經濟合作之現實，中國大陸是否可能繞過俄羅斯，進而與中亞國家發展更為密切的經濟合作關係？這些都是一帶一路倡議要面對的挑戰。

### (三) 在中亞的社會結構方面

周邊國家政局變化及非傳統安全威脅，均與國家或區域的社會結構息息相關。中國大陸與中亞國家間雙邊合作最密切的國家是哈薩克。值得注意的是，中亞五國的主要民族都是被前蘇聯強制安排的，而非自然遷徙，此乃形成目前中亞各國與俄羅斯間的特殊社會結構，例如哈薩克境內居住的俄羅斯人達 23.7%，中亞五國的民族結構，詳表 3-3-7。

表 3-3-7 中亞五國的民族結構

單位：%

國別	民族別				
哈薩克 (Kazakhstan)	哈薩克人 Kazakh 63.1%	俄羅斯人 Russian 23.7%	烏茲別克人 Uzbek 2.9%	烏克蘭人 Ukrainian 2.1%	維吾爾人 Uighur 1.4%
吉爾吉斯 (Kyrgyzstan)	吉爾吉斯人 Kyrgyz 70.9%	烏茲別克人 Uzbek 14.3%	俄羅斯人 Russian 7.7%	中亞回族 Dungan 1.1%	其他 other 5.9%
塔吉克 (Tajikistan)	塔吉克人 Tajik 84.3%	烏茲別克人 Uzbek 13.8%	其他(包含俄羅斯人) other 2%	-	-
土庫曼 (Turkmenistan)	土庫曼人 Turkmen 85%	烏茲別克人 Uzbek 5%	俄羅斯人 Russian 4%	其他 other 6%	-
烏茲別克 (Uzbekistan)	烏茲別克人 Uzbek 80%	俄羅斯人 Russian 5.5%	塔吉克人 Tajik 5%	哈薩克人 Kazakh 3%	卡拉卡爾帕克人 Karakalpak 2.5%

註：哈薩克是 2009 年數據。吉爾吉斯是 2009 年數據。塔吉克是 2010 年數據。土庫曼是 2003 年數據。烏茲別克是 1996 年數據。

資料來源：美國中情局網站。

<https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/fields/2075.html#uz>。

俄羅斯主導中亞國家區域經濟合作，中國大陸則欲與中亞國家建立更緊密的經濟合作關係，勢必需要得到俄羅斯的支持；尤其是中國大陸與哈薩克之間的經濟合作關係。未來中國大陸與俄羅斯之間的合作、競爭或競合關係如何？其對一帶一路造成的影響如何？均須持續關注研究。

## 五、中國大陸「海上絲綢之路」對「新南向政策」的影響

根據前述分析，中國大陸「一帶一路」已進入全面推進的戰略階段；我政府亦在 2016 年 8 月 16 日公佈《新南向政策推動規劃》，瞄準東協 10 國與南亞 6 國、及澳洲和紐西蘭為目標市場，「新南向政策」政策綱領揭示後，行政院隨即於 9 月 5 日公布「新南向政策推動計畫」，目前各部會正規劃研擬具體工作計畫。「新南向政策」已成為我國未來力推的重大政策之一。

顯然，「一路」與「新南向政策」兩者的地區範圍有重大的重疊，亦即東協 10 國與南亞 6 國均列為兩岸的經貿開拓目標。「一路」和「新南向政策」雖然都是近年內才出現的名詞，但事實上，兩岸對這兩項政策的前期佈局早已行之有年，尤其是東南亞地區更是早就被放在各自的重要發展目標中。

### （一）中國大陸深耕與東南亞各國的經濟合作

中國大陸發展與東南亞國家的經濟合作關係歷史久遠，特別是亞洲金融風暴後，中國大陸迅速與東協達成一致意見，於 2010 年起建設「中國—東協自由貿易區」，形成涵蓋 19 億人口，國內生產總值近 6 萬億美元，貿易總額達 4.5 萬億美元的全球人口第一大和貿易額第三大的自由貿易區。爾後，雙方為促進經貿合作，陸續進行各項行動計畫合作，2015 年更制定《落實中國—東協面向和平與繁榮的戰略夥伴關係聯合宣言行動計畫（2016-2020）》，以持續加深雙邊之合作關係。2015 年雙邊貿易總額已達 4,680 億美元，中國大陸是東協最大

貿易國。自 2007 年起中國大陸對東協的投資金額屢創新高，2014 年達 95 億美元，成為東協僅次於新加坡的第二大投資國。與此同時，東協對中國大陸的直接投資亦不斷攀升，2014 年投資金額達 83.14 億美元，呈雙向投資的態勢<sup>103</sup>。

此外，中國大陸長期提供東協國家各項官方援助計畫。「一路」的戰略佈局，以通過東南亞的海路與東協最為密切。東協十國均為亞洲基礎設施投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB）創始會員，未來更可藉由取得「一路」合作倡議中的基礎設施建設，加強東協連結性及與中國大陸合作關係。「一路」是要發展重點港口的貨櫃中心，並搭配重點港口周邊經貿產業園區，以及興建鐵海聯合運輸通訊等基礎設施，將重點港口互聯互通成為「軸線」。隨著「一路」策略的實施，中國大陸與東協各國及沿路的周邊國家的經貿關係勢必更加密切。

## （二）我國的南向政策與新南向政策

我國早期的「南向政策」可追溯到 1994 年頒布《加強對東南亞地區經貿工作綱領》開始，旨在鼓勵企業利用東南亞國家相對低廉的勞力成本，設立勞力密集產業的出口導向的製造基地。爾後「南向政策」實施範圍陸續擴大，涵蓋澳洲、紐西蘭等國。2002 年我國重申「南向政策」，實施範圍更擴及印度。自我國推動與東南亞各國貿易、投資、產業交流合作以來，東南亞地區穩居我國第二大出口市場與第二大對外投資目的地，與東協國家間之雙邊關係也延伸至觀光、勞工、通婚、文化等領域。唯近年來東協國家與周圍國家簽署「東協加一」FTA 的效果漸顯，其中以東協與大陸、日、韓三國間的「東協加一」FTA 對我國影響最為明顯，致使我產品進入東協與其他「東協加一」FTA 夥伴國市場的關稅差距擴大，而我進入東協國家投資，亦比照一般外資待遇飽受限制，導致我國製造業與服務業對東協國家投資活

---

103 徐遵慈（2016），「新南向政策下的兩岸合作契機」，《兩岸經貿月刊》，9 月號，  
[http://www.seftb.org/mhypage.exe?HYPAGE=/03/03\\_content\\_01.asp&weekid=212&idx=4](http://www.seftb.org/mhypage.exe?HYPAGE=/03/03_content_01.asp&weekid=212&idx=4)。

動備受掣肘，再加上中國大陸「一路」政策的夾攻，使得我國在東協的經貿發展備受威脅。

2016年我新政府積極推動的「新南向政策」目標市場有18個國家，包括東協十國、南亞六國，以及澳洲、紐西蘭。「新南向政策推動計畫」將秉持「長期深耕、多元開展、雙向互惠」核心理念，整合各部會、地方政府、國內企業與NGO，以及海外僑民與臺商的資源與力量，從「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」與「區域鏈結」四大政策主軸著手，期望與東協、南亞及紐澳等國家，創造互利共贏的新合作模式，建立「經濟共同體意識」。以四年為期，策強調以人為本、雙向交流，期能多元整合臺灣優勢產業與新南向各國的供應鏈模式，期能減少對單一市場的過度依賴。為積極落實「新南向政策」，各部會制定關鍵績效指標，並由國家發展委員會按季統籌管考，以達成設定目標。

### （三）中國大陸「一路」的政策利基與遭受的阻礙

前述已分析中國大陸發展「一帶一路」的各項契機，包括推進國內區域協調發展、推進國際產能合作、促進在沿線國家直接投資、促進地方企業對外直接投資、推進企業對外工程承包、積極參與全球經濟發展與治理等。此外，「一路」的發展更可以加強其在全球港口貨櫃航運市場的地位，該政策利基主要集中在沿線的重點港口，相關的國家包括越南、馬來西亞、印尼、斯里蘭卡、印度、巴基斯坦、肯亞、希臘與義大利。中國大陸援建的港口主要有馬來西亞的「皇京港」、巴基斯坦的「瓜達爾港」、斯里蘭卡的「可倫坡港口城」。分述如下：

馬來西亞的「皇京港」於2016年10月19日，由中國電力建設集團所總承包的皇京港深水碼頭舉行奠基動工儀式，「皇京港」的開發建設和運營管理是由中國大陸和馬來西亞共同執行，確保「皇京港」的安全、環保、建設開發和實施運營。中國大陸被授予相關人造島嶼的土地所有權和99年的特許經營權，是「一路」的旗艦項目之一。麻六甲海峽是連接太平洋和印度洋的國際水道，中國大陸與馬來西亞



共建並運營一個深水港可以保障中國大陸貨櫃運輸通道的安全，該港不僅符合馬來西亞的利益，也符合中國大陸的利益，以平衡新加坡港口在麻六甲海峽的國際貨櫃航運市場的地位，確保中國大陸通行麻六甲海峽的國際商業海權。

中國大陸援建巴基斯坦「瓜達爾港」的擴建工程，已於2016年11月13日完工，可以縮短運輸航線並降低對於麻六甲海峽航道的依賴，可以從瓜達爾港通過「中巴經濟走廊」與新疆喀什市相連，直接繞開麻六甲海峽。「中巴經濟走廊」是中國大陸通過巴基斯坦瓜達爾連結非洲肯亞奈洛比的新路徑，使中國大陸可以將「一帶一路」倡議與「非洲戰略」相互統籌。同時，「瓜達爾港」也是「一帶」與「一路」交會的關鍵支點。

斯里蘭卡的「可倫坡港」是斯里蘭卡唯一可容納深水船的港口，可倫坡是斯里蘭卡最大的城市與商業中心。2013年7月23日，斯里蘭卡宣佈，中國大陸將在可倫坡建設一座港口新城，占地230公頃，可租用50公頃土地，租期99年。「可倫坡港」碼頭是中國大陸和斯里蘭卡共建的「海上絲路」專案。2016年6月10日，「可倫坡港口城」投資案開始復工，將成為國際物流通道的重要中轉站。

雖然中國大陸透過「一路」政策在沿線各國積極佈署，但由於東南亞的社會運動及對於中國大陸霸權的疑慮，使得中國大陸在某些國家可能遭受一些阻礙。例如在馬來西亞的援助建設完成後，可能面臨馬來西亞社會的排華運動，以及馬來西亞與周邊國家（如菲律賓、汶萊）的領土爭端而引發的戰亂風險。此外，越南對於中國大陸成為區域霸權存有戒心；印度認為中國大陸「一帶一路」倡議的戰略和軍事意圖遠大於經濟目的，印度為鞏固其在印度洋的區域霸權及自身國家安全而採取反制措施，提出「季風計畫」（Project Mausam）來因應中國大陸的「一路」政策<sup>104</sup>。

---

104 Akhilesh Pillalamri, "Project Mausam: India's answer to China's 'Maritime Silk Road'," *The Diplomat*, September 18, 2014.

#### (四) 中國大陸「一路」政策對臺商的影響

由於「一帶一路」倡議還在補充完善階段，本研究初步認為「一路」對臺商的影響可能有二個層面，分述如下：

第一，「一路」的重點港口福州，可能扮演著兩岸間經貿往來的重要平臺，包括「福建自由貿易試驗區」與「福州新區」。2015年4月8日，國務院發布《中國（福建）自由貿易試驗區總體方案》，福建自由貿易試驗區可作為福州港的發展腹地；接著，2015年8月30日，福州新區設立，成為中國大陸第14個國家級新區。同年福建省政府發布《關於支持福州新區加快發展的若干意見》，給予福州新區各項支持政策。2016年5月，更下放福州新區多項省級管理許可權，提高時間效率。這些政策都是在鼓勵臺商赴福州投資設廠，可能將產生某種程度的臺商前往投資的效應。

第二，「一路」沿線國家與中國大陸合作興建的經貿產業園區，或將有利於臺商赴「海上絲路」沿線國家投資設廠。

中國大陸可以藉由已完工的「瓜達爾港」，復工中的「可倫坡港」與剛開工的「皇京港」等重要港口，及在港區附近建立的經貿產業園區，作為其促進與「東協自由貿易區」和「南亞自由貿易區」經貿關係的平臺。由於在港區附近的經貿產業園區基礎建設相對充裕，或將有利於臺商赴該處投資設廠。此外，中國大陸已與巴基斯坦簽署自由貿易協定；與斯里蘭卡已進入第4輪的自由貿易協定談判。顯然，中國大陸積極增進與「南亞自由貿易區」的經貿關係。

臺商或可利用「一路」沿線國家與中國大陸合作興建的經貿產業園區，作為投資設廠的地點。但是，鑒於兩岸政治因素及中國大陸長期以來往往加諸臺商政治取向的作為，使得臺商在中國大陸及與其有關國家的投資時，往往必須承受可能的政治風險，必須謹慎。

## （五）中國大陸「一路」政策對新南向政策的影響

中國大陸已將「一路」對有關國家的援助建設工作與「一個中國政策」連結在一起，此舉勢必限縮我國官方與「一路」沿線國家之往來，甚至導致「新南向政策」的官方推展受到阻礙。

中國大陸的「一個中國原則」不僅載明於《十三五規劃綱要》內，而且在國際的外交聲明中屢次強調「一個中國政策」。對中國大陸而言，「九二共識」就是「一個中國原則」。在東協國家中，越南與中國大陸的政治互信雖然較低，但仍呼應「一個中國政策」。例如 2015 年 11 月 6 日，習近平訪問越南時，兩國公開發表《聯合聲明》，宣佈將加強兩國戰略對接，推動「一帶一路」和「兩廊一圈」對接，越方並重申堅定奉行一個中國政策，不與臺灣發展任何官方關係。又如 2016 年 10 月 13 日，柬埔寨發表《中華人民共和國和柬埔寨發表聯合聲明》，重申繼續堅定奉行一個中國政策，承認中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府。

中國大陸與東協個別國家合作「一帶一路」建設時，為爭取中國大陸援助建設，各國連帶將「一個中國政策」載明於外交聲明中的還有：2016 年 5 月 4 日，《中華人民共和國與寮國聯合聲明》；2016 年 8 月 20 日，《中華人民共和國和緬甸聯邦共和國聯合新聞稿》；2016 年 11 月 3 日，《中華人民共和國和馬來西亞聯合新聞聲明》等。此外，南亞自由貿易區個別國家有：2015 年 4 月 20 日，《中華人民共和國和巴基斯坦伊斯蘭共和國關於建立全天候戰略合作夥伴關係的聯合聲明》；2016 年 4 月 9 日，《中華人民共和國和斯里蘭卡民主社會主義共和國聯合聲明》。預期未來可能還有更多國家會採取此一策略。

再觀蔡英文總統對我國「新南向政策」的最新裁示是在 2016 年 11 月 7 日，召開「執政決策協調會議」時，要求與會成員在東南亞重要城市舉辦臺灣形象展；加強與新南向國家的互動，對已有合作基礎的國家，要推動更密切的高層官員互訪；臺灣對新南向各國的國情和產業研究仍不足，應加速強化政府與民間智庫資訊掌握，以及與國

外智庫的合作；積極推動簽訂或更新雙邊投資保障或租稅協定，讓臺商投資更有保障等。唯這些裁示，大都止於增加了解、促進交流的層面，若要涉及官方簽訂有關協定的層面，在各國呼應中國大陸「一個中國政策」的現實環境下，要加強與新南向國家的官方互動，要推動更密切的高層官員互訪及推動簽訂或更新雙邊投資保障或租稅協定等，短期內恐怕不是那麼容易。

由於新南向政策的目標國（除了紐澳）剛好被中國大陸「一帶一路」計畫完全涵蓋，在中國大陸經濟和政治力都遠超過臺灣的情況下，臺灣要獲得顯著成果頗為困難。特別是中國大陸主導下成立「亞洲基礎設施投資銀行」，結合「海上絲綢之路銀行」的龐大資金，足以主導「一帶一路」衍生的商機，絕非臺灣杯水車薪的計畫和資金所能比擬，除非臺灣能找到獨特的利基項目。

此外，臺灣新南向政策的挑戰，不只是大陸「一帶一路」帶來的衝擊，而且在政策本身只提出規畫方向，恐怕相關國家本身缺乏參與意願。臺灣期待透過加強民間往來與文化交流形成突破口，力促臺灣與東協及南亞個別國家之間建立更緊密的經貿關係。高雄港曾經名列全球貨櫃吞吐量第3名，目前是第13名，而新南向政策要以高雄為基地，或有復興高雄港國際航運地位的戰略意圖。由於東協和鄰近國家則都積極爭取和中國大陸建立緊密經貿關係，為求積極落實「新南向政策」，我政府未來勢必要加倍努力。

## （六）川普對「一帶一路」未來發展的影響

2016年11月21日，美國總統當選人川普表示，將在上任第一天將發佈總統行政令退出《跨太平洋夥伴關係協定》(TPP)。這意味著美國10年來「重返亞太」的經濟戰略規畫將要重新思考。有外國媒體表示，這對許多新興國家是極大的打擊，《區域全面經濟夥伴關係協定》(RCEP)將填補亞太區域經濟整合的空缺；中國大陸的評論則表示，川普此舉間接地把「一帶一路」戰略，從世界各國的選擇之

一，變成為世界的必需<sup>105</sup>。

英國 BBC 發表評論指出，美國退出 TPP 對中國大陸是個好消息，因為美國一旦退出 TPP 協定，亞太區的領導地位將被視作真空，而中國大陸正對此「虎視眈眈」。習近平在秘魯的亞太經合峰會上呼籲區內領導人構建更強大的夥伴關係，尋求互惠互利的的方法和加強戰略合作；隨行官員也積極爭取重啟 RCEP 及 FTAAP 的談判。再加上「一帶一路」和亞洲基礎設施投資銀行，這意味著中國大陸正在亞洲全面發揮投資、貿易和戰略的影響力<sup>106</sup>。預期隨著川普政府將更多的注意力放在美國國內的就業和經濟增長上，美國在亞太地區的戰略參與程度可能會下降，這或將有助於中國大陸「一帶一路」之推進。

由於未來東協內部關稅將持續調降，再加上未來 RCEP 完成談判實施降稅的效果，我國要拓展東協市場將面對更大壓力。中華徵信所指出，臺灣產業在中國大陸有龐大投資，但是成本升高經營日益艱難，政府在規劃新南向政策時，須先思考南向的困難，特別是美國大選後 TPP 形同瓦解，與東協各國單獨簽署 FTA 有其實質困難下，更應優先思考如何幫助大陸臺商由中國大陸轉型中壯大<sup>107</sup>。

不論是中國大陸的「一帶一路」、我國的「新南向政策」或是 TPP 的未來發展，這些政策都還在持續變化中，其可能產生的效應也將呈現動態變化，我政府及業界（包括臺商）必須持續關注之。

#### 第四節 本章小結

中國大陸在「十三五」時期要進行的議題相當多，本章主要針對「供給側結構性改革」、「中國製造 2025」、「創業創新」與「一帶一路」議題進行分析。

---

105 「老美撒手一帶一路變世界必需」，中時電子報，2016 年 11 月 23 日，  
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20161123001015-260309>。

106 「消除政變隱患 法媒：川普給習近平開闢暢通大道」，新唐人，2016 年 12 月 1 日，  
<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2016/12/01/a1299656.html>。

107 中華徵信所，《臺灣地區大型集團企業研究》，2016 年版。

在「供給側結構性改革」方面，中國大陸改革開放以來，主要從需求側發展經濟，「投資、消費、出口」成為推動經濟成長的「三駕馬車」。然而隨著中國大陸的經濟發展，經濟增速開始逐漸下滑，需求側的政策刺激效果漸微，出現某些製造業（尤其是重工業）和房地產行業產能過剩和高額庫存的現象，因而有供給側結構改革的出現。

2016年5月，習近平在中央財經領導小組會議指示要推進行供給側結構性改革，以達到提高供給品質，滿足人民物質文化需要的目的；要推進行五大任務（去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板）以減少無效供給，擴大有效供給，提高供給結構對需求結構的適應性；要推進行政府職能轉變及國有企業、價格、財稅、金融、社保等領域之深化改革，作為供給側結構性改革的政策支柱。

雖然中國大陸許多專家都認為供給側結構性改革能解決中國大陸經濟的問題，且當局也制定許多相關政策，但是，由於供給側結構性改革涉及的層面相當廣泛，例如要能掌握產能過剩、需求短缺的實況，要安置下崗職工問題等；且牽涉到許多制度性的問題，例如產業創新升級、人才培育及行政制度改革等，因此將面臨許多挑戰。

在「中國製造 2025」方面，調整產業結構、實施創新驅動戰略是《十三五規劃綱要》產業政策的重點。2015年5月頒布《中國製造 2025》，要實施製造業創新戰略，推展產業發展和技術變革，冀能實現「中國製造」由「大」變「強」的戰略任務。

在「創業創新」方面，2015年《政府工作報告》將「大眾創業、萬眾創新」列為國家經濟發展新引擎，要通過政策制度釋放改革紅利，調動群眾創新創業的積極性。2016年5月，發布《國家創新驅動發展戰略綱要》，冀能實現到2020年基本建成國家創新體系；到2030年躋身創新型國家前列；到2050年建成世界科技創新強國，成為世界主要科學中心和創新高地。

由於目前中國大陸的高新技術行業水準與世界先進水準差距頗大，勢必受到核心技術與科研體制之制約；同時，產業升級創新發展需要政府和市場的多重力量，例如完善的創新環境及創新保障政策，

是以將面臨許多挑戰。

在「一帶一路」方面，2013年9月，習近平提出共建「絲綢之路經濟帶」和「21世紀海上絲綢之路」的倡議。2015年3月發佈《推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動》，是跨國經濟合作倡議，也是《十三五規劃綱要》中重要的經濟發展議題之一，冀能透過一帶一路建設達成國內區域協調發展、促進國際產能合作、為其沿線國家帶來發展契機，並強化中國大陸對區域和雙邊貿易體制的治理能力，兼具其本身、區域發展及全球經濟發展的目標。

在該《願景與行動》中，將秉持開放合作、和諧包容、市場運作、互利共贏四項共建原則及政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通民心相通五項國際合作重點。

中國大陸正透過一帶一路倡議，開拓戰略縱深，推進企業在沿線國家直接投資及對外工程承包，強化和與相關國家的合作關係，以提高參與全球經濟發展與治理之契機。惟契機與挑戰往往是一體的二面，一帶一路沿線國家政治情勢複雜，俄羅斯主導中亞國家的多邊經濟發展，存在中亞各國與俄羅斯間的特殊社會結構，因此，一帶一路倡議在地緣政治、經濟及社會各方面將面臨挑戰，應該持續關注。

中國大陸「一帶一路」中的「一路」與「新南向政策」兩者的地區範圍有重大的重疊，加上中國大陸提供龐大資金主導「一帶一路」的商機，在此情況下，為求積極落實「新南向政策」，我政府未來勢必要加倍努力。





## 第四章 中國大陸「十三五」規劃對其產業發展與兩岸經貿關係之量化影響評估

### 第一節 量化模型說明

中國大陸第十八屆五中全會審議通過「十三五」規劃建議，目標將在十三五期間達成 2020 年全面建成小康社會，並強調「創新」、「協調」、「綠色」、「開放」與「共享」五個發展理念。期許未來中國大陸要達成經濟保持中高速成長、生活水準和品質普遍提高、生態環境品質達到總體改善基礎要求。

本研究除全面性探索中國大陸「十三五」規劃的具體內涵外，亦將透過經濟量化分析方法，嘗試將「十三五」規劃的重要內涵轉化為具體政策目標，進行政策模擬，藉以研析其對中國大陸經濟發展與兩岸經貿的可能影響。

在量化模型的選擇上，擬採用動態全球貿易分析模型（Dynamic Global Trade Analysis Project, GDyn）做為政策分析工具。GDyn 模型<sup>108</sup>為一遞迴動態（recursive dynamic）的可計算一般均衡模型（computable general equilibrium, CGE），係由全球貿易分析模型（Global Trade Analysis Project, GTAP）發展而來，GTAP 首在 1992 年由美國普渡（Purdue）大學所建構，係一個多地區、多部門的可計算一般均衡分析模型。在 GTAP 模型內，每個國家／地區均建構有獨立的次模型（sub-model），且這些次模型對於各個國家／地區之生產、消費、投資與政府支出等行為，各有不同程度的描述與設定，並透過雙邊和多邊的（multilateral）國際貿易聯結與均衡，將各地區產品之經濟循環流向過程納入其中，進而形成一個全球性的可計算一般均衡模型。

GDyn 模型與一般靜態 GTAP 模型相比，多了考量及處理國際資

---

108 Ianchovichina, E. and Robert M., "Theoretical Structure of Dynamic GTAP" (2000). GTAP Technical Paper 14.

本流動、資本累積的機制，並且利用適應性預期理論（adaptive expectations theory）來預測投資變化，GDyn 模型目前最新版本對應到最新版 GTAP 資料庫第 9 版，此版資料庫數據基期年份為 2011 年，包含 140 個地區以及 57 個產業部門。圖 4-1-1 說明了靜態與動態 GTAP 模型的差異，圖 4-1-2 則是模型總體經濟架構，而圖 4-1-3 可以進一步看出模型中所得面的流動關係。

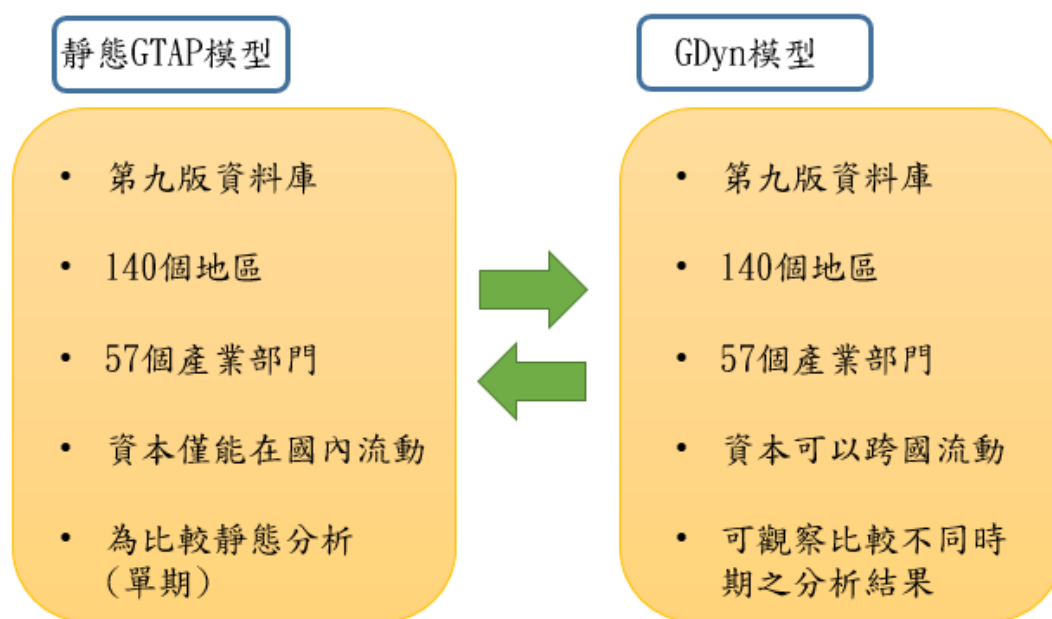


圖 4-1-1 靜態與動態 GTAP 模型差異比較

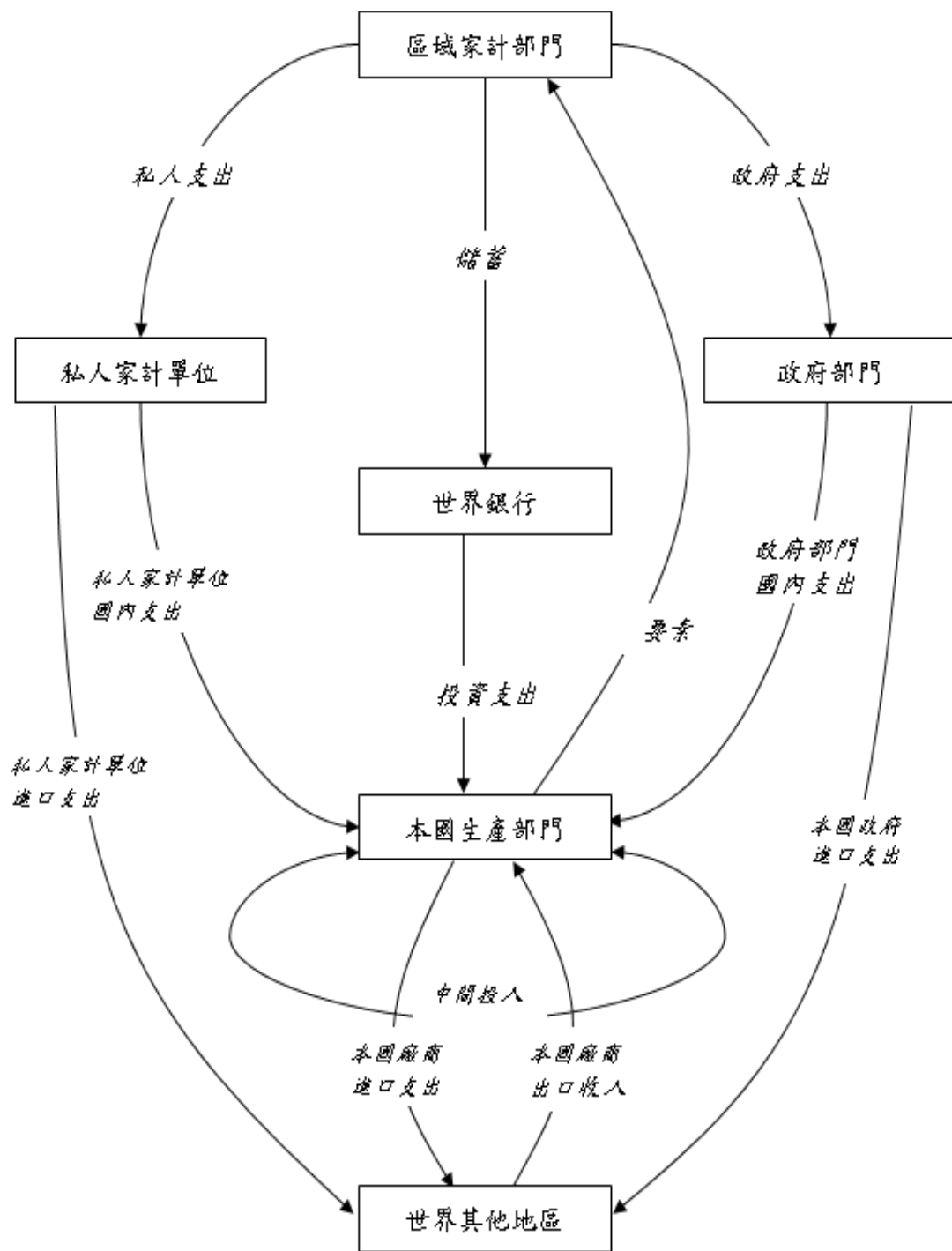
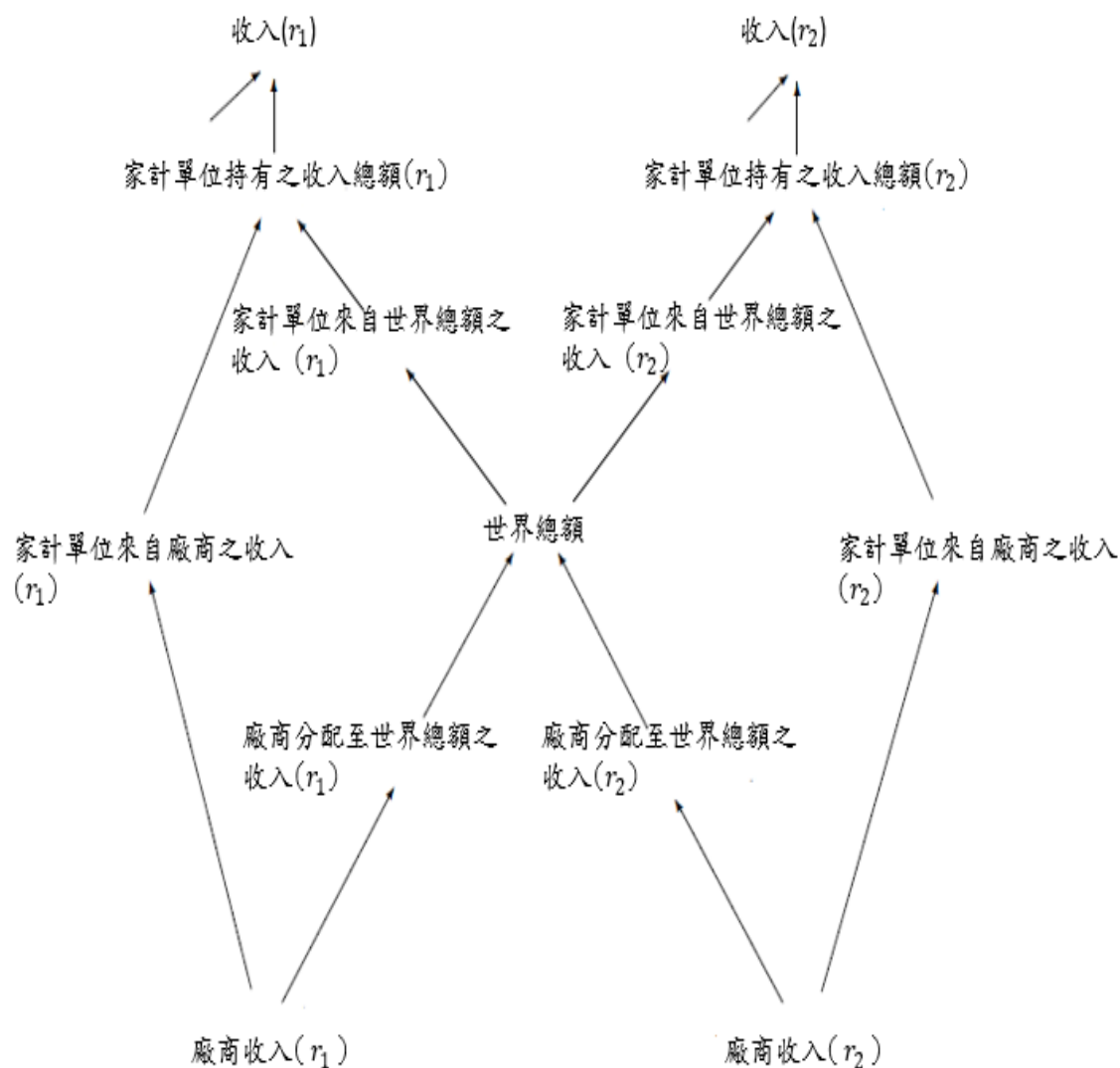


圖 4-1-2 模型總體經濟架構

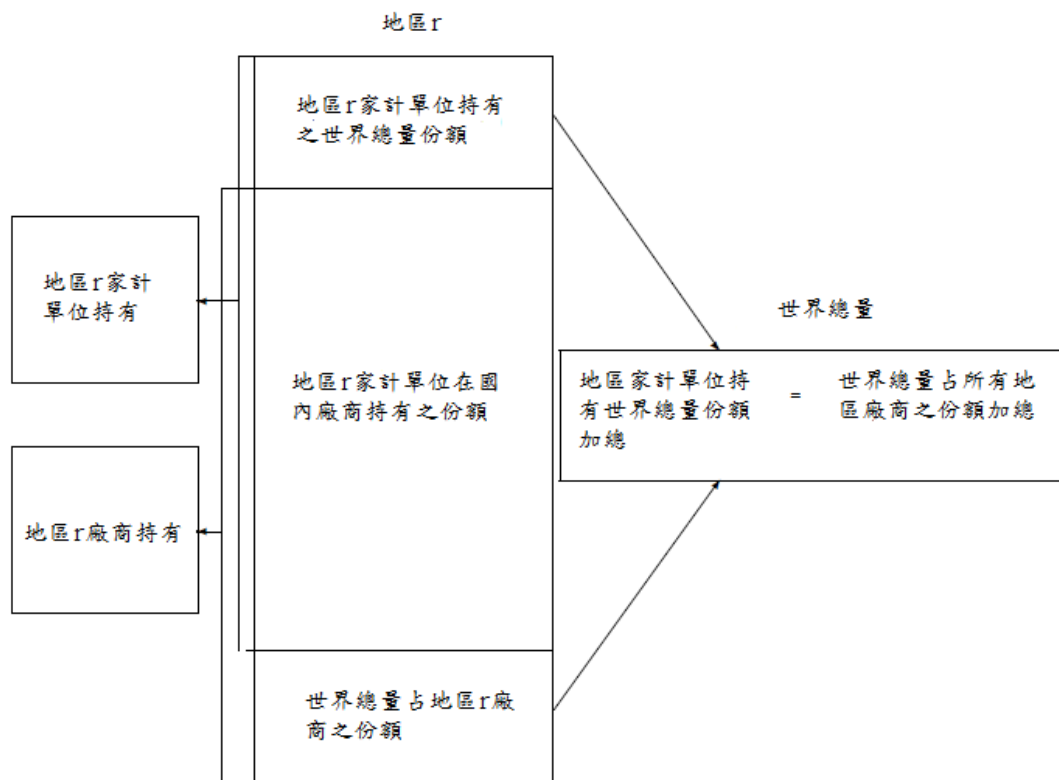


資料來源：Elena I. and Robert M. (2000)。

圖 4-1-3 模型所得面架構

發展 GDyn 模型主要目的，係提供一個在 GTAP 模型架構下處理長期經濟預測模擬分析的工具，在基本的靜態 GTAP 模型中，一區域內之資本僅可在當地產業間流動，這項條件限制了模型處理與跨國資本流動有關政策衝擊的能力，但在長期情境當中，資本的跨國流動往往扮演著相當重要的角色。因此在動態機制下，GDyn 模型可針對跨國資本投資報酬率與資本流動之間，建立相關運作機制，資本可在適應性假設的前提下，針對預期的資本報酬率做出適當的投資行為反應，進而可用以模擬跨國的資本流動與投資決策及其影響。

由於現今各國之外人直接投資（foreign direct investment, FDI）資料取得不易且不具一致性，在 GDyn 模型的資料建立，主要是利用各區域家計單位持有之當地產業的資本份額以及全球資本總額在各地產業分配份額，來模擬資本流動與分配（詳見圖 4-1-4）。



資料來源：Elena I. and Robert M. (2000)。

圖 4-1-4 GDyn 模型跨國資本流動架構

另一方面，相對於其他大部分的動態經濟模型，皆將時間視為一個指數（index）方式處理，因此每段時間都包含相對應的資料變數，但在 GDyn 模型中，時間與政策、人口等變數相同，被視為一外生變數，使用者可針對時間變數做更多彈性化的設定變動。並針對每段期間之情境設定內外生變數與政策衝擊變數，即可運用模型評估不同情境下不同期間的模擬結果，得以清楚比較每段期間內各國總體經濟變數的數據變化，進行政策效果之比較。也正因上述模型特性，本研究選擇 GDyn 模型做為分析工具，用以評估中國大陸在「十三五」規劃期間，可清楚定義並模擬於 2016-2020 年期間所推動的政策變化，分析其在總體面及產業面的影響評估。

## 第二節 資料處理與模擬情境設計

### 一、模型資料處理

中國大陸現在經濟結構邁入「新常態」後，力求在產業創新轉型上能夠有所突破，期許未來由「製造大國」變為「製造強國」，並且能夠在中央創業基金的帶動下，吸引國內外投資挹注，帶動中國大陸企業創新與青年創業。

首先說明模型資料處理：在國家別加總方面，針對原有 140 個國家／區域，為運算方便，需加以適度合併。故保留包括中國大陸、臺灣、日本、韓國、東協、美國、歐盟與其他重要國家／區域。而在部門加總方面，原本 57 個產業部門，根據研究議題需求將各部門適度整併，並區分為「中國製造 2025」十大重點領域相關產業部門、服務業部門以及「供給側改革」中強調去產能之產能過剩相關產業（詳見表 4-2-1）。

表 4-2-1 產業部門加總

	產業部門分類	GDyn 產業部門類別
	初級產業	水稻；小麥；其他穀物；蔬果；植物油相關作物；甘蔗；植物纖維相關作物；其他作物；家畜養殖；其他動物產品；生乳；羊毛絲綢；林業；漁業；原油；天然氣；其他礦業
產能過剩產業	煤礦	煤礦
	化工橡膠製品	化工橡膠製品
	非金屬礦物加工（水泥）	非金屬礦物加工
	鋼鐵	鋼鐵
	有色金屬煉製（電解鋁）	有色金屬煉製
	煉油	煉油
十大重點領域相關產業	汽車零件製造	汽車零件製造
	運輸設備製造	運輸設備製造
	電子設備製造	電子設備製造
	其他機械設備製造	其他機械設備製造
	其他製造	其他製造
	其他工業	動物肉類製品；其他肉類製品；植物油

	產業部門分類		GDyn 產業部門類別	
			製品；乳製品；稻米加工品；製糖業；其他食物製品；菸草製品；紡織；服裝；皮革；木材加工品；造紙；鍍金製品	
服務業*	商品貿易	金融	燃氣	
	運輸倉儲	保險	建築營造	
	海運	工商服務	娛樂	
	空運	電力	公共服務	
	通訊服務	自來水	住宅服務	

註\*：服務業部門未合併或拆解。

資料來源：本研究自行整理。

在動態模型基線（baseline）設計上，則是依據國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）的「World Economic Outlook」資料庫所提供各國 2016-2020 年間所預測的 GDP 成長率，做為模擬基線預測的基礎，另針對中國大陸基線模擬，係利用十三五規劃所提平均每年 6.5% 的 GDP 成長率作為基線。表 4-2-2 整理了模型基準期間之各國每年 GDP 成長率。此基線預測，係用以觀察後續進行政策情境模擬效果之差異比較，以做為政策經濟影響評估之參考。

表 4-2-2 各國之預測 GDP 成長率（2016-2020）

國家/地區	單位：%				
	2016	2017	2018	2019	2020
中國大陸*	6.50	6.50	6.50	6.50	6.50
臺灣	1.46	2.17	2.41	2.78	2.82
韓國	2.67	2.87	3.08	3.06	3.05
日本	0.49	-0.06	0.36	0.70	0.70
美國	2.40	2.50	2.38	2.13	1.96
東協	4.73	5.30	5.84	6.37	6.03
歐盟	1.84	1.95	1.87	1.87	1.83

註\*：十三五規劃綱要 GDP 成長目標。

資料來源：World Economic Outlook、十三五規劃綱要。

## 二、模擬情境設計

針對模擬情境設計，本研究將模擬期間設定在 2016 年至 2020

年 5 年之間，中國大陸推動「中國製造 2025」、「供給側改革」以及「創業創新」等三項重大政策，探討其經濟影響效果。圖 4-2-1 為本研究模擬情境設計概要，以下將分就各情境進行說明：

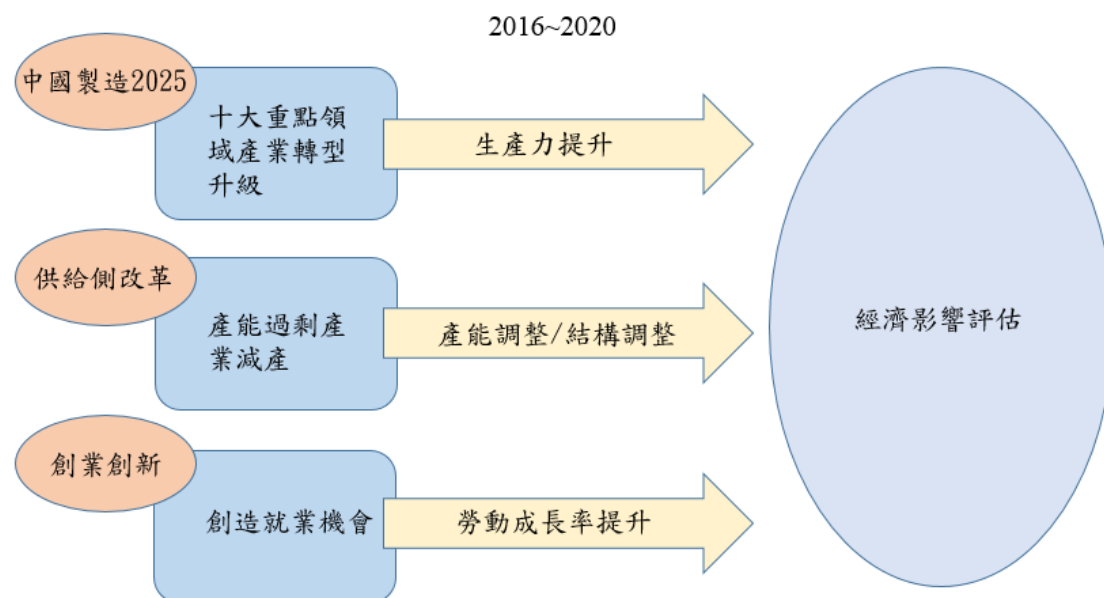


圖 4-2-1 模擬情境設計概要

### (一) 情境一：中國製造 2025

根據「中國製造 2025」，其政策戰略目標為通過「三步走」實現成為製造強國的願景。第一步為十年內邁入製造強國行列；第二步為到 2035 年，製造業達到世界製造強國水準，提升在全球產業鏈中的地位；第三步為新中國成立 100 年時，成為世界製造強國先驅，主要製造業領域具全球領導地位。透過創新驅動、質量為先、綠色發展、結構優化、人才為本等戰略方針帶動整體產業發展。並同時注重提高國家製造業創新能力、推動信息化與工業化深度融合、強化工業基礎能力、加強質量品牌建設、全面推行綠色製造。

產業影響方面，「中國製造 2025」政策主要針對 10 大重點發展領域，分別為：新一代資訊技術、高檔數控機床和機器人、航空航太裝備、海洋工程裝備及高技術船舶、先進軌道交通裝備、節能與新能源汽車、電力裝備、農機裝備、新材料、生物醫藥與高性能醫療器械。



由於該政策係屬時間長達 30 年的中長期規劃戰略，故目前並未針對各細項產業提供具體發展的階段性目標<sup>109</sup>。故在情境假設上，本研究茲假設政策相關重點領域產業在政策引導下，將透過研發投入的增加，促使其在 2015-2020 每年生產技術效率皆能有所提升，來模擬相關產業在產業升級以及轉型的變化過程中，對中國大陸及兩岸經濟的影響。

以下說明如何計算研發投入對促進技術效率提升之評估方法，作法上首先利用生產力評估法，針對中國大陸製造業研發投入對生產力的貢獻，進行評估。勞動生產力方程式設定如下：

$$\ln\left(\frac{y_{it}}{l_{it}}\right) = a \ln(RD_{it-1}) + b \left(\frac{k_{it}}{l_{it}}\right) \quad (\text{E 4.1})$$

式中相關變數定義為： $y$ ：特定產業附加價值，單位：仟元人民幣； $k$ ：特定產業固定資產總額，單位：仟元人民幣； $l$ ：特定產業就業員工，單位：人； $RD$ ：特定產業研發經費內部支出，單位：億元人民幣； $i$ ：各省市； $t$ ：2001 年與 2010 年。

上式所使用的資料來源部份， $y$ 、 $k$ 、 $l$  引用自 China Data Online， $RD$  資料則來自中國大陸 R&D 資源清查資料彙編（2000 年與 2009 年）。其中中國大陸製造業 R&D 資源清查資料彙編內容包括：新產品研發經費、新產品產值、新產品銷售收入、新產品銷售利潤等。所涵蓋的產業共計 28 項細項製造產業類；如食品加工業、食品製造業、飲料製造業、菸草加工業、紡織業等。

關於中國大陸製造業研發投入對其生產力貢獻之計算結果，整理如表 4-2-3 所示，其中除了石油加工及精煉和石油、煉焦及核燃料加工業和化學纖維製造業的計算結果，研發投入對其生產力提升效果不顯著外，其他產業的  $RD$  對其生產力均有顯著提升效果。表 4-2-3 之計算結果，係該產業每單位研發投入對生產力提升的貢獻。

---

109 中國大陸於 2015 年 10 月出版《中國製造 2025》重點領域技術路線圖，其中雖有針對重點產業設定發展路線，惟各行業目標設定各異，包括預估市場需求、市占率變化、營銷收入成長比率、全球企業家數等等。然礙於產業對照與政策目標均難以詳實反應於模擬設定，故無法採用。

而為進一步估算中國大陸重點領域產業累計研發投入對生產力提升的總合效果，尚需計算各產業之累計研發投入存量成長率（如表 4-2-4），再將 4-2-3 與 4-2-4 兩表的產業對照後數據相乘，即可求得。

**表 4-2-3 中國大陸製造業每單位研發投入對生產力提升效果**

1999-2002	2003-2010	RD 係數
食品加工行業	農副食品加工業	0.271***
	食品製造業	0.211***
	飲料製造業	0.177***
	煙草加工業	0.069***
	紡織業	0.136***
服裝及其他纖維製品製造業	紡織服裝鞋帽製造業	0.131***
	造紙及紙製品業	0.106***
石油加工及精煉	石油、煉焦及核燃料加工業	0.056
化工材料及其製品	化學原料及化學製品製造業	0.230***
	醫藥製造業	0.165***
	化學纖維製造業	-0.039
	非金屬礦物製品業	0.152***
	黑色金屬冶煉及壓延加工業	0.149***
	有色金屬冶煉及壓延加工業	0.370***
	金屬製品	0.156***
	通用設備製造業	0.231***
	專用設備製造業	0.161***
	交通設備製造業	0.0773**
	電氣機械及設備	0.160***
電子及通信設備	通信設備計算機及其他電子設備製造業	0.220***
	儀器儀表及文化辦公設備製造業	0.193***
電力蒸汽熱力生產及供應業	電力熱力的生產和供應業	0.137***

資料來源：本研究計算結果。

**表 4-2-4 中國大陸製造業研發投入存量成長率推估值**

產業別	RD 存量成長率
D10-11 食品和飲料	1.54
D12 煙草製品	1.12
D13-15 紡織品，服裝，皮革及相關製品	1.48
D13 紡織品	1.27
D14 服裝	--
D15 皮革及相關製品，鞋類	--
D16-18 木材，紙張，印刷和記錄媒介的複製	1.51
D16 木材和軟木，家具除外產品;草編製品及編織材料物品	1.53
D17 造紙及紙製品	1.48
D18 印刷和記錄媒介的複製	1.60
D19-23 化工，橡膠，塑料，燃料產品及其他非金屬礦物製品	1.42
D19 焦炭和精煉石油產品	1.40
D20-21 化工和醫藥產品	1.43

產業別	RD 存量 成長率
D20 化學品及化學產品	1.40
D21 藥品，醫藥化工及植物產品	1.48
D22 橡膠和塑料製品	1.34
D23 其他非金屬礦物製品	1.47
D24-25 基本金屬及金屬製品，機械和設備除外	1.39
D24 基本金屬	1.33
D241-31 鋼鐵	1.25
D241-32 有色金屬	1.54
D25 金屬製品，機械及設備除外	1.80
D26-30 電腦，電子及光學產品，電氣設備，機械，汽車和其他運輸設備	1.28
D26 電腦，電子及光學產品	1.25
D27 電氣設備	1.27
D28 機械設備	1.30
D29 機動車，拖車，半拖車	--
D30 其他運輸設備	--
D31-33 家具等的製造和維修及安裝機械設備	2.94

註：-- 表查無資料可供計算。

資料來源：本研究計算結果。

而為模擬中國製造 2025 情境下，中國大陸製造業技術提升對我國總體經濟及產業的影響，本研究茲再進一步將中國大陸生產效率提升效果對照到 GDyn 部門別之中，做為產業效率提升的模擬衝擊值，整理如表 4-2-5 所示。

表 4-2-5 中國大陸製造業研發對生產力提升效果與 GDyn 部門對照

GDyn 產業部門	中國大陸製造業 R&D 資料彙編部門	RD 對生產力 的影響 (%)
汽車零件製造業	交通設備製造業	0.118
運輸設備製造業	交通設備製造業	0.108
電子設備製造業	電氣機械及器材業;電子及通信設備業	0.282
其他機械設備製造業	普通機械製造業;專用設備製造業	0.300
其他製造業	儀器儀表及文化辦公設備製造業	0.567

資料來源：本研究計算結果。

## (二) 情境二：供給側改革

在「供給側改革」政策模擬情境設定方面，2016 年中國大陸經濟主要任務為「三去一降一補」：即去產能、去庫存、去槓桿、降成

本、補短板（改善缺點與不足），而去產能則為現今中國大陸面臨的當務之急。目前中國大陸「殭屍企業」情況惡化，近期鋼鐵、煤礦、水泥、電解鋁、化工、煉油等產業都面臨產能過剩的問題，造成相關產品價格大幅下跌，甚已衝擊全球相關產業。本研究假設中國大陸未來幾年透過政策，有效控制產能過剩產業之產量，使其產能維持在固定水準不再成長。同時進行結構調整，調降重點產業之企業投入成本並提升生產效率。藉此來模擬中國大陸藉由壓縮產能解決產能過剩問題，達到結構性改革之政策效果。圖 4-2-2 為 GDyn 模型中供給面的結構關係，利用變數的調整即可模擬壓縮產出造成的經濟效果，而調整生產力變數，則可以來模擬產業整體產能改變造成的影響。

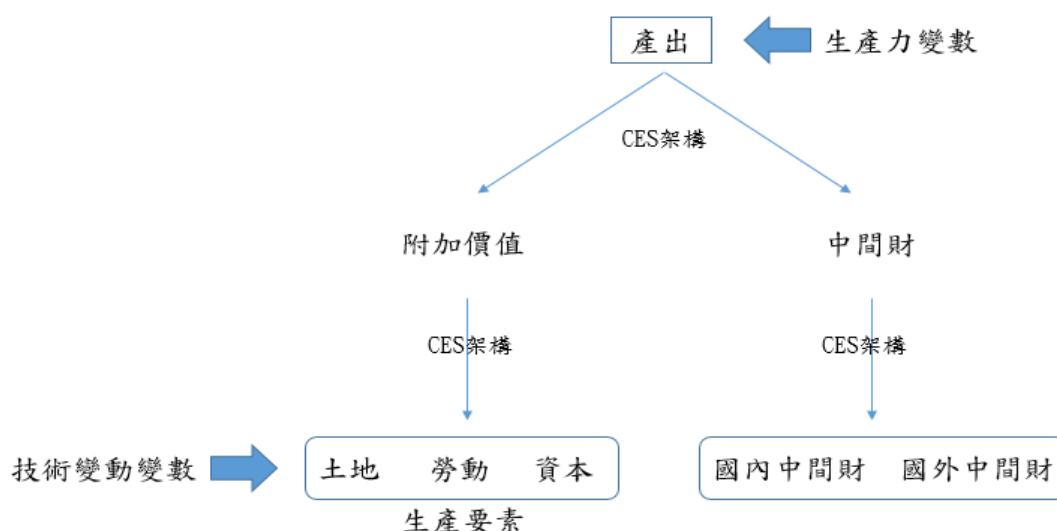


圖 4-2-2 GDyn 模型供給面架構

在模擬設定上，係採用國務院對外公布之各產業去產能目標來做為模擬的基準參考，惟 GDyn 中各部門為多個產業的加總，因此如水泥與電解鋁等產業在模型中是以「非金屬礦物加工業」以及「有色金屬煉製業」做為代表。表 4-2-6 為目前相關產業所公布之去產能目標，然目前中國大陸對電解鋁產業去產能尚未訂出明確目標，因此在數據選擇上，採用 2015 年中國有色金屬工業協會所公布之數據取代之。

表 4-2-6 中國大陸去產能目標

	去產能目標
煤礦	3-5 年內減產 5 億噸，減量重組 5 億噸（約再減去 2 億噸）；原 2015 年產量 37.5 億噸
化工橡膠製品	5 年內減產 10-15%
非金屬礦物加工（水泥）	3 年內減產 5 億噸；2015 年原產量 23.5 億噸
鋼鐵	5 年內減產 1-1.5 億噸；原 2015 年產量 23.5 億噸
有色金屬煉製（電解鋁）	2015 年計畫減產 491 萬噸；2014 年原產量 2,436 萬噸
煉油	5 年內減產 10-15%

資料來源：國務院對各產業產能過剩意見暨本研究自行整理。

### （三）情境三：大眾創業 萬眾創新

最後，在「創新創業」部分，中國大陸在 2015 年初設立了以中央主導；總額達到 400 億元人民幣的創業投資引導基金，期盼能帶動國內創新浪潮，並希望藉此拉動國內外投資人對當地企業創新創業的投資，實現「大眾創業、萬眾創新」的政策理念。中國大陸企圖在「雙創」引導下，帶領中國大陸進入新的產業層級，追求「新常態」下的長遠發展模式。策略上，運用發展「眾創空間」，完善投資環境，舉辦創業創新大賽等，塑造豐富的「創客文化」。

因此，在情境設定的部分，本研究茲假設中國大陸透過「創新創業」拉動青年創業與勞動就業率，操作設定上係透過提升勞動就業成長率達到政策模擬的效果。數據的設定上，係根據中國人民銀行貨幣政策委員會課題組的預測<sup>110</sup>，2016-2020 年中國大陸勞動就業成長率平均將以每年 0.24% 速度成長。目前中國大陸大力推展相關政策創造就業機會，其中「創新創業」即為其重要政策的一環。所推動的相關政策措施扮演了未來幾年拉動中國大陸勞動就業成長率的重要角色，故在政策效果模擬上，即參引此數據做為後續模擬之設定。

110 <http://www.yidianzixun.com/article/0E5n17f9>。

### 第三節 模擬結果分析—「十三五」規劃對其產業發展 與兩岸經貿的影響

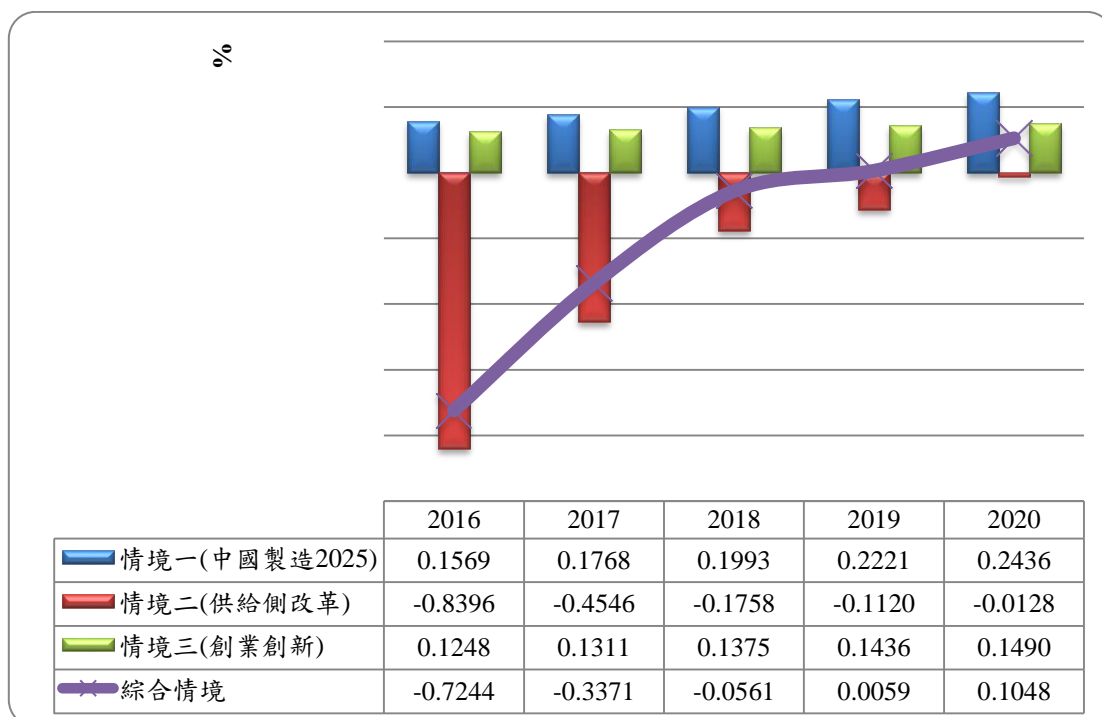
本研究針對中國大陸在「十三五」期間，推動「中國製造 2025」、「供給側改革」以及「創業創新」等三項重要經濟政策，進行可能的政策影響量化評估，研究工具採用 GDyn 動態模型，模擬期間設定為 2016 年至 2020 年。本節茲整理量化模擬結果，將分為兩大部分，第一，先就中國大陸探討其在相關政策影響下，對總體實質 GDP 以及產值之變化進行分析。再進而針對臺灣，觀察中國大陸政策對我國實質 GDP、產業產值以及進出口變化的影響，詳述如後。

#### 一、對中國大陸的影響評估

##### (一) 總體經濟影響

如前述本研究分別針對「中國製造 2025」以特定產業研發投入帶動生產力提升；「供給側改革」以去化過剩產能及帶動產業結構調整為設定；以及「創業創新」促進勞動就業成長率等三項重要經濟政策進行模擬。模擬結果整理如圖 4-3-1 所示。

在政策情境一（中國製造 2025）下對中國大陸在未來 5 年的影響，由於相關產業因研發投入促進生產效率提升，將可帶動中國大陸實質 GDP 的進一步成長。與未含政策效果的基準情境相比，2016 年至 2020 年由政策帶動的中國大陸實質 GDP 成長率可望逐年增加。同時，由圖中可以看出，政策情境帶來的 GDP 增速將會逐年加大，由 2016 年至 2010 年約可較基準情境再多成長 0.16-0.24 百分點。顯示相關重點領域產業的生產力提升，對於中國大陸未來 5 年經濟成長帶來的貢獻將逐漸發酵擴散。



資料來源：本研究模擬結果。

圖 4-3-1 中國大陸實質 GDP 影響變化（與基準情境比較）

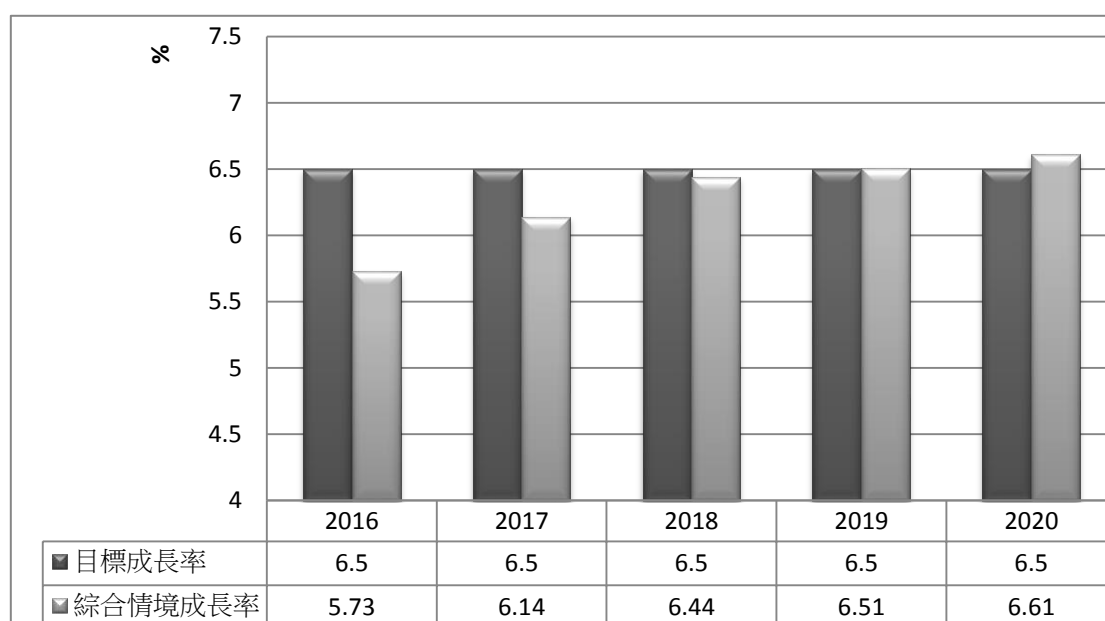
其次，在政策情境二（供給側改革）的模擬情境中，由於中國大陸推動去產能的主要政策目的，係為推動產業結構調整。故在模擬設定上，同時運用了「控制產能」及「推升生產效率」之作法，模擬結果顯示，此政策短期將對中國大陸的實質 GDP 帶來負向衝擊，在情境二下中國大陸 2016-2020 年相對於基準情境約下跌 0.84-0.01 百分點。由趨勢來看，衝擊幅度能逐年改善，意味著中國大陸推動去產能雖在短期內對總體經濟帶來負面衝擊，但在經過一段時間的產業結構調整後，負面衝擊會逐年趨緩。

在政策情境三（大眾創業，萬眾創新）中，透過勞動就業成長率的提升，對於中國大陸實質 GDP 有正向提升，在情境三下中國大陸 2016-2020 年與基線相比的 GDP 變化，約可較基準情境再多成長 0.12-0.15 百分點，顯示在勞動就業成長率逐年穩定提升的情況下，中國大陸 GDP 也會被帶動而有穩定的增長趨勢。

此外，鑑於十三五期間，中國大陸各項政策之推動係同時併行，故有必要將前述三種情境做一綜整評估。亦即將三種情境的設定合併

在一起進行模擬。故圖 4-3-1 亦呈現了中國大陸綜合情境(混合效果)在 2016-2020 年實質 GDP 成長率的變化。

模擬結果顯示，在綜合效果下，中國大陸的 GDP 成長率在 2016 年約僅能達 5.73%，低於目標成長率 6.5%。但此後成長率可望逐年提高，到 2018 年已能接近目標值，並於此後超越，至 2020 年達 6.61%。其中 2016-2018 年低於 6.5% 的成長幅度原因，主要係受前期推動去化產能政策的衝擊所致。由 GDP 成長率的推估變化來看，似乎顯示中國大陸在十三五規劃期間內，要達到五年平均 6.5% 的成長目標仍有挑戰。參圖 4-3-2。



資料來源：本研究模擬結果。

**圖 4-3-2 綜合情境中國大陸 GDP 成長率（與基準情境比較）**

圖 4-3-2 中左柱為十三五規劃的 GDP 目標成長率 6.5%，右柱則是在綜合情境下推估出來可能的 GDP 成長率。但在此需特別強調，由於 GDyn 模型並不是經濟預測模型，故此處的未來五年經濟成長率推估結果，係屬於政策模擬效果，而非經濟預測結果。同時，本研究也僅針對中國大陸三大重要經濟政策進行模擬，並未涵蓋其他代表性政策，例如一帶一路、戶籍改革或綠色環保等政策效果，故此處 GDP 成長率的推估與比較，僅能供作政策評估之參考使用。



## （二）個別產業影響（以綜合情境為例）

另外，再細部觀察中國大陸綜合情境下各產業的產值變化，由表 4-3-1 可以看出，在綜合情境下中國大陸各產業總產值在 2016-2019 年間與基準情境產值的差異（詳見表 4-3-1 最後一列），五年平均約成長 358 億美元，產值增幅主要集中在前面幾年，其後成長逐漸趨緩，到 2020 年增幅略低於基期成長幅度，呈現了政策效果隨時間動態調整的過程，其政策效果在初期最為明顯，其後效果逐漸收斂趨緩。

個別產業來看，運輸設備製造、電子設備製造、其他機械設備與其他製造等產業的產值與基準情境相比，在綜合情境下的產值成長幅度均有所提高，5 年平均增幅較基準情境分別多成長了 8.57 億美元、127.88 億美元、118.08 億美元、55.35 億美元。而其中電子設備製造的變化幅度較大，顯示其受到政策引導的反應相對其他產業為大，但其政策效果會逐年縮小，成長幅度到 2020 年甚至可能略低於基準情境。另汽車零件製造在政策初期，或可能受鋼鐵去化產能影響而導致產值下降，但衝擊可逐年減緩，到 2020 年成長率已可回復到基準情境之上，然 5 年下來仍較原基準情境的成長幅度少約 12.1 億美元。

另外，在服務業部門方面，綜合情境下，所有的服務業的產值成長幅度均能優於基準情境，其中成長幅度最為突出的是商品貿易和金融二項，五年平均成長增幅較基準情境分別高了 17.26 億美元及 11.6 億美元。但建築營造的產值表現與基準情境相比則有較大幅度的衰退，推測亦應受到情境二供給側改革去化過剩產能（去化營建剩餘空屋）因素有關，五年平均成長減幅較基準情境少了 178 億美元。

整體來看，十三五期間政策對於中國大陸來說具有動態調整效果，其中對產業影響最大者，主要受到供給側改革推動結構調整、去化過剩產能政策的衝擊，相關產業均全面受到影響，並促使中國大陸的產業結構和資源重分配。

表 4-3-1 中國大陸綜合情境與基準情境之各產業產值成長率之差異

單位：億美元

	2016		2017		2018		2019		2020		5年 平均值
	差異值	%	差異值	%	差異值	%	差異值	%	差異值	%	
初級產業	200.09	1.260	128.09	0.749	41.27	0.224	16.26	0.082	-16.31	-0.077	73.88
其他工業	329.59	1.053	189.79	0.576	51.83	0.149	-19.40	-0.053	-87.81	-0.226	92.80
汽車零件製造	-22.55	-0.326	-21.03	-0.291	-10.44	-0.138	-9.04	-0.114	2.56	0.031	-12.10
<b>運輸設備製造</b>	<b>16.51</b>	<b>0.670</b>	<b>12.29</b>	<b>0.472</b>	<b>8.72</b>	<b>0.317</b>	<b>4.00</b>	<b>0.137</b>	<b>1.31</b>	<b>0.042</b>	<b>8.57</b>
<b>電子設備製造</b>	<b>350.47</b>	<b>3.576</b>	<b>247.04</b>	<b>2.387</b>	<b>79.19</b>	<b>0.715</b>	<b>18.41</b>	<b>0.155</b>	<b>-55.69</b>	<b>-0.436</b>	<b>127.88</b>
<b>其他機械設備</b>	<b>202.47</b>	<b>1.028</b>	<b>146.78</b>	<b>0.707</b>	<b>108.80</b>	<b>0.494</b>	<b>73.48</b>	<b>0.313</b>	<b>58.89</b>	<b>0.235</b>	<b>118.08</b>
<b>其他製造</b>	<b>103.67</b>	<b>2.786</b>	<b>77.85</b>	<b>1.975</b>	<b>43.98</b>	<b>1.051</b>	<b>33.08</b>	<b>0.744</b>	<b>18.17</b>	<b>0.385</b>	<b>55.35</b>
電力	33.45	1.089	19.41	0.595	7.74	0.224	4.62	0.125	0.93	0.024	13.23
燃氣	-0.94	-1.425	-0.66	-0.938	-0.27	-0.367	-0.19	-0.243	-0.04	-0.049	-0.42
自來水	0.59	0.178	0.27	0.077	0.24	0.066	0.20	0.053	0.21	0.052	0.30
建築營造	-382.10	-2.003	-285.85	-1.446	-152.64	-0.753	-89.66	-0.432	20.57	0.096	-177.94
<b>商品貿易</b>	<b>51.29</b>	<b>0.515</b>	<b>26.26</b>	<b>0.251</b>	<b>9.01</b>	<b>0.082</b>	<b>2.19</b>	<b>0.019</b>	<b>-2.47</b>	<b>-0.020</b>	<b>17.26</b>
運輸倉儲	15.26	0.225	-0.14	-0.002	-1.49	-0.020	-1.99	-0.026	2.11	0.026	2.75
海運	23.25	1.106	11.59	0.527	3.97	0.172	1.15	0.048	-1.55	-0.061	7.68
空運	4.68	0.600	2.46	0.299	0.69	0.079	-0.42	-0.046	-1.23	-0.126	1.23
通訊服務	6.19	0.262	4.08	0.166	2.02	0.079	1.20	0.045	0.88	0.032	2.87
<b>金融</b>	<b>33.69</b>	<b>0.775</b>	<b>15.78</b>	<b>0.348</b>	<b>6.27</b>	<b>0.132</b>	<b>2.66</b>	<b>0.053</b>	<b>-0.37</b>	<b>-0.007</b>	<b>11.60</b>
保險	7.36	0.633	4.59	0.376	2.00	0.155	1.08	0.079	0.20	0.014	3.04
工商服務	18.26	0.242	7.18	0.091	-0.16	-0.002	-2.94	-0.034	-1.24	-0.014	4.22
娛樂	1.68	0.056	1.43	0.045	2.95	0.088	3.47	0.098	4.30	0.114	2.77
公共服務	-30.58	-0.231	-6.46	-0.046	16.46	0.112	26.56	0.171	35.94	0.218	8.38
住宅服務	-9.70	-0.313	-6.28	-0.194	-1.09	-0.032	0.71	0.020	2.98	0.078	-2.68
<b>總產值</b>	<b>953</b>	<b>0.448</b>	<b>574</b>	<b>0.256</b>	<b>219</b>	<b>0.093</b>	<b>65</b>	<b>0.026</b>	<b>-18</b>	<b>-0.007</b>	<b>358.78</b>

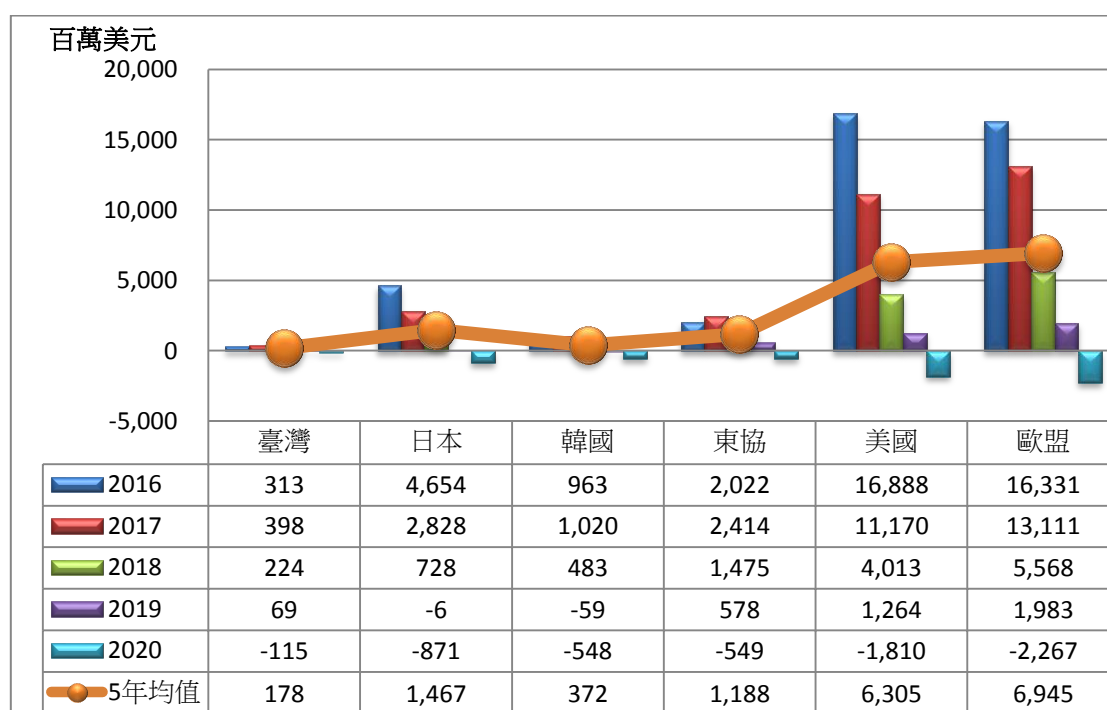
註：因煤礦、煉油、化工橡膠製品、非金屬礦物加工、鋼鐵、有色金屬煉製等項目，在情境二設定為去化產能之產業，故其產量外生設定為0成長，不予列入此表。

資料來源：本研究模擬結果。

然而同樣需要再次強調的是，由於本研究模擬的政策內涵有限，僅挑選幾項具代表性的重要政策，但亦有部份與產業息息相關的政策如「互聯網+」、綠色製造等議題，並未涵蓋在模擬範圍內。故表 4-3-1 中國大陸各項產業的產值變化幅度，係應解讀為政策效果的模擬參考，非實際產業結構變化的預測值。

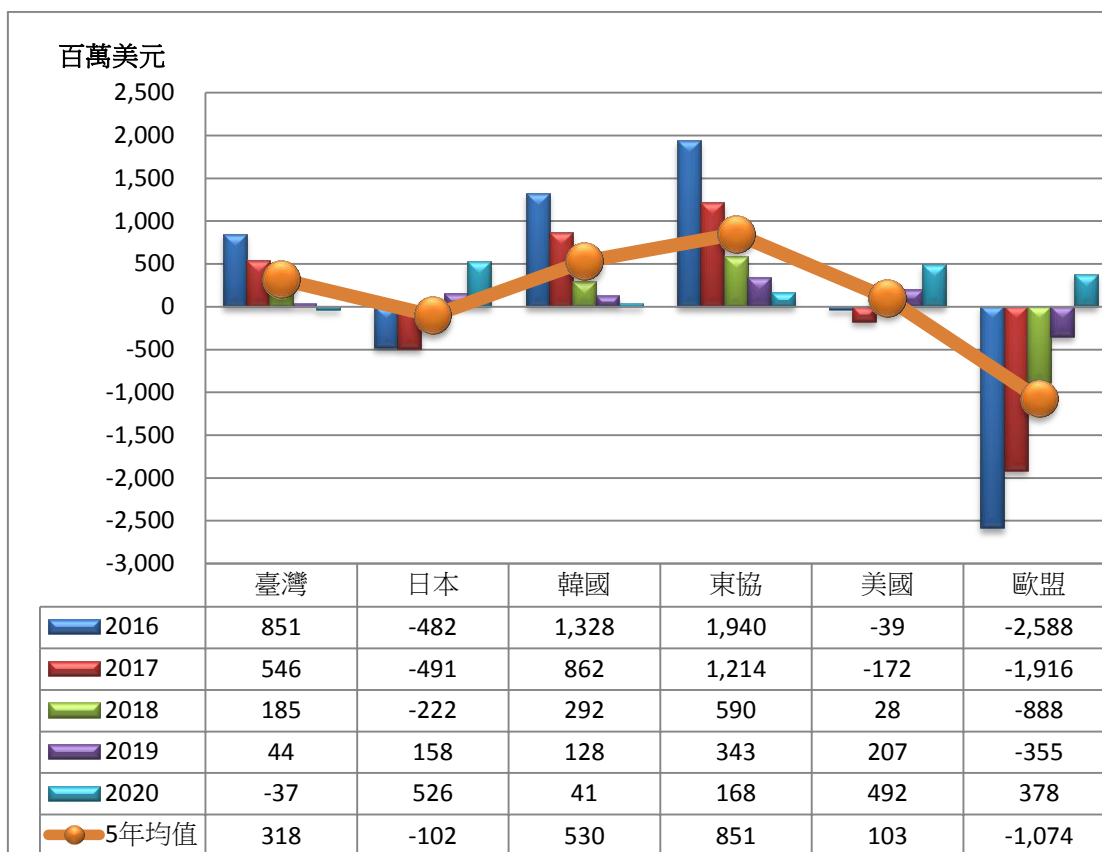
### (三) 對外貿易影響 (以綜合情境為例)

再看到對外貿易變化，中國大陸十三五期間推動的三項政策模擬結果，亦將牽動其對外貿易變化。2016-2020年中國大陸在綜合情境與基準情境下對其他國家的進出口總值變化差異，首先就出口表現來看，中國大陸在未來五年推動三大政策效果下(即以綜合情境為例)，將大幅提高對美國和歐盟等國的出口能力，見圖 4-3-3。相對地進口方面，東協、韓國和臺灣是其增加進口的來源國，可能取代的是來自歐盟和日本的進口，見圖 4-3-4。但比較特別的是，隨著相關先進產業技術提升，中國大陸似有轉向增加來自美、日等國進口之趨勢，與基準情境比較，這二國展現了先減少後增加的變化，可能意味著中國大陸產業升級轉型後對於進口來源的結構性轉變。



資料來源：本研究模擬結果。

圖 4-3-3 綜合情境下中國大陸出口變化趨勢 (與基準情境比較)



資料來源：本研究模擬結果。

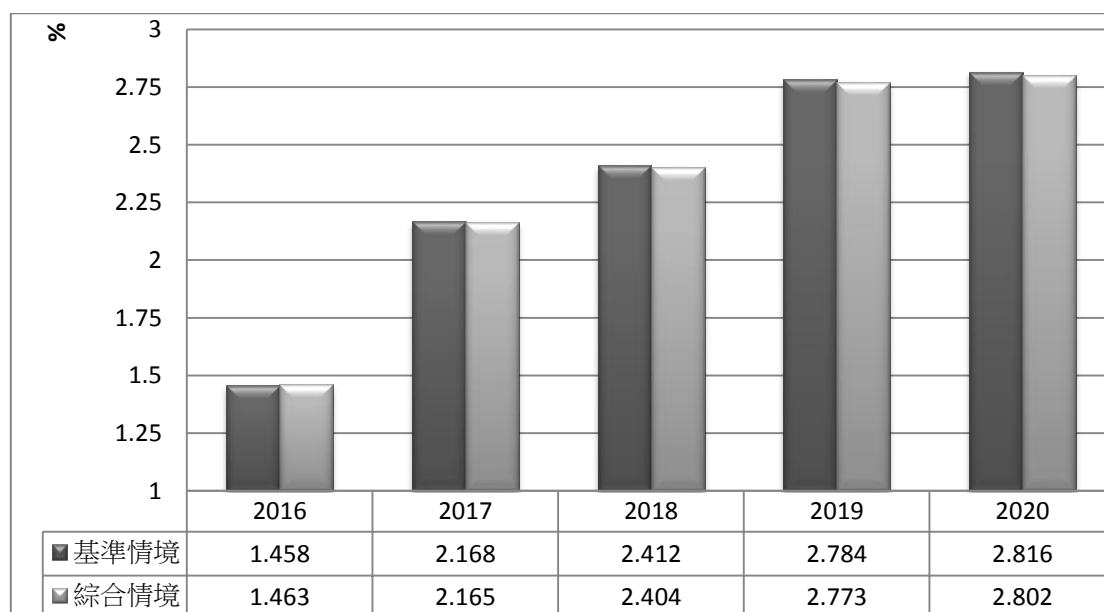
圖 4-3-4 綜合情境下中國大陸進口變化趨勢（與基準情境比較）

## 二、對臺灣的影響評估

在對臺灣的影響方面，將直接由綜合情境的總效果來看中國大陸十三五期間相關政策實施對於臺灣的實質 GDP、產業產值以及對各國進出口的影響變化。

首先，在實質 GDP 的部分，圖 4-3-5 為臺灣在綜合情境與基礎情境之 2016-2020 年 GDP 變化差異比較。可以看出，在 2016 年，綜合情境之政策對我國並無造成太大的影響，GDP 成長率為 1.4628%，較基準情境來得高；但預期自 2017 年會開始受到十三五政策衝擊，使 GDP 成長率與較基準情境來得低，2017 年綜合情境的 GDP 成長率為 2.1654%，較基準情境減少 0.0026 個百分點；而 2020 年綜合情境 GDP 成長率則為 2.8019%，較基準情境減少 0.0141 個百分點。模擬似乎顯示在總體經濟表現上，並未受中國大陸十三五政策直接衝擊，

相關影響或許更多是集中於個別產業競爭。



資料來源：本研究模擬結果。

**圖 4-3-5 基準情境與綜合情境之臺灣 GDP 成長率 (2016-2020)**

表 4-3-2 即為臺灣在綜合情境與基礎情境下各產業產值的成長率差異表，由表中可以看出，我國多項產業的成長率變化與中國大陸的產業變化呈現相反趨勢，意味著兩岸產業的競爭消長情勢日益明顯，亦可能說明兩岸產業日趨由互補走向競爭。例如當中國大陸去化產能的同時，我國煉油與鋼鐵等產業產值在綜合情境下均較基準情境有所成長，煉油與鋼鐵 5 年平均成長增幅較基準情境分別高了 45.85 億美元與 113 億美元。相對的，而汽車零件製造與運輸設備製造等產業雖較基準情境有較高成長，但成長幅度逐年縮小，此趨勢亦和中國大陸呈現對比的變化方向。

其中，電子設備製造、其他機械設備製造、其他製造業等則是明顯受到中國大陸衝擊而造成產值增幅縮減，顯示中國大陸十三五期間政策（如中國製造 2025）對我造成威脅。具體而言，由於「中國製造 2025」的十大重點領域，多數屬於設備製造領域。因此，一旦中國大陸十三五政策效益發酵，恐將嚴重影響或排擠我國於兩岸供應鏈的地位，並以其自主創新機械設備替代我國輸出大陸市場之機會。

表 4-3-2 臺灣綜合情境與基準情境之產業產值成長率之差異

單位：億美元

	2016		2017		2018		2019		2020		5年 平均值
	差異值	%	差異值	%	差異值	%	差異值	%	差異值	%	
初級產業	0.558	0.245	0.425	0.180	24.66	0.101	21.54	0.085	12.94	0.049	12.03
其他工業	-0.704	-0.068	0.032	0.003	69.50	0.065	95.17	0.087	107.06	0.096	54.21
煤礦	0.003	1.045	0.002	0.567	0.09	0.300	0.08	0.243	0.06	0.179	0.05
煉油	4.648	0.895	3.286	0.612	147.15	0.264	72.68	0.126	1.51	0.003	45.85
化工橡膠製品	13.720	1.442	8.919	0.932	414.40	0.426	70.65	0.071	-130.00	-0.127	75.54
非金屬礦物加工	-1.448	-1.105	-2.348	-1.719	-83.80	-0.589	-38.27	-0.258	15.59	0.101	-22.06
鋼鐵	8.804	1.764	6.895	1.354	202.22	0.387	236.81	0.438	109.13	0.195	112.77
有色金屬煉製	3.877	2.670	3.084	2.061	161.49	1.047	84.64	0.531	13.28	0.080	53.27
汽車零件製造	0.227	0.155	0.177	0.119	7.64	0.050	2.29	0.014	-4.96	-0.030	1.07
運輸設備製造	0.142	0.143	0.127	0.129	3.80	0.038	1.68	0.017	-2.76	-0.027	0.60
電子設備製造	<b>-12.553</b>	<b>-0.737</b>	<b>-9.417</b>	<b>-0.555</b>	<b>-392.21</b>	<b>-0.229</b>	<b>-209.63</b>	<b>-0.119</b>	<b>55.71</b>	<b>0.031</b>	<b>-113.62</b>
其他機械設備	<b>-6.531</b>	<b>-0.643</b>	<b>-4.896</b>	<b>-0.485</b>	<b>-396.25</b>	<b>-0.391</b>	<b>-312.04</b>	<b>-0.302</b>	<b>-256.39</b>	<b>-0.242</b>	<b>-195.22</b>
其他製造	<b>-0.710</b>	<b>-1.026</b>	<b>-0.608</b>	<b>-0.882</b>	<b>-43.55</b>	<b>-0.632</b>	<b>-38.73</b>	<b>-0.558</b>	<b>-32.31</b>	<b>-0.460</b>	<b>-23.18</b>
電力	0.232	0.107	0.109	0.049	-1.69	-0.007	-8.24	-0.035	-12.96	-0.053	-4.51
燃氣	0.002	0.301	0.002	0.280	0.10	0.134	0.05	0.065	-0.02	-0.032	0.03
自來水	0.019	0.131	0.014	0.093	0.35	0.022	0.22	0.014	-0.13	-0.008	0.09
建築營造	<b>-0.512</b>	<b>-0.112</b>	<b>-0.404</b>	<b>-0.079</b>	<b>-29.34</b>	<b>-0.052</b>	<b>-36.02</b>	<b>-0.060</b>	<b>-35.87</b>	<b>-0.056</b>	<b>-20.43</b>
商品貿易	<b>-0.262</b>	<b>-0.026</b>	<b>-0.222</b>	<b>-0.021</b>	<b>-22.22</b>	<b>-0.020</b>	<b>-23.41</b>	<b>-0.021</b>	<b>-25.12</b>	<b>-0.021</b>	<b>-14.25</b>
運輸倉儲	0.013	0.006	0.011	0.005	1.13	0.005	0.55	0.002	-1.14	-0.004	0.11
海運	0.283	0.659	0.238	0.536	14.10	0.307	10.64	0.224	4.92	0.100	6.04
空運	0.073	0.097	0.074	0.095	5.28	0.065	3.81	0.046	1.24	0.014	2.09
通訊服務	0.007	0.005	0.012	0.009	1.12	0.008	0.69	0.005	-0.25	-0.002	0.32
金融	0.360	0.081	0.263	0.058	12.55	0.027	9.88	0.021	3.69	0.008	5.35
保險	0.069	0.050	0.051	0.036	2.77	0.019	1.52	0.010	-0.42	-0.003	0.80
工商服務	0.493	0.115	0.415	0.095	28.04	0.062	20.38	0.044	9.66	0.020	11.80
娛樂	0.788	0.271	0.634	0.212	28.65	0.093	20.30	0.064	5.40	0.016	11.15
公共服務	-0.230	-0.027	-0.152	-0.017	-7.42	-0.008	-7.13	-0.007	-6.60	-0.007	-4.31
住宅服務	-0.249	-0.060	-0.206	-0.048	-14.73	-0.034	-15.39	-0.034	-15.09	-0.032	-9.13
<b>總產值</b>	<b>11.12</b>	<b>0.098</b>	<b>6.52</b>	<b>0.056</b>	<b>133.82</b>	<b>1.128</b>	<b>-35.30</b>	<b>-0.288</b>	<b>-183.84</b>	<b>-1.453</b>	<b>-13.54</b>

資料來源：本研究模擬結果。

服務業部分，海運、空運基本上維持正向成長，但成長幅度將逐年縮小，運輸倉儲產值成長率則在 2020 年出現較基準情境低的情形。而建築營造、商品貿易與公共服務等部門則是呈現 5 年皆較基準情境表現不理想趨勢。

以 5 年平均產值來看，我國製造業受十三五期間政策的衝擊較為明顯，服務業雖然有所波動，但綜合情境與基準情境的成長差異相對較製造業為小。

受到中國大陸十三五時期政策的影響，我國對外貿易在進出口市場結構上也將出現調整。圖 4-3-6 及圖 4-3-7 為 2016-2020 年臺灣在綜合情境與基準情境下對其他國家的進出口總值變化的差異。

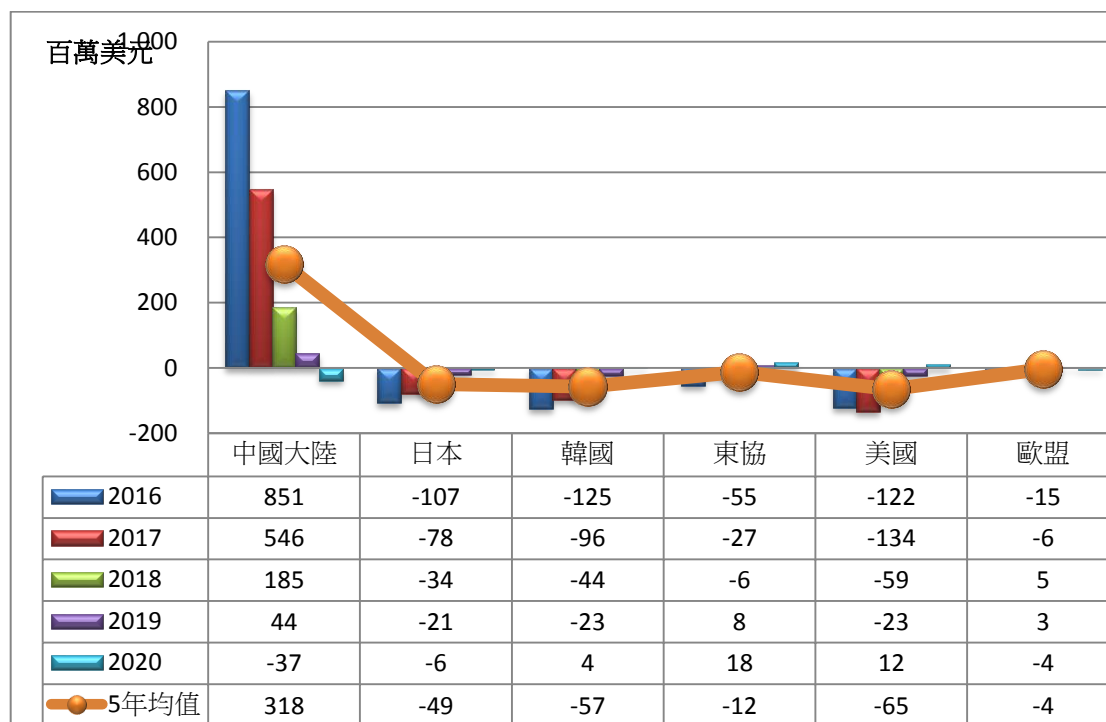
兩岸貿易變化方面，觀察圖 4-3-6 及圖 4-3-7，在 2016-2019 年間，我國受到十三五時期政策的影響，對中國大陸出口與進口兩方面都將會有所提升，但在 2020 年的增加幅度可能會出現較基準情境小幅度的下滑。由於中國大陸與臺灣兩岸 GDP 成長，驅動內需與產能持續擴大，符合預期有形成貿易的擴大效果。

另外，可發現在十三五期間我國對美、日、韓、歐等國進出口受其政策影響後都將有所下滑，形成一種貿易與供應鏈移轉的效果。然而我國對美貿易受衝擊的原因，可能源於中國大陸內需市場與經濟規模擴大後，本身即形成一強大供應鏈體系，不但對臺灣造成強大供應鏈的磁吸效應，亦可能削弱了臺美間原有的供應鏈結關係，未來中國大陸大可與美國供應鏈直接鏈結，略過 (bypass) 臺灣，從而迫使臺灣經濟必須與中國大陸更加緊密依附的趨勢。

受「十三五」時期政策影響，我國與日本的進出口總值都較基準情境來得低。對照前圖 4-3-3，預期中國大陸增加出口至日本市場產品可能取代臺灣，然臺灣仍倚賴日本關鍵零件生產出口，以致臺日的貿易逆差恐將擴大。

隨著中國大陸經濟成長、所得提升，也將進一步增加我國與大陸的進出口貿易，總體而言，十三五政策對我國總體 GDP 成長的變化

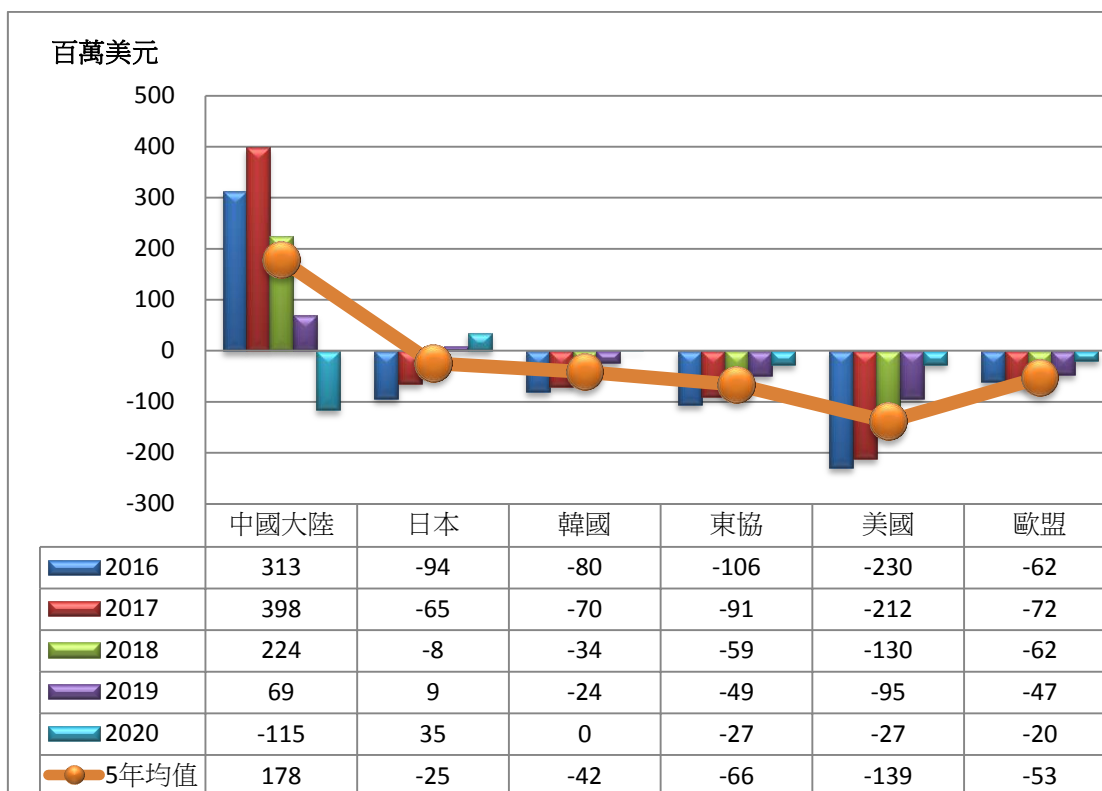
影響不大，顯示中國大陸這些政策初期對我影響，主要集中在個別產業面與進出口結構的改變，但只要時間拉長，仍會波及我國總體 GDP 的表現，需有賴我國政府積極以對，提出因應政策以避免衝擊。



資料來源：本研究模擬結果。

圖 4-3-6 綜合情境下臺灣出口變化趨勢（與基準情境比較）





資料來源：本研究模擬結果。

圖 4-3-7 綜合情境下臺灣進口變化趨勢（與基準情境比較）

#### 第四節 本章小結

本研究主要針對中國大陸「十三五」規劃期間重要政策規劃的內涵，透過經濟量化分析方法進行政策模擬，藉以研析其對中國大陸經濟發展與兩岸經貿的可能影響。在量化模型的選擇上，採用了動態全球貿易分析模型（Dynamic Global Trade Analysis Project, GDyn）做為政策分析工具，除了有助掌握政策影響之方向外，亦可具體觀察其政策效益在各年度變化的趨勢。

本章共設計有三大政策情境，包括「中國製造 2025」，係以政策重點產業之研發投入換算可能的生產力成長表現後，做為模擬政策之依據。模擬結果顯示該政策可望在 2016 年至 2010 年間，幫助中國大陸相較基準情境再多成長 0.16-0.24 百分點。

第二個政策情境是「供給側改革」，本研究主要鎖定在去化過剩產能並促進產業結構調整之效益，所設定的過剩產能產業涵蓋煤礦、化工橡膠製品、非金屬礦物加工（水泥）、鋼鐵、有色金屬煉製（電解鋁）、煉油等。模擬結果顯示，此政策短期將對中國大陸的實質 GDP 帶來負向衝擊，在 2016-2020 年相對於基準情境約將下跌 0.84~0.01 百分點。但相關衝擊幅度可望逐年改善，意味著中國大陸推動去產能政策在經過一段時間的產業結構調整後，效益將逐漸展現。

第三個政策情境為「大眾創業，萬眾創新」，運用的模擬設定為勞動就業成長率的提升。模擬結果顯示，在此情境下中國大陸 2016-2020 年與基線相比的 GDP 變化約可再增加 0.12~0.15 百分點，顯示勞動就業成長率的提升對中國大陸 GDP 具穩定增長效益。

最後，本研究亦將前述三大政策情境進行綜合性評估，亦即將三種情境的設定合併在一起進行模擬。模擬結果顯示在綜合效果下，政策前期受到去化產能政策的負面影響，中國大陸實質 GDP 成長率在 2016 年約僅為 5.73%，未能達到目標成長率 6.5%，但隨著產業結構逐漸優化調整，此趨勢將逐年改善，到 2018 年已能接近目標值，並於此後超越，至 2020 年達 6.61%。

特別是，將本研究模擬結果，對應至中共政府官方媒體<sup>111</sup>宣稱：「中國製造 2025」戰略將進入攻堅期。表示 2016 年的政府工作報告和「十三五」規劃綱要草案，需確保「中國製造 2025」戰略的落實，促進製造業轉型升級，而「供給側改革」正是給製造業轉型升級打開了新的發展思路。此外也強調，創新是引領發展的第一動力，必須擺在國家發展全域的核心位置。故 2016 年政府工作報告中，有 61 次提及創新，突顯創新驅動是未來製造業發展的著力點。顯示本研究針對「十三五」規劃鎖定「中國製造 2025」、「供給側改革」及創新創業等政策，相當精準地掌握了「十三五」規劃的核心精髓。

其次，本研究更具體地呈現了細部產業及貿易的可能變化。在中

---

111 「供給側改革加快升級步伐中國製造 2025 進入攻堅期」，經濟參考報、新華網，2016 年 03 月 10 日，[http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-03/10/c\\_128787829.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-03/10/c_128787829.htm)。

國大陸產值影響方面，在綜合情境下中國大陸總產值在 2016-2020 年間與基準情境相比，五年平均約多成長 358 億美元。其中受益最明顯產業依序為電子設備製造、其他機械設備、其他製造業及運輸設備製造業。至於汽車零件製造業則可能受鋼鐵去化產能影響而導致產值下降，5 年平均產值估計較原基準情境的成長幅度少約 12.1 億美元。在服務業部門方面，綜合情境下所有的服務業的產值成長幅度均能優於基準情境，其中成長幅度最為突出的是商品貿易和金融，但建築營造的產值表現與基準情境相比則有較大幅度的衰退，推測亦應受到供給側改革去化過剩產能政策影響。

產值的變化亦將牽動對外貿易的變化。2016-2020 年中國大陸在推動三大政策效果下（即綜合情境）相對於基準情境，將大幅提高對美國和歐盟等國的出口能力，同時增加來自東協、韓國和臺灣的進口值，且隨著相關先進產業技術提升，中國大陸似有轉向增加來自美、日等國進口之趨勢，可能意味著中國大陸產業升級轉型後對於進口來源的結構性轉變。

而對臺影響方面，總體而言，隨著十三五期間中國大陸經濟成長及民眾所得提升，對我國總體 GDP 變化的影響不大，主要影響集中在個別產業面與進出口結構的改變。模擬結果顯示，我國多項產業的成長率變化與中國大陸的產業變化呈現相反趨勢，意味著兩岸產業的競爭消長情勢日益明顯。其中，電子設備製造、其他機械設備製造、其他製造業等將受到中國大陸推動如中國製造 2025 等政策之影響，進而排擠我國於兩岸供應鏈的地位。影響所及，服務業亦不容樂觀，但綜合情境與基準情境的成長差異仍相對較製造業為小。

另就兩岸貿易影響層面，我國受到十三五時期政策的影響，對中國大陸出口與進口兩方面都將會有所提升，主要受到中國大陸內需市場與經濟規模擴大後，本身即能形成強大供應鏈體系，進而對臺灣造成強大供鏈的磁吸效應，導致臺灣經濟與中國大陸更加緊密依附的不利趨勢。

最後需特別強調的是模擬限制，由於 GDyn 模型僅能做為政策模

擬工具，而非經濟預測模型，故本章針對未來五年相關經濟成長率推估結果，均屬於政策模擬效果，而非實際經濟預測。同時，本研究也僅針對中國大陸三大重要經濟政策進行模擬，並未涵蓋其他代表性政策，例如一帶一路、簡政放權；或其他與特定產業相關密切的政策如「互聯網+」、綠色製造等，故相關成長率的推估與基期比較，僅能供作政策評估之參考使用，而非實際產業結構變化的預測值。

## 第五章 中國大陸「十三五」規劃對臺灣及大陸臺商的機會與挑戰

本章首先將進行「十三五」規劃中的涉臺分析，其次根據「十三五」規劃中的相關議題，分析「十三五」規劃對兩岸供應鏈的布局影響，及其對大陸臺商經營的影響。

### 第一節 中國大陸「十三五」規劃中涉臺分析

相較於以往五年規劃，《十三五規劃綱要》是首度將「九二共識」納入，並強調「一個中國」原則，及堅決反對「臺獨」。載明在此原則立場基礎上，以互利共贏方式深化兩岸經濟合作，擴大兩岸合作領域，增進兩岸同胞福祉，鞏固和推進兩岸關係和平發展。

本節將「十三五」規劃之涉臺分析，區分為兩岸官方交流分析與兩岸民間交流分析，其中，兩岸民間交流又區分為兩岸民間經貿交流與兩岸民間社會交流。茲分述如下：

#### 一、兩岸官方交流分析

就兩岸官方關係而言，「十三五」規劃有二個特徵，分別是：（一）首次明確提出「九二共識」與「一個中國原則」。（二）避談兩岸官方交流的機制化進程。茲藉由分析「十一五」規劃、「十二五」規劃與「十三五」規劃中所涉及兩岸關係的演變，來論述「十三五」規劃的前揭二個特徵。

##### （一）九二共識和一個中國原則

在「十一五」規劃中，中國大陸對兩岸政治關係的官方立場是「和平統一」。《十一五規劃綱要》載明「臺灣是中華人民共和國不可分割的神聖領土。推進兩岸關係發展和祖國統一大業，...促進兩岸關係發

展，維護臺海和平穩定。」《十一五規劃綱要》內沒有使用「一國兩制」、「九二共識」等詞彙，但有涉及到「一個中國原則」。

在「十二五」規劃中，中國大陸的官方立場是對臺灣動之以情。「中華民族」就是被用來作為動之以情的關鍵詞彙。《十二五規劃綱要》載明「從中華民族根本利益出發，...推進海峽兩岸經濟關係發展，為實現中華民族偉大復興而共同努力。」對兩岸政治關係的官方立場是「和平統一、一國兩制」。例如載明「堅持和平統一、一國兩制方針和現階段發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程八項主張，全面貫徹推動兩岸關係和平發展重要思想和六點意見，牢牢把握兩岸關係和平發展主題，反對和遏制臺獨分裂活動。」《十二五規劃綱要》內沒有使用「九二共識」乙詞，惟明示「一個中國原則」的兩岸政治關係就是「一國兩制」。

在「十三五」規劃中，中國大陸對兩岸政治關係的官方立場並未放棄「和平統一」的期待。《十三五規劃綱要》的第十二篇「深化內地和港澳、大陸和臺灣地區合作發展」載明「拓寬兩岸關係和平發展道路，更好實現經濟互補互利、共同發展。」對兩岸政治關係的官方立場是「和平統一、九二共識、一個中國原則」。

《十三五規劃綱要》載明「堅持九二共識和一個中國原則，堅決反對臺獨。在堅持原則立場基礎上，以互利共贏方式深化兩岸經濟合作，擴大兩岸合作領域，增進兩岸同胞福祉，鞏固和推進兩岸關係和平發展。」不再使用「一國兩制」，並首度使用「九二共識」乙詞，且首度載明「一個中國原則」。

自中國大陸加入聯合國以來，「一個中國原則」是其對國際宣示兩岸政治關係所使用的外交辭令，國際政治對該詞意相當熟識，而正值國際上日益重視中國大陸「五年規劃」之際，此舉可以發揮國際宣傳的效果。相對地，國際上對於「九二共識」的詞意是較為陌生的。

《十三五規劃綱要》首度指出，「九二共識」與「一個中國原則」是鞏固和推進兩岸關係和平發展的原則立場基礎。然而，就我國而言，兩岸關係和平發展的責任並不僅在於我方，中國大陸同樣具有不可推

諉的責任。此外，或許是臺灣對於香港實施「一國兩制」的印象普遍不佳，因此「十三五」規劃內未再提「一國兩制」。

## （二）兩岸官方交流的機制化進程

在《十五計劃綱要》中並沒有提到任何關於建立兩岸經貿合作機制的字詞。在《十一五規劃綱要》中首度提出建立兩岸經貿合作機制。載明「擴大海峽兩岸經濟、文化、科技、教育交流與人員往來，維護臺灣同胞的正當權益，推動全面、直接、雙向三通，促進建立穩定的兩岸經貿合作機制。」

在「十二五」規劃中，有關推展兩岸官方合作機制的範圍相當廣泛，涉及經濟、文化、教育、旅遊。《十二五規劃綱要》載明「鞏固兩岸關係發展的政治、經濟、文化基礎，全面深化兩岸經濟合作，努力加強兩岸文化、教育、旅遊等領域交流，積極擴大兩岸各界往來，持續推展兩岸交往機制化進程，構建兩岸關係和平發展框架。」

在「十二五」規劃中，有關推展兩岸經貿合作機制的目標亦相當明確，並涵蓋兩岸金融合作機制，且將「新興產業」乙詞納入對臺政策。載明「積極落實兩岸經濟合作框架協定和兩岸其他協定，推進貨物貿易、服務貿易、投資和經濟合作的後續協商，促進兩岸貨物和服務貿易進一步自由化，逐步建立公平、透明、便利的投資及其保障機制，建立健全具有兩岸特色的經濟合作機制。」、「擴大兩岸貿易，促進雙向投資，加強新興產業和金融等現代服務業合作，推動建立兩岸貨幣清算機制。」

在「十三五」規劃中，並未談到兩岸官方交流的機制化進程，僅載明「加強兩岸宏觀政策交流」，此兩岸宏觀政策交流未必要由官方出面。由於中國大陸強調「九二共識」與「一個中國原則」是推展兩岸關係和平發展的原則立場基礎，且未提出其他可能模式，因此，若我方不承認「九二共識」，則兩岸官方關係恐難以再推展，我方似宜審慎因應兩岸合作協議與兩岸官方合作機制難以持續的問題。

## 二、兩岸民間經貿交流分析

就兩岸民間關係而言，「十三五」規劃有二個特徵，分別是：(一)更加廣泛地擴展兩岸民間經貿合作領域，包括中國大陸修改《臺灣同胞投資保護法》，持續吸引臺商投資。(二)更加重視兩岸民間社會交流，並將國家產業發展融入其中，包括中國大陸的創業創新政策，鼓勵臺灣青年赴中國大陸創業。第一個特徵將納入兩岸民間經貿交流分析；第二個特徵將納入兩岸民間社會交流分析，著重在兩岸民間人才交流議題。

### (一) 廣泛地擴展兩岸民間經貿合作領域

由分析「十一五」規劃、「十二五」規劃與「十三五」規劃有關的兩岸經貿合作交流演變，來論述「十三五」規劃廣泛地擴展兩岸民間經貿合作領域。

在《十五計劃綱要》中涉及兩岸交流的用語極為簡短，且兩岸交流內容僅涉及到經濟交流，僅載明「加強港澳臺與內地的經濟合作及交流」。在《十一五規劃綱要》中涉及兩岸交流的用語亦頗為簡短，惟兩岸交流內容除了經濟之外，還擴及到文化、科技、教育與人員往來，載明「擴大海峽兩岸經濟、文化、科技、教育交流與人員往來，維護臺灣同胞的正當權益。」「十一五」規劃除了涉及兩岸官方交流之外，也包括兩岸民間交流。

在「十二五」規劃中，推展兩岸民間合作的範圍相當廣泛，涉及中小企業、知識產權、貿易、海關、電子商務，支持臺商轉型升級。例如《十二五規劃綱要》載明「明確兩岸產業合作佈局和重點領域，開展雙方重大項目合作。推進兩岸中小企業合作，提升中小企業競爭力。加強兩岸在知識產權保護、貿易促進及貿易便利化、海關、電子商務等方面的合作。積極支持大陸臺資企業轉型升級。依法保護臺灣同胞正當權益。」



在「十二五」規劃中，推展兩岸區域經濟合作的重點區位是「海峽西岸經濟區」與「平潭綜合實驗區」，且持續重視兩岸文化交流。例如載明「充分發揮海峽西岸經濟區在推展兩岸交流合作中的先行先試作用，努力構築兩岸交流合作的前沿平臺，建設兩岸經貿合作的緊密區域、兩岸文化交流的重要基地和兩岸直接往來的綜合樞紐。發揮福建對臺交流的獨特優勢，提升臺商投資區功能，促進產業深度對接，加快平潭綜合實驗區開放開發，推展廈門兩岸區域性金融服務中心建設。支援其他臺商投資相對集中地區經濟發展。」

在「十三五」規劃中，則更加廣泛地擴展兩岸民間合作，涉及兩岸企業相互融合、擴大吸引臺商投資、擴大中小企業、電子商務，並持續支持大陸臺商轉型升級。其中，兩岸區域經濟合作的重點區位被顯著擴大，並引導臺商移向中西部地區。《十三五規劃綱要》載明「拓展經濟合作空間和共同利益。推動兩岸產業優勢互補、融合發展，鼓勵兩岸企業相互持股、合作創新、共創品牌、共拓市場。深化兩岸金融合作，支持兩岸資本市場開展多層次合作。推動兩岸貿易投資擴大規模、提升層次。擴大對臺灣服務業開放，加強兩岸在農漁業、中小企業、電子商務等領域合作。推展海峽西岸經濟區、中國（福建）自由貿易試驗區建設，打造臺商投資區、平潭綜合實驗區、福州新區、昆山深化兩岸產業合作試驗區等對臺合作平臺，深化廈門對臺合作支點建設。鼓勵長三角、珠三角、環渤海等臺資企業聚集區發揮優勢，支持臺資企業轉型升級，引導向中西部地區梯度轉移。」

中國大陸在「十二五」期間所建立的兩岸民間經貿合作交流，於「十三五」期間仍持續展開。例如「兩岸企業家峰會」於2013年7月25日和7月11日分別在臺北和北京正式成立，臺灣峰會係由蕭萬長先生擔任理事長、江丙坤先生擔任副理事長、陳瑞隆先生擔任秘書長；中國大陸峰會則由曾培炎先生擔任理事長、盛華仁先生擔任副理事長、魏建國先生擔任秘書長。每年輪流在兩岸舉辦年度峰會，共同研商兩岸產業交流合作的整體策略和方向。峰會之下設有宏觀經濟、資訊家電、能源石化裝備、金融、中小企業、生物科技與健康照護及

文化創意等 7 個產業合作推動小組，以便在平日不定期召開對接會議，針對各項具體的產業合作議題，進行廣泛深入的探討，以凝聚共識，並提報峰會年會做為工作成果。

2013 年 11 月 4 及 5 日「2013 兩岸企業家紫金山峰會」在南京召開；「2014 兩岸企業家臺北峰會」於 2014 年 12 月 15 及 16 日在臺北召開；「2015 兩岸企業家紫金山峰會」於 2015 年 11 月 3 及 4 日在南京召開。最近一、二年來，「兩岸企業家峰會」特別關注中小企業利益和青年創業的議題，並開始規劃推動兩岸企業在「一帶一路」、「十三五」規劃、「中國製造 2025」和「互聯網+」等策略下的合作，希望能夠進一步廣化和深化兩岸企業交流合作的領域和層面<sup>112</sup>。「2016 兩岸企業家峰會」擬於 11 月 5 日至 8 日在金門、廈門兩地召開。「兩岸企業家峰會」發端於 2008 年在江蘇舉辦的「兩岸企業家紫金山峰會」，至今已成功舉辦七屆，是兩岸間除兩會協商、經貿文化論壇、海峽論壇外的第四大制度化交流合作平臺<sup>113</sup>。

## （二）持續吸引臺商赴中國大陸投資

2016 年 9 月 23 日，國臺辦經濟局局長張世宏在江蘇南通的「2016 臺商產業轉型升級峰會」表示，由於臺灣新政府拒絕承認「九二共識」，未來在兩岸官方制度化交往機制停擺下，陸方會繼續支持兩岸民間的經濟交流和合作。顯示，「十三五」時期中國大陸持續推動兩岸民間經貿交流。

「十三五」期間中國大陸為持續鼓勵臺商赴中國大陸投資，增修相關法律。2016 年 9 月 3 日，第十二屆全國人民代表大會常務委員會審議通過《關於修改〈中華人民共和國外資企業法〉等四部法律的決定》（中華人民共和國主席令 51 號），該《決定》包括修改《臺

---

112 「兩岸企業家峰會簡介」，兩岸企業家峰會網站，2016 年 4 月 27 日，  
<http://www.ceosummit.org.tw/about/>。

113 「2016 兩岸企業家峰會年會將在金廈兩地舉辦」，中共中央臺辦(國務院臺辦)網站，2016 年 7 月 21 日，[http://www.gwytb.gov.cn/local/201607/t20160721\\_11515033.htm](http://www.gwytb.gov.cn/local/201607/t20160721_11515033.htm)。

灣同胞投資保護法》。修改後的《臺灣同胞投資保護法》第 14 條指出，中國大陸將不涉及國家規定實施准入特別管理措施的臺商企業之設立及變更，由審批改為「備案管理」，自 2016 年 10 月 1 日起施行。此次修法是來自於上海、廣東、天津、福建 4 個自由貿易試驗區試點實施外商投資准入前國民待遇加負面清單管理模式，自此後全中國大陸將一體適用；自貿試驗區外商投資企業設立及變更備案管理制度創新經驗正式複製和推廣至全國。換言之，未來自貿區與非自貿區設立臺商企業的設立速度沒有差異；此舉期待能降低臺商准入門檻，擴大對臺商的開放政策，改善中國大陸的投資環境。臺商企業應關注後續《臺灣同胞投資保護法實施細則》的修訂進程。

中國大陸為落實該《決定》，2016 年 10 月 8 日，國家發展改革委、商務部發佈《推進外商投資企業設立備案管理改革》（2016 年第 22 號公告），其明確指出外商投資准入特別管理措施範圍按《外商投資產業指導目錄（2015 年修訂）》中限制類和禁止類，以及鼓勵類中有股權要求、高管要求的有關規定執行。2016 年 10 月 8 日，商務部發佈《外商投資企業設立及變更備案管理暫行辦法》（商務部令 2016 年第 3 號）。該《辦法》第 33 條規定「香港特別行政區、澳門特別行政區、臺灣地區投資者投資不涉及國家規定實施准入特別管理措施的，參照本辦法辦理。」第 11 條規定「屬於本辦法規定的備案範圍的，備案機構應在 3 個工作日內完成備案。」據此，臺商企業設立備案過程將大幅縮短，從原來法定 20 個工作日縮短到 3 個工作日以內。除原有進行試點的自由貿易試驗區之外，國家級經濟技術開發區是被明確要求推廣適用的區域。

該《辦法》第 5 條規定，新設企業可在營業執照簽發前，也可在營業執照簽發後 30 日內辦理備案，稱為「事後備案」。據此，備案不作為辦理工商、外匯登記等手續的前置條件；備案管理屬於告知性備案，不是企業辦理其他手續的前置條件。第 14 條規定「商務主管部門對外商投資企業及其投資者遵守本辦法情況實施監督檢查。...商務主管部門與公安、國有資產、海關、稅務、工商、證券、外匯等有關

行政管理部門應密切協同配合，加強資訊共用。商務主管部門在監督檢查的過程中發現外商投資企業或其投資者有不屬於本部門管理職責的違法違規行為，應及時通報有關部門。」據此，臺商企業經備案設立之後，其仍需接受商務主管等各部門的監督檢查。

### 三、兩岸民間社會交流分析—以人才交流為例

《十三五規劃綱要》中，載明要推進兩岸關係和平發展和祖國統一進程，加強兩岸人文社會交流。

「十一五」規劃中的兩岸交流已涉及到文化、科技、教育與人員往來。「十二五」規劃中持續重視兩岸文化交流。「十三五」規劃中更加重視兩岸文化、教育、科技研發、人員往來等社會交流。《十三五規劃綱要》載明「擴大兩岸人員往來，完善臺灣同胞待遇政策措施，為臺灣居民在大陸工作、學習、生活提供更多便利。加強兩岸文化交流合作，共同弘揚中華文化，增進兩岸同胞文化、民族認同。深化兩岸教育交流合作，擴大兩岸高校學歷互認範圍，推進閩臺職業教育交流合作試驗區建設。鼓勵兩岸聯合開展科技研發合作，深化兩岸學術交流。加強兩岸基層和青少年交流，讓更多臺灣普通民眾、青少年和中小企業在交流合作中受益。」

以兩岸民間人才交流為例，「十三五」規劃主要工作對象是臺灣青年創業人才。2016年1月，福建省臺辦主任吳國盛表示，2015年福建省撥款5千萬元人民幣鼓勵臺灣青年到福建創業，是第一個發佈政策鼓勵臺灣年輕人赴中國大陸創業的省份。

2015年6月4日，福建省人民政府發佈《關於鼓勵和支持臺灣青年來閩創業就業的意見》（閩政〔2015〕28號），第2條規定「扶持創業基地建設。重點支持福州市、廈門市、平潭綜合實驗區及其他有條件的設區市依託現有園區，設立各具特色的臺灣青年創業基地。」第7條規定「符合《福建省引進臺灣高層次人才評價認定辦法（試行）》規定的資格條件，確認為引進臺灣高層次人才的，落地後即由省級人

才專項經費一次性給予 100 萬安家補助。」

中國大陸正規高層次人才在國家層級、省級政府層級、地級市政府層級的獎助待遇不盡相同。惟截至目前，報章媒體不曾披露臺灣青創人才擁有正規高層次人才獎助待遇；而且所謂高層次人才絕大多數都是指被政府或企業所聘僱，但臺灣青年創業基地內的臺灣青創人才是指其本人親自創業成立公司；兩者間的獎助待遇項目不盡相同。平潭綜合實驗區是對臺灣統戰的前沿，其提供的臺灣青創人才獎助待遇算是較高額的；故不宜將臺灣青年創業基地內的臺灣青創人才與正規高層次人才混為一談。

依據湖南省常德市於 2014 年發佈的《「四個一」人才工程實施細則》，政府引進正規高層次人才的重點對象至少應具備博士學位。依據湖南省常德市 2011 年發佈的《人才引進培養和使用工作暫行辦法》，臺灣青年創業基地內，擁有高新技術成果轉化專案的臺灣高層次青創人才的獎助待遇，或許可以比照到正規高層次人才中副高專業技術職務任職資格人員級別的獎助待遇。副高專業技術職務任職資格人員的獎助待遇是處於正規高層次人才的中低階級別。

中國大陸對於高層次人才的需求是國家戰略性新興產業導向的，重點在於吸納研究發展的專業領導人才，政府對其提供相當高額的經費援助；擁有博士學位的人才高於副高專業技術職務任職資格人員一個級別，博士學位人才接近正規高層次人才的中階級別，但獎助金額明顯高於副高專業技術職務任職資格人員。正規高層次人才的中階級別可以是指具有正高專業技術職務任職資格的人員；中高階級別可以是指省（部）級以上優秀專家、學術技術帶頭人；高階級別可以是指：（一）中國科學院院士和中國工程院院士；（二）應用型和關鍵領域的國內外高端技術人才、高層管理人才和高級金融人才（簡稱三高人才），以及由三高人才率領的創新專業研發和管理團隊。顯然，中國大陸政府賦予臺灣青年創業基地內的臺灣高層次青創人才的定位並不高。

依據《福建省人民政府關於鼓勵和支持臺灣青年來閩創業就業的

意見》，福州市、平潭綜合實驗區、福建省人民政府臺灣事務辦公室、廈門市等分別發布鼓勵臺灣青年創業就業的實施辦法，分述如下。

2015年8月5日福州市人民政府印發《關於鼓勵和支持臺灣青年來榕創業就業的實施辦法》，其工作重點是於2016年底前在7個縣（市）建立至少1個以上的臺灣青年創業基地。第23條規定「來榕創業的臺灣青年可優先評選為福州市引進高層次優秀人才，並享受相應待遇；可參加國家千人計畫、福建省海納百川計畫等省級以上高層次人才評選。」第26條規定「允許在榕有工作單位的創業就業臺灣青年繳存住房公積金，並自繳存住房公積金當月起，即可申請住房公積金貸款，貸款最高額度可放寬至福州市最高貸款額度的2倍。具有碩士以上學位的且按居住證在創業就業所在地區累計居住期限超過1年的，可按照引進高層次人才政策申請30萬元的購置自用住房補貼，待服務期滿5年後該自用住房方可上市交易。」第27條規定「被認定為省級創新創業領軍人才的，除享受上述購房補貼外，另給予每戶30萬元的安家補貼；被認定為省級創新創業團隊的，可給予團隊中每人每年4萬元生活補貼，每個團隊支持人數不超過5人、累計年限不超過3年。對符合《福建省引進臺灣高層次人才評價認定辦法（試行）》規定的資格條件，確認為引進臺灣高層次人才的，落地後幫助申請省級人才專項經費100萬的安家補助。」顯然中國大陸臺灣青年創業基地內臺灣高層次人才最頂級獎助待遇就是100萬安家補助。

2015年7月8日，福建省平潭綜合實驗區管委會發佈《關於鼓勵和支持兩岸青年入駐臺灣創業園創業就業的實施意見》，第5條規定「兩岸青年創業人才有關住房保障、生活津貼、安家補助、子女就學、社保醫保、個稅補貼等相關待遇按照《平潭綜合實驗區關於加強中高層次人才引進工作的若干規定（試行）》、《平潭綜合實驗區關於加強中高層次人才住房保障辦法（試行）》及相關規定執行。」、「經評審認定，入園的重點產業企業引進的青年人才，按層次分類，分別給予每月1,000-10,000元生活津貼，以連續實際就業時間核定，最高發放5年；按引進人才層次分類，分別給予5-50萬元安家補助，分

3年發放。經申報審核確認為引進臺灣高層次青年人才入園就業，由省級人才專項經費一次性給予100萬元安家補助。」顯然，平潭綜合實驗區之臺灣創業園的臺灣青創人才會被具體區分級別，以作為津貼補助或獎助的依據。

中國大陸各級政府的臺灣事務辦公室負責執行臺灣青年創業示範基地的相關政策。2015年7月30日，福建省人民政府臺灣事務辦公室印發《福建省臺灣青年創業示範基地和推薦示範團隊認定及獎勵辦法（試行）》，第3條規定「本辦法中所稱推薦團隊，是指推薦臺灣青年入駐基地創業就業的社會團體。」第5條規定「省臺辦、省財政廳、省人社廳、團省委成立省評審小組，負責示範基地和推薦示範團隊的審核認定和獎勵資金的監督管理。」

2015年廈門市人民政府臺灣事務辦公室印發《廈門市臺灣青年創業示範基地和推薦示範團隊認定及獎勵辦法（試行）》，第3條規定「市臺辦、市財政局、市人社局、團市委成立市評審小組，負責示範基地和推薦示範團隊的審核認定、獎勵資金的監督管理及向省評審小組申報材料的審核上報。」

2015年8月4日，廈門市人民政府辦公廳印發《鼓勵和支持臺灣青年來廈創業就業實施意見》，要求「強化組織領導。成立廈門市臺灣青年創業就業領導小組，統籌推進臺灣青年創業就業有關工作。整合我市專家和高層次人才資源，開展臺灣青年創業專案評定和指導工作。」第18條規定「鼓勵和支持在廈購房。…符合其他高層次人才政策規定情形的就高享有補貼、補助。」

「十三五」規劃期間，中國大陸更加重視人才交流，並將國家戰略性新興產業發展融入其中。推進大眾創業萬眾創新若干政策措施，推動雙創組織模式和服務模式創新，到2018年底前建設一批高水準的雙創示範基地，促進新技術、新產品、新業態、新模式發展。中國大陸雙創政策正試圖引進臺灣高層次創業人才，但參照《福建省引進高層次人才評價認定辦法》顯示，正規高層次人才的評選條件相當高，臺灣高層次創業人才的評選條件是相對較低的；臺灣高層次人才最頂

級的獎助待遇就是 100 萬安家補助，此獎助待遇對於高階級別的高層次人才來說，吸引力恐不足。顯然，中國大陸政府賦予臺灣青年創業基地內的臺灣高層次青創人才的定位並不高。

《十三五規劃綱要》中，並未載明將縮減既有的合作交流，但兩岸民間教育交流方面在 2016 年間已受到衝擊。在陸生來臺就讀方面，我國從 2011 年起開放大學招收中國大陸學生，2016 年報名之陸生人數首度下降。惟 2016 年 9 月 24 日，在鄭州市舉辦「第四屆海峽兩岸教育論壇」上，國臺辦海峽兩岸出版交流中心主任鍾河林表示：「自 2016 年 5 月臺灣拒絕承認九二共識以來，兩岸關係和平發展的政治基礎被破壞，和平發展的成果和良好局面被衝擊。...當此複雜局面之時，兩岸教育交流要克難前行，積極探索新的路子。」顯然，中國大陸仍希望繼續兩岸民間教育交流。

再就兩岸旅遊交流來看，在「十二五」期間中國大陸來臺觀光人數穩定成長，但 2016 年發生變化，此或與中國大陸施壓要求臺灣承認「九二共識」有關，是以我政府宜提醒臺商與青創人才，在赴中國大陸經商創業之前，應將涉入兩岸交流的各項風險納入考量。

## 第二節 中國大陸「十三五」規劃對兩岸供應鏈布局的影響

「十三五」期間，中國大陸推動供給側結構性改革，將帶動經濟結構調整，進而提高自主產業供應鏈。尤其，中國大陸憑藉龐大的市場規模優勢，取代各種貿易保護措施的策略，提升其產業自主創新和品牌，預期對兩岸的產業鏈產生深遠的影響。本節聚焦分析中國大陸兩岸供應鏈布局的影響面向。

### 一、「十三五」規劃影響兩岸供應鏈布局

隨著供給側結構性改革的推動，預期中國大陸經濟結構將產生明



顯變化。供給側的改革結合產業轉移效果，傳統工業占比下降，但新興產業的占比上升；服務業在教育、醫療、金融、旅遊等領域將吸引更多資源要素流入。中國大陸透過寬鬆市場准入並降低進口關稅，將更大幅度地對外開放市場，藉以有效提供其國內產業更多元、便宜且優質中上游原物料、零組件供給，並與海外經濟體形成更為細化的產業分工。紅色供應鏈的完整性提高後，可採行挾以龐大的市場規模優勢取代運用關稅等貿易保護措施的策略，強調自主創新和自主品牌為政策目標，為重點產業的廠商提供政策金融與稅收優惠，鼓勵提高生產效率，轉型創造高附加價值產品。

考量中國大陸近期經濟成長逐漸趨緩，過去傳統產業的轉型，乃至於加工出口貿易型態，均有賴進一步改革創新，藉以尋找新的經濟成長動能。2016年1月18日，國務院針對中國大陸加工貿易在經濟發展、產業轉型、對外貿易以及開放經濟之重要性上提出調整構想，即針對中國大陸境內產業結構調整進行規劃，包括鼓勵傳統製造業的轉型或外移，現有境內產業往高端技術發展，策略上包括開放（服務業）市場、吸引外資、發展自有品牌（創建或收購方式）。預期中國大陸於「十三五」期間有以下扶持其產業供應鏈作為：

首先，著力推動轉型升級並以市場為導向。至2020年，產業自主創新發展進一步向全球價值鏈高端躍升，產品技術由低端轉換至高端，由加工組裝企業向技術、品牌、營銷型企業轉型。中國大陸製造業具掌握原物料與亞洲工廠生產鏈中心等優勢，未來若中國大陸製造業技術水準提升，不僅將維持世界工廠的地位，更將因此吸納全球製造業分工體系，使中國大陸成為亞洲製造業的先鋒，步入製造強國。另一方面，中國大陸提出的「供給側結構性改革」，不僅在於提高「供給量」，更提高供給體系的品質和效率，將有助於經濟的轉型升級。

其次，提升其產業鏈在全球價值鏈中的地位，鼓勵企業更加開放，積極融入全球產業分工合作，著力吸引先進製造業和新興產業，並進一步擴大服務業開放。過去中國大陸各地之出口加工特區設立目的為方便產業集聚，提升運作效率，主要以勞動密集為產業特色，現隨著

所得與技術提升（勞動成本也提升），傳統加工貿易模式需有創新作為，有朝向爭取成為全球價值鏈之上游國家的意圖。因此推動加工貿易企業由單純的 OEM 生產向 ODM、自有品牌（OBM）方式發展。支持企業創建和收購品牌，從被動接單轉向主動市場行銷。

其三，發揮沿海地區示範帶動作用，促進轉型升級。除穩定傳統優勢產業，繼續發展紡織服裝、鞋類、家具、塑料製品、玩具等傳統勞動密集型加工貿易產業外，同時鼓勵 IT、行動通信、汽車及零件、積體電路、醫療設備、航太等先進製造業加工貿易發展；推動生物醫藥、新能源、新材料、節能環保等新興產業集群發展，推動製造業由生產型向生產服務型轉變。

其四，支持內陸沿邊地區承接產業梯度轉移，深化與「一帶一路」沿線國家產業合作。支持傳統優勢產業到勞動力和能源資源豐富的國家建立生產基地，發展轉口貿易和加工貿易，支持企業通過開展電子商務等多種方式，拓寬銷售管道。此項政策內涵預期將搭配「一帶一路」政策，對內協助省際加工貿易產業的梯度轉移，平衡區域發展。對外則協助傳統產業往勞動力和能資源豐富的國家建立生產基地，形成跨國產業鏈，進一步深化海外布局。

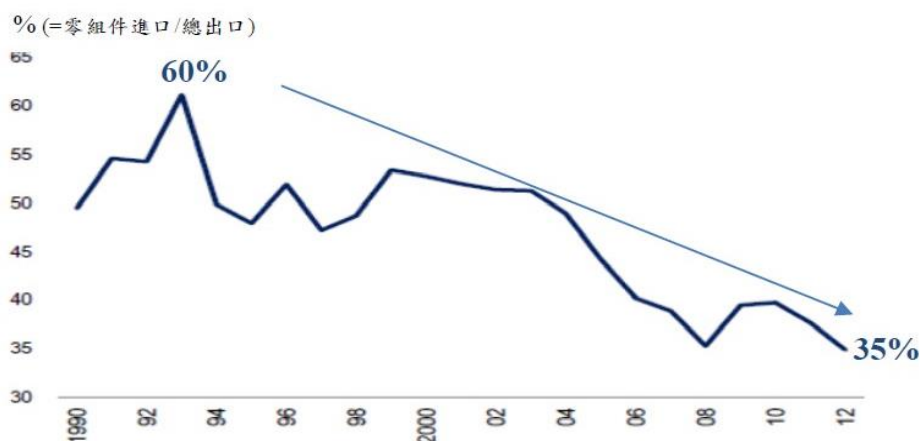
此外，中國大陸為取得技術與品牌，積極引進跨國公司在當地設廠，或形成策略聯盟，並鼓勵陸廠外購技術及併購國外公司，掌握先進技術及提升全球市占率，如 2004 年聯想購併 IBM PC，2015 年全球第 4 大半導封測廠星科金朋、鏡頭晶片廠豪威、記憶體晶片廠矽成、惠普旗下華三通信等皆被陸企併購均為成功案例。

其五，中國大陸為我國主要貿易夥伴，兩岸間的產業鏈結關係尤其緊密，故中國大陸加工貿易及產業轉型策略，勢必直接牽動我國出口貿易。預期中國大陸推動加工貿易創新政策，將引領新一波「紅色供應鏈」崛起，即所謂「進口替代效果」的進一步深化，兩岸產業競爭壓力加大，衝擊我國過去將中國大陸視為加工出口基地的三角貿易模式。

## 二、供給側結構性改革對兩岸供應鏈影響

推行供給側結構性改革，特別深入實施《中國製造 2025》的製造強國發展戰略，以提高製造業創新和工業基礎能力，目的加快產業升級實現製造強國目標。尤其，中國大陸工業活動在近十年來快速擴張，在許多消費品及工業製品的生產領域獨佔鰲頭。成衣、玩具、家電及各類消費電子產品，在世界市場佔重要份額。大部分仍以勞力密集模式、生產較低技術產品為主，利潤相對微薄。中國大陸也是電腦和智慧型手機等高技術產品的主要生產地，但高科技生產活動目前僅佔工業生產活動約 12%。中國大陸仍倚賴關鍵零組件及生產設備進口，以支持其高科技生產活動，但高科技產業利潤率亦處較低水平。

自 2000 年代以來，中國大陸利用實施「進口替代」擴充本地產能，開始逐步降低自國外進口零組件，改由國內自給。據世界銀行統計，中國大陸進口零組件占其出口比重，從 1993 年高峰的 60%，2012 年為止已下降至 35%（見圖 5-2-1）。由於臺灣「中間財」（中、上游零組件）銷往中國大陸一直是臺灣出口的核心命脈，若中國大陸「進口替代」有能力自製原本仰賴自臺灣進口的產品，勢必會減少對臺灣中間財的採購，進而影響臺灣的出口表現與工作機會。



資料來源：2015 年 6 月 25 日中央銀行理監事會報告；World Bank (2015) "What Lies Behind Global Trade Slowdown?" Global Economic Prospects, January。

圖 5-2-1 中國大陸出口內涵進口零組件比重

同時，臺商的產品在中國大陸的內銷比率逐年提升，伴隨的是在

中國大陸當地採購機器設備和原料零件和半成品的比率愈來愈高。尤其在後 ECFA 時代與中國大陸十二五規劃時期，中國大陸臺商轉向以供應鏈在地化、使用在地人才、目標市場在地化與研發設計在地化等「在地化經營」的現象前進。隨著中國大陸子公司對應中國大陸內需市場發展，主要在地化的策略由成本與生產導向轉為開發當地內需市場，並由生產製造功能擴及研發，以及其他多元服務功能；子公司從母公司獲得營運投資資源擴大，臺灣產業鏈將往中國大陸移動，供應鏈出現在地化現象，並與其它外資企業共同布局中國大陸市場，此為值得關注的現象。

中國大陸自主創新體系的逐步成熟，其生產模式跳脫以往代工限制轉為建構品牌階段，成為完整並能自主供應的相關產業鏈，中國大陸採取財政補貼、政策融資培植自有產業。中國大陸將在部分產業技術領域主導技術標準：中國大陸與國際先進國家產業水準相比，在發電與輸變電裝備、軌道交通、新一代資訊科技產業亦具備競爭力；中國大陸於十三五期間應會加速扶植、爭取主導權的產業可能有數控機床與基礎製造裝備、工業機器人、積體電路及其專用裝備以及航空、海洋工程裝備等。

換言之，中國大陸將在效率驅動，以及工程科學等領域有其創新表現：在效率驅動創新方面，旨在改善生產或服務配送的流程，中國大陸的製造業逐步發展出健全的供應鏈，並享有約 15%至 20%的成本優勢，具規模經濟，可關注大宗化學品、紡織、電氣設備、建築機械等發展；在工程科學創新方面，旨在整合供應商與技術合作，或以商業化基礎研究成果開發新產品，需加強關注醫藥、生物技術、半導體設計、航空航太、汽車和電信設備等產業趨勢。

另一方面，中國大陸為取得技術與品牌，積極引進跨國公司在地設廠，或形成策略聯盟，並鼓勵陸廠外購技術及併購國外公司，掌握先進技術及提升全球市占率，如 2004 年聯想購併 IBM PC，2015 年全球第 4 大半導封測廠星科金朋、鏡頭晶片廠豪威、記憶體晶片廠矽成、惠普旗下華三通信等皆被陸企併購。

中國大陸也將半導體產業列為發展重點項目，透過提供土地取得、稅金減免與標案保障等方式，成為帶動紅色供應鏈成長之重要助力，國產化政策亦加速紅色供應鏈成形，例如在中國大陸十二五規劃下，積極扶持大陸本土智慧手持裝置供應鏈，要求品牌業者採購中國大陸零組件比例須達 30%，迅速強化中國大陸零組件業者接單實力。

中國大陸和臺灣半導體產值如圖 5-2-2，預測 2015 年臺灣的半導體產值約為 2.1 兆新臺幣，中國大陸則為 1.5 兆新臺幣，預計至 2020 年，臺灣的半導體產值可達 3.4 兆新臺幣，中國大陸則設定 4.35 兆新臺幣為發展目標值。在半導體製造部份，2014 年臺灣的產值達 1.173 兆新臺幣，中國大陸則為 3,550 億新臺幣，其中約 6 成為外資；IC 設計方面，2014 臺灣的產值為 5,763 億新臺幣，中國大陸則以 5,237 億新臺幣緊追在後；半導體封測類別，2014 臺灣的產值為 4,539 億新臺幣，中國大陸則為 6,279 億新臺幣，其中約 7 成為外資企業。中國大陸戮力發展半導體產業，或將壓縮臺灣。

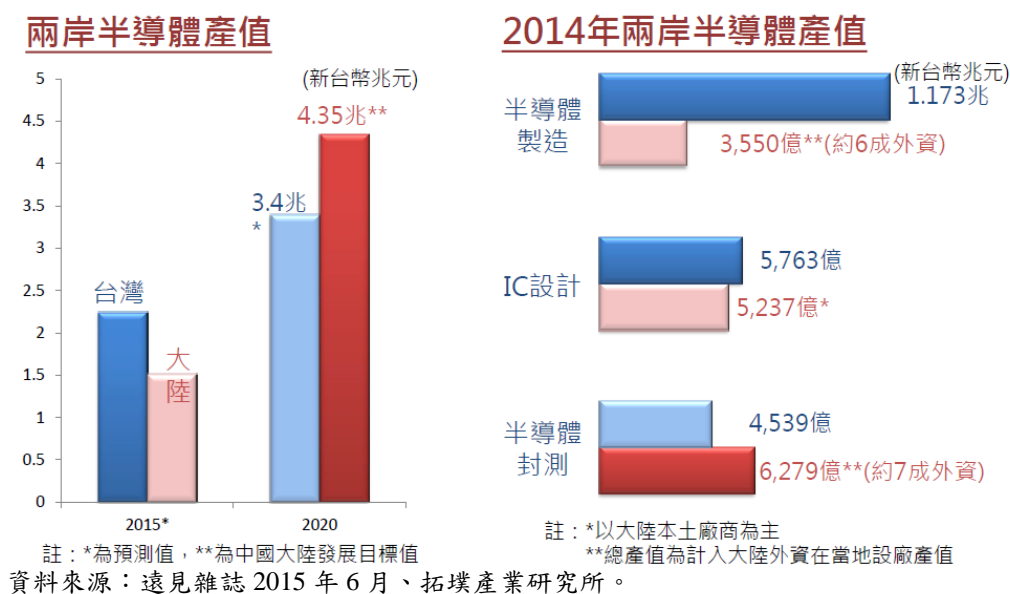


圖 5-2-2 中國大陸與臺灣半導體產值概況

中國大陸政府在過去多透過減稅、全面性補貼等方式鼓勵 IC 產業發展，成效並不顯著，不過在新一波政策當中，中國大陸政府改採市場化運作模式，視投資報酬率進行汰弱留強，擇優投資，利用股權結構進一步改變企業結構、產業結構。紅色供應鏈的競爭力在研發技

術的成長也及品牌效應催化也同樣值得關注，且中國大陸之在地外（臺）商對此扮演著推波助瀾的角色。為取得技術與品牌，中國大陸廠商積極引進跨國公司在地設廠，並鼓勵陸廠外購技術及併購國外公司，於外商公司的角度而言，則是意圖透過與中國大陸品牌廠商形成策略聯盟以搶佔市場，例如 Intel 以 15 億美元入股具官方色彩的清華紫光集團為利用其官方力量推動市場加速成長，清華紫光則是利用 Intel 在半導體的領導地位擴大品牌及技術競爭力。

中國大陸品牌廠商近年快速崛起，帶動當地代工廠茁壯，也為紅色供應鏈提供相當大的發展動力。許多品牌廠商的前身均為白牌廠商，由於中國大陸早期知識產權的概念模糊加上龐大低階內需市場需求，市場充斥各種白牌商品，其利用與外商或臺商合資的機會累積技術能量，進而降低產品開發週期與成本。歷經過去的練兵階段，原本被外界視為山寨或白牌的電腦或手機產品如今在製造、設計與技術能力皆有所提升，逐漸晉升為知名品牌，成為紅色供應鏈的重要成員。

以智慧型手機為例，在中國大陸龐大內需市場加持下，Trend Force 市場調查公司預估至 2016 年時，全球前十大品牌當中，中國大陸品牌佔有 7 位(見表 5-2-1)，包括華為、聯想、小米、TCL、OPPO、BBK/VIVO、ZTE (中興通訊)，合計市占率達 35.6%，超越居於榜首 Samsung 的 22.2%。

探究中國大陸品牌廠在品牌手機上的定位，常兼備低售價且高規格的特性。中國大陸廠商相繼推出人民幣千元以下智慧型手機，導致中國大陸手機供應鏈面臨競爭壓力，但也因此為中國大陸手機設計與代工業者創造更強大的競爭力；如 2006 年成立的聞泰集團，初期僅能切入華為、TCL 通訊、海爾等中國大陸手機業者供應鏈，但從 2011 年起，陸續獲得小米、宏達電、三星以及 Sony 等國際大廠訂單，目前已躍居中國大陸主要手機 ODM 廠商。在未來，中國大陸品牌廠商傾向擴大零組件自給率，且研發焦點由中低階產品擴及高階產品。

表 5-2-1 近年全球前十大手機品牌

單位：%,M (出貨量)

排名	2013 公司名稱	市占率 (%)	2014 公司名稱	市占率 (%)	2015 公司名稱	市占率 (%)	2016 公司名稱	市占率 (%) (F)
1	Samsung	32.5	Samsung	28.0	Samsung	24.8	Samsung	22.2
2	Apple	16.6	Apple	16.4	Apple	17.5	Apple	16.8
3	Lenovo	4.9	Lenovo/ Motorola	7.9	Huawei	8.4	Huawei	9.3
4	Huawei	4.4	LG	6.0	Xiaomi	5.6	Lenovo	6.1
5	LG	4.3	Huawei	5.9	Lenovo	5.4	Xiaomi	5.8
6	Sony	4.1	Xiaomi	5.2	LG	5.3	LG	5.0
7	Coolpad	3.6	Coolpad	4.2	TCL	4.0	TCL	4.0
8	ZTE	3.2	Sony	3.9	OPPO	3.8	OPPO	3.9
9	Nokia	3.0	ZTE	3.1	BBK/VIVO	3.3	BBK/VIVO	3.4
10	RIM	2.5	TCL	2.7	ZTE	3.1	ZTE	3.1
	Others	20.9	Others	16.7	Others	18.8	Others	20.3
<b>總出貨量</b>		<b>927.2</b>		<b>1,166.9</b>		<b>1,292.7</b>		<b>1,397.1</b>

資料來源：集邦科技(Trend Force)市場調查公司。

目前紅色供應鏈業者已對包含我國以內的全球業者形成搶單威脅，不但衝擊原先由臺商主導之供應鏈體系。當然也同樣顯著衝擊日本與南韓相關產業供應鏈。易言之，兩岸的產業競合轉變，已並不局限於兩岸貿易結構的調整，更有著與中國大陸的供應鏈延伸海外產業布局的效應存在，促使我國與日、韓等國的貿易競合結構，由量變進而發生質變。

綜觀以上中國大陸推動產業升級，以科研帶動生產力提升的情境下，我國受負面影響之產業為包含飲料及菸酒、化學塑膠橡膠製品、金屬製品、電機及電子產品、機械、其他製品等產業。

近年來中國大陸戮力發展高科技產業，更試圖透過海外投資和收購等方式取得先進技術。例如中國大陸 IC 廠商清華紫光集團分別於 2013 和 2014 年併購手機 IC 製造廠展訊和 IC 設計公司銳迪科後，2015 年更將觸角伸至美國 DRAM 大廠美光科技，若成功收購不僅可取得先進技術，更能解決 DRAM 和相關產品線的製程及專利問題，達成中國大陸生產 DRAM 目的，還可將獲利最大化，同步提升市場占有率，進一步挑戰三星的龍頭地位。類似的案例如雨後春筍般出現，顯

示中國大陸不僅用「市場換技術」還存在「用錢換技術」之現象。

依據中國大陸商務部在 2015 年 12 月發布《中國對外投資合作發展報告 2015》，2014 年中國大陸對外直接投資流向亞洲最多，占 2014 年總額的 69%。香港外，印、星、寮、泰、馬等東協國家與哈薩克等中亞國家是在亞洲投資的主要目的地。金融與歐債危機提供陸企低價收購海外企業的契機；而美歐經濟復甦又為陸企創造全球化良好的環境。因此，歐美已成為陸企海外併購首選之地，側重科技產業。海外併購件數以民企為主，在併購金額則以國企為多。近年，財務投資與私募股權基金較為活躍。2015 年，中國大陸企業海外併購交易數量較 2014 年成長 40%、金額成長 21%，雙創歷史新高。陸企海外併購的產業具多元化趨勢，尤其側重併購技術、品牌和 know-how，並將引導回中國大陸。由圖 5-2-3 可得知近年中國大陸海外企業併購數量和金額呈現逐年成長的趨勢。

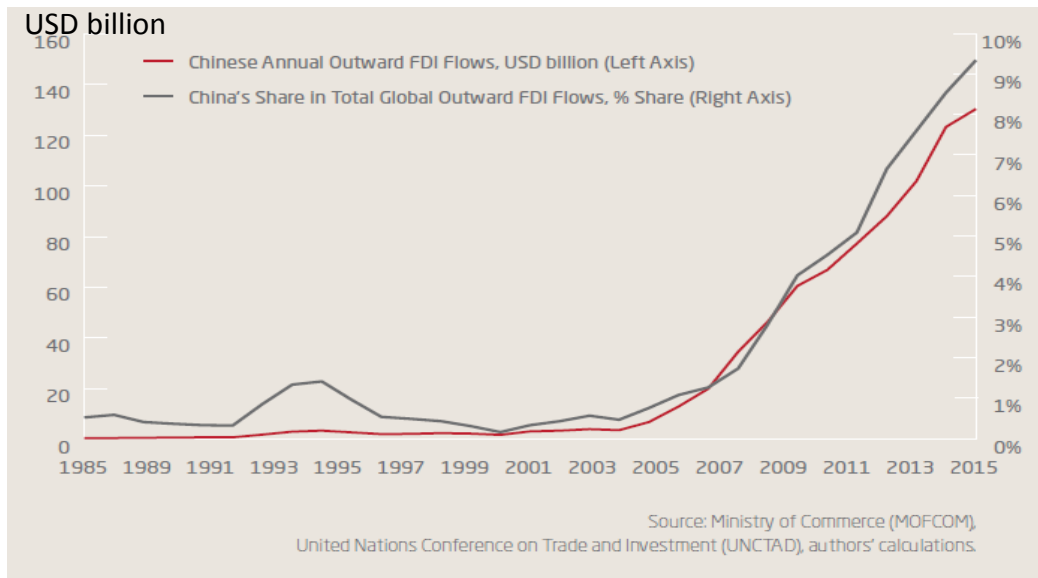


圖 5-2-3 中國大陸海外併購企業數量及金額

而中國大陸製造業者近年逐漸走出代工思維，開始佔據資通訊產品價值鏈中的各個環節，「紅色供應鏈」逐漸顯現，導致臺灣、韓國及各國廠商在關鍵零組件的市占率有遭受侵蝕的現象。事實上，早在紡織、鋼鐵及石化等產業就可見到紅色供應鏈之蹤跡，只是隨著中國大陸將科研重心布置於高科技產業，目前更側重於發展技術含量高的



面板及半導體產業，不可避免對兩岸產業生態產生一定程度的衝擊。

預期「十三五」期間，中國大陸將持續海外布局，同時陸企藉由兼併重組，集中資源以提升競爭力。中國大陸為搶占科技制高點，策略目的在於實現「自主創新」與由生產大國晉升為科技強國的目標，其側重點由搶占現有全球外需市場轉向爭取未來市場，特別是中國大陸內需市場發展。中國大陸同時強化產業自主，積極扶植本土製造業，擴充本地產能，「紅色供應鏈」逐漸成形。進而，為提高其國際競爭力，在「走出去」政策的背景下，加速布局全球生產/市場網絡，靈活選擇資產收購和股權收購，並藉由「一帶一路」將併購觸角延伸至全球。

### 三、因應紅色供應鏈衝擊的可能策略

相對的，臺灣製造業生產規模遠不及中國大陸，僅少數大廠適合採取大量生產模式，一般中小型廠商以傳統生產方式已難與中國大陸企業競爭。我政府推動「生產力 4.0」為發展契機，全面提升企業競爭能力，政策涵蓋農業、工業以及商業服務業，可謂面面俱到。然而，其中並未談及建立或維繫我國不可取代的優勢。在未來在全球製造業環節再整合風潮下，我國製造業的地位可能將被進一步邊緣化。另一方面，臺灣產業尚有穩固製造能量與優異資通訊產業基礎的優勢，卻缺乏深度整合進而拉抬彼此價值。

（一）因應上述衝擊，我國政府亦須加速產業轉型升級，保持技術和創新能量的領先，同時多元化出口市場，鼓勵臺商移轉新的加工出口基地，以維持產業競爭優勢。建議定期追蹤於中國大陸投資（傳統產業為主）的臺商走向，例如：配合政策轉移生產基地至中西部的後續發展，並關注其與臺灣的供應鏈變化關係。

（二）面對「中國製造 2025」的挑戰，臺灣製造業須具備寬大的國際視野，評估自身優劣勢，採取區隔和差異化策略，加強投入創新產業、產品、技術及目標市場與通路，提升產品的品質與附加價值，

才能降低受到的衝擊，建立臺灣獨到的競爭力與地位。

(三)目前紅色供應鏈業者已對包含我國以內的全球業者形成搶單威脅，不但衝擊原先由臺商主導之供應鏈體系。當然也同樣顯著衝擊日本與南韓相關產業供應鏈。未來兩岸的產業競合轉變，已不再單純侷限於兩岸貿易結構的調整，更有著中國大陸企業「走出去」在海外透過併購或投資等方式，其產業供應鏈已擴展延伸至海外，顯示紅色供應鏈效應有著向全球化布局的方向轉變，進一步促使我國與日、韓等跨國企業在貿易競合的結構上愈趨困難且複雜，有必要關注此趨勢並妥善因應。此外，中國大陸挾其廣大市場、充沛資金、快速發展中的產業群聚、優惠的投資政策，將吸引大量臺灣人才進駐，對兩岸產業鏈的衝擊可能持續擴大，對臺灣產業發展投下變數。

(四)針對紅色供應鏈的實質競爭力來源與長期影響作完整細緻評估，產學研多元角度外，亦需結合海外觀點。目前臺灣供應鏈業者除轉往高毛利、高附加價值的新興產業領域發展外，勢必需要加速轉型，強化獨特的創新與研發能量，尤其仿照歐洲小國的創新模式，形成永續的市場競爭力。

(五)因應紅色供應鏈衝擊的策略方面，首要尋求國際合作：由於中國大陸自主創新政策的實行，已引起外商的憂慮，我國對日與對美的搭橋專案的合作議題設定，可根據彼此的產業利益，研擬突破中國大陸自主創新所形成的不公平競爭與市場保護；其次，需加強聯盟合作。目前面板或 IC 設計業已有陸續傳出整併的消息，但成功運作的案例不多，除企業文化不同與內部資源分配等因素外，整併效益不明確也是主因，政府需發揮居中協調角色。

(六)臺灣應參考先進國家的作法，積極發展更具創新的產品與服務。美國積極推動再工業化，強調具備高科技含量先進製造業回流。在全美設立 15 個製造業創新機構，做為匯集企業、大學、社區學院以及政府資源的聚集地，藉以提升美國創新與尖端製造能力；日本方面則有敏感技術的出口或投資案件須經過事前申報手續和政府批准、保護企業的營業秘密的規定，另外還提出「促進創投投資」、「促進事

業重整」、「促進尖端設備投資」為產業發展重點，從過去以發展大企業為主的政策基調，轉而培育、提供技術指導予具備創新、創意的中小企業；歐洲則有德國率先提出的「工業 4.0」計畫，發展高科技含量的智慧工廠，強化製造業的發展。

### 第三節 中國大陸「十三五」規劃對臺商經營的影響

中國大陸於「十三五」規劃期間，以「改革」與「開放」的形式，推動經濟發展更加健全與完善。此期間的諸多新作為，對在中國大陸投資的臺商影響巨大，紛紛面臨調整經營模式及轉型的壓力。

於中國大陸經營的臺商面臨主要轉變之處，可分為四個層面：首先，在經營方面，由於中國大陸經濟成長動能由投資轉向內需，目前臺商企業已出現朝供應鏈、人才、目標市場與研發設計在地化等方向發展的趨勢。其次，在產業布局方面，「十三五」期間強調推動現代產業體系，包括：發展高端服務業、深入實施《中國製造 2025》，以及「大眾創業、萬眾創新」與吸納臺灣人才赴中國大陸的措施，都將牽動臺商的布局規劃。第三，在投資地點方面，中國大陸利用「一帶一路」戰略的「一帶」加速中西部的發展，或將影響臺商未來投資地點由沿海城市轉向中西部。第四，在投資領域方面，中國大陸以實行准入前國民待遇加負面清單管理制度的方式，強化開放服務業市場，擴大服務型消費供給能力，預期臺商將由投資製造業逐漸轉為服務業為主，且有增加投資開放試點地區的可能性。本節依序詳述如下：

#### 一、臺商近年於中國大陸經營之轉變

在中國大陸「十二五規劃」時期，中國大陸臺商於中國大陸經營已有顯著轉變。對應中國大陸內需市場發展，經營策略主要由成本出口導向轉為開發當地內需市場，並由生產製造功能擴及研發，以及其他多元服務功能。以供應鏈在地化、使用在地人才、目標市場在地化與研發設計在地化等經營方式發展。

目前臺商在中國大陸的內銷比率逐年提升(見圖 5-3-1)，伴隨的是在中國大陸當地採購機器設備和原料零件和半成品的比率愈來愈高。在機器設備方面，由 2008 年的 54.96% 上升至 2014 年的 76.06%，原料零件與半成品則由 2008 年的 57.65% 上升至 2014 年的 67.92%。

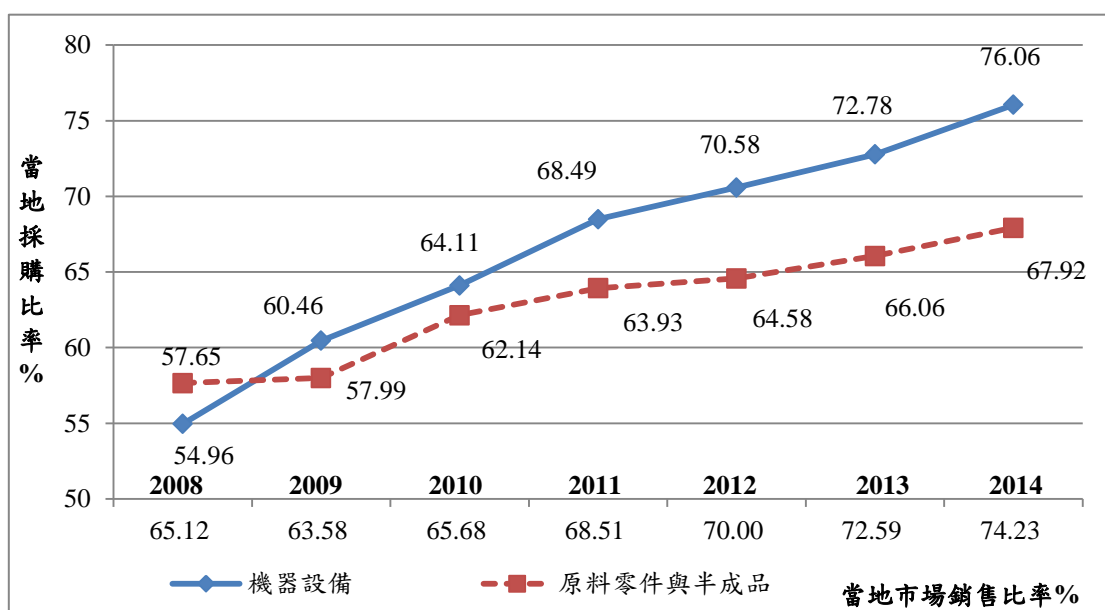


圖 5-3-1 臺商產品在中國大陸內銷比率與當地採購之比率

在「十三五」規劃期間，中國大陸政府將經濟轉型升級，轉為由推動消費主導型成長；將創新作為經濟成長中的核心，強化技術競爭力，擴大高附加值的產業、確立新的成長引擎。具體作為包括：投入大量資源扶植重點企業，鼓勵相關企業合併重組、集中資源以及全力推動產業發展。前述的產業革新政策亦將牽動臺商未來的產業布局。

在「十三五」規劃中，「一胎化」政策走入歷史，將全面改變中國大陸的人口結構和社會生態。全面實施「二胎化」政策後，將影響生育、養育與教育，相關產業包括：婦幼醫療、嬰兒食品、童裝玩具，乃至托兒、學校等。另一方面，因應人口高齡化而興起的養老、醫療、美容、保健、物流等相關產業也將改變業態。

此外，「十三五」規劃中非常重視環境污染問題，強調產業轉型、產業創新等製造業改革之議題，因此，臺商需注意相關政策方向與變

化，思考產業轉型與升級，以提升自身之競爭力。

## 二、「十三五」規劃發展現代產業體系對臺商轉型契機

「十三五」規劃強調發展現代產業體系，體系的核心係以科技創新為引領，改造與提升傳統產業，深入推動資訊化與工業化的深度融合，著力培育戰略性新興產業，大力發展服務業，積極培育新業態和新商業模式。在前述趨勢下，臺商的主要投資領域，或將由製造業逐漸轉向服務業。而中國大陸高科技新興產業的發展，使臺商面臨轉型壓力，除了以資訊化、自動化提升生產效率外，未來優勢產業可能加深與中國大陸方面的合作。此外，中國大陸積極推動「雙創」環境，並提供眾多優惠臺灣人才的措施，亦將牽動臺灣人才赴中國大陸創業就業的意願。

### （一）臺商面向高端服務業投資

首先，「十三五」期間是中國大陸服務經濟發展的重要戰略機遇期，服務經濟發展重點，包括：促進製造業和農業發展方式向服務化轉型，與服務業的融合不斷加深；加快以現代服務業為主體的服務經濟升級，促使經濟結構全方位優化，並朝向發展高端服務業等方式轉變，從而為高端服務業擴大可發展的空間，並進一步開放的高端服務業市場，亦為臺商帶來新的投資契機。

相關數據顯示，臺商面向中國大陸投資服務業的趨勢有所成長。根據經濟部投審會 2016 年對海外投資事業營運狀況調查分析報告顯示，2015 年臺商對中國大陸的主要投資案仍集中於製造業(59.15%)，不過比重已較 2014 年(64.02%)減少；服務業的比重則由 2014 年的 35.14% 上升至 2015 年的 40.23%，其中，2015 年在金融及保險業；藝術、娛樂及休閒服務業；專業、科學及技術服務業；運輸及倉儲業；醫療保健及社會工作服務業等的投資比重較 2014 年成長。金融及保險業的主要投資案由 2014 年的 16.14% 上升至 2015 年的 25.41%；藝

術、娛樂及休閒服務業由 2014 年的 0.08% 上升至 2015 年的 0.45%；專業、科學及技術服務業由 2014 年的 2.04% 上升至 2015 年的 2.41%；運輸及倉儲業由 2014 年的 0.18% 上升至 2015 年的 0.39%；醫療保健及社會工作服務業由 2014 年的 0.11% 上升至 2015 年的 0.14%。

前述種類的服務業占全部主要投資案的比重皆為 2011 年以來的新高，亦與前述中國大陸放寬服務業准入之重點產業有所重疊。而在投資案地點比重方面，2015 年投資件數最多的區域為江蘇(20.87%)、廣東(13.40%)、北京(13.02%)、上海(11.74%)、山東(8.35%)，福建以(7.76%) 位居第六，其中投資北京、山東比重為 2011 年新高，未來在擴大開放外資服務業發展下或能吸引更多臺商前往投資。

## (二) 中國大陸高科技新興產業發展使臺商面臨轉型壓力

中國大陸推出的「中國製造 2025」在製造業技術的高端化技術上著重以綠色、智慧、協同為特徵。由於中國大陸在製造業的基礎零元件製造能力薄弱，故側重強化核心基礎零元件、先進基礎工業、關鍵基礎材料及產業技術基礎，且其企圖進一步建構中國大陸自有品牌。鼓勵代工企業建立研究設計中心，向代設計和出口自主品牌產品轉變，並設立國家工業設計獎激發大眾創新設計的積極性。

「中國製造 2025」中亦提及資訊化及工業化等「兩化」的深度融合，加快發展智慧製造機器，促進製造流程智慧化，並促進工業互聯網、雲端運算及大數據在企業研發設計、製造及經營管理等流程應用，深化互聯網在製造領域的應用及加強互聯網基礎設施建設，其重點突破領域有新一代資訊技術產業、高檔數控機床和機器人、航空航太裝備（設備）、海洋工程裝備及高技術船舶、先進軌道交通裝備、節能與新能源汽車、電力裝備、農機裝備、新材料、生物醫藥及高性能醫療器械等十重點領域。

由於中國大陸戮力提升製造水準，勢必對臺商帶來一定程度的衝擊，尤其需面臨龐大的轉型壓力。臺商除持續關注中國大陸相關配套

政策外，未來可能加大優勢產業的合作力度，深化臺灣光電、積體電路、機械裝備、化工、醫療等優勢產業與中國大陸的深度合作，並發揮雙方各自的強項，共同在技術研發、品牌創造、通路建設等多元領域合作。臺商除善用中國大陸充沛資源，藉此深化打入其市場的實力，甚至擴及進一步國際市場。部分與中國大陸密切相關的臺資企業，已開始及早轉型，借力「紅潮」突破困局，初步以生產、資訊自動化提升人力素質與效率等具體作為，逐步使企業脫胎換骨、增加競爭力。

### （三）打造「雙創」環境牽動臺灣人才赴中創業就業

在經營環境方面，基於全球共享經濟快速成長，互聯網創業創新發展蓬勃，中國大陸積極鼓勵創業與創新，推動眾創、眾包、眾扶、眾籌（以下統稱四眾）等「大眾創業、萬眾創新」支撐平臺快速發展，新模式、新業態不斷湧現，線上線下加快融合，對生產、生活、治理方式產生廣泛而深刻的影響。四眾之內涵如表 5-3-1 所示。

表 5-3-1 「大眾創業、萬眾創新」的四眾之內涵

項目	內涵	詳細說明
眾創	匯眾智搞創新	透過創業創新服務平臺聚集全社會各類創新資源，大幅降低創業創新成本，使每一個具有科學思維和創新能力的人都可參與創新，形成大眾創造、釋放眾智的新局面。
眾包	匯眾力增就業	借助互聯網等手段，將傳統由特定企業和機構完成的任務向自願參與的所有企業和個人進行分工，最大限度利用大眾力量，以更高的效率、更低的成本滿足生產及生活服務需求，促進生產方式變革，開拓集智創新、便捷創業、靈活就業的新途徑。
眾扶	匯眾能助創業	透過政府和公益機構支持、企業援助、個人互助等多種方式，共助小微企業和創業者成長，構建創業創新發展的良好生態。
眾籌	匯眾資促發展	透過互聯網平臺向社會募集資金，更靈活高效滿足產品開發、企業成長和個人創業的融資需求，有效增加傳統金融體系服務小微企業和創業者新功能，拓展創業創新投融資新管道。

資料來源：國務院關於加快構建大眾創業萬眾創新支撐平臺的指導意見。

四眾有效拓展中國大陸創業創新與市場資源、社會需求的對接管道，搭建多方參與的高效協同機制，使創業創新組織形態豐富化，並改善勞動、資訊、知識、技術、管理、資本等資源的配置方式，為社會大眾廣泛平等參與創業創新、共同分享改革紅利和發展成果提供更多元的途徑和更廣闊的空間。

而在鼓勵創新創業的大趨勢下，中國大陸各省市近年也陸續加強臺灣人才赴中國大陸創業或就業的相關政策。例如：福州市於 2015 年 8 月推出的《福州市人民政府印發關於鼓勵和支持臺灣青年來榕創業就業的實施辦法的通知》，表明支持臺灣青年以獨資、合資、合夥、合作等形式創辦企業或從事個體經營等，鼓勵臺灣青年在福州市文化創意、電子商務、農業開發、高新技術等行業領域創業；臺灣青年可以自然人身份在福州市申辦個體工商戶，設立有限公司允許註冊資本「零首付」；對投資鼓勵類、允許類的項目，實行直接登記制。此外，首次在福州市領取工商營業執照，且正常經營納稅 6 個月以上，經認定可領取每戶 1 萬人民幣的一次性開業補貼等優惠措施。

廈門市於 2016 年 1 月推出的《人才政策新十八條》，則提出進一步擴大自貿區內臺資企業外國人長期居留許可簽發範圍，對自貿區內臺灣高層次人才團隊和外籍成員提供生活居留便利；以及在市級以上重要青年創業比賽中獲獎的臺灣人才在廈創業，可給予三年內最高每月 2,000 人民幣的月租房補貼等獎勵。

中國大陸實施「大眾創業、萬眾創新」政策，鼓勵以創業帶動就業，與臺灣經濟形勢相比，目前大陸經濟發展仍較為迅速，在「十三五」規劃期間的多項支持創業的配套政策，釋放出大量的創業新紅利，打造友善的創業環境，或將牽動臺商投資地點的選擇及臺灣人才赴陸創業的布局。

### 三、「一帶一路」戰略使臺商區域重新布局

「十三五」規劃期間的另一個亮點則是「一帶一路」戰略，中國



大陸藉以調整國內區域發展。在「一帶一路」的推動下，勢必也將牽動臺商的布局。尤其「一帶」戰略將打開面向西北的中亞、西亞乃至歐洲的開放大門，有助於深化中西部地區的開放程度，從而使中西部地區更貼近市場，充分發揮臨近東協、中亞、南亞、中東歐等區域的地緣優勢。

其中「一帶」戰略可加快產業向中西部的轉移，為東部地區產業轉型升級創造空間。目前中國大陸產業發展面臨轉型升級和產能過剩的雙重壓力，東部地區成本上升和轉型壓力增加，製造業也在加快對外轉移。而中西部地區的低成本優勢仍較突出。中國銀行的報告指出，2014年非沿海省份工資為沿海省份工資的77%，商業營業用房平均銷售價格約為沿海省份的60%左右。同時，隨著西部大開發、東北振興、中部崛起的區域協調發展戰略的實施，使基礎建設水平明顯提高，有助於擴大產品供應和服務範圍。「一帶」的提出將引導資源流入中西部地區，提高中西部地區產業轉移承接能力，部分區位優勢明顯、基礎建設完善、產業優勢突出、要素集聚能力較強的區域，具備成為潛在戰略性成長區域的有利條件。此外，「一帶一路」下大範圍的區域協同合作將成為重要趨勢，新市場的開拓、東中西聯動性增強也將為東部地區產業的轉型升級創造有利條件。

根據經濟部投審會的2015年對海外投資事業營運狀況調查分析報告，詢問2014年臺商就其經營之產業領域，評估其參與「一帶一路」戰略之可能性，以及「一帶一路」政策可否使臺商加深與中國大陸供應鏈之合作機會，其中有55.33%的受訪廠商認為，該公司集團並無參與「一帶一路」戰略之機會；然而，目前認為難以判斷的廠商比重也有36.5%。此外，對於「一帶一路」政策能否使得臺商加深與中國大陸供應鏈之合作機會，有48.18%的廠商持負面看法，亦即「一帶一路」政策無法加深該公司集團在中國大陸供應鏈的合作機會；而在此問項當中，另有40.15%的受訪廠商表示難以判斷。

調查結果顯示，目前臺商對於中國大陸「一帶一路」政策的看法，認為無機會參與，也無法加深與中國大陸供應鏈合作占多數；然而不

可否認的是，仍有相當比例的廠商處於觀望狀態，值得持續觀察。

另一方面，中國大陸積極利用政策引導推動中西部承接沿海地區產業轉移，並引領東部地區經營困難的臺商或具有潛力臺商對應「一帶一路」倡議赴中國大陸重點邊境地區投資。海峽兩岸關係協會會長陳德銘於 2016 年 5 月 8 日在「一帶一路」臺商西部行四川站座談會上表示，企業家現在最關心的是商業和物流，隨著科學技術的發展以及高速鐵路網路的完善，傳統的航海運輸物流優勢將發生變化。由於大陸西部地區相比沿海地區，物流成本得到改善，值得臺商考慮融入「一帶一路」建設投資興業，若產品是面向歐洲和東南亞，就不一定要回到沿海地區，而可以選擇直接從四川輸出。

四川省副省長甘霖則在同日的座談會上表示，四川在「一帶一路」發展建設中，正設計多條出川大通道，包括四川到西藏的鐵路、四川到新疆的鐵路以及高速公路、航空網路等，未來四川將成為內陸地區重要的交通樞紐<sup>114</sup>。

據四川省臺灣事務辦公室資料顯示，近年四川作為臺商投資西部首選的地位日益鞏固，聚集效應不斷強化。截至 2015 年底，四川省累計登記註冊臺資企業達 1,763 家，項目投資總額 164.53 億美元，利用臺資 144.55 億美元，各項指標均位居西部地區第一。富士康、緯創、仁寶、統一、康師傅、旺旺、亞東水泥、臺泥、臺玻、大潤發、遠東百貨、新光三越落戶四川，形成電子資訊、食品飲料、建築建材、商貿零售 4 個優勢集群。

另根據電電公會 2016 年進行的大陸投資環境與風險調查，中國大陸城市綜合實力第一名為長三角的蘇州工業區，第二名為四川成都，其他西三角的城市綜合實力也持續上升，西安排名 13，重慶排名 16，顯示近年西三角的發展實力漸受矚目；而調查臺商未來計劃投資的大陸城市，成都更列為首選，其次依序為上海、西安、重慶的昆山。

綜上所述，中國大陸發展「一帶一路」戰略將使區域產業再平衡，

---

114 Udn 兩岸財經報，第 3690 期，2016 年 5 月 10 日，  
<http://paper.udn.com/udnpaper/PIA0028/296900/web/>。

有效促進中西部的發展，也有利於臺商轉移。雖然目前臺商對「一帶一路」戰略持負面和觀望態度居多，但「一帶一路」戰略亦能和我國新政府推出的新南向政策有相輔相成空間，未來可藉由生產自動化和一帶一路的發展，將投資地區和市場延伸至其他區域，開拓更多發展的新機會。

#### 四、中國大陸擴大開放增加投資誘因

「十三五」時期，中國大陸將持續加速開放外資進入經營。2015年中共十八屆五中全會公報提出，要形成對外開放新體制，完善法治化、國際化、便利化的營商環境，健全服務貿易促進體系，**全面實行准入前國民待遇加負面清單管理制度**，有序擴大服務業對外開放。「准入前國民待遇加負面清單」的管理制度，是國際投資規則發展的新趨勢。具體而言，政府係以清單的方式明確列出禁止和限制投資經營的行業、領域、業務清單，除此之外的各類市場主體皆可依法平等進入。

整體而言，中國大陸全面實行准入前國民待遇加負面清單管理制度，將透過兩份負面清單得以實現。其一是於2015年12月1日起試行的市場准入負面清單，適用於境內外投資者的一致性管理措施；另一份是目前在上海、廣東、天津、福建四個自貿區實行的外商投資准入特別管理措施，適用於境外投資者在中國大陸投資經營行為，針對自由貿易試驗區試行的外商投資負面清單。選擇前述四個地區試點的主要原因，是目前四個地區的自由貿易試驗區已開始負面清單的管理模式並有相關監管配套，有利於市場准入負面清單順暢推行，並可在現有的基礎上複製和完善相關實際操作。

中國國務院於2016年4月同意《市場准入負面清單草案（試點版）》，由上海、廣東、天津、福建先行先試，使市場准入負面清單與自貿區負面清單兩者一起建構完整的市場准入管理體系，為「實行統一的市場准入制度」、「實行統一的市場監管」，探索路徑、積累經驗。

此外，於2016年8月29日至9月3日舉行的第十二屆全國人大

常委會第二十二次會議中，已審議通過《中華人民共和國外資企業法》、《中華人民共和國中外合資經營企業法》、《中華人民共和國中外合作經營企業法》(簡稱「外資三法」)和《中華人民共和國臺灣同胞投資保護法》修正案並以中華人民共和國第 51 號主席令公布，在全國範圍內推廣複製自貿試驗區試點的成功經驗，對外商投資實行負面清單管理模式，持續深化涉外投資管理體制改革，將負面清單以外領域外商投資企業設立及變更審批改為備案管理。「外資三法」及《中華人民共和國臺灣同胞投資保護法》修正案自 2016 年 10 月 1 日起實行。

根據《中華人民共和國臺灣同胞投資保護法》修正案相關規定，中國大陸對負面清單以外的臺資企業設立變更審批事項改為備案管理，意即對臺資企業實行准入前國民待遇加負面清單管理模式，將為臺灣投資者創造更加公平、穩定、透明的法律環境。屆時對臺資企業而言，可享受開放度提升的好處，且投資准入領域更廣，凡不涉及負面清單的臺商投資皆無須審批，只需經過備案即可完成企業設立變更手續；此外，便利化程度亦得到大幅提升，備案流程大幅精簡，花費時間也將大幅縮減。

隨著中國大陸陸續擴大開放自貿區，以及修法推動准入前國民待遇加負面清單制度，對於臺商在中國大陸的區域布局具有重要意涵。在經濟部投審會 2015 年對海外投資事業營運狀況調查分析報告中，即於調查問卷中新增有關自貿區議題的調查問項，藉此了解中國大陸自貿區之設置對海外投資事業在中國大陸投資營運策略的影響。

首先，關於自貿區之設置對於臺商而言是否增加自貿區所在地的投資機會，認為自貿區所在地之投資機會增加的臺商比例為 9.82%，不變者為 73.07%，降低者為 0.74%，另有 16.37%的受訪廠商表示難以判斷。此外，針對自貿區設置後，臺商是否會將自貿區所在地之業務多樣化發展，則表示將增加業務多樣化發展的臺商比例為 10.12%，不變者為 71.73%，降低者為 0.89%，另有 16.37%的受訪廠商認為難以判斷。

從產業分項來觀察，相較於傳統產業或資訊電子產業的臺商而言，

有較高比重的服務業臺商，認為自貿區所在地之投資機會將會增加。調查結果顯示，投資服務業的臺商中，有 18.92% 認為自貿區所在地之投資機會增加，至於傳統產業臺商以及資訊電子產業臺商，則分別僅有 6.78% 以及 5.98% 認為自貿區所在地投資機會將會增加。顯示服務業臺商對於中國大陸設立自貿區會增加自貿區所在地投資機會一事的眼光較為樂觀。

此外，針對臺商自貿區所在地之業務種類是否將多樣化發展，服務業臺商同樣有較高的比重提出正向回應。有 19.46% 的臺商將增加自貿區所在地的業務多樣化發展。而針對此一子題，僅有 6.36% 的傳統產業受訪臺商以及 6.77% 的資訊電子產業臺商做出正向回應。

將受訪廠商的調查資料依行業別進行統整，並排除樣本過少、較不具代表性的結果後，可發現金融保險業、專業與科學及技術服務業，以及批發零售業的受訪廠商，有較高比例認為自貿區設置增加自貿區所在地之投資機會，其比例依序為 52.94%、23.08%、20.46%。另外，以上三種行業的廠商，亦有超過 20% 的比例認為自貿區設置會提升自貿區所在地之業務種類多樣化，依序為 52.94%、23.08% 與 22.73%。

由於自貿區的設置，特別是自貿區負面清單的設置，與中國大陸服務業的開放較為相關，因此由調查結果不難發現，中國大陸自貿區的設置對於我國服務業對外投資之布局有較大的影響；此外，前述結果突顯近年金融保險業臺商在中國大陸布局之積極性，與中國大陸自貿區進行資本管制開放的措施應有一定程度的關聯。在中國大陸《中華人民共和國臺灣同胞投資保護法》修正案等新一波修法後，將准入前國民待遇納入條文，或能提升臺商投資以自貿區為首的各優惠試點城市，其後續動向仍有待觀察。

綜上所述，中國大陸於「十三五」規劃期間，著力於改革與開放，形塑健全與完善的經濟體系。對在中國大陸投資的臺商而言，改革固然可帶來新的商機，亦將面臨轉型的壓力與投資風險。在經營方面，中國大陸推動供給側改革，經濟成長動能由投資轉向內需，臺商漸趨向於運用供應鏈、人才、目標市場與研發設計在地化策略。在產業布

局方面，「十三五」期間中國大陸推動現代產業體系，包括發展高端服務業、深入實施《中國製造 2025》、「大眾創業、萬眾創新」，以及推出吸納臺灣人才赴中國大陸的政策，或將牽動臺商對於投資領域的選擇與規劃。

在投資地點方面，中國大陸利用「一帶一路」戰略的「一帶」加速中西部的發展，可能促使臺商未來投資地點漸由沿海城市轉向中西部。在投資領域方面，中國大陸以實行准入前國民待遇加負面清單管理制度的方式，由自貿區為起點強化開放服務業市場，加上「十三五」的主軸之一為推動服務業的發展，預期臺商未來的投資取向將由製造業逐漸轉為服務業，並可能在開放試點地區增加投資。整體而言，「十三五」期間為中國大陸在經濟新常態下的首個關鍵發展期，也將對各產業的臺商經營與投資布局產生深遠影響。

#### 第四節 本章小結

在「十三五規劃」之涉臺分析方面，相較於以往五年規劃，《十三五規劃綱要》是首度將「九二共識」納入，並強調「一個中國」原則，載明在此原則立場基礎上，以互利共贏方式深化兩岸經濟合作，擴大兩岸合作領域增進兩岸同胞福祉，鞏固推進兩岸關係和平發展。

「十三五」規劃中擴展並重視兩岸民間交流合作。首先，就兩岸民間經貿合作而言，2016 年 9 月中國大陸修改《臺灣同胞投資保護法》，其將臺商企業設立程序由審批改為「備案管理」；此舉期待能降低臺商准入門檻，改善投資環境。此外，「經貿文化論壇」、「海峽論壇」、「兩岸企業家峰會」等交流合作平臺均仍接續舉辦。其次，就兩岸民間社會交流而言，強調人才交流，並融入國家戰略性新興產業發展，鼓勵臺灣青年赴中國大陸創業創新。

《十三五規劃綱要》中，並未載明將縮減既有的民間合作交流，但在 2016 年報名來臺之陸生人數首度下降，來臺觀光人數也發生變化，此或與中國大陸施壓要求臺灣承認「九二共識」有關，是以我政

府宜提醒臺商與青創人才，在赴中國大陸經商創業之前，應將涉入兩岸交流的各項風險納入考量。

在「十三五」規劃對兩岸供應鏈的布局影響方面，「紅色供應鏈」的形成，受惠於中國大陸積極建立自主技術標準，以及大陸企業「集團化」與走出去全球布局有其相當的影響。兩岸新興與傳統產業已漸由合作轉向競爭，甚至對全球產業競合關係造成影響。尤其，經濟轉型升級將是「十三五」規劃的重中之重，中國大陸策略上將推動消費主導型成長，並使創新在經濟成長中發揮核心作用。增強科技競爭力，擴大高附加價值的產業，並且確定新的成長引擎。

電子資訊產業是「十三五」規劃之發展重點，中國大陸政府已傾全力帶動相關產業發展，挹注大量研發資金扶植重點企業，鼓勵相關電子資訊企業龍頭合併重組、集中資源，以帶動產業發展，這些產業革新政策，將使現有之產業供應鏈發生變化。以電子零組件為首的臺灣產業，遂面臨進口替代的衝擊，近年自中國大陸、香港訂單呈現衰退，影響臺灣的出口及經濟成長力道。

尤其隨著中國大陸刻意強調的供給側結構性改革，使得外界對於中國大陸政府加強保護本國企業的疑慮不斷加深，尤其需注意對兩岸產業鏈的衝擊可能加大。一方面，預期兩岸產業競爭將於科技產業面向更加升溫加劇。面對中國大陸以國家力量投入科技研發、產業構建、企業整併與海外併購、大型科技專案或實驗室的建設等，預期對於我國高科技產業將形成強大競爭壓力。特別是中國大陸自主創新體系的逐步成熟，輔以採取財政補貼、政策融資等方式，系統性地培植自有產業，其生產模式跳脫以往代工限制轉為建構品牌階段，成為完整並能自主供應的相關產業鏈。

整體而言，「十三五」期間為中國大陸在經濟新常態下的首個關鍵發展期，預期將對各產業的臺商經營與投資布局產生深遠影響，可分為四個層面：

首先，由於中國大陸推動供給側改革，經濟成長動能由投資轉向內需，臺商已趨向供應鏈、人才、目標市場與研發設計在地化等方向

的發展。

其次，「十三五」期間強調推動現代產業體系，趨向發展高端服務業、深入實施《中國製造 2025》，以及「大眾創業、萬眾創新」與吸納臺灣人才赴中國大陸的措施，或將牽動臺商對於投資領域的選擇與規劃。

其三，中國大陸結合利用「一帶一路」倡議，其中「一帶」加速中西部發展或將牽動臺商未來投資地點，或由沿海城市轉向中西部。

其四，在投資領域方面，中國大陸以實行准入前國民待遇加負面清單管理制度的方式，加上「十三五」的主軸之一為推動服務業的發展。由自貿區為起點強化開放服務業市場，擴大服務型消費供給能力，預期臺商未來的投資取向將由製造業逐漸轉為服務業，並可能在開放試點地區增加投資。

綜上所述，於「十三五」規劃期間，著力於改革與開放，形塑健全與完善的經濟體系。對在中國大陸投資的臺商而言，改革固然可帶來新的商機，亦將面臨轉型的壓力與投資風險。



## 第六章 結論與政策建議

### 第一節 結論

《十三五規劃綱要》是中國大陸 2016-2020 年經濟發展的藍圖，涵蓋的議題非常廣泛，因此，本年度研究計畫範圍係根據委辦單位的要求，經其擇定後，研究內容包括「十二五」規劃的執行結果、「十三五」規劃的背景、內涵與制約因素；及「供給側結構性改革」、「中國製造 2025」、「創業創新」、「一帶一路」議題，進行其對中國大陸經濟發展之影響與挑戰之質性分析。

本研究計畫並運用動態「可運算一般均衡模型」( Computable General Equilibrium, CGE ) 模型，進行「中國製造 2025」、「供給側結構性改革」、「創業創新」的量化分析，掌握中國大陸成功達成政策目標對其經濟與兩岸經貿產業的影響。由於 CGE 模型可以瞭解該政策對產業部門的消長影響，可藉此突顯「十三五」規劃對兩岸供應鏈發展，以及對兩岸產業部門結構調整的意涵。

最後，歸納研究結果與發現，檢視中國大陸「十三五」規劃對我國及大陸臺商的機會與挑戰，包括「十三五」規劃中涉臺分析、對兩岸供應鏈的布局影響及對臺商經營的影響，並提出相關政策建議。本研究重要結論如下：

#### 一、在「十三五」規劃的背景與內涵方面

中國大陸「十二五」時期之 28 項主要經濟社會發展指標，除「研究與試驗發展經費支出占國內生產總值比重」低於目標值外，其他各項指標均已達成目標值甚至超標。然而「十三五」期間，面臨經濟成長趨緩、工業及投資減速、產能過剩、人口老化及所得分配不均等諸多問題，構成《十三五規劃綱要》編制的經濟背景。

《十三五規劃綱要》經濟社會發展的主要目標共有 33 項量化考

核指標，涵蓋經濟發展、創新驅動、民生福祉、資源環境等四大層面。其核心議題是在 2020 年全面建成小康社會，並提出「創新、協調、綠色、開放、共用」五大發展理念，引領各領域的發展。然而，隨著改革開放的進程與政經情勢的變化，改革工作會越來越難，過去快速發展所產生的副作用，都成為中國大陸實現「十三五」規劃的制約因素及挑戰。

## 二、在「十三五」規劃對其經濟發展之影響與挑戰方面

在「供給側結構性改革」方面，隨著中國大陸經濟增速逐漸下滑，需求側的政策刺激效果漸微。2016 年 5 月，習近平指示要推進供給側結構性改革，以達到提高供給品質，滿足人民物質文化需要的目的；要推進五大任務以減少無效供給，擴大有效供給，要推進政府職能轉變及國有企業、價格、財稅、金融、社保等領域之深化改革，作為供給側結構性改革的政策支柱。

雖然中國大陸各界都認為供給側結構性改革能解決其經濟所面臨的問題，且也制定許多相關政策，但是，供給側結構性改革涉及的層面相當廣泛，尚需要產業創新升級、人才培育、國有企業改革、政府角色調整等相關制度配合才能成功，因此供給側結構性改革將面臨許多挑戰。

在「中國製造 2025」、「創業創新」方面，調整產業結構、實施創新驅動戰略是《十三五規劃綱要》產業政策的重點。2015 年頒布《中國製造 2025》就是邁向製造強國第一個 10 年行動綱領，包括十大重點領域，要推展產業發展和技術變革，實現「中國製造」由「大」變「強」的戰略任務。

「大眾創業、萬眾創新」是經濟發展新引擎，透過政策制度釋放改革紅利，調動群眾創新創業的積極性。2016 年發布《國家創新驅動發展戰略綱要》，期能在 2050 年建成世界科技創新強國。根據統計 2015 年平均每天新登記註冊企業達 1.16 萬家，平均每分鐘誕生 8 家

公司。然而，創業企業的失敗率達 80%，企業平均壽命不足三年，其中大學生創業失敗率更高達 95%，資金不足是創業失敗的主要原因之一<sup>115</sup>。同時，由於目前中國大陸在全球產業鏈所處位置大都在全球產業鏈的下端，其高新技術行業水準與世界先進水準差距頗大，因此，會受到核心技術與科研體制之制約，產業創新發展需要政府和市場的雙重力量，是以要實際落實這些政策時，將面臨許多挑戰。

由於一般而言，企業創業創新本來就不保證一定成功，縱使是後來能夠成功的案例，也不是一蹴可及，更何況中國大陸是在公有制為主體的經濟體制下推進創業創新政策，因此，創業創新雖然是中國大陸預期促進經濟發展轉型的政策之一，該政策若能成功，固然能加快經濟發展轉型速度，該政策若失敗，對中國大陸經濟發展產生的衝擊也是有限。

在「一帶一路」方面，2013 年 9 月，習近平提出共建「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」的倡議。2015 年 3 月發佈《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》，是跨國經濟合作倡議，也是《十三五規劃綱要》中重要的經濟發展議題之一，能透過一帶一路建設達成國內區域協調發展、促進國際產能合作、為其沿線國家帶來發展契機並強化中國大陸對區域和雙邊貿易體制的治理能力，兼具中國大陸本身、區域發展及全球經濟發展的目標。

中國大陸正透過一帶一路倡議，開拓戰略縱深，推進企業在沿線國家直接投資及對外工程承包，強化和與相關國家的合作關係，以提高參與全球經濟發展與治理之契機。由於俄羅斯主導中亞國家的多邊經濟發展，且中亞各國與俄羅斯存在特殊社會結構，因此，一帶一路倡議在地緣政治、經濟及社會各方面將面臨挑戰。

### 三、在「十三五」規劃對其產業發展與兩岸經貿關係之量化影響評估方面

---

115 「失敗容忍文化應先行」，壹讀，2016 年 8 月 2 日，<https://read01.com/4oRE6a.html>。

本研究運用 GDyn 動態全球貿易分析模型，量化分析中國大陸「十三五」規劃期間推動三大重要政策規劃之經貿效益及對我影響。政策情境有三，包括「中國製造 2025」、「供給側改革」及「大眾創業，萬眾創新」，並進一步評估三大政策同時發酵的綜合性政策影響。以綜合效果來看，模擬結果顯示中國大陸「十三五」期間，前期受到去化產能政策的負面影響，其實質 GDP 成長率在 2016 年恐難達成 6.5% 之政策目標，但去化產能後帶動產業結構逐漸優化調整，GDP 成長率可望逐年改善，至 2020 年達 6.61%。

對中國大陸產業發展的影響方面，在綜合情境下中國大陸總產值在 2016-2020 年的五年平均與基準情境相比，約多成長了 358 億美元。其中受益最明顯產業依序為電子設備製造、其他機械設備、其他製造業及運輸設備製造業。但汽車零件製造業則受鋼鐵去化產能影響而導致產值下降。另服務業部門的產值成長幅度多數均優於基準情境，尤其以商品貿易和金融表現最佳，除了建築營造的產值表現受到供給側改革去化過剩產能政策影響，表現較基期為差。

對我國的影響方面，隨著十三五期間中國大陸經濟成長及民眾所得提升，對我國總體 GDP 變化的影響不大，主要影響集中在個別產業面與進出口結構的改變。以綜合情境的模擬結果來看，我國多項產業的成長率變化與中國大陸的產業變化呈現相反趨勢，意味著兩岸產業的競爭消長情勢日益明顯。其中，電子設備製造、其他機械設備製造、其他製造業等將受到中國大陸推動如中國製造 2025 等政策之影響，進而排擠我國於兩岸供應鏈的地位。影響所及，服務業亦不容樂觀，但綜合情境與基準情境的成長差異仍相對較製造業為小。

對兩岸經貿關係的影響方面，量化模擬結果顯示：對大陸本身而言，隨著產業升級轉型，將大幅提高對美國和歐盟等國的出口能力，同時增加來自東協、韓國和臺灣的進口值。但我國受到中國大陸十三五時期內需市場與經濟規模持續擴大，帶動我國對中國大陸出口與進口兩方面都有明顯提升，將對我形成強大的供應鏈磁吸效果，意味著經過相關政策效益發酵，將推使我國在經貿上更加依賴中國大陸。

#### 四、在「十三五」規劃對臺灣及大陸臺商的機會與挑戰方面

在「涉臺分析」方面，相較於以往五年規劃，《十三五規劃綱要》是首度將「九二共識」納入，並強調「一個中國」原則，載明在此原則立場基礎上，以互利共贏方式深化兩岸經濟合作，擴大兩岸合作領域，增進兩岸同胞福祉，鞏固和推進兩岸關係和平發展。

「十三五」規劃中擴展並重視兩岸民間交流合作。就經貿合作而言，2016年9月修改《臺灣同胞投資保護法》，將臺商企業設立程序由審批改為「備案管理」。「經貿文化論壇」、「海峽論壇」、「兩岸企業家峰會」等交流合作平臺持續舉辦。就社會交流而言，強調人才交流，鼓勵臺灣青年赴中國大陸創業創新。《十三五規劃綱要》中，雖未載明將縮減既有的民間合作交流，但在2016年報名來臺之陸生人數首度下降，來臺觀光人數也發生變化，此或與中國大陸施壓要求臺灣承認「九二共識」有關。

在「十三五」規劃對兩岸供應鏈的布局影響方面，「紅色供應鏈」的形成，受惠於中國大陸積極建立自主技術標準，以及大陸企業「集團化」與走出去全球布局有其相當的影響。策略上將推動消費主導型成長，並使創新在經濟成長中發揮核心作用。增強科技競爭力，擴大高附加價值的產業，並且確定新的成長引擎。以電子零組件為首的臺灣產業，遂面臨進口替代的衝擊，近年自中國大陸、香港訂單呈現衰退，影響臺灣的出口及經濟成長力道。中國大陸自主創新體系的逐步成熟，輔以採取財政補貼、政策融資等方式，系統性地培植自有產業，其生產模式跳脫以往代工限制轉為建構品牌階段，成為完整並能自主供應的相關產業鏈。預期兩岸產業競爭將於科技產業面向更加升溫加劇，將對於我國高科技產業將形成強大競爭壓力，特別是我國向來倚重的電子產業。

「十三五」規劃期間，著力於改革與開放，形塑健全與完善的經濟體系。對在中國大陸投資的臺商而言，可帶來新的商機亦將面臨轉型的壓力與投資風險：（一）預期「十三五」期間，臺商供應鏈、人

才、目標市場與研發設計將加速在地化發展；(二)「十三五」規劃提升現代產業體系，尤其是中國大陸版本的工業 4.0—《中國製造 2025》藉以加速推動智慧製造，強化其客製化能量。同時，大力執行「大眾創業、萬眾創新」政策也將進一步吸納臺灣青年與相關人才，預期將牽動臺商投資高科技產業領域；(三)預期中國大陸「一帶一路」倡議或將牽動臺商未來投資地點的選擇，尤其由沿海城市擴及中西部邊境地區的投資，可能削弱兩岸供應鏈鏈結關係；(四)「十三五」推動服務業的發展，結合自貿區強化開放服務業市場，擴大服務型消費供給能力，預期臺商未來的投資取向將由製造業逐漸轉為服務業。總之，「十三五」期間，隨著中國大陸內需市場的消費高端化與側重科技與服務領域投資，並結合當地政府的政策引導，臺商的投資模式、領域與策略將顯著改變。

## 第二節 政策建議

本研究主軸涵蓋「十三五」規劃之背景與內涵、對中國大陸經濟發展之影響與挑戰、對產業發展與兩岸經貿關係之量化影響評估、及對臺灣及大陸臺商的機會與挑戰。據此，得出對我國的立即可行建議及中長期建議如下：

### 一、立即可行建議

#### (一) 關注大陸「十三五」創新政策，積極謀求我國對應策略

整體而言，中國大陸「十三五」時期致力於創新驅動的發展策略，不論是供給側結構性改革、中國製造 2025、創業創新、互聯網+等諸多政策，均涉及產業結構調整與升級，以及新產業、新業態的創新，除促進由製造大國轉型製造強國外，也有抗衡歐美重返製造業策略的意味。短期內雖會面臨諸多問題與挑戰，但長期而言，將大幅提升中國大陸的產業實力與永續發展，其影響力不容小覷。在此一波新的競

爭浪潮下，中國大陸企圖扶植其優勢企業與美、日、歐等國爭取全球產業生態的主導權之際，臺灣需藉機於全球產業價值鏈上提升競爭角色地位，以避免面臨邊緣化的危機。

由於臺灣產業以中小型廠商形成上下游供應鏈為海外客戶提供生產服務，優勢在於彈性與客製化，但資金與規模相對有限，難與中國大陸企業引用智慧製造的生產系統後競爭。未來在全球製造業再整合浪潮下，我國製造業地位恐有被邊緣化的危機。為因應此一衝擊，臺灣製造業須具備國際視野，評估自身優劣勢，採取與中國大陸的區隔和差異化策略，就產業、產品、技術、目標市場與通路的創新，形成臺灣產業獨到的競爭力與地位。**建議**我國產業差異化的策略作為，應可取法荷蘭與北歐等小國的生存創新的策略。

參照北歐小國之中小企業政策，主要是增加對企業研發的支援和建立知識驅動型競爭力的研發體系，協助中小製造業轉型成為知識密集型的產業，維持其於全球市場中技術及產品領先的地位，並支援本國中小企業開拓國際市場。對於推動我國中小企業的發展建議如下：首先，強化國內技術創新平臺的功能，減少中小企業技術搜尋成本與縮短研發時效。其次，協助臺灣中小企業加入產業聯盟，提升中小企業在供應鏈的地位。第三，支持青年創業國際化，拓展新興微型企業。第四，推動中小企業育成中心營運模式的轉型升級。第五，擴大對製造業早期產品的政府採購。第六，充實臺灣中小企業信用保證基金規模與提升運作效率。第七，協助臺灣中小企業拓展國際市場，詳見表 6-2-1。

我政府推動「生產力 4.0」政策，期望運用智慧機器人、物聯網和大數據等技術，來發展智慧製造，而達到提升製造業人均產值及製造服務領域的目標。此一政策涵蓋農業、工業及商業服務業，可謂面面俱到。然而，其中並未建立或維繫我國不可取代的優勢，缺乏深度整合進而拉抬彼此價值。**建議**深度檢視我國與中國大陸產業的落差，並整合相關法人與（國內外）業者就「十三五」規劃後，兩岸的產業競爭力差距進行評估，進而具體擬定產業差異化的策略作為。

表 6-2-1 北歐小國再工業化對我國中小企業政策的啟示

建議面向	內容
<p>強化國內技術創新平臺的功能，減少中小企業技術搜尋成本與縮短研發時效</p>	<p>為了提升臺灣中小企業將研發成果進行產業化的效能，建議臺灣工研院繼續強化與海外技術創新平臺的國際合作，並依照國內產業發展前景，引進海外具有前瞻性的專利項目，充實工研院「技術移轉中心」專利資料庫，成為本地中小企業的研發創新平臺。該中心定期舉辦交流座談會，提供專業諮詢服務，結合中小企業的創意能量，與協助其妥善運用既有專利的能力，減少企業技術搜尋成本與縮短研發時效，把握潛在市場商機。</p>
<p>協助臺灣中小企業加入產業聯盟，提升中小企業在供應鏈的地位</p>	<p>自全球金融風暴以後，我國政府持續推動新興產業的發展，藉此協助臺灣產業轉型升級，並培育一批具有發展潛力的新型中小企業。建議政府建立一套完備評鑑機制，並透過該機制篩選優質中小企業，引薦加入國內外的特定產業聯盟。各別產業則可透過整合產、官、學、研資源，建立上中下游產業供應鏈，提升聯盟在特定產業實力與國際競爭力，並可透過聯盟力量，協助聯盟成員拓展國際市場。</p>
<p>支持青年創業國際化，拓展新興微型企業</p>	<p>目前臺灣青年失業問題嚴重，為了協助臺灣青年突破就業困境，可從支持青年創業國際化，開拓新興微型企業進行。建議有關部會協助青年提升所需外語能力，定期提供海外創業園區最新資訊與媒合服務，增撥「青年創業啟動金貸款計畫」的貸款額度，以及放寬海外創業審查標準的限制。另外，持續追蹤輔導國內青年海外創業進展，與建立新創企業資料庫，提供與國內企業連結的機會，並鼓(獎)勵海外新創企業返臺投資增進國內就業機會。</p>
<p>推動中小企業育成中心營運模式的轉型升級</p>	<p>臺灣中小企業深具活力與韌性，加強利用既有創業育成體系能量，輔導具有高度創意的青年族群投入客製化服務的創業日益重要。建議促進中小企業育成中心與民間資源網絡的有效連結，並透過創新評估機制，加速推動中小企業育成中心營運模式轉型升級，例如：育成國際化與專業化與網絡化。另外，新創中小企業類型屬於政策推動發展的重點產業，建議針對其有創業融資、智慧財產鑑價及專利交易等需求的企業，大幅放寬信貸條件。</p>
<p>擴大對製造業早期產品的政府採購</p>	<p>為了扶持臺灣新興產業的發展，協助中小企業獲取規模經濟的效果，以及累積生產管理經驗，建議擴大對國內製造業早期產品的政府採購項目與額度，促成新創企業研發新產品順利上市。</p>
<p>充實臺灣中小企業信用保證基金規模與提升運作效率</p>	<p>臺灣中小企業通常面臨資金缺口，透過信用保證制度協助其取得經營所需資金是目前運作模式。然而，臺灣「中小企業信用保證基金」已面臨基金挹注來源不足的窘境。為了改善當前景況，建議政府可透過銀行商業同業公會，協</p>



建議面向	內容
	調有參與承作中小企業信用保證的銀行，在一定年度內，依據其承作保證業務規模的比例，逐年提供捐助額度，或是政府編列預算支應，藉此增加信保基金的運作能量。
<b>協助臺灣中小企業 拓展國際市場</b>	據主計總處公布「100年工商及服務業普查」結果顯示，我國中小企業國際化程度偏低，為了協助中小企業拓展新興市場，可從增加融資管道，降低中小企業貸款資格，增加貸款給予出口至優先重點市場的中小企業，並且簡化出口商申請融資及審查流程進行。另一方面，協助成立綜合型商社，並促使與國際知名物流業(如：UPS、DHL等)結盟，建立國際商情資訊網絡，並可透過發展共同品牌模式，協助開拓海外新興市場。

資料來源：本研究整理。

觀察中國大陸多以中、大型企業進行大規模製造生產，在標準化、規則化的流程下，缺乏客製化的意願，在因應市場需求方面，變化能力較弱；而臺灣以中小企業為主，憑藉彈性、靈活特性，面對市場需求變化能力較強。在此背景下，我國應找出尚未被中國大陸廠商滿足的客群，滿足其需求進而搶占市場。特別是先進製造技術在臺灣產業政策中扮演重要角色，面對未來全球產業變革的衝擊，臺灣產業應及早布局與因應，跳脫傳統製造業的代工思維，避免在下一波工業革命的浪潮中被邊緣化，臺灣應改變企業過去擅長「生產管理能力」模式，轉向著重創新設計與拓展行銷通路，進而提升服務貿易的比重。以下提出幾點策略建議：

首先，加快普及廠商運用智慧製造能力，尤其可由模具製造到產業領域的創新使用。其次，著力開發新材料，應協助穩定材料供應，提升我國產業的競爭力。第三，延伸工具機產業的數位製造技術接取智慧製造生產機臺領域。第四，培育專業技術人員，滿足智慧製造繪圖軟體設計、操作與設備維護人才需求。第五，輔導廠商多元佈局海外國家，提升接取最終使用者市場的能量。尤其，累積海量資料(Big data)與分析能量，轉型中小企業與OEM/ODM廠商營運的模式。第六，重視智慧製造衍生新的智財權問題與強化智慧製造產品檢驗與標準，對應未來產品客製化的需求。第七，電子商務法規的調整，強化對應智慧製造的社群製造(social manufacturing)環境。

建議本項建議的主辦機關為經濟部；協辦機關為相關部會。

## (二) 為因應紅色供應鏈衝擊應強化國際產業合作，並追蹤臺商走向

兩岸過去較不積極提升在全球價值鏈中的位置，也較無善用如 WTO、TPP 等超越 FTA 的關係，若無提升服務能力，製造業就沒有優勢，印度、東協都已急起直追。大體而言，目前兩岸供應鏈布局均面臨「前有強敵、後有追兵」的挑戰，中國大陸自「十二五」以來，其中高階產品的競爭力有一定提升，國際市場佔有率有所提高，然與低階產業相比，中高階產業的市占率偏低，比較優勢仍不明顯（中國產業競爭力報告，2015）<sup>116</sup>，且仰賴政府主導，但在全球化、數位化時代，其成效愈來愈有限；而臺灣是跟隨型創新，儘管擁有隱形冠軍企業，但少有自主的核心技術與品牌，若只能代工，無法提供相應的數位服務產品，就會處於價值鏈的最底端，如何提升在全球價值鏈中的位置，是嚴峻的問題。

由本研究第四章分析，可發現在十三五期間我國對美、日、韓、歐等國進出口受其政策影響後都將有所下滑，形成一種貿易與供應鏈移轉的效果。然而我國對美貿易受衝擊的原因，可能源於中國大陸內需市場與經濟規模擴大後，本身即形成一強大供應鏈體系，不但對臺灣造成強大供應鏈的磁吸效應，亦可能削弱了臺美間原有的供應鏈結關係，未來中國大陸大可與美國供應鏈直接鏈結，略過（bypass）臺灣，從而迫使臺灣經濟必須與中國大陸更加緊密依附的趨勢，需有賴我國政府積極以對，提出因應政策以避免衝擊。

臺灣對大陸的出口中有一大部分是零組件和半成品，是周邊國家中最高的，所以我們受到紅色供應鏈的影響應該是最大的。目前紅色供應鏈業者已對全球業者形成搶單威脅，不僅衝擊原先由臺商主導之

---

<sup>116</sup> 中國大陸低階產品在國際的市佔率由 2005 年的 15% 上升至 2014 年的 26% 左右；高階產品則由 2005 年的 8% 上升至 2015 年的 13% 左右。

供應鏈體系，也衝擊日、韓相關產業供應鏈。隨著中國大陸企業「走出去」，其產業供應鏈已朝向全球化布局，未來兩岸的產業競合已不只侷限於兩岸貿易結構的調整，更涉及日、韓等跨國企業的貿易競合。以電子零組件為首的臺灣產業，遂面臨進口替代的衝擊，近年自中國大陸、香港訂單呈現衰退，影響臺灣的出口及經濟成長力道。

預期「十三五」期間，臺商供應鏈、人才、目標市場與研發設計將加速在地化發展，勢必將牽動臺商投資高科技產業領域、未來投資地點的選擇，及未來的投資取向，將由製造業逐漸轉為服務業。在臺商面臨勢必轉型的趨勢之際，應做好相關對應，例如要透過創新跳脫產能過剩及低價競爭；要在中國大陸互聯網發展中找到自己的產業關聯性；甚至如何在紅色供應鏈下尋求新的利基。是以**本研究建議**，我政府應定期追蹤於中國大陸投資（傳統產業為主）的臺商走向，關注其與臺灣的供應鏈變化關係，俾利隨時掌握紅色供應鏈的動態變化。

兩岸經貿不該只把眼光放在兩岸上，因為產業鏈分散在各國。換言之，紅色供應鏈不單衝擊我國高科技產業的發展，亦威脅先進國家的產業地位。**本研究建議**：1.創造技術門檻高的產業：對過去依賴代工、大量生產的製造業應減少補助、租稅優惠，而將更多資源投入品牌、通路及有能力建構對中國大陸技術障礙的產業。2.誘導創投、天使基金投入：善用產業私募基金、國發基金、主權基金等嶄新政策工具，來發展新興產業。3.尋求國際合作：陸委會可協同經濟部就現有的國際產業與科技合作專案中，內涵研擬突破中國大陸自主創新所形成的不公平競爭與其市場保護等議題。尤其，藉由國際合作專案中，掌握日、美等國對中國大陸產業競合策略。4.聯盟合作：目前面板或IC設計業已有陸續傳出整併的消息，但成功運作的案例不多，除企業文化不同與內部資源分配等因素外，整併效益不明確也是主因，政府需發揮居中協調角色。

建議本項建議的主辦機關為經濟部；協辦機關為相關部會。

### （三）積極因應全球及中國大陸對臺灣人才的磁吸效應

中國大陸正吸引大量臺灣人才進駐，對兩岸產業鏈的衝擊將持續擴大，對臺灣產業發展投下變數。中國大陸在《十三五規劃綱要》中特別強調創新驅動發展戰略，為此提出「人才優先發展戰略」，以全球視野發展人才戰略，以人才培養為主線，輔以人才集聚、人才引進等措施。其中，「創業創新」政策吸引臺灣青年，在此制度下，臺灣人才成為中國大陸積極招手的對象。

截至 2016 年 8 月，已在江蘇、福建、北京、廣東等 11 個省市設立 41 個海峽兩岸青年創業基地和 12 個海峽兩岸青年就業創業示範點，並推出相關的優惠措施，福建就有 8 個海峽兩岸青年創業基地。以福建為例，2016 年 7 月 8 日中國（福建）自由貿易試驗區廈門片區管理委員會發布「柔性引才引智」暫行辦法，所謂「柔性引才引智」係在不改變戶籍、國籍、人事關係的前提下，突破既有的地域、戶籍、身份、人事關係等限制，將外地人才吸引到本地工作或創業的手段；同年 9 月 1 日，管委會又提出關於進一步激勵自貿區人才創新創業的若干措施，從傳統的「獎人才」改為「獎企業」<sup>117</sup>。另，專項補助臺灣人才：針對臺灣智慧財產權人才給予住房補貼，符合規定的臺灣人才創業，可申請總額不超過 100 萬元人民幣的創業貸款補貼；參加市級以上兩岸創新創業邀請賽獲獎的臺灣青年，可在廈門片區獲得創業場所補貼；臺資獵頭公司、人才仲介機構、創業服務機構入駐自貿片區，可獲得一次性最高 20 萬元的開辦補貼。

總體而言，中國大陸的人力資源與人才創新政策影響我國人才的流動與布局。尤其是其「創業創新」政策結合自貿試驗區政策帶動地方試點開放，不但可能推動中國大陸服務業對民間資本開放，更可能進一步促使新一波的民間投資風潮。特別需要注意的是，中國大陸推出自貿試驗區和市場准入負面清單等政策，可望對於市場與經濟活力

---

117 按照引進人才的個人所得稅及薪資水準，給予企業薪酬補貼及引才個人稅補貼，以鼓勵企業向人才發出高薪。

帶來激勵效果，影響所及包括創投、青年創業的發展，恐將吸引臺灣青年與創投活動大量前往中國大陸發展，這無疑將會對臺灣造成不利影響。

證諸洛桑管理學院（IMD）之《2015年IMD世界人才報告》顯示，在61個受評比國家中我國排名第23位，在「人才外流」指標中排名第50位<sup>118</sup>，顯示我國人才外流問題嚴重。

蔡英文總統在520就職演說中宣示，新政府要打造臺灣經濟發展新模式，新經濟模式的核心是「創新」，新經濟的特色是以「人才」為主。新的數位產業具有無國界的特質，人才的流動是全球趨勢，人才如果無法在臺灣發揮，就會去別的國家創業及就業。近年來我國薪資成長幅度緩慢，加速人才外流，臺灣企業面臨人才短缺的問題。根據2016年11月7日萬寶華人力資源股份有限公司（Manpower Group）2016人才短缺調查顯示，有73%的臺灣雇主面臨人才短缺，徵才難度高居全球第二，僅次日本的86%。面對臺灣人才短缺的窘境，多數臺灣雇主已開始透過不同的管道招募人才。我政府已由經濟部啟用Contact Taiwan網站，藉以掌握臺灣產業職缺需求、海外人才供給，提供外國專業人士諮詢及結合實體專人專責服務，建立網實合一的一站式服務平臺，冀能成為臺灣吸引國際專業人才的亞洲舞臺。

然而，世界各國亦均積極爭取優秀人才，除要留住本國人才外，還要吸引全球人才為其所用。例如新加坡透過「國家環境」、「政府效率」、「薪資」三大面向吸引人才進駐，提供完善的辦公基礎設施、申辦文件效率高、較高的薪資條件等。中國大陸則鼓勵其企業、大學、科研院所、社會組織、個人等有序參與人才開發和人才資源引進工作，並積極吸引臺灣人才進駐。新加坡與中國大陸的攬才做法，或可供我政府吸引人才之借鑑。本研究建議，我國要留住本土優秀的人才，並加強吸引外籍的專業人士，應從法令規範、就業環境、勞工政策與改造教育制度等多面向著手。

---

118 「臺灣人才外流嚴重沒改善，IMD人力評比提升卻更顯隱憂」，民報，2015年11月20日，<http://www.peoplenews.tw/news/3aea3981-8c68-477b-8bd7-6add234cfa99>。

對外攬才雖能解決短期的燃眉之急，但就長期而言，本研究建議，我政府應積極從教育根本培育人才開始。可從落實學用合一，引導國內企業擴大產學訓合作、培育專業人才開始，並善用政府育才、留才、攬才相關資源，幫助企業與學校雙方找到媒合對象。我政府必須體認到數位浪潮快速變化，從教育上做出改革和應對方案，俾有助於填補既有的人力缺口。同時，也要讓求職者了解必須與時俱進培養關鍵的職能，若此，才能解決求職與求才的問題。

由於人才問題涉及產業、教育、法規、金融、居留、環境等諸多面向，建議我政府必須建立跨部會有關人才的長期、短期方案，分別從育才、留才、攬才多管齊下，才能解決日趨嚴重的臺灣跨領域人才問題。目前，我政府已正視科技人才外流的現象，亦參考他國策略圖謀解決之道，但少有觀察與掌握於大陸臺灣人才的就業與創業狀態與發展。本研究建議有必要就臺灣人才中國大陸就業創業進行個體調查，並建立資料庫，藉以分析臺灣人才於兩岸就業、創業與流動狀態，當有助於研擬有效因應對策。另一方面，鑑於中國大陸設置 53 個海峽兩岸青年創業基地的行動，可能吸引臺灣的資金與人才流出。建議我方可以就近觀察廈門基地提供的方案內容，研析這些措施是否確實符合青年創業的期待。此外，政府可效法中國大陸與德國合作的模式，扮演媒合臺灣企業與外商企業的中介角色，促成臺商與外商共同前往中國大陸發展，這樣的作法應可降低大陸對臺資金與人才磁吸作用。

建議本項建議的主辦機關為經濟部；協辦機關為相關部會。

#### （四）以我國「五加二」產業政策應對「十三五」規劃之挑戰

本研究第四章透過量化模型針對中國大陸三大重要經濟政策進行模擬，研究結果主要突顯二大趨勢：一是，受到中國大陸推動產業結構調整及強化先進製造影響，未來兩岸產業的競爭情勢將日益明顯，尤其以電子設備製造、其他機械設備製造、其他製造業等所受衝擊最深，恐排擠我國於兩岸乃至於全球供應鏈的地位。其次，「十三五」期間中國大陸經濟持續成長及內需市場規模持續擴大，將對我形成強

大的供應鏈磁吸效果，促使我國在經貿上更加依賴中國大陸。

為因應上述趨勢，我政府推動「五加二」產業，這是新政府為促進臺灣經濟與產業結構轉型所規劃的重大施政計畫。該計畫包括亞洲-矽谷創新產業、生技醫藥產業、綠能科技創新產業、智慧機械創新產業及國防產業等五大創新產業，再加上新農業、循環經濟兩項產業。這將有助於推升我國產業進一步結構升級，且強化智慧製造與製造業服務化的深度融合，達到我國產業技術的持續提升，拉開與中國大陸產業的追趕距離，減少直接競爭的可能。

新政府推動「五加二」產業政策時，除技術層面的提升外，必須透過跨領域整合的專業人才，以找出具有商業價值的創新應用模式，並藉由相關技術的支援來提升從業人員的技能，掌握創新、整合與服務的優勢，以加速臺灣產業升級，並拉抬臺灣在國際產業分工體系的地位。因此，**建議**新政府推動「五加二」產業政策時，除要有創新與研發的新思維，充分了解國際發展的即時趨勢，正確掌握未來發展方向，政策本身的內涵要與時俱進，解決在實際執行過程中的各項問題外，尚須藉助法規調整、人才引進鬆綁、資源配置調整等各方面的配合，方克為功。

另由中國大陸創新政策發展可知，要持續推動創新創業，需有穩定的資金來源，而如何把科技創新成果導入產業中進行轉型升級，更是重點。因此，除現行法規鬆綁、產學合作、人才培育等配套之外，其他具體政策如完善資本市場、人才吸引、研發投入等優惠條件均是必要條件，才能有效吸引國內外的創新資源，並將創新成果導入產業發展，助推升級。**建議**政府應就稅務、教育、簽證和移民等政策，建立相關配套措施，提高留才誘因。

同時，在強化我國產業競爭力之際，考量中國大陸的消費市場商機仍大，政府也應扮演兩岸企業合作的推手：一是鼓勵兩岸企業合作創新、共創品牌，共拓市場；二是應策略性開放陸資，鼓勵兩岸企業相互持股。但由於兩岸間的政治敏感性，使得我國對陸資持股多有國安考量，**建議**我國可參考美國經驗，強化個案申請審核模式，而非單

由政策僵化規定哪些產業是否開放，如此我方政府可掌握更多主導權之餘，也使得政策具有更多彈性空間，對於推動兩岸企業合作將有實質助益。

建議本項建議的主辦機關為經濟部；協辦機關為相關部會。

## 二、中長期建議

### (一) 強化「新南向政策」以因應中國大陸「十三五」與「一帶一路」之衝擊

中國大陸「一帶一路」倡議的推動，可能將牽動臺商的投資布局，「一帶」戰略將打開面向西北的中亞、西亞乃至歐洲的開放大門，有助於深化中西部地區的開放程度，從而使中西部地區更貼近市場，有效促進中西部的發展，有利於中國大陸臺商轉移。「一路」或將影響到我政府的新南向政策，因為傳統上中國大陸「南向」的對象是ASEAN，而「海上絲路」途經港口的沿線國家有肯亞、巴基斯坦、斯里蘭卡、印度、印尼、馬來西亞、越南。近年來中國大陸對「海上絲路」沿線國家的投資比重呈增加的趨勢。

目前中國大陸雖然提出一帶一路政策的大方向，但是，尚無一帶一路政策的詳細說明，這可能與一帶一路不只是經濟計劃，也是中國大陸的政治設計，因此，我政府與廠商不能單純只從經濟角度著眼一帶一路政策。在此情況下，我政府首先要做的是充分協助提供相關資訊，因為臺灣對一帶一路中的「一路」國家比較熟悉，對「一帶」的中亞地區等國家相當陌生，政府應積極安排人員深入中亞地區了解當地政治、經濟、社會情勢。同時，密切注意中國大陸一帶一路政策的後續發展，一帶一路相關國家對一帶一路政策的回應與配合狀況，以及中國大陸面臨對外拓展一帶一路和當地國家經濟銜接的瓶頸等，以供我政府與廠商之參考。

由於臺灣非亞投行成員，無法直接參與一帶一路承包基礎建設，



然而目前一帶一路的基礎建設是政策重點，因此臺商要如何掌握一帶一路的商機，並避免投資的風險，應充分了解一帶一路的相關資訊後，根據本身具備的技術、資金、人才及產業條件等整體評估後再做理性決定。

我新政府亦積極推動新南向政策，規畫從經貿合作、人才交流、資源共享和區域鏈結，強調以人為本、雙向交流，此種多元整合臺灣優勢產業與新南向各國的供應鏈模式，有助減少對單一市場的過度依賴，確實是減緩中國大陸在「十三五」時期下進一步對我國資金和人才造成磁吸效應的因應良策，政策立意良善，此刻應盡速凝聚各部會共識，具體擬定執行策略。並應與國內業者和民眾做好政策溝通，使其理解新南向政策的「重要性」與「必要性」，化解廠商疑慮，與政府共同努力開拓新市場。建議「新南向政策」宜著手三層面任務：1. 彙整和引導民間資金；2. 要求當地政府給予雙方合作特殊條例的待遇和行政便利；3. 結合地方能量提升新南向政策效益。

值得注意的是，中國大陸解讀「新南向政策」，基本上係以李登輝與陳水扁時期的角度進行，認為兩岸將轉為對抗關係。不過，本研究認為，「一帶一路」與「新南向政策」的議題與架構不同，僅於部分領域有重疊，故兩者之間並不存在互斥或互補的關係，有關「新南向政策」與中國大陸「一帶一路」的對比差異，見表 6-2-2。

表 6-2-2 「新南向政策」VS 中國大陸「一帶一路」

方案	中國大陸「一帶一路」	臺灣「新南向政策」
超越主權	主權未必是限制	不涉及主權
雙元合作	雙元合作	雙元合作
多元合作	多元合作	—
重點產業	依附互聯互通基礎建設，重點產業多元化	多元產業仍以新興產業為主，打造產業標準合作
產業合作對接	不刻意強調	一國一平臺
資金支持	絲路基金與亞投行、金磚銀行	無
制度安排	雙邊/多邊外交關係	跨國 MOU 產合平臺

資料來源：本研究整理。

對此，兩岸可就相關合作議題在 APEC 等會議場合中進行討論，

至少表達「避免於東協等新南向地區形成兩岸競爭的態勢」。惟兩岸官方目前難有對話空間，或可運用有官方支持的**兩岸經貿產業論壇或會議**以及**地方省市交流對話**，**智庫**可成為擔當兩岸政策溝通交流的重要平臺，就在新南向進行合作的議題及事項協商。

在國際現實情況下，東協各國可能將受限於中國大陸的政治經濟壓力，是以臺灣與東協各國的政治合作發展空間有限。加上美國準總統川普（Donald Trump）表示，上任首日就要退出美國現任總統歐巴馬（Barack Obama）大力推動 TPP，可預期，亞太國家更往中國大陸靠攏，寄託並轉向支持其主導的自由貿易協定。

由於東南亞的局勢更加敏感，**我國新南向政策宜低調但務實推動**，避免因美中更趨緊張的競爭關係而受到困擾。**建議**我駐東南亞與美單位應加強蒐集美中相互對應與分化策略，研析 2017 年「中美戰略與經濟對話」可能議題；另我國急需探討臺美簽署 FTA 的策略，亦需於未來 TIFA 中納入討論，並提出優先 FTA 談判要求。此外，臺灣與東南亞各國仍有其他發展空間，例如與個別國家推動投資便利、自由貿易協定、免簽證、通航、文教交流及觀光等領域。**建議**可就東協成立 AEC 的契機，針對陸、日於東協建立海外園區等動向加強調查，並就臺星 FTA 深度合作，尤其對應中國大陸刻意扶持香港，冷落星角色等契機。另外，新南向政策強調以人為本的雙向交流，當可強化我國與東協的 NGO 合作，藉以回應中國大陸於當地文化與僑社的鏈結活動。

建議本項建議的主辦機關為經濟部；協辦機關為相關部會。

## （二）我國應積極謀求跳脫「九二共識」的緊箍咒

根據中國社科院臺灣研究所所長周志懷的觀察，當前中國大陸對臺政策有「戰略思維」與「底線思維」。戰略思維是大陸處理臺灣問題時，以中華民族偉大復興為旗幟，堅定推進兩岸關係和平發展與和平統一的總體目標；底線思維是大陸堅決反對臺獨，維護國家主權與

領土完整的底線十分清晰<sup>119</sup>。此一說法也是中國大陸產官學各界對兩岸政治關係的既定認知，正是中國大陸官方的定調說法。

《十三五規劃綱要》中首次明確載明「九二共識」與「一個中國原則」，且未論及兩岸官方交流的機制化進程。因此，就兩岸現階段秉持的政治立場而言，中國大陸在《十三五規劃綱要》納入「九二共識」，並強調「一個中國」原則，並在此原則立場基礎上，推進兩岸關係和平發展。另一方面，我國政府則未清楚回應中國大陸對「九二共識」的要求，這使得兩岸官方協議與交流缺乏交集，難以持續發展。

迄今雖然中國大陸雖未明文規定停止兩岸經濟融合發展，短期內對我國衝擊可能不明顯，但長期勢必將從經濟衝擊進而外溢到政治、外交的衝擊。目前兩岸關係暫時存在「政冷經溫」的局面，但是，在逼近「十三五」規劃的後階段，中國大陸可能會為鞏固「九二共識」和「一個中國」原則的政治基礎，而對臺灣施加更大的政經壓力。在此情況下，我政府與民間部門均應正視「九二共識」議題可能引發的短、中、長期效應，並及早謀求對策，例如我政府方面應積極鞏固邦誼、改善我國投資環境等；在企業方面應積極降低投資風險，提高企業競爭力等。

在我政府未回應對「九二共識」的立場，及中國大陸未重新提出兩岸政治關係的模式之前，在雙方僵持期間，我政府宜冷靜以對，並積極呼籲對岸共同探討可以兩岸關係的新方案與實現路徑，以避免誤判情勢，並謀求在經濟與政治各層面的因應之道。

本研究建議，雖然「十三五」規劃期間，中國大陸著力於改革與開放，形塑健全與完善的經濟體系，對在中國大陸投資的臺商而言，改革固然可帶來新的商機，但在面對兩岸關係的政治風險，及面臨中國大陸轉型升級的壓力下，勢必將承擔更多的投資風險，臺商不可不察。目前我部分地方政府雖試圖與中國大陸建立經貿交流關係，然而，根本之道應是積極開拓中國大陸以外的經貿市場，加強與各國外交、

---

119 「周志懷：可建立體現一中內涵的兩岸新共識」，聯合報，2016年12月1日，  
<http://udn.com/news/story/9263/2140400>。

經貿、技術、文化的交流合作，俾將中國大陸對臺灣的政經影響效應降到最低，如此才能跳脫「九二共識」的緊箍咒。

建議本項建議的主辦機關為總統府；協辦機關為相關部會。

### （三）後續研究建議

根據本研究對中國大陸十三五規劃相關政策之分析顯示，中國大陸致力於產業轉型升級之供給側結構性改革，致力於產業創新發展之創業創新政策及全面達成小康社會目標，提升全民福祉等政策措施，符合全球經濟發展趨勢與普世價值，其作法與採取之政策，或可供我政府借鏡，作為施政措施之參考。尤其是，或可考慮借鏡中國大陸的供給側結構性改革、中國製造 2025、創業創新、互聯網+等諸多政策的做法，因為這些政策均涉及一國的產業結構調整與升級，以及新產業、新業態的創新，應有助於帶動產業的競爭力、改善企業的利潤，提高勞工的薪資、增加新的工作機會。應有助於製造業的轉型升級，俾利同時達到我國「創新、就業、分配」兼顧的經濟永續發展。

由於本研究涵蓋的議題範圍只是「十三五」規劃中的一小部分，因此，除上述各項政策建議所引申的後續研究之必要性外，還包括中國大陸產業發展、區域發展與城鎮化、環境保護、人才培育、企業全球布局、涉外經濟等面向，這些議題將引導未來中國大陸政經社會的整體發展，同時，由於兩岸特殊密切的政經關係，也將進而影響我國的產業發展、人才流動、經貿外交、國家競爭力等，是以建議應繼續進行「十三五」規劃其他議題研究，俾有助於積極及早謀求因應策略。

### 三、「十三五」規劃對臺灣經濟影響與政策建議之對應關係及優先順序

表 6-2-3 十三五規劃對臺灣經濟影響與政策建議之對應關係及優先順序

十三五規劃對我國經濟的影響	對我國政策主要建議及優先順序
<b>立即可行建議</b>	
中國大陸各項創新政策影響我國製造業在全球供應鏈的角色，恐有被邊緣化的危機。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.採取產業差異化的策略作為。</li> <li>2.加強推動「生產力 4.0」政策。</li> <li>3.企業由「生產管理能力」模式，轉向創新與拓展行銷通路模式。</li> </ol>
中國大陸紅色供應鏈崛起，我國對美、日、韓、歐等國進出口受其影響而有所下滑，形成一種貿易與供應鏈移轉的效果。同時，衝擊原先由臺商主導之供應鏈體系。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.創造技術門檻高的產業並發展新興產業。</li> <li>2.加強國際合作及進行聯盟合作。</li> <li>3.定期追蹤臺商走向，了解其與臺灣供應鏈之關係，以掌握紅色供應鏈的動態變化。</li> </ol>
中國大陸提出人才優先發展戰略吸引臺灣人才進駐。世界各國亦均積極爭取優秀人才。對臺灣人才產生磁吸效應。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.積極留住本土人才、吸引外籍專業人士、從教育培育人才。</li> <li>2.進行臺灣人才赴大陸就業創業之調查並建立資料庫。</li> <li>3.研析廈門海峽兩岸青年創業基地行動方案的內容。</li> </ol>
中國大陸推動產業結構調整及先進製造，兩岸產業競爭日益明顯。由於其經濟持續成長及內需擴大，對我形成供應鏈磁吸效果，使我國在經貿上更加依賴。惟亦應思考如何利用中國大陸廣大的內需市場。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.加速推動「五加二」產業，促進我國產業技術提升。</li> <li>2.推動「五加二」產業政策時要有創新與研發的新思維，政策內涵要與時俱進及各項配套措施。</li> <li>3.兩岸企業合作創新、共創品牌，共拓市場及應策略性開放陸資。</li> </ol>
<b>中長期建議</b>	
一帶一路的推動將影響臺商的投資布局，其中一路將影響我政府的新南向政策。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.持續關注一帶一路後續發展。臺商投資前應評估本身各項條件。</li> <li>2.新南向政策應加強對各國的了解與合作發展意願。</li> <li>3.新南向政策宜低調但務實推動。</li> </ol>
《十三五規劃綱要》載明九二共識與一個中國原則，影響兩岸官方協議與交流，長期將從經濟衝擊外溢	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.我政府與民間部門應正視九二共識引發的短中長期效應，冷靜以對避免誤判情勢，謀求經濟與政治</li> </ol>

到政治、外交衝擊。	層面的因應之道。 2.積極開拓全球經貿市場，加強與各國外交、經貿、技術、文化的交流合作，將影響降到最低。
後續研究建議	1.中國大陸致力於產業轉型升級，提升全民福祉等措施，其作法與採取之政策，可供我政府借鏡。 2.十三五規劃中還包括環境保護、人才培育、企業全球布局、涉外經濟等面向，建議應繼續進行「十三五」規劃之其他議題研究。

資料來源：作者根據本研究彙整。

## 參考文獻

### 一、中文部分

《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，2013年11月12日，下載自：

[http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content\\_2528179.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm)。

《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》，2015年10月29日，下載自：

[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2015-11/03/content\\_5004093.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2015-11/03/content_5004093.htm)。

《中國經濟大棋局與一帶一路行動計畫京津冀協同發展與產業布局新變動》，105年度中華財經高峰論壇大陸財經名人訪臺系列，中華經濟研究院主辦，2016年3月25日。

《展望中國大陸十三五時期改革與發展大趨勢》，105年度中華財經高峰論壇中華財經趨勢研討會，中華經濟研究院主辦，2016年2月24日。

天津經濟課題組(2016)，「解讀供給側」，《天津經濟》，第1期，頁21-28。

王小廣(2015)，「關於供給側改革哪些認識誤區亟待釐清」，《人民論壇》，頁27-29，12月。

王邵軍(2016)，「中國戰略性新興產業發展現狀及十三五展望」，《工業和資訊化藍皮書—戰略性新興產業發展報告2015-2016》，北京：社會科學文獻出版社，頁16-30，4月。

任保平、劉麗(2007)，「中國30年經濟增長奇蹟的描述、界定與理論解釋」，《西北大學學報》，第1期。

向松祚(2015)，「一場經濟政策思維的革命，中央高層頻提供供給側改革的深意」，《人民論壇》，頁22-23，12月。

江飛濤、武鵬、李曉萍(2014)，「中國工業經濟增長動力機制轉換」，《中國工業經濟》，第5期，頁5-17。

- 江源、陳穎婷 (2014),「從供需結構變化看我國工業轉型升級方向」,《調研世界》,第 3 期,頁 3-9。
- 沈有忠 (2015),「『中』德全方位戰略夥伴關係的發展及其影響」,《展望與探索》,第 13 卷第 7 期,頁 42-61,7 月。
- 周勇、齊建國、隆雲滔 (2015),「新常態下的創業創新及其路徑分析」,《學術研究》,第 8 期,頁 72-76。
- 金碚 (2015),《中國製造 2025》,北京:中信出版社,11 月。
- 胡鞍綱 (2016),「十三五規劃:決勝百年目標」,今日中國,3 月 29 日,  
[http://www.chinatoday.com.cn/chinese/sz/zggc/201603/t20160329\\_800053368.html](http://www.chinatoday.com.cn/chinese/sz/zggc/201603/t20160329_800053368.html)。
- 香港貿易發展局 (2015),「中國「一帶一路」發展戰略帶動對外投資」,一帶一路網站,11 月 11 日,  
<http://beltandroad.hktdc.com/tc/market-analyses/20151111-belt-and-road-initiative-spurs-china-s-outward-investment-programme.aspx>。
- 夏先良 (2015),「構築一帶一路國際產能合作體制機制與政策體系」,《國際貿易》,第 11 期。
- 國家發展和改革委員會 (2014),《中國應對氣候變化的政策與行動 2014 年度報告》,11 月。
- 張平、王宏森、張自然 (2016),《十三五時期全面建成小康社會的短板及對策》,北京:社會科學文獻出版社,1 月。
- 張弘遠 (2016),「2016 年中國大陸經濟預測」,《展望與探索》,第 14 卷第 2 期,頁 9-16,2 月。
- 張車偉、林寶、楊舸 (2016),《十三五時期老齡化形式與對策》,北京:社會科學文獻出版社,1 月。
- 張翹,「巴西首席談判代表:里約+20 是成是敗?」,財新網,  
<http://special.caixin.com/2012-07-12/100409698.html>。
- 張執中 (2013),「中共十八屆三中全會評析」,《展望與探索》,第 11 卷第 12 期,頁 1-7,12 月。



- 張潔主編（2016），《中國周邊安全形勢評估（2016）——『一帶一路』：戰略對接與安全風險》，北京：社會科學文獻出版社，1月。
- 張曉晶、李成、董昀（2016），《十三五時期中國經濟社會發展主要趨勢和思路》，北京：社會科學文獻出版社，1月。
- 曹紅輝、熊文（2015），「如何認識供給側改革的基本內涵」，《人民論壇》，頁24-26，12月。
- 曹紅豔（2016），「戰略性新興產業穩增長作用凸顯」，《經濟日報》，2月22日。
- 曹衛東主編（2016），《中國一帶一路投資安全報告（2015-2016）》，北京：社會科學文獻出版社，3月。
- 都陽（2016），《十三五時期勞動力市場轉型對策研究》，北京：社會科學文獻出版社，1月。
- 陳松興（2015），「人民幣國際化、一帶一路、亞投行、及RCEP對臺灣的影響」，《一帶一路經濟圈與亞投行成立之金融合作新契機》研討會，金融研訓院，臺北。
- 黃志典（2014），「人民幣國際化的現況、路徑與策略分析」，《問題與研究》，第53卷第3期，頁1-36。
- 黃群慧（2014），「經濟新常態、工業化後期與工業發展新動力」，《中國工業經濟》，第10期。
- 黃群慧、李曉華、賀俊（2016），《十三五時期工業轉型升級的方向與政策》，北京：社會科學文獻出版社，1月。
- 楊東偉（2016），「供給側改革與中國工業未來發展」，《中國工業評論》，第1期，頁16-21。
- 劉孟俊（2016），「中國大陸十三五期間經濟發展前景與挑戰」，《經濟前瞻》，No.163，頁28-39，1月。
- 劉偉（2015），「經濟新常態下供給側管理具有重大意義——兼論供給側改革與發展新理念」，《人民論壇》，頁38-43，12月。

- 劉勝軍 (2016), 「供給側改革能否拯救中國經濟?」, FT 中文網, 4 月 21 日, <http://big5.ftchinese.com/story/001067192?full=y>。
- 潘家華、李萌 (2016), 《十三五時期資源環境發展戰略研究》, 北京: 社會科學文獻出版社, 1 月。
- 鄧小平 (1993), 《鄧小平文選第三卷》, 北京: 人民出版社, 頁 105, 10 月。
- 盧進勇、陳靜、王光 (2015), 「加快構建中國跨國公司主導的跨境產業鏈」, 《國際貿易》, 第 4 期。
- 遲福林 (2015), 「『十三五』: 以服務業市場開放為重點的市場化改革」, 《北方經濟》, 第 11 期, 頁 4-6。
- 聯合國, 《變革我們的世界: 2030 可持續發展議程》第 82 條。
- 聯合國第 64 屆大會決議 (64th session, General Assembly of the United Nations), A/RES/64/236, 2009 年 12 月 24 日, <http://www.un.org/en/ga/64/resolutions.shtml>。
- 聶建中 (2015), 「《中國製造 2025》啟動大國崛起的引擎」, 《展望與探索》, 第 13 卷第 7 期, 頁 7-13, 7 月。

## 二、外文部分

- Burda, Michael and Charles Wyplosz(1993), *Macroeconomics: A European Text*, England: Oxford University Press, 447.
- Irfan Haider(2015), “*Details of agreements signed during Xi's visit to Pakistan*,” Dawn web.
- Krasner, Stephen D.( 1983), *International Regime*, Ithaca: Cornell University Press.
- Lamy, Pascal(2009). *The Role of the Multilateral Trading System in the Recent Economic Crisis*. Speech at the University of Warwick in the United Kingdom on 15 July 2009. Retrieved from the WTO website [https://www.wto.org/english/news\\_e/sppl\\_e/sppl132\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl132_e.htm)(Accessed May 2015)

Stiglitz, J. E., et.al. (2009), *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, Retrieved from [http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport\\_CoE.pdf](http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf)(Accessed May 2015)

U.S. Department of the Treasury, Major Foreign Holders Of Treasury Securities. <http://ticdata.treasury.gov/Publish/mfh.txt>.

World Bank, World DataBank,  
<http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>.

World Trade Organization, Statistics database,  
<http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx>.

Ye, Y. & Xue, L. and Zha, X. (2014), *The Role of Developing Countries in Global Economic Governance. Scoping Paper for the Second High-level Forum on Global Economic Governance*, Retrieved from <http://www.undp.org/content/dam/china/docs/Publications/UNDP-CH-GGF2%20Scoping%20Papers.pdf> (Accessed May 2015)



## 附錄 1 第一場專家座談會紀錄

日期：105 年 8 月 30 日（星期二）下午 3：00-5：00

地點：中華經濟研究院 322 會議室

主持人：劉孟俊所長 中華經濟研究院

與談人（按姓氏筆畫）：

吳福成副主任 臺灣經濟研究院新興市場發展研究中心

林家振委員 經濟部貿易投資審議會

陳子昂主任 資策會產業情報研究所

陳德昇教授 國立政治大學國際關係研究中心

黃旭昇秘書長 海峽兩岸商務協調會

賴樹鑫榮譽理事長 社團法人中華採購與供應管理協會

列席人員：中華經濟研究院吳佳勳副所長、田君美研究員

記錄：鄭至涵輔佐研究員 中華經濟研究院

一、中國大陸「十三五」時期對臺灣及大陸臺商的機會與挑戰討論題綱：

1. 影響中國大陸「十三五」規劃之經濟政策效益的關鍵因素。
2. 中國大陸「十三五」時期之兩岸經貿關係。
3. 中國大陸「十三五」時期對兩岸供應鏈布局的影響。
4. 中國大陸「十三五」時期臺商的機會與挑戰。
5. 其他相關議題。

二、主席致詞（略）

三、與談人發表意見

**陳子昂主任：**

「十三五」規劃提出五大發展理念，依重要性分述如下：

（一）創新發展：1.「中國製造 2025」聚焦智慧製造和綠色製造，但中德積極在智慧製造合作及策略結盟和試點，恐對臺灣發展智慧機械有強大競爭壓力。2.「互聯網+」聚焦 11 項重點應用領域，重中之重也是智慧製造，其次是綠色生態及智慧能源。3.「供給側結構性改革」是十三五規劃開局年最重要的政策，目前鎖定鋼鐵、煤炭、水泥、平板玻璃，近期可能針對機械和汽車。供給側結構性改革整體而言，對臺灣之影響將是短多長空。

（二）綠色發展—「美麗中國」：1.臺商的機會是智慧節能和線上即時監控。2.中國大陸積極發展太陽能 and 風力發電，預估每年市場規模達 20GW，已成全球最大的生產基地及內需市場，恐對臺灣發展綠色能源產生強大競爭壓力。

(三) 共享發展—「健康中國」：1.醫療照護。2.二孩商機。3.縮短貧富差距。

(四) 特別要點出兩岸經濟融合發展，可鼓勵相互持股，合作創新，共創品牌，共拓市場。

#### **陳德昇教授：**

(一) 不承認「九二共識」的官民衝擊：1.讓臺灣官方角色缺席，使得兩岸官方協議難以延續，短期衝擊可能不明顯，但長期則須評估。2.新南向政策不易落實，因為意味著與中國大陸對幹，若是以新興國家之名則較為圓滑；且我國家財政沒有實力，臺灣企業若要南向的早已南向了。3.一帶一路、亞投行都是中國大陸國家實力支持，臺商難以分享商機。不承認「九二共識」對我國的衝擊將從經濟衝擊進而外溢到政治、外交的衝擊。

(二) 「十三五」規劃中服務業的機會與挑戰：1.目前中國大陸服務業佔 GDP 的比重約為 50%，在「十三五」時期將增至 56%，由於中國大陸服務業品質較差，因此，服務業的發展空間具有潛力。2.服務業的生態不利於我國中小企業在當地發展，因為我國中小企業較為弱勢，容易受到中國大陸企業生態與文化的惡性競爭。

(三) 兩岸養老產業整合發展才有機會。中國大陸的養老產業擁有硬體、資本和在地優勢；我方則擁有管理、服務能力的軟體優勢。因此，雙方養老產業要能整合發展，才能壓低投資風險，才有勝算。

#### **黃旭昇秘書長：**

(一) 中國大陸「十三五」規劃的挑戰是工業產能過剩，很難帶動經濟發展，因此經濟成長力道要來自服務業。臺商在服務方面較有機會。在「中國製造 2025」方面，中國大陸需要依賴德國的技術來脫胎換骨，例如智慧製造，因此中德合作會更密切。臺灣若能加強與德國產業的互補性，臺德合作發展，再進入中國大陸發展，即以繞境方式為之，臺德合作攜手進入中國大陸尋找發展機會。

(二) 在服務業方面，可以採取分工合流的方式進行全球價值鏈的配置，例如巧克力的生產在非洲、製造在美洲、品牌在歐洲、銷售在亞洲。在業務分流的思維下，臺商應找出兩岸均可認同的議題進行合作，例如在「中華民族」的兩岸共識下，以此做為兩岸文化合作的基礎，臺商可發揮創意思維，找出一、二個產品來進行文化創意品牌之發展。

(三) 過去臺商依賴大陸當局批給土地、減稅優惠、國有企業訂單的機會越來越少，甚至沒有了，現在臺商要靠自己的力量進行產業升級創新

布局，可與兩岸民間公協會合作來進行品牌創新、市場布局與產品規劃。

### 吳福成副主任：

#### （一）影響「十三五」規劃之經濟政策效益的關鍵因素：

1. 過去歷屆的五年發展規劃起草的中央全會文件組，組長都是由國務院總理擔任，但「十三五」則由習近平擔任組長、國務院總理為副組長，意義特殊。由於「十三五」是大陸迎來第一個百年（2021年是中共建黨100週年）的關鍵期，也是邁向全面小康社會的決戰期，習近平總書記的任期到2022年，「十三五」成效如何，深刻影響2022年大陸權力結構改組和接班安排。正因為如此，今後五年內大陸的權力派系佈局和攻防等政治問題，就有可能影響「十三五」規劃的經濟政策效益。

2. 「十三五」規劃的主軸線是以解決產能過剩為核心的供給側結構性改革，又被稱為「習近平經濟學的核心」，主攻方向是減少無效供給、擴大有效供給，提高供給結構對需求結構的適應性。當前重點是推進「三去一降一補」，亦即去產能：要削減製造業過剩產能，去庫存。但供給側結構性改革的背後也都存在著足以引起經濟變動的風險。按價格漲跌而彈性生產的「海綿企業」，已對「十三五」的經濟結構改革、解決產能過剩形成障礙。尤其國營企業或「殭屍企業」的裁員潮已出現社會不安定因素，由於整體就業前景堪憂，對於「十三五」希望藉由個人消費支撐經濟增長，勢必面臨挑戰。

#### （二）「十三五」時期的兩岸經貿關係：

1. 「十三五」期間兩岸經貿關係走向，端看民進黨政府對「九二共識」的回應程度，以及新南向政策的動能而定。「十三五」規劃綱要明確指出，在堅持「九二共識」和一個中國原則的基礎上，才會以互利共贏方式深化兩岸經濟合作。一直以來，大陸會按照歷次五年規劃的經濟藍圖作出成果。儘管民進黨政府尚未回應對「九二共識」的立場，但大陸經貿部門迄今並未停歇促進兩岸經濟融合發展，推動兩岸民間產業多層次合作的努力。

2. 由於「十三五」是大陸迎向第一個百年，邁入全面小康社會，以及2022年大陸權力結構變化的關鍵期，所以預期在「十三五」前一階段，因民進黨政府遲遲不回應「九二共識」的問題，兩岸關係有可能暫時存在著「政冷經溫」的局面；但在逼近2020年的後一階段，大陸極可能轉而為鞏固「九二共識」和一個中國原則的政治基礎，而對臺灣施加更大壓力，但兩岸經貿關係仍不致嚴重倒退，除非民進黨政府放棄維持現狀，並祭出新的「戒急用忍」。

#### （三）「十三五」時期對兩岸供應鏈佈局的影響：

1. 「十三五」推動的供給側結構性改革，將擴大國內需求，並藉由個人消費支撐經濟增長。長期以來臺灣出口大陸的商品大多屬於中間材料和資本材料，主要是加工出口貿易形態所需，而今「十三五」時期大陸需要消費材料，臺灣出口大陸若還停留在過去模式，出口不但不會成長，還將被大陸更加火紅的紅色供應鏈所挫敗。因此，臺商被迫也會調整兩岸供應鏈佈局，把出口主力產品轉移到消費材料，甚至朝旅遊、健康、教育等生活型服務業領域布局。

2. 大陸目前 60 歲以上人口已經突破 2 億 2,000 萬人，未來老齡人口市場對高質量的養老照護服務和相關用品的需求將不斷擴大，由於大陸在這方面的技術和服務尚未成熟，相對具有水準的臺灣相關健康照護產業即可搶先布局兩岸供應鏈，或聯合先進的日本業界同進，創造臺日中「三合一」更高檔的完整供應鏈，結合養老照護產品、技術和服務。

3. 「十三五」規劃以人為本的「三個 1 億人」新型城鎮化，包括 1 億左右農業轉移人口和其他常住人口在城鎮落戶、約 1 億人居住的棚戶區和城中村改造，導引約 1 億人在中西部就近城鎮化。在城鎮化過程將產生龐大的基礎建設、公共服務及住房建設等投資需求，以及新增就業 5,000 萬人以上，是擴大內需的最大潛力，甚至推進消費結構和消費方式升級。新型城鎮化將誘使臺商必須在商貿、餐飲、旅遊、醫療等生活型服務業，以及以物流、金融等生產型服務業領域的產業鏈重新布局。

4. 「十三五」規劃將在北京-天津-河北、長江三角洲、珠江三角洲建設 1 小時鐵路網，將把這些區域連成一個整體，並計劃在人口超過 300 萬的城市建造地下鐵。還將把現有公路網絡延伸到全國所有農村和邊遠地區，並要完善郵政和快遞覆蓋網。此規劃意味著網路購物將覆蓋到全中國 13 億人口市場，勢必迫使臺商拓銷大陸市場的傳統思維必須轉換，由於臺灣挾有 ICT 資通信產業、物流運輸的經驗和優勢，兩岸臺商拓展大陸市場就不能沒有應對網路購物新時代的產業鏈布局。

（四）「十三五」時期臺商的挑戰與機會：

在挑戰方面：

1. 有鑑於大陸居民境外消費或國內「海淘」形式的跨境購買金額快速增長，間接說明國內需求空間巨大。「十三五」期間大陸將積極「拉回海外消費」，並推動國內產品的「品質革命」，以跟上消費升級的步伐。其推動供給側結構性改革，從生產端入手，破除體制障礙，降低企業成本，推動適應新需求的新技術、新產業、新業態、新模式蓬勃發展。可以預期的，此舉必將影響或弱化大陸居民通過跨境電商購買臺灣商品的活動，以及來臺旅遊期間的消費行為，對臺灣經貿衝擊不可小覷。



2.大陸的「紅色供應鏈」已對臺灣的經濟貿易造成很大的衝擊，並侵蝕在兩岸供應鏈上面原先「非臺灣不可」的優勢，今後在「十三五」期間「創新發展」更上層樓，以及供給側結構性改革的進一步深化，且不斷提升產業價值鏈，增加關鍵零組件和半成品的生產能力，更將助長「紅色供應鏈」的逐漸擴大，最後勢必出現「進口替代」現象，這對臺灣出口大陸的長期優勢將直接遭受重擊。

在機會方面：

1.從開放的角度看，「十三五」除要繼續發展貨物貿易，更要開放服務貿易，目前大陸已是世界的「製造工廠」，隨著大陸版「工業 4.0」的跨兩個五年規劃《中國製造 2025》行動綱領的推動實施，大陸有望從現在具有藍領色彩的「製造大國」轉型為擁有技術的「製造強國」。同時大陸因擁有互聯網的有利條件，將可以通過擴大服務貿易來促進經濟增長，特別是「十三五」規劃也要把大陸發展成「服務工廠」。目前臺灣的 ICT 產業有競爭優勢，高端產品供應力強，市場行銷和企業管理能力極佳，甚至服務業和農業生技的水平也相對進步，若兩岸能深度合作，相互投資、共同設計開發，臺商不但可在大陸相關市場增長中獲益，甚至還可共同轉進第三地市場拓展更大範圍的商機。

2.«十三五»規劃提出的推動「生產型服務業」和「生活型服務業」政策，將促進專業化和延伸價值鏈，並主導適應引領經濟新常態。前者在推動製造業升級，改善物流效率、降低物流成本，活用 IT 帶動製造業智慧化、統合能源管理，健全標準、認證、品質檢查，金融信用風險管理等。後者在擴大滿足大眾的物質和生活的需求，並提升生活品質，涵蓋的領域包括商貿服務、文化、旅行、健康服務、法律、家政服務、運動、照護、不動產等產業。臺灣的物流運輸、環保、設計和科技服務等業者，以及批發零售、加盟連鎖、金融租賃等業者可與在大陸臺商合作，可趁勢而入，搶先先機。

**賴樹鑫榮譽理事長：**

(一) 十三五時期經濟社會發展的主要目標是：1.引領經濟新常態，經濟保持中高速增长在 6.5%。2.貫徹創新驅動發展，自主創新能力全面增強。3.促進協調發展，縮小貧富差距。4.人民生活水準和品質普遍提高，跨越中等收入陷阱。並提出「創新、協調、綠色、開放、共用」五大發展理念。

(二)「十三五」時期國家重點扶植的產業領域包括 6 大新興產業（新一代信息技術、新能源汽車、生物技術、綠色低碳、高端裝備製造與材料、數字創意）及 12 大戰略性新興產業（先進半導體、機器人、增材製造、

智能系統、新一代航空裝備、空間技術綜合服務系統、智能交通、精準醫療、高效儲能與分布式能源系統、智能材料、高效節能環保、虛擬現實與互動影視)。其中，綠色低碳、高端裝備製造與材料、增材製造與智能材料等產業是臺灣與臺商發展的機會。

(三) 在新南向政策方面，東協各國國情差異很大，官僚體系很難打破，30年前已有臺灣企業到泰國投資，後來轉到中國大陸投資，通常臺商著重短期效益，不重視轉型升級。日本早在40多年前已到東南亞投資，我國可以考慮結合日本經驗進行新南向政策。

(四) 對臺商的建議：1.從供應鏈思維轉變成價值鏈訴求，不可盲目擴廠。2.從改善供給側問題，進而瞭解需求面的真正需求。3.積極參與，創新升級，再造臺灣。4.從六大新興產業、十二大戰略性新興產業切入。5.臺商陸商化，臺商電商化、臺灣外商化。6.根留臺灣，立足中國大陸，放眼全球。

#### **林家振總經理：**

(一) 1890年代德意志銀行在上海、日本建立分行，因此德中、德日關係穩固。2000年時，臺灣提出兩兆雙星政策，當時相關產業的技術優於中國大陸，但是，不到幾年中國大陸就已建立並整合上下游的產業供應鏈，目前看不出臺灣有何硬體可與中國大陸相比，過去臺灣引以為傲的科技業已被中國大陸趕上，例如無人機、無人車。臺灣製造業可能無法從生產成本與中國大陸競爭。

(二) 過去中國大陸對外國高端消費產品實施高關稅，導致民眾透過代購或出國來購買這些產品，造成課不到關稅且國內高端產品也滯銷。為振興國內消費及百貨公司的業績，乃透過人民幣貶值與降低關稅，減少民眾境外消費，以擴大內需及服務業的發展。此一政策對從事內需的臺商雖有幫助，但是未必能成功，因為跨海提供高端服務與高品質商品是一大問題，其對人才的需求很高，而人才難求。

(三) 東南亞國家中只有新加坡與馬來西亞有中文，其他國家沒有中文。日本在東南亞已深耕70多年，尤其在印尼、泰國經商的日本商人很多。因此，新南向政策或可採臺日合作。

#### **四、主席總結：**

謝謝各位提供寶貴的意見，把個人經驗、觀察與大家分享。再次感謝各位的參與，今天會議到此結束，謝謝。

#### **五、散會**

## 附錄 2 第二場專家座談會紀錄

日期：105 年 8 月 31 日（星期三）下午 3：00-5：00

地點：中華經濟研究院 322 會議室

主持人：劉孟俊所長 中華經濟研究院

與談人（按姓氏筆畫）：

呂忠達顧問 臺灣金融研訓院菁英講座暨大陸業務顧問

李培芬秘書長 社團法人臺灣服務業發展協會

周朝國理事長 臺灣中小企業經營策略協會

蔡大猷處長 中華民國工商協進會國內業務處

列席人員：中華經濟研究院吳佳勳副所長、田君美研究員

記錄：鄭至涵輔佐研究員 中華經濟研究院

一、中國大陸「十三五」時期對臺灣及大陸臺商的機會與挑戰討論題綱：

1. 影響中國大陸「十三五」規劃之經濟政策效益的關鍵因素。
2. 中國大陸「十三五」時期之兩岸經貿關係。
3. 中國大陸「十三五」時期對兩岸供應鏈布局的影響。
4. 中國大陸「十三五」時期臺商的機會與挑戰。
5. 其他相關議題。

二、主席致詞（略）

三、與談人發表意見

**呂忠達顧問：**

以下從各個變數觀察中國大陸「十三五」規劃：

（一）影響中國大陸「十三五」規劃的成敗有兩大因素，包括國際情勢及其黨內改革。在國際情勢方面，受各國各央行貨幣政策的影響，例如聯準會的升息政策，使得熱錢離開中國大陸，可能會影響「十三五」規劃的運作。

（二）中國大陸的資金有外移趨勢，我國卻仍然赴中國大陸投資。

（三）供給側結構性改革是「十三五」規劃的重心，類似 1980 年代美國雷根經濟學、英國柴契爾首相的做法，但是由於實施時間尚短，其成效仍有待評估。

（四）「十三五」規劃的重點產業發展有機器人產業，以解決人口紅利減少的問題；發展軍工產業有助於南海問題談判籌碼；發展綠能產業以解決國內環保問題，綠能減碳可呼應《巴黎氣候協定》；透過互聯網+來發展文化傳媒產業及發展生技醫療，此部分臺灣投資發展的機會較大，特別

是長期照護相關產業。

(五) 在金融方面，由於中國大陸以黨領政，以黨控制經濟，因此，兩岸金融仍須透過官方管道才有辦法進行交流。

#### **蔡大猷處長：**

(一) 中國大陸政治能穩定的主要原因是因為經濟快速發展，國民所得大幅提高，人民生活過得比以前更富裕，習近平進行肅貪，讓人民有感。現在似乎不是習李體制，而是傾向由習近平強勢主導。

(二) 過去臺商赴中國大陸投資設廠，大多為勞力密集產業與代工業，卻沒有建立自有品牌。而中國大陸自 1978 年改革開放迄今已近 40 年，現今的中國大陸已擁有了充沛資金、生產技術、管理人才與廣大市場，且產業供應鏈日趨成熟，臺商優勢及地位日趨低落，已被邊緣化。

(三) 臺商在「十三五」時期的角色扮演。1. 營建工程業：一帶一路以基建投資為主，臺商可介入之空間相當有限；2. 軍工產業：臺灣研發及生產技術遠遜於中國大陸，臺商難以超越及介入；3. 電子商務：臺灣經濟規模甚小，不易大量複製，且臺灣相關法令不合時宜，臺商受限無法充分發展；4. 綠能產業：臺灣缺乏核心技術，且中國大陸綠能產業推廣普及率甚高，兩岸綠能產業合作恐有困難。

(四) 臺商在「十三五」規劃中可能的利基。1. 生技醫療產業：臺商可提供技術及營運經驗，雙方共同合作，深具有發展的潛力；2. 文化創意產業：快速複製，掌握創新核心優勢，結合中國大陸資金、銷售通路，優化商業模式，共雙贏；3. 精緻農、漁、牧業：臺灣具有相當深厚根基，可藉由中國大陸提供土地、資金、人力，吸引臺灣相關人才進駐，臺商提供生產技術及管理經驗，共同合作，可快速提升中國大陸農業之發展，並大幅增加農民收入，且將為臺商創造豐厚經營利潤。

#### **周朝國理事長：**

(一) 影響「十三五」時期經濟政策效益的關鍵因素：

1. 供給側改革是影響經濟政策效益的關鍵因素。中國大陸 2016 年及今後一個時期經濟結構調整的重要任務是「三去一降一補」，即去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板。供給側改革主要是三方面：一是化解過剩產能，二是傳統產業的轉型升級，三是新興產業的支援和培育。供給側改革直接關係經濟政策的效率和效益。

2. 新型工業化、資訊化、城鎮化和農業現代化的有效實施，是影響經濟政策效益的重要因素。

3.物價將總體呈溫和上漲仍對經濟政策的效益產生重要影響。主要是農業生產資料成本上升、人口城鎮化和消費結構升級，糧食需求增長，農產品價格將處於上行趨勢；勞動力、土地、環保成本呈持續上漲趨勢；推進煤炭、天然氣、水、電力等重要能源資源性產品價格改革，客觀上會提高價格水準。這些都將影響經濟政策的效益。

4.新的人口和就業的政策將直接影響經濟政策效益的持續性。計劃生育政策的鬆動和可能延遲退休年齡政策的實施，使得「十三五」時期勞動參與率將會保持穩定，延遲退休改革措施更有利於提高勞動參與率，通過教育培訓提升勞動者技能和人口素質，增強勞動力供給保障。

#### （二）十三五時期兩岸貿易關係展望：

1.未來幾年兩岸經貿關係將面臨更嚴峻的挑戰。未來幾年全球經濟形勢依然複雜多變。歐、日經濟仍陷入困境，但美國經濟強勁復甦。新興經濟體普遍面臨困境，但中國大陸經濟轉型將加快，其在國際經濟體系中的地位將提升，這有望為兩岸經貿合作注入新的動力。

2.如果兩岸關係改善後，兩岸貿易投資將在一定程度上向多元化發展。2013年兩岸在上海簽訂《海峽兩岸服務貿易協定》，該《協定》是ECFA的後續協議之一。但是，從ECFA的實施情況來看，似乎完全取決於兩岸關係發展的大局。

#### （三）大陸十三五時期對供應鏈佈局的影響：

1.隨著一帶一路戰略的實施，加上眾多沿線國家的合作，以中國大陸為中心的一些具有比較優勢的產業鏈將逐步轉移和落地。

2.中國大陸產業鏈將成為亞太地區生產網路的重要組成部分。過去由美、日跨國公司佔據亞太分工體系的主導地位，即掌握標準、品牌與核心技術的格局將被突破。

3.臺灣對投資中國大陸的產業結構將有所改變。過去臺商投資的產業結構為「二、三、一」的格局，即製造業居兩岸產業合作的主導地位，服務業和農業所占比重較小。隨著中國大陸對外開放和經濟的拓展，臺商對第三產業鏈的投資比重可能有所提高。

#### （四）「十三五」時期臺商面臨的機會與挑戰：

1.重大機會在於產業合作。《十三五規劃綱要》提出促進兩岸經濟融合發展，推動兩岸產業優勢互補、鼓勵兩岸企業相互持股、合作創新、共創品牌、共拓市場。(1)特別是在新型製造業。中國大陸實施高端裝備創新發展工程，加快發展智慧製造關鍵技術裝備，強化智慧製造標準、工業電子設備、核心支撐軟體等基礎。培育推廣新型智慧製造模式，推動生產

方式向柔性、智慧、精細化轉變。如雲端科技、工業機器人、5G（第 5 代移動通訊）等。（2）特別是在現代服務業。中國大陸開展加快發展現代服務業行動，擴大服務業對外開放，優化服務業發展環境，推動生產性服務業向專業化和價值鏈高端延伸、生活性服務業向精細和高品質轉變。如文創、老年安養、環境治理及人民幣跨境融資、兩岸股票交易直通等。（3）臺灣可以注重發展冷鏈物流產業。因為臺灣的冷鏈物流產業在技術及管理經驗都較成熟，且形成一套技術標準體系。

2.面臨重大挑戰的根本和焦點在於是否承認九二共識，加上雄三導彈、火燒遊覽車事件影響兩岸關係。兩岸關係不穩會對臺商、政治、外交、經貿談判造成影響。

#### **李培芬秘書長：**

（一）中國大陸建立許多創業基地，例如中關村，施政力度大，投資大量硬體設備，但其帶動創業成長的效果如何，仍有待檢視。（二）一帶一路對臺商的商機不大，因為這種由政府包工，傾國家之力去扶持的政策，受益的對象並非是臺商，因此，臺商能分享到的利基並不多。（三）臺灣要重視品牌的註冊。由於中國大陸的業態創新程度仍待加強，常到臺灣來學習考察，再複製回去，例如博多飲品派人在各大飲品店學習。（四）商業服務業臺商在中國大陸發展可參考歐美模式，透過區域授權（品牌、技術），一次授權 5-10 年，提供 knowhow，不必合資投資。當合約到期後，再決定是否進一步發展或放棄。這種方式是「品牌先行，再資本投入」，臺商初期不必建立實體店面，可避免資金風險。生活性服務業可透過區域授權，累積品牌能量及品牌能見度後再擴大經營規模。但是要慎選授權對象並妥善規畫控制點。（五）臺商不可將中國大陸政府的特殊待遇、優惠措施當作常態，以免該政策抽離後無所適從，例如中國大陸政府停止來料加工政策，回歸三資企業規範後，對臺商影響甚劇。（六）臺灣的商業服務業有業態創新的能量。商業服務業有定價權的優勢，低價策略是中國大陸的優勢，所以臺商商業服務業應朝向高品質的產品與服務、高品質的品牌發展，做少、做小、但要做精。（七）中國大陸的商業服務業規模大、硬體設備完善。臺灣商業服務業的業態創新及流程豐富，軟實力強，擁有產業細分化的能力，這是臺灣商業服務業的競爭優勢。

四、主席總結：謝謝各位提供寶貴意見，把個人經驗、觀察與大家分享。再次感謝各位的參與，會議到此結束，謝謝。

五、散會

### 附錄 3 出國考察報告

105 年 9 月 4 日-11 日，本案計畫主持人田君美赴中國大陸北京、上海參訪。主要拜訪國家發改委宏觀經濟研究院、清華大學公共管理學院及從事製造業、服務業的臺商們，並針對有關「十三五」規劃與兩岸經貿關係之問題及臺商經營狀況，進行考察交流。同時，到北京的大型書店翻閱相關資料，並從中國大陸相關經濟圖書出版的動向，了解其當前重視的經濟議題及發展趨勢。以下為本次出國考察的個人觀察。

#### 一、對 G20 杭州峰會的觀察

正逢 2016 年 9 月 4-5 日是 G20 在杭州舉行。北京上下都聚焦於 G20 的相關議題，G20 的主題為「構建創新、活力、聯動、包容的世界經濟」。習近平在杭州峰會開幕表示，G20 成員國應結合當地實際，採取更加全面的宏觀經濟政策，統籌兼顧財政、貨幣、結構性改革政策，努力擴大全球總需求，也要繼續加強政策協調，減少負面外溢效應。希望峰會能夠為世界經濟開出一劑標本兼治、綜合施策的藥方，讓世界經濟走上強勁、可持續、平衡、包容增長之路。

個人認為 G20 的主題與中國大陸「十三五」規劃的內容有相當的一致性，前者的範圍是全球，而後者是以中國大陸為對象，杭州峰會是十三五時期中國大陸主辦的首個大型國際峰會。習近平充分利用這一主場外交平臺，向世界闡釋中國大陸的理念、主張與方案，充分彰顯中國大陸希望從自己的角度出發，為低迷的國際經濟情勢尋找解決方案，並由中國大陸主導來推動全球治理。

對杭州而言，舉行峰會安全要放在第一位，中國大陸當局不斷升級周邊地區的安保措施，政府祭出本地人不要留，外地人趕快走的政策。為此，建築工地停工、機關、企業放假、中小學延後開學、甚至調集 50 萬安保人員，坦克與裝甲車進駐會場周邊。更要求會場周邊住家在峰會期間禁止「明火烹煮」，民眾吃飯只能由警方送便當，以確保與會各國代表團順利抵達和離杭返程。

杭州市 9 個城區約 700 萬人自 9 月 1 日至 7 日調休放假 7 天，以外來人口為主的五堡村被要求放假一整個月，沿街商店關去九成，包括物流宅配人員暫停收件與寄送。對於放假的本地人，政府推出「出城旅行」政策，杭州市民憑身份證即可享受省內風景名勝的門票優惠甚至免費。據估計，經此「乾坤大挪移」後 G20 假期期間有超過 200 萬杭州市民外出旅遊，杭州市區仍留有 500 萬人。對政府此一作為，民眾及學者專家們反應兩極，有人認為為了國家辦好活動，民眾應該配合，並以身為杭州人為榮；另一

種看法則認為，政府不應該有如此大陣仗的擾民動作。個人認為，由此顯示只有在共產國家才能做到以行政命令手段為之，中國大陸雖經 30 餘年的經濟改革開放，共產黨極權專制統治的本質不變。

## 二、對「十三五」規劃的觀察

在與北京學者交流的過程中談到，「十三五」規劃是中國大陸中長期發展的藍圖，涉及眾多方面的議題，由於中國大陸經濟形勢複雜，因此，「十三五」規劃有 2 年的事前規劃期，且「十三五」涵蓋的範圍很大，經常有變化，因此，每隔一段時間均要重新審視。近期的重要問題是穩增長，今年強調穩增長最重要，經濟成長率要達到 6.5% 是有壓力的。2018 年將進行中期評估，再依評估結果作調整。

「十三五」規劃主要在凝聚共識，其中有新、有舊議題。供給側結構性改革、一帶一路均是「十三五」重要議題，有延續性也有創新。現在在中國大陸不太談「十三五」規劃，而都著重在供給側結構性改革，要去產能、去高污染、高耗材的產業。對於引發的失業問題，從進行培訓、創業、靈活就業及轉業等面向尋求解決。北京當局重視環境問題，因此，各地方政府從過去注重 GDP 排名、招商引資，轉變到現在注重環境保護及調節產能過剩等問題。環境督察組嚴格執行環保問題。政府當局積極鼓勵創新，以提高產品質量，創新包括企業創新與政府在創新扮演的角色，積極引入海外人才。電子商務發展很快，阿里巴巴對農村做很多電子商務的工作。在常熟梅里鎮實施共享服務試點。

在一帶一路方面，最初是由中國大陸外交部提出，以「五通」，即政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通、民心相通為主要內容。基礎設施互聯互通是一帶一路建設的優先領域，打通國際骨幹交通，推動口岸基礎設施建設，暢通陸水聯運通道。促進沿線國家鐵路、公路、航空、電信、油氣管道、港口等基礎設施實現互聯互通，逐步形成連接亞洲各次區域以及亞歐非之間的基礎設施網絡。一帶一路不只是經濟層面的考量，更是中國大陸外交戰略的考量。

2015 至 2016 兩年來，中國大陸貿易呈現負增長，據中國海關統計，2016 年上半年，貨物貿易進出口總值 11.13 萬億元人民幣，比去年同期下降 3.3%。其中，出口 6.4 萬億元，下降 2.1%；進口 4.73 萬億元，下降 4.7%；貿易順差 1.67 萬億元，擴大 5.9%。由於世界經濟形勢依然錯綜複雜，全球貿易延續萎縮態勢，中國大陸經濟進入發展新常態。貿易額下降與石油價格下跌應有關聯。目前一般貿易約佔 70%，加工貿易約佔 30%，因此，加工貿易對中國大陸的影響不大。中國大陸貿易很難恢復過去的成長態勢。



### 三、環保議題對臺商造成的影響觀察

多位受訪的臺商均指出，2014年8月2日，江蘇省崑山市崑山經濟技術開發區的中榮金屬製品有限公司汽車輪轂拋光廠，發生嚴重的粉塵爆炸事故，造成約150餘人死亡及上百人受傷之公安事件。此事件後，崑山市地方政府對該市工廠的環保檢查日趨嚴格。加上2015年1月1日，中國大陸實施新《環境保護法》，被稱為史上最嚴厲的《環保法》，將生態保護紅線寫入法律，對環保制度作出規定，包括環境規劃、環境標準、環境監測、環評、環境經濟政策、總量控制、生態補償、排汙收費、排汙許可及環境公益訴訟等。甚至對汙染企業按日連續計罰，且罰款不設上限。

新《環境保護法》的實施後，中共中央為展現整頓環保的決心，將執行環保政策成效與地方官員的政績掛勾，地方政府為貫徹新環保政策，地方環保官員不斷加強執法。在中央環保政策指令下，各地方政府積極配合，導致企業環保成本增加，不符環保規範者會面臨停產、關廠或遷廠的命運。凡是被認定汙染企業，輕則罰款、限期改善，重則馬上停產停工。臺商傳統製造產業成為新環保政策整頓的對象，這一波環保風暴，對傳統產業臺商衝擊力道之大，前所未有，恐怕是當初臺商大舉西進之時，始料未及的。

其次，在固體廢棄物處理方面，長期以來中國大陸重視經濟發展，輕忽環保問題，導致嚴重破壞生態環境，水資源、空氣與海洋汙染及土地沙漠化等問題層出不窮。隨著經濟發展及環保意識的提升，公民行動日增，環保抗議事件屢起，使得政府當局不得不對環保議題做出回應，提高對環境問題和創造可持續發展的關注程度。

但是，由於居民環保抗議使得要新建環保處理廠，例如焚化爐、掩埋場非常困難，導致企業要解決環保問題時，更是雪上加霜，因為，臺商企業找不到可以來處理廢棄物的業者，只能堆放在廠房四周，但又招來環保官員責難，或是必須付出很高的處理成本。個人認為，就中國大陸經濟發展角度來看，順勢推展各項環保新政策，既可改善環保問題，又可加速製造業轉型升級，增加服務業發展所需的住宅、商場等土地空間。但對臺商企業而言，幸運的臺商可以得到其土地轉化為住宅、商場的利得，不幸的臺商因環保問題只能遷廠或關廠了。

### 四、土地、勞動政策對臺商造成影響的觀察

中國大陸土地標售價節節高升，土地得標價是標價的2至3倍。過去政府的大規模批地給外商及臺商的作為，已不復見。受土地供給限制，在「十三五」時期實施節約用地政策，受土地供給制約，又要進行新產業、新業態的發展雙重要求下，土地利用政策進行調整。多位受訪的臺商均指出，過去外商及臺商得到批地後，若未在該地蓋廠房利用的話，地方政府

就會要求其趕快蓋廠房。但是 2015 年以來，規定凡未利用的廠房土地，不得再興建建物，並一律植樹綠化，此舉被認為是因為以後政府徵收土地需補償臺商時，因屆時若無地上物時，可降低對廠商的補償金之故。

有臺商指出，臺商在原廠房建地要擴建時，才知道其廠房建地在未經告知下，早已被變更改為農業用地，使得臺商遭受損失，又投訴無門。此一現象主要肇因於中國大陸要進行由製造大國向製造強國邁進，及由製造業為主轉向服務業的經濟成長，因此，不再鼓勵傳統製造業的發展。這些土地將被用為農業用地以增加糧食生產，開發商場以發展服務業，及住宅用地等。

在勞動成本方面，崑山市臺商雇工用的勞動成本早已超過中國大陸政府規定的最低工資水準的 1 倍以上，在此工資下，仍難找到勞工，因此，企業要找工人必須透過仲介找人，每找一工人要給仲介 4,000 元左右人民幣。司機月薪約 3,000 至 4,000 元人民幣，再加上五險一金約 5,000 元人民幣。

#### 五、對創業創新發展的觀察及其他

中國大陸積極推展創新驅動發展戰略，把人才作為支撐創新發展的主要資源，為實現此一目標，對人才培養、吸引和使用作出政策安排，提供適宜的環境與機會讓這些人才匯聚，發揮才能，適所發展。多位受訪的臺商均指出，有些省市地區祭出更積極吸引人才的政策，提供創新創業人才引進專項資金，鼓勵海外、省內外人才到該區創新創業。政策規定對高層次人才在該區創業的給予 15-100 萬元人民幣的資金補助，並提供 1 至 2 年 100 平方米辦公場所、100 平方米住房等。該政策在產學研合作、新興產業和科技特色產業培育、科技創新等方面，均列出具體的獎勵標準、獎勵數額。

北京大型書店中，陳列了很多中國大陸出版社出版之有關創業、創新、電子商務、供給側結構性改革、一帶一路等相關經濟圖書的書籍。值得一提的是，很多黨校也出版上述主題的書籍，作為幹部訓練的教材，個人認為，由此顯示中國大陸政府重視政令宣導，政府官員必須隨時掌握施政方針。

## 附錄 4 期中報告審查意見回覆表

委員審查意見	中經院答覆
審查委員 1	
1. 研究架構：本計畫能由「十二五」之執行成果檢討開始，檢視「十二五」規劃落實情形，再探討「十三五」規劃之背景、內涵，及對中國大陸經濟發展之影響與挑戰，後續亦將分析「十三五」對其及對我產業發展與雙邊貿易關係之量化影響評估，整體架構完整，亦符合本計畫需求。	1. 謝謝評審。
2. 資料蒐集：本計畫能針對「十二五」規劃的 28 項指標與「十三五」規劃的 33 項指標逐一進行介紹評估，亦將利用最新版 GTAP 資料庫進行全球貿易分析模型(GDyn)探討對兩岸雙邊貿易的影響，允屬適當，惟應注意 GTAP 模型的限制性，進行不同情境的分析。	2. 謝謝評審。
3. 資料分析：本文的研究性質較屬質性研究，僅在第四章中進行 GDyn 模型分析，目前尚未見具體成果，惟除了此一 GTAP 模型分析外，亦可輔以其他量化分析(如產業或市場被替代程度、重要產業雙向貿易的消長等)，以強化分析結果與結論。	3. 感謝評審建議，由於 GDyn 模型係屬一般均衡模型，故已涵蓋對總體經濟變化及各產業產值及貿易的影響。
4. 研究發現或結論：目前對於中共經社發展影響的分析已屬完整，對其未來發展的影響與挑戰均已有明確分析成果，但對我國影響的部分尚待進一步探討。以品質而言，本計畫在背景、資料蒐集以及內涵分析各方面，均有一定的深度，參考價值高。	4. 謝謝評審。已增補，請詳第四章「十三五」規劃對其產業發展與兩岸經貿關係之量化影響評估，及第五章「十三五」規劃對臺灣及大陸臺商的機會與挑戰。
5. 建議事項：目前尚未見較具體、深入的政策建議，有待後續努力。未來宜就中	5. 謝謝評審。已增補，請詳第五章及第六章相關內容。

委員審查意見	中經院答覆
<p>共建構完整產業供應鏈對我國相關產業衝擊、一帶一路政策與我國新南向政策的競合提出相關建議，亦應分析兩岸產業合作的利弊，並提出相關政策建議。</p>	
<p>6. 其他：「十二五」規劃的執行與落實情形可供判斷「十三五」落實的可能性，若能針對「十二五」中某些重點項目(如七大戰略性產業)的成果加以評析，亦可了解對我產業之可能影響。此外，如人才挖腳、全球併購等重要策略亦可納入考量。</p>	<p>6. 謝謝評審。由於《十三五規劃綱要》的議題非常廣泛，本計畫範圍係根據委辦單位擇定，涵蓋內容多為整體面分析，因此，未對個別產業、人才挖腳、全球併購等議題進行分析。僅在第五章第二節論及中國大陸海外企業併購數量和金額，希望以後有機會再進行相關研究，敬祈見諒。</p>
委員審查意見	中經院答覆
<p>審查委員 2</p>	
<p>1. 研究架構</p> <p>(1) 第三章有關中共「十三五」規劃對大陸經濟發展之影響與挑戰，僅針對「供給側結構改革」、「中國製造 2025」與「一帶一路」等三方面來探討，為何只針對這三個議題？是這三個議題與兩岸經貿或臺商較有關係嗎？必須進行說明。事實上，「十三五」規劃是 2015 年 10 月的十八屆五中全會通過，但「一帶一路」政策是在 3 月就已經推出，兩者的因果關係應闡述清楚。</p> <p>(2) 在第四章第三節中有關中共「十三五」規劃對兩岸經貿關係的影響，建議針對有關臺灣對大陸的進出口影響，陸資來臺之影響，臺商赴大陸投資之影響。</p>	<p>1.</p> <p>(1) 謝謝評審。在第一章已說明，因為「十三五」規劃的議題很多，第三章研究議題是根據委辦單位擇定，針對「十三五」規劃中首次提出的「供給側結構性改革」、「中國製造 2025」、「創業創新」與「一帶一路」議題進行分析。第三章第三節已增補《十三五規劃綱要》與「一帶一路」倡議之間的政策形成過程與關聯。</p> <p>(2) 感謝評審建議，惟本次使用之量化分析模型並未含雙邊資本流動架構，故無法估算陸資來臺與臺資赴陸等影響，僅能針對兩岸雙邊進出口影響提供分析，敬祈見諒。</p>
<p>2. 資料分析：在第一章有關研究方法的探討，本研究是採取 GDyn 模型，但介紹過於簡單，應該有更詳盡的介紹。</p>	<p>2. 感謝評審建議。關於 GDyn 模型說明，請詳見第四章第一節。</p>
<p>3. 研究發現或結論：目前第六章的安排與規劃，尚稱合理。</p>	<p>3. 謝謝評審。</p>

委員審查意見	中經院答覆
<p>4. 建議事項：第二章第四節，有關「全球觀點下的中國大陸十三五規劃」，此一探討並無必要。包括「南北關係」與十三五規劃的關聯性，相當薄弱。十三五規劃主要是針對內部經濟問題，即便是「一帶一路」政策也是為了減少中國大陸自身產能過剩問題，與進行「南北合作」、「南南合作」雖有關係，但並不直接。建議相關論述可以刪減，以免失去焦點。</p>	<p>4. 謝謝評審。已刪除第二章第四節。</p>
委員審查意見	中經院答覆
<p>審查委員 3</p>	
<p>1. 本研究的第一個重點，在於探究大陸「十三五」規劃中關於經濟、社會發展政策之具體內容，以及這些政策落實與否對大陸經濟發展的影響。</p> <p>(1) 研究團隊提出的報告，從研究結構看，對「十三五」規劃涉及政策內容的討論，分散在第二章第三節和第三章，缺乏整合，顯得有點凌亂；且討論內容不夠全面，分析也不夠深入。建議先以專章介紹「十三五」規劃的政策內涵，可從產業發展(農業、工業、服務業)、區域發展與城鎮化、環境保護、教育與人才培育、社會福利與公共服務、涉外經濟等面向分別闡述；接著再以另一專章針對「十三五」規劃所制定的各項目標，分析及評論其達標的可能性，會如願成功嗎？</p> <p>(2) 另建議研究團隊，就「十三五」規劃所規劃的政策內容、預期目標等，與「十二五」規劃相關內容比較分析，必要的話應溯及更早的五年期經濟規畫之內容，以凸顯「十三五」規劃的特殊之處和變動方向。(順便一提，報告的第二章</p>	<p>1. 謝謝評審。</p> <p>(1) 謝謝評審。本研究章節規劃邏輯是：第二章第三節是專節介紹《十三五規劃綱要》的內涵。由於「十三五」規劃的議題很多，第三章是根據委辦單位擇定的議題，專節分析供給側結構性改革、中國製造 2025、創業創新、一帶一路。評審提出的其他議題，希望以後有機會再進行相關議題研究，敬祈見諒。</p> <p>(2) 2008 年全球金融海嘯後國際市場低迷，中國大陸原有的經濟發展策略難以持續，必須轉變經濟成長方式。「十二五」時期涵蓋 2010-2015 年，「十三五」時期涵蓋 2016-2020 年，因此，本研究針對十二五、十三五規劃進行分析。至於</p>

委員審查意見	中經院答覆
<p>第一節討論「十二五」規劃執行成果，以本項研究計畫的研究主軸來看，該節不是那麼必要，若要保留，可考慮與第二章第二節合併，作為「十三五」規劃內容發想和制訂的背景，篇幅也不宜過長)。</p>	<p>第二章第一節「十二五」規劃執行成果係委辦單位要求的項目，因此專節呈現。</p>
<p>2. 第二個重點在於，探討未來五年大陸經濟發展路徑與成就對兩岸經貿關係的影響。這部份研究團隊尚未提出完整的內容，提醒研究團隊這部份的討論應扣緊前半部分的討論，前後呼應，檢視對臺灣究竟是機會還是挑戰。</p>	<p>2. 謝謝評審。已增補，請詳第四章「十三五」規劃對其產業發展與兩岸經貿關係之量化影響評估，及第五章「十三五」規劃對臺灣及大陸臺商的機會與挑戰。</p>
<p>3. 第二章第四節的討論，似偏離了研究議題的主軸，建議刪除。不過，「十三五」規劃提出後引起國際社會關注與議論，建議研究團隊在適當的章節中，呈現國際社會對「十三五」規劃的評價。</p>	<p>3. 謝謝評審。已刪除第二章第四節。並已在第二章第三節增補「國際社會對「十三五」規劃的評價」。</p>
<p>4. 第四章關於量化影響評估，目前的內容只有模型介紹與說明。值得一提的是，由於 GTAP 模型之估計，對參數設定值變動非常敏感，也由於「十三五」規劃對大陸產業發展的影響，大陸自己內部已做過很多的評估，可直接引述，個人認為研究團隊似無必要再用 GTAP 模型重複做，即便做出結果，參考價值不大。此外，評估對兩岸經貿關係的影響，如果沒有連結兩岸總體經濟模型，估計結果勢必出現嚴重誤差，因此，建議研究團隊重新考慮量化影響評估的必要性，加強質性研究或許更有意義。</p>	<p>4. 感謝評審。如同審委建議，本研究投入相當多心力於質性分析部份。第四章置入量化分析，可做為輔助參考性質，由於 GDyn 屬政策分析模型，故設定了三大政策情境做為模擬依據，主要用以觀察其對中國大陸總體經濟、產業及貿易的影響，再透過與他國(包括臺灣)的產業雙邊貿易進行連結，可分析政策對我之經貿影響。關於模型分析限制，亦在文中進行說明。</p>
委員審查意見	中經院答覆
<p><b>經濟部</b></p>	
<p>1. 第 2 章第 3 節「二、中國大陸『十三五』規劃的制約因素」(第 36~42 頁)第六</p>	<p>1. 謝謝評審。已增補第六點「其他國際因素及不確定性」。</p>

委員審查意見	中經院答覆
點「其他國際因素及各風險及不確定性」，未有相關分析內容，建議補充。	
2. 第 2 章第 4 節「四、(二)『中亞國家+中國』的『南南合作』」(第 59~60 頁)，論及中國大陸與中亞國家簽署相關協定之交流狀況，建議補充最新進度至 2016 年 6 月止，如習近平 6 月 21 至 24 日訪中亞。	2. 謝謝評審。已刪除第二章第四節。並已在第三章第三節增補習近平 6 月 21 至 24 日訪中亞參加 2016 年 6 月 24 日舉行「上海合作組織成員國元首理事會第十六次會議」的相關內容。
3. 研究報告質性分析(第 4 頁)，建議可否補充非臺灣及中國大陸學者專家對於十三五規劃之看法，或可增進報告分析之衡平性與可讀性。	3. 謝謝評審。已增補，請詳第二章第三節「國際社會對「十三五」規劃的評價」。
4. 部分經濟數據建議更新至最新資料，例如第 38 頁中國大陸國家統計局於 2016 年 7 月 15 日公布今年第 2 季經濟成長率為 6.7%。	4. 謝謝評審。已更新數據資料至第 3 季。
5. 若干圖表之灰色網底部分標示不清。例如第 112~113 頁「表 3-3-1『戰略性新興產業』與《中國製造 2025》對照表」。	5. 謝謝評審。該表已刪除。
委員審查意見	中經院答覆
國家發展委員會	
<p>1. 研究架構</p> <p>(1) 報告第二章第四節全球觀點下的中國大陸十三五規劃部分，文中主要探討中國大陸之地緣政治與國際關係，其與本研究案之前後內容關係為何，請研究單位補充說明。</p> <p>(2) 報告第三章第三節主要應以中國大陸「一帶一路」為研析主題，惟內容諸多部分在探討中國大陸產業政策的延續與調整(第 108-113 頁)，在本報告其他章節亦討論中國大陸產業發展政策情況下，其是否洽當，請研究單位再加考量。</p>	<p>1.</p> <p>(1) 謝謝評審。根據審查委員 2 及審查委員 3 之建議，已刪除第二章第四節。</p> <p>(2) 謝謝評審。第三章第三節「一帶一路」的內容架構已重新調整更新，聚焦主題。原第 108-113 頁內容已刪除。</p>

委員審查意見	中經院答覆
<p>2. 資料分析</p> <p>(1)表 2-1-1 與表 2-1-2 因其內容相近，建議整併說明。</p> <p>(2)報告第 116 頁，有關三、中國大陸國際產能合作的發展概況部分，僅以企業對外投資為觀測指標，似無法具體呈現產能合作發展狀況，建議增加對外貿易或與他國簽署相關協定之資料。</p>	<p>2.</p> <p>(1)謝謝評審。經考量，仍維持表 2-1-1 與表 2-1-2，未予整併，以利閱讀比較。</p> <p>(2)謝謝評審。目前尚無法取得相關資料，希望以後有機會再進行相關議題研究，敬祈見諒。</p>
<p>3. 研究發現或結論：報告第三章主要探討「供給側結構改革」、「中國製造 2025」、「創業創新」與「一帶一路」等議題之契機與挑戰，惟其內容較偏向於政策措施之陳述，但在契機與挑戰部分則顯薄弱，建議再加補強。</p>	<p>3. 謝謝評審。已增補強化契機與挑戰部分，請詳期末報告第三章全文。</p>
<p>4. 其他</p> <p>(1)報告第 19 頁第二及第三段分別引述 MGI 資料，其出處來源是否相同，請補充說明。</p> <p>(2)報告第 92 頁第二段提及各省分別提出中國製造 2025 行動綱要或計畫，惟內容僅包括北京及福建，建議能再廣泛蒐集。</p>	<p>4.</p> <p>(1)謝謝評審。兩者出處來源相同，已修正。</p> <p>(2)謝謝評審。已增補，包括江蘇、浙江、山西、陝西等實施意見或行動綱要。截至目前已有 25 個省區市發布《中國製造 2025》地方性的「行動綱要」或「實施意見」。請詳期末報告第三章第二節。</p>



## 附錄 5 期末報告審查意見回覆表

委員審查意見	中經院答覆
審查委員 1	
<p>1. 研究架構：本報告的研究架構合乎原規劃之研究方向，能依適當章節分別分析中國「十三五」規劃對其經濟發展以及對兩岸經貿影響加以研析，並提出我國因應策略建議。就章節安排與各章內容而言，尚能切合研究主題。整體而言，本報告包含資料量化分析及藉由座談等型式獲得相關結論，尚屬嚴謹。</p>	<p>1. 謝謝評審。</p>
<p>2. 資料蒐集：本計畫已盡所能利用中國各種產業、貿易資料以及外部全球經濟成長預估數字來推估十三五規劃可能造成的產業與國際經貿影響效果，在數字資料蒐集方面應沒有太大問題。本計畫也蒐羅各國對於十三五規劃的各種看法，值得肯定，惟較缺乏其他機構對於十三五規劃的經貿影響量化分析成果，這部分應不至於沒有，若能有些許補充並與本計畫的結果比較，當能更增本計畫的貢獻度。</p>	<p>2. 謝謝評審建議。惟因十三五議題所涉議題內涵龐雜及實施時間長達五年，2016 年是十三五規劃實施的第一年，目前確實未見其他機構曾對十三五規劃進行經濟量化分析。本研究應屬首創，尚請委員諒察。</p>
<p>3. 資料分析：本計畫採取以 CGE 模型為基礎的動態 GDyn 模型來進行量化影響分析，這一類分析應須應用舊有參數，在變遷快速的政經環境中，可靠性常被質疑，因此應有一些敏感度分析，以強化本計畫的結論。此外，建議量化結果可輔以外在變遷的質化影響推估，應可提高可信度。</p>	<p>3. 謝謝評審建議。誠如審委所述，一般均衡模型均有賴模型原有參數；並依據模型的經濟理論架構來進行推估。然因多國模型參數值龐大，實難以逐一檢視其參數的敏感度分析，請委員見諒。其次，本研究十三五量化推估係做為輔助參考，其他各章主要仍以質化影響分析為主，二者相互映證，分析結果具一致性。</p>
<p>4. 研究發現或結論：就報告內容而言，資料蒐集與相關分析尚能良好連結，亦與一般認知相去不遠，能依據經貿資料、</p>	<p>4. 謝謝評審。</p>

委員審查意見	中經院答覆
<p>文獻分析、座談訪談結果綜整研提觀察重點，各項相關建議亦屬中肯，具參考價值。對於中國「十三五」規劃所可能產生的影響與對我國的衝擊與政策擬定而言，具有釐清事實的貢獻，對於我國因應對策，亦能提出具體風險與策略建議。整體而言，可稱周延。</p>	
<p>5. 建議事項：「十三五」口號、目標不少，不脫中國政權向來本質，但中國經濟政策向來且戰且走且修正，不易具一貫性，後續如何觀察十三五的進程與修正？觀察重點與指標何在？或可提出相關建議。此外，中國可能面對的制約條件才是重點，這些制約條件會扮演何種重要角色，或也可進一步探討。</p>	<p>5. 應密切注意中國大陸可能將於 2018 年底發布《十三五規劃綱要》實施中期評估報告，屆時可觀察其十三五時期經濟社會發展主要指標的達成情況，據以了解其進程與後續修正措施及《十四五規劃綱要》之可能方向。2016 年才開始實施十三五規劃，其可能面對的制約條件已在第二章第三節述及，至於未來這些制約條件會扮演何種重要角色，必須借助《十三五規劃綱要》中期評估報告才能進一步分析，因此無法在本研究探討。</p>
<p>6. 其他：對我國的政策建議而言，目前內容尚稱中肯，惟若不以人廢言，中共的供給側改革、發展內需以達小康社會等目標，亦是我國可參採的因應政策，或可予以考量。</p>	<p>6. 謝謝評審。已增補，請詳第六章第二節政策建議。</p>
委員審查意見	中經院答覆
<p>審查委員 2</p>	
<p>1. 研究架構</p> <p>(1) 第三章針對中共「十三五」規劃對經濟發展之影響與挑展，能夠發現「供給側結構性改革」、「中國製造 2025」、「創業創新」、「一帶一路」等政策的風險與挑戰，值得肯定，也對我國全面評估相關政策有所助益。</p> <p>(2) 建議增加對於「創業創新」政策的論述，中共也希望藉此解決青年就業的社會問</p>	<p>1.</p> <p>(1) 謝謝評審。</p> <p>(2) 謝謝評審。已增補，請詳第六章第一節結論，二、在「十三五」規劃對其經濟</p>

委員審查意見	中經院答覆
<p>題。特別當前大學生畢業就職不易，「創業創新」透過電商可達微型創業之效。而本報告在第三章也提出了此政策出現相當問題，因此如果最後失敗，是否對大陸經濟發展產生衝擊，建議在結論時敘述。</p> <p>(3)誠如貴計畫第五章第三節所述，中共的「創業創新」政策也把觸角伸進臺灣年輕人，但究竟成效如何，對兩岸經貿之影響為何，建議深入探討。</p>	<p>發展之影響與挑戰方面。本研究認為企業創業創新本來就不保證一定成功，更何況是在公有制為主體的經濟體制下，創業創新只是中國大陸預期促進經濟發展轉型的政策之一，若能成功固然能加快經濟發展轉型速度，若失敗對其經濟發展產生的衝擊也是有限。</p> <p>(3)中國大陸的「創業創新」政策係結合自貿試驗區政策帶動地方試點開放，不但可能推動中國大陸服務業對民間資本開放，更可能進一步促使新一波的民間投資風潮，影響所及包括創投、青年創業的發展，恐將吸引臺灣青年與創投活動大量前往中國大陸發展。相關說明及因應對策請詳第六章第二節政策建議。</p>
<p>2. 建議事項</p> <p>(1)目前看來「一帶一路」發展迄今，雖然中共宣傳得沸沸揚揚，但實質的規劃，卻似乎是付之闕如。除了不斷強調「一帶一路」是「絲綢之路經濟帶」與「21世紀海上絲綢之路」外，缺乏實際的內容，也缺乏具體的政策規劃。因此，「一帶一路」是否只是「假、大、空」的空中樓閣？只是習近平上臺後大筆一揮的初步構想？每當習近平在出訪時，往往將許多與他國的經濟合作項目納入「一帶一路」之範疇，讓人有一種「先架骨後填肉」的印象。這也顯示「一帶一路」似乎是「且戰且走」。甚至許多與他國的經濟合作項目，早在「一帶一路」提出前就已經規劃與實施，最後只是為了豐富「一帶一路」的成果，而將其納入「一帶一路」的範疇。因此，究竟「一帶一路」是否針對臺商產生實質影響？</p>	<p>2.</p> <p>(1)謝謝評審。一帶一路倡議是由中國大陸單方面提出，與沿線國家之間至目前尚未形成具體的一帶一路目標與任務，處於「先架骨後填肉」及「與他國的經濟合作項目分別切入，爾後串聯」的階段。由於一帶一路處在這種情勢未明且資訊有限階段，因此，臺商對此政策的看法分歧，也難以判斷該政策效果。在此情況下，我政府要做的是充分協助提供相關資訊，因為臺灣對「一帶」的中亞地區等國家相當陌生，應安排人員深入中亞地區了解當地政治、經濟、社會情勢。同時，密切注意一帶一路政策的後續發展，相關國家對一帶一路政策的回應與配合狀況，以供我政府與廠商之參考。由於臺灣非亞投行成員，無法直接參與一帶一路承包基礎建設，臺商要如何掌握商機並避免投資的風險，應充分了解一帶一路的相關資訊後，</p>

委員審查意見	中經院答覆
<p>從本研究第 185 頁顯示，臺商對此政策的看法分歧，顯示資訊有限，也無法判斷，我政府應該如何協助臺商？建議提供意見給政府參考，目前在第 198 頁的「政策建議」稍嫌薄弱，應可更具體。</p> <p>(2)在川普當選美國總統後，「一帶一路」的未來發展為何？建議增加說明。</p> <p>(3)中共的「一帶一路」政策，是否會衝擊我國的「新南向政策」，應有更具體的評估。</p>	<p>根據本身具備的技術、資金、人才及產業條件等整體評估後再做理性決定。已增補強化「政策建議」，請詳第三章第三節五、中國大陸「海上絲綢之路」對「新南向政策」的影響及第六章第二節政策建議。</p> <p>(2)謝謝評審。已增補，請詳第三章第三節五、中國大陸「海上絲綢之路」對「新南向政策」的影響。</p> <p>(3)謝謝評審。已增補，請詳第三章第三節五、中國大陸「海上絲綢之路」對「新南向政策」的影響。</p>
委員審查意見	中經院答覆
審查委員 3	
<p>1. 研究架構：本研究對十三五規劃的影響進行政策評估分析，包含背景、內涵、制約因素的探討，並就供給側改革、中國製造 2025、創業創新等議題進行質化與量化分析其對大陸經濟發展與兩岸經濟關係的影響並提出因應建議。研究架構層次分明，研究方法具可行性，質化與量化分析可相互佐證，且採用量化分析具理論支持。</p>	<p>1. 謝謝評審。</p>
<p>2. 資料蒐集：相關的文獻蒐集和資料、數據分析具多面性，相當完整，引用之資料與文獻亦具代表性，座談會與深度訪談可強化專業性的思考，資料來源亦清楚交代，議題掌握明確，同時涵蓋最新資訊的呈現。動態 GDyn 模型亦將最新資訊版本進行政策分析。</p>	<p>2. 謝謝評審。</p>
<p>3. 資料分析：文獻質化和量化的資料分析尚稱完備，提供具體的資訊，立論充分。量化 GDyn 模型的政策分析比靜態 GTAP 模型多考量了動態的跨國資本流動，更符合現況。惟產業部門的加總，</p>	<p>3. 謝謝評審建議。惟因受限於多國動態一般均衡模型的產業部門別分類需各國一致，無法再個別細化。致於情境設計的簡化處理，亦屬模型限制，因真實政策內涵複雜，不得不做必要的簡化處理。但即使</p>

委員審查意見	中經院答覆
<p>尤其是針對十大重點領域產業之分類過於粗糙，致無法真正掌握十大重點產業的領域，情境的設計也有些流於簡化，而無法體現真正的政策內涵。</p>	<p>簡化情境設計，仍可透過量化模擬觀察政策變化方向，即早掌握可能的影響。</p>
<p>4. 研究發現或結論：研究發現相當具有實用性，亦符合經濟直覺的預期，尤其質性分析和量化研究可收相輔相成之效。結論亦據相當的政策意涵，但政策建議可再具體些，包括產業的差異化策略，如何強化國際產業合作?臺灣在全球產業供應鏈的角色定位，如何型塑新的兩岸共識?我新南向政策的具體政策意涵和本研究結果的關係等。</p>	<p>4.(1)已增補產業的差異化策略。係參照北歐小國再工業化之中小企業政策，說明對我國中小企業政策的啟示，並有提及協助臺灣中小企業拓展國際市場的方式。</p> <p>(2)臺灣是跟隨型創新，儘管擁有隱形冠軍企業，但少有自主的核心技術與品牌，建議創造技術門檻高的產業；誘導創投、天使基金投入；尋求國際合作；聯盟合作等，提升在全球供應鏈的位置與知名度。</p> <p>(3)是以「新南向政策」對比中國大陸「一帶一路」，兩者的議題與架構不同，僅於部分領域有重疊，故兩者之間並不存在互斥或互補的關係，我國新南向政策宜務實推動。</p> <p>上述說明請詳第六章第二節政策建議。</p>
<p>5. 建議事項：政策建議具有參考價值，雖然量化的情境分析之設計流於簡化，但所得的模擬結果仍具相當的政策意涵，尤其綜合情境模型顯現政策間的交互影響效果，短期負面影響大，而臺灣對大陸出口依賴程度加深，對先進和週邊國家有貿易與投資的移轉效果等，以及對個別產業的影響尤其集中少數產業如電子及機械設備產業的衝擊，具體且明確。</p>	<p>5. 謝謝評審。</p>
<p>6. 其他：整體而言，本研究結果符合委辦單位的計劃需求規格，所得結果亦具相當政策意涵供決策參考。惟對目前兩岸關係政冷經溫的新形勢下，如何重建兩岸和平共識，及官方交流停擺，而未來民間交流為主的情況如何應運?尤其人</p>	<p>6.</p> <p>(1)兩岸官方目前難有對話空間，或可運用有官方支持的兩岸經貿產業論壇或會議以及地方省市交流對話，智庫可成為擔當兩岸政策溝通交流的重要平臺，就兩岸進行合作的議題及事項協商。</p>

委員審查意見	中經院答覆
<p>力的挖角及對青年就業的吸引帶來的衝擊和可採取對策為何?如何可取法荷蘭與北歐等小國差異化的生存策略?一帶一路和我國新南向政策間的競合關係與發展策略等，有必要進一步釐清和說明。</p>	<p>(2)面對中國大陸人力的挖角及對青年就業的吸引帶來的衝擊，建議：一是調查並建立臺灣人才於兩岸就業、創業與流動狀態資料庫；二是我方可以就近觀察廈門基地提供的方案內容，研析這些措施是否確實符合青年創業的期待。</p> <p>(3)參照北歐小國再工業化之中小企業政策，主要是增加對企業研發的支援和建立知識驅動型競爭力的研發體系，協助中小製造業轉型成為知識密集型的產業，維持其於全球市場中技術及產品領先的地位，並支援本國中小企業開拓國際市場。</p> <p>(4)「一帶一路」與「新南向政策」的議題與架構不同，僅於部分領域有重疊，故兩者之間並不存在互斥或互補關係。上述說明請詳第六章第二節政策建議。</p>
委員審查意見	中經院答覆
經濟部	
<p>1. 第二章第三節「二、國際社會對『十三五』規劃的評價」(第 36~37 頁)，引述之國際媒體看法係直接引用中國大陸官方網站所節錄之媒體報導，建議應直接參考國外媒體原文，並整併同一家媒體(如華爾街日報)之看法。</p>	<p>1. 謝謝評審。已增補修正，請詳第二章第三節，二、國際社會對「十三五」規劃的評價。</p>
<p>2. 第三章第一節「二、(三)供給側結構性改革五大任務的契機與實施方案」第三『去槓桿』的契機與實施方案(第 64 頁)，建議配合前段債務問題之說明，將三、四段順序調換，先提金融、資本市場改革，再提人民幣國際化。</p>	<p>2. 謝謝評審。已調整次序，請詳第三章第一節，二、(三)供給側結構性改革五大任務的契機與實施方案的第三『去槓桿』的契機與實施方案。</p>
<p>3. 第四章部分 (1)第三節「一、(二)個別產業影響」(第 146 頁)，最末段，『…係應解讀為政策</p>	<p>3. (1)謝謝評審。已修改為「非」。</p>

委員審查意見	中經院答覆
<p>效果的模擬參考，但實際產業結構變化的預測值。』，此處「但」應為「非」的誤植。</p> <p>(2)第三節「二、對臺灣的影響評估」(第 151 頁)，第 5 段提及我國對美貿易受衝擊原因，『…未來中國大陸大可與美國供應鏈直接鏈結，略過臺灣 (bypass)，從而迫使臺灣經濟必須與中國大陸更加緊密依附的趨勢。』由於本章節均係討論量化模型評估及其結果，建議將此論點移至結論與建議探討。</p>	<p>(2)謝謝評審。為保持第三節「二、對臺灣的影響評估」的完整性，保留第 5 段在原處。同時，已擷取此一建議放在第六章第二節政策建議。</p>
<p>4. 部分經濟數據建議更新至最新資料，如第 55 頁自 2012 年 3 月起至 2016 年 3 月中國大陸 PPI 已連續 49 個月負成長(至 2016 年 8 月為止 PPI 已連續下跌 54 個月);第 65 頁直接融資金額請更新至第 3 季;第 98~100 頁「中國製造 2025」及「創業創新」相關統計數據。</p>	<p>4. 謝謝評審。PPI 及直接融資金額已更新至 2016 年 10 月;「中國製造 2025」產業資料已更新至 10 月;「創業創新」之「新增企業」資料已更新至 9 月，至於其他數據均已依中國大陸目前公布的資訊更新至 6-10 月不等之最新資料，請詳相關數據。</p>
委員審查意見	中經院答覆
國家發展委員會	
<p>1. 研究架構：為了解中國大陸經濟、社會政策脈絡的轉變，建議報告第二章增列「十二五規劃」與「十三五規劃」之制定背景與文件內容的比較。</p>	<p>1. 謝謝評審。已增補，請詳第二章第三節及表 2-3-6「十二五」規劃與「十三五」規劃之制定背景與文件內容比較。</p>
<p>2. 研究架構</p> <p>(1)報告第三章針對「十三五規劃」中所提出的「供給側結構性改革」、「中國製造 2025」、「創業創新」與「一帶一路」等議題進行分析，當中，實施方案除中央政府所推動外，亦蒐集地方政府相關之配套措施，惟地方政府之實施方案，其代表性及重要性如何，宜請研究團隊加以精簡。</p> <p>(2)報告第四章第 155 頁之第三段，提及我</p>	<p>2.</p> <p>(1)謝謝評審。鑒於期中審查委員之建議，建議廣泛蒐集各省分中國製造 2025 行動綱要或計畫。因此，本報告乃盡力蒐集各省分中國製造 2025 行動綱要或計畫，並在期末報告中呈現。這些行動綱要或計畫是該省有關執行《中國製造 2025》重要依據，具有一定的代表性及重要性。</p> <p>(2)謝謝評審。該圖呈現中國大陸在十三五</p>

委員審查意見	中經院答覆
<p>國在十三五時期對中國大陸出口與進口兩方面都將會有所提升，惟對照圖 4-3-6 及圖 4-3-7 係呈下降趨勢，請研究團隊加以說明。</p>	<p>期間的變化，前 4 年(2016-2019)均為正數(即代表較基期提升更多)，2020 年為負值代表較基期微幅下修，但實際值仍為正成長。故「我國在十三五時期對中國大陸出口與進口兩方面都將會有所提升」該文句並無錯誤。</p>
<p>3. 研究發現或結論：</p> <p>(1)針對第五章中國大陸「十三五」規劃對兩岸供應鏈布局及對臺商經營的影響部分，請研究團隊應先確認兩岸在全球價值鏈位置，並研判十三五期間兩岸在全球價值鏈的走勢，再依此進行相關議題研析與提供建議。</p> <p>(2)第五章第 170 頁所提「預期中國大陸推動加工貿易創新政策，將引領新一波『紅色供應鏈』崛起…」，請補充此部分對臺灣影響程度多寡、影響業別明細等。另，第 172 頁所提「中國大陸自主創新體系逐步成熟，其生產模式轉為建構品牌階段，成為完整並能自主供應的相關產業鏈」，請補充中國大陸有那些產業別具備建構品牌及自主供應的能力或機會，臺灣有那些產業會受到影響。</p> <p>(3)同第五章第 180 頁提及臺商面向高端服務業投資部分，近來臺商赴陸投資服務業之比重確有提高，惟僅採用 2013 年及 2014 年數據資料，建議參考經濟部投審會網站資料，更新投資金額與業別。</p>	<p>3.</p> <p>(1)目前兩岸供應鏈布局面臨問題就是「前有強敵、後有追兵」。預期「十三五」期間，兩岸供應鏈、人才、目標市場與研發設計將加速在地化發展，未來的投資取向將由製造業逐漸轉為服務業。相關說明及因應對策請詳第六章第二節政策建議。</p> <p>(2)除穩定傳統優勢產業，繼續發展紡織服裝、鞋類、家具、塑料製品、玩具等傳統勞動密集型加工貿易產業外，同時鼓勵 IT、行動通信、汽車及零件、積體電路、醫療設備、航太等先進製造業加工貿易發展；推動生物醫藥、新能源、新材料、節能環保等新興產業集群發展，推動製造業由生產型向生產服務型轉變。惟所涉產業龐雜，在時間與人力有限下，要具體評估此部分對臺影響程度多寡恐有困難，建議另立專案處理。另，中國大陸將在效率驅動，以及工程科學等領域有其創新表現：可關注大宗化學品、紡織、電氣設備、建築機械、醫藥、生物技術、半導體設計、航空航太、汽車和電信設備等產業趨勢。前述相關說明及因應對策請詳第五章第二節。</p> <p>(3)已採用 2015 年數據資料更新論述，請詳第五章第三節。</p>



委員審查意見	中經院答覆
委員審查意見	中經院答覆
<p style="text-align: center;"><b>陸委會</b></p> <p>1. 建議事項：</p> <p>(1)有關「一帶一路」戰略部分，建議酌增針對「一路」對兩岸經貿之具體影響（包含「一路」之政策利基與阻礙、對中國大陸經濟發展、對我臺商及政府「新南向政策」之影響等）與因應建議，俾益全面瞭解「一帶一路」政策內涵。</p> <p>(2)建議於第五章，酌增「十三五」規劃對我政府「五加二」產業政策、臺灣資金與人才外流等影響及我政府的因應之道。</p> <p>(3)建議第六章第一節，有關大陸「十三五」規劃對臺灣之影響，以及政策建議部分，或可採表列及增補評估因應優先順序以凸顯對應關係，並利政策研議參考。</p>	<p>1.</p> <p>(1)謝謝評審。已增補，請詳第三章第三節五、中國大陸「海上絲綢之路」對「新南向政策」的影響。</p> <p>(2)本研究在政策建議中有提出，我國可以「五加二」產業政策對應「十三五」規劃之挑戰。係持續提升我國的產業技術，拉開與中國大陸產業的追趕距離，減少直接競爭的可能，並提及要持續推動創新創業，還須兼顧穩定的資金來源和人才培育。相關說明及因應對策請詳第六章第二節政策建議。</p> <p>(3)謝謝評審。已增補，請詳第六章第二節政策建議。</p>
<p>2. 其他：</p> <p>(1)本案內文「台」及「臺」字混用（如第五章第一節、第六章第一節等），宜均一修正為「臺」字。</p> <p>(2)第 16 頁與 48 頁部分文字雷同（新常態之「新」...），且該段與人民日報「鍾經文：論中國經濟發展新常態」一文段落相似，建議整併酌修。</p> <p>(3)第三章第四節小結（第 126 頁）與前節部分文字重複（第 54 頁及第 84 頁），建議酌修。</p>	<p>2.</p> <p>(1)謝謝評審。已修改為「臺」。</p> <p>(2)謝謝評審。已酌修，並將該文加入註釋。</p> <p>(3)謝謝評審。已酌修，請詳第三章第四節小結。</p>