

三、中共「二十大」經濟政策觀察

國立臺灣大學國家發展研究所教授暨歐盟莫內講座葉國俊主稿

- 中共已將「共同富裕」由經濟政策擴至意識形態層次；未來推動「共富」成效，或成考核官員忠誠指標。
- 中方內需有限、問責不足、補貼與政府採購政策缺乏透明度，難以支撐整體技術升級所需，欲以「內循環」政策與歐美國家對抗，恐反正中後者下懷。

（一）前言

中共「二十大」之所以眾所期待，主要在於中國大陸經濟規模持續擴大且仍與全球緊密聯結，但執政當局價值觀與意識形態與歐美各國的分歧卻愈來愈大，不論下一任「總書記中央軍委兼國家主席」由何人來擔當，任何能夠釐清其當前與未來政策涵義的機會都不容錯過。中方經濟政策近年來本就是从由上到下，往往先由最高領導發布冠冕堂皇但當下難以判讀的宣示後，逐層效忠認可並逐漸添加實際政策作為，其間高層或許還會發布文件加以修飾導正。在習近平於 10 月 16 日發布「二十大」報告後，已有許多相關分析，同樣也是因其微言大義而導致各自表述。

但不論消息再壞，即使中共中央政治局常委已確定是「四上四下」，以經濟學角度看，任何事務與發展，確定性總是比不確定好，尤其是長期路線與執行策略：習近平的不同之處，在於不再隱藏能力以俟天時地利人和，捨棄鄧小平時期諸如「韜光養晦、黨的路線一百年不變、實事求是、不搞折騰」等訓示，明確地進行南海軍事化，對南韓、澳洲和立陶宛等國經濟脅迫，升級在印度邊界及臺海的鬥爭，毫不隱諱以國家力量支持晶片等重點產業發展升級，將看似經濟方面政策作為政治與意識形態工具等，採取越來越清晰的對抗姿態。當然，這也可能使其對手重新審視既有策略與力道（Christense 等，Foreign Affairs，2022），抵銷其策略的效果，甚至產生反效果。

我們還是能從這份報告看出一些很明確的未來發展方向，其大前提則是刻意展現與西方國家不同的模式，基此筆者想針對最重要的二

項對內與對外經濟發展因素進行研析，並提及值得持續觀察，以判斷其路線及與西方國家關係是否可能變化的項目：

1. 將「共同富裕」由經濟政策擴至意識形態層次；
2. 中方欲以內循環政策與歐美國家對抗反可能正中後者下懷；

(二)「共同富裕」：經濟重要但政治緊要

據習「二十大」口頭報告，「共同富裕」及其相關的「兩山理論」，分別被提及 8 次及 2 次。這與年初人大與政協「兩會」李克強工作報告只提及「共同富裕」1 次，中央預算編列未見相關項目相較，顯不相稱。「二十大」的中央委員名單李克強竟不在列，不能不說是引發了一些聯想：「共同富裕」除了是習近平心目中的長期目標，會不會也成了另一個如反貪防腐一般，測試官員政治忠誠與敏感度的工具？畢竟我們不能忘了「兩個確立」。

其實在「兩會」後，習近平並未減少對「共同富裕」的強調，只是他少提具體作為而多說問題所在，重防弊而輕興利，「二十大」報告中所呈現的相關內容也是如此。今年 5 月在「求是」雜誌，他強調「共同富裕」的本質重點不在於政府花錢「搞福利主義……結果國家財政不堪重負……是不可持續的……我們要堅持盡力而為……精準提供基本公共服務，兜住困難群眾基本生活底線，不吊高胃口、不空頭許諾」（習近平，求是，2022.5.10）。8 月中旬視察東北地區再度使用「共同富裕」，之後中共中央政治局 8 月 30 日宣布「二十大」召開日期和議程，又提到了「共同富裕」。「二十大」報告中的五項中國式現代化之一，就是全體人民共同富裕的現代化。但較為具體的說明，仍僅是「堅持盡力而為、量力而行，深入群眾、深入基層，採取更多惠民生、暖民心舉措，著力解決好人民群眾急難愁盼問題，健全基本公共服務體系，提高公共服務水準，增強均衡性和可及性，紮實推進」，這與前述「求是」雜誌所論差距不大。

換言之，在「二十大」口頭報告被提及 8 次的「共同富裕」，就純經濟角度看，稱之為「重要但不緊要」，意思是長期而言貧富差距的確是中國大陸重要問題，但現階段尚未考慮投入充分資源與人力進

行，因此以預算順位代表的重要性並不高。目前看來就經濟來說仍是如此，它在今年以至於未來或將不會是一個主要預算項目，「量力而為」也暗示將在預算以外另謀其他方式進行，包括稅式支出、累進租稅試點、中小企業政策優惠、以公私協力 (Public-Private Partnership, PPP) 方式推動鄉村養老產業、甚至是將對外資臺資吸引工作結合起來進行。

但這次「二十大」報告內容所看到的新意，卻可能是政治層面上的，也就是在「上有好下必從焉」的氛圍下，黨政軍經學各界將積極投入「共同富裕」的積極表態與討論反省之中¹。畢竟「四上四下」殷鑑不遠，若如日前國安首長所預期，中共將進入「毛式習路線」，那麼要求以最高領導的意志為意志，不斷自我檢討交心糾誤的風氣，或將在當今換一個面貌再度降臨。由此看來，我們暫不需對「共同富裕」的內需與長期經濟發展效應有過度期待，主因在於尚未看見任何與制度或技術進步相關的因子。

(三) 雙循環政策的問題與矛盾

中共中央政治局 8 月 30 日宣布「二十大」召開日期和議程，並未提及「雙循環」一詞，但「二十大」報告中卻仍以相當篇幅，說明對於這個概念的期待，並將之與諸如帶路倡議等政策聯結在一起：「依託我國超大規模市場優勢，以國內大循環吸引全球資源要素，增強國內國際兩個市場兩種資源聯動效應，提升貿易投資合作質量和水準……合理縮減外資准入負面清單，依法保護外商投資權益，營造市場化、法治化、國際化一流營商環境。推動共建『一帶一路』高質量發展……有序推進人民幣國際化。深度參與全球產業分工和合作，維護多元穩定的國際經濟格局和經貿關係」。簡言之，中方希望依靠內需和創新來推動中國經濟，同時保持國外市場和投資者作為經濟增長的後備引擎。

然而「外循環」的未來發展，已在發表「二十大」報告前蒙上陰

¹ 例如習近平「二十大」報告不久，官媒便發布學者共識如何在中國式現代化中促進共同富裕 (澎湃新聞, 2022.10.19)。許多學者早已提出「破除三個二元」(市場經濟體制的二元、社會身份體制的二元、國有制與集體所有制的二元)，但目前仍看不出任何在行動上的顯著突破。

影，因為以下因素有待克服。

1. 之前美中貿易戰，中方 3,700 億美元產品被徵收最高 25% 懲罰性關稅尚未消除，並已引發產業鏈的外移。中方加入 WTO 多年來，藉由國外市場開放、依附知名品牌產業鏈的學習效果，以及國家經費補貼支持，孕育出一批品牌與高階零組件產業，且為歐美國家經濟所高度依賴。因為零部件與技術來自世界各國，即使中方由單純組裝逐漸升級至提供重要零部件的能力，假設生產附加價值升至 25%，25% 關稅實際所產生的保護率是 100%，正好將中方所創造的附加價值完全抵消（Xing，World Scientific，2021）。
2. 美國近期發布晶片與科學法案及半導體設備出口管制措施，範圍擴及包括臺灣在內的歐美盟國相關產業，可能進一步迫使更多外國公司與臺商規劃將產業鏈撤出中國大陸，或是暫停增加對中國大陸的投資貿易規模（Wong，The Wall Street Journal，2022.9.19）。國際組織包括國際清算銀行（Igan 等，BIS Bulletin 61,2022）與國際貨幣基金（Cherif 等，IMF Department Paper，2022/017），甚至提出產業鏈分散的指引與評估。
3. 身為歐盟經濟龍頭的德國，經濟部正考慮進一步頒布對中方貿易限制規範。歐盟層級的外資投資審核機制與今年 5 月更新的新產業政策，試圖攻守兼備因應來自中方的產業挑戰。中方與西方各國同時開展的新興製造項目，如第三代半導體、3D 列印、無人機、太陽能、電動車及電池等零配件，依據所謂「破壞性創新」效應，輔以國家政策支持，極可能彎道超車，藉由未必頂尖但品質堪稱良好與合理價格優勢下，在極短時間對歐美國家相關產業形成打擊。例如歐盟對中方電動車，對於其經濟增長、失業以及可能衍生的社會救濟負擔等威脅深感戒懼，而比亞迪電動車打入歐洲市場的震撼，或將加快歐方相關政策步伐（Nikkei Asia，2022.10.18）。
4. 俄烏戰爭引發物價膨脹壓力，引發國際利率上升與美元升值，使帶路倡議原先遭到指控的「債務陷阱」形勢雪上加霜，進而

加深本國銀行原已因房地產市場不振的壞帳負擔(Wei, The Wall Street Journal, 2022.9.26)。中方對帶路沿線國家的債權，不但多以美元計價，還款利率與期限接近市場水準且欠缺寬限條件，與國際組織為發展中國家提供的低利長期貸款並不相同(Horn等, Journal of International Economics, 2021)。當相關研究成果公布，中方外交部還罕見於記者會攻訐這篇純學術論著。

因此「雙循環」的重點，基本上還是在於「內循環」，在人口紅利與資本投資型驅動效益遞減下，藉由廣大市場優勢與政府補貼，以技術進步持續經濟增長動力。但以「內循環」方式發展產業並試圖技術升級，可能會遭遇一些阻礙，例如我們可以從文獻中整理出一些(已開發國家)發展產業政策的要訣(陳惠馨、葉國俊，政治學報，2022)：

1. 出口導向，因為接受補助的產業必須被問責，於國內外市場參與競爭。
2. 以較為間接的方式進行，例如使用採購政策或國防項目名義。
3. 複雜製程產業未必是高附加價值，反之亦然。國家應在協助高科技、高附加價值、高正向外部性之間，進行必要選擇，但需意識到承擔較高風險且政策耗時較長。若選擇發展複雜製程產業，必須在本國製造。
4. 政府先進行高風險投資後交由民間企業經營參與，必要時以入股阻絕外資併購策略性產業。

換言之，國家補貼還不是重點，嚴格問責機制是產業升級的主要動力之一，而外國市場的精緻與挑剔程度遠高於國內市場，這也是中國大陸近 10 年能夠自由加工出口做起，打入包括 iPhone 在內各全球品牌價值鏈的主因之一。美國與歐盟都有廣大國內市場，但他們都是在邁入已開發經濟體之後逐漸成熟，且即使貿易部門所佔 GDP 比重不高，但金額仍然相當巨大。中方若在年均所得甫超過 1 萬美元即試圖轉為內需導向以刺激創新研發，可能會產生一些問題：

1. 內需不足無法支撐創新，尤其是在房地產與電子商務等遭遇整頓，且「二十大」後疫情清零封控後續發展仍不明朗。但習近平已大權在握，他所提出的理論意見如同前述，即使是經濟政

策亦可能成為忠誠與政治敏感度測試，改弦易轍機率不高。

2. 問責壓力不足，尤其是既有以中國大陸為中心但不居主導權的全球產業鏈，若在前述歐美各國壓力下外移或暫停增加投資貿易，將減緩產業升級速度並使就業狀況難以改善。中方在前述諸如電動車與太陽能等產業漸至佳境甚至居主導地位，但不能僅靠少數明星產業支撐，更何況不少太陽能企業利潤率已非常低，歐洲各國已趁隙發展價格稍高但效率更好的產品取而代之，尋求擺脫對德國太陽能產業的依賴（德國之聲，2022.10.6）。
3. 政府補貼與採購政策若不夠透明，又將進一步使國際關係與經貿衝突惡化，且這與前述問責壓力不足結合，還可能引發貪腐與研發資源浪費等問題。

從某個角度來看，習近平雖想建立與西方不同的「中國式現代化」模式，但他的「內循環」與獨立自主政策，卻可能與歐美國家想要達成的目標不謀而合，即整體而言，若僅依賴一個需求下降且問責力不足的內需市場，可能減緩中方產業升級與科技進步的速度。

（四）結語：明確的壞消息算是好消息

張忠謀日前在接受美國 CBS 節目「六十分鐘」訪談時，曾說出以下這段令人情緒複雜的話，強調中共若重經濟福祉，會克制對臺動武（CBS News，2022）：

Perhaps because our company provides a lot of chips to the world, maybe somebody will refrain from attacking it. If that person's priority is for economic well-being, I think they will refrain from attacking.

然而根據「二十大」報告與前述分析內容，習個人施政的優先順序，明顯並非百姓的經濟福祉，那麼未來 5 至 10 年，我們必須十分小心謹慎，所有與經濟有關的事務，其政治目的與意涵也將較以往強化。畢竟中國大陸若是未來經濟發展前景不佳，反可能會進一步提升中方與他國衝突機率。然而明確理解這樣的情勢，對於思考並擬定策略反而是有利的。筆者將以上論述簡要結論如下。

1. 李克強在年初「兩會」報告對於「共同富裕」的忽視，對照現今「二十大」選舉結果，實無法不令人聯想，未來「共同富裕」除了是習近平心目中的長期目標，也可能成為另一個測試官員政治忠誠與敏感度的工具。兼以上海疫情封控負評不斷的市委書記李強，居然入選中央政治局常委並即將擔任總理一職，似乎更強化了這樣的看法，即使未來封控措施有所調整，過程與幅度或許也將是漸進的。在「兩個確立」之下，習近平所提出的經濟概念即使短期無法一蹴可幾，也必須在政治與思想上拳拳服膺。
2. 由於「雙循環」中的「外循環」一開始就遭到阻力，因此重點基本上還是在於較能操之在己的「內循環」。在人口紅利與資本投資型驅動效益遞減下，藉由廣大市場優勢與政府補貼，以技術進步持續經濟增長動力。但以「內循環」方式發展產業並試圖技術升級，在內需不足、問責不足、補貼與政府採購透明度不足下，可能難以支撐整體技術升級所需，且會加劇中方與他國的經貿外交衝突。這樣的政策，某種程度而言或將正中歐美各國下懷，延緩中方技術進步與升級的速度。