

109 年度

國內外與中國大陸經濟情勢發展與我經貿策略規劃
工作項目一：專題研究

2020 中國大陸經濟情勢觀察與對臺措施研析

(本報告內容係受託單位之觀點，不代表委託單位之意見)

委託單位： 經 濟 部

研究單位： 財團法人中華經濟研究院

中華民國 109 年 12 月

109 年度

國內外與中國大陸經濟情勢發展與我經貿策略規劃
工作項目一：專題研究

2020 中國大陸經濟情勢觀察與對臺措施研析

(本報告內容係受託單位之觀點，不代表委託單位之意見)

議題負責人：劉孟俊

研究人員：王國臣、溫芳宜、
鍾富國、吳子涵、
劉柏定、謝念億、
鄭至涵

研究助理：陳慧芳

委託單位：經 濟 部

研究單位：財團法人中華經濟研究院

中華民國 109 年 12 月

中文摘要

本研究主要探討中國大陸重要經濟情勢與對臺措施變化，基本聚焦於中國大陸「十四五」規劃重點，以掌握中國大陸未來5年發展趨勢。其次，追蹤中國大陸2020年後最新經濟發展趨勢與可能變化，研析中國大陸內部改革與對外開放的問題與調適方向。最後，關注中國大陸對臺措施與香港事件發展後續，瞭解在陸臺商經營調整，並探討對兩岸關係發展之可能影響。

「十四五」規劃將勾勒出中國大陸後疫情時代的願景，以及中國大陸作為現代化國家的下一階段發展。除了支援中國大陸面對美中貿易戰、疫情等目前不利因素外，「十四五」規劃也將作為階段性任務，銜接「2035年遠景目標」。特別是美中戰略博弈走向長期化，中國大陸首要的任務是加強科技自主創新發展，為未來五年乃至十年出現美中經濟脫鉤和兩個陣營做好準備，降低外部風險。其次則以「擴大內需」為表現形式的「雙循環」新發展格局，預防最壞情況的出現對中國大陸社會和其統治帶來的不利影響，追求最大限度穩定經濟發展。

因此「十四五」規劃主要做好以下兩件事：一是推動擴內需戰略。係以「新基建」為動能，帶動「新型消費」，並以區域協調發展為思路，帶動地方消費力。二是推動自主創新戰略，追求產業自主創新，關鍵產業供應鏈在地化，以及產業高品質發展，建立與國際接軌的產業環境，加強市場競爭性。上述現象反映出，中國大陸提出從「以內促外」為出發點的「雙循環」，主要就是為了挖掘需求的潛力來因應。值得注意的是，儘管中國大陸因應外部環境變化而有一系列政策因應，但其存在內部結構與體制性問題難解，相關改革前景不容樂觀。

在「對臺措施」方面，研判對我國影響不大，但仍需持續關注陸方後續可能提出更多「誘臺」與「融臺」政策來對我國民眾進行「大外宣」。對於

我國業者而言，必須審慎看待中國大陸提出的一系列對臺措施。其中，持續關注香港事件與港版國安法後續發展，以及臺灣銀行業赴陸之曝險問題。

歸納來看，本研究建議如下：首先，考量目前中國大陸在全球供應鏈的重要地位，各國難以透過推動「完全脫鉤」的方式來達到去中化的目的，但著眼於有限的目標、採取在局部領域脫鉤（半脫鉤）的政策安排具備一定可行性。面對跨國供應鏈分流要有「美中科技標準可能脫鉤，但全球經貿無法脫鉤」的省思。

其次，美中貿易戰疊加疫情衝擊，深刻影響在陸臺商布局，並加速了分流發展趨勢，為此，我國因應方向主要有二：一是配合產線移動盡速形成產業聚落；二是在美中之外尋找新型態跨國供應鏈合作機會。

其三，關注中國大陸擴內需政策的衍生影響。對應中國大陸產業發展趨勢，在下階段的布局，臺商將緊扣智慧製造和智慧城市，未來需要更加關注中國大陸區域戰略、城市群發展，以掌握在陸臺商移轉動向。

最後，關注中國大陸發展全產業鏈思維，追求自主創新對我之影響。特別是因應陸方恐對我關鍵技術強化掌控，建議應於法規面加強投資審查。與此同時，推動數位轉型引領產業發展，留才攬才是重要關鍵。

Abstract

This study focus on three topics: first one is the period of “the 14th Five-Year Plan” and gets a grasp on China’s economic performance for 2021-2025. Second, this study analyzes the problems and adjustments of China’s reform and opening-up policy, and further masters China’s 2020 economic outlook. Third, This study also explores the impact of both the China’s preferential policies for Taiwan and Hong Kong protests, and understands Taiwan-based firms’ business model adjustments in China.

China’s 14th Five-Year Plan will embark on a new journey toward fully building a modern socialist country and connect “the Long-Range Goals for 2035.” As there appears to be no end in sight to the U.S.-China strategic game, China vigorously makes scientific and technological innovations to prepare for U.S.-China economic decoupling in the next five or even ten years. In the meantime China fosters a new development paradigm with internal circulation as the mainstay and dual circulations reinforcing each other. It is a strategic decision China have made based on the current stage and conditions of development in China and with full consideration given to economic stability and changes in the external environment.

The main objectives of China’s 14th Five-Year Plan include: First, China will expand domestic demand as a strategic priority and ensure smooth flow of economic activity. China will continue to achieve breakthroughs in new infrastructures and further expand domestic demand. Second, scientific and technological innovations would be greatly enhanced to continue achieving breakthroughs in technologies, materials, equipment as well as new products and business models. Meanwhile, China will continue to deepen reform and energize

the market. In a word, to tap into the enormous potential of the market at home amid tumbled external demand is highlighted by the plan. However, the prospects for related reforms are not optimistic, cause by the economic operation faces relatively heavy pressure due to difficulties and challenges caused by intertwined structural, institutional and cyclical problems..

In terms of China's preferential policies for Taiwan, those measures may not making significant effects. However, we still need to pay attention on this topic, for China may propose more incentives policies to Taiwan as a way to implement its global propaganda. Moreover, Taiwanese enterprise should deliberate on the participation of those preferential measures and the related issues, such as the 2019-20 mass protest in Hong Kong, the follow-up development of Hong Kong National Security Law, and the rick exposure of Taiwanese banks.

In summary, the recommendations of this study are as follows: First, considering the importance of China's position in the global supply chain, it's difficult for the other countries to "complete decoupling" with China. But it is feasible to adopt "semi-decoupling" arrangement in the local areas. Cross-border supply chain need to reflect upon the situation of "the US and China's technology standards may be decoupled, but global economic and trade can't be decoupled."

Second, in considering that the escalation of US-China trade war and the damage inflicted by COVID-19, are both profoundly affected the Taiwan-based firms' investment deployment in China. The policy suggestion may include cooperating with the movement of production lines to form industrial clusters as soon as possible, and looking for opportunities to cooperate with new types of supply chains outside the U.S and China.

Third, this study points out keeping looking at the effects of China's expanding domestic demand related policies. Refer to the industry development trend in China, in the next stage of the layout, Taiwan-based firms' may follow the smart manufacturing and the smart cities. This study suggests that Taiwan's government need to pay more attention to the China's regional strategy and the development of city clusters to grasp the movement of Taiwanese Firms in China.

Finally, Taiwan's coping strategy should focus on the influence of China's operation of complete industrial chains and independent innovation, especially in response to China strengthen to control our key technologies. It is recommended that the investment review should be strengthened in the regulations surface. At the same time, promoting the digital transformation to lead the development of the industry, retention of talents is important, respectively.

目次

中文摘要	I
Abstract.....	III
目次	i
表次	iii
圖次	v
第一章 緒論	1
第一節 研究背景與目的	1
第二節 研究內容與方法	6
第二章 「十三五」成效檢視及「十四五」規劃研析	11
第一節 「十三五」規劃執行成效檢視	11
第二節 「十四五」期間可能面臨的國內外形勢	19
第三節 「十四五」規劃重大政經決策觀察	29
第四節 本章小結	55
第三章 2020 年中國大陸內部改革問題與調適	67
第一節 中國大陸產業科技發展的進程與調整	67
第二節 中國大陸新一輪國企改革的發展	89
第三節 「防風險」策略研析：側重債務問題與因應	105
第四節 中國大陸新基建政策的發展觀察	127
第五節 本章小結	147
第四章 2020 年中國大陸對外開放戰略與調適	159
第一節 中國大陸對外開放戰略及其成效觀察	159
第二節 中國大陸對外開放政策工具	193
第三節 本章小結	230
第五章 兩岸經貿關係研析	247
第一節 中國大陸對臺政策發展及其效益觀察	247
第二節 香港事件發展與對臺影響	256

第三節 兩岸經貿動向與臺商在陸經營情況	267
第四節 本章小結	274
第六章 結論與政策建議	277
第一節 重要研究發現	277
第二節 相關政策建議	290
參考文獻	305
附件一 自貿試驗區及其政策近期動態	321
附件二 中國大陸「對臺 11 條」與「對臺 31 項」、「對臺 26 條」重點比較	353
附件三 第一場專家學者座談會記錄	361
附件四 第二場專家學者座談會記錄	373
附錄一 期中報告審查意見回覆表	383
附錄二 期末報告審查意見回覆表	391

表次

表 1-1	「十四五」規劃起草大致時間表.....	3
表 1-2	疫情以來中國大陸中央會議關於目標任務的表述.....	5
表 2-1	「十三五」時期經濟社會發展主要指標.....	13
表 2-2	中國大陸 GDP、人均 GDP (2010 年至 2019 年)	15
表 2-3	中國大陸 2003 年以來經濟成長目標設定.....	17
表 2-4	各機構預測中國大陸 GDP 成長幅度.....	18
表 2-5	基本實現社會主義現代化之九個方面的指標.....	32
表 2-6	近期中國大陸高層對「雙循環」的表態.....	37
表 2-7	中國大陸在國際組織布局情況.....	53
表 2-8	中國大陸「十四五」期間可能面臨的機會與挑戰.....	56
表 2-9	前瞻「十四五」規劃重大政經決策.....	61
表 2-10	《十三五規劃建議》與《十四五規劃建議》兩岸議題比較.....	64
表 2-11	「建議」中「一帶一路」和區域協調發展內容.....	65
表 3-1	「中國製造 2025」產業整體發展策略.....	68
表 3-2	中國大陸規模以上工業附加價值結構變化.....	71
表 3-3	中國大陸 16 家國家製造業創新中心建設概況.....	74
表 3-4	2018 年九個國家製造強國發展指數.....	76
表 3-5	中國大陸各省市研發經費投入強度變化.....	80
表 3-6	中國大陸各地區高技術產業研發情況.....	81
表 3-7	中國大陸《2020 年全國標準化工作要點》重點內容.....	87
表 3-8	中國大陸部分省市國企改革方案及重點推進領域.....	100
表 3-9	各省級行政區的債務率一覽.....	111
表 3-10	各省級行政區的債務率一覽.....	123
表 3-11	中國大陸新基建政策對相關產業的運用.....	130
表 3-12	中國大陸新基建政策 7 大領域發展概況.....	131
表 3-13	中國大陸主要經濟指標發展成長率統計.....	135

表 3-14	中國大陸新基建十大核心代表企業.....	145
表 4-1	中國大陸自貿試驗區政策重要實施進程.....	160
表 4-2	中國大陸自貿試驗區政策 2020 年主要建設與工作內容.....	174
表 4-3	2020 年中國大陸開放進口美國農產品與食品之文件重點.....	200
表 4-4	第一屆進口博覽會各領域意向成交金額.....	204
表 4-5	兩屆進口博覽會各大洲企業數占比.....	206
表 4-6	第三屆進口博覽會參展企業所屬地區及領域分布概況.....	208
表 4-7	2018-2020 全國版負面清單變化部分比較.....	211
表 4-8	全國版與自貿試驗區版負面清單比較（2018-2020）.....	215
表 5-1	中國大陸中央及地方「對臺」措施發布進展.....	247
表 5-2	香港《逃犯條例》的修訂緣起與經過.....	258
表 5-3	國際機構對近年香港政經環境評估（2017 年至 2020 年）.....	264
表 6-1	美中科技戰對全球價值鏈的影響：領域別.....	294

圖次

圖 1-1	研究架構.....	7
圖 2-1	轉型開始後投資率、槓桿率變化 (%)	27
圖 2-2	「十四五」時期中國大陸發展的歷史節點.....	31
圖 2-3	目前中國大陸內循環中存在的問題.....	36
圖 2-4	中國大陸「雙循環」的內容.....	38
圖 2-5	新基建概念圖	43
圖 2-6	「雙循環」背景下重點政策示意圖	60
圖 3-1	近期中國大陸高技術製造業附加價值成長率變化.....	71
圖 3-2	中國大陸智慧製造產業園區分布地圖	79
圖 3-3	實體經濟部門槓桿率及其分布 (%)	106
圖 3-4	中國大陸地方政府債務的制度變遷示意圖.....	108
圖 3-5	2020 年 1-5 月地方政府債券累計發行規模	109
圖 3-6	中國大陸季 GDP 成長變化.....	135
圖 4-1	首屆進口博覽會採購商所屬行業別占比.....	203
圖 5-1	我國與中國大陸貿易趨勢 (2017 年 1 月-2020 年 11 月)	268
圖 5-2	我國對中國大陸投資金額與件數.....	270
圖 6-1	半脫鉤場景下全球貿易的圖景.....	293

第一章 緒論

第一節 研究背景與目的

作為全球兩大經濟體之一，中國大陸經濟情勢的變化與發展一直為國際各界所關注。而中國大陸經濟成長速度在近年間持續下滑的表現，更導致市場擔心中國大陸經濟恐將出現質變失敗、進入中等收入陷阱¹，從而對主要夥伴國與全球經濟帶來衝擊。其中，中等收入陷阱概念在中國大陸學術界一直是個討論熱點，惟近來評論認為中等收入陷阱對中國大陸而言是一個假議題，真正的問題是中國大陸的改革和制度能否跟上經濟發展的需要²。

王紹光（2020）整理其他國家經驗，獲得以下發現：首先，絕大多數的國家經濟到達中高收入階段之後便停滯不前，且仔細研究這些國家經濟停滯不前的原因，完全不同，也沒有任何依據表明這種經濟發展的停滯具有共同性。其次，一個國家經濟發展在哪個階段開始停滯不前，幾乎沒有規律。從全球近 200 個國家和地區來看，絕大多數國家都經歷過高速發展，但高速發展的週期完全不同，有些 10 年，有些 20 年，有些如中國大陸和日本等高達 30 年，甚至 40 年，沒有依據顯示，一國的經濟發展到歐美高收入國家的哪項標準就開始下滑。其三，據經濟發展的歷史，沒有任何一個國家的經濟一直保持高速成長。隨著經濟規模、產業結構的變化，經濟成長速度趨緩是正常現象，這並不代表進入陷阱。最後，研究一些國家經濟經歷高速發展之後陷入停滯的原因，主因並非收入到達某個階段就會必然出現這種情況，大多是未做好收入分配、產業升級及整體改革，從而喪失從中高收入突破進入高

¹ 中等收入陷阱是指一個國家由於某種優勢達到一定收入水準，而停留在該經濟水準的情況。

² 「『中等收入陷阱』其實是個偽問題」（2020 年 1 月 6 日），《人民網》，
yuqing.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0106/c209043-31535570.html。

收入的時機，而將這種經濟停滯現象歸納為收入陷阱，其實名不副實。

總的來說，對中國大陸而言，重要的是認識到下一個週期，經濟成長速度、產業結構、成長動能以及經濟治理需要的制度架構都不同於過去，中國大陸需要在改革和制度層面做出有效的回應，這是跨越所謂中等收入陷阱的關鍵。現階段難以確實判斷中國大陸經濟發展變化的長期趨勢，但鑒於中國大陸正面臨多項重大經濟事件，主要包括經濟結構明顯進入轉變階段、技術研發與產業集中度的重要性提升、「中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃綱要」（以下簡稱「十四五」規劃）的編制工作正式開展等，預期藉由探討 2020 年的中國大陸經濟情勢，應有助於外界一窺其中期發展的輪廓。

「十四五」規劃綱要建議將在 2020 年問世。「十四五」規劃是中國大陸最高級別的政策藍圖，這一制度始於 1953 年，如今正在進行第 14 個五年規劃（2021 年至 2025 年）的編制工作，針對中國大陸後續五年的中期經濟發展和農業生產等一系列經濟活動，制定發展目標與基礎路徑。

「十四五」規劃的制訂由中國大陸發改委主導，包含中共重要高階部門在內的其他部會組織亦將共同參與編制工作。待「十四五」規劃綱要草案於 2021 年初由中國大陸最高立法機關批准後，將會再交由各部門和地方政府根據其原則和目標自行制定部門和地區計畫。

在最終批准之前，「十四五」規劃的起草過程可能長達兩年。作為 2019 年「預分析」階段的一部分，各部委已經開始委託內部和研究機構進行研究，其結果預期將納入 2020 年的「十四五」規劃綱要建議。另根據中國大陸國務院總理李克強於 2019 年 11 月 25 日主持召開「研究部署『十四五』規劃編制專題會議」時所釋出之資訊，「十四五」規劃要圍繞補短板、促升級、增後勁、惠民生，研究推出一批重大工程和專案，更加注重發揮社會力量作用，著力提升基礎設施水準，增強產業創新力和競爭力，促進改善生態環境，

提高人民群眾生活水準。

表 1-1 「十四五」規劃起草大致時間表

時間	規劃進展
2019/11/25	李克強主持召開研究部署「十四五」規劃編制專題會議
2019 年底前	完成起草「十四五」規劃的基本思路
2020/10	中國大陸中央全會提出關於「十四五」規劃綱要的建議
2020 年底前	發布「十四五」規劃綱要草案初稿
2021/2	完成「十四五」規劃綱要草案並上報國務院
2021/3/1	提交全國兩會審議通過

資料來源：本研究整理。

隨著中國大陸對經濟發展做出前述方向性指引，加上美中於 2020 年 1 月 15 日簽署第一階段貿易協議，雙方貿易摩擦暫時放緩，各界預期 2020 年中國大陸經濟有望迎來弱勢復甦，結構反彈。不過，自 1 月下旬，中國大陸嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19，簡稱「新冠肺炎」）疫情擴散，首要衝擊旅遊、娛樂、住宿與零售業包括交通運輸等，壓抑消費意願。其次是供給端一推遲企業開工、基礎建設與固定資產投資，造成企業財務狀況惡化，失業率將進一步提升。隨著疫情時間拉長，不確定性亦推升金融風險，進一步削弱中國大陸的經濟動能。

針對此次新冠肺炎疫情對經濟社會造成的較大衝擊，中國大陸中央明確疫情對經濟的影響。根據中央政治局常委會在 2 月 3 日研究應對新冠肺炎疫情工作會議上提到：「疫情已經對總體經濟運行產生影響」；「疫情對經濟運行的影響還會持續」。

中國大陸政府相關部門對疫情影響的判斷是，衝擊期間更多集中於第 1 季，後續會補償性的恢復。在 2 月 7 日，國新辦就支援新冠肺炎疫情防控相關財稅政策、緩解小微企業融資難融資貴有關情況舉行發布會上，央行副行

長潘功勝指出：「疫情可能會對中國大陸第 1 季的經濟活動造成擾動，但是在疫情得到控制之後，經濟會較快回到潛在產出的附近。疫情緩解以後，中國大陸經濟將會迅速企穩，並且前期推遲的消費和投資會有釋放，中國大陸的經濟會出現補償性的恢復」。

果不其然，受疫情影響，中國大陸第 1 季經濟大幅下降，年減 6.8%，完成經濟「翻倍」目標的難度大幅提高。惟觀疫情以來中央會議對疫情影響的判斷是，中國大陸國內疫情的發展和爆發主要集中於 1 月下旬到 3 月上旬，而後治癒病例逐漸增多，現有確診病例逐漸減少，疫情在中國大陸的發展正在變得可控。整體來看，疫情影響還是偏向於短期。中國大陸境內疫情的爆發期主要集中於第 1 季，對第 1 季經濟的影響最大；而海外疫情對中國大陸經濟的影響將集中在第 2 季，外需的拖累表現在兩個方面—淨出口與製造業投資。

此外，中國大陸中央會議對經濟發展的表述仍然是希望能夠完成 2020 年的目標（表 1-2）。2013 年中國大陸十八大報告首度提及「全面建成小康社會」，當時預定目標是人均國內生產總值超過 10,000 美元，其實在 2019 年已近乎達成。惟儘管數字達標，中國大陸的結構性問題仍存在，貧富嚴重不均以及金融危機頻傳，特別是在美中貿易戰以及新冠肺炎背景下，為中國大陸的經濟前景蒙上一層陰影。

對此，政治局會議於 4 月 17 日提出「六保」，即保居民就業、保基本民生、保市場主體、保糧食能源安全、保產業鏈供應鏈穩定和保基層運轉。本研究認為 2020 年保就業的重要性上升，主因其是確保完成全面建成小康社會的「決勝脫貧攻堅」目標的必須背書；與此同時，在複雜的內外部環境下，政府工作報告可能淡化處理 2020 年經濟成長的硬性目標。儘管如此，仍得觀察 2020 年具體經濟目標的確定，這將決定疫情穩定後貨幣、財政、房地產、金融監管等政策的走向和力道。

表 1-2 疫情以來中國大陸中央會議關於目標任務的表述

日期	會議	對疫情影響的判斷	經濟目標相關表述
2020/2/3	中央政治局常委會	當前，疫情已經對總體經濟運行產生影響。	仍然要堅持今年經濟社會發展目標任務。
2020/2/21	中央政治局會議	疫情給經濟運行帶來明顯影響。	實現決勝全面建成小康社會、決戰脫貧攻堅目標任務。
2020/2/23	統籌推進疫情防控和經濟社會發展工作部署會議	疫情不可避免會對經濟社會造成較大衝擊。	把發展的巨大潛力和強大動能充分釋放，就能夠實現今年經濟社會發展目標任務。
2020/2/26	中央政治局常委會	全國疫情防控形勢積極向好的態勢正在拓展，經濟社會發展加快恢復。	努力實現決勝全面建成小康社會、決戰脫貧攻堅目標任務。
2020/3/4	中央政治局常委會	當前已初步呈現疫情防控形勢持續向好、生產生活秩序加快恢復的態勢。	為實現決勝全面建成小康社會、決戰脫貧攻堅目標任務創造條件。
2020/3/18	中央政治局常委會	境外疫情擴散蔓延及其對世界經濟產生不利影響，也給中國大陸疫情防控和經濟發展帶來新的挑戰。	確保實現決勝全面建成小康社會、決戰脫貧攻堅目標任務。
2020/3/27	中央政治局會議	境外疫情呈加速擴散蔓延態勢，世界經濟貿易成長受到嚴重衝擊，中國大陸經濟發展特別是產業鏈恢復面臨新的挑戰。	確保實現決勝全面建成小康社會、決戰脫貧攻堅目標任務。
2020/4/17	中央政治局會議	突如其來的疫情對中國大陸經濟社會發展帶來前所未有的衝擊。	確保完成決戰決勝脫貧攻堅目標任務，全面建成小康社會。

資料來源：中國政府網暨本研究整理。

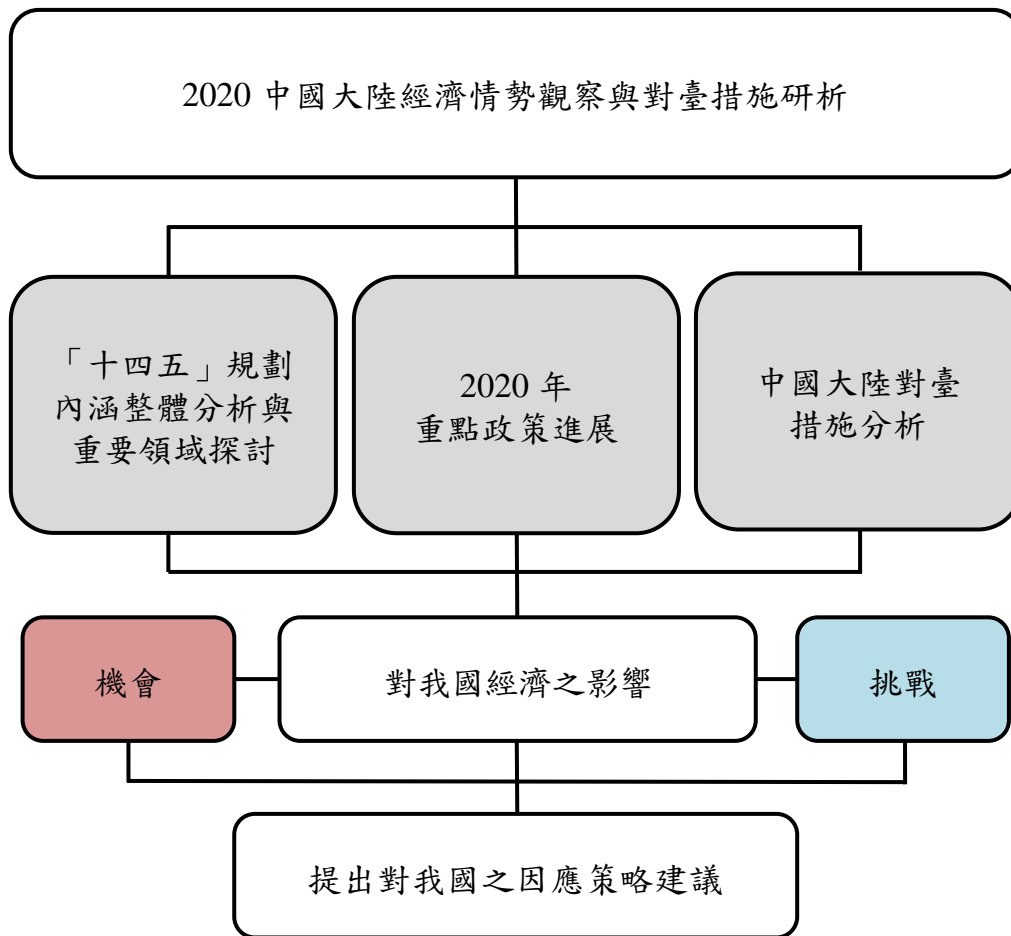
綜上所述，2020 年係中國大陸一系列重大計劃—「全面小康」目標的完成之年、「十三五」規劃的收官（目標到期）之年、「三大攻堅戰」的最後攻關之年。即便有疫情影響，但近來中國大陸政治局會議定調，穩成長思路已基本清晰，意在做好經濟發展基礎，並非要重回大規模刺激老路。預期中國大陸將圍繞上述目標推出調節政策，以確保經濟發展保持在一定程度的正向局勢。

觀察各主要預測機構對於中國大陸 2020 年的經濟展望，均認為 2020 年中國大陸經濟表現將較 2019 年遜色，由於中國大陸為臺灣最主要出口市場，中國大陸經濟轉弱也將使得臺灣經濟受到考驗，其中更有若干不確定因素，可能對 2020 年全球及臺灣經濟產生影響，值得加以關注。特別是中國大陸自 2016 年 5 月 20 日開始單方面凍結兩岸官方接觸與談判，並於其後逕自提出多項「國民待遇化」的對臺措施，其範圍包涵臺灣居民在陸學習、就業、創業、生活等領域，意在迫使兩岸民間事務「國內化」。換言之，當前中國大陸對臺政策已與過去出現明顯區別，也象徵著中國大陸對臺戰略的轉變。

據此，本研究將 2020 年視為中國大陸經濟局勢發展的重要轉捩點，計劃透過（1）預先評估中國大陸「十四五」規劃的可能重點與走向；（2）掌握重點政策在 2020 年間的進展；（3）釐清中國大陸對臺政策的路線與內容變化，並評析此趨勢對兩岸關係的影響，據以提出重要發現和我國未來經濟政策之因應建議。

第二節 研究內容與方法

本研究主要針對中國大陸起草「十四五」規劃所揭示之未來 5 年發展藍圖，結合中國大陸 2020 年因應內外形勢變化提出調適政策，從整體層面以及個別重點領域層面進行探討分析與評估，加以關注與檢視中國大陸對臺措施，綜合探討對我國未來經濟發展之影響，以研擬相關對於政府與企業之因應建議。研究架構如圖 1-1 所示。



資料來源：本研究整理。

圖 1-1 研究架構

本研究報告共分為六章，除本章緒論外，第二章研析「十四五」規劃，第三章研析 2020 年中國大陸內部改革重點，第四章研析 2020 年中國大陸對外開放重點，第五章研析兩岸經貿關係，第六章為結論與建議。各章之內容說明如下：

第一章為緒論，主要針對研究背景與目的、研究架構、內容與方法進行說明。

第二章為「十三五」成效檢視及「十四五」規劃研析。本章為趨勢背景層次，首先檢視「十三五」規劃執行成效，接著研判中國大陸在「十四五」

時期可能面臨的國內外形勢，再追蹤中國大陸政府徵集之「十四五」課題，歸納「十四五」規劃正式定案前可能推出之重大政經決策。最後小結並前瞻「十四五」時期經濟成長模式，以掌握中國大陸長期以來經濟與產業內涵之實際變化趨勢，作為後續主要議題研究之基礎。

第三章為 2020 年中國大陸內部改革問題與調適。本章為議題研究層次，主要從產業科技、國企改革、新基建政策等方面探討近期中國大陸內部改革的問題與調適。同時，側重債務問題與因應，並討論其債務問題對於中國大陸本身與兩岸將會造成何種影響。最後小結並綜合評估前揭政策成效。

第四章為 2020 年中國大陸對外開放戰略與調適。本章同為議題研究層次，側重探討中國大陸對外開放戰略—自貿試驗區政策、一帶一路之成效，以及研析中國大陸對外開放政策工具，如進口措施、外商投資法等。最後小結並綜合評估前揭政策成效。

第五章為兩岸經貿關係研析。本章規劃關注 2020 年中國大陸對臺措施的政經意涵，主要分為三塊：第一部分梳理中國大陸對臺政策發展，以及分析其效益。第二部分追蹤香港事件發展，分析對臺影響。第三部分將從兩岸經貿動向中進行剖析，並掌握臺商在陸經營情況。

第六章為結論與建議。前述議題研究層面，無論是分析議題之選擇或是政策意圖與發展趨勢之影響，都會考量對我國或兩岸經濟之影響，包括臺商層面、兩岸貿易與投資層面以及我國經濟在地發展層面，最後再從機會與挑戰的觀點，針對中國大陸「十四五」規劃大方向與特定議題上，提供對我國政府與企業之因應建議。

在具體研究方法的部分，本研究蒐集文獻分析，係針對研究所涵蓋議題，蒐集整理國內外相關文獻，以作為本研究之研究基礎。更重要的是，為求研究資料與訊息蒐集上力求即時與廣泛，本研究還規劃兩場座談會，邀請專家

學者提供多元看法，使在分析議題時能更聚焦與深入。其中，第一場專家學者座談會於 2020 年 5 月 5 日舉辦，係以「中國大陸『十四五』規劃重點對兩岸經貿之影響與政策建議」為題，邀請專家學者分享「十三五」規劃執行成效，研判「十四五」期間中國大陸可能面臨的國內外形勢與推出重大的經濟決策，並探討對兩岸經貿的可能影響。第二場專家學者座談會於 2020 年 9 月 28 日舉辦，係以「2020 年中國大陸重點政策進展對我國經濟之影響與政策建議」為題，邀請專家學者就中國大陸「雙循環」與「新基建」等政策推動狀況參與討論，並對我國經濟之影響與因應建議提供意見。

綜上所述，本研究主要探討中國大陸重要經濟情勢與對臺措施變化，注重從整體層面—「十四五」規劃重點，以及個別重點領域，包括內部改革與對外開放等政策面向，進行評析。同時，關注中國大陸對臺措施調整，探討對兩岸關係發展之可能影響。觀察中國大陸 2020 年後最新經濟發展趨勢與可能變化，掌握其經濟脈動，確實提供我國在對陸經貿發展即時且正確的資訊與政策建議。

第二章 「十三五」成效檢視及「十四五」規劃研析

本章主要檢視「十三五」規劃成效及前瞻「十四五」規劃內容。第一節先檢視「十三五」規劃執行成效，掌握全面小康目標的完成情況。第二節研判中國大陸在「十四五」時期可能面臨的國內外形勢。第三節觀察中國大陸政府徵集之「十四五」課題，並歸納「十四五」規劃正式定案前可能推出之重大政經決策。第四節為小結，梳理「十四五」時期經濟成長模式，以掌握中國大陸長期以來經濟與產業內涵之實際變化趨勢。

第一節 「十三五」規劃執行成效檢視

新冠肺炎疫情無疑對已經放緩的中國大陸經濟形成進一步掣肘，尤其春節期間傳統上暫停的經濟活動因疫情干擾持續停擺，中國大陸政府會有緊迫感。觀察疫情發生以來，中國大陸對 2020 年目標的表態也發生微妙轉變，用字從「確保」轉到「努力實現」，突顯政策目標的實現壓力加大。

值得注意的是，隨著復工、復產，政治局（常委）會議也從以防控疫情為重點，逐漸轉向統籌推進疫情防控和經濟社會發展工作，顯示政策重心逐步從防疫往穩成長方向傾斜。同時，2 月下旬官媒把注意力轉向「十三五」規劃，相關報導增加，如新華社在 2020 年 2 月 20 日以「重大工程漸次復工，全力打贏『十三五』收官戰」為題報導指出，疫情的衝擊只是短期、階段性，全面建成小康社會將如期完成³。

³ 「重大工程漸次復工 全力打贏『十三五』收官戰」（2020 年 2 月 20 日），《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-02/20/c_1125602797.htm。

壹、「十三五」規劃指標大多達到預期進度

2016年「政府工作報告」根據「十三五」規劃提出期間要完成的六個方面的目標，分別是保持經濟中高速成長，推動產業邁向中高端水準；強化創新引領作用，為發展注入強大動力；推進新型城鎮化和農業現代化，促進城鄉區域協調發展；推動形成綠色生產生活方式，加快改善生態環境；深化改革開放，構建發展新體制；持續增進民生福祉，使全體人民共享發展成果。

中國大陸十九屆五中全會會議公報顯示，上述六大目標已獲得諸多成效與進展，包括：(1) 預計2020年國內生產總值(GDP)將突破一百億元人民幣；(2) 實現5,575萬農村貧困人口脫貧的目標；(3) 糧食年產量連續五年穩定在1萬3,000億斤以上；(4) 污染防治力道加大，生態環境改善；(5) 對外開放持續擴大，「一帶一路」成果豐碩；(6) 建成基本醫療保險覆蓋超過13億人，基本養老保險覆蓋近10億人等。

此外，為了衡量「十三五」規劃成效，陸方提出25項量化指標。根據2018年12月24日，中國大陸國務院委託發改委在第十三屆全國人大常委會第七次會議上作「經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要」實施中期評估報告(簡稱「十三五」規劃中期評估報告)⁴，綱要提出的25項主要指標總體進展順利，2項指標(網路普及率、森林發展)提前完成，19項指標達到預期進度，只有少數目標任務(服務業增加值比重、研究與試驗發展經費投入強度、新增建設用地規模、地表水品質)進展落後(見表2-1)。

⁴ 國務院關於《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》實施中期評估報告全文詳見：http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-12/24/content_2067814.htm。

表 2-1 「十三五」時期經濟社會發展主要指標

指標		中期評估	2020 年目標	指標屬性
經濟發展				
(1) 經濟成長率(%)		6.7	>6.5	預期性
(2) 全員勞動生產力(萬元/人)		10	>12	預期性
(3) 城鎮化率	常住人口城鎮化率(%)	58.52	60	預期性
	戶籍人口城鎮化率(%)	42.35	45	
(4) 服務業增加值比重		進度落後	56	預期性
創新驅動				
(5) 研究與試驗發展經費投入強度(%)		進度落後	2.5	預期性
(6) 每萬人口發明專利擁有量(件)		10.6	12	預期性
(7) 科技進步貢獻率(%)		57.5	60	預期性
(8) 網路普及率	固定寬帶家庭普及率(%)	提前達標	70	預期性
	移動寬帶用戶普及率(%)	提前達標	85	
民生福祉				
(9) 居民人均可支配所得成長(%)		6.3	>6.5	預期性
(10) 勞動年齡人口平均受教育年限(年)		達到預期	10.8	約束性
(11) 城鎮新增就業人數(萬人)		>2600	>5000	預期性
(12) 農村貧困人口脫貧(萬人)		>2500	5575	約束性
(13) 基本養老保險參保率(%)		達到預期	90	預期性
(14) 城鎮棚戶區住房改造(萬套)		1200	2000	約束性
(15) 人均預期壽命(歲)		達到預期	-	預期性
資源環境				
(16) 耕地保有量(億畝)		達到預期	18.65	約束性
(17) 新增建設用地規模(萬畝)		進度落後	<3256	約束性
(18) 萬元 GDP 用水量下降(%)		13.2	23	約束性
(19) 單位 GDP 能源消耗降低(%)		8.5	15	約束性
(20) 非化石能源占一次能源消費比重(%)		達到預期	15	約束性
(21) 單位 GDP 二氧化碳排放降低(%)		11.4	18	約束性
(22) 森林發展	森林覆蓋率(%)	提前達標	23.04	約束性
	森林蓄積量(億立方米)	提前達標	165	
(23) 空氣品質	地級級以上城市空氣品質優良天數比率(%)	達到預期	>80	約束性
	細顆粒物(PM2.5)未達標地級及以上城市濃度下降(%)	15.8	18	
(24) 地表水品質	達到或好於 III 類水體比例(%)	進度落後	>70	約束性
	劣 V 類水體比例(%)	進度落後	<5	
(25) 主要污染物排放總量減少(%)	化學需氧量	達到預期	10	約束性
	氮氣		10	
	二氧化碳		15	
	氮氧化物		15	

註：中期評估報告未揭露若干數值，僅稱其進度落後、達到預期或提前達標。

資料來源：十三五規劃綱要暨本研究整理。

根據中期評估，中國大陸將著力提升創新能力、培育發展動力、釋放內需潛力，以確保順利完成「十三五」規劃綱要各項目標任務。不過在疫情影響下，全面完成綱要目標任務面臨挑戰。根據表 2-1，「十三五」目標體系主要從經濟發展、創新驅動、民生福祉、資源環境四個面向展開，其中前三個面向直接與經濟總量規模指標相關。

經濟發展面向中，除「服務業增加值比重」進度落後外，其餘指標達到預期進度。其中，「經濟成長率」受關注程度最高，根據中國大陸統計局引用市場機構推算，要達到 2020 年 GDP 規模相較 2010 年翻倍，2020 年經濟成長率需達 5.5% 至 5.6% 左右，在第 1 季經濟成長率為 -6.8% 情況下，需要第 2 季至第 4 季平均每季完成 8% 至 9% 的經濟成長。

創新驅動面向中，「網路普及率」已在中期評估時達到「十三五」既定目標，「研究與試驗發展經費投入強度」目標尚有待完成。考慮近期政策表態提出要加大試劑、藥品、疫苗研發支持力道，這些領域或成為增量研發經費投入的主要方向。

民生福祉方面，由於前期成長速度較快，中信建投證券測算顯示 2020 年經濟成長率達 4.5%，就可以完成城鄉居民人均（實質）所得翻倍的目標⁵，因此判斷增加居民所得可能並非 2020 年經濟政策的工作重點，進而全年居民所得成長對消費成長的促進作用或不強，疊加疫情對消費的衝擊，預期 2020 年最終消費對經濟成長的拉動率或比 2019 年同期回落，全年穩成長動能主要靠投資。就業方面，由於「城鎮新增就業人數」目標已提前完成，2020 年新增就業目標的制定只需結合當年實際情況制定，而無需衡量。考慮疫情衝擊下，預期 2020 年全年新增就業目標不會制定過高，可能延續 2017 至 2019 年的 1,100 萬水準。

⁵ 黃文濤、徐灼 (2020)，「決勝 2020 之目標篇-如何理解經濟成長目標？」，中信建投證券研究報告。

貳、全面小康：表面「數字」達標，實際貧困問題未解

2013 年中國大陸十八大報告首度提出有關全面建成小康社會的一項量化指標—「2020 年國內生產總值（GDP）較 2010 年翻倍」，根據中國大陸統計局資料顯示，不論從 GDP 或人均 GDP 看，其實在 2019 年已近乎達成（表 2-2）。

表 2-2 中國大陸 GDP、人均 GDP（2010 年至 2019 年）

年份	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
GDP（人民幣，億元）	412,119	487,940	538,580	592,963	643,563
人均 GDP（美元）	4,550	5,618	6,317	7,051	7,651
年份	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
GDP（人民幣，億元）	688,858	746,395	832,036	919,281	990,865
人均 GDP（美元）	8,033	8,079	8,759	9,771	10,276

資料來源：中國大陸統計局。

理論上，低於人均 GDP 或人均收入者屬於貧困人口，但各國對於貧困線的劃分標準不一。然而不論貧困線是高還是低，「全面小康」意味著國家所有的人口收入都要在這個貧困線之上，否則就稱不上「全面」。從這個角度看，全面建成小康社會的前提是全面消滅貧困。實際上，在中國大陸的政策中，兩者同等重要，甚至後者更重要，因為會直接影響前者的實現⁶。

雖然中國大陸近年經濟成長速度不斷趨緩，但為求完美完成全面建成小康的任務，根據中國大陸統計局引用市場機構推算，2020 年經濟成長率只要達 5.5% 至 5.6% 左右，即可達標⁷。未料發生疫情，一切成為未知數。按照目前疫情在全球發展趨勢，作為一個高度依賴外部市場的經濟體，中國大陸

⁶ 減少貧困人口每年都是中國大陸政府攻堅的三大任務之一（另兩項是環境改善和不發生系統性金融風險），2020 年也是中國大陸宣布的脫貧攻堅決戰決勝之年。

⁷ 「國務院新聞辦就 2020 年 1-2 月份國民經濟運行情況舉行發布會」（2020 年 3 月 16 日），《中國網》，http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/16/content_5491835.htm。

想在 2020 年取得 5.6% 的經濟成長率非常困難。第 1 季已有大幅度下降 (-6.8%)，市場普遍預期第 2 季的情況也不會太好，下半年可能會反彈，但前提是不會有第二波疫情。

考慮到這點，本研究看到習近平對復工復產有一種焦慮感，在中國大陸疫情還未完全控制下就著急推動。至今中國大陸召開多次政治局常委會和政治局會議，討論復工復產、恢復經濟秩序。值得一提的是，中國大陸政府在忙於防疫之際於 3 月 6 日專門舉行一場「決戰決勝脫貧攻堅座談會」。根據習講話透露的訊息，中國大陸目前還有 52 個貧困縣、2,707 個貧困村、建檔立卡貧困人口⁸未全部脫貧。此外，疫情對脫貧攻堅帶來的影響表現在外出務工受阻，全國有 2,729 萬建檔立卡貧困勞動力在外務工，涉三分之二左右建檔立卡貧困人口，他們的工作很可能受疫情影響；貧困地區農畜牧產品賣不出去，農用物資運不進來，影響產業扶貧增收；扶貧項目停工，幫扶工作不能進行。在已脫貧人口中，有近 200 萬人存在返貧風險，邊緣人口中還有近 300 萬存在致貧風險⁹。

這就是習近平為什麼對疫情、復工復產焦慮的原因，若脫貧攻堅任務不能完成，全面建成小康社會就無法達成，中國大陸對人民第一個百年奮鬥目標的承諾無法實現，衝擊其統治的合法性。本研究從專家學者座談也獲知前述現象，即按官方說法，數字都會達標，但事實上全面小康不可能真實達成。最大問題在於硬性指標，地方政府會強制去完成，但指標檢核過後，相關措施就不再推動，因此返貧再現。次因是扶貧資源多仰賴地方財政，當地方財政出現波動或債務時，首要影響社保支出，故貧窮的問題，治標不治本。

不過，考慮近期政策表述要努力達成全年經濟社會發展目標任務，同時

⁸ 建檔立卡貧困人口為中國大陸官方識別為貧困人口的代稱。即建立貧困人口的相關檔案，把貧困人口的困難程度記錄在案，並分發相應的貧困卡。主要目的是，識別出農村貧困對象，釐清農村貧困戶的分布情形。

⁹ 「習近平：在決戰決勝脫貧攻堅座談會上的講話」（2020 年 3 月 7 日），《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0307/c64036-31621224.html>。

對目標的達成表示信心，即使第1季經濟滑落過大，導致全年目標難以完成，政策也將在後3季中保持擴張性，從而使全年經濟成長率盡量接近既定目標的要求。此外，根據慣例，中國大陸的統計資料或將有調整和修訂，使得最終數據的呈現可能達到翻倍目標。

參、2020年不設定硬性完成之經濟目標

自2003年起，中國大陸歷年「政府工作報告」中均會給出當年具體的經濟成長目標，指導全年的經濟工作展開。從歷史情況來看，除了2014年實際經濟成長率7.4%，略低於7.5%的目標外，其他年份均有效達到當年的目標（表2-3）。反映出中國大陸政府在設定當年目標成長速度時，會充分考慮當年的經濟環境，讓目標設定切合實際。

表 2-3 中國大陸 2003 年以來經濟成長目標設定

年份	經濟成長目標	實際經濟成長率
2003	7%左右	10.00%
2004	7%左右	10.10%
2005	8%左右	11.40%
2006	8%左右	12.70%
2007	8%左右	14.20%
2008	8%左右	9.70%
2009	8%左右	9.40%
2010	8%左右	10.60%
2011	8%左右	9.60%
2012	7.50%	7.90%
2013	7.5%左右	7.80%
2014	7.5%左右	7.40%
2015	7%左右	7.00%
2016	6.5%-7%	6.80%
2017	6.5%左右	6.90%
2018	6.5%左右	6.70%
2019	6%-6.5%	6.10%
2020	不設經濟成長目標	

資料來源：中國大陸統計局。

關於 2020 年中國大陸會如何設置經濟成長目標，自疫情爆發以來，各界便存在較多的討論和較大的分歧。根據李克強於 5 月 22 日在兩會上發布「2020 年政府工作報告」指出，受疫情影響，2020 年罕見不設經濟成長目標，但仍強調要「堅決打贏脫貧攻堅戰」、「努力實現全面建成小康社會目標任務」，將工作重心放在落實「六保」¹⁰。

一方面，2020 年的經濟成長壓力確實較大。受疫情影響，第 1 季經濟成長率為-6.8%，根據華西證券研究所推算，2020 年經濟成長率光是要達到 3%，第 2 季至第 4 季平均經濟成長率就需 5.78%，儘管中國大陸經濟已經率先從疫情的衝擊中開始恢復，但總需求的恢復仍然存在一定的時滯¹¹。多家機構預測中國大陸經濟前景，如路透最新調查顯示，中國大陸 2020 年的經濟成長率預估為 2.1%，將創 1976 年以來最低（詳見表 2-4）¹²。

表 2-4 各機構預測中國大陸 GDP 成長幅度

機構	2020 年 (%)	2021 年 (%)
世界銀行	1.6	7.9
國際貨幣基金組織	1.9	8.2
惠譽	2.7	7.7
穆迪	1.9	7 左右
路透調查	2.1	8.4
日經新聞調查	2.2	7.8

資料來源：工商時報資料庫。

另一方面，海外疫情仍處在加速擴散階段，下一階段外需仍有較大不確定性，難以準確估量其對中國大陸經濟成長的影響。雖然自 2014 年以後，外需對中國大陸經濟成長的貢獻有所下降，但其仍然是中國大陸 GDP 構成中的重要一環，且影響到很多製造業企業的生產經營。在外需影響無法確定

¹⁰ 「2020 全國兩會直播」（2020 年 5 月 22 日），《中國政府網》，
<http://www.gov.cn/zhuanti/2020qglhzb/live/202000522b58946.html>。

¹¹ 樊信江、顏子琦、孫嘉倫、張偉（2020），「今年兩會還有哪些懸念有待揭曉？」，華西證券研究報告。

¹² 「大陸經濟成長 今年蹲明年跳」（2020 年 10 月 29 日），《工商時報》，
<https://reader.turnnewsapp.com/cm/20201029/a01aa1/q01fmjaymdewmjlfqtfm2/share>。

的情況下，設定具體的經濟成長目標具有一定的難度。

雖不設 2020 年經濟成長目標，但在其他經濟目標方面，政府工作報告仍提到，2020 年要達成城鎮新增就業 900 萬人以上，全國城鎮調查失業率和城鎮登記失業率分別為 6% 左右和 5.5% 左右。結合 4 月 17 日中央政治局會議中提出的「六保」和一貫堅持的「六穩」，穩就業和決勝脫貧攻堅將是 2020 年政策的底線，並在 2020 年兩會中得到較大程度的強化。

第二節 「十四五」期間可能面臨的國內外形勢

在中國大陸「十四五」時期的時代背景與歷史方位方面，根據中國社會科學院經濟研究所課題組於 5 月 6 日發布「『五年規劃』的歷史經驗與『十四五』規劃的指導思想研究」的表述為，中國大陸正處於中國特色社會主義建設新時代、世界百年未有之大變局的持續深化期、新一輪科技與產業革命的加速拓展期¹³。

綜觀在「十三五」期間，中國大陸經濟實力、科技實力、綜合國力大幅成長，經濟結構持續優化，全面建成小康社會目標任務即將完成。而中國特色社會主義建設新時代對應的是中國大陸共產黨執政興國的經驗，從內涵上看是社會主義現代化，包括新型工業化、資訊化、城鎮化、農業現代化等。惟儘管中國特色社會主義制度推行多年，正如十九屆五中全會公報表示，中國大陸發展環境正面臨深刻複雜的變化：新一輪科技革命和產業變革雖將深入發展，但國際環境不穩定性、不確定性明顯增加；中國大陸已轉向高品質

¹³ 「中國社會科學院經濟研究所課題組：『五年規劃』的歷史經驗與『十四五』規劃的指導思想研究」（2020 年 5 月 7 日），《中國社會科學院經濟研究所網站》，http://ie.cssn.cn/academics/recent_papers/202005/t20200507_5124800.html。

發展階段，但發展不平衡不充分問題仍然突出，包括重點領域關鍵環節的深化改革更加艱鉅、創新能力不符合高品質發展要求、農業基礎不穩固、城鄉區域發展和收入分配差距仍大，其他如生態環保、民生保障及社會治理等層面仍需持續改善。上述對於中國大陸在「十四五」時期的經濟發展機會與挑戰兼具，以下進一步說明。

壹、外部環境

一、保護主義與反全球化浪潮再起

從經濟發展和國際秩序方面看，冷戰結束以來，經濟全球化進程持續深入推進，為世界經濟發展提供強勁動力，促進商品、服務、資本、人才、技術的國際流動，將越來越多國家納入全球產業鏈、價值鏈、供應鏈。然而，經濟全球化發展到目前階段，許多問題顯現。一方面，經濟全球化讓勞動力、資本、技術三要素在全球範圍內的流動出現不對稱性，在一定程度上加劇國與國之間發展的不平衡，各國在全球化進程中的收益呈現出結構性差異，隨著這種不平衡程度的逐漸擴大，不同國家對待全球化的態度產生分化，對外國投資政策趨嚴，原有的國際多邊體系正面臨著被重構的壓力。另一方面，全球範圍內「新自由主義」政策盛行所帶來的經濟成長動力已愈趨耗盡，在累積財富的同時，也造成巨大的貧富差距問題。近年來，世界各國經濟成長乏力，普通民眾被剝奪感增強，推動一些國家和地區民粹主義的抬頭和發展（李奇霖、張德禮，2020）。

美中貿易戰加上疫情發酵，促使國際上對於中國大陸運用國有企業優勢獲取地緣政治的力量，疑慮愈來愈高，加劇保護主義與反全球化的趨勢。其中，各國出現與中國大陸脫鉤的聲浪，經濟學人（EIU）指出關鍵原因。自2008年以來，美中分工下的國際經貿態勢蔚為風潮，即大量製造業集中於

中國大陸，品牌行銷或通路運籌則由美國企業負責。由於供應鏈聚集在中國大陸，也讓其成為國際產業分工體系的核心。在此結構下，疫情影響中國大陸向其他國家出口中間產品，導致其他國家供應鏈斷鏈。各國意識到自身有許多重要產品的供給過度仰賴中國大陸，因此在檢討全球化政策聚焦「與中國脫鉤」的討論¹⁴。

二、美中兩大陣營對抗將加劇

隨著經濟領域問題向政治領域延伸，世界主要戰略力量（美、中）紛紛重新釐清自身定位、資源條件、內外戰略，力求更好因應變局、維護利益、保障安全，在日益顯現的多極格局中搶占更為有利的戰略位置。歸納專家學者觀點，大抵判斷全球經貿不確定性仍然較高，特別是長期來看美中貿易戰還會繼續持續。這意味大國之間的經貿合作明顯下降、競爭明顯上升，具體也表現在美墨加貿易協定(USMCA)、跨太平洋夥伴全面進步協定(CPTPP)與區域全面經濟夥伴關係協定(RCEP)之間的競爭。

與此同時，美中貿易衝突向科技衝突和非傳統安全領域擴展，雙方的分化仍在持續。係對應於跨境資訊流動的全球化，導致軍民兩用技術界限日益模糊，這對參與全球化國家之間的互信提出更高要求。但美中戰略互信持續減弱，且中國大陸在軍民兩用技術領域不斷取得進展。在此背景下，一方面，美國在技術管制、投資審查、人才政策等方面對中國大陸採取限制；另一方面，中國大陸政府斥資支援本土製造企業在更廣泛的技術領域取得獨立，同時也投入同等規模的資金支援高科技產業的發展（徐奇淵、趙海，2020）。

大體而言，即便中國大陸和美國取消互徵的關稅，對上述趨勢也不會產生太大影響。美中經濟分歧將在多個領域進一步加深，包括投資流、供應鏈、

¹⁴ 「經濟學人：新冠肺炎使各國與中國漸行漸遠」（2020年3月8日），《天下雜誌》，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5099274>。

數據流、人員流動、技術採購和技術標準，未來分歧的趨勢有增無減，也將加大後續談判難度。而兩國政府早已接受分歧日益加深的現狀，問題僅在於加深的速度有多快，又將帶來怎樣的陣痛。

三、供應鏈加快重組進程

考慮到產業回歸和再工業化，部分產業向先進國家轉移，疊加中國大陸勞動力等成本上升，競爭優勢下降，新興國家加快承接產業轉移的大背景下，在美中貿易戰、新冠肺炎疫情之後，中國大陸製造業對外轉移趨勢將會進一步顯現。特別是驟然而至的新冠肺炎疫情給全球產業鏈帶來巨大挑戰，使得各界對於全球產業鏈從中國大陸對外轉移的憂思進一步加深。各國將強化供應鏈的自主可控程度，全球產業鏈將因此變得更加本地化和區域化，即以整體供應鏈為對象，適度區隔生產製造網絡與其他地理區域的連結性，組建生產製造與營銷體系的模式。

歐美國家或將轉型為更有力的大政府，開始干預關鍵產業的發展，像是引導、鼓勵甚至強迫對國家安全至關重要的戰略性產品返回本國生產，或是要求其遷到可以信任、能夠控制或基本價值觀相同的國家，迫使這些政府認定的戰略性行業成為國內後備和儲備計畫的其中一環。跨國企業不再主要以成本為基礎來規劃和獲取供應鏈，這種短鏈革命將促使產業鏈圍繞特定區域進行融合，以減少零組件貿易，應對供應鏈風險，這將影響全球價值鏈的布局和重塑。企業的獲利能力或將下降，但供應穩定性將會顯著提升（牛播坤，2020；謝亞軒、羅雲峰、張一平、高明、張秋雨、劉亞欣，2020）。

整體而言，貿易摩擦、大國博弈、加上疫情蔓延，全球供應鏈面臨短鏈挑戰。順此脈絡，科技產業極有可能形成兩大陣營，一方是美日為主的產業標準，或稱為印太戰略聯盟。另一方是中俄結盟「一帶一路」的產業標準，

亦可稱為「一帶一路」聯盟（陳子昂，2019）。

四、新工業革命的機遇與挑戰

自 1951 年以來，以資訊化和工業化融合為特徵的「新工業革命」一直持續發展。中國社會科學院經濟研究所從技術經濟模式角度分析，這一輪工業革命呈現出以資訊技術的突破性應用為主導驅動社會生產力變革、以資訊（數據）為核心投入要素提高社會經濟運行效率、以智慧製造為先導構造現代產業體系等特徵。如何在「十四五」期間掌握新一輪科技與產業革命加速拓展的機會，將關係到「十四五」時期經濟社會發展¹⁵。

從近幾年的發展趨勢看，「十四五」時期 5G、人工智慧、工業互聯網、物聯網的加快突破及其大規模的商業化應用，已成為「新工業革命」的主要領域，也必然是中國大陸深化工業化進程的重點領域。5G 將成為製造業和整體經濟最重要的基礎設施和底層技術，而人工智慧的加速突破和應用，將大大提升 5G 的商業應用價值，提高工業的研發效率、生產效率、工程化效率和商業模式的創新突破，成為改變製造業形態和結構的最重要動力。未來 5G 及其商業應用將成為中國大陸經濟成長重要新動能。不過，受美中經貿摩擦影響，美中「科技脫鉤」論持續發酵，美國在限制對陸技術轉讓的同時，透過跨國科研和創新系統提高自身的科技實力，對抗中國大陸的科技崛起。歐、日、韓等國也把發展 5G 和人工智慧作為提升國家競爭力、維護國家安全的重大戰略。

總之，數位化、智慧化是下一輪生產力革命的核心力量，對於中國大陸的產業發展機遇與挑戰兼具，中國大陸必須積極應對種種挑戰，在大國博弈中深化工業化進程，加速全面建設社會主義現代化強國。

¹⁵ 黃群慧 (2020),「『十四五』時期深化中國工業化進程的重大挑戰與戰略選擇」,中共中央黨校(國家行政學院)學報,第 24 卷,第 2 期,頁 5-16。

貳、內部環境

一、超大規模的經濟基礎優勢

中國社會科學院經濟研究所課題組指出，自改革開放以來，中國大陸已累積雄厚的物質基礎，綜合國力已居世界前列，如中國大陸是世界第二大經濟體、製造業第一大國、貨物貿易第一大國、商品消費第二大國、外資流入第二大國，中國大陸外匯儲備連續多年位居世界第一，已經形成超大規模的經濟基礎。

從生產供給角度看，中國大陸具有完整、大規模的工業供應體系，擁有 39 個工業大類、191 個中類、525 個小類，成為全世界唯一擁有聯合國產業分類中全部工業門類的國家。完整的現代工業體系，使中國大陸產業具備完善的配套能力，以及讓中國大陸經濟在不可控因素衝擊下仍具有韌性。隨著中國大陸快速的工業化進程，製造業不斷發展壯大，能在全球見到「中國製造」的身影。自 2010 年起，中國大陸成為世界製造業產出第一的大國，製造業附加價值幾乎是世界第二位美國和第三位日本的總和。

從消費需求看，中國大陸具有規模廣闊、需求多樣的國內消費市場。根據中國社科院在 2019 年 12 月 23 日發布「社會藍皮書」暨中國大陸社會形勢報告會上表示，2019 年中國大陸人均 GDP 達到 1 萬美元左右，中等收入群體規模全球最大。若把人均收入在中間收入組水準以上住戶作為廣義的中等收入群體，2018 年中國大陸 60% 的住戶可以歸為中等收入群體，這個中等收入群體人口數大體在 5 億至 7 億。這無疑是世界上最大的中等收入群體，也是潛在的消費群體。中國社科院認為可以形成大規模的內需，成為「十四五」時期經濟成長的巨大潛力，並預期在「十四五」期間某一個時間點中國大陸將跨過按照世界銀行的標準（12,600 多美元）高所得國家的門檻，走向

高所得國家¹⁶。

二、發展不平衡不充分問題

中國大陸社會生產力水準總體上顯著提高，但國家發展面臨發展不平衡、不充分問題，涉及經濟發展內部，以及經濟與社會發展之間的不平衡、不充分，制約經濟成長。

從經濟發展內部看，改革開放以來中國大陸經濟發展成就可以歸結為快速推進工業化和城鎮化進程，但是中國大陸工業化和城鎮化存在諸多發展不平衡不充分問題。一方面，在工業化的區域結構上，區域工業化水準總體上呈現東部、中部、西部逐步降低的梯度差距；在工業化的產業結構上，低水準、低附加價值產業產能過剩，高品質、客製化、高複雜性的產品和高附加價值的產業供給不足；在工業化的資源環境上，工業化速度與資源環境承载力不平衡，資源環境還難以承受如此快速的大國工業化進程；在工業化與資訊化關係上，工業化與資訊化還需要進一步融合。

另一方面，城鄉發展不平衡問題十分顯著，農業現代化、城鎮化與工業化良性互動發展還不充分，影響居民收入分配，進而導致有效消費需求不足的問題。根據國家信息中心首席研究員祝寶良的觀點，從2018年、2019年開始，雖然中國大陸的消費結構在升級，但不可否認的是以汽車為代表的消費正在下降，實際代表相當一部分居民消費結構是在降級，背後不僅是需求不足的問題，關鍵原因是在收入分配結構上。祝寶良調查發現中國大陸中間收入階層的居民家庭槓桿（舉債）率非常高，這部分居民在購房後，大量的錢用於還房貸，而非購買汽車，導致汽車消費連續下降；從就業結構探討，大部分在城市居民是個體戶，約有兩億人，這部分人的收入水準偏低。而農

¹⁶ 「社科院報告：2021-2025年期間中國將走向高收入國家」（2019年12月23日），《新浪財經》，<https://finance.sina.com.cn/roll/2019-12-23/doc-iihnzhfz7776413.shtml>。

村裡面的消費問題、內需不足的問題，背後也是結構性問題（土地制度）。

從經濟與社會發展看，相對於經濟快速發展而言中國大陸社會發展落後，教育、醫療、社會保障等基本公共服務總量不足，均等化程度偏低，城鄉之間在醫療衛生、教育、就業、基礎設施等方面仍存在很大差距，總體上在民主、法治、公平、正義、安全、環境等各方面發展還無法滿足人民日益成長的更高需求。疫情爆發，也在一定程度上反映中國大陸社會發展面臨的重大挑戰。

此外，從人口週期來看，中國大陸人口紅利正在消失，但真正的問題是最近幾年中國大陸的老年化在明顯加速，這是中國大陸在轉型後面臨的非常不利的前景。根據中國社科院的觀點，中國大陸的人口結構變化經歷兩個轉捩點：首先是勞動年齡人口從成長到萎縮，2011年勞動力人數為92,403萬人，到2019年下降到89,640萬人，年均減少345萬人，這將導致人口紅利消失和潛在成長率下降，是供給側的問題；其次是總人口進入負成長，普遍預測大約在2025至2030年之間，中國大陸總人口規模到達最高點，這個轉捩點可能產生總需求不足的問題，將導致長期經濟停滯。也就是說，前一個問題看到的是潛在成長率下降，仍能保持相當的成長速度。但如果有效需求不足將導致經濟產出低於潛在產出，經濟將加速下滑¹⁷。

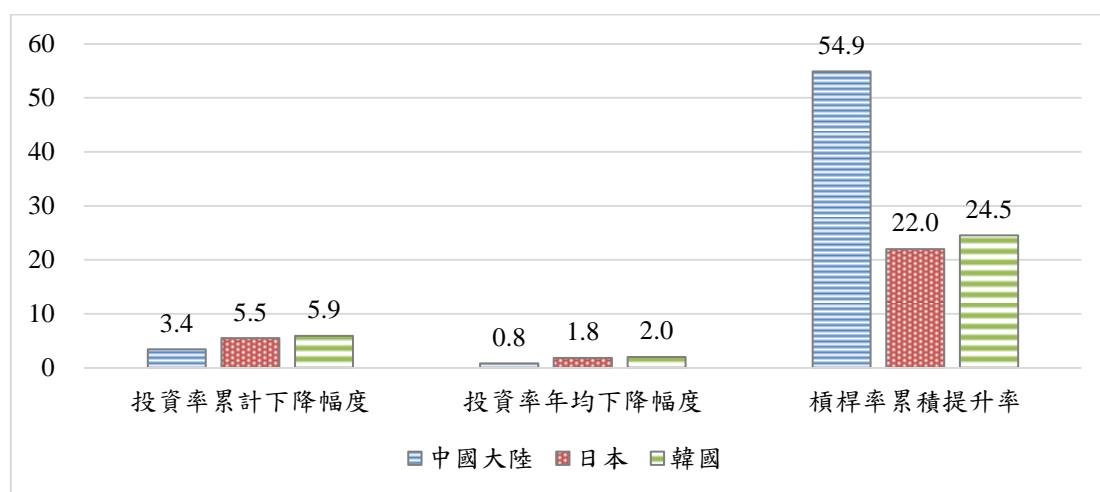
整體而言，中國大陸在「十四五」仍將處理發展不均衡的問題，特別是要針對中小微企業和中低收入居民，不解決這部分的問題，中國大陸想保持經濟發展動能持續以及整個社會的穩定就比較困難。

三、發展不可持續問題

經濟跨過轉型的轉折點後，投資率在趨勢上都會開始下降，而投資率的

¹⁷ 「蔡昉：全球長期停滯的新常態下 中國經濟如何實現潛在增長率？」(2020年8月23日)，《新浪財經》，<https://finance.sina.cn/zl/2020-08-26/zl-iihvpwy2623509.d.html?from=wap>。

趨勢下降是經濟減速很重要的原因和背景。在經濟轉型開始之前中國大陸的槓桿率始終高於其他經濟體的水準，這與中國大陸的投資率情況一致。但在經濟開始轉型後，中國大陸槓桿率的上升幅度顯著高於其他經濟體(圖 2-1)。這主要源於中國大陸頻繁且大幅地使用基建、房地產等政策來刺激經濟，從而維持相對更高的投資率。這一過程伴隨著槓桿率的大幅抬升，在一定意義上積累風險¹⁸。



資料來源：CEIC、BIS。

圖 2-1 轉型開始後投資率、槓桿率變化 (%)

換言之，儘管中國大陸在經濟轉型過程中的成長率比其他的經濟體略高一些，但這是建立在中國大陸投資率較高，投資率的下降緩慢，並且槓桿率大幅抬升的基礎上，它的可持續性是存疑的。哈佛大學甘迺迪學院的資深研究員威廉·奧弗霍爾特博士 (Dr. William H. Overholt) 在 2020 年 2 月撰寫的一篇文章談及中國大陸的經濟和成長，認為一直在放緩的經濟成長會繼續放慢，成長實際上低於官方數字所顯示，是靠沒有產出的投資所支撐，而用於支付那些投資的債務也在迅速加大¹⁹。中國社科院經濟研究所的研究員張平於 2019 年 12 月 9 日中國社科院 2020 年「經濟藍皮書」發布會上指出，中

¹⁸ 高善文 (2019)，「中國經濟轉型的國際比較」，安信證券研究報告。

¹⁹ “After the coronavirus, can Chinese politics ever be the same?” (Feb 21, 2020), download (visited) date: May 22, 2020, 《Inside Story》, <https://insidestory.org.au/coronavirus-in-chinese-politics/>.

國大陸穩定經濟成長的代價，就是兩個負債非常快速。一個負債是地方負債表，隱性債務成長速度最快；第二個代價是居民的收入，居民的淨儲蓄原來最高的時候占 GDP 60%，2019 年下降到 20%、30%，且不論分配，這些說明居民的負債越高，其可支出能力越來越下降。前者嚴重性大，係中國大陸的金融風險還在累積，財政大規模的減稅以後，債務等必要性支出使得中國大陸財政降稅的空間進一步下降。結構性問題導致總體經濟的個體基礎確實存在一定問題，總體調整的作用是在下降的²⁰。

四、社會主義市場經濟²¹體制不完善問題

近年來美國將其經貿爭議轉移到中國大陸國家驅動型經濟體制對貿易與投資的不公平競爭方面，背後呈現出體制和意識型態的衝突，甚至是自由資本經濟和國家壟斷統治經濟的對抗。就中國大陸市場化改革，中國社會科學院經濟研究所課題組指出在產權制度和要素市場化配置機制、國有資產管理體制、市場體系和市場競爭規則、政府總體調控制度等四大方面還存在諸多問題需要完善。

舉例來說，中國大陸自 2015 年開始推進供給側結構性改革，旨在以改革體制的辦法推進供給結構調整、提高供給品質，以滿足需求，進而完成經濟平穩健康發展。供給側結構性改革本質要求是深化市場化改革、完善市場經濟體制，透過更加完善的市場體制機制這隻手來推進經濟結構的調整，但各界普遍把供給側結構性改革理解為用政府的手直接干預供給結構完成經濟結構調整。中國社會科學院經濟研究所課題組認為，供給側結構性改革本質是市場化改革政策，而不是政府的經濟結構調整政策，這在「十四五」時

²⁰ 「中國社科院 2020 年『經濟藍皮書』發布會暨中國經濟形勢報告會」(2019 年 12 月 9 日)，《中國網》，http://www.china.com.cn/zhibo/content_75460054.htm。

²¹ 一般認為，中國特色社會主義在捍衛中國共產黨一黨專政地位的同時，也引入了西方資本主義的部分市場經濟概念，並將其闡釋為社會主義市場經濟。

期必須更加明確。

五、科技和產業創新能力薄弱問題

在科教興國戰略、創新驅動戰略推動以及創新發展理念指引下，中國大陸在科技和產業創新取得進展。但是，總體而言，中國大陸的科技和產業創新能力還不強，與先進國家相比依然存在較大差距，尤其是原始創新能力還比較低，一些重大核心關鍵技術有待突破，新興技術和產業領域全球競爭的制高點掌控不足，產業基礎能力還有待提升，製造業中的關鍵裝備、核心零部件和基礎軟體嚴重依賴進口和外資企業。

從世界智慧財產權組織、美國康乃爾大學和歐洲工商管理學院聯合發布的全球創新指數排名看，雖然中國大陸科技創新能力排名逐年提高，從 2012 年的第 34 位躍升至 2019 年的第 13 位，但這與中國大陸經濟總量位居世界第二的大國地位還不相稱。因此，「十四五」時期，提高科技和產業創新能力會成為中國大陸發展所面臨迫切的問題。

第三節 「十四五」規劃重大政經決策 觀察

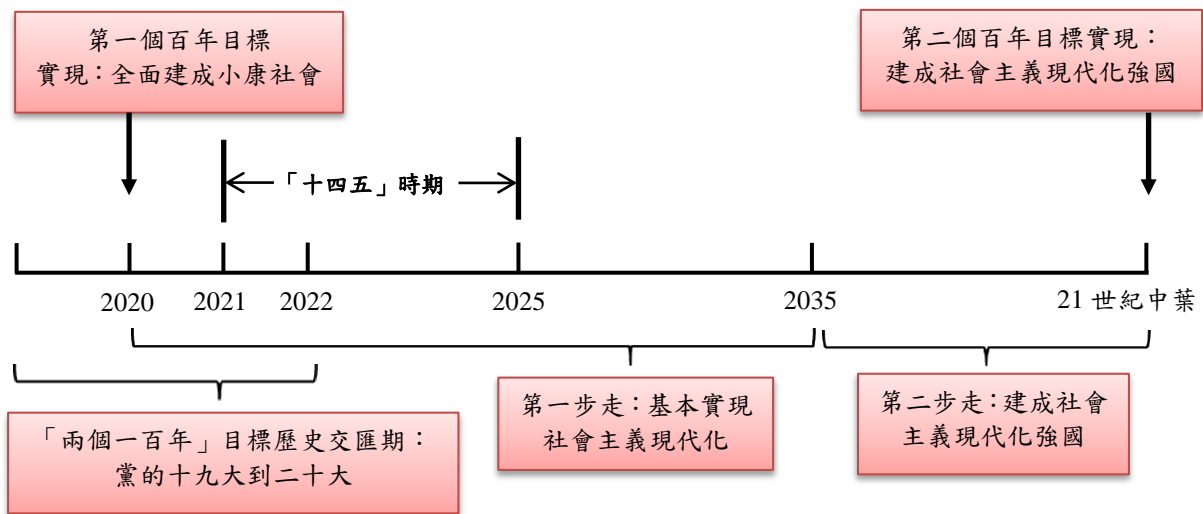
綜合判斷，中國大陸擁有近 14 億人口的龐大市場和逐漸擴容的中等收入群體，蘊藏著巨大的市場機會；但也面臨諸多發展矛盾、風險隱患增多的嚴峻挑戰，尤其中國大陸當前諸多政策讓外界感到不公平，包括在推動經濟發展方面的作用及運作規模的國家計劃與治理體制。中國大陸經濟體制基本不會變，但預期運作方式總有調整的空間。

壹、「十四五」規劃目標：基本完成社會主義現代化

除了應對國內外形勢外，中國大陸也有本身欲完成的政經目標。中國大陸在 1997 年 9 月 12 日發布十五大報告中提出「兩個一百年」目標：到建黨一百年時，使經濟更加發展，各項制度更加完善；到 21 世紀中葉建國一百年時，基本完成現代化，建成富強民主文明的社會主義國家。2012 年十八大將「兩個一百年」目標進一步明確為：在中國共產黨成立一百年時全面建成小康社會，就一定能在新中國成立一百年時建成富強民主文明和諧的社會主義現代化國家。

2017 年 10 月，習近平在十九大報告中對「兩個一百年」目標的內涵做了表述，指出完成「第二個百年」目標需要經過「基本實現社會主義現代化」和「建成富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國」兩個階段，策劃全面建成社會主義現代化強國的時間表和路線圖。十九大報告並指出，在中國特色社會主義建設新時代的歷史方位下，從十九大到二十大，是「兩個一百年」目標的歷史交匯期。意即中國大陸既要全面建成小康社會、完成第一個百年目標，又要開始打造成為全面建設社會主義現代化國家，向第二個百年奮鬥目標邁進。

根據國際國內形勢和自身發展條件，中國社會科學院經濟研究所課題組進一步將 2020 年到 21 世紀中葉分為兩個階段來安排：第一個階段，從 2020 年到 2035 年，在全面建成小康社會的基礎上，再十五年，基本完成社會主義現代化；第二個階段，從 2035 年到 21 世紀中葉，在基本完成現代化的基礎上，再十五年，把中國大陸建成富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國。這一戰略安排描繪了全面建成社會主義現代化強國的藍圖。放在中國特色社會主義新時代這個歷史方位下，「十四五」時期正處在完成「第二個百年」目標起始階段（如圖 2-2 所示）。



資料來源：中國社會科學院經濟研究所課題組。

圖 2-2 「十四五」時期中國大陸發展的歷史節點

由於沿著中國大陸特色社會主義道路，集中力量進行社會主義現代化建設，是中國大陸憲法規定的國家根本任務。因此，中國大陸現代化建設的階段性目標、重點和措施的制定，仍為「十四五」時期發展重點之一。發改委在徵集「『十四五』時期我國現代化建設的階段性目標任務」的研究要點進一步指出，要分析 2035 年前中國大陸現代化建設的內外條件、發展趨勢與機會挑戰，以及未來 15 年中國大陸經濟成長趨勢分析預測及基本實現現代化時經濟社會發展水準預測，顯示中國大陸在現代化建設上看重長期回報，而非短期獲利。

整體而言，陸方將「社會主義」制度視為一個政黨、一個國家的最大優勢，「現代化」目標旨在設定的科學合理與否，因此「社會主義現代化」之意涵在於賦予社會主義合理性的論證。但不得不說的是，社會主義現代化這一目標因為非常宏大，故中國大陸高層一直未能將之具體化、清晰化，長期都予人一種模糊、混沌的印象。不過，官方新華社於 2020 年 10 月 29 日公布的十九屆五中全會會議公報，其中一個值得關注的亮點是，首次相對清晰

和具體地定義何為基本實現社會主義現代化（詳見表 2-5）。這一過程至少從理念層面反映中國大陸持續接力的傳承精神和一以貫之的政治抱負，預期未來來會有更多的指令性指標，這點可以多加關注。

表 2-5 基本實現社會主義現代化之九個方面的指標

	指標	意涵
1	經濟實力、科技實力、綜合國力將大幅躍升，經濟總量和城鄉居民人均收入將再邁上新的大臺階，關鍵核心技術實現重大突破，進入創新型國家前列	係指經濟、科技、綜合國力等面向的發展，其中提到具有針對性的「關鍵核心技術實現重大突破」，並在胡錦濤時期提出的創新型國家基礎上更進一步，「進入創新型國家前列」。
2	基本實現新型工業化、信息化、城鎮化、農業現代化，建成現代化經濟體系	延續一貫的目標要求，只不過此次明確要求在 2035 年要「基本實現」。
3	基本實現國家治理體系和治理能力現代化，人民平等參與、平等發展權利得到充分保障，基本建成法治國家、法治政府、法治社會	此處是指向政治層面，對 2013 年十八屆三中全會提出的「國家治理體系和治理能力現代化」，即當時概括提煉的「第五個現代化」提出「基本實現」的工作要求，並要求充分保障人民的平等參與、平等發展權利，基本建成反覆宣示的法治國家。
4	建成文化強國、教育強國、人才強國、體育強國、健康中國，國民素質和社會文明程度達到新高度，國家文化軟實力顯著增強	對於一個現代化國家來說，文化、教育、人才、體育、健康和國民素質顯然應該領先世界。
5	廣泛形成綠色生產生活方式，碳排放達峰後穩中有降，生態環境根本好轉，美麗中國建設目標基本實現	此處「碳排放達峰後穩中有降」呼應的是不久前習近平在聯合國大會上的硬性承諾。這一條的整體精神是指向環境保護，意在從根本上改變過去多年粗放發展所造成的生態破壞、資源浪費等環境問題。
6	形成對外開放新格局，參與國際經濟合作和競爭新優勢明顯增強	這處是要求繼續擴大對外開放，一個現代化國家必然是高度開放的國家。
7	人均國內生產總值達到中等發達國家水平，中等收入群體顯著擴大，基本公共服務實現均等化，城鄉區域發展差距和居民生活水平差距顯著縮小	「人均 GDP 達到中等發達國家水平」，呼應的是鄧小平當年對於基本實現社會主義現代化的設想。「中等收入群體顯著擴大，基本公共服務實現均等化，城鄉區域發展差距和居民生活水平差距顯著縮小」，指向的是公平，是落實社會主義最本質最樸素的價值追求。
8	平安中國建設達到更高水平，基本實現國防和軍隊現代化	「平安中國」側重對內的穩定、安全，「基本實現國防和軍隊現代化」則是對外的現代化國防實力。
9	人民生活更加美好，人的全面發展、全體人民共同富裕取得更為明顯的實質性進展	此處既將重心落在人民，展現發展是為了人民的政治追求，又呼應經典社會主義理論所主張的「人的全面發展」，更沿着當年鄧小平說的「讓一部分人、一部分地區先富起來，大原則是共同富裕」，體現政治傳承。

資料來源：應濯（2020）。

貳、「十四五」規劃主線：「雙循環」經濟發展格局

延續過往提出的供給側結構性改革，並在加以運用中國大陸市場優勢和內需潛力的基礎上，中國大陸中央在2020年5月14日的政治局常委會議上，首度提出「構建國內國際雙循環相互促進的新發展格局」的說法，並於其後多次重提此戰略。中國大陸總書記習近平後續在7月21日主持召開企業家座談會時強調，「通過繁榮國內經濟、暢通國內大循環為我國經濟發展增添動力」，「內循環」自此成為中國大陸國家下一階段經濟戰略的代名詞。

惟高度強調內部循環的行徑，卻也引發外界對於中國大陸恐閉關鎖國的疑慮。對此，習近平在8月24日主持召開「經濟社會領域專家座談會」中特別強調，「新發展格局絕不是封閉的國內循環」，「內循環」的說法自此逐漸淡出，改由「雙循環」所代替。

由於「雙循環」提出的時機，恰逢中國大陸疫情受控，但經濟復甦受限於美國聯手盟友圍堵中國大陸、導致中國大陸面臨墜入冰點的地緣政治環境之際，因而絕大多數的評論認為，此係中國大陸面對美中貿易戰、疫情、洪災等種種不利因素，愈難從外部取得產業升級轉型所需的關鍵產品與技術，而被迫側重內部體系、轉而將自我循環做為提供經濟成長動能主軸的行為。故這一輪調整是從外循環為主轉型為內循環為主，但並非捨棄外循環，「雙循環」亦預期將成為「十四五」規劃和2035年遠景規劃的主軸，主宰未來中國大陸的經濟走向。

一、中國大陸經濟循環不暢的八個表現

根據中國社科院解讀，「雙循環」早就存在，只不過中國大陸過去走的是「以外循環帶動內循環」的路徑，未來則是要「以內循環帶動外循環」。不過，誠如本研究前面梳理中國大陸內部環境存在發展不平衡、不充分、不

可持續等問題，導致中國大陸經濟雖快速發展，但同時也產生很多結構性問題使得內循環不暢，諸建芳、程強、劉博陽（2020）總結主要表現在以下八個方面：

第一，消費潛力仍未得到釋放。中國大陸擁有 14 億人口，是全球人口最多的國家，理論上消費市場規模應為全球前列，但由於所得分配不均、城市化過程中存在城鄉二元結構²²等問題，制約整體民眾消費能力，因而消費市場有待進一步擴張。

第二，所得分配格局不合理。根據中國大陸統計局的資料，自 2015 年以來，中國大陸基尼係數（Gini coefficient）²³略有增加，2018 年為 0.468；2019 年為 0.465，相較於 2018 年有所下降，但仍高於國際警戒線水準（0.4），顯示中國大陸所得差距大。所得分配問題將有損經濟發展的長期動力，尤其勞動者報酬分配比例偏低，既限縮消費能力，亦加劇經濟過度資本化、金融化。

第三，服務業競爭力弱。中國大陸長期扮演世界工廠的角色，以加工貿易為主的商品貿易發展速度快於服務貿易，並在國際收支中形成貨物貿易順差、服務貿易逆差的結構分化。一方面，反映出中國大陸服務產業尚處於相對初級階段，競爭力相對低於交易夥伴國家；另一方面，考慮到服務貿易逆差中絕大部分由旅遊貢獻，而旅遊過程中產生的大量高端購物和消費也反映出中國大陸國內商品供給的高端化、品牌化有待提升。

第四，國際供應鏈穩定性較弱。自美中貿易戰以來，部分國家開始研究並計劃投入資金將部分產業從中國大陸轉移回本國，尤其是疫情發生之後，

²² 城鄉二元結構一般是指以社會化生產為主要特點的城市經濟和以小農生產為主要特點的農村經濟並存的經濟結構。

²³ 基尼係數，是義大利經濟學家基尼所定義的判斷所得分配公平程度的指標。聯合國對基尼係數有詳細的規定：0.2 以下表示所得絕對平均；0.2 至 0.3 表示比較平均；0.3 至 0.4 表示相對合理；0.4 至 0.6 表示所得差距大；0.6 以上表示所得差距懸殊。

各國都開始基於對產業鏈安全性的考慮策劃產業回流。中國大陸以加工貿易為代表的出口結構，本質上不僅依賴低成本的勞動力，也仰賴原材料、高端設備、核心部件的進口。一旦國際政治環境出現大的變化，既有的國際供應鏈可能會面臨挑戰，從而影響中國大陸的國內生產。

第五，中國大陸國內產業附加價值低。基於後發優勢²⁴，中國大陸在 5G、AI、新能源汽車等產業雖然出現趕超式發展的可能，但整體來說，大部分產業仍處於微笑曲線的中段，以加工組裝為主，附加價值較低。

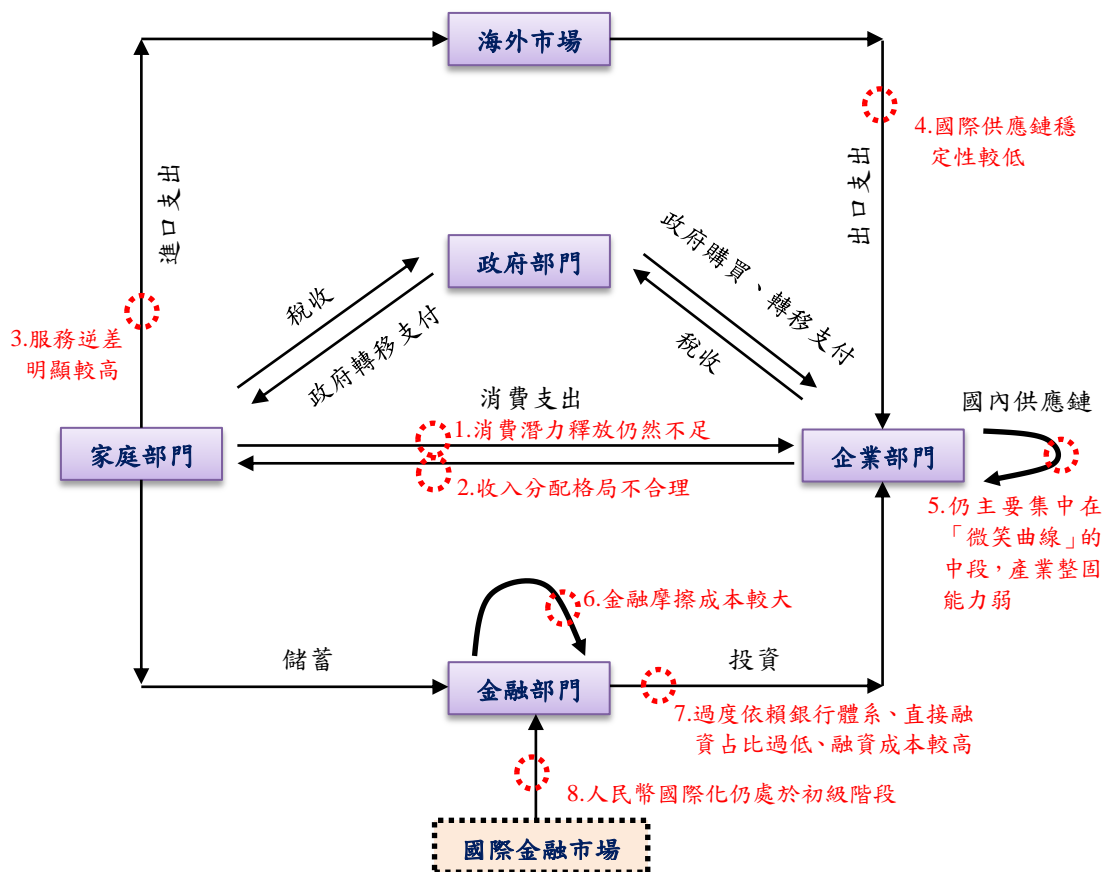
第六，金融體系摩擦成本²⁵較大。自 2005 年股權分置改革以來，中國大陸資本市場的有效性逐漸提升，但市場參與者以散戶為主，因此有效性仍不及成熟資本市場，且股票發行、上市、流通、交易、下市各個環節仍存在各種制約因素，企業部門利用資本市場融資的效率和成本有待進一步改善。

第七，過度依賴銀行體系，直接融資占比過低，融資成本較高。中國大陸目前的金融系統仍是以銀行的間接融資為主，支撐依賴抵押品融資的房地產業的發展，但直接融資占比過低且成本高，扭曲金融信貸資源的配置、一定程度上累積系統性金融風險。

第八，人民幣國際化仍處於初級階段，與綜合國力不相稱。儘管中國大陸央行已與 22 個「一帶一路」沿線國家央行簽訂雙邊貨幣互換協定，但跨境貿易中人民幣作為支付手段和計價貨幣的使用有待進一步提升。

²⁴ 後發優勢，是指後起國家在推動工業化方面的特殊有利條件，這一條件在先發國家是不存在的，是與其經濟的相對落後性共生的，是來自於落後本身的優勢。

²⁵ 摩擦成本是指在完成預期目標過程中，由於資訊不對稱而導致在正常支出成本之外所消耗的成本。



資料來源：諸建芳、程強、劉博陽（2020）。

圖 2-3 目前中國大陸內循環中存在的問題

二、雙循環的主要內容

「雙循環」戰略將會是主導中國大陸未來幾年經濟發展的綱領，甚至在美中競爭的發展下，有可能上升到經濟國策（economic statecraft）的地位。由於「雙循環」仍是一個發展中的概念與戰略，中國大陸內部也有不同的解讀，表 2-6 主要歸納近期中國大陸高層對「雙循環」的表態。最新進展是，十九屆五中全會公報提出要以堅持擴大內需戰略為著力點，加快培育完整內需體系，並結合深化供給側結構性改革，以創新驅動、高質量供給創造新的需求，暢通國內大循環，促進國內國際雙循環，全面促進消費，拓展投資空間。預計「十四五」規劃將進一步具體化、細節化雙循環戰略。

表 2-6 近期中國大陸高層對「雙循環」的表態

時間	表態	內容
2020/5/14	政治局常委會	首次提出國內國際雙循環。要暢通產業循環、市場循環、經濟社會循環。要加強國際協調合作，共同維護國際產業鏈供應鏈安全穩定。
2020/5/23	習近平(兩會上的重要講話)	要把滿足國內需求作為發展的出發點，加快建立完整的內需體系，推進科技創新及其他各方面創新，打通生產、分配、流通、消費各個環節，逐步形成以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局，培育新形勢下中國大陸參與國際合作和競爭新優勢。
2020/6/18	劉鶴(陸家嘴論壇致辭)	中國大陸仍面臨經濟下滑的較大壓力，但形勢正逐漸向好的方向轉變，一個以國內循環為主、國際國內互促的雙循環發展的新格局正在形成。
2020/7/21	習近平(企業家座談會上的重要講話)	要提升產業鏈供應鏈現代化水準，大力推動科技創新，加快關鍵核心技術攻關，打造未來發展新優勢。中國大陸開放的大門不會關閉，以國內大循環為主體，絕不是關起門來封閉運行，而是透過釋放內需潛力，使國內市場和國際市場更好聯通，更好利用國際國內兩個市場、兩種資源，達到更加強勁可持續的發展。
2020/7/23	工信部	工信部將以推動供給側結構性改革為主線，挖掘內需潛力和深化改革開放，在危機中育新機，加快建立以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的發展新格局，推動工業通訊業平穩發展。
2020/7/30	政治局會議	中國大陸面臨很多中長期問題，必須從持久戰的角度加以認識，加快形成以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局，建立疫情防控和經濟社會發展工作中長期協調機制，堅持結構調整的戰略方向，更多依靠科技創新，完善總體調控跨週期設計和調節，實現穩成長和防風險長期均衡。

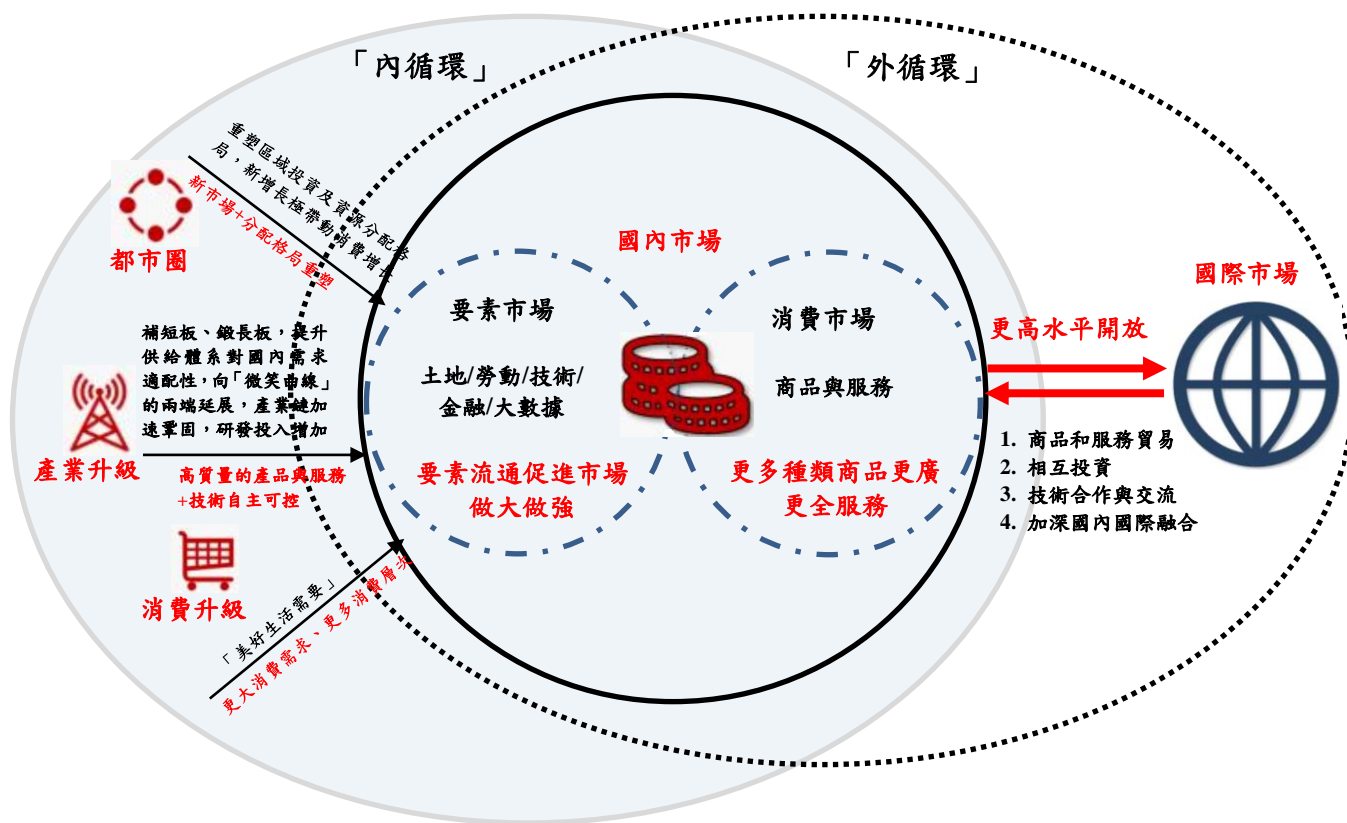
資料來源：本研究整理。

基於「十四五」時期中國大陸面對的國內外環境變化上，還要對應其「第二個百年目標」，本研究歸納出，「雙循環」戰略將著重挖掘中國大陸國內市場的潛力，促使其國內都市圈發展、產業升級和消費升級，並以更高水準的開放參與國際市場。

中國大陸國內市場可進一步分為要素市場和消費市場。預期中國大陸將

透過制度和技術讓土地、勞動、技術、金融、大數據等要素更好地流通，促進市場做大做強；同時，透過提供更多種類商品和更廣更全的服務，以對應日益成長的消費需求。

在這樣的戰略發展下，中國大陸「內循環」將呈現三個特點：一是以都市圈建設為主的新型城市化發展，將重塑區域投資及資源配置格局；二是透過產業升級，讓產業鏈得到鞏固並向附加價值高端延展；三是隨著民眾美好生活需要的增加，消費規模和結構會持續不斷升級。在「內循環」暢通的基礎上，中國大陸將以更高水準的開放，透過商品貿易、服務貿易、對外投資、技術合作等多種方式，基於「一帶一路」、雙邊、多邊 FTA 等多種途徑，更深層次地參與國際市場（見圖 2-4）。



資料來源：諸建芳、程強、劉博陽（2020）。

圖 2-4 中國大陸「雙循環」的內容

從上述內容觀之，「雙循環」重點主要在於要求生產和消費的整個過程、包括生產所需的原材料和最終消費行為，全部都在國內市場完成，避免與外部發生聯繫。因此所謂雙循環實質上仍是以「內循環」為主。故部分分析認為，「內循環」與中國大陸之前強調的「自力更生」是同樣的議題，只是政治意味相對較弱。

另一個值得注意的是，雙循環的提出意味著中國大陸政府已經意識到未來在經貿領域可能要被迫與外部、特別是西方國家脫鉤發展，故需提早布局，改變當前受制於美國的地位。美國近期對中國大陸的打壓似乎沒有底線，未來兩國全面脫鉤的情境亦可能發生，然一旦走到這一步，全球主要經濟體及與陸方有密切經貿往來的國家勢必得選邊站，對中國大陸形成嚴重衝擊，進而危及中共統治的正當性；與其屆時被動應付，不如現在尚有空間時主動調整。

再者，目前美國雖然在政治、經濟、科技、軍事和人權等領域的施壓措施對中國大陸造成一定傷害，但尚未實質性地損害中共的統治權力，主要原因在於美國迄今並未與中國大陸在經濟領域全面脫鉤。而觀察兩國未來是否會在經濟領域全面脫鉤的關鍵，重點即在於美國是否切斷中國大陸的美元支付體系、將中國大陸踢出環球同業銀行金融電訊協會（SWIFT）系統，以及全面禁運、使兩國的經貿關係完全歸零。

唯目前疫情重傷全球經濟，根據彭博社 7 月 14 日報導，短期內美方將不考慮使用大型金融制裁手段。值得注意的是，美國參眾議院於 2020 年 7 月 2 日通過「香港自治法」（Hong Kong Autonomy Act），川普總統並於 7 月 14 日簽署生效。該法較「香港人權與民主法」牽連更廣，主要分別在於「香港自治法」潛在制裁對象首次包括國際銀行，涉及國際金融層面，理論上可導致銀行無法與美國交易、無法使用美元結算，打擊中國大陸資金鏈等。據此預判短期美方動用大型金融制裁手段的可能性小，但對單個金融機構局部、

中等程度的精準制裁是有可能的，而且這種可能性正在上升。

儘管中國大陸多年前就在推動人民幣國際化進程，近期更已開始著手研究數位貨幣，並已在上開領域取得了一定成效，但現階段的成熟度恐不足以應付美國的全面打擊；若美國以兩敗俱傷的意志，執意在金融領域對中國大陸進行上述行動，不但會重創中國大陸的外部貿易，預期更會導致沿海一帶的外貿企業紛紛倒閉、引發失業大潮，急劇降低民眾的生活水準並對中共政權帶來直接衝擊。

中國大陸的戰略是利用美國因疫情而經濟陷入蕭條、不敢全面切斷陸方的美元支付體系和冒險發動經濟戰的時間差，依靠國內龐大市場體量，將所需的經濟循環系統建立在本國境內。如此一來，就算美國對中國大陸發動全面性的經濟戰，也無法輕易打擊經濟根基、出現大規模失業潮或民眾生活水準劇烈下降等局面，中共也不用擔心其政權會因經濟全面脫鉤而受到致命威脅。

然從另一個角度來看，這種「向內看」的新方針其實反映北京當局認清，與大部分已開發國家的敵對關係將成為常態；隨著中國大陸企業受到愈來愈多源自華府的壓力，加上疫情大流行造成許多國家重新思考對中國大陸供應鏈的依賴問題，自立自強的任務顯得更加重要；強調內部循環的舉動也暗示了中國大陸政府對於中長期必須面對的外部環境相當不樂觀。

參、「十四五」發展理念：延續創新、協調、綠色、開放、共享，以解決問題為導向

「十三五」規劃提出的發展理念分別為創新、協調、綠色、開放、共享，中國社會科學院經濟研究所課題組認為這五大發展理念，已成為習近平新時代中國特色社會主義思想的重要組成部分。加上中國大陸發改委在 2020 年

8月24日發布「謀篇十四五發展」系列叢書指出新理念為創新、協調、綠色、開放、共享，以及十九屆五中全會公報指出將「堅定不移貫徹新發展理念」，意即「十四五」時期乃至更長時期中國大陸發展的思路、方向、重點都會圍繞於此呈現。

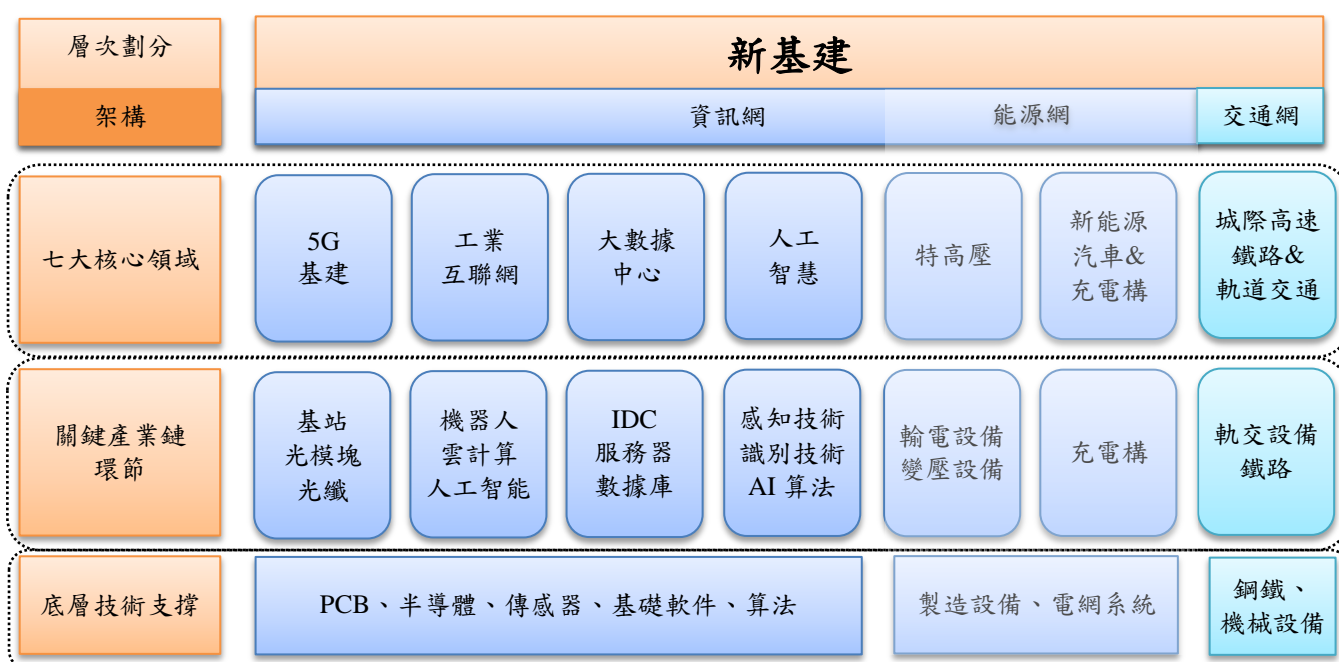
大體而言，「十四五」發展理念會以問題為導向，具有鮮明的針對性，以打造中國大陸政府最新提出的「雙循環」經濟發展格局。如創新發展注重解決發展動力問題、協調發展注重解決發展不平衡問題、綠色發展注重解決人與自然的和諧共生問題、開放發展注重解決發展內外聯動問題、共享發展注重解決社會公平正義問題。其中，創新是引領發展的第一動力，處於中國大陸發展全域的核心位置，是其應對發展環境變化、增強發展動力、把握發展主動權，更好引領新發展階段的根本之策，也是完成經濟社會各領域全面發展的基礎。協調是持續健康發展的內在要求，既是發展手段又是發展目標，還是評價發展的標準。綠色是永續發展的必要條件，是中國大陸完成民眾美好生活需要的前提。離開綠色發展的支撐，經濟社會各方面的發展將失去承載基礎。開放是國家繁榮發展的必經之路，以開放帶動創新、倒逼改革、促進發展是中國大陸不斷取得輝煌成就的重要方法。共享則是中國特色社會主義的本質要求，是社會主義制度的呈現，也是中國大陸經濟社會各個方面發展的最終目標指向。針對五大發展理念，本研究進一步歸納出旗下重大政策內容。

一、創新：維繫經濟發展動能

「十三五」規劃的創新理念旨在促進形成創新的體制架構，塑造更多依靠創新驅動、發揮先發優勢的引領型發展。具體措施包括培育發展新動力、拓展發展新空間、深入實施創新驅動發展戰略、大力推進農業現代化、建立產業新體系、建立發展新體制、創新和完善總體調控方式等。

創新發展是位居中國大陸「十三五」期間提出的五大發展理念之首，是驅動中國大陸經濟結構調整的最強大動力來源。發改委在徵集「『十四五』時期激發創新主體動力活力的體制機制和政策體系研究」的研究要點指出，要梳理評估中國大陸支援創新主體發展政策措施實施情況並總結典型地區經驗做法，剖析制約中國大陸創新主體動力活力釋放的體制機制障礙和深層次原因，借鑑歐洲、美國等國際經驗，研究提出激發中國大陸創新主體動力活力的體制機制改革方向和政策體系，以及「十四五」時期亟待制定實施的政策措施。預判「十四五」時期中國大陸亦將大力實施創新驅動發展戰略。其中，關注「新三駕馬車」、產業「引擎」培育，以及體制改革。

「新三駕馬車」：被視為完善中國大陸內需體系，促進產業升級的配套。在積極應對投資、出口、消費「三駕馬車」的結構新變化的同時，更加關注新型投資、新型消費和「一帶一路」等「新三駕馬車」的具體落實。在新型投資方面，關注新基建。特別是在疫情過後，基建投資承擔「穩經濟」的重任，亦為「十三五」收官年提供穩定因素。新基建對應新興產業發展與產業結構調整，主要包括七大領域：5G 基建、特高壓、城際高速鐵路和城際軌道交通、新能源汽車充電樁、大數據中心、人工智慧和工業互聯網(圖 2-5)。



資料來源：本研究整理。

圖 2-5 新基建概念圖

在新型消費方面，因應消費品質由中低端向中高端轉變，消費形態由物質型向服務型轉變，消費方式由線下向線上線下融合轉變，消費行為由從眾模仿型向個性體驗型轉變，消費需求的高端化、個性化、定制化特徵日趨明顯，聚焦培育發展新零售、新體驗、新業態創新。具體而言，目前中國大陸政策建立 5G 消費生態體系，透過豐富 5G 技術的應用場景，帶動 5G 手機等綠色智慧終端消費，發展遠端醫療、線上教育、智慧養老等「互聯網+社會服務」消費模式，推進電子商務、無人零售、智慧超市等商貿流通的數位化轉型。

在「一帶一路」方面，中國大陸在「十三五」期間運用「一帶一路」拓展出口空間，但由於美中貿易衝突加速中國大陸的產業外移，中國大陸繼續推進「一帶一路」產業合作的政策可能會推動中國大陸產業的過快外移，這是否符合中國大陸自身的發展利益存在爭議。相較於創造貿易順差，未來更

多關注在全球產業鏈分工中的定位轉變。

產業「引擎」培育：誠然，「新三駕馬車」雖然能夠穩定經濟，但還難以支撐中國大陸的經濟轉型任務。中國社科院經濟研究所指出轉型還須靠產業兩大主體：一是製造業如何創新獲得高利潤。尤其考量中國大陸的勞動力占比下降、製造業成本成長飛快，從「世界工廠」向「世界市場」轉型似乎勢在必行。因此，中國大陸加快建設製造強國，實施「中國製造 2025」，引導製造業朝分工細化、協作緊密的方向發展，並在關鍵核心技術上力求突破。惟在美國加強對中國大陸的技術防堵措施壓力下，「中國製造 2025」轉向低調運作。值得注意的是，發改委選擇人工智慧與生物技術作為「十四五」時期具備強大成長潛力的產業進行分析研究，研判電動新能源汽車及其相關配套基礎建設、5G 的產業化普及、互聯網-物聯網線上線下融合對生產生活方式變革、產業數位化智慧化帶來的智慧裝備及解決方案需求、健康消費升級帶動的生物技術和生命健康產業發展等將成為「引擎式」的重大產業驅動力。二是如何進行服務業的新的改革開放，打開科技、教育、文化、衛生、體育很多高端服務業的空間，才能夠使服務業效率提升。此外，中國大陸過去的產業政策為干預性產業政策，如何轉向競爭性產業政策，鼓勵更多的企業發揮它的活力而轉向創新，值得深思。

體制改革：從過去美中磋商過程來看，不涉及發展模式，包括監管問題、資產保護與貿易逆差等，是美中能夠以磋商取得進展、相對容易的領域；至於國企改革、政府作用方面難度比較大。反映出中國大陸體制具「政治凌駕經濟」的思維及操作。大體而言，涉及共產黨的領導、國家社會制度、國企發揮的作用與政府決策等，這些是外界較不能顛覆，陸方無法讓步之處。在此背景下，預期中國大陸經濟體制基本不會變，但運作方式總有調整的空間。如為在「雙循環」戰略下促進中國大陸國內市場做大做強，與生產要素有關

的市場體制改革將加速推動²⁶。總的建議關注國企改革、農業供給側結構性改革、財稅改革、金融體制改革，以及政府管理等面向。

在國企改革方面，基本延續「十三五」規劃，繼續研究國企在經濟關鍵領域和競爭性領域布局發展的差別化路徑，提出「十四五」時期加快布局優化、結構調整、戰略性重組的總體思路、實施路徑和政策措施。同時，梳理壟斷行業基本情況，分析顯著問題及對整個經濟運行效率的影響。根據「『十四五』時期深化壟斷行業改革研究」的研究要點指出，要借鑑有關國家經驗，結合中國大陸實際發展，研究提出「十四五」時期深化壟斷行業改革、推進公共資源配置市場化的階段性目標、重點任務、實施路徑。不過，綜合座談觀點判斷，疫情下，國企承擔推動經濟的重任，因此要再推動改革，難度非常高。除了疫情因素外，國企改革進展緩慢也與中國大陸一直沒有進行治理結構調整有關。大體而言，國企改革本身能不倒退就是進步；因疫情國進民退現象更明顯。

在農業供給側結構性改革方面，重點有二：一是針對土地要素，從根本解決地方發展的問題，並釋放農業生產力，具體措施包括透過城鄉建設用地指標調整土地價值與重新配置、耕地的適度集中和規模化生產。二是針對勞動力要素，一方面，加速推動戶籍制度改革與城市化，以釋放更多勞動力資源；另一方面，加大公共服務於社會保障力道，釋放城市常住人口的消費潛力。

在財稅改革方面，深化財稅體制改革、優化所得分配格局、增強發展後勁等為「十四五」時期的發展重點。根據「『十四五』時期財稅體制改革在優化收入分配格局中的作用研究」的研究要點指出，要分析近年來中國大陸

²⁶ 中國大陸市場體系是由商品及服務市場和土地、勞動力、資本、技術、數據等要素市場所構成。其中土地、勞動力要素與農業供給側結構性改革有關，資本要素與金融體制改革有關，技術、數據要素中國大陸多以產業發展政策支持，本研究已在「產業『引擎』培育」簡要提及發展方向，故在「體制改革」中不加以探討。

總體所得分配結構變動情況及其對總體經濟循環的影響，研究財稅制度對所得分配格局的影響機制，梳理主要國家在發展過程中改革財稅制度調節所得分配的做法，開展總體所得分配結構尤其是政府所得占比的國際比較，明確中國大陸總體所得分配需要解決的關鍵問題。

在金融體制改革方面，深入推進金融供給側改革仍是重點，具體任務包括實施穩健的貨幣政策、推進資本市場改革、優化大中小金融機構的布局等。其中，關注資本要素的改革，前證監會主席肖鋼表示，擴大直接融資比例是在「雙循環」背景下需要完成的任務，一來增加製造業中長期融資能力，二來協助具有好的商業模式、研發投入占比高的企業產業化、規模化。

在政府管理方面，確保依法行政之原則，重點有三：第一，研究「十四五」時期中國大陸信用體系建設，尤其是推進信用體系法制化進程的主要思路等。第二，健全現代社會治理體系。分析當前中國大陸社會治理特別是基層治理的現狀、存在的突出問題及深層次原因，研究提出「十四五」期間健全社會治理體系的目標、重點任務和路徑措施。第三，加快發展規劃法制建設及立法架構研究。回顧總結中國大陸改革開放以來發展規劃制度建設情況，研判當前加快推进發展規劃立法的重要性和緊迫性，梳理總結國內外發展規劃及相關領域立法理論及實施，聚焦發展規劃立法面臨的重點問題和關鍵環節，研究提出發展規劃立法的目標定位、總體架構、主要內容及相關工作考慮。

二、協調：平衡發展結構

「十三五」規劃的協調理念旨在增強發展協調性，以拓寬發展空間。具體措施包括推動區域協調發展、推動城鄉協調發展、推動物質文明和精神文明協調發展，以及推動經濟建設和國防建設融合發展等。

基於中國大陸發展仍存不平衡不充分問題，預期「十四五」規劃仍將持

續推進區域、城鄉協調發展，以平衡發展結構。其中，關注區域整合融入、空間優化與提升、新型城鎮化。

區域整合融入：延續「培育若干帶動區域協同發展的增長極」概念，「十四五」期間區域發展如何更加緊密的融入區域發展，包括融入長江經濟帶，融入長三角區域一體化，融入粵港澳大灣區、杭州灣大灣區，融入城市群、都市圈、城市帶等，是一大重點。

空間優化與提升：根據「『十四五』時期空間戰略格局和空間結構優化方向研究」的研究要點指出，將著眼於現代化建設和高品質發展要求，研究提出新時代中國大陸空間發展戰略的總體思路。特別是「十四五」時期中國大陸國土空間開發保護要求，以及建立空間戰略格局、空間結構優化方向的總體思路、階段性目標任務和戰略措施。

具體又細分為三個方面的研究：一是「深入推進成渝城市群規劃實施研究」，研究要點指出，深入研究中成渝城市群在中國大陸開發開放大局中的戰略地位和重要意義。二是「『十四五』時期增加中小城市數量、提高中小城市品質的路徑及政策研究」，係結合城市發展規律和國際經驗，分析中國大陸中小城市發展的現狀、趨勢和面臨障礙，提出「十四五」時期增加中小城市數量、提高發展品質的總體思路、重點任務和政策選擇。三是「特色小鎮標準體系研究」，研究要點指出，研究有利於特色小鎮規範健康發展的標準，引導各地區以特色產業發展為核心，兼顧特色文化、特色環境和特色建築等，推動生產生活生態空間相融合、產業社區文化旅遊相融合，打造產業特而強、功能聚而合、形態小而美、機制新而活的特色小鎮。

上述研究課題方向意味著，中國大陸「十四五」時期在空間布局上會有大的調整。特別是在城市規劃部分，可能從沿海點狀的輻射，變成米字形或網狀格子形的輻射，鄭州、武漢、成都、重慶等中西部城市重要性會越來越高。推究其因，一來為提振經濟，中西部地區確實需要開發；二來為做大、

做強國內市場奠定基礎，以因應外部產業鏈的風險、貿易戰的衝擊。

新型城鎮化：新型城鎮化是中國大陸最大的內需，也是中國大陸經濟成長的最大潛力。自習李新任領導後，在國內經濟戰略方面首先就是推出新型城鎮化戰略，強調以城鎮化建設帶動全面經濟建設、創造內需市場。基此，發改委也提出三個「十四五」時期新型城鎮化戰略之有關研究：

一是「2020 年後新型城鎮化趨勢和階段性特徵研究」，研究要點指出，結合情景分析，研究梳理 2020 年後經濟社會發展特別是工業化對農業轉移人口規模分布、城鎮化空間形態演進等城鎮化重要方面的作用和影響，研究提出到 2035 年中國大陸城鎮化的趨勢、歷經階段及其典型特徵。二是「面向現代化的新型城鎮化戰略目標指標研究」，立足到 2035 年基本實現社會主義現代化有關要求，梳理當前中國大陸新型城鎮化的主要問題，結合先進經濟體城市化最新趨勢和成熟經驗，研究提出面向現代化的新型城鎮化內涵、發展目標和指標體系。三是「面向現代化的新型城鎮化戰略重點任務研究」，立足到 2035 年基本實現社會主義現代化有關要求，全面梳理《國家新型城鎮化規劃（2014-2020 年）》戰略任務實施情況，深入分析推進新型城鎮化高品質發展面臨的問題，結合國際先進經驗，研究提出面向現代化的新型城鎮化的重點任務和改革措施。

大體而言，以城鎮化為主線釋放內需潛力，也是目前中國大陸應對疫情衝擊、提振內需的關鍵一步。不僅有與之配套的基礎建設，城鎮化是一個具有系統性、綜合性、動態性、內生性和正面性的社會經濟變遷、演進、發展過程，因此客觀上說，就算其他什麼事情都不做，僅僅依靠推进城鎮化戰略，也能保持中國大陸經濟長期持續穩定成長，這是中國大陸學界對中國大陸經濟保持長期樂觀態度的緣由之一，值得關注。

三、綠色：生態經濟升級

「十三五」規劃的綠色理念旨在改善生態環境，具體措施包括促進人與自然和諧共生、加快建設主體功能區、推動低碳循環發展、全面節約和高效利用資源、加大環境治理力道，以及築牢生態安全屏障等。

目前受疫情影響，中國大陸國內經濟社會發展面臨的困難和風險挑戰上升，不少人擔憂，污染防治將慢下腳步。但此說法遭生態環境部綜合司司長徐必久否認，其表示疫情對生態環境保護工作帶來一定的影響，總體上來看是局部的、短期的、有限的，生態環境品質持續好轉的趨勢不會改變²⁷。基於綠色發展是建立高品質現代化經濟體系的必然要求，也是解決生態環境問題的根本之策，生態環境保護已經是推動經濟高品質發展的重要力量。預期「十四五」規劃將把落實綠色發展理念、完成綠色轉型作為重要任務，綠色轉型還會與城鎮化結合推動。

其中，關注生態經濟升級，圍繞推動從生態保護、生態修復進入到生態經濟的轉化，加速推動產業生態化和生態產業化，加強生態准入，強化生態治理和管控，建設美麗中國。這意味「十四五」綠色發展擬把生態學的問題轉化成經濟學的問題，包括但不限於污染治理，實際上有更廣的含義，包括綠色消費、綠色生產、綠色流通、綠色投資等，是一個綠色的生產體系。全國政協經濟委員會副主任劉世錦透露，在政策目標方面，「十四五」規劃綠色發展的目標可能與聯合國2030年可持續發展的議程相互銜接，在碳排放、能源消耗、環境保護、生物多樣性指標水準的設置上應有適當的提升²⁸。

²⁷ 「保持定力 打好污染防治攻堅戰」（2020年5月14日），《人民網》，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0514/c1001-31707971.html>。

²⁸ 「劉世錦：強化新基建綠色內涵，『十四五』建綠色發展基本框架」（2020年6月2日），《新浪財經》，<https://finance.sina.com.cn/roll/2020-06-02/doc-iircuyvi6339522.shtml>。

四、開放：推進高水準開放

「十三五」規劃的開放理念旨在形成國內外深度融合的互利合作格局。具體措施包括完善對外開放戰略布局、形成對外開放新體制、推進「一帶一路」建設、深化和港澳臺地區合作發展、積極參與全球經濟治理、積極承擔國際責任和義務等。

總體來說，當前中國大陸在外資、外貿和對外承包工程等方面呈現出世界經濟大國的地位，這表明中國大陸對外開放總體格局已進入一個新的發展階段。因此，發改委就如何增強大國韌性發布研究課題，主要釐清大國韌性的內涵、組成與條件，總結主要國家增強大國韌性的經驗做法，分析「十四五」時期外部環境和中國大陸經濟、科技、社會等領域需要防範的風險事件，研判「十四五」時期增強大國韌性的優勢劣勢、機會挑戰，提出「十四五」時期增強大國韌性的總體思路、戰略重點、實施路徑和重大措施。

此外，有鑑於全球的地緣政治和經濟局勢已經出現很大的變化，特別是美中貿易戰朝向長期化發展的趨勢，發改委也著重研究「十四五」時期國際格局重要變動及中國大陸與世界的互動關係。主要總結國際格局演變的歷史規律，分析影響國際格局變化的主要因素，把握當前國際格局的深刻變化及深層次原因，研判「十四五」時期國際格局的變化趨勢，系統分析國際格局新趨勢新變化對中國大陸的影響，研究提出中國大陸與世界互動過程中應採取的戰略措施。其中，關注自貿試驗區政策、制度型開放（擴大開放措施）、「一帶一路」、對臺政策，以及參與全球治理等面向。

自貿試驗區政策：在「十三五」規劃中，自貿試驗區政策對應中國大陸對外開放戰略布局、對外開放新體制兩項任務，即概念上為「與國際接軌」的平臺。但多年實施下來，其內容不再強調國際化、便捷化，反而轉向產業

發展。國內學者大多認為，如今自貿試驗區政策的重要性在於「引進來」，即藉由開放中國大陸的市場，引進要素資源。為求疫情後經濟快速恢復，中國大陸意在打開市場，預期自貿試驗區政策會優先推進。

制度型開放（擴大開放措施）：擴大開放措施目的主要在「穩外資」，穩定國際供應鏈，鞏固中國大陸產業鏈優勢。總的說法是，「十四五」時期，中國大陸要以制度型開放為重點建設高水準開放型經濟新體制，按照公開市場、公平競爭的原則，推動與世界經貿規則的對接，由此進一步融入世界經濟並增強話語權，推進經濟高品質發展。具體制度包括：加快推進服務業市場開放，尤其擴大金融業對內對外開放²⁹；完善准入前國民待遇和負面清單管理制度³⁰；強化智慧財產權保護與產權保護；降低企業制度性交易成本，例如加大減稅降費力道，全面實施企業自主登記與簡易註銷制度等等³¹。

「一帶一路」：基於「一帶一路」是由習近平提出，且為中國大陸最核心的外交策略，研判中國大陸會繼續推動下去，只是在面臨外部環境不確定風險，以及疫情影響國內經濟優先的背景下，未來將謹慎低調推進「一帶一路」。「一帶一路」不會有新意，既有建設會視情況延遲推動，這是可能的調整方向。值得注意的是，本研究從座談會了解，疫情發生前，傳非洲有意成為中國大陸關鍵零組件或原料的提供者，但礙於雙方產業結構不一樣，中國大陸打算在「十四五」時期讓「一帶一路」配合「成為發展中國家的成長夥伴」目標進行調整。關注的議題在於執行的經濟主體，若還是政府與國企，顯示「一帶一路」仍是政治或補貼政策偏好下的輸出；若是民企與一般投資者利用「一帶一路」取得商業優勢或政治機會，則有可能會策動中國大陸在

²⁹ 除金融業外，未提及其他服務業業別。

³⁰ 包括：縮減市場准入負面清單；儘快形成全國統一、內外資一致的負面清單；提升負面清單透明度與可操作性；開展負面清單外無審批試點，完成「准入即准營」；明確並細化國民待遇標準，給內外資企業明確預期。

³¹ 「推進高水準開放已成為『十四五』改革發展的關鍵」（2020年5月19日），《中國經濟時報》，https://www.sohu.com/a/396083582_115495。

其他國家發動投資的趨勢。從中國大陸在拉丁美洲、非洲的投資布局來看，關鍵成效在於留在後進國家市場裡面的中國大陸企業體或中國大陸資本所創造延伸出的市場空間。例如，肯亞使用華為的電子支付，下一代非洲電子消費者能無縫接入中國大陸數位網路，這將進一步把他國電子商務平臺拒之門外。

對臺政策：受美中貿易戰及新冠肺炎疫情影響，「十四五」規劃的重心放在穩定中國大陸國內經濟與市場。此外，針對近年來香港抗爭情勢不斷，中國大陸治港政策顯趨強硬，如在 2020 年 7 月 1 日實施「香港國安法」壓迫香港言論自由。中國大陸對港政策轉變，代表只要碰到國家主權和國家安全議題，只有「一個中國」。而這對兩岸關係的啟示是，中國大陸處理對港和對臺問題，將更多地採取「單邊立法、操之在己」的作法。

參與全球治理：中國大陸自「十二五」起增強參與全球經濟治理的話語權，試圖改變全球治理，即積極參與並引領全球治理及其變革，施壓個別國家，合法化中國大陸政權，並推進其價值觀³²。「十三五」以來，中國大陸持續推行「大外宣³³」，透過外交官、官媒、紅色資本、滲透等策略，重塑國際媒體對中國大陸的敘事方式，藉此美化形象。並藉由「一帶一路」在經濟影響力之外，連帶將中國大陸的媒體影響力帶進合作夥伴國家。其中，在參與國際組織方面取得顯著成績，可見聯合國等國際組織快速「中國化」。表 2-7 整理中國大陸在國際組織布局情況，至少 16 名陸籍人士在各類國際組織掌要職。

³² 具體包括：(1) 提倡特別的人權觀點，指各國國情不同，中國大陸可以不顧少數人意見依法行事。(2) 以所謂的「經濟社會權」，重新界定民主。(3) 塑造國家主權不容侵犯的神聖地位。(4) 透過雙邊協商解決政治議題，迫使勢單力薄的國家屈從其意志。

³³ 「大外宣」是「中國對外宣傳大布局」的簡稱。中國大陸政府從 2009 年開始，投入人民幣 450 億元展開的全球宣傳計畫。

表 2-7 中國大陸在國際組織布局情況

組織	職稱	當選或任命時間
世界智慧財產權組織 (WIPO)	副總幹事王彬穎	2008 年 12 月
國際貨幣組織 (IMF)	秘書長林建海	2012 年 3 月
聯合國工業發展組織 (UNIDO)	秘書長李勇	2013 年 6 月
世界貿易組織 (WTO)	副秘書長易小淮	2013 年 8 月
國際電信聯盟 (ITU)	秘書長趙厚麟	2014 年 10 月
國際民航組織 (ICAO)	秘書長柳芳	2015 年 8 月
世界衛生組織 (WHO)	助理總幹事任明輝	2016 年 1 月
亞投行 (AIIB)	行長金立群	2016 年 1 月
世界銀行 (WB)	常務副行長、首席行政官楊少林	2016 年 2 月
國際奧林匹克委員會 (IOC)	副主席于再清	2016 年 8 月
國際貨幣基金 (IMF)	副行長張濤	2016 年 8 月
世界氣象組織 (WMO)	助理秘書長張文建	2016 年 9 月
聯合國 (UN)	副秘書長劉振民 助理秘書長徐浩良	2017 年 7 月 2019 年 7 月
亞洲開發銀行 (ADB)	副行長陳詩新	2018 年 12 月
聯合國糧農組織 (FAO)	秘書長屈冬玉	2019 年 6 月

註：上表皆為現任在職。

資料來源：本研究整理。

誠然，中國大陸意圖掌握決策權，重塑全球治理原則，亦影響臺灣國際參與；國際社會已注意到，中國大陸利用國際組織威脅國際秩序，美國等國也開始反制。儘管如此，「十四五」中國大陸仍將增強/維持參與國際事物能力，積極承擔國際責任和義務的論調不會改變，如中國大陸外交部已指出要深入參與全球治理，積極擴大國際合作，特別是在疫情後，要加強國際間共同合作防疫。

五、共享：增進人民福祉

「十三五」規劃的共享理念旨在保障基本民生。具體措施包括增加公共服務供給、實施脫貧攻堅工程、提高教育品質、促進就業創業、縮小收入差距、建立更加公平更可持續的社會保障制度、推進健康中國建設，以及促進

人口均衡發展等。

基於保障所有公民的合法權利，才能保證社會和國家政權的穩定理論，預期「十四五」規劃仍將持續推進上述民生政策，控制好就業、居民收入、社保等社會發展底線，以增進人民福祉。根據發改委規劃司網站 2018 年年底至今徵集之「十四五」課題，在民生方面，重點有四：第一，對基尼係數（Gini coefficient）的變動走向和成因進行分析，研究透過優化所得分配結構促進消費需求提升的潛力空間，提出行業區域所得分配差距及調整優化方向和重點。第二，預期中國大陸人均 GDP 將在「十四五」時期突破 1 萬美元，根據「『十四五』時期民生領域的突出短板及改善民生重大舉措研究」的研究要點指出，要總結國際上典型國家在人均 GDP 達到 1 萬美元階段時面臨的社會結構變化、重大民生問題及應對措施，提出「十四五」時期改善民生的政策。第三，要在「十四五」時期建立健全穩定公平的醫療保障制度，研究提出「十四五」時期健全合理兼顧各類人群的醫保待遇確定、動態調整機制以及相應籌資機制、繳費政策等方面的重點措施。第四，結合中國大陸人口變化未來趨勢，對比先進國家儲蓄率歷史變化情況，分析提出中國大陸儲蓄率變化的主要原因，研判「十四五」時期中國大陸儲蓄率變動態勢，分析儲蓄率變化對中國大陸投資總量與結構、居民消費、公共服務等諸多方面帶來的影響，並針對存在的突出問題提出相應政策建議。

大體而言，中國大陸政府藉由民生保障、改善收入等可望促進消費並優化消費結構，後續關注公共服務新需求供給應對，包括二胎政策效應帶來的教育、醫療等供給擴量需求；老年化社會帶來的健康、養老、醫療等服務的轉型；消費升級和品質提高帶來的公共空間、運動設施需求的增加；提升文化自信帶來的公共文化服務與設施供給的需求增加等。公共財政應該向哪個方向使勁以刺激經濟，這是中國大陸的經濟學家經常辯論的話題，此次疫情中凸顯出的公共服務資源緊缺、應急能力不足等問題，又激起了針對這個辯

題帶去的新思考。前重慶市長黃奇帆於 2 月 11 日撰文指出，中國大陸政府財政偏好交通、建築等基礎建設項目，卻長期忽視對公共設施和公共服務的投入，事實上，對後者的投資能更高效地拉動 GDP，也能滿足人們的真正需求。此外，他認為，政府財政不能只關注投資，也應該重視對消費的拉動，尤其是衛生、教育等方面的公共消費，才能促進中國大陸經濟的永續、高品質發展³⁴。由此觀之，藉此疫情之劫，完善公共衛生系統和應急系統作為政府財政投資的重要領域，是「十四五」規劃重點之一。

第四節 本章小結

總體而言，在中國大陸官方的論述中，疫情的衝擊只是短期、階段性，全面建成小康社會將如期完成。不過，在「十四五」時期，中國大陸仍將面臨複雜內外形勢，經濟成長速度持續趨緩，美中競爭對抗又增添經濟調控新變數，看起來挑戰大於機會（見表 2-8）。特別是中國大陸主席習近平已多次提及世界處於「百年未有之大變局」，意味著整個「十四五」時期中國大陸周邊形勢變化將非常劇烈。不過，相較於外部環境挑戰不可控，內部環境雖有挑戰，但可操之在己。因此，中國大陸提出「以內促外」的「雙循環」發展格局，以期改善其面臨很多的中長期問題，以下是本研究進一步總結。

³⁴ 「黃奇帆：新冠肺炎疫情下對中國公共衛生防疫體系改革的建議」（2020 年 2 月 11 日），《第一財經》，<https://www.yicai.com/news/100500338.html>。

表 2-8 中國大陸「十四五」期間可能面臨的機會與挑戰

「十四五」期間可能面臨的國內外形勢		機會	挑戰
外部環境	保護主義與反全球化浪潮再起		√
	美中兩大陣營對抗將加劇		√
	供應鏈加快重組進程		√
	新工業革命的機會與挑戰	√	√
內部環境	超大規模的經濟基礎優勢	√	
	發展不平衡不充分問題		√
	發展不可持續問題		√
	社會主義市場經濟體制不完善問題	√	√
	科技和產業創新能力薄弱問題		√

資料來源：本研究整理。

壹、「十四五」著重應對各國「去中國化的趨勢」

「十四五」規劃內容擴及經濟、政治、文化、社會和生態文明領域，除了要彌補美中貿易戰、疫情留下的經濟缺口外，圍繞全球經貿格局轉變，本研究認為將著重應對各國「去中國化」（與中國脫鉤）趨勢。根據近來各國政界、學界和輿論界的動向，脫鉤主要指的是在經濟和貿易領域脫離關係。然各國產業要脫離中國大陸，技術上並非問題，但這樣的轉變會推翻既有的政治與經濟理論。第一個被推翻的理論就是原本私有企業不問產品來源，只問價格的模式將被改變。

對中國大陸而言，針對各國積極熱議「去中國化」是否可行？目前主要有兩派觀點：一者認為，各國很難真正與中國大陸落實經濟層面的關係脫鉤，拿回經濟主權與產業鏈並非易事；再加上中國大陸持續擴大對全球開放市場，對外投資也持續增加當中，更反應出中國大陸經濟與全世界聯繫仍然緊密，脫鉤可能因成本大幅增加而事倍功半。

另一派則認為，經過此次疫情的衝擊後，各國將更加接受「中國威脅論」

的觀點。除此之外，儘管中國大陸仍強調改革開放，但近年來中國大陸的主流政治意識偏向保守；故此，在美中對抗加劇的大背景下，若中國大陸最高領導階層未發生重大變動，以美國為首的西方國家極有可能在疫情過後，於關鍵技術與軍事領域進一步封鎖中國，同時從地緣上圍剿中國，迫使中國大陸從以外向型經濟為主重返自力更生年代，同時將對外關係的發展重點轉移到與第三世界的關係。

綜上所述，考量目前中國大陸在全球供應鏈的重要地位，各國難以透過推動「完全脫鉤」的方式來達到去中化的目的，但著眼於有限的目標、採取在局部領域脫鉤（半脫鉤）的政策安排具備一定可行性。一些關鍵的產品和服務可能會存在分別以美、中為首的兩個分割的市場、兩個標準和兩套體系³⁵，但是其他的產品仍可能維持全球統一市場的格局。對於第三方市場的爭奪也非常關鍵。儘管程度上可以接受，半脫鉤可能會在相當長一段時間降低中國大陸的潛在經濟成長，需值關注。

貳、中國大陸經濟的底層邏輯：由「以外帶內」向「以內促外」調整

外部環境不確定性可能進一步加大，對中國大陸而言，完善自我仍是最好的主動應對思路，因此提出「以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進」的新發展格局。「雙循環」早已存在，只不過中國大陸過去是以「外循環」帶動「內循環」，未來將改成「以內促外」，這也意味著中國大陸經濟的底層邏輯有所改變，本研究歸納出以下三個經濟發展方向：

一是從外需依賴向內需驅動轉型。在加入 WTO 後的前十年裡，中國大陸經濟成長主要依靠外貿和投資，最終消費支出對 GDP 的貢獻長期處於低

³⁵ 為全球市場提供產品的中國大陸通訊設備、醫療、消費電子、稀土等產業的企業可能受到美國脫鉤清單的負面影響。

位，最終消費率逐年下滑至 2010 年的最低點 48.45%。自從全球金融危機後，中國大陸意識到依賴外需拉動經濟成長的不穩定性，著重培養和復甦內需動力，最終消費率逐漸回升，但依舊大幅低於先進國家水準，上升空間巨大。貿易保護主義和反全球化思潮下，大國間仍然充滿明爭暗鬥，並且紛爭進入到規則制訂、智慧財產權保護等更為細緻的層面，因此「十四五」會推動從外需驅動向內需驅動的轉型。

二是從低端製造向高端製造轉型。製造業優化升級和高品質發展，一直是中國大陸決策者思之念之的重要課題，也是中國大陸經濟轉型升級的重點方向。民生證券基於美國經濟學家 Hausmann 等人開發的出口複雜度方法，在 27 個經濟體的架構下，測算得出各個經濟體的製造業出口技術含量（出口複雜度）。結果顯示，目前中國大陸製造業技術含量在主要經濟體中已位居前列，成功趕超法國、英國、義大利，但距離日本、韓國所代表的世界領先水準仍有較大差距³⁶。因此，「十四五」需要繼續向高端製造轉型，完成中國製造由大到強的轉變。

三是從工業化向服務化轉型。目前世界正處於經濟服務化時代，服務業已上升為全球經濟的主導產業，成為繼工業之後世界和各國經濟成長的主要動力。改革開放以來中國大陸經濟服務化程度不斷加深，近年來居民服務消費增速快於商品消費增速，2018 年服務消費在最終居民消費中占比基本達到五成，顯示消費結構在升級。但與其他國家相比，中國大陸經濟服務化程度仍然有待提高。結合主要先進國家歷史經驗可以預期，中國大陸經濟服務化將繼工業化之後，成為經濟成長的第一動力，因此，從工業化向服務化轉型，也是「十四五」產業結構優化升級的戰略重點之一。

上述三個轉型方向也反映出「雙循環」戰略並非簡單經濟學意義上，「外循環」與「內循環」效率孰優孰劣的討論，而是在經濟體系中更加側重安全，

³⁶ 解運亮、毛健、付萬叢 (2019)，「2020 年宏觀經濟形勢展望」，民生證券研究報告。

經濟社會的安全穩定與不發生系統性風險將成為政策底線和目標。具體而言，對於糧食安全、能源安全、醫療資源安全等問題，中國大陸會有更長遠的考慮，以及相應的措施加以鞏固。還有產業鏈安全問題，特別是像核心技術供應鏈，肯定會在「十四五」規劃中加以考量，中國大陸不希望未來過於依賴美國和其他先進國家的技術供應。

值得注意的是，既然是更加側重安全，經濟上一些中短期的陣痛恐怕是中國大陸不得不付出的代價，包括：出口轉內銷下產能相對過剩的問題，核心技術有差距的關鍵部件國產替代過程中，消費者剩餘和效率一定程度的損失，原材料國產替代過程中單位生產成本上升等。這使得中國大陸在內循環為主體的格局下，仍需維持主動加大開放、以開放促改革的思路，以保持對全球的開放和技術合作。

參、科技自主與內需消費是「十四五」核心政策

承前判斷，中國大陸的因應方式主要有二：一是內部持續創新，轉型升級；二是持續對外開放，穩外資。本研究綜整「十四五」規劃可能推出重大政經政策（表 2-9），可以發現中國大陸就創新、開放理念籌備許多政策，研判會加速推動，但涉及共產黨領導有關的體制改革將緩慢推進。值得注意的是，「十四五」規劃主要在協調地方想做的建設能否對接中央要做的建設，如產業布局、政治派系上是否能連結。因此，中國大陸資源會保持在幾個重要項目，包括新型消費、新基建投資、「製造強國」、新型城鎮化、「一帶一路」等。地方上的發展，則視習近平要不要納入社會福利的政策脈絡中。

進一步而言，為建立完整的「內循環」體系，科技、內需是兩大重點。「內循環」可謂是「創新加需求拉動型」供給側結構性改革的延續和深化，尤其基於當前中國大陸減少對外科技、外需依賴的需求，重點之一為科技內循環。係以新基建、數位經濟為引領，企業為創新主導，以因應潛在美中技

術脫鉤風險，並實現在關鍵技術領域的自主可控。重點之二為消費內循環，降低民眾儲蓄率，透過擴大民眾消費需求，承接以前的出口，以形成自我暢通、循環的經濟體。

此外，透過擴大改革開放，形成國內國際互補的雙循環格局。習近平已澄清，以內循環為主的雙循環戰略，並非中國大陸要閉關鎖國，而是透過改革形成內部有效供需銜接國際產業供應鏈，讓中國大陸可以更開放的姿態融入全球經濟。擴大開放重心的變化，預期將從之前商品和要素流動型開放向規則等制度型開放轉變，更加突出規則、管理、標準等制度層面的開放。而制度體系離不開法治保障，其中關鍵在於中國大陸如何規範產權界定保護以及促進公平競爭。



資料來源：本研究整理。

圖 2-6 「雙循環」背景下重點政策示意圖

表 2-9 前瞻「十四五」規劃重大政經決策

發展理念	「十三五」 規劃重點	前瞻「十四五」 規劃重點	趨勢研判	
			推動速度	理由
創新	培育發展新動力： ● 消費 ● 投資 ● 出口	「新三駕馬車」： ● 新型消費 ● 新基建投資 ● 「一帶一路」	新型消費、 新基建投資 加速；「一帶 一路」緩慢	穩定國內經濟 優先
	拓展發展新空間	持續推動	持平	
	深入實施創新驅動發 展戰略： ● 雙創	持續推動	持平	
	大力推進農業現代化	持續推動	持平	
	建立產業新體系： ● 「中國製造 2025」	產業「引擎」培育： ● 「製造強國」	加速	支撐經濟轉型 任務
	建立發展新體制： ● 國企改革 ● 財稅體制改革 ● 金融體制改革	體制改革： ● 國企改革 ● 農業供給側結 構性改革 ● 財稅改革 ● 金融體制改革 ● 政府管理	緩慢	涉及共產黨領 導、國家社會 制度、國企發 揮作用與政府 決策，陸方無 法讓步
	創新和完善總體調控 方式：以財政政策、貨 幣政策為主	持續推動	持平	
協調	推動區域協調發展： ● 京津冀 ● 長江經濟帶	區域整合融入、空間 優化與提升： ● 京津冀 ● 長江經濟帶 ● 粵港澳大灣區 ● 城市群	緩慢	疫情影響，地 方保護主義高 漲，一體化政 策遇阻
	推動城鄉協調發展	新型城鎮化	加速	中國大陸最大 內需、經濟成 長潛力
	推動物質文明和精神 文明協調發展	持續推動	持平	
	推動經濟建設和國防 建設融合發展	轉為低調推動	加速	此為中國大陸 的軍民融合發 展政策，但面 臨美擴大對陸 出口限制
綠色	促進人與自然和諧共	關注生態經濟升級	持平	

發展理念	「十三五」 規劃重點	前瞻「十四五」 規劃重點	趨勢研判	
			推動速度	理由
	生			
	加快建設主體功能區			
	推動低碳循環發展			
	全面節約和高效利用資源			
	加大環境治理力道			
	築牢生態安全屏障			
開放	完善對外開放戰略布局： ● 自貿試驗區 ● 邊境經濟合作區 ● 跨境經濟合作區	關注自貿試驗區政策	加速	為求疫情後經濟快速恢復，中國大陸意在打開市場
	形成對外開放新體制	制度型開放	加速發布 緩慢執行	會有政策，但執行度待觀察
	推進「一帶一路」建設	轉為謹慎低調推進「一帶一路」	緩慢	國內經濟優先，加上疫後資源不足和經濟萎縮限制，面臨精簡規模
	深化和港澳臺地區合作發展	對臺政策	緩慢	國內經濟、香港議題優先
	積極參與全球經濟治理	參與全球治理	加速	強化全球經濟治理話語權
	積極承擔國際責任和義務			
共享	增加公共服務供給	公共服務新需求供給應對	加速	對公共設施和服務的投入能高效拉動經濟成長，能滿足民眾真正需求，也有助於社會維穩
	實施脫貧攻堅工程			
	提高教育品質			
	促進就業創業			
	縮小收入差距			
	建立更加公平更可持續的社會保障制度			
	推進健康中國建設			
	促進人口均衡發展			

註：推動速度為加速或緩慢才會說明理由。

資料來源：本研究整理。

肆、「十四五」規劃建議對臺論述評析

2020年11月3日，中國大陸發布「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和2035年遠景目標的建議」（後稱「建議」），全文約兩萬多字，涵蓋15大項共60條建議，明確「十四五」時期經濟社會發展的基本思路、主要目標及2035年遠景目標。

其中，兩岸議題被單獨納入第15項「全黨全國各族人民團結起來，為實現『十四五』規劃和2035年遠景目標而奮鬥」的第58項建議。除五中全會公報對臺內容提到的「推進兩岸關係和平發展和祖國統一」外，本次「建議」有較多闡述，主要是重申中國大陸的對臺政策，並規劃未來兩岸經貿關係的走向。以下根據該項建議觀察其對未來兩岸情勢發展的可能影響。

一、提高對「推進兩岸關係和平發展和祖國統一進程」的重視

從「十三五」規劃建議與此次「建議」中兩岸議題放置位置與闡述內容觀察（詳表2-10），本次「建議」將兩岸議題納入中國大陸落實「十四五」規劃和2035年遠景目標的考量範圍中，與港澳議題（第57項建議）分開闡述，且在「十四五」規劃綱要提出前，先行表述要「推進兩岸關係和平發展和祖國統一」，並將「一個中國原則」置於「九二共識」之前。

雖然本次「建議」也有「和平與發展仍然是時代主題」及「推進兩岸關係和平發展」的表述，但也提到「底線思維」、「發揚鬥爭精神」等語，顯示中國大陸並未「止戈止武」，仍是劃有「高度警惕和堅決遏制『臺獨』分裂活動」的底線。且對照「十三五」規劃綱要的「堅決反對『臺獨』」，本次「建議」對「臺獨」的表述，多了「高度警惕」與「遏制」二詞。顯示中國大陸表明「一國兩制」已沒有「一中各表」空間，中國共產黨要主導兩岸統一及

反對「臺獨」的強硬立場。

表 2-10 《十三五規劃建議》與《十四五規劃建議》兩岸議題比較

	「十三五」規劃建議	「十三五」規劃綱要	「十四五」規劃建議
所屬位階	六、堅持開放發展，著力實現合作共贏 (四)深化內地和港澳、大陸和臺灣地區合作發展	第十二篇 深化內地和港澳、大陸和臺灣地區合作發展 第五十五章 推進兩岸關係和平發展和祖國統一進程	十五、全黨全國各族人民團結起來，為實現「十四五」規劃和 2035 年遠景目標而奮鬥
闡述內容	堅持「九二共識」和一個中國原則，秉持「兩岸一家親」，以互利共贏方式深化兩岸經濟合作。推動兩岸產業合作協調發展、金融業合作及貿易投資等雙向開放合作。推進海峽西岸經濟區建設，打造平潭等對臺合作平臺。擴大兩岸人員往來，深化兩岸農業、文化、教育、科技、社會等領域交流合作，增進兩岸同胞福祉，讓更多臺灣普通民眾、青少年和中小企業受益。	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。 第一節 促進兩岸經濟融合發展 第二節 加強兩岸人文社會交流	58. 推進兩岸關係和平發展和祖國統一。堅持一個中國原則和「九二共識」，以兩岸同胞福祉為依歸，推動兩岸關係和平發展、融合發展，加強兩岸產業合作，打造兩岸共同市場，壯大中華民族經濟，共同弘揚中華文化。完善保障臺灣同胞福祉和在大陸享受同等待遇的制度和政策，支持臺商臺企參與「一帶一路」建設和國家區域協調發展戰略，支持符合條件的臺資企業在大陸上市，支持福建探索海峽兩岸融合發展新路。加強兩岸基層和青少年交流。高度警惕和堅決遏制「臺獨」分裂活動。

資料來源：本研究整理。

二、兩岸經貿合作延續與「對臺 31 項」、「對臺 26 條」及「對臺 11 條」措施

在兩岸經貿方面，第 58 項建議提到要加強兩岸產業合作，打造兩岸共同市場。觀其內容主要是延續「對臺 31 項」、「對臺 26 條」及「對臺 11 條」措施，除持續完善臺灣民眾在陸享受同等待遇的制度和政策外，提出要支持臺商臺企參與「一帶一路」建設和國家區域協調發展戰略，若與「建議」相

關內容做對接的話（詳表 2-11），可看出中國大陸政府要利用臺商、臺企力量加速其對外開放與區域發展進程。

表 2-11 「建議」中「一帶一路」和區域協調發展內容

	「一帶一路」	區域協調發展
所屬位階	十一、實行高水平對外開放，開拓合作共贏新局面	八、優化國土空間布局，推進區域協調發展和新型城鎮化
闡述內容	40.推動共建「一帶一路」高質量發展。堅持共商共建共享原則，秉持綠色、開放、廉潔理念，深化務實合作，加強安全保障，促進共同發展。推進基礎設施互聯互通，拓展第三方市場合作。構築互利共贏的產業鏈供應鏈合作體系，深化國際產能合作，擴大雙向貿易和投資。堅持以企業為主體，以市場為導向，遵循國際慣例和債務可持續原則，健全多元化投融資體系。推進戰略、規劃、機制對接，加強政策、規則、標準聯通。深化公共衛生、數字經濟、綠色發展、科技教育合作，促進人文交流。	30.推動區域協調發展。推動西部大開發形成新格局，推動東北振興取得新突破，促進中部地區加快崛起，鼓勵東部地區加快推進現代化。支持革命老區、民族地區加快發展，加強邊疆地區建設，推進興邊富民、穩邊固邊。推進京津冀協同發展、長江經濟帶發展、粵港澳大灣區建設、長三角一體化發展，打造創新平臺和新增長極。推動黃河流域生態保護和高質量發展。高標準、高質量建設雄安新區。堅持陸海統籌，發展海洋經濟，建設海洋強國。健全區域戰略統籌、市場一體化發展、區域合作互助、區際利益補償等機制，更好促進發達地區和欠發達地區、東中西部和東北地區共同發展。完善轉移支付制度，加大對欠發達地區財力支持，逐步實現基本公共服務均等化。

資料來源：本研究整理。

其次，提出要支持符合條件的臺資企業在中國大陸上市。主要是延續「對臺 11 條措施」中的「八、強化金融支持臺資企業疫情防控和復工復產」提出的「鼓勵符合條件的臺資企業在大陸上市融資，為符合條件的科創型臺資企業在科創板上市提供支持」，以擴大臺資企業融資管道，加速兩岸融合發展，也有助於中國大陸進一步完善資本市場改革。

2020 年 9 月，中國大陸國臺辦經濟局長張世宏表示，2019 年前中國大陸批准上市的臺資企業有 30 家，2020 年疫情爆發後，中國大陸證監會加快臺資企業上市進程，已批准 7 家臺資企業在陸上市計畫，並持續審理其他臺資企業，將吸引更多臺商登陸上市籌資。

從中國大陸要支持臺商臺企參與「一帶一路」建設和國家區域協調發展戰略、支持符合條件的臺資企業在陸上市等政策來看，雖然中國大陸表示要加強兩岸產業合作，打造兩岸共同市場，但未來應將著重在陸臺商的發展，在後疫情時代，穩定並引導臺商投資動向，讓臺商成為中國大陸加速現代化發展的力量之一。

第三，提高福建省在兩岸發展的角色，支持福建探索海峽兩岸融合發展新路。顯示中國大陸肯定福建的對臺工作與兩岸融合先行先試的作用，並要進一步賦予福建在推動兩岸和平發展、融合發展及祖國和平統一的進程中更多的責任。另，提出要「加強兩岸基層和青少年交流」，說明中國大陸仍將維持避開官方交流，加強民間交流的基本調性。

三、前瞻兩岸關係

從「建議」整體內容來看，除第 58 點針對兩岸的建議外，中國大陸開啟全面建設社會主義現代化國家的新發展階段中，要加強國家、企業科技創新能力，發展人工智慧、量子信息、積體電路、生命健康、腦科學、生物育種、空天科技、深地深海等前沿領域的國家重大科技項目；強化產業鏈供應鏈現代化，推動全產業鏈優化升級，推動產業鏈供應鏈多元化，持續發展戰略性新興產業，加速新基建系統布局，加快數位經濟發展；透過「雙循環」戰略，加速培育完整內需體系，產供銷有效銜接，並吸引全球資源要素等諸多建議內容，皆對我國產業及在陸臺商中長期發展產生一定影響。加以從「建議」可知，當前中國大陸首重穩定經濟發展，確保「十四五」規劃及「2035 年遠景目標」達成，研判中國大陸會避免外部戰略環境的進一步惡化，增加發展的不確定性風險。因此，在未來中國大陸新的發展階段中，對臺政策應會持續貫徹落實堅持一中原則、堅持「九二共識」、推動兩岸關係和平發展和融合發展、促進臺灣民眾同等待遇、反對「臺獨分裂」等施政邏輯。

第三章 2020 年中國大陸內部改革問題與調適

本章主要從產業科技、國企改革、新基建政策等方面探討 2020 年中國大陸內部改革的問題與調適，並側重債務問題與因應。第一節分析中國大陸產業科技發展的進程與調整，包括「中國製造 2025」、「中國標準 2035」。第二節觀察中國大陸新一輪國企改革的發展，包括國企改革概況、國進民退現象。第三節研析中國大陸不同的債務類型，並討論對中國大陸造成的風險，以及中國大陸的因應方式。第四節探討近期中國大陸因應疫情推動新基建政策。第五節為小結，綜合整理前揭政策重點內容並綜合評估其政策成效。

第一節 中國大陸產業科技發展的進程與調整

壹、「中國製造 2025」發展的問題與調整

一、「中國製造 2025」發展概況

中國大陸是世界工業產品的主要生產國家，然而近年來中國大陸生產要素成本不斷上升，逐漸喪失製造業的低價優勢，中國大陸政府期能透過製造業轉型升級解決低技術生產問題，提高整體經濟發展品質。隨著經濟實力增強，中國大陸政府透過企業海外併購、合資規範等作為取得外國企業的關鍵設備和技術，以彌補其國內基礎工藝落後的問題。然而與國外企業相比，中國大陸製造產業仍存在自主創新能力弱，關鍵核心技術與高端裝備對外依存度高；環境污染嚴重，資源能源利用效率低；高端裝備製造業和生產

性服務業發展緩慢，產業結構待轉型；資訊化與工業化融合程度不足；產業國際化程度不高等問題。加以，近年來各國製造業出現新的發展動向，陸續發布各項有關工業升級的戰略政策，例如美國「國家製造創新網路」、德國的「工業 4.0」及日本的「工業價值鏈」，使得中國大陸產業升級需求更形迫切。

為因應全球產業變革及加強自身產業技術，中國大陸 2015 年 5 月公布「中國製造 2025」國家發展戰略，是其實施「製造強國」戰略的首個十年綱領，期能藉此擺脫對外國高科技工業的依賴，並引領世界高科技產業發展。戰略目標是從製造大國向製造強國方向改變。基本原則是市場主導，政府引導；立足當前，著眼長遠；整體推進，重點突破；自主發展，開放合作。基本方針是創新驅動、品質為先、綠色發展、結構優化及人才為本，並透過推動「兩化融合」（資訊化和工業化）來實現目標。

戰略目標進程是：到 2025 年，中國大陸從「製造大國」邁入「製造強國」的行列；到 2035 年，中國大陸製造業整體達世界製造強國陣營中等水平；到 2049 年中共建國 100 年時，綜合實力進入世界製造強國前列。具體發展包括推動資訊化和工業化的兩化融合發展；在產業整體發展策略，設定九大戰略任務、五大工程、十大重點領域及其 23 個重點方向，詳表 3-1。

表 3-1 「中國製造 2025」產業整體發展策略

九大戰略任務	重要內涵
提高國家製造業創新能力	1.加強關鍵核心技術研發；2.提高創新設計能力； 3.推進科技成果產業化；4.完善國家製造業創新體系； 5.加強標準體系建設；6.強化智慧財產權運用。 ➤製造業創新中心（工業技術研究基地）建設工程
推進資訊化工業化深度融合	1.研究制定智慧製造發展戰略；2.加快發展智慧製造裝備和產品；3.推進製造過程智慧化；4.深化互聯網在製造領域的應用；5.加強互聯網基礎設施建設。 ➤智慧製造工程
強化工業基礎能力	1.統籌推進四基*發展；2.加強四基創新能力建設； 3.推動整機企業和四基企業協同發展。

	<p>➤ 工業強基工程</p>
加強品質品牌建設	<p>1.推廣先進品質管制技術和方法；2.加快提升產品品質； 3.完善品質監管體系；4.夯實質量發展基礎； 5.推進製造業品牌建設。</p>
全面推行綠色製造	<p>1.加快製造業綠色改造升級（全面推進鋼鐵、有色、化工、 建材、輕工、印染等傳統製造業綠色改造）； 2.推進資源高效迴圈利用；3.積極構建綠色製造體系。</p> <p>➤ 綠色製造工程</p>
大力推動重點領域突破發展	<p>十大重點領域及 23 個重點方向：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 新一代資訊技術產業：積體電路及專用設備、資訊通訊設備、作業系統與工業軟體、智慧製造核心資訊設備。 ● 高檔數控機床和機器人：高檔數控機床與基礎製造裝備、機器人。 ● 航空航太裝備：飛機、航空發動機、航空機載設備與系統、航太裝備。 ● 海洋工程裝備及高技術船舶：海洋工程裝備及高技術船舶 ● 先進軌道交通裝備：先進軌道交通裝備。 ● 節能與新能源汽車：節能汽車、新能源汽車、智能網聯汽車。 ● 電力裝備：發電裝備、輸變電裝備。 ● 農機裝備：農業裝備。 ● 新材料：先進基礎材料、關鍵戰略材料、前沿新材料。 ● 生物醫藥及高性能醫療器械：生物醫藥、高性能醫療器械。 <p>➤ 高端裝備創新工程</p>
深入推進製造業結構調整	<p>1.持續推進企業技術改造；2.穩步化解產能過剩矛盾； 3.促進大中小企業協調發展；4.優化製造業發展布局。</p>
積極發展服務型製造和生產性服務業	<p>1.推動發展服務型製造；2.加快生產性服務業發展； 3.強化服務功能區和公共服務平臺建設。</p>
提高製造業國際化發展水準	<p>1.提高利用外資與國際合作水準；2.提升跨國經營能力和國際競爭力；3.深化產業國際合作，加快企業走出去。</p>

註：四基是指核心基礎零組件、關鍵基礎材料、先進基礎工藝和產業技術基礎。

資料來源：本研究整理。

「中國製造 2025」的推動目標除要改善中國大陸製造業面臨的產能過剩、品質不佳、環境汙染等發展困境外，同時也要打造新的工業體系，使中國大陸產業順利轉型升級。中國大陸已意識到關鍵技術及關鍵材料自主創新發展是產業升級的必經途徑，而加速工業互聯網發展，更是重要做法。因此，資訊化與工業化的兩化融合發展是中國大陸重要的產業發展方向，從「中國

製造 2025」產業整體發展策略中可看出端倪。

二、「中國製造 2025」的成效與區域發展觀察

(一)「中國製造 2025」的成效觀察

中國大陸政府全力推動「中國製造 2025」，並將其納入「十三五」規劃。不過，中國大陸政府並未依照「中國製造 2025」10 大重點領域直接發布系統性數據以觀成效，大多是從工業戰略性新興產業、高技術製造業、裝備製造業³⁷等面向切入探討新動能新產業發展，係因這幾類產業涵蓋的行業項目大致符合 10 大重點領域的發展方向。此外，考量企業技術研發能力與升級是「中國製造 2025」發展核心之一，因此本研究將根據這些指標數據變化，來觀察「中國製造 2025」發展成效。

在新動能新產業發展方面，雖然近年來中國大陸工業成長速度持續放緩，但發展品質逐漸提升。2019 年中國大陸規模以上的工業附加價值年增 5.7%。其中，工業戰略性新興產業附加價值年增 8.4%，雖有所回落但仍維持一定的發展速度；工業生產結構逐步改善，裝備製造業附加價值在規上工業中占比最大，均維持在 30% 以上，成為拉動工業成長的力量；高技術製造業附加價值占規上工業的比重連年上升，從 2014 年的 10.6% 增加至 2019 年的 14.4%。雖然其成長率回落至 8.8%，但仍快於規上工業 3.1 個百分點，其中城市軌道車輛產量年增 32.6%，太陽能光伏電池產量年增 26.8%³⁸。顯示中國大陸製

³⁷ 中國大陸統計局表示，「工業戰略性新興產業」包括節能環保產業、新一代資訊技術產業、生物產業、高端裝備製造產業、新能源產業、新材料產業、新能源汽車產業等七大產業中的工業相關行業；「高技術製造業」包括醫藥製造業、航空、航天器及設備製造業、電子及通信設備製造業、電腦及辦公設備製造業、醫療儀器設備及儀器儀錶製造業、資訊化學品製造業等；「裝備製造業」包括金屬製品業、通用設備製造業、專用設備製造業、汽車製造業、鐵路、船舶、航空航太和其他運輸設備製造業、電氣機械和器材製造業、電腦、通信和其他電子設備製造業、儀器儀錶製造業等。

³⁸ 「新聞辦就 2019 年工業通信業發展情況舉行新聞發布會」（2020 年 1 月 20 日），《中國政府網》，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2020-01/20/content_5470965.htm。

造業生產結構漸向高科技化邁進（詳表 3-2）。

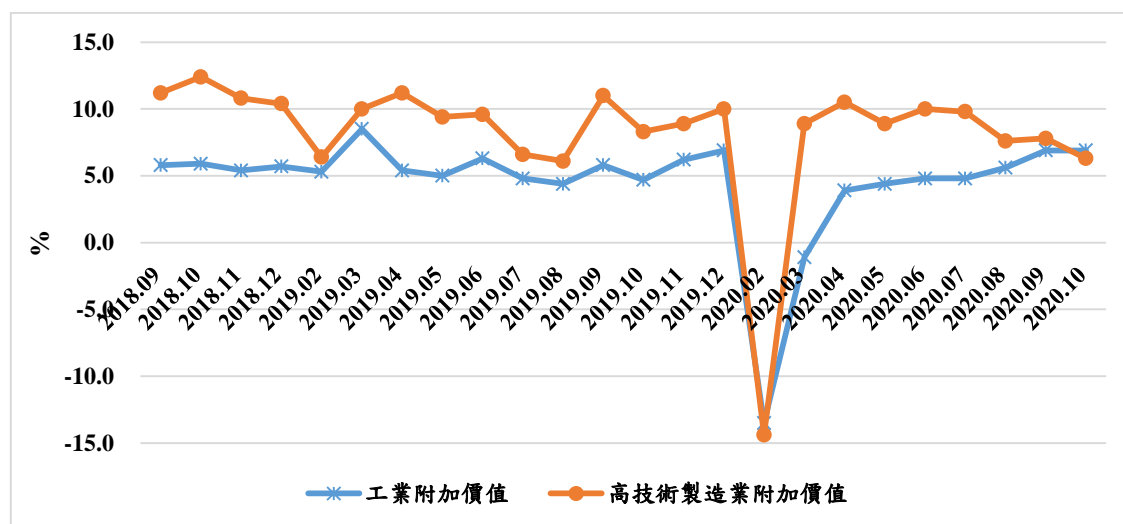
表 3-2 中國大陸規模以上工業附加價值結構變化

單位：%

年	規模以上工業附加價值成長率	工業戰略性新興產業成長率	高技術製造業		裝備製造業	
			成長率	比重	成長率	比重
2014	8.3	-	12.3	10.6	10.5	30.4
2015	6.1	-	10.2	11.8	6.8	31.8
2016	6.0	10.5	10.8	12.4	9.5	32.9
2017	6.6	11.0	13.4	12.7	11.3	32.7
2018	6.2	8.9	11.7	13.9	8.1	32.9
2019	5.7	8.4	8.8	14.4	6.7	32.5

資料來源：整理自 2014-2019 年「中華人民共和國國民經濟和社會發展統計公報」。

儘管中國大陸 2020 年 1 月其企業因疫情停工停產對工業經濟發展造成巨大衝擊，不過高技術製造業生產快速回穩，2020 年 1-2 月年減 14.4% 的低點，在 3 月已恢復為正成長年增 8.9%（詳圖 3-1），工業附加價值 4 月年增率才由正轉負為 3.9%，高技術製造業成為中國大陸製造業產能復甦的重要動力。不過，6 月後高技術製造業附加價值年增率持續下滑，10 月時年增 6.3%，低於工業附加價值年增率（6.9%）。



資料來源：本研究整理自中國大陸統計局。

圖 3-1 近期中國大陸高技術製造業附加價值成長率變化

當前中國大陸產業升級仍處於發展階段，新舊動能尚未完成轉換。新動能雖不斷增強，但在經濟中的比重仍偏低，尚不足以帶動整體經濟高品質發展。2019年中國大陸三新（新產業、新業態、新商業模式）經濟附加價值按現價計算年增9.3%，占2019年GDP比重的16.3%。其中，第一、二、三產業附加價值分別占GDP比重為0.7%、7.1%及8.6%³⁹。

在投資方面，中國大陸2019年製造業投資年增3.1%，其中製造業技術改造、高技術製造業等投資分別年增7.4%、17.7%，均高於整體製造業投資成長速度⁴⁰。2020年1-10月全國固定資產投資（不含農戶）年增1.8%、製造業投資年減5.3%的情勢下，高技術產業投資年增9.7%，其中高技術製造業年增10.0%，醫藥製造業、電腦及辦公設備製造業投資分別年增22.8%、14.8%；高技術服務業投資年增9.4%，電子商務服務業、科技成果轉化服務業投資分別年增26.5%、17.2%⁴¹。中國大陸疫情期間遠距交流、線上消費等商機與疫情防控使得高科技相關產業需求增加，成長明顯。

在實際利用外資方面，2019年1-11月中國大陸高技術產業實際利用外資約2,407億元人民幣（年增27.6%），占整體利用外資比重的28.5%。其中，高技術製造業實際利用外資834.3億元人民幣（年增5.7%），醫藥製造業、電子及通訊設備製造業分別年增43.9%和10.6%；高技術服務業實際使用外資1,572.7億元人民幣（年增43.4%），資訊服務、研發與設計服務、科技成果轉化服務業分別年增28.3%、60.7%和67.8%⁴²。2019年中國大陸高技術產業實際利用外資約2,660億元人民幣（年增25.6%），占整體利用外資比重的

³⁹ 「2019年我國三新經濟增加值相當於國內生產總值的比重為16.3%」，中國大陸統計局，2020年7月7日，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202007/t20200707_1772615.html。

⁴⁰ 「《2019年中國工業經濟運行報告》」（2020年6月4日）《中國大陸工業和信息化部》，<http://lwzb.stats.gov.cn/pub/lwzb/gzdt/202005/W020200528770641802488.pdf>。

⁴¹ 「國家統計局：10月份國民經濟持續穩定恢復」（2020年11月16日），《人民網》，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1116/c1004-31932540.html>。

⁴² 「2019年1-11月全國吸收外商直接投資快訊」（2019年12月17日），《中國大陸商務部》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/v/201912/20191202923875.shtml>。

28.3%⁴³。顯示，外國投資者看好中國大陸高技術產業的發展。

在企業研發能力方面，根據「2019年中國科技統計年鑑」數據顯示，中國大陸全國研發經費投入強度⁴⁴2011年為1.78%，2017年上升至2.15%，然2018年竟下降至2.14%，雖然2019年提高至2.23%⁴⁵，年複合成長率為3.27%，但觀其成長幅度，應很難達成「十四五」規劃2020年2.5%的目標，中國大陸全國研發經費投入仍需持續成長。

科技進步貢獻率⁴⁶方面，2002-2007年平均為46.0%，2013-2018年則提升為平均58.7%；高技術產業中2010年從業人員年平均數為1,092.2億人，2018年提升至1,317.7億人。

在提高製造業創新能力方面，截至2020年10月中國大陸已建立16個國家製造業創新中心（詳表3-3），完成2020年建設15家的階段目標，預計2025年要建成40家左右。現有16家國家製造業創新中心，北京有3家，上海、湖北、江蘇、廣東各有2家，遼寧與黑龍江共建1家，江西與內蒙古共建1家，湖南、陝西和河南等地各有1家。總體來看，國家創新中心建設布局趨勢基本與地方優勢領域的產業基礎和創新資源吻合。從領域分布看，16家創新中心聚焦於基礎材料、核心器件、關鍵工藝、重大裝備及軟體等5個領域，提升技術創新能力。其中，核心器件領域布局最多，共有6家；軟體領域最少，只有1家。

⁴³ 「多措並舉穩住外貿外資基本盤」（2020年9月29日），《人民網》，
<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0929/c1001-31878777.html>。

⁴⁴ 研發經費投入強度是指研發經費內部支出占國內生產總值的比重。

⁴⁵ 「2019年全國科技經費投入統計公報」（2020年8月27日），《中國大陸統計局》，
http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202008/t20200827_1786198.html。

⁴⁶ 科技進步貢獻率是指科技進步的貢獻在各種生產要素貢獻的代數和中所占的比重。廣義技術進步對經濟成長的貢獻比重，反映經濟成長中投資、勞動和科技三大要素作用的相對關係。

表 3-3 中國大陸 16 家國家製造業創新中心建設概況

排序	啟動時間	名稱	營運單位
1	2016 年	國家動力電池創新中心 (核心器件)	國聯汽車動力電池研究院有限公司(北京)
2	2017 年	國家增材製造創新中心 (關鍵工藝)	西安增材製造國家研究院有限公司(陝西)
3	2018 年	國家印刷及柔性顯示創新中心 (核心器件)	廣東聚華印刷顯示技術有限公司
4	2018 年	國家信息光電子創新中心 (核心器件)	武漢光谷資訊光電子創新中心有限公司(湖北)
5	2018 年	國家機器人創新中心 (核心器件)	瀋陽智慧型機器人國家研究院有限公司(遼寧+黑龍江)
6	2018 年	國家智能感測器創新中心 (核心器件)	上海芯物科技有限公司
7	2018 年	國家集成電路創新中心 (核心器件)	上海積體電路製造創新中心有限公司
8	2018 年	國家數位化設計與製造創新中心(關鍵工藝)	武漢數位化設計與製造創新中心有限公司(湖北)
9	2018 年	國家輕量化材料成形技術及裝備創新中心(重大裝備)	北京機科國創輕量化科學研究院有限公司
10	2019 年	國家先進軌道交通裝備創新中心(重大裝備)	株洲國創軌道科技有限公司(湖南)
11	2019 年	國家農機裝備創新中心 (重大裝備)	洛陽智慧農業裝備研究院有限公司(河南)
12	2019 年	國家智能網聯汽車創新中心 (軟體)	國汽(北京)智慧網聯汽車研究院有限公司
13	2019 年	國家先進功能纖維創新中心 (基礎材料)	江蘇新視界先進功能纖維創新中心有限公司
14	2020 年	國家稀土功能材料創新中心 (基礎材料)	國瑞科創稀土功能材料有限公司(內蒙古+江西)
15	2020 年	國家積體電路特色工藝及封裝測試創新中心(關鍵工藝)	華進半導體封裝先導技術研發中心有限公司(江蘇)
16	2020 年	國家高性能醫療器械創新中心 (重大裝備)	深圳高性能醫療器械國家研究院有限公司(廣東)

資料來源：《製造業創新中心白皮書》，中國電子信息產業發展研究院，2020 年 5 月。

在集中製造業企業創新發展方面，2020 年 1 月，中國大陸科技部火炬中心發布「國家高新區創新能力評價報告(2019)」，2018 年中國大陸共有

169 家國家級高新技術產業開發區（簡稱國家級高新區），擁有經認定的高新技術企業 67,213 家，約占全國認定高新技術企業總數的 37%；認定的高新技術企業數占入統企業總數的比例由 50.0% 提升至 56.0%；聚集全國 70% 以上的國家工程研究中心、國家重點實驗室、國家工程實驗室；省級及以上新型產業技術研發機構 64 家，年增 55.3%；國家級科技企業孵化器 544 家、科技部備案的眾創空間 906 家，分別年增長 3.5% 和 3.1%；國家級高新區 GDP 加總達 11.1 兆元人民幣，年增 10.5%，高於全國 GDP 6.6% 成長速度；其 GDP 總額相當於全國 GDP（91.9 兆元）的 12.0%，較 2017 年提升 0.2 個百分點。

（二）中國大陸製造業發展進程與他國比較

中國大陸 2013 年建立製造強國發展指標體系。係利用世界銀行、世界貿易組織等機構資料，測算美國、德國、日本、英國、法國、韓國、印度、巴西和中國大陸等九國的製造強國綜合指數，以監測主要工業先進國家的製造業發展趨勢，並反映中國大陸製造強國發展進程的特徵和問題。

該體系將九個製造強國劃分為三個梯隊，而「中國製造 2025」是三步走戰略目標中的第一步，要以德日為追趕對象，力爭進入第二梯隊。2019 年 12 月 28 日，中國工程院戰略諮詢中心、機械科學研究總院裝備製造業發展研究中心、國家工業資訊安全發展研究中心在第五屆中國製造強國論壇上，聯合發布「2019 中國製造強國發展指數報告」。該報告顯示 2018 年中國大陸製造強國發展指數位居全球第三陣列的前列，排在美國、德國、日本之後，位居全球第四（詳表 3-4）。

表 3-4 2018 年九個國家製造強國發展指數

	排名	國家	綜合指數	指數相對值	規模發展	品質效益	結構優化	持續發展
第一陣列	1	美國	166.06	100.0	36.12	49.84	48.77	31.33
第二陣列	2	德國	127.15	76.57	29.60	26.65	46.27	24.63
	3	日本	116.29	70.03	22.76	30.55	33.50	29.48
第三陣列	4	中國大陸	109.94	66.20	55.16	15.05	23.40	16.33
	5	南韓	74.45	44.83	17.29	19.74	16.76	20.66
	6	法國	71.78	43.23	10.69	27.52	16.19	17.38
	7	英國	67.99	40.94	9.33	27.05	14.27	17.34
其他	8	印度	41.21	24.82	5.88	9.82	12.56	12.95
	9	巴西	30.41	18.31	3.20	12.69	3.48	11.04

資料來源：2019 中國製造強國發展指數報告。

中國大陸製造強國發展綜合指數略有提升的主因是，規模發展指數為近年來最高值且持續位居各國首位。規模發展是中國大陸推動製造強國建設的重要基礎支持，為提高品質效益、結構升級優化和創新培育突破提供轉型空間和產業環境，也是中國大陸應對美中貿易衝突的籌碼。

但即使如此，2018 中國大陸品質效益、結構優化、持續發展與美、德、日等國相比仍有不小差距，特別是品質效益依然是中國大陸製造業較大的發展劣勢。且這三項數值合計僅在九個主要工業國中位列第 7 位，並未獲得明顯改善。

2018 年中國大陸製造業勞動生產率為 28,974.93 美元/人，僅為美國的 19.3%、日本的 30.2%及德國的 27.8%；生產要素利用效率方面，中國大陸製造業附加價值率為 21.2%，比美國、日本、德國等發達國家低 10%以上且差距並未明顯縮小，工業能源消耗接近美國總量；基礎產業附加價值占全球比重 6.40%，僅為美、德的 25%左右；標誌性產業集中度僅 40.57%，不足美、日、德一半。由此可見中國大陸工業基礎薄弱、產業集中度低的發展態勢；高技術產品的貿易競爭優勢指數也遠低於已開發國家，積體電路、感

測器、晶片等高端技術裝備、高端工業軟體都被國外壟斷⁴⁷。

這些數據顯示，近年來中國大陸製造業發展雖成長快速，但與其他已開發國家相比，仍有很大的努力空間。按目前製造強國發展指數平均增幅計算，中國大陸還需 28 年（至 2046 年）才能追平美國。加以，中國大陸製造業科技創新、綠色發展等核心動能培育成效尚顯薄弱，未來仍需加快轉型升級高品質發展，強化科技創新驅動，培育「專精特新」企業⁴⁸。

（三）「中國製造 2025」區域發展觀察

觀察中國大陸「中國製造 2025」的區域發展，可歸納出幾個重要情勢。第一，**結合區域協調發展戰略、地方特色和優勢產業發展**。中國大陸工業和信息化部制定《「中國製造 2025」分省市指南（2017）》，明確各地產業發展方向，重點支持地方特色和優勢產業發展，以形成差異化發展格局⁴⁹。具體來說，要支援江蘇、浙江、廣東、山東等東部製造業先進地區，在高端裝備製造和戰略新興產業等高技術領域的發展，例如先進軌道交通裝備、海洋工程裝備和高端船舶、新型電力裝備、航空航太裝備等十大重點發展領域，並支援部分東部省份發展機器人、3D 列印、工業互聯網等智慧製造產業及「互聯網+」相關產業。

安徽、河南、山西等中部省份，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的潛能外，將重點培育新能源、新材料、生物製藥、資訊技術等產業並進一步優化製造業產業結構，提升高技術產業在製造業中的比重，逐漸淘汰高耗能、高污染產業。

⁴⁷ 「2019 製造強國發展指數：中國位居全球第四，製造業生產率不足美國兩成」（2019 年 12 月 29 日），《21 世紀經濟》，

<https://m.21jingji.com/article/20191229/herald/dc4c17dd15b9c66bd18688ebd15b908f.html>。

⁴⁸ 中國大陸用語，形容科技含量高、設備工藝先進、管理體系完善，市場競爭力強之企業。

⁴⁹ 「《中國製造 2025 分省市指南（2017 年）》近期印發」（2017 年 5 月 11 日），《中國科技網》，http://stdaily.com/index/ht1/2017-05/11/content_542685.shtml。

西部和部分老工業區，要進一步淘汰落後產能，重點培育新興優勢產業，陝西、四川、重慶等地持續發展資訊技術、航空航太等優勢產業，並依當地情況發展雲端計算、大數據和物聯網等新興產業。

此外，特別針對東北、西北等部分老工業基地給予一定的產業升級政策支持。為此，中國大陸發布《外商投資優勢產業目錄》，引導外商向相關地區投資，並透過先進製造業集群培育工作，引導東北、中西部地區承接東部產業轉移，以優化製造業產業布局，調整區域產業結構，解決區域發展不平衡的狀況。

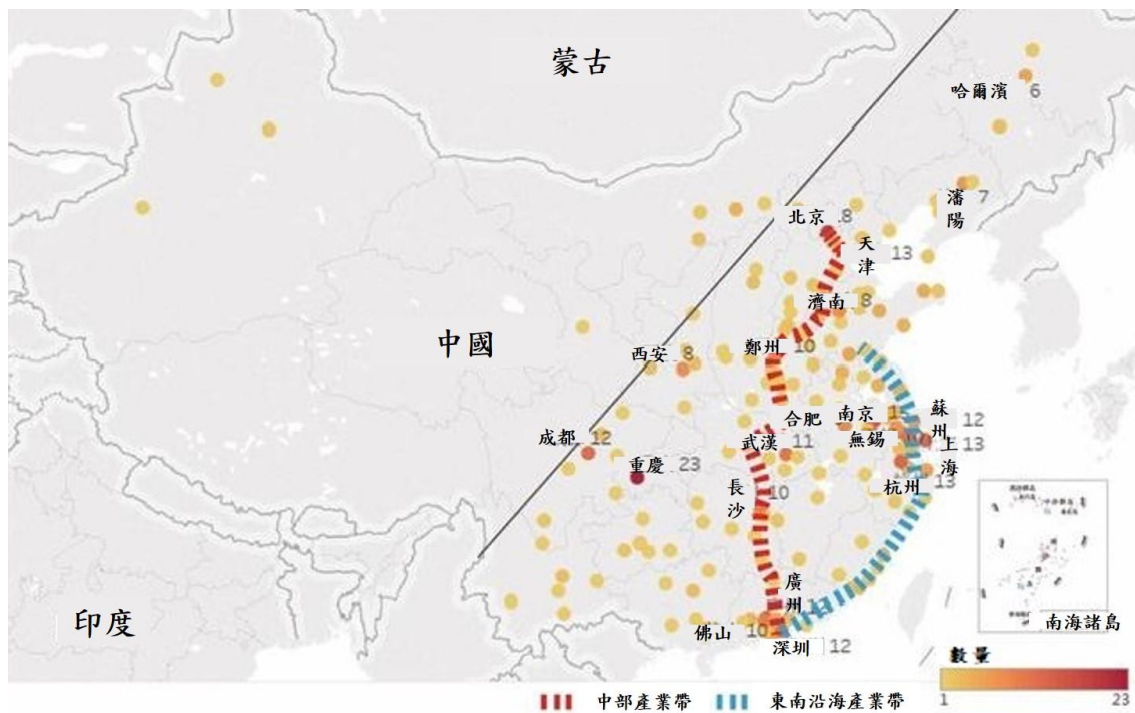
2019年，中國大陸中部和西部地區高技術產業累計實現工業總產值分別為25,594.2和21,153.3億元人民幣，分別年增10.4%和11.6%，高於東部、東北5.8%和5%的成長水準。其中，青海、雲南和江西等省份成長速度較快，分別年增17%、18.6%及18.1%；2019年，12個領域66個產業集群被納入至第一批戰略性新興產業集群發展工程中，帶動產業專案和創新資源集聚，支持區域產業轉型升級，其中長三角、京津冀、珠三角等初步形成三大人工智慧發展核心區域⁵⁰。

第二，**東部地區發展情況相對較好**。2019年5月，獨立第三方城市大數據分析機構標準排名城市研究院及城市與政府事務研究院共同發布「世界智能製造中心發展趨勢報告(2019)」，勾勒537家智慧製造產業園的分布，並稱中國大陸正初步形成「智慧製造產業帶」(簡稱「智帶」)。中國大陸智慧製造產業園區分布呈現兩條縱貫南北的產業帶，連結經濟較為先進的重要製造業城市。

其中，中部產業帶以「北京-天津-濟南-鄭州-武漢-長沙-廣州-佛山-深圳」為線，東南沿海產業帶則以「連雲港-鹽城-合肥-南京-蘇州-上海-杭州-寧波-

⁵⁰ 中國大陸國家發展改革委員會，《2019年中國高技術產業經濟運行報告》，(2020年6月4日)，<http://lwzb.stats.gov.cn/pub/lwzb/gzdt/202005/W020200528770641802488.pdf>。

莆田-廈門-汕頭-深圳」帶狀分布。其中，智慧製造產業園區數量超過 10 家的城市達到 15 個，這些城市成為中國「智帶」的核心城市，也將成為未來中國大陸智慧製造領域的領頭角色⁵¹（詳圖 3-2）。



資料來源：世界智能製造中心發展趨勢報告（2019）。

圖 3-2 中國大陸智慧製造產業園區分布地圖

在同步發布的「2019 中國智能製造中心城市潛力榜」及「中國智能製造產業園區地圖」中，可看出中國大陸絕大多數的智慧製造園區都分布在「胡煥庸線」（黑河-騰衝線）以東的地區。「胡煥庸線」以西的地區智慧產業園區數量極少，儘管在新疆、甘肅、內蒙等省零星分布，占比只有 3% 左右，與「胡煥庸線」兩側的人口分布比例基本吻合。

因此，除帶狀分布外，中國大陸的智慧製造產業園區大部分集中在全國經濟最為先進的長三角、珠三角、中部、環渤海（為未加入遼寧，單獨計入東北地區）和西南等五大區域；東北地區掛零，西北地區除西安外偶有園區

⁵¹ 「世界智慧製造中心發展趨勢報告首發，中國城市喜憂參半」(2019 年 5 月 25 日)，《雪球網》，<https://xueqiu.com/1490042975/127271064>。

出現。環渤海地區以北京和山東為發展重心，天津的智慧製造產業多集中在「京津冀世界級先進製造業基地」濱海新區；長三角地區的智慧製造產業最為先進，相關園區達 152 家，占比達 28.3%，其中南京、上海、杭州的園區數量位列長三角城市前三名；在傳統製造業重地珠三角地區，廣東省占 10.9%，主要以廣州和深圳為主；中部六省共有智慧製造類產業園 109 家，占比約為 20.2%；西南地區園區占比約為 16.3%，四川和重慶貢獻西南地區近 70%的園區；貴州在智慧製造的大數據基礎設施產業領域表現亮眼，透過布局各類園區形成相對完善的智慧製造產業鏈；西藏智慧製造產業發展較為不足。

另根據表 3-5 及表 3-6，顯示中國大陸各地區高技術產業研發情況仍是以東部地區發展發展較好，其次依序是中部、西部及東北部。以國家級高新區為例，東部地區高新區發展優勢較高，2018 年東部地區有 70 家國家高新區，東北地區有 16 家，中部地區有 44 家，西部地區則為 39 家。東部地區集聚國家級高新區整體 62.3%的研發人員、56.1%的研發機構及 65.5%的高新技術企業，凸顯中國大陸高技術產業發展仍存在區域發展不平衡的問題。

表 3-5 中國大陸各省市研發經費投入強度變化

單位：%

地區	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	年複合成長率	
全國	1.78	1.91	2.00	2.03	2.07	2.12	2.15	2.14	2.67	
東部地區	河北	0.82	0.92	0.99	1.06	1.18	1.20	1.26	1.39	7.83
	北京	5.76	5.95	5.98	5.95	6.01	5.96	5.64	6.17	0.99
	天津	2.63	2.80	2.96	2.96	3.08	3.00	2.47	2.62	-0.05
	山東	1.86	2.04	2.13	2.19	2.27	2.34	2.41	2.15	2.09
	江蘇	2.17	2.38	2.49	2.54	2.57	2.66	2.63	2.70	3.17
	上海	3.11	3.37	3.56	3.66	3.73	3.82	4.00	4.16	4.24
	浙江	1.85	2.08	2.16	2.26	2.36	2.43	2.45	2.57	4.81
	福建	1.26	1.38	1.44	1.48	1.51	1.59	1.68	1.80	5.23
	廣東	1.96	2.17	2.31	2.37	2.47	2.56	2.61	2.78	5.12
海南	0.41	0.48	0.47	0.48	0.46	0.54	0.52	0.56	4.55	
中部	山西	1.01	1.09	1.22	1.19	1.04	1.03	0.99	1.05	0.56

地區	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	年複合成長率	
地區	河南	0.98	1.05	1.10	1.14	1.18	1.23	1.29	1.40	5.23
	安徽	1.40	1.64	1.83	1.89	1.96	1.97	2.05	2.16	6.39
	湖北	1.65	1.73	1.80	1.87	1.90	1.86	1.92	2.09	3.43
	江西	0.83	0.88	0.94	0.97	1.04	1.13	1.23	1.41	7.86
	湖南	1.19	1.30	1.33	1.36	1.43	1.50	1.64	1.81	6.17
西部地區	重慶	1.28	1.40	1.38	1.42	1.57	1.72	1.87	2.01	6.66
	四川	1.40	1.47	1.52	1.57	1.67	1.72	1.72	1.81	3.74
	陝西	1.99	1.99	2.12	2.07	2.18	2.19	2.10	2.18	1.31
	雲南	0.63	0.67	0.67	0.67	0.80	0.89	0.95	1.05	7.57
	貴州	0.64	0.61	0.58	0.60	0.59	0.63	0.71	0.82	3.60
	內蒙古	0.59	0.64	0.69	0.69	0.76	0.79	0.82	0.75	3.49
	遼寧	1.64	1.57	1.64	1.52	1.27	1.69	1.80	1.82	1.50
	吉林	0.84	0.92	0.92	0.95	1.01	0.94	0.84	0.76	-1.42
	黑龍江	1.02	1.07	1.14	1.07	1.05	0.99	0.90	0.83	-2.90
	西藏	0.19	0.25	0.28	0.26	0.30	0.19	0.22	0.25	4.00
	甘肅	0.97	1.07	1.06	1.12	1.22	1.22	1.15	1.18	2.84
	青海	0.75	0.69	0.65	0.62	0.48	0.54	0.68	0.60	-3.14
	新疆	0.50	0.53	0.54	0.53	0.56	0.59	0.52	0.53	0.84
	寧夏	0.73	0.78	0.81	0.87	0.88	0.95	1.13	1.23	7.74
	廣西	0.69	0.75	0.75	0.71	0.63	0.65	0.70	0.71	0.41

資料來源：整理自「2019年中國科技統計年鑑」。

表 3-6 中國大陸各地區高技術產業研發情況

地區	2014 年				2018 年			
	研發機構數 (個)	研發人員 (人/年)	研發經費內部 支出 (億元)	研發項目數 (項)	研發機構數 (個)	研發人員 (人/年)	研發經費內部 支出 (萬元)	研發項目數 (項)
全國	9,785	701,440	2274.27	79,725	16,052	852,467	3559.12	100,074
東部地區	7,449	533,101	1767.31	56,867	12,577	644,181	2670.77	71,700
中部地區	1,350	82,660	230.74	9,624	2,326	112,950	485.98	14,949
西部地區	757	64,251	190.86	10,297	941	80,913	345.42	10,591
東北地區	229	21,427	85.36	2,937	208	14,423	56.93	2,834

資料來源：整理自 2015 年及 2019 年「中國科技統計年鑑」。

三、各國對「中國製造 2025」的疑慮與因應

許多國家認為「中國製造 2025」戰略中，中國大陸透過政府補助與保護來補貼製造業廠商並控制產業鏈技術，特別是新興高科技產業的做法，例如在新能源汽車產業中，外國企業需以先進技術換取中國大陸市場准入⁵²，並不符合市場運作，恐對智慧財產權形成威脅。近年來，美國、日本、德國、印度及澳洲等主要國家紛紛透過修法，加強對中國大陸企業投資和併購的審查，防止本國技術外流危害到國家安全。特別是 2020 年 3 月全球新冠肺炎疫情爆發，為防疫各國政府限制人員流動，全球供應鏈流動受阻，導致各國企業營運困難。為防止中國大陸企業趁機收購受疫情衝擊的企業，許多國家再度擴大限制相關法令。

2018 年 3 月，「中國製造 2025」成為美中貿易戰爆發的原因之一，美國第一波針對自中國大陸進口的價值約 500 億美元的貨品加徵 25% 關稅，即包含與「中國製造 2025」相關的高科技產品。之後美中科技衝突越趨白熱化，2018 年 8 月，美國總統川普簽署法案，擴大美國外國投資委員會（Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）對外國企業投資的審查範圍，新增的領域包括關鍵技術、基礎設施及處理個人數據的企業；即使外資收購少數股權，也會受到審查；美國商務部也開始陸續將多家中國大陸企業列入實體清單（Entity List）⁵³，特別著重華為等高科技企業，截至 2020 年 8 月共有 300 多間中國大陸企業被納入美國的實體清單⁵⁴。2020 年 4 月，美國商務部宣布對中國大陸實施新的出口管制規範，要求美國企業須取得許可，才可出售特定產品給支援軍方的中國大陸企業，同

⁵² 「美國 301 何以忌憚中國製造 2025，一次看懂」（2018 年 4 月 4 日），《中時電子報》，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2386299>。

⁵³ 實體清單是指美國為維護國家安全利益而設立的出口管制條例。被納入清單的機構、企業和個人，將被剝奪在美從事貿易的機會。

⁵⁴ 「美三年制裁約 300 間中企企業為何中槍」（2020 年 8 月 31 日），《聯合早報》，<http://www.uzaobao.com/mon/keji/20200831/77250.html>。

時取消允許某些美國技術無需核准就可出口的「民用最終用戶」(Civil End User, CIV)許可例外。

2019年底，日本通過《外匯和外國貿易法(外匯法)》修正案，外資只要購買1%或以上的日本特定產業上市公司股份，包括半導體、通訊、航太、核能等，就必須取得日本監管當局許可；若有問題政府可下令更改或取消交易，此舉被認為是針對中國大陸國有企業的投資。2020年4月，德國修改《對外貿易和支付法》，以阻止外資藉新冠肺炎疫情收購受到打擊的德國企業。若是歐盟以外的投資，德國政府只需提出預期損害就可阻止外資收購。2020年4月，印度修改聯邦投資法規，規定與印度接壤國家(中國大陸、緬甸、尼泊爾、不丹及孟加拉等)的企業在印度投資時，須取得印度政府批准，不能透過自動通道。2020年3月，澳洲強化外國投資審查委員會(Foreign Investment Review Board, FIRB)的安全審查，在疫情期間外資所有投資計畫均需透過該機構審查，以防止敏感技術產業被收購⁵⁵。

四、「中國製造 2025」未來發展

近幾年中國大陸雖加強發展製造業轉型升級，但其產業基礎發展仍顯薄弱。2019年中央經濟工作會議上再次強調要「提升產業基礎能力」，其中，工業基礎能力包括：核心基礎零部件和元器件、先進基礎工藝、關鍵基礎材料、產業技術基礎。中國大陸2015年制定「中國製造2025」時，關鍵零部件、元器件和關鍵材料的自給率為20%，但2019年才達三分之一，顯示近幾年中國大陸工業核心關鍵技術提升幅度有限。預計要完成2020年自給率達到40%，2025年達到70%的自給率目標還有大的努力空間⁵⁶。而基礎技術

⁵⁵ 「阻中資搶技術，各國修法嚴審」(2020年5月4日)，《自由時報》，<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1370284>。

⁵⁶ 「大陸製造業關鍵技術自給率，力拚2025年達70%」(2019年12月14日)，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/7333/4226203>。

薄弱將難以實現精準製造和智慧製造，並提升工業供給能力和水準。

美中貿易戰、科技戰及各國對「中國製造 2025」的疑慮與因應，嚴重衝擊中國大陸製造業升級進程。為此，中國大陸政府調整產業布局政策，減少在各項會議與文件提及「中國製造 2025」，改以「製造強國建設」代之⁵⁷，藉此弱化政府角色。但後續提出的許多相關政策措施仍持續推動，例如 2019 年政府工作報告提出要強化工業基礎和技術創新能力，加快建設製造強國；建立打造工業互聯網平臺，拓展「智慧+」；加強發展關鍵核心技術；深化大數據、人工智慧等研發應用，培育新一代資訊技術、高端裝備、生物醫藥、新能源汽車、新材料等新興產業與數位經濟等，均與「中國製造 2025」發展核心緊密連結。由於本章主要以「中國製造 2025」發展脈絡與重要發展產業為分析依據，故仍以「中國製造 2025」稱之。

2020 年 1 月底，中國大陸爆發新冠肺炎疫情，衝擊其製造業發展。疫情最初爆發地武漢所在的湖北省，位居中國大陸交通樞紐，是汽車工業、光纖半導體產業重鎮，更是「中國製造 2025」計畫的核心地區，約占超過 4% 的中國大陸國內生產總值（GDP）⁵⁸。為防範疫情蔓延，武漢市率先全面封城，其他省市也陸續跟進，導致企業延長開工，大規模產能無法恢復運作。

雖然待疫情獲得初步控制後，中國大陸政府為加快經濟復甦，提出多項支持企業復工復產政策，多數經濟發展指標年增率已較 2 月最低點時有所改善，特別是高技術產業表現特別突出。但此時中國大陸企業卻面臨全球疫情蔓延，國際需求萎縮導致出口訂單大幅下降的困境。加以，中國大陸工業和信息化部表示，肺炎疫情嚴重影響製造業產業鏈運作，產業鏈上下游復工不同步問題仍在，部分重要工業品生產停滯、出口受阻，亦對國際供應鏈造成

⁵⁷ 「工信部隻字不提中國製造 2025，改提強國建設」（2018 年 7 月 24 日），《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201807240326.aspx>。

⁵⁸ 「武漢封城，痛擊『中國製造 2025』計畫核心」（2020 年 2 月 4 日），《鉅亨網》，<https://news.cnyes.com/news/id/4438367>。

影響。

加以，近期美中貿易戰引發的關稅壁壘與全球疫情擴散導致的全球供應鏈斷裂問題，引發各國對產業鏈安全問題思考，全球化分工可能面臨新的格局調整，特別是處於產業鏈核心的中國大陸，外資產業鏈若大量外移將不利於中國大陸本身的產業鏈整合與未來經濟復甦。

2020年1月15日，美中簽署第一階段貿易協議，美中貿易戰宣告暫時停歇，但是未來發展變數仍大，尤其貿易戰背後牽涉到的技術保護及高科技產業優勢確保等問題仍未解決，美中科技戰持續白熱化發展。且新冠肺炎疫情引發的全球產業鏈斷鏈及各國對自身重要技術的保護，均對中國大陸「中國製造 2025」的產業科技發展產生深遠影響。

貳、加快發展「中國標準 2035」

近期中國大陸提出要加快發展「中國標準 2035」的中期戰略，被視為是「中國製造 2025」戰略的延續。根據《中華人民共和國標準化法》中國大陸的標準分類有國家標準、行業標準、地方標準、企業標準四級。2018年中國大陸展開標準化戰略研究，擬定推動標準化戰略的行動綱領「中國標準 2035」，預計於2020年發布。目標是讓中國大陸物聯網、資訊技術設備互聯、太陽能光伏等領域的國家標準或行業標準成為國際標準，促使國內外標準接軌，讓「中國標準」走向國際化。美國諮詢公司 Horizon Advisory 認為，全球正進入一個由網路科技和新興科技系統定義的時代，而這些領域的領導者尚未確定，這讓中國大陸有競爭的機會⁵⁹。新美國安全中心（Center for a New American Security）研究員 Elsa Kania 指出，制定標準化是塑造未來

⁵⁹ 「默認『中國製造 2025』失敗，北京再推『中國標準 2035』搶奪全球科技主導權」（2020年4月30日），《上報》，
<https://tw.news.yahoo.com/%E9%BB%98%E8%AA%8D-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E8%A3%BD%E9%80%A02025-%E5%A4%B1%E6%95%97-%E5%8C%97%E4%BA%AC%E5%86%8D%E6%8E%A8-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%A8%99%E6%BA%962035-230100614.html>。

競爭環境與格局的方法。依據標準作出的決定會影響商業結果，並對企業結構產生有利或不利的影響⁶⁰。例如技術標準是全世界各家企業產品開發規則的依據，只有統一技術標準才能使不同廠商生產的設備能夠彼此銜接，協調運作。

2019 年政府工作報告在推動傳統產業改造提升方面，即提出要推動中國大陸標準與國際先進水準對接，以提升產品和服務品質，讓更多國內外使用者選擇「中國製造」、「中國服務」。由此可見，推動「中國標準 2035」是以「中國製造 2025」為基礎，進一步擴充中國大陸科技的影響力。

2020 年 3 月，中國大陸國家標準化管理委員會發布《2020 年全國標準化工作要點》，從 5 方面七大項共 117 個要點提出 2020 年中國大陸標準化作業內容，將針對物聯網、雲端運算、大數據、第 5 代行動通訊技術（5G）、人工智慧（AI）等行業，制定製造、交換及消費等方面的標準，推動全球規範標準化，詳表 3-7，不難發現這些都是數位經濟時代的核心技術。

從該工作要點可推測 2020 年即將發布的「中國標準 2035」的內容，產業涵蓋範圍與「中國製造 2025」鎖定範圍雷同，但未來中國大陸不只要主導全球商品製造，還要制定生產、交換、消費的標準，逐步進入編寫規則的進程，將中國大陸的技術體現到國際標準中，在產業界國際規則制定中掌握主導權，加強技術的支配力，占據競爭優勢，讓「中國標準」在國際標準上占有一席之地⁶¹。

⁶⁰ 「在高科技領域向美宣戰？北京野心勃勃籌劃的『中國標準 2035』令業界超擔憂這件事」（2020 年 4 月 29 日），《風傳媒》，
<https://www.storm.mg/lifestyle/2574993>。

⁶¹ 「接班中國製造 2025？傳陸擬推中國標準 2035 掌新科技」（2020 年 4 月 27 日），《MoneyDJ 新聞》，
<https://www.moneydj.com/KMDJ/News/NewsViewer.aspx?a=5367819d-0e8b-485c-9980-94be27f30d47>。

表 3-7 中國大陸《2020 年全國標準化工作要點》重點內容

政策方向	重點內容
強化頂層設計，提升標準化工作的戰略定位	<ol style="list-style-type: none"> 1. 加快編制國家標準化戰略綱要，並列入「十四五」規劃中。 2. 加強標準化戰略與創新驅動發展、鄉村振興、區域協調發展、可持續發展等國家重大戰略及國際標準化戰略的互動連結。
深化標準化改革，提升標準化發展	<ol style="list-style-type: none"> 1. 加強國家、地方、行業、企業、城市及團體等方面的標準化管理與整合；完善強制性國家標準（GB）與推薦性國家標準（GB/T）管理與整合。 2. 逐步減少一般性產品和服務領域的行業標準，鼓勵社會團體承接相關領域標準供給。 3. 聚焦地方經濟社會發展重點，發布高品質的地方標準；推動京津冀、長三角、粵港澳大灣區的標準化協同發展，構建雄安標準體系。 4. 鼓勵引導企業參與對應達標提升行動；加強企業標準競爭力，完善企業標準資訊公共服務平臺。
加強標準體系建設，提升引領高品質發展的能力	<p>加強肺炎疫情防控、農業農村、食品品質和消費品質量安全、製造業高端化、新一代資訊技術和生物技術、服務業（電子商務）等相關標準體系建設。</p>
參與國際標準治理，提升標準國際化水準	<ol style="list-style-type: none"> 1. 參與國際標準組織治理，例如 ISO、IEC。 2. 推動國際標準共商共建共用，特別是新能源、新材料、量子計算、數位映射、智慧製造、工業化建造及工程建設等領域。 3. 加強與金磚國家、一帶一路沿線國家的標準化合作機制。
加強科學管理，提升標準化治理效能	<p>完善標準化配套法規制度與管理修訂；強化標準的實施應用，加快科技成果向技術標準轉化；推動標準化教育和人才培養。</p>

註：強制性國家標準是指保障人體健康、人身及財產安全的標準，和法律及行政法規規定強制執行的國家標準；推薦性國家標準是指生產、交換、使用等方面，通過經濟手段或市場調節而自願採用的國家標準，納入經濟合約後即具有法律約束性。

資料來源：「國家標準化管理委員會關於印發《2020 年全國標準化工作要點》的通知」，2020 年 3 月 10 日。

近年來中國大陸加速發展 5G 領域，若中國大陸在 5G 標準化掌握主導權，在使用 5G 的智慧手機半導體和軟體開發方面，中國大陸企業將容易占據優勢。根據《日本產經新聞》報導，以制定通訊等國際標準的國際機構「國際電訊聯盟（ITU）」為例，業界團體統計 2019 年有線通訊標準技術文件提

出件數，中國大陸多達 830 件，占整體 33% 居首位，甚至比第二至四位的韓國、美國和日本的總數更多。由於技術文件會成為標準準定時的草案，因此提出數量越多，話語權越大。又根據日本網絡創研 (Cyber Creative Institute) 的統計顯示，華為在 5G 標準不可或缺的專利 (標準必要專利)，申請數量排在世界首位。另，在國際通訊標準組織「第三代合作夥伴計劃」(3GPP)，華為的 5G 相關提案件數也位居首位，超過歐洲企業和美國高通⁶²。在此情勢下，即便將華為排除在 5G 通訊網絡外，但企業仍須向已成為「標準」一部分的華為專利支付使用費。

2020 年 7 月 3 日，3GPP 宣布 5G 通訊 R16 標準第三階段凍結，象徵 5G 第一個演進版本標準完成，已具備全面運作的能力，且不需改動既有基地臺的硬體設備，只要軟體升級就可支持 R16 標準。全球設備商、營運商、終端廠商及其他應用提供商均加速進入 5G 市場應用進程。而在 R16 標準制定中，中國大陸電信營運商「中國移動」共提交技術提案 3 千多篇，占全球經營商提案總數 30% 以上，主導完成 15 項技術標準制定工作，包括無線資料獲取與應用、應對大氣波導的遠端站干擾消除、高鐵場景性能提升等；「中國電信」主導完成 10 項技術標準制定，其中 5G 超級上行核心標準被納入 3GPP 全球統一規範⁶³。

如同「中國製造 2025」，「中國標準 2035」計劃也引起各國警覺，尤其是技術標準化領域。中國大陸過去主要透過設備組裝在高科技領域提高競爭力，但以目前趨勢來看，中國大陸發展目標已擴大至軟體技術等核心領域。許多分析認為，因中國大陸特殊的國家體制讓許多美國等西方國家認為恐有資訊及國家安全的風險，中國大陸可能會透過標準制定來獲取關鍵數據，

⁶² 「日媒：中國制定『中國標準 2035』，在產業界國際規則制定掌主導權」(2020 年 7 月 30 日)，《香港 01》，<https://www.hk01.com/外媒視點/504651/日媒-中國制定-中國標準 2035-在產業界國際規則制定掌主導權>。

⁶³ 「陸業界力推，3GPP 敲定 R16 標準」(2020 年 7 月 5 日)，《工商時報》，<https://ctee.com.tw/news/china/295889.html>。

當政府定義的技術標準越多，相關產業發展與數據就越會受到政府制約，例如中國大陸國家標準化管理委員會要制定民用無人機系統的國際分類標準，將有利陸廠取得市場先機；而 5G 通訊網絡乘載大量個人與企業數據。

但是中國大陸在 5G 領域標準化的發展已有一定的影響力，在美中日益加劇的貿易、科技衝突中，美國商務部 2020 年 6 月 15 日針對通訊領域的國際標準制定發布措施表示，為「確保美國業界更全面參與通訊領域的標準制定活動」，美國企業將更全面地與華為合作，共同制定 5G 等技術標準。此一政策最終目的是要鼓勵美國業者全面採用和提倡美國技術成為國際標準，來保護美國國家安全和對外政策利益。但也反應出一個現實是，制訂全球 5G 標準必須與中國大陸打交道，美國政府如果持續禁止與華為交易，美國企業有可能在 5G 標準化潮流中落後⁶⁴。

第二節 中國大陸新一輪國企改革的發展

壹、近期中國大陸國企改革概況

一、中國大陸國有企業經營概況

國有企業是中國大陸實施政治資助、社會控制和經濟政策不可或缺的工具，在中國大陸經濟社會發展中具有「頂樑柱」、「壓艙石」的作用，國有企業主要經濟指標保持成長態勢有利於中國大陸經濟發展成長。根據中國大陸財政部數據顯示，2019 年中國大陸全國國有及國有控股企業（以下稱國有企業）整體穩定成長，不過地方國有企業的營運狀況有待加強，其利潤總

⁶⁴ 「華為 5G：美國允許企業合作制定技術標準有何考量」，（2020 年 6 月 16 日），《BBC 中文網》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53067777>。

額呈下降趨勢且資產負債率上升。

2019 年中國大陸國有企業經營業績情況，包括：（一）營業總收入。國有企業營業總收入為 625,520.5 億元，年增 6.9%。其中，中央企業為 358,993.8 億元，年增 6.0%；地方國有企業為 266,526.7 億元，年增 8.2%。（二）營業總成本。國有企業營業總成本 609,066.1 億元，年增 7.1%。其中，中央企業 344,900.0 億元，年增 5.9%；地方國有企業 264,166.1 億元，年增 8.6%。（三）利潤總額。國有企業利潤總額 35,961.0 億元，年增 4.7%。其中，中央企業 22,652.7 億元，年增 8.7%；地方國有企業 13,308.3 億元，年減 1.5%。（四）應交稅金。國有企業應交稅費 46,096.3 億元，年減 0.7%。其中，中央企業 32,317.1 億元，年減 0.7%；地方國有企業 13,779.2 億元，年減 0.6%。（五）資產負債率。截至 2019 年 12 月，國有企業資產負債率 63.9%，下降 0.2 個百分點。其中，中央企業 67.0%，下降 0.4 個百分點；地方國有企業 61.6%，成長 0.1 個百分點⁶⁵。

不過，2020 年 1 月底中國大陸新冠肺炎疫情爆發，企業停工停產導致產能停頓利潤減少，在中國大陸各項支持企業復工復產的政策下，國有企業成為引領中國大陸經濟復甦的重要角色，當前相關數據已較 2 月低點時明顯好轉，但 2020 年 1-9 月中國大陸國有企業整體效益指標仍呈下降趨勢，在營業總收入方面，國有企業營業總收入年減 0.7%。其中，中央企業年減 3.9%；地方國企表現較好年增 3.7%。在利潤總額方面，國有企業利潤總額年減 16.0%。其中，中央企業年減 14.4%；地方國企年減 19.0%⁶⁶。

另，加快國企混合所有制⁶⁷改革，並透過中央企業重組來加強國有資本

⁶⁵ 「2019 年 1-12 月全國國有及國有控股企業經濟運行情況」(2020 年 1 月 21 日)，《中國大陸財政部》，http://zcgls.mof.gov.cn/qiyeyunxingdongtai/202001/t20200120_3462158.htm。

⁶⁶ 「2020 年 1-9 月全國國有及國有控股企業經濟運行情況」(2020 年 10 月 29 日)，《中國大陸財政部》，http://zcgls.mof.gov.cn/qiyeyunxingdongtai/202010/t20201028_3612383.htm。

⁶⁷ 混合所有制是指由國有資本、集體資本、非公有資本等交叉持股、相互融合而成的所有制形式。其具體經濟形式包括股份制經濟、合作經濟、合資經濟等。

優化調整。2014 年中國大陸提出要加快發展混合所有制經濟；2015 年提出要有序實施國有企業混合所有制改革，鼓勵和規範投資專案引入非國有資本參股；2016 年推動混合所有制、員工持股試點；2017 年深化混合所有制改革，開放電力、石油、天然氣、鐵路、民航、電信、軍工等領域，此後中國大陸政府不斷表示要持續深化混合所有制改革，數據顯示，中國大陸近 5 年來，國有企業引入非公有資本已超過 1.5 兆元⁶⁸。2012 年中共十八大以來，中國大陸先後已完成 22 組、41 家企業的重組整合，例如中國南車與中國北車、寶鋼和武鋼、中國遠洋和中國海運、中船工業和中船重工等。其中，特別加強央企專業化重組，將同類業務進行整合，有利產生規模效益、消除內部競爭、減少重複投資，提升資源效率，降低營運成本，提升重組企業的經營業績，包括中國鐵塔、中國航發、國家管網公司等依照專業化重組原則新設立的央企。《2019 胡潤中國 500 強民營企業》顯示，500 強民營企業中，有 50 多家企業是國有改制企業，包括格力電器和雙匯等，占比超過一成⁶⁹。

然而，雖然混合所有制改革政策文件陸續著重在「改」的層面上，如企業治理機制的改革、推行員工持股的改革、財稅支持、工資總額管理等。但是，從文件落地、各地實際推行的結果來看，更多的混合所有制改革成果還是集中在「混資本」—引進資本、資產混合階段，有些國企引入非公有資本只為實現短期融資目標，國有企業董事會形同虛設、幹部員工激勵乏力等問題仍未改善。國企混改缺乏「改機制」，民營資本在企業管理和決策的話語權不高，導致民營企業投資逐漸謹慎，是制約其進一步深化改革的重要因素。

為此，中國大陸國資委 2019 年 10 月 31 日發布《中央企業混合所有制

⁶⁸ 「混合所有制改革應避免五重誤區」(2020 年 5 月 21 日)，《學習時報》，http://www.dzllzg.com/lltt/202005/t20200521_5859871.html。

⁶⁹ 「陸民企 500 強，阿里排第一」(2020 年 1 月 10 日)，《經濟日報》，<https://money.udn.com/money/story/5603/4278275>。

改革操作指引》，進一步提供中央企業混合所有制改革系統的操作，消除以往混改實踐中模糊地帶，加速混改進程。要充分向非公有資本釋放股權，盡可能使非公有資本能夠派出董事或監事；國有出資方強化以出資額和出資比例為限、以派出股權董事依託的管控方式，明確監管邊界，股東不干預企業日常經營；混合所有制企業要建立健全現代企業制度，建立各方參與、有效制衡的董事會，促進非公有資本股東代表能夠有效參與公司治理；員工持股總量原則上不高於公司總股本的 30%，單一員工持股比例原則上不高於公司總股本的 1% 等。

二、近期中國大陸國企改革的重點

中國大陸總書記習近平上任以來，力推國企改革的同時，也強化中國共產黨對企業的控制力。近期中國大陸國企改革的重點是要在逐步開放的中國大陸市場與競爭激烈的國際市場中，持續保持國企的競爭力。2019 年 11 月 12 日，國務院國有企業改革領導小組第三次會議，提出要加快研究制定《國有企業改革三年行動方案》成為未來國企改革的行動綱領，總體方向是在推進混合所有制改革、加強國資國有企業監管、增強研發創新能力、強化財務規範、削減和規範補貼、完善激勵機制、提高勞動生產率和資金回報率等重點領域和關鍵環節，提出明確改革措施，制定量化、可考核的具體指標。

2019 年 12 月中央經濟工作會議提出 2020 年中國大陸國企改革的重點是打造一批有國際競爭力的先進製造業，提升產業基礎能力和產業鏈現代化水平。同時，深化經濟體制改革，加快建設高標準市場體系；加快國資國企改革，推動國有資本布局優化調整；加快制定實施《國企改革三年行動方案》。2019 年 12 月 30 日，中共中央實施《中國國有企業基層組織工作條例（試行）》，要求全資或持股多數的國有企業，必須將中國共產黨的領導納入公司治理，國有企業黨員人數 100 人以上的，設立黨委，50 人以上、100 人以

下的，設立黨總支等，並將過去幾年中國大陸為提高國有企業業績所採取的某些步驟正式化。被認為是藉此賦予黨可從能源、銀行和電信等各個行業的公司更大的控制權，加強黨對國企全面領導，重新掌握國家經濟權力。

2020年1月，中國大陸國務院國資委分別召開中央與地方國資委負責人會議，提出2020年中國大陸國資國企工作，是要將國有企業做強做優做大，加快推動國有企業高質量發展、國資國企改革及建立國資監管大格局，提升國有經濟競爭力、創新力、控制力、影響力、抗風險能力；建立以管理資本為主的國有資產監管體制。2020年的中央企業業績考核，在保留淨利潤、利潤總額、資產負債率三項指標的基礎上，新增營收利潤率、研發經費投入強度兩項指標，形成「兩利三率」考核指標體系，有利於強化中國大陸國有企業的技術創新。

2020年5月18日，中共中央、國務院發布《關於新時代加快完善社會主義市場經濟體制的意見》，對深化經濟體制改革、加快完善社會主義市場經濟體制進行系統性的頂層設計，並對國企改革做了具體部署。在堅持公有制為主體、多種所有制經濟共同發展，增強微觀主體活力方面，要推動國有經濟布局優化和結構調整、國有企業混合所有制改革、自然壟斷行業改革，並建立支持非公有制經濟高品質發展的制度環境，具體措施有：1. 推動國有資本投入國計民生等重要領域和國家經濟命脈、科技、國防、安全等領域，服務國家戰略目標，加強「五力三做⁷⁰」；2. 對處於競爭領域的國有經濟，透過資本化、證券化等方式優化國有資本配置，提高國有資本收益；3. 建立混合所有制企業的新監管制度；4. 自然壟斷行業對市場主體的開放。對於自然壟斷行業，從原來的「國有資本繼續控股經營」，到不同程度地放開電力、油氣管網、鐵路、郵政、煙草等五大行業；5. 將陸續發布相關措施讓各種所有制主體依法平等使用資源要素。

⁷⁰ 國有經濟競爭力、創新力、控制力、影響力、抗風險能力，做強做優做大國有資本。

該意見將成為中國大陸國企股份制改革和要素產權改革的制度依據，首次提出「最大限度減少政府對市場資源的直接配置和對微觀經濟活動的直接干預」，顯示加速和深化市場化改革是中國大陸未來經濟體制改革的主線，但是卻也沒有放棄國企「服務國家戰略目標」的重要角色。

三、中國大陸加強國資整合與混合所有制改革

從近期中國大陸國企改革的政策措施來看，加強國有資本布局優化調整成為今後工作的重點內容之一。中國大陸國資委提出 2020 年要加快央企兼併重組，尤其是裝備製造、化工產業、海工裝備、海外油氣資產等領域的專業化整合，並藉助資本市場來改善國有資本的分布結構或質量，實現國有資產保值增值的目的。

目前中國大陸中央企業重組模式包括中船工業與中船重工南北船的同類做大模式、國新神華的上下游組合模式、五礦中冶的互補式模式、油氣管網集中管控模式（包括鐵塔、航空發動機）等四種存量重組模式。不過，2020 年 1 月 5 日中化集團、中國化工集團同時發布將合併旗下的農化資產，共同注入中國化工旗下中化工（上海）農業科技股份有限公司後，再更名為先正達股份集團股份有限公司，總資產約 2,000 億元左右，旨在加強兩化央企合作，深化國企改革，優化資源配置；成為農化行業「國家隊」，建立涵蓋化肥、農藥、種子、數位農業等領域的全產業鏈版圖⁷¹。這種央企重組非舊有模式的單一合併、做強做大，而是以經濟布局為主的高質量的改革，屬國資整合增量擴張的新模式。

顯示，中國大陸當前及未來國企重組整合的重點是要減少重複投資、同質化競爭，央企和地方國企專業化、平臺化、產業化重組將成為趨勢，主要

⁷¹ 「先正達重組模式：直奔經濟布局主題的高品質改革」（2020 年 1 月 10 日），《新浪財經》，<https://finance.sina.cn/2020-01-10/detail-iihnzahk3229742.d.html?cre=wappage&mod=r&loc=2&r=9&rfunc=12&tj=none>。

集中於資源類、競爭類國企。

加以，近期中國大陸多家央企召開年度工作會議，部署 2020 年工作重點。其中，混合所有制改革仍是重點任務之一，要進一步提高非公資本對混改企業的投資，包括：（一）國家開發投資集團有限公司要推行子公司經理層成員任期制和契約化管理改革，結合投資企業股權多元化、混合所有制改革，推行職業經理人制度，同時發展員工持股、上市公司持股計劃等中長期激勵措施。（二）中國國家鐵路集團有限公司 2020 年將繼續推動優質資產股改上市和上市企業再融資；落實京滬高鐵、中鐵特貨、金鷹重工、鐵科軌道公司等企業股改上市；規劃區域鐵路公司、設計集團公司等重點企業股改上市等，充分利用既有上市公司，推進資產併購重組，活絡存量資產；推進市場化債轉股和混合所有制改革⁷²。

中國大陸 2020 年政府工作報告，在國資國企改革領域將著力於提升國資國企改革成效，實施國企改革三年行動；完善國資監管體制，深化混合所有制改革；基本完成剝離辦社會職能和解決歷史遺留問題；國企要聚焦主責主業，健全市場化經營機制，提高核心競爭力。與此前年份相比，2020 年報告首次提及「提升改革成效」。隨著國資國企改革在多個領域的全面展開，政府的重點由推進改革轉向強調改革實施的效果。

2020 年 6 月 30 日，中央全面深化改革委員會第十四次會議審議通過《國企改革三年行動方案（2020-2022 年）》，進一步明確國企改革的目標、時間表、路線圖，具體政策預計將於 10 月底前公布。改革重點領域包括完善中國特色現代企業制度、深化混合所有制改革、加快健全市場化經營機制、完善國有資產監管體制、釋放和激發基層改革活力等。當前要加速推動的改革內容包括新一批混改試點、「雙百行動」、「區域性綜改試驗」、「科改

⁷² 「多家央企劇透今年計劃，混改仍是重頭戲」（2020 年 1 月 10 日），《北京新浪網》，<https://news.sina.com.tw/article/20200110/33950760.html>。

示範行動⁷³」，在央企專業化整合上，將進一步拓展行業領域。

四、中國大陸國企改革區域化發展

(一) 中國大陸 2019 年地方國企改革重點

中國大陸地方國企改革是其國企改革的重要環節，地方國企改革既要遵循中央確定的大方向，也需參照各地方政府的具體改革指南，以符合自身發展需求。2015 年中國大陸國資委、財政部、國家發改委聯合發布《關於國有企業功能界定與分類的指導意見》，為地方國企改革提供較清晰的發展路徑。但是各地方國企的具體分類與實施進展明顯不一，東南沿海地區地方國企改革的進程明顯較快，市場競爭力較強，現代企業治理的模式也較為成熟；中西部地區、東北地區的改革囿於觀念落後、轉型緩慢和改革路線圖不清晰，國企往往缺乏市場競爭力，甚至瀕臨破產重組的邊緣⁷⁴。與中央國企改革一樣，地方國企改革也迫切需要新的改革作為與方法，來突破當前窒礙難行的改革步伐。2019 年以來中國大陸地方國企改革有許多重大發展，包括國有資本投資與營運公司試點、國資國企綜合改革、混合所有制、反向混改⁷⁵、國企重組整合等層面。

根據資誠（PwC Taiwan）研究顯示⁷⁶，在國有資本投資、營運公司試點方面，2014 年各地方政府根據《中共中央、國務院關於深化國有企業改革

⁷³ 「雙百行動」是指由國企改革領導小組選取百家中央企業子企業和百家地方國有骨幹企業，在黨的領導下，於混改、法人治理結構、市場化經營機制、激勵機制及歷史遺留問題等進行改革；「區域性綜改實驗」是指由國企改革領導小組在國企和國有經濟與改革創新基礎較好的地區，展開區域性國資國企綜合改革試驗；「科改示範行動」是指選取有迫切改革需要的國有科技型企業作為示範單位，進行完善公司治理、健全市場化選人用人機制、強化市場化激勵約束機制等改革。

⁷⁴ 鄧宇，「地方國企改革的治理難題與發展建議」，2020 年第 6 期，《中國國情國力》，頁 8-11。

⁷⁵ 即民企引入國資。

⁷⁶ 「2019 年中國國企改革回顧-地方國企的改革與發展」(2020 年 3 月)，《資誠聯合會計事務所》，<https://www.pwccn.com/zh/blog/state-owned-enterprise-soe/reform-development-local-soe.html>。

的指導意見》、《國務院關於改革和完善國有資產管理體制的若干意見》中的框架性規定，陸續組建國有資本投資、營運公司並展開試點，截至 2019 年 8 月已有 30 個省區市展開試點。各省市兩類公司的數量和組建進度差異較大，改革較快的上海、山東、廣東等地較早確定試點企業，其中山東改組和組建 13 家兩類公司，數量居全國首位；上海確定上海國際、上海國盛兩家營運公司；廣東的試點公司為粵海控股和恒健控股。部分試點公司未有明確定位，具有投資、營運雙重功能。2018 年 7 月，國務院發布《關於推進國有資本投資、運營公司改革試點的實施意見》，成為全國的試點指南，許多地方政府據此發布新的方案或更新優化既有的試點方案。例如廣西擴增省級企業試點家數；四川選擇 3-5 家國有資本投資、營運公司進行深化改革試點，並淘汰前期試點中不符合國有資本投資、營運公司改革要求的試點企業。

在國資國企綜合改革方面，2019 年 7 月，上海、深圳「區域性國資國企綜合改革試驗」和瀋陽「國資國企重點領域和關鍵環節改革專項工作」啟動，以點帶面推動並加強全國國資國企改革的系統性、整體性、協同性，成為全面落實國家戰略的國資國企改革標竿。其中，上海和深圳 9 月陸續發布改革實施方案，上海制定《關於貫徹落實「上海市開展區域性國資國企綜合改革試驗的實施方案」行動計畫》，提出 20 多個改革專案的具體操作方案；深圳市國資委編制綜改試驗三年任務分工表，編制全部直管企業改革三年行動計畫初稿。

上海與深圳兩地的國企綜改方案相似度高，第一，均以上市為主要目的，到 2022 年，上海計畫競爭類企業基本完成整體上市或核心業務資產上市；深圳計畫每家市國資委直管企業原則控股 1 家以上上市公司。第二，均注重整合和重組的開放性，上海提出要「淡化資本的區域、層級和所有制屬性」，深圳則要求針對「產業鏈、價值鏈、創新鏈」進行重組，並加強市、區兩級國企的整合與協同。第三，均要求市屬企業展開國際化經營，提高全球資源

配置能力，積極參與國家區域協調發展戰略。上海要加強與長三角、長江經濟帶及國內重點區域合作；深圳要參與粵港澳大灣區、雄安新區、京津冀、長江經濟帶和廣東省「一核一帶一區」⁷⁷等建設。第四，均提出要加強與央企合作。上海提出要爭取央企及其子企業或央企重大專案落戶上海，吸引央企參與上海國資國企改革；深圳則提出要承接、率先實踐國家擬開展的各項國資國企改革試點工作。

在混合所有制改革方面，非上市地方國企的混改與央企有較大差異。在混改模式上，央企主要以增資擴股為主，地方國企混改則有較多的股權轉讓案例；在引入投資者數量上，單個央企混改多簽約5家以上投資者，部分甚至超過10家，地方國企混改則較常引入1-2個投資者；在投資者屬性上，央企混改多引入國有資本，地方國企混改則有較多民營投資者參與；在混改層級上，央企主要在二級和三級子公司展開混改，地方國企則有較多集團混改案例。

各省市的混改在模式、進展和力道上也有明顯差異。經濟先進省市例如上海、浙江、廣東等地主要利用資本市場展開混改，以國企集團整體上市為目的；某些省市國企混改承載經濟轉型重任，透過產權轉讓退出非主業、非優勢領域，或與投資者合資成立新公司來培育新的經濟成長動能。在混改進展上，天津2019年完成7家市管企業混改；上海、廣東等地的國企則開始實施二次混改。在推廣力量方面，省級國資委在異地舉辦混改推介會成為潮流，2019年4月，內蒙古推出40多個混改項目，預計引資近200億元人民幣；7月四川集中推介179個混改項目，擬引入社會資本超400億元人民幣；天津2019年上半年已分別在上海、深圳、重慶等地舉辦混改推介會。省屬

⁷⁷ 廣東省一核一帶一區中，一核是指珠三角地區，為引領廣東省發展的核心區和主引擎，包括廣州、深圳、珠海、佛山、惠州、東莞、中山、江門、肇慶等9市。一帶是指沿海經濟帶，包括珠三角沿海7市和東西兩翼地區等7市。一區是指北部生態發展區，是廣東省重要的生態屏障，包括韶關、梅州、清遠、河源、雲浮等5市。

一級企業集團也陸續開始混改，廣東省鹽業集團的混改獲批該省首個集團層面的混改案例；山西首次明確太鋼、太重、汾酒、大地、雲時代等 8 家企業在集團層面展開混改試點。

在反向混改方面，2019 年大量出現民營企業引入地方國資進行反向混改，部分民企是因面臨資金壓力而引入國資紓困，部分則是與國企開展業務領域的深度合作。Wind 資料顯示 2019 年 A 股有近 40 家上市公司的屬性由民營企業變更為地方國有企業，數量為歷年之最，總市值超過 2,000 億元人民幣。

在國企的重組與重整方面，央企重組較多是橫向強強聯合重組案例；地方國企重組多為併入式重組，將規模較小的企業轉至較大企業，或轉至國有資本投資、營運公司，例如廣西金融投資集團併入廣西投資集團、北京市政路橋集團劃入北京建工集團、山東重工集團與中國重汽集團聯合重組，前者成為後者的控股股東等。

另外，地方也開始在各個領域進行專業化重組，例如一省一港的省級港口整合。2018 年底以來，安徽、湖南、遼寧、四川、山東、海南等地新成立省級港口集團公司，多屬省級交通基建類集團的子公司；遼寧、海南的港口集團與央企展開股權層面的深度合作；山東於 2019 年組建機場管理集團，推動省內機場資源的整合；雲南組建煤炭產業集團，為煤炭資源整合重組的專業化平臺。

（二）中國大陸 2020 年地方國企改革重點

2020 年 6 月 30 日，習近平主持召開中央全面深化改革委員會第十四次會議，審議通過《國企改革三年行動方案（2020-2022 年）》，但迄今為止該方案仍未公布。不過，2020 年地方人民代表大會及國資監管工作會議陸續召開，有些地方國資委早已提前針對 2020 年制定省一級的國企改革工作落

實方案，部分地方國資委已啟動國有資本「十四五」規劃編制，預計將在2021年上半年陸續公布。從各省國企改革推動路線來看，多地仍將持續混改、國企提質增效、完善管資本為主的國資監管體制等方面的改革（詳表3-8）。

此外，2019年下半年以來，國務院國資委陸續召開地方國資委負責人座談會、構建國資監管大格局研討培訓班暨工作推進會和地方國資委負責人會議，宣傳和部署「構建國資監管大格局、形成國資監管一盤棋」的新監管思路，未來國務院國資委將進一步強化對地方國資委的指導和監督，以改善目前各地國資國企改革步調不一致的情況，確保中央政策有效落實。

在此背景下，未來地方國資監管部門和企業在改革上將有更全盤思考，目前競爭力較強的地方國企已開始全國布局，深度參與央企和地方國企改革。未來地方國企改革領域將出現更多跨地區、跨層級的重組整合、混改及國有資本投資和營運案例。

表 3-8 中國大陸部分省市國企改革方案及重點推進領域

省區市	方案/意見	重點推進領域及指標
陝西省	《深入實施國企國資改革攻堅，加快推動高品質發展三年行動方案（2018-2020年）》	<ul style="list-style-type: none"> ● 六大目標：加強布局結構、企業治理、創新驅動、規模實力、品質效益、監管體制等方面的發展。 ● 到2020年底，省屬國企股份公司總體比例達50%、省屬企業混改達60%以上、三年內至少儲備30戶擬上市企業。
浙江省	《浙江省全面深化國有企業改革行動方案》和配套的六大攻堅工作方案（簡稱「1+6」《行動方案》）	<ul style="list-style-type: none"> ● 兩個深化：深化國有企業市場化改革與供給側結構性改革。 ● 到2020年，資產、營收規模千億級企業達10家以上、入選中國500強企業達12家以上、在基礎性領域和優勢行業集聚度達90%以上。
遼寧省	《加快推進全省國資國企改革專項工作方案》	<ul style="list-style-type: none"> ● 強化國企黨的領導、治理結構、經營機制、資源配置與競爭力。 ● 到2020年，全省國企資產總額突破3.5兆元，所有者權益突破1.5兆元、省屬企業混改面達70%以上、培育打造10-12戶國內一流或行業先進、具有較強競爭力的企業集團、省屬重點工業企業平均資產負債率控制在65%以下，

省區市	方案/意見	重點推進領域及指標
		省屬企業收入利潤增幅達全國中上游水平。
山東省	《關於加快推動國有企業改革的十條意見》	<ul style="list-style-type: none"> ● 2020 年年底前，新增 3 家以上省屬國企整體上市或主營業務上市；省屬國企資產證券化率提高到 60% 以上；全面實現外部董事占多數、外派監事會全覆蓋，基本建立職業經理人制度。
深圳市	《深圳市區域性國資國企綜合改革試驗實施方案》	<ul style="list-style-type: none"> ● 主要目標：到 2022 年，建設國資管理體制創新先行區、國有企業綜合改革示範區、國有資產綜合監管引領區、央地國資國企深度合作區、國有企業高品質發展先鋒區，國有企業全國標竿和制度高地。 ● 到 2020 年，國有資本收益上繳公共財政比例提高到 30%，更多用於保障和改善民生。 ● 使深圳市投資控股公司成為世界 500 強企業，控股 10 家以上上市公司；國有資本營運公司總資產突破 1,000 億元，新增 2-3 家控股上市公司。
上海市	《上海市開展區域性國資國企綜合改革試驗的實施方案》	<ul style="list-style-type: none"> ● 建成以管資本為主的國資監管體制、形成符合高品質發展要求的國資布局，國企主業核心競爭力明顯增強，品牌美譽度和影響力顯著提升；建立中國特色現代國有企業制度。 ● 到 2022 年，競爭類企業基本完成整體上市或核心業務資產上市，1/3 的企業集團具有國際影響力的競爭優勢和知名品牌，1/3 的企業集團具有領先國內同行業的綜合實力和特色品牌，1/3 的企業集團具有支撐區域經濟發展的資源配置能力和優質服務品牌。
雲南省	《雲南省深化國有企業改革三年行動方案（2018—2020 年）》	<ul style="list-style-type: none"> ● 構建「1+1+X」模式，第一個「1」是組建雲南省國有股權營運管理有限公司，打造具雲南特色的「類淡馬錫」模式。第二個「1」是組建雲南省國有金融資本控股集團有限公司。「X」是改組設立若干國有資本投資公司和產業集團公司。 ● 到 2020 年，「1+1+X」框架體系進一步完善並運行順暢，州（市）國資監管體系進一步健全完善。
內蒙古自治區	《內蒙古自治區深化國資國企改革兩年攻堅行動方案（2019-2020 年）》	<ul style="list-style-type: none"> ● 構建「1+3+N」框架體系：1 個國有資本營運管理平臺，3 個國有資本投資公司，若干實體產業集團。 ● 到 2020 年，基本完成優化布局調整、原則上企業管理層級控制在 3 級以內，區屬企業法人單位減少 20% 以上，集團公司總部管理部門和管理人員各減少 10% 以上，僵屍企業基本解決等。
山西省	《2019 年國資國企改革行	<ul style="list-style-type: none"> ● 實現「135」戰略目標，「1」是保持國有企業

省區市	方案/意見	重點推進領域及指標
	動方案》	<p>持續穩健發展態勢，「3」是在優化資本布局、加速混改、推行市場化契約化管理三個方面有重大突破，「5」是在優化公司治理結構、防範化解重大風險、解決遺留問題、完善國資管理體制、加強國企黨建五個方面加強支持。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 力求全部完成 256 戶省屬僵屍企業出清任務。壓減法人要新增 200 戶，確保到 2020 年累計壓減 1,334 戶以上，壓減率 30%。

資料來源：新華社暨本研究整理。

貳、中國大陸「國進民退」現象強化

一、中國大陸國企併購民企現象頻仍

中國大陸企業國進民退現象一直存在。2008 年國際金融海嘯爆發，當時中國大陸政府緊急實行「4 兆元擴大內需大投資」計畫，大多數轉化為國資，使國企聲勢大振；2012 年中共「十八大」後，習近平大力推動國企合併，提升國有企業競爭力。近年來中國大陸經濟成長速度減緩，2018 年受到美中貿易戰的衝擊，中國大陸許多民營企業經營困難卻難以獲得銀行貸款，面臨資金短缺與債務危機。在此情況下透過中國大陸國有資本的介入，接手上市公司控股權，防止金融風險擴大，成為民企發展的另一模式。中國大陸政府也可透過國企確保擁有敏感技術的民企不會流入別國，亦順帶嚴控民企發展抗衡美國。加以，中國大陸政府推動國企改革的考核指標，國有企業需要多元化和優良的投資標的，來提升自身績效，促使國資更積極的布局上市公司⁷⁸。2018 年下半年上海證券交易所綜合股價指數一度跌至 2,449 點，多達約 800 家上市公司、價值近 1 兆元的股權質押告急，加上大量企業債券到期，許多上市民企資金週轉可能隨時斷鏈。為此，中國大陸國務院、中央相關部委、地方政府，串連各級金融機構，以「紓困民企」名義投入超過 5,000

⁷⁸ 「國進民退趨勢持續，凸顯中國民企經營困境」（2020 年 4 月 21 日），《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202004210253.aspx>。

億資金規模收購上市公司股票，加速中國大陸「國進民退」現象。2019年中國大陸超過150家A股上市企業易主（2018年為99家），其中有41家總市值約2,200億元的易主企業，實際控制人變更為中央國資委、地方國資委、地方政府所主控之「國資系」企業，例如知名家電企業格力電器⁷⁹。中國大陸經濟受到內外夾擊的情況下，「國進民退」的現象更為明顯。

按照首次公告日計算，剔除併購交易失敗案例，中國大陸2019年A股市場共發生768起上市國企併購交易案，涉及472家上市國企（包括央企國資控股145家、省屬國資控股185家、地市國資控股135家、其他國有控股7家）。其中，187家上市國企的項目進度為「已完成」，285家上市國企的項目進度為「進行中」⁸⁰。

二、疫情影響下催化「國進民退」現象

近期中國大陸新一波國進民退現象和新冠肺炎疫情衝擊其總體經濟有關。中國大陸經濟成長下行，難再有高速成長。歷經美中貿易戰後，中國大陸企業營運較過去吃力，負債率普遍提高。民營企業承擔負債能力有限，一旦周轉失靈，即可能違約倒閉。2020年年初中國大陸爆發新冠肺炎疫情後，更不利中國大陸企業經營，特別是民營企業與中小微企業企業。此時，國有企業成為中國大陸政府刺激經濟的重要市場主體與政策工具，2020年4月20-23日習近平巡視陝西時，強調國有企業要成為復工復產政策的主力核心。

加以，當前全球疫情蔓延，中國大陸外需訂單減少，企業營運恢復常態仍需時間，對經濟發展復甦的貢獻更為有限。因此中共中央為保障經濟安全，

⁷⁹ 「中共國進民退變本加厲，臺灣豈能置身度外？」（2019年12月17日），《聯合新聞網》，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/4232414>。

⁸⁰ 「去年472家上市國企涉併購，資源整合現增量新模式」（2020年1月5日），《北京新浪網》，<https://news.sina.com.tw/article/20200115/33992152.html>。

落實各項重要產業投資政策，例如將實體經濟特別是製造業做實做強做優；推動 5G、物聯網、人工智慧、工業互聯網等新基建投資；提高交通、水利、能源等領域投資力道；完善農村基礎設施和公共服務等政策措施，並在 2020 年如期達成建成小康社會的目標，勢必要加重國企角色，無形中再度強化「國進民退」現象。

2020 年第 1 季，約有 24 件中國大陸國有資本入主民企的相關案例，總市值近 1,400 億元，大部分以中小市值、50 億元以內的公司為主。截至 2020 年 3 月底，全國工商聯環境商會公布的 2019 年中國環境企業榜單前 20 強中，只剩兩家民營企業無國有資本入股。此外，肺炎疫情使得醫藥企業行情看漲，4 月以來多家民營醫藥上市公司也頻獲國有資本入股⁸¹。

中國大陸國進民退的強化，短期雖可快速完成刺激經濟成長的目標，但恐違背中國大陸國企改革的初衷。首先，近年來中國大陸經濟成長不斷減速的原因之一是國企經營效益較私營企業低。2019 年國企的資產回報率自 2007 年以來已下降約三分之二。中共中央試圖透過推動混改、引入專業化管理等措施增加國企營運效率。如今受到疫情衝擊，短期內中國大陸國進民退趨勢不變，長期下來恐無利於國企改革與經濟轉型升級，降低國企改革成效。

加以，國有企業在經營低效卻要增加產出的情況下，唯有提高資金槓桿增加投入，但這將衍生更大的債務問題。中國大陸國企槓桿率已達 103%，國企與地方政府槓桿率合計約 140%，占實體經濟全部債務近 60%⁸²。在人民銀行的支持下，中國大陸國企大規模違約風險雖低於民企，但卻會占用銀行資金，降低金融效率。中國大陸強化國進民退的趨勢恐衝擊市場經濟運作，

⁸¹ 「國進民退趨勢持續，凸顯中國民企經營困境」(2020 年 4 月 21 日)，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202004210253.aspx>。

⁸² 「疫潮加速國進民退，保增長要付代價」(2020 年 4 月 23 日)，《信報》，<https://www2.hkej.com/instantnews/china/article/2444318>。

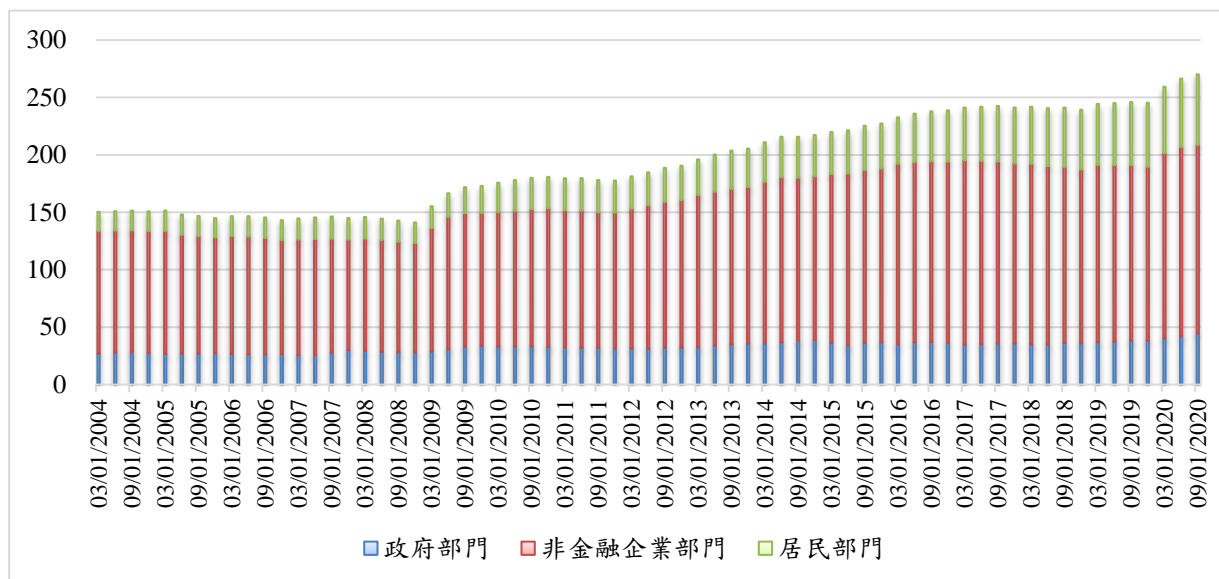
阻礙整體經濟效益發展。代表社會主義的國企坐大，而代表市場經濟的民企勢弱，由政策和人為意志主導資源流通，容易忽略供需法則與價值規律，無法高效配置經濟資源，難以讓中國大陸經濟持續穩健發展。

不過，就前所述，中國大陸加速國企混合所有制改革的政策之一是加強非公有資本在國資國企改革中的影響力，與健全其在國企的經營管理制度。雖然最終目的是最強做大國有企業，增加國有企業在市場的競爭力，但是民營企業若在國有企業營運與制度中受到保障，且擁有一定的管理權利的話，對非公有資本而言，在國進民退的趨勢下，投資國有企業有獲利機會，勢必會增加其投資意願。

第三節 「防風險」策略研析：側重債務問題與因應

歷經數十年近兩位數的經濟成長後，中國大陸政府已轉而採取刺激融資的強有力政策，力圖保持經濟穩健成長。此戰略導致的一個後果就是債務激增。根據國際清算銀行（BIS）的資料，中國大陸債務占 GDP 的比重，已由 2006 年的 147.1% 大幅上升到 2019 年的 259.4%，已超越所有國家的平均值 238.2% 與新興國家的 192.4%，接近已開發國家的 267.1%，且成長速度遠高於其他國家。其中，中國大陸家庭債務占 GDP 比重達到 50%，政府債務達到 48%，非金融企業部門達到 155%。與已開發國家相比，中國大陸政府債務整體較低，但家庭債務經歷快速上漲過程，舉債增速主要集中在房地產領域。中國大陸非金融企業部門舉債則一直處於較高的水準，成長速度遠超名目 GDP 成長率，是風險集聚部門。2020 年受疫情影響，中國大陸實體經濟槓桿率大幅攀升，從 2019 年末的 278.5% 升至 293.8%，一季上升 15.3 個百分點；分部門來看，非金融企業部門是槓桿率上升的主要原因，居民和政府

部門的槓桿率都增幅有限（圖 3-3）。



資料來源：中國大陸國家資產負債表研究中心。

圖 3-3 實體經濟部門槓桿率及其分布 (%)

中國大陸的債務問題近年來被大量的討論，但該問題非常複雜。因除了地方債外，中國大陸債務問題尚包括企業債、公司債與居民債等，且均隱含了或多或少的風險，而許多是來自於其結構性的因素，更加深問題的複雜程度。本節將分別由不同的債務類型討論其問題的形成原因與發展現況，並討論其債務問題對於中國大陸本身與兩岸將會造成何種影響。

壹、中國大陸地方債問題

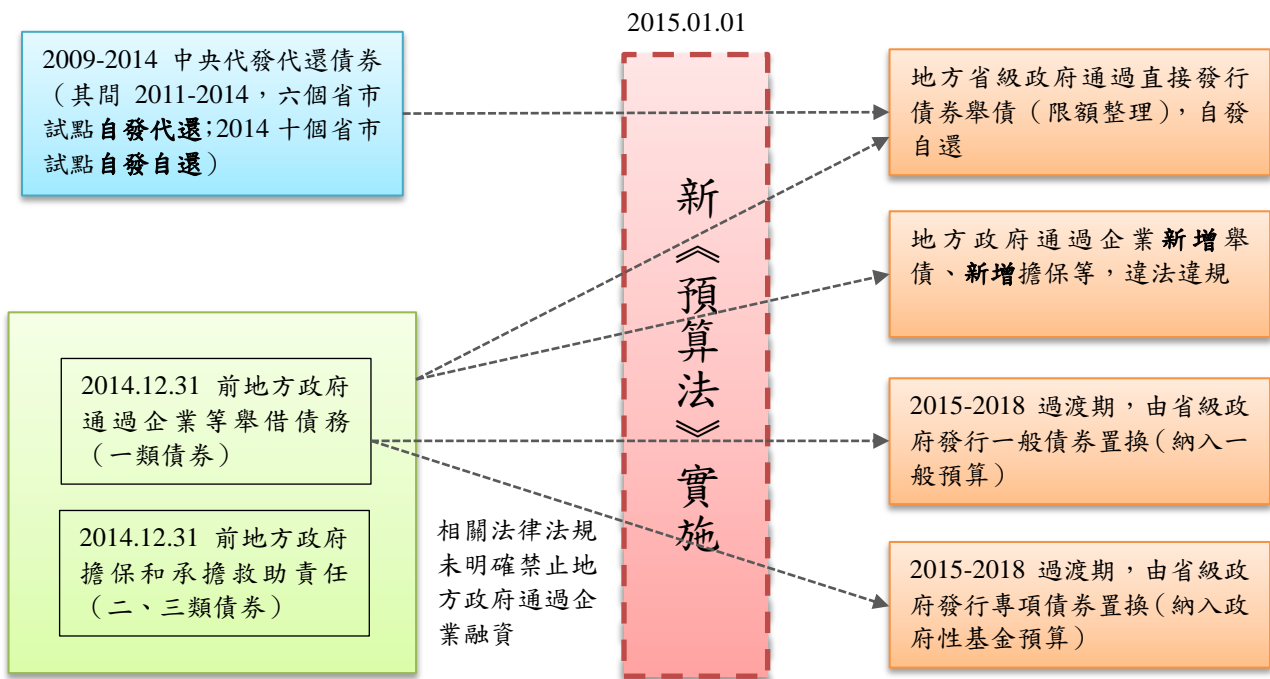
一般而言，中國大陸的地方債包括兩大部分，一為地方政府融資平臺等發行的債務；二是 2009 年後分階段開放發行的地方債券，而風險較大的，一般是指第一類的地方融資平臺⁸³。而推究中國大陸地方債問題的起源，主

⁸³ 地方政府融資平臺的種類相當多，包括如地方城市建設投資公司（簡稱城投公司）、城建開發或城建資產公司等，由地方政府利用劃撥土地、股權、規費、國債等資產，包裝成一個資產與現金收入均可達到融資標準的公司，並透過向銀行貸款、發行企業債和票據等進行融資，以支持地方政府之基礎建設及公用事業等領域（此即為「城投債」）。

要是來自制度。

一方面，為了解決中央財政危機，中國大陸在 1994 年進行分稅制改革，改革重點為重新劃分中央與地方的財權與事權。整體而言，地方政府的財權大幅減少，但事權卻有增無減。而在中國大陸地方人事升遷上，過去一直存在以 GDP 的成長為主要考核指標，地方政府常使用擴大基礎建設投資的方式來刺激景氣。在財政收入大幅縮小，且支出卻不斷增加的情況下，地方政府的財政缺口愈來愈大。

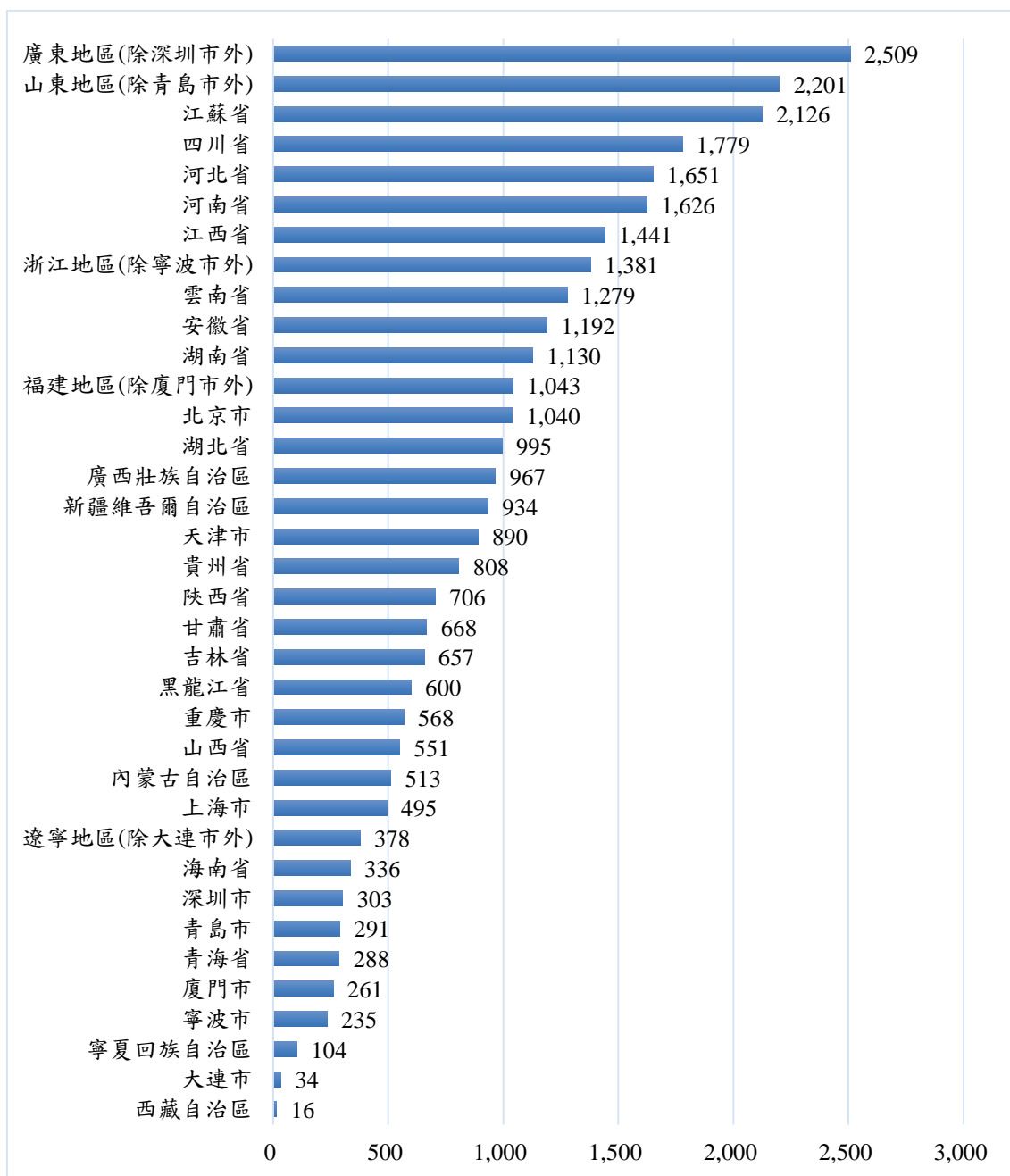
另一方面，中國大陸在 1995 年施行的《預算法》第 28 條明確規定，除法律和國務院另有規定外，地方政府不得發行地方政府債券，因而造成了地方融資平臺的興盛，反造成難以有效監管的困難。於是，2009 年，中國大陸開始讓地方政府發行債券。圖 3-4 直觀呈現地方政府債務的制度變遷過程，以 2015 年新《預算法》的實施為分水嶺，可以清楚看到 2009 年之前，只開「後門」，主要透過融資平臺公司舉借債務，這些債務包括地方政府負有償還責任的債務以及負有擔保救助責任的債務。2009 至 2014 年，「前門」和「後門」同時開，一方面地方政府發行債券的試點工作積極推進，另一方面融資平臺公司債務規模快速成長。2015 年以後，「前門」開大開好，「後門」逐步關合併關嚴（毛捷、徐軍偉，2019）。



資料來源：毛捷、徐軍偉 (2019)，「中國地方政府債務問題研究的現實基礎」，財政研究，第 1 期，頁 9。

圖 3-4 中國大陸地方政府債務的制度變遷示意圖

從區域債務規模來看，則呈現中東部高、西部低的格局。其中，廣東省、山東省、江蘇省、四川省和河北省是地方債規模排名較前的省份（圖 3-5）。之所以會出現這種分布格局，是因為各地區的產業結構、地理環境與財政實力等諸多因素不同。處於中東部的省份與直轄市是人口聚集地，以工業、服務業為主要支柱，房地產行業蓬勃發展，對基礎設施需求較高，因此城投平臺也偏多。由於財政實力較強，城投平臺融資也相對順暢。而西部的省份、直轄市與自治區則處於兩個極端。一類是人口眾多，基礎設施擴張需求意願較強，但地方財政實力有限，城投融資難度較高；另一類是地廣人稀，地理環境惡劣，多山、高原與沙漠，城投平臺少，融資難度整體比中東部高。



註：單位為人民幣，億元。

資料來源：中國大陸財政部網站（2020年6月4日公布）。

圖 3-5 2020 年 1-5 月地方政府債券累計發行規模

不過考慮到各個地方的財政實力不同，絕對規模較高的區域，可能償債能力也較強，債務負擔可能反而比較小；相反，有些區域雖然債務規模小，但這可能不是因為自身擴張意願不強，而是其本身財政實力較弱，償債能力差得不到金融機構認可，融資困難所致，債務負擔反而會比較大。根據中國銀行研究院於 2020 年 6 月 29 日發布報告即指出，以青海、貴州、寧夏和內蒙古為代表的西部地區政府債務風險較高，主要原因為：一是西部地區地方政府對中央轉移支付和稅收返還依賴程度高；二是部分地方政府盲目舉債，投融資監管不當⁸⁴。此外，根據聯訊證券於 2019 年發布「深度解析地方政府債務」亦有同樣發現，例如廣東省、山東省、江蘇省、四川省和河北省等地的債務規模雖大，但其綜合財力屬排名靠前的省份，因此顯性債務率只有 48% 至 96%，大體低於國際貨幣基金組織（IMF）提出的政府債務率控制標準區間（90% 至 150%）。值得注意的是，若納入尚未披露的隱性債務規模，根據聯訊證券估算，則有 21 個省份超過 150% 的警戒線，顯示隱性債務是左右地方債務風險大小的關鍵（表 3-9）⁸⁵。

⁸⁴ 中國銀行研究院 (2020)，「疫情背景下地方政府債務最新發展及建議」，中銀研究，第 24 期。

⁸⁵ 李奇霖 (2019)，「深度解析地方政府債務」，聯訊證券專題研究。

表 3-9 各省級行政區的債務率一覽

省份	顯性債務	隱性債務規模	地方政府綜合財力	顯性債務率	債務率
西藏	99	314	2,062	5%	20%
北京	3,877	33,865	11,230	35%	336%
上海	4,694	11,744	10,722	44%	153%
河南	5,548	9,065	11,567	48%	126%
廣東	9,023	13,810	18,622	48%	123%
甘肅	2,069	5,155	3,829	54%	189%
重慶	4,019	13,150	7,408	54%	232%
浙江	9,239	25,303	16,917	55%	204%
江蘇	12,026	50,012	20,014	60%	310%
內蒙古	6,217	2,369	9,965	62%	86%
黑龍江	3,455	2,409	5,459	63%	107%
吉林	3,193	3,787	4,900	65%	142%
湖北	5,716	16,986	8,755	65%	259%
新疆	3,378	5,139	4,987	68%	171%
四川	8,503	22,411	12,129	70%	255%
山東	10,197	13,198	14,170	72%	165%
天津	3,424	22,182	4,483	76%	571%
海南	1,719	3,218	2,071	83%	238%
湖南	7,667	15,050	8,673	88%	262%
福建	5,463	9,887	6,073	90%	253%
寧夏	1,248	364	1,384	90%	116%
陝西	5,395	10,074	5,959	91%	260%
河北	9,737	4,932	10,125	96%	145%
江西	4,269	9,126	4,206	101%	318%
雲南	6,725	11,412	6,498	103%	279%
青海	1,529	1,220	1,450	105%	190%
遼寧	8,455	2,994	6,814	124%	168%
廣西	7,790	10,232	6,044	129%	298%
貴州	8,607	11,775	5,892	146%	346%
合計	163,281	341,183	232,408	70%	217%

註：單位為人民幣，兆元。顯性債務率=顯性債務/地方政府綜合財力。債務率=(顯性債務+隱性債務規模)/地方政府綜合財力。

資料來源：聯訊證券、Wind、各省級行政區的財政決算表。

一、地方債對中國大陸造成之風險

中國大陸地方債對其造成之風險，主要包括下列幾項：

（一）債務流量增加太快

雖然地方債存量占 GDP 比重仍然在可控範圍內，但其流量增加速度過快，且在經濟快速成長下，地方政府可有相當償債能力，但在「新常態」下，一旦地方經濟成長快速下降，難保不會發生償債困難。

（二）風險集中在銀行體系

雖然地方債包括向銀行貸款、發行企業債與票據等，但企業債與相關票據之交易多發行在銀行間交易市場，即銀行是地方債的主要債權人，一旦發生違約風險，銀行將首當其衝，風險相對過於集中在銀行體系。

（三）地方融資平臺的不規範

由於部分的地方融資平臺亦屬廣義的國有企業，其發行的債務被歸屬於企業債中，還有部分地方政府利用「銀政合謀」或「打捆貸款」的方式，將無法貸款的事業單位進行公司化轉型，金融機構再與政府合作，形成地方政府—銀行—國有企業的三角關係，以規避限制，因此也難以確切掌握地方債的規模。其中，地方政府相較於金融機構處於強勢地位，在地位與訊息上顯著的不對稱，地方政府通過多個融資平臺從多家銀行獲得信貸資金，商業銀行對於地方政府投融資平臺的資本、信貸資金運用、資產負債與償還能力難以掌握，對信貸資金難以實施有效的風險監控。

（四）地方債的期限錯配⁸⁶問題

中國大陸地方債多存在期限錯配問題，其資金主要用於基礎建設，但因該些建設多需長期性、持續性的投入，而銀行的資金通常用於短、中期融通，銀行為降低風險與提高績效的考量，每年會評估貸款資產的品質，可能會中斷或暫停貸款，如此即可能造成地方政府資金的不穩定。

（五）地方財政收入不穩的間接風險

目前地方政府債務規模居高不下，究其根本原因在於地方財政收入不足以滿足財政支出的需要。為了解決地方政府在發展過程面臨的財政收支困難，中國大陸中央從政策制度上加強地方政府發債的管理，並從總量上對地方債券發行規模進行管控。但是，地方政府為了地方經濟發展需要或者個別官員的政績等因素，還是不斷跨越債務紅線進行融資，與經過批准發行的債券相比，地方債務風險的最大隱患可能主要是那些尚未披露的隱性債務。這些債務游離在法律架構外，但有可能需要地方政府來承擔償付責任。因此，地方政府舉借債務成為彌補地方財政赤字和補充地方財力的重要資金來源，在財政收入增速放緩時，地方政府債券風險也因此成為地方債務風險最主要的表現形式。

二、中國大陸對地方債之解決

為了避免地方債的失控，中國大陸政府自 2014 年起便發布許多的政策措施，2014 年 8 月，中國大陸通過新《預算法》，提出「建立以政府債券為主的地方政府舉債融資機制，剝離融資平臺政府融資職能」，開始對於地方

⁸⁶ 為金融用語。如果風險緩釋的期限，比當前的風險暴露的期限短，則產生期限錯配。舉例來說，這個月 10 號要交房租，但唯一收入是這個月 15 號才發的工資，現金流入流出不匹配，就產生期限錯配。

融資平臺進行整頓。同年 10 月，國務院發布「關於加強地方政府性債務管理的意見」，明確規定「政府債務不得通過企業舉借，剝離融資平臺公司政府融資職能，對甄別後納入預算管理的地方政府存量債務，各地區可申請發行地方政府債券置換」，將平臺融資功能去除，並開始進行債務置換。所謂的地方債務置換，即是將原本地方融資平臺所發行的債務（主要是理財產品、銀行貸款等利率高而期限短的債務）轉換為地方政府發行期間較長而利率較高的債券。

除了在債務存量進行債務置換的處置外，中國大陸亦開始對地方債的償還責任進行明確的歸屬。2016 年 11 月，中國大陸國務院辦公廳發布「地方政府性債務風險應急處置預案」，除了明確地方政府對其舉債有償還責任，中央政府實行不救助原則外，亦將政府性債務風險事件分為 I 級（特大）、II 級（重大）、III 級（較大）、IV 級（一般）四個等級。IV 級、III 級債務風險主要由市縣政府自身化解；II 級、I 級債務風險，省級政府可予以適當救助。另外，對地方債高風險地區實行財政重整，要求除必要的基本民生政策支出和政府有效運轉支出外，地方政府其他財政支出應保持零成長或強力控管。

雖然新《預算法》對於地方融資平臺等相關地方舉債有所規範，但上有政策、下有對策。根據中國大陸社科院學部委員李揚的研究，中國大陸 2014 年以來推動政府與社會資本合作（即 Public-Private-Partnership；PPP）模式，是希望引入民間資本而減少政府基礎建設的融資壓力，但實際上，中國大陸 PPP 項目真正的民間資本只占 10%，其他均為混合所有制或國有企業。而另外地方政府利用政府性投資引導基金、專項建設基金和委託代建政府購買等方式繼續舉債。

綜觀中國大陸過去這幾年的法規與制度性調整，目的是讓體制更為透明，債券的發行能在收益與風險上相平衡，透過市場體系讓融資需求與地方建設

項目匹配。但實際上這些立意良善的改革並未真正發揮作用，係目前債務置換的操作方式只是借新債、還舊債，且進一步將風險轉嫁給非金融機構與個別投資者，債務本身並未取消或是獲得減少。除此之外，地方政府官員的升遷機會與經濟表現緊密相關，致使他們有足夠的動機繼續融資，這些結構性的積弊都非簡單進行債務置換就可以解決。中國大陸學界也有建言，最根本的還是要從財政機制與地方官員升遷管道之調整，以及擴大內需的外部環境著手。如此一來，這些針對地方債務的改革機制才能真正發揮功效，也讓地方政府能夠依法舉債，並將資金用於合理之處⁸⁷。

貳、中國大陸非金融企業債務問題

除了地方債務之外，非金融企業債務亦是中國大陸債務風險的重要構成因素，主要來自債券及信貸兩個部分。中國大陸的非金融企業債券市場中包括了企業債與公司債，其間差異主要表現在其發行主體與監管單位不同：企業債發行主體為上市公司，監管單位為證監會；公司債發行主體為國有企業，監管單位為發改委。除了企業債與公司債之外，中國大陸仍有包括短期融資券、中期票據等債務工具。

除了在直接金融市場的企業/公司債務工具外，中國大陸企業亦有大量的銀行債務，而且該些債務事實上較直接金融的企業債/公司債規模大上數倍。由於中國大陸的金融長期以來以間接融資為主，以 2020 年 3 月社會融資存量來看，262.24 兆人民幣的社會融資規模中，來自銀行貸款的部分即占了 164.69 兆，比重達 62.8%，而直接金融的部分（包括企業債與非金融企業股票融資）僅有 32.78 兆，僅占 12.50%，而計入影子銀行部分的委託貸款、信託貸款等亦有 18.62 兆，占了 7.10%，故可以發現企業債的部分占中國大

⁸⁷ 趙欣 (2020)，「新時期我國地方政府債務風險治理對策探討」，中國鄉鎮企業會計，第 5 期，頁 1-3。

陸非金融企業債務的比重遠小於銀行貸款的部分⁸⁸。

而造成中國大陸企業債比重與其他國家相比過高的一個重要原因，是中國大陸的企業債有非常大的比重是國企所發行，其背後為政府（中央或地方政府），因此，可以稱為廣義的政府債務。因為過去大多數的投資人均認為國企不會倒帳，即便倒帳，政府亦會概括承受（即所謂「剛性兌付」），故一般認為企業債的風險相對較低。

一、非金融企業債對中國大陸造成之風險

中國大陸非金融企業債對其造成之風險，主要包括下列幾項：

（一）債券違約事件頻傳

自 2014 年第一檔企業債發生違約後，企業債違約的情況就如雨後春筍般的出現。根據中國大陸媒體「經濟觀察報」以 Wind 資料庫的數據計算，中國大陸信用債券違約未及時撥付兌付資金分布在交易所、銀行間市場以及地方股權交易所，而因銀行間交易市場之發行規模最大，其金額亦最為龐大。以違約的產業來看，主要集中在鋼鐵、建築與工程、建材等行業。

惠譽國際評級公司（Fitch Ratings）發布評論，指稱中國大陸的私營公司 2019 年企業債違約的情況已創下歷史新高。這主要是由於對企業信貸緊縮，以配合去槓桿化政策，預期 2020 年企業債違約情況仍將維持在高點。惠譽的報告指出，違約的企業債 80% 屬於私營企業，它們比國有企業更容易受到外部資金市場波動的影響，因此在緊縮的情況下面臨更大的流動性和/或再融資風險信貸條件。另外，中國大陸地方政府與私營企業掛鉤情況嚴重，因此其相當龐大的債務也因此出現高度的違約風險。

⁸⁸ 「2020 年 3 月社會融資規模存量統計數據報告」（2020 年 4 月 10 日），《中國人民銀行網站》，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4005056/index.html>。

（二）銀行不良貸款率上升

如前所述，直接金融的企業債部分僅是中國大陸整體企業債務的一小部分，另外一大部分的債務是來自銀行貸款。自 2008 年的擴大內需造成產能過剩後，企業經營愈來愈困難，連帶也造成銀行的不良貸款率大幅的攀升。雖然中國大陸商業銀行的不良貸款率僅 1.86%、遠低於國際警戒值的 10%，然而，其不良貸款餘額自 2011 年第 3 季谷底（0.41 兆）以來一路攀升，截至 2019 年末已翻漲 5 倍至人民幣 2.41 兆元⁸⁹。前述龐大的壞帳尚未計入影子銀行的債務，隨著中國大陸金融創新不斷湧現，影子銀行快速崛起與擴張，其間隱含的風險不容小覷。

二、中國大陸對非金融企業債之解決

如前所述，企業債大多是國有企業發行，其背後多有地方政府或中央政府的背景，因此，其被中國大陸民眾視為「準國債」，違約風險非常低，即使違約政府亦會「兜底」（即概括承受）。然 2014 年上海超日太陽能企業債違約，開啟了企業債違約的序曲，雖然最後超日債獲得了「兜底」，但打破「剛性兌付」的說法開始甚囂塵上。2015 年，中國大陸國務院總理李克強在「兩會」後的「中」外記者會表示，將允許個案性金融風險的發生，按市場化的原則進行清算，這是中國大陸政府首次明確表態要逐步打破「剛性兌付」。

惟根據濟南大學商學院趙建教授建立信用分層和流動性分層的模型，按照體制保護和剛兌程度，由核心到外圍的信用分級體系。模型顯示，在去槓桿過程中，最容易受到影響的，是缺乏體制保護的中小企業民營企業，而在加槓桿過程中，最容易加的是處於信用評級體系最核心的，有體制剛兌信念

⁸⁹ 「銀保監會：2019 年末我國商業銀行不良貸款率 1.86%」（2020 年 2 月 17 日），《中國政府網》，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/shuju/2020-02/17/content_5480190.htm。

的國企和地方政府平臺。這導致在去槓桿和加槓桿的過程中，出現了一個動態非對稱問題。也就是：去槓桿，民企和中小企業受害最大；加槓桿，國企和地方平臺受益最大⁹⁰。

換言之，槓桿率從 250% 重回 250%，雖然總數還是一樣，但結構變了，槓桿更多的是在生產率低甚至是沒有生產率的城投和平臺上累積，而經濟韌性高、生產率高的民企小微企業的信用卻在衰退。雖然，中國大陸政策層的本意絕非如此。現在無論是央行的三支箭還是銀保監會的一二五，本意是想給民企小微企業加。但是金融生態不可逆，銀行風險偏好亦不可逆。近年來中國大陸中小企業減少，銀行風險偏好在資本金和撥備不足及各種審計問責下收縮。

所以現在，中國大陸經濟下滑的產出缺口，跟信用缺口有很大關係。當槓桿去化後重新加，去的都是最有韌性，最有效率的民營小微，加的都是那些非生產性，低效甚至無效的城投平臺，那麼這個槓桿能帶來多少經濟增加值。所造成的結果可能就一個：單位產出的債務價格越來越高，信貸密度越來越大，債務型經濟對產出的蠶食也越來越狠。最終會難免明斯基時刻⁹¹的清算。

企業債務一直是中國大陸經濟的深層問題，2016 年至 2017 年中國大陸官方透過加強監管以加速去槓桿改革，對企業債務的規模控制已有成效。但是，許多去化債務的努力卻遇上美中貿易戰，整體經濟放緩，中國大陸開始由去槓桿轉向穩成長，使財務去槓桿化的效果大打折扣，企業槓桿率也有再度上升的趨勢（吳明澤，2019）。2020 年以來大陸已推動企業去槓桿化速度放慢，同時給予更多刺激經濟的措施。企業債務問題是否引發新的危機，還有待觀察。

⁹⁰ 趙建 (2020)，「警惕居民債務」，財道 (Finance Strategy)，頁 78-81。

⁹¹ 明斯基時刻 (Minsky Moment) 是以美國經濟學家海曼·明斯基 (Hyman Minsky) 提出的理論而命名，意指資產價格一夕崩盤的時刻，因資產價格過度投機而膨脹，造成價格泡沫。

參、中國大陸居民債問題

最後，是中國大陸居民債的問題。相對而言，居民債務是中國大陸的債務問題討論的較少的部分，但其實是中國大陸債務中影響民生較大的一部分。根據中國大陸人民銀行的統計，中國大陸居民的存放款差額逐步減少，表示中國大陸居民的貸款意願大幅提升，貸款的金額相對存款金額快速的增加。其中，中長期貸款是居民貸款最主要的部分，最主要的用途，即是房屋貸款，而中國大陸的房價近年來大幅的飆漲，是造成居民房貸負擔加重的主要原因。

一、居民債對中國大陸造成之風險

中國大陸居民債對其造成之風險，主要包括下列幾項：

(一) 需警惕結構性問題

西南財經大學中國家庭金融調查與研究中心、螞蟻金服集團研究院從債務收入比、家庭債務占 GDP 的比重和家庭資產負債率多角度分析中國大陸家庭的債務風險，發現中國大陸家庭債務風險總體可控，但成長速度較快。中國大陸的信貸參與率有 28.7%，但相比美國依舊不高，且資產負債率也處於較低水準。進一步對增速較快進行分析，發現 2013 至 2018 年，住戶部門貸款成長總額達 27.36 兆，其中個人住房貸款餘額成長 16.8 兆，占比高達 61.4%，貢獻主要成長，且其年均增速超過總體⁹²。

由此看來，個人住房貸款貢獻了家庭負債的主要成長，需警惕結構性風險。而更有趣的是，多套房的住房貸款在其中占比超過首套房。基於此，或許可以揣測，在未來，若有效地控制房地產市場，尤其是控制多套房貸款積

⁹² 西南財經大學中國家庭金融調查與研究中心、螞蟻金服集團研究院 (2019)，「中國居民槓桿率和消費信貸問題研究報告」，下載自：<https://tech.antfin.com/research/dynamic/news/616>。

桿率，便很大程度上地控制中國家庭債務風險，整體的金融市場環境也會更加安全。

（二）需警惕低收入和新購房群體的債務風險

西南財經大學中國家庭金融調查與研究中心、螞蟻金服集團研究院從不同收入組負債家庭的債務收入比更直觀的考察其債務風險。數據顯示，收入最低 20% 組家庭的總債務收入比高達 1140.5%，是收入最高 20% 組家庭總債務收入比的 8 倍之多，且其銀行債務收入比和非銀行債務收入比均超過其他收入組。數據表明，低收入群體的債務風險不可忽視。

新購房家庭的債務風險也值得關注。隨著購房成本上升，大部分家庭都不同程度的參與銀行信貸和非銀行信貸。數據顯示，低收入參與非銀行信貸的購房家庭，其債務收入比達到 1025.0%，即其債務規模超過其家庭超收入的 10 倍。其中，銀行債務收入比達到 554.0%，非銀行債務收入比達到 472.0%，都遠超過其他收入組家庭。可見，新購房家庭尤其是低收入購房家庭的債務風險不可忽視。

（三）壓縮消費能力

許多學者認為中國大陸具有引以為傲的高儲蓄率，因此，居民債務其實不需擔心。然而，國民儲蓄包括三部分，分別是政府儲蓄、企業儲蓄與居民儲蓄，而中國大陸的國民儲蓄主要在於政府與企業儲蓄，因此居民儲蓄其實不高。而中國大陸居民儲蓄不僅用於購買房屋，在中國大陸保險制度尚不健全下，居民的儲蓄相當程度是用於未來的養老與醫療使用，因此，中國大陸的高儲蓄率不是因為中國大陸人不想花錢，而是不敢花。且高儲蓄率其實亦為一面兩刃，高儲蓄率雖然可以支撐較高的債務水準，卻亦使消費能力受到壓縮，中國大陸希望以消費內需帶動經濟成長的目標將更難以達成。

二、中國大陸對居民債之解決

在中國大陸對房市泡沫之解決方式與其成效方面，2016 年中央經濟工作會議中一句「房子是用來住的，不是用來炒的」被中國大陸媒體大量引用，似乎中國大陸中央已經對高漲的房市下了最後通牒，中國大陸的房市應會恢復理性。然而事與願違，中國大陸的房市反而更加狂熱，房市泡沫越吹越大，連中國大陸國務院副總理張高麗於「2017 大陸發展高層論壇」都提醒必須提早防範房市失控，否則很可能爆發泡沫危機。

中國大陸為了遏止房價的飆漲，在 2016 年便發布數項打房的措施，在 2016 年 3 月開始對深圳與上海實施限購令，甚至在 10 月 1 日國慶假期時，北京、天津、蘇州、成都、鄭州等地接連公布打房政策，至今中國大陸發布打房措施的城市已經超過三十個，但是房價似乎沒有下跌的跡象。

中國大陸歷年來的打房政策造成的房價下降大多是短期現象，待打房熱度略為消退後，房價又開始大幅的飆升，其房市泡沫的問題主要源自於中國大陸的結構性因素。自 1994 年分稅制改革後，中國大陸地方政府財權減少，但事權增加，且在地方 GDP 競爭下，地方政府所掌握的土地資源便成為其增加收入的重要來源。因此，土地價格的上升對地方政府而言是有利的。而在華人世界中，擁有房地產是許多人一生最重要的目標，且對於投資人而言，土地價格的持續上漲是可以被預期的，即使是下跌，亦只是「短期現象」，因此對於投資房地產樂此不疲。而且，民眾亦預期若房市大跌，首先，受害最嚴重的便是金融業，尤其是銀行業，而中國大陸的銀行許多都大到不能倒，所以認為政府不可能放任房市泡沫的破滅，因此，房市泡沫越吹越高也不足為懼。

然而，房市的泡沫除了造成嚴重的金融風險外，亦造成許多民眾的收入根本跟不上房價的上漲，只能望屋興嘆，對於社會的穩定亦有相當不利的影

響。另外，由於房價持續的上漲，房貸的金額大幅提高，亦火上加油的增加中國大陸整體的債務規模。

雖然整體而言，中國大陸居民的負債不如政府與國企負債嚴重，但過高的房價將會造成民眾為了貸款而大幅減少消費，對於大陸擴大內需的努力亦會受到影響。

肆、疫情發生後對中國大陸債務的影響及因應

根據中國銀行在 2020 年 9 月 28 日發布「中國經濟金融展望報告」，疫情發生後對中國大陸債務的影響主要有二：

一是總體槓桿率持續增加，增大未來去槓桿的壓力。為因應外部環境變化和疫情影響，2020 年中國大陸加大逆週期調節政策力道⁹³，促進復工復產和經濟恢復，也帶來總體槓桿率的顯著提升，第 2 季為 300.7%，較 2019 年提高 22.2 個百分點。各部門槓桿率也都有所提高，尤其是非金融企業部門槓桿率上升較快，第 2 季為 136.5%，較 2019 年提高 13.5 個百分點（見表 3-10）。快速抬升的槓桿率將給未來金融穩定和經濟成長埋下隱患，加大未來槓桿調整的壓力。

⁹³ 逆週期性政策指的是抑制經濟營運傾向的控制政策。經濟過度擴大時，政府採取提高稅收、降低支出等財政政策，中央銀行也採取提高存款準備金、提高利率等貨幣政策，陷入不景氣時，政府和中央銀行採取積極的調控政策。

表 3-10 各省級行政區的債務率一覽

年份	居民	非金融企業	政府	金融部門	總槓桿率
2004	17.4	-	15.9	-	-
2005	16.9	-	15.4	26.8	-
2006	17.5	-	14.3	29.7	-
2007	18.8	86.9	18	36.2	159.9
2008	17.9	86.5	15.6	35.1	155.1
2009	23.5	106	16.6	41.4	187.4
2010	27.3	103.1	16.4	40.3	187.2
2011	27.9	99.2	15.5	45.2	187.8
2012	30	106.9	15.3	50.8	203
2013	33.5	108.8	16.1	51.7	210.1
2014	36	114.1	16.7	57.8	224.5
2015	39.2	120.8	22.4	66.8	249.3
2016	44.7	123.2	30.2	69.1	267.3
2017	48.7	119.4	33.8	65	266.9
2018	52.1	119.2	35.9	62	269.2
2019	55.8	123	38.1	61.6	278.5
2020Q1	57.7	133.1	40.1	62.8	293.8
2020Q2	59.7	136.5	42.1	62.4	300.7

資料來源：中國銀行研究院。

二是市場信用風險上升。2020 年以來疫情暴發加大經濟衰退壓力，公共財政收入下降，2020 年 1 至 8 月下降 7.5%，而地方政府債務餘額仍保持較高成長速度，2020 年 1 至 7 月為 14.7%。2020 年下半年是地方政府債券到期高峰期，到期人民幣 1.44 兆元，比 2019 年下半年增加人民幣 8,007 億元，收入來源受限、償債壓力上升將加大地方政府債務風險。同時，企業生產經營困難加大，資金周轉週期延長，市場信用風險明顯上升。第 2 季商業銀行不良率為 1.94%，較 2019 年提高 0.08 個百分點。而 2020 年以來金融對實體經濟支援力道明顯加大，貸款成長較快，貸款展期等政策有助於緩解企業償債壓力，未來隨著政策的退出銀行不良壓力或加速上升。債券違約現象較為突出，截至 2020 年 9 月 22 日，企業債券違約涉及金額人民幣 1,128 億元，已達到 2019 年全年的 75.5%。

據此，若干法人機構相繼示警，中國大陸信用風險。惠譽 (Fitch) 統計，2020 年第 2 季，陸資銀行獲利衰退 24.0%，刷新歷史記錄。上半年，陸資銀

行淨虧損 1 兆人民幣，其中，中國銀行、工商銀行、農業銀行與建設銀行等四大銀行，減值資產 1,255 億人民幣。標準普爾(Standard & Poor's)更預期，四大銀行的呆帳備補，將由 2019 年的 2.3 兆人民幣暴增到 2024 年的 6.5 兆人民幣。

准此，中國大陸政府債務貨幣化 (debt-monetization)，或財政赤字貨幣化 (monetization of financial deficit) 的跡象更趨明顯。廣義貨幣供給量 (M2) 由 2012 年 97.4 兆人民幣，翻倍成長到 2019 年的 198.6 兆人民幣，同期外匯儲備反而縮減 6.2%，顯示貨幣超發嚴重，匯率可能存在高估 (overvalue)。例如：Zhang and Chen (2014) 證實，2012 年起人民幣已高估 1 至 2 成；這恐加劇資本外逃 (capital flight)。

與此同時，中國人民銀行竭力維持利率水準。2020 年 11 月 10 日，1 年期金融機構存款利率與 3 年期貸款利率，固定在 1.50% 與 4.75%，歷時 1,845 日未變。此外，中國大陸亦加開金融開放步伐。2020 年以降，國務院與金融相關部門相繼發布「關於完善銀行間債券市場境外機構投資者外匯風險管理有關問題的通知」、「境外機構投資者境內證券期貨投資資金管理規定」，以及「證券投資基金託管業務管理辦法」；期間 (4 月 1 日)，證券監督管理委員會取消，證券公司外資持股比例的限制。

綜合上述，中國大陸財政風險持續攀升。「減稅降費」削減收入，且資本報酬遞減，再加上疫後復甦與科技自主創新，又仰賴政府補貼；故財政失衡將愈趨嚴重。甚者，各地方政府已開始拖欠款項。惟外幣債務比例仍低，尚不致立即削減主權信用評等 (sovereign rating)。中國大陸於惠譽 (Fitch)、穆迪 (Moody's)，以及標準普爾 (Standard & Poor's, S&P) 都還維持在 A 級以上。

大體而言，中國大陸政府通過剛性兌付，避免系統性金融風險。目前北京當局擔憂的是，國際游資狙擊人民幣，因此貨幣當局極力維持美中利差，

並開放金融市場，支撐匯率部位。特別是，中國大陸加速數位人民幣（Digital Currency Electronic Payment, DCEP）發行進程。因為現階段 DCEP 尚無法支援跨貨幣支付，等同於全面資本帳（capital account）管制，形成資金「易進難出」的局勢。

伍、中國大陸債務問題關鍵在於其資金流向隱蔽， 風險不易被發掘

本節分析側重中國大陸的債務問題與其因應，整體而言，中國大陸現正面臨嚴重的債務問題，除了媒體較為關心的地方債與企業債之外，居民債亦是相當重要的問題。然對於中國大陸債務未來將帶來的風險，卻存在兩類不同的說法。一類說法是中國大陸的債務風險並不高，主要是以中國大陸學者為主；另一類說法則是認為中國大陸的債務風險非常高，若不加快處理速度，將會爆發嚴重的金融危機，此多為國際機構與國外學者的主張。

本研究認為，中國大陸債務問題關鍵在於其資金流向隱蔽，風險不易被發掘。中國大陸最終的債務負責人大都是地方政府，其主要動機還是在於以舉債投資拉動經濟成長，這種投資驅動型經濟成長模式行之有年，難以被根除。也因如此，即便是整體槓桿水準雖略有下降，但仍直接影響了經濟穩定成長，由此也不斷引發市場對政策寬鬆支持債務繼續擴張的預期。

中國大陸的債務問題包括地方債、企業債與居民債等，而其內涵非常複雜，且中國大陸的經濟情況與制度和西方國家不同，亦難以使用西方資本主義國家的模式直接套用。中國大陸債務問題不在於整體規模，而是成長的速度非常驚人，易產生流動性壓力。同樣，去槓桿的問題也在於這幾年去的速度太快，人為製造很多小中型流動性衝擊。因為槓桿的背後是信用，信用的背後是貨幣，貨幣又是流動性的最主要來源。近年來，不斷有國外媒體警告

中國大陸的債務風險，但目前亦未見大規模爆發的系統性危機。當然，這主要仍在於中國大陸經濟規模龐大、外匯存底充足，與中國大陸政府的極力控制有關。但 2016 年底以來，連中國大陸本身的官員都對其金融風險提出了擔憂，甚至說了相當重的話，顯示中國大陸也開始憂心金融風險問題之嚴重性。2019 年底的 2020 年中央經濟工作會議指出「要保持總體槓桿率基本穩定，壓實各方責任」，但由於疫情導致 2020 年經濟衰退壓力增加，近期的政策表態改為「堅決守住不發生系統性金融風險的底線」，並未提及穩槓桿。

由此延伸的是，中國大陸除了債務風險之外，其他如影子銀行、房市泡沫、不良貸款率上升與互聯網的金融風險等，均是中國大陸近來快速發展中的金融風險，而且這些風險彼此互為因果、錯綜複雜，一旦同時爆發，難免不會引發系統性的風險。而當系統性風險發生時，不僅僅是金融體系，實體經濟亦會受到莫大的衝擊，此可以由 1997 年亞洲金融風暴與 2008 年次貸危機加以驗證。也因此中國大陸官方不斷提示要嚴守不發生系統性金融風險的底限。

最後，中國大陸總體槓桿率變動可拆解為分母端通膨和經濟成長導致的變動，以及分子端債務成長導致的變動。在長期中，保持合理的通膨水準有利於緩解總體債務負擔。不過，由於疫情導致 2020 年經濟衰退壓力加大，短期內透過做大分母的穩槓桿方式預期難以完成，而在分子端，由於穩成長促投資需要貨幣信貸政策保持擴張性，透過限制債務融資成長的穩槓桿方式也缺乏可行性。考量社融存量增速對經濟增速的領先關係，2020 年穩經濟或需要社融增速保持相對平穩，預期全年槓桿率可能適度上升。然而，由於中國大陸已進入「新常態」，未來難以如過去般經濟高速的成長，且近年來其經濟下行趨勢明顯，若中國大陸經濟持續不振，成長率快速下降，難保不會有硬著陸的情況，更提升了其金融危機發生的可能性。

第四節 中國大陸新基建政策的發展觀察

壹、中國大陸新基建政策的背景與內涵

中國大陸「新型基礎設施建設（簡稱新基建）」是以科技為發展導向並結合產業發展的重要戰略之一。新基建能為中國大陸產業轉型升級提供技術和硬體支援，加速經濟社會的數位化智慧化，引領中國大陸轉變經濟發展方式。中國大陸冀透過新基建短期內提升科技創新，引導協調產業鏈發展，改善產業基礎環境，吸引外商投資，進而擴大內需，穩定經濟成長與就業。長期來說，升級產業鏈，形成新的經濟、技術和產業，增加有效供給，提升中國大陸產業和科技競爭力。

2018年12月，中央經濟工作會議確定2019年重點工作任務時提出「加強人工智慧、工業互聯網、物聯網等新型基礎設施建設」，這是新基建首次出現在中央層面的會議中。此後新基建陸續出現在中國大陸重要會議與文件中；2019年7月30日，中共中央政治局會議提出「加快推進資訊網路等新型基礎設施建設」；2019年12月，中央經濟工作會議強調著重國家長遠發展，要加強戰略性、網路型基礎設施建設。

進入2020年後，國務院常務會議、中央全面深化改革委員會及中央政治局會議也多次提及要加快各個產業領域「新基建」發展，顯示中國大陸政府對新基建的重視程度逐漸上升。

2020年1月3日，國務院常務會議確定促進製造業穩成長的措施時，提出「大力發展先進製造業，發布資訊網路等新型基礎設施投資支持政策，推進智慧、綠色製造」。2020年2月14日，中央全面深化改革委員會第十二次會議指出，「基礎設施是經濟社會發展的重要支撐，要以整體優化、協同融合為導向，統籌存量和增量、傳統和新型基礎設施發展，打造集約高

效、經濟適用、智慧綠色、安全可靠的現代化基礎設施體系」。2020年3月4日，中共中央政治局常務委員會會議，強調「要加大公共衛生服務、應急物資保障領域投入，加快5G網路、資料中心等新型基礎設施建設進度」。2020年4月1日，中國大陸總書記習近平在浙江考察時強調：「要加快5G網路、資料中心等新型基礎設施建設，抓緊布局數字經濟、生命健康、新材料等戰略性新興產業、未來產業，大力推進科技創新，著力壯大新增長點、形成發展新動能」。

2020年4月20日，中國大陸國家發展和改革委員會首次明確新基建的具體範圍，主要包括三個方面：

（一）資訊基礎設施。主要是指基於新一代資訊技術演化生成的基礎設施，包括以5G、物聯網、工業互聯網、衛星互聯網為代表的通訊網路基礎設施；以人工智慧、雲計算、區塊鏈等為代表的新技術基礎設施；以資料中心、智慧計算中心為代表的算力基礎設施等。

（二）融合基礎設施。主要是指加強應用互聯網、大數據、人工智慧等技術，支持傳統基礎設施轉型升級，進而形成的融合基礎設施，例如智慧交通基礎設施、智慧能源基礎設施等。

（三）創新基礎設施。主要是指提供科學研究、技術開發、產品研製的具有公益屬性的基礎設施，例如重大科技基礎設施、科教基礎設施、產業技術創新基礎設施等。國家發改委強調隨著技術革命和產業變革，新基建內涵會動態變化，未來將持續發布推動新基建發展的相關政策，尤其要加快推動5G網路部署⁹⁴。

新基建政策是中國大陸新一輪基礎設施建設重點，相比傳統基建帶動土地經濟發展模式，中國大陸強調新基建在產業發展的連結、整合、應用與

⁹⁴ 「國家首次官宣「新基建」範圍：3大方面7大領域全曝光」（2020年4月20日），《北京新浪網》，<https://news.sina.com.tw/article/20200420/34917621.html>。

研發的作用，可為國家或地區帶來新的投資動力，有助於經濟轉型並為產業升級提供基礎。而科技創新驅動、數位化、資訊網路這三個要素是新基建的重要發展內涵，也是中國大陸前及未來經濟發展的主要路徑。

新基建具體範圍大致包括 5G 基站建設、特高壓⁹⁵、城際高速鐵路與城際軌道交通、新能源汽車充電樁、大數據中心、人工智慧 (AI)、工業互聯網等 7 大領域，涉及通訊、電力、交通、數位等社會民生重點行業。其中，5G 基站建設是引領發展的核心，更是其他領域建設的重要支撐。透過升級基礎通訊設施來帶動相關產業鏈發展；人工智慧是中國大陸發展關鍵技術與培植新興產業的國家戰略，影響傳統基建的智慧化進程；培育大數據中心是為滿足中國大陸快速成長的數據儲存需求；工業互聯網建設則是要讓資訊技術與製造業融合發展，輔助企業及設備線上發展；特高壓、新能源充電樁與城際高鐵及軌道交通等較屬傳統基建範疇，與 5G、AI、工業互聯網等融合發展，可促進能源電力的升級與轉型，帶動相關產業發展。

中國大陸新基建政策發展下相關產業的運用，詳表 3-11。

⁹⁵ 特高壓是 800 千伏特及以上的直流電和 1,000 千伏特及以上交流電輸配電工程的簡稱。

表 3-11 中國大陸新基建政策對相關產業的運用

行業	內容	行業	內容
城市	提升城市管理效能。運用資訊和通訊技術，感測、分析、整合城市運行核心系統的各项關鍵資訊，實現民生、環保、公共安全、城市服務、工商業活動等城市管理的智慧化。	交通	重塑交通體驗。通過人、車、陸與雲端之間的數據互通，實現智慧交通、智慧汽車與智慧駕駛等功能。
工業	促進工業精準生產。提供製造業多方面的數據蒐集和分析、決策。	電力	優化電力設施管理。透過 5G、AI 代替人類進行部分電網業務，提高勘探、調度、管理等流程的效率。
農業	提升農業生產效率。取得土壤、農作物、空氣等農業基礎資訊，精準測量和管理農業生產要素。	媒體	實現媒體資訊高校智慧傳播。重構媒體內容的生產、傳播與管理等方面的流程。
醫療	完善醫療資源配置。透過 5G、雲端服務、AI 實現智慧醫療，優化醫療資源的使用。	社區	社區管理新模式。利用各種智慧技術，整合社區現有的服務資源，提供住戶政務、商務、娛樂、教育、醫護及生活互助等服務。
金融	變革金融業務流程。以 AI 為核心的智慧應用，能深入分析金融業龐大的交易數據，釐清關聯關係。	安全	安全基礎數據中心。全程監督各類危化品儲存、運輸及使用。即時感知基礎設施、重大危險源、地下管網線、人員密集產所的安全狀態。

資料來源：「新基建，是什麼？」，新華網，2020 年 4 月 26 日，

http://www.xinhuanet.com/politics/2020-04/26/c_1125908061.htm。

根據 2020 年 3 月賽迪智庫發布的《新基建發展白皮書》，預計到 2025 年，新基建七大領域直接投資將達 10 兆元，帶動投資累積可能逾 17 兆元⁹⁶。新基建政策 7 大領域的發展概況，詳表 3-12。

⁹⁶ 「陸多地新基建新政出爐，預估 2025 投資將達 10 兆人民幣」(2020 年 5 月 14 日)，《時報新聞》，<https://ww2.money-link.com.tw/RealtimeNews/NewsContent.aspx?SN=4182628001&PU=0010>。

表 3-12 中國大陸新基建政策 7 大領域發展概況

新基建項目	發展概況
5G 基站建設	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為數位經濟的基礎設施，包括智慧城市建設、工業物聯網、車聯網、智慧農業和智慧醫療等領域。 2. 截至 2020 年 2 月，中國大陸三大電信營運商中國移動、中國聯通和中國電信共在全國開通約 15.6 萬個 5G 基站，2020 年底將累計超過 55 萬個，但尚未達成全國基本需求 400 萬-500 萬個基站的目標。 3. 5G 基礎設施中的 4K/8K 超高清視頻、遠程醫療、VR/AR 等功能已應用在疫情防控 and 企業營運。 4. 2025 年基本建立覆蓋全國的 5G 網路，預計需要 500-550 萬個 5G 基站，直接拉動基站投資約 2.5 萬億元。
特高壓	<ol style="list-style-type: none"> 1. 是最先進的輸電技術，具有遠距離、大容量、低損耗、少占地的優勢，將成為中國大陸重要的能源運輸網絡。具體建設包括換流站土建、電氣設備安裝、變電站擴建等。 2. 是全球能源互聯的關鍵技術，有望成為具有影響力的國際新基建。 3. 2020 年 2 月 28 日，湖北的±800 千伏特高壓直流工程開工，總投資金額 185 億元，預計可帶動設備生產規模約 120 億元，帶動電源等相關產業投資超過 700 億元，增加就業機會超過 4 萬個。 4. 2020 年建設中和待核准的特高壓工程有 16 條線路，具有明確投資規模的有 7 條。
城際高速鐵路與城際軌道交通	<ol style="list-style-type: none"> 1. 乃中國大陸城市化發展的重要環節，完善城際交通有利於跨區域人員流動、物流及資金資源的互通。具體建設包括通車線路建設。 2. 2020 年擬通車線路 14 條，其中專線 250 和專線 350 各 7 條，通車里程有望達到 3,696 公里。
新能源汽車充電樁	<ol style="list-style-type: none"> 1. 利於增加新能源汽車的普及度。具體建設包括充電場站、充電樁設備。 2. 2019 年新增新能源汽車與充電樁車樁比為 2.9:1，存在嚴重不足和分布不均衡的問題。 3. 由發改委、能源局、工信部於 2015 年發布的《電動汽車充電基礎設施發展指南（2015-2020）》要求 2020 年全中國大陸基本達到一車一樁。
大數據中心	<ol style="list-style-type: none"> 1. 數據資源化下，產業未來將依賴龐大數據的存儲、篩選和管理，包括市政管理、產業營運及民生社會需求，大數據中心是產業數位化轉型的基礎。包含機房樓、生產管理樓等數據中心基礎配套措施；傳輸光纖、互聯網交換中心、數據服務平臺等支持數據中心發展的網絡和服務措施；網際網路數據中心（IDC）業務部屬與應用；車輛網、衛星大數據等垂直領域的大數據研發及產業化項目。 2. 2019 年中國大陸數據中心約有 7.4 萬個，占全球數據中心總量的 23%，大型數據中心仍待發展。 3. 未來在人工智慧、5G、區塊鏈和工業互聯網的應用增加將會加速大數據中心的建設。
人工智慧	<ol style="list-style-type: none"> 1. 人工智慧領域包括語言識別、圖像識別、自然語言處理等。具體建設包括 AI 芯片、智慧計算平臺、智慧感知處理與交互等基礎研發中心、人工智慧創信發展試驗區。 2. 截至 2020 年 3 月 9 日，中國大陸已有 11 個獲批建設的國家新一代人工智慧創新發展試驗區，2023 年將達 20 個。 3. 防疫期間人工智慧技術被運用在病毒分析、藥物研發、智慧測溫、輔

新基建項目	發展概況
	助診斷等，未來有望在重構生產、分配、交換、消費等方面，發展新的模式。
工業互聯網	<ol style="list-style-type: none"> 1. 透過連接智慧網絡，結合軟體和大數據分析，重構工業生產體系。具體建設包括工業互聯網網絡、平臺及試點示範項目的建設。 2. 2017年國務院發布《發展工業互聯網的指導意見》；2019年工業互聯網以5G網路為基礎在生產領域快速發展。 3. 疫情加速工業互聯網的布局，服務業互聯網化快速發展，如線上醫療、教育、辦公等；在製造領域，工業互聯網融合5G、雲端計算等新一代資通訊技術，運用在供需對接、產能提升。 4. 到2025年，建立3-5家具有國際競爭力的工業互聯網平臺，實現百萬工業APP培育及百萬企業運用雲端技術的目標。

資料來源：本研究整理自俞聰、丁怡純、王翩翩(2019)，「區域綜合開發視角下未來城市新基建研究」，《科技創新》，頁53-60；「新基建科技成色十足」，北京新浪網，2020年3月16日
<https://news.sina.com.tw/article/20200316/34533470.html>；《新基建發展白皮書》，賽迪研究院電子資訊研究所2020年3月。

而新基建七大領域帶動的產業效應又會形成相應的產業鏈發展，再彼此融合交互作用，形成新的應用模式。新基建七大領域產業鏈大致為：

(一) 5G 產業鏈：1.5G 網路基礎設施：(1) 網路架構，包含核心網、承載網及接入網，涵蓋網路的規劃、設計、優化及 SDN (軟體定義網路) 的 NFV (網路虛擬化) 解決方案；交換、接入設備，及光纖光纜、伺服器及光模塊等。(2) 基地臺系統，不論大型小型基地臺，均需要基地臺配套、基地臺芯片、插芯與套筒、光器件、光組件、射頻模塊及基地臺天線等。

2.5G 終端設備：包含數據通訊終端、通用類型終端及行業級終端，涵蓋基帶芯片、射頻芯片、處理器、儲存芯片、功率放大器、射頻開關、射頻濾波器、終端天線、電源管理芯片、操作系統及顯示屏/電池等配套器件。

(二) 特高壓產業鏈：分為電源端、變電端/換流端、用戶端。在直流特高壓方面，依序是換流閘、控制保護、換流變、直流場設備、互感器、直流斷路器、高壓電抗器、電容器、高壓組合電器、斷路器及避雷器。

在變流特高壓方面，依序是組合型電器 (GTS)、特高壓變壓器、特高壓電壓器、SSokv 組合電器、互感器、斷路器和隔離開關、電容器、避雷器及變電站監控。

(三) 城際高鐵和軌道交通產業鏈：1.上游，施工準備：諮詢、規劃、勘查與測量、設計。2.中游，建設施工：站前工程，包括橋隧路基工程、軌道工程（軌道系統）、施工準備（施工設備）；整車採購，包括整車配置（車輛系統）、車輛配件；站後工程，包括電氣化工程（牽引供電系統）、資訊化工程（信號、通訊與資訊化系統）。3.下游，營運維護：建修設備與營運，包括行車組織、票務、客運組織、乘務組織及應急等管理。

(四) 新能源汽車充電樁產業鏈：1.上游，設備生產商：殼體、底座、插座等零組件廠商；相關耗材生產商；充電模塊或充電機廠商；生產強化塑膠片狀預浸成形材料（SMC）複合材料、線纜材料、鋁合金、改性塑料等廠商。2.中游，充電營運商：充電樁、充電站及平臺等營運商。3.下游，整體解決方案商，例如電享科技、施耐德電機（Schneider Electric）、鳳凰科技（Phoenix Technologies）等企業。

(五) 大數據中心產業鏈：1.行業應用：「大數據+」，包括金融、電信、交通、醫療、媒體、個人等。2.平臺服務：數據分享、租賃及分析等平臺，分析預測服務。3.分析發現：數據挖掘及統計、人工智慧、智慧自主分析及內容知識管理。4.組織管理：數據庫、數據倉庫、數據轉換工具、分布式文件系統及分布式計算系統。5.IT 基礎：傳感數據、運算設備、一體機、基礎軟體及 IT 服務。

(六) 人工智慧產業鏈：1.基礎層：AI 芯片、傳感器及計算能力平臺。2.技術層：機器學習/知識圖譜、自然語言處理、計算機視覺、雲端平臺/大數據服務、虛擬助手。3.應用層：「AI+」，包括金融、醫療、安防、零售、教育、交通、工業及企業服務。

(七) 工業互聯網產業鏈：1.應用：傳統軟體雲端化、新型工業應用程式等物聯網生態系統應用領域、工業、政府、家庭等。2.工業平臺即服務（PaaS）：工業應用開發、設備管理、連接管理、工業大數據分析（數據管

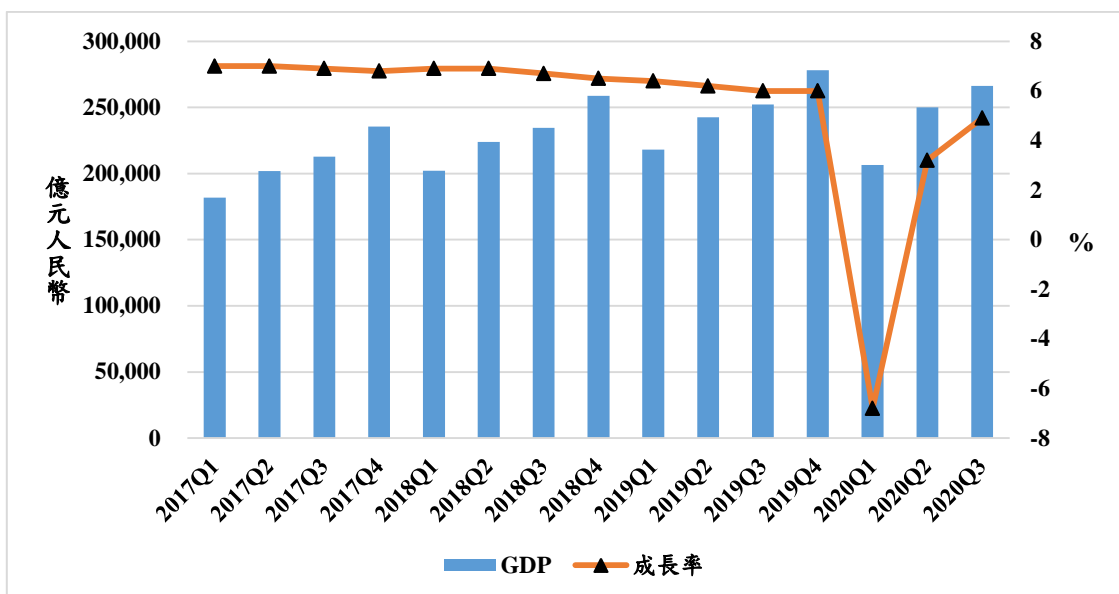
理、建模及分析)、通用 PaaS 平臺(開發、運行及營運等環境)。3.基礎設施即服務(IaaS):雲端基礎設施(伺服器、儲存、虛擬化等)、網路基礎設施(蜂窩網路、窄頻物聯網、短距傳輸網等)。4.邊緣層:數據採集、協議解析及邊緣智慧。5.安全。

貳、肺炎疫情提升「新基建」的重要性

一、肺炎疫情導致中國大陸經濟嚴重衰退

2020 年初中國大陸爆發新冠肺炎疫情,嚴重衝擊其經濟成長,2020 年第 1 季 GDP 成長率年減 6.8%,這是中國大陸自 1992 年公布季 GDP 以來,首度出現負成長。另,1-2 月多項經濟數據成長率由正轉負創新低(詳圖 3-6、表 3-13),2 月中國大陸城鎮調查失業率更飆升至 6.2%的歷史高點。

隨著中國大陸疫情逐步獲得控制及政府提出各項加快企業復工復產的支持政策後,企業生產與民眾生活秩序逐漸恢復,2020 年 1-10 月各項經濟指標降幅收窄,其中工業附加價值、工業企業利潤及貨物進出口成長率已由負轉正,第 2 季 GDP 成長率年增 3.2%,第 3 季年增 4.9%,扭轉第 1 季年減 6.8%的頹勢,中國大陸 2020 年前三季 GDP 成長率由負轉正年增 0.7%。但與 2019 年同期相比,經濟仍未達正常發展水準。整體而言,中國大陸近期經濟發展呈「弱復甦」狀態。



資料來源：中國大陸統計局。

圖 3-6 中國大陸季 GDP 成長變化

表 3-13 中國大陸主要經濟指標發展成長率統計

單位：%

時間	社會消費品零售總額	固定資產投資 (不含農戶)*	貨物進出口	工業附加價值	工業企業利潤
2019 年 12 月	8.0	5.4 (1-12)	12.7	6.9	-6.3
2020 年 1-2 月	-20.5	-24.5	-9.6	-13.5	-38.3
2020 年 3 月	-15.8	-16.1 (1-3)	-2.1	-1.1	-34.9
2020 年 4 月	-7.5	-10.3 (1-4)	-1.3	3.9	-4.3
2020 年 5 月	-2.8	-6.3 (1-5)	-4.9	4.4	6.0
2020 年 6 月	-1.8	-3.1 (1-6)	5.1	4.8	11.5
2020 年 7 月	-1.1	-1.6 (1-7)	6.5	4.8	19.6
2020 年 8 月	0.5	-0.3 (1-8)	6.0	5.6	19.1
2020 年 9 月	3.3	0.8 (1-9)	10.0	6.9	10.1
2020 年 10 月	4.3	1.8 (1-10)	4.6	6.9	-
2020 年 1-10 月	-5.9	1.8	1.1	1.8	-2.4 (1-9)

註：中國大陸統計局並未公布固定資產投資（不含農戶）單月成長率數據。

資料來源：中國大陸統計局。

不過，全球肺炎疫情未解，國際市場需求持續萎縮，使得中國大陸部分企業生產缺乏新的訂單或被取消訂單，製造業持續發展的動力不足，連帶影響企業復產及人員復職，中國大陸失業問題不容小覷。中國大陸城鎮調查失

業率從 2 月 6.2% 的記錄高點，之後雖有所下降，當仍在高位徘徊，10 月為 5.3%。根據中國大陸人力資源和社會保障部發布《2019 年度人力資源和社會保障事業發展統計公報》顯示，截至 2019 年底，中國大陸就業人口達 7.75 億人，其中，第一產業（農業）占 25.1%，年減 1%；第二產業（製造業）占 27.5%，年減 0.1%；第三產業（服務業）占 47.4%，年增 1.1%，成為吸納就業人口主力⁹⁷。然而中國大陸企業生產經營困難，招聘職工需求下降，特別是個體工商戶和小微企業疫後恢復較慢，降低吸納就業人口的能力。加以，2020 年應屆高校（大學）畢業生 874 萬人，人數再創歷史新高，隨著畢業生集中進入勞動力市場，大學生失業率可能持續上升⁹⁸。

2020 年 4 月 17 日，習近平主持中央政治局會議時除再次強調要加強「六穩」（穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期）政策力道，實施擴大內需戰略，完成脫貧目標全面建成小康社會外，首次提出「保居民就業、保基本民生、保市場主體、保糧食能源安全、保產業鏈供應鏈穩定、保基層運轉」等「六保」政策方針。之後，中國國務院總理李克強表示各省市要確實研判經濟走勢，落實「六保」政策方針，特別是「保居民就業、保基本民生、保市場主體」尤為重要⁹⁹。不論是「六保」還是「六穩」，位居首位的均是就業議題，顯示中國大陸就業形勢嚴峻，就業問題已上升到國家的戰略層面，是當前工作的重中之重。

加以，雖然近期中國大陸各地經濟活動逐漸恢復常態，帶動服務業景氣大幅改善，然而，中國大陸消費者的信心問題成為其消費復甦與否的關鍵因素，中國普惠金融研究院調查發現，現階段民眾消費以日常所需為主，耐

⁹⁷ 「中國就業人口 7.7 億，服務業占 47.4%」（2020 年 6 月 5 日），《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202006050109.aspx>。

⁹⁸ 「李克強 6 億人月入千元人民幣說，官方首證實」（2020 年 6 月 16 日），《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/7331/4638986>。

⁹⁹ 「李克強：疫情前所未有衝擊經濟，要做好六保六穩」（2020 年 4 月 24 日），《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202004240354.aspx>。

久財和高端產品消費尚未達到疫情前水準¹⁰⁰。首先，失業問題會影響民眾收入，中國大陸 1-6 月全國居民人均可支配收入名義成長率年增 2.4%，但扣除物價因素後實際收入卻年減 1.3%¹⁰¹。其次，民眾收入減少則會降的消費意願，不利經濟復甦。從中國大陸各項經濟指標復甦情況來看，直到 8 月社會消費品零售總額成長率才由負轉正，但是 1-10 月仍年減 5.9%。同時，民眾降低消費的同時也增加儲蓄，國信證券認為第 2 季以來，居民可支配收入成長速度仍明顯高於消費支出成長速度，反映民眾對未來仍存不確定，傾向儲蓄¹⁰²。

肺炎疫情強勢衝擊中國大陸企業營運、基本民生與消費，且全球疫情蔓延降低國外需求與對外貿易的成長，未來疫情發展也充滿不確定性；加以美中貿易戰衝擊及本身經濟長期性、結構性等問題未解，短期內眾多因素疊加使得中國大經濟社會環境更加嚴峻複雜。

二、肺炎疫情突顯數位技術的重要性

基礎設施投資具有穩定經濟秩序、快速復甦經濟的功能，是世界各國應對重大災害和危機衝擊的重要措施。疫情期間數位技術成為中國大陸防疫的重要工具之一，習近平在 2020 年 2 月 14 日召開中央全面深化改革委員會第十二次會議時強調，要鼓勵運用大數據、人工智慧、雲計算等數位技術，支援疫情監測分析、病毒溯源、防控救治、資源調配等工作，例如 5G 遠程診療、人工智慧 CT 核査、運用超級電腦分析病毒毒株等，在抗疫前線迅速發揮作用；線上醫療和心理援助，也緩解線下醫療資源緊張的問題；透過 5G

¹⁰⁰ 「兩會：政策導向下消費金融發展空間增大」（2020 年 6 月 1 日），《經貿透視雙周刊》，<https://www.trademag.org.tw/page/newsid1/?id=765637&iz=6>。

¹⁰¹ 「中國開啟復蘇二季度 GDP 增 3.2%，「超預期」與結構不平衡隱憂」（2020 年 7 月 16 日），《BBC 中文網》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-53429013>。

¹⁰² 「中國 5 月工業消費投資回暖，分析看好下半年表現」（2020 年 6 月 15 日），《經濟日報》，<https://money.udn.com/money/story/5604/4636885>。

網路結合無人化設備進行防控巡視、無人物流配送；網路社交、線上娛樂、在線教育、零售電商等行為與行業迅速成長。

待中國大陸疫情初步趨緩，進入復工復產復學階段後，更提高人工智慧體溫監測設備、無人消毒殺菌設備、「健康碼」的投入使用、雲端辦公教學等數位技術的使用需求。從需求端觀察，此次疫情讓各行各業認識到要加緊拓展線上生產經營活動，加速數位化、網絡化、智慧化轉型已是必然趨勢。中國大陸 2020 年 1-9 月規模以上服務業企業營業收入年減 1.0% 的情況下，資訊傳輸、軟體和資訊技術服務業營業收入年增 12.1%。1-10 月全國網上零售額年增 10.9%。其中，實物商品網上零售額年增 16.0%，占社會消費品零售總額的比重為 24.2%，食品類和日用品類為成長主力¹⁰³。

不過，肺炎疫情擴大市場對數位技術的需求的同時，也顯示出中國大陸數位技術仍需加強的問題。疫情防控期間線上需求增加導致中國大陸通訊網絡流量驟增。2020 年 1-2 月，全國移動互聯網累計流量達 235 億 GB，年增 44.2%，2 月戶均移動互聯網接入流量達到 8.88GB，年增 45.5%，達到近 12 月以來的最高點¹⁰⁴，雖然通訊營運商適時擴容網絡來改善網路卡頓狀況，但未來數位經濟下，中國大陸產品的生產、運輸、銷售和服務都離不開新型基礎設施的支持，且需求側要求的供給品質會越來越高，新基建的數量、質量決定數位經濟發展的速度和水準。加以，此次疫情暴露出中國大陸在城市治理、公共衛生危機應對等方面的不足，新基建有助於建造智慧城市進而改進醫療衛生、公共防疫、應急管理能力等，有力提升中國大陸城市管理和公共衛生安全體系建設水準。

¹⁰³ 「10 月份國民經濟持續穩定恢復」（2020 年 11 月 16 日），《中國大陸統計局》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202011/t20201116_1803022.html。

¹⁰⁴ 「2 月份當月戶均移動互聯網接入流量達近 12 個月最高點」（2020 年 3 月 25 日），《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2020-03/25/c_1125766590.htm。

三、新基建成為擴大內需與有效投資的重要核心

當前中國大陸經濟已從以復工復產為主的第一階段復甦，步入以需求擴張為主的第二階段復甦。但由於中國大陸面臨國內外需求衰退，供需缺口不斷擴大，消費低迷取代供應鏈中斷成為制約中國大陸經濟復甦的問題。為此，中國大陸透過擴大內需政策以提振肺炎疫情爆發後，習近平於4月17日的中共中央政治局會議強調要堅定實施擴大內需戰略，以維護經濟發展和社會穩定。提及要積極擴大國內需求，擴大居民消費，增加公共消費；積極擴大有效投資，加強傳統與新型基礎設施投資，促進傳統產業轉型升級，擴大戰略性新興產業投資。

在此基礎下，中國大陸2020年政府工作報告正式列出當前擴大內需戰略的重要政策。在需求端方面，首先要推動消費回升。其中，要透過就業優先政策，穩定並提高居民收入水準，促進居民消費意願和能力；強化疫情帶動的網路新型消費，推動線上線下融合，擴大消費規模等。其次，要擴大有效投資，透過發行3.75兆元地方政府專項債券及中央預算內投資6,000億元，支援新基建、新型城鎮化及交通、水利重大工程等「兩新一重」建設，新舊基建共同發展，加快落實區域發展戰略，挖掘內需潛力，創造新的消費需求與就業機會，以支持經濟長期發展。

在供給端方面，透過擴大有效投資持續深化供給側結構性改革，新基建與新型城鎮化發展有助於製造業產業升級及加強基礎設施網路化、智慧化水準，引導企業創新產品、服務和供給模式，提高供給體系品質，滿足多樣化和不斷升級的市場需求，讓供給與消費結構更加匹配，方能持續擴大消費市場和促進消費結構升級，進一步激發消費成長潛力。

加以，傳統基建投資主要是由地方政府主導，特別是由央企和國企參與建設。而新基建需實際運用在產業營運上，使得新基建的投資更多是市場

與政府合力推動，投資和經營模式較為靈活，外資企業、中小企業的參與投資的機會增加，將為中國大陸經濟給帶來更大活力¹⁰⁵。中國大陸當前出口和消費恢復需要時間，加速新基建短期可拉動經濟及保障就業，中長期有助於加快中國大陸經濟的新舊動能轉換，釋放經濟成長潛力。

中國大陸擴大有效投資強調新舊基建共同發展，在統籌疫情防控和經濟社會發展的背景下，加強公路、鐵路、物流、生態環保、農林水利、社會民生等傳統基礎設施建設十分重要，有助經濟協調發展；而加強加速 5G、大數據、雲端計算、互聯網、物聯網等新基建，更能提升中國大陸基礎設施建設水準。

在新基建投資規模方面，估計 2020 年中國大陸 5G 投資規模將近 3,000 億元、特高壓投資規模超過 600 億元、軌道交通投資規模在 5,000 億元左右、充電樁投資規模 100 億元、大數據中心投資規模約 1,000 億元、人工智慧投資規模約 350 億元¹⁰⁶，整體規模超過 1 兆元，預期可提高中國大陸經濟成長速度，帶動就業成長；2020-2025 年新基建能帶動 11 兆元投資，平均增速 10%¹⁰⁷。

新基建帶動經濟成長以 5G 基建為例，中國大陸 4G 相關基礎設施總投資的成長約 30%-40%。而 5G 的建設成本更高，分析預估 2020 年相關基礎設施投資的成長可至 30%-50%。意味著 2020 年科技基建投資將增加 2,400-4,000 億元，相當於中國大陸 2019 年 GDP0.2%-0.4%¹⁰⁸。5G 網路可促進數據要素的生產、流動和利用，連接上下游產業鏈，直接延伸至消費領

¹⁰⁵ 「新基建激發中國經濟的發展潛力」(2020 年 3 月 26 日)，《中國評論新聞網》，
<http://hk.crntt.com/doc/1057/2/1/9/105721998.html?coluid=7&kindid=0&docid=105721998&mdate=0326082952>。

¹⁰⁶ 「新基建到底新在哪」(2020 年 3 月 20 日)，《新華網》，
http://www.xinhuanet.com/tech/2020-03/20/c_1125738742.htm。

¹⁰⁷ 「新基建賦能產業升級，加速雙循環格局下的企業升維」(2020 年 9 月 4 日)，《人民網》，
<http://capital.people.com.cn/n1/2020/0904/c406079-31849105.html>。

¹⁰⁸ 「解析「新基建」如何扮起拉升中國內需推手」(2020 年 4 月 12 日)，《鉅亨網》，
<https://news.cnyes.com/news/id/4462863>。

域。讓各行各業更便於聯絡協同與提供服務，帶動更多 5G 相關產品和服務市場，例如電子商務、政務服務、網路教育、網路娛樂等。此外，更有利於增加就業創業機會，包括帶動科研試驗、生產建設、營運服務等產業就業；在工業、能源等行業有新的融合型就業需求；以及提供隨地辦公、居家上班的靈活就業模式。根據中國資訊通訊研究院測算，2020-2025 年，5G 商用將帶動超過 8 兆元的新興消費及創造超過 300 萬個就業機會¹⁰⁹。

各地方政府也相繼發布一系列支持新基建的「三年行動方案（2020-2022）」，包括上海、北京、重慶、浙江、深圳、廣州、雲南、福建、四川等¹¹⁰，且大多強調要引進社會資本。相較於中央新基建政策重點聚焦頂層設計，各地方政府新基建政策更聚焦於具體場景化應用以符合地方實際發展狀況。根據《新基建發展白皮書》分析顯示，中國大陸安徽、廣東、浙江的新型基礎設施項目數絕對量較大，分別達 280 項、165 項、109 項；河北、山東、廣東的新型基礎設施數量占比較高，分別達到 43.5%、35.0%、34.1%¹¹¹。

綜上，當前中國大陸新基建政策成為緩解疫情影響，刺激經濟成長的重要工具之一，其範圍包括 5G、人工智慧、大數據中心、工業互聯網等領域與「中國製造 2025」、「中國標準 2035」發展相輔相成，這些政策不僅關乎中國大陸當下疫情後續的經濟修復及內部產業科技的深化改革與整合管理，也是中國大陸破除全球科技圍堵的科技強國戰略延續，讓中國大陸在國際科技發展上處於領導地位。

但是，新基建的營運與收益能力及穩定經濟成長的效果仍待時間檢視。

¹⁰⁹ 「5G 加快發展帶來啥？8 萬億消費，300 萬個工作崗位在路上」（2020 年 3 月 25 日），《北京新浪網》，<https://news.sina.com.tw/article/20200325/34641368.html>。

¹¹⁰ 「9 省市新基建規劃方案：區塊鏈成標配！」（2020 年 9 月 23 日），《鏈聞》，<https://www.chainnews.com/zh-hant/articles/259236394067.htm>。

¹¹¹ 「地方新基建施工圖漸明，二季度投資增速將反彈」（2020 年 5 月 17 日），《北京新浪網》，<https://news.sina.com.tw/article/20200517/35186936.html>。

加以，中國大陸中央與地方政府雖重視新基建，但實際上政府整體基建投資中新基建規模仍相對較小。從專項債來看，2020 年新增專項債資金中屬新基建範疇的軌道交通和科技產業園區專案規模約 1,180 億元，占整體專項債總規模約 12%；從中國大陸財政部全國政府和社會資本合作（PPP）項目來看，以產業分布分類新基建相關專案比重僅約 7%¹¹²。加以，雖然當前各省市不斷增加新基建投資規模，但新基建多為新興產業領域，不確定性與風險較高，也須注意隨之而來的債務風險。

另一方面，同樣是大規模的刺激措施，中國大陸曾於 2008 年為因應金融海嘯而推出「四萬億投資計畫」，而後導致產能過剩和大量資金流向房地產產業。本次政策的內容和前次政策有所不同，但同時也可能產生不同的問題，關鍵在於新基建中多數領域的基礎建設，與傳統產業的基礎建設具有本質性的差異：中國大陸新基建產業領域的核心缺陷並不在於物質資本，而在於技術、軟性基礎建設以及研發投入；此外，新基建產業領域的基礎建設與實際產業生產具一體性，不像傳統產業多數具有基礎性、公共性，且能夠與市場運行行業截然分離。

因此，新產業領域的硬、軟性基礎建設、實際物質資本以及其他營運成本往往是由企業根據市場原則進行一體化投資和營運，若政府大規模介入這些行業的基礎建設投入，可能將大量排擠目前經營十分成功的企業；此外，許多技術很可能被政府鎖定，導致這些產業無法在競爭中進行有效創新和汰弱留強，並導致新的市場扭曲。中國大陸政府利用大規模的投入擴大前述領域的發展，是否會導致產業發展趨勢受到干擾值得密切關注。

¹¹² 「A 股話題新基建，一文看懂商機在哪」（2020 年 3 月 14 日），《鉅亨網》，<https://news.cnyes.com/news/id/4451631>。

參、中國大陸新基建企業發展狀況

2020年8月26日，中國大陸經濟學家管清友及其創辦的如是金融研究院發布《新基建，新動能，新征程》報告¹¹³，整理新基建七大產業鏈中約500家企業參與情況，其中上市企業占78%，A股上市企業占72%；企業2019年總營收約12兆元（人民幣，下同），占2019年中國大陸GDP的13%；90%的企業專注深耕一個產業鏈，10%的企業橫跨多個產業鏈。已上市企業總市值約26兆元，其中有38家企業市值超過1,000億元。

從涉及的產業鏈來看，參與人工智慧、充電樁和大數據產業鏈的企業數量最多，均超過100家；大數據領域的上市企業最多，達73家；而5G、特高壓、城際高鐵與軌道交通等領域內上市企業占比大的情況普遍。

企業總市值最高的是工業互聯網，其次是人工智慧和大數據；但在營收方面，2019年城際高鐵與軌道交通領域的企業創造的營收最高；淨利潤方面，2019年工業互聯網、大數據、人工智慧領域的企業表現較好。

在七大產業鏈民營企業參與度方面，大致可分為兩種類型：

一、特高壓、充電樁、城際高鐵和軌道交通。主要是藉助新技術對傳統基礎設施網絡進行升級，對應產業都屬資本密集型產業，且成本回收週期較長，同時又具有一定的社會公益性，享受大量的政府財政補貼。其中，城際高鐵和軌道交通產業等項目前期投入巨大，且長期營運成本高，依賴政府補貼，因此以大型國有企業投資為主，包括中國建築、中國中車、中國中鐵、中國鐵建等；特高壓同屬大型基建，雖然不乏民營企業參與，但大型國企更具有優勢。

二、5G、人工智慧、大數據和工業互聯網。屬數位經濟基礎設施範疇，

¹¹³ 「《新基建，新動能，新征程》報告：十大 China Built 企業，從 China Made 換道超車的秘密武器！」（2020年8月27日），《墨天輪》，<https://www.modb.pro/db/29762>。

更強調企業在數位化的技術創新及產業融合，相應產業都屬知識密集型產業，技術密集程度較高，企業的研發和應用先進技術成果能力決定其在市場上的競爭力。在這四大領域中，社會資本較為活躍，民營企業參與程度較深。投資 5G 領域、人工智慧、大數據和工業互聯網的上市企業中，非國有企業分別占比達 77%、83%、79% 和 68%。

此外，該報告將表現優異的企業分為 3 種類型：一、實力雄厚的綜合巨頭。掌握最先進的技術和資源，全面布局 5G、雲端計算、人工智能、大數據等新基建核心領域，有豐富的應用場景，充分發揮先發優勢。二、賽道維升的老牌強者。持續深耕核心技術創新，不斷提升自主創新能力，因新基建技術加持而實現新的升級。三、快速搶跑的垂直新銳，從新基建關鍵細分領域快速切入、做大做強後，積極向產業鏈上下游延伸。

該報告綜合營收、利潤、研發投入、專利數、技術密集度（新基建核心技術的創新能力）、技術多樣性（新基建創新技術帶來的業務與模式創新）、應用成熟度（新基建創新業務的落地應用方案和典型案例）等因素，全面評估企業經營能力、研發實力、市場潛力、技術優勢等，篩選出 3 家綜合巨頭、3 家老牌強者和 4 家垂直新銳，作為中國大陸新基建十大核心代表企業，詳表 3-14。

綜觀中國大陸新基建十大核心代表企業大都是具技術研發及產業應用優勢的龍頭民營陸企，且以自身企業優勢發展為基礎，橫跨多個新基建產業鏈。對中小民企而言，要直接投入新基建有其困難，但若從供應鏈上游（設備製造）或下游（軟體開發）切入，或有其發展空間，特別是參與新技術製造及各領域中技術的商業應用。

表 3-14 中國大陸新基建十大核心代表企業

類別	企業	2019 年營收 (億元人民幣)	新基建布局	核心優勢 領域
綜合 巨頭	華為 (Huawei)	8,588	ICT 基礎設施和智慧終端提供商。布局廣泛，涵蓋 5G、雲端、AI、工業互聯網、數據中心和智慧終端等領域。重心是商用 5G、華為雲、計算業務，已形成「一雲兩翼、雙引擎」的產業格局。	5G
	阿里巴巴 (Alibaba)	5,097	重點在雲端計算，中國大陸公有雲市占率第一、亞太第一、全球第三。同時布局 5G、芯片、雲端操作系統、伺服器、網絡和數據中心等核心技術，已構建包含商業、服務、娛樂和基礎設施的綜合數位經濟體。	雲端計算
	騰訊 (Tencent)	3,773	全面布局。融合運用雲端計算、人工智能、物聯網、工業互聯網、數據中心等技術，為用戶提供即時通訊、社交平臺和多種工具性軟體，並已用於金融、教育、醫療、零售、工業、交通、能源、廣電等領域，並參與智慧城市、社區和園區建設。	雲端計算
老牌 強者	聯想 (Lenovo)	3,531	全球 PC 市場龍頭。構建貫穿信息基礎設施和融合基礎設施的新基建布局，涵蓋 5G、雲端計算、人工智能、工業互聯網、大數據和區塊鏈。在超算領域蟬聯世界第一，工業互聯網也有領先優勢。	算力基礎 設施
	京東方 (BOE)	1,161	半導體顯示技術、產品與服務提供商，是顯示面板龍頭。近年轉型發展，主要業務有連接埠器件、智慧物聯、智慧醫工。其中智慧物聯已應用於新零售、交通、金融、教育、藝術和醫療等領域。	智慧物聯
	紫光股份 (Unis)	541	聚焦 IT 服務領域，着力打造「雲-網-端」產業鏈，並全面深入應用於雲端計算、行動互聯網和大數據處理等行業。核心業務涵蓋軟硬體、技術服務，既有 ICT 基礎設施產品，也有全方位、數位化解決方案。	通訊網絡基 礎設施
垂直 新銳	寧德時代 (CATL)	458	動力電池系統提供商。致力為全球新能源應用提供解決方案，專注於動力電池、鋰電池材料、儲能系統的研發、生產和銷售。其針對新能源乘用車、	新能源

類別	企業	2019年營收 (億元人民幣)	新基建布局	核心優勢 領域
			新能源商用車、儲能等不同的應用終端針對性開發的鋰電池，裝機量連續3年全球第一。	
	科大訊飛 (Iflytek)	101	國內智能語音龍頭。為首批國家新一代人工智能開放創新平臺，主攻人工智能，研發智能語音核心技術，在智能語音領域國內市占第一、全球第五。逐步形成「數據-算法-產品」的產業閉環，推動AI在教育、政法、醫療和智慧城市等場景規模化實施。	人工智慧
	匯川技術 (Inovance)	74	工控自動化龍頭。主營業務包括智能裝備、機器人、新能源汽車、軌道交通、工業互聯網、電梯電器配套等，以技術和市場平臺為延伸，構建工業互聯網平臺，為「中國製造」賦能。	工業互聯網
	四維圖新 (Navinfo)	23	中國大陸車載導航龍頭。擁有自動駕駛地圖、高精度定位、雲端服務平臺及應用於ADAS和自動駕駛的車規級芯片等核心業務，為自動駕駛時代提供「數據+雲端+AI+芯片+軟硬體一體化」的綜合解決方案，是智能交通、智能汽車的核心供應商。	智慧交通

資料來源：「我們盤了500家新基建企業，最核心的乾貨都在這裡了！」(2020年8月28日)，《鏈聞》，
<https://www.chainnews.com/zh-hant/articles/339071081834.htm>。

中國大陸新基建十大核心代表企業大都是具技術研發及產業應用優勢的龍頭民營陸企，且除寧德時代專注發展新能源汽車產業鏈外，其餘陸企均以自身企業優勢發展為基礎，橫跨2個以上的新基建產業鏈。對中小民企而言，要直接投入新基建有其困難，但若從供應鏈上游(設備製造)或下游(軟體開發)切入，或其發展空間，特別是參與新技術製造及各領域中技術的商業應用。

第五節 本章小結

從近期中國大陸內部改革重點政策來看，「中國製造 2025」、「中國標準 2035」、國企改革、新基建及防範金融債務風險等發展將相輔相成，不僅關乎中國大陸當下疫情後續的經濟修復，及內部產業科技的深化改革、自主創新與整合管理，擺脫關鍵核心技術受制於人並降低產業及基礎建設快速發展可能導致的債務風險；也是中國大陸破除全球科技圍堵的科技強國戰略延續，讓中國大陸在國際科技發展上處於領導地位。以下綜整討論之。

壹、中國大陸內部改革政策之重點

在產業科技方面，中國大陸 2015 年公布「中國製造 2025」國家發展戰略，透過資訊化和工業化的兩化融合發展，設定九大戰略任務、五大工程、十大重點領域及 23 個重點方向，加速關鍵技術及關鍵材料自主創新發展，以利製造業順利轉型升級，邁入高質量發展，從製造大國向製造強國轉變。

在政府政策支持下，中國大陸高科技產業發展快速，企業的技術研發與創新能力成長明顯。肺炎疫情期間，在遠距交流、線上消費等商機與疫情防控使得高科技相關產業需求增加，外國投資者看好中國大陸高技術產業的發展等因素的驅動下，中國大陸高科技產業的生產、投資等方面的恢復速度均優於其他製造業，成為中國大陸經濟復甦的重要動力。

但需要注意的是，中國大陸產業升級仍處於發展階段，基礎技術仍顯薄弱，新舊動能尚未完成轉換，新動能尚不足以帶動整體經濟高品質發展；且中國大陸各地區高技術產業發展存在區域發展不平衡的問題，仍是以東部地區發展發展較好。

從製造強國發展指數來看，中國大陸雖位居全球第四，但主要是依賴規模發展，其品質效益、結構優化、持續發展等面向的發展與美、德、日等國

相比仍有不小差距，特別是品質效益依然是中國大陸製造業較大發展劣勢。

近年來美中貿易戰、科技戰及各國對「中國製造 2025」的疑慮與因應，嚴重衝擊中國大陸製造業升級進程。為此，中國大陸政府改以「製造強國建設」取代「中國製造 2025」，藉此弱化政府角色，但仍持續推動相關政策措施，包括強化工業基礎和技術創新能力；建立工業互聯網平臺；加強發展關鍵核心技術；深化大數據、人工智慧等研發應用，培育新一代資訊技術、高端裝備、生物醫藥、新能源汽車、新材料等新興產業與數位經濟等。

近期中國大陸提出要加快發展「中國標準 2035」，主要針對物聯網、雲端運算、大數據、5G、人工智慧等行業，制定製造、交換及消費等方面的標準，與「中國製造 2025」鎖定範圍雷同，被視為是「中國製造 2025」戰略的延續。「中國標準 2035」的提出顯示未來中國大陸要逐步進入編寫規則的進程，在產業界國際規則制定中掌握主導權。而當前中國大陸在 5G 領域標準化的發展已有一定的國際影響力。

在**國企改革**方面，當前國有企業仍是中國大陸實施政治資助、社會控制和經濟政策不可或缺的工具。在鄧小平和江澤民領導期間，國企改革是有限度的私有化，將國企分割為較小組織以提高效率並加強對市場的應對能力。然而，近年來中國大陸國企改革的邏輯有重大轉變，強調要完善國有資產監管體制，並在相關部門的推動下進行國企整合兼併及混改，以期讓國企變得「更強、更大、更好」，且在美中貿易戰及肺炎疫情衝擊下，中國大陸「國進民退」的現象進一步得到強化。

當前中國大陸國企改革的進程由推進改革邁入深化改革，強調提升改革成效。2020 年即將公布的《國企改革三年行動方案（2020-2022 年）》，將進一步明確國企改革的目標、時間表、路線圖，改革重點領域包括完善中國特色現代企業制度、加快健全市場化經營機制、釋放和激發基層改革活力等。未來將持續深化國資監管體制改革，加強國有資本布局優化調整，減少重複

投資、同質化競爭；加速混合所有制改革，進一步提高非公資本對混改企業的投資。

在**金融債務防風險策略**方面，中國大陸政府認為其債務風險是可控的。然中國大陸債務成長速度太快，容易產生流動性壓力，且部分資金流向隱蔽，風險不易被發掘，特別是多集中在銀行體系，長期下來易發生系統性風險。加以，目前中國大陸尚未顯現大規模爆發的系統性危機的主因是，中國大陸經濟規模龐大，外匯存底充足，且政府有在極力控制。

我國應密切關注中國大陸的債務、匯率、銀行與其他金融市場等風險，利用西方的金融風險預判模型配合中國大陸經濟與金融體制架構進行修正與調整，再與我國的經濟與金融體系進行關聯性連結，建構中國大陸金融風險預警機制，以供我國政府、臺商、金融業等參考。

在**新基建**政策方面，中國大陸新基建涵蓋的 7 大領域可分為「重創新」、「補短板」兩大層面。而當前中國大陸新基建無疑是以科技創新為核心，並強調新基建在產業發展的連結、整合、應用與研發的作用。因此，中國大陸新基建中的 5G、人工智慧、大數據中心和工業互聯網，是數位經濟的發展重心。另，新基建與「中國製造 2025」有類似的推動力，但更加側重升級中國大陸經濟領域的技術，不只需要國家政府支出，更要依賴民營部門和地方政府的投資，因此，擁有技術研發實力和產業應用能力民營企業將有更大的施展與投資空間。

新基建同時是中國大陸刺激經濟的重要工具之一。當前在中國大陸面臨經濟下行壓力，及美中貿易衝突與全球肺炎疫情蔓延導致國際需求與投資萎縮的衝擊下，習近平提出「雙循環」新發展格局，並強調要加強自主科技創新。新基建有望在「內循環」中加快供需升級的進程，成為數位經濟時代暢通「雙循環」的關鍵。因此，新基建 7 大領域中的相關產業鏈，既是技術創新、產業創新的著力點，也是經濟雙循環政策格局下實現經濟成長的主體。

貳、「十四五」期間中國大陸內部改革推進與可能發展方向

中國大陸 11 月 3 日發布的《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標的建議》（簡稱《建議》）顯示，「十四五」規劃期間（2021-2025）中國大陸將進入「全面建設社會主義現代化國家」的新發展階段，實現高質量發展。「十四五」規劃與「2035 年遠景目標」的實施與結束時程，恰好重疊本章所提及的中國大陸內部改革政策重點發展進程，例如「中國製造 2025」、「中國標準 2035」、《國有企業改革三年行動方案(2020-2022)》、各省市新基建「三年行動方案(2020-2022)」等，勢必成為這些政策未來的執行方針。該《建議》對中國大陸未來內部改革的影響觀察如下。

在**產業科技**方面，《建議》將「堅持創新驅動發展，全面塑造發展新優勢」放在分論之首，堅持創新在中國大陸現代化建設中的核心地位，把科技自立自強作為國家發展的戰略支撐，加快建設科技強國。其中，在「強化國家戰略科技力量」中，提出要制定科技強國行動綱要，健全社會主義市場經濟條件下「**新型舉國體制**」，提高創新鏈整體效能；聚焦**人工智慧、量子信息、積體電路、生命健康、腦科學、生物育種、空天科技、深地深海**等前沿領域，以強化國家戰略科技力量等。

另，在「**加快發展現代產業體系，推動經濟體系優化升級**」中，強調要把發展經濟著力點放在**實體經濟**上，持續發展**製造強國、質量強國、網絡強國、數字中國**，推進**產業基礎高級化、產業鏈現代化**，提高經濟質量效益和核心競爭力。其中，在「**提升產業鏈供應鏈現代化水平**」中，堅持**自主可控、安全高效**，推動全產業鏈優化升級；推動傳統產業**高端化、智能化、綠色化**，發展**服務型製造**；完善國家**質量基礎設施**，加強**標準、計量、專利**等體系和

能力建設；在「發展戰略性新興產業」中，要加快壯大新一代信息技術、生物技術、新能源、新材料、高端裝備、新能源汽車、綠色環保及航空航天、海洋裝備等產業。

在「形成強大國內市場，構建新發展格局」的「拓展投資空間」中，強調要推動企業設備更新和技術改造，擴大戰略性新興產業投資。

加以，2020年10月26日中國大陸工信部表示，「十三五」期間，中國大陸已加速從「中國製造」向「中國智造」的轉變，加速從「世界工廠」向「中國工藝」、「中國標準」的轉變。在「十四五」期間，除進一步加速「中國製造」的智能改造和產業升級外，將著重集中力量補強積體電路、關鍵材料、核心裝備的不足發展，提高中國大陸工業和信息化發展的質量、效益和核心競爭力。因此，為進一步引導企業突破核心技術，將透過「重大科技專項」、「製造業高質量發展專項」等加強關鍵核心技術和產品發展與技術領域國際合作，首先考慮將5G技術、積體電路、生物醫藥等重點領域納入「十四五」國家專項規劃¹¹⁴¹¹⁵。

可以發現，《建議》未來在產業科技的發展重點領域與方向大多符合「中國製造2025」及「中國標準2035」的發展內容，且更聚焦在要傾國家力量加速關鍵產業自主技術創新發展，以形成科技強國。

在國企改革方面，《建議》在「全面深化改革，構建高水平社會主義市場經濟體制」中，表示要更好發揮政府作用，更好地結合有效市場和有為政府。其中，「激發各類市場主體活力」中提出要深化國資國企改革，做強做優做大國有資本和國企；加快國有經濟布局優化和結構調整，發揮國有經濟

¹¹⁴ 專項規劃是指中國大陸針對國民經濟和社會發展的重點領域、薄弱環節及關係全局的重大問題所編制的規劃。主要是細化「十四五」總體規劃的特定領域，以利更細緻地指導政府和企業在該領域的發展和重大項目審批。

¹¹⁵ 「劇透十四五規劃，超級版『中國製造2025』即將來臨」（2020年10月28日），《香港01》，<https://www.hk01.com/宏觀解讀/540888/劇透-十四五規劃-超級版-中國製造2025-即將來臨>。

戰略支撐作用；加快完善中國特色現代企業制度，深化國企混改；健全管資本為主的國有資產監管體制，深化國有資本投資、營運公司改革；推動能源、鐵路、電信、公用事業等行業競爭性環節市場化改革等。

不過，需要注意的是，中國大陸未來國企改革的重點除要優化國企本身體制外，最重要的是要加強國企承接國家發展政治任務的能力，在抗擊疫情和促進產業循環，優化和穩定產業鏈、供應鏈中發揮關鍵作用。2020年4月10日，習近平在中央財經委員會第七次會議上表示，國企是中國大陸特色社會主義的重要物質基礎和政治基礎，是黨執政興國的重要支柱和依靠力量。因此，國企須持續改革優化，但絕對不能否定與削弱其力量。要堅持和完善新型舉國體制，不斷增強領導力、組織力、執行力¹¹⁶。

中國大陸國資委發言人彭華崗也表示，「十四五」期間要著力引領國企特別是央企在新發展階段繼續成為支撐國民經濟和社會發展，優化和穩定產業鏈供應鏈的重要力量，並加強關鍵基礎材料、核心基礎零部件、先進基礎工藝、產業技術基礎和基礎裝備投入¹¹⁷。

顯示中國大陸要集中國有資本聚焦發展攸關國民經濟命脈和國家安全、國計民生、科技創新、戰略性新興產業等重要行業和關鍵領域，以鞏固和加強中國大陸在國家經濟、科技、國防、安全等領域的控制力、影響力。顯示，國有企業將成為中國大陸經濟高質量發展與科技自主創新的重要角色。

在**金融債務防風險策略**方面，《建議》在「全面深化改革，構建高水平社會主義市場經濟體制」中的「建立現代財稅金融體制」，提出要健全政府債務管理制度；建設現代中央銀行制度，完善貨幣供應調控機制，穩妥推動數位貨幣研發，健全市場化利率形成和傳導機制；完善現代金融監管體系，

¹¹⁶ 「習近平：國家中長期經濟社會發展戰略若干重大問題」（2020年10月31日），《中國政府網》，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2020-10/31/content_5556349.htm。

¹¹⁷ 「『十四五』加快國有經濟布局優化和結構調整」（2020年11月12日），新華網，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/fortune/2020-11/12/c_1126728404.htm。

健全金融風險預防、預警、處置、問責制度體系，對違法違規行為零容忍。顯示中國大陸在加速金融改革與制度創新發展時，也加重對金融風險的防範。

在**新基建**政策方面，在「加快發展現代產業體系，推動經濟體系優化升級」中的「發展戰略性新興產業」，提出要讓**互聯網、大數據、人工智慧**與各產業深度融合，進而推動先進製造業集群發展，培育新技術、新產品、新業態、新模式；「統籌推進基礎設施建設」中提出要系統布局新型基礎設施，加快建設**5G、工業互聯網、大數據中心**，並加快建設交通強國，加速城市群和都市圈軌道交通網絡化；「加快數位化發展」中提出要發展數位經濟，推動數位產業化和產業數位化，加強數位社會及數位政府建設。

在「形成強大國內市場，構建新發展格局」中的「拓展投資空間」，強調要推進新型基礎設施、新型城鎮化、交通水利等重大工程建設，支持有利於城鄉區域協調發展的重大項目建設。顯示未來中國大陸未來新基建發展成為製造業轉型升級、區域平衡發展及擴大有效投資的重要工具之一。

綜上，「十三五」規劃期間中國大陸奠定現代化發展及制度改革基礎，有不錯的發展開端與成效。但要在「十四五」規劃期間乃至 2035 年遠景目標落實過程中，邁向經濟高品質發展及全面建成社會主義現代化強國仍需持續深化改革，特別是本章所提出的內部改革重點仍有諸多難題需要攻克，例如中國大陸基礎研究雖有進步，但與國際先進水準相比仍有明顯差距，基礎理論研究有待加強。

加以，根據中國大陸未來經濟長期發展的戰略安排：1.從現在到 2020 年，是全面建成小康社會決勝期；2.2020-2035 年，基本實現社會主義現代化；3.2035-2050 年，建成富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國，可發現「十三五」時期是中國大陸產業結構調整升級的初步推進期，2020-2035 年可能是產業結構調整升級的加速推進期，而 2035-2050 年將是

產業結構調整升級的相對穩定期¹¹⁸。因此，「十四五」規劃期間（2021-2025）恰好是中國大陸產業結構調整升級與加速發展的重要時段。

觀察與本章中國大陸內部改革重點政策有關的《建議》內容來看，中國大陸在「中國製造 2025」、「中國標準 2035」、國企改革、防範金融債務風險及新基建等方面的改革內容與目標，與「十四五」規劃及 2035 年遠景目標的發展理念與發展目標均高度相關。如同「十三五」規劃承接「十二五」規劃發展基礎及 2012 年習近平執政 3 年來的階段性成果，展望並布局未來五年要持續發展的各項改革政策與工作；「十四五」規劃同樣也是要承襲「十三五」規劃發展基礎與近期中國大陸的發展重點。因此，預判在「十四五」時期乃至 2035 年期間，中國大陸這些內部重點改革仍將持續朝著其設定目標邁進。

參、近期關注案例：螞蟻金服暫緩上市

全球最大金融科技獨角獸「螞蟻科技集團」（螞蟻金服），原本預計 2020 年 11 月 5 日在上海、香港兩地同步掛牌上市，但 11 月 2 日中國大陸四大金融監管單位——中國人民銀行、中國銀保監會、中國證監會、國家外匯管理局，對螞蟻金服實際控制人馬雲等集團高層進行監管約談。11 月 3 日，上海證券交易所發布暫緩螞蟻科技集團（螞蟻金服）在科創板上市的計畫。

外界普遍認為此事與該公司實際控制人馬雲因中國人民銀行 9 月發布的《金融控股公司監督管理試行辦法》，將螞蟻金服歸類為金融控股公司、要求其拿出更多資金來支持行動支付、貸款和其他金融業務，而在 10 月 24 日上海外灘金融峰會演講時，批評中國大陸金融監管體系是「當舖思想」，公然挑戰中共中央有關。然而究其原因應與螞蟻金服隱含的金融創新風險、

¹¹⁸ 郭克莎（2019）。「中國產業結構調整升級趨勢與「十四五」時期政策思路」，中國工業經濟，2019 年第 7 期，pp.24-41。

市場壟斷及科技產業脫實向虛等問題有關。

在**金融創新風險與市場壟斷**方面，近期中國大陸已有管控金融創新風險的動作，中國人民銀行於10月21日發布金融科技創新應用測試規範、安全通用規範及風險監控規範等三項金融行業標準。《建議》也強調要統籌發展和安全，把安全發展貫穿國家發展的各個領域和過程，以防範和化解影響中國大陸現代化進程的各種風險與不平衡發展。

就螞蟻金服的業務規模觀之，該企業已從根本上改變數億中國大陸民眾的消費、儲蓄、投資和借款方式，螞蟻金服上市可能會對中國大陸金融系統帶來諸多問題。

首先，當前螞蟻集團個人用戶逾10億，機構用戶超過8,000萬家，數位支付交易(支付寶)2019年規模超過15兆美元，已接近整個歐盟的GDP。用戶可透過螞蟻金服平臺系統直接進行小額消費貸款、挑選投資標的與購買健康保險。螞蟻金服旗下的信貸業務「花呗」和「借呗」已為數百萬個人發放貸款，貸款業務占該企業收入的40%¹¹⁹；2020年上半年螞蟻金服的消費借貸金額高達1.7兆人民幣，占全中國大陸金融機構發放的短期消費性貸款總額比高達21%¹²⁰。一旦曝險過高，恐發生骨牌效應而衍生金融風暴。

其次，螞蟻金服以電商和支付服務為基礎，累積大數據對消費者進行信用評級以作為進行放貸及銷售理財商品的根據，將讓原有的貸款槓桿提升到上百倍，容易導致金融系統風險擴大¹²¹。最後，螞蟻金服上市恐會放大金融科技產業既有風險，包括金融科技公司直攻金融體系利潤豐厚領域，將利潤

¹¹⁹ 「地表最大 IPO 忽喊卡！一文揭開『螞蟻金服』踩紅線的三大轉折」（2020年11月4日），《遠見雜誌》，<https://www.gvm.com.tw/article/75569>。

¹²⁰ 「螞蟻上市突然叫停，官民爭鬥使螞蟻金服秒變『馬已經服』」（2020年11月4日），《美國之音》，<https://www.voacantonese.com/a/gw-China-tells-Ant-expect-scrutiny-credit-business-ahead-record-listing-sources-20201103-ry/5646750.html>。

¹²¹ 「螞蟻集團 IPO 的荊棘路，預告中國金融體系山雨欲來」（2020年11月10日），《上報》，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=99842。

相對薄弱、風險較高的業務留給傳統銀行辦理，恐將導致金融體系不穩定；金融科技平臺公司可從用戶端獲取大量資訊，提升對民眾進行監控、操弄與網路攻擊，及產生龐大的市場壟斷權力，進而具備「政治勒索能力」¹²²。

在**科技產業脫實向虛**方面，螞蟻金服暫緩上市也涉及傳統金融監管與現代科技創新間的制度矛盾，及法規監管空窗導致科技業者可透過操作金融活動套利、衍生出的產業壟斷問題。

若按主營業務分類，螞蟻金服無疑可界定為金融公司，但在中共中央當前加強金融風險監管的政策背景，勢必會縮小未來業務發展空間；如果將螞蟻金服歸類為科技公司，在中國大陸加強科技自主創新的氛圍中，國家監管邏輯必然與金融業截然不同，勢必會提供科技業者足夠寬容的發展與試錯空間，而螞蟻金服的超高市場估值即是幾年來不斷形塑為科技公司的結果。

而中國大陸科技業透過金融操作套利的舉動，恐變相鼓勵科技產業脫實向虛，對國家高科技產業的長期發展造成損害，亦可能是中國大陸官方緊急喊停螞蟻金服上市計畫，暗示科技業者收斂的關鍵。故螞蟻金服暫緩上市對科技業來說是一大警訊，意味著一邊享受科技行業的高市場估值和監管方式，一邊保有金融行業高利潤的運作獲利方式將有重大改變。

11月2日，中國大陸銀保監會和人行聯合發布《網路小額貸款業務管理暫行辦法（徵求意見稿）》；四大金融監管部門在約談螞蟻金服高層後表示，中國大陸政府對該公司未來的監管重點在於利潤穩定的業務和消費貸款業務，包括對螞蟻金服的資本充足率、槓桿率等提出更為嚴格要求及切實遵守小額貸款規則；11月11日，中國大陸國家市場監督管理總局發布《關於平臺經濟領域的反壟斷指南（徵求意見稿）》，瞄準互聯網集團常見的壟斷行為，例如廣泛收集和使用客戶資料、使用限定交易條款來限制競爭、基於

¹²² 「中國再改寫貨幣制度？螞蟻金服將上市，史上最大 IPO 的兩大風險」(2020 年 10 月 20 日)，《天下雜誌》，<https://www.cw.com.tw/article/5102374>。

顧客支付資料實施差別待遇及強制搭售，進行規範與限制等。

總之，螞蟻金服暫緩上市的案例顯示中共中央愈難容忍新興科技公司的恣意發展，甚至在部分科技巨頭的金融操作規模過於龐大之際，即使是在講究追求創新的中國大陸，政府仍然會持謹慎態度，甚至將其視為經濟的拖累而非驅動因素。

第四章 2020 年中國大陸對外開放戰略與調適

第一節 中國大陸對外開放戰略及其成效觀察

壹、自貿試驗區政策

一、自貿試驗區政策主要歷程

2013 年 9 月 29 日，上海自由貿易試驗區對外正式掛牌，揭開中國大陸新一輪自主開放的序幕。2015 年 4 月 21 日，廣東、天津、福建加入自由貿易試驗區建設進程之際，上海自貿試驗區同步宣布進行擴區，自貿試驗區政策就此進入「2.0 時代」。

2017 年 3 月底，中國大陸在發布第三份上海自貿試驗區方案文本的同時，宣布在遼寧、浙江、陝西、河南、湖北、重慶、四川等內陸地區新設自貿試驗區，並將自貿試驗區政策的開放重點從早期聚焦的金融、航運、商貿、專業、文化、社會等六大服務業領域，以及實施負面清單、准入前國民待遇等外商投資管理制度改革，進一步延伸至西部開發、中部崛起、東北振興等以地區發展為主題的規劃，同時納入與「一帶一路」倡議有關之內容，從而與國家頂層戰略展開展對接。

隔（2018）年 4 月，習近平在慶祝海南建省辦經濟特區 30 周年大會上宣布成立海南自貿試驗區。國務院進一步在同（2018）年 10 月發布《中國

《（海南）自由貿易試驗區總體方案》，成立第一個範圍擴及全省、同時也是正式納入自由貿易港建設內容的自貿試驗區。與此同時，在天津等三個第二波自貿試驗區運作期滿三年後，國務院於 2018 年 5 月同步發布天津、福建、廣東等三個自貿試驗區進一步深化改革開放的方案文本，第二波自貿試驗區自此進入下一階段的改革進程。

2019 年 7 月，國務院發布《中國（上海）自由貿易試驗區臨港新片區總體方案》，二度擴增上海自貿試驗區的地理範圍，上海自貿試驗區的總面積因此增加至 240 平方公里，大小僅次於以全省身分進行自貿試驗區建設工程的海南。隔（8）月底，國務院進一步宣布在 6 個省市新設自貿試驗區，並於消息發布同日公布《中國（山東）、（江蘇）、（廣西）、（河北）、（雲南）、（黑龍江）自由貿易試驗區總體方案》。

2020 年 9 月 21 日，國務院發布北京、湖南、安徽三地的自貿試驗區總體方案，以及浙江自貿試驗區的擴展區域方案。至此，中國大陸已有 21 個自貿試驗區，中國大陸自貿試驗區政策的進程也據此正式進入第六個階段。

表 4-1 中國大陸自貿試驗區政策重要實施進程

時間	地點	片區	面積	發展目標	地區
2013.09	上海	<ul style="list-style-type: none"> • 外高橋保稅區 • 外高橋保稅物流園區 • 洋山保稅港區 • 上海浦東機場綜合保稅區 	28.78	力爭建設成為具有國際水準的投資貿易便利、貨幣兌換自由、監管高效便捷、法制環境規範的自由貿易試驗區	華東
2015.04		<ul style="list-style-type: none"> • 陸家嘴金融片區 • 金橋開發片區 • 張江高科技片區 	91.94	力爭建設成為開放度最高的投資貿易便利、貨幣兌換自由、監管高效便捷、法制環境規範的自由貿易園區	
2019.07		<ul style="list-style-type: none"> • 臨港新片區 	119.50	具有較強國際市場影響力和競爭力的特殊經濟功能區	
2015.04	天津	<ul style="list-style-type: none"> • 天津港片區 • 天津機場片區 • 濱海新區中心商務片區 	119.90	投資便利、法制規範、監管有效等的國際一流自由貿易園區	華北
	福建	<ul style="list-style-type: none"> • 平潭片區 	118.04	增強臺閩合作，拓展海上絲綢之路相關	華東

時間	地點	片區	面積	發展目標	地區
		<ul style="list-style-type: none"> 廈門片區 福州片區 		國家合作的深度和廣度	
	廣東	<ul style="list-style-type: none"> 廣州南沙新區片區 深圳前海蛇口片區 珠海橫琴新區片區 	116.20	投資便利、法制規範、監管有效等的國際高標準的自由貿易區	華南
2017.04	遼寧	<ul style="list-style-type: none"> 瀋陽片區 大連片區 營口片區 	119.89	切實轉變政府職能、深化投資領域改革、推進貿易轉型升級、深化金融領域開放創新、加快老工業基地結構調整和加強東北亞區域開放合作	東北
	湖北	<ul style="list-style-type: none"> 武漢片區 宜昌片區 襄陽片區 	119.96	成為中部有序承接產業轉移示範區、戰略性新興產業和高技術產業集聚區、全面改革開放試驗田和內陸對外開放新高地	華中
	河南	<ul style="list-style-type: none"> 鄭州片區 洛陽片區 開封片區 	119.77	交通物流通達、高端產業集聚、投資貿易便利、監管高效便捷、輻射帶動明顯的高水準自由貿易園區	
	重慶	<ul style="list-style-type: none"> 兩江片區 西永片區 果園港片區 	119.98	便利投資貿易、聚集高端產業、高效便捷的監管、完善的金融服務、規範的法治環境、為西南地區、長江經濟帶及一帶一路各點、線、面發揮輻射帶動作用	西南
	四川	<ul style="list-style-type: none"> 成都天府新區片區 成都青白江鐵路港片區 川南臨港片區 	119.99	法治環境規範、投資貿易便利、創新要素集聚、監管高效便捷、協同開放效果顯著的高水準高標準自由貿易園區	
	陝西	<ul style="list-style-type: none"> 西安中心片區 西安國際港務區片區 楊凌示範區 	119.95	投資貿易便利、高端產業聚集、金融服務完善、人文交流深入、監管高效便捷、法治環境規範的高水準高標準自由貿易園區	
		浙江	<ul style="list-style-type: none"> 舟山離島片區 舟山島北部片區 舟山島南部片區 	119.95	投資貿易便利、高端產業聚集、法治環境規範、金融服務完善、監管高效便捷、輻射帶動作用突出，以油品為核心的大宗商品全球配置能力顯著提升，對接國際標準初步建成自由貿易港區先行區
2020.09	<ul style="list-style-type: none"> 杭州片區 寧波片區 金義片區 		119.50	打造以油氣為核心的大宗商品資源配置基地、新型國際貿易中心、國際航運和物流樞紐、數字經濟發展示範區和先進位造業集聚區等	
2018.10	海南	<ul style="list-style-type: none"> 全島 	33,920	以供給側結構性改革為主線，建設自由貿易試驗區和中國特色自由貿易港，發揮自身優勢，大膽探索創新，著力打造全面深化改革開放試驗區、國家生態文明試驗區、國際旅遊消費中心、國家重大戰略服務保障區	華南
2019.08	山東	<ul style="list-style-type: none"> 濟南片區 	119.98	加快推進新舊發展動能接續轉換、發展	華東

時間	地點	片區	面積	發展目標	地區
		<ul style="list-style-type: none"> 青島片區 煙臺片區 		海洋經濟，形成對外開放新高地，提出了培育貿易新業態新模式、加快發展海洋特色產業和探索中日韓三國地方經濟合作等	
	江蘇	<ul style="list-style-type: none"> 南京片區 蘇州片區 連雲港片區 	119.97	打造開放型經濟發展先行區、實體經濟創新發展和產業轉型升級示範區，提出了提高境外投資合作水準、強化金融對實體經濟的支撐和支持製造業創新發展	華東
	廣西	<ul style="list-style-type: none"> 南寧片區 欽州港片區 崇左片區 	119.99	建設西南中南西北出海口、面向東協的國際陸海貿易新通道，形成21世紀海上絲綢之路和絲綢之路經濟帶有機銜接的重要門戶，提出了暢通國際大通道、打造對東協合作先行先試示範區和打造西部陸海聯通門戶港等	華南
	河北	<ul style="list-style-type: none"> 雄安片區 正定片區 曹妃甸片區 大興機場片區 	119.97	建設國際商貿物流重要樞紐、新型工業化基地、全球創新高地和開放發展先行區，提出了支持開展國際大宗商品貿易、支持生物醫藥與生命健康產業開放發展等	華北
	雲南	<ul style="list-style-type: none"> 昆明片區 紅河片區 德宏片區 	119.86	打造「一帶一路」和長江經濟帶互聯互通的重要通道，建設連接南亞東南亞大通道的重要節點，推動形成我國面向南亞東南亞輻射中心、開放前沿，提出了創新沿邊跨境經濟合作模式和加大科技領域國際合作力道等	西南
	黑龍江	<ul style="list-style-type: none"> 哈爾濱片區 黑河片區 綏芬河片區 	119.85	深化產業結構調整，打造對俄羅斯及東北亞區域合作的中心樞紐，提出了加快實體經濟轉型升級、推進創新驅動發展和建設面向俄羅斯及東北亞的交通物流樞紐等	東北
2020.09	北京	<ul style="list-style-type: none"> 科技創新片區 國際商務服務片區 高端產業片區 	119.68	建設具有全球影響力的科技創新中心，加快打造服務業擴大開放先行區、數字經濟試驗區，著力構建京津冀協同發展的高水平對外開放平臺等	華北
	湖南	<ul style="list-style-type: none"> 長沙片區 岳陽片區 郴州片區 	119.76	打造世界級先進製造業集群、聯通長江經濟帶和粵港澳大灣區的國際投資貿易走廊、中非經貿深度合作先行區和內陸開放新高地等	華中
	安徽	<ul style="list-style-type: none"> 合肥片區 蕪湖片區 蚌埠片區 	119.86	推動科技創新和實體經濟發展深度融合，加快推進科技創新策源地建設、先進製造業和戰略性新興產業集聚發展，形成內陸開放新高地等	華東

資料來源：各自貿試驗區政策文本暨本研究自行整理。

二、自貿試驗區政策總體成效

根據中國大陸商務部於 2019 年 7 月 23 日召開的「自由貿易試驗區制度創新成果複製推廣工作情況及第三批『最佳實踐案例』專題新聞發布會」公布之資訊，自貿試驗區政策推動近六年以來，透過國務院以發函等方式集中複製推廣的改革試點經驗共五批，合計 106 項；各部門自行複製推廣的改革試點經驗共有 53 項；國務院自貿試驗區工作部際聯席會議辦公室總結印發供各地借鑒的「最佳實踐案例」總計三批 43 個；合計自貿試驗區在六年間共形成 202 項得以複製推廣至中國大陸各地的制度創新成果。省（直轄市）層面、地級市層面自行總結複製推廣的自貿試驗區經驗，總量更估計超過 1,000 項。

再從試點內容涉及的領域和類型觀之，目前自貿試驗區的制度創新與改革成果主要集中在投資便捷化方面，202 項成果中有 81 項涉及該領域；其次為貿易便捷化，共有 64 項制度創新成果；接續者為直接涉及政府職能轉變的事中事後監管措施，總計有 34 項；金融創新與服務業開放亦有 23 項。顯示自貿試驗區政策基本上應對於中國大陸各領域的經濟系統和商業活動帶來一定程度的改變與影響。

至於在與國際通行規則接軌的重大進步－負面清單制度方面，自 2013 年在上海自貿試驗區推出 190 項限制措施的首張負面清單以來，清單項目數量逐年縮減，並在 2017 年首度降至 100 項以內，進一步在 2019 年 6 月縮減至 37 項，與自貿試驗區政策實施初期相較，項目減少約八成，受限制的產業數量亦從原先的數十個減至 13 個，同時達成了全國自貿試驗區「一張單」的統一管理模式目標。

另根據中國大陸商務部自貿區港司司長唐文弘在 2020 年 4 月 28 日舉行的網上專題發布會最新公開之資訊，2020 年第 1 季，18 個自貿試驗區實際

利用外資總額為 289 億元人民幣，占全中國大陸實際使用外資的 13.4%，對企業的正面效益主要體現在市場准入透明化、改善經營環境、提升政策效能、打造創新環境等四個面向上。

時至 2020 年 8 月，中國銀行研究院發布報告指出，自貿試驗區試點經驗複製推廣已經實現常態化，每年集中複製推廣一批經驗；在 2013-2019 年間，18 個自貿試驗區累計提出 260 項制度創新成果向全國複製推廣，當中有 76 項屬於貿易便利化領域，占比 29%。其中，國際貿易「單一視窗」普遍實施；貨物狀態分配監管、兩步申報通關監管新模式、飛機船舶等大型設備融資租賃異地委託監管等創新方式同樣是主要推廣標的；海關監管資訊平臺資料整合和共用範圍持續擴大；自貿試驗區的口岸通關時間基本已大幅壓縮，通關效率大幅度提高；部分自貿試驗區根據當地產業特性，陸續推出保稅燃油加注、內外貿同船運輸、起運港退稅等貿易便利化措施。

此外，2019 年間，入駐 18 個自貿試驗區的外資企業共 6,242 家，利用外資 1,436 億人民幣，占全國比重超過 15%。另在疫情防控的特殊形勢下，2020 年 1-5 月間，18 個自貿試驗區的實際使用外資總額為 602.5 億人民幣，以不到全中國大陸千分之四的國土面積，實現了全國 17% 的外商投資；前四波 12 個自貿試驗區的同期實際使用外資 518.7 億人民幣，較 2019 年 1-5 月成長 18.4%。

中國銀行研究院並特別指出，廣東、天津、福建等三個第二波自貿試驗區自 2015 年掛牌以來，外資使用金額平均以每年 15% 左右的幅度擴張，2019 年的實際利用外資金額和進出口金額分別占所在三個省市總額的 32.1% 和 17.1%。

另在金融方面，自貿試驗區的人民幣跨境使用規模擴大，產品日益多樣化，推動人民幣國際化進程加快、市場化程度提高。根據統計，上海自貿試驗區 2019 年的人民幣跨境結算總額累計 3.8 兆元，占全上海市的 39%；1,064

家企業執行雙向人民幣跨境資金池業務，收支總額 1.94 兆元；廣東自貿試驗區截至 2018 年底的跨境人民幣結算量 6,200 億元，設立跨境人民幣雙向資金池 290 個；天津自貿試驗區 2017-2018 年的跨境人民幣結算量 848 億元，境外發放人民幣貸款 49 億元；四川自貿區截至 2019 年 6 月的跨境人民幣業務收付額 639 億元，占跨境結算收付額 10.4%。

（一）第一波自貿試驗區主要成效

根據上海自貿試驗區在 2018 年 10 月公布的最新一份統計數據計，截至 2018 年 6 月底，上海自貿試驗區累計新設企業 55,524 戶，為 20 年前同一區域企業數量的 1.5 倍；其中，外資企業占比約 20%，較 2013 年掛牌初期的 5% 成長將近四倍。此外，儘管上海自貿試驗區的面積只有整個上海市的五分之一左右，其 GDP 與貿易額卻分占整個上海市的 25% 及 40%，對上海經濟的貢獻相當高。2020 年 3 月間發布的「2019 年上海市國民經濟和社會發展統計公報」則指出，截至 2019 年 12 月，新成立的臨港新片區已進駐 4,025 家新設企業，簽約重點專案 168 個、總投資額約 821.9 億元。

然在上海自貿試驗區設立初期最看重的金融領域改革方面，參考 2016 年至 2019 年的公報可以發現，上海自貿試驗區內的監管類金融機構數量明顯縮減，在 2016 年達到 4,651 間的高峰後就持續下降，並在 2018 年時驟降至 887 家的低位；雖然 2019 年時略有回升，截至年底時仍有 921 家機構在區內營運，但整體發展趨勢仍不甚樂觀。除此之外，截至 2019 年 12 月底，上海自貿試驗區內開立的自由貿易（FT）帳戶約 13.1 萬個，較 2018 年 12 月底時的 13.6 萬個要少；全年跨境人民幣結算總額雖在同一期間內由 25,518.88 億元增加至 38,112 億元，但年增率僅有 49.4%，同樣比 2018 年時的 83.9% 低出許多。

進一步來說，上海自貿試驗區在金融領域表現欠佳的數據，主要與中國

大陸迄今未能確實鬆綁自貿試驗區資金管制限制有關。從上海自貿試驗區 2013 年發布的《總體方案》文本可知，中國大陸最初設立自貿試驗區的構想，是允許區內開設的在岸人民幣帳戶可以當作離岸人民幣帳戶使用，最終形成「貨幣自由流通」的系統。然自 2015 年開始，中國大陸擔心資本外逃，開始限制人民幣離境，導致自貿試驗區至今既未取消資本與外匯管制，亦未大幅度鬆綁原有的監管審查。

路透社進一步在 2019 年 9 月初發布專題報導指出，上海自貿試驗區銀行帳戶的用戶每次進行跨境交易之前，都必須提供數十個欄位的資訊，顯示自貿試驗區原先提出的資金自由流動賣點根本不存在，也使得自貿試驗區變得更加沒有吸引力。配合美中貿易戰影響，上海自貿試驗區的貨幣流通性遲遲無法得到有效提升，區內因此開始出現資本外逃潮的趨勢，連帶導致許多企業紛紛撤離；與資本及外匯流通息息相關的銀行業，更因此被點名為重點撤離產業。此情勢長期下來，恐導致自貿試驗區對外資、特別是金融業外商的吸引力持續降低，進一步衍生出引導區內其他產企業出走的推力。

（二）第二波自貿試驗區主要成效

根據中國大陸商務部自貿區港司在 2020 年 4 月 28 日網上專題發布會公開之資訊，廣東、天津、福建等已經成立五年的第二波自貿試驗區，總體方案確立的 398 項改革試點任務基本已全部實施，深化方案的 369 項改革試點任務實施率達到 96%，累計向全國複製推廣了 105 項制度創新成果，自行在省級事權範圍內推廣的制度創新成果更超過 600 項。

其中，**廣東自貿試驗區**掛牌以來，總計形成了 527 項改革創新成果，202 項制度創新案例，其中 38 項為全國首創，6 項為全國最佳實踐案例。此外，廣東自貿試驗區的實際利用外資在過去五年間，從 28 億美元增長至 73.38 億美元，年均增長 34%，累計實際利用外資 255.6 億美元，占全廣東省同期

外資總額的 32.86%；單年進出口總額從 7,663 億元增加至 11,535 億元，占全廣東省 16.15% 的對外貿易額；77 家世界 500 強企業進駐，並在區內設立 388 家公司企業，其中有 145 家為總部型的機構；累計新增港澳資企業更高達 16,700 家，2019 年實際投資 457.77 億元，占全廣東省實際利用港澳資總額的 39.78% 左右。

天津自貿試驗區方面，截至 2019 年底，累計實施 432 項制度創新措施，向國務院總結上報試點成果和創新實踐案例 233 項，向全國複製推廣試點經驗和實踐案例 27 項，向天津市和相關區域複製推廣經驗案例則有 328 項。《進一步深化中國（天津）自由貿易試驗區改革開放方案》當中的 128 項任務已完成 123 項，並已初步選出 55 項可複製推廣創新成果，其中 34 項為全國首創實施的措施。總體方案和深改方案中 70 多項京津冀特色制度創新措施已全部實施，2019 年承接非首都核心功能疏解項目超過 600 個，其中超過 50% 的新增市場主體為京津冀企業。

此外，截至 2019 年底，天津自貿試驗區內累計新登記超 6.4 萬戶，註冊資本超 2.17 萬億元人民幣，同期累計落戶 60 多個航空、船舶製造維修及培訓機構等項目；2019 年單年的實際利用外資和外貿金額更分占全天津市的 25% 和 30% 左右。特別是在融資租賃業的部分，截至 2020 年 3 月，天津自貿試驗區總計完成 1,609 架飛機、121 臺飛機發動機、194 艘國際船舶、22 座海工結構物的租賃業務，飛機、船舶、海工設備租賃資產累計約 945.52 億美元，跨境租賃業務占全中國大陸的 80% 以上。

至於在福建自貿試驗區方面，截至 2020 年 3 月，其總計提出 410 項創新舉措，其中有 28 項創新成果在全國複製推廣，在福建省內自行推廣的更高達 156 項；同期累計新增企業 9.4 萬戶、註冊資本 2.1 萬億元，分別是掛牌前歷年總和的 6.1 倍和 9.3 倍；進出口年均增長 12.6%，較全福建省高出 6.5 個百分點；稅收年均增長 45.4%，高於全福建省 41 個百分點。

尤其是在兩岸合作方面，福建自貿試驗區已推出 89 項對臺交流合作創新舉措，其中有 47 項為全國首創；電信、旅遊、建築、金融等 50 多個領域亦率先對臺開放。截至 2020 年 3 月，福建自貿試驗區累計新增臺資企業 2,520 家，占全省同期的 40.9%，引進臺資總額約 67.9 億美元；23 家臺資金融機構落戶，數量居全中國大陸前列；完成對臺國家職業資格標準比對，直接采認臺灣民眾 20 個工種職業資格、52 項臺灣職業職稱；近年設立的臺灣青年「三創」基地總計 13 個，累計吸引 610 多家臺企、2,500 名臺灣民眾入駐。

（三）第三波及第四波自貿試驗區主要成效

再根據商務部於 4 月 17 日召開的遼寧等第三波自貿試驗區設立三周年網上專題新聞發布會上公開之資訊，2019 年，7 個第三波自貿試驗區合計新設企業 13.4 萬家，連續 3 年保持正成長態勢；貨品貿易進出口 1.13 兆，占所在省市總額的 17.6%；實際使用外資達到 162.8 億元，占所在省市總額的 9.2%。

此外，7 個總體方案確立的 1,055 項試點任務，基本上已全面實施，累計向全國複製推廣了 137 項制度創新成果。各自貿試驗區亦在新設企業、重大項目落戶、通關便利化、金融服務創新、放管服改革、產業集聚等方面有不錯的成績，如浙江自貿試驗區已形成了 116 項制度創新成果，其中 27 項創新經驗被全國複製推廣；陝西自貿試驗區截至 2019 年底，新增市場主體高達 57,853 戶，新增企業註冊資本更高達 7071.1 億元；浙江自貿試驗區的國際貿易「單一視窗」從線下延伸到線上，實現船舶全程無紙化通關；重慶自貿試驗區依託 20 多項跨境結算和投融資創新業務試點，累計實現超過 100 億美元的跨境融資，跨境融資成本較境內低 1.1 個百分點。

至於在第四波自貿試驗區—海南自貿試驗區方面，2019 年，海南自貿試驗區新增外資企業數量和實際利用外資年增率均超過 100%；海南新增市

場主體 22 萬戶，同比增長 71%，平均日增 670 戶；28 家世界 500 強企業入駐海南，總部企業累計達到 33 家。此外，海南自貿試驗區已先後分 6 批提出 71 項制度創新案例，諸如「智慧財產權證券化」等創新成果已基本具備向全國複製推廣的條件。

（四）第五波自貿試驗區主要成效

2020 年 8 月底，第五波自貿試驗區陸續召開「成立一周年新聞發布會」，對外發布截至目前的建設進展與成果。其中，山東自貿試驗區自 2019 年掛牌以來，區內新設外資企業 288 家，實際使用外資 14.4 億美元、占同期全山東省外資的 9.9%；對外進出口貿易值 2,209 億元人民幣，占同期全省的 11.8%。同時在海洋經濟與深化日韓合作方面展現特有成果，如在區內形成「政產學研金服用」於一體的海洋創新創業共同體；濟南中日國際醫療科技園、青島日本「國際客廳」落地運作；加速推動煙臺中韓產業園建設；與韓國釜山海關簽訂備忘錄並相互給予 AEO 企業通關便利措施等等。

江蘇自貿試驗區自去年 8 月設立以來，探索實施全國全省首創改革措施 60 多項並形成 115 項制度創新成果，同時陸續完成 88 個金額超過 1 億元人民幣的重大產業項目簽約工作，總投資超過 1,500 億元。此外，截至今年 6 月底為止，區內新增市場主體 2.91 萬家，其中外資企業近 300 家；1-6 月實際利用外資 14.7 億美元，占全江蘇省的 12%；2020 年上半年總計引進高端人才 2,000 多人，集聚高新技術企業 2,175 家，占全江蘇省的 9%。另在對外貿易的部分，今年上半年區內對外進出口總額 2,468.7 億元、占全省的 13%，南京片區的對外出口額較 2019 年同期大幅成長 18%，蘇州片區和連雲港片區的對外貿易總額則占同期所在省市的 11.2%和 17%；國際班列運輸量達 2.52 萬標準箱，同比成長 42.3 %。

廣西自貿試驗區則指出已完成 58 項《總體方案》賦予的 120 項改革試

點任務，完成率達 48.3%；自治區人民政府分兩批下放了 162 項行政權力事項，落實 545 個證照分離改革全覆蓋試點的經營事項；新設企業 10,561 家，其中外資企業 85 家；實際利用外資超過 1.4 億美元，占全廣西同期總額的 13.8%；外貿進出口超 1,308 億元，占廣西同期總額的 30.9%；1-7 月的北部灣港貨物吞吐量、集裝箱吞吐量分別達 1.7 億噸和 257 萬標箱，較去年同期成長 18.4% 和 34.1%。

河北自貿試驗區則宣稱，自掛牌設立至今年 6 月 30 日為止，自貿試驗區新增企業數量為掛牌前歷年總和的 1.7 倍。其中，正定片區已新註冊企業 650 家，完成固定資產投資 18.65 億元，進出口貿易額近 100 億元；曹妃甸片區簽約重大專案 255 個、總投資 670 億元，新增市場主體 1,047 家，進出口額同樣約 100 億元。該試驗區並已梳理形成了 192 項各片區共性制度創新清單和一批符合各片區功能定位的個性制度創新清單，主要在投資貿易便利化、金融創新、政府職能轉變等方面推出先行先試措施。

雲南自貿試驗區則指出，截至 7 月底為止，區內新增市場主體達 31,559 戶，平均每天新增 160 戶市場主體、每 4 天引進 1 戶外資企業落地；對外貿易進出口總值 131.05 億元人民幣，其中出口 60.79 億元、進口 70.26 億元；銀行跨境人民幣結算 90 億元，外資金融機構市場准入「綠色通道」全面開通。各片區亦持續加速特色產業聚集，如昆明片區以昆船、北方夜視、南天資訊設備等為代表的電子資訊企業加速聚集；紅河片區打造以電子資訊產業為重點的技術密集、附加值高的現代產業集群，同時奠基於邊境旅遊試驗區建設打造沿邊旅遊文化品牌；德宏片區打造「一園雙平臺四服務」的跨境電商產業服務體系，帶動中緬跨境快遞業務量日均突破 1 萬件、翡翠網路直播平臺創造 6 萬多個就業機會。

至於在黑龍江自貿試驗區方面，自掛牌至今年 7 月為止，黑龍江自貿試驗區總計新設立企業 4,200 家，新簽約項目 148 個、投資總額約 1,838.58 億

人民幣。此外，黑河片區奠基於「黑河跨境電商園區核心功能區」，完成海外倉、邊境倉、中繼倉、前置倉等多倉聯通的基礎設施布局，其中俄羅斯布拉戈維申斯克市海外倉入駐企業已有 15 戶，交易額超過 6,000 萬人民幣。哈爾濱片區則成立全中國大陸首家中俄跨境金融服務中心，對俄金融合作拓展至資金清算、外匯交易、現鈔調運等 11 個領域，並引進萬科中俄產業園等對俄產業園區和功能平臺項目。區內的黑河邊境經濟合作區亦率先建立首個俄電加工區，自 2020 年以來進口電力 3.9 億元；由綏芬河片區啟航的「哈綏俄亞」陸海聯運發運 34 班列、3,158 個標箱，片區互市貿易過貨量 6.77 萬噸、交易額 3.08 億元。

三、自貿試驗區及其政策近期動態

進一步檢視自貿試驗區的近期動態，中國大陸國務院、海關總署與商務部在 2020 年間均有針對自貿試驗區發布總體適用文件的紀錄。¹²³如國務院於疫情嚴重擴散之前，宣布在 18 個自貿試驗區內，暫時放寬《營業性演出管理條例》、《外商投資電信企業管理規定》和《印刷業管理條例》的部分外資准入規定；海關總署則是計畫推動各自貿試驗區設立綜合保稅區，協助落實中國大陸疫後穩定外貿發展的政策目標。

商務部則是在 4 月底宣布於全國自貿試驗區深入開展「證照分離」改革全覆蓋試點，擴大取消涉企經營的審批事項，改審批制為備案制、實行告知承諾制。同時進一步在 6 月 23 日聯合發改委發布 2020 年版《自由貿易試驗區外商投資准入特別管理措施(負面清單)》，將限制准入的項目數量由 2019 年的 37 條縮減至 30 條。¹²⁴

至於在個別自貿試驗區的部分，除了重慶自貿試驗區以外，其餘 17 個

¹²³ 因政策文件與建設活動內容眾多，茲將相關內容簡要整理於附件一所示，供讀者參考。

¹²⁴ 外資准入負面清單部分的說明，詳見本章第二節。

自貿試驗區在 2020 年間均有建設進展，涉及議題大致涵蓋對外貿易、投資與招商、金融、創新創業、人才、智慧財產權保護、自由港建設、半導體與電子商務等領域，以及綜合性的發展方案和職能改革。茲援引附件一的資訊，簡單整理如表 4-2 所示。

進一步檢視表 4-2 可知，**投資與招商**工作為 2020 年間最多自貿試驗區關注的議題，包括上海、浙江、河南、湖北，以及後發的山東、廣西、河北、雲南，均有發布相關政策或執行相關大型活動的紀錄。惟上海的推動重心明顯集中在 2019 年甫成立的臨港新片區，浙江則是聚焦於油氣領域及周邊產業；湖北、廣西、河北、雲南僅以舉辦線上招商活動的方式推進相關工作；河南及山東則有發布推動引資的政策文件。

人才則是僅次於投資議題，最多自貿試驗區在 2020 年間推動建設工作的重點，包括廣東、福建兩大老牌自貿試驗區，以及海南、江蘇、廣西、河北等成立時間在三年左右者，均有發布加速引才的政策文件。其中，廣東、福建、江蘇、廣西的引才措施實施範圍相對有限，僅侷限於特定片區；海南則是在發布政策文件之際，同步推出大型國際攬才活動，研判係為後續的自由貿易港建設鋪路。

接續者為**金融與對外貿易**兩大議題，分別有 6 個及 5 個自貿試驗區在 2020 年間進行有關的建設行動。其中，上海及山東為少數在金融和外貿領域都有採取重大行動的自貿試驗區，且兩者在外貿方面的行動均為具體的機構建設，包括啟動中國（上海）自由貿易試驗區離岸轉手買賣產業服務中心和正式進行「綠地全球商品貿易港」的建設工程；金融政策亦優先聚焦於上海臨港新片區和青島片區等特定區域。

陝西自貿試驗區則是針對區內證券期貨基金機構設立，提出五大項促進發展的政策；江蘇自貿試驗區的金融措施則聚焦於外匯和跨境人民幣兩類國際化議題；河北自貿試驗區的金融措施則強調為區內企業復工復產提供金融

保障、加強信貸支援力道和降低企業融資成本，隱約有疫後紓困措施的意涵；雲南自貿試驗區則廣泛涵蓋商業保理公司監管、外匯和特定片區金融機構鼓勵措施等面向。

另一方面，浙江自貿試驗區的外貿政策明顯集中在能源與油氣產業；河南雖未對外貿議題提出具體政策或行動，旗下的開封片區卻已向國務院申請設立開封綜合保稅區，頗有呼應海關總署 2 月提出的綜合保稅區發展支持措施之意；廣西自貿試驗區最新提出的外貿措施，則持續以傳統的跨境貿易便利化為主軸。

而在**智財權保護與創新創業**方面，近年積極推動發展高科技、特別是人工智慧產業的廣東南沙片區，以及被賦予與日韓市場對接、深化中韓技術合作等任務的黑龍江，均在疫情相對平穩後發布適用於轄內自貿試驗區的智財權政策文件；後者並在今年完成智財權調解中心及保護工作站的揭牌工作，建立配套的硬體設施。湖北自貿試驗區及山東自貿試驗區則是從人才面向，制定有助於延攬高階海外人才進駐創業的措施，期能藉此提高區內科技產業和科研人員創新創業的動力。

與此同時，海南和遼寧均在 2020 年間提出有關**自由貿易港建設**的計畫文件；特別是海南自貿試驗區，除了在疫情後舉辦「自由貿易港建設項目集中開工和簽約儀式」以外，從國務院到地方政府，均在今年對於當地的自由港工程提出諸多具體建設方案和各種有助於落實建設進度的優惠措施，欲在海南打造全國第一個自由港的意圖可見一斑。

福建、遼寧及四川等三個自貿試驗區，則各自享有**半導體產業或電子商務產業的扶植方案**優惠，惟適用範圍均僅限於特定片區，如福建的積體電路產業發展措施就僅適用於廈門片區，且推測係為片區內的「廈門市雙百人才積體電路產業園」特別制定的配套政策；遼寧的營口片區和四川的川南臨港片區，則是受益於所在地方政府針對境內跨境電商綜合試驗區制定實施方案，

同步適用相關規範，並體現了自貿試驗區與中央其他政策和經濟型特區聯動發展的趨勢。

最後，在綜合政策方面，18 個自貿試驗區裡就有 14 個在 2020 年間獲批或發布各種難以分類的政策文件，其中不乏因應新冠肺炎疫情而提出的措施，如福建廈門片區的《關於應對新冠肺炎疫情支持企業共渡難關若干措施》及當中 9 項措施試行「免企業申報」服務；商務部針對湖北提出的《關於支持中國（湖北）自由貿易試驗區加快發展若干措施的通知》；陝西自貿試驗區的《中國（陝西）自由貿易試驗區建設 2020 年重點工作》；海南自貿試驗區的《關於進一步採取超常規舉措確保完成全年經濟目標的實施意見》等。

除了前五波 18 個自貿試驗區之外，北京、湖南及安徽亦在 9 月正式加入自貿試驗區的行列，並同步發布《總體方案》；浙江自貿試驗區也在同一日發布《擴展區域方案》，成為繼上海之後，第二個擴區的自貿試驗區，其片區數量也因此增加至 6 個，面積也擴大至與上海並肩、在 21 個自貿試驗區當中僅次於海南。

表 4-2 中國大陸自貿試驗區政策 2020 年主要建設與工作內容

單位	性質	主要內容
中央	綜合	<ul style="list-style-type: none"> ● 《關於在自由貿易試驗區暫時調整實施有關行政法規規定的通知》 ● 海關總署 6 條支持綜合保稅區發展的措施 ● 商務部壓縮自貿試驗區外資准入負面清單，在全國自貿試驗區開展「證照分離」改革全覆蓋試點
上海	金融	<ul style="list-style-type: none"> ● 《上海自貿區（含新片區）保險分支機構設立、遷址、撤銷備案管理辦法》 ● 《全面推進中國（上海）自由貿易試驗區臨港新片區金融開放與創新發展的若干措施》（金融 50 條）
	外貿	● 啟動中國（上海）自由貿易試驗區離岸轉手買賣產業服務中心
	投資	● 臨港新片區「年度重點基金項目集中簽約大會」
	綜合	● 《關於以「五個重要」為統領加快臨港新片區建設的行動方案

單位	性質	主要內容
		(2020-2022年)》
天津	綜合	● 轄內保稅物流園區和保稅港區獲准升級
廣東	智財權	● 《廣州南沙新區(自貿片區)智慧財產權促進和保護辦法》
	人才	● 《關於印發廣州南沙新區(自貿片區)關於應對疫情支持人才復工復產八項措施的通知》 ● 《廣州南沙新區(自貿片區)集聚人才創新發展若干措施實施細則》
	綜合	● 《中國(廣東)自由貿易試驗區廣州南沙新區片區突破性改革創新先行先試程序規定》
福建	人才	● 廈門片區「綜合性人才激勵政策」修訂工作 ● 廈門片區《激勵人才創新創業的若干措施》
	產業	● 「廈門市雙百人才積體電路產業園」揭牌 ● 廈門片區《促進積體電路雙創平臺發展的若干辦法》
	綜合	● 廈門片區《關於應對新冠肺炎疫情支持企業共渡難關若干措施》 ● 針對其中9項措施試行「免企業申報」服務
浙江	外貿	● 《關於支持中國(浙江)自由貿易試驗區油氣全產業鏈開放發展的若干措施》 ● 《區域能源貿易結算中心建設實施方案》
	投資	● 舉行「油氣全產業鏈網上產業對接會暨一月一簽專項活動」
	綜合	● 發布《中國(浙江)自由貿易試驗區擴展區域方案》
遼寧	自由港	● 《探索建設大連自由貿易港先期行動計畫(2020-2021年)的通知》
	電子商務	● 《中國(營口)跨境電子商務綜合試驗區實施方案》
	綜合	● 《中國(遼寧)自由貿易試驗區大連片區對標上海臨港新片區進一步深化改革開放方案(試行)的通知》 ● 《大連自貿片區企業登記確認制實施意見》 ● 《符合性認證服務管理暫行規定》 ● 瀋陽片區與菲律賓菲華文化交流協會簽署戰略合作協定
河南	外貿	● 開封片區向國務院提交設立開封綜合保稅區的請示
	投資	● 舉辦線上招商活動 ● 《關於加強新形勢下招商引資工作的意見》
湖北	創新創業	● 《省人民政府關於在中國(湖北)自由貿易試驗區試行進一步激發人才創新創業活力措施的意見》
	投資	● 舉辦「雲招商推介會」
	綜合	● 《關於支持中國(湖北)自由貿易試驗區加快發展若干措施的通

單位	性質	主要內容
		知》
陝西	金融	● 《支持中國（陝西）自由貿易試驗區證券期貨基金機構發展的工作措施》
	綜合	● 《中國（陝西）自由貿易試驗區建設2020年重點工作》
四川	電子商務	● 《關於印發中國（瀘州）跨境電子商務綜合試驗區實施方案的通知》
海南	自由港	<ul style="list-style-type: none"> ● 舉行「海南自由貿易港建設項目集中開工和簽約儀式」 ● 《關於授權國務院在中國（海南）自由貿易試驗區暫時調整實施有關法律規定的決定（草案）》 ● 《海南自由貿易港建設總體方案》 ● 《關於海南自由貿易港企業所得稅優惠政策的通知》
	人才	<ul style="list-style-type: none"> ● 啟動「海南省2020年首批面向全球招聘三萬崗位人才」線上攬才活動 ● 《關於海南自由貿易港高端緊缺人才個人所得稅政策的通知》
	綜合	<ul style="list-style-type: none"> ● 《關於進一步採取超常規舉措確保完成全年經濟目標的實施意見》 ● 宣布即日起至2024年12月31日為止暫時調整實施五部行政法規的有關規定，以推動海南自貿試驗區試點政策落地 ● 《關於海南離島旅客免稅購物政策的公告》 ● 《智慧海南總體方案（2020-2025年）》 ● 《海南能源綜合改革方案》
山東	金融	● 《中國（山東）自由貿易試驗區青島片區金融改革創新試點實施方案》
	外貿	● 「綠地全球商品貿易港」正式開工
	創新創業	● 《關於加快中國（山東）自由貿易試驗區濟南片區科技創新發展的若干意見》
	投資	● 《山東省進一步做好利用外資工作的若干措施》
	綜合工作	<ul style="list-style-type: none"> ● 《自貿試驗區濟南片區產業規劃布局》 ● 《關於自貿試驗區濟南片區產業用地管理的實施意見（試行）》 ● 正式啟動「上海科創離岸雙向孵化基地」
江蘇	金融	<ul style="list-style-type: none"> ● 《進一步推進中國（江蘇）自由貿易試驗區外匯管理改革試點實施細則》 ● 《中國人民銀行南京分行關於進一步推動中國（江蘇）自由貿易試驗區跨境人民幣工作的通知》
	人才	● 《中國（江蘇）自由貿易試驗區蘇州片區高端和急需人才獎勵計

單位	性質	主要內容
		畫操作辦法》
	綜合	<ul style="list-style-type: none"> ● 《關於支持中國(江蘇)自由貿易試驗區高品質發展的若干意見》 ● 《關於促進中國(江蘇)自由貿易試驗區南京片區法律服務業高品質發展的若干意見(試行)》
廣西	外貿	● 促進中國(廣西)自由貿易試驗區跨境貿易便利化若干政策措施》
	投資	● 舉辦「雲招商」活動
	人才	● 《中國(廣西)自由貿易試驗區南寧片區支持人才發展若干措施》
	綜合	<ul style="list-style-type: none"> ● 《中國(廣西)自由貿易試驗區建設實施方案》 ● 《中國(廣西)自由貿易試驗區條例》 ● 《關於構建更加完善的要素市場化配置體制機制的實施意見》 ● 《促進中國(廣西)自由貿易試驗區欽州港片區高品質發展補充政策》
河北	金融	<ul style="list-style-type: none"> ● 《推進中國(河北)自由貿易試驗區外匯管理改革試點實施細則》 ● 《關於加強與金融機構合作助力自貿試驗區改革發展的通知》
	投資	● 舉辦「中國(河北)自由貿易試驗區雲招商推介會」
	人才	● 《關於中國(河北)自由貿易試驗區引進高端創新人才的若干措施》
	綜合	<ul style="list-style-type: none"> ● 《關於進一步擴大自貿試驗區服務業開放推動營業性演出、增值電信、印刷等領域對外合作的若干措施》 ● 《關於在中國(河北)自由貿易試驗區正定片區開展「證照分離」改革全覆蓋試點工作的實施方案》 ● 《關於加快推進中國(河北)自由貿易試驗區正定片區重點產業高品質發展的若干政策措施(試行)》 ● 《關於支持中國(河北)自由貿易試驗區曹妃甸片區高水準創新發展的意見(試行)》
雲南	金融	<ul style="list-style-type: none"> ● 《關於印發中國(雲南)自由貿易試驗區商業保理公司監管辦法(試行)的通知》 ● 《關於中國(雲南)自由貿易試驗區開展外匯創新業務的通知》 ● 《中國(雲南)自由貿易試驗區德宏片區金融機構入駐鼓勵和扶持暫行辦法》
	投資	● 舉辦「雲招商」推介活動
	綜合	<ul style="list-style-type: none"> ● 《中國(雲南)自由貿易試驗區管理辦法》 ● 《關於貫徹落實中國(雲南)自由貿易試驗區紅河片區「證照分離」改革全覆蓋試點工作實施方案的通知》 ● 《中國(雲南)自由貿易試驗區德宏片區「證照分離」改革全覆

單位	性質	主要內容
		蓋試點實施方案》 ● 《昆明市促進中國（雲南）自由貿易試驗區昆明片區高質量發展若干政策》
黑龍江	智財權	● 「智慧財產權調解中心」和「智慧財產權保護工作站」正式啟動 ● 《關於強化智慧財產權保護促進高品質發展的實施意見》
	綜合	● 《優化中國（黑龍江省）自由貿易試驗區稅收營商環境十六條措施》
北京	綜合	● 發布《中國（北京）自由貿易試驗區總體方案》
湖南	綜合	● 發布《中國（湖南）自由貿易試驗區總體方案》
安徽	綜合	● 發布《中國（安徽）自由貿易試驗區總體方案》

資料來源：各自貿試驗區官方網站資訊暨本研究整理。

貳、一帶一路

新冠肺炎疫情爆發後，為防控疫情擴散採取的限制人員流動措施，導致大批工廠在春節長假後仍然無法開工或只能部分開工，工業生產和供應鏈嚴重中斷。雪上加霜的是，為了控制疫情擴散，全球上百個國家對中國大陸公民或有中國旅遊史的遊客實施入境限制，包括口岸、航班、簽證服務等各種管制措施，以致無論是在國內還是海外工作的中國民眾，基本上均無法在春節過後如期回到工作崗位。

更糟糕的是，根據美國智庫戰略與國家問題研究所（CSIS）在 2018 年初發布的一份研究報告，「一帶一路」在 34 個亞洲和歐洲國家出資建設的交通基礎設施項目中，89% 的承建商是中國大陸企業，旗下項目使用的原料亦超過 50% 來自中國大陸¹²⁵。鑒於「一帶一路」倡議下的許多項目傾向採用中國製造商提供的設備、機械、原物料與勞動力，在中國大陸勞力出口供應及設備進口因工廠停工、港口關閉、道路封閉而中斷的情況下，物資流動嚴重受阻，工業生產與補給鏈大亂，「一帶一路」倡議下的多項海外大型建設

¹²⁵ “China’s Belt and Road Initiative: Five Years Later” (Jan 25, 2018), download (visited) date: May 22, 2020, 《CSIS》, <https://www.csis.org/analysis/chinas-belt-and-road-initiative-five-years-later-0>.

進度延宕，部分建案甚至暫時以停工方式處理。

上述情勢一方面顯示出「一帶一路」國家對中國大陸工人和企業的高度依賴，另一方面也反映出新冠肺炎在對中國大陸經濟造成巨大影響的同時，也嚴重影響其外交活動，其中也包括「一帶一路」。

一、遭到肺炎疫情拖累的「一帶一路」項目

1. 印尼：雅萬高鐵

在印尼暫停所有來往中國大陸的航班後，印尼蘇門答臘島的巴丹托魯（Batang Toru）水力發電廠因缺乏中國工人的關係而暫時喊停。造價高達 60 億美元且先前已經因為不少爭議而導致建設進度延宕的雅加達—萬隆高速鐵路計畫（簡稱「雅萬高鐵」），也因 100 多名執行該項目的中鐵國際集團（CRIG）中國工程技術和管理人員在春節後無法返回印尼、重要核心工程必須留待公司要員復工才能繼續而延遲，並確定無法趕上原先預定在 2021 年啟用的規劃。

雪上加霜的是，由於擔心新冠肺炎病毒再由境外輸入，加上印尼民眾對於引進外國勞工恐導致本國勞工失業的反彈，印尼人力部在 5 月 6 日宣布延後江蘇德龍鋁業有限公司及其與廈門象嶼集團有限公司合資成立的 PT Obsidian Stainless Steel 公司引進 500 名中國籍工人到科納威（Konawe）的申請。據傳 PT Obsidian Stainless Steel 擬在東南蘇拉威西省建設對外經貿合作園區，包括年產 250 萬噸的不銹鋼一體化冶煉廠、火力發電廠、多功能碼頭及疏港公路等配套基礎建設，而計畫赴印的 500 名中國技術工人僅是來短期支援 33 個高爐的興建工程，未料仍然遭拒，意味著需要大量中國勞工的「一帶一路」，在印尼項目的前景堪慮。

2. 孟加拉：帕亞拉燃煤電站、巴德馬公路鐵路兩用大橋

受新冠肺炎疫情影響，孟加拉政府已經宣布多項基建工程延期，包括原定今年 2 月上旬建成啟用、耗資 25 億美元的帕亞拉燃煤電站。根據當地媒體報道，參與該項目的中國員工將近 3,000 人，有四成返家過農曆春節，但節後返回孟加拉並經過 14 天隔離期返工的卻只有 20 人。

孟加拉另一個「一帶一路」重點建設項目—斥資 35 億美元的巴德馬公路鐵路兩用大橋（Padma Multipurpose Bridge），由於係中國大陸國營企業中鐵大橋局集團負責興蓋，同樣聘僱諸多中國籍勞工。但截至 3 月為止，980 名員工中仍有將近三分之一的人尚未返工，建設進度預期也將延遲。

3. 柬埔寨：西哈努克城經濟特區

被譽為「一帶一路」地標性項目的柬埔寨西哈努克城經濟特區，也正因疫情失控而面臨工廠斷炊停工的困境。柬埔寨西哈亞努克城是「一帶一路」沿線經濟重鎮之一，區內有 160 多家公司、2 萬多名員工，然儘管區內工廠的大部分員工都是當地人，但生產使用的原物料卻完全依賴中國進口供應，旗下的建設項目因而受疫情影響而陷入停滯。中國華電香港有限公司與柬埔寨國際投資發展集團有限公司合作在西哈努克省開發的西港燃煤電廠項目，也預期將因為新冠肺炎疫情影響，無法按計畫於 5 月正式運轉。

4. 斯里蘭卡：可倫坡港口城

由中國大陸與斯里蘭卡合作建設的可倫坡港口城（Colombo's Port City）為面積堪比倫敦市中心的超大型人工島，定位為南亞最大金融中心，但由於工程使用的中國工人中，高達三分之一在農曆春節回家過年後無法返工、甚至有兩名中國籍決策層主管回斯里蘭卡後遭隔離在一家五星級飯店內，導致工程進度嚴重停擺。另一個由中國國資合作建設、位於可倫坡中心的南亞最高獨立式通訊塔，原定 2020 年 3 月啟用，目前也受到疫情衍生出來的人員

物資流動障礙影響，被迫至少延遲 2 個月。

5. 尼泊爾：水力發電建設

在疫情爆發前，尼泊爾共有 12 座由陸方出資興蓋的水力發電建設在進行當中。然由於許多中國籍勞工在新年假期後受疫情管制措施影響，無法立刻回尼泊爾開工，導致相關工程被迫暫停。尼泊爾水力發電協會會員辛格（Vishnu Bahadur Singh）表示，由於尼泊爾雇用的大多數中國工人都是專業技工，很難在短期內找到能替代這些勞動力的當地人力，相關建設計畫確定將因為中國工人的缺席而延期或減速。

6. 馬來西亞：東海岸鐵路計畫

為控制新冠肺炎疫情蔓延，馬來西亞政府 3 月 18 日起在全國範圍內施行行動管制令，各種建築材料均停止生產和運輸，而被視為「一帶一路」旗艦項目的東海岸鐵路計畫也在管制範圍內。

除此之外，資金額高達 104 億美元的東海岸鐵路計畫，因所聘用的 200 名中國籍工人必須經過 14 天的檢疫程序後才能返工，特別是其中近 20 名工人來自武漢、被限制無法入境，導致該項目在缺乏人力的情況下被迫再度推延。儘管根據新華社在 4 月 27 日發布的新聞稿，東海岸鐵路計畫已經在 4 月底取得馬來西亞政府的特許開工批准，但現階段僅有部分工程和業務獲得復工核可，整個建設案的進度勢必嚴重落後。

7. 緬甸：發電廠建設計畫

香港偉能集團控股有限公司（VPower Group International Holdings Limited）在今年 2 月初宣布與中國國家技術進出口公司（CNTIC）成立合資企業，共同推動在緬甸 Thaketa、Thanlyin 和 Kyauk Phyu 等三個地區進行的發電廠建設計畫，也因肺炎疫情造成的供應鏈干擾而確定延宕。

8. 泰國：中泰高鐵

因疫情導致的經濟壓力影響，泰國向中國大陸提出延後中泰高鐵曼谷至泰國東北大城呵叻段建設協商期限的要求，希望能將原定在 5 月底達成協議的規劃延到 10 月完成。然而泰國國家鐵路在 4 月中旬表示，中國大陸至今仍未回應泰國的這項要求。

9. 巴基斯坦：中巴經濟走廊

總價高達 620 億美元的中巴經濟走廊，也因此新冠肺炎疫情蔓延而中斷。儘管巴基斯坦政府已經在 3 月底時宣布重啟中巴經濟走廊建設，131 名參與相關建設的中國大陸勞工也預計將會在結束 14 天安全隔離期後，於 4 月中開始陸續分赴蘇基克納裡水電站、達蘇水電站、莫赫曼德水電站、卡洛特水電站等項目復工復產，但根據亞洲開發銀行（Asian Development Bank）在 4 月初提出的評估研究，巴基斯坦境內的「一帶一路」建設項目仍可能因肺炎疫情持續蔓延而有所延宕，並為巴基斯坦帶來 82 億美元左右的經濟損失¹²⁶。

10. 埃及：漢姆拉溫（Hamrawein）煤電廠建設計畫

由中國大陸上海電氣和東方電氣承建的埃及漢姆拉溫（Hamrawein）煤電廠計畫，也在 2 月時因疫情關係遭埃及當局片面喊停。該計畫耗資約 44 億美元，落成後可望建立僅次於中國內蒙古托克托電廠的全球第二大燃煤電廠。然埃及當局指出，由於疫情加劇導致全球經濟下滑，連帶抑制了埃及當地的電力需求，此時建造如此龐大的工廠恐造成產能過剩的問題；加上考慮到埃及近年來優先發展可再生能源的策略，當局因而選擇在疫情爆發後無限期擱置該專案。

¹²⁶ “The Belt and Road After COVID-19” (Apr 7, 2020), download (visited) date: May 22, 2020, 《The Diplomat》, <https://thediplomat.com/2020/04/the-belt-and-road-after-covid-19/>.

二、疫情後對「一帶一路」的反彈與阻礙

(一) 與新冠肺炎病毒之間的概念連結

在武漢宣布封城後的隔天，專精於傳染病紀實文學的普立茲獎作家葛瑞特 (Laurie Garrett) 於《外交政策》期刊發表題為「歡迎來到『一帶一路』瘟疫」(Welcome to the Belt and Road Pandemic) 的專文，指出「一帶一路」推動後，中國大陸與第三世界國家的交流更為密切，恐導致新冠肺炎病毒隨著「一帶一路」基礎建設「全球化」，惡化成為「一帶一路瘟疫」；特別是撒哈拉沙漠以南非洲地區，其醫療水準和衛生條件惡劣，難以因應類似新冠肺炎這類傳染疾病，更容易被疫情攻陷¹²⁷。

雖然該文本意在於警告國際關注「一帶一路」與肺炎疫情的交互影響，但全球各界卻自此將新冠肺炎疫情與「一帶一路」做出連結。尤其隨著疫情持續蔓延，許多與中國大陸關係緊密的非洲國家陸續通報確診病例、埃及甚至在3月8日出現了首例死亡案例後，「一帶一路」可能帶來潛在疫情爆發的論述更是甚囂塵上；「一帶一路」過去存在的不公平競爭和貪腐問題，也被認為是可能會影響「一帶一路」沿線國家應對疫情能力的關鍵要素之一，進一步使得「一帶一路」與新冠肺炎病毒的鏈結更加深刻。

(二) 債務壓力加劇恐阻礙相關建設的進行

除了疫情直接引發的情緒反彈以外，在各國因疫情而被迫面臨經濟發展困境的前提下，原就債臺高築或有債務危機風險的開發中國家，預期將面對更嚴峻的經濟衰退與債務壓力，並進一步衍生成為阻礙「一帶一路」後續推動的重要關鍵。

¹²⁷ “Welcome to the Belt and Road Pandemic” (Jan 24, 2020), download (visited) date: May 22, 2020, 《Foreign Policy》, <https://foreignpolicy.com/2020/01/24/wuhan-virus-china-belt-and-road-pandemic/>.

尤甚者，由於「一帶一路」旗下的大型基礎建設多半使用中國大陸提供的原料和勞工，故在不少建設進度因疫情而停滯的情況下，與該等建設項目相關的商業用途、償還貸款或投資資金預期也將延遲到位，間接增加負債率高、國內生產總值較小國家的債務還款壓力。

雪上加霜的是，科隆經濟研究所(Cologne Institute for Economic Research, IW)於7月26日最新發布的一份評估報告指出，¹²⁸受新冠肺炎疫情影響，巴基斯坦、衣索比亞等20多個參與「一帶一路」的國家，其主權信用評級已經被國際評級機構調低，進一步引發撤資潮；加以國際信用評級機構較難掌握「一帶一路」的實際借貸規模，上開財務狀況不穩定的國家，其信用評級恐將面臨被進一步調低、更加無法負擔「一帶一路」資金需求的風險。科隆經濟研究所引述中國大陸官方統計數字指出，截至2017年，「一帶一路」沿線國家所欠債務的規模就已經突破了2,150億美元，相當於同年中國大陸GDP的1.5%。

雖然中國大陸與其他G20成員國已在4月15日簽字達成共識，允許73個非洲國家和低收入國家延期償還債務及貸款利息¹²⁹，但鑒於全球經濟不景氣的狀況預期將因疫情而至少維持至2021年，加上各大債權國作出的共識僅是暫停還債而非減免，故就中長期角度觀之，低度開發的國家未必能夠在此環境中支撐下去，其所參與的「一帶一路」建設項目更可能因此停擺。加上疫情衍生出的反中情緒，更讓各國開始追究中國大陸對於本次疫情在全球蔓延應負的責任，國際聲浪普遍轉向與中國大陸對立的立場，整個大環境亦

128

<https://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/matthias-diermeier-thomas-obst-verschuldungsriskien-auf-der-seidenstrasse-478361.html>。

129 「馬克龍倡議後 G20 決定暫停非洲窮國債務來抗疫」(2020年4月20日)，《法國國際廣播電臺》，
<http://www.rfi.fr/tw/%E9%9D%9E%E6%B4%B2/20200420-%E9%A6%AC%E5%85%8B%E9%BE%8D%E5%80%A1%E8%AD%B0%E5%BE%8C-g20%E6%B1%BA%E5%AE%9A%E6%9A%AB%E5%81%9C%E9%9D%9E%E6%B4%B2%E7%AA%AE%E5%9C%8B%E5%82%B5%E5%8B%99%E4%BE%86%E6%8A%97%E7%96%AB>。

日漸不利於「一帶一路」的發展。

（三）疫後對「一帶一路」提出反彈的案例

1. **義大利**：確診病例數已超過 20 萬人的義大利，境內疫情爆發點和絕大多數的死亡案例都集中在北部的倫巴底（Lombardy），而該區正好是在義中國人的主要群聚地。也因此，儘管義大利至今尚未找到病毒源頭，但全國輿論已將矛頭直指中國。

另一方面，義大利拉齊奧大區的羅馬市與北京、皮埃蒙特大區與四川省、都靈市與瀋陽市，均為友好城市，而這些城市近年來與中國大陸的活動頻繁，同時也是本次義大利的主要疫情災區，意味著與中國大陸之間的經貿往來，特別是加入「一帶一路」計劃等行動，造成的互動頻繁與中國人大量湧入，應是義國新冠肺炎感染率和死亡率極高的關鍵原因。

2. **伊朗**：確診人數高達 12 萬的伊朗，迄今同樣未找到 0 號病人，但由於中國大陸在 2019 年間派駐當地承包相關建設工程的人數高達 2,132 人，故伊朗各界推論病毒循「一帶一路」入境的可能性極高。

其中，被當地人稱為聖城的庫姆（Qom）為伊朗最大疫區，而伊朗衛生部門官員就指出，庫姆首兩宗個案發生在 2 月 19 日，推測應與中國大陸在伊朗的太陽能發電廠工人有關，而早期在庫姆確診死亡的伊朗商人，生前也有赴中的旅遊紀錄；馬什哈德（Mashhad）醫科大學的校長也指稱，700 名在庫姆神學院學習的中國神職人員恐怕也是新冠肺炎病毒在伊朗傳播的主要媒介。

除此之外，在 2 月 1-9 日期間、中國大陸的疫情以日增 3,000 宗的速度迅速成長之際，伊朗的馬漢航空（Mahan Air）仍然飛了 43 趟往來中國大陸的航班，2 月 5 日當天更有直飛當時已封關的武漢。儘管沒有明確的證據，

但不少伊朗人士批評，這幾個航班上有許多在家鄉過完春節返回伊朗上工的中國工人，新冠肺炎極有可能是透過這些管道進入伊朗。

3. 韓國：雖然韓國迄今尚未正式成為參與「一帶一路」的國家，但總統文在寅的親中態度，被視為是對中國大陸封關不力的關鍵。另有韓國媒體報導指稱，引爆韓國疫情的「新天地教會」於 2019 年間在武漢開設了分會，而武漢分會的信眾在 2019 年底到過釜山，並在中國大陸隱瞞疫情的情況下，在 2020 年 1 月間大量往返韓國；加上當前的韓國確診患者當中，過半與中國有關，顯示與中國大陸的往來互動係導致新冠肺炎病毒進入韓國的罪魁禍首。

除此之外，韓國江原道政府與中國大陸黨媒《人民日報》聯手在韓國春川市和洪川郡一帶推動、耗資 6,000 億韓元的「中國複合文化城」建設項目，也在新冠肺炎疫情恐再度爆發的陰影下，開始為韓國民眾所反對。根據「一帶一路」官方網站的介紹，江原道道首長崔文洵在「中國複合文化城」項目啟動儀式上，將其稱為「一帶一路」的文化性項目，並計畫向該項目的相關建設活動提供免稅及免費租賃 50 年等優惠，此同樣係韓國民眾對該建設案抱持反彈立場的原因之一。

4. 西班牙：確診人數已經突破 23 萬的西班牙，因其首相桑切斯（Pedro Sánchez）在上臺後不久就和中國大陸發布聯合聲明，確定戰略夥伴關係，表態願透過「一帶一路」與陸方加強在第三方市場的交流與合作、推動「一帶一路」與歐洲基礎設施建設計畫對接等具體項目，使西班牙成為「一帶一路」在歐洲最主要實際參與者；加上華為在 2019 年 7 月 5 日於馬德里開設其在海外最大的一家旗艦店，馬德里又恰好為西班牙新冠肺炎疫情最嚴重的地區，故在疫情爆發後，西班牙當地的民眾始將中國人視為導致西國染上新冠肺炎的關鍵因素，並開始對「一帶一路」建設產生反感。

5. 德國：同樣淪為重災區的德國，目前疫情最嚴重地區為西部的北威

州 (Nordrhein-Westfalen)，超過一半的確診案例均源自該州，德國前三件因新冠肺炎死亡的案例也在北威州。然值得注意的是，北威州的重大特色就是與中國大陸的「親密夥伴關係」：北威州經濟部盤點該州 2019 年經濟亮點時指出，目前有 1,100 多家陸資企業落戶北威州，同時也有 1,000 多家北威州企業進駐中國，促使北威州成為近年來全德國對中國大陸貿易和雙向投資的「雙料冠軍」。

除此之外，儘管德國中央政府對「一帶一路」持保守態度，但北威州仍積極參與該倡議，而中鐵集裝箱歐洲物流公司在該州的杜伊斯堡 (Duisburg) 港口揭牌之舉，也促使伊斯堡市成為中歐班列當前最具集聚效應的重要樞紐，扮演引導「一帶一路」進入歐洲核心地區的角色。在上述情勢下，德國民眾也不意外地將新冠肺炎疫情歸咎於「一帶一路」。

6. 坦尚尼亞：坦尚尼亞總統馬古富利 (John Magufuli) 在今年 4 月中正式宣布取消價值 100 億美元的姆貝尼加河 (Mbegani Creek) 港口建設案，為新冠肺炎疫情爆發後，第一個以官方身分宣布和中國大陸解除「一帶一路」合作關係的非洲國家，而這對近年來積極推動非洲戰略的中國大陸而言無疑是一大嚴重打擊。

據了解，該項建設為坦尚尼亞前任總統基奎特 (Jakaya Kikwete) 與陸方簽署的「一帶一路」合作案；基奎特同意以該港口 30 年的貸款擔保和 99 年的不間斷租賃權，換取中國大陸的 100 億美元建設貸款，導致該案在當時被民眾稱為「殺手級貸款」，並引發強烈的反彈聲浪。坦尚尼亞政府表示，現任總統在 2015 年底上任後旋即向陸方提出重啟該項合作案談判的請求，希望中國大陸能將港口租賃期限從 99 年縮短為 33 年，但陸方迄今沒有給予正面回應或答覆，坦國因而不願批准陸方在該港口展開業務並取消與該項建設有關的協議。

7. 愛沙尼亞：愛沙尼亞公共行政部長艾博 (Jaak Aab) 在 7 月 31 日宣

布，基於安全考量，以及環境和經濟等未能解決的問題，愛沙尼亞高度懷疑該建設項目實施的可能性，並據此決定拒絕由中國大陸出資建造世界上最長、連接愛沙尼亞首都塔林（Tallinn）和芬蘭首都赫爾辛基（Helsinki）的海底隧道計畫。

據了解，該計畫是「一帶一路」倡議在歐洲地區的主線之一，由獲得中國支持的芬蘭企業家韋斯特巴卡（Peter Vesterbacka）推出，芬蘭—愛沙尼亞灣區發展公司（Finest Bay Area Development）已在 2019 年與中國點石基金（Touchstone Capital Partners）簽署了隧道建設融資 150 億歐元的諒解備忘錄，並獲得中鐵國際集團、中國中鐵和中國交通建設公司的初步支持。

儘管愛沙尼亞政府沒有針對該計畫的安全問題做出詳細說明，但仍提到該建設工程可能導致「發展和維護國家防衛力量出現額外支出」。愛沙尼亞外交部並表示，這項計畫的財務內容與財政規劃均不明確，且存在諸多不符合公共利益的考量，同時指出未來將直接與芬蘭政府商討制定一個替代性的隧道興建計畫。

8. 澳洲：澳洲總理莫里森（Scott Morrison）於 8 月 27 日正式宣布，將於 9 月上旬向議會提交一個對外關係法案，限制並嚴格審查各級政府和大學和外國簽訂的協議。根據莫里森的說明，新法案將賦予中央政府強大的「交易協定否決權」以及溯及既往的權力；未來所有澳洲公家機構與外國政府的交易，都需在 6 個月前告知，且只要中央政府認為地方政府和公立大學與外國政府或公家機構的協定不符合澳洲的利益，都能直接取消作廢。

儘管莫里森特別強調，此法初步規劃的審查範圍廣泛涵蓋之前與美國、俄羅斯、中國大陸、印度、韓國等 30 多個國家簽署的 135 項協定，目的是維護澳洲主權、確保國家利益看法一致性，而非特定針對中國大陸，但由於澳洲第二大州—維多利亞州與中國大陸在 2019 年的簽署「一帶一路」協定，原定於今年完成具體項目的最終討論，而莫里森向來對維多利亞州加入「一

帶一路」的決定持反對立場，故外界普遍認為此法公布的時間點相當敏感，很難不讓人聯想澳洲係打算利用立法手段廢除與中國大陸簽署的「一帶一路」協定，也讓國際社會猜測此法恐將成中澳關係的轉捩點、讓中澳關係不再那麼密切。

三、中國大陸的行動與其他正面宣傳

(一) 中國大陸的具體行動

商務部綜合司司長儲士家在 2 月 21 日舉行的「穩外貿穩外資促消費網上政策」吹風會上表示，商務部在疫情發生後已經推出一系列支持「一帶一路」發展的措施，像是在 2 月 18 日印發的《關於應對新冠肺炎疫情做好穩外貿穩外資促消費工作的通知》，要求各方穩妥推進共建「一帶一路」重大專案；設立海外疫情應對快速反應機制，廣泛搜集企業遇到的困難和問題以協助企業及時應對；與東道國相關政府部門加強雙邊溝通，為專案所需人員入境和設備物資通關提供便利。

中國海關總署亦在 2 月 24 日表態支持利用中歐班列擴大進口，開展跨境電商、快件、郵件運輸業務，並在當天公布 10 條支持中歐班列發展的新措施，其中包括允許企業自主選擇通關模式、減少報關次數以降低報關成本、支持中歐班列樞紐站點與集結中心相關場所建設、加強中歐班列運輸與國際陸海貿易新通道建設對接等等。

時至 2 月 28 日，商務部與國家開發銀行聯合印發《關於應對新冠肺炎疫情發揮開發性金融作用支持高品質共建「一帶一路」的工作通知》，對受疫情影響的「一帶一路」項目和企業給予額外金融支持，包括透過提供低成本融資、外匯專項流動資金貸款、設立還款寬限期與調整還款期限、開闢信貸「綠色通道」、提供多樣化本外幣融資服務等方式，協助企業快速恢復生

產經營。

該文件並要求商務部、國家開發銀行、省級商務主管部門、各中央企業建立聯合工作機制，梳理匯總受疫情影響且有融資需求的境外專案和企業名單；按照市場化原則，為符合條件的境外項目和企業給予融資支持；以及對支持政策效果進行匯總評估，確保支持政策的落實。

除此之外，中國人民銀行也在 4 月底宣布於深圳、蘇州、雄安新區、成都等四大城市及未來冬奧場景，進行人民幣數位貨幣（DC/EP）的內部封閉測試。由於目前人民幣跨境結算高度依賴環球同業銀行金融電訊協會（SWIFT）系統與紐約清算所銀行同業支付系統（CHIPS），而人民幣跨境結算屢受美方限制。若中國搶先完備央行數位貨幣國際化的基礎設施建設，並協助「一帶一路」國家建立基於 DC/EP 架構的交易體系，就可開闢出一條新的跨境支付通道，在鞏固人民幣法定地位和實現人民幣國際化之際，率先於開發中國家建立影響力不亞於美元的人民幣結算體系，作為支援「一帶一路」發展的新型金融工具。

時至 6 月 17 日，習近平在北京召開的「中非團結抗疫特別峰會」中宣布，為克服疫情帶來的衝擊，以及在當前的環境下與非洲各國加強共建「一帶一路」合作，中國大陸免除非洲國家截至 2020 年底到期的對華無息貸款債務，並對疫情特別嚴重、債務壓力較大的非洲國家加強財務支持力度，包括進一步延長緩債期限、就商業主權貸款安排進行協商等等；同時計畫將後續合作重點轉向健康衛生、復工復產、改善民生等領域，以加強互聯互通和保障產業鏈供應鏈建設為主軸，拓展數位經濟、智慧城市、清潔能源、5G 等方面的合作項目。

中國國務委員兼外交部長王毅進一步在隔（18）日舉辦的「『一帶一路』國際合作高級別視訊會議」上表示，將在疫情後優先加強與「一帶一路」沿線國家的合作，並針對五個面向提供支持：一是協助受疫情影響的「一帶一

路」合作夥伴恢復經濟社會發展；二是支持「一帶一路」國際科學組織聯盟等平臺開展抗疫技術交流與合作；三是協商建立人員及貨物跨境流動的便捷通道；四是舉行跨國交通部長視頻會議，以維護國際產業鏈、供應鏈和物流體系的安全暢通；五是攜手發展「絲路電商」，推進智慧城市建設及綠色發展合作。

參與該屆視訊會議的 25 個國家，亦於會後與中國大陸發表聯合聲明表示，未來「一帶一路」沿線國家的重點合作方向為：建設健康絲綢之路、加強互聯互通、推動經濟恢復、推動務實合作等四者，亮點工作則包括發展遠端醫療；多式聯運的跨國與跨區域交通通道；商定健康檢測互認和防疫安排；在電子商務、智慧城市、人工智慧和大資料技術應用等領域培育新的經濟增長點等等。

（二）海外地區的聲援

除了中國大陸官方的呼籲以外，中東與北非國家在疫情期間爭相向中國大陸釋出善意之舉，同樣為「一帶一路」後續發展奠下一定基礎。BBC 中文網就引述中國大陸外交部發布的資訊指出，向陸方捐獻防疫物資的國家名單當中，埃及、阿拉伯聯合大公國、阿爾及利亞和土耳其等中國在該地區的「一帶一路」重要夥伴均榜上有名¹³⁰。

由於中國大陸已經成為中東和北非的主要外資金主，以及全球最大的原油消費國，近年來更積極透過「一帶一路」推廣具中國大陸特色的高速發展模式協助該等地區發展。有鑑於此，中東與北非地區國家爭相在新冠肺炎疫情延燒之際，力圖透過口頭支持與提供物資等作為取得中國大陸的青睞，以期在疫情結束後與陸方維持更緊密的經貿關係。

¹³⁰ 「肺炎疫情：這些國家爭相示愛取悅北京背後的考量」（2020年2月27日），《BBC》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-51643457>。

皮尤研究中心（Pew Research Center）在 2019 年 12 月最新發布的一次民調也顯示，以中東地區為例，僅有土耳其對「與中國大陸發展更加密切關係」一事抱持中立態度，以色列、黎巴嫩、突尼西亞等國家卻有超過六成的受訪者支持政府和陸方建立更緊密的經貿關係¹³¹。一方面解釋了為何在本次疫情當中，該地區仍樂於向中國大陸輸誠和表達樂觀立場；另一方面則顯示，鑒於中國大陸在中東與非洲地區擴大影響的努力已經持續多年，加上該地區的國家普遍相信北京當局不會在協助當地發展經濟的同時干涉其內政，故當地民眾對中國大陸的態度也相對正面，而這無疑為「一帶一路」未來的發展注入一劑強心針。

英國皇家國際事務研究所（The Royal Institute of International Affairs, Chatham House）更是在 8 月 19 日發表研究報告指出，有關「一帶一路」倡議是「債務陷阱外交」的說法並不正確，主要係因支持這種觀點的證據不足，¹³²某種程度呼應了博黛蓉在 2019 年提出的看法，即「中國大陸的海外放貸方式存在問題，但並不足以說明中國政府係為了自身利益而有策略地發放債務」的觀點。

報告分析指出，經濟因素確實是「一帶一路」倡議的主要驅動力，而「一帶一路」之所以會衍生出債務負擔問題，主要是因為中國大陸的融資系統發展未臻成熟，過於散亂且缺乏協調，因此難以追求具體的戰略目標；以及開發中國家並非完全基於國家利益考量而決定建設項目，而是與其政經利益相關者共同決定境內「一帶一路」項目的內容與屬性所致。

報告並以斯里蘭卡和馬來西亞這兩個被廣泛引用為「債務陷阱外交案」為例指出，該國境內最具爭議的「一帶一路」項目，事實上是由受援國政府

¹³¹ “China’s Economic Growth Mostly Welcomed in Emerging Markets, but Neighbors Wary of Its Influence” (Dec 5, 2019), download (visited) date: May 22, 2020, 《Pew Research Center》, <https://www.pewresearch.org/global/2019/12/05/chinas-economic-growth-mostly-welcomed-in-emerging-markets-but-neighbors-wary-of-its-influence/>.

¹³² <https://www.chathamhouse.org/publication/debunking-myth-debt-trap-diplomacy-jones-hameiri>。

自行發起且根據其國內議程進行的投資案。之所以會出現債務問題，主要是由於當地精英的不當行為和西方主導的金融市場所引起的；加上鑑於受援國的高層利益受到威脅，中國大陸在上述兩國推動「一帶一路」建設項目時，經常面臨當地政府的阻力與消極態度，說明中國大陸和「一帶一路」倡議並非導致相關債務壓力的核心原因。

英國皇家國際事務研究所進一步在報告中表示，「一帶一路」的主要問題在於，該倡議係採取建立零星雙邊關係的形式，編織區域性的經貿網路，但是包括中國大陸在內，「一帶一路」的參與國大多有政經治理體系存在人治和法規制度不周等等諸多結構性問題，方才造成項目規劃與管理不當，對當地的經濟、社會和環境帶來嚴重負面影響等後果。

在此情勢下，中國大陸勢必得調整「一帶一路」的路線，包括建立一個連貫且具有充分風險評估能力的綜合決策系統，向「一帶一路」提供嚴格、清晰、可執行的規則；惟此舉恐涉及中國大陸內部、特別是國有企業的既得利益解決問題。受援國則應承擔更多評估潛在項目風險的責任，並發展與中國大陸進行喊價的能力，同時強化本國的法律和監管環境，以確保當地人民能從「一帶一路」項目中受益。

第二節 中國大陸對外開放政策工具

壹、擴大進口措施

2012年3月28日，時任中國大陸總理的溫家寶在召開國務院常務會議時首度提出，要研究加強進口促進對外貿易平衡發展的政策措施，為中國大陸實施內需戰略的起源。其後隨著中國大陸經濟快速發展，國內消費市場和產業鏈同步出現升級需求，促使中國大陸更加重視擴大進口措施，並將其視

為在全球要素分工環境下，帶動本國經濟結構轉型的重要關鍵。

時至 2019 年 12 月 26 日，中國大陸商務部在例行新聞發布會上宣布，未來將透過建立「進口貿易促進創新示範區」和舉辦「中國國際進口博覽會」等方式擴大進口，並重申進口關稅降低有利於中國大陸形成可持續的貿易發展新格局、推動貿易和產業協調發展、促進國際國內要素有序自由流動與資源高效配置等功能，確認擴大進口作為促進貿易高品質發展的戰略定位。鑒此，面對新冠肺炎疫情後的經濟重建需求，預期中國大陸將更加重視擴大進口的議題，並實施更多有助於擴大進口的措施和行動。

一、中國大陸近期採取的擴大進口政策行動

(一) 2020 年間實施的重要進口措施

1. 2020 年進口暫定稅率等調整方案：國務院關稅稅則委員會於 2019 年 12 月 18 日公布《2020 年進口暫定稅率等調整方案》，自 2020 年 1 月 1 日開始，對特定進口商品分別實施最惠國稅率調降、關稅配額稅率、協定稅率與特惠稅率等三類關稅調整措施。

首先，在最惠國稅率調降部分，中國大陸將對 859 項以 HS 8 位碼為分類基礎的進口商品，實施較最惠國稅率更低的年度進口暫定稅率，其中有 587 項產品的關稅調降幅度超過 50%，超過 180 項產品的關稅直接調降為零。

進一步以產品類別觀之，本次最惠國稅率調降的產品項目，主要集中在礦產、化工產品、木製品、紙製品、卑金屬產品、機電產品、光學與精密零件等七大類商品，總計共有 665 項產品上榜，占全體調降商品數量的 77.42%。相反地，隸屬於 HS 2 位碼第 64 章至 67 章的鞋、帽、雨傘及相關人造製品；第 93 章的武器及其零附件；以及第 97 章的藝術品、珍藏品和古董，均未有

產品列於本年度的減稅名單當中。

其中，化工產品為本年度稅率調降的最大宗，共有 190 項商品的最惠國進口稅率被調降，惟主要調降的對象集中在第 28 章的無機化學品、貴金屬、稀土金屬、放射性元素及其同位素之有機及無機化合物，和第 29 章的有機化學產品，且被列入名單當中的產品，其年度適用的進口關稅基本上均直接調降為零。

其次則為第 84 章和 85 章的機電類產品，共有 173 項商品的進口稅率被調降，惟當中只有少數幾個稅號的商品進口稅率被調降至零，絕大多數僅較原先的最惠國稅率減少 2-5 個百分點。

再者則是第 44 章及第 45 章的硬木和軟木相關製品，共有 105 項商品的進口稅率被下調，惟其中高達 100 項商品為隸屬於第 44 章的硬木類相關產品，且沒有任何商品的進口稅率降至零，幾乎所有商品都是以稅率減半的方式進行調整。

至於礦產、紙製品、卑金屬產品、光學與精密零件等四類產品，則各有 40 項至 54 項不等的商品名列本年度的進口稅率調降清單當中，惟各類產品的稅率調整方式差異相當大，如將近九成的礦產類商品進口稅率直接下調至 0%-1% 的水準，而原先稅率普遍偏低的卑金屬製品，亦有近半的商品進口稅率下調至 0%；

紙製品的調降範圍僅限於第 48 章的紙及紙板、紙漿或紙板相關製品，以及第 49 章的書籍、新聞報紙、圖書、手寫稿、打字稿、設計圖樣及各類印刷產品，且降幅大多只有 1-2 個百分點，稅率仍基本維持在 4% 至 5%；原先稅率相對較高、大多在 7% 至 10% 左右的光學與零件類產品，只有稅號 90219090 的「人工耳蝸植入裝置」產品進口稅率下調至零，其餘仍基本維持在 2% 至 6% 左右的水準。

與此同時，為履行 WTO 資訊技術協定（Information Technology Agreement, ITA）擴增降稅範圍承諾（ITA 2），針對《中華人民共和國加入世界貿易組織關稅減讓表修正案》表列的部分資通訊產品自 2020 年 7 月 1 日起進行第 5 次關稅調降。觀察產品列表，產品項目共計 484 項，其中有 308 項產品已經在前 4 次的降稅過程中達到零關稅；其餘 176 項產品在本次進行第 5 次關稅調降的動作，但在本次降稅過程當中，未有產品的進口關稅調降至零。

其次，在關稅配額稅率的部分，中國大陸宣布在 2020 年間，繼續對小麥、玉米、稻米、糖、羊毛、羊毛條、棉花、化肥等 8 類商品實施關稅配額管理。其中，對尿素、複合肥、磷酸氫銨 3 種化肥的配額稅率繼續實施 1% 的暫定稅率；紐西蘭與澳洲的羊毛，在配額內進口者則可適用零關稅的稅率。

最後，在協定稅率和特惠稅率方面，除先前實施的協定稅率之外，智利、巴基斯坦、紐西蘭、新加坡、秘魯、哥斯大黎加、冰島、澳洲、韓國、喬治亞等 10 個與中國大陸簽署雙邊自由貿易協定的國家，部分商品的進口稅率自 2020 年 1 月 1 日起進一步降低；已經與中國大陸簽署雙邊自由貿易協定的瑞士，部分商品的進口稅率則是自 2020 年 7 月 1 日起進一步降低；孟加拉、印度、寮國、韓國、斯里蘭卡等與中國大陸簽署亞太貿易協定（The Asia-Pacific Trade Agreement, APTA）的國家，部分商品的進口稅率亦分別自 1 月 1 日或 7 月 1 日起進一步調降。由於該部分涉及國家數量較多，因此涉及的商品項目總數高達 8,549 項，類別亦廣泛涵蓋農產品、化工、工業製品、電子產品、日常用品等。

2. 關於擴大跨境電商零售進口試點的通知：中國大陸商務部聯合發改委等其他五個中央部門，於 2020 年 1 月 17 日發布《關於擴大跨境電商零售進口試點的通知》（本段以下簡稱《通知》），將石家莊等 50 個地區及海南全

島納入跨境電商零售進口試點範圍。被納入試點範圍的城市和地區，可按照商務部等六個部委在 2018 年聯合印發的《關於完善跨境電子商務零售進口監管有關工作的通知》要求，開展網購保稅進口業務。

根據商務部於其後發布的資訊，自 2019 年 1 月 1 日以來，跨境電商零售進口監管政策已陸續在北京等 37 個城市試點運行，累積一定程度的經驗。本次進一步擴大試點範圍，主要是考慮以下因素：一是考慮自貿試驗區發展需要，將符合海關監管條件的自由貿易試驗區所在地區納入試點；二是結合綜合保稅區開放發展要求，將設有綜合保稅區的部分國家物流樞紐承載城市納入試點；三是支援跨境電商綜合試驗區發展，將新設立的跨境電商綜試區所在城市納入試點；四是為發揮跨境電商擴大消費、支援相關地區開放發展作用，將符合海關監管條件的國家級貧困縣所在城市納入試點。

商務部進一步指出，跨境電商零售進口與一般貿易有別，主要是為滿足國內民眾多元化消費需求、直接面對消費者且限於個人自用的交易行為，且具備豐富國內產品供給、促進新業態新模式發展、吸引消費回流、滿足居民需求等功能。故基於上述前提，中國大陸明確對跨境電商零售進口商品按個人自用進境物品監管，不執行首次進口許可批件、註冊或備案要求。而在本次擴大試點後，中國大陸跨境電商零售進口試點範圍將擴大至 87 個城市與地區，覆蓋 31 個省、自治區、直轄市。

（二）對美擴大進口的措施與行動

雖然美中雙方並未於本階段協議處理貿易戰期間加徵關稅的問題，但在美中第一階段貿易協議簽署後隔天，美國旋即宣布自 2020 年 2 月 14 日起，對於 2019 年 9 月 1 日開始被加徵 15% 關稅的 1,200 億美元中國大陸商品(包括平板電視、藍牙耳機和鞋類)，加徵稅率由原先的 15% 下調為 7.5%，調整比例為一半，以紓緩中美雙方經貿摩擦、擴大經貿合作。

中國大陸國務院關稅稅則委員會據此於2月6日發布《關於調整對原產於美國的部分進口商品加徵關稅措施》公告，宣布自2020年2月14日起，在2019年9月1日開始被加徵、總價值約750億美元的美國進口商品，加徵稅率減半。其中，被加徵10%關稅的美國進口商品，加徵稅率下修至5%；被加徵5%關稅的美國進口商品，加徵稅率亦同步調整為2.5%，作為回應美國下調對中進口商品關稅的行動。

中國大陸並於其後三度發布擴大美國商品進口的公告和政策文件。第一則為國務院關稅稅則委員會在2月18日以「更好滿足我國消費者日益增長的需要」為由，發布的《關於開展對美加徵關稅商品市場化採購排除工作》的公告，¹³³豁免696項¹³⁴美國輸中商品在美中貿易戰時期額外加徵的關稅，項目廣泛涵蓋牛肉、豬肉、龍蝦等水產品、小麥、黃豆、高粱、醫療裝置、變性乙醇（denatured ethanol）、銅礦石、銅精礦、廢銅（copper scrap）、廢鋁、木材、以及列於第84章和85章的上百種機電設備產品等等。此公告為美中貿易戰爆發以來，中國政府第三度也是最大規模的關稅豁免行動；尋求免除額外關稅的業者可自3月2日起遞交申請，豁免期限最長為一年。

國務院關稅稅則委員會進一步在2月21日發布《關於第二批對美加徵關稅商品第一次排除清單的公告》，¹³⁵宣布自2020年2月28日開始，暫停為反制美國301措施而針對部分產品加徵關稅的措施。¹³⁶

其中，木材、書籍、報紙、雜誌、期刊、液壓馬達、油壓傳動閥、顯微

¹³³ 中華人民共和國財政部，2020/2/17。「國務院關稅稅則委員會關於開展對美加徵關稅商品市場化採購排除工作的公告」，

<http://gss.mof.gov.cn/gzdt/zhengcefabu/202002/t20200218_3470901.htm>。

¹³⁴ 以HS 8位碼為標準。

¹³⁵ 在此之前，由於美中貿易摩擦略有降溫，中國大陸因而於2019年9月和12月分別發布《關於第一批對美加徵關稅商品第一次/第二次排除清單的公告》，在2019年9月17日至2020年9月16日間，以及2019年12月26日至2020年12月25日間，暫停加徵部分美國進口商品的關稅。惟這兩次公告豁免的產品項目非常少，前者僅有16項，後者更僅有6項。

¹³⁶ 中華人民共和國中央人民政府，2020/2/21。「國務院關稅稅則委員會關於第二批對美加徵關稅商品第一次排除清單的公告」，<http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/21/content_5481774.htm>。

鏡、超音波診斷儀器零附件、核磁共振成項裝置零件、X光射線管、超音波探傷檢測儀、飛機自動駕駛系統零件等 55 項美國產品，自 2020 年 2 月 28 日至 2021 年 2 月 27 日的一年內不再加徵反制關稅；已加徵的關稅稅款亦將退還，惟相關進口企業必須自排除清單公布日起的 6 個月內，按規定自行向海關申請辦理。

另有 10 項隸屬於 HS 2 位碼第 90 章的美國產品，包括無創呼吸機、溫度傳感器、液位移用碳棒、傅里葉紅外光譜儀、近紅外光譜儀、臺式與手持拉曼光譜儀、流式細胞儀、基因測序儀、轉矩流變儀、用於聲表面波濾波器測試的測試頭，自 2020 年 2 月 28 日至 2021 年 2 月 27 日的一年內，亦不再加徵反制關稅，唯已加徵的關稅稅款不予退還。

時至 5 月 12 日，在美中關係趨於緊張之際，國務院關稅稅則委員會發布《關於第二批對美加徵關稅商品第二次排除清單的公告》，宣布自 2020 年 5 月 19 日至 2021 年 5 月 18 日，暫停為反制美國 301 調查而針對 79 項美國商品加徵關稅的措施，且已加徵的關稅稅款將予以退還，惟相關進口企業必須自排除清單公布之日起 6 個月內自行向海關申請辦理。¹³⁷

綜觀該份名單，獲得豁免的商品分散在 HS 2 位碼第 25 章、26 章、28 章、29 章、38 章、56 章、59 章、68 章、69 章、70 章、73 章、74 章、75 章、76 章、81 章、85 章等 10 多個章別，範圍相當廣。其中，與化學品有關的項目就高達 27 項，隸屬於第 85 章的電機設備和相關產品亦高達 26 項，為本波豁免清單的大宗。

除此之外，自 2020 年 1 月以來，中國大陸 9 度發布向美國農產品和食品開放市場的通知，取消對家禽類產品、特定寵物食品、馬鈴薯、牛肉產品、

¹³⁷ 中華人民共和國中央人民政府，2020/5/12。「國務院關稅稅則委員會關於第二批對美加徵關稅商品第二次排除清單的公告」，
<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-05/12/content_5510945.htm>。

油桃、酪梨、藍莓、大麥、苜蓿乾草塊和顆粒、扁桃殼顆粒、梯牧乾草的進口限制。¹³⁸儘管部分品項並非針對全美國各大產區開放，但某種程度仍反映出中國大陸持續進行擴大各項美國農產品進口的意圖。

表 4-3 2020 年中國大陸開放進口美國農產品與食品之文件重點

發布日期	文件名稱	允許進口產地	備註
2月14日	關於解除美國禽類和禽類產品進口限制的公告(海關總署、農業農村部公告2020年第25號)	全美國	
2月19日	關於解除美國含反芻動物成分寵物食品進口限制的公告(海關總署、農業農村部公告2020年第30號)	全美國	
2月21日	關於進口美國馬鈴薯檢驗檢疫要求的公告(海關總署公告2020年第32號)	華盛頓州、奧勒岡州、愛達荷州	僅限於用於加工而不作種植用途的美國新鮮馬鈴薯進口
2月19日	關於解除進口美國牛肉及牛肉產品月齡限制的公告(海關總署、農業農村部公告2020年第34號)	全美國	允許符合中國相關法律法規和檢驗檢疫要求、30月齡及以上的美國牛肉和牛肉產品對中國大陸出口
3月4日	關於進口美國油桃植物檢疫要求的公告(海關總署公告2020年第37號)	加州的Fresno、Tulare、Kern、Kings、Madera等5個產區	允許符合相關要求的美國商業級新鮮油桃進口
4月26日	關於進口美國鮮食酪梨植物檢疫要求的公告(海關總署公告2020年第60號)	加州	允許符合相關要求的美國商業級鮮食哈斯酪梨進口
5月13日	關於進口美國鮮食藍莓植物檢疫要求的公告(海關總署公告2020年第64號)	加州、佛羅裡達州、喬治亞洲、印第安那州、路易斯安那州、密西根州、密西西比州、紐澤西州、北卡羅來納州、奧勒岡州、華盛頓州等藍莓產區	允許符合相關要求的美國商品級鮮食藍莓進口
5月13日	關於進口美國大麥植物檢疫要求的公告(海關總署公告)	全美國	僅限於用於加工、不作種植用途的大麥籽

¹³⁸ 中華人民共和國海關總署政務公開：最新文件，
<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/2480148/index.html>>。

發布日期	文件名稱	允許進口產地	備註
	2020 年第 65 號)		實進口
5 月 13 日	關於進口美國苜蓿乾草塊和顆粒、扁桃殼顆粒、梯牧乾草植物檢疫要求的公告(海關總署公告 2020 年第 66 號)	全美國	僅限於經高溫和高壓處理的美國產苜蓿乾草塊或顆粒；在高溫高壓下烘乾處理製成的美國產扁桃塊或顆粒；經二次壓縮生產的美國產梯牧乾草捆進口

資料來源：中華人民共和國海關總署暨本研究自行整理。

另如前所述，中國大陸持續增加允許特定農產品和食品進口的美國業者清單：截至 2020 年 9 月底，允許進口特定管制農產品與食品的美國企業包括 263 家不含嬰幼兒配方乳在內的一般乳製品企業、10 家嬰兒配方奶粉企業、509 家牛肉企業、469 家豬肉企業、488 家家禽企業、以及 349 家海鮮企業，數量均較協議簽署前增加，顯示在疫情過後，中國大陸仍不斷為美國生產商和出口商提供更多進入中國大陸食品和農業市場的機會。¹³⁹

二、中國國際進口博覽會

在中國大陸堅定對外開放立場不變，並以擴大進口為其重要經貿策略方針後，為了滿足其國內多元化需求及促進產業競爭能量，習近平於 2017 年 5 月的「一帶一路」國際合作論壇宣布自 2018 年起辦理中國國際進口博覽會（以下簡稱進口博覽會），作為深化中國大陸與海外市場鏈結的平臺型工具。

（一）第一屆進口博覽會成果

2018 年 11 月 5 日至 10 日，中國大陸在上海舉辦第一屆進口博覽會，為全球第一個以進口為主題的大型國家級會展。為了促進海內外企業參與，

¹³⁹ 中華人民共和國海關總署進出口食品安全局業務信息：進口食品境外生產企業註冊信息，<<http://jckspj.customs.gov.cn/spj/zwgk75/2706880/2811812/index.html>>。

中國大陸財政部亦於 11 月 2 日發布《關於首屆中國國際進口博覽會展期內銷售的進口展品稅收優惠政策的通知》，針對 31 家企業的進口展品，提供免徵進口關稅額度，進口環節增值稅和消費稅亦可按應納稅額的 70% 徵收，適用期間為 2018 年 11 月 5 日至 10 日的首屆進口博覽會展期¹⁴⁰。

根據中國大陸官方其後發布的「2018 年中國國際進口博覽會企業商業展展後報告」，¹⁴¹首屆進口博覽會主要包含 7 個展區，展覽面積 27 萬平方公尺，並可大致區分為貨物貿易展和服務貿易展兩者，前者同時也是本屆進口博覽會的重心所在，廣泛涵蓋了智能及高端裝備、消費電子及家電、服裝服飾及日用消費品、汽車、食品及農產品、醫療器械及醫藥保健等 6 大展區；後者則以「服務貿易」單一展區為代表，包含設置新興技術、服務外包、創意設計、文化教育、旅遊服務等內容。

除此之外，在會展期間，共有 172 個國家、地區和國際組織參與，3,617 家企業參展，世界 500 強企業和產業龍頭企業則分別有 75 家和 145 家。其中又以食品及農產品企業家數最多，達 1,519 家；服裝服飾及日用消費品居次，共 748 家企業參與展出；智能及高端裝備的參展企業數量雖僅有 412 家，但展場面積卻高達 6 萬平方公尺，與食品及農產品展場的面積相當。

值得注意的是，參展的三千多家企業當中，共有 1,153 家企業來自「一帶一路」沿線的 58 個國家，最低度開發國家(Least developed country, LDCs)亦有 35 國、總計 147 家企業參展。此外，本次會展共有 1,793 家廠商帶來 5,446 件尚未進入中國大陸市場的產品及服務，其中有 101 件屬全球首次公开展示、476 件首次在中國大陸展示。

再者，在六天會展期間，總計超過 80 萬人次進場，人潮主要湧入日常

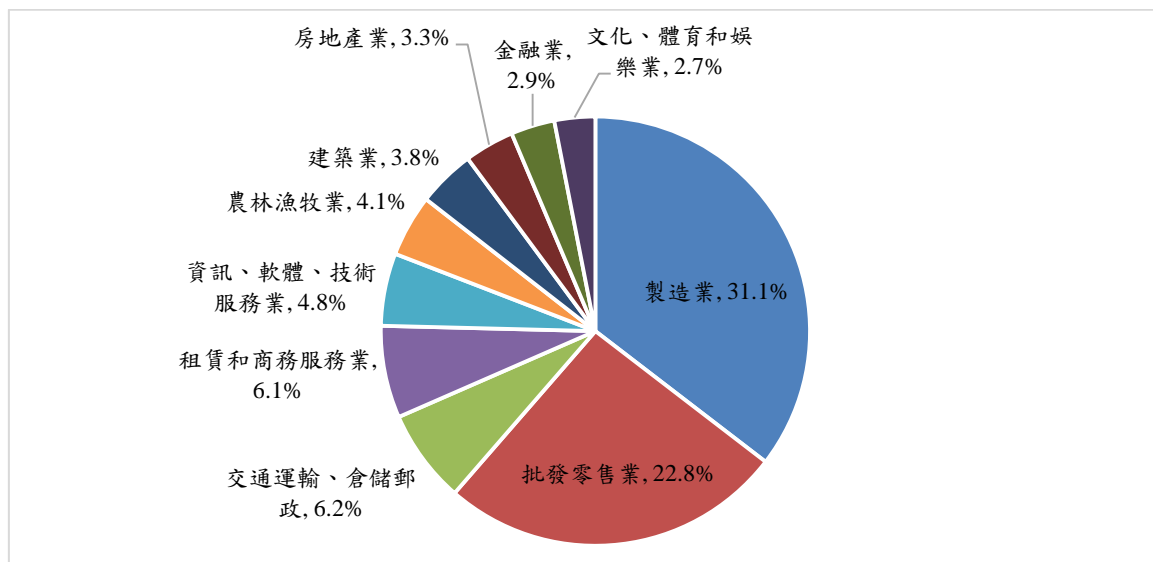
¹⁴⁰ 中華人民共和國中央人民政府(2018)。「關於首屆中國國際進口博覽會展期內銷售的進口展品稅收優惠政策的通知」。11 月 2 日。

http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2018-11/02/content_5336921.htm

¹⁴¹ 中國大陸商務部(2019)。「首屆進博會企業商業展展後報告發布」。1 月 11 日。

<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jshz/zn/201901/20190102826312.shtml>。

消費用品、電子消費性產品、食品等展區，且專業人士和一般民眾的觀展傾向相同。至於在專業採購的部分，首屆進口博覽會共吸引 40 萬多名國內採購商、6,200 多名海外採購商到場洽商，其所屬行業別以製造業最多，達 31.1%；批發和零售業居次，約有 22.8% 的業者隸屬於該行業（見圖 4-1 所示）。



資料來源：2018 年中國國際進口博覽會企業商業展展後報告暨本研究自行繪製。

圖 4-1 首屆進口博覽會採購商所屬行業別占比

最後，該屆會展整體累計意向成交金額 578.3 億美元，其中又以智慧及高端設備領域的成交金額最高，達 164.6 億美元；食品及農產品、汽車等兩大領域的成交金額亦分別為 126.8 億美元及 119.9 億美元(詳見表 4-4 所示)。至於成交的主要商品品項，則以醫療器械為最大宗，成交金額約 40.9 億美元；其次為乳製品和資通訊技術裝備，成交金額分別為 31 億美元和 26.7 億美元；肉製品、工業自動化與機器人、材料加工及成型裝備，同樣也是本屆進口博覽會的交易重點，成交金額分別在 12.5 億美元至 18.5 億美元不等。

表 4-4 第一屆進口博覽會各領域意向成交金額

領域	意向成交金額（億美元）
智慧及高端裝備	164.6
食品及農產品	126.8
汽車	119.9
醫療器械及醫藥健保	57.6
消費電子及家電	43.3
服裝服飾及日用消費品	33.7
服務貿易	32.4

資料來源：2018 年中國國際進口博覽會企業商業展展後報告。

（二）第二屆進口博覽會成果

第二屆進口博覽會於 2019 年 11 月 5 日至 10 日舉行，習近平並於開幕式發表演講指出，中國大陸開放的大門只會越開越大，未來亦將完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化，堅持對外開放的基本國策，重申以開放促改革、促發展、促創新的施政方向，以及更加重視進口的作用、擴大對各國高品質產品和服務進口等宣示，藉以表達中國大陸進一步擴大開放的決心。¹⁴²中國大陸財政部同樣於會前發布《關於第二屆中國國際進口博覽會展期內銷售的進口展品稅收優惠政策的通知》，¹⁴³針對部分企業進口商品在一定額度上給予免稅優惠，鼓勵海外企業參展。

至於在實際成果方面，基於第一屆進口博覽會的經驗，第二屆進口博覽會的規模進一步擴大，具體表現在企業展場面積由上屆的 27 萬平方公尺擴增到 36.6 萬平方公尺，每間企業使用的平均展場面積為 93 平方公尺、較首屆增加超過 20%。進場人次超過 91 萬人次，較上一屆的 80 多萬增加超過一成。

¹⁴² 常雪梅、王珂園(2019)。「開放合作 命運與共」。人民網。11 月 6 日。
<http://cpc.people.com.cn/n1/2019/1106/c64094-31439566.html>

¹⁴³ 中華人民共和國中央人民政府(2019)。「關於第二屆中國國際進口博覽會展期內銷售的進口展品稅收優惠政策的通知」。11 月 4 日。http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/05/content_5448856.htm

再根據進口博覽會官方其後發布的「2019年中國國際進口博覽會企業商業展後報告」，¹⁴⁴本屆會展延續上屆的安排，分設裝備、品質生活、醫療器械及醫藥保健、科技生活、食品及農產品、汽車、服務貿易等7大展區。其中，「品質生活展區」即為上屆的「服裝服飾及日用消費品展區」，旗下涵蓋美妝及日用化妝品、傢俱及家居用品、服裝及服飾配件、母嬰及兒童用品、時尚消費品、寶玉石等6大主題板塊；「科技生活展區」則為上屆的「消費電子及家電展區」，惟第二屆增設了AR與VR兩大專區。¹⁴⁵

此外，第二屆進口博覽會新設「新產品新技術展示發布平臺」，彙集各展區中國大陸首發、亞洲首發、全球首發的新產品、新技術、新服務，包括智慧手機、創新醫療器械、新零售場景應用機器人、美妝產品等。¹⁴⁶而在本屆六天的會展期間，該平臺共舉辦了53場發布活動；其中，全球首發新品活動14場、亞洲首發新品活動6場、中國首發新品活動33場，共計發布70多項新品。

除此之外，本屆會展總計有181個國家、地區和國際組織參加，參展的海內外企業數量超過3,800家，其中有288家世界500強和龍頭企業。值得注意的是，參展的近四千家企業當中，共有1,155家企業來自「一帶一路」沿線的56個國家，最低度開發國家（Least developed country, LDCs）亦有40國、總計171家企業參展，數量均較首屆上升。若按全球五大洲分布觀之，大洋洲的企業參展數量占比增加最多，由上屆的4.8%增至5.7%；亞洲的參展企業數量占比仍穩居第一，兩年間亦成長了0.6%，突顯出中國大陸對外經貿戰略愈發偏重亞太地區的趨勢（見表4-5）。

¹⁴⁴ 中國國際進口博覽會(2020)。「2019（第二屆）中國國際進口博覽會企業商業展後報告」。
<https://www.ciie.org/resource/upload/zbh/202003/05164151jprq.pdf>。

¹⁴⁵ 暢帥帥(2019)。「第二屆進博會今日開幕：3000多家企業齊聚5G服務首亮相」。騰訊網。11月5日。
<https://new.qq.com/omn/20191105/20191105A0B6GJ00.html>。

¹⁴⁶ 中國新聞網(2019)。「彙集全球新品 第二屆進博會新設“展示發布平臺”」。10月25日。
<http://www.chinanews.com/cj/2019/10-25/8989811.shtml>。

表 4-5 兩屆進口博覽會各大洲企業數占比

	亞洲	歐洲	非洲	美洲	大洋洲
第一屆	46.7%	28.8%	5.1%	14.6%	4.8%
第二屆	47.3%	26.5%	5.4%	15.1%	5.7%
變化幅度	+0.6%	-2.3%	+0.3%	+0.5%	+0.9%

資料來源：2019 年中國國際進口博覽會企業商業展展後報告。

此外，本次會展共出 400 多項新產品、新技術、新服務，其中不乏諸多「全球首發、中國首展」的項目，包括最高速度超過 55 節的高速公務船、高附加價值系列美容液、針對多種癌症開啟創新免疫療法的帕博利珠單抗注射液、續航力提高 30% 的新一代氫燃料電動車等等。參與第二屆進口博覽會的專業採購商超過 50 萬人，其中包括 7,000 多位境外採購商，海內外的採購商數量均遠超過首屆。其所屬行業別同樣以製造業為主，約占總人數的 32%；批發和零售業居次，約有 25% 的業者隸屬於該行業。

再者，本屆會展期間的累計意向成交金額達 711.3 億美元，較首屆的 578.3 億美元成長約 23%。值得注意的是，在本屆進口博覽會正式開展前，中國大陸進口博覽局即在 6 月至 8 月間舉辦「展前供應對接會」，吸引上千家參展商和採購商對接洽談、為正式的會展暖身；連同在會展期間舉辦的三天期「供需對接會一對一洽談活動」，第二屆進口博覽會總計和 103 個地區的 1,367 家參展商、3,258 家採購商進行了一對一洽談，達成成交意向 2,160 項，數量明顯較第一屆進口博覽會期間的 82 個地區、1,178 家參展商、2,462 家採購商、1,258 筆成交意向增加許多。

（三）第三屆進口博覽會前瞻

根據中國大陸截至 2020 年 9 月底發布之資訊，第三屆進口博覽會將於 2020 年 11 月 5 日至 10 日在上海舉辦。另為因應新冠肺炎疫情，本屆進口博覽會將首次設置公共衛生及非銀行金融等新題材；同時運用直播等新型科

技，開啟「邊招展、邊對接」模式，協助全球參展商和採購商進行對接。

與此同時，中國大陸海關總署業於7月14日發布《2020年第三屆中國國際進口博覽會海關通關須知》和《海關支援2020年第三屆中國國際進口博覽會便利措施》的公告，提出「支援保稅展示展銷常態化、擴大展會溢出效應」和「支持跨境電商業務、推進線上線下融合」等創新條款，允許列入跨境電商零售進口商品清單（2019年版）的進境展覽品，在展覽結束後進入區域中心的，符合條件者可按照跨境電商網購保稅零售進口商品模式銷售；參展廠商亦可以依託保稅物流中心和品匯平臺，將保稅展示展銷的模式和跨境電商結合，實現「展品變商品」的交易流程與線上、線下、保稅倉聯動。

除此之外，考量到目前的招展進度，第三屆進口博覽會的工作重心將由招展向辦展轉變，展區設置也調整為食品及農產品、汽車、技術裝備、消費品、醫療器械及醫藥保健、服務貿易等六大展區。其中，「消費品展區」即為第二屆的「品質生活展區」與「科技生活展區」的綜合，旗下涵蓋美妝及日常化妝用品、家居用品及禮品、智慧生活及家電、母嬰及兒童用品、運動及戶外休閒、時尚潮流及藝術品等6大主題板塊。

值得注意的是，第三屆進口博覽會企業展明訂，僅接受在中國大陸內地以外的合法註冊法人企業，以及在境外生產的商品、或服務提供地在境外的服務產品參加本屆會展，意味著本屆進口博覽會不開放任何中國大陸本土企業以參展商的身分與會。

再根據進口博覽會官方截至9月底的最新統計，初步已經有114個國家與地區、總計2,076家海外企業報名參加本屆會展，且主要集中在食品及農產品（719家）、消費品（665家）兩類領域。其中，日本企業的參與度最為踴躍，共有253家企業報名，占總參展企業的12.19%，主要參展的領域為消費品（詳見表4-6所示）。

東協十國、美國和澳洲緊追在後，截至9月底為止，分別有163家、159家和154家企業報名參展，惟東協和澳洲的主要參展領域為食品及農產品，美國則主要集中在醫療器械及醫藥保健領域；美國同時也是中國大陸的主要貿易夥伴當中，參加服務貿易展區的企業數量最多的國家。

德國的參展企業數量亦高達143家，占總參展企業的6.89%，主要參展的領域則為技術裝備。我國報名參加本屆進口博覽會的企業數量也已經達到115家，且主要集中在消費品、食品及農產品兩大領域，分別有66家和41家企業參展。

表 4-6 第三屆進口博覽會參展企業所屬地區及領域分布概況

地區/ 國家	參展 企業數	占比	食品及農 產品	汽車	技術 裝備	消費品	醫療器械及 醫藥保健	服務 貿易
臺灣	115	5.54%	41	0	1	66	5	2
日本	253	12.19%	14	3	37	153	31	15
韓國	52	2.50%	17	3	5	25	2	0
東協十 國	163	7.85%	76	0	5	48	23	11
澳洲	154	7.42%	92	0	0	23	36	3
紐西蘭	41	1.97%	27	0	0	3	11	0
德國	143	6.89%	19	8	59	29	18	10
法國	74	3.56%	38	1	6	12	7	10
義大利	47	2.26%	6	1	8	19	13	0
英國	29	1.40%	7	1	3	6	5	7
美國	159	7.66%	14	5	38	30	56	16
加拿大	47	2.26%	24	0	6	5	10	2
其他	799	38.49%	344	7	65	246	54	83
總計	2,076	100.00%	719	29	233	665	271	159

資料來源：中國國際進口博覽會官方網站暨本研究自行整理。

最後，根據官方資訊，第三屆進口博覽會將舉行七個類型的配套活動：一是政策解讀，包括各種形式的政策發布、分析解讀、趨勢研判、行業論壇等活動；二是對接簽約，協助各類與會者舉辦需求發布、供需對接、簽約儀式等活動；三是新品展示，支援與會企業舉辦新產品發布、新技術推廣、新

服務展示、品牌推介等活動；四是投資促進，舉辦各級政府的營商環境推介、合作交流、產業對接研討活動；五是人文交流，開展各種文化遺產展示和舉辦具地方特色的文化公益演出；六是研究發布，與各大國際組織和專業機構舉辦與進博會主題契合的年度報告發布、研究成果分享、科研主題論壇、官產學研對話等活動；還有各種專題推介會、時裝走秀、專業比賽、現場體驗互動、餐會酒會等上述類型以外的活動。

貳、外資准入負面清單

中國大陸第一份外資准入負面清單，為 2013 年 9 月發布的《中國（上海）自由貿易試驗區外商投資准入特別管理措施（負面清單）（2013 年）》。其後到了 2018 年，中國大陸始公布第一份全國版的外資准入負面清單，並於其後採取雙軌制度、每年在同一時間更新全國版及自貿試驗區版的負面清單。

一、全國版負面清單的變化趨勢

進一步以 2018 年為基年，觀察兩份負面清單的變化趨勢。在全國版清單的部分，限制項目數量在三年內由 2018 年時的 48 項刪減至 33 項，但由於部分限制措施係合併調整、並非真正的取消限制，故儘管清單的減幅看似超過三成，實質簡化程度仍然有限。

像是在 2019 年時，真正完全取消限制的項目只有 6 項，分別為：(1) 開放外資探勘與開發石油、天然氣；(2) 開放外資投資宣紙及墨錠生產；(3) 取消國內船舶代理公司須由陸方控股的規定；(4) 開放外資投資國家保護的原產於中國的野生動植物資源開發；(5) 取消電影院建設、經營須由陸方控股的規定；(6) 取消演出經紀機構須由陸方控股的規定。

其次，儘管同（2019）年採礦業的限制項目數量由 4 項縮減至 1 項，但主要是透過取消鉬、錫、銻、螢石等四類礦產之勘查或開採限制，將 2018 年第 6 項至第 8 項的限制條款合併成一項所致。另有兩項限制措施採取部分開放的方式調整，一為取消 2018 年版第 16 條，大型城市「燃氣和熱力建設、經營須由陸方控股」的規定；二是取消國內多方通訊、存儲轉發類、呼叫中心等三類增值電信業務的外資股比限制。

2020 年版負面清單的實質開放速度則有加快的情形，首要表現在原訂於 2021 年才要取消的證券公司與證券投資基金管理公司、期貨公司、壽險公司適用的外資股比限制，提前於 2020 年全面取消；中國大陸的金融市場亦自此完全對外開放，不再存有任何與負面清單管理有關的限制。其次則是完全取消 3 個限制項目，分別為：（1）開放外資投資放射性礦產冶煉、加工，核燃料生產；（2）取消大型城市供排水管網的建設、經營須由陸方控股之限制；（3）開放外資投資空中交通管制。

再者，2020 年版的清單當中，有兩項限制措施採取部分開放的方式調整，一為在農林漁牧業的部分，將小麥新品種選育和種子生產的限制，由「陸方控股」調整為「陸方股比限制不低於 34%」；二是在科學研究和技術服務業方面，允許外籍礦業權人在其礦業權範圍內開展各項調查與研究工作者，不受 2020 年版第 23 條管理措施之限制。原定於 2020 年取消的商用車製造外資股比限制，也如期在 2020 年版的負面清單中刪除。

另一方面，2020 年版的負面清單在三類領域出現對外資限制增加的情形。一為在交通運輸業的部分，在第 14 條民用機場投資議題乙段，新增「外方不得參與建設、營運機場塔臺」的規定；二是在租賃和商務服務業方面，不再允許外資以合作的方式進入中國大陸的市場調查業；三是在衛生和社會工作領域，不再允許外資以合作的方式參與本地醫療機構的開設和營運等業務。

除此之外，儘管同（2020）年交通運輸及相關產業的限制項目數量由2019年的6項進一步縮減至4項，但文本第13條的限制措施，實為2019年版第15條及第16條措施合併而成，且內容完全一致，無任何刪減或部分開放的情形。上述資訊意味著，儘管2020年版的負面清單項目數量較2019年版減少7項，但真正被取消的限制措施其實只有6項，且部分市場開始出現對外人收緊的趨勢。

表 4-7 2018-2020 全國版負面清單變化部分比較

序號	特別管理措施內容		
	2018	2019	2020
1	小麥、玉米新品種選育和種子生產須由中方控股。	同2018年	小麥新品種選育和種子生產的中方股比不低於34%、玉米新品種選育和種子生產須由中方控股。
2	石油、天然氣（含煤層氣，油葉岩、油砂、葉岩氣等除外）的勘探、開發限於合資、合作。	刪除該項規定	—
3	禁止投資鎢、鉬、錫、銻、螢石勘查、開採。	合併為「禁止投資稀土、放射性礦產、鎢勘查、開採及選礦」。	同2019年
4	禁止投資稀土勘查、開採及選礦。		
5	禁止投資放射性礦產勘查、開採及選礦。		
6	禁止投資放射性礦產冶煉、加工，核燃料生產。	同2018年	刪除該項規定
7	除專用車、新能源汽車外，汽車整車製造的中方股比不低於50%，同一家外商可在國內建立兩家及兩家以下生產同類整車產品的合資企業。（2020年取消商用車製造外資股比限制。2022年取消乘用車製造外資股比限制以及同一家外商可在國內建立兩家及兩家以下生產同類整車產品的合資企業的限制）	同2018年	除專用車、新能源汽車、商用車外，汽車整車製造的中方股比不低於50%，同一家外商可在國內建立兩家及兩家以下生產同類整車產品的合資企業。（2022年取消乘用車製造外資股比限制以及同一家外商可在國內建立兩家及兩家以下生產同類整車產品的合資企業的限制）
8	禁止投資宣紙、墨錠生產。	刪除該項規定	—

序號	特別管理措施內容		
	2018	2019	2020
9	城市人口50萬以上的城市燃氣、熱力和供排水管網的建設、經營須由中方控股。	城市人口50萬以上的城市供排水管網的建設、經營須由中方控股。	刪除該項規定
10	國內船舶代理公司須由中方控股。	刪除該項規定	—
11	公共航空運輸公司須由中方控股，且一家外商及其關聯企業投資比例不得超過25%，法定代表人須由中國籍公民擔任。	同2018年	公共航空運輸公司須由中方控股，且一家外商及其關聯企業投資比例不得超過25%，法定代表人須由中國籍公民擔任。
12	通用航空公司的法定代表人須由中國籍公民擔任，其中農、林、漁業通用航空公司限於合資，其他通用航空公司限於中方控股。	同2018年	通用航空公司的法定代表人須由中國籍公民擔任，其中農、林、漁業通用航空公司限於合資，其他通用航空公司限於中方控股。
13	民用機場的建設、經營須由中方相對控股。	同2018年	民用機場的建設、經營須由中方相對控股。外方不得參與建設、營運機場塔臺。
14	禁止投資空中交通管制。	同2018年	刪除該項規定
15	電信公司：限於中國入世承諾開放的電信業務，增值電信業務的外資股比不超過50%（電子商務除外），基礎電信業務須由中方控股。	電信公司：限於中國入世承諾開放的電信業務，增值電信業務的外資股比不超過50%（電子商務、國內多方通訊、存儲轉發類、呼叫中心除外），基礎電信業務須由中方控股。	同2019年
16	證券公司的外資股比不超過51%，證券投資基金管理公司的外資股比不超過51%。（2021年取消外資股比限制）	同2018年	刪除該項規定
17	期貨公司的外資股比不超過51%。（2021年取消外資股比限制）	同2018年	刪除該項規定
18	壽險公司的外資股比不超過51%。（2021年取消外資股比	同2018年	刪除該項規定

序號	特別管理措施內容		
	2018	2019	2020
	限制)		
19	市場調查限於合資、合作，其中廣播電視收聽、收視調查須由中方控股。	同2018年	市場調查限於合資，其中廣播電視收聽、收視調查須由中方控股。
20	禁止投資大地測量、海洋測繪、測繪航空攝影、地面移動測量、行政區域界線測繪，地形圖、世界政區地圖、全國政區地圖、省級及以下政區地圖、全國性教學地圖、地方性教學地圖、真三維地圖和導航電子地圖編制，區域性的地質填圖、礦產地質、地球物理、地球化學、水文地質、環境地質、地質災害、遙感地質等調查。	同2018年	同2019年之規定，惟礦業權人在其礦業權範圍內開展工作不受此特別管理措施限制。
21	禁止投資國家保護的原產於中國的野生動植物資源開發。	刪除該項規定	—
22	醫療機構限於合資、合作。	同2018年	醫療機構限於合資。
23	電影院建設、經營須由中方控股。	刪除該項規定	—
24	演出經紀機構須由中方控股。	刪除該項規定	—

資料來源：2018-2020年中國大陸全國外商投資准入特別管理措施（負面清單）暨本研究自行整理。

二、自貿試驗區版負面清單的變化趨勢

至於在自貿試驗區版本的清單方面，其限制項目數量已由2018年時的45項逐年刪減至30項，減幅同樣超過三成，惟由於部分限制措施係採合併方式調整而非取消，加以不少限制措施還附帶額外的但書或條款，導致自貿試驗區版的負面清單在過去幾年間的實質簡化程度同樣相當有限。

像是以2019年為例，該年度真正取消限制的項目只有6項，分別為：(1) 開放外資投資中國管轄海域及內陸水域水產品捕撈；(2) 取消出版物印刷須由陸方控股的限制；(3) 開放外資投資宣紙及墨錠生產；(4) 取消國內船舶代理公司須由陸方控股的規定；(5) 開放外資投資國家保護的原產於中國的

野生動植物資源開發；(6) 取消電影院建設、經營須由陸方控股的規定。

其次是在採礦業的部分，儘管同(2019)年該領域的限制項目數量由3項縮減至1項，但比較前後兩年的內容可以發現，該領域項目縮減的關鍵在於取消鉬、錫、銻、螢石等四類礦產之勘查或開採限制後，將2018年第5、6、7項的限制條款合併成一項所致。

該年度另有兩項限制措施採取部分開放的方式調整，一為在電力、熱力、燃氣及水生產和供應業的部分，取消大型城市「燃氣和熱力建設、經營須由陸方控股」的規定；二是在資通訊領域方面，開放國內多方通訊、存儲轉發類、呼叫中心等三類增值電信業務不再受50%的外資股比限制。

2020年版的自貿試驗區負面清單，則同樣受惠於提前取消證券公司與證券投資基金管理公司、期貨公司、壽險公司適用的外資股比限制，限制項目數量由2019年的37項縮減至30項。其他完全取消限制的項目則有三者，分別為：(1) 開放外資投資中藥飲片的蒸、炒、炙、煨等炮製技術的應用及中成藥保密處方產品的生產；(2) 取消大型城市供排水管網的建設、經營須由陸方控股之規定；(3) 開放外資投資空中交通管制。

與此同時，少數列於清單的項目採取了放寬部分限制的方式來擴大開放相關市場，如2019年版第6條的商用車製造外資股比限制，即按照原訂規畫，於2020年取消；2020年版第20條的限制措施，亦新增允許外籍礦業權人在其礦業權範圍內開展各項調查與研究工作的例外原則；以及在教育領域的部分，將外商可獨資設立的教育機構類型，由非學制類職業技能培訓機構，進一步延伸至學制類職業教育機構。

然與2019年版負面清單發展趨勢不同的地方在於，2020年版的清單在兩類領域出現對外資限制增加的情形。一是在交通運輸業的部分，除了保留民用機場建設與經營的陸資控股限制之外，新增了「外方不得參與建設、營

運機場塔臺」的規定；二是在醫療領域方面，將外資合法進入本土醫療機構市場的模式局限於合資一類。

另由於同（2020）年交通運輸及相關產業的限制項目數量縮減至 4 項的原因之一，在於 2019 年版第 12 條及第 13 條直接被整併為一項所致，代表儘管 2020 年版的負面清單項目數量看似較 2019 年版減少了 7 項，但真正被取消的限制措施只有 6 項，部分交通市場和醫療市場的外資限制更有增加的情形。茲將 2018 年至 2020 年間，兩份負面清單有差異、以及在這三年間有變動的規範內容，簡要整理於表 4-8 所示。

表 4-8 全國版與自貿試驗區版負面清單比較（2018-2020）

領域	全國版	自貿試驗區版
農林漁牧業	2018-2019年：小麥、玉米新品種選育和種子生產須由陸方控股。 2020年：小麥新品種選育和種子生產的陸方股比不低於34%、玉米新品種選育和種子生產須由陸方控股。	2018-2020年：小麥、玉米新品種選育和種子生產的陸方股比不低於34%。
	2018-2020年：禁止投資中國管轄海域及內陸水域水產品捕撈。	2018年：與全國版相同 2019年開放，取消該項限制
採礦業	2018年：石油、天然氣（含煤層氣，油葉岩、油砂、葉岩氣等除外）的勘探、開發限於合資、合作。 2019年開放，取消該項限制	2018年時即未有該項限制
	2018年：禁止投資鎢、鉬、錫、銻、螢石勘查、開採。禁止投資稀土勘查、開採及選礦。禁止投資放射性礦產勘查、開採及選礦。 2019-2020年：禁止投資稀土、放射性礦產、鎢勘查、開採及選礦。	2018-2020年：與全國版相同，惟附加限制未經允許，禁止進入稀土礦區或取得礦山地質資料、礦石樣品及生產工藝技術。
製造業	2018-2020年：出版物印刷須由陸方控股。	2018年：與全國版相同 2019年開放，取消該項限制
	2018-2019年：禁止投資放射性礦產冶煉、加工，核燃料生產。 2020年開放，取消該項限制	2018年時即未有該項限制
	2018-2020年：禁止投資中藥飲片的蒸、炒、炙、煨等炮製技術的應用及中成藥保密處方產品的生產。	2018-2019年：與全國版相同 2020年開放，取消該項限制

領域	全國版	自貿試驗區版
	2018-2019年：專用車、新能源汽車的汽車整車製造不受陸方股比不得低於50%的限制 2020年：專用車、新能源汽車、商用車的汽車整車製造不受陸方股比不得低於50%的限制	與全國版相同
	2018年：禁止投資宣紙、墨錠生產 2019年開放，取消該項限制	與全國版相同
電力、熱力、燃氣及水生產和供應業	2018年：城市人口50萬以上的城市燃氣、熱力和供排水管網的建設、經營須由陸方控股。 2019年：城市人口50萬以上的城市供排水管網的建設、經營須由陸方控股。 2020年開放，取消該項限制	與全國版相同
交通運輸、倉儲和郵政業	2018-2020年：國內水上運輸公司須由陸方控股。	2018-2020年：與全國版相同，惟附加限制不得經營或租用中國籍船舶或者艙位元等方式變相經營國內水路運輸業務及其輔助業務。 另開放水路運輸經營者經中國政府批准，在國內沒有能夠滿足所申請運輸要求的中國籍船舶，並且船舶停靠的港口或者水域為對外開放的港口或者水域的情況下，水路運輸經營者可以在中國政府規定的期限或者航次內，臨時使用外國籍船舶經營中國港口之間的海上運輸和拖航
	2018年：國內船舶代理公司須由陸方控股。 2019年開放，取消該項限制	與全國版相同
	2018-2019年：公共航空運輸公司須由陸方控股，且一家外商及其關聯企業投資比例不得超過25%，法定代表人須由中國籍公民擔任。通用航空公司的法定代表人須由中國籍公民擔任，其中農、林、漁業通用航空公司限於合資，其他通用航空公司限於陸方控股。 2020年：兩項條款整併為一項	2018-2020年：與全國版相同，惟附加限制只有中國公共航空運輸企業才能經營國內航空服務，並作為中國指定承運人提供定期和不定期國際航空服務。
	2018-2019年：民用機場的建設、經	與全國版相同

領域	全國版	自貿試驗區版
	營須由陸方相對控股。 2020年：增加「外方不得參與建設、營運機場塔臺」之限制措施	
	2018-2019年：禁止投資空中交通管制。 2020年開放，取消該項限制	與全國版相同
	2018-2020年：禁止投資郵政公司、信件的國內快遞業務。	2018-2019年：禁止投資郵政公司(和經營郵政服務)、信件的國內快遞業務。
資訊傳輸、軟體和資訊技術服務業	2018年：電信公司限於中國入世承諾開放的電信業務，增值電信業務的外資股比不超過50%(電子商務除外)，基礎電信業務須由陸方控股。 2019-2020年：國內多方通訊、存儲轉發類、呼叫中心等增值電信業務的外資股比，同樣不受50%之限制	2018-2020年：與全國版相同，惟附加限制經營者須為依法設立的專門從事基礎電信業務的公司
金融業	2018-2019年：證券公司及證券投資基金管理公司/期貨公司/壽險公司的外資股比不超過51%，並預定於2021年取消外資股比限制 2020年開放，取消該項限制	與全國版相同
租賃和商務服務業	2018-2020年：禁止投資中國法律事務(提供有關中國法律環境影響的資訊除外)，不得成為國內律師事務所合夥人。	2018-2020年：與全國版相同，惟附加限制外國律師事務所只能以代表機構的方式進入中國，且不得聘用中國執業律師，聘用的輔助人員不得為當事人提供法律服務；如在華設立代表機構、派駐代表，須經中國司法行政部門許可。
	2018-2019年：市場調查限於合資、合作，其中廣播電視收聽、收視調查須由陸方控股。 2020年：市場調查限於合資，不開放合作模式	2018-2020年：市場調查限於合資、合作，其中廣播電視收聽、收視調查須由陸方控股。
科學研究和技術服務業	2018-2019年：禁止投資大地測量、海洋測繪、測繪航空攝影、地面移動測量、行政區域界線測繪，地形圖、世界政區地圖、全國政區地圖、省級及以下政區地圖、全國性教學地圖、地方性教學地圖、真三維地圖和導航電子地圖編制，區域性的地質填圖、礦產地質、地球物理、	與全國版相同

領域	全國版	自貿試驗區版
	地球化學、水文地質、環境地質、地質災害、遙感地質等調查。 2020年：新增「礦業權人在其礦業權範圍內開展工作不受此特別管理措施限制」的例外原則	
水利、環境和公共設施管理業	2018年：禁止投資國家保護的原產於中國的野生動植物資源開發。 2019年開放，取消該項限制	與全國版相同
教育	2018-2020年：學前、普通高中和高等教育機構限於中外合作辦學，須由陸方主導（校長或者主要行政負責人應當具有中國國籍，理事會、董事會或者聯合管理委員會的陸方組成人員不得少於1/2）。	2018-2019年：與全國版相同，惟附加限制校長或者主要行政負責人應當在中國境內定居；外國教育機構、其他組織或者個人不得單獨設立以中國公民為主要招生對象的學校及其他教育機構 另開放外國教育機構、其他組織或者個人得單獨設立以中國公民為主要招生對象的非學制類職業技能培訓，外國教育機構可以同中國教育機構合作舉辦以中國公民為主要招生對象的教育機構。2020年可獨資設立的教育機構類型增加「學制類職業教育機構」乙類
衛生和社會工作	2018-2019年：醫療機構限於合資、合作。 2020年：醫療機構限於合資	與全國版相同
文化、體育和娛樂業	2018-2020年：禁止投資新聞機構(包括但不限於通訊社)。	2018-2020年：與全國版相同，惟附加限制外國新聞機構在中國境內設立常駐新聞機構、向中國派遣常駐記者，須經中國政府批准。外國通訊社在中國境內提供新聞的服務業務須由中國政府審批。中外新聞機構業務合作，須陸方主導，且須經中國政府批准。
	2018-2020年：禁止投資圖書、報紙、期刊、音像製品和電子出版物的編輯、出版、製作業務。	2018-2020年：與全國版相同，惟附加限制未經中國政府批准，禁止在中國境內提供金融資訊服務 另開放經中國政府批准，在確保合作陸方的經營主導權和內容終審權並遵守中國政府批復的其他條件下，中外出版單位可進行新聞出版中外合作出版專案。

領域	全國版	自貿試驗區版
	2018-2020年：禁止投資各級廣播電臺（站）、電視臺（站）、廣播電視頻道（率）、廣播電視傳輸覆蓋網（發射臺、轉播臺、廣播電視衛星、衛星上行站、衛星收轉站、微波站、監測臺及有線廣播電視傳輸覆蓋網等），禁止從事廣播電視視頻點播業務和衛星電視廣播地面接收設施安裝服務。	2018-2020年：與全國版相同，惟附加限制對境外衛星頻道落地實行審批制度。
	2018-2020年：禁止投資廣播電視節目製作經營（含引進業務）公司。	2018-2020年：與全國版相同，惟附加限制引進境外影視劇和以衛星傳送方式引進其他境外電視節目由廣電總局指定的單位申報。對中外合作製作電視劇（含電視動畫片）實行許可制度。
	2018年：電影院建設、經營須由陸方控股。 2019年開放，取消該項限制	2018-2020年：與全國版相同，惟附加限制放映電影片，應當符合中國政府規定的國產電影片與進口電影片放映的時間比例。放映單位年放映國產電影片的時間不得低於年放映電影片時間總和的2/3。
	2018-2020年：禁止投資電影製作公司、發行公司、院線公司以及電影引進業務。	2018-2020年：與全國版相同，但經批准者，允許中外企業合作攝製電影
	2018-2020年：禁止投資文物拍賣的拍賣公司、文物商店和國有文物博物館。	2018-2020年：與全國版相同，惟附加限制禁止不可移動文物及國家禁止出境的文物轉讓、抵押、出租給外國人。禁止設立與經營非物質文化遺產調查機構；境外組織或個人在中國境內進行非物質文化遺產調查和考古調查、勘探、發掘，應採取與中國合作的形式並經專門審批許可。
	2018年：演出經紀機構須由陸方控股。 2019年開放，取消該項限制	2018年時即未有該項限制
	2018-2020年：禁止投資文藝表演團體。	2018-2020年：文藝表演團體須由陸方控股。

註：粉紅底為全國版清單有、但未現於自貿試驗區版清單的項目；黃底為自貿試驗區版清單優於全國版清單的項目；綠底為自貿試驗區版清單限制高於全國版清單的項目。

資料來源：2018-2020年中國大陸全國/自貿試驗區外商投資准入特別管理措施（負面清單）暨本研究自行整理。

參、外商投資法

2019年3月15日，中國大陸於第13屆全國人大會議上通過《外商投資法》並宣告於2020年1月1日正式施行，進一步向外界表達其致力於對外開放的決心，同時也引發了國際社會的強烈關注。同（2019）年12月19日和26日，商務部和國務院分別正式公布《外商投資信息報告辦法》和《中華人民共和國外商投資法實施條例》（以下簡稱《實施條例》），並表示將配合《外商投資法》的實施進程、同步於2020年1月1日起生效實施。

時至2020年，商務部於8月25日正式發布《外商投資企業投訴工作辦法》，作為《外商投資法》第26條指稱的「外商投資企業投訴工作機制」及確實執行《實施條例》之配套措施。至此，中國大陸的外商投資法規大致形成了一個相對完整、且較貼近一般民主國家適用的系統與架構。

一、法案重點內容

《外商投資法》由總則、投資促進、投資保護、投資管理、法律責任及附則等6章、共計42條條文所組成，其重點主要在於「促進」、「保護」和「管理」，與之相關的條款亦高達31條、占《外商投資法》通篇文本的比例超過70%。

其中，在**促進投資**的部分，與之相關的條文可大致分為五類：第一是確定對外商投資實行准入前國民待遇加負面清單的管理制度（第4條），透過簡化外商在清單外領域投資的審批流程，提高外商投資政策透明度、營造相對開放及可預期的經商環境，進而發揮提高外資進駐意願的效果。

第二是確保外資在中國大陸市場能獲得和內資同等的法律保障及待遇，像是明定外商投資企業得同等適用國家支持企業發展的各項政策（第9條）；承諾保障外商投資企業平等參與標準制定工作（第15條）；依照《政府採購

法》，對外商投資企業在中國大陸境內生產的商品與服務產品給予平等對待，使其能透過公平競爭參與中國大陸政府的採購活動（第 16 條）。

三為向外資提供特殊優惠待遇，包括授權中央政府可根據國家發展需要，設立特殊經濟區域或在部分地區實行外商投資試驗性政策措施（第 13 條），以及鼓勵和引導外資在特定行業、領域、地區投資，並依照法律、行政法規或者國務院的規定給予特殊優惠（第 14 條）。

四是向外資企業提供更有力的配套支援，像是明文鼓勵外商投資企業透過公開發行股票、公司債券等證券和其他方式進行融資（第 17 條），確定外資可運用各種合法管道取得營運資金。法案亦提出建立外商投資服務體系的規劃，向外國投資人和外資企業提供所需的法律法規、政策措施、投資項目資訊等諮詢服務（第 11 條）。

最後則是授予地方政府實施特殊優惠措施的權限，允許縣級以上的地方政府根據法律、行政法規、地方性法規的規定，在法定許可權內制定外商投資促進和便捷化政策措施（第 18 條）。

至於在**保護投資**的部分，《外商投資法》在文本明定了 9 項用以保護外資在中國大陸權益的條款，並可粗略區分為六個方向：首先是在產權保護方面，明定國家不得徵收外國投資者的投資成果，僅能在事關公共利益需要等特殊情況，以及中央政府將提供公平且合理補償的前提下，依照法規和法定程序徵收或徵用外國投資者的投資成果（第 20 條）。

二是允許外國投資者在中國大陸境內的出資、利潤、資本收益、資產處置所得、智慧財產權許可使用費、依法獲得的補償與賠償、清算分得的財產，均可以人民幣或各國外匯自由匯出和匯入（第 21 條），確保外資的資產與收益可以自由兌換與流通。

三是避免各級政府部門制訂有損外商權益的政策文件或措施，規定各級

政府與有關部門在制定規範外資行為的文件時，若沒有可援用的法律或行政法規依據，則不得減損外資企業的合法權益或增加義務，亦不可設置市場進入和退出條件等干預正常生產和經營活動的規範（第 24 條）。此舉一方面係確保地方政府自行訂定的法規不會與中央法規牴觸，另一方面則是確立中央作為最高法律準則的地位、向外資提供清晰的法規依循架構。

四是保障外資企業能確實獲得地方政府在招商引資時承諾的特殊優惠待遇或合作條件，規定各級政府必須履行向外資企業或投資人作出的政策承諾和各項約定；若係因公共利益需要而得改變承諾或約定內容，則必須依照法定權限和程序進行，以及補償企業或投資者因此蒙受的損失（第 25 條）。

第五則是完善外商在中國大陸的申訴體系，提高外資在中國大陸境內享有的法治保障程度，工作重點為透過國家建立外資企業投訴工作機制，據以向外資企業或投資人提供調解行政機關或各種行政行為侵權問題的平臺；並進一步明文給予外資企業與投資人申請行政覆議或提起行政訴訟的法律權力，協助其透過投訴工作機制以外的途徑來維護自身權益（第 26 條）。

六是向外商提供更充分的智慧財產權保護，此亦為《外商投資法》最為國際社會關切的焦點議題。根據《外商投資法》的規定，政府鼓勵基於自願原則和商務邏輯展開的技術合作，但合作條件必須由投資各方遵循公平原則平等協商確定，行政機關及其工作人員不得利用行政手段強制要求轉讓技術；若發生智慧財產權侵權行為，中央政府將嚴格追究法律責任（第 22 條）。

此外，法案明訂行政機關及其工作人員必須嚴格保守外資企業和投資人的商業機密，不得洩漏或非法向他人提供在履行職責過程中獲得的商業秘密消息（第 23 條）；違反者除了依法給予處分之外，若有構成犯罪行為，還會被額外追究刑事責任（第 39 條）。

最後，在**投資管理**方面，《外商投資法》主要從四個面向提出規定，藉

此加強對於外商投資的管理工作：一是再次重申外資管理全面依照負面清單制度進行的原則，包括不得投資負面清單禁止投資的領域；必須在符合負面清單規定條件的前提下，才能投資限制投資的領域；以及負面清單以外的領域，得按照內外資一致的原則實施管理（第 28 條）。

二是明確外商投資專案的核准與備案規則，規定外資若計畫對於需要取得事前許可的行業或領域進行投資，有關部門必須按照與內資一致的條件和程序審核其許可申請（第 30 條）。此項條文亦呼應《外商投資法》第 9 條、第 15 條及第 16 條的內涵，體現出法案希望呈現對內外資一視同仁、保障外資企業平等參與市場競爭等總體性原則。

三是確立外商投資資訊報告制度，規定外資得透過企業登記系統及企業信用資訊公示系統，向商務主管部門呈報投資資訊（第 34 條），同時針對未按照規定報告的違法行為設下明確罰則（第 37 條），顯示落實該項條款內容的決心。

四為確立中央政府建立外商投資安全審查制度的依據，賦予政府對於會影響或可能影響國家安全的外資活動，進行安全審查的法律權限（第 35 條）。

二、配套措施重點內容

（一）外商投資法實施條例

在《外商投資法》正式通過後九個月，中國大陸國務院依照其架構，公布同樣由總則、投資促進、投資保護、投資管理、法律責任及附則等 6 個章節及 49 項條文構成的《實施條例》，進一步細化《外商投資法》的實際操作準則，並期待藉此釐清先前未能在《外商投資法》妥善處理的新舊法規轉換與條文內容過於廣泛空洞等問題，其重點可大致區分為四點：

1. 加強投資促進：一是明確定義了外資企業享受平等待遇的領域與範圍，包括政府資金安排、土地供應、稅費減免、資質許可、標準制定、專案申報、人力資源政策等七大面向（第 6 條）；可和內資企業平等參與各種層級的標準制定與修訂工作，不但可根據需要自行或與其他企業聯合制定企業標準，亦有權提出標準立項建議及承擔標準起草、技術審查、標準外文翻譯等相關工作（第 13 條）；

另限制各級政府部門不得針對外資企業制定或適用高於強制性標準的技術要求（第 14 條），或是以資訊發布、條件資格標準等任何形式阻止外資企業進入政府採購市場，對外資企業在中國境內生產的產品與提供的服務實施差別對待或歧視（第 15 條）；外資若欲投資需事先取得許可的行業或領域，亦應適用與內資一致的條件和程序進行審核，有關部門不得在許可條件、申請材料、審核環節與時限等方面設置歧視性要求（第 35 條）。

二是提高政策透明度，要求各級政府部門在起草或制定與外商投資有關的行政法規、規章、規範性文件前，應透過靜態書面或動態會議等多種形式聽取外資企業和有關商協會的意見，且所有與外商投資有關的規範性文件，未經正式公布的不得作為行政管理依據，並得合理確定公布到施行之間的時間（第 7 條），同時按照國務院的規定進行合法性審核（第 26 條）。

三是強化對外資的服務品質，明訂各級政府須透過各種途徑加強政策與資訊宣傳，為外資提供諮詢與指導服務（第 9 條）；以及編制公布外商投資指引，並及時更新與投資環境、投資辦事指南、投資專案及其相關資訊等內容（第 20 條）。

四是具體定義外資可享受的優惠待遇類型，包括財政、稅收、金融、用地等方面的優惠待遇（第 12 條），以及允許縣級以上地方政府在法定許可權內，制定費用減免、用地指標保障、公共服務提供等方面的外資促進和便利化措施（第 19 條）。

五為明確外商投資融資管道，明訂外資企業可依法在中國境內或境外，透過公開發行股票或公司債券，以及公開或者非公開發行其他融資工具、借用外債等方式進行融資（第 18 條），進一步拓展外資企業借用外債的融資途徑和管道。

2. 提高對外資保護的力道：此部分為《實施條例》的亮點所在，並主要體現在五個面向。第一是明確特殊情況下的徵收補償標準，確定國家為公共利益需要而對外資實行徵收，必須依照「被徵收投資的市場價值」給予補償，同時確定不服徵收決定的業者具有提請行政覆議或行政訴訟的權力（第 21 條）。

第二是細化智慧財產權和商業秘密保護，除了重申將加強對於智財權侵權行為的懲罰力道以外，明訂標準制定中涉及外資企業專利的，當按照標準涉及專利的有關管理規定辦理（第 23 條），同時規定各級行政機關和具管理公共事務職權的組織及其人員，不得利用行政許可、行政檢查、行政處罰、行政強制及各種行政手段，變相強制外資企業轉讓技術（第 24 條）。

若依法需要外資企業提供商業秘密資訊的，執行單位應當嚴格限制知悉範圍，以及確保與履行職責無關的人員不得接觸有關材料與資訊；依法需與其他行政機關共用資訊的，則必須對資訊中含有的商業秘密進行保密處理（第 25 條）。

第三是確認地方政府履行政策承諾的義務，進一步定義「政策承諾」為各級政府及其有關部門在法定許可權內，就外人與外資企業在本地區投資所適用的支持政策、享受的優惠待遇和便利條件等作出的書面承諾（第 27 條），並明白指出政府不得以行政區劃調整、政府換屆、機構或職能調整、相關責任人更替等為由違約毀約（第 28 條）。

第四是確立外資及外籍職工的合法所得可自由匯入匯出的權益，重申

《外商投資法》第 21 條列載的各種資金與收入，可依法以人民幣或外匯自由匯入匯出，並進一步規定外商投資企業的外籍職工和香港、澳門、臺灣職工的工資收入與其他合法收入，同樣享有依法自由匯出的權利；並明令禁止任何單位和個人對幣種、數額及匯入匯出的頻率進行限制（第 22 條），違者將依法依規追究責任（第 41 條）。

最後則是進一步完善投訴工作機制，像是當外資企業認為行政行為所依據的規範性文件不合法、對相關公務行為提請行政覆議或行政訴訟時，可一併請求審查該份規範性文件（第 26 條），並確定外資企業或投資者依《實施條例》規定申請行政調解時，仍享有申請行政覆議、提起行政訴訟的權利（第 30 條）。

再者，限定相關主管部門與機構完善投訴工作規則、健全投訴方式、明確投訴處理時限，並得對外公布上述三者的資訊（第 29 條）；明令任何單位不得打壓報復申請投訴或行政調解的外資企業，授予外資企業透過其他合法途徑向政府部門反映問題（第 31 條）。特別是在政府採購監督管理部門方面，若對外資企業的投訴逾期未作處理，直屬主管人員和責任人員均得接受處分（第 42 條）。

3. 確立和規範投資管理原則：該面向的重點有二，一是確立負面清單落實《外商投資法》的定位，明定必須依照負面清單的規定，辦理限制投資項目的許可與企業登記註冊、以及固定資產投資專案的核准事項（第 34 條）。二是細化外商投資信息報告制度，要求國務院有關部門必須明白公布外商投資資訊報告的內容、範圍、頻率和具體流程，以及規定各單位加強資訊共用，不得要求外資企業重複報告能透過部門資訊共用獲得的投資資訊（第 39 條）。

4. 重大法規適用問題釐清：一是具體說明《外商投資法》第 42 條的五年過渡期規範，允許先前根據外資三法設立的企業，在 2020 年 1 月 1 日至

2024 年 12 月 31 日期間，自由決定是否要依照《中華人民共和國公司法》或《中華人民共和國合夥企業法》等法律調整其組織形式或組織機構，調整後的股權、權益轉讓、收益分配、剩餘財產分配等規則，可繼續按照先前的約定辦理；然自 2025 年 1 月 1 日起，未依法調整組織形式或組織機構、辦理變更登記的現有外資企業，將無權向市場監督管理部門申請辦理其他登記事項（第 44 條）。

第二，進一步釐清《外商投資法》第 2 條的中外資合法合作形式，確定法條中指稱的「其他投資者」包括中國自然人在內（第 3 條），即允許中國大陸的自然人直接與外資新設外商投資企業或投資新建項目。

最後則是界定港澳臺資的適用問題（第 48 條）：港澳投資者在內地的投資、以及中國華僑在中國境內的投資，不受其他特殊法規規範者，參照《外商投資法》和《實施條例》執行；臺灣投資者在中國大陸的投資，則優先適用《中華人民共和國臺灣同胞投資保護法》及其實施細則的規定，只有未規定的事項得參照《外商投資法》和《實施條例》執行。

（二）外商投資信息報告辦法

《實施條例》發布後不到一周，中國大陸商務部聯合市場監管總局在 2019 年 12 月 30 日發布《外商投資信息報告辦法》（本段以下簡稱《報告辦法》），並表示此為落實《外商投資法》第 34 條及《實施條例》有關要求，針對外商投資資訊報告管理制度制定的細節規定，也因此將配合上述兩法規的生效日期，自 2020 年 1 月 1 日起同步實施。

根據《報告辦法》，外國投資者或外資企業必須在新設、變更、註銷以及常規營運等情況下，透過企業登記系統及國家企業信用資訊公示系統，向商務主管部門報送初始報告、變更報告、註銷報告或年度報告。其中，在初始報告的部分，外資除了在新設企業時必須提交該類報告以外，在股權併購

非外資企業時，亦必須在辦理被併購企業變更登記的同時，透過企業登記系統提交初始報告（第 9 條）。

另一方面，若外資企業要變更初始報告的企業變更登記資訊，必須在辦理企業變更登記時同步透過企業登記系統提交變更報告；變更資訊不涉及企業變更登記者，則可在作出變更決議後 20 個工作日內再提交變更報告（第 11 條）。

至於在年度報告的部分，《報告辦法》明訂，除了在當年設立的企業以外，外資企業必須於每年 1 月 1 日至 6 月 30 日提交前一年度的報告，且報告內容必須涵蓋企業經營和資產負債等資訊；涉及外商投資准入特別管理措施的，同時得報送相關行業許可的取得資訊（第 15 條）。

除了明確外資企業應提交的資訊內容與報告類型之外，《報告辦法》的另一大重點在於強調資訊共享與公開的規則，要求商務主管及相關部門建立外商投資資訊共用機制，並明訂其在履行職責過程中獲取的資訊應當與商務主管部門共用（第 17 條）；附則亦明訂外資企業向市場監管部門辦理登記備案、報送年報資訊後，相關資訊由市場監管部門推送至商務主管部門，企業無需另行報送（第 28 條），以降低外資企業日常營運的制度性成本和重複提報營運資訊的負擔。

《報告辦法》的第三個重點則在於明確罰則，有錯漏報行為的企業，必須在收到通知後的 20 個工作日內進行補報或更正（第 19 條），逾期不改正者將處 10 萬至 30 萬不等的罰款；若存在故意逃避報告義務或其他嚴重違規行為的，罰款金額將提高為 30 萬至 50 萬元（第 25 條）。未按規定進行報告，或曾有報告不實、對監督檢查不予配合、拒絕履行行政處罰決定等不良紀錄的外資企業，主管部門具有對其啟動監督檢查的職權（第 21 條）。

最後，主管部門必須將因違反資訊報告義務受到行政處罰的外資企業資

訊，透過外商投資資訊報告系統公示平臺公告，並將相關資訊納入信用資訊系統（第 26 條）；惟違法者若在履行相關義務後 1 年內未再違報告義務的，可移除外商投資資訊報告系統公示平臺上有關資訊記錄（第 27 條）。

（三）外商投資企業投訴工作辦法

新冠肺炎疫情趨於平穩後，商務部進一步於 8 月 25 日發布《外商投資企業投訴工作辦法》（本段以下簡稱《投訴辦法》），旨在取代 2006 年發布實施的《外商投資企業投訴工作暫行辦法》，細化《外商投資法》及其《實施條例》的有關要求，完善中國大陸的外資投訴工作制度。與已經實行十多年的《外商投資企業投訴工作暫行辦法》相較，《投訴辦法》的重點主要體現在以下四個面向：

一是擴大與明確外資可投訴的事項範圍。《投訴辦法》將可提出投訴的主體範圍延伸至未設立企業但開展投資的外國投資者，明定其與外資企業均可向投訴工作機構申請協調解決，或反映在投資環境方面的問題與相關政策建議（第 2 條）；並新增商協會可向投訴工作機構反映投資環境方面的問題、提交政策與措施建議的條款（第 9 條）。

二是健全投訴工作機制系統。明定國家在中央層面建立「外商投資企業投訴工作部際聯席會議制度」（第 5 條），並要求商務部負責設立全國外資投訴中心，負責處理較高行政層級的投訴事項（第 6 條）。在地方層面，則是要求縣級以上的地方政府指定有關部門或機構負責地區投訴工作（第 7 條），同時針對地方投訴工作機構應負責的投訴工作管理事項，包括投訴工作的檔案管理（第 24 條）、情況上報（第 25 條）、定期督查（第 27 條）、權益保護建議書（第 28 條）等制度，提出具體規定。

三是確立清楚的投訴工作規則。為了便利投訴人進行投訴，對於與提出投訴有關的資訊和文件提供（第 11-13 條）、受理（第 15 條）、處理方式（第

16-18 條)、處理時限(第 19 條)、投訴處理結束的原則(第 20 條)、處理結果異議(第 22 條)等方面的工作規則作出明確規定。

另針對不予受理的案件或情形制定明確的規定,像是投訴的事項屬於民事糾紛、或是已經進入行政訴訟程序等九種情形(第 14 條);同時針對外界認為困難案件可能出現處理時間過長或懸而未決的質疑,將未能處理事項的時限由原先規劃的兩年縮短為一年(第 21 條)。

第四是提高權益保護力道,包括明訂提請行政協調或投訴,不影響投訴人同步提起行政覆議和行政訴訟的權利(第 8 條);規定投訴工作機構必須採取能有效保護投訴人的商業秘密、保密商務資訊和個人隱私的措施(第 23 條);以及增加了不得壓制或打擊投訴人的相關規定(第 30 條)。

第三節 本章小結

作為全球價值鏈與供應鏈體系的最大參與者之一,中國大陸正逐漸從「世界工廠」的角色,朝向附加價值鏈更高的「世界市場」方向邁進。然 Kiyota 等人(2017)分析中國大陸和印度等國在 1995-2011 年間的投入產出資料後指出,儘管中國大陸的製造業競爭力呈上升態勢,但在全球價值鏈的收益仍然偏低,總體處在生產鏈的下游階段,生產性服務業的水準也具有很大的提升空間。

唐朱昌和黃哲(2019)進一步從全球價值鏈的角度進行分析後指出,擴大對外開放至少能對中國大陸的產業發展帶來三方面的促進作用:一是發揮中國大陸製造業的規模經濟和體系完善優勢,推動製造業向價值鏈上游邁進、帶動產業升級;二為加速生產性服務業,特別是金融、電信及保險等長期處於壟斷經營格局的部門發展,提高相關產業的競爭力,進而為本國價值鏈的運轉提供保障;三是促進產業集聚,形成產業鏈投資並極大化集聚區的競爭

優勢，為提升本國價值鏈地位提供更好的條件。

總而言之，對外開放有助中國大陸更深地融入全球價值鏈網路，提升本國在國際價值鏈的地位，從而完善經濟可持續成長的發展模式，為中國大陸實現下一階段經濟飛躍的必經之路。也因此，預期中國大陸將持續執行擴大對外開放的基本國策，而具體落實這項國策目標的「一帶一路」倡議，及其衍生的自貿試驗區政策、擴大進口措施、外商投資法、和各種平臺與措施，勢必也將在「十四五」期間繼續廣為中國大陸各級政府重視和推動。

壹、中國大陸對外開放戰略整體架構

由本章上述兩節資訊可大致看出，中國大陸採取的對外開放戰略，已經形成一套以「一帶一路」倡議為頂層工作指導原則，配合自貿試驗區、擴大進口、外資准入措施為輔進行的系統。而在具體運作時，自貿試驗區主要扮演連結國內外市場與資源的平臺角色，在承接與執行「一帶一路」倡議賦予的任務工作之際，為擴大進口和外資引進措施創造更理想的實驗場域，藉以引導具體的措施和政策工具與「一帶一路」持續結合，助力推動「一帶一路」倡議，進而落實中國大陸的對外開放戰略目標。

進一步解析，中國大陸當前落實對外開放戰略的方式，主要是針對性地實施三大面向的任務和工作（葉輔靖等人，2019）：一是以進口協調對外貿易發展和改善要素稟賦，運用降低關稅、標準與單據互認、減少進出口環節審批監管事項、通關一體化改革等措施，積極擴大汽車、家用機器人、醫藥、醫療器械、化妝品、先進設備和精密儀器儀表、能源、新材料等高附加值產品進口；以及發展服務貿易、數位貿易、保稅業務、跨境電商等新業態，運用大資料等資訊技術明確擴大進口著力點，提高進口對經濟發展和服務業轉型升級的促進作用，同時提升中國在全球價值鏈中的位置。

二是持續擴大市場准入和優化經商環境，提高利用外資的品質。除了在有效維護國家安全的前提下，加快制定與落實《外商投資法》及其配套措施之外，持續透過負面清單制度，擴大汽車、船舶、電信、金融、教育等領域的對外開放力道，並在既存條款中部份減少特定行業部門的進入條件。同時透過上述法律文件，讓事中事後監管機制逐漸代替過去慣用的核准制，並在智慧財產權保護、市場監管、地方政府提出外資促進政策許可權等過去較少關注的細微面向，改善中國大陸的經商環境，從而提高中國大陸市場對於從事高科技、醫療保健等先進製造業外資的吸引力。

最後則是強化中央統籌的功能，發揮平臺工具的引領作用，改善對外平臺開放格局。一方面將自貿試驗區作為提升外資綜合品質的載體，賦予其在項目建設核准、制度改革、對外開放等領域更高的自由發揮權限，藉此大幅提升區內生產要素的流動性，為擴大對外開放探索先進經驗、引導國內規則和國際規則更好接軌。另一方面則是提高中央政府對自貿試驗區的統籌權力，強化自貿試驗區與「一帶一路」倡議的直接對接，並指導自貿試驗區承載建設新型自由貿易港的任務，協助中國大陸進一步落實商品、資本、人才高效自由流動，以及現代政府治理、投資管理、金融開放、協同開放等重點領域在體制面向的改革工程。

基於上述經驗和當前相對不利中國大陸的外部環境，曾凡傳（2019）預期中國大陸下一階段的對外開放戰略，將基本聚焦於下述三個核心要點，由此優化對外開放格局：第一，強化西部地區的開放力道，透過「一帶一路」倡議在該地區建立對外貿易的樞紐城市；第二，提高自貿試驗區的改革自主權，加速在區內形成更多制度性的創新成果並向區外推廣；最後，強調自由貿易港的建設工作，使其在既有的自貿試驗區基礎上，進一步提升地區功能定位、帶動周邊經濟發展、為區外開放發揮示範作用。

貳、對外開放工具與平臺的主要效益與必要性

一、一帶一路

作為中國大陸對外戰略的最高指導原則，目前已有近兩百個國家和國際組織，參與簽署 200 份與「一帶一路」建設相關的官方合作協定，顯示該倡議在助力中國大陸建立對外聯繫方面，確實存在一定成效，包括開拓新的出口市場、將產能過剩的資源進行出口，換回更多可持續利用的資源以支持國內經濟發展等等（劉念，2019）。除此之外，該倡議運行七年多以來，還為中國大陸的國際地位和對外經貿關係，初步形成三個值得留意後續發展的成就：

一是形成中非和中拉經貿合作平臺，並成為中國大陸利用外資發展的亮點（林欣等人，2019）。在一系列合作項目的引領下，中國大陸與非洲和拉丁美洲建立多種經貿交流平臺，同時透過在該等地區的第三方市場合作，為中國大陸和東道國的外資利用提供新機遇。如趙晨光（2020）就非洲國家參與「一帶一路」建設進行研究指出，美國對非洲的投資多半側重於電力、技術，中國大陸則擅長鐵路、公路等基礎設施建設，排除政治因素後，美中在非洲開展第三方合作的潛力相當大；而自 2015 年起即致力於推動非美中大合作（greater Africa-U.S.-China cooperation）的卡特中心（Carter Centre），即可參考 2018 年 12 月初主導中美非對話進程（Troika Project）的經驗，推動美中在非開展第三方市場的合作。

二是加速人民幣國際化進程。透過「一帶一路」倡議，讓人民幣成為中國大陸與沿線國家進行經貿交易的結算貨幣，從而擴大人民幣的適用範圍，再透過國際貿易結算機制，將人民幣進一步擴展作為國際投資和國際借貸的貨幣工具，進而成為各國的主要國際儲備貨幣（王旭陽等人，2020）。人民

幣在 2015 年時繼美元、歐元、英鎊之後成為全球第四大支付貨幣，並在 2016 年時正式納入特別提款權（Special Drawing Right，SDR）、於 2018 年時占 SDR 權重中達到第三高等國際化成果，均不排除係與「一帶一路」倡議的進行有關。

第三是提高中國大陸的軟實力和話語權。以成立宗旨在於服務「一帶一路」旗下建設項目的亞洲基礎建設投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank，AIIB，俗稱「亞投行」）為例，該機構的成立，結束了過去以美國為首的西方國家在國際金融體系與融資市場的壟斷地位，同時對於美國在全球經濟秩序的主導權造成一定程度的衝擊；在 2018 年 6 月的峰會後，決定與「一帶一路」倡議對接的上海合作組織，也成為協助「一帶一路」建設強化中國大陸在中亞地區話語權的載體，反映出「一帶一路」倡議為中國大陸提高國際影響力與話語權的功能特點。

另一方面，在中國大陸對於「一帶一路」倡議投入高度政治資源之際，該倡議同時也對中國大陸內部經濟與社會帶來一定程度的影響，其正面影響主要反映在境內產業布局方面：由於「一帶一路」的重點推動區域為連接歐洲地區的中西部 18 個省份，絕大多數都是有待發展的內陸地區，故該倡議的出現除了有助於指導境內各地形成自身區域的特色經濟發展之外，更重要的是推動西部地區透過對外投資和雙邊貿易活動，拓展國際市場資源空間與開展國際產能合作，以助於落實「西部大開發」與「中部崛起」等區域發展戰略，進而達成促進區域之間協調發展、開拓中西部地區的對外經貿通道、實現產業轉移等重大目標。

進一步來說，從全球地理位置觀之，中國西部的航空市場擁有良好的向外連接潛力，而為回應「一帶一路」倡議的實施，中國大陸配合啟動「空中絲路」戰略，並於 2019 年 5 月 29 日召開「第一屆空中絲綢之路國際合作峰會」，於會上正式啟動「空中絲綢之路國際合作聯盟」，可望引導航空公司開

拓西部市場，進一步推動西部地區的航空經濟發展並打開中西部地區的經貿管道，對於該地區的對外貿易和總體經濟帶來正面效益。

再者，目前中國大陸的產業重心仍然集中在東部沿海地區，中西部地區的資源相對較難得到有效利用，不少地方甚至持續以煤、鐵等優勢礦產資源發展資源密集型的產業。在此情勢下，「一帶一路」倡議理論上有助於讓硬體設備和工業體系相對齊全的中部地區，承接東部地區的產業能量，且轉移的產業類型不僅限於技術層級較低的輕工業，還包括電子資訊、機械、醫藥和汽車等高科技產業的部分供應環節。此種產業轉移進程除了促進中西部地區的發展以外，亦有助於加速境內資源的平衡利用與提高資源配置的利用效率，進而發揮各地區的自身優勢、釋放內在產業發展潛力和強化產業競爭力。

另一方面，「一帶一路」倡議同時也對於中國大陸社會與經濟造成部分負面影響，像是受到財政體制不健全、地方政府以經濟成長掛帥的考核機制影響，地區之間的競爭關係在地方政府積極爭取「一帶一路」政策資源的前提下逐漸強化，各地都在追求「大而全、小而全」的產業結構¹⁴⁷，導致不少省市在產業轉移過程當中，開始出現產業結構同質化的現象，特別是相鄰區域的省份，產業結構趨同的現象更是突出，進一步加劇地區內的競爭，不利於發揮各省市與地方的比較優勢。

再者，如前所述，參與「一帶一路」建設的國家，大多是經濟能力有限的開發中國家，恐導致中國大陸信貸機構可能無法如期得到回報，進而導致中國面臨的政治經濟風險提升。伴隨新冠肺炎疫情爆發後，建設項目進度延宕與債務國還款能力低落等情事，可能加劇中國大陸國內財政負擔能力不足的問題，進而在境內產生更多社會問題。

¹⁴⁷ 即從總體面向來看，追求產業結構類似、工業門類齊全的目標，不考慮自身的資源稟賦優勢，片面追求完整的工業體系；從個體面向來看，每一個企業都追求產供銷一體的模式，不願發揮分工優勢，容易對於經濟效率造成嚴重負面影響。

事實上，中國地方政府為實施「一帶一路」倡議，導致海外投資過多、對境內公共與社會支出造成排擠的不利影響，早在肺炎疫情前就已經出現。最著名的案例即為 2018 年 9 月，在湖南省耒陽市爆發的一起抗議活動：該例起因於湖南省政府突然宣布限制各班級的學生人數，導致缺乏公共教育資源的耒陽市政府強制要求一萬多名小學生必須轉去一家費用較高的私立學校受教，引發家長不滿從而組織大規模遊行抗議所致。

事後，包括華爾街日報在內的不少媒體與評論分析指出，截至 2017 年底，耒陽市政府的未償還債務為 24.64 億人民幣，係該市年度財政收入的 111 %。¹⁴⁸ 面對高額的債務負擔，市政府選擇以刪減教育、醫療和社會福利方面的支出來因應，導致該市 2017 年的一般公共預算較 2016 年同期大幅下降 18.36%，公立學校教師薪資偏低，進一步衍生出師資不足和班級學生超額等現象。然而，如果市政府沒有因為要推動「一帶一路」倡議而將大量資金投入海外，用於境內公立學校建設和教師薪資的經費就有著落，耒陽市的抗議活動就不會發生。

換句話說，在當前的海內外經濟情勢下，透過對外投資進行海外勢力擴張的行為，意味著中國大陸財政不足的問題將因此惡化；加以在肺炎疫情後，中國大陸已經基本確定透過發展 5G、人工智慧、工業互聯網、智慧城市、教育醫療等「新基建」來對抗經濟下行風險的策略方向，這代表如果中國大陸執意按照先前的模式，以大肆投資海外的方式履行「一帶一路」倡議，從中央到地方政府都必須藉由削減教育、社會福利或其他公共支出來填補財政收支缺口，恐導致更多社會群體事件，對中國社會與中共政權的穩定性帶來衝擊。

148 Chao Deng, "A Broke Chinese City Is Raked Over the Coals by Furious Citizens," *The Wall Street Journal*, September 2018.

<https://www.wsj.com/articles/how-a-chinese-citys-debt-woes-sparked-local-outrage-1535999473>.

二、自貿試驗區

啟動時間略早於「一帶一路」倡議的自貿試驗區，則已經基本實現由點到線再到面的逐步推動進程，成為中國大陸用以吸引外資，同時鼓勵中國企業走出去、創造出口的重要平臺，並透過有效發揮連接各種要素的輸入輸出功能，成為落實「一帶一路」倡議的補充工具。

王旭陽等人（2020）則評估指出，自貿試驗區政策運行多年以來，至少在下述四個面向形成正面效益，包括：（1）重點經濟指標的表現良好，主要反映在外資吸引、新設企業和對外貿易等三個領域；（2）制度創新能力明顯較其他地區高，創立准入前國民待遇加負面清單的外資管理模式，對於推動國家對外開放帶來示範引領作用；（3）試點經驗的複製推廣成效明顯且已經實現常態化執行，特別是在投資體制改革和貿易便利化兩個部分；（4）協助推動區域協調發展，主要體現在融入和促進「一帶一路」建設、京津冀協同發展、長三角一體化與長江經濟帶發展、粵港澳大灣區融合發展，以及統籌沿海、內陸與沿邊地區發展等五個戰略。

中國銀行研究院於 2020 年 8 月發布的評估報告則特別指出自貿試驗區在金融領域的創新亮點，包括從政策性較強的外匯管理改革、利率市場化、金融監管創新，到操作性較強的具體產品和業務創新都有涉及；多項創新案例均涉及跨境交易的內容，使用規模擴大且產品日益多樣化，顯著推動人民幣國際化進程和市場化程度；融資領域案例多，帶動形成國內金融系統服務實體經濟的導向。

另一方面，自貿試驗區政策仍有其侷限性，主要反映在「虹吸效應」大於「溢出效應」，雖然自身的經濟表現情況良好，但對於周邊地區的經濟發展引領成效並不明顯。其次就是相對側重貨物貿易便利化，服務業的對外開放程度有限，且主要是因為外籍人士執業政策、匯兌政策、限制領域的投資

審查標準與監管流程等配套措施不夠完善所致。

再者，一直到第五波自貿試驗區正式發布為止，自貿試驗區政策主要採取分兵突破的方式實施改革，而這種模式下形成的制度創新結果，多數都不具備普遍適用全國的特質、存在碎片化的特點；同時也容易導致難度較高、對國家發展具有關鍵性特質的重大制度創新成果數量偏低，大部分制度創新屬於配套性、便利性的創新，較難出現系統性的創新成果。另外像是缺乏國家層面的自貿試驗區相關法律，自主改革創新權限不高；以及功能空間有限，中西部地區的試驗區數量明顯偏低等等，同樣也都是制約自貿試驗區進一步發展的主要因素。

三、擴大進口

從全球價值鏈的發展趨勢觀之，愈來愈多的大型跨國製造商和零售商傾向採取「短鏈布局」，盡量尋求向規模較大的供應商採購商品，以便減少供應商的數量、在較少的戰略地點進行管理（Gereffi，2016），同時極大化在最終消費地生產的可能性，縮短產品從生產到銷售的供應鏈。

此種情勢一方面將促進區域採購的力道，要求供應商更接近客戶的主要消費市場；另一方面則讓已經成為全球主要消費市場之一的中國大陸，可以利用全球價值鏈增加值環節在進行區位配置過程中會考量「市場需求」的作用機制，透過擴大進口的方式，進一步吸引最終消費市場的價值鏈上游與高端環節配置到中國境內，為本國產業和經濟活動創造升級契機（唐朱昌、黃哲，2019；戴翔等人，2017）。

從長期看，中國大陸當前具備兩大有助於保持其製造業生產優勢的特徵（羅立彬等人，2019）：一是中國是目前全球工業生產門類最齊全的國家，完備的工業生產體系使其具備極高的產業鏈配套優勢，有利於中國製造業產

生規模經濟效應、建立完整的產業供應鏈；二是國內市場潛力巨大，因而能在商品進口壁壘下降、貿易成本顯著減少的情況下，衍生出擴大國內市場規模的動能，讓規模經濟效應相對明顯的生產性服務業優先在中國境內形成本地市場，並與製造業相融合、結合前一個優勢共同提升中國大陸製造業的競爭力。

再從另一個角度分析，進口貿易不僅僅是商品和服務的採購，背後其實還包含了標準輸出的意涵，有助於為國家參與國際經貿規則之制定提供管道（隋月紅，2020）。就交易關係而言，進口方等於買方，能夠以相對主動的地位決定商品的規格和價格，從而將有利於本國的標準投入國際貿易系統當中，持續推動其所偏好的標準「走出去」，帶動國內國外資源整合、產業鏈協同發展，協助本國產業結構的重塑和轉型升級（周曉波、陳璋，2020）。

尤其在高技術和緊缺領域，透過對外開放與擴大進口吸引外資企業參與使用中國標準，更有助於中國大陸向外推動自身的標準，占領全球高階技術與新興領域的規則制定權，提升中國大陸在國際經濟系統中的影響力。這種影響力不僅有助於提升中國大陸在新一輪全球經貿規則重塑過程中的制度性話語權，亦能為完善利用全球要素分工帶來的發展機遇，提供必要的制度保障和更有利的外部發展環境（戴翔，2019）。

四、外資准入

在外資准入措施的部分，中國大陸近年間最重要的成就在於發布《外商投資法》，基本確定外資促進、保護、管理的制度架構和規則，為建立內外資企業公平競爭的市場環境奠定一定基礎。隨著《外商投資法》及其《實施條例》和其他配套措施的落地實施，中國大陸的外商投資環境預期將更加完善，在符合經濟高品質發展的要求下吸引更多外資進駐（徐萍，2020；林欣等人，2019）；中國的對外開放模式也因此進一步升級，從最早的政策型開

放進入制度型開放的階段（鍾昌標，2019）。

周智（2019）則從推動「一帶一路」倡議的角度指出，由於沿線國家的政體、政策法規、經濟發展階段、文化民情差異甚大，在落實「一帶一路」前必須考量應對策略；《外商投資法》則可做為中國大陸與「一帶一路」沿線國家協商外人投資相關規範的參考基準，為「一帶一路」旗下的合作項目提供多雙邊的法治保障。

再回到相關法規文本內容，《外商投資法》及其配套措施對中國大陸的正面效益與必要性，原則上還有以下四點：第一點是將「平等對待」的觀念正式納入中國大陸的外資管理系統當中，更加強調建立競爭中性環境、透過自由市場培育新興產業的重要性。

第二點是確保地方政府貫徹落實外資政策的連續性和穩定性，為政策承諾的強制執行提供了明確的法律基礎，降低執行的不確定性，避免地方政府為求招商引資表現，向外資提出不切實際或超出法定許可權的承諾；同時保障外資在面臨政府違反承諾時能獲得合理的補償，亦可能改變今後中國大陸相關案件的裁判結果。

第三點則是在眾所矚目的智慧財產權保護方面，針對從外資企業竊取商業機密並洩漏之行政機關所制定的罰則，據傳為法案在送審前最後一刻才加入的條文，且主要是針對名為「合格評定」的評審小組而設。

由於美國總統川普屢次在公開場合中抨擊，中國大陸的合格評定制度存在過濾專有資訊及強制技術轉讓的功能，美國也在與中國的貿易談判中不斷提出禁止強制技術轉移的訴求，故中國大陸在外資准入系統中增列該項條款與罰則內容之舉，或可解讀為中國大陸對美國作出的妥協，某種程度上也透露出中國大陸未來在智財權領域願意讓步的程度與底線。

最後則是在「外商投資資訊報告制度」與「外商投資安全審查制度」方

面，這兩個配套制度被正式納入外資准入管理系統之舉，一方面代表中國大陸外資國安審查機制的涵蓋範圍從併購投資進一步擴大至新設投資，同時取得在全國境內適用的法條依據；另一方面則意味著中國政府仍可合法取得和審閱外資的投資資訊，有權審查的投資項目範圍亦將實質性擴大至能源、敏感性農產品、軍事及國防以外的領域，作為防止美國及其他歐美先進國家進入 5G 產業與國家特定重點戰略產業的防火牆（傅中原，2019）。

參、未來戰略推進與可能發展方向

受國際貿易摩擦、地緣政治風險等因素的影響，全球經濟成長低迷，貿易和投資出現疲軟。特別是單邊主義和保護主義的盛行，以及不斷升級的美中抗衡格局，更讓國際投資者對中國大陸的投資趨於保守，在一定程度上減少中國大陸的外資流量（盧進勇等，2019）。尤甚者，新冠肺炎疫情加速歐美各國競相提出引資政策、強化本國先進產業回流的誘因，預期將進一步加大中國大陸拓展引資空間和對外貿易的難度，意味著中國大陸對外戰略的實施將面臨更多的變數和挑戰。

考量到中國大陸已由過去單純地吸引外資與聚焦出口的發展模式，轉變為對外投資與加速進口的雙循環發展趨勢，預期中國大陸會繼續將「一帶一路」倡議做為對外開放的核心指導原則與工作重點，由此開展建構新型國際經濟合作模式（林欣、李春頂，2019；曾凡傳，2019）；輔助落實該項倡議的自貿試驗區、擴大進口措施、外資准入系統，必然也會持續、甚至加快推動進程。

（一）做為中國大陸對外開放的最高戰略設計，儘管新冠肺炎疫情重創全球經濟與供應鏈流動，加上中國大陸高層近期積極倡導「雙循環」經濟戰略、更加強調國內市場與供應鏈的經營，種種跡象都顯示，「一帶一路」後續的推動恐怕更加艱難。惟根據世銀在 2018 年的評估，「一帶一路」可讓全

球經濟整體 GDP 增加 3.4% 之多，確實具備提升全球景氣和幫助中國大陸維持外貿需求的功能¹⁴⁹；加上儘管有愈來愈多的國家表達對「一帶一路」債務負擔的擔憂，仍有國家和國際組織陸續加入「一帶一路」¹⁵⁰，反映出全球對基礎設施的需求真實存在且龐大的現實。

故此研判，中國大陸推動「一帶一路」的動力不太可能在疫情過後減弱，惟有鑒於資源不足和經濟萎縮等現實限制，而大幅調整與修正該倡議的推動方向、精簡「一帶一路」旗下的投資項目，使其朝規模較小、工期較短的方向發展¹⁵¹；公共衛生治理和圍繞資訊科技與數位經濟展開的計畫，預期也將成為未來拓展「一帶一路」建設的重心所在（張譽馨，2020）。

第一，新冠肺炎疫情過後，中國大陸更能以考量後疫情時期的經濟重建需求為由，將發展重點聚焦於受到疫情重創的製造、能源和醫療等產業上；中國大陸也已經 7 月 27 日與尼泊爾、阿富汗、巴基斯坦進行的視訊會議中，提出共同建立防疫合作的「綠色走廊」（green corridor）的構思，意味著新冠肺炎疫情某種程度上提供了中國大陸一次加速該倡議轉型升級的機會。

第二，有鑑於疫情的爆發為電子商務與智慧醫療等新興產業提供迅速發展的動力，加以在中國大陸許多科技公司恐面臨歐美國家更嚴格的審查管控、更加需要發展中國家市場的前提下，中國大陸在疫情過後更有理由將需要大額貸款的發電站、鐵路等大型基建項目資金，挪用於在沿線地區推動造價相對便宜、需要的勞動力也較少的「數位絲綢之路」及其相關計畫與方案，從而改變「一帶一路」以低端製造和基建專案為主的局面（陳甬軍，2020；王旭陽等人，2020；紀飛峰，2020）。中國大陸於 9 月底最新批准的 4 個自貿

¹⁴⁹ <https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/brief/belt-and-road-initiative>。

¹⁵⁰ 根據中國大陸「一帶一路」官方網站的統計數據，截至 2020 年 1 月，中國大陸已經與 138 個國家和 30 個國際組織簽署了 200 份共建「一帶一路」合作文件，明顯較 2019 年 3 月底的 125 個國家、29 個國際組織和 173 份合作文件高出許多。

¹⁵¹ 「疫情衝擊 一帶一路是否還走得下去」（2020 年 4 月 14 日），《中央廣播電臺》，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2059723>。

試驗區當中，就有兩個的重點建設方向涵蓋了數位經濟和數位技術，不排除為中國官方落實上述策略的訊號。

預期未來中國大陸政府也應會積極推動陸資企業在「一帶一路」沿線地區大力拓展中國標準的資訊網絡，加快相關產業標準與規範對接，擴大中國標準的資訊產業覆蓋範圍（武芳，2020）；並在跨境電商、數位貿易活動需要金融科技配套支援的前提下，針對行動支付、電商平臺等金融領域輸出中國經驗，提高其作為國際規則的可能性，連帶加快推動人民幣國際化進程（王麒凱，2020）。

第三，隨著疫情趨緩，中國大陸轉向塑造「在全球疫情中慷慨貢獻全球公共利益」的形象，公衛議題預期也將成為中國大陸未來用以加強與夥伴國關係、豐富「一帶一路」內容的要點。於沿線地區建立《「一帶一路」公共衛生國際合作機制》等重大疫情綜合制度架構，與衛生資源相對匱乏的地區簽署設備和材料物資援助、技術專利共用、運輸能力援助等合作協議，都是可能的推動方向（曹紅輝，2020；蔡春林、李曉蘭，2020）。

第四，由前文可知，「一帶一路」建設項目因疫情而受阻的問題，主要在於勞動供應不足和境外供應鏈斷裂兩者，顯示在經貿全球化背景下，大型疫情對於國際產業鏈、乃至於「一帶一路」倡議，都會產生嚴重影響，中國大陸須對此做出必要的應對策略（陳宗勝等人，2020）。

預期中國將基於龐大內需和相對先進的技術優勢，在疫後根據各類產業鏈對於資源要素的不同需求，推動陸資企業在「一帶一路」地區構建跨境產業鏈，形成能穩定推動「一帶一路」的區域價值鏈系統（武芳，2020）。設立中歐班列抗疫專項補貼、確保中歐班列常態化運行及與「一帶一路」沿線國家的貿易物流暢通，同樣也可能是陸方未來用以維護供應鏈穩定的關鍵策略之一（周勇，2020；蔡春林、李曉蘭，2020）。

(二) 以國內循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局下，自貿試驗區具備的兩個市場、兩種資源重要連接樞紐特質，將更受到中國大陸的關注，其作為「一帶一路」重要節點的戰略地位也將進一步突顯。

相對於「一帶一路」周邊區域，自貿試驗區具有一定程度的制度、經商環境和市場規模優勢，有助於吸引「一帶一路」沿線地區的企業入駐（王旭陽等人，2020）、從引進資源的角度深化與「一帶一路」沿線國家的經貿關係，同時反過來提升自貿試驗區的對外開放水平。

其次，在體制建設方面，自貿試驗區的經貿規則系統水準基本較「一帶一路」沿線地區要高，可藉由將這些制度規則融入「一帶一路」制度建設中，突破不同區域的制度障礙，加速人才、技術、資本、資訊在沿線地區的自由流動（王旭陽等人，2020）。上述特質亦注定了自貿試驗區將與「一帶一路」同步推動的必然性；只要中國大陸有意持續執行對外開放戰略，「一帶一路」和自貿試驗區政策勢必都會繼續更新進展。

(三) 外資准入與擴大進口措施，將持續在中國大陸對外開放戰略中扮演關鍵工具的角色，其未來推動的方向則可能有以下三點：

1. 持續完善《外商投資法》及根據該法衍生的外資管理系統，藉此優化經商環境，加快利用外資的供給側結構性改革。中國大陸的外資管理系統目前僅形成一個初步的基礎架構，還有很多輔助性的法規需要完善；新舊管理體系在過渡期的規章清理也是有待解決的問題（徐萍，2020）。

預期中國大陸未來將對於已有原則性的規定或已經在實施的有關制度進行整合，效法《外商投資信息報告辦法》和《外商投資企業投訴工作辦法》的做法，提出行政法規或部門規章；最廣為大眾關注的安全審查制度工作辦法，就極有可能成為下一個問世的外資管理法規。國內外資管理體系與國際協定、條約的側重點適用問題，如國家安全審查制度和國際法層面的投資人

對地主國爭端解決機制（ISDS）在自身層面的有效實施與潛在衝突問題，以及相似領域的國內法與國際法融合問題，預期也都是中國大陸短期內的工作重點（陳詠梅、何圳申，2019）。

2. 透過縮短負面清單等方式，適當降低外資准入的門檻和擴大外資准入領域。在此其中，有助於引進外資並對本國中小企業提供資金的金融領域，預期為優先擴大對外開放的重點。惟有鑑於中國大陸的資本市場發展還不夠完善，加以地區差異較大，被賦予「先行先試」職能任務的自貿試驗區，推測應會成為中國大陸優先試行金融自由化、利率市場化、人民幣國際化相關措施的試驗場域，尤其是難度較高的人民幣跨境結算（王旭陽等人，2020）。

另外為了調整製造業結構、加快傳統產業改造升級，透過調整負面清單的方式，進一步取消汽車、船舶、飛機等製造業領域的外資准入限制；同時以「中國製造 2025」為主線，促進裝備製造和其他關鍵產業的對外開放，以深化相關領域的國際產能合作，也是中國大陸未來在外資准入與管理方面的重點工作（林欣、李春頂，2019）。

3. 搭建更多有助於擴大進口的平臺，佐以針對特定商品執行關稅調降措施，優先擴大先進技術、先進設備及零部件、中高端消費商品等關鍵及緊缺物資之進口，達成調整進口產品結構的目的；同時提高本國先進技術對於經費投入的消化能力，像是引導本國企業在消化吸收國外先進技術的同時進行二次創新等等，從而發揮進口過程產生的技術溢出和產業升級效應，提高要素配置效率和生產率（王麒凱，2020；肖維鵠，2019）。

在具體措施方面，培育國家進口貿易促進創新示範區；利用既有的自由貿易試驗區和正在推動的自由貿易港建設，搭建進口商品集散地；或是改造「廣交會」等以出口為主的實體市場平臺、使其兼具進口功能，都是相對可行的做法（肖維鵠，2019；戴翔，2019）。引導國內企業到新加坡及其他國際主要離岸貿易中心註冊離岸貿易公司，透過離岸進口方式對先進技術進行

「再包裝」，以避開特定國家的技術封鎖、滿足國內生產的需要，同樣也是中國大陸在短期內可能會加強推動的擴大進口戰略（黃穎，2019）。

第五章 兩岸經貿關係研析

第一節 中國大陸對臺政策發展及其效益觀察

自 2018 年 2 月 28 日，中國國務院頒布《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》，至 2020 年 10 月 4 日為止，104 個地方政府陸續制訂相關措施，僅山西與新疆尚未跟進。從條文數來看，93 個省市的內容較中央為多；其中，深圳達 99 條，居各省市之冠。其次是浙江溫州，內文為 90 條。第三是山東臨沂，內文為 83 條。由各地方政府響應之熱絡，顯示中國大陸各地方政府對此政策的重視。(見表 5-1)

表 5-1 中國大陸中央及地方「對臺」措施發布進展

時間	省市	事件	條文數
2018/2/28	國務院	關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施	31
2018/4/10	廈門	關於進一步深化廈臺經濟社會文化交流合作的若干措施	60
2018/5/31	上海	關於促進滬臺經濟文化交流合作的實施辦法	55
2018/6/6	福建	福建省貫徹關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施實施意見	66
2018/6/19	寧波	關於進一步深化甬臺經濟社會文化交流合作的若干措施	80
2018/7/3	天津	關於進一步深化津臺經濟社會文化交流合作的若干措施	52
2018/7/6	浙江	關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施	76
2018/7/12	湖北	省發展改革委關於促進兩岸經濟文化交流合作的實施意見	62
2018/7/17	杭州	關於進一步深化杭臺經濟文化交流合作的實施意見	60
2018/7/18	昆山	關於深化昆臺經濟社會文化交流合作的若干措施	68
2018/7/23	淮安	關於促進淮臺經濟文化交流合作實施辦法	58
2018/7/24	深圳	深圳貫徹 31 條惠及臺胞措施政策彙編	99
2018/7/26	廣東	關於促進粵臺經濟文化交流合作的若干措施	48
2018/7/30	嘉興	嘉興市貫徹關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干	48

時間	省市	事件	條文數
		措施實施辦法	
2018/7/31	廣州	關於進一步深化穗臺經濟社會文化交流合作的若干措施	60
2018/7/31	山東	關於促進魯臺經濟文化交流合作的若干措施	56
2018/8/1	閩行	落實關於促進滬臺經濟文化交流合作的實施辦法若干工作措施	38
2018/8/2	廣西	關於促進桂臺經濟文化交流合作的若干措施	80
2018/8/8	南京	關於深化來甯臺胞宜學宜業宜游宜居服務的若干措施	75
2018/8/8	江西	江西省貫徹關於促進兩岸經濟文化交流合作若干措施的實施辦法	60
2018/8/12	福州	關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施實施意見	66
2018/8/14	濰坊	關於進一步深化濰臺經濟社會文化交流合作的若干措施	80
2018/8/24	重慶	關於促進渝臺經濟文化交流合作的若干措施	58
2018/9/4	湖州	貫徹關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施的實施辦法	60
2018/9/3	四川	關於促進川臺經濟文化交流合作的若干措施	70
2018/9/5	徐州	關於鼓勵和支持臺灣青年人才來徐就業創業的意見	10
2018/9/7	陝西	關於促進陝臺經濟文化交流合作的實施意見	60
2018/9/10	珠海	關於促進珠臺經濟文化交流合作的若干措施	52
2018/9/10	嘉善	關於加強善臺交流合作促進融合發展的若干意見	50
2018/9/12	江蘇	關於深化蘇臺經濟文化交流合作的若干實施意見	76
2018/9/12	鹽城	關於促進鹽臺經濟文化交流合作的若干措施	50
2018/9/29	貴州	關於促進黔臺經濟文化交流合作的實施意見	15
2018/9/30	龍岩	龍岩市深化龍臺經濟文化交流合作實施意見	46
2018/10/11	遼寧	遼寧省貫徹關於促進兩岸文化交流合作的若干措施實施意見	52
2018/10/12	蘇州	關於促進蘇州與臺灣經濟文化交流合作的若干措施	55
2018/10/15	安徽	關於促進皖臺經濟文化交流合作的若干措施	55
2018/10/17	內蒙	內蒙古貫徹關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施實施意見	48
2018/10/19	常洲	關於深化常臺經濟社會文化交流合作的實施意見	36
2018/10/19	湖南	關於深化湘臺經濟文化交流合作的實施意見	59
2018/10/23	漳州	關於促進彰臺經濟社會文化交流合作的實施意見	58
2018/10/23	武漢	關於深化漢臺經濟文化交流合作的實施辦法	45
2018/10/23	北京	關於深化京臺經濟文化交流合作的若干措施	55
2018/10/24	青島	關於促進青臺經濟文化交流合作的若干措施	64
2018/10/29	河南	關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施	60
2018/11/19	東莞	關於進一步深化莞臺經濟社會文化交流合作的若干	77

時間	省市	事件	條文數
		措施	
2018/11/21	無錫	深化錫臺經濟文化交流合作的實施意見	66
2018/11/22	揚州	關於深化揚臺經濟文化交流合作的若干措施	68
2018/11/29	泰州	關於促進泰臺經濟文化交流的若干措施	51
2018/11/30	舟山	舟山市貫徹關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施實施辦法	66
2018/12/3	玉環	玉環市促進對臺交流合作 30 條政策措施	30
2018/12/6	大連	關於促進連臺經濟文化交流合作的實施辦法	61
2018/12/7	河北	關於進一步深化冀臺經濟文化交流合作的若干措施	53
2018/12/11	海南	關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施實施意見	30
2018/12/14	佛山	關於進一步深化佛臺經濟文化交流合作的若干措施	72
2018/12/18	鎮江	關於促進鎮臺經濟文化交流合作的實施意見	56
2018/12/26	濱州	關於促進濱臺經濟文化交流合作的若干措施	76
2018/12/16	黃石	黃石市 12 條意見	12
2018/12/27	青海	貫徹關於促進兩岸文化交流合作的若干措施實施意見	64
2018/12/28	甘肅	關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施的實施意見	55
2018/12/28	江門	關於進一步深化江臺經濟社會文化交流合作的若干措施	56
2019/1/9	金華	金華貫徹關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施的實施辦法	41
2019/1/22	漳州	關於促進彰臺經濟社會文化交流合作的實施意見	58
2019/1/29	泉州	關於促進泉臺經濟文化交流合作的實施意見	73
2019/2/11	南昌	貫徹關於促進兩岸經濟文化交流合作若干措施的實施辦法	40
2019/2/15	寧夏	關於促進甯臺經濟文化交流合作的實施意見	40
2019/2/15	南平	南臺經濟文化交流合作的若干措施	52
2019/2/16	南通	關於深化通臺經濟文化交流合作的若干實施意見	50
2019/2/25	寧德	深化甯臺經濟文化交流合作的若干實施意見	56
2019/3/30	莆田	關於促進莆臺經濟文化交流合作的實施意見	35
2019/4/4	溫州	貫徹關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施的實施細則	90
2019/4/7	黑龍江	關於促進龍臺經濟文化交流合作的實施辦法	43
2019/4/30	瀋陽	關於促進沈臺經濟文化交流合作的實施意見	75
2019/5/5	煙臺	關於促進煙臺與臺灣經濟文化交流合作的若干措施	67
2019/5/6	濟南	關於深化濟臺經濟文化交流合作的實施意見	19
2019/5/7	雲南	雲南省關於促進雲臺經濟文化交流合作的若干措施	75
2019/5/27	威海	關於促進威臺經濟文化交流合作的若干措施	59
2019/6/26	東營	關於促進東臺經濟文化交流合作的若干措施	64

時間	省市	事件	條文數
2019/6/18	德州	關於促進德臺經濟文化交流合作的若干措施	68
2019/8/14	濰坊	關於進一步深化濰臺經濟社會文化交流合作的若干措施	80
2019/9/24	紹興	貫徹關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施實施辦法	60
2019/9/24	撫州	貫徹關於促進兩岸經濟文化交流合作若干措施的實施辦法	35
2019/9/24	棗莊	關於促進棗臺經濟文化交流合作的若干措施	46
2019/9/24	濟寧	關於促進濟臺經濟文化交流合作的若干措施	70
2019/9/26	銅陵	關於促進銅臺經濟文化交流合作的實施意見	41
2019/10/10	連雲港	關於促進連臺經濟文化交流合作的若干措施	47
2019/10/10	衢州	關於進一步促進衢臺經濟文化交流合作的實施意見	36
2019/10/10	臺州	關於進一步深化臺州與臺灣經濟文化交流合作的若干措施	58
2019/10/10	麗水	關於進一步深化麗臺經濟文化交流合作的實施意見	33
2019/10/10	龍岩	深化龍臺經濟文化交流合作實施意見	46
2019/10/17	吉林	促進吉臺經濟文化交流合作的若干措施	36
2019/10/31	合肥	關於促進合臺經濟文化交流合作的若干措施	30

資料來源：本研究計畫自行整理。

綜觀中國大陸對臺措施，可發現各地政府提出之經濟相關措施，多半是在配合中央政策的情況下，期望為當地帶來產業發展效益，因而各地在政策框架上雖然類似，但聚焦產業有所不同。依時間順序排列中國大陸各省市發布之對臺措施可明顯看出，對臺示範性強（如福建）以及臺商投資較多的地方（如廣東、上海、北京、天津、重慶）較早提出相關措施，其中又可見地級市的發布速度較省快¹⁵²。

在此基礎上，中國國務院臺灣事務辦公室（國臺辦）、國家發展和改革委員會（發改委），經商中國共產黨（中共）中央組織部等 20 個相關部門，於 2019 年 11 月 4 日，再頒布《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（對臺 26 條），並自發布之日起施行。這是繼 2018 年 2 月 28 日的《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（對臺 31 項），又一重大涉臺經貿政策。

¹⁵² 由於地級市所管轄的規模小於省，因此能比省更早完成政策規劃。

進一步而言，對臺 26 條的發布背景有三：首先是對應「一國兩制臺灣方案」的提出。2019 年 1 月 2 日《告臺灣同胞書》發表 40 周年紀念會上，中國國家主席習近平提出，深化兩岸融合發展，為臺灣同胞與企業提供同等待遇。此外，中國大陸將積極推進兩岸經濟合作制度化，打造兩岸共同市場，實現經貿合作暢通、基礎設施聯通、能源資源互通，以及行業標準共通。

其次，順應 2019 年以來中國大陸政府密集頒布改革開放新政。2019 年 4 月 8 日，發改委制定《2019 年產業結構調整指導目錄徵求意見稿》。6 月 30 日，商務部推出《鼓勵外商投資產業目錄》、《外商投資准入特別管理措施》，以及《自由貿易試驗區外商投資准入特別管理措施》的修訂版。期間（3 月 15 日），中國人民代表大會亦通過《外商投資法》。

此外，2019 年 7 月 20 日，中國人民銀行發布「金融業對外開放 11 條」；其中，取消證券、基金管理、期貨與壽險外資股比限制的時間點，提前一年到 2020 年。同年 9 月 10 日，國家外匯管理局取消合格境外機構投資者（qualified foreign institutional investors, QFII）與人民幣合格境外機構投資者（Renminbi QFII, RQFII）額度限制。10 月 25 日，國家外匯管理局再制定，12 項「促進跨境貿易投資便利化政策措施」。

最後，2019 年 10 月 28 日中共第十九屆中央委員會第四次全體會議（四中全會）公報闡明，中國大陸將致力完善促進兩岸交流合作、深化兩岸融合發展，以及保障臺灣同胞福祉的制度安排與政策措施，體現出「對臺 31 項」與「一國兩制臺灣方案」的政策延續。

壹、歷次對臺措施內涵比較

「26 條措施」延續「對臺 31 項」的政策框架——區分為在陸臺灣企業與民眾，且皆側重「同等待遇」：前有「13 條」涉及在陸臺灣企業的同等待

遇，包括臺商參與重大技術裝備、第五代行動通訊技術(5th generation mobile networks 或 5th generation wireless systems, 5G)、循環經濟、民航、主題公園，以及新型金融組織的建設與投資。此外，臺商亦可享有中國大陸融資優惠、貿易救濟、出口信用保險、進出口便捷化，以及參與標準制訂。

另有 13 條涉及在陸臺灣民眾企業的同等待遇，如中國大陸政府提供支持領事保護、農業合作、交通出行、通訊資費、購房資格、文化體育、職稱評審、分類招考，以及支持兩岸青年就業創業基地示範點建設。

「26 條措施」的新意有三：一是更加側重高科技產業。例如：第 1 條支持，臺商同等參與重大技術裝備與四類中心建設。此外，第 21 條開放，從事專業技術工作的臺灣民眾參與職稱評審，並認可其在臺灣參與的專案計畫、取得的成果、以及從事技術工作的年限。換言之，中國大陸政府希冀臺商與民眾，參與協助其產業升級與轉型。

二是進一步擴大經濟利多。例如：第 10 條支援臺商利用出口信用保險與海外投資保險。此外，第 13 條加碼，76 個海峽兩岸青年就業創業基地和示範點的政策優惠。甚者，第 14 條表明，將協助海外遭遇自然災害、意外事故等突發安全事件的臺灣民眾。第 25 條與第 26 條則鎖定臺灣體育人才。易言之，中國大陸政府期能利誘臺灣企業與人才赴陸發展。

最後，「26 條措施」聚焦若干新興發展領域。例如：第 2 條明確開放臺商參與 5G 建設。此外，第 3 條明定，臺商可參與循環經濟，舉凡園林廢棄物、城市建築垃圾與污泥的資源回收與再利用。第 5 條宣布，臺商可投資主題公園，並參與旅遊基礎設施建設。甚者，第 16 條更指出，臺灣民眾可以同等使用網約車、共用單車等交通運輸新業態產品。

惟 2020 年初中國大陸爆發新型冠狀病毒肺炎，嚴重衝擊兩岸產業供應鏈。故中國大陸國務院臺灣事務辦公室等 10 部委於 2020 年 5 月 14 日聯合

發布《關於應對疫情統籌做好支持臺資企業發展和推進臺資項目有關工作的通知》(對臺 11 條措施)。重點有四：一是引導臺商參與新型基礎建設；二是鼓勵臺商赴海南自由貿易港、粵港澳大灣區，以及長江三角洲投資；三是協助臺商建立跨境電商平臺；四是吸引臺灣積體電路、工業軟體與資訊系統人才赴陸。

進一步而言，對臺 11 條措施貼近中國大陸因應發的政策調整。首先，中國大陸政府籌資 5 兆人民幣，建設新型基礎設施、新型城鎮化，以及重大交通工程——「兩新一重」。其中，新型基礎設施側重 5G、人工智慧(artificial intelligence, AI)、大數據、工業互聯網、特高壓、城際軌道交通，以及新能源汽車充電樁等七大領域。

茲將「對臺 11 條」與「對臺 31 項」、「對臺 26 條」重點比較整理如附件二，相較於此前對臺措施，「對臺 11 條措施」特色有五：

第一，「對臺 11 條」更著重臺資企業經營發展：今年度因應疫情後情勢，所提「對臺 11 條」在「對臺 31 項」、「對臺 26 條」基礎上，提出支持臺資企業在復工復產、重大臺資專案、增資擴產、參與新型和傳統基礎設施建設、外貿、內銷市場、稅費減免、金融、用地、中小企業等面向的發展機會與同等待遇，以利於臺企應對疫情衝擊。因此，更強調深化兩岸經濟文化融合發展，對象包括民眾與企業，突顯「對臺 11 條」更著重於在陸臺商群體。

第二，協助臺資企業復工復產與紓困政策，擴大融資管道：「對臺 11 條」從生產要素、生產流程與財政金融等方面，提出支持在陸臺商復工復產的政策措施，包括第 1 條「持續幫扶臺資企業復工復產」，特別是供應鏈協同、生產等困難，提供臺企同等享有中央和地方發布的各類「援企穩崗政策」；第 5 條「支持臺資企業穩外貿」中，透過相關紓困政策支援臺資加工貿易企業內外貿發展；第 7 條「全面落實稅費減免政策」，臺企按規定免徵或減半徵收社會保險單位元繳費部分；第 8 條「強化金融支持臺資企業疫情防控和

復工復產」，透過各項金融支援防疫政策，提供受疫情影響的臺企貸款融資等金融服務；第 9 條「充分保障臺資專案合理用地需求」，提供臺企復工復產所需的用地服務；並擴大臺企融資管道，鼓勵符合條件的臺企在中國大陸上市融資，首次提及「為符合條件的科創型臺資企業在科創板上市提供支援」（第 8 條）。

第三，突顯新型基礎設施建設政策：中國大陸為重振經濟和尋找新的發展出路，在各級會議上多次提出要加快發展新型基礎設施建設（新基建）。分析認為中國大陸面臨外需成長壓力時，需要透過內需發力。而新基建短期內可緩解疫情帶來的經濟壓力，長期亦可透過新科技帶動經濟發展。加以中國大陸政府在「新基建」中，更強調市場投入，給民間資本更大空間，規範和推動政府和社會資本合作模式（PPP），使得民間企業有更多的參與空間。對此，「對臺 11 條」第 4 條「促進臺資企業參與新型和傳統基礎設施建設」，更多是側重臺企參與新基建，包括支持臺企參與中國大陸 5G、工業互聯網、人工智慧、物聯網等新型基礎設施的研發、生產和建設；提供臺企和臺灣高端人才參與新基建相關的積體電路、工業軟體、資訊系統等，與中國大陸企業和民眾同等待遇。

第四，鼓勵臺商參與跨境電商和互聯網+：中國大陸作為全球第二大消費市場，消費已連續 6 年成為經濟成長的第一拉動力。疫情影響下，中國大陸消費需求萎縮，影響經濟復甦腳步。為促進實物消費和服務消費成長回復，並發展新型消費等消費升級潛力，網路消費成為發展主力。近年來，中國大陸不斷發展網路消費模式，更成為疫情衝擊下穩定整體消費成長的基礎。在中國大陸 1-4 月社會消費品零售總額年減 16.2% 的情況下，全國實物商品網上零售額年增 8.6%，占社會消費品零售總額的比重為 24.1%。故在「對臺 11 條」內容中首次強調「鼓勵臺資企業發展跨境電商」（第 5 條），並「支持臺資企業適應大陸『互聯網+』發展和消費升級趨勢，借助大陸電商平臺

開展線上市場營銷推廣」(第6條),支持臺企兼顧中國內外需市場發展。

第五,支持臺資中小企業發展:中國大陸上億市場主體中,絕大多數是中小微企業。中小微企業是經濟活力的來源,更是吸納就業的「主力軍」,肩負著眾多家庭的收入與民生需求。然而,主要分布在餐飲、住宿、旅遊、娛樂等生活服務業的中小微企業和個體工商戶受疫情衝擊嚴重,資金斷鍊但融資管道少,面臨營運困難甚至倒閉的風險。2020年政府工作報告提出,保障就業和民生,必須穩住上億市場主體,盡力幫助企業特別是中小微企業、個體工商戶渡過難關。故「對臺11條」首次提及「支援臺資中小企業發展」(第10條),要協助解決臺資中小企業面臨的營運、資金等發展問題。

整體而論,「對臺11條」實際上與「對臺31項」、「對臺26條」性質相近,中國大陸雖稱本次「對臺11條」是為協助緩解疫情對臺商造成的衝擊。但細看各條政策,多與中國大陸經濟振興有所掛勾,研判陸方仍將對臺政策當作地方性的經濟刺激政策成份,欲藉由吸引臺商投資達到地方性的經濟活絡效果,帶動因疫情嚴重衰敗的經濟成長動能。

貳、對臺措施效益觀察

故就相關政策對臺效益而言,「對臺11條」措施的推出時點,是在我國520總統就職前夕提出,政治意味濃厚。我國因疫情處理得當使國際聲量短期內大幅增加。本次對臺措施的「誘臺」與「融臺」成分與政治目的相對較高,以鞏固在陸臺商對中國大陸市場的信心。該一現象或多或少也釋放出中國大陸在疫情當時經濟情勢不佳的訊號。

另一方面,申請「對臺措施」所列舉的各類補貼政策或其他援助措施所需條件為何?最後仍須依照各地方政府規定辦理。甚至要符合補貼條件可能也隱含其他不成文的細項規則、潛規則,這些皆無法從目前提出的措施當中

得知，對於「對臺措施」落實力道應持保留態度。此外，在美中貿易戰與肺炎疫情的影響下，早已令多數臺商理解中國大陸產業供應鏈存在的高度風險。種種不確定因素皆令對臺政策淪為宣傳口號的可能性較高，研判現階段會受相關政策吸引而進行擴大投資的臺商並不多見。

實際上，過去中國大陸不論是中央或地方，皆從未完整揭露「對臺措施」的實際成效。少數地方會以片面數據進行政績宣傳，但相關資訊相當稀少，也未聽聞有大量臺商因相關政策而受惠。由我國投審會統計數據來看，2019年我國核准對中國大陸投資規模約為41.73億美元，相較2018年的84.98億美元減少近50.89%，縮減幅度相當明顯。由於在陸投資需要面對的風險過高，推測臺商已不太會在中國大陸新增大規模的投資。另一方面，就行政院主計總處公布的臺灣人赴海外工作情況來看，2018年赴陸工作者年減1,000人；累計2009-2018年，赴陸工作者共減少5,000人、赴東南亞工作者則增加35,000人。顯見我國業者或人才的事業重心早已逐漸由中國大陸轉移至東南亞市場，對臺政策對我國形成的磁吸效果相當有限。

綜上，研判「對臺措施」對我國影響不大，尤其肺炎疫情與中國大陸外交施壓，都加深民眾對中國大陸的負面印象。但仍需持續關注陸方後續可能提出更多「誘臺」與「融臺」政策來對我國民眾進行「大外宣」，動搖我國國安與民心。對於我國業者而言，必須審慎看待中國大陸提出的一系列對臺措施，臺商不應被短期利益所誘惑，進而造成長期大量的風險與損失。

第二節 香港事件發展與對臺影響

本節針對香港近期事件進行檢視，說明其反送中運動的緣起與過程。其次再梳理，港與中國大陸政府的反應。緊接著綜整反送中運動的國際觀點。最後則是分析反送中運動後的香港政治與經濟情勢。以下依序說明之。

壹、反送中運動的緣起——《逃犯條例》的修訂

鑑於 2018 年臺灣發生港女箱屍命案，香港政府擬修改跨國司法互助的法源——《逃犯條例》與《刑事事宜相互法律協助條例》。其中，《逃犯條例》修訂 4 條、《刑事事宜相互法律協助條例》修訂 3 條。最重要的是，《逃犯條例》新增「特別移交安排」，《刑事事宜相互法律協助條例》則移除中國大陸的排外條款，引發國際高度關注。

進一步而言，《逃犯條例》（第 503 章）修訂後，香港政府可將其他司法管轄區所要求的疑犯，移交到該地。《逃犯條例》並移除地理限制，可以利用「一次性」、「專案」或「特設」，將疑犯移交到中國大陸、澳門、臺灣，以及與香港沒有相互移交疑犯安排的其他地區。於該草案中，新增的「一次性」協議稱為「特別移交逃犯安排」。

《刑事事宜相互法律協助條例》（第 525 章）則容許，香港以外的司法管轄區可請求香港協助，包括搜集證據，並於香港以外的地方使用；凍結或沒收涉嫌於其他司法管轄區的嫌疑人犯罪所得。同時，《刑事事宜相互法律協助條例》的刑事協助範圍，亦擴及中國大陸。這令在香港民眾非常擔憂，直接移送中國大陸受審及服刑。（見表 5-2）

自 2019 年 3 月 31 日，香港民間人權陣線（民陣）發起第 1 次「反修例」遊行以降，反送中運動持續高張。特別值得一提的是，反送中示威從 6 月的 12 起倍增到 8 月的 26 起。此後，反送中抗議逐步趨緩，從 9 月的 18 起降到 12 月的 2 起；2019 年累計 84 起，平均每週便發生兩起反送中事件，顯示香港民眾對於《逃犯條例》修訂的極度擔憂。

表 5-2 香港《逃犯條例》的修訂緣起與經過

時間	事件
2018/2/7	香港民眾陳同佳與潘曉穎前往臺灣
2018/2/17	潘曉穎在臺灣遭到殺害 男友陳同佳潛逃回港
2018/3/13	陳同佳在港被捕
2018/12/3	臺灣正式通緝陳同佳，請求港府引渡
2019/2/12	被害人母親召開記者會，希望香港可以修改法例，堵塞漏洞
2019/2/13	香港政府提出修訂《逃犯條例》
2019/2/21	臺灣表明不接受港府修例移交逃犯
2019/3/26	香港政府第一次修改修法建議
2019/4/3	《逃犯條例》草案完成首讀和二讀，開始立法過程
2019/4/29	陳同佳認罪判刑 29 個月
2019/5/20	香港政府提出《逃犯條例》草案繞過法案委員會，逕送立法會大會審議
2019/5/30	香港政府修訂《逃犯條例》草案，提高移交門檻

資料來源：本研究計畫自行整理。

但在 2020 年伊始，香港亦爆發新型肺炎疫情，連帶衝擊反送中運動。1 月 1 日至 5 月 20 日，抗議事件銳減到 7 起，規模亦大幅萎縮。值得關注的是，反送中支持者發起「黃色經濟圈」(Yellow Economic Circle)，鼓勵民眾優先消費政見及理念相近的店家。反之，親中國大陸人士，則形成「藍色經濟圈」；政治對立已滲透民眾生活日常。

貳、香港與中國大陸政府的因應

一、香港政府的因應作為

面對反送中運動持續高張，2019 年 6 月 15 日，香港特首林鄭月娥宣布「暫緩」《逃犯條例》的修訂，但不會撤回法案。隔日再強調，立法會將停止草案修訂。惟在民陣乘勝追擊，進一步提出五大訴求：全面撤回修訂草案、撤銷「暴動」定性、取消所有反送中示威者的控罪、成立獨立調查委員會追究警隊濫權，以及立即實行特首與立法會議員的雙普選。

時隔三個月後（9月4日），林鄭月娥方回應五大訴求。她宣布四項行動：一是撤回《逃犯條例》的修訂。二是認真跟進，獨立監察警方處理投訴委員會（監警會）日後提交的報告建議。三是特首與所有司局長，共同舉辦「社區與市民對話」。四是邀請社會領袖、專家與學者研討社會問題。很顯然，林鄭沒有回應其餘四項訴求。

此後，港府態度又轉趨強硬。10月4日，香港啟動《緊急情況規例條例（緊急法）》，特首可越過立法會程式，直接頒發緊急法令，是自1967年迄今半世紀再度啟用。據此，林鄭旋即通過《禁止蒙面規例（禁蒙面法）》，規定自10月5日起，民眾不得於集會時蒙面、學校亦全面禁帶口罩。違者最高恐面臨1年的有期徒刑，併科2.5萬港幣的罰款。

二、中國大陸政府的因應作為

惟香港高等法院於11月18日判定《禁蒙面法》，不符合《基本法》規定，且超過限制基本權利的「合理需要」。但中國全國人民代表大會法制工作委員會則表示，司法解釋係全國人大常務委員會的權限。此外，第八屆全國人大常委會第24次會議已認定，《緊急法》符合《基本法》，這顯示：北京當局已開始介入香港反送中事件。

究其原因，10月28日，中國共產黨第十九屆中央委員會第四次全體會議於北京召開，會議結論強調，「建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制。」時隔兩週（11月14日），國家主席習近平再表示，「香港激進暴力犯罪行為，嚴重挑戰一國兩制；堅定支持港警嚴正執法。」換言之，中國大陸中央政府對於港府處理反送中一事已逐漸失去耐心。

最佳例證是，2020年1月4日，中國國務院發布，全國人民代表大會財經委員會副主任委員駱惠寧，接替王志民出任中國中央政府駐香港聯絡辦

公室（香港中聯辦）主任；習近平破格提拔之意圖明顯。4月13日，中國國務院港澳事務辦公室（港澳辦）與中聯辦相繼抨擊，香港立法會民主派「惡意拖延」，內務委員會主席的選舉。

4月15日，中聯辦主任駱惠寧表示：「香港維護國家安全的制度始終不夠完善，要盡快在維護國家安全的法律制度和執行機制層面下工夫。」當日，首位反送中示威者，因違反「暴動罪」遭法院判刑四年。監警會亦發布《反修例專題報告》，抨擊反送中運動。據此，特首林鄭月娥表明，不會成立獨立調查委員會，拒絕示威者提出的「五大訴求」。

4月17日，中聯辦自行擴權。其表示港澳辦與中聯辦，是中央授權專責處理香港事務的機構，行使監督權，不受《基本法》管轄。對此突如其來的論述，港府三易其稿，最終版本方與中聯辦口徑一致。21日，港澳辦亦強調：「中央授予香港高度自治權，『並不意味著中央沒有或放棄監督權』。」同時，香港特首林鄭月娥，追認兩辦的監督權。

期間（4月17日），香港立法會內務委員會舉行會議，14名民主派議員遭逐出，並取消郭榮鏗議員的主持資格，結束近一年的委員會主席難產。隔日，港警展開大圍捕，一天拘捕包括壹傳媒創辦人黎智英在內的15名知名人士。5月5日，前香港特首董建華與梁振英成立「香港再出發大聯盟」，旨在幫忙建制派贏得今年9月的立法會選舉。

5月22日，中國全國人民代表大會通過《關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》。重點有三：一是列入《基本法》附件三，即香港立法會無權審核，強行成為香港法律。二是於香港成立國安專責機構。三是較《基本法》23條——「反分裂國家」與「反境外勢力干預香港」，再新增「反恐怖主義」。

三、商界對「國安法」看法不一

在前揭法案的背景下，中國大陸全國人大常委會於6月30日全票通過《全國人民代表大會常務委員會關於增加〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件三所列全國性法律的決定》，列入〈香港基本法〉附件三，由中國大陸國家主席習近平簽署第49號主席令，自公布之日生效，由香港特別行政區在當地公布實施。

比較特別的是，香港本身商界對於中國大陸提出〈香港國安法〉的看法不一。例如香港總商會和香港中華廠商聯合會，均認為上年香港歷經反送中動盪及今年疫情衝擊，經濟大受打擊，如果中國大陸中央提出〈香港國安法〉，能有助安穩香港情勢，且不損及香港營商信心，則樂見其成。其中，香港總商會就其法案影響進行調查，在5月26-29日期間，訪問418間香港企業。調查結果有61%受訪企業認為〈香港國安法〉長遠將對其業務帶來正面或不認為會有任何影響。不過也有過半（54%）受訪企業認為法案在短期內難免會對其業務有負面影響。同時，企業最關注的是法案對營商信心帶來的不確定性，及外國對香港可能實施的制裁措施。

此外，香港物流協會則是表示擔憂，由於香港物流與美國高度相關，美國市場約占5成，歐洲、東協只占2-3成，若香港失去特殊待遇，對於專做美國市場的物流公司，所加徵的關稅將使貿易成本大幅提高，衝擊廠商收益，另也可能迫使原本在中國大陸生產，再經香港轉口美國，如電腦、成衣等產業，選擇將產線移到其他國家，如此將影響香港作為物流中轉中心的地位。

而香港美國商會也是抱持反對態度，認為〈香港國安法〉通過後將加劇美中摩擦，並動搖香港作為國際商業及金融中心的地位，呼籲陸方應早點公布執行細節，以降低國際企業在香港投資的不確定性。

就在中國大陸針對香港通過了〈國安法〉之後，美國在第一時間反應十

分強烈。根據華爾街日報指出：中國大陸祭出〈國安法〉，將使得美國進退兩難，必須在容忍中國大陸政府進一步強化對香港管控，以及不過度傷害香港民眾之間做出選擇。而根據香港工業貿易署資料，美國是香港僅次於中國大陸的第二大貿易夥伴。自 2015 年以來，香港從美國進口的商品貨值在過去四年的年均變動為 0.2%（以港元計算），占香港 2019 年進口貨值總額約 5%（270 億美元或 2,130 億港元）；而香港出口到美國的商品貨值在過去四年的年均變動為-2.9%（以港元計算），占香港 2019 年整體出口約 8%（390 億美元或 3,040 億港元）¹⁵³。

另由過去五年全球企業在香港設置總部與辦事處的數目來看，2019 年在香港設置總部的企業家數有 1,541 家，另有 2,490 家在香港設置辦事處。其中屬於美商企業總部有 278 家、辦事處有 457 家；而來自臺灣企業總部有 26 家、臺商辦事處有 92 家。

故在美國取消香港特殊地位後，預期相關在香港設立總部或辦事處的誘因可能下降，美國人士赴香港簡易簽證可能會改成嚴格的中國簽證規定，進而阻礙商務活動。除此之外，美國給予香港特殊地位優惠還包含香港可在美國出口管制下購買敏感性技術，只要確保無不當用途。最重要的是，因為香港是國際金融中心，當香港特殊地位被取消，美國可以限制特定企業到香港設點，美國政府將會比照對待中國大陸方式，嚴查各類流入香港的資金，使得港資進出受到一定管制。此外，相關影響亦包括將加大港幣與美元脫鈎轉掛人民幣的可能，恐造成港幣貶值，資金外逃，加大臺灣對香港經濟與金融的曝險。

綜合而言，香港與其他中國大陸城市的不同，即在於其體制上的特殊地位，同時也對中國大陸經濟發展提供了難以取代的重要貢獻，其衝擊將透過多個層面展開並交互影響。其中首當其衝的是金融穩定性，將可能直接衝擊

¹⁵³ 數據來源：https://www.tid.gov.hk/tc_chi/aboutus/publications/factsheet/usa.html。

香港所扮演國際金融中心地位，也可能影響到中國大陸由全球募集資金的能量。其次在貿易層面，香港享有獨立的特殊關稅地位，美方將之取消後，此波美中貿易戰，美國對中國大陸所加徵的關稅措施，也將會適用於香港，這意味著中國大陸無法再以香港作為緩衝區或中介基地來規避高關稅衝擊。

在國際政治層面，法案要求美國總統向國會相關委員會提交制裁名單，對打壓香港基本自由的個人與實體給予拒絕入境、凍結資產制裁，同時也能限制美國企業與遭制裁實體往來。這將影響人員流動性和提升了政治對立性，更直接衝撞美中雙方在政治體制、民主自由認知上的根本差異。

參、近年香港政經情勢觀察

表 5-3 匯整國際機構對反送中運動後的香港政經環境評估。首先，美國傳統基金會（Heritage Foundation 2020）調降 2020 年香港經濟自由度（index of economic freedom）至 89.1 分，退居全球第二，次於新加坡。究其原因，反送中運動引發的社會動盪，抑制外資流入。惟香港的全球營商環境則小幅微升 1.1 分，係因調查期間（2018 年 5 月至 2019 年 5 月）未涵蓋反送中運動加劇階段。

香港的全球金融中心指數（Global Financial Centres Index），亦由 2019 年的 771 分，大砍 34 分至 2020 年的 737 分，排名由 2019 年的全球第三，重摔至 2020 年的世界第六，次於紐約、倫敦、東京、上海，以及新加坡。報告強調，由於社會動盪，預計人才將不斷流失，且熟練勞動力的供需將衰退。特別是，反送中運動嚴重衝擊，「聲譽」與「綜合表現」兩項評估指標（Z/Yen 2020）。

表 5-3 國際機構對近年香港政經環境評估
(2017 年至 2020 年)

項目類別	分數範圍		2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
	差	優				
經濟自由度	0	100	89.9	90.2	90.2	89.1
全球營商環境	0	100	83.4	84.2	85.3	n. a.
全球金融中心指數	0	1,000	783	783	771	737
全球自由度	0	100	61	59	59	55
新聞自由指數	0	100	29.5	29.0	29.7	30.1
短期政治風險	7	1	1	1	1	n. a.
中長期政治風險	7	1	1	1	2	n. a.
全球安全城市	0	100	86.2	n. a.	83.7	n. a.
法治程度	0	1	0.77	0.77	0.77	0.76
法規執行程度	0	1	0.81	0.81	0.82	0.81
開放政府程度	0	1	0.83	0.83	0.84	0.73
治安	0	1	0.92	0.92	0.93	0.93
民事司法	0	1	0.77	0.77	0.77	0.77
刑事司法	0	1	0.72	0.72	0.71	0.72
全球競爭力	0	100	55.3	82.3	83.1	n. a.
世界競爭力排名	63	1	1	2	2	n. a.
全球創新指數	0	100	53.9	54.6	55.5	n. a.
世界人才排名	0	100	77.9	76.6	78.1	n. a.
惠譽	C	AAA	AA+	AA+	AA	AA-
		+				
穆迪	C	Aaa1	Aa2	Aa2	Aa2	Aa3
標準普爾	D	AAA	AA+	AA+	AA+	AA+
		+				

說明：1. n. a. 資料無法取得。

2. WEF 於 2018 年調整全球競爭力指數的計算方式，由 7 分改為 100 分。

資料來源：Heritage Foundation (2020)；Z/Yen (2020)；EIU (2019)；S&P (2020)；Fitch (2020)；Moody's (2020)；Freedom House (2020)；RSF (2020)；PRS (2020)；WJP (2020)；WEF (2019)；IMD (2019a, 2019b)。

自由之家 (Freedom House 2020) 將香港自由度，由 2019 年的 59 分調降至 2020 年 55 分，歸屬「部分自由」；其中，公民自由 (civil liberties) 削減 4 分，是減分的關鍵因素。此外，無國界記者組織 (Reporters Without Borders, RSF 2020) 雖調升香港新聞自由度 (world press freedom index) 0.4 分至 2019 年的 30.1 分，但排名則下降七位至全球第 80 位，歸類為第三級「問題明顯」

(noticeable problem) 地區。

政治風險服務集團 (Political Risk Service Group, PRS 2020) 將香港的中長期政治風險，由 2018 年的最低風險 (1 分)，提升至 2 分。惟短期政治風險則維持 1 分。此外，經濟學人智庫 (Economist Intelligence Unit, EIU 2019) 亦調降，香港的全球安全城市指數 (safe cities index)，由 2017 年的 86.2 分減至 2019 年的 83.7 分，排名由世界第九名退至第 20 名。惟 EIU 強調，這還未充分納入反送中運動的影響。

世界正義工程 (World Justice Project, WJP 2020) 將香港的「法治指數」 (rule of law index) 微幅下修 0.01 分至 0.76 分，維持全球第 16 名。其中，政府開放 (open government) 程度下降 0.11 分；法規執行程度則略微削減 0.01 分。治安 (order and security) 與民事司法 (civil justice) 維持不變；刑事司法 (criminal justice) 反而提升 0.01 分。換言之，反送中運動引發的警民衝突，沒有明顯削弱香港的法治程度。

2019 年，世界經濟論壇 (World Economic Forum, WEF 2019) 調升香港的全球競爭力 (global competitiveness) 0.8 分，排名亦前進到世界第三。瑞士洛桑國際管理學院 (International Institute for Management Development, IMD 2019a, 2019b) 則繼續香港的世界競爭力 (world competitiveness) 排名——全球第二；惟人才排名則上升三名至全球第 15 位。世界智慧財產權組織 (World Intellectual Property Organization, WIPO 2019) 亦提升，香港的全球創新指數 (global innovation index) 一名至全球第 13 位。

最後，惠譽 (Fitch 2020) 於 2019 年調降香港主權信用評等 (sovereign credit rating) 至 AA，2020 年再降至 AA-。穆迪 (Moody's 2020) 於 2020 年亦調降至 Aa3。因為港府無法回應市民期待，暴露治理問題，且中國大陸持續侵蝕香港制度獨立性。目前只有標準普爾 (Standard & Poor's, S&P 2020) 維持 AA+；惟 S&P 強調，香港同時面對肺炎疫情、中國大陸經濟衰退，以

及反送中運動重燃，未來降級的可能性大增。

肆、對臺影響

綜合上述，應持續關注港版國安法的後續發展，慎防美國金融制裁與追蹤人民幣國際化作為。同時前揭評估顯示國安法及美國制裁法案等對香港乃至於中國大陸本身的衝擊較大。對臺灣的影響層面，由於臺港雙方產業結構有所區隔，臺灣以製造業為主，香港則以服務業居多，臺港產業鏈結程度較低，故香港政經波動對我經貿衝擊（含物流、人流）相對有限。一旦《法案》認定香港不具自治地位，影響較大的可能是在陸臺商（特別是集中於珠三角一帶）透過香港對外出口的意願將降低。然而由於香港本身與中國大陸市場仍具緊密優勢，簽訂有 CEPA 等協議，且相較其他臨近港口具備更高的轉運和管理效率，預期香港仍可穩定爭取臺灣廠商對中國大陸（珠三角一帶）市場的進出口轉運商機。

此外，影響較大的層面可能在於金融領域，對臺商而言，香港的功能多作為其籌融資中心。臺商前進大陸，常見以香港作為總部，在當地籌資與留存資金。故一旦《法案》衝擊香港自治地位，金融不確定性大增，未來臺商選擇在港設立總部的吸引力將會大幅降低，也連帶影響臺商在香港的籌資與融資空間。

此波香港局勢動盪，臺灣政策上或可思考更積極的創新作為，例如持續吸引香港人才來臺發展外，亦有機會發展臺灣成為「亞太籌資中心」。雖然國際資金流動受我國央行、金管會法規限制較多，臺灣短期內難以成為國際金融中心，但若就吸引香港資金來臺進行財富管理，仍有可為。此外，預期美國推動制裁法案取消香港自治地位後，將促成一波在港美商向外遷移風潮，臺灣擁有在亞太地區關鍵位置，產業供應鏈完整，且臺美關係良好發展等條件，應可力促在港美商來臺投資，爭取做為美商在亞太地區的總部營運

所在地。

第三節 兩岸經貿動向與臺商在陸經營 情況

臺灣廠商歷經 1960、70 年代經濟高度成長之後，因臺灣本地生產要素成本大幅上揚而逐漸喪失比較優勢，主要基於降低生產成本考量，自中國大陸門戶開放、兩岸政治關係放緩，1980 年代中期起，臺灣廠商絡繹不絕前往中國大陸投資。中國大陸不僅成為臺灣對外投資金額最多的地區，並由此帶動相關原材料、零組件之出口，亦成為臺灣出口與外貿順差最大之市場，形成臺灣對中國大陸有愈加經濟傾斜之現象。

自 2008 年金融海嘯後，由於國際景氣疲軟、主要經濟體面臨政局更迭、外需低迷，加上中國大陸生產成本迅速增加，甚至隨著中國大陸深入經濟改革、產業技術水準提昇、「紅色供應鏈」崛起，以製造業為主之臺商在大陸的生存發展空間不斷被壓縮；而自美中貿易摩擦、甚至 2020 年新冠肺炎疫情爆發等國際情勢之轉變，迫使臺商不得不轉變經營型態或以轉移生產地來因應變局。

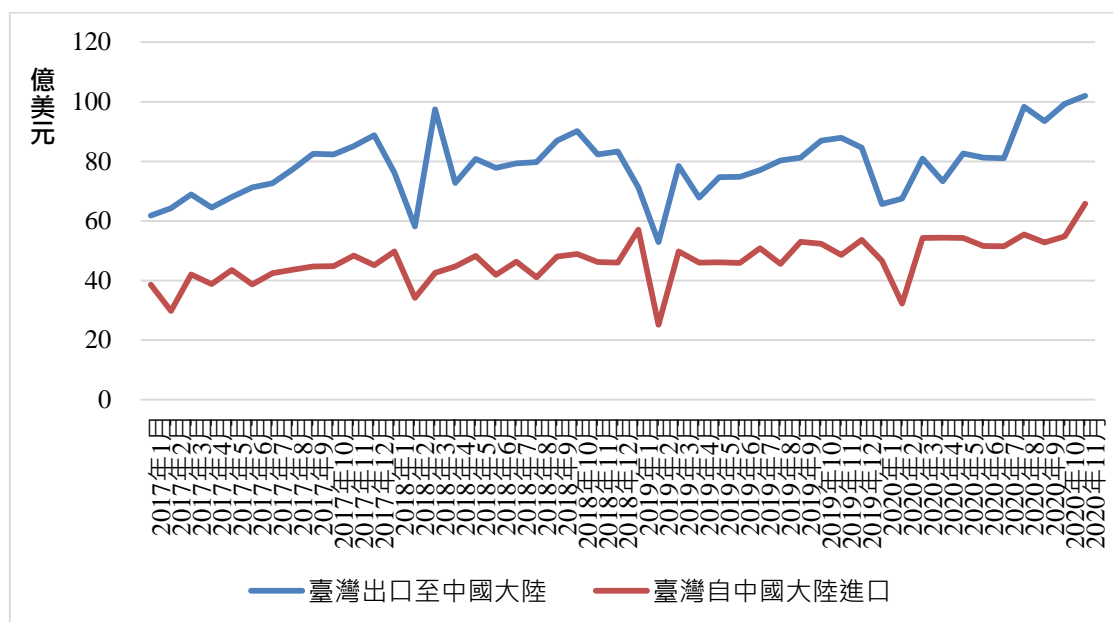
本節主要針對兩岸近年經貿動向以及臺商在中國大陸的經營之現況分析，第一部分將說明兩岸貿易、投資的近況與趨勢，第二部分將說明在陸臺商的經營狀況、在疫情下遇到的營運困難及可能需要政府協助或支援之處。

壹、兩岸經貿動向

一、兩岸貿易情形

隨著臺商在中國大陸投資增加及大陸半成品輸入臺灣限制逐漸放寬，加

上中國大陸經濟持續開放下，兩岸間貿易快速成長，近年呈現相當平穩成長之態勢。特別是在美中貿易戰、疫情下，兩岸貿易表現仍反映出兩岸經貿的緊密連動（見圖 5-1）。2019 年受美中貿易摩擦、先進與新興經濟體經濟需求減弱的影響，根據經濟部國際貿易局統計，2019 年臺灣對中國大陸出口 917.9 億美元，較 2018 年減少 47.1 億美元；進口 573.4 億美元，增加 36.03 億美元。今（2020 年）年在新冠肺炎疫情爆發後，中國大陸仍是我國第一大出口國與進口國。根據經濟部國際貿易局統計，2020 年 1-7 月我國對陸出口為 532.3 億美元，年增 7.1%，占總出口 28.6%；1-7 月我國自陸進口 344.8 億美元，年增 7.5%，占總進口 21.6%¹⁵⁴。



資料來源：中華民國財政部；本研究自行繪製。

圖 5-1 我國與中國大陸貿易趨勢（2017 年 1 月-2020 年 11 月）

對此現象，一般認為主因是疫情下國際對資訊網通產品、積體電路、記憶體等產品及中間財需求增加；加以中國大陸企業復工復產腳步較早，也是

¹⁵⁴ 「我國對各洲(地區)貿易情形(2020 年 1 至 7 月)」(2020 年 9 月 25 日)，《經濟部國際貿易局》，https://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/PageFile/516672/%e6%88%91%e5%9c%8b%e5%b0%8d%e5%90%84%e6%b4%b2%e5%9c%b0%e5%8d%80%e8%b2%bf%e6%98%93%e6%83%85%e5%bd%a22020%e5%b9%b41%e8%87%b37%e6%9c%88.pdf。

我國中間財的主要出口國，當其產線恢復，自然拉高我國出口比重。吳佳勳（2020）研究則進一步指出，美中貿易戰持續加徵關稅及科技戰頻仍，造成陸方「去美化」擴大對臺採購，是推升兩岸貿易的重要原因。尤其受美中科技戰影響，美國對中國大陸多項科技產品的出口管制，迫使跨國供應鏈進行分流，陸企面臨「去美化」壓力，從而增加自臺灣採購（備貨），以因應未來可能的缺料風險。與此同時，受貿易戰與科技管制效應影響，迫使在陸企業紛紛外移，更帶動臺商回流潮，故我國製造業回臺擴增產線，搬遷生產線的同時，也帶動自陸進口中間財零組件的需求。

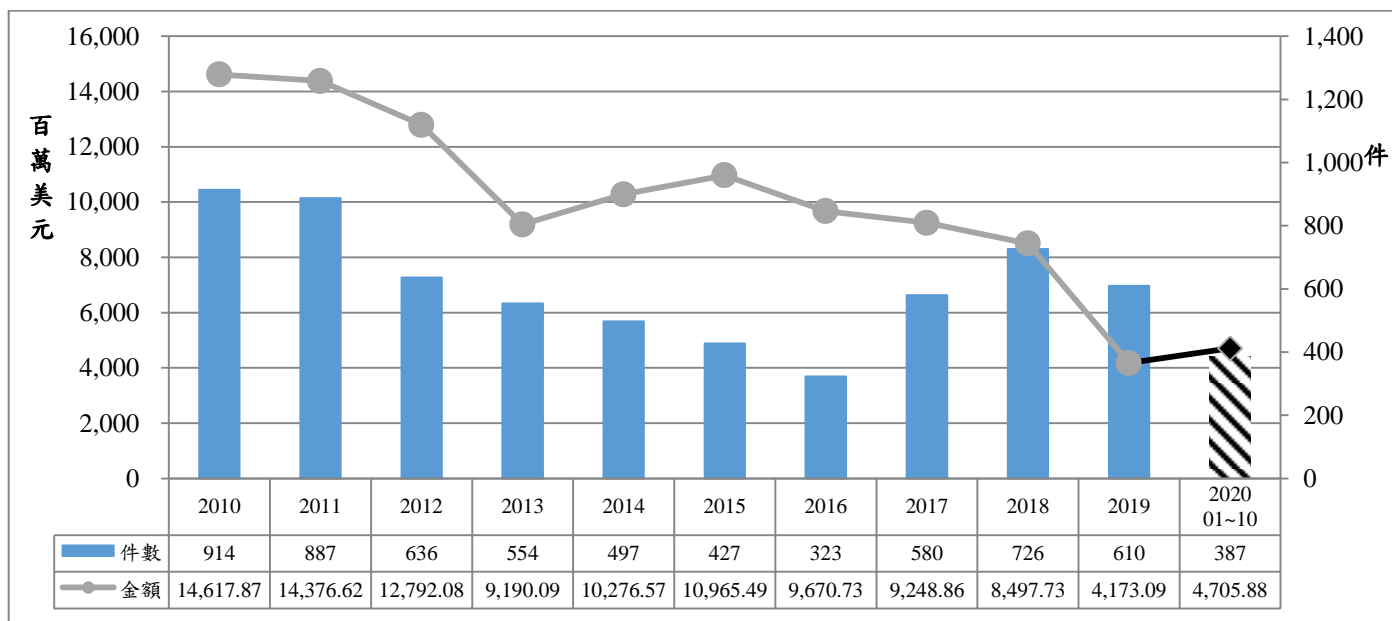
前揭現象突顯：美中科技戰後，陸方對我國科技產品如 IC 積體電路產品具有高度需求。另一方面，貿易戰推動供應鏈分流壓力下，臺商將製造產線遷移回臺，或搭配國際情勢變化搬遷供應鏈至第三地，長期有助分散海外市場/貿易地區，降低對單一市場的依賴，對提升我國經貿自主性有所助益。

值得注意的是，美中貿易戰疊加疫情的衝擊仍然持續，全球供應鏈將逐步由全球化走向區域化、在地化。尤其應注意當前在中國大陸致力追求技術「自主」的政策操作下，恐掀新一波紅色供應鏈進口替代潮，影響所及，除了在陸臺商被要求融入紅色供應鏈的壓力加大外，長期下來，中國大陸擴大內需的效果也會逐漸展現，並具體反應在陸方供應鏈的在地化，對外貿的需求將會隨之減少，以上現象或將促使在陸供應鏈與臺灣經貿逐漸脫離，不利臺灣的經濟發展與貿易動能。

二、兩岸投資情形

近年隨著兩岸與國際經濟情勢變化，使兩岸投資有逐漸趨緩之現象。根據經濟部投資審議委員會統計數據顯示，我國對中國大陸投資金額的變化，在 2010 年之前呈現長期上升趨勢，然而近 10 年以來有逐步衰退的現象，投資金額自 2010 年的 146.2 億美元，逐漸減少至 2019 年的 41.7 億美元；今(2020)年 1-8 月投資金額為 38.6 億美元，較 2019 年同期成長 49.54%，似有好轉之

跡象，然而預估整體投資仍難以回到 2018 年的水準（見圖 5-2）。



資料來源：經濟部投資審議委員會暨本研究繪製。

圖 5-2 我國對中國大陸投資金額與件數

根據資誠聯合會計師事務所 (PwC Taiwan) 與臺灣併購與私募股權協會 (MAPECT) 於 2020 年 5 月 27 日發布的《2020 臺灣併購白皮書》報告指出，近年來雖然中國大陸在投資政策上更加開放、並提供多項「惠臺」政策吸引臺商投資，然而自 2010 年以來，中國大陸經營環境已逐漸趨嚴，使臺商營運逐漸困難，其主因有三：其一，中國大陸工資成本逐年攀升，其中在近八成臺商投資集中的華中及華南地區方面，自 2011 年以來的最低工資已調升 50%~95%；其二，中國大陸對企業之環保法規趨嚴，環保相關資本支出及陸續開徵相關污染防範的稅款，且基於環保議題要求停產的臨時政令提升企業營運不確定性風險；其三，國際反避稅與 CRS 制度的實施，針對個人金融帳戶的清查造成在中國大陸的臺商、臺幹的稅務及人事成本顯著上升。時至 2018 年美中貿易衝突升起，美國開始以提高關稅、限制投資、發布禁售及禁購令等方式對中國大陸執行制裁，造成在中國大陸設廠後輸美的臺商在銷貨成本提升及銷貨萎縮等層面上的直接衝擊；2020 年初更爆發新冠肺炎

炎疫情，中國大陸以及全球各地停工造成供應鏈中斷，尤對電子業及傳統製造業臺商造成衝擊，其後的全球性影響還包含景氣及市場需求的疲弱。綜上所述，中國大陸已不再是臺商投資首選，部分臺商因無法跟上市場的快速變化而選擇退場，而其他臺商也開始分散對中國大陸投資比重。具備人口紅利及相對低廉工資及土地成本的東南亞國家成為臺商看好的發展區域。¹⁵⁵

貳、臺商在陸經營情況變化

近年來中國大陸經商環境變化極大，投資環境日益惡化，包括土地、人力、物流等生產成本不斷提高，制度面如環保法規執行趨嚴、推動多項稅制改革資訊不公開透明等，使得臺商在陸經商日益艱難。自 2020 年 1 月新冠肺炎疫情爆發以來，中國大陸採取封境、封城、封路等隔離措施及嚴厲的隔離管理，嚴重影響人及物的流動，更是影響在陸臺商的生產、訂單及營業活動，並構成資金面的隱憂。

為了解在陸臺商在疫情下之營運狀況，中華民國全國工業總會 10 月 5 日公布「疫情對臺商大陸投資影響」調查報告。此次調查主要是以問卷方式深入調查臺商受疫情影響及未來投資動向，針對中華民國全國工業總會旗下 157 個產業公會及會員代表廠商中，有在中國大陸投資的企業，主要以中小企業為主，調查期間為 7 月 7 日至 8 月 25 日。¹⁵⁶

在業務是否受肺炎疫情的影響方面，有 80% 業者表示 2020 年業績出現大幅下滑。近半的業者表示目前產能恢復 7 成以上，有 4 成業者產能恢復 10-60%；然而仍有 7% 的業者仍處於停工狀態。

¹⁵⁵ 「2020 臺灣併購白皮書：『解構重組 融合新生』」（2020），《資誠聯合會計師事務所》，<https://www.pwc.tw/zh/publications/topic-invest/assets/2020-taiwan-mna.pdf>。

¹⁵⁶ 「大陸臺企：下半年中國投資環境“不容樂觀”」（2020），《美國之音》，<https://www.voachinese.com/a/taiwan-news-60-of-taiwanese-companies-reducing-footprint-china-amid-pandemic-20201006/5610954.html>。

從各產業別來看，超過 90% 的傳統產業（包括塑橡膠、紡織等）的在陸臺商反映營運陷入衰退，其主要是因為「海外訂單流失」；而資通訊、電子業營運狀況衰退者則占 68.2%，衝擊主因為「人流與物流滯延」。從數據上來看，傳統產業受疫情的衝擊較為嚴重。

在業者針對疫情採取的措施方面，將近 60% 的業者在疫情爆發後採取的對策就是「收縮生產線，暫緩投資計劃」，還有部分業者則採取「在家工作」和「無薪休假」、「減少工資」等應對措施。

對肺炎疫情影響的認知與判斷方面，大多數受訪業者認為，這場病毒大流行的影響將會再持續半年左右。66% 的企業認為今年下半年中國大陸的投資環境「不容樂觀」或者「極度悲觀」。

在未來的投資方面，有 75.2% 的受訪企業表示，他們在今後 2 年不會增加在中國大陸的投資。並有 24.6% 的臺商希望「轉移中國大陸產能／供應鏈」，轉移地點以臺灣及東協國家為主。

最後在希望我國政府能為大陸臺商提供哪些方面的協助方面，分別有 59.6%、56.1% 的受訪業者希望有「租稅減免」及「放寬邊境管制」等措施；亦有 38.3% 的業者表示希望增加兩岸航班。

綜合以上觀察，本次疫情造成超乎預期的衝擊，將近 8 成的在陸臺商營運受到大小程度不等之衝擊，尚有許多在陸臺商的產能還未回復到疫情前水準。儘管在中國大陸疫情趨緩、當地政府紓困等情況減緩營運衝擊，然而仍有許多業者表示希望獲得我國政府在資金需求、疏通貿易管道等方面之協助。中華民國全國工業總會表示，儘管我國防疫成效得以守住國內經濟，然而以跨國貿易為主的海外臺商則仍無可避免地受到衝擊。為避免我國再度面臨如 2008 年金融海嘯式經濟衰退，政府應盡速研擬進一步之紓困措施；與此同時，我國政府也應在資金、開拓市場、掌握產業動態等方面之協助，包括提

供稅負直接減免、簡化紓困申請程序、協助企業降低成本，以及適度解除疫情管制，更要掌握在陸臺商現況，擬定臺商輔導政策，協助中小企業臺商應對經貿變局等。

另透過與在陸臺商的視訊訪談，理解其在疫情後公司營運情況，有二個特殊現象值得留意：

第一，疫情後在陸臺商供應鏈大洗牌：為避免斷鏈衝擊，在陸臺商於疫情後的半年內快速更換移轉其上下游供應鏈合作廠商。原因在於美中貿易戰之後，在陸臺商發現許多核心的 IC 及零部件受制於人，再加上疫情後多個國家進行封城管制，又進一步導致關鍵零組件有斷貨的危機，因此不得不快速更換其合作廠商，同時在地方政府有心且刻意引導下，也為了就近取材避免封城管制帶來物流的風險，多轉換為在地的陸資企業來銜接。

這個現象帶來的隱憂是在陸臺商加快速度融入了當地的紅色供應鏈，與在地陸企進行更緊密的鏈結，同時為維持產品品質，臺資企業也得適時協助合作的陸企進行品質提升和提供技術移轉，未來可能進一步形成對同質性產業臺商的競爭對手。

第二，美中貿易戰雖催化新一波臺商回流潮，但因兩岸生產規模有別，近期漸形成臺廠專攻對應美國市場，然美國以外其他市場如歐洲、東亞、東南亞國家仍由陸廠供應之。此現象反應出臺灣要吸引製造業回流，仍面臨諸多挑戰未解，包括勞動力、土地、水電的不足，尤其是勞基法的規範，對於電子製造業夜班生產的限制嚴格，都讓廠商回臺遭遇很大的調整困難。再者是供應鏈的問題，臺灣本地供應並不能滿足工廠生產需求，很多必須再從中國大陸進口供應，這也使得近年以來兩岸貿易十分熱絡。但此現象值得省思的是，若臺灣回流廠商無法快速培養在地供應鏈或找到新的供貨來源，而必須仰賴陸廠供應，那麼臺灣的經濟安全及產業供貨需求將更多受制於陸方，長久將衝擊臺廠的自主性和穩定性。

第四節 本章小結

首先，在對臺政策方面：實際上，過去中國大陸不論是中央或地方，皆從未完整揭露「對臺 31 項措施」與「對臺 26 條措施」的實際成效。少數地方會以片面數據進行政績宣傳，但相關資訊相當稀少，也未聽聞有大量臺商因相關政策而受惠。由我國投審會統計數據來看，2019 年我國核准對中國大陸投資規模約為 41.73 億美元，相較 2018 年的 84.98 億美元減少近 50.89%，縮減幅度相當明顯。由於在陸投資需要面對的風險過高，推測臺商已不太會在中國大陸新增大規模的投資。另一方面，就行政院主計總處公布的臺灣人赴海外工作情況來看，2018 年赴陸工作者年減 1,000 人；累計 2009-2018 年，赴陸工作者共減少 5,000 人、赴東南亞工作者則增加 35,000 人。顯見我國業者或人才的事業重心早已逐漸由中國大陸轉移至東南亞市場，對臺政策對我國形成的磁吸效果相當有限。

研判中國大陸對臺措施對我國影響不大，但仍需持續關注陸方後續可能提出更多「誘臺」與「融臺」政策來對我國民眾進行「針對式大外宣」，動搖我國國安與民心。對於我國業者而言，必須以理性態度看待中國大陸提出的對臺措施，詳細理解相關政策內容與條件限制才可以避免無謂的風險與損失。

其次，在香港事件發展與對臺影響方面：中國大陸對港政策轉變，代表只要碰到國家主權和國家安全議題，只有「一個中國」。而這對兩岸關係的啟示是，中國大陸處理對港和對臺問題，將更多地採取「單邊立法、操之在己」的作法。

換句話說，中國大陸在對港與對臺問題上正採取「轉守為攻」、「化被動為主動」的政治操作新思維，在主權與國家安全議題上不再容忍有任何挑釁

或找麻煩的行為，這是應對著香港反送中運動、臺灣總統大選結果與肺炎疫情當中引發的國際上「反中」浪潮所做的新戰略布署判斷及作為。影響所及，「香港國安法」的推動立法，甚至 2005 年中國大陸通過實施的「反分裂國家法」的「再修法」或類似「執行條例」的補充立法等等，都有可能陸續端上檯面。

由此預判兩岸關係未必好轉。香港問題雖棘手，但尚算中國大陸可控範圍之內，對中國大陸最大的挑戰將是臺灣。而在臺灣問題上中國大陸較處於被動，缺乏著力點，因為兩岸問題背後就是美中問題。值得注意的是，即便美國取消所有對香港的特殊待遇，未來將港視同中國大陸，這意味未來制中失去籌碼。在中國大陸強調「不干涉內政」政策下，抑制中國大陸效果恐有限。這或許反映中國大陸已經做好為求政治集權的目的，犧牲經濟成長也在所不惜。

目前香港雖受到影響，但絕非一夕間可以被取代。係英語作為香港的官方語言，與新加坡一樣，對於其與國際接軌具有天然獨厚優勢。其次，承襲英國司法體系，外國企業不需耗費大量成本在熟悉典章制度及承擔潛在法律風險問題。此外，尚有金融行業上下游生態、人才、稅賦、簽證、交通、國際人士子女就學、文化包容等經商便捷因素。考量我國在官方語言、司法體系、稅賦制度及金融消費者保護程度與香港存在不小差異，若要爭取香港資金或延攬香港高階人才來臺，還是要有長期、全盤改革。如四大會計師事務所指出，得從稅制、外匯管制、金融商品管制等面向，整套配合修改，以營造更好的營商環境¹⁵⁷。

最後，在兩岸經貿關係方面：近年雙邊貿易與投資活動雖有所降溫，但雙邊經貿往來互動難以完全切割。鑒此，預判兩岸中長期的經貿脫鉤進程，

¹⁵⁷ 「美國若取消香港特殊待遇 臺商影響一次看」(2020 年 5 月 28 日)《中央社》，
<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005280330.aspx>。

應會往市場分流的方向進行：以中國大陸內需市場為主的廠商將繼續留守中國大陸深根發展；從事加工出口的外銷業者，則會到目標市場設廠，或是將價值鏈低端的產製活動移轉到東南亞、印度與非洲等成本更低廉的新興市場。甚者，目標市場為中國大陸以外地區的業者，可能會在客戶要求或是供應穩定度等考量下，將原物料供應來源從中國大陸改為其他經濟體，並基本朝向供應在地化的方向發展，進一步提高與中國大陸市場脫鉤的程度。

大體而言，美中貿易科技戰與肺炎疫情對經濟衝擊的憂慮，值得關切。但兩者成因及長短期影響截然不同，該以不同的方式面對。就短期而言，疫情影響遠大於美中貿易科技戰，係疫情帶來的封鎖幾乎讓所有經濟活動窒息。不過，至少目前尚無任何專家認為疫情要肆虐全球經濟多年、甚至 10 年之久。工商界一直要求政府再紓困、加大紓困力道，值得深思。

但美中貿易科技戰，幾乎無人認為短期可落幕，即使發起貿易戰的川普未能連任，也無人認為民主黨總統候選人拜登當選就會結束美中貿易科技戰。不少專家是將兩國的糾紛定位在「兩國全球霸權之爭」，因此普遍的預測是美中之間的糾葛會持續多年、甚至 10 年難了，陷入時而談判、時而衝突的態勢。而臺灣與美中經貿與產業關係是密不可分，美中占臺灣出口的 55% 至 60% 左右，中國大陸也是臺商重要生產基地，美國則是高階技術來源，因此美中貿易科技戰對臺灣的衝擊會比疫情更長期、同時也更難測、利弊之間亦更複雜。臺商既要因應科技戰帶來的「一個世界、兩套系統、兩個供應鏈」的發展，又要防備供應鏈的「去臺化」風險，短期是有所受惠，但中長期是利是弊則有待觀察。

因此，對臺灣而言，疫情對經濟的影響反而較為單純，完善疫情防治為減緩疫情對經濟衝擊的基本；但美中貿易科技戰則是對臺灣的影響較為深遠，需要作的因應與調適更多，亦即更加需要投資與投注心力在此議題，以為繫經濟成長。

第六章 結論與政策建議

第一節 重要研究發現

壹、關注陸方中長期國家規劃，輔以五年規劃之階段性目標

「十四五」規劃於 2020 年 10 月中國大陸 19 屆五中全會討論後提出「政策建議」，再由國務院研擬「十四五」規劃綱要。2021 年 3 月，全國兩會（人大與政協）審議和批准後，即公布實施。

對中國大陸官方來說，「十四五」規劃是中國「全面建成小康社會」、實現第一個百年奮鬥目標（2021 中共建黨百周年）、邁向第二個百年奮鬥（2049 的建國百周年）的第一個 5 年，因此特別重視。但包括陸方高層、學者專家都認為，「十四五」期間（2021 至 2025），中國大陸將面對更為複雜的外部環境，不確定性和挑戰更多：主要包括世界經濟全面衰退、美中貿易衝突加劇，以及疫情衝擊等。

中國大陸主席習近平多次提及中國大陸正經歷「百年未有之大變局」，意味著整個「十四五」時期中國大陸周邊形勢變化將非常劇烈，研判要從「持久戰」角度解決問題。因此「十四五」規劃除了支援中國大陸面對美中貿易戰、疫情等目前不利因素外，也將作為階段性任務，銜接「2035 年遠景目標」。2035 年遠景目標的說法源自中國大陸十九大報告，即習近平依循鄧小平提出的「三步走」發展戰略，描繪未來 30 年中國大陸發展的宏偉藍圖：第一階段（到 2020 年）是全面建設小康社會及消除貧困，第二階段（2020 年至 2035 年）後中國大陸將基本實現社會主義現代化，第三階段（2035 年

至 2050 年) 結束時中國大陸將最終在國力和全球影響力方面成為一個領先國家。重點是，當年鄧小平預估到 21 世紀中葉才能基本實現的社會主義現代化被提前到 2035 年。

而為了突出 2035 年的時間節點意義，中國大陸在確立諸多領域的發展目標時，都與 2035 年緊密掛鉤。例如：在 2035 年基本實現國防和軍隊現代化；發布「中國教育現代化 2035」，到 2035 年總體實現教育現代化，邁入教育強國行列，成為學習大國、人力資源強國和人才強國；深圳作為中國特色社會主義先行示範區，目標是到 2035 年，深圳高品質發展成為全國典範，城市綜合經濟競爭力世界領先，建成具有全球影響力的創新創業創意之都，成為建設社會主義現代化強國的城市範例。

上述的思路反映出，「十四五」規劃將勾勒出中國大陸後疫情時代的願景，以及中國大陸作為現代化國家的下一階段發展。一方面，「十四五」規劃會針對目前疫情所帶來的世界局勢的顯著變化，特別是美中關係在疫情期間的急劇惡化，進行重大調整，以求計劃的編制，既符合五年內變化的實際情形，又具有一定的前瞻性。另一方面，「十四五」規劃也會與中長期目標相匹配，以保持政策之間的連續性。有鑑於中國大陸十九屆五中全會將 2035 年遠景目標列為重要議程，日後可能會發布一份全方位描繪 2035 年遠景目標的文件，值得關注。

貳、美中爭霸走向長期化，陸方兩大應對戰略： 自主創新、擴大內需

「十四五」時期中國大陸的國內外發展環境延續 2018 年美中貿易戰，以及 2020 年初肺炎疫情所增添的經濟社會變數。特別是美中戰略博弈開始多於合作共贏，從貿易領域向科技、政治、教育等多方面擴散意味著美中的

對抗可能會持續多年。其中，美國主導的全球產業鏈重構，可能會導致中國大陸持續面臨與全球產業鏈脫鉤的威脅；美國對中國大陸高科技企業進行打壓，試圖減弱中國大陸在技術進步方面的「後發優勢」。

外部環境不確定性進一步加大，對中國大陸而言，完善自我仍是最好的主動應對策略，因此提出「以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進」（以下簡稱「雙循環」）的新發展格局，將內部需求置於經濟主體地位，但對外開放仍是重要發展要素，作為「十四五」時期經濟發展的底層邏輯。

「雙循環」雖然與中國大陸前幾年積極推動的「拓內需」戰略類似，同樣是奠基於龐大內需市場提出的概念，但考量到「雙循環」提出的主因，係應對美國對中國大陸的打壓和經濟全球化遭遇逆流的背景，並非單純的本國經濟結構調整與優化。因此「十四五」規劃將一改過去中國大陸「十三五」規劃是以「供給側結構性改革」提高效率為主軸，「雙循環」更加側重於安全，如美中貿易戰後，中國大陸的產品要如何減少對美國依賴；以及如何吸引外來投資，降低美國經濟制裁的影響。

既然未來的國際環境對中國大陸是不友好和不安全的，研判經濟社會的安全穩定與不發生系統性風險將成為政策底線和目標。中國大陸首要的任務是加強科技自主發展，藉以強化產業供應鏈韌性，為未來五年乃至十年出現美中經濟脫鉤和兩個陣營做好準備，降低外部風險。因此本質上來說，以「擴大內需」為表現形式的「雙循環」新發展格局其實是中國大陸的備案，即預防最壞情況的出現對中國大陸社會和其統治帶來的不利影響，最大限度維護中國大陸經濟穩定發展。故「十四五」規劃主要做好以下兩件事，一是在產業和金融上重點補短板，以新型舉國體制盡快突破關鍵核心技術，提升自主創新能力；二是擴大國內需求，並將其作為經濟的主導，主要促進要素市場改革。

參、陸方擴內需戰略：「十四五」規劃主要核心

在國際環境不確定性因素增多時，建立「國內大循環」將更好地保障中國大陸經濟安全，同時持續拓展經濟發展空間。基此，「十四五」規劃核心是解決內需循環不暢的問題，在供給端主推新型基礎設施建設（以下簡稱「新基建」）與「新型城鎮化」，需求端則是「消費升級」與「出口轉內銷」，以形成「國內市場擴大→製造業加大投資→居民就業收入改善→國內市場持續擴大」的內需發展機制。歸納來看，有兩大重點：

一、以「新基建」為動能，帶動「新型消費」

過去中國大陸一再強調「要致富，先開路」。因此，發展電力、「鐵公基」（鐵路、公路、基礎建設）等傳統基建，成為中國大陸推動經濟發展的動能。但隨著新型態產業發展戰略，中國大陸認為下一階段「要致富」，就必須進一步暢通「資訊網路」做為基礎才能逐步實現。

「新基建」的「新」主要體現在幾個方面：一是技術新。「新基建」主要以雲計算、大數據、物聯網、人工智慧、區塊鏈等新一代資訊技術為依據，為發展數位經濟、戰略性新興產業、現代服務業提供需求載體；二是模式新。「新基建」加速新技術的產業應用，並催生大量創新應用和產業形態，擴大了新供給，形成新的經濟模式；三是領域新。「新基建」有全新的應用領域，可催生例如 5G 手機、車聯網、智慧城市等新技術、新產品、新模式、新業態。

大體而言，「新基建」就是以數位基建為核心，圍繞著產業數位化、數位產業化，所延伸出的各類產業的新技術、新模式與新領域。因此，雖然 2020 年「新基建」的投資占比仍不如傳統基建，但圍繞「科技」主題的「新

基建」，勢必成為「十四五」規劃的重點¹⁵⁸。其中，和內需有關的議題，建議關注根植於數位經濟「新型消費¹⁵⁹」。係網路銷售在中國大陸消費升級中最為成功，而「新基建」的核心是數位化和智慧化，能夠為此種「新型消費」提供更多的網路、平臺和賦能效應，催生大量的新模式和新業態。

由於網路數位技術支撐「新型消費」逆勢快速發展，且具發展潛力，因此中國大陸政府擬鼓勵相關企業加快創新，以更大釋放內需，增強經濟成長動能。中國大陸國務院總理李克強在 2020 年 9 月 9 日國務院常務會議，提出支持「新型消費」，以促進經濟恢復性成長。隨後，國務院辦公廳在 9 月 21 日發布「關於以新業態新模式引領新型消費加快發展的意見」，旨在補齊「新型消費」不足，促進線上線下消費融合，也為形成以內循環為主體的雙循環發展格局提供基礎。

二、以區域協調發展為思路，帶動地方消費力

近年來中國大陸加速推動新型城鎮化，帶動城市群的發展，人口和產業進一步向大都市圈和城市群集聚。新型城鎮化旨在加速戶籍制度改革，中國大陸政府期望藉由城鎮人口增加，進一步提升公共服務和設施的投資與人均消費。「十四五」規劃仍將延續「十三五」規劃的區域協調思路，只是發展方向由重視「城鎮化」更具體轉向以「核心城市群」為主。「十四五」期間，中國大陸將加大力道，推進包括京津冀一體化、長三角一體化，以及粵港澳大灣區等三大核心區域。

配合目前推動的「新基建」政策，預期城市空間會成為「新基建」的發展核心載體，藉由落實「新基建」的技術和設施，降低長期制約中國大陸區域協調發展的地域隔閡與地方發展鴻溝，讓數據資源、標準、業務系統等在

¹⁵⁸ 更詳細的內容請見黃健群，「透視大陸『新基建』發展」，產業雜誌 603 期，2020 年 6 月。

¹⁵⁹ 「新型消費」是指基於網路的消費新模式、新業態，最顯著的特點是推動消費場景數位化、無接觸和虛擬化，打造線上線下相結合的消費型態，從而提升消費與供給間的適配性。

區域自由流動，促進區域協調發展。

此外，「雙循環」重點之一是把「擴大內需」與「對外改革開放」進行機制的結合。具體而言，擁有吸引外資、創造出口、連接國內外市場與資源等各種要素的「自貿試驗區」，也將成為加速區域發展的重要載體。目前中國大陸自貿試驗區從東部沿海延伸到內陸和沿邊地區，並對接「一帶一路」進一步向外拓展。

值得注意的是，由於美中貿易戰削弱中國大陸東南沿海的區位優勢；為了突圍，「十四五」時期中國大陸外貿重心勢必轉向歐亞大陸，而也代表以成渝雙城經濟圈為主的大西部，以及海南自由貿易港，都將成為中國大陸外貿新的成長動能。此現象對應，近幾年中國大陸透過「西部大開發」、「一帶一路」等政策，強化中西部地區承接東部地區產業轉移的能力，正好承接此次受疫情衝擊而嚴重停滯的東部工業動能。且目前農民工從東部大城市回流中西部中小城市的趨勢明顯，用工本地化水平較高加快中西部地區企業復工復產速度。

整體而言，以區域協調發展為思路的「雙循環」將重構產業供應鏈布局。原先因中國大陸營運環境改變計畫轉移到海外（東南亞和中南美）的產業鏈，可以透過「雙循環」轉移到發展落後地方，落實國內產業「梯度轉移」。而「新基建」扮演打通國內與發展落後地區「雙循環」的重要著力點，乃至於形成平衡區域成長的可能。部分中國大陸發展落後地區，其原先基礎設施與營商環境條件相對不足，可藉新基建形成追趕機會。新基建的投資與產業商機，可能對於落後地區是一個發展契機，甚至能在部分領域超越先進地區。

肆、陸方自主創新戰略：加速關鍵產業供應鏈在地化，穩外貿外資

整體而言，中國大陸工業仍存在「大而不強」的問題，實現製造強國將是「十四五」期間的艱鉅任務。對此，延續「十三五」規劃創新發展戰略，「十四五」規劃的產業政策在推進產業往高品質發展的同時，將更強調「自主創新」。根據「雙循環」發展邏輯，為追求產業鏈穩定性的自主創新，要仰賴資源的集中；而產業要往高品質發展，則必須與國際接軌，並加強市場的競爭性。

一、追求產業自主創新：關鍵產業供應鏈在地化

中國大陸產業主要面臨三大問題：一是關鍵技術和核心零組件依賴進口。中國大陸科技部下屬的「科技日報」曾經列舉科技部關注的 35 項關鍵的關鍵技術，即目前中國大陸無法自主創新的技術領域，其中光刻機排名居首，以及諸多半導體領域的核心技術¹⁶⁰。二是基礎研究投入不足。雖然中國大陸不斷加大研發投入，但其 GDP 占比仍落後已開發國家；且中國大陸研發偏重於短期性，對長期性基礎研究重視不夠。三是創新動力和能力偏弱。主要原因是企業規模及創新能力不足、研發投入不足、市場准入、研發制度不健全。此外，雖然中國大陸專利不少，但普遍缺乏重大突破性及顛覆性技術。

因此，為了加強以科技產業為主的自主創新，成為「十四五」期間中國大陸重要任務：首先，逐年增加研發（R&D）的 GDP 占比，以增強基礎研究；其次，透過例如「千人計畫」招攬海外人才；第三，建立專利轉化機制，

¹⁶⁰ 「卡中國脖子的 35 項關鍵技術！」（2019 年 9 月 2 日）《科技日報》，
<https://www.chainnews.com/zh-hant/articles/676164727882.htm>。

讓智慧財產權創造市場價值；第四，以「大眾創業、萬眾創新」提高勞動生產率。此外，為因應美國對大陸的科技圍堵，中國大陸 2019 年啟動被喻為中國版納斯達克(NASDAQ)的科技創新板(簡稱為科創板)，以為高科技、具戰略性的本土產業籌資。

同時，從生產面來看，「十四五」時期中國大陸將更重視產業供應鏈安全，目前中國大陸政府傾向加速重要產業關鍵供應鏈在地化(localization)與全產業鏈發展。特別是肺炎疫情使得大型跨國製造商和零售商「短鏈布局¹⁶¹」的傾向增加，已成為全球主要消費市場之一的中國大陸，擁有產業鏈區位配置過程中的「市場需求」誘因。順應前述「十四五」區域協調發展的思路，研判京津冀、長三角、粵港澳大灣區、成渝經濟區等主要核心區域，將發揮比較優勢，以產業群聚的方式形成規模效應，帶動技術水準的提升。

此外，中國大陸是目前全球工業生產門類最齊全的國家，完備的工業生產體系使其具備極高的產業鏈配套優勢，有利於中國大陸製造業產生規模經濟效應、建立完整的產業供應鏈。觀察中國大陸新基建是以科技創新為核心，並強調其在產業發展的連結、整合、應用與研發的作用。因此，新基建七大領域帶動的產業效應又會形成相應的產業鏈發展，再彼此融合交互作用，形成新的應用模式。

二、產業高品質發展：建立與國際接軌的產業環境，加強市場競爭性¹⁶²

由於中國大陸目前關鍵技術發展仍須倚賴國外先進技術的支持，因此研判中國大陸仍將繼續開放市場—利用以「一帶一路」倡議為核心，配合自貿

¹⁶¹ 縮短產品從生產到銷售的供應鏈，使供應商更接近客戶的主要消費市場。

¹⁶² 「大陸『十四五規劃』重點初探」(2020年10月)，《工總網站》，
http://www.xinhuanet.com/tech/2020-07/01/c_1126179991.htm。

試驗區、擴大進口、外資准入措施為輔進行的擴大對外開放戰略，提高中國大陸市場對先進製造業外資與技術的吸引力。

進一步而言，要與國際接軌，重點在於破除地方保護主義、建立公平競爭機制、完善產業發展基礎、破除壟斷等。因此，「十四五」規劃的產業政策將強調普惠化、功能性與市場競爭性。

第一，對各類企業平等對待的普惠化政策。所謂的普惠化產業政策，主要是強調化解政策歧視、消除隱形障礙和促進市場公平。原則上¹⁶³，中國大陸認為未來的產業政策不該對國有企業、大企業有差別待遇。

換言之，就是要對各類企業平等對待的同時，消除地方保護主義。普惠化的產業政策方向為：一是制度設計上的普惠化。針對各類企業主體，在市場准入、審批許可、經營運行、招標投標和市場退出等方面一視同仁。二是政策措施上的普惠化。主要是由過去選擇性的財政補貼和投資補助，轉向普惠性的減稅和企業基金股權投資；由供給端的政策優惠，轉向需求端為主的政策補貼。三是要素獲得上的普惠化。亦不因產業類型和企業類型的不同，而對要素流動設置制度和行政障礙。

第二，由政府提供公共服務的功能性政策。所謂的功能性產業政策，主要在處理政府與市場的關係，目標是減少政府對市場的直接干預，讓市場在資源配置過程中發揮作用。新華社發文指出，雖然中國大陸政府不斷強調要引導社會資金尤其是民營資本更好參與新基建，但相關政策尚不明確。政府應積極主導商業化價值低但又非常有必要、涉及公共資訊、市場整合難度比較大的新型基礎設施；除 5G 基站、公共大數據中心等項目外的資訊基礎設施和融合基礎設施領域，應充分發揮市場在資源配置中的決定性作

¹⁶³ 中國大陸在宏觀層面要求對外打開門戶，以形成統一開放和競爭有序的市場體系；在中觀層面要求保障各類產業、行業的公平競爭，以確保產業政策能夠有效發揮；在微觀層面，則是消除所有制歧視和規模歧視。

用¹⁶⁴。

功能性的產業政策方向為：一是提供產業有序競爭的法規制度。透過硬性管理制度的制定，強制約束市場主體的交易行為，以防止市場出現欺行霸市、造假詐騙、惡性競爭的不良行為。二是發揮政府「補位」作用。由政府發揮補位作用，扮演提供公共產品、給予獎懲、公開訊息的管理者角色。三是促進產業的平穩發展。政府應透過減稅降租、增貸降息及其他相關公共服務等政策的調節，扶持受重大突發事件衝擊的產業、企業，以促進產業平穩發展。

第三，擴大市場准入加強市場的競爭性。自 2017 年以來，中國大陸已連續 4 年修訂全國和自貿試驗區外商投資准入負面清單。反映出中國大陸希望透過擴大對外開放，加大對外資引入，以破除壟斷，增加市場的競爭性。

除了縮減外資負面清單吸引外資之外，「十四五」規劃另一個值得關注的是國企改革及民營資本進入公共服務領域。「十四五」期間，中國大陸強調要深化國企改革，以「打造世界一流企業」；主要方向包括持續推進混合制改革、完善國有資產監管模式，以及產業結構調整等。主要目的，是加大民間資本的引入，使得國企在國家控股主導下，能因為多方持股而增加包括員工激勵機制的靈活度，促使國企能朝向市場化機制改革，以利參與市場競爭。與此同時，中國大陸也將延續 2017 年以來的政策，支持並鼓勵民間資本參與公共建設（Public-Private-Partnership, PPP）。

伍、體制改革不易，政策前景不容樂觀

承上所述，儘管中國大陸因應外部環境變化而有一系列政策因應。但其存在內部結構與體制性問題難解，相關改革前景不容樂觀。

¹⁶⁴ 「新基建應充分發揮市場力量」（2020 年 7 月 17 日），《新華網》，http://www.xinhuanet.com/tech/2020-07/01/c_1126179991.htm。

就「雙循環」關於「內部市場培育」的挑戰而言，面臨內部市場消費能力提升幅度有限。中國大陸長期存在「城鄉二元結構」問題，人民收入差距巨大並因此形成「M型消費結構」；高收入階層的消費需求已接近「天花板」，低收入階層的消費卻受收入限制無法快速提升，意謂著可開發的消費潛能相當有限。絕大多數人民的收入水準大幅低於已開發國家，恐難完全接收現階段以出口為主的國產商品之現實。若官方採取提高社保水準與抑制房價等方式來增加低層民眾的消費能力，可能衍生勞動成本和商品價格上漲問題。若管控房價恐打擊房地產市場，一旦導致資產泡沫，將傷害內需消費和產業的正面循環。

此外，中國大陸許多地方產業聚落發展成熟，且各省市為提升自身產業發展多傾向扶持當地企業，而存在地方保護、行業障礙及壟斷等現象，衍生產銷、物流及收帳等問題。短時間內大量企業出口轉內銷，勢必提高內需市場競爭，勢必加大國內市場的競爭，部分競爭力較低的企業恐因此破產倒閉，衍生出大量失業問題，不利產業有序發展。再者，中國大陸在因循數十年的國際分工模式後，已形成很多地方產業聚落。部分地方省市可能就是該類產品的全球最大產地，這代表完全出口導向型的企業很難立刻轉型成為內銷企業並融入國內市場。

另，觀察特別是肺炎疫情爆發後，新基建成為中國大陸政府提振經濟成長的重要工具之一，也是擴大內需與有效投資、發展數位經濟的重要基礎。不過，新基建屬高度資本、技術密集型產業，大型國有企業較有能力參與中小型民企發展空間有限。且中國大陸內部輿論定調新基建為公共財，需仰賴政府投資，預期將動員央企與地方國企，承接國家發展任務。加上希望打造更多能與美國匹敵競爭的國家冠軍企業（national champion），此趨勢將導致對國有部門的重視程度不降反升，加劇「國進民退」現象。儘管政策強調支援民營經濟，但中共領導層要求將國有企業做強做優做大的策略並沒有改

變。對中小民企而言，要直接投入新基建有其困難。

在美中貿易戰背景下，強調依靠本地市場、本地資本和技術打造高階技術產業鏈的「雙循環」經濟，隱含「經濟民族主義」將推升陸資廠商提高其研發成本，強化中國大陸社會的排外情緒，拉升外資在陸投資疑慮，也不利跨國技術交流。加以，美中貿易戰已激起其反美情緒，追求科技自立自強恐使得產業自主升級淪為「大躍進 2.0」。

上述現象反映出，由於全球經濟環境的變化，特別是疫情之後，中國大陸經濟可能會面臨需求側的制約，因此提出從「以內促外」為出發點的「雙循環」，主要就是為了挖掘需求的潛力來因應。但根據美國、歐盟、德國等商會發布在陸白皮書皆指出，企業對中國大陸的智慧財產權、限制外企等系統性議題缺乏改革逐漸失去耐心。顯示儘管有看到中國大陸政府改革的意圖，但實際完成的不多且緩慢。尤其現困擾中國大陸經濟發展的因素（貧富差距、國企的壟斷、公有制的問題）多屬長期結構性問題，以改革（政府的手）來促進內需及結構調整的政策成效仍有待觀察。

陸、持續關注香港事件與港版國安法後續發展， 以及臺灣銀行業赴陸之曝險問題

中國大陸在對港與對臺問題上正採取「單邊立法、操之在己」的作法，在主權與國家安全議題上不再容忍有任何挑釁或找麻煩的行為，這是應對著香港反送中運動、臺灣總統大選結果與肺炎疫情當中引發的國際上「反中」浪潮所做的新戰略布署判斷及作為。影響所及，「香港國安法」的推動立法，甚至 2005 年中國大陸通過實施的「反分裂國家法」的「再修法」或類似「執行條例」的補充立法等等，都有可能陸續端上檯面，相關發展為後續關注重點。

關於美國制裁香港部分，研判美國透過環球同業銀行金融電訊協會（SWIFT）對香港、中國大陸進行金融制裁的可能性小，但對單個金融機構來說，局部、中等程度的精準制裁是有可能的，而且這種可能性正在上升。一般認為，美國財政部無須全面制裁陸資銀行，僅就中國銀行、中國工商銀行、中國建設銀行，以及中國農業銀行擇一制裁，即可衝擊中國大陸的國際金融活動。對此，人民銀行或提高，人民幣跨境支付系統（CIPS）的跨國使用率，降低對 SWIFT 的依賴，故可以理解：過去兩年，人民幣國際化正加緊鋪展。

雖然我國在與中國大陸的金融交往上仍然相當保守，但中國大陸發生金融危機時，將無可避免的對我國經濟與金融造成衝擊。除了我國擁有全球第 2 大人民幣離岸存款與我國金融業對中國大陸曝險相當高，可能造成相當的損失外，在全球化程度如此高的現在，金融危機將會透過包括利率、匯率、與自我實現效果等傳遞到其他國家，我國經濟與金融市場也會有所衝擊。

對此，建議我國應對中國大陸的包括債務、匯率、銀行與其他金融市場等風險因素加以密切關注，利用西方的金融風險預判模型配合中國大陸經濟與金融體制架構進行修正與調整，再與我國的經濟與金融體系進行關聯性連結，建構中國大陸金融風險預警機制，以供我國政府、臺商、金融業等參考，以預防中國大陸金融發生危機等，會對我國經濟與金融體系造成之傷害。

特別是臺資銀行在香港的銀團貸款業務中相當活躍，提供給陸資企業的融資規模也不小。加上近年來，臺灣保險業者在海外投資也非常積極，陸資企業在香港資本市場發行債券時，臺灣的保險公司可能是主要的買家。此外，陸資企業在香港掛牌上市，臺資銀行和保險業者常會認購。承上背景，看好香港國際化的金融市場，以及與中國金融市場更緊密的連結，臺灣多家銀行業者均已在香港設立分行，而且各家香港分行的獲利表現也很亮眼。因此，面臨香港局勢和國際金融中心地位可能發生變化，臺資銀行恐將也連帶受到

衝擊，需即早調整因應¹⁶⁵。

另須留意的是，目前香港雖受到影響，但絕非一夕間可以被取代。係英語作為香港的官方語言，與新加坡一樣，對於其與國際接軌具有天然獨厚優勢。其次，承襲英國司法體系，外國企業不需耗費大量成本在熟悉典章制度及承擔潛在法律風險問題。此外，尚有金融行業上下游生態、人才、稅賦、簽證、交通、國際人士子女就學、文化包容等經商便捷因素。考量我國在官方語言、司法體系、稅賦制度及金融消費者保護程度與香港存在不小差異，若要爭取香港資金或延攬香港高階人才來臺，還是要有長期、全盤改革。如四大會計師事務所指出，得從稅制、外匯管制、金融商品管制等面向，整套配合修改，以營造更好的營商環境¹⁶⁶。

第二節 相關政策建議

壹、跨國供應鏈分流的再省思：美中科技標準脫鉤，然全球經貿無法脫鉤

面對所謂的「中國威脅」，美方採取行動加以應對。很大程度上，新冷戰正在捲土重來。但是一些初步的評估顯示，與美蘇的冷戰期間經濟往來非常有限、彼此全面遏制對方的軍事、經濟與社會發展不同，在全球經濟深度融合的情況下，即使美中出現明顯的對抗，各國與中國大陸經濟貿易聯繫緊密，不見得願意「根本上斷絕與中國大陸的經貿關係」¹⁶⁷。如果美國試圖「瓦

¹⁶⁵ 「香港一國兩制是否變調？昔日優勢將面臨考驗」（2019年8月），《臺灣銀行家雜誌》，<http://service.tabf.org.tw/TTB/Article/Detail?aID=296>。

¹⁶⁶ 「美國若取消香港特殊待遇 臺商影響一次看」（2020年5月28日）《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005280330.aspx>。

¹⁶⁷ Ashley J. Tellis, Alison Szalwinski, and Michael Wills (2019), US-China competition for Global Influence, The National Bureau of Asian Research.

解中國大陸對外關係的各個方面」，「這有可能導致美國政府與盟友和合作夥伴產生新一輪的衝突」，而使得美國「自我孤立」¹⁶⁸。

這意味著新冷戰背景下美國對中國大陸的封鎖以及減少對陸依賴的「脫鉤」只能在有限的領域。實際上，研究表明也只有相對有限的目標（如局限於降低經濟對中國大陸的依賴、保護美國的科技優勢等）才能夠令美國的盟友「感到放心」，即使如此，也還需要美國對這些盟友的更深入的「支持」¹⁶⁹。預期美國會在資訊安全、減少對陸技術擴散、降低關鍵領域對陸供應鏈依賴和遏制中國大陸意識形態輸出等方面採取措施，以針對性的應對中國大陸威脅—實際上相當多的措施，已經在實施之中。

值得注意的是，與美蘇冷戰時期社會主義和資本主義對峙的兩大陣營不同，目前的中國大陸還比較難找到完全和自己處於同一戰線的同盟國，「一帶一路」國家更多的是與中國大陸海外投資的項目關聯而非意識形態的統一陣營。另一方面，美國的西方傳統盟友可能也不會向對付蘇聯那麼強硬與中國大陸為敵，畢竟與中國大陸都有廣泛的經貿往來和巨大利益需要考慮。

研判日本、我國等經濟體將會更緊密追隨美國的對陸政策；而即使拜登成為美國總統重新修復大西洋兩岸西方國家的關係，歐盟會隨之與美國協調對陸策略，但是與美國的政策仍然有可能有一定差異。其他的國家，特別是亞洲國家可能會非常不情願在美中之間選邊站。他們的基本利益在於借助美國的力量平衡中國大陸潛在的軍事和安全威脅，但是仍將持續透過與中國大陸的經貿關係獲取經濟利益。

預期在資通訊產業、一部分關鍵領域的製造業、以及一些敏感的科技領域，中國大陸和美國以及日本、歐盟等組成的同盟會形成兩個彼此具有一定

¹⁶⁸ 「亨利·保爾森：處於十字路口的美中關係」（2018年11月9日），《每日頭條》，<https://kknews.cc/zh-tw/world/6zbn8g3.html>。

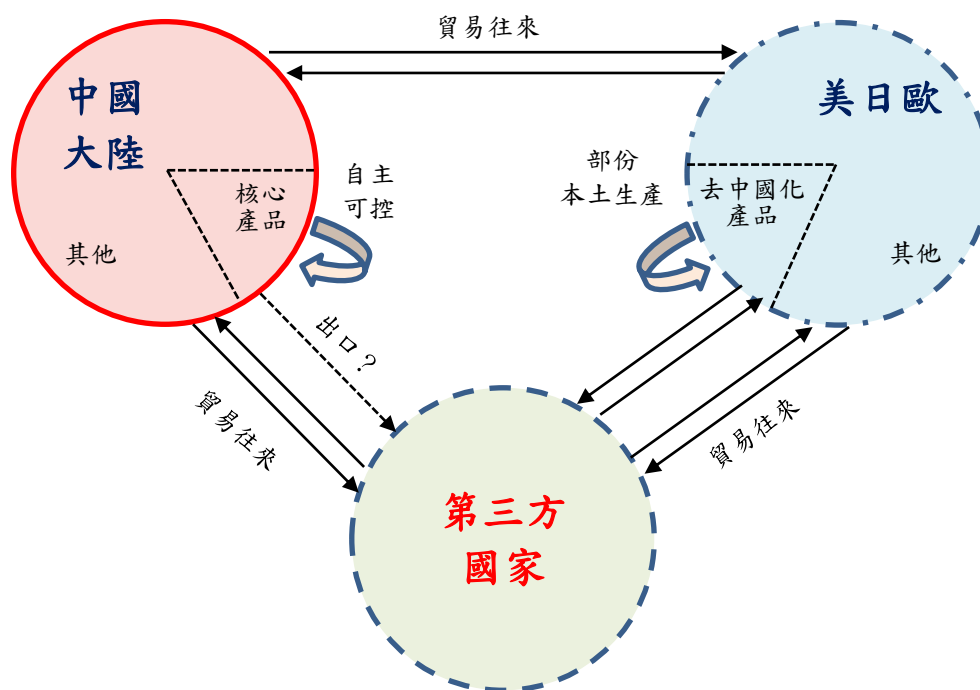
¹⁶⁹ Ashley J. Tellis, Alison Szalwinski, and Michael Wills (2019), US-China competition for Global Influence, The National Bureau of Asian Research.

程度隔離的貿易區域。對中國大陸而言，核心的產品和服務需要謀求自給自足，市場可能對於美歐的貿易區逐步封閉；對於美國為首的另一個貿易區域而言，最關鍵性的供應不能來自於中國大陸，其他較關鍵的供應不能單一依賴中國大陸，形成市場對於中國大陸的供應商逐漸封閉。這意味著對於許多事關國防、資訊安全的產品和服務而言如通訊設備、人工智慧的應用等，可能會出現兩方企業、兩套標準甚至是兩種體系，類似於冷戰期間的蘇制武器系統和美制武器系統。而對於一些稍微次要一些的產品而言，許多跨國公司如特斯拉和蘋果等，也需要學會管理兩種不同的供應鏈為兩個市場分別提供標準類似的產品和服務。當然，對於其他一般性不涉科技層面產品，仍然存在其緊密聯繫的全球貿易市場。

對於其他的國家而言，美國的市場可能仍然對這些國家開放，而中國大陸的一般性市場也會對這些國家開放，針對這些第三方國家的市場，本研究預期仍然會同時對美中開放，具體開放的程度和對技術標準的選擇，很大程度上受到美中分別和相關國家 FTA 談判、「一帶一路」戰略等因素的影響。

值得關注的問題是，如果中國大陸透過產業政策成功扶持部份高科技企業崛起，使得美中的企業在相關國家出現直接競爭，那麼這些國家是否會支持美國企業反傾銷訴訟等制裁性請求？答案可能值得省思。由於相關國家沒有本地類似的高科技企業，因此從消費者利益的角度出發，這些國家可能更歡迎中國大陸的產品和服務（主要是因為相對便宜）。除此之外，此類市場開放乃至於對訴訟請求的考慮肯定不僅是經濟因素。舉例來說，巴基斯坦、泰國等都願意接受中國大陸的北斗系統¹⁷⁰，但是韓國、印度、新加坡的考慮或許會加入國防安全及國際政治等因素，仍需視地主國本身處美中關係的角色而定。

¹⁷⁰ 「國家名片北斗，走出國門服務全球」（2018年4月17日），《光明網》，<https://wemp.app/posts/f3519ee7-9738-457d-973e-cbf9256ae3f2>。



註：虛線的圓形意味著鬆散的團體。

資料來源：國海證券研究所。

圖 6-1 半脫鉤場景下全球貿易的圖景

對臺灣高科技業，未來技術及投資布局等決策，可能因各公司市場及科技生態而有所差異，但都需要有以下重要的體認，亦即高科技不再只是單純製造業，更是各國競相爭取的關鍵要素，因此決策要超越科技思維，全面提升對國際政經趨勢及變局的敏感度及預判能力。

具體來說，美國抵制（如華為）迫使中國大陸加強某些領域的本土化或「中國化」；有些領域可能也會「去臺化」，產品研發與軟體也因此產生了「一個世界、兩套系統」的概念與討論。表 6-1 就領域別歸納陳信宏、劉孟俊、歐宜佩等人（2020 年）所分析的美中科技戰對全球價值鏈的影響。質言之，美中科技戰的主戰場其實在美中之間，主要在半導體及 5G 領域有較複雜的多方關係，但美中在科技戰交鋒卻可能改變相關臺商在全球價值鏈的布局。

表 6-1 美中科技戰對全球價值鏈的影響：領域別

領域	中國大陸在一些既有複雜產品產業尋求突破或自主創新，如中國商飛 C919
可能演變方向	● 中國大陸尋求透過與第三方國家的合作，降低對美國的依賴
對臺商的影響或變數	● 在國際寡占的複雜產品系統，臺商的著力點相當有限
領域	AI 領域
可能演變方向	● 華爾街日報評估，美國享有優勢，但美中間的差距在縮小 ● 安永會計師事務所評估，美國對中國大陸的技術封鎖正迫使中國大陸強化 AI 在基礎研究和應用研究的連結，這有助於中國大陸在核心基礎技術的迎頭趕上
對臺商的影響或變數	● 目前處於美中兩國相互較勁階段；不過 AI 晶片的發展也牽涉到半導體產業
領域	半導體領域：多方關係
可能演變方向	● 美國在半導體領域占優勢 ● 美國政府對臺積電的要求是「為美生產製造」
對臺商的影響或變數	● 中國大陸政府也可能要求「為陸生產製造」，會使得一些臺商面臨選邊站難題。有些臺商可能在兩岸採取「兩個屋頂（營運體系）」的營運方式，透過減少對美國技術、設備、原料的依賴來服務中國大陸市場 ● 中國大陸「去美化」需比較長時間，且初期可能不是「中國化」，而是拉攏韓國、臺灣、日本等相關業者或人才等。由於半導體產業在美中科技戰中舉足輕重，臺灣等相關業者在中長期可能將面臨是否當地化問題
領域	5G 相關領域：對「一個世界、兩套系統」的進一步思考
可能演變方向	● 基礎網路層、中介軟體/服務平臺層、終端設備層、和應用層反映出多種互補技術、產品及應用間的複雜關係；美中各有所長 ● 美中雙方未來在 5G 產業的發展不完全採取單一的產業價值鏈
對臺商的影響或變數	● 業界普遍預期 5G 會出現白牌設備商機，打破原本國際通訊系統設備壟斷局面，臺商可以突破原有的 OEM/ODM 代工型態

資料來源：引自陳信宏、劉孟俊、歐宜佩等人（2020）。

大體而言，對臺商的影響或變數主要有二：一是必須更加投資軟體方面的研發，且某些領域的軟體研發可能會涉及美中各自所設定的資安規範與認證要求。二是某些臺商在價值鏈上的軟體及韌體¹⁷¹研發投資與軟體及韌體研發人才的需求會大幅增加。

¹⁷¹ 韌體（firmware），是一種嵌入在硬體裝置中的軟體。

對此，從短期來看，政府對策在於，促成關鍵商品（critical goods）價值鏈串聯，如美臺政府可協助雙方產業建立「可信任的生產履歷」機制或資安認證體系。臺灣廠商關於智慧財產、營業秘密與競爭法之規定，必須全面評估與進階，熟知國際遊戲規則。

從中長期來看，臺灣總部應主導研發與運籌整合，生產與行銷進行全球布局，兼顧技術與產品供應鏈之韌性與效率。根據工研院張培仁副院長的建議，各產業面臨現況不一，應採取不同策略，重點有四：

第一，面臨全球生產、向全球銷售現況的產業，如晶圓代工、醫材等，策略上應強化出口優勢，爭取轉單，擴大市占率。

第二，面臨全球生產、向中國大陸銷售現況的產業，如積體電路（IC）設計、發光二極體（LED）元件，策略上應生產中高階產品，以利與中國大陸製造差異化。

第三，面臨在臺研發、在中國大陸生產與銷售現況的產業，如顯示面板模組、印刷電路板（PCB），策略上兩岸應各自形成生產體系，研發能量保留在臺灣。

第四，面臨在中國大陸生產、向全球銷售現況的產業，如手機組裝、電腦（PC）組裝，策略上應將中國大陸產能分散至他地。

貳、美中爭霸加速在陸臺商兩極分化

美中貿易戰疊加疫情衝擊，深刻影響在陸臺商布局，並加速了分流發展趨勢。具體而言，在陸臺商在疫情爆發後，不得不由外銷轉做內銷；尤其在疫情封城管制下，存有供應鏈斷鏈的可能，應對方式必須調整其供應來源，並在中國大陸地方政府刻意引導下，優先協助在地供應鏈銜接，以在地供應鏈優先替補原先供應鏈。因此，很多在陸臺商在 2020 上半年紛紛進行供應

鏈的調整，轉換成在地的陸商以確保供貨穩定。

然而，在下游供應方面，受疫情或美中貿易戰影響，在陸臺商難以直接出口給美國（加徵關稅使得成本提高），因此為保持輸美市場動能，不得不移轉產線回臺或至第三方國家。然而值得注意的是，經與在陸臺商的實際訪談可知，臺商回臺擴充產線確實是為了配合供應美國市場，但除了美國市場之外，所有的產線供應仍然留在中國大陸生產供應。也就是說實際調整之後，臺商在臺灣的產線多半只做美國生意，而美國以外的生意還是都由中國大陸產線供應，畢竟臺灣廠房規模難以與中國大陸生產規模拚比。因此在陸臺商供應鏈確實有在進行分流，但分流的情況或與原先設想不同：原先以為在陸臺商仍持續留在中國大陸者，係以服務中國大陸內需市場為主，若以外需為導向者，會選擇將產線外移回臺或至第三地國家。但事實上產線移動的部份，只有針對美國單一市場，其餘非美國部份一樣還是由中國大陸產線供應。

另外，由於供應鏈搬遷為現在進行式，因此臺商回臺現象，帶動了兩岸貿易屢創新高，反映出的是產業正在搬遷的過程，廠商即使將產線搬回臺灣，可是生產聚落一時之間無法配合移動，因此還是要從中國大陸進口零組件，故造成了兩岸進出口貿易雙邊熱絡的情況。隱藏在這樣的現象背後正是為脫鉤分流預做準備，為此，我國因應方向主要有二：

一、配合產線移動盡速形成產業聚落

受美中貿易戰影響，目前生產基地正在進行全球性重新布局，過去基於美中臺三角貿易下的兩岸經貿結構正出現「典範轉移」。對於臺商業者而言，生產基地、原物料與中間財來源、乃至銷售市場的風險分散成為主要關心議題。

建議政府中長期的經濟政策，應更多著墨於強化臺商業者在新興生產基

地的上下游合作關係。例如本次肺炎疫情導致中國大陸製造業活動降至歷史低點，進而出現生產線原物料斷料問題，除在陸臺商直接受影響外，即便已將生產線轉移回臺或至新南向國家的業者，由於其許多中間財與原物料仍高度依賴中國大陸供應，因此仍無法有效避險。

對此，建議政府除持續推動回臺、新南向政策，亦應務實協助「已分散布局於新興生產基地」之業者找到在地的中小型供應夥伴，才能有效分散原物料供應風險。尤其是針對回臺投資的廠商，如何重新建立產業聚落，協助廠商更有效建立在地供應鏈，是穩定回臺投資信心的關鍵。在新南向國家方面，具體措施可待疫情緩和或消退後，透過駐外機構、僑領、產業公協會、臺商組織等多元渠道，以「群體戰」的方式與生產線所在地業者甚至地方政府合作，深化產業鏈上中下游布局。

二、在美中之外尋找新型態跨國供應鏈合作機會

因應中國大陸營商環境改變，經濟下行、美中貿易戰、肺炎疫情等新情勢，兩岸經貿互動與依賴出現鬆動趨勢，連帶影響我國供應鏈與臺商動向。由於臺灣在過去幾年對中國大陸經貿依存度過高，以致受中國大陸經濟連動影響大，政府有關單位實有必要逐步調整長期政策規劃方向。

現今國際情勢迫使中國大陸「去美化」而美國「去中化」，一時之間臺灣廠商既可能存在搶單、轉單商機，也可能受爭端波及而受到限制。因此為降低不確定風險，廠商或應在美中市場之外開創新型態跨國供應鏈模式以降低可能的衝擊。

參、關注中國大陸擴內需政策的衍生影響

歸納來看，為了暢通國內循環，「十四五」時期擴內需政策重點必定聚

焦在如何促成土地、勞動、資本、技術等要素的進一步「市場化」。因此，從已公布的政策趨勢來看，中國大陸將逐步放寬包括石油、電力、天然氣、鐵路、民航、電信、軍工等壟斷性行業對民間資本的開放。同時，引導民間資本投入養老、托幼、醫療、教育等公共服務領域。而為了推動產業自主創新，中國大陸必定鎖定特定先進製造業，以一攬子政策支持。承上，預判「十四五」規劃對臺灣產業可能的影響如下：

首先，「雙循環」戰略主要是以中國大陸內需市場為槓桿。因此，針對「雙循環」對臺灣的影響，比較值得注意的是對我國出口貿易方面，對以中國大陸為主要出口市場的臺灣產業來說，除非產品具有不可取代性，否則勢必加速在地化布局而減少來自臺灣的進口需求。至於服務貿易方面的影響，受疫情因素，短期內陸客來臺或是醫療旅遊趨勢仍不容樂觀。對在陸臺商的影響方面，研判「外貿轉內貿」及「產業數位轉型」會使中國大陸內需市場變得更加競爭。

其次，以 5G 為主的資通訊、晶圓代工封測、印刷電路板、感測器、機床等產業，都是臺灣的優勢產業，也是中國大陸「新基建」所需要的項目，對已具規模的資通訊臺灣產業來說是個契機；此外，「新基建」帶動的產業數位化、數位產業化，也將迫使以中國大陸為市場的臺灣企業必須隨之轉型。

第三，以幾個核心區域為主的特定產業，將進一步群聚；在中國大陸的臺灣企業也必須隨之調整布局；特別是在東南沿海的中國大陸臺商，將可能基於產業型態的轉變，轉移到中西部或海南自貿港。

至於強調「高品質發展」與「自主創新」的「十四五」產業政策，對在中國大陸投資的臺商來說是一面兩刃：加速與國際接軌，將讓臺商能夠享有更為公平的營商環境，但也代表臺商將逐漸不再享有特殊待遇。而集中資源推動產業自主創新，對具研發能力、擁有高新技術的臺商來說，其在中國大

陸發展將獲得更多政府資源及市場機會；但對以從事外貿、傳產為主，或是低附加價值、技術門檻不高的臺商來說，將面臨升級轉型，甚或轉移離開的壓力。

整體而言，在下階段的布局，臺商有必要緊扣智慧製造和智慧城市，因為中國大陸現在想做的是全場域的智慧化跟自動化，從城市到工廠到家庭都全面智慧化；與此同時，未來也需更加關注中國大陸區域戰略、城市群發展，以掌握在陸臺商移轉動向。

肆、關注中國大陸發展全產業鏈思維，追求自主 創新對我之影響

一、因應陸方恐對我關鍵技術強化掌控，建議應 於法規面加強投資審查

近年中國大陸積極追求關鍵技術自主生產，以擺脫核心技術依賴其他先進國家的困境。2015年3月中國大陸總理李克強在政府報告中提及、並由國務院正式發布「中國製造2025」，作為實施「製造強國」戰略首個十年綱領。新情勢下，研判中國大陸為快速達到製造強國目標已穩固政權，「十四五」期間仍將持續善用其制度優勢—專制體制下政府與國有企業的共同動員，無論是透過「正面酬賞」或「負面施懲」，對其他國家的關鍵技術巧取豪奪。而在兩岸經貿關係過去緊密鑲嵌下，將衝擊我經濟安全與產業國際優勢。

民主與科技是臺灣在國際社會與全球價值鏈（GVC）立足基石，面對關鍵技術恐被中國大陸強化掌控之風險，宜謹慎看待，建議可透過加強投審以茲因應。針對中國大陸透過合法併購、擴大股權；或是非法竊取、地方政府透過行政權實質影響力迫使臺商以技術換市場、甚或是直接挖角我技術人才

等「灰色渠道」，以取得戰略產業的關鍵技術。相較於歐美等先進國家，我國現行法規顯有不足，將使企業營業秘密與關鍵技術暴露於風險中。

然而，法規之修訂往往需要契機，內外局勢演變與民意支持力道等皆須通盤考量。目前疫情肆虐且民主國家不乏出現「與中國脫鉤」、「鼓勵企業撤出中國」的氛圍下，加以兩岸民間分歧日益擴大，不妨為相關法規朝向加強投審之「政策窗」(Policy Window)。根據交通大學科法所林志潔教授的建議，我國在法規層面上針對防止關鍵技術外流至中國大陸，或可朝以下方向推動：

第一，我國現行法規針對陸資與外資是「雙軌審查」，但全球化下的國際資本流動，背後是否由中國大陸主導；「外資」含有多少陸資成分實難辨明。為防止關鍵技術外流至中國大陸，雙軌審查未來可思考能否合併，並改以資金控制權或實質控制權認定。(涉及法規：外國人投資條例)

第二，杜絕陸資在臺利用代理人控制我國境內公司。在《兩岸人民關係條例》中增加「人頭罪」、「吹哨條款」等之可行性研究。

第三，不再僅以股份、出資額等做為陸資認定標準，改以是否涉及關鍵產業。或可思考改以是否涉及關鍵產業，如軍事、半導體等關鍵技術為判準。(涉及法規：大陸地區人民來臺投資許可辦法)

第四，增強高科技出口管制制度，相關單位未來或可研擬禁止投資與合作項目。

第五，加強貿易法相關修法，嚇阻廠商輸出戰略性高科技貨品，以及標示不實產地。(涉及法規：貿易法)

二、推動數位轉型引領產業發展，留才攬才是重要關鍵

業界提及我國投審會的審核將是關鍵，若阻擋臺資廠參與相關投資，將對臺灣蘋果供應鏈形成一道屏障，有助杜絕國安疑慮。惟阻擋投資案不會改變中國大陸產業競爭力日益成長的事實，持續壯大臺灣本身的製造業聚落效應，才是維持成長與競爭力的關鍵。政府和企業在未來中長期技術藍圖上，更應展現對高階設備、關鍵材料自主化的企圖心，才能維繫和中國大陸產業間的差異性。

大體而言，我國未來將從硬體製造走向系統整合，聚焦智慧製造、智慧醫療、智慧交通，同時也要推自己的 AI 晶片。臺灣最大企業數位學習平臺「天下創新學院」連續 3 年對臺灣 2000 大企業做數位轉型調查，2019 年 12 月 4 日發布最新「2000 大企業數位轉型與人才大調查」白皮書。按白皮書調查顯示，臺灣產業數位轉型已有部分具體成功案例，而這些成功案例，應要能廣泛擴散。為了達成轉型成功，白皮書建議企業必須建立短中長期的轉型策略地圖，若領導者想要扭轉組織思考慣性，讓主管與員工相信轉型的可行性，建議可以先從一些容易有成效的經營項目開始數位轉型，累積試點先行的成功經驗，可以為整個企業組織帶來更多轉型信心，接著再逐步推動到其他部門，翻轉昔日的經營模式與管理思維，才能算是真正的數位轉型。

數位轉型只是過程與手段，最重要的目的是創造新商業模式、新市場與新客戶，建議政府可以在現有推動臺灣產業數位轉型政策的基礎上，強化企業推動前述的三個面向。

此外，根據 SAS 臺灣、天下實驗室於 2020 年 6 月合作發布的「臺灣企業 AI 領先度大調查」顯示，若以資源面因素來看，企業都認為「人才」是

發展新興產業（5G、人工智慧等）的關鍵，其次才是「年度預算」；「績效指標明確」排第三，「給予充足專案時程」為第四重要的資源。然而，人才難尋卻是企業普遍的困擾，進一步探討我國新興產業人才培育的主要問題包括：產學無法接軌；高教制度僵化，人才無法量產；產業投資資金趨於保守，人才發展受限。

如何縮短學用落差，並且符合產業需求，以解決臺灣人才短缺的問題，是新興產業在下個世代的發展目標。無論是從人才發展基礎上的學校教育、企業用才實際狀況，再到政府人才政策的推動目標，各方單位需要積極溝通人才倡議的重要性，使臺灣產業共同關注產業的整體競爭力、人才培育及永續發展等關鍵議題，以多元方式協助新興產業持續吸引、發展和保留人才。在這個過程當中，以下是可思考的方向：

第一，原有產業人才進化：硬體立國的臺灣，更要培育高階軟體人才。高階軟體人才的特質是學習力強，易於進入任何新領域，除了會寫網路、流動應用程式（Mobile App）、處理複雜的演算法外，也能投入機器學習（Machine learning），而且在新興產業時代中，高階軟體人才和網路時代很不相同。在網路時代，人才比較偏向單兵作戰，一人就能完成一個專案或得到成果；但新興產業時代完全不同，人才組織是協力式、需要團隊合作。

臺灣的產業還是以硬體與代工製造為主，在這個架構上，若沒有足夠的軟體人才，還是單純集中於投入硬體，或是投入軟體卻沒有提供服務，當軟體免費的商業模式大行其道時，臺灣產業就會走得非常辛苦。

因此，臺灣需要能結合跨領域與傳統領域的高階人才，要思考的角度是高端軟體人才的培養，且新興產業不僅是對網路產業，是對各行各業都會產生巨大影響力。臺灣產業中目前最有優勢的是半導體和 IC 設計、醫療與機械等三大產業，但這些產業過去都未重視軟體發展，因此現階段人才不足。若人才不足長期化，整體產業就會停留在原有的半導體與電子硬體產業，在

這種情況下，就算臺灣的硬體產業 GDP 總產值增高，仍然無法擺脫原有的代工模式，難以主動創造新產業與提供新型態的就業機會。

第二，學校人才加速培養。在校園人才方面，在校生已感受到全球化、社會面對的美、中競爭壓力，也認知到新興產業重要性。此外，校園新興產業人才需要至少十幾個科系的跨領域整合，目前跨領域風氣正盛，除了機械、電機、物理、資訊工程等 4 個科系跨系升學愈漸常見；專精於資管、財經、統計的數據科學人才，也都是發展新興產業所需的關鍵人才。

值得注意的是，臺灣的高等教育中，學生數量和師資數量都有一定比例，也有總量管制。該政策限縮了讓更多新教師進入校園，多元培育學生因應產業需求。建議政府思考產業需求變動，適度增加高教師生比之彈性。

第三，應解決新興產業新創公司面對困境。補助顯然是政府推動創新及扶植創新的有效工具之一，但補助的執行方式應與時俱進，根據要補助標的不斷調整。臺灣人工智慧學校提出，可從臺灣獨特的利基切入，例如 B 型肝炎防治、交通、治水、地震、颱風、空污問題等，這些也是很多國家正試圖解決的共通問題，政府不妨透過政策性投資，培育出可泛用於各國的解決方案。此外，也可調整行之有年的事前補助制度，將一定比例更改為事後補助，以避免補助款永遠流向最知名、本身資源已較足夠的公司或學者，喪失幫助沒沒無聞但具潛力之團隊的機會。

除了補助外，政府還可更積極解決臺灣新興產業發展的關鍵痛點—數據，包含蒐集、清理等面向。例如臺灣推動健保制度多年，在醫療技術方面又居全球前列，若政府能整合各大醫療中心的病歷及各種診察資料，將可促進臺灣最具潛力的智慧醫療快速發展。政府可在尊重市場機制的前提下，透過適當法規開放，達到產業發展、社會福祉及個人尊嚴的平衡。

另外，由於臺灣內需市場的規模有限，政府也應加速推動將英文列為官

方語言。不可否認，美國學術與科技發展能夠成為全球動見觀瞻的標準，與英文長期做為全球通用語言有密不可分的關係；全球具有強大產業競爭力的國家或地區，例如新加坡、以色列、荷蘭、香港，人民普遍也都具備良好英文溝通能力。故若能夠藉由良好的英語力打入英語系市場，擴大市場版圖，我國會更有機會突破代工模式，將優秀的文化、軟體或品牌輸出到世界各地，並達到全球等級的規模經濟。

參考文獻

一、外文部分

Deng, C. (2018). A Broke Chinese City Is Raked Over the Coals by Furious Citizens. *The Wall Street Journal*. Retrieved from:
<https://www.wsj.com/articles/how-a-chinese-citys-debt-woes-sparked-local-outrage-1535999473>.

Diermeier, M., Guldner, F., & Obst, T. (2020). Debt Risks on the Silk Road. Retrieved from:
<https://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/matthias-diermeier-thomas-obst-verschuldungsrisiken-auf-der-seidenstrasse-478361.html>.

EIU (2019). *Safe Cities Index*. London: Economist Intelligence Unit.

Fitch (2020). *Sovereign Credit Rating*. Retrieved from:
<https://www.fitchratings.com/research/fund-asset-managers/fitch-ratings-updates-2020-sector-outlooks-to-reflect-coronavirus-impact-27-03-2020>.

Freedom House (2020). *Freedom in the World*. New York: Freedom House.

Garrett, L. (2020). Welcome to the Belt and Road Pandemic. *Foreign Policy*. Retrieved from:
<https://foreignpolicy.com/2020/01/24/wuhan-virus-china-belt-and-road-pandemic/>.

Heritage Foundation (2020). *Index of Economic Freedom*. Washington, DC: Wall Street Journal.

Hillman, J. (2018). *China's Belt and Road Initiative: Five Years Later*. CSIS. Retrieved from:
<https://www.csis.org/analysis/chinas-belt-and-road-initiative-five-years-later-0>.

Hurley, J., Morris, S., & Portelance, G. (2018). *Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective*. Center for Global Development. Retrieved from:

<https://www.cgdev.org/publication/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-a-policy-perspective>.

IMD (2019). *The Imd World Talent Ranking*. Vaud, Switzerland: International Institute for Management Development.

IMD (2019). *World Competitiveness Rankings*. Vaud, Switzerland: International Institute for Management Development.

Jones, L., & Hameiri, S. (2020). *Debunking the Myth of ‘Debt-trap Diplomacy*. Chatham House. Retrieved from:
<https://www.chathamhouse.org/2020/08/debunking-myth-debt-trap-diplomacy>.

Moody’s (2020). *Sovereign Credit Rating*. New York: Moody’s.

Overholt, H. W. (2020). *After the coronavirus, can Chinese politics ever be the same*. Inside Story. Retrieved from:
<https://insidestory.org.au/coronavirus-in-chinese-politics/>.

PRS (2020). *International Country Risk Guide*. New York: Political Risk Service Group.

RSF (2020). *World Press Freedom Index* Westport, Conn.: Reporters Without Borders.

S&P (2020). *Sovereign Credit Rating*. New York: Standard & Poor’s.

Silver, L., Devlin, K., & Huang, C. (2019). *China’s Economic Growth Mostly Welcomed in Emerging Markets, but Neighbors Wary of Its Influence*. Pew Research Center. Retrieved from:
<https://www.pewresearch.org/global/2019/12/05/chinas-economic-growth-mostly-welcomed-in-emerging-markets-but-neighbors-wary-of-its-influence/>.

Tellis, A., Szalwinski, A., & Wills, M. (2019). *US-China competition for Global Influence*. The National Bureau of Asian Research.

The Economist (2020). *The pandemic is hurting China’s Belt and Road Initiative*. Retrieved from:

<https://www.economist.com/china/2020/06/04/the-pandemic-is-hurting-china-as-belt-and-road-initiative>.

The World Bank (2018). Belt and Road Initiative. Retrieved from:
<https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/brief/belt-and-road-initiative>.

Tonchev, P. (2020). The Belt and Road After COVID-19. The Diplomat. Retrieved from:
<https://thediplomat.com/2020/04/the-belt-and-road-after-covid-19/>.

WEF (2019). Global Competitiveness Report. Geneva, Switzerland: World Economic Forum.

WIPO (2019). Global Innovation Index. Geneva, Switzerland: World Intellectual Property Organization.

WJP (2020). World Justice Project Rule of Law Index. Washington, DC: World Justice Project.

Z/Yen (2020). Global Financial Centres Index. London: City of London.

二、中文部分

中國電子信息產業發展研究院 (2020), 「製造業創新中心白皮書」。

中國銀行研究院 (2020), 「我國自貿試驗區『十三五』發展和『十四五』展望, 宏觀觀察, 2020 年第 31 期, 頁 1-21。

毛捷、徐軍偉 (2019), 「中國地方政府債務問題研究的現實基礎」, 財政研究, 第 1 期, 頁 3-23。

牛播坤 (2020), 「全球產業鏈重構下的危與機」, 華創證券研究報告。

王旭陽、肖金成、張燕燕 (2020), 「我國自貿試驗區發展態勢、制約因素與未來展望」, 改革, 2020 年 3 期, 頁 126-139。

王紹光 (2020), 「中國崛起的世界意義」, 中信出版社。

- 西南財經大學中國家庭金融調查與研究中心、螞蟻金服集團研究院 (2019), 「中國居民槓桿率和消費信貸問題研究報告」, 下載自:
<https://tech.antfin.com/research/dynamic/news/616>。
- 吳明澤 (2017), 「中國大陸債務問題與風險分析」, 展望與探索, 第 15 卷, 第 10 期, 頁 54-78。
- 吳明澤 (2019), 「美中貿易戰下中國大陸金融風險情勢」, 經濟前瞻, 第 186 期, 頁 27-32。
- 李奇霖、張德禮 (2020), 「民粹主義興起和逆全球化」, 粵開證券研究報告。
- 沈國兵 (2020), 「新冠肺炎疫情全球蔓延對國際貿易的影響及紓解舉措」, 人民論壇·學術前沿, 2020 年第 7 期, 頁 85-90。
- 肖維鵠 (2019), 「我國新一輪對外貿易政策對擴大進口的影響及應對」, 對外經貿實務, 2019 年 5 期, 頁 79-82。
- 周勇 (2020), 「全國政協委員周勇: 化『危』為『機』 推進高品質『一帶一路』建設」, 中國勘察設計, 2020 年第 6 期, 頁 30-31。
- 周曉波、陳璋 (2020), 「主動擴大進口的戰略內涵及其經濟影響」, 現代經濟探討, 2020 年 2 期, 頁 58-63。
- 林欣、李春頂 (2020), 「中國利用外資 70 年: 回顧、現狀及展望」, 國際貿易, 2019 年 10 期, 頁 4-18。
- 武芳 (2020), 「新冠疫情下『一帶一路』如何開啟新征程」, 中國遠洋海運, 2020 年第 6 期, 頁 54-55。
- 紀飛峰 (2020), 「新冠疫情沖擊下『一帶一路』建設的危與機」, 國際融資, 2020 年第 5 期, 頁 23-25。
- 范英 (2016), 「『一帶一路』對國內產業布局的影響」, 絲路視野, 2016 年第 13 期, 頁 6-8。
- 香港民意研究所 (2020), 《香港民意研究計劃》。香港: 香港民意研究所。
- 唐朱昌、黃哲 (2019), 「價值鏈研究視角下的對外開放— 一個文獻綜述」, 廣西財經學院學報, 2019 年 2 期, 頁 110-120。

- 徐奇淵、趙海 (2020),「從全球化三個階段,來理解中美衝突的演進邏輯」,財經雜誌,2020年第1期,頁1-4。
- 徐萍 (2020),「外商投資法及其實施條例開啟外資管理全新時代」,中國外資,2020年1期,頁48-49。
- 馬國書 (2020),「應建立『一帶一路』疫情防控多邊共贏聯盟」,國際融資,2020年第5期,頁32-33。
- 高善文 (2019),「中國經濟轉型的國際比較」,安信證券研究報告。
- 張倩 (2020),「『一帶一路』倡議下的知識產權交流與合作」,法制博覽,2020年21期,頁183-184。
- 張輝、閔強明、唐毓璿 (2020),「『一帶一路』建設推動形成全面開放新格局」,北京交通大學學報,2020年4月,頁1-11。
- 張曉晶、劉磊 (2020),「2020年1季度中國槓桿率報告」,下載自:
http://ie.cssn.cn/academics/recent_papers/202004/t20200430_5120823.html。
- 張譽馨 (2020),「『一帶一路』實踐:成果、反響與前景分析」,文化軟實力,2020年第2期,頁83-88。
- 曹紅輝 (2020),「儘快建立『一帶一路』公共衛生國際合作機制」,國際融資,2020年第5期,頁22、35。
- 郭玉清、毛捷 (2019),「新中國70年地方政府債務治理:回顧與展望」,財貿經濟,第9期,頁51-64。
- 郭濂 (2020),「抓住機遇、合作共贏、內外兼顧,應對新冠重大疫情」,國際融資,2020年第5期,頁16-18。
- 陳子昂 (2019),「『一個世界、兩套系統』變局下,臺商的轉型與契機」,MIC研究報告。
- 陳甬軍 (2020),「復工達產與『一帶一路』:穩定全球供應鏈產業鏈」,黨政研究,2020年第4期,頁16-19。
- 陳信宏、劉孟俊、歐宜佩等人 (2020),「全球價值鏈重組趨勢下探討臺灣產業轉型策略與作法」,中華經濟研究院,國家發展委員會委託計畫期末報告。

- 陳詠梅、何圳申 (2020),「中國外商投資法的變革及其與國際協定的協調」, 國際商務研究, 2019 年 6 期, 頁 44-56。
- 彭德雷、鄭璉 (2020),「『一帶一路』數字基礎設施投資: 困境與實施」, 蘭州學刊, 2020 年第 7 期, 頁 98-111。
- 曾凡傳 (2019),「新時代中國對外開放新征程」, 哈爾濱學院學報, 2019 年 10 期, 頁 43-46。
- 開南大學中國財富經濟研究院 (2020),「『一帶一路』沿線各國正經受疫情嚴重考驗」, 國際融資, 2020 年第 5 期, 頁 33-36。
- 隋月紅 (2020),「進口貿易背後的中國標準輸出」, 決策諮詢, 2020 年 2 期, 頁 11-12。
- 黃文濤、李一爽、徐灼 (2020),「決勝 2020 之政策篇-政策如何發力穩成長?」, 中信建投證券研究報告。
- 黃文濤、徐灼 (2020),「決勝 2020 之目標篇-如何理解經濟成長目標?」, 中信建投證券研究報告。
- 黃群慧 (2020),「『十四五』時期深化中國工業化進程的重大挑戰與戰略選擇」, 中共中央黨校(國家行政學院)學報, 第 24 卷, 第 2 期, 頁 5-16。
- 黃穎 (2019),「從進博會便利化措施看中國擴大進口的路徑選擇」, 對外經貿實務, 2019 年 1 期, 頁 30-33。
- 葉輔靖、李大偉、楊長湧 (2019),「促進經濟高品質發展的高水平對外開放戰略研究」, 開放導報, 2019 年 2 期, 頁 7-14。
- 解運亮、毛健、付萬叢 (2019),「2020 年宏觀經濟形勢展望」, 民生證券研究報告。
- 廖凡 (2020),「《外商投資法》: 背景、創新與展望」, 廈門大學學報, 2019 年第 3 期, 頁 140-149。
- 趙欣 (2020),「新時期我國地方政府債務風險治理對策探討」, 中國鄉鎮企業會計, 第 5 期, 頁 1-3。
- 趙建 (2020),「警惕居民債務」, 財道 (Finance Strategy), 頁 78-81。

趙偉、張蓉蓉、段玉柱 (2020),「『穩成長』政策思路梳理」,長江證券研究報告。

劉宇婷(2017),「『一帶一路』科學戰略機制對我國經濟社會的影響與挑戰」,現代商業,2017年30期,頁170-171。

劉念 (2019),「『一帶一路』戰略與中國對外開放戰略的新特徵」,現代企業文化,2019年20期,p.161。

樊信江、顏子琦、孫嘉倫、張偉 (2020),「今年兩會還有哪些懸念有待揭曉?」,華西證券研究報告。

樊磊 (2020),「新冷戰、半脫鉤與雙循環」,國海證券研究報告。

蔡春林、李曉蘭 (2020),「新冠疫情下的『一帶一路』建設」,唯實,2020年第5期,頁52-56。

諸建芳、程強、劉博陽 (2020),「促進『雙循環』,邁向新格局」,中信證券研究報告。

謝亞軒、羅雲峰、張一平、高明、張秋雨、劉亞欣 (2020),「中國在全球產業鏈地位面臨的八個挑戰」,招商證券研究報告。

謝謙、劉洪愧 (2019),「『一帶一路』與自貿試驗區融合發展的理論辨析和實踐探索」,學習與探索,2019年第1期,頁1-11。

鍾昌標 (2020),「《外商投資法》與中國對外開放模式的轉型」,武漢大學學報,2019年9月,頁138-147。

鍾欣宜 (2017),「中國製造 2025 之初探」,經濟研究,第17期,頁346-371。

三、網站部分

「《外商投資法實施條例》要點概覽」(2020年1月22日),《Deacons 的近律師行》,

<https://www.deacons.com/zh-hk/news-and-insights/publications/an-overview-of-the-key-points-for-the-implementation-of-the-foreign-investment-law.html>。

- 「《新基建，新動能，新征程》報告：十大 China Built 企業，從 China Made 換道超車的秘密武器！」(2020 年 8 月 27 日)，《墨天輪》，
<https://www.modb.pro/db/29762>。
- 「『一帶一路』並非債務陷阱外交？」(2020 年 8 月 29 日)，《德國之聲》，
<https://www.dw.com/zh/%E4%B8%80%E5%B8%A6%E4%B8%80%E8%B7%AF%E5%B9%B6%E9%9D%9E%E5%80%BA%E5%8A%A1%E9%99%B7%E9%98%B1%E5%A4%96%E4%BA%A4/a-54753902>。
- 「『一帶一路』風險多，為什麼還有國家不斷加入？」(2019 年 4 月 18 日)，
《美國之音》，
<https://www.voacantonese.com/a/cantonese-ygf-china-bri-popularity-20190418-ry/4881472.html>。
- 「『一帶一路』變『一帶疫路』研究員：三大重災國親中失警覺心」(2020 年 3 月 18 日)，《香港蘋果日報》，
<https://hk.appledaily.com/china/20200318/UN3KLGJCNH73FUTQULJNAPGQU/>。
- 「2019(第二屆)中國國際進口博覽會商業展展後報告」(2020 年 3 月)，《中華人民共和國商務部》，
<https://www.ciie.org/resource/upload/zbh/202003/05164151jprq.pdf>。
- 「2 月份當月戶均移動互聯網接入流量達近 12 個月最高點」(2020 年 3 月 25 日)，《新華網》，
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2020-03/25/c_1125766590.htm。
- 「5G 加快發展帶來啥？8 萬億消費，300 萬個工作崗位在路上」(2020 年 3 月 25 日)，《北京新浪網》，
<https://news.sina.com.tw/article/20200325/34641368.html>。
- 「8 月份國民經濟持續穩定恢復」(2020 年 9 月 15 日)，《中國大陸統計局》，
http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202009/t20200915_1789518.html。
- 「9 省市新基建規劃方案：區塊鏈成標配！」(2020 年 9 月 23 日)，《鏈聞》，
<https://www.chainnews.com/zh-hant/articles/259236394067.htm>。
- 「A 股話題新基建，一文看懂商機在哪」(2020 年 3 月 14 日)，《鉅亨網》，
<https://news.cnyes.com/news/id/4451631>。

- 「一帶一路再遇挫 愛沙尼亞拒絕中資興建海底隧道」(2020年8月3日)，
《美國之音》，
<https://www.voacantonese.com/a/wcc-Estonia-rejects-china-backed-baltic-tunnel-ry/5527610.html>。
- 「一帶一路合作項目不停工」(2020年3月2日)，《中國商務新聞網》，
https://www.sohu.com/a/377242692_275039。
- 「一帶一路重挫！愛沙尼亞宣布放棄中國支持的全球最長海底隧道計畫」
(2020年8月1日)，《自由財經》，
<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3246386>。
- 「人民大學報告：今年中國經濟有望增長2.9%，但消費低迷要重視」(2020年6月20日)，《新浪財經》，
<https://finance.sina.com.cn/roll/2020-06-20/doc-iircuyvi9551826.shtml>。
- 「大陸製造業關鍵技術自給率，力拚2025年達70%」(2019年12月14日)，
《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/7333/4226203>。
- 「工信部隻字不提中國製造2025，改提強國建設」(2018年7月24日)，《中央社》，
<https://www.cna.com.tw/news/acn/201807240326.aspx>。
- 「工程延宕、債務陷阱夾擊，疫情下『一帶一路』參與國的雙重危機」(2020年5月20日)，《鳴人堂》，
<https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/4577775>。
- 「中共國進民退變本加厲，臺灣豈能置身度外？」(2019年12月17日)，《聯合新聞網》，
<https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/4232414>。
- 「中國5月工業消費投資回暖，分析看好下半年表現」(2020年6月15日)，
《經濟日報》，<https://money.udn.com/money/story/5604/4636885>。
- 「中國社科院2020年『經濟藍皮書』發布會暨中國經濟形勢報告會」(2019年12月9日)，《中國網》，
http://www.china.com.cn/zhibo/content_75460054.htm。
- 「中國社會科學院經濟研究所課題組：『五年規劃』的歷史經驗與『十四五』
規劃的指導思想研究」(2020年5月7日)，《中國社會科學院經濟研究所網站》，
http://ie.cssn.cn/academics/recent_papers/202005/t20200507_5124800.html。

- 「中國就業人口 7.7 億，服務業占 47.4%」(2020 年 6 月 5 日)，《中央社》，
<https://www.cna.com.tw/news/acn/202006050109.aspx>。
- 「日媒：中國制定『中國標準 2035』，在產業界國際規則制定掌主導權」(2020 年 7 月 30 日)，《香港 01》，<https://www.hk01.com/外媒視點/504651/日媒-中國制定-中國標準 2035-在產業界國際規則制定掌主導權>。
- 「去年 472 家上市國企涉併購，資源整合現增量新模式」(2020 年 1 月 5 日)，
《北京新浪網》，
<https://news.sina.com.tw/article/20200115/33992152.html>。
- 「外國競向中國求援防疫 成官媒宣傳素材」(2020 年 3 月 16 日)，《中央社》，
<https://www.cna.com.tw/news/acn/202003160311.aspx>。
- 「先正達重組模式：直奔經濟布局主題的高品質改革」(2020 年 1 月 10 日)，
《新浪財經》，
<https://finance.sina.cn/2020-01-10/detail-iihnzakh3229742.d.html?cre=wap page&mod=r&loc=2&r=9&rfunc=12&tj=none>。
- 「在高科技領域向美宣戰？北京野心勃勃籌劃的『中國標準 2035』令業界超擔憂這件事」(2020 年 4 月 29 日)，《風傳媒》，
<https://www.storm.mg/lifestyle/2574993>。
- 「地方新基建施工圖漸明，二季度投資增速將反彈」(2020 年 5 月 17 日)，
《北京新浪網》，
<https://news.sina.com.tw/article/20200517/35186936.html>。
- 「多家央企劇透今年計劃，混改仍是重頭戲」(2020 年 1 月 10 日)，《北京新浪網》，
<https://news.sina.com.tw/article/20200110/33950760.html>。
- 「多措並舉穩住外貿外資基本盤」(2020 年 9 月 29 日)，《人民網》，
<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0929/c1001-31878777.html>。
- 「我們盤了 500 家新基建企業，最核心的乾貨都在這裡了！」(2020 年 8 月 28 日)，《鏈聞》，
<https://www.chainnews.com/zh-hant/articles/339071081834.htm>。
- 「李克強：疫情前所未有衝擊經濟，要做好六保六穩」(2020 年 4 月 24 日)，
《中央社》，
<https://www.cna.com.tw/news/acn/202004240354.aspx>。

- 「李克強 6 億人月入千元人民幣說，官方首證實」(2020 年 6 月 16 日)，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/7331/4638986>。
- 「兩會：政策導向下消費金融發展空間增大」(2020 年 6 月 1 日)，《經貿透視雙週刊》，
<https://www.trademag.org.tw/page/newsid1/?id=765637&iz=6>。
- 「武肺大蕭條的「一帶一路」大破財：中國願意債務減免嗎？」(2020 年 5 月 18 日)，《轉角國際》，
https://global.udn.com/global_vision/story/8663/4571486。
- 「武漢封城，痛擊『中國製造 2025』計畫核心」(2020 年 2 月 4 日)，《鉅亨網》，<https://news.cnyes.com/news/id/4438367>。
- 「社科院報告：2021-2025 年期間中國將走向高收入國家」(2019 年 12 月 23 日)，《新浪財經》，
<https://finance.sina.com.cn/roll/2019-12-23/doc-iihnzhfz7776413.shtml>。
- 「肺炎疫情：這些國家爭相示愛取悅北京背後的考量」(2020 年 2 月 27 日)，《BBC》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-51643457>。
- 「肺炎疫情下全球產業鏈面臨重構：『去中國化』是否可行」(2020 年 4 月 14 日)，《BBC 中文網》，
<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-52229356>。
- 「阻中資搶技術，各國修法嚴審」(2020 年 5 月 4 日)，《自由時報》，
<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1370284>。
- 「保持定力 打好污染防治攻堅戰」(2020 年 5 月 14 日)，《人民網》，
<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0514/c1001-31707971.html>。
- 「挑戰美元 中推數位貨幣一帶一路」(2020 年 4 月 27 日)，《自由財經》，
<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1368726>。
- 「疫後『一帶一路』是日暮西山還是一片坦途」(2020 年 8 月 28 日)，《美國之音》，
<https://www.voacantonese.com/a/while-china-goes-inward-will-xis-belt-and-road-see-the-end-20200828/5561634.html>。

- 「疫情令一帶一路鐵路貨運量大增」(2020年5月15日),《華爾街日報》, <https://hk.finance.yahoo.com/news/%E7%96%AB%E6%83%85%E4%BB%A4%E4%B8%80%E5%B8%B6%E4%B8%80%E8%B7%AF%E9%90%B5%E8%B7%AF%E8%B2%A8%E9%81%8B%E9%87%8F%E5%A4%A7%E5%A2%9E-014220932.html>。
- 「疫情危機下的最亮明燈,中國新基建 5G 大餅這 8 檔臺股吃得到」(2020年5月13日),《今周刊》, <https://www.businesstoday.com.tw/article/category/80394/post/202005130011/疫情危機下的最亮明燈%E3%80%80中國新基建5G大餅「這8檔臺股」吃得到>。
- 「疫情衝擊 一帶一路是否還走得下去」(2020年4月14日),《中央廣播電臺》, <https://www.rti.org.tw/news/view/id/2059723>。
- 「疫潮加速國進民退,保增長要付代價」(2020年4月23日),《信報》, <https://www2.hkej.com/instantnews/china/article/2444318>。
- 「美三年制裁約 300 間中企企業為何中槍」(2020年8月31日),《聯合早報》, <http://www.uzaobao.com/mon/keji/20200831/77250.html>。
- 「美國 301 何以忌憚中國製造 2025,一次看懂」(2018年4月4日),《中時電子報》, <https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2386299>。
- 「重大工程漸次復工 全力打贏『十三五』收官戰」(2020年2月20日),《新華網》, http://www.xinhuanet.com/politics/2020-02/20/c_1125602797.htm。
- 「首屆進博會企業商業展展後報告發布」(2019年1月11日),《中華人民共和國商務部》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jshz/zn/201901/20190102826312.shtml>。
- 「病毒阻斷『一帶一路』!新冠肺炎重創習近平的中國夢」(2020年3月31日),《風傳媒》, <https://www.storm.mg/article/2466960>。
- 「馬克龍倡議後 G20 決定暫停非洲窮國債務來抗疫」(2020年4月20日),《法國國際廣播電臺》, <http://www.rfi.fr/tw/%E9%9D%9E%E6%B4%B2/20200420-%E9%A6%AC%E5%85%8B%E9%BE%8D%E5%80%A1%E8%AD%B0%E5%BE%8C>

-g20%E6%B1%BA%E5%AE%9A%E6%9A%AB%E5%81%9C%E9%9D%9E%E6%B4%B2%E7%AA%AE%E5%9C%8B%E5%82%B5%E5%8B%99%E4%BE%86%E6%8A%97%E7%96%AB

「馬克龍倡議後 G20 決定暫停非洲窮國債務來抗疫」(2020 年 4 月 20 日)，
《法國國際廣播電臺》，

<https://www.rfi.fr/tw/%E9%9D%9E%E6%B4%B2/20200420-%E9%A6%AC%E5%85%8B%E9%BE%8D%E5%80%A1%E8%AD%B0%E5%BE%8C-g20%E6%B1%BA%E5%AE%9A%E6%9A%AB%E5%81%9C%E9%9D%9E%E6%B4%B2%E7%AA%AE%E5%9C%8B%E5%82%B5%E5%8B%99%E4%BE%86%E6%8A%97%E7%96%AB>。

「商務部召開『自由貿易試驗區制度創新成果複製推廣工作情況及第三批』
最佳實踐案例專題新聞發布會」(2019 年 7 月 23 日)，《中華人民共和國商務部》，

<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ah/diaocg/201907/20190702884017.shtml>。

「商務部召開廣東、天津、福建自貿試驗區建設 5 週年網上專題新聞發布會」
(2020 年 4 月 28 日)，《中華人民共和國商務部》，

<http://big5.mofcom.gov.cn/gate/big5/www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20200428.shtml>。

「商務部召開遼寧等自貿試驗區設立三周年網上專題新聞發布會」(2020 年
4 月 17 日)，《中華人民共和國商務部》，

<http://www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20200417.shtml>。

「國家首次官宣「新基建」範圍：3 大方面 7 大領域全曝光」(2020 年 4 月
20 日)，《北京新浪網》，

<https://news.sina.com.tw/article/20200420/34917621.html>。

「國家統計局工業司副司長江源解讀 4 月份工業生產資料」(2020 年 5 月 15
日)，《中國大陸統計局》，

http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202005/t20200515_1745784.html。

「國家發改委首次明確新基建範圍，將從四方面促進新基建」(2020 年 4 月
20 日)，《北京新浪網》，

<https://news.sina.com.tw/article/20200420/34917573.html>。

- 「國務院新聞辦就 2020 年 1-2 月份國民經濟運行情況舉行發布會」(2020 年 3 月 16 日),《中國網》,
http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/16/content_5491835.htm。
- 「國進民退趨勢持續,凸顯中國民企經營困境」(2020 年 4 月 21 日),《中央通訊社》,
<https://www.cna.com.tw/news/acn/202004210253.aspx>。
- 「接班中國製造 2025?傳陸擬推中國標準 2035 掌新科技」(2020 年 4 月 27 日),《MoneyDJ 新聞》,
<https://www.moneydj.com/KMDJ/News/NewsViewer.aspx?a=5367819d-0e8b-485c-9980-94be27f30d47>。
- 「推進高水準開放已成為『十四五』改革發展的關鍵」(2020 年 5 月 19 日),
《中國經濟時報》,
https://www.sohu.com/a/396083582_115495。
- 「深圳躍全球 5G 第一城」(2020 年 8 月 18 日),《聯合新聞網》,
<https://money.udn.com/money/story/11038/4789455>。
- 「混合所有制改革應避免五重誤區」(2020 年 5 月 21 日),《學習時報》,
http://www.dzllzg.com/litt/202005/t20200521_5859871.html。
- 「習近平:在決戰決勝脫貧攻堅座談會上的講話」(2020 年 3 月 7 日),《人民網》,
<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0307/c64036-31621224.html>。
- 「習近平主持召開經濟社會領域專家座談會,研討十四五規劃」(2020 年 8 月 24 日),《香港 01》,
<https://www.hk01.com/議事廳/514924/習近平主持召開經濟社會領域專家座談會-研討-十四五-規劃>。
- 「陸民企 500 強,阿里排第一」(2020 年 1 月 10 日),《經濟日報》,
<https://money.udn.com/money/story/5603/4278275>。
- 「陸多地新基建新政出爐,預估 2025 投資將達 10 兆人民幣」(2020 年 5 月 14 日),《時報新聞》,
<https://ww2.money-link.com.tw/RealtimeNews/NewsContent.aspx?SN=4182628001&PU=0010>。
- 「陸業界力推,3GPP 敲定 R16 標準」(2020 年 7 月 5 日),《工商時報》,
<https://ctee.com.tw/news/china/295889.html>。

- 「華為 5G：美國允許企業合作制定技術標準有何考量」，(2020 年 6 月 16 日)，《BBC 中文網》，
<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53067777>。
- 「黃奇帆：新冠肺炎疫情下對中國公共衛生防疫體系改革的建議」(2020 年 2 月 11 日)，《第一財經》，<https://www.yicai.com/news/100500338.html>。
- 「新一代信息技術開啟製造業融合發展新篇章」，(2020 年 7 月 3 日)，《中國大陸國家互聯網信息辦公室》，
http://www.cac.gov.cn/2020-07/03/c_1595329417544396.htm。
- 「新基建，是什麼？」(2020 年 4 月 26 日)，《新華網》，
http://www.xinhuanet.com/politics/2020-04/26/c_1125908061.htm。
- 「新基建助力抗疫情穩增長正當其時」(2020 年 3 月 13 日)，《新浪財經》，
http://www.xinhuanet.com/tech/2020-03/13/c_1125705233.htm。
- 「新基建到底新在哪」(2020 年 3 月 20 日)，《新華網》，
http://www.xinhuanet.com/tech/2020-03/20/c_1125738742.htm。
- 「新基建激發中國經濟的發展潛力」(2020 年 3 月 26 日)，《中國評論新聞網》，
<http://hk.crntt.com/doc/1057/2/1/9/105721998.html?coluid=7&kindid=0&doid=105721998&mdate=0326082952>。
- 「經濟學人：新冠肺炎使各國與中國漸行漸遠」(2020 年 3 月 8 日)，《天下雜誌》，
<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5099274>。
- 「解析「新基建」如何扮起拉升中國內需推手」(2020 年 4 月 12 日)，《鉅亨網》，
<https://news.cnyes.com/news/id/4462863>。
- 「銀保監會：2019 年末我國商業銀行不良貸款率 1.86%」(2020 年 2 月 17 日)，《中國政府網》，
http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/shuju/2020-02/17/content_5480190.htm。
- 「默認『中國製造 2025』失敗，北京再推『中國標準 2035』搶奪全球科技主導權」(2020 年 4 月 30 日)，《上報》，
<https://tw.news.yahoo.com/%E9%BB%98%E8%AA%8D-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E8%A3%BD%E9%80%A02025-%E5%A4%B1%E6%95%9>

7-%E5%8C%97%E4%BA%AC%E5%86%8D%E6%8E%A8-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%A8%99%E6%BA%962035-230100614.html。

「穩外資初顯成效 4 月我國利用外資正增長」(2020 年 5 月 15 日),《人民網》,

<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0515/c1004-31709914.html>。

「關注大陸『十四五』經濟主旋律」(2020 年 8 月 8 日),《聯合新聞網》,

<https://udn.com/news/story/7338/4764851>。

「觀點中國：疫情全球蔓延不會阻擋「一帶一路」的共建步伐」(2020 年 3 月 20 日),《中國網》,

http://ydyl.china.com.cn/2020-03/20/content_75839021.htm。

附件一 自貿試驗區及其政策近期 動態

一、中央部門：發布自貿試驗區協助穩外貿、穩 外資工作之文件

2020年1月15日，國務院發布《關於在自由貿易試驗區暫時調整實施有關行政法規規定的通知》，宣布在18個自由貿易試驗區暫時調整實施《營業性演出管理條例》、《外商投資電信企業管理規定》和《印刷業管理條例》3部行政法規的有關規定，允許外國投資者和臺灣地區的投資者設立獨資演出經紀機構，或是在陸方控股的前提下設立中外合資經營的文藝表演團體，臺灣地區的投資者亦可在陸方控股的前提下設立合資經營的文藝表演團體；允許設立外商獨資印刷企業；以及將上海自由貿易試驗區原有區域（28.8平方公里）的外商投資電信企業試點政策推廣至所有自由貿易試驗區執行。

其後，待新冠肺炎疫情趨緩後，海關總署於2月25日提出**6條支持綜合保稅區發展的措施**，以協助做好穩外貿穩外資的工作。第一條即負有進一步推動自貿試驗區發展的意涵，主要內容為支援自貿試驗區優先設立綜合保稅區，服務自貿試驗區建設發展，同時支援在符合條件的國家級新區、經濟技術開發區、高新技術產業開發區設立綜合保稅區，發揮多區疊加優勢。

其餘5條措施雖未直指自貿試驗區，但由於大多數自貿試驗區內均設有綜合保稅區，故理論上仍有助於推動自貿試驗區之發展。其內容分別為：(1) 新設綜合保稅區向中西部地區傾斜，支援發展勢頭較好的東部地區設立綜合保稅區，服務地區開放型經濟建設，加快推進保稅港區等其他類型海關特殊監管區域轉型升級為綜合保稅區，擴大政策覆蓋面；(2) 推進全球維修和再

製造業務在區內全面落地實施，支持綜合保稅區多元化發展；(3) 創新海關監管模式，對應用企業資源計畫 (ERP)、倉庫管理系統 (WMS) 等管理系統且具備海關監管條件的區內企業，實施網上監管；(4) 加大對區內企業信用培育，統籌關區認證資源，對申請高級認證企業的區內企業，加快認證進程，說明更多區內企業成為海關「經認證的經營者 (AEO)」企業；(5) 在區內大力推動「互聯網+保稅」監管，區內企業向海關申請註冊登記、備案或變更的，海關實行網上辦理。

時至 4 月 28 日，商務部在網上專題發布會上公開表示，由於當前影響世界經濟的各種不確定因素增加，商務部將進一步壓縮自貿試驗區外商投資准入負面清單，並在全國自貿試驗區深入開展「證照分離」改革全覆蓋試點，為外資企業提供更開放透明的准入環境，以及有效發揮自貿試驗區推動疫情防控 and 經濟社會發展、擴大對外開放的統籌功能，為外資企業提供更多支援。

二、上海自貿試驗區：發布金融、外貿相關措施

1. **金融相關措施**：或受到新冠肺炎疫情影響，上海自貿試驗區在 4 月起陸續提出多項文件與行動。如上海銀保監局在 4 月 16 日發布《上海自貿區（含新片區）保險分支機構設立、遷址、撤銷備案管理辦法》，將上海自貿試驗區內所有保險支公司及旗下分支機構的設立、遷址、撤銷管理，由原先的事前審批改為事後備案管理。

中國人民銀行上海總部則是在 5 月 8 日會同上海自貿區臨港新片區管委會、上海銀保監局、上海證監局、上海市金融工作局，共同發布《全面推進中國（上海）自由貿易試驗區臨港新片區金融開放與創新發展的若干措施》（50 條措施），從落實對外開放、強化制度創新、培育金融體系、服務實體經濟、加強服務保障等五面向提出新的措施，包括進一步放寬金融機構外資

持股比例、拓寬外資金融機構業務經營範圍、試點開展「監管沙箱」機制、拓寬科創企業直接融資管道等等，以先行試點的模式執行更高程度的開放突破和風險壓力測試。

2. 外貿相關措施：「中國（上海）自由貿易試驗區離岸轉手買賣產業服務中心」於 4 月 13 日在外高橋保稅區正式啟動，象徵上海自貿試驗區離岸轉手買賣由重點企業參與試點階段進入常態化、規範化、規模化的產業發展階段。上海市推進自由貿易試驗區、國際金融中心、國際貿易中心、國際航運中心建設領導小組視訊會議進一步於 4 月 22 日召開，會中確定上海自貿試驗區在 2020 年基本完成國際金融、貿易、航運中心建設工作；臨港新片區加快制訂「五個重要」¹⁷²行動計畫；以及研究制訂上海自貿試驗區 4.0 版方案等年度目標。

3. 引資相關：臨港新片區於 8 月 21 日舉行「年度重點基金項目集中簽約大會」，總計簽約 16 個投資基金類項目，資金規模超過 842 億元人民幣，主要涵蓋人工智慧、生醫、航天、積體電路等產業集群。

4. 綜合工作：時至 8 月 20 日，上海市政府發布《關於以「五個重要」為統領加快臨港新片區建設的行動方案（2020-2022 年）》，明確陳列智慧汽車、積體電路、高端裝備、生物醫藥、人工智慧、民用航空等 14 個重點發展領域和 42 條具體措施，希望在 2022 年達成片區產值年均增速度 25%、累計完成工業總產值 6,000 億人民幣、進出口總額突破 1,150 億人民幣、洋山港貨櫃吞吐量超過 2,300 萬標準貨櫃等目標，初步建立高標準的投資貿易自由化便利化制度體系，體現上海四大功能核心承載區的綜合優勢，為 2035 年全面建成「五個重要」奠定基礎。

¹⁷² 出自習近平於 2018 年 11 月赴上海考察時的談話內容，分別為：為全國改革發展大局服務、推動經濟高品質發展、推動改革開放向縱深發展、深化社會治理創新、提高黨的建設品質和水準。

三、天津自貿試驗區：轄內保稅物流園區和保稅港區升級

天津近期並未發布任何政策，惟從天津海關與天津市商務局於6月9日聯合召開新聞發布會上指出，位於天津自貿試驗區中心商務片區與天津港東疆片區的天津保稅物流園區和天津東疆保稅港區，分別獲國務院批復轉型升級為天津港綜合保稅區和天津東疆綜合保稅區，以進一步突顯天津自貿試驗區的貿易與物流功能，對中央政府「穩外資、穩外貿」的疫後政策方針形成強勁助力。

四、廣東自貿試驗區：發布智慧財產權、人才與創新創業相關措施

1. **智慧財產權措施**：南沙片區於4月10日的新聞發布會上正式公布《廣州南沙新區（自貿片區）智慧財產權促進和保護辦法》，規劃設立智慧財產權發展專項資金以獎勵高價值專利、馳名商標、優質版權；構建社會共治、行政執法、信用監管的全方位保護體系；搭建智慧財產權成果轉移轉化平臺；強化與智財權相關的增值服務；加強培育創新文化以提高智財權的創新意識。同時在2020年間加快推動各項智慧財產權項目落地，重點進行粵港澳大灣區智慧財產權營運服務集聚平臺、智慧財產權海外維權援助機制、中小微企業智慧財產權託管等三大專案。

2. **人才措施**：在3月16日當天，南沙開發區人才發展局會同其他三個部門共同發布《關於印發廣州南沙新區（自貿片區）關於應對疫情支持人才復工復產八項措施的通知》，計畫在12月31日前，針對新冠肺炎病毒高階研究項目、高級人才在居住方面的需求給予補貼，同時放寬共有產權人才住

房申請條件、實施專業技術人才和技能人才提升獎勵、搭建線上招聘平臺、推出人才專屬金融服務和強化各類人才服務保障。

時至 5 月 18 日，南沙經濟技術開發區人才發展局發布《廣州南沙新區（自貿片區）集聚人才創新發展若干措施實施細則》，針對高端領軍人才認定及支持；骨幹及高管人才獎勵；新引進人才住房補貼；高階教育、醫療衛生、航運專業、技術專業、高技能、創業投資、博士後站（基地）及博士後科研人員等各類人才專項獎勵；人才公寓、廣州南沙人才卡、出入境便利化、人才綠卡等服務保障支援，制定 173 條具體支持措施。

3. 綜合措施：南沙片區於 4 月 21 日印發為期 3 年的《中國（廣東）自由貿易試驗區廣州南沙新區片區突破性改革創新先行先試程序規定》，以促進生產力發展和滿足社會需求為目標，推動自貿試驗區改革創新先行先試工作，包括對於突破性改革創新的必要性、預期效果、障礙及風險組織可行性評估並制定改革方案，以及允許由創新單位在局部地區或者單個專案進行試點等等。

五、福建自貿試驗區：發布人才、半導體產業、補助政策申請減化等措施

1. 人才暨半導體產業措施：福建自貿試驗區在疫後未發布重大政策或行動，區內的廈門片區則是在 3-4 月期間進行「綜合性人才激勵政策修訂工作」，從鼓勵企業引進人才、加大高層次創業人才專案落地扶持力道、應屆畢業生臨時性租房補貼等三個方向，提升對於高層創業人才和基礎人才的吸引力與政策扶持；同時在 5 月 23 日發布《激勵人才創新創業的若干措施》，進一步協助區內企業引才留才。

另為支援區內積體電路產業發展，「廈門市雙百人才積體電路產業園」

於 6 月 16 日在廈門片區正式揭牌，廈門片區亦同步發布《促進積體電路雙創平臺發展的若干辦法》，為區內發展積體電路的人才需求提供智力保障。

2. **綜合工作：**與此同時，廈門片區在 2 月 17 日發布《關於應對新冠肺炎疫情支持企業共渡難關若干措施》，¹⁷³向片區內受疫情影響嚴重的企業和外貿、物流行業、大嶝對臺小額商品貿易市場內的企業，制定 17 項紓困措施，範圍廣泛涵蓋信貸與融資等金融援助、生產經營和各類營運成本補助、企業復工復產補助、提高企業服務水準等面向；並進一步在 6 月宣布針對其中 9 項措施，包括給予企業每人 200 元招工補貼、生產經營補助、加快撥付工程進度款等獎勵或補貼措施，試行「免企業申報」服務，允許簽署扶持資金收款收據及承諾函的企業，可在未提出申請資料的情況下取得相關獎勵或政策扶持資金。

六、浙江自貿試驗區：發布能源貿易與綜合措施

國務院於 3 月 26 日批復同意《關於支持中國（浙江）自由貿易試驗區油氣全產業鏈開放發展的若干措施》，基本同意實施浙江自貿試驗區針對引進油品貿易國際戰略投資者；加速推動石化煉化產業轉型升級；完善油氣全產業鏈與打造液化天然氣接收中心；提升油品流通領域市場化配置能力；健全船用低硫燃料油供應市場；支持航運業務創新發展；推動大宗商品期現市場聯動發展；提升大宗商品跨境貿易金融服務與監管水準；實施有利於油氣全產業鏈發展的財稅政策；加強資訊互聯互通；加強海洋生態文明建設等 11 個議題，所擬定的 26 條措施，以達成推動油氣全產業鏈開放發展的目標。

舟山市政府進一步於 8 月 21 日發布《區域能源貿易結算中心建設實施方案》，提出加快全市重點油氣項目開工建設、推動央企利用舟山資源所開展業務結算落地、爭取將省屬國企能源業務遷入自貿試驗區、加大對能源貿

¹⁷³ http://www.xm.gov.cn/gfxwj/gkfqgwh/fjzmqgwh/202004/t20200426_2442757.htm。

易企業總部遷入自貿試驗區的支持力道、重點招引大型國內外能源貿易企業、推動本地生產企業產能釋放向貿易轉化等六大任務，並研擬具體工作方向，目標在「十四五」末期建設一個萬億級能源貿易結算中心，以及一個由龍頭企業、重點企業、集群企業共同組成的能源結算綜合體。

除了發布政策文件之外，浙江自貿試驗區在6月9日舉行「油氣全產業鏈網上產業對接會暨一月一簽專項活動」，完成6個主要涵蓋油氣儲運、石化運維、先進製造等領域，且總投資超281億元的項目簽約工作，其中2個為外資項目、投資總額65億元。

時至2020年9月，國務院在公布第六波自貿試驗區之際，同步發布《中國（浙江）自由貿易試驗區擴展區域方案》，新增杭州片區、寧波片區、金義片區等三個區域，浙江自貿試驗區的面積也因此從119.95平方公里擴張至近240平方公里。

根據《擴展區域方案》文本，浙江自貿試驗區的功能定位從原先的聚焦油氣全產業鏈建設，進一步拓展至致力於打造以油氣為核心的大宗商品資源配置基地、新型國際貿易中心、國際航運和物流樞紐、數字經濟發展示範區和先進製造業集聚區。目標到2025年時，基本建立以投資貿易自由化便利化為核心的制度體系，營商環境度位居中國前列，成為引領開放型經濟高質量發展的先行區和增長極；2035年時，實現更高水準的投資貿易自由化，新型國際貿易中心全面建成，成為原始創新高端製造的重要策源地、推動國際經濟交往的新高地。

其中，寧波片區建設重點在於打造具有國際影響力的油氣資源配置中心、智能製造高質量發展示範區；杭州片區重點打造新一代人工智能創新發展試驗區、國家金融科技創新發展試驗區和全球一流的跨境電商示範中心，建設數字經濟高質量發展示範區；金義片區打造世界「小商品之都」，建設成國際小商品自由貿易中心、「一帶一路」合作平臺等。

而在特定產業方面，《擴展區域方案》在打造數位經濟發展示範區方面，具體提出加大以自主深度算法、超強低耗算力和高速廣域網絡為代表的新一代數字基礎設施建設，支持布局 IPv6、衛星互聯網、6G 試驗床等網絡基礎設施，全面拓展數字產業化、產業數字化、數字生活新服務。另在打造大宗商品全球資源配置基地方面，明確聚焦於能源和糧食安全的定位，提出建立能源等大宗商品政府儲備和企業儲備相結合的政策保障體系、開展油氣儲備改革試點、和建立國家能源與糧食安全基地等工作。

七、遼寧自貿試驗區：發布自由貿易港、跨境電商和職能改革相關通知

根據大連市政府發布之資訊，大連市委辦與大連市政府分別在 3 月 6 日和 7 日發布《中國（遼寧）自由貿易試驗區大連片區對標上海臨港新片區進一步深化改革開放方案（試行）的通知》及《探索建設大連自由貿易港先期行動計畫（2020-2021 年）的通知》，惟截至 2020 年 5 月底為止，相關單位仍未公開文件，亦無新聞媒體發布與文件內容有關之資訊。

與此同時，根據遼寧自貿試驗區發布之近期工作資訊，大連片區於 4 月發布《大連自貿片區企業登記確認制實施意見》，廢除人工審批主體資格登記的傳統流程，加速企業註冊登記效率；並進一步於 5 月出臺《符合性認證服務管理暫行規定》，通過規範編制符合性認證標準文本，提出「自我評價、伴隨認證、事後認證」等三大認證方式。

另一方面，遼寧省政府於 8 月 10 日印發《中國（營口）跨境電子商務綜合試驗區實施方案》，要求營口片區依託綜合保稅區，完善基礎設施軟體配套並大力開展「1210」保稅備貨、「9610」直郵及保稅商品展示交易業務，從而落實打造綜合保稅區跨境電子商務產業園區，引進跨境電子商務企

業和倉儲物流服務企業等平臺建設任務。

瀋陽片區則是於 4 月 22 日與菲律賓菲華文化交流協會簽署戰略合作協定，確定雙方未來在裝備製造、智慧製造、汽車及零部件、建築材料及 IC 裝備、農產品、食品、精細化工、礦產、旅遊產品等領域深度合作的戰略關係。

八、河南自貿試驗區：發布外貿、引資相關措施

1. 外貿相關建設：近期並未發布任何政策或執行重大行動，惟河南自貿試驗區官網於 2 月 28 日宣布，開封片區已正式向國務院提交設立開封綜合保稅區的請示，發展定位為建設成為「一帶一路」戰略重要保稅節點、中部地區大宗外貿商品集疏新平臺、河南對外開放產業發展聚集地、鄭州大都市區物流樞紐東部支撐以及開封外資外貿發展核心區。

2. 投資相關工作：受到新冠肺炎疫情影響，河南自貿試驗區於 4 月 19 日啟動為期五天的線上招商活動，透過線上投資環境介紹、資訊分享、政策解讀、產業對接等方式向全球推介河南自貿試驗區和經開區的重大招商項目。除了三大片區以外，河南省 9 個國家級經開區和 16 個省級經開區亦參加此次線上招商活動，總計發布 150 個招商引資專案資訊，以及 12 個涉及先進裝備製造、物聯網、新材料、紡織、汽車、醫療等多行業領域的重大招商推介專案，投資總額初估超過 500 億人民幣。其中，鄭州片區發布了龍湖金融島、中原科技城、河南盧森堡中心、鄭州國際金貿港、鄭州自貿國際創新港、「一帶一路」創新中心等 17 個大型招商專案，專案總投資額超過 460 億元。

另，河南省政府於 8 月 5 日發布《關於加強新形勢下招商引資工作的意見》，提出 19 條招商引資措施，並在第 10 條明定將最大限度放權賦能，支持河南自貿試驗區、鄭州航空港經濟綜合實驗區、鄭州跨境電子商務綜合試

驗區等各類經濟功能區發揮招商平臺的主體作用，對其招商團隊探索實行聘任（用）制、競爭上崗制、績效考評制等；以及爭取在三年內建設 15 個自貿區聯動發展區等任務目標。

九、湖北自貿試驗區：發布創新創業、線上招商、綜合工作相關措施

1. **創新創業相關措施**：湖北省人民政府於 1 月 22 日、即武漢宣布封城的前一天，發布《省人民政府關於在中國（湖北）自由貿易試驗區試行進一步激發人才創新創業活力措施的意見》，針對推動高校院所向科技成果完成人讓渡科技成果所有權、促進高校院所科研人員向服務企業創新一線流動、激勵高校院所領導人員帶頭轉化科技成果、保障科研人員創新創業獲取合法報酬、設立支持科研人員創新創業的專項基金、對重點企業高端人才給予專項獎勵等六個面向，制定有助於推動科研人員進行創新創業活動的措施，並初步規劃自 2020 年 4 月 1 日起試行 3 年。

2. **線上招商**：於 4 月 29 日舉辦為期兩天的「雲招商推介會」，現場完成 14 個重大合作專案的簽約工作，投資總金額 169 億元，且廣泛涉及生物醫藥、5G 材料、高端設備製造、金融支付和物流倉儲等領域。其中，武漢自貿片區簽約項目 6 個，項目投資額 85 億元；襄陽自貿片區簽約項目 3 個，項目投資額 30.1 億元；宜昌自貿片區簽約項目 5 個，項目投資額 54.65 億元。

3. **綜合工作**：商務部於 6 月 4 日發布《關於支持中國（湖北）自由貿易試驗區加快發展若干措施的通知》，針對提升貿易發展質量、優化營商環境、完善市場運行機制、深化國際經貿合作、加強組織保障等 5 個面向，提出 24 條措施，希望能藉此協助擴大對湖北疫後重振的政策支持力度，加速湖北省復甦的進程。

其中，在提升貿易發展質量方面，重點措施包括支持湖北自貿試驗區建設國家外貿轉型升級基地和開展跨境電商零售進口試點；支持武漢進行跨境電子商務綜合試驗區建設，進一步深化服務貿易創新發展試點；以及支持在湖北建立商務部應對貿易摩擦工作站，為自貿試驗區內企業開展貿易摩擦預警和法律服務相關工作，指導湖北自貿試驗區視情開展貿易調整援助工作。

優化營商環境的重點措施則有指導湖北自貿試驗區編制外商投資指引、加強外商投資跟蹤服務，及時解決外資項目推進和外資企業複工複產過程中的困難和問題；開展「雲展示」、「雲對接」、「雲洽談」等貿易投資促進活動；提高跨國公司投資便利度以鼓勵跨國公司在湖北設立全球或地區總部。

其他重點措施還包括：指導湖北自貿試驗區大力推動數位商務新業態發展，建立反向定制（C2M）產業基地和建設商務誠信示範區域；支持武漢和襄陽開展供應鏈創新與應用試點；指導武漢開展國際消費中心城市培育建設；透過雙邊經貿合作機制、中國國際進口博覽會、中國—北歐經貿合作論壇等管道開展國際採購等對外合作工作；支持湖北自貿試驗區積極吸引臺灣高端製造業、現代服務業等產業投資；以及支持中歐班列（武漢）發展，充實中歐班列去回程貨源等等。

十、陝西自貿試驗區：提出金融和優化營商環境 相關措施

1. **金融措施**：陝西證監局在5月14日發布《支持中國（陝西）自由貿易試驗區證券期貨基金機構發展的工作措施》，針對陝西自貿試驗區內的證券期貨基金機構實施五大項促進發展的政策，包括支持期貨公司透過加大研發投入，形成能源、有色金屬、油脂、蘋果等期貨品種套期保值的衍生品工具；以及對接實體經濟需求，為自貿試驗區內企業量身打造綠色債券等金融

產品。

2. **綜合工作**：在疫情相對穩定後，陝西自貿試驗區於4月14日發布《中國（陝西）自由貿易試驗區建設2020年重點工作》，就全力優化營商環境，提升市場化法治化國際化水準；深入開展差別化改革，增強制度創新的系統性集成性；堅持錯位發展，加快產業聚集；工作措施等四個面向，提出29條年度工作重點。

其中較為創新的措施有：建立自貿試驗區留學生創新創業基地；加快出臺《中國（陝西）自由貿易試驗區條例》；加快「數位中歐班列（西安）」研究，爭取「沿線集拼」試點；運用區塊鏈等技術，推動建立集訂艙、租箱、報關、審單、結算、融資等功能於一體，貿易流、貨物流、資金流、資訊流合一的綜合性數位化中歐班列服務平臺；發揮旱作農業技術優勢，創新建設國際農業示範園區和「一帶一路」海外農業合作園區，以及上合組織農業實訓基地、上合組織國際合作中心和農業技術交流培訓中心；以版權為切入點，積極探索智慧財產權證券化工作。

十一、四川自貿試驗區：發布跨境電商相關措施

四川自貿試驗區在2020年初迄今並未發布重大政策文件，但四川省人民政府於8月5日發布的《關於印發中國（瀘州）跨境電子商務綜合試驗區實施方案的通知》中表示，要充分利用四川自貿試驗區內的川南臨港片區等創新平臺，複製推廣前三批跨境電子商務綜合試驗區的成熟經驗做法，力爭到2025年形成以自貿試驗區川南臨港片區為核心、4個專業產業園區和7個區縣產業園區為補充的「一區十一園」跨境電商發展格局，將瀘州建設成連接「一帶一路」和長江經濟帶地區的跨境電商節點城市。

十二、海南自貿試驗區：發布自由港建設、人才招募和各種綜合措施

1. 自由港建設相關行動：海南在4月13日當天舉行「海南自由貿易港建設項目集中開工和簽約儀式」，會上開工和簽約的項目數量分別為100個，主要涵蓋自由貿易港建設、產業發展、「五網」基礎設施提質升級、民生公共服務等四大領域。其中，開工專案的總投資為489億元，2020年計畫投資150億元，當中包括與建設自由貿易港有關的「中國大唐國際貿易中心」等重大專案；簽約項目的總投資額則初估約548億元，廣泛涵蓋數十家全球500強企業和國內外龍頭企業。

第十三屆全國人大常委會進一步於4月26日發布《關於授權國務院在中國（海南）自由貿易試驗區暫時調整實施有關法律規定的決定（草案）》，直到2024年12月31日以前，暫時調整實施《土地管理法》第三十五條第一款、第四十六條第一款；《種子法》第三十一條第一款；以及《海商法》第四條第二款的有關規定，基本放寬海南自貿試驗區的土地徵收、種子生產經營、郵輪市場准入和多點掛靠航線等事務的相關許可批准，以協助海南自貿試驗區推動自由貿易港建設。

時至6月1日，中共中央和國務院聯合印發《海南自由貿易港建設總體方案》，針對貿易等11個領域提出39條制度設計，要求海南在2025年前初步建立以貿易自由便利和投資自由便利為重點的自由貿易港政策制度體系，2035年前確保自由貿易港制度體系和運作模式成熟、到21世紀中葉時建立具有較強國際影響力的高水準自由貿易港。

該《總體方案》文本並針對上述兩階段目標，分別提出18項和7項重點任務。其中，2025年前重點任務的最大亮點，為針對部分進口商品實施零關稅政策，對島內進口用於交通運輸、旅遊業的船舶、航空器等營運用交

通工具及遊艇，用於生產自用或以「兩頭在外」（進口原料加工好後產品再出口，原料和銷售都在國外）模式進行生產加工活動的原輔料，以及居民消費的進境商品，實行正面清單管理，免徵進口關稅、進口增值稅和消費稅；同時，放寬離島免稅購物額度至每年每人人民幣 10 萬元，擴大免稅商品種類。

其次則是祭出降稅紅利，提出人才個人所得稅最高 15%、鼓勵類企業實施 15% 企業所得稅免徵的優惠措施；以及實行「極簡審批」投資制度，制定提出海南自由貿易港專用的市場准入特別清單和外商投資准入負面清單。

財政部稅務總局則是於 6 月 23 日發布《關於海南自由貿易港企業所得稅優惠政策的通知》，對註冊在海南自由港並實質性營運的鼓勵類產業企業，減按 15% 的稅率徵收企業所得稅；在海南自由港設立的旅遊業、現代服務業、高新技術產業企業，其所新增的境外直接投資取得所得，更能享有免徵企業所得稅的待遇；在海南自由港設立的企業，新購置的固定資產或無形資產，價值不超過 500 萬元者可允許一次性計入當期成本費用在計算應納稅所得額時扣除，超過 500 萬元者則可縮短折舊、攤銷年限或採取加速折舊、攤銷的方法。

2. 人才招募：據海南自貿試驗區官方網站發布之資訊，在疫情和緩後，海南於 4 月 1 日啟動「海南省 2020 年首批面向全球招聘三萬崗位人才」活動，以線上報名的方式，向全球釋出 3 萬多個職缺，其中年薪 30 萬人民幣以上的職缺數 1,717 個，年薪 100 萬元以上的職缺數 59 個；現代服務業、旅遊業、高新技術產業三大主導產業的人力需求數占總職缺數量的 60% 以上，涉及國際人才的職缺則有 470 個，主要集中在外語專業教師、航空產業駕駛員和維修員、酒店管理；海口江東新區和博鰲樂城國際醫療旅遊先行區等重點園區則提供了 3,126 個職缺。

財政部稅務總局則是於 6 月 23 日發布《關於海南自由貿易港高端緊缺

人才個人所得稅政策的通知》，對在海南自由貿易港工作的高端人才和緊缺人才，其個人所得稅實際稅負超過 15% 的部分，予以免徵優惠。

3. 綜合工作：為彌補因疫情停擺的工作進度，海南省政府於 5 月 6 日聯合印發《關於進一步採取超常規舉措確保完成全年經濟目標的實施意見》，針對促進投資、擴大消費、招商引資、推動產業園區發展、抓好「三農」工作、強化相關保障措施等六個領域提出 43 條超常規措施，期能在實現全年經濟社會發展目標之際，為海南自貿港建設奠定基礎。

其中，在促進投資方面，主要針對新能源汽車充電設施、5G 基站、國際海底光纜、大資料中心、人工智慧、工業互聯網、智慧園區、智慧口岸、城際高速鐵路、城市軌道交通等 10 個領域，提出 7 條推動投資措施；消費方面則是重點圍繞旅遊、購物餐飲、文化體育等三個領域，推出「加快落地離島免稅購物新政策」等 5 條擴大消費需求的創新措施；招商引資則是聚焦於精準高效招商引資、加強招商專案獎補、綜合考慮項目資金平衡等 3 條措施；另針對優化園區發展環境、培育高新技術產業、互聯網產業等議題，推出 8 條推動產業園區發展的系列工作措施；「三農」工作則主要圍繞培育壯大熱帶特色高效農業、強力推動脫貧攻堅等兩個面向開展；最後，從用地用海、資金、環保措施、企業幫扶、人才支持和優化營商環境等六個方面謀劃 18 條保障措施，為實施超常規措施提供支援。

國務院另在 6 月 18 日發布《關於在中國（海南）自由貿易試驗區暫時調整實施有關行政法規規定》的通知，宣布即日起至 2024 年 12 月 31 日為止，在海南自貿試驗區暫時調整實施《中華人民共和國海關事務擔保條例》、《中華人民共和國進出口關稅條例》、《中華人民共和國國際海運條例》、《中華人民共和國船舶和海上設施檢驗條例》和《國內水路運輸管理條例》等五部行政法規的有關規定，以推動海南自貿試驗區試點政策落地。

相隔不到半個月，財政部聯合海關總署、稅務總局發布《關於海南離島

旅客免稅購物政策的公告》，自 2020 年 7 月 1 日起實施，將離島旅客每年每人免稅購物額度從 3 萬放寬至 10 萬元，免稅商品種類從 38 種增加至 45 種，同時取消單件商品 8,000 元的免稅限額規定等等。

推進海南全面深化改革開放領導小組辦公室則是在 8 月 14 日印發《智慧海南總體方案(2020-2025 年)》(以下簡稱《智慧海南方案》)，提出建設國際資訊通訊開放試驗區、打造精細智能社會治理樣板區、創建國際旅遊消費智能體驗島、構築開放型數字經濟創新高地、統籌部署智慧海南大腦支撐體系等五大重點任務；以及「智慧海南重大工程項目清單」與「智慧海南先行先試改革舉措清單」，內容包括實施 5G 和物聯網等新型基礎設施建設工程、國際資訊通訊服務能力提升工程等 10 個重點工程共 34 個項目，以及推動海南全國率先實現 5G 全省低頻廣域覆蓋和異網漫遊等 7 個方面，目標在 2025 年底基本建成以「智慧賦能自由港」和「數字孿生第一省」為標志的智慧海南，將海南打造成為全球自由貿易港智慧標桿。

該單位亦於同(14)日發布《海南能源綜合改革方案》，針對優化能源供應體系、引導能源清潔消費、完善能源市場體制、創新能源管理機制、推進能源技術創新、加強國際和地區能源合作等議題，制定 24 項工作任務，目標到 2025 年時，初步在海南建立清潔低碳、安全高效的能源體系，讓清潔能源占一次能源消費比重達 50% 左右；2035 年時基本落實能源清潔轉型，建立海南清潔能源島。

十三、山東自貿試驗區：發布金融、外貿、創新創業、綜合工作等措施

1. **金融相關措施**：青島片區在 1 月 1 日發布《中國(山東)自由貿易試驗區青島片區金融改革創新試點實施方案》，針對金融機構聚集(9 條)、

金融對外開放（3 條）、金融創新（9 條），跨境投融資便利化（10 條）、金融風險防控（4 條）等五大議題提出 35 條措施，作為後續推動青島片區金融改革創新的根據。

其中較受矚目者，包括：將證券公司、證券投資基金管理公司、期貨公司、人身險公司外資投資比例上限放寬至 51%，2020 年取消股比限制；推動涉海企業上市和發行債券融資，發展海洋產業基金，加大資本市場支持海洋經濟發展力道；降低跨國公司跨境資金集中營運准入門檻，將上年度本外幣收支規模調整為超過 5000 萬美元等等。

2. 外貿建設：濟南片區在 1 月 14 日宣布「綠地全球商品貿易港」正式進入開工階段，創下重大項目從啟動到開工僅費時 13 天的紀錄，同時確立全方位對接和服務中國國際進口博覽會、承接進博會溢出和帶動效應的運作定位。

3. 創新創業相關措施：濟南市科技局在疫情緩和後，於 3 月 27 日發布《關於加快中國（山東）自由貿易試驗區濟南片區科技創新發展的若干意見》，確定山東自貿試驗區未來推動科技創新的 14 個主要方向和數十個細節工作，像是加大濟南片區內科研機構進口研發設備稅收優惠力道；加快建設齊魯科創大走廊；推動境外組織或個人發起設立科技創新類民辦非企業單位進行試點登記；建設海外人才離岸創新創業基地；對利用中試基地開展研發活動的科研單位、企業，給予創新券政策支援；允許駐濟高校在讀外籍留學生在濟南片區兼職創業等等。

4. 招商引資：山東省政府於 8 月 9 日印發《山東省進一步做好利用外資工作的若干措施》，針對推進高水平對外開放、加大投資促進力道、提升投資服務質量、強化投資保護措施、健全組織保障體系等五個部分提出 20 條具體措施。其中，第三條明訂將支持自貿試驗區先行先試，支持外商獨資設立經營性教育培訓和職業技能培訓機構，以及在自貿試驗區執行相關增值

電信業務開放試點有關事項工作；同時於第四條指出，將對於年度實際使用外資增量排名前 10 位的省級以上開發區、自貿試驗區片區，統籌獎勵新增建設用地指標。

5. 綜合工作：濟南片區於 4 月 24 日同時發布《自貿試驗區濟南片區產業規劃布局》（以下簡稱《產業規劃布局》）和《關於自貿試驗區濟南片區產業用地管理的實施意見（試行）》（以下簡稱《用地實施意見》）兩份文件，期能在為產業發展提供保障之際，加強產業用地供給服務以完善區域功能和配套設施建設，加速濟南片區發展。

其中，《產業規劃布局》將在濟南高新區、齊魯軟體園、國際金融城、齊魯科創大走廊、國家超算濟南中心等已有規劃基礎上，將濟南片區進一步分成國際金融城、濟南高新區中心區、劉智遠片區、雪山片區與融創文旅城、唐冶片區、章錦片區、彩石片區、孫村片區等八個板塊，重點發展科技服務、國際貿易、保稅流物、人力資本服務等特色產業，同時明確八大板塊的主導產業定位，包括未建設用地的產業定位、擬落地重大項目布局、可利用載體等規劃資訊。《用地實施意見》則在產業用地適用範圍、規劃編制與管理、新增用地供應管理、盤活存量建設用地、後期監管等方面進一步加強產業用地供給保障，並提出鼓勵配建「政策性租賃住房」等數十條創新措施。

另一方面，山東自貿試驗區煙臺片區於 8 月 27 日在上海正式啟動「上海科創離岸雙向孵化基地」，為山東自貿試驗區首個離岸孵化平臺，未來將重點打造科技成果異地孵化、科技成果轉移轉化、專業性科技招商、一體化聯動服務等四大功能性平臺，並以生物醫藥、新材料、智慧製造等優勢產業為主軸，引薦符合煙臺產業發展的科研項目。

十四、江蘇自貿試驗區：發布金融、人才與各類綜合措施

1. **金融相關措施：**為支援江蘇自貿試驗區建設，國家外匯管理局江蘇省分局於1月10日發布《進一步推進中國（江蘇）自由貿易試驗區外匯管理改革試點實施細則》，期能透過五大章、19條措施的法規，加速江蘇自貿試驗區在外匯領域的經常專案、資本項目、外匯市場等三類業務發展。

特別是在資本項目業務的部分，不但允許在自貿區內實施資本專案外匯收入支付便利化業務，以及在江蘇省分局轄內任一銀行辦理境內直接投資基本資訊登記、變更與登出手續以外，更放寬企業跨境融資簽約幣種、提款幣種、償還幣種必須一致的要求；區內為境外機構發放辦理貿易融資貸款的銀行，外匯資金亦允許發放至該境外機構在債權銀行開立的境內外匯帳戶（外匯 NRA 帳戶），大幅提升區內企業使用資金的便利性。

人民銀行南京分行進一步在4月10日發布《中國人民銀行南京分行關於進一步推動中國（江蘇）自由貿易試驗區跨境人民幣工作的通知》，針對便利人民幣資本項目收入的使用；改進境內銀行境外項目人民幣貸款業務；允許開展境內銀行對境外企業的跨境人民幣融資業務；允許開展區內銀行向境外銀行機構的跨境人民幣融資業務；支持企業和銀行開展跨境人民幣金融服務綜合方案等五大議題，提出具體規定和創新試點業務內容，希望協助提升自貿試驗區內金融服務實體經濟的力道。

2. **人才措施：**蘇州片區則是在6月12日發布《中國（江蘇）自由貿易試驗區蘇州片區高端和急需人才獎勵計畫操作辦法》，對園區產業發展或前沿科技領域做出突出貢獻的高端人才，以及園區新興產業領域新引進的緊缺急需人才，年薪高於40萬元者，可按個人薪酬的5%~20%取得每年不超過40萬人民幣的獎勵；有特殊貢獻的最高可取得每年100萬人民幣的獎勵。

3. 綜合工作：江蘇自貿試驗區則是在掛牌成立一周年之際，於7月23日印發《關於支持中國（江蘇）自由貿易試驗區高品質發展的若干意見》（本段以下簡稱《意見》），並進一步在8月17日公布第一批20項配套實施細則，包括對自貿試驗區內企業申請高級認證企業優先實施認證、支持科技創新企業在科創板、創業板等發行股票等等，初步明確重點實施要求和業務流程。

根據江蘇自貿試驗區發布之資訊，《意見》共有七大部分、30項主要任務措施，主要涉及賦予更大改革自主權、支持打造對外開放高地、支持打造現代產業高地、支持集聚優質資源要素、各片區特色發展聯動發展、加強組織保障等議題，並特別聚焦於支援總部經濟集聚發展與資金跨境流動、布局新一代資訊基礎設施、優化生物醫藥與金融業創新發展、創新科技管理體制等內容，期能打造展現江蘇成為最高水準開放平臺，服務和融入以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局。

另一方面，南京片區在3月19日發布《關於促進中國（江蘇）自由貿易試驗區南京片區法律服務業高品質發展的若干意見（試行）》，提出16條具體獎勵與保障措施，包括機構落戶獎勵、辦公用房扶持、鼓勵國外及港澳臺法律服務機構入駐、境內外法律服務機構合作獎勵、國際法律人才便利、經濟發展貢獻獎勵、專業服務獎勵、行業發展扶持等等，期能藉此吸引優質海內外法律服務機構集聚，提高區內的法律服務業國際化程度。

十五、廣西自貿試驗區：發布和舉辦外貿、線上招商、人才等各種綜合工作

1. 外貿相關措施：廣西自治區政府於7月4日批准發布《促進中國（廣西）自由貿易試驗區跨境貿易便利化若干政策措施》，針對優化口岸通關流程、優化稅收金融服務、創新邊境貿易監管服務、推進口岸提效降費、提升

口岸資訊化智慧化水準等五大議題，制定 29 條具體工作和任務目標，同時明確各項工作的責任單位分工。

2. 線上招商：廣西自貿試驗區於 6 月 6 日在南寧片區舉辦「雲招商」活動，為首次舉辦以網路為基礎的大型線上招商會。根據廣西當局發布之資訊，本屆「雲招商」促成 31 項合約簽署，項目涵蓋生產基地建設、綠色農業、智慧產業園、電子商務、物流運輸等內容，總投資額超過 80 億人民幣，其中有兩家為港資企業、投資總額約 2,100 萬美元。

3. 人才措施：南寧片區於 4 月 14 日發布《中國（廣西）自由貿易試驗區南寧片區支持人才發展若干措施》，針對加大南寧片區人才集聚力道、高管和骨幹人才貢獻獎勵、加大人才創新創業融資扶持力道、外籍人才來邕工作便利化、鼓勵外籍人才和留學生創新創業、人才住房保障、人才配偶就業和子女教育服務、集聚人力資源服務機構、建立更加靈活的用人機制、優化人才服務環境等十個議題提出具體獎勵制度。如年度應納稅薪資在 30 萬人民幣以上的人才，給予個人所得稅地方分享部分的 100% 獎勵；向引進年薪超過 50 萬人民幣且簽訂三年以上勞動合約的企業，給予 80%、最高 200 萬人民幣的仲介費補助等等。

4. 綜合工作：廣西自治區政府於 2 月 6 日印發《中國（廣西）自由貿易試驗區建設實施方案》，從目標要求、功能布局、主要任務、保障措施等四個面向細化落實措施，在突出廣西特色和差異化探索的同時，明確廣西自貿試驗區建設的具體任務，並提出「半年出經驗、一年見成效、兩年上臺階、四年翻一番」的具體目標，期能藉此在廣西自貿試驗區實現「五區一門戶港」¹⁷⁴ 建設工程，使其成為引領中國—東協開放合作的高標準高質量自由貿易試驗園區。

¹⁷⁴ 面向東盟的國際投資貿易先導區、金融開放門戶核心區、沿邊開放引領區、向海經濟集聚區、現代服務業開放創新區和西部陸海新通道門戶港

根據《實施方案》，廣西自貿試驗區將實施七大方面 45 項建設任務：一是加快構建對接國際一流標準的規則體系；二是打造面向東盟的國際投資貿易先導區；三為打造面向東盟的金融開放門戶核心區；四是打造沿邊開放引領區；其餘三者則為打造向海經濟集聚區、打造現代服務業開放創新區、打造西部陸海新通道門戶港。並特別要求廣西自貿試驗區根據《中國—東盟戰略夥伴關係 2030 年願景》、中國—東盟自貿區系列協定和升級議定書、正在談判的《區域全面經濟夥伴關係協定》等機制，加快建構對接東協市場的投資貿易規則，為促進中國—東協經貿關係升級積累經驗。

廣西自治區人民代表大會常委會進一步在 9 月 22 日正式發布《中國(廣西)自由貿易試驗區條例》(本段以下簡稱《條例》)。根據廣西人大公開的政策文件，《條例》共 9 章 68 條，主要涉及管理體制、投資促進、貿易便利、金融創新與服務、面向東協開放合作和「一帶一路」建設、政務服務和綜合監管、法治環境等七大議題，亮點工作則包括推動設立中國—東協經貿中心和中國—東協特色跨境產業鏈；構建與東協國家通訊基礎設施和技術服務互聯互通合作網路；建設中國—東協跨境電子商務示範基地等數位經濟產業集聚區；對接粵港澳大灣區並深化參與內地與香港澳門建立更緊密經貿關係安排(CEPA)合作等等。

除此之外，廣西自治區政府還在 8 月 1 日發布《關於構建更加完善的要素市場化配置體制機制的實施意見》，並於最末節的「組織保障」部分，明確支援廣西自貿試驗區等國家級試驗區開展要素市場化配置改革試點的工作目標，未來優先執行的試點項目則可能有農村宅基地制度改革試點；直接融資創新試點；保險綜合創新試驗區建設試點；財政支援深化民營和小微企業金融服務綜合改革試點；科技成果轉化事前產權激勵試點；科研專案經費使用包乾制試點；科技和金融結合、投貸聯動、金融科技應用試點等。

廣西自貿試驗區親州港片區則是在 2 月 25 日發布《促進中國(廣西)

自由貿易試驗區欽州港片區高品質發展補充政策》，根據欽州港自身的特色產業優勢，在企業註冊、國際貿易、平臺經濟、港務服務、進口汽車等五個面向，分別提出 1-3 條不等的獎勵措施與補助內容，期能藉此鼓勵相關產業入住欽州港片區發展。

十六、河北自貿試驗區：發布舉辦金融、線上招商、人才等各種綜合措施

1. **金融相關措施：**國家外匯管理局河北省分局進一步在 1 月 13 日印發《推進中國（河北）自由貿易試驗區外匯管理改革試點實施細則》，同樣針對與經常專案、資本項目、外匯市場等三類業務有關的外匯活動，訂定多項管理改革試點工作。重點包括優化經常專案外匯收支審核；放寬貨物貿易電子單證審核條件；允許在試驗區內實施資本專案外匯收入支付便利化業務，以及在所屬分局轄內任一銀行辦理境內直接投資基本資訊登記、變更與登出手續；放寬企業跨境融資簽約幣種、提款幣種、償還幣種必須一致的要求；降低開展跨國公司跨境資金集中營運管理業務的本外幣國際收支規模門檻；允許註冊且營業場所均在試驗區內的銀行為境外機構辦理境內外匯帳戶結匯業務等等。

河北省領導小組辦公室也在 3 月 23 日印發《關於加強與金融機構合作助力自貿試驗區改革發展的通知》，要求各片區抓住省商務廳與有關銀行簽署戰略合作協議的契機，進一步加強與金融機構的合作與積極構建常態化合作機制；特別是支持銀行業金融機構採取多種措施為區內企業復工復產提供金融保障、加強信貸支援力道和降低企業融資成本，以減輕企業經營壓力。

2. **線上招商：**河北自貿試驗區在 5 月 8 日舉辦「中國（河北）自由貿易試驗區雲招商推介會」，透過網路展示片區政策優勢和投資環境，發布綜

合保稅、高端服務、航空物流、生命健康等四大招商方向。據傳正定片區於會中簽約奧泰高端醫學影像設備研發製造中心及智慧雲醫學影像中心等一批合作專案，投資總額 11.7 億元；曹妃甸片則與正威集團簽訂大宗商品貿易平臺等 8 個合作協定，投資總額 41.3 億元。

3. 人才措施：河北自貿試驗區在 8 月 16 日發布《關於中國（河北）自由貿易試驗區引進高端創新人才的若干措施》，針對積極引進自貿試驗區急需高端創新人才、加大人才創新創業支持力道、提升人才綜合服務保障水準等議題，提出實行更加靈活的引才政策、加大薦才引才獎勵力道、實行人才稅收優惠政策、加大創新人才激勵力道、加強知識產權和標準的保護運用等 16 條措施，亮點包括：非營利性研究開發機構給予重要科技人員的現金獎勵，符合稅收政策相關規定者可減按 50% 計入科技人員工資、薪金所得繳納個人所得稅；在自貿試驗區工作的高端人才和緊缺人才，個人所得稅實際稅負超過 15% 的部分可得補助；以 70% 為標準基礎，提高職務發明成果轉讓收益用於獎勵研發團隊的比例。

4. 綜合工作：待解封後，河北省商務廳會同其他三個省級部會在 2 月 28 日發布《關於進一步擴大自貿試驗區服務業開放推動營業性演出、增值電信、印刷等領域對外合作的若干措施》，呼應國務院於 1 月 15 日發布的《國務院關於在自由貿易試驗區暫時調整實施有關行政法規規定的通知》，並指出除了及時調整相關管理制度、加大政策宣傳力道以外，未來更會將營業性演出、增值電信、印刷列為推動招商引資的重點產業項目。

至於在各片區的部分，石家莊市人民政府於 2 月 17 日印發《關於在中國（河北）自由貿易試驗區正定片區開展「證照分離」改革全覆蓋試點工作的實施方案》的通知，要求正定片區對 540 項涉企經營許可事項實行全覆蓋清單管理，並分別以直接取消審批（14 項）、審批改為備案（8 項）、實行告知承諾（62 項）、優化審批服務（456 項）等四種方式分類推動。

區內的正定片區則是在 4 月 1 日發布《關於加快推進中國（河北）自由貿易試驗區正定片區重點產業高品質發展的若干政策措施（試行）》，就企業註冊登記、產業用地、資金支持、人才引進等方面確定了 20 條扶持政策以及具體的產業補助規範，期能吸引更多有助於正定片區推動重點產業發展的企業入區發展。

唐山市委和市政府亦在 4 月 16 日發布《關於支持中國（河北）自由貿易試驗區曹妃甸片區高水準創新發展的意見（試行）》，除了明訂該片區的指導思想、戰略定位和發展目標以外，同時在行政管理改革創新、重點產業聚集、配套措施等面向上提出 16 條措施，期能藉此將曹妃甸片區建成體制機制改革先行區、東北亞經濟合作引領區和臨港經濟創新示範區，並在 2022 年全面完成總體方案賦予的制度創新任務、形成更多有國際競爭力的制度創新成果，達到引進外資項目 100 家以上、外貿進出口總額 500 億元以上、新增市場主體 3,000 家以上等三大具體目標。

十七、雲南自貿試驗區：發布金融、線上招商、綜合工作相關措施與活動

1. **金融相關措施**：雲南省地方金融監督管理局在 3 月 5 日印發了《關於印發中國（雲南）自由貿易試驗區商業保理公司監管辦法（試行）的通知》，針對商務保理公司的設立、變更和終止；經營和風險管理；監督管理；行業發展與自律等議題，提出 30 多條具體規範，包括明定商業保理公司風險資產不得超過公司淨資產的 10 倍、要求逾期 90 天未收回或未實現的保理融資金款納入不良資產管理、公司註冊資本金需實繳且不低於 5,000 萬元人民幣等等，以促進商務保理業在雲南自貿試驗區的發展。

其次，國家外匯管理局雲南省分局仿效江蘇和河北的作法，在 3 月 30

日印發《關於中國（雲南）自由貿易試驗區開展外匯創新業務的通知》，在簡政放權、支付便利化、支持總部經濟和外匯市場發展等方面，提出優化經常專案外匯收支審核、放寬貨物貿易電子單證審核條件、允許註冊且營業場所均在試驗區內的銀行為境外機構辦理境內外匯帳戶結匯業務等等同樣適用於江蘇和河北自貿試驗區的一系列外匯創新業務試點。

瑞麗市人民政府則是在 6 月 19 日印發試行期間為三年的《中國（雲南）自由貿易試驗區德宏片區金融機構入駐鼓勵和扶持暫行辦法》，針對適用範圍、入駐獎勵、資本市場專項獎勵、稅收優惠、金融機構年度發展獎勵、其他優惠政策等議題擬定具體獎勵制度，如對在區內設立營運總部的金融機構，根據所繳納的本金和後續新增資本，分別給予 2% 和 1.5% 的獎勵回饋，且最高可達 5,000 萬人民幣。

2. 線上招商：雲南自貿試驗區在 4 月 26 日舉辦為期三天的「雲招商」推介活動，以微信、抖音等各類線上平臺同步直播，透過介紹自貿試驗區投資環境、重點項目、已入駐企業案例等方式，向商協會和企業推薦重點招商項目和優惠支持政策。據統計，在三天的線上推介期間，擬投資意向 400 多條，涉及促進印度藥業和教育產業與雲南交流合作的專案、數字經濟、產業鏈裝備製造專案、雲南高端普洱名茶和雲南特色高端酒項目、汽車零部件專案及生物醫藥 CMO 專案合作及跨境電子商務平臺搭建、肉牛加工製造、中藥研發製造等多種產業的招商引資項目。

3. 綜合工作：受到新冠肺炎疫情影響，雲南自貿試驗區於 3 月 5 日才發布早在 2 月時就通過的《中國（雲南）自由貿易試驗區管理辦法》，為雲南自貿試驗區建設確定了執行原則。該份文件主要共 8 章 57 條，包括總則、管理體制、投資管理和貿易便利、金融開放創新、沿邊開放和跨境合作、面向南亞東南亞輻射中心建設、法治環境和總和服務、附則。

其中，在最能體現雲南自貿試驗區特色的「沿邊開放和跨境合作」和「面

向南亞東南亞輻射中心建設」兩個部分，前者的重點在於針對創新沿邊跨境經濟合作模式、推進跨境物流發展、建立孟中印緬經濟走廊旅遊合作機制、推動邊境地區人員往來便利化、與毗鄰國家簽署跨境人力資源合作協定、引導各類創新主體在「一帶一路」沿線共建創新平臺、加強國際文化交流合作等七大議題提出具體規定。後者則是聚焦於推動孟中印緬經濟走廊和中國—中南半島經濟走廊陸路大通道建設；開展面向南亞東南亞國家的國際多式聯運；建設昆明國際航空樞紐和空港型國家物流樞紐；完善昆明區域性國際通訊業務出入口局功能；建立面向南亞東南亞跨境電力合作交易平臺；建設沿邊資源儲備基地；建設區域性國際診療保健合作中心等；推動先進生物醫藥產業發展等八大議題制定推動方向。

紅河州政府也在同一天發布《關於貫徹落實中國（雲南）自由貿易試驗區紅河片區「證照分離」改革全覆蓋試點工作實施方案的通知》，確定「建立涉企經營改革事項清單動態管理制度」和「分類推進審批制度改革」兩大工作任務，並採取直接取消審批、審批改為備案、實行告知承諾、優化審批服務等4種方式分類推進改革；同時針對推動相對集中行政許可權改革、規範企業登記與申辦經營許可銜接、強化涉企經營資訊歸集共用、提升審批服務品質效率、創新和加強事中事後監管、依法推動改革等六個面向制定改革配套措施，目標在於為紅河州落實「『證照分離』改革全覆蓋」形成可複製可推廣的制度創新成果。

轄區內的德宏片區則在1月23日發布《中國（雲南）自由貿易試驗區德宏片區「證照分離」改革全覆蓋試點實施方案》，提出實行涉企經營許可事項清單管理、分類推進審批制度改革、加強事中事後監管等主要任務，以及推動相對集中行政許可權改革、規範企業登記經營範圍表述、提升審批服務品質效率、強化涉企經營資訊歸集共用、依法推動改革等五大類配套措施，期能藉此將承接的325項中央層面設定事項和6項雲南省設定事項，按照取

消審批、審批改備案、告知承諾、優化服務進行分類推進改革。

昆明市政府亦於 7 月 16 日印發《昆明市促進中國（雲南）自由貿易試驗區昆明片區高質量發展若干政策》，針對經商環境、改革創新、財稅支持、要素支撐、科研創新和人才激勵等議題，具體提出 31 條工作任務及部門分工，重點包括：向提出重要改革創新經驗的企業給予 30 萬至 100 萬元不等的一次性獎勵；向重點產業企業減按 15% 的稅率徵收企業所得稅；對新設立的外商獨資、合資法人金融機構或境外金融分支機構，給予 100 萬至 500 萬元不等的一次性獎勵；對人民幣結算額超過 1,500 萬元或占比超過總結算額 50% 的企業，按照當年新增部分的 1%，給予最高 30 萬元的獎勵；對投資機構在科技企業的種子期和初創期完成投資的，按照不超過實際投資額的 5% 給予投資風險補助，最高不超過 200 萬元；對資本額超過 2,000 萬元的新設知識產權交易平臺企業，按其當年對地方經濟貢獻的 70% 予以獎勵，最高不超過 300 萬元等等。

十八、黑龍江自貿試驗區：發布和執行智慧財產權相關政策

近期並未發布任何政策或執行重大行動，惟國家稅務總局黑龍江省稅務局於 5 月間發布《優化中國（黑龍江省）自由貿易試驗區稅收營商環境十六條措施》，將省級與市級稅務局管理許可權下放給黑龍江自貿試驗區各片區的稅務機關，在區內推動小規模納稅人「無稅不申報」、具增值稅即徵即退資格的納稅人可按季申報、壓縮相關涉稅事項和出口退稅辦理時限、「最多跑一次」、100 萬元最高開票限額申請「先准後核」、辦稅事項容缺辦理、24 小時自助辦稅、「點對點」精準推送等服務，以及實施「稅收遵從合作協定」和試行部分證明事項告知承諾等制度。

此外，黑河片區在 4 月 24 日以線上會議形式，舉行「智慧財產權調解中心」和「智慧財產權保護工作站」揭牌儀式，初步規劃將加速推動商標綜合業務受理視窗和質押融資受理點的建立進程，以進一步協助落戶黑河片區的國內外創新型企業發展。

黑龍江省政府則是在 8 月 11 日發布《關於強化智慧財產權保護促進高品質發展的實施意見》，從總體要求、強化保護機制、嚴格保護措施、完善保護體系、培育保護源頭、保障機制等六方面內容，共涉及二十一類措施，63 項具體措施，並指稱該份文件的工作特點與背後隱含的目標之一，即為打造黑龍江自貿試驗區智慧財產權高地、建立健全自貿試驗區智慧財產權保護政策。

十九、北京自貿試驗區：發布總體方案

國務院於 9 月 21 日正式發布《中國(北京)自由貿易試驗區總體方案》，目標為建立具全球影響力的科技創新中心，加速打造服務業擴大開放先行區、數位經濟試驗區，建設京津冀合作發展的高水準開放平臺。

《總體方案》並明確指出，北京自貿試驗區涵蓋科技創新片區、國際商務服務片區、高端產業片區等三大片區，為當前所有自貿試驗區當中，唯一一個以功能而非地名區分片區的自貿試驗區。其中，科技創新片區重點發展新一代資訊技術、生物與健康、科技服務等產業，打造數位經濟試驗區、全球創業投資中心、科技體制改革先行示範區；國際商務服務片區重點發展數位貿易、文化貿易、商務會展、醫療健康、國際寄遞物流、跨境金融等產業，打造臨空經濟創新引領示範區；高端產業片區重點發展商務服務、國際金融、文化創意、生物技術和大健康等產業，建設科技成果轉換承載地、戰略性新興產業集聚區和國際高端功能機構集聚區。

而在重點任務工作方面，北京自貿試驗區將擴大金融領域開放，包括開展本外幣一體化試點，允許區內銀行為境外機構人民幣銀行結算帳戶發放境外人民幣貸款，開展區內企業外債一次性登記試點，以及建設法定數位貨幣試驗區、金融科技應用場景試驗區與數位金融體系。此外，將積極發展數位經濟，包括強化區塊鏈的應用、建立允許相關機構在可控範圍內對新產品、新業務進行測試的監管機制、建設數位版權交易平臺，以及在軟體實名認證、資料產地標籤識別、資料產品進出口等方面先行先試等等。

二十、湖南自貿試驗區：發布總體方案

國務院於9月21日正式發布《中國(湖南)自由貿易試驗區總體方案》，目標打造世界級先進製造業集群、聯通長江經濟帶和粵港澳大灣區的國際投資貿易走廊、中非經貿深度合作先行區和內陸開放新高地，從而形成中非經貿合作新路徑新機制，努力建成貿易投資便利、產業布局優化、金融服務完善、監管安全高效、輻射帶動作用突出的高標準高品質自由貿易園區。

根據《總體方案》文本，湖南自貿試驗區涵蓋長沙片區、岳陽片區和郴州片區三個區域。其中，長沙片區重點對接「一帶一路」建設，發展高端裝備製造、新一代資訊技術、生物醫藥、電子商務、農業科技等產業，打造全球高端裝備製造業基地、內陸地區高端現代服務業中心、中非經貿深度合作先行區和中部地區崛起增長極；岳陽片區重點對接長江經濟帶發展戰略，發展航運物流、電子商務、新一代資訊技術等產業，打造長江中游綜合性航運物流中心、內陸臨港經濟示範區；郴州片區重點對接粵港澳大灣區建設，發展有色金屬加工、現代物流等產業，打造內陸地區承接產業轉移和加工貿易轉型升級重要平臺，以及湘粵港澳合作示範區。

另一方面，湖南自貿試驗區的特色任務為支援先進製造業高品質發展，集中推動軌道交通、航空航太、製造數位智慧化、工業網路平臺等領域發展；

同時成立湖南省工業技術軟體化創新中心，以及在自貿試驗區的綜合保稅區內積極開展「兩頭在外」的高技術含量、高附加值、符合環保要求的工程機械、通訊設備、軌道交通裝備、航空等保稅維修和進口再製造。

二十一、安徽自貿試驗區：發布總體方案

國務院於9月21日正式發布《中國(安徽)自由貿易試驗區總體方案》，目標推動科技創新和實體經濟發展深度融合，加快推進科技創新策源地建設、先進製造業和戰略性新興產業集聚發展，形成內陸開放新高地，努力建成貿易投資便利、創新活躍強勁、高端產業集聚、金融服務完善、監管安全高效、輻射帶動作用突出的高標準高品質自由貿易園區。

根據《總體方案》文本，安徽自貿試驗區涵蓋合肥片區、蕪湖片區、蚌埠片區等三個區域。其中，合肥片區重點發展高端製造、積體電路、人工智慧、新型顯示、量子資訊、科技金融、跨境電商等產業，打造具有全球影響力的綜合性國家科學中心和產業創新中心引領區；蕪湖片區重點發展智慧網聯汽車、智慧家電、航空、機器人、航運服務、跨境電商等產業，打造戰略性新興產業先導區、江海聯運國際物流樞紐；蚌埠片區重點發展矽基新材料、生物基新材料、新能源等產業，打造世界級矽基和生物基製造業中心、皖北地區科技創新和開放發展引領區。

至於在特色任務方面，安徽自貿試驗區的亮點有二。一是推動科技金融創新，包括加強國家科技成果轉化引導基金與安徽省科技成果轉化引導基金合作，以及鼓勵設立商業銀行科技支行、科技融資租賃公司等專門服務科創企業的金融組織等等。

二是重點發展高端製造業、智能汽車、新能源、量子計算與量子通訊、生物製造、先進核能等未來產業，包括重點發展第三代半導體、金屬銻等前

沿材料產業，培育發展石墨烯產業；促進雲計算、大資料、互聯網、AI、5G與實體經濟、製造業的系列化融合應用；以及建立反向定制（C2M）產業基地等等。

附件二 中國大陸「對臺 11 條」與「對臺 31 項」、「對臺 26 條」重點比較

對象	對臺 11 條	對臺 31 項	對臺 26 條
發布單位	發改委、國臺辦、工信部、財政部、人社部、自然資源部、商務部、人民銀行、銀保監會、證監會	國臺辦、發改委經商中央組織部、中央宣傳部、中央網信辦、教育部、科技部、工信部、民政部、財政部、人社部、國土資源部、住房城鄉建設部、交通運輸部、水利部、農業部農村、商務部、文化部、衛生計生委、人民銀行、稅務總局、質檢總局、新聞出版廣電總局、林業局、旅遊局、銀監會、證監會、保監會、文物局、全國總工會、全國婦聯	國臺辦、發改委經商中央組織部、外交部、教育部、科技部、工信部、財政部、人社部、生態環境部、住房城鄉建設部、交通運輸部、農業農村部、商務部、文化和旅遊部、衛生健康委、人民銀行、海關總署、市場監管總局、體育總局、銀保監會、民航局
企業	防疫紓困		
	<p>第 1 條，持續幫扶臺企復工復產。解決臺企遇到的供應鏈協同、達產等困難，確保臺企同等享有中央和地方發布的各類「援企穩崗」政策。</p> <p>第 7 條，全面落實稅費減免政策。臺企按規定免徵或減半徵收社保單位元繳費部分。</p> <p>地方可發布減免物業租金、降低生產要素成本、加大企業職工技能培訓補貼等支援政策，符合條件臺企可同等申請享受。</p>		

對象	對臺 11 條	對臺 31 項	對臺 26 條
	<p>第 8 條，強化金融支持臺企疫情防控和復工復產。 為受疫情影響較大的臺企提供優惠金融服務。 提高國有控股小額貸款公司等地方金融組織對臺企的信貸支持。 鼓勵符合條件的臺企在陸上市融資，支持科創型臺企在科創板上市。</p> <p>第 10 條，有力支援臺資中小企業發展。 透過各級中小企業公共服務示範平臺，利用線上培訓等形式為臺資中小企業提供政策、技術、管理等服務。 幫助臺資中小企業解決受疫情影響造成的合同履行、勞動關係等法律問題。 鼓勵臺資中小企業利用本級相關資金等支持政策。</p>		
引導投資	<p>第 2 條，統籌協調推進重大臺資專案。 參照重大外資項目機制推動重大臺資項目，並掌握在談項目進展。 透過各類涉臺產業園區發布具競爭力和針對性的招商引資政策，加強協調各級部門，建立專案綠色通道，加快落實臺</p>	<p>第 1 條，參與「中國製造 2025」、高端製造、智能製造、綠色製造等企業並設立區域總部和研發設計中心，享稅收、投資等政策支持。</p> <p>第 2 條，高新技術企業減按 15% 稅率所得稅，研發費用加計扣除，研發中心採</p>	<p>第 1 條，可參與重大技術裝備研發創新、檢測評定、示範應用體系建設，可同等參與產業創新中心、工程研究中心、企業技術中心和工業設計中心建設。</p> <p>第 2 條，可參與 5G 技術研發、標準制定、產品測試和網路建</p>

對象	對臺 11 條	對臺 31 項	對臺 26 條
	<p>資專案，為臺企參與本地重大專案提供同等待遇。</p> <p>第 4 條，促進臺企參與新型和傳統基建。支持臺企以多種形式參與大陸 5G、工業互聯網、人工智慧、物聯網等新基建的研發、生產和建設。</p> <p>針對臺企和臺灣高端人才從事新基建相關的積體電路、工業軟體、資訊系統等，提供與陸企和民眾同等待遇。</p> <p>繼續支援臺企參與交通、能源、水利等傳統基建。</p>	<p>購大陸設備全額退還增值稅。</p> <p>第 3 條，臺灣科研機構、高等學校等法人，可參與國家重點研發計劃項目。臺灣智財權在大陸轉化者，可參照大陸激勵政策。</p> <p>第 4 條，可特許參與能源、交通、水利、環保、市政公用工程等基礎設施建設。</p>	<p>設。</p> <p>第 3 條，可參與城市建築垃圾資源化利用、園林廢棄物資源化利用、城鎮污泥無害化處置與資源化利用、再生資源和大宗工業固廢綜合利用等循環經濟項目</p> <p>第 4 條，可投資航空客貨運輸、通用航空服務，民航運輸機場和通用機場建設，開展諮詢、設計、營運維護等業務。</p> <p>第 5 條，可投資主題公園，可參與旅遊基礎設施和配套服務建設。</p>
	<p>第 3 條，積極支持臺企增資擴產。</p> <p>地方在法定許可權內發布用地、用能、用工等具體措施，支援臺企增資擴產。</p> <p>支持臺企以分配利潤進行再投資。</p> <p>支持臺企參與海南自由貿易港建設、粵港澳大灣區建設、長三角一體化發展等區域發展戰略和自貿區建設。</p> <p>支援有產業轉移需求的東部地區臺企優先向中西部和東北地區轉移。</p> <p>第 9 條，充分保障臺資專案合理用地需</p>	<p>第 5 條，可公平參與政府採購。</p> <p>第 6 條，合資合作、併購重組參與國企混合。</p> <p>第 7 條，同等適用相關用地政策。</p> <p>第 8 條，在中西部、東北設立兩岸產業合作區、參與「一帶一路」建設。推進臺商投資區和兩岸環保產業合作示範基地。</p> <p>第 9 條，農企業同等享農機購置補貼等支持和優惠措施。</p>	

對象	對臺 11 條	對臺 31 項	對臺 26 條
	<p>求。</p> <p>針對臺企復工復產、重大投資專案等，合理安排用地計畫指標並做好用地保障。</p> <p>推動「標準地」供應改革，加快落實臺資專案。</p>		
	<p>第 6 條，有效引導臺企拓展內銷市場。</p> <p>支援臺企在「互聯網+」和消費升級發展下，透過陸電商平臺發展線上市場行銷，拓展內需市場管道。</p>		
出口貿易	<p>第 5 條，支持臺企穩外貿。</p> <p>鼓勵臺企發展跨境電商，透過線上供采，擴大出口業務。</p> <p>指導臺企利用中歐班列展開進出口貿易。</p> <p>落實相關紓困政策，支援臺資加工貿易企業統籌內外貿發展。</p> <p>進一步擴大出口信用保險對臺企的覆蓋。</p>		<p>第 9 條，可同等享受貿易救濟和貿易保障措施。</p> <p>第 10 條，可同等利用出口信用保險等工具，保障出口收匯和降低對外投資風險。</p> <p>第 11 條，對輸入商品採取快速驗放模式，有序推進協力廠商檢測結果採信。推動兩岸食品、農產品、消費品安全監管合作。</p> <p>第 12 條，可同等參與行業標準的制訂和修訂，促進兩岸標準互聯互通。</p> <p>第 13 條，兩岸青年就業創業基地和示範點可申報國家級科技企業孵化器、大學科技園和</p>

對象	對臺 11 條	對臺 31 項	對臺 26 條
財政金融	<p>第 8 條，強化金融支持臺企疫情防控和復工復產。</p> <p>鼓勵臺灣金融機構把握大陸金融領域自主開放新機遇，參與兩岸金融合作。</p>	<p>第 10 條，可與中國銀聯及大陸非銀行支付機構合作，提供小額支付服務。</p> <p>第 11 條，徵信機構合作。</p> <p>第 12 條，銀行同業協作。</p>	<p>眾創空間。</p> <p>第 6 條，金融機構和企業在臺資企業集中地區可發起或參與設立小額貸款公司、融資租賃公司和融資擔保公司等新型金融組織。</p> <p>第 7 條，鼓勵各地為臺資企業增加投資提供政策支援。</p> <p>第 8 條，可向地方各級政府性融資擔保基金申請擔保融資等服務，可通過股權託管交易機構進行融資。允許在銀行間債券市場發行債務融資工具。</p>
其他	<p>第 11 條，主動做好臺資企業服務工作。</p> <p>加強與本地臺企協會、重點臺企溝通交流，宣傳相關政策法規、疫情防控和復工復產工作要求。</p> <p>聽取臺企意見建議，回應訴求並化解糾紛，維護臺企合法權益。</p>		
個人		<p>第 13 條，可參加 53 項專業技術人員職業資格考試和 81 項技能人員職業資格考試。</p> <p>第 14 條，可參與國家「千人計劃」、「萬人計劃」。</p> <p>第 15 條，可申報國家各</p>	<p>第 21 條，在高校、科研機構、公立醫院、高科技企業從事專業技術者，可同等參加評審，承認在臺專案、成果等專業工作業績。</p> <p>第 22 條，臺商子女高中畢業後，在大陸</p>

對象	對臺 11 條	對臺 31 項	對臺 26 條
		類基金項目。	<p>獲得高中、中等職業學校畢業證書可以在大陸參加相關高職院校分類招考。</p> <p>第 23 期，進一步擴大招收臺灣學生的院校範圍，提高中西部院校和非部屬院校比例。</p> <p>第 24 條，可持居住證按規定向所在大陸高校同等申請享受各類資助政策。可同等申請公派留學。</p> <p>第 15 條，可申請成為農民專業合作社成員，可申請符合條件的農業基本建設專案和財政專案。</p>
文化、影音、圖書		<p>第 16 條，鼓勵參與傳統文化傳承發展工程。支持參與大陸在海外舉辦的相關文化活動。</p> <p>第 17 條，支持經濟科技文化社會領域各類評獎項目。</p> <p>第 18 條，參與大陸廣播電視節目和電影、電視劇製作可不受數量限制。</p> <p>第 19 條，引進臺灣生產的電影、電視劇不做數量限制。</p> <p>第 20 條，放寬兩岸合拍電影、電視劇等限制；縮短兩岸電視劇合拍審批時限。</p>	<p>第 19 條，可參與大陸文創園區建設營運、參加各類文創賽事、文藝展演展示活動。</p> <p>第 20 條，在大陸工作者可申報中國文化藝術政府獎、動漫獎。</p>

對象	對臺 11 條	對臺 31 項	對臺 26 條
		<p>第 21 條，圖書進口業務綠色通道。</p> <p>第 22 條，鼓勵加入大陸經濟、科技、文化、藝術類專業性社團組織、行業協會。</p> <p>第 23 條，支持鼓勵兩岸教育文化科研機構開展研究和成果應用。</p> <p>第 24 條，兩岸民間交流機構可申請兩岸交流基金項目。</p> <p>第 25 條，鼓勵參與大陸扶貧、支教、公益、社區建設等基層工作。</p>	
醫事人員		<p>第 26 條，臨床醫學碩士可按照大陸醫師資格考相關規定申請參加考試。</p> <p>第 27 條，取得大陸醫師資格證書在大陸申請執業註冊。</p> <p>第 28 條，可通過認定獲得大陸醫師資格。可在大陸申請註冊短期行醫，期滿後可續辦。</p>	
金融人員		<p>第 29 條，在臺灣已獲取資格者可在大陸申請證券、期貨、基金從業資格，只需通過大陸法律法規考試，無需參加專業知識考試。</p>	
教育人員		<p>第 30 條，鼓勵臺灣教師赴大陸高校任教，在臺灣取得的學術成果可納入工作評價。</p>	

對象	對臺 11 條	對臺 31 項	對臺 26 條
運動人員			<p>第 25 條，歡迎運動員赴陸參加全國性體育比賽和職業聯賽，備戰 2022 年北京冬奧會和杭州亞運會。</p> <p>第 26 條，運動員可參加大陸足球、籃球、乒乓球、圍棋等職業聯賽。</p>
居住便利		<p>第 31 條，推動各類人事人才網站和企業線上招聘，可使用臺胞證註冊登錄。</p>	<p>第 14 條，可在中華人民共和國駐外使領館尋求領事保護與協助，申請旅行證件。</p> <p>第 16 條，可同等使用交通運輸新業態企業提供的交通出行等產品。</p> <p>第 17 條，試點在福建對持臺灣居民居住證的臺胞使用大陸行動電話業務給予資費優惠。</p> <p>第 18 條，持臺灣居民居住證者在購房資格方面享受同等待遇。</p>

資料來源：本研究整理。

附件三 第一場專家學者座談會記錄

日期：109年5月5日（星期二）下午2：00-4：00

地點：中華經濟研究院 522 會議室

主持人：劉孟俊所長 中華經濟研究院

與談人：國立政治大學政治學系蔡教授

致理科技大學國際貿易系張副教授

中央研究院政治學研究所蔡副研究員

紀錄：謝念億分析師 中華經濟研究院

一、討論提綱

1. 就您觀察，「十三五」規劃執行成效如何？

2. 「十四五」期間，中國大陸可能面臨的國內外形勢？並將推出哪些重大政經決策？

3. 在「十四五」規劃的背景下，就您觀察，對於兩岸經貿關係的未來前景為何？對於我國政府有何具體的建議？

二、主席致詞（略）

三、與談人發表意見

蔡教授：

「十三五」規劃均會達標，惟看官方要如何說明。由於美中貿易戰，中

中國大陸在外貿面臨的壓力比較大，但內需是其可以掌握的。「十三五」規劃中，基建很重要，做的還可以。且不論建設完後會有多少人使用，只要有做就算一個成效。觀察美中貿易戰因雙方在 2020 年 1 月 15 日簽署第一階段貿易協議後緩和，但問題仍未解決。由於「十三五」規劃看起來像是補全球經濟放緩的洞，因此預判「十四五」規劃將著重彌補美中貿易戰可能留下的缺口。

值得注意的是，2019 年底四中全會就說要討論「十四五」規劃，但因疫情爆發，一些重要期程（兩會）都暫緩，截至目前都沒公布相關進展，顯示「十四五」規劃變的不優先。由於疫情短則幾個月，長則一、兩年，因此中國大陸現時推出任何計畫將回應疫情。根據金融時報首爾特派員的觀點，未來一、兩年（2021、2022 年）在全球秩序仍然混亂下，誰先恢復誰就贏，看起來中國大陸像是恢復當中。韓國現在的做法就是盯著中國大陸，準備將 5G、智慧手機外銷中國大陸。這很大程度上會提供中國大陸信心，而中國大陸接下來可能會變成一個非常重要的經濟角色。

在內部改革方面，總的來看目前中央政府的資源較地方政府充裕許多，其中國企有優先享用國家資金的優勢。過去中央政府透過「走出去」運用外國人的手來改革國企，但在疫情下，國企承擔推動經濟的重任，要再去改革，難度會非常高。除了疫情因素外，國企改革進展緩慢也因中國大陸一直沒有進行治理結構調整有關。國企改革以混改為主線，擬引進私有資金，但至今國企的董事會仍不允許私人資本進入¹⁷⁵。除了石油領域國企，大體跟決策圈比較疏離，因沒有政治利益可追求，反而會強化自身的經濟利益，這個內部利益體對國企改革形成強阻力。

大體而言，國企改革本身能不倒退就是進步。預期疫情後，國企改革會

¹⁷⁵ 操作方式：將股票分為流通股（5%）與不流通股（95%），比例沒有明確的公式，把流通股丟到市場上，市場以為是 100% 股票。且流通股上市後還有但書，這些股權買賣不含管理權、沒有股東席位。

有難度，也因疫情，國進現象明顯。後續可觀察國企改革「1+N」措施的具體作法，如中央有在醞釀是否搭配「1+N」把國企管理權等比例賣出的想法，不過受疫情打亂，各省級舉措應該都停擺了。

在產業科技方面，有個說法是「十四五」規劃要取代「中國製造 2025」，我認為只是名稱取代，「中國製造 2025」一定會執行，尤其美中貿易戰後讓中國大陸發現與美國還有段距離，應趁美國受疫情影響之際追上。值得注意的是，疫情讓城市彼此間產生戒心，地方保護主義抬頭，這對產業政策形成隱性挑戰，地方政府是否有自由度去落實中央政策，我個人對此存疑。

在債務風險方面，地方債務非常多，是借錢在花的概念。債務風險防控的大方向是中央開始管，用三角債的方式，雙管齊下：中央透過限縮地方發債的額度，縮小地方政府債務膨脹程度；同時，中央會有選擇性，幫地方打消壞帳。此次疫情會允許債務增加，儘管各地仍會看 GDP 表現發債，但因核定權掌握在中央手上，多少能限制地方政府的小動作，讓債務逐漸透明化，也提升中央集權的力道。地方政府最大的損失是權限更限縮，但這對中國大陸財政治理是一件好事。

其實最大的問題在民間金融，中央現在思考如何監管，要管業務屬性(如房地產或是保險)，還是行業對象(如平安保險)。預期 2020 年中國大陸會進行新一輪機構改革，為讓權責相符，發改委將改名更像是發展與規劃委員會；其次把金融部門合成大監管，把銀監、證監、保監放一起。

在對外開放方面，由於「一帶一路」是習近平提出，站在中國大陸決策角度看，名義上不會動。但受疫情影響，稅收驟降加上國內經濟優先，「一帶一路」不會有新意，舊的會視情況稍微延遲，這是可能的調整方向。現在有種說法是，習權力受到一些質疑和挑戰，意味著政權本身沒有問題，但習會不會出問題，這可以討論。習被挑戰的結果可能是被換掉，或是讓他有危機意識，但不論如何習都會有壓力。特別是以他為首的中共政權變成全世界

靶子之際，還是會有內部檢討。

自貿試驗區政策的重要性在於把東西「引進來」，藉由開放中國大陸的市場，引進商品、人才等。據金融時報報導，目前中國大陸像是恢復當中，只要能把市場打開，中國大陸經濟相對有優勢開始反彈，因此疫情之下，預期自貿試驗區政策可能優先推進。

對外開放比較複雜，究竟是讓中國大陸與全球更密切，還是做一個圈把世界更引進中國大陸。疫情之下，中國大陸走出世界意義不大。我認為中國大陸現在站在一個有利的位置，但並非他變得更開放，而是各國都在倒退。例如近來美中競才，美國逐漸封閉，中國大陸仍然開放，按人才偏好選擇開放的環境來看，對中國大陸是個利多，只要願意提出更優惠的條件。

在「十四五」規劃的背景下，由於中國大陸的重心在其國內經濟及其市場，因此兩岸議題顯得不是特別重要。加上目前兩岸關係漸趨惡化的互動上而言，並不期待兩岸關係會有新進展，臺灣也不會有具體的收穫。對臺策略是否會調整端看中國大陸有無動機，目前看來其願意花在香港的時間會比臺灣多；美、歐、日、韓更為重視，因為實質上有政經往來，也有安全、軍事上的考量；而臺灣除了兩岸關係，說白了有什麼必要往來。

現在中國大陸採取回應式，即臺不動、陸不動，也會看美國的動態。從過往政策看，中國大陸可能還是會以臺商做為主要的關注對象，但臺商能否做為兩岸經貿的一塊？我覺得這是可議的。係經貿更多還是在貨物的進出口買賣，臺商在中國大陸做生意，市場也在中國大陸，或是在中國大陸做生意，市場在美國，這樣算不算是兩岸經貿？其次，觀察中國大陸涉臺單位已被邊緣化，例如禁止陸生來臺是中國大陸教育部直接執行，涉臺單位只是被告知，顯示中國大陸決策體系涉臺並不重要，而涉臺單位也沒辦法探知核心單位的決策邏輯。對中國大陸而言，兩岸關係若沒有好在意的話，為何要關心臺商？

最差的情況是，中國大陸準備推倒重練兩岸關係，即取消自馬政府以來對臺紅利，這有中共決策邏輯上的正確性，由於沒有好處，中國大陸政府沒有必要繼續堅持馬政府的兩岸政策。好一點的情況是中國大陸要讓利，但可以思考的是，過去四年中國大陸「惠臺」措施效果不太好，現在疫情當前，中國大陸考慮是否要再繼續推動。至於中國大陸是否會單方面停止 ECFA 並非重點，而是在哪個時間點會停，我方要用什麼機制因應。盯涉臺機構沒有用，抓錯重心。

張副教授：

按官方說法，「十三五」規劃於收官年大致都會達標，但事實上全面小康不可能達成。就我了解，中國大陸的扶貧像是過去大躍進的做法，地方政府強制去完成指標，但指標檢核過後，計畫就結束，返貧再現。2017、2018 我在甘肅永靖做田野調查，當地是國家級貧窮縣，由北京市協助扶貧，當時從操作方式看到兩個問題：一是硬性指標，為了達標，出現越晚脫貧的人拿到越好條件的情況，產生道德風險問題；二是地方產業結構沒有改變，脫貧資源仰賴地方財政，當地方財政出現波動或債務時，首要影響社保支出，所以貧窮的問題，治標不治本。總的來說，我認為要用政治力量去解決貧窮問題，成功機率非常小。

在「十四五」規劃方面，2018、2019 年很多企業都在規劃美中貿易戰之後自身的產業結構，如調整對美輸出、加大後發展地區的產業連結。我聽聞非洲想成為中國大陸關鍵零組件或原料的提供者，但礙於雙方產業結構不一樣，打算用「十四五」規劃來補（中國大陸目標成為發展中國家的成長夥伴），並結合「一帶一路」，形成雙重政策效果。當時我最關注工具機，因為要做成長夥伴就得切進工具機或先進製造業，將對臺灣形成競爭壓力。

不過，受疫情影響，現在中國大陸重心放在新基建，以境內為優先。發展資通訊產業、高新科技產業、無人化產業、人工智慧等都是現有的政策，

也符合疫情下的發展。惟在陸臺商大多是低階製造與組裝，中階製造兩岸分工是放在臺灣，因此在陸臺商要切進中國大陸中低階產業鏈的可能性不高；而高階製造（中國製造 2025）排他性高，臺商進入困難，除非已經染紅。

而為先顧好內需市場，預期中國大陸將全力支持自貿試驗區政策。短時間將拉高自貿試驗區的對外開放程度，其中廣東深圳可做為觀察對象。係做為吸融香港的力量，深圳在反送中得到許多政策優惠，接下來就是看其如何具體落實，產生經貿軸心化、資本聚集化的效果；同時，疫情相關的產業發展也有利於深圳產業布局。在疫情過後，中國大陸也會更加積極地運用進口措施和外商投資法來擴大對外開放，5G、AI、數位經濟、生物科技是其優先發展與引進的重點產業。除了資通訊產業外，其他對臺商影響不大。

如我前面所談，疫情後「一帶一路」可能配合「成為發展中國家的成長夥伴」目標進行調整。但我認為「一帶一路」是一個假命題，起初這是習近平為了解決國內國企產能過剩所提出的一個戰略願景，接著由其底下的人去做文章，以落實習的戰略主張。但這種戰略規劃，充斥隨機性與偶然性。「一帶一路」終極目標為何？政策執行到什麼境界才算成功？一直都無人說的清楚。

另個觀察是，只要是中國大陸關心的議題，都會成立一個由上到下統馭的工作領導小組/辦公室，重要性看習近平是否為組長，或常委排名，以此判斷該政策是否能落實和當真。但截至目前，「一帶一路」只是國務院下的辦公室，顯示為暫時性、功能性的編組。

惟「一帶一路」畢竟是由習近平所提出，因此不可能在其任內消失。我關注的議題在於執行的經濟主體，若還是政府與國企，顯示「一帶一路」仍是政治或補貼政策偏好下的輸出；若是民企與一般投資者利用「一帶一路」取得商業優勢或政治機會，則有可能會策動中國大陸在其他國家發動投資的趨勢。從中國大陸在拉丁美洲、非洲的投資布局來看，「一帶一路」的政策

效果包括讓國企、多餘生產庫存得以輸出，以及為中國大陸創造友好的面貌等等。但關鍵成效，在於留在後進國家市場裡面的中國大陸企業體或中國大陸資本所創造延伸出的市場空間。例如，肯亞使用華為的電子支付，下一代非洲電子消費者能無縫接入中國大陸數位網路，這將進一步把他國電子商務平臺拒之門外。

大體而言，「十四五」規劃主要在協調地方想做的建設能否對接中央要做的建設，建設如產業布局、政治派系上是否能連結，因此「十四五」規劃不會有太多具體的東西。國家資源會保持在幾個重要項目，但地方上的發展，就看習要不要納入社會福利的脈絡中。

在中國大陸，陸地中國（內陸）和海洋中國（沿海）這兩股文明意識力量不斷拉扯。舉凡在經貿布局上，沿海地區會把世界當作自己的市場，且這不見得是北京的經貿布局。而尋覓全球投資背後的資本網絡，與中國不無關係。只能說當前在經貿投資布局上很難排除中國大陸因素，未來中國大陸資本（不一定是共產黨）會扮演很重要的角色。

然而，中國大陸因應疫情刺激經濟的基本思路與 SARS 時期一樣，透過基建投資去刺激經濟與消費，只是基建變成新基建。照常理來說，中國大陸應該是要把錢花在刀口上，如醫療建設，但其卻沒有這種思路，因此還是以基建投資的概念處理。未來，中國大陸仍將是一個在傳統製造有一席之地的大國，但我不認為其在疫情後會進一步挑戰全球創新經濟。反倒是美國歷經疫情，大量資金都流向高科技產業，高科技產業動能會增強。

從過去中國大陸去槓桿、美中貿易戰，到現在疫情影響，對臺商的投資策略而言是一波三折。我看到幾個趨勢：首先，後全球時代，具有內需市場和出口製造雙重優勢的大國，將會變成一個供應鏈收縮的推動者。即中國大陸以前意在參與全球供應鏈，但現在意在把供應鏈收回中國大陸。目前關注的例子為上海特斯拉，特斯拉理應是全球供應鏈下的產物，但中國大陸在疫

情後優先確保上海特斯拉的復工，並利用這段時間將所有從外國進口的零組件，改由國內生產。這在經濟學上稱為短鏈化、內部化，但實際上就是中國大陸以龐大的製造實力結合其市場需求把過去的分工收斂回陸。背後隱含中國大陸想形成全產業鏈，全部紅色化、不分工；而即便有分工情況，也僅是由國企或是由關鍵民企投資的差異。臺灣的被動元件廠和中國大陸電動車製造有關係，後疫情時代可能發現訂單出不去、中國大陸工廠取而代之，這是我比較擔憂的發展趨勢。

其次，國進民退現象會更容易看到，中國大陸資本的操作形式為控股或與海外資本共同持股方式在關鍵性的領域發展。臺商將面臨兩個問題：一是切進高階供應鏈的可能性越來越低，二是中階供應鏈面臨高度競爭。不討論低階供應鏈主因早已移出中國大陸，回陸的可能性微乎其微。因此未來臺灣可能會變成雙元製造模式，一元是留在中國大陸，變成紅色供應鏈；另一元是外溢到中國大陸。

在「十四五」規劃的背景下，兩岸經貿關係面臨政治對抗的衝突或不確定性，我國政府應設法提供廠商避險的可能性。選邊站概念雖是對的，但很難操作，特別是目前臺灣缺少話語權，反對中國大陸的機會成本太高。臺灣面臨主權分割，發展出來的跨國經營或跨國股本經營，臺積電可做為一個觀察指標。一方面不可能放棄中國大陸市場，另一方面不能失去美國夥伴信任，臺積電的因應模式或能解套，若沒有，現有的方式就是分割。

蔡副研究員：

「十三五」小康目標在數字上一定可以達成。在疫情發生前，習近平特別重視扶貧，講究「精準」扶貧，即以往下到縣，現在則下到基層或個人，基本上看還是想達到全部脫貧的理想。從與中國大陸學者交流了解到，中國大陸仍是集中能力辦大事，其實扶貧已經上升至「準軍事動員」程度，只要有吃皇糧，就要幫扶相應的貧困戶。層級越高，要幫扶對象越多，是一對

一的責任制。不過疫情爆發後，有點打亂步調。

研究中國大陸，每天會關注第一則新聞重點。從 2020 年 1 月中開始，中國大陸將疫情定調為重大事件，而到 3 月 4 日、5 日，重點才從防疫變為扶貧、經濟成長議題。這期間，我的解讀是：

首先，中央在 2019 年 12 月就知道疫情發生，不過在觀望，因為全部封城的成本太高，直到 1 月 20 幾號才定調為重大事件，而中國大陸也承認這是建國以來最大的公衛事件。我認為這時中國大陸不知道怎麼處理，可以看到習近平失蹤好幾天，讓國務院（李克強）負責一線。也有說法是，公衛事件一般由國務院負責，疫情結束後該工作小組也會結束，但習近平主要負責恆常性的領導小組，因此不太可能讓習去負擔。不論如何，習近平的地位在 1 月底至 2 月底看起來岌岌可危。

中國大陸經濟發展因疫情有點停頓，為了不讓經濟窒息，中國大陸於 2 月底、3 月初又開始著重經濟。我研究中國大陸基層黨校的授課內容發現，他們自 3 月份開始撤掉很多維穩或防制污染的題目，換成復工、復產、保經濟發展。習近平也知道要保住外資，仰賴中國大陸可持續發展，而非大外宣那套。有人說大外宣其實是講給中國大陸民眾聽的，透過此種敘事手法，把觀點上升成民族主義的高度，這是中共厲害之處（轉移是非）。

目標從防疫轉回經濟準備復工、復產，意味著中國大陸把經濟視為發展命脈。目前疫情不是不重要，而是中國大陸認為大體已可控。對習也猶如起死回生，關鍵在於疫情千萬不能再起，以及經濟得想辦法衝上去。據此，我認為疫情對中國大陸經濟衝擊最大在 1 至 3 月，而後影響要視中國大陸復工、復產還有經濟發展的實踐。但不可否認的是，目前美中之間的互動，對中國大陸的面子和形象有些傷害，外資對中國大陸的信心減弱。

儘管如此，在計劃經濟體制下，中國大陸仍將設立 2020 年 GDP 目標，

指標會視全球狀況，取一個相對好看的數值，證明社會主義還是有其優越性。疫情後，「六穩」到「六保」的表述突顯穩定經濟的難度，由於時間太短，我還沒有一個明確的判定。不過，我覺得擴大內需相關政策的重要性將提升，中國大陸內部應該在討論資源該如何分配。

此外，中國大陸仍強調產業創新能力。我發現習近平上臺後對於產業創新的概念提的比過去多很多，在中南海推薦書單中，很強調3本書，包括第三次工業革命、創客（maker）、賈伯斯傳，概念上是熊彼得所提「創新及創造性破壞」理論。紅色供應鏈因為成本低，打贏很多廠商，但真正去看，其沒有涉及新知識創新，所以下一步中國大陸必須要在核心技術上力求突破，而非僅製程創新。

但我覺得中國大陸的創新有一種工業民族主義色彩，所以政府會給企業「取巧的辦法」，保障企業發展，這種手段好或不好仍待觀察，但跟先進國家相比確實有很大的區別。在此架構下，中國大陸自然也會慎選對其有利、願意配合的外資，所以可以看到中國大陸對企業的管控—2014年在企業設立黨組。

其實中國大陸自古以來就存在企業獲利與政治之間的糾葛，只是現在逐步檯面化。西方經理人主要是建立在股權制度上，有多少股權就有多少聲量。但是中國大陸現在一個黨組織下來，可能只有一些股權，但聲量很大，這種政治凌駕專業情況對企業經營而言很不好，但中國大陸在體制考量下，還是得強調這個概念。這自然影響外資投資意願，中國大陸必須要提出更大的說服和誘因，允許外資在「政治凌駕專業」情況下還可以獲利。

另，在央地關係方面，習近平上臺後，最大的改變在於強化垂直府際關係，不論是在紀委的央地關係，或是在財政的央地關係，要下到各個層級。過去還會強調水平管理，但很多都被垂直取代。防疫、扶貧、反腐敗等政策會強化垂直管理(人和財)可行性，因此我預期央地關係會更強調中央集權。

機構改革仍將持續進行，像是發改委的權利還是太大，會繼續限縮。但這不代表國家對經濟社會的控制會有縮小，只是想強化用專業處理一些問題；仍存一些制衡，如對人事或財政上的控制。

「一帶一路」對各國的援助，背後都存在政治目的。我的觀察是，「一帶一路」在疫情發生前就快撐不下去，因為受到很多國家不買帳與質疑，對中國大陸而言也是一個錢坑，2019 年底就有一些收尾的方案。而中國大陸為何要於 2014 年在企業設黨組，我認為與「一帶一路」資金來源也有關係，有些企業要去「一帶一路」投資，政府需要管控這些企業。

觀察習政權後，國際關係變的比較緊張。一方面，一改過去韜光養晦，習近平樹立大國崛起，加深國際社會「恐中」的討論，因此與國際產生更多矛盾與衝突的論點站得住腳。另一方面，從霸權來看，近來中國大陸與美國衝突不斷，看起來是習近平把與美國對抗的時點提前；對日本緩和些，但有目的性。

值得注意的是，中國大陸對外矛盾加大，對臺灣而言有更大的可能性追求國際空間，前提是不看名分。因為要用目前臺灣的地位去參加國際組織，從法理、國際法角度來看不可能；按目前很現實的國際主義來看，也不容易。除非中國大陸發生嚴重的內部暴動，整個社會四分五裂，但此情況發生的可能性低。但此次疫情，各國複製臺灣防疫經驗，使得臺灣的國際空間較過去擴大，因此現在可適度拓展公共外交、二軌外交。但從政治角度看，我會比較保守，還是要看中國大陸的底線，而臺灣要有各方面的準備。

大體而言，中國大陸對臺策略一直都很強硬，未來兩岸關係，至少在蔡政府時期都會處於比較緊張的環節。過去會適度放權給地方，如各地發布「惠臺」措施；未來很有可能各地會停止對臺交流，僅保留一些樣板，如福建對臺某些（親中）縣市進行交流。「十四五」時期應不至於爆發兩岸軍事衝突，因為疫情影響，中國大陸需要時間恢復其經濟。順此脈絡，2025 年可能要

小心，屆時中國大陸經濟穩定，加上習近平的勢力可能已經穩固，臺灣問題懸而未決，將影響習執政合理性，我認為 2025 年臺灣要有很大的智慧去研判與應對。

從中共決策系統看，涉臺單位或涉臺智庫的地位一直都不高，涉臺系統重要性視國臺辦主任的資歷和其與領導人的關係而定。中國大陸負責對臺工作的最高機構是由習近平主導的「中央對臺工作領導小組」，而國臺辦只是旗下的執行單位，連決策單位都不是。觀察習近平現在指派非具有強資歷的人當國臺辦主任，意味他對臺灣問題不太放心，因此弱化國臺辦，強化中央辦公廳的權力，有助於他鞏固對臺系統的掌控與領導。

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。感謝各位的參與，今天會議到此結束，謝謝。

五、散會

附件四 第二場專家學者座談會記錄

日期：109年9月28日（星期一）上午10：00-12：00

地點：中華經濟研究院522會議室

主持人：劉孟俊所長 中華經濟研究院

與談人：淡江大學中國大陸研究所張副教授

中央研究院政治學研究所張廖助研究員

資策會產業情報研究所陳總監

中華民國全國工業總會大陸事務組黃組長

紀錄：謝念億分析師 中華經濟研究院

一、討論提綱

1. 「雙循環」：習近平早前提出「經濟內循環」政策，其後改定調為同步重視外部交流的「國內國際雙循環」，請問您認為這樣的轉變背後具有什麼經濟或政治意涵？此外，為確保「雙循環」的成功，您認為中國大陸在「十四五」期間會針對該策略推出哪些面向的重大政經決策或改革措施？

2. 「新基建」：為了短期穩成長、中長期重構科技創新，現在中國大陸力推新基建，您認為目前發展階段的關注焦點為何？我國業者能從中獲取的新型商機與發展契機又有哪些？

3. 前瞻中國大陸對臺政策與美中臺經貿關係前景：中國大陸當局在新情勢下，其對臺策略是否會出現大幅度調整？就您的觀點，在美中經貿與科技對抗下，未來美中臺三邊關係，尤其在經濟或產業合作方面，可能會出現

哪些改變趨勢？

二、主席致詞（略）

三、與談人發表意見

張副教授：

中國大陸的「新基建」跟「雙循環」已經是一個既定的政策，2020年10月五中全會就會通過建議案，年底的中央經濟工作會議初步貫徹落實，2021年兩會期間正式公告，這個趨勢大概不會有太大的變化。

「雙循環」既傳承過去但亦有部分變革，現在目標是「內外共振」，採取改革跟開放並行的經濟結構，主要基於1979年改革開放與國際環境變化重新建構頂層思維。「內外共振」代表的是內需和對外開放要齊頭並進，現在重點是把「擴大內需」跟「對外改革開放」進行機制的結合。

具體而言，在貨貿上首要改變目前過度集中的風險，例如推動東協-中國自由貿易區（ACFTA）、RCEP等等，其次是希望多元化出口取代單一依賴。在服貿方面，中國大陸是全球最大的服貿逆差國，因此總體策略就是要走出去並結合服貿形成新產業趨勢。提振消費及擴大內需是政策核心，關鍵有二：一是提高收入讓居民能消費敢消費；二是關於美中貿易戰第一階段協議，無論美國總統選舉結果為何，下一階段將會面臨產業結構、國企補貼等關鍵議題。

新情勢下，關於中國大陸對臺政策，主要是「單邊立法，單邊作為」。未來中國大陸一定會利用自身發展的優勢，逐步給臺商和臺灣民眾在中國大陸各式各樣等同於中國大陸人民跟企業的待遇，這是必然的趨勢。但與此同時，也會要求承擔同等的責任，只是現在大多談權利，不談太多的責任，不

過預期未來一定會強調。

所以要分成兩個部分來看：第一個是針對在中國大陸的臺商、臺灣民眾，舉凡中國大陸現在建設需要人才，當地的「新基建」需要建設樣板，中國大陸政府一定會推動這些方面的措施，因此操之在己的部分，一定不會弱化，而是會去強化。第二個是針對臺灣的處理，中國大陸的做法就比較不一樣。從中國大陸的角度來看，有法律管轄權的地方，就用一中政策處理；而法律管轄權不及的地方，就防範避免兩國論。可以看到，中國大陸「內部對臺」與「對臺」工作，兩個目標會不一樣。

而中國大陸之所以能發展出一套獨特成功模式，主要基於「三頭馬車」模式。包含：黨（政府）、市場、國企。但在貿易戰當中，美國強調一定要打破這套系統。此外，美國也致力於打破中國大陸併購模式與市場運作的潛規則，因此在美中觀念衝突的情況下，未來將會很困難。關於美中關係需要考慮幾個重點：

首先，美中貿易戰的大國博弈不會改變，川普和拜登短期和中長期策略會有差異，但整體趨勢大致相同。拜登如果當選會採取重返國際組織、修復盟國關係等方針，並強調多邊區域經濟組織的重要性；但川普的做法傾向雙邊，短期效果顯著，但同時也會得罪盟國，因此在圍堵中國大陸力道上會弱化，盟國不可能完全按照美國的意思行動。

其次，基於美中之間的大國博弈，不會因選舉結果而出現結構性改變的判斷，陸方初步評估認為川普如果當選為短空長多，短空原因在於政策延續且川普個人風格造成決策判斷上的困難。但長多原因在於中國大陸認為川普執政必然得罪盟國，因此國際上想要聯合盟國抗中的力道必定弱化。此外，中國大陸認為一個沒有選舉壓力的川普總統，最終考慮的必定是家族的經濟利益，而這方面比較好下手。但拜登當選剛好相反，會呈現短多長空趨勢。拜登應不會加大對抗力道也不會打敏感牌。但長空原因是拜登會修補與盟國

間關係，並建構國際多邊組織，如此一來陸方壓力必然加大。

綜上有兩個趨勢值得注意：兩岸涉及政府與公權力的議題，預期未來幾年不會有任何進展，即便有機會美國也不會允許；但對於企業而言，會採取相反策略，配合市場採取雙重避險，以避免得罪中國大陸。所以未來可能要針對這個新的挑戰以及三邊趨勢的形成，做出一些因應及面對。

張廖助研究員：

我從戰略的角度來看習近平為何提出「雙循環」，以及對於國際關係的影響。首先定義「雙循環」，國內經濟循環和國外經濟循環就是所謂的「雙循環」。原本沒有「雙循環」的概念，中國大陸是在美中貿易戰和肺炎疫情後才開始提出要重視國內的經濟循環，這個名詞也成為現在熱門研究議題。

內循環就是經濟國內的大循環，強調以內需擴大國內的消費，增加創新產業的發展，最主要是美中貿易戰後，中國大陸的產品要怎麼減少對美國依賴。經濟國外的大循環主因為現在市場關稅的問題比較多限制，那外國的市場，以及要吸引外來的投資，以降低美國經濟制裁的影響。

可以用兩條腿走路的經濟戰略來說明，過去改革開放強調民營和公營並重，以及進口和出口的並重。現在的「雙循環」就像一個新的兩條腿走路。「雙循環」提出的長遠因素主要有貧富差距，另外就是國營企業的壟斷，還有就是關於公有制的問題，持續對人民消費及投資的意願造成影響。

受美中貿易戰的影響，雙方雖然在 2020 年初達成第一階段的協定，但還有很多沒有落實。協議的內容 80% 中國大陸願意讓步，但剩下的 20% 因為涉及黨的領導和國企的改革，中國大陸無法讓步。

習近平上任後提出供給側結構性改革，即如何處理產能過剩問題。但現在美中貿易戰和疫情使整體偏向需求面，也就是經濟內循環。值得注意的是，中國大陸長期消費都低於世界各國消費占 GDP 比重。

內循環主要就是增加消費和鼓勵投資，包括擴大政府支出、國企和土地的改革、兩會通過民法對人民的財產權的保障等等措施，都是為了刺激國內消費，同時新創產業可望都陸續出現。在增加投資這方面，則有比較具體的政策，包括補助中小企業、穩定供應鏈，還有自由貿易區和 5G 的「新基建」，包括國內外 5G 的建設。

外循環就是希望能從過去以美國為主的貿易分工，改成以北美、歐洲和亞洲為主的分工模式。歐洲以德國和法國為中心，北美以墨西哥和加拿大為主，亞洲以中國大陸為中心，希望可以彼此做連結，這個也與中國大陸尋找貿易夥伴有關。

關於「雙循環」可能面臨的挑戰，首先，關於內循環的部分，中國大陸國內產業供需匹配有問題，且創新的動能和人才也不足，包括產供銷體系的混亂和地方政府的隱形債務也會影響到外來投資，如何創造環境吸引人才也是個問題。其次，關於外循環的部分，主要問題在於高科技連結不足以及人民幣國際化等問題。

「雙循環」戰略如果成功會造成中國大陸國內消費升級，往更高的水準去前進，還有都市化的規模越來越大，另外在國際上，會重塑國際經貿的體系，中國大陸企圖建立自己的貿易的體系，以後全球會變成多極的貿易體系，不再只有美國單一霸權。

陳總監：

我大致同意張廖助研究員報告的內容，但針對中國大陸消費不振的問題要做一點修改。中國大陸近 5 年的經濟成長主要都是靠消費，所以並沒有發生消費不振的問題，反而是由消費拉動經濟成長。

全世界疫情仍在持續，而臺灣疫情不嚴重，所以經濟成長率不具有參考價值。全世界就只有中國大陸的經濟成長率最值得做為參考，因為這 8 個月

中國大陸從疫情爆發、緩和到趨緩走了一個很完整的週期。

大體而言，疫情對製造業投資影響程度最低，而對內需消費的衝擊最大。中國大陸的疫情雖然在 5 月就已趨緩，但消費成長率一直到 8 月才恢復為正值，而出口已經連續三個月轉正，投資也早就轉正了，所以疫情對消費的衝擊最大。

中國大陸面對美中科技戰的主要訴求是「六穩」，在疫情時則改成「六保」。但不管「六穩」還是「六保」，穩就業都是第一位。貧富差距拉大為失業造成，所以穩就業就成為第一要務。

中國大陸既要擴大內需又要穩就業，因此就推出「雙循環」政策。在內循環方面，供給端主推「新基建」跟「新型城鎮化」，需求端則是「消費升級」跟「出口轉內銷」。而消費升級中的網路銷售是最成功的一塊。而「雙循環」一個是產業鏈，另一個是開放市場，但最重要的還是「新基建」，「雙循環」跟「新基建」可能列為「十四五」規劃兩個主軸。

中國大陸未來戰略明顯要走雲端，所以這就是為什麼「新基建」裡面數據中心扮演一個非常重要的角色，預判中國大陸會迅速取代美國成為全球第一。由於華為的發展受到圍堵，估計華為在 5G 通訊及手機的市場上已經走到盡頭，可能會轉往智能穿戴設備發展。人工智慧也是「新基建」裡面的重要戰略，雖然近幾年是由美國獨占鰲頭，不過前陣子美國國會發布研究報告指出，中國大陸的 AI 發展必定會超越美國，包含量子運算，所以中國大陸在發展的相關技術，必定會嚴重影響美中臺的關係。

因此未來中國大陸直接走向雲端而 5G 時代手機會被完全捨棄，像是發展自己的鴻蒙系統取代安卓，就是要與全世界形成雙供應鏈。另一方面，美國推動乾淨網路而中國大陸也推動全球資料安全倡議，而臺灣的業者有可能採取兩邊都加入的策略。中俄在產業界會越來越緊密，而基於美國印太戰略，

全世界會形成雙供應鏈及兩套系統。而臺灣也不可能走回頭路的硬體製造，未來將走向系統整合，聚焦智慧製造、智慧力量、智慧交通，同時也要推自己的 AI 晶片。

黃組長：

在「雙循環」方面，中國大陸的講法是「兩頭在外，大進大出」。「雙循環」可能的作為首要是「擴大內需」，重點會放在供給側，提高供給水準；其次是提振民眾的消費，中國大陸一直鼓吹要讓民眾能消費、願意消費、敢消費，還有方便消費。

不過，整體而言，刺激消費在短期內是非常困難的工程。從社會零售總額來看，會看到消費慢慢地回升，但是從手機和汽車消費情況的角度觀察卻會發現表現不佳。另外像是各省市首長用網路直播賣東西，或是之前講的夜間經濟、地攤經濟，都是所謂的新業態，但這只是短期刺激的手段跟政策，它並不是一個結構性的方式。另外一個是報復性消費，不過我看到的是「報復性儲蓄」。因為就業不穩定，大家不敢花錢。

另一個「雙循環」的重要政策為「出口轉內銷」，目的在於減少中國大陸對美國市場的依賴；還有減少服務貿易逆差，像是減少中國大陸的出境旅遊，還有留學，還有醫療，中長期的政策方向則是要推動技術、金融、數位等服務貿易向外發展。但這又出現一個問題，即廠商在內需的競爭會因此提高，但這基本上是因應結構調整下的必然結果。

而針對「雙循環」對臺灣的影響，比較值得注意的是在出口方面。首先，臺灣的產品除非具有不可取代性，比如科技產品，否則其實會加速在地化的布局。其次，減少服務貿易逆差，即便兩岸關係回復，但陸客來臺或是醫療旅遊的趨勢則有待觀察。

對在陸臺商的影響：第一，「外貿轉內貿」及「產業數位轉型」會使中

中國大陸內需市場變得更加競爭。第二，「雙循環」的產業戰略有兩大主軸——「高質量發展」與「自主創新」，這對臺商來說是兩面刃。係「高質量發展」代表臺商可以跟外商一樣享有公平的待遇，但相對的以前的優惠就消失了；而「自主創新」的部分，對於具有研發能力及高新技術的臺商來說，在中國大陸發展會獲得更多政府資源與市場融資機會，但對於以外貿、傳統產業或低附加價值的臺商來說，會面臨升級轉型甚至產業轉移的壓力。

政府雖然持續推動臺商回流，但近幾年政府的預算包括智庫，對於去中國大陸調研似乎相對保守。這兩年工總還是持續建議政府，要去了解實際的內容，因為中國大陸營商環境變化實在太大，政府沒有辦法掌握並做出正確判斷然後去制定相對應的政策，所以臺商回臺會陷入持續等待的困境。

在「新基建」方面，雖然 2020 年中國大陸政府的支出還是以舊基建為主，但核心還是落在「科技」這個主題，研判未來五年資通訊將成為「新基建」主軸。其中，未來最重要的一個生產要素就是數據。如何促成數位紅利的釋放，像是數位經濟以及剛才提到的內需升級，關鍵就在於數位經濟和網路經濟。在「新基建」的時代，5G 的應用，像是物聯網，就是最主要的方面。而關於「新基建」的商機，目前看來直接投資和間接投資加起來大概人民幣 10 兆元，間接投資甚至到人民幣 20 兆元左右。

但是「新基建」同時也可能遇到一些困難：第一，關鍵技術受制於美國，難以形成自主供應鏈。第二，重複投資，導致產能過剩，甚至良率低劣的問題。第三，投資來源過於單一，主要就是地方債的問題。第四，人才問題，例如千人計畫，現在也包括以美國為主的抵制。再者，「新基建」很多項目都還是舊基建，且投資額相對較大，所以也有很多評論猜測會不會變成過度投資的情況。

以 5G 為主的資通訊產業臺商，包括晶圓代工、封閉測試、印刷電路板、感測機轉等等，會較具有優勢。在下階段的布局，臺商會緊扣智能製造和智

慧城市，因為中國大陸現在想做的是全場域的智慧化跟自動化，從城市到工廠到家庭都全面智能化。

針對美中科技戰，中國大陸很難提出具體反制措施，我個人認為中國大陸會採取空間換取時間的策略，逐漸減少關鍵技術對美國的依賴。所以華為「塔山計畫」就是持久戰，目標設定在 2049 年，因為認為短期不太可能解決這個問題。

關於自主創新的道路，基於中國科學院提出「率先行動計畫」，在 2030 年前要先布局美國「卡脖子」的一些關鍵技術。因此可以預期中國大陸未來幾年有幾件事情要做，包括增加基礎研究的研究經費；透過千人計畫持續招攬海外人才；建立專利轉化機制；大眾創業萬眾創新，提高勞動生產率。

美中臺關係主要有兩點關注：一方面，中國大陸會加速對臺灣問題的內政化，但這部分還是以大內宣為主，所以滿足中國人民的期待會大於滿足臺灣人民的期待，中國大陸寄希望於臺灣人民這件事情應該已不存在。另一方面，臺商會加速選邊站，透過觀察臺商科技廠的一些布局，可以看到發展趨勢。

四、主席總結

謝謝各位先進提供寶貴的意見，把個人經驗、實務觀察與大家分享。感謝各位的參與，今天座談會到此結束，謝謝大家。

五、散會

附錄一 期中報告審查意見回覆表

審查意見	中經院回復
<p>一、第二章</p> <p>(一) 中國大陸「十四五」規劃目標是要跨越中等收入陷阱，建議參考其他國家經驗，評估中國大陸未來發展成效。</p>	<p>謝謝審委建議。已增補相關說明。(第 1-2 頁)</p> <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<p>(二) 報告的推(結)論要有更具體的證據支持其論述，請補充論證過程及證(根)據。</p> <p>1、針對十四五規劃對臺的影響評估方面，缺乏論證過程。</p>	<p>謝謝審委意見。有關「十四五」規劃對臺影響評估的論述，主要從與專家學者座談會中獲致，本研究再行歸納而來。已在內文增補來源說明。(第 51 頁)</p> <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<p>2、報告所提「此次疫情，臺灣的防疫經驗受到世界各國借鏡或複製，使得臺灣的國際空間較過去擴大。因此，可把握當下，適度拓展公共外交、二軌外交」部分(P49)，缺乏論證根據。</p>	<p>謝謝審委意見。該論述主要從與專家學者座談會中獲致，本研究已在開頭部分說明論述來源。(第 51 頁)</p> <p>【本會前次意見】 座談會上學者雖表示臺灣可適度拓展公共外交、二軌外交，惟仍要看中國大陸的底線(第 171 頁)，建議「從國際法理……至二軌外交」部分刪除。(第 52 頁)</p> <p>已刪除。(第 52 頁)</p> <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<p>(三) 十三五成效部分，除對岸官方自評外，請加入研究團隊之評估。</p>	<p>謝謝審委意見。研究團隊的評估呈現於第一節標題貳下所述內容，大意是表面「數字」達標，實際問題未解。除貧困問題外，發展不平衡不充分問題、發展不可持續問題均延續到「十</p>

審查意見	中經院回復
	<p>四五」時期，詳見本研究第二節的說明。(第 14-17、25-28 頁)</p> <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<p>(四) 表 2-6 各規劃重點之趨勢研判部分，建議可以再針對細項規劃重點，做更細緻的研判，以免有矛盾之情形發生。(如新三駕馬車之中，未來推動速度是否全然都是加速的趨勢，尚需觀察；另研判一帶一路推動會加速，則與開放議題中推進一帶一路建設的研判恰好相反)</p>	<p>謝謝審委建議。已修正表內對「一帶一路」推進速度的研判。(第 48-49 頁)</p> <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<p>(五) 十四五規劃之經濟發展方向部分，建議進一步研判規劃推動重點項目之優先次序。</p>	<p>謝謝審委建議。目前未見中國大陸官方或智庫討論發展理念之優先次序，本研究將持續觀察，於期末報告提出進一步研判。</p> <p>【第 2 次修正期中報告本會意見】 擬同意，並請於期末報告時強化分析內容。</p> <p>【中經院期末辦理情形】 根據最新十九屆五中全會公報內容，「十四五」發展理念確實將延續創新、協調、綠色、開放、共享呈現，本研究已在期末報告中說明。(第 38-52 頁)</p>
<p>(六) 第三節「伍、綠色：生態經濟升級」最後一段(P.37)，關注生態經濟升級，到受疫情影響這部分，敘述似有不連貫，請調整。此項若屬已完成部分，論述內容似顯不足。</p>	<p>謝謝審委意見。已重新調整，並增補相關說明。(第 40 頁)</p> <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<p>(七) 第四節小結</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、所提經濟成長模式、經濟發展方向與第三節「貳、發展理念」，彼此之關聯或區隔。 2、小節若以「前瞻十四五時期經濟成長模式」為主軸，納入對臺影響評析(P48)之目的為何？ 	<p>謝謝審委意見。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、第三節所談發展理念為中國大陸經濟發展方向的基礎，而其經濟發展方向將構成其經濟成長模式。本研究在第三節著重說明各發展理念的內容，小結則進一步綜整出發展

審查意見	中經院回復
<p>3、又對臺影響評析與 P39 對臺政策似有重複，請再檢視調整。</p>	<p>方向，以說明經濟成長模式的內涵。</p> <p>2、本節納入「十四五」規劃對臺影響評析意在呈現臺灣議題於中國大陸重要決策中的優先順序。本研究依內容重新調整標題。(第 46 頁)</p> <p>3、已重新調整說明。(第 42-43、51-54 頁)</p> <p>【第 2 次修正期中報告本會意見】 擬同意，並請於期末報告時滾動修正相關研析內容。</p> <p>【中經院期末辦理情形】 本研究在期末報告納入中國大陸「雙循環」發展格局概念後，於本章小結特別強化「十四五」時期經濟發展方向，並更新相關論述，完整說明詳第 52-63 頁。</p>
<p>(八) 中國大陸十四五規劃預計 109 年下半年提出草案，目前進行的編制工作將受美中貿易戰及新冠肺炎疫情影響，請滾動修正本章節內容。</p>	<p>謝謝審委意見。本研究將持續追蹤「十四五」規劃編制內容，並更新於期末報告。</p> <p>【第 2 次修正期中報告本會意見】 擬同意，並請於期末報告時強化分析內容。</p> <p>【中經院期末辦理情形】 本研究新納入「雙循環」概念，並連帶更新相關內容。(第 32-63 頁)</p>
<p>二、第三章</p> <p>(一) 針對中國大陸產業科技發展、國企改革、地方債等部分，請補充區域間的差異性分析。</p>	<p>謝謝審委建議。本研究將納入審委意見，於期末報告補充分析。</p> <p>【本會前次意見】 請於期中報告完成本項審查意見之研析內容。</p> <p>已增補相關分析。(第 61-66、78-84、</p>

審查意見	中經院回復
	<p>90-93 頁)</p> <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<p>(二) 第一節壹「一、中國製造 2025 概況」部分，僅提及發展目標，請補充各重大領域目前發展狀況。</p>	<p>謝謝審委意見。該部分擬於<u>期末報告</u>補充撰寫。</p> <p>【本會前次意見】 請於期中報告完成本項審查意見之研析內容。</p> <p>已增補相關說明。(第 57-61 頁)</p> <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<p>(三) 僅就美中貿易戰及新冠肺炎來評估中國製造 2025 未來發展顯然有未盡之處，建議強化美中科技戰對於中國製造 2025，乃至於中國標準 2035 之影響，並進一步評估中國大陸之未來因應作法。另外，建議考慮疫情後涉及重點發展領域省市之概況與未來發展情形。亦請補充客觀的經濟指標來衡量其發展成效，例如屬於中國製造 2025 的產業與其他產業的對比。</p>	<p>謝謝審委意見。有關美中科技戰對中國製造 2025 的影響分析，研究團隊已在另一專題中處理，詳參「<u>全球經貿區域化發展及其影響研析</u>」。另外，有關中國大陸產業科技發展的<u>區域間差異性分析</u>，以及發展成效，擬於<u>期末報告</u>補充撰寫。</p> <p>【本會前次意見】 請於期中報告完成本項審查意見之研析內容。</p> <p>已增補相關分析。(第 57-66 頁)</p> <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<p>(四) 在國進民退趨勢下，請補充說明非公資本投資混改企業的誘因。</p>	<p>謝謝審委意見。已增補相關說明。(第 72 頁)</p> <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<p>(五) 有關「貳、肺炎疫情提升『新基建』的重要性」(P89 至 P92)，引用新聞資料說明目前中國大陸在 5G、基礎建設的推動情形，似與疫情提升「新</p>	<p>謝謝審委意見。已重新調整，並增補相關說明。(第 92-101 頁)</p> <p>【本會意見】</p>

審查意見	中經院回復
<p>基建」的重要性連結性不高，請加強相關論述。</p>	<p>擬同意。</p>
<p>(六) 近兩年中國大陸官方文件已幾乎不用「中國製造 2025」一詞。建議研究團隊應視行文脈絡將「中國製造 2025」改為「製造強國建設」。</p>	<p>謝謝審委意見。由於第三章第一節主要以「中國製造 2025」發展脈絡與重要發展產業為分析依據，故仍以「中國製造 2025」稱之。(第 58-59 頁)</p> <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<p>三、第四章 (一) 上海自貿區設立重點目標之一是金融開放，建議於第一節適當討論其成效。</p>	<p>謝謝審委建議。已增補相關說明。(第 109-111 頁)</p> <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<p>(二) 第一節壹「二、自貿試驗區政策總體成效」部分，建議每個自貿區請加標題，並分點敘述以呈現段落重點；「三、自貿試驗區及其政策近期動態」部分，建議分點，並簡要敘述各政策重點。「貳、一帶一路」以下各段落，亦同。</p>	<p>謝謝審委提醒。</p> <p>1、「二、自貿試驗區政策總體成效」部分，由於並非每個自貿試驗區皆有公布成效，因此本研究以推出時間，分點敘述以呈現段落重點。(第 108-113 頁)</p> <p>【第 2 次修正期中報告本會意見】 擬同意，並請於期末報告時滾動修正相關研析內容。</p> <p>【中經院期末辦理情形】 本研究已更新各自貿試驗區及其政策近期動態，由於篇幅較多放在附件一，正文則以歸納其政策總體成效呈現。(第 149-168、305-336 頁)</p> <p>2、「三、自貿試驗區及其政策近期動態」部分，已分點，並簡要敘述各自貿試驗區的政策重點。(第 113-129 頁)</p> <p>【本會前次意見】 第 11 項「海南」自貿試驗區，應為「山東」，請修正。</p>

審查意見	中經院回復
	<p>已修正。(第 139 頁)</p> <p>3、「一、遭到肺炎疫情拖累的『一帶一路』項目」部分，已分點說明。 「二、因疫情而對『一帶一路』掀起的反彈與阻礙」與「三、中國大陸的正面宣傳與其他相關行動」部分，已增加小標說明。(第 130-143 頁)</p> <p>【本會前次意見】 擬同意，惟「新冠」病毒，請修正為「新冠肺炎」病毒。</p> <p>已修正。(第 151 頁)</p> <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<p>(三) 自貿試驗區政策總體成效部分，請補充客觀的經濟指標來衡量其發展成效，例如自貿區的出口和該省的對比。自貿區近期動態部分，亦請補充數據資料來分析其受疫情影響的情形。</p>	<p>謝謝審委建議，惟各自貿試驗區統計數據係由各片區管委會自行不定期公布；又近期或因疫情影響關係，<u>有關單位均未發布相關數據統計資料</u>，僅有商務部於 4 月期間召開的兩次線上專題會議有提供部分資訊。本研究將持續關注 18 個自貿試驗區動態，若有發布相關數據或資訊，俾於期末階段補上，祈請審委見諒。</p> <p>【第 2 次修正期中報告本會意見】 擬同意，並請於期末報告時強化分析內容。</p> <p>【中經院期末辦理情形】 本研究已更新各自貿試驗區及其政策近期動態，由於篇幅較多放在附件一呈現。(第 305-336 頁)</p>
<p>四、報告內文錯(漏)字或誤植部分，請全文檢視並修正。 (一) 如 P3，倒數第 8 行的 3,000 美元應</p>	<p>謝謝審委意見。已修正文字。(第 4、</p>

審查意見	中經院回復
<p>為 10,000 美元；P3，「中央會議」對經濟…，建議修正為「中國大陸中央會議」；P4 表 1-2 標題請同步修正；P19，美中貿易衝突向科技衝突「向科技衝突」和非傳統安全領域擴展，此處第 2 個「向科技衝突」為贅詞；P29，開放是國家繁榮發展必「由」之路，應為「經」；P44，脫鈎可能因成本大幅增加而「事半功倍」，此處應用「事倍功半」。</p>	<p>5、21、32、47 頁)</p> <p>【本會意見】 擬同意。</p>
<p>(二) 除引述對岸官方正式文件外，避免使用對岸用語，請調整為臺灣慣用語或加註說明，如競爭「力度」、意在「托底」、債務「體量」、期限「錯配」、「建檔立卡貧困人口」、「GDP 增速測算」等。</p>	<p>謝謝審委意見。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、「力度」調整為「力道」。 2、「托底」調整為「做好經濟發展基礎」。(第 5 頁) 3、債務「體量」，重新檢視內文意涵後，調整為債務「流量」。(第 75 頁) 4、期限錯配為金融用語，已加註說明。(第 76 頁) 5、建檔立卡貧困人口為中國大陸官方識別為貧困人口的代稱，已加註說明。(第 16 頁) 6、「GDP 增速測算」調整為「經濟成長率測算」。(第 18 頁) <p>【本會意見】 擬同意。</p>

附錄二 期末報告審查意見回覆表

審查意見	中經院回復
<p>一、第二章</p> <p>(一) 表 2-4(頁 14)建議增加一列標示月份，俾便閱讀。</p>	<p>謝謝審委建議。為掌握最新的動態變化，表 2-4 相關數據調整為「各機構預測中國大陸 GDP 成長幅度」，並同步更新相關論述。(第 18 頁)</p> <p style="text-align: center;">【本會意見】擬同意。</p>
<p>(二) 有關內部環境部分(頁 24)，人口老化也是大陸未來五年的挑戰，十四五規劃已表明要把應對人口老化提升為國家戰略，而且人口老化也會影響提振消費及內循環之成效，建議可酌量討論。</p>	<p>謝謝審委建議。已增補相關說明。(第 26 頁)</p> <p style="text-align: center;">【本會意見】擬同意。</p>
<p>(三) 提到十四五規劃的目標在於基本完成「社會主義現代化」(頁 29)，請補充說明「社會主義現代化」之意涵。</p>	<p>謝謝審委意見。已補充說明「社會主義現代化」之意涵。(第 31-32 頁)</p> <p style="text-align: center;">【本會意見】擬同意。</p>
<p>(四) 第一節運用中國大陸自評的經濟社會發展主要指標、GDP 等評估十三五規劃執行成效外，建議可就六大目標進行檢視與分析。</p>	<p>謝謝審委建議。由於五中全會公報有提及六大目標成效，因此已將相關資訊內容補充於報告中。(第 12 頁)</p> <p style="text-align: center;">【本會意見】擬同意。</p>
<p>(五) 第三節貳「一、中國大陸經濟循環不暢的八個表現」，請將八個表現(頁 33~34)以粗體表現，以凸顯重點。</p>	<p>謝謝審委意見。已以粗體呈現。(第 34-35 頁)</p> <p style="text-align: center;">【本會意見】擬同意。</p>
<p>(六) 第二節及第三節內容，請配合「十四五」規劃後續公布(如五中全會相關公報)之內容調整。</p>	<p>謝謝審委意見。已將相關資訊內容補充於報告中。(第 19-20、31-32、36-37、40-41、63-66 頁)</p> <p style="text-align: center;">【本會意見】擬同意。</p>
<p>二、第三章</p> <p>(一) 請補充近日螞蟻金服被暫緩至香港 IPO 的案例，該事件顯示在國有經濟壟斷的領域中，民企的發展空間存在「天花板」，或創新的行為會受到目前體制的限制，又或是中國大陸「防風險」之考慮。</p>	<p>謝謝審委意見。已增補相關分析，詳見第三章第五節第參點。(第 154-157 頁)</p> <p style="text-align: center;">【本會意見】擬同意。</p>
<p>(二) 第三章有許多整理與敘述，建議可在各議題中，再加強分析其目前發展及未來趨勢之評估及判斷，如中國製造 2025 及中國</p>	<p>謝謝審委意見。為避免分散討論，第三章內部重點改革議題目前發展及未來趨勢之評估，統一於第三章第五節本章小結「貳」、「十四五」</p>

審查意見	中經院回復
標準 2035 在十四五規劃期間相關政策下，是否能達到目標？國進民退強化的趨勢，對於當前中國大陸經濟之影響。	期間中國大陸內部改革推進與可能發展方向」綜合討論。(第 150-154 頁) 【本會意見】擬同意。
(三) 第一節壹「二、『中國製造 2025』的成效觀察」，建議配合內文將表 3-2(頁 70)及圖 3-1(頁 71)往前移至頁 69；頁 75~76 段落格式請一致。	謝謝審委意見。已配合內文調整相關圖表位置；並已統一原頁 75~76 段落格式，請詳第三章第一節二、(三)「中國製造 2025」區域發展觀察。(第 71、77-81 頁) 【本會意見】擬同意。
(四) 第二節壹「二、近期中國大陸國企改革的重點」，所提可考核的具體指標，預計 2020 年公布部分(頁 90)，請補充相關內容。	謝謝審委意見。由於中國大陸尚未公布《國有企業改革三年行動方案》全文，因此尚無法知悉該文件可考核的具體指標之內容。 【本會意見】建議刪除「預計 2020 年公布」文字。(第 92 頁) 已刪除。(第 92 頁) 【本會意見】擬同意。
(五) 第三節論及中國大陸債務問題時，建議可增列 2020 年疫情發生後受到的新衝擊及因應，以此判斷可能風險與對兩岸之影響，並於文末結論與建議中，增列關注臺灣銀行業赴中國大陸曝險之分析與建言。	謝謝審委建議。已在第三節增補「肆、疫情發生後對中國大陸債務的影響及因應」探討，並已增列關注臺灣銀行業赴中國大陸曝險之分析與建言於第六章第一節第陸點處。(第 122-125、288-290 頁) 【本會意見】擬同意。
(六) 第四節貳「一、肺炎疫情導致中國大陸經濟嚴重衰退」，表 3-12(頁 130)請配合統計數據發布時程，隨時更新。	謝謝審委意見。已配合中國大陸統計數據發布時程增補至最新數據，請詳表 3-13。(第 135 頁) 【本會意見】擬同意。
(七) 第五節本章小結，各段請加標題，以凸顯重點並便於閱讀。	謝謝審委意見。已在第五節本章小結增補標題。(第 147-157 頁) 【本會意見】擬同意。
三、第四章 (一) 第一節壹「二、自貿試驗區政策總體成效」部分(頁 158~159)，(三)第三波及海南自貿試驗區主要成效、(四)第五波自貿試驗區主要成效，似跳過第「四」波自貿試驗區主要成效？「三、自貿試驗區及其政策近	謝謝審委意見。 (1) 第四波自貿試驗區僅有海南一個，為避免讀者混淆，酌修正標題用字。(第 168 頁) (2) 已參考委員建議，用粗體字突顯各段標

審查意見	中經院回復
期動態」部分，建議分點並加標題，以凸顯重點並便於閱讀。	題重點以方便閱讀。(第 171-178 頁) 【本會意見】擬同意。
(二) 第二節貳「一、全國版負面清單的變化趨勢」部分(頁 199~201)，請就 2020 年版及 2019 年版清單變化部分列表比較。	謝謝審委意見。已將相關資訊內容整理補充於表 4-7 所示。(第 211-213 頁) 【本會意見】擬同意。
(三) 分析一帶一路受疫情影響及未來戰略推進與可能發展方向時，可以考量其對中國大陸經濟及社會之影響。	謝謝審委建議。已於報告第四章第三節「貳、對外開放工具與平臺的主要效益與必要性」乙段，酌量補充有關該倡議對中國大陸內部經濟與社會的影響。(第 234-236 頁) 【本會意見】擬同意。
四、第五章	
(一) 關於港版國安法對香港金融地位影響的部分，大都從政治面推斷。但從香港外匯存底等統計數據觀察則與外界預期不同，可見尚有其他經濟因素支撐著香港金融地位，而這些因素可能常被忽略。	謝謝審委意見。已參考並重新改寫相關論述，主要在第六章第一節第陸點處呈現。(第 288-290 頁) 【本會意見】擬同意。
(二) 關於制裁香港部分，若全球第二大經濟體的中國大陸被排除在美元使用範圍內，有可能使美元或淪落成區域貨幣，對美元的國際貨幣地位形成打擊，不但美元會大貶值，美國經濟也會有很大的傷害，也可能促進人民幣進一步國際化，但對中國大陸的懲罰作用甚微。因此可以斷言美國不會對香港或中國大陸的銀行全面限制兌換美元。	謝謝審委意見。已參考並重新改寫相關論述，主要在第六章第一節第陸點處呈現。(第 288-290 頁) 【本會意見】擬同意。
(三) 「雙循環」戰略將會是主導中國大陸未來幾年經濟發展的綱領，甚至在中美競爭的發展下，有可能上升到經濟國策(economic statecraft)的地位。由於雙循環仍是一個發展中的概念與戰略，中國大陸內部也有不同的解讀，建議可增加中國大陸內部主流經濟學家、智庫的解讀及各地方政府已推出的相關政策，並以表格方式呈現。	謝謝審委建議。已將相關資訊內容整理補充於表 2-6 所示。(第 36-37 頁) 【本會意見】擬同意。
(四) 關於表 5-1(頁 233)，研究團隊依時間順序排列中國大陸各省市發布之對臺措施欲傳達何種訊息？	謝謝審委意見。已增補相關說明。(第 250 頁) 【本會意見】擬同意。
(五) 第二節貳「香港與中國大陸政府的因應」部分(頁 244~246)，請分點條列陳述香港	謝謝審委意見。已重新調整第二節貳、參段落內容。(第 258-263 頁)

審查意見	中經院回復
與中國大陸政府的因應作為；另參「推出『國安法』衝擊香港自治地位」部分，可併入前述中國大陸政府的因應作為。	【本會意見】擬同意。
(六) 根據美國商務部網站資料顯示，2019 年美國進口香港商品只有 47 億美元，惟頁 247 提到香港出口到美國每年金額在 392 至 460 億美元部分，請再確認，轉口貿易一般不歸類為香港的出口。	謝謝審委意見。已使用香港工業貿易署公布「香港-美國的貿易關係」資料撰寫數據。(第 262 頁) 【本會意見】擬同意。
(七) 有關吸納香港高端服務業人才部分，請再強化論述。	謝謝審委意見。已重新改寫相關論述，主要在第六章第一節第陸點處呈現。(第 288-290 頁) 【本會意見】擬同意。
(八) 第五節本章小結，各段請加標題，以凸顯重點並便於閱讀。	謝謝審委意見。已用粗體字突顯內文的三項重點歸納以方便閱讀。(第 274-276 頁) 【本會意見】擬同意。
五、第六章 各界對於美中之間是否能脫鉤形成相當程度的辯論，報告提及「美中科技標準可能脫鉤，但全球經貿無法脫鉤」。不過掛鉤與完全脫鉤的兩個極端值中間的半脫鉤狀態存在許多可能的樣態，建議研究團隊系統性呈現依產業、區域提出情境模擬的整理與對策。	謝謝審委建議。已增補相關說明。(第 293-295 頁) 【本會意見】擬同意。
六、其他：統計數據、錯(漏)字或誤植部分，請全文更新、檢視並修正 (一) 相關數據請配合統計數據發布時程，隨時更新，以掌據最新的動態變化，如頁 18 大陸經濟成長率、頁 104 槓桿率、頁 130 的圖 3-6 及表 3-12、第五章第三節兩岸經貿動向有關貿易與投資數據等。	謝謝審委意見。已配合統計數據發布時程，更新相關圖表。(第 18、106、135、268、270 頁) 【本會意見】請於驗收前配合統計數據發布時程隨時更新。 (1) 根據工商時報資料庫，表 2-4 所列數據已為最新。(第 18 頁) (2) 截至提交報告前，中國大陸國家資產負債表研究中心發布之槓桿率數據到 2020 年第 3 季，因此本研究更新到第 3 季。(第 106 頁) (3) 由於中國大陸統計局第 4 季、11 月之經濟數據於 12 月底才會發布，因此截至提交報告前(12 月初)，本研究以第 3 季、到 10 月的資料為最新數據。(第 135 頁)

審查意見	中經院回復
	<p>(4) 截至提交報告前，財政部發布之貿易數據到 2020 年 10 月，因此本研究更新到 10 月。(第 268 頁)</p> <p>(5) 截至提交報告前，經濟部投審會發布之投資數據到 2020 年 10 月，因此本研究更新到 10 月。(第 270 頁)</p> <p>【本會意見】擬同意。</p>
<p>(二) 英文參考文獻應以作者姓氏(last name)的開頭字母順序排列，而非名字(first name)，請調整。</p>	<p>謝謝審委意見。已調整。(第 305-307 頁)</p> <p>【本會意見】擬同意。</p>
<p>(三) 建議「武漢肺炎」可改為中性的名詞如「新冠肺炎」；頁 122，新基建能為中國大「物」產業轉型…，應為中國大「陸」產業轉型…；頁 143，中國大陸認為其債務風險是可控「控」的，此處第 2 個「控」為贅詞或「制」的誤植；頁 236，「對臺 26 項」，請修正為「對臺 26 條」；頁 239，「對臺 31 條」，請修正為「對臺 31 項」。</p>	<p>謝謝審委意見。</p> <p>(1) 已全數改為「新冠肺炎」。</p> <p>(2) 已修改。(第 127 頁)</p> <p>(3) 已刪除。(第 149 頁)</p> <p>(4) 已全數修正。(第 247-256 頁)</p> <p>【本會意見】擬同意；惟仍有部分文字須修正：論「証」，請修正為「證」(第 31 頁)；「對臺 11 項措施」(第 253 頁)，請修正為「對臺 11 條措施」。</p> <p>已修正文字。(第 31、253 頁)</p> <p>【本會意見】擬同意。</p>
<p>(四) 除引述對岸官方正式文件外，全文請避免使用對岸用語，如「對標」其第二個百年目標、「運營」案例等。</p>	<p>謝謝審委意見。已將「對標」改為「對應」，「運營」改為「營運」。</p> <p>【本會意見】擬同意。</p>