

編號：(105)016.0203

中國大陸「第十三個五年規劃」 對我國經貿之影響與因應

本書係研究者個人之觀點，不代表本會意見

國家發展委員會
中華民國 105 年 7 月

編號：(105)016.0203

中國大陸「第十三個五年規劃」
對我國經貿之影響與因應

委託單位：國家發展委員會

研究單位：中華經濟研究院

計畫主持人：溫芳宜

協同主持人：劉柏定

研究人員：吳明澤

研究助理：白家安

鍾珈均

賴正強

國家發展委員會
中華民國 105 年 7 月

目次

目次	i
表次	iii
圖次	vii
中文摘要.....	ix
英文摘要.....	xv
第一章 緒論.....	1
第一節 研究目的	1
第二節 研究內容與大綱	3
第三節 研究方法與預期結果	9
第二章 中國大陸「十三五規劃」之形成背景及內容解析	11
第一節 「十三五規劃」之形成背景	11
第二節 「十三五規劃」之架構及重要內容	27
第三節 「十三五規劃」之政策脈絡轉變及國際智庫評析	42
第四節 小結	61
第三章 中國大陸「十三五」期間的產業政策.....	63
第一節 「十三五規劃」產業政策之形成背景	63
第二節 「十三五」期間中國大陸產業政策之重要議題探討	73
第三節 「十三五」期間中國大陸產業政策成效及對我國產業之可能影響	103
第四節 小結	126
第四章 中國大陸「十三五」期間的區域及城鎮化政策	131
第一節 「十三五規劃」區域及城鎮化政策之形成背景	131
第二節 中國大陸區域及城鎮化發展政策	137
第三節 「十三五」期間區域及城鎮化政策成效及對我國經貿之可能影響	151
第四節 小結	159
第五章 中國大陸「十三五」期間的對外經貿政策	163

第一節	「十三五規劃」對外經貿政策之形成背景	163
第二節	中國大陸「十三五」期間對外經貿之國際戰略布局	176
第三節	中國大陸「十三五」期間對外經貿之可能變化及對我國經貿影響	200
第四節	小結	218
第六章	結論與政策建議.....	221
第一節	結論	221
第二節	政策建議	226
	參考文獻.....	237
附件 1	《十三五規劃綱要》之架構及內涵.....	241
附件 2	2013 年世界主要生產國 - 依 ISIC 產業分類	249
附件 3	《中國製造 2025》五項工程.....	251
附件 4	中國大陸《關於實施製造業升級改造重大工程包的通知》 之重要內容整理.....	253
附件 5	中國大陸企業對「一帶一路」沿線國家地區投資情況	257
附件 6	「中國大陸產業創新轉型及紅色供應鏈對我國之影響」 座談會會議紀錄.....	259
附錄 7	期中審查意見回覆表.....	265
附錄 8	期末審查意見回覆表.....	269

表 次

表 1-1	「十三五」時期中國大陸之發展理念、內涵以及各項 理念對應之政策主題	5
表 2-1	中國大陸經濟「新常態」階段的發展趨勢說明	13
表 2-2	中國大陸企業對於所在行業產能過剩情況之判斷 (2015)	22
表 2-3	「十三五」時期中國大陸經濟社會發展的主要目標	29
表 2-4	「十三五」時期經濟社會發展主要指標	31
表 2-5	引領經濟發展新常態之工作重點轉變	36
表 2-6	2016 年中國大陸政府重點工作	40
表 2-7	「十二五規劃」主要指標之執行情況	43
表 2-8	「十二五規劃」與「十三五規劃」之制定背景比較	45
表 2-9	「十二五規劃」與「十三五規劃」之發展指標比較	48
表 2-10	「十二五規劃」之政策導向與「十三五規劃」之發展 理念比較	50
表 2-11	《十二五規劃綱要》與《十三五規劃綱要》文件架構 比較	54
表 3-1	全球製造業產品主要出口國 (1980~2014)	67
表 3-2	「十三五規劃」優化現代產業體系	76
表 3-3	「十三五規劃」拓展網路經濟空間	79
表 3-4	《中國製造 2025》第一階段目標	82
表 3-5	《中國製造 2025》九大戰略任務及重要內涵	85
表 3-6	「十二五」戰略性新興產業之相對優勢子行業及其 代表企業或品牌	89
表 3-7	「十三五」時期中國大陸政策關注之產業內涵	92
表 3-8	中國大陸《國家積體電路產業發展推進綱要》對其	

半導體產業未來 5 年之目標設定	94
表 3-9 近期與「大基金」有關之中國大陸企業整併及對外 併購事件.....	96
表 3-10 中國大陸工業整體及各行業國家資本比重變化	98
表 3-11 各產業領域之國有企業混和所有制改革方式.....	102
表 3-12 中國大陸研發經費內部支出以及政府、企業等資金 來源所占比重	104
表 3-13 中國大陸及美國之消費者與企業對於互聯網之使用	112
表 3-14 中國大陸各行業就業人員受教育程度結構.....	117
表 3-15 中國大陸高技術產業主營業務收入、出口交貨值及 留用於本地產業或市場之比重	120
表 3-16 國際 IC 領域近年對於中國大陸的合作案例.....	122
表 4-1 「十三五規劃」區域協調發展政策	141
表 4-2 「十三五規劃」新型城鎮化政策	149
表 4-3 「十三五」期間新興城市名單.....	155
表 5-1 中國大陸目前貿易及投資表現.....	164
表 5-2 中國大陸目前簽署貿易協定之進展	166
表 5-3 外商在中國大陸投資行業變化趨勢	169
表 5-4 中國大陸對外直接投資金額及全球排名變化.....	170
表 5-5 中國大陸對外直接投資流量及存量之行業分布	171
表 5-6 中國大陸對「一帶一路」沿線國家投資現況	176
表 5-7 十三五規劃「構建全方位開放新格局」	179
表 5-8 「一帶一路」戰略重點政策內涵	183
表 5-9 「十三五規劃」對於「一帶一路」戰略之部署	185
表 5-10 各部委「一帶一路」作為整理（至 2015 年底）	188
表 5-11 中國大陸國際產能合作之主要任務	194

表 5-12	中國大陸境外經貿合作區之地理位置及主導產業綜整	198
表 5-13	一帶一路各國清廉度排行	203
表 5-14	我國前五大出口及進口商品及其對中國大陸依存度 之變化趨勢	211
表 5-15	台商對中國大陸投資之行業變化	215

圖 次

圖 1-1	研究架構.....	7
圖 2-1	中國大陸經濟成長率（1981-2015）.....	12
圖 2-2	中國大陸人口數量預估 - 依不同年齡層區分.....	15
圖 2-3	中國大陸人口數量預估 - 不同情境估算.....	16
圖 2-4	中國大陸與特定國家平均月工資水準比較.....	17
圖 2-5	中國大陸資本形成率.....	18
圖 2-6	中國大陸資本形成總額對 GDP 成長貢獻率.....	18
圖 2-7	中國大陸 2014 年 1 月至今的出口趨勢變化.....	26
圖 3-1	中國大陸三級產業比重變化：1978~2015.....	64
圖 3-2	國內附加價值占出口毛額比重：國際比較.....	68
圖 3-3	中國大陸國內附加價值占出口毛額比重：1995~2011.....	69
圖 3-4	中國大陸企業在全球之產業創新優勢.....	71
圖 3-5	中國大陸接受高等教育人數變化趨勢.....	72
圖 3-6	中國大陸研發強度與國際數據比較.....	73
圖 3-7	「十二五」戰略性新興產業之營收成長率變化.....	87
圖 3-8	不同類別之戰略性新興產業營收成長率比較.....	88
圖 3-9	國家資本占服務業固定資產投資之比重.....	100
圖 3-10	規模以上工業企業研發經費內部支出占比 - 行業別.....	104
圖 3-11	國家科技支撐計畫/國家科技攻關計畫之中央財政撥款 項目分類.....	105
圖 3-12	中國大陸國內有效專利數量及不同類型專利之分布.....	106
圖 3-13	中國大陸每萬人發明專利擁有量之可能發展趨勢.....	108
圖 3-14	中國大陸科技進步貢獻率變化.....	109
圖 4-1	中國大陸區域間人均 GDP 變化趨勢.....	132

圖 4-2	中國大陸各區域板塊固定資產投資占比	133
圖 4-3	中國大陸常住與戶籍人口城鎮化率	134
圖 4-4	中國大陸區域內城鄉人均收入變化趨勢	136
圖 5-1	中國大陸利用外商實際投資金額	168
圖 5-2	中國大陸對外直接投資之國有企業占比	172
圖 5-3	中國大陸對外併購金額及其占對外直接投資之比重	173
圖 5-4	中國大陸對外併購之行業分類—PwC 統計	174
圖 5-5	中國銀行離岸人民幣指數	190
圖 5-6	中國大陸一帶一路與境外經貿合作區	200
圖 5-7	2014 年清廉指數	202
圖 5-8	中國大陸製造業出口之科技層級變化	207
圖 5-9	亞洲區域內出口值之附加價值拆解	209
圖 5-10	中國大陸洽簽自由貿易協定國家之地理位置分布	218

中文摘要

在中國大陸經濟發展的歷程中，豐富的土地資源以及龐大的勞動力為其帶來了莫大的優勢。在此基礎之下，中國大陸依靠成本優勢建立了世界工廠，同時，由於經濟成果豐碩，在經濟快速成長的支持下，中國大陸亦成為世界消費大國。自 2010 年起，中國大陸已超越日本，成為全球第 2 大經濟體。然而，中國大陸內部目前正面臨著包含人口紅利衰退、城鄉區域發展不平衡、生態環境污染與政府對特定產業進行刺激所導致的產能過剩等問題。

在上述情勢之下，中國大陸「十三五規劃」定下「創新」、「協調」、「綠色」、「開放」、「共享」等五大發展理念，並以經濟、人民生活、國民素質和社會文明、生態環境品質、制度等面向達到一定程度的提升或改革作為目標。有鑒於此，本研究將針對「十三五規劃」文件之關切層面及後續細部規劃進行探討。研究內容涵蓋：(1)中國大陸「十三五規劃」之形成背景及內容解析，(2)中國大陸「十三五」期間的產業政策，(3)中國大陸「十三五」期間的區域及城鎮化政策，以及(4)中國大陸「十三五」期間的對外經貿政策。除了針對上述議題探討「十三五規劃」的政策內涵及可能成效之外，並將其對我國之影響進行分析，最後綜整政策建議供作參考。

首先，自改革開放後，中國大陸的經濟迎來了 30 多年的高速成長。然而，隨著時間推進，過去的成長動力逐漸衰退，大陸經濟發展出現「新常態」。在產業方面，中國大陸面臨國內傳統要素供給優勢減弱、國際需求不振的情況，這使得過去倚靠加工出口帶動經濟成長的模式難以持續，中國大陸必須尋找新的成長動能。除了著眼於經濟成長外，中國大陸內部的區域發展不均、生態環境污染，以及近期出現的產能過剩、債信風險，還有國際間

的貿易衝突與金融危機等問題同樣急需解決。而代表中國大陸2016至2020年間經濟社會發展政策方向的「十三五規劃」，正是中國大陸面對上述種種挑戰所提出的因應對策。

從中國大陸官方所公布的文件中可以了解，「十三五」時期的政策方向將依循「創新」、「協調」、「綠色」、「開放」、「共享」等五項發展理念進行制定，並期望達成「經濟保持中高速成長」、「創新驅動發展成效顯著」、「發展協調性明顯增強」、「人民生活水準和品質普遍提高」、「國民素質和社會文明程度顯著提高」、「生態環境品質總體改善」，以及「各方面制度更加成熟更加定型」等七項目標。

在產業政策方面，考量到中國大陸「十三五規劃」是以「創新」作為產業發展的主軸，中國大陸「十三五」期間的產業政策，可能企圖尋求服務業與其他製造產業融合發展，透過資訊服務業、科技服務業等生產性服務業帶動製造業轉型升級。其中，透過「互聯網+」行動計劃，無論是商業模式、服務模式、管理模式、供應鏈、物聯網等皆可能藉由互聯網進行進一步的創新發展。

而按照《中國大陸製造2025》以及「十三五規劃」的產業政策安排，中國大陸未來將針對現有製造業進行轉型升級，且更加重視研發設計、科技諮詢、電子商務、互聯網應用等生產性服務業的發展。然而值得注意的是，中國大陸在上述產業發展所需的高素質人力資源呈現明顯不足的情況，在本地人才無法滿足大量的產業創新需求下，中國大陸極可能對臺灣的人才進行招募，對臺灣人才產生磁吸效應。

此外，為扶植本地產業供應鏈，中國大陸積極推行產業供應鏈在地化。以半導體產業紅色供應鏈為例，中國大陸在2014年6月公布《國家集成電路產業發展推進綱要》，並且於2014年9月

成立「國家積體電路發展基金」，重點支援積體電路等產業發展。在「國家積體電路發展基金」的支持下，中國大陸不僅在國內積極進行半導體產業之整併，同時也積極進行對海外企業併購，希望藉此快速獲得相關產業的關鍵技術。

中國大陸紅色供應鏈的崛起將對臺灣業者形成競爭與挑戰。以中國大陸龐大的在地市場為例，其中許多低階電子產品的零組件供應商已由當地業者所取代，而我國企業來自中國大陸與香港的訂單數量亦不斷下滑，對我國相關產品之出口以及貿易造成衝擊。而面對紅色供應鏈的崛起，我國業者除了挾目前仍然存在的優勢，加入中國大陸供應鏈成為其中一環之外，還可考慮企業轉型。在工業 4.0，也就是物聯網發展趨勢下，我國業者可朝跨產業、跨領域的系統整合方向進行發展，分食中國大陸「互聯網+」產業的大餅。

至於對內治理的區域與城鎮化發展與政策方面，主要是在「十三五規劃」的「協調」理念下闡述的。首先論及發展趨勢，區域間發展差距在改革開放後擴大，直到 90 年代末期才在中央以資源驅動的區域平衡發展戰略下逐步改變，但人均 GDP 的整體差異仍大。而在城鄉發展趨勢方面，表面快速城鎮化的趨勢浪潮下，存在嚴重的城鄉差距、社會與城市管理等問題。

在政策方面，1999 年的西部大開發式大區塊總體戰略，延續至今仍為「十三五規劃」區域戰略之基礎。十八大後，提出三大區域戰略—京津冀協同發展、長江經濟帶與「一帶一路」，以東西向的大江大河引領發展，並與深化改革任務試驗緊密結合，強化區域間的協調發展。城鎮化方面，政策從發展小城鎮到中小城市，再到中心城市帶動城市群發展等；由此衍生對城市建設與治理的重視，最後化為「新型城鎮化」的戰略。

「十三五」期間的發展，總結認為區塊間差距可能稍微拉近，但城鄉間差距會擴大，問題轉移到中小城鎮的就業上。人口分布圖像上，內陸地區人口向中心城市及其城市群集中。區域格局方面，「一帶一路」的運輸通道發展、其與長江經濟帶生產與運輸之互補發展以及京津冀的北方新興經濟圈值得重視，而內需市場則可關注大量中小城市建設之智慧與綠色機會，以及居住期間的龐大中低收入群體的消費市場興起。對我國來說，台商布局較可關注長江經濟帶內部的重新調整布局，製造業考慮勞動力、與「一帶一路」相連通等因素，服務業則可布局新興物流區域、內陸新興消費市場等。

在對外經貿方面，近 20 年來，隨著中國大陸的經濟快速發展，其在國際上所扮演的角色也逐漸由世界工廠轉變為世界市場。以全球貿易及投資的角度而言，中國大陸既是全球重要的進出口國，同時也擔任了全球資金主要流入及流出國的多重角色。在國際經貿關係方面，中國大陸自 2001 年開始加入世界貿易組織，至今已與 14 個國家簽屬區域/ 雙邊自由貿易協定 (FTA)，而簽署的對象也隨其產業的發展而由開發中國家轉向已開發國家。此外，中國大陸也正積極推展區域全面經濟夥伴協定 (RCEP)，以期能在國際經貿關係上掌握更多話語權。

在對外開放戰略佈局上，「一帶一路」戰略在「十三五規劃」佔有重要地位。自 2014 年 12 月開始，由中國大陸出資、規模約 400 億美元的絲路基金；由 BRICS 五國組成的新開發銀行（金磚銀行）；以及亞洲基礎設施投資銀行 (AIIB) 先後成立。從「十三五」時期的政策中，不難發現中國大陸極為重視對外開放戰略與產業議題的共同結合。從經商環境品質的提升到投資體制的改革，亦可以看出中國大陸堅決推進人民幣國際化以及人民幣資本走出去的決心。

儘管國際貨幣基金會（IMF）已於 2015 年 11 月 30 日宣佈將人民幣納入特別提款權（SDR）計價籃，中國大陸所提倡的「一帶一路」戰略預計也將會大幅提升對人民幣的需求以及人民幣的國際地位，但由於「一帶一路」政策所觸及的範圍除了中國大陸本土外，尚包含沿線各相關國家之政府、企業與組織，以及其他相關的國際單位，不論是在主權或是利益衝突等方面仍存在有相當的探討空間。而近期中中國大陸內部所包含的經濟成長硬著陸、股匯市的大幅波動以及地方債務與企業債務等問題也暴露出其本身的經濟與金融風險。此外，由於「一帶一路」沿線國家中充滿許多如貪污、內戰、種族、宗教與恐怖主義威脅等非經營性的系統性風險，投資能否順利回收尚存疑問。

近 10 年來，由於中國大陸本身經濟環境與市場發展的變化，以及中國大陸對於外商投資的政策設定，外商在中國大陸所側重投資的產業逐漸由製造業轉向服務業。從近期幾項政策文件中，不難看出中國大陸政府希望引導外資投入附加價值更高的產業，並藉此帶動中國的產業進行創新升級，這極有可能威脅到我國企業在國際產業價值鏈中的地位，而臺灣該如何維持本身在亞洲乃至於全球貿易中之角色，亦會是嚴峻的挑戰。另外，中國大陸「一帶一路」戰略為台商同時帶來機會與挑戰。在機會方面，台商可考量「一帶一路」戰略對於歐洲市場開發之成效，以進行中國大陸投資布局之調整。在挑戰方面，由於東南亞國家目前是中國大陸簽署 FTA 最多的區域，且中國大陸對於「一帶一路」戰略對於基礎建設工程特別重視。在此情況之下，台商在東南亞國家的投資若涉及公共建設，則可能面臨來自於中國大陸的競爭。

最後，在政策建議方面，本研究提出以下幾點建議：（一）針對中國大陸「十三五」期間的產業創新，我國在現有產業對於資訊科技的優勢之下，應加強智財權以保護現有技術優勢，進行

跨產業、跨領域的系統整合服務發展，並積極針對國內勞動市場現況進行檢視，避免產業人才持續流失。（二）深入掌握「十三五」期間中國大陸內部區域與城鎮之發展變化，結合其創新與產業政策變化，融入我國新階段兩岸策略之中。（三）由於中國大陸「一帶一路」戰略與我國「新南向政策」以及台商在東南亞投資之場域有所重疊，因此應對於「一帶一路」戰略之執行情況加強掌握。此外，我國在東南亞國家的公共工程合作應以我國具有經驗及優勢之項目（例如：智慧交通）為優先，並應對當地政府招標法規及流程深入研究、詳加了解。若欲合作之公共工程屬於物聯網範疇，則建議應由政府整合各大廠商共同合作、對外發展。

The Impacts of Mainland China's 13th Five Year Plan on Taiwan's Economy and the Measures Taiwan should Take to Address the Impacts

Abstract

During its economic development, Mainland China has benefited greatly from its rich land and labor resources. Such advantages have helped China gain its position as the World's Factory. The booming economy that followed has also made China one of the largest consumers in the world. However, China is now faced with pressing internal problems such as aging society, the gap between urban and rural development, environmental pollution, and the overcapacity issues in certain industries.

Under the aforementioned circumstances, China identifies five key socio-economic development concepts in its 13th five year plan (FYP): "innovation," "coordination," "green industries," "open market," and "sharing." The content of the report includes: 1) the background of the 13th FYP's establishment, 2) Mainland China's industry policies during the 13th FYP period, 3) Mainland China's regional and urbanization policies during the 13th FYP period, and 4) Mainland China's foreign trade policies during the 13th FYP period. In addition to the discussion of the above subjects, the report will also analyze these policies' impacts on Taiwan, and then provide overall policy suggestions.

The recent slowdown of Chinese economy has given rise to the term “New Normal”, describing the Chinese economic downturn. The loss of traditional advantages in production, coupled with weak international demand, make it hard for Mainland China to sustain its old economic growth model, which relies on export processing. The 13th FYP serves as the foundation for Mainland China’s social and economic policies during 2016 to 2020, aiming to address challenges such as regional inequality within China, environmental pollution, overcapacity in certain industries, debt crisis, international trade conflicts, along with the global financial crisis.

According to the Chinese government, the policies during the 13th FYP will be made in accordance with five key socio-economic development concepts: “innovation,” “coordination,” “green industries,” “open market,” and “sharing”. The Chinese government also aims to achieve 7 goals during the 13th FYP period: “maintain medium-high economic growth,” “drive economic growth with innovation,” “improve coordination in development policies,” “improve the overall quality of citizens and civilization,” “improve the overall biological and environmental qualities,” and “establishing more mature and stable institutions.”

In terms of China’s industrial policies, “innovation” is the backbone of the industrial development during the 13th FYP. The Chinese service industry and manufacturing industry will integrate and further develop as producer services such as information and technology service industries upgrade the manufacturing industry. For example, the “Internet Plus” initiative brings about innovation in

business models, service models, management models, supply chain, and the Internet of things.

According to the “Made in China 2025” Plan and the 13th FYP, Mainland China will upgrade the current manufacturing industry and place a bigger focus on the application and development of research and development, scientific and technological consulting, e-commerce, and the Internet. However, there is a significant shortage of highly educated talents in the aforementioned industries. In order to fulfill this labor demand, Mainland China is very likely to recruit Taiwanese talents and cause a “magnet effect”.

In addition, Mainland China is also putting tremendous efforts in supply chain localization. The red supply chain of the integrated circuit industry can serve as a good example. Mainland China released “Outline for Promoting the Development of National Integrated Circuit Industry” in June, 2014 and established the National Integrated Circuit Industry Investment Fund in September, 2014, supporting the development of Mainland China’s IC industry. Through this fund, Mainland China not only hopes to integrate the Chinese semi-conductor industry, but also hopes to acquire overseas corporations to quickly obtain key technologies in the industry.

The rise of Chinese supply chain will pose a threat to Taiwanese businesses. In the vast Chinese market, the component suppliers of many low-end electronic products have already been replaced by local suppliers. In the face of the rising Chinese supply chain, besides joining it with existing advantages, Taiwanese suppliers can also consider enterprise transformation. Under the trend of Industry 4.0, also known as the Internet of Things, Taiwanese suppliers can think

about multidisciplinary and cross-industry integration and development, profiting from “Internet Plus” related industries in Mainland China.

The chapter that discusses the “coordination” concept in the 13th FYP also talks about Mainland China’s regional development, urbanization, and related policies. In terms of regional development, Mainland China’s regional development gap began to widen after the Reform and Opening Up policy. In the late 1990s, the Chinese central government adopted a regional development balancing strategy to deal with the development gap. However, there remain significant differences in GDP per capita in different cities. In terms of urbanization, problems in urban-rural gap, society and city management arise.

In terms of policies, the Great Western Development Strategy adopted in 1999 still serves as the foundation for the regional development strategy in the 13th FYP. After the 18th National Congress of the CCP, Mainland China announced its three major regional development strategies: Coordinated Development of Beijing, Tianjin, and Hebei Region, Yangtze River Economic Belt, and the “One Belt, One Road (OBOR)” Initiative, hoping to strengthen coordinated regional development. When it comes to urbanization policies, the government first focuses on the transformation of small towns into small and medium-size cities. Afterwards, the government also hopes to develop bigger cities and establish metropolitan areas. This focus on city development and city governance is part of Mainland China’s “New-Type Urbanization” policy.

During the 13th FYP, regional development gap is expected to be narrowed. Urban-rural development gap, however, will continue to widen, bringing problems to the employment in small and medium-size cities. In terms of demographic changes, people from inland areas are moving to big cities or metropolitan areas. Regarding regional infrastructures, the transportation routes associated with OBOR and Yangtze River Economic Belt, along with the emerging Beijing- Tianjin- Hebei Economic Area are worthy of attention. As to domestic demand, there are potential opportunities in the artificial intelligence and green industries brought by the development of new small and medium-size cities. The vast low- and medium- income consumers also bring about great demand in the Chinese market. For Taiwanese businesses, it is important to reposition within the Yangtze River Economic Belt. The manufacturing industry should also consider factors such as labor and the connectedness to OBOR, whereas the service industry should consider entering areas such as the logistics industry in emerging cities and emerging inland consumer markets.

In terms of foreign trade, after more than 20 years of rapid economic development, Mainland China's role has shifted from "The World's Factory" to "The World's Market". Additionally, China's FTA partner countries not only include developing countries, but also developed countries. Mainland China is also promoting Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) in the hope of obtaining the right of discourse in international trade.

In terms of opening up and strategic positioning, the OBOR strategy plays a significant role in the 13th FYP. The 40-billion-dollar

Silk Road Fund, whose capital comes from China, was founded in late 2014, followed by the founding of New Development Bank and Asia Infrastructure Investment Bank. It is not difficult to notice Mainland China's clear focus on the integration of the opening up strategy and issues among different industries. From policies such as business environment improvement and the investment system reform, we can see Mainland China's determination in globalizing RMB and promoting overseas investments.

On November 30, 2015, the International Monetary Fund (IMF) announced that it will include the Chinese renminbi (RMB) in the SDR basket. Furthermore, the OBOR strategy is expected to increase RMB demand and raise RMB's status in the international market. However, the OBOR Initiative involves many different countries. Sovereignty issues and conflicts of interests might arise because of the many different governments, corporates, organizations, and other international actors involved. Recent domestic problems such as economic slowdown, fluctuation in the stock market, local government and corporate bonds reveal Mainland China's economic challenges and financial risks. In addition, most countries associated with the OBOR Initiative are laden with such non-business systematic risks as corruption, civil war, and terrorism.

In the past 10 years, the focus of investment by foreign enterprises in Mainland China has shifted from the manufacturing industry to the service industry. A few recent policies tell us that Mainland China hopes to upgrade its industries and bring in innovation though attracting more foreign investments in higher value-added industries. This, however, may threaten Taiwanese

companies' position in the global industry value chain. Therefore, Taiwan needs to find a way to maintain its status in the world. In addition, the abovementioned OBOR Initiative bring both opportunities and challenges to Taiwan. First, Taiwanese firms can adjust the investment plan in Mainland China after examining OBOR's potential in developing the European market. As for challenges, since most of Mainland China's FTA partners come from South East Asia, and Mainland China has invested a lot in the infrastructure in the area, Taiwanese firms are likely to encounter competition from Mainland China in the investment in South East Asia's infrastructure.

Lastly, this report will conclude with three pieces of advice: 1) To respond to Mainland China's industry innovation during the 13th FYP, Taiwan should strengthen intellectual right protection to maintain the current technological advantages, develop multidisciplinary and cross-industry system integration services, and understand the current situation in the domestic labor market to avoid losing more talents. 2) Understand the changes in Mainland China's regional and urban developments, as well as innovation and industry policies to better formulate cross-strait strategy for the new era. 3) Since the targets of Mainland China's OBOR Initiative overlap those of Taiwan's "New South Forward Policy" and Taiwanese firm's investments in South East Asia, Taiwan should observe the execution of the OBOR Initiative. In addition, when partnering with South East Asian countries in public works, Taiwan should prioritize areas where it has experience or advantages in and conduct research on local public tendering laws and procedures. If the potential public work

project falls into the category of the internet of things, it is advised to have the government integrate major suppliers and form a team to work on the project.

第一章 緒論

第一節 研究目的

中國大陸《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》（以下簡稱為《十三五規劃建議》），於 2015 年 10 月 29 日在中國共產黨第十八屆中央委員會第五次全體會議通過，為中國大陸十三五期間（2016~2020）定下「創新」、「協調」、「綠色」、「開放」、「共享」等五大發展理念。2016 年 3 月兩會召開，依《十三五規劃建議》指述之發展方向，修訂通過《國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要》（簡稱《十三五規劃綱要》）。《十三五規劃綱要》指出，「十三五」時期是中國大陸建成小康社會的決勝階段，期望達到「經濟保持中高速成長」、「創新驅動發展成效顯著」、「發展協調性明顯增強」、「人民生活水準和品質普遍提高」、「國民素質和社會文明程度顯著提高」、「生態環境品質總體改善」，以及「各方面制度更加成熟更加定型」等七項目標。《十三五規劃綱要》文件的發布正式確認了中國大陸十三五時期的施政方向。

檢視目前中國大陸面對的國內外環境變化，可發現中國大陸由於具有豐富的土地及勞動力，加上過去 10 餘年間經濟成長成果豐碩，因而為未來的經濟及市場發展提供良好基礎。然而，受到一胎化政策影響，近年來人口紅利已逐漸減弱；此外，以往偏重於經濟層面的發展策略，使得中國大陸區域及城鄉之間呈現不平衡發展，生態環境問題始終難以解決。而由於政府介入產業發展，對於特定產業提供政策刺激，更使得各地區重複投資，最終造成部分產業產能過剩的結果。

在國際經濟方面，隨著 2001 年加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO），中國大陸與全球經濟之連結日趨緊密；而在中國大陸經濟及產業各項發展成果之下，其在全球經濟扮演的角色也有所轉變。過去，中國大陸依靠其龐大的勞動及土地資源稟賦，利用成本優勢成為世界工廠；如今，在經濟快速成長所支持的消費潛力之下，中國大陸已身兼全球重要生產者及消費者的雙重角色。過去，中國大陸依賴外資帶動引入技術、促進經濟發展；如今，中國大陸的「走出去」戰略帶領中國大陸企業走向全球投資。根據聯合國貿易和發展委員會（United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD）發布的《世界投資報告》，中國大陸在 2014 年同時是全球外人直接投資的最大流入國以及第三大流出國。

中國大陸自 2010 年起已超越日本，成為全球第 2 大經濟體。然而在此同時，中國大陸經濟發展也正面臨瓶頸。特別是 2008 年國際金融危機使得全球經濟面臨挑戰，國際購買力的低迷衝擊了中國大陸過去依賴的外向型經濟發展策略，使其必須針對自身的發展現狀、條件及面臨困難進行檢討，並從中發掘未來發展的新動力。

在上述國內外經濟情勢之下，中國大陸於 2015 年 11 月公布的《十三五規劃建議》以及 2016 年 3 月公布的《十三五規劃綱要》文件，皆指出中國大陸在十三五期間，將以「創新」、「協調」、「綠色」、「開放」、「共享」作為五大發展理念，並且在經濟、人民生活、國民素質和社會文明、生態環境品質、制度等面向達到一定程度的提升或改革目標。

中國大陸「十三五規劃」之動向備受國際關注，而我國與中國大陸經貿往來密切，更需要對中國大陸未來五年的經濟及社會

政策進行深入了解，以對其未來發展趨勢有更為即時之掌握，並從中評估對我國經貿之影響、提出因應之道。

有鑒於此，本研究將針對「十三五規劃」文件之關切層面及後續細部規劃進行研究。一方面針對「十三五規劃」的形成背景及文件內容進行盤點；另一方面則針對「十三五規劃」關切之特定議題深入探討，從中分析對我國經貿之影響；最後並綜整研究成果，提出相關政策建議。

第二節 研究內容與大綱

根據上述之研究目的，本研究之內容將涵蓋以下幾項重點：

首先，針對「十三五規劃」內容進行分析，針對「十三五規劃」的形成背景、架構及重要內容提出說明，並將其與十二五規劃進行比較，說明政策脈絡之轉變。此外，綜整國際智庫對於「十三五規劃」政策之評析，探討中國大陸未來五年經濟走勢之可能變化。

其次，針對「十三五規劃」所關切之特定議題，以專章方式進行深入研究。由於「十三五規劃」針對中國大陸未來五年的經濟及社會發展提供政策方向，因此其內容幾乎涵蓋中國大陸未來發展的各個層面。然而，為將研究內容聚焦，因此本計畫在梳理「十三五規劃」的相關文件後，將研究主題側重於「產業政策」、「區域及城鎮化政策」，以及「對外經貿政策」三項。

由 2015 年 11 月公布的《十三五規劃建議》以及 2016 年 3 月公布的《十三五規劃綱要》文件可知，中國大陸目前對於十三五期間的政策規劃，是以「創新」、「協調」、「綠色」、「開放」、「共享」等國家長期發展願景，作為其政策理念之呈現，如表 1-1 所示。由於《十三五規劃建議》對於此五大理念之闡述較《十三

五規劃綱要》文件更為完整，因此，本研究在此仍依據《建議》內容將各項理念的細部內涵進行整理，以推測各項發展理念所對應之政策主題，並藉此了解中國大陸「十三五規劃」可能的側重焦點。例如：「創新」發展理念是以尋求發展新動力作為主軸，內容涵蓋區域、產業、科技體制等政策之創新發展，同時也涵蓋中國大陸在政府職能、所有制經濟，以及金融、稅體制方面的改革。又例如在綠色發展方面，除了生態環境的維護之外，發展內涵也與產業（生產方式轉變）以及區域政策（主體功能區）有關。

綜合表 1-1 所列各項發展理念及其對應之政策主題，不難發現「產業政策」仍是中國大陸「十三五規劃」的側重焦點，惟產業政策涵蓋範圍較過去政策更廣。例如：在「創新」發展方面，《建議》提到將推動中國大陸新技術、新產業、新業態蓬勃發展；拓展產業發展空間、實施「互聯網+」行動計畫、建構產業新體系、實施《中國製造 2025》、智能製造工程、現代服務業...等，皆與未來的產業發展方向有關。在「綠色」發展方面，則是將產業發展與生態環境議題相結合，因而提出綠色清潔生產、傳統製造業綠色改造，或是針對高耗能行業進行能耗控管等議題，顯見「產業」議題對於中國大陸未來五年發展的重要性，而本研究亦以「產業政策」作為第一項研究主題。

表 1-1 「十三五」時期中國大陸之發展理念、內涵以及各項理念對應之政策主題

五項發展理念	發展理念內涵	對應之政策主題
創新	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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 ■ 構建產業新體系 ■ 構建發展新體制 ■ 創新和完善宏觀調控方式 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 發展新動力 ✓ 區域政策 ✓ 產業政策 ✓ 科技體制 ✓ 發展體制-政府職能、所有制經濟、財稅及金融體制
協調	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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 ■ 推動經濟建設和國防建設融合發展 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 區域政策 ✓ 城鄉發展、城鎮化 ✓ 文化體制 ✓ 國防建設
綠色	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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 ■ 加大環境治理力度 ■ 築牢生態安全屏障 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 生態環境 ✓ 區域規劃 ✓ 產業政策(綠色生產)
開放	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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 ■ 深化內地和港澳、大陸和臺灣地區合作發展 ■ 積極參與全球經濟治理 ■ 積極承擔國際責任和義務 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 對外開放 ✓ 產業政策(國際產能合作、境外生產基地) ✓ 金融體制(人民幣國際化) ✓ 港澳及臺灣議題 ✓ 全球治理
共享	<ul style="list-style-type: none"> ■ 增加公共服務供給 ■ 實施脫貧攻堅工程 ■ 提高教育質量 ■ 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 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 公共服務政策 ✓ 收入差距 ✓ 教育 ✓ 社會保障 ✓ 人口政策 ✓ 就業創業

資料來源：《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》

此外，為健全中國大陸本身的發展體質，避免內部失衡問題進一步擴大，與區域、城鎮化以及社會發展相關之議題，也是「十三五規劃」重視之面向。特別是「協調」及「共享」理念的提出，顯示中國大陸已意識到過去過度著重特定區域的經濟成長，因而造成中國大陸內部呈現不平衡的發展狀態。此一失衡發展將造成區域及社會的不穩定，進而成為中國大陸未來發展的阻礙。因此，本研究選定「區域及城鎮化政策」作為第二項側重焦點，針對中國大陸國內的發展失衡議題提出討論。

至於本研究選定的第三項研究主題－「對外經貿政策」，則主要與「開放」發展理念相對應。過去，中國大陸利用出口創匯、引進外資，作為促進經濟快速成長之發展策略。惟隨著國際經濟情勢轉變，中國大陸未來的對外經貿政策也將有所變化。在貿易方面，將推動中國大陸向「優質優價、優進優出」轉變；在投資方面，則將擴大服務業對外開放，並且支持企業擴大對外投資，推動裝備、技術、標準、服務走出去。另外，國際產能和裝備製造合作平台、自由貿易試驗區的設置，以及人民幣國際化等議題，都在「開放」發展的相關內容當中。近年來，中國大陸對外開放成效顯著，特別是加入 WTO 之後，與國際經濟互動及關連十分密切。然而，在十三五時期，中國大陸對於對外經貿戰略賦予的角色，已不僅止於參與國際經濟而已。更重要的是，如何透過對外經貿戰略協助中國大陸在產業及體制方面的改革或調整，以及提升中國大陸在國際經濟、社會以及全球治理中的重要性。

有鑑於兩岸經貿關係緊密，因此本研究除了針對「產業政策」、「區域及城鄉人口政策」、「對外經貿政策」三大主題，說明「十三五規劃」的政策重點之外，並將針對各項主題可能形成的政策成效，及其對我國經貿之可能影響進行探討。

最後，本研究將根據上述對於中國大陸「十三五規劃」之整體文本及重要主題之分析做出總結，並提出我國面對中國大陸「十三五規劃」之因應策略與政策建議。本計畫研究架構請見圖 1-1：

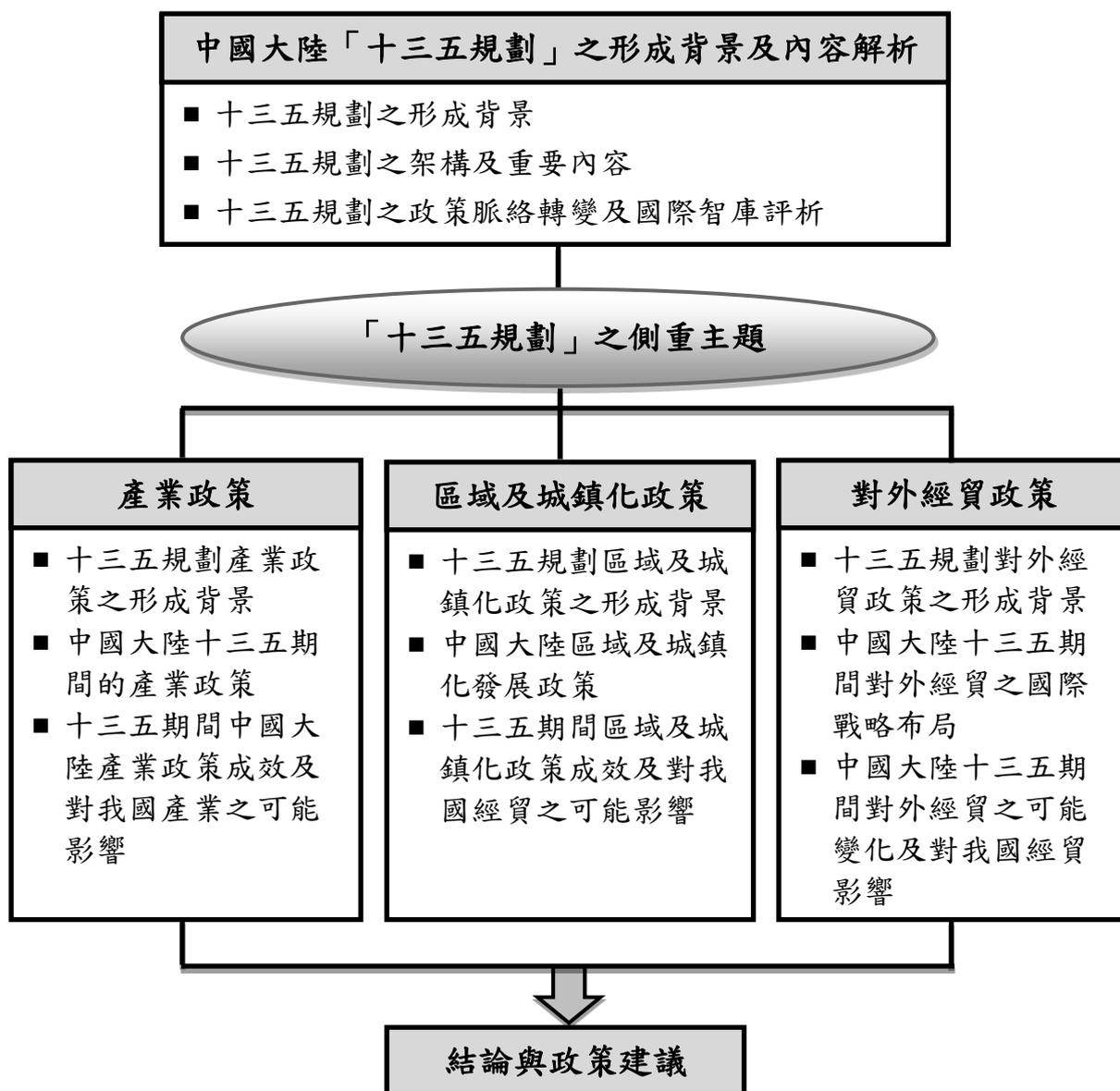


圖 1-1 研究架構

根據圖 1-1 之研究架構，本研究規劃為六章，章節安排如下：

第一章 緒論

說明研究目的、研究內容與大綱、研究方法與預期結果。

第二章 中國大陸「十三五規劃」之形成背景及內容解析

說明「十三五規劃」的形成背景，並針對「十三五規劃」之內容及政策脈絡轉變提出解析及探討。

第三章 中國大陸「十三五」期間的產業政策

說明「十三五」期間產業政策之形成背景以及產業政策之重要思維及發展重點。內容聚焦於「中國製造 2025」之策略內涵以及產業供應鏈在地化議題。此外，探究「十三五」期間中國大陸產業政策成效及對我國產業之可能影響：包括未來五年中國大陸產業創新驅動指標達成的可能性、產業升級的可能表現，以及中國大陸產業轉型升級與產業供應鏈在地化趨勢對我國之影響。

第四章 中國大陸「十三五」期間的區域及城鎮化政策

針對中國大陸區域及城鄉發展現況及其面臨之不平衡發展問題，以數據方式提出說明。並針對十三五期間區域及城鎮化政策之重點提出探討，內容包括區域政策的思維脈絡轉變、城鎮發展政策的設定目標等。最後針對區域及城鎮化政策之可能成效（例如：區域及城鎮化政策對經營環境、內需發展及產業發展之意涵）以及對我國經貿之可能影響進行探討。

第五章 中國大陸「十三五」期間的對外經貿政策

說明中國大陸「十三五規劃」對外經貿政策之形成背景，以及「十三五」期間的國際經貿戰略布局。內容聚焦於走出去戰略、「一帶一路」戰略等。最後探討「十三五」期間的對外經貿政策

將使中國大陸之國際經貿地位產生何種變化，並由「一帶一路」戰略延伸探討其對我國經貿之影響與因應。

第六章 結論與政策建議

根據前述中國大陸「十三五規劃」之探討做出總結，並提出我國面對中國大陸「十三五規劃」之因應策略與政策建議。

第三節 研究方法與預期結果

壹、研究方法

本研究計畫將著重於中國大陸政策文件及統計資料之蒐集、整理與分析。參考資料主要來自中國大陸官方網站以及國內外新聞報導。一方面透過政策文本之分析及比較，了解中國大陸「十三五規劃」之重點內容及其與過往規劃政策的差異。另一方面則參考國際經濟研究單位及智庫發表之評論報告、相關期刊論文等，了解國外專家對於中國大陸「十三五規劃」之解讀，從中得到較為客觀、或是不同角度之看法。此外，政策文本、期刊文獻及評論報告之綜整，有助於本研究判斷「十三五規劃」側重焦點以及對於細項規劃之解讀。最後，將訪談對中國大陸經濟議題深入認識之學者專家，或以舉辦座談會之形式，就研究議題蒐集專業意見，與前述資料及文件蒐整之結果相互參照。本研究之具體研究方法如下：

政策文本與統計資料分析：本研究主要依據中國大陸「十三五規劃」文本進行分析，並參照過往文件內容，綜整中國大陸「十三五」期間的政策發展趨勢。此外，配合統計資料分析，了解中國大陸經濟及社會發展現況並搭配政策文本分析結果，推測未來可能的政策執行成果。

文獻蒐集與整理：除了政策文件與資料整理之外，本研究亦將針對「十三五」關切之政策主題，蒐集相關探討文獻，並特別重視國際智庫對於中國大陸「十三五規劃」之評論，以對於中國大陸「十三五規劃」提供多層面、多角度的評析。

訪談與座談：本研究將針對中國大陸「十三五規劃」議題，訪談中國大陸研究領域之專家學者，或利用座談會方式，蒐集相關學者專家對於中國大陸「十三五規劃」政策發展之看法。

綜合歸納：最後將綜合上述研究之結果，搭配兩岸經貿交流現況，綜合歸納出我國面對中國大陸「十三五規劃」之因應策略與政策建議。

貳、預期結果

根據前述研究目的及內容架構方向，本研究之預期成果如下：

1. 了解「十三五規劃」之形成背景、重要內容，其與「十二五規劃」之異同以及政策重要調整方向；
2. 了解「十三五規劃」之產業政策重點，產業轉型趨勢策略，以及中國大陸產業調整對於兩岸產業競合關係之影響；
3. 了解「十三五規劃」之區域及城鎮化政策重點，其對於中國大陸內部經濟及社會關係之影響，以及內部經營環境調整後對於臺灣企業或產業發展之意涵；
4. 了解「十三五規劃」之對外經貿政策重點，政策執行之可能成效及其對我國經貿之意涵；
5. 根據上述成果，提出我國因應中國大陸「十三五規劃」之應對策略與政策建議。

第二章 中國大陸「十三五規劃」之形成背景及內容解析

本章將說明「十三五規劃」的形成背景，並針對「十三五規劃」之整體架構及重要內容提出解析。在「十三五規劃」的內容解析方面，除了「十三五規劃」本身的內容之外，並將其與「十二五」規劃進行比較，說明政策脈絡之轉變。此外，將綜整國際智庫對於「十三五規劃」之評析，探討中國大陸未來五年經濟走勢之變化。

第一節 「十三五規劃」之形成背景

中國大陸改革開放之後，利用勞動力與土地資源優勢，並以經濟特區開放為開端，藉由外資引進技術並透過加工出口賺取外匯，從中開啟其 30 多年來平均接近兩位數成長的序幕。然而，隨著時間推進，過去的成長動力逐漸衰退，中國大陸也面臨了成長模式必須有所調整、甚至轉型的轉捩點。

本節以下首先針對中國大陸經濟「新常態」之發展趨勢特點進行闡述，而後針對中國大陸目前面對的問題及挑戰，依中國大陸內部目前呈現的經濟及社會發展問題，以及外部經濟環境變化下面臨之挑戰等兩方面分別說明，以瞭解「十三五規劃」之形成背景。

壹、中國大陸經濟「新常態」之發展趨勢特點

「新常態」一詞於 2014 年出現於習近平的談話當中，成為描述中國大陸經濟發展新趨勢之代表詞。此一名詞最重要之意涵，在於指出中國大陸經濟成長將揮別過去動輒超過 10% 的高速成長，轉而邁入 7% 左右的中高速成長階段。圖 2-1 顯示，中國大陸 GDP

成長率自 2008 年起逐漸下滑，且在 2014 年下降至 7.35%。而根據 2016 年 1 月中國統計局公布的最新數據，2015 年中國大陸全年經濟成長率為 6.9%，已低於 7% 的水準。

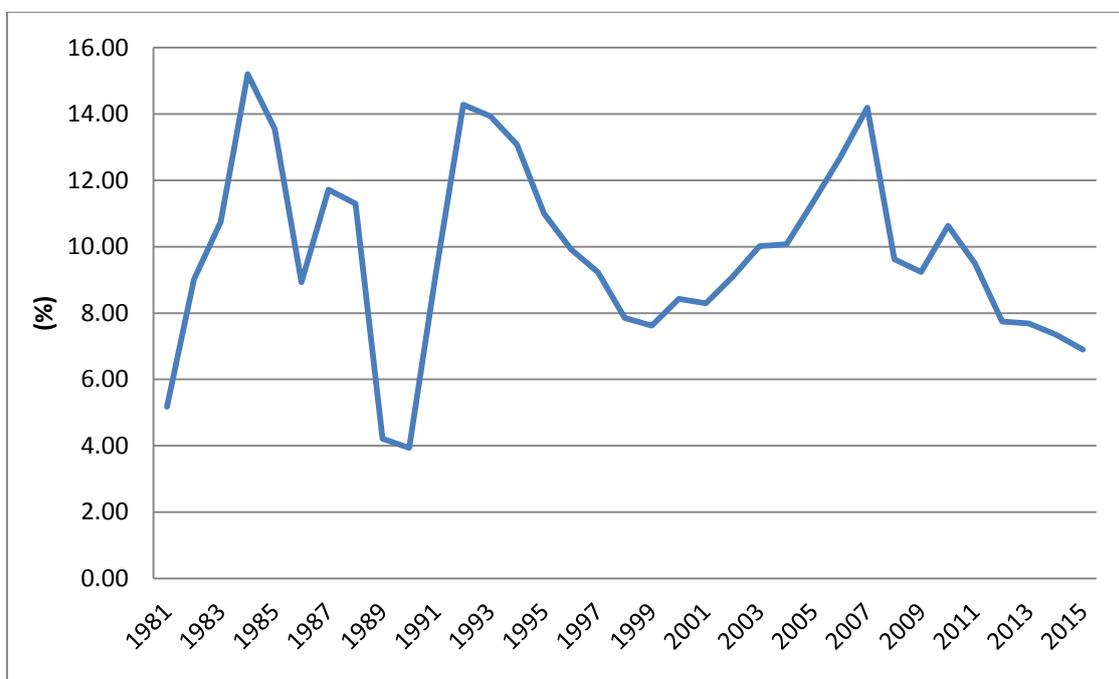


圖 2-1 中國大陸經濟成長率 (1981-2015)

除了經濟成長率下滑的趨勢之外，2014 年 12 月中國大陸中央經濟工作會議，亦針對「新常態」階段的經濟發展趨勢，從消費需求、投資需求、出口和國際收支、生產能力和產業組織方式、生產要素相對優勢、市場競爭特點、資源環境約束、經濟風險積累和化解，以及資源配置模式和宏觀調控方式等九個面向提出說明，茲整理如表 2-1。

表 2-1 中國大陸經濟「新常態」階段的發展趨勢說明

趨勢類別	發展趨勢說明
消費需求	<ul style="list-style-type: none"> ■ 模仿型排浪式消費階段基本結束。 ■ 個性化、多樣化消費漸成主流。 ■ 保證產品質量安全、通過創新供給刺激需求的重要性顯著上升。
投資需求	<ul style="list-style-type: none"> ■ 傳統產業相對飽和。 ■ 基礎設施互聯互通和一些新技術、新產品、新業態、新商業模式的投資機會大量湧現。 ■ 對創新投融資方式提出新要求。
出口和國際收支	<ul style="list-style-type: none"> ■ 全球總需求不振，中國大陸低成本比較優勢發生轉化。 ■ 中國大陸出口競爭優勢依然存在；高水平引進來、大規模走出去正在同步發生。
生產能力和產業組織方式	<ul style="list-style-type: none"> ■ 目前傳統產業供給能力大幅超出需求。 ■ 產業結構必須優化升級；企業兼併重組、生產相對集中不可避免；新興產業、服務業、小微企業作用更加凸顯，生產小型化、智能化、專業化將成為產業組織新特徵。
生產要素相對優勢	<ul style="list-style-type: none"> ■ 人口老齡化日趨發展，農業富餘勞動力減少，要素規模驅動力減弱。 ■ 經濟增長將更多依靠人力資本質量和技術進步。
市場競爭特點	<ul style="list-style-type: none"> ■ 逐步轉向質量型、差異化為主的競爭。
資源環境約束	<ul style="list-style-type: none"> ■ 環境承載能力已經達到或接近上限。
經濟風險積累和化解	<ul style="list-style-type: none"> ■ 伴隨着經濟增速下調，各類隱性風險逐步顯性化。 ■ 風險總體可控，但化解以高槓桿和泡沫化為主要特徵的各類風險將持續一段時間。
資源配置模式和宏觀調控方式	<ul style="list-style-type: none"> ■ 全面刺激政策的邊際效果明顯遞減。 ■ 既要全面化解產能過剩，也要通過發揮市場機制作用探索未來產業發展方向。 ■ 必須全面把握總供求關係新變化，科學進行宏觀調控。

資料來源：「中央經濟工作會議在京舉行」，新華網，2014年12月11日，

http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-12/11/c_1113611795.htm。

表 2-1 顯示，中國大陸經濟新常態的發展趨勢，代表的不僅是經濟成長率的下滑，同時也反映出中國大陸經濟發展在各個層面所面臨的問題及挑戰。例如：消費需求對經濟成長的帶動效果始終有限，然而投資傳統產業所能帶來的經濟成長也已達飽和，如

何使國家經濟及產業發展符合未來個性化、多樣化的消費趨勢，並發掘新技術、新產品、新業態之創新投資機會，是中國大陸經濟必須思考的發展方向。此外，在產業發展方面，一方面面臨傳統要素供給優勢正在減弱，另一方面，國際需求不振使得過去加工出口的經濟成長模式難以持續。這些困難與挑戰，皆迫使中國大陸必須尋思產業結構的優化升級，作為因應。而代表中國大陸2016至2020年間經濟社會發展政策方向的「十三五規劃」，正是中國大陸面對經濟「新常態」所提出的因應對策。

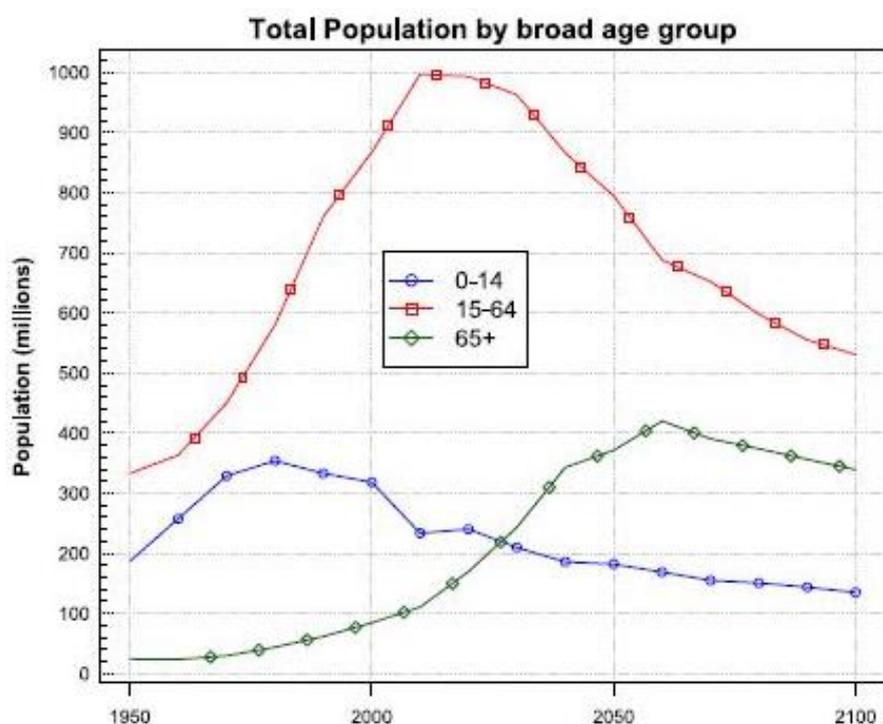
貳、中國大陸經濟及社會發展之現存及潛在問題

中國大陸目前在經濟及社會層面面臨的問題與挑戰，一是中國大陸過去依賴的勞動要素優勢逐漸減弱，經濟發展的客觀條件有所轉變；二是投資帶動經濟成長的效果面臨瓶頸，國家必須另尋經濟成長動力；三是過去經濟發展過程中遺留之問題，包括區域不均及環境污染，以及近期出現的產能過剩、債務風險等，已到達不可忽視的階段。

一、勞動要素的相對優勢下降

中國大陸勞動優勢的轉變體現於勞動供給下降與勞動成本上升兩方面。首先，過去一胎化政策對於人口數量及結構之影響，於近年來逐漸顯現。統計資料顯示，中國大陸勞動人口（15至64歲人口）占總人口數量比重，已於2010年達到74.3%的高峰，而後逐漸下降。此外，2015年聯合國人口報告《World Population Prospect》指出，在人口政策維持一胎化不變的情況下，中國大陸總人口數將在2030年左右達到14.15億人的高峰；而不同年齡層的人口數量，將呈現勞動人口（15至64歲）與幼齡人口（0至14歲）數量逐漸下降、老齡人口（65歲以上）數量逐漸上升的趨勢（見圖2-2）。前述人口數量及結構變化代表之意義，若以生產角

度觀之，代表中國大陸因人口數量而具備的勞動供給優勢未來難以為繼；若以消費角度觀之，則代表中國大陸的商品及市場需求，必須依人口結構轉變而調整。



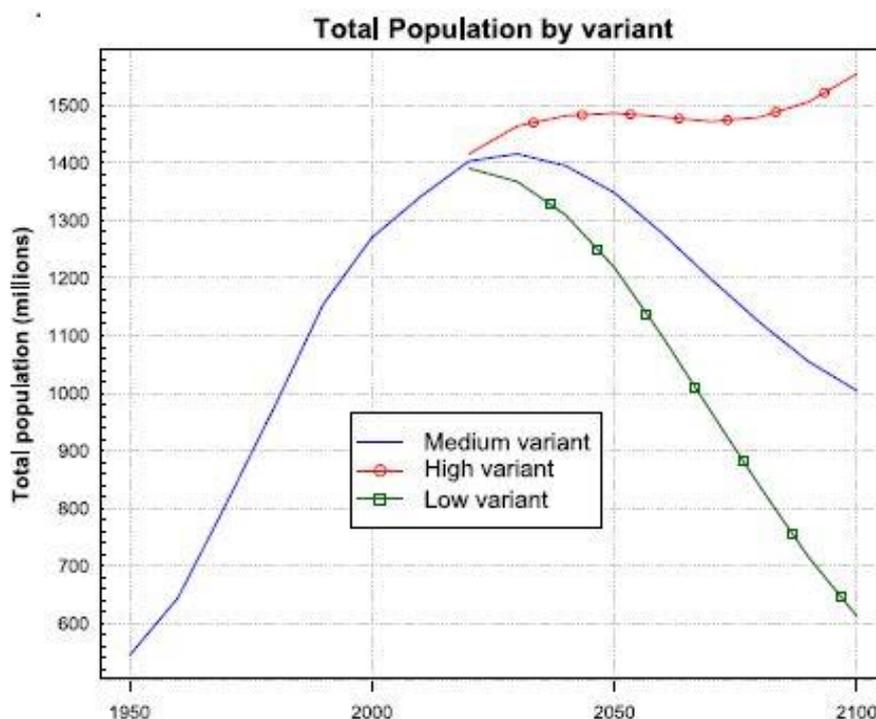
資料來源: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2015 Revision.

圖 2-2 中國大陸人口數量預估 - 依不同年齡層區分

值得注意的是，《World Population Prospect》在預估中國大陸人口數量變化的同時，除了依中等水平變量（median variant）預估而得到上述結果之外，同時也依高水平變量（high variant）- 亦即每個婦女的生育數較中等水平多 0.5 人的情況 - 進行預估，結果如圖 2-3 所示。

在高水平變量的情境之下，中國大陸總人口數在 2030 年達到高峰後，可能維持高水平一段時間，而後再次攀升。由於中國大陸在「十三五規劃」已全面開放二孩政策，因此，未來中國大陸

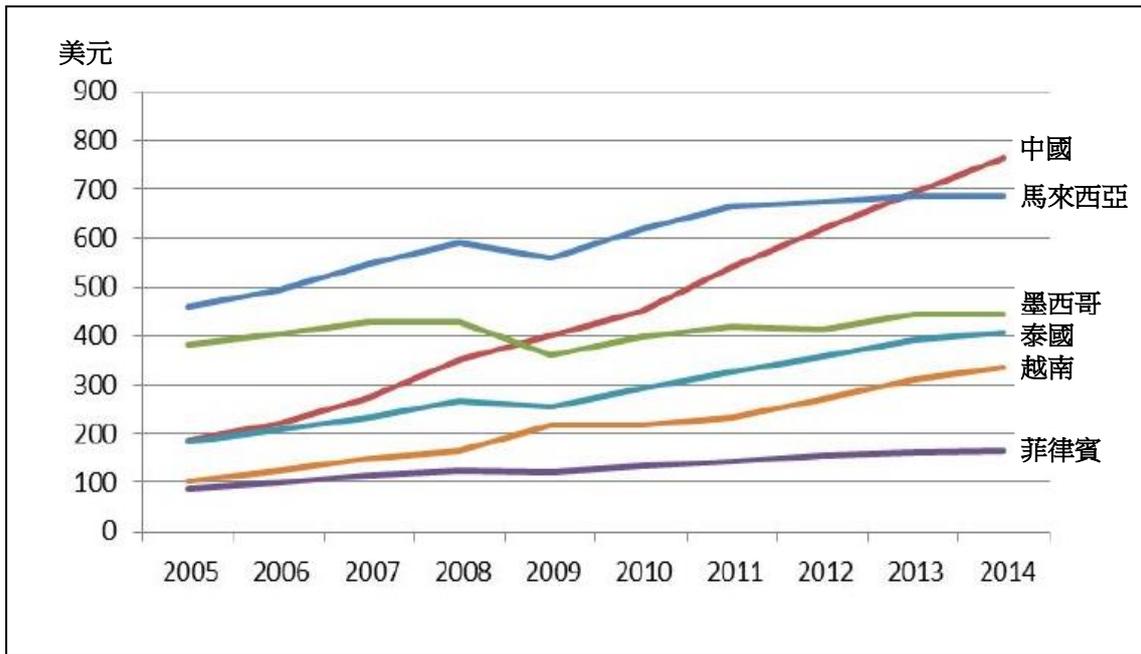
人口數量的變化趨勢，可能較偏向《World Population Prospect》高水平變量預估，而不會在 2030 年出現下降趨勢。



資料來源: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2015 Revision.

圖 2-3 中國大陸人口數量預估 - 不同情境估算

其次，中國大陸勞動優勢下降，也反映在勞動成本上升的現象。美國國會研究服務處於 2015 年發布一份研究報告指出，中國大陸 2005 年的月平均工資與泰國水準相近，不僅低於 200 美元，且約為墨西哥同時期月平均工資的一半。然而近 10 年來，中國大陸勞動成本快速上升，根據 Economist Intelligence Unit 的數據統計，中國大陸 2014 年每人平均月工資已提升至 763 美元，比該年墨西哥 443 美元的工資高出 72.2% (Morrison, 2015)。上述資料顯示，中國大陸過去仰賴低工資以及大量勞動供應的產業發展優勢，未來將無法持續（請見圖 2-4）。

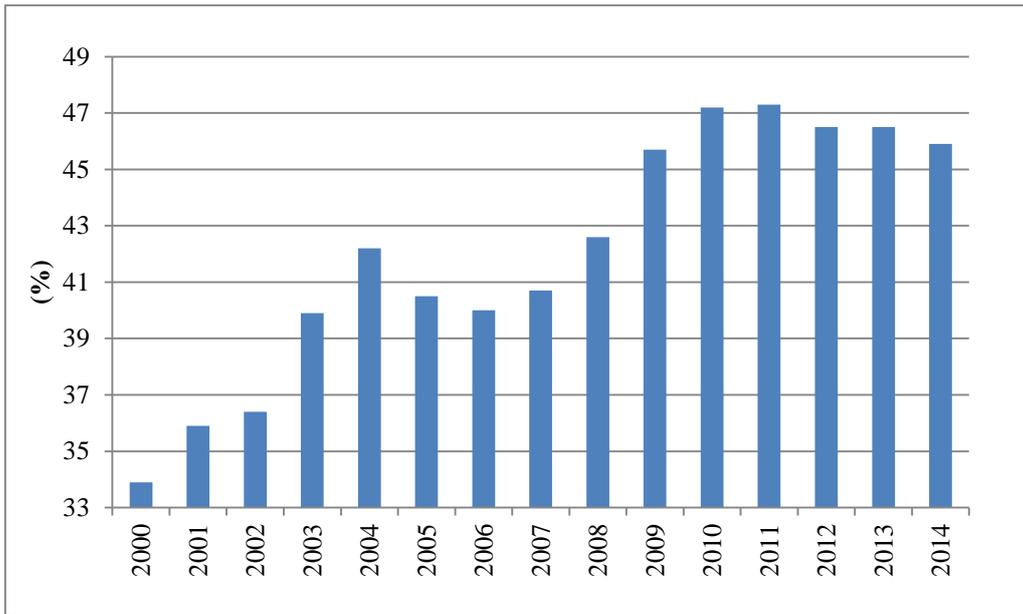


資料來源: Morrison (2015).

圖 2-4 中國大陸與特定國家平均月工資水準比較

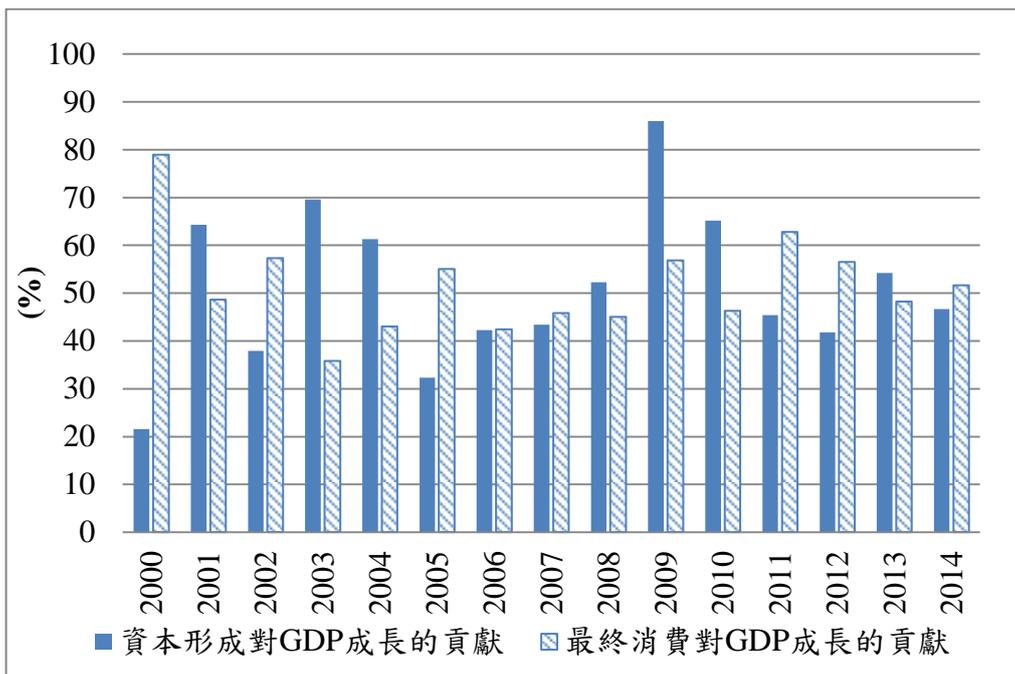
二、投資對經濟之帶動效果不如以往

中國大陸過去依賴出口及投資帶動經濟發展，資金投入對於經濟成長具有重要貢獻。然而，就近五年情況看來，資本形成對於中國大陸經濟成長帶動效果，已出現下滑趨勢。統計資料顯示，中國大陸資本形成率（資本形成總額占 GDP 比重）自 2011 年後逐漸下降，由 2011 年的 47.3% 下降至 2014 年的 45.9%；此外，資本形成總額對於 GDP 成長的貢獻率在 2009 年達到 86% 的高峰後亦逐漸下降，最低曾於 2012 年達到 41.8% 的水準（見圖 2-5、圖 2-6）。



資料來源：中國統計局。

圖 2-5 中國大陸資本形成率



資料來源：中國統計局。

圖 2-6 中國大陸資本形成總額對 GDP 成長貢獻率

然而在此說明的是，2008 年全球金融風暴後，中國大陸有鑑於外向型經濟發展策略，將使國家經濟發展對國際市場依賴較深，受國際經濟波動影響大，因而在當時大力強調將改變其經濟發展

策略，選擇以內需拉動經濟成長作為政策方向。在此情況下，中國大陸「十二五規劃」以「建構擴大內需長效機制」作為政策主軸，希望提升消費對於經濟成長的帶動效果。然而由圖 2-5 可知，中國大陸最終消費對於 GDP 成長的貢獻率，雖然在 2011 年達到 62.8% 的水準，然而其效果無法維持，而於 2011 至 2013 年間再度下滑。

有鑑於投資對於經濟帶動效果面臨瓶頸，消費對於經濟帶動效果又難有大幅進展，在「十二五」後期，中國大陸多次強調要尋求經濟發展新動力。2015 年 11 月的中共中央財經領導小組第 11 次會議中，中國大陸國家主席習近平表示：「在適度擴大總需求的同時，著力加強供給側結構性改革，著力提高供給體系質量和效率，增強經濟持續增長動力」。惟此一「供給側改革」並非代表中國大陸將放棄過去幾年強調的需求面政策，而更可能是在兼顧需求發展之下，針對供給面進行更深入核心的變革。

三、產業發展面臨轉型挑戰

中國大陸過去以工業、製造業發展帶動國家經濟成長，如今在國際需求低迷、以及中國大陸勞動供給及成本優勢不如以往的情況之下，產業發展面臨轉型挑戰。由於本計畫將於第三章專章探討中國大陸「十三五」期間的產業政策，因此，關於中國大陸產業發展面臨的困難及挑戰，在此僅針對產業結構的調整以及產能過剩問題稍作著墨。

首先，在產業結構調整方面，中國大陸自改革開放後一直以工業作為帶動經濟發展的火車頭，在歷年五年計畫/規劃當中，也多以工業發展議題作為政策重心。就中國大陸現今的產業結構而言，如同經濟理論所預期地，中國大陸在國家經濟發展、居民所得水準到達一定水準之後，已逐漸轉變為以服務業為主的經濟發

展型態。「十二五」期間，原本帶領中國大陸經濟發展的第二產業，其增加值占 GDP 比重已由 2011 年的 46.1% 下降至 2015 年的 40.53%，同時期的第三產業增加值占 GDP 比重，則由 44.3% 增加至 50.4%。

中國大陸產業結構由工業轉向服務業發展的情況，固然符合經濟理論以及國際發展經驗，然而，其產業發展內涵卻仍有待提升。例如，以服務業發展而言，中國大陸近年來的服務業發展，大多集中於批發零售業與房地產業；至於與促進效率提升、產業升級相關的交通運輸與倉儲業，資訊傳輸、電腦服務及軟體業等生產性服務業，則發展相對落後。

另外，中國大陸過去 20 年雖然仰賴製造業作為經濟發展的根基，然而其發展策略著重於利用勞動、土地優勢發展加工出口產品，對於製造業技術及科技研發則未有足夠的投入。根據《中國高技術產業統計年鑑》，近 10 年來中國大陸高技術產業的主營業務收入占整體製造業比重，僅徘徊於 12%-15% 之間，並未因經濟成長、與國際連結加強，或是製造業的長期發展而有所增加。此外，中國大陸工業及信息化部指出，2013 年，中國大陸 80% 之晶片仍仰賴進口，顯示中國大陸產業發展所需之關鍵核心技術仍受制於其他國家。上述資訊顯示，中國大陸產業結構調整雖然就三級產業的面向而言已呈現轉型，然而就實質內涵而言，中國大陸的產業升級仍面臨相當程度的挑戰。

其次，中國大陸產能過剩問題也是近期討論焦點。由供需的角度而言，產能過剩所反映的是市場上「供過於需」的現象。在需求方面，2008 年金融風暴導致全球經濟景氣低迷、國際市場需求縮減，對中國大陸出口型傳統製造業的海外銷售造成衝擊。另外，中國大陸因國民收入水平提升而出現的消費需求，與中國大陸製造業產出之間存在無法配合的現象。例如：中國大陸消費者

可能更寧願將消費潛力發揮於海外旅遊，或是在海外購買商品，而較少運用於國內消費。

在供給方面，中國大陸自改革開放以來，長期採取以經濟成長為首要任務的發展策略。此種以刺激經濟為目標的政策制度，扭曲了市場環境、降低了企業在決策過程中對於生產成本應有的考量，因而造成市場上的過度供給。另外，國營企業獲得的融資優惠，也使得許多經營無效率之企業，在國家政策支持之下並未倒閉，且繼續從事生產。再者，2008年為因應金融海嘯而採取的4萬億投資計畫，對於企業生產形成更大的刺激效果，使得企業原先過度生產的現象更為嚴重。

表 2-2 為「2015 中國企業經營者問卷跟蹤調查報告」針對企業對於所在行業產能過剩現象進行提問所得之問卷結果。由表中資訊可知，中國大陸大部分製造業都存在產能過剩的現象，在多項行業中，有超過 6 成的企業表示產能過剩現象「比較嚴重」。而製造業中的紡織、服裝、造紙、化工、化纖、非金屬製品、鋼鐵、有色金屬、金屬製品、通用設備、汽車、電氣機械、電子設備等行業業者，認為其所屬產業具有「比較嚴重」或「非常嚴重」產能過剩現象之比重合計甚至超過 8 成。此外，採礦業者亦面臨嚴重產能過剩問題。至於在服務業方面，住宿及餐飲業以及房地產業為產能過剩之行業，表示該行業存在「比較嚴重」產能過剩現象之企業比重超過 6 成。

表 2-2 中國大陸企業對於所在行業產能過剩情況之判斷 (2015)

單位：%

		非常嚴重	比較嚴重	基本不存在
總體	2015	16.1	58.9	25.3
	2014	15.5	58.5	26.0
	2013	12.8	58.3	28.9
	2012	12.8	54.3	32.9
農林漁牧業		10.0	52.0	38.0
採礦業		33.3	52.4	14.3
製造業		19.8	60.3	19.9
電力、熱力、燃氣及水的生產和供應業		9.1	27.3	65.6
建築業		13.4	62.2	24.4
交通運輸、倉儲和郵政業		10.3	58.9	30.8
信息傳輸、軟件和信息技術服務業		2.4	45.9	51.7
批發和零售業		14.6	58.8	26.6
住宿和餐飲業		2.5	65.0	32.5
房地產業		9.8	68.9	21.3
租賃和商務服務業		1.4	47.9	50.7
食品、酒及飲料製造業		16.0	53.4	30.6
紡織業		18.1	69.5	12.4
紡織服裝、服飾業		20.5	61.3	18.2
造紙和紙製品業		19.0	66.7	14.3
化學原料和化學製品製造業		18.8	62.4	18.8
醫藥製造業		5.4	62.2	32.4
化學纖維製造業		25.0	62.5	12.5
橡膠和塑膠製品業		17.1	62.2	20.7
非金屬礦物製品業		31.1	63.1	5.8
黑色金屬冶煉和壓延加工業		28.6	64.3	7.1
有色金屬冶煉和壓延加工業		30.8	50.0	19.2
金屬製品業		18.3	63.4	18.3
通用設備製造業		22.4	65.1	12.5
專用設備製造業		22.7	54.6	22.7
汽車製造業		23.0	68.8	8.2
鐵路、船舶、航空航天和其他運輸設備製造業		25.0	41.7	33.3
電氣機械和器材製造業		18.8	61.2	20.0
計算機、通信和其它電子設備製造業		21.6	58.8	19.6
儀器儀表製造業		8.8	44.1	47.1

資料來源：《企業經營者對宏觀形勢及企業經營狀況的判斷、問題和建議-2015 中國企業經營者問卷跟蹤調查報告》，中國企業家調查系統，<http://www.cess.net.cn/Item/16746.aspx>。

表 2-2 有關房地產產能過剩現象的調查結果，與近期中國大陸房地產庫存問題相呼應。房地產庫存問題的發生原因，一方面是過去地方財政助長的土地出讓現象，以及投機、投資資金大量進入房市，刺激房地產商積極建設、大量增加中國大陸的住房供給所致。另一方面，中國大陸政府為抑制房地產市場過熱而提出限購或是提高首付措施，以及房地產價格大幅攀升、不利於實際具有住房需求之居民進入市場，又使得中國大陸房地產市場的需求面受到壓抑。在供給面收到過度刺激以及需求面受到抑制的情況之下，因而無法消化房地產庫存。

由中國大陸製造業的產能過剩以及房地產業面臨的庫存問題，不難發現，中國大陸政府以「引導」為名介入產業，使得企業無法在市場機制之下進行決策，將對產業發展造成扭曲，最終形成產能過剩的後遺症。

四、區域及生態環境問題

中國大陸過往的經濟發展策略，對於其內部經濟及社會環境，造成一定程度的影響。中國大陸 1978 年改革開放之後，偏重東部沿海發展的「先富策略」，使得區域發展進入不平衡發展階段。90 年代在持續發展與開放下，造就了東西部之間區域發展差異逐年擴大。在意識到區域不均問題後，中國大陸自 1999 年開始推動「西部大開發」，並於 2002 年推動「振興東北」、2004 年「中部崛起」等大區域戰略，企圖透過資源投入基礎建設帶動區域發展之效果。

在政策作用之下，部分中西部地區的 GDP 成長率雖然開始超過沿海地區，然而僅是延緩中西部差距的增加速度，仍無法做到縮短差距的效果。因此就目前而言，區域問題仍是中國大陸發展中的重要議題。而除了區域問題之外，在中國大陸特有的戶籍制

度之下，城鄉二元體制一直是影響中國大陸城鄉發展的重要因素。由此衍生的農民工議題、城鄉社會保障等問題，是中國大陸社會層面必須面臨的挑戰。

另外，中國大陸過去在追求快速經濟成長的目標之下，對於產業發展造成環境污染問題，往往選擇忽視的態度。然而，環境污染目前已成為中國大陸不得不正視的問題之一。中國大陸在過往五年計畫/規劃當中，即已提出環保、綠色的政策主張，然而成效有限。根據耶魯大學與哥倫比亞大學共同製作的環境表現指數（Environmental Performance Index, EPI），在全球 180 個國家的評比當中，中國大陸的整體環境表現排名為第 109 名。其中，空氣品質排名第 179 名、農業環境排名第 146 名，顯示中國大陸生態環境問題，仍是未來發展過程中必須克服的難題。

五、中國大陸債務風險

中國大陸債務總額自 2008 年以來持續成長，統計資料顯示，2007 年中國大陸債務總額為其國內生產毛額的 158%，與其他發展中國家水平相同。然而自 2008 年起中國大陸債務數值急遽增加，至 2014 年中國大陸債務總合達到 GDP 的 282%，甚至超過美國、德國等已開發國家。

麥肯錫全球經濟研究院一份研究報告指出，中國大陸債務風險主要有三。一是近半數債務與房地產市場有直接或間接的關聯；此與中國大陸房地產市場熱絡、新建案建築面積逐年增加有關。二是地方政府負債是中國大陸經濟的一大潛在危機。目前，中國大陸政府負債為 GDP 的 55%，在國際標準中偏低，然而其中卻有超過 5 成為地方政府負債。自 2007 年起，中國大陸地方政府貸款增加了 27%，較中央政府貸款高出 2.5 倍。此外，中國大陸在 2014 年稽查地方政府後發現，有 20% 的近期貸款被用來償還舊有貸款，

且 40% 的貸款服務或債務償還資金來自土地買賣，隱含地方政府負債未來可能無法償還之隱憂。三是影子銀行體系之成長為中國大陸債務問題投下變數，2014 年第 2 季，影子銀行貸款金額達到 6.5 兆美元，為未償還債款的 3 成。由於影子銀行的監管仍未成熟，中國大陸影子銀行的成長及其所提供之債務規模，對於中國大陸金融穩定情勢可能形成威脅（Dobbs et al., 2015）。

參、中國大陸外部環境面臨之挑戰

一、全球需求不振、出口型成長策略面臨困境

中國大陸過往以出口加工貿易作為驅動經濟成長之動力，並藉此快速累積國家資本。然而在國際市場衰退之際，過度依賴出口導向型之經濟策略將面臨挑戰。自 2015 年初開始，中國大陸對外出口出現下滑趨勢，除了 2015 年 6 月出口年成長率出現正值之外，其餘月份之出口皆呈現負成長（圖 2-7）。由於中國大陸內需驅動政策並未如十二五規劃之預期，肩負起帶動國家經濟成長的大任；若出口市場同時受挫且無法及時改善，則中國大陸在十三五期間確實面臨缺乏經濟成長動力之危機。

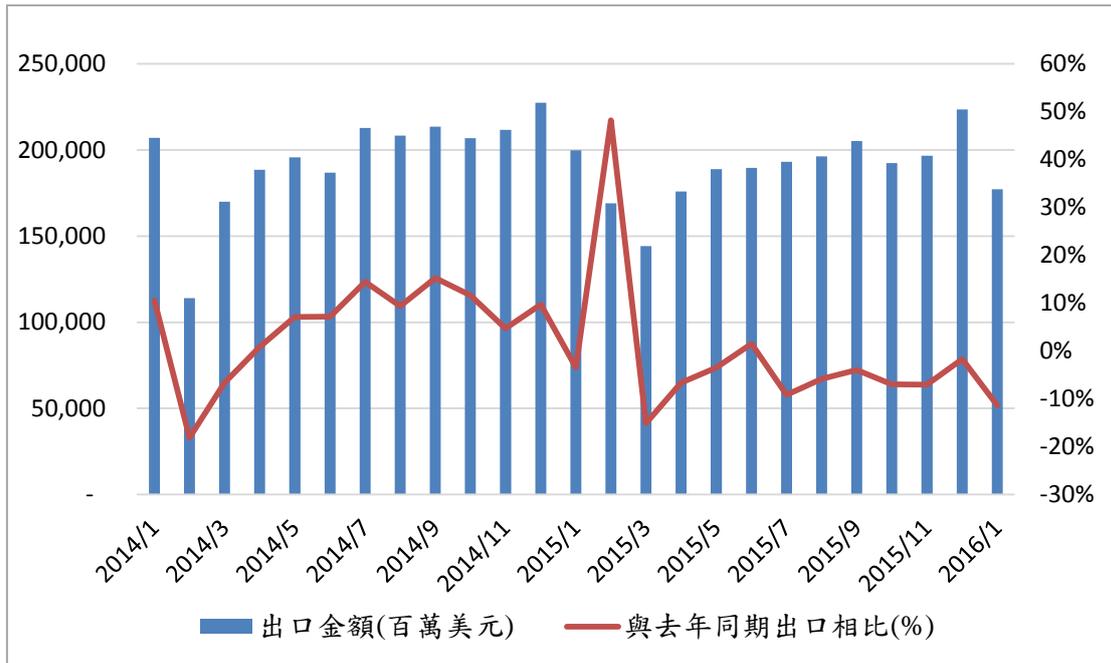


圖 2-7 中國大陸 2014 年 1 月至今的出口趨勢變化

二、全球區域經濟重整之挑戰

中國大陸於 2001 年加入世界貿易組織，體認到與世界各國經濟整合之重要性，因此在 2002 年與東協簽署全面經濟合作架構協定後，隨即投入與其他國家研議及簽署 FTA (Free Trade Agreement) 或 RTA (Regional Trade Agreement) 的工作。近年來，由於已開發國家與開發中國家之利益衝突日趨白熱化、貿易爭端頻繁，WTO 多邊談判難以得到共識，此外，國際金融危機使得各國在景氣低迷、產業發展面臨困境之下，對於對外經貿採取保守甚至是保護主義的態度。在此情況之下，FTA 或 RTA 的簽署更顯重要。

近期亞洲地區最受矚目的經濟協定即為由美國主導的跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議 (The Trans-Pacific Partnership, TPP) 以及從原東協加三擴張而成的東南亞區域全面經濟夥伴協定 (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)。至於東南亞國家聯盟 (Association of Southeast Asian Nations) 包含印尼、

馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、汶萊、柬埔寨、寮國、緬甸和越南的十個成員國已於 2015 年 12 月 31 日正式宣布成立東協經濟共同體；此外，中國大陸、日本、韓國也自 2012 年開始著手三邊自由貿易談判。在上述區域談判當中，囊括全球經濟 40% 的 TPP 已於 2015 年 10 月取得突破。美國、加拿大、智利、墨西哥、秘魯、澳大利亞、汶萊、馬來西亞、紐西蘭、新加坡、越南及日本，在美國亞特蘭大召開的部長會議上完成 TPP 第一輪談判，就自由貿易、投資、智慧財產權等廣泛領域達成基本協議。

TPP 談判的實質進展對中國大陸而言形成相當程度的壓力。中國大陸積極推動的 RCEP，由於參與談判國在貨品貿易品項之協商以及服務貿易涵蓋之部門並未達成共識，因此目前確定將談判完成的目標時間延至 2016 年底。至於中日韓 FTA 談判啟動後，由於中日關係緊張，再加上三方關注領域各有不同，因而進展緩慢。2016 年 1 月中日韓 FTA 談判雖然再次啟動，然而各方對於此一談判是否能在近期完成之看法並不樂觀。由於區域經貿整合攸關中國大陸在國際經貿之參與程度，甚至可能影響中國大陸在國際經濟及政治議題之話語權，因此，在 TPP 已完成談判的壓力之下，中國大陸對於區域經濟整合之推動勢必將更為積極。

第二節 「十三五規劃」之架構及重要內容

中國大陸《十三五規劃綱要》已於 2016 年 3 月 18 日正式對外公布，全文共分 20 篇 80 章，內容對於中國大陸 2016 至 2020 年間經濟及社會發展，在產業、城鄉、區域、生態資源環境、對外開放、公共服務、民生保障、社會治理等各項議題，提供全面而詳細的規劃內容。由於《十三五規劃綱要》內容相當豐富，因此，本研究先將其架構及重點內涵整理於附件 1，作為參考。

關於「十三五規劃」之政策內容，本節在此僅針對《十三五規劃綱要》章節架構及相對應之重要內涵簡單說明，重要分析留待後續章節依議題別專章完成。以下首先說明「十三五」期間中國大陸經濟社會發展的主要目標及指標設定，其次分析《十三五規劃綱要》文件之架構及重要內涵。由於2016年乃「十三五」開局之年，「十三五」時期最重要的經濟社會工作理當於2016年率先處理，因此，本節亦針對2016年中國大陸政府重要工作進行分析，以了解「十三五規劃」之優先處理項目。

壹、十三五期間中國大陸經濟社會發展主要目標

根據《十三五規劃綱要》，中國大陸「十三五」時期的政策方向，將依循「創新」、「協調」、「綠色」、「開放」、「共享」等五項發展理念進行制定。此外，十三五時期是中國大陸建成小康社會的決勝階段，希望達成「經濟保持中高速成長」、「創新驅動發展成效顯著」、「發展協調性明顯增強」、「人民生活水準和品質普遍提高」、「國民素質和社會文明程度顯著提高」、「生態環境品質總體改善」，以及「各方面制度更加成熟更加定型」等七項目標。關於各項目標之詳細內容，如表2-3所示。¹

¹ 關於「創新」、「協調」、「綠色」、「開放」、「共享」五大發展理念之政策內涵，本研究已在第一章提出說明，在此不再贅述。

表 2-3 「十三五」時期中國大陸經濟社會發展的主要目標

主要目標	目標內容
經濟保持中高速增長	<ul style="list-style-type: none"> ■ 到 2020 年 GDP 和城鄉居民人均收入比 2010 年翻一番。 ■ 主要經濟指標平衡協調，發展品質和效益明顯提高。 ■ 產業邁向中高端水準，農業現代化進展明顯，工業化和資訊化融合發展水準進一步提高，先進製造業和戰略性新興產業加快發展，新產業新業態不斷成長，服務業比重進一步提高。
創新驅動發展成效顯著	<ul style="list-style-type: none"> ■ 創新驅動發展戰略深入實施，創業創新蓬勃發展，全要素生產率明顯提高。 ■ 科技與經濟深度融合，創新要素配置更加高效，重點領域和關鍵環節核心技術取得重大突破，自主創新能力全面增強，邁進創新型國家和人才強國行列。
發展協調性明顯增強	<ul style="list-style-type: none"> ■ 消費對經濟增長貢獻繼續加大，投資效率和企業效率明顯上升。 ■ 城鎮化品質明顯改善，戶籍人口城鎮化率加快提高。 ■ 區域協調發展新格局基本形成，發展空間佈局得到優化。 ■ 對外開放深度廣度不斷提高，全球配置資源能力進一步增強，進出口結構不斷優化，國際收支基本平衡。
人民生活水準和品質普遍提高	<ul style="list-style-type: none"> ■ 就業、教育、文化體育、社保、醫療、住房等公共服務體系更加健全，基本公共服務均等化水準穩步提高。 ■ 教育現代化取得重要進展，勞動年齡人口受教育年限明顯增加。 ■ 就業比較充分，收入差距縮小，中等收入人口比重上升。 ■ 現行標準下農村貧困人口實現脫貧，貧困縣全部摘帽，解決區域性整體貧困。
國民素質和社會文明程度顯著提高	<ul style="list-style-type: none"> ■ 中國夢和社會主義核心價值觀更加深入人心，愛國主義、集體主義、社會主義思想廣泛弘揚，國民思想道德素質、科學文化素質、健康素質明顯提高，全社會法治意識不斷增強。 ■ 公共文化服務體系基本建成。
生態環境品質總體改善	<ul style="list-style-type: none"> ■ 生產方式和生活方式綠色、低碳水準上升。 ■ 能源資源開發利用效率大幅提高，能源和水資源消耗、建設用地、碳排放總量得到有效控制，主要污染物排放總量大幅減少。 ■ 主體功能區佈局和生態安全屏障基本形成。
各方面制度更加成熟更加定型	<ul style="list-style-type: none"> ■ 國家治理體系和治理能力現代化取得重大進展，各領域基础性制度體系基本形成。 ■ 人民民主更加健全，法治政府基本建成，司法公信力明顯提高。 ■ 人權得到切實保障，產權得到有效保護。 ■ 開放型經濟新體制基本形成。 ■ 中國特色現代軍事體系更加完善

資料來源：《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》。

基本上，中國大陸對於「十三五」期間的目標要求，在經濟上對於「量」的要求已逐漸降低，僅要求到2020年國內生產總值和城鄉居民人均收入比2010年翻一番（成長一倍），亦即要求「十三五」期間中國大陸經濟成長率大致維持在6.5%左右。惟此一目標雖然較「十一五」、「十二五」時期對於經濟成長之預期指標更為降低²，然而由於中國大陸目前經濟發展屬於下滑階段，此一目標之達成攸關中國大陸在經濟上是否能夠「軟著陸」，因此，專家學者對於中國大陸在「十三五」期間是否能夠達到6.5%的成長速度相當重視。

此外，由表2-3可知，中國大陸在「十三五」期間的經濟成長，仍仰賴產業發展所驅動。因此，產業能否向中高端水準轉型升級，並且在兩化融合（工業化和資訊化融合）、先進製造業及戰略性新興產業發展上達到預期成果，將對於中國大陸「十三五」階段的經濟發展具有關鍵影響。事實上，「十三五規劃」亦將「創新驅動」作為重要的經濟社會發展主要指標之一（請見表2-4）。其中，「研發強度」以及「每萬人口發明專利擁有量」為延續「十二五規劃」之指標；至於「科技進步貢獻率」以及「互聯網」普及率，則再次顯示科技發展對於中國大陸「十三五」期間經濟、產業發展的重要性。

除了經濟中高速成長的要求之外，「十三五」期間其他經濟社會的發展目標則主要聚焦於「質」的層面，包括人才素質之培養、收入差距縮小、文化產業發展、生態環境維護，以及在基礎制度層面進一步完善等，皆屬於經濟社會在「質」的方面的精進。

根據「十三五」經濟社會發展指標之設定，資源環境項下的「耕地保有量」、「新增建設用地規模(上限)」、「萬元GDP用

² 根據《十一五規劃》及《十二五規劃》，中國大陸過去針對十一五及十二五時期設定的經濟年成長率分別為7.5%以及7%。

水量」、「單位 GDP 能耗量、二氧化碳排放量」、「非化石能源占一次能源消費比重」、「森林、空氣及水的發展及品質」、「主要污染物排放總量」等，全為約束性指標；而民生福祉項下的「勞動年齡人口平均受教育年限」、「農村貧困人口脫貧」以及「城鎮棚戶區住房改造」等三項亦為約束性指標。顯示提高環境品質、提高人力品質以及協助貧困人口脫貧，為中國大陸邁向小康社會目標下必須完成的任務。

表 2-4 「十三五」時期經濟社會發展主要指標

指標	2015 年	2020 年	年均增速 [累計]	屬性	
➤ 經濟發展					
(1) 國內生產總值 (GDP) (萬億元)	67.7	>92.7	>6.5%	預期性	
(2) 全員勞動生產率 (萬元/人)	8.7	>12	>6.6%	預期性	
(3) 城鎮化率	常住人口城鎮化率 (%)	56.1	60	[3.9]	預期性
	戶籍人口城鎮化率 (%)	39.9	45	[5.1]	
(4) 服務業增加值比重 (%)	50.5	56	[5.5]	預期性	
➤ 創新驅動					
(5) 研究與試驗發展經費投入強度 (%)	2.1	2.5	[0.4]	預期性	
(6) 每萬人口發明專利擁有量 (件)	6.3	12	[5.7]	預期性	
(7) 科技進步貢獻率 (%)	55.3	60	[4.7]	預期性	
(8) 互聯網普及率	固定寬頻家庭普及率 (%)	40	70	[30]	預期性
	移動寬頻用戶普及率 (%)	57	85	[28]	
➤ 民生福祉					
(9) 居民人均可支配收入增長 (%)	-	-	>6.5	預期性	
(10) 勞動年齡人口平均受教育年限 (年)	10.23	10.8	[0.57]	約束性	
(11) 城鎮新增就業人數 (萬人)	-	-	[>5000]	預期性	
(12) 農村貧困人口脫貧 (萬人)	-	-	[5575]	約束性	
(13) 基本養老保險參保率 (%)	82	90	[8]	預期性	
(14) 城鎮棚戶區住房改造 (萬套)	-	-	[2000]	約束性	
(15) 人均預期壽命 (歲)	-	-	[1]	預期性	
➤ 資源環境					
(16) 耕地保有量 (億畝)	18.65	18.65	[0]	約束性	
(17) 新增建設用地規模 (萬畝)	-	-	[<3256]	約束性	
(18) 萬元 GDP 用水量下降 (%)	-	-	[23]	約束性	

指標		2015 年	2020 年	年均增速 [累計]	屬性
(19) 單位 GDP 能源消耗降低 (%)		-	-	[15]	約束性
(20) 非化石能源占一次能源消費比重 (%)		12	15	[3]	約束性
(21) 單位 GDP 二氧化碳排放降低 (%)				[18]	約束性
(22) 森林發展	森林覆蓋率 (%)	21.66	23.04	[1.38]	約束性
	森林蓄積量 (億立方米)	151	165	[14]	約束性
(23) 空氣質量	地級及以上城市空氣 質量優良天數比率 (%)	76.7	>80	-	約束性
	細顆粒物 (PM2.5) 未 達標地級及以上城市 濃度下降 (%)	-	-	[18]	約束性
(24) 地表水質量	達到或好於 III 類水體 比例 (%)	66	>70	-	約束性
	劣 V 類水體比例 (%)	9.7	<5	-	約束性
(25) 主要污染物 排放總量減少 (%)	化學需氧量 氮氣 二氧化硫 氮氧化物	-	-	[10] [10] [15] [15]	約束性

資料來源：《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》。

貳、《十三五規劃綱要》文件架構內涵簡要說明

關於《十三五規劃綱要》之篇章架構與重要內涵，本研究已整理如附件 1。除了第一篇針對「十三五」時期經濟社會政策之指導思想、主要目標、發展理念提出說明之外，第二篇開宗明義指出，中國大陸在「十三五」期間將實施創新驅動發展戰略，首先依賴科技創新提供引領作用，在此之下必須建構激勵創新之體制，而後加強人才戰略、提高人力素質作為實施科技創新之後盾。另外，利用大眾創業萬眾創新（雙創），以鼓勵大眾及中小微企業進行低成本、便利化創新，並將打造雙創示範基地與城市。第二篇的政策內容當中，也提到消費、投資及出口三駕馬車的關係。其中，消費政策的重點在於創造消費需求、增強消費對於拉動經濟的基礎作用；投資政策在於擴大有效投資及提高投資效率；至

於出口政策重點則在於優化貿易結構，特別是加快培育技術、標準、品牌、品質、服務為核心之對外經濟新優勢。

第三篇為「建構發展新體制」，其主要內容在於闡明中國大陸「十三五」時期所需之體制改革。由於中國大陸過去以「增量改革」促進經濟成長之方式已面臨瓶頸，因而必須進行「存量改革」針對過去各種舊體制提出必要之調整，相關改革包括國有體制改革、農村產權流轉交易、市場形成機制改革、行政體制簡政放權、財稅體制改革、金融體制改革、宏觀調控方式及政策工具調整等。

第四篇至第六篇為「推進農業現代化」、「優化現代產業體系」以及「拓展網絡經濟空間」，主要描述農業、工業、服務業等產業發展相關政策。在製造業發展方面，「中國製造 2025」以及「製造強國」戰略在「十三五規劃」中再次提及，而「十三五」期間中國大陸特別關注之新興產業與戰略性產業也被分項列出。值得注意的是，由於「互聯網」對於「十三五」期間的產業發展相當重要，因此，與互聯網經濟有關之內容在《十三五規劃綱要》自成一篇，內容包括：網際網路之建構、與其他製造業領域融合之「互聯網+」工程、與互聯網發展相關之大數據戰略，以及後續衍生之資訊安全保障等議題。

第七篇「構築現代基礎設施網路」之內容主要為國家基礎設施建設，包括重大交通建設、能源電力配送、水利設施與防洪減災體系等。第八篇「推進新型城鎮化」以及第九篇「推動區域協調發展」屬於城鄉及區域發展範疇。其中，城鎮化政策以戶籍制度改革為首要，而農業人口市民化議題仍是「十三五」期間的重要工作；至於京津冀偕同發展、長江經濟帶發展等則是「十三五」期間區域政策之範疇。第十篇「加快改善生態環境」為生態環境議題，內容包括主體功能區的布局、能源節約、生態保護、應對

全球變遷等。此外，發展綠色環保產業為結合「環保」及「產業」之綜合議題。

第十一篇「構建全方位開放新格局」以及第十二篇「深化內地和港澳、大陸和臺灣地區合作發展」，為中國大陸對外經濟以及中國大陸與臺港澳之間的政治經濟議題。在對外經濟方面，「十三五」期間的重要政策內容包括放寬服務業投資准入、推進國際產能與裝備製造合作，以及積極參與全球經濟治理等。此外，2013年底提出的「一帶一路」戰略在《十三五規劃綱要》中自成一章，除了沿線國家的發展規劃之外，文件中提到的「（與一帶一路國家）技術標準體系對接」，可能對於未來的全球產業及經貿發展有更為深遠的影響。

在兩岸關係方面，《十三五規劃綱要》提到，中國大陸堅持「九二共識」和「一個中國」原則，堅決反對「台獨」。在此一原則之下，將以互利共贏方式深化兩岸經濟合作，擴大兩岸合作領域，鞏固和推進兩岸關係和平發展。關於兩岸交流，分為經濟與人文社會兩個層次。經濟方面的重點包括：（1）推動兩岸產業優勢互補，鼓勵兩岸企業相互持股、合作創新、共創品牌、共拓市場。（2）深化兩岸金融合作，支持兩岸資本市場開展多層次合作。（3）推動兩岸貿易投資擴大規模、提升層次。（4）擴大對臺灣服務業開放，加強兩岸在農漁業、中小企業、電子商務等領域合作。（5）推進海峽西岸經濟區、福建自由貿易試驗區建設，打造台商投資區、平潭綜合實驗區、福州新區、昆山深化兩岸產業合作試驗區等對台合作平臺，深化廈門對台合作支點建設。（6）鼓勵長三角、珠三角、環渤海等台資企業聚集區發揮優勢，支持台資企業轉型升級，引導向中西部地區梯度轉移。在兩岸人文社會方面的重點則主要在於文化、教育、科技合作與青少年交流，

以及強調讓更多臺灣普通民眾、青少年和中小企業在兩岸交流合作中受益

第十三篇至第十八篇的「全面實施脫貧攻堅」、「提升全民教育和健康水準」、「提升民生保障水準」、「加強社會主義精神文明建設」、「加強和創新社會治理」、「加強社會主義民主法治建設」等內容，主要闡明「十三五」期間中國大陸對於脫貧、教育健康、民生保障、文化建設、社會治理，以及社會主義民主法治等內部治理議題。其中，「脫貧」工作將是「十三五」期間中國大陸對內最重要但也是最困難的社會工作。根據習近平對於《十三五規劃建議》文件的說明：「中國大陸不能一邊宣布全面建成小康社會，另一邊還有幾千萬人口的生活水準處在扶貧標準線以下，這既影響人民群眾對全面建成小康社會的滿意度，也影響國際社會對中國大陸全面建成小康社會的認可度」，由此可知，脫貧工作成功與否可說是中國大陸能否宣布其進入小康社會的關鍵。

最後，第十九篇的「統籌經濟建設和國防建設」以及第二十篇的「強化規劃實施保障」，主要內容在於說明「十三五」期間中國大陸的國防軍隊建設、強調中國共產黨對於中國大陸國家政策的領導，以及宣示未來五年政府工作將對「十三五」規劃予以落實。

參、中國大陸 2016 年政府重要工作

中國大陸對於 2016 年的政府重要工作，已於 2015 年 12 月召開的中央經濟工作會議中宣布；而 2016 年 3 月召開的兩會也提出「2016 年政府工作報告」說明中國大陸 2016 年度政府工作重點。

根據 2015 年中央經濟工作會議，落實《十三五規劃綱要》要求、推進結構性改革、推動經濟持續健康發展，是 2016 年經濟工

作的重點。此外，結構性產能過剩問題，是中國大陸目前面臨較為嚴峻的挑戰，而 2016 年更要「適應經濟發展新常態」。

針對如何適應經濟新常態，中央經濟工作會議針對經濟發展、宏觀調控、產業結構、城鎮化、區域發展、生態環境、改善民生、資源配置、對外開放等九大面向，提出政府工作必須調整的方向，如表 2-5 所示。

表 2-5 引領經濟發展新常態之工作重點轉變

工作面向	內涵轉變
推動經濟發展	更加注重提高發展品質和效益
穩定經濟增長	更加注重供給側結構性改革
實施宏觀調控	更加注重引導市場行為和社會心理預期
調整產業結構	更加注重加減乘除並舉
推進城鎮化	更加注重以人為核心
促進區域發展	更加注重人口經濟和資源環境空間均衡
保護生態環境	更加注重促進形成綠色生產方式和消費方式
保障改善民生	更加注重對特定人群特殊困難的精準幫扶
進行資源配置	更加注重使市場在資源配置中起決定性作用
擴大對外開放	更加注重推進高水準雙向開放

資料來源：「中央經濟工作會議在北京舉行 習近平李克強作重要講話」，新華網，2015 年 12 月 21 日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-12/21/c_1117533201.htm。

至於 2016 年兩會提出的「2016 年政府工作報告」，則對於 2016 年中國大陸政府工作的主要目標及內涵有更多說明。報告指出，中國大陸 2016 年經濟成長主要的預期目標是：「GDP 成長率為 6.5-7%，CPI 漲幅 3% 左右，城鎮新增就業 1000 萬人以上，城鎮登記失業率 4.5% 以內，進出口回穩向好，國際收支基本平衡，居民收入成長和經濟成長基本同步。單位 GDP 能耗下降 3.4% 以上，主要污染物排放繼續減少。」而其中，全年經濟成長率方面採取了區間目標的提法，設定在 6.5-7% 之間，符合當前總體經濟放緩

的情勢，但仍指出 7% 為努力目標，此一說法與十三五規劃的「6.5% 以上」是相符的。

此外，根據「2016 年政府工作報告」，中國大陸 2016 年的重點工作共有八項。由表 2-6 可知，2016 年的八項工作重點領域將穩定宏觀經濟放在第 1 位，第 2 項隨即提到 2015 年底中央經濟工作會議重點強調的「供給側結構改革」，第 3 項則針對需求面提出開拓重點，其後將三農問題、對外開放以及綠色發展單獨列出，最後論及民生與政府建設。以上安排凸顯了 2016 年以穩定經濟情勢發展為首要的思維，而前 3 項工作重點則強調加速促進成長與發展。相較於 2015 年底之中央經濟工作會議強調供給面的去化與調整，此次兩會在 2 個多月之後，顯然情勢又更為嚴峻。

在宏觀經濟方面，報告指出「宏觀調控還有創新手段和政策儲備，既要立足當前、有針對性地出招，頂住經濟下行壓力，又要著眼長遠、留有後手、謀勢蓄勢」。此外，要「統籌運用財政、貨幣政策和產業、投資、價格等政策工具，採取結構性改革尤其是供給側結構性改革舉措，為經濟發展營造良好環境。」顯示其在穩定與改革之間努力尋求平衡。主要利用積極的財政政策來謀求穩定，適度擴大財政赤字用於減輕企業負擔，加快財稅體制改革以挹注地方之財政能量，採取靈活適度穩健貨幣政策，並從深化金融體制改革方面強化經濟體質。

在供給側改革方面，要以供給側結構性改革提高供給體系的品質和效率，進一步激發市場活力和社會創造力，主要以推動簡政放權、釋放社會創業創新潛能、化解過剩產能和降本增效、改善產品和服務供給、推進國有企業改革並激發民營經濟活力為內容。其中，雙創政策加互聯網打造「眾創眾包眾扶眾籌」平臺，現代服務業發展著重數位創業產業並強化光網城市建設等硬體設

施，兩年內達到國企提質增效並鼓勵民企參與國企改革等，為 2016 年透過供給側改革推動成長之重點。

在此說明的是，中國大陸近期對於供給側改革之關注不免令人聯想到，中國大陸是否將摒棄十二五期間以消費需求拉動經濟成長的政策方針？對此，中國大陸已於 2015 年中央經濟工作會議強調，供給側改革是在適度擴大總需求的情況之下同時進行；而事實上，2016 年 3 月兩會提出的政府工作報告中，在供給側改革工作的論述之後隨即提出國內需求相關工作，顯示中國大陸認為供給與需求同為重要的政策重點，不可偏廢。

在需求面，「2016 年政府工作報告」提出要促進供給需求有效對接、投資消費有機結合、城鄉區域協調發展，形成對經濟發展穩定而持久的內需支撐。主要針對消費、投資、城鎮化與區域發展等四面向尋求開發新需求空間。較可關注各項新興消費發展、二手車市場、加快建設新能源汽車充電設施等，以及金融層面的消費金融試點、內需層面的大眾旅遊時代等；投資方面關注十三五重大項目投資之啟動；區域方面可以關注東部沿海之陸海統籌與藍色經濟發展。此處可以看到 2016 年內需層面新成長動力的可能來源。

在三農問題方面，將著重深化農村改革，拓展農民就業增收管道，著力提高農業品質、效益和競爭力。主要從農業結構調整、農業基礎支撐、農村公共服務與脫貧攻堅工程等方面入手。可以關注農村電商之發展推動。

在對外開放方面，將持續擴大對外開放，在開放中增強發展新動能、增添改革新動力、增創競爭新優勢。主要從「一帶一路」建設、國際產能合作、外貿創新發展、提高利用外資水準與加快實施自由貿易區戰略等方面著手。而根據李克強在《經濟學人》

年刊《世界 2016》所發表的《中國經濟的藍圖》文章指出，「2016 年，中國將繼續深化改革，擴大對外開放，拓展國際經濟合作。」文中提到中國大陸希望透過國際產能合作，將製造業的性價比優勢與先進國家的技術相結合，向廣大發展中國家提供「優質優價」的裝備。事實上，「一帶一路」等重大倡議正在成為中國大陸擴大對外開放和拓展對外經濟合作的核心思維。2016 年是「十三五」開局之年，推動「一帶一路」及對外開放，將是統領對外經濟工作的一個重要主軸。

在綠色發展方面，主要可以關注其要提高清潔能源比重、要將節能環保產業培育為支柱產業等動向。

在民生方面，主要內容在於擴大就業創業，發展更好更公平的教育、推進醫療、醫保、醫藥聯動改革等等層面，較可關注藥品醫療器械審評審批改革以及安全生產的注重等。

在政府建設方面，要建設人民滿意的法治政府、創新政府、廉潔政府和服務型政府，較值得關注的是最後一項「上下同欲者勝」表明了地方必須尋求與中央一致的方向來施政，中央將會從資金與土地層面提供地方獎勵，這從另一層面顯示了目前中國大陸地方發展模式的不確定與缺乏動力。

表 2-6 2016 年中國大陸政府重點工作

工作重點	主要內容	關注焦點
穩定和完善宏觀經濟政策，保持經濟運行在合理區間	積極的財政政策要加大力度	赤字率提高至 3%
	適度擴大財政赤字，主要用於減稅降費，進一步減輕企業負擔	全面實施營改增、整頓政府性基金、全面免徵行政性事業收費
	加快財稅體制改革	提升地方財稅資源
	穩健的貨幣政策要靈活適度	強化對小微企業、三農之融資支持
	深化金融體制改革	改革金融監管體制、發展普惠金融與綠色金融
加強供給側結構性改革，增強持續增長動力。	推動簡政放權、放管結合、優化服務改革向縱深發展	全面推行「雙隨機、一公開」監管
	充分釋放全社會創業創新潛能	企業創新主體地位、雙創加互聯網打造眾創眾包眾扶眾籌平臺、科技管理體制改革
	著力化解過剩產能和降本增效	產能嚴控新增淘汰落後、千億資金安置職工分流
	努力改善產品和服務供給	提升消費品質、製造升級、現代服務業；數位創業產業、光網城市建設
	大力推進國有企業改革	兩年內國企提質增效
	更好激發非公有制經濟活力	鼓勵民企參與國企改革
深挖國內需求潛力，開拓發展更大空間	增強消費拉動經濟增長的基礎作用	新興消費、二手車市場、新能源汽車充電設施、消費金融試點、大眾旅遊
	發揮有效投資對穩增長調結構的關鍵作用	啟動十三五重大項目投資、地方融資平臺轉型
	深入推進新型城鎮化	戶籍改革健全「人地錢」掛鉤政策、安居工程、城市規劃多規合一
	優化區域發展格局	東部率先突破體制創新與陸海統籌、藍色經濟
加快發展現代農業，促進農民持續增收	加快農業結構調整	-
	強化農業基礎支撐	-
	改善農村公共服務	推動農村電商
	實施脫貧攻堅工程	農村千萬人脫貧

工作重點	主要內容	關注焦點
推進新一輪高水準對外開放，著力實現合作共贏	紮實推進一帶一路建設	推進邊境、跨境、境外經濟合作
	擴大國際產能合作	合作基金推動走出去
	促進外貿創新發展	跨境電商、外貿綜合服務企業
	提高利用外資水準	引導外資投向中西部
	加快實施自由貿易區戰略	加快中日韓自貿區談判
加大環境治理力度，推動綠色發展取得新突破	重拳治理大氣霧霾和水污染	提高清潔能源比重
	大力發展節能環保產業	節能環保產業培育為支柱
	加強生態安全屏障建設	生態保護補償機制
切實保障改善民生，加強社會建設	著力擴大就業創業	大學生與下崗職工就業
	發展更高品質更加公平的教育	-
	協調推進醫療、醫保、醫藥聯動改革	藥品醫療器械審評審批改革
	織密織牢社會保障安全網	-
	推進文化改革發展	-
	加強和創新社會治理	-
	生命高於一切，安全重於泰山	安全生產
加強政府自身建設，提高施政能力和服務水準	堅持依法履職，把政府活動全面納入法治軌道	強化地方監督
	堅持廉潔履職，深入推進反腐倡廉	降低尋租空間
	堅持勤勉履職，提高執行力和公信力	整肅庸政懶政怠政
	上下同欲者勝	以資金土地獎勵實幹地方

資料來源：本研究整理自「2016年政府工作報告」。

第三節 「十三五規劃」之政策脈絡轉變及國際 智庫評析

由於中國大陸自「十二五」中期開始經濟成長率逐步下滑，逐漸邁入經濟「新常態」階段，為因應此一經濟情勢變化，中國大陸「十三五規劃」在政策側重點上與「十二五規劃」有所不同。以下先針對「十二五規劃」主要指標之執行情況提出說明，而後針對「十二五」與「十三五規劃」之政策脈絡轉變進行比較，最後再針對國際智庫對於「十三五規劃」之看法進行蒐整。

壹、「十二五規劃」主要指標之執行情況

關於「十二五規劃」的主要指標執行情況，如表 2-7 所示。由表中資訊可知，「十二五」時期的約束性指標，包括：九年義務教育鞏固率、耕地保有量、單位工業增加值用水量降低、非化石能源占一次能源消費比重、單位國內生產總值能源消耗降低、單位國內生產總值二氧化碳排放降低、主要污染物排放總量減少、森林增長、城鎮參加基本養老保險人數、城鄉三項基本醫療保險參保率提高、城鎮保障性安居工程建設，以及全國總人口等共 12 項大項，絕大部分屬於資源環境與人民生活之範疇。

觀察中國大陸「十二五規劃」指標之達成狀況，可發現不論是約束性或是預期性指標在 2015 年幾乎皆已達標，僅「研究與試驗發展經費支出占 GDP 比重（研發強度）」一項並未達成。此外，服務業增加值比重、常住人口城鎮化率、每萬人專利擁有量、單位 GDP 能耗、主要污染物減少排放之情況、城鎮保障安居工程等超出指標設定值不少，顯示中國大陸「十二五」期間在經濟結構調整、城鎮化發展、資源利用污染防治、保障住房等工作具有明顯成效。

表 2-7 「十二五規劃」主要指標之執行情況

指標	規劃目標		實現情況	
	2015 年	年均增速 [累計]	2015 年	年均增速 [累計]
➤ 經濟發展				
(1) 國內生產總值 (GDP) (萬億元)	-	7%	67.7	7.8%
(2) 服務業增加值比重 (%)	47	-	50.5	-
(3) 常住人口城鎮化率 (%)	51.5	-	56.1	-
➤ 科技教育				
(4) 九年義務教育鞏固率 (%)	93	-	93	-
(5) 高中階段教育毛入學率 (%)	87	-	87	-
(6) 研究與試驗發展經費支出占 GDP 比重 (%)	2.2	-	2.1	-
(7) 每萬人口發明專利擁有量(件)	3.3	-	6.3	-
➤ 資源環境				
(8) 耕地保有量 (億畝)	18.18	-	18.65	-
(9) 單位工業增加值用水量降低 (%)	-	[30]	-	[35]
(10) 農業灌溉用水有效利用係數	0.53	-	0.532	-
(11) 非化石能源占一次能源消費比重 (%)	11.4	-	12	-
(12) 單位 GDP 能源消耗降低 (%)	-	[16]	-	[18.2]
(13) 單位 GDP 二氧化碳排放降低 (%)	-	[17]	-	[20]
(14) 主要污染物排放總量減少 (%)				
化學需氧量		[8]		[12.9]
二氧化硫	-	[8]	-	[18.0]
氨氮		[10]		[13.0]
氮氧化物		[10]		[18.6]
(15) 森林增長				
森林覆蓋率 (%)	21.66		21.66	-
森林蓄積量 (億立方米)	143		151	
➤ 人民生活				
(16) 城鎮居民人均可支配收入 (元)	-	>7%	-	7.7%
(17) 農村居民人均純收入 (元)	-	>7%	-	9.6%
(18) 城鎮登記失業率 (%)	<5	-	4.05	-
(19) 城鎮新增就業人數 (萬人)	-	[4500]	-	[6431]
(20) 城鎮參加基本養老保險人數 (億人)	3.57	-	3.77	-
(21) 城鄉三項基本醫療保險參保率 (%)	-	[3]	-	[>3]
(22) 城鎮保障性安居工程建設 (萬套)	-	[3600]	-	[4013]
(23) 全國總人口 (億人)	<13.90	-	13.75	-
(24) 人均預期壽命 (歲)	74.5	-	76.34	-

注：[]內為 5 年累計數。

資料來源：《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》。

然而值得注意的是，在科技教育的四項指標中，雖然 2015 年每萬人口發明專利擁有量為 6.3 萬件，幾乎達到「十二五規劃」設定值的兩倍，然而除此之外，在科技教育項下的九年義務教育鞏固率、高中階段毛入學率等兩項指標皆為勉強達標；研發強度指標則未能達成，顯示中國大陸在教育及科技發展方面仍有待加強。此一現象對於中國大陸在「十三五」期間試圖以「創新」做為追尋國家經濟發展新動力之方式是否將造成關鍵影響，值得重視。

貳、「十三五規劃」之政策脈絡轉變

一、「十二五規劃」與「十三五規劃」之制定背景比較

關於「十二五規劃」與「十三五規劃」文件之制定背景，本研究依國內外重大事件、經濟特徵及全球地位，以及國家經濟社會待解決之問題等三方向，說明「十二五規劃」及「十三五規劃」制定背景之差異，如表 2-8 所示。

表 2-8 顯示，「十二五規劃」文件研擬之時，中國大陸及世界其他國家甫經歷 2008 年全球金融海嘯之衝擊。中國大陸在 2010 年雖然已是全球商品出口第一位，顯示其全球製造大國、出口大國的經濟地位已經穩固。然而由於國際市場正面臨蕭條的困境，因而中國大陸必須針對過去依賴出口拉動經濟之成長策略進行調整。

表 2-8 「十二五規劃」與「十三五規劃」之制定背景比較

	「十二五規劃」之制定背景	「十三五規劃」之制定背景
國內外重大事件	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2007~2008 年國際金融海嘯 ■ 2008 年 5 月汶川大地震 ■ 2008 年 8 月北京奧運 ■ 2010 年上海世界博覽會 ■ 2010 年廣州亞運 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 國際經濟仍未由國際金融海嘯復甦 ■ 2011 年溫州高鐵事故 ■ 第三產業占總體經濟比重超越第二產業。
經濟特徵及全球地位	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2010 年國內生產總值達到 39.8 萬億元，躍居世界第 2 位 ■ 十一五期間，GDP 年均成長率為 11.2% (除 2007~2009 年間下滑之外，其餘 GDP 成長率為上升) ■ 十一五期間，城鎮居民可支配收入年均成長 9.7%，農村居民人均純收入年均成長 8.9%。 ■ 2010 年，占全球商品出口第 1 位 (10.36%)；商品進口第 2 位 (9.06%)。 ■ 2010 年，占全球服務貿易出口第 4 位 (4.61%)；服務貿易進口第 3 位 (5.47%)。 ■ 全球第 2 大 FDI 流入國；第 5 大 FDI 流出國 ■ 2010 年 1 月，中國-東協自由貿易區啟動 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 經濟總量仍為世界第 2 位 ■ 十二五期間 GDP 年均成長率 7.8%，為逐年下滑狀態。 ■ 十二五期間，城鎮居民可支配收入年均成長 7.7%，農村居民人均純收入年均成長 9.6%。 ■ 2014 年占全球商品出口第 1 位 (12.33%)；商品進口第 2 位 (10.26%)。 ■ 2014 年，占全球服務貿易出口第 5 位 (4.71%)；服務貿易進口第 2 位 (7.98%)。 ■ 全球外人直接投資最大流入國、第 3 大流出國。 ■ 主導 RCEP 談判；主導倡議亞洲基礎設施投資銀行，且於 2015 年底正式成立。
國家待解決之議題	<ul style="list-style-type: none"> ■ 在國際景氣低迷，但中國大陸國內經濟發展熱絡且居民收入成長快速之背景下，希望以「擴內需」為政策主軸，轉變其經濟成長動力。 ■ 解決投資和消費關係失衡現象。 ■ 解決收入分配問題 ■ 社會矛盾 ■ 調整產業結構 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 進入經濟新常態 ■ 國際貿易復甦腳步緩慢，且更趨保護主義。 ■ 多邊貿易體制受到區域性高標準自由貿易體制挑戰。 ■ 有效需求乏力和有效供給不足並存 ■ 傳統比較優勢減弱，創新能力不強，經濟下行壓力加大 ■ 部分行業產能過剩嚴重，商品房庫存過高，債務水準持續上升 ■ 人口老齡化加快

資料來源：《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》；《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》；本研究整理。

表 2-8 也顯示，在國際經濟蕭條的同時，中國大陸國內經濟仍然熱絡。2007 年經濟成長率達到 14.19% 的高峰，2008-2009 年經濟成長率雖然跌至 10% 以下，然而在財政政策的刺激之下，2010 年經濟成長率再度突破 10%，使得中國大陸「十一五」期間的年均成長達到 11.2%。此外在「十一五」期間，中國大陸不論是城鎮或是農村居民的收入成長皆達到 8% 以上，隱含民間消費潛力不可忽視。在此一背景之下，中國大陸雖然在 2008 年 5 月因汶川大地震而使部分地區受到嚴重損害，然而隨後 2008 年北京奧運、2010 年上海奧運以及廣州亞運的舉辦，讓中國大陸在全球景氣低迷的情況之下一枝獨秀。此外，中國大陸走出去戰略奏效，使中國大陸在 2010 年成為全球第五大外人直接投資流出國，而 2010 年 1 月，中國—東協自由貿易區的啟動，顯示中國大陸在國際及區域經濟上將具有更為重要的影響力。

在國際景氣低迷，但國內經濟發展熱絡且居民收入成長快速之背景下，中國大陸開始思索其轉變經濟成長動力的可能性。特別是在過去過分重視加工出口策略的情況之下，中國大陸投資及消費關係、城鄉發展關係以及收入分配等，都存在失衡發展的問題。長期發展勞力密集型產業的結果，使得中國大陸產業技術難以提升；城鄉及社會失衡的發展結果，則使得社會矛盾衝擊事件頻傳。

至於「十三五規劃」之制定背景方面，則中國大陸面臨之國際景氣仍然低迷，各國由金融海嘯復甦之力道有所差異：美國經濟已見緩步提升，但歐洲及其他國家仍有待努力。此外，中國大陸在國際經濟之表現仍然亮眼。就外人投資而言，中國大陸在 2014 年已成為全球外人直接投資最大流入國及第三大流出國，且對於全球經濟之主導性更為增強。除了主導 RCEP 談判之外，並主導倡議亞洲基礎設施投資銀行（已於 2015 年底正式成立）。

然而，經濟成長率在「十二五」時期的不斷下滑，成為中國大陸「十三五」時期經濟發展隱憂。雖然中國大陸在「十二五」時期不斷強調將釋放農村消費潛力，然而城鎮居民消費仍是中國大陸內需發展最主要力量。在此情況下，「十二五」期間城鎮居民收入成長率的下滑，不利於中國大陸以內需拉動經濟之發展策略。此外，國際貿易復甦腳步緩慢及各國對於貿易投資趨向保護主義，使得中國大陸在內需及出口兩項成長動力上皆面臨難題。

而除了經濟動力缺乏之外，中國大陸人口老齡化問題，使得過去仰賴的人口紅利逐漸衰退、傳統發展優勢逐漸消失；而創新能力不足、產能過剩，更是中國大陸「十三五」期間必須解決的難題。

二、「十二五規劃」與「十三五規劃」之文件內容比較

由於政策制定期間面臨之經濟背景有所差異，「十二五規劃」與「十三五規劃」在政策方向上也出現轉折。以下就「十二五規劃」及「十三五規劃」之發展指標、政策方向及規劃綱要文件之架構安排進行比較，說明中國大陸「十二五」與「十三五」政策脈絡之轉變。

（一）發展指標比較

此次「十三五規劃」共提出 4 大類 25 項主要指標，「十二五規劃」則提出 4 大類 24 項，就類別而言大致相符，分別為經濟類、科技類、資源環境類，以及民生類指標（表 2-9）。然而由於「創新」為「十三五規劃」的首要理念，因而「十三五規劃」將科技類指標更名為「創新驅動」。其中，「研發強度」以及「每萬人口發明專利擁有量」為延續「十二五規劃」之指標；至於「科技進步貢獻率」以及「互聯網」普及率，則凸顯科技發展在「十三五」期間的重要性。

表 2-9 「十二五規劃」與「十三五規劃」之發展指標比較

十二五規劃 (2011-2015) 發展指標	十三五規劃 (2016-2020) 發展指標
1. 經濟發展	1. 經濟發展
<ul style="list-style-type: none"> ✓ 國內生產總值 ✓ 服務業增加值比重 ✓ 城鎮化率 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 國內生產總值 ✓ 全員勞動生產率 ✓ 城鎮化率 (常住人口、戶籍人口) ✓ 服務業增加值比重
2. 科技教育	2. 創新驅動
<ul style="list-style-type: none"> ✓ 九年義務教育鞏固率 ✓ 高中階段教育毛入學率 ✓ 研究與試驗發展經費占 GDP 比重 ✓ 每萬人口發明專利擁有量 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 研究與試驗發展經費投入強度 ✓ 每萬人口發明專利擁有量 ✓ 科技進步貢獻率 ✓ 互聯網普及率 (固定寬頻家庭普及率、移動寬頻用戶普及率)
3. 資源環境	3. 民生福祉
<ul style="list-style-type: none"> ✓ 耕地保有量 ✓ 單位工業增加值用水量降低 ✓ 農業灌溉用水有效利用係數 ✓ 非化石能源占一次能源消費比重 ✓ 單位國內生產總值能源消耗降低 ✓ 單位國內生產總值二氧化碳排放降低 ✓ 主要污染物排放總量減少 ✓ 森林成長 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 居民人均可支配收入增長 ✓ 勞動年齡人口平均受教育年限 ✓ 城鎮新增就業人數 ✓ 農村貧困人口脫貧 ✓ 基本養老保險參保率 ✓ 城鎮棚戶區住房改造 ✓ 人均預期壽命
4. 人民生活	4. 資源環境
<ul style="list-style-type: none"> ✓ 城鎮居民人均可支配收入 ✓ 農村居民人均純收入 ✓ 城鎮登記失業率 ✓ 城鎮新增就業人數 ✓ 城鎮參加基本養老保險人數 ✓ 城鄉三項基本醫療保險參保率 ✓ 城鎮保障性安居工程建設 ✓ 全國總人口 ✓ 人均預期壽命 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 耕地保有量 ✓ 新增建設用地規模 ✓ 萬元 GDP 用水量下降 ✓ 單位 GDP 能源消耗降低 ✓ 非化石能源占一次能源消費比重 ✓ 單位 GDP 二氧化碳排放降低 ✓ 森林發展 ✓ 空氣質量 ✓ 地表水質量 ✓ 主要污染物排放總量減少

註：粗體字為【約束性】指標

資料來源：《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》；《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》；本研究整理。

以預期性及約束性指標來看，則「十二五規劃」與「十三五規劃」在指標考核的大方向上仍然一致，亦即經濟類及大部分的科技類指標為預期性；而資源環境類以及一部分的民生類指標則為約束性。若將指標項目細究，則「十三五規劃」中約束性指標共 13 項；與「十二五規劃」相比新增了「全員勞動生產率」、「科技進步貢獻率」、「互聯網普及率」、「勞動年齡人口平均受教育年限」、「農村貧困人口脫貧」、「新增建設用地規模」、「空氣質量」、「地標水質量」等 8 項（同時也減少另外 6 項指標）。

整體而言，「十三五規劃」指標之設計顯示中國大陸在「十三五」期間除了經濟發展之外，強調創新驅動、重視環境資源保護以及民生福祉的保障，與創新、綠色、共享等發展理念相呼應。

（二）政策方向比較

《十三五規劃綱要》文件共分為 20 篇 80 章，全文高達 6 萬 5 千餘字，相較於《十二五規劃綱要》文件共分為 16 篇 62 章，字數約 5 萬字，在篇幅與結構上都明顯增加。此一政策文件內涵之變化，顯示中國大陸治國複雜程度提高，因而在政策上需要著墨的面向也更為廣泛。將「十二五規劃」與「十三五規劃」相比，可看出兩者具有相當程度的差異。

在政策方向方面我們可由《十二五規劃綱要》文件中的 10 個政策導向以及《十三五規劃綱要》文件中的 5 個發展理念進行對比。由表 2-10 可知，中國大陸在「十三五」期間所提之政策方向，是依循國家長期發展願景所擬定，因此在發展理念的陳述上較為抽象，且各項發展願景可能涵蓋之議題項目也較為多元廣泛。至於「十二五規劃」之政策導向則較為具體，單由政策導向之標題即可了解其主要針對之政策議題。

表 2-10 「十二五規劃」之政策導向與「十三五規劃」之發展理念比較

「十二五規劃」(2011-2015)之政策導向	「十三五規劃」(2016-2020)之發展理念
<p>1. 加強和改善宏觀調控</p> <ul style="list-style-type: none"> - 合理調控經濟增長速度，調整經濟結構 - 財政、貨幣、投資、產業、土地等政策 <p>2. 建立擴大消費需求的長效機制</p> <ul style="list-style-type: none"> - 擴大消費需求作為擴大內需的戰略重點 - 推進城鎮化；健全社會保障體系、營造良好消費環境 - 逐步使國內市場總體規模位居世界前列 <p>3. 調整優化投資結構。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 發揮投資對擴大內需的重要作用，保持投資合理增長 - 把擴大投資和增加就業、改善民生結合，創造最終需求 <p>4. 同步推進工業化、城鎮化和農業現代化</p> <ul style="list-style-type: none"> - 工業反哺農業、城市支持農村； - 發揮工業化、城鎮化對現代農業、農民增收、農村基礎設施和公共服務的帶動作用 <p>5. 依靠科技創新推動產業升級</p> <ul style="list-style-type: none"> - 科技創新驅動產業結構優化升級；加快國家創新體系建設，強化企業在技術創新中的主體地位 - 產學研戰略聯盟，提升產業核心競爭力 <p>6. 促進區域協調互動發展</p> <ul style="list-style-type: none"> - 區域發展總體戰略、主體功能區戰略；西部大開發戰略優先 <p>7. 健全節能減排激勵約束機制</p> <ul style="list-style-type: none"> - 合理控制能源消費總量；資源性產品價格形成機制、資源環境稅費制度 - 強化節能減排目標責任考核 <p>8. 推進基本公共服務均等化</p> <ul style="list-style-type: none"> - 完善公共財政制度提高政府保障能力 - 逐步縮小城鄉區域間人民生活水準和公共服務差距 <p>9. 加快城鄉居民收入增長</p> <ul style="list-style-type: none"> - 居民收入增長和經濟發展同步、勞動報酬增長和勞動生產率提高同步 - 努力扭轉城鄉、區域、行業和社會成員之間收入差距擴大趨勢 <p>10. 加強和創新社會管理</p> <ul style="list-style-type: none"> - 提高社會管理能力，加快服務型政府建設 	<p>1. 創新</p> <ul style="list-style-type: none"> - 理論創新、制度創新、科技創新、文化創新 <p>2. 協調</p> <ul style="list-style-type: none"> - 城鄉區域協調發展、經濟社會協調發展 - 新型工業化、資訊化、城鎮化、農業現代化同步發展 <p>3. 綠色</p> <ul style="list-style-type: none"> - 堅持節約資源和保護環境的基本國策 - 加快建設資源節約型、環境友好型社會 <p>4. 開放</p> <ul style="list-style-type: none"> - 順應經濟深度融入世界經濟的趨勢，奉行互利共贏的開放戰略 - 堅持內外需協調、進出口平衡、引進來和走出去並重、引資和引技引智並舉，發展更高層次的開放型經濟 - 積極參與全球經濟治理和公共產品供給，提高在全球經濟治理中的制度性話語權，構建廣泛的利益共同體 <p>5. 共享</p> <ul style="list-style-type: none"> - 更有效的制度安排，使全體人民在共建共享發展中有更多獲得感

資料來源：《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》；《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》；本研究整理。

另外，由政策導向之鋪陳可知中國大陸在「十二五」及「十三五」期間之政策思維及欲解決之問題大有不同。由前述內容可知，中國大陸在「十二五規劃」制定之時，國際經濟環境雖然不佳，但中國大陸本身的經濟發展相當熱絡，因而正是調整經濟結構的最佳時機。依此思維，則政策導向的第一項首先指出在應對國際金融危機之餘，需要對於經濟成長速度以及經濟結構進行調整，使經濟成長速度與經濟結構品質效益一致。

在改變經濟成長動力的選擇上，中國大陸「十二五」時期選擇以「內需」作為帶動經濟成長之動力，期待中國大陸由世界工廠走向世界市場，因而各項政策議題皆環繞在此主軸之上進行調整。例如，居民收入成長需與經濟成長同步，方能將經濟成長之成果導向居民消費潛力；城鎮化以及社會保障有同樣具有提升內需消費的目的，前者將改變並創造農村消費需求，後者則使居民無後顧之憂，願意將收入使用於實際消費而非儲蓄。至於投資方面，則需把擴大投資和增加就業、改善民生結合，創造最終需求。在「十二五」時期，中國大陸雖然意識到科技創新對於產業升級具有關鍵作用，然而其重要性仍排在消費需求、投資結構以及工業化、城鎮化與農業現代化議題之後。

至於「十三五規劃」制定背景，則中國大陸已意識到單靠內需消費不足以成為帶動經濟成長之動力。然而在出口市場同樣受挫的情況之下，中國大陸提出以「創新」作為經濟成長新動力之思維，因此，「創新」是中國大陸「十三五規劃」五大發展理念之首。而雖然創新理念涵蓋理論創新、制度創新、科技創新、文化創新等，然而其最為重要之目標，可能仍然回歸中國大陸政策較能著力之處－也就是產業發展。在此強調的是，在「十三五」期間，城鄉及協調發展、資環境維護、對外經濟、民生福祉仍是中國大陸必須著力之議題，然而在國家發展主軸上，可能各項政

策都會以產業政策為軸心。因此，在「十三五規劃」中不難發現，與未來產業發展深刻相關的中國製造 2025、智能製造（機器人產業），及「互聯網+」行動計畫被視為「創新」之重要工作，因而備受關注；至於「綠色」理念當中則提及綠色產業議題；「開放」理念中的國際裝備製造合作乃是對外戰略與產業結構調整相結合；甚至於共享理念中，被視為最為「十三五」期間作為艱鉅的脫貧工作，也需要通過發展特色產業、轉移就業等方式進行脫貧。

（三）規劃文件之架構比較

中國大陸「十二五規劃」與「十三五規劃」的政策脈絡轉變，同樣可由其《綱要》文件架構看出端倪。本研究將《十二五規劃綱要》及《十三五規劃綱要》之文件架構整理如表 2-11，並將幾項重點歸納如下：

- （1）發展新體制被提升至實質篇章的第二順位，呼應了十八屆三中全會全面深化改革之主題，也顯示了體制改革是「十三五規劃」的主軸之一；
- （2）農業在「十二五規劃」中被置於實質篇章的第一位，但「十三五規劃」將之置於第三位，顯示三農問題雖然仍為中共所注重與強調，但在「十三五」期間須讓位於其他議題；
- （3）產業發展過去主要是從轉型升級的角度來談，但「十三五規劃」針對製造強國、扶植戰略性新興產業以及服務業發展等三方面來論述。另外，「十二五」單列成篇的服務業在「十三五規劃」則降為單章，顯示服務業發展已有初步成果，且必須與其他產業議題共同討論、融合發展；
- （4）城鎮化與區域發展首次各自獨立成篇，可能反映了新型城鎮化工作在「十三五」期間特別重要，因此將其自區域發展中獨立出來。區域發展方面仍是以四大區塊總體戰略加上三大

區域戰略為主，惟「一帶一路」未列在區域發展部分列為章，而是列在對外開放部分，顯示京津冀與長江經濟帶是較關鍵的兩項戰略：海洋經濟改以藍色經濟為名列單章，但亦從產業轉型篇改列於區域發展篇當中。

- (5) 生態環境篇看似順位落後於「十二五」的兩型社會(資源環境)篇，但從習近平各項政策表態(生態文明建設、「綠色」為「十三五規劃」五大發展理念之一)，顯示綠色發展也是「十三五規劃」主要思維，惟其內容已融入其他篇章；
- (6) 關於「十三五」新增過去「十二五」並未單列的篇章：創新驅動發展列為實質篇章第一位，顯示「十三五規劃」最重視的特色即為創新，其順位甚至比體制改革還要優先；其次，網絡(網路)經濟單列成篇，順位置於實質第5，強調了對於互聯網(網際網路)產業體系以及大數據等的重視；現代基礎設施亦單列成篇，著重於交通、能源與水安全方面的建設，這可以說是「十三五」時期公共基礎建設投資的主要重點方向；最後，習近平一再強調的脫貧攻堅獨立列篇，顯示本屆政府高度重視貧窮問題。

表 2-11 《十二五規劃綱要》與《十三五規劃綱要》文件架構比較

《十二五規劃綱要》架構	《十三五規劃綱要》架構
<ul style="list-style-type: none"> ● 轉變方式科學發展 ● 社會主義新農村 ● 轉型升級 <ul style="list-style-type: none"> — 提升製造/戰略新興/能源/交通/信息化/海洋經濟 ● 服務業發展 <ul style="list-style-type: none"> — 生產性/生活性/發展環境 ● 區域協調與城鎮化發展 ● 兩型社會(資源環境) ● 科教人才 ● 基本公共服務 ● 社會管理 ● 文化發展 ● 體制改革 ● 對外開放 ● 政治文明建設 ● 中華民族共同家園 ● 國防軍隊 ● 強化實施 	<ul style="list-style-type: none"> ● 思想目標理念 ● 創新驅動發展戰略 <ul style="list-style-type: none"> — 科技創新/雙創/體制機制/人才/新空間 ● 構建發展新體制 ● 農業現代化 ● 現代產業體系 <ul style="list-style-type: none"> — 製造強國/戰略新興產業/服務業 ● 網絡經濟 ● 現代基礎設施 ● 新型城鎮化 ● 區域協調發展 ● 生態環境 ● 全方位開放 ● 港澳臺合作發展 ● 脫貧攻堅 ● 教育健康 ● 社會主義精神文明 ● 社會治理 ● 社會主義民主法治 ● 統籌經濟國防 ● 強化實施

資料來源與說明：整理自各規劃之綱要文件；圓點部分為篇，篇章名稱已重點濃縮；十三五灰底部分表示此篇主題過去未出現過類似者。

參、國際智庫中國大陸未來經濟走勢之預判以及對於「十三五規劃」之評析

本計畫針對國際智庫對於中國大陸未來經濟成長率之預判、中國大陸經濟發展走向及特徵，以及對於「十三五規劃」之見解進行綜整，以了解國際間對於中國大陸未來五年發展政策或是可能趨勢之看法。此外，在兩岸關係的評論方面，摘錄 Center for Strategic and International Studies (CSIS) 報告，說明 CSIS 認為蔡英

文總統上任後兩岸關係的可能發展。以下就議題別作為分類，說明各智庫之看法。

一、對於中國大陸經濟成長率之預估

在中國大陸 2016 年 1 月 19 日公布 2015 年全年經濟成長率的前後，國際媒體及智庫也對中國大陸 2015 年及未來的經濟成長趨勢有所評論。

首先，2016 年 1 月 17 日，CNN Money 報導指出，根據其對經濟學者提出的問卷結果統計，2015 年中國大陸經濟成長率的中位數將落在 6.9%，2016 經濟成長率則將落在 6.5%。其次，1 月 19 日 BBC 報導指出，國際貨幣基金（IMF）預估中國大陸經濟成長率在 2016 年為 6.3%；在 2017 年為 6%。最後，世界銀行（World Bank）在 2016 年 1 月中國大陸公布 2015 年經濟成長率之前，曾公布一份全球實質 GDP 成長率的估算資料，其中對於中國大陸在 2015、2016 及 2017 年的經濟成長率，預估為 6.9%、6.7% 以及 6.5%。

由上述數據可知，中國大陸公布的 2015 年成長率資料，與重要國際組織之估算結果相去不遠；惟仍有部分經濟學家，表示對中國大陸統計數據抱持存疑態度。另外，將 IMF 與世界銀行資料相比，可發現世界銀行目前對於中國大陸的經濟成長估算較為樂觀。若 IMF 估計結果成真，則中國大陸「十三五」期間，維持經濟成長率在 6.5% 左右的目標，將無法達成。

二、中國大陸未來經濟發展走向及特徵

關於中國大陸未來經濟之發展走向及特徵，以下引用亞洲開發銀行與 IMF 之評論提供參考。兩項研究機構提出之報告，皆指

出中國大陸的經濟發展情勢變化將對亞洲及其他國家形成不可忽視的影響，值得重視。

亞洲開發銀行於 2015 年 12 月提出一份亞洲經濟整合報告，對於中國大陸的經濟結構轉型及影響進行評論。該報告指出，中國大陸經濟發展出現「新常態」，雖然成長率漸衰，但仍穩定永續成長。從 2010 到 2014 年間，中國的 GDP 由 10.6% 下滑至 7.3%。而它的成長動能也由出口與投資轉向消費與服務。消費支出占 GDP 成長比例於 2014 年達到 52%；投資占比為 47%；淨出口占比為 1.4%。從產業角度來看，服務業占 GDP 比重超越工業發展，而「十三五」期間，消費及服務為中國大陸經濟帶來的貢獻將持續成長。

然而，中國大陸的經濟結構轉型可能為許多亞洲經濟體帶來挑戰。中國大陸的主要進口國提供之商品多為原物料與零件。若中國大陸對這些商品的需求下降，則位於東亞、大洋洲，甚至遠至東南亞與中亞的經濟體都將面臨挑戰。其中，來自東亞與東南亞國家的進口多為加工半成品；來自大洋洲與中亞國家的則是原物料進口。儘管中國大陸經濟衰退使這些地區受到挑戰，但中國大陸日益增長的消費市場仍為其他經濟體提供不少機會，使相關經濟體能夠透過對中國大陸出口消費性產品而獲利。例如：紐西蘭對中國大陸的出口額占該國出口的最大份額；而越南、柬埔寨、緬甸等東南亞國家，近五年來對中國大陸出口的比例也上升許多。

另外，國際貨幣基金組織(IMF) 在一份 2016 年 4 月發布的區域經濟展望報告中，也針對中國大陸經濟結構轉型及經濟衰退可能產生的影響做出評論。該報告指出，中國大陸目前的經濟結構轉型，是由消費及服務所驅動，與傳統由政府投資與出口導向的經濟發展策略不同。而近年來中國大陸與世界經濟逐漸整合後，

全球經濟易受中國大陸經濟發展影響，其中又以亞洲經濟受到的影響最深。

在中國大陸經濟轉型過程當中，短期內對於亞洲國家可能產生負面的外溢效果，亦即若中國大陸經濟成長速度減緩，則短期內亞洲國家經濟成長速度也將減緩。然而，中國大陸消費情況的轉變也可能使的某些亞洲國家和商品輸出國因此而受益。此外，中國大陸近期採取的進口替代策略，將過去進口的中間商品轉由中國大陸本土企業生產，此一策略對於原本位於產業鏈上游的非中國大陸企業將造成衝擊。整體而言，中國大陸經濟成長逐年減緩的現象，就長期來看對中國大陸經濟有益，然而就短期角度而言，則許多國家都面臨挑戰。最後，中國大陸對區域市場的金融影響持續增加，而隨著人民幣國際化與資本帳自由化，和中國大陸有密切經濟往來的國家可能受到較多影響。

三、對於「十三五規劃」之見解

關於國際智庫對於中國大陸「十三五規劃」之看法，本研究摘錄 Harvard Business Review、Center for Strategic and International Studies (CSIS)，以及外交家雜誌(The Diplomat)之評析供作參考。基本上，國際智庫對於中國大陸以創新驅動追求進一步的經濟發展或經濟結構調整表示認同，然而在環境或教育等非經濟領域之表現則表示有待觀察。此外，企業面對中國大陸經濟的快速變遷必須提出因應對策，方能維持優勢。

首先，Harvard Business Review 於 2015 年 12 月針對《十三五規劃建議》提出評論，指出中國大陸過去的經濟政策遵循蘇聯時期的投資趨動政策，並利用低價勞力優勢晉身為世界工廠。這對中國帶來經濟成長，卻也使其面臨貧富不均、產能過剩與環經污染等挑戰。而根據《十三五規劃建議》，中國大陸在 2016 至 2020

年間訂下年成長率 6.5% 的中上經濟成長目標，此一目標雖低於先前的預期，但高於其他主要經濟體的經濟成長率。然而，要達到此目標，中國必須找出經濟成長的新動力。例如：消費、創新與創業等，都是重要的成長動力來源。此外，中國大陸在十三五期間針對價格形成機制、稅收機制、金融與投資機制、市場壟斷等方面提出結構性改革，此舉將使中國大陸經濟逐漸走向完全競爭的市場機制。Harvard Business Review 並指出，廠商面對中國大陸經濟發展趨勢及結構的轉變，必須培養適應市場的能力、塑造市場的能力、同時使用不同策略的能力，以及養成企業領導人的多樣性。而中國大陸市場的快速變遷，企業也必須迅速制定應變策略，才不會在改變的浪潮中失去優勢。

其次，Center for Strategic and International Studies (CSIS) 於 2016 年 3 月發布《十三五規劃建議》之研究成果報告，指出改革開放至今，中國大陸五年計畫/規劃由原本的「強制性計劃」轉型為「指導性規劃」，發展目標增加且更為明確。在十三五規劃的發展目標當中，雖然環境與社會福利的發展指標佔有相當大的比重，然而經濟成長的指標仍不可忽視。特別是中國大陸雖然在 2014 年曾出現是否廢除經濟成長指標的辯論，但中國大陸領導階層認為，若中央政府不設定經濟成長目標，則可能有其他人會為中國大陸設定，反而造成國家經濟發展目標的混淆。因而在「十三五規劃」中仍保留經濟成長目標之設定。

CSIS 指出，「十三五規劃」希望讓中國大陸成為小康社會，並注重創新、環境保護與社會福利等議題。同時，也更重視中國大陸內部與國際的區域整合。此規劃以創新為首要議題，且有許多推廣創新的新策略，旨在消除推廣創新時遇到的金融、法治與制度等障礙。然而，規劃中並沒有清楚列出與創新的「軟性面」相關的改革，例如教育改革與資訊的取得等等。另外，中國大陸

需要一個能夠檢測創新成果的方法，以掌握社會創新發展的進展。而《十三五規劃建議》雖然也提及將重視中國大陸經濟的市場化與自由化，然而與 2013 年 11 月的三中全會結論相比，《十三五規劃建議》提及市場化與自由化的篇幅較少，此或隱含此規劃正逐漸涵蓋非經濟議題。

再者，外交家雜誌在 2016 年 3 月《十三五規劃綱要》公布後，隨即做出以下幾點評論：

一是中國大陸經濟不能繼續衰退。若要在 2020 年使人均 GDP 達到 2010 年兩倍的水準，則 2016 年至 2020 年間年均成長率必須達到 6.5% 以上的水準。然而過去三年，中國大陸經濟成長率逐步衰退，由 2013 年的 7.7% 降至 2014 年的 7.4%，再降至 2015 年的 6.9%。目前，中國大陸中央將 2016 年的經濟成長目標定為 6.5% 至 7.0% 之間。要達到此一目標，則必須發展高階製造業、服務業以及高科技產業等戰略性新興產業。

二是創新為中國大陸 2016 至 2020 年間經濟發展的成敗關鍵。根據「十三五規劃」，中國大陸試圖在 2020 年以前透過科學及科技的進步，為 GDP 貢獻 60%。為達此目標，政府提出租稅優惠以及其它方式吸引高科技、研究與發展公司投資並鼓勵大眾創業。

三是中國大陸以投資帶動經濟成長的時代尚未結束。中國大陸雖然將持續利用消費與服務業帶動經濟成長，然而這不代表中國大陸將停止使用大型政府投資計畫來振興經濟。2016 年，中國大陸將投資 1,227 億人民幣於鐵路建設，1.65 兆於道路建設。此外，水力發電、核能發電、智慧電網、石油與天然氣管線及城市快軌交通等建設，也是「十三五」時期政府重視之工作項目。2016 年中國大陸的預算赤字占 GDP 比重將從 2015 年的 2.3% 提升至 3%；

由於中國大陸的赤字率與負債率低於其他主要經濟體，因此，上述赤字率之提升應是必要且無害之調整。

四是中國大陸政府重視環境議題，但不將其視為首要議題。特別是最近中國大陸承諾降低溫室氣體排放並提高使用清潔能源，因此新的經濟政策理當涵蓋環境議題。但這也代表中國大陸已經準備開始改善環境污染問題。惟資源環境維護之口號雖多，但就政策文件看來，中國大陸對於環境問題的重視程度仍不及其他議題，因此引發中國大陸可能為經濟發展而犧牲環境之猜測。

四、兩岸關係評論

CSIS 在 2016 年 4 月，針對蔡英文總統上台後的兩岸關係提出評論報告。報告指出，蔡英文總統在競選過程中強調將「維持現狀」；北京則回應若想維持現狀，蔡必須接受九二共識—兩岸同屬一中。此外，北京對於蔡總統的「維持現狀」一說並未感到滿意。

CSIS 報告提出，兩岸關係在短期內有三種可能的轉變。第一種可能的情況是臺灣和北京找到共識，繼續和平發展兩岸關係。這對美國來說是最好的情況，若兩岸關係在蔡英文總統任內不會惡化，則中國大陸不會在經濟與外交上打壓臺灣。

第二種可能性是兩岸雖然沒有達成共識，但蔡提供額外擔保，足夠遏止北京對臺灣祭出報復性懲罰。在這情況下，北京將觀察蔡上任後的政策，但也有可能悄悄關閉正式或半正式的對話窗口、減少陸客來臺量、拒絕重啟貨貿與互設代表處等兩岸協定之談判。此外，中國大陸會繼續阻擋臺灣的政府與非政府組織參與國際活動，但不會搶走臺灣現有邦交國。

第三種可能性是北京認為蔡堅持發展台獨。若是如此，北京就會採取施壓及懲罰措施。除關閉兩岸對話窗口外，中國大陸可

能會中斷現有協議，並搶奪臺灣邦交國。同時，中國大陸也會試圖破壞臺灣在國際合作上的成果（例如：反對臺灣成為世衛組織的觀察國），並且可能對臺灣進行武力施壓、在台海進行軍演及飛彈試射等等。此外，北京也可能向美國施壓，以防止臺灣採取進一步的行動。

第四節 小結

隨著中國大陸經濟衰退，大陸經濟發展出現「新常態」。中國大陸經濟已揮別過去動輒超過 10% 的高速成長，轉而邁入 7% 左右的中高速成長階段。而在產業發展方面，中國大陸於國內面臨傳統要素供給優勢減弱，在國際層面需求不振使得過去加工出口的經濟成長模式難以持續。這些困難與挑戰，皆迫使中國大陸必須尋思產業結構的優化升級作為因應。而代表中國大陸 2016 至 2020 年間經濟社會發展政策方向的「十三五規劃」，正是中國大陸面對經濟「新常態」所提出的因應對策。

中國大陸「十三五」時期的政策方向，將依循「創新」、「協調」、「綠色」、「開放」、「共享」等五項發展理念進行制定，希望達成「經濟保持中高速成長」、「創新驅動發展成效顯著」、「發展協調性明顯增強」、「人民生活水準和品質普遍提高」、「國民素質和社會文明程度顯著提高」、「生態環境品質總體改善」，以及「各方面制度更加成熟更加定型」等七項目標。

若將中國大陸「十二五規劃」與「十三五規劃」進行比較，則可發現前者選擇以「內需」帶動經濟成長，加速中國大陸由世界工廠走向世界市場；後者則由於中國大陸政府在意識到單靠內需消費不足以帶動經濟成長，且出口市場同樣受挫的情況之下，因而在「十三五」時期提出以「創新」作為經濟成長新動力。而

雖然創新理念涵蓋理論創新、制度創新、科技創新、文化創新等，然而其最為重要之目標，可能仍然回歸中國大陸政策較能著力之處－也就是產業發展。

本章除了探討「十三五規劃」的形成背景，針對規劃文件架構及內容提出說明，以及將「十二五規劃」與「十三五規劃」提出比較之外，並彙整國際智庫對於「十三五規劃」，或對於中國大陸「十三五」時期經濟社會可能發展之評論。綜整國際機構之評論可發現，雖然國際智庫認同中國大陸在「十三五」期間的確必須發展高階製造業、服務業以及高科技產業等戰略性新興產業，以達到其設定之中高水準經濟成長率，然而，與創新相關的「軟性面」改革（例如：教育改革）在規劃文件中並未明確列出，「創新」成果也缺乏實際檢測方式。此外，經濟結構轉型以及產業創新或許有利於中國大陸未來長期發展，然而短期內可能對亞洲國家產生負面的外溢效果，並且對與中國大陸經貿關係密切之國家帶來挑戰。

第三章 中國大陸「十三五」期間的產業政策

本章針對中國大陸「十三五」期間的產業政策提出探討。首先說明「十三五」期間產業政策之形成背景；其次說明「十三五」產業政策之重要思維及發展重點，內容聚焦於「中國製造 2025」及「互聯網+」、產業供應鏈在地化議題、國營企業與產業發展政策之關聯等。最後，探究「十三五」期間中國大陸產業政策成效及對我國產業之可能影響：包括未來五年中國大陸產業結構調整趨勢及產業創新能量之可能程度與樣態，以及中國大陸產業結構調整、技術能力提升、產業供應鏈在地化等對我國之影響與因應。

第一節 「十三五規劃」產業政策之形成背景

本研究第二章內容已針對勞動供給以及產能過剩等，有關中國大陸產業發展客觀條件的轉變以及目前面臨的問題提出說明。而考量到中國大陸「十三五規劃」是以「創新」作為產業發展的主軸，因此，本節將以中國大陸的「創新能力」（例如：中國大陸人力資源條件、技術研發方向等）作為切入點，兼之說明中國大陸產業結構現況、位於全球價值鏈中之地位等，探討中國大陸「十三五規劃」產業政策的形成背景。

壹、「十二五」期間中國大陸第三產業占比已超越第二產業

中國大陸改革開放之前的產業政策是以重工業發展為優先；改革開放後，產業政策仍聚焦於工業發展。直到「九五計畫」開始（1996-2000），服務業政策才在中國大陸的五年計畫/規劃中占有一席之地。改革開放至今，中國大陸第二產業占 GDP 比重一直在 40~50% 之間起伏，服務業占 GDP 比重則長期而言逐漸上升（農

業占比逐漸下降)。2012~2013年，中國大陸第三產業占GDP比重首度超過第二產業；而2015年，中國大陸第三產業占比達到50.47%，超過第二產業約10個百分點（圖2-1）。

基本上，中國大陸工業、服務業發展此消彼漲的趨勢，符合經濟理論對於國家產業結構變化的預期。然而，由於金融風暴後美國、德國陸續發布「先進製造夥伴計畫」、「工業4.0」等製造業戰略，因此中國大陸在促進服務業發展的同時，也再次針對未來的工業發展策略進行檢視，期能進一步促進工業轉型與升級。值得注意的是，「十二五規劃」中單列成篇的服務業議題，在「十三五規劃」中降為單章，顯示在服務業發展已達成初步目標的情況下，中國大陸十三五期間的產業政策，可能企圖尋求服務業與其他製造產業融合發展，透過資訊服務業、科技服務業等生產性服務業帶動製造業轉型升級。

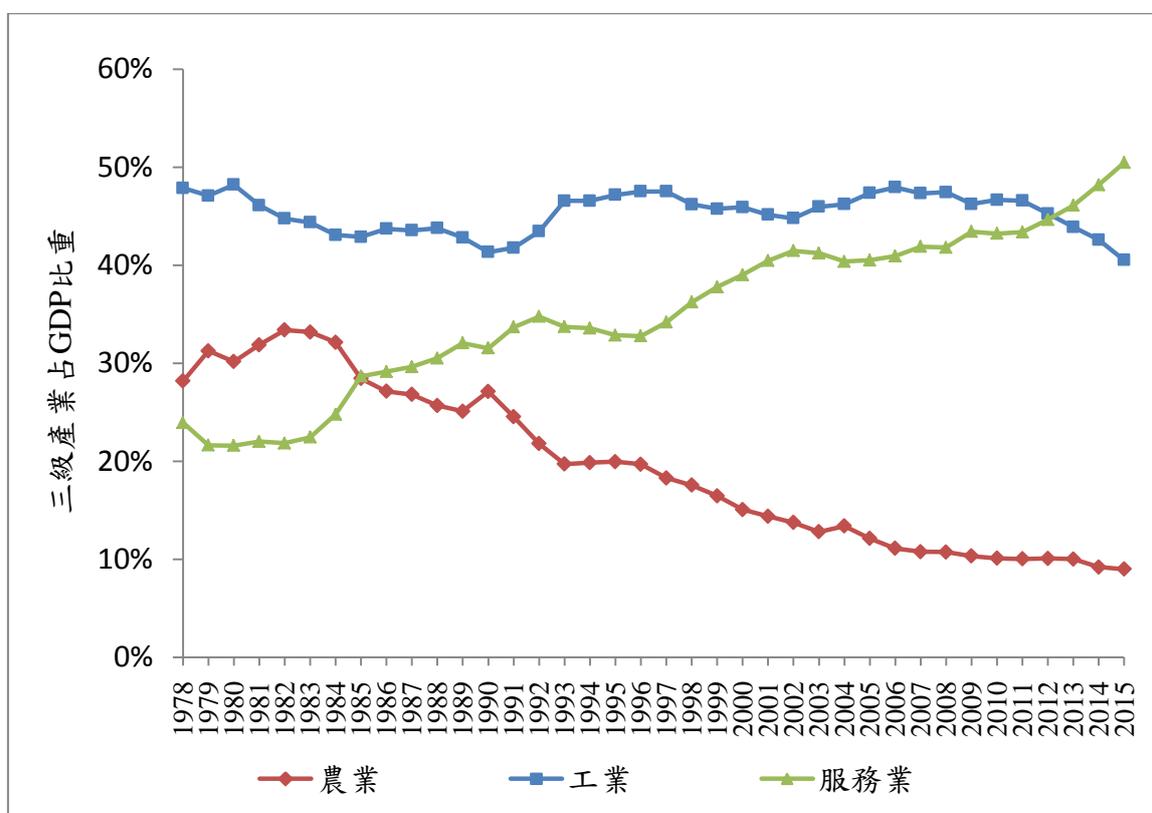


圖 3-1 中國大陸三級產業比重變化：1978~2015

貳、中國大陸傳統的勞動成本優勢不再

對於中國大陸產業政策影響最具關鍵性影響的，可說是中國大陸勞動稟賦及其所帶來的成本優勢。改革開放後，中國大陸選擇發展勞動密集型產業，以加工出口策略作為累積國家經濟資本，其原因即在於擁有龐大的勞動力作為此發展策略之後盾。然而在一胎化政策的實行下，中國大陸人口紅利已逐漸衰退。統計資料顯示，中國大陸勞動人口在「十二五」期間不論就絕對數量或是占全國人民比重來看，皆已逐漸下降。

本計畫第二章第一節，已說明中國大陸勞動要素相對優勢逐漸下滑的困境，在此不再贅述。而此種人口結構變動趨勢，正是驅動中國大陸正視其產業政策、針對產業發展策略進行調整的關鍵原因。目前，中國大陸「十三五規劃」雖已全面開放夫妻生育兩個孩子（開放二孩），然而各界對於開放二孩的執行結果並不樂觀。主要原因為以下兩點：一是中國大陸新生代家庭的生育觀念已經轉變，具有養兒防老觀念之家庭已較過去為少；二是中國大陸在 2013 年底的十八屆三中全會即已啟動「單獨二孩」政策³，根據調查，符合政策條件可申請者生育二孩之夫婦雖有 1100 多萬對，然而截至 2015 年 8 月底，實際提出申請者僅 169 萬對，申請率僅有 15.4%。顯示中國大陸人口政策雖已放寬，然而由於實際願意生育二孩之夫妻數量不如預期，因此政策對於人口成長所能帶來的效果有限。在此情況之下，已有不少中國大陸學者建議全面開放人口政策，加速因應人口紅利衰退以及人口老齡化之困境。

³ 單獨二孩政策是指夫妻一方為獨生子女者，可申請生育兩個孩子。

參、中國大陸作為世界製造大國，但出口產品之附加價值有待提升

一、中國大陸具有世界製造大國及出口大國地位

中國大陸目前作為世界製造大國的地位已毋庸置疑，聯合國工業發展組織(United Nations Industrial Development Organization, UNIDO)依據 ISIC 產業分類所發佈之數據顯示，中國大陸在 2013 年，已經是全球「菸草製品製造業」、「紡織業」、「成衣製造及毛皮整理業」、「皮革、皮革產品及鞋類製造業」、「木材及木製品」、「紙及紙製品」、「橡膠及塑膠製品製造業」、「其他非金屬礦物製品製造業」、「基本金屬製造業」、「機械設備製造業」，以及「電力機械及器材製造業」的全球最大生產者。就上述產業而言，中國大陸製成品之附加價值占全球生產比重皆超過二成；而在菸草製品、紡織業、成衣製造、皮革產品領域，中國大陸甚至占全球製品的四成以上（詳細數據請見附件 2）。

除了作為世界主要生產者之外，中國大陸也是世界商品的主要出口國。世界貿易組織統計數據顯示（請見表 3-1），1990 年中國大陸製造業產品出口值占全球比重僅 1.9%，遠低於美國及日本占全球出口之比重（分別為 12.1% 及 11.5%）。

然而，隨著中國大陸在 2001 年加入 WTO，再配合其出口導向型的國家經濟發展策略，2006 年中國大陸超越美國成為僅次於歐盟的全球第 2 大製造業產品出口經濟體，若排除歐盟來看，則已是世界商品的最大出口國。最新統計數據顯示，中國大陸目前仍維持世界最大出口國的地位；2014 年，中國大陸製造業出口占全球比重達到 18.0%，遠超過美國（9.5%）及日本（4.9%）。

表 3-1 全球製造業產品主要出口國（1980~2014）

單位：10 億美元，百分比

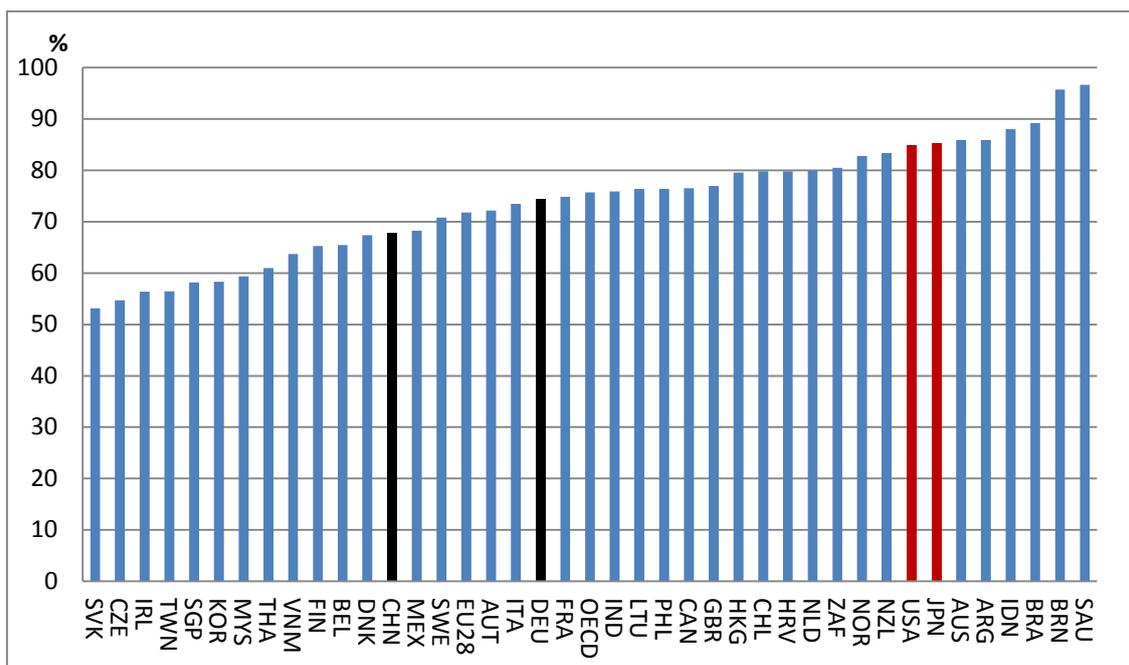
	出口值	佔世界出口比例			
	2014	1980	1990	2000	2014
歐盟 (27)	4718	-	-	42.8	38.5
中國大陸	2202	0.8	1.9	4.7	18.0
美國	1164	13.0	12.1	13.8	9.5
日本	598	11.2	11.5	9.6	4.9
南韓	495	1.4	2.5	3.3	4.0
香港	454	-	-	-	-
墨西哥	309	0.4	1.1	3.0	2.5
新加坡	291	0.8	1.6	2.5	2.4
臺灣	263	1.6	2.6	3.0	2.1
加拿大	212	2.7	3.1	3.7	1.7
瑞士	212	2.4	2.5	1.5	1.7
印度	200	0.5	0.5	0.7	1.6
泰國	170	0.1	0.6	1.1	1.4
馬來西亞	144	0.2	0.7	1.7	1.2
土耳其	121	0.1	0.4	0.5	1.0
以上 15	11103	-	-	92.5	90.7

資料來源：WTO International Trade Statistics, 本研究整理。

二、中國大陸產品位處全球價值鏈中低端

雖然中國大陸目前為世界最大商品出口國，然而傳統出口毛額之計算是以最終商品價值計，若將商品價值依本國創造或外國創造進行拆解，則中國大陸出口產品之附加價值多為國外階段所創造，本國產生之附加價值比重與其他製造大國相比，相對較低。圖 3-2 顯示，中國大陸本國附加價值占其出口毛額比重為 67.8%，低於德國的 74.5%，也與美國（85%）、日本（85.3%）之數據相去甚遠。⁴ 顯示中國大陸出口產品之附加價值中，有超過 3 成以上的增加值並非本國創造。

⁴ 根據世界貿易組織之計算，傳統貿易額之計算可拆解為：(1) 國內創造、送至消費地的附加價值；(2) 國內創造、送至第三地的附加價值；(3) 國內創造、再進口的附加價值；以及 (4) 外國創造的附加價值。此一方式較可真實反映國際貿易之實際情況，也可了解一國在全球價值鏈 (Global



資料來源：OECD 網站

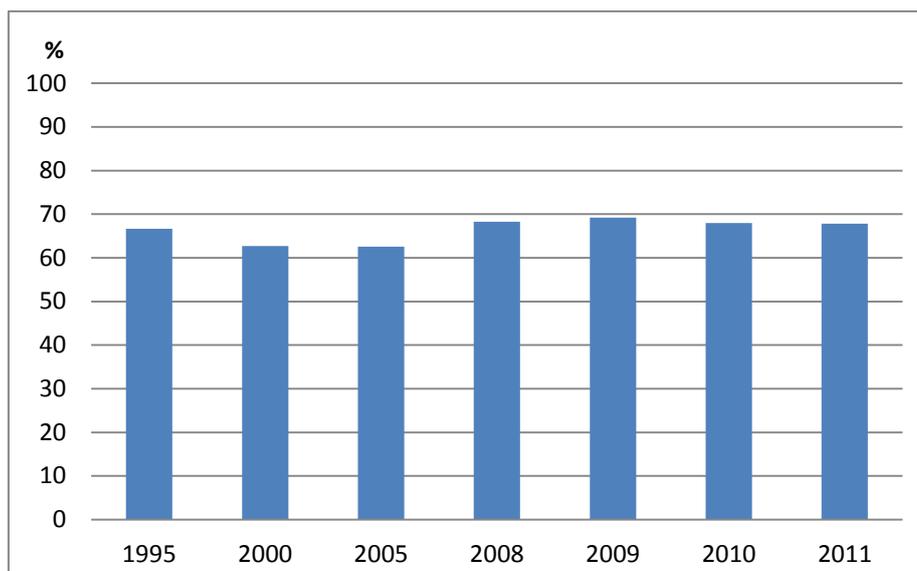
<https://data.oecd.org/trade/domestic-value-added-in-gross-exports.htm>。

註：本圖取自 OECD 網站，為 2011 年數據。

圖 3-2 國內附加價值占出口毛額比重：國際比較

就跨年數據來看，中國大陸在 1995 至 2011 年間，本國創造之附加價值占其出口毛額比重皆介於 60~70% 之間，並無太大變動（圖 3-3）。而若以產業別而言，則中國大陸最重要出口產業－電腦、電子產業的出口價值中，僅 45% 為本國創造，剩餘的 55% 則全為國外所創造之價值；此與日本電腦、電子產業出口價值中，高達 82.8% 的比重為本國創造的情況具有相當大的差異，也凸顯中國大陸身為出口大國，但卻居於全球價值鏈中低端的困境。

Value Chain) 之地位。



資料來源：OECD 網站，
<https://data.oecd.org/trade/domestic-value-added-in-gross-exports.htm>

圖 3-3 中國大陸國內附加價值占出口毛額比重：1995~2011

肆、中國大陸企業在效率及客戶導向型創新具有優勢；對於科學及工程導向型創新則優勢不足

中國大陸官方長期以來明瞭科技及技術創新對於產業發展的重要性。然而或許是受到過去發展勞力密集型產業的影響，中國大陸的產業創新優勢大多集中於提升效率、符合客戶需求導向之產業；若屬於科學或是工程導向創新型之產業，則中國大陸較不具優勢。

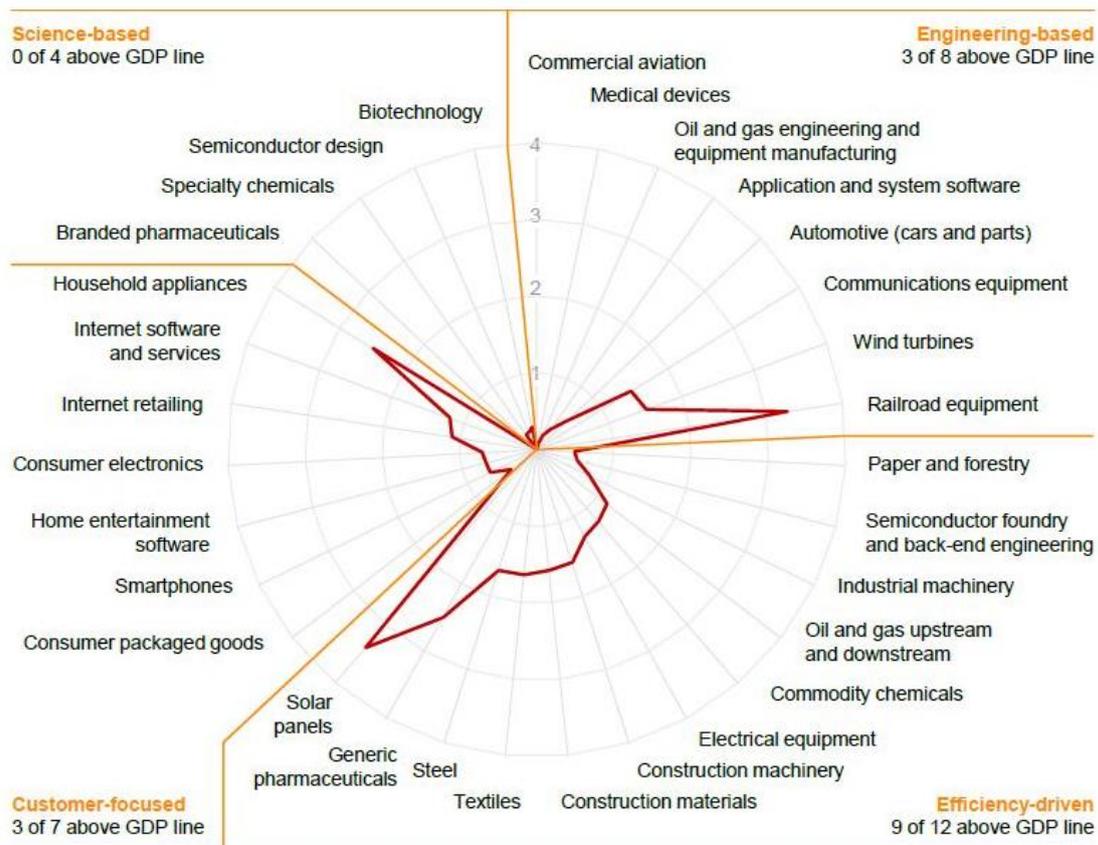
麥肯錫全球經濟研究院在 2015 年針對中國大陸對全球創新之效果進行研究，報告中透過四種創新原型（效率導向型、客戶導向型、科學導向型、工程導向型）檢視中國大陸產業在全球之競爭力。其方式是將中國大陸經營不同產業之企業營收總和占該產業全球營收比，與中國大陸 GDP 占全球 GDP 比重相除，找出企業收益占全球比例優於中國大陸 GDP 占全球比例的產業（中國大陸 GDP 在 2013 年占全球 12%）。若該比重大於 1，則顯示該產業

之企業在全球經營上具有優勢；反之則該產業在全球不具優勢。麥肯錫全球研究院之研究結果如圖 3-4 所示。

根據圖 3-4 之結果，可發現中國大陸企業在屬於客戶導向型創新及效率導向型創新的產業中勝出。其中，最成功的效率導向創新產業為中國大陸太陽能面板產業，其營收占全球 51%，為中國大陸 GDP 占全球比重的 4 倍以上。此外，中國大陸家電產業營收占全球 36%；紡織與金屬製造業之營收則同占全球 20% 以上。

反觀科學與工程導向的創新，則中國大陸的相關產業仍有待加強。在四個科學導向型創新的產業中，生科、半導體設計以及特用化學品產業之營收各占全球 3%。在工程導向型的創新當中，則中國大陸企業表現不一。例如，汽車工業及醫療器材業的營收分別占全球 8% 與 3%。然而，中國大陸鐵路設備產業營收卻占全球 41%，且高鐵營造業為世界第一，此或因為政府採購與技術提供等支持政策所致；此外，中國的電信設備產業營收也占全球 18%。上述結果顯示，鐵路或電信設備產業之創新型態雖屬工程導向型，但中國大陸在此二產業上仍具有全球優勢。

值得注意的是，麥肯錫的報告將醫藥產業分為原廠藥產業及學名藥產業，前者屬於科學創新導向之產業、後者則屬於生產效率創新導向之產業。由此觀之，中國大陸在科學導向型創新的原廠藥產業，優勢明顯不足，其企業營收僅占全球 1%，遠低於中國大陸 GDP 在全球之占比。至於效率導向型創新的學名藥產業則中國大陸具有相當優勢，其學名藥廠營收占全球 30%，為其 GDP 全球占比的 2 倍以上。由醫藥產業分析結果而言，仍然印證了中國大陸在效率創新上較具優勢、在科學創新上較為不足之論點。



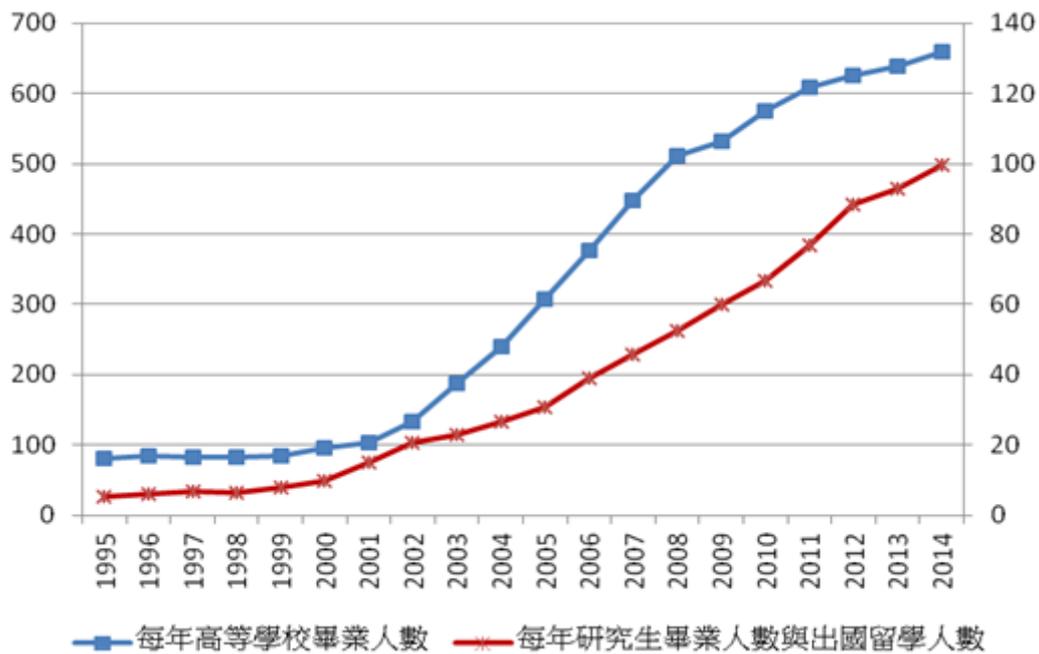
資料來源：Jonathan Woetzel et al (2015)。

圖 3-4 中國大陸企業在全球之產業創新優勢

伍、高教人數持續上升，但研發強度成長率減緩

人力資源的配合以及產官學界對於研發創新之投入，是「十三五」期間中國大陸創新理念能否得到有效發揮的關鍵因素。在人力資源方面，若以高教人數規模觀之，則自 2002 年起，中國大陸每年高等學校畢業人數以及研究生畢業人數與出國留學人數都在不斷上升之中，顯示中國大陸近十餘年來人力素質在教育程度方面明顯提升（圖 3-5）。

單位：萬人

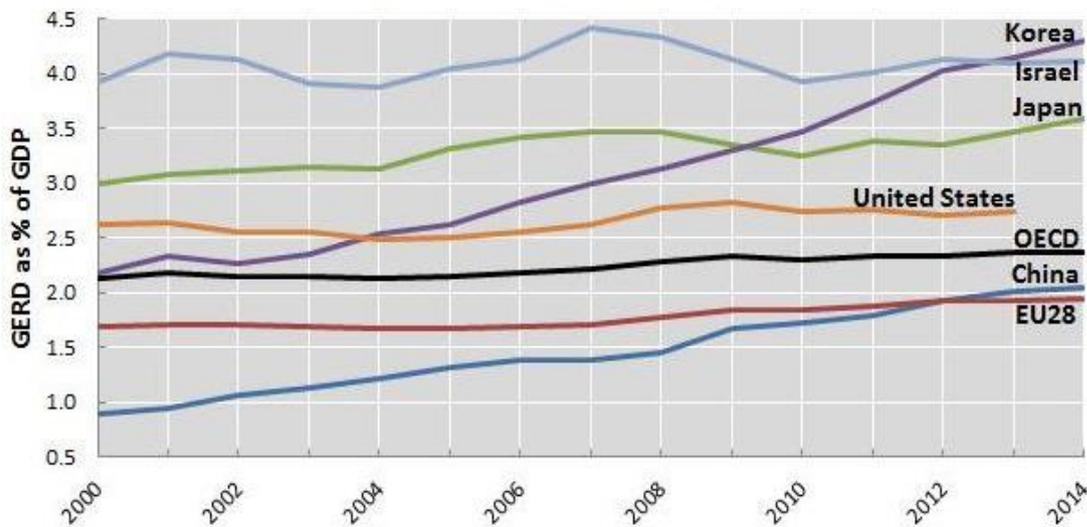


資料來源：中國國家統計局。

圖 3-5 中國大陸接受高等教育人數變化趨勢

然而若以研發支出占國內生產毛額(研發強度)之比重來看，則中國大陸「十二五」期間之研發強度成長速度略有減緩。圖 3-6 為重要國家自 2000 年至今之研發強度趨勢圖。基本上，中國大陸自 2000 年起研發強度逐年成長，在 2002 年突破 1% 之後，又於 2012 至 2013 年間超越歐盟，並於 2013 年突破 2% 的水準。

然而，中國大陸研發強度的成長趨勢在「十二五」時期略有減緩，此一現象也使得中國大陸研發強度在「十二五」結束之際仍然未能達到「十二五規劃」所設定之目標值(2.2%)。由於中國大陸將創新視為中國大陸「十三五」時期驅動經濟成長的新動力，預期未來幾年中國大陸官方對於產官學界的研發支出將積極支援。而事實上，「十三五規劃」仍將研發強度作為「十三五」期間中國大陸經濟發展的重要指標，希望 2020 年研發強度能達到 2.5% 的目標。



資料來源：OECD Main Science and Technology Indicators, <http://www.oecd.org/sti/msti.htm>。

圖 3-6 中國大陸研發強度與國際數據比較

第二節 「十三五」期間中國大陸產業政策之重要議題探討

本節首先針對「十三五規劃」產業政策的重要思維及發展重點提出整體說明。其次，考量到產業政策涵蓋範圍甚廣，因此本節將選取重要的產業議題進行聚焦、深入討論。一是說明《中國製造 2025》之重點策略，並將「十三五規劃」之產業政策與「十二五規劃」進行對比；二是討論產業供應鏈在地化議題，特別是中國大陸在 2014 年 6 月公布「國家積體電路產業發展推進綱要」、並於當年 10 月由工信部宣布成立國家積體電路產業投資基金，展現中國大陸半導體產業建立「全產業鏈」的企圖。藉由產業鏈在地化發展議題以及中國大陸「十三五」期間將進行的混合所有制改革，本節亦將針對中國大陸國家對於產業發展引導方式之轉變提出討論。

壹、「十三五規劃」之產業政策綜整

本研究第二章的部分，已針對《十三五規劃綱要》文件之重點內涵進行簡述。其中，第四篇至第六篇為「推進農業現代化」、「優化現代產業體系」以及「拓展網絡經濟空間」，描述中國大陸農業、工業、服務業等產業發展相關政策。惟本研究之產業政策聚焦於工業及服務業，因此在農業政策的部分將不多加著墨。

由於《十三五規劃綱要》第五篇「優化現代產業體系」將「實施製造強國戰略」列於首要章節，開宗明義提出要「深入實施《中國製造 2025》，以提高製造業創新能力和基礎能力為重點，推進資訊技術與製造技術深度融合，促進製造業朝高端、智慧、綠色、服務方向發展，培育製造業競爭新優勢。」因此，以下首先針對《十三五規劃綱要》文件與產業政策相關之內容進行綜整；其次介紹《中國製造 2025》，說明此一攸關中國大陸「十三五」時期產業政策發展之重要文件內涵；而後將「十三五」與「十二五」時期之產業政策方向進行對比，以了解中國大陸「十三五」期間之產業政策焦點及方向轉變。

一、「十三五規劃」之產業政策

「十三五規劃」之產業政策主要分布於《十三五規劃綱要》第五篇「優化現代產業體系」以及第六篇「拓展網路經濟空間」，前者偏向產業整體發展之描述，後者則將與互聯網（網際網路）有關之各類議題進行整合，提出政策方向。相關政策內容已整理如表 3-2 及表 3-3，下面就重點內容提出說明。

（一）優化現代產業體系

《十三五規劃綱要》第五篇的「優化現代產業體系」分為「實施製造強國戰略」、「支持戰略性新興產業」、「加快推動服務業優質高效發展」等三節，其政策重點在於：

首先，針對中國大陸製造業發展的現有問題提出解決方式。相關政策內容包括：1. 因應中國大陸缺乏重要產業關鍵核心技術之問題，提出「工業強基工程」。2. 改變過往製造業生產方式、發展新型製造業。提出高端裝備創新發展工程、智慧製造工程、工業互聯網設計、「中國製造+互聯網」、綠色製造工程、製造業由生產型向生產服務型轉變等概念。3. 以大企業集團為核心鼓勵企業併購、改造傳統產業。4. 加強品質品牌建設。5. 化解產能過剩，堅決淘汰落後產能，加快鋼鐵、煤炭等行業過剩產能退出。6. 降低實體企業成本。上述重點工作中，在《中國製造 2025》未被提及的是關於降低實體企業成本的部分。由於中國大陸生產成本逐年提高，使其產業發展逐漸喪失成本優勢，因此，「十三五規劃」提出降低制度交易成本，降低「五險一金」形成的人力成本，以及降低稅費負擔、財務成本、能源成本、物流成本等方式，希望減緩中國大陸生產成本逐漸增加的趨勢。

其次，提出能夠作為「十三五」時期新成長動力、或是國家應發展之基礎科學的戰略性新興產業。有別於「十二五規劃」提出七大戰略性新興產業，「十三五規劃」將新興產業與戰略性產業分開說明。前者是能夠做為國家成長新動力的可能產業，包括新一代信息技術、新能源汽車、生物技術、綠色低碳、高端裝備與材料、數據創意等領域，此外還有先進半導體、機器人、增材製造、智慧系統、新一代航空裝備、空間技術綜合服務系統、智慧交通、精準醫療、高效儲能與分散式能源系統、智慧材料、高效節能環保、虛擬實境與互動影視等新興前沿領域之創新和產業化。後者則屬於基礎科學核心領域，包括：空天海洋、信息網路、生命科學、核技術等領域。「十三五規劃」同時說明將支援創新密集度高的城市作為新興產業創新發展策源地，關於此一部分，《綱要》第二篇的創新議題，已提出將支持北京、上海建設具有

全球影響力的科技創新中心。值得注意的是，《十三五規劃綱要》在戰略性新興產業的專節中，特別指出將設立國家戰略性產業發展基金，重點支持新興產業領域初創期創新型企業。由於中國大陸目前已設置國家積體電路產業投資基金，企圖於半導體產業建立「全產業鏈」。此種產業發展投資基金之作法未來是否將運用於其他政策重點扶持產業，值得注意。

第三，關於服務業發展方向，一是要促成生產性服務業專業化發展，二是要提升生活性服務業品質。此外，多項服務業將對社會資本開放准入，包括開放電力、民航、鐵路、石油、天然氣、郵政、市政公用等行業的競爭性業務，擴大金融、教育、醫療、文化、互聯網、商貿物流等領域開放。另外，將完善各類社會資本公平參與醫療、教育、托幼、養老、體育等領域。此為「十三五」時期中國大陸服務業出現較多變革、也是較大商機之處。

表 3-2 「十三五規劃」優化現代產業體系

實施製造強國戰略	
✓ 全面提升工業基礎能力	實施工業強基工程，重點突破關鍵基礎材料、核心基礎零部件（元器件）、先進基礎工藝、產業技術基礎等“四基”瓶頸。引導整機企業與“四基”企業、高校、科研院所產需對接。支援全產業鏈協同創新和聯合攻關，系統解決“四基”工程化和產業化關鍵問題。設立國家工業設計研究院。
✓ 加快發展新型製造業	實施高端裝備創新發展工程，明顯提升自主設計水準和系統集成能力。實施智慧製造工程。加強工業互聯網設施建設，推動“中國製造+互聯網”取得實質性突破。培育推廣新型智慧製造模式，推動生產方式向柔性、智慧、精細化轉變。實施綠色製造工程。推動製造業由生產型向生產服務型轉變。推進製造業集聚區改造提升。
✓ 推動傳統產業改造升級	實施製造業重大技術改造升級工程，實現重點領域向中高端的群體性突破。鼓勵企業併購，形成以大企業集團為核心，集中度高、分工細化、協作高效的產業組織形態。支援專業化中小企業發展。
✓ 加強品質品牌建設	實施品質強國戰略，開展品質品牌提升行動，加強商標品牌法律保護。完善品質監管體系，加強國家級檢測與評定中心、檢驗檢測認證公共服務平臺建設。建立商品品質懲罰性賠償制度。

✓ 積極穩妥化解產能過剩	綜合運用市場機制、經濟手段、法治辦法和必要的行政手段，加大政策引導力度，實現市場出清。強化行業規範和准入管理，堅決淘汰落後產能。通過兼併重組、債務重組、破產清算、盤活資產，加快鋼鐵、煤炭等行業過剩產能退出。
✓ 降低實體經濟企業成本	開展降低實體經濟企業成本行動。進一步簡政放權，降低制度性交易成本。合理確定最低工資標準，精簡歸併“五險一金”，適當降低繳費比例，降低企業人工成本。降低增值稅稅負和流轉稅比重，清理不合理涉企收費，降低企業稅費負擔。設立國家融資擔保基金，降低企業財務成本。完善國際國內能源價格聯動和煤電價格聯動機制，降低企業能源成本。規範公路收費行為，降低企業物流成本。
支持戰略性新興產業發展	
✓ 提升新興產業支撐作用	支援新一代信息技術、新能源汽車、生物技術、綠色低碳、高端裝備與材料、數據創意等領域的產業發展壯大。大力推進先進半導體、機器人、增材製造、智慧系統、新一代航空裝備、空間技術綜合服務系統、智慧交通、精準醫療、高效儲能與分散式能源系統、智慧材料、高效節能環保、虛擬實境與互動影視等新興前沿領域創新和產業化，形成一批新增長點。
✓ 培育發展戰略性產業	加強前瞻佈局，在空天海洋、信息網路、生命科學、核技術等領域，培育一批戰略性產業。
✓ 構建新興產業發展新格局	支援產業創新中心、新技術推廣應用中心建設，支援創新資源密集度高的城市發展成為新興產業創新發展策源地。鼓勵企業全球配置創新資源，支援建立一批海外研發中心。
✓ 完善新興產業發展環境	發揮產業政策導向和促進競爭功能，構建有利於新技術、新產品、新業態、新模式發展的准入條件、監管規則和標準體系。鼓勵民生和基礎設施重大工程採用創新產品和服務。設立國家戰略性產業發展基金，充分發揮新興產業創業投資引導基金作用，重點支持新興產業領域初創期創新型企業。
加快推動服務業優質高效發展	
✓ 促進生產性服務業專業化	以產業升級和提高效率為導向，發展工業設計和創意、工程諮詢、商務諮詢、法律會計、現代保險、信用評級、售後服務、檢驗檢測認證、人力資源服務等產業。深化流通體制改革。加強物流基礎設施建設。實施高技術服務業創新工程。引導生產企業加快服務環節專業化分離和外包。建立與國際接軌的生產性服務業標準體系，提高國際化水準。
✓ 提高生活性服務業品質	加快教育培訓、健康養老、文化娛樂、體育健身等領域發展。大力發展旅遊業。積極發展家庭服務業。推動生活性服務業融合發展。實施生活性服務業放心行動計畫，培育知名服務品牌。

✓ 完善服務業發展體制和政策	面向社會資本擴大市場准入，加快開放電力、民航、鐵路、石油、天然氣、郵政、市政公用等行業的競爭性業務，擴大金融、教育、醫療、文化、互聯網、商貿物流等領域開放，開展服務業擴大開放綜合試點。完善各類社會資本公平參與醫療、教育、托幼、養老、體育等領域發展的政策。擴大政府購買服務範圍，推動競爭性購買協力廠商服務。
----------------	--

資料來源：本研究整理自《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》第五篇。

(二) 拓展網路經濟空間

由於中國大陸「十三五」時期的產業發展，將相當程度依賴網際網路或是資訊科技帶動，因此，「十三五規劃」將網路經濟相關議題專篇說明於《十三五規劃綱要》第六篇的「拓展網路經濟空間」。主要內容包括：「構建泛在高效的資訊網路」、「發展現代互聯網產業體系」、「實施國家大數據戰略」，以及「強化資訊安全保障」等四節。

首先，由於「十三五規劃」多項產業政策皆與網際網路的應用息息相關，網際網路的普及將是互聯網相關產業政策執行上的基本條件。因此，建構新一代高速光纖網路、無線寬頻網、信息網路技術的開發應用，以及寬頻網路的增速降費等，是普及網際網路的必要政策。

其次，互聯網產業體系再度在《十三五規劃綱要》第六篇提及。包括「十三五」時期必須研製推廣互聯網及其應用領域的基礎共性標準和關鍵技術標準，並增強中國大陸在國際標準制定中的話語權。另外，必須促進「互聯網+」業態之創新，尋求商業模式、服務模式、管理模式、供應鏈、物流網等透過利用互聯網進行創新；並且加快互聯網教育、互聯網醫療之發展。

第三，關於國家大數據戰略，將加快政府資料開放共用，深化深化政府資料和社會資料關聯分析、融合利用，並加快完善大數據產業鏈。

最後，由於網際網路的發展十分快速，與資訊安全或個資安全相關的問題已陸續浮現，因而不論就科技層面或是法律層面，都必須依據互聯網發展現況及未來可能的發展型態，研議與資訊網路相關的規則或保護措施。在此情況之下，如何加強資料安全管理、實施網路空間治理，以及保障重要資訊系統安全，將是「十三五」時期促進互聯網產業經濟發展的同時必須考慮的重點。

表 3-3 「十三五規劃」拓展網路經濟空間

構建泛在高效的資訊網路	
✓ 完善新一代高速光纖網路	構建現代化通信骨幹網路，提升高速傳送、靈活調度和智慧適配能力。推進寬頻接入光纖化進程。建立暢通的國際通信設施，優化國際通信網路佈局，完善跨境陸海纜基礎設施。建設中國—阿拉伯國家等網上絲綢之路，加快建設中國—東協信息港。
✓ 構建先進泛在的無線寬頻網	深入普及高速無線寬頻。加快第四代移動通信（4G）網路建設，實現鄉鎮及人口密集的行政村全面深度覆蓋，在城鎮熱點公共區域推廣免費高速無線局域網（WLAN）接入。加快邊遠山區、牧區及島礁等網路覆蓋。優化國家頻譜資源配置。合理規劃利用衛星頻率和軌道資源。加快空間互聯網部署，實現空間與地面設施互聯互通。
✓ 加快信息網路新技術開發應用	積極推進第五代移動通信（5G）和超寬頻關鍵技術研究，啟動 5G 商用。超前佈局下一代互聯網，全面向互聯網協議第 6 版（IPv6）演進升級。重點突破大數據和雲計算關鍵技術、自主可控作業系統、高端工業和大型管理軟體、新興領域人工智慧技術。
✓ 推進寬頻網路提速降費	開放民間資本進入基礎電信領域競爭性業務，形成基礎設施共建共用、業務服務相互競爭的市場格局。深入推進“三網融合”。開展網路提速降費行動提高電信業務性價比。完善優化互聯網架構及接入技術、計費標準。加強網路資費行為監管。
發展現代互聯網產業體系	
✓ 夯實互聯網應用基礎	積極推進雲計算和物聯網發展。鼓勵互聯網骨幹企業開放平臺資源。推進物聯網感知設施規劃佈局。推進信息物理系統關鍵技術研發和應用。建立“互聯網+”標準體系，加快互聯網及其融合應用的基礎共性標準和關鍵技術標準研製推廣，增強國際標準制定中的話語權。
✓ 加快多領域互聯網融合發展	組織實施“互聯網+”重大工程，加快推進基於互聯網的商業模式、服務模式、管理模式及供應鏈、物流鏈等各類創新。引導大型互聯網企業向小微企業和創業團隊開放創新資源。促進“互聯網+”新業態

	創新，探索建立國家信息經濟試點示範區，積極發展分享經濟。推動互聯網醫療、互聯網教育、線上線下結合等新興業態快速發展。放寬融合性產品和服務的市場准入限制。
實施國家大數據戰略	
✓ 加快政府資料開放共用	全面推進重點領域大數據高效採集、有效整合，深化政府資料和社會資料關聯分析、融合利用。依託政府資料統一共用交換平臺，加快推進跨部門資料資源分享共用。加快建設國家政府資料統一開放平臺，推動政府信息系統和公共資料互聯開放共用。研究制定資料開放、保護等法律法規，制定政府信息資源管理辦法。
✓ 促進大數據產業健康發展	深化大數據在各行業的創新應用，探索與傳統產業協同發展新業態新模式，加快完善大數據產業鏈。加快海量資料獲取、存儲、清洗、分析發掘、視覺化、安全與隱私保護等領域關鍵技術攻關。促進大數據軟體產品發展。完善大數據產業公共服務支撐體系和生態體系，加強標準體系和品質技術基礎建設。
強化資訊安全保障	
✓ 加強資料資源安全保護	建立大數據安全管理制度。實施大數據安全保障工程，加強資料資源在採集、存儲、應用和開放等環節的安全保護，加強各類公共資料資源在公開共用等環節的安全評估與保護，建立互聯網企業資料資源資產化和利用授信機制。加強個人資料保護，嚴厲打擊非法洩露和出賣個人資料行為。
✓ 科學實施網路空間治理	完善網路空間治理。建立網路空間治理基礎保障體系，完善網路安全法律法規，完善網路信息有效登記和網路實名認證。建立網路安全審查制度和標準體系，加強精細化網路空間管理，清理違法和不良信息，依法懲治網路違法犯罪行為。健全網路與信息突發安全事件應急機制。
✓ 全面保障重要信息系統安全	建立關鍵信息基礎設施保護制度，完善涉及國家安全重要信息系統的設計、建設和運行監督機制。集中力量突破信息管理、信息保護、安全審查和基礎支撐關鍵技術，提高自主保障能力。加強關鍵信息基礎設施核心技術裝備威脅感知和持續防禦能力建設。完善重要信息系統等級保護制度。健全重點行業、重點地區、重要信息系統條塊融合的聯動安全保障機制。積極發展信息安全產業。

資料來源：本研究整理自《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》第六篇。

在此說明的是，《十三五規劃綱要》中，除了第五篇與第六篇之外，其他篇章也對產業議題略有著墨。第二篇「強化科技創

新引領作用」以及第十篇「加快改善生態環境」，皆提出與產業發展相關之議題。

其中，第二篇主要是指引中國大陸「十三五」的產業創新方向（例如：加快突破新一代資訊通信、新能源、新材料、航空航太、生物醫藥、智慧製造等領域核心技術。加強深海、深地、深空、深藍等領域的戰略高技術部署），以及協助產業創新方式（例如：構建政產學研用一體的創新網路；形成一批帶動力強的創新型省份、城市和區域創新中心；支持北京、上海建設具有全球影響力的科技創新中心等）。

另外，第十一篇「構建全方位開放新格局」也將中國大陸的對外經濟與產業結構調整相結合，提到將推進國際產能和裝備製造合作，「以鋼鐵、有色、建材、鐵路、電力、化工、輕紡、汽車、通信、工程機械、航空航太、船舶和海洋工程等行業為重點，採用境外投資、工程承包、技術合作、裝備出口等方式，開展國際產能和裝備製造合作，推動裝備、技術、標準、服務走出去」。顯見中國大陸「十三五規劃」中，產業議題之重要性。

二、中國製造 2025

（一）《中國製造 2025》之三階段目標

中國大陸於 2015 年 5 月提出《中國製造 2025》，此一文件雖然就名稱而言似乎以製造業發展為主，然而其中多項內容涉及服務業、製造業服務化，或是服務與製造業之融合發展。根據《中國製造 2025》，其產業發展的基本方針是「創新驅動」、「品質為先」、「綠色發展」、「結構優化」，以及「人才為本」五項方針。

在戰略目標設定上，中國大陸製造業發展之目標在於由「製造業大國」轉變為「製造業強國」，兩者間的差異，與效益（品

質)提升、國際分工地位提高，以及創造產業未來發展潛力息息相關。針對如何由「製造業大國」轉變為「製造業強國」，《中國製造 2025》提出了「三步走」的設定。第一階段：2025 年中國大陸邁入製造強國行列；第二階段：2035 年達到世界製造強國陣營中等水準；第三階段，2045 年乃至 2049 年，中國大陸製造業綜合實力進入世界製造強國前列。就目前政策設定情況來說，中國大陸僅針對第一階段，依「創新能力」、「品質效益」、「兩化融合」、「綠色發展」等四個方向設定目標值，如表 3-4 所示。其餘第二階段及第三階段都僅具抽象概念。根據中國工程院的各國製造業分級設定，推測《中國製造 2025》第二階段的發展成果，是希望中國大陸製造業發展達到現今日本或德國的製造業水準，第三階段則是達到美國製造業發展水準。⁵

由表 3-4 的四類目標項目另可發現，「創新」與「綠色」已納入中國大陸「十三五」時期的五大發展理念，而「兩化（資訊化、工業化融合）」亦與《綱要》中將「網路經濟」單列成篇的做法一致。顯示中國大陸「十三五」期間的產業工作，將圍繞著「創新」、「綠色」以及「互聯網」三大議題。

表 3-4 《中國製造 2025》第一階段目標

類別	指 標	2013 年	2015 年	2020 年	2025 年
創新能力	規模以上製造業研發經費內部支出占主營業務收入比重(%)	0.88	0.95	1.26	1.68
	規模以上製造業每億元主營業務收入有效發明專利數(件)	0.36	0.44	0.70	1.10
品質效益	製造業品質競爭力指數	83.1	83.5	84.5	85.5
	製造業增加值率提高	-	-	比 2015 年提高 2 個百分點	比 2015 年提高 4 個百分點

⁵ 為了將中國大陸製造業發展程度與其他國家相比，中國工程院在「製造強國戰略研究」建構製造業綜合指標，對於世界各國的製造業發展程度提出分級。其中，美國屬於製造業發展的第一方陣；德國、日本屬於第二方陣；中國大陸則與英國、法國、韓國等同屬第三方陣。

類別	指 標	2013 年	2015 年	2020 年	2025 年
	製造業全員勞動生產率增速 (%)	-	-	7.5 左右	6.5 左右
兩化融合	寬頻普及率 (%)	37	50	70	82
	數位化研發設計工具普及率 (%)	52	58	72	84
	關鍵工序數控化率 (%)	27	33	50	64
綠色發展	規模以上單位工業增加值能耗下降幅度	-	-	比 2015 年下降 18%	比 2015 年下降 34%
	單位工業增加值二氧化碳排放量下降幅度	-	-	比 2015 年下降 22%	比 2015 年下降 40%
	單位工業增加值用水量下降幅度	-	-	比 2015 年下降 23%	比 2015 年下降 41%
	工業固體廢物綜合利用率 (%)	62	65	73	79

資料來源：《中國製造 2025》；本研究整理。

(二) 《中國製造 2025》九大戰略任務

《中國製造 2025》針對中國大陸未來製造業發展提出九大戰略任務，如表 3-5。茲將各戰略任務之重點簡述如下：

- (1) 「提高國家製造業創新能力」：此一戰略任務之目標在於解決中國大陸技術研發、創新能力以及科技成果產業化不足之問題。
- (2) 「推進資訊化與工業化深度融合」(兩化融合)：此即中國大陸近期力推的「互聯網+」行動計劃以及「智慧製造」兩大工作。主要希望利用網路、雲端計算以及巨量資料與傳統產業結合，在智慧控管的概念下，達到生產、供應、銷售一體化的目標。
- (3) 「強化工業基礎能力」：此一戰略任務之目標在於希望解決中國大陸製造業多項關鍵核心技術及高端裝備並非由中國大陸本身掌握，而是由國外進口的困境。

- (4) 「加強品質品牌建設」：此一戰略任務反映了中國大陸產品品質不佳，且過去著重加工製造、代工，因而缺乏品牌效應，進而使產品附加價值不足，位居全球產業鏈中低端之困境。
- (5) 「全面推行綠色製造」：此一戰略任務反映中國大陸製造業發展過程中形成的污染及環境資源損害問題。
- (6) 「大力推動重點領域突破發展」：點出中國大陸製造業未來發展的重點項目，將涵蓋新一代資訊技術產業、高檔數控機床和機器人、航空航太裝備、海洋工程裝備及高技術船舶、先進軌道交通裝備、節能與新能源汽車、電力裝備、農機裝備、新材料，以及生物醫藥及高性能醫療器械等 10 大重點領域。
- (7) 「深入推進製造業結構調整」：指出中國大陸必須將傳統製造業推向產業鏈高端發展，解決部分產業的產能過剩問題。
- (8) 「積極發展服務型製造和生產性服務業」：指出中國大陸產業政策必須轉向服務業與製造業融合發展，一方面透過生產性服務業加速製造業轉型升級，另一方面則鼓勵製造業服務化發展，透過客製化商品方式創新客戶需求。
- (9) 「提高製造業國際化發展水準」：希望引導外資投向新一代資訊技術、高端裝備、新材料、生物醫藥等高端製造領域，並鼓勵境外企業與科研機構在中國大陸設立全球研發機構。

觀察《中國製造 2025》的文件內容，不難發現中國大陸在此份文件中，對於未來產業發展的安排可說是面面俱到。一方面指出中國大陸必須針對目前產業不足之處予以補強（例如上述第 1、3、4、5、7 項戰略任務）；另一方面則指出中國大陸產業發展需要拋開過去利用勞動優勢的思維，另尋具有創新價值的發展模式

（例如上述第 2、6、8、9 項戰略任務），其中的「互聯網+」、兩化融合、製造業服務化或服務型製造，以及利用外資「引智」等，都是中國大陸「十三五」期間產業尋找創新發展的方式。

在九大戰略任務的說明中，《中國製造 2025》同時也列出「製造業創新中心」、「智慧製造」、「工業強基」、「綠色製造」、「高端裝備創新」等五大工程，其內涵仍環繞在創新、技術提升、關鍵技術自主、綠色環保、兩化融合等概念，上述五大工程之詳細內容請見附件 3。

表 3-5 《中國製造 2025》九大戰略任務及重要內涵

戰略任務	重要內涵
1. 提高國家製造業創新能力	<ul style="list-style-type: none"> ■ 加強關鍵核心技術研發 ■ 提高創新設計能力 ■ 推進科技成果產業化 ■ 完善國家製造業創新體系 ■ 加強標準體系建設 ■ 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
2. 推進資訊化與工業化深度融合	<ul style="list-style-type: none"> ■ 研究制定智慧製造發展戰略 ■ 加快發展智慧製造裝備和產品 ■ 推進製造過程智慧化 ■ 深化互聯網在製造領域的應用 ■ 加強互聯網基礎設施建設 ◇ 智慧製造工程
3. 強化工業基礎能力	<ul style="list-style-type: none"> ■ 統籌推進「四基」發展 ■ 加強「四基」創新能力建設 ■ 推動整機企業和「四基」企業協同發展 （核心基礎零部件、先進基礎工藝、關鍵基礎材料和產業技術基礎統稱為「四基」） ◇ 工業強基工程
4. 加強品質品牌建設	<ul style="list-style-type: none"> ■ 推廣先進品質管制技術和方法 ■ 加快提升產品品質（針對汽車、高檔數控機床、軌道交通裝備、大型成套技術裝備、工程機械、特種設備、關鍵原材料、基礎零部件、電子元器件等行業）

戰略任務	重要內涵
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 完善品質監管體系 ■ 夯實質量發展基礎 ■ 推進製造業品牌建設
5. 全面推行綠色製造	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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） ■ 推進資源高效迴圈利用 ■ 積極構建綠色製造體系 ◇ 綠色製造工程
6. 大力推動重點領域突破發展	<ul style="list-style-type: none"> ■ 十大重點領域：新一代資訊技術產業；高檔數控機床和機器人；航空航太裝備；海洋工程裝備及高技術船舶；先進軌道交通裝備；節能與新能源汽車；電力裝備；農機裝備；新材料；生物醫藥及高性能醫療器械 ◇ 高端裝備創新工程
7. 深入推進製造業結構調整	<ul style="list-style-type: none"> ■ 持續推進企業技術改造 ■ 穩步化解產能過剩矛盾 ■ 促進大中小企業協調發展 ■ 優化製造業發展佈局
8. 積極發展服務型製造和生產性服務業	<ul style="list-style-type: none"> ■ 推動發展服務型製造 ■ 加快生產性服務業發展 ■ 強化服務功能區和公共服務平臺建設
9. 提高製造業國際化發展水準	<ul style="list-style-type: none"> ■ 提高利用外資與國際合作水準 ■ 提升跨國經營能力和國際競爭力 ■ 深化產業國際合作，加快企業走出去

資料來源：溫芳宜（2015）。

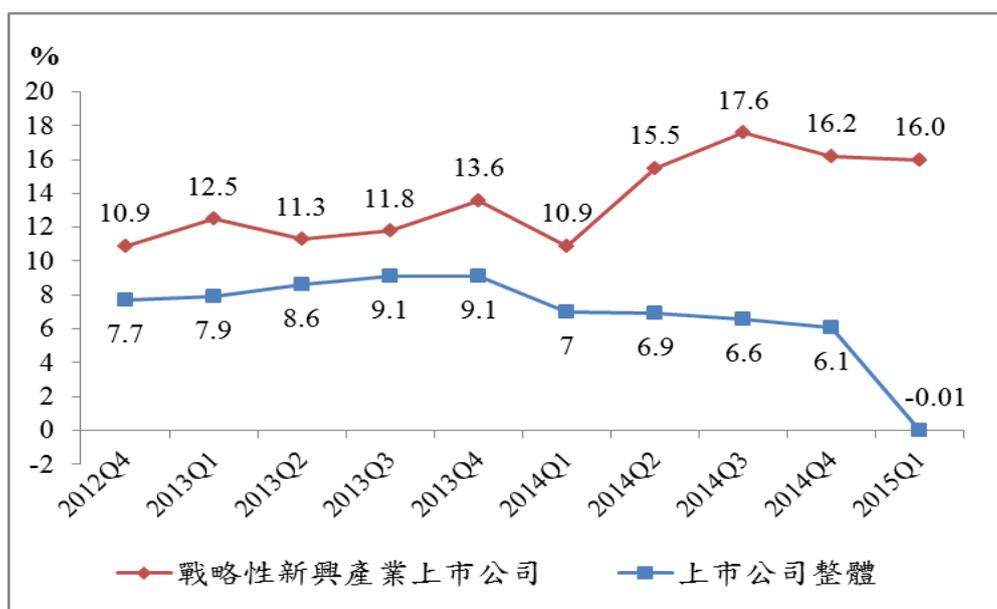
三、「十三五」與「十二五」時期之產業政策比較

（一）「十二五規劃」戰略性新興產業之目前發展

中國大陸在「十二五」期間的產業政策，以《十二五規劃綱要》提出的節能環保產業、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，以及新能源汽車產業等「七大戰略性新興產業」作為政策重點。關於上述七大戰略

性新興產業發展情況，中國大陸研究統計，2013~2014 年間中國大陸戰略性新興產業增加值占 GDP 比重分別為 7.35% 及 7.64%，2015 年的比重數據則達到 8% 左右，顯示「十二五」期間中國大陸戰略性新興產業之發展，基本上達到政策要求。

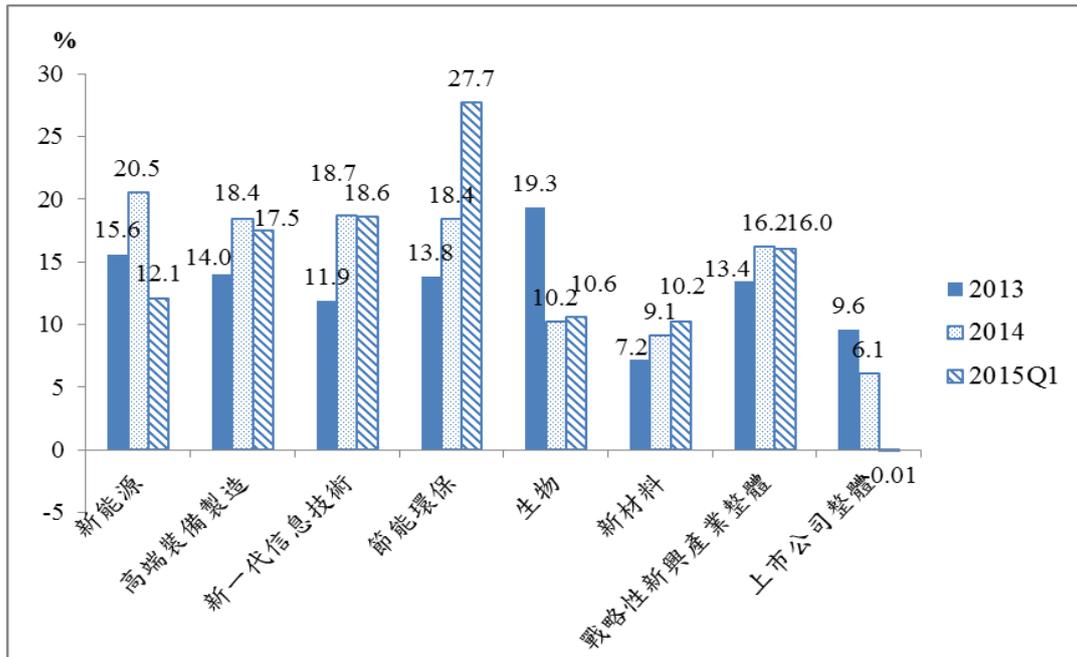
在戰略性新興產業的企業經營方面，「中國戰略性新興產業發展報告（2016）」指出，在中國大陸經濟成長率逐漸下滑的同時，戰略性新興產業相關之企業經營狀況明顯較一般企業為佳。例如：圖 3-7 顯示，中國大陸戰略性新興產業上市公司之營收成長率不僅在 2014 年第 1 季之前高於整體上市公司，且當整體上市公司營收表現在 2014 年逐漸下滑之際，戰略性新興產業上市公司營收成長率仍繼續保持上升，直到 2014 年第 3 季仍大致維持在 16% 的營收成長水準。



資料來源：中國戰略性新興產業發展報告（2016）。

圖 3-7 「十二五」戰略性新興產業之營收成長率變化

若將戰略性新興產業進行分類，則高端裝備製造、新一代信息技術、節能環保，以及新材料產業的營收成長率在 2013 年至 2015 年第 1 季間逐漸增加，其中又以節能環保領域為最，2015 年第 1 季的營收成長率甚至達到 27.7%（圖 3-8）。



資料來源：中國戰略性新興產業發展報告（2016）。

圖 3-8 不同類別之戰略性新興產業營收成長率比較

除了數據統計之外，中國大陸工業和信息化部也在 2016 年的工業和信息化藍皮書中，針對「十二五規劃」七大戰略性新興產業中的相對優勢子行業及其代表企業或品牌進行綜整。以新一代信息技術為例，中國大陸的華為、小米、聯想、OPPO 等，目前已在全球具有相當的品牌能見度。另外，京東方、中芯國際也分別為液晶螢幕以及積體電路晶圓代工的代表企業（表 3-6）。

表 3-6 「十二五」戰略性新興產業之相對優勢子行業及其代表企業或品牌

產業	相對優勢子行業	代表企業/品牌
節能環保	環境保護與污染治理服務	北京國電龍源、中電投遠達、福建龍淨環保、大唐科技產業集團
	用能系統優化、節能管理與服務	中節能工業節能有限公司
新一代信息技術	新一代移動終端(智能手機)	華為、小米、聯想、TCL、OPPO、BKK/VIVO、中興
	通信設備	華為
	新型平板顯示	京東方
	集成電路	中芯國際
生物	基因測序	華大基因研究院、北京基因研究所
	生物醫藥	中國生物技術股份有限公司
	現代中藥	中國中藥、廣藥集團、天士力、雲南白藥、同仁堂
	醫療設備	深圳邁瑞、深圳新產業、東軟醫療
高端裝備製造	軌道交通	中國中車
	海洋工程裝備	中集集團
	工業機器人	瀋陽新松機器人
	高檔數控系統	廣州數控、華中數控、瀋陽機床
新能源	光伏	英利、天合、阿斯特、晶科、晶奧、昱暉
	風電	金風科技
	核電	中國一重
新材料	稀土功能材料	中科三環
	非金屬材料製造	中材集團
	碳纖維及其複合材料	中復神鷹
新能源汽車	新能源汽車產品	比亞迪、康迪、奇瑞、眾泰、北汽
	鋰離子動力電池	比亞迪、天津力神

資料來源：工業和信息化藍皮書（2015-2016）。

（二）《中國製造 2025》短暫的政策思維轉變

雖然中國大陸官方研究成果對於「七大戰略性新興產業」之發展持肯定看法，然而此一產業政策在執行過程中仍受到不少批評。其中一項即是，在中央政府發展戰略性新興產業的政策主軸之下，地方政府與業者藉此提出多項以戰略性新興產業為名的發展項目，惟項目之執行內容可能過於相似，且未達到政策對於高階技術的要求，因而形成地方重複投資、造成產能過剩的後果。

「工業和信息化藍皮書（2015-2016）」指出，中國大陸部分地方產業發展存在「重規模、輕效益、重數量、輕質量」之問題，而地方政府為追求招商引資，可能提出不合理的優惠政策，使得部份新興產業領域出現重複投資建設，造成區域間的同質競爭。

在戰略性新興產業執行方式受到批評討論的情況下，中國大陸產業政策執行方式應有所轉變的聲浪開始出現。《中國製造 2025》於 2015 年 5 月公布後，有學者提出，中國大陸的產業政策未來將以原則性、方向性的方式針對整體產業發展進行規劃，而不再按照過去「針對特定產業扶持」的模式制定產業政策。另外，美國戰略與國際研究中心（Center for Strategic and International Studies, CSIS）指出，過去的戰略性新興產業政策誤解了中國大陸產業發展的核心需求，而根據《中國製造 2025》，CSIS 判斷市場機制在中國大陸產業發展中將扮演更為重要之角色。

（三）「十三五規劃」最終仍回歸國家引導的產業發展思維

雖然《中國製造 2025》對於中國大陸產業發展提出全方面規劃，使得專家學者認為中國大陸產業政策的執行方式將有所轉變，將以原則性的指導逐漸取代過去針對特定產業進行扶持的作法。然而，《十三五規劃綱要》公布後，卻可發現文件中為「十三五」時期提出的重要產業，較《中國製造 2025》的十大重點產業更多。以下將「十三五規劃」、「十二五規劃」以及《中國製造 2025》進行比較：

首先，「十二五」時期的「戰略性新興產業」一詞，不僅在《十三五規劃綱要》中再次提及，並且於政策文件中拆解為「新興產業」與「戰略性產業」兩類；此外，《十三五規劃綱要》再度針對戰略性新興產業未來五年的發展設定目標，將 2020 年戰略性新興產業增加值占 GDP 比重設定為 15%。而綜觀《十三五規劃

綱要》全文，可發現中國大陸官方以設定「戰略性新興產業」或「工程」的方式，再次提出多項產業重點。顯示中國大陸產業政策目前仍然無法脫離針對「特定產業」進行扶持的產業發展模式。在此將中國大陸「十三五」期間政策較為關注之產業整理如表 3-7。

其次，將《中國製造 2025》中的十大重點產業與《十三五規劃綱要》提及之重點產業進行對比，可發現「新一代資訊技術產業」為中國大陸十三五時期最為重視之項目。此一產業列於《中國製造 2025》十大重點產業之首、同時也列為「十三五」期間的「新興產業」與「戰略產業」，更被列於「十三五規劃」的「戰略性新興產業發展行動」當中。另外，《十三五規劃綱要》將互聯網相關政策單篇列出進行論述，顯見資訊科技產業對於「十三五」期間中國大陸產業發展之重要性。

再者，除了資訊產業之外，高端裝備也是「十三五」時期中國大陸重要的產業發展項目。由表 3-7 可知，《中國製造 2025》十大重點產業當中有 5 項屬於「十三五規劃」的「高端裝備創新發展工程」，另外，《十三五規劃綱要》將高端裝備及機器人產業同時列為「十三五」時期的「新興產業」。

最後，與「十二五規劃」相比，新一代資訊技術、高端裝備製造、新能源汽車、生物及新材料產業對於中國大陸產業發展之重要性由「十二五」延續至「十三五」。另外，新能源產業在「十二五」時期的產業政策規劃中，是以核能、風能、太陽能發電以及生物質能為發展重點，雖然勉強可對應《中國製造 2025》十大重點領域中的「電力裝備」產業。惟「工業和信息化藍皮書（2015-2016）」指出，太陽能光伏行業在「十三五」期間將進入整合調整，此或為「十三五規劃」對於新能源產業著墨不深的原由。

表 3-7 「十三五」時期中國大陸政策關注之產業內涵

政策關注之工程/產業	產業內涵
<p>十大重點產業 (中國製造 2025)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 新一代資訊技術產業 2. 高檔數控機床和機器人 3. 航空航太裝備 4. 海洋工程裝備及高技術船舶 5. 先進軌道交通裝備 6. 節能與新能源汽車 7. 電力裝備 8. 農機裝備 9. 新材料 10. 生物醫藥及高性能醫療器械
<p>高端裝備創新發展工程 (十三五規劃第五篇專欄 7)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 航空航天裝備 2. 海洋工程裝備及高技術船舶 3. 先進軌道交通裝備 4. 高檔數控機床 5. 機器人裝備 6. 現代農機裝備 7. 高性能醫療器械 8. 先進化工成套裝備
<p>新興產業 (十三五規劃第五篇第 23 章)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 新一代資訊技術、新能源汽車、生物技術、綠色低碳、高端裝備與材料、數字創意等領域 ◇ 先進半導體、機器人、增材製造、智慧系統、新一代航空裝備、空間技術綜合服務系統、智慧交通、精準醫療、高效儲能與分散式能源系統、智慧材料、高效節能環保、虛擬實境與互動影視
<p>戰略性產業 (十三五規劃第五篇第 23 章)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 空天海洋、資訊網路、生命科學、核技術
<p>戰略性新興產業發展行動 (十三五規劃第五篇專欄 8)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 新一代資訊技術創新 ◇ 生物產業倍增 ◇ 空間資訊智能感知 ◇ 儲能與分布式能源 ◇ 高端材料 ◇ 新能源汽車
<p>服務業領域 (十三五規劃第五篇第 24 章)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 生產性服務業：發展工業設計和創意、工程諮詢、商務諮詢、法律會計、現代保險、信用評級、售後服務、檢驗檢測認證、人力資源服務等；大力發展協力廠商物流和綠色物流、冷鏈物流、城鄉配送 ◇ 生活性服務業：加快教育培訓、健康養老、文化娛樂、體育健身等領域；積極發展家庭服務業

政策關注之工程/產業	產業內涵
	◇ 市場准入與社會資本參與：加快開放電力、民航、鐵路、石油、天然氣、郵政、市政公用等行業的競爭性業務。擴大金融、教育、醫療、文化、互聯網、商貿物流等領域開放。完善各類社會資本公平參與醫療、教育、托幼、養老、體育等領域發展的政策
信息化(資訊化)重大工程 (十三五規劃第六篇專欄9)	◇ 寬帶(寬頻)中國 ◇ 物聯網應用推廣 ◇ 雲計算創新發展 ◇ 「互聯網+」行動 ◇ 大數據應用 ◇ 國家政務信息化 ◇ 電子商務 ◇ 網路安全保障

資料來源：《十三五規劃綱要》。

貳、產業供應鏈在地化議題以及國家對於產業發展的介入

一、產業供應鏈在地化議題 - 以半導體產業紅色供應鏈為例

(一) 中國大陸國家政策對於半導體產業之扶持

紅色供應鏈一詞最早始於 2013 年 9 月英國金融時報(financial times)報導，指稱中國大陸企業(例如 GoerTek 歌爾聲學、德賽電池、新旺達等)陸續加入蘋果供應鏈，顯示中國大陸企業已由過去廉價勞動力供應者進行技術提升，進而可能威脅到原先在供應鏈中扮演重要角色的台、日、韓企業的地位。

根據國際半導體產業協會 (Semiconductor Equipment and Materials International, SEMI) 之統計，2013 年中國大陸產出 14.5 億台手機以及 2.73 億台筆電與平板電腦，產量分別占全球產出的 81.1% 以及 70% (SEMI, 2016)。以中國大陸自有品牌的全球市占率而言，則聯想 (Lenovo) 筆記型電腦市占率約為 20%；白牌平板電腦市占率也已超過 30% (MIC, 2015)。中國大陸作為全球手機、液晶電視、平板電腦、數位相機等產品的主要生產者，在 IC 產業佔

有不容忽視的地位，且對於晶片具有高度需求。然而，中國大陸半導體產業目前仍未完全掌握關鍵技術，因而在 2013 年仍有高達 80% 之晶片仰賴進口。此一關鍵技術自主議題，亦為中國大陸「十三五」期間亟欲解決之產業問題。根據《中國製造 2025》，中國大陸希望在 2020 年及 2025 年分別達到 40% 及 70% 的核心基礎零部件、關鍵基礎材料自主保障。

為扶植中國大陸半導體產業發展，中國大陸在 2014 年 6 月公布《國家集成電路產業發展推進綱要》，指出中國大陸集成電路(積體電路)產業發展目標為：2015 年集成電路產業銷售收入超過 3500 億元人民幣；2020 年全行業銷售收入平均年成長率超過 20%。上述綱要並針對 IC 設計、生產、封測、關鍵設備與材料的未來 5 年發展目標提出設定，如表 3-8 所示。

表 3-8 中國大陸《國家積體電路產業發展推進綱要》對其半導體產業未來 5 年之目標設定

	2015 年	2020 年
銷售收入	超過 3500 億元人民幣	全行業年均成長率超過 20%
IC 設計	移動智慧終端機、網路通信等部分重點領域積體電路設計技術接近國際一流水準	移動智慧終端機、網路通信、雲計算、物聯網、大資料等重點領域積體電路設計技術達到國際領先水準
生產	32/28 奈米 (nm) 製造實現規模量產	16/14nm 製造實現規模量產
封裝	中高端封裝測試銷售收入占封裝測試業總收入比例達到 30% 以上	封裝測試技術達到國際領先水準
關鍵設備與材料	65-45nm 關鍵設備和 12 英寸矽片等關鍵材料在生產線上得到應用	關鍵裝備和材料進入國際採購體系

資料來源：《國家集成電路產業發展推進綱要》；SEMI (challenges and opportunities for china in the semiconductor industry)

另外，中國大陸於 2014 年 9 月成立「國家積體電路發展基金（簡稱大基金）」，重點支援積體電路等產業發展。該基金發起企業包括國開金融、中國煙草總公司、北京亦莊國際投資發展、

中國移動、上海國盛集團、中國電子科技集團、北京紫光通信科技集團，以及華芯投資管理等。初期資金規模約為 1,200 億元人民幣，目標規模約 6 千億人民幣。此投資基金的投資標的，主要是以股權投資等形式，投資積體電路晶片製造，並兼顧晶片設計、封裝測試、設備和材料等產業。根據 SEMI (2016)，中國大陸國家積體電路發展基金至 2015 年第 1 季募資已達 1,400 億人民幣。在此一國家基金的支持下，中國大陸積體電路產業已形成紫光、中芯國際和長電科技三大龍頭企業，分別主攻 IC 設計、製造及封測產業（韓曉敏，2016）。

（二）中國大陸近期與「大基金」有關之企業整併及對外併購

在「大基金」的支持下，中國大陸不僅在國內積極進行半導體產業之整併，且前述紫光、中芯國際及長電科技等三大企業也積極進行對外併購，希望快速獲得產業關鍵技術。近期與中國大陸「國家積體電路發展基金」有關之企業整併以及對外併購事件，如表 3-9 所示。

中國大陸半導體產業之對外投資或併購涵蓋 IC 設計、封裝測試、IC 製造、晶片技術、記憶體製造等多個面向，符合其建構「全產業鏈」之企圖心。然而，由於國際企業或政府亦意識到中國大陸半導體產業快速向外併購之意圖，因此中國大陸半導體產業的對外併購並不全然順利。例如，2015 年 7 月傳出紫光將以 230 億美元收購美國美光科技(Micron)，但未獲美光回應。而後，紫光再度於 2015 年 9 月提出以 38 億美元收購美國 Western Digital (WD)，惟此案在美國外資審議委員會（The Committee of Foreign Investment in the United States, CFIUS）進入調查後，紫光於 2016 年 2 月公告放棄入股 WD。而在此同時，紫光於 2015 年底提出擬自建 DRAM 廠的想法。

表 3-9 近期與「大基金」有關之中國大陸企業整併及對外併購事件

領域	企業整併及併購事件
IC 設計	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 2013 年 12 月~2014 年 7 月，紫光收購展訊、銳迪科 ◇ 2014 年 8 月，上海浦東科技投資公司收購瀾起科技；北京清芯華創投資對 OmniVision 提出收購邀約 ◇ 2015 年 6 月，武岳峰資本以 6 億 4000 萬美元收購 ISSI。
封裝測試	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 2013 年 12 月，德州儀器收購聯合科技在成都的設備。 ◇ 2014 年 8 月，中芯與長電科技在江陰合資建立 12 吋晶圓凸塊與晶圓測試廠。 ◇ 2014 年 9 月，蘇州晶方半導體科技公司收購智瑞達 ◇ 2014 年 11 月，長電科技宣布收購星科金朋；華天科技收購 FlipChip International ◇ 2015 年 10 月，南通富士通微電子(通富微電)提出擬收購 AMD 旗下兩家子公司，2016 年 5 月，通富微電宣布交易完成。 ◇ 2015 年，紫光集團表達欲入股臺灣封測企業南茂、力成及矽品。2016 年 4 月，矽品表示將暫停接受紫光出資；至於紫光入股南茂及力成兩案則仍待投審會審核。
IC 製造、晶片技術	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 2015 年 6 月，中芯、華為、比利時微電子研究中心(IMEC)及高通，共同投資成立中芯國際集成電路新技術研發公司，合資發展 14nm 晶片技術。中芯進階科技研發部門希望在 2020 年以前開始生產 14nm 晶片。 ◇ 2015 年 9 月，中芯國際、國家集成電路產業投資基金股份有限公司和高通旗下子公司宣布達成向中芯長電半導體有限公司投資之意向並簽署不具有法律約束力的投資意向書，以幫助中芯長電加快中國第一條 12 吋晶圓凸塊(bumping)生產線。
記憶體製造	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 2015 年 7 月傳出紫光將以 230 億美元收購美國美光科技(Micron)，但未獲回應。 ◇ 2015 年 9 月紫光提出擬以 38 億美元收購美國 Western Digital (WD)，惟此案在美國 CFIUS 進入調查後，紫光於 2016 年 2 月公告放棄入股 WD。 ◇ 2015 年底，紫光提出擬自建 DRAM 廠 ◇ 2016 年 3 月，武漢新芯獲得大基金支持，開始十二吋 DRAM 廠建廠動工。

資料來源：本研究綜合 SEMI (2016)，韓曉敏(2016)以及網路新聞整理。

中國大陸以「國家積體電路發展基金」介入半導體產業發展，針對積體電路設計、設備、製造、封測等提供完整產業鏈扶持，以快速促成中國大陸企業與國際企業的合作或合併，目前看來成

效斐然，亦對原先在產業鏈中佔有重要地位的臺灣及日、韓等業者形成威脅。根據《十三五規劃綱要》，中國大陸將設立國家戰略性產業發展基金，重點支持新興產業領域初創期創新型企業。目前中國大陸運用國家基金扶持產業發展的作法雖僅見於半導體產業，然而此種國家基金扶持方式未來是否運用於其他重點產業，值得注意。在此提出的是，在「十三五」智能製造策略中扮演重要角色的機器人產業，目前雖然未見中國大陸官方建構國家產業投資基金給予支援，然而根據 2013 年公布的《關於推進工業機器人產業發展的指導意見》，該產業就長期發展而言，也將朝「全產業鏈」的方向推進發展，值得我國留意。

二、中國大陸政府對於產業發展之介入

由上述中國大陸對於半導體產業的支援政策，可延伸針對中國大陸政府對於產業發展的介入議題進行探討。

若將工業及服務業的政府介入程度分別討論，則大致而言，中國大陸政府對於服務業干預較深，至於對工業或製造業的政策干預程度，則受到國企改革及市場開放影響，近年來已大幅下降。

表 3-10 以國家資本占各行業實收資本之比重，表達中國大陸國家資本對於該產業的介入程度。結果發現，就工業整體而言，國家資本占比已由 2000 年的 42% 下降至 2014 年的 21%。在分項行業中，國有企業在能源、礦產等相關產業雖然仍扮演重要角色，然而在其他製造業中，國家資本之角色已大幅下降。例如在 2000 年，中國大陸食品製造業、紡織業以及非金屬礦物製品業之國家資本占該產業實收資本比重分別達到 34%、27% 及 30%，然而在 2014 年，上述三項產業之國家資本比重已下降至 3%、2%，以及 9%。

表 3-10 中國大陸工業整體及各行業國家資本比重變化

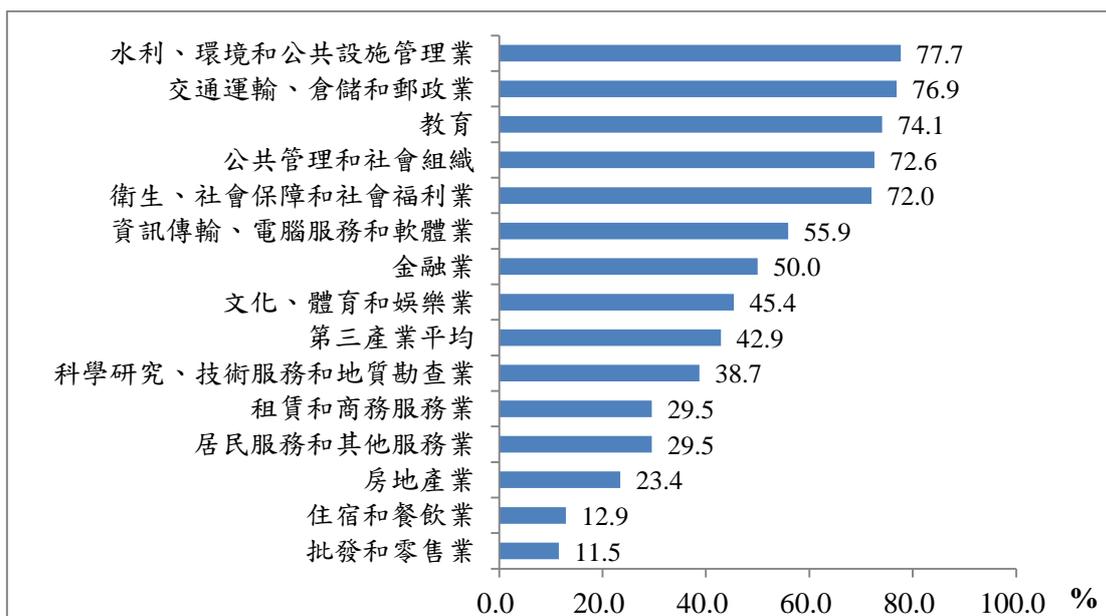
2000 年		2014 年	
行業	國家資本比重	行業	國家資本比重
總計	42%	總計	21%
採礦業		採礦業	
煤炭采選業	86%	煤炭開採和洗選業	40%
石油和天然氣開採業	86%	石油和天然氣開採業	76%
黑色金屬礦采選業	83%	黑色金屬礦采選業	40%
有色金屬礦采選業	59%	有色金屬礦采選業	22%
非金屬礦采選業	65%	非金屬礦采選業	16%
木材及竹材采運業	97%	開採輔助活動	52%
		其他採礦業	1%
製造業		製造業	
食品加工業	34%	農副食品加工業	3%
食品製造業	21%	食品製造業	3%
飲料製造業	33%	酒、飲料和精製茶製造業	12%
煙草加工業	95%	煙草製品業	34%
紡織業	27%	紡織業	2%
服裝及其他纖維製品製造業	8%	紡織服裝、服飾業	1%
皮革、毛皮、羽絨及其製品業	8%	皮革、毛皮、羽毛及其製品和製鞋業	0%
木材加工及竹、藤、棕、草製品業	22%	木材加工和木、竹、藤、棕、草製品業	2%
傢俱製造業	10%	傢俱製造業	1%
造紙及紙製品業	27%	造紙和紙製品業	6%
印刷業·記錄媒介的複製	38%	印刷和記錄媒介複製業	10%
文教體育用品製造業	6%	文教、工美、體育和娛樂用品製造業	2%
石油加工及煉焦業	35%	石油加工、煉焦和核燃料加工業	40%
化學原料及化學製品製造業	43%	化學原料和化學製品製造業	14%
醫藥製造業	28%	醫藥製造業	5%
化學纖維製造業	36%	化學纖維製造業	4%
橡膠製品業	29%	橡膠和塑膠製品業	3%
塑膠製品業	11%		
非金屬礦物製品業	30%	非金屬礦物製品業	9%
黑色金屬冶煉及壓延加工業	73%	黑色金屬冶煉和壓延加工業	22%
有色金屬冶煉及壓延加工業	46%	有色金屬冶煉和壓延加工業	24%
金屬製品業	14%	金屬製品業	8%
普通機械製造業	32%	通用設備製造業	8%
專用設備製造業	39%	專用設備製造業	11%
交通運輸設備製造業	36%	汽車製造業	14%
		鐵路、船舶、航空航太和其他運輸設備製造業	37%

2000 年		2014 年	
行業	國家資本比重	行業	國家資本比重
電氣機械及器材製造業	17%	電氣機械和器材製造業	5%
電子及通信設備製造業	19%	電腦、通信和其他電子設備製造業	8%
儀器儀錶及文化、辦公用機械製造業	23%	儀器儀錶製造業	9%
		其他製造業	17%
		廢棄資源綜合利用業	4%
		金屬製品、機械和設備修理業	45%
電力、熱力、燃氣及水生產和供應業		電力、熱力、燃氣及水生產和供應業	
電力、蒸汽、熱水的生產和供應業	50%	電力、熱力生產和供應業	59%
煤氣生產和供應業	93%	燃氣生產和供應業	27%
自來水的生產和供應業	87%	水的生產和供應業	60%

資料來源：「中國工業經濟統計年鑑」，本研究計算。

就服務業而言，由於仍有領域未開放民營資本進入，因此國家介入程度仍高。以服務業固定資產投資中國有控股的占比來看，目前中國大陸國家投資占整體服務業固定資產投資比重達到42.9%，對比製造業固定資產投資當中國有控股占比僅9.8%，高出許多。此外，就分項行業而言，水利環境和公共設施管理業、交通運輸倉儲業、教育、公共管理和社會組織、衛生、社會保障和社會福利等行業，國有控股占固定資產投資之比重高達七成以上，顯示中國大陸政府對於服務業介入程度很高（圖3-9）。

然而，由「十三五規劃」的文件看來，中國大陸官方對於工業、服務業發展中的政府介入或干預作為，可能有所變化。在服務業方面，為了加速服務業發展及提升服務業經營效率，目前政策偏向引導外資及社會資本投向服務業。因此，《十三五規劃綱要》指出，對於服務業將開放市場准入並鼓勵社會資本參與，包括：加快開放電力、民航、鐵路、石油、天然氣、郵政、市政公用等行業的競爭性業務；擴大金融、教育、醫療、文化、互聯網、商貿物流等領域開放；另外，將完善各類社會資本公平參與醫療、教育、托幼、養老、體育等領域發展的政策。



資料來源：Rutkowski (2015)。

圖 3-9 國家資本占服務業固定資產投資之比重

在工業方面，除了採礦及水電供應之外，中國大陸國有資本對於製造業發展的重要性早已大幅降低。然而「十三五」期間，為了推進中國大陸由製造大國轉變為製造強國，並提升重要產業關鍵技術之自主性，中國大陸只能靠國家力量扶持特定產業，以協助龍頭企業與國際企業競爭，提升中國大陸企業在產業鏈中之地位。

以半導體產業為例，《國家積體電路產業發展推進綱要》指出其主要任務在於「著力發展積體電路設計業」、「加速發展積體電路製造業」、「提升先進封裝測試業發展水準」以及「突破積體電路關鍵裝備和材料」，顯示中國大陸政府對於半導體產業供應鏈之關注及扶持，主要集中於上游的 IC 設計與製造以及下游的封裝測試領域。而根據統計，截至 2015 年 12 月，中國大陸國家積體電路產業投資基金對於積體電路製造、設計、封裝測試、裝備、材料等各環節承諾投資總額之比重，分別為 45%、38%、11%、3% 以及 3%。⁶ 顯示中國大陸半導體供應鏈中，目前以積體

⁶ 數據取自「國家集成電路產業投資基金投向哪兒」，中國經濟導報，2016 年 4 月 1 日。中國經濟導報由中國大陸國家發展改革委員會主管，應可視為官方數據。此一報導內容來自於中國大陸國家積體電路產業投資基金股份有限公司丁文武總經理在「2016 中國半導體市場年會暨第五屆中國

電路製造及設計受到國家介入的程度最深。此一運用國家基金扶持產業發展的做法，也印證了對於部分重要產業而言，國家力量介入之程度在「十三五」期間將逐漸加深的情況。

事實上，關於何種產業應該逐漸開放民間資本加入市場並進行國有企業混合所有制改革，或者是國家資本對於何種產業應該加深介入，中國大陸已於2015年公布的《國務院關於國有企業發展混合所有制經濟的意見》提出政策原則。

《意見》指出：（1）針對主要業務處於充分競爭行業和領域的商業類國有企業，將穩妥推進混合所有制改革，以提高經濟效益和創新商業模式為導向，運用整體上市等方式積極引入其他國有資本或各類非國有資本實現股權多元化，使國有資本出資人和各類非國有資本出資人以股東身份履行權利和職責，使混合所有制企業成為真正的市場主體。（2）針對主要業務處於關係國家安全、國民經濟命脈的重要行業和關鍵領域、主要承擔重大專項任務的商業類國有企業，中國大陸將保持國有資本控股地位，但支持非國有資本參股。（3）引導公益類國有企業規範開展混合所有制改革。在水電氣熱、公共交通、公共設施等提供公共產品和服務的行業和領域，根據不同業務特點分類指導。通過購買服務、特許經營、委託代理等方式，鼓勵非國有企業參與經營。

另外，在鼓勵國有資本入股非國有企業的面向上，《意見》指出：在公共服務、高新技術、生態環境保護和戰略性產業等重點領域，將以市場選擇為前提，以資本為紐帶，充分發揮國有資本投資、運營公司的資本運作平臺作用，對發展潛力大、成長性強的非國有企業進行股權投資。在入股方法上，鼓勵國有企業通過投資入股、聯合投資、併購重組等方式，與非國有企業股權融合，發展混合所有制經濟。此外亦支援國有資本與非國有資本共

同設立股權投資基金，參與企業改制重組。關於各產業領域之國有企業混合所有制改革原則，如表 3-11 所示。

表 3-11 各產業領域之國有企業混和所有制改革方式

領域別		混和所有制改革進行方式
主要業務處於充分競爭行業和領域的商業類國有企業		穩妥推進混合所有制改革。運用 整體上市 等方式積極引入其他國有資本或各類非國有資本實現股權多元化，使國有資本出資人和各類非國有資本出資人以股東身份履行權利和職責。
主要業務關係到國家安全、國民經濟命脈的重要行業和關鍵領域、主要承擔重大專項任務的商業類國有企業	通信交通 ：重要通信基礎設施、樞紐型交通基礎設施、重要江河流域控制性水利水電航電樞紐、跨流域調水工程	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 實行國有獨資或控股。 ✓ 允許符合條件的非國有企業依法通過特許經營、政府購買服務等方式參與建設和運營。
	自然資源 ：重要水資源、森林資源、戰略性礦產資源等開發利用	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 實行國有獨資或絕對控股。 ✓ 在強化環境、品質、安全監管的基礎上，允許非國有資本進入，依法依規有序參與開發經營。
	資源管道或電網 ：江河主幹管道、石油天然氣主幹管網、電網	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 根據不同行業領域特點實行網運分開、主輔分離。 ✓ 除對自然壟斷環節的管網實行國有獨資或絕對控股外，放開競爭性業務，允許非國有資本平等進入。
	基礎科學 ：核電、重要公共技術平臺、氣象測繪水文等基礎資料獲取利用等領域	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 實行國有獨資或絕對控股。 ✓ 支援非國有企業投資參股以及參與特許經營和政府採購。 ✓ 糧食、石油、天然氣等戰略物資國家儲備領域保持國有獨資或控股。
公益類國有企業	國防 ：國防軍工等特殊產業，從事戰略武器裝備科研究生產、關係國家戰略安全和涉及國家核心機密的核軍工能力領域	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 前述領域實行國有獨資或絕對控股。 ✓ 其他軍工領域，分類逐步放寬市場准入，建立競爭性採購體制機制，支援非國有企業參與武器裝備科研究生產、維修服務和競爭性採購。
	水電氣熱、公共交通、公共設施等提供公共產品和服務的行業和領域	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 根據不同業務特點分類指導。 ✓ 通過購買服務、特許經營、委託代理等方式，鼓勵非國有企業參與經營。
國家戰略目標領域	服務國家戰略目標、重要前瞻性戰略性產業、生態環境保護、共用技術平臺等重要行業和關鍵領域	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 加大國有資本投資力度，發揮國有資本引導和帶動作用。 ✓ 鼓勵國有企業透過投資入股、聯合投資、併購重組等方式與非國有企業股權融合。支援國有資本與非國有資本共同設立股權投資基金，參與企業改制重組。

資料來源：《國務院關於國有企業發展混合所有制經濟的意見》。

第三節 「十三五」期間中國大陸產業政策成效及對我國產業之可能影響

本節將根據前述對於中國大陸產業形成背景及產業重要政策議題之探討，針對中國大陸產業政策之可能成效及對我國產業之影響提出討論。在政策成效方面，聚焦「十三五」產業政策關切之創新能力可能提升的程度。在對台影響方面，則探討中國大陸產業創新需求下對臺灣可能產生的人才磁吸效應，以及產業供應鏈在地化發展下對我國產業形成之競爭挑戰。

壹、《十三五規劃》之產業政策成效探討

一、創新驅動指標之達成可能性

《十三五規劃綱要》設定之創新驅動指標包含「研發經費投入強度（研發密度）」、「每萬人發明專利擁有量」、「科技進步貢獻率」，以及「互聯網普及率」等四項。以下將分述各指標達成之可能性。

（一）研發經費投入強度

研發經費投入強度（研發密度）為研發經費內部支出與 GDP 之比值，因此兩者在未來五年的數據變化趨勢，將影響研發經費投入強度之變化結果。基本上，中國大陸及國際學者皆認為中國大陸 GDP 成長率將逐漸趨緩，因此，若研發經費內部支出在未來五年有足夠的成長，或可實現 2020 年研發密度 2.5% 的目標。

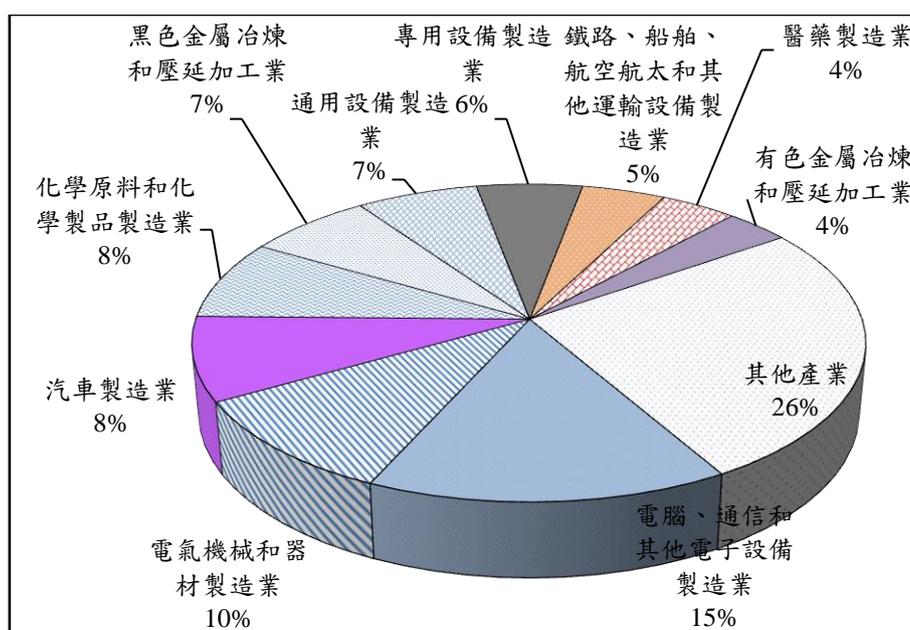
由表 3-12 可知，中國大陸研發經費內部支出目前以企業資金占最大宗，且過去 10 年企業占比逐漸增加，由 2003 年的 60.1% 增加至 2014 年的 75.4%，顯示企業在中國大陸的研發創新工作中占有絕對重要的地位。企業研發投入之領域別，主要集中於電腦、

通信和其他電子設備製造業(15%)，以及電氣機械和器材製造業(10%)。另外，汽車製造業，以及化學原料和化學製品製造業的研發資金投入也較其他行業為高，所占比例為8%（圖 3-10）。

表 3-12 中國大陸研發經費內部支出以及政府、企業等資金來源所占比重

	研發經費內部支出 (億元人民幣)	政府資金 比重	企業資金 比重	國外資金 比重	其他資金 比重
2003	1,539.6	29.9%	60.1%	1.9%	8.0%
2004	1,966.3	26.6%	65.7%	1.3%	6.4%
2005	2,450.0	26.3%	67.0%	0.9%	5.7%
2006	3,003.1	24.7%	69.1%	1.6%	4.6%
2007	3,710.2	24.6%	70.4%	1.3%	3.7%
2008	4,616.0	23.6%	71.7%	1.2%	3.4%
2009	5,802.1	23.4%	71.7%	1.3%	3.5%
2010	7,062.6	24.0%	71.7%	1.3%	3.0%
2011	8,687.0	21.7%	73.9%	1.3%	3.1%
2012	10,298.4	21.6%	74.0%	1.0%	3.4%
2013	11,846.6	21.1%	74.6%	0.9%	3.4%
2014	13,015.6	20.3%	75.4%	0.8%	3.5%

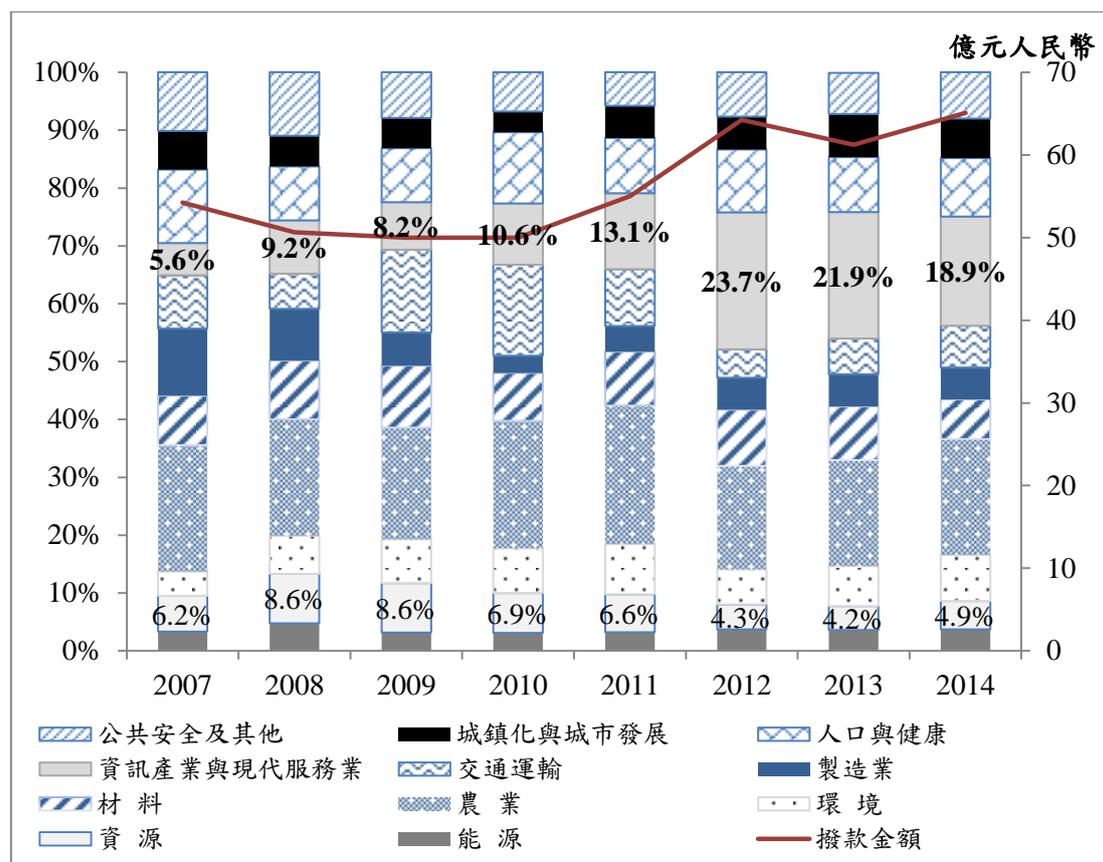
資料來源：中國科技統計年鑑。



資料來源：中國科技統計年鑑。

圖 3-10 規模以上工業企業研發經費內部支出占比 - 行業別

至於國家資金占研發經費內部支出之比重則逐年降低，由2003年的29.9%減少為2014年的20.3%，顯示政府投入在研發經費中雖然佔有一席之地，但重要性已逐漸下降（表3-12）。不過，由國家研發經費支出之領域別，可得知中國大陸政府未來研究發展重點之走向。圖3-11顯示，在2007到2014年間，中國大陸政府對於資訊產業與現代服務業研發之重視程度明顯提升，該項目占中國大陸國家科技支撐計畫/國家科技攻關計畫之中央財政撥款的比重，由2007年的5.6%大幅跳升至2012年的23.7%，而後雖在比重上略有變動，但2014年仍維持在20%左右的水準。由於中國大陸「十三五」期間將以「互聯網+」以及現代服務業做為產業發展重點，因此預估而資訊產業、現代服務業占中國大陸國家科技計畫之比重至少將維持在目前水準甚至更為提升。



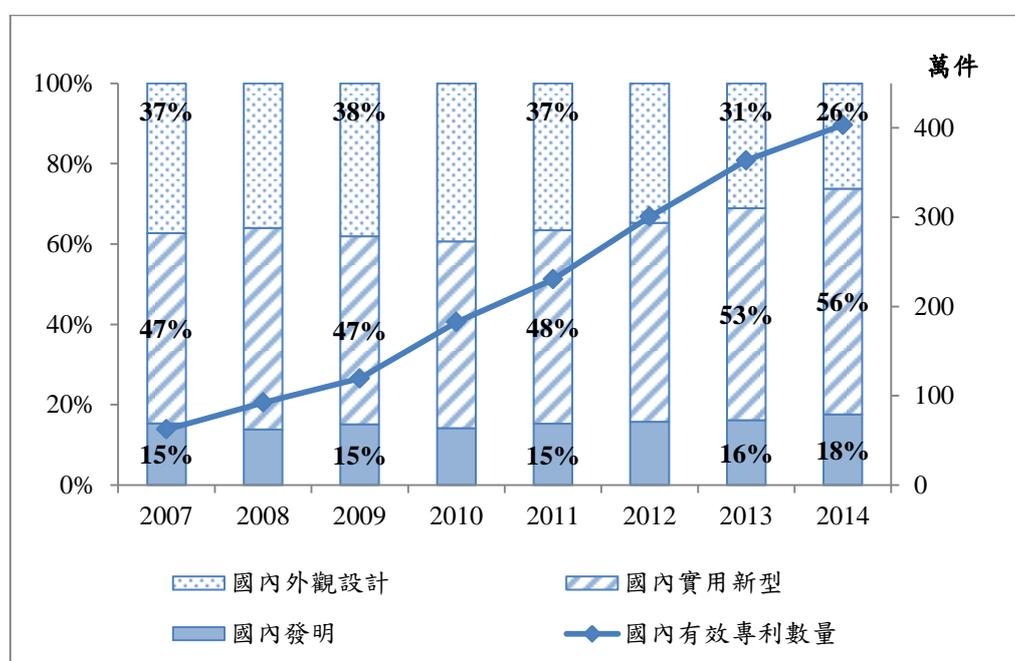
資料來源：中國科技統計年鑑。

圖 3-11 國家科技支撐計畫/國家科技攻關計畫之中央財政撥款項目分類

中國大陸未來是否會更為加強其研發投入經費，盡力促成研發密度提升以達成「十三五規劃」要求之目標？本研究認為答案應為肯定。由於研發經費投入強度在「十二五」期間未達原先預定的政策目標，而中國大陸在「十三五」期間再次將此一指標設定為社會經濟發展的重要目標，因此推斷，中國大陸在「十三五」期間對於研究經費之投入將更為重視。其採取方式一方面可能直接增加政府研發經費之投入，另一方面，由於企業已在中國大陸研發經費的投入中扮演絕對重要的角色，因此中國大陸也可能透過政策方式鼓勵企業增加研發強度。

（二）每萬人發明專利擁有量

在專利發明表現上，「十三五規劃」要求每萬人發明專利擁有量由 2015 年的 6.3 件增加至 2020 年的 12 件。基本上，若將有效專利數量視為創新之成果，則中國大陸近年來創新成果相當亮眼。圖 3-12 顯示，中國大陸國內有效專利數量由 2007 年 62 萬增加到 2014 年超過 400 萬，平均每年增加 48.7 萬件有效專利數。

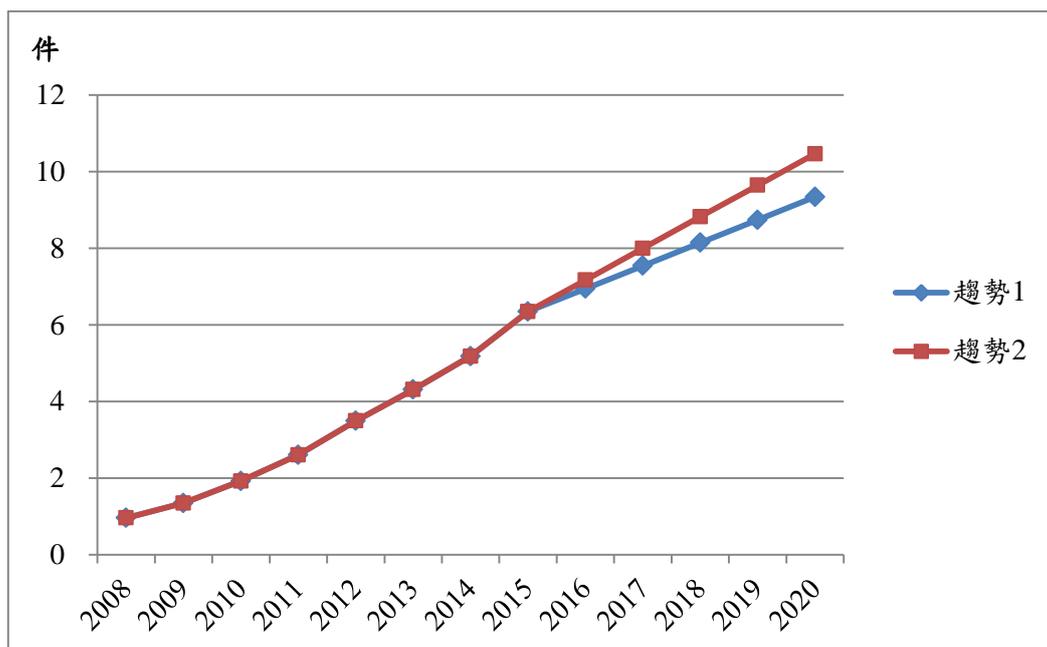


資料來源：中國科技統計年鑑。

圖 3-12 中國大陸國內有效專利數量及不同類型專利之分布

然而若將有效專利數量依「發明」、「實用新型」及「外觀設計」三類加以分類，則中國大陸有效專利以「實用新型」占最大宗，且比重逐漸上升；「外觀設計」類的有效專利居次，且比重正逐漸下滑。至於「發明」類的有效專利則占比最低，但比重近年來微幅增加，由 2011 年的 15% 增加至 2014 年的 18%。就創新成果而言，「實用新型」專利或有助於創新成果的商業應用；然而「發明」專利可能對於產業的長久發展更為重要。由此一角度觀之，則中國大陸需要「發明專利類」的創新，方能協助其由製造大國向製造強國轉變，也因此，「十三五規劃」特別針對「發明」專利提出具體要求。

然而，關於中國大陸「發明」專利擁有量能否在 2020 年達到每萬人 12 件的政策目標，則本研究認為此一指標之達成有其困難度。圖 3-13 為本研究針對 2016 至 2020 年中國大陸每萬人發明專利繪製之可能趨勢線。其中，2016-2020 年中國大陸人口數量來自於聯合國預估數據；趨勢 1 是本研究按 2007 至 2014 年平均每年發明專利成長數量（87,573 件）繪製之趨勢線；趨勢 2 則是按 2011 至 2014 年成長情況（平均每年增加 119,134 件）繪製之趨勢線。由圖中數據可知，即使按照 2011 至 2014 年中國大陸發明專利數量成長速度較快的情況之下，2020 年的每萬人發明專利擁有量也僅有 10.5 件。因此，若要達到 2020 年每萬人 12 件發明專利的政策目標，則「十三五」期間發明專利數量的成長速度勢必須要超過「十二五」後期的成長數據。



資料來源：中國科技統計年鑑。

註：趨勢 1 為本研究按 2007 至 2014 年平均每年發明專利成長數量繪製之趨勢線；
趨勢 2 為本研究按 2011 至 2014 年平均每年發明專利成長數量繪製之趨勢線。

圖 3-13 中國大陸每萬人發明專利擁有量之可能發展趨勢

(三) 科技進步貢獻率

科技進步貢獻率意指科技進步對於經濟成長的貢獻比例，其衡量方式是針對生產函數進行估計，再利用估計之係數結果進行計算。由於生產函數的估計結果因模型設計以及估計方式的不同而可能產生不同結果，因此，較難以評斷中國大陸「十三五」期間要求科技進步貢獻率由 2015 年的 55.3% 增加至 2020 年的 60% 是否合理。然而，要求 2020 年科技進步貢獻率達到 60% 的目標，隱含在 2016 至 2020 年間，科技進步貢獻率平均每年增加 1.1 個百分點。由圖 3-14 可發現，中國大陸科技進步貢獻率在 2011 年後呈現較為趨緩的狀態，在 2010 至 2013 年間，科技進步貢獻率五年平均值的每年增加數值皆小於 1 個百分點，僅 2009-2014 的五年平均值較 2009-2013 的五年平均值增加 1.1 個百分點。若「十三五」期間中國大陸科技進步貢獻率的增加趨勢無法較「十二五」期間提升，則「十三五」期間科技進步貢獻率之達標可能有其難度。



資料來源：中國科技統計年鑑。

圖 3-14 中國大陸科技進步貢獻率變化

(四) 互聯網普及率

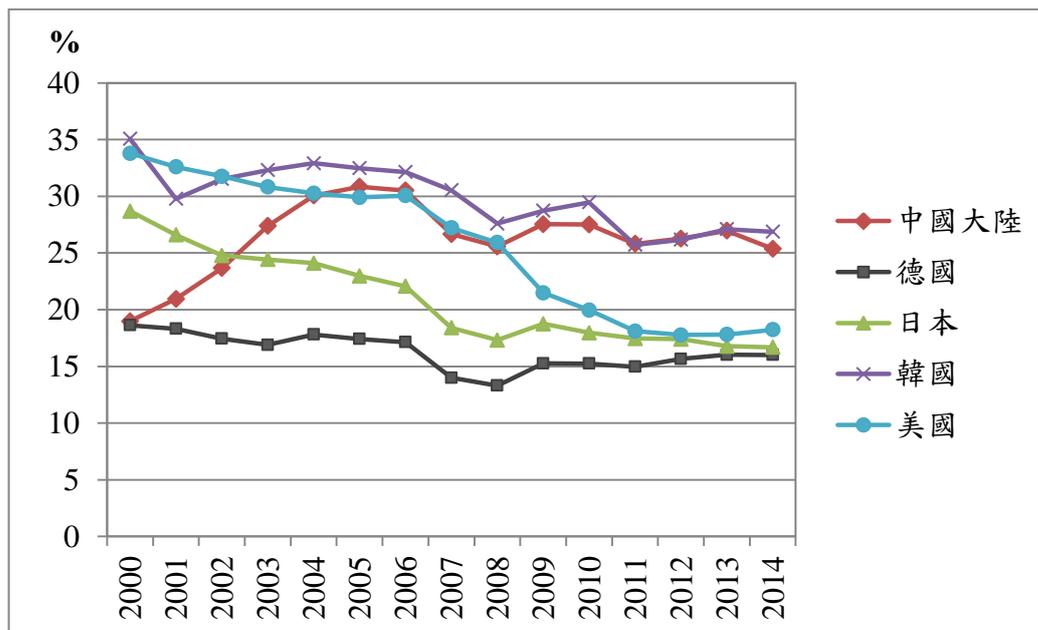
「十三五規劃」要求的互聯網普及率，在固定寬頻家庭普及率方面要求由 2015 年的 40% 增加至 2020 年的 70%；在移動寬頻用戶普及率方面則要求由 57% 增加至 85%。此一要求雖高，然而卻具有高度達成機會。其原因在於互聯網普及率的提升主要依靠政府對於網際網路基礎設施的投入而達成。有鑑於中國大陸「十三五」期間對於資訊科技相當重視，並將其視為「十三五」期間產業及經濟創新之基礎，因此，相信中國大陸在「十三五」期間將積極投入互聯網相關之基礎建設，盡力提高互聯網普及率，以作為後續資訊化與工業化融合發展之根基。

二、產業升級的可能表現

(一) 高技術產業表現

中國大陸產業升級的成果可由高技術產業之表現窺知。近年來，中國大陸高技術產業的對外出口情況引起國際重視，亞洲開發銀行的《亞洲經濟整合報告 2015》指出，中國大陸近年來產業結構有著相當程度的突破，1990 年中國大陸國家總出口當中超過五成為低技術製造業出口；然而 2014 年，中國大陸高技術製造業占整體出口比重，已超過中高技術以及低技術製造業之出口。

圖 3-15 顯示，中國大陸高技術產業占製造業整體出口比重在 2000-2005 年間快速上升，由 19% 上升至 30% 以上。然而自 2007 年起，高技術產業占製造業出口比重略有下滑，惟截至目前為止仍維持在 25% 以上之水準（圖 3-15），且較美、日、德等已開發國家高出許多。



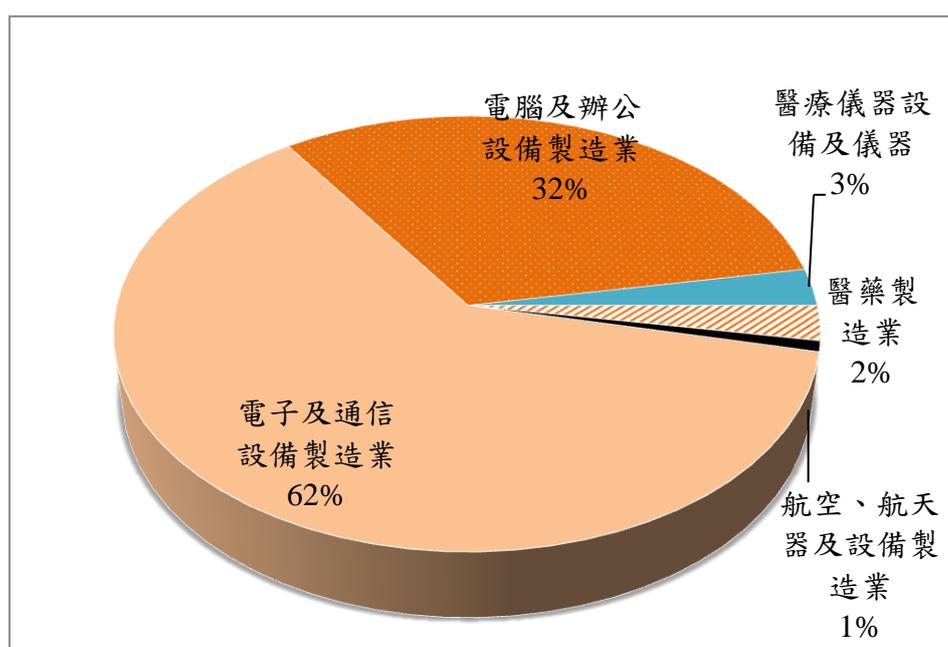
資料來源：2015 中國高技術產業統計年鑑

圖 3-15 中國大陸高技術產業占製造業出口比重及國際比較

然而在解讀中國大陸高技術產業占製造業出口比重數據時，有兩項重點需要注意：一是由於目前統計資料中的出口數據是依據最終商品價值計算的出口毛額數據，而非以附加價值方式計算，因此可能高估中國大陸本身對於出口產品的貢獻。特別是中國大

陸高技術產業的出口交貨值當中，將近 62% 為電子及通信設備製造業，32% 為電腦及辦公室設備製造業，兩者合計比重將近 95%（圖 3-16），而根據 WTO、OECD 等國際機構的計算，中國大陸電腦、電子產業等高技術產業的出口價值有超過 5 成以上為國外階段創造。顯示目前依商品價值計算的貿易統計數值，或許高估了中國大陸高技術產業的實質發展程度。

二是以出口毛額數據計算的高技術產業占比雖然可能高估了中國大陸的高技術產業實質發展程度，然而中國大陸的高技術產業占出口比重在依附加價值計算方式折抵後，可能還是呈現相當高的比重數值（以五成進行粗估，則 25% 的占比變為 12.5%），顯示中國大陸高技術產業在國際貿易中的地位仍然不容小覷。



資料來源：2015 中國高技術產業統計年鑑

圖 3-16 中國大陸高技術產業出口交貨值之產業分布

（二）互聯網對於產業發展的刺激

「十三五」時期另一項值得關注的產業創新，為「互聯網+」對於產業的創新刺激作用。中國大陸的互聯網經濟發展，由於近年來電子商務的快速發展而被國際智庫所重視。麥肯錫全球研究

院 2014 年對全球主要國家的 iGDP 進行估算⁷，發現 2013 年中國大陸的 iGDP 占 GDP 比重為 4.4%，名列全球第 5，高於美國、法國、德國等先進西方國家。此外，在 2013 至 2025 年間，互聯網經濟對中國大陸 GDP 貢獻可能達到 4 兆至 14 兆人民幣，使中國大陸 GDP 成長率增加 0.3 至 1 個百分點。然而該篇報告也指出，中國大陸目前的互聯網發展仍是以消費者為導向，主要由電子商務平臺、網路零售等消費行為所帶動，企業使用互聯網進行營運活動的程度仍低（表 3-13）。

表 3-13 中國大陸及美國之消費者與企業對於互聯網之使用

		中國大陸	美國
消費者	互聯網使用		
	• 用戶	632 百萬人	277 百萬人
	• 普及率	46%	87%
	網路零售		
	• 規模	\$2950 億美元	\$2700 億美元
• 占零售業百分比	7-8%	6%	
消費者	主要電子商務平臺		
	• 商品數量	淘寶/天貓 800 百萬	Ebay 550 百萬
	• 活躍買家	231 百萬	128 百萬
	智能手機普及率 (占手機總裝機量之比例)	54%	69%
	互聯網用戶社交網站普及率，%	60%	73%
企業	雲端應用率，%	21%	55-63%
	中小企業雲端應用率，%	20-25%	72-85%

資料來源：Woetzel et al. (2014)

由表 3-13 可知，中國大陸的互聯網普及率雖然低於美國，然而互聯網用戶為美國的兩倍以上。此外，即使在互聯網普及率遠低於美國的情況下，中國大陸的網路零售規模及其占整體零售業

⁷ 該報告估算之 iGDP（亦即與互聯網相關的 GDP）是以支出法估算而得，包括所有創造或使用互聯網網絡、服務的相關活動，例如：個人在網路上購買資訊硬體、軟體、網路使用、網路購物；政府支出；網路科技的商業投資；與網路相關的商品貿易及服務貿易等。

百分比，甚至是主要電子商務平台之商品及活躍買家數量，表現皆優於美國數據。

然而就企業使用互聯網的情況來看，則中國大陸企業的雲端應用率僅 21%，遠低於美國的 55-63%。顯示中國大陸互聯網經濟的發展目前仍以消費端為主，在企業端的互聯網應用仍屬少數。基本上，中國大陸「十三五規劃」強調的「互聯網+」行動計畫或是資訊化、工業化的「兩化融合」發展，其政策方向皆傾向於互聯網在產業或企業面的創新運用。雖然中國大陸近年來大量的電子商務交易對於相關金流、物流及資訊流發展提供相當程度的助益，並使得電子商務相關之資訊儲存及處理能力快速提升，進一步促進產業創新。然而此一互聯網技術的發展可能集中於少數大型企業，而非在中小企業層面普及。因此在「十三五」期間，如何讓互聯網應用在企業營運層面普及，將是「十三五」期間中國大陸產業政策—特別是兩化融合政策落實之關鍵。

（三）創新與中國大陸產業鏈、價值鏈地位之提升

中國大陸「十三五」時期雖然亟欲透過創新達到產業鏈提升之效果，然而成效如何仍不得而知。然而關於中國大陸如何透過創新以達到全球產業鏈之提升，Woetzel et al. (2016) 研究報告指出，中國大陸企業可透過以下四種創新方式提升其價值鏈地位。一是像華為與聯想科技一般建立全球研發部門。二是善用中國大陸消費市場與研發優勢。三是和全球龍頭企業合作共同開發新市場。四是在人才獲取方面，除了中國大陸本土培育的高等學歷人才之外，曾在海外求學或求職之中國大陸人才也值得重視。

該報告並且針對汽車製造、半導體、醫藥器材以及製藥產業在未來幾年如何透過創新提升產業鏈地位作出評論與建議。

在汽車製造方面，該報告認為，目前中國大陸國有企業大多透過與國際汽車廠商的合資以達到獲取技術之目的，或將工程及設計外包給其他公司。上述方式或可縮短中國大汽車產業的研發時間，然而由於無法實際參與產品設計過程，因此亦無法習得汽車產業關鍵技術之創新方式，無助於企業價值鏈地位之提升。不過，該報告對於中國大陸以電動車作為創新發展之契機給予肯定，認為中國大陸廠商應積極掌握此一商機。惟中國大陸政府可能需要進行政策調整以加速電動車產業創新發展。例如：目前中國大陸對進口電動車收取 25% 的關稅，以及電動車購買補助政策僅限國內生產的電動車等，將使國外電動車無法在中國大陸公平競爭，無法有效刺激市場需求與創新。

在半導體產業方面，該報告建議中國大陸晶片製造商應網羅國內外人才，發展關鍵技術並累積智慧財產，結合並應用最新科技。此外，中國大陸半導體企業需要規劃長程發展目標，找出未來十年可能出現的契機並掌握之。由於全球七成的手機與九成的電腦在中國大陸製造，因此若中國大陸善用技術、規模及廣大內需等優勢，應可提升其在產業價值鏈的地位。

在醫療器材方面，中國大陸的優勢同樣在於市場規模。目前，中國大陸政府正透過醫院設備購買計畫幫助中國大陸廠商掌握其國內市場，此外，公立醫院若購買中國大陸本土製造的醫療設備則可獲得政府補助。除了市場優勢之外，創新對於中國大陸醫療設備廠商之意義在於透過工程技術降低產品設計成本、進而降低醫療設備價格，藉此吸引無法負擔國際品牌醫療設備之醫療機構。

最後，在製藥產業方面，Woetzel et al. (2016) 報告指出，中國大陸製藥產業當中，超過 60% 的藥品為價值較低的學名藥，原廠藥之發展則較為緩慢。原廠藥產業成長緩慢的原因之一在於新藥

物的發明需耗費相當多的時間及經費，此外，由於在藥品管制法規及智慧財產權方面可能遭遇困難，無形之中成為發明新藥物的潛在成本。而政府研究經費並未有效分配、私營企業無法取得足夠資金，公司難以招募所需人才等，都是阻礙製藥產業創新發展之因素所在。目前，中國大陸相關單位正針對如何加速認證並縮短檢核時程進行研議，此外，中國大陸政府提出的「千人計畫」也吸引海外科學家返回中國大陸投入產業界與學界。若中國大陸對於製藥產業能夠投資關鍵技術並提出對產業發展友善之政策，則該報告預估中國大陸原廠藥產業之銷售額將可大幅提升。

貳、中國大陸「十三五」期間產業發展對我國之影響

一、產業轉型升級對於高素質人才之需求將大幅提升，可能對我國人才造成磁吸效應

按照《中國製造 2025》以及十三五規劃的產業政策安排，中國大陸未來的產業發展，一方面要針對現有製造業進行轉型升級，此將涉及製造業的綠色生產、品質安全，以及關鍵技術的自主掌握。另一方面則是對於生產性服務業的發展更為重視，重點產業包括研發設計、科技諮詢、電子商務、互聯網應用等。不論是上述何種發展方向，都有賴高素質人力資源的投入。表 3-14 顯示，目前中國大陸各行業就業人員的教育結構中，金融業以及科學研究和技術服務業，勞動人員教育程度在大專/大學及以上程度之比重已超過五成。然而在資訊傳播、軟體和資訊技術服務業的業別中，大專/大學及以上學歷之就業人員比重卻僅有 32.2%。

根據美國一份對於產業與職缺人才需求的預測報告，在金融服務以及專業及商業服務業的領域中，有 80% 以上的職缺是提供給專科、大學或更高教育程度的勞動人員；資訊服務業領域對於產業人才的教育程度要求更高，有 90% 以上的職缺是提供給具有

專科、大學或更高教育程度的人才。⁸ 將上述美國產業人才需求結果與中國大陸產業人才學歷進行對比或許過於嚴苛，然而透過此一對比仍可反映出中國大陸在資訊相關產業中，高素質人力投入有所不足的情況。

近年來中國大陸的人力素質就教育程度而言雖已有所提升，然而目前仍集中於初、高中階段；具有大專、大學或以上學歷之就業人員還不到 15%。若考量語言、文化等背景，再考量臺灣資訊科技產業發展程度，則由臺灣吸收人才協助產業創新，對中國大陸而言是最為快速的方式。由於中國大陸近年來經濟發展快速，企業對於高階人才提供之薪資已具有國際競爭力。因此，過去幾年中國大陸電子業科技對我國高階主管挖角之新聞時有所聞，而因為人員流動而造成的技術流出問題，也成為各界高度關注之議題。中國大陸未來的產業發展對於互聯網應用、資訊科技與工業之間的融合發展，以及產業技術的研發創新相當重視，因此可預期中國大陸在多項生產性服務業，特別是與資訊、軟體和技術服務相關的業別，對於高素質人力將有更多的需求。在此情況之下，預期對於我國人才的磁吸效應也將更為明顯。

⁸ Carnevale, Smith, and Strohl (2010), "Projections of Jobs and Education Requirements Through 2018." Georgetown University, Center on Education and Workforce.

表 3-14 中國大陸各行業就業人員受教育程度結構

單位：%

受教育程度	就業人員										
		農林漁牧業	採礦業	製造業	電力、熱力、 燃氣及水生 產和供應業	建築業	批發和 零售業	交通運輸、倉 儲和郵政業	住宿和 餐飲業	資訊傳輸、軟 體和資訊技 術服務業	金融業
總計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
未上過學	1.9	4.2	0.3	0.7	0.1	0.8	0.6	0.3	1	0.3	0.1
小學	18.5	35.1	8.1	9.9	4.1	16.6	8.5	7.3	11.1	4.7	2.6
初中	47.9	53.3	48.7	53	24	61.1	46.8	51.6	55.3	37.3	19.1
高中	17.1	6.6	23.6	23.1	32	14	28.5	26.3	24.1	25.6	20.8
大學專科	8.5	0.6	12.6	8.9	24.2	4.9	11.1	9.7	6.2	17.5	27.5
大學本科	5.5	0.14	6.2	4.2	15	2.5	4.3	4.7	2.2	13	27.3
研究生及以上	0.5	0.01	0.3	0.3	0.6	0.1	0.2	0.2	0	1.7	2.6
受教育程度	就業人員										
		房地產業	租賃和商務 服務業	科學研究和 技術服務業	水利、環境和 公共設施管 理業	居民服務、修 理和其他服 務業	教育	衛生和社會 工作	文化、體育和 娛樂業	公共管理、社 會保障和社 會組織	國際組織
總計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
未上過學	1.9	0.4	0.3	0.1	0.9	0.8	0.4	0.3	0.4	0.2	1.6
小學	18.5	7.4	5.4	1.4	15	11.8	2.3	3.2	5.7	3.5	8.7
初中	47.9	28.2	27.6	15.6	36.7	53.8	13	16.3	25.9	13	11.9
高中	17.1	28.5	25.5	21.8	20.5	24	15.8	21.4	25.6	21	52.1
大學專科	8.5	22.2	22.9	23.9	15.6	6.8	28.8	33.7	23.6	31.7	7.3
大學本科	5.5	12.6	16.3	29.3	10.5	2.7	35	22.4	17	28.6	18.5
研究生及以上	0.5	0.6	2.1	7.9	0.8	0.1	4.8	2.7	1.7	2	

資料來源：2014《全國人口和就業統計年鑑》；本研究整理。

二、紅色供應鏈興起將對我國半導體產業形成競爭

（一）產業鏈競爭影響

近來中國大陸半導體產業紅色供應鏈的興起，雖然可說是一國經濟發展走至進口替代階段而產生的現象，然而對我國、甚至是對日、韓半導體廠商而言，仍然形成了強大的競爭壓力。

由政策、市場、資本、技術、人才等五大面向對於中國大陸產業發展進行檢視，可發現中國大陸在前三項目前都佔有優勢。在政策方面，在計畫經濟體制的歷史背景之下，中國大陸一向依賴政策引導產業發展，或可說，企業領導人制定及執行未來企業經營規劃時，基本上依循國家的產業政策方向。因此，觀察中國大陸自改革開放至今的產業發展，一般而言與過去幾個五年計畫/規劃之制定方向相去不遠。在市場方面，中國大陸近年來快速地經濟發展造就了龐大的內需市場。此一龐大的內需市場恰好可提供本國產業或是產品的試驗場域，再以市場消費成果回饋產業，進一步推動產業發展或升級。至於資金方面，則在現今國際經濟景氣低迷的情況下，中國大陸成為全球不可獲缺的資金來源，目前中國大陸已是全球第 3 大對外投資國，而近期國家基金對於特定產業的支援，更使得中國大陸企業發展在資金方面具有其他企業無法相比之優勢。

至於技術與人才兩個面向，則是中國大陸相對弱勢之處。如同本研究在前面章節所提，中國大陸目前是全球手機、筆電及平板電腦的最主要供應商，然而相關產品所需的晶片卻有 80% 仰賴進口。此一關鍵零組件、關鍵技術受制於其他國際廠商的情況，是中國大陸在十三五期間希望扭轉的現象。也因此，在《中國製造 2025》中，提出核心基礎零部件以及關鍵基礎材料在 2020 年及 2025 年分別達到 40% 及 70% 的自主保障目標。

上述目標能否實際達成，本研究在此較難評斷，中國大陸產業自給率亦無官方數據可供參考。惟在此或可利用中國大陸細項產業之營收減去出口數據，作為該產業投入本國產業或市場需求之概算。表 3-15 列出 2009 年及 2014 年中國大陸高技術產業之主營業務收入及出口交貨值並加以計算，用以概估中國大陸高技術產業在這五年間之產能成長，及其留用於國內需求之比重。

表中數據顯示，中國大陸高技術產業整體之主營業務收入在 2009 年至 2014 年間呈現倍數成長，然而絕大部分的高技術產業出口交貨值並未同比例增加，亦即，在中國大陸高技術產業產能倍增的同時，其留用於國內產業或市場需求之比重亦同步上升，隱含中國大陸高技術產業的產能並不僅止於滿足國際市場需求，同時也在逐步支援其國內產業發展。

例如：2014 年電子及通信設備製造業主營業務收入達到 6.76 兆元人民幣，較 2009 年成長 1.37 倍；在此同時，該產業出口交貨值雖然由 1.55 兆元增加至 3.15 兆元人民幣，但成長幅度僅 1.02 倍。若以「留用於國內市場之比重」來解讀數據，則該產業留用國內比重在 2009 年至 2014 年間逐步上升，由 45% 上升至 53%。

觀察表 3-15 之資訊，可知在各項高技術產業當中，以「電子元件製造」以及「其他電子設備製造」留用於中國大陸國內市場比重之成長幅度最高，前者由 46% 增加至 56%，後者則由 55% 增加至 66%。至於「電子真空器件製造」雖然營收及出口金額皆不高，但其留用於國內市場之比重增加幅度最大，由 59% 增加至 88%。

表 3-15 中國大陸高技術產業主營業務收入、出口交貨值及留用於本地產業或市場之比重

	2009 年			2014 年		
	主營業務收入(A) (億元人民幣)	出口交貨值(B) (億元人民幣)	留用於中國大陸本地產業或市場之比重(1-B/A)	主營業務收入(A) (億元人民幣)	出口交貨值(B) (億元人民幣)	留用於中國大陸本地產業或市場之比重(1-B/A)
合 計	59567	29435	51%	127368	50765	60%
醫藥製造業	9087	738	92%	23350	1312	94%
化學藥品製造	4780	493	90%	10518	752	93%
中成藥生產	1943	48	98%	5746	76	99%
生物藥品製造	919	94	90%	2801	235	92%
航空、航天器及設備製造業	1323	203	85%	3028	405	87%
飛機製造	1246	201	84%	2100	252	88%
航天器製造	71	0	100%	221	3	99%
電子及通信設備製造業	28465	15553	45%	67584	31487	53%
通信設備製造	8541	4490	47%	19960	9503	52%
廣播電視設備製造	409	147	64%	1619	553	66%
電子器件製造	6163	4071	34%	14880	9440	37%
電子真空器件製造	384	158	59%	176	22	88%
半導體分立器件製造	522	248	52%	867	438	49%
積體電路製造	1782	1375	23%	2618	1973	25%
電子元件製造	8102	4409	46%	14717	6461	56%
其他電子設備製造	1205	539	55%	4248	1461	66%
電腦及辦公設備製造業	16432	12097	26%	23499	16155	31%
電腦整機製造	9277	6772	27%	13769	9323	32%
電腦週邊設備製造	6074	4708	22%	2775	1917	31%
辦公設備製造	682	440	35%	1239	809	35%
醫療儀器設備及儀器 儀錶製造業	4259	845	80%	9907	1406	86%
醫療儀器設備及器械製造	939	280	70%	2183	476	78%
儀器儀錶製造	3320	565	83%	7724	930	88%

資料來源：2010 及 2015 《中國科技統計年鑑》；本研究整理。

以電腦及電子產業而言，若中國大陸產能留用於其國內之比重越高，則可能對於原先由國外進口之商品或半成品造成排擠效果。此一進口替代策略，將對原先與中國大陸進行垂直分工的國家造成衝擊。此外，目前中國大陸電腦、電子產業之關鍵技術以及關鍵材料雖然仍大量仰賴國外進口，然而近期中國大陸官方正利用政策及資金優勢，以併購、投資或其他政策干預方式，盡力獲取其產業發展所需之關鍵技術。

本章第二節已綜整中國大陸近期與「國家積體電路發展基金」有關之中國大陸對外併購或投資案件，而事實上，除了投資方式之外，中國大陸近期以反壟斷法的方式對於多家高科技產業外商祭出罰則。例如：針對微軟違反中國大陸反壟斷法一案，中國大陸官方禁止政府部門採購微軟產品；至於高通則因為在 4G 專利授權具有領導地位，而被指控收費過高、濫用市場支配地位；另外，還有臺灣多家面板廠商被指控聯合壟斷等。以政策法令並配合其大量市場需求的方式對高科技產業之外商或台商施壓，希望能夠獲得專利授權或與之共同合作。⁹

本研究將國際 IC 領域近年來與中國大陸的合作案例列舉如表 3-16。由表中資訊可知，近年來國際間對於中國大陸紅色供應鏈崛起之事實雖然有所忌憚，面對中國大陸企業大舉對外併購或投資之審核亦十分謹慎，然而在此同時仍加大對中國大陸投資、或與中國大陸相關廠商合作，以融入中國大陸供應鏈。考量到中國大陸近期大舉對外併購，或是國際廠商/台商對中國大陸擴大投資或加強合作之行為，中國大陸關鍵技術或材料的自主供應能力在「十三五」期間確實可能大幅提升。

⁹ 詹文男、郭家蓉暨 MIC 資訊電子產業研究團隊 (2015)，「因應紅色供應鏈崛起之因應策略」，MIC 產業研究報告。

表 3-16 國際 IC 領域近年對於中國大陸的合作案例

IC 領域	國際企業對中國大陸相關投資
IC 設計	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 2014 年 9 月，Intel 投資紫光集團旗下控股公司 9 億人民幣。
封裝測試	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 2013 年 12 月，德州儀器收購聯合科技在成都的設備。 ◇ 2014 年 4 月，韓國封測廠 Nepes 在江蘇的淮安合資晶圓封裝廠。 ◇ 2014 年 11 月，德州儀器宣布在成都建立 300mm 晶圓凸塊廠
IC 製造、晶片技術	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 2015 年初，聯電於廈門投資 12 吋晶圓廠，預計 2016 年底量產。 ◇ 2015 年 6 月，中芯、華為、比利時微電子研究中心(IMEC)及高通，共同投資成立中芯國際集成電路新技術研發公司，合資發展 14nm 晶片技術。中芯進階科技研發部門希望在 2020 年以前開始生產 14nm 晶片。 ◇ 2015 年 9 月，中芯國際、國家集成電路產業投資基金股份有限公司和高通旗下子公司宣布達成向中芯長電半導體有限公司投資之意向並簽署不具有法律約束力的投資意向書，以幫助中芯長電加快中國第一條 12 吋晶圓凸塊(bumping)生產線。 ◇ 2015 年 10 月，力晶與安徽合肥宣布合資成立合肥晶合集成電路公司，在合肥新區設立 4 萬片/月的 12 英寸晶圓廠 ◇ 2015 年 12 月，台積電宣布於南京投資設立 12 吋晶圓廠
其他	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 2016 年 5 月 13 日，聯發科宣布將以美金 6 億元的價格處分聯發科中國子公司傑發科技給予北京四維圖新，聯發科並可能與四維圖新合資結盟，拓展車聯網商機。此項交易將取得主管機關核准後生效，預計時程為 2016 年第 4 季

資料來源：本研究綜合 SEMI (2016)，韓曉敏(2016)以及網路新聞整理。

上述中國大陸紅色供應鏈崛起，或可說是供應鏈在地化發展的趨勢，將對臺灣業者形成競爭與挑戰。如同前述，中國大陸由具有龐大的在地市場，因此就低階電子產品而言，許多零組件供應商已由當地業者所取代。例如，資策會研究報告指出，中國大陸低價平板電腦的應用處理器，已有全志、瑞芯微、晶晨、盈方微等中國大陸廠商進入供應鏈，且市占率達 25% 以上；此外，也有天馬微、龍騰、深超、京東方、歐菲光等中國大陸業者居於面板/觸控面板供應鏈階段。

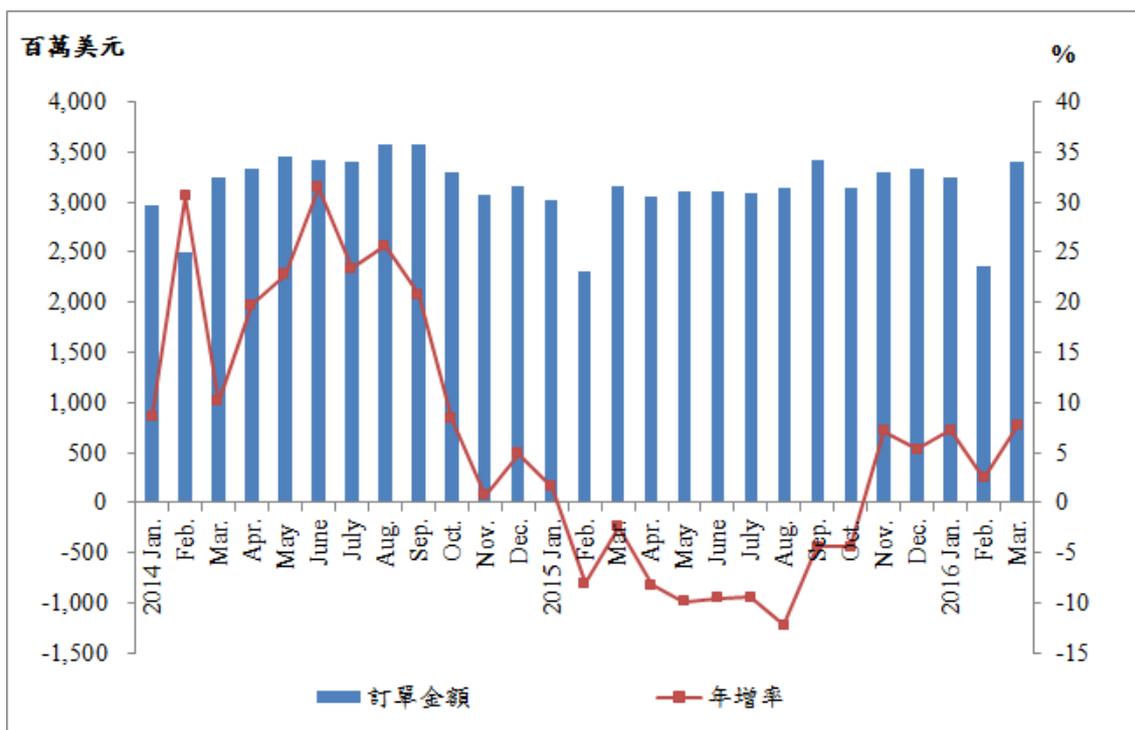
我國 IC 產業目前分別在 IC 設計、IC 封測以及晶圓代工等領域仍占有領先地位。然而，在中國大陸紅色供應鏈的快速建構之下，除了台積電的晶圓代工由於在先進製程具有領先優勢，因而暫時不致受到紅色供應鏈衝擊之外，在 IC 設計及 IC 封測領域，

則由於中國大陸紫光、長電科技、通富微電在大基金支持下積極對外投資或獲得國際大廠的合作支援，可能將面臨嚴峻的挑戰。而根據中國大陸 2016 年 5 月發布的《關於實施製造業產業升級改造重大工程包的通知》，中國大陸為達到製造業高端化、智能化、綠色化、服務化的目標，提出 10 大重點工程。¹⁰ 其中，「智能化改造工程」、「基礎能力提升工程」以及「電子信息升級工程」等三項重大工程與 IC 產業的發展息息相關。根據上述《通知》文件，中國大陸政府對於文件所列之 10 大重點領域將加強支持，並提出「政府買國貨」之理念協助發展。顯示中國大陸政府在「十三五」期間對於重要關鍵產業之支持將不餘遺力，除了協助企業取得關鍵技術之外，「購買本土創新產品」之氛圍也將對其他非中國大陸本土企業之廠商造成經營壓力。

（二）對於我國外貿影響

中國大陸產業鏈在地化發展對我國之影響除了形成產業競爭關係之外，對於我國相關產品之出口以及兩岸貿易也將造成衝擊。圖 3-16 為 2014 年 1 月至 2016 年 3 月，臺灣電子產品接自中國大陸及香港的外銷訂單金額及年增率變化。

¹⁰ 《關於實施製造業產業升級改造重大工程包的通知》提出之 10 大重點工程包括：(1) 智能化改造工程、(2) 基礎能力提升工程、(3) 綠色製造推廣工程、(4) 高端裝備發展工程、(5) 關鍵材料發展工程、(6) 航天航空能力建設工程、(7) 電子信息升級工程、(8) 品質和品牌提升工程、(9) 服務型製造轉型工程、(10) 重大產業基礎建設工程。該文件重要內容已綜整於附件 4。



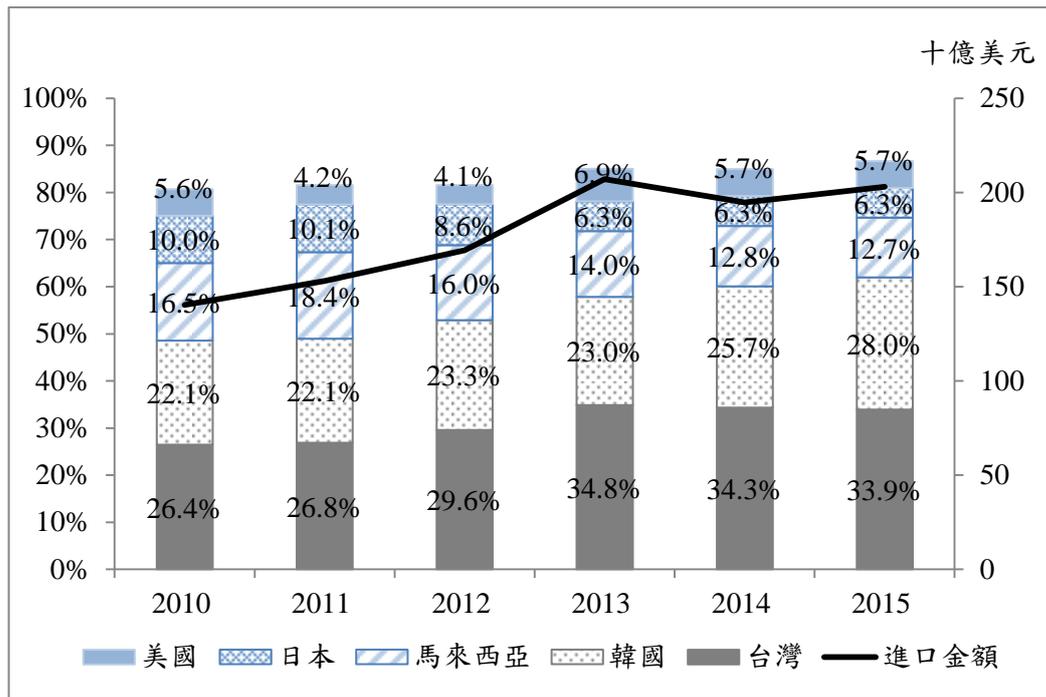
資料來源：經濟部統計處外銷訂單調查，

<http://dmz9.moea.gov.tw/GMWeb/advance/AdvanceQuery.aspx>，本研究整理。

圖 3-16 我國接自中國大陸及香港之電子產品外銷訂單金額及年增率

由圖中趨勢可知，我國電子產品在 2014 年各月的訂單金額年增略皆為正值，2014 年 2 月及 6 月的年增率甚至超過 30%；然而自 2014 年 9 月開始，我國電子產品自中國大陸及香港訂單金額之年增率逐漸下滑，在 2015 年 2 月至 10 月甚至連續 9 個月呈現負成長，直到 2015 年 11 月方才回復。由於中國大陸國家積體電路發展基金正於 2014 年 9 月正式成立，可能因政策因素而影響中國大陸企業之訂單決策。

另外，兩岸經貿受紅色供應鏈崛起之影響情況，也可由中國大陸半導體產業相關產品進口情況得知。圖 3-17 為 2010 至 2015 年中國大陸積體電路 (HS 8542) 進口金額及主要進口國分布。其中，積體電路進口金額由 2010 年的 1400 億美元上升至 2070 億美元，而後在 2014 年下降為 1947 億美元後再度於 2015 年回復至 2029 億美元（以上為扣除中國大陸復進口數據後之金額）。



資料來源：Global Trade Atlas, 本研究整理
 註：已扣除中國大陸復進口數據。

圖 3-17 中國大陸積體電路(HS 8542)進口金額及主要進口國分布

基本上，中國大陸積體電路自 2014 年起，進口金額之成長趨勢即已停止。此一時間點恰與《國家集成電路產業發展推進綱要》以及國家積體電路發展基金之成立時間相符。然而，由於此一變化亦無法排除相關電子產品需求面之成長趨緩因素，因而實質原因之推斷仍需後續長期觀察。

在積體電路主要進口國方面，圖 3-17 顯示，中國大陸積體電路自臺灣進口之比重在 2010 至 2013 年間呈現上升趨勢，然而自 2014 年起，隨著進口金額的停滯，自臺灣進口之比重也略有下降。顯示我國積體電路之出口受到中國大陸市場之進口決策影響大。然而另一項值得注意的重點，在於中國大陸自韓國進口的積體電路金額及比重在 2013 至 2015 年間反而呈現上升趨勢。其中，中國大陸自韓國進口積體電路之金額由 2013 年的 475.8 億美元增加至 2015 年的 568.7 億美元，進口比重則由 23% 增加至 28%。關於

紅色供應鏈對於韓國廠商之影響，以及紅色供應鏈崛起趨勢下臺灣與韓國廠商在中國大陸的競合關係，值得後續研究。

面對紅色供應鏈崛起之應對策略，由於中國大陸企業規模極大，兼有政府政策扶持，因此若我國業者與之正面競爭，必然遭受極大損失。此外，中國大陸自有品牌的興起，以及政策建立「全產業鏈」的意圖，更不利於我國業者。以半導體為例，目前供應鏈中僅台積電在先進製程處於全球領先地位，因而可與中國大陸業者抗衡，暫不致受到影響。然而對於其他業者而言，應對方法可能有二：一是挾目前仍然存在的優勢，加入中國大陸供應鏈的一環。惟此一策略必須思考的是，目前的技術優勢或者是智慧財產權能夠提供的保護，能夠存在多久？企業勢必要繼續或加速研發以保持技術領先。二是在目前的技術優勢之下，思考企業轉型。由於中國大陸產業發展正朝向「互聯網+」方向的進行，此一方向亦符合國際間提出的工業 4.0 物聯網發展趨勢。因此，我國業者可思考在原有的資訊技術優勢下，朝跨產業、跨領域的系統整合方向發展。

第四節 小結

中國大陸在 2016 年正式展開第十三個五年規劃，於此同時，中國大陸產業發展也正面臨結構轉型以及升級挑戰：首先，過去的一胎化政策的結果已於近期顯現，人口結構變遷使得中國大陸朝老齡化社會發展，而人口紅利下降亦使得過往的勞動成本優勢不再。其次，就製造業生產與出口而言，中國大陸身為世界製造大國，但出口產品之附加價值仍須提升，特別是在製造業出口佔有重要地位的電腦、電子產業中，僅 45% 的出口價值為中國大陸本身所創造。此外，「十三五規

劃」的產業政策強調創新，然而中國大陸現有的創新優勢在於效率及客戶導向型創新，至於科學與工程導向型創新則有待加強。

觀察中國大陸「十三五」期間的產業政策，可發現「創新」與「資訊化」將是帶動中國大陸產業進一步發展的關鍵。產業創新意味著重要產業的關鍵核心技術必須自主研發，國家創新設計能力必須進一步加強。至於工業化與資訊化融合發展（兩化融合），則是以「智慧製造」為主攻方向，希望透過製造過程智慧化、發展智慧製造的裝備及產品等作為，將工業互聯網、雲計算、大數據等工具導入企業研發、生產、管理經營以及銷售階段，最終達到資訊科技在全產業鏈的綜合應用。在此情況之下，互聯網產業之發展更形重要。在服務業發展方面，則生產性服務業的發展較過去更受重視，其原因在於服務業發展將進一步回饋製造業、促進技術升級。因此，中國大陸在「十三五」時期將加快製造與服務的協同發展，並促進生產型製造向服務型製造轉變。

綜觀《十三五規劃綱要》全文，可發現中國大陸「十三五」期間的產業政策仍將持續針對「重點產業」進行扶持。特別是「十二五規劃」曾提出的七大戰略性新興產業一詞，在《十三五規劃綱要》中不僅再次提及，甚至將其拆解為「新興產業」與「戰略性產業」兩類，並將2020年戰略性新興產業增加值占GDP比重設定為15%。此外，中國大陸官方在「十三五」時期對於多項產業提出關注，顯示中國大陸產業政策目前仍然無法脫離對於「重點產業」的扶持模式。在政府扶持作法上，《十三五規劃綱要》提及中國大陸將設立國家戰略性產

業發展基金，重點支持新興產業領域初創期創新型企業。目前，中國大陸已設置國家積體電路產業投資基金，並且在此基金協助之下積極對外併購、投資，希望在半導體產業建立「全產業鏈」。此一作法已引起國際間重要半導體廠商及國家之關注。同樣地，科技進步

關於「十三五」產業政策的可能成效，首先，由於「研發密度」指標在「十二五」時期並未達成，因此，中國大陸在未來五年勢必將加強研發投入經費，使「研發密度」指標在「十三五」時期達標。其次，「發明專利」指標若要達到2020年每萬人12件發明專利的政策目標，則「十三五」期間發明專利數量的成長速度必須超過「十二五」後期的成長數據，而本研究認為此一指標可能難以達成。同樣地，「科技進步貢獻率」指標在「十三五」期間的增加趨勢若無法較「十二五」時期更為提升，則此一指標之達標亦有其難度。此外，本研究認為「互聯網普及率」應可達到「十三五規劃」之要求。其原因在於中國大陸「十三五」期間對於資訊科技相當重視，並將其視為「十三五」期間產業及經濟創新之基礎，因此，中國大陸未來五年必然積極投入互聯網相關基礎建設，盡力提高互聯網普及率。最後，「互聯網+」對於產業的創新刺激成果為大眾關注之焦點，然而中國大陸目前的互聯網發展仍是以消費者為導向，企業使用互聯網進行營運活動的程度仍低。由於「十三五規劃」強調的「互聯網+」行動計畫以及「兩化融合」發展，其政策方向皆傾向於互聯網在產業或企業面的創新運用。因此，中國大陸的互聯網經濟發展能否由目前的消費端運用，成功地拓展到企業端的營運結合，將是其「十三五」期間產業創新政策的成敗關鍵。

最後，關於中國大陸「十三五」期間產業發展對我國之影響，一是中國大陸產業創新政策下，對於高素質人才之需求必然提升。由於兩岸語言與文化背景相同，且臺灣資訊科技產業發展程度高，因此自臺灣吸收人才協助產業創新，對中國大陸而言是最有效率的方式，亦即「十三五」期間中國大陸對我國人才的磁吸效應將更為明顯。二是中國大陸紅色供應鏈發展勢必對我國半導體產業造成衝擊。目前，我國在 IC 設計、IC 封測以及晶圓代工等領域仍處於領先地位。然而，隨著中國大陸半導體產業在其國家基金的支援下迅速向外併購並與國際企業合作，我國除了台積電晶圓代工在先進製程具有領先優勢，暫時不受到紅色供應鏈衝擊之外，其餘的 IC 設計及 IC 封測領域，可能面臨嚴峻的挑戰。

第四章 中國大陸「十三五」期間的區域及城鎮化政策

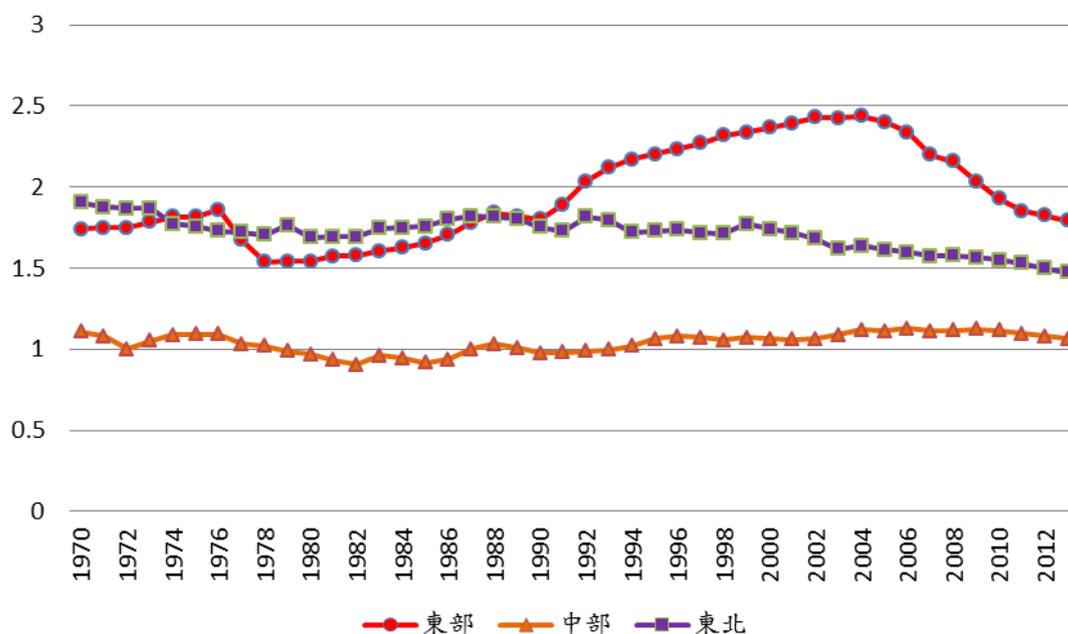
本章將聚焦於中國大陸區域及城鄉發展議題。首先以統計資料呈現中國大陸這方面的發展趨勢，進而說明現況及其所面臨之不平衡發展問題，以及過去相關政策形成之背景與意圖。其次，針對習李上台後，其區域戰略及城鎮化政策之調整進行重點探討，內容包括區域政策的思維脈絡轉變、城鎮化政策的發展背景等，並綜論十三五規劃區域與城鎮化政策之最新內容。最後，針對區域及城鎮化政策之可能成效以及其對我國經貿之可能影響進行探討。

第一節 「十三五規劃」區域及城鎮化政策之形成背景

中國大陸的發展若從地理區位的角度來觀察，主要的重點就是區域之間與城鄉之間的發展定位與差異問題。區域之間主要是指大區塊或省際間發展不均的問題，除了由於改革開放後市場力量促使不同條件的地區逐漸累積出不均等的經濟實力之外，在制度與政策面，其與中央地方治理、地方發展模式、中央區域政策與定位等都有所關連。而在城鄉發展不均方面，中國大陸在經濟持續發展下，長期走向依循著提高城鎮化的路徑，但在戶籍管控制度下連結了土地、社會保障等制度，人口流動的高度傾向受到很大制約，因而形成大量農民工存在的現象。城鄉發展在農村是三農問題，在城鎮是城市發展布局與發展定位問題。

壹、區域發展趨勢與背景

在區域發展方面，中國大陸在改革開放之前，經濟體制為計劃經濟體制，政府決定經濟活動之配置，大政方針更是由中央政府主導，地理區域上的資源配置亦然。1958 年到 1978 年改革開放的 20 年之間，中共對於區域發展的思維大致上是以區域平衡為主要考慮因素，但未有明顯之所謂區域政策。1978 年改革開放之後，在鄧小平的兩個大局論支持下，區域發展進入不平衡發展階段。1991 年，東西部的不均程度逐年擴大，區域發展又從不平衡的策略轉變為協調發展策略。由圖 4-1 的區域間人均 GDP 發展趨勢可以看到，若以西部地區為基準，東部地區發展自 1978 年之後持續擴大與其之差距，直到 2000 年初期中央以財政資源力推西部、東北與中部戰略後才放緩。資源富庶的東北地區則是在 90 年代落後給東部後，持續被中西部地區追趕，近來更苦於成長快速衰退之困境。

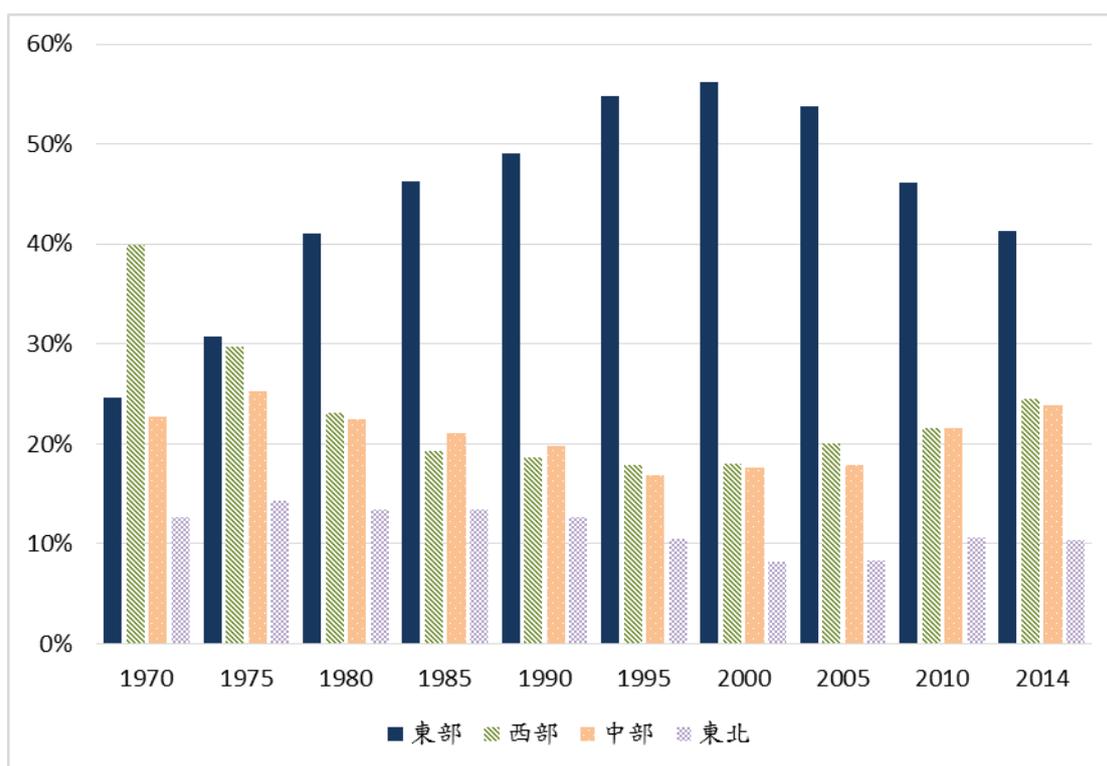


資料來源：China data online

資料說明：使用分省年度人均 GDP 資料，計算各地區涵蓋省份之算術平均而得各地區平均值。並西部為基準，繪製東部、中部與東北地區相對於西部的人均 GDP 比值。

圖 4-1 中國大陸區域間人均 GDP 變化趨勢

1999 年推動之西部大開發標誌著中國大陸改革開放後實質區域政策的開始，後續推動振興東北以及中部崛起等大區域戰略，發揮了以資源投入基礎建設帶動區域發展的效果，在其作用下，部分中西部地區的 GDP 成長率開始超過沿海地區，但差距只是增速減緩，並未能拉近差距，區域問題仍是發展中的重要議題。若是透過各區域固定資產投資佔全中國大陸之比重來觀察(圖 4-2)，可以看到東部地區在改革開放後大幅拉開與其他三區域之差距，但同樣是在 2000 年之後開始差距變小，顯示了中國大陸主要透過中央政府雄厚之財政資源，透過以基礎建設為主的投資方式，來確保其區域戰略能夠產生實際的縮減區域差距的效果。



資料來源：中國國家統計局、China data online

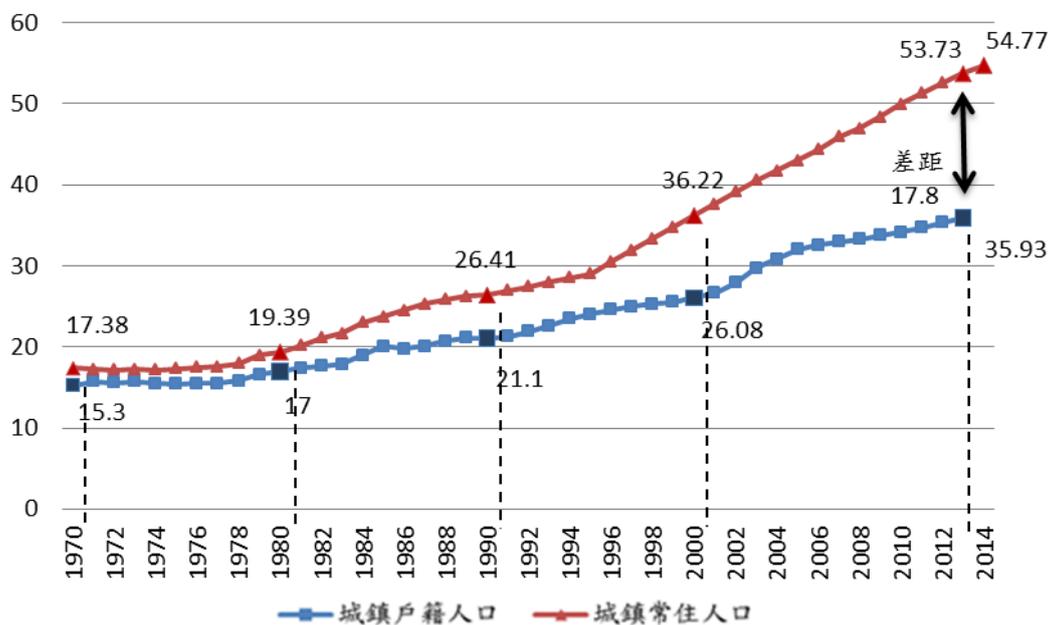
資料說明：使用分省年度全社會固定資產投資的資料，以各地區涵蓋省份加總而得各區固定投資總值，再計算其佔全中國大陸的比重，並按五年期間計算算術平均，如 1970-1975 年平均則於圖上標示為 1975 之數值，最後一期則為 2011-2014。

圖 4-2 中國大陸各區域板塊固定資產投資占比

但以區域為思考來處理發展或收入差距問題可能有一定的盲點，這部分可以透過對於城鄉發展的觀察予以補充。

貳、城鎮化發展趨勢與背景

在城鎮化方面，中國大陸在經濟發展過程當中，因制度面因素使然，其城市化發展明顯落後於工業化進程。在其 1978 年進行經濟改革之後，由於沿海外向型經濟迅速發展，對於廣大農村當中長期累積壓抑的龐大勞動力形成強大吸引力，大量農民離鄉到沿海城市打工，獲取更高的收入。不過，由於戶籍受到高度管控，當局以連結土地、社會保障等方式迫使農民「離土不離鄉」，轉入非農行業就業農村勞動者，無法輕易轉化身分為城市居民。然而，此一內部移工潮現象至今仍有相當數量。



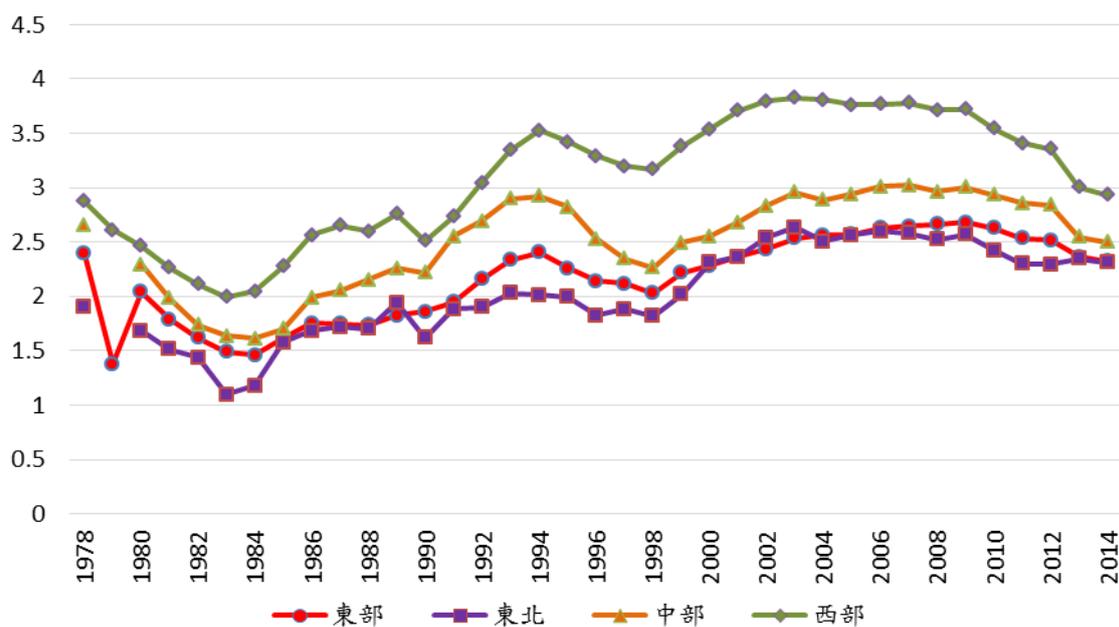
資料來源：中國統計年鑑、中國人口和就業統計年鑑、2014 年統計公報
資料說明：城鎮戶籍人口以非農人口於總人口之比來替代之。

圖 4-3 中國大陸常住與戶籍人口城鎮化率

中國大陸的城鎮化率自 1949 年以來至 1960 年代中期，因為種種政治上的強制作為而呈現大幅起落的現象，1958 年起開始實施《戶口登記條例》，嚴格控管城鄉人口流動，此後至改革開放之前，人口城鎮化呈現停滯狀態。改革開放之後，由於經濟發展的需要，很快也開始有條件放寬農民至城鎮暫時居住，農民工現象隨著經濟持續成長而強化，以常住人口來計算之城鎮化率也穩定提高，2003 年超過 40%，2011 年超過 50%，2014 年已經達到 54.77%，此一指標為十二五規劃所強調控管的指標，已經確定完成目標值。就此一指標來看，在 20 年的時間之內，常住人口就由 1990 年的 26.4% 上升到 2010 年的 49.95%，提升超過 20 個百分點；城鎮人口也從 3.02 億人變成 6.7 億人，增加的城鎮人口總數超過世界上大部分國家的人口數，這種規模與速度是人類發展史上是史無前例的。

但若我們轉向觀察以城鎮戶籍人口來計算的城鎮化率，則可以看到這兩類城鎮化率之間的差距漸漸拉開，2013 年的差距已達到 17.8%，這裡面絕大多數就是所謂的農民工族群。此一差距造成許多城鄉、社會、城市管理問題，也形成習李時代推動「新型城鎮化」政策的主要背景因素。

在前述快速城鎮化趨勢下，儘管存在龐大的、特性介於城鄉之間的農民移工群體，但透過對於城鎮與鄉村居民的收入差距，還是可以看到城鄉之間在經濟方面的發展鴻溝。圖 4-4 按照東、中、西、東北等四區塊的區分方式，分別繪製城鎮與農村家戶之人均收入比值變化趨勢。我們可以看到自 1978 年改革開放以來，各區城鄉收入比從未低於 1，甚至幾乎都高於 1.5，西部地區在 2000 年初期甚至接近 4 倍。



資料來源：China data online

資料說明：使用分省城鎮家戶人均可支配所得與分省農村家戶人均純收入的年度資料，先計算各省內城鄉收入比值，再按各區涵蓋省分計算出各區域的平均比值。

圖 4-4 中國大陸區域內城鄉人均收入變化趨勢

改革開放以來，城鄉居民收入比呈現長期波動上升趨勢，改革開放初期，由於推行家庭聯產承包責任制、提高農產品收購價格、發展鄉鎮企業等政策作為，農民收入成長速度明顯較仍處於傳統體制內的城鎮居民要快，城鄉居民收入比呈現縮小走勢。自1984年起，在城鎮工商單位開始推行改革釋放經濟活力下，城鎮居民收入得以快速提升，城鄉差距長期趨勢向上，其間，1995年以及2010年，由於農產品價格上漲，城鄉居民收入比有所縮小，而1997年以及2008年以來的區域性與全球性的金融風暴，造成城鎮居民收入成長減緩，也是造成城鄉差距縮小的因素。

若對照前述區域整體居民人均GDP之間差距主要在1-2倍之間，此處之區域城鄉收入差距主要在2-3倍之間，可以看到中國大陸最主要的收入差距問題在於城鄉之間，而不是區域之間。由上圖也可以看到，越是落後的區域，其城鄉差距就越大，同樣支持此一觀察。因此，若要解決收入不均問題，針對城鄉問題的政策

可能更為關鍵與有效。當然，區域與城鄉政策各有其相關聯之配套考量與牽涉因素，收入不均僅是其考慮的面向之一。

第二節 中國大陸區域及城鎮化發展政策

2012 年底換屆進入習近平時期，區域及城鎮化發展政策兩者都開始展現新思維與新發展：一方面，這兩個政策層面在習近平時代都仍受到重視，甚至比以往重要性更為提升；另一方面，這些政策內涵與深化改革這項體制改革大行動相互呼應，形成整體改革與發展的特定層面。前者，我們可以從《十三五規劃綱要》將區域與城鎮化各單列成篇來印證（「十二五規劃」中將兩者在同一篇中論述）；後者，我們可以從各自政策內涵當中觀察到其與其他改革的高度關聯性。以下，我們將就這兩層面之政策背景與脈絡以及「十三五規劃」中的重點內容。

壹、區域發展政策探討

一、政策發展趨勢之脈絡背景

如前面的區域發展背景所述，中國大陸真正開始執行針對性的、具有平衡目的區域戰略，是從西部大開發戰略開始。在那之前，若不是計畫經濟時代不特別處理區域問題，否則就是 80 年代反平衡式的區域發展或是中央缺乏財力來執行區域政策的 90 年代前期。江澤民執政後期所推動之西部大開發（1999 年提出）標誌著中國大陸改革開放後實質區域政策的開始，後續胡溫時代接續推動振興東北（2002 年提出）以及中部崛起（2004 年提出）等區塊式的區域戰略，在「十一五規劃」當中，加上早已執行的東部率先戰略，這四大塊區域各有發展方針，被統稱為「區域發展總體戰略」，此一區域戰略方針亦延續至「十二五規劃」以及最新的「十三五規劃」，只是執行側重點有所調整。這些大區塊式區

域總體戰略，由於政策背後帶著雄厚之中央財政資源的重點支持，如前所述，逐漸提升中西部地區整體的經濟成長率，甚至超越東部，確實對於拉近或減緩沿海與內陸之間區塊式的區域差距有一定之助益。惟此一方式多半是以資源來補助內陸之重點城市的發展，以便迅速取得成效，某種程度上是以犧牲區域內（主要表現於城鄉）差距為代價的。

至於在更小範圍的區域政策方面，胡溫時期自 2009 年國際金融危機後，為因應外部需求衰退，加速開發中西部內陸地區，快速批准許多國家級區域發展規劃，範圍多半是在省域之內，且更多集中於中西部地區，希望透過此舉帶動內需消費成長，並同時改善區域差距問題。此外，以體制改革為名，也審批通過多個所謂國家級「綜合配套改革試驗區」（從最早的上海浦東新區到最後以兩岸交流合作為主題的廈門共 12 個，十八大之後已經停止審批此類區域），雖然其強調由下而上的改革推動試驗，但也帶有促進區域發展的意味。凡此種種，這些次區塊的區域戰略，遍布中國大陸，事後看來並沒有特別明顯的成效，區域發展受到行政體制的制約並未因為國家級規劃實施而有結構式的突破，行政區經濟仍是區域經濟發展未能協調合作的主要因素。這也是習李上台後，調整區域發展思維的主要內涵。

二、當前政策方向與重點內容

中國大陸發展和改革委員會於 2014 年 6 月表示：「新一輪區域規劃將更加注重沿大江大河的引領發展，培育新的經濟增長極」（人民網，2014 年 6 月 10 日）。近來習李推動之重點區域戰略即顯示注重沿大江大河和陸路交通幹線來引領區域之發展之特色，如長江經濟帶即為典型例子。此外，另一項特點是其戰略更加重視區域統籌協調發展，希望能妥善解決胡溫時期種類與數量眾多

的區域政策都未能解決的問題。因此，習李區域戰略特別強調要解決跨區協調發展問題，如京津冀協同發展就是典型的例子。上述兩項特點，都隱含了個別區域戰略的區域範圍必然是跨域且大範圍的。從地方發展的角度而言，利用中央政府制定各區域發展規劃的行政力量，由上而下給予區域內不同城市、或不同區域間的定位、任務與政策，則可能有助於形成更高層次、空間更廣的區域一體化市場。

與此同時，整體國家戰略在體制改革層面最主要的軸線是圍繞在三中全會所提出之全面深化改革，要進一步推動深層次體制改革、重新調整政府角色、發揮市場決定性作用等；從中央改革的角度而言，許多改革的推動不能操之過急而想一步到位，所以按照中共向來慣用的「地方試驗」思維，特定改革事項可能需要結合選定的區域來推動局部試驗。因此，中央結合了前述大範圍或跨域之區域發展戰略以及特定之深化改革任務或中央政策意圖，形成習李區域戰略當前的特點。

具體區域發展戰略方面，習李陸續提出京津冀協同發展與長江經濟帶（黃金水道）等之新區域戰略概念，並於 2014 年底之中央經濟工作會議確認了這兩項與「一帶一路」並稱三大區域發展戰略，在規劃內涵方面，則是更注重沿大江大河的引領發展、培育新的經濟成長極以及扶貧攻堅等重點。由於三大區域戰略是本屆政府區域政策的重點，以下分別略述之：

1. 京津冀協同發展－習近平 2013 年 8 月提出，涵蓋北京首都、天津直轄市與河北省，希望透過中央統籌協調，解決此區域長期以來難以整合發展的問題，以發揮首都圈的優勢，讓各自區域找到合理互補的定位；其主要著眼於交通、環保與產業定等層面的協調發展。

2. 長江經濟帶—2013年7月由習近平提出打造長江「黃金水道」開始，2014年3月正式納入長江流域11省市而成為「長江經濟帶」戰略，主要希望透過提升對於長江之治理，來促進此大區塊內之區域整合發展；積極面是以航運擴大到交通運輸建設，來帶動區域內分工合作成本的下降與產業發展，消極面是要共同解決水域污染與生態保護的環保與生活環境問題；除此之外，由於此區域包含既廣（占全國40%GDP）、發展階段又差距大（涵蓋東中西部地區），中央對於此區域多所期待，在新型城鎮化、創新驅動產業發展以及對外開放等層面，都提出了具體任務。

3. 「一帶一路」—此戰略事實上是比區域戰略更廣的對外戰略（將於下一章述及其具體內容），在2013年底習近平出訪提出後，2015年3月發布中央對外之正式文件，而在其構築歐亞大陸海陸兩線復興的大戰略中，內部區域自然必須配合行動與建設，因此其亦被列為區域發展戰略；具體涵蓋區域並不明確，甚至可以說是涵蓋全國，但重點地區可以說是以新疆為首的西北地區、被定位為海上絲路核心區的福建、以及「一帶一」路樞紐的廣西；由於未有針對「一帶一路」內部區域發展的中央具體規劃，我們僅能說由於「一帶一路」最重要的概念是「互聯互通」，由於通路建立與促進運輸所衍生的相關發展需求，應該就是相關重點區域的發展重點內容與方向。

論及「十三五規劃」，2015年11月公布之《十三五規劃建議》文件，從理念層面先定調發展方向，從建議文件所強調的五大發展理念來觀察，列於首位的「創新」理念當中，關於「拓展區域發展空間」部分，首先再次確認「以『一帶一路』建設、京津冀協同發展、長江經濟帶建設為引領，形成沿海沿江沿線經濟帶為主的縱向橫向經濟軸帶」，再論及要「發揮城市群輻射帶動作用，優化發展京津冀、長三角、珠三角三大城市群」、要「推進重點

地區一體發展，培育壯大若干重點經濟區」。這部分是從創造「新」發展空間來論述發展方向。

其次，在列為第二的「協調」理念當中，首先是「推動區域協調發展」，將持續支持西部大開發、東北老工業基地振興、中部崛起與東部率先之作為與發展，並加大對特殊與困難地區的扶助；另外要「培育若干帶動區域協同發展的增長極」，京津冀協同發展定位於「探索人口經濟密集地區優化開發新模式」，長江經濟帶建設則關注長江流域生態、綜合立體交通走廊以及產業優化布局分工等層面。

2016年3月公布之《十三五規劃綱要》正式落實前述理念於相關政策要求上，具體對於區域協調發展之政策部署，主要在於第九篇，本研究將之重點整理於表4-1。

表 4-1 「十三五規劃」區域協調發展政策

深入實施區域發展總體戰略	
✓ 深入推進西部大開發	發揮「一帶一路」對西部大開發的帶動作用；加快內外聯通通道和區域性樞紐建設；發展綠色農產品加工、文化旅遊等特色優勢產業；設立一批國家級產業轉移示範區；提高資源就地加工轉化比重；繼續加大轉移支付和政府投資力度；加大門戶城市開放力度，提升開放型經濟水準。
✓ 大力推動東北地區等老工業基地振興	加快市場取向的體制機制改革；加快服務型政府建設，改善營商環境，加快發展民營經濟；大力開展和積極鼓勵創業創新，支援建設技術和產業創新中心；推進先進裝備製造業基地和重大技術裝備戰略基地建設；深入推進國資國企改革，加快解決廠辦大集體等問題；支持建設面向俄日韓等國家的合作平臺。
✓ 促進中部地區崛起	推動城鎮化與產業支撐、人口集聚有機結合之重要戰略支撐區；建設貫通南北、連接東西的現代立體交通和物流體系；培育壯大沿江沿線城市群和都市圈增長極；建設一批戰略性新興產業和高技術產業基地；加快發展現代農業和先進製造業；加強水環境保護和治理；加快鄭州航空港經濟綜合實驗區建設；支持發展內陸開放型經濟。
✓ 支援東部地區率先發展	發揮對全國發展的支撐引領與輻射帶動作用；加快實現創新驅動發展轉型；打造全球先進製造業基地；加快建立全方位開放型經濟體系；推進環渤海地區合作協調發展；支援珠三角地區建設開放創新轉型升級新高地；加快深圳科技、產業創新中心建設；深化泛珠三角區域合作；促進珠江—西江經濟帶加快發展。
✓ 健全區域協調發展機制	加強區域間、全流域的協調協作；以「飛地經濟」、共建園區等合作平臺建立共同發展互助機制；建立健全生態保護與資源開發補償

	等區際利益平衡機制；鼓勵國家級新區、國家級綜合配套改革試驗區、重點開發開放試驗區等平臺體制機制和運營模式創新。
推動京津冀協同發展	
✓ 有序疏解北京非首都功能	降低主城區人口密度；重點疏解高耗能高耗水企業、區域性物流基地和專業市場、部分教育醫療和培訓機構、部分行政事業性服務機構和企業總部等；高水準建設北京市行政副中心、規劃建設集中承載地和「微中心」。
✓ 優化空間格局和功能定位	構建「一核雙城三軸四區多節點」空間格局；推進建設京津冀協同創新共同體；北京構建高精尖產業結構，重點發展知識/服務/綠色經濟；天津建設先進製造研發基地和金融創新運營示範區；河北建設現代商貿物流重要基地、新型工業化基地和產業轉型升級試驗區，承接北京非首都功能轉移和京津科技成果轉化。
✓ 構建一體化現代交通網絡	建設高效密集軌道交通網；構建分工協作的港口群，建立海事統籌監管新模式；打造國際一流航空樞紐，構建航空運輸協作機制。
✓ 擴大環境容量和生態空間	構建區域生態環境監測網路、預警體系和協調聯動機制，削減區域污染物排放總量。
✓ 推動公共服務共建共用	推動區域人力資源、教育資源分享統籌發展；醫療制度與養老保險銜接共享。
推進長江經濟帶發展	
✓ 建設沿江綠色生態廊道	推進全流域水資源保護和水污染治理；設立長江濕地保護基金；創新跨區域生態保護與環境治理聯動機制，建立生態保護和補償機制；建設三峽生態經濟合作區。
✓ 構建高品質綜合立體交通走廊	依託長江黃金水道，統籌發展多種交通方式；優化港口佈局，加快建設武漢、重慶長江中上游航運中心和南京區域性航運物流中心；大力發展江海聯運、水鐵聯運，建設舟山江海聯運服務中心；推進長江船型標準化；加快高速鐵路和高等級公路建設；強化航空樞紐功能；建設沿江管道互聯互通。
✓ 優化沿江城鎮和產業佈局	提升長三角、長江中游、成渝三大城市群功能；發揮上海「四個中心」引領作用；發揮重慶戰略支點和聯接點作用；構建中心城市帶動、中小城市支撐的網路化、組團式格局；引導產業合理佈局和有序轉移，打造特色優勢產業集群，培育壯大戰略性新興產業，建設集聚度高、競爭力強、綠色低碳的現代產業走廊；加快建設國際黃金旅遊帶；培育特色農業區。
扶持特殊類型地區發展	
✓ 支援革命老區開發建設	完善革命老區振興發展支持政策；大力推動贛閩粵原中央蘇區、陝甘寧、大別山、左右江、川陝等重點貧困革命老區振興發展；積極支援沂蒙、湘鄂贛、太行、海陸豐等欠發達革命老區加快發展。
✓ 推動民族地區健康發展	把加快少數民族和民族地區發展擺到更加突出的戰略位置，加大財政投入和金融支持，改善基礎設施條件，提高基本公共服務能力。
✓ 推進邊疆地區開發開放	推進邊境城市和重點開發開放試驗區等建設；加強基礎設施互聯互通，加快建設對外骨幹通道；推進新疆建成向西開放的重要視窗；西藏建成面向南亞開放的重要通道；雲南建成面向南亞東南亞的輻射中心；廣西建成面向東盟的國際大通道；支持黑龍江、吉林、遼

	寧、內蒙古建成向北開放的重要視窗和東北亞區域合作的中心樞紐；加快建設面向東北亞的長吉圖開發開放先導區；大力推進興邊富民行動，加大邊民扶持力度。
✓ 促進困難地區轉型發展	加強政策支持，促進資源枯竭、產業衰退、生態嚴重退化等困難地區發展接續替代產業，促進資源型地區轉型創新，形成多點支撐、多業並舉、多元發展新格局。
拓展藍色經濟空間	
✓ 壯大海洋經濟	優化海洋產業結構；扶持海洋生物醫藥、海洋裝備製造等產業發展；加快發展海洋服務業；推進智慧海洋工程建設；深入推進山東、浙江、廣東、福建、天津等全國海洋經濟發展試點區建設；持海南利用南海資源優勢發展特色海洋經濟；建設青島藍谷等海洋經濟發展示範區。
✓ 加強海洋資源環境保護	深入實施以海洋生態系統為基礎的綜合管理，推進海洋主體功能區建設，優化近岸海域空間佈局，科學控制開發強度。
✓ 維護海洋權益	統籌運用各種手段維護和拓展國家海洋權益；積極參與國際和地區海洋秩序的建立和維護；完善涉海事務協調機制，加強海洋戰略頂層設計，制定海洋基本法。

資料來源：本研究整理自《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》第九篇。

綜觀《十三五規劃綱要》關於區域協調發展的政策內涵，可以總結為以下幾點：1. 區域發展於「十三五規劃」單列成篇，相對於「十二五規劃」是與城鎮化融合為單篇，且其章數篇幅增加（在「一帶一路」與主體功能區等都列於其他主題篇的情況下仍增加），顯示區域協調發展仍是「十三五」時期的重點；2. 區域發展總體戰略並不受三大區域戰略提出而改變，顯示其仍是「十三五」時期區域發展的穩固基礎，三大區域戰略則是動態、積極而帶有任務導向的；四大區塊內涵也與時俱進更新，整體看來強調更加開放與區域協作，在三大戰略較少著墨的珠三角或是泛珠三角區域，則多在東部地區予以著墨重視；3. 京津冀重視紓解首都、空間優化定位、交通與環保生態一體化，長江經濟帶重視生態與交通廊道建立、沿江城市與產業有序布局，這與先前政策方針都是一致的；4. 特殊地區發展主要是穩定導向，但其對於邊疆地區開發開放則與其全方位對外開放結合，尤其是新疆透過一帶一路向西開放最值得關注；5. 「十二五規劃」的海洋經濟列於產業轉型升級篇，「十三五規劃」則更名為藍色經濟且列於區域發

展篇，內容更為豐富且積極，配合中國大陸近來積極之對外政策，顯示發展藍色經濟除了強化海洋的經濟效益外，亦具有國際區域政治的意涵；6. 整體看來，習李在區域層面一方面加大對外開放，一方面強化內部區域協調發展，顯示中央在區域發展上的角色強化，與其調整中央地方關係的方向一致。

貳、城鎮化發展政策探討

一、政策發展趨勢之脈絡背景

中共在中國大陸是憑藉對於農村與農民的經營與發展而崛起，其政權向來高度重視農村問題，即使是 70 年代末的改革開放，也是由農村自下而上的承包制基層試驗而拉開序幕。1984 年，中共中央第一次提出要「發展小城鎮」，強調「發展小城鎮是帶動農村經濟和社會發展的大戰略」，顯示其仍由從農村角度出發來談城鎮化。此後十多年之間，「小城鎮，大戰略」一直是中國大陸在城鎮化方面的基本發展戰略，並且對於城市的方針是「嚴格控制大型城市，合理發展中等城市，積極發展小城市」。在這一戰略指引下，中小城市和小城鎮數量迅速增加，城市平均規模顯著下降，因此也出現因城市規模偏小而產生的經濟效應、集聚和輻射作用弱、公共服務效益低等問題。

而在 1997 年的亞洲金融危機之後，為促進經濟的持續穩定發展，中共中央做出推進城鎮化的重大決策，並將之提升到國家發展戰略的層面。2000 年第十五屆五中全會通過中共中央關於十五計劃的建議，文件指出「隨著農業生產力水準的提高和工業化進程的加快，我國推進城鎮化條件已漸成熟。在著重發展小城鎮的同時，積極發展中小城市，完善區域性中心城市的功能，發揮大城市的輻射帶動作用。」並在 2002 年中共十六大報告中進一步提出「逐步提高城鎮化水準，堅持大中小城市和小城鎮協調發展，

走中國特色的城鎮化道路。」這是中共中央首次提出「中國特色的城鎮化道路」。2007年，中共十七大報告指出「要走中國特色城鎮化道路，按照統籌城鄉、佈局合理、節約土地、功能完善、以大帶小的原則，促進大中小城市和小城鎮協調發展，以增強綜合承載能力為重點，以特大城市為依託，形成輻射作用大的城市群，培育新的經濟增長極以特大城市為依託，形成輻射作用大的城市群。」在此對「中國特色城鎮化」作出了更為詳細的闡述，淡化了對於城市規模的調控，強調「城市群」概念，要以大帶小來發展各層次的城市。

總體而言，中央文件對城鎮化戰略的敘述不斷深化，表示對城市發展經濟的高度重視，但早期城鎮化戰略的論述明顯帶有城市規模調控的痕跡，後期才逐漸淡化，轉而支持以特大城市帶動周邊城市發展。2011年公布的《十二五規劃綱要》即提出「以大城市為依託，以中小城市為重點，逐步形成輻射作用大的城市群，促進大中小城市和小城鎮協調發展」。此外，「十二五規劃」也正式提出要「穩步推進農業轉移人口轉為城鎮居民」，但這方面顯然做得不夠，在人口城鎮化率迅速提高的同時，大量農業轉移人口仍難以融入城市社會，市民化進度滯後，農民工群體受城鄉分割之戶籍制度影響，在教育、就業、醫療、養老、保障性住房等方面無法享受等同城鎮居民的基本公共服務，造成產業集聚與人口集聚不同步，對於城市與鄉村都帶來許多風險隱患。其次，還有「土地城鎮化」快於人口城鎮化的問題，城市盲目追求擴張，基礎建設、新城新區、開發工業園區等過於浮濫，浪費大量耕地資源，也加大地方政府性債務等財政金融風險。再者，「城市病」問題日益嚴重，城市空間無序開發，地方重經濟輕環保，重建設輕服務，交通擁堵、公共安全、污染與垃圾等問題加劇，亦是長期以來中共輕忽城市治理的結果。

在前述背景與問題下，習李新政府上台後積極面對此一問題，因此提出「新型城鎮化」的新方向。

二、當前政策方向與重點內容

2012 年 12 月中央經濟工作會議把推進城鎮化列為六大任務之一，強調把生態文明的理念與城鎮化過程相融合，以集約、智慧、綠色、低碳作為新型城鎮化的目標。另一方面，過去城鎮化政策皆過度著重「硬體」的進步，對於「人的城鎮化」卻未重視，使得近 2 億的外來勞動人口只是城市化的經濟生產工具，而未能融入當地之消費與生活。在這樣人力資源無法充分發揮、整體結構沒有升級的情況下，工業化的升級進程將無法同步加速。

對此，2014 年 3 月發布《國家新型城鎮化規劃（2014—2020 年）》，以農業轉移人口為重點，兼顧異地就業城鎮人口，統籌推進戶籍制度改革和基本公共服務均等化，強調「人的城鎮化」，內容涵蓋戶籍制度、土地和資金管理、區位空間規劃、城市建設、城鄉融合等。2014 年底推出《關於開展國家新型城鎮化綜合試點工作的通知》，2015 年 2 月提出《國家新型城鎮化綜合試點方案》，指定江蘇與安徽 2 省以及寧波等 62 個城市（鎮）成為國家新型城鎮化綜合試點地區，就各項城鄉管理制度展開試驗。

2015 年 11 月，再次公布《發佈關於公佈第二批國家新型城鎮化綜合試點地區名單的通知》，提出第二批試點地區，包括北京市房山區等 73 個城市（鎮）。至此，中國大陸目前已有江蘇與安徽 2 省，以及 135 個城市（鎮）作為國家新型城鎮化綜合試點地區。這些試點地區被要求於 2017 年底前取得試點任務的階段性成果，要能形成可複製、可推廣的經驗，並將於 2020 年時在全國範圍內有序推廣、複製其成功經驗。這些試點地區推動試驗的五大主要任務為：(1) 建立農業轉移人口市民化成本分擔機制、(2) 建

立多元化可持續的城鎮化投融資機制、(3) 改革完善農村宅基地制度、(4) 探索建立行政管理創新和行政成本降低的新型管理模式、(5) 綜合推進體制機制改革創新。而更為具體之重點事項則包括：農民工融入城鎮、新生中小城市培育、城市（鎮）之綠色與智能發展、產城融合發展、開發區轉型、城市低效用地再開發利用、城市群協同發展機制、帶動新農村建設等領域。

由此可知，所謂「新型城鎮化」主要就是聚焦於「人的城鎮化」，而其中重點就在於「農業轉移人口市民化」，也因此，戶籍制度方面的改革同步推進，即是重要的配套措施。2014年7月30日，中國國務院公布《關於進一步推進戶籍制度改革的意見》，提出要「建立城鄉統一的戶口登記制度。取消農業戶口與非農業戶口性質區分和由此衍生的藍印戶口等戶口類型，統一登記為居民戶口」，針對城市規模與落戶限制的態度則為「全面放開建制鎮和小城市落戶限制，有序放開中等城市落戶限制，合理確定大城市落戶條件，嚴格控制特大城市人口規模」。此意見發布至今，大部分省市均已根據此一中央文件，制定各自之戶籍制度改革方案，農民至城市落戶的門檻條件大幅降低，安徽省甚至已經全面開放戶籍管理。主要的落戶限制還是在於特大城市，幾乎特大城市都提出要建立完善之「積分落戶制度」，用來管理限制過多希望留在特大城市的人口。（《中國新聞網》，2016年4月29日。）

然而，即使在寬鬆化的戶籍管理發展趨勢下，目前，農民工市民化進展依然緩慢。這是因為，戶籍制度其實是與就業、社會保障、農村土地權利等相關制度高度關連的制度，這也是過去至今城鄉二元體系能夠有效管控人口流動的主要原因，光是放開戶籍管理是不夠的。而整體看來，這些相關制度為何難以有效推進？根本原因還在於這些制度的改革將會改變地方政府公共服務權責、財政收支等，在地方對當地施政負全責的體制下，城市地區的政

府雖然歡迎農村人口前來作為產業發展的人力補充，卻對於正式落戶帶來的公共服務成本難以吸收。這即是上述國家新型城鎮化綜合試點地區所必須要去探索與試驗的主要面向。

論及「十三五規劃」，其自然延續且重視新型城鎮化的政策。2015年11月公布之《十三五規劃建議》內容即多論及城鎮化。從就文件中關於「十三五」時期新的目標要求方面，提及到要達成「發展空間格局得到優化…戶籍人口城鎮化率加快提高」的目標，後者可以看到城鎮化發展目標已改用戶籍人口計算的城鎮化率來要求。若是從建議文件所強調的五大發展理念來觀察，列於首位的「創新」理念當中，關於「拓展區域發展空間」部分，提及要「推進城鄉發展一體化，開闢農村廣闊發展空間」，這是從創造新發展空間的角度來論述發展方向。其次，在列為第二的「協調」理念當中，在「推動城鄉協調發展」方面，則是要發展特色縣域經濟、促進農產品精深加工和農村服務業發展等，以便增強農村發展內生動力；其次要推進以人為核心的新型城鎮化，從制度改革來著眼推動；而城鄉公共資源均衡配置則強調朝向居民待遇一體化的方向努力。

2016年3月公布之《十三五規劃綱要》則正式落實了前述理念於相關政策之上。在「十三五」主要發展指標方面，城鎮化率目標由「十二五規劃」僅要求常住人口城鎮化率，新增要求戶籍人口城鎮化率。2016-2020年期間，常住人口城鎮化率要達到60%（5年內要增加3.9個百分點），戶籍人口城鎮化率要達到45%（5年內要增加5.1個百分點），不僅常住人口城鎮化率之要求較「十二五」時期降低，且「十三五」時期更注重戶籍人口城鎮化率提升。此外，城鎮新增就業人數大於5,000萬人、農村貧困人口脫貧5,575萬人、城鎮棚戶區住房改造2000萬套等指標，都可視為是推動新型城鎮化的重要配套要求。

至於《十三五規劃綱要》具體對於新型城鎮化之政策部署，主要在於第八篇，本研究將之重點整理於表 4-2。

表 4-2 「十三五規劃」新型城鎮化政策

加快農業轉移人口市民化	
✓ 深化戶籍制度改革	推進有能力在城鎮就業生活之農業家庭落戶；大中城市落戶限制由投資購屋等轉向技術技能標準；強化地方政府推動農業轉移人口市民化主體責任。
✓ 實施居住證制度	全面實施居住證暫行條例；保障持居住證者在居住地享有教育、就業、公共衛生等基本公共服務；鼓勵各級政府縮小持居住證者與戶籍人口的公共服務差距。
✓ 健全促進農業轉移人口市民化的機制	建立財政轉移支付、城鎮建設用地增加規模、財政性建設資金對城市基礎設施補貼數額等與農業轉移人口掛鉤機制；維護進城落戶農民原有權益並引導依法有償轉讓；深入推進新型城鎮化綜合試點。
優化城鎮化佈局和形態	
✓ 加快城市群建設發展	優化提升京津冀、長三角、珠三角；山東半島、海峽西岸城市群提升開放；東北地區、中原地區、長江中游、成渝地區、關中平原城市群發展壯大；北部灣等 8 大城市群規劃引導發展；促進拉薩、喀什城市圈發展；建立跨區域城市群發展協調機制。
✓ 增強中心城市輻射帶動功能	發展一批中心城市，強化區域服務功能；超大城市和特大城市強化與周邊城鎮高效通勤和一體發展，促進形成都市圈；大中城市要加快產業轉型升級，延伸面向腹地的產業和服務鏈；科學劃定中心城區開發邊界，推動城市發展向內涵提升式轉變。
✓ 加快發展中小城市和特色鎮	以產業專案佈局與公共服務資源配置加快發展中小城市；加快拓展特大鎮功能，符合條件的縣和特大鎮可有序改市；因地制宜發展特色鮮明、產城融合、充滿魅力的小城鎮；提升邊境口岸城鎮功能。
建設和諧宜居城市	
✓ 加快新型城市建設	建設綠色（規模/建設/生態）、智慧（信息基礎設施/大數據/物聯網）、創新（創業樂園/創新搖籃）、人文城市；加強城市空間開發利用管制。
✓ 加強城市基礎設施建設	構建佈局合理、設施配套、功能完備、安全高效的現代城市基礎設施體系：供水設施、地下管網基礎設施、交通設施、防洪抗災、海綿城市等。
✓ 加快城鎮棚戶區和危房改造	棚戶區改造與城市更新、產業轉型升級結合；加快推進集中成片棚戶區和城中村改造。
✓ 提升城市治理水準	創新城市治理方式，改革城市管理和執法體制，推進城市精細化、全週期、合作性管理。
健全住房供應體系	
✓ 完善購租並舉的住房制度	以解決城鎮新居民住房需求為主要出發點，建立購租並舉的住房制度。

✓ 促進房地產市場健康發展	優化住房供給結構；步化解房地產庫存；積極發展住房租賃市場；發展旅遊地產、養老地產、文化地產等新業態；加快推進住宅產業現代化。
✓ 提高住房保障水準	居住證持有人納入城鎮住房保障範圍；統籌規劃保障性住房、棚戶區改造和配套設施建設。
推動城鄉協調發展	
✓ 發展特色縣域經濟	培育發展承接城市功能轉移和輻射帶動鄉村發展的縣域經濟；引導農村二三產業向縣城、重點鄉鎮及產業園區集中；擴大縣域發展自主權，提高縣級基本財力保障水準。
✓ 加快建設美麗宜居鄉村	推進農村改革和制度創新，增強集體經濟組織服務功能，激發農村發展活力。全面改善農村生產生活條件。
✓ 促進城鄉公共資源均衡配置	統籌規劃城鄉基礎設施網路，健全農村基礎設施投入長效機制，促進水電路氣信等基礎設施城鄉聯網。

資料來源：本研究整理自《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》第八篇。

綜觀《十三五規劃綱要》關於新型城鎮化的政策內涵，可以總結為以下幾點：1. 就結構上來看，城鎮化在「十二五規劃」列為單章，在「十三五規劃」則提升為單篇，顯示其地位提升；2. 就主體內涵上，強調以「人的城鎮化」為核心，人口轉移列為首要議題，呼應「三個一億人」的口號，且內容上針對過去地方政府消極原因做出諸多誘因機制之部署安排，顯示其極重視此項工作；3. 城鎮化布局以城市群為主體形態，以沿海三大城市群帶動境內多處城市群發展，特別強調新疆的城市圈發展以配合「一帶一路」戰略；4. 城市建設與治理成為重點，呼應 2015 年底重新召開全國城市工作會議之舉，城市發展要提高內涵，以「綠色、智慧、創新、人文」四大理念來轉變與開發；5. 城鄉協調發展強調特色「縣域經濟」，強化縣在城鎮與農村之間的中介角色，呼應習近平對於強化基層政府能力的方針。

如果我們從整體農村到城市的人口與居住的視角來觀察，可作如下之論述：首先從農村開始，要結合「十三五規劃」推進農業現代化的作為，進行農村之改革與創新，來建設美麗宜居鄉村；其次進一步擴及城鄉連結之處，要促進城鄉公共資源配置之均衡（尤其是基礎設施方面），強調要發展特色縣域經濟來帶動農村

二、三產業發展，以為城鄉之中介緩衝；再進一步到中小城市與特色鎮，則強調「產城融合」發展，讓此一最初階之城市能夠找出適當產業作為長期發展的依託與動力；最後，對於大城市之發展，則一方面要求其以「中心城市」概念向周邊城鎮結合發展以形成「都市圈」，另一方面則從結構概念上重視「城市群」，要求城市大小錯落、協調發展以謀求更互補式的發展。

另外，在這樣的圖像上，也另外拉出兩條相關政策軸線：城市建設與住房制度。城市成為國家經濟的主要載體以及大部分人口的居住處，在新型城鎮化發展下，未來新興城市會更多，舊城市也有更新轉型的需求，城市建設需要注重綠色、智慧、創新、人文等內涵，從基礎建設更新以及棚戶區改造都是重點。而在住房方面，由於近 10 年來中國大陸房地產市場在流通性過剩、經濟成長但投資管道缺乏、地方政府土地財政盛行等因素下，房地產市場擴張過快，供過於求；與此同時，實質自住需求卻因為貧富差距大以及投資炒作盛行而難以有效滿足。因此，此處也希望能在此可預期的大量農村移居人口進入城市同時，能盡快健全住房市場體系，包括鼓勵租賃、擴大保障房供給等，同時也希望房地產多元化發展，如旅遊地產、養老地產、文化地產等，以解決供給存量過多問題。

第三節 「十三五」期間區域及城鎮化政策成效及對我國經貿之可能影響

前兩節主要探討中國大陸區域與城鎮化政策之背景、脈絡與政策展望。此節根據其過去發展之脈絡與問題，「十三五規劃」以及相關中央政策所提出之政策內涵與意圖，以評估其未來發展可能之成效，並就其中可能對於兩岸經貿部分具有意涵者多加以

論述，例如區域及城鎮化政策對台商投資布局、當地內需市場及產業發展之意涵等。由於時間與資源所限，評估以及對我國之影響等將都以質性敘述為主，旨在對於此一主題之影響有大致的掌握。

壹、「十三五」期間中國大陸區域及城鎮化成效與樣貌評估

一、未來區域間發展差異以及整體發展格局

在區域差異化發展方面，東西向軸線翻轉結合「一帶一路」向西對外開拓，配合交通基礎設施的建設（如持續大力興建的高鐵建設）與體系規劃（如以新疆為中繼的歐洲貨運班列啟動），是整體區域差異化發展的重點。但通道連通的擴大，不會過快改變生產活動與製造業的地理配置，企業生產仍會考慮生產要素成本與產業群聚等因素，因此擁有大量製造業聚集的長江經濟帶與新興、被期待的絲綢之路經濟帶之間，具有互補發展的合作空間：前者強化與後者相連通，生產之產品有更多低運輸成本的銷售管道，後者也才能藉由運輸通道的有效建立，展望未來有更多元化的發展。京津冀的發展則可視為北方重點經濟圈的建立，未來將更能與長三角與珠三角齊頭競爭。

在區域實際差距方面，分為大區塊之間以及城鄉之間的差距來討論，在綜合歸納之。在大區塊之間，我們認為「十三五規劃」在區域政策上既延續了上世紀末以來的東/中/西/東北的區域發展總體戰略基調，新的三大區域戰略又強調大江大河的東西向發展，區塊之間，尤其是沿海與內陸之間，的發展差距，應可持續目前減緩放大，甚至是略有拉近的局面，但不太可能有明顯的拉近甚至超越現象，原因在於5年時間太短，且沿海地區先發優勢所累積的自我發展動能，是中央利用財政資源傾斜挹注所無法替代的。至於城鄉之間，我們認為差距可能會拉大，但城鄉問題會轉化為

城市就業問題：1. 由於「十三五規劃」新增從戶籍人口城鎮化率來要求「人的城鎮化」，2020 年要達到近半（45%）人口為城鎮居民，在城鄉人口構成上就是把比較有能力的農民變成比較窮的市民，直接改變了母體對象，但城鄉問題可能轉變為中小城市(鎮)面臨的就業與收入壓力遽增問題；2. 三大區域戰略，有大量地區位於內陸，區域政策所帶來之中央資源通常會挹注到內陸重點城市地區，反而造成城鄉差距擴大。

而在內需市場變化格局方面，在前述差距與人口分布的討論後，我們可以推論，中國大陸未來的內需消費市場從概念上主要可以分為兩塊：第一塊是沿海中高收入群體構成的市場，此一市場規模穩定發展，個人消費能力強，消費品味與國際接軌；第二塊是中小城市人口擴增下所帶動的中低收入群體所構成的市場，此一市場消費水準較低，但數量龐大且增加快速，接續過去所謂中國大陸平價內需市場之概念，但消費內容更多轉向城市新生活所需之產品或服務。此外，從投資層面也可論述未來「十三五」期間的內需重點，尤其是關於城市建設方面。我們看到新型城鎮化發展規劃與「十三五規劃」都十分重視城市建設，其中包括智慧與綠色這兩項內涵，都是未來內需投資的很大機會，例如 2014 年 8 月曾發布《關於促進智慧城市健康發展的指導意見》，提出到 2020 年要建成一批特色鮮明的智慧城市，「十三五規劃」也提出要建設一批示範性綠色城市與智慧城市。由於這些投資多半是由中央與地方政府投入，其市場機會是確定的，只是其長期投資成效比較要有所保留。以下我們會進一步從城鎮化的角度來談。

二、未來人口分布圖像與新興城市

在未來人口分布變化圖像方面，我們認為新型城鎮化仍在大量城市試點之中，而與其相關配套之土地改革、財稅改革等，都還尚未有明顯進展，規模較大城市仍會以較嚴格條件有序接受既

有之常住農民工落戶，不會大幅度開放，但在中小城市可能會在政策資源挹注下，成為人口成長最快的區域。從區域層面來看，沿海地區的大城市對於農村移民仍有高度吸引力，但內陸地區亦不乏可能機會，尤其是在互聯網經濟、平衡性區域戰略與基礎設施的大力建設下。所以，我們推測，沿海人口比重仍會微幅增加，內陸地區人口則向中心城市及其城市群集中，各邊境城市會有較明顯的跨越式發展與人口聚集，城市經濟時代來臨。另外，農村不再成為吸納剩餘勞動力之處，勞動力分配的圖像因此也會有所變化—新型城鎮化要把過去在外地的農民工逐漸引導回家鄉附近的中小城市來落戶轉為城市居民戶口，這會對各地勞動力供給產生長期影響，根據過去中國大陸勞動和社會保障部課題組之調查報告，跨省流動就業的農民工主要來自於安徽等中西部 9 省份，而主要流入廣東等 7 省市，未來「十三五」期間，勞動力供給將向內陸轉移，勞動密集性產業將朝沿江內陸地區移動。

以上是對於中國大陸未來「十三五」期間人口整體分布狀況的評述。此外，若是根據其針對區域（城市）別的政策性選擇措施，可以大致勾勒未來主要新興發展城市之所在，有助於企業針對性布局之決策參考。本研究以前述之國家新型城鎮化兩批試點地區為根本，配合十八大後習李政權新增指定之國家級新區所在城市，再點出這些城市與當前三大區域戰略之相關性，篩選出 48 個城市（以地級城市為主），整理於表 4-3。這份新興城市名單首先排除北京、上海、廣州、深圳等一線特大城市或其下之區，再排除縣級以下行政區以求簡化（兩個省級新型城鎮化試點江蘇與安徽亦因為過大未列入，除非其下之城市有被另外指定），因此，在解讀時，應該加以留意。大致來說，這一批新興城市在未來「十三五」期間應該相對會具有較大的發展潛力，尤其是在人口城市化與新城市建設等方面。

表 4-3 「十三五」期間新興城市名單

新興城市	十八大後 國家新區	三大區域戰略		
		京津冀	長江 經濟帶	一帶一路 重要區域
吉林吉林				
吉林長春	■			
黑龍江齊齊哈爾				■
黑龍江牡丹江				■
黑龍江哈爾濱	■			■
遼寧大連	■			■
內蒙包頭				■
甘肅金昌				■
青海海東				■
青海西寧				■
寧夏固原				■
陝西西咸新區	■			■
陝西韓城				■
河北石家莊		■		
山東青島	■			■
山東威海				■
山東德州				■
河南洛陽				■
河南濮陽				■
湖北武漢			■	■
湖北孝感			■	■
湖南長沙	■		■	
湖南株洲			■	
江蘇揚州			■	

江蘇高郵			■	
江蘇南京	■		■	
浙江台州			■	
浙江嘉興			■	
浙江寧波			■	
四川瀘州			■	■
四川成都	■		■	■
四川綿陽			■	■
四川眉山			■	■
重慶主城區			■	■
雲南曲靖			■	■
雲南紅河州			■	■
雲南昆明	■		■	■
貴州安順			■	
貴州貴安新區	■		■	
江西鷹潭			■	
江西南昌	■		■	
福建莆田				■
福建福州	■			■
廣東東莞				■
廣東茂名				■
廣東惠州				■
廣西柳州				■
廣西來賓				■

資料來源與說明：1.城市選取原則為：地級城市（納入部分新區）、國家新型城鎮化兩批試點地區、十八大後新批覆之國家級新區所在城市；2.與區域戰略相關聯原則：位於區域戰略範圍內，惟「一帶一路」未有明確範圍，本研究參考《願景與行動》文件內容以及後續相關對於地方參與「一帶一路」之新聞報導而進行選擇。

以上這些新興城市將會在「十三五」時期得到更多發展資源與機會，也將帶來中長線的各式商機。儘管「新型城鎮化」強調的是「人」的戶籍進城落戶，但在強調新型城市建設的同時，也代表必然有一定數量的「物」的配套，包括基礎建設、房地產、公共設施等等，只是相較過去更注重內涵與品質要求。因此，短中期可以注重環繞著「物」的新機會，包括城鎮軌道交通建設、能資源管網、排水排汙系統以及智慧城市相關公共與民間建設等方面，並要注意此間對節能環保的較高標準，其既是要求亦可能是商機，如綠色節能照明、環保建材等產業。中長期則應關注與「人」相關的產業機會（主要概念在於「新」與「眾」），包括教育、文化、醫療衛生、養老、交通運輸等公共服務業，餐飲、購物、保健養生、娛樂等市民消費服務業，以及上述這些服務業在智慧化趨勢下所衍生的新商業模式；當然也會有相應的新興消費品市場，包括消費電子、家電、家具、汽車等等。

貳、對我國之意涵探討

由前一部分之總結評估可以看出，區域與城鎮化發展將在「十三五」期間有質性的、內涵層面的較大轉變，但在總體結構上可能比較沒有本質上的差別，包括在中國大陸特殊中央地方治理體制下的區域發展仍會在地方掌握主動權、中央掌握政策大方向與大量資源的結構下來發展；城鄉結構可能會有較大變化，但基本的農村土地制度、跨省人口流動障礙高、地方財政自籌等制度條件不變下，其變化也是局部的。

對於我國來說，中國大陸區域與城鎮化在「十三五」期間的發展變化，由於主要是其內部人員、資源與發展治理方式的變化，對境外之影響較不明顯，因此主要可能衝擊影響的還是在大陸投資的台商企業（或潛在可能前往者），其次才是這些趨勢所衍生的兩岸貿易層面的可能變化。

首先就台商布局層面論之，從產品生產相關層面的產業而言，就「十三五規劃」之區域戰略依序來看，京津冀協同發展戰略雖然涉及產業在區域內之重新分布洗牌，但台商投資該區域數量很少，應該影響不大；就「一帶一路」之境內發展來看，製造業台商確實要關心生產的產品是否有機會利用其通道運輸功能來打開新市場（如中亞、中東、非洲等）或是找到既有市場的低運費新選項（如歐洲貨運班列），但就生產布局而言，或許有少數特定商品（如清真食品）可考慮就近在運輸節點布局，否則影響短期內仍不大；或許最重要的是長江經濟帶，台商對大陸之累計投資，大約有 6 成集中在長江經濟帶內（這當中有 7 成以上集中於長三角三省市），由前述之發展評估來看，由於上中游地區勞動力相對充沛、區域內運輸成本將持續下降、產業轉移也是重要鼓勵方向，製造業台商可以適當評估向長江中上游進行投資，同時或許可以更多利用絲綢之路的運輸管道。

就服務業台商來看，生活性服務業關注新市場的發展，京津冀地區、「一帶一路」重要節點城市、長江經濟帶中上游，可能都會在新型城鎮化驅動下形成成長較快的區域市場；在生產性服務業方面，物流相關服務業則可關注「一帶一路」沿線發展機會，總部功能、研發服務業等生產性服務業，則可在北京或上海發展。若是由新興城鎮化的城市商機角度來看，台商可以優先參考前述之 48 個主要位於中西部或是沿海二、三線之新興城市，在「智慧」與「綠色」兩個城市發展理念思考下，環繞新市民生活環境建立與新生活展開等兩個軸線，考量自身所處之製造業或服務業，來發掘此一領域的商機。

其次論及兩岸貿易方面，雙邊貿易主要受到產品競爭力、關稅等因素影響較大，要從區域或城鎮化政策來論及對貿易的影響，大概只能從前者所可能創造出的新興對外需求來論，而其中比較

明顯的新興需求，除前一段以新興內需消費對服務業臺商之可能機會同樣適用於透過自臺灣進口貿易來滿足之外，我們認為智慧與綠色城市建設以及其衍生服務是未來中國大陸明顯而大量的需求，且亦是我國政府重視之「整廠輸出」重要領域，若能在我國產官學研的整合發展下，以臺灣經驗為號召，中國大陸「十三五」期間對於智慧與綠色城市建設之需求，會是我國廠商非常重要的潛在市場，能夠由營運服務模式與硬體建設，帶動資訊電子、網路軟體、材料、營建、環保等各領域之產品或服務大量輸出。

第四節 小結

本章就中國大陸「十三五規劃」亦十分重視之區域與城鎮化發展議題，首先從發展趨勢來說明現況及其所面臨之不平衡發展問題，以及過去相關政策形成之背景與意圖。其次，從政策層面，敘述整體政策脈絡發展與十八大後區域戰略及城鎮化政策之調整，而至於「十三五規劃」區域與城鎮化政策之最新內容。最後，針對區域及城鎮化政策提出簡要之成效評估與圖像描繪，並以其對我國經貿之可能影響進行探討。

在發展趨勢方面，區域間若以沿海內陸來區分，其發展差距在改革開放後擴大，直到 90 年代末期才在中央以資源驅動的區域平衡發展戰略下逐步改變，內陸地區成長率紛紛超越沿海，但人均 GDP 的整體差異仍大。這樣的追趕主要是透過中央政府雄厚之財政資源，透過以基礎建設為主的投資方式，來確保其區域戰略能夠產生實際的縮減區域差距的效果。而在城鄉發展趨勢方面，城鎮常住人口與戶籍人口城鎮化率之間差距的拉開，代表了龐大的流動農民工族群存在，在表面看似快速城鎮化的趨勢浪潮下，存在嚴重的城鄉差距、社會與城市管理等問題，透過區域間的城

鄉差距比較，也可以看到前述區域差距的拉近，某種程度上是以提高城鄉差距為代價的。

趨勢與問題引導出政策背景與變化脈絡。區域政策方面，具有成效的區域政策始於1999年的西部大開發，也集中於胡溫時期，2002年振興東北與2004年的中部崛起，都是大區塊的總體戰略，且延續至今仍都是持續推動的政策概念，也成為「十三五規劃」區域戰略之基礎。但胡溫時期多點開花的國家級區域開發戰略則成效不彰，無法解決跨區域發展的問題，也沒能創造出區域間差異化的發展，這到十八大後與「十三五規劃」中，習近平轉向精簡的三大區域戰略—京津冀協同發展、長江經濟帶與一帶一路，以東西向的大江大河引領發展，並與深化改革任務試驗緊密結合，同時希望能透過中央指導帶領，強化區域間的協調發展。在城鎮化方面，中國大陸政策可以說是一個從重視農村到重視城市的發展過程，在城鎮化方面逐漸從發展小城鎮到中小城市，再到中心城市帶動城市群發展等；由此也衍生了對城市建設與治理（綠色、智慧、人文）的重視。這些趨勢在十八大後化為「新型城鎮化」的戰略，表現於農民市民化、城鎮布局與型態、城市發展內涵與城鄉協調發展等層面。

對於中國大陸區域與城鎮化「十三五」期間的未來發展方面，我們總結認為區塊間差距有可能稍微拉近，但城鄉間差距會擴大，但問題可能轉移到中小城鎮的就業上。區域格局方面，「一帶一路」的運輸通道發展、其與長江經濟帶生產與運輸之互補發展以及京津冀的北方新興經濟圈值得重視，而內需市場則可關注大量中小城市建設之智慧與綠色機會，以及居住期間的龐大中低收入群體的消費市場興起。人口分布圖像上，推測內陸地區人口向中心城市及其城市群集中，城市經濟時代來臨，但勞動力可能向內

陸轉移。我們也從相關細部政策措施，篩選出未來較具發展潛力之新興城市名單，其未來將成為發展較快的區域。

最後，對我國來說，台商布局較可關注長江經濟帶內部的重新調整布局，製造業考慮勞動力、與「一帶一路」相連通等因素，服務業則可布局新興物流區域、內陸新興消費市場等。兩岸貿易受此因素影響不大，但可關注「十三五」期間對於智慧與綠色城市建設之需求，其可能是我國智慧城市整廠輸出之潛在龐大市場空間。

第五章 中國大陸「十三五」期間的對外經貿政策

本章針對中國大陸「十三五」期間的對外經貿政策提出探討。首先說明「十三五規劃」對外經貿政策之形成背景；其次針對「十三五」時期的對外經貿政策進行說明，有鑑於「一帶一路」戰略在「十三五規劃」中占有重要篇幅，因此在對外經貿政策當中特別針對「一帶一路」議題提出討論。最後，探討中國大陸「十三五」期間對外經貿情況的可能變化，以及對我國之可能影響。

第一節 「十三五規劃」對外經貿政策之形成背景

關於「十三五規劃」對外經貿政策的形成背景，本節首先針對中國大陸目前對外經貿發展情況進行概述，以了解中國大陸目前的貿易及投資表現及其在全球經貿中的地位。在貿易產品分類方面，由於本研究已在第三章第一節以及附件 1 說明中國大陸製造業出口概況，並由附加價值觀點討論中國大陸在全球價值鏈的地位，因此本節對此議題不再贅述。惟考量中國大陸近期積極透過對外投資併購以及外商在中國大陸的投資引導，企圖利用全球資源解決自身產業發展上的問題，因此，本節將以對外經貿政策中的投資議題作為說明重點。

壹、中國大陸貿易及投資已在全球佔有重要地位，並積極在國際間洽簽自由貿易協定

一、中國大陸的全球經貿地位

隨著中國大陸近 20 年來快速經濟發展，以及近年來逐漸由世界工廠朝世界市場邁進的角色轉變，中國大陸的全球經貿地位正

發生變化。就全球貿易及投資而言，中國大陸成為既是全球重要出口國及進口國，也是全球資金主要流入及流出國的多重角色。

表 5-1 顯示，在貿易表現方面，中國大陸貨品貿易出口及進口分別占全球排名第 1 及第 2。美國、歐盟、韓國、日本為中國大陸最重要的貿易夥伴；臺灣為中國大陸第五大貨品進口國家。另外，中國大陸服務貿易進口值占全球比重 7.98%，排名全球第 2。至於服務貿易出口則尚未列入全球前三大之列，但已排名第 5。

表 5-1 中國大陸目前貿易及投資表現

貿易表現	貨品貿易	<ul style="list-style-type: none"> ■ 貨品貿易出口：2014 年商品出口值 2.34 兆美元，占全球商品出口值比重 12.33%，全球排名第 1。 主要出口國家/地區：美國（17.0%）、歐盟 28 國（15.9%）、香港（15.5%）、日本（6.4%）、韓國（4.3%） ■ 貨品貿易進口：2014 年貨品進口值 1.96 兆美元，佔全球商品進口值比重 10.26%，全球排名第 2。 主要進口國家/地區：歐盟 28 國（12.4%）、韓國（9.7%）、日本（8.3%）、美國（8.2%）、臺灣（7.8%）
	服務貿易	<ul style="list-style-type: none"> ■ 服務貿易出口：2014 年服務貿易出口值 2,324.5 億美元，占全球服務貿易出口比重 4.71%，全球排名第 5。 ■ 服務貿易進口：2014 年服務貿易進口值 3,815.8 億美元，占全球服務貿易進口比重 7.98%，全球排名第 2。
投資表現	對外投資及外資流入	<ul style="list-style-type: none"> ■ 對外投資：2014 年對外投資 1,231 億美元，全球排名第 3；2015 年對外投資 1,280 億美元，仍為全球排名第 3。 ■ 外資流入：2014 年外資流入 1,290 億美元，為全球最大資金流入國；2015 年外資流入金額增加為 1,360 億美元，但排名下降，成為全球第 3。

資料來源：WTO 網站，
<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=CN>。
 《World Investment Report 2015》；《World Investment Report 2016》。

在投資表現上，中國大陸改革開放後採取的經濟發展策略，原本即是以吸引外資發展加工出口作為經濟政策主軸，因此一直以來都是全球資金的重要流入國家，惟每年全球排名可能略有升降。表 5-1 顯示，2014 年外資流入中國大陸 1,290 億美元，為全

球最大資金流入國，而 2015 年外資流入金額雖然增加為 1,360 億美元，然而當年度全球資金對美國及香港流入更多，使得中國大陸在 2015 年的資金流入成為全球第 3。另外，中國大陸走出去戰略持續發酵，自 2012 年起，中國大陸已穩居全球第 3 大資金流出國。2015 年，中國大陸對外流出金額為 1,280 億美元，保持全球第 3 大資金流出國的地位。

二、中國大陸與其他國家/地區洽簽自由貿易協定的情況

中國大陸於 2001 年加入世界貿易組織，並自 2002 年起積極進行與其他國家/地區洽簽經貿協議之工作。自 2002 年至今，中國大陸已與 14 個國家簽屬區域/ 雙邊自由貿易協定 (FTA)；與臺灣則於 2010 年完成《海峽兩岸經濟合作架構協議 (ECFA)》之簽署 (表 5-2)。

中國大陸與他國簽署貿易協定最初是以能源需求為導向，並且選擇與中國大陸政治外交關係較為和諧之國家先行。然而近年來，隨著中國大陸產業發展不斷壯大，其簽署經貿協議之需求也跨大至市場層面的考量，並且積極與已開發國家洽簽。表 5-2 顯示，自 2008 年起，中國大陸陸續與紐西蘭、新加坡、冰島、瑞士、澳洲等國家完成自由貿易協定之簽署，顯示中國大陸洽簽自由貿易協定的夥伴國已不再局限於開發中國家。

除了已簽署之國家之外，中國大陸目前有 8 件貿易協定正在談判當中，與印度、哥倫比亞...等國家的 FTA 則正在進行研究。目前仍談判中的中日韓 FTA 於 2016 年 1 月完成首席談判代表，惟就目前而言仍未進入實質性談判階段。區域全面經濟夥伴協定 (RCEP) 則於 2016 年 6 月於紐西蘭完成第 13 次談判，並以 2016 年底完成談判為目標。由於美國主導的跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議 (TPP) 已於 2015 年底完成第一輪談判，就自由貿易、投

資、智慧財產權等達成基本協議，因而對中國大陸推動 RCEP 之進展產生壓力。

表 5-2 中國大陸目前簽署貿易協定之進展

截至 2016 年 6 月已簽署之區域貿易協定或雙邊貿易協定	
國家/區域	以簽署簽署情況
東協	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2002 年簽署框架協定；2005 年簽署商品貿易協定；2007 年簽署服務貿易協定 ■ 成員國除了中國大陸之外，還有汶萊、緬甸、柬埔寨、印尼、寮國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、越南以及泰國。
香港	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2003 年簽署《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》CEPA ■ 2004 至 2013 年間簽署 10 份補充協議 ■ 2014 年簽署《關於內地在廣東與香港基本實現服務貿易自由化的協議》（《廣東協議》），在香港與廣東實施服務貿易自由化 ■ 2015 年簽署《服務貿易協議》，將香港與中國大陸之間的服務貿易自由化擴及中國大陸全境
澳門	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2003 年簽署《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》CEPA。 ■ 2004 至 2013 年間簽署 10 份補充協議 ■ 2014 年簽署《〈安排〉關於內地在廣東與澳門基本實現服務貿易自由化的協議》 ■ 2015 年簽署《〈安排〉服務貿易協議》
亞太貿易協定	<ul style="list-style-type: none"> ■ 亞太貿易協定（APTA）前身為曼谷協定，2005 年修改文本後改稱亞太貿易協定 ■ 此一協定為亞太地區發展中國家之優惠貿易協定，會員國除中國大陸之外，還有孟加拉、印度、韓國、寮國、斯里蘭卡
智利	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2005 年簽署商品貿易協定（2006 年開始實施）；2008 年簽署服務貿易協定（2010 年開始實施）
巴基斯坦	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2006 年簽署商品貿易及投資協定（2007 年開始實施）；2009 年簽署服務貿易協定（2009 年開始實施）
紐西蘭	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2008 年 7 月簽署(含商品貿易及服務貿易)，2008 年 10 月生效
新加坡	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2008 年簽署(含商品貿易及服務貿易)，2009 年生效
秘魯	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2009 年 4 月簽署(含商品貿易及服務貿易)，2010 年 3 月生效
哥斯大黎加	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2010 年 4 月簽署(含商品貿易及服務貿易)，
臺灣	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2010 年 6 月簽署海峽兩岸經濟合作架構協議（ECFA）。
冰島	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2013 年 4 月簽署(含商品貿易及服務貿易)；2014 年 7 月生效
瑞士	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2013 年 7 月簽署(含商品貿易及服務貿易)；2014 年 7 月生效
澳洲	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2015 年 6 月簽署(含商品貿易及服務貿易)；2015 年 12 月生效
韓國	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2015 年 6 月簽署(含商品貿易及服務貿易)；2015 年 12 月生效

談判中	
■ 中國大陸－海灣合作理事會	■ 中國大陸－斯里蘭卡
■ 中國大陸－挪威	■ 中國大陸－巴基斯坦自貿協定第二階段
■ 中日韓 FTA	■ 中國大陸－馬爾地夫
■ 區域全面經濟夥伴協定 (RCEP)	■ 中國大陸－喬治亞
研究中	
■ 印度	■ 斐濟
■ 哥倫比亞	■ 尼泊爾
■ 摩爾多瓦	

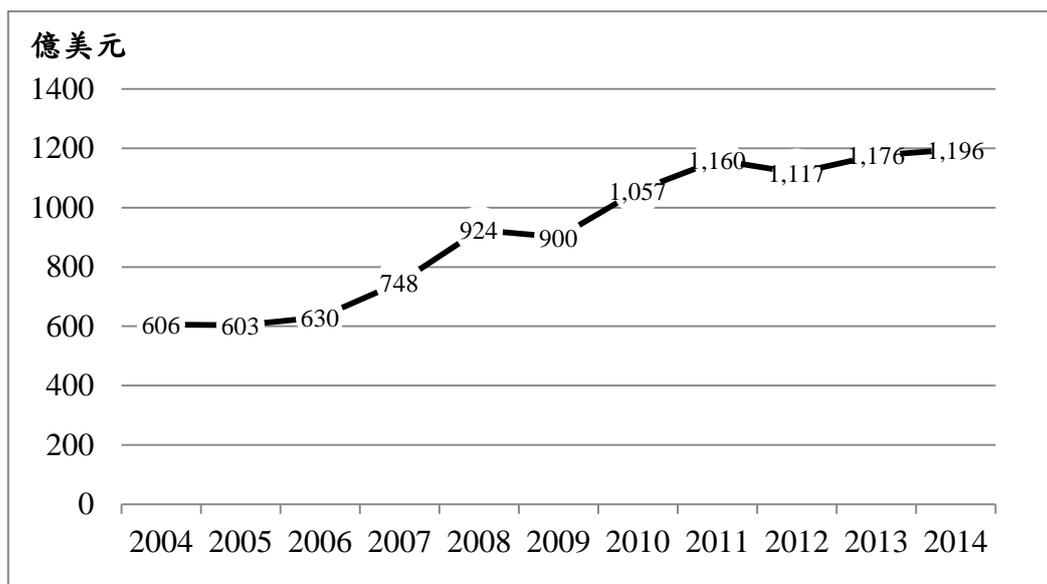
資料來源：1. WTO 網站。2 澳門特別行政區政府網站；香港特別行政區政府工業貿易署網站。3. 中國大陸商務部網站。

貳、中國大陸外商實際投資金額出現停滯；對服務業投資已超過製造業

中國大陸自改革開放後，透過勞動、土地等成本優勢，以政策鼓勵外商進入中國大陸投資，除可達到促進產業發展之效，並透過出口累積外匯，快速培養其經濟實力。然而隨著中國大陸經濟、產業以及勞動力的發展變化，近 10 年來外商在中國大陸的投資發展，不論是金額或是行業分布，皆有所轉變。

一、自 2012 年起外商投資金額出現停滯

在投資金額方面，首先是 2006 年至 2008 年間，中國大陸實際利用外商直接投資金額雖然出現一波較為快速的成長，然而在 2008~09 年間卻因全球金融風暴而有所下滑。2011 至 2012 年間外商投資金額再次回升，然而自 2012 年起，外商對中國大陸投資金額基本上呈現停滯狀態，大致停留在 1,100~1,200 億美元的水準。



資料來源：中國統計局網站；<http://www.stats.gov.cn/>。

圖 5-1 中國大陸利用外商實際投資金額

二、外商投資行業變化

除了投資金額的停滯之外，近 10 年來外商在中國大陸投資行業也有著相當大的改變。表 5-3 顯示，2005 年外商在中國大陸投資仍以製造業為主，比重高達 7 成；惟此一比重在 2010 年已降至 5 成以下，2014 年再降低至 33.4%。此一變化反映了中國大陸對於外商而言已不再單純扮演生產工廠的角色。

至於外商對於服務業的投資則近 10 年來比重不斷上升。其中，房地產業占外商投資比重由 2005 年的 9.0% 增加至 2014 年的 29.0%；批發及零售業比重由 1.7% 上升至 7.9%。與生產性服務業關聯較深的科學研究、技術服務和地質勘察業，其占外商投資比重雖然仍不高，但與過去年度相比成長許多，由 0.6% 增加至 2.7%；另外，租賃及商務服務業比重由 6.2% 上升至 10.4%。最後，外商近 5 年來對中國大陸金融業的投資成長不容小覷，由 2010 年的 1.1% 增加至 2014 年的 3.5%。外商在中國大陸轉向服務業投資的行為，不難看出國際企業已將中國大陸視為重要市場。

表 5-3 外商在中國大陸投資行業變化趨勢

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
實際利用外商直接投資金額(百萬美元)	60,325	63,020	74,770	92,395	90,033	105,730	116,011	111,716	117,586	119,561
農林漁牧業	1.2%	1.0%	1.2%	1.3%	1.6%	1.8%	1.7%	1.8%	1.5%	1.3%
採礦業	0.6%	0.7%	0.7%	0.6%	0.6%	0.6%	0.5%	0.7%	0.3%	0.5%
製造業	70.4%	63.6%	54.7%	54.0%	51.9%	46.9%	44.9%	43.7%	38.7%	33.4%
電力、燃氣及水的生產和供應業	2.3%	2.0%	1.4%	1.8%	2.3%	2.0%	1.8%	1.5%	2.1%	1.8%
建築業	0.8%	1.1%	0.6%	1.2%	0.8%	1.4%	0.8%	1.1%	1.0%	1.0%
交通運輸、倉儲和郵政業	3.0%	3.1%	2.7%	3.1%	2.8%	2.1%	2.8%	3.1%	3.6%	3.7%
信息傳輸、計算機服務和軟體業	1.7%	1.7%	2.0%	3.0%	2.5%	2.4%	2.3%	3.0%	2.4%	2.3%
批發和零售業	1.7%	2.8%	3.6%	4.8%	6.0%	6.2%	7.3%	8.5%	9.8%	7.9%
住宿和餐飲業	0.9%	1.3%	1.4%	1.0%	0.9%	0.9%	0.7%	0.6%	0.7%	0.5%
金融業	0.4%	0.5%	0.3%	0.6%	0.5%	1.1%	1.6%	1.9%	2.0%	3.5%
房地產業	9.0%	13.1%	22.9%	20.1%	18.7%	22.7%	23.2%	21.6%	24.5%	29.0%
租賃和商務服務業	6.2%	6.7%	5.4%	5.5%	6.8%	6.7%	7.2%	7.3%	8.8%	10.4%
科學研究、技術服務和地質勘察業	0.6%	0.8%	1.2%	1.6%	1.9%	1.9%	2.1%	2.8%	2.3%	2.7%
水利、環境和公共設施管理業	0.2%	0.3%	0.4%	0.4%	0.6%	0.9%	0.7%	0.8%	0.9%	0.5%
居民服務和其他服務業	0.4%	0.8%	1.0%	0.6%	1.8%	1.9%	1.6%	1.0%	0.6%	0.6%
衛生、社會保障和社會福利業	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
文化、體育和娛樂業	0.5%	0.4%	0.6%	0.3%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.7%	0.7%

資料來源：中國統計局網站；本研究計算。

註：分項產業中還包括「公共管理和社會組織」、「國際組織」、「教育」三項，惟金額及比重過小，因此不列入表格呈現。

參、中國大陸「走出去」戰略發酵，積極併購投資引起國際關注

一、中國大陸對外投資金額及行業變化

中國大陸「走出去」戰略自十五時期正式定調，其對外投資金額亦在政策支持之下不斷成長。就對外投資流量而言，除了2008~2009年間因全球金融風暴而未見成長之外，其餘年度之對外投資金額皆穩定增加，並於2014年達到1,231.2億美元的水準。在此成長趨勢之下，中國大陸對外直接投資流量自2012年起為全球第3，對外直接投資存量則在2014年達到全球第8（表5-4）。

在行業類別方面，表5-5顯示，採礦業、批發及零售業、金融業以及租賃及商務服務業為中國大陸對外投資重要行業，惟各年度中國大陸對外投資流量的行業別比重，可能因當年度投資計畫而呈現較大起伏。若以對外投資存量而言，則截至2014年底，中國大陸對外投資最多的行業依序為租賃及商務服務業（36.5%）、金融業（15.6%）、採礦業（14.0%）、批發和零售業（11.7%），以及製造業（5.9%）。

表 5-4 中國大陸對外直接投資金額及全球排名變化

	流量		存量	
	金額	全球排名	金額	全球排名
2005	122.6	17	572.0	24
2006	211.6	13	906.3	23
2007	265.1	17	1,179.1	22
2008	559.1	12	1,839.7	18
2009	565.3	5	2,457.5	16
2010	688.1	5	3,172.1	17
2011	746.5	6	4,247.8	13
2012	878.0	3	5,319.4	13
2013	1,078.4	3	6,604.8	11
2014	1,231.2	3	8,826.4	8

資料來源：2014年度中國對外直接投資統計公報。

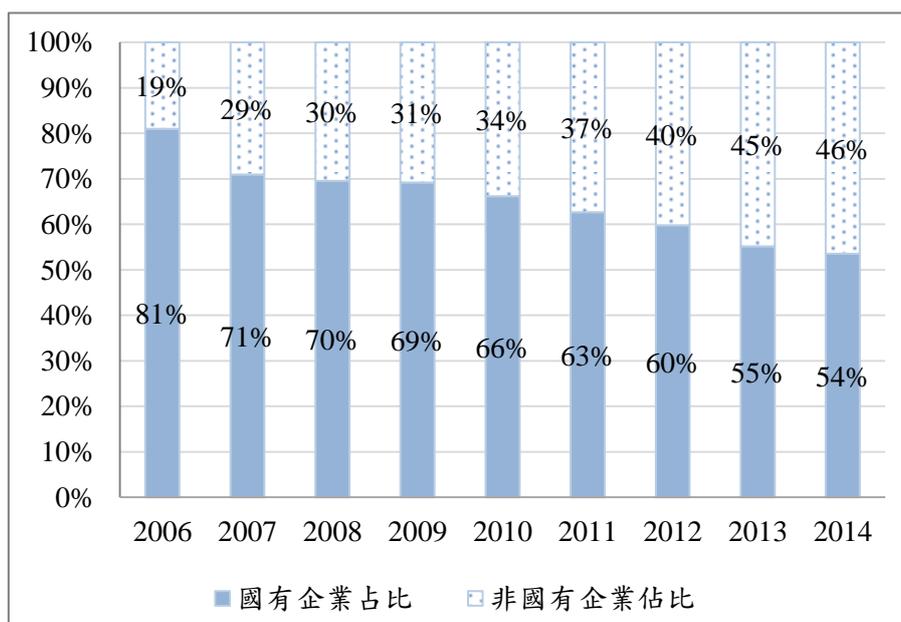
表 5-5 中國大陸對外直接投資流量及存量之行業分布

行業分類	流量									存量
	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2014 年底
金額 (萬美元)	2,116,396	2,650,609	5,590,717	5,652,899	6,881,131	7,465,404	8,780,353	10,784,371	12,311,986	88,264,242
A.農、林、牧、漁業	0.9%	1.0%	0.3%	0.6%	0.8%	1.1%	1.7%	0.2%	1.7%	1.1%
B.採礦業	40.3%	15.3%	10.4%	23.6%	8.3%	19.4%	15.4%	23.0%	13.4%	14.0%
C.製造業	4.3%	8.0%	3.2%	4.0%	6.8%	9.4%	9.9%	6.7%	7.8%	5.9%
D.電力、熱力、燃氣及水生產和供應業	0.6%	0.6%	2.3%	0.8%	1.5%	2.5%	2.2%	0.6%	1.4%	1.7%
E.建築業	0.2%	1.2%	1.3%	0.6%	2.4%	2.2%	3.7%	4.0%	2.8%	2.6%
F.批發和零售業	5.3%	24.9%	11.7%	10.9%	9.8%	13.8%	14.9%	13.6%	14.9%	11.7%
G.交通運輸、倉儲和郵政業	6.5%	15.3%	4.8%	3.7%	8.2%	3.4%	3.4%	3.1%	3.4%	3.9%
H.住宿和餐飲業	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.3%	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%	0.1%
I.資訊傳輸、軟體和資訊技術服務業	0.2%	1.1%	0.5%	0.5%	0.7%	1.0%	1.4%	1.3%	2.6%	1.4%
J.金融業	16.7%	6.3%	25.1%	15.5%	12.5%	8.1%	11.5%	14.0%	12.9%	15.6%
K.房地產業	1.8%	3.4%	0.6%	1.7%	2.3%	2.6%	2.3%	3.7%	5.4%	2.8%
L.租賃和商務服務業	21.4%	21.2%	38.8%	36.2%	44.0%	34.3%	30.5%	25.1%	29.9%	36.5%
M.科學研究和技術服務業	1.3%	1.1%	0.3%	1.4%	1.5%	0.9%	1.7%	1.7%	1.4%	1.2%
N.水利、環境和公共設施管理業	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.1%	0.3%	0.0%	0.1%	0.4%	0.2%
O.居民服務、修理和其他服務業	0.5%	0.3%	0.3%	0.5%	0.5%	0.4%	1.0%	1.0%	1.3%	1.0%
P.教育	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Q.衛生和社會工作	0.0%	0.0%	--	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%
R.文化、體育和娛樂業	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.1%	0.2%	0.3%	0.4%	0.2%
S.公共管理、社會保障和社會組織	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

資料來源：2014 年度中國對外直接投資統計公報。

二、對外投資的國有企業占比逐漸降低

中國大陸對外投資成果受到官方政策影響甚深，因此對外投資當中有相當比重是由國有企業所主導。圖 5-2 顯示，中國大陸在 2006 年時，對外直接投資金額當中國有企業占比高達 8 成，惟此一比重逐年下降，然而直到 2014 年，仍有超過 5 成的對外直接投資屬於國有企業。由此可知，國有企業在中國大陸對外投資佔有重要地位，惟民營企業的角色也逐漸嶄露。值得注意的是，由於中國大陸民營企業的對外投資也可能受到國家政策或政府影響，而國際間對於中國大陸投資也常因無法釐清其背後是否具有官方色彩，因此採取較為謹慎的態度。



資料來源：2014 年度中國對外直接投資統計公報。

圖 5-2 中國大陸對外直接投資之國有企業占比

三、對外併購特色

中國大陸的對外投資目的，不外乎自然資源開發、技術取得，以及市場開拓等三項主要原因。由於技術研發與市場拓展需要長

時間耕耘累積，因而近年來中國大陸傾向利用併購方式，以快速獲取產業技術或進入歐美已開發國家市場。

圖 5-3 顯示，中國大陸對外併購金額雖然逐漸上升，然而其占整體對外投資之比重並無明顯增加。2010~2014 年間中國大陸併購占對外直接投資比重甚至呈現下降趨勢，由 43.2% 下降至 26.4%。



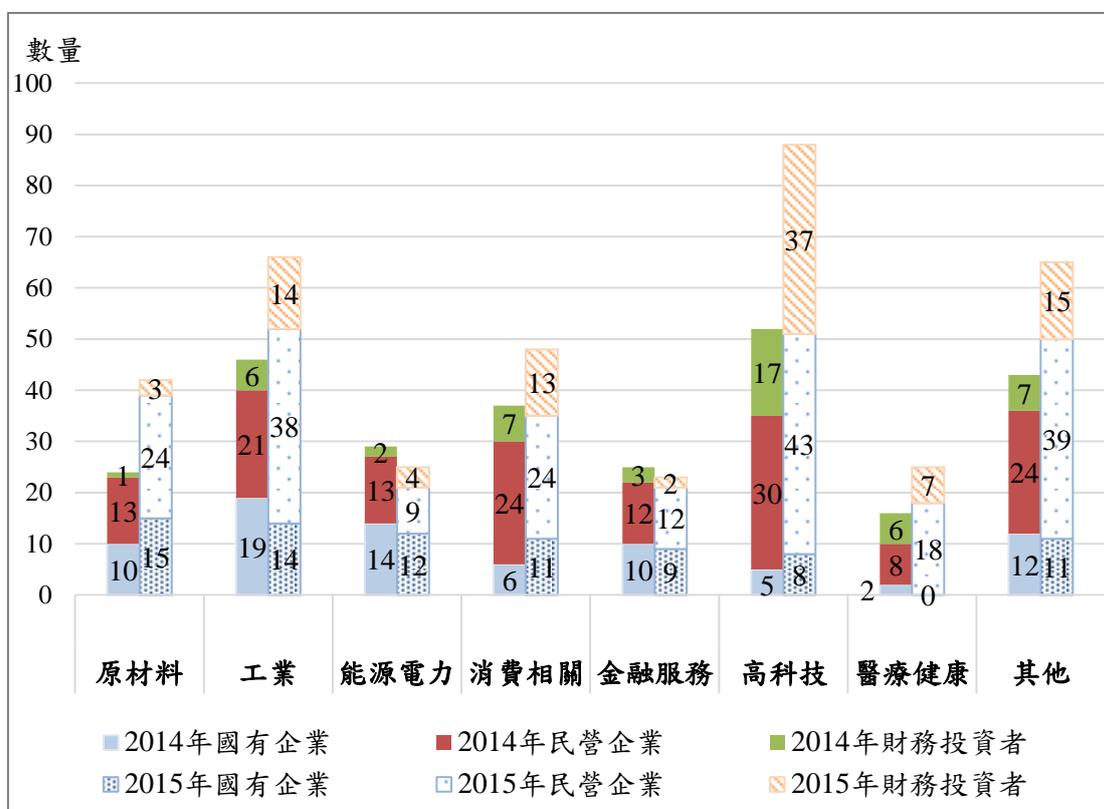
資料來源：2014 年度中國對外直接投資統計公報。

圖 5-3 中國大陸對外併購金額及其占對外直接投資之比重

近期國際間對於中國大陸的海外併購十分關注，其原因一方面在於，中國大陸併購占對外直接投資之比重雖然較過去幾年有所下降，然而對外併購金額仍然相當龐大。另一方面，中國大陸近年來為快速獲取先進技術或資源，併購案可能涉及國家安全或資訊安全議題，因而引起被投資國政府之關切。

為了對中國大陸海外併購有更深入的了解，以下引用普華永道 (PricewaterhouseCoopers, PwC) 之報告，對於中國大陸 2014 及

2015 的海外併購，就國有企業、民營企業、財務投資者之投資業別提出說明¹¹（圖 5-4）。



資料來源：普華永道 PwC（2016），「2015 年中國企業併購市場回顧與 2016 年展望」。

圖 5-4 中國大陸對外併購之行業分類－PwC 統計

由圖 5-4 可知，2015 年是中國大陸民營企業及財務投資者對外併購案件數量大幅增加的一年，特別是原材料、工業、高科技以及醫療健康領域，併購案件數量快速增加。例如：在高科技領域中，民營企業對外併購數量由 2014 年的 30 件增加至 2015 年的 43 件；財務投資者對外併購件數則由 17 件增加至 37 件，增加幅度超過一倍以上。反觀中國大陸國有企業，其在 2014、2015 年的對外投資案件數量相差並不多，僅在原材料、醫療健康領域有較為突出的表現。

¹¹ PwC 報告所提之海外交易，是指已對外公布之交易，而非已完成之交易。

由上述結果看來，中國大陸政府力量對於企業對外併購的介入似乎正在減弱當中，然而這似乎違背了一般人對於中國大陸對外併購的印象；特別是 2015 有許多科技業的併購案件可能是在國家積體電路發展基金的支持之下完成。上述數據與實際情況的差異，主要在於獲得國家基金支持而對外併購之企業，可能被歸類為民營企業，即使是紫光這家獲得國家基金大力支援的企業，對外仍宣稱其並非國有企業，而是同時存有國有資本與民營資本的「混合民營企業」。在此一情況之下，從統計數據難以了解中國大陸官方對其海外投資或併購的實質介入程度。

四、對於「一帶一路」沿線國家的投資現況

「一帶一路」戰略在中國大陸「十三五」期間的對外經貿政策中深受矚目，2014 年度中國大陸對外直接投資統計公報亦披露中國大陸企業在「一帶一路」沿線國家/地區之投資數據（詳細數據請見附件 5）。將數據綜整後，可發現中國大陸對「一帶一路」沿線國家的直接投資金額約占其整體對外直接投資的 10% 左右（表 5-6）。其中，對東協國家的投資約占「一帶一路」直接投資的 5 成。在中國大陸統計局最新公布的資訊中，2015 年 1~10 月，中國大陸對「一帶一路」沿線國家投資金額達 131.7 億美元，較 2014 年同期成長 36.7%，顯見在政策引導之下，中國大陸企業對於「一帶一路」投資更為重視，但此投資成長趨勢能否持續，值得後續關切。

表 5-6 中國大陸對「一帶一路」沿線國家投資現況

國家(地區)	2014 年流量 (萬美元)	2014 年底存量 (萬美元)
一帶一路沿線合計	1,365,594	9,246,048
東協國家	780,927	4,763,253
菲律賓	22,495	75,994
柬埔寨	43,827	322,228
寮國	102,690	449,099
馬來西亞	52,134	178,563
泰國	83,946	307,947
汶萊	-328	6,955
新加坡	281,363	2,063,995
印尼	127,198	679,350
越南	33,289	286,565
一帶一路投資占中國大陸對外直接投資比重	11.1%	10.5%
東協占一帶一路直接投資比重	57.2%	51.5%
東協占中國大陸對外直接投資比重	6.3%	5.4%

資料來源：本研究依 2014 年度中國對外直接投資統計公報計算。

第二節 中國大陸「十三五」期間對外經貿之國際戰略布局

關於中國大陸「十三五」期間的對外經貿國際戰略布局，本節先針對《十三五規劃綱要》之內容說明中國大陸未來五年的對外經貿戰略規劃。另外，由於「一帶一路」戰略在「十三五規劃」中受到相當程度的重視，並且在《十三五規劃綱要》文件中自成一章進行政策闡述，因此，本節在完成「十三五」期間的中國大陸對外經貿戰略之說明後，將選擇「一帶一路」戰略議題進行深入探討。

壹、「十三五規劃」之對外經貿政策

《十三五規劃綱要》第十一篇的「構建全方位開放新格局」為中國大陸十三五期間對外經貿戰略之整體說明，內容涵蓋「完善對外開放戰略佈局」、「健全對外開放新體制」、「推進一帶一路建設」、「積極參與全球經濟治理」以及「積極承擔國際責任和義務」等五章。本研究將相關政策內容整理如表 5-7，並針對政策重點說明如下：

首先，在對外開放戰略佈局方面，依「十三五規劃」的政策先後順序，分別為中國大陸沿邊的對外開放布局、國際產能與裝備製造合作、對外貿易優進優出，以及與投資相關的引進來及走出去戰略。上述議題當中，除了沿邊開放布局是依據地理因素闡述對外開放戰略之外，其他政策幾乎都是對外開放戰略以產業議題的共同結合。

關於沿邊對外開放之區域布局，「十三五規劃」首先提到，在內陸沿邊地區將加強口岸和基礎設施建設，開闢跨境多式聯運交通走廊。此外，將發展外向型產業集群，形成各有側重的對外開放基地。在對外開放程度高的沿海地區（環渤海、長三角、珠三角地區），將支持全面參與全球經濟合作和競爭，與國際高標準投資和貿易規則體系進行對接。

在產業與開放的結合議題上，有三項重點。一是推進國際產能和裝備製造合作，以鋼鐵、有色、建材、鐵路、電力、化工、輕紡、汽車、通信、工程機械、航空航太、船舶和海洋工程等行業為重點，開展國際產能和裝備製造合作，推動裝備、技術、標準、服務走出去。二是加快對外貿易的優化升級，促進貨物貿易和服務貿易融合發展，並且設定服務貿易占對外貿易比重達到

16%以上的目標。三是提升利用外資以及對外投資水準。對於對育幼、建築設計、會計審計等服務領域放開外資准入限制，擴大銀行、保險、證券、養老等市場准入。此外，鼓勵外資更多投向先進製造、高新技術、節能環保、現代服務業等領域和中西部及東北地區，支援設立研發中心。由上述政策內涵，不難發現中國大陸希望利用對外開放戰略解決中國大陸產業目前的產能過剩問題，並且透過外資在特定領域別的開放或合作，加速中國大陸產業升級創新。

其次，關於「十三五」期間中國大陸的對外開放體制調整，「十三五規劃」首先提及經商環境品質的提升，相關政策包括：統一內外資法律法規；提高自由貿易試驗區建設品質，在更大範圍推廣複製成功經驗。有鑑於跨境電商業務日漸重要，因此「十三五」期間中國大陸將建立有利於跨境電子商務等新型貿易之體制，以及政府資訊共用、口岸風險聯防聯控之工作。

在投資體制方面，「十三五」期間中國大陸對於外資將全面實行准入前國民待遇加負面清單管理制度；對外投資則希望健全以備案為主、核准為輔的對外投資管理體制。此外，將擴大金融業雙向開放，有序實現人民幣資本項目可兌換，提高可兌換、可自由使用程度，並且推進人民幣國際化以及人民幣資本走出去。

第三，在「一帶一路」戰略議題方面，重點工作有三。一是健全「一帶一路」合作機制，推動與沿線國家發展規劃、技術標準體系對接以及運輸便利化安排，開展沿線大通關合作。二是暢通「一帶一路」經濟走廊，推動中蒙俄、中國—中亞—西亞、中國—中南半島、新亞歐大陸橋、中巴、孟中印緬等國際經濟合作走廊建設。三是在「一帶一路」沿線國家的人文交流，開展教育、科技、文化、體育、旅遊、環保、衛生及中醫藥等領域合作。

第四，在參與全球經濟治理方面，中國大陸一方面希望維護多邊貿易體制的主要管道地位，然而另一方面，中國大陸在「十三五」期間將加快實施自由貿易區戰略，逐步構築高標準自由貿易區網路。並且積極與「一帶一路」沿線國家及地區商建自由貿易區，以及加快 RCEP 或其他國家雙邊、多邊貿易談判。最後，在承擔國際責任義務方面，中國大陸將擴大對外援助規模，並且落實 2030 年可持續發展議程。

表 5-7 十三五規劃「構建全方位開放新格局」

完善對外開放戰略佈局	
完善對外開放區域佈局	<ul style="list-style-type: none"> ■ 加強內陸沿邊地區口岸和基礎設施建設，開闢跨境多式聯運交通走廊。 ■ 發展外向型產業集群，形成各有側重的對外開放基地。 ■ 加快海關特殊監管區域整合優化升級，提高邊境經濟合作區、跨境經濟合作區發展水準。提升經濟技術開發區的對外合作水準。 ■ 以內陸中心城市和城市群為依託，建設內陸開放戰略支撐帶。 ■ 支持沿海地區全面參與全球經濟合作和競爭，發揮環渤海、長三角、珠三角地區的對外開放門戶作用，率先對接國際高標準投資和貿易規則體系。 ■ 支援寧夏等內陸開放型經濟試驗區建設。支持中新(重慶)戰略性互聯互通示範項目。推進雙邊國際合作產業園建設。探索建立舟山自由貿易港區
深入推進國際產能和裝備製造合作	<ul style="list-style-type: none"> ■ 以鋼鐵、有色、建材、鐵路、電力、化工、輕紡、汽車、通信、工程機械、航空航太、船舶和海洋工程等行業為重點，採用境外投資、工程承包、技術合作、裝備出口等方式，開展國際產能和裝備製造合作，推動裝備、技術、標準、服務走出去。 ■ 建立產能合作項目庫，推動重大示範項目建設。引導企業集群式走出去，因地制宜建設境外產業集聚區。 ■ 加快拓展多雙邊產能合作機制，積極與發達國家合作共同開拓協力廠商市場。
加快對外貿易優化升級	<ul style="list-style-type: none"> ■ 實施優進優出戰略，推動外貿向優質優價、優進優出轉變，加快建設貿易強國。 ■ 促進貨物貿易和服務貿易融合發展，大力發展生產性服務貿易，服務貿易占對外貿易比重達到 16% 以上。 ■ 鞏固提升傳統出口優勢，促進加工貿易創新發展。優化對外貿易佈局，推動出口市場多元化，提高新興市場比重，鞏固傳統市場份額。 ■ 鼓勵發展新型貿易方式。發展出口信用保險。

	<ul style="list-style-type: none"> ■ 積極擴大進口，優化進口結構，更多進口先進技術裝備和優質消費品。
提升利用外資和對外投資水準	<ul style="list-style-type: none"> ■ 擴大開放領域，放寬准入限制，積極有效引進境外資金和先進技術，提升利用外資綜合品質。 ■ 放開育幼、建築設計、會計審計等服務領域外資准入限制，擴大銀行、保險、證券、養老等市場准入。 ■ 鼓勵外資更多投向先進製造、高新技術、節能環保、現代服務業等領域和中西部及東北地區，支援設立研發中心。 ■ 鼓勵金融機構和企業在境外融資。支援企業擴大對外投資，深度融入全球產業鏈、價值鏈、物流鏈。 ■ 建設一批大宗商品境外生產基地及合作園區。
健全對外開放新體制	
營造優良營商環境	<ul style="list-style-type: none"> ■ 統一內外資法律法規，制定外資基礎性法律，保護外資企業合法權益。 ■ 提高自由貿易試驗區建設品質，深化在服務業開放、金融開放和創新、投資貿易便利化、事中事後監管等方面的先行先試，在更大範圍推廣複製成功經驗。 ■ 對外資全面實行准入前國民待遇加負面清單管理制度。完善外商投資國家安全審查制度。創新外資監管服務方式。 ■ 建立便利跨境電子商務等新型貿易方式的體制，全面推進國際貿易單一視窗、一站式作業、一體化通關和政府資訊共用共用、口岸風險聯防聯控。 ■ 健全服務貿易促進體系，發揮貿易投資促進機構、行業協會商會等的作用。加強智慧財產權保護和反壟斷執法，深化執法國際合作
完善境外投資管理體制	<ul style="list-style-type: none"> ■ 完善境外投資發展規劃和重點領域、區域、國別規劃體系。 ■ 健全備案為主、核准為輔的對外投資管理體制。 ■ 建立國有資本、國有企業境外投資審計制度，健全境外經營業績考核和責任追究制度
擴大金融業雙向開放	<ul style="list-style-type: none"> ■ 有序實現人民幣資本項目可兌換，提高可兌換、可自由使用程度，穩步推進人民幣國際化，推進人民幣資本走出去。 ■ 逐步建立外匯管理負面清單制度。放寬境外投資匯兌限制，改進企業和個人外匯管理。 ■ 放寬跨國公司資金境外運作限制，逐步提高境外放款比例。 ■ 支持保險業走出去，拓展保險資金境外投資範圍。 ■ 統一內外資企業及金融機構外債管理。 ■ 推進資本市場雙向開放，提高股票、債券市場對外開放程度，放寬境內機構境外發行債券，以及境外機構境內發行、投資和交易人民幣債券。
強化對外開放服務保障	<ul style="list-style-type: none"> ■ 推動同更多國家簽署高標準雙邊投資協定、司法協助協定、稅收協定，爭取同更多國家互免或簡化簽證手

	<p>續。</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 提高海外安全保障能力和水準，完善領事保護制度，提供風險預警、投資促進、權益保障等便利服務。強化涉外法律服務，建立智慧財產權跨境維權援助機制
推進「一帶一路」建設	
健全「一帶一路」合作機制	<ul style="list-style-type: none"> ■ 圍繞政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通、民心相通，健全「一帶一路」雙邊和多邊合作機制。 ■ 推動與沿線國家發展規劃、技術標準體系對接，推進沿線國家間的運輸便利化安排，開展沿線大通關合作。 ■ 建立以企業為主體、以專案為基礎、各類基金引導、企業和機構參與的多元化融資模式。 ■ 加強同國際組織和金融組織機構合作，積極推進亞洲基礎設施投資銀行、金磚國家新開發銀行建設，發揮絲路基金作用，吸引國際資金共建開放多元共贏的金融合作平臺。
暢通「一帶一路」經濟走廊	<ul style="list-style-type: none"> ■ 推動中蒙俄、中國-中亞-西亞、中國-中南半島、新亞歐大陸橋、中巴、孟中印緬等國際經濟合作走廊建設，推進與周邊國家基礎設施互聯互通，共同構建連接亞洲各次區域及亞歐非之間的基礎設施網路。 ■ 加強能源資源和產業鏈合作，提高就地加工轉化率。支援中歐等國際集裝箱運輸和郵政班列發展。建設上合組織國際物流園和中哈物流合作基地。 ■ 積極推進“21世紀海上絲綢之路”戰略支點建設，參與沿線重要港口建設與經營，推動共建臨港產業集聚區，暢通海上貿易通道。推進公鐵水及航空多式聯運，構建國際物流大通道，加強重要通道、口岸基礎設施建設。建設新疆絲綢之路經濟帶核心區、福建“21世紀海上絲綢之路”核心區。打造具有國際航運影響力的海上絲綢之路指數。
共創開放包容的人文交流新局面	<ul style="list-style-type: none"> ■ 廣泛開展教育、科技、文化、體育、旅遊、環保、衛生及中醫藥等領域合作。構建官民並舉、多方參與的人文交流機制，互辦文化年、藝術節、電影節、博覽會等活動，鼓勵豐富多樣的民間文化交流，發揮媽祖文化等民間文化的積極作用。 ■ 聯合開發特色旅遊產品，提高旅遊便利化。加強衛生防疫領域交流合作，提高合作處理突發公共衛生事件能力。推動建立智庫聯盟。
積極參與全球經濟治理	
維護多邊貿易體制主管道地位	<ul style="list-style-type: none"> ■ 維護世界貿易組織在全球貿易投資中的主管道地位，推動多邊貿易談判進程。
強化區域和雙邊自由貿易體制建設	<ul style="list-style-type: none"> ■ 加快實施自由貿易區戰略，逐步構築高標準自由貿易區網路。 ■ 積極同「一帶一路」沿線國家和地區商建自由貿易區，加快區域全面經濟夥伴關係協定、中國—海合會、中日韓自貿區等談判，推動與以色列、加拿大、歐亞經濟聯盟和歐盟等建立自貿關係以及亞太自貿區相關工

	作。全面落實中韓、中澳等自由貿易協定和中國—東盟自貿區升級議定書。繼續推進中美、中歐投資協定談判。
推動完善國際經濟治理體系	<ul style="list-style-type: none"> ■ 積極參與全球經濟治理機制合作。 ■ 支持發展中國家平等參與全球經濟治理，促進國際貨幣體系和國際金融監管改革。 ■ 加強宏觀經濟政策國際協調，促進全球經濟平衡、金融安全、穩定增長。 ■ 積極參與網路、深海、極地、空天等領域國際規則制定。積極參與國際標準制定。
積極承擔國際責任和義務	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 擴大對外援助規模，完善對外援助方式，為發展中國家提供更多免費的人力資源、發展規劃、經濟政策等方面諮詢培訓，擴大科技教育、醫療衛生、防災減災、環境治理、野生動植物保護、減貧等領域對外合作和援助，加大人道主義援助力度。 ■ 積極落實 2030 年可持續發展議程。推動形成多元化開發性融資格局。維護國際公共安全，積極支持並參與聯合國維和行動。 ■ 加強多邊和雙邊協調，參與國際網路空間治理，維護全球網路安全。 ■ 推動反腐敗國際合作 	

資料來源：《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》第十一篇。

貳、「一帶一路」戰略議題

由於「一帶一路」戰略包含面向甚廣，因此關於「一帶一路」戰略議題，以下就三方面進行說明。首先針對「一帶一路」戰略及中國大陸相關推進作為進行概述；其次針對「一帶一路」、亞投行及人民幣國際化之意涵進行分析；最後將「一帶一路」與中國大陸產業發展進行連結，說明「一帶一路」戰略與中國大陸國際產業合作之關聯。

一、「一帶一路」戰略概述與相關推進作為

2013 年 9 和 10 月習近平分別出訪中亞和東南亞時，相繼提出建設絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路這兩項國際倡議，後各被簡稱為「一帶」與「一路」，合稱為「一帶一路」戰略。其後，在中共重要黨政會議與文件上一再強調此戰略，包括 2013 年底之三中全會、2014 年與 2015 年的全國兩會，甚至 2014 年適逢

北京主辦亞太經合會（APEC），也大力利用此一場合，向國際宣揚此一中國大陸外交新方略與倡議。2015年3月，中國國家發改委、外交部與商務部正式總結此一戰略之官方內涵，聯合發布《推動共建絲綢之路經濟帶與21世紀海上絲綢之路的願景與行動》（簡稱《願景與行動》），並翻譯為多國語言，向國際宣傳。至2016年3月，《十三五規劃綱要》公布，標誌著中國大陸2016-2020年之發展大方向，其中在「構建全方位開放新格局」篇內，也以專章論及要如何在十三五期間推進「一帶一路」建設。

在「一帶一路」具體內容方面，《願景與行動》是最能代表「一帶一路」戰略的中央政策文件，我們首先對其中重點內容簡要摘述於表5-8，以呈現「一帶一路」最初之具體政策思維與內涵。

表 5-8 「一帶一路」戰略重點政策內涵

政策目的	<p>共建「一帶一路」致力於亞歐非大陸及附近海洋的互聯互通，建立和加強沿線各國互聯互通夥伴關係，構建全方位、多層次、複合型的互聯互通網路，實現沿線各國多元、自主、平衡、永續之發展。</p>
共建原則	<p>堅持開放合作。基於但不限於古代絲綢之路的範圍，各國和國際、地區組織均可參與，讓共建成果惠及更廣泛的區域。堅持和諧包容。宣導文明寬容，尊重各國發展道路和模式的選擇，加強不同文明之間的對話，求同存異、相容並蓄、和平共處、共生共榮。堅持市場運作。遵循市場規律和國際通行規則，充分發揮市場在資源配置中的決定性作用和各類企業的主體作用，同時發揮好政府的作用。堅持互利共贏。兼顧各方利益和關切，尋求利益契合點和合作最大公約數，體現各方智慧和創意，各施所長，各盡所能，把各方優勢和潛力充分發揮出來。</p>
設想範圍	<p>「一帶一路」貫穿亞歐非大陸，一頭是活躍的東亞經濟圈，一頭是發達的歐洲經濟圈，中間廣大腹地國家經濟發展潛力巨大。絲綢之路經濟帶重點暢通中國經中亞、俄羅斯至歐洲（波羅的海）；中國經中亞、西亞至波斯灣、地中海；中國至東南亞、南亞、印度洋。21世紀海上絲綢之路重點方向是從中國沿海港口過南海到印度洋，延伸至歐洲；從中國沿海港口過南海到南太平洋。</p>

重要節點與關鍵地帶	陸上依託國際大通道，以沿線中心城市為支撐，以重點經貿產業園區為合作平臺，共同打造新亞歐大陸橋、中蒙俄、中國—中亞—西亞、中國—中南半島等國際經濟合作走廊；海上以重點港口為節點，共同建設通暢安全高效的運輸大通道。中巴、孟中印緬兩個經濟走廊與推進「一帶一路」建設關聯緊密，要進一步推動合作。
合作重點	以五通（政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通、民心相通）為主要內容。
合作機制	利用既有區域多邊合作機制包括上海合作組織（SCO）、中國—東盟「10+1」、亞太經合組織（APEC）、亞歐會議（ASEM）、亞洲合作對話（ACD）、亞信會議（CICA）、中阿合作論壇、中國—海合會戰略對話、大湄公河次區域（GMS）經濟合作、中亞區域經濟合作（CAREC）等；最後亦要利用各式官方或民間關於經濟性或文化性的論壇或平台加以輔助。
地方定位	重點地方為絲綢之路經濟帶核心區的新疆、21世紀海上絲綢之路核心區的福建，以及一帶一路有機銜接重要門戶的廣西

資料來源：整理自《推動共建絲綢之路經濟帶與21世紀海上絲綢之路的願景與行動》。

若上述《願景與行動》內容代表的是整體長期的戰略部署或倡議主軸，則《十三五規劃綱要》對於此一戰略之專章內容，則可視為其五年內之執行重點，可視為對前者之最新補充與具體任務的清單。我們針對《十三五規劃綱要》相關內容，去除與前重複的部分，整理如表 5-9。

由以上之整理，可以看到「一帶一路」戰略作為中共重要的國家戰略之一，固然有其內部執行與落實的面向，但此一戰略與先前其他戰略或是規劃最大的差別在於其涵蓋區域遠大於中國大陸的範圍，潛在行為主體涉及沿線各相關國家之政府、企業與組織，以及相關國際組織等，也因此其成功與否不單單取決於中國大陸政府之決心或手段，其推行也不是中國大陸政府所能單邊決定的。此一性質充分反映在《願景與行動》文件當中對於「共建」的強調，以及文件名稱與內容充滿呼籲、倡議之詞，而非上對下的命令與指導（除了對各地方之定位部分），這顯示儘管中國大陸作為首倡者、在特定區域具有一定之國際影響力、以及世界經

濟大國，固然對於此一倡議發展具有最大影響力與能量，但要能實際執行並產生一定效果，此區域間各國的配合、溝通、妥協與協商等，才是最大的考驗。

表 5-9 「十三五規劃」對於「一帶一路」戰略之部署

健全合作機制	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 推動與沿線國家發展規劃、技術標準體系對接 ❖ 推進沿線國家間的運輸便利化安排，開展沿線大通關合作 ❖ 建立以企業為主體、以專案為基礎、各類基金引導、企業和機構參與的多元化融資模式 ❖ 加強同國際組織和金融組織機構合作，積極推進亞洲基礎設施投資銀行、金磚國家新開發銀行建設，發揮絲路基金作用，吸引國際資金共建開放多元共贏的金融合作平臺 ❖ 充分發揮廣大海外僑胞和歸僑僑眷的橋樑紐帶作用
暢通經濟走廊	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 推進與周邊國家基礎設施互聯互通，共同構建連接亞洲各次區域以及亞歐非之間的基礎設施網路 ❖ 加強能源資源和產業鏈合作，提高就地加工轉化率 ❖ 支援中歐等國際集裝箱運輸和郵政班列發展 ❖ 建設上合組織國際物流園和中哈物流合作基地 ❖ 打造具有國際航運影響力的海上絲綢之路指數
共創開放包容的人文交流新局面	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 辦好「一帶一路」國際高峰論壇，發揮絲綢之路（敦煌）國際文化博覽會等作用 ❖ 廣泛開展教育、科技、文化、體育、旅遊、環保、衛生及中醫藥等領域合作 ❖ 構建官民並舉、多方參與的人文交流機制，互辦文化年、藝術節、電影節、博覽會等活動，鼓勵豐富多樣的民間文化交流，發揮媽祖文化等民間文化的積極作用 ❖ 聯合開發特色旅遊產品，提高旅遊便利化 ❖ 加強衛生防疫領域交流合作，提高合作處理突發公共衛生事件能力 ❖ 推動建立智庫聯盟

資料來源：整理自《十三五規劃綱要》。

因此，我們必須認知「一帶一路」戰略事實上是中共外交戰略轉型下的具體表現。中國大陸在十六大到十七大胡溫時代，外交布局順序是「發達國家、周邊國家、第三世界、多邊外交」，至十八大換屆之後，其表述改為「大國是關鍵、周邊是首要、發展中國家是基礎、多邊是重要舞臺」，且在外交方針上，習近平

對外戰略已經完全走出過去鄧小平「韜光養晦」的路線，而是以「奮發有為」的大國風範為核心思維，亦即已改變過去問題反應式的做法，轉由按照自己的步調擴展對外關係，未來中國大陸將更主動積極融入世界經濟發展，以國家發展的自身需求為基礎，主動和務實地擴展對外關係，尤其是主導話語權和議題的設置。以現階段來看，經貿外交會是中國大陸對外關係的主軸。在這樣的外交戰略變化下，「一帶一路」戰略既可以說是其結果，也可以說是實踐此一轉變的政策主軸。

因此，在期程方面，「一帶一路」戰略可以說是隱含了數十年甚至百年發展的意涵，其訴求歷史上之絲路概念要重新復興歐亞大陸內各國之密切往來與繁榮。在範圍方面，則是從對外大戰略，關聯到相關之經貿、國際關係與資源安全等議題，都在其中；若要論及其內部意涵，「一帶一路」宏大的對外戰略歷史轉型與「十三五」時期的加強對外開放一致，由於其高度戰略性，亦成為對內區域發展的指引，亦即其以內部區域強化東西向聯通發展支持對外絲路戰略發展、以外部連結激發長期內部經濟發展動能，呈現「內外聯結」的大局思維。

而由於 20 世紀以來，全球化在體制深化與科技催化下持續加快，外交戰略、經貿戰略甚至國際金融戰略之間，形成越來越緊密的關係。因此，「一帶一路」戰略也內含相關配套之國際金融戰略，甚至成為外界更關注之短期焦點。例如 2014 年 12 月，絲路基金正式成立，由中國大陸出資，規模為 400 億美元，要向「一帶一路」沿線國家的基建、開發、產業合作等項目提供融資；2015 年 7 月，新開發銀行（金磚銀行）成立，由 BRICS 五國組成，目的是要方便金磚國家間的相互結算和貸款業務，有效保障成員國間之資金流通和貿易往來；2015 年 12 月，亞洲基礎設施投資銀行（AIIB）正式成立，至今全球共 57 國加入，法定資本為 1,000 億

美元，宗旨在促進亞洲區域內的互聯互通基礎設施建設和經濟一體化進程。

「一帶一路」戰略提出後，中國大陸積極作為。在對外方面，中國大陸在以下三個方面推動了對外之戰略合作：一、簽訂國家級諒解備忘錄：已與塔吉克、匈牙利、韓國等 34 個國家簽訂「一帶一路」相關諒解備忘錄或協定，表達了雙方的合作意願，尤其是關於基礎建設、貿易投資、文化交流等領域對接，與許多重大項目；二、簽訂國家間聯合聲明：在習近平、李克強等高層領導出訪或接見外國元首時，與超過 24 個國家在聯合聲明或宣言中提及「一帶一路」之戰略合作，並與 20 個國家結成戰略夥伴關係、建立戰略對話機制；三、簽訂部委級相關協議：在「一帶一路」產能對接、基礎設施建設合作中，通常由各負責部委直接與對接國家完成協定的簽訂，目前中國大陸發改委、國開行、商務部等部委與印尼、巴西、智利、古巴、肯亞等國已簽訂多領域諒解備忘錄，謀求建立日後全面合作之基礎。¹²

在內部作為方面，按照中國大陸推動中央政策之治理邏輯，條條（部委）與塊塊（地方）是重要的施政軸線，由於各地方推動「一帶一路」建設較接近於區域經濟發展領域，本研究選擇聚焦於中央各部委至 2015 年底在推動「一帶一路」建設方面之作為，整理於表 5-10，以配合上述中央或國際層級之政策推進情況。

¹² 本研究整理自「全面推進“一帶一路”發展戰略對接」，國際線上，2016 年 3 月 28 日；此後的 5 月與 6 月，雖然中國大陸外交部與商務部皆分別提到「一帶一路」相關對外合作進展，但所提之具體數字仍與前述報導相同或是未提及，因此我們仍以此一 3 月份較詳細之報導為主來整理。

表 5-10 各部委「一帶一路」作為整理（至 2015 年底）

商務部	積極促進與有關國家經貿政策對接，推動在雙邊經貿聯合委員會架構下商簽共同加強「一帶一路」建設的有關合作檔；簽署雙邊經貿中長期發展規劃；與相關國家開展自由貿易協定可行性研究；搭建經貿合作平臺；多次召開協調會推動與有關國家的投資和經濟技術合作，推動境外經貿合作區建設全面提速；推進基礎設施建設，加強與有關國家的互聯互通；建立重點專案庫，推動戰略性大專案取得重要進展。
外交部	做好領導人重大外交活動服務工作，配合高層互訪和重要活動，推進專案合作取得成果；加強與外方政策溝通和對接，系統闡述中國政策主張，通過出訪、演講、撰文等多種形式積極宣傳「一帶一路」；支援、配合和引導地方、企業、智庫、高校、媒體等參與「一帶一路」建設。
工信部	發揮熟悉產業、熟悉技術、貼近企業、貼近市場的優勢，加強部門聯動、完善頂層設計，推動完善製造業「走出去」規劃體系、政策體系和標準體系。同時，立足行業管理職責，綜合運用現有政策手段，調動地方主管部門積極性，聯合重點工業行業協會，構建內外結合的行業「走出去」工作機制，抓好支撐服務體系建設，協調落實重點任務、重點專案，服務企業「走出去」。
國土資源部	深化與相關國家和地區在地質調查領域的合作，與中亞、東南亞、南美洲等十多個國家地區合作開展地球化學填圖工作，編制相關圖件；舉辦「絲綢之路經濟帶礦產資源國際合作論壇」，與孟加拉等國在地學研究、礦產勘查開發方面簽署多項諒解備忘錄和合作協定，有效促進與相關國家在礦產領域的務實合作。
國資委	鼓勵和支援中央企業開展國際化經營，做好中央企業境外重大專案協調，規範其境外經營行為；制定出臺推進中央企業參與「一帶一路」建設、加強國際產能和裝備製造合作的十大工作舉措；會同商務部積極推動境外經貿合作區建設工作；積極推動中央企業參與產能合作。
海關總署	加強跨部門、跨地區和國際合作；出臺《落實〈絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路建設戰略規劃〉實施方案》和《2015 年海關推進「一帶一路」建設重點工作》，從「暢順大通道、提升大經貿、深化大合作」三個方面推出 16 條措施，全面推進「一帶一路」建設；舉辦海關高層論壇，加強國際海關間合作；推進絲綢之路經濟帶海關區域通關一體化；支援「一帶一路」沿線國家中歐貨運班列建設，加強與相關部門的合作。

稅務總局	印發《關於落實「一帶一路」發展戰略要求做好稅收服務與管理工作的通知》，從「談簽協定維權益、改善服務促發展、加強合作謀共贏」三個方面服務「一帶一路」。
銀監會	推動銀行業在商業可持續和風險可控的前提下，自主決策、自擔風險，支援國家「一帶一路」建設；督促銀行業加強金融服務，特別是開發性金融機構和政策性金融機構加強和改善金融服務，利用專案儲備庫發展境外業務；鼓勵有實力、有條件的銀行發揮好對外投資作用，開展跨區域金融合作。
保監會	研究探索建立保險行業投資基金，利用債券投資計畫、股權投資計畫等方式，支援「一帶一路」沿線重大專案建設；鼓勵保險公司參與「一帶一路」沿線國家基礎設施建設和產業投資；鼓勵保險公司通過投資企業股權、債券、基金、資產支援計畫等多種方式，在風險可控的前提下，為「一帶一路」相關企業提供資金支持；推動中資保險機構在「一帶一路」沿線國家設立營業機構，為中國企業在當地投資專案提供保險保障。

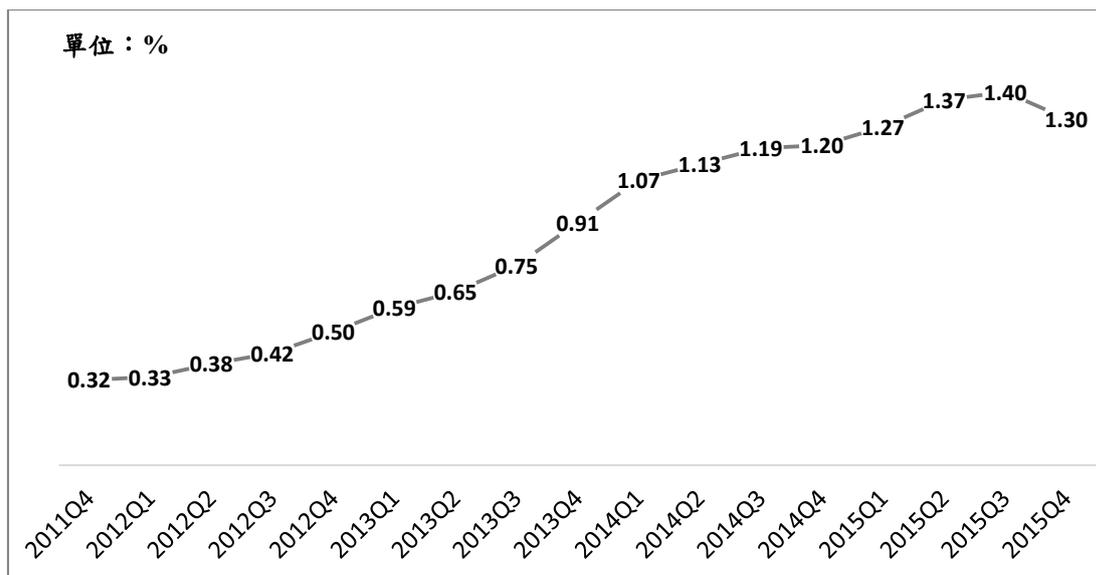
資料來源與說明：本研究整理自中國商務部《2015年中國對外投資合作發展報告》；公安部、農業部等亦有相關建設推動作為，但由於相對較不重要，因此予以省略。

二、「一帶一路」、「亞投行」與人民幣國際化

隨著中國大陸經濟實力的快速崛起，貿易量大幅的增加，但相對於其經濟實力，在國際金融之間的影响力卻遠不如美、歐、日等國。在2008年後美國、歐洲與日本相繼實施的QE政策使得美元、歐元與日元的價值大幅下降，中國大陸的外匯儲備遭受相當的損失與風險，且在世界各國的外匯準備價格均有所波動的情況下，人民幣的價值相對較為穩定，因此人民幣結算的需求亦開始提高。為了降低美元儲備的風險、跨境交易的需要、提高中國大陸在國際金融之間的影响力與增加在國際金融組織的話語權，中國大陸近年來積極推動人民幣國際化。

中國銀行利用人民幣行使價值儲藏貨幣、融資貨幣、投資貨幣、儲備貨幣與交易貨幣等5項國際貨幣職能為出發點，設置5類指標，包括離岸人民幣在所有貨幣離岸存款中的比重、離岸人民幣貸款在所有貨幣離岸貸款中的比重、人民幣計價的國際債券

和權益投資餘額在所有幣種中的比重、全球外匯儲備中人民幣的占比與人民幣外匯交易量在所有幣種中的佔比等，綜合加權計算之「離岸人民幣指數（Off-shore RMB Index；ORI）」報告。在中國銀行所公佈的 2015 年第 4 季之 ORI 為 1.30%，較 2014 年第 4 季的 1.2% 上升 0.1%，但較第 3 季的 1.4% 下降 0.1%（如圖 5-5）。



資料來源：中國銀行網站，http://www.boc.cn/big5/aboutboc/bi1/201603/t20160317_6552373.html。

圖 5-5 中國銀行離岸人民幣指數

2015 年國際貨幣基金會（International Monetary Fund; IMF）於 2015 年 11 月 30 日宣佈將人民幣納入特別提款權（Special Drawing Rights; SDR）計價籃，人民幣比重為 10.92%，於 2016 年 10 月 1 日生效，又使人民幣國際化更向前跨進一步。要提高人民幣國際化的程度，便要提昇人民幣在國際貿易上，交易媒介、價值儲存、計價單位等貨幣功能的程度。雖然隨著人民幣納入 SDR，人民幣國際化已取得相當成效，但目前以美國、日本、歐盟所主導的貿易體系，仍是以美元為主要的國際貨幣，中國大陸自然希望在自己所構建的「一帶一路」架構下，可以為人民幣國際化更推進一步。「一帶一路」中包括全球 63% 的人口與 29% 的 GDP，有龐大的基礎建設與未來多邊貿易的商機，且中國大陸極力推動

以人民幣計價、交易與結算，將會使得人民幣作為國際交易媒介、計價標準的金融與規模大幅的擴大，而且由於國際貨幣具有網路外部性等特性，一旦人民幣的交易與使用跨越門檻後，交易與使用量成長的速度便會變得非常快，因此便更可以加速人民幣國際化達成目標。

因此，2013 年中國大陸提出「一帶一路」的戰略規劃時，便同時提出「絲路基金」與「亞洲基礎設施投資銀行(簡稱亞投行)」之規劃，以做為「一帶一路」資金支持，據中國銀行副行長高迎欣指出中國大陸政府主導下的「一帶一路」未來勢必推動以人民幣計價¹³，故以此推動人民幣國際化之意圖相當明顯。

人民幣用於全球外匯交易金額的比重雖然持續提升，但目前仍只占 2.2%，名列全球第 9 名。但如果在「一帶一路」與「亞投行」成形，並且大量以人民幣進行交易結算時，比重將呈加速度的成長，協助中國大陸跨越人民幣的交易與使用跨越門檻，加速人民幣國際化。此外，在「一帶一路」推動人民幣計價與結算的情況下，各國勢必增加人民幣的外匯存底，使外匯存底中人民幣的比重大幅上升，而強化國際貨幣價值儲藏的功能，向人民幣朝儲備貨幣更邁向前一步。

「亞投行」的成立，也將擴大各國在亞洲發行債券的數量，甚至是發行人民幣債券，如此將可以增加人民幣債券市場的債券品種，提高金融市場中人民幣債券的吸引力，配合香港、臺灣、倫敦、新加坡的離岸人民幣中心，發行包括點心債、寶島債、獅城債等，亦可大幅增加國際人士投資人民幣債券的機會。此外，2016 年 10 月 1 日後，人民幣正式被納入 SDR 計價籃，將會加速「一帶一路」與「亞投行」使用人民幣計價、結算與各國儲備的

¹³ 2015 年 4 月 28 日工商時報：一帶一路將促人民幣計價

進程，因為人民幣被納入 SDR 中，表示 IMF 已經認同人民幣作為國際貨幣的條件，各國將會更加願意接受人民幣在「一帶一路」與「亞投行」使用，在相互引導支持的情況下，人民幣在國際貨幣中的地位將會倍數成長。

三、「一帶一路」與中國大陸國際產業合作

由前述內容可知，「一帶一路」戰略涵蓋之區域遠大於中國大陸的範圍，且對於經濟、國際政治、外交、區域整合等多個面向具有不同意涵。為使本研究對於「一帶一路」戰略之探討更為聚焦，以下從「產業」觀點進行探討，瞭解「一帶一路」戰略對於中國大陸產業發展或產業結構調整之意涵。

「一帶一路」與中國大陸產業發展關係之連結，與中國大陸近期提出的國際產能與裝備製造合作有關。2015 年公布的《國務院關於推進國際產能和裝備製造合作的指導意見》指出，此一國際產能及裝備製造合作，是以企業為主體、市場為導向並且按照國際慣例和商業原則開展，雖由政府加強統籌協調，但由企業自主決策、自負盈虧。在合作地區的選擇上，將選擇製造能力強、技術水準高、國際競爭優勢明顯、國際市場有需求的領域為重點，近期以亞洲周邊國家和非洲國家為主要方向。並強調必須與中國大陸裝備、產能契合度高、合作願望強烈、合作條件和基礎好的發展中國家作為重點國別。在產業選擇上，以鋼鐵、有色金屬、建材、鐵路、電力、化工、輕紡、汽車、通信、工程機械、航空航天、船舶和海洋工程等作為重點行業。由以上重點行業之選擇，搭配本研究第二章表 2-2 關於中國大陸產能過剩行業之判斷，不難發現此一國際產能合作策略，帶有緩解中國大陸產能過剩問題之意涵。

再回到一帶一路《願景與行動》文件，中國大陸的「一帶一路」戰略列有「政策溝通、設施連通、貿易暢通、資金融通、民心相通」等五項合作重點。其中，「貿易連通」以及「設施連通」與中國大陸產業結構調整最為相關。

在「貿易暢通」方面，其目的在於消除投資及貿易壁壘，促成中國大陸與「一帶一路」沿線國家建立良好的經商環境，因此，「貿易暢通」並非短期能夠達成的目標。然而就長期而言，中國大陸與一帶一路沿線國家經貿關係及制度之改善，將有助於中國大陸透過投資、貿易等方式開拓歐亞大陸市場、延長中國大陸製造業的產品生命週期，進而達到調節製造業產能之目的。

在「設施連通」方面，此項合作重點將是奠定「一帶一路」沿線硬體設備及環境之基礎。而中國大陸藉由與「一帶一路」沿線國家在交通基礎建設、能源基礎設施，以及通信設備相關的互聯互通，亦可達到消化中國大陸鋼鐵、有色金屬、建材等過剩產能之目標。

不過根據《國務院關於推進國際產能和裝備製造合作的指導意見》，中國大陸的國際產能合作雖帶有消化過剩產能的色彩，但國際產能合作之目的並不僅止於此。表 5-11 顯示，中國大陸的國際產能及裝備製造合作基本上是以產業作為分類，列出相對應的任務內容。其中，鋼鐵、建材、鐵路、太陽能光伏、化工等領域固然是為了解決過剩產能問題，然而在國際產能合作的工作當中，也涵蓋汽車、資通訊、工程機械、航太、船舶及海洋裝備等高技術產業。值得一提的是，有鑑於中國大陸近年來勞動成本逐漸攀升，因此中國大陸也透過國際產能合作，鼓勵廠商在勞動力資源豐富、生產成本低、靠近目標市場的國家投資建設棉紡、化纖、家電、食品加工等輕紡行業項目，甚至在當地成為集群式的

加工生產基地，顯示中國大陸也希望投過國際產能合作，協助勞力密集型的低階製造業向外拓展，尋求其他國際生產基地及市場之意圖。

表 5-11 中國大陸國際產能合作之主要任務

主要任務	任務內容說明
總體任務	<ul style="list-style-type: none"> ■ 與中國大陸裝備和產能契合度高、合作願望強烈、合作條件和基礎好的發展中國家作為重點國別，並積極開拓發達國家市場，以點帶面，逐步擴展。 ■ 將鋼鐵、有色、建材、鐵路、電力、化工、輕紡、汽車、通信、工程機械、航空航天、船舶和海洋工程等作為重點行業，分類實施，有序推進。
立足中國大陸國內優勢，推動鋼鐵、有色行業對外產能合作	<ul style="list-style-type: none"> ■ 成套設備出口、投資、收購、承包工程方式，在重點國家建設煉鐵、煉鋼、鋼材等鋼鐵生產基地，帶動鋼鐵裝備對外輸出。 ■ 結合境外礦產資源開發，延伸下游產業鏈，帶動成套設備出口。
結合當地市場需求，開展建材行業優勢產能國際合作	<ul style="list-style-type: none"> ■ 在有市場需求、生產能力不足的發展中國家，以投資方式為主，結合設計、工程建設、設備供應等多種方式，建設水泥、平板玻璃、建築衛生陶瓷、新型建材、新型房屋等生產線，提高所在國工業生產能力，增加當地市場供應。
加快鐵路「走出去」步伐，拓展軌道交通裝備國際市場	<ul style="list-style-type: none"> ■ 以周邊鐵路互聯互通、非洲鐵路重點區域網路建設及高速鐵路專案為重點。 ■ 擴大城市軌道交通車輛國際合作。在有條件的重點國家建立裝配、維修基地和研發中心。
大力開發和實施境外電力項目，提升國際市場競爭力	<ul style="list-style-type: none"> ■ 積極與有關國家開展核電領域交流與磋商，推進重點專案合作，帶動核電成套裝備和技術出口。 ■ 參與有關國家風電、太陽能光伏專案的投資和建設，帶動風電、光伏發電國際產能和裝備製造合作。 ■ 積極開展境外電網項目投資、建設和運營，帶動輸變電設備出口。
加強境外資源開發，推動化工重點領域境外投資	<ul style="list-style-type: none"> ■ 在市場需求大、資源條件好的發展中國家，加強資源開發和產業投資，建設石化、化肥、農藥、輪胎、煤化工等生產線。 ■ 以滿足當地市場需求為重點，開展化工下游精深加工，延伸產業鏈，建設綠色生產基地，帶動國內成套設備出口。
發揮競爭優勢，提高輕工紡織行業國際合作水準	<ul style="list-style-type: none"> ■ 在有條件的國家，依託當地農產品、畜牧業資源建立加工廠 ■ 在勞動力資源豐富、生產成本低、靠近目標市場的國家投資建設棉紡、化纖、家電、食品加工等輕紡行業項目，帶動相關行業裝備出口。 ■ 在境外條件較好的工業園區，形成上下游配套、集群式發展的輕紡產品加工基地。
通過境外設廠等方式，加快自主品牌汽車走向國際市場	<ul style="list-style-type: none"> ■ 通過境外設廠等方式，加快自主品牌汽車走向國際市場。積極開拓發展中國家汽車市場，推動國產大型客車、載重汽車、小型客車、輕型客車出口。

	<ul style="list-style-type: none"> ■ 在市場潛力大、產業配套強的國家設立汽車生產廠和組裝廠，建立當地分銷網路和維修維護中心，帶動自主品牌汽車整車及零部件出口，提升品牌影響力。 ■ 鼓勵汽車企業在歐美發達國家設立汽車技術和工程研發中心，同國外技術實力強的企業開展合作，提高自主品牌汽車的研發和製造技術水準。
<p style="text-align: center;">推動創新升級，提高 資訊通信行業國際 競爭力</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 鞏固傳統優勢市場，開拓發達國家市場，以用戶為核心，以市場為導向，加強與當地運營商、集團用戶的合作，強化設計研發、技術支援、運營維護、資訊安全的體系建設，提高在全球通信和網路設備市場的競爭力。 ■ 鼓勵電信運營企業、互聯網企業採取兼併收購、投資建設、設施運營等方式“走出去”，在海外建設運營資訊網路、資料中心等基礎設施，與通信和網路製造企業合作。 ■ 鼓勵企業在海外設立研發機構，利用全球智力資源，加強新一代資訊技術的研發。
<p style="text-align: center;">整合優勢資源，推動 工程機械等製造企業 完善全球業務網路</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 加大工程機械、農業機械、石油裝備、機床工具等製造企業的市場開拓力度，結合境外重大建設專案的實施，擴大出口。 ■ 鼓勵企業在有條件的國家投資建廠，完善運營維護服務網路建設，提高綜合競爭能力。 ■ 支持企業同具有品牌、技術和市場優勢的國外企業合作，鼓勵在發達國家設立研發中心，提高機械製造企業產品的品牌影響力和技術水準。
<p style="text-align: center;">加強對外合作， 推動航空航太裝備 對外輸出</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 大力開拓發展中國家航空市場，在亞洲、非洲條件較好的國家探索設立合資航空運營企業，建設後勤保障基地，逐步形成區域航空運輸網。加快與有關國家開展航空合作，帶動國產飛機出口。 ■ 積極開拓發達國家航空市場，推動通用飛機出口。支援優勢航空企業投資國際先進製造和研發企業，建立海外研發中心，提高國產飛機的品質和水準。 ■ 加強與發展中國家航太合作，積極推進對外發射服務。加強與發達國家在衛星設計、零部件製造、有效載荷研製等方面的合作，支持有條件的企業投資國外特色優勢企業。
<p style="text-align: center;">提升產品和服務水 準，開拓船舶和海洋 工程裝備高端市場</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 發揮船舶產能優勢，在鞏固中低端船舶市場的同時，大力開拓高端船舶和海洋工程裝備市場。 ■ 支援有實力的企業投資建廠、建立海外研發中心及銷售服務基地，提高船舶高端產品的研發和製造能力。 ■ 提升深海半潛式鑽井平臺、浮式生產儲卸裝置、海洋工程船舶、液化天然氣船等產品國際競爭力。

資料來源：《國務院關於推進國際產能和裝備製造合作的指導意見》

在國際產能合作的執行方法上，由於與基礎建設、公共項目極可能涉及當地政府工程承包，因此，《國務院關於推進國際產能和裝備製造合作的指導意見》指出，將積極展開「工程承包+融

資」或是「工程承包+融資+運營」等模式，至於有條件的項目則鼓勵採用 BOT（民間興建營運後轉移）、PPP（公司部門夥伴）等模式，以建立中國大陸與其他國家之間，在基礎設施、裝備製造的合作空間。

另外，在商業運作模式上，中國大陸希望加入國際產能合作的廠商積極參與境外產業集聚區、經貿合作區、工業園區、經濟特區等合作園區建設，以「集群式」走出去的方式，透過群聚效果營造基礎設施完善且有法律政策配套的區域投資環境。而後再「以大帶小」，由大企業走向國際市場，並帶動能夠配套的中小企業走出去，形成全產業鏈戰略聯盟。

事實上，中國大陸「集群式」走出去的做法，已呈現於近年來推動的「境外經貿合作區」當中。由本章前述內容表 5-10，也可發現「推動境外經貿合作區建設工作」為中國大陸商務部、國資委在「一帶一路」戰略下的重要作為。茲將目前已獲中國大陸商務部確認 13 個境外經貿合作區，整理如表 5-12。另外，將 13 個境外經貿合作區與「一帶一路」路線加以結合，標示於圖 5-6。

由表 5-12 各境外經貿合作區的成立時間可知，中國大陸建立境外經貿合作區的時間最早可推至 2004 年；此外，圖 5-16 顯示，多個境外經貿合作區皆位在中國大陸「一帶一路」的戰略路線之上。顯示中國大陸以「集群式」走出去的作法早已開始，而「一帶一路」戰略雖然在 2013 年才正式提出倡議，然而其相關產業建設早在幾年前就已陸續布局。

根據「一帶一路」佈局路線圖，位於柬埔寨、泰國、越南、衣索比亞、埃及蘇伊世的 5 個境外經貿合作區，屬於「21 世紀海上絲綢之路」的沿線範圍。其中，除了埃及蘇伊士經貿合作區是以生產、生活服務、科研研發、倉儲物流、商貿服務等項目進行

全方位園區規劃之外，其餘4個經貿合作區皆以製造業作為主導。例如：柬埔寨西哈努克港經濟特區以紡織服裝、五金機械、輕工家電等作為主導產業；泰中羅勇工業園則以汽車摩托車配件、五金、機械及電子作為主導產業。

位於俄羅斯南部（托木斯克合作區）、巴基斯坦及匈牙利的3個經貿合作區，則屬於「絲綢之路經濟帶」沿線範圍。¹⁴ 其中，托木斯克合作區以森林採伐及木材深加工為主。巴基斯坦海爾－魯巴經濟區為海爾與巴基斯坦當地企業共同投資，以家電為主力產業。根據海爾企業網站之資訊，2014年，海爾在巴基斯坦的全年銷售收入達到2.3億美元，空調及洗衣機為當地市佔率第1，顯示海爾企業在當地市場之深耕相當成功。最後，匈牙利中歐商貿物流合作園區是以商貿服務業以及物流服務業作為主導產業，對於中國大陸「一帶一路」戰略對接與歐洲經濟圈，預期將有重要影響力。

¹⁴ 由圖5-6之地理位置看來，雖然托木斯克合作區以及巴基斯坦海爾－魯巴經濟區並不直接位於「絲綢之路經濟帶」上，然而上述兩個園區網站皆指出該園區位於「一帶一路」沿線，因此本研究亦將上述兩園區視為「一帶一路」範圍。

表 5-12 中國大陸境外經貿合作區之地理位置及主導產業綜整

	位置、面積及成立時間	主導產業
中俄現代農業產業合作區	<ul style="list-style-type: none"> ■ 成立時間：2004 年 ■ 俄羅斯遠東濱海邊疆區 ■ 合作區總體規劃面積 2.07 平方公里 	農產品生產、加工、倉儲及物流業
泰中羅勇工業園	<ul style="list-style-type: none"> ■ 成立時間：2006 年 ■ 泰國羅勇府 ■ 面積為 12 平方公里 	汽車摩托車配件、五金、機械、電子等
奈及利亞萊基自由貿易區 - 中尼經貿合作區	<ul style="list-style-type: none"> ■ 成立時間：2006 年 ■ 奈及利亞(尼日利亞)拉各斯州萊基半島地區 ■ 30 平方公里 	高端製造業、產品裝配業、現代物流業、城市服務業與房地產業。
巴基斯坦海爾 - 魯巴經濟區	<ul style="list-style-type: none"> ■ 成立時間：2006 年 ■ 巴基斯坦拉合爾市 ■ 2.33 平方公里 	家電、汽車、紡織、建材、化工等
俄羅斯烏蘇裏斯克經貿合作區	<ul style="list-style-type: none"> ■ 成立時間：2007 年 ■ 俄羅斯濱海邊疆區烏蘇裏斯克市 ■ 2.28 平方公里 	輕工、機電（家電、電子）、木業等產業
衣索比亞東方工業園	<ul style="list-style-type: none"> ■ 成立時間：2007 年 ■ 衣索比亞(埃塞俄比亞)奧羅米亞州杜卡姆市 ■ 規劃面積 5 平方公里，已開發面積 2.33 平方公里 	冶金、建材、機電等。
越南龍江工業園	<ul style="list-style-type: none"> ■ 成立時間：2007 年 ■ 越南南部前江省新福縣新立第一社。 ■ 總體規劃面積為 600 公頃，其中包括工業區 540 公頃和住宅服務區 60 公頃。 	電子、機械、輕工、建材、生物製藥業、農林產品加工、橡膠、紙業、新材料、人造纖維等

	位置、面積及成立時間	主導產業
尚比亞中國經貿合作區	<ul style="list-style-type: none"> ■ 成立時間：2007 年 ■ 合作區分為謙比希園區和盧薩卡園區，謙比希園區位於尚比亞(贊比亞)銅帶省中部，盧薩卡園區位於尚比亞首都盧薩卡市東北部 ■ 17.28 平方公里 	謙比希園區為以有色金屬礦冶產業群為主的主導產業；盧薩卡園區以發展現代物流業、商貿服務業、加工製造業、房地產業等為主
埃及蘇伊士經貿合作區	<ul style="list-style-type: none"> ■ 成立時間：2008 年 ■ 埃及蘇伊士灣西北經濟區 ■ 9.12 平方公里 	紡織服裝、石油裝備、高低壓電器、新型建材及精細化工
柬埔寨西哈努克港經濟特區	<ul style="list-style-type: none"> ■ 成立時間：2008 年 ■ 位於柬埔寨西哈努克省波雷諾區 4 號國道 212 公里處。 ■ 總體規劃面積 11.13 平方公里 	紡織服裝、五金機械、輕工家電等
中俄托木斯克木材工貿合作區	<ul style="list-style-type: none"> ■ 成立時間：2008 年 ■ 俄羅斯托木斯克州阿西諾地區和捷古裏杰特地區及克麥羅沃州馬林斯克地區，位於一帶一路戰略線上 ■ 規劃面積 6.95 平方公里，已開發 1.68 平方公里 	森林撫育采伐業、木材深加工業、商貿物流業
匈牙利中歐商貿物流合作園區	<ul style="list-style-type: none"> ■ 成立時間：2012 年 ■ 匈牙利首都布達佩斯 ■ 開發面積 9.87 萬平方公尺；其中，產品展覽展示交易中心為 4.05 萬平方公尺 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 商貿服務業（商品展示、推廣、批發、零售） ■ 物流服務業（貨物倉儲、運輸、集散、流通加工） ■ 商貿物流網路涵蓋中東歐 27 個國家和地區
俄羅斯龍躍林業經貿合作區	<ul style="list-style-type: none"> ■ 成立時間：2013 年 ■ 俄羅斯遠東地區 ■ 合作區總體規劃面積 9 平方公里 	原木採伐加工業為主

資料來源：中國境外經貿合作區網站，<http://www.cocz.org/index.aspx>；中國商務部網站，http://www.mofcom.gov.cn/article/zt_jwjmyhzq/；本研究整理。



資料來源及說明：「一帶一路」路線圖摘自 MondyDJ 新聞圖片，13 個境外經貿合作區地點參考中國大陸境外經貿合作區網站之標示，<http://www.cocz.org/index.aspx>。

圖 5-6 中國大陸一帶一路與境外經貿合作區

第三節 中國大陸「十三五」期間對外經貿之可能變化及對我國經貿影響

壹、「十三五」期間中國大陸對外經貿之可能變化

一、「一帶一路」戰略之可能成效及風險

就「一帶一路」戰略的可能成效而言，短期由於「一帶一路」沿線的基礎建設商機規模龐大，中國大陸可能藉此解決其國內過剩產能之問題；長期則希望藉由「貿易暢通」的效果，達到開拓歐亞大陸市場、調節中國大陸製造業產能的目的。最終，中國大

陸希望在「一帶一路」沿線地帶，獲取經濟、政治戰略之主導地位。上述可能成效固然為「一帶一路」戰略勾勒出美好願景，但是，中國大陸內部的經濟與金融問題，以及外部的軍事和外交衝突等因素，都可能影響其目標的可實現性和可獲利性。

例如，沿線國家之間的利益衝突與主權糾紛便是影響「一帶一路」是否成功的重要關鍵。「一帶一路」的規畫雖然看似涵蓋沿線國家之利益考量，並且刻意淡化主權議題，但事實上中國大陸仍是以本身之經濟、政治與外交利益為優先，尤其中國大陸具有「亞投行」重要議案的一票否決權，因此「一帶一路」沿線各國若欲加入亞投行，須視中國大陸同意與否，相當程度可能失去國家整體發展戰略的主體性，因此各國對於中國大陸所提的「一帶一路」持有相當保留的態度。

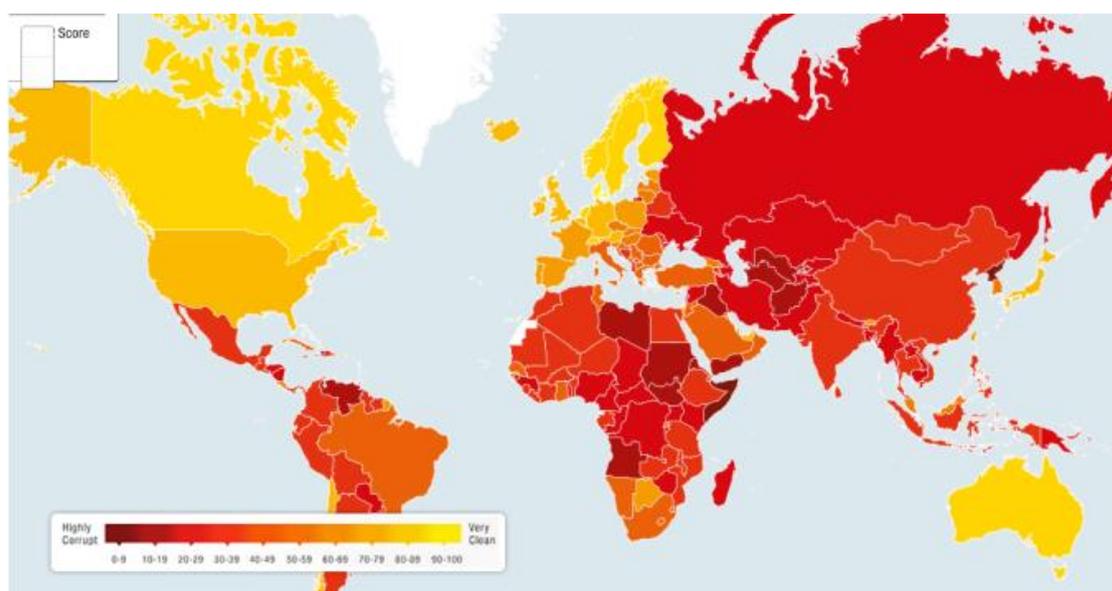
除了主權與利益衝突的糾紛外，中國大陸亦不能一廂情願的認為其高鐵、地鐵等基礎建設在沿線各國必然受到歡迎。其原因一方面可能是相關國家並不需要如此高級的基礎設施，而僅需要一般公路或鐵路。另一方面，中國大陸製造之品質較美、日等國為差的印象已深植人心，其他國家對中國大陸製造的高鐵等基礎設施可能信心較低。此外，若考量政治、外交等眾多因素，則「一帶一路」沿線各國不一定非要接受中國大陸製造。

其次，中國大陸欲主導「一帶一路」之戰略規劃，則其本身經濟發展必須要有相當的實力加以支持。然中國大陸在歷經 30 多年的高速成長後，經濟成長力道已出現疲態，且經濟結構的失衡正逐漸暴露。雖然「一帶一路」與「亞投行」有以開放倒逼改革的作用，然制度改革之成效需要較長時間方能顯現。就短期而言，中國大陸近來出現不少的經濟動盪，即使不會硬著陸，但中國大陸的經濟成長速度已經下降；此外，股市、人民幣匯率的大幅波

動，地方債與企業債務風險均暴露出中國大陸本身經濟與金融風險，中國大陸經濟現正處在多事之秋，是否有足夠的力量主導「一帶一路」之運作，值得觀察。

最後，「一帶一路」途經的國家除了大多是開發中國家外，許多國家亦存有內戰、種族、宗教與恐怖主義威脅等多重衝擊，除了必須考慮商業性的風險外，非經營性的系統風險更應加以關注。「一帶一路」經過的中東地區是恐怖主義與內戰相當盛行的區域，長年內戰所造成基礎建設的損害雖然有可觀的重建需求，但也有在重建過程中遭受毀損的高度可能，此外，政權的更迭亦可能造成投資無法回收。

除了內戰問題外，「一帶一路」沿線國家亦有相當嚴重的貪污問題。根據國際透明組織（Transparency International）2014年公布的清廉指數（CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2014），「一帶一路」沿線國家（尤其是中亞與東南亞）貪污情況最為嚴重（圖 5-7，顏色愈深代表貪污情況愈嚴重）。



資料來源：國際透明組織

圖 5-7 2014 年清廉指數

在國際透明組織的報告中，以 0 至 100 分表示該國清廉程度；100 分為最清廉，0 分最不清廉。在 2014 年的報告中，排名第一最清廉的國家為丹麥，得分 92 分，亞洲排名最領先的是新加坡，排名第 7，分數為 84 分，臺灣排名第 35 名，分數為 61 分。但「一帶一路」沿線國家，絕大多數排名是在 100 名以後，且分數多未達 40 分，顯示「一帶一路」沿線國家或地區的貪污問題不容忽視（表 5-13）。

表 5-13 一帶一路各國清廉度排行

國家	世界排名	分數	國家	世界排名	分數
蘇丹	173	11	阿爾及利	100	36
阿富汗	172	12	埃及	94	37
伊拉克	170	16	印度	85	38
利比亞	166	18	菲律賓	85	38
也門	161	19	斯里蘭卡	85	38
敘利亞	159	20	泰國	85	38
柬埔寨	156	21	蒙古	80	39
緬甸	156	21	摩洛哥	80	39
孟加拉國	145	25	突尼斯	79	40
寮國	145	25	科威特	67	44
巴布亞新幾內亞	145	25	阿曼	64	45
伊朗	136	27	巴林	55	49
黎巴	136	27	約旦	55	49
東帝汶	133	28	沙烏地阿拉伯	55	49
尼泊爾	126	29	馬來西亞	50	52
巴基斯坦	126	29	薩摩亞	50	52
越南	119	31	韓國	43	55
印尼	107	34	以色列	37	60
中國大陸	100	36	阿拉伯聯合大公國	25	70

資料來源：Transparency International

由於「一帶一路」與亞投行在初期均是以基礎建設投資為主要的融資對象，而基礎建設勢必將經由政府統籌與規畫，即使是開放民間投資，大多也會是與政府關係密切的廠商較可能具有競爭優勢。如此一來，是否會有政府與承包商將基礎設施的融資佔

為己有，或是浮報預算中飽私囊卻將工程品質與工程進度置之不顧，致使資金無法回收的情況，均是「一帶一路」與亞投行可能面臨的風險。

二、外商投資領域持續轉變

本章第一節已提及外商在中國大陸投資金額及投資產業在近年來出現轉變。一方面，外商投資金額在 2012 年後出現停滯；另一方面，近 10 年來外商投資產業大幅轉向服務業，製造業占外商在中國大陸的投資比重已降為 33%。基本上，外商投資金額在中國大陸製造成本逐漸上升以及經濟成長趨緩的因素影響下，投資成長幅度逐漸降低為必然之趨勢。即使外商科技業可能因中國大陸紅色供應鏈而加大投資、進行產業合作，但長期而言投資成長力道不會再回到中國大陸初加入 WTO 時期的盛況。

至於外商對中國大陸投資產業之選擇，一方面受到中國大陸經濟環境與市場發展之影響而有所轉變（例如：近年來中國大陸勞動成本上升以及內需市場發展，可能是影響外商投資由製造業轉向服務業的重要因素）。然而另一方面，中國大陸對於外商投資的政策設定，也將影響外商在中國大陸的產業投資決策。

在近期幾項政策文件中，可看出中國大陸政府希望引導外資投入高科技製造業、科技服務業，以及其他現代服務業之企圖。例如：《中國製造 2025》指出，中國大陸將引導外資投向新一代資訊技術、高端裝備、新材料、生物醫藥等高端製造領域，鼓勵境外企業和科研機構在中國大陸設立全球研發機構。另外，《十三五規劃綱要》指出，將提

升中國大陸利用外資之水準。除了對育幼、建築設計、會計審計等服務領域放開外資准入限制，擴大銀行、保險、證券、養老等市場准入之外，並且鼓勵外資更多投向先進製造、高新技術、節能環保、現代服務業等領域和中西部及東北地區，支援設立研發中心。

值得重視的是，中國大陸自 1995 年起公布《外商投資產業指導目錄》以引導外商在中國大陸投資布局，並且每隔一段期間適時調整，以符合中國大陸本身產業發展之需求。在 2015 年公布之最新版本中，紡織、服飾、造紙等傳統製造業的鼓勵項目有所縮減，然而在服務業的「科學研究和技術服務業」中，則新增「物聯網技術開發與應用」以及「工業設計、建築設計、服裝設計等創意產業」兩項鼓勵項目，顯示中國大陸近期產業發展方向，與生產性服務業－特別是互聯網、物聯網的相關應用，將有深刻關聯。

由於中國大陸目前正經歷勞動力變遷、經濟及市場發展，以及產業結構調整，在上述政府引導外商投資的政策誘因之下，預期未來幾年外商在中國大陸投資之領域，可能更加偏向生產性服務或其他現代服務業領域發展。

三、外貿之附加價值結構轉變

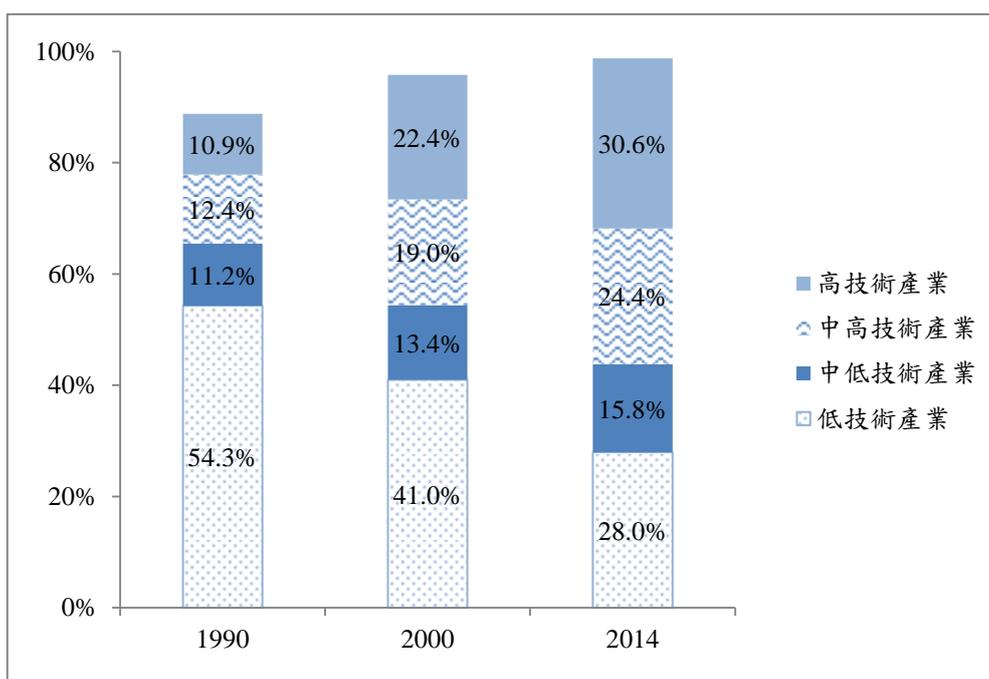
關於中國大陸對外貿易結構，本研究已在第三章的產業議題部分提出論述，說明中國大陸不僅是目前世界上多個產品的最大生產國（附件 2），同時在 2001 年加入 WTO 後快速提升其在全球經貿中的地位，因而在目前已成為世界最大出口國，製造業出口占全球比重達到 18.0%，

遠超過美國及日本。

然而，中國大陸產品位於全球價值鏈中低端，貿易毛額中本國產出之附加價值不高，是中國大陸目前亟欲改善之現象。因而在《十三五規劃綱要》的對外經貿政策中，提出「推動外貿向優質優價、優進優出轉變，加快建設貿易強國」的口號。

由於外貿結構與產業發展習習相關，因此，中國大陸的產業發展對其外貿結構具有重要影響。事實上，亞洲開發銀行的研究報告指出，中國大陸製造業出口的科技層級，在近 20 餘年來有相當大的改變。圖 5-8 顯示，中國大陸在 1990 年的製造業出口當中，有超過五成以上的出口值是來自於低技術產業；中低及中高技術產業比重約為製造業出口的四分之一，高技術產業比重則僅有 10.9%。然而 2014 年中國大陸製造業出口值中，來自中高及中低技術產業之比重合計已達 4 成；高技術產業比重已達 3 成，至於低技術產業之比重則降至 28%。顯示中國大陸製造業出口之科技結構有相當程度的改善。

由於中國大陸「十三五規劃」以「創新」作為產業政策之主軸，並且積極透過國家力量將重要產業朝向產業鏈在地化的方向推進，而近期半導體產業紅色供應鏈之崛起，或以併購方式購入半導體全球供應鏈中的重要企業，或透過各種政策手段使得國際企業與之合作，加入或壯大中國大陸供應鏈體系等作法，都顯示中國大陸強化其產業關鍵技術、提高關鍵零組件自主供應之決心。在上述政策作為之下，預期中國大陸未來幾年的對外貿易，特別是製造業出口方面，將可達到逐漸優化出口結構之目標。



註：高技術產業包括飛機和太空船、藥品、辦公用機械、電信設備、醫療和精密儀器；中高技術產業包括電氣機械、汽車、化工醫藥、鐵路設備、和其他機械設備；中低技術產業包括船舶及船艇、橡膠和塑料製品、石油產品、其他非金屬礦物製品、和基本金屬；低技術行業包括回收利用、木材與紙漿和紙製品、食品與飲品、紡織產品。

資料來源：Asian Development Bank (2015), "ASIAN ECONOMIC INTEGRATION REPORT 2015."

圖 5-8 中國大陸製造業出口之科技層級變化

貳、對我國經貿之可能影響

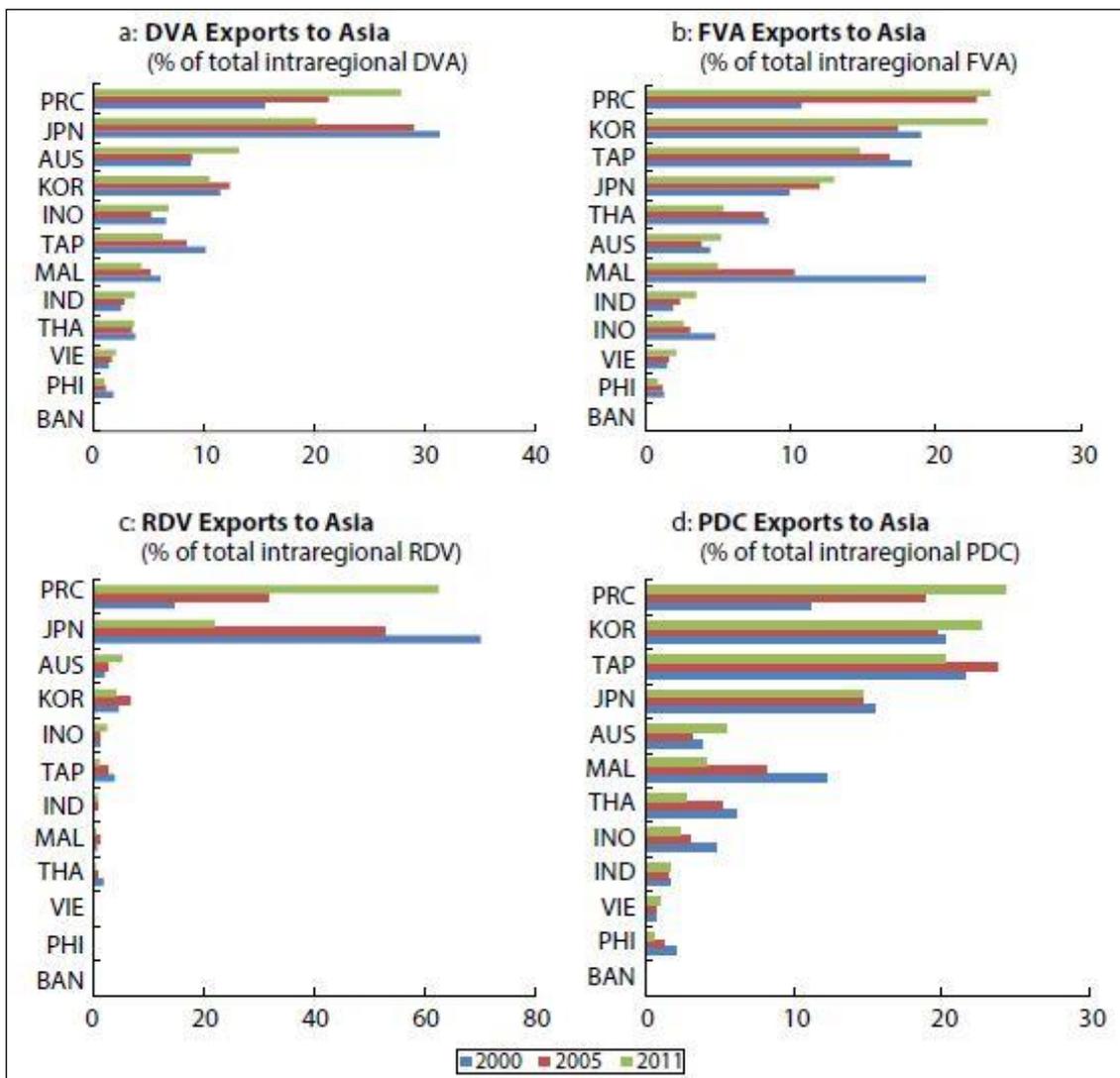
中國大陸對外經貿情勢轉變對於我國經貿之影響，也可由前述一帶一路戰略、外商投資領域，以及外貿附加價值等三方面加以探討。惟以下之討論順序，由短期內因中國大陸附加價值提升、外貿結構優化對我國經貿產生之衝擊優先討論，而後再由台商投資角度，由中國大陸市場准入以及「一帶一路」戰略議題切入，探討上述議題對台商投資之意涵。

一、「優進優出」戰略可能排擠我國在全球供應鏈中之地位

中國大陸產業升級轉型進而帶動外貿結構升級，可能對於我國在全球價值鏈中之地位產生排擠。本研究根據亞洲開發銀行於《2015 年亞洲經濟整合報告》中依附加價值方式計算亞洲區域內貿易情況之結果，將重要國家之比重整理如圖 5-9。

若將亞洲區域內出口值拆解為「本國提供之附加價值 (domestic value-added absorbed abroad, DVA)」、「出口後返回國內的附加價值 (value-added first export but eventually returned home, RDV)」、「外國提供的附加價值 (foreign-value added, FVA)」以及「單純重複計算 (purely double-counted, PDC)」，則由圖 5-9 可發現，中國大陸在亞洲區域內的 DVA、FVA 以及 RDV 所占比重皆逐漸增加。

就區域內 DVA 而言，中國大陸所占比重由 2000 年約莫 15% 上升至 2011 年的將近 30%；同時期日本所占比重逐漸下降，由原本的超過 30% 下降至 20% 左右。就亞洲區域內 FVA 而言，則中國大陸所占比重逐漸升高，且與韓國之占比相當，兩者合計約為亞洲區域內 FVA 的一半。至於亞洲區域內 RDV，則中國大陸占比增加之幅度更為驚人，由 2000 年的不到 20% 增加至 2011 年的約為 60%。至於日本占亞洲區域內 RDV 之比重雖然在亞洲地區排名第二，但比重在近 10 餘年來大幅下降，由 2000 年約為 7 成降低至 2011 年的 2 成左右。



註 1：AUS=澳大利亞、BAN=孟加拉、PRC=中國大陸、IND=印度、INO=印尼、JPN=日本、KOR=韓國、MAL=馬來西亞、PHI=菲律賓、TAP=臺灣、THA=泰國、VIE=越南。

註 2：DVA=本國提供之附加價值；FVA=外國提供之附加價值；RDV=出口後返回國內的附加價值；PDC=單純重複計算。

資料來源：Asian Development Bank (2015), "ASIAN ECONOMIC INTEGRATION REPORT 2015."

圖 5-9 亞洲區域內出口值之附加價值拆解

由中國大陸在亞洲區域內貿易各項附加價值比重之增加，可發現其在亞洲區域內貿易扮演越來越重要的角色。本國貿易附加價值(DVA)的比重增加，顯示其在亞洲價值鏈地位之大幅提升。而出口後返回國內的附加價值占比(RDV)之增加，顯示中國大陸目前已是亞洲貿易中極為重要之市場。

然而，由圖 5-9 亦可發現，臺灣在亞洲貿易的地位正逐漸下降。目前在亞洲區域內 FVA 當中，臺灣所占比重約 15%（排名第三）雖然顯示臺灣在亞洲區域內出口仍有相當重要的地位，但此 FVA 比重在近 10 餘年來正逐步下降，由 2000 年的約為 18% 下降至 2011 年約為 15%。此外，臺灣占亞洲區域內 DVA 之比重，由 2000 年的排名第四、占比超過 10%，下降為 2011 年的排名第五、占比約 7%，反映了 2000~2011 年間臺灣在亞洲價值鏈地位有所下滑。

由於中國大陸十三五時期的產業強調創新升級，此一產業政策若能成功，則勢必再度提升其在亞洲甚至是全球之價值鏈地位。在面對中國大陸產業價值鏈地位提升的趨勢下，臺灣如何維持本身在亞洲乃至於全球貿易中之角色與競爭力，將是嚴峻的挑戰。

二、我國對中國大陸外貿依存度走勢之研判

中國大陸的產業升級轉型進及其在全球產業鏈價值之提升，也將對我國對中國大陸外貿依存度造成影響。特別是中國大陸半導體紅色供應鏈之崛起，可能改變兩岸相關產業的垂直分工型態，並使我國對中國大陸相關產品之出口比重出現變化。為了解我國對中國大陸外貿依存度變化趨勢，茲將 2010 年至 2015 年我國前五大出口與進口貨品（依 HS 2 位碼排序結果），及該貨品對中國大陸之依存度變化趨勢整理如表 5-14。

表 5-14 我國前五大出口及進口商品及其對中國大陸依存度之變化趨勢

對中國大陸出口依存度						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
所有產品	28%	27%	27%	27%	26%	25%
依 HS 二位碼分類之前五大出口產品						
85：電機與設備及其零件；錄音機及聲音重放機；電視影像、聲音記錄機及重放機；以及上述各物之零件及附件	20%	21%	22%	23%	24%	23%
84：核子反應器、鍋爐、機器及機械用具；及其零件	25%	25%	24%	23%	23%	21%
39：塑膠及其製品	40%	38%	38%	39%	38%	36%
90：光學、照相、電影、計量、檢查、精密、內科或外科儀器及器具；上述物品之零件及附件	78%	73%	73%	70%	67%	62%
27：礦物燃料、礦油及其蒸餾產品；含瀝青物質；礦蠟	6%	6%	5%	4%	6%	5%
對中國大陸進口依存度						
HS 2 位碼	2010	2011	2012	2013	2014	2015
所有產品	14%	15%	15%	16%	18%	19%
依 HS 二位碼分類之前五大進口產品						
85：電機與設備及其零件；錄音機及聲音重放機；電視影像、聲音記錄機及重放機；以及上述各物之零件及附件	27%	29%	31%	31%	33%	34%
27：礦物燃料、礦油及其蒸餾產品；含瀝青物質；礦蠟	1%	1%	1%	1%	0%	1%
84：核子反應器、鍋爐、機器及機械用具；及其零件	16%	19%	21%	20%	22%	22%
90：光學、照相、電影、計量、檢查、精密、內科或外科儀器及器具；上述物品之零件及附件	19%	21%	18%	19%	23%	17%
29：有機化學產品	12%	11%	12%	12%	14%	15%

資料來源：Global Trade Atlas, 本研究整理

表中資訊顯示，我國對中國大陸貿易依賴程度以出口產品依賴較多。其中，我國出口至中國大陸之比重約占出口商品總額的 25%~28%，惟近 6 年來微幅下降；自中國大陸進口之比重則在 20% 以下，但近 6 年來逐漸上升。此外，在我國前五大出口產品當中，前四項產品(HS 85、84、39、90)對中國大陸出口之比重皆超過 2 成。而其中，塑膠及其製品(HS39)對中國大陸出口比重在 2015 年仍然達到 36% 的水準；至於精密儀器、器具及其零件及附件(HS90)，則對中國大陸出口比重雖由 2010 年的 78% 逐年下降，但在 2015 年仍達到 62%。

由於中國大陸十三五期間強調產業創新升級，特別是半導體產業已在「大基金」的支持之下對國際企業進行併購或投資合作，逐漸形成產業鏈在地化發展。因此，兩岸電腦、電子類資通訊產品(HS84 或 HS85)或其他高科技類產品(例如：HS90)過往因垂直分工形成的產業內貿易現象，可能出現變化。過去因高科技產業臺商在中國大陸投資而帶動臺灣對中國大陸出口原物料的情況，可能因中國大陸供應鏈在地化的發展而減少。

就表 5-14 的資訊看來，我國精密儀器相關產業與中國大陸之間存在相當高比例的產業內貿易，但此一產業內貿易情勢在近 6 年來正在快速弱化，中國大陸占我國 HS90 貨品之出口比重由 2010 年的 78% 下降至 2015 年的 62%。至於與半導體產業相關的兩岸垂直分工態勢，在 2014 年「大基金」成立之後也有減弱的趨勢，中國大陸占我國 HS85 貨品之出口比重由 2014 年的 24% 下降至 2015 年的 23%。

基本上，中國大陸高科技產業的崛起、技術的進展，以及政府官

方逐漸強調的進口替代產業政策，皆可能使中國大陸廠商自臺灣進口原物料之意願降低。此外，臺商為避免被排除在中國大陸供應鏈之外而前往中國大陸市場投資，也可能使得中國大陸資通訊企業在當地即可取得生產所需之關鍵零組件或關鍵材料，而不需自臺灣進口。在此情況之下，推測中國大陸產業政策所造成的壓力以及臺商提出因應之投資策略，或將使我國相關商品對中國大陸出口比重進一步下降。

三、對於台商投資之意涵

關於中國大陸「十三五」期間對外經貿政策或轉變對於台商投資之影響，以下由中國大陸服務業市場准入以及「一帶一路」戰略之意涵加以探討。

(一) 中國大陸服務業市場准入對於台商投資之意涵

在服務業市場准入方面，我國對中國大陸投資過去雖然受到廉價勞動力吸引而以製造業為重，然而近年來在中國大陸勞動成本逐漸上升、經濟發展促進居民購買力提升的情況下，服務業對於台商在中國大陸投資重要性逐漸嶄露。表 5-15 顯示，台商在中國大陸投資之前 10 大產業，由 2008 年僅有批發零售業進入前 10 大產業，到 2014 年有金融保險業、批發及零售業，以及不動產業 3 項名列其中，且金融保險業及批發零售業分居台商對中國大陸投資的第 1 及第 4 位，顯示服務業對於台商對中國大陸投資而言已相當重要。

然而由表 5-15 也可發現，除了金融保險業因產業特性多半具有高額投資而使其名列第一之外，台商對中國大陸的服務業投資，仍集中

於批發及零售業與不動產業。與生產性服務業有關的台商投資，僅專業、科學及技術服務業與資訊及通訊傳播業，僅分別於 2012 年及 2013 年成為台商對中國大陸投資排名第 10。

由本章前述內容可知，中國大陸在十三五期間希望引導外資投入高科技製造業、科技服務業，以及其他現代服務業；此外，2015 年最新版的《外商投資產業指導目錄》在「科學研究和技術服務業」中新增「物聯網技術開發與應用」以及「工業設計、建築設計、服裝設計等創意產業」兩項鼓勵項目，在此情況之下，將對我國科學及技術服務業相關廠商形成投資誘因；而我國業者過去在資訊科技長期累積之優勢，也將成為其投資中國大陸相關產業之利基。

表 5-15 台商對中國大陸投資之行業變化

排名	2009 年		2010 年		2011 年		2012 年		2013 年		2014 年	
	產業別	比重										
1	電子零組件製造業	25.22%	電子零組件製造業	33.21%	電子零組件製造業	24.12%	電子零組件製造業	15.23%	金融及保險業	20.68%	金融及保險業	16.14%
2	電腦、電子產品及光學製品製造業	14.27%	電腦、電子產品及光學製品製造業	8.45%	電腦、電子產品及光學製品製造業	10.79%	金融及保險業	13.49%	電腦、電子產品及光學製品製造業	12.78%	電子零組件製造業	15.70%
3	批發及零售業	10.40%	不動產業	7.72%	金融及保險業	8.74%	電腦、電子產品及光學製品製造業	11.90%	批發及零售業	11.27%	電腦、電子產品及光學製品製造業	12.94%
4	電力設備製造業	6.48%	批發及零售業	7.63%	批發及零售業	8.57%	不動產業	10.46%	電子零組件製造業	11.17%	批發及零售業	10.66%
5	機械設備製造業	5.52%	非金屬礦物製品製造業	5.42%	化學材料製造業	5.79%	批發及零售業	9.94%	電力設備製造業	5.01%	非金屬礦物製品製造業	6.65%
6	塑膠製品製造業	5.05%	電力設備製造業	4.67%	電力設備製造業	4.48%	化學材料製造業	9.15%	化學材料製造業	3.71%	化學材料製造業	6.52%
7	食品製造業	4.72%	機械設備製造業	3.44%	非金屬礦物製品	3.86%	機械設備製造業	3.49%	機械設備製造業	3.43%	基本金屬製造業	3.83%
8	金屬製品製造業	3.02%	金融及保險業	3.42%	機械設備製造業	3.72%	電力設備製造業	3.42%	基本金屬製造業	3.38%	不動產業	3.17%
9	化學材料製造業	2.97%	塑膠製品製造業	2.84%	不動產業	2.88%	非金屬礦物製品製造業	2.79%	不動產業	3.15%	機械設備製造業	3.09%
10	非金屬礦物製品製造業	2.72%	金屬製品製造業	2.79%	金屬製品製造業	2.76%	專業、科學及技術服務業	2.15%	資訊及通訊傳播業	2.43%	電力設備製造業	2.93%

資料來源：經濟部投資審議委員會。

(二) 「一帶一路」戰略對於台商投資之意涵

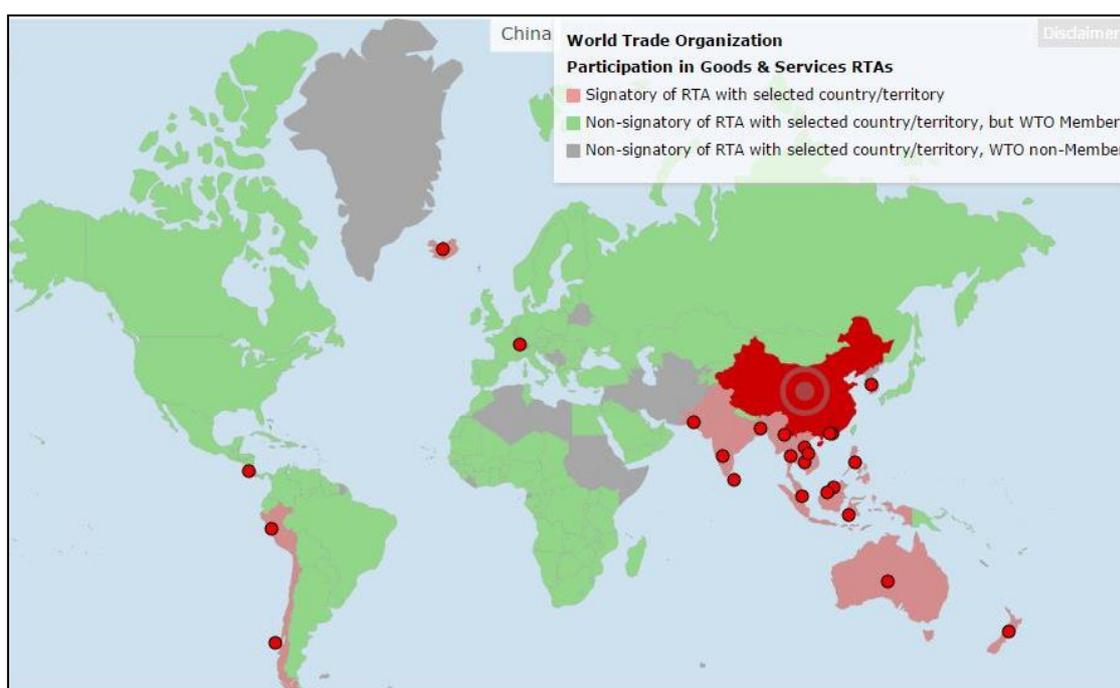
關於中國大陸「一帶一路」戰略對於台商投資之意涵，可由機會及挑戰兩方面檢視。

在機會方面，一是中國大陸「一帶一路」戰略範圍超越中國大陸本身，擴及歐亞甚至非洲，因此台商可將「一帶一路」戰略對於歐洲市場開發之成效納入考量，以調整其在中國大陸投資之區域布局。二是投審會「2015年對海外投資事業營運狀況調查分析報告」指出，台商在未來三年，除了中國大陸之外，最可能投資的海外地區分別是越南以及馬新印菲等國家，此與中國大陸「一帶一路」戰略中的「21世紀海上絲綢之路」沿線國家有重複之處。由本章前述研究內容，可知中國大陸過去幾年已陸續於「一帶一路」沿線設置境外經貿合作區，希望透過集群方式在「一帶一路」沿線形成產業聚落。由於上述境外經貿合作區並不限於中國大陸企業進駐¹⁵，因此對於台商而言，若該類境外經貿合作區具有良好的基礎建設及管理制度，則在審慎評估後或可作為台商對外投資地點的選擇之一。

至於挑戰方面，由於東南亞國家目前是中國大陸簽署 FTA 最多的區域(如圖 5-10)，且中國大陸對於「一帶一路」戰略由於強調與沿線國家的「設施連通」，因而對基礎建設工程將特別重視。在此情況之下，台商在東南亞國家的投資若涉及公共建設，則可能面臨來自於中國大陸的競爭。特別是中國大陸對於「一帶一路」沿線基礎建設項目的國

¹⁵ 以柬埔寨西哈努克港經濟特區為例，除中國大陸企業之外，亦有來自美國、愛爾蘭、德國、法國、日本與柬埔寨的企業。此外，園區內有均輝船務（柬埔寨）以及 Aurora Inc. 兩家台資企業。再以越南龍江工業園為例，此一園區截至 2014 年 5 月共有 17 家企業入駐，分別來自中國大陸、韓國、日本、新加坡與馬來西亞，並涵蓋動物飼料、食用油、塑料、廚具用品與紡織等產業。

際合作模式，主要採取工程承包並結合中國大陸資金優勢，以「工程承包+融資」或是「工程承包+融資+運營」等模式，建立中國大陸與其他國家在基礎設施、裝備製造的合作空間。因此，若台商投資涉及公共工程，則應以我國具有經驗及優勢之項目（例如：智慧交通）為優先考量，並應對當地政府招標法規及流程加以熟悉，同時對於來自中國大陸的競爭必須有所準備。



資料來源：WTO website, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/rta_participation_map_e.htm

圖 5-10 中國大陸洽簽自由貿易協定國家之地理位置分布

第四節 小結

中國大陸在全球的經貿地位崛起，不但成為全球重要進出口大國，也是全球資金主要流入及流出國，此外，中國大陸在加入世界貿易組織後即積極與其他國家或地區洽簽經貿協議，增強自身經貿影響力。

近 10 年來，受到中國大陸經濟、產業及勞動力所面臨之變化，外資在中國大陸投資產業已由過去聚焦的製造業轉變為服務業，可見中國大陸對於外資而言已成為重要市場。

關於中國大陸「十三五」期間的對外經貿國際戰略布局，有幾個政策重點值得探討。首先，對外開放戰略佈局政策包括中國大陸沿邊的對外開放布局、國際產能與裝備製造合作、對外貿易優進優出、與投資相關的引進來及走出去戰略。其中，國際產能和裝備製造合作、優化對外貿易，以及提升利用外資及對外投資水準，有助於中國大陸解決產能過剩問題以及加速產業升級創新。其次，中國大陸也希望在「十三五」期間調整對外開放體制並提升經商環境品質。

再者，「一帶一路」戰略在「十三五」時期備受重視。該戰略涵蓋區域遠大於中國大陸的範圍，牽涉到沿線各國、企業組織，以及相關國際組織等。事實上，從「一帶一路」戰略可看出中共外交戰略出現轉型，由過去鄧小平「韜光養晦」的路線，轉而發展「奮發有為」的路線，主動擴展對外關係並積極融入世界經濟發展。此戰略的範疇包括對外戰略、經貿、金融、國際關係與資源安全等議題。此外，「一帶一路」沿線國家的基建與投資、新開發銀行（金磚銀行）以及亞洲基礎設施投資銀行（AIIB）的成立都是全球矚目的焦點。而「一帶一路」戰略所提基礎建設互聯互通，也帶有消化中國大陸過剩產能之意味。

關於中國大陸「十三五」期間對外經貿的可能變化，就「一帶一路」戰略的可能成效而言，短期由於「一帶一路」沿線的基礎建設商機規模龐大，中國大陸可能藉此解決其國內過剩產能之問題；長期則

希望藉由「貿易暢通」的效果，達到開拓歐亞大陸市場、調節中國大陸製造業產能的目的。然而，沿線國家之間的利益衝突與主權糾紛、經濟實力是否能支持「一帶一路」之戰略規劃、沿線國家的局勢不穩及貪腐等問題都是必須克服之挑戰。另外，中國大陸「十三五」期間的服務業准入政策，將促使外商進一步投資於生產性服務業及現代服務業領域。而除了上述對外經貿的變化之外，中國大陸「十三五」期間的產業發展及創新升級，將提升中國大陸在全球價值鏈的地位，達到優化出口之目標。

最後，中國大陸對外經貿情勢轉變，可能對我國帶來機會與衝擊。其中，「優進優出」之戰略可能排擠我國在全球供應鏈中之地位。在面對中國大陸產業價值鏈地位提升的趨勢下，臺灣如何維持本身在亞洲乃至於全球貿易中之角色，將是嚴峻的挑戰。至於「一帶一路」戰略則為台商同時帶來機會與挑戰。在機會方面，由於中國大陸「一帶一路」戰略範圍擴及歐亞甚至非洲，因此台商可考量此戰略對於歐洲市場開發之成效，進行中國大陸投資布局之調整。至於挑戰方面，由於東南亞國家目前是中國大陸簽署 FTA 最多的區域，且中國大陸對於「一帶一路」戰略強調與沿線國家的「設施連通」，因而對基礎建設工程將特別重視。在此情況之下，台商在東南亞國家的投資若涉及公共建設，則可能面臨來自於中國大陸的競爭。

第六章 結論與政策建議

本研究針對「十三五規劃」之政策文件及細部規劃進行研究，並針對產業、區域及城鎮化，以及對外經貿議題深入探討。研究內容涵蓋：(1) 中國大陸「十三五規劃」之形成背景及內容解析，(2) 中國大陸「十三五」期間的產業政策，(3) 中國大陸「十三五」期間的區域及城鎮化政策，以及(4) 中國大陸「十三五」期間的對外經貿政策。本研究除了探討「十三五規劃」在上述領域之政策內涵之外，並分析其政策可能成效及對台影響。以下將綜整上述研究成果，提出結論及政策建議。

第一節 結論

壹、「十二五規劃」、「十三五規劃」之制定背景及「十三五規劃」政策重點

本研究嘗試將「十二五規劃」與「十三五規劃」之制定背景加以比較，以了解「十三五規劃」之政策思維。結果發現，「十二五規劃」的政策制定思維，是在國家經濟榮景下思索經濟結構調整方式。特別是2010年國際經濟仍然蕭條，但中國大陸國內經濟卻熱絡成長，因而使得「十二五」時期中國大陸選擇以「內需」作為帶動經濟成長之方式，期待中國大陸由世界工廠走向世界市場。然而，經濟成長率在「十二五」時期的不斷下滑成為中國大陸「十三五」時期經濟發展的隱憂。此外，國際貿易復甦腳步緩慢，以及各國對於貿易投資趨向保護主義，使得「十二五」後期中國大陸在內需及出口兩項成長動力皆面臨難題。

至此，中國大陸已意識到單靠內需消費不足以成為帶動經濟成長之動力。然而在出口市場同樣受挫的情況之下，中國大陸提出以「創新」作為經濟成長新動力之思維。根據《十三五規劃綱

要》,「十三五」時期的政策方向將依循「創新」、「協調」、「綠色」、「開放」、「共享」等五項發展理念進行制定,並期望達成「經濟保持中高速成長」、「創新驅動發展成效顯著」、「發展協調性明顯增強」、「人民生活水準和品質普遍提高」、「國民素質和社會文明程度顯著提高」、「生態環境品質總體改善」,以及「各方面制度更加成熟更加定型」等七項目標。

本研究綜整國際智庫對於「十三五規劃」之評論及研究結果,發現國際智庫雖然認同中國大陸在「十三五」期間必須發展高階製造業、現代服務業以及高科技產業等戰略性新興產業,然而,與創新相關的基礎面改革(例如:教育改革)在規劃文件中並未明確列出。此外,經濟結構轉型以及產業創新或許有利於中國大陸未來長期發展,然而短期內可能對亞洲國家產生負面的外溢效果,並且將對與中國大陸經貿關係密切之國家帶來挑戰。

貳、中國大陸「十三五」期間產業政策重點及可能成效

中國大陸「十三五」期間的產業政策是以「創新」以及「兩化融合(資訊化與工業化融合)」做為帶動中國大陸產業進一步發展之關鍵。其中,關鍵核心技術自主研發、國家創新設計能力進一步加強,是中國大陸政府相當重視的產業政策重點。至於「兩化融合」則是以「智慧製造」做為主攻方向,希望將工業互聯網、雲計算、大數據等工具導入企業研發、生產、管理經營以及銷售階段,最終達到資訊科技在全產業鏈的綜合應用。在此情況之下,互聯網產業之發展更形重要。

關於「十三五」產業政策的可能成效,本研究針對「研發密度」、「互聯網普及率」、「發明專利」,以及「科技進步貢獻率」進行檢視,認為前兩者可由政府投入經費加強研發或互聯網基礎建設,因此較有可能達成。後兩項指標則需要求「十三五」

期間的創新成果優於「十二五」期間之成效，因此達標有其難度。另外，中國大陸「十三五」期間相當依賴「互聯網+」計畫進行產業創新刺激。然而中國大陸目前的互聯網發展是以消費者為導向，企業使用互聯網進行營運活動的程度仍低。由於「十三五規劃」強調的「互聯網+」行動計畫以及「兩化融合」發展，皆著重於互聯網在企業面的創新運用。目前中國大陸互聯網在消費端的運用（例如：電子商務）雖然有助於相關金流、物流及資訊流之技術發展，然而此一技術創新能力之提升可能集中於少數大型企業，而非在中小企業層面普及。整體而言，中國大陸互聯網經濟發展是否能夠由目前的消費端拓展到企業端，仍將是影響「十三五」期間產業創新政策成敗之關鍵。

最後，中國大陸「十三五」期間的產業政策及產業發展變化，對我國而言首當其衝的是紅色供應鏈崛起對我國業者在全球產業鏈的競爭影響，以及兩岸貿易訂單衝擊。此外，產業創新政策將使得中國大陸對於高素質人力有更多的需求，對於我國人才的磁吸效應預期將更為明顯。

參、中國大陸「十三五」期間區域及城鎮化發展與政策

在中國大陸區域與城鎮化發展趨勢方面，區域間發展差距在改革開放後擴大，直到 90 年代末期才在中央以資源驅動的區域平衡發展戰略下逐步改變，但人均 GDP 的整體差異仍大。而在城鄉發展趨勢方面，表面快速城鎮化的趨勢浪潮下，存在嚴重的城鄉差距、社會與城市管理等問題。趨勢與問題引導出政策背景與變化脈絡，在政策方面，1999 年的西部大開發式大區塊總體戰略，延續至今仍為「十三五規劃」區域戰略之基礎。十八大後，提出三大區域戰略—京津冀協同發展、長江經濟帶與「一帶一路」，以東西向的大江大河引領發展，並與深化改革任務試驗緊密結合，強化區域間的協調發展。城鎮化方面，政策從發展小城鎮到中小

城市，再到中心城市帶動城市群發展等；由此衍生對城市建設與治理的重視，最後化為「新型城鎮化」的戰略。

本研究總結相關發展趨勢以及以「十三五規劃」為主的政策發展內容，認為大區域區塊之間差距可能會稍微拉近，但城鄉間差距可能會擴大，不過實質問題會轉移到中小城鎮的就業上。關於人口分布圖像上，內陸地區人口會向中心城市及其城市群集中。區域格局方面，「一帶一路」的運輸通道發展、其與長江經濟帶生產與運輸之互補發展以及京津冀的北方新興經濟圈值得重視，而內需市場則可關注大量中小城市建設之智慧與綠色機會，以及居住期間的龐大中低收入群體的消費市場興起。對我國來說，台商布局較可關注長江經濟帶內部的重新調整布局，製造業考慮勞動力、與「一帶一路」相連通等因素，服務業則可布局新興物流區域、內陸新興消費市場等。

肆、中國大陸十三五期間對外經貿政策重點

中國大陸十三五期間的對外經貿戰略布局重點，包括沿邊對外開放、國際產能與裝備製造合作、對外貿易「優進優出」、對外開放體制調整等。其中，中國大陸對外貿易的「優進優出」已逐漸出現成效，並可能排擠我國在全球供應鏈中之地位。另外，「一帶一路」戰略由於在外交、經濟、金融、國際關係等多個面向具有相當程度的重要性，因此《十三五規劃綱要》特以專章方式進行討論。

「一帶一路」戰略凸顯了中共外交戰略轉型，由過去鄧小平「韜光養晦」路線轉為「奮發有為」路線，主動擴展對外關係並積極融入世界經濟發展。其戰略範疇包括對外戰略、經貿、金融、國際關係與資源安全等議題；而「一帶一路」沿線國家的基建與投資、新開發銀行（金磚銀行）以及亞投行（AIIB）成立亦為全

球矚目焦點。另外，「一帶一路」與中國大陸近期提出的國際產能與裝備製造合作有關，特別是境外經貿合作區的設置，顯示中國大陸早已透過「集群式」走出去的方式，由大企業帶動配套之中小企業走出去，在海外形成全產業鏈戰略聯盟。

就「一帶一路」戰略的可能成效而言，短期由於「一帶一路」沿線的基礎建設商機規模龐大，中國大陸可能藉此解決其國內過剩產能之問題；長期則希望藉由「貿易暢通」的效果，達到開拓歐亞大陸市場、調節中國大陸製造業產能的目的。然而，沿線國家之間的利益衝突與主權糾紛、中國大陸未來經濟實力能否支撐「一帶一路」戰略規劃、沿線國家局勢不穩以及貪腐等問題都是必須克服之挑戰。

對於臺灣而言，「一帶一路」戰略為台商同時帶來機會與挑戰。在機會方面，由於「一帶一路」戰略範圍擴及歐、亞甚至非洲，因此台商可針對中國大陸投資布局進行調整，以藉由「一帶一路」戰略開發歐洲市場。在挑戰方面，由於東南亞國家目前是中國大陸簽署 FTA 最多的區域，且中國大陸對於「一帶一路」戰略強調與沿線國家的基礎建設工程合作。在此情況之下，台商在東南亞國家的投資若涉及公共建設，則可能面臨來自於中國大陸的競爭。

第二節 政策建議

本節透過前述研究成果之彙整，針對中國大陸產業轉型、區域及城鎮化政策發展，以及「一帶一路」戰略議題，提出相關政策建議如下：

壹、我國面對中國大陸產業轉型發展之因應策略

中國大陸「十三五」時期的產業政策以「創新」為主軸，與我國產業發展最為相關的作為，當屬中國大陸藉由國家力量進行的產業鏈在地化發展（紅色供應鏈），以及由網路經濟、資訊科技以及製造業構成的「互聯網+」行動計畫。我國除了對以上兩項產業發展層面的改變提出因應策略之外，國內產業發展方針的全面檢討以及兩岸產業交流的後續作為，也是必須思索的課題。

一、面對中國大陸紅色供應鏈崛起之相關因應策略

中國大陸建構紅色供應鏈乃是為了尋求關鍵技術及材料自主，並提升中國大陸廠商在全球產業鏈之地位。此一產業發展意圖除了半導體產業之外也涵蓋其他產業。¹⁶ 惟目前在「國家積體電路發展基金」的支持下，紅色供應鏈造成的衝擊以半導體產業最為嚴峻也最引人關注。針對我國半導體產業面對紅色供應鏈衝擊，本研究提出以下幾點建議：

（一）加強智慧財產權保護

由政策、市場、資本、技術、人才等面向針對兩岸半導體發展進行檢視，可發現技術及人才是我國最具優勢之處。惟在中國大陸近期大幅利用國家資金推動企業向外併購國際高科技產業，以及利用其他政策力量使得國際科技業者加強與中國大陸的產業

¹⁶ 中國大陸對於近期興起之機器人產業也將朝「全產業鏈」方向推進發展。

合作以取得關鍵技術之際，我國半導體業者技術領先之優勢勢必面臨強大挑戰。面對中國大陸半導體業者在產業技術上的追趕，我國業者必須持續針對產業技術進行研發投入，以保持技術領先優勢。另外，在中國大陸紅色供應鏈崛起的情勢之下，我國業者為避免被排除在此供應鏈之外，可能採取與中國大陸供應鏈合作之模式，加大對中國大陸的投資。而在「十三五規劃」強調產業創新的趨勢以及政策引導之下，未來我國業者在中國大陸之投資，勢必偏向高技術製造業或資訊及科技服務業。在此情況之下，智慧財產權的維護將更為重要。

關於智慧財產權維護之相關建議，首先，我國政府及企業必須對於中國大陸智財權相關之法律規定及實際執行面進行了解，企業並應根據相關規定申請版權、專利或商標，採取預防性的保護措施。其次，建議企業與外部專利代理或智財權相關之法律服務者保持聯繫或維持長期合作關係，以便於發生智財權爭議時尋求協助。三是擬訂企業內部的智財權策略，包括檢視企業內部的智財權管理措施、落實資訊或技術之流向監管，並透過人員管理及教育避免企業技術或機密外流等。目前，中國大陸智財權相關法律雖已逐漸完備，但落實智財權保障的執法層面可能仍有所不足。建議政府對於中國大陸智財權相關之法規或案例加強掌握，並提供臺商相關之法律諮詢及協助，以利於保障臺商在產業技術上的領先優勢。

（二）針對我國勞動市場及人才政策加以檢討

中國大陸「十三五」期間的產業創新政策隱含未來對於高階人才將有更多需求。此外，中國大陸官方目前對於半導體紅色供應鏈之扶持重點偏向積體電路製造及 IC 設計，其關鍵亦在於人才及經驗累積。惟我國薪資偏低的情況，已無法抵擋中國大陸對我科技人才之挖角。此一問題涉及我國勞動力市場的供需問題，特

別是人才挖角最多的高科技產業，政府應針對臺灣廠商不願提高薪資之問題癥結進行了解，並思考如何改變臺灣目前不符合國際薪資水平的現象，以防止人才加速流失。此外，科技業員工分紅費用化造成員工實質收入降低，也導致吸引人才誘因大幅下降。

除了人才流失面的防止之外，在人才引入面則建議對我國人才法規進行檢視，透過法規鬆綁引入外籍人才以加強我國人力資源動能。在實際做法方面，可針對現有外籍人員選擇臺灣就業之原因加以了解，從中釐清臺灣在國際就業市場中的優勢與劣勢，以利於未來吸收國際優秀人才。由於人力資源乃我國產業發展之根本，對於高科技人才流失之問題不可不慎。

（三）調整我國對於陸資來臺投資之政策態度

中國大陸半導體紅色供應鏈之崛起，有相當大的衝擊層面是來自其國家基金支持之下的對外併購及投資。臺灣半導體產業由於目前在 IC 設計、IC 封測以及晶圓代工等領域仍占有領先地位，因而成為中國大陸企業積極併購或投資之目標。惟我國長期以來對陸資來臺投資採取較為謹慎之態度，因而自 2012 年 3 月對陸資第三階段開放後，第四階段的開放遲遲未能進行。

由本研究前述章節可知，中國大陸半導體龍頭企業近年來早已在其國家基金的支援之下，積極對國際半導體企業進行併購或投資，而國際廠商雖然對中國大陸紅色供應鏈崛起有所忌憚，卻仍與中國大陸相關廠商合作以融入中國大陸供應鏈。顯示我國對於陸資在臺投資之設限規定事實上無法斷絕陸資企業取得半導體關鍵技術。此外，陸資來臺投資困難反而造成兩岸經貿在資金及技術上的單向流動；且陸資無法透過企業合作提升技術，便以高薪挖腳臺灣研發人才，進而形成繼資金及技術之後，臺灣高階人才朝中國大陸單向流動之局面。

在此情況之下，我國對於陸資來臺投資之政策態度應有所調整。對於目前我國仍具優勢的 IC 設計、封測產業而言，或可針對陸資投資個案與相關業者進行溝通，針對開放陸資投資可能造成之產業競爭、兩岸業者能否透過策略聯盟形成合作並擴大我國業者發展空間，以及後續配套措施等議題進行分析。藉由適度的開放策略改變目前資金、技術甚至人才由臺灣向中國大陸單方向流動之局面，並藉此協助我國業者在原有技術優勢下拓展物聯網等新型產業發展領域、開拓市場空間。

二、對於我國產業發展方針進行全面檢討，尋求新發展利基

目前我國產業及經貿發展一方面對中國大陸依賴甚深，另一方面在中國大陸本土企業崛起之下受到相當大的競爭壓力。就兩岸貿易及投資情況看來，我國製造業出口集中於中國大陸，且中間財占出口比重近年來逐漸上升，由 2001 年的 46% 增加為 2013 年的 75%。而我國具有發展優勢的電子、電腦產業，過去與中國大陸產業分工多半採取兩岸垂直分工模式，由臺灣母公司掌握研發與關鍵零組件，中國大陸分公司則負責量產並出口國際市場。

然而，此一分工模式近年來在國際及中國大陸經濟情勢之變化之下已逐漸轉變。國際市場因全球金融風暴而受到衝擊，中國大陸勞動成本上升及經濟發展成果，使其在全球經濟扮演之角色逐漸由製造工廠走向消費市場。此外，中國大陸近年來積極透過投資併購獲取產業技術、提升其在全球產業鏈地位之作為，已使臺灣廠商大受威脅。在此情況之下，有必要對我國未來的產業發展方針加以檢視，尋求新的發展利基

（一）針對跨境電商議題進行研究，協助我國業者開發境外消費財市場，是政策上可思考的方向

我國產業發展過去單純以成本考量、尋求大量生產的思維必須轉變，否則勢必面臨來自於中國大陸本土企業之低價競爭。而如何開發各行業中的隱形冠軍從事利基型小量生產，向消費財市場轉型，是政策上可思考的方向。然而由於我國國內市場規模受限，因此廠商在國內市場試驗成功後若遇走向國際市場，則勢必面臨市場開拓之挑戰。近期跨境電子商務之興起提供了我國業者轉型之契機並提供更多的海外市場拓展機會，但也代表我國與跨境電商相關之金流及物流甚至是稅務法規必須與時俱進。

為協助我國產業轉型並利用跨境電商方式開拓市場，建議政府首先可對業者提供資通訊方面的協助，降低業者從事電子商務之門檻；其次針對業者經營跨境電商之困難進行了解，在法規面及經營環境面提出檢討，降低業者經營跨境電商業務之阻礙。再者，針對各國跨境電商相關法規、通關檢驗，以及當地市場情報等相關資訊進行蒐集並提供業者參考，以利我國業者參與跨境電商商機。

（二）結合我國資通訊產業之硬體與軟體優勢，發展系統整合服務，積極爭取中國大陸或全球「物聯網」商機

我國未來的產業發展必須利用過去累積的產業優勢，尋求切入中國大陸市場或是全球市場之利基。例如：可利用我國既有的資訊科技及產業技術優勢，發展跨產業、跨領域的系統整合服務，在此政策思維之下，可朝工業 4.0、物聯網等方向進行，例如：智慧城市、智慧交通、智慧建築等。儘量避免強調單一領域的產業政策，否則難以抵抗中國大陸國家力量主導下、相同產業的競爭衝擊。新政府提出的「生物醫藥」、「綠能科技」、「智慧機械」、「國防航太」以及「物聯網」五大策略性產業當中的「智慧機械」及「物聯網」政策，即是針對我國具有優勢的機械產業進行智慧

化發展，帶動我國資訊科技與實體產業整合，符合跨產業、跨領域的系統整合作法。

將上述五大策略性產業與中國大陸提出的六大戰略性新興產業發展行動¹⁷相比，則我國的「物聯網」及「智慧機械」基本上是将網際網路（互聯網）與優勢製造業相結合，可對比中國大陸提出的「新一代資訊技術創新」以及「空間資訊智能感知」行動。近年來，中國大陸資通訊產業在硬體設備製造方面雖然技術日臻成熟，然而在系統整合應用上可能仍不及我國業者同時具備資通訊產業相關之硬體知識與軟體操作能力。顯示我國業者在物聯網領域仍具有相對優勢。惟「物聯網」發展是将資通訊科技及網際網路知識運用於實體經濟範疇，需要實體產業做為應用場域。因此建議資訊產業臺商或可在「物聯網」政策思維之下轉型為資訊服務業者、系統服務業者，和中國大陸廠商之間透過 B2B 精耕模式，協助中國大陸製造業者優化製程，在中國大陸的市場基礎上進行合作。另外，與智慧城市、智慧交通相關之「物聯網」範疇，目前雖可在國內市場率先試驗，但未來需要向海外推動。此部分的業務推展單靠廠商本身可能難以進行，需要政府整合規劃並給予協助。

至於我國的「生物醫藥」則可與中國大陸的「生物產業倍增」行動對比。在此一項目上，製藥產業在兩岸之間的競爭或合作態勢仍不明朗。我國雖然在製藥研發方面具有優勢，然而市場規模小可能是影響未來發展的最大關鍵。至於中國大陸除了具備市場優勢之外，研發能力近年來逐漸提升，此外，十三五時期產業政策對於生物產業發展亦相當重視。未來，兩岸在生物醫藥產業的競爭或合作發展，仍有待觀察。

¹⁷ 根據《十三五規劃綱要》，中國大陸六大戰略性新興產業發展行動包括：新一代資訊技術創新、生物產業倍增、空間資訊智能感知、儲能與分布式能源、高端材料，以及新能源汽車。

最後，我國的「綠能科技」可與中國大陸的「新能源汽車」以及「儲存與分布式能源」發展行動對比。目前我國綠能科技的可能發展標的在於離岸風場開發、太陽光電建設等，並且結合設備、資通訊、能源技術服務等廠商，因應全球在節能、儲能、綠色製程等方面的需求。實際執行層面將以跨業整合、提供整廠輸出之方式進行。同樣地，我國綠能科技的發展關鍵也在於市場執行面，如何將我國綠能科技的發展成果應用於國際場域，將是發展過程中必然面對的挑戰。至於中國大陸方面，除了早於「十二五」期間將新能源產業列於七大戰略性新興產業之中，目前在「十三五規劃」中也將「綠色」列為未來五年的五大發展理念之一，凸顯中國大陸政策對於綠能及環保的支持。而更重要的是，中國大陸具有可觀的市場優勢作為政策後盾，此將是支持中國大陸綠能及新能源發展的最主要因素。

三、持續推動兩岸產業民間交流

在兩岸產業交流方面，雖然兩岸關係目前處於「冷處理」狀態，然而，我國有眾多台商在中國大陸投資發展是既定的事實。在中國大陸大力推動「走出去」戰略，以及其他國家政府或國際企業評估適當機會與中國大陸產業合作及交流的情況下，我國產業發展雖然與中國大陸競爭之態勢日漸強烈，但也不可能自外於中國大陸市場。目前，兩岸關係雖然並不熱絡，但民間產業交流平台（如：兩岸企業家峰會、華聚產業共同標準推動基金會等）應維持運作並保持交流，盡可能維持兩岸交流成果。在交流議題方面，有鑑於未來全球經濟及產業發展可能走向極為快速的產業創新，而新創產品標準或技術標準可能影響到廠商往後能否順利進入市場，因此，如何朝向產業標準的共同制定或是協同創新，是兩岸產業交流可聚焦探討之議題。

貳、我國面對中國大陸區域及城鎮化政策之因應策略

中國大陸區域與城鎮化發展都在十八大後進入新的轉變時期，這也顯示在「十三五規劃」對此議題之重視。習近平時代開始，中國大陸整體改革與發展之戰略調整，就對內治理與對外經略的面向來說，內外策略往往彼此關聯、相互為用；對內之創新驅動作為、區域與城鎮化發展，對外之經貿戰略調整與國際參與策略方針等等，往往都具有相當程度之關聯性。這樣的特性是因為中國大陸與全球經濟體系已經有相當程度之連結，且其各項深化改革工作往往牽一髮而動全身使然。

在前面研究論述下，我們認為政府應全面深入掌握中國大陸在「十三五規劃」乃至於更長時期的整體發展脈絡。區域與城鎮化看似是內部治理在地理空間層面的議題，卻實質會影響中國大陸中央各項政治、經濟、社會改革與發展的成效，甚至會影響其對外發展之布局。因此，此議題對於掌握中國大陸發展的基本脈絡具關鍵性，建議我國政府有必要將之納為長期研究關注中國大陸發展議題之一環。

一、對於台商在中國大陸區域布局之意涵

台商製造業與服務業之中長期布局，以及兩岸貿易的新空間等，都可能受到中國大陸區域及城鎮化政策之影響，政府對於相關議題之掌握亦可提供台商或我國貿易輸出之重要參考。就此次之研究成果，長江經濟帶戰略可能對台商有最大的影響，建議台商可重新調整在此區布局之中長期戰略思考，包括製造活動向中上游轉移以及強化此區之功能差異化布局等；政府亦可考慮以長三角或上海為主要支點，有層次與策略地，強化與長江經濟帶整體區域之往來互動（如進一步透過台北市來強化台北—上海雙城之深度合作，或是針對昆山、淮安、南通、南京、成都等台商密

集城市展開更有戰略性與全局觀的合作計畫)，以此區域為我國未來兩岸可能合作或預設發展市場的主體。

二、新型城鎮化政策對於台商的可能商機

新型城鎮化揭開了中國大陸新時代城市建設的新浪潮，以其中小城市數量之廣，實具有長遠宏大之發展機會。臺商可優先參考本研究所列主要位於中西部或是沿海二、三線之新興城市區域，在「智慧」與「綠色」兩個城市發展理念思考下，環繞新市民生活環境建立與新生活展開等兩個軸線，考量自身所處之製造業或服務業，來發掘此一領域的商機。尤其，以我國在智慧與綠色城市部分軟硬體技術領域的優勢可以與文化、管理等相結合，積極投入對其政策發展脈絡、具體技術要求、政府採購流程、地方政府政策等之研究，可在臺灣先設置示範運行區域，再透過「整廠輸出」概念，帶動資訊電子、網路軟體、材料、營建、環保等各領域之產品或服務輸出。

參、由於中國大陸「一帶一路」戰略與我國「新南向政策」以及台商在東南亞投資之場域有所重疊，因此應對於「一帶一路」戰略之執行情況加強掌握

中國大陸「一帶一路」戰略與我國「新南向政策」以及台商在東南亞的布局場域具有重疊。本研究建議針對政府對於「一帶一路」戰略的實際執行情況加強掌握，以對中國大陸「一帶一路」戰略對我可能提供機會或是挑戰的情況深入了解。

一、針對中國大陸在「一帶一路」沿線設立的境外經貿合作區進行深入研究

中國大陸早在提出「一帶一路」倡議之前，即開始進行境外經貿合作區的設置工作，希望透過群聚效果營造基礎設施完善且

有法律政策配套的區域投資環境，並且在大企業走向國際市場後，帶動中國大陸中小企業走出去，形成全產業鏈戰略聯盟。對我國廠商而言，若東南亞市場是未來可能的投資目標，則上述境外經貿合作區由於並不限於中國大陸企業進駐，因而對於台商而言，的確有可能在上述境外經貿合作區進行投資。因此，本研究建議政府針對上述境外經貿合作區進行研究，包括合作區的基礎建設進展、運作模式，以及當地投資可能出現之風險進行了解，以提供我國海外投資廠商更多資訊。另外，有鑑於未來人民幣在「一帶一路」的交易、計價與結算貨幣之地位將持續上升，我國業者或可研議設計與「一帶一路」相關之金融商品，以分享「一帶一路」建設成果，並提升我國人民幣離岸中心地位。

二、建議針對中國大陸與「一帶一路」沿線國家合作公共建設之模式進行了解；並應結合國內廠商組建「國家代表隊」拓展「一帶一路」商機

中國大陸「一帶一路」戰略對於沿線國家基礎建設工程相當重視，而我國「新南向政策」亦強調參與東南亞國家的基礎建設案件。由此可知，兩岸對於東南亞國家的基礎建設項目可能形成競爭態勢。在此情況之下，建議政府針對中國大陸與「一帶一路」沿線國家合作公共建設之模式進行了解。另外，我國在東南亞國家的公共工程合作應以我國具有經驗及優勢之項目（例如：智慧交通）為優先，並應對當地政府招標法規及流程深入研究、詳加了解。若欲合作之公共工程屬於IoT物聯網範疇，則建議應由政府整合各大廠商共同合作、對外發展，甚至由我方官員帶領數家臺灣龍頭業者前往拜訪，提升我國優秀廠商在當地政府之能見度，以順利推動「新南向政策」之進行。

參考文獻

- Carnevale, Smith, and Strohl (2010), “Projections of Jobs and Education Requirements Through 2018.” Georgetown University, Center on Education and Workforce.
- “Regional Economic Outlook: Building on Asia’s Strengths during Turbulent Times,” International Monetary Fund. April. 2016.
- Dobbs, R., Lund, S., Woetzel, J., and Mutafchieva, M. (2015). “Debt and (Not Much) Deleveraging,” MGI Report, February, 2015.
- Glaser, Bonnie S. "Prospects for Cross-Strait Relations as Tsai Ing-wen Assumes the Presidency in Taiwan." CSIS. April, 2016.
- Hars, Adele. (2015). “China: Investment Fever Kicks IC Industry Into High Gear,” Applied Materials, July, 2015.
- Kennedy, Scott (2016). "State and Market in Contemporary China toward the 13th Five-Year Plan." A Report of the CSIS FREEMAN CHAIR IN CHINA STUDIES. March 2016.
- Morrison, Wayne M. (2015). “China’s Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications,” CRS Report, RL33534.
- Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2015 Revision. <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.
- Scissors, Derek. (2016). “The Double-Edged Sword of China’s Global Investment Success,” AEI., January, 2016.
- United Nations Conference on Trade and Development (2015). World Investment Report 2015. Reforming International Investment Governance.
- United Nations Conference on Trade and Development (2016). World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables. Working Paper No.

ESA/P/WP.241.

- Woetzel, Jonathan, Chen, Y., Manyika, J., Roth, E., Seong, J., Lee, J. (2015). "The China Effect on Global Innovation." MGI Report, July, 2015.
- Woetzel, Jonathan, Orr, G., Lau, A., Chen, Y., Chang, E., Seong, J., Chui, M., Qui, A. (2014). "China's Digital Transformation: The Internet's Impact on Productivity and Growth," The McKinsey Global Institute, July 2014.
- Woetzel, Jonathan, Chen, Y., Seong, J., Leung, N., Sneader, K., Kowalski, J. (2016). "China's Choice: Capturing the \$5 Trillion Productivity Opportunity," The McKinsey Global Institute, June 2016.
- World Bank (2016). Global Economic Prospects: Spillovers and Weak Growth.
<http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>.
- "China economic growth slowest in 25 years," BBC News, 19 January 2016, <http://www.bbc.com/news/business-35349576>.
- "China expected to post worst annual growth in 25 years," CNN Money, 19 January, 2016,
<http://money.cnn.com/2016/01/17/news/economy/china-2015-gdp-survey/?iid=EL>.
- Allen Lu. "Challenges and Opportunities for China in the Semiconductor Industry," SEMI, 4 August, 2015.
- Martin Reeves and David He. "What China's 13th Five-Year Plan Means for Business," Harvard Business Review, 7 December, 2015.
- Tiezzi, Shannon. "Four Takeaways from China's Economic Blueprint," The Diplomat, 8 March, 2016,
<http://thediplomat.com/2016/03/4-takeaways-from-chinas-economic-blueprint/>
- 「中央經濟工作會議在京舉行」，新華網，2014年12月11日，
http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-12/11/c_1113611795.htm。
- 「中央經濟工作會議在北京舉行 習近平李克強作重要講話」，新華網，2015年12月21日，

http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-12/21/c_1117533201.htm。

「區域發展戰略五新意 大力發展海洋經濟」，人民網，2014年6月10日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n/2014/0610/c1004-25128729.html>。

「企業經營者對宏觀形勢及企業經營狀況的判斷、問題和建議-2015·中國企業經營者問卷跟蹤調查報告」，中國企業家調查系統，<http://www.cess.net.cn/Item/16746.aspx>。

「安徽等29省出臺戶籍制度改革方案 多放寬落戶條件」，《中國新聞網》，2016年4月29日。

「國務院力推新型城鎮化 智慧城市成拉動內需新引擎」，《東方財富網》，2016年2月3日。

「國家集成電路產業投資基金投向哪兒」，中國經濟導報，2016年4月1日

「透視十三五系列五之四／大陸城鎮化…複製臺灣經驗」，《經濟日報》，2016年3月26日。

「授權發佈：中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議」，《新華網》，2015年11月3日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-11/03/c_1117027676.htm。

「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」，《新華網》，2016年3月17日，http://news.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c_1118366322.htm。

溫芳宜(2015)，「解析中國製造2025」，經濟前瞻，第160期，2015年7月。

詹文男、郭家蓉暨MIC資訊電子產業研究團隊(2015)，「因應紅色供應鏈崛起之因應策略」，MIC產業研究報告。韓小敏(2016)

財團法人海峽交流基金會，「大陸推動城鎮化對台商產業發展影響之研究」，2014年3月。

《中共中央、國務院關於深化國有企業改革的指導意見》

《中國製造2025》

《外商投資產業指導目錄(2015)》

《國家集成電路產業發展推進綱要》
《國家新型城鎮化規劃（2014—2020年）》
《國務院關於國有企業發展混合所有制經濟的意見》
《國務院關於推進國際產能和裝備製造合作的指導意見》
《關於開展國家新型城鎮化綜合試點工作的通知》
《國家新型城鎮化綜合試點方案》
《關於進一步推進戶籍制度改革的意見》
《2016政府工作報告》
工業化和信息化藍皮書（2015-2016）
全國人口和就業統計年鑑(2014)
中國工業經濟統計年鑑
中國科技統計年鑑
中國高技術產業統計年鑑
中國戰略性新興產業發展報告（2016）
中國統計局網站，<http://www.stats.gov.cn/>。
中國數據在線，[http:// http://chinadataonline.org/](http://http://chinadataonline.org/)

附件 1 《十三五規劃綱要》之架構及內涵

第一篇 指導思想、主要目標和發展理念	
指導思想	<ul style="list-style-type: none"> ■ 堅持人民主體地位 ■ 堅持科學發展 ■ 堅持深化改革 ■ 堅持依法治國 ■ 堅持統籌國內國際兩個大局 ■ 堅持黨的領導
主要目標	<ul style="list-style-type: none"> ■ 經濟保持中高速增長 ■ 創新驅動發展成效顯著 ■ 發展協調性明顯增強 ■ 人民生活水準和品質普遍提高 ■ 國民素質和社會文明程度顯著提高 ■ 生態環境品質總體改善 ■ 各方面制度更加成熟更加定型
發展理念	<ul style="list-style-type: none"> ■ 創新、協調、綠色、開放、共享
發展主線	<ul style="list-style-type: none"> ■ 適應把握引領經濟發展新常態，在適度擴大總需求的同時，著力推進供給側結構性改革 ■ 用改革的辦法推進結構調整，加大重點領域關鍵環節市場化改革力度，完善公平競爭、優勝劣汰的市場環境和機制 ■ 優化要素配置，推動產業結構升級，擴大有效和中高端供給，增強供給結構適應性和靈活性，提高全要素生產率 ■ 以提高供給體系的品質和效率為目標；宏觀政策要穩、產業政策要準、微觀政策要活、改革政策要實、社會政策要托底 ■ 去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板，改造提升傳統比較優勢
第二篇 實施創新驅動發展戰略	
第六章 強化科技創新引領作用	<ul style="list-style-type: none"> 推動戰略前沿領域創新突破 優化創新組織體系 提升創新基礎能力 打造區域創新高地
第七章 深入推進大眾創業萬眾創新	<ul style="list-style-type: none"> 建設創業創新公共服務平臺 全面推進眾創眾包眾扶眾籌
第八章 構建激勵創新的體制機制	<ul style="list-style-type: none"> 深化科技管理體制改革 完善科技成果轉化和收益分配機制 構建普惠性創新支持政策體系
第九章 實施人才優先發展戰略	<ul style="list-style-type: none"> 建設規模宏大的人才隊伍

	促進人才優化配置 營造良好的人才發展環境
第十章 拓展發展動力新空間	促進消費升級 擴大有效投資 培育出口新優勢
第三篇 構建發展新體制	
第十一章 堅持和完善基本經濟制度	大力推進國有企業改革 完善各類國有資產管理體制 積極穩妥發展混合所有制經濟 支持非公有制經濟發展
第十二章 建立現代產權制度	完善集體經濟資產所有權實現形式；規範農村產權流轉交易；生態環境權益交易制度平臺；建設智慧財產權運營交易和服務平臺。
第十三章 健全現代市場體系	健全要素市場體系 推進價格形成機制改革 維護公平競爭
第十四章 深化行政管理體制改革	深入推進簡政放權 提高政府監管效能 優化政府服務
第十五章 加快財稅體制改革	確立合理有序的財力格局 建立全面規範公開透明的預算制度 改革和完善稅費制度 完善財政可持續發展機制
第十六章 加快金融體制改革	豐富金融機構體系 健全金融市場體系 改革金融監管框架
第十七章 創新和完善宏觀調控	強化規劃戰略導向作用 改進調控方式和豐富政策工具 完善政策制定和決策機制 深化投融資體制改革
第四篇 推進農業現代化	
第十八章 增強農產品安全保障能力	提高糧食生產能力保障水準 加快推進農業結構調整 推進農村一二三產業融合發展 確保農產品品質安全 促進農業可持續發展 開展農業國際合作
第十九章 構建現代農業經營體系	發展適度規模經營 培育新型農業經營主體 健全農業社會化服務體系
第二十章 提高農業技術裝備和資訊化水準	提升農業技術裝備水準 推進農業信息化建設
第二十一章 完善農業支持保護制度	持續增加農業投入 完善農產品價格和收儲制度 創新農村金融服務

第五篇 優化現代產業體系	
第二十二章 實施製造強國戰略	全面提升工業基礎能力 加快發展新型製造業 推動傳統產業改造升級 加強品質品牌建設 積極穩妥化解產能過剩 降低實體經濟企業成本
第二十三章 支持戰略性新興產業發展	提升新興產業支撐作用 培育發展戰略性產業 構建新興產業發展新格局 完善新興產業發展環境
第二十四章 加快推動服務業優質 高效發展	促進生產性服務業專業化 提高生活性服務業品質 完善服務業發展體制和政策
第六篇 拓展網路經濟空間	
第二十五章 構建泛在高效的資訊 網路	完善新一代高速光纖網路 構建先進泛在的無線寬頻網 加快信息網路新技術開發應用 推進寬頻網路提速降費
第二十六章 發展現代互聯網產業體 系	夯實互聯網應用基礎 加快多領域互聯網融合發展
第二十七章 實施國家大數據戰略	加快政府資料開放共用 促進大數據產業健康發展
第二十八章 強化資訊安全保障	加強資料資源安全保護 科學實施網路空間治理 全面保障重要信息系統安全
第七篇 構築現代基礎設施網路	
第二十九章 完善現代綜合交通 運輸體系	構建內通外聯的運輸通道網路 建設現代高效的城際城市交通 打造一體銜接的綜合交通樞紐 推動運輸服務低碳智慧安全發展
第三十章 建設現代能源體系	推動能源結構優化升級 構建現代能源儲運網路 積極構建智慧能源系統
第三十一章 強化水安全保障	優化水資源配置格局 完善綜合防洪減災體系
第八篇 推進新型城鎮化	
第三十二章 加快農業轉移人口 市民化	深化戶籍制度改革 實施居住證制度 健全促進農業轉移人口市民化的機制
第三十三章 優化城鎮化佈局和形態	加快城市群建設發展 增強中心城市輻射帶動功能

	加快發展中小城市和特色鎮
第三十四章 建設和諧宜居城市	加快新型城市建設 加強城市基礎設施建設 加快城鎮棚戶區和危房改造 提升城市治理水準
第三十五章 健全住房供應體系	完善購租並舉的住房制度 促進房地產市場健康發展 提高住房保障水準
第三十六章 推動城鄉協調發展	發展特色縣域經濟 加快建設美麗宜居鄉村 促進城鄉公共資源均衡配置
第九篇 推動區域協調發展	
第三十七章 深入實施區域發展 總體戰略	深入推進西部大開發 大力推動東北地區等老工業基地振興 促進中部地區崛起 支援東部地區率先發展 健全區域協調發展機制
第三十八章 推動京津冀協同發展	有序疏解北京非首都功能 優化空間格局和功能定位 構建一體化現代交通網絡 擴大環境容量和生態空間 推動公共服務共建共用
第三十九章 推進長江經濟帶發展	建設沿江綠色生態廊道 構建高品質綜合立體交通走廊 優化沿江城鎮和產業佈局
第四十章 扶持特殊類型地區發展	支援革命老區開發建設 推動民族地區健康發展 推進邊疆地區開發開放 促進困難地區轉型發展
第四十一章 拓展藍色經濟空間	壯大海洋經濟 加強海洋資源環境保護 維護海洋權益
第十篇 加快改善生態環境	
第四十二章 加快建設主體功能區	推動主體功能區佈局基本形成 健全主體功能區配套政策體系 建立空間治理體系
第四十三章 推進資源節約集約利用	全面推動能源節約 全面推進節水型社會建設 強化土地節約集約利用 加強礦產資源節約和管理 大力發展循環經濟 宣導勤儉節約的生活方式 建立健全資源高效利用機制
第四十四章 加大環境綜合治理力度	深入實施污染防治行動計畫 大力推進污染物達標排放和總量減排

	嚴密防控環境風險 加強環境基礎設施建設 改革環境治理基礎制度
第四十五章 加強生態保護修復	全面提升生態系統功能 推進重點區域生態修復 擴大生態產品供給 維護生物多樣性
第四十六章 積極應對全球氣候變化	有效控制溫室氣體排放 主動適應氣候變化 廣泛開展國際合作
第四十七章 健全生態安全保障機制	完善生態環境保護制度 加強生態環境風險監測預警和應急回應
第四十八章 發展綠色環保產業	擴大環保產品和服務供給 發展環保技術裝備
第十一篇 構建全方位開放新格局	
第四十九章 完善對外開放戰略佈局	完善對外開放區域佈局 深入推進國際產能和裝備製造合作 加快對外貿易優化升級 提升利用外資和對外投資水準
第五十章 健全對外開放新體制	營造優良營商環境 完善境外投資管理體制 擴大金融業雙向開放 強化對外開放服務保障
第五十一章 推進“一帶一路”建設	健全“一帶一路”合作機制 暢通“一帶一路”經濟走廊 共創開放包容的人文交流新局面
第五十二章 積極參與全球經濟治理	維護多邊貿易體制主管道地位 強化區域和雙邊自由貿易體制建設 推動完善國際經濟治理體系
第五十三章 積極承擔國際責任和義務	擴大對外援助規模；加大人道主義援助力度；維護國際公共安全；推動反腐敗國際合作
第十二篇 深化內地和港澳、大陸和臺灣地區合作發展	
第五十四章 支持香港澳門長期繁榮穩定發展	支持港澳提升經濟競爭力 深化內地與港澳合作
第五十五章 推進兩岸關係和平發展和祖國統一進程	促進兩岸經濟融合發展 加強兩岸人文社會交流
第十三篇 全力實施脫貧攻堅	
第五十六章 推進精準扶貧精準脫貧	創新扶貧開發方式 健全精準扶貧工作機制
第五十七章 支援貧困地區加快發展	加強貧困地區基礎設施建設 提高貧困地區公共服務水準
第五十八章 完善脫貧攻堅支撐體系	強化政策保障 健全廣泛參與機制 落實脫貧工作責任制

第十四篇 提升全民教育和健康水準	
第五十九章 推進教育現代化	加快基本公共教育均衡發展 推進職業教育產教融合 提升大學創新人才培養能力 加快學習型社會建設 增強教育改革發展活力
第六十章 推進健康中國建設	全面深化醫藥衛生體制改革 健全全民醫療保障體系 加強重大疾病防治和基本公共衛生服務 加強婦幼衛生保健及生育服務 完善醫療服務體系 促進中醫藥傳承與發展 廣泛開展全民健身運動 保障食品藥品安全
第十五篇 提高民生保障水準	
第六十一章 增加公共服務供給	促進基本公共服務均等化 滿足多樣化公共服務需求 創新公共服務提供方式
第六十二章 實施就業優先戰略	推動實現更高品質的就業 提高公共就業創業服務能力
第六十三章 縮小收入差距	完善初次分配制度 健全再分配調節機制 規範收入分配秩序
第六十四章 改革完善社會保障制度	完善社會保險體系 健全社會救助體系 支持社會福利和慈善事業發展
第六十五章 積極應對人口老齡化	促進人口均衡發展 健全養老服務體系
第六十六章 保障婦女未成年人和殘疾人基本權益	促進婦女全面發展 關愛未成年人健康成長 提升殘疾人服務保障水準
第十六篇 加強社會主義精神文明建設	
第六十七章 提升國民文明素質	培育和踐行社會主義核心價值觀 推進哲學社會科學創新 傳承發展優秀傳統文化 深化群眾性精神文明創建活動
第六十八章 豐富文化產品和服務	繁榮發展社會主義文藝 構建現代公共文化服務體系 加快發展現代文化產業 建設現代傳媒體系 加強網路文化建設 深化文化體制改革
第六十九章 提高文化開放水準	拓展文化交流與合作空間 加強國際傳播能力建設

第十七篇 加強和創新社會治理	
第七十章 完善社會治理體系	提升政府治理能力和水準 增強社區服務功能 發揮社會組織作用 增強社會自我調節功能 完善公眾參與機制 健全權益保障和矛盾化解機制
第七十一章 完善社會信用體系	健全信用信息管理制度 強化信用信息共建共用 健全守信激勵和失信懲戒機制 培育規範信用服務市場
第七十二章 健全公共安全體系	全面提高安全生產水準 提升防災減災救災能力 創新社會治安防控體系 強化突發事件應急體系建設
第七十三章 建立國家安全體系	健全國家安全保障體制機制 保障國家政權主權安全 防範化解經濟安全風險 加強國家安全法治建設
第十八篇 加強社會主義民主法治建設	
第七十四章 發展社會主義民主政治	擴大公民有序政治參與；加強協商民主制度建設； 完善基層民主制度
第七十五章 全面推進法治中國建設	完善以憲法為核心的中國特色社會主義法律體系 加快建設法治政府 促進司法公正 全面推進法治社會建設
第七十六章 加強黨風廉政建設和反腐敗鬥爭	落實“三嚴三實”要求；落實黨風廉政建設主體責任和監督責任；規範領導幹部職責許可權；健全政府內部權力制約機制
第十九篇 統籌經濟建設和國防建設	
第七十七章 全面推進國防和軍隊建設	全面推進軍隊革命化、現代化、正規化建設；加強國際軍事交流與合作
第七十八章 推進軍民深度融合發展	完善軍民融合發展體制機制；建立國家和各省軍民融合領導機構
第二十篇 強化規劃實施保障	
第七十九章 發揮黨的領導核心作用	堅持黨要管黨、從嚴治黨 加強領導班子和幹部隊伍建設 完善政績考核評價體系和獎懲機制
第八十章 形成規劃實施合力	加強規劃協調管理 完善規劃實施機制 強化財力保障 充分調動全社會積極性

資料來源：《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》。

附件 2 2013 年世界主要生產國 - 依 ISIC 產業分類

食品及飲料製造業 (ISIC15)		菸草製品製造業 (ISIC16)		紡織業 (ISIC17)		成衣製造及毛皮整理業 (ISIC18)		皮革、皮革產品及鞋類製造業 (ISIC19)		木材及木製品 (家具除外) (ISIC20)	
國家區域	%	國家區域	%	國家區域	%	國家區域	%	國家區域	%	國家區域	%
美國	21.0	中國	40.9	中國	43.7	中國	43.8	中國	45.0	中國	24.2
中國	18.4	美國	16.6	美國	7.6	義大利	7.2	義大利	9.4	美國	18.2
日本	7.1	印尼	11.3	印度	4.5	美國	5.8	阿根廷	3.6	德國	6.6
德國	4.1	日本	3.2	土耳其	4.1	土耳其	3.6	印尼	3.5	日本	5.7
墨西哥	4.0	墨西哥	3.0	義大利	3.9	韓國	3.6	巴西	2.9	加拿大	4.6
英國	3.6	印度	1.6	日本	3.9	印度	2.2	越南	2.6	義大利	2.7
法國	3.2	波蘭	1.6	巴基斯坦	2.5	孟加拉	2.0	美國	2.6	英國	2.6
巴西	2.5	韓國	1.2	土庫曼	2.3	印尼	1.9	法國	2.2	法國	2.3
義大利	2.3	英國	1.2	印尼	2.2	越南	1.7	日本	2.0	俄羅斯	2.2
俄羅斯	2.0	荷蘭	1.2	德國	2.0	英國	1.6	土耳其	2.0	奧地利	1.9
西班牙	2.0	孟加拉	1.0	孟加拉	1.8	南非	1.6	德國	1.8	瑞士	1.9
阿根廷	1.9	摩洛哥	1.0	韓國	1.5	日本	1.4	印度	1.7	土耳其	1.8
加拿大	1.8	瑞士	0.9	英國	1.5	巴西	1.3	西班牙	1.5	澳洲	1.7
印尼	1.7	土耳其	0.9	墨西哥	1.4	秘魯	1.2	墨西哥	1.5	波蘭	1.5
澳洲	1.2	俄羅斯	0.8	法國	1.2	葡萄牙	1.1	秘魯	1.1	瑞典	1.3
總合	76.8	總合	86.4	總合	84.1	總合	80.0	總合	83.4	總合	79.2
紙及紙製品製造業 (ISIC21)		印刷及出版服務業 (ISIC22)		焦炭、精煉石油製品及核子燃料製造業 (ISIC23)		化學及化學製品製造業 (ISIC24)		橡膠及塑膠製品製造業 (ISIC25)		其他非金屬礦物製品製造業 (ISIC26)	
國家區域	%	國家區域	%	國家區域	%	國家區域	%	國家區域	%	國家區域	%
中國	24.6	美國	14.9	美國	22.9	美國	23.2	美國	20.0	中國	32.0
美國	20.7	日本	13.4	中國	14.9	中國	21.5	中國	17.4	美國	12.0
日本	8.7	英國	9.3	俄羅斯	10.0	日本	8.38	日本	12.6	日本	7.6
德國	5.7	德國	9.0	印度	7.1	德國	5.8	德國	8.4	德國	4.6
墨西哥	2.9	中國	6.0	巴西	6.1	法國	3.1	韓國	3.5	墨西哥	2.8
加拿大	2.7	法國	4.1	西班牙	2.7	墨西哥	2.4	義大利	3.1	義大利	2.5
義大利	2.6	義大利	3.3	韓國	2.4	印度	2.4	英國	3.1	韓國	2.2
巴西	2.4	荷蘭	3.1	臺灣	2.2	韓國	2.3	法國	3.0	土耳其	2.1
印尼	2.1	澳洲	2.4	馬來西亞	2.1	英國	2.3	加拿大	1.6	印度	2.0
英國	2.0	西班牙	2.3	日本	2.1	義大利	2.0	巴西	1.6	法國	1.9
法國	1.9	愛爾蘭	2.2	波瀾	1.8	愛爾蘭	1.9	西班牙	1.6	英國	1.8
芬蘭	1.8	韓國	2.0	德國	1.8	巴西	1.6	俄羅斯	1.5	俄羅斯	1.6
瑞典	1.7	加拿大	2.0	伊朗	1.4	瑞士	1.6	馬來西亞	1.5	伊朗	1.4
西班牙	1.7	巴西	1.8	荷蘭	1.4	比例時	1.4	土耳其	1.4	巴西	1.4
韓國	1.6	墨西哥	1.6	委內瑞拉	1.3	西班牙	1.3	印尼	1.3	西班牙	1.4
總合	83.1	總合	77.4	總合	80.2	總合	81.6	總合	81.6	總合	77.3
基本金屬製造業 (ISIC27)		金屬製品製造業 (ISIC28)		機械設備製造業 (ISIC29)		辦公、會計及計算用機器製		電器機械及器材製造業		收音機、電視及通信機械	

						造業(ISC30)		(ISC31)		器材製造業(ISC32)	
國家區域	%	國家區域	%	國家區域	%	國家區域	%	國家區域	%	國家區域	%
中國	45.4	美國	21.2	中國	25.3	美國	34.1	中國	30.4	美國	22.2
日本	9.0	中國	19.4	美國	17.0	中國	27.7	美國	14.8	中國	19.2
美國	7.9	德國	10.5	德國	12.5	日本	8.5	日本	13.1	臺灣	15.3
印度	4.3	日本	9.0	日本	9.8	臺灣	4.2	德國	11.7	韓國	12.7
德國	4.0	義大利	4.5	義大利	4.1	韓國	3.8	韓國	2.5	日本	11.2
俄羅斯	3.4	英國	3.4	韓國	3.5	新加坡	3.3	法國	2.4	印尼	2.1
韓國	3.2	法國	3.2	英國	2.8	德國	3.2	義大利	2.3	德國	2.1
巴西	1.9	韓國	2.4	法國	1.9	愛爾蘭	2.3	英國	2.3	法國	2.0
澳洲	1.4	西班牙	1.8	土耳其	1.4	墨西哥	1.8	瑞士	1.3	馬來西亞	1.0
加拿大	1.2	加拿大	1.7	印度	1.4	加拿大	1.2	墨西哥	1.3	瑞典	1.0
土耳其	1.2	澳洲	1.5	加拿大	1.3	丹麥	0.8	土耳其	1.2	新加坡	0.9
墨西哥	1.2	波蘭	1.2	西班牙	1.3	菲律賓	0.8	西班牙	1.0	匈牙利	0.8
義大利	1.2	荷蘭	1.1	巴西	1.2	馬來西亞	0.8	加拿大	1.0	泰國	0.8
智利	1.0	瑞士	1.1	瑞士	1.2	荷蘭	0.7	波蘭	0.9	荷蘭	0.8
阿根廷	0.8	巴西	1.1	奧地利	1.2	泰國	0.7	巴西	0.9	俄羅斯	0.8
總合	87.1	總合	83.1	總合	85.9	總合	93.9	總合	87.1	總合	92.9
醫學精密及光學儀器製造業 (ISC33)		汽車、拖車及半拖車製造業 (ISC34)		其他運輸工具製造業(ISC35)		家具製造業等 (ISC36)					
國家區域	%	國家區域	%	國家區域	%	國家區域	%				
美國	42.0	日本	16.8	美國	42.0	日本	16.8				
德國	10.6	美國	16.2	德國	10.6	美國	16.2				
中國	8.9	中國	15.4	中國	8.9	中國	15.4				
日本	7.0	德國	13.3	日本	7.0	德國	13.3				
瑞士	4.0	墨西哥	5.0	瑞士	4.0	墨西哥	5.0				
英國	4.0	韓國	4.7	英國	4.0	韓國	4.7				
法國	3.3	印度	2.5	法國	3.3	印度	2.5				
義大利	2.7	泰國	2.4	義大利	2.7	泰國	2.4				
愛爾蘭	1.8	加拿大	2.2	愛爾蘭	1.8	加拿大	2.2				
瑞典	1.1	英國	2.1	瑞典	1.1	英國	2.1				
韓國	1.0	巴西	2.1	韓國	1.0	巴西	2.1				
以色列	1.0	法國	1.8	以色列	1.0	法國	1.8				
荷蘭	0.9	土耳其	1.5	荷蘭	0.9	土耳其	1.5				
加拿大	0.9	西班牙	1.2	加拿大	0.9	西班牙	1.2				
丹麥	0.8	印尼	1.2	丹麥	0.8	印尼	1.2				
總合	90.0	總合	88.4	總合	90.0	總合	88.4				

資料來源：International Yearbook of Industrial Statistics 2015

附件 3 《中國製造 2025》五項工程

五項工程	重要內容	2020 年目標	2025 年目標
製造業創新中心建設工程	<ul style="list-style-type: none"> ■ 重點行業轉型升級和新一代資訊技術、智慧製造、增材製造、新材料、生物醫藥等領域創新發展，形成一批製造業創新中心（工業技術研究基地）。 ■ 重點開展行業基礎和共性關鍵技術研發、成果產業化、人才培訓等工作。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 形成 15 家左右製造業創新中心（工業技術研究基地）。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 力爭形成 40 家左右製造業創新中心（工業技術研究基地）。
智慧製造工程	<ul style="list-style-type: none"> ■ 新一代資訊技術與製造裝備融合的集成創新和工程應用。 ■ 開發智慧產品和自主可控的智慧裝置並實現產業化。 ■ 透過優勢企業發展關鍵工序智慧化、關鍵崗位機器人替代、生產過程智慧優化控制、供應鏈優化，建設重點領域智慧工廠/數位化車間。 ■ 在重點地區、行業及企業中，分類實施流程製造、離散製造、智慧裝備和產品、新業態新模式、智慧化管理、智慧化服務等試點示範及應用推廣。 ■ 建立智慧製造標準體系和資訊安全保障系統，搭建智慧製造網路系統平臺。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 製造業重點領域智慧化水準顯著提升。 ■ 試點示範項目運營成本降低 30%，產品生產週期縮短 30%，不良品率降低 30%。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 製造業重點領域全面實現智慧化。 ■ 試點示範項目運營成本降低 50%，產品生產週期縮短 50%，不良品率降低 50%。
工業強基工程	<ul style="list-style-type: none"> ■ 支持核心基礎零部件、先進基礎工藝、關鍵基礎材料的首批次或跨領域應用。 ■ 針對重大工程和重點裝備的關鍵技術和產品急需，支援優勢企業開展政產學研用聯合攻關，突破關鍵基礎材料、核 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 40% 的核心基礎零部件、關鍵基礎材料實現自主保障。 ■ 航太裝備、通信裝備、 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 70% 的核心基礎零部件、關鍵基礎材料實現自主保障。 ■ 80 種標誌性先進工藝得

五項工程	重要內容	2020 年目標	2025 年目標
	<p>心基礎零部件的工程化、產業化瓶頸。</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 佈局和組建一批「四基」研究中心，創建公共服務平臺，完善重點產業技術基礎體系。 	<p>發電與輸變電設備、工程機械、軌道交通裝備、家用電器等產業急需的核心基礎零部件和關鍵基礎材料的先進製造工藝得到推廣應用。</p>	<p>到推廣應用，部分達到國際領先水準。</p>
<p>綠色製造工程</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 傳統製造業能效提升、清潔生產、節水治污、循環利用等專項技術改造。 ■ 重大節能環保、資源綜合利用、再製造、低碳技術產業化示範。 ■ 推進大氣、水、土壤污染源頭防治專項。 ■ 制定綠色產品、綠色工廠、綠色園區、綠色企業標準體系。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 建成千家綠色示範工廠和百家綠色示範園區，部分重化工行業能源資源消耗出現轉折點，重點行業主要污染物排放強度下降 20%。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 製造業綠色發展和主要產品單耗達到世界先進水準，綠色製造體系基本建立。
<p>高端裝備創新工程</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 實施大型飛機、航空發動機及燃氣輪機、民用航太、智慧綠色列車、節能與新能源汽車、海洋工程裝備及高技術船舶、智慧電網成套裝備、高檔數控機床、核電裝備、高端診療設備等一批創新和產業化專項、重大工程。 ■ 針對重點產品及重大裝備，提升自主設計水準和系統整合能力，突破共性關鍵技術與工程化、產業化瓶頸。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 左列領域實現自主研製及應用。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 自主智慧財產權高端裝備市場佔有率大幅提升，核心技術對外依存度明顯下降，基礎配套能力顯著增強，重要領域裝備達到國際領先水準。

資料來源：溫芳宜（2015）。

附件 4 中國大陸《關於實施製造業升級改造重大工程包的通知》之重要內容整理

一、總體考慮

堅持市場主導政府引導，聚焦國家戰略需求，創新組織方式，加大支援力度；堅持立足當前著眼長遠，在著力擴大總需求的同時，加快推進供給側結構性改革；堅持創新驅動協調發展，統籌推進傳統產業升級和新興產業發展，推動製造業邁向高端化、智慧化、綠色化、服務化。重大工程包實施週期為 3 年（2016-2018 年）。

二、重大工程實施安排

（一）主要任務

規模以上製造業增加值年均增長 7% 以上，企業技術改造投資年均增長 15% 左右，企業自主創新能力、工業新產品產值率明顯提升，先進產能比重、資源能源利用效率、清潔生產和企業安全水準明顯提高。

（二）實施方式

創新專案組織和財政資金支援方式，鼓勵社會資本參與重大工程建設，充分發揮行業骨幹企業、科研院所、行業協會等單位的優勢，針對不同類型項目特點，分別依託產業聯盟、企業聯合體、行業骨幹企業組織實施。對具有較強外部性、公益性的項目，採用直接投資或投資補助等政策性方式支援；對具有營利性、競爭性的項目，利用專項建設基金和產業投資基金注資等市場化方式支援。

(三) 重大工程

貫徹落實「十三五」規劃綱要和《中國製造 2025》，聚焦製造業高端化、智慧化、綠色化、服務化，組織實施 10 大重點工程。

10 大重點工程	重要內容
智能化改造工程	(1) 數字化車間建設工程 (2) 智能工廠示範工程 (3) 驗證體驗中心建設工程 (4) 傳感器及儀器儀錶智能化升級工程
基礎能力提升工程	(1) 重點領域升級工程 (2) 重點產品示範應用工程 (3) 產業技術基礎體系建設工程 (4) 「隱形冠軍」企業培育工程 (5) 軍民融合發展工程
綠色製造推廣工程	(1) 生產過程清潔化工程 (2) 能源利用高效低碳化工程 (3) 水資源利用高效化工程 (4) 基礎製造工藝綠色化工程 (5) 工業資源綜合利用工程 (6) 產業綠色協同發展工程
高端裝備發展工程	(1) 海洋工程裝備及高技術船舶工程 (2) 先進軌道交通裝備工程 (3) 機器人提升工程 (4) 高性能醫療器械工程 (5) 高檔數控機床工程 (6) 現代農機裝備工程 (7) 先進化工成套裝備工程 (8) 新材料專用裝備自主化工程 (9) 節能與新能源汽車工程 (10) 輕紡高端裝備製造工程
關鍵新材料發展工程	(1) 先進金屬材料發展工程 (2) 先進有機材料發展工程 (3) 先進無機非金屬材料發展工程 (4) 先進複合材料發展工程 (5) 前沿材料發展工程 (6) 新材料支撐能力建設工程
航天航空能力建設工程	(1) 重大支綫飛機關鍵能力提升工程 (2) 先進通用飛機能力建設工程 (3) 民用飛機產業化發展能力提升工程 (4) 導航基準站升級改造工程

10 大重點工程	重要內容
	(5) 商業航天產品發展工程 (6) 衛星應用創新支撐平臺建設工程
電子信息升級工程	(1) 積體電路重大生產力布局工程 (2) 新型平板顯示工程 (3) 智能硬件工程 (4) 信息與網絡設備工程 (5) 電子基礎產品工程 (6) 軟體及信息服務創新工程(含物聯網、雲計算) (7) 信息領域骨幹企業培育工程
質量和品牌提升工程	(1) 消費品品種豐富工程 (2) 消費品質量提升工程 (3) 品牌創建基礎建設工程
服務型製造轉型工程	(1) 工業雲服務提升工程 (2) 網絡化協同製造工程 (3) 製造業服務化增值工程
重大產業基地建設工程	(1) 石化產業基地建設工程 (2) 化工園區(基地)建設工程 (3) 鋼鐵基地建設工程 (4) 船舶基地提升工程 (5) 產業轉移承接工程

註：表格內容整理自《關於實施製造業升級改造重大工程包的通知》文件。

三、工作要求

(一) 加大政策扶持力度

樹立「政府買國貨」理念，通過政府首購、訂購和購買服務等方式支援國內創新產品。切實落實研發費用加計扣除、固定資產加速折舊，以及首台(套)重大技術裝備、新材料和關鍵零部件保險補償等政策，鼓勵企業加快設備更新。

(二) 強化技術標準引領

在重點行業、重點領域開展工業產品安全、能效、環保和可靠性達標等改造行動，健全對企業技術改造的激勵機制。儘快修訂建築標準，擴大優質鋼材、鋁材消費。發揮強制性能效標準作

用，加快推廣先進節能、節水、節材技術和工業產品綠色設計研發系統。

（三）優化政府投資方式

加大國家資金支持力度，擴大專項建設基金支援規模，轉變資金使用方式，採取產業投資基金等多種形式推動企業技術改造升級。針對不同領域、採取不同模式，統籌採用補助、貼息、獎勵、資本金注入等方式，提升資金使用效益。鼓勵地方設立專項資金支援企業技術改造升級。

（四）創新金融支持政策

健全融資擔保、風險補償等激勵機制，充分利用股權質押、智慧財產權質押、排汙權質押、信用放款等創新產品，為企業技術改造項目提供信貸支援。鼓勵銀行加大不良貸款核銷力度，擴大企業直接融資規模，鼓勵符合條件的企業採取上市融資、債券融資、票據融資、融資租賃等方式募集資金。

（五）完善投資專案管理

利用國家重大建設項目庫建立專案儲備和滾動計畫，積極引導社會資金、資源等要素的投向。統籌協調企業投資項目並聯審批事項，簡化前期手續，加強事中事後監管。研究推廣對不需要新增建設用地的技術改造升級專案實行承諾備案管理制度。

附件 5 中國大陸企業對「一帶一路」 沿線國家地區投資情況

單位：萬美元

國家(地區)	2014 年流量	2014 年底存量
合計	1,365,594	9,246,048
阿爾巴尼亞	--	703
阿富汗	2,792	51,849
阿拉伯聯合大公國	70,534	233,345
阿曼	1,516	18,972
阿塞拜疆	1,683	5,521
埃及	16,287	65,711
愛沙尼亞	--	350
巴基斯坦	101,426	373,682
巴勒斯坦	--	4
巴林	--	376
白俄羅斯	6,372	25,752
保加利亞	2,042	17,027
波黑	--	613
波蘭	4,417	32,935
東帝汶	973	1,578
俄羅斯聯邦	63,356	869,463
菲律賓	22,495	75,994
格魯吉亞	22,435	54,564
哈薩克斯坦	-4,007	754,107
黑山	--	32
吉爾吉斯斯坦	10,783	98,419
柬埔寨	43,827	322,228
捷克	246	24,269
卡達	3,579	35,387
科威特	16,191	34,591
克羅埃西亞	355	1,187
拉脫維亞	--	54
寮國	102,690	449,099
黎巴嫩	9	378
立陶宛	--	1,248
羅馬尼亞	4,225	19,137

國家(地區)	2014 年流量	2014 年底存量
馬爾地夫	72	237
馬來西亞	52,134	178,563
馬其頓共和國	--	211
蒙古	50,261	376,246
孟加拉	2,502	16,024
緬甸	34,313	392,557
摩爾多瓦	--	387
尼泊爾	4,504	13,834
塞爾維亞	1,169	2,971
沙烏地阿拉伯	18,430	198,743
斯里蘭卡	8,511	36,391
斯洛伐克	4,566	12,779
斯洛維尼亞	--	500
塔爾克斯坦	10,720	72,896
泰國	83,946	307,947
土耳其	10,497	88,181
土庫曼斯坦	19,515	44,760
汶萊	-328	6,955
烏克蘭	472	6,341
烏茲別克斯坦	18,059	39,209
新加坡	281,363	2,063,995
匈牙利	3,402	55,635
敘利亞	955	1,455
亞美尼亞	--	751
葉門	596	55,507
伊拉克	8,286	37,584
伊朗	59,286	348,415
以色列	5,258	8,665
印度	31,718	340,721
印度尼西亞	127,198	679,350
約旦	674	3,098
越南	33,289	286,565

資料來源：2014 年度中國對外直接投資統計公報。

附件 6 「中國大陸產業創新轉型及紅色 供應鏈對我國之影響」座談會會議紀錄

主辦單位：中華經濟研究院

開會時間：105 年 6 月 13 日（星期一）上午 10:00-12:20

開會地點：中華經濟研究院 322 會議室

出（列）席單位及人員：

研華科技	楊瑞祥技術長
財團法人資訊工業策進會	陳子昂主任
常欣科技顧問股份有限公司	周俊融執行長
中華民國全國工業總會	黃健群組長
中華經濟研究院	溫芳宜副研究員
	劉柏定助研究員
	白家安專任助理

一、討論提綱、引言（溫芳宜副研究員）

I. 中國大陸產業轉型升級：創新轉型作為、趨勢、可能成果及其對我國之意涵

- ✓ 對於中國大陸產業創新升級新趨勢之觀點
- ✓ 對於臺灣之機會與挑戰

II. 中國大陸打造紅色供應鏈對我國相關產業之可能影響

- ✓ 紅色供應鏈崛起對我國相關產業發展之影響
- ✓ 臺灣政府及業者的可能因應措施

二、座談會意見綜整：

(一) 楊瑞祥技術長（研華科技）

1. 我建議大陸產業創新轉型涵蓋的範圍放寬來檢視。目前全球為一連動經濟體，以前臺灣從美國及日本接收技術回台發展，其實就如同大陸目前接收臺灣技術的發展路徑相類似。我認為對於產業創新轉型應該主要以三個面向來討論：在人才方面，大陸人才供給主要為本土培養以及外部輸入，由於發展時間不夠長導致本土培養的人才較少，因此積極從外部輸入許多優秀人才，仿效美國以外部輸入人才為大宗的做法。而對臺灣而言，可從短、中、長期規劃如何培育人才，且除了本土培養之外，如何吸引外部人才輸入來提升企業競爭力更是重要手段；在技術方面，臺灣以前賴以維生的技術由於競爭過大，優勢已不復存在，因此未來應朝向技術門檻高、資訊密度夠的產業發展，如台積電是過去成功的案例；在市場方面，大陸廠商資本市場夠大，政策導向及本土市場建構的大型公司，如百度、阿里巴巴等規模都可與美國企業競爭，而臺灣市場範圍小，因此要依賴政府把吸引人才的政策、政府基金投資的策略等土壤條件優化，才能讓更多種子茁壯，故政府不僅要關注大陸，也要同時留意歐美及東南亞等市場可供發展。
2. 近來，大陸官方贊助很多產業發展，且因其市場規模夠大，進口替代政策非常明確，因此臺灣若繼續像以前一樣依賴輸出中間財，必定會受到很大衝擊。未來在發展物聯網時，除了台積電以外，也可盤點其他優勢產業，由於中小企業林立，本土有很多不是像台積電、鴻海等那麼大型的廠商都是各行業中的隱形冠軍，應由政府從人才、政策、資本來促進產業發展，選擇未來可能對臺灣有優勢的產業，而不是停留在過往優勢產業上來跟大陸大型企業競爭。
3. 在人才流失方面，最近觀察到科技業有許多應徵者，原本在大陸工作但想要回台安頓。過往經驗為臺灣的優秀工程師及軟體人才，常被阿里巴巴等大型企業挖角，且薪資條件為台幣直接換為人民幣，另外再加上股票分紅，而臺灣老闆能否提供這麼優渥的薪資？大陸企業雖然願意給予人才符合甚至超過其能力的薪水，但另一方面也高度要求員工的個人產值。在紅色供應鏈的議題上，可多加思考理解背後人才推動的動能是否足夠？另外，大陸挹注在市場的資金金

額高，如同 20 年前日本以大量資金加速其科技技術發展，而現今大陸發展快速已不將臺灣列為競爭對手，以臺灣目前普遍低廉薪資現象，將使更多優秀人才移往國外發展，因此政府應考量如何改變臺灣目前不符合國際薪資水平的現象，以防止人才加速流失。

4. 對於紅色供應鏈的供給及需求面應結合研發、人才到勞資雙方等多面向來探討。陸資企業認為在臺灣由於人才和經驗較好取得，因此偏好來臺投資，若開放陸資企業來臺投資，不僅提供勞方更多的選擇，也造成資方對於人才的競爭，故對臺灣本地其實有其正面效益存在，而政策無法抵擋人才及技術的流動，需將人才、資本和政策合併來討論，政策會影響環境，但無法影響人才流失的結果，從 2000 年至今的數據觀察到本土碩士薪水毫無變動，若無法提供人才適當的工作環境，造成人才沒有意願留在臺灣，也無法吸引人才輸入臺灣。現今科技業員工分紅配股減少，且分紅費用化完成後，造成員工實質收入降低，也導致吸引人才的誘因大幅下降。
5. 在發展物聯網方面，可從適合臺灣技術優勢來選擇發展領域的角度思考，和陸資建議以合作方式代替競爭，以 B2B 精耕模式在對岸的市場基礎上來開發市場，研華在大陸可以成功秉持著「深耕專注」的精神，故建議產業可從所從事產業與人的競合關係來思考。

(二) 陳子昂主任（財團法人資訊工業策進會）

1. 從中國官方的數據可得知，創新的 KPI 在十二五發展是持平的，但在專利數申請上已經僅次於美國，可想見其官方在這方面會更積極作為以達目標，所以出現大眾創業、萬眾創新的雙創口號。在十三五期間將物聯網及綠色產業列為重點發展，且將綠色產業硬性訂定最低標準，若未達標企業將面臨罰責。而在《中國製造 2025》的量化目標中，可得知至 2020 年中國核心零組件的在地生產目標要由 30% 上升到 70%；目前臺灣廠商以出口零組件為大宗，故可預期其生產目標上升將加遽對臺灣廠商影響及損害。
2. 紅色供應鏈應聚焦 ICT 產業且思考自有品牌的發展，如聯想出貨量目前已達世界第一。臺灣一線的零組件廠商（如友達、群創跟奇美）的報表揭露，去年營業虧損已高於同業的大陸廠商，而大陸廠商扣除政府在財政上的補貼後，虧損仍小於臺灣廠商的虧損。在筆記型電腦方面，面板及電池產業受到紅色供應鏈浪潮影響最大，桌上型

電腦在機殼、連接器和電源供應則尚有優勢，至於平板電腦和手機已毫無競爭力可言。

3. 在紅色供應鏈浪潮下臺灣的機會有兩點，第一為共定兩岸產業標準，希望未來此標準能成為國際共同標準；二為協同創新，但 B2C 模式不易成功，建議可採用如研華的 B2B 模式協同創新。
4. 在紅色供應鏈浪潮下臺灣除了機會之外也有兩項挑戰，一為大陸積極拉攏年輕人，導致人才流失非常嚴重；二為臺灣的低薪狀態加速當前 M 型化社會，也促使人才流失至其他國家。
5. 在 ICT 產業的部分，除去已無競爭力產業，剩半導體產業尚有發展空間，從數據可得知大陸今年 IC 設計已成為世界第三，僅次於美國與臺灣，故需增強 IC 設計業者的競爭力。在 IOT 物聯網部分，成功關鍵應在於由政府整合各大廠商組建國家代表隊共同發展。由於陸資投資臺灣上市公司較為困難，因而傾向投資或收購臺灣在陸的子公司，達成兩岸企業聯手合作的效果，如聯發科目前與大陸合作投資的方式，以合作型態互取所需是現階段最可行的方法。
6. 未來若產業欲朝向東南亞發展，政府下一步該思考如何整合各大供應鏈，而非將大陸視為競爭對手。應採行 B2B 合作方向優於 B2C 競爭模式，因若台未來發展走向單一產業，可預期還是會面臨到大陸相同產業強力競爭，因此臺灣還是需要跨產業、跨領域的整合，如將工業 4.0 加上物聯網、以及 SI 系統業者進入跨產業領域的整合。

(三)周俊融執行長（常欣科技顧問股份有限公司）

1. 由於生技產業的高度資金密集及高度技術發展特性，故臺灣生技產業發展機會仍然存在，這方面臺灣有非常多相關領域人才，且政府政策有助於生技產業的發展，因此政府應思考如何協助生技產業再加大力度提升研發。
2. 生技產業的市場不該侷限在臺灣或大陸，廠商應將視野佈局至國際市場。在大陸發展將面臨當地海歸派人才威脅，因當地海歸人才易獲得市場資源投資，所以生技產業今年也仿效台積電策略，投資生技育成中心並建設在安徽省馬鞍山附近，讓臺灣優秀的生技團隊能進駐共同發展。

3. 臺灣的耳溫槍、血壓計及血糖儀的製造均為世界第一，因此生技產業應如同 ICT 產業，積極擺脫代工模式且設立自有品牌，生技產業中最優秀的人才是醫生，ICT 產業也是臺灣優秀的人才投入的產業之一，政府應思考如何結合兩者優勢來發展新產業，以發揮最大效用，生技加醫療器材加穿戴裝置等領域，是非常適合兩者結合的場域。
4. 生技產業欲發展其規模至全球，可在大陸設立育成中心且創立基金協助生技產業進行投資，核心技術仍然由臺灣本地發展，避免技術被對岸企業仿效。此合作方式利用大陸資金擴大發展產業及將產品銷售至大陸廣大內需市場，提升企業盈餘同時促進臺灣經濟成長。

(四)黃健群組長（中華民國全國工業總會）

1. 臺灣目前許多產業優勢仍然存在，大陸發展內需市場提升經濟帶動客製化、精緻化的生活性、生產性產業發展，在此部分臺灣廠商仍有發展優勢。政府可多盤點並協助此類優勢產業進入大陸廣大內需市場發展。
2. 目前產官學界普遍低薪化，以及由於政府因不想過度依賴單一市場而較無耕耘大陸市場，另外大陸自十一五時期開始提倡產業創新並將引進人才數量列為指標，以上種種因素造成臺灣人才日漸流失。
3. 在 ICT 產業方面，由於政治因素易影響產業方向，故廠商對於易受政治干擾狀況較為擔憂。而由於陸資來臺投資困難，故兩岸經貿大多為臺灣至大陸單向投資，企業界期盼政府應將不合時宜的法令政策稍作修改，否則投資減少會造成兩岸經貿往來降低、創新發展不易。建議兩岸以試點、試產業方式增加合作空間，以適度的開放來創造共贏局面。

附錄 7 期中審查意見回覆表

審查意見	回覆說明
臺灣經濟研究院 張所長建一	
1. 建議進一步盤點因中國大陸「十三五規劃」而受影響之我國產業。	1. 感謝審委建議。因中國大陸「十三五規劃」而受影響之我國產業，本研究以半導體產業受紅色供應鏈影響為例進行討論，相關內容請參考第三章第二節及第三節。
2. 中國大陸透過「十三五規劃」的創新發展，將加速拉近與臺灣產業之間的差距，進而影響我對中國大陸出口比重高之產業，因此，「十三五規劃」執行成果、供應鏈在地化等議題將對兩岸經貿產生重大影響，宜進一步討論。	2. 感謝審委建議。「十三五規劃」產業政策之執行成果、供應鏈在地化議題，以及對兩岸經貿之影響已於期末報告中補充。請見第三章第二節及第三節。
3. 由於兩岸特殊關係，建議可就九二共識、服貿、產業交流平台等相關議題作出政策建議。	3. 感謝審委指導。有關兩岸九二共識議題已補充於本研究對於十三五規劃之政策說明，並綜整相關國際智庫評論。請見頁 36 及頁 60。關於產業交流平台議題之政策建議已於期末報告中補充，請見頁 216。
資策會產業情報研究所 周主任維忠	
1. 依目前研究架構檢視，建議加入兩岸關係如何交流以及受影響之臺灣產業如何因應；可探討中國大陸人口老化現象加遽可能產生之影響。	感謝審委建議。有關兩岸關係議題已補充於第二章十三五規劃之政策說明，並綜整相關國際智庫評論，請見頁 36 及頁 60。關於受影響之臺灣產業的因應辦法，已於政策建議中探討，請見頁 214-216。關於人口老化加劇問題，由於中國大陸目前已放寬一胎化政策，加上此議題並非本計畫之研究重點，因此僅於研究中簡略說明人口老化趨勢下，人口結構轉變對於產業發展之影響。相關內容請見頁 12-14。

審查意見	回覆說明
2. 請調整研究內容層次，並建議對於「十三五規劃」後續影響廣泛提出看法或建議。	感謝審委指導。關於研究內容層次已於期末報告中做出調整。對於「十三五規劃」的後續影響之看法與建議，請參考第三章第三節、第四章第三節，以及第五章第三節。政策建議請見頁 214-218。
3. 由於中國大陸紅色供應鏈崛起，建議針對重點產業，提出十三五產業政策對臺灣主要產業之影響。	感謝審委意見。中國大陸紅色供應鏈議題及其對臺灣之影響已於期末報告中補充。相關內容請參考第三章第二節及第三節。
行政院大陸委員會	
中國大陸「十二五規劃」之執行成果如何印證，以及「十二五規劃」到「十三五規劃」政策轉變對臺灣產業影響為何，請研究單位能加以研析。	感謝審委建議。十二五規劃之成效多半仍採用中國大陸公布之數據及報告說明。「十二五規劃」到「十三五規劃」政策轉變對臺灣產業的影響，本研究選擇以紅色供應鏈議題進行較為深入之探討，相關討論請參考第三章第二節及第三節。
經濟部	
建議本研究能針對「十三五規劃」之重點產業，以及未來新政府規劃的「五大創新研發計畫」加以研析之間競合關係，並進而提出具體的政策建議。	感謝審委意見。十三五規劃之重點產業已於期末報告第三章說明，重要產業政策及對台影響亦於第三章加以分析。關於兩岸產業之間的競合關係，本研究建議未來應發展跨產業、跨領域的系統整合服務，儘量避免強調單一領域的產業政策，以免中國大陸在國家力量主導下相同產業的競爭衝擊。相關政策建議請見頁 215。
產業發展處	
1. 本研究著重在製造業方面，建議可再深入探討及研析「十三五規劃」中服務業發展可能對臺灣之影響。	感謝審委建議。對於「十三五規劃」中服務業發展對臺灣可能造成之影響，本研究著眼於服務業市場准入對於台商可能產生之投資機會。相關內容請參考第五章第三節。

審查意見	回覆說明
2. 「十三五規劃」中提出綠色經濟部分，臺灣在此方面發展優勢應大於中國大陸，因此可就此部分再行探討。	關於綠色經濟部部分，僅在區域及城鎮化章節酌增智慧與綠色城市建設可能提供之商機。請見頁 150。
綜合規畫處	
1. 請廣泛蒐集國際智庫對「十三五規劃」執行成效之文獻，並進而探討對我國經貿之影響。	感謝審委建議。已於期末報告中加強國際智庫對「十三五規劃」評估及看法之文獻蒐集，請見頁 54-61。
2. 建議增加研析「十三五規劃」中網路經濟發展與臺灣之競合關係。	感謝審委建議。關於「十三五規劃」中網路經濟的發展已於期末報告中補充。相關內容請參考頁 112-113。
經濟發展處	
1. 建議蒐集「創新驅動發展戰略」、「現代產業體制」、「網絡經濟」之預判與評析，並研提「十三五規劃」中國大陸未來產業發展圖像及達成的觀測指標。	感謝審委指導。關於「創新驅動發展戰略」、「現代產業體制」、「網絡經濟」之預判評析，以及中國大陸未來產業發展圖像及達成的觀測指標已於期末報告中補充，相關內容請參考第三章第三節。
2. 請廣泛蒐集國內外智庫對「十三五規劃」之發展策略評估或看法。	感謝審委建議。已於期末報告中加強國際智庫對「十三五規劃」之發展評估及看法，相關內容請見頁 54-61。
3. 區域及城鎮化發展政策部分，請斟酌加入房地產、勞動力等方面的研析。	感謝評審意見。房地產與勞動力等議題牽涉影響因素甚廣，但確實又受區域城鎮化政策發展之影響，因此，已於頁 145 與頁 147 分別酌予增加對於相關議題之簡要討論。
主席結論	
1. 請研究單位以中國大陸創新能力作為「十三五規劃」整體產業發展研究主軸，進而探討未來產業發展圖像及其觀測指標。此外，亦請基於中國大陸產業供應鏈在地化議題，論述近期中國大陸半導體產業發展策略，以及物聯網等高新技術產業發展對兩岸經貿之影響。	感謝審委建議。本計畫已按照此一架構完成期末報告。關於中國大陸產業供應鏈在地化議題與半導體產業發展策略，以及中國大陸未來產業發展圖像及其觀測指標之討論，請見期末報告第三章內容。

審查意見	回覆說明
2. 報告「十三五規劃」期間對外經貿政策部分，請以中國大陸「一帶一路」經濟戰略為本章節研究主軸，深化論述發展布局，以及對兩岸經貿之影響。	感謝審委意見。本計畫已按照此一主軸進行研究。關於「一帶一路」戰略發展布局及其對兩岸經貿影響之研究內容，請參考第五章第二節、第三節。
3. 除於報告增論「十三五規劃」之發展對我商機與威脅外，由於規劃文件中亦涉及兩岸關係之發展，對此，請進行研析並提出政策建議。	感謝審委建議。關於「十三五規劃」對我商機與威脅，已於期末報告第三章第三節、第四章第三節及第五章第三節提出討論。關於規劃文件中兩岸關係之發展，已補充於頁 36 及頁 60。政策建議部分請見頁 214-218。
4. 請參考出席人員意見，斟酌修正報告內容，並於期末完整報告列表說明處理情形及回應意見。	感謝審委建議。本計畫已於期末報告附件 6 列表說明對於出席人員意見的回應。相關內容請見頁 243-246。

附錄 8 期末審查意見回覆表

審查意見	回覆說明
資策會產業情報研究所 周主任維忠	
1. 建議於第一章補充說明本報告選擇以「產業」、「區域及城鎮化」以及「對外經貿」等三項主題，進行深入探討之原因。	感謝審委建議。關於本報告選擇以「產業」、「區域及城鎮化」以及「對外經貿」等三項主題深入探討之原因，已補充於期末報告修正稿第一章第二節，請見頁 3-6。
2. 部分研究結構可再調整，例如：第 26~28 頁關於十二五規劃主要指標之執行情況，以及十三五產業政策與《中國製造 2025》在報告中論述之先後順序等。	感謝審委建議。有關報告中十二五規劃主要指標之執行情況，以及十三五產業政策與《中國製造 2025》之先後順序已於修正稿調整。請見修正稿第二章第二、三節以及第三章第二節。
3. 由於中國大陸紅色供應鏈不只包含半導體產業，但政策建議僅針對半導體產業，易造成混淆，建議提供更清晰之論述。	感謝審委意見。關於紅色供應鏈之政策建議已調整論述說明，請見頁 226。
台灣經濟研究院 張所長建一	
1. 建議針對與十三五規劃相關之細項產業目標提出說明，並與臺灣現況進行比較。	感謝審委建議。已針對中國大陸高技術產業近年來之產能提升及出口概況進行補充，並推估其留用於中國大陸國內市場之情況，以說明其對臺灣之影響。相關說明請見頁 191~121 及頁 123。關於中國大陸十三五規劃相關之細項產業工作執行，已補充 2016 年 5 月發布的《關於實施製造業產業升級改造重大工程包的通知》，並將重點綜整於附件 4，請見頁 253-256。
2. 第六章第二節政策建議宜提供更具體之說明，並針對臺灣如何因應紅色供應鏈崛起提供更深入之討論。例如：在中國大陸強調技術自主的情況下，臺灣不能再繼續走向大量製造，未來如以利基型小量生產、系統整合或是消費財等方式發展，	感謝審委指導。第六章第二節政策建議內容已針對臺灣如何因應紅色供應鏈崛起提供更深入之討論，並對於我國未來產業發展方針提出建議，請見頁 226-232。

審查意見	回覆說明
是可思考的方向。	
3. 針對陸資來臺投資議題，宜再提供更具體之政策建議。	感謝審委建議。第六章第二節政策建議已對陸資來臺投資議題進行補充，請見頁 228-229。
經濟部	
1. 第五章第二節關於「一帶一路」戰略提出後中國大陸積極作為部分（第 177 頁），曾論及中國大陸與中東歐及中西亞國家簽署相關協定之交流狀況，建議補充最新進度至 2016 年 6 月止。	本研究此次之整理主要根據 3 月份的報導，經過搜尋，找到中國大陸外交部與商務部分別在 5 月與 6 月皆公開提到「一帶一路」相關對外合作進展的新聞，但其所提之具體數字較少，部分仍與前述報導相同；若要自行蒐尋相關簽約狀況，可推測應只會有部分數字微增，對於研究內容無明顯影響，因此僅於註腳加以強化說明。請見註腳 12，頁 187。
2. 政策建議部分，宜補充具體且具操作性的政策建議，例如現行智慧財產權相關法規及保護機制應調整或改進之處。	感謝審委意見。已調整並補充第六章第二節政策內容，提供具體且具操作性的政策建議。關於智慧財產權相關政策建議，請見頁 226-227。
行政院大陸委員會	
1. 第二章第三節關於國際智庫對中國大陸經濟走勢及十三五規劃評析之討論（第 55~60 頁），係摘述國際智庫對十三五規劃相關評估內容，建議以議題性質分類，而非以智庫分類，以利系統性瞭解智庫看法及評價。	感謝審委指導。已於報告中重新以議題性質來分類國際智庫的評估內容，請見頁 54-61。
2. 第六章第二節政策建議提及我政府五大策略性產業具跨領域整合等優勢，惟我「五大策略性產業」與中國大陸「十三五規劃『戰略新興產業』」高度重疊，反映未來兩岸產業政策競爭恐更為劇烈，建議可研議兩岸未來在策略性產業競爭、分工或合作之可能與利弊得失，提供	感謝審委建議。已在第六章第二節政策建議，將我國五大策略性產業以及中國大陸六大戰略性新興產業發展行動進行對比。相關內容請見頁 231-232。

審查意見	回覆說明
具體政策建議。	
3. 關於陸資來臺投資議題之政策建議，宜補充更具體之說明。	感謝審委意見。關於陸資來臺投資議題之政策建議，已於期末報告修正稿補充。請見頁 228-229。
金管會	
1. 本報告內容可適度補充金融業相關政策建議。	感謝審委意見。已於期末修正稿中酌增金融業相關政策建議，請見頁 235。
2. 第 181 頁之文字論述有重複之處需再檢視。	感謝審委指導。已就重複之文字進行調整，請見第 191 頁。
本會產業發展處	
第六章第二節政策建議之內容，可依中國大陸不同的政策面向提出看法。例如：針對中國大陸產業政策欲解決製造業舊有問題、尋求關鍵技術及材料自主，以及加強資訊科技在產業鏈應用等面向，提出相對應的政策建議。	感謝評審意見。已針對第六章第二節政策建議進行補充及調整，請見頁 226-235。
綜合規劃處	
1. 建議可加強城鎮化討論及與臺商有關之商機。	已於第四章第三節新增城鎮化重點城市，並強化對於城鎮化之商機的討論，請見頁 153-157。
2. 中國大陸消費端的互聯網經濟，也可能進一步促進產業創新，故第 113 頁之討論可斟酌調整。	感謝審委建議。已針對相關內容進行調整，請見頁 113。
經濟處	
1. 報告第三章第二節提及中國大陸政府對於產業發展之介入部分(第 97~102 頁)，主要以政府介入程度探討產業供應鏈在地化議題，惟此部分雖完整蒐集國家資本投入各產業資料，但對於供應鏈的影響卻未見述及，宜再加強論述。	感謝評審指導。期末修正稿已經針對中國大陸國家力量對於半導體供應鏈之介入補充論述，請見頁 100-101。

審查意見	回覆說明
2. 報告第三章第三節有關十三五規劃之產業政策成效探討部分(第 103~113 頁), 研究單位試圖以官方相關統計資料加以推論或勾勒未來產業圖像, 但論述卻似顯薄弱, 建議蒐集國外研究單位對此之研究報告, 以茲佐證。	感謝審委建議。已針對此部分補充國際研究報告, 相關內容請見頁 113-115。
3. 報告第四章有關區域及城鎮化部分, 請加強區域及城鎮化推動後, 那些城市將可能形成未來重點城市, 以及可提供何種類型之服務業。	已於第四章第三節新增十三五期間新興發展城市之名單, 主要從區域及城鎮化政策層面來篩選以地級城市為主的未來潛力發展城市; 並針對新興城市可能引發之需求(包括服務業)略加以論述, 請見頁 154-157。
4. 報告第五章第三節中國大陸十三五期間對外經貿之可能變化及對我國經貿影響, 請補充臺灣對中國大陸外貿依存度走勢研判。	感謝審委指導。已於期末修正稿補充臺灣對中國大陸外貿依存度走勢之研判, 相關內容請見頁 210-213。
主席結論	
1. 報告內容大致符合計畫需求, 本案原則通過。	感謝審委指導。
2. 請研究單位加強補充紅色供應鏈及一帶一路等經濟戰略發展對我商機之影響。	感謝審委指導。期末報告修正稿已針對紅色供應鏈對我國對中國大陸出口影響提出補充。請見頁 210-213。第六章第二節政策建議已提及一帶一路相關商機, 請見頁 234-235。
3. 報告第六章政策建議部分, 請研究單位再妥予補強、充實。	感謝審委建議。已於期末修正稿針對第六章第二節政策建議進行補強, 請參考頁 226-235。
4. 請參考出席人員意見, 斟酌修正報告內容, 並於 105 年 7 月 19 日前將修正後報告送交本會。	感謝審委建議。期末修正稿已根據出席委員之意見進行修正。

中國大陸「第十三個五年規劃」對我國經貿之影響
與因應/溫芳宜計畫主持；劉柏定協同主持。 --
初版。 -- 臺北市：國發會，民 105.7

面：表，公分

編號：(105)016.0203

委託單位：國家發展委員會

研究單位：中華經濟研究院

經貿

558

題名：中國大陸「第十三個五年規劃」對我國經貿之影響與因應

委託單位：國家發展委員會

研究單位：中華經濟研究院

計畫主持人：溫芳宜

協同主持人：劉柏定

出版機關：國家發展委員會

電話：02-23165300

地址：臺北市寶慶路 3 號

網址：<http://www.ndc.gov.tw/>

出版年月：中華民國 105 年 7 月

版次：初版 刷次：第 1 刷

編號：(105)016.0203 (平裝)