

第 2 章

中國大陸經濟 回顧與展望



引言

「十四五」時期中國大陸經濟發展 模式展望

陳之麒*

中國大陸即將進入「十四五」時期，近期在美中貿易衝突與新型冠狀病毒肺炎（簡稱新冠肺炎，COVID-19）疫情夾擊下，在消費、投資、出口上均受衝擊，終導致 2020 年第 1 季至第 3 季 GDP 年增率分別為 -6.8%、3.2%、4.9%，負成長為 28 年首見。所幸疫情迅速獲得控制，經歷城市封鎖週期亦較其他國家更短、更早，近期各項經濟數據已逐漸好轉。惟鑑於內外部因素，包括全球化逆流、保護主義上升、各國疫情發展程度不一，以及其本身經濟結構轉變，需要相應的新政策以維繫成長動能。

習近平於 2020 年 5 月參加全國政協經濟界委員聯組會時指出：「面向未來，要將滿足國內需求作為發展的出發點和落腳點，逐步形成以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局。」中共於 2020 年 10 月舉行五中全會，審議通過《中共中央關於制定國民經

* 現任中華經濟研究院第一（大陸經濟）研究所分析師。主要研究領域為服務經濟、國際經貿。

濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》，定調「十四五」規劃的主軸，包括暢通內循環、發展創新科技、提高對外開放打造國際合作等，以改變過度依賴外部的經濟發展模式，過渡至內外「雙循環」共同促進的模式。

「雙循環」是指中國大陸欲透過強化國內經濟大循環，擴大內需與提振消費，建立產業與供應鏈自主性，以增強經濟發展韌性，促進國際經濟之循環。中國大陸亦強力推動 5G、AI 等新型基礎建設，以投資推動經濟成長，並建立新興產業的創新環境。整體而言，中國大陸更加重視運用其內部發展優勢與潛能的政策輪廓，已逐漸明朗。本章將分別由總體經濟、經貿政策、外交、產業等面向，釐清中國大陸在「十四五」時期發展之走向、機會與挑戰。

前瞻2021-2025年中國大陸經濟

劉孟俊¹

摘要

中國大陸在面臨美中貿易戰與新冠肺炎疫情下，即將邁入「十四五」時期。在此段期間，中國大陸提出加快形成「以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局」的「雙循環」經濟政策；也同時加速推動「新型基礎設施建設」投資力道。本文係以中國大陸角度觀察「十四五」規劃（2021-2025）的發展趨勢，透過對中國大陸經濟情勢之研判，分析「十四五」期間中國大陸可能面臨的發展挑戰與契機。

關鍵詞：十四五規劃、雙循環、新基建、數位經濟

「十四五」期間重點政策

2020年分別是中國大陸「十三五」規劃與「十四五」規劃的「收官」與研議的銜接之年，其國內外發展環境延續2018年美中貿易戰與2020

¹ 現任中華經濟研究院第一（大陸經濟）研究所研究員兼所長。主要研究領域為國際經濟、產業經濟、中國科研體制與高科技產業。

年初新型冠狀病毒肺炎（簡稱新冠肺炎，COVID-19）所增添的經濟社會變數。由於中國大陸正經歷百年未有之大變局，要由「持久戰」角度解決問題，因此「十四五」規劃將作為階段性任務，支撐或銜接「2035年遠景目標」。十四五期間中國大陸要加快形成「以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局」的經濟政策（以下簡稱雙循環）；也同時加速推動「新型基礎設施建設」（以下簡稱新基建）投資力道，藉以提振經濟並形成科技創新發展的重要基礎，預判此將轉變中國大陸的發展格局，也將影響區域與全球的態勢。

「雙循環」戰略是將內部需求置於經濟主體地位，但是對外開放仍是重要發展要素。首先，「雙循環」戰略追求完整原料、生產及銷售的產業鏈留在國內，降低對外部產業鏈的依賴，避免因外部需求縮減和供應短缺問題，導致國內經濟停擺。其次，重視關鍵產業和高科技產業的國產化進程，以提高產業鏈、供應鏈的穩定性和競爭力。優先發展高科技產業、電商平台及市場推廣等領域，有助於填補高科技產品「短板」和發展出口企業轉內銷政策。其三，關於國內大循環有五個關鍵面向，分別為「統一市場」、「啟動內需」、「數位基建」、「產業重構」與「區域洗牌」。此五個關鍵面向均與加強5G網路、人工智慧、工業互聯網、數據中心、雲端計算、傳統基礎設施數位化、智慧化升級等重點領域的新基建投資高度相關。

本文跳脫傳統的經濟預測分析模式，以前瞻研判「十四五」期間趨勢，中國大陸回應美中貿易戰與新冠肺炎疫情的挑戰，以及推動「雙循環」政策下，可能發生的經濟結構轉變。也同時指出中國大陸所面臨的

挑戰與困難。

前瞻研判「十四五」期間趨勢

一、疫情加速數位經濟發展

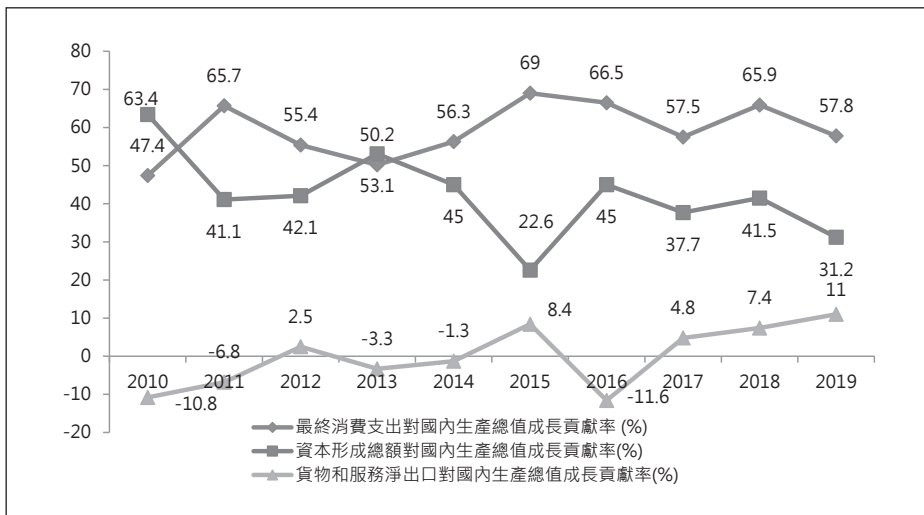
在中國大陸傳統動能受阻的情況下，高新技術產業、網路消費和數位經濟成為促進經濟成長的新動能。其中，長三角地區中江蘇、安徽和浙江發揮產業群聚的優勢，憑藉全產業鏈發展基礎，突出在工業製造業、互聯網經濟等領域，緩解防疫措施的經濟衝擊。預判「十四五」期間是中國大陸數位經濟的加速擴張期，預計將衍生出大量新技術、新產業、新業態和新模式，為產業從低端走向中高端奠定技術經濟基礎。

進一步而言，「雙循環」戰略下新基建是發展數位經濟的重要基礎設施，能為相關產業轉型升級提供技術和硬體支援，加速經濟社會的數位化、網絡化、智慧化，引領中國大陸轉變經濟發展方式。以 5G 基站建設為例，透過基礎通訊設施的升級，可帶動相關產業鏈發展。各地方政府陸續提出「新型基礎設施建設行動方案」，聚焦在數位經濟與數位產業化發展。

相對於投資的角色，中國大陸經濟重點已逐步轉回國內消費市場，消費漸為經濟成長主要動力。統計顯示，自 2011 年起內需消費取代投資為成長主要動力，約 50% 以上經濟成長來自國內消費；2019 年消費更佔中國大陸 GDP 比重近 60%（見圖 1）。因此 2020 年受疫情影響，消費對經濟成長貢獻可能出現大幅下降，成為各機構下調 2020 年中國

大陸經濟表現主因。

值得注意的是，中國大陸消費者因疫情造成內需消費模式改變。根據野村證券在 2020 年 10 月 5 日發布的研究報告指出，為了減少人與人之間無必要的面對面接觸，中國大陸消費者普遍轉向線上購物；在 2020 年 1 月至 8 月期間，中國大陸線上銷售成長 16%，線下零售則下降 15%。即使在疫情結束後，網路數位技術支撐「新型消費」趨勢仍將持續，預期各行各業對於通訊和資料通信基礎設施的要求持續升級，將加速中國大陸數位轉型。



資料來源：中國大陸統計局。

圖1 消費、投資、出口對中國大陸經濟成長貢獻率

二、強化產業科技自主創新為核心

過去為加快建設製造強國，中國大陸實施「中國製造 2025」引導製造業朝分工細化、協作緊密方向發展，並在關鍵核心技術上力求突破。雖然在美國加強對中國大陸技術防堵措施壓力下，「中國製造 2025」轉向低調運作，但是其實在後續發布「中國標準 2035」、新基建政策中，仍可發現其延續「中國製造 2025」的發展脈絡。此外 2020 年 8 月 4 日國務院依「雙循環」戰略概念發布《新時期促進集成電路產業和軟件產業高質量發展的若干政策》，提供本土晶片廠和軟體供應商的減稅和財政支援，確保高科技產業能優先獲得政府資金支持，凸顯中國大陸加速高端科技發展，提升其科技競爭力的決心。

面對美國領導的外部科技圍堵，中國大陸「雙循環」戰略帶有強化自主創新的目的。預計中國大陸於「十四五」時期將更加以新基建、「中國標準 2035」為引領，企業創新主導以因應潛在美中技術脫鉤的風險，並實現在關鍵技術領域的自主可控，這或將意味著中國大陸政府將大幅增加研發支出。

三、浮現地方經濟平衡發展的契機

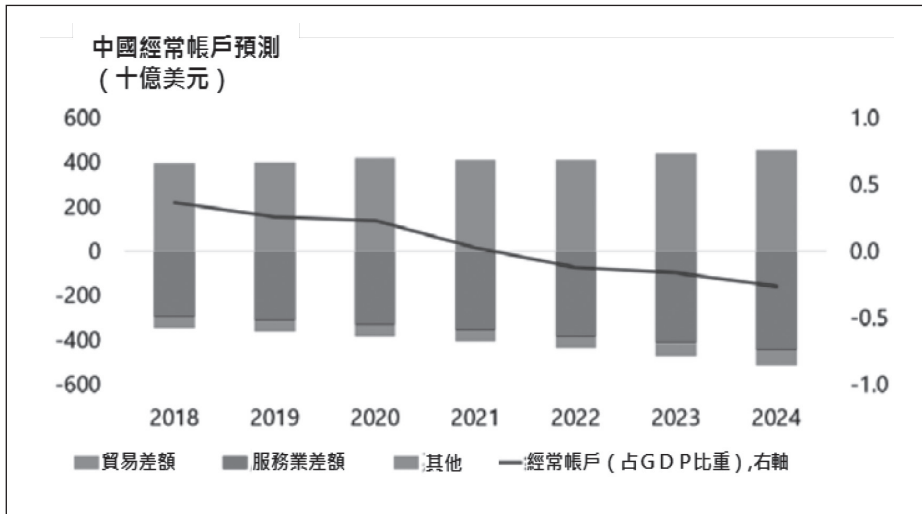
海外疫情仍高，但是由於中西部省份經濟外向程度較低，因此外貿出口受阻對其整體經濟影響較小，使得中西部省市 2020 上半年經濟表現較東部沿海地區突出。此現象呼應近幾年中國大陸透過「西部大開發」及「一帶一路」等政策，強化中西部地區承接東部地區產業轉移能力，

正好承接此次受疫情衝擊而嚴重停滯的東部工業動能。當前農民工從東部大城市回流中西部中小城市的趨勢明顯，聘用在地勞工的比率提高，也加快了中西部地區企業復工復產速度。

「雙循環」藉由中西部於疫情期間的優勢，重構產業供應鏈布局。原先前中國大陸營運環境改變計畫轉移到海外（東南亞和中南美）的產業鏈透過「雙循環」轉移到發展落後地方，落實國內產業上的「梯度轉移」。新基建扮演打通國內與發展落後地區「雙循環」重要著力點，乃至於形成平衡區域成長的可能。部分中國大陸發展低下地區，原先基礎設施與營商環境條件相對落後，則可藉新基建形成追趕機會。新基建的投資與產業商機，可能對於落後地區是一個發展契機，甚至能在部分領域超越先進地區。

四、推升人民幣強勢匯率並加速人民幣國際化的進展

中國大陸「雙循環」的戰略重點在於構建以中國大陸為主的全球產業鏈布局，從而轉變中國大陸改革開放以來長期堅持的大力發展出口導向型經濟，預判中國大陸將更加容忍市場驅動下的匯率雙向波動，未來人民幣將更加強勢。特別是隨著中國大陸經濟發展更為倚重內部市場，人民幣升值將有利於進口降價並促進消費提升，且將擴大外商的投資收益，並提升外資流入的興趣。倘若中國大陸能成功轉化內需作為成長動能，預判其經常帳順差將進一步縮小，甚至為逆差。香港環亞經濟數據（CEIC）和國際貨幣組織預計 2022 年以後將為負值（見圖 2）。



資料來源：「IMF：中國經常帳戶盈餘研究」（2019年11月25日），《華爾街文摘》，<https://wsdigest.com/article?artid=1825>。

圖2 中國大陸經常帳餘額預期將持續下滑

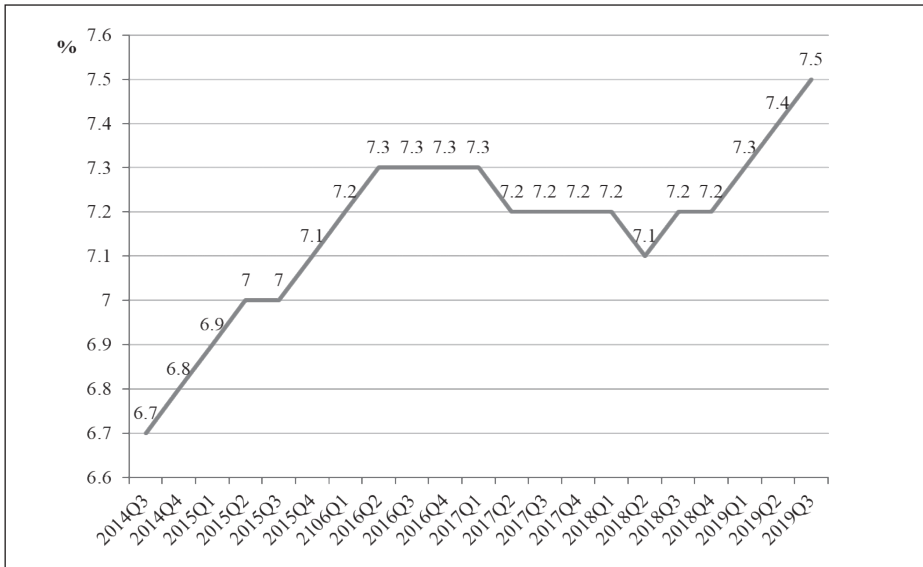
人民幣匯率的強勢反映出人民幣資產在全球經濟重啟階段的相對價值，也將進一步推動人民幣國際化進程繼續加速。根據中國銀行的調查顯示，71%「一帶一路」沿線國家企業，擬使用人民幣作為跨境結算貨幣，將體現出中國大陸期望形成「一個世界、兩套貨幣體系」的目標。

關切議題與政策挑戰

一、投資效益長期下滑與新一波債務危機

疫情前，中國大陸投資動能已逐漸削弱中；更關鍵是其投資對經濟成長貢獻效率減弱。中國大陸增額資本產出率（Incremental capital

output ratio, ICOR) 從 2014 年的 6.7%，後續擴大為 2019 年第 3 季的 7.5% 以上，遠不及國際最優標準的 3.5%。當 ICOR 上揚時，代表資本平均產出率的下降（見圖 3）。這主要源於中國大陸頻繁且大幅地使用基建、房地產等政策來刺激經濟，從而維持相對較高的投資率，但是這一過程也伴隨著槓桿率的大幅抬升，在一定意義上積累風險。



資料來源：Asia Policy Society Institute, The China Dashboard, <https://chinadashboard.asiasociety.org/winter-2020/page/financial-system>

圖3 中國大陸增額資本產出率：2014-2019Q3

新基建也浮現潛在產能過剩風險與債務壓力。新基建對提高科技創新能力、增加內部需求及整體投資有正向作用，但建設初期需高度仰賴地方政府的專項債，高比例的地方政府融資，可能帶來財政壓力，最

終導致產能過剩等負面效應。此外，恐加深地方競爭，導致資源配置浪費。中國大陸推動刺激經濟發展政策時，國有資源通常大量投入競爭性產業，而未投入攸關民生的教育和醫療產業，資源無法合理配置。當前新基建多布局於一線城市，也可能導致城市間資源過度競爭；且新基建多為新興產業領域，不確定性與風險較高，恐引發地方政府新的債務危機。

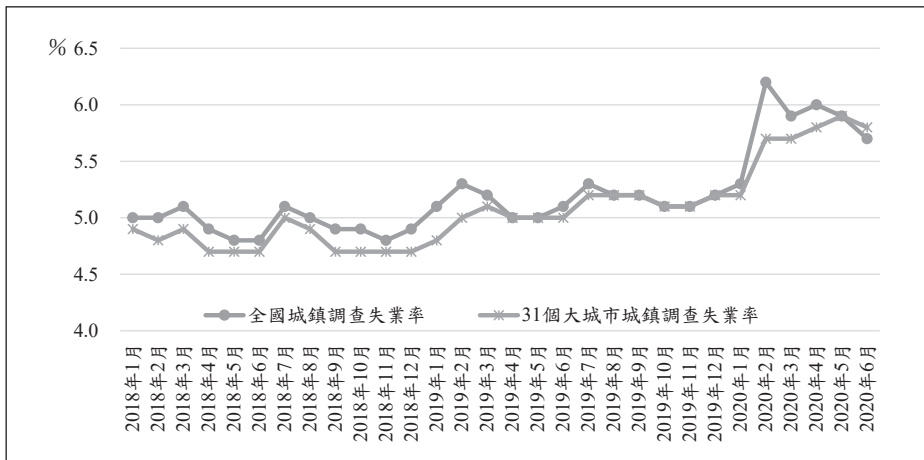
二、需關切就業問題及支持靈活就業政策

2020 年穩定就業已取代經濟成長成為中國大陸總體經濟政策的首要目標。2020 年政府工作報告中提出，全年要確保實現新增就業人數 900 萬人，人力資源社會保障部表示 2020 年 1 至 6 月城鎮新增就業人數為 564 萬人，已達全年目標的 62.7%。雖然中國大陸就業政策目標以新增就業人口和失業率為具體評估指標，但兩者並不能完全反映中國大陸真實的就業市場動態變化。疫情後，城鎮調查失業率有所下降，但始終接近歷史最高水平，就業形勢依然不容過分樂觀（見圖 4）。

三、執行「雙循環」戰略的挑戰

就「雙循環」關於「內部市場培育」的挑戰而言，面臨內部市場消費能力提升幅度有限的困境。中國大陸長期存在「城鄉二元結構」問題，人民收入差距巨大並因此形成「M 型消費結構」；高收入階層的消費需求已接近「天花板」，低收入階層的消費卻受收入限制無法快速提升，意謂著可開發的消費潛能相當有限。絕大多數人民的收入水準大幅低於

已開發國家，恐難完全接收現階段以出口為主的國產商品之現實。若官方採取提高社保水準與抑制房價等方式來增加低層民眾的消費能力，可能衍生勞動成本和商品價格上漲問題。若管控房價恐打擊房地產市場，一旦導致資產泡沫，將傷害內需消費和產業的正面循環。



資料來源：中國大陸統計局。

圖4 近期中國大陸城鎮調查失業率變化

此外，中國大陸許多地方產業聚落發展成熟，且各省市為提升自身產業發展多傾向扶持當地企業，而存在地方保護、行業壁壘及壟斷等現象，衍生產銷、物流及收帳等問題。短時間內大量企業出口轉內銷，勢必提高內需市場競爭，部分競爭力較低的企業恐因此破產倒閉，衍生出大量失業問題，不利產業有序發展。再者，中國大陸在因循數十年的國際分工模式後，已形成許多地方產業聚落。部分地方省市可能就是該類產品的全球最大產地，這代表完全出口導向型的企業很難立刻轉型成為

內銷企業並融入國內市場。

四、「新基建」戰略的推動難點

新基建屬高度資本、技術密集型產業，大型國有企業較有能力參與，但中小型民企發展空間有限。且中國大陸內部輿論定調新基建為公共財，需仰賴政府投資，預期將動員央企與地方國企，承接國家發展任務。同時，中國大陸希望打造更多能與美國匹敵競爭的國家冠軍企業（national champion），此趨勢將導致對國有部門的重視程度不降反升，加劇「國進民退」現象。儘管政策強調支援民營經濟，但中共領導層要求將國有企業做強做優做大的策略並沒有改變。對中小民企而言，要直接投入新基建有其困難。

另外在美中貿易戰背景下，強調依靠本地市場、本地資本和技術打造高階技術產業鏈的「雙循環」經濟，隱含「經濟民族主義」將推升陸資廠商提高其研發成本，強化中國大陸社會的排外情緒，拉升外資在陸投資疑慮，也不利跨國技術交流。加以，美中貿易戰已激起其反美情緒，追求科技自立自強恐使得產業自主升級淪為「大躍進 2.0」。

結語

面對外部環境的不確定性，對中國大陸而言，完善自我仍是最好的主動應對思路，因此有「雙循環」發展格局的提出，這也意味著中國大陸經濟政策邏輯有所改變，由外向型經濟轉為「以內促外」。與效率相

比，「雙循環」更加側重於安全，經濟社會的安全穩定與不發生系統性風險將成為政策底線和目標，自主創新、擴大內需是「十四五」規劃的核心。惟儘管內部改革和對外開放可望加速實施，但為趕上經建目標，中國大陸目前還是走上依賴投資老路，透過基建投資去刺激經濟與消費。此外，政府積極介入市場，體制改革不如預期，可能制約政策效果。這些結構性問題將使得「雙循環」不暢，能否在「十四五」期間有效解決，有待觀察。

中國大陸發展內循環經濟模式之 政策與可能方向

鍾富國¹

摘要

受美中貿易與科技戰影響，美國將中國大陸重要企業如中興、華為、曠視科技等納入「實體清單」，進行技術封鎖、禁止字節跳動（抖音）於美國營運、聯合五眼聯盟實施共同圍堵。中國大陸則試圖提出「內循環經濟」，訴求發展自給自足的市場與創新生態系統作為反制。本文將盤點目前有關「內循環經濟」的政策作法，並分析、預判「內循環經濟」實施後，對中國大陸科技產業的可能影響。

關鍵詞：中國大陸、內循環、十四五規劃

中國大陸發展「內循環經濟」的優勢

中國大陸屬於擁有 14 億人口、9 億勞動力、超過 4 億中產階級的大

¹ 現任中華經濟研究院第一（大陸經濟）研究所分析師。主要研究領域為中國大陸創新政策、區域經濟發展、產業經濟。

型經濟體，內需在經濟發展中占據重要地位，且內需相對於國際市場需求更加穩定。2019 年中國大陸人均 GDP 突破 1 萬美元，滿足食衣住行等基本需求後，民眾消費將繼續朝服務化、個性化、智慧化、健康化、環保化等高階需求演進，轉而偏好提高生活品質的智慧電子、智慧家居、新能源汽車、健康食品等產品，以及教育體育、文化旅遊、醫療保健、電子商務等現代服務。消費升級的趨勢也將促使相關產業由過去追求規模擴張轉變為注重技術、性能、品質的創新產品與製造。

一般而言，國內居民、產業和政府對本國產品更具依賴性。此外，以往認為國外供給所帶來的競爭壓力，能推動中國大陸企業加強創新、提高國內供給的品質。但目前受美中貿易、科技戰影響，美國將中國大陸重要企業如中興、華為、曠視科技等納入「實體清單」，進行技術封鎖、試圖禁止字節跳動（抖音）於美國營運、聯合五眼聯盟實施共同圍堵。前述措施使中國大陸意識到內需勢必不能依賴國外供給，必須有更為完整的國內供應體系，特別是在目前的國際情勢下，中國大陸政府勢必需要藉由政策引導，以強化科技、能源、戰略物資等自給自足的能耐與供應鏈韌性。

另一方面，2020 年中國大陸在較短時間內控制新型冠狀病毒肺炎（簡稱新冠肺炎，COVID-19）蔓延，成為全球率先復工復產、實現經濟復甦的大型經濟體。以內需為主帶動經濟，能減輕肇因於全球景氣波動造成的進出口變化，其規模龐大的國內市場在半導體、通信設備、汽車、機械設備、互聯網、電子商務等產業的發展和升級過程中，發揮推升助力，使國內經濟相對穩定和持續。尤其，追求新穎和個性化消費的

內需市場規模，可能為前瞻技術的商業化提供市場支持，進而有利於加快培養戰略性新興產業和未來產業。

「十四五期間」中國大陸可能面對的產業發展障礙

近年，隨著短鏈革命興起、產業外移目的地國在勞動力與能源成本、技術進步、環保要求的競爭下，中國大陸產業呈現「雙流出」的趨勢²：（1）傳統製造業面臨勞動密集型產業流出，特別是由於東南亞和非洲國家的成本優勢，中國大陸低階產業外移明顯。（2）中高階產業或產業鏈高階環節流出加劇，主要受美國等先進國家「再工業化」、「製造業回流」等政策鼓勵、新興製造技術可一定程度取代昂貴勞動力、美中科技戰引發供應鏈不確定性升高等因素，加快中高階製造業產業鏈移出或減少在中國大陸新增投資。

一般預期，全球產業鏈重組與「雙流出」將在「十四五期間」（2021年～2025年）持續發生，此對中國大陸推動產業升級而言，可謂機會與挑戰並存。先進國家的高階製造回流固然不利於中國大陸製造業持續升級，但也逐步演變為中國大陸、美國各踞一方、各自為中心的全球供應鏈，可能進一步鞏固中國大陸在亞洲的製造中心地位，而原本占據眾多土地、勞工資源的中低階製造業，在外遷至東南亞後，本質上也可能為中國大陸因內需升級而帶動的製造業升級投資，提供「騰籠換鳥」的

² 資料來源：羅蘭貝格（2020），「十四五」特輯—乘風破浪會有時，羅蘭貝格對國企「十四五」的戰略發展思考。

實體空間。

「內循環經濟」政策的提出與向「雙循環經濟」修正

2019 年起，由美中貿易戰引起的增加關稅、智慧財產權糾紛，到打壓華為、中芯國際、字節跳動（抖音）等中國大陸企業，雙方的對立從商業貿易延伸到科技領域。作為因應，中國大陸政府依據內需市場優勢，於 2020 年 5 月的中共中央政治局常委會會議首次提出「國內國際雙循環相互促進的新發展格局」，其後官方多次強調「內循環經濟」為未來經濟戰略；國家主席習近平則於 2020 年 8 月提出微調修正，採取「逐步形成以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局」，強調「絕不是關起門來封閉運行」的「雙循環經濟」正式成為中國大陸的政策主軸。

表1 中國大陸政府提出「內循環經濟」的主要時程

日期	場合	闡述內容
2020/5	中央政治局常委會會議	<ul style="list-style-type: none"> 首次提出「國內國際雙循環相互促進的新發展格局」 雙循環以國內「內循環」為經濟主體，以內部需求作為中國大陸經濟主要支撐 對外的「國際循環」為輔助性質
2020/7	中央政治局常委會會議	<ul style="list-style-type: none"> 再次強調，加快形成以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局
2020/8	習近平在中南海召開經濟社會領域專家座談會	<ul style="list-style-type: none"> 推動形成以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局；使生產、分配、流通、消費更多依賴國內市場 決不是封閉的國內循環，而是開放的國內國際雙循環

資料來源：CAPITAL（2020），雙循環經濟中國大陸經濟發展新格局，2020年10月23日

2020 年 10 月，中共第 19 屆中央委員會第 5 次全體會議公報，應用「雙循環」的概念提出「暢通國內大循環，促進國內國際雙循環」，特別強調以國內大循環為主體，以因應十四五期間的產業發展障礙與經濟社會議題，包含人口老化加速、儲蓄率下降、供應鏈轉移、生產力成長減弱、總體財務槓桿率擴張、科技領域發展受限等，並明確提及：

一、形成「強大國內市場」

堅持「擴大內需」這個戰略基點，加快培育「完整內需體系」並以「創新驅動、高質量供給」引領和創造新需求；要「暢通國內大循環，促進國內國際雙循環」，全面促進消費，拓展投資空間。

二、堅持「創新」在中國大陸現代化建設全域中的核心地位

將「科技自立自強」作為國家發展的戰略支撐；深入實施科教興國戰略、人才強國戰略、創新驅動發展戰略；加快建設科技強國、製造強國、質量強國、網路強國、數位中國。

在近期政府高層對「雙循環經濟」的表態方面，2020 年 11 月 1 日出版的《求是》雜誌，刊登習近平撰寫的《國家中長期經濟社會發展戰略若干重大問題》文章，指出中國大陸要實施擴大內需戰略、構建完整的內需體系，強調要調整優化科技投入和產出結構、提升科技創新能力，運用涵蓋完善城市化戰略、實現人與自然和諧共生、加強公共衛生體系建設，以及下述與內需市場、產業發展、科技研發相關的策略，達成符合中國大陸國情的科技研發路徑：

（一）實施擴大內需戰略

構建完整的內需體系，關係中國大陸長遠發展和長治久安。實施擴大內需戰略，是當前應對新冠疫情衝擊的需要，是保持中國大陸經濟長期持續健康發展的需要，也是滿足人民日益成長的美好生活的需要。

習近平在文章中強調大國經濟的優勢就是內部循環。中國大陸有 14 億人口，人均國內生產總值已經突破 1 萬美元，是全球最大、最有潛力的消費市場。「擴大內需和擴大開放並不矛盾。國內循環越順暢，越能形成對全球資源要素的引力場，越有利於構建以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局，越有利於形成參與國際競爭和合作新優勢。」

（二）優化和穩定產業鏈、供應鏈

為保障中國大陸產業安全和國家安全，要建構自主可控、安全可靠的產業鏈、供應鏈，力爭重要產品和供應管道都至少有一個替代來源，形成必要的產業備份系統。不應該也不可能再簡單重複過去的模式，而應該努力重塑新的產業鏈，全面加大科技創新和進口替代力度。《國家中長期經濟社會發展戰略若干重大問題》文章強調此為深化供給側結構性改革的重點，也是實現高質量發展的關鍵。

（三）調整優化科技投入和產出結構

強調中國大陸要優化科技資源布局，提升科技創新能力，要更加重視遺傳學、基因學、病毒學、流行病學、免疫學等生命科學的基礎研究，

加快相關藥物疫苗的研發和技術創新，高度重視資通訊和大數據技術在這些領域的應用。

由習近平的文章可推斷，中國大陸未來的政策走向雖強調「雙循環經濟」，但仍以內部需求為主要支撐，對外的「國際循環」則為輔助性質。有別於以往依靠國外投資與技術、在中國大陸境內生產貨品銷售至海外的模式，內循環經濟的運作是原料、技術、生產以至銷售均在國內，要以科技創新催生新發展動能、提升產業鏈水準，並盡快突破關鍵核心技术。

「內循環經濟」對中國大陸發展高科技產業的影響

中國大陸提出「內循環經濟」，運用自身的經濟與社會環境，訴求發展自給自足的市場與創新生態系統，主要的目的是為緩衝與因應美中貿易、科技戰的產品與技術封鎖，所造成的負面影響。依據中國大陸目前的科技發展、產業優勢與常見的應用情境，搭配近期推出擴張性財政政策（如「新基建」），預期「內循環經濟」可能對中國大陸的高科技產業帶來下列影響：

一、加快產業數位化

受惠於目前在中國大陸日漸普及的 5G、工業互聯網等資通訊技術，強化資料連接能力，將有助於促進資訊技術的市場化深度應用，推動數位產業形成和發展，催生新產業、新業態、新模式，形成數位產業鏈和

產業聚落；對傳統產業進行數位改造，推動產業結構優化升級；例如 5G 與工業互聯網的低時延、高可靠、廣覆蓋的特點，在裝備製造、航空航太、電子資訊、汽車等行業，能滿足高性能需求，進而建構人、機、物互聯的智慧工廠網路體系，支援製造企業向數位化、網路化、智慧化轉型。

二、加快晶片產業化

人工智慧平臺、數據中心、5G 基地臺布建，將引發大量的半導體設計與製造需求；多樣與大量的物聯網連接設備，針對智慧硬體、智慧家電和智慧計量等不同應用的物聯網專用品片等，均有利於以市場需求帶動產業的升級與擴張。

三、補足工業軟體的開發能耐

例如研發電腦輔助設計（CAD）、電腦輔助工程（CAE）、產品資料管理（PDM）工業設計類軟體等，用於提升企業在產品設計與研發工作領域能力和效率的軟體；此外，製造執行系統（MES）、資料獲取與監視控制系統（SCADA）等工業生產製造類軟體，由於是提高智慧製造管控水準、改善生產設備效率和利用率的關鍵，勢必也是中國大陸將挹注資源，積極發展的軟體類別。

四、促進應用落地

在產業應用上，醫療領域使用 5G 促進新冠疫情預警、院前急救、

遠端即時會診、遠距手術、無線監護、行動查房等應用推廣，以因應重大公共衛生突發事件；智慧製造亦透過搭建 5G 網路的工業協同製造平臺，促進製造業數位化、網路化、智慧化轉型升級；而在民生應用上，5G、人工智慧、大數據、超高解析度影像等技術的跨域融合，可運用於遠距教育、智慧課堂／教室、校園安全等場域，推廣遠端互動教學、沉浸式教學、智慧交通、智慧安防監控等公共服務體系智慧化共建與共享，以增進人民生活福祉。

總之，未來中國大陸「內循環經濟」政策訴求運用逐漸增強的內需實力，搭配引導產業運用 5G、物聯網、大數據、雲計算、人工智慧等技術達成高階化與智慧化，迎合持續升級的內需消費，進而帶動產業升級與發展，以減緩美國對其產品與技術封鎖造成的負面影響，作為未來驅動數位經濟持續成長的主力。

中國大陸「新基建」發展重點與趨勢展望

謝頌遇¹

摘要

2020 年 4 月 20 日，中國大陸國家發改委明確定義「新型基礎設施建設」，主要涵蓋：資訊基礎設施、融合基礎設施、創新基礎設施等三大領域。聚焦 5G 網路、人工智慧、工業互聯網、物聯網、數據中心、雲計算、固定寬頻、傳統基礎設施數位化智慧化升級等重點產業。本文探討「新基建」的政策發展脈絡、歸納其重點內涵，並展望其未來可能的發展動向。

關鍵詞：新基建、5G 網路、人工智慧

「新基建」發展脈絡與內涵

一、政策發展背景與脈絡

整體而言，新基建並非新想法，2018 年底中共中央經濟工作會議

¹ 現任中華經濟研究院第一（大陸經濟）研究所分析師。主要研究領域為政治傳播、公共政策分析、東南亞區域研究。

已提出，並列入 2019 年政府工作報告。新基建泛指 5G、人工智慧、工業互聯網、物聯網等「鐵公基」外的高科技基礎建設。過去在中國大陸坊間則有所謂「七大領域說」，主要包括 5G 基建、特高壓、城際高速鐵路和城際軌道交通、新能源汽車充電樁、大數據中心、人工智慧和工業互聯網等七大領域。2019 年 3 月兩會期間、7 月政治局會議強調「以 5G、人工智慧和工業互聯網等為代表的新基建在逆週期調節中，承擔更為重要的角色，要進一步加快推進資訊網路等新型基礎設施的建設」。

2020 年受疫情衝擊，新基建被視為擴內需的重要政策，尤其在醫療領域。觀察 2 月 21 日中央政治局會議，該次會議指出受疫情影響，將「加大試劑、藥品、疫苗研發支持力度，推動生物醫療、醫療設備、5G 網路、工業互聯網等加快發展。」而隨著中國大陸的復產復工，3 月 4 日中央政治局常務委員會指出加快 5G 網路、數據中心等新型基礎設施建設進度，新基建的具體架構逐漸形成。時至 4 月 20 日中國大陸國家發改委才明確定義新基建的範圍（見表 1）。

二、主要內涵

根據中國大陸國家發改委定義，新基建聚焦中國大陸國內建設與資訊一體化，主要分成三方面：資訊基礎設施、融合基礎設施、創新基礎設施（見表 2）。²

² 新華網（2020），新基建，是什麼？http://www.xinhuanet.com/politics/2020-04/26/c_1125908061.htm（2020.10.23）。

表1 新基建發展脈絡

時間	會議	內容
2018.12.19	中央經濟工作會議	加快5G商用，加強人工智慧，工業互聯網、物聯網等新基建，加大城際交通、物流、市政基礎設施。
2019.03.03	全國兩會政府工作報告	加大城際交通、物流、市政、災害防治、民用和通用航空等基礎設施投資力道，加強新一代資訊基礎設施建設。
2020.01.03	國務院常務會議	發展新進製造業，推出資訊網路等新型基礎設施投資支持政策。
2020.02.14	中央全面深化改革委員會第12次會議	統籌存量和增量、傳統和新基建發展，打造高效、經濟適用、「智能綠色」、安全可靠的現代化基礎設施體系。
2020.02.21	中央政治局會議	加大試劑、藥品、疫苗研發支持力度，推動生物醫藥、醫療設備、5G網路、工業互聯網等加速發展。
2020.03.04	中央政治局常務委員會會議	加快5G網路、數據中心等新型基礎建設進度。
2020.04.25	國務院常務會議	加快資訊網路等新基建，確立「創新投資建設模式」與「以應用為導向」，加快5G打造工業互聯網，發展新型智慧化計算設施，推動大型數據中心、小微型數據中心升級改造。

資料來源：本研究整理。

表2 中國大陸國家發改委定義的新基建重點方向

資訊基礎設施	融合基礎設施	創新基礎設施
包括以5G、物聯網、工業互聯網、衛星互聯網為代表的通訊網路基礎設施，以AI人工智慧、雲計算、區塊鏈等為代表的新技術基礎設施，以數據中心、智慧計算中心等基礎設施。	主要指深度應用互聯網、大數據、人工智慧等技術，支撐傳統基礎設施轉型升級，進而形成的融合基礎設施。例如：智慧交通基礎設施、智慧能源基礎設施等。	主要是指支撐科學研究、技術開發、產品研製的具有公益屬性的基礎設施，例如重大科技基礎設施、科教基礎設施、產業技術創新基礎設施等。

資料來源：中國大陸商務部網站。³

³ 中華人民共和國商務部網站（2020），國家發改委首次明確「新基建」範圍，<http://www.mofcom.gov.cn/article/f/jyj/e/202004/20200402957398.shtml>（2020.10.23）。

新基建作為中國大陸長期、龐大的發展計畫，且中國大陸國家發改委也指出，伴隨技術革命和產業變革，外延與內涵並非一成不變。就當前的政策觀察，至少具備兩項基本特徵：第一，新基建發展引導產業鏈發展且涉及範圍廣泛。聚焦於 5G 建設，涵蓋晶片、器件、材料、精密加工等硬體設備，擴展至軟體系統包含作業系統、雲端平臺、數據資料庫等；第二，新基建發展更注重於產業間協調。例如：5G、工業互聯網、人工智慧、雲端計算、邊緣運算及數據中心等發展，將影響產業發展的相互需求，並連帶提升產業競爭力。

根據中國大陸官方說法，新基建下一步將圍繞四個面向的工作：加強頂層設計、優化政策環境、抓好項目建設、做好統籌協調。其中建設面以 5G 網路部署與光纖寬帶網路優化升級、大數據中心建設等推動傳統基礎設施的數位化升級。⁴

（一）5G 網路部署

5G 建設是新基建發展的核心，能夠作為大數據中心、人工智慧、工業互聯網等後續基礎建設的重要支撐。觀察 5G 建設連續兩年出現在中國大陸兩會的政府工作報告中，第 1 次被提及主要是以商用提高 5G 部署為主，近期則轉向強調拓展 5G 應用。且根據中國國際經濟交流中心和中國信息通信研究院聯合發表的《2020 中國 5G 經濟報告》，至 2025 年中國大陸 5G 用戶將達到 8.16 億，占行動裝置用戶的 48% 左右，

⁴ 劉園園（2020），國家發改委明確「新基建」範圍 將加強頂層設計，<http://scitech.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0421/c1007-31681334.html>（2020.10.25）。

意味中國大陸將會是全球最大的 5G 市場，發展潛力十足。⁵

（二）大數據中心建設

大數據中心的建設可滿足中國大陸快速發展的數據儲存需求，涵蓋：機房、生產管理等數據中心基礎配套設施、傳輸光纖、互聯網交換中心、數據服務平臺等。

新基建聚焦於「互聯網數據中心」（Internet Data Center, IDC）⁶應用協調、車輛網路與衛星等大數據研發及產業發展上。

預期未來大數據中心與工業互聯網建設，在資訊科技基礎建設中，華為、中興、用友、深信服和浪潮信息將成為領先企業；在數據蒐集上，阿里巴巴、騰訊、華為、字節跳動、美團是該領域的龍頭企業；數據整合分析上，用友、科大訊飛、浪潮信息、廣聯達和金蝶將扮演關鍵角色。另，國際數據資訊企業則以央企為主，由於央企具備資源優勢，可形成資源壟斷，包含擁有機房、骨幹網路頻寬和國際互聯網出口等優勢，如中國電信、中國聯通、中國移動等。

（三）人工智慧建設

人工智慧與 5G 網路建設、大數據中心等環環相扣。中國大陸認知到其 AI 發展水準相較於先進國家仍存在差距，包括：在基礎理論、關

⁵ 《2020中國5G經濟報告》。該報告由Qualcomm中國委託編制，中國國際經濟交流中心與中國信息通信研究院對該報告的內容與分析負責。

⁶ 工業互聯網基礎建設可視為資通訊技術與製造業融合的成果。大數據中心與工業互聯網是中國大陸未來欲發展的戰略性新興產業，因為產業鏈高度重疊，工業互聯網也將是數據中心的發展動力。

鍵設備、專業技術人才等面向；且科學研究機構和企業尚未形成具有國際影響力的產業鏈；相關基礎設施、政策法規、標準系統尚待完善。

新基建在 AI 領域可概分為基礎、技術和演算法及應用層面。基礎面包含硬體、技術算法和大數據三個部分；技術和演算法層面，則包含神經網絡、深度學習算法，以及電腦視覺、語音辨識、自然語言處理和知識圖譜等技術；應用層面，則是新基建強調重點，著重於發展 AI 產品、服務和解決方案，落實於製造業、金融業、醫療、教育、零售業等攸關產業轉型升級與國民經濟發展的領域。

「新基建」帶動內需，呼應自主創新目標

根據習近平 2020 年 9 月 11 日於北京主持科學家座談會所言，「十四五」時期將實現更多「從 0 到 1」的突破。近年面對美國等國際競爭，中國大陸欲在高科技領域實現追趕、搶占技術制高點，需要在 5G、工業互聯網等領域加速投入。中國大陸運用科技創新提高社會生產力和綜合國力已為國策，明顯將實施「創新驅動發展」戰略置於國家發展的核心，以達自主創新目標。對此，新基建作為其經濟轉往高品質發展的催化劑。而 5G、人工智慧、工業互聯網等新型基礎設施建設將產生長期性、大規模的投資需求，成為代替舊基建，促內需、穩投資的新手段。

新基建推出後，大型企業也宣布將投注更多資源。例如：阿里巴巴集團旗下阿里雲 2020 年 4 月 20 日宣布，未來 3 年將再投入 2,000 億

人民幣於雲端操作系統、伺服器、晶片與網路等重大核心技術研發和數據中心建設，藉以支持後疫情時代的企業數位化轉型。⁷以半導體產業為例，新基建帶動內需的可能過程如下：大量基地臺建設將加快晶片產業化，進而促進 5G 晶片與相關半導體的龐大市場需求，也帶動 GPU、TPU、NPU 等 AI 晶片市場需求；進而針對智慧硬體、智慧家電等不同應用領域的物聯網專用晶片專業化生產，激發內需市場活力。

「新基建」與「數字絲綢之路」對接

2013 年 9 月習近平提出共建「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」（後稱「一帶一路」）倡議以來，得到國際社會高度關注和部分發展中國家積極回應。觀察「一帶一路」推行六年以來，逐漸從鐵公基合作走向資通訊基礎建設。⁸當前中共官方所謂「數字絲綢之路」（Digital Silk Road, DSR）可視為係「一帶一路」隨資通訊科技（ICTs）蓬勃發展而延伸的子戰略，具體作法是透過中國大陸國企或官方支持的大型企業，投入發展中國家的資訊基礎設施領域，搶占市場並延伸其政經影響力。⁹

目前新基建仍多聚焦於中國大陸國內建設與資通訊一體化，但從中

⁷ 工商時報（2020），阿里雲加碼新基建 未來3年投2千億，<https://ctee.com.tw/news/china/255291.html>（2020.10.25）。

⁸ 指鐵路、公路、機場、水利等重大基礎設施建設。

⁹ 「數字絲綢之路」正式被中共領導層公開提出，是習近平在2017年5月首屆「一帶一路」國際合作高峰論壇開幕演講上表示：「我們要堅持創新驅動發展，加強在數字經濟、人工智能、納米技術、量子計算機等前沿領域合作，推動大數據、雲計算、智慧城市建設，連接成21世紀的『數字絲綢之路』。」

國大陸學界或媒體的討論，可看出新基建未來對外推動合作幾乎是肯定的。例如：北京市習近平新時代中國特色社會主義思想研究中心 2020 年 4 月 8 日發表於人民網、名為《新知新覺：加快發展新基建新服務》文章指出，「發展新基建、新服務，需要加強同其他國家的合作」¹⁰；又或如 2020 年 5 月 23 日，中南財經政法大學數字經濟研究院執行院長盤和林指出，要培育發展 5G 產業新動能，其中很重要的就是「要拓展國際發展空間，加強與國際市場的對外合作，合理規劃在全球範圍內的業務及資源」。¹¹

若從中國大陸對外經貿合作的角度切入，新基建的發展理念與「一帶一路」結合後，便可視為「數字絲綢之路」向外拓展的補充。近期如：福建省 8 月發布《新型基礎設施建設三年行動計劃（2020—2022 年）》指出，到 2022 年福建省基本建成「國家東南區域網絡樞紐」和「海上數字絲綢之路信息通信樞紐」。此案例體現「新基建」與「數字絲綢之路」結合，由地方政府在東南亞的推動趨勢。¹²

¹⁰人民網（2020），新知新覺：加快發展新基建新服務，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0408/c40531-31665002.html>（2020.10.26）。

¹¹盤和林（2020），5G 領銜新基建，如何培育發展 5G 產業新動能？https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzIzMjI5MTAxMg==&mid=2655935564&idx=2&sn=289d9aea322b86d366a48f795dedd8db&chksm=f32dd3e7c45a5af132a795fc76b74b0aa3aef37b4204507029bdd00b6f3bbe52460e8a2da268&scene=4#wechat_redirect，瀏覽日期：2020.10.26。

¹²新華網（2020），福建省實施新型基礎設施建設三年行動計劃，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/m.xinhuanet.com/fj/2020-08/17/c_1126375782.htm（2020.10.26）。

結語

中國大陸推動新基建的核心目標是實現以科技創新帶動經濟成長，逐漸擺脫過去對出口市場與國外技術的依賴，讓經濟成長模式成功典範轉移。目前觀察，新基建的主要領域如 5G、人工智慧、大數據中心等建設，將進一步改善產業鏈的基礎環境，對吸引外商投資和提升中國大陸的科技競爭力應有正向作用，同時也能將先進技術透過「數字絲綢之路」加以輸出，擴張其國際影響力。

然而，新基建的推動得仰賴各地方政府與地方國企、銀行，而高比例的地方融資，將可能帶來財政與債務壓力，最終導致產能過剩等可能負面效應。此外，與中國大陸過去推動其他經濟計畫類似，可預期中央須面對各省市間加劇競爭關係，將造成資源配置浪費、地方官員尋租（Rent-seeking）、浮報成效等代理問題（Agency Problems）。

展望中國大陸數位化政策之發展

劉柏定¹

摘要

本文梳理中國大陸相關數位政策脈絡，展望疫情後與十四五時期數位化相關政策之發展動向，檢視中國大陸一方面透過基礎建設、產業發展、科研投入等來強化其數位化經濟與社會之發展；另一方面在政府治理、社會與經濟管控甚至國防安全等領域重新利用數位化技術來建構新時代的新版治理模式。這兩方面的發展相輔相成，都是應該持續關注的焦點。

關鍵詞：數字中國、互聯網+、十四五規劃

前言

20 世紀下半期，藉由個人電腦的發展，拉開世界數位化的序幕；21 世紀初，網路的蓬勃發展及智慧型手機的普及，將世界帶入隨時連網的時代，其後，物聯網、人工智慧、區塊鏈、大數據、雲端運算等數位資

¹ 現任中華經濟研究院第一（大陸經濟）研究所助研究員。主要研究領域為中國大陸經濟發展體制與區域經濟、數位經濟等。

訊技術不斷推陳出新，標誌著現代尖端的未來數位科技發展。數位化與網路化發展已經分不開，經濟發展、社會運作、商業模式、金融體系、公共治理等領域，都越來越難以自外於數位化浪潮的席捲。中國大陸自然也不例外，其自 1980 年代開始改革開放，重新開始熟悉市場經濟運作，世界的數位化浪潮正好與其改革開放接近同步發展，使其得以後發者向前大幅跨越的姿態，在最新的數位技術下，建構其經濟與社會數位化運作之基礎。以下先回顧此前中國大陸在這方面的發展，再透過最新政策文件，展望其未來可能的發展方向。

中國大陸數位化發展歷程與特色

在過去二十年中，中國大陸數位化發展十分迅速，主要背景是其通信基礎建設在 2000 年後加速發展，又在 2006 年隨著全球智慧型手機技術進步，加速邁入行動通訊的時代。其後，陸續經歷通訊技術由 2G 到 4G 標準的推進，以及智慧型手機或手機裝置的蓬勃發展與普及，2016 年底網民數量達到 7 億人，網路普及率過半；2020 年 6 月網民規模在疫情因素下，更是成長到 9.4 億人，約占全球上網人口 41.3 億人的 1/4，相對於其人口約占世界總人口的 18.5% 高出不少。

這些發展趨勢一方面催生了相關的政策契機，另一方面也受到政策推動而發展。在中共第 5 代領導人習近平自 2012 年底開啟至今的治理內涵觀之，數位化顯然是其越來越重視的綜合性國家戰略。十八大時期，於 2015 年發布《關於積極推進「互聯網+」行動的指導意見》，

將各式經濟活動結合網路與手機，創造出蓬勃的商業創新，標誌著其「互聯網+」時期，帶動其數位經濟發展，現在主要之互聯網巨型企業如阿里巴巴、騰訊、百度與京東等也隨著崛起。2017 年底中共第 18 屆中央委員會向大會的報告中，更是進一步把數位化帶入其「新時代中國特色社會主義思想」的內容當中，再次提高對數位科技的重視，在「深化供給側結構性改革」中論及「加快建設製造強國，加快發展先進製造業，推動互聯網、大數據、人工智能和實體經濟深度融合」，而在「加快建設創新型國家」中的國家定位也包括了多個數位化相關的定位：「科技強國、網絡強國、數字中國、智能社會」等。²

中國大陸數位發展有其先天的優勢：人口眾多且為規模龐大的單一市場，對於以網路效益為主要發展動力的各項數位應用與服務來說，是得天獨厚的條件，加上前述的技術演變與擴散，人民大量轉變為網民，配合其崛起中的經濟以及改革開放後發展的商業思維，造就其數位與網路經濟的發達。官方政策選擇因勢利導，進一步擴大數位化的全面深化發展。

然而，管控所有越來越蓬勃有影響力的部門，是中共國家治理的一貫邏輯。在互聯網經濟與數位化社會逐步崛起之際，中共也沒有忘記要加強這方面的治理管控。習李上台之後，逐步強化網路安全管控，2014 年設置中央「網信辦」，由其具體執行相關管理任務，其後陸續發布相關措施，強化網路言論管理；同年，印發《國務院關於印發社會信用體

² 劉柏定（2017）。十九大時代的數位中國，經濟前瞻，174。

系建設規劃綱要（2014-2020 年）的通知》，看似要建立一般的信評系統，卻增加許多管控社會的做法，可以視為數位技術下推展的社會管控機制。2015 年，公布《關於加強公共安全視頻監控建設聯網應用的若干意見》，實施「雪亮工程」，將視訊監控工程結合人臉與車牌之識別與地理資訊系統等，同樣是屬於利用人工智慧技術進行社會面之數位管控的作為。

2016 年，全國人大常委會通過《中華人民共和國網絡安全法》，該法規定禁止發表損害國家團結、擾亂經濟秩序或企圖推翻社會主義制度的內容，並要求「關鍵資訊基礎設施」運營商要在中國大陸境內儲存個人資訊和重要商業資料且向國家相關安全機構提供技術支援等。2017 年 9 月，中國人民銀行等七個單位聯合發佈《關於防範代幣發行融資風險的公告》，對於以加密貨幣向大眾募資的行為定位為違法，也是對於數位領域加強總體金融層面管控的措施。

以上的數位管控特色與其相關技術、產業的提升，是同時並進的。也就是說，數位技術與相關的治理面應用，可以透過產業發展、科技開發等名義由政府大力支持，但是在帶動經濟產業且造福民眾生活便利的同時，也同步應用在政府對於社會更高維度的管控。換句話說，過去中共對於社會的治理，隨著時代轉變，許多「業務」慢慢轉向虛擬網路世界，或是透過先進的數位技術達成過去所無法執行的各別效果。

展望十四五時期之數位發展方向

在 2020 年底到 2021 年年初的時間點，要對中國大陸未來相關發展方向做出系統性的展望，最具有參考價值的官方文件，莫過於中共第 19 屆五中全會於 2020 年 10 月底召開後所發布的《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》（以下簡稱為《建議》）。此一文件為中共以黨領政下，由黨對於國家（政府體系）未來 5 年（2021-2025）的發展藍圖規劃以及更進一步到 2035 年的遠景目標所提出的最高指導方針，可視為 2021 年初將制訂所謂《十四五規劃》文件之主軸大綱。《建議》內容分為 15 篇，一共提出 60 條主題建議，全文逾 2 萬字。基本上主軸環繞在創新驅動發展與所謂的「雙循環」經濟戰略上，強調在堅持黨的全面領導下，要持續深化改革與轉變發展方式等。³

《建議》在「堅持創新驅動發展」的篇章內，提到要「堅持創新在我國現代化建設全局中的核心地位，把科技自立自強作為國家發展的戰略支撐」，以便加快建設科技強國之目標。由此對照美中科技戰與貿易戰帶來的大國衝突，顯示中共持續緊抓科技發展，但亦強調要自立自強。未來 5 年，中共在科技方面的投資必然要比現在更為關注。此外，《建議》非常強調「治理能力現代化」及以系統性、前瞻性思考、全局性的觀點來統籌謀劃發展，即使談及市場深化改革，也會強調要

³ 「【十四五規劃】中央對十四五與2035建議全文公布」，香港經濟日報，2020年11月3日。網址：<https://china.hket.com/article/2793459>。

「推動有效市場和有為政府」這兩者的結合。結合強調科技與治理這兩個面向，不難看出中共會持續利用科技力量來強化國家與社會治理的決心。

數位科技在其中的發展也就十分值得細究，本文整理《建議》當中與「數位」這個概念相關的詞彙之出現頻率如表 1。

表1 《建議》內數位相關詞彙出現頻率

數字	數據	大數據	智能	人工智能	網絡	互聯網
17	10	3	7	2	6	2

資料來源：作者整理自《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》文本。

我們可以看到「數位」（數字）一詞在《建議》中出現了 17 次，可見得此一概念非常重要。最主要出現在第 15 個主題「加快數字化發展」中（11 次），以下列出這部分的內容：「發展數字經濟，推進數字產業化和產業數字化，推動數字經濟和實體經濟深度融合，打造具有國際競爭力的數字產業集群。加強數字社會、數字政府建設，提升公共服務、社會治理等數字化智能化水平。建立數據資源產權、交易流通、跨境傳輸和安全保護等基礎制度和標準規範，推動數據資源開發利用。擴大基礎公共信息數據有序開放，建設國家數據統一共享開放平台。保障國家數據安全，加強個人信息保護。提升全民數字技能，實現信息服務全覆蓋。積極參與數字領域國際規則和標準制定。」

這一段話具體而微地列出未來中國大陸數位化發展的重要方向。可

以看到除了產業、經濟等概念之外，其在社會發展與治理、政府建設與公共服務以及對外連結等方面都有其角色。而此處也強調了數位發展中關於資料流通、所有權、安全、標準、平台、隱私、數位能力等的發展關鍵，顯示其對於「數字中國」的通盤宏觀規劃。

其他提及之處包括：服務業數字化、穩妥推進數字貨幣研發、推動公共文化數字化建設、實施文化產業數字化戰略、深化「一帶一路」數字經濟等處。以上可以看到數位化未來重點還包括產業、貨幣、文化以及對外國際連結等領域。

「數據」則是另一個相關詞彙，除了三度提及大數據（分別從戰略性新興產業、基礎建設以及宏觀經濟治理等面向提及），以及上述「加快數字化發展」中提到 5 次之外，值得關注的是在「建設高標準市場體系」主題中，提到要「推進土地、勞動力、資本、技術、數據等要素市場化改革」，已經把「數據」視為生產要素。這顯示中共已經從未來的眼光來看待資料（數據）對於經濟活動的重要性。

另一個數位時代要關切的詞彙是「智能」（智慧），代表以資訊科技與高速運算來自動化處理大量資料，也是未來數位時代的重要特色。首先是兩度從產業觀點提及「人工智能」：在強化國家戰略科技力量方面，人工智能、量子信息、集成電路、生命健康、腦科學、生物育種、空天科技、深地深海等前沿領域等具前瞻與戰略性的國家重大科技項目目標；其次，在發展戰略性新興產業方面，要推動互聯網、大數據、人工智能等同各產業深度融合……，促進平台經濟、共享經濟健康發展。

其他提及「智能」之處，在於傳統產業的高端化與智能化、現代化基礎設施要能符合「智能綠色」。特別要留意的是，在國防發展方面兩度提及，包括軍隊與武器的「智能化」發展。

相對來說，過去強調的「網絡」與「互聯網」發展，在《建議》中雖仍提到，但是「網絡」強調安全控管與文化建立，或是強調「工業互聯網」的發展等。

結論與建議

綜合以上，我們可以看到《建議》在強調科技與治理的主軸下，對於數位化發展十分重視，除了以一個主題特別說明之外，也貫穿社會治理、基礎建設、經濟與產業發展、總體貨幣、科研重點、對外連結甚至國防等等多元領域。以數位科技來發展經濟之外，同時提高對經濟社會之管控能力，並以此提升國防力量以及對外連通之管道。《建議》開頭提到十四五時期須遵循之原則，首先提到要堅持黨的全面領導，最後提及要堅持系統觀念，加強前瞻性思考、全局性謀劃。也就是說，黨必須能夠對於國家治理有一盤棋的系統治理思維。這樣的思維，與數位系統的特性十分相符，加上數位科技是世界技術發展的重點領域，中共高度重視數位科技，可以同時對內強化管控，對外提高競爭力，應會是其往後一段時期重要的科技面指導思維。

對於我國來說，以上的分析代表對數位科技的發展與研究，不能只

停留在經濟與產業層面，而必須超越數位科技在民主體制下運用於社會治理的思考，提升到國家安全的層級，持續關注中國大陸相關技術與政策在各層面的應用與執行，會是未來我國各面向國家安全議題中一個重要的面向。

後疫情時代下中國大陸的 外交政策走向

吳柏寬¹

摘 要

中國大陸自從提出「一帶一路」的巨型戰略規劃後，與美國在國際場域分庭抗禮。不過，2020年「一帶一路」的建設計畫多處受阻，對中國大陸外交來說相對挫折。本文首先回顧近年來中國大陸的經貿外交目標；其次，探討受到新冠肺炎疫情影響，以及供應鏈重組對中國大陸在歐美以及亞太地區外交因應造成的影響。最後，本文勾勒後疫情時代中國大陸外交政策的困境，以及國際上可能合流的抗中聯盟的趨勢。

關鍵詞：疫情外交、戰狼外交、一帶一路

2020年充滿挑戰的中國大陸外交關鍵年

2020年可說是中國大陸對外關係充滿挑戰的一年。自2020年初開

¹ 現任中華經濟研究院第一（大陸經濟）研究所分析師。主要研究領域為國際政治經濟學、中國大陸對外關係、歐盟研究。

始，新型冠狀病毒肺炎（簡稱新冠肺炎，COVID-19）的爆發使中國大陸與世界各國的交流按下「暫停鍵」²，而中國大陸也幾乎關閉國境降低與外界的往來，直到 2020 年 5 月才開始逐漸恢復境內生活的正常與秩序。中國大陸面對國內疫情治理的考驗，在國際間則面臨以美國為首的各國對其在新冠肺炎疫情散播初期刻意隱瞞的指責，使得中國大陸 2020 年的外交工作異常艱辛。

回顧中國大陸 2020 年的外交政策，延續 2019 年底全面展開的「戰狼外交」正面迎向世界各國對於中國大陸外交作為的批評與挑戰。另一方面，受到新冠肺炎影響，中國大陸在 2013 年起所提出「一帶一路」巨型戰略布局也因沿線國家經濟前景不明而陷入貸款難以償還的窘境。中國大陸「一帶一路」戰略因美中兩強的對立，面臨前所未有的考驗，世界各國被迫在美中之間選擇立場，使得中國的外交工作異常艱辛。

延續先前的美中貿易戰，中國大陸在 2020 年間在美中關係的摩擦不斷，復因美國的大選年，美中關係陷入空前的低迷；中國大陸與全球各地區的關係也從原本的積極交好轉向嫌隙交惡；中國大陸與歐洲各國的關係雖然不似與美國之間的尖銳對立，但是因為疫情資訊不透明、香港國安法議題發酵問題以及台灣成功防疫的國際形象彰顯民主價值，造成中國大陸在歐洲的形象與信任大跌。另外，透過「一帶一路」經營頗深的非洲，雖然在國際上長期支持中國大陸外交立場，但因疫情之故，

² 人民日報（2020年5月25日），王毅在第13屆全國人大三次會議舉行的視頻記者會上就中國外交政策和對外關係回答中外記者提問。

需背負急速膨脹的外債，中國大陸是否持續擴大援助與投資的互動仍有待觀察。

最後，美中在亞太地區的戰略競逐情勢也影響到中國大陸與周邊國家的外交互動關係。自從美中貿易戰以來，澳洲、日本、臺灣、韓國與東協對於中國大陸的態度逐漸轉變。例如，澳洲政府在 2020 年以國家安全為由，宣布不再採用華為 5G 網路設備。澳洲政府與人民對於中國大陸的信任度不斷下滑，中國大陸的外交戰略顯然在 2020 年出現新的考驗。

戰狼外交——體現中國大陸高漲的民族主義情緒

回顧 2020 年，中國大陸在全球對抗新冠肺炎的背景下，依然維持其 2019 年以來的「戰狼外交」策略性回應。2019 年可說是中國大陸外交的 Twitter 元年——中國大陸駐美、駐英等大使在 2019 年 10 月間相繼註冊帳號。中國大陸國務委員兼外交部長王毅在 2019 年 11 月的外交部會議中，敦促官員在面對國際挑戰時，表現出更強的戰鬥精神。³ 中國大陸外交部官員隨即開始在推特上發文、轉推，反擊外界對於中國大陸的質疑，試圖通過社群媒體，取得推特的全球話語權，以重塑中國大陸的國際形象。

在全球新冠肺炎蔓延，中國大陸迅速圍堵的防疫措施亦成為大外交

³ Reuter, China demands 'fighting spirit' from diplomats as trade war, Hong Kong protests simmer. 2019.12.4. 資料來源<https://www.reuters.com/article/us-china-diplomacy-idUSKBN1Y80R8>

的重點外交項目。中國人民大學國際關係學院時殷弘教授於 2020 年 5 月 8 日在第 17 屆「中國國際問題論壇 2020」指出一中國大陸外交政策兩大優先考慮，即促進傳播由戰勝國內疫情而弘揚的體制的優越性，以及對外投射全球抗疫引領者的新形象。

但是戰狼外交式的言論新特徵包括：對外界的指責加以直接言語攻擊，而非用理據駁斥或解釋；以謗止謗反擊未經證實的言論。特別在疫情相關的言論則以批評他國處理疫情不力而將責任推卸給中國大陸，或高調揚言可能對他國實施經濟報復。由此可見，中國大陸在外交上採取戰狼外交策略以及高調回應各國質疑，也引來各國政府的錯愕不安以及民眾的反感。

復旦大學國際問題研究院院長吳心伯教授對此表示，中國大陸目前的戰狼式外交是回應以美國為首的西方曲解和汙名化中國大陸的反擊。他認為，2020 年間一連串的外交風波是由美國挑起，川普政府從病毒命名問題，到呼籲調查武漢實驗室等一系列作為，令中國大陸的外交官不得不反擊回應。這種策略顯顯示習近平時代的外交戰略，不再是過去韜光養晦、以和為貴，而是強調正面迎向西方各國對於中國大陸的汙名及挑釁。外界大多將這種渴望稱為民族主義，戰狼外交就是對於日益高漲的中國大陸民族主義情緒的投射。⁴

⁴ BBC (2020.5.23)。疫情之下大行其道的中國「戰狼」外交會不會成為新常態。 <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-52632979>

後疫情時代，各國對中國大陸外交政策的因應

過去幾年，中國大陸透過「一帶一路」的巨型戰略已奠定對外經貿戰略建立大國地位的基礎。然而，從中國大陸外交政策在因應疫情的戰術調整為戰狼外交來看，似乎可見一帶一路以及中國大陸銳實力的發展面臨瓶頸。2020 年戰狼外交的領域可說遍布全球：從美國、歐洲、亞太地區以至於非洲大陸，各國面對來勢洶洶的戰狼外交反應不一，以下歸納綜整主要國家對中國大陸外交政策的因應。

一、中國大陸與美國外交關係

自美國總統川普上任以來，美中兩國衝突愈演愈烈，華為事件以及新冠肺炎在世界衛生組織的的交鋒，都只不過是國際戰略大格局下衝突的結果。新冠疫情爆發以來，川普首先直指新冠肺炎的源頭就是中國大陸，直接以 Chinese Virus 稱之，而且頻繁指責中國大陸抗疫不力、掩蓋疫情造成全球的大災難。面對美國的猛烈砲火，中國大陸也不示弱採取以牙還牙的外交策略。

美中爭鋒相對，可說是從貿易戰擴展到外交戰、科技戰以至區域軍事的對抗態勢。在外交戰方面，美國政府在 2020 年 7 月間另以國安因素為由宣布關閉中國大陸駐休士頓總領事館，中國大陸也不甘示弱關閉美國駐成都總領事館。美國 2020 年 9 月 2 日公布限制中國大陸駐美外交官活動，中國大陸駐當地高階使館人員到訪大學或與地方官員見面，必須取得美方許可。在使領館之外的場所超過 50 人的活動，也

需提前獲得美方同意；中國大陸外交部隨即於 2020 年 9 月 11 日表示，限制美國駐中使領館亦受同等限制，包括美駐香港總領館及其人員的活動。此外，美國政府在 2020 年 10 月間指陳孔子學院是中共宣傳組織，對美國學生灌輸與宣傳中共意識形態，下令年底前關閉。

在科技戰方面，美國指控中國大陸多家軟體公司將用戶個人訊息傳回中國大陸而禁用 TikTok 與微信，擴大科技制裁名單，切斷華為的晶片、手機作業系統的供應鍊，使得華為新一代手機面臨無晶片可用，無軟體可裝的窘境。雖然面對美國的不斷進逼，中國大陸一方面尋找可能的替代方案，但是短期幾乎不可能達到全面「中國製造」目標。因此，習進平採取儘量迴避與美國直接對抗，但利用戰狼精神對美國的禁令提出形式上的抗議：中國大陸商務部與科技部在 2020 年 8 月 28 日調整公布《中國禁止出口限制出口技術目錄》，意味 TikTok 出售數位業務需要得到中國大陸政府的批准，而不是由美國政府的單方面決定。

美中兩強之間的衝突看似隨著美國大選的落幕而逐漸趨緩：川普對於中國大陸的強硬立場，獲得國內保守派的強力支持。但隨著川普的連任失敗，未來新總統拜登將採取略為緩和對中政策。美中終究是最大的貿易夥伴，美中製造鏈尚未獨立成形之前，美國仍然要依靠從中國大陸的進口以維持美國國內的需求。可預期美國在總統大選落幕後，美中外交上將在科技、貿易、國防領域上重新定位。

二、中國大陸與歐洲外交關係

歐盟與中國大陸的雙邊關係中，人權議題始終是雙方交鋒中最為敏

感的議題。2020 年年初開始，新冠疫情徹底改變了歐洲各國對中國大陸的外交立場與民眾觀感：中國大陸企圖隱匿新冠肺炎疫情，造成全球與歐洲疫情蔓延失控。歐盟外交暨安全政策高級代表波瑞爾（Josep Borrell Fontelle）提出警告，全球在抗擊新冠病毒疫情期間中國大陸透過「慷慨政治」及「口罩外交」擴大影響力，官方顛倒黑白的宣傳令人憂心。⁵ 歐洲多國發現中國大陸製防護裝備與醫療物資品質不良，影響歐洲民眾對中國大陸的態度，以致歐洲民眾對中國大陸負面觀感創歷史新高。在皮尤研究中心（Pew Research Center）對 14 國所進行的中國大陸觀感的民意調查，結果顯示荷蘭民眾對中國大陸負面觀感從 2019 年 58% 大幅上升到 2020 年 73%。同期間內，在英國則由 55% 上升至 74%，在西班牙則從 53% 上升到 63%。⁶

這顯示北京雖然尋求與歐盟的和平合作，但是中國大陸專制共產體制與歐洲政治價值實有難以契合之處。自新冠肺炎疫情發生以來，歐洲國家對於臺灣轉為友善態度也造成進一步衝突，如捷克參議院議長維特齊（Miloš Vystrčil）在 2020 年 9 月間訪問臺灣，並在演說開頭以中文說出「我是臺灣人」表達對臺灣的支持。對此，王毅在德國發表談話，威脅要讓捷克付出沉重代價。⁷ 但在王毅中國大陸戰狼外交式的發言後，卻引發歐洲政府高層與民眾不滿。德國外交部長馬斯（Heiko Maas）力

⁵ VOA（2020年3月25日）。歐盟警告：中國在利用疫情擴大其政治影響力。<https://www.voacantonese.com/a/EU-Fires-Warning-Shot-At-China-For-Narratives-20200324/5344229.html>

⁶ Pew Research Center（Oct. 6, 2020）.Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries.<https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>

⁷ 中央社（2020年9月4日），王毅恫嚇維特齊遭歐美圍剿 中國戰狼外交為何這回踢鐵板。<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202009035003.aspx>

挺捷克，並正告王毅「威脅不適合這裡」。⁸

中國大陸與歐盟在 2020 年 9 月間舉行中歐峰會，會中亦凸顯雙方在貿易、氣候、香港、臺灣、新疆、新冠肺炎疫情等重大分歧；在戰狼式外交語言催化下，歐洲各國對於中國大陸政權的不信任感日漸提升，使得歐盟在面對上述問題的歧異時對中國大陸採取更為強硬的立場。

三、中國大陸在亞太地區

相較於中國大陸與歐美外交緊張關係，中國大陸在亞太地區的外交關係在 2020 年間相對平穩許多。中國大陸與東協的合作關係向來緊密，東南亞更是一帶一路政策的重點區域。2020 年第 1 季，中國大陸和與東協的貨物貿易成長 6.1%。東協首度成為中國大陸最大交易夥伴，支持東協在東亞區域合作的中心樞紐地位，推動雙方關係進展。

同為金磚國家的印度與中國大陸的雙邊關係在 2020 年則動盪不安。中印在 2020 年 7 月間在邊界地區拉達克（Ladakh）加勒萬河谷（Galwan Valley）領土爭議導致多人傷亡，為 1962 年中印邊界戰爭以來最嚴重的雙邊衝突。中印領土衝突使得雙邊關係陷入低點，衝突一直延續到 9 月，雙方外長在莫斯科會談後才劃下句點。不過印度隨後禁用 118 款中國大陸應用程式以及禁止中資參與印度未來的 5G 建設，其中首當其衝的就是 TikTok、微信與華為資訊設備。⁹

⁸ 中央社（2020年9月3日），德國外長會王毅後力挺捷克 警告不准威脅歐盟國家。 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202009020002.aspx>

⁹ 鉅亨網（2020年8月14日），彭博：印度5G建設 封殺華為、中興通訊。 <https://news.cnyes.com/news/id/4515953>

中國大陸是澳洲最大貿易夥伴，也是澳洲外貿順差的引擎。但是澳洲政府在 2020 年 4 月間呼籲針對新冠肺炎疫情的源頭展開獨立調查後，中國大陸隨即在 5 月間對澳洲出口大麥產品加徵 80% 雙反關稅，同時暫停進口 4 家澳洲企業的牛肉產品。中國大陸文化與旅遊部在 2020 年 6 月 5 日公布，¹⁰ 澳洲受到新冠肺炎疫情影響對國內對華人和亞裔的種族歧視言行和暴力行為現象明顯上升，提醒遊客切勿前往澳洲旅遊。中國大陸是澳洲最大的留學生來源國，遊客與留學生的減少將造成澳洲經濟上巨額損失。中國大陸在 2020 年 11 月間再度強化經濟制裁，禁止自澳洲進口包括煤炭、大麥、銅礦石砂、糖、木材、葡萄酒和龍蝦等產品。¹¹ 澳洲為美國重要的國安「五眼聯盟」成員國，中方戰狼式外交報復澳洲支持美國立場，造成中澳關係的急速惡化。

四、中國大陸在非洲

非洲可說是中國大陸「一帶一路」戰略中援助與投資的重點地區，但是「一帶一路」並未明顯改善非洲各國經濟發展，反而使得非洲各國債台高築。中國大陸因而掌握非洲的經濟，因而外界曾批評中國大陸透過「一帶一路」倡議在非洲進行「債務陷阱外交」。2020 年疫情期間，非洲各國受到疫情影響，除期待援助外，亦希望能獲得中國大陸減免或豁免貸款債務。2020 年是中非合作論壇成立二十週年，中國大陸在論壇

¹⁰ 中國大陸文化與旅遊部（2020年6月5日）。赴澳大利亞旅遊安全提醒。<https://zfwf.mct.gov.cn/zcjd/zcjdDetail?uuid=674>

¹¹ Bloomberg (Nov. 3, 2020), China to Halt Key Australian Imports in Sweeping Retaliation. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-03/china-to-halt-key-australian-commodity-imports-as-tensions-mount>

上宣示繼續幫助非洲對抗疫情，向非洲各國提供抗疫物資，並考慮向非洲派遣新一批醫療專家組。

中國大陸也繼續在非洲推動「一帶一路」各種合作項目，並且落實 G20 集團「債務暫緩償還倡議」（Debt Service Suspension Initiative, DSSI）減輕非洲國家債務的負擔。G20 財長和央行總裁在 2020 年 4 月 17 日召開視訊會議後宣布，同意全球最落後發展經濟體從 5 月起至年底可暫停償還債務。中國大陸在 2020 年 6 月 7 日發表《抗擊新冠肺炎疫情的中國行動》白皮書，表示積極參與並落實「20 國集團暫緩最貧困國家債務償付倡議」，所以暫停要求 77 個國家償還債務，然而援助國家與減債金額並未公布。¹² 這顯示出中國大陸援外外交政策的兩難：減免債務意味著中國大陸承擔巨大的財政損失和民意壓力，不減免又有損中國大陸希望營造的國際形象。

2021 年中國大陸外交政策重點展望

展望 2021 年中國大陸外交的政策的重點，在新冠肺炎疫情逐漸穩步控制的情況下，中國大陸施政著重應為內政優先於外交，恢復內循環優先於外循環。雖然維繫國內經濟動能的內循環為首要目標，但是維持良好的經貿與外交關係，也是恢復外循環國際經貿動能上的關鍵。

美國總統大選在 2020 年 11 月間甫落幕，由民主黨拜登勝出，預期

¹²BBC（2020年6月8日）。中國暫停77國債務償還發動魅力攻勢時機與考量。https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-52963945

美中關係將由谷底逐漸回溫，中國大陸在大國外交的壓力得以減緩。然而，中國大陸政府在新冠肺炎疫情處置不透明與香港自治問題上，也逐漸凸顯中國大陸政經體制與西方民主國家信念背道而馳的緊張關係，這也讓中國大陸在外交政策上面臨新的考驗。

綜合以上所述，展望 2021 年中國大陸外交政策的重點，主要以改善美中關係為重中之重。觀察中國大陸近年來外交陷入困境最主要的原因，在於美國總統川普上臺後保守勢力抬頭，使得美中雙邊貿易的龐大逆差成為川普政策操作的工具。隨著美國選出新任總統，美中關係的改善，必定成為中國大陸面對新任美國總統最主要的課題，未來一年中國大陸外交政策觀察的重點主要有以下三點：

一、美中的緊張關係是否逐漸和緩

觀察選後中國大陸與美國互相釋放善意，例如：美中科技戰中在華為議題上妥協，以及在香港國安議題上中方立場是否展現彈性。

二、對發展中國家是否減少或豁免債務

重新評估「一帶一路」的投入與對國際外交的影響。中國大陸雖然欲從國際外交重掌話語權，但是若能對復受疫情衝擊且債臺高築的國家減少或豁免債務、落實 G20 的緩債倡議，必定能增進國際社會的尊重。

三、中國大陸國內經濟復甦情況

新冠肺炎疫情之後，中國大陸將資源投入在國內經濟的內循環復

甦。尤其是美中貿易與科技戰之後，中國大陸深刻體會技術自主的重要性，為國家投入資源的關鍵。若國內經濟復甦情況不如預期，則會減緩大外交的力度，著重在綜合國力的提升，以追求科技創新自主。

兩岸經貿回顧與展望

吳佳勳¹

摘要

本文主要針對兩岸經貿進行回顧與展望，幾個可能影響兩岸經貿的關鍵事件：如 2018 年美中貿易戰的爆發，深切衝擊全球供應鏈和兩岸經貿格局；及至 2020 年新冠肺炎疫情，又再次改寫全球經貿表現並帶來深遠影響。展望來年兩岸經貿，需關注中國大陸本身經濟表現、國際疫情發展；以及中國大陸推動雙循環戰略的效果及其影響。

關鍵詞：兩岸經貿、新冠肺炎疫情、雙循環

疫情後兩岸貿易持續熱絡

首例新型冠狀病毒肺炎（簡稱新冠肺炎，COVID-19）自 2019 年底於中國大陸武漢爆發，其後 3 月中旬疫情更於全球大規模擴散。相對於中國大陸當時內部獲得較好的控制，日、韓、美、歐等國卻相繼進入緊

¹ 現任中華經濟研究院第一（大陸經濟）研究所副研究員兼副所長。主要研究領域為國際貿易、農業經濟、中國經濟政策。

急狀態，紛紛採取嚴格的邊境管制與封城措施。

本文主要針對兩岸經貿進行回顧與展望，幾個可能影響兩岸經貿的關鍵事件：如 2018 年美中貿易戰爆發並一直持續至今，深切衝擊全球供應鏈和兩岸經貿格局；及至 2020 年的新冠肺炎疫情，又再次改寫全球經貿表現，帶來深遠影響。以下首先回顧近年以來的兩岸貿易變化，說明如後。

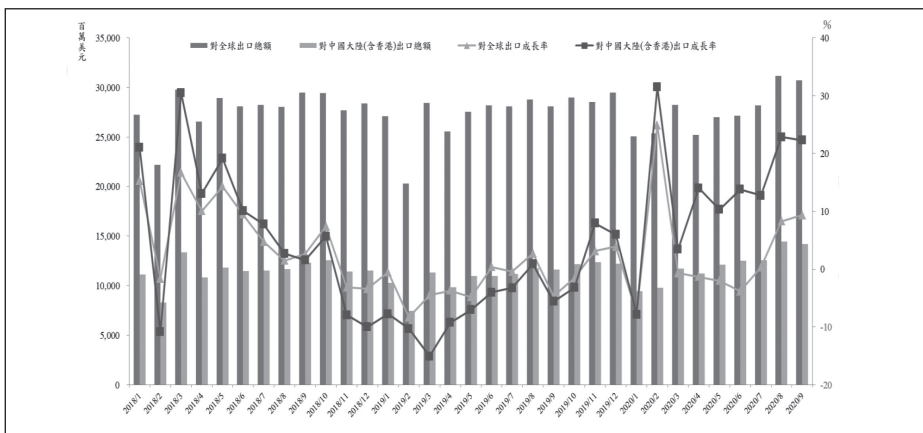
圖 1 顯示臺灣對全球及中國大陸（含香港）的出口值與成長率，柱狀圖代表的是各月出口值，折線圖則是當月的出口成長率變化。值得注意的是，在 2020 年 3 月之前，二條折線相近且幾乎呈現同方向變動，意味著我國對全球出口的成長率，以及對中國大陸（包含香港，下同）出口的成長率，呈現出同步增減趨勢。但是在 3 月之後，我國對陸的出口成長率快速提升，相對的對全球出口成長率在 3-6 月停滯下滑，而後至 8 月才開始急遽反彈回升。之所以會出現這樣的反差現象，主要是受到國際疫期高峰期落差的影响。3 月過後，由於中國大陸疫情已趨平穩，出現存貨回補及訂單追加等現象，故而拉高對我國之貿易值。相對同時期日、韓、歐、美、東協等區域疫情正值高峰，受國際間多處封城停工影響，致使我國整體對外貿易萎縮不振。

在此其中，美中貿易戰持續加徵關稅及科技戰頻仍，造成陸方基於「去美化」因素擴大對臺採購，亦是推升兩岸貿易的重要原因。尤其受美中科技戰衝擊，美國對陸進行多項科技產品出口管制，迫使跨國供應鏈分流，陸企面臨「去美化」壓力，從而增加對臺採購以因應未來缺料風險。

進口方面（見圖 2），以成長率的變化來看，我國來自全球進口成長率與自中國大陸進口成長率大致呈同方向變化，差距較大的時間也是落在 2020 年 3-7 月，原因一樣是受國際疫期高峰期落差所致。

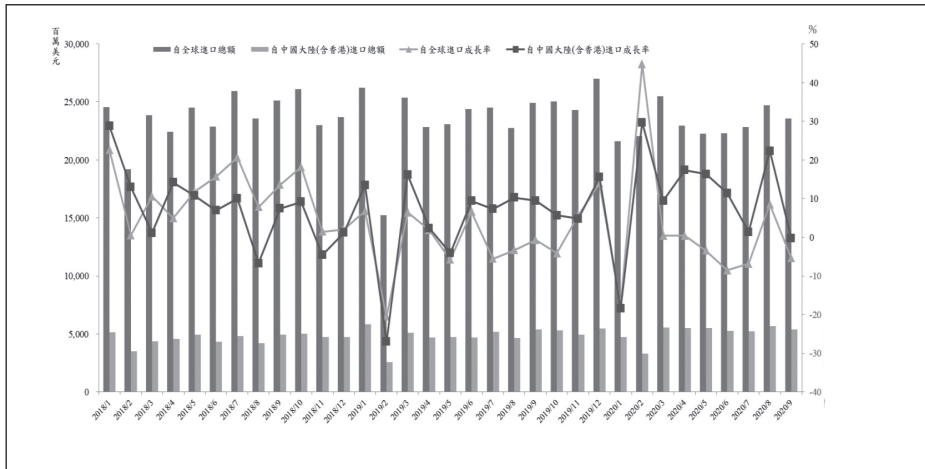
同時自 2000 年 3 月以來，我國自陸進口成長率始終高於自全球進口的成長率，主要是美中貿易戰加徵關稅與科技管制效應，迫使在陸企業紛紛外移及帶動臺商回流潮。我國製造業回臺擴增產線，搬遷生產線也帶動自陸進口中間財零組件進口需求。

在細項產品方面，我國對陸出口受美中貿易戰影響，2020 年 9 月以前我國對中國大陸出口高度集中於積體電路、記憶體零組件等單一類別，遠高於其他品項之出口。2020 年 1-9 月我國積體電路出口中國大陸之年增率達 28%，占我國對外出口總值比重達 49.66%，將近一半，成為拉開我國對陸出口貿易成長主因。（參圖 3）



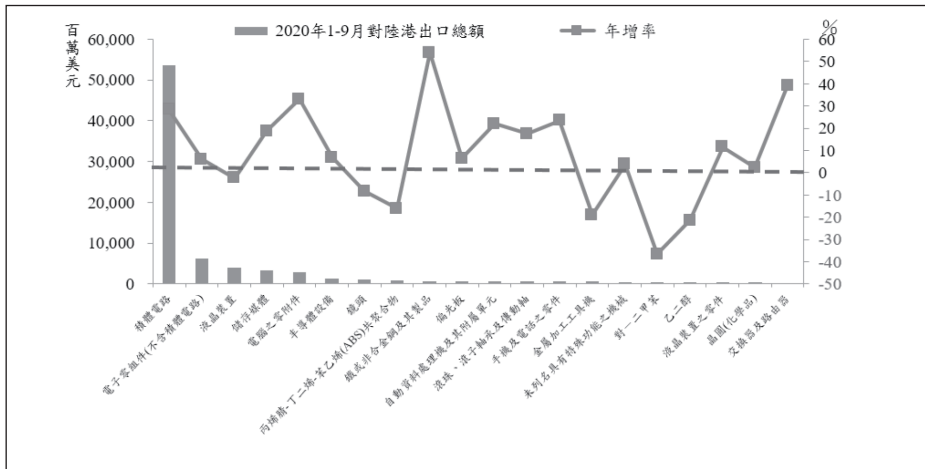
資料來源：財政部貿易統計

圖1 臺灣對全球、中國大陸（含香港）出口總額與成長率



資料來源：貿易局進出口統計

圖2 臺灣自全球、中國大陸（含香港）進口總額與成長率



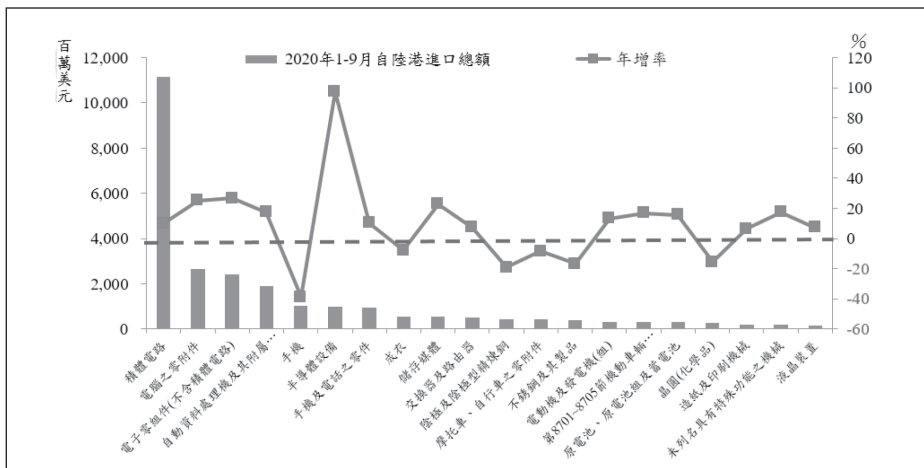
資料來源：財政部貿易統計

圖3 臺灣出口中國大陸（含香港）之貨品細分類

其中，積體電路及記憶體零組件等產品對陸出口成長之原因，主要受美國出口（華為）禁令影響，加大對臺採購提升備貨所致；同時也受中國大陸發展 5G、AI 及高階科技產品，以及疫情衍生零接觸遠距需求提升等因素帶動。

觀察出口面細項產品可知，帶動對陸出口成長品項主要以積體電路為主，然其餘多數產品如石化、機械產業對陸出口仍呈衰退，原因係受美國對陸出口管制：如台積電已表明自 2020 年 9 月 15 日後不再供貨華為，故陸方急單採購備貨，衝高短期貿易值所致。

進口方面，產品別主要集中於筆記型電腦零附件、半導體設備如檢測半導體晶片儀器、記憶體零組件等產品，2020 年 9 月以前積體電路自陸進口之年增率達 10.09%，占我國總體進口比重達 24%，將近四分之一。（參圖 4）



資料來源：財政部貿易統計。

圖4 臺灣自中國大陸（含香港）進口之貨品細分類

再由上述自陸進口成長較明顯的品項來看，多屬於中間財零組件，顯示臺商回臺擴產為現在進行式，從而帶動大量自陸進口值，反映的是廠商搬遷產線的必要過程。

上述現象顯示：美中科技戰後，陸方對我科技產品如積體電路產品具高度需求。另一方面，貿易戰推動供應鏈分流壓力下，臺商將製造產線遷移回臺，或搭配國際情勢變化搬遷供應鏈至第三地，長期有助分散海外市場／貿易地區，降低對單一市場之依賴，對於我國提升經貿自主性有所助益。

由中國大陸外貿與外資政策談兩岸經貿展望

由前文簡要回顧近年兩岸經貿變化後，我國對陸之貿易比重經 2020 年上半年短暫攀升，主要係受歐美國家的疫情仍然嚴峻之影響，只要國際疫情回穩，全球經濟逐漸復甦，則我國總體對外貿易也能快速回升，屆時對陸的貿易比重即會回落。

展望來年，影響兩岸經貿的因素仍然相當複雜。首先，需觀察中國大陸的經濟表現。2020 年美中關係緊張加上疫情衝擊，第 1 季 GDP 受疫情影響巨幅衰退 -6.8%，第 2 季 GDP 則先行回穩至 3.2%，現第 3 季 GDP 又進一步提升至 4.9%，同時第 3 季的進出口亦年增 7.5%，進出口總值都創下季度新高，似已逐漸擺脫疫情陰霾。由於我國對陸之出口深受其內需動能影響，故中國大陸經濟回穩，對後續兩岸經貿的穩健成長有所助益。

第二，需觀察國際疫情控制情況。截至目前為止，全球新冠肺炎疫情仍在持續延燒，歐洲、美加、東南亞及印度等多數國家疫情反覆升溫，部份國家始終難以完全終止封城禁令，乃至於邊境的相關管制措施也大幅影響國際經貿運作，因此若往後疫情持續升溫，則我國整體對外及兩岸經貿恐將受波及而難以提振。

第三，需觀察中國大陸重要外貿與外資政策內涵。在貿易戰疊加疫情的影響下，2020 年對中國大陸而言，是相當嚴苛且艱困的一年。貿易戰帶動的全球保護主義思潮再起，以及疫情導致全球需求下降，同時帶動各國對自主供應鏈的安全意識提升，催化跨國供應鏈的解構與再重組。為應對前述國際經濟情勢的動盪，中國大陸 2020 年以來亦推出多項政策，力求穩定其外貿與外資的信心。

例如中國大陸國務院辦公廳於 2020 年 8 月 12 日印發〈關於進一步做好穩外貿穩外資工作的意見〉提出 15 項政策措施，包括為出口商提供出口信用保險，協助解決貨品出口前訂單被取消的風險；支持地方政府提供「信保 + 擔保」融資模式；擴大對中小型外貿企業提供出口信貸投放；給予重點外資企業金融支持，再貸款、再貼現專項額度同等適用於外資企業；支持發展跨境電商平臺、促進跨境物流發展和建設海外倉；分階段增加國際客運航班數量和主要投資來源地的民航班次；對重點外資專案提供同等待遇等政策，以穩定其外貿表現及外資投資意願。

從另一個角度觀察，由於疫情衝擊全球經濟，造成外在需求不振，各國為提振經濟動能，不得不轉向更依賴內需。中國大陸也不例外，為回應其國內輿論不斷提及「世界正經歷百年未有之大變局」，中國大陸

國家主席習近平於 2020 年 8 月提出將推動「形成以國內大循環為主體，國內國際雙循環相互促進的新發展格局。」該理念現雖已普遍以「雙循環」經濟發展模式稱之，然而必須強調的是：其核心關鍵仍在於觀察中國大陸要如何「以國內大循環為主體」來實施其政策手段。

以運用外資方面來說，預期中國大陸將憑藉開放其規模總量巨大的內需市場，作為持續吸引外資挹注的重大誘因。2019 年，中國大陸社會消費品零售總額超過 41 兆人民幣，加上 14 億人口規模，中等收入群體規模持續提升，以及推動新型城鎮化政策等趨勢，都為其市場消費動能奠定厚實基礎。

承續著中國大陸打出「雙循環」做為政策主調的思維下，預期中國大陸亦將持續擴大對外開放策略，並體現在持續推動自貿試驗區政策。例如中國大陸國務院於 2020 年 9 月 21 日新推出北京、湖南、安徽自由貿易試驗區總體方案，以及浙江自由貿易試驗區擴區方案。至此，中國大陸已先後設立六批、21 個自貿試驗區。其次，持續舉辦每年 11 月籌辦的國際進口博覽會。對照上屆 2019 年吸引了全球 181 個國家、超過 3,800 家企業參與規模，2020 年受疫情影響，將增設線上展廳，其成效值得留意。此外像是「一帶一路」與對內強打「新基建」等政策，亦是中國大陸對外政策的重要關注焦點。

承上所述，展望影響兩岸經貿的相關因素，美中貿易戰和疫情的衝擊仍然持續，且將牽動全球供應鏈的解構和再重組。全球供應鏈將逐步由全球化轉向區域化和在地化。中國大陸在貿易戰壓力下正亟於建置自主供應鏈，同時疫情也促使各國更加重視供應鏈的自主和安全。因此

疫情過後，各國包括中國大陸企業，將會重新檢視供應鏈的風險管理，建置備援基地與分散市場。對中國大陸而言，尤需強化其關鍵零組件自製生產能力，以確保技術自主而不受控他國。故在中國大陸致力追求技術「自主」的政策操作下，恐掀新一波紅色供應鏈進口替代潮。影響所及，除了在陸臺商被要求融入紅色供應鏈的壓力加大外，長期下來，中國大陸擴大內需的效果也會逐漸展現，具體反映在供應鏈的在地化，對外貿的需求也會隨之減少，以上現象將促使在陸供應鏈與臺灣經貿逐漸脫離，不利臺灣的經濟發展與貿易動能。

最後，疫情也對原本傳統貿易型態帶來了新的啟發。例如就貿易的型態而言，儘管國際需求疲軟，但疫情後各國的居家封鎖措施，帶動民眾新的生活型態，儘管人員流動受到限制，但貨運航運卻持續熱絡，部份產業如 IC 產品、家電用品、手機、電腦、腳踏車、醫療保健用品等出口大幅提升，或能彌補部份傳統型勞動製造業出口不振的缺口。另外疫情後也衍生跨國貿易的新業態與新模式，諸如跨境電商貿易等方式在疫情後逆勢成長，預期遠距辦公、線上學習、網路購物、宅經濟等「零接觸經濟」商業模式興起，跨境數位貿易比例將會大幅增加，因此協助企業加速數位轉型，發展數位貿易，或將成為疫情後提振兩岸經貿的新商機。

