

# 解析中國大陸 「雙循環與新基建」戰略

文《劉孟俊、鄭至涵》

中華經濟研究院第一所所長、輔佐研究員



圖／東方IC

據大陸官方統計，2019年大陸數字經濟增加值達35.8兆人民幣，占GDP比重達36.2%，對GDP增長貢獻率達67.7%。

面對美中貿易戰及全球疫情蔓延，地緣政治環境陷入冰點的情勢下，2020年5月14日，習近平在中共中央政治局會議上首度提出「構建國內國際雙循環相互促進的新發展格局」的戰略概念。「雙循環」戰略雖是以繁榮國內經濟、暢通國內大循環為經濟成長的主要動力，但對外開放也是其重要發展要素。全球疫情爆發後，中國大陸加速推動「新型基礎設施建設」（以下簡稱為「新基建」）投資力道來提振經濟。而「新基建」也是「雙循環」戰略中科技創新發展的重要基礎。

預計「十四五」規劃（2021-2025）將以「雙循環」為主線，透過強化內部經濟循環功能，發展出一套融入國際經濟的新循環體系。其中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」，均與加強5G網路、人工智慧（AI）、工業互聯網、數據中心、雲端計算、傳統基建數位化智慧化升級等重點領域的「新基建」投資高度相關。

早先中國大陸強調的「統一市場」1.0版是指境內許多法律法規、市場管理、產業規範的措施，

都要對應 WTO 規則的要求。這一輪「雙循環」再面臨國內市場統一的要求，超越 1.0 版，更在社會保障一致化、順暢生產要素流動、提高效率降低物流成本等問題，有新的升級要求。

「雙循環」有助於產業供應鏈的重構。原先中國大陸部分地區因營運環境改變，其部分產業轉移或外溢到東南亞和中南美等地區，然透過「雙循環」戰略提升國內產業運作效率，改善經商環境，把更多產業留在國內。讓原先計畫轉移到海外（東南亞和中南美）的產業鏈，轉移到發展落後地方，落實國內產業「梯度轉移」。

「新基建」則有助於推動國內大循環，降低運行成本並提高效率，進一步擴大開放，是打通國內與發展落後地區雙循環、平衡區域成長的重要著力點。部分中國大陸發展低下地區，可藉「新基建」及其帶來的投資與產業商機作為發展契機，提升相對落後的基礎設施與營商環境，甚至能在部分領域超越先進地區。

在「雙循環」格局下，以「新基建」為基礎的數位經濟，是中國大陸經濟換道超車的秘密武器。本文主要彙整中國大陸「雙循環與新基建」戰略之政策內涵，掌控可能的產業發展動向，研判其對我國產業及台商的可能影響。

## 「雙循環與新基建」戰略的主要特色

### （一）「雙循環」戰略的特色有三

1. 「雙循環」戰略將內部需求置於經濟主體地位，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倚賴，避免因外部需求縮減和供應短缺問題，導致國內經濟停擺。
2. 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。
3. 關注重點是「新基建」：2020 年 4 月 18 日中國大陸國務院宣布「新基建」的架構核心為「迎接未來科技創新而開展的基礎建設」。「雙循環」戰略所提的「新基建」，更強調多元投資模式，吸引各種企業進入，納入無形資產，並對全球開放。

### （二）「新基建」戰略三大面向

「新基建」以科技為發展導向並結合產業發展。主要涵蓋 5G 基站建設、新能源汽車充電樁、大數據中心、AI、工業互聯網、特高壓、城際高鐵及軌道交通等七大產業領域。中國大陸國家發改委 2020 年 4 月 20 日明確「新基建」範圍有三大大面向，內容如下：

1. 信息基礎設施：以 5G、物聯網、工業互聯網、衛星互聯網等發展為主，包括 AI、雲計算、區塊鏈等新技術基礎設施；及以數據中心、智慧計算中心為主的算力基礎設施。
2. 融合基礎設施：深度應用互聯網、大數據、AI 等技術，提供傳統基建轉型升級，例如智慧交通、智慧能源等。
3. 創新基礎設施：以科學研究、技術開發、產品研製等公益性質的基建，包含重大科技、科學教育、產業技術創新等為創新基礎設施。

## 「雙循環與新基建」戰略的重要政策意圖

### （一）「雙循環」戰略意圖

中國大陸政府強調「雙循環」戰略不是要「閉關鎖國」，而是要透過「一帶一路」等對外開放政策，與全球經濟更加緊密聯繫，使中國大陸成為吸引國際商品和要素資源的巨大引力場。

其次，「雙循環」戰略帶有強化自主創新的目的。歐美國家封鎖管制高端創新科技，恐逐漸耗盡中國大陸在新興科技的後發優勢，為永續發展中方須加快自主科技創新。2020 年 8 月 4 日中國大陸國務院依「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。顯示中國大陸加速高端科技發展，提升科技競爭力的決心。

### （二）「新基建」的戰略意圖

「雙循環」戰略下，經濟轉型、科技創新與產業升級是中國大陸釋放內需，提高人民生活與收入水準的關鍵。而「新基建」能為產業轉型升級提供技術和硬體支援，加速經濟社會的數位化智慧化，引領中國大陸轉變經濟發展方式。中國大陸冀透過「新基建」短期內提升科技創新，引

導協調產業鏈發展，改善產業基礎環境，吸引外商投資，進而擴大內需，穩定經濟成長與就業。長期來說，升級產業鏈，形成新的經濟、技術和產業，增加有效供給，提升中國大陸產業和科技競爭力。

「新基建」產業領域中，5G 基站建設是引領發展的核心，更是其他領域建設的重要支撐。透過升級基礎通訊設施來帶動相關產業鏈發展。而 5G 基地台覆蓋密度高低，是有線通訊網絡和無線訊號傳輸完整順暢與否的重要關鍵。但 5G 基地台建設成本高，需 5-8 年以上時間才能達到如同 4G 的覆蓋率。

人工智慧 (AI) 是中國大陸發展關鍵技術與培植新興產業的國家戰略，影響傳統基建的智慧化進程；且 AI 競賽也是美中貿易戰驅動因素之一。「新基建」將 AI 發展區分為基礎、技術和算法、應用等三個層面，結合人工智能 10 年計劃，吸引海外人才，加速國內產業升級，要在高科技製造業占主導地位。

培育大數據中心是為滿足中國大陸快速成長的數據儲存需求，聚焦於互聯網數據中心與應用協調、車輛網路與衛星數據等大數據研發及產業發展；工業互聯網建設是要讓資訊技術與製造業融合發展，輔助企業及設備線上發展。工業互聯網雲端計算需求將是未來大數據中心的發展動力。

特高壓、新能源充電樁與城際高鐵及軌道交通等較屬傳統基建範疇，與 5G、AI、工業互聯網等融合發展，可促進能源電力的升級與轉型，帶動軌道建設、電網、裝備製造及相關零組件等行業高速發展，並間接帶動旅遊業、人才流動、民生消費等經濟發展。

## 「雙循環與新基建」戰略未來挑戰與推動難點

### (一)「雙循環」戰略的挑戰與推動難點

1. 出口轉內需存在障礙風險。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。因此，出口導向型企業難立即融入國內市場；且短時間內大量企業出口轉內銷，勢必提高內需市場競爭，不利企業有序發展。加以，高科技產業的研發成本可能因政府高度強調依靠本土市場、資金和供應鏈而墊高；技術升級進程也可能因與外部交流減弱而變得緩慢，反而阻礙中國大陸的產業升級。

2. 民眾消費能力提升幅度有限。中國大陸民眾收入差距大，「M 型結構」的消費型態，導致實際可釋放的消費潛能不如想像的大。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；且若傷害房市產業，恐導致資產泡沫，更不利國內消費和產業的正面循環。

### (二)「新基建」戰略的挑戰與推動難點

1. 產能過剩風險。「新基建」對提高中國大陸科技創新能力、增加內需及投資有正向作用，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。
2. 加劇地方競爭，導致資源配置浪費。當前中國大陸「新基建」多布局於一線城市，可能導致城市間資源過度競爭，或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



圖／東方 IC

7 月 30 日，江蘇省南通市新基建應用場景展在南通國際會議中心舉行，參觀者觀看 5G+ 全連接工廠的運用展示。

源無法合理配置。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。

3. 中小型民企發展空間有限。「新基建」屬高度資本、技術密集型產業，又被中國大陸內部輿論定調為公共財，因此，除央企與地方國企主導投資發展外，大型企業較有能力參與。中國大陸經濟學家管清友與如是金融研究院整理「新基建」七大產業鏈中約 500 家企業的參與情況，其中 10 家核心代表企業包括華為、阿里巴巴、騰訊、聯想、寧德時代、京東方等，大都是具技術研發及產業應用優勢的龍頭民營陸企。對中小民企而言，要直接投入「新基建」有其困難，但若從供應鏈上游（設備製造）或下游（軟體開發）切入，或有其發展空間，特別是參與新技術製造及各領域中技術的商業應用。

## 對我國產業及台商的可能影響與建議

2020 年以來，美中貿易戰、經濟逆全球化及全球疫情爆發，加劇中國大陸外部環境的不穩定性。習近平提出「雙循環」戰略，力求活化與擴張其國內市場，並結合「新基建」戰略加強自主科技創新，持續產業鏈升級。

然由台灣、台商角度預判，中國大陸「雙循環與新基建」戰略的長期化趨勢有可能對我產業發展造成影響，應從中避免風險或尋訪商機，分析如下：

- (一) 全球產業科技競爭與摩擦加劇，我國產業供應鏈面臨分流要求。未來在全球科技版圖中，中國大陸去美化和美國逆全球化將成趨勢。全球企業不會完全放棄中國大陸市場，但會逐步調整發展重心分散風險，催化供應鏈重整。台商多數已啟動分散生產基地與供應鏈體系的策略，未來台灣產業應將服務美、中兩方市場客戶納入其調整未來經營模式之考量。

我國政策上仍應協助疏導台商逐步降低對陸中間財與終端消費市場的過度依賴，鼓勵多元化生產基地及拓銷新市場，強化我企業在商業領域的主控權，修正兩岸經貿結構以發展良性競爭。

- (二) 中國大陸積極轉型，預判台灣產業面臨更大的競爭。當前中國大陸發展模式，如同結合美國的全球最大消費內需規模市場、韓國政府政策支持的全產業鏈發展及台灣的科技代工能量等優勢。其中，中國大陸跟著台灣建構高科技產業籌資平台，幫助產業發展代工市場，恐挑戰台灣代工王國地位。且「雙循環」戰略將加速中國大陸消費市場成長，恐掀新一波紅色供應鏈進口替代潮，因應此一變局將成台灣科技產業重要因應課題。

- (三) 台商被迫融入紅色供應鏈。中國大陸推動「雙循環與新基建」戰略，勢必加速紅色供應鏈形成，提高在陸台商被迫融入紅色供應鏈的壓力。而台商若參與「新基建」，預期將是在央企或地方國企主導下成為供應鏈一環，長期下來台商恐有失去採購權或被取代的風險；且台商追求「新基建」投資商機時，宜審慎釐清各城市的發展策略、產業結構和產業優化升級的實際需求，避免誤入各地方政府為爭取資源競相投資而導致新的產能過剩或爛尾之風險。加以，近年來陸企立訊陸續投資零件供應代工之台廠等案例，浮現「陸皮台骨」企業，此將誘發我國海外事業管理規範的調整壓力。

無疑，中國大陸啟動「雙循環與新基建」戰略，意味著其現行經濟發展模式將迎來新一波調整，並對國際產業分工路徑和全球經濟帶來根本性的變化，也將對我國產業或台商全球布局產生影響，可能加速台商供應鏈分流，或建立服務當地品牌客戶為主的供應鏈關係，有必要及早進行因應評估，確保我國在全球產業供應鏈重組的過程中仍能保有一席之地。然中國大陸仍具備龐大潛力，部分台商仍將與陸資品牌廠商合作，或融入為其供應鏈的一環。這意味著，我國企業面臨轉型升級與深度國際化的挑戰與契機，主管機關可就此協助輔導。🌀