

解讀中國大陸制定「十四五規劃」

文《張建一》

台灣經濟研究院院長

| 前言 |

中共第 19 屆中央委員會第五次全體會議（十九屆五中全會）在今年（2020 年）10 月下旬舉行，會中審議通過《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》（即「十四五規劃」）訂定未來 5 年（2021 至 2025 年）中國大陸經濟社會發展方向與目標，並將於明年（2021 年）「兩會」後形成具體的政府經濟政策，故其策略目標、主要內涵、政策方向將影響未來大陸產業經濟與社會發展。中共希望從「十四五規劃」展開新階段的經貿產業布局，啟動新一波的經濟發展動能，作為中國大陸朝向 2035 年發展願景的實踐基礎，期能在 15 年內進入世界強國之列，而可以在經濟總量方面與美國匹敵。

觀察當前中國大陸研擬「十四五規劃」所處的內外環境與形勢，大陸正面臨經濟成長趨緩，美國對中國大陸發動貿易戰、科技戰衝擊大陸科技產業發展，促使大陸產業供應鏈被迫調整和轉移；同時又遭逢疫情影響，重創全球經濟，引發供應鏈斷鏈危機，以致大陸 2020 年第 1 季經濟出現負成長、世界各國第 2 季經濟大衰退，且國際市場需求不振，中國大陸內部景氣復甦緩慢，大陸處理兩岸關係與香港治理失當，美國發動經濟戰，在國際間推動「印太戰略」和「經濟繁榮網路」圍堵中國大陸，使得現階段中國大陸正處於內外交逼、重重挑戰的形勢，而不得不在其經濟社會發展規劃方面，採取新的作為，提出加快培育 13 億人口的內需體系。

如此作為有兩個考量，一是提高內需占整體經濟的比重，以降低因美中貿易戰短期無法解決，以及因疫情減少的國際需求對其經濟的衝

擊，進而影響內部社會安定；二是爭取其科技自立自強的時間，以提高產業鏈現代化水準，提升自主科技創新能力，謀求中長期擺脫對美國科技的依賴；同時為未來 5 年乃至 15 年中國大陸的經濟社會發展謀劃藍圖。亦即推動所謂的國內國際「雙循環」策略，這也是中國大陸「十四五規劃」之基本主軸。

| 「十四五規劃」的主要內容 |

從中共十九屆五中全會閉幕後所發布的公報來看，固然其「十四五規劃」仍沿習既往，提及「十三五」時期的若干構想和目標，諸如：深化改革、轉變政府職能，推進鄉村振興、解決「三農」問題，加強精神文明建設、健全文化產業體系，擴大對外開放、推動一帶一路，改善人民生活品質、推進健康中國大陸建設，發展綠色低碳經濟、持續改善環境品質，加強國家安全體系和能力建設、維護社會穩定和人民安全等。然「十四五規劃」中，仍為因應現階段新形勢而推出許多新政策、新方向，受到各界所關注，其主要內容包括以下幾個構面：

（一）以擴大內需並發展服務業的「內循環」為重心

「十四五規劃」的重點之一在「暢通國內大循環，促進國內國際雙迴圈」，未來具體措施將會採取刺激國內需求，擴大內需市場，全面促進消費，提振服務業發展等政策。具體而言，中國大陸為因應美中貿易戰之美國關稅壁壘，以及疫情爆發以來，歐美國家需求下滑，以致大陸出口可能減少，必須以國內消費激發新一波經濟成長

動力，故透過貨幣寬鬆政策、擴大政府與民間投資、加強運用電子商務、促進服務業數位轉型、振興國內觀光旅遊業，以擴大內需加快發展現代服務業及各項新興服務業（如健康產業、文創產業、遠距學習等）；尤其要以創新科技促進農村地區的消費，強化國內經濟正向循環的發展，讓企業產品的生產、分配、流通、消費，變為依托大陸國內廣大市場，再配合既有的對外出口優勢，推進數位貿易發展，以形成國內國際「雙循環」。

（二）實現「科技自立自強」，加快建設「科技強國」

「十四五規劃」的要項之一為實現科技自立自強的發展戰略目標。正如習近平所言，中國大陸正面對前所未有的大變局，美國對大陸發動科技戰，對大陸科技產業發展造成極為負面的影響，因此大陸乃試圖以科技創新及自主研發激發新發展動能，以落實「中國製造 2025」、「中國標準 2035」以及半導體和 5G 網通等產業發展政策。未來「十四五規劃」期間，大陸將持續推出各項扶持科技產業的政策，加速新興科技研發，建立自主科技創新體系，加快半導體晶片等科技產品的進口替代，提升大陸在高階半導體材料、設備和晶片設計的自給率，擺脫關鍵核心技术受制於外國的困局。

（三）加速推動以 5G 為核心的「新基建」

未來 5 年的「十四五」期間，為中國大陸加強 5G 產業在國內發展和全球布局的關鍵階段。

事實上，為因應美國在相關產業的封鎖和抵制，疫情期間大陸已加速推出涵蓋 5G 網路、工業互聯網、人工智慧、大數據等新興技術布建與應用相關的新型基礎建設。中國大陸推動以 5G 為核心的「新基建」，將帶動長期性、大規模的投資需求，並有利於未來搭建 5G 網路的工業生產平臺，促進其製造業朝向數位化、網路化、智慧化轉型升級，以及加速 5G 新技術應用領域（如 5G 手機、車聯網、智慧城市）的發展。因此，以 5G 為核心的「新基建」將是中共內循環戰略的要項，也是必要基礎，是其「十四五規劃」的最主要重點。

（四）全力建立資通訊產業在地化自主供應鏈

中共「十四五規劃」強調其未來發展經濟的重點在實體經濟，故而必須提升產業鏈、供應鏈現代化，提升重點產業的核心競爭力，加速建設中國大陸成為科技製造強國。

這是因為在美中貿易戰、科技戰和疫情爆發後，中國大陸資通訊產業供應鏈已出現分流、外移之情形，並呈現供應鏈區域化、短鏈化之發展趨勢。因此，中共「十四五規劃」將致力為發展中國大陸成為製造業強國打下基礎，其重要關鍵即是加速建立資通訊產業的在地化自主供應鏈，配合「內循環」策略，將商品生產的供應鏈，包括原材料取得、零組件的製造生產、成品組裝及其運銷、配送、販售（消費）的整個過程均留在大陸國內。透過供應鏈在地化建構完整的「紅色供應鏈」，全力發展資通訊產業，免除或降低半導體等關鍵技術和零組件的外部依賴，進而提高大陸相關產業之競爭力，加速發展成為製造業強國。

（五）推動區域整合，打造高競爭力的城市群、都會圈

「十四五規劃」中提到，未來將「優化國土空間布局，推進區域協調發展和新型城鎮化」，此即涉及到大陸各區域內城市群整合，及大都市群、大都會圈外圍鄉村加速城鎮化的發展。

亦即未來在內循環戰略需要下，大陸將加速推動重大區域發展戰略，實現京津地區、大上海地區和粵港澳灣區以及成渝地區各自的城市群合作發展和經濟產業整合，以在北、東、南、西均形成具高度國際競爭力的大都會區。對內作為促進區域經濟成長的引擎，形成帶動大陸各區域發



圖／東方 IC

「十四五規劃」最重要的產業政策是強調科技化、數位化的「新基建」，著重 5G、物聯網、大數據、人工智慧等資通科技的布建與應用。

展的新動能，對外可以強化各都會圈與國際之鏈結，提升其全球經貿競爭力；同時也配合加速推動「城鎮化」政策及戶籍制度改革，藉以擴大都會圈產業經濟腹地，帶動各區域內二、三線城市發展，激發大都會與城鎮、城市與農村的地方經濟共榮發展之正向循環，以提高民眾所得水準和擴增中產階級人數，釋放其消費需求，形成巨大內需市場，並擴大都會圈與外圍城鎮間的城鄉聯繫所需基礎建設之工程投資，激發大陸經濟成長。

此外，在「十三五」時期「健康中國大陸」、綠色經濟等政策之相關產業，如綠能、文創、生技醫療、長照等產業，仍是「十四五規劃」中值得關注的重點產業項目。

「十四五規劃」對中國大陸經濟影響評估

在「十四五規劃」中，將推動中國大陸經濟逐步形成一個「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，其中在國內大循環方面，重點在於釋放自身的內需潛力及仰賴龐大的市場規模。也就是說，大陸希望能夠透過「十四五規劃」，將過去以出口和投資拉動經濟成長的方式，轉變成以投資和消費作為帶動經濟成長的動力。

只是，當前中國大陸居民收入差距巨大，2020年兩會時，大陸國務院總理李克強即表示，目前大陸人均收入是人民幣3萬元，但有6億人的月收入是人民幣1,000元，其中領取低保、失業保障、特困救助的一年約有6,000萬人，預計今年在疫情影響下人數還會增加。此導致大陸形成M型消費結構，若無法提升中低居民收入，將難以透過消費擴大內需帶動經濟成長。

然而，中國大陸政府意欲在「十四五規劃」中，透過新一輪城鎮化，包括擴大沿海地區城市規模、推動以中心城市帶動都市圈和城市群發展，打造新的經濟增長區，此舉雖或

能讓經濟發達地區迎來新一輪的經濟成長，但若相應制度如戶籍制度改革並未跟上，則可能進一步擴大區域差距、城鄉差距與貧富差距，進而限制內需消費潛力，制約大陸經濟成長。

再者，「十四五規劃」中更加重視安全發展。為應對美國對中國大陸的科技圍堵，以及因新冠肺炎疫情爆發後，過去長期高度依賴中國大陸市場之跨國企業正視其戰略布局，為確保供應鏈安全性與多元性，生產線的重整導致供應鏈出現「分鏈」現象。因此，「十四五規劃」強調科技自立自強，要加快推動國內自主研發體系的腳步，打造自身完整產業供應鏈，降低關鍵技術與關鍵零組件依賴國外供應的比例，以確保產業能持續發展。

然而，從數據來看，2019年，中國大陸消費、投資和出口對GDP的貢獻率分別為57.8%、31.2%和11%。雖然出口在GDP的貢獻率下降，但對於拉動大陸高新技術產業發展非常重要，在高技術產品出口中，外商獨資企業的比例達50.4%，顯見大陸仍須仰賴外資提供技術打造產業基礎。因此，在當前美國不斷擴大對中國大陸的科技制裁，甚至拉攏全球各主要國家選邊站隊的情況下，「十四五規劃」期間中國大陸政府想要提升國內產業發展、實施科技自主研發、發展完整供應鏈，恐會面臨極大挑戰。



圖／東方IC

中共第19屆五中全會於10月29日閉幕，通過「十四五規劃」與「2035遠景目標」的建議。

「十四五規劃」與兩岸關係

從目前情勢來看，美中貿易衝突短期內難以結束，且美國對中國大陸採取的圍堵政策已難以改變，美中關係難以回到原點的前提下，未來美中之間將會形成以「競爭為主、合作為輔」的全面競合新格局。

對於臺灣而言，儘管近來臺美合作關係急速升溫，但我國應在美中兩強競爭下尋找自身定位與發展空間的極大化，並極力維持臺海情勢穩定，營造有利臺灣經濟持續發展的局面，畢竟當前中國大陸為臺灣最大出口國仍是不爭的事實。

「十四五規劃」中，中國大陸將新基建作為重要的產業政策發展方向，包括 5G、人工智慧、物聯網、大數據等高科技領域，預計大陸政府亦會將臺商納入新基建的範圍內。在當前美國欲推動美、中經濟脫鉤的情況下，我國應更審慎考慮美、中、臺之間的關係，不應全然「脫中入美」，畢竟中國大陸 30 年來建立的供應鏈是相當完整，完全「去中國化」是不切實際的。

以供應鏈布局為例，在美中衝突與疫情影響下，美日等國政府已經提出要補貼本國製造企業將生產線遷回國內，但考量兩岸密切的經貿往來關係，我國雖不宜全面放棄大陸市場，但可參酌日本政府推動彈性供應鏈的做法，在持續經營中國大陸市場的同時，協助臺商建立供應鏈多軌化基地。在未來大趨勢下，我國政府應教育臺商要有習慣短鏈、適應多鏈以及避免斷鏈的思維。

其次，「十四五規劃」將大力發展半導體產業，將資源聚焦在如第三代半導體等核心零組件、關鍵基礎材料、先進基礎工藝，以及產業技術基礎等被美國圍堵的領域。對我國而言，中國大陸推動的經濟新發展格局，追求科技自主發展，臺灣需慎防大陸加大對我國高科技產業人才的挖角力度，避免我國關鍵技術流向中國大陸。

以半導體產業而言，「台積電」一直是中國大陸半導體產業挖角人才的首要目標，更有外媒揭露，大陸駭客正將觸手伸向臺灣半導體企業，竊取智慧財產權、原始碼、軟體開發套件及晶片設計等商業機密。由於兩岸許多高科技產業都處於相互競爭態勢，在大陸亟欲打造自主供應鏈與

研發體系之際，提高我國高科技人才保護與資安防範將是當務之急。

整體而言，美中競爭情勢可能成為貫穿「十四五規劃」期間的現象，是以北京政府必須要找出大陸經濟發展新的著力點，以應對外部環境變化。換言之，在國際情勢嚴峻之際，為了應對外部政治經濟環境的不穩定與不確定性，大陸的經濟政策要降低對外貿、外資的依賴，減少對外部市場和技術的依賴，且保障大陸的發展不受世界經濟和地緣政治動盪影響。

對臺灣而言，如何在美、中衝突之際，創造出我國在兩強之間的最大利益，同時避免高科技人才、關鍵技術流失以維持我國產業競爭力，將是政府要面對的重要課題。

結語

中國大陸現正遭逢改革開放以來經濟形勢最為嚴峻的時刻，其「十四五規劃」攸關未來大陸經濟社會轉型，以及東亞經濟競合發展。在「十四五規劃」的重點領域和產業項目，給予臺商發展的機會與空間，但也可能形成臺灣的挑戰；諸如中國大陸將傾力發展半導體產業、打造資通訊產業的在地化自主供應鏈，以及持續推出優厚條件吸納和挖角臺灣科技人才等，都是值得臺灣關注而宜妥為因應的課題。

無論如何，中國大陸經濟減緩已顯示其經濟結構調整、產業轉型升級面臨瓶頸，至今尚未能有效突破，當前又同時面臨美中貿易戰、科技戰衝擊下生產供應鏈外移、先進產業技術與零件取得困難，以及肺炎疫情影響而致國際訂單減少，國內消費市場萎縮之情勢，故其「十四五規劃」雖將推動內循環經濟戰略和科技自主創新研發等政策，但大陸長期累積的結構性矛盾和困境，包括債務高築危機、國企改革難題、農村貧窮困局、政策工具失利等，再加上前述各項內外挑戰難以化解，「十四五規劃」的後續經濟社會政策能否有效化解中國大陸的困局與危機，仍是有待持續觀察的課題。🌀