



圖／歐新社

3月11日，中國大陸第十三屆全國人大四次會議表決通過「十四五」規劃和2035年遠景目標綱要。

# 《十四五規劃綱要》 對兩岸經貿發展之影響

文《溫芳宜》

中華經濟研究院第一研究所副研究員

中國大陸《國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和2035年遠景目標綱要》（以下簡稱為《十四五規劃綱要》），於2021年（民國110年）3月，在中國大陸第十三屆全國人大四次會議通過，內容涵蓋創新驅動發展、現代產業體系、擴大內需市場、數位化發展、社會主義經濟體制、農業農村、新型城鎮化、區域經濟布局、文化事業及產業、綠色發展、對外開放、國民素質及民生福祉、國家安全、國防軍隊…等各項主題，為中國大陸十四五期間以及2035年的經濟社會發展，設定主要目標及遠景目標。

由於兩岸經貿往來密切，《十四五規劃綱要》之經濟與產業發展方向，將對兩岸經貿與臺商在中國大陸之投資經營造成影響。因此，本文將由

產業發展的角度出發，就《十四五規劃綱要》之重要內容進行闡述，並就其對兩岸經貿交流之影響意涵提出說明。

## 《十四五規劃綱要》對中國大陸經濟社會發展設定之主要目標

根據《十四五規劃綱要》，中國大陸對於2035年的展望，是希望國家在經濟實力、科技實力、綜合國力等三個層面大幅提升，除了經濟總量和城鄉居民人均收入躍升至新階段之外，關鍵核心技術也能實現重大突破、進入創新型國家前列。至於「十四五時期」的國家經濟社會發展，則分別在經濟發展、創新驅動、民生福祉、綠色生態、

安全保障等五大領域，針對特定項目設定主要發展指標，如下表所示。

首先，就經濟發展指標而言，中國大陸並未對「十四五」時期的國內生產總值（GDP）成長率訂定數值指標，而僅要求 GDP 成長率保持在合理

區間（李克強在全國人大政府工作報告，已提出 2021 年 GDP 成長 6% 之目標）；在此同時，全員勞動生產率成長幅度以及居民人均可支配收入成長率亦未設定數值指標，顯示在 COVID-19 疫情影響下，中國大陸政府對於未來 5 年的經濟成長要



### 「十四五」時期中國大陸經濟社會發展主要指標

指標	2020 年	2025 年	年均 / 累計
<b>經濟發展</b>			
(1) 國內生產總值（GDP）成長（%）	2.3	-	保持在合理區間，各年度視情況提出
(2) 全員勞動生產率成長（%）	2.5	-	高於 GDP 成長
(3) 常住人口城鎮化率（%）	60.6**	65	-
<b>創新驅動</b>			
(4) 全社會研發經費投入成長（%）	-	-	>7，力爭投入強度高於「十三五」時期實際
(5) 每萬人口高價值發明專利擁有量（件）	6.3	12	-
(6) 數字（數位）經濟核心產業增加值占 GDP 比重（%）	7.8	10	-
<b>民生福祉</b>			
(7) 居民人均可支配收入成長（%）	2.1	-	與 GDP 成長基本同步
(8) 城鎮調查失業率（%）	5.2	-	<5.5
(9) 勞動年齡人口平均受教育年限（年）*	10.8	11.3	-
(10) 每千人口擁有專業執業（助理）醫師數（人）	2.9	3.2	-
(11) 基本養老保險參保率（%）	91	95	-
(12) 每千人口擁有 3 歲以下嬰幼兒托位數（個）	1.8	4.5	-
(13) 人均預期壽命（歲）	77.3**	-	[1]
<b>綠色生態</b>			
(14) 單位 GDP 能源消耗降低（%）*	-	-	[13.5]
(15) 單位 GDP 二氧化碳排放降低（%）*	-	-	[18]
(16) 地級及以上城市空氣質量優良天數比率（%）*	87	87.5	-
(17) 地表水達到或好於 III 類水體比例（%）*	83.4	85	-
(18) 森林覆蓋率（%）*	23.2**	24.1	-
<b>安全保障</b>			
(19) 糧食綜合生產能力（億噸）*	-	>6.5	-
(20) 能源綜合生產能力（億噸標準煤）*	-	>46	-

註：\* 為約束性指標，其餘為預期性指標；\*\* 為 2019 年數據。

資料來源：《國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要》。

求保留彈性。

其次，與「十三五」設定之政策目標相比，中國大陸在「十四五」時期對於創新驅動指標的要求更為嚴格也更為聚焦。例如，專利擁有量的政策目標設定為「高價值」專利而非一般專利，顯示政策對於專利創新可帶來的技術及價值內涵更為重視；而數位經濟核心產業增加值占 GDP 比重於 2025 年達到 10% 的政策要求，突顯數位產業對於「十四五」時期產業發展之重要性。

再者，綠色生態指標全為約束性指標。其中，單位 GDP 二氧化碳排放以及能耗量之減少率要求達到特定水準，顯示必須避免因經濟發展而犧牲環境生態；此外，「十四五」期間對於空氣及水資源品質仍舊重視，惟指標個數較「十三五」期間減少。至於安全保障指標則為「十四五」時期的新增項目，主要聚焦於糧食安全及能源安全，同樣是約束性指標；此或因中國大陸近期在國際關係及國際貿易受阻，因而對於自身糧食及能源生產能力更為重視所致。

## 《十四五規劃綱要》與產業發展相關之政策內容

《十四五規劃綱要》與產業發展有關的政策內容，主要分布於第二篇「堅持創新驅動發展、全面塑造發展新優勢」，以及第三篇「加快發展現代產業體系、鞏固壯大實體經濟根基」。前者強調科技創新，後者則聚焦說明中國大陸製造業與服務業在「十四五」期間的發展重點；將「創新驅動發展」章節安排在「現代產業體系」章節之前，隱含科學與技術創新為追求產業發展之根基。

### 一、「創新驅動發展」強調國家科技前沿與企業技術創新

《十四五規劃綱要》第二篇一「堅持創新驅動發展、全面塑造發展新優勢」的重點內容，圍繞在「國家戰略科技」、「企業技術創新」、「人才創新」以及「科技創新體制」等四項重點，其目標在於建設中國大陸成為科技強國。

就國家創新而言，「十四五」期間，中國大陸將透過科技重點領域與地理區域之規劃布局，累積科技基礎能量。在重點領域方面，將聚焦於

與國家安全與戰略需求有關的基礎核心領域，因此針對人工智慧、量子資訊、積體電路、生命健康、腦科學、生物育種、空天科技、深地深海等，實施國家重大科技項目。在地理區域布局方面，將支持北京、上海、粵港澳大灣區形成國際科技創新中心，並將北京懷柔、上海張江、大灣區以及安徽合肥建設為綜合性國家科學中心。

就企業創新而言，雖然政策強調以企業為主體，然而文件中提到的「運用政府採購支持創新產品和服務」、「健全鼓勵國有企業研發考核制度」、「確保中央國有工業企業研發支出成長率明顯超過全國平均水準」等內容，顯示國家力量及國有企業將在企業創新的執行上中扮演重要角色。

除了國家及企業層面的創新之外，中國大陸將持續針對科技體制及人才發展機制進行改革，相關政策包括培養創新型、應用型以及技能型的人才，以及研發成果權益的分享機制等，為科技發展提供相關政策支援。

### 二、「發展現代產業體系」以製造強國為目標並以戰略性新興產業為優先

《十四五規劃綱要》第三篇一「加快發展現代產業體系、鞏固壯大實體經濟根基」，是與中國大陸產業發展最密切相關的章節，重點內容圍繞在「製造強國戰略」、「戰略性新興產業」、「服務業發展」以及「現代化基礎設施」等四項重點。

在製造強國方面，政策重點在於建構產業基礎核心能力，希望透過龍頭企業做為引領，彌補中國大陸在基礎零組件、基礎軟體、基礎材料、基礎工藝與產業技術基礎的瓶頸及缺陷。為避免產業供應鏈受到國際情勢影響而斷鏈，未來在製造業供應鏈的建構上將同時考量經濟性與安全性，一方面加強國際產業安全合作，另一方面則推動產業鏈供應鏈多元化發展。此外，中國大陸將藉由產業規模及部分領域的先發優勢，強化高鐵、電力裝備、新能源以及船舶等領域的全產業鏈競爭力。

在戰略性新興產業方面，「十四五」時期仍將以新一代信息技術、生物技術、新能源、新材料、高端裝備、新能源汽車、綠色環保以及航空航天、海洋裝備等領域作為戰略性新興產業的發展重點，並且將戰略性新興產業增加值占 GDP 之比重大目標設定為 17%。在產業現代化體系的政策內



容中，再度強調前沿產業發展的重要性，因而將類腦智能、量子資訊、基因技術、未來網絡、深海空天開發、氫能與儲能等領域定義為未來產業，希望搶占產業發展先機。

值得注意的是，中國大陸在「十四五」期間強調將強化基礎建設，對產業發展形成支撐及引領，除了第五代移動通信、物聯網、傳統基礎建設數位化改造等新型基礎建設（新基建）的應用機會之外，交通、能源、以及水利工程等，亦為中國大陸「十四五」期間重視之基礎建設，期望作為支撐產業發展或作為產業成果應用之場域。

### 三、「數位中國」強調數位產業化發展與產業數位化轉型

中國大陸「十四五」時期對於數位經濟的發展相當重視，除了以智能製造作為製造業優化升級之途徑，同時在《十四五規劃綱要》的第五篇，以專章說明中國大陸未來的數位化發展方向以及如何建設數位中國，相關內容包括關鍵數位技術的創新應用，以及推動產業數位化轉型等。政策內容並指出將以雲計算、大數據、物聯網、工業互聯網、區塊鏈、人工智能、虛擬現實與擴增實境等，作為中國大陸數位經濟的重要產業。

#### 對兩岸經貿交流之影響意涵

由《十四五規劃綱要》內容可知，中國大陸「十四五」時期的產業政策重點，環繞在「科技」以及「產業鏈」的未來發展，而此一政策走向對於兩岸經貿，特別是臺商在中國大陸投資經營的影響意涵如下：

首先，就產業重點領域而言，「十四五」時期中國大陸戰略性新興產業的範疇，與「十三五」時期重視之產業領域相差無幾。然而，中國大陸在「十四五」期間更加強調「科技前沿」或是「未來產業」的發展，希望在特定領域取得產業發展先機，此與中國大陸近幾年來強調「彎道超車」的政策方向一致，包括人工智能、量子資訊、積體電路及未來網路等，皆為中國大陸希望取得科技領先優勢之領域。我國長久以來在半導體領域具有技術優勢，然而面對中國大陸科技前沿之發展，特別是人工智能與量子資訊等新興領域的進展與應用，業者及政府皆須思索如何在現有基礎之上投入研發，以保持我國產業優勢。

其次，「十四五」時期中國大陸對於產業政策的推動更加強調產業鏈的布局調整與跨界融合。就產業鏈布局而言，中國大陸在「十三五」期間已針對半導體、機器人等領域提出「全產業鏈」的發展目標。而在《十四五規劃綱要》中，中國大陸更借重其產業規模優勢，希望提升高鐵、電力裝備、新能源以及船舶等領域的全產業鏈競爭力。此一產業鏈布局調整可能強化中國大陸本土廠商在產業供應鏈中之角色，並影響國際或臺灣企業對於中國大陸供應鏈的參與。

另外，在跨界融合方面，中國大陸過往的製造業發展成果主要呈現於商品本身，最終銷往國際市場，然而，近期對於新興產業領域的發展成果，越來越強調跨界融合，並將成果應用於中國大陸國內場域（例如：新能源汽車的發展將與能源及資通訊領域的智能聯網技術形成跨界融合，最終應用於中國大陸交通場域）。在此情況之下，中國大陸產業發展將與其國內市場之聯結更為緊密，官方也更容易或更傾向於利用國內需求促進產業發展；近期提出以新型基礎建設（新基建）促進產業升級、提升產業規模的做法即是一例。

面對中國大陸產業發展的變化趨勢，臺商應分析其在中國大陸產業鏈及跨界應用執行上可扮演之角色，同時釐清中國大陸在臺商投資布局中之定位，以及早在中國大陸產業發展變化情勢之下，進行投資規劃調整。

最後，中國大陸近期雖然因國際情勢衝擊而強化其技術自主及提升全產業鏈競爭力之決心，然而，由於其關鍵技術自主能力目前仍有不足，因此，《十四五規劃綱要》仍然強調要「更大力度吸引和利用外資，有序推進電信、互聯網、教育、文化、醫療等領域相關業務開放」，並且「支持外資加大中高端製造、高新技術、傳統製造轉型升級、現代服務等領域」，顯示中國大陸近期對於外資或臺資廠商，在高端製造業以及部分服務業領域的技術依賴仍不可少，特別是對於外資企業成立研發中心、參與國家科技計畫專案、或是指標型外資進行重大專案等，將更為重視。在此同時，中國大陸為強化自身研發能力，對於外來科技人才的招募也將持續進行甚至更為積極。我國產業能在國際市場中保有競爭優勢，主要仰賴人才與關鍵技術研發優勢，因此，臺商在中國大陸投資的同時，也必須思索如何留才及保護研發成果，以因應中國大陸對於關鍵技術及人才的吸引戰略。