

# 解析中國大陸 經濟「統籌發展和安全」

文《顏慧欣》

中經院 WTO 及 RTA 中心副執行長

## 以安全作為發展前題之政策趨勢

美中對抗及新冠肺炎疫情，各國間相互經貿依賴程度和競爭關係日漸加深，對經濟安全風險的重視程度也隨之不斷提高。尤其各國對中國大陸的不信任感日增，在美國川普政府引發與中國大陸對抗之風潮後，不僅拜登總統持續此政策思維，歐盟、澳洲、日本等國也有類似政策方向。因而針對如惡意外資併購、關鍵技術竊取等行為，進而可能影響到國家安全之商業行為規範也趨於強硬。

對中國大陸而言，因美歐近來在許多關鍵敏感領域出現俗稱「脫鉤」減少合作及互動，不但促使中國大陸關鍵技術戰略自主的腳步加速，更推升了經濟安全的重要性。2020年（民國109年）中國共產黨十九屆五中全會習近平談話指出，「安全是發展的前提，發展是安全的保障」；今年3月通過的《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》（「十四五規劃」），更具體指出「堅持經濟性和安全性相結合，補齊短板、鍛造長板，分行業做好供應鏈戰略設計和精準施策，形成…更安全可靠的產業鏈供應鏈」；同樣的2021年中共中央經濟工作會議更將「增強產業鏈供應鏈自主可控能力」作為重點任務。解讀一連串中國大陸政策定調，明確表示經濟安全與國家安全之關聯性，唯有提升產業鏈供應鏈自主可控能力，才能保障產業安全，從而確保國家整體安全。

## 自主安全可控為確保經濟安全之核心

中國大陸明確將經濟安全與國家安全結合，作為政策主軸雖是近期之舉，但早於2000年間便意識到對關鍵技術掌握不足，進而陸續開展本土

產業發展的政策，於是關鍵科技及產業本土及「自主、安全、可控」製造能力，已是中國大陸邁向製造強國的核心目的。近期代表性的自主可控國產化政策，可以「中國製造2025」及「網絡安全法」為例。

### （一）「中國製造2025」所揭示的產業領域

「中國製造2025」有「五、五、十」的推動方向，其中「十」的部分在指10個領域，包括新一代信息技術產業、高檔數控機床和機器人、航空航天裝備、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等，作為中國大陸推動「創新驅動、質量為先、綠色發展、結構優化和人才為本」的重點領域。不過「中國製造2025」引起了川普政府的高度戒心，導致後續對華為等中企實施出口管制等制裁措施，「中國製造2025」政策訴求轉趨低調，但此政策核心並未改變，因為今年「十四五」計畫內容再現其蹤。

「十四五」計畫內容列為首要順位的政策核心，自主科技創新、製造強國戰略都是重點，其特別指出量子信息、光子與微納電子、網絡通信、人工智能、生物醫藥、現代能源系統等領域、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、深地深海等領域、新發突發傳染病和生物安全風險防控、醫藥和醫療設備、關鍵元器件零部件和基礎材料、油氣勘探開發等領域關鍵核心技術等，是自主發展的戰略領域重點。

「十四五」所揭露的關鍵領域不僅有增無減，更透過「新型舉國體制」戰略推動。「新型舉國體制」是指中國大陸以國家實驗室為核心，整合學校、企業組成國家隊並進行資源配置，以加速

自主技術創新發展，強化自主可控產業供應鏈之本土能力。

## (二) 網絡安全法

中國大陸《網絡安全法》為其規範網路安全的專法，雖然世界貿易組織(WTO)會員多所質疑不符WTO義務，但《網絡安全法》依舊在2017年6月1日強勢上路，顯見中國大陸對網路管控的強化勢在必行。

《網絡安全法》適用於在中國大陸境內建設、運營、維護及使用網路的所有網路營運者，故內、外資包括臺商均一併適用。對於網路世界所使用的關鍵軟、硬體設備，《網絡安全法》也立下了「安全可靠」的指引，第16條宣示中國大陸各級政府將推廣「安全可靠」的網路產品和服務，第31條也界定了公共通信和資訊服務、能源、交通、水利、金融、公共服務、電子政務等，均為「關鍵信息基礎設施」，更是要優先推動「安全可靠」範圍。

此外，為提高網路產品和服務安全水準，原先透過2017年6月的《網路產品和服務安全審查辦法》，要求網路營運者對重要的網路產品和服務採購前，應先申報進行國安審查；但今年6月《網絡安全審查辦法》公布後取代了前述辦法，增訂了「數據資料處理者」也受規範，亦即企業即便不是「關鍵信息基礎設施」運營者，但其處理的數據資料若可影響國家安全時，預期也將納入監管範圍。一般認為此項修訂主要針對如滴滴上市、人力銀行網「Boss直聘」等，於大陸境內擁有大量個人用戶數據資料卻在美國等海外上市的中企。然不論是2017年舊法或今年新修訂的辦法，基本目的都是藉由國家安全名義，限制外國產品和服務進入中國大陸市場，以確保中國大陸國產品與服務的市場佔有度。

## | 外資開放也納入「安全」管理考量 |

除了前述產業國產化的法案外，中國大陸對於「安全」的概念也可從2021年1月18日實施的《外商投資安全審查辦法》(以下簡稱《安審辦法》)加以掌握。

《安審辦法》為中國大陸2020年上路的《外商投資法》授權制定的外商投資安全審查制度。在《安審辦法》下，未來受審查的外資投資行為不再限於「併購」中國大陸境內企業，還包括綠地(全新)投資(greenfield investment)、證券交易及其他

形式的投資行為。值得注意的，《安審辦法》所謂的「其他形式的投資方式」，內容籠統不明，只能借鏡中國大陸之前「自貿區安全審查通知」的規定來理解，未來外資透過協議控制、信託、再投資、境外交易、租賃、認購可轉換債券等之相關交易，均可能成為未來《安審辦法》的審查範圍。

又納入安全審查的領域有兩類，第一類在軍事設施和軍工設備周邊投資，另一類為外資對中國大陸企業在重要農工產品、能源、基礎設施、運輸服務、文化產品與服務、信息技術與互聯網產品與服務、金融服務等之投資、且取得實際控制權時。同樣需注意的，文化產品與服務、信息技術產品與服務、互聯網產品與服務、金融服務等項目，都是新增的安全審查領域，顯示出中國大陸即便在2020年《外商投資法》開始實施外資投資負面清單，在美國施壓下開始大幅鬆綁許多金融服務外資限制，也在「十四五」計畫強調在電信、互聯網、教育、文化、醫療領域會加大開放與吸引外資，然而中國大陸在開放之餘，實際上仍想透過《安審辦法》等方式，控管在各重點領域的外資經營。

## | 結語：臺商應高度注意動態變化的經濟安全紅線 |

中國大陸藉由安全之名整頓大陸企業及扶植本地產業鏈，加上推升國有企業的市場地位等動作，除了追求自主可控的國家安全考量外，近期習近平宣示以「共同富裕」作為建國百年發展目標，並要「擴大中等收入群體、合理調節過高收入」等發展，反映出中國大陸為了統籌經濟發展與安全考量而運用的工具、力道及涵蓋面向越來越多元且有加速之感；雖然臺商及外資目前並非主要對象，但歐美政府已紛紛警告投資人密切注意其變化。

現階段無法就此定論中國大陸近期作為有反資本主義、關市場走回頭路的意圖，但中國大陸為了處理國內問題，推進新的計畫經濟階段及提升其治理權威的隱藏目的下，臺商需保持高度敏感，提高經營風險意識，預為因應。🌀