

從大陸**十三五**規劃

看**兩岸經貿**交流與合作

文／魏 艾

今（2016）年3月中共十二屆全國人大四次會議審查通過的「十三五」（2016～2020年）規劃綱要，是以堅持全面建成小康社會、全面深化改革、堅持發展為第一要務，並以提高發展質量和效益為中心，配合供給側結構性改革為主的宏觀經濟調控政策，期能藉擴大有效供給，滿足有效需求，加快形成引領大陸經濟發展新常態的體制機制和發展方式，以為大陸社會經濟的永續發展奠定堅實的基礎。根據規劃綱要，今後五年大陸社會經濟發展的主要目標是經濟保持中高速增長。具體政策和工作方向上，則強調創新趨動發展、實施製造強國戰略、推進新型城鎮化及構建全方位開放新格局等，這些發展目標和策略是今後大陸社會經濟政策的主軸。中國大陸經濟作為全球第二大經濟體，其經濟發展策略的調整對世界各國經濟自然產生相當的衝擊，由於兩岸間緊密的經貿關係，台商在大陸的投資和經貿經營自然將受到重大的影響。除此之外，在「十三五」規劃中，大陸更明確列出促進兩岸經濟融合發展、推動兩岸產業優勢互補，以及和推進海峽西岸經濟區兩岸經濟合作平台等當前對台經貿政策，這將對兩岸經貿交流與合作產生相當的影響。

一、「十三五」發展目標的內外經貿環境

改革開放政策的推展，固然為中國大陸帶來經濟

的快速增長，但是大陸社會經濟也面臨一系列突出的矛盾和挑戰。從國際環境來看，美國經濟增速不穩，歐洲經濟陷入困局，日本經濟仍然停滯，新興市場國家經濟波動不止，世界經濟復甦依然難以預期，中國大陸的出口依然存在諸多不確定的因素。在大陸內在環境方面，投資持續不振，消費下滑，企業經營成本上升、融資成本居高不下，國內產能過剩，財政金融存在潛在風險，而2013年以來，房地產銷售面積與銷售額增長速度回落。此外，銀行貸款不良率上升，製造業利潤不高，進一步影響大陸財政收入的增長等，這些都會給大陸的經濟增長帶來不利的影響。

在這些內外社會經濟因素的衝擊下，近年來大陸經濟增長率不斷下滑，並已由2002～2011年超過9%以上的增長率，逐年下滑至2012年的7.8%、2013年的7.7%、2014年的7.4%和2015年的6.9%。儘管大陸認為經濟增長速度仍處於「合理的空間」，但是如何在「穩增長」、「調結構」、「促改革」、「惠民生」等長短期經濟增長目標尋求均衡發展策略，成為內部熱烈討論重要議題。

2013年「兩會」之後，李克強就任大陸國務院總理，提出宏觀調控的三個重要政策支柱，亦即不採取刺激措施、去金融槓桿和結構性改革，同時不斷強調「改革是最大紅利」、「堅持市場化改革取向」。2013年11月中共18屆「三中全會」所通過的

《決定》，以及2015年10月18屆「五中全會」審議通過「十三五」規劃建議，均揭示全面深化改革的總目標，是要完善和發展中國特色社會主義制度，推進國家治理體系和治理能力現代化，而深化改革的重點是經濟體制改革，核心問題是處理好政府與市場的關係，使市場在資源配置中起決定性作用和更好發揮政府作用。

這些「市場化、自由化」的全面深化改革精神，均具體反映於「十三五」規劃綱要中，因此堅持和完善基本經濟制度、優化產業體系、推進區域協調發展、加快改善生態環境，加強和創新社會治理等都成為「十三五」規劃的重要發展目標。

二、中高速增長的宏觀調控政策走向

大陸「十三五」規劃綱要最主要特點，便是到2020年大陸國內生產總值（GDP）和城鄉居民人均收入比2010年翻一番。這期間，大陸年均GDP增長率將保持在6.5%以上的中高速增長速度。

近年來在大陸經濟增長不斷下滑的「新常態」下，「十三五」規劃時期大陸經濟增長規劃目標為何一直存在著爭議，而如何培育大陸經濟新的增長點和動源，更是普遍關注的焦點。

繼2014年年底中共「中央經濟工作會議」提出大陸經濟「新常態」的概念，2015年年底的「中央經濟工作會議」強調2016年及今後一個時期，須在適度擴大總需求的同時，著力加強供給側結構性改革。此一宏觀調控政策的提出，主要是大陸體認此一輪經濟下滑壓力加大的原因並非周期性，而是結構性，應當透過供給側改革重塑經濟發展動力。會

議同時明確提出2016年大陸經濟五大任務為「去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板（改善薄弱環節）」。至於具體措施則是透過淘汰落後產能、企業兼併重組、加快農民工市民化，擴大有效需求，穩定房地產市場。

事實上，在2015年10月「十三五」規劃《建議》和今（2016）年3月通過的「十三五」規劃綱要，有關「全面建成小康社會的目標要求」中，經濟保持中高速增長並未列出具體的經濟增長目標。至於6.5%以上的增長目標，則是近年來大陸內部相關的討論認為，「十三五」時期經濟年均增長設定在6.5%的中高速增長，有利於改善民生，讓人民群眾更加切實感受到全面建成小康社會的成果，並為產業結構的調整預留一定的時間和空間。

大陸方面認為，設定6.5%增長目標的實現有一定的基礎，主要在於：第一，到「十三五」末期大陸城鎮化率將達到60%左右，人口城鎮化率達到45%~50%之間，潛在的消費需求將得到相當的釋放。第二，全面深化改革政策的推展，特別是在政府結構改革、要素市場改革、國企和壟斷性行業等方面的改革獲得進展，大陸經濟將煥發出新的活力。第三，新興產業（新能源汽車、生物科技、綠色低碳、高端裝備與材料……等）和戰略性產業（信息網絡、生命科學、核技術等領域），將成為大陸經濟新的增長點。第四，隨著開放型經濟新體制的構建，特別是隨著「一帶一路」建設的實施，自貿區的順利推展、跨國設施聯通、貿易投資便利化、多邊金融合作加快推進，



這些舉措將為經濟增長提供新的動源。

三、對外開放新體制的發展及其影響

為因應1990年代中期以來區域經濟合作組織和自由貿易區協議的快速發展、服務貿易在世界貿易扮演更重要角色，以及高規格、高標準成為國際貿易的主要規範等發展趨勢，近年來大陸已積極調整其對外經貿發展策略，並在2013年11月18屆「三中全會」審議通過的《決定》，提出構建開放型經濟新體制，其主要政策和措施包括：加強服務貿易發展；建立上海自由貿易試驗區，為全面深化改革和擴大開放探索新途徑，積累新經驗，並在推進現有試點基礎上，選擇若干具備條件地方發展自由貿易園（港）區；積極推動自由貿易區戰略，強調堅持世界貿易體制規則；全方位推進區域經濟合作，建立開發性金融機構，加快同周邊國家和區域基礎設施互聯互通建設、推進絲綢之路經濟帶、海上絲綢之路建設，形成全方位開放新格局。

此一對外經貿發展策略亦充份反映在「十三五」規劃的內涵中。「十三五」規劃綱要揭示要完善對外開放戰略布局，全面推進雙向開放，促進國內國際要素有序流動、資源高效配置、市場深度融合、加快培育國際競爭優勢。在具體政策上，則要求推進國

際產能和裝備製造合作、加快對外貿易優化升級、提升利用外資和對外投資水平、擴大金融業雙向開放、推進「一帶一路」建設。此外，值得注意的是，在「十三五」期間，大陸將積極參與全球治理，推動國際經濟治理體系改革完善，積極引導全球經濟議程，維護和加強多邊貿易體制，促進國際經濟秩序朝著平等公正、合作共贏的方向發展，共同應對全球性挑戰。

大陸推動構建開放型經濟新體制已獲得初步成效，包括設置自由貿易試驗區、金磚國家新開發銀行、亞投行和「一帶一路」的發展策略，表面上除了福建自貿區具有濃厚的對台戰略意涵外，基本上此一發展策略有大陸本身的內外在環境考量，甚至有其爭取國際經貿話語權的深切構思，其未來的發展及所可能帶來世界經貿格局的轉變和影響，值得密切加以關注。



表1 「十一五」至「十三五」規劃大陸對台政策方向比較

「十一五」規劃	「十二五」規劃	「十三五」規劃
台灣是中華人民共和國不可分割的神聖領土。推進兩岸關係發展和祖國統一大業，擴大海峽兩岸經濟、文化、科技、教育交流與人員往來，維護台灣同胞的正當權益，推動全面、直接、雙向「三通」，促進建立穩定的兩岸經濟合作機制，促進兩岸關係發展，維護台海和平穩定。	堅持「和平統一、一國兩制」方針和現階段發展兩岸關係，推進祖國和平統一進程八項主張。全面貫徹推動兩岸關係和平發展重要思想和六點意見，牢牢把握兩岸關係和平發展主題，反對和遏制「台獨」分裂活動，鞏固兩岸關係發展的政治、經濟、文化基礎，全面深化兩岸經濟合作，努力加強兩岸文化、教育、旅遊等領域交流，積極擴大兩岸各界往來，持續推進兩岸交往機制化進程、構建兩岸關係和平發展框架。 一、建立健全兩岸經濟合作機制 ●積極落實兩岸經濟合作框架協議和兩岸其他協議，推進貨物貿易、服務貿易、投資和經濟合作的後續協商。 ●促進兩岸貨物和服務貿易進一步自由化，逐步建立公平、透明、便利的投資及其保障機制，建立健全具有兩岸特色的經濟合作機制。 二、全面深化兩岸經濟合作 ●擴大兩岸貿易，促進雙向投資，加強新興產業和金融等現代服務業合作，推動建立兩岸貨幣清算機制。 ●明確兩岸產業合作佈局和重點領域，開展雙方重大項目合作。 ●推進兩岸中小企業合作，提升中小企業競爭力。 ●加強兩岸在知識產權保護、貿易促進及貿易便利化、海關、電子商務等方面的合作。 ●積極支持大陸台資企業轉型升級。依法保護台灣同胞正當權益。 三、支持海峽西岸經濟區建設 ●充分發揮海峽西岸經濟區在推展兩岸交流合作中的先行先試作用，努力構築兩岸交流合作的前沿平台，建設兩岸經貿合作的緊密區域、兩岸文化交流的重要基地和兩岸直接往來的綜合樞紐。 ●發揮福建對台交流的獨特優勢，提升台商投資區功能，促進產業深度對接，加快平潭綜合實驗區開放開發，推進廈門兩岸區域性金融服務中心建設。 ●支持其他台商投資相對集中地區經濟發展。	堅持「九二共識」和一個中國原則，堅決反對「台獨」。在堅持原則立場基礎上，以互利共贏方式深化兩岸經濟合作，擴大兩岸合作領域，增進兩岸同胞福祉，鞏固和推進兩岸關係和平發展。 一、促進兩岸經濟融合發展 ●加強兩岸宏觀政策交流，拓展經濟合作空間和共同利益。 ●推動兩岸產業優勢互補、融合發展，鼓勵兩岸企業相互持股、合作創新、共創品牌、共拓市場。 ●深化兩岸金融合作，支持兩岸資本市場開展多層次合作。 ●推動兩岸貿易投資擴大規模、提升層次。 ●擴大對台灣服務業開放，加強兩岸在農漁業、中小企業、電子商務等領域合作。 ●推進海峽西岸經濟區、中國（福建）自由貿易試驗區建設，打造台商投資區、平潭綜合實驗區、福州新區、昆山深化兩岸產業合作試驗區等對台合作平台，深化廈門對台合作支點建設。 ●鼓勵長三角、珠三角、環渤海等台資企業聚集區發揮優勢，支持台資企業轉型升級，引導向中西部地區梯度轉移。 二、加強兩岸人文社會交流 ●擴大兩岸人民往來，完善台灣同胞待遇政策，為台灣居民在大陸工作、學習、生活提供更多便利。 ●加強兩岸文化交流合作，共同弘揚中華文化，增進兩岸同胞文化、民族認同。 ●深化兩岸教育交流合作，擴大兩岸高校學歷互認範圍，推進閩台職業教育交流合作試驗區建設。 ●鼓勵兩岸聯合開展科技研發合作、深化兩岸學術交流。 ●加強兩岸基層和青少年交流，讓更多台灣普通民眾、青少年和中小企業在交流合作中受益。

資料來源：整理自「十一五」規劃綱要、「十二五」規劃綱要和「十三五」規劃綱要。

綠色環保的低碳能源革命，也是大陸「十三五」規劃的核心。圖為山東煙台的工作人員在光伏電站安裝太陽能電池板。



©法新社

幅緩和，「十一五」規劃、「十二五」規劃與「十三五」規劃，大陸有關對台政策便呈現截然不同的政策內涵。

四、兩岸經貿交流與合作的方向及限制

為因應經濟增長下滑所可能引發的社會經濟問題，「十三五」期間大陸將實施「供給側結構性改革」的宏觀調控政策，透過鼓勵企業創新和結構升級、降低企業稅費負擔等方式，激發勞動力、資本、資源、結構變動以及技術創新和資源創新等影響經濟增長的六大要素，促進經濟供給能力的提升，推動經濟長期可持續發展。此外，城鎮化率的提高、生態環境的改善、扶貧脫貧政策的推進、民生社會保障體系的完善，以及公共建設投注的增加等，都將為近年來面臨大陸投資和經營環境急遽轉變亟需轉型升級的台資企業帶來發展的契機。

與此同時，「十三五」期間，「創新」已成為大陸經濟和產業發展的重要驅動力量，目前大陸已提出包括高端通用芯片、集成電路裝備、寬頻移動通信、高檔數控機床、核電站、新藥創製等關鍵核心技術在內的16個國家科技重大專項，將形成若干戰略性技術和戰略性產品，培育新興產業，再加上原有的戰略性新興產業，將成為大陸產業結構調整的重點和經濟的新增長點，並將為兩岸產業合作提供新的平台。

然而，兩岸經貿交流與合作深受兩岸政治關係的嚴重影響。由於2008年以來兩岸政治緊張關係的大

在「十一五」（2006～2010年）規劃期間，由於兩岸間政治立場的堅持，以致大陸在對台政策上僅表達出政治性宣誓的用詞，強調「維護台灣同胞的正當權益，推動全面、直接、雙向「三通」，促進兩岸關係發展，維護台海和平穩定」（見表1）。但是，2008年5月以來，兩岸兩會恢復協商，並簽定多項協議和共識，尤其是兩岸經濟合作架構協議（ECFA）的簽定，更使兩岸關係邁向經貿關係制度化的方向發展，為兩岸和平發展奠定了應有的法律基礎，以致「十二五」（2011～2015年）規劃和「十三五」（2016～2020年）規劃綱要便明確表明現階段大陸以經貿為主的對台政策方向（見表1）。

以「十三五」規劃為例，大陸便提出加強兩岸宏觀政策交流，推動兩岸產業優勢互補，深化兩岸金融合作，擴大對台灣服務業開放，加強兩岸在農漁業、中小企業、電子商務等領域的合作，以及推進海峽西岸經濟區的產業合作平台等對台經貿政策。惟時值台灣政局再次政黨輪替，兩岸政治關係又陷入不確定的僵局，這些經濟、金融和產業交流與合作是否能順利推展，是否將受到政治因素的嚴重限制，這是國人普遍關切的嚴肅課題。🌐

（本文作者為政治大學兩岸政經研究中心主任）