

中國大陸經濟發展策略、趨勢與挑戰

Mainland China's Economic Development Strategies, Trends,
and Challenges

李志強 (Li, Chi-keung)

淡江大學中國大陸研究所副教授兼所長

摘要

2008 年全球金融海嘯後，外有全球經濟疲弱，內有勞動力優勢漸失，同時快速經濟成長造成的各種不平衡問題逐一出現。中共 18 大以來，大陸加快了經濟轉型，一方面漸漸往提振內需消費以及服務業方面發展，要從世界工廠市場蛻變為世界市場，另一方面積極淘汰落後產能、持續培養上游零組件產業，且重視環保、所得分配等民眾關注的社會民生項目，並設立自貿區、亞投行和倡議「一帶一路」推動對外貿易與投資。預料 19 大後大陸的政策趨勢仍將依循 18 大以來的主軸，除了防範系統性金融危機的發生、追求高品質成長以外，對內以供給側改革和「中國製造 2025」來提升產業競爭力，強化其製造大國的地位，對外則藉「一帶一路」將過剩產能輸出來拓展外部市場。隨著大陸成長速度的放緩，過去藉發展紓緩問題的模式備受考驗，金融風險上升、外資流入趨緩、國進民退、所得差距擴大等各種經濟挑戰即將一一浮現。

關鍵詞：大陸經濟、19 大、經濟轉型、供給側改革、一帶一路

壹、前言

經過三十年的快速成長，在 2008 年全球金融海嘯前，大陸的資源稟賦和資源價格就慢慢開始發生變化，逐漸失去勞動力便宜且豐沛的比較利益，金融海嘯發生後，國際經濟環境大幅惡化，使得大陸以往依賴廉價出口的發展模式遇到巨大挑戰，與其同時，人力資源提升以及資本充裕提供了大陸經濟轉型的條件。¹ 因此十二五規劃的經濟發展方向已從外銷轉為內需，包括增加基本建設投資、刺激消費、發展服務業和製造業上游等，18 大後習近平進一步確立了這樣的改革進程。面臨中等收入陷阱的瓶頸，2017 年 10 月召開的中共 19 大，詳細的描繪出未來五年的發展藍圖。本文先討論 18 大以來大陸經濟的發展策略，然後探討 19 大以後的政策趨勢，最後再分析未來大陸經濟面臨的各項挑戰。

貳、18 大以來大陸的經濟策略

改革以來，大陸經濟一直要保持高速成長，以提供龐大就業機會，解決勞動力的過剩，但高成長背後帶來的資源損耗、環境污染、所得不均等各種不平衡問題越來越嚴重，而且投資率偏高、國外需求疲軟、人口紅利消退、低成本優勢不再等也阻礙大陸經濟的持續成長。² 2008 年金融海嘯重創的全球經濟，在 2010 年曾因各國短期的財政或貨幣政策大幅反彈，大陸經濟成長率也在四兆元人民幣內需方案刺激下回到兩位數的 10.4%，但之後卻無以為繼，GDP 成長率至 2012 年降至 7.8%。面對國際市場上的歐債問題與美國復甦緩慢，大陸出口成長持續滑落，「穩增長」成為習近平主政後的首要任務，從 2013 年至 2017 年，大陸 GDP 成長率呈現下滑趨勢，但仍維持中高速的成長（見表 1）。尤其是「穩中求進」被強調為長期經濟工作的重要原則，2014 年中央經濟工作會議上對「穩中求進」

¹ 李志強，「兩岸產業互動的轉變：從分工到競爭」，發表於變遷與動力：現階段中國大陸的挑戰研討會（臺北：國家圖書館，2017 年 9 月 29 日），頁 3-18。

² 李志強，「大陸經濟發展、問題與挑戰—兼論『十二五規劃』與『三中全會決定』」，陳德昇主編，中共「18 大」菁英甄補與治理挑戰（臺北：三民，2015 年），頁 161-192。

做過比較詳細的解釋，「穩」就是要穩住經濟情勢，主要經濟指標如經濟成長率、就業率、物價上漲率等沒有出現大波動，金融領域不會有系統性風險。「進」指的是要持續推動經濟結構轉型和深化改革開放。除了加快進行經濟轉型，以減少外部市場引起的衝擊之外，也要弱化唯 GDP 論的思維，強化環境衛生、社會公平等無法計入 GDP 的國家發展重要指標，因此 18 大以來習近平的經濟策略主要包括：

表 1 2010 年後大陸 GDP 與出口成長率

年度	GDP 成長率 (%)	出口成長率 (%)
2010	10.4	31.3
2011	9.2	20.3
2012	7.8	8.0
2013	7.8	7.8
2014	7.3	6.1
2015	6.9	-1.9
2016	6.7	-7.7
2017	6.9	7.9

資料來源：「中國統計年鑑」，《國家統計局網站》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjs/>。「進出口統計快報」，《大陸商務部網站》，<http://zhs.mofcom.gov.cn/tongji.shtml>。

一、從出口與投資帶動轉向消費帶動

由於內外環境的轉變，從十二五規劃開始，大陸經濟政策的主調是「加快轉變經濟發展方式」，即要從過去一直依靠出口、仰賴投資的成長模式，轉變為以內部消費帶動的方式，提高消費占 GDP 的比重，在先進國家這項比率都在 60%-70% 之間，2013 年大陸消費比重只有 36.81% 左右（見表 2），至少有 20 多個百分比點以上的上升空間。2013 年至 2017 年間，最終消費支出對經濟成長的年均貢獻率為 56.2%，高於資本形成總額的年均貢獻率 43.8%，而貨物和服務淨出口的年平均貢獻率幾乎為 0，2017 年最終消費支出貢獻率比 2012 年高出了 3.9 個百分點。³

³ 「2017 中國經濟年度成績單：消費拉動開啟新引擎」（2018 年 1 月 22 日），2018 年 2 月 25 日瀏覽，《央視網新聞》，<http://news.cctv.com/2018/01/22/ARTIECtbiaBjnInMpbesSCL1180122.shtml>。

表 2 大陸居民消費占 GDP 比重

年度	居民消費率
2010	35.56
2011	36.32
2012	36.70
2013	36.81
2014	37.48
2015	38.05
2016	39.35

資料來源：「中國統計年鑑」，《國家統計局網站》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>。

二、從製造業帶動轉向服務業帶動

除了製造業外，轉變以內需為成長驅動力就必須要從擴大服務業著手，服務業是勞動密集型的產業，可紓緩出口部門衰退所形成的失業衝擊。一直以來，服務業占三級產業比重過低是大陸長期的經濟結構問題，2000年後服務業占GDP比重一直在40%左右，與許多國家70%的水準有很大差距。由於開發中國家服務業的發展初期都以內部市場為基礎，例如教育、醫療、金融、文化等都屬於內需型產業，只是內部所得不高或政府管制等因素而投資不足，隨著大陸人均所得的增加，對服務品的需求會越來越大，大陸市場規模越來越膨脹，內資也有餘力投資在服務相關產業。大陸自2013年起服務業就超越了製造業成為三級產業之首，占GDP比重為46.7%，2016年已上升至51.6%，2017年服務業對經濟成長貢獻率為58.8%。⁴

⁴ 「中國經濟年度成績單：結構優化邁向中高端」，(2018年1月21日)，2018年2月25日瀏覽，《人民網》，http://www.gov.cn/shuju/2018-01/21/content_5258914.htm。

表 3 大陸三級產業占 GDP 比重

年度	第一產業	第二產業	第三產業
2010	9.5	46.4	44.1
2011	9.4	46.4	44.2
2012	9.4	45.3	45.3
2013	9.3	44.0	46.7
2014	9.1	43.1	47.8
2015	8.8	40.9	50.2
2016	8.6	39.9	51.6

資料來源：「中國統計年鑑」，《國家統計局網站》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>。

三、推動城鎮化改善城鄉和區域發展不均

由於出口持續不振，城鎮化是大陸轉變成長方式的重點之一。2014 年 3 月國務院公布了《國家新型城鎮化規劃(2014 - 2020 年)》。推展農村城鎮化可以聚集人口，提升對各種城市設施和服務，引發對道路、住宅、教育、醫療等的龐大需求，發揮各行業規模經濟的效益，同時也可以消化四兆元人民幣內需政策下增加的鋼鐵、水泥、玻璃等傳統行業的過剩產能，更可以改善城鄉和區域發展不均的問題。2012 年大陸的城鎮化比例為 52.57%，⁵ 至 2017 年已上升至 58.52%。⁶

四、以供給側改革淘汰過剩產能

除了發展新產業外，淘汰過剩產能也是習近平經濟政策的重要目標。2015 年 11 月，習近平主持中央財經領導小組第 11 次會議時首次表示：「在適度擴大總需求的同時，著力加強供給側結構性改革，著力提高供給體系質量和效率。」⁷ 此政策框架下有五大目標，包括削減（工業）過剩產

⁵ 「我國城鎮化率達 52.57%」(2013 年 7 月 6 日)，2018 年 2 月 26 日瀏覽，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/n/2013/0706/c1001-22099856.html>。

⁶ 「中國城鎮化率升至 58.52%」(2018 年 2 月 5 日)，2018 年 2 月 26 日瀏覽，《人民網》，<https://kknews.cc/agriculture/86mvqan.html>。

⁷ 「著力加強供給側結構性改革」(2016 年 1 月 14 日)，2018 年 2 月 26 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/2016-01/14/c_1117776578.htm。

能、去（房地產）庫存、（企業）去槓桿、降低企業成本和「補短板」。供給側改革之所以重要，主要是目前大陸處在產能嚴重過剩的狀態，一方面是金融海嘯爆發後，國際消費力度減弱，大陸已無法像以前以出口消耗許多行業的過剩產能。另一方面，大陸本身的供給體系也發展落後，總體上是中低階產品過剩，高階產品供給不足。煤炭、鋼鐵、水泥、玻璃、石化、石油、鐵礦石、有色金屬等行業普遍特徵是產品品質不佳，不能滿足需求導致滯銷，因此供給側改革的第一大目標就是要讓過剩產能退出市場。

五、發展上游零組件建立紅色供應鏈

大陸過去拉動經濟成長的傳統因素如工資低廉等正在消退，勞動力數量自 2012 後就開始減少，至 2017 年共減少 2,343 萬人（見表 4）。⁸ 當生產成本上升後，過去具有競爭優勢的勞力密集產業將面臨困境，此時必須要有新的產業取而代之帶動經濟成長。2013 年大陸製造業產值高達 2.74 兆美元，約占全球 20% 左右，但因製造業的自主創新能力依然不足、關鍵核心技術受制於外資、缺乏國際品牌、產品品質水準不高等因素，處於「大而不強」的地位。大陸必須發展高附加價值產業，尤其是鼓勵資通信企業往上游零組件發展，並逐漸替代傳統產業成為主導行業。例如 2014 年推出《國家積體電路產業發展推進綱要》，設立 1,200 億元人民幣的國家產業投資基金，扶持半導體產業的發展。由於政策上的支持，大陸本土品牌商也逐漸發展上游零組件，例如華為旗下供應晶片的海思半導體，TCL 生產面板的華星光電等。這種進口替代政策如果成功，就可以在出口成長停滯下帶動 GDP 成長。

⁸ 其中 2017 年就減少了 547 萬人，見「2017 年中國生了多少小孩？最新資料暴露一個嚴峻現實」（2018 年 1 月 19 日），2018 年 2 月 25 日瀏覽，《新浪新聞》，<http://news.sina.com.tw/article/20180119/25487686.html>。

表 4 大陸勞動力減少數量

年度	勞動力減少數量(萬人)
2012	345
2013	244
2014	371
2015	487
2016	349
2017	547
累計	2343

資料來源：「國家數據」，《大陸國家統計局網站》，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

六、以雙創和「中國製造 2025」促進產業轉型

為加快製造業的結構調整和維持競爭優勢，並從製造業大國轉變為製造業強國。2015 年大陸國務院要把「大眾創業、萬眾創新」(雙創)打造成推動經濟成長的新引擎，指出大陸消費者的需求已經變得多元化，製造業必須要走客製化和個性化的方向，透過網際網路迅速掌握客戶的需求，並按照客戶需求來提供產品，所以未來要依靠物聯網、大數據、雲端計算等新一波的資訊技術，向數位化、智慧化方向發展，促進不同領域的融合發展，以催生更多新產業、新業態、新模式，和更加符合市場需要的新產品和新服務品，與過往強調標準化和大批量生產迥然不同的型態。

此外，大陸計劃在 2049 年建政 100 周年前分三個階段來強化製造業競爭力，「中國製造 2025」是第一階段的十年行動綱領，目標與德國 2013 年推出的「工業 4.0」計畫目標相近，強調要深入整合資訊科技與先進的製造技術，帶動新一波工業的發展，尤其著重在「智慧製造」，利用資訊技術創造提高生產效率的生產方式。

七、持續調漲最低工資改善所得分配

改革以來，大陸經濟發展成果雖然壯大了整體財富，但勞動收入占 GDP 比重即不斷下降，尤其是農民工薪資偏低的問題一直嚴重，貧富差距也日漸擴大，不但影響到社會穩定，也不利於提振消費。因此，改善所

得分配成為習近平首次任期的當務之急。即使經濟成長趨緩，最低工資從2013年開始平均漲幅都在兩位數（見表5），高於每年GDP成長率。18大以來，超過6,500萬人脫貧，貧困發生率從10.2%下降到4%以下。在擴大中收入群數量的效果尤其明顯，2013年中等收入者比重約為24.03%，2016年已上升至34.79%，預計到2020年將上升至45.01%。⁹

表5 大陸最低工資平均漲幅與上調省份數

年度	平均漲幅 (%)	上調省份 (個)
2010	22.8	30
2011	22.0	25
2012	20.2	25
2013	17.0	27
2014	14.1	19
2015	14.0	28
2016	10.7	9
2017	11.0	20

資料來源：「中國統計年鑑」，《國家統計局網站》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>。

八、加強環境保護保障生活品質

大陸過去低成本優勢的其中一個來源是把環境污染的成本轉嫁給社會而非由企業自行承擔，成本的外部化導致了企業過度生產，對河流、土壤、空氣等自然資源的品質造成嚴重破壞，甚至威脅到人民的健康與生存。2015年大陸環保部發布《新常態下環境保護對經濟的影響分析報告》，指出在「十一五」規劃期間（2006至2010年），每年環境被破壞所導致的損失高達GDP的6%，世界銀行在2007年的估計更高達GDP的10%，即大陸的經濟產值幾乎是以破壞環境來換取的。加強環境保護成為刻不容緩的目標，2015年1月頒布了新的《環境保護法》後，同年4月16日發布《水污染防治行動計畫》（簡稱水十條），2016年5月又推出《土壤污染防治行動計畫》（簡稱土十條）。

⁹ 「社科院藍皮書：今年經濟增速高於6.5%已無懸念」（2017年12月26日），2018年2月20日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-12/26/c_1122169173.htm。

九、設立與擴散自貿區提升貿易競爭力

為因應外資流入趨緩與出口成長下滑，被稱為第三波改革的自貿區於 2013 年 9 月在上海率先設立，2015 年 4 月，廣東、天津、福建自貿區相繼推出。2017 年 4 月又有 7 個自貿區成立，分別是遼寧、浙江、河南、湖北、重慶、四川和陝西自貿區，四年來共成立 11 個自貿區。在全球經濟低迷下，大陸計劃透過自貿區以自由化方式吸引外資與提升貿易的競爭力，強調「貿易自由化、投資便利化、金融市場化、行政精簡化」。待自貿區的先行先試試驗取得成效，將過程中的改革經驗提供各地參考，然後再把試點範圍推廣到各地，自貿區的新嘗試是希望發揮當年加入 WTO 「以開放促進改革」的效果，這是習近平上臺後力圖「打造中國經濟升級版」的重要措施。

十、以「一帶一路」及亞投行加強對外經貿合作

2013 年 9 月和 10 月習近平出訪哈薩克和印尼時，分別提出了共建「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」的倡議，外界簡稱為「一帶一路」戰略，大陸將利用與「一帶一路」沿線國家既有的雙邊或多邊機制，作為區域合作平臺，積極發展和沿線 65 國家的經濟合作關係，建設沿路的基礎設施，藉以輸出過剩的鋼鐵，水泥等傳統產業產能，並開拓與沿線國家的投資及貿易關係。2014 年 12 月又出資成立規模為 400 億美元的絲路基金，向「一帶一路」沿線國家的基建、開發、產業合作等項目提供融資。此外，由大陸主導倡建，有 57 個創始成員國的亞洲基礎設施投資銀行（簡稱亞投行）在 2016 年 1 月成立，目的是向亞洲發展中國家的基礎設施建設提供資金，並為「一帶一路」服務。「一帶一路」和亞投行都被認為是大陸對外的戰略工具，目標旨在擴大大陸在全球的經濟和政治影響力。

參、19 大後大陸經濟政策趨勢

施政有其延續性，18 大以來有些政策例如雙創、供給側改革和「中

國製造 2025」等才剛起步不久，短期內其成效相對有限，因此 19 大後大陸的經濟政策趨勢大部分會與 18 大以來相同，「19 大報告」（以下簡稱「報告」）將「經濟議題」放在所有領域的第一位，這既是習近平政治理念「五位一體」（即經濟、政治、文化、社會和生態文明五項建設）之首，也說明中共對於經濟發展問題的重視。¹⁰「報告」尤其指出「我國經濟已由高速增長階段轉向高質量發展階段，正處在轉變發展方式、優化經濟結構、轉換增長動力的攻關期，建設現代化經濟體系是跨越關口的迫切要求和我國發展的戰略目標。」

「報告」強調：2021 年到 2035 年「基本實現社會主義現代化」；2036 年到 2050 年「建成富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國」。但「報告」並沒有提出具體的成長目標。2017 的中央經濟工作（以下簡稱「會議」）更特別強調大陸經濟目前的基本特徵就是「已由高速增長階段轉向高品質發展階段。」一方面表示主要的發展目標不再只講求「量」，而是追求「質」和永續性，且更要重視 GDP 以外的指標。再者 GDP 結構的調整也是未來重點，包括進一步提高服務業與消費占 GDP 比重。另一方面可以為未來總體政策的實施提供彈性的空間，如果特別強調成長目標，可能必須透過強烈的財政政策或貨幣政策來執行，不利於擺脫對舉債投資刺激經濟的依賴和降低金融風險，持續轉變成長方式是當前政策趨勢。

一、「防風險」成為未來三年首要目標

2008 年金融海嘯發生後，大陸地方政府為配合中央擴大內需而舉債投入基礎建設，國企也加大槓桿大量從銀行貸款投資，使得債務餘額不斷上升，截至 2016 年 9 月底大陸非金融部門債務已達約 28 兆美元，是 GDP 的 2.6 倍，且遠高於大陸之外新興市場的平均水準（1.87 倍）。企業債務在債務總額中占 2/3，相當於 GDP 的 1.67 倍，其中國企在企業債中占 70% 左右。如果太多企業負債率過高而不能償還，爆發系統性風險的

¹⁰「習近平在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告」（2017 年 10 月 28 日），2018 年 2 月 10 日瀏覽，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

可能性也會隨之增加。2017 年 5 月穆迪 (Moody's) 28 年來首次調低大陸的主權信用等級。國際貨幣基金組織 (IMF) 在 2017 年 12 月初發表了檢視大陸經濟的報告，列出了金融部門面臨的三大不安因素，包括急速膨脹的風險信貸、高風險貸款由銀行轉向體系內監管較少的「影子銀行」，以及投資者仗著政府會拯救出問題的國企而冒險投入資金，¹¹ IMF 預估到 2022 年大陸非金融部門的債務總額，將高達 GDP 的 290%。¹²

2017 年以來大陸不斷強調預防金融風險與加強金融安全的重要性，4 月的政治局會議上，習近平提到：「必須加強黨對金融工作的領導，堅持黨中央集中統一領導，完善黨領導金融工作的體制機制，形成全國一盤棋的金融風險防控格局。」¹³ 在 7 月「第五次全國金融工作會議」中再重申「金融要回歸本質，資金要為實體經濟服務」，¹⁴ 不可如過往幾年在金融部門間流動而自我循環和膨脹，例如保險資金流入股市導致企業市值虛胖。「報告」中也再強調「健全金融監管體系，守住不發生系統性金融風險的底線。」「堅持黨中央對金融工作集中統一領導」，要強化黨的控制，可看出這是大陸金融發展的一次重大轉向。「會議」首次提出以新發展理念為主要內容的「習近平新時代中國特色社會主義經濟思想」，更把防範金融風險定為未來三年三大「攻堅戰」之首。¹⁵

二、深化供給側改革與創新

「報告」尤其提到「建設現代化經濟體系，必須把發展經濟的著力點放在實體經濟上，把提高供給體系質量作為主攻方向，顯著增強我國經濟質量優勢。加快建設製造強國，加快發展先進製造業」。此外，「報告」也提出要培育新產業，希望促進大陸產業往全球價值鏈中高階移動，並在中

¹¹ 「IMF：中國應更重視金融穩定 銀行不良貸款恐遭低估」(2017 年 12 月 7 日)，2018 年 2 月 10 日瀏覽，《鉅亨網》，<https://news.cnyes.com/news/id/3983152>。

¹² 「中國金融業實際壞帳 專家：比官版高 6.8 兆美元」(2017 年 8 月 28 日)，2018 年 2 月 10 日瀏覽，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/1130547>。

¹³ 「習近平：金融活經濟活 金融穩經濟穩」(2017 年 4 月 26 日)，2018 年 2 月 10 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-04/26/c_1120879349.htm。

¹⁴ 「全國金融工作會議的“三項任務”釋放什麼信號？」(2017 年 7 月 16 日)，2018 年 2 月 5 日瀏覽，《人民網》，<http://money.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0716/c42877-29407714.html>。

¹⁵ 另外兩項是精準脫貧和污染防治。

高階消費、創新、綠色低碳、共用經濟、現代供應鏈、人力資源服務等領域形成新成長動能，其中報告中多次提及「創新」，尤其是「加快建設創新型國家」，並強調「激發和保護企業家精神，鼓勵更多社會主體投身創新創業，建設知識型、技能型、創新型勞動者大軍，弘揚勞模精神和工匠精神」。

三、重申市場化改革和國企改革

與 18 屆 3 中全會的政策宣示一樣，「報告」重申市場在資源配置的重要作用。並「要以一帶一路建設為重點，堅持引進來和走出去並重」，在鼓勵「走出去」的同時，「引進來」也將從傳統製造領域向現代服務業全面轉型。並「全面實行准入前國民待遇加負面清單管理制度，大幅度放寬市場准入，擴大服務業對外開放，保護外商投資合法權益」，負面清單管理制度是國際通行的做法，之前只是在上海自由貿易試驗區等小範圍實施，計劃於 2018 年開始執行，成為吸引外資的重要領域，同時提高資本市場直接融資比重、推進財政體制改革。另外，「報告」提出「促進國有資產保值增值，推動國有資本做強做優做大，有效防止國有資產流失」，這與 18 大提出的「推動國有資本更多投向關係國家安全和國民經濟命脈的重要行業和關鍵領域，不斷增強國有經濟活力、控制力、影響力」有著明顯不同，即不再強調國有經濟的控制力和影響力。預計未來國企改革可能加快，包括加快產能整合、削減成本、發展混合所有制。這些措施希望能提高國企利潤水準並降低槓桿率。民營經濟方面，「報告」重申「毫不動搖鼓勵、支持、引導非公有制經濟發展，使市場在資源配置中起決定性作用」，同時提出「全面實施市場准入負面清單制度，清理、廢除妨礙統一市場和公平競爭的各種規定和做法，支援民營企業發展，激發各類市場主體活力」。

四、強調社會保障體系建設和社會平等

「報告」中還提到民生領域還有不少不足之處，包括城鄉區域發展和所得分配差距仍然很大，就業、教育、醫療、居住、養老等民生方面還有困難。加強社會保障和減少不平等將在未來幾年變得日益重要。而「報

告」也提了不少具體措施，如實現更廣泛和公平覆蓋的城鄉居民養老和醫療保險制度，以及更完善和更廣泛的社會基本公共服務；增加在高等教育和職業技能培訓方面的投入；此外，「報告」重申「堅持房子是用來住的、不是用來炒的定位，加快建立多主體供給、多管道保障、租購並舉的住房制度，讓全體人民住有所居。」提供人民能夠負擔的住宅，以保證房地產市場的穩定和健康發展。

五、更強調生態環境保護

除了經濟發展，「報告」還用了一個專門的章節討論生態環境保護，要使主要污染物排放總量大幅減少，生態環境品質得到改善。宣示要發展清潔生產產業、清潔能源產業，強化用水、大氣、土壤等污染防治，發展綠色金融，並降低污染排放。另外，「報告」還提到將設立國有自然資源資產管理和自然生態監管機構。預計未來環保政策收緊的趨勢還將延續，對企業產生深遠影響。目前大陸的狀況是環境污染已經威脅到人民的生存，環境保護已經到了非推動不可的地步，因此中共 19 大特別提出了新發展理念，經濟成長不以犧牲環境為代價是其重要內涵之一，尤其是 2018 年 1 月正式施行的《環境保護稅法》對於污染防治更具有積極的意義。

肆、19 大後大陸經濟面臨的挑戰

一、經濟成長放慢將增加金融風險

由於資本長期累積後最終導致邊際報酬遞減，大陸高成長的趨勢已近尾聲，這是經濟法則的必然現象。為降低債務壓力，大陸也必須在主觀上放慢其經濟成長速度。但成長的放緩對大陸而言可能會出現一連串問題與風險。一是對長期景氣的信心動搖可能導致「明斯基時刻」(Minsky Moment) 的出現，「明斯基時刻」是指經過多年的經濟繁榮，資產（例如房地產）價格上漲會造成投機性的貸款增加，而過多投機所產生的債務會形成投資人的現金流量不足以支付貸款利息，當債權人要求償還債務時，市場上已經不敢追高資產價格。為求套取現金來支付利息或償還本金，投

資人就必須壓低價格拋售資產，這種拋售將導致資產價格進一步下跌甚至恐慌式的賠售，最後引發資產價格的崩盤。二是資產價格的崩跌造成金融市場風險上升，加上經濟成長趨緩，資本紛紛設法外逃，會產生對人民幣長期貶值的預期，人民幣兌美元在 2014 年升至歷史高點後，這三年來有貶有升，一旦人民幣長期貶值的趨勢確立，其國際化速度也會放慢甚至停頓，因為海外投資者不願意持有長期貶值的貨幣，人民幣作為價值儲存的功能將被削弱，而外國出口商也不願意接受人民幣作為交換媒介，這兩年來人民幣在國際貿易的比重不增反減就是證明。三是供給側改革要把低階產業和無效率企業淘汰，這將引起下崗人數增加，這些低階勞動力不易移轉至目前積極發展的中高階產業，將引致結構性失業上升。四是總體薪資成長也會隨之開始轉慢，尤其在所得到達中等水準後，中產階級將轉為對其他領域增加需求，例如政治及社會層面的話語權和參與權等，大陸當局很難像過去一樣單純以經濟發展的提升來滿足民眾的要求，這對大陸傳統的治理方式將形成考驗。

二、城市高房價難以下跌

雖然「報告」提到「堅持房子是用來住的、不是用來炒的定位，加快建立多主體供給、多管道保障、租購並舉的住房制度，讓全體人民住有所居。」「會議」也提出要加快住房制度改革和建立長效機制，以確保房地產市場的穩定發展。但至 2017 年 12 月，70 個大中城市的房價已連升 32 個月，¹⁶ 充其量在房市過熱時採取較強烈的措施降溫，除非大陸內部出現金融危機，預估未來大城市房價還是走走停停的在高檔盤整，或呈現梯階式的上漲，大陸的打房政策恐怕難以落實。一是由於制度依賴，近 10 多年來地方財政非常依靠土地收入，財政收入結構類似香港的模式。二是房地產是傳統產業的火車頭，如果房市不景氣，會讓大陸供過於求的傳統產業更為雪上加霜。三是大陸放寬人口流動後，高房價是避免低端人口過度聚集城市的其中一個方法，以控制城市的人口結構。

¹⁶ 「內地 70 城市房價升幅再度擴大」(2018 年 1 月 18 日)，2018 年 2 月 1 日瀏覽，《信報財經新聞》，<http://www2.hkej.com/instantnews/china/article/1748293>。

三、所得分配將進一步惡化

改革後大陸的所得分配不均本來就越來越嚴重，雖然近十年來官方公布的吉尼係數 (Gini Coefficient) 在 0.47-0.49 之間，但學術界估計實際應在 0.6 或以上。¹⁷ 19 大後大陸的所得分配恐怕將進一步惡化：一是大城市的高房價原就會拉大有房者和沒房者的財富差距和所得流量；二是大陸要重視環境保護，必須降低污染排放數量，這將會打擊到低階行業，加上供給側改革要停掉一些無效率企業，都會導致勞力密集產業成長停滯或被迫外移，進而使低階人力需求降低，不但工資下降，甚至引發低技術勞工失業的增加；三是大陸積極進行經濟轉型，在製造業方面發展資本密集的電子零組件和高新技術產業，或服務業的金融、教育、醫療以及創新產業等，都會增加高階人力需求，形成其所得一枝獨秀上升的狀況。

四、供給側改革易形成國進民退

2016 年以來供給側改革中去產能和房地產去庫存有一定成效，但仍有一些問題存在挑戰，比如房地產庫存雖下降但降幅不大，因為地方政府依然依賴土地財政。產能的降幅也並非表面上看的那樣明顯，因為包括了一些原已閒置的產能，且去掉的大多是民企而非國企的產能。¹⁸ 地方政府不願推動國企減產能有兩個原因：一是國企可以配合國家政策在不景氣時大舉擴張投資，景氣回檔時又因出於保證就業等考慮，不願下令關廠停工，導致企業不能退出生產。二是為避免出現不良貸款增加而影響績效，銀行會在企業剛遇到困難時就提供一筆資金讓企業能正常還本付息，「殭屍企業」因而出現。

五、政府管制將更為加強

在 19 大中習近平雖重申市場化改革，但過去五年大陸的市場開放速

¹⁷ 「還原數據真相，中國爭議經濟學家再度挑戰吉尼係數」(2017 年 3 月 28 日)，2018 年 2 月 1 日瀏覽，《TechNews 科技新報》，<http://technews.tw/2017/03/28/china-gini-coefficient-survey/>。

¹⁸ 張晶，「透過現象看本質 | 供給側改革中『國進民退』的另一面」(2017 年 9 月 1 日)，2018 年 1 月 31 日瀏覽，《中國新聞》，<https://www.xcnnews.com/cj/635287.html>。

度相較胡溫十年顯得緩慢，尤其在金融方面，許多政策未有貫徹執行。2013年上海自貿區以金融開放為重點，強調利率和匯率市場化、資本帳開放等試點工作，但至今成果依然有限。主要是大陸經濟成長處於下降軌道，快速開放市場所承擔的風險較高，例如人民幣在2014年年初升到高點後至2016年年底一直貶值，為避免金融危機大陸必須管制資本外流，2017年對外投資即減少29.4%。¹⁹在防風險下除了加強黨對金融的控制外，體制外機構如影子銀行、P2P借貸、虛擬貨幣交易等都受到影響，尤其前兩者直接衝擊到中小型民企的資金來源。近期大陸又準備在外商內設立黨部，此舉干預到外資在大陸的經營發展，已引起外商的嚴重反彈，預估未來黨和政府對市場的管制將更為加強。

六、「一帶一路」的經濟效益將會有限

儘管大陸為抑制資本外流大幅減少而企業赴海外投資，但對企業在「一帶一路」沿線國家的投資金額影響不大。²⁰「一帶一路」的主要經濟目的是輸出過剩產能，面臨的最大風險是大陸在沿線國家的基礎設施投資收益率偏低，未來將不易回收成本。基礎設施投資本來就有投資金額龐大、回收期漫長的特性。但如果發展中國家能維持適當的經濟成長，屬於公共財的基礎設施就可發揮外部效益，促進其他產業的發展。此外，當基礎設施完成並啟用後，周邊的土地通常會大幅增值，讓地方政府從中獲得不菲的土地收益。但這兩種利益只適用在一國內，即使採取BOT模式，大陸也不會得到這些好處。一是大陸不能保證「一帶一路」的沿線國家會有長期穩定的經濟發展，使這些基礎設施能充分使用並回收投入的資金，除非在基礎設施周邊再投資其他產業，否則大陸本身也享受不到其外部效益；二是沒有土地增值效益，大陸不能要求東道國政府將基礎設施周邊土

¹⁹「商務部合作司負責人談2017年全年對外投資合作情況」(2018年1月16日)，2018年2月5日瀏覽，《中華人民共和國商務部》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ac/ag/201801/20180102699398.shtml>。

²⁰2017年大陸企業共對一帶一路沿線國家直接投資143.6億美元，下降1.2%，占同期總額的12%，較上年提升了3.5個百分點。見「2017年我對『一帶一路』沿線國家投資合作情況」(2018年1月16日)，2018年2月10日瀏覽，《中華人民共和國商務部》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/dgzz/201801/20180102699459.shtml>。

地的增值收益轉讓，否則必然引起當地官民的反彈。²¹「一帶一路」計畫被寫入中共黨章後，未來對該地區的投資將會有更多政治的考慮而非成本與效益。

七、外商投資將持續趨緩

近年來外商赴大陸投資已經成長趨緩，²²由目前大陸三級產業結構的比重來看，未來大陸服務業發展潛力很大，但外商服務業赴大陸投資會比一般製造業更為複雜，一方面大陸基於保護心態，對部分外商企業很感興趣的服務業例如證券、保險、投信、期貨等仍有經營權上的限制，必須採取合資方式經營且外資不得控股，這會增加外商企業的投資障礙和糾紛。另一方面大陸服務業是內需型產業，市場在國內，受到當地法律和政府管理行為影響較多，然而大陸在這部分比較不成熟。所以外商服務業到大陸投資，完全不同於 2000 年以前外商勞力密集出口產業投資珠三角的情況，當時製造業的市場在海外，環境較單純。而且大部分服務業也沒有提供減免稅優惠，不可能像 1990 年代一樣大量吸引外商企業到當地投資。

八、加強環保短期內會降低大陸的 GDP

大陸環境保護立法對其經濟發展也將產生負面的影響：一方面，環境保護在短期內會降低大陸的 GDP。因為不管是加強取締污染治理或課徵環保稅，企業就需要承擔防污費用，把外部成本內生化後增加企業生產成本，短期內使產出減少。據估計，環保稅開徵後年徵收可達到 500 億元人民幣，²³其規模將遠超過現行排污費收入 200 億元人民幣的水準，其中大氣污染物和水污染物排放企業所受的影響最大。另一方面，環境治理也可能造成部分工廠關閉和工人失業，例如在十一五規劃期間，大陸因節能減排而累計減少的 GDP 達 1,869 億元人民幣，占同期 GDP 的 0.12%。2013 年《大氣污染防治行動計劃》實施以來，因淘汰落後產能而減少的 GDP

²¹「中國租借港口 99 年 斯里蘭卡人轟：淪殖民地軍港」(2017 年 7 月 30 日)，2018 年 1 月 25 日瀏覽，〈自由時報〉，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2147393>。

²²「表 1.1 中國外商直接投資歷年概況」2018 年 2 月 10 日下載，〈中國外商投資報告 2016〉，<http://images.mofcom.gov.cn/wzs/201612/20161230131233768.pdf>，頁 3。

²³「陸環保稅後年開徵，徵收規模每年可達 500 億元」(2016 年 12 月 26 日)，2018 年 2 月 10 日瀏覽，〈中時電子報〉，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20161226001930-260410>。

約為 1,148 億元人民幣，占同期 GDP 的 0.03%。²⁴

伍、結語

雖然習近平時期年均 GDP 成長率較胡錦濤十年主政下的 10.4% 來得低，但大陸的內外環境已經轉變，一方面全球經濟仍然疲軟，另一方面大陸低勞動成本優勢漸失，四兆元人民幣內需方案以及房地產泡沫造成的後遺症也需要處理，習近平經濟策略焦點漸從 GDP 數量成長轉為均衡的經濟發展。從 2012 開始外界就認為大陸經濟會出現泡沫化和硬著陸的危機，甚至金融風暴。但至今仍能維持穩定成長，所以外界對習近平經濟施政成效的評價還是正面居多。

預料 19 大後大陸的政策趨勢仍將依循 18 大以來的軸，對內以供給側改革和「中國製造 2025」來提升產業競爭力，強化其製造大國的地位，對外則藉「一帶一路」將過剩產能輸出來拓展對外經貿。2017 年大陸人均 GDP 雖已達 8,836 美元，²⁵ 與高所得國家門檻的 12,700 美元仍有差距，表示大陸仍未跳脫中等收入陷阱，以往很多矛盾可以透過快速的發展來紓緩，例如國企下崗員工轉移到新興的非國企部門、中西部剩餘勞動力到優先開放的東部地區就業、銀行呆帳比重靠新增貸款降低等。然而經濟結構的調整需要一段很長時間，隨著大陸成長速度的放緩，過去藉發展紓緩問題的模式備受挑戰，此時市場化的腳步理應加快以提高資源使用效率，但供給側改革和「一帶一路」都是由政府部門主導、國企執行，市場分配資源的角色大為削弱，國企改革又把重點放在政府對國企的控制等，在在都顯示習近平的核心經濟目標是加強國家對經濟的控制，其領導風格是穩定優先，經濟開放居於次要地位，加上系統性金融危機的警報仍未解除，大陸能否順利進入高所得國家行列，未來將考驗政策決定者的智慧。

²⁴ 2017 年 9 月，德國著名軸承品牌舍弗勒稱其唯一的滾針原材料供應商「上海界龍金屬拉絲廠」因環保問題被斷電停產，使得舍弗勒面臨供貨缺口。由於舍弗勒的客戶遍及中國所有的汽車生產廠商，這次供貨缺口理論上造成中國汽車 300 多萬輛的減產，相當於 3000 億元人民幣的產值損失。吳青，「從發達國家走過的歷程，看中國的環境保護與經濟發展的關係」（2017 年 10 月 18 日），2018 年 2 月 15 日瀏覽，《中國律師網》，<http://www.acla.org.cn/article/page/detailById/21391>。

²⁵ 「中華人民共和國 2017 年國民經濟和社會發展統計公報」（2017 年 9 月 1 日），2018 年 2 月 20 日瀏覽，《國家統計局網站》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html。