

壹、前言

2020年源自中國的新冠肺炎疫情嚴重衝擊中國乃至全球經濟，帶來前所未有的經濟衰退。全球人員流動受阻，產業鏈供應鏈一度中斷，作為全球主要消費地的美國與歐洲在封城的情況下，需求大減，造成國際貿易與投資萎縮，原油價格首度出現負值，國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）預測2020年全球經濟將萎縮4.4%。在此情況下，中國第一季度國內生產總值（Gross Domestic Product, GDP）衰退6.8%，消費、投資、出口下滑，就業壓力顯著增加，企業特別是中小微企業困難凸顯。

在面對經濟困難的情況下，中美間的競爭由貿易延伸到科技戰與金融戰，故習近平在此情況下提出國內國外雙循環與科技自主來因應。今（2020）年10月26日至29日在北京舉行的五中全會，通過了《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和二〇三五年遠景目標的建議》（簡稱「十四五規劃」）。「十四五規劃」主軸為：（1）以國內循環為核心的消費主線；（2）科技創新以強化生產要素效率。也就是說，過去以對外經貿為增長途徑將改成以國內生產與消費帶動為主，但並沒有放棄國外市場與投資：在生產面上，生產要素與技術將逐步轉由國內研發生產，不再依賴國外廠商提供；在消費面上，國內市場將逐漸取代外銷市場。

本文透過檢視中國政府所提出的政策與做法，評估中國經濟轉型的做法與其政策的障礙，特別著重在創造國內需求的部分，以符合習近平國內國外雙循環的政策。第二節先簡述中國當前消費、投資、貿易、物價與就

* 汪哲仁，國防安全研究院網路安全與決策推演研究所助理研究員，負責本章。

業等經濟現況。第三節就中國城鎮化、新型基礎建設與國內國外雙循環來檢視中國政府在擴大消費與投資的做法。第四節則提出中國經濟轉型政策上所面臨的障礙。

貳、當前中國經濟概況

在新冠疫情衝擊下，中國第一季的 GDP 衰退 6.83%，第二季雖然增長 3.16%，但是上半年還是衰退 1.6%。第三季成長 4.95%，累計前三季成長率 0.74%。受到最近美國與歐洲的新冠肺炎疫情再度升起的影響，第四季 GDP 表現是否能持續成長則有待觀察。GDP 回彈的主要原因是政府大量的財政刺激措施，以及在第二季後控制住了疫情。雖然疫情在控制後許多廠商已陸續開工，但是仍然面臨內外市場的有效需求不足。而這種生產與需求的結構性不平衡仍是未來經濟發展的重要障礙。大部分的機構預計中國今年的 GDP 約落在 2% 左右，在預計新冠肺炎獲得控制的情況下，中國明（2021）年 GDP 增長大約為 7~8% 附近（詳見表 9-1）。

表 9-1 各機構對於中國經濟的預測

預測機構	2020 GDP	2021 GDP	預測年月
IMF	1.9%	8.2%	2020/11
OECD	1.8%	8.0%	2020/9
亞洲開發銀行	1.8%	7.7%	2020/9
JP Morgan	2.0%	8.6%	2020/11
穆迪	1.9%	7.0%	2020/8
瑞銀投資銀行	2.1%	7.5%	2020~11

資料來源：汪哲仁整理自下列報導：

IMF: <https://reurl.cc/VXvxYA>; OECD: <https://reurl.cc/7ov8Vy>;

亞洲開發銀行: <https://reurl.cc/gmjAYR>; JP Morgan: <https://reurl.cc/GrR6nv>;

穆迪: <https://reurl.cc/EzM0Vg>; 瑞銀: <https://udn.com/news/story/7333/5024289>。

一、消費疲軟與公營企業大量投資

在消費方面，2020 年 9 月中國民間消費零售總額達到 3.53 兆人民

幣，單月成長 3.3%，為疫情後連續兩個月正成長。雖然第三季消費較第二季成長了 7.9%，成長較為明顯，但相較去年同期則減少 0.4%。整個前三季度消費還是相當疲軟，僅 27.3 兆（詳見表 9-2），與去年同期相比，下降了 7.2%。其中餐飲類、服飾類、珠寶類、石油製品類是衰退比較嚴重的類別，汽車銷售、宅經濟則是成長較多的行業。1 至 7 月份網路購物零售額同比增長 15.7%。由於就業和收入預期仍低迷，造成民眾對明年經濟前景看法悲觀，雖預計第四季雖會逐漸好轉，但預估全年消費還是相當疲軟，依然呈現負成長，但減幅較年初小。

因為 2008 年金融風暴而採行的「四萬億」救助方案造成中國過度投資，產能過剩，使得投資呈現逐年下滑的現象，固定資產毛額成長率由 2013 年每年 20% 的水準逐年下滑，尤其在美中貿易戰開始後，廠商看壞市場前景，投資也縮手。2019 年的固定資產投資下降到僅 5% 左右。2020 年前兩季均為負值，但衰退幅度逐月減少，第三季轉為正成長，累計前三季固定資產投資增加 0.8%。投資主要來源是國有與集體聯營企業，成長 235.1%，其次是外商企業（5.3%）與港澳台商企業（4.9%）。可見透過政府大量投資，方得於第三季看見正成長。這點在 GDP 的貢獻率中也可以看見（見圖 9-1）。最終消費支出對 GDP 增長貢獻率為 -337.1%，而資本形成總額則為 422.5%，也就是說，在消費大幅衰退的情況下，來自政府所主導的國營企業，其大量的需求撐起了國內需求。2020 年前三季，投資為中國的經濟增長貢獻了 1.5 個百分點，預計在今年剩餘時間內，政府主導的投資將成為經濟成長的主要增長動力，相關的政策主要為國內大循環與 5G 新基礎建設。

二、海外紓困拉動中國出口

中國今年進出口表現相對不俗，特別是美歐經濟振興方案意外帶動第二、三季出口大增。2020 年前三季出口達 1.77 兆美元，進口達 1.49 兆美元，順超達 3,260 億美元，較去年成長 9.3%。出口除了第二季衰退 13% 外，第三季開始回到 2019 年同期水準，同比上升 1.8%；進口第一季尚未

受到疫情影響，第二季較同期下跌 9.4%，第三季則回升到 3.3%（詳見表 9-2），因此，2020 第二季與第三季貿易順差額重新回到每季 1,500 億美元順差的水準。出口增加主要由於美國、歐洲與日本實施共約 4 兆美元的振興方案，¹ 造成對大陸商品的需求拉升。但是 9 月份因為進口增加，又導致當月貿易順差下降。進口增加原因有三：第一為大陸因為疫情減緩需求增加，出口需求持穩，連帶企業加大進口；其次，落實第一階段美中協議加大對美國農產品採購造成進口增加；最後，大宗商品價格如大豆、玉米、金屬等紛紛回到高檔區，² 推高進口金額。

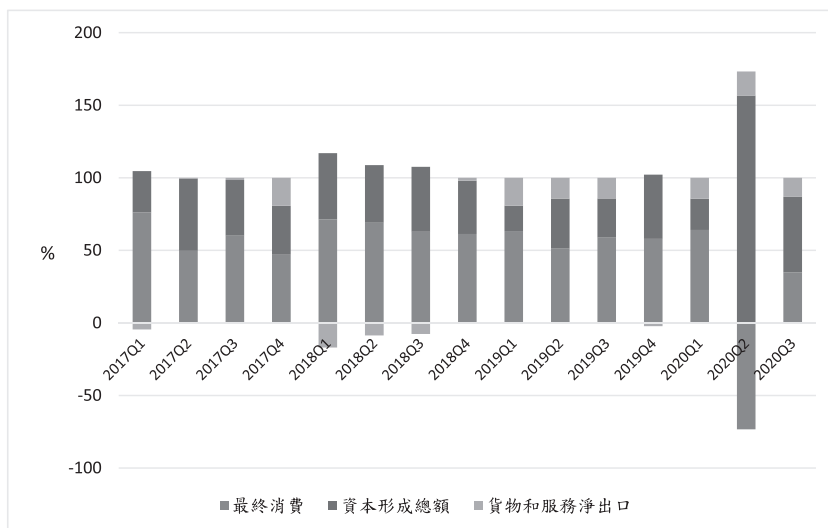


圖 9-1 中國 GDP 各組成部分對 GDP 增長貢獻率（當季值）

資料來源：中國國家統計局網站（<http://www.stats.gov.cn/>）。

¹ 有關各國的振興方案的報導，請參考：Jim Tankersley, Alan Rappeport, David Gelles, Peter Eavis and David Yaffe-Bellany, “The Coronavirus Economy: When Washington Takes Over Business,” *The New York Times*, March 26, 2020, <https://reurl.cc/VXvx0Q>; “Europe’s €750bn rescue package sets a welcome precedent,” *The Economist*, Jul 25, 2020, <https://reurl.cc/avjYZY>; “Japan’s Virus Stimulus Package To Come in Two Phases,” *Bloomberg*, April 6, 2020, <https://reurl.cc/Y6ra4L>.

² 玉米期貨價格回到 400 美元，是 2019 年 7 月以來最高，大豆期貨回到 1600 美元，乃 2016 年 6 月以來最高，銅價回到 2018 年 3 月以來最高，詳情請參閱彭博大宗商品期貨價格網站，<https://www.bloomberg.com/markets/commodities>。

三、物價波動與失業率逐步緩和

在物價方面，除了年初稍微上升外，第三季基本上持平，消費者物價指數（Consumer Price Index, 以下簡稱 CPI）9 月份僅同比增長 1.7%，為 19 個月以來最低水準（詳見表 9-2）。CPI 下跌主要是食品價格持續走軟，9 月份豬肉價格的同比下降 25.5%，在政府持續鼓勵養豬產業並提供貸款協助下，³ 預計今年豬肉價格將持續下降。其他非食品價格漲幅為零，其中運輸價格下跌，而醫療和教育價格上漲。亞洲開發銀行（Asian Development Bank）4 月份預測今年的物價水準將上漲 3.6% 左右，但以目前的情況來看，年底通膨可能會低於 2.5%。⁴

在就業方面，當疫情剛開始時，由於封城造成人員與物資流動中止而造成工廠無法動工；當 3 月中旬疫情衝擊歐美各地後造成需求大減，國際貿易投資萎縮，也就是由「復工難」轉為「訂單難」，2 月份與 3 月份的城鎮調查失業率分別為 6.2% 與 5.9%，創中國自改革開放以來最高紀錄。失業率在第二季後開始好轉，9 月已經降為 5.4%，比 8 月下降 0.2 個百分點（詳見表 9-2），但依然還是較去年增加 0.2%，且今年新增就業較去年減少約 200 萬個。

原先預估畢業生就業會受到嚴重衝擊的情況並沒有發生，但畢業生就業依然困難。20 至 24 歲大專及以上人員在 9 月的失業率比 8 月下降 2.4%，但比去年同期上升 4%。主要是中國政府除了鼓勵擴大招聘外，也儘量讓學生延遲就業與繼續升學，如擴大碩士研究生招生和專升本規模，引導用人單位推遲面試和錄取時間，對延遲離校應屆畢業生推遲報到、落戶等時限限制，這些政策僅在統計數字上緩解年輕人的就業壓力。⁵

3 中國於今年 3 月發出《關於進一步加大支持力度 促進生豬穩產保供的通知》，推動貸款利息補貼，降低貸款門檻，擴大抵押品範圍，以及生豬活體抵押貸款等項目來降低養豬風險與成本。〈三部門加大對生豬生產財政金融支持，開展生豬活體抵押貸款試點〉，《中國政府網》，2020 年 3 月 20 日，<https://reurl.cc/LdzO5X>

4 〈亞洲開發銀行預測中國經濟 2020 年增長 1.8%，2021 年增長 7.7%〉，《亞洲開發銀行》，2020 年 9 月 15 日，<https://www.adb.org/zh/news/adb-forecasts-growth-prc-2020-2021>。

5 〈李克強主持召開國務院常務會議 推出鼓勵吸納高校畢業生和農民工就業的措施等〉，《中國政府網》，2020 年 2 月 25 日，http://www.gov.cn/premier/2020-02/25/content_5483215.htm。

表 9-2 中國近期主要經濟數據

	2020Q3	2020Q2	2020Q1	2019Q4	2019
GDP 成長率 (%)	4.9	3.2	-6.8	6.0	6.1
社會消費品零售當季總額 (兆元)	10.11	9.37	7.86	11.50	41.16
社會消費品零售當季總額同比增長 (%)	-0.4	-3.8	-19.6	7.8	8.0
固定資產投資額累計增長 (%)	4	-3.1	-16.1	5.4	5.4
其中：					
國有與集體聯營企業累計增長 (%)	235.1	51.9	3.9	-23.3	-23.3
股份有限公司累計增長 (%)	-10.6	-10.9	-19.8	12.4	12.4
私營企業累計增長 (%)	0.8	-7.2	-18.2	-2.6	-2.6
港、澳、台商投資企業累計增長 (%)	4.9	0.6	-13	7.5	7.5
當季出口值 (億美元)	6,739.23	4,780.32	6,207.14	7,126.48	24,990.29
出口同比增長 (%)	1.8	-13.4	0.2	9	0.5
當季進口值 (億美元)	5,504.22	4,780.32	4,659.72	5,543.95	20,770.97
進口同比增長 (%)	-9.6	0.6	-9.4	3.3	-2.7
最終消費支出對 GDP 增長貢獻率當季值 (%)	34.9	-73.3	64.1	57.9	57.8
資本形成總額對 GDP 增長貢獻率當季值 (%)	52	156.7	21.5	44.3	31.2
貨物和服務淨出口對 GDP 增長貢獻率當季值 (%)	13.1	16.6	14.4	-2.2	11
居民消費價格指數 (上年同月 = 100)	101.7	102.5	104.3	104.5	102.9
製造業採購經理指數 (%)	51.5	50.9	52	50.2	50.2
全國城鎮調查失業率 (%)	5.4	5.7	5.9	5.2	5.2
廣義貨幣 (M2) 成長率 (%)	10.9	11.1	10.1	8.7	8.7

資料來源：汪哲仁整理自中國國家統計局網站 (<http://www.stats.gov.cn/>)。

參、疫情下推動中國經濟發展的策略

消費、投資和出口是所謂的推動經濟發展三駕馬車。2019 年中國經濟在貿易戰下已經面臨相當大的下行壓力，雖然中國政府的目標是經濟成長率「保六」，但「保四爭五」似乎是較大多數人的預測，最後以 6.1% 作收。根據去年中國國內生產總值的構成，消費（私人消費加政府支出）約占 55%，投資（資本形成總額）約 43%，淨出口不足 3%。經濟放緩主要是來自於國內外消費需求持續下降，特別是受美中貿易戰影響。因此中國政

府強調要多用改革辦法以擴大消費，「深挖國內需求潛力」成為去年下半年經濟工作的首要任務。例如透過農村土地改革以刺激農村消費，推動新能源汽車消費、「汽車下鄉」和家電更新換代補貼以鼓勵耐久消費品。⁶

2020年5月中國政府工作報告中，首度因疫情衝擊而沒有提出全年經濟增速具體目標，反映了今年中國在面臨美中對抗與新冠疫情對經濟的衝擊下的困境。雖然「十四五規劃」並沒有訂出經濟成長目標，但根據媒體報導，大陸專家建議將目標訂於5%。⁷

中國未來經濟發展最主要的問題是來自於有效需求的不足與科技無法自給自足。如前所述，新冠肺炎疫情已經破壞了2020年的私人消費需求和出口。因此，投資已成為經濟增長的唯一動力。2020年10月底發布的「十四五規劃」，強調「堅持擴大內需」與「科技自立自強」是擺脫經濟發展受制於國外的必要條件，也是達成全面建設社會主義現代化國家的戰略基礎。

世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）10月6日發布《全球貿易資料與展望》更新報告指出，預計今年全球貨物貿易量將萎縮9.2%，較4月份預測萎縮13%到32%的情況較佳。但是2021年全球貨物貿易量將只有增長7.2%，遠低於之前超過20%的增長預期。原本預期年底全球經濟會逐漸好轉，但是10月以後，歐美新冠肺炎感染人數開始新一波的上升，讓歐洲各國重新實施禁足措施，目前預計全球市場即便自2021年成長，其幅度也是有限。在國外有效需求不足的情況下，擴大內需成為需求的主要來源。擴大內需代表擴大消費，擴大消費除了是GDP增長的主要動力外，也是保持就業成長的因素。在這種情況下，促進國內民間消費與投資所採用的政策有三：新城鎮化政策、增加（中國）國家基礎建設投資、與國內大循環。

6 〈關於印發《推動重點消費品更新升級暢通資源迴圈利用實施方案（2019~2020年）》的通知〉，《中華人民共和國商務部》，2019年6月6日，<https://reurl.cc/2gk964>。

7 〈中國十四五經濟成長目標，路透：擬定於5%〉，《中央社》，2020年11月5日，<https://reurl.cc/Oq8N67>；〈陸專家：「十四五」GDP增長目標5%較合適〉，《經濟日報》，2020年11月17日，<https://reurl.cc/VXvx25>。

一、新城鎮化政策

城鎮化能有效帶動消費。根據中國社科院研究表示，如果把農民工轉換成城鎮戶口，即便工資沒有提高，亦可提升 27% 的消費。⁸ 通過戶籍制度改革，提高了非農產業的參與率，進而提高勞動力的流動，進行資源充分配置、改善生產率等等，可以提高潛在 GDP 增長率。

雖然中國宣稱達成《國家新型城鎮化規劃（2014-2020）》所設定的城鎮化目標，即 2020 年要實現常住人口城鎮化率達到 60%，戶籍人口城鎮化率達到 45%，1 億非戶籍人口在城市落戶，但是未來「十四五規劃」城鎮化依然是增進消費力道的主要方向，因為人雖然落戶於城市，但是如何能留人與增進人均消費量是未來發展的方向。其改革的路徑大概可以分成下列三方面來進行：持續放寬落戶規定、城鎮公共服務標準均等化、推進老舊社區改造。

（一）持續放寬落戶規定

根據 2020 年 4 月 9 日，中國國家發改委印發《2020 年新型城鎮化建設和城鄉融合發展重點任務》⁹（以下簡稱《重點任務》），與「十四五規劃」來看，在增加城鎮人口的方面以（1）縣城為重要切入點；（2）促進城市和鄉鎮協調發展，提升城市治理水準，透過實現優化城市生活水準所必要的消費與投資增加，來達成經濟增長的目的。

在戶籍改革方面，其重點是取消落戶的限制，放開入城門檻。對於城區常住人口 300 萬以下城市，2019 年已經全面取消落戶限制，新年度的目標則放在督促地方政府實現。對於城區常住人口 300 萬以上城市，¹⁰ 推動

8 王帆，〈聚焦「十三五」| 31 省份「十三五」城鎮化進度盤點：浙江、重慶、湖北等地提前達成目標〉，《21 財經網》，2020 年 10 月 10 日，<https://reurl.cc/m9jOyj>。

9 〈2020 年新型城鎮化建設路線圖出爐〉，《人民網》，2020 年 4 月 10 日，<https://reurl.cc/N6mMlq>。

10 根據中國國務院印發的《關於調整城市規模劃分標準的通知》，中國城市按照城市常住人口劃分為：以城區常住人口為統計口徑，將城市劃分為五類七檔。城區常住人口 50 萬以下的城市為小城市，其中 20 萬以上 50 萬以下的城市為 I 型小城市，20 萬以下的城市為 II 型小城市；城區常住人口 50 萬以上 100 萬以下的城市為中等城市；城區常住人口 100 萬以上 500 萬以下的城市為大城市，其中 300 萬以上 500 萬以下的城市為 I 型大城市，100 萬以上 300 萬

基本取消重點人群落戶限制。此外其他相關政策尚有：（1）除個別超大城市（北京與上海）外，督促超大特大城市和 I 型大城市堅持存量優先原則；（2）取消重點人群落戶限制；（3）推動 I 型大城市對於進城常住的建檔立卡農村貧困人口應落盡落；（4）鼓勵有條件的 I 型大城市全面取消落戶限制；（5）超大特大城市取消郊區新區落戶限制（詳見表 9-3）。持續城鎮化政策對於設籍於外地農村戶籍的人口，可以以落戶的形式享受城市的教育、就業、社保、住房保障等社會福利外，也對房地產業產生刺激的效果。

表 9-3 2019 年與 2020 年放鬆戶籍限制落戶政策之差異

城市類型	2019 年的版本	2020 年的版本
超大（1000 萬以上）與特大（500~1000 萬）城市	<ol style="list-style-type: none"> 1. 完善積分落戶政策。 2. 大幅增加落戶規模。 3. 精簡積分項目。 4. 確保社保繳納年限和居住年限分數占主要比例。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 堅持存量優先原則。 2. 取消進城就業生活 5 年以上和舉家遷徙的農業轉移人口、在城鎮穩定就業生活的新生代農民工、農村學生升學和參軍進城的人口等重點人群落戶限制。 3. 超大特大城市取消郊區新區落戶限制。 4. 改進積分落戶政策，確保社保繳納年限和居住年限分數占主要比例。
大城市 I 型（300~500 萬）	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全面開放寬落戶條件。 2. 全面取消重點群體落戶限制。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 堅持存量優先原則。 2. 取消進城就業生活 5 年以上和舉家遷徙的農業轉移人口、在城鎮穩定就業生活的新生代農民工、農村學生升學和參軍進城的人口等重點人群落戶限制。 3. 探索進城常住的建檔立卡農村貧困人口應落盡落。 4. 鼓勵有條件的 I 型大城市全面取消落戶限制。 5. 改進積分落戶政策，確保社保繳納年限和居住年限分數占主要比例。
大城市 II 型（300 萬）以下	全面取消落戶限制	督促城區常住人口 300 萬以下城市全面取消落戶限制

資料來源：汪哲仁整理自〈發展改革委關於印發《2019 年新型城鎮化建設重點任務的通知》〉，《中國政府網》，2019 年，4 月 8 日，<https://reurl.cc/8nZavb> 與〈國家發展改革委關於印發《2020 年新型城鎮化建設和城鄉融合發展重點任務的通知》〉，《中國政府網》，2020 年，4 月 3 日，<https://reurl.cc/LdzO49>。

以下的城市為 II 型大城市；城區常住人口 500 萬以上 1000 萬以下的城市為特大城市；城區常住人口 1000 萬以上的城市為超大城市。詳情請參閱：〈關於調整城市規模劃分標準的通知〉，《中國政府網》，2014 年 10 月 29 日，<https://reurl.cc/A8erjZ>。

（二）城鎮公共服務標準均等化

現代而進步的教育、居住品質、公共衛生、養老等公共服務是一個全面小康社會所必備的條件。根據李智裕與李影的研究，2010 年到 2017 年間中國基本公共服務均等化水準穩中有升，但均等化程度自東部向中、西部遞減，此一區域性服務標準的差異來自於財政收入、政策優勢以及資源優勢。¹¹

雖然中國政府透過兩種方式來解決地方財政收支不平衡與地方性財政收支 2016 年推動營業稅改增值稅，2018 年的《國務院辦公廳關於保持基礎設施領域補短板力度的指導意見》、《關於建立健全基本公共服務標準體系的指導意見》與《國務院辦公廳關於印發基本公共服務領域中央與地方共同財政事權和支出責任劃分改革方案的通知》，對於兒童、教育、醫療、養老、住宅等九大面向提出具體保障範圍和品質並明確劃分中央與地方財務負擔。¹² 再加上 2019 年的消費稅下劃給地方，來平衡地方財政收支差異。但是根據 2019 年數字來看，地方一般公共預算收入占全國 53.09%，但是預算支出尚高達 85.29%，顯見地方財政在收支平衡上有相當距離，財政窘困情況並無太多改善。¹³ 各地財政收入不均對於公共服務標準均等化的影響還是沒有解除。

為了要在 2035 年達成中共在十九大報告中的基本實現基本公共服務均等化的目標，中國推出一連串的方案。2019 年 7 月 23 日公布《國家基

¹¹ 李智裕與李影，〈中國基本公共服務均等化的空間差異——以十九個城市群為樣本，地方財政研究，2020 年第 8 期，頁 81-96。

¹² 中國中央與地方分擔基本公共服務領域的財政支出責任依不同屬性以及各地財力實際狀況而不同。在城鄉居民基本醫療保險補助與基本公共衛生服務方面分成五個檔次，檔次越高，補助越低。第一檔次包括內蒙古、廣西、重慶、四川、貴州、雲南、西藏、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆 12 個省（區、市），中央分擔 80%；第二檔次包括河北、山西、吉林、黑龍江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、海南 10 個省，中央分擔 60%；第三檔次包括遼寧、福建、山東 3 個省，中央分擔 50%；第四檔次包括天津、江蘇、浙江、廣東 4 個省（市）和大連、寧波、廈門、青島、深圳 5 個計畫單列市，中央分擔 30%；第五檔次包括北京、上海 2 個直轄市，中央分擔 10%。〈國務院辦公廳關於印發基本公共服務領域中央與地方共同財政事權和支出責任劃分改革方案的通知〉，《中國政府網》，2018 年 2 月 8 日，<https://reurl.cc/d5j3p8>。

¹³ 〈2019 年全國財政收入同比增長 3.8%〉，《新華網》，2020 年 2 月 10 日，<https://reurl.cc/14aV8W>。

本公共服務標準化試點實施細則（試行）》，公開向外徵集試點計畫。2020年4月1日，中國開始於51個縣市推行為期兩年的「國家基本公共服務標準化試點項目」，¹⁴ 主要在京津冀、長三角與珠三角區域實施。

（三）推進老舊社區改造

2020年4月14日，中國國務院常務會議決議加大城鎮老舊社區改造。老舊社區是指建於2000年年底以前，公共設施落後，嚴重影響居民的居住和生活，且未納入棚戶區改造計畫的住宅社區。¹⁵ 推進老舊社區改造被認為是改善居民居住條件、擴大內需的重要舉措，因為建築裝修相關的產業將直接受惠，不僅人力需求增加，也有利於鋼材、混凝土等工業品的去化。此外，家電與傢俱銷售也將增加。

中國對於老舊社區改造的試點工作始於2017在廈門和廣州等城市啟動改造試點，共計改造了106個老舊社區。2019年計畫改造城鎮老舊小區1.9萬個，國家支援250億元。2020年《政府工作報告》明確計畫改造城鎮老舊小區3.9萬個，數量是去年的一倍。中央支援543億元。目前預計在「十四五」期間內，大概可以再改造3,500萬戶，平均一年700萬戶，將對投資與消費產生巨大的拉動。¹⁶

老舊小區改造內容分為三大類。第一類是水、電、氣、路等市政基礎設施的維修完善以及加裝電梯、垃圾分類設施；第二類是在第一類的基礎上，鼓勵有條件的地區建設公共活動場地、配建停車場、活動室等；第三類是進一完善社區的養老、撫幼、文化室、設施及公共服務。¹⁷ 由於改造複雜度大，每小區、甚至每戶的需求不一，不僅耗時，也需要大量資金。既要政府挹注，也需要居民與金融機構參與。

14 〈市場監管總局等三部門聯合下達首批國家基本公共服務標準化試點〉，（中國）國家標準化管理委員會，2020年4月1日，<https://reurl.cc/XkY820>。

15 〈推進老舊社區改造或能擴大內需拉動消費〉，《中國政府網》，2020年4月16日，<https://reurl.cc/Oq8NQ7>。

16 〈國務院政策例行吹風會：《關於全面推進城鎮老舊小區改造工作的指導意見》有關情況〉，《中國網際網路新聞中心》，2020年7月21日，<https://reurl.cc/VXvx5>。

17 〈老舊小區改造：改什麼，怎麼改〉，《中國政府網》，2019年7月2日，<https://reurl.cc/8nZaYj>。

持續放寬落戶規定、城鎮公共服務標準均等化、與推進老舊社區改造等城鎮化措施，除了加速都市化的進程外，也可以附帶創造居民對於家電、家俱、物業管理等需求以及吸納農村人力。而城鎮化也可以帶動周邊鄉村聚落的發展，改善地區產業結構。對於將廠商過於集中於舊都市的現象，可以分散至新的城鎮，產生新的產業聚落，創造地方財政收入，最後達到改善農村的目標。

二、強化數位新基礎建設

2020年5月22日，李克強在發佈的2020年國務院政府工作報告中提出，重點支持「兩新一重」建設，也就是新型基礎設施建設、新型城鎮化建設、交通、水利等重大工程建設。中國過去在「十三五」時期，大力支持互聯網設備、物聯網（Internet of Things, IoT）和雲端計算等數位經濟建設。例如，2015年，國務院發出關於積極推進「互聯網+」行動的指導意見，以超過1.2兆人民幣投資於「互聯網+」的網路資訊基礎設施建設，將人工智慧（Artificial Intelligence, AI）和其他相關重要技術，在能源、農業、金融、衛生、養老等實際生活中實現。¹⁸ 2018年，中央經濟工作會議首次提出「新型基礎設施建設」（以下簡稱「新基建」）的概念。2020年4月20日，中國國家發改委定義新型基礎設施之內容，主要包括三方面：一是資訊基礎設施，二是融合基礎設施，三是創新基礎設施，大概分成七個主要類別，包括5G網絡、深度應用互聯網（包括工業互聯網）、AI、大數據、超高壓電網（UHVEG）、智慧交通基礎設施、智慧能源基礎設施（如智慧充電樁）。前四個類別屬於新的網路資訊領域，而5G是此領域的中心。後三類屬於傳統運輸和能源基礎設施的升級。¹⁹

18 〈國務院關於積極推進「互聯網+」行動的指導意見〉，《中國政府網》，2015年7月4日，<https://reurl.cc/R11V8e>。

19 根據中國國家發改委的說法，新型國家基礎建設詳細內容包含：一是資訊基礎設施，包括以5G、物聯網、工業互聯網、衛星互聯網為代表的通信網路基礎設施，以人AI、雲計算、區塊鏈等為代表的新技術基礎設施，以資料中心、智慧計算中心為代表的算力基礎設施等。二是融合基礎設施，主要指深度應用互聯網、大資料、AI等技術，支撐傳統基礎設施轉型



圖 9-2 中國新基建投資規模預估

資料來源：IDC 中國，<https://reurl.cc/bRjrev>。

中國工業和資訊化部 3 月底發布了一份白皮書，該白皮書指出，到 2025 年的 10 兆人民幣投資將促進各種參與「新基建」的企業。目前已有 25 個省市發布了「新基建」的未來投資計畫，如表 9-4 所示。2020 年計畫總投資額為 7.6 兆人民幣，而未來幾年的「新基建」總投資額將為 49.6 兆人民幣。「新基建」有兩個值得注意的特徵。首先，預算中有相當一部分仍用於鐵路等傳統基礎設施。其次，「新基建」中的大多數項目都不是新項目，而是地方政府收集先前計畫的或當前正在實施的項目，並將其重新封包為「新基建」。

5G 基地站是 5G 網路的核心設備，也是新基建的重點項目。2019 年底，中國已經興建了 13 萬個 5G 基地站。²⁰ 2020 年 3 月份中國三大國有電信運營商²¹ 共同承諾投資約 2,200 億元人民幣建設 5G 基地站。²² 中國希望到 2020 年底將 5G 基地站的數量增加到 60 萬個。²³

2020 年 11 月 2 日公布的《新能源汽車產業發展規劃（2021~2035 年）》，除了設下新能源汽車新車銷售量達到汽車新車銷售總量的 20% 左

升級，進而形成的融合基礎設施，比如，智慧交通基礎設施、智慧能源基礎設施等。三是創新基礎設施。主要是指支撐科學研究、技術開發、產品研製的具有公益屬性的基礎設施，比如，重大科技基礎設施、科教基礎設施、產業技術創新基礎設施等。<https://reurl.cc/Oq8Nz7>。

20 〈5G 基地建設加快，支撐經濟高品質發展〉，《中國政府網》，2015 年 4 月 6 日，<https://reurl.cc/KjnWqy>。

21 三大運營商為中國電信、中國聯通和中國移動。

22 〈「中國製造 2025」捲土重來？中國「新基建」投入 6 兆人民幣，中美競爭恐再次白熱化〉，《風傳媒》，2020 年 6 月 15 日，<https://reurl.cc/bRjrxX>。

23 〈5G 基地建設加快，支撐經濟高品質發展〉，《中國政府網》，2015 年 4 月 6 日，<https://reurl.cc/KjnWqy>。

右的目標與充電樁建置外，對於突破核心技術工程瓶頸如電池技術、智慧網聯技術創新、與新能源汽車基礎技術（如特殊材料），也著墨不少。²⁴

在習近平於今年 5 月在首度提出「構建國內國際雙循環相互促進的新發展格局」的戰略概念後，新基建也順勢帶入新的任務。新基建中的 5G 網路、AI、工業互聯網、數據中心、雲端計算、傳統基建數位化智慧化升級等建設，與國內大循環的關鍵面向中，「啟動內需」、「數位基建」、「產業重構」與「區域洗牌」政策目標高度相關。在國內大循環的戰略指導下，中國希望透過「新基建」來達成科技自主的目標。在產業鏈與科技自主。透過軟硬體高科技國產化（如半導體、關鍵性零組件、AI、雲計算等）以彌補受美國制裁而無法發展的資通訊產業。今年 8 月 4 日中國大陸國務院依「雙循環」戰略概念發布《新時期促進集成電路產業和軟件產業高質量發展的若干政策》，除了提供中國本地晶片廠和軟體供應商在減稅和財政支援外，也成立中國南京集成電路大學，顯示中國在發展科技自主的決心。

由於「新基建」屬於新興高科技產業投資，投資回收前景不定，投資風險較高。再加上各地競相提出大規模投資計畫，總投資規模達數十兆，除了可能重蹈「四萬億」過度投資所產生的資源錯置與浪費，進而造成產能過剩的後果外，在各地方政府須負擔部分投資成本的情況下，發行債券勢在必行。截至今年 10 月底，地方政府債券累計發行 6 兆 1,218 億元，其中新增債券 4 兆 4,945 億元，再融資債券 1 兆 6,273 億元，已用罄今年發債額度，使得地方政府債務率²⁵已接近 100%，相較於 2018 年的 76.6%、2019 年的 82.9%，增長幅度不可謂不快。在疫情之下，地方政府

24 〈國務院辦公廳關於印發新能源汽車產業發展規劃（2021~2035 年）的通知〉，《中國政府網》，2020 年 11 月 2 日，<https://reurl.cc/5qyxVn>。

25 地方政府債務率的計算公式 = (債務餘額 / 綜合財力)，而綜合財力有三種定可供「操作」：
(1) 某地區政府財力 = 一般公共預算財力 + 政府性基金預算財力；
(2) 某地區一般公共預算財力 = 本級一般公共預算收入 + 上級一般公共預算補助收入 - 地方一般公共預算上解；
(3) 某地區政府性基金預算財力 = 本級政府性基金預算收入 + 上級政府性基金預算補助收入 - 地方政府性基金預算上解。詳見〈財政部發文規範新增地方政府債務限額分配管理〉，《中國政府網》，2017 年 4 月 2 日，<https://reurl.cc/VXOpZN>。

財政收支捉襟見絀，地方政府償債壓力加大，恐有爆發地方政府新一波債務危機的可能。

表 9-4 25 省市新基建計畫概要

No.	省市區	計畫名稱	計畫數量	金額(億)
1	北京市	北京市加快新型基礎設施建設行動方案(2020~2022年)	100	662
2	上海市	上海市推進新型基礎設施建設行動方案(2020~2022年)	25	2,700
3	山東省	山東省數字基礎設施建設指導意見	1,029	29,000
4	吉林省	吉林省新基建「761」工程方案	2,188	10,962
5	江蘇省	關於加快新型資訊基礎設施建設擴大資訊消費的若干政策措施		4,545
6	浙江省	NI10000 計畫		10,000
7	湖南省	湖南省數字經濟發展規劃(2020~2025年)		>25,000
8	湖北省	湖北省疫後重振補短板強功能新基建工程三年行動實施方案(2020~2022年)	595	7,731
9	河南省	2020年河南省重點建設項目名單	980	33,000
10	河北省	河北省數字經濟發展規劃(2020~2025年)、河北省區塊鏈專項行動計畫(2020~2022年)、河北省智慧交通專項行動計畫(2020~2022年)等		1,744
11	安徽省	支持5G發展若干政策	88	NA
12	江西省	江西省數字經濟發展三年行動計畫(2020~2022年) 江西省實施數字經濟發展戰略的實施意見		15,000
13	廣西省	廣西基礎設施補短板「五網」建設三年大會戰總體方案(2020~2022年)		10,026
14	福建省	2020年數字福建工作要點	52	729
15	廣東省	廣東省2020年重點建設項目計畫 廣州市黃埔區廣州開發區廣州高新區加快「新基建」助力數字經濟發展十條	1,230	59,000
16	遼寧省	遼寧省工業互聯網創新發展三年行動計畫(2020~2022年)	NA	NA
17	四川省	成都市新型基礎設施建設專項規劃	27	280.13
18	陝西省	加快新型基礎設施建設的若干政策	NA	NA
19	山西省	山西省「十四五」新基建規劃		1,500
20	海南省	三亞市加快新型基礎設施建設若干措施	NA	3
21	天津市	天津市有效應對新冠肺炎疫情影響促投資擴消費穩運行的若干舉措	14*	139*
22	重慶市	重慶市規劃和自然資源局關於強化用地保障支持產業發展的意見	2,500	2,300
23	福州市	福州市推進新型基礎設施建設行動方案(2020~2022年) 福州市促進新型基礎設施建設和融合應用的若干措施	175	2,300
24	寧波市	寧波市推進新型基礎設施建設行動方案(2020~2022年)	100	2,000
25	昆明市	昆明市新型基礎設施建設投資計畫實施方案	394	10,012

資料來源：汪哲仁整理自公開資訊。

說明：NA代表該計畫並無提出具體項目個數或投資金額。

* 截稿前天津市只有公布濱海新區新基建投資項目個數與金額。

三、國內國外雙循環

全球金融危機之前，中國對外部需求的依賴甚大，2007年經常帳戶順差達到GDP的10%。此後，經常帳順差逐年下滑，在2016年下降至GDP的2%左右，反映了中國試圖自出口導向所造成的外部失衡中，向國內需求的再平衡。本次習近平推動的國內國外雙循環體系，主要是以國內循環為基礎，國際循環只是輔助，一如美國經濟結構，國內消費與投資才是GDP主要的動能。

強化國內循環主要從下面兩點著手：（1）供給側結構性改革；（2）積極發展新型消費。

（一）供給側結構改革

供給側結構改革是指透過降低人為管制所造成生產端的限制，以增加生產要素效率，促進經濟成長。過去西方常見的供給面改革手段為減稅與管制鬆綁，但中國的供給側改革主要著重於管制鬆綁，也就是以「簡政放權」來進行「調結構」，透過放寬因社會制度和政府管制所帶來交易成本，讓廠商因成本下降以增加供給，再透過「供給自創需求」的運作，最後達到增加消費需求的目的。

常見的制度性交易成本包含：產業保護、商品與生產要素（如人力資源與原物料）的流動成本、各種稅費、銀行融資成本、政府行政成本等。例如，過去因為對國有企業過於保護，反讓國有企業造成大量虧損，而有朱鎔基在1998年推動的「國有企業，三年脫困」，透過改組、租賃、承包經營和股份合作制等經營權變革來解決國有企業虧損的問題。另外一個例子是2016年的「三去一降一補」。²⁶由於前述2008年「四萬億」救助方案這些人為行政措施造成不同地區間市場規則和經營環境差異。這些制度性交易成本是供給側改革的主要方向。

²⁶ 「三去一降一補」乃習近平於2015年11月在中央財經領導小組第十一次會議提出，內容包括去產能、去庫存、去槓桿（三去）、降成本、補短板。

目前所提出的做法與之前類似，主要集中在管制鬆綁上，其主要可分成（1）推進現代流通體系；與（2）推進要素市場化改革。

2020年9月9日召開的中央財經委員會第八次會議明確指出，要從6個面向「推進現代流通體系」，將更高的生產效率從行政干預中釋放出來。²⁷這6個面向是：（i）從完善國內統一大市場來強化市場競爭作用；（ii）建設現代綜合運輸體系以體高物流網路的效能；（iii）透過現代化商貿流通體系以扶植國際化的企業；（iv）完善社會信用體系以增加企業違約成本；（v）強化支付結算等金融基礎設施建設已降低資金成本；（vi）建立充足儲備，以供突發的緊急狀態所帶來的衝擊。

然而推進現代化的流通體系只是鬆綁，經濟效率的提高還需要將資源配送到產品價值較高或是生產效率較佳的市場，而價格機制則是資源分配的核心。因此，今年4月中共出台《中共中央國務院關於構建更加完善的要素市場化配置體制機制的意見》，²⁸針對土地、勞動力、資本、技術、訊息數據等六種生產要素的市場化配置提出19種做法。

然而這些改革開放鬆綁，對於權益受損的民眾，並沒有相對應的補貼。以土地為例，城鄉建設用地供應審批權下放給省級政府，當地方政府將農地轉化為建設用地時，由於農民不擁有建設用地使用權，也沒有建設用地市場可所獲得的土地增值利益多寡，造成徵地拆遷時出現許多拆除農房補償太低或是不補償的案例，剝奪農民利益。²⁹要健全要素市場化配置，最重要的是加快要素價格市場化改革與健全要素市場運行機制，也就是市場決定價格，而不是政府。政府的角色需要由定價格轉成訂規則與維護規則，但是在中國卻常常出現類似這種「球員兼裁判」的情況。

此外，在發展現代流通體系與要素市場化改革主要打破原有的地方或行業所據有的利益，可能需要面對地方保護主義、產業壁壘及國企壟斷等

27 〈習近平主持召開中央財經委員會第八次會議〉，《中華人民共和國國防部》，2020年9月9日，<https://reurl.cc/7ov81N>。

28 〈要素市場化配置改革邁大步〉，《人民網》，2020年4月10日，<https://reurl.cc/r8jqXO>。

29 〈尊重農民意願，杜絕一刀切的「被上樓」〉，《新華網》，2020年8月7日，<https://reurl.cc/Oq8yER>。

不利改革的障礙，更可能會造成上令無法下達的情況，對於其成效有待時間證明。

（二）積極發展新型消費

消費是經濟發展的重要引擎。有鑑於今年上半年消費品零售總額因受到新冠疫情衝擊而衰退，連帶使得 GDP 成長受挫。大陸 9 月 21 日發布《關於以新業態新模式引領新型消費加快發展的意見》，確定支援新業態新模式加快發展帶動新型消費的五項措施：新零售、線上醫療、線上教育、5G 和物聯網成為今年大陸官方力推的五種新消費業態。要打通制約經濟增長的消費堵點，鼓勵市場主體加快創新，更大釋放內需，增強經濟恢復性增長動力。2020 年 10 月 14 日出台《近期擴內需促消費的工作方案》、10 月底再推「十九條擴內需促消費舉措」³⁰，再次強調發展無接觸交易服務、網路消費與創業、旅遊、社區服務消費、強化老舊社區改造、5G 基地站建設、外商投資等方向。這些政策不僅包含消費，也囊括了投資。此外，「十四五規劃」也提出制度面的配套措施，如完善節假日制度、落實帶薪休假制度、擴大節假日消費、改善消費環境、強化消費者權益保護等作法。

然而這些新型態消費面臨幾點挑戰。首先，透過網路銷售商品或服務，對於企業與物流業的誠信與操守有較高的要求，否則容易在貨到買家時的品質、運送時間等銷售條件中出現消費糾紛。其次，新型態的銷售僅限於網路基礎設施良好的區域，對於偏遠地區的民眾需求，特別是線上醫療需求，助益依然有限。第三，中國大陸各地區域差距與民眾收入不平衡，暢通消費堵點並不一定就能帶來消費增長，因為影響消費最主要的因素還是可支配所得，故到最後可能實際可釋放的消費潛能不如想像的大。最後，新型態的消費基本上取代原來的實體銷售管道，對於創造新的需求有待進一步觀察。

30 〈關於印發《近期擴內需促消費的工作方案》的通知〉，《中國政府網》，2020 年 10 月 14 日，<https://reurl.cc/D6Q286>；〈十九條擴內需促消費舉措發布〉，《中國政府網》，2020-10-30，<https://reurl.cc/WLZmVD>。

肆、小結

2020年對中國經濟發展而言是相當困難的一年。經過兩年來的貿易戰，中國經濟已經大幅放緩，許多企業面臨倒閉邊緣，而今年一開始的新冠疫情爆發，直接讓許多廠商倒閉，造成大量失業人潮。然而隨著中國國內疫情受到控制，國內生產陸續恢復，在投資與淨出口推升的情況下，中國GDP從第二季起開始停止衰退，第三季回穩，但消費依然疲弱。然而為了讓中國能擺脫受美國控制重要零組件與歐美市場疲軟等不利因素，習近平推動以內需為主以及發展自主技術的國內國外雙循環為因應之道。

為求釋放國內消費需求與加大國內投資，中國以新型城鎮化、5G等新型數位基礎建設與國內大循環等三方面著力。透過城鎮化不僅能吸納農村人力，且新移入城鎮的人口在有助帶動房地產、家電及家具、物業管理的國內消費需求，對經濟一定提升力量。在利用投資來刺激經濟方面，則透過大量的政府或公營企業在新型科技的基礎建設來著手。這些措施的確都會對經濟成長帶來正面助益，但是同時也帶來一些不利的影響。在城鎮化方面，雖然放寬落戶規定、城鎮公共服務標準均等化與推進老舊社區改造有助於內需市場的擴大，也有助於吸納農村人口進城落戶，但是在目前失業率嚴重的情況下，農村人口向城鎮移動反而可能會造成城鎮失業人口更加惡化。

其次，不論是刺激消費或是增加投資都需要考量資金來源。公共服務供給均等化與老舊社區改造，其資金來源並非全部來自政府，政府只是站在補貼的輔助角色，除非有相當的利潤存在，否則公共服務供給的自償性高低與回收年限長短都會影響到居民與金融機構參與的意願。在新基礎建設方面，大部分的財源都來自於地方政府，而地方政府僅能靠發行債券與商業銀行貸款。以目前地方政府債務的壓力已經相當大的情況下，未來這些新基礎建設是否能如期完成有待觀察。

最後，在刺激國內消費方面，由於消費相當程度受到未來預期收入的左右，在國內外景氣不佳，未來預期收入減少的情況下，消費可能難以成長，即便是網路銷售大幅成長，相信其中大部分都是取代實體通路的消費，新增的消費不多。

身為世界工廠，加上具有 14 億人口作為後盾，中國具有達成雙循環所要求的經濟上自給自足，要做到不受外力的影響並非完全不可行。然而在中國過去過分依賴出口與目前內外需求明顯不足的情況下，要能以國內需求取代國外需求，可能還有一段相當長的路要走。以目前的情況看起來，能提振經濟的恐還依賴來自政府與公營企業帶有副作用的「過度投資」。