

# 重返開放？2023 年中國經濟發展挑戰

林雅鈴

國家安全研究所

## 壹、前言

歷經 2022 年經濟衰退危機後，2023 年中國政府延續「中共二十大」的「安全」基調，以「穩增長」作為經濟工作重點。儘管外界普遍認為中國經濟將迎來復甦，但在美中競爭、俄烏戰爭、升息等國際政經環境影響下，全球經濟成長放緩，導致中國經濟復甦充滿不確定性。以下本文將先說明當前中國經濟概況，接著分析「兩會」後中國政府的政策重點以及可能面臨的挑戰。

## 貳、中國經濟復甦基礎尚不穩固

隨著中國經濟重新開放，主要國際組織、智庫、國際投行等機構近期普遍調高對於 2023 年中國經濟成長的預測，例如亞洲開發銀行 (Asian Development Bank, ADB) 4 月時預計中國經濟今年將增長 5%，高於其先前估計的 4.3%；<sup>1</sup>經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) 則在 3 月的報告，預測 2023 年中國經濟成長率將達到 5.3%，上調 0.7 個百分點。<sup>2</sup>

儘管外界對中國經濟復甦充滿期待，但從近期中國政府公布的統計數據來看，當前中國經濟走向實仍充滿不確定性。首先，從採購經理人指數 (Purchasing Managers' Index, PMI) 來看，2023 年 3 月中國官方公布的製造業 PMI 為 51.9%，比 2 月下降 0.7 個百分點；<sup>3</sup>財新製造業 PMI 則為 50%，比 2 月下降 1.6 個百分點。<sup>4</sup>雖然

---

<sup>1</sup> "Economic Forecasts: Asian Development Outlook," *Asian Development Bank*, April, 2023, <https://www.adb.org/outlook#publication>.

<sup>2</sup> OECD, *OECD Economic Outlook, Interim Report March 2023: A Fragile Recovery* (Paris: OECD Publishing, 2023), <https://doi.org/10.1787/d14d49eb-en>.

<sup>3</sup> 〈2023 年 3 月中國採購經理指數運行情況〉，《國家統計局》，2023 年 3 月 31 日，

製造業 PMI 指數都還處於擴張區間，但回落趨勢卻也意味著，在新冠肺炎疫情過後的積壓需求短期反彈，尚未鞏固經濟復甦基礎。此外，財新製造業 PMI 主要是以中小型以及出口導向型企業為對象，該數據更能反映中小型製造業以及民營企業概況，亦顯示當前中國民營經濟、中小微企業還未從之前的經濟受創中恢復過來。

其次，從以往被認為拉動經濟成長的「三駕馬車」：消費、投資、貿易來看，消費與貿易的數據並不樂觀。就貿易而言，2023 年 1 至 2 月中中國出口總額為 5,063.01 億美元，比 2022 年 1 至 2 月減少 6.8%；進口總額為 3,894.16 億美元，比 2022 年同期減少 10.2%。<sup>5</sup>自 2022 年 10 月以來，中國出口增長持續下降，在全球景氣不佳的情況下，受限於海外需求低迷，中國未來出口前景可能難以回升，而進口增長大幅下降也顯示國內需求疲軟。

消費方面，由於新冠肺炎疫情期間大量中小微企業倒閉，導致中國失業問題嚴重，31 個大城市城鎮調查失業率為 5.7%，16-24 歲勞動力調查失業率仍高達 18.1%，<sup>6</sup>根據中國人民銀行調查，有 41.2%的民眾認為就業形勢嚴峻、就業難。<sup>7</sup>青年失業、收入減少使得民眾對於經濟前景缺乏信心，進而傾向降低消費、增加儲蓄，2023 年 1 月中國家庭銀行存款規模增加 6.2 兆元人民幣，創下月度新高紀錄，此致使中國民間消費及內需難以提升。因此，在貿易及消費均難以大幅增加、民眾信心不足的情況下，中國政府將只能仰賴投資來拉動經濟成長。

---

[http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202303/t20230331\\_1938271.html](http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202303/t20230331_1938271.html)。

<sup>4</sup> 〈3 月財新中國製造業 PMI 錄得 50.0 回落 1.6 個百分點〉，《財新網》，2023 年 4 月 3 日，<https://pmi.caixin.com/2023-04-03/102015076.html>。

<sup>5</sup> 〈2023 年 1 至 2 月進出口商品主要國別（地區）總值表（美元值）〉，《中國海關總署》，2023 年 3 月 7 日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302275/4876078/index.html>。

<sup>6</sup> 〈1 至 2 月份國民經濟企穩回升〉，《國家統計局》，2023 年 3 月 15 日，[http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202303/t20230315\\_1937190.html](http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202303/t20230315_1937190.html)。

<sup>7</sup> 〈2023 年第一季度城鎮儲戶問卷調查〉，《中國人民銀行》，2023 年 4 月 3 日，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4840082/2023040316305337871.pdf>。

## 參、「兩會」後中國經濟工作重點與發展挑戰

### 一、中國政府正致力於提振民間與外商投資信心

當前中國正面臨經濟成長放緩、復甦力道不穩定的局面，「兩會」之後，從中國人民銀行行長易綱、商務部部長王文濤、財政部部長劉昆等財經領導官員多數留任可以看出，中國政府一方面希望借重原本領導班子的經驗以穩定經濟，另一方面也希望藉此穩定外資對於中國經濟發展及持續開放的信心。

再者，從新任國務院總理李強近期的公開發言可以發現，目前中國仍延續前任總理李克強時期的政策路線，先前推出的減稅降費政策，如減徵小微企業和個體工商戶年應納稅所得額不超過 100 萬元人民幣部分所得稅、降低失業和工傷保險費率等均持續施行；李強並不斷強調要堅定支持民營經濟發展、推動數位經濟發展、持續對外開放等。顯見中國政府也意識到，要推動經濟復甦，當務之急是要恢復企業及民眾的信心，而延續前任「市場派」總理的政策方向，將能帶給外界中國經濟政策具備連續性、穩定性，中國會持續推動市場開放的信號，近期阿里巴巴集團創辦人馬雲回到中國的消息被大幅報導，也存在相似的意涵。

### 二、外商對中國投資展現持續觀望態度

只是，從前述數據可以發現，在消費不振、出口衰退的情況下，雖然中國政府持續釋出鬆綁訊號，但企業對於中國發展前景信心有限，外資企業更顯示出不在中國擴大投資的傾向。根據中國美國商會（AmCham China）3 月發布的《2023 年度中國商務環境調查報告》顯示，有 45% 的受訪者認為中國的投資環境正在惡化，比前次調查上升 31 個百分點；有 55% 的受訪企業表示 2023 年在中國沒有投資計劃或是沒有投資擴大計畫，比前次調查上升 21 個百分點；僅有 45% 的受訪企業表示會將中國列為其近期首要投資地或是前三

大投資地，比前次調查下降 15 個百分點。<sup>8</sup> 中國歐盟商會（European Union Chamber of Commerce in China）2 月發布的 2023 /2024 年度《上海建議書》也顯示，2022 年 4 月的上海封城已經重創上海營商環境，使得以往上海作為跨國企業區域總部的光環逐漸消失，2022 年有 500 家企業從上海轉往新加坡設立亞太總部。<sup>9</sup> 顯見隨著中國總體政治、經濟環境的變化，外資對於投資中國的態度也逐漸改變。

此外，自美中貿易戰開打、新冠肺炎疫情發生以來，許多企業開始透過海外生產、調整產能以分散風險。例如，蘋果（Apple Inc.）已經開始分散 iPhone 手機、Apple Watch 等產品的生產組裝基地至印度、越南等國家。經濟學人（The Economist）近期更提出 Altasia（alternative Asian supply chain）這個概念，指出因為地緣政治風險等因素考量，愈來愈多外商企業正在尋求中國以外的生產基地，雖然目前沒有任何單一國家可以取代中國，但亞洲地區的台灣、南韓、日本、印度、新加坡、馬來西亞、越南、印尼、泰國、汶萊、孟加拉、柬埔寨、菲律賓、寮國等 14 國，其加總的總人口數、勞動力以及工資等條件卻可與中國相媲美，故能形成一條替代供應鏈 Altasia，成為外商企業在中國以外的投資選擇。<sup>10</sup> 也就是說，未來外資將會把投資分散到其他國家，亞洲既有的供應鏈情勢將會改變。

### 三、2023 年中國經濟發展正面臨多項挑戰

在消費、外商投資、出口均受影響情況下，中國政府只能透過固定資產投資拉動經濟成長，以此達成「穩增長」的目標，其中地

<sup>8</sup> 〈2023 年度中國商務環境調查報告〉，《中國美國商會》，2023 年 3 月，<https://www.amchamchina.org/wp-content/uploads/2023/02/BCS2023.pdf>。

<sup>9</sup> 〈中國歐盟商會：疫情重創上海國際競爭力僅 12% 歐商願在上海設總部〉，《VOA》，2023 年 2 月 14 日，<https://www.voacantonese.com/a/hong-kong-government-urged-to-hold-off-on-article-23-legislation-20230214/6962291.html>。

<sup>10</sup> “Global firms are eyeing Asian alternatives to Chinese manufacturing,” *The Economist*, Feb 20, 2023, <https://www.economist.com/business/2023/02/20/global-firms-are-eyeing-asian-alternatives-to-chinese-manufacturing>.

方政府專項債券是政府投資的最重要資金來源。根據中國的預算報告，2023 年中國將新增地方政府專項債 3.8 兆元人民幣，預計在第一季應會發行 1 兆元人民幣左右，第二季應會是發債高峰期。

但從數據來看，中國各地方政府如今已然債台高築，截至 2022 年底，中國 31 個省市地方政府負債約 35.1 兆元人民幣，比三年前增長 66%。從地方政府債務率<sup>11</sup>來看，2022 年地方政府債務率達到 123.5%，比 2021 年提高 20 個百分點，同時也超出中國政府設定的 100% 警戒線，顯示地方政府面臨較大的償債壓力。在 2023 年至 2025 年間，預估中國地方政府融資平台（local government finance vehicles）將有 707.28 億美元的地方政府債務到期。<sup>12</sup>此外，2022 年中國 31 個省市中更有多達 22 個省市的財政自給率低於 50%，包括上海、浙江、廣東等省市的財政自給率均大幅下降，此將使得地方財政更加依賴中央財政轉移支付。然而，受到經濟成長趨緩影響，2022 年中國政府稅收比 2021 年減少 3.5%，因此不論對中央或地方政府而言，二者都面臨龐大的財政壓力。

除了債務金額龐大之外，中國各地方政府如今還面臨高額的債務利息支付壓力，據統計，2022 年地方政府債券利息高達 1.12 兆元人民幣，比 2021 年同期增長 20.8%，利息支出首次突破 1 兆元人民幣。而根據調查，約有三分之一的城市難以支付債務利息費用。<sup>13</sup>於此情況下，各地方政府將地方政府融資平台的收益大部分用於償還債務，預估有 84% 的地方政府融資平台收益被用來為現有債務再融資，但此又將減少地方政府投入基礎建設的資金，也就是說，中國政府意圖透過政府投資拉動經濟成長的做法，將受到地方債務問題的抑制，長此以往將會讓中國經濟成長陷入停滯，進而加深金融體系危機。

---

<sup>11</sup> 地方政府債務率=地方政府債務餘額/地方綜合財力，一般用此指標衡量地方政府償債能力。

<sup>12</sup> “China’s Cities Struggle Under Trillions of Dollars of Debt,” *The Wall Street Journal*, March 6, 2023, <https://www.wsj.com/articles/chinas-cities-struggle-under-trillions-of-dollars-of-debt-c341b6e0>.

<sup>13</sup> “China’s Cities Struggle Under Trillions of Dollars of Debt,” *The Wall Street Journal*.

在收入減少、支出增加的情況下，各地方政府開始透過削減開支、延遲支付工資等方式因應，財政支出排擠效應（fiscal crowding out effect）亦隨之而生。例如，2022 年北京、天津、上海、江蘇、浙江、廣東等地均開始調降公務員薪資，調降幅度高達 20% 至 40%，有些地方甚至包括租房、交通、購房等一系列補貼也將取消。有些地方則是出現拖欠工資、補貼的情況，影響地方公共服務的提供，例如，黑龍江省一地方政府即因無法支付供暖公司補貼，使得供暖公司停止供熱；河南省商丘市的公共交通運輸公司因為地方政府補貼不足，宣布暫停市區公共交通運輸服務。

中國地方政府這些刪減工資、補貼或是影響公共服務提供的舉措，預料在地方持續面臨財政困難情況下將可能更常出現，或是會有更多地方加入降薪及減少提供服務的行列。但另一方面，在龐大財政壓力下，中國對外投資金額仍持續增加，2022 年中國對外直接投資 1,843.6 億元人民幣，比 2021 年成長 38.7%。中國政府此種一方面因財政困境而刪減民眾福利，另一方面卻又持續擴大對外投資的舉措，長此以往將可能引起民眾不滿及社會抗爭事件，甚至動搖地方幹部對於國家的信心。此前中國政府推動醫保改革，部分原因也是因為地方財政困難，最終在 2023 年 2 月引發抗議。

## 肆、結論

在歷經三年的新冠肺炎疫情影響後，當前中國經濟正面臨經濟成長放緩、財政惡化等問題，儘管外界普遍認為中國經濟將迎來復甦，但反彈力道及復甦時間仍充滿不確定。2023 年中國經濟在「安全」與「穩增長」兩大目標下，3 月「兩會」召開以後，雖然中國國務院總理李強不斷釋放對外開放訊號，試圖透過補貼優惠政策刺激消費、提振民眾信心與民營經濟發展，但目前看來成果尚不明顯。因此，中國政府一方面希望透過投資帶動經濟成長，但另一方面地方政府債務問題又將迫使地方政府不得不將資金用來償還債

務。而在地方政府債務問題、財政支出排擠效應影響下，一方面投資帶動成長的效益將大打折扣，另一方面地方政府刪除公務員津貼、調降薪資、暫停提供公共服務等作為，也會動搖幹部對於國家的信心，此也都將會衝擊中國整體經濟發展，2023 年中國經濟發展將充滿不確定性。

本文作者林雅鈴為國立政治大學東亞所博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全所副研究員。主要研究領域為：國際政治經濟、中國經濟、經濟安全。

# **Back to Openness? Challenges for China's Economic Development in 2023**

*Ya-Ling, Lin*

*Division of National Security Research*

## **Abstract**

After experiencing economic recession in 2022, in 2023, “economic security” and “stable growth” have become China’s top economic priorities. Despite expectations from various parties that China’s economy will rebound, there’s still much uncertainty surrounding economic recovery due to factors such as the US and Europe raising interest rates and weak global demand. This article believes that China will still rely on government investment to drive economic growth, but under the influence of issues such as debt problems, increasing financial systemic risks, lack of consumer confidence, and delayed foreign investment, low investment efficiency and continued borrowing will create hidden dangers for economic development.

**Keywords:** Debt Problems, Economic Security, Stable Growth, Investment, Consumption