

104 年度

國內外與中國大陸經濟情勢發展與我經貿策略規劃
工作項目一

中國大陸十三五規劃及自主創新策略
對我之影響與因應

(本報告內容係受託單位之觀點，不代表委託單位之意見)

委託單位： 經 濟 部

研究單位： 財團法人中華經濟研究院

中華民國 104 年 12 月

104 年度

國內外與中國大陸經濟情勢發展與我經貿策略規劃
工作項目一

中國大陸十三五規劃及自主創新策略
對我之影響與因應

(本報告內容係受託單位之觀點，不代表委託單位之意見)

議題負責人：劉柏定

研究人員：劉柏定、鍾富國

委託單位：經 濟 部

研究單位：財團法人中華經濟研究院

中華民國 104 年 12 月

目 次

目 次	I
表 次	III
圖 次	V
摘 要	VII
第一章 緒 論	1
第一節 研究緣起與目的	1
第二節 研究架構與方法	3
第二章 十三五規劃之編製、目標、基調與可能結構	7
第一節 五年規劃之性質與編製過程	7
第二節 十三五規劃之目標與基調	10
第三節 十三五規劃可能結構及其與十二五規劃之差異	17
第四節 十三五規劃建議內容分析	31
第三章 十三五規劃重要內涵探討	43
第一節 深化改革與依法治國	43
第二節 一帶一路向外連結	54
第三節 區域發展新格局	66
第四節 創新驅動下之產業發展	80
第四章 十三五規劃產業與自主創新層面之重點政策探討	97
第一節 製造業轉型升級	97
第二節 服務業加快發展	129
第三節 以互聯網概念融合發展	139
第四節 促進創新與創業	148
第五節 對我國之意涵	167
第五章 結論與建議	183
第一節 結論	183
第二節 政策建議	187
參考文獻	205
附錄一	211
《中共中央關於制訂國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》	211
訪談記錄	235
「紅色供應鏈對我國影響與兩岸產業合作」	235
「科技與網路創新創業對我國優勢與兩岸競合之意涵」	238
「紡織業在中國大陸競爭下之發展經驗」	243
「對十三五時期中國大陸發展之看法」	247
「對十三五規劃、大陸情勢與對我影響之看法」	250

期中審查意見回覆	255
期末審查意見回覆	259

表 次

表 2-1	十二五規劃各項指標進展情況.....	19
表 2-2	十二五與十三五規劃前期重大課題比較.....	24
表 2-3	九五計劃至十二五規劃之架構比較.....	27
表 3-1	歷次深改組會議內容整理.....	45
表 3-2	2015 年中國大陸政府工作報告總結.....	49
表 3-3	習李區域政策-點的國家級新區.....	69
表 3-4	習李區域政策-跨省次區連結規劃.....	70
表 3-5	習李區域政策-大區塊發展.....	73
表 3-6	習李政府推動的「創新」措施.....	84
表 3-7	十三五規劃之創新驅動發展戰略比對.....	89
表 3-8	十三五優先啟動的重點研發任務建議.....	90
表 3-9	十三五專家委員會產業專家研究方向.....	92
表 4-1	主要國家工業 4.0 政策比較.....	102
表 4-2	工信部推動「兩化融合」之比較.....	110
表 4-3	德國、美國與中國大陸「工業 4.0」之比較.....	112
表 4-4	「東莞製造 2025」的目標.....	113
表 4-5	福建省獎勵智慧製造之措施.....	115
表 4-6	中國大陸 2020 年/2025 年製造業發展主要指標.....	117
表 4-7	《中國製造 2025》十大重點產業領域.....	119
表 4-8	「中國製造 2025」的五大工程.....	120
表 4-9	「中德合作行動綱要」主要合作內容.....	125
表 4-10	十二五、十一五規畫生產性服務業論述比較.....	130
表 4-11	北京市服務業擴大開放綜合試點開放措施.....	135
表 4-12	中國大陸自貿區服務業負面清單.....	137
表 4-13	兩次政府工作報告中提及的「互聯網」內容比較.....	142
表 4-14	中國大陸近期智慧製造扶植政策.....	146
表 4-15	2014 年國務院六大政策推動大眾創業.....	149
表 4-16	國務院常務會議關於中關村相關政策的推廣.....	151
表 4-17	國務院四大政策確定支持發展「眾創空間」.....	153
表 4-18	天津的創新創業推動政策.....	156
表 4-19	中國大陸代表性眾創空間.....	158
表 4-20	兩岸創新創業政策比較.....	174
表 4-21	兩岸貿易近年變化額.....	179

圖 次

圖 1-1	研究架構	4
圖 2-1	十三五規劃十大任務目標	11
圖 2-2	中國大陸實質 GDP 成長率	14
圖 2-3	老幼人口與扶養比	16
圖 3-1	中國大陸 GDP 與貿易量佔全球之比重	55
圖 3-2	中國大陸對外投資與外來投資	56
圖 3-3	中國大陸一帶一路路線圖	61
圖 3-4	習李時代區域發展格局	69
圖 3-5	中國大陸城鎮化率趨勢	75
圖 3-6	各地區城鎮化率趨勢	76
圖 3-7	十三五國家發展規劃專家委員名單領域分布	91
圖 4-1	中國大陸的創客經濟產業鏈	157
圖 4-2	中國大陸的國家及產業園區數量	159
圖 4-3	主要省份省級開發區數量	160
圖 4-4	地方政府與園區企業之關係	162
圖 4-5	「產業新城+X」模式	163
圖 4-6	園區所提供的平臺化服務類型	164

摘要

中國大陸十三五規劃歷經近兩年的編製過程，已經漸進尾聲，在 2015 年 10 月五中全會通過《十三五規劃建議》後，已開始進行《十三五規劃綱要》草案的撰寫，進而在 2016 年的兩會上審議通過並執行。此一規劃是中國大陸自習近平上臺後所陸續展開之全面深化改革、依法治國推進以及各面向重要政策持續執行等，面向此刻至 2020 年期程當中，最重要之文件載體。本研究透過對於五年規劃編製過程與結構規律變化、前期研究議題、對十二五執行之評估以及習李新政之政策脈絡等進行綜合式分析，並在最後階段簡要分析《十三五規劃建議》內容，以勾勒出十三五規劃之內涵走向。

在十三五規劃目標方面，習近平上臺後多次提出的「中國夢」以及其後續具體之闡述—「兩個一百年」目標會是主要目標方向。而其後更具體的「四個全面」—即「全面建成小康社會、全面深化改革、全面依法治國、全面從嚴治黨」—則為進一步之具體補充。在規劃基調方面，「新常態」下降成長速度、全面調整結構的情勢將是主導性思維。綜合判斷後，認為其經濟成長率目標訂於 6.5% 會是較可能的結果。此外，人口面臨勞動力短少，扶養比轉折上升，也是十三五規劃可能之基調。綜合而言，十三五規劃的架構可能有如下特點：1. 強調改革—延續全面深化改革之任務；2. 強調創新—包括「大眾創業、萬眾創新」以及「互聯網+」創新相關且跨越不同領域範疇，有可能成為單列篇；3. 其他面向之聚焦包括—工業轉型強調「中國製造 2025」，區域發展包括三大戰略以及新型城鎮化，對外開放強調一帶一路絲路戰略，政治建設強調依法治國與從嚴治黨等。在建議文件的內容中，可以確認未來重要的五大發展理念為創新、協調、綠色、開放與共享。

其次，將就目前我們認為之十三五規劃重要議題進行探討，在對內之

深化改革層面，主要還是集中在全面依法治國與全面從嚴治黨這些方面的進展較大，在影響範圍大的專項改革，包括土地、財稅、戶籍制度等，則是開始有初步的作為，另外對於科研體制改革也非常重視，呼應了對於創新驅動的需求。而對於最近一次的政府工作報告分析可以看到其對於尋找成長新動力的重視，「雙引擎」概念一方面要透過政府引導擴大公共服務提供與投入，一方面則是希望培養新創經濟來帶動轉變與成長。

在對外方面，中國大陸對外投資趨勢將持續提升，走出去將重於引進來，一帶一路戰略成為其對外開放的總綱領。一帶一路以「互聯互通」為主要訴求，希望透過政策、設施、貿易、資金、民心等五層面的互通，希望與沿線國家共同開發、共同合作、共同受益，重新恢復歐亞大陸海路與陸路之通道功能。

在區域發展方面，新一屆領導上臺後，政策面對於區域發展戰略以及城鎮化戰略都有顯著的著墨。在區域內涵方面強調跨區域治理、寓深化改革於區域政策之中以及強調東西向貫通等；區域工具主要國家級新區、跨省次區域以及大區塊層級來區別；其中，大區塊政策如長江經濟帶、京津冀協同發展與絲綢之路經濟帶這三項最為重要。城鎮化方面則強調內涵品質的推進，以智慧、綠色、人文為主要引導方向。

在創新驅動產業發展思維方面，本研究由盤點產業政策出發，觀察十二五期間中國大陸自主創新政策之轉變，發現：中國大陸的技術自主強調運用國際資源加速發展，積極發展首臺/套產品，以市場換取技術的談判策略，誘使國際大廠對大陸開放技術，但最終目標在於建立封閉的自主供應聚落。換言之，自主創新政策不僅影響總體環境變化，亦牽動產業環境的發展趨勢，歸結對產業環境發展影響較大的政策主軸包括：(1) 產業結構調整、(2) 擴大內需市場、(3) 鼓勵重組兼併、(4) 培養優勢企業。

習李政府自主創新政策的特色則轉為在持續加強研發的同時，對以往

的「兩化融合」重新包裝、延續、注入新元素，以積極鼓勵新一代資通訊技術在製造業中的應用，希望藉此提升製造業的生產、經營、管理效率和盈利能力；此外，為解決可能日漸嚴峻的就業、人口紅利消失議題，鼓勵社會大眾創新、創業，培養整體創新精神、營造良好創業環境的「大眾創業、萬眾創新」亦是不同於以往的推動方向。據此，中國大陸推動《中國製造 2025》、《大眾創業、萬眾創新》、《互聯網+》以及一連串的服務業發展政策，企圖由製造業轉型升級、加快服務業發展、以互聯網促進經濟發展、創新創業等層面為處於「新常態」下的中國大陸經濟注入活水。

綜合來說，本研究根據研究成果，針對如何因應中國大陸十三五規劃發展方向與自主創新相關政策作為，提出對我國之政策建議簡述如下：

- 一、 調整思維因應兩岸進入競爭大於合作、互利才能合作的新階段，增強自身實力以迎接競爭，盤點優勢並認識對方之需求以取得合作空間；
- 二、 從我國制度面因素思考提升自身競爭力以因應對岸新競爭，並從對方制度改革內容中尋找發展新機會，從自身制度優勢來思考應重點發展之產業；
- 三、 密切關注並彈性運用一帶一路之契機，在海上絲路發展機會考量下強化與福建合作；
- 四、 考慮進一步強化與長三角的合作，並利用其位處長江經濟帶龍頭且可連通絲綢之路經濟帶之區位來進行布局；
- 五、 短期作為上，政府可考慮在國發會下成立十三五規劃以及一帶一路戰略之工作小組專職訊息蒐集與分析，並召開跨部會會議來統整相關因應策略；在 ECFA 架構下，可思考於經合會成立法制合作小組與採購小組，以因應大陸依法治國作為與一帶一路帶來之國際標案商機；

- 六、 政府應以更細緻化的策略，輔導臺商進行長期的轉型或經營調整以掌握《中國製造 2025》、《大眾創業、萬眾創新》、《互聯網+》所帶來的發展機會；
- 七、 尋求強化臺商與臺灣之聯結，提升貿協各據點更全面之功能；
- 八、 順應中國大陸內部經濟與社會之調整，從協調、綠色與共享等理念內容中發掘機會，政府可引領研究如何轉化過去發展經驗為可行之商業模式，集結臺商或相關組織之資源，透過兩岸產業合作平臺等，協助企業對於相關服務商機之拓展；
- 九、 因應科技服務業之發展，我國政府可協助建立以研發法人為中心，結合產學研三方合作的「平臺」，以創新技術與人才，共同開發創新產品、服務與商業模式並整合業者間的資訊。此外也應落實基礎設施建設與推動科技服務產業所需的產業環境、技術系統及所搭配之產業政策；
- 十、 面對紅色供應鏈，除應持續、強化研發核心技術、拉大兩岸的世代技術差距外，更應思考如何與中國大陸合作進行水平分工，成為其供應鏈中的重要角色。另外臺灣亦應師法其他小國的發展經驗，盡速建立與鄰近大國產業間的差異性與獨特性。政府可帶頭整合創投、金融業、規模較大之電子廠商合組產業整併基金，促成相關產業上下游整合，以增強研發、創新之投入與能力；
- 十一、 因應大陸創業創投之磁吸效應，應持續針對法規層面進行檢討鬆綁；新興產業發展則應根據我國優勢來與中國大陸錯位發展，則聚焦於特定產業或領域的創業投資活動也會隨之恢復活力，與產業發展形成良好循環；
- 十二、 參考其他國家在吸引研發人才、資金，甚至移民等議題採取得開放態度、檢視如何修法以改善投資條件、活絡資本市場以促進創新

與創業、鼓勵/放寬公司併購限制等，以營造更具吸引力之經營環境。

整體而言，中國大陸以創新為主要訴求的十三五規劃，以及未來自主創新政策可能有更強力的發展，就我國而言，僅靠政府政策與資源，將難以對抗市場與產業發展，必須提升政府與民間的合作分工，聚焦於重點事項與層面，同心以更開放的心態來進行我國的深化改革，並在產業發展重點與環境方面強化力量的整合。過去我國的管制政策結果亦表明要完全遏制臺灣產業資本、人才、管理、技術或明或暗地移往中國大陸有其困難，反倒可能成為我國業者擴大其在中國大陸產業影響力的阻礙。因此，採取適當、靈活且具有戰略性的開放/管制策略是唯一之道。

第一章 緒 論

第一節 研究緣起與目的

2015 年已是中共十二五規劃的最後一年，未來焦點將集中於面向 2016-2020 年的十三五規劃。十三五規劃的重要性具有多重意義：其為習李政權上臺後第一個自行編製的五年規劃、是十八屆三中深化改革提出後持續推動改革的重要文件載體、其結束之 2020 年既是深化改革的完成時限亦是十八大宣示要建成小康社會的時間點。由習李上臺後陸續推動的許多重大改革與政策，我們可以預期十三五規劃內容將形成其進一步落實重大戰略構想的具體策略。

十三五規劃在本研究委託期間內處於前期研究與基本思路形成到建議公布與正式編寫階段，在這段期間內，各部門與各地方都在研究、編製各自之十三五規劃草案，並與中央持續溝通，2015 年 10 月，第十八屆五中全會正式通過中共中央對十三五規劃之建議文件，形成規劃綱要編製之依據。本研究前期僅能依據政策之脈絡、改革之推進以及經濟情勢之變化，來推論十三五規劃可能之內容，研究最後階段則根據新公布之建議文件內容進行初步研析。

以目前來看，就經濟相關層面，諸如經濟發展的「新常態」、三中深化改革之內容、一帶一路絲綢之路戰略、新型城鎮化戰略等等，都會是十三五規劃的重要特色。若以經濟發展趨勢而言，中國大陸面臨的許多經濟與社會面問題都是形成上述重大政策的背景，未來在經濟發展結構調整方面，製造業的升級轉型、服務業的進階發展、城鄉收入差距調整、內需消費的進一步發展等，都是十三五經濟結構調整的重要目標。而在手段方面，深化改革強調的政府放權與市場強化、自貿試驗區的進一步推展、國

有企業新一輪改革、土地與財稅制度的改革等，都可能會是十三五時期進一步釋放經濟活力的重要手段。

而由近來深化改革措施看來，強調以創新研發做為推動經濟下一波轉型動力，是目前中國大陸在人口紅利推動經濟發展力量日趨微弱之際寄予厚望的關鍵，本研究特別予以深入探討。自2001年加入世界貿易組織後，中國大陸原有許多保護民族工業的政策工具逐漸喪失作用。與其他國家相似，中國大陸的自主創新政策在於要求加強標準制訂和研發活動的協調合作，尤其強調自主創新的成果可轉化為擁有自主智慧財產權的中國大陸甚至世界標準。易言之，中國大陸推動自主創新政策，其目的不僅需要使中國大陸籍企業具備抵禦跨國企業蠶食鯨吞境內市場的能耐，也需要積極發展、提升本土產業鏈，進而跨足海外市場。針對十三五規劃關於自主創新政策部分，一般預期內容也將延續以往的規劃，除持續強調自主創新政策開放的重要性與優先性，相信將對應新的國內外情勢的變動，施行策略與模式可能有所調整。

中國大陸是我國重要經貿夥伴，且自習李上臺後更積極要發揮其大國政經影響力，面對重要的十三五規劃以及其自主創新政策的進一步發展，我國應及早對於其發展動向有更具體之掌握，以便透過兩岸政策以及中長期經濟與產業政策之擬定加以因應。經歷過十三五規劃的中國大陸很可能成為對我國產業有更大競爭壓力、對區域經貿有重大影響力的經濟體，而同時亦提供更多我國企業與人才發揮的機會，如何整合有限資源，開發機會且降低風險，是我國面對十三五規劃的重要課題。而其自主創新策略與扶植的本土供應鏈產業與我國高度重疊，亦勢必對兩岸產業分工產生影響。中國大陸的自主創新政策與其進展，是我們必須長期關注的議題。尤其我國欲運用產業科技政策提升產業國際競爭力而言，勢必無法迴避中國大陸自主創新政策的影響和衝擊。十三五期間，中國大陸產業結構加速調整並進入後工業化時代，

預期自主創新與十三五規劃內涵將深刻影響兩岸產業競合以及我國經濟發展，本研究對十三五規劃方向進行重點式探討，並對於其自主創新政策進行深入探索，討論其對於產業分工與布局之影響，最後形成對我國因應策略之建議。

第二節 研究架構與方法

壹、研究架構

本研究持續追蹤中國大陸對於深化改革措施之持續推進，以及其對於經濟轉型的持續探索，以具綜合性的十三五規劃以及針對性的自主創新政策為雙主軸，積極掌握中國大陸政策與發展動態的最新重點，以做為我國擬定兩岸政策、臺商政策、創新與產業政策之重要參考。研究架構如圖 1-1 所示。

就十三五規劃之研究主軸而言，如前言所述，十三五時期是中國大陸邁向強國的關鍵時期，有許多改革與發展的重要課題要面對，但與此同時十三五規劃之編製是一項訊息蒐集調研、彙集基本思路、持續座談溝通、中央定調方向、地方據以制定細部藍圖的分散式且多屬內部的過程，在十八屆五中全會通過中共中央建議之前，也很難完全確認其內容大要。因此，本研究透過對於五年規劃編製過程與結構規律變化、前期研究議題、對十二五執行之評估以及習李新政之政策脈絡等進行綜合式分析，希望勾勒出十三五規劃走向；在最後研究階段再根據新公布之建議文件來進行初步研析。其次，將就目前我們認為之十三五規劃重要議題進行探討，區分為對內之深化改革與依法治國、對外之一帶一路戰略、區域發展新格局以及創新驅動下之產業發展等面向來分析。



圖 1-1 研究架構

就自主創新之研究主軸而言，本研究由盤點中國大陸的自主創新策略著手，分析其推動相關工作的策略思維，並整理所採取的政策類型以便進一步瞭解中國大陸自主創新政策的全貌、嘗試推論後續走向。具體而言，本研究首先嘗試釐清十二五期間與十三五期間自主創新政策的轉變，另依據已公布之政府文件、資訊闡述十三五規劃中自主創新政策的可能發展方向與側重領域。

其次，習李政府近期密集且持續推動《中國製造 2025》、《大眾創業、萬眾創新》、《互聯網+》以及一連串的服務業發展政策，企圖由製造業轉型升級、加快服務業發展、以互聯網促進發展、創新創業等層面為處於「新常態」下的中國大陸經濟注入活水。一般預期，上述政策與十三五規劃的自主創新與產業發展內容應高度相關，本研究亦探討上述政策之內涵、發展與對我之影響，以進一步描繪自主創新政策於十三五期間的發展與變化。

最後，中國大陸自主創新政策試圖扶持本土的「紅色供應鏈」，在一定程度上排除以往盤據中國大陸市場的跨國企業成為大勢所趨。此外，近來臺灣提出的六大新興產業、新興智慧型產業及各類具發展潛力的服務業來看，與大陸規劃推動的產業發展新策略，有諸多重疊之處。預期中國大陸在高科技領域扶植紅色供應鏈的經驗，將擴展或複製在其他產業領域。而自主創新政策的落實也將對兩岸、全球新興產業領域出現影響。本研究按此討論其對我國全球經貿發展與布局之影響，並提出政策建議。

貳、研究方法

本計劃的研究方法包括以下層面：

1. 次級資料之收集與分析：第一研究層面係由政府政策文件、新聞報導、專家評論、統計資料與相關研究文獻所構成。有鑒於許多預定分析的政策都將持續調整更新，研究團隊除了整理既有政策內容與影響評論之外，並隨時跟蹤三中全會後各項改革內容的新發展以及隨時發布之新政策。十三五規劃觀察部分隨時追蹤中國大陸黨政重要會議與重要文件或規劃之動向；自主創新方面注意其相關產業與創新政策之發布與國有企業之動向。研究所參考的文獻來源包括：國內外中英文期刊、書籍、國內相關學位論文、政府公報與政策文件、報章雜誌、資料庫統計數據、網路資料等。

2. 參與相關的研討會/論壇：本研究參與人員適時參與與本研究議題相關之研討會/論壇。透過參與相關活動，力求掌握兩岸、各國官方、產業界與學術界對中國大陸三中全會後經濟政策調整與自主創新策略的最新方向的想法與評論，以豐富本研究的素材與完備即時資訊的追蹤。

3. 進行專家訪談：許多新議題對於企業之衝擊影響，或是對於中國大陸十三五規劃的專業看法，必須透過訪談方式來取得

第一手訊息以及多元意見，本研究已視議題內容，進行 5 人次之專家訪談以補充自行研究與參加外界研討會之不足。

4.綜合歸納：綜合次級資料分析、參與研討會以及第一手蒐集訊息等之成果，綜合分析對我國產業/經濟發展之機會與挑戰，配合我國當前重要兩岸與經貿政策新內容，提出相關之政策建議。

第二章 十三五規劃之編製、目標、基調與可能結構

本章首先從五年規劃之性質、編製過程來檢視與展望十三五規劃編製時程；其次，就十三五規劃之可能目標與基調進行探討，以釐清執政者之思維與規劃方向；其三，從關於十二五規劃之評估與結構變化，綜合前期研究課題以及習李時代重大政策發布，試著推論十三五規劃結構的可能樣貌；最後，根據最後研究階段公布之十三五規劃建議文件內容進行初步之研析，並總結十三五規劃可能之發展方向與對我之總體影響。

第一節 五年規劃之性質與編製過程

源於計劃經濟之故，中共對於國家發展治理有其非常系統化、非常注重事前規劃的傳統。而各項規劃當中最重要無疑是中國大陸的「五年計（規）劃」，用以擘劃未來五年國家經濟和社會發展的總體戰略，主要是針對全國重大建設專案、生產力分布和國民經濟重要指標等為規劃，以作為國民經濟發展的遠景目標和方向。以十三五規劃為例，其全名是《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃》，其最主要的文件是《十三五規劃綱要》。

從「計劃」轉變而成的「規劃」思維，體現、滲透在中國大陸施政的各個方面—從中央到各級地方，以及各個專門領域，配合其「條條塊塊」的政治體制來實行。目前，中國大陸的國民經濟規劃體系已經形成所謂「三級三類」的規劃管理體系—國家級、省級、市縣級等「三級」，以及總體規劃、專項規劃、區域規劃等「三類」。以《十三五規劃綱要》而言，是屬於國家級（中央）的總體規劃，但十三五規劃本身即是一個系統概念，有許許多多以「十三五」來冠名起始的各類規劃，是以《十三五規劃綱

要》為上位指導文件，針對各領域與各區域所發展出來的配合規劃。

動態地從其編制過程來理解，《十三五規劃綱要》的編制過程，經過許多複雜的程序，從地方到中央，動用上萬人員參與，耗時超過 2 年，修改過的版本超過百次。這是一個公共政策溝通、協調、妥協與決策的過程，反映了在中國大陸特有的政治體系內所發生的一系列政治行為或過程，不同的機構和參與者之間的意見相互作用的過程，也是一個逐步制度化、規範化和程序化的過程。

就十三五規劃而言，以下參考過去十二五規劃制定之過程，搭配已經進行完畢之十二五規劃中期評估以及十三五規劃前期研究等，來描繪已經發生以及預期未來會發生的十三五規劃之制定與實施的期程：

- **2013 年 3-12 月：中國大陸國家發改委與各地方開始進行十二五規劃中期評估**
 - ✓ 2014 年 4 月 10 日：中國大陸國務院於發布「關於《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》實施中期評估報告」（以下簡稱《十二五規劃中期評估》或《評估》）
- **2013 年 12 月—2014 年 12 月：十三五規劃前期研究階段**
 - ✓ 2014 年 4 月 17 日：中國大陸國家發改委主任徐紹史召開全國十三五規劃編制工作電視電話會議，宣布啟動編制中國大陸國家十三五規劃，各地方紛紛展開十三五規劃之前期研究
 - ✓ 2014 年 5 月：發改委規劃司公布前期研究重大課題向外遴選研究單位

- ✓ 2014年6月：發改委啟動「建言十三五」微信公眾平臺，蒐集民眾對於十三五規劃的意見和建議
- ✓ 2014年8月：前期研究26項重大課題完成最終研究報告
- 2014年12月—2015年2月：十三五規劃形成基本思路
- 2015年2月—2015年9月：十三五規劃最終調研與溝通階段
- 2015年10月26-29日：第十八屆五中全會通過《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》(以下簡稱《十三五規劃建議》)
- 2015年11月—2016年2月：起草十三五規劃綱要
 - ✓ 五中全會後各地方與部門將召開專門學習五中全會精神的會議，並按照中央建議之精神來編製各地各部門之十三五規劃綱要草案，並上報發改委與中央的草案相銜接、平衡
 - ✓ 中央同意後之各地方規劃綱要草案，將於2016年1-2月間召開之各地方兩會上送審議與批准
- 2016年3月：全國人民代表大會審議並批准《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要》(以下簡稱《十三五規劃綱要》)，十三五規劃正式實施

目前，本研究報告定稿之際處於上述倒數第二階段，亦即《十三五規劃建議》已於五中全會公布，但綱要尚在根據建議文件起草修改當中。有鑑於建議文件屬於較為概念性的指導性文件，我們仍從其他面向來探討十三五規劃內容或者十三五時期中國大陸面臨的問題與挑戰等，也從習李上臺執政後的施政脈絡與重大政策內容，來對於十三五有更多的掌握與理解。

第二節 十三五規劃之目標與基調

壹、十三五規劃目標探討

針對習近平上臺後之施政總綱領，外界普遍以「中國夢」為其代表思維。這是中共十八大閉幕後第 21 天，新任之中共中央總書記習近平所提出之口號，他認為「實現中華民族偉大復興，就是中華民族近代以來最偉大的夢想。這個夢想，凝聚了幾代中國人的夙願，體現了中華民族和中國人民的整體利益，是每一個中華兒女的共同期盼。」自此，「中國夢」成為習近平施政的主要訴求與思想。而對於「中國夢」更具體的內容闡述之一，則是所謂「兩個一百年」目標：「第一個一百年，到中國共產黨成立 100 年時（2021 年）全面建成小康社會的目標一定能實現；第二個一百年，到新中國成立 100 年時（2049 年）建成富強、民主、文明、和諧的社會主義現代化國家。」

習近平也在 2015 年全國兩會期間，首次針對十三五規劃進行重要闡述時表示「十三五規劃是實現全面建設小康的規劃，是實現第一個『一百年目標』的規劃。」十三五時期是全面建成小康社會最後衝刺的五年，顯然該規劃必有此一目標追求。其次，對於第二個一百年來說，十三五規劃是新一屆領導人執政後的第一個五年規劃，這五年怎麼走得既穩又好以便推進深化改革，也對於第二個一百年的開局至關重要。

然而，相較於習近平前任所提出之政治理論，「中國夢」卻又顯得太過空泛與感性，因此，經過 2 年多的醞釀，也經過三中全會與四中全會的定調，習近平在 2014 年底提出「四個全面」一即「全面建成小康社會、全面深化改革、全面依法治國、全面從嚴治黨」，而在 2015 年兩會之前，官方媒體大力造勢，在兩會上成為熱門詞彙，最終被各方解讀為習近平進一步為「中國夢」

提出更具體的說法，「四個全面」可望成為習近平對於「三個代表」與「科學發展觀」等之政治理論的延續。

2015 年 5 月，習近平在華東 7 省市黨內座談會上首次闡述了十三五規劃的總體架構，提出了「保持經濟增長、轉變經濟發展方式、調整優化產業結構、推動創新驅動發展、加快農業現代化步伐、改革體制機制、推動協調發展、加強生態文明建設、保障和改善民生以及推進扶貧開發」等「十大任務目標」，這則是對於十三五目標更具體的表述。繪如圖 2-1。其前後順序亦可視為重要性，圖中將前五大任務目標採粗體繪製，其順序為順時鐘方向。

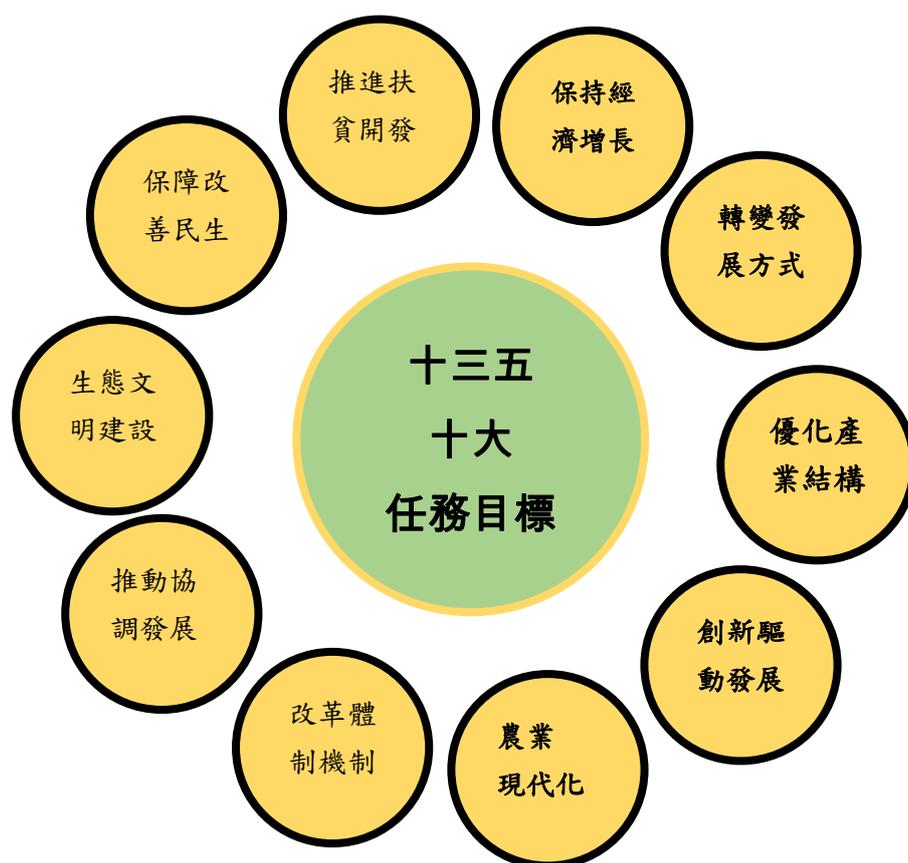


圖 2-1 十三五規劃十大任務目標

首先，我們可以看到經濟成長還是擺在第一位，有了成長再談轉變與結構優化（當然此處的成長是新常態下的成長，與以往

是有所不同的，相關探討詳後續討論)。其次，創新驅動被擺到較高的順位，顯示了習李政府對於創新的重視。

貳、十三五規劃之基調

中國大陸各方面累積問題逐漸產生，經濟成長逐漸放緩，成為新一代領導人要面對的發展限制條件。習近平 2014 年 5 月視察河南時提及「我國發展仍處於重要戰略機遇期，我們要增強信心，從當前我國經濟發展的階段性特徵出發，適應新常態，保持戰略上的平常心態」，這是中共高層首次提及「新常態」，自此，習近平多次提及此一概念，後來並於 2014 年底召開之中央經濟工作會議中進一步闡述其內容。

該次會議公報指出，「經濟正在向形態更高級、分工更複雜、結構更合理的階段演化，經濟發展進入新常態，正從高速增長轉向中高速增長，經濟發展方式正從規模速度型粗放增長轉向質量效率型集約增長，經濟結構正從增量擴能為主轉向調整存量、做優增量並存的深度調整，經濟發展動力正從傳統增長點轉向新的增長點。」其並進一步對於所謂「新常態」一詞，提出了九項特徵，從中可以窺見中共高層對於未來中國大陸經濟發展型態的定位以及願景，以下羅列之：

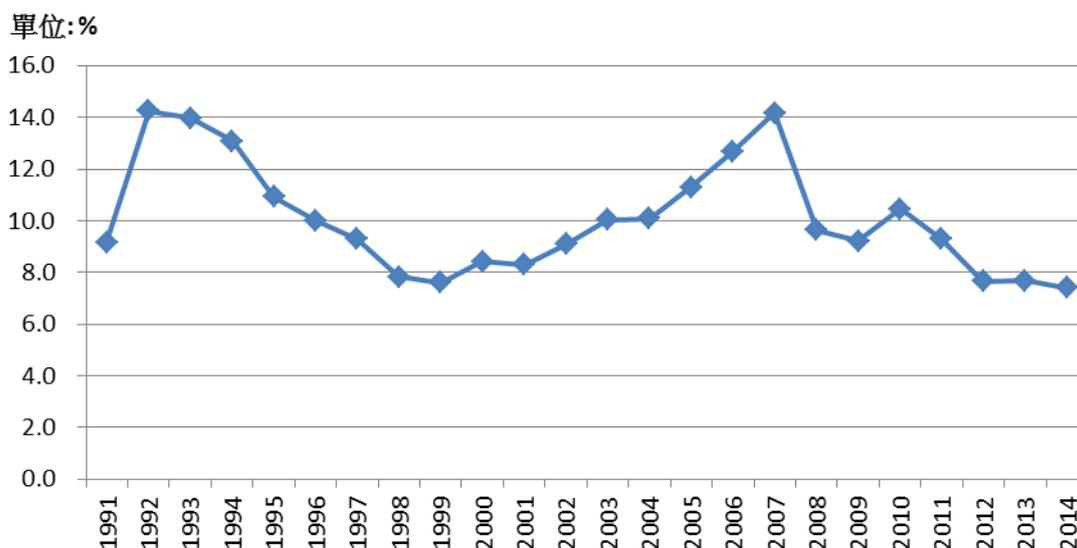
- 從消費需求觀察，過去大陸消費具有明顯的「模仿型排浪式」特徵，現在「個性化、多樣化」消費漸成主流，保證產品品質安全、通過創新供給啟動需求的重要性顯著上升，因此，必須採取正確的消費政策，釋放消費潛力，使消費繼續在推動經濟發展中發揮基礎作用。
- 從投資需求觀察，傳統產業相對飽和，但基礎設施互聯互通和一些新技術、新產品、新業態、新商業模式的投資機會大量湧現，對創新投融資方式提出了新要求，必須善於把握投資方向，消除投資障礙，使投資繼續對經濟發展發揮關鍵作用。

- 從出口和國際收支觀察，目前全球總需求不振，大陸低成本比較優勢發生了轉化，出口競爭優勢依然存在，高水準「引進來」、大規模「走出去」正在同步發生，必須加緊培育新的比較優勢，使出口繼續對經濟發展發揮支撐作用。
- 從生產能力和產業組織方式觀察，現在傳統產業供給能力大幅超出需求，產業結構必須優化升級，企業兼併重組、生產相對集中不可避免，新興產業、服務業、中小企業作用更加凸顯，生產小型化、智慧化、專業化將成為產業組織新特徵。
- 從生產要素相對優勢觀察，過去勞動力成本低是最大優勢，引進技術和管理就能迅速變成生產力，現在人口老齡化日趨發展，農業剩餘勞動力減少，要素的規模驅動力減弱，經濟增長將更多依靠人力資本品質和技術進步，必須讓創新成為驅動發展新引擎。
- 從市場競爭特點觀察，過去主要是數量擴張和價格競爭，現在正逐步轉向「品質型、差異化」為主的競爭，統一全國市場、提高資源配置效率是經濟發展的內生性要求，必須深化改革開放，加快形成統一透明、有序規範的市場環境。
- 從資源環境約束層面觀察，現在環境承載能力已經接近上限，必須順應人民對生態環境的期待，推動綠色低碳循環發展新方式。
- 就經濟風險積累和化解而言，伴隨著經濟增速下調，各類隱性風險逐步顯性化，風險總體可控，但化解以高槓桿和泡沫化為主要特徵的各類風險將持續一段時間，必須標本兼治、對症下藥，建立健全化解各類風險的體制機制。
- 從資源配置模式和宏觀調控方式觀察，全面擴張政策的邊際效果明顯遞減，既要全面化解產能過剩，也要通過發揮

市場機制作用探索未來產業發展方向，必須全面把握總供求關係新變化，準確進行宏觀調控。

上都點出了中共高層對於未來經濟發展方式的基本思路，而與此同時，「新常態」也是在替逐漸趨緩的經濟成長率提供政治性基礎，以便於讓執政者能夠減輕對於追求成長的壓力，進而有空間來追求其他面向，包括成長內涵或是社會環境方面的目標。「新常態」的概念將成為十三五規劃的基調。

在總體經濟成長率方面，是中國大陸經濟研究者所關心的重點所在。一般來說，多數意見認為歷經快速的成長與世界經濟的轉變，中國大陸在十三五時期將進入調整期，其結構面臨調整，成長率會降低，但保持相對穩定的成長態勢。



資料來源：中國統計年鑑；按 1978 不變價格計算

圖 2-2 中國大陸實質 GDP 成長率

即將結束之十二五規劃所預定之 GDP 成長率為 7%，然而在 2011 至 2013 年之間，中國大陸成長率皆有接近 8% 左右的水準，高於目標值。但以近年來季度成長率來說，自 2012 年 Q1 之後，成長率未曾再回到 8% 的水準，且持續下探，2015 年 Q1 與 Q2 都維持在 7.0%，最新公布的 Q3 成長率終究未能保 7，為 6.9%。

中共十八大提出的「2020年GDP比2010年翻一倍」的目標，假設2015年成長為7%的話，那麼「十三五」期間需要的年均GDP增速，經過試算只需要6.6%左右即可達成此目標。中國大陸學者之間對於十三五時間訂定成長率目標的看法主要落在6.5%-7%之間。¹我們認為按照十二五規劃目標訂於7%，而習李政權持續強調降速調結構，且考慮近來經濟情勢未見起色的情況下，十三五規劃期間之預期經濟成長率目標訂於6.5%會是較可能的結果。

然而，對於十三五期間（2016-2020）或之後GDP成長率的實際值預估，一般認為會因中國大陸結構性的轉變而有程度不一的下降幅度，在此列舉幾個國際機構之看法如下：

- ✓ 麥肯錫全球研究所(MGI)在2012所發布的報告中認為，中國在2016-2020期間的成長率約為7%。²
- ✓ 2012年世界銀行與中國大陸財政部、國務院發展研究中心合作所發布的《China:2030》中預估，此期間的成長率約為7%。
- ✓ 美國智庫經濟諮商局（The Conference Board）指出，在經過長期擴速擴張後，中國大陸到了2020年時經濟成長率將會降至4%。³

我們可以看到各方說法或有不同，但比擬過往的高成長率已經不復見，大概是一致的看法。經過五中全會公布建議文件後，文件中僅定位於未來經濟要「保持中高速增長」，未具體提及確切數字目標。但習近平在對於建議文件之《說明》中指出十三五時期經濟年均成長至少要達到6.5%才能滿足GDP與城鄉居民收入倍增的目標，⁴給定其提出之「新常態」概念內涵強調品質而

¹ 「十三五規劃經濟目標提上議程或在6.5%-7%之間」，21世紀經濟報導，2015年7月2日。

² MGI, “what’s next for China?”, 2012.12

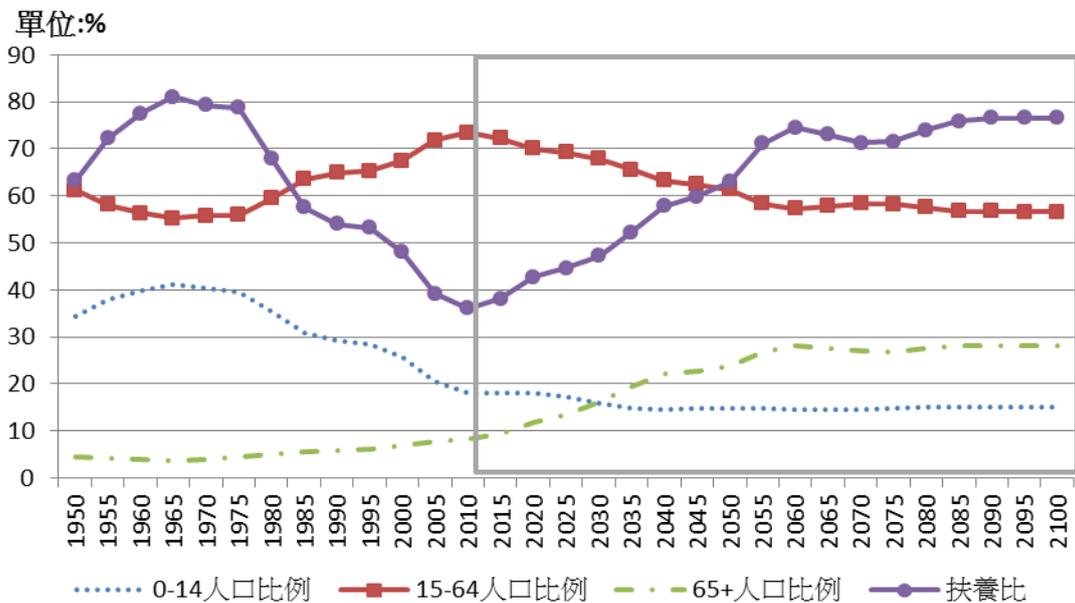
³ 美聯社，「2020年中國經濟成長恐降至4%」，2014年10月21日。

⁴ 「習近平：關於制定十三五規劃建議說明」，《中國評論新聞網》，2015年11月4日，<http://www.zhongguo.com/doc/1039/9/0/2/103990232.html?coluid=151&kindid=11510&docid=103990232&mdate=1104093610>。

非速度，很可能未來成長目標值就會定在 6.5%。但正式定案之經濟成長率目標將在 2016 年兩會後正式發布。

以上是從經濟發展趨勢來看十三五規劃的基本調性。另一方面，十三五規劃也帶有面向更長期未來的任務，我們可以從人口結構這一個長期對經濟與社會結構都有宏大影響的變數來思考十三五可能要面對的挑戰。

中國大陸老年人口在這十年間的成長率多落於 2%~4%，即每年增加 2.3000 萬的老年人口，在 2013 時已達 9.7%，根據聯合國經濟及社會理事會(DESА)《世界人口觀點(World Population Prospect)》的估算，2020 年時，中國大陸將擁有 1.66 億的老年人口，其高齡化程度約為 12%，而 2030 時更將升之 16%，遠超老年社會所定義的 14% 水準。



資料來源: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2012 Revision

圖 2-3 老幼人口與扶養比

隨著高齡化程度的增加，中國大陸更面臨勞動人口逐年下滑的現象，根據中國大陸國家統計局公佈的《2013 年國民經濟和社會發展統計公報》顯示，2013 年 16 歲到 59 歲勞動年齡人口

有 9.2 億人，比 2012 年減少 244 萬人；勞動年齡人口占所有人口的比重是 67.6%，與前一年相比下降 1.6 個百分點。當代世界研究中心之研究報告《中國改革的世界影響》⁵指出，2020 年勞動人口相比於 2013 將減少 4% (即約 400 萬人)，勞動力供給的下降將使勞動成本上升，進一步使產業結構被迫轉型，由勞動密集型轉至高附加價值的產業。這一點我們將於後續章節進一步討論其對於經濟發展動力的影響。

另一個具有經濟與社會意涵的面向是：勞動人口下降，老年人口上升，隨之帶來的便是扶養比上升的問題。圖 2-3 繪製中國大陸幼年人口(0-14 歲)、老年人口(65 歲以上)與扶養比(每一勞動人口所應負擔的老幼人口數)。自 1950 始，我們可看出在 2015 年時扶養比達到最低點，而在此之後根據聯合國之估算，扶養比將持續攀升至 0.7 之水準，老年人口也將在 2030 超越幼年人口而達到超高齡化社會的水平。

由此可知，中國大陸的扶養比將從十三五期間開始進入轉折上升期，預計一直要到 2060 年才會停止。面對如此大的人口結構變局，十三五規劃必須要開始有所準備與因應，例如比較迫切的是養老照護體系的建立與醫療體系的革新等，後續對於十三五規劃建議之研析內容可以看到相關之闡述。

第三節 十三五規劃可能結構及其與十二五規劃之差異

壹、審視十二五規劃執行成果

對於五年規(計)劃的中期評估工作始於十五計劃期，但其屬於試驗性質；而《十一五規劃綱要》則首次以明文規定必須執行中期評估的程序，且其報告須經全國人大常委會通過。在時間

⁵ 張燕生、王勳，「中國改革的世界影響」，當代世界研究中心研究報告，2014 年 8 月。

順序上，中期評估工作進行完畢後，也會隨即展開下一個五年規劃的前期研究，因此可以說中期評估也預先為下一個五年規劃的編制開啟了先聲，中期評估報告也因此可以視為未來五年規劃內容的風向球。

至於十二五規劃的中期評估則於 2013 年 6 月底之後，各部門與各地方紛紛宣布展開其各自之中期評估工作，評估的時間點為 2011 年初至 2013 年 6 月底所完成的實際績效，並展望預測後續至 2015 年底的預計完成情況。這些結果完成後再交給中央的發改委，配合發改委自己進行的意見蒐集、基層調研等成果，參考第三方的獨立評估報告，再完成最後的中期評估報告，將於 2013 年底向全國人大常委會提交審議。就十二五中期評估報告中所總結，其主要目標、重點任務、重大工程等實施進展順利，指標方面落後的主要是在資源環境部分，而其點出未來挑戰主要在於「結構優化升級進展緩慢、環境污染形勢嚴峻、財政金融風險增大、社會矛盾複雜多發」等。

目前距離十二五規劃的結束只剩幾個月，距離中期評估報告完成時間也已經接近兩年。不過，由於對於五年規（計）劃的最後成效評估一方面尚未能從統計數字來完整評估，另一方面所謂的「終期評估」也未有公開的慣例，各方通常更關注的是下一個五年規劃的制訂。以此刻的時間點，中期評估報告還是最為具體完整的對於十二五的評估報告，至於新的數據與發展方面，我們引述整理中國國務院發展研究中心研究員宣曉偉在 2015 年 1 月發表之論文，其針對十二五規劃之指標，整理 2011-2013 年統計數據（較中期評估為新）來進行比對（如表 2-1），以下結合其觀察、中期評估報告之內容以及研究團隊之看法，綜整評述十二五規劃之執行成果。

表 2-1 十二五規劃各項指標進展情況

指標	預期目標				實施情況			進展評估	
	2010年	2015年	年均增長%	屬性	2011年	2012年	2013年	定量	定性
經濟發展									
1. 國內生產總值(萬億元)	39.8	55.8	7	預期性	8.7	8.4	7.4	2013年為50.4萬億元，完成目標的90.3%	好於預期，預計能達到規劃目標
2. 服務業增加值比重(%)	43	47	[4]	預期性	43.4	44.6	46.1	前三年累計提高3.1%，已完成目標的77.5%	好於預期，預計能達到規劃目標
3. 城鎮化率(%)	47.5	51.5	[4]	預期性	51.2	52.5	53.7	前三年累計提高3.1%，已完成目標的77.5%	好於預期，預計能達到規劃目標
科技教育									
4. 九年義務教育鞏固率(%)	89.7	93	[3.3]	約束性		91.8	92.3	前三年累計提高2.6%，已完成目標的78.8%	好於預期，預計能達到規劃目標
5. 高中階段教育毛入學率(%)	82.5	93	[4.5]	預期性	84.0	85.0	86.0	前三年累計提高3.5%，已完成目標的78.8%	好於預期，預計能達到規劃目標
6. 研究經費占GDP比重(%)	1.75	2.2	[0.45]	預期性	1.84	1.98	2.09	前三年累計提高3.3%，已完成目標的73.3%	好於預期，預計能達到規劃目標
7. 每萬人發明專利擁有量(件)	1.7	3.3	[1.6]	預期性	2.37	2.23	4.02	前三年累計提高2.3件，已超越目標值	好於預期，已經提前達到規劃目標
資源環境									
8. 耕地保有量(畝)	18.18	18.18	[0]	約束性	20.29	20.29	20.27	保有量數值已超過目標值	好於預期，預計能達到規劃目標
9. 單位工業增加值用水量降低			[30]	約束性	82	76	68	前三年累計下降35.2%，已超過目標值	好於預期，預計能達到規劃目標
10. 農業灌溉用水有效利用係數	0.5	0.53	[0.03]	預期性	0.51	0.516	0.52	前三年累計提高0.02，已完成目標的66.7%	略好於預期，預計能達到規劃目標
11. 非石化能源占一次能源消費比重	8.3	11.4	[3.1]	約束性	8.0	9.4	9.8	前三年累計提高1.2%，已完成目標的38.7%	未達預期，預計很難完成規劃目標
12. 單位國內生產總值能源消耗降低			[16]	約束性	0.801	0.771	0.741	前三年累計下降8.8%，已完成目標的55.0%	未達預期，預計很難完成規劃目標
13. 單位國內生產總值二氧化碳排放降低			[17]	約束性	1.91	1.80	1.73	前三年累計下降10.6%，已完成目標的62.1%	略好於預期，預計能達到規劃目標
14. 主要污染物排放總量減少-化學需氧量			[8]	約束性	2552	2500	2424	前三年累計下降7.8%，已完成目標的97.6%	好於預期，預計能達到規劃目標
15. 主要污染物排放總量減少-二氧化硫			[8]	約束性	2268	2218	2118	前三年累計下降9.88%，已超過目標	好於預期，已經提前達到規劃目標
16. 主要污染物排放總量減少-氮氣			[10]	約束性	264.4	260.4	253.6	前三年累計下降7.1%，已完成目標的70.8%	好於預期，預計能達到規劃目標

17.主要污染物排放總量減少-氮氧化物			[10]	約束性	2274.0	2404.3	2337.8	前三年累計下降2.8%，已完成目標的28%	未達預期，預計很難完成規畫目標
18.森林增長-森林覆蓋率(%)	20.36	21.66	[1.3]	約束性					暫無數據
19.森林增長-森林蓄積量(億立方米)	137	143	[6]	約束性					暫無數據
人民生活									
20.城鎮居民人均可支配收入(元)	19109	>26810	>7	預期性	8.4	9.6	7.0	2013年為24292元，前三年完成目標的90.6%	好於預期，預計能達到規劃目標
21.農村居民人均純收入	5919	>8310	>7	預期性	11.4	10.7	9.3	2013年為7989元，前三年完成目標的96.0%	好於預期，預計能達到規劃目標
22.城鎮登記失業率(%)	4.1	<5	[4500]	預期性	4.1	4.1	4.1	實際值小於目標值	好於預期，預計能達到規劃目標
23.城鎮新增就業人數(萬人)				預期性	1221	1266	1310	前三年累計3797萬人，完成目標的84.4%	好於預期，預計能達到規劃目標
24.城鎮參加基本養老保險人數	2.57	3.57	[1]	約束性	2.84	3.04	3.22	前三年累計增加6512萬人，完成目標的65.1%	略好於預期，預計能達到規劃目標
25.城鄉三項基本醫療保險參保率(%)			[3]	約束性				前兩年半提高3.4%，已超過目標值	好於預期，已經提前達到規劃目標
26.城鎮保障性安居工程(萬套)			[3600]	約束性	1043	781	666	前三年完成2490萬套，完成目標的69.2%	好於預期，預計能達到規劃目標
27.全國總人口(萬人)	134100	<139000	<7.2%	約束性	82	4.95‰	4.92‰	2013年總人口為136072萬人，增加值為目標的40.4%	好於預期，預計能達到規劃目標
28.人均預期壽命(歲)	73.5	74.5	[1]	預期性	4.79‰				暫無數據

資料來源：宣曉偉（2015），「“十二五”規劃執行情況的分析及對“十三五”規劃制定的啟示」。

整體而言，十二五規劃訂定的28個指標預計只會有3個指標無法達成（除去尚無統計數據的部分），指標達成率有良好的成果。從個別項目一一審視十二五規劃的預期目標與實際情況是否達標或者未達標。從經濟發展的項目來看，揮別過去快速成長時期每年動輒10%以上的GDP成長增速，中國大陸進入中高速成長時期，而實際情形也符合當初十二五規劃的預期，前三年甚至超過目標值，預計能夠達成規劃的目標。以下就四個層面檢討之。

1. 經濟發展穩健趨緩，調結構仍待大力改革

以「經濟平穩較快發展」目標來看，成果尚可。在金融危機的應對方面沒有發生大問題，擴大內需政策容或有長期後遺症，但短期來看穩定了經濟情勢。在經濟成長方面，成長速度漸降，符合當初降速的預期，但是近來持續疲軟的經濟表現讓各方憂心是否導致所謂的硬著陸？在對於總體經濟的擔憂下，降速調結構是否真能夠堅持下去，讓成果發酵？這還必須持續觀察。

就「結構調整取得重大進展」來看，就現況來看，難稱有重大進展。服務業增加值的比重確實穩步提高，在擴大內需思維與稅改預期下，應可持續提升，對於結構優化有一定幫助，但高技術或戰略性新興產業發展方面還有許多問題：成長速度雖較一般工業為高，但存在部分行業產能過剩、利用政府優惠與補貼牟利、核心技術掌握不足、商業模式創新不足等問題。居民消費率下降趨勢雖有緩和，但難以有效拉升，成長仍有賴投資拉動。城鎮化率 2014 年就已超過 54%，大幅超越 2015 年目標，看似進度超前，但主要是透過行政建制式城市化來提升，達成數字上的目標，卻不一定能帶來城市化該有的經濟效果。

2. 科技教育有待提升品質內涵

具體數字目標方面，R&D 支出占 GDP 比率部分，2015 年要達到 2.2%，在 2011-2013 三年內從 1.76% 提升到 2.08%，然而 2014 年此一數據僅提升了 0.01% 來到 2.09%，因此要在 2015 一年內提升至預計規劃目標的 2.2% 變得較為困難。另外，每萬人口發明專利擁有量亦已經達成目標。未來持續進行結構調整、發展戰略性新興產業與推動自主創新的政策力度只會提升，數字目標雖然幾乎都能達成，但其內涵有待提升：基礎研究支出比重不足、研發支出政府投入比重過高、科技成果轉化率偏低等。不過，科技從業人口持續成長且年紀輕，是未來強化科研創新的一項優勢。

3. 資源節約與環境保護仍難抵抗經濟優先邏輯

發改委曾經發布《2013 年上半年節能減排形勢分析》指出「當前經濟下行壓力較大，工業增加值增速同比回落，但工業結構趨重，工業能耗、用電量、高耗能產品產量均同比上升」，這對單位 GDP 能耗降低形成非常不利之影響。根據其統計，「十二五」前兩年，單位 GDP 能耗累計降低 5.5%，僅完成「十二五」下降 16% 目標的 32.7%。但若從地方統計資料來看，多半都超前進度，和國家資料存在很大的差異，這顯示了其無力對於地方能源耗用數據有更系統性的掌握。由於十二五規劃前三年在環境資源部分完成進度落後，中國國務院發布《2014-2015 年節能減排低碳發展行動方案》提出工作目標，針對十二五規劃綱要中的單位 GDP 能耗等污染物排放量及單位 GDP 二氧化碳排放量再次訂出降低目標，以確保十二五規劃的節能減排目標可以完成。十八大之後有對於生態保護有更多宣誓，三中全會深化改革措施當中也有多項針對環保的部分，尤其是針對地方政府與幹部之行為約束等。至 2014 年，全中國大陸 GDP 能耗累計下降 13.4%，目標在 2015 下降至原訂規畫的 16%，以 2015 年第一季與去年同期下降 5.6% 的幅度來看，要達成目標變得較為可能。

4. 人民生活持續改善，但收入分配與社會保障仍待改革

城鎮參加基本養老保險人數在 2011 年 7 月《社會保險法》實施後，制度逐漸完善，納保人數快速增加。2011 年至 2014 年城鄉居民收入有顯著成長，甚至有時高於 GDP 的成長。農村居民收入成長率連續五年高於城鎮居民。2014 年，城鎮居民可支配所得扣除物價因素成長 6.8%，農村居民純收入扣除物價因素成長 9.2%，雖然收入差距有縮小的趨勢，但收入差距情勢依然嚴峻。

《十二五規劃綱要》開宗明義點出「十二五時期是全面建設小康社會的關鍵時期，是深化改革開放、加快轉變經濟發展方式

的攻堅時期。」綜合以上之量化觀察與探討，我們可以總結十二五規劃成果為：小康社會的建設略有成果，但貧富差距仍待改善；深化改革開放以及加快轉變經濟發展方式等，都有待十三五規劃來接棒加速進行。中國大陸的經濟發展主要仍然固著在過去的慣性上，未來須著眼在經濟社會發展的各個面向，並推動全面的改革才能擺脫過去的經濟發展模式，花更多的努力在產業轉型、環境保育等面向。

貳、從前期研究重大課題內容之觀察

五年規劃的編製之前，通常會對外委託研究重大課題，以收集思廣益之效。根據中國大陸國家發展和改革委員會規劃司於2014年5月20日網站發布之公開遴選入選單位公告，十三五規劃前期研究重大課題一共委託27個研究單位進行26項研究，應已於2014年8月底完成最終研究報告。由於規劃之前期研究屬於內部過程，並未向外公開，但我們仍可藉由其研究題目來大致管窺十三五規劃可能較為重視的方向。此外，同樣地在2009年發改委也曾經向外委託研究十二五規劃的前期研究重大課題，一共分為8大領域39項研究課題。我們將兩份課題清單並列於表2-2，以便於比較。

由於十三五規劃前期研究重大課題並未分列領域，表中我們按照十二五的領域別來加以大致分類（因此對十三五課題的分類是本研究的觀點，而非官方觀點），以便於比較分析。就課題的名稱來看，十二五重大課題都比較中規中矩，按照各重點領域來做，名稱中並未有帶有過於明顯的政策方向或意圖；但若我們比較十三五重大課題名稱，可以看到其重要的政策方向的影子，例如創新驅動、擴大消費、企業走出去等等重要施政方向。此外，我們也可以看到十三五規劃對於經濟與產業升級轉型非常重視，且其主要思考在於內需、服務、創新、開放、戰略產業與制度優化等面向。

表 2-2 十二五與十三五規劃前期重大課題比較

	十二五重大課題	十三五重大課題
發展環境	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 世界經濟走勢及其對我國的影響 ✓ 我國宏觀經濟走勢及政策取向 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 國際環境變化及對我國發展的影響 ✓ 人口發展戰略和政策研究
思路目標	<ul style="list-style-type: none"> ✓ “十二五”規劃總體思路研究 ✓ “十二五”規劃發展目標研究 ✓ 加快轉變經濟發展方式的思路與對策研究 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 創新驅動的戰略重點與創新型國家建設研究 ✓ 擴大消費需求長效機制研究 ✓ 經濟結構調整的主攻方向和戰略舉措研究
產業結構	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 促進產業結構優化升級研究 ✓ 提高我國產業競爭力研究 ✓ 加快現代服務業發展研究 ✓ 走中國特色農業現代化道路研究 ✓ 糧食安全問題研究 ✓ 能源發展戰略研究 ✓ 交通運輸發展戰略研究 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 經濟轉型升級動力機制和制度環境研究 ✓ 工業結構升級與布局優化研究 ✓ 服務業發展重點和機制研究 ✓ 現代農業發展戰略與糧食安全戰略研究 ✓ 戰略性新興產業發展研究 ✓ 信息經濟發展研究
城鄉區域	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 進一步促進區域協調發展思路研究 ✓ 中國特色城鎮化道路研究 ✓ 統籌城鄉發展問題研究 ✓ 優化生產力布局戰略研究 ✓ 落實主體功能區規劃的體制機制和政策研究 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 我國區域發展重點和區域協調發展機制研究
科教文化	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 提高自主創新能力的措施研究 ✓ 建設人力資源強國的對策研究 ✓ 提高國家文化軟實力戰略研究 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 推進教育現代化與人才強國、人力資源強國建設研究 ✓ 建設社會主義文化強國研究

改革 開放	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 深化經濟體制改革的總體思路 ✓ 深化國有經濟改革研究 ✓ 健全現代市場體系研究 ✓ 深化行政管理體制改革問題研究 ✓ 深化社會管理體制改革研究 ✓ 資源要素價格改革思路和對策研究 ✓ 深化財稅體制改革研究 ✓ 完善金融體系及防範金融風險研究 ✓ 構建我國對外開放新格局研究 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 經濟體制改革的目標與任務 ✓ 統籌推進行政體制改革的思路和措施研究 ✓ 土地制度改革與土地市場建設研究 ✓ 完善金融市場體系和風險防範研究 ✓ 對外開放戰略及開放新格局研究 ✓ 我國企業“走出去”發展戰略研究
人民 生活	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 提高城鄉居民生活水準研究 ✓ 深化收入分配制度改革研究 ✓ 完善社會保障體系研究 ✓ 構建住房保障體系的思路與對策 ✓ 實施擴大就業戰略研究 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 公共服務重點和財政保障機制研究 ✓ 完善扶貧脫貧機制研究 ✓ 健康保障發展問題研究 ✓ 住房保障體系與房地產健康發展研究
資源 環境	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 生態文明建設戰略研究 ✓ 節能減排問題研究 ✓ 推進循環經濟發展的戰略研究 ✓ 建立完善生態環境與資源補償機制研究 ✓ 我國災害應急體系建設研究 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 生態文明建設及制度研究 ✓ 海洋生態文明建設及制度體系研究

資料來源：中國大陸發改委網站，本研究整理。

其次，就領域別分而論之。在發展環境方面，我們特別把無處歸類的人口戰略研究放到此處，凸顯十三五規劃開始重視長期人口問題的挑戰。在思路目標方面，由於十三五未特別就思路或目標部分提出課題，我們把關於創新、擴大消費與結構調整等較具戰略性的課題列於此處，這樣就可以明白地看到十三五規劃未來的可能戰略重點。關於創新，過去是在科教文化領域強調自主創新能力提升，但十三五已經把創新當成是驅動經濟甚至是國家實力的主軸，層次已然不同。這也是本研究將「自主創新」作為另一個研究主軸的主要考量。更進一步關於創新方面的分析詳見

第三章第五節對創新戰略轉變以及第四章對於具體領域的深入分析。

在產業結構方面，除了強調轉型升級之外，戰略性產業與信息經濟（資訊經濟）也是特別加強研究的重點，顯示十三五可能在產業的整體內涵上重視讓資訊化與網路經濟發揮作用，同時也要重點扶持戰略性產業的發展；後續章節對於「中國製造 2025」以及「互聯網+」的分析也呼應此處對於前期研究課題的觀察。⁶

在城鄉區域方面，是兩代規劃重大課題差異比較大的地方，十三五僅承接在區域發展重點和區域協調發展機制上銜接了十二五這方面的研究，並沒有針對城鄉與城鎮化的相關研究。與其說十三五規劃不重視城鄉問題，不如說十三五規劃可能開始從人民生活方面來看待城鄉問題，亦即不分城鄉的公共服務與各項保障的建立才是其主要思路。

在改革開放方面，土地制度與企業“走出去”是新的課題，顯示了內部與外部的改革開放的新重點。在資源生態方面，同樣地十三五的研究課題減少，但突出了對海洋生態文明的重視。

叁、十三五規劃綱要之可能結構

五年（計）規劃是中共治國重要文件，但其編製過程以及進行方式甚至內容架構都會隨時間而改變調整。雖然如此，參考過去五年（計）規劃的架構，仍具有十分重要的參考價值，其間的比較也可以看出某些施政重點的轉換。因此，除了從前期研究重大課題來觀察，也可以從文件之篇章架構的變化作為推論的參考基礎。

我們將九五計劃以來至十二五規劃一共 4 份文件的架構進行水平比較如表 2-3。首先要說明的是從中共領導的換屆與五年

⁶ 中國大陸使用「互聯網」一詞來指稱英文中之 internet，在臺灣稱為「網際網路」。由於該詞彙大量使用於政策之中，本研究後續亦將主要使用「互聯網」一詞以便於與政策相關討論較為一致。

(計)規劃的對應上，兩者之間在年分上並不是完全重疊的。亦即目前即將出來的十三五規劃是習李政權第一個主導的五年規劃，未來 2020 年的十四五規劃即會是其第二份規劃。回頭檢視過去的這四份規劃，可以說九五與十五是由江澤民所主導，十一五與十二五則是胡溫所主導。當然，偶數次規劃都是該屆領導的第二任下制訂，也會考量繼任者的意見。

由此一方式來檢視 4 份文件架構，可以發現九五與十五在架構上確實較為接近，而十一五與十二五也有此現象，儘管各自仍會有所調整。初步來說，這代表從十二五的架構並不一定能推論十三五的架構，十三五規劃架構（代表了優先順序或重要性）應該會由習近平拍板決定，而且可以預期十四五規劃的架構也會大致類似。

我們可以先從十五到十一五的跨屆變化來看，十五針對經濟是單篇論述，到了十一五則是分為農業、工業與服務業三篇；十一五特別單列了「區域發展」篇與「兩型社會」篇（關於環保生態），以及總組部分領域為「和諧社會」篇，這也使得篇的數目擴增。

而從十一五到十二五的同屆變化來看，十二五維持了十一五的大致架構，只是把公共服務、社會管理等獨立成篇，且改革與開放這兩篇的順序上排得較後面，顯示改革開放通常在執政初期是較重要的。

表 2-3 九五計劃至十二五規劃之架構比較

《九五計劃》 1996-2000	《十五計劃》 2001-2005	《十一五規劃》 2006-2010	《十二五規劃》 2011-2015
<ul style="list-style-type: none"> ● 回顧八五 ● 方針目標 ● 宏觀調控 ● 國民經濟 — 農業/基礎設施工業/支柱產業與輕紡/ 	<ul style="list-style-type: none"> ● 方針目標 ● 經濟結構 — 農業/工業/服務業/信息產業/基礎設施/西部大開發/城鎮化 ● 科技/教育/人 	<ul style="list-style-type: none"> ● 原則目標 ● 社會主義新農村 ● 工業結構升級 — 高技術/裝備/能源/原材料/輕紡/信息 	<ul style="list-style-type: none"> ● 轉變方式科學發展 ● 社會主義新農村 ● 轉型升級 — 提升製造/戰略新

<p>服務業/國防現代化</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 科教興國 ● 區域發展 ● 體制改革 ● 對外開放 ● 可持續發展 — 國土/環保/城鄉/文化/衛生/體育 ● 精神文明/民主法制 ● 統一大業 	<p>才</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 人口/資源/環境 ● 改革開放 ● 人民生活 ● 精神文明 ● 民主法制 ● 國防建設 ● 規劃實施 	<p>化</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 服務業發展 — 生產性/消費性/政策 ● 區域協調發展 ● 兩型社會(資源環境) ● 科教人才 ● 體制改革 ● 對外開放 ● 和諧社會 — 人口/生活/健康/公安/社會管理 ● 民主政治建設 ● 文化建設 ● 國防軍隊 ● 實施機制 	<p>興/能源/交通/信息化/海洋經濟</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 服務業發展 — 生產性/生活性/發展環境 ● 區域協調與城鎮化發展 ● 兩型社會(資源環境) ● 科教人才 ● 基本公共服務 ● 社會管理 ● 文化發展 ● 體制改革 ● 對外開放 ● 政治文明建設 ● 中華民族共同家園 ● 國防軍隊 ● 強化實施
--	---	--	---

資料來源與說明：本研究整理自各規劃文件；圓點部分為篇，部分篇有必要時展開其下各章主題；囿於篇幅，我們將篇章名稱都予以重點濃縮以便易於觀察比較。

至於對其內容的評估方面，五年規劃儘管有其重要性，但我們應該將其視為是中共（目前為習李主導下）在各項施政與政策發布過程當中一份階段性的重要文件，不是憑空出現而無發展脈絡的；其既會吸收、承接絕大部分習李重要的施政構想與已推出之政策，當然也會隨著情勢的變化而調整部分內容、相對重要性甚至趁機提出新的說法或構想。因此，回顧十八大以來習李政權下的重要會議/文件、發布之重大政策或改革，都會是十三五規劃內容的重要方針與構成。以下簡列出至今之重要政策發展：

- ✓ 2012.11—十八大會議：「到 2020 年，全面建成小康社會，國內生產總值和城鄉居民人均收入都要比 2010 年翻一番」

- ✓ 2013.2—二中全會《國務院機構改革和職能轉變方案》
- ✓ 2013.3—兩會：加快轉變經濟發展方式，促進經濟持續健康發展；強化農業農村發展基礎，推動城鄉發展一體化；以保障和改善民生為重點，全面提高人民物質文化生活水準；以更大的政治勇氣和智慧，深入推進改革開放
- ✓ 2013.11—三中全會《全面深化改革》：「經濟體制改革是全面深化改革的重點，核心問題是處理好政府和市場的關係，使市場在資源配置中發揮決定性作用和更好發揮企業作用」
- ✓ 2013.12—中央經濟工作會議：切實保障國家糧食安全；大力調整產業結構；著力防控債務風險；積極促進區域協調發展；著力做好保障和改善民生工作；不斷提高對外開放水準
- ✓ 2014.3—兩會：推動重要領域改革取得新突破；開創高水準對外開放新局面；增強內需拉動經濟的主引擎作用；促進農業現代化和農村改革發展；推進以人為核心的新型城鎮化；以創新支撐和引領經濟結構優化升級；加強教育、衛生、文化等社會建設；統籌做好保障和改善民生工作；努力建設生態文明的美好家園
- ✓ 2014.3—發布《國家新型城鎮化規劃(2014—2020年)》
- ✓ 2014.5—習近平提出「新常態」
- ✓ 2014.9—李克強提出「大眾創業、萬眾創新」
- ✓ 2014.10—四中全會《全面推進依法治國》

- ✓ 2014.12—中央經濟工作會議：努力保持經濟穩定增長；積極發現培育新增長點；加快轉變農業發展方式；優化經濟發展空間格局⁷；加強保障和改善民生工作
- ✓ 2015.3—兩會：把改革開放扎實推向縱深；協調推動經濟穩定增長和結構優化；持續推進民生改善和社會建設；切實加強政府自身建設
- ✓ 2015.3—發布《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》
- ✓ 2015.5—發布《中國製造 2025》
- ✓ 2015.7—發布《關於積極推進“互聯網+”行動的指導意見》

由於五年規劃是關於未來五年國民經濟和社會發展的規劃，「全面覆蓋、重點安排」是五年規劃的基本特徵。十二五規劃全文共有 16 篇 62 章的內容，十三五規劃的篇章結構應該不會太大差異，仍將從規劃基調、三農、製造業、服務業、區域發展、綠色發展、科教興國、改善民生、社會管理、文化、體制改革、對外開放、民族團結和兩岸關係、國防以及規劃評估體系等方面展開。只是順序與提法上會給出各議題的相對重要性與新內涵，新增或減少的篇章，也是觀察重點。

透過以上的比較以及目前對於習李施政的觀察，我們認為十三五規劃的架構可能有如下特點：1.強調改革—三中全會改革已經被定調為 1978 年改革開放的 2.0 版，全面深化改革必然再次強調，且在國企改革、財稅改革、政府職能轉型等部分多加著墨；2.強調創新—包括「大眾創業、萬眾創新」以及「互聯網+」等都是與創新相關且跨越不同產業領域，甚至跨出經濟範疇，很有可能就此主題單列一篇；3.就其他重點政策而言—工業轉型強調「中國製造 2025」，區域發展包括三大戰略以及新型城鎮化，對

⁷ 特別首次指出要「重點實施一帶一路、京津冀協同發展、長江經濟帶三大戰略」。

外開放強調一帶一路絲路戰略，政治建設強調依法治國與從嚴治黨等。

第四節 十三五規劃建議內容分析

中共十八屆五中全會在 2015 年 10 月 29 日閉幕，審議通過中共中央對於明年開始實施之《十三五規劃》綱要文件的建議(文件內容可參見附錄一)，其內容成為目前觀察預期十三五規劃最重要的參考。本節就《十三五規劃建議》之重點內容，配合習近平之說明文件，分兩部分進行初步之歸納分析，並簡要評估其對我國之影響。最後，再結合前述之討論，綜合總結十三五規劃對我國之總體意涵。

壹、情境設定、指導思想與願景目標

根據建議文件，中共中央對於未來十三五時期發展情境之判斷，認為世界經濟正在進行深度調整，表現於產業與科技的新一波革命蓄勢待發、經濟治理體系變革與發展中國家力量增強等方面；但與此同時，國際金融危機影響未除、貿易成長乏力導致保護主義抬頭、地緣政治複雜化與非傳統威脅等造成不確定因素增多。

針對中國大陸自身發展優劣勢而言，其認為自身「物質基礎雄厚、人力資本豐富、市場空間廣闊、發展潛力巨大」，而對於目前發展的綜合判斷是「經濟發展方式加快轉變，新的增長動力正在孕育形成，經濟長期向好基本面沒有改變」。然而，發展方面的問題主要在於「發展不平衡、不協調、不可持續」—在經濟層面，發展方式粗放，創新能力不強；在社會層面，城鄉區域發展不平衡，基本公共服務不足，收入差距較大，人口老齡化加快，消除貧困任務艱巨，資源約束趨緊與生態惡化趨勢尚未扭轉；在政治層面，法治建設有待加強，領導幹部素質有待提高。

綜合上述因素，其認定發展「仍處於可以大有作為的重要戰略機遇期，也面臨諸多矛盾疊加、風險隱患增多的嚴峻挑戰」。因此，其首要要求為「準確把握戰略機遇期內涵的深刻變化」，以便於有效應對風險和挑戰，繼續集中力量把內部事情辦好，進而不斷開拓發展新境界。《說明》也強調十三五規劃「作為全面建成小康社會的收官規劃，必須緊緊扭住全面建成小康社會存在的短板，在補齊短板上多用力」，其並舉出農村貧困人口脫貧就是一個明顯的「短板」，必須致力於解決這個問題。此外，「在社會事業發展、生態環境保護、民生保障等方面也存在著一些明顯的短板」。因此十三五時期經濟社會的發展，其必會全力關注、補強這些各層面的重大缺陷。

根據這些背景判斷，五中全會提出十三五時期發展的指導思想，與前述之討論相近，不再贅述。在此我們可以看到習近平上臺後之施政綱領思想的總整理，重要關鍵詞彙都有提及。

在這些指導思想下，《建議》提出針對十三五時期更具體之願景圖像與目標，其文字敘述為，「要在『全面建成小康社會』此一目標要求的基礎上，實現新的目標要求」，要點整理如下：

- 經濟保持中高速增長，在提高發展平衡性、包容性、可持續性的基礎上，到 2020 年國內生產總值和城鄉居民人均收入比 2010 年翻一番；產業邁向中高端水準；消費對經濟成長貢獻明顯加大；戶籍人口城鎮化率加快提高；農業現代化取得明顯進展；
- 人民生活水平和質量普遍提高，農村貧困人口實現脫貧，貧困縣全部摘帽，解決區域性整體貧困；
- 國民素質和社會文明程度顯著提高；
- 生態環境質量總體改善；

- 各方面制度更加成熟更加定型，國家治理體系和治理能力現代化取得重大進展。

從上述之願景可以看到十三五時期發展雖然仍以經濟發展為首要，但在經濟內涵上強調轉變與提升（也因此後續討論之發展理念將創新置於首位），而在非經濟層面也面面俱到，對於城鄉發展、農業發展、國民素質、生態環境以及各項制度與治理體系等，提出五年後之發展總願景，要朝向現代化國家的方向來發展。

貳、五大發展理念

習近平在《說明》中表示面對未來的新挑戰與機會，謀劃十三五時期之發展必須從確立新的發展理念入手，理念影響目標任務，進而影響政策舉措。因此，此次《建議》以其提出之五大發展理念論述為主要內容，有別於過去十二五規劃建議文件是以各發展面向來撰寫，彰顯習近平希望透過「發展理念」的闡述來統整未來各部委、地方政府以及各界在十三五時期推動各項作為背後之思維。因此，這些發展理念將是十三五乃至更長時期中共高層對於未來發展思路、方向與著力點的體現。所以，《建議》文件非常重要的特色以及其重點，就在於所提出的「五大發展理念」，包括「創新、協調、綠色、開放、共享」，後續將一一就各理念之內涵進一步闡述，並針對其對我國之影響進行初步盤點評估，且針對位於首位之創新部分特別加強摘述與討論。

一、 堅持創新發展

《建議》將「創新」置於發展理念之首，認為「必須把創新擺在國家發展全局的核心位置」，並推進在理論、制度、科技、文化等各方面的創新，甚至形容要「讓創新貫穿黨和國家一切工作」，這一方面顯示，未來「創新」將成為各方施政的主要思維

與詞彙，但同時代表這裡的創新是更全面的、涵蓋面超越產業與技術的概念。以下就其條列之內容重點呈現並簡要論述之：

1. 培育發新動力：要透過優化要素配置、激發創業活力，推動大眾創業、萬眾創新，推動新技術、新產業、新業態蓬勃發展；未來經濟成長要消費發揮基礎作用、投資發揮關鍵作用、出口發揮促進作用；這部分顯示了未來經濟既要「立新」也要「改舊」。

2. 拓展發展新空間：空間區分為區域、產業、基礎設施與網絡經濟與藍色經濟等五大方面；區域空間方面以「一帶一路」建設、京津冀協同發展、長江經濟帶建設為引領，要「形成沿海沿江沿線經濟帶為主的縱向橫向經濟軸帶」；產業空間方面，要支持「節能環保、生物技術、信息技術、智能製造、高端裝備、新能源」等新興產業發展，支持傳統產業優化升級；基礎設施空間方面，要「實施重大公共設施和基礎設施工程，實施網絡強國戰略，加快構建新一代信息基礎設施」；網絡經濟空間方面，要實施「互聯網+」行動計畫，發展物聯網技術和應用，發展分享經濟，促進互聯網和經濟社會融合發展，實施國家大數據戰略，推進數據資源開放共享；藍色經濟空間方面，要堅持陸海統籌，建設海洋強國；這部分是從具體物質層面論述如何讓「新經濟」實現。

3. 創新驅動發展戰略：這部分強調要「發揮科技創新在全面創新中的引領作用」，從政府職能由研發管理向創新服務轉變、強化企業創新主體地位和主導作用、深化科技體制改革、擴大高校和科研院所自主權等重要面向入手；值得注意的是，習近平在《說明》中特別強調要「實施一批國家重大科技專案和在重大創新領域組建一批國家實驗室」以利於「在戰略必爭領域打破重大關鍵核心技術受制於人的局面」，顯示這兩項將是未來發展的重點觀察面向，這也是適合大陸當局以政帶經的手段。

4. 農業現代化：構建現代化農業產業體系、生產體系與經營體系，一二三產業要融合發展；重要面向在於穩定農村土地承包關係，堅持最嚴格的耕地保護制度，推進農業標準化和資訊化；這部分主要處理農業的持續發展問題。

5. 建構產業新體系：這部分以製造為主，並配合服務業發展；要「加快建設製造強國，實施《中國製造 2025》。引導製造業朝著分工細化、協作緊密方向發展，促進信息技術向市場、設計、生產等環節滲透，推動生產方式向柔性、智能、精細轉變」。重要面向包括實施工業強基工程、支持戰略性新興產業發展、發揮國家產業投資引導基金作用、實施智能製造工程、放寬市場准入等。

6. 建構發展新體制：這部分可視為深化改革在發展理念中的重要體現，彰顯了非改革不足以創新，非創新不足以轉變發展的思維，其目標在於「加快形成有利於創新發展的市場環境、產權制度、投融資體制、分配制度、人才培養引進使用機制」，重點內容可以說是再次簡述三中全會全面深化改革要項。

7. 創新完善宏觀調控：宏觀調控也要求與時俱進，「按照總量調節和定向施策並舉、短期和中長期結合、國內和國際統籌、改革和發展協調的要求」來進步轉變；主要目標是要「穩定政策基調，增強可預期性和透明度」；重點方向是要減少政府對價格形成的干預，全面放開競爭性領域商品和服務價格。這部分是從國家宏觀管理的角度來要求相關作法有所調整。

整體來說，創新部分著重於對新經濟的培育發展，從體制體系、宏觀管理、發展環境、國家戰略，再到空間與動力之創造，都在於轉變經濟產業之發展方式，扭轉舊特性，朝向新趨勢。這部分對於我國之影響主要在於創新內涵較高的產業競爭壓力將會加劇，尤其是中國大陸點名發展的具體產業領域；與此同時，

在中國大陸經營的臺商在面臨競爭同時也會有更多新產業發展與運用當地研發資源的機會。

二、 堅持協調發展

《建議》認為「協調」是「持續健康發展的內在要求」，重點在於促進城鄉區域、經濟社會、四化同步（新型工業化、資訊化、城鎮化、農業現代化）、國家軟硬實力之協調發展。這部分內容在概念上並沒有太多新意，重點內容包括：(1) 推動區域協調發展：除延續四大板塊式區域發展方針以及強調重點扶持地區外，特色在於要培育京津冀與長江經濟帶地區為新的發展「增長極」，前者著眼於探索人口密集地區優化開發方式，後者則聚焦於生態、交通、產業優化布局分工；(2) 推動城鄉協調發展：主要內容是要發展特色縣域經濟、中小城市與特色小城鎮，推進人為核心之新型城鎮化，促進城鄉公共資源均衡配置；(3) 推動物質文明與精神文明協調發展；(4) 推動經濟建設與國防建設融合發展。

這部分主要是對於臺商在當地經營具有參考價值，尤其是在於不同區域之發展重點以及城鄉一體化發展等（下一章會再論及）。

三、 堅持綠色發展

《建議》將「綠色」視為永續發展的必要條件和人民對美好生活追求的重要體現，要堅定走「生產發展、生活富裕、生態良好」的文明發展道路。政策口號上延續「資源節約型、環境友好型」的「兩型社會」，進而再提出人與自然和諧發展的「美麗中國」建設。這部分延續了十二五時期對於環境資源的重視，顯示這部分問題嚴重以及對未來發展之關鍵性，重點內容包括：(1) 促進人與自然和諧共生；(2) 加快建設主體功能區；(3) 推動低

碳循環發展；(4) 全面節約高效利用資源；(5) 加大環境治理力度；(6) 築牢生態安全屏障。

這部分主要是因應中國大陸過去環境污染與能源低效運用之理念轉變，且要面對未來人民對於環境保護以及能源需求之提高，此一趨勢對於我國臺商以及相關綠色產品、服務或解決方案等，都是可以持續關注的機會。

四、 堅持開放發展

《建議》認為「開放」是「國家繁榮發展的必由之路」，將順應深度融入世界經濟之趨勢，奉行互利共贏的開放戰略，在策略上「堅持內外需協調、進出口平衡、引進來和走出去並重、引資和引技引智並舉」。對外方面，強調要提高「在全球經濟治理中的制度性話語權，構建廣泛的利益共同體」。這部分與習近平上臺外交戰略由韜光養晦轉向自信崛起一致，亦是習近平執政的主要特點表現。

這部分之重點內容包括：(1) 完善對外開放戰略布局：相關作為包括要優化對外區域布局、強化沿海與邊境對外合作、對外貿易優化升級，在擴大開放與准入方面，引進來強調資金與技術，走出去強調裝備、技術、標準與服務，顯示了其雙向開放所強調的重點有所不同；(2) 形成對外開放新體制：體制層面，將會全面實行負面清單管理制度，擴大銀行、保險、證券、養老市場准入，擴大金融業雙向開放等；(3) 推進「一帶一路」建設：此議題單列顯示其重大戰略意義，未來將以「共商共建共享」為原則，以企業為主體，實行市場化運作，打造陸海內外聯動、東西雙向開放的全面開放新格局；重要面向包括推進基礎設施互聯互通和國際大通道建設，共同建設國際經濟合作走廊，共建境外產業集聚區並推動建立當地產業體系等；也強調加強國際金融合作，發揮亞投行、金磚銀行、絲路基金等平臺作用；(4) 深化與港澳臺合作發展：針對港澳，加大前海、南沙、橫琴等平臺建設、

深化泛珠三角區域合作等；針對臺灣，強調以「互利共贏」方式深化兩岸經濟合作，推動兩岸產業合作協調發展、金融業合作及貿易投資等雙向開放合作等；從地理區位仍強調要「推進海峽西岸經濟區建設，打造平潭等對臺合作平臺」；從領域別，要深化兩岸在農業、文化、教育、科技、社會等之交流合作，讓更多臺灣「普通民眾、青少年和中小企業」受益；這部分顯示了中共對臺工作的新思維方向，自 2014 年後有所調整，更注重一般民眾的直接感受；(5) 積極參與全球經濟治理：主要內容在於推動多邊貿易談判、加快實施自由貿易區戰略、推進 RCEP 談判與亞太自貿區建設等；(6) 積極承擔國際責任和義務：包括擴大對外援助規模與方式，維護國際公共安全等。

針對開放部分，對我國之影響較大。首先，中國大陸對於引入技術、金融服務、養老服務等更為開放，對我國研發服務業、金融與養老產業等都是可以利用之機會；其次，一帶一路戰略在基礎建設、產業園區與金融平臺方面，都可以思考兩岸合作的空間，將在下一章論述；再者，對臺方針方面，延續十八大報告首次寫入「九二共識」、十二五規劃發展海西區、2015 年政府工作報告正式列入所謂「三中一青」工作重點等內容，顯示其對臺方針的一貫性，未來將持續注重臺灣基層民眾之感受，結合前述之發展內容，除了強化交流，或許可能採取諸如鼓勵臺灣青年到大陸創業、針對臺商中小企業投資推出優惠措施、直接向農漁產地購買農漁品等措施。

五、 堅持共享發展

《建議》認為「共享」是「中國特色社會主義的本質要求」，環繞人民為主軸，可以用「共建共享」來概括之。雖然在概念上也沒有太多新意，但從內容上看則納入了跨世代共享的新思維，開始著手因應處理人口結構之挑戰。這部分之重點內容包括：(1) 增加公共服務供給；(2) 實施脫貧攻堅工程：此一領域是習近平

認定之發展「短板」，未來將實施精準扶貧脫貧，擴大基礎設施覆蓋與提高教育、醫療水平，實行脫貧工作責任制等來加以解決；(3) 提高教育質量；(4) 促進就業創業；(5) 縮小收入差距；(6) 建立更加公平更可持續的社會保障制度：主要內容包括改善養老保險、醫療保險與救助體系；(7) 推進健康中國建設：主要內容包括全面推進公立醫院綜合改革，鼓勵社會力量興辦健康服務業，堅持中西醫之發展並重，實施食品安全戰略等；(8) 促進人口均衡發展：從人口發展結構角度來處理跨世代之「共享」，要全面實施兩孩政策，積極對應人口老齡化，全面開放養老服務市場等。

這部分主要是處理中國大陸內部經濟利益分配、強化扶貧與社會保障、人力資源的提升與運用以及人口結構與健康等議題。對於我國來說，這些是中國大陸亟欲解決的難題，其解決方案也帶有許多商機可能性如養老服務、醫療與健康商機、嬰幼兒商機、教育訓練市場等，我國在發展歷程上領先對岸，在相近文化背景下，這些機會的細部變化對我國企業與人民來說是熟悉的，若要競逐這些新興市場機會，相對具有一些經驗上的優勢。

六、 發展理念總結

就上述之五大發展理念，我們從宏觀層面可以總結比較之，歸納以下幾點：1. 「創新」被提到首要發展理念，且其內容超越技術層次，涵蓋理論、制度、科技與文化等層面之創新，且處於「國家發展全局的核心位置」，可以說創新會是十三五規劃最重要的概念，且其內涵是非常廣泛的；2. 「開放」的內涵也超越以往，在一帶一路戰略下，事實上也可以預料到此一轉變，中國大陸在自信提升下開始積極向外拓展，爭取全球話語權也是必然之勢；3. 「共享」部分此次也特別強調，尤其在脫貧方面的力度預期會較大，而全面兩孩政策也廣受關注；4. 在「綠色」方面延續十二五規畫重點，並要強化內涵而不只是量的發展，習近平在

《說明》中的九個重大問題說明有三個跟綠色有關；5. 綜合來說，可以將「創新」與「開放」兩發展理念視為主動性、開創性的理念，而「協調」、「綠色」與「共享」則是防守性、調整性的理念。這些發展理念對於我國之影響與意涵則在下部分加以論述。

參、總結十三五規劃對我國之意涵

《十三五規劃》可以說是中國大陸自習近平上臺後所陸續展開之全面深化改革、依法治國推進以及各面向重要政策持續執行等，面向此刻至 2020 年期程當中，最重要之文件載體。十八屆五中全會通過了中共中央之建議，由其過程可以看到習近平全面掌握國家發展之企圖與自信，或亦可說明深化改革在中共現行體制中有賴於權力的集中化方能進行。無論如何，從建議文件中所揭櫫的發展理念，可以再次看到中共高層對於中國大陸未來發展藍圖有非常到位與全面的思考擘劃。

從對於十三五規劃目標與基調等之探討，對照新公布之建議文件內容並沒有太大差異，顯示了十三五時期既有短期穩定經濟發展之任務，中期也承擔了以創新與開放來轉變體質，同時維持、恢復生態與社會的正常化發展之任務，還有長期處理人口結構挑戰的任務。這裡面同時也涵蓋了過去十二五時期處理還未到位的問題。而對於其前期重大課題研究當中已經可以觀察到其對於創新的重視，進一步在十三五規劃建議文件中，創新被置於五大發展理念之首，且更擴大了其概念的涵蓋範圍，成為國家發展全局之核心。

綜觀五大發展理念，「創新」與「開放」兩大發展理念可以視為主動性、開創性的理念，是未來推動中國大陸發展的積極力量，可以想見改革成效將會直接牽動這兩個面向的發展，邏輯關係主要是開放促進改革，改革促進創新。對於我國而言，創新層面主要會直接帶來產業與技術層次更高層度的兩岸競爭，尤其是

中共以國家力量投入科技研發、產業構建、企業整併與海外併購、大型科技專案或實驗室的建設等，會對於我國高科技產業形成強大競爭壓力。而中國大陸加強對外開放以及融入全球，以「一帶一路」等相關戰略或作為代表，對於我國來說，所謂兩岸議題將與對外議題交織影響甚至融為一體，處理兩岸政策必須從更廣的視野來考量。另外三大發展理念包括「協調」、「綠色」與「共享」等，主要可視為防守性、調整性的理念，這些主要與中國大陸自身內部調整有關，也是臺商或臺灣商品服務尋求市場機會的新思考方向，例如區域城鄉方面的發展重點調整、綠色商機、養老育兒以及醫療服務等等。

面對前述中國大陸施政之藍圖，其發展方向與方式，對於我國未來之潛在影響既深且廣。首要之務在於加強對於中國大陸的了解，包括發展現況與政策趨勢、體制調整與產業調研、全球布局與各國合作等，兩岸未來的競爭與合作都有賴於更深入的了解，才能避免競爭、尋求合作。其次，面對外來競爭最好的方式就是提升自身的實力，我國也應該仿效對岸，戮力改革與進一步開放，才能帶領目前的創新能量持續深化並得到發揮，因為提升實力也是開拓互利合作空間的關鍵。

第三章 十三五規劃重要內涵探討

就習李上臺後之各項施政與改革推動作為來觀察，結合其對外戰略之布局與思考，我們認為全面深化改革可以說是對內經營戰略之代表，而對外戰略在習李時代提升了層次，可以「一帶一路」的絲綢之路戰略作為代表性思維與政策綱領，因此我們將就此內外之面向來觀察十三五規劃中可能之重要政策思維與內涵方向。對內部分除了制度面的改革外，區域發展格局及創新與產業思維政策等，亦是重要面向，一併納入觀察。

因此，本章將按照上述之觀察來源，重點針對深化改革與依法治國、一帶一路向外連結、區域發展新格局以及產業發展與自主創新等對內與對外之重點進行深入探討。由於產業與創新部分對於我國更為重要，其具體之政策重點將於下一章作更深入之針對性探討。

第一節 深化改革與依法治國

壹、深化改革動向

中國大陸於 2012 年底進行十八大換屆，習近平時代來臨。2013 年底的十八屆三中全會拉開了新一輪深化改革措施的序幕，公布《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》此一具有重大歷史意義的文件，也對於未來中國大陸政治、經濟與社會等全方位的改革與發展，指出了大方向。由於中國大陸體制之故，其政治與經濟之間的關係緊密，即使在改革開放之後，已放開管制，朝向市場化經濟運作邏輯來進行調整。但在政府管理層面而言，相對上仍是被動配合改變，變化較小或是只是表象變動。市場從幾乎不存在；到蓬勃發展近似西方世界的同時，在許多特定市場，或是利益分配機制上，黨政與經濟之間的關係，依然存在許多計劃經濟色彩，這也造成了上述的許多問題，所涉層

面遠超出經濟範圍。因此，此次三中全會改革強調全面性的同時，最根本的問題，還是在於要釐清政府與市場的關係，這點在《決定》內容以及相關文件上都予以強調。我們可以說深化改革在經濟上的主要內涵，就是環繞「市場深化」此一主軸來展開，因此政府轉型、國企改革、進一步開放等等舉措，都與進一步發揮市場配置資源的能力有關。

深化改革方案，可區分為三大板塊，16個大項，以及60小項。第2至第15大項構成第二板塊，是改革方案之精髓，主要從經濟、政治、文化、社會、生態文明、國防和軍隊等六個方面，來說明各領域全面深化改革的主要任務和重大舉措。其後成立的中央全面深化改革領導小組在2014年至2015年11月共進行了18次工作會議，為整體深化改革提供了總體設計、統籌協調、整體推進、督促落實之頂層設計與推動功能。

一、深化改革領導小組會議進展

改革領導小組總結其2014年之成果，包括80個重點改革任務基本完成，中央有關部門完成108個改革任務，一共提出370條改革成果。而就改革內容來看，各次工作會議審議之文件除針對自身運作及階段性總結報告之外，涵蓋領域從國企改革、三農議題、科技制度、戶籍制度改革等，到司法與法治、政府治理、媒體、智庫建設等議題都有觸及，其性質包括專項改革總體方案（如財稅改革）、特定阻力大之改革事項（如農村土地問題）、試驗性質之改革試點措施等（如上海自貿區經驗推廣）等。進入2015年之後，至11月為止，又再召開10次會議，其關注之領域包括黨的紀委系統改革、司法改革與反腐的多個層面、以及包括農村教育、城市醫療、運動、科技體制、市場開放、國企改革、財稅改革等之改革事項。

表 3-1 歷次深改組會議內容整理

時間	重點領域	審議文件
第一次 2014.1.22	深改組工作規則等	《中央全面深化改革領導小組工作規則》、《中央全面深化改革領導小組專項小組工作規則》、《中央全面深化改革領導小組辦公室工作細則》、《中央有關部門貫徹落實黨的十八屆三中全會〈決定〉重要舉措分工方案》
第二次 2014.2.28	立法、文化體制改革、司法改革等	《中央全面深化改革領導小組 2014 年工作要點》、《關於十八屆三中全會〈決定〉提出的立法工作方面要求和任務的研究意見》、《關於經濟體制和生態文明體制改革專項小組重大改革的彙報》、《深化文化體制改革實施方案》、《關於深化司法體制和社會體制改革的意見及貫徹實施分工方案》
第三次 2014.6.6	財稅體制改革、戶籍制度改革、司法改革等	《深化財稅體制改革總體方案》、《關於進一步推進戶籍制度改革的意見》、《關於司法體制改革試點若干問題的框架意見》、《上海市司法改革試點工作方案》、《關於設立知識產權法院的方案》
第四次 2014.8.18	央企負責人薪酬、考試招生制度改革、傳統媒體和新興媒體融合等	《中央管理企業主要負責人薪酬制度改革方案》、《關於合理確定並嚴格規範中央企業負責人履職待遇、業務支出的意見》、《關於深化考試招生制度改革的實施意見》、《關於推動傳統媒體和新興媒體融合發展的指導意見》、《黨的十八屆三中全會重要改革舉措實施規劃（2014—2020 年）》、《關於上半年全面深化改革工作進展情況的報告》
第五次 2014.9.29	農村土地承包經營權、農民股份合作等	《關於引導農村土地承包經營權有序流轉發展農業適度規模經營的意見》、《積極發展農民股份合作賦予集體資產股份權能改革試點方案》、《關於深化中央財政科技計畫（專項、基金等）管理改革的方案》
第六次 2014.10.27	自貿區經驗推廣、新型智庫等	《關於加強社會主義協商民主建設的意見》、《關於中國（上海）自由貿易試驗區工作進展和可複製改革試點經驗的推廣意見》、《關於加強中國特色新型智庫建設的意見》、《關於國家重大科研基礎設施和大型科研儀器向社會開放的意見》
第七次 2014.12.2	農村土地入市、宅基地制度改革、縣級以下公務員、中紀委派駐機構建設、最高法巡迴法院試點等	《關於農村土地徵收、集體經營性建設用地入市、宅基地制度改革試點工作的意見》、《關於加快構建現代公共文化服務體系的意見》、《關於縣以下機關建立公務員職務與職級並行制度的意見》、《關於加強中央紀委派駐機構建設的意見》 《最高人民法院設立巡迴法庭試點方案》、《設立跨行政區劃人民法院、人民檢察院試點方案》

第八次 2014.12.30	2014 年改革總結、2015 年要點等	《關於 2014 年全面深化改革工作的總結報告》、《中央全面深化改革領導小組 2015 年工作要點》、《貫徹實施黨的十八屆四中全會決定重要舉措 2015 年工作要點》、《關於進一步規範刑事訴訟涉案財物處置工作的意見》
第九次 2015.1.30	司法改革、省級紀委書記、中紀委派駐紀檢組組長等	《關於貫徹落實黨的十八屆四中全會決定進一步深化司法體制和社會體制改革的實施方案》、《省（自治區、直轄市）紀委書記、副書記提名考察辦法（試行）》、《中央紀委派駐紀檢組組長、副組長提名考察辦法（試行）》、《中管企業紀委書記、副書記提名考察辦法（試行）》
第十次 2015.2.27	足球改革、領導幹部干預司法規定、規範領導幹部家屬辦企業等	《中國足球改革總體方案》、《關於領導幹部干預司法活動、插手具體案件處理的記錄、通報和責任追究規定》、《深化人民監督員制度改革方案》、《上海市開展進一步規範領導幹部配偶、子女及其配偶經商辦企業管理工作的意見》
第十一次 2015.4.1	鄉村教師、公立醫院改革、人民陪審員制度改革、立案登記制度等	《鄉村教師支持計畫（2015—2020 年）》、《關於城市公立醫院綜合改革試點的指導意見》、《人民陪審員制度改革試點方案》、《關於人民法院推行立案登記制改革的意見》、《黨的十八屆四中全會重要舉措實施規劃（2015—2020 年）》
第十二次 2015.5.5	公益訴訟改革、法律援助制度、科技體制改革等	《關於在部分區域系統推進全面創新改革試驗的總體方案》、《檢察機關提起公益訴訟改革試點方案》、《關於完善法律援助制度的意見》、《深化科技體制改革實施方案》、《中國科協所屬學會有序承接政府轉移職能擴大試點工作實施方案》
第十三次 2015.6.5	國企改革、防止國有資產流失、統一法律職業資格、進一步規範司法人員等	《關於在深化國有企業改革中堅持黨的領導加強黨的建設的若干意見》、《關於加強和改進企業國有資產監督防止國有資產流失的意見》、《關於完善國家統一法律職業資格制度的意見》、《關於招錄人民法院法官助理、人民檢察院檢察官助理的意見》、《關於進一步規範司法人員與當事人、律師、特殊關係人、仲介組織接觸交往行為的若干規定》
第十四次 2015.7.1	生態文明、環保督察、生態環境監測、領導幹部自然資源資產離任審計試點、國有文化企業等	《環境保護督察方案（試行）》、《生態環境監測網路建設方案》、《關於開展領導幹部自然資源資產離任審計的試點方案》、《黨政領導幹部生態環境損害責任追究辦法（試行）》、《關於推動國有文化企業把社會效益放在首位、實現社會效益和經濟效益相統一的指導意見》

第十五次 2015.8.18	司法責任制、一流大學、貧困地區辦學、身份證辦理、改革定力、接地氣改革方案	《關於改進審計查出突出問題整改情況向全國人大常委會報告機制的意見》、《關於完善人民法院司法責任制的若干意見》、《關於完善人民檢察院司法責任制的若干意見》、《統籌推進世界一流大學和一流學科建設總體方案》、《全面改善貧困地區義務教育薄弱學校基本辦學條件工作專項督導辦法》、《關於建立居民身份證異地受理掛失申報和丟失招領制度的意見》
第十六次 2015.9.15	負面清單、沿邊開發開放、價格機制改革、國企引資、律師、法官、檢察官、外國人永久居留	《關於實行市場准入負面清單制度的意見》、《關於支持沿邊重點地區開發開放若干政策措施的意見》、《關於推進價格機制改革的若干意見》、《關於鼓勵和規範國有企業投資專案引入非國有資本的指導意見》、《關於深化律師制度改革的意見》、《法官、檢察官單獨職務序列改革試點方案》、《法官、檢察官工資制度改革試點方案》、《關於加強外國人永久居留服務管理的意見》
第十七次 2015.10.13	國稅、地稅徵管體制、農墾改革、國有企業功能界定、社會體制改革	《關於加強和改進行政應訴工作的意見》《深化國稅、地稅徵管體制改革方案》《關於進一步推進農墾改革發展的意見》《關於國有企業功能界定與分類的指導意見》《關於完善矛盾糾紛多元化解機制的意見》
第十八次 2015.11.9	工會改革、群團組織改革、自由貿易區戰略、智庫建設	《全國總工會改革試點方案》、《上海市群團改革試點方案》、《重慶市群團改革試點方案》《關於加快實施自由貿易區戰略的若干意見》《國家高端智庫建設試點工作方案》

資料來源：本研究整理自人民網—中國共產黨新聞網。

總結其至今之重點改革內容包括：1. 法治部分有較多著墨，與其四中全會依法治國主軸相呼應，深化改革之主軸即為深化市場力量、規範政府權力，其中一個重要面向即要重建法治力量，這是進一步發揮市場力量不可或缺之重要基礎建設；當然，相對應地，也有在黨的層次針對紀委、幹部經商等之改革或宣示；2. 推動了許多影響範圍大的專項改革，包括土地、財稅、戶籍制度等都屬於牽一髮而動全身的複雜度高且困難的改革，這顯示了中共高層推動改革的決心；3. 強調國家科研體制改革，包括了知識產權法院的設立、科技計畫管理改革、國家科研能量對外開放等，顯示其盼望透過國家體制改變來刺激整體產業科研

創新的活力，進而為經濟與產業的轉型升級發展提供足夠的動力與健康的環境，這可視為尋找新一波成長動力的改革嘗試。

綜合以上，2014 年至今的深化改革，處理的是較具急迫性或是較上層的改革大架構，由其改革內容可以看到積極改革的決心，但較具體之內容仍待後續觀察，十三五規劃綱要即將於 2016 年初完成，其內容可作為持續觀察深化改革的重要參考，反之，在十三五規劃正式出爐之前，深化改革各個動向也將成為推估十三五規劃內容的重要參考。

二、2015 年兩會政府工作報告解析

中共於 2015 年 3 月初按照往例召開全國人大與全國政協兩會，這是中國大陸每年初的重要政治場合，將敲定該年度之施政方針並展望未來。由於 2014 年是中共全面深化改革啟動的元年，2015 年將是深化改革關鍵之年；2015 年也是全面推進依法治國的元年，再加上全面從嚴治黨以及全面建成小康社會兩項，就構成了習近平提出的「四個全面」的戰略布局，這將是其未來的施政主軸。此外，以五年規劃來看，2015 年是十二五規劃的結束，是十三五規劃的主要醞釀誕生之年，今年的兩會特別值得觀察與分析。以下我們將以國務院總理李克強對人大所作之政府工作報告為主要參考，對於兩會進行簡要分析。

政府工作報告在回顧 2014 年成果後亦提出其面對未來的困難跟挑戰仍多，可做為我們觀察中共高層思考之參考，其包括：投資成長乏力、新的消費熱點不多、國際市場沒有大的起色，一些領域仍存在風險隱患；工業產品價格持續下降，生產要素成本上升，中小型企業融資難、成本高的問題大，造成部分企業生產經營困難；經濟創新能力不足、產能過剩問題突出、農業基礎薄弱；人民對醫療、養老、住房、交通、教育、收入分配、食品安全、社會治安等還有許多不滿意的地方；地方環境污染嚴重、重

大安全事故時有發生；政府工作存在不足、政策措施落實不到位、少數政府機關工作人員亂作為，造成腐敗問題觸目驚心等等。

中國大陸總理李克強總理在 2015 年 1 月 21 日達沃斯論壇論述打造「雙引擎」的概念，指出中國大陸經濟發展要改造「傳統引擎」與打造「新引擎」。2015 年兩會政府工作報告則首度詳細說明「雙引擎」的意涵。首先，改造「傳統引擎」指擴大公共產品和公共服務供給。需要政府增加財政投入、深化財稅/金融體制改革、加強市場監理以建立公平競爭環境。另一方面也需要動員社會力量參與，加大投融資、價格體制改革，要藉由改革釋放市場活力，讓更多人享受改革紅利。

其次，打造「新引擎」重點是「大眾創業、萬眾創新」，釋放民智民力，增進大眾福祉。期望以體制創新推動科技創新，包括「智慧財產權保護，加快科技成果使用處路和收益管理改革」、「推進科研院所分類改革」、通過「落實和完善企業研發費用加計扣除、高新技術企業扶持等普惠性政策，鼓勵企業增加創新投入」。

最後，進一步發展新興產業，推動產業結構邁向中高階發展，「實施高端裝備、資訊網路、積體電路、新能源、新材料、生物醫藥、航空發動機、燃氣輪機等重大項目，把一批新興產業培育成主導產業」、「推動移動互聯網、雲計算、大數據、物聯網等與現代製造業結合，促進電子商務、工業互聯網和互聯網金融健康發展，引導互聯網企業拓展國際市場」、「通過財政貼息、加速折舊、化解產能過剩、支持企業兼併重組等措施推動『中國製造 2025』的實施，加快從製造大國轉向製造強國」。

表 3-2 2015 年中國大陸政府工作報告總結

重點工作	主要任務
把改革開放扎實推向縱深	<ul style="list-style-type: none">● 加大簡政放權、放管結合改革力度● 多管齊下改革投融資體制● 推動財稅體制改革取得新進展

	<ul style="list-style-type: none"> ● 圍繞服務實體經濟推進金融改革 ● 深化國企國資改革 ● 繼續推進科技、教育、文化、醫藥衛生、養老保險、事業單位、 ● 住房公積金等領域改革 ● 推動外貿轉型升級 ● 更加積極有效利用外資 ● 加快實施走出去戰略 ● 構建全方位對外開放新格局 ● 統籌多雙邊和區域開放合作
協調推動經濟穩定增長和結構優化	<ul style="list-style-type: none"> ● 加快培育消費增長點 ● 增加公共產品有效投資 ● 加快推進農業現代化 ● 推進新型城鎮化取得新突破 ● 提升城鎮規劃建設水準 ● 拓展區域發展新空間 ● 推動產業結構邁向中高端 ● 以體制創新推動科技創新
持續推進民生改善和社會建設	<ul style="list-style-type: none"> ● 著力促進創業就業 ● 加強社會保障和增加居民收入 ● 促進教育公平發展和品質提升 ● 加快健全基本醫療衛生制度 ● 讓人民群眾享有更多文化發展成果 ● 加強和創新社會治理 ● 打好節能減排和環境治理攻堅戰
切實加強政府自身建設	<ul style="list-style-type: none"> ● 堅持依憲施政，依法行政，把政府工作全面納入法治軌道 ● 堅持創新管理，強化服務，著力提高政府效能 ● 堅持依法用權，倡儉治奢，深入推進黨風廉政建設和反腐敗工作 ● 堅持主動作為，狠抓落實，切實做到勤政為民

資料來源：2015 年政府工作報告

在面向未來的 2015 年工作總體部署方面，其認為 2015 年「是全面深化改革的關鍵之年，是全面推進依法治國的開局之年，也是穩增長調結構的緊要之年」。2015 年的政府施政則將依據下面三大原則來推動：重點穩定和完善宏觀經濟政策、保持穩增長與

調結構的平衡、培育和催生經濟社會發展新動力。我們可以看到前兩點主要是穩定與平衡的考量，第三點原則則較積極希望找出發展的新動力，顯示了李克強「穩中求進」的施政基調。在這些原則下，2015 年的政府工作重點包括：把改革開放扎實推向縱深、協調推動經濟穩定增長和結構優化、持續推進民生改善和社會建設、切實加強政府自身建設等等。

此次兩會所揭露之 GDP 成長目標由去年的「7.5%左右」調低至「7%左右」，是繼 2012 年由 8% 下調至 7.5% 後，再度下調目標，此一新目標也是 10 年來最低的成長目標。此次調降了多數的經濟指標目標，可以解讀為大陸政府要主動去適應經濟的「新常態」，要符合去年中央經濟工作會議之方向，但同時「穩增長」仍會是其重點，速度仍不能太低而導致影響就業甚至穩定等，財政政策也適度地加強了。經濟成長目前並非中共執政所優先追求的目標，而是被視為要被穩定住的重大經濟變數，這樣才能提供深化改革、打擊貪腐、結構調整的空間及餘裕，為長遠發展作打算。

針對此次政府工作報告工作重點作一簡要分析。首先，就其年度工作重點之結構來說，先談及改革與開放之作為，再論及穩增長與結構優化，進一步提及民生與社會議題，最後要求政府自身的建設，這可以看到今年度施政有其任務導向與日常運作的性質。其次，在改革層次，環繞著市場深化發展首要就是政府要進一步放鬆管制，包括簡政放權、投融資體制、價格改革等，都是今年的重點；財稅、金融與資本市場亦會有一定程度的推進；國企改革則仍藉由試點來循序展開，較大幅度的改革仍待取得試點經驗之後。其三，在開放層次，推動利用外貿與外資之升級；加快推動走出去，尤其是裝備建材等與基礎設施相關方面的投資；對外在一帶一路戰略下，仍先以中巴、孟中印緬等經濟走廊、擴大內陸和沿邊開放、二代自貿試驗區建設等為重點；在區域經貿方面，要加快中日韓自貿區談判，力爭完成 RCEP 談判、建設亞

太自貿區、推進中美/中歐投資協定談判等，但由其順序可以看到中國大陸重視自身對外機會的拓展，但對於開放國內市場方面則較為保守，這也是近來有許多外資撤出中國大陸報導的可能原因。

其四，特別強調以公共投資基礎設施等強化中西部發展，結合其農業現代化、土地確權與城鎮化推進，形成擴大內需的一個重要面向；另外則強調要加強網路作用來帶動線上線下新型消費。其五，區域發展重點強調「四大板塊」和「三個支撐帶」，後者為新，包括京津冀整合、長江經濟帶與一帶一路國內部分形成橫向的三大連接帶，形成習李政權區域戰略的基本格局，三者各自之總體規劃很可能都會在今年推出，屆時將重塑中國大陸經濟地理的新版圖，在企業區域布局方面會帶來一定的影響。其六，提到海洋戰略規劃，要邁向海洋強國，這可視為是推動一帶一路的相關戰略，尤其是要推動海上絲綢之路的困難較多。

其七，要實施「中國製造 2025」，堅持創新驅動、智慧轉型、強化基礎、綠色發展，加快從製造大國轉向製造強國；這是少見的 10 年為期的特殊規劃（2015 年 5 月已發布，本研究將於後續自主創新政策章節中予以討論），顯示中國大陸積極要由製造大國向製造強國轉型的意圖，要追趕甚至超越德國與日本；此一意圖可以理解，但是否能有成效，事實上對於相關環境、制度的要求很高，也隱含了對於其他相關改革的挑戰（例如教育、創新、企業環境、政府治理、金融工具等等）。其八，在新興產業方面，提及了「互聯網+」，要環繞著網路來整合虛擬空間連結與計算以及實體空間的物流與製造，甚至金融面的相關活動；同樣地，網路連結的工程技術或許可以攻克，市場規模也對於網路發展有利，但要能連結許多實質活動，又牽涉到許多制度安排與利益結構，同樣對於改革提出了很深的要求。其九，在創新研發方面，除了積極將政府科研資源向社會開放外，還強調大眾創業、大學生創業與草根創業等，希望將人力資源、中小企業與創新作更好

之結合；這些創新方面的努力主要是希望能開發更多發展的新動力，尤其是以釋放政府相關資源、改革科研相關體制為主，是否具有成效應該在今年可以有初步觀察，但創新必須與市場相結合，市場的開放與活力是創新要能長遠發展的重要基礎。（互聯網+與創業創新都是熱門的政策關鍵詞，本研究同樣將於後續自主創新政策章節中予以討論）

貳、依法治國相關改革

十八屆三中全會以全面深化改革彰顯了習李新政的重大方向，隔一年 2014 年十八屆四中全會主軸是強調「依法治國」，代表的是對於整個社會運作方式，在深化改革讓市場發揮更大力量的同時，要更依賴於法治對於市場規則發揮作用，甚至是更重要的，對於政府行為發揮約束力。兩年以來，習近平所領導之深改組會議，其審議內容更是對於法治部分有多次著墨，與四中全會相呼應，內容包括司法改革試點、設立巡迴法庭、立案登記制改革等等，希望能提高司法獨立性。深化改革之主軸即為深化市場力量、規範政府權力，其中一個重要面向即要重建法治力量，這是進一步發揮市場力量不可或缺之重要基礎建設。

站在臺商的角度，依法治國的推行，應該還是著眼於政府與市場關係的層面來進行分析。首先，我們可以看到深化改革確實在推進讓要素市場更為合理發展的許多措施，包括在制度層面讓土地市場、勞動力市場能夠更為自由或市場化，以及國企改革希望引入多元力量與現代化制度來提升國企經營效率，並讓關鍵要素或資源市場能夠提升其市場化程度。這些改革當然可以提升經濟運作的效率。然而市場是否已經逐漸在資源配置中起決定性作用了呢？這就要取決於何謂決定性作用。

中共的市場經濟是工具性的思維，真正重要的還是統治的持續，市場深化必須有助於統治的持續才具有正當性。因此，我們可以看到許多促進市場發揮作用的努力，可以解讀為其提升市場

之工具效用的嘗試。由國企改革來看，中共要加強黨的領導，就可以知道國企仍會是中共治國的重要手段，工具（市場化提升）可以改進，但控制掌握度不可減少（公有制為主體）。此外，關於司法仲裁法律體系，雖然有許多改革措施，其成效仍在於加強政府對國家治理之效率或公正性（rule by law），而非建立起具有超然於政府之上的權威（rule of law），體制因素所導致之產權保護承諾不足可能還是存在。

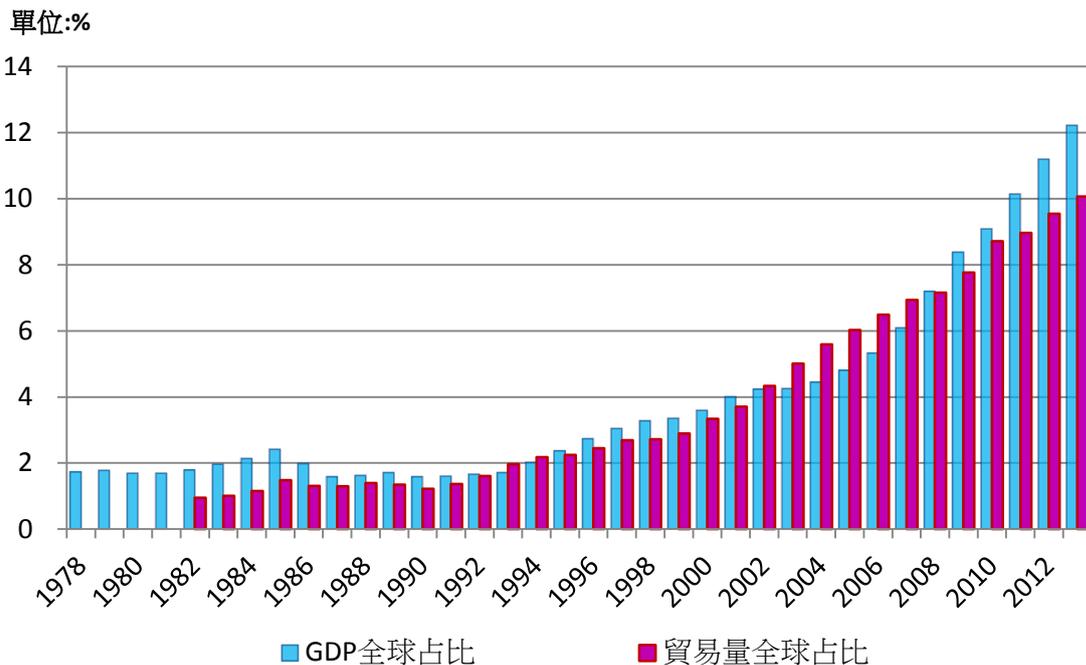
更具體對於臺商投資經營的意涵為，過去臺商與地方政府有非常緊密的關係，在習李政府下看來有調整的必要。一方面地方政府面臨轉型，另一方面依法治國的推進，使得遊戲運作規則也會有所調整。所以，未來臺商要更注重法律的作用，包括在司法與法律下承擔權責，以法律保障相關權益，以守法確保自己完成責任。而在與地方政府建立新型態關係時，符合法律規定也將成為保持良好關係的前提。

第二節 一帶一路向外連結

如前章所探討，加強對外開放必然是十三五規劃的重點之一，而其中又會以一帶一路這一大戰略為核心概念。此節探討中國大陸未來對外連結，先從貿易與投資趨勢來分析，再以一帶一路內容為代表來說明。

壹、對外貿易與投資趨勢

中國大陸經濟發展某種程度上是遵循著東亞模式，亦即以加工出口貿易起家，至今已是世界工廠，帶動外貿快速發展進而帶動經濟整體發展。圖 3-1 可以看到中國大陸不論是以 GDP 還是貿易量來說，在世界上的比重都越來越高，尤其是在 2002 年加入 WTO 之後更為明顯，貿易量占比更是此後超越 GDP 占比，直到 2008 年金融危機後，中國大陸轉向發展內需，此後至今 GDP 占比成長速度都超過貿易量占比。



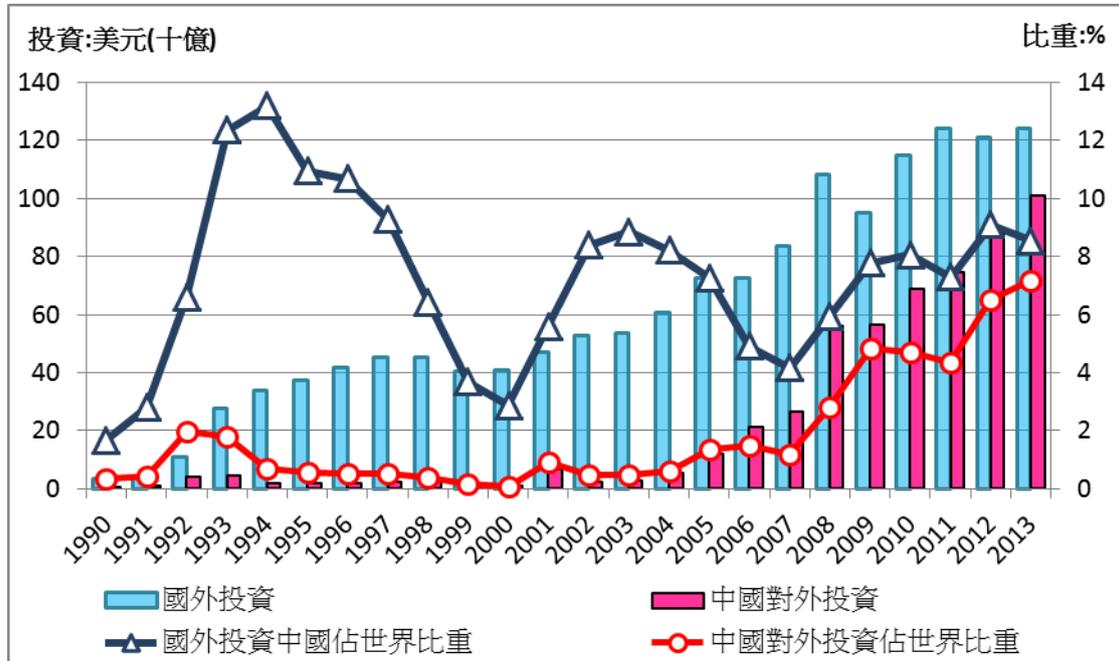
資料來源: GDP(nominal): World Bank. Trade data: UNCTAD

圖 3-1 中國大陸 GDP 與貿易量佔全球之比重

約 2006 年起，中國大陸 GDP 占世界之比重逐年攀升，至 2013 年時已超過 12%，若以世界 GDP 成長率 3.6%，中國大陸 7.5% 計算，則在 2020 年時中國大陸占世界 GDP 將達到 15%。展望未來，中國大陸貿易量占比不可能再高速成長，頂多強調服務貿易的發展，貨品貿易因為低階加工製造業已經外移不少，未來要看的是中國大陸企業走出去了。

中國大陸於 2013 年對外直接投資淨額為 1,010 億美元，其中非金融類為 901 億美元，截至年底，其對外直接投資存量達 6,135 億美元，居全球第 12 位，但與歐美日等國家仍有段距離，為美國存量的 9.7%、英國的 32.5%、德國的 35.9%、日本的 61.8%，隨著中國大陸經濟不斷成長，以及所謂「走出去」或最新的「一帶一路」戰略等的提出，中國大陸對外直接投資額度也逐步上升。2014 年時，中國大陸對外投資淨額為 1,160 億美元，非金融為 1,028 億美元，首度衝破 1,000 億美元大關，兩者均小幅上升，中國大陸即將成為資本輸出國。若對外投資成長速度仍

維持在 10%，則 2020 年時，中國大陸對外投資淨額將超過 2,000 億美元。中國大陸經濟成長主要依靠吸引外資和出口推動的局面將發生轉變，對外投資將成為中國大陸產業升級和經濟發展的重要動力。⁸



資料來源: UNCTAD

圖 3-2 中國大陸對外投資與外來投資

根據中國大陸商務部對外投資公報顯示，美國、歐盟、香港、東盟、澳大利亞、俄羅斯、日本這七個經濟體占中國大陸對外直接投資金額近 8 成。而對外投資的產業以租賃和商務服務業、金融業、採礦業、批發和零售業、製造業為大宗，服務業占比日漸重要，而資源類的投資比重下降。⁹

「2014 年中國境外總投資量首次超出外資引入，是中國企業“走出去”的歷史性轉捩點。」博鰲亞洲論壇原秘書長龍永圖認為，中國大陸企業大規模「走出去」的條件已經成熟，值得關注。北京大學國家發展研究院黃益平表示，從宏觀層面來看，中國大陸現在每年都有 1,000 多億美元的資本投資海外。隨著人民幣匯

⁸ 2014 年全球外國直接投資情況分析

⁹ 光明網，「把脈 2015 中國經濟」，2015 年 1 月 18 日。

率更加靈活、資本專案與海外投資審查更加開放、中國大陸生產成本提高驅使企業向海外尋找據點等，皆使得企業投資海外將成為大趨勢。¹⁰

因此，不論是十八屆三中全會強調的「走出去」、「一帶一路」戰略、多邊與雙邊貿易協定推進以及各自貿區試驗區的設置、亞洲基礎設施投資銀行（AIIB）的設立等，在在顯現中國大陸為了促使其資本進一步往海外擴展，努力創造條件，因此，十三五期間對外投資的數量預估將持續向上攀升，保持高速的成長。¹¹

另一方面，中國大陸接受外來投資的金額在近年有放緩的趨勢，自 2011 年達到 1,239 億美元高點後，就停止成長。一般認為是由於勞動力成本快速上漲及勞動供給漸減，外資金額有往其他東南亞經濟體如泰國、馬來西亞等流動的情形。中國大陸商務部長曾將此解釋為中國大陸的產品和產業結構發生了變化：勞動密集型產品由於成本上升，有些產品不再具有很強的競爭力。同時，本土企業的迅速發展，令外資企業的業務成長受到威脅，而非是經濟實力下降。他也提及針對外資種種困擾，如政府干預、中央地方不一致等問題，中國大陸將會進一步放寬外資的限制並改善投資環境。¹²

貳、一帶一路戰略成形

中國大陸自 2013 年 9 月與 10 月，習近平透過出訪中亞與東南亞的外交之旅，對外正式提出陸海絲綢之路的「一帶一路」雙戰略，包括「絲綢之路經濟帶」與「21 世紀海上絲綢之路」，此一絲路雙戰略具有深遠的戰略意涵，希望扭轉世界經貿以大西洋與太平洋海上通路為主體的格局，希望復興歐亞大陸，以陸路與海路雙軌的方式，將亞洲與歐洲甚至結合非洲，共同加深合作往

¹⁰ 以下來自：中國商務部，「中國對外投資現狀與趨勢展望」，2015 年 1 月 15 日

¹¹ 以上來自：中國商務部，「中國對外投資現狀與趨勢展望」，2015 年 1 月 15 日

¹² BBC 中文網，兩會觀察：中國投資環境仍受外資歡迎？

來，以便對抗以美國為中心的世界經貿格局，提升中國大陸在世界上的影響力。「一帶一路」戰略主要的內容是希望透過所謂「互聯互通」（政策、運輸、經貿、貨幣、民心）這樣相對於區域經貿整合更鬆散的國際合作方式，來逐步加強區域間的互信基礎並提升往來內涵，以便增加區域安全，並為將來更緊密關係預做準備。其手段上初期著重於基礎建設之投資與項目合作，隱含中國大陸希望將其重工業能量以及產能過剩問題與國際合作輸出做結合的意圖。

「一帶一路」戰略自提出到發布相關文件同樣依循中共制訂政策的流程模式，即先由中央領導在重要場合提出相關概念，再讓此概念或政策構想透過各方討論來形成各式意見，包括民間、企業界、地方政府以及國際上各相關國家等，其後中共中央或國務院會透過研討會、座談與內部會議等形式來蒐集彙整各方意見，再開始編製相關政策文件。首先，可以觀察習近平總書記自2012年底上臺出任中共最高領導人後不到一年之內，即在國際間提出了相關政策構想，隨後於2013年11月召開的中共第十八屆三中全會，產生重要的改革文件《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》當中，也於「構建開放型經濟新體制」分項中關於擴大內陸沿邊開放重點工作內提及一帶與一路。其後，一方面習近平與李克強在其出訪歐洲、亞洲甚至非洲等之行程當中不斷宣傳相關構想，一方面大陸各省份紛紛開始開展絲綢之路的相關研究或交流活動，希望提高自己省份在中央全國布局當中的能見度與角色；在國際能見度方面，2014年11月在北京召開的APEC會議成為「一帶一路」戰略宣傳的重要舞臺，2015年3月底前亞投行（亞洲基礎設施投資銀行，AIIB）創始會員申請截止，英國、法國、德國等歐洲國家都紛紛提出申請加入亞投行造成震撼國際政治圈的效應，更讓一帶一路戰略受到更多的關注。

我國經濟為外向型經濟，依賴國際貿易與全球經濟甚深，「一帶一路」戰略雖然目前仍處於政策規劃與初期布署階段，且其並

非一般意義的區域經貿協議，但以其戰略高度之影響範圍、其對歐、亞兩大洲甚至非洲長期的發展往來所可能產生的意涵，加上我國與中國大陸投資貿易往來密切、與東南亞國家經貿關係亦緊密、歐洲更是我國產品出口重要的最終消費市場之一，對於所謂之「一帶一路」戰略，我們沒有輕忽的空間，必須嚴肅以對，以確保我國未來長期經貿的穩定發展。

此一戰略具有政治與經貿的雙重意涵，其願景宏大，但在現實中亦有重重障礙，包括政治與經濟上的可能挑戰，其牽涉之地理範圍極廣，牽涉之領域亦多，對其更精密之評估有待針對性更強之研究來進行。本研究的任務在於掌握中國大陸政經策略趨勢與變化，以便及早掌握十三五規劃之內涵。而就前述之討論，我們認為積極對外的戰略將會是十三五規劃的重要思維之一，從十三五規劃建議內容來看，開放成為五大發展理念之一，其中「一帶一路」更是單獨列出之重點，與本研究之判斷相符。

中國大陸國家發改委、外交部、商務部於3月28日聯合發布了《推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動》（以下簡稱《願景與行動》），一般認為此一文件主要悉對外之文件，後續或許仍會有對內之總體規劃文件產生。以下先針對此份正式提出之官方完整文件進行分析，再提出綜合性之評論，並於最後一章提出政策建議。

參、《願景與行動》重點內容整理

《願景與行動》文件共分為八個部分，包括時代背景、共建原則、框架思路、合作重點、合作機制、中國大陸各地方開放態勢、中國大陸積極行動與共創美好未來。

在第一部分的時代背景當中，提到了「一帶一路」的願景：「共建“一帶一路”旨在促進經濟要素有序自由流動、資源高效配置和市場深度融合，推動沿線各國實現經濟政策協調，開展更大

範圍、更高水準、更深層次的區域合作，共同打造開放、包容、均衡、普惠的區域經濟合作架構。」由此，我們可以看到「一帶一路」強調的是以經濟為核心的國際區域合作，但並不是簡單的 FTA/RTA 概念，可視為是長期經濟自由化的先導與鋪陳工作。在目的方面，其提及：「共建“一帶一路”致力於亞歐非大陸及附近海洋的互聯互通，建立和加強沿線各國互聯互通夥伴關係，構建全方位、多層次、複合型的互聯互通網路，實現沿線各國多元、自主、平衡、可持續的發展。」因此所謂的「互聯互通」可說是一帶一路戰略執行之主要核心概念。

在框架思路部分，提及一帶一路設想之範圍為：「“一帶一路”貫穿亞歐非大陸，一頭是活躍的東亞經濟圈，一頭是發達的歐洲經濟圈，中間廣大腹地國家經濟發展潛力巨大。絲綢之路經濟帶重點暢通中國經中亞、俄羅斯至歐洲（波羅的海）；中國經中亞、西亞至波斯灣、地中海；中國至東南亞、南亞、印度洋。21 世紀海上絲綢之路重點方向是從中國沿海港口過南海到印度洋，延伸至歐洲；從中國沿海港口過南海到南太平洋。」此一文字描述可以藉由日前中國大陸央視發布之路線示意圖來呈現（如圖 3-3）。在此可以具體看到此一構想意圖以陸海通到連結亞、歐、非三洲的方式。



資料來源：聯合報。

圖 3-3 中國大陸一帶一路路線圖

而在這些聯通路線上，其亦指出重要的節點與關鍵地帶：「陸上依託國際大通道，以沿線中心城市為支撐，以重點經貿產業園區為合作平臺，共同打造新亞歐大陸橋、中蒙俄、中國—中亞—西亞、中國—中南半島等國際經濟合作走廊；海上以重點港口為節點，共同建設通暢安全高效的運輸大通道。中巴、孟中印緬兩個經濟走廊與推進“一帶一路”建設關聯緊密，要進一步推動合作，取得更大進展。」這些都是未來觀察一帶一路進展的重要聚焦之處。

在合作重點方面，其強調「沿線各國資源稟賦各異，經濟互補性較強，彼此合作潛力和空間很大。以政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通、民心相通為主要內容」此處提到的「五通」各自之重點內容詳下之分析。

在合作機制方面，將利用各國雙邊多層次多管道溝通與合作；利用既有區域多邊合作機制包括上海合作組織（SCO）、中國—東盟“10+1”、亞太經合組織（APEC）、亞歐會議（ASEM）、亞洲合作對話（ACD）、亞信會議（CICA）、中阿合作論壇、中

國—海合會戰略對話、大湄公河次區域（GMS）經濟合作、中亞區域經濟合作（CAREC）等；最後亦要利用各式官方或民間關於經濟性或文化性的論壇或平臺加以輔助。

在最能掌控的大陸各地方定位方面，該文件除指出要「充分發揮國內各地區比較優勢，實行更加積極主動的開放戰略，加強東中西互動合作，全面提升開放型經濟水準」之外，更進一步明確地提及以下各重點地方在一帶一路建設上的定位或發展任務，或相關之重點工作：

西北、東北地區

- **新疆**：獨特的區位優勢和向西開放重要視窗作用，打造絲綢之路經濟帶核心區
- **西安**：內陸型改革開放新高地
- **蘭州、西寧**：加快開發開放
- **寧夏**：內陸開放型經濟試驗區建設
- **內蒙古**：聯通俄蒙的區位優勢，建設向北開放的重要視窗

西南地區

- **廣西**：與東盟國家陸海相鄰的獨特優勢，加快北部灣經濟區和珠江—西江經濟帶開放發展，構建面向東盟區域的國際通道，打造西南、中南地區開放發展新的戰略支點，形成**21世紀海上絲綢之路與絲綢之路經濟帶有機銜接的重要門戶**
- **雲南**：推進與周邊國家的國際運輸通道建設，打造大湄公河次區域經濟合作新高地，建設成為面向南亞、東南亞的輻射中心

沿海和港澳臺地區

- **上海**：加快推進中國（上海）自由貿易試驗區建設
- **福建**：**21世紀海上絲綢之路核心區**、推進福建海峽藍色經濟試驗區

- 深圳前海、廣州南沙、珠海橫琴、福建平潭：深化港澳臺合作
- 浙江：推進海洋經濟發展示範區、舟山群島新區建設
- 海南：加大國際旅遊島開發開放力度
- 沿海城市港口建設：上海、天津、寧波—舟山、廣州、深圳、湛江、汕頭、青島、煙臺、大連、福州、廈門、泉州、海口、三亞等
- 國際樞紐機場：上海、廣州等
- 海外部分：發揮海外僑胞以及香港、澳門特別行政區獨特優勢作用，積極參與和助力“一帶一路”建設；為臺灣地區參與“一帶一路”建設作出妥善安排

內陸地區

- 長江中游城市群、成渝城市群、中原城市群、呼包鄂榆城市群、哈長城市群等重點區域：推動區域互動合作和產業集聚發展
- 重慶：西部開發開放重要支撐
- 成都、鄭州、武漢、長沙、南昌、合肥：內陸開放型經濟高地
- 加快推動長江中上游地區和俄羅斯伏爾加河沿岸聯邦區的合作
- 支援鄭州、西安等內陸城市建設航空港、國際陸港
- 加強內陸口岸與沿海、沿邊口岸通關合作，開展跨境貿易電子商務服務試點
- 優化海關特殊監管區域布局，創新加工貿易模式，深化與沿線國家的產業合作

以上，就省級區域來看，中國大陸各地方在一帶一路戰略的發展上，最為關鍵的三大區域分別是絲綢之路經濟帶核心區的新疆、21世紀海上絲綢之路核心區的福建，以及一帶一路有機銜接重要門戶的廣西。在十三五規劃建議文件中再次確認了海西區在兩岸交流中的地位，著眼於「一帶一路」以及自貿區建設等賦

予了福建新的對外角色，不僅僅是對臺，我國因應海西區之政策或可更朝向積極面來思考。

肆、一帶一路戰略性質與觀察重點

「一帶一路」戰略是一個非常宏觀、戰略性高、時間軸長的一項戰略規劃，因此，對其觀察也不宜快速下結論，應該保持一種動態的觀察、追蹤與分析的研究方式。以下我們將試著從如何理解「一帶一路」戰略開始，再就目前中國大陸官方所提之內容作初步分析並論及未來觀察重點。

「一帶一路」戰略作為中共重要的國家戰略之一，如前所述有其制訂的一貫流程與邏輯，但此一戰略與先前其他戰略或是規劃最大的差別在於：這是一個涵蓋區域遠大於中國大陸範圍，行為主體涉及沿線各相關國家之政府、企業與組織，以及相關國際組織等，也因此其成功與否不單單取決於中國大陸政府之決心或手段，其推行也不是中國大陸政府說了算。此一性質充分反映在《願景與行動》文件當中：一是強調「共建」、二是文件名稱與內容充滿呼籲、倡議之意味，而非上對下的命令與指導（除了對各地方之定位說明部分），顯示大陸也充分認知此一戰略雖然是由其提出構想、作法與規劃，也因此有最大的影響力，但要能實際執行並產生一定效果，此區域間各國的配合、溝通、妥協與協商等，才是最大的考驗。

歸納前述「一帶一路」廣泛的內容，我們可以大略區別為對外與對內之層次，對外主要強調「互聯互通」，儘管範圍廣泛，但可以從「五通」主軸來掌握其內容重點：包括**政策溝通**、**設施聯通**、**貿易暢通**、**資金融通**、**民心相通**等，分別論述如下：

政策溝通主要是強調以各國政府為主體，彼此制訂各自之國內政策時可以預先考慮與周邊區域對接的內容，彼此有歧見時可以透過協商來解決，彼此有共同利益時可以推動合作之項目等；

設施聯通則被強調為優先領域，重點在於交通、能源、通信等硬體與軟體建設，這是互聯互通當中最具體也是最重要的物質基礎；貿易暢通則從貿易便利化、排除貿易投資障礙、營造良好營商環境以至於未來共建自貿區等來談，甚至包括了建立於貿易與投資之上的新產業合作、產業鏈分工以及能礦探勘開發合作等，這部分是一帶一路中最重要也最根本的內涵；資金融通主要是希望透過中國大陸近年來倡議新設立之國際性金融機構如亞投行、金磚國家開發銀行或是國際性基金如絲路基金等來為一帶一路建設提供金融支撐，並促進沿線區域國家間的金融合作，以便進一步發揮人民幣在國際上之影響力；而民心相通則具有非常多元的內容可能，其是五通當中最廣泛、最模糊卻有機會成為長期裡最關鍵的影響力，其主要思考文化面、學校學術面、民間社會層面等方面的交往，同時也提及公共醫療、科技合作、城市與政黨的作用等，這方面可以補充純粹中央層級或政府單位由上而下的官方交流所無法達到的效果或是提供其前期鋪陳。

而「一帶一路」在對內方面的安排，由於各相關地方必須遵循中央的大政方向，各地方之間的內部聯通或交通設施雖然仍會藉由一帶一路進一步強化提升，但最主要的工作還是在於：1) 邊境地區對外聯通之制度與硬體建設以及 2) 各重要樞紐地區進一步的對外開放。也因此，各邊境地區的口岸建設、交通建設，沿海地區尤其是第二波自貿試驗區的進一步開放，中西部內陸非沿邊地區的城市群建設發展、空港建設、口岸通關合作、跨境電商發展等都是一帶一路內部戰略未來的重要觀察面向。

此外，由於「一帶一路」兩者陸路與海路的地理性質差異導致之互聯互通概念差異亦有必要指出。《願景與行動》指出「陸上依託國際大通道，以沿線中心城市為支撐，以重點經貿產業園區為合作平臺...海上以重點港口為節點，共同建設通暢安全高效的運輸大通道」因此，未來在絲綢之路經濟帶方面，要觀察其沿線之城市與重點經貿產業園區的發展，無點不成線，對各重要節

點的探索與掌握將能有效評估整體經濟帶或是通路的建設效果；而在海上絲綢之路方面，則是要去掌握沿線各重要港口的建設、營運與合作等，才能掌握概念上海上經濟通道的進展。

而在十三五規劃建議文件中，可以再次確認其主要以基礎交通建設、產業園區以及金融合作為初期重點實質內容。但在更宏觀的方向上，各方討論觀點多元、差異大，主要原因仍在於此一戰略意圖十分宏大使得全面性評估不易、其方針規劃內容還不夠具體且牽涉國際區域許多國家，非中國大陸能片面決定，使得分析評估的內容也有高度不確定性、其內容似以經貿為主軸卻又是政治的、社會的，難以單一專業領域來論斷。

如前所述，在中國大陸持續增強對外開放以及融入全球體系過程之中，對於我國來說，所謂兩岸議題將與對外議題交織影響甚至融為一體，處理兩岸政策必須從更廣的視野來考量。而「一帶一路」戰略就目前發展來看，既有務虛的倡議、合作協議、長期方針，也有務實的部分建設啟動、產業園區合作與金融平臺進展等。考量此一戰略期程長、影響面廣，既有兩岸也有國際議題，我國政府可思考由在國發會下成立工作小組來持續觀察、盤點與研析其發展，以利於我國短中長期之政策因應作為之擬定。

第三節 區域發展新格局

中國大陸 1978 年改革開放之後，鄧小平提出著名兩個大局的說法，首要就是偏重東部沿海發展的「先富策略」，再加上配合改革開放的對外開放政策不斷放開，初期都集中在東部沿海的經濟特區或港口、城市對外資實施開放政策，區域發展進入不平衡發展階段，優先扶持沿海地區發展。90 年代持續發展與開放下，造就了東西部之間區域發展差異逐年擴大，中央開始重視區域不均的問題，幾經摸索後，藉由中央財政與政策之奧援，從 1999 年開始推動「西部大開發」，並有了後續 2002 年「振興東北」，2004 年「中部崛起」等大區域戰略，發揮了以資源投入基

礎建設帶動區域發展的效果。在其作用下，部分中西部地區的 GDP 成長率開始超過沿海地區，但差距只是增速減緩，尚未到達距離拉近，區域問題仍是發展中的重要議題。

胡溫時期除了大區塊政策外，也特別針對各地較小範圍區域的局部發展給予國家級地位，試圖彌補過去失衡發展所造成的問題，然而在現行的地方行政區治理思維下，效果十分有限；因此，2012 年底習李執政之後，其雖持續要強化區域間協調發展，但改變政策思維內涵，希望透過中央來主導更大格局且更聚焦的區域戰略，以強化區域協作帶動的層級與示範，要改變區域不易聯動發展的格局。

以下先探討習李時代之區域發展格局與戰略思維，再就與區域發展緊密相關的城鎮化議題做扼要敘述，最後就這部分議題對我國意涵來加以闡述。

壹、習李時代新區域戰略與思維

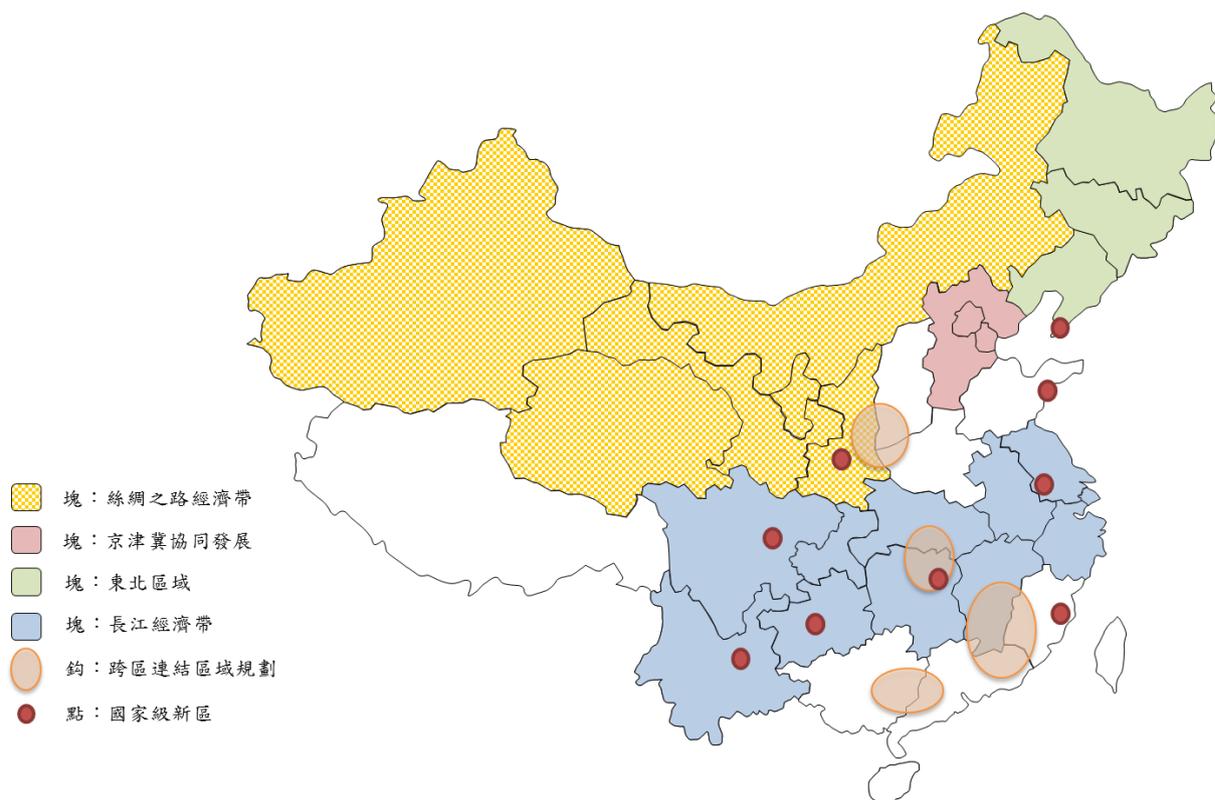
在十八大換屆之前，先前胡溫時期較常使用之區域政策—國家級區域規劃、綜合配套改革試驗區等若非數量逐漸下降，就是暫停推動新案、開始評估過去成效，顯示新一代領導人對於區域發展的政策內涵開始有其新的思維。2012 年底換屆之後，習李區域戰略內涵開始有所轉變。在這些區域政策的內涵思維方面，可以主要蓋括為：強調跨區域治理、寓深化改革於區域政策之中以及強調東西向貫通等。

中國大陸發展和改革委員會於 2014 年 6 月表示：「新一輪區域規劃將更加注重沿大江大河的引領發展，培育新的經濟增長極，同時對 14 個集中連片特困地區分別制定扶貧攻堅規劃」（人民網，2014 年 6 月 10 日）。近來習李推動之重要區域戰略規劃即顯示了這樣的特質，更加注重沿大江大河和陸路交通幹線來引領區域之發展：長江經濟帶、珠江—西江經濟帶、晉陝豫黃河金

三角區域合作等，都是大江大河跨區發展與治理的代表，其中以長江經濟帶為習李時期最主要發展的區域經濟帶之一。

此外，另一項特點是其戰略更加重視區域統籌協調。此一問題在胡溫時期種類眾多的區域政策實施下並未妥善解決，地方各自發展，未考慮區域統一利益的情況所在多有。因此，習李的區域政策當中也特別強調要解決跨區協調發展問題（京津冀協同發展就是其中的代表），與此同時，也要推動各項深化改革在更大區域中試驗或進行。在三中全會深化市場的改革下，要以市場為基礎，並利用政府制定區域規劃的行政力量來形成更高層次、空間更廣的區域一體化市場，以促進資源的優化配置和要素的自由流動。因為有越來越多改革議題必須要從全國的角度來統一考量與規劃，例如環境污染與生態保護問題，例如新型城鎮化的問題以及與之相關聯的戶籍制度改革、社會保障制度改革、土地制度改革等，都不是地方層級能夠全盤解決的，甚至是交給地方解決反而會惡化的問題。

在「新一輪區域規劃將更加注重沿大江大河的引領發展，培育新的經濟增長極」的方針指導下，其推出了地理範圍與性質各異的區域發展政策工具，由小到大包括單點式的國家級新區，強調跨省次區域的發展規劃，以及大區塊式區域戰略；其中，尤以長江經濟帶、京津冀協同發展與絲綢之路經濟帶這三項大區塊式區域戰略最為重要。首先，我們將全部區域規劃之地理區位繪製於圖 3-4 中，可以看到其涵蓋了中國大陸大部分的地區，且國家級新區在習李時代新增者，大半位於長江經濟帶範圍內。



資料來源：本研究根據各相關文件內所涵蓋之區域範圍繪製；絲綢之路經濟帶未有明確內部範圍，本研究選取《願景與行動》文件中較為重視之西北地區為其代表。

圖 3-4 習李時代區域發展格局

其次，本研究針對上圖中習李上臺後之國家級規劃分類呈現並加以說明。在單點式的國家級新區方面，在習李時代之前，已經有 6 處新區，包括 1992 年上海浦東新區、2006 年天津濱海新區、2010 年重慶兩江新區、2011 年浙江舟山群島新區、2012 年甘肅蘭州新區與廣州南沙新區等。習李上臺後，在不到 2 年時間內再增加 9 處，顯示其重新對於國家級新區的重視。我們可以看到習李時代的國家級新區定位幾乎都環繞在「開放」與「創新」兩大主軸上，當然也帶著引領更大區域發展的任務。

表 3-3 習李區域政策-點的國家級新區

新區	獲批時間	定位
陝西 西咸新區	2014 年 1 月 10 日	中國大陸向西開放的重要樞紐、西部大開發的新引擎和中國特色新型城鎮化的範例
貴州 貴安新區	2014 年 1 月 10 日	內陸開放型經濟新高地、創新發展試驗區、高端服務業聚集區、國際休閒度假旅遊區、生態文明建設引領區

青島 西海岸 新區	2014年 6月3日	海洋科技自主創新領航區、深遠海開發戰略保障基地、軍民融合創新示範區、海洋經濟國際合作先導區、陸海統籌發展試驗區
大連 金普新區	2014年 6月23日	中國大陸面向東北亞區域開放合作的戰略高地、引領東北地區全面振興的重要增長極、老工業基地轉變發展方式的先導區、體制機制創新與自主創新的示範區、新型城鎮化和城鄉統籌的先行區
四川 天府新區	2014年 10月2日	以現代製造業為主的國際化現代新區，內陸開放經濟高地、宜業宜商宜居城市、現代高端產業集聚區、統籌城鄉一體化發展示範區
湖南 湘江新區	2015年 4月8日	高端製造研發轉化基地和創新創意產業集聚區、產城融合城鄉一體的新型城鎮化示範區、全國「兩型」社會建設引領區、長江經濟帶內陸開放高地
南京 江北新區	2015年 6月27日	積極參與長江經濟帶和一帶一路建設，建設成為自主創新先導區、新型城鎮化示範區、長三角地區現代產業集聚區、長江經濟帶對外開放合作重要平臺。
福建 福州新區	2015年 8月30日	率先探索新型城鎮化道路，推進城鄉一體化發展，把福州新區建設成為兩岸交流合作重要乘載區、擴大對外開放重要門戶、東南沿海重要現代產業基地、改革創新示範區和生態文明先行區。
雲南 滇中新區	2015年 9月7日	打造中國面向南亞東南亞輻射中心的重要支點、雲南橋頭堡建設重要經濟增長級、西部地區新型城鎮化綜合試驗區和改革創新先行區。

資料來源：本研究整理。

在跨省次區域的國家級規劃方面，我們可以觀察到其主要意圖是在於解決特定發展中受到行政區化影響而不易解決的問題，具有較明顯的問題導向：中央蘇區的振興規劃，目的在於革命老區的扶貧；洞庭湖生態區是為了解決洞庭湖的生態問題；黃河金三角為中西部地區三個省的跨省合作；珠江-西江經濟區則是為了平衡廣東與廣西懸殊的差距，是一個東西合作的示範區。

表 3-4 習李區域政策-跨省次區連結規劃

區域	最新批准文件/規劃	涵蓋範圍	戰略定位/重點內容
贛閩粵原 中央蘇區	2014年3月 贛閩粵原中央	江西省贛州市、吉安市、新余市全境及撫州市、上饒	革命老區扶貧攻堅示範區，全國有色金屬產業基地、先進製

	蘇區振興發展規劃	市、宜春市、萍鄉市、鷹潭市的部分地區，福建省龍岩市、三明市、南平市全境及漳州市、泉州市的部分地區，廣東省梅州市全境及河源市、潮州市、韶關市的部分地區	造業基地和特色農產品深加工基地，重要的區域性綜合交通樞紐，中國大陸南方地區重要的生態屏障以及紅色文化傳承創新區、著名生態和文化旅遊目的地
洞庭湖生態經濟區	2014年4月洞庭湖生態經濟區規劃	湖南省岳陽市、常德市、益陽市，長沙市望城區和湖北省荊州市，共33個縣(市、區)	全國大湖流域生態文明建設試驗區、保障糧食安全的現代農業基地、“兩型”引領的“四化”同步發展先行區、水陸聯運的現代物流集散區、全國血吸蟲病綜合防治示範區
晉陝豫黃河金三角	2014年4月晉陝豫黃河金三角區域合作規劃	位於山西、陝西、河南三省交界地帶的黃河沿岸，包括運城市、臨汾市、渭南市和三門峽市	全國省際交界地區協調發展試驗區、中西部地區特色農產品生產加工/能源原材料及裝備製造業基地、內陸地區重要的區域物流中心、華夏歷史文化旅遊目的地
珠江—西江經濟帶	2014年7月珠江—西江經濟帶發展規劃	廣東省的廣州、佛山、肇慶、雲浮4市；廣西壯族自治區的南寧、柳州、梧州、貴港、百色、來賓、崇左7市	西南中南開放發展戰略支撐帶、東西部合作發展示範區、流域生態文明建設試驗區、海上絲綢之路橋頭堡

資料來源：本研究整理

以上可以了解這些跨省區域的設立，是為了解決各自省分無法靠自己解決的問題，例如洞庭湖的生態問題，不管湖北或湖南都希望對方解決問題、減少汙染、開發，但自己卻不放棄經濟開發的機會，造成生態問題日益嚴重，唯有透過兩省共同制定同步的政策，甚至由中央直接介入才能有效地解決問題。

另外，特別看到珠江-西江經濟區的規劃，其重點定位在東西部合作發展示範區，不像其他東部沿海地區，對於西部地區的支持計劃通常採取對口補貼，廣東與廣西雖然為鄰近省分但落差

非常大，透過此兩個省份的跨省合作也可以看出中共中央企圖開始朝東西向發展的決心。

過去在胡溫時期雖然有所謂遍地開花的地區性區域政策，然而在各省市以自顧自的發展為優先的情形下，省市之間的合作通常較為表面，跨省市較少有實質上的合作。習李時期，推動的跨省次區域戰略，涵蓋範圍通常是包含 2-3 省份內各自一部分的縣市，也就是省的邊界地區，由於省市首長不希望自家的經濟開發利益到周遭省市，以圖自己的成就，此類地區通常較少受到重視。

最後，也是最重要的，是大區塊式的區域戰略。習李時期主要推動的大區塊區域規劃有京津冀協同發展與長江經濟帶，另外一帶一路較為特別，除了國內經濟帶的通過路線，還有與國外的跨國合作。東北區域部分主要是著眼於東北近年來經濟發展陷入瓶頸而產生的新一輪東北振興計畫，由於 2014 年底的中央經濟工作會議已經指出三大區域發展戰略為京津冀協同發展、長江經濟帶與一帶一路，東北區域的政策主要是出於協助東北近期發展不佳的困境，以下我們將不特別著墨。一帶一路部分則請見前一節。

表 3-5 習李區域政策-大區塊發展

區域	最新批准文件/規劃	涵蓋範圍	戰略定位/重點內容
一帶一路	2015 年 3 月 《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》	國內區域：新疆為絲綢之路經濟帶核心區；福建為 21 世紀海上絲綢之路核心區；其他眾多區域、城市群、城市與港口等各有其定位	整體：政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通、民心相通；國內部分：充分發揮國內各地區比較優勢，實行更加積極主動的開放戰略，加強東中西互動合作，全面提升開放型經濟水準
京津冀協同發展	2015 年 4 月 《京津冀協同發展規劃綱要》	京津冀一都一市一省	戰略的核心是有序疏解北京非首都功能；在京津冀交通一體化、生態環境保護、產業升級轉移三大重點領域率先取得突破
長江經濟帶	2014 年 9 月 《國務院關於依託黃金水道推動長江經濟帶發展的指導意見》	上海、江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、重慶、四川、雲南、貴州等 11 省市	提升長江黃金水道功能、建設綜合立體交通走廊、創新驅動促進產業轉型升級、全面推進新型城鎮化、培育全方位對外開放新優勢、建設綠色生態廊道、創新區域協調發展體制機制
東北區域	2014 年 8 月 《國務院關於近期支持東北振興若干重大政策舉措的意見》	東北三省	著力激發市場活力、進一步深化國有企業改革、緊緊依靠創新驅動發展、全面提升產業競爭力、增強農業可持續發展能力、推動城市轉型發展、加快推進重大基礎設施建設、切實保障和改善民生、加強生態環境保護、全方位擴大開放合作、強化政策保障和組織實施

資料來源：本研究整理

京津冀協同發展被拉高到國家級戰略，其重點在於解決首都過度膨脹的城市問題、京津與河北長期以來發展不均的城鄉問題、嚴重霧霾的環境問題，透過交通聯通、產業轉移、環境保護等實際政策進行解決。長江經濟帶則長久以來就是發展良好的地區，為了加強長江黃金水道的航運功能、整合不同交通之間的無

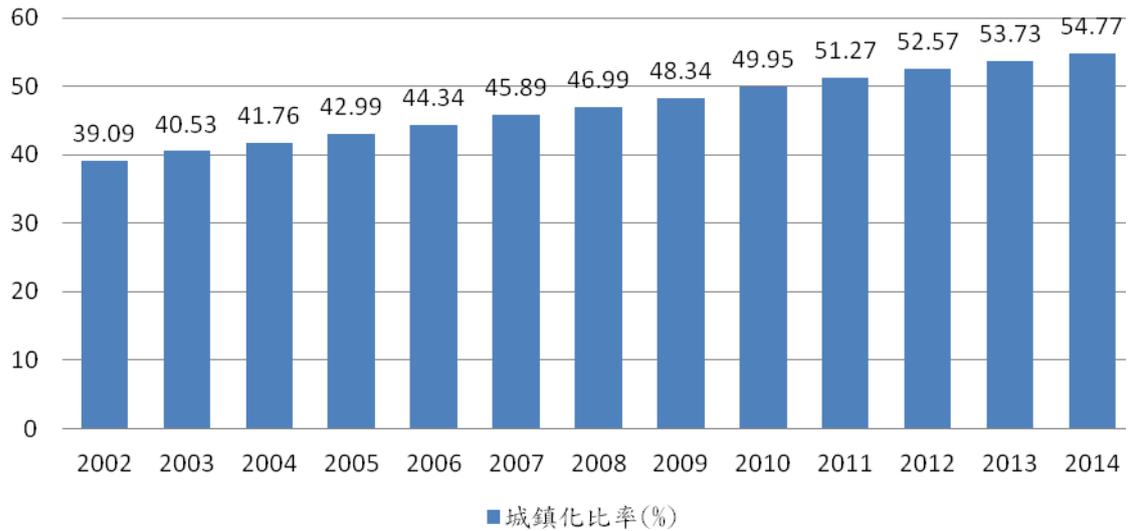
縫連結，習李政府特別重視長江經濟帶此一區塊，希望透過其與絲綢之路經濟帶連結，成為中國大陸最重要的生產基地。

貳、城鎮化趨勢與政策

中國大陸區域之間的發展速度在各時期速度各異，以沿海地區和內陸地區來看，自改革開放以來，多數時間內，沿海人均GDP成長率都高過內陸地區；但在2002年之後，因為全面性區域戰略實施、中央財政開始有能力可以大力推動區域計畫，內陸地區成長率開始超越沿海地區一直至今。儘管如此，區域間差距的問題仍然持續。另一個觀察區域差距的面向是各區域內城鄉差距做跨區比較，從城鄉人均收入趨勢來說，越落後的地區，其城鄉差距就更嚴重，很可能是中央的區域政策在內陸地區推動城鎮化快速的發展所導致，因此城鎮化的議題必須與區域發展一同考慮，本部分即透過數據及政策兩個面向，聚焦於檢視目前中國大陸城鎮化的狀況。

一、 中國大陸城鎮化發展趨勢

圖3-5整理中國大陸城鎮化比率歷年資料，可以發現從2002年起，中國大陸的城鎮化比率逐年成長，從2002年的39.09%成長到2014年的54.77%，平均每年都成長超過1%。這代表每年有1000多萬人口從居住在農村地區轉移到城鎮地區。但事實上，這是用常住人口來計算的；如果用戶籍人口來看，戶籍人口城鎮化的比率則與此有不小的差距，這代表有大量居住在城鎮地區的居民並沒有擁有城鎮戶口。

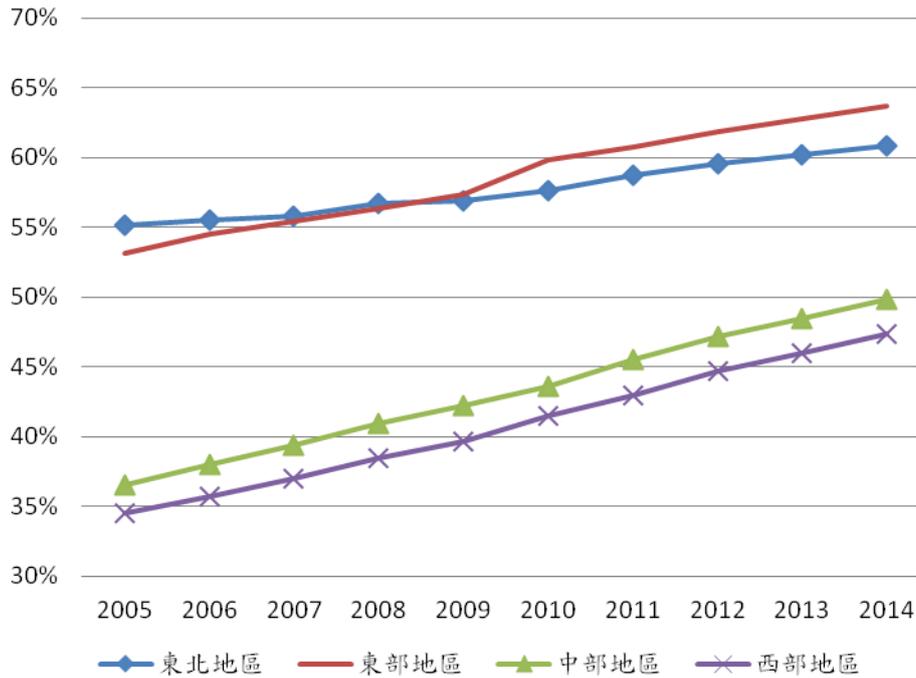


資料來源：中國統計年鑑；本圖使用全國城鎮常住人口占總人口之比作為城鎮化比率

圖 3-5 中國大陸城鎮化率趨勢

中國大陸在十二五時期甚至更早的階段，各地的城市發展因為土地財政之故，造成過度開發，房地產高漲卻空屋空城充斥，工業園區利用效率差，建設品質差等現象。因此，十八大後提出「新型城鎮化」，強調新型城鎮應以人為本，意圖解決一部份上述問題，以提高城鎮化發展的品質。

圖 3-6 整理 2005-2014 分地區的城鎮化比率，整體而言，東部沿海地區城鎮化比率遠高於內陸地區，但從發展速度來看，東部地區的城鎮化進程近年來開始趨緩，內陸地區城鎮化比率成長速度較東部快。



資料來源：中國統計年鑑

圖 3-6 各地區城鎮化率趨勢

二、 新型城鎮化政策動向

中國大陸的城鎮化戰略最早於 2001 年十五計劃綱要中首次提出，在十八大換屆之後，新任總理李克強大力提倡下，成為熱門的焦點議題之一。習李政權底定之後，李克強公開發表有許多關於城鎮化的談話，受到當時許多媒體的關注與解讀，之後《國家新型城鎮化規劃（2014—2020 年）》終於在 2014 年 3 月發布。此一規劃可以說代表了習李政權對於未來城鎮化的主要政策方向，其內容涵蓋了許多面向，從戶籍制度、教育權利、社會保障、醫療衛生、住房保障、土地和資金管理、區位空間規劃、產業結構、社會治理、城市建設、城鄉融合等龐大又複雜的項目都有涉及。其對於區位規劃、城鎮布局和城市建設等面向有較清楚的方向指示，如下討論。

在區位規劃方面，「兩橫三縱」將是城鎮化戰略布局的核心骨架，兩條橫軸是由連雲港至新疆的隴海—蘭新線（又可稱歐亞大陸橋）、長江中下游沿線，三條縱軸為遼東半島至北部灣的沿海線、京哈京廣線、包昆通道；其將以主要的城市群為節點，軸線上其他城市化地區和城市為重要組成，大中小城市和小城鎮共同發展。

在城鎮化布局方面，首先要提升東部地區既有的大城市群，並加強城市群內中小城市和小城鎮的群聚能力，將人口和產業從特大城市主城區向周邊和其他城鎮轉移。其次，引導中西部地區城市群承接東部地區的市場、產業和人口轉移，培育新的城市群。第三，建立跨區域城市發展協調機制，破除行政壁壘和壟斷。第四，促進各類城市協調發展，增強中心城市輻射帶動功能，發展中小城市，並重點建設陸路邊境口岸城鎮。最後，強化綜合交通運輸網路，建設城市群之間與內部綜合交通運輸網路，以及交通樞紐建設。

在新型城市建設方面，將以現代城市發展為主軸，推動綠色發展、提高智慧化水準和增加文化內涵，著重城市內在品質提升。新型城市建設三大內涵：綠色、智慧、人文，可以發現出發點都是以人為核心、注重環境的永續發展。綠色城市為生態文明的落實，智慧城市為響應時代的新發展，人文城市則是落實以人為核心的新型城鎮化理念。三個城市建設的重點方向將帶動相關產業的發展，其重要性必然在十三五規劃內會再加以強調。

自此文件推出後，2014年7月公布印發《關於進一步推進戶籍制度改革的意見》，宣布要建立城鄉統一的戶口，以及提供基本公共服務與福利的居住證制度，符合條件的居住證持有人可在居住地申請登記常住戶口。其針對特大城市人口規模將進行嚴格控制，針對大城市則要合理確定落戶條件，針對中等城市落戶限制則採有序放開，最後要全面放開建制鎮和小城市之落戶限制。

隨後於 2014 年 10 月，中國國務院通過《居住證暫行條例(草案)》，意在實現戶籍制度改革、提高居住證持有人享有的公共服務水準，草案中還確立了持有人可以透過積分等方式落戶的管道。藉由戶籍制度的改革，可以擺脫過去民眾必須附加在戶口上的教育、醫療、衛生等權益的侷限性，進而實現公共服務的均等化，城市的好處能夠真正擴及鄉村農民或者居住在城市而無落戶者，讓過去城鄉要素難以互相自由活動而造成城鄉差距擴大的問題得以解決。

另外，中央財經領導小組辦公室副主任韓俊認為城鎮化最大的問題在於土地財政政策，地方政府過於依賴賣地來維持城市基礎建設的運營，惡性循環之下，土地價格高漲，市民無法承擔高房價，農民無法進入城市、市民的民生也受到損害，其中，中國大陸農村的最大問題在於農村土地屬於農民集體所有，故農村土地無法自由買賣流轉，然而人多地少的農村，若貿然實施土地私有，將使資本家大規模圈佔土地，造成農民失地又失業，產生嚴重社會問題，又由於前述的地方政府土地財政問題，使得土地改革變得既急迫又難以施行，但土地收益的分配不公平仍是有朝一日必須解決的問題。

2014 年年底《關於開展國家新型城鎮化綜合試點工作的通知》就開啟了試點的進程。2015 年 2 月，發改委正式提出《新型城鎮化綜合試點方案》，指定江蘇、安徽兩省 62 個城市成為國家新型城鎮化綜合試點地區。主要任務在於建立農業轉移人口市民化成本分擔機制、建立多元化可持續的城鎮化投融資機制、改革完善農村宅基地制度、建立行政管理創新和行政成本降低的新型管理模式、綜合推進體制機制改革創新。強調以人為本，讓有意願及具條件的農民可以順利落戶城鎮，消除阻礙城鎮化發展的城鄉分割制度。

此外，要推進新型城鎮化發展，除了戶籍制度改革，還應輔以完善的社會保障設計，如貨幣化養老及失業保障設計等，才能

夠讓農村與城鎮的社保體系一體化，進而減少農村與城鎮的二元化。在現代化規模種植農業的土地流通中，存有許多將承包地荒蕪卻額外對經營者收費，或者把承包地當作社保留存，對這些寧願荒蕪空地也不願意流通的農戶來說，折衷方法如農村養老、失業與低保的社會保障貨幣化，可使土地回到正常可流通、可運作的生產要素。

整體而言，中國大陸自十五時期至今由於重視城鄉差距的問題，在中央政策作用下，多透過大規模的固定資產投資，結合地方對於追求高成長 GDP 的目標，建設大量基礎設施，造就高速城鎮化以及快速成長的內陸地區，但整體政策缺乏政策面及軟體面的配套措施，而近期如上述各類型政策的推出就是為了解決這些問題。展望十三五時期，在「人的城鎮化」的政策引導下，強調品質的提升而非過往高速只重量的成長。此外，中國大陸農村可轉移到城市的勞動力人口在 2015 年開始減少，且農民對進入城市的意願也下降了，更說明未來城鎮化將進入質化發展的時代，從與政府相關的類公共服務市場（如環保、銀髮照護），到民間可提供的城市民生服務等，都會是此期間值得關注的成長領域。

叁、區域與城鄉發展對臺商發展之意涵

習李上臺後對於區域發展戰略以及城鎮化戰略都有顯著的著墨。在區域內涵方面強調跨區域治理、寓深化改革於區域政策之中以及強調東西向貫通等；區域工具主要國家級新區、跨省次區域以及大區塊層級來區別；其中，大區塊政策如長江經濟帶、京津冀協同發展與絲綢之路經濟帶這三項最為重要。城鎮化方面則強調內涵品質的推進，以智慧、綠色、人文為主要引導方向，但其需要財政、土地、戶籍、社保等制度的進一步改革配合。

這些新政策方向可以進一步予以引申。首先，在前述習李區域新戰略重視東西貫通的政策下，其主要建設的內容集中在交通

建設上，包括對於所謂大江大河、黃金水道的航運復興，以及公路與鐵路的進一步建設等，加以觀察高鐵建設後期與未來也更多著重於東西向的建設。再根據過去歐洲高鐵聯通後的經驗，研判未來中國大陸將進一步在交通網絡相連程度提升後，雖然意圖可能在於帶動內陸地區發展，但是很可能會造成發展較落後的地區如西部地區的勞動力或者資源往東部沿海經濟發展較好的地區流動，促使東部沿海的經濟發展更快速；但在中央對於內陸地區的投資持續增加下，具有優勢的核心區域或核心城市在沿海與內陸都將有更好發展，但城鄉差距很難拉近。我國臺商應更注重城市發展的商機，尤其是沿海的中型城市與內陸的大中型城市等之發展。

其次，從市場發展與生產布局的角度，來檢視三大塊狀區域之間在人均 GDP、人力成本與土地成本方面的特性差異。對於要在中國大陸投資的臺商來說，若其考慮發展內需市場，可著眼於京津冀地區的消費力或是長江經濟帶的市場規模；若考量生產，則京津冀的河北與天津、長江經濟帶等都可以考量；絲綢之路經濟帶則應首重其物流通道功能。

第四節 創新驅動下之產業發展

如第二章對於十三五規劃重視議題之探討，創新驅動下的產業發展成為其尋找新成長動力的主要思路與考量。本節將盤點過去中國大陸之產業政策中的自主創新思維，並推估十三五期間自主創新政策可能之內涵。

壹、從產業政策盤點創新思維演變

若對中國大陸中央近五年公開發布的產業政策進行盤點，主要可歸納為四大類：特定產業專項規劃、支援特定產業發展之指導意見、與產業發展相關之指導意見以及與產業相關的中長期規劃。中國大陸自主創新政策的演變重點包括：

一、規劃重點從主力產業轉向新興產業，規劃時程拉長

就中國大陸官方公開的政策而言，近年的特定產業專項規劃以因應 2008 年底金融海嘯的十一大產業調整振興規劃為主，其中包括九大製造業（鋼鐵、汽車、船舶、石化、紡織、輕工、有色金屬、裝備製造業、電子資訊）、物流業與文化產業。在 2010 年國務院發布《加快培育和發展戰略性新興產業的決定》後，戰略性新興產業的七大產業亦已陸續進入規劃與審批階段。換言之，產業專項規劃的重點從原先的主力產業轉變為新興產業。另一方面，十一大產業調整振興規劃是因應金融海嘯導致出口衰退、經濟成長減緩的危機而制定的，內容以刺激內需為主，講求速效，實施時程僅有三年並在 2011 年底結束。而戰略性新興產業規劃皆屬中長期規劃，目的在於轉變中國大陸目前的產業結構與經濟成長模式。

二、透過指導意見，改善現有產業結構

相較於產業專項規劃，指導意見的文件數目明顯較多、涵蓋範圍較廣，可被視為中國大陸自主創新政策的重要一環。儘管指導意見的內容大多屬原則性敘述，但中央級指導意見對下所屬部委與地方政府，有相當大的引導作用。十二五期間可發現指導意見對於「淘汰落後產能」、「企業兼併重組」與「中小企業／民營企業發展」幾個課題特別重視，顯現中國大陸官方透過指導意見，嘗試改善目前的產業結構。

三、與產業發展相關的中長期規劃以人才養成為主

事實上，中國大陸官方公布的中長期規劃相當有限，以近五年而言，中長期規劃重點放在人才養成與教育改革。改革三十年以來，中國大陸利用人口紅利創造經濟高成長，如今，中國大陸人口結構未富先老、社會矛盾加劇，人才的育成與引進成為產業升級轉型不可欠缺的條件。預計在十三五時期，人才育成的議題將持續是政策重點。

四、在服務領域中，物流業持續受到較高的政策關注

相較於已經頒布的產業調整振興規劃與研擬中的戰略性新興產業規劃，服務業的相關策略為薄弱，以 2007 年與 2008 年先後發布的《國務院關於加快發展服務業的若干意見》、《國務院辦公廳關於加快發展服務業若干政策措施的實施意見》為代表。

根據上述《意見》，中國大陸政府強調發展的服務業可分為生產性服務業與生活性服務業，生產性服務業又以物流業與金融業為重點。根據目前支持政策的深度與廣度而言，物流產業可算是目前中國大陸支持力度最大的服務業，預料此狀態在十三五時期將持續下去。

貳、十二五時期以發展戰略性新興產業進行自主創新

以十二五規劃與國務院《關於加快培育和發展戰略性新興產業的決定》作歸納，中國大陸自主創新政策的重要政策內容主要聚焦於：

1. 強化基盤環境，刺激消費者需求

- 要求地方政府或其他互補者加速建設產業發展所須之基盤環境，擴大新興產品被應用的機會與場域，進而把市場規模作大；
- 透過政府財政補貼，降低使用成本與轉換成本，吸引消費者進行轉換。

2. 強化中國大陸產業新興技術與新興產品掌握度，填補產業缺口

- 透過產業化重大專項，發展自主關鍵技術，提升關鍵零組件之自給率，進而提升產業聚落之附加價值；
- 限制關鍵零組件外資持股比例。

3.改善陸企體質，以後發優勢快速追趕國際競爭者

- 仿效國際經驗，培植重點企業；
- 透過試點、示範工程、自主創新目錄等方式，創造封閉型市場，外商必須透過陸企才能進入，從而提高陸企附加價值；
- 透過財政工具，鼓勵企業先期投入，儘早建立品牌知名度。

藉由上述政策引導，預計將對包含戰略性新興產業在內的產業發展產生正面與負面效果。在正面效果方面：首先，試點創造先期市場，廠商可快速累積規模，國企與大型民企受惠；其次，外資對中國大陸企業的倚賴度增加，其在產業鏈的話語權(bargaining power)上升。

在負面效果方面：第一，目前戰略性新興產業的供應與需求都倚賴中國大陸政府創造，在政策過度干預下，可能導致企業競爭力虛胖，儘管擁有高市占率或龐大出貨量，但獲利薄弱、欠缺產品差異化能力，導致惡性價格競爭；第二，財政補貼氾濫，融資成本低，企業自有投資比率過低，投資風險顯著外部化。

由上述分析可知，中國大陸的技術自主強調運用國際資源加速發展，積極發展首臺/套產品，以市場換取技術的談判策略，誘使國際大廠對大陸開放技術，但最終目標在於建立封閉的自主供應聚落。換言之，自主創新政策不僅影響總體環境變化，亦牽動產業環境的發展趨勢，歸結對產業環境發展影響較大的政策主軸包括：

1.產業結構調整：從過度倚賴製造業轉向三級產業協同發展，並改善大陸產業出口結構，提升大陸產品國際競爭力。

2.擴大內需市場：建立長效的內需消費體系，並從經濟發展層面推動收入倍增計劃，使消費者有錢花、有地方花。

3.鼓勵重組兼併：在各行業利用財政性工具鼓勵陸企進行重組兼併。大陸官方鼓勵企業進行重組兼併，有三個層次的戰略考量：第一，改善汽車、鋼鐵、水泥、機械製造、電解鋁、稀土、電子資訊、醫藥等產業落後產能過剩之產業結構，淘汰不具競爭力之中小企業，提高產業集中度；第二，整合原先各地勢力割據的產業資源，例如物流業，以提升整體產業營運效率；第三，培植優勢企業強強聯合，已累積與外資技術合作、市場競爭之籌碼。

4.培養優勢企業：以政策性選擇取代市場機制，挑選重點企業進行扶植，針對特定產業發布重點企業目錄，其中企業篩選過程並不透明。扶植管道包括財務性工具與行政干預手段。

參、十三五規劃中創新政策的可能演變

習李政府上臺執政後，政策特色轉向在持續加強研發的同時，對以往的「兩化融合」¹³重新包裝、延續、注入新元素，積極鼓勵新一代資訊技術在製造業中的應用，以提升製造業的生產、經營、管理效率和盈利能力；此外，為解決可能日漸嚴峻的就業、人口紅利消失議題，鼓勵社會大眾創新、創業，培養整體創新精神、營造良好創業環境的「大眾創業、萬眾創新」亦是習李政府自主創新政策中不同於過去的推動方向。

表 3-6 習李政府推動的「創新」措施

日期	內容
2014年6月	習近平強調中國大陸的科技發展方向就是「創新、創新、再創新」。實施創新驅動發展戰略，最根本的是要增強自主創新能力，最緊迫的是要破除體制機制障礙，最大限度解放和激發科技作為第一生產力所蘊藏的巨大潛能。
2014年8月	習近平主持中央財經領導小組第七次會議強調「加快實施創新驅動發展戰略」。
2014年9月	李克強於達沃斯論壇提出要借改革創新的東風，推動

¹³ 兩化融合是資訊化和工業化的深度結合。指以資訊化帶動工業化、以工業化促進資訊化；兩化融合的核心即是資訊化支撐，追求可持續發展模式。

	中國大陸經濟科學發展，在 960 萬平方公里土地上掀起大眾創業、草根創業的新浪潮，形成萬眾創新、人人創新的新態勢。
2014 年 11 月	習近平在 APEC 高峰會表示：「創新是我國發展新引擎，改革是點火器」。
2014 年 12 月	李克強召開國務院常務會議，部署在更大範圍推廣中關村試點政策、加快推進國家自主創新示範區建設，進一步激勵大眾創業、萬眾創新；決定加大對農村金融的稅收支持，助力「三農」改革發展。
2015 年 1 月	國務院決定設立總規模 400 億元國家新興產業創業投資引導基金，協助創業創新和產業升級。
2015 年 1 月	國務院常務會議，確定支持發展「眾創空間」的政策措施，為創業創新搭建新平臺。
2015 年 3 月	科學技術部部長萬鋼表示要推出五大舉措實現大眾創業、萬眾創新，實現大眾的萬眾創業、萬眾創新的星火燎原之勢。
2015 年 3 月	國務院辦公廳公布《關於發展眾創空間推進大眾創新創業的指導意見》。
2015 年 9 月	國務院公布《國務院關於加快構建大眾創業萬眾創新支撐平臺的指導意見》。

資料來源：本研究整理。

2015 年 5 月 27 日，習近平在華東 7 省市黨委座談會上指出十三五時期，中國大陸經濟社會發展要努力在保持經濟成長、轉變經濟發展方式、調整優化產業結構、推動創新驅動發展、加快農業現代化步伐、改革體制機制、推動協調發展、加強生態文明建設、保障和改善民生、推進扶貧開展等方面取得明顯突破。並論述相關的發展思路。

在產業結構層面強調「優化升級」、「培育創新」，習近平說明：「產業結構優化升級是提高我國經濟綜合競爭力的關鍵舉措。要加快改造提升傳統產業，深入推進資訊化與工業化深度融合，著力培育戰略性新興產業，大力發展服務業特別是現代服務業，積極培育新業態和新商業模式，構建現代產業發展新體系。綜合國力競爭說到底是創新的競爭。要深入實施創新驅動發展戰

略，推動科技創新、產業創新、企業創新、市場創新、產品創新、業態創新、管理創新等，加快形成以創新為主要引領和支撐的經濟體系和發展模式」。

將上述談話比對十二五規劃建議可以發現，在「產業結構」層面雖同樣提及「資訊化與工業化深度融合」、「大力發展服務業」、「新業態」，以及「現代產業體系」等內容，但從文字的表述與目前中國大陸已推出政策研判，預期十三五規劃在產業結構調整的各層面將進一步深化，尤其是：

第一，工業化和資訊化領域。近年大數據、雲計算等資訊化概念不斷湧現，中國大陸政府也適時推出「互聯網+」戰略，十三五規劃勢必將在資訊化的新概念和新技術基礎上，持續推動資訊化與工業化的融合。

第二，現代服務業領域。與十二五期間僅提及「大力發展服務業」不同，十三五規劃應會強調現代服務業的發展。十二五期間，中國大陸以互聯網金融為代表的現代服務業蓬勃發展；十三五期間，互聯網醫療/教育/智慧家居等領域也有望獲得發展與支持。

第三，戰略性新興產業領域。國務院於 2010 年即提出七大戰略性新興產業，包括節能環保產業、新一代資訊技術產業、生物產業、高端裝備製造產業、新能源產業、新材料產業，以及新能源汽車產業；上述產業與「中國製造 2025」中的十大重點產業高度相關。因此，十三五期間上述戰略性新興產業仍將是產業結構調整的重點領域。

除對個別產業扶持外，十三五規劃可能也將持續強調創新的重要性。除十二五規劃建議中提及的科技創新、產業創新等內容，習近平在上述華東 7 省市黨委座談會上還提到（1）科技創新、（2）產業創新、（3）企業創新、（4）市場創新、（5）產品創新、（6）業態創新、（7）管理創新，並特別要加快形成以創新為

主要引領和支撐的經濟體系和發展模式。換言之，在新常態的經濟情況下，由於人口/資本紅利逐漸消退、技術上後發優勢減弱，為確保中國大陸經濟表現的持續穩定發展，必須尋求新的成長點，而「創新」正吻合技術革命、尋找經濟新成長點的需要。預期結合「中國製造 2025」、「互聯網+」、「大眾創業、萬眾創新」等政策，十三五規劃可能將「創新」置於前所未有的重要位置，並提供一連串政策支持。

基於上述，十三五的創新驅動發展戰略勢必更加重視科技創新的產業化應用和以企業為主的各類創新，從科研創新為重點擴展至習近平所提及的科技創新、產業創新、企業創新、市場創新、產品創新、業態創新、管理創新等領域的創新。具體而言，檢視十二五規劃綱要中，第七篇為「創新驅動，實施科教興國戰略和人才強國戰略」，包括三章：「增強科技創新能力」、「加快教育改革發展」、「造就宏大的高素質人才隊伍」，可以發現中國大陸當時強調的創新驅動發展戰略的重點在科研端；而在 2014 年 4 月發改委在「啟動十三五規劃編制工作新聞發布會」表示：「希望通過十三五的努力，接近或進入高收入國家的行列。沒有創新驅動和結構升級是很難實現的。怎麼能夠更好地實現創新驅動，更好地實現轉型升級，一定是我們十三五需要重點研究的問題之一」。由上述內容應可臆測十三五期間創新驅動發展戰略的重點轉而強調科研成果的產業化與習近平所提及的七項全面創新。

依據上述，雖然十三五規劃建議綱要將待 2015 年 10 月底面世，但這隻「看得見的手」勢必對中國大陸的經濟、產業發展產生可觀影響。與十二五規劃相較，十三五規劃期間中國大陸的自主創新政策走向應可概括為：「創新驅動發展、萬眾創新、資金保障、放管結合」。換言之，十三五規劃中關於自主創新的論述雖是要突顯創新驅動，但不僅限於技術創新，而是要強化「技術創新和制度創新的雙輪驅動」，其中企業是創新的主體，而政府則主要負責關鍵領域的支撐保障、營造有利於創業創新的體制和

政策環境等。也就是說，要減少政府對创新的主導和直接干預，政府在創新活動中的角色定位主要是彌補市場的不足、完善創新環境以及解決创新的外部性等問題¹⁴。根據以上，本研究研判：

第一，將「創新驅動升級」上升為「創新驅動發展戰略」，不再局限於創新驅動「升級」，而是進一步強調创新的多方位驅動作用。

第二，強調「萬眾創新、大眾創業」，並要求「把創新成果變成實實在在的產業活動」，更加強調創新成果轉化的地位。

第三，為「創新驅動發展戰略」提供多管道的資金融通。中國大陸政府將繼續藉由財稅、金融等鼓勵新興產業投資，引導產業升級；構建多層次資本市場、設立新興產業創業投資引導基金，為創新成果產業化提供充足資金。

第四，放管結合，強調簡政放權和依法治國，營造有利於企業的創新政策和制度環境。簡政放權，釋放企業的創新活力；依法治國，在智慧財產權保護、維護公平、激勵機制等方面更加積極作為。

十三五期間，中國大陸重點研發計畫主要是希望能解決事關國計民生需要長期演進的社會公益性研究、事關產業核心競爭力、整體自主創新能力和國家安全的科學問題、共性關鍵技術和產品、國際科技合作，依照專項的方式實施，為國民經濟和社會發展提供持續性的引領。因此，十三五國家重點研發計畫是洞察十三五期間中國大陸自主創新發展方向的參考資訊。

¹⁴ 資料來源：全國人民代表大會（2015），十三五規劃綱要編制工作若干重要問題專題調研工作情況的報告

表 3-7 十三五規劃之創新驅動發展戰略比對

近期政策摘錄	十二五規劃
<p>1、加快實施創新驅動發展戰略，促進大眾創業、萬眾創新。(2015年7月30號中共中央政治局會議)</p> <p>2、推動全面創新，更多靠產業化的創新來培育和形成新的增長點，創新必須落實到創造新的增長點上，把創新成果變成實實在在的產業活動。(2014年中央經濟工作會議)</p> <p>3、新興產業和新興業態是競爭高地...國家已設立400億元新興產業創業投資引導基金，要整合籌措更多資金，為產業創新加油助力。(2015年政府工作報告)</p> <p>4、政策要寬，營造有利於大眾創業、市場主體創新的政策環境和制度環境，政府要加快轉變職能，創造更好市場競爭環境，培育市場化的創新機制，在保護產權、維護公平、改善金融支持、強化激勵機制、集聚優秀人才等方面積極作為。(2014年中央經濟工作會議)</p>	<p>依靠科技創新推動產業升級。面向國內國際兩個市場，發揮科技創新對產業結構優化升級的驅動作用，加快國家創新體系建設，強化企業在技術創新中的主體地位，引導資金、人才、技術等創新資源向企業聚集，推進產學研戰略聯盟，提升產業核心競爭力，推動三次產業在更高水準上協同發展</p>

資料來源：本研究整理。

根據2015年2月公布的《關於開展十三五國家重點研發計畫優先啟動重點研發任務建議徵集工作的通知》，科技部要求各部門、各地方提出十三五優先啟動的重點研發任務建議，作為形成重點專項的重要基礎，也可據此預判十三五期間中國大陸自主創新的主要領域。下表顯示，十三五期間的重點研發與以往保持相當程度的連貫性，但在產業轉型升級層面，則強調《中國製造2025》所涵蓋的智慧製造、重點基礎材料和新材料、大數據與雲計算、寬頻通信與物聯網。此外，科技服務業和文化科技創新也

首次納入重點研發領域，而在每項領域均特有提及應用示範，此彰顯中國大陸將研發與產業化緊密連結的企圖心。

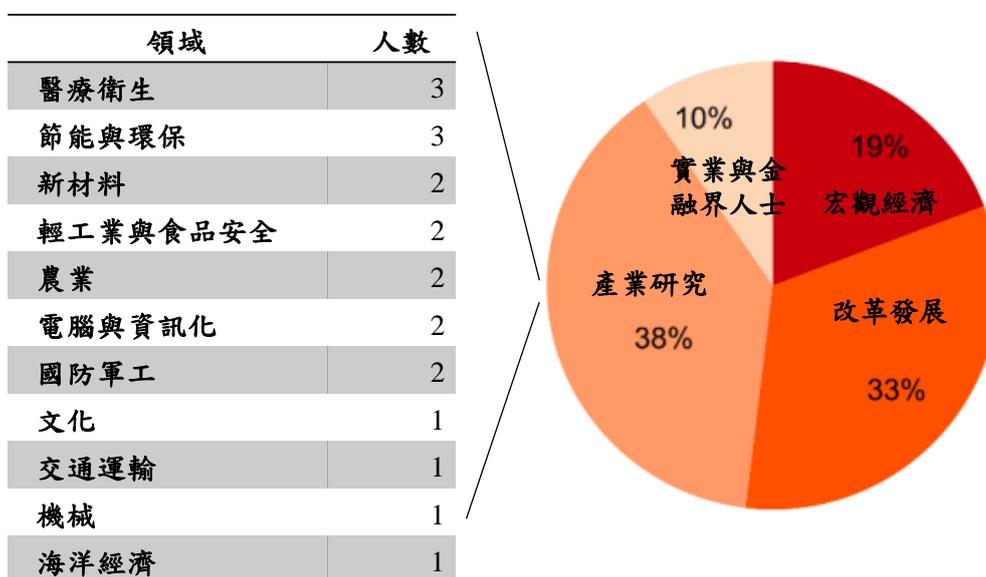
表 3-8 十三五優先啟動的重點研發任務建議

領域	細項
現代農業	糧食豐產提質增效、農業面源污染防控、農田重金屬污染修復，智慧農機裝備、畜禽養殖安全、食品加工貯運，海洋漁業，林業資源高效利用，以及宜居村鎮等方面的基礎前沿研究、重大共性關鍵技術（產品）開發及應用示範
節能環保和新能源	煤炭清潔高效燃燒、轉化及排放控制，可再生能源與新能源、核能與核安全，以及智慧電網等方面的基礎前沿研究、重大共性關鍵技術（產品）開發及應用示範
產業轉型升級	智慧製造、重點基礎材料和新材料、精密基礎件和通用件、極端製造工藝、重大成套裝備，大數據與雲計算、寬頻通信與物聯網、網路資訊安全、遙感與導航，以及科技服務業和文化科技創新等方面的基礎前沿研究、重大共性關鍵技術（產品）開發及應用示範
資源環境和生態保護	水安全、土壤安全、生態修復、有毒有害化學品治理，深地、深水等油氣和礦產資源勘探開發，廢棄物資源化，海洋工程裝備，以及重大自然災害監測預警、應對氣候變化等方面的基礎前沿研究、重大共性關鍵技術（產品）開發及應用示範
人口健康發展	重大疾病防控、疫苗研製、藥物早期研發、中醫藥現代化、生殖健康、體外診斷、生物醫用材料、移動醫療，重大化工產品生物製造，以及食品安全等方面的基礎前沿研究、重大共性關鍵技術（產品）開發及應用示範
新型城鎮化創新	智慧城市、綠色建築及其工業化，綜合運輸與智慧交通、軌道交通，以及公共安全保障與應急救援等方面的基礎前沿研究、重大共性關鍵技術（產品）開發及應用示範
面向國家戰略需求的基礎研究	奈米、幹細胞、蛋白質、發育與生殖、量子調控和全球變化等方向的重大科學研究
	未來 10 年可能產生顛覆性技術的前瞻性科學研究，以及深空、深海、深地、深藍等戰略性科學研究

重大國際科技合作	融入全球創新網路具有重大關鍵作用、已納入或應納入雙多邊政府間合作協定的重大科技合作任務，共性關鍵技術轉移國際合作任務，以及發起或參與國際重大科學工程等方面的合作任務
----------	--

資料來源：科技部（2015），《關於開展十三五國家重點研發計畫優先啟動重點研發任務建議徵集工作的通知》

最後，十三五規劃與以往的五年規劃相較，較大的差異在於專家委員會人數和結構的變化。十一五規劃專家委員會成員 37 人、十二五委員會成員 36 人；十三五規劃的專家委員成員則大幅增加至 52 人，其中有 5 人來自實業與金融界，分別是中糧集團董事長寧高寧、中國銀行董事長田國立、格力集團董事長董明珠、比亞迪公司董事長王傳福。企業家入選，恰好呼應十八屆三中全會提出：「要更好地發揮市場對於資源配置的決定性的作用」，實際上就是讓企業在決策中發揮直接、自主的作用。此在以往的五年規劃專家委員會中不曾出現，因此十三五規劃中，企業在國家規劃中的發言權和重要性獲得提升。



資料來源：發改委（2015），十三五國家發展規劃專家委員會名單。

圖 3-7 十三五國家發展規劃專家委員名單領域分布

另外，專家委員會中研究產業領域問題的專家人數占比最高，達 21 人。研究領域主要為：醫療衛生、節能與環保、新材料、食品安全與輕工業、農業、電腦與資訊化、國防軍工、交通運輸、機械、文化、海洋經濟。由此亦可推敲未來中國大陸政府鼓勵的主要研發方向。

從產業研究專家的資歷觀察，具體領域的專家在醫療衛生、節能與環保、新材料等最多，而主要的著眼點仍是解決中國大陸的社會發展和社會問題，例如：

第一，解決城市發展問題，主要是智慧城市，包括智慧城市的試驗平臺，京津冀規劃結合，包含低碳、新能源汽車、食品安全、公共服務、城市交通。皆為解決現代城市發展問題。

第二，新技術/產業升級/產業轉移，例如智慧製造、新材料、基因技術、航太、海洋工程等。

第三，解決農村問題，此已成為中國大陸類似規劃中永遠存在的傳統議題。而隨「互聯網+」政策的推動，延伸至農村電商、農村金融、互聯網+農業等領域。

第四，解決社會發展人口結構問題，主要有二胎、養老、醫改、教改、社區建設、文化傳媒等。

表 3-9 十三五專家委員會產業專家研究方向

姓名	職稱	產業領域	次領域
韓俊	中央財經領導小組辦公室副主任	農業	三農問題、食品安全、新農村建設
彭友良	農業部公益性行業(農業)科研專項首席專家	農業	農作物病蟲害研究
白春禮	中國科學院院長	新材料	有機分子晶體結構、分子納米結構
許寧生	中國科學院院士	新材料	真空微納電子、光電材料
蔡惟慈	中國機械工業聯合會	機械	機械、技術裝備國產化

	特別顧問		
寧濱	北京交通大學校長	交通運輸	城市軌道交通、智慧交通
周大地	國家能源專家諮詢委員會副主任	節能環保	節能規劃、氣候變化、能源問題
孟偉	中國環境科學研究院研究員	節能環保	流域水污染控制與水環境保護技術
錢易	清華大學環境學院教授	節能環保	廢水處理、生物降解、污染控制
王曙光	中國科協八屆全委會委員	海洋經濟	海洋經濟
潘雲鶴	中國工程院常務副院長	電腦與資訊化	電腦圖形學、電腦輔助設計、人工智慧、工業設計
汪向東	商務部電子商務專家諮詢委員會委員	電腦與資訊化	電信經濟、電子商務
李培林	中國社會科學院副院長	醫療衛生	醫療改革、社會保障
李玲	北京大學國家發展研究院教授	醫療衛生	衛生經濟學、老年經濟學、醫療改革
劉德培	中國醫學科學院院長	醫療衛生	基因表達調控、基因治療
王世成	中國工程院重大諮詢研究專案顧問	輕工業與食品安全	食品安全、輕工業發展
高勇	中國紡織工業聯合會副會長兼秘書長	輕工業與食品安全	紡織工業
范周	中國傳媒大學文化發展研究院院長	文化	文化政策、區域文化經濟、公共文化服務、城市文化消費
樂恩傑	中國工程院院士	國防軍工	武器裝備、航空航太技術

資料來源：發改委（2015），十三五國家發展規劃專家委員會名單。

除自主創新政策的大方向外，十三五期間各個行業和部門依照慣例亦將頒布相應的產業規劃。依據報導，機器人、資訊通信、生物醫藥、大數據等行業的十三五規劃已基本完成或正在編制，

未來將陸續公布¹⁵。可重點關注處於新興行業或在十三五規劃中表現較大發展空間的領域。具體如下：

1. 資訊科技：資訊科技近幾年在中國大陸持續維持較高成長。在經濟轉型和政策明確支持的背景下，相關產業在十三五期間將繼續獲得較大發展。特別是在互聯網+與大數據：

(1) 互聯網+：《互聯網十三五規劃》有望將在 2015 年第四季發布¹⁶。主要內容可能是加快高速寬頻、4G 網路、IPv6 網路、雲計算中心等資訊基礎設施建設，將是互聯網十三五規劃的重要目標。

(2) 大數據：國務院於 2015 年 9 月已頒布《促進大數據發展行動綱要》、工信部表態正在制定《大數據產業十三五發展規劃》，希望促成大數據與工業、電信、金融、交通、醫療等資料密集型行業的融合。

2. 高階製造：預計製造業升級也將是十三五期間的發展重點，其中值得關注發展情況的有：

(1) 機器人：《機器人產業十三五發展規劃》已完成初稿¹⁷，有望在 2015 年底前發布。其提出未來五年中國大陸機器人產業的發展方向，包括：第一，推動工業機器人在輪胎、陶瓷等原材料行業、危險作業行業、鍛造／鑄造等金屬工業以及國防軍工領域的推廣應用；第二則是服務機器人行業的發展。

(2) 3D 列印：生產成本低、自動化、綠色環保是 3D 列印的主要優勢所在。中國大陸 3D 列印目前仍處於起步階段，預期未來具備較大發展空間。中國大陸國務院亦專題討論 3D 列印，表明該產業有望受到政策的扶持；此外，傳統行業，如塑膠等已計畫將 3D 列印技術納入列入其產業十三五規劃中。

¹⁵ 資料來源：人民網（2015），多個行業十三五規劃即將陸續推出。

¹⁶ 資料來源：新華網（2015），互聯網十三五規劃將出 資訊基礎建設望撬動投資兩萬億。

¹⁷ 資料來源：人民網（2015），機器人產業十三五規劃初稿擬定。

最後，中國大陸在 2015 年將其「製造強國戰略」藉由《中國製造 2025》提高為國家級戰略，十三五時期將是《中國製造 2025》十年戰略的第一個五年關鍵期，深入推動資訊化與工業化深度融合將是十三五期間製造強國戰略的重點方向。《中國製造 2025》的階段性目標為：到 2020 年，基本實現工業化，製造業大國地位進一步鞏固，製造業資訊化水準大幅提升；掌握一批重點領域關鍵核心技術，優勢領域競爭力進一步增強，產品品質有較大提高；製造業數位化、網路化、智慧化取得明顯進展；重點行業單位工業增加值能耗、物耗及污染物排放明顯下降。

換言之，推動資訊化與工業化深度融合將是十三五期間製造強國戰略的重點方向。新一代資訊技術、高階數控機床和機器人、航空航太裝備、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、新材料、生物醫藥及高性能醫療器械、農業機械設備將是十三五規劃中，製造強國戰略的重點突破領域。

第四章 十三五規劃產業與自主創新層面之重點政策探討

一般預期，十三五規劃的產業與自主創新內容應與習李政府執政後力推的主要政策具高度一致性。綜觀習李近期推動之相關政策主要有《中國製造 2025》、《大眾創業、萬眾創新》與《互聯網+》，另外在服務業相關領域則再度強調生產性服務業的重要性，其中更包含與製造業自主創新相輔相成的科技服務業。本章將由製造業轉型升級、服務業加快發展、互聯網融合發展、創新創業等層面，依序分析十三五期間重要的產業與自主創新政策，並提出上述政策對我國之啟示。

第一節 製造業轉型升級

十三五規劃當中關於製造業之轉型升級，應該會與日前推動之「中國製造 2025」政策內容高度相關。此即中國大陸版「工業 4.0」，係為實現「從製造業大國向強國轉變，縮短在高階領域與國際差距的三個 10 年戰略中的第一步」¹⁸，其主軸是資訊化與工業化的深度融合，互聯網與傳統工業的融合，可望成為中國大陸製造發展的新成長點，進而驅動「中國製造」向「中國智造」加快轉變。

壹、「中國製造 2025」的推動背景

不同於之前的產業規劃，「中國製造 2025」是中國大陸第一次從國家層面為建設製造強國而制定的一個長期戰略性規劃。尤其，考慮到與先進國家（例如，德國、美國）製造業的差距，目前中國大陸製造業發展政策多仍是鼓勵研發和創新、提高產品競爭力，使製造逐漸向中、高階轉型。但在習李政府執政後，政策

¹⁸ 資料來源：中華人民共和國工業和信息化部（2015），蘇波副部長就《中國製造 2025》答中外記者問。

特色轉向在加強研發的同時，對以往的「兩化融合」¹⁹重新包裝、延續、注入新元素，積極鼓勵新一代資通訊技術在製造業中的應用，以提升製造業的生產、經營、管理效率和盈利能力。

中國大陸雖已成為全球第一製造大國，但在可觀的製造業量體規模下，潛藏製造業技術、品質、製作流程的相對落後與程度不一的產能過剩問題，凸顯中國大陸製造業長期以來呈現「大而不強」的疑慮亟待改變；另一方面，全球新興的網際網路/互聯網通訊技術向各領域滲透，正持續加快變革的產生。特別是中國大陸近年在行動通訊、網際網路領域取得的部分優勢，可望成為其推動製造業變革的有利工具。

中國大陸總理李克強在 2015 年政府工作報告中，首次提出要實施「中國製造 2025」，朝向創新驅動、智慧轉型、強化基礎、綠色發展，加快從製造大國轉向製造強國。至此，「中國製造 2025」成為國家層級的戰略。

此後，李克強於 2015 年 3 月 25 日的國務院常務會議中，指出要加快推動實施「中國製造 2025」，強調要依循「互聯網+」的發展趨勢，以資訊化與工業化深度融合為主軸，著重於十大領域發展、五項重點工程。也將推出中國大陸製造重點領域升級方向綠皮書目錄指引，以便動態調整。

推敲中國大陸於此時推出「中國製造 2025」，其背後的政策邏輯可能包括：

1. 新技術和產業變革崛起，全球製造業分工出現重構。具體而言，新一代通訊技術的滲透，推動關鍵領域技術持續突破/融合、加速應用，以網際網路推動的新工業革命正持續延伸，全球製造業分工面臨重大調整。

¹⁹ 兩化融合是資訊化和工業化的深度結合。指以資訊化帶動工業化、以工業化促進資訊化；兩化融合的核心即是資訊化支撐，追求可持續發展模式。

2. 金融危機後，德國「工業 4.0」、美國「再工業化」等先進國家的製造業戰略相繼推出，經濟發展的基礎—製造業，再次成為先進國家爭相角逐的場域；另一方面，部分新興經濟體（例如，越南、柬埔寨等）也在搶食中國大陸向來擅長的中、低階製造領域。亦即，中國大陸製造正陷入先進國家和新興經濟體的前後夾擊困境。

3. 「中國製造 2025」的推出，主要由於製造業在其國民經濟中具不可替代性（能解決經濟發展和就業問題）。換言之，「中國製造 2025」的最終目標，一如以往的類似政策，仍是希望實現製造業轉型升級，使中國大陸製造的產品由低附加價值向高附加價值、實現產業/產品結構優質化，並逐步打開國際市場，進入更高階的國際供應鏈體系。

4. 試圖「彎道超車」：中國大陸自認長期處於製造業產業鏈的底層，在資訊化應用層面近年來取得進展之技術應用主要集中於消費端，工業層面的應用，如先進工業設備和技術等仍相對落後。此外，由於中國大陸的製造業以往主要依靠人口紅利（廉價勞動力），但 2008 年以後，企業勞動成本逐漸上升，且用工荒將出現於 2023-2025 年。若不提前因應，中國大陸很可能陷入和南美洲國家類似的中等收入陷阱。因此，中國大陸希望藉由《中國製造 2025》的前瞻布局，搭上新生產力革命的班車，大幅度提高生產效率實現「彎道超車」。尤其，中國大陸仍在大規模進行網際網路、行動網路等基礎設施建設的階段，儘早納入未來工業互聯網技術的技術考量與需求，有可能成為超越美國、德國等先進國家所必須經過的發展階段。

總體而言，「中國製造 2025」將成為未來 10 年中國大陸轉型為製造強國的「行動綱領」。尤其，中國大陸現已進入中、高速成長的「新常態」，提升品質、增強效率成為發展的首要目標，而製造業則成為轉變其發展方式的核心關鍵。中國大陸憑藉可觀的量體、規模優勢，在國家政策指引和產業發展浪潮的推波助瀾

下，「中國製造 2025」被定位為其企圖實現從量變到質變的核心政策，以提升製造業產業鏈中智慧化製造的水準。

貳、「中國製造 2025」的政策發展

金融危機後，德國、美國等先進國家重新認識去工業化、非實體經濟脫離以工業製造業為核心的實體經濟的危害，紛紛頒布製造業發展規劃。例如，德國「工業 4.0」戰略強調將資通訊技術與產業相結合，為新商業模式和企業發展創造機會；美國「再工業化」政策強調研發創新和發展新興產業的重要性，並將扶持中小企業、促進出口作為其中的關鍵；中國大陸則積極思考如何參考德國、美國的經驗，進一步納入其本土發展經驗，制定合於本身需求的「中國製造 2025」。觀察其政策發展背景，整理如下：

一、參考德國、美國等之經驗

由於勞動力成本上升和國際分工的發展趨勢，歐美先進國家逐漸將勞動密集型的低階製造業轉移至發展中國家，形成「去工業化」現象。以金融、房地產為主的非實體經濟與以工業製造為核心的實體經濟脫鉤，導致美國次貸危機和歐洲主權債務危機爆發。上述案例印證僅依靠金融創新和借貸消費推動經濟的後果，往往造成赤字不斷累積，將會造成可觀危害。

美國提出「再工業化」，重視國內產業尤其是先進製造業的發展，將製造業回歸作為調整經濟模式、重建競爭優勢的方針；目標是重振美國製造業，提高就業率。長期而言，則是鼓勵和支援先進技術在製造業的應用，保持美國在製造業的領先地位。其運用配套的政策和措施主要包括：發展先進製造業和新興產業、鼓勵研發和創新、促進出口/加強貿易保護、扶持中小企業。政策主軸在於希望藉由「再工業化」政策，促使就業率提升、出口增加，製造業投資回暖。

美國的通用電器公司(General Electronics, GE)提出工業互聯網革命(Industrial Internet Revolution)概念,指出工業互聯網就是工業革命帶來的機器、設施和系統網路與互聯網革命促成的智慧設備、智慧型網路和智慧決策之間的融合;是資料流程、硬體、軟體和智慧的交互作用。換言之,其借助感應器及各種先進的儀器儀錶嵌入到各種生產設備/機器中,收集並分析大量資料、改進機器性能並提高系統和網路的效率。也因此匯集以往工業革命的進步:工業革命所帶來的無數機器、設施和系統網路,以及互聯網革命中出現的計算、資訊與通信系統。

工業互聯網革命的第一步即是為傳統的工業設備提供數位化儀器、儀錶,使之智慧化。隨進入工業互聯網的機器設備數量逐步增加,它們之間的整合、協同效應將漸漸開始體現。系統中的互聯機器可以互相協調、提升效率;而設施的維護亦可能通過智慧系統實現。進一步,機器群可以以單個機器無法實現的速度進行學習,從而使整個系統變得更為智慧。一旦從智慧設備和智慧系統中收集到足夠多的資料,資料驅動的學習將帶來智慧決策。智慧決策將說明人們應付網路快速增加的複雜性,提升生產力及降低運營成本。

德國提出「工業 4.0」,旨在提升製造業的智慧化水準,建立兼顧適應性、資源效率及人因工程的智慧工廠,其目的是為提高德國工業的競爭力。具體而言,其強調資通訊技術與生產相結合,進而滿足個人的個性化需求、完成動態配置業務流程,實現決策優化,提高資源生產效率。藉由新的服務創造價值,並因應工廠的勞工結構變化,促進企業員工工作與生活的平衡,使德國成為具有競爭力的高工資經濟體。

德國將「工業 4.0」放在極為重要的高度,認為它是第四次工業革命,重點是創造智慧產品、程序和過程。「工業 4.0」中的智慧產品具有獨特的可識別性,充分地「理解」自身被製造的細節以及將被如何使用,以主動地協助生產過程。因此,在智慧

工廠中，機器、資源和人可以自然地相互溝通協調。智慧產品和智慧物流、智慧系統網路等對接，將使得智慧工廠成為智慧基礎設施中的關鍵組成要素。智慧工廠使製造流程的複雜性對於工作人員變為可控，並將滲透到企業之間的價值網路中，最終促使數位世界和現實的結合。此可能將導致傳統價值鏈的巨大改變，有可能帶來新的商業模式。

和工業互聯網相較，「工業 4.0」更加關注生產過程的智慧化。其在實際應用層面的重點在於藉由智慧化降低生產過程中人的參與、同時提高生產效率和生產線的靈活性、更加強調物聯網與控制的邏輯。而美國的工業互聯網在此基礎之上，強調感應器系統、大數據分析能力。

除了美國與德國之外，其他國家也提出類似的發展策略。例如，法國的「新工業法國」、日本的「產業振興計畫」、南韓「製造業創新 3.0」等（整體比較於表 4-1），以下擬概述相關內容。

表 4-1 主要國家工業 4.0 政策比較

	美國	德國	法國	日本	韓國	中國大陸	臺灣
頒布年度	2011	2012	2013	2013	2014	2015	2015
策略	先進製造技術 AMP 2.0	2020 高科技戰略工業 4.0	新工業法國	產業再興計畫	製造業創新 3.0	中國製造 2025	生產力 4.0
目標	經濟前瞻導向:加速創新、保證人才培育管道、改善商業環境	解決社會課題、開發並建構智慧工廠	自動化、機器人化、未來工廠新生產模式	解決社會課題、制定產業競爭力強化法	發展戰略性的關鍵材料，與軟體整合零件等技術	成為製造業強國	推動臺灣成為亞太生產力典範，創造優質就業環境
企業連結	與大企業聯手	扶植中小企業	政府將向中小企業，提供個性化診斷服務，財政資助		結合中小企業	扶植本國製造業形成跨國企業	創造螞蟻英雄兵式的競爭優勢

發展重點方向	強化先進材料、生產技術、先進製程、數據資料與設計	以物聯網為範疇，發展水平整合價值網路、終端對終端流程整合、垂直整合製造網路、工作站基礎及 CPS 等技術	智慧物流、新資源開發、永續城市、未來交通、未來醫療、數據經濟、智能設備、數位安全、智慧飲食	感測器、控制/驅動系統、雲端運算、人工智慧等技術	電子、汽車、機械、時尚	智能製造設備、新一代移動通信、三網融合、物聯網、雲端運算等戰略性產業技術	電子資訊製造業、金屬運具製造業、機械設備製造業、食品製造業、紡織製造業、零售及物流服務業、領航農業
--------	--------------------------	--	---	--------------------------	-------------	--------------------------------------	---

資料來源：科技部工程司（2015），2015 年行政院生產力 4.0 科技發展策略會議，議題二子題一：先進製造前瞻科技與創新應用發展策略。

1. 法國「新工業法國」

為改善法國的競爭力以及製造業發展實力，力促產業復興與就業，法國政府於 2013 年提出「新的工業法國」規劃，並針對振興法國工業選定 34 個優先發展項目，擬定「收復計畫」，要對這些項目集中資源、人力與政策工具，做為未來五年工業政策發展的重點方向。這項規劃是先透過跨部會機制對全球市場與法國工業現況進行戰略性的思考後，再由相關部會、民間顧問公司、企業領袖、社會團體提出意見，歷經數個月的討論共同製作而成，規模之大可看出法國政府對此的重視程度。這 34 個優先發展項目主要分成 4 大類：

能源轉型(7 項): 可再生能源、木材工業、綠色循環與材料、建築的熱能創新、智慧電網、水與其他稀有資源管理、綠色化學與生態燃料。

醫療健康(5 項): 智慧紡織、醫療的生態科技、數位醫院、新的醫療方法與設備、安全的食用產品。

數位科技(12 項):巨量資料、雲端運算、數位教育、電信主權、奈米電子、連接主體、擴增實境、無接觸服務、超級計算機、機器人、網路安全、未來工廠。

交通運輸(10 項): 100 公里僅消耗 2 公升汽油的汽車、電動車充電站、電池自主與效能、自動駕駛車輛、電動飛機與次世代飛行器、可操縱的重載具、運輸裝載之軟體與系統、電力驅動衛星、未來高速鐵路(TGV)、生態船舶。

上述 34 個優先項目過多，反而招致核心產業發展動能不足、方向不明的批評。2015 年 5 月 18 日，法國經濟、工業與就業部發布「新工業法國」的第二期計畫，主要目標是建立更具競爭力的法國工業。「新工業法國」二期計畫布局方向，僅包括「一個核心思想，九大重點領域」。其中，一個核心思想就是所謂的「未來工業」，目的是實現工業生產向數位化、智慧化轉型，以生產工具的轉型升級帶動商業模式轉型；九大重點領域，包括智慧物流、新資源開發、永續城市、未來交通、未來醫藥、數據經濟、智能設備、數位安全和智慧飲食(科技產業資訊室，2015a)。

總之，「新工業法國」二期計畫內容是希望工業生產轉型成數位製造與智慧製造，藉由生產機械工具的技術升級，帶動製造業的商業模式變革，進而提升民眾生活品質。

2. 日本「產業再興計畫」

為解決日本景氣長期處於通縮狀況，以及經濟體質逐漸弱化等結構性問題，日本安倍政府於 2012 年 12 月起接連實施第一支箭「大膽的金融政策」與第二支箭「機動的財政政策」，並於 2013 年 6 月 14 日推動「日本再興戰略」以作為第三支箭。

「日本再興戰略」有三個行動方案，藉由「產業再興計畫」的實施強化產業的基礎，再以此為基礎，運用「戰略市場創造計

畫」，以課題解決創造新市場的同時，運用「國際展開戰略」的實施，獲取擴大的國際市場（蘇顯揚，2014）。

其中，「日本產業再興計畫」具體將推動：(1) 緊急結構改革計畫、(2) 雇用制度改革 雇用制度改革、人才的強化、(3) 推動科學技術創新、(4) 世界最高水準 IT 社會的實現、(5) 競爭力的進一步強化、(6) 中小企業、小企業的革新等六項子計畫。

但事實上，林葳均（2015）指出日本至今並無頒布諸如德國「工業 4.0」、中國大陸「中國製造 2025」、臺灣「生產力 4.0」等政府主導的工業 4.0 政策。2014 年日本製造業白皮書第一次提到德國工業 4.0 的議題，並鼓勵日本廠商善用資訊通訊技術、運用外部經營資源，加強與外界的連結、以提高現有獲利能力。另指出日本製造業必須嘗試跨足可獲利的新興產業，例如「3D 列印」、「新一代環保車」、「再生醫療健康」、「機器人」、「改變現有製造方式」。未來也必須加速新興技術商業化，達成經濟規模的商業經營模式；2015 年白皮書則進一步指出日本製造業價值鏈未來應替日本進入工業 4.0 時代提供後援，並對工業 4.0 進行趨勢分析。

3. 韓國「製造業創新 3.0」

2014 年 6 月韓國產業通商資源部 (Ministry of Trade, Industry & Energy, MOTIE) 首度提出「製造業創新 3.0 策略」(Strategy for Manufacturing Industry's Innovation 3.0)。2015 年 3 月韓國政府又進一步公佈後續的「製造業創新 3.0 策略實施方案」。韓國在「製造業創新 3.0 策略」的規畫源自於德國「工業 4.0」的基本理念，因此被視為「韓國版工業 4.0」。

韓國政府透過推動「韓國製造業創新 3.0」，具體落實 2012 年朴槿惠總統上台後所提出的「創造經濟」政策，「韓國製造業創新 3.0」的目標是透過資訊技術、軟體、物聯網等新興技術的整合，創造出新興產業及創造提高附加價值，企圖將韓國從後進

國家的追趕型策略，轉型為先導型策略。韓國政府預計在前期計畫，即 2017 年前投入一兆韓元，鼓勵政府與民間廠商合作，並將成果擴散到韓國較弱勢的中小型企業。尤其是在策略執行上，充分考慮到韓國中小企業生產效率相對較低、技術研發實力不足的特點，透過大企業母雞帶小雞的方式，帶動中小企業進入工業 4.0 階段（陳佳安，2015）。

此外，韓國政府也重視智慧生產的概念，希望在 2020 年實現 10,000 家的智慧工廠（Smart Plant）建置。優先選定「電子、汽車、機械、時尚」四大產業推動智慧工廠建置。預計 2015 年於電子產業選定 120 家企業，推動智慧工廠，以集團企業作為先鋒部隊，採用大企業帶動中小企業的推動作法。其次則為汽車、機械與時尚產業，分別建立 100 家、50 家與 50 家的智慧工廠（林葳均，2015）。

相對於朴槿惠 2012 年上任時推動的「新增動力戰略」，主要是希望藉由韓國主力產業（汽車、造船、顯示器、半導體、化學、鋼鐵）結構升級、加強傳統企業和 IT 企業之間的交流，以提高現有產業附加價值。「韓國製造業創新 3.0」與「新增動力戰略」最大的差異在於前者把現有製造業該如何資訊化的目標與策略闡述地更為明確，並且擴大推動的製造業範圍。政策推動範圍，不僅包含傳統製造業（如汽車、鋼鐵、化學等），並把觸角延伸到新興科技產業（如 3D 列印產業、關鍵材料產業、機器人產業等），且主要政策方向是將 IT、軟體、服務與製造業相融合，培育新產業（陳佳安，2015）。

4. 臺灣「生產力 4.0」

臺灣產業目前面臨：（1）臺灣從生產力 1.0（1982-1991）、生產力 2.0（1991-2001）與生產力 3.0（2001-2011）演進過程，需進一步透過生產力 4.0 提升人均產值與附加價值；（2）我國開始進入老人化國家，預估到 2020 年將有 186 萬就業人力缺口；（3）

臺灣製造業及服務業人均產值增長趨緩，需透過新計畫進行產業轉型。

臺灣「生產力 4.0 發展方案」主要是藉由整備產業環境，推動製造業、商業服務業與農業邁向生產力 4.0。推動目標，首要，掌握產業轉型發展所需關鍵技術的自主能力；其次，考量中小企業體質，以擴大複製自行車產業 A-team 模式創造螞蟻雄兵式的競爭優勢，加速產業轉型；第三，除了培育生產力 4.0 所需的高端研究人力，亦要加強產學連結培育技職人才以及在職人員技能的升級轉型等相關配套工作，以達到固本、扎根、搶單目標，維持國際競爭力。

我國採取的作法則是標竿主要國家數位化、虛擬化、網路化之智慧生產系統相關政策。並運用物聯網、智慧機器、巨量資料等科技，提出「優化領航產業智慧供應鏈生態系統」、「催生新創事業」、「促進產品與服務國產化」、「掌握關鍵技術自主能力」、「培育實務人才」、與「挹注產業政策工具」等 6 項推動主軸，優先帶動電子資訊製造業、金屬運具製造業、機械設備製造業、食品製造業、紡織製造業、零售及物流服務業、領航農業(生技農產業、精緻農產業、精準農產業)等 8 項領航產業轉型，來加速提升附加價值與生產力，以創造產業下一波的成長新動能。

綜觀上述的各國政策可發現各國均優先選擇自身具有國際競爭力的製造業著手，希望能在短時間內導入工業 4.0 的智慧製造、智慧工廠概念，強化生產效率，可儘快展現政策效益。例如，德國聚焦於汽車業、機械業、電子與 ICT 等 5 個產業；法國選擇智慧物流、新資源開發、永續城市、未來交通、未來醫藥等 9 項產業；韓國專注於電子、汽車、機械、時尚等 4 項產業；日本雖未頒布相關的「工業 4.0」政策，但其在工業自動化領域的深厚實力與關鍵零組件的扎根（包括智慧機器人），值得後續追蹤其進展（科技產業資訊室，2015b）；臺灣也選擇擅長的電子資訊製造業、金屬運具製造業、機械設備製造業等 8 項產業優先推動。

尤其，臺灣尚強調在服務業與農業層面的「工業 4.0」運用，此為其他國家較少提及的領域。

此外，在推動策略與作法上每個國家多強調要以 3D 列印、巨量資料、物聯網等共通技術基礎與軟硬體技術促進大企業與中小企業的創新應用。至於在如何促進智慧製造等方案在中小企業的滲透上，各國的表述方式有部分差異。例如，臺灣希望複製自行車產業 A-team 模式創造螞蟻雄兵式的競爭優勢；韓國以「母雞帶小雞」的方式，由大企業帶動中小企業的推動作法；法國則針對中小企業提供個性化診斷服務，並在自 2015 年 5 月 18 日起的 12 個月內向企業提供 250 億歐元財政補貼，用於生產工具更新。

事實上，觀察各國在自身「工業 4.0」相關推動策略上大致相同，主要皆強調：(1) 提供支持製造業升級到「工業 4.0」所需的技術，各國均提及物聯網、智慧工廠、3D 列印，但韓國的「製造業創新 3.0」則未提及機器人技術；(2) 藉由大企業、財政/金融工具使資源缺乏的中小企業，得以有能力向智慧製造升級、更新現有製造設備；(3) 提高從業者的技能，各國均強調針對「工業 4.0」可能帶來的新興技術/產業進行人才培訓、招攬海外人才；(4) 注重國際合作，例如，法國與德國將建立合作關係；中國大陸與德國也透過簽署《中德合作行動綱要：共塑創新》，宣布兩國將開展「工業 4.0」合作；臺灣的「生產力 4.0」則在國際合作上著墨較少。

二、納入中國大陸自身的發展經驗

「中國製造 2025」歷時三年制定完成，先由中國大陸工程院 150 多名專家花費 1.5 年從事論證，後經由工信部制定完成規

劃綱要。中國大陸工信部副部長蘇波於 2015 年 3 月 27 日表示「中國製造 2025」將於近期正式頒布²⁰。

「中國製造 2025」在實質上相當類似於以往「兩化融合」政策的延續、更新與推廣。2013 年 9 月工信部頒布《信息化和工業化深度融合專項行動計畫（2013-2018 年）》，提出四大具體目標：

1. 企業兩化融合管理體系得到全面推廣；
2. 資訊技術向工業領域全面滲透；
3. 食品、藥品等重點產品品質、安全資訊追溯體系建設取得進展；
4. 資訊技術支撐服務能力顯著增強。

2015 年 1 月工信部頒布《原材料工業兩化深度融合推進計畫（2015-2018 年）》，將兩化融合領域直接指向流程製造業²¹，並提出三項具體目標：

1. 列入試點單位的 122 家原材料企業全部通過「兩化融合」管理體系標準認證，制定 300 項關鍵技術標準，研究推廣 10 套以上行業兩化融合解決方案；
2. 建設 6-8 個行業關鍵共性技術創新平臺，8-10 個協力廠商電子商務和物流平臺，4-6 個工業雲服務平臺、3-4 個大數據平臺，以及稀土、農資、危險化學品等重點行業管理平臺；
3. 培育打造 15-20 家標竿智慧工廠，大中型原材料企業數位化設計工具普及率超過 85%，關鍵工藝流程數控化率超過 80%，先進程序控制投用率超過 60%，關鍵崗位機器人推廣 5,000 個。

²⁰ 資料來源：中華人民共和國工業和資訊化部（2015），蘇波副部長就《中國製造 2025》答中外記者問。

²¹ 流程製造：主要是藉由管道輸送物料、生產連續性強、製造流程相對標準化、製造技術彈性較小、產品單一、原料穩定。包括醫藥、化工、石油化工、電力、鋼鐵製造、能源、水泥等。

工信部兩次「兩化融合」推動計畫最大的不同在於其涵蓋領域，從專業領域（工業控制、工業軟體、通信、電子商務、協力廠商物流），延伸至應用領域（原材料行業）。

表 4-2 工信部推動「兩化融合」之比較

	2013-2018	2015-2018
範圍	以省市為基本考察單位開展兩化融合計畫	向地市、區縣、產業集群、園區等基層單位延伸
產業	全行業總體規劃	應用於石油、化工、鋼鐵、有色、建材、稀土等行業
層次	注重技術開發和應用	技術開發應用，同時鼓勵原材料行業商業模式創新
應用	培養物聯網、雲計算標杆企業，並做示範交流	發展行業物聯網，建立行業電子商務平臺
對智慧化的要求	鼓勵工業企業與科技公司合作，建立智慧化生產示範企業	細緻規劃數位礦山、智慧工廠、機器人替代計畫的建設模式和具體規模
評量標準	到 2018 年底典型行業裝備數控化率達到 70%	提出大中型原材料企業數位化設計工具普及率超過 85%，關鍵工藝流程數控化率超過 80%，先進程序控制投用率超過 60%。各原材料行業相關比率標準不同

資料來源：《信息化和工業化深度融合專項行動計畫（2013-2018 年）》、《原材料工業兩化深度融合推進計畫（2015-2018 年）》。

在「中國製造 2025」的政策擬定時點上，2015 年 3 月 5 日，中國大陸總理李克強在兩會政府工作報告中，首次提出制定「互聯網+」行動計畫，實施「中國製造 2025」，藉由創新驅動、智慧轉型、強化基礎、綠色發展，加速由製造大國轉而成為製造強國，並採取財政貼息、加速折舊等措施，推動傳統產業技術改造。

2015 年 3 月 9 日，工業和資訊化部頒布《關於開展 2015 年智慧製造試點示範專項行動的通知》、《2015 年智慧製造試點示範專項行動實施方案》，將自 2015 年啟動實施智慧製造試點示範

專項行動，以促成工業轉型升級，加快製造強國建設進程。上述試點示範政策成為與《中國製造 2025》相配套的第一個專案。

2015 年 3 月 25 日，李克強於國務院常務會議中，指示將加快推動實施「中國製造 2025」，其強調將依循「互聯網+」的發展趨勢，以資訊化與工業化深度融合為主軸，聚焦於發展以下 10 大領域：新一代資訊技術、高階數控機床和機器人、航空航太裝備、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、新材料、生物醫藥及高性能醫療器械、農業機械裝備；五項重點工程包括國家製造業創新中心建設、智慧製造、工業強基、綠色製造、高端裝備創新；將推出中國大陸製造重點領域升級方向綠皮書目錄指引，以便從事動態調整；最後將促進生產性服務業與製造業融合發展。

2015 年 4 月 2 日，工信部副部長蘇波接受媒體採訪²²時表示，「中國製造 2025」已經國務院常務會議審議通過，將採取「1+X」的規劃體系，在現有規劃之外，專門制定類似於德國「工業 4.0」的規劃；對於高階領域的技術目標，將採取「兩年一修訂，不斷深化」的動態管理模式。

依據上述，德國「工業 4.0」與「中國製造 2025」儘管在部分領域存在一定區別，但內涵一致。均強調網際網路對傳統工業的滲透、影響，並逐步從創新、人才、基礎設施及標準體系等幾個層面開始布局。

此外，由中國大陸政府 2015 年政府工作報告中以提及的「互聯網+」行動計畫和下述的工信部《關於開展 2015 年智慧製造試點示範專項行動的通知》不難臆測，「中國製造 2025」的兩個重點方向應是：(1) 全面提升製造業的綠色化、數位化、智慧化水準；(2) 推動互聯網、雲端運算、大數據等技術在製造業中的應用。

²² 資料來源：中華人民共和國工業和資訊化部（2015），蘇波副部長就《中國製造 2025》答中外記者問。

表 4-3 德國、美國與中國大陸「工業 4.0」之比較

國別	德國	美國	中國大陸
定義	<ul style="list-style-type: none"> ● 將虛擬-實體網絡系統技術應用於製造與物流產業 ● 在工業生產過程中使用物聯網與相關服務技術 	<ul style="list-style-type: none"> ● 範圍更廣，旨在建設一個開放、全球化的網路，將人、資料和機器連接起來，升級航空、鐵路、能源等關鍵的工業領域 	<ul style="list-style-type: none"> ● 表現資通訊技術與製造技術深度融合的數位化、智慧化製造作為往後發展的主軸
效益	<ul style="list-style-type: none"> ● 保持本國製造業競爭力 ● 提昇生產力、資源與能源利用效率 	<ul style="list-style-type: none"> ● 提高效率，降低成本；大資料支援，提高醫療水準；即時監控，提高醫療，航空的安全性 	<ul style="list-style-type: none"> ● 製造業轉型升級 ● 推動由製造大國轉型為製造強國
要素	<ul style="list-style-type: none"> ● 智慧產品、程序與過程 ● 智慧工廠 ● 價值網絡橫向整合、價值鏈端到端整合、垂直整合 	<ul style="list-style-type: none"> ● 建構介面相容的工業互聯網 ● 優良的雲計算、大數據分析能力 	<ul style="list-style-type: none"> ● 強調創新驅動 ● 質量為先 ● 綠色發展 ● 結構優化 ● 人才為本

資料來源：本研究整理。

參、「中國製造 2025」的具體內容

中國大陸國務院已於 2015 年 5 月 19 日公布《國務院關於印發「中國製造 2025」的通知》，但在此之前部分地方政府已就如何呼應「中國製造 2025」進行籌劃。例如，2015 年 1 月 26 日，東莞市政府的 2015 年「一號文件」即是《關於實施東莞製造 2025 戰略的意見》，宣示其推動技術與產業轉型的決心。

一、地方政府

東莞市政府試圖將「東莞製造 2025」作為新常態下發展的優勢與戰略。不僅扣合國際趨勢，包括美國的「再工業化」與德國的「工業 4.0」，也呼應中國大陸中央政府將實施的「中國製造 2025」。其願景是於 2025 年實現東莞由「製造大市」轉為「製造強市」，進而成為中國大陸城市轉型的模範城市。其具體目標係以「六大工程」為主的實施策略，均與「中國製造 2025」類似。其中，高度參與的市政府局級單位主要為科技局、經信局、商務局。

表 4-4 「東莞製造 2025」的目標

構面	具體目標
規模結構	工業總產值達 2 兆人民幣、5 個千億元人民幣聚落與 25 家以上百億元人民幣企業。
製造模式	兩化融合發展水準指數達到 92 以上，企業應用電子商務比例達到 90% 以上。
創新能力	研發經費支出占生產總值的比例超過 4%，有效發明專利量突破 2 萬件。
質量效益	工業附加價值率達到 30% 左右，擁有的名牌名標超過 1200 個。
生產綠色低碳	單位工業增加值能耗和汙染物排放均降低 30% 以上，達到國內先進水準。

資料來源：關於實施「東莞製造 2025」戰略的意見。

六大工程的具體實施策略包含：(1) 智慧製造工程，加快資訊技術與製造技術深度融合；(2) 服務型製造工程，從純生產製造向產品全生命週期經營延伸；(3) 創新製造工程，最大限度發揮科技創新的支撐引領作用；(4) 優質製造工程，讓品質因數滲透到產品製造服務全產業鏈；(5) 集群製造工程，培育具有核心競爭力的優勢產業和企業群體；(6) 綠色製造工程，實現製造業發展與資源環境的和諧統一。

具體作法上，主要提及：加速開啟「機器換人」時代、工業機器人智能裝備應用示範城市、有序推進數字化智能工廠建設、推動智慧裝備製造產業達規模水準、建立工業雲服務平臺、搭建「技術專利化、專利標準化、標準產業化」鏈式平臺、打造具有較大影響力的品牌之都、加快智慧手機、雲端運算等新興產業集群化發展、支持大型企業通過參與「一帶一路」建設、構建「專、精、特」的中小企業群、推行定製化生產新模式、鼓勵製造企業向系統集成商（system integrator）轉變、構建政產學研資一體化創新體系、建設「苗圃—孵化器—加速器」的孵化鏈條等。

綜合上述，東莞政府 2015 年一號文件《關於實施東莞製造 2025 戰略的意見》，表明將聚集所有資源在未來 10 年內將東莞重塑為「製造強市」，後續仍需觀察其實施力道、推動執行力與相應的政府、企業的發展狀況。

此外，福建省近期持續加大對智慧製造的財政支援，在推動試點示範、提升企業智慧化水準、發展壯大智慧製造產業和支援市場開拓與服務創新等多方面都對入選企業提供百萬級以上的財政資金獎勵以及政策優惠，意圖藉由示範作用拉動智慧製造下游需求。期望 2020 年實現智能裝備產業、工業軟體業總量規模均超千億元，實施「機器換工」1 萬臺（套）以上，重點領域生產裝備數控化率達 70%，建設 20 個智慧製造樣板工廠，並形成 20 家骨幹智慧裝備企業和若干重點工業軟體企業。

表 4-5 福建省獎勵智慧製造之措施

工程	次項目	財政支持
推進試點示範	深化泉州數控一代示範工程	省級財政一次性獎勵泉州市3000萬元，專項用於發展智慧製造
	擴大區域試點	獲國家級智慧製造試點示範基地的市一次性獎勵3000萬元，其他級別分別一次性獎勵1000萬元、500萬元，獎勵資金專項用於發展智慧製造
	推進重點行業企業試點示範	開展省級智慧製造企業試點示範，優先推薦省級試點示範企業申報國家級智慧製造試點示範和專項專案
發展壯大智慧製造產業	引進和培育行業龍頭企業	引進國內前五的獎勵不超過5百萬；全球前五的獎勵不超過1千萬；產值首超2億、4億、10億的獎勵1百萬等
	建設智慧裝備專業園區	在原有8千萬基礎上，每年新增2千萬支持園區
	提升智慧製造研發創新能力	獲國家認定研發機構獎勵5百萬；重大研發機構資助設備投資額30%不超過2千萬等
	樹立智慧製造標準與品牌	並購國外高階品牌補助並購金額10%不超過1千萬
支援市場開拓與服務創新	支援智慧製造企業開拓市場	鼓勵企業採購本省生產的智慧裝備改造生產線，對購買10台（套）以內、11~50台（套）、51~100台（套）的，由企業所在地財政分別按每台（套）採購發票總價（不含稅）的20%、15%、10%予以補貼
	支援智慧製造首台（套）與首購突破	國內首台（套）不超過銷售價格的60%給予補助；省內裝備首台（套）不超過銷售價格的30%給予補助，最高不超過500萬元
	發展智慧製造服務業	年服務營業收入達3000萬元以上且占主營業務收入比例首次超過20%的裝備製造企業，給予一次性獎勵100萬元

資料來源：福建省政府(2015)《關於加快發展智慧製造九條措施的通知》

二、中央政府

中國大陸國務院於 2015 年 5 月 19 日公布《國務院關於印發「中國製造 2025」的通知》，「中國製造 2025」除將德國、美國發展「工業 4.0」、「工業互聯網」的經驗納為重要內容，其核心在於藉由五大戰略性工程、十大重點領域和「體制改革、公平競爭市場、金融扶持、對外開放、財稅政策支持、人才培養體系、中小微企業政策」等配套措施，以勾勒中國大陸經濟在未來十年的轉型升級藍圖，並提出邁向「製造強國」的三階段目標：

第一階段，到 2020 年時，基本實現工業化，進一步鞏固製造業大國地位；到 2025 年時，製造強國評價綜合指標接近德國、

日本實現工業化時的水準，中國大陸邁入製造強國行列，進入世界製造業強國第二方陣。在創新能力、全員勞動生產率、兩化融合、綠色發展等方面邁上新臺階，形成一批具有較強國際競爭力的跨國公司和產業集群，在全球產業分工和價值鏈中的地位明顯提升。

第二階段，到 2035 年，綜合指數達到世界製造業強國第二方陣前列水準，成為名副其實的製造強國。在創新驅動方面取得明顯進展，優勢行業形成全球創新引領能力，製造業整體競爭力顯著增強。

第三階段，到 2045 年，進入世界製造業強國第一方陣，成為具有引領全球的影響力的製造強國。製造業主要領域具有創新引領能力和明顯競爭優勢，建成全球領先的技術體系和產業體系。

此外，《中國製造 2025》政策值得強調的尚有以下幾項：

第一，較為特別的是《國務院關於印發「中國製造 2025」的通知》列出至 2020 年和 2025 年中國大陸製造業發展目標的四類量化指標：創新能力（研發比重、發明專利）、品質效益（製造業增加值、勞動生產率）、兩化融合（寬頻普及率、數位/數控化率）、綠色發展（能耗、二氧化碳排放量、用水量、固廢利用率）。上述指標對 2020 年/2025 年的短期/中期制定明確的量化體系，應可在一定程度上反映中國大陸決策高層的執行決心，預計後續各部委將加速推動各項執行方案。

觀察表中之量化指標可發現「中國製造 2025」的核心概念與 2015 年 7 月公布的「互聯網+」行動計畫（互聯網和傳統工業融合）高度相關。具體而言，中國大陸政府提出建設低延遲、高可靠、廣涵蓋範圍的工業互聯網，實現人、設備與產品的即時聯通、精確識別、有效交互與智慧控制；亦對寬頻普及率、數位化研發設計工具普及率、關鍵工序數控化率等關鍵指標提出具體的

成長要求。據此，工業互聯網領域未來在中國大陸應會獲得政府高度地支持。

表 4-6 中國大陸 2020 年/2025 年製造業發展主要指標

類別	指標	2013 年	2015 年	2020 年	2025 年
創新能力	規模以上製造業研發經費內部支出佔主營業務收入比重 (%)	0.88	0.95	1.26	1.68
	規模以上製造業每億元主營業務收入有效發明專利數 ¹ (件)	0.36	0.44	0.70	1.10
質量效益	製造業質量競爭力指數 ²	83.1	83.5	84.5	85.5
	製造業增加值率提高	-	-	比 2015 年提高 2 個百分點	比 2015 年提高 4 個百分點
	製造業全員勞動生產率增速 (%)	-	-	7.5 左右 (「十三五」期間年均成長率)	6.5 左右 (「十四五」期間年均成長率)
兩化融合	寬帶普及率 ³ (%)	37	50	70	82
	數字化研發設計工具普及率 ⁴ (%)	52	58	72	84
	關鍵工序數控化率 ⁵ (%)	27	33	50	64
綠色發展	規模以上單位工業增加值能耗下降幅度	-	-	比 2015 年下降 18%	比 2015 年下降 34%
	單位工業增加值二氧化碳排放量下降幅度	-	-	比 2015 年下降 22%	比 2015 年下降 40%
	單位工業增加值用水量下降幅度	-	-	比 2015 年下降 23%	比 2015 年下降 41%

工業固體廢物綜合利用率（%）	62	65	73	79
----------------	----	----	----	----

資料來源：《國務院關於印發「中國製造 2025」的通知》。

資料說明：1.規模以上製造業每億元主營業務收入有效發明專利數=規模以上製造企業有效發明專利數/規模以上製造企業主營業務收入。2.製造業質量競爭力指數是反映我國製造業質量整體水平的經濟技術綜合指標，由質量水平和發展能力兩個方面共計 12 項具體指標計算得出。3.寬帶普及率用固定寬帶家庭普及率代表，固定寬帶家庭普及率=固定寬帶家庭用戶數/家庭戶數。4.數字化研發設計工具普及率=應用數字化研發設計工具的規模以上企業數量/規模以上企業總數量(相關數據來源於 3 萬家樣本企業，下同)。5.關鍵工序數控化率為規模以上工業企業關鍵工序數控化率的平均值。

第二，《國務院關於印發「中國製造 2025」的通知》明確聚焦於推動十個重點領域，旨在引導社會各類資源集聚，以加速優勢和戰略產業的發展，包括：新一代信息技術產業、高階數控機床和機器人、航空航太裝備、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；另外，也更進一步涵蓋綠色製造（環保設備、新能源應用）、應用端（農機、生物醫藥）等領域，並對各領域的推動規劃進行較為細緻的描述。

其中，高階數控機床和機器人領域，將重點突破伺服電機、控制器、驅動器等關鍵部件；節能與新能源汽車領域，將提升動力電池、驅動電機、高效內燃機、先進變速器、輕量化材料、智慧控制等核心技術的工程化和產業化能力；電力裝備領域，將推動大型高效超淨排放煤電機組產業化和示範應用，進一步提高超大容量水電機組、核電機組、重型燃氣輪機製造水準，推進新能源和可再生能源裝備、先進儲能裝置、智慧電網用輸變電及使用端設備發展。突破大功率電力電子器件、高溫超導材料等關鍵元器件和材料的製造及應用技術，形成產業化能力；綠色製造領域則將大力研發推廣餘熱餘壓回收、持續提升電機、鍋爐、內燃機及電器等終端用能產品能效水準、持續提高綠色低碳能源使用比率、開展工業園區和企業分散式綠色智慧微電網建設，控制和

削減化石能源消費量；打造綠色供應鏈，加快建立以資源節約、環境友好為導向的採購、生產、行銷、回收及物流體系。

尤其，《中國製造 2025》將環保納入實施製造強國戰略第一個十年的行動綱領內，表現中國大陸政府對綠色製造的重視。其中強調需加快製造業綠色改造升級、推動資源高效率循環利用、積極構建綠色製造體系。以往受到政策支持環保、新能源汽車、新材料等領域應仍是相關政策的重點。

表 4-7 《中國製造 2025》十大重點產業領域

產業	扶植內容
新一代資訊技術產業	推進積體電路及專用裝備、資訊通信設備和作業系統及工業軟體產業發展
高檔數控機床和機器人	加快高檔數控機床、增材製造、數控系統等裝備的研發，推廣工業、特種和服務型機器人的應用
航空航太裝備	加快大型飛機、重型直升機的研製，推進通航飛機、無人機的產業化，突破先進航空發動機和先進機載設備技術，發展新一代運載火箭
海洋工程裝備及高技術船舶	發展深海探測、探海空間站等設備，突破豪華遊輪建造技術，提升液化天然氣船等高技術船舶競爭力
先進軌道交通裝備	加快新材料、新技術和新工藝的應用，重點突破體系化安全保障、節能環保、數位化智慧化網路化技術
節能與新能源汽車	繼續支持電動汽車發展，推動低碳化、資訊化、智慧化核心技術突破，提升電池、電機、高效內燃機等核心部件的產業化能力
電力裝備	推動大型高效超淨排放煤電機組產業化，提高超大容量水電機組、核電機組和重型燃氣輪機製造水準，推進新能源、儲能設備、智慧電網等設備發展，突破大功率電力電子器件、高溫超導材料等關鍵器件和材料的製造
農機裝備	經濟作物育耕種管收運貯等過程中使用的先進農機，加快發展大型拖拉機及複式作業機具、大型高效聯合收割機等高端農業裝備
新材料	研發新材料製備技術和設備，推進其產業化，積

	極發展軍民共用新材料，做好超導材料、納米材料、石墨烯、生物基材等戰略前沿材料提前布局，加快基礎材料升級換代
生物醫藥及高性能醫療器械	發展針對重大疾病的新型藥物，提高醫療器械創新和產業化能力，實現生物 3D 列印等新技術的突破和應用

資料來源：《國務院關於印發「中國製造 2025」的通知》。

第三，推出五大專項工程：製造業創新中心（工業技術研究基地）建設工程、智慧製造工程、工業強基工程、綠色製造工程、高端裝備創新工程。觀察其內容主要是選擇具備基礎、帶動作用、關聯度高的重點領域/行業/地區從事試點和示範探索，以便加速「中國製造 2025」的目標達成速度。後續預計將公布具體的行動方案/計畫、專項規劃或實施方案等。總之，現階段《國務院關於印發「中國製造 2025」的通知》中所提及的量化指標和專項工程的實施，應有利於「中國製造 2025」的推動。

表 4-8 「中國製造 2025」的五大工程

工程名稱	內容
製造業創新中心（工業技術研究基地）建設工程	圍繞重點行業轉型升級和新一代信息技術、智能制造、增材制造（臺灣稱積層製造）、新材料、生物醫藥等領域創新發展的重大共性需求，形成一批製造業創新中心（工業技術研究基地），重點開展行業基礎和共性關鍵技術研發、成果產業化、人才培訓等工作。制定完善製造業創新中心遴選、考核、管理的標準和程序。
智能製造工程	開展新一代信息技術與製造裝備融合的集成創新和工程應用。支持政產學研用聯合攻關，開發智能產品和自主可控的智能裝置並實現產業化。依托優勢企業，緊扣關鍵工序智能化、關鍵崗位機器人替代、生產過程智能優化控制、供應鏈優化，建設重點領域智能工廠/數字化車間。在基礎條件好、需求迫切的重點地區、行業和企業中，分類實施 流程製造、離散製造、智能裝備和產品、新業態新模式、智能化管理、智能化服務等試點示範及應用推廣 。建立 智能製造標準體系 和信息安全保障系統，搭建

	智能制造網絡系統平臺。
工業強基工程	支持 核心基礎零部件（元器件）、先進基礎工藝、關鍵基礎材料的首批次或跨領域應用 。組織重點突破，針對重大工程和重點裝備的關鍵技術和產品急需， 支持優勢企業開展政產學研用聯合攻關 ，突破 關鍵基礎材料、核心基礎零部件的工程化、產業化瓶頸 。
綠色製造工程	實施 傳統製造業能效提升、清潔生產、節水治污、循環利用等專項技術改造 。開展重大節能環保、資源綜合利用、再製造、 低碳技術產業化示範 。實施 重點區域、流域、行業清潔生產水平提升計劃 ，推進 大氣、水、土壤污染源頭防治專項 。制定 綠色產品、綠色工廠、綠色園區、綠色企業標準體系 ，開展 綠色評價 。
高端裝備創新工程	實施 大型飛機、航空發動機及燃氣輪機、民用航天、智能綠色列車、節能與新能源汽車、海洋工程裝備及高技術船舶、智能電網成套裝備、高檔數控機床、核電裝備、高端診療設備等一批創新和產業化專項、重大工程 。開發一批 標誌性、帶動性強的重點產品和重大裝備 ，提升自主設計水平和系統集成能力， 突破共性關鍵技術與工程化、產業化瓶頸 ，組織開展 應用試點和示範 ，提高 創新發展能力和國際競爭力 ， 搶佔競爭制高點 。

資料來源：《國務院關於印發「中國製造 2025」的通知》。

第四，在配套政策上，「中國製造 2025」提及在中央財政領域將穩定、持續支持製造業發展，推動財政資金向**高端裝備、工業基礎能力、技術改造**等方面聚焦；金融層面將鼓勵製造業大型集團進行**產業與金融結合試點**（例如，開辦非存款類金融機構）、支持符合條件的製造企業建立**企業財務公司、金融租賃公司**等，推廣**大型製造設備、生產線等融資租賃服務**；**人才培養領域**將推動**本科院校向技術應用型院校轉型、新型的現代學徒制**；此外，也將由國務院領導階層設立「**國家製造強國建設領導小組**」與「製

造強國建設戰略諮詢委員會」以統籌推動「中國製造 2025」的各項實施，提供持續、高水準的決策²³。

2015年6月24日國務院發布《國務院辦公廳關於成立國家製造強國建設領導小組的通知》規劃，確立「國家製造強國領導小組」是《中國製造 2025》戰略的最上層領導機構，由國務院副總理馬凱擔任組長、領導小組辦公室設在工信部。該部門統籌協調國家製造強國建設全域性工作、加強戰略謀劃；指導各地區、各部門開展工作，協調跨地區、跨部門重要事項，加強對重要事項落實情況的督促檢查。領導小組的統籌協調下，諸如「製造強國建設戰略諮詢委員會」等重要諮詢機構和實施組織將會進行推動。同時，國家級的學術機構對製造業前瞻性研究和十大重點製造領域的產業規劃也將陸續推動。

第五，「中國製造 2025」作為綱領性文件，涉及的層面勢必較廣，但仍一定程度聚焦在中國大陸具備製造優勢的領域和未來裝備製造發展方向，但並未提及以往的鋼鐵等產能過剩領域。由於政策上屬於中國大陸先進製造業長期發展的頂層架構，「中國製造 2025」的推出，應會陸續帶動各產業和地方政府公布相關的對應支持政策。大體而言，納入智慧製造與「互聯網+」概念的「中國製造 2025」特點如下：

1. 提升製造業的綠色化、數位化、智慧化水準

智慧製造是植基於新一代資通訊技術，貫穿設計、生產、管理、服務等製造活動。具備資訊感知、智慧決策、精準控制執行等功能的先進製造過程、系統與模式。

數位化製造是指將資訊技術用於產品設計、製造以及管理等產品完整生命週期中，以達到提高製造效率和品質、降低製造成本，完成迅速回應市場所涉及的一系列活動。

²³ 資料來源：財新網（2015），工信部解讀《中國製造 2025》。

綠色製造則係指在保證產品的功能、品質、成本的前提下，綜合考慮環境影響和資源效率的現代製造模式，可使產品從設計、製造、使用到報廢整個產品生命週期，不產生環境污染或環境污染最小化，使資源利用率最高，能源消耗最低。

2. 推動互聯網、雲端運算、大數據等技術在製造業的應用

2015年3月9日，工信部公布《2015年智慧製造試點示範專項行動實施方案》，成為與「中國製造2025」規劃相配套程度極高的專項。工信部提出將在2015年開闢30個以上智慧製造試點示範專案，聚焦於：(1)以「智慧工廠」為代表的流程製造；(2)以數位化廠房為代表的離散製造²⁴；(3)以資訊技術深度嵌入為代表的智慧裝備和產品；(4)以個性化訂製、網路協同開發、電子商務為代表的智慧製造新業態/新模式；(5)以物流資訊化、能源管理智慧化為代表的智慧化管理；(6)以線上監測、進程診斷與雲端服務為代表的智慧服務等六大領域。試點範圍將於2017年擴大。

此外，《2015年智慧製造試點示範專項行動實施方案》中明確其目標為：試點示範專案實現運營成本降低20%、產品研發週期縮短20%、生產效率提高20%、產品不良品率降低10%、能源利用率提高4%。上述指標從五個層面大致描繪了中國大陸推動智慧製造的願景：具有以智慧工廠為載體、以關鍵製造節點智慧化為核心，以端到端資料為基礎、以網路互聯為支撐等特徵，可有效降低運營成本、縮短研發週期、提高生產效率、提升產品品質、降低資源/能源消耗。最後，此專項行動方案提出下列後續措施：

- (1) 研究提出智慧製造的特殊政策建議，探索設立智慧製造發展基金；

²⁴ 離散製造，生產過程中基本上沒有發生物質改變，只是物料的形狀和組合發生改變，即最終產品是由各種物料裝配而成，並且產品與所需物料之間有確定的數量比例；主要包括機械製造、電子電器、航空製造、汽車製造等行業。

- (2) 編制發布《智慧製造試點示範要素條件》；
- (3) 開展智慧製造綜合標準化體系建設；
- (4) 與中國大陸工程院聯合開展《智慧製造中長期發展戰略研究》；
- (5) 於 2015 年 11 月與中國大陸科協共同舉辦 2015 年世界機器人大會。

綜合上述，智慧製造已經成為全球製造業的發展趨勢，亦是中國大陸往後一段時期推動「兩化融合」的主要方向。而「兩化融合」與「工業 4.0」、「中國製造 2025」的內涵則相當一致。

3.3D 列印可能為近期內最優先扶持的產業

《中國製造 2025》重點提到 3D 列印，文中共有六處提到 3D 列印，同時將 3D 列印寫入「(一) 全球製造業格局面臨重大調整」之中：「各國都在加大科技創新力度，推動三維（3D）列印、移動互聯網、雲計算、大資料、生物工程、新能源、新材料等領域取得新突破」。可見新一代信息技術與製造業深度融合，正在引發影響深遠的產業變革，形成新的生產方式、產業形態、商業模式。3D 列印技術作為第三次產業革命最具標誌性的技術，未來有望通過其積層製造與智慧技術相結合，運用於智慧製造的下游產業鏈，創造「個人智造」、「家庭智造」為代表的工業模式，引領「中國製造」向「中國智造」轉變，同時後續中國大陸政府的政策應將持續加碼，促使技術逐步轉化，而使產業逐漸步入發展。

三、《中國製造 2025》與深化國際合作

早在 2002 年，中國大陸提出「兩化融合」的概念後，「以資訊化帶動工業化、以工業化促進資訊化，走新型工業化道路」成為其製造業進行資訊化和工業化融合的主要方針，期望達成技

術、產品、業務、產業的融合與衍生。2014 起，更利用領導人出訪的機會推動國際合作。

2014 年 3 月，國家主席習近平訪問德國，在《法蘭克福彙報》²⁵發表署名文章提及德國「工業 4.0」戰略，指出「德國推出了『工業』4.0 戰略，積極推行能源轉型，並引領歐洲整固財政，實施結構改革，大力落實『歐洲 2020』戰略提出的舉措，推進歐洲一體化」。

2014 年 10 月，李克強接續訪問德國並於第三輪中德政府磋商後發表的《中德合作行動綱要》中宣布，雙方將展開「工業 4.0」合作，成為中德未來產業合作的明確方向。

表 4-9 「中德合作行動綱要」主要合作內容

肯定「工業 4.0」意義	工業生產的數位化（工業 4.0）對於未來中德經濟發展具有重大意義。雙方認為，該進程應由企業自行推進，兩國政府應為企業參與該進程提供政策支援
建立「工業 4.0」對話機制	中國工業和資訊化部、科技部和德國聯邦經濟和能源部、聯邦教研部將以加強此領域資訊交流為目的，建立工業 4.0 對話。雙方歡迎兩國企業在該領域開展自願、平等的互利合作。加強兩國企業集團及行業協會之間專業交流有利於深化合作。兩國政府將為雙方合作提供更為有利的框架條件和政策支援
規範規則與標準	中德兩國將在標準問題上緊密合作，並將工業 4.0 議題納入中德標準化合作委員會。雙方將繼續加強中德標準化合作委員會框架下的現有合作，致力於開展更具系統性和戰略性的合作。雙方一致決定更多關注未來領域，如電動汽車、高能效智慧能源控制/智慧家居、供水及污水處理
深化資訊領域合作	以中國擔任 2015 年德國漢諾威消費電子、資訊及通信博覽會（CeBIT）合作夥伴國為契機，以公正、開放的貿易及產品競爭為基礎，進一

²⁵ 資料來源：新華網（2014），習近平在德國《法蘭克福彙報》發表署名文章。

	步深化兩國在移動互聯網、物聯網、雲計算、大數據等領域合作
可再生能源	深化可再生能源研究領域科技後備人才的共同培養
光電子和光學技術	共同開發半導體照明的未來市場和加速挖掘節能照明的潛力。雙方將在 2013 年啟動的首批合作專案基礎上，繼續推進相關合作，重點在推進城鎮半導體照明、公共照明（如學校照明）、半導體照明加速測試方法和綠色製造回收等
在中德生命科學平臺框架下繼續開展合作	該方案旨在促進以產業化為導向、按照 2+2 模式開展的生物材料聯合研究項目。為預作準備，應舉辦由中德合作夥伴參加的研討會，以此深化該合作
中德「清潔水」創新中心	加強兩國在水資源保護、飲用水安全、污水處理與資源回收、清潔生產與工業水回用等領域的合作

資料來源：「中德合作行動綱要」

《中德合作行動綱要》作為推動中德「工業 4.0」合作的最高指導文件，雙方確認從事相關領域合作的牽頭單位、建立中德「工業 4.0」對話機制、歡迎兩國企業在該領域從事自願/平等的互利合作、支持兩國企業集團及行業協會之間加強交流。

兩國政府將提供更為有利的條件和政策支持，並在中德標準化合作委員會架構下聚焦「工業 4.0」從事更具系統性和戰略性的合作。此外，雙方將以中國大陸擔任 2015 年德國漢諾威消費電子、資訊及通信博覽會（CeBIT）合作夥伴國為機會。藉由合作方向和具體專案可以觀察到中德合作的主要領域集中在：(1) 節能環保，工廠節能是工業 4.0 的議題、(2) 深化雙方在移動互聯網、物聯網、雲計算、大數據等領域的合作、(3) 精密製造，鎖定高階裝備、電子、半導體照明。

此外，2014年10月，中國大陸同濟大學與德國費尼克斯電氣共同建立境內第一個「工業4.0—智慧工廠實驗室」²⁶。實驗室配備軟硬體設備，以便於完成人、機器與加工物品的智慧通訊與協同工作，將推動工業4.0的概念走向工程實踐與工程教育。「工業4.0—智慧工廠實驗室」的設立有利於同濟大學從事教學、科研、科技創新與校企合作，培養「工業4.0」相關的工程人才、關鍵技術研究，成為生產製造業構建數位化智慧工廠的應用示範工程。

繼「工業4.0—智慧工廠實驗室」後，中德工程學院持續以自身國際交流平臺的優勢，與德國企業從事交流合作。如與蔡司共建「智慧檢測教育科研基地」、規劃與西門子建立相關軟體人才培養機制、與艾默生（Emerson Electric）設立「工業4.0」的流程實驗室等。此外，同濟大學進一步運用跨領域優勢，納入中德工程學院、中德學院、機械與能源工程學院、電子與資訊工程學院、軟體學院等資源並與航太、航空、汽車、船舶等國有企業合作，探討、研究「工業4.0」的未來發展。

上述「工業4.0」合作中透露中國大陸期望打造經濟升級版的決心。尤其是與德國洽商合作，更意味其要在工業化與資訊化同步發展的戰略中加速促進兩者融合，而工業智慧化也確定是中國大陸製造業轉型升級的基礎。由上可知，藉由《中德合作行動綱要》作為起始，揭示中德將從事「工業4.0」相關合作。此對中國大陸企業而言，應暗藏潛在轉型契機，該領域有望成為中德未來產業合作的新方向、發現更多契合點、獲得新動力。

總之，「工業4.0」更強調生產與資通訊技術的融合，強調分散、增加生產設備的自主控制、將設備與網路連結，形成更開放、靈活與動態的系統結構，進而發掘系統持續改善的空間；同時，「工業4.0」也重視產品客製化，採用生產高度靈活的工廠滿足

²⁶ 資料來源：同濟大學中德工程學院（2015），中德專家聚同濟共議工業4.0科技創新與人才培養。

客戶對產品個性化、多樣化和不斷改變的要求；消費者亦轉而進一步要求獲得產品「體驗」，而非僅是單一產品。先進製造企業通過嵌入式軟體、無線連接與線上服務整合為新的「智慧」服務業，促使製造業與服務業之間的界限日益模糊、整合。以往的製造商開始藉由「互聯網+」跨足服務領域。

肆、《中國製造 2025》等三項政策的關係

綜觀 2015 年政府工作報告，仍強調製造業是中國大陸的優勢產業。要實施「中國製造 2025」，堅持創新驅動、智慧轉型、強化基礎、綠色發展，加快從製造大國轉向製造強國。尤其，中國大陸的製造業正處於從低階產業鏈向高階爬升的轉型期。中國大陸政府認為未來十年是製造業轉型升級的「關鍵十年」，此正是制定「中國製造 2025」，並運用各種有利因素促進製造業升級的目的所在。但欲完成製造業升級有其前提，「互聯網+」與「大眾創業、萬眾創新」可謂實現「中國製造 2025」的工具與基礎發展環境。

「互聯網+」為升級工具。「互聯網+」指互聯網與其他傳統行業相融合，產生出的新業態和新商業模式。以資訊化為手段促進經濟發展的思路已被中國大陸政府確立，未來將會以互聯網為經濟催化劑，希望達成「中國製造」的全面升級。

「互聯網+」將互聯網的創新效果在各個領域融合，對於經濟轉型升級、保障民生具有潛在的推動作用。目前，行動寬頻、雲端運算、大數據等技術在拓展應用的同時，其影響力正從原先的消費端滲透到產業應用和公共服務領域，未來應會進一步推動產業升級。具體而言，目前部分工業生產設備已與互聯網連結，運用數據網絡，工業用機械能進行更為複雜和精密生產，提高生產效率和水準；據此，中國大陸從頂層設計制定國家的「互聯網+」發展戰略，促進互聯網與各產業融合創新，在技術、標準、

政策等層面實現互聯網與傳統行業的對接，並加強互聯網相關基礎設施的建立。

若「互聯網+」是協助「中國製造」升級的工具，則「大眾創業、萬眾創新」將為實現此目標提供更為有利的市場基礎環境。具體而言，中國大陸以往的經濟成長主要靠出口和投資驅動、靠勞動密集型產業維持經濟發展，未來在「新常態」下將靠科技創新來驅動經濟發展。但創新並非依靠少數大企業即可完成，而必須依靠「大眾創業、萬眾創新」不斷產生的創業活動和新企業以便為經濟成長帶來持續活力，結合已出現的城鎮化、消費升級、「互聯網+」等趨勢，創業、創新活動方可促使中國大陸經濟發展逐步走向中高階。

第二節 服務業加快發展

服務業一般可細分為三類，(1)以最終消費者為服務對象的消費性服務業，如餐飲、服裝、文化、娛樂、旅遊交通等；(2)以社會大眾為服務對象的社會性服務業，如醫療衛生、教育、廣播電視等；(3)生產性服務業，其服務客戶是生產製造業，主要是為製造業生產過程提供服務，可分為工業物流、科技服務、工業設計、商務服務、資訊服務、金融服務等。中國大陸習李政府主政後，對促進服務業發展的政策措施基調主要是聚焦於「生產性服務業」的發展，其中與自主創新高度相關的當屬「科技服務業」。

具體而言，生產性服務業的三個特徵是服務生產、以現代資訊技術為支撐和知識密集度高。其在生產製造的上游可為生產者提供諮詢、規劃、研發、設計、採購、金融、物流等服務；在生產製造過程中可提供財務、物流、計量、檢測等服務；在下游則以經銷、成套安裝、調試、備品備件供應、維修、培訓、會展、租賃、物流等服務為主。中國大陸發展生產性服務的目的是希望

能形成為其龐大製造業提供服務的專業化新興產業，吸納更多就業與創造附加價值，進而成為經濟的新成長點。

壹、促進服務業發展的政策措施

中國大陸以往較注重製造業之發展，至 2007 年起開始由國務院層級有系統地以推動政策鼓勵服務業之發展。2007 年，《國務院關於加快發展服務業的若干意見》頒布，提出將發展服務業作為加快推進產業結構調整、轉變經濟成長方式、提高國民經濟整體素質、實現全面協調可持續發展的重要途徑。目標是到 2020 年，實現經濟結構向以服務經濟為主轉變，服務業增加值占國內生產總值的比重超過 50%，服務業結構顯著優化；2007 年胡錦濤在中國共產黨第十七次全國代表大會報告提出要發展現代服務業、提高服務業比重和水準；十二五時期（2011 年至 2015 年）經濟社會發展主要目標也強調居民消費率上升，服務業比重和城鎮化水準提高。

表 4-10 十二五、十一五規畫生產性服務業論述比較

項目	十二五規劃	十一五規劃
定位	加快發展生產性服務業	拓展生產性服務業
路徑	深化專業化分工，加快服務產品和服務模式創新，促進生產性服務業與先進製造業融合，推動生產性服務業加速發展	細化深化專業化分工，降低社會交易成本，提高資源配置效率
內容	1、有序拓展金融服務業； 2、大力發展現代物流業； 3、培育壯大高技術服務業； 4、規範提升商務服務業	1、優先發展交通運輸業； 2、大力發展現代物流業； 3、有序發展金融服務業； 4、積極發展資訊服務業； 5、規範發展商務服務業
政策	實行鼓勵服務業用電、用水、用熱與工業同價；工業企業退出的土地優先用於發展服務業；結合增值稅改革，完善生	打破壟斷，放開准入領域；鼓勵社會資金投入服務業；健全服務業標準體系；大城市要逐步形成服務經濟為主的產業

	產性服務業稅收制度；支持符合條件的服務業企業上市融資和發行債券；擴大政府採購服務產品範圍；推動特大城市形成服務經濟為主的產業機構	機構
--	--	----

資料來源：本研究整理自相關政策文件。

《國務院辦公廳關於加快發展服務業若干政策措施的實施意見》於2008年頒布，強調將加強規劃和產業政策引導、深化服務領域改革、提高服務領域對外開放水準、加大服務領域資金投入力度、優化服務業發展的政策環境。

2011年3月，《十二五規劃綱要》發布，服務業發展成為產業結構優化升級的重點戰略。相較《十一五規劃綱要》，生產性服務的定位從拓展階段過渡到加快發展；發展路徑是深化專業化分工，加快服務產品和服務模式創新，促進生產性服務業與先進製造業融合。《十一五規劃綱要》中將生產性服務業分為交通運輸業、現代物流業、金融服務業、資訊服務業和商務服務業。

2012年12月，《服務業發展十二五規劃》將「加快發展生產性服務業」和「大力發展生活性服務業」列為服務業發展重點。其中，生產性服務業包括了金融服務業、交通運輸業、現代物流業、高技術服務業、設計諮詢、科技服務業、商務服務業、電子商務、工程諮詢服務業、人力資源服務業、節能環保服務業、新型業態和新興產業等十二個領域；生活性服務業包含商貿服務業、文化產業、旅遊業、健康服務業、法律服務業、家庭服務業、體育產業、養老服務業、房地產業等九個行業。換言之，在中國大陸成為全球最大製造業基地後，生產性服務業的發展已受到中國大陸政府的高度重視。

2014年起，由於中國大陸經濟表現不如以往，國務院發布一連串鼓勵服務業發展的政策，結合「調結構」和「穩增長」，以產業融合和建構新型業態為導向，支援對行業發展帶動和支撐

作用強、資訊化水準和科技含量高、商業模式新的「生產性服務業」。

目前，中國大陸的生產性服務業無論從需求或供給的角度觀察，均具備快速發展的條件和機會。首先由需求而言，中國大陸是全球製造基地，且消費類電子商務興起、東部沿海產業升級和生產工廠中西部轉移均衍生可觀的生產性服務業需求。中國大陸的產業在「微笑曲線」藉垂直、水準兩個方向從事突破：垂直上由「中國製造」向「中國創造」的高階產業鏈移動，衍生對技術研發、創意設計、市場調查的需求；水平方向上則除製造工廠由東部沿海向中西部轉移外，許多製造企業經營模式將以往內部化的生產性服務業外部化，將非核心業務外包，造就富有潛力的生產性服務業各種次產業。

其次，中國大陸具備支援生產性服務業發展的供給要素：(1) 北京、上海等特大城市逐步形成現代服務業為主的經濟結構而形成產業群聚，網路基礎建設的快速進步亦有助於產業效益的擴散；(2) 中國大陸的大學高校畢業生人數快速上升，且成長速度超過製造業勞動力的來源—農民工。為生產性服務業發展提供基礎的勞動力；(3) 中國大陸境內港口、機場、鐵路、高速公路建設已日趨完整，為生產性服務業的發展提供基礎條件，十二五規劃以來，則轉而為生產性服務業發展塑造有利的政策環境，例如與工業用水/電/氣同價、增值稅改革、擴大政府採購服務產品範圍。

國務院總理李克強於 2014 年 5 月 14 日主持國務院常務會議，決議將：「加快生產性服務業重點和薄弱環節發展促進產業結構調整升級，繼續大力發展生活性服務業」。此為國務院首次將生產性服務業定位為「調結構」和「穩增長」的措施，具有激發內需潛力和引導產業升級的意義。對照 2014 年 5 月 13 日國務院發布《關於做好 2014 年全國普通高等學校畢業生就業創業工作的通知》，提出「加快發展就業吸納能力強的服務業，著力

發展研發設計、現代物流、融資租賃、檢驗檢測等對高校畢業生需求比較集中的生產性服務業，同時加快發展各類生活性服務業，拓展新領域、發展新業態，不斷提高服務業從業人員比重」。不難發現大學生就業問題是習李政府亟欲解決的就業結構性難題。因此希望藉由政策扶持生產性服務業、生活性服務業的發展，既能充分發揮服務業對就業的吸納能力，又能增加服務業對GDP的貢獻。

2014年7月，國務院印發《關於加快發展生產性服務業促進產業結構調整升級的指導意見》，此為國務院首次對生產性服務業發展提出的頂層架構。以產業轉型升級需求為導向，加快生產性服務業發展，引導企業放棄「大而全」、「小而全」的發展模式，分離和外包非核心業務，向價值鏈高端延伸，促進中國大陸產業逐步由生產製造轉向生產服務型；推動農業生產和工業製造現代化；加快生產製造與資訊技術服務融合。

此外，在促進生產性服務業加快發展的同時，仍將持續扶植生活性服務業。並提出生產性服務業重點發展研發設計、協力廠商物流、融資租賃、資訊技術服務、節能環保服務、檢驗檢測認證、電子商務、商務諮詢、服務外包、售後服務、人力資源服務和品牌建設等領域，具一定針對性。

更重要的是，中國大陸政府在放鬆管制和政策扶持有所強化，一方面是放寬准入，例如：(1) 運用准入前國民待遇加負面清單的管理模式，配合上海自由貿易試驗區在服務業領域先行先試的作用、(2) 加強與香港、澳門、臺灣的服務業合作、(3) 加快推動深圳前海、珠海橫琴、廣州南沙與港澳地區，福建廈門、平潭和江蘇昆山與臺灣的服務業合作試點；另一方面則訴求完善財稅、土地、價格等政策，包括高新技術企業所得稅優惠減稅、營改增試點擴大覆蓋至服務業全領域（研發設計、檢驗檢測認證、節能環保等生產性服務業企業，可享受15%的企業所得稅優惠稅率）、金融機構支持融資等。就促進產業發展而言，較有直

接激勵效果的措施在於所得稅優惠、擴大「營改增」的涵蓋範圍、金融支持融資和消費支持政策。後續仍將可能有相關部門的配套措施和政策加碼。

2014 年 10 月國務院進一步針對生產性服務業中的科技服務業發布《國務院關於加快科技服務業發展的若干意見》，表示將運用健全市場機制、強化基礎支撐、加大財稅支援、拓寬資金管道、加強人才培養、深化開放合作、推動示範應用等 7 項政策，目標至 2020 年，科技服務業產業規模達 8 兆人民幣，成為促進科技經濟結合的關鍵環節和經濟「提質增效」升級的重要引擎。

12 月則推出《國務院關於促進服務外包產業加快發展的意見》，提出培育競爭新優勢、明確產業發展導向、壯大市場主體、加強人才隊伍建設、定期發布《服務外包產業重點發展領域指導目錄》，並聚焦於軟體和資訊技術、研發、互聯網、能源等領域的服務外包，推動向價值鏈高階延伸。

在歷經 2014 年政府積極提出多項服務業發展措施後，2015 年 5 月國務院公布《關於北京市服務業擴大開放綜合試點總體方案的批覆》，在北京市進行為期三年（自 2015 年 5 月 5 日起至 2018 年 5 月 4 日）的服務業擴大開放綜合試點。觀察中國大陸以往的施政慣例，與製造業相比，服務業發展的特殊性，使中國大陸推動服務業的開放通常需要在某地區/範圍先行試點，探尋可複製、借鏡的經驗，再全境複製、推廣，換言之，試點的內容是中國大陸後續開放項目/作法的重要觀察指標。

而首先選擇北京從事試點的原因可能與服務業在其產業的重要地位相關。經過多年的產業結構升級調整，北京是典型的服務業主導經濟。2014 年，北京市 GDP 總值 21330.8 億，第三產業增加值 16626.3 億，比重達 77.9%，較中國大陸的平均水準高出近 30 個百分點；2015 年上半年，第三產業的比重呈現四個「80%」的特徵，即增加值占 GDP 比重超過 80%、對經濟成長

的貢獻率超過 80%、稅收占比超過 80%、在引進外資中比率超過 80%。北京市於是成為中國大陸第一個服務業擴大開放綜合試點城市，並率先推動科學技術服務、互聯網和資訊服務、文化教育服務、金融服務、商務和旅遊服務、健康醫療服務等六大重點領域擴大開放、深化對外投資管理體制改革，帶動服務業整體轉型升級。

表 4-11 北京市服務業擴大開放綜合試點開放措施

涉及行業	限制禁止項目	法律依據	開放措施
科學研究與技術服務業	外商投資建設工程設計企業，首次申請工程設計資質，其外國服務提供者（外國投資方）應提供兩項及以上在中國境外完成的工程設計業績，其中至少一項工程設計業績是在其所在國或地區完成的；申請資質升級，應提供取得工程設計資質後在中國境內或境外完成的工程設計業績，其中至少有兩項工程設計業績是在中國境內完成的。	《外商投資建設工程設計企業管理規定實施細則》（建市〔2007〕18號）	對區域內為北京市提供服務的外資工程設計（不包括工程勘察）企業，取消首次申請資質時對投資者的工程設計業績要求。
交通運輸、倉儲和郵政業	外商投資飛機維修（有承攬國際維修市場業務的義務）和航空油料項目，由中方控股。	《外商投資民用航空業規定》（原中國民用航空總局令第 110 號）	外商投資飛機維修專案取消中方控股的限制。

資料來源：本研究整理自《關於北京市服務業擴大開放綜合試點總體方案的批覆》。

其中，在科學技術服務領域《關於北京市服務業擴大開放綜合試點總體方案的批覆》主要是希望強化北京科技創新中心的功能、聚焦中關村建設具有全球影響力的科技創新中心，發展與「互聯網+」相關新興服務業、科技服務業、電子商務、現代物流和節能環保等產業。試點的內容主要有：(1) 支持中關村建設互聯網金融創新中心、簡化中關村企業外匯資本金結匯手續，以促進企業投資和貿易便利化；(2) 對境外科技、教育、經濟類非政府組織在中關村設立代表機構，以及境外組織或個人發起設立科技、經濟類民辦非企業單位進行試點登記，形成境內外社會組織協同創新、相互促進的良好環境；(3) 發揮中關村標準計量檢測認證公共服務平臺作用，吸引國際國內標準、計量、檢測、認證服務機構入駐；(4) 支援科技服務「走出去」，鼓勵智慧財產權服務機構開展境外服務，引導科研院所、高校和企業在境外申請專利，鼓勵參與制定國際標準，推動科技服務加快融入全球化進程；(5) 降低技術服務領域外資准入門檻，取消外資工程設計（不包括工程勘察）企業首次申請資質時對投資者的工程設計業績要求，取消外商投資飛機維修專案中方控股的限制。

而在互聯網和資訊服務領域則希望促進互聯網和資訊服務業國內外資本合作，以鼓勵外資進入軟體及資訊服務、積體電路設計等新興產業，推動雲計算、物聯網、移動互聯網、下一代互聯網等服務模式和商業模式創新；為吸引跨國公司在北京設立研發中心、離岸服務中心、經營總部，將藉由人才/技術引進、合作開發等方式進行合資合作；延伸資訊服務產業鏈，支援外資從事資訊技術支援管理、財務結算等國際服務外包業務，推動服務外包高階化、國際化發展；進行電子發票與電子會計檔案綜合試點，以完善跨境電子商務運行模式和管理政策。

上述試點主要是在六大領域逐步擴大向各種資本（民營、海外）開放，降低或取消外資股權比例限制、部分或全部放寬經營資質和範圍限制，使得以投資服務業的資本多元化。北京市的服

務業擴大開放，將與自貿區、粵港澳服務貿易自由化形成中國大陸服務業對外開放的多層次、多領域、大範圍試點。

2015年4月21日，中國大陸宣布在廣東、天津和福建新設三個自由貿易區，旨在簡化繁冗的行政審批制度，具體作法即是公布四個自由貿易試驗區「外商投資准入特別管理措施（負面清單）」。由於任何未明確列入「負面清單」的領域均允許投資。因此中國大陸運用「負面清單」來放開對國內外投資者的投資限制。

此次公布的負面清單為122條（低於2013年成立上海自貿區時的139條）。主要仍保留目前對外商投資證券業務合資公司持股比例上限49%的規定、限制對資產管理業的投資；此外，航空貨運業必須由中國大陸股東控制且單一外商股東持股比例不得超過25%；出版、新聞、網際網路內容、電影、拍賣、法律、銀行和資產管理、公路旅客運輸及煙草相關貿易等領域也保留政府以某種形式限制外商投資的管理權限；對生產性服務業、科技服務業的外商限制性措施則相對較少。

表 4-12 中國大陸自貿區服務業負面清單

批發和零售業	
專營及特許經營	<p>37.對煙草實行專營制度。煙草專賣品（指捲煙、雪茄煙、煙絲、複烤煙葉、煙葉、捲煙紙、濾嘴棒、煙用絲束、煙草專用機械）的生產、銷售、進出口實行專賣管理，並實行煙草專賣許可證制度。禁止投資煙葉、捲煙、複烤煙葉及其他煙草製品的批發、零售。</p> <p>38.對中央儲備糧（油）實行專營制度。中國儲備糧管理總公司具體負責中央儲備糧（含中央儲備油）的收購、儲存、經營和管理。</p> <p>39.對免稅商品銷售業務實行特許經營和集中統一管理。</p> <p>40.對彩票發行、銷售實行特許經營，禁止在中華</p>

	人民共和國境內發行、銷售境外彩票。
資訊傳輸、軟體和資訊技術服務業	
電信傳輸服務	60.電信公司屬於限制類，限於中國入世承諾開放的電信業務，其中：增值電信業務（電子商務除外）外資比例不超過 50%，基礎電信業務經營者須為依法設立的專門從事基礎電信業務的公司，且公司中國有股權或者股份不少於 51%。
互聯網和相關服務	61.禁止投資互聯網新聞服務、網路出版服務、網路視聽節目服務、網路文化經營（音樂除外）、互聯網上網服務營業場所、互聯網公眾發佈資訊服務（上述服務中，中國入世承諾中已開放的內容除外）。 62.禁止從事互聯網地圖編制和出版活動（上述服務中，中國入世承諾中已開放的內容除外）。 63.互聯網新聞資訊服務單位與外國投資者進行涉及互聯網新聞資訊服務業務的合作，應報經中國政府進行安全評估。
租賃和商務服務業	
會計審計	78.擔任特殊普通合夥會計師事務所首席合夥人（或履行最高管理職責的其他職務），須具有中國國籍。
法律服務	79.外國律師事務所只能以代表機構的方式進入中國，在華設立代表機構、派駐代表，須經中國司法行政部門許可。 80.禁止從事中國法律事務，不得成為國內律師事務所合夥人。 81.外國律師事務所駐華代表機構不得聘用中國執業律師，聘用的輔助人員不得為當事人提供法律服務。
統計調查	82.實行涉外調查機構資格認定制度和涉外社會調查專案審批制度。 83.禁止投資社會調查。 84.市場調查屬於限制類，限於合資、合作，其中廣播電視收聽、收視調查須由中方控股。

	85.評級服務屬於限制類。
其他商務服務	86.因私出入境仲介機構法定代表人須為具有境內常住戶口、具有完全民事行為能力的中國公民。
科學研究和技術服務業	
專業技術服務	87.禁止投資大地測量、海洋測繪、測繪航空攝影、行政區域界線測繪，地形圖、世界政區地圖、全國政區地圖、省級及以下政區地圖、全國性教學地圖、地方性教學地圖和真三維地圖編制，導航電子地圖編制，區域性的地質填圖、礦產地質、地球物理、地球化學、水文地質、環境地質、地質災害、遙感地質等調查。 88.測繪公司屬於限制類，須由中方控股。 89.禁止投資人體幹細胞、基因診斷與治療技術開發和應用。 90.禁止設立和運營人文社會科學研究機構。

資料來源：國務院(2015)，國務院辦公廳關於印發自由貿易試驗區外商投資准入特別管理措施（負面清單）的通知

由上述新設自貿區與減少「負面清單」的作法可以推論，中國大陸的自貿區自創立以來，持續聚焦於加快政府職能轉變、推動體制機制創新，營造國際化、市場化、法治化經商環境等方面取得階段性成果；亦在負面清單的外商投資管理、貿易便利化、資本可兌換和金融服務業開放等制度創新等層面，形成可複製、推廣的經驗作法，或許對落實習李政府執政後的三大自主創新政策的實施有所助益。

第三節 以互聯網概念融合發展

2015年以來，中國大陸的自主創新政策除「中國製造2025」與「大眾創業、萬眾創新」在國務院層級頒布指導性、綱領性文件外，在2015年政府工作報告中提及的「互聯網+」則遲至2015年7月才發布《國務院關於積極推進互聯網+行動的指導意見》。李克強在2015年政府工作報告的「新興產業和新興業態是

競爭高地」部分提到：「制定『互聯網+』行動計畫，推動移動互聯網、雲計算、大數據、物聯網等與現代製造業結合，促進電子商務、工業互聯網和互聯網金融健康發展，引導互聯網企業拓展國際市場」。前述的「互聯網+」代表新經濟型態，即發揮互聯網在生產要素配置中的優化效果，將其創新成果融合於經濟社會各領域中，藉以提昇實體經濟的創新力和生產力，形成更廣泛以互聯網為基礎設施和實現創新工具的經濟發展型態。

「互聯網+」行動計畫聚焦於促進以雲端運算、物聯網、大數據為代表的新一代資訊技術與現代製造業、生產性服務業等的融合創新，發展新興業態、建構產業新的成長點，為產業智慧化提供支撐，增強新的經濟發展動力，促進國民經濟提質增效升級²⁷。換言之，「互聯網+」代表互聯網加某個特定行業，是對該行業於外在資源、環境與能力的提升。可見在經濟「新常態」的背景²⁸下，互聯網已成為中國大陸重要的工具。未來 GDP 的成長和產業升級要依靠互聯網及相關產業帶動。

壹、「互聯網+」的推動背景

互聯網及相關行業主要指電子資訊產業。2014 年，中國大陸國規模以上電子資訊產業企業個數超過 5 萬間，其中電子資訊製造業企業 1.87 萬間、軟體和資訊技術服務業企業 3.8 萬間；從產業銷售規模觀察，銷售收入總額達 14 兆元、年成長 13%；其中，電子資訊製造業主營業務收入 10.3 兆元、年成長 9.8%；軟體和資訊技術服務業業務收入 3.7 兆元、年成長 20.2%²⁹。

從社會零售消費觀察，互聯網也具備舉足輕重的角色。2014 年中國大陸網上零售額相當於社會消費品零售總額的 10.63%，

²⁷ 資料來源：國家發展和改革委員會（2015），關於 2014 年國民經濟和社會發展計畫執行情況與 2015 年國民經濟和社會發展計畫草案的報告。

²⁸ 2015 年政府工作報告指出：「投資增長乏力，新的消費熱點不多，國際市場沒有大的起色，穩增長難度加大，一些領域仍存在風險隱患，今年經濟增長目標降低為 7%」。

²⁹ 資料來源：科技日報（2015），「我國規模以上電子資訊企業超過 5 萬家。」

上升 2.68 個百分點。可見互聯網電商新業態對促流通、擴消費、惠民生的積極作用³⁰。

此外，中國大陸就業促進會於 2014 年 2 月發布的《網路創業就業統計和社保研究專案報告》顯示，中國大陸網路創業帶動的直接就業規模接近 1000 萬人；在網路創業中，九成以上為個人網店，全國個人網店帶動網路創業就業人數達 600 萬人；19% 的店主在開店前是失業人員、17.8% 是大學生、農民占 7%、殘障人士占 0.9%。且愈來愈多的弱勢群體正藉由網路平臺尋找就業機會和再創業。

未來「互聯網+」更可能全面、成熟地應用到各行業，形成諸如互聯網金融、互聯網交通、互聯網醫療、互聯網教育等新業態，並向第二和第三產業滲透。因此，互聯網被定位為「中國製造」升級成「中國智造」的主要工具。換言之，中國大陸製造業也在師法「工業 4.0」、「再工業化」等先進國家的作法，以創新驅動、借由互聯網等新技術，促進製造業升級。

「工業 3.0」³¹指的是始於第二次工業革命過程中發生的生產過程高度自動化，即通過電氣和資訊技術實現製造業的自動化，自此，機械能夠逐步替代人類作業。

「工業 4.0」本質是基於「資訊物理系統」(Cyber-Physical System, CPS) 實現智慧化生產，是對工業 1.0、2.0 與 3.0 的延伸，藉助深度應用資訊通信技術和網路系統等手段，以智慧工廠和智慧生產為重點，進行工業技術領域下世代關鍵技術研發和創新，使生產成本持續下降和生產效率再次提高，並同步促進產品功能多樣性、個性化大幅提升。亦即，「工業 4.0」作為全新的工

³⁰ 資料來源：科技日報（2015），我國規模以上電子資訊企業超過 5 萬家。

³¹ 工業 1.0 指英國第一次工業革命。這次工業革命的結果是機械生產代替了手工勞動，經濟社會從以農業、手工業為基礎轉型到了以工業及機械製造帶動經濟發展的模式；第二次工業領域變革發生在 1990 年代初期，大量工業生產開始的階段。藉由零組件生產與產品裝配的成功分離，開創產品大量生產的新模式。1970 年代後，隨電子和資訊技術應用至工業製造過程中，實現生產的最佳化和自動化，被稱為工業 2.0。

業生產方式，通過技術實現實體世界和虛擬網路世界的相互融合，不僅反映人與機器之間關係的變革，亦反映網路化的變化。

貳、「互聯網+」的政策發展

從本質而言，「互聯網+」的概念與「工業 4.0」極為類似，是將虛擬網路應用於製造業和物流行業，以及在生產過程中使用物聯網相關的服務技術。進而對價值創造、商業模式、下游服務和工作組織產生影響。回顧以往，「工業 1.0」是機械製造時代、「工業 2.0」是電氣化時代、「工業 3.0」是自動化時代、「工業 4.0」是智慧製造與服務的時代。

2015 年政府工作報告強調：(1)「要實施高端裝備、資訊網路、積體電路……等重大項目，把一批新興產業培育成主導產業」。表示中國大陸政府對資訊網路產業的定位和期盼，資訊網路產業是主導產業；(2)「要促進工業化和資訊化深度融合，開發利用網路化、數位化、智慧化等技術，著力在一些關鍵領域搶佔先機、取得突破」。代表對工業互聯網的期盼，希望藉由相關技術實現傳統製造業升級轉型。

表 4-13 兩次政府工作報告中提及的「互聯網」內容比較

2014 年	2015 年
要促進互聯網金融健康發展，完善金融監管協調機制，密切監測跨境資本流動，守住不發生系統性和區域性金融風險的底線。	要制定「互聯網+」行動計畫，推動移動互聯網、雲計算、大數據、物聯網等與現代製造業結合，促進電子商務、工業互聯網和互聯網金融健康發展，引導互聯網企業拓展國際市場。
要促進資訊消費，實施「寬頻中國」戰略，加快發展第四代移動通信，推進城市百兆光纖工程和寬頻鄉村工程，大幅提高互聯網網速，在全國推行「三網融合」。	壯大資訊消費，全面推進三網融合，加快建設光纖網路，大幅提升寬頻網路速率，發展物流快遞，把以互聯網為載體、線上線下互動的新興消費搞得紅紅火火，互聯網金融異軍突起，電子商務、物流快遞等新業態快速成長，眾多「創客」脫穎而出，文化創

	意產業蓬勃發展。
鼓勵電子商務創新發展。	著力培育新的增長點，促進服務業加快發展，支持發展移動互聯網、積體電路、高端裝備製造、新能源汽車等戰略性新興產業。
維護網路安全維護網路安全。	全面實行政務公開，推廣電子政務和網上辦事。

資料來源：2014 年政府工作報告、2015 年政府工作報告。

由上可知，互聯網創新持續活躍且相關技術已成為現代社會的重要基礎設施。與 2014 年政府報告相較，2015 年互聯網的重要明顯提升，顯示互聯網在中國大陸政府心目中已升級為國家級主導產業。2015 年政府工作報告透露其意識到互聯網主導下的經濟有助改善國民經濟發展模式、進而優化經濟結構。中國大陸政府勢必將加大互聯網領域的投入、鼓勵傳統產業藉由互聯網加快轉型和發展。

尤其，對中國大陸這樣的製造大國而言，若進一步用互聯網的思維來生產機械產品，如同智慧手機改變人類生活方式一樣，將對傳統製造業產生徹底顛覆。由於互聯網、誤差補償技術領先、控制精度等持續改進，未來的機床產品，將是可連網的智慧終端機，可執行操作、程式設計、維護和管理的智慧化。尤其在遠端控制領域的核心技術持續獲得改善與掌握後，未來藉由行動電話等裝置，即可運用互聯網對遠距的智慧裝備進行操作，「互聯網+」的推動將顛覆傳統的製造模式。

參、「互聯網+」的內容

對製造業而言，「互聯網+」意味著藉由網路，將機器、資料系統和生產設施融入虛擬的網路世界中。物聯網和相關服務有可能整合整個製造過程，將多個工廠轉變為智慧環境。使生產資源（生產設備、機器人、傳送裝置、倉儲系統和生產設施）連帶相

關的管理系統相互連結為網路，形成下世代的生產模式，進而促成嶄新的商業、管理模式、企業組織以及人才需求。

《國務院關於積極推進互聯網+行動的指導意見》共提及互聯網+創業創新、協同制造、現代農業、智慧能源、普惠金融、益民服務、高效物流、電子商務、便捷交通、綠色生態、人工智能等 11 項重點行動，既涵蓋製造業、農業、交通、能源等實業領域產業，也涉及環境、養老、醫療等與百姓生活息息相關的層面。但若進一步考慮與《中國製造 2025》政策的密切程度，則「互聯網+」近期的政策推動趨勢應是運用智慧製造、大數據分析、3D 列印等技術，收集和分析過往產品的資料以發現缺陷、優化設計、製造技術或加工過程，並藉由機床的智慧控制來完成精密製造。把握上述趨勢，中國大陸「互聯網+」政策的推動主要方向應以「智慧工廠」與「智慧製造」優先切入「工業 4.0」。

智慧工廠是未來基礎設施的關鍵組成部分，重點研究智慧化生產系統及過程以及網路化分布生產設施的實現；智慧製造的側重點在於將人機互動、智慧物流管理、3D 列印等先進技術應用於整個工業生產過程。

1. 智慧工廠

智慧工廠的概念核心是工業化和資訊化的高度融合。智慧工廠是在數位化工廠的基礎上，運用物聯網和設備監控技術加強資訊管理和服務；未來將進一步藉由大數據與分析平臺，將大型工業機器產生的資料轉化為即時資訊(雲端智慧工廠)，並加上綠色節能等新興技術，構建高效節能、綠色環保、環境舒適的人性化工廠。

智慧工廠三大基礎技術包括：工業通信無線化、無線感測器與控制系統網路化。目前，中國大陸具領先地位的應屬「工業通信無線化」領域。工業無線網路技術是物聯網技術領域最主流發

展方向，是影響未來製造業發展的革命性技術，其藉由支援設備之間的資訊聯結，提供低成本、高可靠、高靈活的下世代製造資訊系統和環境。隨無線技術日益普及，各供應商嘗試提供軟硬體技術，協助在產品中增加通訊功能。這些技術支援的通訊標準包括藍牙、Wi-Fi 以及中國大陸已取得優勢的北斗衛星導航系統、第四代行動通訊技術(TD-LTE)。

透過上述通訊標準，智慧工廠更得以滿足工業互聯網、即時製造、個性化需求。連接上互聯網後，「互聯網+」讓工廠設備如虎添翼，使得虛擬和現實世界在工業領域的應用中高度融合。工廠、機器、生產資料和人藉由網路技術聯結，其內涵已超越機器自動化，並使得讓表面彼此對立的規模化和個性化、定制化可能產生調和。智慧工廠的重點是創造智慧產品，在即時製造的架構下，客戶個性化需求能夠以較低的成本、較快的速度轉化為有效訂單，並且增加的邊際成本不會較大量生產高出太多。

2. 智慧製造

智慧製造將製造自動化的概念更新、擴展到靈活化、智慧化和高度整合化。與傳統製造相較，智慧製造具備自組織、學習能力和自行維護能力、人機一體化等特徵。強調硬體、軟體以及諮詢系統的整合。具有智慧製造特性的生產線，不僅擁有著為數眾多的控制器、感測器，也必須藉由有線或無線架構進行串聯，將資料傳輸予「製造執行系統」(Manufacturing Execution System)³²，並結合物聯網，讓製造業提升到新階段。

中國大陸未來智慧製造主要發展的領域可能是以「工業機器人」為代表的智慧製造裝備。近年，工業機器人應用領域不斷拓寬，種類繁多、功能增強，自動化和智慧化水準顯著提高。汽車、電子電器、工程機械等行業已大量使用工業機器人自動化生產

³² 資料來源：MBA 智庫百科（2015），製造執行系統。

線，使得以工業機器人為主的自動化生產線裝備已成為自動化裝備的主流及未來發展方向。

事實上 2013 年底，工業和信息化部公布《關於推進工業機器人產業發展的指導意見》，提出到 2020 年，培育 3 至 5 家具有國際競爭力的龍頭企業和 8 至 10 個配套產業集群，高階機器人方面國產機器人占到 45% 左右市場份額。隨工業機器人在製造業的應用範圍趨於廣泛，其標準化、模組化、網路化和智慧化程度也將提昇，中國大陸應也會試圖讓相關產業朝擁有自主技術的成套設備方向發展。

表 4-14 中國大陸近期智慧製造扶植政策

時間/發布機構	政策名	內容	目的
2012 年 4 月 (科技部)	《服務機器人科技發展十二五專題規劃》	一個目標：培育發展服務機器人新興產業，促進智慧製造裝備技術發展；三項突破：突破工藝技術、核心部件技術和通用集成平臺技術；四大任務：重點發展公共安全機器人、醫療康復機器人、仿生機器人平臺和模組化核心部件等	應對公共安全事件，適應老齡化社會，把服務機器人產業培育成我國未來戰略性新興產業
2012 年 4 月 (科技部)	《智慧製造科技發展十二五專項規劃》	工業機器人，攻克工業機器人本體、精密減速器、伺服驅動器和電機、控制器等核心部件的共性技術，自主研發工業機器人工程化產品，實現工業機器人及其核心部件的技術突破和產業化	重點研究工業機器人，提升製造過程智慧化水準，促進製造業快速發展
2012 年 7 月 (國務院)	《十二五國家戰略性新興產業發展規劃》	重點支援工業機器人等關鍵技術開發、產業化和應用示範，建立健全智慧製造裝備產業體系，國內市場佔有率達到 50%，形成一批具有國際競爭力的產業集聚區和企業集團	發布智慧製造裝備產業發展路線圖；工業機器要實現突破並達到國際先進水準
2012 年 8 月 (財政部)	《2012 年智慧製造裝備發展專案擬支援單位名	對 64 個智慧製造裝備發展專案進行財政支持(包括 22 個工業機器人或柔性自動化工廠)	扶持工業機器人和自動化車間單位

	單》		
2013年12月 (工信部)	《關於推進 工業機器人 產業發展的 指導意見》	到2020年，形成較為完善的工業機器人產業體系，培育3-5傢俱有國際競爭力的龍頭企業和8-10個配套產業集群；工業機器人行業和企業的技術創新能力和國際競爭能力明顯增強，高階產品市場占有率提高到45%以上，機器人密度達到100以上，基本滿足國防建設、國民經濟和社會發展需要	開發滿足用戶需求的工業機器人系統集成技術、主機設計技術及關鍵零部件製造技術，在重要工業製造領域推進工業機器人的規模化示範應用

資料來源：本研究整理。

由上可知，「互聯網+」與「工業4.0」的概念類似，皆是在工業機器人、感測器、資料儲存與計算能力有所突破的前提下，藉由工業互聯網將供應鏈、生產過程和倉儲物流連接，進而實現智慧生產的「四化」³³：供應和倉儲成本較小化，生產過程全自動化，需求相應速度較大化和產品個性化。另一方面，「互聯網+」的具體推動方向應較近似於「工業互聯網」，可視為中國大陸作為世界工廠的升級版。2015年政府工作報告有如下表述：「推動產業結構邁向中高端。製造業是我們的優勢產業」、「要實施『中國製造2025』，堅持創新驅動、智慧轉型、強化基礎、綠色發展，加快從製造大國轉向製造強國」、「促進工業化和資訊化深度融合，開發利用網路化、數位化、智慧化等技術，著力在一些關鍵領域搶佔先機、取得突破」。旨在提升製造業的智慧化水準，建立具有適應性、資源效率及符合人因工程學的智慧工廠，運用網路系統及物聯網，在商業及價值流程中整合客戶及商業夥伴³⁴。

總之，「互聯網+」的終極目的應是使製造業脫離勞動力稟賦的桎梏，進一步降低生產流程成本，從而再次強化製造業競爭力。在「互聯網+」的應用下，不僅製造端的人工可獲得節省（工業機器人為主的自動化生產），供應鏈管理、生產計畫（互聯網

³³ 資料來源：石漢華（2011），互聯網加速產業變革邁向智能智造。

³⁴ 資料來源：工信部（2015），苗圩接受中央媒體集體採訪。

接入，實施管理訂單)、倉儲物流管理等都可能持續實現無人化、較低庫存與物流成本。

第四節 促進創新與創業

美國科技界盛行的製造家運動(Maker Movement)在中國大陸稱為「創客運動」。在習李政府執政後，於近期進一步運用政府力量，順應「創客運動」的趨勢推動「大眾創業、萬眾創新」，期望激發中國大陸整體社會的創新能力。創客運動強調知識分享和實體互動。以往的發明家可能是單獨在車庫內進行實驗，但目前，創客則聚集在實體開放共作空間，共同協作、相互學習。創客運動帶動的雖主要是小發明、小製造，但也可能衍生突破性技術。

壹、「大眾創業、萬眾創新」的推動背景

中國大陸推動「大眾創業」顯然是因為其面臨的就業壓力有增無減，必須首要鼓勵大眾創業。尤其在新常態經濟成長速度下降時，就業問題將更為嚴峻。換言之，藉由大眾創業繼續強化就業保障，同時亦是兼顧民生、民心的重要措施，既可擴大就業、增加人民收入，又利於促進社會垂直流動與公平正義，進而成為「全面建成小康社會」的動力。而，中國大陸服務業等第三產業產值佔 GDP 的比率將近一半，電子商務、網際網路等業態又有利於個人在家/小資本創業或就業，因此增加就業彈性。

另外在「萬眾創新」層面，由於目前中國大陸向前瞻技術發展的科技與人才基礎仍相對薄弱，如何增加創新機會、強化創新動力、激勵創新行為的技術創新體制與政策須進一步完備。中國大陸總理李克強於2014年12月3日的國務院常務會議表示：「中國經濟要轉型升級，向中高階邁進，關鍵是要發揮千千萬萬中國人的智慧，把人的積極性更加充分地調動起來」。據此，中國大陸政府推動「萬眾創新」其目的應是要戮力營造有利創新的環

境，後續很可能包括法治、公平競爭市場環境、持續加強智慧財產權保護、構建多層次資本市場、引導「人」、「企業」創新積極性的激勵機制等。

總之，新常態下中國大陸經濟成長的動力來源指向 2015 年政府工作報告中提及的「大眾創業、萬眾創新」的雙引擎之一³⁵。其將人口數量紅利提昇至人口素質紅利（例如，「大眾創業、萬眾創新」可為中國大陸大學生實現夢想和自身價值鋪路搭橋）。此外，政府工作報告提及的其他措施，如減稅放權、發展多層次資本市場、讓市場主體分享金融服務、發展互聯網在各行業的應用（互聯網+）等即是雙引擎的配套措施。

貳、「大眾創業、萬眾創新」的政策發展

以往，中國大陸主要採取「自上而下」的政府主導創新模式，以直接選擇企業的研發計畫進行「點對點」的資助，其結果容易造成企業之間不公平競爭，進而可能扼殺創新。目前，習李政府主要是希望建構良好的創新環境，強調將此作為新常態下經濟發展的新引擎，中國大陸政府鼓勵產業技術創新的方式是持續營造公平競爭的市場環境。

表 4-15 2014 年國務院六大政策推動大眾創業

政策	內容
簡政放權	加快清理不必要的證照和資質、資格審批。
稅收支持	除了月銷售額 2 萬元以下的小微企業，從 2014 年 10 月至 2015 年底，將月銷售額 2-3 萬元的也納入暫免徵稅範圍。
融資支持	採取業務補助、增量業務獎勵等措施，引導擔保、金融和外貿綜合服務等機構為小微企業提供融資服務。
財政支持	對吸納就業困難人員就業的小微企業，給予社會保險

³⁵ 另一引擎為「公共產品、公共服務」。2015 政府工作報告提及：「將打造大眾創業、萬眾創新和增加公共產品、公共服務雙引擎。推動發展調速不減勢、量增質更優，實現中國經濟提質增效升級。一方面，增加公共產品和服務供給，加大政府對教育、衛生等的投入，鼓勵社會參與，提高供給效率。既能補短板、惠民生，也有利於擴需求、促發展。另一方面，推動大眾創業、萬眾創新」。

	補貼。政府以購買服務等方式，為小微企業免費提供技能培訓、市場開拓等服務。
資金支持	加大中小企業專項資金對小微企業創業基地的支援，鼓勵地方中小企業扶持資金將小微企業納入支持範圍。
資訊系統建設	方便小微企業獲得政策資訊，運用大數據、雲計算等技術提供更有效服務。

資料來源：中央政府門戶網站(2014)，李克強主持召開國務院常務會議部署進一步扶持小微企業發展推動大眾創業萬眾創新決定全面建立臨時救助制度

2014年9月達沃斯論壇，李克強首次提出「大眾創業、萬眾創新」的理念。實際上，關於創新、創業在2014年中國大陸政府工作報告中已有重點論述，在2014年的九項重點工作中第六項「以創新支撐和引領經濟結構優化升級」提及創新、在第八項「統籌做好保障和改善民生工作」論及「就業是民生之本，以創新引領創業，以創業帶動就業」。2014年，中國大陸政府執行簡政放權，其中降低公司註冊門檻、小微企業³⁶減稅降費，均為鼓勵創新、營造良好創業環境的具體作法。

2014年12月3日，李克強主持召開國務院常務會議，決定在更大範圍推廣中關村試點政策、加快推動國家自主創新示範區建設，進一步激勵「大眾創業、萬眾創新」。相關措施計有：(1)將六項中關村先行先試政策向全中國大陸推動。包括科研專案經費管理改革、非上市中小企業通過股份轉讓代辦系統進行股權融資、擴大稅前加計扣除的研發費用範圍、股權和分紅激勵、職工教育經費稅前扣除、科技成果使用處置和收益管理改革等政策；(2)聚焦於個人所得稅、企業所得稅優惠，在所有國家自主創新示範區、合蕪蚌自主創新綜合試驗區和綿陽科技城，推廣實施四項先行先試政策；(3)研究推動在中關村進行新政策試點；(4)在天津、湖南長株潭、東中西部部分地區再成立國家自主創新示範區。

³⁶ 「小微企業」指工業企業年度應納稅所得額不超過30萬元人民幣，從業人數不超過100人，資產總額不超過3,000萬元；其他企業，年度應納稅所得額不超過30萬元，從業人數不超過80人，資產總額不超過1,000萬元。

表 4-16 國務院常務會議關於中關村相關政策的推廣

政策類別	內容
六項中關村先行先試政策向全中國大陸推動	加快落實先期已確定推廣的科研專案經費管理改革、非上市中小企業通過股份轉讓代辦系統進行股權融資、擴大稅前加計扣除的研發費用範圍 3 項政策，以及此次將推開的股權和分紅激勵、職工教育經費稅前扣除、科技成果使用處置和收益管理改革等 3 項政策。
在所有國家自主創新示範區、合蕪蚌自主創新綜合試驗區和綿陽科技城，推廣實施四項先行先試政策	1.給予技術人員和管理人員的股權獎勵可在 5 年內分期繳納個人所得稅；2.有限合夥制創投企業投資於未上市中小高新技術企業 2 年以上的，可享受企業所得稅優惠；3.對 5 年以上非獨占許可使用權轉讓，參照技術轉讓給予所得稅減免優惠；4.對中小高新技術企業向個人股東轉增股本應繳納的個人所得稅，允許在 5 年內分期繳納。
研究推動在中關村進行新政策試點	聚焦鼓勵引進海外高層次人才、拓寬科技企業融資管道、支持設立適應科技企業特點和需求的保稅倉庫等，研究推動在中關村開展新的政策試點。
再建設一批國家自主創新示範區	依託國家高新區，在天津、湖南長株潭、東中西部一些地方再建設一批國家自主創新示範區。對具備條件建成示範區的高新區，要加強培育指導、加快建設。

資料來源：新華網（2014），關於國務院總理李克強主持召開國務院常務會議

運用國家自主創新示範區推動「大眾創業、萬眾創新」的扶持政策表明中國大陸正逐步加大對現有國家自主創新示範區試點新政策的力度。有利於激勵科研人員的主動性、積極性、創造性，加快創新成果轉化，推動高新技術產業成長。對中國大陸推動科技體制改革、落實「大眾創業、萬眾創新」政策提供新動力。

2015 年 1 月 14 日，國務院常務會議決定設立「國家新興產業創業投資引導基金」，主要針對戰略性新興產業和傳統產業轉型，資金規模高達 400 億人民幣。確定四大發展要項：(1) 基金源自中央財政戰略性新興產業發展專項資金、中央基建投資資金等合併使用；(2) 公開招標選定多家基金管理公司負責營運並自主投資決策；(3) 以參股方式與地方或產業主要廠商相關基金合作，主要投資新興產業早中期、初創期創新型企業；(4) 收益分

配採先回本後分紅，社會出資人優先分紅。「國家新興產業創業投資引導基金」主要具下列意義：

(1) 2002年中國大陸政府首個創投基金成立—中關村創業投資引導資金(約5億人民幣)。2007-2013年，中央與地方政府加速籌劃，創投基金進入快速發展階段。換言之，中國大陸政府設立創投基金並非罕見。但「國家新興產業創業投資引導基金」則是中央政府聚焦投資新興產業的首個基金。而此新興產業創投基金源自於2014年李克強於國務院常務會議決定「大幅增加國家創業投資引導資金，促進新興產業發展」。其後相關配套政策也隨之推出，如證監會《私募投資基金監督管理暫行辦法》、保監會《關於保險資金投資創業投資基金有關事項的通知》，直到2015年1月14日確定「國家新興產業創業投資引導基金」具備400億人民幣規模、新興產業投資重點與基金管理公司營運等方式。

(2) 新興產業創投基金以全國、中央角度支持，解決創新創業現有問題亦為主要目的。其一改善大陸金融機構融資模式，偏好融資於具資產、有抵押的企業，解決創新創業公司資金問題；其二大陸各級地方政府雖設立創投基金，由於區域經濟競爭、資金規模較小的等原因，促進新興產業發展方面相對乏力；加上地方政府創投基金往往要求民間資本投資當地產業，但時常因當地缺乏合適專案而導致合作受阻。

(3) 「國家新興產業創業投資引導基金」針對戰略性新興產業和傳統產業轉型，主要指節能環保、資訊、生物與新醫藥、新能源、新材料、航空航太、海洋、先進裝備製造、新能源汽車、高技術服務業(如資訊技術、生物技術、研發設計、檢驗檢測、科技成果轉化服務等)。

(4) 由於民間資本偏好投資期短、成效快速顯現的領域，導致醞釀期長、成效慢但具轉型意義的創新產業往往受到忽略。

「國家新興產業創業投資引導基金」400 億人民幣的資金規模，雖主要源自於中央政府資金，但強調政府資金為引導而非主導、非替代市場對新興產業進行資源配置。主要仍是希望吸引民間資本後續投入。

表 4-17 國務院四大政策確定支持發展「眾創空間」

政策類別	內容
發展市場化眾創空間	要在創客空間、創新工廠等孵化模式的基礎上，大力發展市場化、專業化、集成化、網路化的眾創空間，實現創新與創業、線上與線下、孵化與投資相結合，為小微創新企業成長和個人創業提供低成本、便利化、全要素的開放式綜合服務平臺。
加大政策扶持力度	加大政策扶持。適應眾創空間等新型孵化機構集中辦公等特點，簡化登記手續，為創業企業工商註冊提供便利。支援有條件的地方對眾創空間的房租、寬頻網路、公共軟體等給予適當補貼，或通過盤活閒置廠房等資源提供成本較低的場所。
完善創業投融資機制	要完善創業投融資機制。發揮政府創投引導基金和財稅政策作用，對種子期、初創期科技型中小企業給予支援，培育發展天使投資。完善互聯網股權眾籌融資機制，發展區域性股權交易市場，鼓勵金融機構開發科技融資擔保、智慧財產權質押等產品和服務。
打造良好創業創新生態環境	打造良好創業創新生態環境。健全創業輔導指導制度，支持舉辦創業訓練營、創業創新大賽等活動，培育創客文化，讓創業創新蔚然成風。

資料來源：中央政府門戶網站（2015），「李克強主持召開國務院常務會議部署加快中國裝備走出去推進國際產能合作；確定支持發展眾創空間的政策措施，為創業創新搭建新平臺」

2015 年 1 月 28 日，國務院常務會議，確定支持發展「眾創空間」為創業、創新建立新平臺。尤其是順應網路時代推動大眾創業、萬眾創新，構築面向大眾的「眾創空間」等創業服務平臺，對於激發群眾創造活力，培育包括大學生在內的各類青年創新人才和創新團隊、帶動擴大就業，具有重要意義。在具體作法上，國務院常務會議指出：（1）要發展市場化的眾創空間，為小微創新企業成長和個人創業提供開放式綜合服務平臺；（2）加大政策

扶持，簡化登記手續，為創業企業工商註冊提供便利；(3) 完善創業投融資機制、互聯網股權眾籌融資機制，發展區域性股權交易市場；(4) 打造良好創業創新生態環境。

2015 年 3 月 5 日於 2015 年政府工作報告中，在總體工作部署中提出「雙引擎」概念—「大眾創業、萬眾創新」和「增加公共產品、公共服務」，並且在後文中，都重點提到創新、創業的重要性。此外，「創客」一詞正式出現，「大眾創業、萬眾創新」被提升到中國大陸經濟轉型和保成長的「雙引擎」之一的層次。

參、「大眾創業、萬眾創新」的具體內容

2015 年 3 月 11 日，國務院公布《國務院辦公廳關於發展眾創空間推進大眾創新創業的指導意見》(以下稱《指導意見》)，正式將「大眾創業、萬眾創新」的頂層架構、指導原則具體化。目標在 2020 年之前，形成有效滿足大眾創新創業需求、具較強專業化服務能力(包含硬實力與軟實力)的「眾創空間」等新型創業服務平臺。主要政策有三大方向：(1) 發展眾創空間，簡化登記手續，房租、寬頻網路與公共軟體等給予適當補貼，或提供閒置廠房等資源；(2) 完善創業投融資機制，發展天使投資、網際網路股權眾籌融資(群眾募資)與區域性股權交易等；(3) 健全創業輔導指導制度，支持舉辦創業訓練營、創業創新大賽等活動，培育創客文化。

首先在硬實力上，《指導意見》將「眾創空間」定義為低成本、便利化、全要素、開放式的新型創業服務平臺。此外，科技部亦提出「眾創空間」具有「四化」(市場化、專業化、集成化、網路化)、「三結合」(創新與創業結合、線上與線下結合、孵化與投資結合)、「四空間」(即工作空間、網路空間、社交空間、

資源分享空間)的特徵³⁷。事實上屬於硬體的「眾創空間」，強調其所服務的主體、內容、載具：

「眾」為主體：向創新創業團隊/個人提供服務，企圖使創新創業由精英走入群眾，促進各類創新創業利益關係人參與、相互協助，進而發會綜效。

「創」是內容：為創新創業活動提供服務，期望以創新促進創業、以創業引發創新的良性互動。

「空間」係指載具：既是工作場所、營運場地等物理空間，也包括奠基於網際網路資源的對接平臺、交流平臺、網路社群等虛擬空間。而在「互聯網+」戰略下，虛擬空間未來的發展性甚至可能較物理空間更為重要。

其次，除建設場地、設施、設備等創新創業「硬實力」，中國大陸政府也嘗試增強組織、協調、服務、示範帶動等「軟實力」，主要是針對創新創業面臨的制度、融資、輿論等議題分別指出相對應的政策施行方針。

針對小微新創企業面臨的制度問題，《指導意見》從「降低創新創業門檻」、「鼓勵科技人員和大學生創業」與「支援創新創業公共服務」三方面著手，致力營造有利於新創企業成立、成長的制度環境。

融資層面，《指導意見》由「加強財政資金引導」和「完善創業投融資體制」加強投融資體系完備。特別指出將藉由中小企業發展專項基金，引導創業投資機構投資初創科技型小微企業；培育天使投資群體；實施開展互聯網股權眾籌融資試點，規範和發展服務小微企業的區域性股權市場，完善創業投資、天使投資退出和流轉機制。

³⁷ 資料來源：中華人民共和國科技部（2015）：發展眾創空間促進大眾創業、萬眾創新。

針對輿論，《指導意見》從「豐富創新創業活動」和「營造創新創業文化氛圍」著手，藉由舉辦創業創新大賽和創業培訓活動，提倡「創客」文化，致力在社會形成鼓勵創新創業的輿論氛圍。

最後，部分地方政府也響應中央政府的創新創業政策。天津即於 2015 年頒布多項措施，期望營造鼓勵大眾創新創業的有利氛圍。

表 4-18 天津的創新創業推動政策

政策類別	內容
放寬市場准入	對自主創業人員創辦企業的，首次出資額允許為零。允許高校畢業生租用、使用高校範圍內的相應場地作為經營場所進行注冊登記，除法律、法規另有規定外，允許「一照多址」、「一址多照」。
提供金融扶持	自主創業人員可以申請最高 30 萬元的創業小額擔保貸款，其中，15 萬元以內全額貼息；對已經成功創業且帶動就業 5 人以上、經營穩定的創業者可給予貸款再扶持，貸款總額度可達到最高 50 萬元。
實施財稅減免	對自主創業人員創辦的小型微型企業，符合企業所得稅法有關規定的，可以按規定享受相關稅收優惠政策。月銷售額不超過 2 萬元的暫免徵收增值稅和營業稅。
支持網絡創業	在電子商務網絡平臺開辦網店並經工商注冊的高校畢業生，符合條件的，可享受最高額度不超過 30 萬元的小額擔保貸款，最多不超過 1 年的崗位補貼和最多不超過 3 年的社保補貼等政策扶持。
鼓勵參加創業培訓	畢業前 2 年的在校大學生或畢業後 5 年高校畢業生參加創業培訓，完成規定的培訓內容並獨立完成創業計劃書，按照每人 500 元的標準給予培訓費補貼。高校畢業生培訓後半年內成功創業的，按照每人 700 元的標準再給予補貼。
加強載體建設	支援利用現有資源建設大學生創業園、創業孵化基地和小企業創業基地。對吸納企業多，帶動就業明顯的創業園區，可享受最高 100 萬元的資金支持。

資料來源：天津市人民政府駐福州辦事處(2015)，天津多項措施鼓勵大眾創新創業。

肆、「大眾創業、萬眾創新」政策可能引起的產業轉變

「大眾創業、萬眾創新」政策一改以往以大型「企業」為創新主體的政策思維，主要是希望政策引導進而營造良好的「全民」創業、創新環境。該政策應可進一步完備中國大陸創客經濟產業鏈的發展。此外，由於政府明文鼓勵「眾創空間」的成立，預期對實體眾創空間所在的「產業園區」及負責管理、開發產業園區的「園區企業」發展，應有所影響。

一、完備創客經濟產業鏈的發展

《國務院辦公廳關於發展眾創空間推進大眾創新創業的指導意見》頒布後，中國大陸的創客經濟產業鏈(從創意產生、產品原型產生、資金支援、商業化規模生產，再加上創業投資類電視選秀節目、行銷平臺等附加產業鏈)的未來發展可能更為完備。

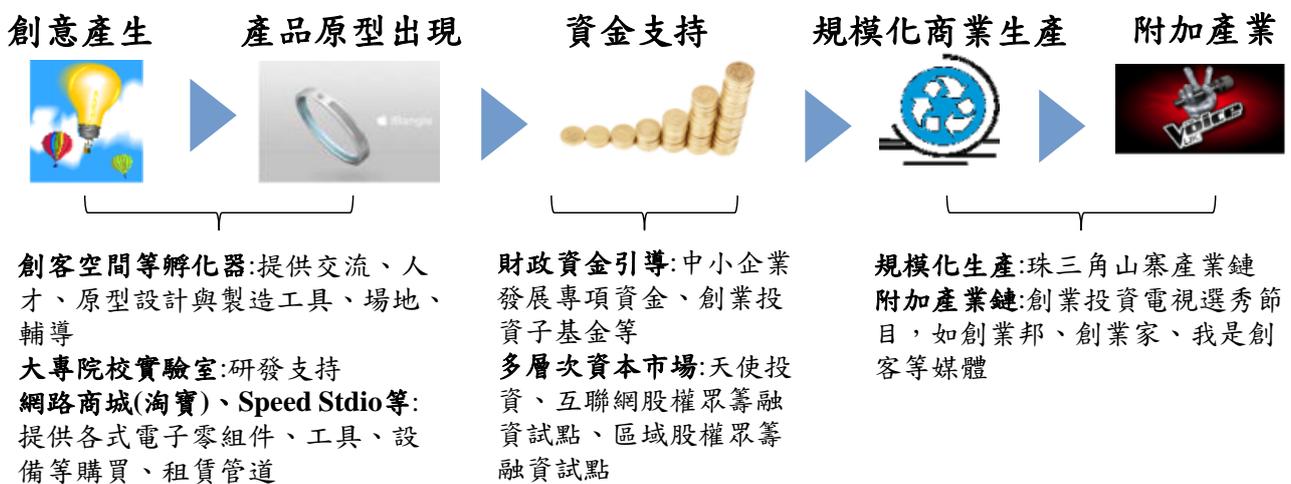


圖 4-1 中國大陸的創客經濟產業鏈

目前中國大陸的創客活動主要集中於私營的眾創空間並聚焦於產品原型出現階段；《指導意見》由制度、融資、輿論等層面分別提出針對性政策措施，有望補足現行創客經濟產業鏈的不足之處，除在創意產生階段的眾創空間可望大量湧現外，資金支援與附加產業亦可蒙受其惠而加速發展。

綜觀創客經濟產業鏈與中國大陸的代表性創業空間，可以推論未來的眾創空間應更加往「平臺化」或「服務化」發展。以往的商業模式是招商、吸引企業入駐；未來的商業模式可能逐漸轉化為如何吸引並留住企業，核心為提升眾創空間的平臺化功能，配合政策，在資金、物流、上下游企業媒合、人力資源與後勤等提供更加優質的服務，並以互聯網思維構築資源平臺，為進入眾創空間的創客/企業提供一站式平臺服務。

表 4-19 中國大陸代表性眾創空間

眾創空間	特色
柴火創客空間	創設於 2010 年，寓意「眾人拾柴火焰高」，為自造者提供自由開放的協作環境，鼓勵跨界的交流、促進創意的實現以至產品化。空間提供基本的原型開發設備如 3D 列印機、雷射切割機、電子開發設備、機械加工設備等，並組織創客聚會和各種級別的工作坊；2015 年 1 月，因總理李克強的到訪參觀成為中國大陸最著名的眾創空間。
福雲咖啡館	成立於 2012 年，所在地西湖福地創業園屬於杭州市科技孵化器，入駐多家互聯網創業企業。以中餐飲服務、包廂/辦公室出租、活動場地出租為主要收入來源；出資股東以阿里巴巴背景居多(阿米巴資本)，尚包括浙商創投、華睿投資、天使灣創投等。由於承辦 Google 杭州開發者大會、騰訊開放平臺杭州開發者大會、三星應用開發杭州站、網銀互聯客戶答謝酒會、亞太青年企業家峰會等大型活動而聲名大噪。
樂創會	位於杭州，與浙江大學企業成長研究中心與浙江大學校友會緊密合作，設有創業導師、實戰導師等創業輔導顧問，建構創業服務、投資、學習、生活平臺。不僅具備樂創咖啡館、樂創中心等實體眾創空間，亦設立投資、管理諮詢、物業、文化傳播等創業服務實體公司。
北京創客空間	成立於 2011 年 1 月，在北京擁有創客會員超過 300 人、超過 1000 平方公尺的活動場地和 300 平方公尺的原型加工廠房與相關的加工設施與設備。其為開放的

	實驗室平臺，讓藝術家、設計師，軟硬體高手、DIY 達人甚至任何人皆有機會提出其想法、認識志同道合的朋友，運用、發展與實現現有的開源和學術研究成果，或開放成果供他人進一步研究設計。
--	---

資料來源：本研究整理。

二、減輕產業園區與園區企業的發展難題

產業園區在狹義上指以促進某一類產業發展為目標而設立的特殊區位環境；廣義的產業園區由規模而論，大到國家級經濟開發區，小到企業創新園區，各類型具備產業或經濟特徵的區位環境皆可視為產業園區。中國大陸的產業園區主要面臨四項發展難題，分述如下。

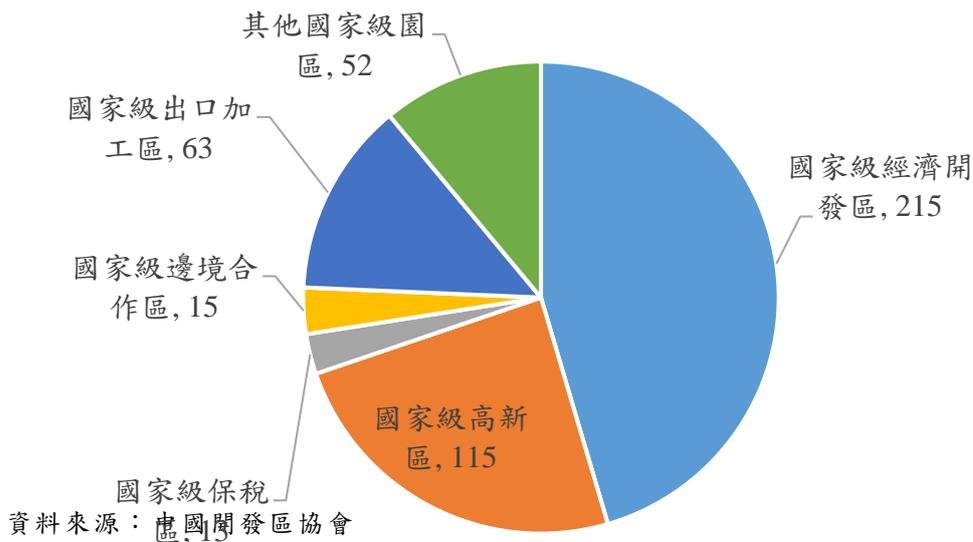


圖 4-2 中國大陸的國家及產業園區數量

1. 產業園區數量過多。中國大陸境內產業園區數不勝數，單由數量觀察，國家級產業園區 473 個、省級產業園區 1,157 個，而市級園區則不勝枚舉，區中有區、園中有園；由園區類別觀察，最多的是國家級經濟開發區共 215 個，其次為國家級高新區共 115 個；從地區分布檢視，東部省份明顯密度較高。例如，山東共有 141 個省級開發產業園區，數量位居第一。山東共 137 個行政縣，基本上每個縣皆有一個省級產業園區。

2.同質化競爭過度。產業園區的發展與中國大陸經濟的發展高度一致，經濟開發區多以製造業為主，高新區則以高科技和高階製造為主。但由於密度過高，不但各省之間的國家級園區競爭激烈，甚至同一個市內亦有相同類型的產業園，由於同質性高，造成招商競爭壓力過大。

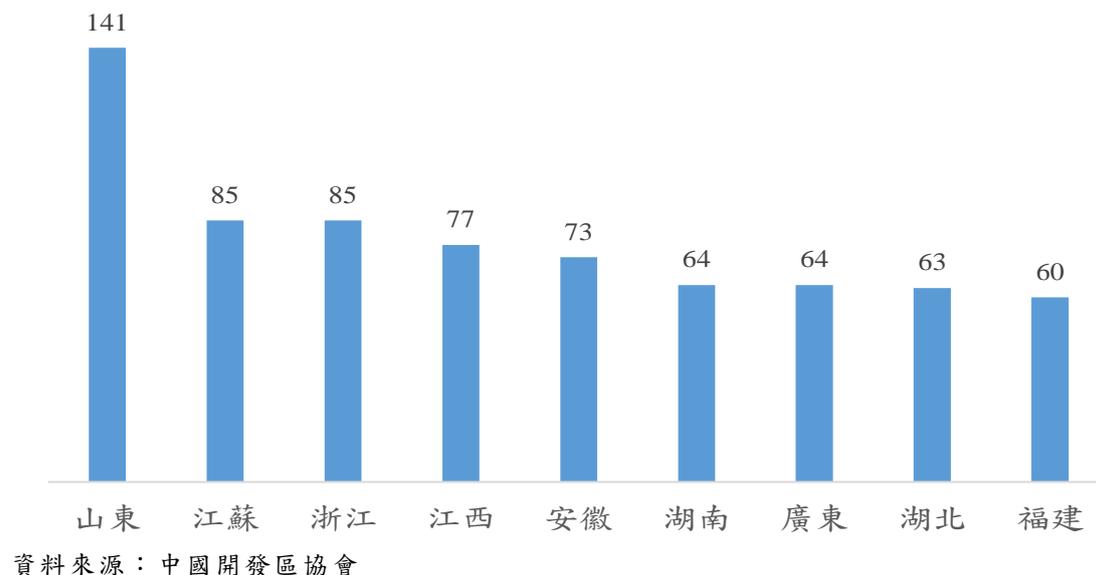


圖 4-3 主要省份省級開發區數量

3.產業群聚的空間面臨解構。建立產業園區的目的是希望藉由空間群聚而促進產業及企業發展，但此種空間群聚的作用正面臨解構。首先，隨高新技的發展，尤其是通訊、網際網路技術的發展，基於此發展的新技術和新產業，完全有能力跨出所謂實體產業園的限制，形成新的資金流、物流、人流和資訊流，並在虛擬空間實現產業群聚。其次，高速鐵路的快速發展拉近物理空間。依據中國大陸的「中長期鐵路網規劃」，預計 2020 年鐵路里程接近 12 萬公里，同時建立省會城市及大、中型城市間的快速客運通道，以及環渤海地區、長三角地區、珠三角地區的三個城際快速客運系統。高鐵的發展促進產品和服務的運送速度和運達極限。由此，企業對交通的選擇考慮會相對減弱，而是依據自身在產業鏈中的位置及各區域的產業優勢進行布局。換言之，產

業優勢不明顯的地區，即使藉由充分的園區規劃甚至稅收優惠也難以輕易吸引企業進駐。

4.重政策優惠而輕服務導致「平臺」功能難以發揮。中國大陸以往的經濟開發區多半以土地和財稅政策優惠招商，以廉價的土地資源和稅收減免吸引企業加入，但隨（1）土地價格持續高漲，對產業造成擠出效果。土地往往是生產過程中的核心要素，但由於土地價格的飆升，新企業付出的土地成本將明顯高於早期的企業，進而對後入企業產生擠出效果；尤其對於初創企業，土地的擠出效果則更高；（2）地方財稅壓力不斷提高，政策空間有限。由於經濟成長進入新常態，地方財政壓力有增無減，未來政策空間越來越有限。

綜合上述，中國大陸的產業園區發展面臨園區數量過多、同質競爭過度、產業空間解構、平臺功能難以發揮等四項難題，且伴隨經濟發展進入新常態，產業園區面臨轉型急迫性。隨「大眾創業、萬眾創新」政策推動，眾創空間/孵化器未來可能的快速發展，藉由具備國資背景且負責管理產業園區的「園區企業」進行資源整合與平臺化發展，可能是推動中國大陸產業園區轉型的新契機。

具體而言，與眾創空間、產業園區發展息息相關的即是所謂的「園區企業」。中國大陸提供與掌管眾創空間的園區企業，其核心商業模式為利用房地產開發、租賃業務為 PE 投資提供資金來源，並配合從事專業化服務提升地產的價值、提高 PE 投資的成功率，最後藉由成功的 PE 投資實現園區企業本身的成長。此外，園區企業亦可以藉由以下方式增加收益：（1）參投園區內的高新企業，最後完成上市（實際為創投業務）；（2）創新創業風潮的興盛有助於提高對眾創空間的需求，若配合相對完善的增值服務，可有效吸引企業入駐；（3）衍生對融資創新、法律服務、顧問諮詢等相關服務業的需求，除傳統的場地租賃收入外，也可增加附屬的增值服務業務收入。

換言之，園區開發企業除了從事園區土地開發和營運外，由於掌控孵化器的地利之便，得以有更多機會跨足其它行業，進而完備創客經濟產業鏈的整合與從事業務創新。園區企業的優勢如：(1)園區內中小企業眾多，高新園區更是聚集諸多新興的新創企業，有利於園區企業自身加以整合、吸收；(2)園區往往享有創新產業的政策支持；(3)園區可以提供加值的法律、投資，甚至產權交易服務。上述優勢皆使得中國大陸的園區企業能成為「大眾創業、萬眾創新」政策的受益群體。

此外，中國大陸由地方政府掌控財政及土地之運用，在眾創空間/孵化器商業模式中占據重要的地位。尤其對培植企業的政策強度上，擁有國資背景、管理國家級高新區發展的園區類企業更具明顯優勢。

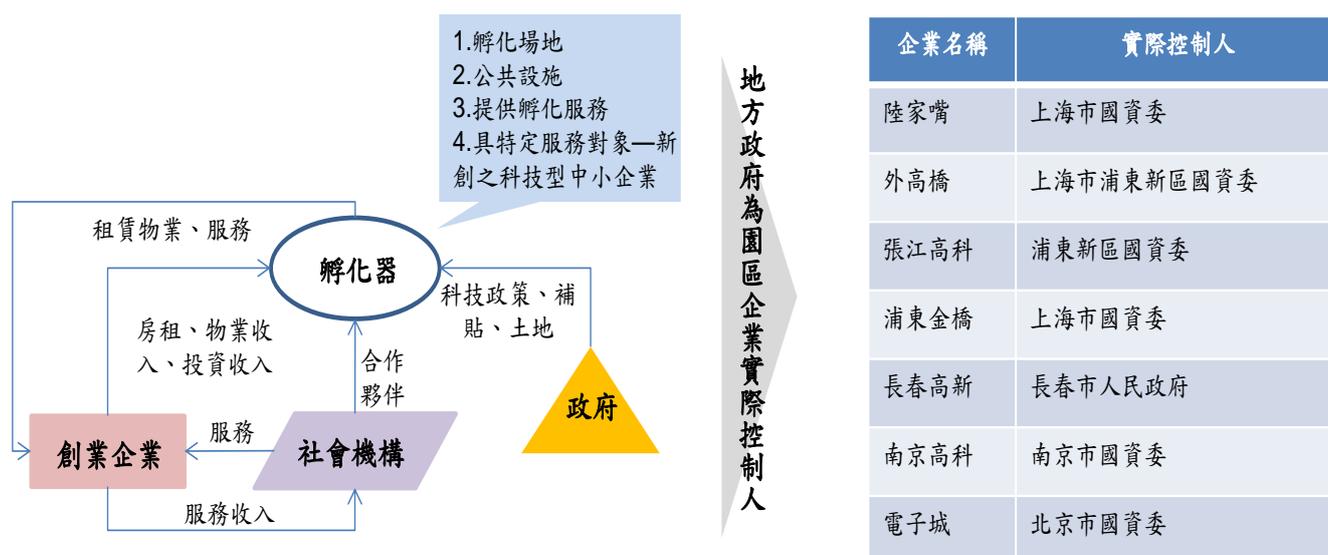


圖 4-4 地方政府與園區企業之關係

具體而言，園區企業的控股股東多為國資委，隨中國南車、北車集團的合併，近期中國大陸正推動「由上而下」的「國資整合」活動，期望進一步發揮國資的綜效。據此，由國資控制的園區企業(例如，南京高科、張江高科、電子城、長春高新、外高橋等)可能亦有進行整合的意願與資源。特別是在房地產業務面

臨限制的現況下，控制園區企業的國資委更有動機依循「大眾創業、萬眾創新」的政策從事平臺化發展，以推動自身轉型。

目前所觀察到的平臺化發展模式以「產業新城+X」為主。此模式具有「以產促城、以城帶產、產城融合、城鄉統籌、共同發展」的特色。其優勢在於平臺的屬性，能夠集聚和整合城市人口、產業、物流、資金和資訊等商業資源，依據城市、產業發展階段和用戶消費需求，適時導入各種新型增值服務業態，營造共生、共贏的城市商業生態系統。



圖 4-5 「產業新城+X」模式

「產業新城+X」模式調和政府的核​​心訴求和共同利益，即財政稅收、就業、城市形象、社會和諧等，符合「全面深化改革」和「加快轉變經濟發展方式」的基本要求，為區域實體經濟發展、產業轉型升級提供持續發展的動力。由利益最大化的角度出發，地方政府通常有意願與採用「產業新城+X」模式的園區企業保持長期合作。特別在房地產呈現縮緊的態勢下，該模式更凸顯優越性。

以上海張江園區為例，設立：(1)以數訊數位中心、智慧財產權服務和物流貿易服務等為代表的公共服務平臺；(2)以軟體公共技術、新藥安全評價和動漫研發平臺等為代表的專業服務平

臺；(3)以上市融資、小額貸款和創投基金等為代表的金融服務平臺；(4)以人才公寓、休閒中心、餐飲等的生活服務平臺。

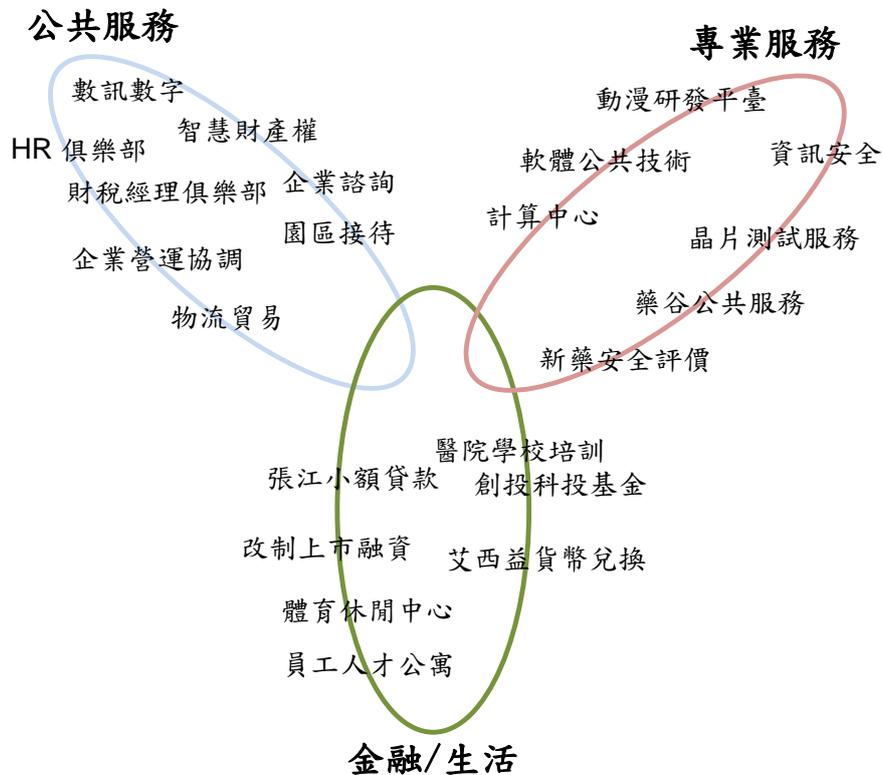


圖 4-6 園區所提供的平臺化服務類型

此外，成都高新發展公司的大股東成都高新投資集團公司，除房地產及建設資源，尚有資管管理、擔保、軟體園、創投、國際貿易等公司，具備相當完整的平臺化發展，且其明確宣布預計以兩年左右的時間退出房地產業務，將資源轉移至現有的產業上進行升級與平臺整合。

三、傳統孵化器的轉型

孵化器（臺灣稱「創新育成中心」）是以促進科技成果轉化、培養高新技術企業和企業家為宗旨的科技創業服務載體。一般而言，孵化器應具備四個基本特徵：具備場地、有公共設施、能提供孵化的相關服務、針對新創辦科技型中小企業進行服務。在「大眾創業、萬眾創新」政策推動下，全民創業潮的興起，未來孵化器的數量勢必不斷增多。

孵化器藉由為新成立的科技型中小企業提供物理空間和基礎設施，以及提供包括技術、財務、人力資源、市場等資源支援，可以降低創業者的創業風險與成本、提高企業成功率、促進科技成果轉化。目前中國大陸孵化器的成立模式主要有民營、高等院校與政府三類。

民營模式：出售服務+場地/設備費用+投資。以中國大陸目前的主要的民營眾創空間觀察，主要是出售服務、收取場地/設備費用，以及投資進駐的新創企業。

高等院校模式：建設科技城+孵化器+服務。以清華科技園為例，利用大學資源獲取便宜土地設立孵化器，同時依靠其校友資源和學校資源對創業者進行服務。清華大學的學生創業得免費參加所有創新創業的活動，僅有租用孵化器辦公場地、設備時才收費。

政府模式：政策+財政+土地扶植。政府於企業創業初期提供的稅收、財政等優惠政策、低廉土地或廠房資源至關重要。越來越多的中國大陸地方政府以租金或土地換股權，除吸引優質專案以提升單位土地產出、同時還可分享稅收與投資收益，亦可使創業者在初期即能以低廉成本獲得生產要素。

上述各類孵化器的存在，使眾多創新思維有實現的可能；而創新思維的成功實現，若能伴隨豐厚的回報，反哺孵化器並推動其尋找、培養下一個案例，更能使創客經濟產業鏈持續發展完備。亦即，孵化器在創客經濟產業鏈中扮演相當重要的角色。

隨著網路時代大眾創業、萬眾創新的新趨勢，傳統的孵化器/創新育成中心，利用網際網路大範圍整合創新創業服務資源，對現有創新創業服務體系進一步完善和提升，進而轉型為「眾創空間」，可說是傳統創新創業服務機構的「升級版」，其特徵是開放、交流與共用，是 2015 年政府工作報告「互聯網+」戰略的具體表現。

四、「大眾創業、萬眾創新」政策的推動障礙

中國大陸推動與落實「大眾創業、萬眾創新」主要可能的障礙為：

1.後續落實層面。一般而言，中央政策的頂層架構僅具備立意良好的執行藍圖，後續的落實或實施細則卻可能因種種原因而妥協、打折扣。因此，除常見在中國大陸政策頂層架構文件中常見的鼓勵、引導、加快等原則外，可觀察後續落實/施行細則等，是否包含具體的清單、數額和執行期限。

2.行政層面。中國大陸的行政審批向來相對偏重事前審批，對事中、事後的監理相對鬆散，導致出現各式漏洞、尋租、道德風險等疑慮。因此，要真正落實「大眾創業、萬眾創新」的政策，避免淪為「拿補助」、「拿計畫」的巧門，在政策推動上勢必需更加注重新創企業的運作過程與監理。

3.資金取得層面。中國大陸銀行體系偏好對國有/大型企業貸款，而對私營/小微企業貸款則顯得裹足不前。中國大陸仍需要更全面地引導擔保、金融和外貿綜合服務等機構為民辦小微企業提供融資服務，開辦臨時救助制度，為創業困難的群眾提供資金活水，且必須可落實。

4.文化層面。由政府出資、藉由政策鼓勵創建實體「創客空間」，可能無法讓中國大陸一躍而為全球創新中心。目前，中國大陸高考制度仍強調反覆背誦、填鴨式教育，較難引發學生的創新能力。此外，中國大陸興起的創新創業運動仍侷限於資金無慮的「富二代」族群³⁸，方能專心、大膽地實驗創新產品。換言之，這些新興「創客」能否扭轉以往「中國製造」的模式、帶動新產業鏈，皆需要時間觀察。

³⁸ 資料來源：天下雜誌（2013），自己動手做！「創客運動」將改變山寨中國？

第五節 對我國之意涵

習李政府執政後，在其推動的自主創新政策中，與以往有較大差別且具體者主要為「中國製造 2025」、「大眾創業、萬眾創新」與「互聯網+」，前面章節在這些主題下探討其主要內涵，本節將針對這些以創新為主要內涵的新發展對我國產業發展之意涵進行進一步之探討分析，並從近來討論熱烈之紅色供應鏈崛起的角度做進一步梳理。

一、製造業轉型升級

製造業可謂一國國力的基礎，要執行諸如「工業 4.0」、「再工業化」、「中國製造 2025」等規劃，首先必須完善國家的裝備製造業，或將裝備製造業智慧化。尤其，當上述規劃成為產業發展願景時，該國更要同時兼備核心製造業、裝備製造業、資通訊產業與網際網路服務業的同步發展。

相較於德國、美國等居於製造業領先地位、擅於運用自身市場/新興領域優勢提昇製造業位階的中國大陸而言，尚未掌握關鍵核心技術的臺灣業者，未來可思考如何結合國內已臻成熟且深具競爭力的半導體製造、精密機械及資通訊等產業，共同投入製造業智慧化/服務化的推動，發揮以往產業群聚的綜效，以配合我國產業結構、優先發展中小企業所需，擅長組裝加工/重覆執行等工作，以持續保有低成本、高效能的優勢，並進一步思考以國內作為試煉場域，逐步累積研發能量、突破關鍵零組件與材料製造，進而爭取與中國大陸或國際大廠技術合作，厚植系統整合應用能力，持續強化產業競爭力。

對臺灣的製造業廠商而言，將德國「工業 4.0」、美國「再工業化」、「中國製造 2025」中，工廠智慧化、網際網路化的概念與作法導入本身企業的強度與程度，應是關鍵且必須持續進行的工作；另外，對我國的裝備製造業、自動化服務業者而言，除提

出「臺灣版工業 4.0」的解決方案（solution）外，如何將相關解決方案輸出至中國大陸、東南亞甚至是美國、德國等製造基地，將是臺灣裝備製造業、自動化服務業能否保有全球競爭優勢與持續成長的關鍵。

最後，面對蓬勃發展的全球智慧化生產風潮，臺灣政府似也應積極協助廠商補足關鍵研發能量，以求帶動另一波產業升級，並鎖定我國已具備利基並適宜導入智慧化製造的電子製造、食品加工、金屬加工等領域為發展主軸，形塑臺灣成為全球智慧製造的主要實行場域、積極參與未來可能衍生的國際/產業標準制訂，進而在此競爭激烈的全球賽局中，扮演小卻關鍵的角色。

二、服務業加快發展

一如前述，中國大陸國務院於 2014 年 10 月公布《國務院關於加快科技服務業發展的若干意見》，將焦點置於研究開發、技術轉移、檢驗檢測認證、創業孵化、知識產權、科技諮詢、科技金融和科學技術普及等八個領域。由從最上游的技術產出到後續的智財管理、向下紮根的科普教育皆被涵蓋；目的是「形成覆蓋科技創新全鏈條的科技服務體系」，同時「為建設創新型國家、打造中國經濟升級版提供重要保障」。換句話說，中國大陸政府服務業發展策略似有由生產性服務業進一步側重更高階之科技服務業，對於科技服務業，中國大陸希望不僅為量的成長，亦欲達成質的提升。

此外，《國務院關於加快科技服務業發展的若干意見》明確指出推展科技服務業發展的的實際做法：第一，財稅支持。被認定為高新技術企業的科技服務企業，按 15% 的稅率徵收企業所得稅。而符合條件的科技服務企業的職工教育經費支出，在不超過工資薪金總額 8% 的部分，准予在計算應納稅所得額時據實扣除；第二，拓展融資管道。引導銀行信貸、創業投資、資本市場等加大對科技服務企業的支援，鼓勵外資投入科技服務業；第

三，深化開放。通過海外併購、聯合經營、設立分支機構等方式開拓國際市場；鼓勵國外知名科技服務機構在中國大陸設立分支機構或從事科技服務合作。最後，還責成科技部負責追蹤督導，隨時向國務院報告。

在上述八大領域中，研究開發、技術轉移、創業孵化以及知識產權應是中國大陸未來最有可能與我國科技業者正面競爭之處。對臺灣而言，中國大陸至目前才開始強調發展科技服務業，既是機會也是威脅。一方面，此代表中國大陸政府將更加重視智慧財產權，對於在對岸競逐市場的科技業者將更有保障，而開放外資投資科技服務業，也意味我國相關業者有機會搶進對岸市場。

具體而言，臺灣產業缺乏市場縱深、產業規模及尖端研發能量，可思考是否仍需將大量資源置於由大國主導產業標準下的高科技製造業。尤其，在以往臺商無往不利的高科技製造業優勢逐漸流失的時刻，我國加快推動高知識含量、高附加價值的高科技服務業與技術中介應該是適得其所。而臺商多年研發及代工能量，加上累積務實的產業經營經驗，正是推動臺灣科技服務業成長的關鍵要素。

但另一方面，若未掌握中國大陸本土科技服務業尚未茁壯而搶先發展，則待原本即掌握資金與市場優勢的中國大陸企業，若因科技服務業壯大而促使技術實力更向上提升，則臺灣企業的發展空間恐又會受到擠壓。

三、以互聯網概念融合發展方面

「互聯網+」政策代表中國大陸政府正視互聯網、行動網路、雲端運算、大數據等下世代資通訊技術的重要性，並將其高度拉至國家戰略看待。中國大陸政府希望將網路視為水、電般的基礎設施，更期待其為提升實體經濟生產力的工具，最後促成經濟轉

型。「互聯網+」代表新的經濟形態，能夠充分發揮網路在生產過程中的優化和集成的作用，將網路的創新成果深度融合於經濟社會領域中，提高實體經濟的創新及生產能力，形成以網路為基礎的新經濟發展形態。

以往網路深度改變的產業集中於服務業（第三級產業），但目前正往製造業（第二級產業）滲透。例如，目前製造業中被國際網路改變最顯著的即是手機與電視產業。中國大陸「小米」公司先改變手機產業，並進一步與「樂視網」結合，顛覆傳統電視產業，而類似這樣的革新浪潮正蔓延到其它領域。其對臺灣可能的啟示如下：

綜合觀察「互聯網+」的近期發展方向及「中國製造 2025」的中期戰略，臺灣可持續關注中國大陸兩類行業的發展：首先是協助實現中國大陸版「工業 4.0」的產業，包括智慧工廠建設（例如傳感器、智慧儀表）、資通訊基礎設施（例如物聯網）、系統整合方案廠商（System Integrator）、相關的通用及輔助設備（例如工業用機器人、3D 列印設備）等。

其次為「互聯網+」逐步成熟後，尋求突破的重點行業，可在分為：（1）與國際先進國家產業水準相比，亦具備競爭力，在未來應持續深化發展、鞏固領先優勢並鼓勵海外競爭，實現國內最前沿的領軍地位。例如：通信網路裝備、發電與輸變電裝備、軌道交通裝備；（2）與國民經濟、人民生活相關的產業。目前中國大陸在相關領域的技術仍相對薄弱且缺乏一定程度的自行生產能力，但相關產業由於關係國計民生，中國大陸應會運用「互聯網+」的機會，加速扶植、爭取主動權。例如：積體電路及其專用生產裝備、數控機床與基礎製造裝備、航空、海洋工程裝備等。

相較中國大陸有廣大的應用市場，臺灣在應對上則可採取鞏固當前優勢的策略，例如專精於「工業 4.0」三種主要技術中的

「感測器」技術，此相當符合我國目前於電子零組件領域所建立的長足優勢，並進而以此切入中國大陸的應用市場。當務之急應優先發展各類型工業級感測器相關先進技術，並儘速擬定及推動相關配套計畫。

具體而言，我國 IC 設計雖全球聞名，但僅專精於消費類 IC，而非工業用 IC。若未來希望能引領產業跨入工業用領域，可能需要政府帶頭推動工業用 IC 設計產業發展。或可運用現有國家實驗室、法人與高等院校與業者的資源，共建實驗室等平臺，研發屬於臺灣的先進感測技術並培養工業用 IC 設計人才。臺灣擁有工具機及硬體製造優勢，加上鄰近龐大的大中華市場，皆是我國發展工業 4.0 的機會。

四、促進創新與創業方面

以往，中國大陸的創客運動多為地方自發性創客集散，如北京、深圳等，「大眾創業、萬眾創新」政策雖主要針對「眾創空間」，惟「創客」亦是重點，為中國大陸國務院首次以國家角度，討論眾創空間、資金與創客文化，藉由全國性政策扶持眾創場所，有助類似場所（例如，孵化器）增加，將加惠小型創業公司；而其中健全多元融資方式（例如，網際網路群眾募資等），更有助技術型網際網路新創公司成立。

在中國大陸發布新興產業創投基金、眾創空間政策的同時，我國行政院科技會報辦公室表示將設立「臺灣創新創業中心」、科技部「臺灣矽谷科技基金」初期亦規劃 1 億美元，以協助我新創公司接軌美國矽谷的資源。一般而言，兩岸基於「量體懸殊、政治型態」之差異，難以比較相關政策中的政府基金規模、減稅規模，但比較兩岸的創新創業方案（中國大陸的大眾創業、萬眾創新；臺灣之創業拔萃、創新創業政策會報），仍可發現中國大陸期望全面性地扶持創新創業，進而在：(1)體制機制、(2)財稅政策、(3)金融市場、(4)創業投資、(5)創業服務、(6)平臺建設、

(7)激發創新活力、(8)拓展創業管道、(9)加強統籌協調等九個層面利用政策進行扶持與強化；相對而言，我國則特別強調國際鏈結與建構創業創新公共服務平臺。

換言之，中國大陸針對創新創業運用政策進行全面的推動，而我國則針對部分需加強的層面進行重點突破。針對中國大陸有提及而我國較少觸及之處主要如下：

第一，財稅金融新政策。在政策支持方面，中國大陸提出將加大對創業創新的支持、強化資金使用的績效評價；鼓勵對眾創空間等育成機構在辦公用室、用水、用電和網路給予適當優惠，以減輕創業者負擔。在創業投資和融資，也將利用支持互聯網金融發展，引導和鼓勵融資平臺規範發展，進行公開、小額股權眾籌融資試點，加強風險控制和規範管理，推動利於新創企業籌資的金融創新。

另在稅收優惠上，強調將完善普惠性稅收措施、將科技企業轉增股本、分期繳納個人所得稅試點政策、股權獎勵分期繳納個人所得稅試點政策推廣至全中國大陸；落實促進高校畢業生、殘障人士、退役軍人、登記失業人員等創業就業的稅收政策；反觀臺灣在 2000 年以前，創投事業原本列入促進產業升級條例的投資抵減適用範圍，根據修正前該條例第 8 條規定：「為鼓勵重要科技事業、重要投資事業及創業投資事業之創立或擴充，依規定認股或應募記名股票持有時間達 2 年以上者，得以其取得該股票之價款 20% 限度內，抵減當年度應納營利事業所得稅額或綜合所得稅額」。在抵減租稅的誘因下，對於產業界資金投入創投業發揮可觀的導引功能。上述抵減政策至少集中超過 2 千多億的創投資金在半導體相關科技製造業，進一步帶動約 2 兆的社會資金挹注，促成半導體產業的興旺。2000 年之後，因租稅公平化與自由化原則，取消上述投資抵減規定，再加上我國股票面額 10 元的規定，使得創投業者投資早期團隊的意願降低，新募創投基金

驟減、投入早期的資金也跟著下滑。因為投資人將資金轉往其他機會成本較低的投資管道。

第二，發展創業服務方面，中國大陸要引導和推動創業孵化與高校科研院所等技術成果轉移結合，以完善技術支撐服務、引導和鼓勵境內資本與境外合作，設立新型的創業孵化平臺、引進境外先進的創業孵化模式與提升孵化能力，加強創業孵化國際合作。特別在公共服務上則藉由創業券、創新券等方式，對創業者提供創業培訓、諮詢、檢驗檢測、軟體發展、研發設計等方面的服務。建立和規範相關管理制度和運行機制，形成可複製、推廣的經驗。

第三，促進創業人才流動。中國大陸為增加高等院校、科研院所專業技術人員投入創新創業，也承諾「加快落實高校、科研院所等專業技術人員離崗創業政策，對經同意離崗的可在3年內保留人事關係，建立健全科研人員雙向流動機制」；我國目前《公立各級學校專任教師兼職處理原則》則明定，教授不能兼任一般營利事業的董事長、董事、監察人、負責人、經理人等職；除非是國營企業、上市上櫃公司的董事會，教授方可擔任獨立董事或獨立監察人，但仍不得擔任持股或參與公司營運的董事。臺灣上述規定在一定程度上限制創新創業人才的流動，或許應加速進行檢討。

另，中國大陸除與我國皆放寬外籍高階人才至境內創業辦理簽證，但其除針對創業者外，也強調在創業者之配偶就業、子女入學、醫療、住房、社會保障等方面完善相關措施。

第四，中國大陸的創新創業政策強調普惠、實用、協同、督導。大眾創業有別於精英創業，大眾創新亦與小眾創新不同。以往的選拔，對某些領域/個人/企業進行點對點的扶持，恐怕難以解決中國大陸目前的創新、創業問題。因此轉而頒布更為「普惠」性的人才/稅收/政府採購政策等；「實用」是提高政策的針對性，

切實解決創業者面臨的資金需求、市場訊息、政策扶持、技術支撐、公共服務等瓶頸與問題，進而提出運用創業投資基金、一址多照、創新券/創業券；「協同」則是要各項政策之間要相互助力而非掣肘，特別強調要加強部門的協調，加強部門和地方的協調，藉由機制的建立加強頂層設計和統籌協調；「督導」是要加強對政策落實情況的督促檢查。

表 4-20 兩岸創新創業政策比較

	中國大陸	臺灣
創新體制，實現創業便利化	完善公平競爭市場環境	
	深化商事制度改革	
	加強創業智慧財產權保護	
	健全創業人才培養與流動	
優化財稅政策，強化創業扶持	加大財政資金支持和統籌力度	
	完善普惠性稅收措施	
	發揮政府採購支持作用	
搞活金融市場，實現便捷融資	優化資本市場	<ul style="list-style-type: none"> ● 整合創櫃板、公益創投等善意資金與創新工具 ● 完成群眾募資相關法制，鬆綁股權式群眾募資，強化新創事業籌資管道 ● 增加閉鎖型公司專章或專節，有利於新創公司股權彈性安排
	創新銀行支援方式	
	豐富創業融資新模式	<ul style="list-style-type: none"> ● 開放民間業者經營股權性質群眾募資
擴大創業投資，支持創業起步成長	建立和完善創業投資引導機制	●
	拓寬創業投資資金供給管道	●
	發展國有資本創業投資	● 設立臺灣矽谷科技基金
	推動創業投資引進來與走出去	● 參加美國丹佛市 NBIA 國際育成

		<p>連結</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 於矽谷舉辦 Taiwan Business Day ● 於矽谷掛牌成立臺灣創新創業中心 ● 赴矽谷參加國際加速器計畫 ● 成立快速試製中心，鏈結業者，早期參與臺矽新創事業，建立夥伴關係 ● 輔導創業團隊出國參展及進駐國外著名加速器 ● 與美國、大陸、新加坡、日本、韓國等國際創業加速育成單位建立合作機制 ● 引進國際知名創投來臺，帶動早期投資 ● 邀請亞洲知名加速器 JFDI 來臺舉辦創業工作坊
發展創業服務，構建創業者生態	加快發展創業孵化服務	<ul style="list-style-type: none"> ● 南港共同工作空間開幕 ● 國際創新創業園區啟動
	大力發展第三方專業服務	<ul style="list-style-type: none"> ● 啟動一站式創業基地服務 ● 整合財務、行銷顧問團，建立社企輔導體系
	發展互聯網+創業服務	
	研究探索公共服務新模式	
建設創業創新平臺，增強支撐作用	打造創業創新公共平臺	<ul style="list-style-type: none"> ● 打造「青年創業及圓夢網」2.0 升級版 ● 辦理社會企業網站服務與實體聚落 ● 舉辦新創小聚，邀請新創事業獎得主與新創企業交流 ● 辦理百場社會企業小聚

		<ul style="list-style-type: none"> ● 辦理 AAN 國際論壇及 Boot Camp ● 舉辦新創小聚企業媒合活動 ● 辦理中小企業傳承論壇 ● 辦理南區育成交流聯盟聯合展售活動 ● 運用臺北國際電腦展，設置新創主題館，展示創新技術及服務、安排創新創業相關論壇
	用好創業創新技術平臺	
	發展創業創新區域平臺	
激發創造活力，發展創新型創業	支持科研人員創業	
	支持大學生創業	
	支持境外人才來華創業	● 開辦創業家簽證
拓展城鄉創業管道，實現創業帶動就業	支援電子商務向基層延伸	
	支持返鄉創業集聚發展	
	完善基層創業支撐服務	
加強統籌協調，完善協同機制	加強組織領導	
	加強政策協調聯動	
	加強政策落實情況督查	

資料來源：國務院(2015)，《國務院關於大力推進大眾創業萬眾創新若干政策措施的意見》

除上述的兩岸創新創業政策比較外，其他值得注意的是：

1. 習李政府上臺後，中國大陸不論是國家政策、民間企業皆積極推動創新創業，目前觀察中國大陸類似的政策對我國產業直接影響性小，但其中央/地方政府與民間所營造的創新創業氛圍，似值得我國持續密切觀察可能發展。

2. 中國大陸對於眾創空間與創客的支持應為相關政策的第一步，其後創新創意的商業化過程，在當地應會出現小型製造工廠，協助樣品製作並生產少量多樣化產品，如北京、深圳等。而臺灣目前似乎仍相對缺乏有意願承接/關注相關業務之企業，長期而言，隨新創公司產品從少量多樣至擴大規模，若我國不及早切入初早期製造合作，長期恐將錯失承接大規模訂單機會。

具體而言，中國大陸創客有與深圳山寨供應鏈緊密連結的潛在優勢，創客可快速且低成本地將新奇概念轉化為實品，催生出具有革命性力量的創新產品。除山寨供應鏈外，中國大陸的智慧財產權法規相對寬鬆，又可輕易且迅速地連結至淘寶、阿里巴巴等電子商務平臺，串接整個生態鏈進而增強競爭優勢，讓其他國家的創客也可透過網路，接觸到中國大陸的創客生態系。若樂觀看待中國大陸的創客發展，其或許可進一步發揮對產業的影響力，讓每個人成為工廠、製造商，創客風潮或許將瓜分臺灣業者在中國大陸的中低階產品/服務市場。

3. 兩岸創新創業皆鎖定類似的新興產業。中國大陸近年來國際網路相關產業興起(電子商務、物聯網與行動通訊等)、因新創公司所衍生的人才需求，可能將逐漸改變中國大陸在臺灣年輕人或創業家心中形象，尤其龐大市場商機的附加價值，產生的人才磁吸效應不容小覷。

針對上述，由於創新創意未必僅存於公司內部，我國產業在思索創新創業時，可思考加強重視眾創、創客等新興型態之創新創意，廣納新型態創新創業，從事早期合作(意即吸收相關人才或是協力製造)，有助提升企業轉型新思維。此外，臺灣創新創業人才在人口成長有限且人才流動已無法禁止趨勢下，如何廣納國際創新創業人才、吸引國際創新創業人才來臺發展，亦是仍待持續思考之課題。

最後，綜觀「互聯網+」與「大眾創業、萬眾創新」，可明顯察覺中國大陸不希望在未來仍僅從事低附加價值低的加工製造而欲往高階製造轉型。事實上，依靠地主優勢與龐大本土市場，近年中國大陸出現不少具實力的本土/全球品牌，如聯想、華為、中興與阿里巴巴等。但在消費者所得成長有限、多數僅能採購中低階、大規模生產、產品精緻度偏低的市場結構中，如何培養可以針對差異化市場、高階市場推出產品及服務的品牌？換言之，中國大陸若是想朝工信部的「中國製造 2025」或商務部的「貿易強國 2030」³⁹所規劃的方向發展，最大的阻礙其實為自身。無論是華為、中興或小米皆是先在中國大陸市場取得一定發展後，才進軍海外，而近來中國大陸運用既有市場倡導自主創新/國產化動作頻頻，亦顯示其確信自身的廣大市場，是產業成長不能或缺的優勢。

鑑於上述，中國大陸企業能否朝高階品牌發展，將有賴境內消費者的所得能否成長、鑑別力及品味能否隨之提升，若消費者所得及品味無法支撐高階品牌的規模，則其「中國製造 2025」或「貿易強國 2030」所揭示的品牌、技術導向恐將為空談。

五、紅色供應鏈之影響

紅色供應鏈並無明確定義，但概念上主要指中國大陸建立的本土電子業上下游企業與周邊產業。以往，中國大陸電子業所需的關鍵中間財多半仰賴進口，但多年來在對岸政府有計劃地扶植下，中國大陸本土廠商形成電子業由零組件至產品的完整供應鏈，並開始有能力生產價格低廉、品質不差的中間財，甚至出口至海外，且涉及的光電、資通訊、電子零組件、半導體等領域，多半與臺灣高度重疊。因此有論者認為近期我國的出口表現不佳

³⁹ 「貿易強國 2030」規畫，希望在 2030 年以前朝技術、品牌、品質及服務四大目標發展，以擺脫以往靠出口數量/價格取勝的優勢，除加強產品核心競爭力，也要發展出與之相應的服務業貿易，以便與製造業發揮綜效。

是因為紅色供應鏈崛起，替代我國對中國大陸出口之中間財所致。

表 4-21 兩岸貿易近年變化額

	2010	2011	2012	2013	2014	2015q1	2015q2
臺對陸出口額(億美元)	769.3	839.6	807.1	817.9	821.4	180.3	185.7
成長率(%)	41.8	9.1	-3.8	1.33	0.43	-5.1	-12.8
臺自陸進口額(億美元)	359.4	436.0	409.1	425.9	480.4	107.0	110.9
成長率(%)	47.1	21.2	-6.1	4.1	12.8	1.49	-11.3

資料來源:財政部海關統計

若觀察兩岸近年來的進出口數據可發現，從 2010 年到 2014 年，臺灣自中國大陸進口之貿易額成長 1.34 倍，但對大陸出口之貿易額僅成長 1.07 倍，臺對陸之貿易順差持續減少。臺灣對中國大陸的出口額自 2011 年起有成長趨緩的現象，2012 年甚至衰退了 3.87%，在 2013 與 2014 年分別微增 1.33% 與 0.43% 之後，2015 年起連續 2 季步入衰退達 5.11% 與 12.8%。相對於出口而言，我國近年自中國大陸進口金額則呈現攀升的態勢，2010-2011 年成長幅度都超過 2 成，2014 年亦成長 12.8% 至 480.4 億美元，只是到了 2015 年第 2 季，對大陸進出口同樣都下滑達 2 位數

事實上，2014 年臺灣對中國大陸之出口貿易仍高度集中於電機設備、光學製品等產品上，分別占臺灣對大陸出口總額的 57.44% 與 11.91%。因此，近期臺灣對中國大陸電子產品的出口下滑，主要應可歸因於全球景氣不明、中國大陸金融市場劇烈震盪等因素，使手持裝置的內外部需求下跌、廠商從事去庫存動作，連帶影響我國對中國大陸的電子零組件出口金額。換言之，目前出口大幅衰退可能僅是景氣循環使然，而非長期的影響。

另一方面，若進一步觀察特定產業之出口數據，則可發現紅色供應鏈崛起對臺灣電子業確實造成程度不一的影響。研究者分

析 2015 年上半年臺灣對中國大陸的進出口資料指出，我國的 LED、晶圓、初階及中階處理器及控制器、面板、偏光板、液晶裝置、液晶裝置零件等皆出現出口萎縮且被中國大陸產品替代之情勢；太陽能電池、綜合加工機等之出口雖然減少，但紅色供應鏈仍未具有替代臺灣產品之能力。

此外，臺灣對中國大陸出口成長較快的產業還包括農漁產品、食品加工、礦業、石料陶瓷、玻璃類、珠寶及貴金屬、電機設備、鐵道車、航空、船舶、家具等 11 項，但上述項目占臺灣對中國大陸出口總額不足 3%，並非我國的出口主力。換言之，我國出口表現不佳，除了上述之短期景氣循環因素外，未能及時掌握對岸進口成長較快之內需市場（農漁、食品加工、航空、家具等）商機亦有關聯。紅色供應鏈之替代效應雖已有部分效果，但本質上仍是一個長期發展的現象。

由上可知，應以更細緻的角度看待紅色供應鏈是否在一定程度上替代我國的廠商，而非一味將出口表現不佳歸因於中國大陸的進口替代策略；此外，在探討我國產業被替代的情況時，多半以量化分析為主(例如對比兩岸的產值、出口金額)，但在某種程度上亦應納入質化之比對以求更精準之判斷。

例如，韓國三星以挖腳等手段使自身的製程在短時間內似有超越臺積電之勢，曾引起媒體大量討論臺積電可能面臨地位旁落之疑慮。但近期蘋果手機 iPhone 6s 配置的 A9 處理器效能之爭，臺積電以 16 奈米製程製造之處理器與三星以 14 奈米製程製造之處理器，在續航能力上僅有 2%-3% 的差異，屬於正常範圍。顯見即便以半導體最重視之製程探討類似的競爭案例仍有其盲點，何況僅用產值、出口金額進行一個產業被替代與否的判斷。

再如，面板產業的量產模式，隨中國大陸在十二五期間扶植本土面板企業新建高世代面板廠，給予企業很多鼓勵政策，由於面板產業的資本、技術密集型屬性，中國大陸政府的產業政策可

謂一劑良藥且效果顯著。隨高世代線在中國大陸陸續量產，面板供給三足鼎立(日本、韓國、臺灣)的局面預期將被四足鼎立(日本、韓國、臺灣、中國大陸)替代。8.5代線的建立代表京東方、華星光電等中國大陸面板企業在部分技術完成超越、強化其在國際的影響力。此外，中國大陸更向面板產業鏈上游高技術、高附加值的領域滲透，例如誠志股份涉足面板液晶的製造，打破德國和日本在面板液晶生產上的壟斷。上述中國大陸面板展業的發展已影響我國的群創、友達等廠商。但目前臺灣的面板業已積極尋求轉型，專注於發展 4K2K 高解析度顯示器市場，試圖擺脫在產能、規模上與中國大陸競爭，以技術突顯兩岸的差異化。另外，LED 產業也有類似的狀況。

臺灣電子業向來強調持續降低成本量產的代工模式，但面對中國大陸本土品牌與供應鏈的崛起，我國的代工模式需轉為以創新、利基市場為主的思維，提高創造的價值，否則持續以低成本、低毛利、低匯率或外移遷廠的模式，我國的電子業發展將更加狹隘。但紅色供應鏈崛起亦可能衍生相關商機，值得我國加以掌握。例如：中國大陸政府資源雖然豐富但仍有不足之處，以「國家集成電路產業發展推進綱要」而言，當政府將大量資源集中於 IC 設計、晶圓代工與封測時，即難以再挪動資源發展上游的半導體設備或原材料，而我國由於從事晶圓代工多年，與歐美具寡占力量的半導體設備(如荷蘭微投影設備商艾斯摩爾)或原材料供應商(如美商應用材料公司)已建立良好關係，或許即可聯合其力量共同開發中國大陸市場。尤其，當中國大陸資通訊產品市場在快速擴張時，對相關生產設備與關鍵零組件仍會供應不足，進而提供包括臺灣企業在內的全球廠商更多商機。

此外，對我國而言，總人口數超過 4 億、人均所得較低(新加坡除外)的東協國家，由於聚集眾多的華人人口且其掌握經濟優勢，或許是將是繼中國大陸後下一個興起的中低價位消費品、耐久財或中低階生產設備市場；特別是東協國家的華僑、曾來臺

就學的僑生、臺商的影響力對臺灣開拓當地市場或許也會有積極影響；而由於宗教的關係，東協國家又可能成為進軍中東富裕國家的跳板。因此，若能善用東協市場可能崛起的機會，加速輔導臺灣產業進行結構性的轉型與升級，或許有機會避免直接與紅色供應鏈正面競爭。

總之，電子業的競爭已逐漸超越技術、硬體而邁入內容、應用市場之爭，相關的主導權也並全掌握於中國大陸手中。據此，臺灣產業在個人電腦時代取得顯著成就，而在手持裝置風行的目前則稍顯力不從心，但在未來物聯網、雲端運算、大數據等新應用、新產品掀起另一波成長機會時，若可持續維持創新、轉向建立差異化的生產能力、內容供應能力，強化與歐美供應鏈的連結，應仍有機會擺脫紅色供應鏈的糾纏。

第五章 結論與建議

第一節 結論

中國大陸《十三五規劃》歷經將近兩年的編製過程，已經漸進尾聲，在 2015 年 10 月五中全會通過《十三五規劃建議》後，已開始進行《十三五規劃綱要》草案的撰寫，進而在 2016 年的兩會上審議通過並執行。此一規劃可說是中國大陸自習近平上臺後所陸續展開之全面深化改革、依法治國推進以及各面向重要政策持續執行等，面向此刻至 2020 年期程當中，最重要之文件載體，從建議文件中所揭櫫的發展理念，可以再次看到中共高層對於中國大陸未來發展藍圖有非常到位與全面的思考擘劃。

從對於十三五規劃目標與基調等之探討，對照新公布之建議文件內容並沒有太大差異，顯示了十三五時期既有短期穩定經濟發展之任務，中期也承擔了以創新與開放來轉變體質，同時維持、恢復生態與社會的正常化發展之任務，還有長期處理人口結構挑戰的任務。這裡面同時也涵蓋了過去十二五時期處理還未到位的問題。而對於其前期重大課題研究當中已經可以觀察到其對於創新的重視，進一步在十三五規劃建議文件中，創新被置於五大發展理念之首，且更擴大了其概念的涵蓋範圍，成為國家發展全局之核心。

透過對於十二五規劃之執行成果、篇章安排以及各自之前期研究課題內容來探討，輔以截至目前為止的多項重大政策發布，我們認為十三五規劃的架構可能有如下特點：1.強調改革—三中全會改革已經被定調為 1978 年改革開放的 2.0 版，全面深化改革必然再次強調，且在國企改革、財稅改革、政府職能轉型等部分多加著墨；2.強調創新—包括「大眾創業、萬眾創新」以及「互聯網+」等都是與創新相關且跨越不同產業領域，甚至跨出經濟範疇，很有可能就此主題單列一篇；3.就其他重點政策而言—工

業轉型強調「中國製造 2025」，區域發展包括三大戰略以及新型城鎮化，對外開放強調一帶一路絲路戰略，政治建設強調依法治國與從嚴治黨等。

在對內之深化改革層面，主要還是集中在全面依法治國與全面從嚴治黨這方面的進展較大，在影響範圍大的專項改革，包括土地、財稅、戶籍制度等，則是開始有初步的作為，另外對於科研體制改革也非常重視，呼應了對於創新驅動的需求。而對於最近一次的政府工作報告分析可以看到其對於尋找成長新動力的重視，「雙引擎」概念一方面要透過政府引導擴大公共服務提供與投入，一方面則是希望培養新創經濟來帶動轉變與成長。而在依法治國推行方面，著眼於政府與市場關係，可以看到深化改革確實在推進讓要素市場更為合理發展的許多措施，但由國企改革來看，中共要加強黨的領導，可知國企仍會是中共治國的重要手段，工具（市場化提升）可以改進，但控制掌握度不可減少（公有制為主體）。對於臺商而言，要更注重法律的作用，包括在司法與法律下承擔權責，以法律保障相關權益，以守法確保自己完成責任。

在對外方面，中國大陸對外投資趨勢將持續提升，走出去將重於引進來，一帶一路戰略成為其對外開放的總綱領。一帶一路以「互聯互通」為主要訴求，希望透過政策、設施、貿易、資金、民心等五層面的互通，希望與沿線國家共同開發、共同合作、共同受益，重新恢復歐亞大陸海路與陸路之通道功能。在十三五規劃建議文件中，可以再次確認其主要以基礎交通建設、產業園區以及金融合作為初期重點實質內容。

在區域發展方面，習李上臺後對於區域發展戰略以及城鎮化戰略都有顯著的著墨。在區域內涵方面強調跨區域治理、寓深化改革於區域政策之中以及強調東西向貫通等；區域工具主要國家級新區、跨省次區域以及大區塊層級來區別；其中，大區塊政策如長江經濟帶、京津冀協同發展與絲綢之路經濟帶這三項最為重

要。城鎮化方面則強調內涵品質的推進，以智慧、綠色、人文為主要引導方向，但其需要財政、土地、戶籍、社保等制度的進一步改革配合。

在產業與自主創新方面，中國大陸國務院於 2015 年 5 月 19 日公布《國務院關於印發「中國製造 2025」的通知》，「中國製造 2025」除將德國、美國發展「工業 4.0」、「工業互聯網」的經驗納為重要內容，其核心在於藉由五大戰略性工程、十大重點領域和「體制改革、公平競爭市場、金融扶持、對外開放、財稅政策支持、人才培養體系、中小微企業政策」等配套措施，以勾勒中國大陸經濟在未來十年的轉型升級藍圖，並提出邁向「製造強國」的三階段目標：(1) 到 2025 年邁入製造強國行列；(2) 至 2035 年中國大陸製造業整體達到世界製造強國陣營中等水準；(3) 至「新中國」成立一百年時，製造業大國地位更加鞏固，綜合實力進入世界製造強國前列。

「互聯網+」與「大眾創業、萬眾創新」可謂實現「中國製造 2025」的工具與基礎發展環境。「互聯網+」將互聯網的創新效果在各個領域融合，對於經濟轉型升級、保障民生具有潛在的推動作用；「大眾創業、萬眾創新」將為實現「中國製造 2025」目標提供更為有利的基礎環境。特別是當在「新常態」下，必須靠科技創新驅動經濟發展。但創新並非依靠少數大企業及可完成，而必須依靠「大眾創業、萬眾創新」不斷產生的創業活動和新企業，以便為經濟成長帶來持續活力，結合已出現的城鎮化、消費升級、「互聯網+」等趨勢，創業、創新活動方可促使中國大陸經濟發展逐步走向中高階。

近一年，中國大陸的自主創新政策除「中國製造 2025」與「大眾創業、萬眾創新」在國務院層級頒布指導性、綱領性文件外，在 2015 年政府工作報告中提及的「互聯網+」則遲至 2015 年 7 月才由國務院發布《國務院關於積極推進互聯網+行動的指導意見》，聚焦於促進以雲端運算、物聯網、巨量資料為代表的

新一代資訊技術與現代製造業、生產性服務業等的融合創新，發展新興業態、建構產業新的成長點，為產業智慧化提供支撐。考慮與《中國製造 2025》政策的密切程度，「互聯網+」政策的推動主要方向以：(1) 智慧工廠，重點是在即時製造的架構下，客戶個性化需求能以較低的成本、較快的速度轉化為有效訂單，並且增加的邊際成本不會較目前的大量生產方式高出太多；(2) 智慧製造則是以「工業機器人」為代表的智慧製造裝備，隨其應用範圍趨於廣泛，中國大陸應會試圖讓相關產業朝擁有自主技術的成套設備方向發展。

習李政府執政後，於近期進一步運用政府力量，順應「創客運動」的趨勢推動「大眾創業、萬眾創新」，期望激發中國大陸整體社會的創新能力。創客運動強調知識分享和實體互動。以往的發明家可能是單獨在車庫內進行實驗，但目前，創客則聚集在實體開放共作空間，共同協作、相互學習。藉由大眾創業強化就業保障，同時亦是兼顧民生、民心的重要措施，進而成為「全面建成小康社會」的動力。

2015 年 3 月，公布「大眾創業、萬眾創新」的頂層架構與指導原則。目標在 2020 年之前，形成有效滿足大眾創新創業需求、具較強專業化服務能力（包含硬實力與軟實力）的「眾創空間」等新型創業服務平臺。主要政策有三大方向：(1) 發展眾創空間，簡化登記手續，房租、寬頻網路與公共軟體等給予適當補貼，或提供閒置廠房等資源；(2) 完善創業投融資機制，發展天使投資、網際網路股權眾籌融資(群眾募資)與區域性股權交易等；(3) 健全創業輔導指導制度，支持舉辦創業訓練營、創業創新大賽等活動，培育創客文化。

上述政策與臺灣之創業拔萃、創新創業政策會報相較，中國大陸主要針對創新創業的各層面全面的推動，而我國則針對部分需加強之處進行重點突破。目前觀察中國大陸類似的政策對我國產業直接影響性小，但其中央/地方政府與民間所營造的創新創

業氛圍，似值得我中國大陸創客有與深圳山寨供應鏈緊密連結的潛在優勢，創客可快速且低成本地將新奇概念轉化為實品，催生出具有革命性力量的創新產品，此一風潮或許將瓜分臺灣業者在中國大陸的中低階產品/服務市場。

第二節 政策建議

一、關於因應十三五規劃整體發展方面

(一) 調整思維因應兩岸經濟競合新階段

中國大陸長期經濟成長動力已開始面臨衰竭，過往純粹的資本與勞動投入已經到了不得不調整的階段，從改革與創新當中尋求全要素生產力的提升，是當局對於發掘未來長期穩定經濟發展動力的新意圖。而從產業層面的調整亦可印證這樣的發展趨勢。中國大陸目前正面臨勞動優勢轉變、產業內部結構調整遲緩，以及部份產業產能過剩等問題。

從對岸整體成長方式的轉變企圖來看，臺灣應該要認知到中國大陸已經不是世紀之初時那個具備廉價生產要素的基地，儘管相對廉價的生產地點或許仍然存在，但是重點在於大陸內部產業與企業已經在經濟長期發展，以及新一代領導擘劃的轉型大政策下，形成與臺商或臺灣產業性質接近但競爭力快速提升的對手，這從近期臺灣社會關於紅色供應鏈的討論可以印證。

未來兩岸競爭大於合作是不爭的事實，就長期而言，臺灣應該在談兩岸經濟或產業合作時更為務實，思考自身特性能在兩岸合作當中扮演什麼大陸需要的角色，以互利的合作尋求自身的發展，而非停留在一廂情願式或讓利式的合作想法當中。由十三五規劃建議文件中之對臺方針也可以看到其強調以「互利共贏」方式來深化兩岸經濟合作，如何尋找我方對於中國大陸的經濟戰略價值，是未來合作的關鍵。

例如，大陸未來亟需提升其人力素質，臺灣目前仍有相對優勢，是否能轉化過剩的高教人力與機構來形成面向大陸的教育服務業？再者，大陸大力推動創新發展，臺灣過去在許多應用性創新方面有許多經驗，與大陸基礎性技術實力雄厚能有互補之效，如何能夠在創新方面尋求兩岸互利合作，亦值得期待。

（二）發揮我國制度與經驗優勢因應大陸深化改革

中國大陸面臨新發展階段的挑戰，2013年啟動了全面深化改革來重新從體制問題中尋求下一階段的新發展。過去中國大陸第一波經濟發展力量來自於釋放計劃經濟體制下無法發揮的經濟要素，但其體制改革進度在經濟騰飛後逐漸減緩，直到近年來面對動力不振後才必須認真面對，形成深化改革推動之勢。2015年十三五規劃突出以「創新」為主軸的發展藍圖，與上述之全面深化改革路線，形成未來五年中國大陸改革與發展的兩大基石。誠然，在中國大陸特殊政經體制下，改革能否讓其維持既有政治結構而取得經濟的新發展樣貌，仍有賴時間來回答。但在我國經濟因應策略上應料敵從寬，預設其深化改革將能透過制度再調整而實踐其在經濟層面的企圖，形成對我國產業的強大競爭壓力。

我國過去在面對中國大陸在經貿層面的競爭時，主要的優勢是在於領先對岸產業發展多年下累積之技術與經驗，這也是臺商前往投資結合當地優勢之土地與勞工要素的主要因素。中國大陸經濟發展開始面對許多問題時，其實也同時意味著發展程度的提高，兩岸之間在各方面的距離都已經縮小甚至逆轉超越。這當然也是全球經濟發展中普遍性的現象，最終我們還是要從自身的發展上去尋求下一階段的優勢。

因此，我們認為，我國也應該持續在制度方面推動改革與開放，從制度層面尋找產業發展的解方，包括法規層面的鬆綁與創新來營造引領新經濟型態的發展環境、政府組織再造轉型等。針對兩岸之間的競爭與合作，應該盤點兩岸制度之根本性差異，從

中尋找對於相關產業之意涵，選擇我國具有「制度優勢」的產業來加強發展，將有助於兩岸的差異化競爭，以及擴大兩岸合作的可能空間。

此外，若是純粹著眼於對岸改革所隱含之機會，我們可以關注深化改革中的社會面、環境面等非經濟領域的機會，如老年照護產業、醫療產業、環境保護相關產業等，利用我國過去之發展經驗，結合新時代的技術與知識，形成對中國大陸中央或各地方政府有吸引力之解決方案。

（三）密切關注並彈性運用一帶一路之契機

「一帶一路」是中國大陸習李新時代對外戰略的主軸，其牽動範圍不論是地理區域上還是經濟或交流活動性質上，都遠遠超出此前其所提之任何政策或倡議，其對我國對外政策、兩岸政策、經貿政策等都具有潛在的影響。如前所述，一帶一路在對外方面，實質上比較接近倡議，對內則比較接近帶有強化對外開放目的的區域規劃。對我國之意涵可從這兩方面來談。

在對外方面，由於一帶一路需要各相關國家的合作，其進展與作為必然是隨時動態調整的，需要隨時關注。而由於一帶一路相關國家有許多是過去我國非常不熟悉的國家如位於中亞、南亞或中東等地區，這部分可強化大學與政府涉外能量來蒐集訊息並強化基礎性研究；政府經貿相關部門與智庫應結合跨領域之專業，隨時追蹤中國大陸中央與地方領導談話與文件、強化對一帶一路各沿線國家之基本經濟發展情況掌握、並掌握國際上對一帶一路各項相關進展之看法，從而結合我國實際發展目標與現況，動態式研擬我國因應之道。

其次，雖然關於亞投行的參與與否形成政治議題，但一帶一路相關作為必然帶來許多基礎設施投資機會。不論是否我國能夠參與亞投行的運作，我國仍可透過兩岸管道來建立兩岸基礎設施

投資合作平臺，可以大陸企業為主體，臺灣廠商為合作之夥伴或供應商，組成團隊共同參與沿線國家相關投資標案的競逐。

再者，由於種種因素，兩岸自 ECFA 簽訂架構協議後，遲遲無法再推動兩岸經貿自由化方面的更進發展。由於一帶一路在做法上涵蓋了較鬆散、較有彈性的部分，加上一帶一路儘管是以中國大陸為主導但畢竟仍是國際區域間的往來，對於在國際場域或議題上與中國大陸合作或互動應該能較單純面對中國大陸來得容易推動。前述所提包括貿易便捷化、海關合作、港口合作、城市與政黨交流、金融合作、基礎建設合作等內容，可以在中國大陸境內、在我國境內、在一帶一路相關國家境內為合作場域，來推動包括兩岸投資貿易甚至是區域間投資貿易多方合作的進一步實質發展，這方面的努力值得進一步探索，以因應我國由於政治因素導致兩岸相關經貿自由化、甚至是區域經貿自由化進程受阻的困境。

如前所述，在中國大陸持續增強對外開放以及融入全球體系過程之中，對於我國來說，所謂兩岸議題將與對外議題交織影響甚至融為一體，處理兩岸政策必須從更廣的視野來考量。而「一帶一路」戰略就目前發展來看，針對其對外部分，動作頻頻且訊息多元，有必要長期加以觀察追蹤，將於後續之政策建議中論及建議作法。

在對內方面，關於絲綢之路經濟帶請見下一段落關於區域發展之內容。在海上絲路部分，我們認為可以重新評估強化與福建合作的可能性。從習李時代新區域戰略的角度來看，福建被列入海上絲綢之路的核心區，也在第二波自貿區中取得一席之地，強調要「先行先試，為深化兩岸經濟合作探索新模式」，對在福建自貿區內註冊之臺資企業或個人提供了許多先行先試的開放措施。儘管其中仍然不可避免會有針對臺灣的政治目的，但福建未來的發展已有新的可能性，亦即其對於東南亞的經貿連結。儘管其發展好壞仍有變數，但我們認為仍可以持續觀察福建在這方面

的發展，適時地加強與福建的合作，以便透過此一方式強化兩岸在海上絲路方面的可能合作。不過，我們認為與福建的合作必須是在其海上絲路有相對進展的前提下才適合展開，風險也會較小。

（四）掌握區域發展新變化

習李上臺後對於區域發展戰略以及城鎮化戰略都有顯著的著墨。在區域內涵方面強調跨區域治理、寓深化改革於區域政策之中以及強調東西向貫通等；區域工具主要國家級新區、跨省次區域以及大區塊層級來區別；其中，大區塊政策如長江經濟帶、京津冀協同發展與絲綢之路經濟帶這三項最為重要。城鎮化方面則強調內涵品質的推進，以智慧、綠色、人文為主要引導方向，但其需要財政、土地、戶籍、社保等制度的進一步改革配合。

在投資區位選擇上，我們認為臺商應持續關注京津冀環首都經濟圈與長江經濟帶的發展，以其為經，並以深化改革內涵為緯，從中尋求投資地點與方向；其中，前者偏重於建立大首都經濟圈，後者則以新型城鎮化發展為主要內涵。而區域內的投資據點，則可以關注新設立之國家新區，原因除了其將會有中央更多資源來挹注投資之外，區域內朝向更極化的發展亦是可能趨勢。

其次，臺商除了可以在經濟帶範圍內視各地發展特色，合理布局總部、生產、行銷、物流等企業活動之外，更應該同時考量深化改革在該區域動重點。在不同投資目的下，若考慮發展內需市場，可著眼於京津冀地區的消費力或是長江經濟帶的市場規模；若考量生產，則京津冀的河北與天津、長江經濟帶等都可以考量；絲綢之路經濟帶則應首重其物流通道功能。

最後，十三五時期在「人的城鎮化」的政策引導下，強調品質的提升，未來城鎮化將進入質化發展的時代，從與政府相關的類公共服務市場（如環保、銀髮照護），到民間可提供的城市民生服務等，都會是此期間值得關注的成長領域。結合前述區域之

考量，例如長江經濟帶之內，新型城鎮化就是非常重要的政策重點，智慧或綠色城市相關產品或服務都可以在此區有更好發展。

（五）短期可採行之因應方針

前述之政策建議主要著眼於中長期政策思維或策略的調整，事實上在目前的政府體制、政策或兩岸架構當中，也有許多可以馬上調整因應的作法。

首先，從本研究對於十三五規劃以及中國大陸中長期發展的探討，可以看到其對於我國未來之潛在影響既深且廣，行動有賴於知識之建立，首要之務在於加強對於中國大陸更深入的了解，包括發展現況與政策趨勢、體制調整與產業調研、全球布局與各國合作等，未來的競爭與合作都有賴於更深入的了解，才能避免競爭、尋求合作。在本研究範疇內，我們建議可以在行政院國發會下成立工作小組來持續追蹤、盤點與研析中國大陸兩大面向之發展：一是針對十三五規劃之發展以及執行做統整性的了解並協調各部會擬定因應策略之內容，由工作小組來研析追蹤並分享成果給各部會，並定期在行政院下召開跨部會討論因應作法；二是針對一帶一路戰略的具體作為以及相關影響與效應長期追蹤，提供各部會與時俱進之訊息與分析，以利於具體掌握其發展。在期程上，前者主要在 2016 年起內三年為重點時期，後者則是較長期的任務編組。或是亦可兩者合一，成立常態性的大陸戰略因應小組，但主要功能應聚焦於系統性知識的建立。

其次，在兩岸的 ECFA 架構下，兩岸經濟合作委員會的設置亦可做出相應調整。有鑑於中國大陸依法治國之推進對於兩岸經貿與臺商經營都會有深遠影響，兩岸經貿法律的相互認識與銜接有助於經貿往來更加便利與順暢，可思考推動兩岸法制合作工作小組。有鑑於一帶一路相關之國際性標案商機將增多，而沿線國家多半不是 WTO 之政府採購協議成員，透過兩岸協商將有助於我

國對於相關商機之掌握，可思考成立兩岸政府採購工作小組的可能性。

二、關於因應十三五規劃創新與產業發展方面

面對中國大陸「中國製造 2025」、「互聯網+」、「大眾創業、萬眾創新」等自主創新策略的執行，未來對岸市場的變化與升級將更為快速，一方面「中國製造 2025」、「互聯網+」可能為中國大陸企業的轉型升級提供加速的動力與捷徑，「大眾創業、萬眾創新」則將誘發數量可觀且集中於新領域（物聯網、大數據、穿戴裝置等）的本土新創企業，此勢必再次影響臺灣企業或大陸臺商在對岸的競爭優勢。

但就單一企業而言，若由於臺灣經營環境改變，導致個別企業在境內難以生存，而外移到中國大陸尋求事業的第二春，此為相當實際之作法。如此，不僅反應比較利益，同時也顯示基於產品生命週期更替，而必須進行的兩岸產業分工調整。換言之，廠商的外移，不論其只是想要規避生產要素之成本劣勢，或單純地想分享對岸的廣大市場，若未能真正地尋求企業改頭換面之道，則其外移也僅能單純的延長其生存時間。雖然我國企業的韌性、產品品質與較為先進的經驗技術，均是過去成功立足的原因。然而，面對快速變化的中國大陸經營環境，對於廠商乃至於我國政府而言，如何創造轉型的空間，皆是重要的關鍵議題。臺灣企業所向來引以為傲的「靈活度」，應仍是保證其在對岸推出「中國製造 2025」、「互聯網+」、「大眾創業、萬眾創新」等政策下，持續存活的重要優勢。因此，以下就企業經營層面、兩岸產業的競爭層面，乃至於政府應如何持續健全我國投資環境以及調整兩岸相關政策等，提出相關建議如下：

（一）確認我國企業升級轉型的需求

首先，在轉型的思維上，應更著重長期的轉型經營轉軌調整的速率和效益，以找到新的經營利基。例如，常見之「改行轉業」，臺商由製造業轉型為「奢侈品」進口商；若臺商持續選擇「專注本業」，則可帶領單一或一群臺商在本業內，由產品組裝，轉型為上游尖端材料製造；「逆向思考」的經營策略亦是可以嘗試之方向。面對政策環境轉變與經濟新常態下，有實力之臺商可非但不減縮本業經營，反而逆勢擴大投資，專挑其他同行棄守的資產，進行「低價抄底」，提前掌握下一波發展機會。

其次，臺商的轉型策略可更細緻化地依據該地不同的產業結構，重新調整自身的生產策略，倘若不持續尋求轉型，則臺灣的夕陽產業移到中國大陸，一樣是夕陽產業。具體而言，臺商轉型應更側重與臺灣現有產業的聯結性，從兩岸產業發展的高度，全局性和全方位思考，以強化臺商抵抗諸如景氣循環、政策大幅度變動等風險的能力。因此，以往簡單、浮面的轉型升級方法不一定適合。例如，臺商過去僅專精工廠營運，因此像「廠主變店東」、「工業企業跨足服務業」等轉型作法，並不適用所有臺商。因此，轉型升級的執行，無論是想延續事業的第二春或是滿足晉身國際的雄心壯志，皆必須掌握當地經濟結構的特點，並以臺商特有的靈活性改變工廠的生產方向，以便在詭譎多變的市場中獲利，延續生存。

例如，臺灣近年已引為傲的機能性紡織產業能成功的原因除我國企業力求研發、從事產品差異化、進軍利基市場外、長期保持與歐美品牌廠的良好關係外，事實上與中國大陸並無類似的機能性紡織品發展計畫亦有關聯。但紡織工業十三五規劃可能聚焦於發展「功能性紡織」，則將與我國的優勢產業再度產生重疊。我國可及早或進一步投入資源，持續拉大兩岸的產業差距以維持優勢地位不墜。

（二）強化臺商與臺灣的聯結

目前中國大陸臺商的發展，因為當地化的緣故與臺灣產業發展聯結趨於弱化，導致降低臺商參與我國經濟發展與產業轉型的機會。從執行輔導政策的角度觀察，短期可持續透過相關團體，運用政府的力量向中國大陸傳達臺商經營困境並要求有所回應，以免臺商在對岸的競爭與影響力快速消退。

中長期，則應強化我國現有臺商輔導措施。就目前我國之「臺商聯合服務中心」，若與日韓等國作法相比，尚有強化空間。⁴⁰例如，可參考日本貿易振興機構與大韓貿易投資振興公社的作法，善用在中國大陸據點協助當地的臺商企業發展，提供如市場調查、智財權問題處理、人才培育相關的輔導與諮詢協助等服務。

以市場調查而言，日韓對其在中國大陸的企業，不僅提供經營環境商情，更針對不同地區發展差異，提供不同之經營資訊，降低企業貿然投入市場之風險。甚至透過市場研究，主動選定值得發展之地區、產業，引導企業投資行為，並向母國政府提出布局建議。隨著兩岸經貿團體正式互設據點，建議可擴充其功能，提供更細緻化之資訊與多樣化服務，並扮演更積極之角色。

（三）持續降低兩岸跨境營運的交易成本

臺商企業在昆山、蘇州、深圳等地建構了高科技產業的產業群聚，相關的原物料廠商大都已布建完成，在上中下游進行垂直整合的同時，代表著原料及零組件的來源也相對的當地化。會由臺灣進口的大部分都是在對岸沒有辦法採購的精密零組件、設備。因此，接近市場所能夠提供的及時性，對於上游的生產者而言是相當重要的。

臺商之所以傾向於在中國大陸當地採購原物料，在意的無非是經濟利潤的極大化。經濟因素本身固然極為重要，但兩岸政府的政策亦扮演一定的角色。雙方政府可以利用各式政策手段，增加或減少企業在特定層面的成本，以達成政策工具所期待的結果。

⁴⁰李冠樺，「借鏡日韓降低臺商投資風險」，聯合報，2012年7月27日。

因此，我國政府應設法運用兩岸現有的對話機制，嘗試針對兩岸之間的運價、貨物運量、關稅、中國大陸的增值稅、進出口審查、通關綠色通道等議題進行協商，以降低兩岸跨境營運的交易成本，可在一定程度上減低臺商持續將產業鏈外移、當地化的誘因。

（四）利用並強化服務業發展之領先優勢

在中國大陸近年加大對於服務業發展支持的政策趨勢下，對於我國服務業發展，包括服務業臺商以及服務跨境輸出等，都是長期的機會。從三大發展理念「協調」、「綠色」與「共享」來觀察，主要與中國大陸自身內部調整有關，也是臺商或臺灣商品服務尋求市場機會的新思考方向，例如區域城鄉方面的發展重點調整、綠色商機、養老服務、嬰幼兒商機、教育訓練市場等，都是中國大陸亟欲解決的難題，其解決方案也帶有許多商機。而我國在其中許多難題的因應上比對岸有更長時間與更多經驗，甚至還是目前仍須積極因應的挑戰，在相近文化背景下，我國這些先行經驗以及部分已成形之因應方案等，對於我國企業與人民來說是可加以利用的知識資產。

我國近來對於服務業發展亦非常重視，提出三業四化的產業結構優化主軸、挑選十大重點服務業為主要發展標的、成立「行政院服務業推動小組」、「經濟部整廠整案產業發展推動小組」等，都彰顯了對於提升服務業發展的重視。在中國大陸以十三五規劃要面對內部許多經濟與社會發展挑戰之際，加以其更強調市場化的手段以及社會與民間資本的參與等，我國在相關服務業的提振措施當中，應強化考量由政府引領帶頭，研究如何轉化過去發展經驗而成為可能輸出之解決方案或可商業化之市場機會：1. 在與政府治理較相關層面，藉由兩岸相關政策機制下來商談相關領域可能之互利合作（如由我方提供解決方案以協助提供大陸特定地方之公共產品與服務），具體業務則可由非營利組織、公協會與相關企業組成團隊來執行；2. 在市場可以運作的層面，應就

中國大陸經濟與社會生活層面之未來轉變與可能需求與我國過去及現行發展經濟進行詳細對照與探討，可在政府下轄相關智庫成立研究中心或是在目前架構下強化對該主題之研究探討，主要著重於對臺商發展以及我國服務業輸出對岸或在本地發展具有市場意涵之商機，隨時透過會議、訓練與課程，提供臺商在本地或到對岸發展服務業之策略規劃參考。

而在與創新攸關之科技服務業方面，我國目前的科技服務業者多屬資源有限且擁有不同優勢之中小型業者，如何將分散各處的業者聯合起來並藉彼此之資源共享和交流而達到綜效，是我國搶先中國大陸發展科技服務業所必須審慎思考的問題。可考慮仿造中國大陸慣用的建立平臺機制，由我國政府扮演輔導角色，以研發法人為中心，結合產學研三方合作，以創新技術與人才共同開發創新產品、服務與商業模式，並整合業者之間的資訊，達到資源有效流通使用與技術共享；再透過虛擬平臺媒合服務供應者與需求者，讓雙方藉由「線上」即可瞭解合作之可能性，在進一步透過「線下」落實為具體之磋商與合作；此外，亦可將科技服務常涉及之授權、鑑價、技術移轉、侵權排除、契約訂定、創業投資、相關法規與輔導措施等，予以系統整理，方便使用者查詢。運用平臺便利資訊的傳遞、集中管理與縮短作業流程，提高資源的綜效。最後，政府也應落實基礎設施建設與推動科技服務產業所需的產業環境、技術系統及所搭配之產業政策等手段。

(五) 因應中國大陸創投可能引發之磁吸效應

臺灣創投業發生成長停滯的主因可歸結為：(1) 2000 年政府取消針對創業投資的稅收減免政策(只要創投投資在策略性高科技事業，而且一定要投早期團隊，創投股東就可以直接以投資額的 20% 抵減個人所得稅)，使投資基金逐漸退出市場、(2) 臺灣的硬體製造產業鏈轉移到人力成本更低、發展市場更大的中國大陸市場後，創業投資機構也將目光轉移到對岸，經濟的快速發展也讓中國大陸的年輕人積極投身網路產業自主創業、(3) 臺灣創

業投資走低也受到我國股市低迷的影響，創業投資一般在創業早期投資，待公司發展成熟後進入創投退出階段，IPO 是創業投資退出的一個重要手段，證券市場的走勢決定了創業投資者的熱情，2011 年至今臺灣股市的成交量成長僅為 11%，加之軟體類新創公司的投資回報週期長、利潤低，投資者很難獲得高額回報；(4) 臺灣規定股票面額 10 元，等於規定所有投資人，不管是早期投入或晚期投入，每股持股成本至少 10 元，投資人投資早期企業的意願完全消失。此外，面額 10 元的限制也難以發行技術股吸引優秀人才加入。因為員工一拿到股票，即使尚未實現現金價值，就得先按 10 元面額計算繳交 20% 的所得稅。

針對上述問題，國發會於 2014 年實施「創業拔萃」方案已完成下述法規修正：

1.鬆綁替代役：讓新創公司得以使用研發替代役的人才。

2.技術股轉移始課稅：現行是只要拿技術股就需要被課稅，但因為實際上，新創公司的股票與一般上市公司並不相同，不易在市面上流通，實際上並無價值，只有在販賣/移轉時才会有價值的產生，不利吸引專業人才、技轉及產品化。在 2014 年 5 月 20 日三讀通過緩課技術股的稅，僅在技術股移轉時才課徵。

3.放寬外籍專業人士 2 年工作經驗：吸引國外優秀人才至新創公司或是讓新創公司得以在臺灣設立。

4.鬆綁非公開發行公司發行可轉換公司債及附認股權公司債：可轉換公司債及附認股權公司債為創投及天使投資人會使用的工具之一，可以讓資金端降低投資風險、避免下一輪募資時稀釋早期投資人的股權。

5.放寬特別股限制，得發行「複數表決權」或「複數普通股」：可以讓天使投資人及創投與新創公司針對某些特殊議題可以享有複數表決權。

目前，我國已透過修法與營造創業投資的生態系，希望能彌補與中國大陸在資金規模上的優勢差距。未來除了持續針對法規層面進行檢討鬆綁之外，未來針對新興產業的發展若能根據我國優勢來與中國大陸錯位發展，則聚焦於特定產業或領域的創業投資活動也會隨之恢復活力，與產業發展形成良好循環。

（六）面對紅色供應鏈之因應

面對紅色供應鏈排擠我國出口，我國可從以下數項著手。第一，關注臺灣主要競爭對手的動向。韓國在中國大陸的市占率自2005年開始下滑，且幅度與我國相當，但2008年之後，韓國下滑幅度明顯較臺灣趨緩，並在2013年超越日本成為中國大陸最大的進口來源國。此外，中韓自由貿易協定亦於2015年2月25日完成草簽。因此，韓國對臺灣在中國大陸市場的威脅加深，可能造成的後續影響值得關注。

第二，了解中國大陸的進口需求變化。臺灣廠商多為中小企業，對中國大陸的內需變化掌握程度可能有限。政府若欲提振出口可嘗試協助廠商瞭解中國大陸市場的需求轉變，並從中研析臺灣出口產品的利基所在。我國產品品質雖然一般而言不如歐、美、日等國，但多數仍較中國大陸或東南亞國家優良，隨對岸中產階級崛起，對中高階產品需求將會增加。此外，中國大陸商品品質良莠不齊、黑心商品氾濫，我國政府若能對國內民生產品提供高規格的檢疫認證，讓廠商能運用優良/安心等旗號進軍中國大陸市場，或許仍有一搏機會。

第三，觀察「中國製造2025」政策，中國大陸似乎有意藉德國、美國等國家協助其自主產業發展，而兩岸產業又面臨競爭大於合作的發展趨勢，我國想要維持目前製造業之競爭力，主要的方法應仍是藉由持續創新以創造新優勢。臺灣除應持續、強化研發核心技術，拉大兩岸的世代技術差距外，更應思考如何與中國大陸合作進行水平分工，成為其供應鏈中的重要角色，或在對

臺商有特殊優惠/善意的省市組建供應鏈，藉此避免臺商被排除在對岸品牌企業的供應鏈之外。

第四，除持續研發創新外，臺灣亦應師法其他小國的發展經驗，盡速建立與鄰近大國產業的差異性與獨特性。例如荷蘭發展半導體設備、物流、金融、生技以避免與德國專精的工具機、汽車、化工等產業正面競爭；換言之，未來我國或可藉由通路、智財權、檢測認證、少量多樣、客製化、安全安心等優勢，重塑我國在物聯網、下一代通信技術、生技製藥、食品加工、文創等領域的差異性及提高進入門檻。惟，產業的升級轉型，在財政拮据、產業政策工具受制下，政府可加速法規鬆綁、運用全新的政策工具(如創投/私募/主權基金)、導入民間資源，以加快產業結構轉變。

另一方面，則必須務實面對我國產業可能在中國大陸市場被替代的壓力，儘速確立可以形成維持臺灣在全球供應鏈中，具有獨特性、關鍵性以及具潛力的技術研發項目，並整合法人研究機構和相關企業，共同投入進行研發。同時，鑒於中國大陸在 LCD 面板、LED 照明、太陽能、手機製造等產業的海外併購與產能擴充動作不斷，已逐漸對其他國家帶來替代壓力。特別是臺灣除半導體外，其他電子業領域的廠商家數偏多、產業結構分散，但在目前依靠創新、攬才而非以往運用降低成本維持競爭力的產業趨勢下，中小型業者能持續發展的空間恐遭限縮，政府可趁近期經濟表現相對疲弱之際，帶頭整合創投、金融業、規模較大之電子廠商合組產業整併基金，促成相關產業上下游整合，以增強研發、創新之投入與能力，並且積極切入物聯網、互聯網+等領域的新產品以避免被取代。相似地，我國政府也應積極鼓勵或協助企業進行海外購併或國際合作，以促進先進領域的產業合作、導入尖端的產業技術或到海外設立研發中心，以便培養新的優勢產業、因應中國大陸供應鏈崛起的挑戰。

第五，全球各國均希望從事進口替代，如果市場可能被取代，應可藉由技術創新或引入新商業模式找到新的市場定位。除此之外，臺灣可思考以新加坡為例，在吸引研發人才、資金，甚至移民等議題上採取更開放的態度、檢視如何修法以改善投資條件、活絡資本市場以促進創新與創業、鼓勵/放寬公司併購限制等，以營造更具吸引力之經營環境。

總之，面對紅色供應鏈，我國的優勢是在部分領域的技術仍存在領先，必須持續由創新面強化本身的優勢，藉由政府與廠商確認在現存優勢或較具發展性之領域中尋求臺灣具亮點、特殊性的項目，重新定位角色與路線，才能逐漸擺脫紅色供應鏈的困擾。

(七)兩岸創新領域合作的成果歸屬

在我國科學技術基本法的立法過程中，最受矚目及爭議的莫過於政府資助科技研發成果之智慧財產權的歸屬問題，主要是政府補助、委辦或出資研發的情況不一。具體而言，現階段政府資助的科技研發成果運用，是根據科學技術基本法所建置的體系規範，在行政院統籌規劃下，與科學技術研發相關的各主管機關，視需要訂定相關管理法令施行。行政院根據科技基本法第 6 條第 2 項，於 2006 年 1 月 12 日完成制訂「政府科學技術研究發展成果歸屬及運用辦法」，而行政院所屬五個政府機關，亦已分別制訂「經濟部及所屬各機關科學技術委託或補助研究發展計畫研發成果歸屬及運用辦法」、「國防部科學技術研究發展成果歸屬及運用辦法」、「行政院農業委員會科學技術研究發展成果歸屬及運用辦法」、「行政院原子能委員會科學技術研究發展成果歸屬及運用辦法」及「行政院衛生署及所屬機關科學技術研究發展成果歸屬及運用辦法」。

目前行政院所屬各機關對於政府資助研發成果之運用，都需要經過事前申請及審查，才會同意採用境外實施。就政府資助研發成果於我國境外實施之實質細節內容，唯有經濟部已制訂「經

濟部科技研究發展專案計畫研發成果在我國管轄區域外製造或使用作業要點」，其他機關如衛生署、農業委員會、國防部及原子能委員會等，迄今尚未訂定境外實施相關明確規範。

除科學技術基本法及其子法外，政府資助研發成果於我國境外實施尚受到其他法規拘束，包括行政院科技小組所制訂之「政府資助敏感科技研究計畫管制作業手冊」。另外，依照政府資助研發成果之境外實施的地區，涉及大陸地區者須依循臺灣地區與大陸地區人民關係條例、在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法及在大陸地區從事投資或技術合作審查原則等法規；涉及香港及澳門地區者則須依循香港澳門關係條例及對香港澳門投資或技術合作審核處理辦法等法規；涉及其他國外地區者則適用國外投資或技術合作協助及輔導辦法及國外投資及技術合作審核處理辦法等。

政府資助研發成果之境外實施，面臨法規牽涉繁多、法令競合關係複雜、政府單位立場及執行角度不一以及審查程序繁複費時等難題，導致政府資助研發之潛力技術，大部份喪失走入國際市場取得國外資金的機會。少部份欲積極將政府資助研發成果境外實施的單位，或因上述難題而選擇遊走法律邊緣的方式，例如先設立臺灣紙上公司取得學界技轉再授權國外公司實施。有鑑於兩岸創新領域合作之成果歸屬認定有其急迫性，建議政府相關單位能召開特別會議，針對相關議題進行通盤且整體的討論，以便破除兩岸創新合作的主要障礙。

（八）面對中國大陸自主創新政策下，兩岸未來產業交流之態度

隨中國大陸具體鎖定積體電路、新材料等高科技產業作為未來深化發展與從事國際合作之標的，未來紅色供應鏈除在數量外，藉由與先進國家密切的技術合作，更有可能在品質、產品差異化等層面，縮小與我國的差距。面對上述情況，單靠政府政策是難以對抗市場與產業發展，中國大陸資訊電子產業的成熟將無

可避免造成其發展半導體產業的利基；而過去我國的管制政策結果亦表明要完全遏制臺灣產業資本、人才、管理、技術或明或暗地移往中國大陸有其困難，反倒可能成為我國業者擴大其在中國大陸產業影響力的阻礙。當然，過於積極地開放亦不符合國家利益，除可能違反國際協議如瓦聖納協議之外，業者發展並不會考量國家安全的利益。因此，採取適當、靈活且具有戰略性的開放/管制策略是唯一之道。

以因應可預見的中美半導體產業合作為例，在對陸開放程度上應考量半導體產業的世代規律，適度且有序地開放業者轉移較成熟技術到中國大陸投資，應可減緩我國在全球半導體產品供應地位的降低速度；但管理手段必須更合理與嚴格。另外在對美國/歐盟等先進技術國家的合作上，應該思考政府還有哪些手段可以促進彼此間的技術合作，維持我國與全球技術先進夥伴之間的緊密產業鏈關係，一方面維持甚或提升我國在半導體產業鏈的地位有助於降低「替代性」，另一方面也為對大陸開放成熟技術或製程提供空間。這方面的合作包括政府可前瞻地挹注資源至與半導體產業高度相關的新興產業，如物聯網需要多樣而精簡的晶片，可能牽涉更多客製化而非標準化生產，牽涉諸多設計、合作與細部的生產，而此向來是臺灣廠商持續保有領先優勢的關鍵。

事實上，經濟部長鄧振中於 2015 年 9 月 16 日出席三三會例會時表示：「假如臺灣可以持續研發、科技可以持續領先的話，競爭力可望維持，紅色供應鏈將不成顧慮；不過，如果我國產業在產品研發、設計方面不如人，就有極大危險，一切得看臺灣自己作為」。事實上，隨「中國製造 2025」的推出，長期而言中國大陸也將朝高品質、差異化製造的路徑邁進，此與我國推出的「生產力 4.0」目標相近，但臺灣不似中國大陸能逕自依靠政策扶持與內需市場即可支撐產業發展，最終仍需訴諸出口以求經濟表現。政府應積極教育企業不能僅被動要求政府有所作為，而必須靠自身尋求轉型升級。

總之，高科技產業領域的競爭，不論是資金、技術或管理，其實最重要的關鍵都在「人才」上，尤其是掌握關鍵技術與知識的從業者；因此，我國政策的開放與管控必須強化對人才管理的細膩度與合理性，否則政策效果將大打折扣。

參考文獻

1. 《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》，第十一屆全國人民代表大會，2011年3月
2. 《外商投資產業指導目錄(2011年修訂)》，中華人民共和國商務部，2011年4月
3. 《國家中長期人才發展規劃綱要(2010-2020)》，中華人民共和國國務院，國發〔2011〕22號
4. 《國家中長期人才發展規劃綱要(2010-2020)》，中華人民共和國國務院，國發〔2011〕22號
5. 《國務院關於加快培育和發展戰略性新興產業的決定》，中華人民共和國國務院，國發〔2010〕32號
6. 《國務院關於加快發展服務業的若干意見》，中華人民共和國國務院，國發〔2007〕7號
7. 《國務院關於進一步作好利用外資工作的若干意見》，中華人民共和國國務院，國發〔2010〕9號
8. 人民網(2014)，「2014中央經濟工作會議」專題
9. 中央政府門戶網站(2015)，「李克強主持召開國務院常務會議部署加快中國裝備走出去推進國際產能合作；確定支持發展眾創空間的政策措施，為創業創新搭建新平臺」
10. 中央政府門戶網站(2015)，「解讀國務院常務會議通過《居住證暫行條例(草案)》」
11. 中央政府門戶網站(2015)，「李克強主持召開國務院常務會議部署加快中國裝備走出去推進國際產能合作；確定支持發展眾創空間的政策措施，為創業創新搭建新平臺」
12. 中國工業報(2015)，「闖轉型新路『中國製造2025』引熱議」

13. 中國投資（2012），「中國城鎮化的難點與對策」
14. 中國網（2014），「2014年中國經濟形勢分析與預測」
15. 中國網（2014），「社科院報告指工資不會大漲 收入翻番目標遭質疑」
16. 中華人民共和國工信部網站（2015），「苗圩接受中央媒體集體採訪」
17. 中華人民共和國工信部網站（2015），「蘇波副部長就《中國製造2025》答中外記者問」
18. 中華人民共和國科技部網站（2015）：「發展眾創空間促進大眾創業、萬眾創新」
19. 中華人民共和國商務部（2015），「中國對外投資現狀與趨勢展望」
20. 中證網，「王軍：十三五經濟增長目標宜定為6.8%」，2015年1月20日
21. 天下雜誌（2013），「自己動手做！『創客運動』將改變山寨中國？」
22. 天下雜誌（2015），「十三五規劃 5年後中國成為中高收入國家？」
23. 天津市人民政府網站（2015），「天津多項措施鼓勵大眾創新創業」
24. 上海證券報，「蔡昉：勞動人口負增長下的改革突圍」，2015年4月27日。
25. 日經中文網（2015），「中國經濟雖減速工資仍上升」
26. 石漢華（2011），「互聯網加速產業變革邁向智能智造」

27. 光明網 (2015), 「把脈 2015 中國經濟」
28. 全球臺商 e 焦點 (2014), 「中國大陸工資上漲剖析及對臺商回流之影響」
29. 同濟大學中德工程學院網站 (2015), 「中德專家聚同濟共議工業 4.0 科技創新與人才培養」
30. 成艾華、魏后凱 (2012), 「中國特色可持續城鎮化發展研究」, 《城市發展研究》, 19 卷 1 期
31. 羊城晚報 (2015), 「中國對外投資 13 年猛增 45 倍 成資本淨輸出國」
32. 每經網, 「新型城鎮化“62+2”試點方案面世“鎮改市”試水“大部門”制」, 2015 年 2 月 5 日
33. 林葳均 (2015), 「淺談工業 4.0 浪潮下的國際製造業政策」, 《經濟前瞻》, 2015 年 11 月。
34. 科技日報 (2015), 「我國規模以上電子資訊企業超過 5 萬家」
35. 科技產業資訊室 (2015a), 法國版《工業 4.0》計畫觀察, 網址: <http://iknow.stpi.narl.org.tw/post/Read.aspx?PostID=11669>。
36. 科技產業資訊室 (2015b), 日本工業 4.0《工業 4.1J》計畫觀察, 網址: <http://iknow.stpi.narl.org.tw/post/Read.aspx?PostID=10947>。
37. 美聯社 (2014), 「2020 年中國經濟成長恐降至 4%」
38. 財新網 (2015), 「工信部解讀《中國製造 2025》」
39. 張燕生、王勛 (2014), 「中國改革的世界影響」, 當代世界研究中心研究報告
40. 新浪財經 (2014), 屈賢明: 「中國大陸製造業的 4 大弱點與 2 大問題」

41. 新華網 (2014), 「李克強主持召開國務院常務會議部署在更大範圍推廣中關村試點政策, 加快推進國家自主創新示範區建設決定加大對農村金融的稅收支持助力三農改革發展」
42. 新華網 (2014), 「習近平在德國《法蘭克福彙報》發表署名文章」
43. 新華網 (2014), 「中國新五年規劃將以深化改革“衝刺”全面小康」
44. 經濟學人 (2014): 「2020 年中國勞動力成本不足美國 12%」
45. 陳佳安 (2015), 「韓國製造業創新 3.0」對臺灣傳產的啟示, 傳統產業增值轉型整合推動計畫電子報。
46. 歐洲時報 (2015), 「馬凱解讀中國製造 2025 和德國工業 4.0 的同與異」
47. 遲福林 (2015), 「中國走向服務業大國的轉型節點會是 2020 年」
48. 鄭漢亮 (2014), 《中國大陸經濟成長因素與經濟轉型之評估》, 中華經濟研究出版社。
49. 蘇顯揚 (2014), 《日本安倍經濟學的內涵與影響》, 財團法人台北外匯市場發展基金會委託研究計畫。
50. 鳳凰網, 「中國城鎮化最大的問題是不公平」, 2015 年 8 月 21 日
51. 國家發展和改革委員會網站 (2015), 「關於 2014 年國民經濟和社會發展計畫執行情況與 2015 年國民經濟和社會發展計畫草案的報告」
52. 21 世紀經濟報導, 「社保升級是新型城鎮化的重要一環」, 2015 年 10 月 24 日

53. BBC 中文網，「兩會觀察：中國投資環境仍受外資歡迎？」
54. BBC 中文網，「英國對華投資將倍增 中國尚無民主基礎」
55. Harry X. Wu and the Conference Board China Center (2014), “China’s growth and productivity performance debate revisited – accounting for China’s sources of growth with a new data set”, Economics Program Working Paper Series, the Conference Board.
56. Krugman, P. (1994), “The Myth of Asia’s Miracle,” *Foreign Affairs*, 73(6), 62–78.
57. MBA 智庫百科網站，「製造執行系統」
58. MGI (2012), “what’s next for China?”
59. Perkins, D. and T. Rawski (2008), “ Forecasting China’s Economic Growth to 2025”, in *China’s Great Economic Transformation*, Loren Brandt and Thomas G. Rawski, eds., Cambridge University Press, 2008, Chapter 20.
60. Thomas M. Hout & Pankaj Ghemawat (2010), “China vs the World: Whose Technology Is It ?” December Issue, *Harvard Business Review*.
61. Young, A. (2003), “Gold into Base Metals: Productivity Growth in the People’s Republic of China during the Reform Period,” *Journal of Political Economy*, 111, 1221–61.

附錄一

《中共中央關於制訂國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》

(2015年10月29日中國共產黨第十八屆中央委員會第五次全體會議通過)

到二〇二〇年全面建成小康社會，是我們黨確定的“兩個一百年”奮鬥目標的第一個百年奮鬥目標。“十三五”時期是全面建成小康社會決勝階段，“十三五”規劃必須緊緊圍繞實現這個奮鬥目標來制訂。

中國共產黨第十八屆中央委員會第五次全體會議全面分析國際國內形勢，認為如期全面建成小康社會既具有充分條件也面臨艱巨任務，必須在新中國成立特別是改革開放以來打下的堅實基礎上堅定信心、銳意進取、奮發有為。全會研究了“十三五”時期我國發展的一系列重大問題，就制訂“十三五”規劃提出以下建議。

一、全面建成小康社會決勝階段的形勢和指導思想

(一) “十二五”時期我國發展取得重大成就。“十二五”時期是我國發展很不平凡的五年。面對錯綜複雜的國際環境和艱巨繁重的國內改革發展穩定任務，我們黨團結帶領全國各族人民頑強拼搏、開拓創新，奮力開創了黨和國家事業發展新局面。

我們妥善應對國際金融危機持續影響等一系列重大風險挑戰，適應經濟發展新常態，不斷創新宏觀調控方式，推動形成經濟結構優化、發展動力轉換、發展方式轉變加快的良好態勢。我國經濟總量穩居世界第二位，十三億多人口的人均國內生產總值增至七千八百美元左右。第三產業增加值佔國內生產總值比重超過第二產業，基礎設施水平全面躍升，農業連續增產，常住人口城鎮化率達到百分之五十五，一批重大科技成果達到世界先進水平。公共服務體系基本建立、覆蓋面持續擴大，新增就業持續增加，貧困人口大幅減少，生態文明建設取得新進展，人民生活水平和質量加快提高。全面深化改革有力推進，人民民主不斷擴大，依法治國開啟新征程。全方位外交取得重大進展，對外開放不斷深入，我國成為全球第一貨物貿易大國和主要對外投資大國。中華民族偉大復興的中國夢和社會主義核心價值觀深入人心，國家文化軟實力不斷增強。中國特色軍事變革成就顯著，強軍興軍邁出新步伐。全面從嚴治黨開創新局面，黨的群眾路線教育實踐活動成果豐碩，黨風廉政建設成效顯著，贏得了黨心民心。“十二五”

規劃目標即將勝利實現，我國經濟實力、科技實力、國防實力、國際影響力又上了一個大臺階。

尤為重要的是，黨的十八大以來，以習近平同志為總書記的黨中央毫不動搖堅持和發展中國特色社會主義，勇於實踐、善於創新，深化對共產黨執政規律、社會主義建設規律、人類社會發展規律的認識，形成一系列治國理政新理念新思想新戰略，為在新的歷史條件下深化改革開放、加快推進社會主義現代化提供了科學理論指導和行動指南。

（二）“十三五”時期我國發展環境的基本特徵。和平與發展的時代主題沒有變，世界多極化、經濟全球化、文化多樣化、社會信息化深入發展，世界經濟在深度調整中曲折復甦，新一輪科技革命和產業變革蓄勢待發，全球治理體系深刻變革，發展中國家群體力量繼續增強，國際力量對比逐步趨向平衡。同時，國際金融危機深層次影響在相當長時期依然存在，全球經濟貿易增長乏力，保護主義抬頭，地緣政治關係復雜變化，傳統安全威脅和非傳統安全威脅交織，外部環境不穩定不確定因素增多。

我國物質基礎雄厚、人力資本豐富、市場空間廣闊、發展潛力巨大，經濟發展方式加快轉變，新的增長動力正在孕育形成，經濟長期向好基本面沒有改變。同時，發展不平衡、不協調、不可持續問題仍然突出，主要是發展方式粗放，創新能力不強，部分行業產能過剩嚴重，企業效益下滑，重大安全事故頻發；城鄉區域發展不平衡；資源約束趨緊，生態環境惡化趨勢尚未得到根本扭轉；基本公共服務供給不足，收入差距較大，人口老齡化加快，消除貧困任務艱巨；人們文明素質和社會文明程度有待提高；法治建設有待加強；領導幹部思想作風和能力水平有待提高，黨員、幹部先鋒模範作用有待強化。我們必須增強憂患意識、責任意識，著力在優化結構、增強動力、化解矛盾、補齊短板上取得突破性進展。

綜合判斷，我國發展仍處於可以大有作為的重要戰略機遇期，也面臨諸多矛盾疊加、風險隱患增多的嚴峻挑戰。我們要準確把握戰略機遇期內涵的深刻變化，更加有效地應對各種風險和挑戰，繼續集中力量把自己的事情辦好，不斷開拓發展新境界。

（三）“十三五”時期我國發展的指導思想。高舉中國特色社會主義偉大旗幟，全面貫徹黨的十八大和十八屆三中、四中全會精神，以馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、“三個代表”重要思想、科學發展觀為指導，深入貫徹習近平總書記系列重要講話精神，堅持全面建成小康社會、全面深化改革、全面依法治國、全面從嚴治黨的戰略布局，堅持發展是第一要務，以提高發展質量和效益為中心，加快形成引領經濟發展新常態的體制機制和發展方式，保持戰略定力，堅持穩中求進，統籌推進經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設、生態文明建設和黨的建設，確保如期全面

建成小康社會，為實現第二個百年奮鬥目標、實現中華民族偉大復興的中國夢奠定更加堅實的基礎。

如期實現全面建成小康社會奮鬥目標，推動經濟社會持續健康發展，必須遵循以下原則。

——堅持人民主體地位。人民是推動發展的根本力量，實現好、維護好、發展好最廣大人民根本利益是發展的根本目的。必須堅持以人民為中心的發展思想，把增進人民福祉、促進人的全面發展作為發展的出發點和落腳點，發展人民民主，維護社會公平正義，保障人民平等參與、平等發展權利，充分調動人民積極性、主動性、創造性。

——堅持科學發展。發展是硬道理，發展必須是科學發展。我國仍處於並將長期處於社會主義初級階段，基本國情和社會主要矛盾沒有變，這是謀劃發展的基本依據。必須堅持以經濟建設為中心，從實際出發，把握發展新特徵，加大結構性改革力度，加快轉變經濟發展方式，實現更高質量、更有效率、更加公平、更可持續的發展。

——堅持深化改革。改革是發展的強大動力。必須按照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的總目標，健全使市場在資源配置中起決定性作用和更好發揮政府作用的制度體系，以經濟體制改革為重點，加快完善各方面體制機制，破除一切不利於科學發展的體制機制障礙，為發展提供持續動力。

——堅持依法治國。法治是發展的可靠保障。必須堅定不移走中國特色社會主義法治道路，加快建設中國特色社會主義法治體系，建設社會主義法治國家，推進科學立法、嚴格執法、公正司法、全民守法，加快建設法治經濟和法治社會，把經濟社會發展納入法治軌道。

——堅持統籌國內國際兩個大局。全方位對外開放是發展的必然要求。必須堅持打開國門搞建設，既立足國內，充分運用我國資源、市場、制度等優勢，又重視國內國際經濟聯動效應，積極應對外部環境變化，更好利用兩個市場、兩種資源，推動互利共贏、共同發展。

——堅持黨的領導。黨的領導是中國特色社會主義制度的最大優勢，是實現經濟社會持續健康發展的根本政治保證。必須貫徹全面從嚴治黨要求，不斷增強黨的創造力、凝聚力、戰鬥力，不斷提高黨的執政能力和執政水平，確保我國發展航船沿著正確航道破浪前進。

二、“十三五”時期經濟社會發展的主要目標和基本理念

（一）全面建成小康社會新的目標要求。黨的十六大提出全面建設小康社會奮鬥目標以來，全黨全國各族人民接續奮鬥，各項事業取得重大進展。

今後五年，要在已經確定的全面建成小康社會目標要求的基礎上，努力實現以下新的目標要求。

——經濟保持中高速增長。在提高發展平衡性、包容性、可持續性的基礎上，到二〇二〇年國內生產總值和城鄉居民人均收入比二〇一〇年翻一番。主要經濟指標平衡協調，發展空間格局得到優化，投資效率和企業效率明顯上升，工業化和信息化融合發展水平進一步提高，產業邁向中高端水平，先進製造業加快發展，新產業新業態不斷成長，服務業比重進一步上升，消費對經濟增長貢獻明顯加大。戶籍人口城鎮化率加快提高。農業現代化取得明顯進展。邁進創新型國家和人才強國行列。

——人民生活水平和質量普遍提高。就業比較充分，就業、教育、文化、社保、醫療、住房等公共服務體系更加健全，基本公共服務均等化水平穩步提高。教育現代化取得重要進展，勞動年齡人口受教育年限明顯增加。收入差距縮小，中等收入人口比重上升。我國現行標準下農村貧困人口實現脫貧，貧困縣全部摘帽，解決區域性整體貧困。

——國民素質和社會文明程度顯著提高。中國夢和社會主義核心價值觀更加深入人心，愛國主義、集體主義、社會主義思想廣泛弘揚，向上向善、誠信互助的社會風尚更加濃厚，人民思想道德素質、科學文化素質、健康素質明顯提高，全社會法治意識不斷增強。公共文化服務體系基本建成，文化產業成為國民經濟支柱性產業。中華文化影響持續擴大。

——生態環境質量總體改善。生產方式和生活方式綠色、低碳水平上升。能源資源開發利用效率大幅提高，能源和水資源消耗、建設用地、碳排放總量得到有效控制，主要污染物排放總量大幅減少。主體功能區布局和生態安全屏障基本形成。

——各方面制度更加成熟更加定型。國家治理體系和治理能力現代化取得重大進展，各領域基礎性制度體系基本形成。人民民主更加健全，法治政府基本建成，司法公信力明顯提高。人權得到切實保障，產權得到有效保護。開放型經濟新體制基本形成。中國特色現代軍事體系更加完善。黨的建設制度化水平顯著提高。

（二）完善發展理念。實現“十三五”時期發展目標，破解發展難題，厚植發展優勢，必須牢固樹立創新、協調、綠色、開放、共享的發展理念。

創新是引領發展的第一動力。必須把創新擺在國家發展全局的核心位置，不斷推進理論創新、制度創新、科技創新、文化創新等各方面創新，讓創新貫穿黨和國家一切工作，讓創新在全社會蔚然成風。

協調是持續健康發展的內在要求。必須牢牢把握中國特色社會主義事

業總體布局，正確處理發展中的重大關係，重點促進城鄉區域協調發展，促進經濟社會協調發展，促進新型工業化、信息化、城鎮化、農業現代化同步發展，在增強國家硬實力的同時注重提升國家軟實力，不斷增強發展整體性。

綠色是永續發展的必要條件和人民對美好生活追求的重要體現。必須堅持節約資源和保護環境的基本國策，堅持可持續發展，堅定走生產發展、生活富裕、生態良好的文明發展道路，加快建設資源節約型、環境友好型社會，形成人與自然和諧發展現代化建設新格局，推進美麗中國建設，為全球生態安全作出新貢獻。

開放是國家繁榮發展的必由之路。必須順應我國經濟深度融入世界經濟的趨勢，奉行互利共贏的開放戰略，堅持內外需協調、進出口平衡、引進來和走出去並重、引資和引技引智並舉，發展更高層次的開放型經濟，積極參與全球經濟治理和公共產品供給，提高我國在全球經濟治理中的制度性話語權，構建廣泛的利益共同體。

共享是中國特色社會主義的本質要求。必須堅持發展為了人民、發展依靠人民、發展成果由人民共享，作出更有效的制度安排，使全體人民在共建共享發展中有更多獲得感，增強發展動力，增進人民團結，朝著共同富裕方向穩步前進。

堅持創新發展、協調發展、綠色發展、開放發展、共享發展，是關係我國發展全局的一場深刻變革。全黨同志要充分認識這場變革的重大現實意義和深遠歷史意義，統一思想，協調行動，深化改革，開拓前進，推動我國發展邁上新臺階。

三、堅持創新發展，著力提高發展質量和效益

在國際發展競爭日趨激烈和我國發展動力轉換的形勢下，必須把發展基點放在創新上，形成促進創新的體制架構，塑造更多依靠創新驅動、更多發揮先發優勢的引領型發展。

（一）培育發展新動力。優化勞動力、資本、土地、技術、管理等要素配置，激發創新創業活力，推動大眾創業、萬眾創新，釋放新需求，創造新供給，推動新技術、新產業、新業態蓬勃發展，加快實現發展動力轉換。

發揮消費對增長的基礎作用，著力擴大居民消費，引導消費朝著智能、綠色、健康、安全方向轉變，以擴大服務消費為重點帶動消費結構升級。促進流通信息化、標準化、集約化。

發揮投資對增長的關鍵作用，深化投融資體制改革，優化投資結構，增加有效投資。發揮財政資金撬動功能，創新融資方式，帶動更多社會資

本參與投資。創新公共基礎設施投融資體制，推廣政府和社會資本合作模式。

發揮出口對增長的促進作用，增強對外投資和擴大出口結合度，培育以技術、標準、品牌、質量、服務為核心的對外經濟新優勢。實施優進優出戰略，推進國際產能和裝備制造合作，提高勞動密集型產品科技含量和附加值，營造資本和技術密集型產業新優勢，提高我國產業在全球價值鏈中的地位。

(二) 拓展發展新空間。用發展新空間培育發展新動力，用發展新動力開拓發展新空間。

拓展區域發展空間。以區域發展總體戰略為基礎，以“一帶一路”建設、京津冀協同發展、長江經濟帶建設為引領，形成沿海沿江沿線經濟帶為主的縱向橫向經濟軸帶。發揮城市群輻射帶動作用，優化發展京津冀、長三角、珠三角三大城市群，形成東北地區、中原地區、長江中游、成渝地區、關中平原等城市群。發展一批中心城市，強化區域服務功能。支持綠色城市、智慧城市、森林城市建設和城際基礎設施互聯互通。推進重點地區一體發展，培育壯大若干重點經濟區。推進城鄉發展一體化，開闢農村廣闊發展空間。

拓展產業發展空間。支持節能環保、生物技術、信息技術、智能制造、高端裝備、新能源等新興產業發展，支持傳統產業優化升級。推廣新型孵化模式，鼓勵發展眾創、眾包、眾扶、眾籌空間。發展天使、創業、產業投資，深化創業板、新三板改革。

拓展基礎設施建設空間。實施重大公共設施和基礎設施工程。實施網絡強國戰略，加快構建高速、移動、安全、泛在的新一代信息基礎設施。加快完善水利、鐵路、公路、水運、民航、通用航空、管道、郵政等基礎設施網絡。完善能源安全儲備制度。加強城市公共交通、防洪防澇等設施建設。實施城市地下管網改造工程。加快開放電力、電信、交通、石油、天然氣、市政公用等自然壟斷行業的競爭性業務。

拓展網絡經濟空間。實施“互聯網+”行動計劃，發展物聯網技術和應用，發展分享經濟，促進互聯網和經濟社會融合發展。實施國家大數據戰略，推進數據資源開放共享。完善電信普遍服務機制，開展網絡提速降費行動，超前布局下一代互聯網。推進產業組織、商業模式、供應鏈、物流鏈創新，支持基於互聯網的各類創新。

拓展藍色經濟空間。堅持陸海統籌，壯大海洋經濟，科學開發海洋資源，保護海洋生態環境，維護我國海洋權益，建設海洋強國。

(三) 深入實施創新驅動發展戰略。發揮科技創新在全面創新中的引領作用，加強基礎研究，強化原始創新、集成創新和引進消化吸收再創新。推進有特色高水平大學和科研院所建設，鼓勵企業開展基礎性前沿性創新研究，重視顛覆性技術創新。實施一批國家重大科技項目，在重大創新領域組建一批國家實驗室。積極提出並牽頭組織國際大科學計劃和大科學工程。

推動政府職能從研發管理向創新服務轉變。完善國家科技決策諮詢制度。堅持戰略和前沿導向，集中支持事關發展全局的基礎研究和共性關鍵技術研究，加快突破新一代信息通信、新能源、新材料、航空航天、生物醫藥、智能制造等領域核心技術。瞄準瓶頸制約問題，制訂系統性技術解決方案。

強化企業創新主體地位和主導作用，形成一批有國際競爭力的創新型領軍企業，支持科技型中小企業健康發展。依托企業、高校、科研院所建設一批國家技術創新中心，形成若干具有強大帶動力的創新型城市和區域創新中心。完善企業研發費用加計扣除政策，擴大固定資產加速折舊實施範圍，推動設備更新和新技術應用。

深化科技體制改革，引導構建產業技術創新聯盟，推動跨領域跨行業協同創新，促進科技與經濟深度融合。加強技術和知識產權交易平臺建設，建立從實驗研究、中試到生產的全過程科技創新融資模式，促進科技成果資本化、產業化。構建普惠性創新支持政策體系，加大金融支持和稅收優惠力度。深化知識產權領域改革，加強知識產權保護。

擴大高校和科研院所自主權，賦予創新領軍人才更大人財物支配權、技術路線決策權。實行以增加知識價值為導向的分配政策，提高科研人員成果轉化收益分享比例，鼓勵人才弘揚奉獻精神。

(四) 大力推進農業現代化。農業是全面建成小康社會、實現現代化的基礎。加快轉變農業發展方式，發展多種形式適度規模經營，發揮其在現代農業建設中的引領作用。著力構建現代農業產業體系、生產體系、經營體系，提高農業質量效益和競爭力，推動糧經飼統籌、農林牧漁結合、種養加一體、一二三產業融合發展，走產出高效、產品安全、資源節約、環境友好的農業現代化道路。

穩定農村土地承包關係，完善土地所有權、承包權、經營權分置辦法，依法推進土地經營權有序流轉，構建培育新型農業經營主體的政策體系。培養新型職業農民。深化農村土地制度改革。完善農村集體產權權能。深化農村金融改革，完善農業保險制度。

堅持最嚴格的耕地保護制度，堅守耕地紅線，實施藏糧於地、藏糧於

技戰略，提高糧食產能，確保谷物基本自給、口糧絕對安全。全面劃定永久基本農田，大規模推進農田水利、土地整治、中低產田改造和高標準農田建設，加強糧食等大宗農產品主產區建設，探索建立糧食生產功能區和重要農產品生產保護區。優化農業生產結構和區域布局，推進產業鏈和價值鏈建設，開發農業多種功能，提高農業綜合效益。

推進農業標準化和信息化。健全從農田到餐桌的農產品質量安全全過程監管體系、現代農業科技創新推廣體系、農業社會化服務體系。發展現代種業，提高農業機械化水平。持續增加農業投入，完善農業補貼政策。改革農產品價格形成機制，完善糧食等重要農產品收儲制度。加強農產品流通設施和市場建設。

（五）構建產業新體系。加快建設制造強國，實施《中國制造二〇二五》。引導制造业朝著分工細化、協作緊密方向發展，促進信息技術向市場、設計、生產等環節滲透，推動生產方式向柔性、智能、精細轉變。

實施工業強基工程，開展質量品牌提升行動，支持企業瞄準國際同行業標桿推進技術改造，全面提高產品技術、工藝裝備、能效環保等水平。更加注重運用市場機制、經濟手段、法治辦法化解產能過剩，加大政策引導力度，完善企業退出機制。

支持戰略性新興產業發展，發揮產業政策導向和促進競爭功能，更好發揮國家產業投資引導基金作用，培育一批戰略性產業。

實施智能制造工程，構建新型制造體系，促進新一代信息通信技術、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產業發展壯大。

開展加快發展現代服務業行動，放寬市場準入，促進服務業優質高效發展。推動生產性服務業向專業化和價值鏈高端延伸、生活性服務業向精細和高品質轉變，推動制造业由生產型向生產服務型轉變。大力發展旅游業。

（六）構建發展新體制。加快形成有利於創新發展的市場環境、產權制度、投融資體制、分配制度、人才培養引進使用機制。

深化行政管理體制改革，進一步轉變政府職能，持續推進簡政放權、放管結合、優化服務，提高政府效能，激發市場活力和社會創造力。

堅持公有制為主體、多種所有制經濟共同發展。毫不動搖鞏固和發展公有制經濟，毫不動搖鼓勵、支持、引導非公有制經濟發展。推進產權保護法治化，依法保護各種所有制經濟權益。

深化國有企業改革，增強國有經濟活力、控制力、影響力、抗風險能力。分類推進國有企業改革，完善現代企業制度。完善各類國有資產管理體制，以管資本為主加強國有資產監管，防止國有資產流失。健全國有資本合理流動機制，推進國有資本布局戰略性調整，引導國有資本更多投向關係國家安全、國民經濟命脈的重要行業和關鍵領域，堅定不移把國有企業做強做優做大，更好服務於國家戰略目標。

鼓勵民營企業依法進入更多領域，引入非國有資本參與國有企業改革，更好激發非公有制經濟活力和創造力。

優化企業發展環境。開展降低實體經濟企業成本行動，優化運營模式，增強盈利能力。限制政府對企業經營決策的干預，減少行政審批事項。清理和規範涉企行政事業性收費，減輕企業負擔，完善公平競爭、促進企業健康發展的政策和制度。激發企業家精神，依法保護企業家財產權和創新收益。

加快形成統一開放、競爭有序的市場體系，建立公平競爭保障機制，打破地域分割和行業壟斷。深化市場配置要素改革，促進人才、資金、科研成果等在城鄉、企業、高校、科研機構間有序流動。

深化財稅體制改革，建立健全有利於轉變經濟發展方式、形成全國統一市場、促進社會公平正義的現代財政制度，建立稅種科學、結構優化、法律健全、規範公平、徵管高效的稅收制度。建立事權和支出責任相適應的制度，適度加強中央事權和支出責任。調動各方面積極性，考慮稅種屬性，進一步理順中央和地方收入劃分。建立全面規範、公開透明預算制度，完善政府預算體系，實施跨年度預算平衡機制和中期財政規劃管理。建立規範的地方政府舉債融資體制。健全優先使用創新產品、綠色產品的政府採購政策。

加快金融體制改革，提高金融服務實體經濟效率。健全商業性金融、開發性金融、政策性金融、合作性金融分工合理、相互補充的金融機構體系。構建多層次、廣覆蓋、有差異的銀行機構體系，擴大民間資本進入銀行業，發展普惠金融，著力加強對中小微企業、農村特別是貧困地區金融服務。積極培育公開透明、健康發展的資本市場，推進股票和債券發行交易制度改革，提高直接融資比重，降低槓桿率。開發符合創新需求的金融服務，推進高收益債券及股債相結合的融資方式。推進匯率和利率市場化，提高金融機構管理水平和服務質量，降低企業融資成本。規範發展互聯網金融。加快建立巨災保險制度，探索建立保險資產交易機制。

加強金融宏觀審慎管理制度建設，加強統籌協調，改革並完善適應現代金融市場發展的金融監管框架，健全符合我國國情和國際標準的監管規

則，實現金融風險監管全覆蓋。完善國有金融資本和外匯儲備管理制度，建立安全高效的金融基礎設施，有效運用和發展金融風險管理工具。防止發生系統性區域性金融風險。

（七）創新和完善宏觀調控方式。按照總量調節和定向施策並舉、短期和中長期結合、國內和國際統籌、改革和發展協調的要求，完善宏觀調控，採取相機調控、精準調控措施，適時預調微調，更加注重擴大就業、穩定物價、調整結構、提高效益、防控風險、保護環境。

依據國家中長期發展規劃目標和總供求格局實施宏觀調控，穩定政策基調，增強可預期性和透明度，創新調控思路和政策工具，在區間調控基礎上加大定向調控力度，增強針對性和準確性。完善以財政政策、貨幣政策為主，產業政策、區域政策、投資政策、消費政策、價格政策協調配合的政策體系，增強財政貨幣政策協調性。運用大數據技術，提高經濟運行信息及時性和準確性。

減少政府對價格形成的干預，全面放開競爭性領域商品和服務價格，放開電力、石油、天然氣、交通運輸、電信等領域競爭性環節價格。

建立風險識別和預警機制，以可控方式和節奏主動釋放風險，重點提高財政、金融、能源、礦產資源、水資源、糧食、生態環保、安全生產、網絡安全等方面風險防控能力。

四、堅持協調發展，著力形成平衡發展結構

增強發展協調性，必須堅持區域協同、城鄉一體、物質文明精神文明並重、經濟建設國防建設融合，在協調發展中拓寬發展空間，在加強薄弱領域中增強發展後勁。

（一）推動區域協調發展。塑造要素有序自由流動、主體功能約束有效、基本公共服務均等、資源環境可承載的區域協調發展新格局。

深入實施西部大開發，支持西部地區改善基礎設施，發展特色優勢產業，強化生態環境保護。推動東北地區等老工業基地振興，促進中部地區崛起，加大國家支持力度，加快市場取向改革。支持東部地區率先發展，更好輻射帶動其他地區。支持革命老區、民族地區、邊疆地區、貧困地區加快發展，加大對資源枯竭、產業衰退、生態嚴重退化等困難地區的支持力度。

培育若干帶動區域協同發展的增長極。推動京津冀協同發展，優化城市空間布局和產業結構，有序疏解北京非首都功能，推進交通一體化，擴大環境容量和生態空間，探索人口經濟密集地區優化開發新模式。推進長江經濟帶建設，改善長江流域生態環境，高起點建設綜合立體交通走廊，

引導產業優化布局和分工協作。

（二）推動城鄉協調發展。堅持工業反哺農業、城市支持農村，健全城鄉發展一體化體制機制，推進城鄉要素平等交換、合理配置和基本公共服務均等化。

發展特色縣域經濟，加快培育中小城市和特色小城鎮，促進農產品精深加工和農村服務業發展，拓展農民增收渠道，完善農民收入增長支持政策體系，增強農村發展內生動力。

推進以人為核心的新型城鎮化。提高城市規劃、建設、管理水平。深化戶籍制度改革，促進有能力在城鎮穩定就業和生活的農業轉移人口舉家進城落戶，並與城鎮居民有同等權利和義務。實施居住證制度，努力實現基本公共服務常住人口全覆蓋。健全財政轉移支付同農業轉移人口市民化掛鉤機制，建立城鎮建設用地增加規模同吸納農業轉移人口落戶數量掛鉤機制。維護進城落戶農民土地承包權、宅基地使用權、集體收益分配權，支持引導其依法自願有償轉讓上述權益。深化住房制度改革。加大城鎮棚戶區和城鄉危房改造力度。

促進城鄉公共資源均衡配置，健全農村基礎設施投入長效機制，把社會事業發展重點放在農村和接納農業轉移人口較多的城鎮，推動城鎮公共服務向農村延伸。提高社會主義新農村建設水平，開展農村人居環境整治行動，加大傳統村落民居和歷史文化名村名鎮保護力度，建設美麗宜居鄉村。

（三）推動物質文明和精神文明協調發展。堅持“兩手抓、兩手都要硬”，堅持社會主義先進文化前進方向，堅持以人民為中心的工作導向，堅持把社會效益放在首位、社會效益和經濟效益相統一，堅定文化自信，增強文化自覺，加快文化改革發展，加強社會主義精神文明建設，建設社會主義文化強國。

堅持用鄧小平理論、“三個代表”重要思想、科學發展觀和習近平總書記系列重要講話精神武裝全黨、教育人民，用中國夢和社會主義核心價值觀凝聚共識、匯聚力量。深化馬克思主義理論研究和建設工程，加強思想道德建設和社會誠信建設，增強國家意識、法治意識、社會責任意識，倡導科學精神，弘揚中華傳統美德，注重通過法律和政策向社會傳導正確價值取向。

扶持優秀文化產品創作生產，加強文化人才培養，繁榮發展文學藝術、新聞出版、廣播影視事業。實施哲學社會科學創新工程，建設中國特色新型智庫。構建中華優秀傳統文化傳承體系，加強文化遺產保護，振興傳統工藝，實施中華典籍整理工程。加強和改進基層宣傳思想工作，深化

各類群眾性精神文明創建活動。

深化文化體制改革，實施重大文化工程，完善公共文化服務體系、文化產業體系、文化市場體系。推動基本公共文化服務標準化、均等化發展，引導文化資源向城鄉基層傾斜，創新公共文化服務方式，保障人民基本文化權益。推動文化產業結構優化升級，發展骨干文化企業和創意文化產業，培育新型文化業態，擴大和引導文化消費。普及科學知識。倡導全民閱讀。發展體育事業，推廣全民健身，增強人民體質。做好二〇二二年北京冬季奧運會籌辦工作。

牢牢把握正確輿論導向，健全社會輿情引導機制，傳播正能量。加強網上思想文化陣地建設，實施網絡內容建設工程，發展積極向上的網絡文化，淨化網絡環境。推動傳統媒體和新興媒體融合發展，加快媒體數字化建設，打造一批新型主流媒體。優化媒體結構，規範傳播秩序。加強國際傳播能力建設，創新對外傳播、文化交流、文化貿易方式，推動中華文化走出去。

（四）推動經濟建設和國防建設融合發展。堅持發展和安全兼顧、富國和強軍統一，實施軍民融合發展戰略，形成全要素、多領域、高效益的軍民深度融合發展格局。

同全面建成小康社會進程相一致，全面推進國防和軍隊建設。以黨在新形勢下的強軍目標為引領，貫徹新形勢下軍事戰略方針，加強軍隊黨的建設和思想政治建設，加強各方向各領域軍事鬥爭準備，加強新型作戰力量建設，加快推進國防和軍隊改革，深入推進依法治軍、從嚴治軍。到二〇二〇年，基本完成國防和軍隊改革目標任務，基本實現機械化，信息化取得重大進展，構建能夠打贏信息化戰爭、有效履行使命任務的中國特色現代軍事力量體系。

健全軍民融合發展的組織管理體系、工作運行體系、政策制度體系。建立國家和各省（自治區、直轄市）軍民融合領導機構。制訂統籌經濟建設和國防建設專項規劃。深化國防科技工業體制改革，建立國防科技協同創新機制。推進軍民融合發展立法。在海洋、太空、網絡空間等領域推出一批重大項目和舉措，打造一批軍民融合創新示範區，增強先進技術、產業產品、基礎設施等軍民共用的協調性。

加強全民國防教育和後備力量建設。加強現代化武裝警察部隊建設。密切軍政軍民團結。黨政軍警民合力強邊固防。各級黨委和政府要積極支持國防建設和軍隊改革，人民解放軍和武警部隊要積極支援經濟社會建設。

五、堅持綠色發展，著力改善生態環境

堅持綠色富國、綠色惠民，為人民提供更多優質生態產品，推動形成綠色發展方式和生活方式，協同推進人民富裕、國家富強、中國美麗。

（一）促進人與自然和諧共生。有度有序利用自然，調整優化空間結構，劃定農業空間和生態空間保護紅線，構建科學合理的城市化格局、農業發展格局、生態安全格局、自然岸線格局。設立統一規範的國家生態文明試驗區。

根據資源環境承载力調節城市規模，依托山水地貌優化城市形態和功能，實行綠色規劃、設計、施工標準。

支持綠色清潔生產，推進傳統制造業綠色改造，推動建立綠色低碳循環發展產業體系，鼓勵企業工藝技術裝備更新改造。發展綠色金融，設立綠色發展基金。

加強資源環境國情和生態價值觀教育，培養公民環境意識，推動全社會形成綠色消費自覺。

（二）加快建設主體功能區。發揮主體功能區作為國土空間開發保護基礎制度的作用，落實主體功能區規劃，完善政策，發布全國主體功能區規劃圖和農產品主產區、重點生態功能區目錄，推動各地區依據主體功能定位發展。以主體功能區規劃為基礎統籌各類空間性規劃，推進“多規合一”。

推動京津冀、長三角、珠三角等優化開發區域產業結構向高端高效發展，防治“城市病”，逐年減少建設用地增量。推動重點開發區域提高產業和人口集聚度。重點生態功能區實行產業準入負面清單。加大對農產品主產區和重點生態功能區的轉移支付力度，強化激勵性補償，建立橫向和流域生態補償機制。整合設立一批國家公園。

維護生物多樣性，實施瀕危野生動植物搶救性保護工程，建設救護繁育中心和基因庫。強化野生動植物進出口管理，嚴防外來有害物種入侵。嚴厲打擊象牙等野生動植物制品非法交易。

以市縣級行政區為單元，建立由空間規劃、用途管制、領導幹部自然資源資產離任審計、差異化績效考核等構成的空間治理體系。

（三）推動低碳循環發展。推進能源革命，加快能源技術創新，建設清潔低碳、安全高效的現代能源體系。提高非化石能源比重，推動煤炭等化石能源清潔高效利用。加快發展風能、太陽能、生物質能、水能、地熱能，安全高效發展核電。加強儲能和智能電網建設，發展分布式能源，推行節能低碳電力調度。有序開放開采權，積極開發天然氣、煤層氣、頁岩氣。

改革能源體制，形成有效競爭的市場機制。

推進交通運輸低碳發展，實行公共交通優先，加強軌道交通建設，鼓勵自行車等綠色出行。實施新能源汽車推廣計劃，提高電動車產業化水平。提高建築節能標準，推廣綠色建築和建材。

主動控制碳排放，加強高能耗行業能耗管控，有效控制電力、鋼鐵、建材、化工等重點行業碳排放，支持優化開發區域率先實現碳排放峰值目標，實施近零碳排放區示範工程。

實施循環發展引領計劃，推行企業循環式生產、產業循環式組合、園區循環式改造，減少單位產出物質消耗。加強生活垃圾分類回收和再生資源回收的銜接，推進生產系統和生活系統循環鏈接。

（四）全面節約和高效利用資源。堅持節約優先，樹立節約集約循環利用的資源觀。

強化約束性指標管理，實行能源和水資源消耗、建設用地等總量和強度雙控行動。實施全民節能行動計劃，提高節能、節水、節地、節材、節礦標準，開展能效、水效領跑者引領行動。

實行最嚴格的水資源管理制度，以水定產、以水定城，建設節水型社會。合理制訂水價，編制節水規劃，實施雨洪資源利用、再生水利用、海水淡化工程，建設國家地下水監測系統，開展地下水超采區綜合治理。堅持最嚴格的節約用地制度，調整建設用地結構，降低工業用地比例，推進城鎮低效用地再開發和工礦廢棄地復墾，嚴格控制農村集體建設用地規模。探索實行耕地輪作休耕制度試點。

建立健全用能權、用水權、排污權、碳排放權初始分配制度，創新有償使用、預算管理、投融資機制，培育和發展交易市場。推行合同能源管理和合同節水管理。

倡導合理消費，力戒奢侈浪費，制止奢靡之風。在生產、流通、倉儲、消費各環節落實全面節約。管住公款消費，深入開展反過度包裝、反食品浪費、反過度消費行動，推動形成勤儉節約的社會風尚。

（五）加大環境治理力度。以提高環境質量為核心，實行最嚴格的環境保護制度，形成政府、企業、公眾共治的環境治理體系。

推進多污染物綜合防治和環境治理，實行聯防聯控和流域共治，深入實施大氣、水、土壤污染防治行動計劃。實施工業污染源全面達標排放計劃，實現城鎮生活污水垃圾處理設施全覆蓋和穩定運行。擴大污染物總量控制範圍，將細顆粒物等環境質量指標列入約束性指標。堅持城鄉環境治

理並重，加大農業面源污染防治力度，統籌農村飲水安全、改水改廁、垃圾處理，推進種養業廢棄物資源化利用、無害化處置。

改革環境治理基礎制度，建立覆蓋所有固定污染源的企業排放許可制，實行省以下環保機構監測監察執法垂直管理制度。建立全國統一的實時在線環境監控系統。健全環境信息公布制度。探索建立跨地區環保機構。開展環保督察巡視，嚴格環保執法。

（六）築牢生態安全屏障。堅持保護優先、自然恢復為主，實施山水林田湖生態保護和修復工程，構建生態廊道和生物多樣性保護網絡，全面提升森林、河湖、濕地、草原、海洋等自然生態系統穩定性和生態服務功能。

開展大規模國土綠化行動，加強林業重點工程建設，完善天然林保護制度，全面停止天然林商業性采伐，增加森林面積和蓄積量。發揮國有林區林場在綠化國土中的帶動作用。擴大退耕還林還草，加強草原保護。嚴禁移植天然大樹進城。創新產權模式，引導各方面資金投入植樹造林。

加強水生態保護，系統整治江河流域，連通江河湖庫水系，開展退耕還濕、退養還灘。推進荒漠化、石漠化、水土流失綜合治理。強化江河源頭和水源涵養區生態保護。開展藍色海灣整治行動。加強地質災害防治。

六、堅持開放發展，著力實現合作共贏

開創對外開放新局面，必須豐富對外開放內涵，提高對外開放水平，協同推進戰略互信、經貿合作、人文交流，努力形成深度融合的互利合作格局。

（一）完善對外開放戰略布局。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。

完善對外開放區域布局，加強內陸沿邊地區口岸和基礎設施建設，開闢跨境多式聯運交通走廊，發展外向型產業集群，形成各有側重的對外開放基地。支持沿海地區全面參與全球經濟合作和競爭，培育有全球影響力的先進制造基地和經濟區。提高邊境經濟合作區、跨境經濟合作區發展水平。

加快對外貿易優化升級，從外貿大國邁向貿易強國。完善對外貿易布局，創新外貿發展模式，加強營銷和售後服務網絡建設，提高傳統優勢產品競爭力，鞏固出口市場份額，推動外貿向優質優價、優進優出轉變，壯大裝備制造等新的出口主導產業。發展服務貿易。實行積極的進口政策，向全球擴大市場開放。

完善投資布局，擴大開放領域，放寬準入限制，積極有效引進境外資

金和先進技術。支持企業擴大對外投資，推動裝備、技術、標準、服務走出去，深度融入全球產業鏈、價值鏈、物流鏈，建設一批大宗商品境外生產基地，培育一批跨國企業。積極搭建國際產能和裝備制造合作金融服務平臺。

（二）形成對外開放新體制。完善法治化、國際化、便利化的營商環境，健全有利於合作共贏並同國際貿易投資規則相適應的體制機制。建立便利跨境電子商務等新型貿易方式的體制，健全服務貿易促進體系，全面實施單一窗口和通關一體化。提高自由貿易試驗區建設質量，在更大範圍推廣復制。

全面實行準入前國民待遇加負面清單管理制度，促進內外資企業一視同仁、公平競爭。完善境外投資管理，健全對外投資促進政策和服務體系。有序擴大服務業對外開放，擴大銀行、保險、證券、養老等市場準入。

擴大金融業雙向開放。有序實現人民幣資本項目可兌換，推動人民幣加入特別提款權，成為可兌換、可自由使用貨幣。轉變外匯管理和使用方式，從正面清單轉變為負面清單。放寬境外投資匯兌限制，放寬企業和個人外匯管理要求，放寬跨國公司資金境外運作限制。加強國際收支監測，保持國際收支基本平衡。推進資本市場雙向開放，改進並逐步取消境內外投資額度限制。

推動同更多國家簽署高標準雙邊投資協定、司法協助協定，爭取同更多國家互免或簡化簽證手續。構建海外利益保護體系。完善反洗錢、反恐融資、反逃稅監管措施，完善風險防範體制機制。

（三）推進“一帶一路”建設。秉持親誠惠容，堅持共商共建共享原則，完善雙邊和多邊合作機制，以企業為主體，實行市場化運作，推進同有關國家和地區多領域互利共贏的務實合作，打造陸海內外聯動、東西雙向開放的全面開放新格局。

推進基礎設施互聯互通和國際大通道建設，共同建設國際經濟合作走廊。加強能源資源合作，提高就地加工轉化率。共建境外產業集聚區，推動建立當地產業體系，廣泛開展教育、科技、文化、旅游、衛生、環保等領域合作，造福當地民眾。

加強同國際金融機構合作，參與亞洲基礎設施投資銀行、金磚國家新開發銀行建設，發揮絲路基金作用，吸引國際資金共建開放多元共贏的金融合作平臺。

（四）深化內地和港澳、大陸和臺灣地區合作發展。全面準確貫徹“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針，發揮港澳獨特優勢，

提升港澳在國家經濟發展和對外開放中的地位和功能，支持港澳發展經濟、改善民生、推進民主、促進和諧。

支持香港鞏固國際金融、航運、貿易三大中心地位，參與國家雙向開放、“一帶一路”建設。支持香港強化全球離岸人民幣業務樞紐地位，推動融資、商貿、物流、專業服務等向高端高增值方向發展。支持澳門建設世界旅游休閒中心、中國與葡語國家商貿合作服務平臺，促進澳門經濟適度多元可持續發展。

加大內地對港澳開放力度，加快前海、南沙、橫琴等粵港澳合作平臺建設。加深內地同港澳在社會、民生、科技、文化、教育、環保等領域交流合作。深化泛珠三角等區域合作。

堅持“九二共識”和一個中國原則，秉持“兩岸一家親”，以互利共贏方式深化兩岸經濟合作。推動兩岸產業合作協調發展、金融業合作及貿易投資等雙向開放合作。推進海峽西岸經濟區建設，打造平潭等對臺合作平臺。擴大兩岸人員往來，深化兩岸農業、文化、教育、科技、社會等領域交流合作，增進兩岸同胞福祉，讓更多臺灣普通民眾、青少年和中小企業受益。

（五）積極參與全球經濟治理。推動國際經濟治理體系改革完善，積極引導全球經濟議程，促進國際經濟秩序朝著平等公正、合作共贏的方向發展。加強宏觀經濟政策國際協調，促進全球經濟平衡、金融安全、經濟穩定增長。積極參與網絡、深海、極地、空天等新領域國際規則制訂。

推動多邊貿易談判進程，促進多邊貿易體制均衡、共贏、包容發展，形成公正、合理、透明的國際經貿規則體系。支持發展中國家平等參與全球經濟治理，促進國際貨幣體系和國際金融監管改革。

加快實施自由貿易區戰略，推進區域全面經濟伙伴關係協定談判，推進亞太自由貿易區建設，致力於形成面向全球的高標準自由貿易區網絡。

（六）積極承擔國際責任和義務。堅持共同但有區別的責任原則、公平原則、各自能力原則，積極參與應對全球氣候變化談判，落實減排承諾。

擴大對外援助規模，完善對外援助方式，為發展中國家提供更多免費的人力資源、發展規劃、經濟政策等方面諮詢培訓，擴大科技教育、醫療衛生、防災減災、環境治理、野生動植物保護、減貧等領域對外合作和援助，加大人道主義援助力度。主動參與二〇三〇年可持續發展議程。

維護國際公共安全，反對一切形式的恐怖主義，積極支持並參與聯合國維和行動，加強防擴散國際合作，參與管控熱點敏感問題，共同維護國際通道安全。加強多邊和雙邊協調，參與維護全球網絡安全。推動國際反

腐敗合作。

七、堅持共享發展，著力增進人民福祉

按照人人參與、人人盡力、人人享有的要求，堅守底線、突出重點、完善制度、引導預期，注重機會公平，保障基本民生，實現全體人民共同邁入全面小康社會。

（一）增加公共服務供給。堅持普惠性、保基本、均等化、可持續方向，從解決人民最關心最直接最現實的利益問題入手，增強政府職責，提高公共服務共建能力和共享水平。

加強義務教育、就業服務、社會保障、基本醫療和公共衛生、公共文化、環境保護等基本公共服務，努力實現全覆蓋。加大對革命老區、民族地區、邊疆地區、貧困地區的轉移支付。加強對特定人群特殊困難的幫扶。

創新公共服務提供方式，能由政府購買服務提供的，政府不再直接承辦；能由政府 and 社會資本合作提供的，廣泛吸引社會資本參與。加快社會事業改革。

（二）實施脫貧攻堅工程。農村貧困人口脫貧是全面建成小康社會最艱巨的任務。必須充分發揮政治優勢和制度優勢，堅決打贏脫貧攻堅戰。

實施精準扶貧、精準脫貧，因人因地施策，提高扶貧實效。分類扶持貧困家庭，對有勞動能力的支持發展特色產業和轉移就業，對“一方水土養不起一方人”的實施扶貧搬遷，對生態特別重要和脆弱的實行生態保護扶貧，對喪失勞動能力的實施兜底性保障政策，對因病致貧的提供醫療救助保障。實行低保政策和扶貧政策銜接，對貧困人口應保盡保。

擴大貧困地區基礎設施覆蓋面，因地制宜解決通路、通水、通電、通網絡等問題。對在貧困地區開發水電、礦產資源佔用集體土地的，試行給原住居民集體股權方式進行補償，探索對貧困人口實行資產收益扶持制度。

提高貧困地區基礎教育質量和醫療服務水平，推進貧困地區基本公共服務均等化。建立健全農村留守兒童和婦女、老人關愛服務體系。

實行脫貧工作責任制。進一步完善中央統籌、省（自治區、直轄市）負總責、市（地）縣抓落實的工作機制。強化脫貧工作責任考核，對貧困縣重點考核脫貧成效。加大中央和省級財政扶貧投入，發揮政策性金融和商業性金融的互補作用，整合各類扶貧資源，開闢扶貧開發新的資金渠道。健全東西部協作和黨政機關、部隊、人民團體、國有企業定點扶貧機制，激勵各類企業、社會組織、個人自願採取包干方式參與扶貧。把革命

老區、民族地區、邊疆地區、集中連片貧困地區作為脫貧攻堅重點。

(三) 提高教育質量。全面貫徹黨的教育方針，落實立德樹人根本任務，加強社會主義核心價值觀教育，培養德智體美全面發展的社會主義建設者和接班人。深化教育改革，把增強學生社會責任感、創新精神、實踐能力作為重點任務貫徹到國民教育全過程。

推動義務教育均衡發展，全面提高教育教學質量。普及高中階段教育，逐步分類推進中等職業教育免除學雜費，率先從建檔立卡的家庭經濟困難學生實施普通高中免除學雜費。發展學前教育，鼓勵普惠性幼兒園發展。完善資助方式，實現家庭經濟困難學生資助全覆蓋。

促進教育公平。加快城鄉義務教育公辦學校標準化建設，加強教師隊伍特別是鄉村教師隊伍建設，推進城鄉教師交流。辦好特殊教育。

提高高校教學水平和創新能力，使若干高校和一批學科達到或接近世界一流水平。建設現代職業教育體系，推進產教融合、校企合作。優化學科專業布局和人才培養機制，鼓勵具備條件的普通本科高校向應用型轉變。

落實並深化考試招生制度改革和教育教學改革。建立個人學習賬號和學分累計制度，暢通繼續教育、終身學習通道。推進教育信息化，發展遠程教育，擴大優質教育資源覆蓋面。完善教育督導，加強社會監督。支持和規範民辦教育發展，鼓勵社會力量和民間資本提供多樣化教育服務。

(四) 促進就業創業。堅持就業優先戰略，實施更加積極的就業政策，創造更多就業崗位，著力解決結構性就業矛盾。完善創業扶持政策，鼓勵以創業帶就業，建立面向人人的創業服務平臺。

統籌人力資源市場，打破城鄉、地區、行業分割和身份、性別歧視，維護勞動者平等就業權利。加強對靈活就業、新就業形態的支持，促進勞動者自主就業。落實高校畢業生就業促進和創業引領計劃，帶動青年就業創業。加強就業援助，幫助就業困難者就業。

推行終身職業技能培訓制度。實施新生代農民工職業技能提升計劃。開展貧困家庭子女、未升學初高中畢業生、農民工、失業人員和轉崗職工、退役軍人免費接受職業培訓行動。推行工學結合、校企合作的技術工人培養模式，推行企業新型學徒制。提高技術工人待遇，完善職稱評定制度，推廣專業技術職稱、技能等級等同大城市落戶掛鉤做法。

提高勞動力素質、勞動參與率、勞動生產率，增強勞動力市場靈活性，促進勞動力在地區、行業、企業之間自由流動。建立和諧勞動關係，維護職工和企業合法權益。

完善就業服務體系，提高就業服務能力。完善就業失業統計指標體系。

（五）縮小收入差距。堅持居民收入增長和經濟增長同步、勞動報酬提高和勞動生產率提高同步，持續增加城鄉居民收入。調整國民收入分配格局，規範初次分配，加大再分配調節力度。

健全科學的工資水平決定機制、正常增長機制、支付保障機制，推行企業工資集體協商制度。完善最低工資增長機制，完善市場評價要素貢獻並按貢獻分配的機制，完善適應機關事業單位特點的工資制度。

實行有利於縮小收入差距的政策，明顯增加低收入勞動者收入，擴大中等收入者比重。加快建立綜合和分類相結合的個人所得稅制。多渠道增加居民財產性收入。規範收入分配秩序，保護合法收入，規範隱性收入，遏制以權力、行政壟斷等非市場因素獲取收入，取締非法收入。

支持慈善事業發展，廣泛動員社會力量開展社會救濟和社會互助、志願服務活動。完善鼓勵回饋社會、扶貧濟困的稅收政策。

（六）建立更加公平更可持續的社會保障制度。實施全民參保計劃，基本實現法定人員全覆蓋。堅持精算平衡，完善籌資機制，分清政府、企業、個人等的責任。適當降低社會保險費率。完善社會保險體系。

完善職工養老保險個人賬戶制度，健全多繳多得激勵機制。實現職工基礎養老金全國統籌，建立基本養老金合理調整機制。拓寬社會保險基金投資渠道，加強風險管理，提高投資回報率。逐步提高國有資本收益上繳公共財政比例，劃轉部分國有資本充實社保基金。出臺漸進式延遲退休年齡政策。發展職業年金、企業年金、商業養老保險。

健全醫療保險穩定可持續籌資和報銷比例調整機制，研究實行職工退休人員醫保繳費參保政策。全面實施城鄉居民大病保險制度。改革醫保支付方式，發揮醫保控費作用。改進個人賬戶，開展門診費用統籌。實現跨省異地安置退休人員住院醫療費用直接結算。整合城鄉居民醫保政策和經辦管理。鼓勵發展補充醫療保險和商業健康保險。鼓勵商業保險機構參與醫保經辦。將生育保險和基本醫療保險合並實施。

統籌救助體系，強化政策銜接，推進制度整合，確保困難群眾基本生活。

（七）推進健康中國建設。深化醫藥衛生體制改革，實行醫療、醫保、醫藥聯動，推進醫藥分開，實行分級診療，建立覆蓋城鄉的基本醫療衛生制度和現代醫院管理制度。

全面推進公立醫院綜合改革，堅持公益屬性，破除逐利機制，建立符

合醫療行業特點的人事薪酬制度。優化醫療衛生機構布局，健全上下聯動、銜接互補的醫療服務體系，完善基層醫療服務模式，發展遠程醫療。促進醫療資源向基層、農村流動，推進全科醫生、家庭醫生、急需領域醫療服務能力提高、電子健康檔案等工作。鼓勵社會力量興辦健康服務業，推進非營利性民營醫院和公立醫院同等待遇。加強醫療質量監管，完善糾紛調解機制，構建和諧醫患關係。

堅持中西醫並重，促進中醫藥、民族醫藥發展。完善基本藥物制度，健全藥品供應保障機制，理順藥品價格，增加艾滋病防治等特殊藥物免費供給。提高藥品質量，確保用藥安全。加強傳染病、慢性病、地方病等重大疾病綜合防治和職業病危害防治，通過多種方式降低大病慢性病醫療費用。倡導健康生活方式，加強心理健康服務。

實施食品安全戰略，形成嚴密高效、社會共治的食品安全治理體系，讓人民群眾吃得放心。

（八）促進人口均衡發展。堅持計劃生育的基本國策，完善人口發展戰略。全面實施一對夫婦可生育兩個孩子政策。提高生殖健康、婦幼保健、托幼等公共服務水平。幫扶存在特殊困難的計劃生育家庭。注重家庭發展。

積極開展應對人口老齡化行動，弘揚敬老、養老、助老社會風尚，建設以居家為基礎、社區為依托、機構為補充的多層次養老服務體系，推動醫療衛生和養老服務相結合，探索建立長期護理保險制度。全面放開養老服務市場，通過購買服務、股權合作等方式支持各類市場主體增加養老服務和產品供給。

堅持男女平等基本國策，保障婦女和未成年人權益。支持殘疾人事業發展，健全扶殘助殘服務體系。

八、加強和改善黨的領導，為實現“十三五”規劃提供堅強保證

發展是黨執政興國的第一要務。各級黨委必須深化對發展規律的認識，提高領導發展能力和水平，推進國家治理體系和治理能力現代化，更好推動經濟社會發展。

（一）完善黨領導經濟社會發展工作體制機制。堅持黨總攬全局、協調各方，發揮各級黨委（黨組）領導核心作用，加強制度化建設，改進工作體制機制和方式方法，強化全委會決策和監督作用。提高決策科學化水平，完善黨委研究經濟社會發展戰略、定期分析經濟形勢、研究重大方針政策的工作機制，健全決策諮詢機制。完善信息發布制度。

優化領導班子知識結構和專業結構，注重培養選拔政治強、懂專業、善治理、敢擔當、作風正的領導幹部，提高專業化水平。深化幹部人事制

度改革，完善政績考核評價體系和獎懲機制，調動各級幹部工作積極性、主動性、創造性。

加強黨的各級組織建設，強化基層黨組織整體功能，發揮戰鬥堡壘作用和黨員先鋒模範作用，激勵廣大幹部開拓進取、攻堅克難，更好帶領群眾全面建成小康社會。

反腐倡廉建設永遠在路上，反腐不能停步、不能放鬆。要堅持全面從嚴治黨，落實“三嚴三實”要求，嚴明黨的紀律和規矩，落實黨風廉政建設主體責任和監督責任，健全改進作風長效機制，強化權力運行制約和監督，鞏固反腐敗成果，構建不敢腐、不能腐、不想腐的有效機制，努力實現幹部清正、政府清廉、政治清明，為經濟社會發展營造良好政治生態。

（二）動員人民群眾團結奮鬥。充分發揚民主，貫徹黨的群眾路線，提高宣傳和組織群眾能力，加強經濟社會發展重大問題和涉及群眾切身利益問題的協商，依法保障人民各項權益，激發各族人民建設祖國的主人翁意識。

加強思想政治工作，創新群眾工作體制機制和方式方法，注重發揮工會、共青團、婦聯等群團組織的作用，正確處理人民內部矛盾，最大限度凝聚全社會推進改革發展、維護社會和諧穩定的共識和力量。高度重視做好意識形態領域工作，切實維護意識形態安全。

鞏固和發展最廣泛的愛國統一戰線，全面落實黨的知識分子、民族、宗教、僑務等政策，充分發揮民主黨派、工商聯和無黨派人士作用，深入開展民族團結進步宣傳教育，引導宗教與社會主義社會相適應，促進政黨關係、民族關係、宗教關係、階層關係、海內外同胞關係和諧，鞏固全國各族人民大團結，加強海內外中華兒女大團結。

（三）加快建設人才強國。深入實施人才優先發展戰略，推進人才發展體制改革和政策創新，形成具有國際競爭力的人才制度優勢。

推動人才結構戰略性調整，突出“高精尖缺”導向，實施重大人才工程，著力發現、培養、集聚戰略科學家、科技領軍人才、企業家人才、高技能人才隊伍。實施更開放的創新人才引進政策，更大力度引進急需緊缺人才，聚天下英才而用之。發揮政府投入引導作用，鼓勵企業、高校、科研院所、社會組織、個人等有序參與人才資源開發和人才引進。

優化人力資本配置，清除人才流動障礙，提高社會橫向和縱向流動性。完善人才評價激勵機制和服務保障體系，營造有利於人人皆可成才和青年人才脫穎而出的社會環境，健全有利於人才向基層、中西部地區流動的政策體系。

（四）運用法治思維和法治方式推動發展。厲行法治是發展社會主義市場

經濟的內在要求。必須堅持依法執政，全面提高黨依據憲法法律治國理政、依據黨內法規管黨治黨的能力和水平。

加強黨對立法工作的領導。加快重點領域立法，堅持立改廢釋並舉，深入推進科學立法、民主立法，加快形成完備的法律規範體系。

加強法治政府建設，依法設定權力、行使權力、制約權力、監督權力，依法調控和治理經濟，推行綜合執法，實現政府活動全面納入法治軌道。深化司法體制改革，尊重司法規律，促進司法公正，完善對權利的司法保障、對權力的司法監督。弘揚社會主義法治精神，增強全社會特別是公職人員尊法學法守法用法觀念，在全社會形成良好法治氛圍和法治習慣。

（五）加強和創新社會治理。建設平安中國，完善黨委領導、政府主導、社會協同、公眾參與、法治保障的社會治理體制，推進社會治理精細化，構建全民共建共享的社會治理格局。健全利益表達、利益協調、利益保護機制，引導群眾依法行使權利、表達訴求、解決糾紛。增強社區服務功能，實現政府治理和社會調節、居民自治良性互動。

加強社會治理基礎制度建設，建立國家人口基礎信息庫、統一社會信用代碼制度和相關實名登記制度，完善社會信用體系，健全社會心理服務體系和疏導機制、危機干預機制。

完善社會治安綜合治理體制機制，以信息化為支撐加快建設社會治安立體防控體系，建設基礎綜合服務管理平臺。落實重大決策社會穩定風險評估制度，完善社會矛盾排查預警和調處化解綜合機制，加強和改進信訪和調解工作，有效預防和化解矛盾糾紛。嚴密防範、依法懲治違法犯罪活動，維護社會秩序。

牢固樹立安全發展觀念，堅持人民利益至上，加強全民安全意識教育，健全公共安全體系。完善和落實安全生產責任和管理制度，實行黨政同責、一崗雙責、失職追責，強化預防治本，改革安全評審制度，健全預警應急機制，加大監管執法力度，及時排查化解安全隱患，堅決遏制重特大安全事故頻發勢頭。實施危險化學品和化工企業生產、倉儲安全環保搬遷工程，加強安全生產基礎能力和防災減災能力建設，切實維護人民生命財產安全。

貫徹總體國家安全觀，實施國家安全戰略，落實重點領域國家安全政策，完善國家安全審查制度，完善國家安全法治，建立國家安全體系。依法嚴密防範和嚴厲打擊敵對勢力滲透顛覆破壞活動、暴力恐怖活動、民族分裂活動、極端宗教活動，堅決維護國家政治、經濟、文化、社會、信息、國防等安全。

（六）確保“十三五”規劃建議的目標任務落到實處。制訂“十三五”規劃綱要和專項規劃，要堅決貫徹黨中央決策部署，落實本建議確定的發展理念、主要目標、重點任務、重大舉措。各地區要從實際出發，制訂本地區“十三五”規劃。各級各類規劃要增加明確反映創新、協調、綠色、開放、共享發展理念的指標，增加政府履行職責的約束性指標，把全會確定的各項決策部署落到實處。

實現“十三五”時期發展目標，前景光明，任務繁重。全黨全國各族人民要更加緊密地團結在以習近平同志為總書記的黨中央周圍，萬眾一心，艱苦奮鬥，共同奪取全面建成小康社會決勝階段的偉大勝利！

訪談記錄

「紅色供應鏈對我國影響與兩岸產業合作」

訪談機構：全國工業總會

訪談對象：副秘書長

會議紀錄：鍾富國

重點訪談紀錄：

臺灣對中國大陸的出口一向與其外貿出口與產業結構存在密切的連動關係，紅色供應鏈的崛起對臺灣產業發展的挑戰應如何找到突圍策略則為各界所關心。

2000年以來，「十五計畫」與「十一五規劃」期間，中國大陸均把推動產業結構優化升級列為重點目標，鼓勵具有高附加價值和國際競爭力的產品出口；支援高新技術產業與新興產業的發展；鼓勵發展第三產業，亦陸續提出各重點產業的專項規劃。十二五期間則發布《工業轉型升級規劃(2011-2015年)》、《十二五國家戰略性新興產業發展規劃》，提出節能環保、新一代資訊技術、生物等七大發展方向和二十項重點工程等。上述戰略規劃特別強調「自主創新」和下一代技術與國際先進水準同步發展或取得領先。2015年5月提出的《中國製造2025》更明定2025年中國大陸基本實現工業化，製造業初步「由大到強」、2035年成為「製造強國」等目標。

事實上，臺灣產業對於中國大陸紅色供應鏈崛起具有相當貢獻。2014年中國大陸前十大外貿企業有五間為臺資企業，顯示臺商赴對岸投資對其出口、就業與管理技術提升之貢獻。臺商進行產品、技術、管理制度與經營方式的資訊傳播與擴散，形成促進中國大陸技術提升的產業集群。而臺商對中國大陸投資布局

時，其加工出口至歐美或其他國家的產品生產活動也很多需要自臺灣進口原材料、零組件與半成品。1990 年代初期大陸臺商原材料與半成品 80% 左右來自臺灣與當地臺商，顯示我國在中國大陸產業價值鏈中扮演相當重要的角色。

近年由於中國大陸發展進口替代產業，供應鏈自主化提升程度可觀，臺灣優勢產業與對岸同類產業之間的技術差距不斷減少，2000 年後由大陸臺商當地採購比重持續上升，至 2010 年由臺灣採購比重下降至 28%，在中國大陸當地採購則提高至 62%，顯示多數零組件或半成品已經由大陸企業或當地臺商所取代，臺灣則成為中國大陸產業價值鏈中關鍵零組件(半導體、TFT-LCD)供應者的角色。尤其是中國大陸政府要求品牌業者採購大陸零組件比率需達 30%，使得自製率及組裝率持續提升，連接器、PCB、機殼、電池芯與模組、觸控面板、液晶面板等均進入筆記型電腦品牌廠的供應鏈中，繼而保持臺廠業者的部分訂單。

其中，近年中國大陸積極發展平板顯示產業，形成珠三角、長三角、環渤海及川渝地區四大平板顯示產業集群，面板全球市占率逐年提高，待 2015 年多條高世代面板產能開出，中國大陸的面板全球市占率有望上升至 15%。除將對全球顯示產業的格局和競爭帶來影響外，也將對臺系廠商造成替代效果。

另外，2014 年 9 月成立國家積體電路產業投資基金股份有限公司，首批計畫規模 1200 億人民幣。其中，60% 將投向積體電路晶片製造業者、40% 則由設計、封裝、原材料等產業鏈相關領域釋放。目前，該基金已向長電科技、上海中微半導體、中芯國際、艾派克、湖南國科微電子等五間公司投資，也與清華紫光集團簽署戰略合作協議、與中芯北方、三安光電進行合作商談；2015 年 6 月，中芯國際與華為、比利時微電子研究中心、美國高通公司宣布共同投資中芯國際積體電路芯技術研發(上海)有限公司，開發下一代 CMOS 邏輯製程，建立中國大陸最先進的

積體電路研發平臺。上述發展揭示中國大陸大力扶植自主半導體產業鏈，勢必對臺灣相關廠商帶來直接影響。

隨中國大陸供應鏈崛起，兩岸產業競爭大於合作的發展趨勢，我國想要維持目前製造業之競爭力，唯一的方法是藉由創新，創造新優勢，特別是盡快確立可以形成維持臺灣在全球供應鏈中，具有技術獨特性、關鍵性和具潛力之技術研發項目，並集合工研院等法人研究機構與相關企業共同投入。未來，臺灣除必須更積極投入轉型與升級外，尚必須跳脫以生產為主的思維，透過服務平臺整合，轉而強調產品研發客製化能力並透過異業整合提供衍生之服務，以因應消費者生活型態與需求改變的趨勢，方能彰顯產業價值的革新、應對全球競爭壓力。

「科技與網路創新創業對我國優勢與兩岸 競合之意涵」

訪談機構：某創投公司

訪談對象：創辦人

會議紀錄：劉柏定

重點訪談紀錄：

臺灣過去 30 年的經濟產業發展重點是電子業，尤其是在 Wintel 架構主導下，以 PC 為主角而發展帶動的資訊電子業，在摩爾定律催化下產業快速發展，成本也快速下降，市場開始從工業應用到各領域，最後再到消費性電子領域。臺灣過去受益於此產業發展的趨勢，我們從土地與人力要素優勢，逐漸到後來有部分設備可自行供應，但關鍵零組件尚未能完全自主，並且我們並沒有掌握終端消費市場的能力。這樣的發展模式到了目前，在中國與東南亞等國家加入競爭後，也成了臺灣經濟逐漸受到威脅的根本原因。所以，舊經濟夠成功，但後期轉型力道不足，擁有以類似生產要素的其他國家加入生產競爭行列後，造成了目前的困境。

過去全球經濟的大勢大概如下：1990-2000 年是美國經濟好，2000-2010 是中國好，但 2010-2015 看起來美國又慢慢恢復起來，中國反而陷入經濟放緩與波動的泥淖。未來 5 年的發展是非常關鍵的，我個人是看好美國將持續引領全球在科技，能源，甚至包括交通領域的產業發展。而美國眼見中國崛起，必然有意牽制其發展，例如 TPP 的出現就是個例子。另外，美國也會強化與東亞島鏈國家，包括日、韓、臺的合作。反過來說，中國也會想辦法反制，一帶一路就是例子，要不斷強化自己在全球經濟或政治上的影響力。所以，未來 10 年會是一個中美對抗的格局，在此之間，日本與臺灣角色類似，都是在兩大國間取得發展空

間，當然日本要有更多關鍵性的影響力。若以未來經濟關鍵在於資訊，能源與物質三塊的話，中國大概是掌握物質（製造），美國掌握資訊，能源則各有優勢，但美國更多一些。

不過，以網路產業來說，中國在移動互聯網方面確實其發展領先全球，或許在全世界也只落後給美國；這也確實帶動了創業、創投等的快速發展，但中國問題在於政策主導性過強，且常常中央與地方不同調、各做各的，其政策往往帶有目的性與短期性。好處是可以集力靈活應對突發問題，壞處是不具有長期穩定性，大家都知道政策只在目前領導任內有效。互聯網也是習李上臺後刻意扶持，有帶領新經濟來打擊舊勢力的意圖在內。

中國的移動互聯網的創新與深度上不只領先亞洲甚至與美國並駕齊驅，其商業競爭程度非常高，投資金額也非常高，但相較於美國，其內在比較複雜一些。我們可以看到京東與騰訊合作，阿里與富士康合作，甚至百度收購非常多新創團隊，以及小米的崛起等，這都體現了市場的演化速度不亞於美國，資本市場活力也很高。但問題是，其真正落地的消費型態轉變或是創造的產值等，是不如美國的。

回到臺灣的發展方面，臺灣早前 30 年主要是靠美國，結合日本關鍵元件來輸出美國市場。但由於目前臺灣的優勢已經不是那麼明顯，僅有的優勢可能還是在於技術領域上，這是過去所累積的約兩世代的工程師的基礎，對岸這領域的人力並不是他們最優秀的一群。當然，人才是會流動的，也有越來越多人到對岸去找機會，但這是歷史上各區域間競爭都發生過的事情，這可以解讀為競爭力流失，也可以說是產業轉型的契機。我們可以看到，矽谷已經幾乎沒有 FAB，TSMC 的客戶幾乎都是美國企業，未來，TSMC 的製造本體需不需要留在臺灣？這是可以好好辯論的議題。我個人認為，半導體行業的大躍進時代已經過去了，未來 10-20 年是要作整合的時代—系統整合，元件等級或是晶片等級的整合，如 SOC，尤其是 IOT 物聯網之後。IOT 就是整合，就

是半導體成本低廉化與消費手持裝置普及化後產生的新趨勢。IOT 其實早就存在，車聯網架構在飛機與船舶這類大型複雜系統上早已使用，只是運輸工具性質有所差異，且該行業思維不同。矽谷的 TESLA，SPACE X 等就是用新的思維來作交通運輸業，這是過去傳統既得利益業者不願意面對的改變。新產業的發展需要時間，IOT 大概需要 10 年的時間來發揮其潛力。

如果臺灣未來能做對一些事情，不斷釋放對的訊息，例如目前一些成功企業願意大膽轉型，臺灣仍然具有非常好的機會與發展條件，不用過於害怕與對岸競爭，重點在於我們要如何發展？是否做出正確決策等。資本主義生產運作所需要的要素，如消費電子所需要系統化生產要素，全世界只有臺灣能在 200km 以內土地內有這麼多 SME 廠商，競爭度夠高，人力素質夠高也夠便宜，因此造成各種零組件供應夠多元且夠便宜供應。我們要思考的是，如何從舊經濟轉變為新經濟，保有舊經濟的累積優勢，但放眼未來新經濟的新發展可能性來做出調整。不只電子業，傳統產業如臺灣的自行車行業，例如巨大及其帶動的 ATEAM 等發展模式就是很好的典範；在電子業也有 GARMIN 的例子，是以臺灣作為僅次於美國的研發創新基地而獲得良好成功的，在民用導航幾乎是全球最好的公司。臺灣未來也許不能自創品牌，但可以跟國際品牌合作，像是德國瑞士與以色列，常常與特定品牌合作成立研發中心，我們也可以扮演價值創造者背後的幕後英雄。

如果說臺灣正在被邊緣化的話，很大原因是因為臺灣還在努力發展被邊緣化的產業，在 internet 帶來的通路革命之後，未來產業發展是可以充滿想像的，只要你能夠帶來新的價值，解決新的問題，在網路經濟時代就有機會發展出新的產業。不論是從科技發展或是網路發展來看，產業變化只有越來越快速，而臺灣有足夠多的消費人口，我們看臺灣遊戲業與電子商務發展的程度領先全球，體現了臺灣面對新經濟的優勢：臺灣具有快速測試市場（FB 與 LINE 在臺發展速度與穿透率等是全球最快速的地區之

一)，對於新事物接受度高（一窩蜂與低城鄉差距），資訊傳播速度快等等都是。當然，這樣也有壞處就是創新不易發生破壞式、十年磨一劍式的創新。但臺灣市場夠不夠大呢？這要看產業，例如 O2O 需要實體規模，可能就是百億或千億元等級的市場才適合，但電商則有可能，如果我們以創投界慣用 10 億美元估值為門檻來看的話，臺灣如果好好發展，應該有機會有 10 個左右這樣的網路公司的存在。矽谷目前超過此門檻的網路公司約有 30-40 個，但這幾乎都是在 5 年之內發生的，是一種指數型的成長現象。其實科技型產業的轉型都具有這樣短期過度樂觀、長期過度悲觀的特性，技術是指數型發展，但消費者思維是線性發展，兩者配合造就產業轉型的 S 曲線，所以新時代的產業轉型需要耐心與洞見。

如前所言，臺灣在硬體製造知識方面、在新產品或服務的測試市場所需的條件方面都具有優勢。另外，臺灣的開放性體制優勢也是一種深層次的產業優勢，尤其是相對於對岸來說。例如在中國風風火火的創業創投風潮下，他們有自己的問題，主要就是將錢作為驅動一切的因素，政府忙賺民間的錢（稅），民間忙著賺政府的錢（補助投資），人才賺了錢之後就往外跑。這並不是說這些創新沒有成果，而是其對產業的提升效果目前看來比較淺層，成功的創業是無法速成的，具有國際競爭力的公司很難是短期速成的。

因此，臺灣應該要越開放才越能保有制度優勢，開放經濟過去臺灣做得很好，相對新加坡與韓國是藏富於國與財團，臺灣則是藏富於民的國家；前者的好處是控制度高，後者則是彈性，事情可以自己發生，此一特點用來因應快速變化的產業趨勢是最有利的一更多元，更有適應性的環境必然有利於未來變化快速的新經濟發展。當然，目前我們對於進一步開放已經腳步放慢了，許多的法規綁住了自己的發展。面對未來，臺灣可以有更高的野心

跟視野，加速推動開放與鬆綁，讓開放性體制優勢來保護自己，也與對岸做出區隔。

我們其實大可以東南亞經濟圈的領導者來自我期許，加上日韓之後，東亞不含中國的經濟規模可以達到中國的8成，甚至與歐盟不相上下。東南亞許多製造業都是跟隨臺灣的腳步發展的，我們也有許多跟東南亞的人的連結可以利用，這樣的目標並不是不可能。

我們曾與許多臺灣新一代年輕人聊過，其實他們的適應力非常強，也很願意面對挑戰，這是非常正面的訊息，表示我們未來推動進一步開放是可能在公民力量支持下進行的，自由化與國際化工作還有很多政府、民間與智庫可以作的地方，不是只喊口號而已。

「紡織業在中國大陸競爭下之發展經驗」

訪談機構：紡織領域財團法人

訪談對象：副主任

會議紀錄：鍾富國

重點訪談紀錄：

中國大陸擁有棉、麻等天然纖維，且在 100%天然纖維製作布料、服裝等市場耕耘已久，國際品牌亦已認同中國大陸在天然纖維成品布的生產地位，因此臺灣紡織業不具有切入 100%天然纖維製布料市場的利基點。而中國大陸廉價的勞動力，也讓產能規模遠不及的臺灣業者傷神；1990 年代後期，中國大陸紡織產業產能急劇擴張，讓中國大陸由過去的小出口國，迅速變成全球最大的紡織品出口國。其驟增的產能，讓全球相關業者憂心紡織品出現產能過剩，造成買家漫天殺價的買方市場。

當時日本業者就領先全球，發明「新生代精緻合成纖維」，具備遠紅外線保暖、吸濕排汗等功能。但上述紡織品叫好不叫座，一方面在於生產成本過高，使得價格較一般紡織品高出好幾倍；另一方面機能性紡織品因為「看不到、摸不到、用了才知道」的特性，使仿冒品充斥。日本業者的創新，讓臺灣紡織業面臨中國大陸強烈的競爭中，發現新的出路。在南亞、臺塑、遠東等大型化纖紡織業者領導下，1998 年開始，我國紡織業者逐漸轉型，積極投入機能性紡織品的開發。機能性紡織品指經過特殊加工後，具遠紅外線、抗菌、除臭、抗 UV、抗阻力、保溫、阻燃、防水、防風、防靜電等用途的紡織品。

隨世界時尚潮流改變、環保議題受重視，機能性紡織品的重要性增高。一般預期全球機能性紡織品的市場規模將持續擴大，臺灣紡織業也逐漸擺脫夕陽產業。換言之，臺灣紡織業之所以轉型發展機能性紡織品，主因來自於中國大陸紡織業的競爭壓力。

臺灣業者的優勢主要有：

第一，產業結構完整，擁有豐富的生產經驗和技術，而廠家雖然以中小企業居多，但靈活度高、應變能力強，非常適合發展少量、多樣化及多規格生產的機能性紡織品。尤其我國是全球著名的人造纖維生產製造國，纖維產量充裕、品質佳，造就適合機能性紡織品研發與技術開發的優良環境。正由於量產能力與靈活性獲國際品牌大廠肯定，他國業者進入量產時往往難以獲得與我國業者相仿的良率水準，由於布料的不穩定而難以獲得國際品牌的採用；

第二，臺灣擁有發展機能性布料所需之化學、材料、機械等工程師，使我國在機能性紡織品的技術相對領先其他競爭對手、研發各式機能性布料。之外，我國紡織業上、中、下游產業鏈皆積極投入機能性布料的發展。亦即，人才是臺灣發展機能性紡織品的主要優勢；

第三，我國業者向來與國際知名品牌大廠建立良好的供應鏈關係，無形中提高第三地國家業者之進入門檻。在臺灣業者與國際大廠合作無間下，他國業者想分食我國業者訂單相對困難；

第四，臺灣擁有機能性紡織品驗證標章制度。紡拓會在 2000 年即推出臺灣機能性紡織品 (Taiwan Functional Textiles, 簡稱 TFT) 驗證制度，建立消費者在採購機能性紡織品時能夠運用 TFT 的標章辨別機能效果，成為消費者重要識別標誌，藉以確認紡品機能性，不但有助於賣方推廣產品，更成為買方在選擇機能性紡品時做為機能認定標誌；2002 年由經濟部推動「機能性暨產業用紡織品認證與驗證評議委員會」，除將機能性紡織品驗證作業規範制定得更為周嚴外，也開啟臺灣產業用紡織品驗證 (Certification of Taiwan Technical Textiles, 簡稱 CT3) 制度。兩項驗證目的以公正、超然的立場讓買賣雙方透過統一的制度確認各項紡織品的性能及品質。通過驗證的產品獲得標準分級化，讓業

者可以提供客戶最合適的方案，客戶也能透過這項制度，確保購買之機能性紡織品品質符合所需；

第五，專業中間商（Converter）的存在。我國中間商的存在促成紡織業的專業分工。其經營模式為接到客戶訂單後再下單給供應鏈中的專業加工廠，並垂直整合生產製程與管控產品品質，最終將成品出口給客戶。換言之，中間商的核心優勢在於以公司團隊所擁有之專業紡織知識，整合布或成衣之生產供應鏈各項環節之生產工廠，提供客戶多樣化的產品與售後服務。例如，中間商非常瞭解哪間機能布料擁有若干特性、應該搭配那些布料、適合何種的染整技術，生產出來的產品方能合乎國際品牌廠的需求。因此，品牌客戶愈來愈重視與比較強的中間商或是供應商合作，來為其提供所需要的最終產品。中間商在臺灣紡織品的外貿拓展有其重要的角色與存在價值。甚至，中間商主動開發流行布種，透過與貿易商或品牌代理商交易，在其生產供應鏈體系傳遞市場最新流行資訊，能為客戶詳細解說產品的特色、短時間內提供打樣服務、追蹤訂單進度、確保最終產品品質。因此，中間商可說是各種紡織加工廠與成衣採購商之間的橋梁。

臺灣紡織供應鏈各環節廠商皆具備(自上游之纖維紗線、中游的織布染整至下游成衣及批發零售)，但上中游與下游成衣廠的連結卻不高。上中游廠商以服務運動及戶外品牌客戶為主、下游成衣廠則以服務時尚與休閒品牌客戶為多數；此外，同業之間的合作往往僅處於生產上的相互支援，而缺乏在技術研發與市場拓展的合作。上述情況常導致上中游廠商開發出機能性布料產品，卻不清楚下游潛在客戶於何處；下游成衣廠在接獲品牌客戶對新產品之需求時，卻因與上游廠商連結不足、資訊缺乏，而不知應與哪間上游布廠/染整廠共同合作開發，而錯失進入國際供應鏈的機會。因此以「策略聯盟」的方式突破技術與市場瓶頸，共同開拓機能性紡織市場的商機應為可行之舉。但在引入政府相關資源作為輔助而面臨計畫審查時，建議可:(1)拉長計畫執行的

效期，目前普遍以一年為基準的執行期間，對於促進廠商彼此熟悉、磨合、進入實質合作與成效彰顯實為不足；(2)訂定關鍵績效指標時可更貼近實際情況，例如在第一年即要求需產出合作研發項目數件，對聯盟內廠商而言往往窒礙難行。

目前我國機能性紡織品主要的市場應用是在運動休閒領域，產品則以供應國際品牌廠為主；未來隨中國大陸市場對「無毒生活」的意識提高，紡織業者或許可強化在抗菌、防瞞、清潔等領域開發新產品。在市場可接受的前提下，亦可朝健康機能的角度切入，以進一步提高機能性紡織品的附加價值。除此之外，天然素材仍為多數消費者偏好的布料，據此將非天然機能性布料製造得更接近天然材質，或是將人造與天然材質融合而製成新的機能布料，均是我國紡織業可以持續精進的方向。

「對十三五時期中國大陸發展之看法」

訪談機構：某國立大學人文社會科學學院公共行政學系

訪談對象：教授

會議紀錄：劉柏定

重點訪談紀錄：

觀察中共近來施政大方向，包括新出來的十三五規劃建議文件，其實主要可以從中共 2012 年十八大所提之「四化同步」這一個主軸來串連，這裡面的內容就是「堅持走中國特色新型工業化、信息化、城鎮化、農業現代化道路」，然後要促進這四「化」的同步發展，包括推動信息（資訊）化與工業化深度融合、推動工業化與城鎮化良性互動、推動城鎮化與農業現代化相互協調等。這大概就是中共高層對於未來施政大方針主要面向

而在改革（手段）層面，三中全會已經有全面深化改革的宣示，這顯示中國大陸未來這些希望推動的發展方向，已經不能不透過改革來做為推進的手段才有可能。另外，在這次五中全會的建議文件當中，我們可以看到「開放」很被強調，基本上目前中共高層的想法也類似當年改革開放，要用開放來倒逼改革，改革才能夠進一步發展。所謂的「一帶一路」戰略，就是開放倒逼改革最好的例子。

關於所謂「一帶一路」戰略，事實上個人認為在內容上是很虛的戰略，這不是說它不重要，而是說其屬性就是這樣。就連我們接觸過的大陸學者，他們也說不清楚一帶一路到底要怎麼做，很多內容其實是本來就有的，只是用這個名稱重新包裝在一起。比較重要的或許是跟其相關的亞投行（AIIB），這會與許多基礎設施的國際招標商機直接相關。一帶一路戰略，感覺上中共最主要的目標是政治性的而不是經濟性的。

另一個大家重視的概念就是「創新」。創新事實上是調結構的重要環節，調結構則是從十一五、十二五時期就開始強調的概念，但一直以來，調結構與穩增長是兩個必須權衡的目標，成長動力不夠就會少做調整。中國大陸近來的總體經濟成長率不見復甦，金融面的波動也較大，但對十三五規劃的建議文件仍然以創新為其發展概念之首，顯示調結構的重要性與必要性已經越來越高，增長仍是重要的，只是要「穩」，因此要求未來5年是以「中高速的增長」來定位。

發展理念上強調創新沒有問題，問題是能不能做到。中國大陸的優勢在於有錢，但關鍵性的技術能否獲得？這就有賴於人才的獲得，尤其是擁有或是有能力發展關鍵技術的人才或團隊。因此，近來兩岸之間有很多人才方面的爭奪戰，而且通常是單向的，是我國在力抗人才流向對岸。以半導體產業為例，臺灣有非常優秀豐富的人才庫與企業，但是像臺積電或聯發科這些大企業不怕與對岸直接競爭，他們早已習慣世界級的競爭。問題在於我們還有許多二三線業者，他們規模較小、資源較少，比較難抵禦對岸以高價挖角。如果二三線業者弱化，一線業者是否會因為產業群聚效應降低而逐漸失去競爭力，這是我們要嚴肅思考的。解決人才外流問題的最終關鍵還是在於強化自身產業的競爭力，否則長期以往，市場驅力還是會打敗任何保護措施。另外，留住人才還有環境面的因素，我們應該要更致力於對外開放，降低外來人才停留的障礙、提高誘因，吸引全球相關領域人才來此創業發展，讓群聚發揮效力。

最近很熱門的紅色供應鏈，其實說穿了就是中國大陸希望能夠建立自己完整的產業鏈的意圖，這對於任何發展中的國家都是非常合理與自然的想法，只是今天它是對岸這個超級大國，規模龐大比較嚇人。在這樣的發展趨勢下，我國當然是首當其衝的國家，跟對岸之間的競爭會快速提升，合作可能性則越來越困難。在所謂兩岸產業的分工方面，說實在的，產業分工其實很難透過

兩岸協商來求取合作，通常對岸要的就是招商與技術，我們要的就是市場、優惠與錯位發展，在大陸目前發展大方向下，我們這些訴求很難打動對方。從上位進行思考，比較可行的還是在於新的產業層面的合作，透過開放交叉持股，把我方技術與對岸市場能夠結合並有利益雙方共享的管道。當然，如何避免對方惡性增資來併吞技術，也需要更多細緻的考量。

最後，從個人觀點來展望未來中國大陸十三五時期對臺可能之機會。首先，新城鎮化建設涉及公私部門的投資和社會消費，是擴大內需政策的主要載體，中長期照護、保障性住房、寬頻接入、綠色建築、公共交通、社區綜合服務設施等領域，都會有許多商機值得期待；在服務業方面可能創造的商機，以生產性服務業來說如金融、交通運輸、現代物流、高技術、科技、電子商務、商務、設計諮詢、節能環保、人力資源等都是值得期待之領域；而生活性服務業則如商貿、旅遊、健康、法律、養老、文化產業、家庭、體育休閒產業等，也都會有很多機會。

「對十三五規劃、大陸情勢與對我影響 之看法」

訪談機構：某科技大學大陸經貿研究中心

訪談對象：主任

會議紀錄：劉柏定

重點訪談紀錄：

以下分為三部分來說明：

一、中共「十三五規劃」之重要政策意涵

首先，觀察其增長目標為「2020 全面建成小康社會，2020 年國內生產總值和城鄉居民人均收入比 2010 年翻一番。」根據自己之試算，未來十三五期間，中國大陸 GDP 年均增長要達 6.5%，有挑戰，但城鄉收入翻一番應該沒問題。

其次，十三五規劃會是習近平上任後全面主導的第一個五年經濟計畫，我們可以注意其曾提出生態文明建設作為永續增長的基礎，因此，「美麗中國」首次寫入規劃，又把「綠色發展」作為五大發展理念之一。習近平對於五中全會的說明當中提出 9 個重要問題，第 6-8 個均和此有關。

再者，觀察其提出「創新、協調、綠色、開放、共用」五大發展原則，分別整理其重點如下：「創新」要從要素投入驅動轉向全要素生產率驅動，發展新興高科技產業；「協調」要加強服務業業、地區經濟整合等結構的優化調整；「綠色」要把生態環保放到更重要的位置；「開放」要主動開放，雙向開放，資本開放；「共用」要加強扶貧，讓經濟增長惠及每個人（三農）。其中，關於創新，此前的五年規劃並沒有把創新單獨作為一種理念來論述，這次重視程度明顯提高。從具體的措施來看，有幾點值得關注—（1）研究創新：在重大創新領域組建一批國家實驗室，

仿效美國的 15 個製造業創新中心建立國家級的科研中心，可能會相對獨立於現有的機構；(2) 技術創新：《中國製造 2025》，實施工業強基工程，就是提升關鍵的基礎材料、零部件等（紅色供應鏈）；(3) 管理創新：關於金融監管和價格監管體系的論述是亮點，改革並完善適應現代金融市場發展的金融監管框架，減少政府對價格形成的干預，全面放開競爭性領域商品和服務價格。

此外，其詳細說明農村人口城鎮化、脫貧摘帽、開放二胎等三大目標（占其九大問題中的三項），習近平在第 11 次中央財經領導會議（2015/11/10）中強調：推進經濟結構性改革，要按照宏觀政策要穩、產業政策要准、微觀政策要活、改革政策要實、社會政策要托底這五大支柱。上述政策即是要達成社會政策要托底的目標。

最後，強調加強統籌協調，改革並完善適應現代金融市場發展的金融監管框架。近來頻繁顯露的局部風險特別是近期資本市場的劇烈波動，說明現行監管框架存在著不適應大陸金融業發展的體制性矛盾，警惕大陸通過改革保障金融安全，有效防範系統性風險。加快建立符合現代金融特點、統籌協調監管、有力有效的現代金融監管框架，堅守住不發生系統性風險的底線。

二、中國大陸未來情勢走向

在上述之觀察與新發展下，我們認為，首先，當前的中國大陸正處在從高速到中高速的增長速度換擋期、結構調整陣痛期、前期刺激政策消化期「三期疊加」的特殊階段。在這個階段，一系列深層次矛盾，包括利益格局、財稅體制、中央與地方關係等都將暴露出來，如何破解，攸關全面建成小康社會的成敗。加上年增長 6.5% 的硬約束，原來以投資及寬鬆財政與貨幣政策刺激經濟之作法，有回頭再現的可能。

其次，推動城鄉一體化發展，下一輪的中國大陸城市化進程將會是十三五時期最大的挑戰。大陸的城市化進程計畫涉及幾億想改變職業或想從農村遷移到城市的農民，這一群體不斷上升的需求將對中國大陸和世界經濟產生重要影響，境外投資將獲得很多良機。體制改革的核心：農村土地制度及城市戶籍制度，只見目標未見具體的作法。

其三，未來將會更加注重創新。近年來，受制於人口紅利的減少、投資回報率下降以及土地環境等約束的上升，中國大陸經濟面臨潛在增長率下降的局面，鼓勵創新是應對之法。今年以來，“大眾創業，萬眾創新”並輔以政策支持，例如，無人機工業的興起，百度、阿里巴巴與騰訊（被簡稱為BAT）、小米等帶動互聯網+推進，對於應對傳統產業面臨困境，帶動新興產業崛起有達成一定效果。

最後，思想控制不利於創新，不在法治基礎下的反腐無助於經濟效率的提升。計畫經濟下的創新與產業升級無助於經濟效率的提升，卻可能是日後社會開放的推力。

三、對臺灣之機會與挑戰

在中國大陸大幅強化創新下，其強大的政府創新及研發的投入，將形成對臺灣人力資源的強大磁吸效果，影響勝過當年資金及技術的吸引力。在習近平的說明當中，提出「確定要抓緊實施已有的16個國家科技重大專項」，「進一步聚焦目標、突出重點，攻克高端通用晶片、積體電路裝備、寬頻移動通信、高檔數控機床、核電站、新藥創制等關鍵核心技術」，這看來都對於我國核心產業有很強的競爭意涵，值得我們嚴密追蹤觀察並因應。此外，又提到要「以2030年為時間節點，再選擇一批體現國家戰略意圖的重大科技專案，力爭有所突破。...在航空發動機、量子通信、智慧製造和機器人、深空深海探測、重點新材料、腦科學、健康保障等領域再部署一批體現國家戰略意圖的重大科技專

案」。這些更長遠的重大科技專案佈署領域，可能我國目前尚未有太多積累，這方面可以仔細思考強化與對岸之分工合作。

其次，大陸內需消費及服務業導向的經濟增長模式，給臺灣企業進軍大陸提供許多機會，原來以大陸製造的臺商投資模式面臨全面轉型的挑戰，兩岸之間，服貿協議的前景與空間將大於貨貿協議。

最後，經濟基礎建築會影響上層政治基礎，量變終究會產生質變。兩岸維持的現狀（政治上的不統、不獨、不武），不可避免的會面臨不斷微調的現狀，現在的現狀與二十年前的兩岸現狀差異很大，兩岸經貿關係的演變扮演了重要的角色。面臨十三五規劃，我們要以何種原則面對（接受、抗拒或默許）兩岸現狀的微調，是未來必須思考的重大議題。

期中審查意見回覆

審查意見	意見回覆及辦理情形
(一) 主題與內容之呈現	
1. 自主創新是十三五規劃的一部分，要凸顯其重要性可以副標題強調，不宜平行列出。	感謝評審意見，將與委辦單位就結構調整與標題調整再做整體考量。
2. 本計畫涵蓋面相當廣泛，因此內容資料相當豐富，惟請以不同構面之表格方式呈現，以增加可讀性。	期末報告將增加以表格呈現成果的方式。
3. 本研究涉及十三五規劃及自主創新政策，均屬中國大陸發展中的議題，請於下半年動態更新。並請思考如何編排內容，必要時調整章節架構，以使兩項研究主題更為調和。同時增補強化自主創新政策、中國製造 2025 及十三五規劃彼此間之關聯。	已重新調整章節架構，以呈現更為完整之架構，期末將深化各項議題之間的整合性探討。
(二) 針對十三五規劃	
1、十三五規劃的經濟環境之描述有待加強，政府之政策不可能脫離面臨的挑戰及目標，目前的第三章方向是類似的，但論述內容還不足。此外，其制定規劃背後的執政者目標為何，應該也要試圖勾勒。	感謝評審意見，已重新調整章節架構，後續將按此方向進行補強。
2、請針對十三五規劃可能強調的政策作法，分為對內改革（尤其應包括擴大內需/城鎮化）、對外（如一帶一路）以及產業發展等三層次來論述。	感謝評審意見，已重新調整章節架構，在新的第三章中的重點議題即按此調整，並將本研究特別關注之產業發展與自主創新重點於新的第四章深入探討。
3、說明十三五各項規劃之商機與挑戰，對臺商與臺灣之機會與威脅，最後提出臺商與臺灣應有的因應。	感謝評審意見，期末報告會就此提出建議。
(三) 針對自主創新	
1、第四章探討自主創新之政策思維與盤點，建議該章納入中國大陸紅色供應鏈崛起對兩岸產業分工影響之探討並予以分節。	感謝委員意見，將於新的第四章第一節探討相關議題，對兩岸產業分工部分將於期末報告補上。
2、中國大陸紅色供應鏈其實質就是進口替代，面對此一威脅，臺灣應該迴避中國大陸正在發展的項目而強調自身發展的重點所在，例如調整臺灣在全球供應鏈的地位，與先進國家合作等。	感謝委員意見，將參考此一思路來分析。
(四) 中國大陸發展趨勢應注重並納入分析	

1、新常態下之經濟發展，由吸引投資轉為內需消費市場；	期末報告將納入對此之分析。
2、由投資驅動轉向創新驅動，由吸引外資轉為陸資向外擴展（例如中國製造2025）；	期末報告將納入對此之分析。
3、強調資源配置之市場化，以及包容性成長以縮小城鄉差距。	期末報告將納入對此之分析。
(五) 兩岸關係部分，請分析	
1、兩岸產業合作適度調整	期末報告將提出相關分析與建議。
2、臺灣內部如何因應兩岸產業轉向競爭變局	期末報告將提出相關分析與建議。
3、臺商赴陸投資面對投資環境變革之新思維。	期末報告將提出相關分析與建議。
(六) 「以『一帶一路』來突破短期內兩岸經貿協議的困局」部分，請分析：	
1、臺灣關於「一帶一路」之對應策略：	期末報告將提出相關分析與建議。
2、兩岸關係在中國大陸國際地位提升後之地位變革；	期末報告將提出相關分析。
3、臺灣是否可以透過 AIB 參與「一帶一路」，建議設計臺灣參與「一帶一路」之路徑圖；	期末報告將有相關討論與建議，但可能未能達到設計路徑的層次。
4、中國大陸「點對點」策略，臺灣是否有著力之處。	期末報告將提出相關分析。
(七) 請比較說明中國大陸「製造 2025」、德國「工業 4.0」、美國「再工業化」、日本「再興戰略」、南韓「新增動力戰略」、法國「新工業法國」及我國「生產力 4.0」的特色及重要內容。	
感謝委員意見，將進行相關內容之分析。	
(八) 中國大陸的創新創業政策部分與臺灣現行的作法有所差異，請從中找出符合臺灣以中小企業為主的創新創業模式，以為借鑑。	
感謝委員意見，將進行相關內容之分析，但主要針對進一步蒐集完整之中國大陸的創新創業政策，及其對我之意涵。	
(九) 請依據期初會議決議，強化以下內容：	
1、十二五規劃內容及其執行情形與未來十三五規劃所可能著重之政策脈絡重點，進行比較分析。	已新增第二章第三節對此進行分析，將於期末報告完成。
2、在十三五規劃及自主創新兩項研究內容中，強化對於服務業發展方面的探討，包括中國大陸服務業發展走向與模式、創新部分與服務業攸關部分，以及其對於我國臺商經營服務業與我國服務業發展之意涵與影響。	已新增第四章第二節，分析十三五規劃期間，服務業相關的產業與創新政策，亦將敘及對臺商、我國發展服務業之意涵與影響。
3、「影響與因應」部分，請具體化並與本部政策連結。如在影響量化方面，	期末報告將朝此方向進行。

<p>對於中國大陸的變化上盡量有數據可參考，並探討制度轉變對廠商行為的可能影響；而對我國之因應建議部分，請提出現行法規或政策應調整或改進之處。</p>	
<p>(十) 其他</p>	
<p>1、後續如舉行座談或訪談，請做成記錄附錄在報告後，並注意個資。</p>	<p>將按此意見執行。</p>
<p>2、第二章第一節第貳部分 2015 年 3 月兩會政府工作報告解析，整段有過多篇幅引用中國大陸 2015 年政府工作報告內容，建議該部分整段刪除，僅保留 P18『三、觀察與啟示』之後的內容。另外，第五章 P.48 表 5-1 內容已於第二章 P.13~P.17 提及，似宜移至第二章，或改與第五章內文相關者。</p>	<p>已重新調整章節架構，並刪除重複部分。部分內容與月報重複部分將在期末報告中以後續分析來取代之。</p>
<p>3、第三章十三五規劃期間經濟與產業發展情境，或可考慮併入第二章，使十三五規劃的探討更加完整。</p>	<p>已重新調整章節架構，對十三五規劃的探討更加完整。</p>
<p>4、第二頁第一段第 7 行名詞（例如，TD-SCDMA、TD-LTE）請補列中英文全名。</p>	<p>感謝委員意見，將進行修正。</p>
<p>5、文中多處直接引用中國大陸用語，請再斟酌用字。</p>	<p>感謝委員意見，將進行修正。</p>

期末審查意見回覆

審查意見	意見回覆及辦理情形
<p>(一) 本研究報告各章節架構明確，惟建議每章應有一小節總結全章。中國大陸官方公布之相關正式文件全文，可適度補充於附錄。</p>	<p>感謝評審意見。第二章末新增一節以研析十三五規劃建議內容，同時總結第二章；第三章由於是選擇重點內涵探討，在各節末進行小結；第四章以第五節為小結；十三五規劃建議文件已補充於附錄一。</p>
<p>(二) 介紹十三五規劃各項議題時，建議逐項討論並列表呈現其對臺商與臺灣之正、負面影響，同時提出相應之政策建議。而針對十三五規劃建議內容，其五大發展理念所提及各分項工作均可考慮盤點其對於臺灣之影響，尤其是在創新方面。</p>	<p>第二章新增第四節以研析十三五規劃建議內容，其中就五大發展理念來評估對我國影響，尤其著重創新方面。惟更細緻對於每一分項工作之評估過於全面，有待未來持續深入研究。</p>
<p>(三) 中國大陸十三五規劃以創新驅動為經濟發展的重點思維，創業創投與研發活動都將十分活躍，加以其規模因素，對於我國相關領域之競爭將產生磁吸效應。請針對提出對我之影響及因應建議。</p>	<p>認同評審意見，已於第五章第二節 (p.197-199) 增補相關影響與建議。</p>
<p>(四) 中國大陸十三五規劃推動生態文明建設，全面實施「二胎化政策」，並在兩岸經貿政策方面，強調以互利共贏方式深化兩岸經濟合作，讓更多臺灣普通民眾、青少年和中小企業受益，請進行相關分析，並提出因應建議。</p>	<p>第二章第四節針對十三五規劃建議發展理念分析 (p.33-40) 及其總結 (p.40-41)、第五章第二節之政策建議部分有相關討論。</p>
<p>(五) 第三章第三節區域發展新格局的參部分「區域與城鄉發展對我國之意涵」(P69)，內容僅提對臺商商機考量，建議補強或將標題改為區域與城鄉發展對臺商之意涵。並請具體指出報告中所謂「沿海的中型城市與內陸的大型城市」(P70)之範圍。</p>	<p>已按評審意見修改標題，但由於此一對臺商之建議乃來自於區域發展與趨勢方面的研判，並未針對具體城市有特別探討，因此無法根據研究來提供範圍，請見諒 (p.79-80)。</p>
<p>(六) 請依據期中審查會議紀錄補強以下 2 點： 1、比較說明中國大陸「製造 2025」、德國「工業 4.0」、美國「再工業化」、日本「再興戰略」、南韓「新增動力戰略」，法國「新工業法國」及我國於本年 9 月 17 日核定之「生產力 4.0 發展</p>	<p>1、關於各國製造升級作法之比較與討論已強化補充於第四章第一節相關段落 (p.102-108)。 2、已在第五章第二節針對十三五規劃對於我國服務業發展之意涵與建議予以加強論述 (p.196-197)。</p>

<p>方案」的特色及重要內容。請於第四章第一節或適當章節強化補充。</p> <p>2、強化中國大陸十三五規劃及自主創新對我國臺商經營服務業與我國服務業發展之意涵與影響，並強化相關之因應建議。</p>	
<p>(七) 第五章第二節建議部分，多為中長期規範性建議，對政府部門而言缺乏操作性，建議提出短中長期具體可行作法。如兩岸產業合作應否增加採購小組；兩岸產業銜接必要性議題；兩岸創新領域合作之成果歸屬與智財權保護問題；兩岸法制面合作之必要性；現有結構面如 ECFA 委員會是否應加以調整、行政院應否成立專責小組關注相關發展；兩岸應該尋求機制創新，結合十三五規劃及一帶一路戰略，組成專案小組，推動合作項目開展，共同尋找投資機會和開發海外市場；同時組成研究平臺，研擬兩岸企業合作 5 年規劃及路徑圖。</p>	<p>感謝評審意見。針對政府短期可進行之作為，已補充政策建議於第五章第二節第一大點之第(五)點 (p.192-193)。另有關兩岸創新領域合作之成果歸屬與智財權保護問題部分，已補充政策建議於第五章第二節第二大點之第(七)點 (p.201-202)。</p>