

中國雙循環經濟發展的機會與挑戰簡析

摘要

習近平自 5 月份一直倡導中國要構建「國內國際雙循環」相互促進的新發展格局，而在五中全會中決議十四五規劃將以加快構建以「國內大循環為主體、國內國際雙循環」相互促進的新發展格局面。然中國發展雙循環經濟，在消費、科技、資源等領域雙循環發展有其機會與挑戰。就中方已透過對台新措施中，鼓勵參與新型和傳統基礎設施建設等，可以看出台商在資訊產業及生產製造累積的優勢，在中國雙循環經濟發展下仍有許多機遇。惟以過去經驗本文對企業建議：(1)中國科技產品進口替代政策，有助於台商雙面獲利，惟仍要注意未來紅色供應鏈崛起的影響；(2) 對接消費等雙循環的商機前，宜做好整體運營轉型規劃；(3)中國的新基建投資商機，有助於台商融入中國產業鏈，惟仍需留意系統性等風險的發生。

一、前言

習近平在今年 5 月 14 日中共中央政治局常委會會議中，提出全球面對著百年來未有之重大變局，中國也要深化供給側結構性改革，充分發揮超大規模市場優勢和內需潛力，構建「國內國際雙循環」相互促進的新發展格局。其後多次的會議中皆重提此戰略，像 7 月 21 日在企業家座談會時，強調要透過繁榮國內經濟、暢通國內大循環為中國經濟發展增添動力；8 月 24 日在中南海舉辦的中國經濟社會領域專家座談會中則提出「雙循環」，強調要以通暢的國民經濟循環為主。

無論是內循環或雙循環的說法，主要是為了應對美中貿易戰和 COVID-19 疫情帶給中國經濟的衝擊下，必須思考中國經濟未來的發展走向，尤其數十年來，中國以外資與出口，壯大其經濟成長的力度。而今，主要經濟體陷入衰退，美中兩國交惡的緊張情勢加劇，反映在兩國貿易、科技等戰火不斷，2019 年中國經濟成長率已跌到 30 年來的低點，而今年以來的疫情，更改變了以中國為核心的

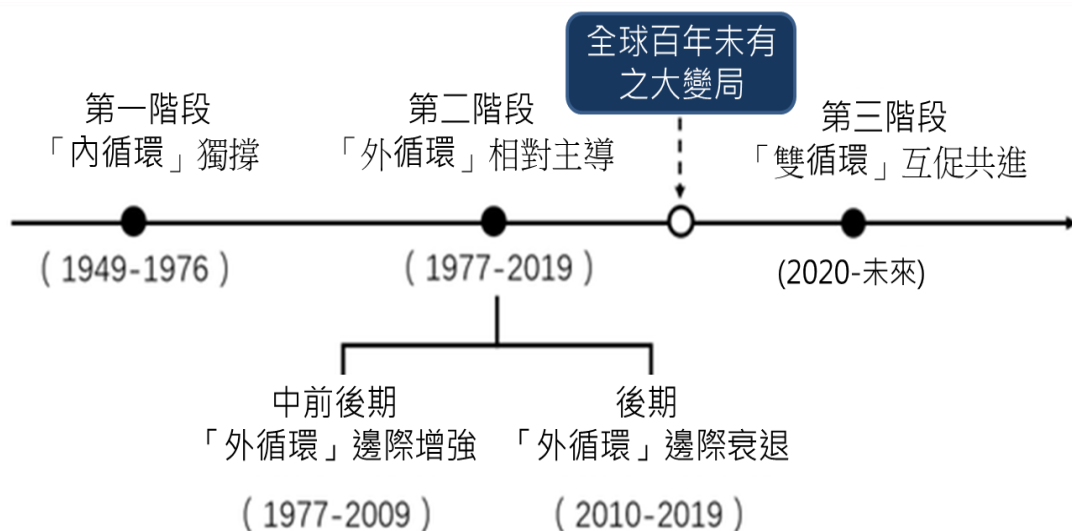
供應鏈，世界工廠因疫情而出現斷鏈現象，讓各國警覺到供應鏈短鏈的必需性，這也影響到中國產業未來發展，因此，習近平端出重大經濟倡議「內外雙循環」，希望降低對外國企業、技術和市場的倚賴，轉而更依賴國內經濟。

因此本文擬從中國經濟內外循環演進談起，瞭解現在中國經濟問題，另外也會針對 10 月底召開中共五中全會，所研擬制定的十四五規劃和 2035 年願景目標以雙循環為政策主軸下，未來中國經濟走向做一分析，提供給企業參考。

二、 中國經濟政策演進與雙循環政策意涵

(一)經濟政策演進

如圖 1 所示，在 1979 年以前，中國仿效蘇聯經驗，經濟重點在發展國防與重工業，以躋身強國之林，因此，實行「計劃經濟」，由政府規劃一切生產活動、資源分配。在要素資源的價格和配置缺少市場機制，以工業投資為主導的計劃擴張方向，能夠快速推動經濟迅速升溫，但長期來看，計劃經濟的主觀性、非靈活性，以及當時中國屬於戰亂後貧窮落後的農業社會，連自給自足都很勉強之下，重工業係在資源短缺，以人民公社制度集結人力進行大躍進、土法煉鋼等方式發展。這期間中國經濟以國內市場為主的「內循環」模式運作，雖然避免了石油危機的衝擊，相對也因未對外開放，無法將外需轉化為經濟成長動力。



資料來源：<https://pttnews.cc/c9f4a085e9>

圖 1 中國內外循環經濟演進

第二階段，對外是從中美建交結束了美蘇冷戰後，世界經濟逐漸趨於一體化。對內部在 1977 年十一大宣告“文化大革命”結束及 1978 年十一屆三中全會，宣布中國步入社會主義現代化建設和改革開放階段開始，首先，針對當時農民生產意願低落、國有企業效率低等問題，提出部分私有化等改進措施，並開放珠海、深圳、廈門、汕頭為經濟特區的「沿海發展戰略」，提供優惠措施吸引外資進駐，經濟逐漸融入國際市場，然 1989 年六四天安門事件，西方國家對中國實施全面禁運封鎖，投資、生產的驟減，2 年間中國 GDP 年增速低於 5%，爾後台商的西進投資取代外資，使得中國經濟逐漸回穩。2001 年中國加入世界貿易組織(WTO)，透過與全球市場對接，「外需驅動→製造業發展→外資流入」的外循環模式，中國對外貿易占全球貿總額的比重由 1978 年的 0.8%增加至 2009 年的 8.7%，不僅超過德國、美國成為全球貨品貿易第一大出口國，也是僅次於美國的第二大進口國，中國遂成為了「世界工廠」。中國經濟因改革開放而大幅成長，也加速外人直接投資(FDI)規模，2009 年已增加至 900.3 億美元，僅次於美國。

然以外需主導的「外循環」模式，無法擺脫不被全球經濟波動影響，像 2008 年爆發的全球金融危機。為了因應經濟衝擊，中國官方推出「四兆投資計畫」等

措施，期以內需投資擴充的內循環方式支撐經濟活動。但大量生產帶來的產能過剩，對外因 2008 年國際金融危機發生後，全球金融餘波不斷，後來發生歐洲債務危機、新興市場貨幣危機、英國脫歐風波等，讓全球經濟長期處於危機陰影，總需求疲弱成為常態，過去 GDP 年增率動輒兩位數成長現象已不復見。

尤其 2017 年全球經濟略有復甦之勢，然 2018 年 3 月起美中兩國經歷多輪貿易談判未果，美國遂於 2019 年 8 月將中國列為“匯率操縱國”外，也展開調高關稅的制裁行動，期間也陸續對中國陸企在科技等領域實施禁購命令等，美中兩國去一體化已加速出現，增添中國經濟外循環的不確定性。像 2010-2019 年間的商品和服務淨出口對 GDP 成長的年均貢獻降為-1.45%，遠低於 1978-2009 年期間的 5.27%，因此，中國經濟處於成長速度換擋期、結構調整陣痛期、前期刺激政策消化期的「三期疊加」階段，不再以“唯 GDP 論”，而將以擴大內需以穩定經濟循環，強調由的外循環的“世界工廠”逐步轉向以供需配置、內外均衡的內生成長模式，透過“內循環”走向高質量發展。依據中國統計局公布的「三新經濟」(新產業、新業態、新商業模式)增加值占 GDP 比重由 2015 年的 14.8%^[註 1]增加至 2019 年的 16.3%，但仍低於外循環出口的占比 18.4%。

(二)雙循環經濟意涵

2020 年全球面對百年未有的重大變革，COVID-19 疫情蔓延至全球，前所未見的封城、邊境管制等，讓各國經濟活動幾乎呈現停滯狀態，全球產業供應鏈斷鏈危機打斷企業布局，加上美中在高科技等領域競賽更加白熱化，美國聯手盟友圍堵中國、導致中國不僅面臨墜入冰點的地緣政治環境，經濟透過「外循環」的復甦力道再次受阻。因此，「雙循環」經濟的提出，係中國持續外循環的全球化，同時強調也要與「擴大內需」結合，透過釋放國內需求潛力、讓中國境內供給有所去處而形成一個新的供需循環系統。

由 10 月底剛閉幕的五中全會所發布的雙循環經濟戰略來看，係依托國內大市場優勢，促進國際合作，實現互利共贏。對內，要暢通國內大循環，促進國內

國際雙循環，全面促進消費，拓展投資空間。全面深化改革，構建高水準的社會主義市場經濟體制。「內循環」的重點主要在生產、物流及消費的整個過程、包括生產所需的原材料、產品運送和最終消費行為，能有更多依靠中國國內市場，這與中國過去強調的「自力更生」、「拓內需」議題相同，不過，仍有新意涵：

1. 明確把內部需求，放置在中國經濟主體地位

中國官方把「構建國內國際雙循環相互促進的新發展格局」，把「國內循環」置於「國際循環」之前，反映內部需求已被視為中國經濟的主要支撐動能。這對逾 40 多年的改革開時期，以大量資源、投資、技術都是從境外輸入，使用中國勞動力生產，貨品又大部分銷往國外的「兩頭在外」經濟發展特色加以改變。

2. 能滿足內部需求的產業鏈，要留在國內

過去的「拓內需」政策，即使滿足中國內部市場的產業鏈，不一定要同時使用中國原材物料，也可因應進口外國產品之需要。但「內循環」著重把完整的產業鏈留在中國內，一則可解決中國境內就業問題，再則而民眾因能就業而增加收入，又可輔助國內產業發展，形成真正的經濟循環。

3. 「內需」能要產生循環作用

中國內需市場發展的障礙，包括生產、流通、分配、消費等環節存在障礙太多，如人民網提到，必須「培育公平競爭環境，提高市場運行效率，暢通市場體系和供求循環」要內需達至循環效果。如要全面促進消費，則要提高消費傾向，除增加中等收入族群加、加速城鎮化平衡落差、提升就業率及提高失業、退休及殘障人士的福利水準等，透過減少貧富的差距，激發更大的消費潛力；在拓展投資空間，除了啟動新基建，進行大規模的資通訊基礎建設，並從產業、地區及科技角度對傳統投資補短板，如此一來加速循環才能達到暢通內需市場。

對外，為了中國成為世界的市場、共享的市場、大家的市場，更有效率地實現內外市場聯通、要素資源共享，因此，要建設更高水準開放型經濟新體制，全

面提高對外開放，推動貿易和投資自由化便利化，推進貿易創新發展，推動共建「一帶一路」高質量發展，積極參與全球經濟治理體系改革。像上海進出口博覽會宣布開放四大措施^[註²]：

- 1.建設開放新高地：中國將有效發揮自由貿易試驗區、港引領作用，推出跨境服務貿易負面清單，在數位經濟、互聯網等領域持續擴大開放。
- 2.促進外貿創新發展：支持外資拓展中國商機，並推動跨境電商等新業態新模式加快發展，將壓縮「中國禁止進口限制進口技術目錄」，為技術要素跨境自由流動創造良好環境。
- 3.持續改善營商環境：強化、公開、透明，包括智財權保護等法律體系，維護外資企業合法權益。
- 4.深化雙邊、多邊及區域合作：願簽署高標準自由貿易協定(FTA)，推動簽署區域全面經濟夥伴關係協定(RCEP)，加快中歐投資協定、中日韓等 FTA 談判進程，及積極參與 WTO 改革，積極參與聯合國、G20、亞太經合組織、金磚國家等機制合作。

三、 雙循環經濟的機會與挑戰

(一)帶來的機會

從「國內大循環」和「擴大最終消費」來看，消費將成為後續經濟成長的重要支撐，尤其隨著新科技技術帶動新社群媒體、直播等創新的線上銷售管道，與互聯網支付等的快速普及，使得品牌較容易獲得消費者的認同，有利於新品牌的孵化。另一方面，受益於過去代工製造的經濟，也有助於品牌質量的提升。因此，就下游需求側而言，近年中國國貨迅速崛起，已建立良好的口碑，加上目前推動國產品產銷配一條龍的策略，使得國貨迎來重要的發展機遇，除了小家電、母嬰用品、美妝個護、食品飲料等優質國產品牌的商機，同時，新型的營銷管道，增

加新的需求也加速塑造品牌，形成一波“新國貨潮”。對外循環而言，這些優質國貨品牌可布局非洲、東南亞等「一帶一路」市場，因為近年來這些經濟體已逐漸進入成長階段及消費端需求增加，有助企業品牌走向國際，或享有更高的獲利空間。如小米集團近些年加大對南亞智慧終端市場的持續增加營銷投入，智慧終端業務已覆蓋東協 10 國；傳音控股則深耕非洲手機市場，在非洲市場市占率已超過 50%。

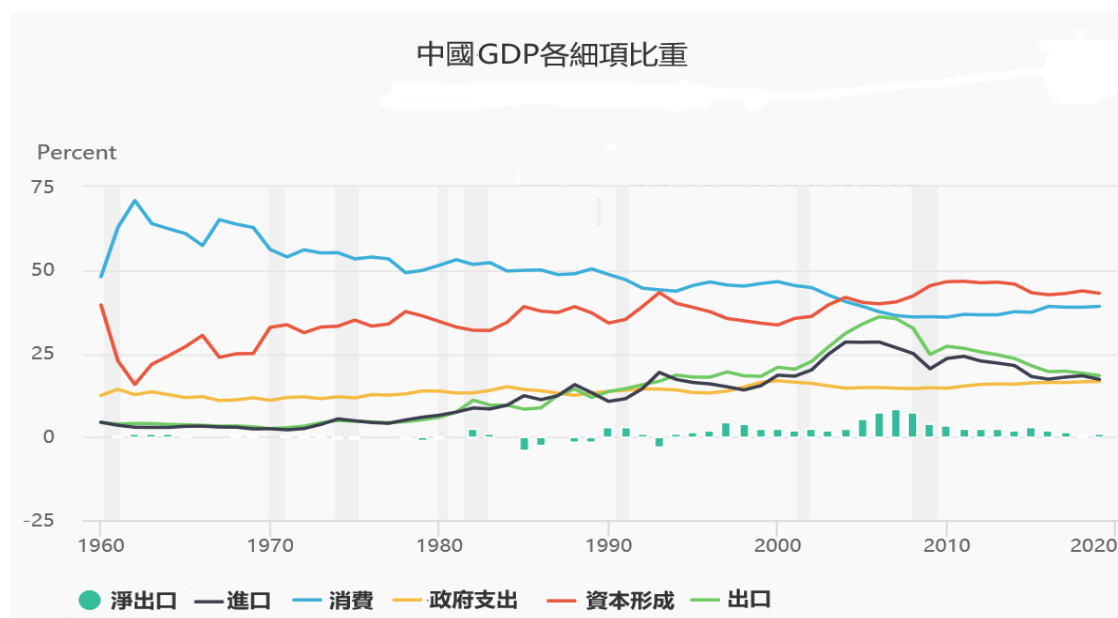
從「內循環」的上游供給來看[註³]，在全球化的產業鏈差異化分工中，歐盟、美國、日本屬高端製造領域，中國等新興國家主要是中低端製造分工領域，這也造成中國關鍵技術與國際高階產品有較大差距，尤其美中科技戰後，中國面對核心關鍵技術受制於人的局面，短期內或無法扭轉。因此要打破受制現象，在政策助力和企業自身需求的共同驅動下，科技內循環的重點在高端製造及自主可控領域，如針對一定程度的限制、關鍵產品，進行國產進口替代。另從融資角度來看，如將券商、金融、科技業等市場資金引導至科技領域，做資源配置，一則加大未來技術進步及滲透率的提升，再則優質科技業者、券商、金融機構等也能從中獲取中長期的利益。

上游原材料來源的安全儲備方面，像石油等能源產品對外依存度達 7 成、鋰鈷等礦產雖然中國西部蘊藏量高，但開採成本高於國外，而多採進口，還有糧食安全的戰略考量，因此，為了保有上述原物料之安全儲備，具潛在蘊藏量的中西部成為國家戰略的開發重點，其相關的基建等領域投資機會亦值得關注。

(二)雙循環的挑戰

從 GDP 支出面各細項占比看來，如圖 2 所示，在 1987 年貿易總額占 GDP 比重為 9.65%，(其中出口占 4.56%)，內循環中的消費占 49.3%，資本形成為 37.6%，到 2009 年時，貿易總額占 45.2%(出口占 GDP24.8%)，消費占比為 36.05%，資本形成占 45.4%；2019 年時，貿易總額占 GDP 為 35.7%(出口占

GDP18.4%)，消費占比為 39.1%，資本形成占 43.1%。消費占 GDP 的比重最高曾達到 70.9%(1962 年)，之後下滑，到 2005 年減至 4 成以下。2009 年至 2019 年期間消費平均占比為 37.5%，這不僅遠低於美國(69.5%)，也低於日本(56.3%)和韓國(47.8%)，甚至低於印度的居民消費支出水準(59.1%)。



資料來源：財經M平方。

圖 2 中國 GDP 各細項所占比重

依路透社援引中國宏觀經濟學會副會長王建分析[註⁴]，中國「城鄉二元結構」下，目前居住在城市約有 3.3 億人的人均 GDP 已在 2.5 萬美元以上，另外居住在鄉村的 10.5 億餘人之人均 GDP 則在 4,500 美元以下，收入差距巨大也使得中國形成 M 型消費結構，低端和相對高端的消費比較多的現象。因此，要以龐大內需來促進雙循環，能形成以中產階級為主體的消費市場為宜。然在高收入階級消費潛力有限下，若要透過城市化創造內需的高速成長，也要翻轉過去外循環為主體的高儲蓄、高出口、低消費狀況，透過提高民眾的社會保障、薪資，同時也抑制房價等措施，提高民眾消費意願。惟前者可能導致產品因勞動力成本增加而價格上揚，制約了民間消費，後者也可能損及房市關聯性產業及抑制城市化進程，此將對民間消費擴大形成一大挑戰。

另一方面 2004 年以後資本形成占中國 GDP 比重超過民間消費，成為內需成長的主要動力來源。過去的投資，因政府多採行加大基礎建設投資，以國有企業做為先鋒以因應危機，從未考慮供需而造成過度投資，像汽車、鋼材等生產過剩，並出現各類殭屍企業等；基礎建設的投資，造成道路交通供不應求、但城市管理效率低下等；鼓勵住宅投資，使得空屋率居高不下，但也有很多中低收入民眾一房難求。現階段以資訊化、數位化、智慧化所形成的新一輪科技投資，包括 5G 基站建設、交通建設、新能源汽車充電樁、大數據中心、AI、工業互聯網等領域的新基建，以及量子資訊、半導體、生命健康、航空科等前沿領域及戰略性新興產業投資，都應該吸取過去的教訓，做好合理規劃，並注重投資效率，才有可能形成市場主導的投資內生成長機制。

再則，中國有很多地域性的產業集群，其產值可能高居全球最大，這意味著若轉成內循環為主體的發展模式，恐因國內市場難以消化其產能，可能得面臨倒閉風險，同時也會加大原本國內市場的競爭壓力，進而衍生出失業或薪資降低等問題。就技術投入方面，過去主要受惠於外資及國外技術交流，但在雙循環強調依靠在地市場、資本和技術打造各種高階技術產業鏈的內循環經濟下，將迫使企業提高研發成本，且因研究成果推進遲緩，反而不利中國產業升級。

四、 結論

中國提出了內需與國內、國際相互促進的「雙循環」概念，主要係因應美國號召其他國家聯合與中國全面脫鉤、以及逆全球化下對中國經濟的衝擊。就中國而言，擁有全世界最多的人口、最大的國內生產總值、完整的產業鏈，只透過內需市場擴張，是否足以取代過去世界工廠的外循環體系？如果沒有國際科技領域合作資源，中國產業不可能穩步發展，更遑論以內需市場與產業鏈支持經濟活動。因此，以「中國境內大循環為主體、國內國際雙循環」，的重要性不亞於過十三五規劃提出的供給側改革，其具體落實仍須從消費與科技兩個面向進行構建。因

此，台商對面中國經貿情勢及政策改變，本研究對企業建議

(一)中國科技產品進口替代政策，有助於台商雙面獲利，惟仍要注意未來紅色供應鏈崛起的影響

科技內循環希望透過掌握高端製造及自主可控的關鍵技術，避開歐美先進國家牽制，因此，除了將焦點放在特定或關鍵性科技產品的進口替代，也希望集結具規模的科技融資壯大中國科技產業發展。今年以來，台商受惠美國去中化的轉單效應，對美國出口增加，連帶地因中國去美化的替代政策下，對中國出異常熱絡，今年 1-10 月我對中國出口依存度高達 43.6%，已經創下歷史新高。

雖然目前中國新的市場形勢為台商投資或與陸企合作提供新機會。然融入當地的供應鏈的背後，亦可幫助陸企轉型升級，因此，台商面對生產或技術轉移仍宜注意，避免重蹈紅色供應鏈崛起對台商在相關產品競爭危機。

(二)對接消費等雙循環的商機前，宜做好整體運營轉型規劃

就中國消費市場，若假設在內循環下的出口轉內銷下，根據測算，中國消費市場或消化不了將顯著增加國內市場的供應量。2020 年累計前 3 季中國出口規模為 12.7 兆人民幣，社會消費品零售規模為 27.3 兆人民幣，在完全出口轉內銷的假設下，中國國內商品供應要增加 46.5%。但從國內消費市場的消化能力來看，累計今年前 3 季國內社會消費品市場年增率下滑 7.2%，即便按照疫情前的水平，累計 2019 年前 3 季中國消費品總額年增 8.2%的內需成長能力仍不能滿足完全消化增加的 45%左右的供應比例，台商要投入中國內需市場宜審慎。

再者就消費內循環帶來的“新中國貨潮”及往一帶一路發展的商機，係中國以過去 20 年來承接國際品牌供應鏈的代工製造，在國內外消費者不斷錘鍊而打造多款“性價比”高的產品。台商若要出口轉內銷，以 2008 年金融危機時中國有成功的企業個案，但轉型困難而倒閉的企業也不在少數，尤其目前中國內需市場外受歐美牽制影響國內生產、在所得難以增加下，加上疫情衝擊消費萎縮，

此時台商從出口企業轉型內銷，光產品設計、管銷及訂價策略等投入，產品與內需市場的需求，也未必相符企業營運。尤其對於中國現力推出口企業對接電商，其實電商成本遠比實體店面還高，再來外銷產品品質高、價格貴，與適合電商的產品有極大差異，而且中國電商平台屬於寡占，除非企業線上開店，不然光是平台的行銷、衝點擊相關費用，「企業還沒賺到錢就先賠掉」⁵。

(三)中國的新基建投資商機，有助於台商融入中國產業鏈，惟仍需留意系統性等風險發生

雙循環經濟，提及 5G、雲計算、互聯網或 AI 等新基建，或以大西部的傳統基建，顯示基建商機正發酵中。依據中國統計有 25 省區市發布未來投資額達 49.6 兆人民幣。

而從 2020 年 5 月份中國發布對台 11 條新措施中，其中第 4 項提出促進台資企業參與新型和傳統基礎設施建設，包括支持台資企業發揮自身優勢，與大陸企業共同研發、共建標準、共創品牌、共拓市場¹，以多種形式參與大陸 5G、工業互聯網、人工智慧、物聯網等新型基礎設施的研發、生產和建設；對台商和台灣高端人才從事新型基礎設施相關的積體電路、工業軟體、資訊系統等，提供與大陸企業和同胞同等待遇；繼續支援台資企業參與交通、能源、水利等傳統基礎設施建設。雖然中國鼓勵台商參與新基建，但如 5G 等數位建設的關鍵技術與零件受制於歐美國家，是想透過台商管道解決，克服歐美的管制，加速建設；再從新基建項目得標者多為國企來看，雖然中方以混合所有制，吸引資金進入國企，但民企仍是無法主導，加上投資期程長的金融風險，可能會導致最後「國進民退」局面，反而不利台商布局。

-
- ¹ 每日頭條(2018.11.22)·《我國首次正式發布「三新」經濟增加值數據 去年數值相當於 GDP 的 15.7%》·網址：
<https://kknews.cc/finance/3zypz6g.html><https://kknews.cc/zh-tw/finance/3zypz6g.html>
- ² 工商時報(2020.11.5)·《不再是世界工廠 習近平：大陸將成世界市場》·網址：<https://www.ctwant.com/article/82711>
- ³ 鏈聞知 2020.8.14)·《中泰證券：內循環為主體下的投資機會在哪?》·網址：<https://www.chainnews.com/zh-hant/articles/314615876745.htm>
- ⁴ BBC(2020.8.10)·《「世界工廠」中國能否轉向「內循環」為主的經濟模式》
<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-53690325>
- ⁵ 李澍(2020.6.26)·《台商闢新路 別想一轉即成》·網址
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20200626000120-260303?chdtv>