

2020 年中國大陸「國民經濟循環」政策簡析

提報單位：外貿協會市場拓展處

提報人員：余廣怡

提報日期：2020 年 10 月 27 日

目錄

壹、 前言.....	2
貳、 何謂「國民經濟循環」(國內大循環)	2
參、 中國大陸經濟「國民經濟循環」與傳統「拓內需」策略不同之處....	3
肆、 六穩、六保下的「國民經濟循環」政策.....	4
伍、 美中貿易戰下的「國民經濟循環」與「新基建」	4
陸、 台灣因應中國大陸「國民經濟循環」之策略.....	5
柒、 結論.....	6

壹、背景

中國國家主席習近平於本 (109) 年 7 月 21 日在北京主持召開企業家座談會，會見數十位企業家時表示，新冠肺炎疫情對中國和世界產生巨大衝擊，許多企業與個人面臨前所未有的壓力，但中國在疫情防控 and 經濟恢復「情況比預料的要好」，要企業努力把疫情造成的損失補回來，爭取全年經濟發展好成績。並提出為因應今年諸多重大挑戰，中國大陸經濟政策將以「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。

「國內大循環」提出之後，外界即有許多討論，認為是中國應對外部壓力的「閉關鎖國」之舉，甚至質疑有回到自力更生的計劃經濟時代的趨勢。為此，習近平於 8 月底的一場中南海會議上，將「國內大循環」更名為「國民經濟循環」。根據北京大學國家發展研究院名譽院長林毅夫解讀，此一新發展格局說並非中國將走向內向型經濟，而是出口和內銷相輔相成，提高國內經濟的比重及國民收入，兼具長期與短期的因素。這既是應對外部不確定性的必須之舉，也是中國現階段的必然選擇。

根據官方統計，中國大陸 2019 年外貿依存度 (外貿佔 GDP 比重) 已降至約 33%，較 2014 年下跌逾 7 個百分點；相反，內部消費貢獻 GDP 達 39%，已超越外貿成為中國經濟第二大動力。和美國、日本相比，美日之內部消費佔 GDP 高達 55% 和 70%，擁有 14 億人口的中國大陸內需市場可謂遠遠不及美日成熟，未來可開拓之空間相當龐大。

貳、何謂「國民經濟循環」(國內大循環)

中國大陸自「十二五」到「十三五」規劃中，就已經加強內需消費與服務業的比重，換言之，重視國內經濟循環是中國大陸近 10 年來既定方針，只是美中貿易戰及疫情更加速了此政策的發展，也是為「十四五」的規制定調與鋪路。「十四五」代表的不僅是未來 5 年的經濟目標，更是中共建黨 100 周年的完成第 1 個百年目標「全面建成小康社會」與第 2 個百年目標「全面建成社會主義現代化強國」之間的橋樑。

由於新冠疫情在全球蔓延，很多國家的經濟遭受衝擊，消費和生產減少，直接導致國際貿易減少。按照世界貿易組織 WTO 預測，今年全球貿易可能減少 13 個百分點到 32%。大陸是貿易大國，出口難免受到影響。中國大陸經濟要繼續發展，如果出口減少，商品就必須更多要在國內消費掉。再因美中貿易摩擦，美國對華為等大陸企業的限制，直接影響這些企業的出口，這些大陸企業生產出來的商品，更多需要靠國內消費解決。

2008 年金融海嘯過後，中國大陸出口額比重逐步下滑（2019 年降為 17% 左右），內需市場份量相對逐漸提升，但因內需成長力道易受外力影響，目前尚不足以擔當整個中國大陸經濟支柱。以具代表性的「社會消費品零售總額」而言，在 2018 年即明顯受到美中貿易戰開打影響，致當年該總額年增率挫跌至 9%，是多年來首見的個位數增長；2019 年，其年增率續跌為 8%。而今年上半年，其幾乎是被疫情打倒，年增率竟暴跌至負 11.4%。由此可推知，中國大陸內需市場實仍亟待「固本培元」。

因此，在內憂外患的形勢下，「國民經濟循環」的經濟政策方針，主要意涵明顯是要大陸整體充分憑藉國內龐大市場，力拚內需擴張，以使其成為未來經濟的主要增長點。其中更明確指出 2 大政策基本態勢為：對內的動機是因應現階段國內經濟需求應運而生；對外實行的目的是為更好地參與國際循環互動，而不是為了與國際產業鏈脫鉤。

由此看來，「國民經濟循環」下的中國大陸市場未來不僅不會關閉，還會愈開愈大，儘管目前全球短期保護主義升溫，但長遠看來，經濟全球化仍是不可逆的趨勢與潮流。「國民經濟循環」將與國際循環形成一個相互促進的雙循環體系。可以肯定的是，中國大陸今年以來一連串的金融市場開放措施，例如取消證券、保險及基金公司之外資持股比例，上海自貿區人民幣資本帳項目開放試點等，證明中國大陸不只想調整內部經濟結構，也希望加速金融市場的改革。

參、中國大陸經濟「國民經濟循環」與傳統「拓內需」策略不同之處

中國大陸「國民經濟循環」與過去多年「拓內需」相比，主要有 3 個新意：

一、明確將內部需求放置在經濟主體之前

逾 40 年的改革開放中，中國大陸經濟發展特色是「兩頭在外」，即大量資源、投資、技術都是從境外輸入，使用中國大陸勞動力生產，貨品又大部分銷往境外。換句話說，中國大陸過往以「國際循環」為主體、「國內循環」為輔助。如今提出「構建國內國際雙循環相互促進的新發展格局」，把「國民經濟循環」置於「國際循環」之前，反映內部需求已被視為中國大陸經濟的主要支撐動能。

二、將滿足內部需求的產業鏈留在國內

以往「拓內需」，可以進口外國原材料產品，即滿足中國大陸內部市場的產業鏈，不一定要同時存在於中國大陸。如今「國民經濟循環」則是更著重把從原料、生產及銷售的完整產業鏈留在國內，以解決國內就業問題；而民眾就業及收入的「養份」，又

可倒過來哺育國內產業，形成真正的循環經濟。

三、著重放鬆內需政策，加強配套措施，使內需能真正產生循環作用

中國大陸內需市場發展的障礙，是生產、流通、分配、消費等環節障礙太多，要內需達至循環效果，必須在政策上打通這些關節，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，才能落實「國民經濟循環」的發展格局。

肆、六穩、六保下的「國民經濟循環」政策

2018年7月30日，為了應對由美中貿易戰和自身經濟體制內部矛盾導致的經濟危機，中共政治局會議首次提出「六穩」，即「穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期」。「穩」字成為關鍵字，「穩就業」被列為下半年要重點做好的「六穩」工作之首。「穩」其實就意味形勢「不穩」，「六穩」也就是「六不穩」。

跨入2020年，新冠肺炎爆發，這場瘟疫從全國迅速擴散到全世界，全球經濟因此嚴重受挫，中國經濟更是跌入前所未有的低谷。在這種巨變下，4月17日，中共政治局會議在「六穩」的基礎上又提出了「六保」，即保居民就業、保基本民生、保市場主體、保糧食能源安全、保產業鏈供應鏈穩定、保基層運轉。按官方專家的詮釋，這是當局在當前經濟發展面臨前所未有挑戰的情況下，估計在困難、風險等諸多不確定性因素下，意在穩住經濟基本盤，保住民生底線。換句話說，「六保」其實意味著經濟基本盤嚴重不穩，民生底線隨時崩盤。

對中國大陸而言，當內防反彈、外防輸入成持久戰時，西方指責亦同疫情一樣變得內外形勢異常嚴峻。面對內憂外患的危局，在確保「六穩與六保」的底線思維下，更多依賴國內市場支撐經濟平穩運行更是當下的現實選擇，習近平提出「國民經濟循環」正是為了應對這些風險的不得已之舉。

綜上所述，中國大陸經濟方針在近兩年裡經歷了由「六穩」到「六保」到「內循環」，再到「國民經濟循環」的明顯變化，清晰的反映了在全球疫情的衝擊和以美國為首的西方世界的合圍下，中國大陸經濟在面臨的內外環境的急劇惡化，以及伴隨而來的經濟危機不斷加深下，中國大陸致力將內需成為主引擎，以帶動經濟成長。

伍、美中貿易戰下的「國民經濟循環」與「新基建」

2020年年中，中國大陸面對中美貿易戰、疫情、洪災等種種不利因素，特別是來自美

國及全世界的打壓，不但出口急遽惡化，更愈來愈難從國外取得產業升級轉型的關鍵產品與技術，使得不得不更加重內部體系的自我循環，來提升自身的生產製造、數位創新與技術開發能力，作為未來經濟成長的重要動能。預計今年 10 月舉行的中共第 19 屆五中全會後，將公布未來 5 年的經濟規畫藍圖。分析認為，在疫情逐漸穩定後推動的「新基建」將與「國民經濟循環」相輔相成，以應對美國金融脫鉤與零利率。

依據 8 月中旬香港經濟日報報導，美中金融脫鉤陰影下，中國大陸高層對經濟有新的布局，將以「內循環+新基建」的托底戰略、擴大金融活動的增效戰略、及以舉國之力突圍科技的尖刀戰略構成「十四五規畫」、甚至未來十餘年中國發展的核心路線圖。而隨著疫情穩定，中國大陸經濟活動逐漸恢復，各行業重新評估新發展邏輯下的方向及政策，但中國大陸上半年經濟增速年減 1.6%，下半年仍面臨諸多不確定性，推動「內循環+新基建」將成為政策核心。

「內循環+新基建」的中國模式，包括三個核心。第一，是基於政府逆週期調節能力，確保嚴格控制的經濟週期和債務運轉，確保不出現經濟失速。第二，是基於高效的行政體制主導的有效投資，確保不出現市場失序。第三，是以國企和央企為投資主體，確保在「內循環」每一個經濟環節都能夠保障主權安全。

中國大陸高層已多次強調加快 5G 網路、數據中心等「新基建」建設，政府工作報告也將其作為擴大有效投資的重要措施。此外，人工智慧 (AI)、數據中心、工業互聯網等科技創新領域的「新基建」投資也在主要推動之列。在美中進入新冷戰後，中國大陸方面已不再避忌美國在貿易戰中對國企競爭補貼的不滿，更將此作為未來抗衡美「去中國化」的經濟武器，這決定了未來中國大陸的經濟思想，也與西方市場經濟的分野愈加清晰。

陸、台灣因應中國大陸「國民經濟循環」之策略

現階段兩岸在政治上仍敏感，惟經貿上中國大陸並未刻意箝制或阻撓在陸台商發展，兩岸經濟合作仍有空間。面對中國大陸新的「國民經濟循環」趨勢下，雖也會連結國際循環，但重點還是在於如何透過內需動能的提升、產業在地化及自主化的形成、及數位創新技術的研發，來創造一個可以自我循環、生生不息的經濟體系。在此發展方針下，經濟結構持續調整與產業供應鏈重組是必然的，臺商想要生存，一定得跟著轉換思維並調整角色的扮演。

雖然中國大陸這些年來自貿區試點也不斷在擴大，祭出降低關稅、擴大外國產品進口、允許外資在大陸投資的項目從正面清單改成負面清單及在大陸投資應享有國民待遇等優惠

措施。但是，新冠病毒的大流行造成許多國家重新思考對中國供應的依賴，部分製造商考慮將工廠外移，或是將部分產能移出中國。

在此全球市場風雲變色，產業洗牌的機運下，臺灣及時啟動「數位國家·創新經濟發展方案」，為臺灣 5+2 產業（智慧機械、亞洲·矽谷、綠能科技、生醫產業、國防產業五大重點+新農業及循環經濟）創新打造數位新境界，促進國內產業創新蓬勃發展，加速邁向「智慧國家」。未來臺商應致力發展 AI、5G、國際行銷、智慧照護、智慧製造、AIoT、Blockchain、資訊安全等產業，使中小企業、傳統產業，願意導入數位科技，展現台灣軟實力，共同窺見未來數位商機之所在。

柒、結論

中國大陸自 2001 年加入世貿組織 (WTO) 之後，出口額迅速增加，很快成為「世界工廠」，堪稱為大陸經濟國際大循環的高潮，出口外需成為中國大陸經濟最大後盾。然而，國際市場景氣變動牽引著中國大陸經濟興衰，這不是大陸型主要經濟體所該有的景象。從 2005 年至 2019 年，大陸的出口比重在下滑，同時國內收入及服務業的比重在增長。若收入持續增長，大陸 GDP 佔世界的比重還會提高，此時提出以國內大循環為主體的「國民經濟循環」，正是呈現符合現況的大陸經濟的發展態勢。

新冠肺炎疫情毫無疑問是 2020 年全球最大的黑天鵝事件，美中貿易戰的持續擴大更是雪上加霜，中國企業海外布局也因美中關係大幅降溫受到極大打擊。今年以來，中國國際化最成功的品牌「抖音」海外版「Tik Tok」由於「國家安全」方面的擔憂在美國發展遭遇阻礙，華為也被禁止參與英國 5G 項目建設。

故此，把內需市場做大做強，應是今後中國大陸經濟政策的核心任務。為了達成這項任務除有必要持續穩就業、縮短貧富差距外，更須加大力度優化內需商品（及服務）之內涵。在這過程中，如能擴大進口外國高質量商品、中間材料或生產技術，使中國大陸內需供給全面創新升級，當有助於穩定內需增長態勢，並讓中國大陸方面充分掌握經濟自主權、少受外部負面因素衝擊。同時，若能以高質量內需供給為基礎，來併行維穩出口貿易，其意義即不同凡響，這也理應是「國民經濟循環」之真諦。