

中國大陸總體對外經貿戰略之研析

研提人單位：經濟部研究發展委員會

職稱：專員

姓名：葉琇華

參訪期間：106年9月10日至106年9月14日

報告日期：106年10月05日

(本報告請檢送1式3份)

政府機關（構）人員從事兩岸交流活動（參加會議）報告

壹、交流活動基本資料

一、活動名稱：「中國大陸總體對外經貿戰略之研析」北京參訪

二、活動日期：106年9月10日～106年9月14日

三、主辦（或接待）單位：財團法人中華經濟研究院

四、報告撰寫人服務單位：經濟部研究發展委員會

貳、活動（會議）重點

一、活動性質

本活動重點針對中國大陸近期對外經貿上位政策之內涵，主要側重於蒐研中國大陸參與國際經貿組織和區域經濟整合的總體上位作法，從中研析對我參與國際經貿事務之意涵。有鑒於北京為大陸中央的政策中心，此次行程規劃赴北京地區進行調查研究，訪問內容與重點包括：

1. 全球化風潮之下，各國積極推動區域經貿整合，中國大陸就亞太區域（如日、韓、澳、俄、東南亞國家）經貿政策的著眼點與側重點是否各有不同？
2. 承上趨勢，中國大陸「一帶一路」倡議與對外經貿政策如簽署自由貿易協定（FTA）如何有效銜接？
3. 中國大陸在當前重要國際經貿組織（WTO、OECD、上合組織、金磚國家新開發銀行、亞投行）之中主要的政策訴求為何？如何尋求角色和定位。
4. 中國大陸經貿政策在各部門之間、中央與省市之間，如何進行政策協調。

二、活動內容

在行程規劃方面，除第一天為飛航行程外，第二天拜會人民大學經濟學院、中國國際經濟交流中心。第三天拜訪中國科學技術發展戰略研究院、商務部國際貿易經濟合作研究院及世界經濟研究所。第四天則聚焦於中國社科院亞太與全球戰略研究院，以及中國社科院世界經濟與政治研究所等各大知名智庫，藉以瞭解中國大陸近年對外經貿政策的形成、執行策略與協調機制等相關議題，活動行程表如下。

活動行程

日期	時間	拜會行程
9月10日		長榮航空 BR716 班機從桃園抵北京
9月11日	9:00~11:00	人民大學經濟學院
	15:30~17:30	中國國際經濟交流中心
9月12日	9:00~11:00	中國科學技術發展戰略研究院
	14:00~16:00	商務部國際貿易經濟合作研究院
9月13日	9:30~11:30	中國社科院亞太與全球戰略研究院
	14:00~16:00	中國社科院世界經濟與政治研究所
9月14日		長榮航空 BR715 班機自北京返桃園

三、遭遇之問題

此次參與中華經濟研究院研究團隊之訪問，活動中並無異常狀況或問題發生。

四、我方因應方法及效果

此次參與中華經濟研究院研究團隊之訪問，受益良多，對於中國大陸宏觀之經貿戰略、對外談判互動模式、政策形成具體機制以及中央與地方協調等面向進行交流，以釐清當前中國大陸對外策略的形成圖像，對我未來情資蒐集、政策擬定、戰略規劃將有所助益。

藉由實地互動，中國大陸智庫成員較容易就「核心問題」、「敏感問題」做出較為詳盡的回應。建議未來可透過更多類似的參訪會談，以學術交流形式，挖掘出更多中國大陸目前對外經貿戰略或政策的真實面貌，供我方相關單位於政策擬定或戰略規劃做為參考。

五、心得及建議

(一)人民大學 經濟學院

9月11日(星期一)上午拜會中國人民大學經濟學院之劉瑞教授，針對中國大陸對外經貿政策之重點、中國大陸「一帶一路」倡議與 FTA 的銜接、在當前重要國際經貿組織的角色和定位，以及如何進行政策協調等議題，進行訪問與交流。

首先，在陸方對外經貿政策的重點方面，川普上臺後，美國退出 TPP，加上反全球化問題升溫，受這些形勢影響，中國大陸對全球化的態度愈趨積極。2017 年初舉辦的達沃斯論壇，習近平力挺全球化並談貿易戰，即是一個高調地展示。據劉瑞教授的瞭解，為了適應新變化，特別是美國的政策變化，中國大陸的外貿戰略較以往有做出調整，例如中國大陸與周邊的關係，但調整的內容並非都很清晰或是成效能立刻體現。

舉例來說，在東北亞地區，中國大陸原本是積極推動中日韓自由貿易協定 (FTA)，但因南韓部署薩德飛彈與北韓核武問題，現在陸方基本上已停止推進。其中，中韓薩德問題，導致中韓 FTA 受到衝擊，2017 年上半年中韓貿易量明顯下降，下半年雖因文在寅上任局勢可能稍微轉好，但雙方經貿關係仍無法恢復到薩德問題之前的水準；就北韓擁核問題，陸方傾向不對北韓制裁、全面斷絕經濟往來等可能加劇朝鮮半島危機的舉措。整體而言，中對日韓政策現正處於「觀望期」，未來走向仍需待十九大人局佈局及其與各大國之互動模式大致底定後才會明朗化。

澳洲方面，雖然其對中國大陸有一些批評，但中澳間的經貿往來基本順利。在糧食需求考量上，陸方不將澳洲視為糧食基地，主因澳洲立場較親美，其認為不能讓美國控制命脈。中國大陸國內主要從阿根廷、智利等南美國家進口大豆和玉米，東南亞（柬埔寨、泰國、越南）則有「大米換高鐵」的協議。惟糧食需求涉及國安，陸方稱從國外進口糧食僅是結構性調整。

從國家戰略層面看，在周邊國家中，俄羅斯與中國大陸的關係最好，可謂「蜜月期」。在新冷戰的背景下，美俄關係不僅沒有改善，甚至愈趨僵化；而就烏克蘭危機上，中國大陸基本持中立態度，不偏袒任一方。在此情況下，俄方期望中國大陸給其道義、經濟及軍事上的支持，實際上雙方也按協議進一步在石油、天然氣、軍工技術、原物料等領域合作，貿易不以美元結算，更加便捷化。

東南亞方面，2016 年南海是一大問題，但自菲律賓杜特蒂上任後不提爭端，東協與中國大陸的矛盾自然減輕。加上中國大陸在該區域是一大國，只要態度不表現強硬，各國實不願與中國大陸起衝突。由於南海資源豐富，因此劉瑞教授預計中國大陸會對東南亞國家採取柔性溝通的方式，共同發展。十九大後，習近平第一站將出訪越南，確定一個特殊的關係，並進一步穩定南海局勢。

至於南亞方面，劉瑞教授認為中巴合建瓜達爾港的戰略十分成功，中國大陸擺脫其能源對原格局的依賴。不過，由於中國大陸在印巴爭議線上建設鐵路，因此加劇了中印間的衝突；印度還認為中國大陸在「一帶一路」上未給其帶來益處，反倒是幫助其宿敵（巴基斯坦）。事實上，中印問題相當複雜，對陸方而言，此類邊境問題，未來還是會透過談判、簽訂協議來處理。

其次，在中國大陸「一帶一路」倡議與 FTA 銜接方面，劉瑞教授指出，中國大陸想藉由簽訂 FTA 來推進「一帶一路」，但 FTA 並不限於「一帶一路」。換言之，「一帶一路」內含 FTA 戰略，但簽訂 FTA 不一定和「一帶一路」有關，係因「一帶一路」的子項目並非北美、南美或非洲，而是陸路及海路。截至目前，「一帶一路」仍在推進過程之中，雖然存在著中國大陸藉由「一帶一路」發展霸權的威脅論，但近來更多是中國大陸欲藉此推進全球化的正面說法。相較於 2015、2016 年鼓勵陸企海外併購，近來為了維穩，以及對應國內去槓桿與控制金融風險，陸方在政策上做了以下調整：探索控制「一帶一路」推進的節奏，審慎選項目，不盲目投資；發改委等部門也在 2017 年 8 月明確限制境外投資的行業，為引導和規範企業境外投資，發改委正會同商務部等相關部門建立境外投資企業黑名單制度，具體規定預計 10 月發布。

第三，中國大陸在當前重要國際經貿組織之中的訴求上，一是展示其影響力，二是應對美國的變化。係中國大陸的經貿政策定調為全方面出擊，要利用所有的平臺和資源，惟細部具體仍不清晰。原則上，陸方並不想直接與美國利益發生衝突，因此過去由美國主導的國際組織，中國大陸不主動去取代美國的領導地位；即便是美國退出，中國大陸也不會回補。例如美國退出 TPP 後，紐澳曾提出讓中國大陸加入，但是陸方對此不表態。同時，在美國不重視之處，中國大陸將積極參與，例如 RCEP、金磚五國、上合組織、「一帶一路」等。

最後，在政策協調方面，以「一帶一路」文件起草為例，基本上是由習近平提出一個大構想後，再交由政府部門（發改委西部司）進行細部規劃，內部文件有具體的年度目標安排。其中，過程發現需同商務部、外交部合作，因此正式官方的「一帶一路」文件最後是由三個部門牽頭完成，並聯合發布，而待中央完成規劃後，地方才開始響應。惟資訊有限，具體操作劉瑞教授建議可找專門處理國際合作事務的單位，如商務部、社科院、國際貿易促進委員會等進行瞭解。

(二) 中國國際經濟交流中心

9月11日(星期一)下午拜會中國國際經濟交流中心之張燕生首席研究員，針對中國大陸對外經貿政策之總體思路與側重點、大國崛起之思維、中國大陸「一帶一路」倡議與 FTA 銜接，以及如何進行政策協調等議題，進行訪問與交流。

首先，張燕生研究員指出，對中國大陸而言，經貿是發展的助推器，政策重點從過去著眼於貿易、招商引資現變成對外投資。進一步而言，中國大陸改革開放 30 年，實際上就是運用貿易與招商引資，把中國大陸的計劃經濟和國際的市場經濟連繫起來，尤其是藉由引進外資形成的外來競爭壓力，進而迫使中國大陸的經濟體制發生變化。

張燕生研究員認為，對陸方重要的是如何完成從計劃經濟到市場經濟的轉型，係開放的主要目的在於提升效率和生產力的成長，進而縮小中國大陸與大國的差距，在區域、全球漸進地發揮影響力。換言之，中國大陸沒有過去 30 年生產力的成長，就沒有現在的經濟發展。

其次，就中國大陸在亞太區域經貿政策的重點看來，日、韓、澳、俄、東南亞國家都很重要。中國國際經濟交流中心曾在 2003 年給政府的報告中評估 6 個 FTA 對中國大陸經濟的影響，由大至小分別為中日韓、東南亞、澳星、俄羅斯。由於中國大陸、日本、韓國為東亞最重要的三個經濟體，因此排名第一。

2017 年 9 月金磚國家峰會在中國大陸廈門舉行，在這五個新興經濟體之中，俄羅斯、巴西、南非是能源和資源的出口國，中國大陸、印度則是進口國。由此觀之，中俄屬於能源進出口國關係，經濟結構上基本互補，但俄國顧慮其完全開放後，經濟結構將愈趨單一，因此目前是透過協議與中國大陸分談項目合作。

大體而言，中俄簽署 FTA 的時機尚未成熟，俄羅斯還面臨經濟發展與其結構不相匹配的困境，目前從事農業改革開放似有些成效，但要將該模式轉移到工業、服務業，還有一段長路。

至於在中美關係方面，針對美國宣布對中國大陸啟動 301 調查，張燕生研究員預估，301 調查或將以中美磋商的形式解決，係雙方是處在可交換的利益上，而非如過去那麼危機，這種結果對中美經貿關係的影響也將是正面的。但中美就此議題展開交涉，不會一帆風順。此前，中國大陸官方多次表示，美國宣布對華啟動 301 調查是對現有國際貿易體系的破壞，陸方將採取所有必要的措施，堅決捍衛陸方和中國大陸企業的合法權益。目前，中國大陸是美國除北美地區外最大的出口市場，也是美成長最快的出口市場之一。據陸方統計，最近十年間美國對中國大陸出口年均成長 11%，幾乎是同期中國大陸對美國出口年均增速的兩倍。美國 62% 的大豆、14% 的棉花、25% 的波音飛機、17% 的汽車、15% 的積體電路出口目的地都是中國大陸。

第三，在大國崛起之思路上，張燕生研究員表示，中國大陸是以小經濟體模式來實現大國崛起，即其崛起靠的是代工、外包，但這顯然不符合大國，因此現在中國大陸擬從小經濟體發展模式轉型。具體而言，中國大陸將從外向型經濟向開放型經濟轉變，貿易機制愈趨中性，即不僅單純鼓勵出口或招商引資，還會越來越強調進口的概念。例如，習近平在 2017 年 5 月「一帶一路」峰會上表示，中國大陸將從 2018 年起舉辦國際進口博覽會。與廣交會等以前中國大陸舉辦的類似為了帶動出口的展會相比，現在舉辦專門的進口博覽會是一種讓各參與方都能更容易進入中國大陸市場、享受中國大陸發展紅利的管道。惟此需要長時間調整，預料中國大陸的大國戰略 50 年後才會成功，但總的來說，保護主義、反全球化將成為長期趨勢，對臺灣而言也非常具有挑戰。

第四，在中國大陸「一帶一路」倡議與 FTA 銜接方面，張燕生研究員認為，中國大陸簽署的 FTA 將有助於「一帶一路」建設，例如市場機制上的開放、保障貿易和投資便捷化等。係「一帶一路」就是一個投資、走出去的合作；原則上，中國大陸想和全世界簽署 FTA，並提出 3 點戰略：(1) 發展由陸方主導的亞太 FTA，如 RCEP；(2) 輻射「一帶一路」，在發展條件成熟下商簽 FTA，即透過雙邊政府的協調，降低企業的投資風險；(3) 建立面向全球且高標準的 FTA。

最後，在政策協調方面，張燕生研究員指出，任何一個政策只要達成共識就會有後續行動，而共識是經政府部門上下不斷討論後所形成，通常討論度高、出現頻率大的議題易形成共識，另會以實踐去收斂、檢驗各種觀點。以「一帶一路」為例，其自 2013 年被提出、2015 年規劃願景與行動到 2017 年逐步落地與實施，基本上這就是一個中國大陸與全球形成共識的過程，政策演進至今，變成一個生態體系。而智庫則扮演一個平臺角色，一來傳遞資訊給政府，二來基於社會責任，將知識傳遞給大眾。

(三) 商務部國際貿易經濟合作研究院

9 月 12 日(星期二)下午拜會商務部國際貿易經濟合作研究院/世界經濟研究所。以座談型式展開，會議由梁艷芬所長主持，本場次與會者尚包括劉雪琴研究員、耿楠副研究員及顧寶志研究員等共計四人。

會議開始首先由梁艷芬所長就當前全球經貿情勢進行分享，其指出現今全球逆全球化盛行，包括 2016 年 6 月，英國舉行脫歐公投，同年 11 月，川普贏得美國總統選舉。由於川普在競選期間提出許多具爭論性的競選承諾，當中一項就是貿易保護主義。尤其主張為保護美國人的經濟利益，而退出跨太平洋夥伴協議 (TPP)，甚至揚言退出 WTO 世貿組織，大舉提高進口貨物關稅等作為，使得 2016 年下半年整體經貿情勢一度悲觀。所幸及至今年，由於法國與義大利大選結果趨於穩定，川普上台後的諸多政策也未能如期推動，使得全球氛圍逐漸平穩。

關於中國大陸的對外經貿政策，梁艷芬所長表示主要以關注對手國的需求為出發點，重視區域合作。自從中國大陸於 2001 年加入 WTO 之後，便積極投入區域貿易整合的行列。在 2002 年與東協簽署全面經濟合作架構協定後，即不斷增加結盟對象。2007 年，胡錦濤在中共中央召開的 17 大會議上，提出要「實施自由貿易區戰略，加強雙邊多邊經貿合作」，成為中國大陸首次將對外布建自由貿易區列為國家級戰略。而觀察中國大陸自貿區 (FTA) 的布局網絡不斷擴張後，其結盟對象由鄰近的週邊國家開始，整體布局策略，大致可歸納為「立足周邊、邁向市場、掌握資源」等三大面向。運用省的力量與對接或比鄰國家進行經貿對接，近年更積極推動產業部門間的合作，或跨境電商合作。

就個別區域來看，中俄之間簽署有「歐亞經濟聯盟」，其最早於 2014 年由俄羅斯、白俄羅斯和哈薩克提出，旨在創建一個單一市場，而後在 2015 年，中俄兩國發表了關於將兩個經濟戰略連接起來的聯合聲明：《中華人民共和國與俄羅斯聯邦關於絲綢之路經濟帶建設和歐亞經濟聯盟建設對接合作的聯合聲明》。

而中澳之間則是在經過 10 年談判後，已在 2015 年完成 FTA 協定之簽署，迄今已實施滿兩周年，雙方有意願更進一步根據今（2017）年初已簽署的《中澳自貿協定意向聲明》，兩國將啟動中澳自貿協定服務章節、投資章節以及投資便利化安排的審議，為適時啟動中澳自貿協定「升級版」做準備。屆時如果完成，那麼澳洲將是世界上首個對中國大陸採取以負面清單方式作出服務貿易承諾的國家，中方則以正面清單方式向澳方開放服務部門，其中將引入更多「21 世紀經貿議題」，根據雙方需求來探討更靈活的制度性安排及更多納入地方合作的內容。然而在東亞方面，中國大陸已與韓國簽有中韓 FTA，但近來受薩德事件影響，中韓兩國之間陷於膠著狀態，連帶影響中日韓 FTA 也無進展。而這主要是受政治因素影響，而非經濟層面。

至於談到「一帶一路」與簽署 FTA 兩者之間的關係，梁艷芬所長認為兩者具有相互加乘及推動效用，以「一帶一路」的重點強調「五通」，其中的貿易暢通就有賴雙邊 FTA 的推動來達成具體進展，目前中國大陸已與 22 個國家和地區簽署了 FTA，其中涉及「一帶一路」沿線國家者有 11 個，包括中國大陸和東協 FTA、中國大陸和巴基斯坦 FTA、中國大陸和新加坡 FTA 等。此外，中國大陸和印度、斯里蘭卡、寮國的 FTA 也正進一步考慮深化關係，推動升級版 FTA。

梁艷芬所長也對於金磚國家合作機制分享其觀點，認為金磚國家未來在維護多邊貿易體制將大有可為。合作領域已建立起 60 多項合作機制。從金磚國家新開發銀行到應急儲備安排機制，從金磚國家智慧產權合作機制到金磚國家海關行政互助協定，以及金磚國家示範電子口岸網路的搭建等。尤其《金磚國家領導人廈門宣言》中更明確提出，未來金磚國家將「繼續堅定維護以世貿組織為代表、以規則為基礎、透明、非歧視、開放和包容的多邊貿易體制」、「繼續堅決反對保護主義」。

至於金磚國家為什麼要如此旗幟鮮明地維護多邊貿易體制？梁艷芬所長分析有以下原因：

第一，為爭取全球治理的機會，扭轉過去以來以西方先進國家發展路徑為主的模式，這些規則或治理機制，並不符合開發中國家國情和利益關切，導致全球經濟治理缺少有效協調，各國各自為政，也缺乏公共治理的理念，例如 G20 漢堡峰會在推動全球自由貿易方面無所作為，就是一個典型例證。

第二，多邊貿易談判擱置多年，成為全球經濟治理的一大遺憾。預期未來多邊貿易談判將是先進國家和發展中國家包括最落後國家集體爭取話語權的機制性平臺。無論如何，多邊貿易體系（WTO）不會像有些人說的那樣就此退出歷史舞臺，經過十多年的休眠，WTO 即將醒來。這個機制已建立起比較完整、比較成熟的全球貿易治理體系框架，有著不可替代的獨特優勢。加上 WTO 機制具有可操作性，尤其是 WTO 爭端解決機制是全球各國解決貿易糾紛的權威平臺，目前還沒有可以取代的。

至於金磚國家要如何維護多邊貿易體制，且將會如何作為？

第一，金磚國家將共同維護 WTO 在世界經濟和貿易體制的核心地位，力倡 WTO 在全球貿易投資中的主要角色。2017 年底 WTO 將召開第 11 屆部長級會議，金磚國家會加強合作促成第 11 屆部長級會議取得實質成果，體現新興市場和開發中國家訴求。

第二，支持多哈議題加快進展的同時，也將同時推動金磚國家 FTA 談判進展。由於 FTA 是多邊的重要組成部分，具有先行先試的功能，因此金磚國家也可以透過商簽 FTA，聚焦自身的共同關切點。具體內容可包括啟動研究金磚國家對新一輪國際經貿規則制定的原則立場和行動計劃，開展在 G20 和金磚國家之間各層次的相關外交磋商。

第三，在 8 月初金磚國家第七次經貿部長上海會議，金磚國家在經貿合作方面已取得諸多成果，合作領域亦逐漸擴展到服務貿易、電子商務、投資便利化、智慧產權等新領域。此後還將納入新的合作領域。例如針對金磚國家間的貿易摩擦，嘗試成立「金磚國家貿易救濟共同基金」，各國按各自貿易份額出資，主要用於解決金磚五國內部貿易爭端和糾紛的防治和解決貿易爭端裁決中被判為受損國的產業救濟，以此來緩解金磚國家之間貿易不平衡的問題。

(四) 中國社科院亞太與全球戰略研究院

9月13日(星期三)上午拜會中國社科院亞太與全球戰略研究院(後稱亞太與全球戰略研究院)多位專家學者,包括李向陽院長、亞太安全與外交研究室張潔主任、中國周邊戰略研究室王俊生主任、科研處朴光姬處長、新興經濟體研究室王金波副研究員等五人。

首先,李向陽院長以相當宏觀的視角闡述「經濟外交」,2014年底習近平提出此概念,屬於國際關係領域。自1949年直到文化大革命期間,中國大陸對外主軸以意識形態為導向,完全不考慮經濟利益,但後來事實證明,包括對越南、北韓、古巴、阿爾巴尼亞等國皆不成功;改革開放後,遂由意識形態轉向經濟利益、外交為經濟服務,因此,中國大陸在世界各地的使領館大力投入招商引資。

然而,當中國大陸與周邊國家經貿往來越來越緊密,但雙邊國家民眾卻沒有出現更高的認同感,甚至出現反向的現象,例如:對香港和臺灣採取以經濟指導外交的做法,結果表明不甚成功。因此,經濟外交需要「再平衡」,事實上就是把1949年後至今,中國大陸對外策略經歷過的「意志型態導向」與「經濟利益導向」,兩者之間的輕重再調整。

其次,一帶一路是典型的經濟外交政策,尤其習近平強調一帶一路不是馬歇爾計畫式經濟援助、亦非不考慮經濟利益的外交手段、也不是單純經濟合作。雖然一帶一路以經濟合作為基礎,但其最終目的仍係達到中國大陸「和平崛起」、「民族復興」目標。且一帶一路的提出並非偶然,而是面對中國大陸安全環境的變化,必須制定新的安全秩序,因此其涵蓋面向非常廣,包含經濟、安全,例如:戰略支點、海上通道及產業園區的構建等。另,根據亞太與全球戰略研究院的說法,中國大陸已明確意識到,經濟合作不盡然會帶來政治合作,主要原因是安全問題導致近而不親;又或是周遭國家擔心對中國大陸過度的經濟依賴,最後會變成政治依賴。因此,中國大陸將降低給周遭國家的各種疑慮,透過親誠惠容的合作才能穩定周邊。

其三,關於區域經貿合作與FTA的部分。王金波副研究員等人表示,2011年以前中國大陸的雙邊經貿FTA都是向西方借鏡,但近年已發現西方模式並不適合中國大陸,尤其一帶一路沿線國家,其政治制度與商業環境多半不大好,而現在與美國談BIT,川普上任後更強調雙邊,其實某種層面上反而是較適合中國大陸的需求。

至於 WTO 和 OECD 等組織，中國大陸目前是以多邊為主、區域為輔，目前中國大陸的 WTO 團隊和人才還是很強大，加入 WTO 後培養了大批國際貿易談判人才，也對國際經貿規則更加了解。另如金磚國家新開發銀行、亞投行等組織，事實上才剛起步，並沒有這麼大的能量去乘載中國大陸整個國家的戰略目標，總體而言，目前中國大陸還沒有辦法完整的將經濟實力轉化到外交或經貿戰略上。

綜上，此次拜會，訪團成員得以更廣、更深遠的觀點去思考中國大陸過去、現在與未來在對外戰略，乃至經貿政策上之典範轉移過程。同時透過面對面的交流，讓我方對於一帶一路的本質，乃至其所反映出的核心意涵，能有更清晰的圖像。另，亞太與全球戰略研究院的研究人員亦明確提出中國大陸當前對外政策所遭遇的主要困境：(1)外界或認為中國大陸趨向強硬，因此在經貿合作上產生疑慮。但同時，內部輿論又認為政府對外過於軟弱，因此產生莫大的矛盾；(2)中國大陸的外交政策面臨前所未有的擴大化，雖然中國大陸能力比以往強，但現今面對的環境越發複雜，因此對外政策擬定和執行之難度比以往高出很多。

值得注意的是，藉由實地互動，中國大陸智庫成員較容易就「核心問題」、「敏感問題」做出較為詳盡的回應。建議未來可透過更多類似的參訪會談，以學術交流形式，挖掘出更多中國大陸目前對外經貿戰略或政策的真實面貌，供我國相關單位於政策擬定或戰略規劃做為參考。

(五) 中國社科院世界經濟與政治研究所

9月13日(星期三)下午拜會中國社科院世界經濟與政治研究所(以下簡稱社科院世經政所)多位專家學者，包括陳國平副所長(黨委書記)、國際貿易室東艷主任、倪月菊研究員、張琳助理研究員與國際戰略研究室蕭河助理研究員等五人。

首先，社科院世經政所研究人員概要說明中國大陸當前對於日、韓、澳、俄以及東南亞國家等經貿作為，包括中日韓在東亞生產網絡以及全球價值鏈(GVC)的分工模式、十八大三中全會提出的「在以周邊為基礎加快實施自由貿易區戰略」等。

於中國大陸當前對亞太區域的經貿政策方向，可歸納為：(1)對既有區域合作框架不斷升級，例如中國-東協與中國-新加坡的升級談判；(2)快速推進與大型發達經濟體的雙邊發展；(3)積極推動不同 FTA 之間的整合；(4)無論是亞太或其他區域、無論對象是否為大國，對外經貿合作將優先追求數量上的突破，進而才提升質量達到國際高標準。

其次，關於一帶一路倡議與 FTA 之間對接的部分。根據社科院世經政所的說法，當前一帶一路倡議並不特別設限加入標準與門檻，目的係為了增加將所有國家囊括進入的可能性，相較傳統一體化的方式更為靈活，且投資布局較多、貿易活動則是隨著投資出現；一帶一路與 FTA 雖為相輔相成，但不能簡單並列一談：一帶一路不會出現一個機制性的限制，它是一個上位、統領型的外交概念，而 FTA 是在 WTO 框架下的規則。另，在具體對外談判執行面的部分係以外交部、發改委、商務部為主，設立臨編機制、任務性質導向的成員組成，不會因應不同國家分設常任談判建制。

其三，透過此次拜會，驗證中國大陸對外經貿政策係採「漸進模式」的假設，同時與中國大陸經濟的發展階段相配合。體現在經貿談判上，其作法是先確認目標（框架），再漸漸完善（補充內容）或「先談完再升級」，與美國或其他西方國家在對外談判上採固定模板、一步到位之做法明顯不同。另，陳國平副所長亦表示，透過「人事安排」的渠道讓其研究得以進入政府、影響政策，中國社科院不僅僅是配合政策進行研究的智庫，陳國平副所長曾任職於中共中央辦公廳法規室、西藏黨委、重慶市委等與中共當局政策擬定有關之職位。

此次拜會中國社科院世經政所，透過實際會談，獲得許多中國大陸政策協調與產出之實質運作資訊。一般而言，對於中國大陸，所謂的「政策」可概分大、中、小三個方面來理解，分別是廣義的所有政府作為（包含法律、法規、部門規章）、中間的方面則係不包括法律在內的行政法規、部門規章，最狹義的則為所謂「文件」

當前中國大陸已漸由政策治國、文件治國走向法律治國，在中、小概念的政策形成上，其程序類似。行政法規之制訂可以是部門帶頭，例如：經貿法規是商務部或國務院的法制辦牽頭，後才向上呈核。然而，不論是哪一個部會發起，執行上仍須徵求相關部會的意見，達到共識後才由國務院法制辦公室往上呈報中央政府核定，以行政法規呈現。「文件」的部分，若是經貿領域，則可能是商務部或國務院辦公廳發起，但同樣要蒐集各部會意見。

在地方協調上，由於中國大陸是中央集中管理體制，意味中央政府有絕對權威；但同時治理方式又採民主集中制，亦即一個政策出現之前，通常要到各省市實地考察，徵求各省市的意見，進而分析，後由國務院辦公廳表示意見，這個過程會不斷反饋。中央政策產出後，地方會訂出實施細則，值得注意的是，這個實施細則與中央精神要「特別一致」，且必須送中央備案。實施細則的具體審查工作包括：(1)審查是否與法律衝突；(2)審查文件前後是否一致；(3)是否可行；(4)邏輯文字是否通順。若出現地方與中央不一致，則適用中央的文件，但中央會保留一部分空間給地方制定更細的執行面。例如：重慶自由貿易試驗區，由中央試點，會給予更大的空間。由地方提出爭取、中央給出框架，然後才實踐。至於其他大量的經貿政策制定是年度規劃，中央政府批示後得以實施。

本次拜會中國社科院世界經濟與政治研究所，有助於訪團成員對中國大陸公共政策實質產出的機制流程、其智庫與政府之間的溝通配合，以及習近平掌權後中國大陸中央與地方關係之改變（中央權威明顯提升）等面向有更具體的了解；亦對於我國有關單位未來在政策擬定、戰略規劃上具相當參考價值。

參、謹檢附參加本次活動（會議）之報告資料，報請備查。

職 葉琇華

106年 10月 5日