

經濟部幕僚單位及行政機關人員從事兩岸交流活動報告書

「中國大陸經貿與創新政策研究」 北京智庫參訪報告書

研提人單位：研究發展委員會/國際貿易局

職稱：專員/專員

姓名：許惠鈞/林于仙

參訪期間：107年8月29日至31日

報告日期：107年9月19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：「中國大陸經貿與創新政策研究」北京智庫參訪
- 二、活動日期：107 年 8 月 27 日～107 年 8 月 31 日
- 三、主辦單位：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、經濟部國際貿易局

貳、活動重點

一、活動性質

本活動主要蒐集研究中國大陸對外經貿政策、創新政策發展趨勢及對臺 31 項政策現況及執行情形，訪問內容與重點包括：

（一）川普對華經貿政策

1. 上海將於 107 年 11 月 5 日舉行第 1 屆「中國國際進口博覽會」。北京當局將採取哪些政策，進一步刺激內需與消費？
2. 關於川普對華經貿政策的持續性，是於美國期中選舉後趨緩？還是將成為美國對華政策的長期基調？
3. 中國大陸政府厲行自主創新，特別是「中國製造 2025」明確列出 10 大重點領域。惟在川普的政策下，中國大陸仍將採取「均衡發展」？還是會優先發展特定產業？該先側重何種產業？獎勵措施該注意哪些關鍵？
4. 在美國單邊主義下，給予中國大陸深化新型態大國與多邊關係的良機。北京當局應優先鞏固中歐關係？中日關係？中俄

關係？還是憑藉「一帶一路」團結中國大陸與廣大發展中國家的關係？

5. 兩岸應如何合作，共同面對川普的「在工業化」與「美國優先」政策？

(二) 中國大陸創新政策

1. 請問中國大陸近年頒布的創新驅動發展策略（例如「國家創新驅動發展策略綱要」）、科技管理體制改革（例如「深化科技體制改革實施方案」），其側重的、核心的改革方向為何？對未來的研發創新活動會造成什麼樣的正、負面影響？相關改革措施，對於營造更加開放、公平的研發制度與環境，是否仍有不足之處？
2. 觀察中國大陸近年的科技政策趨勢，未來的科技創新政策走向是否將更偏向以終端消費市場培育產業創新動能？終端消費市場目前的熱點、風口所需的研發資源，是否可能排擠國家中、長期所需的研發資源？或不利於發展產業所需之技術？
3. 與內需相關的示範城市/區實際執行成效為何？示範結束後進一步商業化、推廣的比例為何？

(三) 對臺 31 項政策

目前與對臺 31 項相關政策的實際執行成效為何，有無執行落實的困難？

二、 活動內容

(一) 活動行程

日期	訪談行程
8 月 27 日	中華航空 CI511 班機從桃園抵北京

8 月 28 日	中國社會科學院財經戰略研究院
8 月 29 日	商務部國際貿易經濟合作研究院
8 月 30 日	中國社會科學院台灣研究所
8 月 31 日	中華航空 CI512 班機自北京返桃園

(二) 8 月 28 日拜訪中國社會科學院財經戰略研究院

1. 訪問對象：財政研究室楊志勇主任、財政審計研究室汪德華主任。
2. 訪問內容：

(1) 刺激內需與消費

內需到一定生活水平後，就涉及中高等消費的問題，而中高等消費與擴大進口有關，首先要有供給才有消費，主要跟收入有關。這僅只是從貿易的角度而言，未來應該要與十九大中的「美好生活、消費升級」一脈相承。

其次，中國大陸進口主要就是面臨關稅、增值稅、消費稅等問題，現在也有進行相關措施的改革。關稅的部分，因為牽涉中美貿易摩擦而變得有點複雜，確實不好處理，談判方面現在也不容易。增值稅的部分一直在下調，這對消費是有利的。消費稅從 2015 年 4 月 18 日，正式宣布下調，當年只從進出口的稅來談，但後來看到這不只是進出口稅的問題，因為消費稅與國內稅相關，所以一直沒變動，但現在已到該變動的時候，稅目與稅率應該有所調整。

(2) 認為美國對中經貿政策及措施仍會延續

認為兩岸在應對美國經貿政策（再工業化及美國優先）時，肯定需要合作互補。以川普總統多變、非一般商人的背景，中美競爭關係仍會持續，且川普已非個人，在美國國會已有一

派相似理念的議員，不論未來選舉結果為何，預期美國減少美中貿易逆差的政策仍會延續。中國大陸財政部對於相關衝擊影響，可能會有就業資金的協助，不過這部分美國亦已採行，包括對產業界及農業，也可申請個別產品的豁免排除加徵關稅。

(3) 中國大陸已在調整產業創新政策，較少對產業直接補貼

在創新方面，任何一個大的經濟體必然要進行各方面的創新。關於特定產業部分，中國大陸已在反思產業政策，目前許多新產業已經過剩，如太陽能電池實質上為新型加工製造，核心技術仍仰賴別人、新能源汽車等，政府過去對部分產業進行補貼，會持續逐步調整、按自行的節奏改進政策，側重技術與人才。

有關政府補貼獎勵措施方面，在引進國外技術或製程部分符合政策的產業，政府可能給予獎勵，但不會直接補貼，這是因為結合十九大以來強調預算績效管理，為了保證支出績效而作的管理。財政補貼特定產業的手段，美國也有，而且中國大陸現在很少以「補貼」辦理，一般而言都是「激勵」，以獎代補，或成立大型基金的方式推動。

(4) 中國大陸的科技政策

科技創新體制的改革，可以從三個方向來看，一是培養核心技術，大陸的科技表現與指標表現(如專利、高端產業)很好，但從產業與經濟發展實力的角度似乎起不了很大的作用，另外高端有前景的科技經費不足，應該要加以整合；二是加強國內團隊的合作，應強化科技研發人員和產業需求應用的連結；三是簡化程序的繁文縟節，這點可能要向臺灣學習，臺灣的管理制度非常完整。

財政資金投入在科研方面，以前很多部會(如科技部、資

科委、自然科學基金等)在推動，規劃上比較分散，必須加以整合；有關資金分配的問題，應該是財政部和專業部門(如科技部、專業部委)負責，較傾向尊重專家的意見。所以，一般說公部門及科技界決定怎麼分配及每一年成長的配額，但沒有按 GDP 的比例決定要增長多少，法律也沒有的明文規定成長多少，但確實年增率呈現逐年成長趨勢，以實現科技興國的目標。

科研效果的評估具一定難度，除指標評估，亦應朝科研學術共同體的評量來進行。目前中國大陸已有科研計畫允許失敗的概念，並具體列入科研計畫的申請指南。

科技政策發展仍要重視綜合國力，包括科技技術、人才及市場等，雖然存在先進者優勢，但中國大陸也有內需市場的利基，因此，兩岸有合作空間（如京東、阿里巴巴及淘寶）；人才方面，也因中國大陸巨大的市場規模，目前有過多的人才往信息技術領域，材料型產業反而較缺乏。

(5) 「中國製造 2025」示範城市

有關「中國製造 2025」示範城市，2008 年的家電下鄉是比較典型的例子，還有海棉城市，主要是從生態環保著眼的。至於會不會因為城鄉挹注的差別，導致二、三線城市越來越趨於極化的現象，相信在其他國家及臺灣也有相同情況。

(6) 「一帶一路」倡議

訪談過程亦提及「一帶一路」之性質係倡議而非計畫，係由中國大陸提議與周邊國家共同合作的參考，而計畫則是要有財政規劃及支持。

(三) 8 月 29 日拜會商務部國際貿易經濟合作研究院

1. 訪問對象：對外貿易研究所肖新艷副主任、劉雪琴研究員。

2. 訪問內容：

(1) 中國大陸的擴大內需政策

就刺激內需政策而言，上海進口博覽會是今年特別重視的工作，因為規格非常高，包括江浙、上海等地都在準備，博覽會是中國大陸為全世界提供服務的一個層面，中國大陸現階段不是光擴大出口，更要擔負國際責任。近期的進口博覽會即為分散減少對單一國家貿易依賴的措施，也是對外開放的一環。

關於內需這一方面，現在中國大陸的消費水平因收入水平處於提升的階段，不斷對美好生活產生的需求，應從 4 個方面來繼續促進升級：

a. 擴大優質產品的供給：

目前中國大陸對高品質商品的消費需求漸增，因此要擴大優質商品的供給，如在各有特色的城市都有一條主要的商業街、電商平台、電子支付發展得非常迅速。在優良商品供給方面，臺灣產品的品質優於中國大陸，兩岸有合作商機，如臺灣可進行高階產品的研發，也可應對貿易戰尋找出路，如媒體曾報導許多中國大陸遊客遊日搬免治馬桶座，臺商可從中國大陸內需的角度推出高品質產品，鎖定中國大陸內需商機。

b. 提高服務業的水平：

透過互聯網與服務業的融合，推廣互聯網加生活服務網的創新智慧生活，包括餐飲、家政配套等。提高服務業水平也和對臺 31 項政策相符，服務業是臺灣的強項，尤其是養老、醫療、健保、教育、金融服業、美容業等，若臺灣的服務業能到中國大陸發展，也會帶動中國大陸服

務業的發展。如臺灣的幼兒教育「吉德堡」，醫療方面，和信醫院、台塑的長庚醫院在深圳、廣東、清華建立分院，服務水準都非常高。在健保方面，現在「旺旺」在大陸建立「托老服務」，為行動不便的高齡者提供日托及接送或過夜托護照顧，臺商可在服務業有所發揮。

c. 增強信息服務：

包含指標股價、預警的信息、指導性指標的公布，先前臺商曾提議建立對臺商服務的信息平台，若大陸能特別對臺港澳企業、居民設立信息服務平台，可促成臺商更瞭解中國大陸擴大內需的政策及措施。

d. 優化消費環境：

包括整理環境方面的建設及加強智慧財產權保護等。這是商務部工作範圍內能推動的。

(2) 美中經貿問題及在陸臺商轉移生產基地

美中經貿從中方、美方及全世界來說都是很重要的關係，應該是會往更合作的方向去推展。川普的美中貿易戰，很難估計會多長，也有人認為這是長期的、複雜的，到真正落實的時候，很多臺商確實就受到影響。

就市場規律而言，有一部分臺商確實因為大陸經濟環境的改變，例如社會保險成本上升、環保的嚴格要求等，而導致成本上升，尤其是勞動密集型的中低階企業在經營上就遇到困難，中國大陸企業也是遇到很大的困難，逐漸往向中國大陸中西部(包括雲南、廣西、安徽及河南等)及東南亞轉移。至於這些企業回流到臺灣，較不符合現實，回臺必須是高階技術的才回得去，否則在臺生產成本仍高過於大陸。

中國大陸近期推動的消費升級、擴大內需也是應對美中貿

易戰的作法，分散減少對某個單一國家的依存，所以「一帶一路」倡議、向其他國家開創多元化的市場。

從市場規模來看，兩岸經濟的連繫非常密切，相互依存非常大，儘管臺灣對新南向國家採取一系列的措施，但是對大陸市場出口的依存度還是在上升，這就說明內在經濟的連繫不是政府一時半刻可以割斷的，且據過去相關統計，兩岸貿易受中國大陸影響深，當中國大陸貿易有變動時，也會影響兩岸經貿，再帶動臺灣的進出口變化。而中國大陸輸美前 50 大廠商有 25 家是臺商，兩岸面對美中貿易摩擦應加強合作，共同應對。

(3) 建議加強兩岸經貿互動與合作

目前兩岸民間交流仍熱絡，經濟交流層面，各省都舉辦臺灣週，並與臺灣舉辦不同級別的經貿洽談會，另外還有兩岸的學術交流都很熱絡，相關產業公協會也可牽線合作。

從全球產業鏈的角度，中國大陸與臺灣都在產業價值鏈中，應共同向上提升才是求存之道。兩岸經貿合作可從臺灣企業與中國大陸企業建立合作鏈進行。

兩岸產業合作選項多元，包括在臺的臺商與在陸臺商合作（建立產業鏈的合作依賴關係）、在臺的臺商與在陸陸企合作（著眼於陸企對內需市場熟悉度高），以及產業的上中下游、製造業與服務業的共同合作。

舉例而言，上海有個「花之林」茶飲業，係臺商於 1990 年赴陸投資，主要賣茶飲、小吃，後來發展到在中國大陸 31 個省都有加盟店，產品是由臺灣供應的，銷售則和中國大陸合作，由原來的茶飲，陸續加入餐點，再推廣到一些機關、上班

族，這種合作形式是可以推廣的。

另外，福建的「翔鷺」也是臺灣企業，和大陸「哇哈哈」的飲料企業、日本的「優尼庫 Uniqlo」、可口可樂等上游公司建立完整的上中下游產業鏈。這種不同產品、不同階段、不同企業建立價值鏈，也是很好的合作形式。

綜上，從不同節點的優勢去選擇不同的方向合作，最關鍵是經由合作進行技術創新，像臺灣技術創新甚於中國大陸，尤其是 IC 產業的設計、製造都先於中國大陸，那和中國大陸的合作就要開拓中國大陸的市場，和中國大陸的下游產業合作、擴大品牌影響力，發揮臺灣的技術優勢。

至於其他與中國大陸競爭的產業，像是臺灣中低階技術的企業即面臨兩岸競爭局面，對此，可建立產業聯盟，藉由研發合作、產銷合作或其他不同環節的合作，優勢互補，使合作大於競爭。例如上海電子業的臺商與超市合作，開發並提供超市所需的電子系統(如商品介紹、以物聯網和家庭合作等)，均為合作的方式與方向。

另外，還有產學聯合合作。先前提及「翔鷺」就和廣東的科研院所與大學進行合作開發。中國大陸也與新竹科學園區物流業合作，將臺灣物流設備輸陸，並提供人才培訓等。

(4) 對臺 31 項政策

中國大陸非常重視對臺 31 項政策，因應當前貿易戰中更應加緊此項政策的落實，目前臺商、臺胞集中的地區幾乎都已提出具體的配套措施，如福建、福州、廈門、上海、天津、重慶、四川等地都提出相應措施。

上海、福建還有其他部門都提出具體的舉措，上海發布 55 條實施辦法，對臺灣技術人員到上海就業、創業提供支持，

福建也有一些先行先試的辦法，包括職業考試，對在臺已通過資格考試者在陸不需再經過考試。

目前臺灣企業的困難在於 2,000 億美元清單的加徵關稅措施尚未施行，一旦臺資企業受到影響，中國大陸將積極幫助臺資企業拓展市場多元化、支持創新，在享受創新的政策上是同等的。像政府採購方面，福建也提出採購臺灣企業生產的汽車，銀行採購臺灣生產的電腦，這些政府採購措施亦減低消費困難的問題。

另外在服務業部分，臺灣服務業在中國大陸發展後，必定體會兩岸服務業在行業的規則及制度的不同，因此採取部分地區先行先試的措施，如福建自貿區對於認可專臺灣業人員的證書，臺商可先到試驗區發展。

中國大陸對臺資企業遭遇的問題非常重視及關心，國臺辦已於 8 月赴崑山和東莞進行調查，東莞的勞動密集，崑山則是電子業比較集中，由於美中貿易戰中手機及電子產品尚未在增稅清單，因此對崑山影響不太大，但東莞會有些影響，中國大陸也在思考如何解決。

(5) 「中國製造 2025」

中國大陸產業政策的核心價值在於，引導產業發展，提供環境及支持，讓產業轉型升級，以企業本身為主，與各國交流合作，而相關獎勵措施符合 WTO 規定。「中國製造 2025」與臺灣的前瞻計畫也有合作空間，包括 AI、物聯網及環保等，中國大陸市場大，提供試驗練兵環境。

(四) 8 月 30 日於中國社會科學院台灣研究所進行訪談。

1. 訪問對象：張冠華副所長、經濟研究室吳宜主任、謝楠副研究員、熊俊莉副研究員。

2. 訪問內容：

(1) 對臺 31 項政策

首先，中國大陸的對臺政策，尤其是經濟政策，係從有利臺灣民眾兩岸經貿交流的角度出發，早期為吸引外資，因而提供土地及財政方面的稅收或特殊獎勵，致部分臺商在過去係比照外資享受超國民待遇及產業搭橋政策，目前將藉由 31 條及居住證逐步落實國民待遇，並透過單向開放彌補服貿及 ECFA 的停擺，未來還會有進一步的措施。

但歷經中國大陸稅制改革後，同等待遇的呼聲比較高，再加上「十八大」提出「兩岸一家親」理念，所以兩岸的待遇逐漸拉平。「十九大」於是納入「兩岸一家親」理念和「同等待遇」，還有優惠臺灣民眾分享大陸具體發展的成果。

對臺 31 項政策可分為 2 部分，一部分針對臺商臺資經營享受同等待遇；另一部分為市民的同等待遇，例如居住證、職業工作考試及資格等。居住證即為彌補對臺 31 項政策具體實施面的不足，譬如賦予在中國大陸就業(求職)、保險、醫療、公共服務(火車票、高鐵票及住房公積金)的同等待遇。

(2) 臺灣年輕人赴大陸創業

前幾年大陸推出「大眾創業、萬眾創新」，近幾年青創園區已逐漸市場化及理性發展，設有前期篩選機制，依照市場邏輯運作，政府支持行為已逐漸減少，僅在前三年內提供短期補貼或是免租等。

根據研究發現，由於東部沿海的生活成本上升，中西部的發展空間大，如成都、重慶、貴州、德陽等三線城市，反而可以提前搶位，前景會更好，目前臺灣青年在東部創新創業仍占多數，但往中西部發展是趨勢，且中西部的 GDP 已連續 30 個

季度成長。

總體的創新創業，包括臺灣年輕人的引進都是越來越成熟、越來越有規範，另外，大部分的青創基地會經過前期的篩選，先在臺灣發展，來到中國大陸才入住、扶持，大部分的扶持是兩年，三年是最長的。

兩岸有很多方面可以合作，臺灣有文創設計優勢，中國大陸的服務業講究競爭、有效，但人性化不如臺灣，且臺灣的製造業較踏實，產品品質較好，講究信譽，惟臺灣市場較小，可和中國大陸合作，中國大陸在地區、產業、商機均呈現多樣化，可形成雙向的良性循環。

透過調研究發現，目前青創園區中，中國大陸與臺灣青年可優勢互補。由於兩岸年輕人的生長環境、興趣不太相同，但創業性質多為服務業，中國大陸年輕人對互聯網服務比較嫻熟，而臺灣的文創、設計、流程的掌握、精緻度是優勢。目前青創園區的新潮流是結合兩岸青年，在青創基地中設有臺灣的新創基地，形成良性互動生態，發揮一加一大於二的效果。

(3) 中國大陸對外經貿政策

在美中貿易戰方面，中國大陸的官方及媒體仍定位為美中經貿「摩擦」階段，並未至貿易戰。中美經貿摩擦應為中長期的過程，由此判斷也會對兩岸經貿關係產生影響。因為兩岸經貿有兩個共面，供應美商輸美及中國大陸內需市場。經評估，若以 2,000 億美元的規模就會對在陸臺商有影響，目前 500 億美元影響不是很大，若擴大為全面貿易戰，對臺灣經貿的影響很大，且對臺商的影響心理層面大於實質，對臺商布局亦有一定影響。在陸臺商的新增投資可能多數都會再觀望，預期相關投資會減少。

經評估，中國大陸在美中貿易摩擦的承受度高，GDP 可能減少 1 個百分點，但臺日韓參與全球供應鏈的程度高，臺(日、韓)所受影響將大於中國大陸，且美國加徵關稅的效果，不一定是進口商或出口商買單，新增成本可能各方承擔。工廠短期不易轉單，遷廠的成本高，必須著眼中長期 10-20 年發展。

中國大陸的消費市場大於美國，面對美中貿易摩擦，兩岸產業可合作，從代工出口走向內需市場，以中國大陸的本土市場從事大數據和電動汽車的合作。臺商發展方向廣泛，可著眼內需(新經濟、消費)、加工出口、一帶一路的產業園區(兩岸產業鏈供應密切，臺商可組成聯盟、中馬欽州關丹、中越、廣西及越南等地)，民間可組成兩岸產業園合作平台，可由在臺灣的中國大陸的機電工會及海貿會辦事處與相關產業公協會共同協助。歷來臺商多是小企業赴陸投資，受中國大陸的龐大市場帶動，發展壯大，再移轉至東南亞，但在東南亞有 BIA 問題須解決。

三、 遭遇之問題

本次參與中華經濟研究院研究團隊之訪問活動，並無遭遇問題。

四、 我方因應方法及效果

本次訪問活動對於中國大陸擴大內需、對外經貿策略、對臺 31 項政策及兩岸產業互動等議題進行學術交流，獲益良多，將可納入我方相關單位於擬定、推動政策之參考，對相關智庫、研究機構蒐集資料亦有所助益。

五、心得及建議

(一) 透過學術交流，互通兩岸政策資訊

藉由訪談互動，中國大陸智庫成員主要就兩岸互動合作、臺灣產業赴陸發展及臺商於中美貿易戰面臨挑戰等議題提供較為詳盡的回應。建議未來可辦理更多類似的學術參訪交流，以利瞭解更多中國大陸目前擴大內需、對外經貿策略或改革方向等資訊，將可提供我方相關單位於研擬政策或檢討方案之借鏡，並充實相關智庫對於政策實務的掌握，有利專責單位進行深入研究。

(二) 持續推動兩岸產業合作，共創雙贏局面

從本次訪談獲知兩岸產業合作過去已有許多成功案例，建議可考量持續推動產業交流，鼓勵我業者運用本身的強項，結合大陸產業的長處，創造良性的產業優勢互補，共同開拓兩岸市場，進而促進兩岸經濟繁榮。

參、謹檢附參加本次活動之報告資料，報請備查。

職 許惠鈞、林于仙

107 年 9 月 19 日