

## 中共開展「新基建」的機遇與挑戰

楊穎超

文大行管系兼任助理教授

疫情當頭，各國經濟成長率都在往下探底，中共自然也不例外。中共國家統計局在 4 月的記者會公佈：2020 年第一季國內生產總值（GDP）按年跌 6.8%。這是自 1992 年中共開始公布季 GDP 以來，首度出現的負成長。再加上早在疫情爆發前，中國大陸經濟就已經進入增長放緩的「新常態」，乃至於中美貿易戰情況，面對輪番不利因素爆發的嚴峻情勢，官方推出了「新基建」，試圖拉動內需以促進經濟成長。

什麼是新基建？2018 年 12 月，中共中央經濟工作會議提出下年「加強人工智慧、工業互聯網、物聯網等新型基礎設施建設」，這是新基建及其內涵首次出現於中共中央會議。但其實在 2015 年，中共推出「中國製造 2025」五項重大工程計畫，就已經包括了相關概念。此與德國「工業 4.0」以 Cyber Physical System 為基礎，勾勒出的未來德國工業體系有異曲同工之妙。央視則具體羅列了新基建的七大領域，包括 5G、AI、大數據、工業互聯網、特高壓、城際軌道交通與新能源汽車充電樁。今年 4 月 1 日，中共總書記習近平說：「要抓住產業數位化、數位產業化賦予的機遇，加快 5G 網路、資料中心等新型基礎設施建設，抓緊佈局數字經濟、生命健康、新材料等戰略性新興產業、未來產業，大力推進科技創新，著力壯大新增長點、形成發展新動能。」20 日中共國家發改委明確了新型基礎設施的範圍：以新發展理念為引領，以技術創新為驅動，以資訊網路為基礎，面向高品質發展需要，提供數位元轉型、智慧升級、融合創新等服務的基礎設施體系。中央既然發出了明確訊號，在中共計畫體制的遺續下，媒體大舉宣傳、各省風風火火的大舉投資相關建設工程，可以想見。

這次政策推出，有幾個意涵及發展值得注意：一、中共要想成為製造強國，這些新基礎建設確實該做，不僅符合自身需要，也呼應世界潮流。因為近年來大陸的人口紅利持續減少，要繼續經濟榮景，勢必要往自動化、高新科技發展；而其潛力之大，是使美國總統川普決定發起貿易戰的導火線之一。雖有論者主張川

普發動貿易戰，是為了矯正中共剽竊技術與補貼企業進行不公平競爭行為，並評論此種補貼對於創新與陸企長期競爭力無助益，但若真是如此，美國儘可讓中共浪費資源做無益之事，此說顯然不對。而自貿易戰以來，中共雖已不再提「中國製造 2025」，由此看來，並未停下腳步。

二、過去中共爭論改革接軌究竟應由市場力量決定，或由政府規劃等關鍵問題已經有了答案：還是走國家指導的道路。這個部分中共其實是很掙扎的。5月13日在中共國務院常務會議上，總理李克強說面對今年的困難挑戰，政府要特別注意「六保」：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、保基層運轉等，將保市場主體放在第三位；5月23日習在中共全國政協經濟界聯組會上也表示，讓市場在資源配置中起決定性作用。但總理李克強前一天又表示，保住就業、保住民生就能穩增長，這是中共正在探索的一條新路，還提到中共今年財政赤字規模比去年增加人民幣一兆元，同時發行一兆元抗疫特別國債，與其他相關資金投入，換句話說，這等於附和凱因斯要政府介入的思路。再加上新基建這麼明確的產業政策指向，可見因為疫情來的又猛又快，要等市場條件齊備緩不濟急，這是中共不得不的選擇。而過去中共驕傲地宣稱，他們改變了西方以市場主導的發展模式，創新了以基建為主的中國發展模式，此次政策如果有好的結果，又能讓經濟學界與第三世界國家好好討論一番。

然而，這個方案當然也有些挑戰值得注意：

一、習李剛上台時，深受前任政府為解決 2008 年金融危機推出的「四兆人民幣救市方案」後遺症所苦，所以 2013 年 5 月李克強宣佈新的經濟改革措施：不出臺刺激措施、去槓桿化和結構性改革，試圖解決中共游資浮濫、產能過剩、地方嚴重負債之經濟沉痾，但為了此次疫情，李克強在兩會稱今年大陸財政擴張增量為二點六兆人民幣。這些增量債券就用於交通基礎設施、包括新基建等重大基礎設施項目建設。金額雖較四兆為少，也有新意，但疫情尚未結束，貿易戰也方興未艾，後續追加情況如何？是否等於重回上台時面臨的老路？值得觀察。

二、中共國家推行的經濟政策常有大躍進思維，例如風力發電事業可以在中央下令發展、地方配合的情況下，幾年內就佔世界風力發電能力第一位，但當年其上網電量卻僅佔大陸電力使用總量個位數比例，也就是說，機器裝上了，但輸電設備沒跟上。所以此次能否有效率的使用資源？抑或形成近幾年強調供給側改革的反例？從經驗看來，並不樂觀。尤其此次新基建相較過去投資，更偏技術、資本及腦力密集，這恐怕拉不動太多內需與就業，而規模也比不上過去的「鐵公

雞」(鐵路、公路、基礎建設)，但為了達到中央要求的指標，可以推知地方一定會有許多灌水部分，又惡化了資源使用效率。所以大陸經濟學家許小年教授會說，所謂「新基建」是畫餅充飢，「不要提這個餓主意了，腳踏實地一點，不要談不著邊的事情」。

三、雖然兩會裡，《政府工作報告》的「六保」把保居民就業列為首要，而民營企業貢獻了80%以上的城鎮就業，中共要保就業，應該要繼續扶持私營中小企業，但問題是新基建既偏技術、資本及腦力密集產業，一般私營中小企業恐怕無力分食大餅，多數應是由國營企業，或者與政府關係密切的大型私企承擔業務，設若北京不再推出大的刺激措施，也不向困難民企和民眾直接發錢，這會進一步惡化「國進民退」趨勢。

對台灣來說，瞭解該政策可以預為綢繆。舉其大者為例：5月15日大陸國台辦、發改委等10部門聯合發布的11項對台新措施中，第4項是促進台資企業參與新型和傳統基礎設施建設。這是延續中共在2018年2月28日推出的《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》(簡稱31條措施)，與2019年11月4日出台的《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》(簡稱26條措施)的相關政策，但大陸台企多是中小企業，甚至是傳統產業，前面兩個措施都還是只聞樓梯響，未見多少具體成果，到現在疫情之後，只知赴大陸設廠的台商逐漸回流，工作和求學的台灣民眾也在逐年衰退。現在這措施重提，恐怕以宣傳為主；然而，還是有些重要台商需要注意：在美國壓力下，中共堅持推動政策，必然迫使能打世界杯的台商加速思考要參與哪一邊。近月以來，已經出現台積電遷移相關生產線到美國的新聞，而中共此政策還牽涉到鴻海(富士康)等大廠的產業佈局，這些公司怎麼選？蔡政府應該不想這些公司選對岸，但如果要選美國，台灣過去或許是把傳統產業資源移往大陸，未來可能要把高階電子業遷往美國，若真如此，台灣還剩下什麼？仍有產業升級希望嗎？而如果投資中國大陸，人才資金與我政府的「五加二產業創新計畫」亦有衝突，我們有信心與政策可以解決這方面問題嗎？這些系列問題才只是剛開始而已，但可以預見變化速度極快，台灣應該要做好準備才是。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)