中共推動產業轉型升級的政治經濟戰略意圖

The Political and Economic Strategies of the CPC to Promote Industrial Upgrading and Transformation

黃健群（Huang, Chien-Chun）
國立政治大學東亞研究所博士候選人

摘要

中國大陸自 1979 年改革開放以來，即成為全球企業、資金競相湧入的地區。然而，大陸經濟快速的發展，除帶來經濟成長率，卻也造成分配不均、環境污染、區域發展失衡等社會矛盾。為了解決經濟發展所帶來的社會失衡，中共於「十六屆三中全會」提出科學發展觀，並以此作為「十一五」期間以加工貿易為主的產業轉型升級的論述基礎。中共之所以推動產業轉型升級，在經濟戰略的意涵，就是要改變大陸「世界工廠」的角色，讓製造業脫離全球產業價值鏈低端的位置，並不再以犧牲勞工權益、耗損資源環境來成就 GDP，讓「中國製造」成為「中國創造」；在政治戰略意涵，一方面是為了政權的穩定與合法性，另一方面，則是為了能在資本主義體系擁有更大自主性，成為真正的經濟大國，為和平崛起提供堅實的物質基礎。

關鍵字：經濟全球化、科學發展觀、產業結構、轉型升級

壹、前言

自 20 世紀 80 年代開始，經濟全球化浪潮迅猛發展，產品、資本、技術、人力快速流動，以及自由化和國際化已經成為全球貿易的常態。在這樣的浪潮下，企業為了尋求發展，跨國、跨地域的全球布局，已經成為經濟全球化時代的常態。擁有廣大腹地、廉價勞動力、豐富資源及潛在市場的中國大陸，自 1979 年「改革開放」以來，即成為全球企業、資金競相湧入的地區。然而，隨著經濟的快速發展，大陸開始意識到作為工業主體的加工貿易發展過程中，造成包括分配不均、環境污染、區域發展失衡等諸多問題，因此亟思產業發展戰略的調整。

對此，西方學者也指出，雖然大陸自「改革開放」後，在過去三十多年來的經濟改革，已經讓其變成世界上最大及最有經濟活力的國家之一；然而，自 2000 年迄今，大陸亦面臨包括全球金融動盪、海外主要市場經濟衰退，以及若干持續攀升的社會不穩定等因素的挑戰，與西方先進國家現代化進程同樣面臨的問題一樣，中共亦必須思考如何能夠在環境永續的前提下持續維持經濟成長？又要如何在維持經濟成長的同時，抑制能源的過度消耗及緩和國際日益重視的全球暖化問題，[1] 這些發展中的困境，都是大陸在高度經濟發展下所必須面對的挑戰。

由於希望改變「改革開放」以來經濟增長所造成的內外環境的失衡，中共自從「九五」計畫時期，即思考透過調整加工貿易為主的製造業體質，以新型工業化來帶動整個產業結構的優化；2003 年，中共「十六屆三中全會」提出取代傳統發展觀的「科學發展觀」概念，不僅成為中共的執政理念之一，也為大陸產業轉型升級提供論述的基礎。對中共來說，所謂的產業轉型升級，就是一方面加速調整大陸產業結構，另一方面，針對長期扮演大陸經濟成長動能的加工出口貿易進行產業升級；無論是產業的轉型或升級，牽涉到的是國家產業政策的方向，核心問題是「如何發展」。本文要討論的重點為：一、中共推動產業轉型升級的主要原因或動力為何；二、中共推動產業轉型升級的政治經濟戰略意涵。

---

[1] Ligang Song and Wang Thye Woo, “China’s dilemmas in the 21st Century”, ***China’s Dilemma-Economic Growth, the Environment and Climate Change*** (Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2008), pp. 1-2.

貳、中共發展論述的轉變：從傳統發展觀到科學發展觀

中共自 1978 年「十一屆三中全會」後，決定改革開放的發展道路，而其內涵是「唯經濟成長」的發展觀。

這種「唯經濟成長」的傳統發展觀，源自於 2 次世界大戰結束後至 20 世紀 60 年代時期的西方，其內在蘊涵的邏輯，是認為經濟增長能夠實現生活水準的提高、平等的擴大和社會的進步。換言之，傳統發展觀是純粹「經濟人」的思維，將經濟增長和累積財富作為社會發展的目的，並認為「社會如何快速有效發展」、「如何增加社會物質財富」才是國家／個人應該思考的問題。然而，依循著傳統發展觀，國家／個人將無止盡的追求經濟成長，同時為求成長而忽視經濟增長的品質、生態的保護及資源的耗竭。這種非理性、高投入、低產出；高生產、低效益；高排放、低回收的發展方式，持續下去將會造成包括資源危機、生態危機、環境危機及越來越嚴重的人的異化、物化等等問題，[2] 甚至到最後導致經濟發展成本的增加，致使國家經濟「有增長無發展」；可以說，傳統發展觀的核心概念就是單純在追求 GDP 的增長。

自 1979 年「改革開放」以來，中共以經濟增長作為施政的主軸，大步加快開放的腳步，透過吸引外資、發展加工出口貿易，幾十年發展下來，雖然造就高速經濟成長及世界第二的經濟總量，但在「讓一部分人、一部分地區先富起來」政策下，造成大陸越來越嚴重的沿海／內陸、城市／鄉村等發展和收入的差距，許多隱而未顯的社會矛盾，使得中共賴以統治的合法性出現危機；因此，中共透過對「改革開放」以來經濟成長動能的傳統發展觀的反思，建構所謂的科學發展觀論述，以作為修正經濟發展過程中造成的社會失衡。

中共於「十六屆三中全會」提出「科學發展觀」，取代傳統的發展觀，並於 2007 年「十七大」將「科學發展觀」納入黨章，與毛澤東思想、鄧小平理論及「三個代表」並列。自此，科學發展觀不但成為中共執政理念之一，亦成為大陸社會主義現代化建設的思想指導。[3] 對中共來說，被納入黨章的中共領導人思想，即被視為中共意識形態的一部分，理論上是由馬克思主義基本原理原則與中

---

2 張榮、張素蘭，「科學發展觀對傳統發展觀的超越」，**綿陽師範學院學報**（綿陽），第 30 卷第 9 期（2011 年 9 月），頁 105-106。

3 張啟富、舒蘇平，「樹立科學發展觀，推動經濟社會和人的全面發展」，**黑龍江社會科學**（哈爾濱），2005 年第 1 期（2005 年 1 月），頁 14。

國國情實際相結合、並因應不同現實情況所建構。也就是說，科學發展觀的提出，象徵其意識到傳統發展觀造成的社會失衡，因此無論是從經濟或政治層面，都有調整思維、改變舊有發展方式的必要性與壓力。

中共一向強調「理論先行」，科學發展觀之所以提出，是為了有別僅僅強調經濟增長、看重 GDP 等指標的傳統發展觀；而中共「十七大」後推動的產業轉型升級，事實上就是為了實踐科學發展觀。因此，透過對科學發展觀「發展」、「以人為本」、「全面協調可持續」、「統籌兼顧」等重要概念的梳理，不但可以了解中共產業轉型升級內在邏輯，掌握相關政策的推動方向及經濟戰略的轉變方向，進而預測中共未來經濟發展政策。

對中共來說，科學發展觀是最重要的概念就是「發展」。中共強調，科學發展觀的「發展」概念，延續了毛澤東解放生產力、鄧小平「發展才是硬道理」、江澤民「把發展作為黨執政興國的第一要務」等有關的「發展」概念，中共之所以強調科學發展觀繼承自歷代領導的思想體系，一方面為新的發展觀提供意識形態的合法辯護基礎，另一方面，則是在強調新的發展觀時，「以經濟建設為中心」的發展思維並不能因此而改變。中共認為，21 世紀中葉之前大陸仍處在「社會主義初級階段」，因此在建設社會主義現代化過程中，仍必須依靠不斷的發展；因此，要解決大陸經濟發展過程中造成的社會矛盾，乃至於維持社會穩定、提高國家競爭力，甚至是鞏固共產黨的執政地位、建設小康社會、提高民眾物質文化水平等等，都必須靠「不斷的發展」。[4] 也就是說，對中共來說，作為一個威權政體，經濟成長仍是其賴以維持統治權的最重要基礎，因此科學發展觀仍必須延續傳統發展觀的思維；但和過去不同的是，科學發展觀必須在傳統發展觀的基礎上體現「新傳統主義」（neo-traditionalism）路線，必須透過找回毛澤東時期社會公平的理念，在發展與公平兩個價值之間找到平衡點。[5]

這種修正傳統發展觀「經濟人」思維的科學發展觀，重新詮釋經濟發展與人之間的關係。中共認為，傳統發展觀走到最後「發展」本身成了目的，因此必須予以修正；因此，在仍然重視「發展」的前提下，要清楚了解到「發展」只是工具，「發展」的目標是為了人，更進一步說，「發展」要「以人為本」，脫離人的

---

4 劉德偉、陳克惠主編，**科學發展觀黨建理論研究**（北京：人民出版社，2009 年 8 月），頁 59-60。

5 趙建民，「科學發展觀與胡錦濤路線」，**展望與探索月刊**（臺北），第 5 卷第 12 期（民國 96 年 12 月），頁 44。

發展就成為一種異化；而「以人為本」的科學發展觀，除了希望將傳統發展觀的「經濟人」導向科學發展觀的「全人」，在理論的建構上，更是向馬克思主義人學的再一次復歸。換言之，就中共的理解，馬克思主義人學意義下的「人」並非西方個人主義或自由主義的「個人」，而是在社會中實踐的人；因此，其提出強調「以人為本」人學概念的科學發展觀，可說是對傳統社會主義將「主體的人」倒轉為社會革命與權力鬥爭工具的反動；「人」作為社會實踐的主體，應該和社會發展是一種相互辯證／滲透的關係，而非因果式將「人」視為經濟發展的工具。具體來說，科學發展觀「以人為本」的概念，就是要將「人的全面發展」視為經濟發展的目的，經濟發展只是「人的全面發展」的基礎。[6] 對中共來說，之所以強調「人的全面發展」，主要是回應大陸快速經濟發展後「分配不均」的社會矛盾。

為了回應「如何發展」及「解決分配不均」，中共透過科學發展觀「全面協調可持續」及「統籌兼顧」等概念，指出其與傳統發展觀不同的經濟發展戰略方向。中共強調，過去大陸只重視經濟建設，但更應重視的是社會、政治、文化等各層面的「全面」發展；與此同時，城鄉、區域及貧富之間應彼此支援「協調」，更重要的是，不能為經濟的增長而犧牲環境，經濟增長必須建立在「可持續」的基礎上。[7] 至於「統籌兼顧」，即是以宏觀調控、適時適當干預的方式，在社會利益調整過程中調和各方面的矛盾，[8] 即是國家／政府在發展的基礎上，透過宏觀調控協調統籌資源，以調合城市／鄉村、沿海／內陸、國內發展／對外開放彼此間落差，促使大陸能夠在穩定中發展。

總的來說，依循「以 GDP 為中心」的傳統發展觀，雖然促使大陸經濟快速成長，但卻造成包括城鄉、區域、分配、生態環境等各方面的社會矛盾。中共了解到，大陸經濟發展過程中的諸多失衡現象若無法解決，將影響其政權的穩定，甚至衝擊其作為唯一執政黨的合法性，因此提出科學發展觀來取代傳統發展觀，以求解決大陸經濟快速發展過程中所帶來的危機。若以更高的戰略層次來看，科

6 劉建武主編，**科學發展觀──中國特色社會主義理論體系的最新成果**（北京：人民出版社，2008 年 7 月），頁 92-93。

7 在「全面」發展部分，中共近年來不斷強調除了經濟發展之外，大陸還應該進行政治改革、社會改革，更應該強化文化建設；而「協調」這個概念，最顯而易見的就是中共的「對口支援」政策，也就是經濟實力較強的省分地區對經濟實力較弱的省分地區實施援助的一種政策性行為；「可持續」概念的具體落實，可由 2007 年以來大陸頒布的各項針對「兩高一資」企業的環保法規來觀察，此部分後文會再提到。

8 張啟富、舒蘇平，「樹立科學發展觀，推動經濟社會和人的全面發展」，頁 15-16。

學發展觀的提出，意味大陸經濟發展將由改革開放時期的「體制轉軌型」、20 世紀 90 年代以來的「高速增長型」，轉變到現在所謂的「科學發展型」，中共經濟發展戰略由傳統發展觀轉向科學發展觀，象徵大陸第三次社會轉型。[9]

參、中共推動產業轉型升級的歷程

中共以所謂的科學發展觀取代傳統發展觀，不但意味其發展思維的轉變，更代表大陸產業政策的調整。強調經濟要透過「科學發展」來增長，即必須透過「轉方式、調結構」來「促轉型」，而這即是中共於「十一五」時期大力推動加工貿易轉型升級的背景因素。所謂的「產業轉型」，在定義上是指「從舊的產業結構布局轉向以高新技術產業為先導、基礎產業和製造業為支撐、服務業全面發展的產業格局」[10]，對中共來說，即是透過更高的技術帶動傳統製造業的提升，並進而促使三級產業[11]間比例關係能夠協調；「產業升級」則包含產業結構的改善，或產業素質效率的提高。

1949 年中共建政以來，即隨著經濟發展的不同階段，針對其產業結構進行調整；[12]然而，經過幾次的調整，大陸產業仍存在農業基礎薄弱、產業技術水準不高、服務業比重過低等問題，特別是二級產業存在工業產品低、水準過剩與高技術產品短缺、國際競爭力較低、國際分工體系位處劣勢等問題。進一步來說，大陸產業結構的特色，主要是工業比重過高但附加值低、過度依賴加工組裝且缺

---

9 宋國誠，「科學發展觀——中國第三次社會轉型」，**中國大陸研究**（臺北），第 51 卷第 2 期（民國 97 年 6 月），頁 97。

10 所謂產業的轉型是一個綜合性的過程，包括產業在結構、組織和技術等多方面的轉型；也可以是指一個行業內，資本、勞動力等生產要素從衰退產業向新興產業轉移的過程。徐振斌，「新型工業化與產業轉型」，**經濟研究參考**（北京），2004 年第 17 期（2004 年 5 月），頁 42-43。

11「一級產業」（Primary Industry）主要指農、林、漁、牧、礦等運用自然的資源和力量所轉換來獲得產出的產業；「次級產業」（Secondary Industry）是指工業部門，是指將初級產業中所獲得的原料或資源，再進一步地予以加工或製造，進而形成一些附加價值更高的產業，包括礦業、製造業、水電、煤氣和營造業；「三級產業」（Tertiary Industry）則是指服務業部門，包括金融、保險、不動產、運輸、倉儲、通訊、工商服務、公共行政、社會服務及個人服務、其他等。隨著時代的發展，還有所謂的「四級產業」（Quaternary Industries），包含資訊工業、知識工業、藝術工業及倫理工業等產業。周春芳編著，**商業自動化**（臺北：五南文化事業，2009 年 10 月），頁 4。至於大陸則使用第一、二、三級產業名稱。

12 主要包括四個階段的調整：第一個階段為 20 世紀 60 年代，主要是要調整失衡的「農、輕、重」產業比例關係；第二階段是 70 年代末期到 80 年代初期。中共於 1979 年開始進行第二次產業結構調整，改變大陸向重工業傾斜的產業結構；第三階段為 80 年代中期以後。目標是「優先發展農業、基礎工業、高新技術產業」；第四階段為 20 世紀 90 年代開始，中共除了加快基礎工業發展，並同時發展交通運輸及郵電通信等服務業。沈世順、王常華等著，**經濟轉型中的結構調整**（北京：國家行政學院出版社，2011 年 2 月），頁 122-124。

乏自主技術和品牌，以及服務業發展不足；因此調整產業結構，必須改造提升傳統製造業，並加快發展服務業，同時提升產業核心競爭力。

中共推動產業轉型的思維，可回溯到 20 世紀 90 年代。1990 年 12 月，中共「第十三屆七中全會」通過《中共中央關於制定國民經濟和社會發展十年規劃和『八五』計畫的建議》，提到 1990-2000 年經濟建設的重點在於「調整產業結構，加強農業、基礎工業和基礎設施的建設，改組改造加工工業，不斷促進產業結構合理化」；[13] 1995 年 9 月，「十四屆五中全會」通過《中共中央關於制定第 9 個 5 年計畫和 2010 年遠景目標的建議》，強調根據大陸經濟的現狀和發展趨勢，自 1995 年到 2010 年經濟建設要「切實轉變經濟增長方式」，在優化產業結構部分則是「著力加強第一產業，調整和提高第二產業，積極發展第三產業」；[14] 2000 年 10 月，「十五屆五中全會」通過的《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第 10 個 5 年計畫的建議》，進一步提到大陸經濟要持續快速健康發展，必須以提高經濟效益為中心，並應加快工業改組改造和結構優化升級。[15]

2003 年 10 月，中共「十六屆三中全會」通過《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》，除了提出科學發展觀，同時也強調「引導加工貿易轉型升級」；[16] 2005 年 10 月，「十六屆五中」通過《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第 11 個 5 年規劃的建議》中，除提出「全面貫徹落實科學發展觀」，還將「調整優化產業結構」視為「十一五」時期的重點工作；[17] 延續「十六屆五中」的精神，2007 年 10 月，中共中央總書記胡錦濤於「十七大」的工作報告中，特別強調「加快轉變外貿增長方式」，同時，強調以質取勝、調整進出口結構、促進加工貿易轉型升級等產業政策方向；工作報告中還提到，希望透過外資的利用，推動產業的自主創新、產業升級及區域平衡發展。胡錦濤的報告一再

---

[13]「八五」計畫主要目標是為了整頓「七五」計畫後期出現的通貨膨脹，因此對加工貿易產業並未著墨，僅提到「要積極採用新技術、新工藝，加快更新老舊設備，降低能耗和各種材料的消耗，提高產品質量和經濟效益」。《中共中央關於制定國民經濟和社會發展 10 年規劃和『八五』計畫的建議》（1990 年 12 月 30 日），2012 年 1 月 16 日下載，《中國共產黨新聞網》，http://cpc.people.com.cn/BIG5/64184/64186/66683/4494051.html。

[14]《中共中央關於制定第 9 個 5 年計畫和 2010 年遠景目標的建議》（1995 年 9 月 28 日），2012 年 1 月 16 日下載，《國史網（大陸）》，http://www.hprc.org.cn/wxzl/wxysl/wnjj/dijiugewnjh/200907/t20090729_16991.html。

[15]《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第 10 個 5 年計畫的建議》（2000 年 10 月 11 日），2012 年 1 月 16 日下載，《中國共產黨新聞網》，http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71382/71386/4837946.html。

[16]《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》（2003 年 10 月 14 日），2012 年 1 月 16 日下載，《人民網》，http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1024/2145119.html。

[17]《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第 11 個 5 年規劃的建議》（2005 年 10 月 11 日），2012 年 1 月 16 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2005-10/18/content_3640318.htm。

強調經濟持續發展的主軸不變，但更強調經濟應該是「又好又快」的發展。也提到，隨著大陸經濟高速增長，在國際社會中必須承擔著越來越多的責任，特別是對溫室氣體排放標準的提高（所謂的節能減排），使得大陸產業結構必須調整；高污染、高耗源產業必須遷移，或必須進行技術的提升。[18]

事實上，自 2007 年開始，大陸陸續頒布相關法令政策，推動加工貿易產業轉型升級，引起在大陸投資的臺商和外資企業的關注。[19] 2010 年 10 月，中共「十七屆五中全會」通過《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十二個五年規劃的建議》，強調「十二五」（2011-2015 年）將是全面建設小康社會的關鍵時期，「加快轉變經濟發展方式」是這個時期的重點工作，而經濟結構調整是加快經濟發展方式的方向。[20] 2011 年 11 月，大陸商務部等六個部門[21] 頒布《關於促進加工貿易轉型升級的指導意見》，宣示要將大陸這個「世界工廠」轉型進行技術升級，由原來的「代加工」轉型為「代設計、代加工」一體化，這是大陸有關加工貿易轉型升級首次提出的國家級政策，除為大陸的加工貿易轉型升級提出更為完整的方向之外，也為產業轉型升級政策的落實，推進重要的一步。

「十一五」時期推動以加工貿易為主體的產業轉型升級，其政策主要落實在四個方面：

一、試點進行。以華東、華南作為加工貿易轉型升級的示範區，特別是以加工貿易重鎮廣東省為主；示範城市則是華南東莞和華東蘇州兩個地級城市；[22] 其目的是希望東部沿海地區的企業，能夠脫離過去代工的角色，創造更高附加價值的產品；

二、特定企業。除了試點之外，在示範區內選定 58 家示範企業進行轉型升級，

18「胡錦濤在黨的十七大上的報告」（2007 年 10 月 24 日），2012 年 2 月 12 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_4.htm。

19 自 2007 年開始，中共加大產業轉型升級相關政策的推動，一方面以發放專項研發資金、融資傾斜以鼓勵產業的自主創新，同時鼓勵兼併重組以促進產業結構調整和升級；另一方面，則發布新的經貿政策，包括實施《企業所得稅法》、《勞動合同法》等法規，以及修訂《外商投資產業指導目錄》、出口退稅調整、公布加工貿易限制類和禁止類目錄等方式進行加工貿易的轉型升級。這些經貿政策主要是緩解大陸「兩高一資」（高耗能、高污染、資源性）產業的發展。黃健群，「大陸經貿新措施影響調查」，**產業雜誌**（臺北），第 467 期，2009 年 2 月號，頁 3-7。

20《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十二個五年規劃的建議》（2010 年 10 月 18 日），2012 年 2 月 2 日下載，《**中國共產黨新聞網**》，http://dangshi.people.com.cn/BIG5/13067740.html。

21 其他五個部門為國家發展改革委員會、工業和信息化部、人力資源社會保障部、海關總署及稅務總局。

22 2011 年 11 月經大陸商務部、人力資源和社會保障部、海關總署聯合認定，東莞市與蘇州市成為首批「全國加工貿易轉型升級試點城市」，為大陸推動加工貿易轉型升級先行先試的試點城市。

其中廣東省就占了 41 家，[23] 由於希望強化加工貿易的研發和品牌，因此被選定的示範企業多標榜其專利數量及技術；

三、梯度轉移。除了推動東部地區加工貿易轉型升級之外，還在中西部規劃所謂加工貿易梯度轉移重點承接地，推動加工貿易由發達的東部向欠發達的中西部地區轉移，[24] 這些加工貿易梯度轉移重點承接地目的，主要在平衡大陸區域發展，促進中部崛起和西部大開發，同時，解決勞動力本地就業和加快城鎮化進程；

四、透過政策引導加工貿易轉型升級。這部分包括提高勞動密集型產品的出口效益，鼓勵經營主體多元化、產業鏈的延伸、強化設計與代加工合一、加大內銷市場、強化人力培訓，以及加強加工貿易在中西部的比重等等。

由政策方向可以了解，大陸自「九五」計畫時期，即面臨結構調整和產業升級的雙重壓力，開始強調粗放向集約型轉變的經濟成長方式，並提出以技術進步為主的產業升級政策。與此同時，也開始要求將供過於求的輕工業企業整編淘汰，同時要將產業發展的重心放在加工層次相對較高的高科技產品。「十五」計畫時期，更進一步制定相關政策，提出經濟發展應以結構調整、改革開放和科技進步為動力。[25]

歸納來說，中共所推動的產業轉型，就是指產業結構的調整；產業升級，就是指以加工貿易為主的產業升級。雖然政策通常都有一定的延續性，且中共自

---

[23]「2011 商務形勢系列述評之五：遵循規律穩中求進推動加工貿易轉型升級」（2012 年 1 月 5 日），2012 年 2 月 2 日下載，《商務部（大陸）》，http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/ae/ai/201112/20111207910458.html。

[24] 自 2007 年開始，大陸商務部、人力資源社會保障部、海關總署分三批決定共 44 個加工貿易梯度轉移重點承接地，第一批有 9 個，包括南昌、贛州、郴州、武漢、新鄉、焦作、合肥、蕪湖、太原；第二批有 22 個，包括洛陽市、鄭州市、宜昌市、襄樊市，岳陽市、永州市、益陽市、吉安市、上饒市、山西省侯馬經濟技術開發區、安慶市、包頭市、哈爾濱市、南寧市、欽州市、海口市、成都市、綿陽市、重慶市、昆明市、西安市、銀川市；第三批有 13 個，包括遼寧省錦州市、吉林省延邊朝鮮族自治州、安徽省馬鞍山市、安徽省巢湖市、福建省龍岩市、江西省宜春市、湖北省荊門市、湖南省衡陽市、湖南省常德市、廣西壯族自治區梧州市、廣西壯族自治區北海市、四川省德陽市、新疆生產建設兵團石河子經濟技術開發區。相關資料匯整自大陸商務部公布之《關於支持中西部地區承接加工貿易梯度轉移工作的意見》（2007 年 11 月 23 日），2011 年 12 月 2 日下載，《中國國際電子商務網》，http://jm.ec.com.cn/article/jmzx/jmzytz/200711/520299_1.html；《關於確定第二批加工貿易梯度轉移重點承接地的決定》（2008 年 5 月 15 日），2012 年 2 月 2 日下載，《中國國際電子商務網》，http://jm.ec.com.cn/article/jmzx/jmzytz/200805/611711_1.html；《關於認定第三批加工貿易梯度轉移重點承接地的通知》（2008 年 5 月 15 日），2012 年 2 月 2 日下載，《商務部（大陸）》，http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/h/redht/201011/20101107252662.html。

[25] 傅豐誠，「大陸十五計畫管窺」，2012 年 2 月 2 日下載，《工業總會兩岸經貿服務網》，http://www.ssn.com.tw/eip/front/bin/ptdetail.phtml?Category=100012&Part=3-1-33。

1990 年就開始宣稱要推動產結結構的調整及工業體質（以加工出口貿易為主）的提升，然而，2003 年「十六屆三中全會」提出科學發展觀之後，才形成較為完整的戰略思維、2006 年「十一五」期間確立並提出加工貿易轉型升級、2007 年以至 2008 年全球金融海嘯後，更進一步提出具體的產業轉型升級政策。[26]

肆、中共推動產業轉型升級的成效初探

由中共推動產業轉型升級思維的歷程來看，2006-2010 年「十一五」時期可說是較明確在推動以加工貿易為主的產業轉型升級；透過「十一五」時期產業結構及工業體質變化的觀察，可以初步了解並掌握其推動產業升級的成效。

從產業結構來看，「十一五」期間大陸各級產業結構的變化並不大，三產業都只是微幅的變動，而整個產業結構仍以二級產業為主，其中又以工業占比為主（見表 1）；而進一步觀察大陸各級產業對 GDP 增長的貢獻，「十一五」期間大陸各級產業對 GDP 增長貢獻變化亦不大，不過二級產業中的工業對 GDP 增長的貢獻增加 6.8%，而三級產業同時期卻下降 6.7%（見表 2）。由上述數據可以看出，「十一五」期間大陸各級產業結構變化並不大，中共強調「調結構」的效益並不特別明顯。

再進一步觀察大陸各級產業對 GDP 增長的拉動：「十一五」期間，GDP 增長的拉動仍是以二級產業和三級產業為主，一級產業對 GDP 增長的拉動變化並不大（見表 3）。而在各級產業就業結構變化方面，可以發現「十一五」期間，一級產業就業占社會就業總數人口比例持續下降，但依然占整體就業人口的 36.7%；二、三級產業的變化都不大，分別微幅增加 3.5% 及 2.4%（見表 4）。

[26] 大陸全國人大常委暨經濟學家辜勝阻曾指出，「十二五」期間大陸「調結構、促轉型」經濟結構調整的總體思路，將從發展動力、增長源泉、資源環境、產業支撐、分配改革五個方向。在發展動力方面，是要由過度依賴投資和出口向消費轉變；在增長源泉方面，要從過度依賴廉價勞動力向技術創新轉變；在資源環境方面，要由過度依靠資源的消耗和環境代價的粗放型增長方式，向低碳、綠色、集約的增長方式轉變；在產業支撐方面，要從過度依賴房地產支撐增長的方式，向培育新的經濟增長點經濟發展的多元化支撐轉變；在分配改革方面上，要從過度依賴，部分人先富的非均衡方向向均衡共享、包容性增長的方式轉變。「辜勝阻：『十二五』調結構、促轉型的五個著力點」（2010 年 10 月 22 日），2012 年 2 月 2 日下載，《中國共產黨新聞網》，http://theory.people.com.cn/BIG5/13027434.html。

表 1　2006-2010 大陸各級產業占 GDP 比重（%）

	一級產業	二級產業		三級產業
			工業	
2006	11.1	48.0	42.2	40.9
2007	10.8	47.3	41.6	41.9
2008	10.7	47.5	41.5	41.8
2009	10.3	46.3	39.7	43.4
2010	10.1	46.8	40.1	43.1

資料來源：大陸國家統計局，中國統計年鑑–2011（北京：中國統計出版社，2011 年 9 月），頁 45。

表 2　2006-2010 大陸各級產業對 GDP 增長的貢獻率（%）

	一級產業	二級產業		三級產業
			工業	
2006	4.8	50.0	42.4	45.2
2007	3.0	50.7	44.0	46.3
2008	5.7	49.3	43.4	45.0
2009	4.5	51.9	40.0	43.6
2010	3.9	57.6	49.2	38.5

資料來源：大陸國家統計局，中國統計年鑑–2011，頁 55。

表 3　2006-2010 大陸各級產業對 GDP 增長的拉動（%）

	國內生產總值（GDP）	一級產業	二級產業		三級產業
				工業	
2006	12.7	0.6	6.4	5.4	5.7
2007	14.2	0.4	7.2	6.2	6.6
2008	9.6	0.6	4.7	4.2	4.3
2009	9.2	0.4	4.8	3.7	4.0
2010	10.4	0.4	6.0	5.1	4.0

資料來源：大陸國家統計局，中國統計年鑑–2011，頁 55

表 4　2006-2010 大陸各級產業社會就業總數結構變化（%）

	一級產業	二級產業	三級產業
2006	42.6	25.2	32.2
2007	40.8	26.8	32.4
2008	39.6	27.2	33.2
2009	38.1	27.8	34.1
2010	36.7	28.7	34.6

資料來源：大陸國家統計局，中國統計年鑑–2011，頁 112。

除了產業結構，中共「十一五」期間推動產業轉型升級在工業方面有幾個指標值得觀察：根據大陸官方公布的資料，在淘汰落後產能方面，「十一五」期間共淘汰 50% 的落後產能，並讓 GDP 能耗累計下降 19.06%，同時，2010 年大陸化學需氧量排放量比 2005 年下降 12% 左右、二氧化硫下降 14% 左右。值得一提的是，自 2003 年開始，大陸即開始透過提高資源稅、調整出口退稅限制「兩高一資」產業，不再純粹鼓勵加工貿易；而自 2006 年以來，亦先後 7 次調整加工貿易禁止類目錄；[27] 另一方面，為提升產業競爭力，2009 年 1 月開始，大陸國務院陸續通過《十大重要產業振興規劃》；2009 年 11 月決議 2020 年碳排放目標要比 2005 年減少 40-45% 的同時，並提出《戰略性新興產業發展規劃》，發展包括新能源、節能環保、電動汽車、新材料、新醫藥、生物育種和資訊產業 7 大新興產業。[28]

至於在區域發展的狀況方面，由生產總值和固定資產投資狀況來看，「十一五」期間所推動的產業轉型升級，在區域平衡方面已呈現顯著的效果，整體來說，呈現中、西部投資增長加快的現象，東北也保持穩定發展，區域投資結構呈現東部總產值穩定但投資比重下降，以及中、西、東北地區投資協同共同發展的局面（見表 5）。

表 5　2005 年 -2010 年大陸各地區生產總值、固定資產投資占全大陸比重變化（%）

	東部		中部		西部		東北	
	生產總值占全大陸比重	固定資產投資占全大陸比重	生產總值占全大陸比重	固定資產投資占全大陸比重	生產總值占全大陸比重	固定資產投資占全大陸比重	生產總值占全大陸比重	固定資產投資占全大陸比重
2005	55.5	51.4	18.8	18.2	17.1	19.9	8.6	8.6
2010	53	41.7	19.7	22.6	18.7	22.2	8.6	11

資料來源：整理自「我國經濟結構調整取得重要進展──『十一五』經濟社會發展成就系列報告之十六」（2011 年 3 月 11 日），2012 年 2 月 2 日下載，《國家大陸統計局網站》，http://www.stats.gov.cn/tjfx/ztfx/sywcj/t20110304_402707882.htm。

[27] 根據大陸官方公布，總計 1803 個產品列入目錄，鋼鐵、石化、有色、造紙等高污染、高耗能及消耗資源產業的加工貿易業務已經停止。

[28] 蔡宏明，「大陸經濟轉型對傳統產業大陸投資的影響」，田弘茂、黃偉峰主編，臺商與中國經濟發展（臺北：財團法人國策研究院文教基金會，2010 年 11 月），頁 171-174。

中共強調產業轉型升級要靠自主創新，但到 2010 年大陸研發經費仍僅占 GDP 的 1.76%，不但和預計占 GDP2% 的目標有落差，但和其他先進國家相比，仍有距離（見表 6、表 7）。

表 6　大陸研究與開發經費支出及從業人員（2005-2010）

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
研發經費占 GDP 比例（%）	1.32	1.39	1.40	1.47	1.70	1.76
金額（億元人民幣）	2,449.97	3,003.10	3,710.24	4,616.02	5,802.11	7062.58
R&D 人員（萬人年）	136.48	150.25	173.62	196.54	229.13	255.38

資料來源：大陸國家統計局科學技術部編，**中國科技統計數據**-2011（北京：中國統計出版社，2011 年 10 月），頁 3、5。

表 7　大陸與其他國家研發經費對比

	美國 2008	日本 2009	中國大陸 2010	德國 2009	法國 2009	英國 2010	韓國 2008
R&D 經費（億美元）	3982	1690	1043	926	585	410	313
研發經費總支出占 GDP 比（%）	2.79	3.33	1.76	2.78	2.21	1.82	3.36

資料來源：大陸國家統計局科學技術部編，**中國科技統計數據**-2011（北京：中國統計出版社，2011 年 10 月），頁 238-239。

中共「十一五」時期推動以加工貿易為主的產業轉型升級綜合來看，大陸產業仍是呈現以二級產業為主的態勢，而其中工業又占了主要部分，三級產業穩定占有相當比重。然而，整體來說，產業結構仍存在一些問題，包括：一、產業結構和就業結構扭曲。2010 年大陸一級產業 GDP 比重雖然已經降到 10.1%，但對 GDP 的貢獻僅 3.9%，就業占全社會就業總數的比重仍高達 36.7%，還未達到基本完成工業化時一級產業占社會就業總數 20% 以下的標準；二、二級產業吸納就業的能力仍不足。二級產業無論是在產業結構所占的比例，亦或對 GDP 增長的貢獻率，都是三級中最高的，但其吸納就業的比例卻不及服務業；三、三級產

業比重偏低。和其他國家相比，大陸服務業的比重仍偏低。[29]

大陸產業長期偏重加工出口貿易，是產業結構失衡的主要原因。長期以來，大陸產業結構一向有「第一產業不穩、第二產業不強、第三產業發展嚴重不足」的問題，因此產業的轉型升級，是希望「做穩第一產業、做強第二產業、做大第三產業」。[30] 事實上，大陸以出口為導向的加工貿易，發展已超過 30 年，成為是大陸產業結構的重要部分，也是扮演經濟成長關鍵的動力來源。

此外，「十一五」期間無論是在產業結構調整、節能減排、區域平衡等方面，從數據來看可說略見成效；但中共也承認，大陸並未因此發展出具有高增長性的核心產業以帶動經濟增長，「十一五」期間，增長較快的為資訊科技及房地產等行業，但由於政策的不夠完善，再加上 2008 年全球金融海嘯影響，致使這些扮演經濟增長動能的行業有泡沫化的現象，而這也就是中共為何於「十二五」規劃中持續以「調結構、促轉型」作為產業政策基本方向的原因。

伍、中共推動產業轉型升級的戰略意圖

中共「十一五」時期推動以加工貿易為主的產業轉型升級，並以科學發展觀作為產業轉型升級的理論基礎。在經濟戰略層面，主要目的是為了改變加工貿易在全球價值鏈低端的位置，不希望再扮演以能源損耗及環境污染來成就 GDP 的「世界工廠」；在政治戰略層面，則是希望藉由產業體質的調整，為大陸的崛起提供一個堅實的物質基礎，成為一個真正的強國。

一、推動產業轉型升級的急迫性

「改革開放」之前，大陸採取進口替代政策，以高關稅、非關稅保護、本幣高估等方式，達成以本地製造或裝配產品取代進口品的目標。然而，自 1978 年開啟「對內改革，對外開放」的國民經濟調整政策，實施對廣東、福建兩省對外經濟的特殊政策和優惠措施，並在深圳、珠海、汕頭、廈門等地設置經濟特區，作為吸收外資、引進國外先進技術和經營管理方法的窗口。此後，逐步開放大陸重要港口城市，讓外來資本作為經濟發展重要的一部分。在鄧小平的推動下，大

[29] 沈世順、王常華等著，經濟轉型中的結構調整，頁 124-125。

[30] 趙振華，「『調結構』重點是調整產業結構嗎？」（2010 年 4 月 6 日），2012 年 2 月 2 日下載，《中國共產黨新聞網》，http://theory.people.com.cn/GB/11300061.html。

陸發揮低成本勞動力的比較優勢，通過來料加工、來件裝配、來樣加工和補償貿易的「三來一補」方式創匯，並透過人民幣貶值來鼓勵出口，使得加工貿易取代一般貿易成為主要的貿易形式，使大陸加工出口貿易總額占 GDP 比重逐漸上升。1993 年中共「十四屆三中全會」後，決定實行有管理的浮動匯率制度，更大步實行以出口為導向的產業政策，大陸出口因此快速擴張；2001 年 11 月，大陸正式加入「世界貿易組織」（WTO）後，經濟全面融入國際市場，在維持低匯率的政策下，大陸出口導向型經濟特徵更為明顯；2002 年之後，對外貿易順差超常規快速擴張，「十五」計畫時期則為貿易增長最快的時期。[31]

伴隨著經濟全球化浪潮，擁有土地、勞動力等資源的大陸，透過優惠政策快速吸納包括臺商在內的外資，發展勞動密集型的加工貿易作為產業發展的基礎，並由紡織服裝輕工等勞動密集型產業逐漸轉向機電、高新技術等產業，成為國際產業分工體系的一環。[32] 與此同時，其並透過經濟特區、沿海開放等舉措，促使經濟的不斷成長，並使其成為所謂的「世界工廠」。

然而，大陸以出口為導向的加工貿易所造就的「世界工廠」，其實只是「世界代工廠」。長期以來，依靠資本投入趨動的粗放增長模式，即企業透過國外進口的設備及廉價勞動力在本地組裝後，再出口到美國、日本、歐洲等市場的這種模式，雖帶動經濟的發展，但也造成投資率持續偏高、產出能力不斷擴張、消費比重不斷降低的高投資率，並導致種種經濟和社會問題，而這樣的模式也使得大陸產業在國際產業價值鏈中只能占據低附加價值的加工製造環節，缺乏自主創新和技術。[33] 而為了持續維持出口，中共採取適度保護和人民幣匯率低估為主的政策，雖使大陸經濟維持數十年的高速增長，但這樣的發展戰略也造成勞動密集型產品生產的專業化，使技術和產業結構升級緩慢；而為了維持本幣匯率低估，大陸必須大量收購外匯而導致貨幣超發、流動性泛濫，造成通貨膨脹和資產泡沫等問題。[34]

歸納來看，「改革開放」以來大陸經濟之所以高速成長，主要依賴投資趨動

---

31 吳敬璉，**中國增長模式抉擇（增訂版）**（上海：遠東出版社，2008 年 10 月），頁 135-137。

32 何斯斐，「十一五期間，進一步推動我國加工貿易轉型升級的若干思考」，**福建教育學院學報**（福州），2007 年第 10 期（2007 年 10 月），頁 24-25。

33 大陸經濟發展失衡所面臨的挑戰包括：消費與投資的失衡、貿易保護主義、人民幣升值的壓力、勞動力不足、房地產價格泡沫化問題嚴重、產能過剩重複建設。蔡宏明，「大陸經濟轉型對傳統產業大陸投資的影響」，頁 161-169。

34 吳敬璉，**中國增長模式抉擇（增訂版）**，頁 138-139。

和外貿導向，但也造成以下幾個問題：

（一）產業整體競爭力不足。由於大陸各地方政府「重數量、輕品質」的招商引資政策，引進過多勞動密集型簡單加工行業，使得加工貿易長期停留在「主要原材料和技術設備的加工生產」階段，造成加工貿易產業結構仍集中在傳統勞動密集型產品和中低技術工序。

（二）受外資企業發展影響。長期以來大陸加工貿易的主體是外資企業，所以產業關聯和技術外溢效應有限，使得加工貿易受外資企業自身發展戰略影響。

（三）缺乏自主研發能力。大陸加工貿易多依賴外資企業跨國公司，企業在生產過程中多從事貼牌生產而較少掌握核心專利和開發品牌，也就是說無法掌握附加價值較高的研發和行銷兩端。

（四）大陸企業產品缺乏競爭優勢。由於品質不穩定、國際營銷管道不通暢，再加上研發環節多在海外等因素，企業產品較缺乏競爭優勢，且由於原材料和零組件多向海外採購，因而削弱其在加工貿易中的國內配套能力。

（五）區域發展不平衡。大陸基本上是「由東向西，由南向北」開放外來企業投資，因此造成加工貿易區域發展的不平衡。[35]

此外，由於大陸加工貿易長期作為代工的利潤不高，出口企業只能增加出口數量來維持利潤，然而持續以出口為導向的產業政策，則導致與其他國家的貿易摩擦及傾銷訴訟，甚至面臨貿易保護主義。[36]

總的來說，中共長期發展加工出口貿易，視其為「承接國際產業轉移、參與國際分工的重要途徑」，但由於加工貿易准入門檻過低、產品附加價值低，再加上出口多為高能耗、高污染和資源性產品等因素，以及 2008 年全球金融海嘯後大陸加工貿易發展面臨資源短缺、出口持續下降、經營成本上升、環境資源壓力加大、國際競爭愈加激烈等多重壓力，因此推動以加工貿易為主的產業轉型升

[35] 徐冬青，「關於我國加工貿易轉型升級的思考」，學海（南京），2004 年第 6 期（2004 年 12 月），頁 102-103。

[36] 大陸商務部產業損害調查局「全球貿易摩擦報告（2011）」指出，自 1995 年以來，截至 2010 年，中國大陸已連續 16 年成為全球貿易調查的首位，並自 2006 年以來連續 5 年成為全球反補貼措施的「重災國」。引自「全球貿易摩擦報告（2011）」，2012 年 3 月 2 日下載，《中國貿易救濟信息網》，http://www.cacs.gov.cn/。

級，成為中共「重要而緊迫」的戰略任務。[37]

二、經濟戰略層面：讓「中國製造」成為「中國創造」

對中共來說，推動產業轉型升級的經濟戰略意涵，就是要改變大陸「世界工廠」的角色，讓製造業脫離全球產業價值鏈低端的位置，並不再以犧牲勞工權益、耗損資源環境來成就 GDP，讓「中國製造」成為「中國創造」，然而，這個經濟戰略目標必須透過減少工業耗能及環境污染的綠色發展道路，以及提升全球產業價值鏈地位等方式來達成。

（一）綠色發展道路將成為大陸經濟發展的主軸

大陸經濟快速發展下，發展過多資本與資源高度密集性的產業，導致經濟成長高度仰賴環境資源，[38]「中國製造」的產品雖然包括勞力密集度高的玩具、紡織品及價值附加高的高科技電腦與通訊產品，但是大陸仍被歸類為低收入、非核心創新者的地區，而當西方學者在談及大陸產業競爭性時，多認為其整體產業水準遠落後於西方先進國家。[39] 因此，對中共來說，以耗損資源、破壞環境、犧牲勞工權益等「以 GDP 為中心」的傳統發展觀不再適合，傳統發展觀雖使得大陸經濟快速成長，但隱而未顯的經濟損失，卻逐漸影響多年來的經濟發展成果。

根據大陸前「國家環保總局」和「國家統計局」聯合發布之大陸第一份經環境污染調整的 GDP 核算「中國綠色國民經濟核算研究報告 2004」中提到：2004 年大陸因環境污染造成的經濟損失為 5,118.2 億人民幣，占當年 GDP 的 3.05%。而根據「中國綠色國民經濟核算研究報告 2008」，從 2004 年到 2008 年之間，大陸環境污染的成本從人民幣 5,118.2 億提高到人民幣 8,947.6 億，環境退化成本占 GDP 比例為 3% 左右。[40] 此外，大陸新華社的「瞭望」周刊，在 2008 年的一篇專題中提到，綜合「世界銀行」、「中科院」和前「環保總局」的測算，大陸每年因環境污染造成的損失約占 GDP 的 10% 左右。該專題還提及，造成環境狀況惡化的主要原因是粗放型經濟增長方式尚未得到根本改變，大陸單位資源產出水平僅相當於美國的十分之一，日本的二十分之一，單位 GDP 二氧化硫和氮氧化

---

[37]「2011 商務形勢系列述評之五：遵循規律 穩中求進 推動加工貿易轉型升級」（2012 年 1 月 5 日）。

[38] Justin Yifu Lin, “Rebalancing equity and efficiency for sustained growth”, ***China’s ilemma-Economic Growth, the Environment and Climate Change*** (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008), p. 91.

[39] Richard Sanders and Yang Chen, “Crossing which river and feeling which stones? China’s transition to the ‘New Economy’”, ***Globalization, Competition and growth in China*** (New York : Routledge, 2006), p.309.

[40]「中國 2008 年環境經濟核算研究報告完成」（2010 年 12 月 25 日），2012 年 2 月 2 日下載，《中國環境經濟智庫》，http://www.csfee.org.cn/ReadNews.asp?NewsID=103。

物排放量是發達國家的 8 至 9 倍。[41] 此外，2010 年大陸已經超越美國，成為全球最大的能源消耗地區，消耗全球能源使用量的 20.3%，超過美國的 19%，大陸是全球最大的煤炭消耗地區，使用量占全球的 48%，二氧化碳排放也是第一；2010 年大陸的能源消耗量增加 11.2%，美國只增加 3.7%。[42] 雖然大陸的人均能源消費僅是美國的七分之一、OECD 國家平均水準的四分之一，但大陸仍面臨非常大的能源資源環境壓力。

隨著環境問題的惡化，中共近幾年制定經濟政策時都將對環境的保護同時納入思考，[43] 大陸學者曾指出，大陸所面臨的基本問題是「要綠色 GDP 還是要黑色 GDP」，GDP 可以理解為國內生產總值（Gross Domestic Product），也可以理解為國內污染總量（Gross Domestic Pollution），綠色發展道路和黑色發展道路是兩條不同的發展模式，大陸歷經 60 年工業化，不能重走工業化國家的老路，要實現綠色發展，以創新來促成綠色「中國」。[44] 由此可知，環境污染造成的經濟損失、生存危機，已是中共思考經濟發展時不得不面對的問題，因此，推動加工貿易轉型升級、改變「世界工廠」角色的第一步，即是走綠色發展道路，讓大陸經濟「可持續發展」。

（二）強化自主創新提升在全球價值鏈的地位

在經濟全球化下建構的國際產業分工體系中，產業發展系統是由全球價值鏈上的各個參與者共同組成，然而，這樣的全球產業發展系統雖然可以提高各國產業結構之間的關聯度，但同時卻使得位於產業價值鏈低端的產業結構調整自主性受到衝擊，並增加該國經濟運行的風險及國家宏觀調控的難度；[45] 事實上，麥可波特（Michael E. Porter）的全球價值鏈理論（Global Value Chain）指出，高附加值的價值環節其實就是全球價值鏈上的戰略環節，也是獲利最多的環節，而加工貿易處於全球價值鏈的價值生產階段，獲取的附加價值是價值鏈最低端的價值。大陸經濟學家則認為，在目前的全球競爭格局下，大陸加工貿易卻只能占據附加

41「環境惡化食品安全」（2008 年 10 月），2012 年 2 月 5 日下載，《瞭望新聞週刊》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/lw.xinhuanet.com/htm/content_3886.htm。

42 Xunpeng Shi, “Can China’s coal industry be reconciled with the environment?”, ***China’s Dilemma-Economic Growth, the Environment and Climate Change***, pp. 367-368.

43 James Roumasset, Kimberly Burnett, and Hua Wang, “Environmental Resources and Economic Growth”, ***China’s Great Economic Transformation*** (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), p. 281.

44 胡鞍鋼，「當十幾億中國人一起創新」（序文），華衷（Jonathan Watts）著，**當十億中國人一起跳**（臺北：天下雜誌股份有限公司，2010 年 10 月），頁 7-8。

45 楊丹輝，「全球競爭格局變化與中國產業轉型升級」，**國際貿易**（北京），2011 年第 11 期（2011 年 11 月），頁 13。

價值最低、最消耗資源、最破壞環境及剝削勞動者的製造環節。[46]

由於跨國公司通過整合產業鏈，把利潤最低的製造環節放到大陸等發展中地區，依靠產業價值鏈中最有價值的產品設計等環節來獲得最大的利潤，而當大陸等發展中地區的製造業被產業鏈其他環節擠壓而無法生存時候，跨國公司再透過產業資本和金融資本收購這些製造業。基於這些理由，中共更積極希望透過加工貿易的轉型升級，強化全球產業鏈產品設計、原料採購、訂單處理、倉儲運輸、批發運營、終端銷售等具高附加價值的部分，改變已經失衡且缺陷的產業體系，走一條自主創新的路，提升大陸加工貿易在全球價值鏈的地位，讓大陸的經濟成長不再依附於資本主義先進國家的剝削。

綜上所述，無論是走綠色發展道路，抑或大陸加工貿易在全球價值鏈地位的提升，都是中共揚棄傳統發展觀並轉向科學發展觀的政策方向；在科學發展觀帶動下的經濟戰略，是透過產業轉型升級讓大陸在發展的同時，能夠兼顧環境，並創造最大的產業附加價值以解決區域／城鄉／收入等失衡問題，並使得「中國製造」提升為「中國創造」。如同部分樂觀的西方學者認為，在經過快速產業轉型升級之後，大陸將可以透過與外資、出口及經濟成長的連動，成為一個強而有力的製造業大國。[47]

三、政治戰略層面：成為崛起中的大國

中共推動產業轉型升級的政治戰略意涵，一方面是為了政權的穩定與合法性，但最主要是為了能在資本主義體系擁有更大自主性，成為真正的經濟大國，為和平崛起提供堅實的物質基礎。

由於中共意識到傳統發展觀雖促使經濟快速增長，但卻造成社會諸多關係的失衡，因此，中共「十七大」後確立「以人為本」的科學發展觀意識形態，並以此作為產業轉型升級的理論基礎。中共強調產業轉型升級只是手段，目的是為了實踐科學發展觀中的「人的全面發展」，同時，消解日益嚴重的區域／城鄉／收入失衡的社會矛盾，進而為統治的合法性、正當性提供辯護的基礎。

中共認為，在經濟全球化趨勢下，西方資本主義國家對發展中地區實施的為非戰爭形態的掠奪，利用的是資金和技術的優勢，國與國之間逐漸已是綜合國力

---

[46] 郎咸平，產業鏈陽謀Ⅰ——一場沒有硝煙的戰爭（北京：東方出版社，2008 年 9 月），頁 2-6。

[47] Kevin H. Zhang, “Is China the world factory?”, ***China as the World Factory*** (New York: Routledge, 2006), p. 267.

的競爭。然而，誠如西方學者所觀察，中共邁向全球化的路徑是務實的，其透過市場化和改革開放創造大陸經濟發展的優勢，同時也讓大多數人提升生活水準，藉由擴大國際貿易和投資，為大陸創造工作機會、新工業、國際交換和市場繁榮。但是西方學者認為，大陸市融入全球化的過程不僅由意識形態所引導，還受限於歷史包袱、龐大人口壓力及社會與經濟結構等種種因素，呈現出漸進主義的特徵，[48] 因此，中共意識到大陸若要實現社會主義現代化、成為真正的世界強國，就必須改變現有的社會經濟結構，透過走新型工業化道路，為「鞏固和提高目前達到的小康水準尋找新的發展動力、機制」，[49] 而這個動力即為以加工貿易為主的產業轉型升級。中共希望在「十二五」規劃期間，透過拉擡內需、促進消費，減少經濟成長對於外需的過度依賴，同時透過加工貿易轉型升級來帶動產業結構優化，並且以科技進步和創新為基礎來發展新興產業，讓大陸向產業鏈高端領域邁進，藉此重建一個相較以往有更大自主性的經濟結構，以因應資本主義世界體系結構的重組變化，並作為大陸即將躋身資本主義世界體系核心的準備。[50]

對中共來說，科學發展觀思維下推動產業的轉型升級，不僅代表大陸經濟發展模式的轉變，更象徵其社會體質的調整；在「穩定壓倒一切」前提下，必須在發展經濟的同時，兼顧社會公平及安定，並透過資源的重新分配化解社會矛盾，以維護執政的合法性與正當性。然而，在發展主義的敘事下，科學發展觀仍不脫離「以經濟為中心」，只是中共認知到在持續發展的同時，轉變既有經濟增長模式、進行產業結構的調整的必要性與急迫性，因此，推動產業轉型升級可以說是為了實踐科學發展觀，但更重要的是作為大陸走向現代化的重要戰略。

陸、結論

自大陸「改革開放」以來，中共以經濟成長作為統治合法性的來源與基礎，然而，只注重片面的發展，不但造成貧富的差距，也隱含很大的社會矛盾。在中共不斷強調「維穩」的同時，大陸卻發生層出不窮的社會衝突與矛盾，而這些社

---

48 Zhu Ying, Michael Webber and Mark Wang, "Reconfiguring the Microgeography of China: Special Economic Zones", ***China's Transition to a Global Economy*** (New York: Palgrave Macmillan, 2002), p. 166.

49 張學森，「科學發展觀：背景、內涵及創新點」，**中共四川省委省級機關黨校學報**（成都），2004 年第 2 期，頁 25-26。

50 李英明，「中國大陸『十二五規劃』的政治經濟戰略意圖」，**展望與探索月刊**（臺北），第 9 卷第 1 期（民國 100 年 1 月），頁 40-41。

會矛盾嚴重的衝擊中共統治的合法性。因此，中共建構「以人為本」的科學發展觀論述取代「以 GDP 為本」的傳統發展觀；且在強調多元發展前提下，透過產業轉型升級實踐「以人為本」的精神，並強調經濟發展的成果要為全民所共享，以解決長期以來區域／城鄉／收入失衡的問題。

中共發展觀的改變影響其產業政策，以「全面、協調、可持續」的科學發展觀精神，於「十一五」時期大力推動加工貿易轉型升級，無論是在產業結構調整、節能減排、區域平衡等方面都略見成效，但大陸並未因此發展出具有高增長性的核心產業，因此中共持續於「十二五」規劃中以「調結構、促轉型」作為產業政策基本方向。而中共之所以推動以加工貿易為主的產業轉型升級，在經濟戰略層面，主要是為了提升大陸加工貿易在全球價值鏈的地位，不希望只是扮演以能源損耗及環境污染來成就 GDP 的「世界工廠」；在政治戰略層面，則是希望藉由產業體質的調整，為進一步為融入經濟全球化、扮演經濟大國而作準備。

由於 2008 年全球金融海嘯的衝擊，歐美市場急遽萎縮，致使長期在大陸投資經營、以勞動力密集產業為主的加工出口臺商和外資企業，受到很大的影響，然而，即使如此，中共仍未停下其遏制加工貿易發展以淘汰勞動力密集產業的「騰籠換鳥」政策，持續推動產業轉型與升級。可以預見的是，隨著全球經濟情勢的快速轉變，中共勢必加大推動加工貿易轉型升級的力度，透過新技術、新產業改善製造業體質的同時，以城鎮化鼓勵消費、擴大內需，加大服務業在經濟增長中的比例；因此，對長期以出口為主的臺商及外資企業來說，包括技術如何提升、消費端改變如何因應，都將是一個全新的挑戰。

值得注意地是，中共「由上而下」的推動以加工貿易為主的產業轉型升級政策，其成效甚至成敗為何？中共於科學發展觀思維下推動的產業政策是否會使得大陸長期以來的生產要素優勢不再？包括臺商在內的境外投資企業，對於加工貿易轉型升級政策過快的調整，是否適應？多年以來依靠投資趨動經濟成長的地方政府，和中央的步調是否一致？以美國為主的西方資本體系對大陸產業轉型升級相關政策的回應及牽制又是什麼？這牽涉到的是國家／市場、中央／地方、國內／國際各種關係的調合與理順。換言之，中共提出的科學發展觀在理論層面固然有其理想性，但落實到具體政策及政策反饋，其成效在「十二五」時期，都將是一個觀察的重點。