

與談文之二

中共十七大之後的經濟情勢研析

An Analysis of the Economic Situation after the 17th
National Congress of the CPC

魏 艾 (Wei, Ai)

國立政治大學東亞研究所教授

中共第十七次全國代表大會除了廣受關注的人事改組，特別是政治局常委的接班梯隊，政治改革以及兩岸關係外，由於每 5 年一次的代表大會決定今後國家未來的發展，特別是每次代表大會所提出的報告，更是中國大陸社會經濟發展的綱領性文件，勢將影響中共未來的經濟政策走向及經濟情勢的發展。

壹、十七大報告所揭示的重大經濟政策

中共中央總書記胡錦濤在十七大提出題為《高舉中國特色社會主義偉大旗幟，為奪取全面建設小康社會新勝利而奮鬥》的報告，揭示今後中國大陸仍將依循「中國特色社會主義」這一條主脈絡，而中國社會將立足於科學發展、著眼又好又快，在創新發展理念、轉變發展方式、提高發展質量、落實發展基礎等方面下功夫，以促進社會和諧、保障公平正義、妥善協調社會各方面的利益關係，努力形成全體人民各盡其能、各得其所而又和諧相處的局面。這標誌著中共在政經決策和執行過程將進入科學發展的新時代。

胡錦濤的報告中提出今後中國大陸經濟發展的主要目標和具體任務為：全面建設小康社會的目標，到 2020 年中國要實現人均國內生產總值（GDP）比 2000 年翻兩番，同時提出建設小康社會必須達到的各項要求以及相對應的經濟發展策略和政策。

在「十七大」的議程中，大會同意將科學發展觀寫入黨章，有其歷史意

涵，亦即將中共的經濟發展從堅持以鄧小平理論和「三個代表」為重要思想指導，根據中國大陸當前新的發展需求，提出以人為本、全面協調可持續發展的科學發展觀。

胡錦濤所提出的報告強調要科學分析中國大陸全面參與經濟全球化的新機遇新挑戰；全面認識工業化、信息化、城鎮化、市場化、國際化深入發展的新形勢新任務；深刻把中國大陸發展面臨新課題新矛盾，更加自覺地走科學發展道路、奮力開拓中國特色社會主義更為寬闊的發展前景。

至於中共已沿用二十多年的「黨的奮鬥目標」被表述為「把我國建設成為富強民主文明和諧的社會主義現代化國家」，增加了「和諧」二字。同時把經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設四位一體的中國特色社會主義事業總體布局寫入黨章。此外，五個統籌、新農村、新型工業化道路、創新型國家、尊重和保障人權、社會主義榮辱觀等理念，也同時進入黨章。

從「十七大」胡錦濤所提出的報告及整個會議議程所揭示的資料來分析，在追求全面建設小康社會的總體目標以及科學發展觀的主軸下，中共的經濟發展策略和政策將強調「以人為本」，追求可持續發展、統籌兼顧、生態環境平衡，並在公平正義的原則下，力求經濟發展的成果由「人民共享」。

「十七大」所揭示的發展策略和政策，基本上延續「十六大」以來的經濟路線，但是卻賦予包括協調發展、公平分配和社會保障等在內的政策內涵。

以經濟發展的總體目標而論，2002 年十六大報告中提及，全面建設小康社會主要目標是國內生產總值到 2020 年力爭比 2000 年翻兩番，但是在十七大的報告中，卻提出「人均」國內生產總值翻兩番的目標。若根據中共國家統計局的數據，2000 年中國大陸人均 GDP 為 7,078 元（人民幣），按當年匯率折算約為 856 美元，如果 2020 年實現翻兩番，屆時中國大陸的人均 GDP 應該達到 3,500 美元左右。但是更重要的是，以「人均」取代「總量」翻兩番的目標，主要便在於經濟政策的推行將力求其成果由「人民共享」。

除了經濟發展總體目標和方向的轉變之外，胡錦濤「十七大」所發表的報告，與中共「十六大」的報告，因發展策略的不同，在表述上亦有所不同，這包括：

1. 在十七大報告中把「轉變經濟增長方式」提升到「轉變經濟發展方式」，亦即將原先著重經濟成長（economic growth）轉變為強調經濟發展

(economic development)，它代表著經濟發展策略的重大轉變，並涵蓋社會、經濟和民生的發展。

2. 中國特色社會主義從「建設」到「發展」。十七大報告論及改革開放的歷史進程時，將十三大以來「建設有中國特色社會主義」表述為「發展中國特色社會主義」，一詞之變表明中國大陸經濟發展歷程，已由過去強調體制改革、市場經濟體制的建立，轉而將賦予經濟體制更細緻的內涵，具有極深刻的內涵。¹

3. 首次提出「讓更多群眾擁有財產性收入」。在所有制和財富分配方面，十七大報告首次提出要「創造條件讓更多群眾擁有財產性收入」，²反映出過去中國大陸所實行的「國家為先、集體次之、個人最後」的財富分配模式將出現轉變，並且伴隨著市場經濟的建立，資本市場的形成，所有制的內涵出現極大的變化，為因應市場經濟的發展，財富分配亦朝著增加居民收入，提高生活水平，縮小收入差距的分配模式轉變。

4. 「生態文明」首次寫入報告。從十二大到十五大，中共的黨大會報告中一直強調建設社會主義物質文明、精神文明；十六大在此基礎上提出了社會主義政治文明。十七大報告首次提出生態文明，強調應要求節約能源、保護生態環境的產業結構、增長方式和消費模式。

5. 強調兼顧國內國際兩個大局的協調發展。十七大報告在「必須堅持統籌兼顧」的論述中，除了闡述統籌城鄉發展、區域發展、經濟社會發展、人與自然和諧發展、國內發展和對外開放「五個統籌」外，還特別提出「統籌國內國際兩個大局」。很顯然，這是在經濟全球化，中國大陸與國際經濟體系依存度日益加深的背景下，必需有的政策考量。

6. 總體布局中納入「社會建設」內涵。在發展中國特色社會主義事業總體

¹ 「建設有中國特色的社會主義」最早是由鄧小平在中共十二大開幕詞中明確提出，而「中國特色社會主義」成為十三大以來歷次中共黨代表大會共同的主題，如十三大是「沿著有中國特色的社會主義道路前進」，十四大是「加快改革開放和現代化建設步伐，奪取有中國特色社會主義事業的更大勝利」，十五大是「高舉鄧小平理論偉大旗幟、把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀」，十六大是「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局」。很顯然，十七大有「承先啟後」的意涵，並且是今後中國大陸發展策略的主軸。

² 根據中共國家統計局的界定，財產性收入一般是指家庭擁有的動產（如銀行存款、有價證券等）、不動產（如房屋、車輛、土地、收藏品等）所獲得的利息、租金、專利收入等；財產營運所獲得的紅利收入、財產增值收益等。

布局，由經濟建設、政治建設、文化建設「三位一體」，拓展為包括社會建設在內的「四位一體」，而相應地，亦將「建設富強民主文明的社會主義現代化國家」奮鬥目標，拓展為「建設富強民主文明和諧的社會主義現代化國家」，此與中共近年來所強調的和諧社會的目標相呼應。

7. 著重信息化的社會經濟發展策略。十七大在闡述社會主義初級階段的同時，要求全面認識工業化、信息化、城鎮化、市場化、國際化的新形象，深刻地把握中國大陸發展所面臨的新課題新矛盾。這五化中較以往增加了「信息化」，並排在工業化之後，反映出信息化已成為中共經濟和社會發展的重要目標。

貳、社會和經濟發展策略和政策的政經意涵

過去二十餘年來經濟改革和對外開放政策的推展，固然為中國大陸帶來國民所得提昇、農村經濟繁榮、對外貿易擴展的經濟效果，但是卻也為中國大陸帶來了所得分配不均、區域發展失衡、城鄉差距擴大、社會階層分化、資源限制日益顯現等不利後果，以致經濟發展策略和政策必須加以調整。就以資源消耗和所得分配而論，很顯然的，中國大陸仍然無法逃避發展中國家在經濟發展過程中所面臨的問題。

1972年梅杜斯(D.H. Meadows)所著「成長的極限」(The Limits to Growth)一書從人口、糧食供應、自然資源、工業生產和污染五項變數來探討大自然未來發展的情況，說明人類團體在有限世界，作無限要求將造成不幸後果，進而提出由成長轉變為均衡世界(equilibrium world)的構想，引發了經濟成長與資源環境相關性的熱烈討論。³儘管不少學者持著不同的意見，但是無可否認的，全球或一國經濟的快速增長所面臨的資源環境的限制，已成為經濟永續發展的重要課題。

以中國大陸為例，過去近30年來中國大陸的經濟規模迅速擴張，對資源的消耗也迅速膨脹。2006年中國大陸GDP總量達27,000億美元，占世界GDP

³ 朱岑樓、胡薇麗譯，Dennis Meadows著，*成長的極限* (The Limits to Growth) (臺北：巨流圖書公司)，民國71年3月(一版六刷)。

總量的 5.5% 左右。但是在傲人的經濟增長速度背後，能源的消耗亦極為驚人。2006 年中國大陸能源消耗達 24.6 億噸標準煤，約占世界能源消耗的 15%；鋼材消耗量達 3.88 億噸，約占世界鋼材消耗量的 30%。⁴中國大陸經濟總量占世界 GDP 的比例與能源消耗所占比例的落差，是近年來極受關注的問題。

伴隨著中國大陸經濟快速增長的同時，中國大陸無可避免地也出現了每一個發展中國家所面臨的重要問題，亦即經濟增長與公平分配間所存在的矛盾。社會經濟學者對於解決此種矛盾的方法，從政治和經濟結構的層面有不同的看法。對於政治結構內部是否可能實現公平增長的問題，有學者認為應實行較大程度的政治參與，這是西方民主在政治上有可能實現公平分配的良好方法；另有學者則認為，對生產性企業實行較大程度的政府所有制，這是社會主義世界在政治上可能使公平的經濟增長得以實現所愛用的辦法。⁵然而，這兩種政治結構的方式，一種是中共當前政治體制無法也不能推展的，而另一種則與目前改革開放政策的市場化取向相悖，亦不可行。基於此種認知，解決當前中共社會經濟所存在所得分配日益惡化的現象，將有賴於西方國家所慣於採行的經濟手段了。

胡錦濤在中共十七大所提出的中國大陸社會經濟發展策略，基本上是根植於自 2002 年十六大所設定的小康社會和 2004 年提出「和諧社會」的發展目標。

2002 年召開的中共十六次全國代表大會，便揭示建設小康社會的發展目標，是要建立「可持續發展能力不斷增強，生態環境得到改善，資源利用效率顯著提高、促進人與自然的和諧，推動整個社會走上生產發展、生活富裕、生態良好的文明發展道路」，同時要注重統籌城鄉發展、區域發展、經濟社會發展、人與自然、國內發展與對外開放和諧發展的目標。

在發展方針上，則按問題導向提出把經濟社會發展轉入科學發展軌道的具

⁴ 王冷一、周婷，「從資源環境看提高開放型經濟水平」，*文匯報*（上海），2007 年 11 月 7 日，第 5 版。

⁵ Irma Adelman, "Growth, Income Distribution and Equity-oriented Development Strategies" in Charles K. Wilber ed., *The Political Economy of Development and Underdevelopment* (N.Y.: Random House, Inc.), 1973, pp. 312-323.

體途徑，必須做好「六個必須」，亦即必須保持經濟平穩較快發展；必須加快轉變經濟增長方式；必須提高自主創新能力；必須促進城鄉協調發展；必須加強和諧社會建設；必須不斷深化改革開放。

社會經濟發展方針和目標中，「和諧社會」是總體發展目標的表徵。2004 年 9 月，中共十六屆四中全會明確提出構建社會主義和諧社會的戰略任務。2005 年 2 月 19 日，胡錦濤在中共中央舉辦的省部級主要領導幹部專題研討班上發表重要講話，進一步闡明社會主義和諧社會的內涵，表明是「民主法治、公平正義、誠信友愛、充滿活力、安定有序、人與自然和諧相處的社會」，它已成為現階段中共社會經濟發展的核心，所有政策的擬定均圍繞在此一精神主軸上。

此外，近年來民生問題已成為中國大陸普遍關注的議題，在今（2007）年春季中央召開「兩會」之前召開的各地方「兩會」，民生議題已成為地方官員承諾的重點。今（2007）年春節期間，中共中央總書記胡錦濤和國務院總理溫家寶，分別到甘肅和遼寧等中國大陸最基層訪問，「民生」更是他們兩人春節期間的一個關鍵詞。

在「兩會」期間，就業、住房、就醫和藥品安全是三個主要民生關注的議題，而這些議題成為十七大所關切的焦點，確實有其迫切性。

一、就業問題

儘管中共自 2002 年開始實施積極就業政策，但是就業壓力依然逐年增大。過去五年在勞動力總量矛盾和結構性矛盾突出的情況下，中國大陸城鎮登記失業率均保持在 4.0%~4.3% 的水平。勞動力供大於求的矛盾尖銳，其中，進城農民、下崗工人和大學生的就業矛盾最為明顯。此外，在經濟上產能過剩、經濟波動和貿易摩擦所引發的就業風險正增加中，就業壓力極大。根據中共方面的估計，今後幾年，城鎮每年需要就業的人數仍將保持在 2,400 萬人以上，而新增崗位和補充自然減員大約只有 1,200 萬人左右，供大於求的缺口約在 1,200 萬人左右，尤其高校（大專）畢業生逐年增加，2007 年達到 495 萬人。此外，2002 年至 2006 年，有 2,000 萬國有集體企業下崗失業人員實現再就業，其中有 530 萬人是再就業的困難群體。因此，就業問題極為嚴重。

二、住房問題

2006 年，中共對房地產宏觀調控的嚴厲程度不可謂不大。5 月 17 日國務

院常務會議提出了促進房地產業健康發展的六項措施（簡稱「國六條」），開始從住房結構、住房保障、土地政策等環節整頓樓市的矛盾，並從銀行加息手段到稅收徵收，從限制外資炒樓到嚴查房地產行業的腐敗，作法極為積極，但是各地方政府未能積極配合，其成效值得懷疑。事實上，住房問題並非僅是房地產調控的政策而已，如何加大住房供應結構調整，解決低收入家庭住房困難，加快建立健全廉租住房制度，已是刻不容緩的工作。

三、就醫和藥品安全

排隊看病掛不上號、藥價高得離譜、醫患關係緊張……長期以來看病難、看病貴，一直是中國大陸各界反映強烈的問題。為根本解決此一問題，2006年中共有關部門一方面通過行政手段降低藥價，治理醫藥購銷領域中商業賄賂行為，另一方面也制訂了多種配套文件，加強推進城市社區衛生服務，推行農村新型合作醫療制度，但是問題並未獲得緩解。

儘管如此，中共十七大所提出的發展策略和政策仍有其特殊的意涵。

第一，「中國特色社會主義」理論體系的形成。伴隨著中國大陸經濟的快速成長，經濟改革和對外開放政策受到了肯定，而中國大陸似乎已不存在1980年代改革開放初期有關姓資姓社的激烈爭論，但是近年來大陸內部卻又興起中國大陸改革開放政策的推展是否偏離社會主義軌道的討論。因此，在改革開放的大環境下，如何在市場經濟體制逐漸孕育發展過程中做好社會保障和民生所關切的議題，自然成為中共當前的首要任務。

第二，2005年12月，胡錦濤在青海視察，就「全面貫徹科學發展觀」發表講話，2007年「六二五講話」，又提及科學發展觀：「第一要義是發展，核心是以人為本，基本要求是全面協調可持續發展，根本方法是統籌兼顧」。十七大重申「科學發展觀」，其內涵便在於經濟社會要盡快發展，從發展、改革中尋求社會的穩定；發展要以人為本，全面、協調，可持續。可持續發展空間的建立，有賴城鄉、區域、族群、人與自然之間的協調，生態環境的平衡，而發展的成果，由人民共享。基於此，胡錦濤強調「生態文明」，將降低能耗，保護環境作為發展前提，絕不以消耗資源換發展。落實科學發展觀，乃因中國大陸經濟實力顯著增長之際出現多種多樣困擾，這些因素包括生產力水平總體上還不高，自主創新能力還不強，長期形成的矛盾和粗放型增長方式尚未根本改變；人民生活總體上達小康水平而收入分配差距拉大趨勢還未根本扭轉；經

濟體制改革的深化與市場經濟的建立面臨如制度、法律等深層面的問題；經濟快速增長過程中產業間、區域間不均衡發展情況日趨嚴重，對外開放日益擴大又面臨國際競爭日趨激烈的問題。

參、十七大後中共經濟政策走向及大陸經濟情勢展望

十七大後中共經濟政策所可能造成的影響可分成未來政策走向和當前大陸經濟情勢的因應兩個層面來探討。

就長期經濟走向而言，由於過去 20 餘年經濟快速增長所帶來的問題，中國大陸經濟正面臨經濟增長的資源環境代價過大，經濟不平衡發展所引發的日益嚴重的社會經濟問題，經濟全球化下對外開放政策所可能引發的經濟和金融風險，以及伴隨著經濟快速增長民眾物質需求不斷增長，與物質供應不足的矛盾日益加劇所引起的群眾權益問題等，這些都將成為中國大陸社會經濟發展的重要制約因素，然而，「十七大」所列出的經濟政策方向，由於強調經濟發展方式轉變，科學發展觀和民生問題，未來中國大陸的內需市場將在中國大陸經濟發展中扮演重要的角色，這包括醫療、環境生態保護，以及住房問題等，將成為中共經濟政策的主要取向。

在十七大召開期間，中共負責教育、醫療、社會保障、民政、住房保障的五大部委的負責人，於 2007 年 10 月 18 日召開記者會，承諾將不遺餘力解決民眾最關心的五大領域切身問題，展示了在中共既定的社會經濟發展目標下，致力於改善民生需求的決心。

在節能政策方面，中共發改委等相關單位最近下發「關於進一步貫徹落實差別電價政策有關問題的通知」，要求各地限期區分為允許鼓勵類、限制類和淘汰類分別執行相對應的差別電價。此項規定反映出中共將逐步取消國家對電解鋁、鐵合金和氯鹼企業的電價優惠。事實上，差別電價政策是中共在 2004 年開始實施的一項宏觀調控措施。主要是對電解鋁、鐵合金、電石、燒鹼、水泥、鋼鐵、黃磷、鋅冶煉等 8 個高耗能行業，區分淘汰類、限制類、允許和鼓勵類企業執行不同的電價政策，其中允許和鼓勵類企業執行正常的電價，限制類和淘汰類企業實行電費加價。

在吸引外商投資方面，即將於 2007 年 12 月 1 日施行的《外商投資產業指

導目錄》，注重節約資源、保護環境是新目錄的主要特點。根據此一新目錄，中共將鼓勵外商投資發展循環經濟、清潔生產、可再生能源和生態環境保護，鼓勵外商投資資源綜合利用。對中國稀缺或不可再生的重要礦產資源不再鼓勵外商投資。一些不可再生的重要礦產資源不再允許外商投資勘查開採，限制或禁止高物耗、高能耗、高污染外資項目進入。

除十七大後的發展策略和政策可能帶來的影響之外，中共目前針對大陸經濟情勢的調控政策以及在經濟全球化下對外開放的承諾，對大陸經濟情勢未來的發展將造成深遠的影響。

2006 年中國大陸經濟運行出現「高增長、低通脹」，以及面臨投資增長過快、信貸投放過多，外貿順差過高，國際收支不平衡的現象。因此，為避免經濟過熱，中共曾將 2007 年經濟增長率下調為 9.3%，較 2006 年低 1.4%。

儘管如此，今（2007）年以來中國大陸經濟情勢仍難以控制。經濟仍呈現超過 10% 的增長勢頭。根據中共方面統計，2007 年第一季中國大陸的經濟增長率為 11.1%，第二季為 11.9%，第三季則為 11.5%。同時，中國大陸前三季的固定資產投資增加達 26.6%。2007 年 5、6、7、8 四個月的居民消費價格總水平（CPI）比去年同期分別上漲 3.4%、4.4%、5.6% 和 6.5%。其中食品價格總水平上漲是推動物價上漲的主要原因。1-8 月，居民消費價格總水平平均上漲 3.9%，其中食品價格上漲 9.8%，影響價格水平上漲 3.3%。

此外，中國大陸外匯儲備不斷累積，截至 2007 年 9 月高達 1.4 兆美元，流動性過剩的情況嚴重。從統計數據看來，國際收支順差，成為流動性過剩的主要來源，而快速增長的外匯來源必然造成貨幣信貸資產的急遽膨脹，並給予資產價格和商品市場造成壓力。

為避免經濟過熱，中共採取包括發行 6,000 億元人民幣特別國債、9 度調升存款利率、調降 2,831 項商品出口退稅，擴大加工貿易禁止及限制類目錄，以及進行房地產調控的政策等。但是延續 2006 年中國大陸經濟的運行，以及為解決其所存在的問題，將使中共短期所欲實行的財政政策和貨幣政策「雙穩健」的措施增添更多的變數，這是十七大所設定的長期發展策略和政策在推行上必須考量的重要因素。