

中共建政五十年來的經濟發展

傅 豐 誠

(中華經濟研究院第一所
研究員兼副所長)

摘 要

經濟發展必須根據客觀的初始條件，運用適當的發展策略加以推動。中共在建政之初，好高騲遠，罔顧現實條件，強力破壞既有經濟制度，勉強拉抬經濟成長。經過三〇年的努力，相對四鄰經濟蓬勃發展，但其卻陷於經濟遲滯、民生貧困之窘境，不得不從事經濟體制的改革。

基於既有意識型態的限制及中國人務實主義的性格，中共採取了漸進的改革模式，以試點為基礎，逐步向地方政府及企業放權讓利。在這進行改革的二十年中，雖然經濟成長十分快速，但景氣循環波動加劇。面對未來，中共要在顧及經濟成長的同時，還必須面對體制改革的各種問題，包括市場的繼續開放、產權的改革，政府角色的轉換及法制的建立等。大陸經濟現代化的工程剛剛開始，難題正在前面。

關鍵詞：經濟發展、意識形態、體制改革、經濟改革、中央計劃經濟、市場經濟、產權

* * *

一、前 言

馬克思在其巨著「資本論」中，推論資本主義終將崩潰，為社會主義將取而代之。但在其卷帙浩繁的著作中，並未具體建構出社會主義及共產主義的經濟架構。一九一七年十月，蘇共革命成功，即面臨缺少建立社會主義國家藍圖的窘境。經過以列寧為首的共產職業革命家黨徒的摸索，大致建構了以「生產資料公有」、「按勞分配」及「中央計畫經濟」為主導原則的社會主義經濟體制。這種體制設計的基本精神，是在市場不發達的落後國家，利用相對發達的政治組織，將資源集中到政府手中，經由全力模仿先進國家的經濟組織，迅速改變原有的經濟結構，進而達到快速的工業化目標。

三十二年以後，中共在大陸建立政權，在承受飽經戰亂摧殘的土地與人民之後，亟思在經濟建設上有所作為，以期快速趕上英美等先進國家。懷著這股浪漫主義情懷

的中共決策者，面對著較蘇聯更為落後的中國大陸經濟，國際上又遭遇西方資本主義國家圍堵政策的孤立，自然傾向以蘇聯為師，甚至走向較蘇共更為極端的社會主義體制。這種由浪漫轉趨激進的社會主義風潮，不但給中國帶來巨大的政治災難，也因從事現代經濟成長的基礎建築被根本摧毀，使得中共建政後期的經濟改革之路總難步上坦途。以下，本文將從意識形態、經濟發展及體制改革等三個角度，論述其建政五十年來之經濟發展過程。

二、經濟成長的意識形態基礎

(一) 社會主義經濟史觀

社會主義論者服膺馬克思的經濟發展架構，將整個經濟分為人與自然的關係（稱其為生產力）和人與社會的關係（稱之為生產關係），經濟的發展就是生產力和生產關係由不斷矛盾而引導至更高的統一法則。馬克思認為，自十八世紀產業革命以來，機器的發明使得生產的規模經濟（Economy of Scale）不斷擴大，造成資本逐漸集中於資本家手中。而私有資本家在私利的驅使下，不斷剝削勞工的剩餘價值，使得貧富日趨懸殊，階級對立嚴重，最終導致資本主義社會的全面崩潰，進而實現社會主義的誕生。

由於私有制被視為資本集中、階級壓迫的根源，廢除私有制成為社會主義政經體制的首要過程，透過生產資料（資本財）的公有化，達到「按勞分配」的目標。當社會主義社會推進到更高階段的共產主義社會，生活資料（消費財）亦可實現公有化，達成「按需分配」的最高境界。為了達成上述目標，一套中央統制一切經濟活動的計畫管理體制在實踐中被塑造出來。

照馬克思理論的指示，社會主義革命首先應發生在歐美等先進工業國家，但革命卻發生在以農業經濟為主的蘇聯和中國。按列寧主義者的補充，在透過對歷史發展趨勢意識極強的職業革命家黨的領導，資本主義後進國家有領先過渡到社會主義社會的可能。此種說法勉強維繫了馬克思經濟發展史觀的正確性，同時更誇大了中蘇共產黨革命的歷史意義。

(二) 社會主義體制的改革與轉型

社會主義社會的誕生不代表歷史發展的最高階段已出現，應該是透過生產力和生產關係矛盾統一的過程，向更高階的社會主義社會過渡。但蘇聯和中共經過短時期的社會改造，將私營生產單位收歸國營之後，進一步向共產主義社會過渡的工作，卻碰到客觀及主觀環境的阻礙，蘇共在最激進時僅宣稱進入「發達之社會主義」；至於中共在一九五七年大躍進運動中推行人民公社制度，企圖朝共產主義社會躍進，但經幾個月的實踐卻無以為繼。往後的二十年間，政治權力的鬥爭影響著經濟體制路線的變動與發展，但基本上仍停留在生產資料公有制的範疇之內，生活資料公有制根本無可行性。

為了實踐中央計畫經濟，長期以來社會主義國家的決策者非常注重資訊的處理，透過電子計算工具的改進及相關運籌規劃科學的發展，來提升經濟計畫的有效性及準確性，但其成效一直不彰。因此，社會主義經濟理論學者蘭格（Oskar Lange）提出市場社會主義（Market Socialism）理論，希望能改善計畫體制的效率。蘭格認為：在社會主義國家，國家雖佔有資產（Asset），但只要有產品市場（Product Market），企業就能根據產品價格的指引，有效地分配資產，使資產國有制與產品市場相結合，而取得資本主義（資產和產品）自由市場中的同樣效率^①。根據這種「市場社會主義理論」改革的目標，就是放鬆價格控制，讓企業追求利潤。中共在改革初期即奉行此一理論，但這些相關措施實行的結果卻顯示，改革後的經濟效率，不但比不上自由經濟，有時甚至還比不上改革前的舊體制。

蘭格理論的不足，在於不瞭解資產市場有選擇最具交易效率體制的功能^②，這個功能是不能由產品市場所取代。經由科斯定理（Coase Theorem）得知，私有產權是市場的必要條件^③。也就是說，沒有私有產權，就不會有市場，社會主義國家有很多消費品是私有的，所以消費品容易形成市場；但資產（勞力、資本或技術）是不能私有的，因此就不可能有真正的資產市場。如果資產保持國有，資產市場可以尋找交易效率最高的體制，並推動勞動分工及生產率的功能，就不可能發揮。因此，在國有制的條件下，是不可能達到全社會最優的經濟效果。

從資訊經濟學的角度觀之，資訊的處理能力固然重要，資訊的正確與否可能更為關鍵，否則只是運作一堆無意義的資料（Garbage in, Garbage out）。而公有制會出現資訊不對稱（Asymmetry of Information）的情況，造成當事人及代理人（Principal and Agent）之間的監督問題^④。要使企業在非私有化的情況下，達到剩餘索取權（Right of the Residual Claim）及剩餘控制權（Right of the Residual Control）能夠對應^⑤，幾乎是不可能之事。

五十年前，中共以暴力的方式，將大陸私有經濟轉換成公有經濟體制；二十年前至今，又改弦易轍，要將現有體制朝私有化的市場經濟過渡，姑不論其意識形態的限

註① O. Lange and F. Taylor, *On the Economic Theory of Socialism* (N. Y.: McGraw Hill, 1960).

註② 楊小凱、黃鏡如，「對中國經濟體制改革形勢的看法」，信報財經月刊（香港），一九九八年四月，頁一九～二五。

註③ 科斯定理形成於R. Coase, *The Firm, the Market and the Law* (Chicago: University of Chicago Press, 1988), pp. 95～156.

註④ 此種現象是指實際運用資產者（代理人）能掌握比資產所有者（當事人）較多的相關訊息，代理人會利用資訊上的優勢來欺騙當事人，或是使無法有效地加以監督。參閱S. Ross, "The Economic Theory of Agency: the Principal's Problem," *American Economic Review*, vol. 63, no. 2 (1973), pp. 134～139.

註⑤ 剩餘索取權是指收益在扣除要素所得之後剩餘利潤的擁有權，見A. Alchian and H. Demsetz, "Production, Information Costs, and Economic Organization," *American Economic Review*, vol. 62 (1972), pp. 777～795. 剩餘控制權是指契約規定之外事件的處分權，參考S. Grossman and O. Hart, "The Costs and Benefit of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration," *Journal of Political Economy*, vol. 94 (1986), pp. 691～719.

制，要想找到一個和平、公平及穩健的轉型方法，至今仍是一個困擾學術界及實務界的難題。

(三) 意識形態的退卻與合理化

一九七八年以來的中共經濟體制改革，固然加快了大陸經濟成長的步伐，但在漸進的改革過程中，長期存在著計畫及市場雙軌並行的現象，不但帶來了經濟秩序的混亂，並導致龐大的尋租（Rent-seeking）活動。凡此種種，給許多堅持原有意識形態者有了反對改革的藉口。為了化解反對改革的勢力，賦與經濟改革在意識形態基礎上的合理化的工作，就顯得十分重要。歸納中共當局在這方面的努力，大致可分為建設中國式社會主義及恢復社會主義初級階段論兩大主題。

中共經改積極面基礎是根據社會主義的精神，配合大陸具體的經濟情況，建設所謂中國式的社會主義^⑥。按照此一精神，在一九七八年十二月三中全會中，提出「多方面改變同生產力不適應的生產關係和上層建築」，使農村聯產承包經營責任制能夠全面推展。一九八二年十二月十二大中，確立「計畫經濟為主、市場經濟為輔」的原則，給部份農產品及民生必需品價格的開放必要性背書。一九八四年的十二屆三中全會，提出「公有制基礎上的有計畫的商品經濟」，讓城市經濟改革得以進行。一九八七年十月的十二屆三中全會，列舉「計畫與市場內在的統一體制」，一九八九年六月的十三屆四中全會，再度強調「計畫經濟與市場調節相結合的經濟體制」，宣示中國式社會主義可以讓市場經濟部份大過於計畫部份，為全面開放市場經濟預作準備。

一九九二年十月的十四大中，中共正式揭櫫社會主義市場經濟的旗幟，使得各地經濟改革開放速度全面加溫。一九九七年九月的十五大，正式提出「非公有制經濟是中國式社會主義市場經濟的重要組成部份」，支持個體及私營企業的發展，為朝私有化改革確立了發展的基礎。

社會主義初級階段論是從消極面護衛經濟體制朝資本主義過渡的正當性。此一理論的大意為：由於大陸是從資本主義的初級階段（農業社會）直接進入社會主義社會，其間並未經過資本主義充分發展的階段，為了未來社會主義社會健全發展的需要，必須停留在社會主義初級階段，先將資本主義未充分發展的部份鞏固之後，再開始朝社會主義較高階段發展。為了給經改有十足的發展空間，初級階段論強調社會主義初級階段無時間限制，可長達五十年，甚至一百年^⑦。此一說法在一九八六及一九八七年間提出，為當時加快市場改革作鏟除意識形態障礙的工作。後因主政之趙紫陽被罷黜，此一說法消聲匿跡很久，至十五大前後又被重新提出，作為加快國企改革的理論支柱。

無論中共當局採取何種意識形態上的說詞，其經改方向是朝資本主義轉型，這是不容否認的事實。

註⑥ 鄧小平曾說：「把馬克思主義的普遍真理同我國的具體實際結合起，走自己的道路，建設有中國特色的社會主義。」此一說法形成中共經改的重要指導原則。

註⑦ 出自趙紫陽在中共十三大中之報告，見人民日報（北京），一九八七年十一月四日，第一版。

三、經改前經濟發展目標及策略

(一) 大陸經濟發展的初期條件

經濟發展的初期條件決定其發展模式，進而可以得到經濟發展的可能成長率（Potential Rate of Growth），然後將此可能成長率和決策者希望達成經濟發展的必要成長率（Required Rate of Growth）加以對比之後，以此決定可運用的策略，謀求兩項成長率的均衡。因此，瞭解中共建政時大陸經濟發展的初期條件是十分必要的。

中共建政之初，首先整修經戰火破壞的生產及交通運輸設備，使其恢復功能。並實施農業、手工業及工商業的社會主義改造。在一九五二年中共實施第一個五年計畫之前，大陸仍是一個以農業為主導的經濟，農業產出佔整個國內生產毛額的一半，工業部門產出尚不及 20%，平均國民所得 119 元（指人民幣，下同）。

表一 一九五二年 GDP 結構

項目	金額（億元人民幣）	比重（%）
GDP 總值	670.0	100.0
第一產業	342.9	50.5
第二產業	141.8	21.2
工業	119.8	17.6
建築業	22.0	3.2
第三產業	194.3	28.2
運輸郵電	29.0	4.3
商業	80.3	11.8

資料來源：中國國內生產總值核算歷史資料，頁二七。

在這 670 億元的 GDP 中，最終消費佔 546.3 億元（佔 GDP 的 81.5%），其中農業居民消費 312.2 億元，非農業居民消費 140.8 億元，政府消費佔 93.3 億元。而資本形成佔 80.7 億元，存貨增加為 73 億元。最終消費加資本形成超過 GDP 的部份，其中 7.8 億元是屬貨物和服務淨進口，13.2 億元是屬誤差項^⑧。

(二) 經濟發展策略及成果

由於中共想藉快速的工業化提升經濟成長，拉近與歐美先進國家的差距，遂採取蘇聯以發展重工業來帶動經濟的發展模式。此種發展模式除了需要技術的支援外，資

註⑧ 中國國家統計局國民經濟核算司編，中國國內生產總值核算歷史資料（1952～1995）（大連：東北財經大學出版社，一九九七年），頁五〇。

金的提供尤為重要。然而環顧當時國際環境，資本主義國家對其實施圍堵及禁運政策，除了能從蘇聯和東歐獲得少許外援外，必須仰仗國內的資源。但反觀國內，在農業部門342.9億GDP中，本部門就消費了312.2億元，農業剩餘十分有限。而非農業部門消費又達140.8億元，接近第二產業的GDP，再加上政府消費，中共當局能用來發展重工業的資源十分有限，根本無法達成預期目標。

面對目標和環境之間的差距，中共在所有制改造過程中，透過中央計畫經濟體制的建立，運用強迫儲蓄的各項政策，將資源移轉到政府手中。在農業部門，透過農產品統購統銷的制度，利用不公平的農工交易條件（即所謂的工農產品剪刀差），將大量的農業剩餘，經由商業收購部門集中到政府手中。據估計，從一九五二年至一九七八年間，中共利用這一管道所抽取的農業剩餘達6000億元，約佔其財政收入的34.5%；若加上農業稅，所抽取的農業剩餘將高達8000億元，佔財政收入的40.1%^⑨。

除了擴大農業剩餘之外，中共對城市工業部門採取低工資之政策，以擴張工業部門之剩餘。至於城市勞工生活所需之農產品，則採取低價配售策略，配售範圍之外的產品則採高價政策，藉此達到壓縮消費的目的。此外，經由廉價的農礦原料，再配合上述的低工資，使得工業部門獲利較為突出，這些利潤則透過利潤上繳的過程集中到政府手中。

在這種高效率的資源累積架構中，政府掌握著絕大多數的工農業剩餘，但中共並未將此資源做最有效率的利用，其原因一方面是長年政治動亂，專業人士沒有安定的環境發揮所長；另一方面，是社會主義公有制的中央計畫經濟體制，破壞了市場分配資源的功能及相關的誘因機制。根據學者鄒至莊（Chow, 1992）的估計，在一九五二～一九八〇年間大陸國營部門不存在技術進步的情況；Perkins（1988）則指出中共在一五時期（一九五三～一九五七）存在顯著技術進步現象^⑩，二者對比之下，可以看出大陸在大躍進後的技術水準出現反向衰退情況。因此，大陸經改前的經濟成長是由投入增加支撐起來，在技術水準不進反退的情況下，積累（投資）率雖大幅上升，但成長率反而日趨下降。

撇開效率損失的因素，此種以發展資本密集重工業為主的作法，和大陸勞動力充沛、資金缺乏的環境稟賦違背，即使計畫當局達成加快發展重工業的目標，也無法達成最大的經濟成長^⑪。由表二數據顯示，固定資產形成在這段時間年平均成長達10.5%，但除工業部門外，其餘部門的年平均成長率遠低於此一比例。因為重工業的發展，無法吸收較多的勞動力，使農村隱藏性失業人口無法向城市移轉，也逼使中共採取嚴格的城鄉戶籍管制政策，並進一步阻斷城鄉產業互補的機會，降低了產業發展

註⑨ 見張榮豐，中國大陸資源累積模式與經濟發展之研究（1952～1978）（台北：中華經濟研究院，經濟叢書19，一九九〇年），頁七二。

註⑩ 見 G. C. Chow, "Capital Formation and Economic Growth in China," *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, no. 3 (1992), pp. 809～842. 及 D. Perkins, "Reforming China's Economic System," *Journal of Economic Literature*, vol. 26, no. 2 (1998), pp. 601～645.

註⑪ 這部份的理論分析，見林毅夫、蔡昉、李周，中國的奇蹟：發展戰略與經濟改革（上海：三聯書店，一九九四年），頁六六～六八。

的連鎖帶動效果。

表二數據顯示，非農業居民消費的成長速度遠低於產出的增長，農村消費成長速度雖和產值成長幅度相近，但由於工農交易條件不佳使其名目成長一直偏低。此種現象說明了人民無法因產出增長而相應地提高消費，因此也就缺乏努力工作的誘因。計畫當局也想增加民生必需品的供給，但偏重發展重工業所造成的產業結構扭曲，使其無多餘的資源可供運用。

表二 經改前大陸 GDP 相關指標統計

項 目	1978 年金額（億人民幣）	年平均成長率（1952~78 年，%）
GDP	3,624.1	6.7
第一產業	1,018.4	4.3
第二產業	1,745.2	10.1
工業	1,607.0	10.5
建築業	138.2	7.3
第三產業	860.5	5.9
運輸郵電	172.8	7.1
商業	265.5	4.7
人均 GDP（元人民幣）	379.0	4.6
最終消費	2,239.1	5.6
農業居民消費	1,092.4	4.9
非農業居民消費	666.7	6.1
政府消費	480.0	7.1
固定資本形成	1,073.9	10.5

資料來源：根據表一資料來源，頁二七、三一、四二及五〇所載之數據計算而得。

四、經改以來的經濟發展目標及策略

(一) 經濟改革發生的背景

雖然中共一心一意地想要加快經濟成長速度，並儘快超越歐美先進國家，但所採行的發展策略卻禁不起時間的檢驗，經濟發展水準和周邊國家愈差愈遠。不過中共能在一九七八年毅然回頭，全面地推行經濟改革和對外開放政策，和以下幾個因素密切相關：

第一是文化大革命的落幕。文化大革命對中國政治和社會的結構破壞很大，讓鄧小平等受西方文化的開明領導人士有一個承襲過去而又重新出發的契機^⑫。文革以及

註^⑫ 在中共的領導群中，大致可分為白區地下工作者和紅區打游擊者等二大出身背景，前者多受現代教育，對資本主義認識較深，比較傾向實用主義；後者出身草莽，長期和外界隔絕，較不具備現代知識，有理想主義的傾向。在治理國政時，後者比較激進，具有向不可能挑戰的冒進精神，前者則傾向有限度的推行社會主義，支持經濟改革運動。而劉少奇、鄧小平均屬白區工作者出身，是領導經濟改革的主要人物。

更早的「三面紅旗」運動所帶來的災害，醞釀出新決策者「不怕慢、只怕錯」的行事風格，使得中共的經改自然地選擇了漸進式的改革方式。

第二是中國文化中的「實用主義」傳統。從「實踐是檢驗真理的標準」出發，文革後大陸農村恢復以往「三自一包」後的制度演化，由於績效顯著，才被中共當局接納，作為支持經改的依據。因此，經改的起點是農民，中共當局只是順勢運作罷了^⑩。此一事實也決定了漸進改革的方向，因為改革方向不是事先看到的，而是由改革所遇到的主要問題決定的。

第三是社會主義陣營中的改革風潮。一九五六年以後蘇聯政治上的「非史大林化」，讓蘇聯和東歐國家有機會嘗試修正其缺乏效率及誘因機制的體制。經由各種混合經濟模式的試驗，決策者能在宏觀經濟計畫中搭配若干財政及貨幣政策，控制經濟發展的動向；另一方面，透過給予企業更多的自主權，讓其根據市場反應去形成微觀決策。東歐國家各式各樣的改革，對中共形成一股強而有力的示範效果。

第四是日本及東亞四小龍經濟快速成長的刺激。在相近的文化傳統下，日本及四小龍在六〇及七〇年代取得了快速的經濟成長，並未出現馬克思預言的經濟上的無政府狀態，這對中共形成必須變革的壓力。

(二) 經改後的產業發展目標及策略

經濟改革是以放鬆中央計畫管制，提供生產者及消費者的誘因為切入點。面對以往嚴重扭曲的產業結構，迫使大陸在八〇年代開始轉變為側重消費品工業發展的產業政策，同時實行面向出口的沿海開放戰略，積極吸引外國直接投資，充份利用勞動力豐富的比較優勢，透過擴大出口需求帶動增長和就業。這一政策使大陸沿海的新興城市和農村地區，迅速成為主要由外資參與的製造業生產和出口基地，也建立起消費品工業的替代進口能力。

經由彌補消費需求的缺口，以消費品工業的擴張帶動了八〇年代大陸的經濟增長；但從八〇年代末到九〇年代上半葉，對基礎工業和基礎設施的巨額投資帶動了以重工業為主的第二階段經濟增長。在這個階段，大陸各個地區爭相從事港口、機場、城市基礎建設，再加上開發工業區，及房地產等土木工程投資建設，成為帶動經濟成長的主力。在這些投資項目中，大陸只能承擔土建工程，大多數機具設備要靠進口。此種發展模式，帶動了原材料及能源相關產業的擴張，紓解了改革開放以來能源和原材料不足的瓶頸。

原材料及能源等初級加工部門生產比重上升，技術相對密集的機電工業比重下降，從而引發了對技術產品的進口依賴度急遽上升。這時，經濟發展又重新回到改革前以原材料為中心的重工業發展模式。對基礎設施的大規模投資產生了對基礎工業的巨大需求，而基礎工業供給能力的擴大，又是以運輸等基礎設施建設為條件。這樣圍繞著對基礎工業、基礎設施需求與供給的相互推動，形成了內生的擴張動力，維持了增長

註⑩ 這點在陳一諮，中國：十年改革與八九民運（台北：聯經出版事業公司，一九九〇年）一書第二章有詳實的說明。

高速度。

截至目前為止，大陸的設備製造業仍不能充份提供符合出口部門和進口替代部門所需要的生產設備。由於大陸國內供給結構不能進一步開拓消費、投資、出口這三方面的需求，因而大陸內部現有供給能力出現剩餘，現有供給結構對經濟增長產生的推動作用也就隨之減弱。在大陸國內供給能力大量剩餘的同時，生產設備的需求缺口仍然存在，不過彌補這一缺口是靠日益增長的進口加以滿足。國內需求的增長，只能帶動國外的供給。至此，改革以來供給隨需求的擴張而擴張的增長模式發生了根本性變化，由於供給對需求無力適應，供給的擴大越來越受到投資能力的限制，從而影響了經濟增長。

(三) 體制改革的進程

除了經濟發展目標及策略的改變，就實用主義的立場所作的體制轉型，對大陸經濟的影響更為重要。觀察近二十年來中共所謂的「摸著石頭過河」的漸進式體制改革，實際上是在兼顧政經局勢穩定及意識形態漸變的情況下，逐步朝資本主義市場經濟轉型。歸納這些經緯萬端的改革政策及措施，不外乎以下四大主軸^⑭：

1. 市場機能的恢復

社會主義經濟的基本精神是以計畫取代市場，基於資訊不完全、不對稱等限制，使其經濟體制運作而缺乏效率。而大陸經濟改革的第一步就是逐漸恢復市場機能，一九七八年底以來的經濟改革，首先就是放開農產品的價格管制，繼而是工業消費品、資本財及原料，逐步形成商品市場。此外，經由工資、戶籍及企業管理的改革，勞動市場之雛型逐漸出現；在撥（款）改貸（款）、企業利潤留成、利（潤）改稅（收）等制度下，以及證券及基金市場的試點，大陸資本市場也逐漸深化。這些市場機制的恢復及擴張，對資源配置效率的提升大有幫助，但在計畫與雙軌並行之時，也出現不少耗費資源的尋租活動。

2. 產權制度的構建

私有產權之核心在於資本產權的分離（Separation）與分割（Partitioning）。大陸農村包產到戶制度之所以推展較為順利，主要是土地資產容易分割及分離（不具折舊性）；而城市企業改革之所難以推展，主要是工業生產有規模經濟，分割不易，且工業資產具折舊性，所有權及使用權較難分離，這是大陸國企改革不易進行的根本原因。大陸當局本想藉非國有經濟的快速發展，來降低國企在經濟中的比重，但因國企的歷史包袱過重，拖延市場化的改革，進而不利於大陸經濟結構轉型和經濟持續發展。在環境的壓力下，中共當局無法以時間來換取國企的自然淘汰，因此，不得不重視國企產權制度的改革。

3. 政府角色重新定位

^⑭ 此處四大主軸的分類方式，係參考費景漢，中國大陸經濟講義（台北：作者夫人自印，一九九七年），頁五四三～五五五。

在經濟改革以前，大陸在「全國一盤棋」的原則下，由中央政府統籌整個經濟體系的發展目標及具體活動，然後發交地方政府予以執行。自經濟改革以來，大陸當局意識到政府管制鬆綁，讓企業自我發展、自負盈虧的重要。政府的角色應是運用財稅及金融工具去解決多種與市場制度有高度關聯的目標，如以總需求的管理來維持市場穩定，防止失業和通貨膨脹；治理市場失靈（Market Failure）受損的外部效益以及增補公共財供應的不足；以法律防止市場獨佔，維持市場競爭；以累進稅及福利支出，修正個人及區域間所得差異惡化的傾向等。在經濟改革過程中，大陸著眼於「政企分離」的組織結構調整，財稅金融制度的調整與建立，目前都處於剛起步之階段，距達成上述目標還有一段漫長的路要走。

以往，地方政府是中央政府計畫的執行部門，在經改過程中，透過經濟管理權的下放，出現地方政府和當地經濟體系的利益結合的情形，造成中央政府貫徹整體目標的障礙。此外，由於中央政府在經改中掌控的資源日漸減少，在分配資源過程中貫徹區域均衡發展政策目標的矛盾，日漸突出，所造成的政治摩擦的潛在危機日益擴大。

4. 法制化的鞏固

所有的改革牽涉到經濟利益的重新分配，必須明訂整套優勝劣敗的市場遊戲規則，由政府監督參與者確實地遵守，並對違反規則者予以處罰。在以往統制經濟的時代，大家照政府的指令行事即可，因無市場競爭，所以法制化建設的需求不是很高。在從事市場化改革過程中，法制化的需求就十分迫切。對大陸當局而言，經濟工作法制化的始點是和國外經貿往來的相關法規，其次是政府及國企的相關法規，第三步才是非國有部門運作的法規。最難確定的是和財產制度相關的法規，如《證券法》、《公司法》、《民法》等。

五、中共經濟發展的困境與前景

雖然中共至今不承認是走資本主義道路，但所有的改革，無不是朝經濟決策權的分散化及個體自我負責的效率優勢（Advantage of Efficiency）轉型，這就是資本主義能在「快速資本累積間」帶來「產業結構靈活變動」的精神所在^⑯，這和社會主義的中央集權及集體主義是迥然不同的。即便中共不支持私有產權，但只要個人對資產具有使用權、收入享受權及自由的轉讓權，即可在國有的名義下推行私有產權制度^⑰。基本上，對奉行實用主義的中共來說，意識形態並不是絕對的限制，主要是許多主客觀環境的障礙無法穩健地排除，加以改革的具體方向及步驟並不明確。

在漸進式的改革中，為了避免既得利益的阻礙，對原有的資源配置儘量不做更動，只對新增的資源作新的處置。這種屬於 Pareto 改進的增量改革固然理想，但施展的局限性很大。例如中共打算以加快非國有經濟部門的發展，用時間來降低國企比重，進

註^⑯ 同前註，頁五五二～五二八。

註^⑰ 參閱張五常，中國的經濟革命（香港：壹出版有限公司，一九九三年），頁二八。

而化解國企問題。雖然工業部門國企產值佔工業比重從一九七八年的 77.6% 下降至一九九七年的 25.5%，但其虧損企業虧損額至一九九七年卻高達 744.4 億人民幣^⑦，使財政不勝負荷。而這 25% 的國企部門卻佔用了 80% 的銀行資金，排擠了非國有企業的融資空間；此外，經營不善的國企造成銀行 20% 以上的壞賬，使銀行的穩定及發展大受衝擊。逼使中共不得不實施全面性的國企改革。

雖然國企改革試點成功的例子很多，但一直未總結出一個普遍性的經驗。因此，從務實的角度出發，以彌補虧損為具體目標，先從裁汰冗員著手。為了維持社會穩定，配套成立了下崗職工的再就業中心，給予離職者基本的生活保障並負責再就業的輔導工作。由於適逢大陸經濟不景氣，新增就業機會不多；而再就業中心限於經費，收容能力亦有所限制，因而使得國企裁汰冗員的力度受限。至一九九八年底，國企虧損企業虧損額反而暴增至 907.4 億人民幣^⑧，結果與目標背道而馳。

基本上，國企改革最大的問題還是指導方針不明。雖然國企改革的目標是要向西方現代企業制度過渡，但現代企業的核心內容為何？採取何種方式逐步前進？這些基本核心問題還沒有一致的見解。重視「產權改革理論」者，主張從企業治理結構著手，短期內可先將國企債權轉為政府股權，來解決企業的財務問題。另一派的看法是以「創造公平競爭環境理論」為主軸，透過市場競爭的機制，使國企經營績效公正且透明的表現出來，政府可以清楚地監控，並給予獎懲，不一定要實行私有化^⑨。

理論上的懸而未決，使得國企改革短期之內難以步上坦途，部份主張加快改革的中共決策人士，期望藉著加入世界貿易組織（WTO）來打破體制的障礙，以外在競爭壓力迫使國企走出一條更新之路。這種釜底抽薪的主張，顯然低估國企改革的複雜性，按中共決策者自己的估計，公元二〇一〇年國企改革方能得到初步的治理，至二〇三〇年才有可能比較全面的解決此一體制結構轉型問題^⑩。

國企改革是中共整體經濟改革的縮影，它不僅是產權重構的問題，也涉及到前面所提及的市場深化、政府角色調整及法制化建設息息相關，目前大陸的對外開放政策頗多掣肘，也都是考慮國企的承受力所致。因此，國企改革的標的不僅是國企而已，而是現存的整個經濟體制，必須整個經濟體制完全轉換成現代的資本主義體制，國企改革才能真正的成功，社會主義革命帶給中國的破壞才能完全扭轉過來。

六、結論

綜觀中共五十年來的經濟發展，以一九七八年為分界點，分為兩個完全不同的階

註⑦ 中共國家統計局編，《中國統計摘要》（北京：中國統計出版社，一九九八年），頁一〇五。

註⑧ 經濟日報（北京），一九九九年三月十八日，第二版。

註⑨ 有關產權改革理論，見張維迎，「國有企業的改革出路何在」，轉文責中、徐滇慶主編，《中國國有企業改革》（北京：中國經濟出版社，一九九六年），頁七六～八九；創造公平競爭環境理論見林毅夫蔡昉、李周，《充分信息與國有企業改革》（上海：三聯書店，一九九七年）。

註⑩ 見江澤民在中共十五大之報告，人民日報（北京），一九九七年九月十三日，第一版。

段。前三十年是社會主義體制的建立及發展階段，除了一五時期（一九五三年～五七年）出現短暫的成長外，其他時期均處於政治動盪、經濟效率衰退的不穩定環境中。雖然中共在資源累積方面卓有成效，但在資源分配及使用上，卻出現無效率狀態。這其中有人謀不臧的問題，但主要的癥結還是經濟發展策略的失當及制度設計完全違反效率和人道所致。經濟成長遲緩，人民生活得不到改善，反應出中共所作的努力徹底失敗。

經改以後的二十年，經濟發展策略作了大幅度的調整，再配合經濟管理權的下放，使經濟成長速度加快，人民生活獲得顯著的改善。然而在經濟體制的轉型方面，卻採取漸進式的開放，視市場部門和計畫部門互動的穩定性，決定改革的進度。這種改革模式把經濟動盪維持在較小的程度，但也形成大量的尋租活動，防礙了改革的全面推展。

從經濟發展的速度看來，改革後的二十年的確令全世界刮目相看，但從體制轉型的角度思考，這二十年來所作的還是處於起步的奠基階段，真正的體制轉型難題還在後頭，如果不能繼續克服產權轉變的難關，快速的經濟成長將不復見。最近大陸正處於通貨緊縮、產業結構轉變不順的階段，這不僅起因於外在的衝擊（如亞洲金融風暴），更是內部體制轉型遭遇瓶頸的反映。

* * *



China's Economic Development: 1949~1999

Feng-cheng Fu

Abstract

Economic development must be based on objective initial conditions, and then enforced through the proper use of developmental strategy. When China's communist regime was first established, the communist government ignored initial economic conditions and destroyed the original economic system, which barely improved economical growth rapidly. After thirty years of effort, the economy of China's neighbors have flourished while mainland China was, for the most part, in a state of economic depression. Therefore, the Communist government had no choice but to reform the economy.

Due to ideological restrictions and the pragmatic character of the Chinese, Communist China chose to reform the economy gradually. Profit and power was given to the local government and enterprises on an experimental basis. Although the economy improved greatly during these twenty years of reform, it also fluctuated. In the future, China must not only keep up economic growth, but at the same time face problems such as opening up the market, reforming property rights, changing the role of the government, and establishing the rule of law.

Keywords : economic development, ideology, institutional reform, economic reform, central-planned economy, market economy, property rights

