

# 中國經濟發展戰略：轉型與挑戰

童振源

政治大學 國際關係研究中心 助理研究員

\*林佳龍 編，《未來中國：退化的極權主義》(台北：時報出版社，2004)，頁 31-73。

改革是動力、發展是目的、穩定是前提。

中國經濟學家 嚴于龍，2001<sup>1</sup>

首先，本文說明中國經濟在過去二十多年的改革成就。其次，本文分析未來中國經濟增長的要素。第三，本文說明中國共產黨（中共）在第十六屆全國黨代表大會（十六大）與中國國務院在第十屆全國人民代表大會（十屆人大）中提出的經濟發展戰略。第四，本文評估中國當前所面對的經濟轉型的主要挑戰。最後，本文提出對中國經濟發展前景的整體評估。

## 一、中國經濟改革的成就

---

<sup>1</sup> 中國國家統計局 編，《2001 中國發展報告 - 中國的『九五』》(北京：中國統計出版社，2001)，頁 45。

從改革開放至今二十多年，中國在經濟發展上確實取得傲人的成就。從 1978 年至 2000 年，中國國內生產總值（GDP）年均增長 9.5%，成為世界上增長最快的國家。中國的 GDP 從 1978 年的 3,624 億人民幣，增長到 2000 年的 89,403 億人民幣，實質增長將近 7.4 倍。在世界 190 多個國家中，中國成為世界第六經濟大國。人均 GDP 從 1978 年的 379 元，增加到 2000 年的 7,078 元，實質增長 5.5 倍。此外，從 1978 年到 1996 年，全中國有超過二億人口脫離貧困的生活。<sup>2</sup>

不過，中國官方的統計數據有些浮誇。根據世界銀行的研究，1978-1995 年的年均增長率應為 8.2%，比中國官方數字的 9.9% 低 1.7%。<sup>3</sup>根據經濟合作與發展組織（OECD）麥迪遜教授（Angus Maddison）的研究，同一時期的年均增長率應為 7.5%，比中國官方數字低 2.4%。<sup>4</sup>根據中國學者王小魯的研究，1979-1998 年的官方年均增長率偏高 1.3%，應當從 9.7% 調整為 8.4%；特別是，主要的偏差發生在 1991-1998 年期間，該時期的經濟增長率可能高估 2.2%。<sup>5</sup>根據美國投資銀行雷曼兄弟（Lehman Brothers）的最新研究，1991-2001 年，中國官方的經濟增長率數字只浮誇 0.8%。<sup>6</sup>綜合言之，在改革開放時期，中國的經濟增長率浮誇大約 2%。<sup>7</sup>

在對外經濟方面，中國對外貿易與吸引外資方面都不斷擴大，中國已經成為國際經濟非常重要的成員。1978 年中國貿易總額為 206 億美元，位居世界第 32 位；2000 年增至 4,743 億美元，比 1978 年擴大了 23 倍，位居全世界第 7 位。

---

<sup>2</sup> World Bank, *China 2020: Development Challenges in the New Century* (Washington, D.C.: World Bank, 1997), pp. 1-2.

<sup>3</sup> World Bank, *China 2020*, p. 106.

<sup>4</sup> Angus Maddison, *Chinese Economic Performance in the Long Run* (Paris: OECD, 1998), pp. 150-1.

<sup>5</sup> 王小魯，「中國經濟增長的可持續性與制度變革」，王小魯、樊綱 編，《中國經濟增長的可持續性》（北京：經濟科學出版社，2000），頁 45。

<sup>6</sup> Alastair Newton and Robert Subbaraman, "China: Gigantic Possibilities, Present Realities," Lehman Brothers, *Global Economics*, January 21, 2002, p. 17.

<sup>7</sup> 關於中國統計數據正確性的詳細討論，請參見 高長，「由統計數據看中國經濟表現的虛實」，《經濟前瞻》，第 84 期（2002 年 11 月），頁 72-77。

同時，中國出口商品結構發生很大的轉變：1978 年中國工業製成品佔總出口的 37%，初級產品佔 63%；2000 年中國工業製成品佔總出口的 90%，初級產品的比重則下降為 10%。

在利用外資方面，1979-2002 年中國實際利用外資金額高達 6,234 億美金，其中包括外商直接投資 4,463 億美金。近年來，中國吸收直接外資一直保持在發展中國家的首位和世界的第二位（僅次於美國）。2002 年中國首度超越美國成為全球吸引外資最多的國家，吸收 527 億美元的外商直接投資。中國外匯儲備在 2003 年 5 月底為 3,400 億美元，居世界第二位，僅次於日本。

## 二、中國經濟增長的要素分析

經過二十幾年的經濟改革，中國的經濟結構發生巨大的轉變。除了市場已經成為經濟發展的主導力量，另外一個重大特徵是中國已經從短缺經濟轉變成過剩經濟。改革以來的經濟高增長，一直以旺盛的市場需求為前導，因為當時消費品嚴重不足。但到 1990 年代中期以後，消費品短缺的時代已經結束，全面市場競爭時代已經來臨。因此，造成大量生產過剩、或產能嚴重利用不足，形成過剩經濟、通貨緊縮。

自 1997 年 10 月以來，中國即陷入通貨緊縮，目前仍深陷通貨緊縮的泥淖中。1997 年的消費者物價指數（CPI）為 2.8%，1998 年 CPI 為 -0.8%，1999 年 CPI 為 -1.4%。2000 年及 2001 年的 CPI 增加分別只有 0.4%、0.7%。2002 年，CPI 同比下降 0.8%；至 2002 年 12 月份，CPI 已連續下滑 14 個月。2003 年 1-5 月，CPI 同比上漲 0.6%，但是上漲幅度仍然相當小，並沒有擺脫通貨緊縮的陰影。

通貨緊縮的原因是供給過剩、需求不足。面對市場競爭加劇與供需結構轉變為過剩經濟，中國只有成功地進行結構調整和加速技術進步，才能完成增長方式的轉變，維持經濟增長。過去以數量擴展和價格競爭為主的方式必須轉換成提高質量與技術進步。否則，低技術產品嚴重過剩和高質量、高技術產品供給不足的結構性矛盾將無法解決。以下便從經濟增長因素的角度更進一步評估中國經濟增長的前景。

在 1979-1999 年，中國經濟增長的貢獻主要來自於生產要素的增加。根據王小魯等人的估計，在 1979-1999 年中國經濟的實際增長率為 8.3%，其中，生產要素增加的貢獻率為 6.8%。資本投入的增長對經濟增長貢獻率比改革前提高一倍，由 2.6% 上升到 5.1%。其中，儲蓄率提高的因素帶動 1%，外資投入（不包括生產力與外部效應）帶動 0.3%，投資效率提高帶動 1.2%。因此，資本累積加速對增長的貢獻有一半是來自改革帶動的效益。勞動力對經濟增長的貢獻度在改革前與改革時期都約在 0.8%。人力資本的累積在改革期間的平均增長速度為 4.7%，比改革前降低 0.7%。1990 年代明顯放慢，增長率只有 2%。上述三個要素對經濟增長的貢獻比改革前提高 2.4%，但主要是儲蓄率與投資效率提高的貢獻，勞動力與人力資本的貢獻正在逐年遞減。（見表一）

此外，1979-1999 年的全部要素生產力提升對經濟增長的貢獻比起改革前增加 1.6%。生產力的提升主要是生產資源優化配置帶動的結果，但是技術與管理的因素愈來愈重要。在 1979-1999 年間，農村工業化（鄉鎮企業的發展）對於經濟增長的貢獻平均為 0.8%，在 1979-1990 年期間為 1.1%，但到了 1991-1999 年只有 0.5%。在 1979-1999 年間，城市化對經濟增長的貢獻平均為 0.5%，在 1979-1990 為 0.6%，但到了 1991-1999 年只有 0.4%。在 1979-1999 年間，其他因素（技術與管理）對經濟增長的貢獻平均為 0.1%，在 1979-1991 年為 -0.32

％，但到了 1991-1999 年為 0.9％。也就是說，農村工業化與城市化對經濟增長的貢獻在 1980 年代相當大，但到了 1990 年代，這兩項因素的重要性正在遞減。相反的，技術與管理的進步在 1980 年代的貢獻為負數，但到了 1990 年代成為相當重要的因素。（見表一）

表一、生產要素的產出彈性和結構變動對中國經濟增長的貢獻率

單位：％

	1953-1978	1979-1999	1979-1990	1991-1999
GDP 增長率（未調整）	6.10	9.60	9.00	10.30
GDP 增長率（調整後）	4.30	8.30	8.50	8.10
資本	2.55	5.10	4.85	5.45
其中：儲蓄		(+1.0)		
資本形成率		(+1.2)		
外資		(+0.3)		
勞動	0.84	0.81	0.99	0.48
人力資本	1.08	0.93	1.32	0.40
要素貢獻合計	4.47	6.84	7.16	6.33
農村工業化	0.40	0.83	1.09	0.49
城市化	0.17	0.50	0.57	0.40
其他	-0.74	0.13	-0.32	0.88
生產力貢獻合計	-0.17	1.46	1.34	1.77

資料來源：王小魯，「中國經濟增長的可持續性與制度變革」，王小魯、樊綱 編，《中國經濟增長可持續性——跨世紀的回顧與展望》（北京：經濟科學出版社，2000），頁 46。

王小魯等人、中國國務院發展研究中心、胡鞍鋼、及解三明的研究結果非常相近。根據王小魯等人的研究，在 1979-1999 年期間，資本投入對中國經濟增長的貢獻接近 61％，生產力提高的貢獻為 18％，而勞動力總量擴張的作用只佔 10％左右。根據國務院發展研究中心的研究，在 1978-1997 年期間，資本投入對中國經濟增長的貢獻接近 60％，生產力提高的貢獻為 30％，而勞動力總量擴張的作用只佔 12％左右。<sup>8</sup>根據胡鞍鋼的研究，1978-1995 年間，資本投入對於

<sup>8</sup> 國務院發展研究中心，《21 世紀初的中國經濟》，頁 64-66。

中國經濟增長的貢獻大約為 55% 左右，生產力提高的貢獻為 29.4%，勞動力總量增加的貢獻為 9.5%。<sup>9</sup>根據解三明的研究，1978-1999 年間，資本投入對產出增長的貢獻為 55%，生產力提高的貢獻佔 30%，勞動力總量擴張的作用為 15% 左右。<sup>10</sup>綜合而言，資本累積是改革期間促進經濟增長的最重要因素，約佔六成；其次是生產力的提升，佔二成到三成；勞動力的貢獻只有一成。

展望未來，根據王小魯等人的估計，今後 20 年間，中國儲蓄率、勞動力的增長率將下降，各生產要素對經濟增長的貢獻可達到 4%，但比過去 20 年下降 2.8%。他們預測，技術進步和結構調整將可提高 0.9% 的生產力，加速城市化的貢獻為 1.5%，全要素生產力提高的貢獻可達到 2.4%。如此，中國將有平均 6.4% 的真實經濟增長速度。<sup>11</sup>以上與國務院發展研究中心的預測結果非常類似，各生產要素的貢獻為 4.4%，生產力提升的貢獻為 2.8%，平均經濟增長 7.2%。<sup>12</sup>

也就是說，今後是否能繼續保持較高的經濟增長率，主要取決於優化資源配置、及提高技術與管理，以提高生產力。資源優化配置的方面包括農村工業化、城市化、城鄉人口的流動、產業的調整、與非國有部門的成長。根據王小魯等人的估計，如果投資效率不提高、城市化沒有加速、沒有技術進步和產業結構調整的制度保障，今後 20 年中國經濟的平均增長速度將只有 3.8%。<sup>13</sup>

城市化可以說是中國未來經濟增長的發動機。目前，中國城市化率（城鎮人口佔總人口）的比例只有 30%，遠低於其他同等國家的 42-54%。城市，特別是規模較大的城市，會產生明顯的群聚效應，帶來規模收益、更多就業機會、更

---

<sup>9</sup> 胡鞍綱，「當前我國經濟與社會建設發展形勢分析和若干建議」，《改革》，2002 年第 5 期，頁 12。

<sup>10</sup> 解三明，「中國經濟中長期增長潛力和經濟週期研究」，解三明 編，《中國經濟增長潛力和經濟週期研究》（北京：中國計畫出版社，2001），頁 6。

<sup>11</sup> 王小魯，「中國經濟增長的可持續性與制度變革」，頁 48-53。

<sup>12</sup> 國務院發展研究中心，《21 世紀初的中國經濟》，頁 69-71。

<sup>13</sup> 王小魯，「中國經濟增長的可持續性與制度變革」，頁 53-54。

強的科技進步、和更大的經濟擴散效應。

由於市場競爭加劇，技術進步和創新將成為今後經濟增長的決定因素。技術進步將使企業在市場競爭中取勝，淘汰低效率產業、促進新興產業的成長，完成產業升級和結構調整。同時，面對中國資源短缺與環境生態嚴重惡化，唯有提高技術水平與創新，才能降低資源消耗、保護環境生態，維持中國經濟的可持續發展。

值得特別一提的是外資對於中國經濟發展的貢獻。截至 2002 年底，中國累計批准設立外商投資企業 424,196 家，合同外資金額 8,280.6 億美元，實際使用外資金額 4,479.7 億美元。在累計批准設立的 42 萬多家外商投資企業中，目前已中/終止或已停止運營企業逾 20 萬家，約佔累計設立外商投資企業的 48%，現存註冊運營外商投資企業約 22 萬家。

2002 年中國實際使用外資金額佔 GDP 的比重從 2001 年的 4.0% 提升為 2002 年的 4.3%。基本上，FDI 對於中國經濟發展的貢獻可以分為六部分（參見表二）：

（一）、投資。FDI 佔中國全社會固定資產投資的比重在 1993 年為 12.1%，在 2002 年為 10.1%。從 1993 年到 2002 年，直接外資佔中國全部固定資產投資的比例平均每年為 12.5%。

（二）、工業產值與增加值。外資企業的工業產值佔中國工業產值的比例從 1993 年的 9.2% 增加到 2002 年的 33.4%。此外，外資企業的工業增加值佔中國工業增加值的比例從 1994 年的 11.0% 增加到 2002 年的 25.7%。

(三)、出口。外資企業在 1993 年出口金額為 917.4 億美元，2002 年為 1,699.4 億美元。隨之，外資企業出口佔中國總出口的比例從 1993 年的 27.5% 增加到 2002 年中的 52.2%。

(四)、外匯。2002 年外商在中國的銀行結售匯順差值 471.3 億美元，佔中國的銀行結售匯順差值的 72.7%，是同期中國外匯儲備增加值的 63.7%。

(五)、稅收。1993 年，外商投資企業繳納稅收 226.6 億美元，佔中國稅收總額的比重為 5.7%。到了 2002 年，外商投資企業繳納稅收 3,487 億元人民幣，佔中國稅收總額的比重已經達到 21%。

(六)、就業。2002 年末在外商投資企業中直接就業人員超過 2,350 萬人，佔中國城鎮勞動人口的比重約 11%。

根據中國學者趙晉平等計量分析的結果，1980-1999 年的 20 年間，在中國 GDP 年均 9.7% 的增長速度中，大約有 2.7% 來自於利用外資的直接和間接貢獻，也就是對中國經濟增長的貢獻率高達 28%。<sup>14</sup>

根據國際貨幣基金會的經濟學家曾旺達 (Wanda Tseng) 和哲布克 (Harm Zebregs) 的研究，中國在 1990 年代 10.1% 的平均經濟增長率中，直接外資所起的貢獻作用在 3% 左右，也就是對中國經濟增長的貢獻率高達 30% 左右。<sup>15</sup>

表二、直接外資對中國經濟發展貢獻：1993-2002 年

年度	實際外資金額	外資佔固定資	外資對工業產	外商佔中國出	外商佔全部稅
----	--------	--------	--------	--------	--------

<sup>14</sup> 趙晉平，「導論」，趙晉平 編，《利用外資與中國經濟增長》(北京：人民出版社，2001)，頁 16。

<sup>15</sup> Wanda Tseng and Harm Zebregs, "Foreign Direct Investment in China: Some Lessons for Other Countries," *IMF Policy Discussion Paper*, PDP/02/3, February 2002.

	(億美元)	產投資比例 (%)	值貢獻的比例 (%)	口比例 (%)	收的比例 (%)
1993	275.2	12.1	9.2	27.5	5.7
1994	337.8	17.1	11.3	28.7	8.5
1995	375.2	15.7	14.3	31.5	11.0
1996	417.3	15.1	15.1	40.1	11.9
1997	452.6	14.8	18.6	41.0	13.2
1998	454.6	13.2	24.0	44.1	14.4
1999	403.2	11.2	27.8	45.5	16.0
2000	407.2	10.3	22.5	47.9	17.5
2001	468.8	10.5	28.1	50.1	19.0
2002	527.4	10.1	33.4	52.2	20.5

資料來源：<http://www.fdi.gov.cn>；<http://www.mofcom.gov.cn>

展望未來 10-20 年，如果沒有發生社會與政治動盪，中國經濟成長將保持快速增長。表三是各項研究對中國中長期經濟增長的預測結果。整體而言，2000-2020 年，中國經濟增長率預估每年平均大約在 3%-8%。

表三、對中國中長期經濟增長的預測

研究來源	預測結果 (GDP 年均增長率)
中國國務院發展研究中心	2000-2015：6.3%-7.7%
美國普林斯頓大學 鄒至莊教授	2000-2010：7%-7.9%
世界銀行「2020 年的中國」研究	1995-2020：6.6%
亞洲開發銀行 1999 年國別報告	2000-2020：5%-6%
中國國民經濟研究所 王小魯	2000-2020：3.8%-6.4%
高盛公司 胡祖六	2001-2025：6.8%-7.2%
雷曼兄弟公司	2001-2020：3.7%-6.2%
Alastair Newton and Robert Subbaraman	
OECD Angus Maddison	1995-2015：5.5%

資料來源：

國務院發展研究中心發展戰略課題組，《21 世紀初的中國經濟》(北京：人民出版社，2001)，頁 78。

王小魯，「中國經濟增長的可持續性與制度變革」，王小魯、樊綱 編，《中國經濟增長的可持續性》(北京：經濟科學出版社，2000)，頁 54。

Angus Maddison, *Chinese Economic Performance in the Long Run* (Paris: OECD, 1998), pp.

96-97.

Alastair Newton and Robert Subbaraman, "China: Gigantic Possibilities, Present Realities,"  
Lehman Brothers, Global Economics, January 21, 2002, p. 49.

影響中國經濟增長速度最大的經濟因素是經濟改革與轉型是否成功，使資源的配置更加有效率及生產力更加提高。因此，中國政府必須繼續推動市場導向的改革：一、促進資源有效的配置，特別是健全資本市場與改造國有企業，以解決充滿活力的中小企業的融資困難，及創造一個公平而友善的企業經營環境；二、提升生產技術，包括鼓勵技術創新、推動產業技術升級的制度環境、保護合法產權與智慧財產；三、提高人力資本，包括增加教育投入與改革教育制度；四、完善商品市場與要素市場，同時保障市場機制的運轉。

此外，中國政府必須適當地改變其角色與功能，以健全市場機制的運作。首先，必須解決政府人事浮濫的問題。政府預算不足以養人，常與政府機關臃腫有關。政府濫收費造成企業與民眾的負擔。其次，必須妥善定位政府與市場的關係。政府常常侵犯市場機能或改變市場規則，造成營私舞弊。同時，政府該作的公部門功能卻常沒作。第三，必須解決政府執法人員腐敗和濫用職權，以維護市場的正常運作。

最後，中國政府必須維持經濟的永續與均衡發展、以及社會與政治的穩定，這些都是經濟穩定增長的前提。事實上，各項對中國中長期經濟增長的預測都是建立在經濟永續與均衡發展、及社會與政治穩定的假設上。沒有這些基礎，中國經濟不僅不可能有 3-8% 的成長率，甚至根本不可能有經濟成長可言。

### 三、中國經濟發展的戰略

中共在二〇〇二年十六大與中國國務院在十屆人大提出了經濟發展戰略，以解決中國經濟轉型的問題與改變經濟增長的方式。

在中共十六大的政治報告的第四部份中，當時的中共總書記江澤民在報告中指出八項中國在二十一世紀頭二十年的經濟發展戰略：

第一，以資訊化帶動工業化，推進產業結構優化升級；強調科學技術進步與勞力素質的重要性；大力實施科教興國與可持續發展戰略。

第二，推進農業和農村經濟結構調整，健全農產品市場體系；轉移農村剩餘勞動力到非農業部門和城鎮，推動城鎮化與鄉鎮企業的發展；長期穩定和不斷完善家庭承包經營為基礎、統分結合的雙層經營體制。

第三，積極推進西部大開發，加大對西部的財政支持；促進區域經濟協調、交流、合作、與發展。

第四，改革國有資產管理體制，建立中央政府與地方政府分別代表國家履行出資人的職責與權益；堅持政企分開、實行所有權和經營權分離，使企業自主經營、自負盈虧；促進非公有制經濟發展，在財稅金融上公平對待非公有制經濟，與完善保護私人財產制度。

第五，健全市場體系，包括商品與生產要素（資本、土地、勞動力、產權、與技術）市場；完善政府的經濟調節、市場監督、社會管理和公共服務的功能，減少和規範行政審批；完善國家宏觀調控的體系，深化財政、稅收、金融和投資體制改革。

第六，深化分配制度改革；健全社會保障體制，包括養老、醫療、失業、與最低生活保障制度。

第七，擴大商品和服務的國際貿易，引進先進技術和關鍵設備的進口；進一步吸收外商直接投資，鼓勵跨國公司投資農業、製造業、和高新技術產業；鼓勵和支持中國企業對外投資，建立有實力的跨國企業與品牌。

第八，千方百計擴大就業；不斷改善人民生活。<sup>16</sup>

十六大報告當中，基本上都有回應中國未來經濟增長的要素。第一項戰略希望提升人力資本、資源配置效率、與技術創新。第二與第三項將提高資源配置效率與區域均衡發展。第四與第五項著眼於提高資源配置效率與技術創新。第六與第八項目的在於經濟均衡與社會穩定。第四、第五、與第六項目標希望健全市場機制而調整政府的角色與功能。第七項目標為提高資源配置效率與技術創新、及吸引優先產業的外資。

不過，該報告並沒有特別針對金融改革提出完整的戰略，只有在第四項支持非公有制經濟及第五項健全市場體制部份提到。事實上，中國金融體制的發展與改革將直接影響投資與資源配置效率，將深刻影響未來經濟發展與社會穩定。

在 2003 年 3 月召開的十屆人大會上，當時的國務院總理朱鎔基在他的政府工作報告指出中國當前面臨的經濟問題包括：國內有效需求不足與供需結構不適應市場需求的變化；農民與部分城鎮居民收入增長緩慢；失業人員增多；收入分配不平均；國有企業改革任務還相當繁重；市場經濟秩序有待繼續整頓和規範。<sup>17</sup>

針對這些問題，朱鎔基提出幾項發展的策略：第一，實施科教興國和可持續發展戰略，加大對科技、教育的投入；第二，進一步做好擴大就業和社會保障工作；第三，繼續深化經濟體制改革和擴大對外開放；第四，繼續推進產業結構調整和西部大開發；第五，促進農業和農村經濟全面發展；第六，繼續擴大國內需求，繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策。特別是，他強調，中國要將吸

---

<sup>16</sup> 《黨員幹部學習十六大報告講座》編寫組 編，《黨員幹部學習十六大報告講座》（北京：學習出版社，2002），頁 19-28。

<sup>17</sup> 「朱鎔基在十屆人大一次會議上的政府工作報告（摘要）」，《人民日報》，2003 年 3 月 6 日，版 2。

收外資同國內產業結構調整、國有企業改組改造、西部大開發結合起來；同時，中國必須走可持續發展的道路，促進經濟發展與人口、資源、環境相協調。<sup>18</sup>

簡而言之，中國要維持經濟快速增長，便必須以市場化為基礎，推動經濟體制轉型，以提升投資效率、增加人力資本、優化資源配置、及提高技術創新與管理能力。這些經濟體制的改革牽涉到國有企業經營制度、就業制度、金融制度、財稅制度、社會保障制度、政府職能、宏觀調控體系、市場體系等一系列的深層問題。以下便分析中國面對經濟轉型的主要挑戰，包括財政、國有企業、國有銀行、三農（農村、農民、農業）、城鎮失業與農村剩餘勞動力、所得分配與區域發展、及社會安全體系等問題。

#### 四、中國經濟轉型的挑戰

根據上述對於未來十年中國經濟增長的預測，最樂觀的為年均增長 8%，最悲觀的為 3%。從經濟因素而言，中國經濟增長速度是樂觀或悲觀完全取決於中國政府是否能夠順利推動經濟改革與轉型。目前，中國存在很嚴重的經濟結構轉型的問題與風險。甚至，因為過去改革的拖延，而使得目前經濟問題惡化、蘊藏不少經濟危機。以下將分別討論中國目前經濟轉型的重大問題。

##### 財政問題

目前中國政府在可用財政資源與必要的財政需求之間存在很大的落差。一方面，對於經濟發展與社會改革的嚴厲挑戰，相較於改革開放之前，中國政府的可用資源已經大幅減少。中國國家財政收入佔 GDP 的比例從 1979 年的 28% 下降

---

<sup>18</sup> 「朱鎔基在十屆人大一次會議上的政府工作報告（摘要）」，《人民日報》，2003 年 3 月 6 日，版 2-3。

到 2000 年 15%；更值得警惕的是，中央政府財政支出佔 GDP 的比例從 1979 年的 16% 下降到 2000 年的 6%。另一方面，對於經濟發展、社會改革、與環境保護，中國政府必須支付的財政開銷金額相當龐大，包括銀行改革的資金、國有企業與社會安全體系改革的財政負擔、以及為維持必要的快速經濟成長的積極財政支出。

為了滿足財政支出的需求，北京曾經多次嘗試推動新的中央與地方的財政體制，以改善其財政狀況。為此，北京每次都對地方政府做出重大的讓步，以換取他們對於新財政體制的合作。然而，由於地方政府強烈反對，特別是富裕省分的抵制，至今北京在增加財政收入的成績仍然有限。1990 年代末期，中國中央政府佔全國可支配的財政收入與支出僅僅 30%。相較之下，1994 年，主要已開發與開發中國家的中央政府佔全國可支配收入與支出的比例分別為 80% 及 70%。<sup>19</sup>

當前，北京顯然沒有足夠的財政資源應付經濟改革、社會改革、及環境保護，因此不得不大量舉債以維持必要的財政需求。在 1990 年代末期，北京每花一塊錢，便舉債 55-70 分。<sup>20</sup>鉅額負債導致債務利息支出快速增加。債務利息支出佔中央政府支出的比例從 1993 年的 4%，增加到 1998 年的 19%。<sup>21</sup>

為了刺激經濟成長，中國從 1998 年到 2002 年總共發行 22,019 億人民幣的國債，相當於 2000 年中央政府財政支出的四倍。中國的預算赤字從 1996 年的 1.0%GDP 增加為 2000-2002 年的 2.9%GDP。在 2002 年 5 月，中國財政部長

---

<sup>19</sup> Le-Yin Zhang, "Chinese Central-Provincial Fiscal Relationships, Budgetary Decline and the Impact of the 1994 Fiscal Reform: An Evaluation," *China Quarterly*, no. 157 (March 1999), pp. 121-140.

<sup>20</sup> Minxin Pei, "Will China Become Another Indonesia?," *Foreign Policy*, Fall 1999, p 100. David M. Lampton, "Rapporteur's Summary," in Dick Clark (ed.), *U.S.-China Relations* (Washington, D.C.: Aspen Institute, 1999), p. 7.

<sup>21</sup> Nicholas R Lardy, "When Will China's Financial System Meet China's Needs?," presented at the Conference on Policy Reform in China, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, November 18-20, 1999, pp. 14-17.

項懷誠便強調，中國對這個問題特別重視，將會採取一系列的預防措施，以解決預算赤字的問題。<sup>22</sup>然而，中國不得不繼續推行積極的財政政策，以擴大內需、維持中國經濟快速增長。一旦經濟成長下滑，中國將會發生嚴重的社會與政治後果。<sup>23</sup>

更嚴重的是，根據鮑迪樂 (Pieter Bottelier) 的估計，中國登記的、隱藏的、及經濟改革所產生的國家債務在 2000 年估計高達 GDP 的 133-192%。<sup>24</sup>根據世界銀行的估計，中國名目與隱藏的債務在 2000 年超過 GDP 的 173%。<sup>25</sup>這兩項估計全面地說明了目前中國財政的窘境。北京在 2000 年整年的財政支出僅佔 GDP 的 6%，可見這些（名目、隱藏、與經濟改革所產生的）債務遠遠超過北京所能支付的能力。

## 國有企業的改革

1996 年，中國有 11 萬 8 千家工業國有企業，包括 4,700 家大型國有企業和 11,000 家中型企業。從 1978 年到 1996 年，儘管國有企業佔工業總產值從 78% 下降到 30%，但是仍佔有一半的總資產、三分之二的城鎮雇員、四分之三的全國投資額、及四分之三的國內貸款。在 2000 年，所有金融機構對國有企業的貸款仍高達全部貸款的 50% 以上，佔國有銀行貸款的 80%。再者，儘管所佔產值比例下跌，但國有企業仍然是中國中央與地方的主要稅收來源。1995 年，國

---

<sup>22</sup> “China: Finance Minister Announces Deficit Redress, Civil Service Pay Rise” (in Chinese), Zhongguo Xinwen She News Agency, May 12, 2002, in BBC Monitoring International Reports, May 12, 2002.

<sup>23</sup> 中國社會科學院「中國經濟形勢分析與預測」課題組，「中國經濟形勢分析與預測」，劉國光、王洛林、李京文 編，《2003 年：中國經濟形勢分析與預測》（北京：社會科學文獻出版社，2002），頁 8-22。

<sup>24</sup> Pieter Bottelier, “China’s Domestic Debts: Will They Interfere with Financial Sector Liberalization and WTO Commitments? Issues and Strategies,” Discussion paper for Wilton Park Conference #654 on Economic and Enterprise Reform in China: the Challenges for Government and Business, November 5-8, 2001, pp. 8-9.

<sup>25</sup> World Bank, “China,” issued on September 27, 2001.

有企業繳交的稅收佔總稅收的 71%；1998 年為 55%。

國有企業在營運上每況愈下，虧損面（虧損企業佔全部企業之比率）及虧損率（虧損企業虧損額佔營利企業營利額之比率）不斷擴大，獲利率也急速下降。1983 年至 1988 年，國有企業的虧損面在 15%以下，虧損率在 10%以下。1996-1997 年，國有企業的虧損面高達 38%，虧損率平均為 65%。因此，國有企業的獲利率不斷下降。1985 年，國有企業的稅前利潤對於總資產的比例為 22.4%，1992 年為 12.4%，1996 年只有 7.9%。

因此，不少企業必須靠舉債維持企業開銷與營運。根據拉迪(Nicholas Lardy)的研究，國有企業在 1995 年的負債資產比例(liability-asset ratio)為 85%(1980 年時為 19%)，相當於債務股份比例(debt-equity ratio)為 500%以上。<sup>26</sup>根據鮑迪樂的估計，在 1998 年前，國有企業的債務股份比例大約在 400-700%之間。相較之下，在 1998 年底金融危機發生時，韓國企業的債務股份比例為 300-400%之間；美國大企業為 100-150%。<sup>27</sup>顯見，中國國有企業的負債情形相當嚴重。

因此，如果中國經濟成長下滑（國有企業獲利空間將減少）或利率增加（將增加國有企業還款的成本），將會對國有企業與銀行產生很大的衝擊。如果國有企業無法償還貸款，甚至只是停止支付利息，將可能會導致銀行流通性危機，因為絕大部分的銀行貸款是給國有企業。

---

<sup>26</sup> 其中，相當一批企業在扣除資產損失和潛虧掛帳之後，負債率大於 100%。Nicholas R. Lardy, *China's Unfinished Economic Revolution* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998), p. 43. 國家經貿委企業脫困工作辦公室課題組，「國有大中型虧損企業三年脫困政策與實踐研究」，邵寧、周放生、熊志軍 編，《中國企業脫困報告》（北京：經濟管理出版社，2002），頁 7。

<sup>27</sup> Pieter Bottelier, "How Stable Is China? An Economic Perspective," in David Shambaugh (ed.), *Is China Stable?: Assessing the Factors* (Washington, D.C.: George Washington University, 1998), p. 69.

在十五大（1997年）時，中共提出以三年的時間，通過改革、改組、改造、和加強管理，使大多數國有大中型虧損企業擺脫困境，並且在建立現代企業制度；國有小型企業則積極採取改組、聯合、兼併、破產、租賃、承包的方式，使產權多元化。根據官方資料，1997年底虧損的6,599戶大中型國有企業到2000年底已有72.7%（4,799戶）擺脫困境，虧損面從1998年的高峰43%減少為2000年的27%。

國有企業虧損減少並不代表原來存在國有企業的問題已經解決。事實上，中國政府只是將原來國有企業的負擔轉成國家財政負擔，將棘手的難題往後推移，使得財政壓力愈來愈大。根據中國官員的說法，在1998-2000年三年之中，「國家政策（對國有企業）支持的因素扮演很重要的角色」，包括廉價的技術轉讓、「債轉股」計畫、降低利息、及稅賦優惠。<sup>28</sup>

首先，在1997-1998年亞洲金融危機期間，北京對於國有企業的財政支持，高達2,200億人民幣，佔政府預算的40%，包括提供900億人民幣沖銷國有企業的呆壞帳。<sup>29</sup>1999年初，當時的中國國家經貿委副主任陳清泰便表示，在未來三年，改革國有企業的直接成本（財政負擔）將高達6,000億到8,000億人民幣。<sup>30</sup>

其次，「債轉股」計畫於1999年正式啟動。到2000年底，中國四大資產管理公司（AMC）已從國有銀行收購不良資產14,000億人民幣。其中，實現「債

---

<sup>28</sup> “PRC State Development Planning Commission’s Zeng Peiyan to NPC on SOE Reform,” Beijing Xinhua, March 6, 2001, in FBIS-CHI-2001-0306. Szu Liang, “Perspective of China’s Economic Issues in the New Century (Part 6)” (in Chinese), Hong Kong Zhongguo Tongxun She, February 20, 2001, in FBIS-CHI-2001-0220.

<sup>29</sup> 政府預算支持包括補助、將企業債務轉成國家債務、與提供資金給銀行沖銷國有企業的呆壞帳。Chen-yuan Tung, *China’s Economic Leverage and Taiwan’s Security Concerns with Respect to Cross-Strait Economic Relations*, Ph.D. dissertation, Johns Hopkins University, 2002, p. 312.

<sup>30</sup> “Reform of State-Owned Enterprises Needs 800 Billion Yuan in Next 3 Years” (in Chinese), Hong Kong *Ming Pao*, November 11, 1998, p. b15, in FBIS-CHI-98-317.

轉股」簽約的國有企業 580 家，金額 4,050 億人民幣。這些「債轉股」的企業從 2000 年 4 月 1 日開始停止支付利息，當年可減輕的利息負擔為 200 億人民幣左右，債轉股企業的資產負債率可由債轉股之前的 70% 以上降到 50% 以下。因此，80% 的債轉股企業當年可以轉虧為盈。<sup>31</sup>但是，「債轉股」所形成的龐大損失最後仍要國家財政支付。

最後，北京的宏觀調控政策對於國有企業的獲利起了相當大的裨益。中國的積極財政政策對於經濟成長的貢獻在 1998 年為 1.5%，1999 年為 2.0%，2000 年為 1.7%，2001 年為 1.8%。高速經濟增長使企業的獲利空間加大。此外，自 1996 年到 2002 年，中國的利率已經調降 8 次，存款利率不到 2%，這大大降低企業的利息負擔與融資成本。

根據中國官方對 2000 年的國有及國有控股企業新增利潤的因素分析，政府的宏觀經濟政策與直接財政支持的因素佔 71%，企業本身管理效率提升的因素僅佔 29%。<sup>32</sup>可見，企業本身的經營效率改善相當有限，政府的政策支持才是主要原因。未來這些問題將成為財政上很大的負擔。

## 國有銀行的改革

1996 年，中國四大國有銀行（中國銀行、中國農民銀行、中國工商銀行、和中國建設銀行）擁有超過 90% 的銀行資產、三分之二的全部金融資產。2001 年第三季，四大銀行仍擁有超過 85% 的銀行資產，66% 的全部金融資產。儘管擁有如此龐大的資產，國有銀行卻相當沒有效率。四大國有銀行的資產報酬率從 1985 年的 1.4% 下降到 1997 年的 0.2%。

<sup>31</sup> 中國國家統計局 編，《2001 中國發展報告》，頁 56-57，93。

<sup>32</sup> 國家經貿委企業脫困工作辦公室課題組，「國有大中型虧損企業三年脫困政策與實踐研究」，頁 27。

整體而言，四大銀行的資產已經為負的，根據西方的標準，已經破產。例如，在 1995 年，國有銀行淨值為 2,690 億人民幣，但不良貸款約有 8,670 億人民幣。根據官方的數據，國有銀行的不良貸款佔全部貸款的比例還在不斷增加，從 1994 年的 20% 增加到 1995 年的 22%，1997 年的 25%，到 2000 年為 35%（包括移轉到四家 AMC 的一兆四千億），或者 35,490 億人民幣（40% 的 GDP）。<sup>33</sup>

此外，四大銀行資金充足率（capital adequacy）從 1989 年的 8.8%，降到 1996 年只有 4%，遠低於巴賽爾資本協定（Basle Capital Accord）所規定的 8% 的資金充足率，而這項規定已經在 1994 年納入中國商業銀行法。在 1998 年，北京注入 2,700 億人民幣資金給銀行體系。但在 2000 年底，四大銀行的資金充足率仍只有 1.4% 到 4.6%。<sup>34</sup>

根據多次世界金融風暴的經驗，銀行的不良貸款佔總貸款比例超過 15% 就很容易發生金融風暴。中國的不良貸款在 1997-2002 年期間很明顯超過 25%。根據西方衡量金融系統體質的傳統標準，中國顯然已經超過系統性金融危機可能爆發的臨界點。<sup>35</sup> 例如，很多國際經濟學者便表示，「中國銀行問題是世界上最嚴重之一，甚至可能是最嚴重的。」<sup>36</sup>

除了中國國際收支的資本帳管制及外債結構良好之外，金融危機沒有在中國發生主要是因為私人存款不斷增加，足以維持銀行資金的流通性。但這樣的動態

---

<sup>33</sup> 國際大銀行一般平均不良資產率僅為 3.27%。

<sup>34</sup> 1999 年，世界前 20 大的銀行（不包括中國的銀行）的平均資金充足率為 11.5%。

<sup>35</sup> Helmut Reisen, "Domestic Causes of Currency Crises: Policy Lessons for Crisis Avoidance," OECD Development Centre, *Technical Papers*, no. 136, June 1998, p. 23.

<sup>36</sup> Rudi Dornbusch and Francesco Giavazzi, "Heading Off China's Financial Crisis," *BIS Policy Papers*, No. 7, October 1999.

均衡只能在下列三個情況下得以維持：存戶認為存款有保障、存戶沒有其他投資選擇、及中國沒有高通貨膨脹。

然而，如果中國不進行金融體制的改革，中國將面臨很大的金融風險。首先，雖然中國沒有開放國際收支的資本帳，因而沒有受到亞洲金融危機的牽累，但是中國資本帳的管制有很大的漏洞，而且愈來愈大。在中國國際收支平衡表中，錯誤與遺漏的數額一直相當大，表示很多外匯能夠規避國家管制，轉移到中國境外。從 1995 年到 2000 年，中國國際收支中的錯誤與遺漏項目累計高達 1,037 億美元，年平均達到 173 億美元。<sup>37</sup>

其次，如果中國經濟成長減緩，銀行體系將會面對很大的壓力。2000 年時，國有銀行的 80% 貸款是貸給國有企業。經濟成長減緩可能使國有企業無法償還國有銀行債務，甚至無法支付利息。

第三，存款人信心可能受到經濟成長放緩、人民幣貶值、或其他政治、經濟、與社會危機的影響，對銀行存款會有很大的影響，甚至可能造成銀行擠兌事件。個人存款佔銀行存款比例從 1978 年的 8% 增加到 1999 年的 70%。這些存款不像國有企業的存款，不容易受政府的操控，容易受到存款人信心的影響。

第四，小型商業銀行與信用合作社目前在吸收存金方面愈來愈困難。長期而言，隨著中國資本市場的發展，必然會影響大銀行的存金來源。

---

<sup>37</sup> 人民幣在 2002-2003 年預期會升值，因此大量熱錢湧入中國。2002 年中國國際收支平衡表中的「淨誤差與遺漏」一欄為 78 億美元盈餘。

第五，加入 WTO 之後，中國銀行將面臨外資銀行的激烈競爭。亞洲開發銀行駐中國的首席代表莫利預測，2001 年外資銀行在中國金融市場所佔的份額只有 2%，在未來的 10-15 年，外資銀行將可能佔據中國金融市場 30% 的份額。<sup>38</sup>

根據中國國家統計局的估計，中國金融風險指數不斷在提高，而且已經接近安全值的上限。中國金融風險指數包括五項指標，依據重要性的排序如下：銀行內部的穩定性、國債風險、總體經濟的穩定性、泡沫經濟危機的風險、及外資衝擊的風險。中國金融風險指數從 1991 年的 35.8 增加到 1999 年的 47.6，已經極為接近安全值的上限 -- 50。<sup>39</sup>

如果金融風暴在中國爆發，將會造成中國經濟大衰退、及社會與政治的全面不穩定。在銀行危機的情況下，中國人民形成全面反共產黨政權的結盟之可能性，將遠比高失業的情形大很多，因為前者將影響絕大部分中國人民的生活，後者只是影響少部份人（失業與下崗工人）的福祉而已。<sup>40</sup>

北京也認識到問題的嚴重性，因此極力改善金融體系的體質。1998 年開始，北京以公債 2,700 億人民幣資金注入四大國有銀行，將國有銀行資金從 2,080 億人民幣增加為 4,780 億人民幣。1996-1998 年，北京也提供 900 億人民幣資金沖銷國有企業的呆壞帳。

但是，根據拉迪的估算，1998 年金融體系大約需要 21,580 億人民幣（27 %GDP）補充資本金（recapitalization）。<sup>41</sup>根據中國人民銀行的估計，2000 年

---

<sup>38</sup> 陳世敏、戴國強 編，《2002 中國金融發展報告》（上海：上海財金大學出版社，2002），頁 290。

<sup>39</sup> Yihua Shi, "PRC Statistics Bureau Data Show Financial Risk Surging Year by Year," Beijing *Renmin Ribao* (Internet Version), November 15, 2000, in FBIS-CHI-2000-1115.

<sup>40</sup> Minxin Pei, "Is China Unstable," Foreign Policy Research Institute Wire, July 1999, <http://taiwansecurity.org/IS/Pei-990707.htm>, accessed November 9, 2000.

<sup>41</sup> Nicholas R. Lardy, "The Challenge of Bank Restructuring in China," in Bank of International

時，國有銀行改造的費用需要 22,600 億人民幣（30%GDP）。<sup>42</sup>根據投資銀行雷曼兄弟的估計，中國在 2001 年大約需要 27,800 億到 51,800 億人民幣（29%-54%GDP）補充銀行資本金。<sup>43</sup>

在 1998 年時，中央政府總預算只有 3,130 億人民幣，相當於 3.9%GDP；在 2000 年時，中央政府總預算只有 5,520 億人民幣，相當於 6.2%GDP。政府所擁有的資金遠遠不能滿足國有銀行改革所需的費用。

再者，北京試圖透過 AMC 處理呆壞帳，以「債轉股」的方式，將銀行對於國有企業的呆壞帳轉成 AMC 對於國有企業的持股，藉此改善銀行的帳目。到 2000 年底，四大銀行已經移轉 1 兆 4 千億人民幣給資產管理公司，但銀行的不良貸款佔全部貸款的比例還有 25%。

四家 AMC 積極出售他們持有的呆壞帳，但是現金回收率相當低。到 2003 年六月底，四家 AMC 已經出售面值 3,618.4 億人民幣的不良貸款，回收 792.3 億人民幣，現金回收率只有 21.9%。未來鉅額虧損的部份仍需要國家財政支付。

除此之外，銀行改革需要財政體制與國有企業的配套改革。如果財政無法補充銀行足夠的資本金，恐怕無法解決目前的呆壞帳問題。如果國有銀行仍需要政策性地支持國有企業的貸款，無法將資金貸給更有效率的企業，恐怕呆壞帳的問題會愈趨嚴重。如果北京無法減輕國有企業的社會功能負擔，國有企業將無法與其他企業公平競爭，恐怕北京不得不要求國有銀行對國有企業進行政策性貸款。

---

Settlements (ed.), *Strengthening the Banking System in China: Issues and Experience* (Basel, Switzerland: Bank of International Settlements, 1999), p. 34.

<sup>42</sup> Pieter Bottelier, "China's Economic Reforms and American Interests," Charles Neuhauser Lecture, Fairbank Center for East Asian Research, November 30, 2000, p. 10.

<sup>43</sup> Newton and Subbaraman, "China," p. 60.

最後，中國目前金融機構的存款與貸款的差距愈來愈大：存貸差額從 1996 年的 7,439 億人民幣增加到 2001 年的 31,302 億人民幣。存貸差佔全部存款的比例從 1996 年的 10.8% 增加到 2000 年的 21.8%。2002 年 6 月底，存貸差已達到 34,007 億元。中國有超過五分之一的金融資源無法有效地貸款給有效率企業，使資源的配置非常沒有效率。因此，北京還需要改善銀行的獨立性、強化銀行的監管、並且加強銀行風險評估的能力，才能有效解決銀行的問題。

### 三農（農村、農業、農民）的問題

目前，中國農村人口有將近九億，佔總人口的 70%；農村勞動力中的 70% 從事農業，農業是農民的主要收入。因此，農村的發展、農業的成長、與農民的收入等三項問題是相聯繫的，簡稱「三農問題」。

中國農業的發展受到多方面的制約：第一、中國耕地資源相對短缺、生態環境惡化，使農業增長受到自然約束。目前，中國耕地面積約為 19-20 億畝，人均 1.5 畝左右，只有世界人均水平的 1/4~1/3。過去幾十年，中國農業開發經常採取掠奪式的生產經營方式，過度墾殖、毀林開荒、大量抽取地下水、大量使用農藥化肥，造成地力枯竭、地下水位下降、水土流失、土壤結構破壞等生態環境問題，使自然災害日益嚴重。例如，自然災害造成的經濟損失，由 1950 年代的每年 480 億元（1990 年價格，下同），上升到 1990 年代上半期的每年 1,190 億元。<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> 張國、林善浪 編，《中國發展問題報告》（北京：中國社會科學出版社，2001 年），頁 51-52。

第二，農業投資增長緩慢。因為農產品價格持續走低<sup>45</sup>，農用生產設備、原料價格不斷提高，農業增產、農民收入不能相應增加，因此農民投資農業的意願十分低落。

第三，加入世界貿易組織對中國農業衝擊很大。長期以來，中國對農產品進口設置了 50-100% 以上的保護關稅及其他非關稅障礙。中國在 2001 年底加入 WTO 之後，中國農產品的平均關稅將降至 17%，必須在 2004 年以前完成關稅減讓。根據中國國務院發展研究中心的研究，中國在加入 WTO 之後，將會有大約 960 萬農民必須移轉到製造業和服務業，農村居民收入將下降 2.1%。<sup>46</sup>

由於中國農業發展的結構性限制，1980 年代中期以後，農民收入增長便出現緩慢。1985-1992 年，農民人均收入增長率為 3.7%；1993-2000 年，農民人均純收入增長率為 4.6%。

農民收入增長緩慢導致城鄉差距惡化。2001 年中國農村居民人均收入相當於城鎮居民人均可支配收入的比例為 35%。如果考慮到城鎮居民享有的各種補貼和勞保福利，以及農民需從純收入中拿出一部份用於擴大再生產和其他非借貸性支出，農村居民實際收入大約相當於城鎮居民的 25%。<sup>47</sup>

此外，農民收入增長緩慢導致農民消費不足，是中國內需不足的重要原因。農民收入下降，主要是農業收入減少。儘管 2000 年農民的人均生產性純收入比 1997 年增加了 142 元，但同期人均來自農業的純收入卻減少 132 元。目前，農

---

<sup>45</sup> 1999 年的農產品收購價格指數只相當於 1995 年的 80%。

<sup>46</sup> 李善同、王直、翟凡、徐林，《WTO：中國與世界》（北京：中國發展出版社，2000），頁 47-57。

<sup>47</sup> 張國、林善浪 編，《中國發展問題報告》，頁 312。汪義達、馬拴友，「2002-2003 年財經經濟形勢分析及政策建議」，劉國光、王洛林、李京文 編，《2003 年：中國經濟形勢分析與預測》，頁 179。

民工資性收入已經超過出售農產品現金收入，佔人均現金收入比重由 1996 年的 19.4% 提高到 2001 年的 30.4%。

因此，要擴大內需，便要提高農民的人均收入與消費需求；要提高農民人均收入，便要提高農民的人均工資收入。也就是說，要增加農民收入，便要打破中國城鄉隔絕、分立、分離的二元經濟格局，加速農村工業化與城鎮化的進程。

### 城鎮失業與農村剩餘勞動力的問題

中國官方的城鎮失業率在 2000 年為 3.1%，2001 年為 3.7%，2002 年為 4%，2003 年預估為 4.5%，2005 年預估會達到 5%。然而，真實的失業率遠比官方的數字高。2002 年，朱鎔基總理公開表示，中國的城鎮失業率約為 7%。<sup>48</sup>

上述的數據仍然低估現實的狀況，並沒有將下崗與流民估計在內。從 1998 年到 2001 年中，超過三千六百萬國有企業員工下崗。<sup>49</sup>事實上，下崗已經成為失業的主體。根據胡鞍鋼、楊韻新的估計，下崗佔實際失業人員的比例從 1995 年的 28-37% 增加到 2000 年的 59%。<sup>50</sup>

2001 年城鎮登記失業人數與國企下崗職工共 1,400 萬人，約相當於城鎮經濟活動人口的 7%。如果再加上非國有企業下崗職工 600 萬，全國大概有 2,000 萬下崗與失業人員，相當於城鎮經濟活動人口的 10%。

---

<sup>48</sup> 「朱鎔基：大陸失業率約 7%」，《中國時報》，2002 年 9 月 24 日，版 11。

<sup>49</sup> Nicholas R. Lardy, "China's Economy after the WTO," delivered at the 31<sup>st</sup> Sino-American Conference on Contemporary China, sponsored by the National Chengchi University, Taipei, June 2-4, 2002, pp. 11-13.

<sup>50</sup> 胡鞍鋼、楊韻新，「創造性毀滅：中國失業衝擊和就業新戰略」，胡鞍鋼 編，《全球化挑戰中國》（北京：北京大學出版社，2002），頁 216-217。

根據李京文的研究，在 2001-2005 年期間，中國每年需就業人口總數約 2,000 萬人，而每年能提供的就業機會只有 1,600 萬人左右，五年下來累積的失業總人數將達 4,000 萬人。也就是說，2005 年中國的失業率將接近 14%，超過 12% 的國際警戒線。<sup>51</sup>

然而，上述的數據還沒有包括農村到城鎮的流民。根據中國官方在 2000 年的人口普查，全國流動人口為 12,107 萬，其中從鄉村流入城鎮的人數高達 8,800 萬人。<sup>52</sup>在 2001 年，胡鞍鋼估計，大約有 120-150 萬城鎮農民工失業人員。<sup>53</sup>如果中國經濟成長率下滑，大量流民將面對失業的壓力。

在農村方面，根據中國官方統計，2001 年，農村勞動力為四億八千萬人，其中剩餘勞動力高達一億七千萬人，佔當時農村從業人員總數的 35%。<sup>54</sup>根據官方的估計，中國加入 WTO 之後，如果按進口 3% 的糧食計算，同比減少的就業機會約上千萬個，這將造成農村剩餘勞動力的規模進一步擴大。<sup>55</sup>由於目前農村社會安全體制幾乎不存在，如此大量的不充分就業人口很可能會導致嚴重的社會動盪、甚至暴亂。<sup>56</sup>

中國面對的城鎮失業壓力是非常嚴峻的。根據中國第一份經濟白皮書的估計，當經濟成長率達到 7%，中國經濟將會增加 7 百萬的就業機會。因此，中國必須至少保持 7-8% 的經濟成長率，才能緩解嚴峻的就業形勢。<sup>57</sup>然而，1998 年

---

<sup>51</sup> 李京文，「我國入世第一年的經濟：情況、問題與對策」，劉國光、王洛林、李京文 編，《2003 年：中國經濟形勢分析與預測》，頁 88-89。

<sup>52</sup> 「全國跨省流動人口超過 4000 萬」，中國統計信息網，2002 年 9 月 9 日，<http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/200209090124.htm>。

<sup>53</sup> 胡鞍鋼，「當前我國經濟與社會建設發展形勢分析和若干建議」，頁 8。

<sup>54</sup> 「我國農村勞動力及轉移狀況分析」，中國統計信息網，2002 年 4 月 28 日，<http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/200205310111.htm>。

<sup>55</sup> 「我國農村勞動力及轉移狀況分析」，中國統計信息網，2002 年 4 月 28 日。

<sup>56</sup> 中國社會騷亂、暴動事件已經逐年增加、惡化，甚至到了地方當局無法控制、中央只能派兵鎮壓、或直接向抗議者妥協的局面。Tung, *China's Economic Leverage*, pp. 348-360.

<sup>57</sup> "Economic White Paper Reveals China's Labor Target" (in Chinese), Beijing Zhongguo Xinwen

中國經濟成長率高達 7.8%，但是新增加的就業機會卻只有 360 萬。其次，國有企業下崗員工再就業的比率（再就業率）急劇下降，情勢不容樂觀。1998 年與 1999 年，再就業率為 42-50%；2000-2001 年，再就業率為 30-36%；2002 年 1-6 月，再就業率只有 9%。<sup>58</sup>

隨著中國經濟改革的深化，下崗與流民的數量將會持續增加，使得勞動力供給繼續擴大。這對於已經嚴重的城鎮失業情勢更加雪上加霜。所以，江澤民在 2002 年的「十六大」報告中指出要「千方百計擴大就業」。未來是否能創造足夠的就業機會，將是下一屆中國政府維繫社會穩定與持續經濟發展的首要任務。

#### 所得分配與區域均衡發展的問題

中國在人均所得差距、城鄉差距、與區域發展方面均嚴重失衡，而且在持續惡化當中。在所得分配分面，中國城鎮的吉尼(Gini)係數<sup>59</sup>在 1996 年為 0.424，增加到 2000 年為 0.458，遠超過國際公認的 0.4 警戒線。在全國的範圍上，假設城鎮與鄉村的生活費一樣，吉尼係數從 1990 年的 0.35 增加到 1999 年的 0.42。<sup>60</sup>

在城鄉差距方面，2001 年農村居民人均純收入相當於城鎮居民人均可支配收入的 35%。

---

She, May 20, 1999, in FBIS-CHI-1999-0611.

<sup>58</sup> 康彰榮，「上半年大陸城鎮失業率 3.8%」，《工商時報》，2002 年 9 月 12 日。

<sup>59</sup> 基尼係數為衡量分配平等程度的指標，基尼係數為零，表示收入分配為完全平等；如果基尼係數為 1，收入分配為絕對不平等。該係數介於零和 1 之間。收入分配越是趨向平等，基尼係數也越小，反之，收入分配越是趨向不平等，基尼係數也越大。

<sup>60</sup> Yaming Liu, Yan Huang, and Xiaohong Yang, "China Must Make Efforts to Prevent 'Polarization' in Income Distribution" (in Chinese), Beijing Xinhua Hong Kong Service, March 10, 2001, in FBIS-CHI-2001-0310.

在區域發展方面，在 1998 年，中國東部人均 GDP 為 11,533 元，西部為 4,159 元，東部人均 GDP 為西部的 2.8 倍。<sup>61</sup>

### 社會安全體系的改革

中國需要一個健全的社會安全體系之急迫性來自於三方面：第一、如果沒有適當的社會安全體系，龐大的城鎮失業、下崗、流民、鄉鎮企業勞工、與農村剩餘勞動力將對社會與政治穩定造成很大的衝擊。根據李京文的估計，2005 年中國的失業率（登記失業人口率加上下崗職工）將接近 14%。1998 年，將近 9,200 萬的鄉鎮企業勞工及 5,000-7,000 萬城鎮流民的勞動力沒有退休年金與失業保險。<sup>62</sup>此外，全國約有一億兩千萬的流民，農村還有一億七千萬的勞力剩餘人口。

第二、中國人口結構老化速度非常快速。中國六十歲以上的人口在 1982 年佔 7.6%，2000 年佔 9.8%，到 2020 年預估佔 15.2%。隨著人口結構的老化，單一勞動力的負擔加重很多。1978 年，30 個勞動者負擔 1 個退休人員；1997 年 10 個；2020 年 6 個；2050 年 3 個。其次，每個退休人員壽命平均增加 16 年。因此，國家財政的退休年金與健保負擔將會逐年快速增加。<sup>63</sup>

第三，目前已經有很多國有企業付不出年金。1999 年，企業拖欠的社會保金高達 330 億人民幣，必須靠國家財政補助。因此，國家在社會保障的支出不斷擴大。2001 年，中央財政用於社會保障性支出為 982 億元，是 1998 年的 5.2 倍。<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> 張國、林善浪 編，《中國發展問題報告》，頁 101、116-7。

<sup>62</sup> Lardy, "When Will China's Financial System Meet China's Needs?," pp. 19-20. Athar Hussain, "Social Welfare in China in the Context of Three Transitions," unpublished manuscript, p. 21.

<sup>63</sup> United Nations Development Programme (China), *The China Human Development Report*, p. 65. Lardy, *China's Unfinished Economic Revolution*, pp. 44-47.

<sup>64</sup> 胡鞍綱，「當前我國經濟與社會建設發展形勢分析和若干建議」，頁 9。

當前的問題在於，北京沒有足夠的資金建立一個健全的社會安全體系。根據鮑迪樂的估計，在 2000 年，政府的年金隱藏性債務高達 45-90%GDP。<sup>65</sup>根據拉迪的估計，國有企業的社會安全支出，應該轉移到財政負擔的部份，高達每年 3.3%GDP，相當於 1997 年全年的中央政府總支出。<sup>66</sup>

因此，中國政府希望透過股市或外資籌湊社會安全體系的資金。2001 年 6 月中國政府提出「國有股減持」的計畫，希望在股市出售上市國有企業的國有股，以籌湊社會安全保障的基金。但在股市嚴重下挫<sup>67</sup>、金融體制風險暴露的擔憂、及大型投資者的強烈抵制情況下，北京不得不幾次喊停這項計畫。北京為解決這項問題，進一步提出希望外資併購國有大中型企業的國有股部份、及大中型國有企業可以發行外幣債券，藉此籌湊社會安全保障基金。這項計畫的成效如何仍有待觀察。

## 五、結論

在過去二十幾年改革開放的期間，中國在經濟發展上確實取得傲人的成就。根據官方的統計，中國 GDP 實質增長 7.4 倍，年均增長 9.5%，人均 GDP 實質增長五倍以上。但是，根據各種研究的估計，官方增長的數字浮誇將近 2%；中國 GDP 應該實質增長 5.3 倍，年均增長 7.5% 左右。在國際經濟上，2000 年中國是世界上第七大貿易國；2002 年，中國已經超越美國，成為全世界吸收直接外資最多的國家；中國的外匯存底在 2003 年 5 月底為 3,400 億美元，為全世界第二位，僅次於日本。

---

<sup>65</sup> Bottelier, "China's Domestic Debts," pp. 8-9.

<sup>66</sup> Lardy, *China's Unfinished Economic Revolution*, p. 44-47.

<sup>67</sup> 例如，2001 年 10 月 22 日上海綜合指數暴跌 1,515 點，跌幅高達 32.5%。10 月 23 日，中國政府便立即暫停國有股減持計畫。

自從 1990 年代中期以來，中國的經濟已經邁入新的階段，從過去短缺經濟轉變為過剩經濟。為因應當前的市場高度競爭與大量生產過剩的局勢，中國未來經濟增長的方式也必須隨之轉變。在改革期間，六成的經濟增長貢獻來自於生產要素的增加，只有二至三成的貢獻得自於生產力的提升。今後，中國是否能維持較高的經濟增長率，取決於優化資源配置與提高技術進步。要達成這項目標，北京必須深化以市場為導向的經濟體制改革與保障市場機制的運轉。

面對中國經濟結構的轉變，2002 年中共在十六大提出八項經濟發展戰略，2003 年中國國務院在十屆人大提出六項發展策略，其內涵包括提升人力資本、資源配置效率、技術創新、區域發展均衡、人均分配均衡、可持續發展、重新定位政府角色與功能、促進國際貿易、與吸引外資。這些內涵都直接回應上述經濟增長的新需求，希望促進中國經濟增長、經濟均衡、與社會穩定。

然而，北京當前面對十分棘手的各項經濟轉型挑戰，改革的成功與否將直接影響中國經濟增長的快慢。這些挑戰主要包括財政、國有企業、國有銀行、三農、城鎮失業與農村剩餘勞動力、所得分配與區域發展、及社會安全體系等等。這些問題絕大部分還沒有改善的跡象，甚至有惡化的趨勢，北京絕對不可以低估問題的嚴重性。

一般而言，中國官方與國際機構對於中國經濟未來 20 年增長率的預估為 3-8 %。不過，中國經濟發展的前景並不是經濟增長速度快與慢、或 8% 與 3% 之區別，而是成功與失敗、或繁榮與崩潰之區別。簡單的說，如果中國不能維持 8% 左右的有效經濟增長率，將無法應付經濟轉型的挑戰，可能會導致社會與政治動盪，導致外資卻步、造成嚴重的金融危機，使中國的經濟大幅衰退。這會形成嚴重的惡性循環，導致中國經濟、社會、與政治的崩潰。

面對如此巨大的經濟發展挑戰，中國政府必須盡一切可能促進經濟的快速增長，以「發展解決問題」。<sup>68</sup>有一位中國學者更貼切地以美國電影捍衛戰警（Speed）來形容中國政府的挑戰：中國經濟就像被裝上炸彈的公車，必須維持一定的高速度向前奔馳；如果速度慢下來，公車便會爆炸。<sup>69</sup>所以，問題不在於中國經濟是不是能成長，而是能不能**快速**成長；如果中國經濟不能**快速**成長，其後果將會相當嚴重。

這樣的說法得到中國領導人的印證。例如，在 2002 年 3 月的記者會上，朱鎔基說，在 1998 年到 2002 年期間，「如果我們不是採取積極的財政政策和貨幣政策，中國的經濟也許垮了。」<sup>70</sup>朱鎔基在與美國投資銀行摩根史坦利（Morgan Stanley）的經濟學家羅奇（Stephen Roach）對話時再次表示，「如果沒有積極財政政策的刺激，中國經濟早在 1998 年初就垮了。」<sup>71</sup>中國官方估計積極的財政政策在 1998-2001 期間增加 2% 左右的 GDP 成長率。對於一個經濟成長率 8% 的經濟體，2% 的經濟成長率差別便足以導致該國經濟崩潰，表示中國的經濟問題必須有快速的經濟增長才能解決，否則後果可能是「中國的經濟也許垮了」。

要維持永續、有效的快速經濟發展，中國政府必須有效處理經濟結構轉型的問題，同時繼續擴大貿易與利用外資促進中國經濟發展。要處理經濟結構轉型的問題與持續吸引外資的最基本條件是：維持穩定的國內社會與政治環境；維持穩定、和平、與友善的國際和平環境，包括兩岸關係。

特別是，如果沒有一個穩定的國內環境，中國很容易引爆金融危機，其後果

---

<sup>68</sup> 作者對中國資深經濟學者的訪談，2002 年 7 月 8 日。

<sup>69</sup> 范錦明，「十六大與中國經濟發展」，手稿，2002 年 9 月，頁 2。

<sup>70</sup> 「在九屆全國人大五次會議記者招待會上 朱鎔基總理答中外記者問」，《人民日報》，2002 年 3 月 16 日，版 1。

<sup>71</sup> Stephen Roach, "China: Straight Talk from Zhu," Morgan Stanley, March 27, 2002.

將是不堪設想。目前因為經濟轉型所引發的城鎮失業、下崗、與流民、農村剩餘勞動力、所得分配與區域發展失衡、缺乏完善的社會安全保障體系等等問題，再加上非常普遍的貪污腐敗、權錢交易、對農民課稅不公等情形，而且沒有適當的申訴管道與衝突處理方式，社會高度不穩定的可能性仍然存在。(關於中國的社會情勢，請參見陳志柔的分析)

總體而言，由於中國政府目前仍能大體維持社會的穩定，特別是經濟成長動力來源的東南沿海地區，中國經濟在短期內應該還會持續快速增長(6%-8%)的速度。但是，中國隨時可能由快速經濟增長轉變成全盤的經濟崩潰，其中的主要關鍵在於：中國是否能成功推動經濟結構的轉型與成功化解目前社會存在的矛盾。