



中共「八屆人大二次會議」後的發展 情勢與對策

宋國誠
(本中心副研究員)

摘要

中共「八屆人大二次會議」的召開，顯示中共已脫離一九八〇年代「高成長、高通膨」的發展模式，走向一種總體均衡的「低成長、低通膨」的發展策略。會議的指導思想，是受到「後鄧小平主義」的影響，在經濟體制改革的進程上，則由不規範的市場經濟走向規範的市場經濟，在中央與地方的權力格局上，則由過去向地方放權讓利型態，重新走回中央職能集權管理的模式。

本文以中共對自身國情之評估與治理對策為主軸，分析中共經濟體制變革的具體步驟。對中共而言，「發展」固然是「硬道理」，但「治理」也是硬道理，深化改革與治理整頓，仍是中共當前的兩難課題。可以看出，維持國民經濟持續穩健的發展，鞏固中央宏觀治理的能力，是當前中共施政的兩大原則。

一、當前中共的施政重點

中共「八屆全國人大二次會議」於三月十日至三月二十二日在北京召開，中共「國務院」總理李鵬在會中發表政府工作報告。李鵬的報告全文一萬七千字，在總結黨的十四大精神的基礎上，以及一九九三年實際工作的條件下，提出了一九九四年中共的總體施政方針。李鵬的工作報告，共分十七個子題，從總體經濟發展目標，以至對外工作，可以說包羅廣泛、任務

繁多。總括來說，李鵬的工作報告可以分為四大領域，分別是國民經濟的改革與社會發展、社會主義建設、外交政策的新趨勢以及對台政策的新形勢等四個部分。在有關國民經濟的改革與發展策略方面，有如下九大要項：

(一) 在總體經濟發展方面

經濟工作要深化改革、擴大開放，加強和改善宏觀調控，大力調整經濟結構，推動技術進步，積極開拓市場，提高經濟效益，控制通貨膨脹，保持國民經濟持續、快速、健康的發展。

(二) 在農村工作方面

加強農業基礎地位，全面發展農村經濟。具體措施包括：

1. 適當提高糧食收購價和棉花定購價，支持農用工業的發展，加強農業生產資料價格的管理，增加中央及地方對農業的投入。
2. 加強農業的基本建設和綜合開發，完善國家糧食儲備體系，建立糧食風險基金，加強對糧食市場的調控和穩定糧價。
3. 國家重點扶植五百個商品糧的大縣，一百五十個優質棉大縣，建設一批各具特色的高產、優質和高效的農業示範區。
4. 繼續支持鄉鎮企業，尤其是中西部地區的鄉鎮企業的發展。
5. 繼續實施科教興農，培養一批用得上、留得住的人才，穩定農技術推廣機構。
6. 認真實施扶貧計畫，特別是老少邊地區八千萬人的溫飽問題，幫助他們脫貧致富。
7. 愛惜和保護耕地，繼續推進社會化服務體系，進一步發育和完善農產品市場，推進供銷體制和小城鎮初級管理制度，農村剩餘勞動力向非農業發展，在地區間合理的流動。

(三) 在國有企業方面

1. 改善經營體制，搞好工交生產，特別是國有大中型企業的生產和經營。
2. 「國務院」從今年起，免除國有企業的能源、交通基金和預算調節基金，並撥出專項資金用於破產企業的調整和職工的安置。扭轉國有企業的困難局面，必須依靠企業自身的努力，企業要在積極推進改革的同時，根據國內外市場的需求積極調整產品結構，不斷開發新產品，增加市場的適應能力與競爭能力。
3. 企業的技術改造要緊緊圍繞在優化產品結構，提高產品質量，減少消耗、降低成本來進行，有些企業的安全狀況不好，人身傷亡和重大設備事故時有發生。

(四) 在投資方面

1. 保持合理的投資規模，優化投資結構。
2. 鼓勵沿海地區到中西部投資，發揮當地勞動力的優勢，共同開發資源。
3. 今年不再設立國內新的開發區，今後上新的基建項目，不能搞無本投資，要有一定比例的資本金，不能挪用資金攬貸款、搞投資。
4. 投資體制改革主要是組建國家開發銀行，為基礎性重點項目提供穩定的資金來源，同時通過資金的平衡來抑制通貨投資的膨脹。建立投資約束機制，投資主體和提供貸款的銀行必須承當投資風險責任，健全對投資規模和投資結構的宏觀調控，規範投資決策行為，減少投資的盲目性。

(五) 在對外經貿方面

1. 進一步改善投資環境，完善涉外經濟法規，確實保護外資企業的合法權益，用國家的產業政策引導外資的投向，鼓勵外資來參與我國的基礎工業和基礎設施，要保持適度的外債規模和債務結構。
2. 保持國際收支的基本平衡，積極擴大出口，實行以質取勝和市場多元化的戰略，提高加工深度，增加技術含量，加強售後服務。
3. 進一步完善出口退稅制度，有秩序的放開進出口商品的經營，賦與企業更多的對外經營權。
4. 外貿企業要向事業化、集團化、國際化方向發展，加強對境外投資的審核與管理，發展國際旅遊事業，擴大對外工程的承包與勞務合作。

(六) 在社會發展方面

1. 積極發展第三產業，擴大城鄉就業，要完善國家新的職工工資制度，加快城鄉住房建設，建設一批中低檔的民用住宅，幫助離退人員解決困難，對收入過分懸殊進行必要的調節。
2. 計畫生育和保護環境是基本國策。

(七) 在財稅金融體制改革方面

1. 理順中央與地方、國家與企業的分配關係，改變現行的地方財政包乾制，實行在合理劃分中央與地方事權基礎上的分

稅制，按「稅種」來劃分中央與地方的財政收入，建立中央稅與地方稅的稅收體制，建立「增值稅為主體」的流轉稅制度，統一內資企業所得稅與個人所得稅，同時改革國有企業利潤分配制度。改革方案既要注意到逐步增加中央財力的需要，也要充分照顧地方利益和企業經營情況，各級政府要顧全大局，確保改革方案順利進行。

2. 穩步進行金融體制的改革，順利實現匯率的併軌。
3. 建立強而有力的中央銀行宏觀調控體系，使人民銀行能夠有效的控制貨幣的供應量，保持幣值的穩定。
4. 分別組建中國進出口銀行和中國農業發展銀行。國有專業銀行要逐步轉變為國有的商業銀行。
5. 努力保持貨幣發行和信貸的適度規模，繼續優化信貸結構，整頓金融秩序，嚴格結算紀律，解決企業之間的三角債問題，提高企業資金的使用效率。
6. 實施人民幣牌價與外匯調節市場併軌，嚴格實施出口全額結匯和進口付匯的制度，嚴格資本項目的外匯收支管理，防止外匯的流失，進一步發展和完善外匯市場，中國人民銀行加強外匯市場的管理，實施調節供應，平抑匯價。

(八) 在建立現代企業制度方面

1. 轉換國有企業經營機制，探索建立現代企業制度的有效途徑。國有企業的活力，根本的出路在於深化改革、轉換經營機制，建立產權清晰、職權明確、政企分開、管理科學的現代企業制度。今年將組建一批國有大中型企業按照公司法，進行建立現代企業制度試點，減輕企業和社會的負擔，為企業平等參加市場競爭創造條件。
2. 繼續深化企業勞動人事分配制度的改革，完善內部機制，增加企業活力，切實加強國有資產的管理，做好清產核資工作，保證國有資產保持增值，嚴格禁止將國有資產低價出股、低價出售甚至無償分給個人。

(九) 在價格關係方面

1. 進一步理順價格關係，發展和培育市場體系。承諾要把全年零售物價上漲幅度控制在百分之十以內，並特別注意控制與人民生活密切相關的基本消費品價格和服務收費價格的上漲幅度，繼續實行市長負責制，抓好菜籃子工程，穩定城鄉副食品價格。
2. 進一步深化市場流通體制的改革，促進各類市場的統一與開放，發展各類生產要素市場，完善市場規格，健全市場秩序，加強市場的管理與監督，依法懲處生產和銷售假冒偽劣產品的行為，以保護消費者的權益^①。

① 參見《人民日報》（北京）（海外版），一九九四年三月二十四日，第二版。

二、當前中共發展策略的指導思想

(一) 深化改革、平衡發展

從李鵬的政府工作報告可以看出，當前中共的施政重點仍是以「改革」和「發展」為主調。然而就改革而言，採取的策略不在於速度與強度，而在於深度與廣度，換言之，改革不是追求「速見成效」，而是在於深植與鞏固。而在發展方面，採取的策略也不是單純追求總量的提升，而是效益的落實。換言之，發展的目標在謀求穩定與平衡。以改革來推動發展，以發展來鞏固改革的成效。

李鵬在一九九三年接受中共「新華社」年終專訪時指出，一九九四年中國大陸的經濟改革將邁出重大的步伐，但各項改革的步驟是謹慎的、穩妥的。李鵬以兩句話來概述未來經濟發展的大趨勢：一是改革將邁出重大步伐，二是經濟持續、快速、健康的發展。李鵬所說的「重大步伐」，依其政府工作報告來說，是具有具體內容的，它包括金融體制、現代企業體制、企業管理體制、財稅體制、外貿體制、投資體制和社會治安綜合治理體制等等。換言之，在產業發展策略上，將採取與過去不同的「低成長、低膨脹」的發展模式。李鵬在此項年終專訪中特別提出有關「中國發展的不平衡性」問題，李鵬因國際間指中共可能因「東西發展不平衡」而導致「垮台」的說法，提出了反駁，顯示中共已將「平衡發展」視為未來發展的重要目標^②。

(二) 鄧小平思想精神的繼續發展

如果趙紫陽時期推動的國民經濟發展策略，是「鄧小平路線」的反映，那麼當前「江、李、朱」集體領導體制所推行的國民經濟發展策略，則應屬「後鄧小平路線」的體現^③。趙紫陽時期的鄧小平路線，是以「社會主義初級階段論」為基礎，國民經濟的發展模式採取「高增長、高通膨」的策略，這種經濟發展戰略形成了一種「刺激型」的經濟體制，因此經濟增長固然可觀，但也付出了高昂的代價。從李鵬的工作報告來看，「後鄧小平主義」發揮了全局性的指導作用。它包括如下幾個方面：

^② 參見中國時報（台北），民國八十三年一月三日，第十一版。

^③ 參見諸大建，「中國的主要目標是發展——試論鄧小平發展思想的基本點」，社會科學（上海），一九九三年第八期（一九九三年八月），頁七。

1. 從「部分先富」到「協調發展」

鄧小平關於建設有中國特色社會主義的實質內容，就是如何在中國大陸這一經濟文化落後的國家內，實現現代化的問題。早期鄧小平以「初級階段」作為實現此一目標的基本認知與發展起點，在所謂「初級」實際上就是「生產力落後」的條件下，發展的基本關鍵在於「解放生產力」以「脫貧致富」。脫貧致富是鄧小平對中共進行現代化建設之首要任務的判斷，它有兩層含意，一是發展中國家首先立足於摘除貧窮的帽子，實現從傳統農業社會向工業社會的轉化，二是達到或基本達到西方發達國家已經具有的社會生產力，然後才能實現現代化所追求的更高目標。而達到擺脫貧困、解放生產的手段，採取的是「先讓一部分人富起來」的策略，其真實目的是消除「均貧主義」的落伍思想，以拉大社會差距和推廣致富思想的方式，來培養公民的現代化意識。鄧小平雖然也強調「共同富裕」的思想，但毫無疑問的，脫貧比起共富居於更為基本和關鍵的地位。然而鄧小平的「解放」思想引發了追求經濟高速增長的政策，致富思想形成利潤主義與產業傾斜，拉大區域發展的不平衡。進而造成經濟結構的失衡與經濟秩序脫序。在李鵬的政府工作報告中，早期鄧小平「部分先富」的思想受到了修正，總體均衡與協調發展受到了重視。李鵬強調，應通過各種政策引導，鼓勵沿海地區到中西部投資，發揮當地勞動力的優勢，共同開發資源，使沿海經濟發展經驗產生向內地輻射的效果，促進區域發展的平衡，正是這種思想的體現。

2. 從「市場調節」到「市場主導」

市場體制在鄧小平的思想中有著一段逐漸深化與成熟的過程。早期，市場作為一種經濟槓桿，在國民經濟中是起著功能性調節的輔助性機制。從一九七八年廢除人民公社制度以來，中共經濟體制改革的歷史進程可以分為三個階段：第一階段由一九七八年起至一九九一年底，經濟體制的改革表現為從高度集中的計畫經濟體制向有計畫的商品經濟的過渡。此一階段的發展還包括三個逐漸推進的步驟，一是確認社會主義經濟是公有制基礎上的有計畫的商品經濟，二是逐步出現一種以「微觀放開、宏觀管好」和以發揮市場機制基礎性作用的混合經濟體制，此一時期，所謂特區經濟、鄉鎮企業和私營經濟多元發展，逐步展示市場的地位與比重，三是環繞在以施行「企業法」為核心的全民所有制的改革，確立企業是全民所有制基礎上自主經營、自負盈虧、自我發展和自我約束的商品生產者和經營者。第二階段由一九九二年鄧小平南巡為起點，經濟體制的變革表現為從有計畫的商品經濟向不規範的市場經濟的過渡。所謂「不規範」，是指一種芻形化與不成熟性，它包括市場競爭的不充分性和不平等還繼續存在，企業還不能完全脫離對政府的行政依賴，市場化過程的短期投機行爲，宏觀調控系統不夠完善等等。第三階段則從不規範的市場經濟向規範的市場經濟過渡^④。當前中共的發展階段處於第二階段向第三階段的過渡

④ 參見張鴻文，「論向市場經濟體制過渡的階段、條件、困難和對策」，南開大學學報（天津），一九九三年第四期，頁五五一五六。

，李鵬的工作報告顯示此一過渡首先以建立規範化的價格形成機制和現代化的企業管理制度為起點，此一時期，市場在經濟體制中的角色，已由輔助性的調節轉變為主導資源配置的基本手段。李鵬強調，規範化市場經濟的建立，必須進一步深化市場流通體制的改革，促進各類市場的統一與開放，發展各類生產要素市場，包括資本市場、技術主義、信息市場、房產市場和勞務市場等，改變地區封鎖與市場分割的狀況，發展多種交易形式，推動跨地區、綜合性與專業性的市場組織與商業集團，以擴大市場網絡^⑤。同時還必須完善市場規格，健全市場秩序，加強市場的管理與監督，以保障消費者權益。

3. 從「放權讓利」到「系統調控」

在國民經濟發展的第一階段，中共為了「搞活」經濟，促使企業擺脫政府的行政束縛和直接干預而走向市場，中共採取了以擴大企業自主權為重點的「放權讓利」政策。這是早期鄧小平經濟思想的核心。此一政策在調動企業生產意願、強化經濟活力和改善企業體質方面，產生一定的成效。然而正是這種「放任政策」，市場發育「無規範性」的弱點日益明顯。在李鵬的施政計畫中，一再強調扭轉這種無規範性的重要性。換言之，從不規範的市場經濟向規範的市場經濟的過渡中，建立完善的中央宏觀調控體系就格外重要。早期，鄧小平也強調宏觀調控，但是過去宏觀調控是以中央指令的權威性向下操縱來實行的，也別於當前以系統配套的方式進行管理性調節。調控體系意味著通過政府職能的轉變，在統籌規畫、掌握政策、信息引導、組織協調、提供服務和檢查監督等方面，以及中央與地方關係方面，形成一種互動的管理體制。

4. 從「向外借鑑」到「國際整合」

「抓住發展的歷史機遇」和「中國的發展離不開世界」^⑥是鄧小平對外開放思想的基本內涵。換言之，鄧小平主張中共的經濟發展不能搞閉關自守，必須向外借鑑。相對於「脫貧致富」是中共現代化首要任務的判斷一樣，向外借鑑則是中共現代化外部條件的判斷^⑦。但是從不規範的市場經濟向規範的市場經濟的過渡中，向外借鑑只能達成「國內外市場的接軌」，不能完成國內市場的國際化。李鵬的對外貿易政策強調，在國內市場體系逐步健全、價格放開、市場機制作用擴大的基礎上，按照國際慣例和通行規則發展對外貿易並組織生產經營，已成為客觀的趨勢。國內市場價格不僅必須根據國內供需的變化而變化，也必須逐步與國際市場價格保持一致。實施人民幣牌價與外匯調節市場併軌，以及擴大開放企業的對外經營權，說明了中共發展策略已由「向外借鑑」向「國際整合」轉變。

⑤ 參見桂世鏞主編，劉洪、魏禮群副主編，《國民經濟和社會發展十年規劃和第八個五年計劃綱要講話》（北京：中國計畫出版社，一九九一年），頁一三七。

⑥ 鄧小平，建設有中國特色的社會主義，增訂本（北京：人民出版社，一九八四年版），頁六七。

⑦ 參見諸大建，前引文。

三、當前中共的治理對策

(一) 經濟發展趨於保守、穩健

首先在國民經濟與社會發展方面，李鵬在政府工作報告中首先指出，當前國民經濟的基本方向，仍然以「深化改革、擴大開放」為主調，但在發展的戰略選擇上，將不再以追求經濟增長為目標，而是以追求效益為目標、報告中指出，要加強和改善宏觀調控，大力調整經濟結構與推動技術進步，積極開拓市場，提高經濟效益，控制通貨膨脹，保持國民經濟持續、快速、健康的發展。報告中並確定一九九四年國民經濟增長速度為百分之九。

由以上的目標來看，中共的經濟發展目標顯然較以往趨於保守和穩健，實際上，國民經濟由過去的「速度追求」轉向「效益提升」，反映了中共對一九九〇年代經濟情勢已作了重新的估計。一九七九年以來的十年間，是中共經濟發展取得最佳實績的時期之一。社會經濟生活各方面都有長足的進步，創造了相當可觀的經濟增長率，世界上只有少數國家和地區有過類似的成就。特別引人注目的是，中共的經濟實力持續增強，人民的物質生活狀況在十年中有了更為明顯的改善，在過去十年中，大陸人民消費水平年均提高百分之之七·六。隨著人均收入的提高，消費結構出現了合乎經濟規律的變化，開始對生產產生引導的作用。另外，對外開放政策的蓬勃為中共的經濟注入新的活力，中共開始並越來越多的參與國際交換，利用國際比較利益關係的變化推動國內的經濟發展。但是快速的經濟發展固然帶來社會消費水平的上升，但也因此凸顯中共經濟固有的以及新生的矛盾。

人均國民生產總值的變化是判斷一國工業化進程的最重要的指標。以一九八九年為基準，對中共人均國民生產總值有三種估算，分別是三〇〇、五〇〇和八〇〇美元，但若從國際比較來看，許多與中共條件類似的市場，都已完成由開發中國家向先進國家的轉化，中共用了十年、二十年的時間，仍然無法完成此一轉變，換句話說，一九九〇年代中共仍處於「準工業化階段」，同一九八〇年代相比，就所處的階段而言並沒有改變。

在基本的發展階段並沒有改變，而十年來經濟過熱所帶來的各種矛盾卻日益凸顯的情況下，經濟發展的「速度」問題就居於一個關鍵的地位。對中共而言，一九九〇年代中共經濟發展將面臨更多的挑戰：諸如人口壓力過大、農業特別是種植業產出率遞減、物耗上升、基礎設施的「瓶頸」制約日趨強烈、內、外債償還高峰逼近、資本流入的條件惡化等等。客觀的說，在整個一九九〇年代裡，已經不存在一九八〇年代經濟高速增長的條件，相比之下，可能還會出現低速增長狀況。但努力

在協調各方面利益關係的前提下，保持必要的、適度的經濟增長率，仍然是必要的。否則一切社會、經濟問題的解決就失去了基礎。中共將一九九四年經濟增長定為百分之九，正是這種客觀情勢的反映^⑧。

(二) 國家與農民的緊張關係持續擴大

在李鵬的政府工作報告中，特別提出「加強農業基礎地位，全面發展農村經濟」的主張。具體措施包括提高糧食收購價和棉花定購價，支持農用工業的發展，加強農業生產資料價格的管理，增加中央及地方對農業的投入。而在糧食供應方面，報告中宣稱將進一步加強農業的基本建設和綜合開發，完善國家糧食儲備體系，建立糧食風險基金，加強對糧食市場的調控和穩定糧價。另外還提出發展「精緻農業」的構想，準備重點扶植五百個商品糧的大縣，一百五十個優質棉大縣，建設一批各具特色的高產、優質和高效的農業示範區。另外還特別提出支持和發展中西部地區鄉鎮企業的政策，而在農業管銷體制方面，繼續推進社會化服務體系，進一步發育和完善農產品市場，推進供銷體制和小城鎮初級管理制度，鼓勵農村剩餘勞動力向非農業發展，維持農村勞動力在地區間合理的流動。

所謂加強農業的基礎地位，不僅包括經濟的意義，也包括政治的意義。首先就經濟的意義來說，當前中共的農民問題主要有兩個方面，一是農民所得問題，也就是農民的負擔加重的問題。此一問題自一九八〇年代以來不斷被提出，但一直未能得到有效的解決。農民負擔問題包括兩個面向，一是指農民的支出高於收入，農民生活水平呈絕對下降趨勢，二是農民支出超出了農民所能承受的範圍，農民生活水平呈相對下降趨勢。深入來說，當前的農民問題，除了舊有的問題之外，包括農村勞動力過剩，農業生產條件不足以及農業投資不足等問題，還存在著因其它社會因素的附加而產生的新生問題，換言之，農民的負擔問題是在農業持續發展和農民所得繼續增長的條件下突顯出來的。一九九〇年代與一九八〇年代相比，一九八〇年代中期以後，農業發展與農民收入增長的絕對速度逐漸減緩，農民生活的改善程度不再特別明顯，其次，與工業和城市居民相比，農業發展和農民收入的增長速度相對較慢，工農與城鄉之間的差距擴大。一九八九年——一九九一年，農民的人均純收入實際水平年均僅增長百分之〇·七，一九九二年雖然略有回升，但仍明顯低於城市居民收入的增長。

從政治層面來看，在中共實現市場轉型與加速現代化的過程中，許多粗暴剝奪農民的措施，假現代化之名四處氾濫，這主要表現在對農業資金的不當使用、農產品價格的扭曲以及農產品市場的犧牲。這不僅是中共自身的農業問題，也是世界貿易摩擦的難題之一。在走向市場的同時，中共基本上是將市場變動的風險向農民進行潛在的轉嫁，例如一九九二年間若干省

⑧ 參見桂世鏞主編，「九〇年代我國經濟發展的戰略思考」，宏觀經濟與決策——來自國家計委經濟研究中心的報告·一九九二(上海：人民出版社，一九九三年)，頁二三一二四。

分，大米價格一斤一角八分，但生產成本卻是二角八分，出現「產收倒掛」的現象。而在目前以及可預見的將來，在走向世界市場的同時，中共缺乏足夠的國家實力以保障農民遭受世界市場的衝擊，使得農民必須承擔國內與國外雙重的市場風險。然而農民負擔的加重，主要還是來自於中共當局農業政策的失誤。一九八〇年代初期以來，中共只看到了農民所得絕對意義的增加，只看到農民生活歷史比較意義的改善，忽略了農民相對意義的損失。在前述的「假象」之下，農民的切身利益遭到了忽視，例如一度曾經縮小的工農產品價格剪刀差再度擴大，農業資金與物資被大量不當挪用，收購糧食打白條，各種各樣的攤派與集資，紛紛出籠，農民雖然增產卻不增收。僅以安徽滁縣為例，一九八五年——一九九〇年的五年之間，農民的人均收入年遞增率為百分之六·一，而同期農民收入的提留與統籌費年遞增率卻為百分之二〇·九，比收入增長率高出百分之十四·八^⑨。

農民問題表現為在市場轉型過程中，各級部門或單位之間不同利益相互傾軋和爭奪的結果。李鵬在政府報告中所說的「農業投入不足」問題，實際上是各級部門對農業資金的侵奪問題。近年來，中共當局一再下達各種減輕農民負擔的命令，要求將農民的負擔限制在上年農民收入百分之五的範圍內，另一方面，雖然國家收購農產品的資金基本上還能滿足需要，實際上由於各級地方政府和眾多部門，將資金挪作他用，如興建開發區、興辦工業或加速工業發展，導致農業資金嚴重短缺，尤其收購糧食打白條最為激起民怨，農民辛勞得不到現金，但仍照常以現金繳付各種稅捐。由以上的情況可以看出，農民負擔加劇的問題，有一大部分是出自中共農業政策的失誤。

隨著市場經濟的發展，農民與國家的緊張關係也日益突顯。在過去的人民公社時期，「人民公社集體經濟組織」成為農民與國家之間的中介組織，這個時期中農民的負擔也是相當沈重，但一方面由於農民缺乏相對獨立的個人利益意識，另一方面農民的負擔大多通過集體經濟這一中介組織得報濡化，因此即使農民生活處於低度水平，但農民的負擔呈現隱形狀態。一九八〇年代實施生產責任制以來，農民以家庭為生產單位，不僅有了較多的自主性和相對獨立的個人利益，國家也通過基層行政組織，從農民手中直接徵繳稅款，各部門和各單位也通過行政組織直接從農民手中收取費用，因此使得農民的負擔迅速的顯化。近年來，自市場經濟的熱潮之下，大陸傳播媒體對農村真實情況的報導相對減少，即使有所報導也都集中於少數的「萬元戶」與「明星村」，對農村富裕情形作了不實的誇大，使農村危機在政策得不到迅速正確的反映。農民以非常手段進行抗議的事件日漸增加，嚴重影響中共與農民的關係。

(三) 尋求低度通貨膨脹的溫和擴張策略

⑨ 參見徐勇，「現階段農民負擔問題的特點及對國家和農民關係的影響」，《社會科學》，一九九三年第七期（一九九三年七月），頁四二一。

通貨膨脹是貨幣運行失去平衡，從而引起國民經濟運行失衡的一種非均衡狀態。由於各種原因，通貨膨脹往往會或輕或重的形成，但一旦形成，就很難在短時間內加以立即的消除。李鵬在政府報告中承諾將把通貨膨脹壓制在百分之十以內，顯示中共必需採取在一段時間內，通過經濟調節，使國民經濟在通貨膨脹已經形成的狀況下儘量得到發展。換言之，中共已經改變過去消極治理通貨膨脹的方法，採取膨脹與擴張並行的政策，並力求在低度通貨膨脹下維持溫和的經濟增長。

通貨膨脹的為害性，中共受到衝擊的程度是深刻的。由過去的經驗來看，通貨膨脹的成因大體分為三個方面：

1.指導思想的錯誤。由於經濟發展指導思想上盲目求快，搞超高速發展。而這種超高超速發展又未能建立在經濟效益不斷提高的基礎上，甚至是以通貨膨脹來支撐低效率擴大規模的超高速發展，因而誘發了通貨膨脹的形成。

2.經濟體制的特性。長期以來，中共的經濟體制是一種「速度型體制」，而不是一種「效率型體制」。這種體制存在著一種迫使國家以多發貨幣來推進經濟高速發展的內在機制，造成一種「結構誘發性通貨膨脹」。一八九〇年代中期以後，中共在未充分釐清「政企分開」的前提下，進行中央權力的過度下放。各地方政府因此成為享有實權的政企合一體，地方政府紛紛「爭項目」與「鋪攤子」，造成各級地方政府爭相攀比，盲目開發，迫使中共不得不以超發貨幣來維繫經濟的高速增長。

3.貨幣控制的不當。通貨膨脹在貨幣供需技術來看，是由於貨幣供給量超過了貨幣需求量。一般而言，在經濟運行中，貨幣需求量是一個「未知變量」，並且經常受到經濟發展過程各種因素的影響，不易準確加以把握。在追求高速經濟發展的目標下，中共中央宏觀貨幣調控一旦失穩，貨幣技術面的通貨膨脹就很容易形成^⑩。

當前中國大陸把通貨膨脹視為「人民的災難」，中共官方也將通貨膨脹視為「洪水猛獸」加以治理。主要原因是在中共這種「低效率型」經濟體制下，在總需求不斷擴張情況下，通貨膨脹將使經濟運行的效益更形惡化，連帶也將影響企業經營、投資規模、財政穩定與價格關係。在經濟增長長期受到資源約束的情況下，可替代商品的生產資源客觀上已經被充分利用，需求的刺激主要是作用於因較難取得之替代品而閒置的生產資源，這種強制替代必然使經濟付出犧牲效率的代價。以低效率的生產投入來擴大生產規模，正是當前中共通貨膨脹「難以根治」的主因。其結果是使資源的合理配置失效，也使宏觀的經濟效率下降。再者，企業在通貨膨脹的環境中，主要關心的將是「多生產、快銷售」，甚至熱心於投機性經營，對於旨在提高經濟效益的技術創新必然興趣缺缺，即使企業進行若干的技術創新，也只是為了逃避物價的牽制，達到變相提高價格的目的。而通貨膨脹客觀上也將使技術創新發生困難，其中一個明顯的事實是，技術創新的成本將大為增加。其次，在中共初步推動市場經濟的此刻，通貨膨脹最大的危害性在於，通貨膨脹取銷了企業之間「有效競爭的壓力」。企業既不必以降低成

⑩ 參見何偉、魏杰主編，《中國經濟的非均衡發展》（北京：中國人民大學出版社，一九九二年），頁二〇九—二一〇。

本的方式來重新贏得市場，也無需以提高產品質量來增強競爭力，缺乏競爭，經濟效率自然下降。最後，通貨膨脹推動成本上升，使資金的利用率下降，這一現象多年來特別突出的存在於中共的投資領域之中。一再擴大的基建投資，加深了投資品的短缺，投資品的短缺又造成其價格的上漲，價格上漲使投資項目大量突破國家預算，結果使得一些基建工程不得不向後推移，甚至中途下馬，造成固定資產形成率和交付使用率下降，最後造成全社會經濟效益的下降。李鵬在政府報告中強調，在資金短缺的條件下，將不再批准國內新的經濟開發區，嚴格控制企業的投資與信貸規模，就是基於此一現實的考慮。

(四) 加深國家對企業的管理

經過多年的實踐經驗，前述造成通貨膨脹的三個基本成因中，經濟指導思想中的「唯速度論」，已經受到相當程度的矯正，而貨幣供給技術面的通貨膨脹，中共也以加強中央銀行的宏觀調控加以控制，基本上已經出現成效。當前中共採取的新策略，主要集中在「政府對企業的管理」方面。李鵬在政府報告中指出，必須保持貨幣發行和信貸的適度規模，優化信貸結構，整頓金融秩序，嚴格結算紀律，提高企業資金的使用效率。顯然是從「體制性通貨膨脹」的入口進行治理。中共所採取的方式是進一步抑制企業習以為常的與超量供應貨幣的強烈衝動。過去中共對企業管理的弱點，主要表現在三個方面，一是企業長期以來一直存在著「重消費、輕積累」的毛病，有形的消費侵蝕上繳國家財政的局面；二是企業對短期利潤的過度追求，造成企業不惜以侵蝕生產資金來追求高收入；三是企業的資金約束機制過於軟化，企業不從自身積累中提取投資資金，大量浮濫依靠銀行貸款和財政撥款。李鵬宣布「國務院」從今年起，將免除國有企業的能源、交通基金和預算調節基金，顯示中共將採取一種較激進的「企業抑制」政策，割斷企業對國家的依賴關係，使企業僅僅成為國家的「承租人」。除此之外，中共將通過財政移轉的方式，撥出專項資金用於破產企業的調整和職工的安置，這顯示中共將澈底擺脫對企業的無償撥款，使企業充分活動於充滿風險的競爭環境中。李鵬強調的建立投資約束機制、投資主體和提供貸款的銀行必須承擔投資風險責任、健全對投資規模和投資結構的宏觀調控、規範投資決策行為和減少投資的盲目性，都是此一現實需要下所採取的對策。

(五) 改革稅制，擺脫中央財政空虛的困境

在近幾年中，中共積極推動權力下放和企業自主經營，結果形成一種「改革是中央的事，發展是地方的事」的弔詭局面

^⑪ 李鵬宣布正式實行「分稅制」，改變現行的財政包乾制度，強調必須理順中央與地方、國家與企業的分配關係，實行在
^⑫ 參見任仲平，「上下一心打好今年改革攻堅戰」，人民日報（海外版），一九九四年三月十日，第一、二版。

合理畫分中央與地方事權基礎上的分稅制，按「稅種」來畫分中央與地方的財政收入，建立中央稅與地方稅的稅收體制。其主要的用意有兩個方面：

1.使中央與地方在稅收分配、外匯分配及信貸資金分配上實現合理化，促使地方政府「分擔中央財政」。使得中央與地方在收支格局上實現「權限對稱」的地位。改變中央政府「收少支多」，地方政府「收多支少」的局面。國家通過組建「國家開發銀行」的方式，只提供基礎重點建設資金。消除地方的「扶植意識」。這是中共近年來，面臨「地方富、中央窮」情況下所採取的應變措施。

2.在理順中央與地方關係的前提下，中央由「政治領導」轉向「職能領導」，實行「政經兩手收放」的策略。中央對地方的計畫、財政、銀行和外貿部門實施垂直管理，一方面減少地方經濟部門對地方政府部門的過度依賴，一方面實現中央對地方經濟部門的統一管理與重點領導，保持中央對財政、貨幣和外匯三大總量強大的宏觀調控權。而對於地方公共事物，則採取放開地方自主承擔的模式，消除地方的「伸手意識」，由過去的中央補貼，轉向由地方作必要性的分攤。

四、中共未來發展的難題

(一) 基本難題

根據中共當前的基本國情和經濟體制中積存的問題，在向市場經濟體制過渡中，仍將面臨長期得不到解決的問題，主要包括三個方面：

1.人口基數龐大與待業人口的壓力

從一九八六年至一九九七年，中國大陸將進入第三次生育高峰，其中以一九九二年為峰頂，按照過去生育年齡結構的推移，每年新進入二十三歲生育高峰的婦女人口，約在一、一〇〇萬以上，依當前婦女平均生育率來計算，估計每年淨增人口約在一、五〇〇萬人以上。僅一九九二年一年就增加了一、三四八萬人，這相當於美國佛羅里達州的總人口。因此，人口規模和總量的持續龐大仍是中共國民經濟發展的基本難題。除了人口總量的問題之外，人口素質的下降也是一大危機。根據「國務院」計劃生育委員會的統計，中國大陸在視力、聽力、語言、智力和肢體五個方面有殘疾的人共有五、二〇〇百萬人，佔總人口的百分之五、七，而每年還有近三十五萬弱智及缺陷兒出生。而根據民政部的統計，一個生活不能自理的人，平均每年需花費一、五〇〇元至三、〇〇〇元人民幣。大陸目前僅是「重度智力低下」者就有二五〇萬人，依此推算，政府在這

部分人身上，每年就需花費六十億至七十億元人民幣，數字相當可觀^⑫。

中共除了以上人口的基本問題之外，還長期面臨待業人口的壓力。這一問題在向市場經濟體制過渡中更加突顯。在「八五計畫」的後三年，全大陸城鎮需要安排的就業的勞動力達二、〇〇〇萬人，目前國有企業中富餘職工大約有一、〇〇〇萬人，農村還有上億的剩餘勞動力需要轉移，而且隨著市場的發育，出現了就業的流動性增強以及結構性待業的特點。發展市場經濟固然可以提供較多的就業機會，但是隨著效率的提高，競爭的加劇，特別是隨著科學技術的進步，各類企業都會按照資本有機構成的要求吸收適度的勞動力，另外，第二次生育高峰產生的效應，人口的增長，使勞動力的供給絕對的增加，待業的壓力問題始終存在，如何解決待業問題不僅關係到群眾的實際利益，社會的穩定，是一件相當嚴重的問題^⑬。

2. 通貨膨脹的定期威嚇

一九八八年和一九八九年嚴重的通貨膨脹（分別是百分之一八·五和百分之一七·八），對中共而言，可以說創痛猶新，最近三年的物價上漲幅度雖然不大（一九九〇年為百分之二·一、一九九一年為百分之二·九、一九九二年為百分之六·四、大中城市為百分之一〇·九），但是隨著建設規模的擴大，信貸資金的過度增加，市場價格的放開，特別是企業自主訂價權的放開和市場需求的增長，客觀上存在通貨膨脹長期性威嚇。根據市場經驗，如果市場價格的上漲幅度超過百分之八·九，就是一個重大的不穩定因素，對經濟發展和向市場經濟的過渡是極為不利的。因此，李鵬承諾要把通貨膨脹控制在百分之九以下，將是一件大事和難事，對李鵬個人也是一個極大的政治風險。

3. 經濟過熱的周期性表現

在李鵬的工作報告中，對一九九二年經濟過熱現象雖然並沒有特別提及，但作為通貨膨脹的概括性表現，始終是中共國民經濟發展上的循環惡病。過去的經驗顯示，每一次的經濟調整都是以付出巨大的代價為前提，而調整所獲的經濟平衡也往往是暫時性的。在向一個規範化市場經濟的過渡中，因局部利益與企業利益的拉動、資金市場的開放以及國家重點建設項目的確立，都會使經濟過熱現象周期性的出現，形成經濟發展的大起大落。

(二) 國家與市場的權力關係的難題

如前所述，在無規範的市場經濟走向規範的市場經濟的過程，如何釐清國家「行政權力」、「市場規則」和「法治規範」之間交錯不清的關係，是一項很大的難題。一般來說，從市場發展的歷史過程來看，在其發展的不同階段，國家的作用是

⑫ 參見《星島日報》（香港），一九九三年十二月二日，第六版。
⑬ 張鴻文，前引文，頁五八。

不同的，在市場組建時期，國家是作為市場組織者和市場秩序的維護者出現的。在市場成熟期，國家是作為市場的干預者和市場規模的控制者而出現的。兩者的關係取決於一定的歷史條件。因此，明確界定政府與市場的關係是當前發展策略的主要難點，基於自主運作和允許市場按客觀經濟規律運作的原則，政府究竟應該如何與市場區隔？政府與企業的關係應如何確定？都是有待澄清的問題。理論上，政府與企業的關係應是一種「法律形式的契約關係」，市場發展問題實際上還涉及更為困難的「政府權利」的重新界定問題。如何確定政府行政權力與市場財產權力的適用範圍以及這兩種權力的配置結構。如何通過立法界定市場主體的財產權利，要將財產權利從政府的權利結構中分離出來，政府如何一方面不再作為產權主體在市場中存在，一方面又使政府保持對市場運行一定的干預機制，使用行政權力對市場運行的過程和結果進行修正和校正，這些對西方國家而言並無太大的困難，但對中共而言卻是史無前例、曲折多變的摸索歷程^⑭。

進一步來說，宏觀調控與計畫管理的區別在於，宏觀調控在市場經濟體制下，市場通過經濟槓桿的操作，來進行社會經濟活動的管理，而不是把指標分解到每一個具體企業。宏觀調控要有效，必須具備靈活的經濟槓桿，而靈活的經濟槓桿往往是高度自由開放的市場經濟的產物，其間的協調往往相當的困難。在中共今後的體制變革中，政府的主要功能將轉向制定競爭規則和保護競爭秩序，具體的新體制之形成將愈來愈多的由自發型的民間變革來形成。這種轉變的根本原因，是來自於制度變革中具體問題的複雜性已經遠遠超出政府為之合理預謀的可能邊界。換言之，政府推動改革的資源與動力相對減弱。以中共目前這種「列寧主義官僚體制」的政府形態，將難以應付日益複雜的市場社會。

(三) 區域平衡的難題

中國大陸幅員遼闊，經濟發展不平衡是一個現實的問題，東部地區經濟發達，中部地帶落後於東部，西部地帶又落後於中部，形成一種明顯的「梯度落差」。從地區上來看，第一類地區，主要是東部沿海和內地的一些地區，大約有一億的人口，現在已經達到小康甚至超過本世紀末全大陸預期的平均收入水平；第二類地區，現在基本解決溫飽，到本世紀末可以達到小康；第三類地區，目前溫飽還沒有完全解決。據一九九一年統計，大陸還有一一九個縣人均收入在二五〇元以下，到本世紀末也難以達到小康的水平。城鄉居民的收入差距也有擴大。一九八一年，大陸農民人均純收入二二三·四四元，城市居民為人均生活費收入是四五六元，二者的比例一：二，到一九八三年和一九八四年縮小到一：一·七，一九八六年又擴大到一：一·九五，一九八七年再擴大為一：二，一九九〇年已擴大一：二·二，一九九一年是一：二·二二，這種情況隨著市場經濟的發展還會繼續擴大。此一情況將不利於社會的穩定與市場經濟的規範化。

⑭ 參見江小涓，「市場運轉效率與政府職能轉換」，改革（雙月刊）（重慶），一九九三年第一期（一九九三年一月），頁六五—六七。