

第六章 中國經濟安全及政策選擇

第一節 中國經濟安全威脅

中國與世界經濟的興衰息息相關，而中國經濟的興盛乃香港、台灣和南韓等經濟繁榮的主要動力。中國對世界經濟所發揮的效用，主要在於中國靠自己養活十二億中國人，尤其中國在糧食、棉花和能源上大致能自給自足對穩定世界物價至關重要。故中國經濟的衰退將對世界各地造成影響，因為中國的重大經濟難題不可能只封閉在其國境內，其可能以難民、污染、對世界糧食需求、造成金融市場震盪、沒收外資或中斷貿易等形式表現，進而擴散到其他國家。¹

綜觀一九九〇年代中國學者及國家領導人對經濟議題的相關論述，衝擊中國經濟發展的主要議題包括國企、貿易、糧食、能源及金融的問題，以下分別探討中國領導人對上述各項議題威脅之認知。

一、國企問題

中國的國有企業始終控制國家的經濟命脈，金融、鐵路、電信、航空、石油、電力等關鍵領域基本都掌握在國有企業，能源、交通、郵電等基礎部門和冶金、石化、化工、汽車、機械、電子等重要原材料行業和支柱產業，國有經濟佔據支配地位。一九九五年，國有企業生產 91 % 的電力，91 % 的煤，95 % 的石油，79 % 的金屬產品，77 % 的化工產品。國有企業仍然是國家財政收入的主要來源，一九九三年中國獨立核算的國有大中型工業企業有 1 萬 3000 家，佔全部工業企業總數的百分之三點四，上交國家利稅佔財政收入 65 % ；一九九九年上繳利稅佔財政收入的比重 55 % ，支持中國的改革和建設。²

但中國國企過去在計畫經濟體制下，生產經營活動主要依據政府的行政指令和計畫安排，沒有經營自主權，不承擔盈虧責任，造成企業吃國家的大鍋飯，職工吃企業的大鍋飯，企業缺乏活力，國有經濟整體效益受到影響。³

朱鎔基於一九九七年十一月十八日在中共全國金融工作會議上講話指出，國有企業面臨的困難有三個主要原因：第一是盲目上項目、重複建設，各地區經濟

¹ 黎安友(Andrew J.Nathan)，陸彬彬(Robert S.Ross)著，《長城與空城計：中國尋求安全的戰略》，何大明譯，台北：麥田出版社，1998，頁 269。

² 江澤民，「堅定信心，深化改革，開創國有企業發展的新局面」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，2001，5，頁 916-933；拉迪(Nicholas R. Lardy)，「經改與社會穩定」，田弘茂、朱雲漢編，張鐵志、林葦芸譯，《江澤民的歷史考卷(China Under Jiang Zemin)》，台北：新新聞文化事業股份有限公司，2000 年 12 月，頁 154-158。

³ 江澤民，「堅定信心，明確任務，積極推進國有企業改革」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997.12，頁 1369。

結構趨同化。第二是企業資本金不足，負債累累，再好的企業家都難以經營。第三是人員過多，一個人的飯三個人吃是普遍現象。⁴

中國國有企業的負債問題嚴重，且往往被低估，因為企業間的債務並未列入考量，一九九四年國有企業具償付非國有企業的債款總額達到 4400 百億人民幣，國有企業的資產負債比為 85 %。中國使用太低的折舊率，許多企業持有大量以原始定價估算的成品存貨，企業資產價值被高估，中國國有企業資產負債達到 85 % 具有三個意涵：第一、在一九九五年有 1/4 以上的企業負債超過資產，1/5 以上企業負債等於資產，但因國企可輕易取得銀行貸款，故能維持營運。第二、資產負債比持續上升，顯示許多公司的附加價值為負數，許多公司的產值無法支應營運成本。第三、中國企業高度槓桿化，使經濟衰退容易導致銀行週轉不靈，當資產負債比達 85 %，股東負債權益比超過 500 %，一九九五年，中國一般國有企業的槓桿甚至比韓國企業集團 300 % 至 400 % 的股東負債權益比更嚴重，以一九九八年為例(經濟衰退)，第一季所有銀行一年期流動資本貸款利率為 8.64 %，然而國有企業當年第一季息前稅前平均資產報酬率僅達 5 %，若所有國企將全部稅前盈餘拿來給付利息，最多只能履行利息給付義務的 2/3，在如此高槓桿和不動產低報酬率的情形下，一旦發生經濟衰退已對銀行營收造成嚴重的負面效果，並可能導致銀行的清算危機。⁵

一九九六年以前，中國採取大水漫灌式的放鬆銀根，大量增加銀行流動資金，貸款給國有企業，如此一來造成產品大量積壓，貸款收不回來。一九九六年中國政府兩次要求銀行降低利率，總計減少國有企業約 1000 億元的負擔，但一部份銀行存款被抽出投資於股票市場。此外，一九九六年中央財政預算總計拿出 850 億元作為出口退稅，作為國有企業出口補貼。⁶但因缺乏外部監管機制，故國有企業常常出現大船擱淺，舢板逃生現象。一個大廠，背一屁股債，分出十來個小廠，大廠剩下幾個老弱病殘背著債務，債務實際上都留給國家，小廠不虧了，大發獎金。⁷

國有企業超員主要係因：第一、多年來搞盲目建設、重複建設，造成不少國有企業招了很多職工，而產品卻沒有市場，企業經營難以為繼，有些甚至建成之日就是虧損之時。第二、國有企業由於用人不當、管理不善，結果把企業搞垮，

⁴ 朱鎔基，「深化金融改革，防範金融風險，開創金融工作新局面」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 95-96。

⁵ 拉迪 (Nicholas R. Lardy)，同註 2，頁 158-160。

⁶ 朱鎔基，「大力推進企業改革，積極實施再就業工程」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 2176-2182。

⁷ 朱鎔基，「現代企業制度改革是點的幾個問題」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 1041。

造成停工停產，職工不得不下崗待業。第三、有些國有企業由於不適應市場經濟發展要求，一直處於人浮於事，效率低下的狀態。第四、隨著國民經濟發展和科學技術的進步，企業的產品、技術和組織結構需要調整，一些職工必然要調整和轉移就業崗位。第五、中國就業制度就業模式對勞動力統統實行由國家，主要由國有企業包下的辦法。⁸

以煤炭行業為例，中國國有重點煤礦有 360 萬人，每年光是工資性支出就是 200 多億元，全員效率每人每個工日僅 1.33 噸。中國的煤產量與美國相當，但用人卻是美國的 7 倍。⁹

中國國有企業的根本問題是企業機制不適應社會主義市場經濟的要求，中國農村中千萬計的剩餘人口，正向城市流動，此一力量一旦政治化，並與城市失業者、失意軍政人員和知識份子結合，必將出現足以震撼社會的大動盪。¹⁰故中國所面臨的國企改革問題不但是是一個經濟問題，同時也是一個社會和政治問題。¹¹

二、貿易問題

中國啟動改革開放以後，採取進口替代策略，主張利用長期貿易信貸、補償貿易、有選擇的進口國外先進技術。將進出口權力下放到成千上萬家貿易公司，並逐步削減關稅，減少進出口之行政控制，各國政府均支持赴陸投資，此一良好的國際環境有助改善中國領導人對與國際經濟整合之態度，經由參與貿易和投資體制，取得快速經濟成長，進而有助於中國採取降低關稅，改革外匯結構等降低貿易與投資障礙的舉措。一九八四年中國對外貿易以年平均 15% 的速度增長，到一九九五年達到 2810 億美元，其貿易非常側重工業化國家，一九九五年主要貿易夥伴依序為日本、香港、美國、台灣、南韓和德國。前蘇聯國家為主要邊境貿易夥伴，其貿易關係反應中國廉價勞動力與技術落後相結合的特點；在進口方面，中國按照比較優勢理論邏輯，從台灣和香港進口半成品，由港台商人在大陸設立的工廠加工後再出口，其向南韓出售農產品；向日本提供食品、飲料、原油及紡織品以換取進口轎車和電視；提供俄羅斯遠東地區民生消費品。¹²但中國內部反改革勢力批評中國將因此成為帝國主義傾銷的市場、原料基地、維修組

⁸ 江澤民，「做好國有企業下崗職工基本生活保障和再就業工作」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 358-359。

⁹ 吳邦國，「把學邯鋼抓管理進一步引向深入」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 2225-2226。

¹⁰ 張曉霞，《中國高層智囊》，修訂版（一），京華出版社，北京 2000.09，頁 108-122。

¹¹ 同註 6，頁 2176-2182。

¹² 同註 1，頁 250-253。Margaret M. Pearson, "China's Integration into the International Trade and Investment Regime", in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg eds., *China Joins the World: Progress and Prospects*, New York: Council on Foreign Relation press, 1999, p.174.

裝車間和投資中心，使中國永遠落後並依附西方。¹³

中國外貿佔國民生產毛額比率從一九七九年的 17 % 上升到一九九四年的 38 %，按照外貿比率計算，中國遠超過美日等大國，一九九四年美國外貿比率為 17 %，日本為 16 %，中國外貿比率增長速度超過中國國民生產毛額之增長速度。且開放政策在中國已創造一個外向型社會，其生活方式和思維方式更接近台、港模式，而非過去的社會主義模式；大多數觀察家認為，這樣的逆轉不太可能，閉關大門將減緩中國經濟增長速度，增加失業，毀掉億萬中國人消費方式，對中國共產黨造成威脅，其威脅程度不下於敞開國門；如果中國開放戰略持續，中國可能取代台灣和其他新興工業化國家，成為世界市場上多種產品的主要供應者。¹⁴

一九九〇年代中國 20 % GDP 增加乃出口成長所致，¹⁵一九九五到一九九九中國總體 GDP 成長仍然暢旺，但外貿佔 GDP 的比率明顯下滑，從一九九四年的 44 % 下滑到一九九八年的 34 %。在出口方面，從一九八四到一九九五，中國年出口成長率為 17 %，一九九五到一九九九成長滑到年成長 7 %，中國出口成長在一九九八年開始趨緩。從一九八四到一九九五年進口成長平均為 15.4 %，自一九九五年開始進口年平均成長滑到 6 %，一九九九年貿易盈餘從 436 億美元，下降為 290 億美元。中國總體進口趨緩主要受到國內需求趨緩所致；而出口趨緩部份係受到人民幣幣值未貶所致，但制度因素仍是造成貿易成長趨緩的主要制約因素，尤其中國在一九九八年之前，為了降低改革開放對其內部政治、經濟與社會的衝擊，故其國內貿易體制係採取雙軌制（dualistic），此一制度施行確實發揮促進出口導向和外貿成長的潛力，但亦存在制度缺失。¹⁶

中國採取雙軌的貿易體制，國家介入與市場機制並存。中國的石油、煤炭、糧食和棉花價格過去被政府刻意壓低以鼓勵新興工業增長，但政府控制的貿易公司卻將這類產品以低價出口；在進口方面，為鼓勵國企獲利，長期以來將化纖、汽車、電器等產品價格拉高，故在一九八〇至一九九〇進口此類產品的進口商大獲其利，造成外匯損失。¹⁷此外，在一九九八年以前，中國採取限制性貿易，能源等部份產業主要由國有貿易公司主導，製造業只有出口貿易權，進口則設定特

¹³ 同註 1，頁 86-91。

¹⁴ 此一統計數字有誤導作用，其部份原因在於其乃以美元為計算基礎，忽略各種貨幣在本國所擁有的購買力之差異，例如中國人民幣在國內購買力比國外大，故有學者估計，中國在一九八九年外貿比率為百分之十。同註 1，頁 250-253。

¹⁵ Robert A. Manning, "Living With Ambiguity? U.S.-China Relations in an Era of Transition", in Ted Galen Carpenter and James A. Dorn eds., *China's Future: Constructive Partner or Emerging Threat?*, Cato Institute, 2000, pp. 181-182.

¹⁶ Barry Naughton, "China's Trade Regime at the End of the 1990s: Achievements, Limitations, and Impact on the United States", in Ted Galen Carpenter and James A. Dorn eds., op. cit., pp. 235-238.

¹⁷ 同註 1，頁 253-254。

殊權限，亦即限制進口，故基本上參與進口體制競爭的主體有限，且不鼓勵創新，並常有非經濟因素介入干擾。中國的雙軌貿易體制使美國商品無法大量進入中國市場，使中美兩國企業及中國的消費者受害。美國商務部長坎特 Mickey Kantor 曾指責中國極力擴大出口卻限制進口的貿易政策，並將中美貿易赤字歸因於中國的不公平行為，此一行為不僅侵害美國產品的權利，更將美國的產品排除在大陸市場之外。¹⁸

美、歐盟、日本等蒙受中國出口產品影響的勞工及行業團體要求針對中國做出反傾銷調查，並鼓動其國內反對中國人權政策和防務政策，以便為其貿易的關注爭取政治支持。¹⁹一九九五年李鵬訪歐採購空中巴士，作為反制美國在人權領域的施壓，但大部份觀察指出，其乃基於商業理由。當丹麥支持聯合國人權委員會對中國之指控決議時，中國與其終止一年貿易往來，中國雖然採取上述反制作為，但中國不可能為達到外交目的，長期扭曲市場利益。²⁰中國若喪失美最惠國待遇，其對美輸出至少降低 42%，甚至多達 96%，不論中國如何努力改善與歐洲及亞洲貿易關係，美國至少吸收中國三分之一的出口量，沒有美國，中國的經常帳將出現龐大赤字。反之，美國輸往中國的產品只佔其總出口的 2%，故可以輕易調整吸收中國的報復，但會影響美國對中國大陸的直接投資，同時對中國現代化非常關鍵的電信、電子、航電及其他科技的美國公司，可能會決定大陸的投資風險過高，而將資金轉移至印尼與印度等新興亞洲市場。²¹

因為美中間存在巨額逆差，打開中國市場乃美國主要關注事宜，故美國往往首先發難，要求中國進行貿易體制改革，接受紡織品出口配額，並遵守衛生、包裝、標籤、無害環境等方面之國際標準。一九九二年中國同意一系列市場開放協定，同意開放中國大陸的汽車、製藥、化學等市場，但中國落實承諾的步伐緩慢，主要在於地方政府為保護地方工業利用中央貿易權下放進行限制性貿易。²²—

¹⁸ 傅高義(Ezra F. Vogel)編,吳福生譯,《廿一世紀的美國與中國關係(Living with China: U.S.-China Relations in the Twenty-first Century)》,台北:國防部史政編譯局,民國 89.8,頁 231-232。

¹⁹ Barry Naughton, op. cit., pp.238-257.

²⁰ Andrew J. Nathan, "China and the International Human Rights Regime", in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg eds., op. cit., pp.158-159.

²¹ 同註 18, 頁 242。

²² 到廿世紀末中美雙邊年貿易總額已成長到 700 億美元,美國對中國大陸直接投資超過 120 億美元,而中國作為一個成功的出口國其累計外匯存底在 1999 年已達到 590 億美元,中國的貿易順差是一個複雜的議題,在某些層面政治意義大於經濟意義。對中美雙邊貿易的統計,1996 年中國曾組成小組研究兩國進出口統計方式,中國只登錄直接貿易部份,而美國的數據反映中國產品經由香港再出口美國,但未反映美國產品經由香港再出口中國,一般注意到美國與中國之間貿易赤字增加,但忽略美國與其他國家的貿易赤字減少,1990 年代美國與中國的貿易赤字成長伴隨著美國與台灣和香港的貿易赤字降低,兩者存在相關性,此乃東亞及東南亞國家與海外華人在中國大陸投資生產並以中國大陸作為出口平台的結果,1987-1992 年間美國對香港與台灣的赤字大約降低 130 億美元,同一時期,美國對中國的赤字則上升 155 億美元,香港和台灣已將順差轉給

九九四年中國再推動價格和外匯改革，實行管理下的浮動匯率制度，但中國仍維持進口許可、出口補貼、關稅、退稅、匯率控制、外匯開支行政控制、調整進出口公司外匯留成比例等政策，世界各國仍指控北京進行貿易保護主義及傾銷，引發貿易衝突。²³美國 301 條款及其他雙邊機制仍然是外界對中國大陸不公平的貿易運作重要的單邊制裁手段。

三、糧食問題

中國農業自然資源相對稀缺，人均耕地只有世界平均水平的 1/3，人均水資源佔有量只有世界平均水平的 1/4。12 億多人口，9 億在農村是中國的基本國情，中國必須以佔世界百分之七的耕地，養育世界 22 % 的人口，解決 12 億人的吃飯問題，始終是中國的首要問題²⁴人口的增加和人民生活水平的提高，中國對糧食的需求會相應增加，在一九九 年代農業仍然是中國國民經濟的薄弱環節，中國的糧食生產不能滿足經濟發展和人民生活提高的需要。²⁵

綜觀中國的糧食問題，主要在於國家對農業及糧食生產的財政支持減少，糧食生產經營分散，機械化進程較慢，勞動生產率低，難以形成比較優勢，且糧食的儲運、進出口等流通環節的調節常運轉不良。²⁶

中國糧食消費需求變化主要因素是人口增長、收入水平提高和城市化。根據統計，每增加 1 億人口，糧食消費總量便需增加約 1300 萬噸。城市化程度每提高一個百分點，將使糧食消費總量增加 1054 萬噸；人均國民生產總值每提高 10 個百分點，可使糧食的間接消費量增加 430 萬噸。²⁷中國農業學者王悅指出，人口增長是中國糧食需求增長的主要動因，中國人口的年增長率從一九八 年代的 1.4 % 下降到一九九 年代的 1.36 %，預計到二 一 年接近 14 億，二 二 年 15 億，二 三 年 16 億。二 二 年人均糧食需求 385 公斤，總需求量 5 億噸；

中國大陸，但中國的貿易保護主義，乃造成盈餘的重要原因之一。同註 1，頁 253-254；Stefan Halper, "Trading with China? Balancing Free Trade with National Security", in Ted Galen Carpenter and James A. Dorn eds., op. cit., pp. 196-198.

²³ 同註 1，頁 253-254。

²⁴ 江澤民，「加強農業基礎，深化農村改革，推進農村經濟和社會全面發展」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 1946-1951；「中共中央關於農業和農村工作若干重大問題的決定」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 554-564；江澤民，「做好國內經濟工作，增強承受和抵禦風險的能力」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 202-208。

²⁵ 李鵬，「國民經濟和社會發展九五計畫和二 0 一 0 年遠景目標綱要的報告」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，人民日報出版社，北京：1997.12，頁 1750-1754。

²⁶ 朱杰、聶振邦、馬曉河主編，《廿一世紀中國糧食問題》，北京：中國計劃出版社，1999，2，頁 284-291。

²⁷ 同上，頁 18-19。

二 一 年人均糧食需求約為 390 公斤，總需求量約為 5.5 億噸，二 三 年人均需求約為 400 公斤，總需求量達到 6.4 億噸。而城市化的進程加快，城鎮人口佔總人口比例從一九九一年的 26 % 分別提高到二 一 年的 34 %、二 一 年為 42 % 和二 二 年的 50 %。王悅等預測，二 一 一 -二 一 三 年之間，中國的糧食進口規模將隨著國內糧食缺口的增加不斷擴大，到二 一 三 年左右達到高峰，糧食缺口達 0.86 億噸，自給率下降為 87 %。中國未來在國際糧食市場的進口份額比重約為 12 % -13 % 左右，對糧食市場將會產生極為重大的影響。從短期看，中國擴大糧食進口量，必然會抬高國際市場的糧食價格，這對所有的消費者和進口國是不利的，但長期來看，中國進口的持續擴大會刺激對糧食生產的投資和技術創新，推動出口供給的增加，從而使價格為更多的消費者接受。²⁸

根據經濟學者布朗 (Lester R. Brown) 於一九九四年在《世界觀察 (World Watch)》發表「誰來養活中國」乙文中所作估算及日本海外經濟合作基金會估算，二 一 三 年中國的糧食供求缺口將為 3.69 和 3.88 億噸，佔消費需求總量的 57.6 % 和 48.1 %。且布朗預測二 一 三 年中國的糧食生產不但不會增長，而且還將減產 23.4 %。布朗評估 2000 年中國大陸糧食生產量 3.42 億噸，需求 4.05 億噸，2010 年生產量 3.17 億噸，需求 4.72 億噸，二 一 三 年生產量 2.72 億噸，需求 6.41 億噸。日本海外經濟合作基金會預測，二 一 一 年以後 30 多年中國糧食生產增長緩慢，年均僅 0.7 %，而糧食需求則會以生產的 4.7 倍速度增長，該預測指出二 一 一 年中國大陸糧食生產量 3.6 億噸，需求 3.85 億噸，二 一 一 年生產量 3.89 億噸，需求 4.92 億噸，二 一 三 年生產量 4.18 億噸，需求 8.06 億噸。世界銀行預估二 一 一 年中國大陸糧食生產量 4.11 億噸，需求 4.20 億噸，二 一 一 年生產量 4.83 億噸，需求 5.02 億噸，二 一 三 年生產量 6.67 億噸，需求 7.17 億噸。美國農業部評估二 一 一 年中國大陸糧食生產量 3.62 億噸，需求 3.87 億噸，二 一 一 年生產量 4.03 億噸，需求 4.43 億噸，二 一 三 年生產量 5.00 億噸，需求 5.79 億噸。²⁹中國學者王悅、世界銀行及美國農業部對中國糧食缺口的預估相近，預估均在 1 億噸以下；而布朗及日本海外經濟合作基金會預估在

²⁸ 同上，頁 284-291。

²⁹ 在國際上一些學者不贊同布朗的觀點，認為布朗的預測沒有嚴格的定量模型分析支撐，完全憑經驗推理，對很多可變因素的相互作用考慮不夠，使其預測輕率不準確。如美國農業部經濟局段志煌認為，布朗的預測沒有考慮到生產者、消費者對糧食價格的反應及政府對糧食供求狀況的反應，並認為中國糧食生產潛力很大，如果農業制度變遷和技術進步的進程順利推進，中國農業的長期前景是光明的。中國農業科學院農經所認為，中國糧食增產潛力的開發難度大，但經過努力，完全可以將潛力變為現實生產力，滿足基本糧食需求。林毅夫認為，中國糧食單產潛力相當於現有實際單產的 2-3 倍，假定產糧面積保持不變，糧食總產增長速度保持高於人口增長一個百分點，中國糧食作物的單產潛力足以應付今後 50 年需求。但周海春透過對 1840 年以來英、德、法、美、日等國工業化中期階段的農業增長研究發現，經濟加速增長時期，除美國外，農業增長存在明顯的停止乃至萎縮的趨勢，故其認為未來三四十年，中國糧食供求形勢相當嚴峻。同上，頁 18-19。

3-4 億噸左右。

中國經濟學者林毅夫認為，中國耕地面積長期被低估，中國實際耕地面積為 1.2 億公頃左右，因此中國糧食單產與世界糧食高產國家的單產水平之間仍有一定差距。此外，一九七〇年代以後世界高糧產國單位產量提高緩慢，係由於各該國家農業政策所造成，並非單位產量已達農作物生產極限。而發達國家糧食過剩，加以進行農業補貼，故缺乏必要科研投入，單位產量增長自然趨緩。故林毅夫認為即使光合作用效率保持不變，中國糧食作物單產提高的潛力仍大，經由中國科研技術投入的試驗田單位產量可較一般產量高出 1.3-3.5 倍，中國學者朱杰評估中國糧食產量平均增長率不僅不會持續下降，而且還會出現上升，糧食總量供給會有可能出現較大增長。故彼等認為中國糧食進口增加只會導致世界糧食產量相應增加，不會使世界挨餓，中國不但能養活自己，中國人也可以吃的更好。

30

但持平而論，中國從一九七〇至一九九〇年代糧食產量的增長速度確實逐漸下降，一九七八至一九八四年全國糧食平均增長率是 4.95 %，一九八四至一九九〇下降到 1.53 %，一九九〇至一九九五年又下降到 0.9 %。中國糧食生產領域確實存在嚴重問題：第一、耕地資源不斷減少，糧食增長空間日趨變小。第二、生產成本上升，收益率下降，直接威脅糧食生產的發展。第三、農業投入不足，嚴重制約糧食產量的增長。第四、土地經營規模狹小，糧食的勞動生產率和商品生產率都很低。³¹在一般工業化國家在經濟快速增長時期農業與非農業的矛盾始終表現為農民與市場的矛盾，在中國則面臨農民與國家、農民與市場的雙重矛盾。一方面國家強制收購糧食的政策尚未完全取消，致使經濟快速發展時期糧食生產比較利益偏低的狀況雪上加霜；另一方面，農民已在很大程度上取得生產要素支配權，致使耕地資源被大量佔用，農業勞動力大量外流，農民眾糧積極性日益低落。³²經濟發展越快，農業比較利益越低的狀況在中國顯得更加嚴重。而農民負擔不斷增加，更戕害農民生產的積極性。中共中央、國務院於一九九六年十二月

³⁰ 張曉霞，《中國高層智囊》，修訂版（二），京華出版社，北京 2000.09，頁 239-243。同上，頁 18-19。

³¹ 一九九〇年代，隨著國民經濟的快速增長和農村非農產業的迅速發展，糧食生產出現萎縮。上海、江蘇、浙江、廣東、福建等五省市農業在國民經濟中所佔比重逐年下降，到一九九四年，上海市已下降到 2.5 %，江蘇、浙江均降至 16.6 %，廣東、福建分別降至 16.4 % 和 22.1 %。隨著市場化改革的進一步深入，一些地方在經濟工作的指導思想上忽視農業基礎地位，大量佔用農田搞工業、搞開發區，放鬆糧食生產，一九九〇-一九九五年上述五省市糧食播種面積淨減少 2580 萬畝，佔同期全國糧播面積淨減少量的一半以上，一九九〇年前述五省市糧食生產年均減少 200 多萬噸。主要問題在於：第一、耕地減少趨勢不可逆轉。第二、農業基礎設施薄弱，生產條件有待進一步改善。第三、種糧比較效益相對較低，農民生產積極性不高。第四、農業科技難以適應經濟增長方式轉變的需要。同上，頁 20-24。

³² 同上，頁 59-62。

卅日下發關於切實做好減輕農民負擔工作的決定指出，中國農民負擔重，已成為影響農村改革、發展和穩定的一個十分突出的問題。³³

此外，中國的糧食流通及消費政策亦存在嚴重問題，在糧食流通領域存在以下問題：第一、國家同糧食生產者和經營者之間的關係不順，訂購價格普遍低於市場價格水平，農民成為受害者。第二、中央與地方政府之間財政、事權不清，地方與地方政府之間的利益關係缺乏市場協調。第三、糧食生產者與經營者之間的關係扭曲。第四、國家對糧食市場的調控能力弱。³⁴在糧食消費政策方面，存在以下問題：第一、在糧食消費上仍然存在傳統計劃經濟的成分。第二、糧食消費的補貼政策缺乏效率。第三、糧食消費政策缺乏對居民糧食消費結構的引導和調節功能。第四、缺乏對糧食消費變動趨勢的預警監測，使得糧食消費政策的制定缺乏科學依據。³⁵朱鎔基於一九九八年三月廿四日在國務院第一次全體會議上指出，一九九七年底，糧食企業年年虧損，不合理資金佔用共達 1955 億元，其中糧食企業經營虧損和財物掛帳 1200 多億元。³⁶

四、能源問題

能源安全係指一國擁有主權或實際可控制、可獲得的能源，在數量和質量上能夠保障該國經濟當前的需要，參與國際競爭需要和可持續發展的需要。短期能源安全主要關注世界能源市場可能發生的重大事件，判斷能源價格的短期趨勢，考慮能源價格波動對經濟的衝擊和影響，並尋求減少由能源價格波動所產生的經濟代價的方法。長期能源安全主要考慮如何提供多渠道的能源供給，減少能源供給的風險，保證具有持續穩定的能源供給，同時提高能源利用效率，積極開發和使用替代能源，減輕國民經濟對能源的依賴性，最終解決國民經濟對能源的脆弱

³³ 有些地方和部門巧立名目，向農民亂收費、亂集資、亂漲價、亂罰款和攤派；有些地方虛報農民收入，超限額提取村提留鄉統籌費，強迫農民以資代勞，極少數基層幹部作風粗暴，目無法紀，揮霍、侵吞集體和農民的資財，甚至動用專政工具和手段強行向農民收錢收物，個別地方釀成了群眾衝突的嚴重事件和死人傷人的惡性案件。這些都嚴重地侵犯農民的合法權益，挫傷農民的生產積極性，傷害農民對黨和政府的感情，引起農民群眾強烈不滿。然加重農民負擔的行為屢禁不止，農民負擔一再反彈，原因很多，主要是：有些地方盲目追求發展速度，超越財政的承受力，以各種名目向農民伸手；有些部門在農村辦事情要求過高過急，不切實際地推行達標升級活動，搞形式主義，加重農民負擔；有些鄉村幹部不善於作群眾工作，方法簡單粗暴，甚至違法亂紀；許多地方鄉鎮機構臃腫，幹部隊伍龐大，加之集體經濟薄弱，幹什麼都要向農民收糧要錢；現行的農民負擔管理辦法不夠完善，缺乏群眾民主監督，農村集體財務制度不健全。「中共中央、國務院關於切實做好減輕農民負擔工作的決定」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 2165-2166。

³⁴ 同註 26，頁 24-30。

³⁵ 同上，頁 246-248。

³⁶ 朱鎔基，「勵精圖治，廉潔高效，做好跨世紀的一屆政府工作」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 275-275。

性問題。³⁷

人口、人均國民生產總值和相關的經濟總量、產業和技術結構乃分析能源需求的主要變量：在人口方面：中國長期實行和堅持計畫生育和人口管理政策，人口增長和結構得到合理控制，預計二〇一〇年為 13 億；二〇一五年為 14 億；二〇二〇年為 15 億；二〇二五年為 14.5-15.8 億。產業結構方面：第一產業增加值在 GDP 中所佔比重不斷降低；第三產業增長迅速，在國民經濟中所佔比重明顯上升；第二產業增加值在 GDP 中所佔比重將出現先增長、後降低的趨勢。³⁸在能源需求方面，中國經濟高速成長，對能源的需求猛漲，中國目前運用外援開發煤炭及石油，並積極開發核能，但工業蓬勃發展已使其成為石化燃料的進口國，如中國對進口石化燃料的需求迅速增加，世界能源價格將受到影響。³⁹

一九九六年中國生產的一次能源，包括原煤、原油、天然氣、水電（不包括農家用的薪柴、沼氣、風力等類能源），折合標準煤十二億六千萬噸，居世界前列。但是，中國人口眾多，按人口平均每人每年消耗的能源折合標準煤為 1.14 噸，仍低於世界平均水平，能源使用效率不高，存在許多浪費現象。中國有豐富的能源資源，但結構不盡合理，地域分布很不平衡。中國煤炭資源十分豐富，煤炭工業是支持經濟發展和保障人民生活的基礎產業，70% 以上的能源來自煤炭，相當長時期內，這種能源構成狀況不會改變；從八十年代後期起，中國的能源發展逐漸進入解決以電力短缺為主的階段，故明確提出以電力建設為中心之能源政策。經過十多年的努力，電力供應能力的發展保持較高的速度，電力短缺的局面終於得到全面的緩解。⁴⁰在電力方面一九九七年已擁有 2 億 3000 多萬千瓦裝機容量，居世界第二位。⁴¹但是，從已探明的儲量看，石油和天然氣資源相對不足。隨著經濟發展和人民生活水平的提高，對油氣的需求必將大幅度增加。⁴²

一九八〇年中國全國工業耗煤 4.3 億噸、發電煤炭消耗 1.26 億噸、交通運輸石油消耗量為 911.5 萬噸，一九九六年工業耗煤達 12.39 億噸、發電耗煤 4.88 億噸、交通耗油 2,940 萬噸，分別增加 1.37、2.87 及 2 倍，以每消耗一噸煤排放 9,152 標立方米工業廢氣計算，一九九七年工業廢氣排放總量為 11.34 萬億標立方米，

³⁷ 雷家驢主編，《國家經濟安全理論與方法》，北京：經濟科學出版社，2000，12，頁 28-31。

³⁸ 周風起、周大地主編，《中國中長期能源戰略》，北京：中國計劃出版社，1999，2，頁 13-15。

³⁹ 同註 1，頁 267。

⁴⁰ 同註 38，頁 3-4。

⁴¹ 李鵬，「中國的能源政策」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 2517-2536。

⁴² 同上，頁 2517-2536。

中國經濟高度增長，使其成為能源消耗大國，同時更是世界污染排放大國。⁴³

根據世界銀行和中國所提供未來想定：如果未來中國保持高度經濟成長，亦即一九九〇至二〇二〇年每年保持8%經濟成長率，主要能源使用年增率為4%，在電力需求上每年需增加15GW，每年成長6%，中國將依賴煤礦，因為其他能源生產短期內不可能快速擴張，但煤的需求明顯的受到開採和運輸限制，並將造成嚴重環境負擔。根據美國能源部一九九五年估計一九九五至二〇二〇年中國電力產業財政需求總量為900億美元，其中約250億美元依賴外資挹注，中國未來廿年將高度依賴燃煤火力發電，故低污染生產設備需求殷切，而中國核電市場在二〇一〇年為60-80億美元，到二〇二〇年為200億美元，此外，除非中國在短期內發現新油源，否則，其石油進口需求將快速擴張，石化產品需求在二〇二〇年約2.15億噸，到二〇三〇年需3.20-3.70億噸。⁴⁴

從國外發達國家的發展過程表明，無論是美國、日本還是亞洲四小龍，都是靠優質能源的充分供應實現經濟的高速增長，因此未來中國經濟的發展，也要建立在優質高效能源利用效率的基礎上。⁴⁵中國要在二〇二〇年達到中等發達國家的水平，必須創造出比目前的中等發達國家還要高的能源利用效率，中國過去在經濟和能源建設中，十分強調自力更生，建立起中國完整而獨立的能源供應和應用系統。但也造成中國能源系統在結構上，相應的技術系列上和國際能源主流系統的巨大差距，導致中國能源利用系統效率落後甚遠。中國經濟發展的開放程度將進一步提高，國際聯繫和相互依存度都會進一步加強，以煤為基礎的能源結構將受到挑戰。中國必然面臨重新考慮如何參與利用和分享各種世界性資源的問題。⁴⁶

五、金融問題

考察一國總的金融安全態勢，應關心以下幾方面問題：第一、實質經濟健康與否。第二、金融系統自身的競爭力，此包括必要的盈利能力；一國金融系統內部的競爭環境；多樣化的融資渠道；金融創新；政府干預等。第三、是金融系統自身的安全保障能力，即金融系統應具有穩健的經營策略；有效的風險隔離機制；完善的內部管理機制。第四、金融系統消除和適應侵害的能力，此必須有經濟實力，富有經驗且效率高的金融監管機構，並有良好的社會心理承受能力。而

⁴³ 胡鞍鋼，「中國改革中所面臨人類發展的重大挑戰」，胡鞍鋼主編，《中國走向》，浙江：浙江人民出版社，2000年，頁38-47。

⁴⁴ Todd M. Johnson, "Foreign Involvement in China's Energy Sector", in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg eds., op. cit., pp. 286-293.

⁴⁵ 同註38，頁32-60。

⁴⁶ 同上，頁10-12。

金融風險主要表現為市場性風險：金融機構支付危機 客戶擠提存款、搶購外匯 金融機構倒閉 兼併重組、金融資本重新集中，風險的承擔者是相關的經營不善者。制度性風險主要出現在市場化制度不盡完善或處於轉軌時期的國家，其表現形式為金融機構支付危機 央行增加貨幣供給 通貨膨脹壓力。最終承擔巨額損失的是廣大的人民。⁴⁷

中國金融形勢可分兩個層次來看，宏觀上，形勢非常好。原因之一是中國經濟增長率很高，持續十幾年 10% 左右的增長率促進金融業的發展和完善。第二是中國儲蓄率非常高，遠高於歐美及亞洲四小龍，百分之三十至四十的儲蓄率為金融系統提供良好的保證。第三、中國政府非常穩定，這是中國最大的資本，中國的改革成功和經濟發展及政府信譽穩定是中國金融健康的根本保證。⁴⁸

但從結構和體制上看，中國金融形勢不樂觀。因為中國金融體制相當落後，無法適應經濟進一步發展要求，金融改革滯後。⁴⁹

中國金融體制由於受到計畫經濟思想制約，銀行系統及金融機構存在嚴重問題。主要表現在以下幾個方面：第一、金融企業政企不分，無論中央銀行還是專業銀行，金融企業機關化、行政化、計畫化的特徵尚未根除。第二、在中國傳統計畫經濟體制下，銀行沒有自主權。銀行的貸款規模、投資方向、利率變動、貸款對象等都由政府機關決定。第三、中央銀行與政策性銀行、商業銀行、非銀行金融機關的關係尚未理順，專業銀行將政策性資金用來從事商業活動、證券或房地產投資，使政策性任務大受影響，造成農村打白條現象。第四、銀行與其他國有企業資產所有者都是國家，但兩者是不同的利益主體，她們的關係是經濟關係，然國家為保證經濟穩定和社會安定，在沒有任何經濟擔保的條件下，要求銀行給予缺乏償還能力的國有企業貸款，要求銀行為國有企業承擔無限的經營風險。⁵⁰

⁴⁷ 同註 37，頁 94-106。

⁴⁸ 世界銀行於一九九九年七月所提出之國家研究報告針對中國何以能平安渡過亞洲金融危機提出解釋。該報告分析，由於中國經濟很大程度靠國內發展驅動的良好初始形勢，而國內儲蓄的核心作用以及國外儲蓄、資本項目下現金不可兌換性提供抗禦外部金融動盪的緩衝器，加以外匯收支平衡保持強勁勢頭，在一九九八年出口仍增加 0.5%，外國直接投資流入與一九九七年持平，可觀測的貿易帳戶盈餘達 436 億美元。一九九八年第一季度止，中國的城鄉儲蓄存款為 48686.48 億元，農村居民的儲蓄存款，包括農村信用社和農業銀行接受的農民存款，約 1 億萬。杜升武，「金融改革、金融工程與中國金融的競爭力」，蔡偉明主編，《轉型中國：亟待解決的問題》，北京：改革出版社，1998 年 12 月，頁 118-117。世界銀行，「中國——平安渡過危機並從中吸取教訓」，胡鞍鋼主編，同註 43，頁 143-150。寧向東，「五萬億存款說明什麼？」，蔡偉明主編，同上，頁 88-90。

⁴⁹ 杜升武，同上。

⁵⁰ 商業銀行是在中央銀行等國家機關的監控下創造貨幣、提供信用、支持消費和投資，為經濟交易進行支付和結算服務，通過在金融市場交易金融產品和金融服務，實現資金從供應者向需求者

中國金融業缺乏兩個關鍵部門。第一、金融系統沒有體制外監督信用部門，使信用崩潰，金融詐欺層出不窮。第二、中國銀行系統沒有成熟的產業研究部門，銀行投資受政府影響大，金融系統內又缺乏競爭，進行投資時很少進行產業研究和市場評估。⁵¹

朱鎔基於一九九七年十一月十八日在中共全國金融工作會議上講話指出，當前經濟生活中突出的問題是金融隱患和金融風險不斷地加大，第一是國有銀行不良資產比例高，應收未收利息急遽增加，經營日趨困難，相當一部份不良貸款和應收利息是呆帳、壞帳，無法收回。第二是非銀行金融機構問題更加嚴重，對一百廿二家信託投資公司所做稽核，不良貸款比例大大超過國有銀行；部份省市已出現局部性支付危機。第三、一些地方、部門、單位亂設金融機構、亂辦金融業務和亂搞集資活動，導致擠兌風波。第四、股票、期貨市場存在大量違法違規行為，隱藏很大風險。第五是不少金融機構和從業人員弄虛做假，違法經營，金融詐騙等犯罪活動猖獗。並呼籲，對於金融領域長期機遇的風險，如不切實加以防範和化解，任其發展下去，有朝一日爆發，就有可能發生影響全局的重大金融風波，經濟情勢可能發生逆轉，甚至釀成大禍，動搖國本。朱鎔基呼籲應從經濟和社會發展全局的高度，從黨和國家安危的高度，充分認識防範和化解金融風險的極端重要性和緊迫性，增強深化金融改革和金融秩序的自覺性和使命感。⁵²

第二節 中國的經濟安全政策選擇

一九八〇年代中國經濟決策主要由革命世代主導，鄧小平雖為最高領導人，但陳雲等政治元老在某些政策層面仍具有影響力，革命元老分別代表不同利益，個別領導人大多在保護特定利益，故胡耀邦與趙紫陽的政策主張常遭否決，如退休制度及價格改革決策過程緩慢，且大都採取共識決策模式，故中央領導人無法超越特定利益，難以廣泛提供公共財。一九九〇年代中共正式制度權力結構改變不多，但事實上，政治權力的遂行已出現改變。一九九二年十月中共「十四大」不再設置中央顧問委員會，一九九二年中期至一九九五年乃革命世代衰微的關鍵，胡喬木（一九九二年九月）、陳雲（一九九五年四月）、鄧小平（一九九七年二月）陸續過世（但其影響力在一九九三已逐漸式微）。一九九〇年代中國經

轉移的經濟功能。投資銀行則通過發現企業內部或企業之間的潛在價值，通過兼併、重組等方式挖掘企業潛力，利用專門信息，降低企業間的溝通成本和交易成本。或協助企業尋求多樣化的擴張手段或融資手段。保現係針對經濟生活中的不確定性，即將風險與收益在不同的風險偏好群體之間或不同時期之間轉移和分攤。此三者為資源的優化配置創造必要條件。同註 37，頁 94-106。同註 10，頁 50-53。

⁵¹ 杜升武，同註 48，頁 132-133。

⁵² 朱鎔基，「深化金融改革，防範金融風險，開創金融工作新局面」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 88-91。

濟安全決策主要由國務院總理主導，尤其朱鎔基擔任總理以後，因政治元老陸續病故，致決策過程快速。一九八〇年代趙紫陽採取增加地方領導人在中央委員會或政治局成員席次方式對抗保守派，以利訂定各項改革政策；而江澤民及朱鎔基則採取說服、談判或至各省施壓等方式，一九九四年一月一日正式推動稅制改革，爭取關鍵改革者的支持，透過政治結合與特定利益抗衡，但並非與特定利益階層隔絕，中國各項重大經濟決策的領導權逐漸統一在中央領導人，中央決策權威性增強，可避免被多元否決，得以提供更多的公共財。一九九八年面對內外環境，國際施壓，中央領導危機感強，團結一致，有利第三代領導集體推動中國大陸各項改革政策，將政府定位為提供公共財角色，大力推動各項有形無形的基礎建設，解除部分保護措施，犧牲特定利益，啟動國企改革。如一九九七年國企員工為六百萬，到一九九九年裁減為 564 萬人。此外，積極推動加入世貿組織自由化改革進程，建立全國統一的市場規則。⁵³

綜觀一九九〇年代中國推動加入世貿組織等各項改革之政策制定過程，參與中國經濟安全決策者主要包括各部會、各類領導小組、政治局及其常委。但主要智囊及研究機構在改革理念及國際規範與規則的引介等方面，扮演重要角色。

國務院經濟研究中心乃國務院的智囊機構，該中心聚集中國最高級、最核心的經濟專家和諮詢權威，中國高層很多政策方案都是從此中心開始。國務院辦公廳乃國家首腦交換文件、應急研究、國務會議的控制台，任何文件信息一旦達到此一層次就很可能直接送達某一副總理、總理和國家主席的案頭。⁵⁴朱鎔基擔任國務院總理後，不但時時注意聽取國內各方面專家的意見，而專門讓手下隨時為他蒐集國外經濟專家對中國大陸經濟形勢的評價和看法，並在此基礎上進行綜合判斷，以便制定或隨時修正經濟戰略決策。例如在面對中國大陸連續十三個月的增長，朱鎔基要求國家體改委宏觀司和國務院發展研究中心等機構，進行五次經濟形勢專家問卷調查，並經過經濟專家的反覆論證，於是朱鎔基提出治理中國通貨膨脹的一攬子計畫，即十六條整頓經濟措施，並獲得江澤民支持，要求各級政府將之視為一項重大政治任務。⁵⁵

特定學者專家在經濟改革的進程中，亦扮演重要角色。如一九八九年六月一日蕭灼基在中共中央黨校發表題為重新認識社會主義和資本主義的關係之演講，要求必須以社會主義初級階段的理論為依據，重新認識資本主義和社會主義

⁵³ Barry Naughton, "Changing Horses in Midstream? The Challenge of Explaining Changing Political Economy Regimes in China", in Jauhsieh Joseph Wu, *China Rising: Implication of Economic and Military Growth in the PRC*, Institute of International Relations National Chengchi University, 2001, pp.37-60.

⁵⁴ 同註 10，頁 250-259。

⁵⁵ 同上，頁 128-130。

關係，呼籲要大膽借鑑和吸收資本主義的經濟理論、觀點、經驗和對策，提出解決姓社和姓資的理論依據。自一九九二年開始蕭灼基一直享受國務院特殊津貼。⁵⁶而厲以寧在一九八一年開始倡導股份制，直到一九九一年十二月十九日上海證券交易所、一九九一年七月十三日深圳交易所相繼成立，股份制被政府高層認可並完全接受，納入中央文件。⁵⁷另一九九二年中共「十四大」召開前夕，何新向中共中央領導提交報告指出，中國當時的經濟繁榮主要依賴投資推動，有虛幻性。銀行以投入新貨幣方式不斷增大發放新貸追加投資，造成虛假的高速度。獲得中共中央採納，制定宏觀調控的經濟緊縮政策，抑制可能惡化的經濟情勢。⁵⁸一九九一年九月胡鞍鋼赴美國耶魯大學進行博士後研究，與王紹光共同完成中國國家能力報告。該報告指出如何通過制度創新，包括實行中央與地方分稅制計畫，扭轉中央財政不斷下降，宏觀調控能力逐漸弱化的頹勢。一九九三年八月廿六日新華社報導中國將實行分稅制，說明胡鞍鋼等人的建議獲得中共中央認可。一九九三年十一月中國共產黨十四屆三中全會正式決定，從一九九四年一月一日起，正式實行中央與地方分稅制，實行統一稅制稅率，「中國國家能力報告」已成為一九九四年以後中國財稅體制改革的重要背景和參考依據，且大部分被採納和實施。⁵⁹

除此之外，特定政策議題的知識社群在決策過程亦扮演重要角色。在一九八十年代中期，中國為加入關貿總協定，外經貿部設立專責部門負責處理入關相關事務，並在國務院下成立 GATT 領導小組，並計畫構築一個國際貿易知識社群，透過此一社群讓中國各界能了解 GATT，並在國內詮釋為何要加入關貿總協定。於是外經貿部積極延攬曾經留學海外或具有參與多國體制、外國企業工作經驗的年輕且具高學歷人員加入政策規劃及談判行列；同時，派遣官員接受 GATT 商業課程訓練，接納國內相關大學參與研究。此外，多邊組織官員與國內領導者對話或相關刊物之政策建議有時亦被納入重大經濟決策考量。為使學習來源多元化，在中國大陸之外商、外國政府和多邊經濟體代表，在中國起草制定引進外資、進出口貿易、匯兌等領域之法案時，經常接受諮詢，中國改革派官員希望國際市場規範成為國內規範的一環，在政策規劃及政策執行上與國際規範日趨一致，使國際組織觀點與國內利益緊密結合。⁶⁰

一九九〇年代中國針對上述經濟安全威脅，作出推進建立社會主義市場經

⁵⁶ 同上，頁 39-50。

⁵⁷ 同上，頁 158-173。

⁵⁸ 同上，頁 108-122。

⁵⁹ 同上，頁 189-195。

⁶⁰ Margaret M. Peason, "The Case of China's Accession to GATT / WTO", in David M. Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy*, Stanford University Press, 2001, pp.351-355.

濟體制、推動加入世貿組織、國企改革、金融體制改革、財政體制改革、糧農體制改革、健全能源供需體系及科教興國等政策。

一、推進社會主義市場經濟體制

中國經歷一九八九年的重新思考，由於改革開放已累積眾多的支持者，加以國有經濟以外各種所有制型態的產值與獲益佔國民生產總值的比例不斷上升，成為中國經濟的新增長點，故雖不斷面對來自保守派的攻擊，但改革開放政策仍得以倖存。一九九二年鄧小平在南巡講話中解決姓社和姓資的爭論，讓中國的改革開放獲得新的動力。⁶¹中國於是在中共「十四大」確立鄧小平建設有中國特色社會主義理論在全黨的指導地位，宣告中國共產黨的基本路線一百年不動搖；確立建立社會主義市場經濟體制的改革目標。⁶²但建立社會主義市場經濟體制，並不是搞資本主義市場經濟，而是在社會主義條件下發展市場經濟，不斷解放和發展生產力。堅持和完善社會主義公有制為主體、多種所有制經濟共同發展的基本經濟制度；中國領導人主要希望國有經濟和整個公有制經濟在市場競爭中不斷發展壯大，保持公有制經濟在國民經濟中的主體地位情況下，充分發揮國有經濟的主導作用。使市場在國家宏觀調控下對資源配置起基礎性作用；堅持和完善按勞分配為主體的多種分配方式，允許一部份地區一部份人先富起來，帶動和幫助後富，逐步走向共同富裕；堅持和完善對外開放，積極參與國際經濟合作和競爭。

⁶³

江澤民等中國領導人認為建立社會主義市場經濟體制的基本要求，就是要充分發揮市場機制的作用和加強宏觀調控，兩者缺一不可，絕不能割裂開來，甚至對立起來。因為中國市場發育還不成熟，必須加快市場體系的培育和發展。凡是應當由市場調節的經濟活動，要進一步放開放活，激發經濟活力。特別是競爭性產業，應主要由市場配置資源，基礎性產業也要引入市場競爭機制。但因市場存在自發性、盲目性和滯後性的一面，故國家必須對市場活動加以正確的指導和調控。尤其中國是發展中的大國，又處在經濟體制轉軌、產業結構升級和經濟快速發展的時期，要加快健全和完善宏觀調控體系，運用經濟、法律手段，並輔以必

⁶¹ 同註 1，頁 249-250。

⁶² 「中共中央關於加強黨的建設幾個重大問題的決定」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997.12，頁 953-955。

⁶³ 江澤民，「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」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 18-19。江澤民，「堅定信心，明確任務，積極推進國有企業改革」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997.12，頁 1366。

要的行政手段，抑制通貨膨脹，實現經濟總量平衡和結構優化。⁶⁴

中國在一九九四年以建立社會主義市場經濟宏觀條控體系的基本框架，進行財稅、金融、外匯、外貿、投資體制等方面的改革。⁶⁵嗣後，由於私營經濟在中國經濟轉型過程中可以增加社會財富，吸收大量就業人口，增加出口創匯，增加稅收，故中共「十五大」進一步將私營經濟視為社會主義市場經濟的重要組成部分，容許和鼓勵私營資本參與收益分配，為私營經濟的發展提供重要理論和政策依據。⁶⁶

截至一九九九年，中國百分之七十的勞動力配置，百分之六十二的產品價格和分配，百分之五十一的企業管理，百分之廿三的土地轉移，百分之十七的資本分配係透過市場規範；中國在一九七八年，貿易佔 GDP 的比重僅百分之十，而到一九九〇年代末已到達百分之卅六。⁶⁷中國與世界經濟整合日趨緊密，其必然向市場經濟轉型。

二、推動加入世貿組織

一九八五及一九八六年關貿總協 GATT 官員訪問大陸，說明中國入關必備條件，此一接觸提供中國參與國際貿易體制相關資訊，並設定入會階段，一九八八年中國成立 GATT 工作小組，美、日、歐對中國入關設定較其他共產國家更為嚴格的條件。此包括，降低關稅及其他非關稅障礙。一九八九年中國回應有關中國入關小組所提對中國貿易體制 1200 項質疑，但中國之回應並不完整，具有選擇性，儘管如此，對中國參與國際經濟體制整合而言，可說已踏出重要的一步。但天安門事件後中美關係緊張，成為中國談判代表的絆腳石，尤其美國會每年審查決定是否給予中國最惠國待遇，而中美貿易逆差不斷擴大，更使部分美國政府部門對中國崛起感到憂慮，加劇既存的緊張關係，美政府強烈要求中國遵守世貿規則，並明確提出國內市場開放時程和特別承諾。一九九二年中美達成市場准入協定，並簽署智慧財產權備忘錄，在中國內部有鄧小平南巡之刺激，加上江澤民政權日益鞏固的有利背景，故到一九九四年中國領導人大力推動入關談判，並對進一步改革開放作出承諾，江澤民並宣示希望成為世貿組織創始會員國，但中國並未能順利入關成為世界貿易組織的創始會員國，此明顯減緩中國持續與全球經

⁶⁴ 江澤民，「正確處理社會主義現代化建設中的若干重大關係」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 1468。

⁶⁵ 朱鎔基，「現代企業制度改革是點的幾個問題」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 1036。

⁶⁶ 同註 10，頁 55-56。

⁶⁷ Robert A. Manning, *op. cit.*, pp.178-179.

濟整合的進程。⁶⁸但李鵬於一九九五年三月五日在第八屆全國人代會第三次會議上所做的政府工作報告仍指出，中國將一如既往，在平等互利基礎上積極發展同世界各國多邊和雙邊的經濟貿易關係，願意並且應當成為新的世界貿易組織的創始國。⁶⁹

一九九五及一九九六年台海危機，延緩中國入世談判進程。一九九七年中國同意以已開發國家標準，遵守智慧產權相關協定及貿易相關協定與投資規範。中國加入世貿組織的爭議主要在於到底以已開發國家或開發中國家身份入會，中國認為其人均收入不能與已開發國家類比，且中國持續與國際經濟整合，而堅持中國經濟全面市場轉型是不合理的，甚至有部分中國保守派官員認為，此乃全球霸權企圖要中國接受不合理的待遇；但美國基於中國進出口高度成長，且中國貿易量對國際貿易體系衝擊大，故堅持視中國為一個已開發國家。⁷⁰在一九九七年中，美國為反制中國準備採取孤立美國、聯歐制美，然後各個擊破的談判策略，美國貿易談判代表曾與加拿大、澳洲等國就中國對各國所提供入世承諾進行私下協調，以確保對中國採取一致性回應。龍永圖談及中國為何堅持以發展中國家身分入世時表示，美國好比政府機構中的局長，歐盟、日本是副局長，中國僅僅是個處長，在目前國際上，中國威脅論甚囂塵上，彼此關係尚待改善情況下，硬要把副處長升為局長，顯然有欠妥當。⁷¹

一九九八年柯林頓赴中國大陸訪問啟動新一輪談判，中國利用此一良好的政治氣氛加緊推動入世談判進程，以免在西雅圖會議中加高中國的入會門檻，加上外貿和外資成長率趨緩等綜合因素考量，江澤民和朱鎔基主導推動加入世貿組織談判進程。一九九九年二月江澤民在政治局會議上，對朱鎔基尋求與美國達成雙邊入會協定表達強烈支持，朱鎔基在一九九九年四月赴美前，取得江澤民及政治高層授權對美方所提條件作出讓步，此舉令美方談判代表和商業團體感到驚訝，但美方對中國所作出讓步未及時消化，且當時美國行政部門考慮，尚未取得美國會足夠的政治支持，故中美雙方最後仍未達成中國加入世貿組織之雙邊協定。一九九九年十一月柯林頓再度派遣美國談判代表白茜芙赴中國大陸，經過六天談判，終於取得與一九九九年四月朱鎔基所提讓步清單相同的讓步條件。⁷²根據國際經濟研究所 Institute for International Economics 估計，一旦中國加入世貿組

⁶⁸ Margaret M. Pearson, *op. cit.*, pp.166-167.

⁶⁹ 李鵬，「政府工作報告」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997.12，頁 1249。

⁷⁰ Margaret M. Pearson, *op. cit.*, p.176.

⁷¹ 同註 10，頁 72-73。

⁷² David D. Li and Ling Li, "Finishing China's Economic Reform: Challenges and Pitfall", in Ted Galen Carpenter and James A. Dorn eds., *op. cit.*, pp. 337-370.

織，則其市場將日趨開放，世界各國出口到中國的勞務和商品將立即增加 213 億美元，而美國出口到中國的勞務和商品將立即增加 31 億美元，到二五年將累計增加 130 億美元，同時美國消費者將享有廉價的進口商品。⁷³

一九九〇年代主張加入世貿組織和反對加入世貿組織兩派政治角力貫穿中國投資與貿易政策變遷過程，雖然在一九九五及一九九九年反對入世的部會及產業代表曾藉中美關係緊張，鼓動反對入世情緒，而中國政府部門的衝突及公眾輿論確實影響達成協議時程，但一九八〇至一九九五年期間因開放政策獲得可觀的社會支持，國內並未出現強烈反對加入世貿組織的聲浪，而城市知識份子及新興階級明確支持開放政策，沿邊或內地亦無反現代化不安情況，中國城鎮居民平均所得從一九七八年的 316 元人民幣提高為一九九八年的 5,454 元，而農村平均個人所得從 134 元人民幣上升到 2,150 元人民幣，平均生活水平急遽上升；基本上業已體現鄧小平關於一部分人先富起來的政策主調，⁷⁴有助壓制反入世情緒。而中國領導人認知中國成為世貿組織會員國後，有助於其進入美國等主要市場能享有永久的最惠國待遇；並可藉此解脫其於美國雙邊貿易談判，尤其天安門事件以後，中國在國際市場上需要一個強大角色以反制美國孤立中國的企圖，世貿組織可提供中國與已開發國家對抗的平台，相關爭端可提交世界貿易組織討論，中國可從中找到抵制美國要求的盟友；再則，因為該組織係靠大家一致的原則運作，中國可藉此擠身於規章的制定者之列。中國後來在一九九四年曾經放緩與國際經貿體制整合的腳步，主要係因中國領導人擔心入會的門檻將提高，中國加入世貿組織後可能付出的社會成本及相對收益問題，尤其一旦開放國內市場，國企將面臨潛在競爭，而失業攀升可能導致社會不安，進而導發國內民族主義情緒高漲，尤其失業可能形成社會問題，進而衝擊共產黨政權的穩定性。⁷⁵

而促成中國領導人持續推動加入世貿組織的主要動因在於加入世界貿易組織可以為中國國民經濟發展提供新的增長機遇，據估計中國入世後每年國內生產總值可以增加 1.5%，約 236.4 億美元，而入世後中國的農業、汽車、機械產業雖預估將有一千萬人失業，但在紡織、鞋類和玩具等產業可增加約一千兩百萬個新

⁷³ Mark A. Groombridge, "China's Accession to the world Trade Organization: Costs and benefits", in Ted Galen Carpenter and James A. Dorn eds., op. cit., pp.172-176.

⁷⁴ 鄧小平曾經指出沿海地區要加快對外開放，使擁有兩億人口的廣大地帶較快地先發展起來，從而帶動內地更好地發展，這是一個事關大局的問題，內地要顧全這個大局，反過來發展到一定的時候，又要求沿海拿出更多力量來幫助內地發展，這也是個大局，此乃鄧小平當年放棄平均主義，改以主張一部份人先富起來，再求共同富裕的兩個大局戰略思想。中共中央在一九九九年四月十五日下發之關於進一步加強扶貧開發工作決定指出，貧窮不是社會主義，兩級分化也不是社會主義。允許一部份人、一部分地區先富起來，先富幫助和帶動後富，最終實現共同富裕，是建設有中國特色社會主義的一條戰略方針。⁷⁴ Mark A. Groombridge, op. cit., pp.180-181.

⁷⁵ Mark A. Groombridge, op. cit., pp. 171-172.

增就業機會；再則，入世以後中國可藉此平台解決貿易爭端，促進中國與其他大國關係，有利中國在廿一世紀爭取更有利的生存發展環境。⁷⁶中國領導人認知中國加入世貿組織的各項有利因素後，決定讓特定產業忍受短期陣痛，一九九九年十一月，中美達成雙邊協定，顯示中國在認知上已體認並接受中國企業可透過參與國際市場競爭，建立世界級產業觀念；但此一過程並非毫無爭議，中國與外在經濟整合日增，使得其學到的不只是如何對全球經濟開放，其從中亦獲得保護個別產業經濟利益的手段。⁷⁷

故當有人問龍永圖，美國對中國入世的要求那麼高，為什麼中國非要加入世貿組織不可？龍永圖打一個比喻說明，其指出，一個手提一籃青菜的小販可以不遵守農貿市場的規定，看到工商幹部來了就跑，但你要在農貿市場佔有一個固定舖位，賣更多的蔬菜，那麼你就必須遵守規定，中國經濟發展到今天的規模，已經無法再在世界經濟中扮演小販的角色，只能在遵守遊戲規則的前提下，去換取更大的舖位，有了舖位遵守規則，才會有受規則保護的權利，中國不是世貿組織成員，面對不合理的反傾銷，中國往往束手無策，使中國鞋在墨西哥市場鐵羽而歸，中國彩電黯然退出歐盟市場。⁷⁸

針對美國在中國入世所扮演的角色龍永圖表示，好比一個黨支部，美國現在是書記，中國是一個要求入黨的積極份子，入黨後怎麼也會擔任組織委員或宣傳委員，美國擔心中國以後會跟他做對，於是趁你要求入黨時好好考驗一番，一個小個子和一個大塊頭動手，論實力小個子打不過大塊頭，但是如果是在重目睽睽之下，小個子就可以找周圍的人來評理，大塊頭自知理虧，就不敢那麼放肆。⁷⁹

中國為加入世貿組織所進行的改革作為包括：一九九一年與美簽署雙邊協定，同意降低關稅，去除非貿易壁壘，降低貿易計畫體制的重要性。⁸⁰一九九三年宣佈降低 2,800 類關稅。⁸¹一九九五年十二月七日，朱鎔基在中共中央經濟工作會議上講話指出，中共中央在一九九六年在進出口稅收方面實行三項重要改革，第一、大幅度降低關稅稅率，同時原則上取消進口稅收減免的優惠政策，用兩年的時間將進口關稅平均稅率降到相當於發展中國家的平均水平（15%）。第二、進一步調低進出口退稅率，從一九九六年一月一日起，將 14%、10%、3% 的退

⁷⁶ Mark A. Groombridge, op. cit., pp.170-176. ; 同註 10, 頁 71-72。

⁷⁷ Margaret M. Pearson, in David M. Lampton, ed., op. cit., pp.355-360.

⁷⁸ 同註 10, 頁 58-71。

⁷⁹ 同上, 頁 72。

⁸⁰ Margaret M. Pearson, in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg eds., op. cit., p.169.

⁸¹ Ibid., p.170.

稅率降為 8.29 %。第三、對加工貿易實行進口料件保證金監管制度。按照世界貿易組織公認原則和國際通行的準則，有步驟地進行調整，在國際經濟交往中向國際慣例靠攏。⁸²一九九五年秋江澤民在 APEC 會上宣佈降低 4000 種進口產品關稅，降幅為 30%，中國在雙邊談判業已取得進展，中國同意解除非關稅貿易障礙。⁸³一九九七年中國談判代表企圖在江澤民赴美高峰會時完成談判磋商，故提議將 4,800 項商品之關稅降至 17% 水準，並承諾到二〇〇五年調降為 10%，且在亞洲金融危機期間保證人民幣不貶值，藉以體現中國是一個負責任的大國。中國與世界經濟一體化，必須以中國的自主權受限做代價，如中國必須允許外國貿易官員監督中國的關稅、進口配額、品質檢驗、加工的衛生標準、金融服務和零售網路等層面之執行成效。美國海關、食品、藥物管理局及商業部官員亦親臨中國工廠視察，外國律師指中國在執法方面的失誤，建議中國修改其現行的法律規章，此一發展使中國經濟日易受到華府、日內瓦、東京和布魯塞爾規章制定者影響，同時要面對談判壓力及市場的影響。⁸⁴中國對相關產業部門雖仍保有明顯的控制力，以降低整合成本，但其為參與國際經貿體制所進行改革，確已獲得正面獲益和快速成長。如中國接受世界銀行及國際貨幣基金貸款、人員訓練及政策建議，中國在此過程中調適學習，使其經貿活動方面之官樣文章大為減少，並使相關法律更加透明化，且制頒一系列具體投資誘因，獲得更多的西方及華僑資金，引進先進科技帶動出口能力。⁸⁵

三、推動國企改革

過去在計畫經濟體制下，國有企業的生產經營活動主要依據政府的行政指令和計畫安排，沒有經營自主權，不承擔盈虧責任，造成企業吃國家的大鍋飯，職工吃企業的大鍋飯，企業缺乏活力，國有經濟整體效益受到影響。⁸⁶中國國家經貿委於一九九七年三月廿六日下發關於一九九七年國有企業改革與發展工作的意見，要求做好以下幾項工作：一、認真總結建立現代企業制度試點經驗，抓好各項企業改革試點工作。二、搞好大的，放活小的，促進結構調整：抓好國務院確定的五百一十二戶國有大中型重點企業；從實際出發，因地制宜，採取改組、聯合、兼併、股份合作制、租賃、承包經營、出售和破產等多種形式，進一步放

⁸² 朱鎔基，「再接再厲，做好一九九六年的經濟工作」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 1589-1591。

⁸³ Mark A. Groombridge, *op. cit.*, p.176.

⁸⁴ 同註 1，頁 256-257。

⁸⁵ Nicholas R. Lardy, "China and the International Financial System", in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg, eds., *op. cit.*, pp.192-193.

⁸⁶ 江澤民，「堅定信心，明確任務，積極推進國有企業改革」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997.12，頁 1369。

活國有小企業。三、切實加大技術改造的力度：組織實施技術創新計劃，加速新產品、新技術、新工藝、新裝備的開發運用，加速建立、健全企業技術創新體系，加快實施對重點行業的重點企業，加大技術改造力度。四、進一步加強企業經營管理。五、多渠道增資減債，切實減輕企業負擔，抓好扭轉增盈和解困工作，解決好部分特困企業職工生活困難，認真貫徹執行中共中央辦公廳、國務院辦公廳關於進一步解決部分企業職工生活困難問題的通知。六、搞好點面結合，推動面上企業的改革與發展。七、推進配套改革，為深化國有企業改革創造條件：加快建立社會保障體系的步伐，積極推進職工再就業工程；逐步建立權責明確的國有資產管理、監督和營運體系，促進政企分開。八、全心全意依靠工人階級，加強企業領導班子建設。⁸⁷中國共產黨「十五大」提出要用三年左右時間，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，力爭到廿世紀末使大多數國有大中型骨幹企業初步建立起現代企業制度。⁸⁸

以下謹就中國在一九九〇年代在國有企業改革方面的重大舉措說明如下：

（一）建立現代企業制度

一九九四年國務院召開全國建立現代企業制度試點工作會議，研究深化企業改革，部署建立現代企業制度試點工作，通過試點，積累經驗，創造條件，逐步推進。⁸⁹江澤民親自主持中央財經領導小組會議，討論現代企業制度改革試點問題，通過國務院提出的方案。⁹⁰十四屆三中全會進一步明確國有企業改革的方向是建立現代企業制度，制定的「國有企業財產監督管理條例」，期使國有企業轉換經營機制，做到自主經營、自負盈虧、自我發展、自我約束。⁹¹江澤民指出建立現代企業制度要按照產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學的要求，對國有大中型企業實行規範的公司制改革，使企業成為適應市場的法人實體和競爭主體。要著眼於搞好整個國有經濟，抓好大的，放活小的，對國有企業實施戰略性改組。⁹²而中國要求國企建立現代企業制度有五項具體內容：⁹³第一、產權關係

⁸⁷ 「國家經貿委關於一九九七年國有企業改革與發展工作的意見」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 2054-2511。

⁸⁸ 吳邦國，「建立稽查特派員制度，成立中央大型企業工委」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 461-468。

⁸⁹ 鄒家華，「在全國建立現代企業制度試點工作會議上的講話」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 1030-1031。

⁹⁰ 朱鎔基，「現代企業制度改革是點的幾個問題」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 1036。

⁹¹ 朱鎔基，同上，頁 1041。江澤民，「堅定信心，明確任務，積極推進國有企業改革」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997.12，頁 1369。

⁹² 江澤民，「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」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁

明晰，企業中的國有資產所有權屬於國家，企業擁有包括國家在內的出資者投資形成的全部法人財產權，成為享有民事權利，承擔民事責任的法人實體。第二、企業以其全部法人財產，依法自主經營，自負盈虧，照章納稅，對出資者承擔資產保值增值的責任。第三、出資者按投入企業的資本額享有所有者的權益，即資產受益、重大決策和選擇管理者等權利。出資者只以投入企業的資本額對企業債務負有限責任。第四、企業則根據出資者的總體部署和要求，以提高勞動生產率和經濟效益為目的，按照市場需求組織適銷商品的生產經營，政府不直接干預的生產經營活動，企業在市場競爭中優勝劣汰，長期虧損、資不抵債的應依法破產。五、建立科學的企業領導體制和組織管理制度，調節所有者、經營者和職工之間的關係，形成激勵和約束相結合的經營機制。

（二）戰略性改組

中國要求要從戰略上調整國有經濟佈局和改組國有企業，積極吸收和利用非國有的社會資本，繼續實行抓大放小方針，主要係為重點培育一批國有及國有控股的大型企業和企業集團，發揮這些大企業在資本經營、技術開發、開拓國內外市場等方面優勢，成為經濟結構調整和企業重組的重要力量，成為參與國際市場競爭的骨幹。⁹⁴

江澤民於一九九八年七月十七日講話指出，國有企業抓大放小乃實施國有經濟戰略性改組的一項重大決策，是搞好國有企業的一條正確方針。抓大要重點抓好關係國民經濟命脈的大型骨幹企業。在抓大中，組建跨地區、跨行業、跨所有制和跨國經營的大企業集團。應以資本為紐帶，通過市場促進生產要素的優化配置，增強企業的競爭能力，不能不講條件，以為越大越好，更不能包辦代替搞拉郎配。放小事要放活，也是著眼於搞好整個國有經濟，發揮小企業的重要作用，而不是放棄，不是撒手不管，放活國有小企業，有改組、聯合、兼併、租賃、承包經營和股份合作制，出售等多種實現形式，不能採取一賣了之的做法，嚴格執行國家的有關規定，加強監督檢查，防止國有資產的流失。絕不允許在改革的名義下利用職權化公為私。⁹⁵

8。

⁹³ 鄒家華，「今後十五年我國社會發展的指導原則和工作重點」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 997-1027。

⁹⁴ 同註 91，頁 921-928。

⁹⁵ 江澤民，「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」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 8。江澤民，「在學習鄧小平理論工作會議上的講話」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 488-489。

增資減債

一九九〇年代中國國有企業面臨中央、地方及企業本身財政無法支應企業資本投入現象，為解決國有企業的資本及債務問題，中國政府陸續增加銀行核銷呆壞帳準備金，用於國有大中型企業的兼併破產和資產重組；提高國有企業下崗職工的基本生活保障、失業保險和城鎮居民最低生活保障的水平，對財政困難的老工業基地和中西部地區，由中央財政給予適當補助。⁹⁶中國政府於一九九六年編列八百五十億元財政預算補助企業出口退稅，並積極運用利率槓桿進行宏觀調控，抑制社會需求膨脹，減輕國有企業利息負擔，一九九六年兩次要求銀行降低利率，減少國有企業約一千億元的債務負擔。朱鎔基於一九九八年三月廿四日在國務院第一次全體會議上宣佈，中共中央再次降低銀行存貸款利率，希望在一年內減輕國有企業三百億元的利息負擔，以促進企業發展。⁹⁷

（三）建立領導及監督制度

中國於一九九八年宣布建立中共中央大型企業工作委員會及稽察特派員制度，國務院決定逐步向一千家國有大企業和企業集團派出稽察特派員，一九九八年先向五百家派出，由副部級以上幹部擔任，配專職助理四人，稽察特派員不干預企業經營管理，其目的是在政府轉變職能、實行政企分開，放手讓國有企業自主經營的同時，強化政府對企業的監管，此乃實現政企分開的重大舉措，是國家對國有企業管理方式的重大轉變，也是對企業領導人員管理制度的重大改革，查企業的盈虧、查資產負債，同時對企業財務狀況進行分析評估，對企業主要領導成員的工作業績進行評價。一年查兩次，稽查結果經國家經貿委、國防科工委、外經貿部等部門及有關局審核後，向國務院做出報告，作為對企業主要領導人獎懲任免的重要依據。稽查特派員與企業乃監督與被監督的關係，是一種事後的監督，不參與、不干預企業的生產經營。國務院並制定下發「國務院向國有重點大型企業派出稽察特派員的方案和國務院稽察特派員條例」，任命第一批廿一名稽察特派員，培訓八十三名稽察特派員助理和九十多家大型企業的總會計師。⁹⁸中共中央並於一九九八年七月成立大型企業工作委員會，由中共中央政治局委員、

⁹⁶ 江澤民，「堅定信心，深化改革，開創國有企業發展的新局面」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，2001，5，頁921-928。

⁹⁷ 朱鎔基，「大力推進企業改革，積極實施再就業工程」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁2176-2182；朱鎔基，「勵精圖治，廉潔高效，做好跨世紀的一屆政府工作」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁267-275。

⁹⁸ 朱鎔基，「勵精圖治，廉潔高效，做好跨世紀的一屆政府工作」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁267-274；吳邦國，「建立稽察特派員制度，成立中央大型企業工委」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁461-468。

國務院副總理吳邦國擔任書記，負責管理國務院監管的大型國有企業和國家控股企業中黨的領導職務，以促進黨的路線方針和黨中央、國務院的有關精神在大型國有企業的貫徹落實，根據社會主義市場經濟體制和建立現代企業制度的要求，研究探索改革和加強大型國有企業黨的領導班子建設，完成中央交辦的其他工作。⁹⁹中共中央企業工委亦制定「大型企業工作委員會關於加強自身思想作風建設的決定和大型企業工作委員會工作準則」。¹⁰⁰

綜觀一九九〇年代國有企業改革成效，國有企業轉型為股份有限公司步伐太慢，至一九九六年底為止，國務院所選定進行股份制試點的一百家企業幾乎已轉型為股份有限公司，但全部九千二百家國有企業中，只有 3% 完成。那些已轉型為有限公司之企業在管理方面並無顯著改善，董事會成員非選舉產生，且無權核准合併、分割、解散、增減資或發行債券。一九九六年底，已改組的公司不及 6% 上市，故資本市場無法提供監督，此外，不良經理人和董事會不太可能被更換。大部分股東固守傳統中央級部會和省市政府的工業局，國家仍是主導性股東，缺乏如退休基金、保險公司或共同基金等股東代表個別股東對公司管理行使影響力。¹⁰¹在一九九六年至二〇〇〇年，中國政府已提撥五千億人民幣支應國企改革計畫，其中二千八百億資助技術創新，其餘一千六百億支應裁員。一九九六年撥付於打消呆帳的金額二百億元，一九九七年支應三百億元，但對直接債務的降低效用不大，因為新的補貼措施並沒有附加特定的淘汰時間表，使得改革代表放鬆而非加強國有企業的預算限制。¹⁰²從一九七八至一九九七年國有企業向銀行貸款增加 40 倍，造成大量呆帳，此成為中國在國際金融體系扮演重要角色的主要限制。¹⁰³

四、開展金融體制改革

自一九九三年起，中共中央及國務院針對金融領域出現的問題及隱患頒布一系列政策、規定。一九九三年下半年開始加強和改善宏觀調控，實行適度從緊的貨幣政策，整頓金融秩序，清理亂拆借、亂集資，在一九九三年便清收違章拆借資金人民幣八百卅億元。一九九四年中國開始著手改革金融體制，實行政策性銀行和商業銀行分開，加強中央銀行職能，中國人民銀行法及商業銀行法相繼出台，增強國家對貨幣信貸的宏觀調控能力，組建政策性銀行，進行外匯管理體制

⁹⁹ 郭瑞華編著，《中共對台組織體系概論》，法務部調查局共黨問題研究中心，台北 88.6，頁 28。

¹⁰⁰ 同註 98。

¹⁰¹ 同註 5，頁 160-162。

¹⁰² 同上，頁 162-164。

¹⁰³ Nicholas R. Lardy, op. cit., p.215.

改革，完成匯率併軌順利。¹⁰⁴根據中國人民銀行法，律定中國人民銀行職掌如下：

105

- 一、依法制定和執行貨幣政策
- 二、發行人民幣，管理人民幣流通。
- 三、按照規定審批、監督管理金融機構。
- 四、按照規定監督管理金融市場。
- 五、發布有關金融監督管理和業務的命令和規章。
- 六、持有、管理、經營國家外匯儲備、黃金儲備。
- 七、經理國庫。
- 八、維護支付、清算系統的正常運行。
- 九、負責金融業的統計、調查、分析和預測。
- 十、作為國家的中央銀行，從事有關的國際金融活動。
- 十一、國務院規定的其他職責。

在此之前，人民銀行在各省設立分行，由於分行係由當地政府僱用，福利由地方政府提供，導致分行必須服從地方影響力，成為地方政府推動當地經濟的工具，犧牲全國經濟的穩定。¹⁰⁶上述法令的制定與施行，有助於提供人民銀行執行貨幣政策、金融監管的法律權威，其原則與實踐逐漸與已開發國家中央銀行趨於一致，一九九五年五月十日通過的商業銀行法於七月一日生效，使商業銀行運作符合國際商銀標準要求，並以資本適足率作為放款限制。¹⁰⁷

中國面對亞洲金融危機，特別在一九九七年十一月十八日召開全國金融工作會議，討論中共中央、國務院關於深化金融改革、整頓金融秩序、防範金融風險的通知，朱鎔基講話指出，中國要將深化金融改革和整頓金融秩序，防範和化解金融風險擺在突出位置，作為經濟工作的一項重要任務，這是通觀全局、審時度勢做出的重大決策和戰略舉措。¹⁰⁸中共中央和國務院並於一九九七年十二月六日下發關於深化金融改革，整頓金融秩序，防範金融風險的通知，關於金融領域改革包括：一、改革中國人民銀行管理體制，強化金融監管職能。二、成立中共中

¹⁰⁴ 朱鎔基，「深化金融改革，防範金融風險，開創金融工作新局面」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 88-89；李鵬，「繼續加強和改善宏觀調控，確保明年國民經濟持續、快速、健康發展」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 1059-1062。

¹⁰⁵ 「中華人民共和國中國人民銀行法」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997.12，頁 1310-1311。

¹⁰⁶ 鄭永年，「實存的聯邦制的制度化」，田弘茂、朱雲漢編，同註 2，頁 245-248。

¹⁰⁷ 根據 Basle 條款，商業銀行資本適足率應為總資產 8%，並不得放貸超過總存款的 75%，單一借款戶不得超過銀行自有資金 10%，流動資產不得少於 25% 的流動債務。Nicholas R. Lardy, op. cit., pp.212-214.

¹⁰⁸ 朱鎔基，同註 104，頁 87-88。

央金融工委和金融機構系統黨委，完善金融系統黨的領導體制。三、加快國有商業銀行和中國人民保險公司商業改革步伐，完善政策性金融體制。健全多層次、多類型金融機構體系，加快地方性金融機構建設；積極穩步地發展資本市場，適當擴大直接融資。六、徹底取締一切非法金融機構，嚴禁任何非法金融活動。七、全面清理農村合作基金會。八、嚴格規範各類金融機構業務範圍，堅決改變混業經營狀況。九、繼續清理、查處金融機構帳外活動和其他違法違規經營。十、健全現代金融監管體系，切實加強金融機構內控制度建設。要求按照中華人民共和國會計法和國際通行的會計準則，改革金融業財物和會計制度。十一、建立規範化的信貸資產質量風險管理制度，努力降低不良資產比例。十二、理順和完善證券監管體系，進一步整頓和規範市場秩序。十三、高度警惕和重視防範涉外金融風險。十四、加大金融執法力度，嚴厲懲治金融犯罪和違法違規活動。十五、在全社會開展防範金融風險教育，建設高素質的金融從業人員隊伍。並要求自一九九八年上半年起，各地區、各部門要向黨中央、國務院報告落實通知情況，同時中共中央亦派出聯合檢查組赴各地區、各部門進行督促檢查。¹⁰⁹

謹將一九九〇年代中國各項金融改革作為析陳如下：

（一）建立共識

為使各項金融改革工作順利推動，朱鎔基積極建立共識，尤其部份中國政府官員擔心銀行體制改革會搞的天下大亂，認為西方模式不適用於中國，並質疑國有企業改革沒搞好，金融改革能否孤軍深入。朱鎔基則認為金融改革難度確實很大，要付出一點代價，也可能出一點亂子，對此要有思想準備，但下決心消除金融風險隱患，就是為了避免以後可能發生大的社會動盪，因為早抓早主動，越拖越被動，所以中國成立中共中央金融工作委員會、中央金融紀律檢查工作委員會和金融機構系統黨委，目的在加強對金融工作的集中統一領導，發揮黨的思想政治優勢，保證中共中央的路線、方針、政策和國家金融法律、法規在金融系統貫徹落實。而所有改革並非照抄而是借鑑，不借鑑不行，西方畢竟搞幾百年市場經濟，故中國人民銀行要加強對地方性金融機構的監管，監管的辦法要學習、借鑑西方中央銀行的經驗。朱鎔基並指出深化金融體制改革、整頓金融秩序，是深化國有企業改革的必然要求，兩者是相輔相成，國有企業不改革，銀行單獨改革不會成功；沒有銀行改革的推動，國有企業改革也搞不好。¹¹⁰

（二）整頓金融秩序

¹⁰⁹ 「中共中央國務院關於深化金融改革，整頓金融秩序，防範金融風險的通知」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 105-126。

¹¹⁰ 同註 108，頁 92-95。

中國國務院於一九九六年十一月十八日批轉中國人民銀行關於進一步整頓金融秩序嚴格控制貨幣投放的報告，建議採取下列措施：一、堅決整頓和制止用銀行資金買賣股票的行為。二、嚴格禁止各種亂集資和非法設立金融機構，要求認真貫徹國務院關於清理有償集資活動，堅決制止亂集資問題的通知和國務院關於堅決制止亂集資和加強債券發行管理的通知。三、嚴禁金融機構擅自提高利率吸收存款。四、控制貨幣投放，增加現金回籠，力爭全（一九九六）年貨幣投放不超過一千億元。五、嚴格執行國家信貸計劃，切實加強信貸管理。對一九九六年八月一日以後違反規定無證售匯、炒外匯期貨、搞帳外經營的金融機構負責人，必須給予嚴厲處分，直至開除公職。六、加強糧棉油收購資金管理，保證收購不打白條，切實防止擠佔挪用。七、加強監督檢查，人民銀行各分支行要加強對轄區內金融機構的監管，結合年檢工作，對金融機構經營狀況進行稽核。¹¹¹

（三）建立金融機構領導監督體制

中共中央為徹底擺脫傳統計畫經濟體制羈絆，完善金融系統黨的領導體制，建立社會主義市場經濟條件下新型的政府與銀行關係、銀行與企業關係，在一九九八年八月間批准設立中共中央金融工作委員會，由中共中央政治局委員、國務院副總理溫家寶擔任書記，負責領導、管理、保證、監督、協調全大陸的金融機構，對金融機構黨組施行垂直領導及對幹部的垂直管理，同時，各金融機構的省級分支機構、派出機構和職屬單位主要負責人的任免，各金融機構黨委決定前，應徵得中央金融工作委員會的同意。¹¹²

（四）整頓基層金融機構

中國國務院於一九九六年頒發關於農村金融體制改革的決定，規定從一九九六年起，各地一律不得再設農村合作基金會；要求農村合作基金會立即停止以任何形式吸收存款和辦理貸款，自一九九七年清理農村合作基金會，農村信用社和農業銀行拖鉤，成為自負盈虧的金融機構，試點組建農村合作銀行，進一步劃分農業發展銀行和農業銀行分工。¹¹³關閉中農信託公司，由建設銀行託管；對光大國際信託投資公司採取改組領導班子、債權轉股權等綜合措施；對中銀信託投資公司，先由中國人民銀行實行接管一年、然後由廣東發展銀行收購兼併；對福建、湖北等國際信託投資公司，由省政府組織地方財政注入資金和劃撥優質資產

¹¹¹ 「中國人民銀行關於進一步整頓金融秩序嚴格控制貨幣投放的報告」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 2124-2132。

¹¹² 同註 109，頁 105-126；同註 99，頁 28-29。

¹¹³ 同註 108，頁 99。

救助。¹¹⁴

國際金融體制不像貿易或其他體制，有具體正式協定或條約，國際金融體制的規範來自於國際金融市場本身的運作而非一系列正式協定或條約，潛在的規範意涵甚於明確規定。個別國家與國際金融體制的配合度是程度問題而非有無問題。違反體制規範將受到市場的制裁。¹¹⁵

中國在一九九〇年代採取的各項金融體制改革，有效確保中國金融體制在改革開放的情況下穩健運作。¹¹⁶尤其中國採取國際銀行標準，有利於中國銀行在海外建立分行，在國外發行債券，引進資金，使資金流動國際化（關鍵仍在資本適足額和呆帳比例）。中國工商銀行、中國農業銀行、建設銀行分別在一九九三及一九九四年向聯邦準備理事會提出在海外設立分行申請，中國銀行並在紐約、洛杉磯和舊金山設分行。中國各類銀行之運作能符合國際銀行標準，亦有助於建設上海成為國際金融中心。¹¹⁷中國乃世界銀行最大的借款國，雙邊發展援助的最大收受國，一九九一至一九九六年中國外債高達 1163 億美元，1/3 來自國際組織及官方雙邊信用貸款，2/3 屬於商業銀行和私人信貸，中國並發行 125 億美元公司債，中國業已具有良好的國際債券市場管道，中國參與國際金融市場日益增長，並配合國際金融體系規範。¹¹⁸

五、財政體制改革

一九八〇年代中國為使改革開放順利進行，採取沒有受害者的改革方式，在適當的領域引進市場機制，在中央與地方關係上則透過特定的契約關係對地方首長提供有力的誘因，如下放審批權，如此一來造成中央權威和資源的分散化，加上中央在地方缺乏自己的徵稅機構，所有來自各省的稅收都先由各省收集，再

¹¹⁴ 同上，頁 103-104。

¹¹⁵ 一九八〇年中國進入國際貨幣基金，時值中國面臨通貨膨脹之苦，一九八三年取得首批來自國際貨幣基金之貸款。一九八六年國際貨幣基金建議中國對人民幣進行一次性貶值 155.8%，一九九六年七月一日中國開放人民幣兌換業務。一九八一年成立中國投資銀行處理世界銀行提供之建設計畫，一九八六年成為亞洲開發銀行會員，亦由投資銀行處理相關事務，一九八七年成立中國信投投資公司管理政府貸款，如日本透過海外經濟合作基金提供之貸款，一九七九至一九九八年日本共提供 21900 億日圓貸款。一九九二年中國取代印度成為世界銀行最大借款國，一九九三至一九九七年中國一直保持此一地位，其主要原因在於中國對世界銀行貸款運用紀錄表現非常優異，並準時完成各項建設計畫，反之印度經常拖延且進度往往與計畫期程差異極大，一九九至一九九五年給予中國借款超出印度 1/5，一九九六年中國銀行成立國際財政研究所，該機構提供全球財政資訊。此外，中國銀行和人民銀行已成為國際清算銀行成員，代表該組織承認中國在國際金融市場重要性日增且累積高額外匯儲備。Todd M. Johnson, op. cit., pp. 208-210.

¹¹⁶ 江澤民，「進一步端正學風，努力把全黨的學習提高到一個新的水平」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 715。

¹¹⁷ Nicholas R. Lardy, op. cit., p.215.

¹¹⁸ Ibid., p.208.

經由談判分配給中央與各省，使得中央領導人難以廣泛提供基礎建設等公共財。¹¹⁹一九九五年中國政府的稅收佔 GNP 的比例已由一九七八年 35 % 降為 11 % ，一九九九年為 14 % 。¹²⁰

第二代領導的凋零，第三代領導人的興起象徵中國已進入後鄧時代，元老的離開象徵舊有政治正當性基礎的結束，新的領導人傾向依賴制度性因素調解中央與各省間關係。¹²¹

一九九一年九月胡鞍鋼赴美國耶魯大學進行博士後研究，與王紹光共同完成中國國家能力報告。該報告指出如何通過制度創新，包括實行中央與地方分稅制計畫，扭轉中央財政不斷下降，宏觀調控能力逐漸弱化的頹勢。一九九三年十一月中國共產黨十四屆三中全會正式決定，從一九九四年一月一日起，正式實行中央與地方分稅制，實行統一稅制稅率。¹²²新得稅收制度分成中央、地方與共同的稅收，中央稅收存放在中央金庫，地方稅收成為當地預算，共同稅收則根據協議分配給中央與各省。稅收執行單位集中化，中央已自己的機構徵稅，這些制度性改變將大部分財政權從各省移轉至中央，政府收益大幅增加，中央稅收佔全部稅收的比例從原來的 30 % 提升到 50 % ，地方政府對中央的財政依賴也增加。¹²³

但中國領導人亦體認，中國國家財政困難狀況是多年積累下來的，不可能在短期內完全解決，故要求一要鞏固和完善財稅改革的各項配套措施，取消不合理的稅收減免，將財稅徵管納入規範化、法制化的軌道。二要各級黨政領導牢固樹立全局觀念，支持財稅部門依法抓好收入。三要進一步改進國債發行辦法，確保發行任務的完成。四要嚴格控制財政支出，加強資金管理，控制工資性支出和行政管理費用的過快增長，進一步增收節支和控制赤字問題。¹²⁴

一九九五年起中國並加強增值稅、消費稅的徵管，改進出口退稅制度，打擊偷稅騙稅行為，繼續清理和逐步取消各種不合理的減免稅政策。¹²⁵

六、糧農體制改革

¹¹⁹ Barry Naughton, op. cit., pp.37-60.

¹²⁰ David M. Lampton, "China's Foreign and National Security Policy-Making Process: Is It Changing and Does It matter?" , in David M. Lampton, ed., op. cit., pp. 27-32.

¹²¹ 同註 106，頁 245-248。

¹²² 同註 10，頁 189-195。

¹²³ 同註 121。

¹²⁴ 李鵬，「繼續加強和改善宏觀調控，確保明年國民經濟持續、快速、健康發展」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997，12，頁 1068-1069。

¹²⁵ 李鵬，「政府工作報告」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，1997.12，頁 1253。

如何解決農業、農村及農民問題，確保中國糧食的穩定，攸關中國經濟發展及社會穩定，並與中國能否在國際競爭中確保獨立自主地位息息相關。¹²⁶中國要解決糧食生產與糧食需求缺口的問題，有三種思路：一是完全依靠國內自己解決，以國內有限的資源發展糧食生產，但無論是從現實的可行程度或從經濟比較優勢與利益來看都是不經濟的。第二是完全依靠進口，將國內糧食供應不足的矛盾放到國際市場上去解決，會出現國際糧食市場是否有能力承擔對中國的供應問題，並容易為某些糧食出口大國所要脅，亦不可取。三是發揮比較優勢，在充分挖掘國內資源，立足自己解決糧食供給的基礎上，適當進口糧食，實行利用國際國內兩種資源、兩個市場，雙管齊下的方針，解決中國糧食供給不足的矛盾。¹²⁷而綜觀一九九〇年代中國領導人相關論述，中國政採取第三種思路。謹將其相關作為分述如後：

（一）推動糧食增長計畫

中國於一九九六年提出米袋子省長負責制，要求沿海以及內地省份，都應當挖掘潛力增加糧食生產，農業大省要努力提高糧食商品率，沿海地區要努力提高糧食自給率。在此同時，要提高農業投入中的科技含量，提高農業勞動者的素質，轉變農業的增長方式。狠抓科教興農，把農業發展轉到依靠科技進步和提高國民素質的軌道上來，努力提高科技在農業增長中的貢獻份額。¹²⁸

（二）促進農業和農村發展

為促進農業和農村經濟全面發展，中共中央要求要穩定和完善以家庭承包經營為基礎、統分結合的雙層經營體制，繼續增加農業投入，努力增加農民投入。中共中央、國務院於一九九八年一月廿四日下發關於一九九八年農業和農村工作的意見，提出農業和農村工作總要求：第一、穩定政策，深化改革，增強農村經濟發展活力，落實土地承包關係、減輕農民負擔和按保護價收購餘糧等政策，發展多種形式的聯合與合作，深化糧食流通體制改革，合理利用國內外兩個市場和兩種資源。第二、調整和優化結構，提高農村經濟素質和效益，發展農副產品加工、儲藏、保鮮、運銷業，實行產業化經營，使生產、加工、銷售有機結合相互促進。第三、加強基礎建設，實施科教興農，提高農業綜合生產能力，各級財政繼續增加農業投入，將大江大河治理放在突出地位，抓好節水示範工程，加強生態環境建設，完善農業技術推廣體系，擴大種子工程、豐收計畫和星火計畫的規

¹²⁶ 江澤民，「加強農業基礎，深化農村改革，推進農村經濟和社會全面發展」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，人民日報出版社，北京：1999.10，頁 1943-1954。

¹²⁷ 同註 26，頁 291-295。

¹²⁸ 同註 126，頁 1944-1951。

模，將先進適用技術進行組裝配套，規範簡化，加快推廣。第四、加強農村基層組織建設、民主制度建設和精神文明建設，推動農村經濟社會全面發展。第五、加強和改善黨對農村工作的領導，全面完成農業和農村工作各項任務，繼續實行米袋子省長負責制、菜籃子市長負責制。¹²⁹一九九九年進一步要求積極推進糧食流通體制改革，搞活農產品流通，繼續貫徹按保護價敞開收購農民餘糧、糧食收儲企業實行順價銷售、糧食收購資金實行封閉運行三項政策，調整鄉鎮企業結構，推進小城鎮建設。狠抓亂收費等不正之風，堅決取消國家明令禁止的各種收費項目，減輕農民負擔，維護農村穩定，力爭於一九九九年農村貧困人口再減少一千萬以上，並做好防止返貧工作。¹³⁰

（三）改革糧食流通體制改革

在一九九〇年代，中國在糧食流通體制改革上，確立以下目標：第一、糧食購銷實行兩線運行體制，將國有糧食部門的政策性業務與商業性經營分開，建立兩條線的運行機制。第二、糧食管理實行中央統一領導、分級負責的體制和省長負責制。第三、建立國家宏觀調控體系、建立糧食儲備制度、糧食風險基金收購或拋售社會商品糧。第四、糧食經營體制實行國有糧食商業為主的多元結合體制。¹³¹一九九〇年底國務院確定建立國家糧食專項儲備制度，貸款由人民銀行專項下達，利息由中央財政負擔，國家專儲糧權屬於國務院，各地區各部門必須服從統一調度，不得擅自動用，專儲糧必須收購當年新糧，國家糧食儲備局負責管理國家專項糧食儲備。當年並確定穩購、壓銷、提價、包幹的糧食流通體制改革基本方針。一九九一年五月提高城鎮居民的口糧銷價；一九九二年四月在提高糧食購價的同時，實現購銷同價；一九九三年二月國務院發出關於加快糧食流通體制改革的通知，要求糧食流通體制改革要把握時機，在國家宏觀調控下放開價格，放開經營，增強糧食企業活力，減輕國家財政負擔，進一步向糧食商品化、經營市場化方向推進。一九九四年三月國務院發出關於深化糧食購銷體制改革的通知，強調必須加強國家對糧食市場的宏觀調控，國有糧食部門掌握市場糧源70%-80%，建立和完善中央、地方糧食儲備制度，在安排市場、穩定糧價、保障有效供給等方面發揮主渠道作用。此外，並批准國家計委、財政部等六部委局提出的糧食風險基金實施意見。糧食風險基金乃中國針對關係國計民生的重要商品而建立的第一個專項宏觀調控基金。一九九四年四月組建以經營農產品收購資

¹²⁹ 「中共中央、國務院關於一九九八年農業和農村工作的意見」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁199。

¹³⁰ 朱鎔基，「政府工作報告」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁778-781。

¹³¹ 同註26，頁199-204。

金為主的中國農業發展銀行，一九九四年六月及一九九六年分別提高糧食收購價格和銷售價格。一九九五年夏糧欠收，於是在一九九五年四、五月從東北緊急調運二百萬噸專儲玉米拋售，平抑飼料價格，一九九七年糧食豐收時，即採保護價收購方式。¹³²

一九九八年五月十日中國再次下發關於進一步深化糧食流通體制改革的決定，律定糧食流通體制之分工、調控決策機制，由國家發展計畫委員會會同有關部門搞好全國糧食宏觀調控，提出全國糧食總量平衡和進出口計畫，制定糧食價格政策，並加強對糧食價格的監測、監督和檢查。國家發展計畫委員會會同財政部、國家糧食儲備局提出中央儲備糧收儲和動用計畫，報國務院批准後執行。財政部要做好糧食風險基金和中央財政承擔的糧油補貼資金的管理和監督。國家糧食儲備局要做好中央儲備糧的管理工作，其他部門要按照各自職能分工，落實國家各項糧食政策。¹³³

七、健全能源供需體系

對中國這樣一個人口和經濟大國而言，能源效率的考慮尤為重要，無論如何都將受到能源資源的一定限制，效率最高的能源供應路線將會是成本較低和較可行的選擇。此外，一九九七年京都議定書對發達國家減排溫室氣體的具體目標做出規定以後，中國的能源戰略將必須考慮世界能源發展的新態勢及其對中國的具

¹³² 一九九四年開始建立糧食風險基金的主要目的有兩個：一是在糧食歉收時，拋出儲備，平抑價格，出現虧損用糧食風險基金補貼；二是在糧食豐收時，用保護價去收購，暫時賣不掉的，對利息和費用要給予補貼，從糧食風險基金中支出；另一個目的是要把調控糧食市場的責任分散到各省去，中央拿一部份財政資金，地方拿一部份財政資金，共同建立糧食風險基金，從這裡面補貼，由中央和地方共同承擔。如果凡是多餘的糧食都收到中央儲備庫裡，中央財政受不了，地方財政沒有赤字，財政赤字都在中央。中央主要負擔外交、國防、重點建設，外債、國債都在中央財政身上，因此，糧食風險基金僅由中央來負擔，負擔不起。糧食風險基金要由中央和地方財政按照一比一點五的比例共同建立，現在（一九九七年）全國平均實際達到的比例是一比一點零五。中國國務院於一九九八年五月十日下發關於進一步深化糧食流通體制改革的決定，要求健全和完善糧食風險基金制度，完善糧食儲備體系，實行儲備和經營分開，加快完善中央和地方兩級糧食儲備體系，建立健全儲備糧管理制度，儲備糧與企業經營週轉糧實行分開管理，中央儲備糧糧權屬中央，未經國務院批准任何單位和個人不得動用，中央儲備糧儲利用中央直屬糧食儲備庫外，繼續利用地方糧庫和社會倉儲設施儲存，中央儲備糧管理公司應與承儲單位簽定合同，確保儲備糧安全。中國並規定中央專儲糧是一種戰略性糧食儲備，只用於嚴重災害救災用糧、特困地區用糧和全國性糧價波動時的吞吐平抑，而各省、自治區、直轄市特別是大中城市的政府，要按照國務院的要求，逐步建立地方糧食儲備和相應的糧食風險基金。朱鎔基，「關於糧食購銷工作需要進一步明確的幾個問題」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 2559-2560；朱鎔基，「牢牢把握糧食流通體制改革的重點」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 380-386。同註 26，頁 199-204。

¹³³ 「中共中央、國務院關於進一步擴大對外開放，提高利用外資水平的若干意見」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，上冊，北京：人民出版社，2000，6，頁 355-356。

體壓力，這些環境因素都必須考慮在中國能源戰略制定的過程中。¹³⁴

中國要滿足巨大的能源需求，不外乎選擇以下兩種供應路線：第一、立足於國內資源條件，同時加強煤炭的清潔利用，繼續保持以煤為主的能源供應結構：中國資源總量相對豐富，煤炭資源在能源資源中佔有絕對優勢地位，中國煤炭累計探明儲量為 9724 億噸，佔煤炭總資源量的 19.2 %；石油和天然氣資源的探明率分別為 18.1 % 和 4.65 %；中國能源資源的勘探和開發仍有很大潛力，如果加強國內資源勘探的深度和力度，少量進口國外油氣資源以滿足國內優質能源日益增長的需求，保持現有以煤為主的能源結構。但中國要應付環境保護的內外壓力，不僅需要加大傳統意義上潔淨煤技術的開發利用，同時還需要加快高技術含量的潔淨煤技術的開發利用並推廣其商業化，從而從終端能源消費進行優質化來提高能源利用效率。除了技術因素以外，成本高、缺乏資金支持也是重要的限制。對中國這麼一個發展中國家而言，一方面經濟建設需要大量資金投入，另一方面研製潔淨煤技術也需要巨大投入，特別是更新裝置所需的投資，何者優先將是一個兩難抉擇。中國要保持以煤為主的能源供應路線，同時人民生活水平也要達到中等發達國家水平，必然需要把越來越多的煤炭轉化成電力、氣體和液體燃料，這樣才能滿足終端能源消費優質化的要求。中國要保持以煤為主的能源供應路線，經濟發展很難達到中等發達國家水平，要實現未來經濟目標，只有增加能源供應，將人均能耗提高到二五年的 2.7-3.3 噸油當量，但這又影響能源、環境與經濟之間的可持續發展。第二、是建立在充分考慮終端需求的變化和提高能源效率的基礎上，及早調整能源結構，充分利用國內外兩種資源、兩個市場，轉向以油氣為主的能源供應路線。一方面加快油氣資源勘探，根據經濟比較優勢先開發國內油氣資源；另一方面更要主動積極利用國外油氣資源，達到改變這種低效的能源結構的目的。如果中國能源供應路線能夠轉向以油氣為主，二二至二三年與二五年能源系統效率可以達到 45 % 和 55 % 至 60 % 的水平，從而實現經濟發展目標。美國油氣運輸管道達 66 萬公里；中國全國輸油管道總長度僅 9700 公里，70 % 分布在東部地區，輸氣管道總長度只有 3700 公里，其中僅四川地區就佔 56.7 %，這種狀況遠遠不能適應油氣工業發展需要，未來中西部地區將是中國油氣生產增長的主要地區，東部及東南沿海地區是中國油氣資源的主要消費地，西油東運、西氣東輸將是中國油氣運輸的必然趨勢，而中亞和俄羅斯將是中國重要油氣來源，因此建設中俄跨國輸油輸氣管道，對確保充分利用俄羅斯和中亞油氣具有十分重要的意義。¹³⁵

¹³⁴ 同註 38，頁 10-11。

¹³⁵ 同註 38，頁 32-50。

中國於一九九七年提出整體能源政策如下：在煤炭方面：要求國有大中型煤礦生產必須保持一定的增長速度，更重要的是實行兩個根本性的轉變，建立符合現代企業制度的新體制。在石油工業方面：要堅持穩定東部、發展西部的方針，要立足於國內，走向世界，利用好兩種資源、兩個市場，在平等互利的基礎上，積極與國外實行多種形式的合作，如參與國外油氣資源的勘探與開發，承包對外工程或勞務服務，建立穩定的進出口原油市場，以保障國家油氣的長期穩定供應。在電力方面：提出多家辦電，多渠道籌資辦電；國家辦電網，大家辦電廠方針，利用外資辦電，特別是利用國際金融組織的資金或市場籌集的資金，要儘可能購買國產發電設備。在核電方面：要利用國外的資金購買國外的設備和技術，作為中國核電的起步；核電站採取滾動發展的方針，實行規模經營。要求落實能源開發、利用與環境治理同步發展的方針。¹³⁶

八、科教興國戰略

江澤民等中國國家領導人認為，一些西方國家所以能夠有恃無恐地推行霸權主義、強權政治，所以能夠聚斂世界上的大多數財富，所以能夠維持對廣大第三世界國家不公正、不合理的國際政治經濟秩序，所以能夠動輒對一些弱小國家進行武力威脅和發動侵略戰爭，很重要的一個方面，就因為她們在科技上從而在經濟上、軍事上掌握很大優勢。¹³⁷而亞洲金融危機的深刻教訓在於，一度被國際社會看好的一些新興國家的經濟在這場危機中嚴重倒退，說明發展中國家如果過分依賴西方發達國家，如果僅僅靠利用自己的廉價勞動力、消耗自然資源、依賴外國現成的技術產品來發展經濟，而不是努力提高本民族的科技文化素質、努力提高本國的知識創新和技術創新能力，那就會在國際經濟競爭格局中處於被動和依附地位，就必然進一步拉大同發達國家的發展差距。中國整體技術水平和經濟實力同發達國家相比還有很大差距，以粗放經營為主的經濟增長方式尚未根本改觀，產品結構、產業結構不合理等經濟發展中的一些深層次問題還有待解決，發展農業，搞好國有大中型企業、提高經濟效益等任務十分艱鉅，人口、自然資源、生態環境等對經濟持續發展的壓力在增大，故必須把科技進步作為加速經濟和社會發展的強大動力。¹³⁸中國要在未來激烈的國際競爭和複雜的國際鬥爭中取得主動權，要維護中國的國家主權和安全，必須大力發展中國的科技事業，大力增強中國的科技實力，從而不斷增加中國的經濟實力和國防實力。離開科技進步與創

¹³⁶ 李鵬，「中國的能源政策」，中共中央文獻研究室編，《十四大以來重要文獻選編》，下冊，北京：人民出版社，1999，10，頁 2517-2536。

¹³⁷ 江澤民，「在全國技術創新大會上講話」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，北京：人民出版社，2001，5，頁 951。

¹³⁸ 江澤民，「努力實施科教興國的戰略」，中共中央文獻研究室編，中冊，《十四大以來重要文獻選編》，北京：人民出版社，1997.12，頁 1384。

新，中國就難以保持經濟社會的持續穩定發展，就難以實現跨世紀的現代化建設目標。¹³⁹

中國政府於一九九五年提出，要實施科教興國戰略，要求全面落實科技是第一生產力的思想，「十五大」將科技進步視為經濟發展的決定性因素，提出實現中國技術發展跨越等重大決策。¹⁴⁰要求各產業部門應加快推進技術進步和產業升級。堅持以市場為導向，用先進技術改造傳統產業，增加品種，改進質量，提高效益，大力向新興產業和高技術產業進軍，引進、消化、吸收國外先進技術，增強自主創新能力，鼓勵有自主知識產權的技術開發項目和高技術產業化項目。¹⁴¹在引進國外先進技術與國內自主研究開發工作要統籌規劃，做到有機結合，要避免盲目引進和重複引進，能夠自主研究開發的，就要以國內開發為主，特別是花錢多的重大技術項目的引進，一定要經過嚴密的科學論證和審定，認真傾聽科技專家的意見。要注重引進關鍵技術，借鑑有關的新原理、新方法以及先進技術開發、管理的經驗，使中國進入國際科技發展的先進行列。¹⁴²

江澤民於一九九九年八月廿三日在全國技術創新大會上講話指出，中國必須把以科技創新為先導促進生產力發展的質的飛躍，擺在經濟建設的首要地位。並要把握以下幾個方面：第一、充分發揮社會主義制度的政治優勢，走出一條具有中國特色的技術創新新路子。第二、堅持面向經濟建設，加速科技成果向現實生產力轉化。第三、增強自主創新能力，實現技術發展的跨越。第四、加強全社會的大力協同，盡快建立和完善技術創新和科技成果向現實生產力轉化的配套體系。積極推進國家知識創新體系建設，為技術創新和科技成果向現實生產力轉化提供有效的保障與激勵機制。第六、努力建設一支宏大的負有創新能力的高素質人才隊伍。¹⁴³

中國廿餘年來改革開放政策成功，經濟快速發展，此並不代表中國能成為先進的工業強國，因為中國尚未具有開發自身之能力，以生產高技術加工設備，其百分之五十以上的出口產品，乃由合資企業利用進口的加工設備生產，中國現階段產業發展政策，採取馬來西亞、新加坡、台灣、泰國經濟成功模式，同樣依賴外國技術；除非中國能像日本或南韓在技術上起飛，否則中國出口增長仍將依賴持續的外來投資，中國企業將無法與美國和日本在高附加價值及高技術產品競

¹³⁹ 江澤民，「在全國技術創新大會上講話」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，北京：人民出版社，2001，5，頁 951-952。

¹⁴⁰ 同上，頁 950。

¹⁴¹ 江澤民，「堅定信心，深化改革，開創國有企業發展的新局面」，中共中央文獻研究室編，《十五大以來重要文獻選編》，中冊，北京：人民出版社，2001，5，頁 921-928。

¹⁴² 同註 138，頁 1389。

¹⁴³ 同註 139，頁 953-961。

爭，中國亦因技術落後，無法建造世界一流的軍隊，使其跨海遠征能力擴展到東南亞，亦無法與美日在區域權力均衡中競爭。¹⁴⁴科教興國戰略若能落實，有助中國引進先進技術開發、管理的經驗，使中國躋身科技大國之列。

小結

中國與世界經濟的興衰息息相關，發達國家希望中國參與世界經濟主要基於中國廉價出口及中國消費潛力的經濟需求，中國對世界經濟所發揮的效用，主要在於中國靠自己養活十二億中國人，尤其中國在糧食、棉花和能源上大致能自給自足對穩定世界物價至關重要。故中國經濟的衰退將對世界各地造成影響，因為中國的重大經濟難題不可能只封閉在其國境內，其可能以難民、污染、對世界糧食需求、造成金融市場震盪等形式表現，進而擴散到其他國家。一九九〇年代中國經濟面臨國企效率低、貿易增長趨緩、糧食缺口擴大、能源需求增加、金融壞債嚴重等安全威脅。

在國企方面：中國的國有企業始終控制國家的經濟命脈，但因重複建設，經濟結構趨同，企業資本金不足，負債累累，過去在計畫體制下沒有經營自主權，不承擔盈虧責任，造成企業吃國家的大鍋飯，職工吃企業的大鍋飯，企業缺乏活力，國有經濟整體效益受到嚴重影響，國企資不抵債現象更波及金融穩定。

在貿易方面：中國經由參與貿易和投資體制，取得快速經濟成長，中國取代台灣和其他新興工業化國家，成為世界市場上多種產品的主要供應者。但受到國內需求趨緩，人民幣幣值未貶及採取雙軌制影響，致外貿佔 GDP 的比率明顯下滑，從一九九四年的 44 % 下滑到一九九八年的 34 %，而美國等發達國家指控北京進行貿易保護主義及傾銷，引發貿易衝突。

在糧食方面：中國農業自然資源相對稀缺，農業基礎設施薄弱，抗禦自然災害能力不強，農業生產還不穩定，農產品銷售不暢，使農業的持續穩定增長遇到困難。雖然學者及各國研究機構對中國糧食生產潛力曾做出不同的預估，但共同的結論都認為中國在未來將出現糧食缺口，中國糧食生產無法自給自足，缺口不斷擴大將衝擊世界糧食價格。

能源問題：中國經濟高速成長，對能源的需求激增，中國目前運用外援開發煤炭及石油，並積極開發核能，但工業蓬勃發展已使其成為石化燃料的進口國，如中國對進口石化燃料的需求迅速增加，世界能源價格將受到影響。而中國以煤為主的能源結構，使其成為能源消耗大國，同時更是世界污染排放大國，環境壓

¹⁴⁴ 同註 1，頁 271-272。

力制約中國能源政策選擇。

在金融體系方面：中國儲蓄率非常高，為金融系統提供良好的保證。但中國金融體制相當落後，無法適應經濟進一步發展要求，金融改革滯後，金融機構政企不分，中央銀行與政策性銀行、商業銀行、非銀行金融機關的關係尚未理順，政府要求銀行為國有企業承擔無限的經營風險，國有銀行不良資產比例高。朱鎔基呼籲應從經濟和社會發展全局的高度，從黨和國家安危的高度，充分認識防範和化解金融風險的極端重要性和緊迫性。

在經濟決策方面：一九九〇年代中國經濟安全決策主要由國務院總理主導，尤其朱鎔基擔任總理以後，因政治元老陸續病故，中國各項重大經濟決策的領導權逐漸統一在中央領導人，中央決策權威性增強，可避免被多元否決，得以提供更多的公共財。針對上述安全威脅分別提出具有針對性的改革，將轉型過程的非規範性問題納入制度解決，建立全國統一的市場規則，但部門爭議及公眾輿論對達成協定及推動改革之時程亦有影響。經濟智囊及研究機構在經濟安全威脅的認知、改革理念及國際規範與規則的引介，政策的選擇等方面，扮演重要角色。

一九九〇年代中國針對上述經濟安全威脅，作出推進建立社會主義市場經濟體制、推動加入世貿組織、國企改革、金融體制改革、財政體制改革、糧農體制改革、健全能源供需體系及科教興國等政策。

在推進社會主義市場經濟體制方面：在中國非國有經濟產值與獲益佔國民生產總值的比例不斷上升，成為中國經濟的新增長點，而一九九二年鄧小平在南巡講話中解決姓社和姓資的爭論，讓中國的改革開放獲得新的動力。中共「十四大」確立建立社會主義市場經濟體制的改革目標，希望同時運用市場機制和宏觀調控兩種手段，確保中國經濟體制轉軌、產業結構升級和經濟快速發展。

推動加入世貿組織：一九九四年中國領導人大力推動入關談判，並對進一步改革開放作出承諾，江澤民並宣示希望成為世貿組織創始會員國，但中國並未能順利入關成為世界貿易組織的創始會員國，此明顯減緩中國持續與全球經濟整合的進程。中國加入世貿組織的爭議主要在於到底以已開發國家或開發中國家身份入會，一九九九年十一月中美兩國針對中國加入世問題完成雙邊談判，中國加入世界貿易組織可以為中國國民經濟發展提供新的增長機遇，並順勢推動各項改革。

推動國企改革：一九九四年中國國務院召開全國建立現代企業制度試點工作會議，研究深化企業改革，部署建立現代企業制度試點工作，後續並制定的「國有企業財產監督管理條例」，期使國有企業轉換經營機制，做到自主經營、自負

盈虧、自我發展、自我約束。中國共產黨「十五大」提出要用三年左右時間，通過改革、改組、改造和加強管理，要求國有經濟進行戰略性改組，陸續增加銀行核銷呆壞帳準備金，用於國有大中型企業的兼併破產和資產重組；一九九六年至二〇〇〇年，中國政府已提撥五千億人民幣支應國企改革計畫；一九九八年宣布建立中共中央大型企業工作委員會及稽察特派員制度，希望大多數國有大中型虧損企業擺脫困境，但國有企業轉型為股份有限公司步伐太慢，呆帳問題仍然嚴重。

在推動金融體制改革方面：一九九三年下半年開始中國即加強和改善宏觀調控，實行適度從緊的貨幣政策，整頓金融秩序，清理亂拆借、亂集資現象。一九九四年中國開始著手改革金融體制，實行政策性銀行和商業銀行分開，加強中央銀行職能，中國人民銀行法及商業銀行法相繼出台，增強國家對貨幣信貸的宏觀調控能力，組建政策性銀行，進行外匯管理體制改革，完成匯率併軌順利。中國面對亞洲金融危機，特別在一九九七年十一月十八日召開全國金融工作會議，討論中共中央、國務院關於深化金融改革、整頓金融秩序、防範金融風險各項作為，成立中共中央金融工委和金融機構系統黨委，完善金融系統黨的領導體制。中國在一九九〇年代採取的各項金融體制改革，有效確保中國金融體制在改革開放的情況下穩健運作，參與國際金融市場日益增長，並配合國際金融體系規範。

在財政體制改革方面：一九九四年一月一日起，中國正式實行中央與地方分稅制，實行統一稅制稅率，加強增值稅、消費稅的徵管，改進出口退稅制度，取消不合理的稅收減免，將財稅徵管納入規範化、法制化的軌道，扭轉中央財政不斷下降，宏觀調控能力逐漸弱化的頹勢。

在糧農體制改革方面：如何解決農業、農村及農民問題，確保中國糧食的穩定，攸關中國經濟發展及社會穩定，並與中國能否在國際競爭中確保獨立自主地位息息相關。一九九〇年底中國國務院確定建立國家糧食專項儲備制度，由國家糧食儲備局負責管理國家專項糧食儲備。一九九四年建立糧食風險基金。一九九六年提出米袋子省長負責制，要求沿海以及內地省份，均應挖掘潛力增加糧食生產。一九九八年提出農業和農村工作總要求，加強基礎建設，實施科教興農，提高農業綜合生產能力。一九九九年進一步要求積極推進糧食流通體制改革。

健全能源供需體系：中國於一九九七年提出整體能源政策，要求國有大中型煤礦生產必須保持一定的增長速度；在石油工業方面：堅持穩定東部、發展西部的方針，要求立足於國內，走向世界，利用兩種資源、兩個市場，積極參與國外油氣資源的勘探與開發，建立穩定的進出口原油市場；提出國家辦電網，大家辦電廠方針，穩定電力供應，並利用國外資金購買國外的設備和技術，興建核電廠。

科教興國戰略：中國有鑑於整體技術水平和經濟實力同發達國家相比還有很大差距，於一九九五年提出科教興國戰略，要求全面落實科技是第一生產力的思想，「十五大」將科技進步視為經濟發展的決定性因素，提出實現中國技術發展跨越等重大決策，積極引進、消化、吸收國外先進技術，增強自主創新能力。科教興國戰略若能落實，有助中國引進先進技術開發、管理的經驗，使中國躋身科技大國之列。