大陸兩會的觀察

2012 年「兩會」後大陸經濟情勢

魏艾
（政治大學東亞研究所）

中共國務院總理溫家寶於今（2012）年 3 月初中共十一屆全國人大五次會議的「政府工作報告」時提出，2012 年中國大陸國內生產總值（GDP）增長 7.5%的目標，並將繼續實施積極財政政策和穩健貨幣政策的宏觀經濟調控政策。此一經濟政策走向有長期經濟發展必須轉變經濟發展方式的要求，也有面臨內外在複雜經濟情勢而必須做出的調整，其未來經濟政策走勢及可能的影響值得密切加以關注。

一、2012 年大陸經濟發展目標和政策

根據溫家寶的「政府工作報告」，今年中國大陸社會經濟發展的九大任務為促進經濟平穩較快發展、保持物價總水平基本穩定、促進農業穩定發展和農民持續增收、加快轉變經濟發展方式、深入實施科教興國戰略和人才強國戰略、切實保障和改善民生、促進文化大發展大繁榮、深入推進重點領域改革、努力提高對外開放的質量和水平等。其中，擴大內需特別是消費需求是中國大陸經濟長期平穩較快發展的根本立足點，是今年經濟工作的重點。

在此一基本工作任務下，今年中國大陸經濟社會發展的主要預期目標是：國內生產總值增長 7.5%；城鎮新增就業 900 萬人以上，城鎮登記失業率控制在 4.6%以內；居民消費價格（CPI）漲幅控制在 4%左右；進出口總額增長 10%左右，國際收支狀況繼續改善。同時，在產業結構、自主創新、節能減排等方面取得新進展，城鄉居民收入實際增長和經濟增長同步，而值得注意的是，在「政府工作報告中」首度將細顆粒物（PM2.5）等項目的監測列入，今年並將在京津冀、長三角、珠三角等重點區域以及直轄市和省會城市推展。

在宏觀經濟調控政策上，則要繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策。在積極財政政策方面，將保持適度的財政赤字和國債規模。今年擬安排財政赤字 8,000 億元（人民幣），赤字率下降到 1.5%左右，其中中央財政赤字 5,500 億元，代發地方債 2,500 億元。財政投入的主要方向為民生領域、教育、文化、醫療衛生、就業、社會保障、保障性安居工程等，以及更加注重加強薄弱環節、加大對「三農」、欠發達地區、科技創新和節能環保、水利、地質找礦等的支持。此外，也將落實和完善支持小型微型企業和個體工商戶發展的各項稅收優惠政策，以及加強近年來極受關注的地方政府性債務管理和風險防範。

在穩健的貨幣政策方面，將把廣義貨幣預期增長目標訂在 14%，而調控的重點則是要求優化信貸結構，支持國家重點在建、續建項目和保障性安居工程建設，加強對符合產業政策、有市場需求的企業特別是小型微型企業的信貸支持，切實降低實體經濟融資成本；繼續嚴格控制對高耗能、高污染和產能過剩行業的貸款；完善人民幣滙率形成機制，增強人民幣滙率雙向浮動彈性，以及建立健全系統性

金融風險防範和監管協調機制，增強抵禦風險能力。

從近年來宏觀經濟調控政策的走向看來，自 2008 年國際金融危機發生之後，曾連續三年實施「積極的財政政策和適度寬鬆的貨幣政策」，以期刺激經濟景氣，而 2011-2012 年則實施「積極財政政策和穩健貨幣政策」，維持經濟平穩發展和抑制物價的過快上漲則是宏觀調控政策的目標。很顯然的，財政政策在中國大陸的經濟調控一直扮演著「積極」的角色，而近期內擴大內需，特別是強調民生、就業、社會保障、保障性安居工程、對「三農」等薄弱環節的投入，以及支持小型微型企業和個體工商戶發展的稅收優惠政策，將是財政政策和財政投入的主要內涵。從上述積極財政政策和穩健貨幣政策的宏觀經濟調控內涵，很顯然的，其政策決策有長期經濟發展方式轉變的要求和解決短期經濟問題的考量。

二、長期經濟發展方式轉變的要求

30 餘年改革開放政策的推展為中國大陸經濟帶來了國民所得提昇、農村經濟繁榮、對外貿易拓展等積極的效果，並使中國大陸經濟逐漸與國際經濟體系相融和，但是卻也帶來所得分配不均、區域發展失衡、城鄉差距擴大.....等不利的後果。由於大陸經濟發展面臨諸多內外在因素的衝擊，中共不僅必須隨即採取政策加以因應，而其衝擊更影響到中共長期的經濟發展策略。

為解決中國大陸經濟所存在的問題，並尋求經濟永續發展，2002 年召開的中共「十六大」，揭示了到 2020 年之前建設小康社會的發展目標，是要建立「可持續發展能力不斷增強，生態環境得到改善，資源利用效率顯著提高、促進人與自然的和諧，推動整個社會走上生產發展、生活富裕、生態良好的文明發展道路」，同時要注重統籌城鄉發展、區域發展、經濟社會發展、人與自然、國內發展與對外開放和諧發展的方針。在經濟發展方針上，則提出把經濟社會發展轉入科學發展軌道的具體途徑，必須做好「六個必須」，亦即「必須保持經濟平穩較快發展；必須加快轉變經濟增長方式；必須提高自主創新能力；必須促進城鄉協調發展；必須加強和諧社會建設；必須不斷深化改革開放」。

從近期中共宏觀經濟調控情勢及長期中國大陸經濟發展的結構性問題來看，「十二五」規劃期間（2011-2015 年），中共經濟發展策略仍將繼續堅持「保增長、擴內需、調結構」的方針，將政策周期較長的「調結構」列於重點政策方向，而「十三五」規劃期間（2016-2020 年）則將社會經濟領域列為經濟工作的優先重點。

基於此一基本認知，目前中國大陸的經濟已進入新一輪調整期。調整的任務主要是要化解經濟體制和結構上的主要矛盾，而其基本任務則是：其一，提高最終消費需求對經濟增長的貢獻；其二，提升科技創新和人力資本對經濟增長的貢獻。同時，中國大陸經濟結構轉型主要是要解決三個方面的問題，亦即：第一、經濟結構調整，尤其是需求層面的調整，收入分配結構的調整；第二、要實現經濟發展方式的轉變，改變投資和出口的依賴、改變對低成本資源和要素投入的過度依賴；第三、經濟體制改革的深化和突破，為經濟增長方式的轉移和經濟結構的調整舖陳有利的制度條件。

這些經濟發展方式的轉變和經濟發展策略的調整，充分反映在中共「十二五」規劃的發展目標和經濟工作任務上。根據中共「十二五」規劃時期的經濟社會發展指標，將國內生產總值的年均增長率訂在

7%，並且將資源環境以及城鎮參加基本養老保險人數、城鄉三項基本醫療保險參保率、城鎮保障性安居工程建設等項目列為約束性指標，而城鎮居民人均可支配收入、農村居民人數純收入、城鎮登記失業率、城鎮新增就業人數等項目。這些社會經濟發展指標自然會反映在今年的調控政策上。

根據今年溫家寶的「政府工作報告」，擴大消費需求、調整收入分配格局、增加中低收入者收入、提高居民消費能力等是促進經濟平穩較快發展的重要工作。在加快轉變經濟發展方式，推進經濟結構調整方面，則著重於促進產業結構優化升級、推進節能減排和生態環境保護、促進區域經濟協調發展，以及積極穩妥推進城鎮化等。至於保障和改善民生的任務工作，則積極強調擴大就業、完善社會保障體系、推進醫藥衛生事業改革、做好人口和計劃生育、搞好房地產市場調控和保障性安居工程建設，以及加強和創新社會管理等領域的工作。

三、近期間大陸經濟所面臨的問題

由於面臨外滙儲備快速增長，國際原物料價格上漲，以及國內農產品供需失衡等因素的影響，2004-2007 年間，大陸出現經濟過熱和通貨膨脹的現象。為此，2008 年中共的宏觀經濟調控政策便在於「防止經濟增長由偏快轉為過熱、防止價格由結構性上漲演變為明顯通貨膨脹」（兩防）。但是 2008 年年底由於國際金融危機的衝擊，中共宏觀經濟調控政策轉為「擴內需」、「保增長」。為刺激經濟景氣，中共採取積極財政政策，中央政府公共投資 1.18 萬億元（人民幣），帶動引導社會投資四萬億元，並採取「適度寬鬆」的貨幣政策，多次下調存貸款基準利率和存款準備率。在這些刺激經濟景氣的方案下，2010 年中國大陸 GDP 增長率達 10.3%。大陸經濟的快速增長主要表現於農業生產形勢良好，糧食生產連年增產；工業生產保持較快增長，消費、投資、進出口三大需求也保持較快增長，居民收入穩定增長等。但是在經濟回復平穩發展的同時，大陸經濟也存在著諸多體制性、結構性矛盾必須加以克服。其中，短期間迫在眉睫的便是足以影響宏觀經濟調控政策走向的通貨膨脹問題。

2011 年中共的經濟發展策略和政策，基本上是以加快轉變經濟發展方式為主軸，「調結構、穩物價、保民生、促改革」是經濟政策的主要內涵，而短期間則是把穩定物價總水平放在突出的位置，以確實增強經濟發展的協調性和可持續性。很顯然的，維持物價的穩定是 2011 年中共宏觀經濟調控的主要目標。

基於此，2011 年中共宏觀經濟政策的基調，是從國際金融危機時期的非常態政策回到經濟正常運行的狀態，主要任務有三：其一是保證經濟刺激政策平穩退出而不影響經濟增長；其二是合理消化刺激政策所帶來的通膨壓力逐漸加大等副作用，使經濟平順發展；其三重新恢復為應對金融危機而被擱置的經濟結構調整，以健全經濟體制。

根據中共國家統計局所公佈的資料顯示，2011 年大陸國內生產總值增長 9.2%，居民消費價格指數增長幅度為 5.4%，這與 4%左右的預期增長目標確實存有相當的差距，而食品價格的上漲一直是近年大陸物價上漲的主要推動因素。但是若與 2011 年 7 月份消費價格指數高達 6.5%相較之下，能在 12 月將消費價格指數控制在 4.1%，顯現出中共所採取的控制貨幣供應量、發展生產、保證供給等措施確實發揮相當的成效。但是今年 1 月消費價格指數卻又回升到 4.5%，這固然有去年年底物價漲勢的後續拉動作用和春節期間需求增長的因素，而 2 月份的消費價格指數雖只有 3.2%，但是大陸物價上漲的結構性問題，特別是食品價格上漲的推動因素並未消除，未來的發展仍有待觀察。

很顯然的，2012 年大陸經濟仍面對 2011 年以來物價漲勢仍未能有效抑制的情勢，必須加以克服。除此之外，就整體經濟情勢而言，目前大陸經濟情勢雖表現出相對平穩發展，但是經濟發展中的一些深層次的矛盾依然存在，並且還出現高耗能產業發展迅速加快、供電緊張矛盾加劇，中小企業融資困難、面臨經營壓力，地方債務嚴重等問題，增添宏觀經濟調控政策執行的難度。

四、2012 年經濟政策走向及其意涵

中共將今年國內生產總值的增長目標訂在 7.5%，成為海內外普遍關注的焦點，但是這並非中共首次將國內生產總值增長的預期目標訂在低於 8%的水平。事實上，由於面臨薩斯（SARS）帶來的嚴重衝擊，2004 年中共曾將國內生產總值預期增長目標定為 7%，但是自 2005 年開始，這一預期目標連續 7 年被確定為 8%。儘管如此，中國大陸國內生產總值的實際增長率均超過預期目標，2008 年為 9.6%、2009 年為 9.2%、2010 年為 10.3%，2011 年為 9.2%。這主要是由於中共計劃經濟體制各地方以經濟增長相互攀比的體制特點，以及政府投資為主要內容的擴大內需政策所帶來的結果。

從長期經濟發展規劃看來，調低經濟增長速度表明大陸的經濟發展將更多專注於經濟增長的質量而非速度，體現了調整經濟增長結構的整體發展策略的轉變，政策目標轉向更側重「平穩」而非「快速」增長。

但是在中共調低經濟增長率，大陸經濟呈現相對平穩發展過程中，卻也出現值得關切的問題，亦即經濟增長率呈現逐季下滑的現象。2010 年第一季和第二季大陸國內生產總值增長率為 11.9%和 10.3%，第三季為 9.6%。前二季較高的經濟成長率基本上是 2009 年遭受國際金融危機嚴重衝擊因基期過低所造成的結果。但是自 2010 年第四季大陸國內生產總值的增長率達 9.8%以來，2011 年每一季國內生產總值的增長速度則呈現 9.7%、9.5%、9.1%和 8.9%的逐季下滑的情況。大陸國內生產總值增長率連續五個季度下滑，主要原因是外需和投資增長速度減緩所造成的影響。

製造業採購經理指數（Purchase Management Index,PMI）連續下滑是大陸經濟景氣不振的另一個指標。採購經理指數是國際上通行的反映一國宏觀經濟走勢的先導性指標，具有較好的預判性，通常以 50%作為分界點，高於 50%反映製造業擴張，低於 50%則反映製造業衰退。中國物流與採購聯合會（CFLP）發佈的 2011 年 7 月份中國製造業採購經理指數為 50.7%，比上月下滑 0.2 個百分點，連續四個月下滑，創 2009 年 3 月以來 29 個月的新低，而 11 月為 49.0%，12 月以來才又回升到 50.3%，今年 1 和 2 月分別為 50.5%和 51.0%，反映出在持續緊縮和外部需求疲軟的背景下，中國大陸製造業增長動力仍處於不振的狀態。

國內生產總值增長率逐季下滑與居民消費價格指數仍無法控制在預期目標，引發大陸經濟是否出現停滯膨脹（stagflation）或「硬著陸」的爭議。基本上「硬著陸」發生的可能性不大，根源在於大陸經濟仍依賴政府投資來帶動國內生產總值增長，儘管固定資產投資增長有所減緩，但目前加快建設的保障房將可對沖經濟下滑的風險，從而保障經濟實現「軟著陸」。

為因應大陸經濟增長下滑的情勢，自去年 12 月 5 日和今年 2 月 24 日中共已連續兩次下調存款準備率，反映出經濟調控走向「寬鬆」的趨向。

由於面臨國內生產總值下滑趨勢和複雜的國際經濟環境的衝擊，一般預測，今年大陸國內生產總值增長速度為 8.5%，最高點大致不超過 9%。由於面臨不利的內外在因素，在具體的宏觀調控政策方面，中共將採取擴大內需的政策，以拉動經濟增長，並在外貿領域採取穩定出口退稅、穩定滙率、穩定加工貿易政策等一系列舉措，同時加強對出口企業特別是中小企業的扶持和服務，在貿易便利化等方面採取若干新措施，以期刺激出口貿易，並推動大陸的經濟增長，畢竟，在今年秋天「十八大」召開之前能維持較亮麗的經濟表現，對中共而言，確實也具有若干耐人尋味的意涵。