

律與黨規共同發揮效用的結果，除了模糊了法律與政策文件之間的位階，也模糊了問責的主體、對象與責任形式。由於領導幹部的職位是組織安排的，很多工作並沒有完整的領導權力去承擔責任，若無以法律為基礎的程序性問責，除了影響到幹部的政治生命，也不易藉以建立問責制度的公信力。

（四）結論

健全的公共治理結構和制度框架是一個國家和社會有效運轉的基本條件，但是自 SARS 疫情、山西奴工到三鹿奶粉一連串事件，背後暴露出虛假治理、官員瀆職、官商勾結與政府的被動反應，反映一個「弱勢政府」的特徵，亦顯示大陸公共治理結構亟需改革。然而，當國家權力正式介入後，卻又顯現出極大的政治動員能力與快速的危機處理策略。只是這種「政治運動式」的問責風暴，與問責管道的單一化，不難看出中央以紀檢和組織系統主導，司法與立法體系背書的規劃，使問責制仍屬黨內權力運作邏輯的一部份。

從各國的經驗來看，不同的問責內容，必須以不同的問責制度或問責模式予以實現，這是中共從問責「風暴」走向「常態」必須進行的制度修正。而這樣的轉變，還有賴社會中公民意識的覺醒、參與意識的萌芽、自主精神與法制觀念的成熟，以及黨政關係的重新定位。

二、2009 年上半年大陸經濟情勢研析

政治大學魏艾副教授主稿

今（2009）年上半年大陸經濟增長速度回升，國內需求加快，但是經濟增長的基礎仍不穩固，潛在的經濟風險依然存在。在經濟呈現回升的跡象中，居民消費價格（CPI）和工業品出廠價格（PPI）持續下降，以及貨幣信貸大幅增加的情況，增添宏觀經濟調控不確定的變數。

今年下半年，大陸經濟仍將持續目前回升的趨勢，大陸當局仍將採取積極的財政政策和適度寬鬆的貨幣政策來進行宏觀經濟調控，惟面臨最近信貸快速增加所可能帶來的通膨壓力，貨幣政策將採取較嚴格的管控措施。

2008 年秋季以來國際金融風暴對大陸經濟造成鉅大的衝擊，為因應此一經濟逆流，大陸當局亦積極調整宏觀調控政策，「擴內需、保增長、調結構」便成為今（2009）年大陸當局當前的主要經濟政策，其目的是要以擴大內需作為促進經濟增長的長期戰略方針和根本著力點，充分發揮內需特別是消費需求拉動經濟增長的主導作用。經歷半年的經濟政策運行，大陸經濟有相當的起色，惟潛在的隱憂仍值得加以關注。

（一）上半年大陸經濟情勢的特點

今（2009）年上半年大陸經濟呈現好轉的勢頭，經濟增長速度回升，國內需求增長加快，主要反映於上半年大陸經濟國內生產總值（GDP）同比（較上年同期）增長 7.1%，其中第 1 季增長 6.1%，第 2 季增長 7.9%。第 2 季的增長速度明顯快於第 1 季（見表 1），此一變化在工業生產中表現最為突出。去（2008）年上半年大陸經濟工業生產增長率達 16%，11 月和 12 月的增長率分別下滑到 5.4% 和 5.7%，今（2009）年 1 至 2 月份的增長率更下滑至 3.8%，工業生產增長速度下滑一直令大陸當局極為憂慮。但是自今年 3 月以來，規模以上工業增長速度已逐漸回升到 8.3%，而 4 月和 5 月的增長率分別為 7.3% 和 8.9%，6 月份更達 10.7%（北京經濟日報，2009.7.23）。今年上半年規模以上工業增長率為 7.0%（見表 1）。

在工業增長加速的同時，大陸經濟國內需求的增長也加快。今年上半年，大陸全社會固定資產投資同比增長 33.5%（見表 1），而社會消費品零售總額增長 15%，商品房銷售增長 31.7%，汽車銷售增長 17.7%（光明日報，2009.7.17），反映出國內需求的增長是大陸經濟增長速度回升的重要推動力量。

但是在大陸經濟增長速度明顯回升的過程中，經濟穩步回升的基

礎仍不穩固，許多大陸企業的經營和利潤營收仍未回穩。今年上半年，大陸居民消費價格 (CPI) 和工業品出廠價格 (PPI) 仍續下降。上半年，CPI 同比下降 1.1%，去年同期卻是上漲 7.9%，而且自今年 2 月份以來一直下降。與此同時，上半年 PPI 同比下降 5.9% (見表 1)，很顯然的，大陸經濟仍存在著許多不確定性因素。

由於受到國際金融風暴的衝擊，大陸對外貿易一直是過去 1 年來最受關注的經濟問題。今年上半年，大陸對外貿易進出口總值為 9,461 億美元，較去年同期減少 23.5%。其中，出口值為 5,215 億美元，減少 21.8%；進口值為 4,246 億美元，減少 25.4% (見表 1)。外需明顯不足，嚴重萎縮，是大陸經濟穩定增長的重大隱憂。除此之外，從 2008 年 10 月份以來，大陸吸引外商直接投資已連續 8 個月下降。今 (2009) 年前 5 個月，大陸吸引外商投資的實際金額累計為 340.5 億美元，較去年同期下降 20.4% (人民日報，2009.6.29)。外商直接投資流入量的下降，也增添了大陸國內增加投資、刺激經濟的壓力。

根據大陸國家統計局的估算，今年上半年，投資、消費和出口等 3 大需求在大陸國內生產總值 (GDP) 增長中的構成，投資對經濟增長的貢獻率最高，達 87.6%，拉動 GDP 增長 6.2%；第二是最終消費，貢獻率為 53.4%，拉動 GDP 增長 3.8%；而「淨出口」的貢獻率為-41%，下拉 GDP 增長 2.9% (北京經濟日報，2009.7.17)。

(二) 大陸經濟是否已達止跌回升的谷底？

在探討今 (2009) 年上半年大陸經濟情勢時，一個熱門的論題便是大陸經濟是否已達谷底？從過去 1 年半來的大陸經濟情勢來看，去 (2008) 年前 4 季大陸國內生產總值 (GDP) 的增長率分別為 10.6%、10.1%、9.0% 和 6.8%；今 (2009) 年前 2 季的經濟增長率則分別為 6.1% 和 7.9%。若將這一段期間的經濟增長情況依環比 (與前一季相比) 來看，去 (2008) 年前 3 季的增長率分別為 1.9%、2.6% 和 2.0%，第 4 季的增長率為 0.1%；今 (2009) 年第 1 季為 1.5%，第 2 季約為 2.0% (見表 2)。因此，有大陸學者依此判定，大陸經濟這一輪增長趨勢的底部應該在去 (2008) 年第 4 季。

國際間通常用 GDP 和其他一些相關指標的波動來判定經濟運行所處的階段，其中，GDP 是最綜合、最重要的判定依據。由於農業、服務業相對比較穩定，加之 GDP 核算只有季度（每一季）數據，因此，衡量經濟周期變化一般可用工業生產及相關重要產品的變動情況作為判定的依據。

從今（2009）年大陸工業生產走勢來看，正如前已述及，1-2 月份規模以上工業增長率為 3.8%，3 月至 5 月分別為 8.3%、7.3%和 8.9%，而 6 月份則實現兩位數的增長，達 10.7%。此外，從主要工業產品來看，全大陸鋼材日產量在去（2008）年 10 月為全年最低水準，每日平均產量為 138.5 萬噸，11 月份為 141 萬噸，從 12 月份開始呈現波動上升的趨勢，今（2009）年 5 月份達 184.8 萬噸，為去年以來最高水準（人民日報，2009.6.24）。

此外，電力數據也被看成是國民經濟的晴雨表，是個重要的衡量指標。由於受到國際金融危機的影響，全大陸用電量自去（2008）年 10 月份起為負增長，反映出大陸經濟進入了「嚴冬期」，但是今（2009）年前 5 個月大陸的用電量雖然仍為負增長，惟用電量下降幅度已有所減緩。今年 6 月份，全大陸電力需求增長 4.3%，居民生活用電增長 10.9%。其中，工業用電量約占全中國大陸用電量的 72.59%。今年 6 月份，全大陸用電量增長 4.3%，工業用電增長貢獻了 22.95%（光明日報，2009.7.17）。因此，大陸產官學界認定大陸經濟已經結束了長達 8 個月的「嚴冬期」。

在一片樂觀看待大陸經濟已走出低迷情勢的同時，相關的數據卻令人對大陸經濟未來的走勢無法給予過於樂觀的期待。主要在於大陸的居民消費價格（CPI）和工業品出廠價格（PPI）持續下降，2 月份降 1.6%，3 月至 5 月分別下降 1.2%、1.5%和 1.4%，而 6 月份則下降 1.7%（北京經濟日報，2009.7.17）。此種發展趨勢令人有著大陸經濟是否將陷入通貨緊縮的疑慮。今年上半年，大陸城市居民消費價格下降 1.3%，農村居民消費價格下降 0.6%。若依消費品類別劃分，煙酒及用品、家庭設備用品及維修服務、醫療保健和個人用品等項目的消費價格上漲，但是食品、衣著、交通和通信、娛樂教育文化用品及服務、居住等消費品項目則呈現下降的趨勢（見表 1）。因此，依目前大陸消費品物價下降的現象看來，

總需求仍然不足，部份行業產能過剩，生產能力利用率偏低的情況依然存在。

但是在看到影響價格下降因素的同時，大陸經濟卻也存在引起價格上漲的原因。主要在於貨幣信貸供應的增加過快。今年上半年大陸新增信貸達 7.37 億元人民幣，較去年同期多增加將近 5 億元人民幣，為去年全年新增貸款的 150%。6 月份人民幣貸款增加 1.53 億元（見表 1），貨幣信貸的快速增加，可能推動物價的上漲。此外，近期國際初級產品價格上漲，也可能對大陸未來物價走勢產生相當的影響。

面對著當前價格下降和價格上漲相互交織的複雜局面，既要防通貨緊縮，也要防止通貨膨脹，將使中共的宏觀經濟調控政策面臨諸多不確定的因素。

（三）大陸經濟未來的展望

去（2008）年秋季以來國際金融危機對世界經濟造成嚴重的衝擊，然而，從今年上半年大陸經濟的表現，在全球景氣一片低迷情勢中，確實相當耀眼。與此同時，國際經濟組織和金融機構也紛紛調高對中國大陸經濟的預測。國際貨幣基金組織（IMF）預測，今（2009）年大陸 GDP 的增長率為 7.5%，而 2010 年的增長率將會進一步增長達到 8.5%（在此之前，IMF 曾在今年 4 月份公布的「世界經濟展望」中預測，2009 年中國大陸 GDP 將增長 6.5%；2010 年 GDP 將增長 7.5%）。IMF 還預測，2009 年大陸全年消費者價格指數（CPI）將較上年同期下降 0.9%，而 2010 年 CPI 將較上年同期上漲 0.6%（經濟參考報，2009.7.3）。今年 3 月，世界銀行曾預估 2009 年大陸 GDP 的增長率為 6.5%，而最近發表的中國經濟季報則預測 2009 年大陸 GDP 增長率為 7.2%，2010 年的增長率為 7.7%（經濟參考報，2009.6.19）。其他金融機構如申銀萬國則預測 2009 年大陸 GDP 增長率為 8.3%，2010 年為 8.5%（經濟參考報，2009.7.3）。

事實上，從近期大陸的經濟情勢看來，經濟下滑的情況已有明顯緩和。一般預測，今年下半年物價可能緩和上漲，此外，以今年上半年對大陸 GDP 增長造成負的貢獻率的「淨出口」而論，今年 6 月份，大陸進出口總值 1,825.7 億美元，比去年同期下降 17.7%，環比增長 11.2

%；其中出口 954.1 億美元，同比下降 21.4%，環比增長 7.5%；進口 871.6 億美元，同比下降 13.2%，環比增長 15.6%（人民日報，2009.7.11）。根據此數據顯示，今年 6 月大陸進出口總值、出口值、進口值比今年前 5 個月累計同比降幅分別減少 7 個百分點、0.5 個百分點和 14.8 個百分點。進出口同比降幅大幅度縮小，反映出大陸對外貿易情勢已有所好轉的現象。

由於面臨這些複雜的內外影響因素，大陸當局仍將採取積極的財政政策和適度寬鬆的貨幣政策，同時將繼續推動擴大內需、刺激出口的刺激經濟景氣的措施，而擴大政府公共投資、推進稅制改革、提高低收入群體收入、促進擴大消費需求、優化財政支出結構、保障和改善民生，以及推動經濟結構調整等（見表 3），仍將是大陸當局積極財政政策的主要內涵。在貨幣政策方面，仍將以適度放鬆銀根、增加信貸為主軸，畢竟，如何遏止經濟下滑，防止通貨緊縮，提振市場信心，緩解日益嚴重的就業問題仍將是宏觀調控政策的主要目標，惟為防止最近信貸增加過快所帶來通貨膨脹的壓力，大陸當局可能採取若干行政壓縮的管理措施，來緩解信貸投放過多的現象。

表 1 2009 年上半年大陸主要經濟指標

單位：美元、人民幣；%

項	目	同比增長率
一、	國內生產總值	7.1
	第一季	6.1
	第二季	7.9
二、	規模以上工業增加值	7.0
	第一季	5.1
	第二季	9.1
三、	固定資產投資	33.5
	城鎮固定資產投資	33.6
	農村固定資產投資	32.7
四、	居民消費價格	-1.1
	城市居民消費價格	-1.3
	農村居民消費價格	-0.6
	依消費品類別劃分	
	煙酒及用品	1.7
	家庭設備用品及維修服務	1.3
	醫療保健和個人用品	1.1
	食品	-0.3
	衣著	-2.4
	交通和通信	-2.5
	娛樂教育文化用品及服務	-0.7
	居住	-3.9
五、	商品零售價格	-1.4
六、	工業品出廠價格	-5.9
七、	原材料、燃料、動力購進價格	-8.7
八、	70 個大中城市房屋銷售價格	-0.8
九、	對外貿易	
	進出口總值	9,461 億美元
	出口值	5,215 億美元
	進口值	4,246 億美元
	貿易順差	969 億美元
		-23.5
		-21.8
		-25.4
		減少 21 億美元
十、	上半年新增信貸達 7.37 億元（人民幣）	超過年初制定全年 新增信貸 5 兆元人民 幣的目標
	6 月份人民幣貸款增加 1.53 萬億元（人民幣）	超過原先預期的 6,000-7,000 億元人 民幣

資料來源：大陸國家統計局、中國人民銀行。

表 2 大陸近期國內生產總值季度增長率

單位：%

時期 增長率	2008年				2009年	
	第一季	第二季	第三季	第四季	第一季	第二季
同比	10.6	10.1	9.0	6.8	6.1	7.9
環比	1.9	2.6	2.0	0.1	1.5	約 2.0

表 3 2009 年積極財政政策各項措施落實情況

單位:人民幣；%

措施內容及執行情況	同比增長率
一、 擴大政府公共投資，著力加強重點建設 中央政府公共投資預算-----9,080 億元 (截至 4 月 30 日已完成預算的 57.1%)	
二、 推進稅制改革，實施結構性減稅(初步測算) 第一季落實結構性減稅政策減輕企業和居民負擔-----約 1,200 億元	
三、 提高低收入群體收入，促進擴大消費要求(截至 4 月 30 日預撥) 對農民的糧食直接補貼、農資綜合補貼、良種補貼和農機具購置補貼資金 -----1,116 億元 城鄉低保補助資金-----274.47 億元 基本養老保險補助資金-----700 億元 優撫對象等人員撫恤和生活補助資金-----98.5 億元 向城鄉低保對象等人員發放生活補貼-----90.67 億元	
四、 優化財政支出結構、保障和改善民生(1-4 月) 財政社會保障和就業支出-----2,454.21 億元 醫療衛生支出-----710.49 億元 教育支出-----2,569.2 億元 文化體育與傳媒支出-----247.09 億元	45.3% 41.4% 17.6% 18.3%
五、 支持科技創新和節能減排、推動經濟結構調整和發展方式轉變(1-4 月) 全國財政科學技術支出-----350.16 億元	38.4%

資料來源：人民日報，2009.7.2。