

時 評

2005 年大陸經濟政策與取向

China's New Economic Policy and Trend

陳德昇 (Chen Te-Sheng)

國立政治大學國際關係研究中心研究員

2004 年 12 月 3-5 日，中共中央、國務院召開例行性與年度性的「中央經濟工作會議」。由於此一會議除對今年經濟發展與改革進行檢視與評估外，並對 2005 年經濟發展與政策做前瞻性之規劃與策進。因此，針對會議報告與政策任務取向之解讀，將有助於瞭解中共當局對其經濟情勢之評價與因應之道。

「會議」揭示六項主要任務

今年中央經濟會議提出了明年經濟工作的六項主要任務。其中包括：一、繼續加強和改善宏觀調控，確保經濟平穩較快發展；二、繼續加大對「三農」的支持力度，保持農業和農村發展的好勢頭；三、大力推進結構調整，促進經濟增長方式轉變；四、著力推進經濟體制改革，建立健全全面協調可持續發展的制度保障；五、統籌國內發展和對外開放，增強國際競爭力；六、堅持以人為本，努力構建社會主義和諧社會。

此外，「會議」亦對明年的經濟工作做出全面部署，其要點為：一、繼續加強和改善宏觀調控，正確把握調控的力度和重點，保持經濟平穩較快發展和物價基本穩定；二、進一步加強「三農」工作，提高農業綜合生產能力，促進糧食增產和農民增收；三、控制固定資產投資總規模，優化投資結構，調整投資與消費關係；四、堅持走新型工業化道路，加快經濟結構調整和增長方式轉變；五、促進東中西互動、優勢互補，實現各地區共同發展；六、進一步實施科教興國戰略，加快各項社會事業發展；七、堅持以人為本，做好關係人民群眾利益的各項工作，維護社會穩定；八、著力推進經濟體制改革，全面提高對外開放水準。同時，明年還要加強做好「十一五」規劃和 2020 年遠景目標的制定工作。

根據以上之論述顯示，當前大陸經濟發展主要面臨的問題包括：經濟成長效

益低落，且國際競爭力不足；「三農問題」未獲根本解決；幹群矛盾與社會張力仍大；城鄉與區域經濟失衡；造成經濟發展「過熱」的危機尚未消除，宏觀調控政策仍有待落實。明顯的，上述問題若無法積極改善，將對大陸經濟與社會產生不利影響與衝擊。

粗放式經濟成長效益低落

資源使用效率低落、耗損嚴重，始終是傳統計畫經濟體制的積弊。儘管中國大陸持續深化市場經濟轉型，且中國大陸近年經濟成長多維持在 8.5% 以上，GDP 總量已達 11 萬億元，但其所消耗的鋼材占世界消費量的 1/3，消耗的水泥占世界水泥消費量的 1/2，消耗的煤炭占世界煤炭消費量的 30%，用電量為世界用電量的 13%。11 萬億的 GDP 尚不及世界經濟總量的 1/30，相對來說消耗驚人。此種資源高耗損，顯難實現可持續發展之目標。由此顯示，中國經濟運作仍是外延式增長，尚未完全擺脫「高投入、高耗損、低效率」的傳統模式。此外，大陸資源使用效率低落的同時，經濟高成長亦是以犧牲生態環境為代價，長期而言將造成大陸經濟成長難以為繼與整治成本高昂。明顯的，中共現階段經濟運作應建構以「低耗能、低生態成本、高效率」的經濟增長模式，才能提升國際經濟競爭力，並維繫經濟可持續發展動能與空間。

大陸投資與消費增長不協調，矛盾亦相當突出。大陸經濟成長構成中，投資率偏高，但消費增長不足。以 2002 年 GDP 成長 8%，投資貢獻是 4，消費是 3，進出口是 1。在 2003 年比重中，投資達到 60%。換言之，整個經濟增長過度依賴投資，而拉動整個經濟增長應是消費，所以消費不足是整個經濟增長較嚴重的問題，必須進行結構調整，以促進經濟健全發展與成長。

「三農問題」仍未獲根本解決

2003 年 10 月 14 日中共「十六屆三中全會」提出「五個統籌」概念，亦即統籌城鄉發展、統籌區域發展、統籌經濟社會發展、統籌人與自然和諧發展、統籌國內發展和對外開放。反映了大陸在經濟與社會發展面臨五大失衡與尖銳挑戰有待克服。其中統籌城鄉發展顯示，大陸農業發展滯後，農民收入增長緩慢，已成為制約經濟增長的重要問題。全面實現小康，關鍵在農民。根本上解決「三農」（農民、農村、農業）問題，已經不是單純的支農、建農，而是採取城鄉統籌發展，以及城鄉一體化的政策。

雖然 2004 年以增加農民收入為主題，列為中共年度一號文件傳達，但因農業發展涉及政策落實與持續性，以及農村社會與政治穩定之考量，因而農業發展與穩定仍列入 2005 年經濟重點工作。基本而言，2004 年「一號文件」的提出固

然有助於緩解當前「三農」問題的矛盾，但仍只是階段性效果，而非治本之道。主因仍在於：大陸農業資源稟賦（endowment）有限，尤其是人口多、人均耕地少、教育水準低、參與市場化進程的侷限性，皆無可避免導致農民邊緣化的命運。因此，期待下發一個「一號文件」，並在短期內急於求成解決「三農」問題是不現實的。必須指出的是，雖然今年農業增產政策奏效，農民收入亦有所提升，但是農業生產資料價格上揚，則部分抵銷改善農民收入之效果。此外，推動農村城鎮化、工業化，衍生土地徵收補償不公與農村失地農民擴大之矛盾日益尖銳，大陸各地多起大規模農民抗爭事件即導源於此。

經濟過熱控制仍待努力，宏觀調控將持續

大陸經濟「過熱」主要是體制因素與行政手段推波助瀾所形成。這是2003年下半年採取市場手段進行「宏觀調控」成效有限的根本原因，於是中共當局在2004年四月下旬採取嚴厲之調控手段，尤其是中央部委（如「發改委」、「國土資源部」、「中國人民銀行」與「銀監會」）的強力行政措施，才遏制地方經濟「過熱」的發展趨勢，並取得初步成果。明顯的，因行政因素造成之經濟「過熱」亦必須以行政手段解決才能發揮效果。不過，在「宏觀調控」運作過程中衍生地方政府矛盾和對立，以及中央藉宏觀調控進行資源重分配，並期實現產業結構調整的目標，將因地方政府利益糾葛與抵制，而難以發揮實質效果。這是中共採行「宏觀調控」政策必須支付的政治代價，以及難以全面實現「宏觀調控」目標的原因。

基本而言，此次大陸經濟「過熱」現象不若1993年嚴重，且消費者物價指數仍在可控制範圍內，尤其是大陸失業問題惡化，此皆不會促使中共當局採行更嚴厲與持久性的宏觀調控政策。此外，中共當局實施宏觀調控亦有多年之經驗與技巧漸趨成熟，且「硬著陸」（經濟成長快速下滑與消費者物價指數攀升）已為執政當局所警惕，因此中共現階段實施之「宏觀調控」政策不致於再加大強度。尤其是大陸電力短缺嚴重，且近兩年內無法解決，亦能發揮經濟降溫之效果。不過，由於造成經濟「過熱」的成因是體制性與結構性因素，貿然放鬆管制則易出現政策反覆與前功盡棄的風險。中共領導人近對宏觀調控的評價即反映此一顧慮。因此，在短期內大陸經濟「宏觀調控」運作，仍有操作空間與持續落實的必要性。

經濟高增長與挑戰並存

要解決中國大陸周期性經濟「過熱」現象，必須強化市場經濟機制的完善，並積極促使地方政府確實轉變職能，不再成為資源分派的主導者，以及球員兼裁判角色錯亂之行為。此外，經濟成長與外資吸收亦不宜成為考察地方政府官員政

績之主要指標，而應在提高經濟效益與產業結構調整著力，並尋求與社會福利與保障平衡之政策導向。客觀而言，在中共威權政府體制下，要在短期內改變經濟運作之模式與思維將有其難度，但是中國大陸政經體制的積弊若無法消除，勢將必須面對周期性經濟「過熱」的挑戰與資源耗損，並遲滯其成為市場經濟體制之進程。

在中共持續推動宏觀調控政策下，2004年大陸經濟成長可望維持百分之八至九左右成長率。雖然大陸經濟仍存在「硬著陸」之風險與爭議，但是明年達成「軟著陸」的機會仍較高。此外，中共改革開放以來「以經濟建設為中心」的訴求，仍是現階段領導人施政最優先的任務，不致因外部因素而改變經濟發展優先性之議題。換言之，無論是基於中共政權的合法性，或是解決內部安定與就業問題，都需要經濟持續成長與發展始足以維繫穩定之格局。因此，在可預期的未來，大陸經濟將呈現較溫和成長與持續發展之態勢，但無論是經濟轉型的衝擊，或是宏觀調控的矛盾所衍生的政治、經濟與社會挑戰仍將相當尖銳。