

中國大陸經濟發展模式轉變可能風險 之探討*

趙文志**

壹、研究目的	參、大陸經濟發展模式轉變
貳、大陸當前經濟發展模式	的方向與挑戰
的檢討	肆、臺灣因應策略建議

摘 要

中國大陸政府將「十二五」規劃時期(2011-2015 年)定調為「加快轉變發展方式的攻堅時期」，並以經濟結構調整為核心。然而，由於國有企業改革陷入停滯、收入分配與保障機制改革受挫等原因，導致民間消費無法明顯提升，可能導致發展模式無法順利轉型。對於大陸發展模式轉型的進展，我政府相關機關應密切注意，並思考當對岸角色由供給者變換為合作者、競爭者對我可能產生的影響，以預作因應，進而擴大兩岸經貿合作的廣度與深度。更重要的是，要持續透過獎勵研發與創新、培育國內高階人力資源、協助台商進行全球佈局、完善國際化營運環境等政策，化被動為主動，強化我國對大陸的競爭優勢，並創造成長新動能。

* 本文參加經建會 2012 年研究發展作品評選，榮獲總體經濟類佳作，原文 2 萬餘字因本刊篇幅限制摘為 1 萬 4 千餘字。

** 經建會經研處科員。本文承蒙洪處長瑞彬、朱副處長麗慧、陳專門委員美菊及匿名評審費心指導，提供寶貴意見，至為感謝。惟本文內容若有任何謬誤，當屬筆者之責。

A Study on Potential Risks in the Transformation of Mainland China's Economic Development Model

Wen-Chih Chao

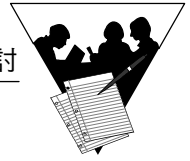
Analyst

Economic Research Department, CEPD

Abstract

Mainland China has defined the 12th Five-Year Plan period (2011-2015) as the key period for accelerating the transformation of its economic development model, with economic structural adjustment as the core of the transformation process. However, due to factors such as the stagnation of state-owned enterprise reform and the setbacks experienced in reforming income distribution and security mechanisms, it has not been possible to achieve a marked rise in private consumption, and this could seriously impede the transformation process.

Taiwan's government should pay close attention to the progress of mainland China's transformation process, and consider the possible impacts of the mainland changing its role from supplier to cooperator and competitor, in order to respond in advance, and to broaden and deepen cross-strait economic and trade cooperation. Most importantly, the government should take a more active rather than passive stance by pushing on with policies to encourage R&D and innovation, cultivate high-grade human resources, help Taiwanese enterprises position globally, enhance the internationalization of Taiwan's business environment, and other such means of strengthening Taiwan's competitive advantages vis-à-vis the mainland, and creating new driving forces for growth.



壹、研究目的

2008 年全球金融海嘯爆發，全球經濟局勢發生重大調整，經濟重心加速由西向東移轉，特別是中國大陸(以下稱大陸)，不只成為拉動全球經濟的主要成長引擎之一，更在 2009 年超越德國成為世界第一大商品出口國，在 2010 年超越日本成為僅次於美國的全球第二大經濟體，對世界經濟的影響力與日俱增。

不過，大陸在保持高經濟成長率的同時，當前經濟發展模式的缺陷也越來越明顯，舉如：在先進經濟體經濟前景不佳的情況下，繼續以外部需求主導成長的道路將面臨更嚴峻的挑戰；政府投資成為支撐經濟發展的主要力量，讓市場配置資源的功能無法充份發揮，造成大量閒置與浪費，也阻礙了結構調整的進程，甚至加劇結構的扭曲；不完備與資源分配不均的公共服務體系，不只擴大城鄉與貧富的差距，也限制了民間消費的成長與服務業的發展；自然資源過度使用與環境壓力日益升高，對經濟的永續成長與發展形成重大威脅。

事實上，大陸經濟發展模式已經到了不得不變的關頭，否則未來經濟成長很可能將進一步減緩、甚至停滯，而陷入所謂「中等收入陷阱」(middle-income trap)。而大陸當局也體認到這一點，因此，不論是在短期的「2012 年政府工作報告」¹(1 年期的國家建設計畫，以下簡稱「報告」)或中長期的「十二五」規劃²(5 年期的國家建設計畫)中，「轉變經濟發展模式」都成為計畫的重要核心概念。

¹ 中國大陸各級政府都必須在每年召開的當地人民代表大會會議上向大會主席團、人大代表和列席人大會議的政協委員發布「政府工作報告」，內容包括回顧並總結上年的政府工作情況及彙報今年政府的工作計畫和目標。

² 「十二五」為「第十二個五年」的簡稱，「十二五」規劃是指大陸政府制定的從 2011 年到 2015 年國民經濟的發展計畫。

對於我國而言，由於未來兩岸經貿往來將較以往更加熱絡，兩岸產業合作也將進一步深化，可以預期大陸轉變經濟發展模式，無論成敗都將對臺灣經濟造成重大影響。因此，有必要針對大陸經濟發展模式調整的方向與策略作為進行深度研究，以掌握大陸經濟發展的未來趨勢，具體了解每一項轉變對我國可能產生的影響，並預先研議因應之道。

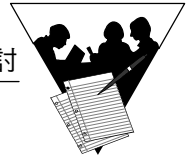
有鑒於此，本文研究的目的包括：1.瞭解大陸當前經濟發展模式的問題，以及模式調整的必要性；2.瞭解大陸經濟發展模式調整的方向，以及可能遭遇的問題與挑戰；3.分析整理大陸經濟發展模式調整對臺灣經濟之可能影響；4.提出政策建議，以作為政府相關單位研擬因應措施之參考。

本文後續章節安排如下：第二章，將檢討大陸當前發展模式面臨的主要挑戰，以及推動發展模式轉型的必要性；第三章，將檢視大陸發展模式轉變的重點方向，以及可能出現的風險與挑戰；第四章為總結，並初步研析大陸發展模式轉型對臺灣可能產生的影響與衝擊，以及提出可行因應措施之建議。

貳、大陸當前經濟發展模式的檢討

一、當前經濟發展模式面臨的挑戰

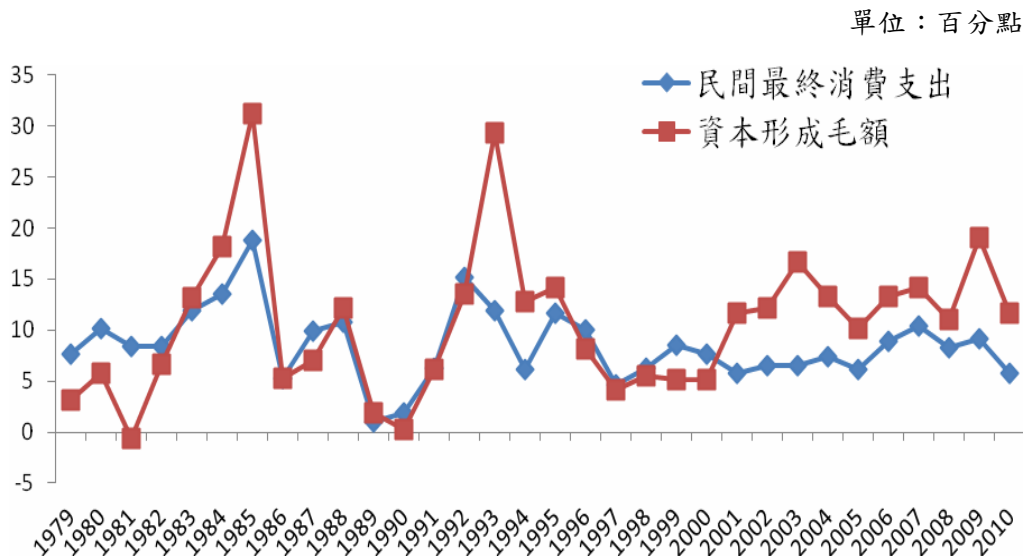
中國大陸從「一五」規劃時期(1953~1957年)開始，就採取以擴大生產要素投入量為主的粗放型經濟成長模式。改革開放後，大陸成功引進東亞式的「出口導向政策」，依賴旺盛的出口需求來彌補內需的不足。然而，在經歷一段由出口拉動的經濟高速成長後，大陸當前經濟發展模式的缺陷也越來越明顯，主要挑戰包括：



(一) 過度依賴出口和投資，民間消費不足

2000 年以來，大陸投資成長率不斷攀升，民間消費成長相對滯後，導致經濟結構失衡加劇，引發許多經濟與社會問題。「十一五」規劃(2006~2010 年)雖將轉變成長模式列為 6 大指導方針之一，但即使消費對經濟成長的貢獻度略有上升，「高投資、低消費」的成長模式並沒有根本轉變。全球金融海嘯爆發後，投資更成為拉抬經濟成長的主要動力(參見圖 1、2)。

圖 1 消費與投資成長率比較



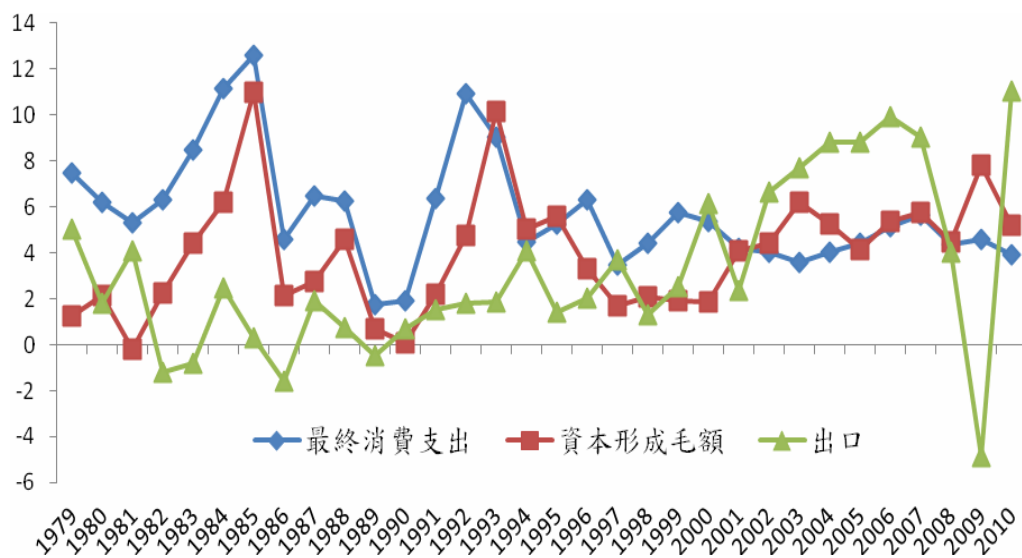
資源來源：CEIC。

大陸民間消費支出低下的主要原因是過度儲蓄。由於缺乏完善的社會安全網及貧富差距擴大，大陸儲蓄率長期保持 40% 左右，2010 年更升至 52.9%，創改革開放以來新高。近年來，政府與企業儲蓄的快速成長也成為過度儲蓄的主因之一。舉例而言，

2005年，金融機構存款中的企業存款金額為9.6兆元，占存款總額的33.5%；2011年更大幅攀升至41.1兆元與50.8%。另外，根據中國社會科學院副研究員汪德華的測算，2008年大陸政府儲蓄率達12.53%，全球最高；政府儲蓄率對於1998-2008年國民儲蓄成長的貢獻率達49%。³

圖2 消費、投資與出口對GDP的貢獻度

單位：百分點

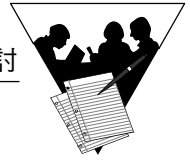


註：貢獻度是將GDP對前一期的變動率依照部門拆解的一種指標，可以顯示哪些部門是推升經濟成長的主要力量。

資料來源：CEIC。

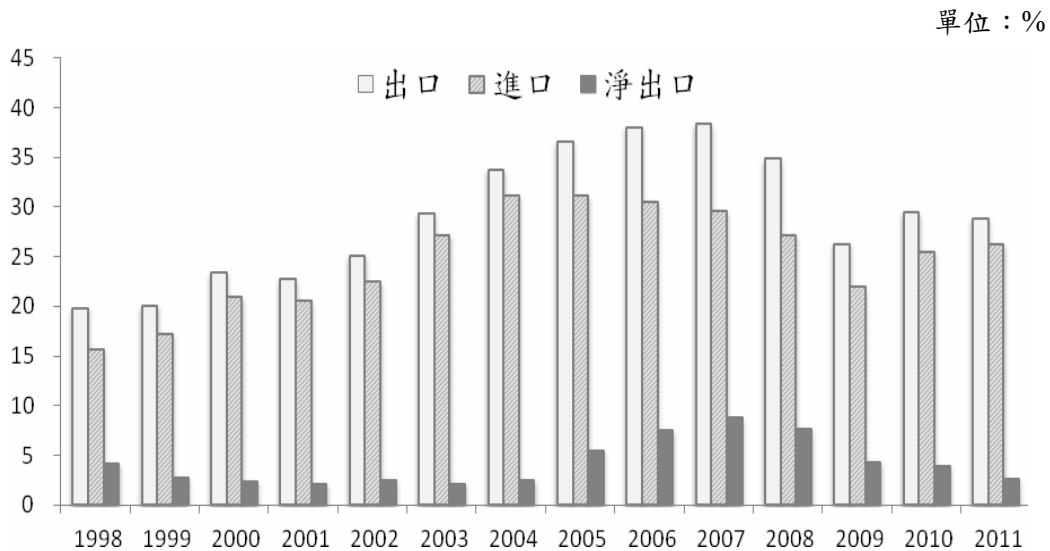
至於對出口的依賴問題，大陸出口占GDP比重相當高，2010年為29.6%，明顯高於美國(12.6%)、日本(15.2%)等國，因此，大陸經濟相對容易受到國際景氣的衝擊，總體經濟的內在穩定性下

³ 參見中國社會科學網(2012)。



降。例如，全球金融海嘯爆發後，在外部需求大降的情況下，大陸2009年出口對GDP的貢獻度亦大幅下滑為-4.89個百分點(參見圖2)。另外，大陸貿易順差占GDP比率在2007年創8.8%新高後，雖呈現逐步減緩趨勢，2011年仍在2.6%左右(參見圖3)，使得大陸與貿易伙伴之間的貿易摩擦不斷，也加大了人民幣升值的壓力。

圖3 出口、進口與淨出口占GDP比率



資料來源：CEIC。

胡鞍鋼、鄒一龍(2010)指出大陸出口產業的另一問題是，55%的出口是較低附加價值的加工貿易，實際貿易收益較低，且淨出口品消耗能源已占總能源比重的1/5以上。吳敬璉(2008)也指出，大陸的出口導向經濟對勞動密集型產業有利，使技術和產業結構升級變得緩慢，而央行為維持人民幣低估而大量購買外匯，亦導致通膨與資產泡沫化等惡果。

(二) 貧富差距擴大，區域發展不平衡

根據世界銀行(World Bank)的統計，在 1981 至 2004 年間，由於快速的經濟成長與城鎮化，大陸約有 6 億人口脫離貧窮狀態。不過，在這項豐碩成果背後亦隱藏著新的風險，即貧富差距進一步擴大，正逐漸逼近社會容忍線，造成官民衝突事件越來越頻繁。雖然大陸官方近年並沒有公布衡量所得不均度的 Gini 系數，但根據北京國際城市發展研究院的估計，大陸的 Gini 係數在 1980 年代初期為 0.275，在 1990 年代以每年 0.1 個百分點的速度提高，到 2010 年已達到 0.438，且有進一步擴大趨勢。⁴

另就區域發展不平衡而言，從平均每人可支配所得來觀察，東、中、西部⁵城鎮居民人均可支配收入之比由 1978 年的 1.1 : 1 : 1.01 擴大到 2010 年的 1.45 : 1 : 0.99(參見表 1)。東、中、西部地區農村居民人均純收入比由 1978 年的 1.09 : 1 : 0.91 擴大到 2010

表 1 區域間城鎮居民可支配收入差距

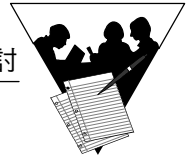
單位：人民幣

年度	全國	東部	中部	西部	東：中：西部收入比
2005	10,493	13,375	8,809	8,783	1.52 : 1.00 : 0.99
2006	11,760	14,967	9,902	9,728	1.51 : 1.00 : 0.98
2007	13,786	16,974	11,634	11,309	1.46 : 1.00 : 0.97
2008	15,781	19,203	13,226	12,971	1.45 : 1.00 : 0.98
2009	17,175	20,953	14,367	14,213	1.45 : 1.00 : 0.99
2010	19,109	23,239	15,982	15,809	1.45 : 1.00 : 0.99

資料來源：中國大陸國家統計局。

⁴ 參見中國評論新聞網 (2012)。

⁵ 東部地區包括北京、天津、河北、山東、上海、江蘇、浙江、福建、廣東、海南；中部地區包括湖北、湖南、安徽、江西、山西、河南；西部地區包括廣西、重慶、四川、陝西、甘肅、內蒙古、貴州、雲南、西藏、青海、寧夏、新疆。



年的 1.48 : 1 : 0.80，但近 3 年地區間農村居民純收入差距並未明顯改善(參見表 2)。特別是在城市化過程中，土地兼併問題加劇，一些失去工作或土地的農民轉化成流動人口到城鎮謀生，從而將問題亦帶到城鎮。在惡性循環下，「三農」—農村、農業和農民—問題不斷擴大成為全國性的社會現象。

表 2 區域間農村居民純收入差距

單位：人民幣

年度	全國	東部	中部	西部	東：中：西部收入比
2005	3,255	4,720	2,957	2,379	1.60 : 1.00 : 0.80
2006	3,587	5,188	3,283	2,588	1.58 : 1.00 : 0.79
2007	4,140	5,855	3,844	3,028	1.52 : 1.00 : 0.79
2008	4,761	6,598	4,453	3,518	1.48 : 1.00 : 0.79
2009	5,153	7,156	4,793	3,816	1.49 : 1.00 : 0.80
2010	5,919	8,143	5,510	4,418	1.48 : 1.00 : 0.80

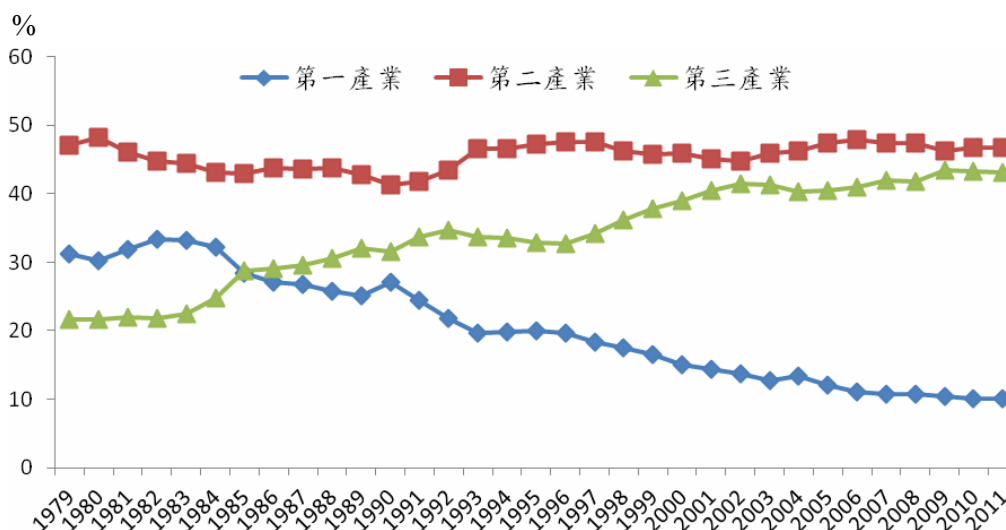
資料來源：同表 1。

(三) 產業結構不平衡

長期以來，中國大陸服務業占 GDP 比重即偏低，1990 年代雖曾快速攀升，但到 21 世紀初，在地方政府紛紛推動企業「重型化」的情況下，服務業占 GDP 比重不升反降(參見圖 5)。

事實上，大陸 2003 年以來超過 10% 的高速成長，主要是由第二產業高成長帶動。其中，重工業產值占工業產值比重持續上升，由 2005 年的 69%，上升到 2010 年的 71.4%，達到歷史最高點，比改革初期高出了近 20 個百分點，加重了資源的消耗與污染排放問題。另外，與過度工業化和重工業化相伴隨的是資本高投入，加速了資本深化，人為地排斥勞動就業。

圖 5 中國大陸產業結構的變化



註：係產值占 GDP 比重。第一產業包括農、林、牧、漁業，以及與其相關的服務業；第二產業包括採礦、製造、電力、燃氣及水的生產與供應及建築業；第三產業包括交通運輸、倉儲和郵政、信息傳輸、計算機服務和軟體、批發和零售、住宿和餐飲、金融、租賃和商務服務及房地產業等。

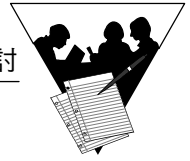
資料來源：中國大陸國家統計局。

(四) 經濟和環境資源矛盾升高

根據世界銀行(World Bank)的統計，目前中國大陸消耗了世界 19.1%的能源、18.4%的電力，排放世界 21.9%的二氧化碳、18.7%的甲烷，已經是世界資源消耗、污染排放大國。根據聯合國(United Nations)的「2011 年人類發展報告」，大陸每年由於污染導致死亡人數超過 30 萬人，呼吸道疾病超過 2 千萬例。⁶另，在 1990 至 2009 年間，大陸約有 8%的人口曾受到乾旱、水災與極端氣候的影響，僅次於史瓦濟蘭(9.2%)與馬拉威(8.8%)，排名全球第 3。⁷由此可

⁶ 參見 United Nations Development Programme (2011)。

⁷ 參見 World Bank (2012b)。



見，大陸高速成長的資源與環境代價巨大，若不予以修正，未來不但將成為大陸經濟發展的最大限制條件，全球也將同受其害。

二、大陸發展模式轉型的必要性

當前大陸政府不僅要面對先進經濟體經濟疲軟所帶來的短期衝擊，更應該關注影響經濟可持續發展的發展模式轉型問題。若成功轉型，大陸能獲得的長期利益包括：

(一) 打破導致結構失衡擴大的惡性循環

在不改變現行分配機制下，大陸惟有追求高速成長，不斷把「餅」做大，才有可能避免各種社會矛盾爆發。但另一方面，偏賴高投資的發展模式，越追求高速成長，經濟中各種結構性失衡越容易惡化。大陸政府正面臨兩難抉擇：其一，繼續追求高成長，陷入高投資→高成長→結構性失衡惡化→需要更高的成長速度→需要更高的投資→．．．這樣的惡性循環當中；其二，放棄追求高成長，主動限縮政府投資，但在內、外需疲軟的情況下，經濟成長可能出現「硬著陸」，反而導致各種矛盾提前爆發。

若要避免上述的惡性循環與兩難抉擇，惟有透過深化改革促進發展模式轉變，並藉以改善收入分配機制一途。轉變發展模式並不意味著要減少投資，而是要優化投資結構與提高投資效率，解除各種限制資本跨行業流動的限制，鼓勵更多的資源投入在「低耗能、低污染」的新興產業，以及醫療、教育等服務業之上。當產業結構逐步升級，就業創造增加，進一步結合收入分配制度改革，民間消費需求就能持續成長。而民間消費需求的成長又將進一步促進投資成長，形成消費與投資的良性循環，確保內需的可持續成長，以及經濟與社會的穩定發展。

(二) 避開「中等收入陷阱」

中國大陸 2010 平均每人國民所得毛額(GNI)達 4,270 美元，正式加入「中高所得國家」的行列。然而，根據國際經驗，平均每人 GNI 1 萬美元左右是一個國家的重要門檻，若不能成功突破，則可能進入「中等收入陷阱」，經濟潛在成長率大幅下降，並持續低迷。⁸

分析「中等收入陷阱」產生的原因，主要有以下四個方面，而大陸在各個方面都存在風險：

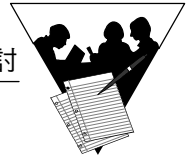
1. 經濟因素

經濟成長過程中各類要素成本上升，邊際報酬遞減，因此發展的比較優勢不斷減少。比如說，隨著人口快速老齡化與勞動力陷入短缺，大陸長期依靠人口紅利帶來經濟快速成長的時代將不復返。另外，以大陸目前經濟成長的速度與規模，也無法繼續依賴國際市場購入大量資源來支持經濟成長，必須要提升資源利用的效率，努力減少資源消耗。

2. 社會因素

經濟成長往往伴隨著政府與社會、勞資、貧富間，以及人與自然之間的矛盾累積過程，這些矛盾如果處理不好，就會反過來成為經濟成長的巨大阻礙。大陸各級政府貪污、腐敗行為日益盛行，進而扭曲經濟決策與影響資源效率配置，使得貧富差距惡化，不僅導致民間消費能力不足，亦對社會安定構成巨大風險，成為當前影響大陸持續發展的主要挑戰之一。

⁸ 例如，Felipe (2012)在討論「中等收入陷阱」時，定義「中低等收入國家」為平均每人 GDP 介於 2,000 至 7,250 美元，「中高等收入國家」則介於 7,250 至 11,750 美元，並顯示在 2010 年，52 個「中等收入國家」(即中低等與中高等收入國家的加總)中，有 35 個國家陷入「中等收入陷阱」，有的停留在「中等收入」層級的時間已超過 28 年。



3. 政治因素

改革是一個調整既得利益的過程，因此在改革過程中，最初的發動者很可能成為新的既得利益團體，並退化為下一步改革的阻礙者，因此改革可能會越改越難，甚至停滯不前。大陸的國營企業改革，改到能源、電信、石化、金融等重要的壟斷企業時，改革步伐就明顯慢了下來。吳敬璉(2010)即指出，近來來某些國營企業(例如石化與航空業)甚至獲得強化，或出現「掌勺者私占大鍋飯」的「權貴私有化」現象。

4. 國際因素

中國大陸的改革開放剛好順應了全球化與自由化的國際趨勢，配合龐大的低廉勞動力，使得大陸發展成為「世界工廠」。然而在後金融海嘯時代，先進經濟體經濟前景暗淡、外部需求疲軟，許多發展中經濟體紛紛加入全球化的行列，用更低廉的生產要素價格與大陸競爭，大陸依賴加工出口的模式勢必無法持續。

綜上所述，大陸要繼續保持總體經濟穩定、社會安定與和諧，順利突破中等收入門檻、邁向高所得國家，就必須要深化改革，完成經濟發展模式的轉變，以消除現有經濟運作中不穩定、不平衡、不健康的因素。

(三) 實現包容性成長

所謂包容性成長(inclusive growth)，依據IMF(2011)定義，若一國最低五分位組所得與整體所得呈等比率成長，則該國的經濟成長型態可稱為具有包容性。2010年第5屆亞太經濟合作會議(APEC)人力資源開發部長會議聯合聲明則給予較寬鬆的定義，即堅持以人為本，讓人民廣泛參與經濟活動、為經濟成長做出貢獻，並分享經濟成長的成果。

對大陸而言，實現包容性成長的重要性在於，如何提高經濟發展的質量，以及公平、合理地分享經濟發展的成果，已經成為比追求成長更值得關注的問題。為了要實現包容性成長，首先，經濟就必須要能快速成長，而要快速成長，又必須為個人和企業創造平等的經濟機會，以發揮所有人的潛力。政府也必須要透過對教育、職業訓練和社會保障制度等擴大投入，來減少人民參與經濟發展、分享發展成果方面的障礙。另外，為了能永續發展，也必須注意到自然資源的維護與再生利用，以及生態環境的保護、保育工作。明顯的，這些制度變革都有助於解決當前發展模式所產生的問題。因此，反過來說，大陸若能確實完成發展模式轉型，就有機會實現包容性成長，消除影響經濟的不平衡、不穩定因素，減少社會衝突與矛盾，順利發展成為一個高所得與和諧的國家。

參、大陸經濟發展模式轉變的方向與挑戰

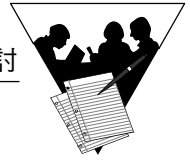
一、大陸發展模式轉變的方向

中國大陸要完成經濟發展模式的轉變，經濟結構的調整是關鍵，除了生產要素結構調整之外，還包括需求結構與供給結構的調整。至於調整的方向、策略與目標，則可由「報告」與「十二五」規劃的內容來觀察。茲分述如下：

(一) 需求結構：擴大內需

大陸未來需求結構的調整方向是，將經濟成長從過度依賴投資與出口，轉變為消費、投資與出口協調發展，增強消費對經濟成長的拉動力。

「報告」與「十二五」規劃都將「擴大內需」列為轉變經濟



發展模式的關鍵，特別是民間消費需求的提升，並與持續對外開放政策相結合，目的在使大陸由「世界工廠」轉變為「世界市場」，以極大化國內消費者的福利。而要擴大消費，首先就要調整所得分配結構，並進行教育、醫療、社會保障、公共服務體系等社會體制的改革，以解除長期抑制消費的各種制度性障礙，讓國內消費市場龐大的潛力得以發揮出來，加快形成消費、投資、出口協調拉動經濟成長的新局面。

(二) 供給結構：加快服務業與戰略性新興產業的發展

大陸未來供給結構的調整方向是，將經濟成長從過度依賴第二產業的成長，轉變為第一、二、三產業協調發展，並加快第三產業的發展。

有關加快第三產業發展方面，「報告」提及將實施有利服務業發展的財稅、金融政策，支持社會資本進入服務業。而「十二五」規劃更將推動服務業加速發展列為產業結構優化升級的戰略重點，強調將透過建立公平、規範、透明的市場進入標準，以及適合的市場管理辦法與要素價格政策，來營造有利於服務業發展的體制與環境。另，將大力發展生產性服務業與生活性服務業，並拓展服務業新領域，形成以服務經濟為主的產業結構。

在發展戰略性新興產業方面，「報告」提及將大力發展高端裝備製造、節能環保、生物醫療、新能源汽車、新材料等產業，建立促進新能源利用的機制，並加強統籌規劃、項目配套與政策引導。「十二五」規劃則強調要科學判斷未來市場需求變化和技術發展趨勢，透過政策支持和規劃引導，強化核心關鍵技術研發，以突破重點領域，讓戰略性新興產業加快形成先導型、支柱型產業，切實提高大陸產業競爭力與效益。

(三) 要素結構：提高資源利用效率與全面創新能力

大陸未來要素結構的調整方向是，將經濟成長從過度依賴自然資源的消耗，轉變為主要依靠技術進步、鼓勵創新、強化管理、提高人力素質等來推動經濟的成長。

「報告」提到要大力發展科技、教育事業，培養高素質的人才，以及要節約能源，提高能源利用效率，並減少污染。「十二五」規劃則強調要把科技進步和創新做為加快轉變經濟發展方式的重要支撐，深入實施「科教興國」和「人才強國」戰略，加快建設創新型國家。另，要把建設資源節約型、環境友好型社會做為加快轉變經濟發展模式的重要著力點，深入貫徹節約資源和保護環境基本國策，並推廣低碳技術，促進經濟發展與資源環境相協調，走向可持續發展的道路。

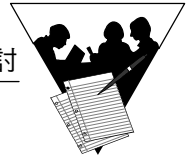
二、大陸發展模式轉變面臨的挑戰

加快轉變經濟發展模式、切實提高經濟發展質量和效益，雖然是「報告」與「十二五」規劃的關鍵核心，但事實上，大陸政府早在「九五」規劃(1996-2000年)就提出實現發展模式根本改變這項要求，而在「十一五」規劃中又再次提出要把轉變發展模做為經濟工作的中心內容，但施行的結果卻不理想，收效甚微，主要在於存在著若干重大問題遲遲無法獲得解決：

(一) 政府職能調整緩慢

遲福林(2010)指出，當前大陸政府的主要特徵是：以追求經濟成長為主要目標、以擴大投資規模為主要任務、以推動重化工業建設和出租土地為主要途徑、以行政措施與行政干預為主要手段。

然而，龐大的官僚體系和過度干預、管制，大大增加了交易



成本與抑制了創新精神，造成經濟效率與效益的損失。政府直接控制經濟資源、參與市場活動，「球員兼裁判」的結果，破壞了市場公平競爭的原則。政府本身的決策失誤、資源錯置與無效率，都對其提供高品質公共服務的基本職能造成妨礙。政府在主導經濟時，也偏好使用投資規模與成長速度等「硬」指標，忽視結構優化、社會發展等「軟」指標。權力和資本相結合，導致了貪污、腐敗與大量競租活動，並引發其他經濟與社會問題。

以上種種現象引發了許多討論，各界批評與要求改革的聲浪也越來越大。事實上，大陸政府也曾因此推動過幾次重大的改革，但改革的重點並不是政府職能的轉變，而是行政效率的改進。⁹另外，「報告」與「十二五」規劃雖將「進一步轉變政府職能」列為深入改革重點領域，但僅宣示要完善調控體系、理順政府與市場關係，以及更好地發揮市場配置資源的基礎作用，並沒有表示放棄對經濟的引導權。大陸政府職能之所以無法轉變，除了意識形態與既得利益團體的阻撓之外，許多人仍對政府主導經濟的模式有所偏好也是主因之一。特別是在2008年全球金融海嘯爆發後，大陸政府果斷地推出4兆人民幣刺激景氣措施，不僅讓大陸經濟得以在2009年「V型」復甦，更讓所謂「中國模式」的優越性得到了許多認同。¹⁰

然而，目前大陸面臨的許多經濟問題，其實本質上是政治問題，如上述腐敗與競租行為引發的資源錯置與貧富差距擴大。因此，若大陸不能對政府的職能進行調整，將引導經濟的任務交給市場，並轉變成為一個以提供高品質公共服務政府，這些經濟

⁹ 例如，2007年6月1日施行「行政機關公務員處分條例」，對行政機關處分的原則、種類、適用、程序和申訴等都做了具體規定；2008年5月1日施行「政府資訊公開條例」，對政府資訊公開的範圍和主體、方式和程序、監督和保障等內容做出了具體規定。

¹⁰ 參見 The Economist (2012)。

問題就不可能獲得根本解決。更何況，大陸若真正要轉變成以創新為重心的發展模式，高品質的公共服務，如智慧財產權的保護及透明、開放的資訊與產業政策等，亦是不可或缺。

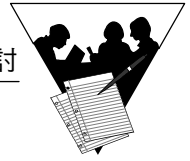
最後，發展模式轉變的主要驅動力，也不應該是政府主導下的轉變，而是在政府放鬆管制條件下，由市場力量引導的自發演進過程。所謂「宏觀調控」與市場經濟根本上是衝突的，在許多場合堅持「計畫經濟為主、市場經濟為輔」，或想要另闢蹊徑不用市場機制去得到市場化的結果，很可能是事半功倍、甚至是後患無窮。吳敬璉(2005)曾批判，市場化改革不是在大賣場購物，可以任意選擇搭配成一整套合用的商品，而只能選擇市場經濟為目標的整體轉型。但在「報告」與「十二五」規劃中，卻可以看到許多這種想要另闢蹊徑的例子，例如，所謂「完善科技評價與獎勵制度」、「完善人才培育、任用、評價、激勵機制」、「健全國有資本有進有退、合理流動機制」等，徒然增添發展模式轉型任務的複雜程度與不確定性。

(二) 國有企業改革停滯

中國大陸在改革開放後，雖引入資本主義在經濟上的部分概念，仍然保有社會主義的許多特徵，其中包括公有制。由於國企被認定為公有制的主要形態¹¹，因此，大陸國企改革一直無法與意識形態脫鉤，改革的道路也顯得相當漫長與艱辛。

大陸國企引發的問題，除了虧損嚴重、資產流失與貪污腐敗盛行外，壟斷資源與市場的影響甚大，更關係到大陸發展模式是否能順利轉型。國企一方面享受投資、信貸、稅收等方面的政策

¹¹ 例如，中華人民共和國憲法第七條規定「國營經濟是社會主義全民所有制經濟，是國民經濟中的主導力量。國家保障國營經濟的鞏固和發展」。



扶持，一方面又壟斷生產要素、經營範圍與產品價格，從而獲取高額獨占利潤。因此，無論是想要促進中小企業與服務業發展、增加就業機會，還是改善收入分配結構、擴大內需、調整商品與服務價格，都會觸及到限制或規範國企壟斷的問題。況且，若不打破國企的壟斷地位，「報告」或「十二五」規劃中所謂「充分發揮市場在資源配置中的基礎性作用」也就無從談起。林毅夫(2009)因此表示，國企問題是「所有改革問題的核心」，若國企問題能獲得解決，那麼其他方面的問題也能迎刃而解。¹²

問題是，現階段國企該如何進行改革？對大陸而言，被其他國家視為理所當然的私有化，目前仍然不是可以考慮的選項。即使「報告」與「十二五」規劃強調，將「毫不動搖地鼓勵、支持、引導非公有制經濟發展」，但「毫不動搖地鞏固和發展公有制經濟」優先性又在其之上，顯見認為國企是國有經濟基礎，是穩定國民經濟進行宏觀調控手段的意見，在大陸決策者當中仍是主流。

目前在未來國企的改革上，大陸當局似乎堅持在國有化與私有化之外走第三條路，意即，國企不私有化，而是繼續透過改革國企體制(如提高國企相關資訊的透明度與設立專責的監管機構)、提供新的競爭與激勵機制，以及配套的政治與行政革新，來提升國企的經營效率，並藉由擴大民企的市場准入範圍，來削弱國企對資源與市場的壟斷。

這「第三條路」並非全然不可行，過去也有成功的例子¹³，但難度並不會比私有化低，尤其對大陸而言。一方面要「鞏固和發展公有制經濟」，一方面又要創造條件，使民營企業有相同機會、權利與國企競爭，包括資金借貸、市場開發等；一方面要求國企

¹² 參見林毅夫(2009)，頁 278。

¹³ 參見 Chang (2007)。

面對市場競爭，一方面又不願放棄對國企可以任意干預並從中獲益的特權，這些目標之間根本上是衝突的。而且，今日可以創造條件讓民企有相同機會與國企競爭，明日也有可能用其他理由收回，並非長治久安之計。另外，有條件競爭跟實際上讓不讓競爭也是兩回事，例如，即使法律沒有明文禁止，「玻璃門」和「彈簧門」等的存在¹⁴，民間資本仍很難進入市政公有事業、社會事業、金融服務等領域參與競爭。

總而言之，如果大陸真要充分發揮內需市場的龐大潛力，就必須改善所得分配機制與促進民間投資，因此，能不能打破國企對資源與市場的壟斷將會是關鍵，否則推出再多鼓勵或引導措施也無法見效。¹⁵但由於相關利益團體勢力龐大且意識型態短期難以改變來看，大陸國企改革很可能繼續陷入停滯，期望中的民間經濟活力將無法完全被釋放出來，使得大陸發展模式轉型因缺乏足夠的助力而進展緩慢。

(三) 民間消費提升困難

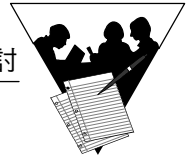
中國大陸民間消費偏低的現象，表面上雖可歸咎於貧富差距擴大及勞動收入占國民總收入比重過低，但造成這些問題的根本原因有二：收入分配制度不完善及社會保障制度不健全，而這兩方面的改革牽涉層面複雜，先前嘗試的改革也不見成效。

在調整收入分配關係方面，主要困難包括：

1. 城鄉分割的二元結構改變不易：城鄉二元結構是目前大陸經濟

¹⁴ 所謂「玻璃門」指的是看起來可以進去，但要進去時卻會一頭撞上的進入障礙，而「彈簧門」指的是即使是進去了也很易被彈出來的進入障礙。

¹⁵ 為鼓勵民間企業經營，大陸政府於2005年2月公布「非公經濟36條」後，2010年5月又訂定「關於鼓勵和引導民間投資健康發展的若干意見」，2012年6月再度提出鼓勵民間投資的42項實施細則。



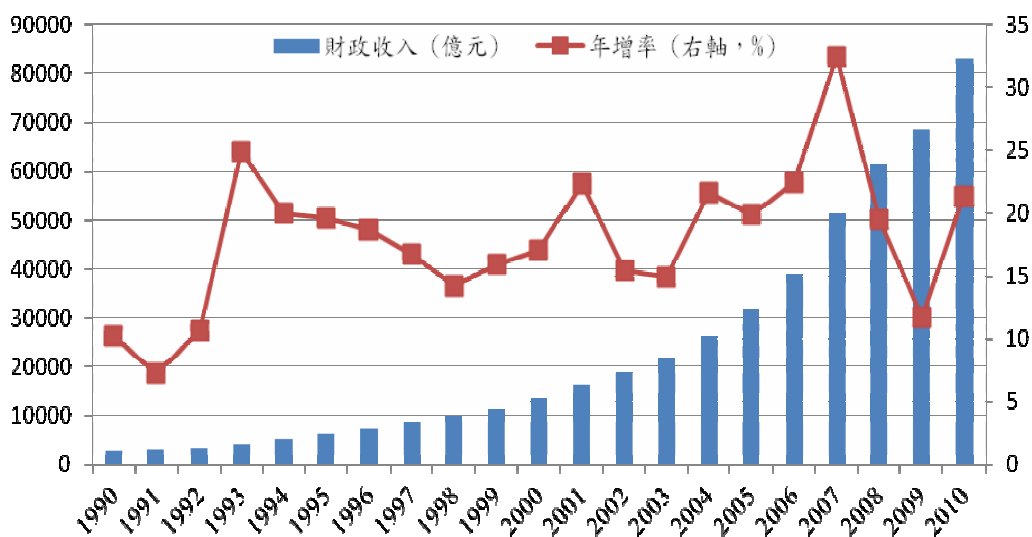
和社會發展的一大障礙，也是造成農民收入相對低下的主因之一。¹⁶若要加以改變，首先就要逐步取消現有導致二元結構的各項法規制度，包括戶籍制度、勞動就業制度、教育制度等，但單單這一步就不容易。另外還有土地的問題，厲以寧(2008)曾指出，在農村土地集體所有制不變的情形下，如何讓農村土地使用權可以合理流轉，或可以設定抵押，讓農民可以有所恃地往城鎮移動，都是城鄉二元結構改革的關鍵。然而，要設計並落實這樣一套制度，實際上難度並不亞於土地所有權改革。

2. **要素市場的市場化步調緩慢：**大陸土地、能源、資本等要素市場發展特別緩慢，各級政府依然保持著土地等重要資源的配置權利，價格形成機制也常受到行政上的干預。因此，成長的結果是國家越來越富，民眾拿的是極少部分(參見圖6)。而且政府再分配的功能也不強，與醫療、教育、社會保障相關的支出或移轉性支付，在政府支出中的優先次序都不高。若要改變，大陸就要調整政府職能，向有限政府、服務型政府轉變，並深化市場化改革，但這部分改革涉及意識型態的討論，短期內很難期望有突破性的進展。
3. **勞動者收入保障機制的建立尚在起步階段：**大陸在經濟發展的過程中，重資本而輕勞動，再加上勞動市場長期以來供過於求，使得企業的勞動成本相對低廉，勞動者創造的利潤大部分歸於資方所有¹⁷，資方也沒有建立合理工資調漲與保障勞工權益機制的誘因。另外，大陸目前還沒有形成政府、企業、勞工平等協商的機制，工會組織的發展也還處於初步階段，建立完善的勞動者收入保障機制還有很長的一段路要走。

¹⁶ 參見董輔初(2005)，頁97-112。

¹⁷ 樊綱(2008)另指出，在大陸企業利潤成長的背後，有很多制度上的扭曲，包括：本來應該歸全民所有的資源性租金收入都為企業占有；企業利潤，特別是國企利潤，分紅比率偏低。

圖 6 財政收入規模與年增率變化

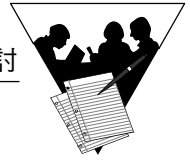


資料來源：中國大陸國家統計局。

在社會保障制度方面，主要的問題在於覆蓋面不足、替代率低、移轉能力差及財政投入不足等原因，造成不同群體之間享受的社會保障程度出現極大分化。¹⁸另外，大陸社會保障體制採取高度分權的模式運作，由省或地級市負責統籌運作，不同地區間受到保障也有差異，同時不利勞動者跨區移動。黃德北(2010)指出，大陸社會保障制度的改革，有些問題涉及到整體社經制度的變革，使得改革困難重重。大陸中央政府若想要進行監管或整合跨區間社會保障制度，由於對地方政府與社會保障制度相關的資訊掌握嚴重不足，可能也會落得有心無力的下場。

雖然「報告」與「十二五」規劃注意到收入分配制度與社會保障制度的改革，希望能合理調整收入分配關係及健全覆蓋城鄉

¹⁸ 參見徐佳(2007)與李英豪(2011)。



居民的社會保障體系，不過，內容以原則性的宣示多，如「初次分配和再分配都要處理好效率和公平的關係」、「推動機關事業單位養老保險制度改革」等，明確措施或具體目標少，以問題複雜與積重難返程度來看，這些宣示能發揮多少作用，進而產生提振消費的效果，相當令人質疑。

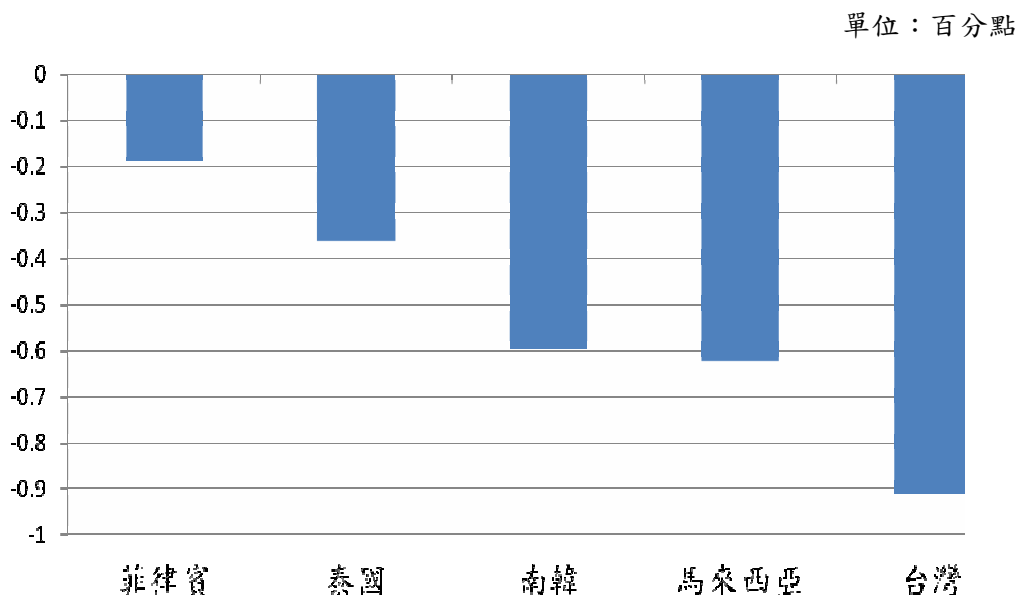
更重要的是，由於做為戰略重點的擴大民間消費需求很難達成預期目標，仍必須依賴投資與出口來穩定成長，預測大陸未來幾年發展模式轉型獲得明顯突破的機會不大。

肆、臺灣因應策略建議

一、大陸發展模式轉型成敗都將影響臺灣經濟

- (一) 由於未來兩岸經貿往來將較以往更加熱絡，兩岸產業合作也將進一步深化，可以預期大陸轉變經濟發展模式，無論成敗都將對臺灣經濟造成重大影響。
- (二) 若大陸發展模式轉型失敗，經濟成長陷入長期停滯、甚至持續衰退，將主要透過貿易對臺灣經濟產生負面衝擊，臺灣的出口與經濟成長將大幅下滑。另外，若大陸國內經濟再平衡不能有序開展，而代之以投資的急劇下降，也將透過產品供應鏈嚴重衝擊臺灣。根據 IMF(2012b)的估計，若大陸投資成長率每下降 1 個百分點，臺灣經濟成長率的下降幅度將超過 0.9 個百分點(參見圖 7)。
- (三) 若大陸發展模式轉型成功，將對臺灣經濟產生正面與負面衝擊，整體影響，則須視我國能否掌握契機與克服挑戰而定，試概略分析如下：

圖 7 中國大陸投資減緩對亞洲主要國家的影響



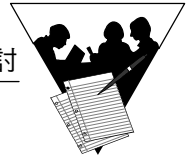
註：長條圖顯示大陸投資年增率每下降 1 個百分點，各國經濟成長率的變動。
資料來源：IMF (2012b).

1. 正面衝擊

- 大陸經濟保持平穩較快發展，降低臺灣總體經濟風險，為兩岸經貿擴大交流提供良好環境，增強兩岸優勢互補的條件。
- 大陸民間消費能力提升，逐漸由「世界工廠」轉變為「世界市場」，為台商提供龐大新商機，也有助於提升臺灣在跨國企業全球佈局中的地位。
- 大陸服務業與戰略性新興產業獲得良好發展，擴大兩岸產業交流與合作空間，以提升雙方自主創新能力與國際競爭力。

2. 負面衝擊

- 大陸調整加工出口貿易產業政策，影響投資勞力密集產業台



商的生產決策與區位選擇。

- 大陸產業核心競爭力獲得增加，生產價值鏈升級，臺灣在高科技產品市場上將面對越來越多來自大陸的競爭。
- 大陸對外資的「磁吸效應」獲得進一步增強，使得臺灣爭取外資的環境更加惡劣。

二、臺灣因應策略建議

- (一) 由於發展模式轉型是大陸未來幾年內最重要的工作，而無論成敗都會對臺灣產生衝擊，政府相關單位應密切注意大陸發展模式轉型的進展，並將大陸經濟變數納入總體經濟、金融體系或個別金融機構的壓力測試範圍。
- (二) 若大陸發展模式轉型成功，大陸對臺灣的角色扮演將從生產上的合作者，擴大到銷售上的競爭者與及市場上的最終消費者。政府必須主動思考兩岸各自角色變換所代表的意義、可能造成的影響與因應策略，並提醒臺灣各界注意到這些角色變換。
- (三) 若大陸發展模式轉型成功，大陸內需市場將進一步擴大，產業價值鏈也可望升級，為深化兩岸經貿交流提供寬廣空間。政府應加強兩岸間的互補性，並針對替代性進行預防與補強，可行策略包括：
 - 進一步擴大陸資來臺投資與輔導台商回流投資，為新興產業發展注入更多活水，創造就業與成長新動能；
 - 協助台商利用 ECFA 升級轉型，積極開拓大陸消費市場，具體措施包括：
 - 建立大陸法規資料庫與市場資訊，供台商查詢、運用；

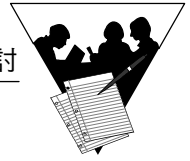
- 積極透過兩岸協商與合作，解決台商在大陸面臨之融資與缺乏通路等困難；
- 輔導台商建立自有品牌，或與陸企合作建立華人特色品牌，行銷大陸與國際；
- 鼓勵台資企業加強創新能力，提升產品附加價值與競爭力。

一 強化兩岸產業之分工合作，共同開發新興業務與發展新興重點領域，提升兩岸產業競爭力與附加價值，具體措施包括：

- 建立兩岸新興產業交流合作平臺，加強兩岸新興產業之產業鏈優化整合；
- 透過聯合技術開發、共同標準制定和自主品牌的創定，將兩岸產業合作的項目，從「微笑曲線」的底部向兩端延伸；
- 儘速與大陸完成有關服務貿易之協商事宜，推動兩岸進一步互相開放服務業市場，並促進兩岸互補性生產要素資源的整合與流動。

(四) 大陸轉變發展模式的決心看似強烈，轉變後預期的效益也相當龐大，但諸多關鍵領域的改革牽涉到意識型態之爭與政治體制的變動，困難重重，政府相關單位應深入觀察，確實評估改革成功的可能性，並提供給社會大眾做為參考。例如：

一 大陸消費市場雖然是一塊相當吸引人的大餅，但任何刺激政策的提振效果都是短暫且有限，若大陸當局不能大刀闊斧地對收入分配機制與社會保障制度等進行改革，貿然對大陸消費市場擴大投資，可能將面對相當高的風險；



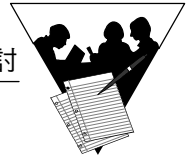
— 兩岸雖然有共謀新興產業發展的契機，但若大陸選擇以國家力量為主導，並讓國有企業形成實質壟斷，在我國仍以中小企業為主、規模不對等的情况下，很難有合作的空間，而且還有國家安全的疑慮。縱使能與對岸中小企業組成策略聯略，可以發揮多少功效，仍需視大陸鼓勵民營經濟的決心有多徹底而定。

(五) 無論大陸發展模式轉型是成是敗，政府仍有許多作為，可以引導、幫助國人將臺灣持續發展的關鍵操之在己。例如：

- 精進各級政府效能，改善政府財政體質；
- 透過獎勵研發、創新，積極落實產學研合作，以及協助建立品牌等，來提升產業價值鏈與國際競爭力；
- 協助台商進行全球佈局，開發新興市場，分散風險；
- 積極引進全球優質人才與培育國內高階人力資源；
- 持續進行法規鬆綁，完善國際化營運環境等，持續推進「壯大臺灣、連結亞大、佈局全球」的經濟戰略目標。

參考資料

1. 中國社會科學網(2012),「政府儲蓄與投資的黑箱亟待打破」,2012年5月31日。
2. 中國評論新聞網(2012),「我國貧富差距正擴大,逼近社會容忍線」,2012年9月15日。
3. 中國大陸國家統計局(2011),2011中國統計年鑒,北京:中國統計。
4. 中國人民大學經濟研究所(2012),「內需可持續增長的結構基礎與政策選擇」,2012年第1季中國宏觀經濟論壇論文,2012年3月17日。
5. 李英豪(2011),「中國新型養老保險制度零碎化之分析」,南華大學社會學研究所碩士學位論文。
6. 林毅夫(2009),解讀中國經濟,台北:時報文化。
7. 吳敬璉(2005),當代中國經濟改革:探索中國經濟順利轉型的秘密,台北:麥格羅希爾。
8. 吳敬璉(2008),中國增長模式抉擇,上海:上海遠東。
9. 吳敬璉(2010),「中國經濟60年」,未來30年中國改革大勢,袁緒程主編,北京:科學,頁3-32。
10. 徐佳(2007),「淺析我國社會保障制度存在的問題與對策」,山東經濟,總139期第2期,頁53-56。
11. 胡鞍鋼、馮一龍(2010),中國:走向2015,杭州:浙江人民。
12. 黃德北(2010),「大陸勞工保險制度的現況、問題與發展」,台灣勞工季刊,第23期,頁99-104。
13. 遲福林(2010),「第二次改革與發展方式轉型」,未來30年中國改革大勢,袁緒程主編,北京:科學,頁80-84。
14. 董輔初(2005),董輔初縱論中國經濟,上海:上海交通。
15. 厲以寧(2008),「城鄉二元體制改革中的十個問題」,中國改革30年:10位經濟學家的思考,張維迎主編,上海:上海人民,頁102-108。
16. 樊綱(2008),「經濟改革仍需『挖潛』」,中國改革30年:10位經濟學家的思考,張維迎主編,上海:上海人民,頁262-270。
17. IMF (2011), *Regional Economic Outlook, Asia and Pacific*, Oct. 2011.
18. IMF (2012a), *Regional Economic Outlook, April 2012: Asia and Pacific - Managing Spillovers and Advancing Economic Rebalancing*, Apr. 2012.
19. IMF (2012b), *People's Republic of China: Staff Report for the 2012 Article IV Consultation*, Jul. 2012.



20. The Economist (2012), “The Visible Hand,” Jan. 21, 2012.
21. United Nations Development Programme (2011), *Human Development Report 2011*, Nov. 2011.
22. World Bank (2012a), *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*, Feb. 2012.
23. World Bank (2012b) · *2012 World Development Indicators*, Apr. 2012.
24. Chang, Ha-Joon (2007), “State Owned Enterprise Reform, Policy Notes 4,” United Nations, Department of Economics and Social Affairs.
25. Felipe, Jesus (2012), “Tracking the Middle-Income Trap: What is it, Who is in it, and Why? Part 1,” ADB Economics Working Paper Series No. 306, March 2012.