

第三章 產業發展與財政及金融的關係

Hayek (1972) 曾言，若欲分析複雜的社會現象，其最好方式便是透過嘗試探勘與解釋個體行為的表徵一途。換言之，在了解中國整體經濟的發展狀況及其採取的轉軌策略後，須再留心於經濟內部各組成分子的發展歷史，始能對中國金融改革過程有更完整的認識與體認。中國早期透過壓榨農業等經濟剩餘，經由財政預算體制與對外貿易管制的手段，將舉國資源導向國有企業執行重工業發展的發展策略，但這種作法在改革開放與權力下放後出現巨大轉變。本章將對歷史所沿襲的農工部門資源調配模式與內在關係如何深刻地對金融體系造成影響進行探討，以彰顯制度改革與產業部門之間交相影響的動態發展過程。

第一節 農業在經改過程中的角色

農業部門的剩餘增長，將是其他非農部門發展的重要指標。因為身為唯一生產糧食的部門，很能想像在沒有糧食維生的時候，人類能以煤、鋼做為替代的食物。有鑒於此，在一國經濟發展之初，工業部門發展的動力來源，將仰賴農業部門的剩餘儲蓄與勞動力的移轉。因而，農業部門順理成章地成為中國優先發展重工業策略的重要角色，更在日後成為金融體系發展與改革得以順遂的關鍵因子。

一、農業的歷史發展背景與改革歷程

中共建政初期以暴力的手段完成土地改革後，¹ 一方面開始向社會主義與計畫經濟過渡，一方面啟動第一個五年計畫，實施優先發展重工業的工業化路線。

「一五計畫」將農民集中置於一集體經濟組織裡，以便透過非市場的方式獲取重

¹ 楊小凱 (2001) 曾言：「土改雖宣傳為解放生產力的手段，卻被用來作為政治動員的手段，以政治迫害威脅動員群眾，...，用黨操縱的群眾運動推動政府政策，...，根本地動搖中國人對財產權的信心，也挖掉公民政治權力的財產權基礎，對投資、私人財產和企業經營產生根本性的影響。」

工業優先發展所需的資金、糧食、及農產品原物料，² 接著為利於組織農民的力量，遂廢除原本的家庭農場制度，利用一種具備「工、農、商、學、兵」功能的人民公社，進行「統一分配、統負盈虧」的軍事化組織管理。因此，公社化後農民便已失去對農業經濟的控制權以及勞動剩餘的索取權，同時也因政社合一的制度，喪失自由身份等支配自身勞動的權力。³

但沒過多久，人民公社化與大躍進所帶來的惡果便開始暴露出來，並反映在農民的消極怠工與缺乏生產的積極性誘因。因此，在終年勞累卻不得溫飽之下，已使部分農民興起承租集體土地建立家庭農場的想法。然而，這般包產到戶的想法卻被毛澤東視為資本主義的復辟，⁴ 於是便嚴厲地禁止所謂「自負盈虧的個體經營戶、自留地、自由市場與包產到戶」三自一包的活動。更不幸的是，包產到戶的問題甚至演變成毛澤東重提階級鬥爭、黨內整頓的導火線，更決定在全國農村展開大規模的社會主義教育運動，也促成十年文化大革命的前奏。經過文化大革命的摧殘，農村經濟已滿目瘡痍，一些地區的農民又再度提出實施包產到戶的要求。首先發難的便是 1978 年位於安徽省鳳陽縣小崗村的農民，所幸包產到戶的制度也如農民所期盼地取得初步的成功，並逐漸地受到其他各省的模仿，最後更對 1970 年代末至 1980 年代初農村產出的增加貢獻良多。⁵

詳言之，在家庭承包責任制 (household contracting responsibility system) 下，各經濟單位可擁有一小塊土地，義務性提供集體採購一個固定的產出額度，

² 全國糧食計畫收購與計畫供應的統購統銷策略，把全國糧食按國家規定價格加以掌握，受到獨立農戶的反對，因而促成毛澤東發動 1955 年農業合作化的社會主義思潮。此制所呈現的劣狀如房維中 (1984) 所述：「統購統銷對長期經濟發展產生極大負面效果，造成當時豬肉、菜蔬、及糧食等市場在 1954 與 1955 年出現嚴重地供不應求。」

³ 對農民勞動積極性誘因的打擊可見於一些如「出工一窩蜂，幹活大呼隆」、「幹多幹少一個樣，幹好幹壞一個樣」等話語來形容。

⁴ 因為包產到戶將已規定產出要求後的土地發包給農戶經營，包產的部分全部交給生產隊，超產的部分可以全部留給承包戶，背後隱藏濃厚的私產意味。

⁵ 最初政府並不想改變農業經營型態，仍宣稱集體制是解決委託-代理問題與改善農民生產誘因的關鍵，並禁止任何家計基礎的農作管理形式。然而，一個貧窮的集體農作區在 1978 年晚期，開始秘密進行一種個體戶共同負擔採購配額義務的集體土地租賃制度。當年勢逢乾旱，其他集體農作收成皆大幅縮水，但此秘密進行新制度的區域產量不降反升，隨後就在當局發現家計基礎的農產系統能有效加強農民的生產誘因下，針對貧窮區域 (如丘陵或山脈) 採行新式農作生產方式上讓步。但大部分區域的農民早已對舊式集體農作體制的信心全失，遂紛投向新式農作生產的家計責任制，造成集體農場體制的逐漸瓦解 (Jaggi 等人, 1996)。

額外的部分可自行消費或銷售至自由市場，其中最大的差別在於，農民開始擁有付出自身努力後即可取得的財產所有權。⁶ 更有甚者，農村的剩餘勞動亦獲得從僵固的公社制度中解放出來及流向其他非農部門勞動的契機。⁷ 解除農業管制的過程中，先前在公社體制下為社隊企業 (commune and brigade enterprises) 的鄉鎮企業 (township and village enterprises) 從 1980 年代初期開始興盛起來。⁸ 因為鄉鎮企業可在家庭承包經營制的條件下發展，並獲得依市價銷售自身生產的產品與保留利潤的權利，因此在生產誘因未遭受破壞下，員工的生產力持續地支撐著，這也促成鄉鎮企業的生產擁有當時一半的國民生產毛額的潛力。

價格雙軌制 (dual-track pricing system) 隨後於 1984 年引入至農產品上。農民可根據設定的採購價格生產規定的產量，若生產超過此水平便可以市價銷售剩餘的產量。1985 年，採購系統從以往的「行政購買配額制」轉換到「自願承包採購制」，此舉最大的目的是想減輕因為缺乏效率的農業採購及其轉售業務對於財政體制所造成的負擔。此轉換曾一度造成穀物產量下滑，但在 1980 年代後期，中國政府擴大農業上的投資且提升農產的採購價格，因而穀物產量在 1990 年時達到高峰，也給予中國政府繼續支持市場機制的動力。

同一時期，全國性的穀物交易中心也於 1990 年在湖南省鄭州設立，九江、蕪湖的農業批發市場設立，削減國有農業採購的角色。隨後在 1991 至 1992 年間，穀物價格首次在廣東與福建兩省解禁，到了 1993 年解禁的穀物價格已過全國半數的比例在數千個省城執行。然而 1994 年南方發生洪水與北方、西方部分區域的乾旱，造成全國穀物產量下滑，為因應短期因自然災害所推升的穀物價格，曾使中國政府又提昇採購價格的產品比重，減緩了穀物價格市場化的速度。

⁶ 此一財產權類似於Alchian與Demsetz (1972) 的剩餘索取權 (residual claimable right) 概念。藉由賦予監督者可取得在聯合合作生產之成果的權利，調整其報償設計成激勵相容的一致性，來解決因個別貢獻難以測度所衍生投入未盡全功的問題，因此剩餘索取權亦意涵私有財產權的出現。

⁷ 長期被公社束縛的剩餘勞動透過勞動力向高生產力部門的移動、生產效率的增加、及反覆的經濟剩餘積累，可使農民的收入增加，且非農部門的發展亦相得益彰。此兩部門 (two-sector) 經濟發展模型最早可見於Lewis (1954)，以及隨後Fei與Ranis (1964) 對前者模型的修正。此農村勞動轉移至工業城市的發展過程，也被學者廣泛認為是中國經濟改革成功的原因之一。

⁸ 社隊企業僅能依就地取材、加工、及銷售的原則發展，限制自身在自給自足的範圍。

二、改革開放下農業發展所面臨的問題

儘管相關的農業改革大幅度地提升農民的生活水平，然而長期下滑的農產價格趨勢，無可避免地造成農民收入增長幅度的下降，並加劇城鄉居民收入差距擴大的程度，浮現出「農業停滯、農民貧困、及農村衰敗」的三農問題。此外，儘管已實現家庭承包經營的生產體制，但統購統銷的流通體制依舊被保留下來，以致仍有許多棘手的問題存在。⁹ 表 3-1 顯示出城鎮與農村居民在平均年收入增長速度上明顯不同步調，當城鎮居民的平均年收入從 1990 年的 1,510 元人民幣逐步增長至 2005 年的 10,493 元人民幣的同時，農村居民的平均年收入卻只從 1990 年的 686 元人民幣上升至 2005 年的 3,255 元人民幣，使得吉尼係數 (Gini coefficient) 由 1975 年的 0.14 上升至 2005 年的 0.45，超越 0.4 的警戒線 (表 3-2)，顯示中國經改革過程中的貧富差距擴大。

表 3-1：中國城鄉居民平均年收入增長趨勢

| 年 別 | 1990 | 1993 | 1995 | 1998 | 2001 | 2003 | 2005 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 城鎮居民收入 (人民幣) | 1,510 | 2,577 | 4,283 | 5,425 | 6,860 | 8,472 | 10,493 |
| 城鎮居民收入增長 (倍) | - | 0.7 | 1.8 | 2.6 | 3.5 | 4.6 | 6.9 |
| 農村居民收入 (人民幣) | 686 | 922 | 1,578 | 2,162 | 2,366 | 2,622 | 3,255 |
| 農村居民收入增長 (倍) | - | 0.3 | 1.3 | 2.2 | 2.4 | 2.8 | 4.7 |

註：收入增長是以 1990 年為基期作計算。

資料來源：國家統計局 (2006)，《中國統計摘要》。

表 3-2：中國經濟轉型過程中吉尼係數演變趨勢

| 年 別 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 吉尼係數 | 0.14 | 0.16 | 0.19 | 0.23 | 0.38 | 0.42 | 0.45 |

資料來源：中國統計年鑑編輯委員會 (2005)，《中國統計年鑑》。

過剩的農村勞動力該如何轉移至非農部門的過渡問題亦需謹慎處理與留意。中小企業的推行是否能吸納足夠的就業人口，將會扮演著吃重的角色。根據兩部門經濟發展模型，除工業部門能否吸收農業龐大的剩餘勞動力外，農業部門亦需持續的良性增長，始能提供整體經濟所需的糧食，這樣兩部門才能相互正向

⁹ 所幸國務院於 2001 年發表〈關於進一步深化糧食流通體制改革的意見〉，確定糧食流通體制邁向市場化的方向。

反饋的發展。然而，表 3-3 顯示中國在持續強勁的經濟成長下，就業增長率卻持續往下降，致使就業增長彈性係數由 1980 至 1989 年間的 0.32 下降至 1991 至 2005 年間的 0.1，這意謂經濟的日益增長卻未能對等地帶來就業增長機會，勢必在日後引起龐大的失業與社會安全問題。

表 3-3：中國經濟增長與就業增長的關係—1980 至 2005 年

| 年 別 | GDP 年平均增長率 (%) (1) | 就業增長率 (%) (2) | 就業增長彈性係數 (3)=(2)/(1) |
|-----------|-----------------------|------------------|-------------------------|
| 1980-1989 | 9.3 | 3.0 | 0.32 |
| 1991-1995 | 12.0 | 1.2 | 0.10 |
| 1996-2000 | 8.3 | 0.9 | 0.10 |
| 2001-2005 | 9.5 | 1.0 | 0.11 |

註：就業彈性係數是指當經濟每成長 1% 時所能帶動的就業增長程度。

資料來源：本研究根據《中國統計年鑑》資料計算計算所得。

三、農業與財政及金融的關係

隨著加諸在農業部門上之人民公社的逐漸瓦解，農業部門似乎脫離昔日扮演遭受政府進行資源壓榨的被動角色，一系列如承包制等的改革為農民的生活注入一股暖流，除在剩餘索取權上所彰顯的私有財產權外，農民的生產誘因與積極度皆有所提升，更為改革開放前後的財政預算與金融體系供應了豐沛的剩餘資金。特別是，鄉鎮企業的崛起，在國有銀行資金配置過度傾斜國有企業的情勢下，皆仰賴農業部門所創造的資金供給；在有效的經濟剩餘積累下，為鄉鎮企業開發出更為寬廣的市場需求，兩者為經濟發展形成良性的循環。

2006 年的十一五規畫，提出建設社會主義新農村的目標，將農業部門的地位置於首位，除顯示當局對農業地位的重新調整外，更意謂為實現中國長期經濟現代化目標及經濟增長的穩定與品質，將有賴包括對農業等扶持的經濟結構調整。¹⁰基本上，中國對農業投入的增加、新農村各項措施的建設、及農業稅負的取消等政策，在某種程度上也與為減輕加入世界貿易組織 (WTO) 對農業的衝

¹⁰ 2006 年，中央財政用於農業、農村、及農民「三農」領域的支出高達 3,397 億元人民幣，比上一年增長 14%，較 2002 年增加 1,000 多億元人民幣。此外，2006 年起，農業稅負的廢除，更是數千年來的首創，對於農民收入的提高意義重大。

擊有關。事實上，中國亦從改善農民物質條件、建設農村基礎設施、及培植「以工促農、以城帶鄉」發展機制等方面，全面深化農業的改革。中國目前仍有高比重的農業就業勞動者，其中失業人口又大多呈現在鄉村區域，因此農業的相關改革進展與演變，將事關中國經濟、乃至金融體系能否持續進步的關鍵之一。

第二節 國有企業的發展與改革

中國的產業部門中，擁有許多規模龐大的國有企業。事實上，存於中國傳統體制下的大量國有企業，是內生於重工業優先發展下「趕超戰略」的產物。然而，殊不知此「三步併兩步走」且揠苗助長的發展戰略，卻開啓中國漫長且坎坷的經濟改革歷程，也造成中國金融體系弊病叢生的狀態。

一、國有企業與國民經濟的發展關係

中共在建政之初，爲了想要在最短的時間內實現工業化，並縮小與先進國家差距的憧憬，便在違反比較利益原則的經濟條件下，執行重工業優先發展的戰略方針，而國有企業便成爲執行該策略下最佳的工具。¹¹

從表 3-4 可以看出中共在建政至改革開放前，農工等產業部門構成國民經濟體系的發展趨勢。最初，從「一五計畫」（1953 至 1957 年）開始，中國全面展開工業化的過程，由於期間部分重點建設項目的成功，使人們醞釀起急於求功與盲目樂觀的情緒，促成日後「大躍進」（1958 至 1960 年）推動。然而，3 年重工業的強攻，使農、工占 GDP 比重分別由 1957 年的 43.3% 與 25.5% 反轉成 1960 年的 21.8% 與 52.1%，造成國民經濟產出比例間出現嚴重的失衡，致使人民生活出現極大的困難，因而開始進行長達 5 年發展自給自足的結構調整，失衡的

¹¹ 林毅夫 (1998) 指出，中國在改革之前所擁有的便是：一個以「人爲壓抑控制的名目利率、高估的匯率水平、相對低度水平的名目工資、以及針對生活必需物資與原物料的低物價水平」所構成一個扭曲的總體政策環境，一個對「信用、國際匯兌或其他原料等中央計畫性的配置」，及一個以「國有企業與集體農業」所構成的個體管理系統，其中國有企業的形成除具備政治上的父性控制外，更牽涉母性福利的社會契約功能。

狀況才得以出現初步的扭轉，朝向合理的國民經濟產出比例發展。至 1965 年，農、工占 GDP 比重已調整至 37.3% 與 30.4% 的水平。

然而，在 1965 至 1975 年的「三五」、「四五計畫」時期，卻爆發十年的「文化大革命」動亂，又開啓產業結構重新步入重型化的軌道。緊接著在 1976 至 1978 年四人幫倒臺後，在指導經濟發展的思想又出現急功近利的「洋躍進」，進一步加劇農、工業的結構矛盾和產出比例失調。在 1978 年，農、工占 GDP 比重分別變為 24.8% 與 42.8%。¹²

表 3-4: 中國各產業部門占 GDP 比重的變化—1952 至 1978 年

| 年 別 | 單位: % | | | | |
|-----|-------|------|------|------|------|
| | 1952 | 1957 | 1960 | 1965 | 1978 |
| 農業 | 50.5 | 43.3 | 21.8 | 37.3 | 24.8 |
| 輕工業 | 20.9 | 31.2 | 26.1 | 32.3 | 32.4 |
| 重工業 | 28.6 | 25.5 | 52.1 | 30.4 | 42.8 |

註: 1953 至 1957 年為一五計畫；1958 至 1960 年為大躍進；1966 至 1976 年為文化大革命；1978 年為改革與對外開放之轉戾點。

資料來源: 本研究整理。

中國在 1950 年代初期的資本存量並不充裕，又缺乏足夠的外匯資源可供進口機器設備，再加上大量的經濟剩餘散落在廣大的農業部門中，因此中國僅能利用行政手段來干預經濟運作，確保稀缺資源能導向原本缺乏自存能力的優先發展部門，¹³ 這對勞動相對豐富、資本相對缺乏之要素稟賦結構下的中國，將引發利率、物價、及匯率等的市場價格扭曲，故而中國當局便利用高度集中的計畫型資源配置機制來針對金融、外貿、外匯、物資流通、及農產購銷等進行控制，形成扭曲的宏觀經濟環境，讓農、礦產業等的經濟剩餘動員集中至重工業部門，遂形成企業國有化與人民公社化的傀儡微觀經營體制。

基本上，作為黨政機關附屬品的國有企業，以貫徹執行上級計畫指示為要務，故充其量僅為一進行成本核算的基層生產單位，更遑論其具有從事創新活動

¹² 根據 World Factbook (2005) 的資料顯示，若按農業、工業、及服務業的 GDP 組成作為衡量下，其比重分別為 12.5%、47.3%、及 40.2%。

¹³ 根據林毅夫 (1999) 的定義，缺乏自存能力 (viability) 的企業是指，無法在沒有政府保護下，在開放且競爭的市場經濟環境下生存，亦即無法獲得社會可接受的預期收益率水平。

的企業家精神，以及根據市場價格變動調整至最適資源配置的誘因與動機。¹⁴ 此外，爲了紓解發展資本相對密集的重工業但無法吸納足夠就業的問題，中央也被迫採用「戶籍制度」來阻止農村勞動力流向城鎮，以及在城鎮採取統包就業、計畫安置的措施。但是，即便是暫時解決了就業問題，卻也使國有企業形成大量的冗員。最後，因爲市場機能遭受壓縮，故國有企業毋需面對來自產品、要素市場的競爭壓力，再加上政府與國有企業之間擁有資源無償調撥的臍帶關係，在財務困難時便可接受政府利用減稅、補貼、優惠貸款、財政撥款等形式的協助，也因此形成所謂軟預算約束 (soft budget constraint) 的問題。¹⁵

二、國有企業的改革

國有企業的弊病迫使中國當局，自 1956 年起進行在不改變國有企業制度框架下「搞好搞活」企業的改革，利用調整政府與企業間權責關係的「放權讓利」，其中包括把隸屬於中央的國有企業下放至省級以下地方政府管理的「企業下放」、轉移部分以往政府控制予企業管理階層的「擴大企業自主權」、以及仿效農村家庭聯產承包責任制成功的「企業承包制」等三種改革途徑。

1. 管理隸屬權自中央轉至地方的企業下放

1958 年中央進行企業下放的措施。不幸地，管理權力的下放卻造成經濟的混亂，促使 1961 至 1963 年間中央進行行政集權的調整，但是隨後權力上收的後果又使原先存在於國有企業的問題重現檯面，因此毛澤東又於文化大革命期間提出企業下放的建議。¹⁶ 然而，結局依舊以經濟混亂收場，形成所謂的「放、亂、

¹⁴ 企業家在奧地利學派 (Austrian School) 的價格理論中佔有重要的地位，因爲自由市場經濟中的價格機制是個複雜的「資訊蒐集機制」(information-gathering mechanism) 提供準確且完備的市場資訊。然而，在中央集權的計畫經濟體制下，並不存在誘因激勵人們發現各種產品的真實價值，根據錯誤或不完全的資訊所制定的集權計畫易導致缺乏效率的資源配置。企業家會因有尋找盈利機會的動機而去瞭解各種價格挾帶的資訊，進而低買高賣獲取利潤。奧地利學派學者 Kirzner (1973) 便指出，市場經濟中最重要的特徵即是企業家爲發現價格而投入市場中所付出的努力，此即所謂的「動態企業競爭發現過程」(dynamic entrepreneurial-competitive discovery process)。

¹⁵ Kornai (1980) 指出，如果預算約束是軟的，管理者將會有理由去低估生產能力且高估投入需求，因此在缺乏企業和要素私有所有權的情況下，價格將不能傳達真實資訊，供需失衡與扭曲的資源配置便成爲一種長期病症。

¹⁶ 企業下放的思想形成於 1956 年中共第八次全國代表大會中根據毛澤東在《論十大關係》後提

收、死」的惡性循環，¹⁷ 顯然證實將重心放在「國企管理權自中央移至地方政府」的企業下放無法改善經營績效。此乃因其僅改變中央與地方之間在國有企業上的管理關係，而行政分權的執行反可能因為地方政府的本位主義而產生過度投資、重複建設等弊病，造成以往仰賴高度行政集中的計畫經濟，在尚未建立起市場機制與規範前，益加的混亂。

2. 擴大國有企業經理階層經營的自主權

擴大國有企業自主權首先選在 1978 年四川省的重慶鋼鐵廠作為試點。隨後，國務院於 1979 年頒布〈關於擴大國營企業經營管理自主權的若干規定〉進一步擴大國有企業自主權的層次，同時期〈關於國營企業實行利潤留成的規定〉的文件，更允許國有企業擁有保留部分利潤的自主性，毋須如昔日將利潤全部上繳國家財政。¹⁸

1983 年「利改稅」的措施，讓國有企業由利潤自動上繳預算的形式轉換直接課徵國有企業所得稅，亦即以往國有企業須繳納所有利潤至國家財政預算，再仰賴預算撥款進行投資或彌補損失的形式，轉成國有企業直接擁有更多處置稅後利潤的自主性。在此制實施後，國有企業一開始確實呈現增產增收的積極性，但仍因無法有效提升生產效率，遂又逐漸暴露財政赤字與物價膨脹等經濟失序。後來，實驗於農村經濟的價格雙軌制也於 1984 年擴展到產業部門的產品。在此體系下，國有企業生產在達到國家配額的水平前須以某固定價格進行供給，待超過該配額後的部分即可以自由市場或與國家協議的價格銷售，¹⁹ 因此行政命令式的價格角色日漸式微，取而代之的市場價格逐漸控制過半比例產品的零售銷售。

出的方針。後來，毛澤東在 1966 年〈關於農業機械化問題的一封信〉中提出，「一切統一於中央，卡得死死的，不是好辦法」的想法，又再次興起企業下放的風氣。

¹⁷ 華生、張學軍、及羅小明 (1988)、易綱 (1988) 等指出，因為中國利用國有制將特定財產的所有權分派在不同的機構中，形成一種沒有單一個體或組織可以單獨擁有任一國有財產所有權的「所有權虛置」(ownership absence) 的體系。因此，在產權架構沒有任何實質改變下，任何對該體系的分權與自由化的改革將會造成更多的問題。吳敬璉 (1992) 亦認為：「分權的計畫經濟可能會比集權的計畫經濟的情況還遭。」顯然，「分權」改革必須補強在經濟與行政上作仔細的劃分。

¹⁸ 國務院於 1979 年將利潤留成分為「生產發展基金」、「職工福利基金」、及「職工獎勵基金」三個部分，亦稱為「三金」。

¹⁹ 在 1984 年，政府官方允許市場軌道在計畫軌道外運行，但限制市場價格波動的幅度不能超過計畫價格的 20%。但在 1985 年時，便取消此限制並開始實行雙軌制，在此制下計畫內的產出額

3. 明訂政府與國有企業關係的承包經營責任制

企業承包經營責任制乃透過政府相關部門與國有企業管理階層之間訂定合同，以規範權利與義務的內容和程度。²⁰ 1980 年代承包制度在農村區域取得相當程度的成功後，也順勢地被引進國企的改革。詳言之，發包人可將自身的財產透過合同協議交予承包人來經營，除保證原所有者可獲取固定數額的收益外，超額部分則全歸承包者所有，因此承包者在承包時期，擁有扣除租金後收益的剩餘索取權。在缺乏其他適當的替代改革措施之下，承包制遂挾著「包字進城，一包就靈」的口號響徹整個 1980 年代。但是，這卻仍因無法根本地解決國有企業自負盈虧的弊病，反使國有企業的產權界定益加模糊，終致經濟失序與物價上漲。²¹ 種種不滿的情緒，再加上對改革殷切期盼與現實的差距，遂引燃 1980 年代末期的「六四天安門事件」，也讓中國當局暫緩經濟改革的腳步。²²

4. 促成國有企業脫胎換骨的現代企業制度

終於，在 1993 年，中國引進以「產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學」為基本特徵的現代企業制度，將以往國有企業改革的思路由「放權讓利」扭

度按照官方價格來操作，而超出計畫額度的產出部分則按照市場價格來運行。所有物品皆有一計畫價格與由市場供需所決定的市場價格，而在固定的計畫配額下，市場便能在計畫外生長。

²⁰ 國有企業承包制的基本原則是：「包死基數、保證上交、超收自留、欠收自補」。在 1988 年時，中國以國有企業的承包制為藍圖制定了《中華人民共和國全民所有制工業企業法》。

²¹ 一般來說，生產上有 X 無效率與資源配置無效率兩種的區別。資源配置無效率通常與消費者多樣化且異質的偏好有關。在可行的技術效率下，如果生產無法與消費一致時，則便會出現資源配置的無效率。X 無效率則可能發軔於一種不完善的制度設計安排（例如，剩餘索取權的設計），導致在生產潛能效率上的喪失。通常私營壟斷企業會出現資源配置的無效率但卻不存在 X 無效率，而國有壟斷企業則很可能會同時出現兩種生產的無效率。楊小凱（2001）指出：「中國國有企業的承包制，其本意就是讓承包者在相關的承包單位上有一定的剩餘索取權，因而改善 X 無效率。然而，承包者卻沒有完全的剩餘索取權，因而在 X 無效率上的改善總會打上折扣，再加上承包者的上級機關沒有私人剩餘索取權，故而沒有誘因去保證承包合約的執行，以致影響尋求最佳承包者的效率。是故，承包制不能解決由市場競爭與相對價所決定的資源配置問題，所以承包制並不能取代私有制。」

²² 爾後，中國當局才在 1991 年宣佈有關國企改革的二十項措施，其中的十二項諸如在稅負或銀行信貸上的優惠措施被視為設計來改善國有企業的營運，其餘的則是用以促進形成一個圍繞國有企業的市場力量，以此減少計畫性的行政命令。1992 年又頒布〈國有企業經營機制轉型的規定〉，以增添公司法實質上的效力，國有企業可享有包括決定生產什麼產品、如何訂價與行銷該產品、如何投資、雇用與解雇員工、及制定薪資等十四項權利，但國有企業必須以一個良好的財務表現作為承諾，否則經營不善的企業將根據破產法進行改組。同時，中國當局也宣佈在產業要素投入上一系列的價格自由化，也預定再未來的三到五年間，逐漸廢除掉價格雙軌制，將大多數的市場中的價格解除管制。

轉為「企業制度創新」，但至此仍尚未強調通過股權多元化以改組原有的國有企業的方式。直至 1999 年中共十五屆四中全會，才進一步讓國有企業根據國際通行規範建立起現代公司，²³ 並以「政企職責分離、壟斷性企業改組為競爭性企業、經過資產重組並在國內外證券市場上市」的三個步驟進行國有企業的公司化改制，建立起完善的公司治理體制。²⁴

此外，中國成立國有資產管理委員會，以期能分開並化解政府在社會經濟管理者與國有資產所有者職能上的衝突與矛盾。然而，實際的成效卻受限於因無法建立起一個獨立於政府行政職能之外的組織實體，故而仍存有非善意人士擅用職權淘空國有資產之虞。至此，中國在產業部門的改革進度仍處於「行百里路半九十」的關鍵階段，勢必得努力加快向所有權界線劃分、建立現代企業體、及競爭的市場機制等目標邁進。

三、國有企業的經營績效與虧損補貼

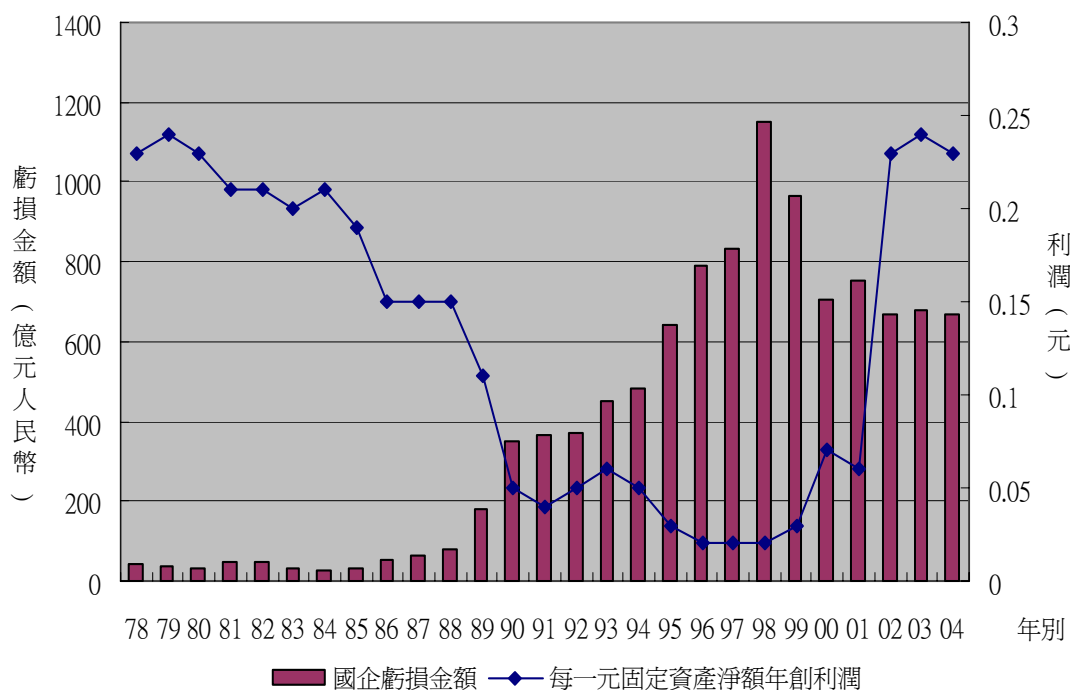
歷經多種不同層級的改革措施，身為問題核心的國有企業是否達到預期的目標呢？從圖 3-1、圖 3-2、及表 3-5 中，可一窺中國國有企業歷年的經營績效狀態趨勢及其對國家財政預算收入的貢獻程度。首先，根據圖 3-1 與表 3-5 顯示，國有企業在改革開放初期雖有虧損，但仍在可控制的範圍之內（在 1978 年的 42.06 億元至 1988 年的 81.92 億元人民幣）。然而，國有企業的虧損金額在 1989 年的

²³ 1999 年中共十五屆四中全會〈關於國有企業改革和發展若干重大問題的決定〉，期待建立所有者與經營者相互制衡的公司治理、非國有股權投資發展多元投資主體的公司、以及通過規範上市的股份制實行。事實上，企業股份的發行曾早在 1982 年試驗性地在私有企業上實行，並在 1985 年在國營企業上實行，但這些股份充其量僅代表利息與股利收領的權利，並不象徵著所有權。

²⁴ 「以抓大放小」(grasping the large and letting go the small) 的大規模國企私有化口號開啓於 1995 年的四川、廣東、山東等少數省份，其中政府以抓大放小的策略減少國有企業的虧損，重點支持一千家左右的大型企業，依公司法進行改制，以建立企業集團與國有獨資方式給予特別照顧。對於非重點支持的產業，則以出租、出售、兼併、聯合、改組、承包經營、破產等方式讓國有資本逐步退出。在放小的部份，依中國發布的關於企業兼併暫行辦法規定，以出資購買、承擔債務、吸收入股、及控股等四種方式併購中國國有企業。總結公司化與私有化的過程如下：將「國家擁有產權和控制、中央計畫生產配額、政治指派管理與軟預算約束」的國有企業，透過「有限責任以定義合法結構、多重股權但仍以國有為主要控制者、管理階級脫離政治與獨立財務體制」的公司化過程，以進行「公開股權所有但國家仍保留主導股權、擁有揭露標準、公眾集資、額外管理誘因機制與成立董事會」的公開上市，最後才落實「由私人擁有大多數股權控制」的私有化。

180.19 億元人民幣時開始失控，一路竄升，更在 1998 年時達到歷史新高的 1,150.7 億元人民幣。

國有企業的經營狀態，在相關改革措施實施下反造成更嚴重的虧損，此意謂以往放權讓利形式的改革措施皆未能有效地根除存於國有企業內的弊病，非但未能能力挽經營績效一落千丈的頹勢，反因內部治理不善等問題而徒增連連虧損的窘態，而與此相對應的每一元固定資產年創利潤亦是在 1998 年達到低點 0.02 元，代表在日益攀升的固定資產投資下卻未帶來應有的利潤效益，亦顯示出未作好規畫與監理的放權讓利，促成國有企業爭相胡亂投資下所帶來的苦果。之後，1999 年時在國有企業經營環境逐步市場化、及現代化企業模式引進的情況下，稍微遏止虧損狀態惡化的趨勢，至 2004 年時國有企業虧損金額已下降至 669.48 億元人民幣，且每一元固定資產年創利潤達到 0.23 元，恢復在改革開放時期的水平（1978 年時的每一元固定資產年創利潤為 0.23 元），經營績效呈現日益改善的趨勢。



資料來源：中國統計年鑑編輯委員會（2005），《中國統計年鑑》。

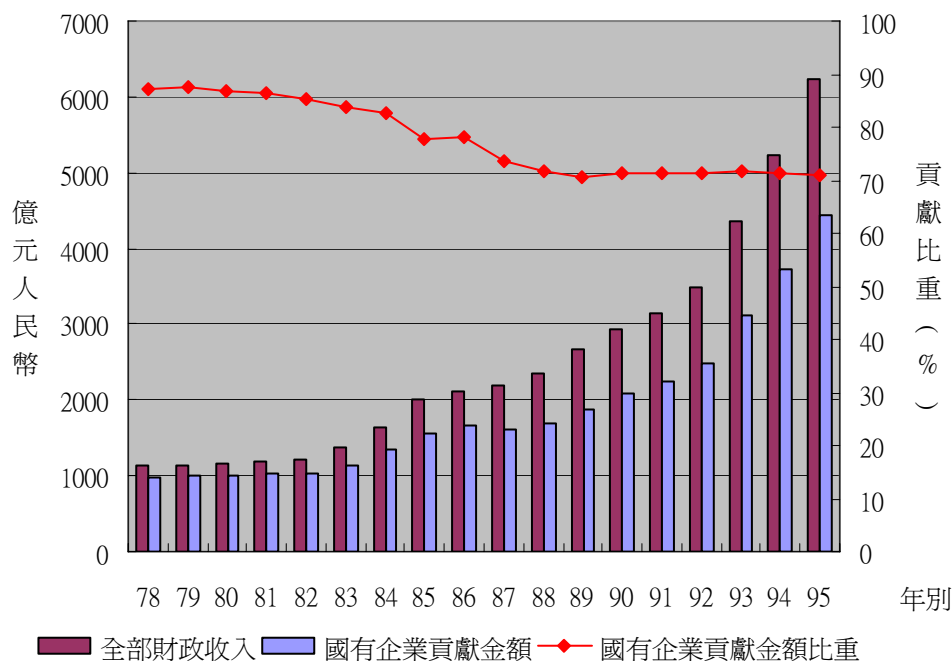
圖 3-1: 國有企業歷年的經營表現

表 3-5: 國有企業歷年的營運狀況—1978 至 2005 年

| 年 別 | 固定 資產淨額 (億元人民幣) | 利潤 金額 (億元人民幣) | 虧損 金額 (億元人民幣) | 每一元 固定資產淨額 年創利潤 (元) |
|------|-----------------------|---------------------|---------------------|------------------------------|
| 1978 | 2,225.70 | 508.80 | 42.06 | 0.23 |
| 1979 | 2,378.60 | 562.80 | 36.38 | 0.24 |
| 1980 | 2,528.00 | 585.40 | 34.30 | 0.23 |
| 1981 | 2,709.30 | 579.90 | 45.96 | 0.21 |
| 1982 | 2,914.00 | 597.70 | 47.57 | 0.21 |
| 1983 | 3,161.00 | 640.90 | 32.11 | 0.20 |
| 1984 | 3,395.00 | 706.20 | 26.61 | 0.21 |
| 1985 | 3,980.80 | 738.20 | 32.44 | 0.19 |
| 1986 | 4,543.80 | 689.90 | 54.49 | 0.15 |
| 1987 | 5,242.80 | 787.00 | 61.04 | 0.15 |
| 1988 | 6,040.40 | 891.90 | 81.92 | 0.15 |
| 1989 | 7,033.20 | 743.01 | 180.19 | 0.11 |
| 1990 | 8,088.31 | 388.11 | 348.76 | 0.05 |
| 1991 | 9,507.19 | 402.17 | 367.00 | 0.04 |
| 1992 | 10,982.65 | 535.10 | 369.27 | 0.05 |
| 1993 | 13,304.37 | 817.26 | 452.64 | 0.06 |
| 1994 | 15,677.52 | 829.01 | 482.59 | 0.05 |
| 1995 | 21,363.89 | 665.60 | 639.57 | 0.03 |
| 1996 | 23,860.70 | 412.64 | 790.68 | 0.02 |
| 1997 | 25,883.00 | 427.83 | 830.95 | 0.02 |
| 1998 | 31,891.43 | 525.14 | 1,150.70 | 0.02 |
| 1999 | 33,938.96 | 997.86 | 966.74 | 0.03 |
| 2000 | 36,886.64 | 2,408.33 | 704.34 | 0.07 |
| 2001 | 38,638.22 | 2,388.56 | 752.15 | 0.06 |
| 2002 | 39,728.29 | 2,632.94 | 668.52 | 0.23 |
| 2003 | 42,118.40 | 3,836.20 | 679.96 | 0.24 |
| 2004 | 44,263.38 | 5,311.88 | 669.48 | 0.23 |

資料來源：中國統計年鑑編輯委員會（2005），《中國統計年鑑》。

圖 3-2 呈現出 1978 至 1995 年間，國有企業對預算財政的貢獻比重自改革開放以來逐年下滑的趨勢。自 1978 年改革開放以來，國家的財政收入日漸擴充，國有企業貢獻的財政收入金額雖亦有所提升，但其增長速度卻遠不如財政收入增長的速度，此現象除了意謂現存於國有企業上的體制有待進一步改進始能有較大的進展外，更凸顯在改革的過程中計畫外的非國有經濟蓬勃發展的狀態。



資料來源: 中國統計年鑑編輯委員會 (1996), 《中國統計年鑑》。

圖 3-2: 國有企業對國家財政的貢獻—1978 至 1995 年

為何以放權讓利思維為中心的國企改革會出現實際與預期大幅落差的結果呢？因為認為僅需將國企經營權下放便可有誘因刺激其追求利潤並改善效率的思維，明顯地忽略存在國企中的軟預算約束與單位社會主義制度 (unit socialism system) 的問題。因為無論是承包制或是股份制的所有制，軟預算約束的關係除了會使國企改革的績效大打折扣之外，更會使虧損的情況益加惡化，同時單位社會主義制度下的國有企業，更是身兼國家所有的生產組織及整合社會功能的政治單位，因而國企的營運狀況會因需連帶肩負起職工的社會福利等原屬國家的責任而受拖累，再加上國有企業對國家財政的貢獻程度，更是受到其他非國有所有制的企業加入市場而呈現逐年下滑的走勢。

基本上，國有企業所存有的問題在於，虧損嚴重與盈利能力欠佳、國有資產流失、不健全的資產負債比率、因破產造成大量壞帳連帶影響國有銀行的營運、以及因冗員在經改下所造成的失業等面向上，因此國企改革的成效將成為中國金融改革成功與否的前哨戰，一旦能使國有企業能脫離財政與金融保護而獨立地自

負盈虧的話，將可讓構成金融體系主要部分的銀行中介能毫無窒礙地經營貸放業務，在市場機制的優勝劣敗驅動下，篩選出最能讓資源使用達到最高效益的經濟單位。

表 3-6 為 1986 至 2005 年間國家預算補助虧損國有企業的概況。國有企業處於違反比較利益的市場環境中經營，勢必在改革開放後仍持續需要來自國家預算的補貼援助始能生存，但加諸於國有企業的改革已稍微浮現出成效，其所獲取的補貼比重呈現日益下滑的趨勢。在 1986 年時，國家預算補助虧損國有企業 324.8 億元人民幣，占當時預算收入的 14.37%；至 1989 年時，補助金額達到 598.9 億元人民幣，占當時預算收入的比重更高達 20.32%；後來隨著在國企體制改革思維上出現重大的轉變，在改革日見成效下補助金額及其占預算收入的比重才逐漸地分別下滑至 2000 年的 278.8 億元人民幣及 2.08% 的水平；到 2005 年時，補貼金額及其占預算收入的比重更分別僅剩 193.3 億元人民幣及 0.61% 的水平。

表 3-6: 國家預算給予虧損國有企業的補助—1986 至 2005 年

| 年 別 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1995 | 2000 | 2005 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 補助 (10 億元人民幣) | 32.48 | 37.64 | 44.65 | 59.89 | 57.89 | 50.64 | 32.78 | 27.88 | 19.33 |
| 占預算收入比重 (%) | 14.37 | 15.89 | 16.99 | 20.32 | 17.48 | 14.02 | 5.25 | 2.08 | 0.61 |

資料來源：國家統計局 (2006)，《中國統計摘要》。

表 3-7 為 1985 至 1994 年間，國有企業獲取來自預算與金融渠道補貼金額對國內生產毛額比率的數據。國有企業透過國有銀行獲得資源的金融渠道，在改革開放後期逐漸扮演相對重要的角色，但大抵接受國家預算及金融兩種形式補貼金額比率已有下滑的趨勢。除關稅與非關稅壁壘及限制非國有企業進入的壟斷保護外，背負政策性負擔的國有企業必須仰賴財貨與要素價格、預算財政、及銀行信貸等形式的補貼才能夠在開放且競爭的環境下生存。

1985 年時，國有企業從預算及金融渠道獲得補貼對 GDP 的比率分別為 7.5% 及 2.4%，之後預算渠道補貼對 GDP 的比率便逐步下滑至 1994 年的 2.2%；至於金融渠道補貼對 GDP 的比率，除曾於 1989 與 1990 年分別出現 -0.1% 與 -0.2%

外 (即反補貼，國有企業將金錢回繳金融機構)，其亦下降至 1994 年的 1.7%；全部補貼對 GDP 的比率也整體呈現出下滑的趨勢，從 1985 年的 9.9%，到 1987 年的 10.2%，乃至 1994 年的 3.9%。

表 3-7: 國企獲得各種形式補貼對 GDP 的比率—1985 至 1994 年

| 年 別 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 全部補貼 (%) | 9.9 | 9.9 | 10.2 | 7.0 | 6.8 | 6.2 | 5.8 | 7.5 | 6.3 | 3.9 |
| 預算渠道 (%) | 7.5 | 7.5 | 7.2 | 6.4 | 6.9 | 6.4 | 5.2 | 3.9 | 3.1 | 2.2 |
| 金融渠道 (%) | 2.4 | 2.4 | 3.0 | 0.6 | -0.1 | -0.2 | 0.6 | 3.6 | 3.2 | 1.7 |

資料來源: World Bank (1996), International Trade Statistics。

1994 年，國有企業獲取的補貼對 GDP 的比率大幅下滑的原因，主要可能與在 1993 年中共十四屆三中全會提出「企業制度創新」的改革方向有關。²⁵ 在此之前，改革皆屬以放權讓利為主，儘管在誘因相容和資訊機制與決策效率上做出貢獻，卻因沒有根本改變所有權的基本制度架構，以致無法建立有效的企業治理結構。是故，在尚未有效解決攸關軟預算約束限制等問題之前，改革只會造成更嚴重的產權關係混沌與內部失控問題。²⁶ Rawski (1997) 曾指出，中國國有企業普遍呈現低資本報酬率的根本原因，在於缺乏一套可支持市場體制的機構與法規。因為一個讓個人與企業會為未來作規劃、信守承諾的市場功能，可使規劃良好與實現契約義務者獲得市場回報，規劃不佳且食言者則受到市場處罰。

表 3-8 為 1978 至 1998 年間國有企業與政府之間的財務關係。一方面，國有企業利潤上繳的模式逐漸為繳納稅款的模式所取代，意謂政府與國有企業之間權利與義務的明確劃分將有助於刺激國有企業的增產與預算財政的收入，在實現利潤混沌不明的走勢下 (1998 年時甚至出現 78.0 億元人民幣的虧損)，國有企業所繳納的稅金對於政府財政仍能扮演好穩定的收入來源，稅後利潤與稅金的加總呈現出逐年增長的趨勢，而國有企業獲取增撥企業流動資金對利稅總額的比率大抵呈現下滑趨勢 (從 1978 年的 6.3% 下降至 1998 年的 1.5%)，代表著誘因機制的改

²⁵ 1993 年中共十四屆三中全會通過〈關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉，並且在同時期全國人民代表大會更通過了《中華人民共和國公司法》。

²⁶ 張維迎 (1986) 認為在國有制的條件下，不可能出現真正的「企業家、政企分離、預算約束硬化、破產能有效約束經理行為和決策、及國有股份為主導的公司化改革能解決委託代理的問題」。

善與硬預算約束的形成，有助於增進未來國有企業在資金使用上的效益。但是，倘若將財政用於國企「挖潛、改造和科技等三項費用」逐年上升的支出納入考量的話（三項費用對利稅總額的比率從 1978 年的 5.9% 上升至 1998 年的 23.3%），並視為一種政府對於國有企業的變相金援，則國有企業對於國家援助的相對依賴程度（國家財政用於國企流動資金加上挖潛等三項費用對利稅貢獻總額的比率）則是有增無減的（從 1978 年的 12.2% 上升至 1998 年的 24.8%）。

表 3-8: 國企稅後利潤、稅金與接受的財政補貼—1978 至 1998 年

單位: 億元人民幣

| 年 別 | 稅後 利潤 | 稅金 | 增撥 國有企業 流動資金 | 挖潛、 改造、科技 等三項費用 | 增撥流資對 利稅總額的比率 (%) | 挖潛等三項費用 對利稅總額的比率 (%) |
|------|----------|---------|--------------------|-----------------------|-------------------------|----------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (3) / [(1)+(2)] | (4) / [(1)+(2)] |
| 1978 | 733.5 | 331.3 | 66.60 | 63.24 | 6.3 | 5.9 |
| 1979 | 706.1 | 358.2 | 52.05 | 71.79 | 4.9 | 6.7 |
| 1980 | 669.2 | 382.4 | 36.71 | 80.45 | 3.5 | 7.7 |
| 1981 | 643.1 | 407.7 | 22.84 | 65.30 | 2.2 | 6.2 |
| 1982 | 631.5 | 438.8 | 23.63 | 69.02 | 2.2 | 6.4 |
| 1983 | 696.5 | 455.5 | 12.89 | 78.71 | 1.1 | 6.8 |
| 1984 | 788.9 | 514.7 | 9.96 | 111.77 | 0.8 | 8.6 |
| 1985 | 998.8 | 649.9 | 14.30 | 103.42 | 0.9 | 6.3 |
| 1986 | 795.1 | 745.2 | 9.94 | 129.85 | 0.6 | 8.4 |
| 1987 | 981.5 | 965.1 | 12.06 | 124.93 | 0.6 | 6.4 |
| 1988 | 1,164.9 | 1,050.6 | 9.59 | 151.01 | 0.4 | 6.8 |
| 1989 | 1,001.2 | 1,232.3 | 12.09 | 146.30 | 0.5 | 6.6 |
| 1990 | 491.5 | 1,231.0 | 10.90 | 153.91 | 0.6 | 8.9 |
| 1991 | 744.5 | 1,392.9 | 13.08 | 180.81 | 0.6 | 8.5 |
| 1992 | 955.2 | 1,555.4 | 10.63 | 223.62 | 0.4 | 8.9 |
| 1993 | 1,667.3 | 1,975.8 | 18.48 | 421.38 | 0.5 | 11.6 |
| 1994 | 1,608.0 | 2,236.3 | 17.33 | 415.13 | 0.5 | 10.8 |
| 1995 | 1,470.2 | 2,712.2 | 34.80 | 494.45 | 0.8 | 11.8 |
| 1996 | 876.7 | 2,916.4 | 42.93 | 523.02 | 1.1 | 13.8 |
| 1997 | 539.8 | 3,135.2 | 52.20 | 643.20 | 1.4 | 17.5 |
| 1998 | -78.0 | 2,830.6 | 42.36 | 641.18 | 1.5 | 23.3 |

註: 1998 年後便無稅後利潤與稅金的統計資料。

資料來源: 中國財政雜誌社 (1999), 《中國財政年鑑》。

四、各種所有制企業的發展

表 3-9 呈現出中國各種所有制企業投入與產出所占比重的變動趨勢，可看出無論在工業淨產值、工業固定資產淨值、抑或是工業就業上，象徵公有制的國有與集體企業所占的比重從改革初期的絕大多數，至 2004 年時皆已大幅下滑數十

個百分點，隱含其他類型的所有制企業的崛起。其他類型所有制企業在工業淨產值、工業固定資產淨值、及工業就業所占的比重上，分別從 1980 年的 0.7%、0.3%、及 0.6% 上升至 2004 年的 59.1%、57.7%、及 67.0%，意謂國有企業早已失去經濟體系中主導的地位，而國有與集體企業所象徵的公有制經濟於 2004 年在以上三者的比重則分別僅剩 40.8%、44.1%、及 33.0%。

表 3-9: 各種所有制企業投入與產出所占比重的變動

| 年 別 | 單位: % | | | | | |
|-------------|-------|------|------|------|------|------|
| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 | 2004 |
| 占工業淨產值比重 | | | | | | |
| 國有企業 | 81.5 | 74.5 | 70.1 | 53.8 | 56.3 | 35.2 |
| 集體企業 | 17.8 | 24.3 | 26.0 | 25.0 | 14.7 | 5.6 |
| 其他類型企業 | 0.7 | 1.1 | 3.9 | 21.2 | 29.0 | 59.1 |
| 占工業固定資產淨值比重 | | | | | | |
| 國有企業 | 90.3 | 85.2 | 79.8 | 63.7 | 71.9 | 40.8 |
| 集體企業 | 9.4 | 14.0 | 16.5 | 15.7 | 7.5 | 3.3 |
| 其他類型企業 | 0.3 | 0.8 | 3.7 | 21.6 | 20.6 | 57.7 |
| 占工業就業比重 | | | | | | |
| 國有企業 | 64.6 | 58.4 | 57.3 | 52.2 | 54.5 | 24.6 |
| 集體企業 | 34.8 | 40.7 | 40.4 | 36.0 | 15.2 | 8.4 |
| 其他類型企業 | 0.6 | 0.9 | 2.4 | 11.8 | 30.3 | 67.0 |

註: 其他所有制類型工業包含外商投資、港澳台投資、股份制、聯營制、及私營等。

資料來源: 1980 至 1999 年來自陳麗瑛 (2000), 2004 年為本研究計算。

此外，表 3-10 也顯示中國城市地區的就業人數概況，民營、個體、外資、及股份有限等企業雇用的就業人數皆有明顯地提升，其中個體企業從 1978 年的 15 萬人上升至 2005 年時的 2,778 萬人，民營企業更從 1990 年時的 57 萬人飆升至 2005 年的 3,458 萬人，而當總就業人數從 1978 年的 9,514 萬人不斷上升至 2005 年的 2 億 7,331 萬人時，國有企業的就業人數反而自 1997 年起呈現逐年下降的趨勢，至 2005 年時僅剩 6,488 萬人，同時期的集體企業更從 1991 年時的 3,628 萬人的高峰下滑至 810 萬人。凡此，皆呈現出非國有經濟（尤以民營與個體企業）吸納勞動、推動中國經濟發展的角色日益重要。

表 3-10：中國城市地區的就業人數

單位：萬人

| 年別 | 總計 | 國有企業 | 集體企業 | 股份合作 | 聯營企業 | 有限責任 | 股份有限 | 民營企業 | 港澳臺商 | 外商投資 | 個體企業 |
|------|--------|--------|-------|------|------|-------|------|-------|------|------|-------|
| 1978 | 9,514 | 7,451 | 2,048 | - | - | - | - | - | - | - | 15 |
| 1980 | 10,525 | 8,019 | 2,425 | - | - | - | - | - | - | - | 81 |
| 1985 | 12,808 | 8,990 | 3,324 | - | 38 | - | - | - | - | - | 450 |
| 1990 | 17,041 | 10,346 | 3,549 | - | 96 | - | - | 57 | 4 | 6 | 614 |
| 1991 | 17,465 | 10,664 | 3,628 | - | 49 | - | - | 68 | 69 | 62 | 692 |
| 1992 | 17,861 | 10,889 | 3,621 | - | 56 | - | - | 98 | 83 | 96 | 740 |
| 1993 | 18,262 | 10,920 | 3,393 | - | 66 | - | 164 | 186 | 155 | 133 | 930 |
| 1994 | 18,653 | 11,214 | 3,285 | - | 52 | - | 292 | 332 | 211 | 195 | 1,225 |
| 1995 | 19,040 | 11,261 | 3,147 | - | 53 | - | 317 | 485 | 272 | 241 | 1,560 |
| 1996 | 19,922 | 11,244 | 3,016 | - | 49 | - | 363 | 620 | 265 | 275 | 1,709 |
| 1997 | 20,781 | 11,044 | 2,883 | - | 43 | - | 468 | 750 | 281 | 300 | 1,919 |
| 1998 | 21,616 | 9,058 | 1,963 | 136 | 48 | 484 | 410 | 973 | 294 | 293 | 2,259 |
| 1999 | 22,412 | 8,572 | 1,712 | 144 | 46 | 603 | 420 | 1,053 | 306 | 306 | 2,414 |
| 2000 | 23,151 | 8,102 | 1,499 | 155 | 42 | 687 | 457 | 1,268 | 310 | 332 | 2,136 |
| 2001 | 23,940 | 7,640 | 1,291 | 153 | 45 | 841 | 483 | 1,527 | 326 | 345 | 2,131 |
| 2002 | 24,780 | 7,163 | 1,112 | 161 | 45 | 1,083 | 538 | 1,999 | 367 | 391 | 2,269 |
| 2003 | 25,639 | 6,876 | 1,000 | 173 | 44 | 1,261 | 592 | 2,545 | 409 | 454 | 2,377 |
| 2004 | 26,476 | 6,710 | 897 | 192 | 44 | 1,436 | 625 | 2,994 | 470 | 563 | 2,521 |
| 2005 | 27,331 | 6,488 | 810 | 188 | 45 | 1,750 | 699 | 3,458 | 557 | 688 | 2,778 |

資料來源：國家統計局（2006），《中國統計摘要》。

發展至今，一個暫以公有制為主、多種所有制為輔共同發展的社會主義市場經濟體制已初步地形成，意涵二十多年來有關所有制的改革已取得重大的進展，一旦經濟體系內增加且擁有許多根據市場機能制定決策的企業單位後，勢必可以顯著地改善許多相關部門之間的資源配置狀態。目前中國主要的企業種類包含國有企業、集體所有企業、鄉鎮企業、合資所有企業、及有限責任股份所有企業等五種類型（表 3-11），其中在大型國有企業公司化改制工作的推進下，政企職責的分離使國有企業不再受奉命執行行政職能的拖累，也逐漸打破壟斷的局面，在重組上市的過程脫胎換骨成為真正的企業。

一個國家的企業組織，唯有健全的營運狀態與完善的公司治理，面對市場的競爭，再加上正常且硬的預算約束限制，始能有健全的財務狀況，才能成為銀行信貸授信下的優良資金需求者，為建造一個穩健的金融體系注入一股活水。

表 3-11: 中國的企業類型

| 企業種類 | 定 義 |
|--|---|
| 國有企業 (State-owned Enterprises, SOEs) | 整體資產由國家擁有且根據《中華人民共和國公司企業註冊管理條例》登記註冊為非法人的經濟單位。政府為實際的擁有者且具有任免企業經理人的權力，並透過國家銀行來控制其相關的信貸計畫。 |
| 集體所有企業 (Collective-owned Enterprises, COEs) | 全體資產由集體擁有且根據《中華人民共和國公司企業註冊管理條例》登記註冊的經濟單位，由地方政府所擁有且受中央政府的控制。 |
| 鄉鎮企業 (Township and Village Enterprises, TVEs) | 鄉村地區、集體擁有或由鄉村地區居民的投資所建立的企業經濟單位。藉由當地鄉村社區或居民投資超過企業總資產的 50% 時，登記註冊為鄉鎮企業。鄉鎮企業必須位於鄉村地區，且當地政府無權控制與擁有。 |
| 合資所有企業 (Joint-owned Firm) | 兩家或兩家以上的企業，或不同所有權的機構，以平等、自願參與和互利的基礎，藉由共同投資而建立的經濟單位。透過外資建立起的合資企業則歸屬於外國投資企業所有。 |
| 有限責任股份所有公司 (Limited Liability Share-holding Corporations) | 根據《中華人民共和國公司企業註冊管理條例》登記註冊，且將所有註冊的資本平均以股分配發行籌資的經濟單位。每一投資者僅根據所持有股數負擔有限的責任且公司主體僅以全數資產而負擔債務。 |

資料來源: Franklin 等人 (2005)。

第三節 財政體制的改革與演進

在介紹過農業與工業的發展概況後，本節將探討中國政府對財政體制的規畫與管理。中國在建立起一個完善的金融體系之前，幾乎所有的資源配置都是透過政府的預算來調配，而預算體制的穩定與支撐將會受到管理中央與地方稅務等財政體制上的影響，因此中國財政體制的改革將會是整體經濟改革的核心之一。

一、從統收統支到財政承包制

中華人民共和國成立後，為建立符合計畫經濟的財政稅收體制，全國財政會議於 1950 年時決定一個嚴格實行「統收統支」(unified revenue and unified expenditure) 的財政體制，全國的公糧與稅收皆歸中央所調度使用。直到「一五」計畫開始執行，中國始建立中央、省、縣三級的預算制度管理，稍使預算管理的

集中程度降低，但即使財政分權在改革前曾有執行過，整體來說財政體制仍以中央政府的中央委員會來決定每年地方政府的收入與支出計畫。

隨後在 1954 年，更進一步地實行預算收入分類分成的辦法，將國家預算收入劃分為固定、固定比例分成、及調劑收入三類。爾後，除了 1958 年行政分權時期，短暫試行過中央與地方之間的「比例分成、三年不變」等非高度集中的財政體制外，²⁷ 中國在 1979 年改革以前的財稅體制大抵呈現政企合一的國家財政系統，並運用其對非國有企業所創造之產出的定價權，以低廉的代價轉移至國有企業且建立起利稅上繳的預算體制。隨著中國當局對國有企業的放權讓利，以物質激勵來調動地方政府與企業積極性的措施，也逐漸地改變中央、地方政府、以及其與企業之間的關係。但其中「擴大企業自主權」的改革卻增加政府財政平衡的困難，因此為了調動地方政府增收節支的積極性及維持中央財政收入的穩定，中國的財政預算體制在 1980 年正式由以往的單一制 (unitary system) 轉向至承包制 (contracting system)。²⁸

在 1980 年之前，所有的財政收入都得由中央政府收取，再根據中央所批准的支出計畫來分配資源給各省。1980 年針對中央與省地方財政關係的「分灶吃飯」的財政承包制，其預算收入由全部上繳中央的中央固定收入與共同均分的地方收入所構成，且各省的共同均分率並不同。此外，該體制也提高地方政府在收入徵集與當地經濟發展的誘因。²⁹ 但為了刺激各省稅收的徵取，在 1985 年時中央政府允許各省每年可行的支出將會部分取決於前一年自己的財政預算收支。然而，中央政府仍維持對稅收大戶區域，如上海、北京、天津等直轄市的控制。此外，1988 年新的財政承包制又增加地方所能保留稅收的比例。

²⁷ 所謂「比例分成，三年不變」是將地方收入分成地方固定、企業分成、及商品流通稅等調劑收入所組成，且地方財政的收支範圍、收入項目、及分成比例維持三年不變。

²⁸ 財政承包制在 1980 至 1993 年間有「分灶吃飯」與「財政大包乾」兩種形式。前者除部分直轄市外，對於其餘省與自治區均採行中央與地方間依據預先規定的辦法分配收入的財政管理體制；後者則是將中國全部的省、市、自治區等皆納入承包體系，分別採行「收入遞增承包」、「總額分成」、「總額分成加增長分成」、「上解額遞增承包」、「定額上解」、及「定額補助」等六類承包辦法。

²⁹ 此體制強化了地方收入與支出的關係，給予地方政府某種程度上的權力與誘因而發展當地經濟，因為其所可留成的收入將會與當地經濟繁榮程度有著密切的關連。

儘管維持中央預算收入穩定，並明確劃分各級政府財政權力與義務為出發點的財政承包制，在短期內起了「增產增收」的積極作用，然而卻也在長期下對資源配置的效率與市場機制的形成起了消極作用，並陸續反映在財政體制上收入基礎的不穩定、中央預算收入的下降與混亂等缺點上。

二、改革開放下財政收支與國有企業的關係

表 3-12 呈現政府預算收入來自國有企業貢獻的概況。1978 年時，政府的預算收入為 1,132 億元人民幣，國有企業貢獻的預算收入為 985 億元人民幣，而當時國有工業的產出比重仍佔有 77.6%。但改革開放後至 1995 年時，政府的預算收入已達 6,242 億元人民幣，同時間來自國有企業的貢獻卻僅有 4,441 億元人民幣，其比重自 1978 年的 87% 持續下降至 1995 年的 71%，顯示著其他所有制的經濟體貢獻政府財政預算收入比重的上升，最主要的原因便是國有工業的產出比重在 1995 年時已僅剩 32.6%。然而，儘管國有企業在整體經濟的角色已大不如前，但是就以政府預算收入而言，國有企業上繳的金額仍為其最重要的來源（對政府預算收入的貢獻程度仍有三分之二以上）。

事實上，1979 年改革開放之前大部分國有企業的經營皆有盈餘，且其所上繳的稅金為政府的主要財政收入。然而，即便相關改革已顯著地改善國有企業的誘因機制並且提升其生產能力，卻仍無法遏止其利潤自改革後逐年下滑的趨勢，其中主要原因在於昔日在計畫經濟下政府對國有企業的補貼、減稅、優惠貸款、產業市場進出限制等保護措施，所形成的獨占租已經開始呈現消散 (dissipation of monopoly rent)，以致無法賺取正常利潤的國有企業便無法再與其他所有制的經濟單位相匹敵，再加上不當的放權讓利措施促成員工薪資與附加福利支出的任意膨脹，國有企業的利潤遂在「收減支增」的一來一往下大幅下降，也就無法對國家財政再有過去般的貢獻比重。

表 3-12: 國有企業對政府預算收入的貢獻—1978 至 1995 年

| 年 別 | 預算收入 (10 億元人民幣) (1) | 來自國有企業 預算收入 (10 億元人民幣) (2) | 來自國有企業 預算收入比重 (%) (3)=(2)/(1) | 國有工業 產出比重 (%) |
|------|---------------------------|-------------------------------------|--|---------------------|
| 1978 | 113.2 | 98.5 | 87.01 | 77.6 |
| 1979 | 114.6 | 100.2 | 87.43 | 78.5 |
| 1980 | 116.0 | 100.7 | 86.81 | 76.0 |
| 1981 | 117.6 | 101.7 | 86.48 | 74.8 |
| 1982 | 121.2 | 103.3 | 85.23 | 74.4 |
| 1983 | 136.7 | 114.7 | 83.91 | 73.4 |
| 1984 | 164.3 | 136.0 | 82.78 | 69.1 |
| 1985 | 200.5 | 155.6 | 77.61 | 64.9 |
| 1986 | 212.2 | 166.2 | 78.32 | 62.3 |
| 1987 | 219.9 | 162.1 | 73.72 | 59.7 |
| 1988 | 235.7 | 168.8 | 71.62 | 56.8 |
| 1989 | 266.5 | 187.7 | 70.43 | 56.1 |
| 1990 | 293.7 | 209.5 | 71.33 | 54.6 |
| 1991 | 314.9 | 224.6 | 71.32 | 56.2 |
| 1992 | 348.3 | 248.3 | 71.29 | 51.5 |
| 1993 | 434.9 | 311.6 | 71.65 | 47.0 |
| 1994 | 512.8 | 372.7 | 71.43 | 37.3 |
| 1995 | 624.2 | 444.1 | 71.15 | 32.6 |

資料來源：中國統計年鑑編輯委員會 (1996)，《中國統計年鑑》；國家統計局 (1996)，《中國產業經濟統計年鑑》。

基本上，中國的財政收入可分為「預算收入」、「預算外收入」(extra-budgetary revenue)、及「非預算內收入」(off-budgetary revenue) 三個部分。首先，除政府預算收入外，預算外收入則由「額外稅、使用費、及國有企業和其監督之政府機關所留成的盈餘」所構成（國有企業和其監督之政府機關所留成的盈餘占據預算外收入絕大多數的比重）。實際上，預算外收入並非屬於政府的收入，然而政府卻常擅自將部分的預算外收入納為己用，成為政府的「調整預算外收入」。至於非預算內收入又稱為自籌資金 (self-raised funds)，包括從鄉鎮企業等集體企業所收取之管理費與留成的利潤等，且未被歸類為預算外收入。非預算內收入，亦常成為政府收入的來源之一，惟其金額不易拿捏準確，故常以部分地方政府收入的金額充作政府的「估計非預算內收入」。準此，政府總預算收入來源，乃預算收入、調整預算外收入、及估計非預算內收入三者的加總而成。

表 3-13 顯示，政府總預算收入占國內生產毛額的比重自 1978 年的 40.18%，

連年下滑至 1993 年的 15.78%，跌落近 24 個百分點，所幸之後回升至 2003 年的 21.87%，讓轉軌過程中的政府仍能保有足夠的財政力量繼續執行改革。若以絕對金額而言，政府預算收入相較於改革之初早已成長數倍，然就以相對金額的比重而言，其他所有制企業的成長，其貢獻產出的速度遠超過國有企業，以致政府介入經濟體系的力量（以總預算收入占國內生產毛額的比重來衡量）已逐漸下滑。

表 3-13: 中國政府的財政收入

| 年別 | 預算 收入 (10 億元 人民幣) | 預算 外收入 (10 億元 人民幣) | GDP (10 億元 人民幣) | 預算 收入 占 GDP 比重 (%) | 調整 預算外 收入占 GDP 比重 (%) | 估計 非預算內 收入占 GDP 比重 (%) | 總財政 收入占 GDP 比重 (%) (7)= (4)+(5)+(6) |
|------|----------------------------|-----------------------------|-----------------------|--------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|--|
| | (1) | (2) | (3) | (4)=(1)/(3) | (5) | (6) | |
| 1978 | 113.2 | - | 364.5 | 31.06 | 3.50 | 5.62 | 40.18 |
| 1979 | 114.6 | - | 406.3 | 28.21 | 3.50 | 5.11 | 36.82 |
| 1980 | 116.0 | - | 454.6 | 25.52 | 3.50 | 4.62 | 33.64 |
| 1981 | 117.6 | - | 489.2 | 24.04 | 3.50 | 4.35 | 31.89 |
| 1982 | 121.2 | 80.3 | 532.3 | 22.77 | 4.53 | 4.12 | 31.41 |
| 1983 | 136.7 | 96.8 | 596.3 | 22.92 | 4.87 | 4.15 | 31.94 |
| 1984 | 164.3 | 118.8 | 720.8 | 22.79 | 4.94 | 4.12 | 31.86 |
| 1985 | 200.5 | 153.0 | 901.6 | 22.24 | 5.09 | 4.03 | 31.36 |
| 1986 | 212.2 | 173.7 | 1,027.5 | 20.65 | 5.07 | 3.74 | 29.46 |
| 1987 | 219.9 | 202.9 | 1,205.8 | 18.24 | 5.05 | 3.31 | 26.59 |
| 1988 | 235.7 | 236.1 | 1,504.2 | 15.67 | 4.71 | 2.84 | 23.22 |
| 1989 | 266.5 | 270.9 | 1,699.2 | 15.68 | 4.78 | 2.84 | 23.31 |
| 1990 | 293.7 | 412.2 | 1,866.7 | 15.73 | 6.62 | 2.85 | 25.21 |
| 1991 | 314.9 | 324.3 | 2,178.2 | 14.46 | 4.47 | 2.62 | 21.54 |
| 1992 | 348.3 | 385.5 | 2,692.3 | 12.94 | 4.30 | 2.35 | 19.58 |
| 1993 | 434.9 | 143.3 | 3,533.4 | 12.31 | 1.22 | 2.26 | 15.78 |
| 1994 | 521.8 | 186.3 | 4,819.8 | 10.83 | 3.87 | 2.01 | 16.70 |
| 1995 | 624.2 | 240.7 | 6,079.4 | 10.27 | 3.96 | 1.92 | 16.15 |
| 1996 | 740.8 | 389.3 | 7,117.7 | 10.41 | 5.47 | 1.94 | 17.82 |
| 1997 | 865.1 | 282.6 | 7,897.3 | 10.95 | 3.58 | 1.78 | 16.31 |
| 1998 | 987.6 | 308.2 | 8,440.2 | 11.70 | 3.65 | 1.91 | 17.26 |
| 1999 | 1,144.4 | 338.5 | 8,967.7 | 12.76 | 3.77 | 2.05 | 18.59 |
| 2000 | 1,339.5 | 382.6 | 9,921.5 | 13.50 | 3.86 | 2.15 | 19.51 |
| 2001 | 1,638.6 | 430.0 | 10,965.5 | 14.94 | 3.92 | 2.41 | 21.27 |
| 2002 | 1,890.4 | 447.9 | 12,033.3 | 15.71 | 3.72 | 2.43 | 21.86 |
| 2003 | 2,171.5 | 456.7 | 13,582.3 | 15.99 | 3.36 | 2.52 | 21.87 |
| 2004 | 2,639.6 | - | 15,987.8 | 16.51 | - | 2.61 | - |

註：1993 年之前，據學者估計有大約 30% 的預算外收入被政府挪用充當公共支出，但自 1993 年後，政府將預算外收入中國企盈餘留成的部分自新定義的預算外收入中抽出。是故，1993 年前調整預算外收入以預算外收入的 30% 計算，1994 年起則是直接適用新定義的預算外收入來充作為政府調整預算外收入，意即 1994 年前，(5) = $【0.3*(2)】/(3)$ ；1994 年起，(5) = (2)/(3)。至於中央的估計非預算內收入，則以平均 30% 的地方政府預算收入充作之。

資料來源：中國統計年鑑編輯委員會 (2005)，《中國統計年鑑》。

三、財政能力的下滑與其對策

為何中國財政收入占國內生產毛額的比重在過渡過程的初期會出現大幅下滑的趨勢？Naughton (1995) 將其歸因為一系列的經濟自由化改革，將以往被國有企業獨占的產業狀態打破，並從中釋放出來經濟應有的活力。因為在原有的計畫經濟制度下，政府可輕易地從國有獨占的產業部門中徵取所有的收入，亦可針對特定原料與資源等初級物資訂定低廉的計畫價格，以及對最終產品訂立高昂的計畫價格，以低買高賣的伎倆剝削賺取較多的預算收入。但在改革開放後，價格機制的自由化、非國有部門在計畫外的生長、針對國有部門員工的補償、以及企業利潤留成等一連串的放權讓利措施，種種現象皆無可避免地促成預算收入占國內生產毛額比重的下滑。

除此之外，政府也因資訊的匱乏等因素而難以向非國有部門徵取稅收，再加上非國有部門缺乏完整與健全的會計制度，以致連帶地壓縮政府對其課徵稅賦的能力。改革與開放的成功乃透過帶動非國有經濟的命脈開啓，但卻也造成分散資訊 (decentralized information) 的現象，大大地限制政府在改革過程中針對整體經濟進行掠食的能力。私營企業的租稅規避 (tax evasion) 行徑時有所聞，此提供了一個驗明政府掌控經濟的能力在改革過渡中初期必然下滑的例子。

國家計畫的定價權力及對國有企業的壟斷地位，讓政府可以從國有企業取得稅收與利潤上繳形式的財政收入。然而，改革開放與放權讓利的結果允許許多非國有部門加入競爭，促使國企的盈利率下降，其貢獻財政收入占國民經濟的比重也逐年下降，但此時政府又仍需承擔以往大部分的責任，因此出現大量的財政赤字。³⁰ 財政承包體制擴大地方政府對於財政收入的支配權力，然而卻缺乏相對應的約束機制，從而易流於當地財政機構向地方利益傾斜的行徑，激勵市場的割據並妨害市場的一體化。

³⁰ 中國政府的財政困難，主要反映在財政收入相對於國民生產總值的下降。即使在 1994 年時，重新劃分中央與地方的稅收制度，仍無法挽回中央財政力量的不足。至 1990 年代末期，政府便開始已以發行國債來支付政府的開支，因此造成政府負債比率的提升。

到了 1994 年，中共第十四屆三中全會終於進行財稅體制的全面改革。首先，把地方財政「承包制」改成在合理劃分中央與地方事權基礎上的「分稅制」，以期建立起獨立的中央與地方稅收徵收體系，並按照統一稅法、公平稅賦、簡化稅制、及合理分權的原則來改革與完善稅收制度。³¹ 分稅制的特點在於依據各級政府預算在其劃分支出的範圍，按照各種稅種性質在各級預算之間劃分收入來源。此外，中央政府以對各下級政府的移轉支付，來平衡不同地區的公共服務提供，形成一種財政聯邦主義。³²

從表 3-14 可得知歷年政府透過財政補貼國有企業虧損的概況，以及改革過程中國有企業仍需要政府協助的臍帶現象。在 1985 年時，財政需負擔國有企業的虧損補貼高達 507.02 億元人民幣，在 1989 年時達到歷史高點的 598.88 億元人民幣後，虧損補貼遂逐年下滑至 2005 年的 193.30 億元人民幣的低點。

表 3-14: 財政負擔的國有企業虧損補貼

| 單位: 億元人民幣 | | | | | | | | |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 年 別 | 1985 | 1989 | 1990 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
| 虧損補貼 | 507.02 | 598.88 | 578.88 | 444.96 | 411.29 | 366.22 | 327.77 | 337.40 |
| 年 別 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| 虧損補貼 | 333.49 | 290.03 | 278.78 | 300.04 | 259.6 | 226.38 | 217.93 | 193.30 |

資料來源: 國家統計局 (2006), 《中國統計摘要》。

背負著國有企業經營虧損與無法自存的責任與事實，中國政府面臨著財政預算的赤字發生。基本上，政府財政赤字可藉由政府發行債券、外國貸款、以及向中央銀行的借貸等管道來弭平。然而，將財政赤字貨幣化的過程卻易引起物價膨脹，而在財政分稅制下更會使政府喪失利用財政工具管理總體需求的能力。因為地方政府上繳的稅額會受到景氣波動的影響，且財政分稅制提供了地方政府迅速

³¹ 此嚴格規定政府必須控制財政赤字，且財政赤字不得透過向中央銀行透支，而僅能訴諸發行國債來解決。

³² 分稅制的財政體制改革調整了地區之間的利益關係，建立起適合市場經濟的財政運行框架，規範各級政府之間的財政分配關係，並有效地促進產業結構的調整與資源配置的優化。例如，工業產品的增值稅與消費稅大部分劃歸中央，縮減了地方保護和市場封鎖發生的可能性，而第三產業與農業相關的稅種劃歸地方，則刺激了地方政府發展的積極性。

擴張當地經濟的誘因，以致中央政府難以抗拒來自地方政府的發展壓力，而喪失執行調控總體經濟政策的自由度。

中國當局在財政能力縮減之際，還能夠繼續支持國有企業的經營並控制物價膨脹，其中原因主要如下：

1. 中國經濟體系擁有龐大的農村工作人口。改革初期，農村部門進行自由化創造並積累了許多剩餘，提供且促進鄉鎮企業的發展資金來源，使其無須透過銀行中介借款亦可自行籌資來投資，減輕資金市場的需求壓力，使國有銀行仍能繼續扮演著政府將資金輸送至國有企業的角色。

2. 政府准許非國有部門在計畫外的發展，讓其擁有獲得資源並透過市場銷售財貨的機會。因為非國有企業面對著較硬的預算約束並且得自負盈虧，因此相較國有企業下深具競爭力與生產力，非國有部門便不斷地蓬勃發展，使鄉鎮居民收入的增加，成為銀行放款予國有企業的資金供給來源。

3. 政府透過雙軌制逐步地讓計畫經濟過渡到市場經濟。一方面根據官價採購指定的國有企業產量，另一方面允許超出產量可以在市場上根據市價與非國有部門進行交易。這種雙軌制仍使政府擁有控制物價的能力，避免出現因為在計畫經濟下進行改革後物資短缺必然出現的物價調整膨脹。此外，中國政府在改革時期仍對國有企業實行軟預算約束，以大量的低利貸款來支持國企經營，避免進行大規模私有化可能帶來的經濟不穩定。

4. 政府透過國有銀行訂定正的實質利率，吸納存款來達成金融資產的積累與貨幣化程度的提升，這成為金融改革、政府財政、及支持國企的重要資金來源，更成為一種不但避免掉物價膨脹且同時可彌補政府財政能力不足下，仍得以支持孱弱國企運作的工具。

表 3-15 為中國政府透過鑄幣稅及銀行存款的隱性稅融通財政赤字的情形。基本上，政府利用來自「鑄幣稅」(seigniorage) 與銀行存款的「隱性稅」(implicit tax)，充作政府準財政預算收入。鑄幣稅由物價膨脹稅與實質貨幣擴張所組成，而實質貨幣擴張則是以物價水準平減後的通貨流通增加作為衡量。因為中國的價

格體系採用雙軌制，以致貨幣供給未必能如同面紗般全然地反映在價格的膨脹上，部分受計畫與指導的物資在價格無法自由調節伸縮下，仍將呈現出相對過多貨幣追逐相對過少物資的現象，以致在貨幣傳遞的過程中較晚獲得貨幣的人民將面臨「有錢無貨」的窘境。儘管在貨幣增加的過程中，一些掌握相關物流控制的團體可透過雙軌體系將部分物資互通套利以減緩財貨短缺的壓力，但雙軌制畢竟為改革過渡期間次佳的制度安排，因而雙軌制下的財貨套利行為未必能完全吸收物資緊俏的衝擊，以致仍將有部分超額貨幣供給的壓力體現在物價膨脹與實質貨幣擴張上。

同時，因為政府獨占整個銀行體系且進行對資本的管制，政府將利率水準訂定在市場均衡利率以下，變相地向銀行體系等金融部門的存款進行課稅，將倚重存放利差但不具備定價權力的銀行體系變成政府與民爭財以融通財政赤字的便道，其中政府訂定利率與市場均衡利率之間的利差，與銀行體系所吸納存款的乘積，即政府壓抑金融體系所得到的租稅金——銀行存款隱性稅，這種方法甚至成為中國政府解決不良債權的方法之一。因此，在 1986 至 1994 年間，中國政府獲取平均每年 3% GDP 的鑄幣稅及平均每年 2.1% GDP 的銀行存款隱性稅，讓中央當局每年可有平均 5.1% GDP 的準財政收入（表 3-15）。

更有甚者，「匿名銀行體制」(anonymous banking) 及擁有獨占金融體系的能力，讓中國在改革時期仍有許多透過非徵稅的方式而創造的準財政收入。³³ 這些方式包括來自央行發行通貨所引起的通膨與非通膨因素造成的鑄幣稅，以及透過壓低銀行存款利率與市場均衡利率所創造的利差而引起的隱性稅。自改革開放後，反映在流通中通貨與銀行存款迅速增加為特徵的金融深化，提供政府準財政收入的稅基來源。

³³ 錢穎一等人 (1999) 指出，匿名銀行體制的存在，讓政府無法針對特定某人進行財產上的徵收，降低政府對私人經濟活動所能擁有的資訊，屬於一種限制政府掠食行為的資訊分權與誘因改善，然而卻給予政府利用在國有銀行存款、通貨、及政府債等金融資產上一系列金融壓抑以獲取財政收入的機會。

表 3-15: 鑄幣稅與銀行存款隱性稅占 GDP 的比重

單位: %

| 年 別 | 物價膨脹稅 (1) | 實質貨幣擴張 (2) | 鑄幣稅 (3)=(1)+(2) | 銀行存款 隱性稅 |
|------|--------------|---------------|--------------------|-------------|
| 1986 | 0.7 | 1.5 | 2.2 | 1.33 |
| 1987 | 1.1 | 0.7 | 1.8 | 3.07 |
| 1988 | 0.9 | 3.9 | 4.8 | 1.12 |
| 1989 | 0.8 | 0.5 | 1.3 | -0.09 |
| 1990 | 0.7 | -0.7 | 0.0 | -1.11 |
| 1991 | 1.0 | 1.5 | 2.5 | 0.70 |
| 1992 | 1.7 | 3.0 | 4.7 | 5.61 |
| 1993 | 2.0 | 3.6 | 5.6 | 4.40 |
| 1994 | 1.9 | 3.3 | 5.2 | 4.43 |
| 平 均 | 1.2 | 1.8 | 3.0 | 2.10 |

資料來源: Hofman (1998)。

中國在改革階段是否具備一個健全的財政收支體系將事關重大。然而，政府雖然已不同以往透過統收統支的分配模式，開始邁向以市場為基礎的財政體制，但若是經由壓迫市場以收刮民脂民膏，充作財政收入或支援國有企業補貼的資金來源，終屬權宜而非長久之計。因此，政府必須持續地針對財政體制上的潛在缺陷作進一步的改正與調整才行。

第四節 貿易、匯率體系的壓抑與對外開放

趕超戰略的執行，除造成在農業、工業與財政上的扭曲與資源錯置外，開放體系內的貿易活動與匯率體系亦遭受到當局的壓抑。歷來時而封閉、時而開放，對外開放的想法，總是令高層既期待又深怕受傷害，幾經主動、幾經被動，該採取什麼樣的態度面對，著實深深地縈繞在當局的腦海中，而錯誤政策執行與思維高牆，也阻擋了金融體系自發性優化與提升的契機。

一、中國開放體系的發展策略與歷史背景

1950 年爆發的朝鮮戰爭，隨後西方世界的封鎖，讓中國重啓閉關自守的階段。1958 年「大躍進」的發動與 1960 年代初與蘇聯的邦交破裂，更讓當局興起

「自給自足」的念頭，開始鼓勵國內各個地區建立起獨立的經濟體系，也因此造成對外貿易陷入停滯不前的狀態。³⁴

「文化大革命」後期，毛澤東才意識到長期鎖國的危險，因為中國不但沒有達成「趕超美英」的目標，反而與工業化國家的差距越來越大，至此當局始與西方國家發展初步的貿易關係，³⁵ 特別是在「洋躍進」時期進出口貿易總額的激增。然而，卻僅止於通過進口替代所建立起「獨立自主、自力更生」的經濟體系，並非一種對外開放的經濟態度。³⁶ 後來，中國當局領導人受日本與亞洲四小龍等對外開放經濟體系的高速成長所吸引，於是決定執行對外開放且實行出口導向的改革，³⁷ 利用沿海地區成爲進行對外開放的基地以營造市場經濟的氣候。³⁸ 然而仍有一些諸如匯率雙軌制、外匯券、高進口關稅等待解的問題存在，其中外匯券乃一種由中國銀行發行以便政府執行的外匯管理制度，且禁止一切外幣在國內流通，而外國人及港澳台同胞，亦必須繳交並兌換所持有的外匯，並將其換成外匯券後，始能在中國境內使用。後來，直到中國於 2001 年底正式獲准加入世界

³⁴ 1978 年改革前，中國的國外貿易是由十二家國有外國貿易公司 (Foreign Trade Corporation, FTCs) 來操作。採辦與貿易的數量皆由中央計畫來主導，盈虧皆由國家預算吸收。當時，外國貿易公司與國內企業之間存在許多不同種類的匯率制度，且其存在最大的目的便是，使其利於操弄特定的交易。此外，在國家外匯管制管理局 (State Administration of Exchange Control) 的監督下，出口企業商必須交出實際的外匯收入，並被發給按其外匯收入比例的留成配額。

³⁵ 在承認外國投資可爲中國帶來技術的移轉、管理訓練、資本、外匯收入、及基礎建設的發展等預期下，領導人遂採行許多投資友好的利多，其中合資法《joint venture law》便是在 1979 年被採行以提供外資有限責任以及允許公司成爲法人。然而，所有合資方案都得經由中央批准，而且該合資公司的總裁主管必須是中華人民共和國之自然人，公司主要的決策需經董事會一致通過始得採用，且合資具有固定的年限以及只有在特別的情況才得允許解散等規定。

³⁶ 在 1978 年全國人民代表大會上華國鋒作了一名爲〈團結起來，爲建設社會主義現代化強國而奮鬥〉的報告，且通過了〈1976 年到 1985 年發展國民經濟十年規劃綱要〉，引進許多外國先進技術與設備，卻與當時的外匯支付等能力不相匹配，故又流於一種操之過急的經濟發展要求。

³⁷ 從鄧小平於 1978 年的《高舉毛澤東思想旗幟，堅持實事求是的原則》、1984 年的《建設有中國特色的社會主義》、及 1984 年的《在中央顧問委員會第三次全體會議上的講話》等文中，皆可呈現中國深切體會到閉關自守對於經濟發展的妨礙所帶來的歷史經驗教訓。

³⁸ 1980 年 5 月與 10 月，中國先後針對福建和廣東兩省實行對外開放，以及批准深圳、珠海、汕頭、及廈門試辦經濟特區；1984 年又進一步開放大連、秦皇島、天津、煙臺、青島、連雲港、南通、上海、寧波、溫州、福州、廣州、湛江、北海十四座沿海港口城市；1985 年再將長江、珠江三角洲、閩南廈漳泉三角地區與膠東、及遼東半島列爲經濟特區；最後在 1988 年決定興辦海南經濟特區。這些地區不但享有低稅率，尚可享受優惠的政經環境與經濟發展的自主權。在其他地區仍受中央計畫與國有產權所主導的同時，經濟特區成爲以私有經濟爲基礎的市場經濟。雖然經濟特區的建立在初期頗受爭議，但也因其在中央計畫外發展，且未擾亂計畫經濟的生產與配置，因而未受既得利益者的意識型態所牽絆住。

貿易組織 (WTO) 後，始深刻意謂中國欲展現進一步融入世界經濟與對外開放的決心。

表 3-16 為歷年來人民幣/美元的匯率水準與變遷。首先，中國曾在 1986 至 1993 年間實行匯率雙軌制，亦即同時存在官方匯率及由當局設定外匯調劑市場的市場匯率，受批准的企業及外資企業可參與其中買賣留成的外匯配額。到 1988 年，外匯留成配額開放給所有的企業，並解禁外匯調劑市場的交換匯率由市場內的買賣方自行決定。直至 1993 年 12 月前為止，官方匯率是 5.8 元人民幣兌換 1 美元，至於調劑市場的匯率則已跌為 8.7 元人民幣兌換 1 美元。官方與調劑市場匯率的不一致，意謂人民幣幣值是被高估的，因此在 1994 年雙軌匯率併軌成為單一管理浮動匯率時，調劑市場的匯率水平成為統一的匯率體制後，人民幣遂貶值至 8.7 元人民幣兌換 1 美元的水平以貼近市場真實的價格。

表 3-16: 人民幣歷年的匯率變動

單位: 人民幣/美元

| 年 別 | 官方匯率 | FEACs 的平均匯率 |
|------|------|-------------|
| 1986 | 3.7 | n/a |
| 1987 | 3.7 | 5.9 |
| 1988 | 3.7 | 6.6 |
| 1989 | 4.7 | 5.4 |
| 1990 | 5.2 | 5.7 |
| 1991 | 5.4 | 5.9 |
| 1992 | 5.8 | 7.3 |
| 1993 | 5.8 | 8.7 |
| 1994 | - | 8.7 |
| 1995 | - | 8.3 |

註: 外匯調整中心 (foreign exchange adjustment center, FEACs) 是一建立於 1986 年允許企業依管制匯率下買賣外匯的交換中心。官方匯率於 1994 年廢除且 FEACs 的平均匯率也隨即成為浮動匯率的基礎。

資料來源: IMF (1995), International Financial Statistics Database。

中國為因應各個時期所需，透過操縱匯率價格以調控外貿的發展策略。人民幣/美元匯率在改革的初期，因早期發展重工業需要而高估人民幣幣值以降低進口成本，但隨著陸續對外開放與友好外國經濟為特徵的「鄧小平理論」更進一步

地深入境內及與世界貿易的融合，再加上同一時間匯率雙軌制的引進，已讓人民幣/美元匯率水平的決定滲透著市場機制運作的因子，因而人民幣幣值也逐漸地下跌以反映其實際的價值。1994 年匯率併軌後，人民幣幣值自此止跌並開始至 2004 年間維持著一個相對穩定的水平。³⁹

表 3-17 顯示，在 1979 年時，無論是出口還是進口皆分別處於 137 與 157 億美元的低度水平；到 2005 年時，出口與進口的金額已分別高達 7,620 與 6,601 億美元（貿易餘額首次突破千億美元至 1,019 億美元），相較於 2005 年時的 2 兆 2,261 億美元國內生產毛額，展現出中國近代罕見的高度貿易依存度。其中，中國政府曾於 1980 年代，大幅高估人民幣/美元的匯率，用以刺激出口來增加國內貿易餘額的作法，顯然在一開始因暫時無法符合馬歇爾-婁勒條件（Marshall-Lerner condition）而使中國達成貿易餘額順差的預期，反呈現自 1984 至 1989 年連年的貿易餘額逆差，但隨著時間的經過，經常帳餘額似乎開始符合 J 曲線（J-curve）所述的狀態（國幣貶值後，經常帳呈現先逆差後順差的現象），形成從 1990 年代起，除 1993 年外，連年貿易餘額順差。

中國的貿易餘額連年的攀升，亦造成中國（不包括香港）的外匯存底餘額從 1979 年的 21.5 億美元，一路累積至 2005 年 8,215.1 億美元而位居世界第二（同年第一名為日本的 8,342.8 億美元），但也對管理式浮動匯率制度的人民幣產生巨大的升值壓力。中國累積巨額的外匯存底，主要依憑為其雄厚且低廉的勞動力，但人民幣幣值低估的助力仍不容忽視，中國當局應謹記歷史上因以鄰為壑而導致兩敗俱傷的匯率操縱教訓，有必要對人民幣/美元匯率做一適當的調整，以改善其國際收支鉅額失衡的現象。

³⁹ 人民幣的匯率政策改革過程經歷三次不同的制度。首先，在 1949 至 1978 年間，所有企業、個人、或政府組織對外國貨幣的需求與供給，都藉由政府與央行在官方匯率下統收統支。接著，在 1978 至 1994 年間，留成制度被引進讓企業在完成當局所指定的出口配額後，可有權利保有某特定比例的外國貨幣，同時官方與市場匯率同時並存形成匯率雙軌制。最後，直到 1994 年，留成與中央管理制才由一種較為市場基礎的匯率決定基準所取代。人民幣/美元的兌換比率才在中央控管下，在可允許的撥動區間內以 8.28 元人民幣兌 1 美元為基準兌換比率。

表 3-17: 中國歷年進出口與貿易餘額概況

單位: 10 億美元

| 年 別 | 出口 (1) | 進口 (2) | 貿易餘額 (3) = (1) - (2) | 外匯 存底餘額 |
|------|-----------|-----------|-------------------------|------------|
| 1979 | 13.7 | 15.7 | -2.0 | 2.15 |
| 1980 | 18.1 | 19.5 | -1.4 | 2.55 |
| 1981 | 21.5 | 21.6 | -0.1 | 5.06 |
| 1982 | 21.9 | 18.9 | 2.9 | 11.35 |
| 1983 | 22.1 | 21.3 | 0.8 | 14.99 |
| 1984 | 24.8 | 26.0 | -1.1 | 17.37 |
| 1985 | 27.3 | 42.5 | -15.3 | 12.73 |
| 1986 | 31.4 | 43.2 | -11.9 | 11.45 |
| 1987 | 39.4 | 43.2 | -3.8 | 16.31 |
| 1988 | 47.6 | 55.3 | -7.7 | 18.54 |
| 1989 | 52.9 | 59.1 | -6.2 | 17.96 |
| 1990 | 62.9 | 53.9 | 9.0 | 29.59 |
| 1991 | 71.9 | 63.9 | 8.1 | 43.67 |
| 1992 | 85.5 | 81.8 | 3.6 | 20.66 |
| 1993 | 91.6 | 103.6 | -11.9 | 22.39 |
| 1994 | 120.8 | 115.6 | 5.2 | 52.91 |
| 1995 | 148.8 | 132.1 | 16.7 | 75.38 |
| 1996 | 151.1 | 138.8 | 12.3 | 107.04 |
| 1997 | 182.7 | 142.2 | 40.5 | 142.76 |
| 1998 | 183.8 | 140.2 | 43.6 | 149.19 |
| 1999 | 194.9 | 165.8 | 29.1 | 157.73 |
| 2000 | 249.2 | 225.1 | 24.1 | 168.28 |
| 2001 | 266.2 | 243.6 | 22.6 | 215.61 |
| 2002 | 325.6 | 295.2 | 30.4 | 291.13 |
| 2003 | 438.4 | 412.8 | 25.6 | 408.15 |
| 2004 | 538.4 | 561.4 | 32.0 | 614.50 |
| 2005 | 762.0 | 660.1 | 101.9 | 821.51 |

資料來源: IMF (2005), International Financial Statistics Database ;
經濟部投資業務處 (2005), 中華民國招商網。

二、對外發展策略的操縱與後果

改革開放以來，進出口金額及外匯存底餘額的逐漸攀升，皆顯示對外開放程度的深化與融合。進出口差額的貿易餘額水平在改革開放前，雖然大都以赤字居多，部分的原因可能源自於趕超戰略的執行，必須藉由高估的人民幣幣值以壓低進口成本，然其對出口卻造成不利的影響。但是，隨著匯率水準的修正，外匯市場逐漸以市場為基礎的匯率水準為主，除其貼近真實水準外，再加上中國豐富的勞動力，使其所生產的財貨頗具市場競爭力，以致自雙軌匯率併軌後貿易順差大幅地成長。

中國利用沿海區域吸引外國直接投資及出口領導成長 (export-led growth) 來推動外部積累 (external accumulation)，並以國有銀行的信貸控制來進行信用創造資助國有企業以帶動內部積累 (internal accumulation)，而使其從計畫經濟漸進過渡至市場經濟。表面上，中國的對外開放改革歷程似乎已符合當局的預期目標，但這樣的對外開放策略仍有很大採取推進工業化與模仿策略的空間，其中佔有相當比重的傳統自給自足產業，除了意謂私有財產權和市場機能條件的缺乏外，中國尚存有模仿資本主義國家之勞動分工模式的餘裕。⁴⁰

中國利用沿海地區形成作為對外開放的佈局基礎，不僅直接地促進本身的經濟發展，更對於推進中國其他地區發展與建設產生重大的提攜與示範作用 (demonstration effect)，成為連接內地與國際市場內引外聯的樞紐。但是，Palley (2004) 的研究指出，即便此種發展策略一方面成功地開發中國的整體經濟，但也在另一方面因為許多未根據利潤最大化法則而核發的政策性放款，引發龐大的不良債權而破壞國有銀行的財務體質，加上漸進改革中因採用如價格雙軌制等政策所帶來的貪污、機會主義等行徑，造就中國內部的孱弱。此外，又為了營造低估人民幣幣值的環境，執行寬鬆貨幣政策而衍生的物價膨脹波動，利用廉價勞工推動出口領導成長而引起的全球性物價緊縮，均增添中國外部的孱弱。2001年，中國正式獲准加入世界貿易組織，承諾在5年後完全開啓貿易與國內市場對外的門戶，更意謂中國更將完全融入全球經濟之中。凡此，均使中國在利用外國經濟力量發展經濟的同時，面臨更多的挑戰與危機。⁴¹

⁴⁰ 經濟發展理論上有所謂的後發優勢 (advantage of backwardness)，意指落後國家對先進國家的追趕潛力，因其可利用當代最適合的作法，享受先進國家已開發過的技術 (Gerchenkron, 1962)。中國的經濟發展也存在著所謂後發優勢，因為除可模仿先行的工業化資本主義國家的模式外，其他新興東亞國家豐富的人力資本、企業家精神、制度與契約安排的寶貴知識，對於中國模仿資本主義工業化的模式亦極為重要。經濟特區與自由貿易區的仿效，可以減少因關稅或其他非關稅的貿易障礙所造成的交易費用，且使外國企業家的知識產權可以有管道讓中國國內的企業學習並受到相當的保護。

⁴¹ Diehl與Schweickert (2005) 認為，若對中國這樣的大國經濟而言，由出口領導成長轉型至國內需求領導成長模式將是個可行的發展方法。在短期間，藉由貿易與國協商進行人民幣幣值的調整，以避免國際貿易戰的發生。在長期下，中國國內亦必須藉由金融改革建立健全的金融體系，以增進資金分配的效率，並確保資金能流向最具生產力的部門，在合理的所得分配下創造更多的人民財富，以期在國內消費市場日趨成熟下，足以成為帶動國內成長的主要動力。

三、中國入世貿組織的承諾

2001 年，世界貿易組織的大門，因中國對於市場開放與修訂內部相關制度的承諾而開啓。表 3-18 列舉中國為加入世界貿易組織在農業、汽車業、銀行業、保險業、證券業等部門，針對原存於市場中的限制與規定，進行各種幅度的鬆綁與廢除。

表 3-18: 中國加入世界貿易組織的承諾

| 部 門 | 承諾內容 |
|-----------|---|
| 農業 | 農業補助金最高限制於國內生產值的 8.5%；出口補貼的廢除；平均關稅下降至 15%，在 2004 年更進一步的減少。 |
| 汽車業 | 汽車的進口關稅由現階段的 80 至 100% 在 2006 年中降至 25%，且在 2 年內移除在車輛上類型、樣式與型號的限制。 |
| 銀行業 | 外國銀行將可被允許經營外幣業務，以及在入會後 2 年允許與地方公司經營人民幣業務，且在入會 5 年後允許與當地居民經營人民幣業務與移除外國銀行在地理上經營業務的限制。 |
| 保險業 | 外國所有權在人壽與非人壽保險(財產與意外險)中可佔有的比重分別為 50% 與 100%，另外也逐漸移除地理或業務上的限制。 |
| 證券業 | 允許少數國外所有的合資企業進入基金管理產業，外國所有權比重在 5 年後可達 49%。 |
| 物流業 | 允許外國公司在入會 2 年內成立擁有多數所有權、沒有地理限制且除少數商品外的合資企業。 |
| 通訊業 | 外國公司在行動電話的股份可達 25%，並於在 1 年與 3 年後分別可達 35% 與 49%；區域的限制也在 5 年內移除。 |
| 國家貿易與貿易權利 | 穀物、菸草、燃料與礦產上的國家貿易持續進行；所有的企業可在 3 年後自由進出口貿易。 |

資料來源: CITI Bank。

至於中國金融業的開放，則應遵從〈服務貿易總協定〉(General Agreement on Trade in Services) 的六項基本原則與〈金融服務貿易協議〉的規範。⁴² 〈服務貿易總協定〉的六項基本原則是指最惠國待遇原則、透明度原則、發展中國家更多參與原則、市場進入原則、國民待遇原則、及逐步自由化原則，而〈金融服務貿易協議〉則對金融開放提出更具體的要求，包括：(1)各締約國同意對外開放銀行、保險、證券等市場；(2)允許國外金融機構在國內建立金融服務公司並按競

⁴² WTO 的 22 個協定，與金融業有關的主要是《服務貿易總協定》中的有關條款及附件和 1997 年 WTO 在日內瓦簽訂的《金融服務貿易協議》，構成 WTO 關於金融開放的法律規範體系。

爭原則運行；(3)外國金融機構享受同國內金融機構同等的進入金融市場的權利；(4)取消跨境服務的限制；及(5)允許外國金融機構在投資專案中的比例超過50%。

由表 3-18 開放外國銀行進入中國境內對不同客戶開辦人民幣的時程順序中，流露出的漸近氣息與謹慎態度。無論是外國公司與個人，還是中國國內公司或境內居民，皆以對外開放多年的東亞大港上海與經濟特區的深圳兩地作為人民幣開辦的首要地點，接著以其他兩大海港天津與大連，作為第二階段的開放，隨後開始呈現以港口都市為主，並輔以內陸大城的模式逐年對外持續地開放，最後於 2006 年時將對外開放中國境內所有的地區，對中國境內各地中國居民的人民幣業務限制則需等到 2006 年才全面解禁。這顯示中國欲以實現對加入世貿組織所許下的承諾，展現其建立以市場經濟為導向國家的決心，並正式向以市場機制為基礎的經濟體邁進。

表 3-19: 外國銀行開辦人民幣業務及對象的時程

| 地 點 | 時程 (年) | | |
|-------------|---------|--------|------|
| | 外國公司與個人 | 中國國內公司 | 中國居民 |
| 上海、深圳 | 1996 | 2003 | 2006 |
| 天津、大連 | 2001 | 2003 | 2006 |
| 廣州、青島、南京、武漢 | 2002 | 2003 | 2006 |
| 濟南、福州、成都、重慶 | 2003 | 2003 | 2006 |
| 昆明、珠海、北京、廈門 | 2004 | 2004 | 2006 |
| 汕頭、寧波、瀋陽、西安 | 2005 | 2005 | 2006 |
| 開放所有地區限制 | 2006 | 2006 | 2006 |

資料來源: Deutsche Bank Research (2004)。

2006 年世界貿易組織貿易政策審議機構，⁴³ 正式公布中國入世貿組織 4 年多來第一份對於中國貿易政策的審議報告，針對中國經濟改革的成效與挑戰提出看法，認為中國加入世界貿易組織為其 20 多年來改革開放的成果之一及今後推動改革深化的深層動力。此報告對中國加入世貿組織的承諾履行評價如下：

⁴³ 貿易政策審議機構，乃指世貿組織成員集體針對各成員的貿易政策及其對多邊貿易體制的影響定期進行全面審議（審議範圍從貨物貿易擴大到服務貿易和知識產權領域），此審議機制的實施目的在於，促使成員提高貿易政策和措施的透明度，履行承諾，並遵守世貿組織的規則，以期有助於多邊貿易體制的平穩運行。

1. 農產關稅大幅下降並取消出口補貼，貨物貿易的平均關稅從入世貿組織的 15.3% 降至 2005 年的 9.9%，至於有關非貿易關稅的 424 個進口配額也於 2005 年取消。

2. 在服務貿易領域上，中國作出承諾全部 143 個服務產業中超過 60% 的涵蓋範圍，根據具體的步驟有秩序地實行承諾，體現對服務貿易自由化宗旨的尊重。

3. 致力營造且強化知識產權的法律環保與制度，提高人民對於知識產權的意識。

此外，審議報告提到在中國經濟發展過程中，城鄉及沿海與內陸城市之間貧富差距的擴大、要素市場的自由移動存有許多障礙、初級低附加價值加工必須轉型至高附加價值生產、資本與貨幣市場自由化不足以匹配管理浮動匯率制度的步伐等問題需要解決與改善。

在中國從計畫經濟走向市場經濟的過程中，因長期執行計畫與市場並行的雙軌過渡體制，造成仍有許多應完成但尚未完成的改革工作。⁴⁴ 在加入世貿組織的承諾下，勢必會大大壓縮中國自身掌握開放程度的主導性。但是，為未來國際化分工的需要與促進國內的經濟改革，中國必須全面加強自身制定戰略與管理調整的能力，堅持市場化改革並完善市場經濟體制，始能在全球化的洪流中謀求發展。

第五節 結語

本章從農業部門、國有企業、財政預算、及對外體系等不同的角度，並穿插其對於金融體系演進的影響，拼湊出中國整體經濟發展的歷程背景。事實上，在計畫經濟的體制下，為順利推動趕超發展戰略的政策，各個經濟主體卻擁有截然不同的角色與命運。身為大宗資源與糧食的創造者，農業部門在中央的改造下，

⁴⁴ 計畫與市場體制並行的雙軌過渡模式，仍殘留諸如國有企業與國有銀行之間的不良債權問題，股票市場存有過高比重的不可流通股份等癥結待解，試驗性的改革心態甚至惡化貧富差距的情勢，握有實權的既得利益者更出現貪污腐敗等弊病，種種將成為中國取得改革成功前的絆腳石。

肩負國有企業執行重工業趕超戰略糧食供應的責任，貢獻國家財政預算以提供國有企業經營源源不絕的資金。身肩偉大且神聖的使命，國有企業變成處處受寵的孩子，予取予求。如此極端不協調的經濟發展模式，在未實現強國富民的夢想前，早已將國家薄如蟬翼的肩膀與骨架無情地壓碎。在漸進式雙軌改革進程下，不同所有制的經濟體終獲呼吸的空間，探出稚嫩的枝芽。國有企業歷經諸如企業下放、擴大自主權、及承包制等成效不彰的改革後，終於在 1993 年現代企業制度的重大思想突破下，國有企業的經營績效日見起色，但已於同時期非國有企業興起及國家財政預算能力下滑的背景下，造成身為撥改貸工具下的國有銀行背負龐大的政策性放款。總的來說，加入世界貿易組織的決定，利用短短 5 年的時間緩衝對外全面開放且自由化的衝擊，是自 1976 年文化大革命後少見的非漸進式改革進程，中國是否已準備就緒迎接全球性的經貿影響與發展呢？中國金融體系的孱弱與缺陷能否即刻解決，將攸關中國整體政經健全發展的關鍵。