

中國大陸經濟發展的困境與挑戰¹

林祖嘉

國政基金會科技經濟組政策委員

國立政治大學經濟學系教授

一、前言

自從 1979 年大陸採取改革開放以來，經濟就以非常快的速度發展，其中雖經歷過數次國內外政經濟情勢的重大衝擊，例如 1989 年的天安門事件與 1997 年的亞洲金融風暴，但大陸始終維持相當高的經濟成長率。以一個超過 12 億人口的經濟體系而言，要維持如此高水準且長達 20 年的成長，誠屬一項難得的成就。

大陸的改革經驗可說是非常特殊，一方面如此一個龐大經濟體系改革本身，就是經濟史上前所未有的經驗。另一方面，在大陸共產計畫經濟體制轉軌成「具有中國特色社會主義下的市場經濟」的實質內容為何，可能沒有一個人能夠真正瞭解，即使是鄧小平本身也承認大陸發展的經驗可說是「摸著石子過河」的最佳寫照。大致上來說，最主要幾項改革包括：第一，1979 年採取改革開放措施，選擇四個城市為特區吸引外資，其中包括深圳、珠海、汕頭、與廈門。第二，1984 年採取財政包干制度，強化地方政府與集體企業生產的誘因。第三，1993 年採行宏觀調控政策，1994 年實施分稅制(包括實施增值稅與所得稅)，1995 年通過人民銀行法等等，這些措施都是大陸實施總體經濟策手段的重要基礎。第四，1995 年開始的九五計畫中，大陸積極進行國內法律體制的改革，主要目的在希望將國內經濟體制與國際接軌，以因應加入 WTO 的需要。第五，2001 年 11 月大陸通過 WTO 入會申請，12 月 11 日將成為 WTO 第 143 個正式的會員國。

在過去二十年的成長過程中，大陸也出現幾次相當大幅度的波動。表一顯示，大陸在 1984 年與 1985 二年曾經第一次經歷實質成長率超過 10% 的經驗；其後在 1991 到 1994，大

¹ 本文發表於「大陸經濟高速成長對東亞各國之衝擊」座談會，喜瑪拉雅基金會主辦，台北，2001.12.14。

陸再次經驗連續四年經濟成長率超過 10% 的高速成長率。在過去 22 年的成長當中，每人質 GNP 的平均成長率高達 8.8%。

然而，由於大陸財政體制與金融制度的不健全，使得經濟在快速的成長過程中，也出現幾次大幅度的物價波動。表一顯示，在 1988 與 1989 二年，大陸的物價膨脹率分別高達 18.5% 與 17.8%。其後，在 1993 到 1996 年之間，亦曾出現連續三年物價超過 10% 的水準，此次通貨膨脹在朱鎔基總理實施強力的宏觀調控之後得以解決。但由於大陸金融體系缺乏足夠的訊息，官方無法準確的控制貨幣供給量，使得宏觀調控固然控物價，但也造成快速成長的經濟立即出現煞車的現象。²最後，大陸在 1996 年之後，物價出現停滯，甚至出現通貨緊縮的現象。主要的理由一方面固然與大陸嚴控貨幣供給有關以外，另一個很重要的原因是大陸自 1996 年開始把許多原先的社會福利措施加以市場化，包括就學、醫療與住宅等等，其中尤其是以住房商品化與自有化政策，強迫要求人民改成自己採購房屋的影響最大。大陸人民在預期必須自行花費高價購屋、付學費、與看病的心理壓力之下，開始大幅提升儲蓄，減少消費。在有效需求不足的情況下，一般商品開始出現供過於求的過剩的情況，導致整個物價出現負成長的結果。

雖然，大陸經濟發展已取得相當的成就，但同時也存有不少的問題與隱憂在內，其中最主要的包括產業結構的調整、龐大的失業人口、城鄉差距的惡化，及加入 WTO 的衝擊等等。在以下各節中，我們將針對這些問題與困境分別加以探討與說明。

二、大陸產業結構調整

大陸在過去 20 年的經濟發展中的特色之一，就是產業結構的顯著改變。從三級產業來看，農業產值佔 GDP 的比例由 1979 年的 31.2% 逐年迅速的下降，到 2000 年時只剩下 15.9%。當然，與一般先進國家農業不到 3% 的水準相比，大陸未來農業所佔的比重仍會持續下降。其次，在工業方面，工業產值佔 GNP 的比例先由 49.4% 下降至 1990 年的 41.6%，然後再上升到 2000 年的 50.9%。其中造成改革開放頭幾年工業產值下降的主因一方面在於國營製造業的快速萎縮，一方面與礦業等產業下降有關。另一方面，在 1990 年代以後，工業產值開始回升的原因，則主要是因為鄉鎮企業和個體及外資企業的迅速掘起。

² 大陸有一句順口溜十分生動的描述大陸的經濟波動情況：「一放就活、一活就亂、一亂就收、一收就死。」造成此種現象的主要原因就在於大陸沒有一個完善的財政與金融體系，在無法精準的控制貨幣數量以下，大陸的貨幣政策很容易出現過猶不及的情況。不過大陸在 1995 年中通過人民銀行法之後，大陸確立了中央銀行的體制，對於他們近年控制貨幣數量的精確性有很大的助益。

大陸產業轉型主要的問題出在服務業。表二顯示大陸在改革開放之初，服務業產值只佔 GDP 的 21.4%，主要原因在於大陸傳統共產經濟體制中只強調生產，對於銷售運輸與金融服務業幾乎完全忽視，使得服務業產值非常低。因此，在改革開放之後造成服務業佔 GDP 的比例迅速上升到 92 年的 34.3%，然後又停滯不前。造成服務業佔 GNP 的比例未能再擴大的原因，一方面固然與製造業產值迅速上升，使得服務業產值無法跟上有關，但更重要的原因還是在於大陸內陸市場中本身服務業轉型太慢。其中金融業、物流、醫療等產業都非常不發達，甚至還有許多省與省之間的貿易壁壘，使得內陸貿易與物流產業的發展非常困難。³

除了三級產業結構迅速變化以外，不同所有權型態的產業結構也同樣有明顯的變化，見表三。表三顯示，在改革開放之初所有生產的廠商當中，國有型企業的產值高達 78.5%，集體佔 21.5%，而鄉鎮企業與私營經濟及外資的比例則為零。在改革開放之後，國有企業所佔的比重立即逐年迅速下降，1993 年下降到只剩一半，到 1999 年時國有企業產值只佔 GNP 比例的 20.3%。在此同時，集體制的產值佔 GDP 比例則由 21.5% 上升到 1992 年的 35% 左右，然後就相當穩定保持此一比例。

另一方面，鄉鎮企業與私營企業和外資的比重則在 1990 年代以後開始快速擴大。到 1999 年時，鄉鎮企業的比重已達到 18.2%，而私營企業與外資所佔比重更是高達 26.1%。造成大陸鄉鎮企業成功的原因有許多，其中一個重要的因素與大陸農村人口不能自由移動有關。因為大陸政府擔心過多的剩餘農業人口流動到城市，於是開始發展鄉鎮企業，希望以鄉鎮企業的發展會來吸收農業人口，即所謂的「離農不離鄉」政策，達到減緩人口流向城市的壓力。至於外資的流入則主要出現在 1990 年以後，其中又以港資、台資、及歐美資金為主，這些資金流入帶來了先進產品與技術，其競爭力自然非大陸本土企業所能相比，因此造成外資企業的重要性與日俱增。

三、失業問題與所得分配

大陸有超過 12 億的人口，在經濟快速成長情況下，每人平均所得由 1979 年的 150 美元上升到 2000 年的 840 美元。雖然現在填飽 12 億人的肚子已經不是問題，但如何讓 12 億人口中想要就業的人都能找到工作，則是另一項新的挑戰。

³ 事實上，大陸近年來努力致力於加入 WTO 的主要原因之一，就是希望藉著加入 WTO 的外力，來強迫國內的市場開放，以促進國內的服務業及貨品的流動。我們會在本文後面做更深入的說明，有興趣的讀者也可以參考大陸國家計劃宏觀經濟研究課題組(2001)的分析。

在三級產業中，傳統農業吸引了最大部分的就業人口。表四顯示，在 1979 年時 69.8% 的就業人口屬於服務業部門，工業只佔 17.6%，服務業則只有 12.6%。隨著農業產值比重逐漸下降，農業人口所佔比重也逐漸減少。不過，到 2000 年時，雖然農業產值只剩 15.9%，但就業人口仍高達 4.6 億，佔全部就業人口的一半。工業及服務業的就業人口都因產值增加而上升，其中工業產值佔到一半(50.9%)，但就業人口只有 22.5%。固然一方面顯示工業的人均生產力比農業高很多，但一方面也表示工業的成長及對勞工人口需求的增加並不足以吸引大量的農業過剩勞動。此外，雖然服務業勞動所佔比例的成長速度超過產值的成長速度，但目前大陸服務業吸收的勞動也只佔 27.5%。由於工業無法吸引太多的勞動，再加上許多農村勞因為缺乏遷徙的自由而被限制在農村與鄉鎮之中，使得大陸農村中有相當龐大的隱藏性失業人口。更大的問題是，農業中又有很高比例的人口是文盲，這些人要轉業是非常困難的。⁴

除了農村剩餘勞動的問題很嚴重以外，工業中的下崗人口問題也相當嚴重。表五顯示在 1979 年時，國有企業的就業人口佔全部工業人口的 18.8%，其後雖然國有企業的產值迅速由 78.5% 往下滑落，但是其就業人口的比重卻始終維持在 18% 左右。到了 1990 年代初下降到 16%，而真正出現大幅下滑的是在 1998 年以後，才迅速下降到 2000 年的 11.4%。另一方面，私營企業則由 1997 年的 15.0% 跳升到 1998 年的 20.4%。造成此兩種企業勞動人口迅速改變的主要理由是在 1998 年時，大陸大幅度的將國有企業的股份上市，將之轉成民營企業，才使得兩者的就業結構發生重大轉變。然而，由於許多國有企業民營化的結，也同時釋放出數千萬的「下崗」失業人口。

當大陸工業產值快速上升，工人平均薪資也在迅速上升之際，農村人口卻因遷徙受到限制而出現大量剩餘勞動與隱藏性失業，其結果造成了農村收入與勞工收入的差異擴大，使得大陸所得分配出現惡化的情況。同時，由於大部分的工廠都座落在都會地區，使得所得分配惡化的情況也在城市與鄉村之間出現。此外，由於改革開放最早是從東南沿海各省開始，然後再到長江三角洲，最後才是開發大西部。⁵ 由於開發時間的不同，也造成各地區發展的明顯不同，以及各地區所得分配的差異。

林祖嘉(1998)利用大陸各省級的所得資料發現，大陸各省之間的所得分配的確出現惡的

⁴ 據估計大陸目前 4.6 億的勞動人口中，有將近三分之一屬於隱藏性失業。另一方面，大陸有超過二億的文盲或半文盲人口，其中三分之二在農村當中，見喬海曙與鄧瓊(2001)。

⁵ 1980 年二月，大陸選擇東南沿海的汕頭、珠海、與廈門四個城市為經濟特區，做為吸引外資之用。1990 年 6 月，上海浦東被劃為開發區，啟動了上海及長江三角洲的發展。在 2001 年開始的「十五計畫」中，開發大西部成為發展的重點之一。三個不同地區的發展剛好各有十年的落差。

狀況；此外，若將各省區分成六大地區，或將各省區分成沿海地區與內陸地區，大陸不同地區的所得分配都出現惡化的狀況。⁶此外，Knight and Song(1991)一文也利用大陸各城市的資料，發現大陸的城市也有出現得分配惡化的現象。

四、大陸加入 WTO 所面臨的衝擊

大陸農業市場受到 WTO 的衝擊可分成兩部分來看，在生產肉類、水產、與蔬果方面具有比較利益，因為生產這些農產品需要較多勞動投入，因此大陸具有競爭性，受到 WTO 市場開放的影響較小。但在生產大麥、稻米、與棉花方面受到的影響較大，因為這些產品通常需要較多的土地投入，而大陸目前的人均耕地面積十分狹小，因此在生產這些產品方面不具有比較利益。在進入 WTO 後的 2004 年開始，大陸必須每年增加 2000 萬噸的糧食進口，勢必對大陸農業產生明顯影響，據估計大陸農業失業人口將因此而增加 960 萬人。⁷

在工業產品方面，大陸在生產紡織、電子、家電、與製鞋等民生工業具有較高的國際競爭力，這些產品出口佔大陸出口七成以上，因此這些產品受到大陸入關的影響可說是正面多於負面。但是在生產重化工業方面，包括鋼鐵、化工、及汽車方面，大陸傳統上由大型國營企業生產，產品品質較差且生產規模不足，缺乏國際競爭力，因此在大陸加入 WTO 之後受到國際大廠產品的競爭將十分嚴峻。⁸

至於在服務業方面，大陸 2000 年的服務業產值只佔 GDP 的 33.2%，遠低於先進國家高達七成的標準，換言之，大陸的服務業相當落後。在銀行、證券、與保險業開放以後，國際大型金融產業進入大陸提供金融服務，以他們的規模、業務範圍、及經驗來看，都不是大陸企業可以比擬，因此大陸金融產業將受到嚴重考驗。物流業是另一個挑戰，大陸傳統上在物流業方面缺乏大型國有企業，因此，當國際大型的物流業進入大陸之後，如連鎖零售店或大賣場，必然會對大陸零售業產生重大影響。⁹

大陸加入 WTO 之後另外一個嚴峻挑戰是大陸內部貿易壁壘的問題。由於傳統以來，大陸各省及各縣市都有相當大的行政權力，因此很多時候爲了要保護自己省內的產業，面對其他省份生產的產品在銷售進來時，而課徵某種特殊的租稅或費用，甚至很多時候不允

⁶ 事實上，依 Kuznets 的理論，每一個經濟體系在經濟發展初期，都會因為某一部門(通常是工業部門部分)的快速成長，而出現所得分配惡化。此一惡化的現象會一直延續到該產業工人的薪資全面性的提升，而且擴展到其他部門之後，所得分配才會出現平均化的現象。依大陸目前狀況來看，大陸似乎尚在所得分配惡化的階段上面。

⁷ 見喬海曙與鄧瓊(2001)的分析。

⁸ 見楊歡亮(2001)的討論。

⁹ 有關大陸服務業可能受到的影響，見林祖嘉(2001a)的分析。

許這些商品進口。¹⁰由於這許多國內貿易壁壘的存在，使得大陸在改革開放以來，對外貿易的成長速度遠高於國內省與省之間貿易的成長率。依大陸國家計委宏觀經濟研究課題組(2001)的估計，1985到1992年之間，中國大陸外貿進出口總額的平均年成長率分別為10%和17%，但同期省際之間的貿易年成長率只有4.8%，遠低於國際貿易的成長率。

在加入WTO之後，將會有大量的國外企業進入大陸內的貿易市場與服務業市場，他們一方面將會面臨許多類似的內貿壁壘問題，一方面他們也會要求大陸中央實施國民待遇精神，把各省之間的壁壘加以去除。然而，此一部分卻是相當程度代表地方政府的權力，因此屆時大陸中央是否能順利的將大陸被各省份分割的市場統一起來，將會是一項重大的挑戰。

五、結語

大陸過去20年來，經濟快速的發展已經獲得相當的成就，平均8.8%的實質成長率的確十分可觀。然而由於財政與金融體制不健全，使得在發展過程中出現多次經濟大幅波動的現象。近年來，大陸大幅立法健全其財政與金融體系，相信未來的經濟波動可能可以減少一些。

在經濟發展的同時，大陸產業結構也出現明顯的變化。其中農業產值快速萎縮，工業產值則逐漸放大。服務業雖然也在增加，但佔GDP的比例仍只有三成多，遠不及西方國家的水準。顯然如何加強服務業發展，將會是大陸當局面臨的重要課題之一。另一方面，國有企業在工業產值中所佔比例迅速下降，同時鄉鎮企業、私營企業、與外資企業的角色則快速掘起。

大陸農業產值比例迅速下降之際，農業人口出現大量的隱藏性失業人口，這是一項隱憂，尤其農業人口中有很高比例為文盲或半文盲，更是不易轉出。此外，國營事業在轉軌過程中，釋放出不少下崗人口，也造成另一項嚴重的失業問題。由於產業發展不平衡區域發展不平衡、城鄉發展不平衡、再加上大量的農村失業人口，使大陸所分配呈現惡化的狀況。

最後，加入WTO雖然可以使得大陸經濟體系在長期下獲益，但短期下外國產品與外資企業進入大陸市場，將對大陸農業、工業及服務業都造成相當大的衝擊，失業人口也勢

¹⁰ 例如上海市對於武漢生產的汽車銷入市內課徵昂貴的証照費，以保護上海生產的汽車。再譬如河南省與安徽省完全禁止貴州省生產的香煙進，見林祖嘉(2001a)與大陸國家計畫宏觀經濟研究個題組(2001)的分析。

必再增加。其中服務業的金融與物流將面臨嚴峻挑戰，此外，傳統上存在各省之間的貿易壁壘也將面臨外資企業挑戰的命運。◎

參考書目

林祖嘉(1998)，「中國大陸經濟發展與地區所得分配」，政治大學學報，77，237-266。

林祖嘉(2001a)，「大陸加入 WTO 後市場開放所面臨的競爭與挑戰」，九十年大陸經濟發展研討會論文，中華經濟研究院，2001.12.11。

林祖嘉(2001b)，「加入 WTO 對兩岸關係的影響與因應之道」，全球化時代下的兩岸關係與中國大陸研討會論文，政大社會科學學院大陸研究中心主辦，2001.12.22。

國家畫計委觀經濟研究課題組(2001)，「打破地方市場分割建立全國統一市場」，經濟研究參考，27。

喬海曙、鄧瓊(2001)，「加入 WTO 後的中國農業：成本、收益分析及政策選擇」，寧夏大學學報：人文社會科學版，23(2)，82-88。

楊歡亮(2001)，「中國「入世」利弊分析」，煙台大學學報：哲學社會科學版，14(1)，91-97。

Knight, J., and L. Song (1991), "The Determinants of Urban Income Inequality in China," Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 53, 123-154.

表一 大陸主要總體經濟指標

單位：%

	每人實質 GNP 成長率	通貨膨脹率(a)	失業率
1979	8.0	2.0	5.3
1980	4.3	6.0	4.9
1981	3.9	2.4	3.8
1982	5.6	1.9	3.2
1983	9.2	1.5	2.3
1984	16.6	2.8	1.9
1985	14.2	8.8	1.8
1986	5.8	6.0	2.0
1987	8.1	7.3	2.0
1988	4.4	18.5	2.0
1989	6.2	17.8	2.6
1990	6.0	2.1	2.5
1991	12.1	2.9	2.3
1992	16.3	5.4	2.3
1993	15.3	13.2	2.6
1994	11.8	21.7	2.8
1995	8.9	14.8	2.9
1996	8.8	6.1	3.0
1997	7.8	0.8	3.1
1998	6.8	-2.6	3.1
1999	6.8	-3.0	3.1
2000	6.6	1.6	3.1
平均	8.8	6.3	2.9

資料來源：中國統計年鑑。

附註：(a)此處通貨膨脹率係以消費者物價指數(CPI)為準。

表二 GDP 結構：依產業區分

單位：%

年度	第一產業	第二產業	製造業	第三產業
1979	31.2	47.4	43.8	21.4
1980	30.1	48.5	44.2	21.4
1981	31.8	46.4	42.1	21.8
1982	33.3	45.0	40.8	21.7
1983	33.0	44.6	40.0	22.4
1984	32.0	43.3	38.9	24.7
1985	28.4	43.1	38.5	28.5
1986	27.1	44.0	38.9	28.9
1987	26.8	43.9	38.3	29.3
1988	25.7	44.1	38.7	30.2
1989	25.0	43.0	38.3	32.0
1990	27.1	41.6	37.0	31.3
1991	24.5	42.1	37.4	33.4
1992	21.8	43.9	38.6	34.3
1993	19.9	47.4	40.8	32.7
1994	20.2	47.9	41.4	31.9
1995	20.5	48.8	42.3	30.7
1996	20.4	49.5	42.8	30.1
1997	19.1	50.0	43.5	30.9
1998	18.6	49.3	42.6	32.1
1999	17.6	49.4	42.7	33.0
2000	15.9	50.9	44.3	33.2

資料來源：同表一。

表三 工業總產值中各種經濟類型所占比重

單位：%

年度	國有經濟	集體經濟	城鄉個體經濟	其他經濟(a)
1979	78.5	21.5	0.0	0.0
1980	76.0	23.5	0.0	0.5
1981	74.8	24.6	0.0	0.6
1982	74.4	24.8	0.1	0.7
1983	73.4	25.7	0.1	0.8
1984	69.1	29.7	0.2	1.0
1985	64.9	32.1	1.9	1.2
1986	62.3	33.5	2.8	1.5
1987	59.7	34.6	3.6	2.0
1988	56.8	36.2	4.3	2.7
1989	56.1	35.7	4.8	3.4
1990	54.6	35.6	5.4	4.4
1991	56.2	33.0	4.8	6.0
1992	51.5	35.1	5.8	7.6
1993	47.0	34.0	8.0	11.1
1994	37.3	37.7	10.1	14.9
1995	34.0	36.6	12.9	16.6
1996	28.5	39.4	15.5	16.7
1997	25.5	38.1	17.9	18.5
1998	21.6	38.4	17.1	22.9
1999	20.3	35.4	18.2	26.1

資料來源：同表一。

附註：(a)其他經濟包括私營經濟與外資企業。

表四 就業結構：依產業區分

單位：%

年度	第一產業	第二產業	第三產業
1979	69.8	17.6	12.6
1980	68.7	18.2	13.1
1981	68.1	18.3	13.6
1982	68.1	18.4	13.4
1983	67.1	18.7	14.2
1984	64.0	19.9	16.1
1985	62.4	20.8	18.8
1986	60.9	21.9	17.2
1987	60.0	22.2	17.8
1988	59.4	22.4	18.3
1989	60.0	21.6	18.3
1990	60.1	21.4	18.5
1991	59.7	21.4	18.9
1992	58.5	21.7	19.8
1993	56.4	22.4	21.2
1994	54.3	22.7	23.0
1995	52.2	23.0	24.8
1996	50.5	23.5	26.0
1997	49.9	23.7	26.4
1998	49.8	23.5	26.7
1999	50.1	23.0	26.9
2000	50.0	22.5	27.5

資料來源：同表一。

表五 就業結構：依所有制區分

單位%

年度	國有經濟	集體經濟	城鄉個體經濟	其他經濟(a)
1979	18.8	5.5	75.6	0.1
1980	18.9	5.7	75.2	0.2
1981	19.2	5.9	74.7	0.3
1982	19.1	5.9	74.8	0.3
1983	18.9	5.9	74.7	0.5
1984	17.9	6.7	74.6	0.8
1985	18.0	6.7	74.3	1.0
1986	18.2	6.7	74.1	1.1
1987	18.3	6.6	73.9	1.2
1988	18.4	6.5	73.7	1.4
1989	18.3	6.3	74.0	1.4
1990	16.2	5.6	71.5	6.8
1991	16.5	5.6	71.1	6.8
1992	16.6	5.5	70.9	7.0
1993	16.5	5.1	70.2	8.3
1994	16.7	4.9	68.3	10.1
1995	16.6	4.6	66.7	12.1
1996	16.3	4.4	65.6	13.7
1997	15.9	4.1	65.0	15.0
1998	13.0	2.8	63.9	20.4
1999	12.1	2.4	63.4	22.0
2000	11.4	2.1	64.4	22.1

資料來源：同表一。

附註：(a)其他經濟包括私營經濟與外資企業。