

# 一、試析大陸經濟轉型的可能途徑

育達商業科技大學財經學院院長傅豐誠副教授主稿

當前全球經濟增長顯著放緩，在外需不足的情況下，大陸當局試圖轉變經濟發展方式，增強消費對經濟增長的拉動作用。

目前因大陸土地和主要生產資料都屬國有，大部分人民只有勞動收入，缺少資產性收入衍生出的財富效果；如要真正扭轉大陸經濟失衡局面，應著力推動土地改革，而非只重 GDP 增長。

## （一）大陸經濟轉型遭遇投資、消費、淨出口三者關係失衡

投資、消費及淨出口（出口-進口）是大陸經濟成長的 3 大主力，自 1978 年底推動經濟改革開放以來，頭 20 年，民間消費是其中的最大部分，其比例長期以來穩定在 60% 左右。投資是第 2 大主體，歷來大陸經濟的劇烈波動，大都和投資的波動有關。至於淨出口，早期多是負值，後來雖轉為正值，在 1990 年代後期以前，數額並不大，對經濟成長的直接貢獻並不大。

隨著經濟改革的深化，過去一些主要由政府提供的社會福利及保障，逐漸轉變為主要由個人自行負擔，這種改變使得人們的風險意識增強，雖然大陸國民所得持續快速增長，但民間消費並未隨之明顯上升。在各地固定資產投資大幅增長的情況下，投資逐漸成為經濟成長的主力。逐漸增長的投資擴大了製造業的產能，但因國內需求不振，必須靠外需（出口）來彌補產能過剩的問題。

近 10 年以來，大陸經濟增長模式呈現出 2 個明顯的缺陷：第一，消費占 GDP 的比重逐年下降，消費率則從 1992 年的 62.4% 逐步下降到 2008 年的 48.6%；投資率從 1992 年的 36.6% 逐步提高到 2008 年的 43.5%。第二，外貿盈餘持續增長，外匯存底已逾 2 兆美元。消費下降意味著人民的福利提升緩慢，經濟雖有增長，但人民受惠有限。另一方面，外貿盈餘也引發不少貿易衝突，並意味著大陸的儲蓄沒有完全

被用於投資。為何大陸的投資報酬率很高，卻選擇將巨額外匯投資低收益美國債券？這是很不經濟的現象。

正確處理儲蓄和消費的關係，對大陸保持國民經濟平穩較快發展具有重要意義。消費增長對於經濟增長具有平穩、可持續的拉動作用，但消費增長需要一定規模的儲蓄作為支撐，在儲蓄不足情況下過度消費，必然損害經濟的健全運作。此次世界金融海嘯的主要原因之一即是有關國家長期低儲蓄、高消費的發展模式難以為繼所致。

當前全球經濟增長顯著放緩，在外需不足的情況下，拉動大陸經濟增長必須通過增加投資或消費。由於投資主導型的經濟發展模式會增大資源環境的壓力，引起居民之間和城鄉之間收入差距的擴大，部分行業還會出現較嚴重的產能過剩，容易導致經濟增長大起大落，是不可能長期持續下去的。因此，大陸當局企圖轉變經濟發展方式，增強消費對經濟增長的拉動作用，實現消費、投資、出口協調拉動的格局。

## （二）大陸居民收入成長緩慢造成消費不足

居民收入在國民收入分配中的比重偏低，居民收入水準增長低於經濟增長是大陸消費率低和儲蓄率高的主要原因。自 1990 年代以來，大陸城鄉居民收入水準總體低於經濟增長，2008 年城鎮居民人均可支配收入實際增長低於經濟增長 0.6 個百分點，農村居民人均純收入實際增長低於經濟增長 1 個百分點。從大陸國民可支配收入結構變化觀察，企業和政府部門收入在國民收入分配中的比重呈上升趨勢，家戶門收入占總體比重呈下降趨勢。家戶部門收入占國民可支配收入比重自 1999 年以來呈逐年下降趨勢。截止 2007 年，居民收入占國民可支配收入比重為 57.0%，比 1992 年下降 11.3 個百分點。此外，由於社會保障不足，使得居民邊際消費傾向呈下降趨勢，其中城鎮居民邊際消費傾向由 2002 年的 0.85 逐步下降到 2008 年的 0.56，農村居民邊際消費傾向由 2002 年的 0.85 逐步下降到 2008 年的 0.71。由於農村居民邊際消費傾向高於城鎮居民，低收入群體的邊際消費傾向高於高收入組，因

此大陸民間消費每況愈下。

大陸依靠投資拉動 GDP 是不得已的辦法。約略言之，在大陸投資每增加 1 個百分點，可以拉動 GDP 增長 0.2 個百分點；但居民消費每增加 1 個百分點，可以拉動 GDP 增長 0.8 個百分點。從這一點來看，推動經濟發展的階段性動力是投資，根本動力是消費。投資的最終目的也是滿足需求、促進消費。很顯然的，消費需求是大陸經濟增長真正和持久的拉動力量，未來大陸必將著力擴大居民消費需求，致力消除制約消費的制度和政策障礙，逐步提高消費對經濟增長的貢獻率。短期作法可能是提升農村中、低收入戶和城鎮低收入戶的消費能力，如增加補貼提高收入、擴大消費信貸等，對消費產生直接拉動作用；長期措施則是改善社會保障制度，縮小居民收入差距。

### （三）大陸農村土地改革有益於增加農民收入

由於大陸政府對國內全部土地都擁有正式所有權，它能夠以在市場經濟國家不可想像的規模將一塊土地上居住的家庭異地安置，而這些家庭所獲補償往往遠低於他們所讓出土地的市場價值。因此，工廠主們在大陸的辦廠成本會大大低於其他國家。但一個人的成本就是另一個人的收入，廠商和房地產開發商在大陸的低成本，意味著大陸經濟生活中其他一些參與者的低收入。而大陸這些只拿到低收入的人碰巧又是國民中的大多數，其中尤以農村居民為多，他們幾乎沒有什麼政治力量來保護自己的權益。因此一條創造私人財富的可靠途徑 - 小土地所有者在城市化進程中以市場價格向開發商出售土地，在大陸幾乎完全缺失。儘管大陸的城市化正在以驚人的速度進行著，要真正扭轉大陸經濟的失衡局面，大陸當局必須致力於推動（農村）土地改革，而不能只重視 GDP 增長。

大陸農村地區生活是需要大幅改善，但不代表能夠大幅改善。改善的資金從何而來？當前廣東出口型經濟受到衝擊，最先受到影響的就是外來農民工，而他們恰恰是農村經濟來源的主力軍。大陸刺激消費，實際上還是刺激城市居民的消費，對於農村相對的弱勢群體，他

們生活條件的改善，除了需要國家政策和資金的扶持外，直截了當的做法，就是在土地開發時採用市場定價原則，允許和鼓勵開發商以競價方式從農民手中獲取土地，並將這作為政府當前經濟刺激方案的一項內容。過去 3 年中，大陸領導層在降低農民負擔方面致力甚深，比如說取消了農業稅，降低了教育和醫療收費等。現在是以土地產權改革來增加農民收入的時候了。

#### (四) 國有企業產權改革有利於增加人民除勞動收入以外的資產收入

另一方面，在國有企業改制的路上邁出私有化的步伐，使競爭性國企逐漸退位給民營企業，讓壟斷性行業的問題逐漸突出。自 1993 年實行分稅制以來，國有企業一直是只交稅，不交紅利，大量的利潤在企業內部流轉，有的變成了部門的福利和高階主管的薪酬，似乎國企的業績只與這部分人有關，而與其餘的出資人並不相干。這個局面一直到 2007 年大陸國務院試行「國有資本經營預算」制度、規定政府有權要求國企向政府分紅才發生變化。不過，雖然國企恢復向政府上繳利潤，但國有資產監督管理委員會規定上繳的利潤比例最高只有 10%，絕大部分仍然留在企業中。

此外，國企的經營享受各種政策優惠，實現利潤本是應有之義。大陸雖已建立市場經濟體制，但若干重點行業仍存在壟斷，一些大型國企不僅牢牢掌握定價權，而且享受著土地和其他資源的租金減免等優惠。享有這些資源所有權的國民沒有分享紅利，卻要為壟斷利潤做貢獻。相比之下，民營企業面臨高不可及的准入門檻，即使獲得准入，也不可能與享受人為低成本的國企進行平等競爭。而且，民營企業如果經營虧損，只有倒閉一途；而一些因投機而出現巨額虧損的國企卻可以繼續獲得國資委注資。

因此，在持續推進國有產權改革之時，讓人民也能分享國有資產收益，除了工資收入，人們也可以擁有房產、股票、企業等資產的增值來分享經濟發展的好處，所以，在私有制之下，只要國家經濟稍增

長高一點，人們不僅勞動收入會增加，而且手中持有的資產也會增值，內需提振的效果是加倍的。目前大陸在土地和主要生產資料都屬國有之下，大部分人民只有勞動收入，缺少資產性收入引伸出的財富效果，這可能是為什麼大陸經濟增長快，但內需卻增長緩慢的主要原因。

## 二、「歐胡會」至今的美「中」關係變化

臺灣大學政治系徐斯勤副教授主稿

美「中」基本國力相對變化及互賴程度大幅增加，使美國有必要重新定位和大陸之間的外交和戰略關係屬性。

美「中」關係的結構性變化，似使兩國之間在合作性議題上，美國依賴大陸的程度更高；但在衝突、零和性議題上，相互矛盾更尖銳與明顯。

2009年11月15-18日，美國總統歐巴馬前往大陸進行正式訪問。國內對於這次訪問的現有討論，多半集中在臺美「中」三邊關係。但如果將此次訪問鑲嵌在許多其他因素與脈絡內來看，那麼有可能標示著目前全球經濟實力與整體影響力最強的兩個大國之間，其在雙邊層次與全球層次上相互關係演變的重要里程碑。

### （一）歐巴馬訪「中」的基本目標與相關作為

首先，歐巴馬的訪「中」之行，是其亞洲各國行程的一部份，而亞洲之行背後的外交政策，則是試圖矯正前任小布希總統過度專注於反恐，且一味要求亞洲盟邦配合所衍生的種種問題。歐巴馬上任之初，便提出「重返亞洲」的論述，藉由重新鞏固其與東北亞和東南亞盟邦的關係，來緩解這些傳統盟友可能與美國漸行漸遠的走向。

其次，歐巴馬所面臨的美「中」基本國力相對變化與國內形勢，使其有必要重新定位和大陸之間的外交和戰略關係屬性。在美國與眾

多西方國家遭受金融海嘯打擊而經濟暫時陷入低迷時，大陸卻獲得了 8.7% 左右的高度 GDP 年成長，而大陸改以拉高消費來彌補已往只注重投資的政策導向，則又有利於其他國家的產業恢復。歐巴馬寄望能在未來作為支撐美國長期經濟成長的新能源產業，所面臨龐大的現階段資金缺口與未來的市場開拓，都與大陸密切相關。此外，大陸持續購買美國國債，對於美元幣值，帶來重要的穩定作用。最後，在此同時，美「中」之間的貿易赤字也以加速度不斷攀升，美「中」在 2009 年整年發生了十餘次貿易衝突，特別是相互採取反制報復措施；但美國事實上又十分希望人民幣匯率能再升值，以改善雙邊貿易不平衡。這些事實，都說明了在美「中」雙邊關係上，美國對於大陸的經濟合作性與互利性行為，其依賴程度都比過去有明顯的增加。而且，這種依賴是關係到美國霸權基礎能否持續的根本性問題。所以，「歐胡會」中對於雙邊關係最受人注目的舉動之一，是歐巴馬公開宣稱，一個國家的成功不會也不應該以另一個國家的犧牲作為結果，因此美國不會去尋求圍堵壓抑大陸的崛起，雙方將會相互尊重對方的核心利益。這個說法，之前已經由美國副國務卿 Steinberger 以所謂「戰略再保證」(strategic reassurance) 的方式提出，這比小布希政府後期提出的，將大陸視為「負責任的利益攸關者」(responsible stakeholder) 角色，可以說更為明確，也更具有善意。整體來看，美國總統在就任後第 1 年便正式訪問大陸，以及面對客觀環境造成的(不對稱)互賴關係之程度，乃至於在大陸訪問期間，在雙邊議題上所表現出的相對低姿態(在人民幣匯率、大陸國內市場開放或不公平的貿易行為、人權問題等方面，歐巴馬看來並未如同已往美國總統訪「中」時高調施壓，或者取得明確讓步)或友好姿態(重啟和強化兩國軍事交流)，都是歷任美國總統所不曾有過的。導致這種獨特性的，乃是兩國相對權力差距的持續拉近，已經到了無法不表現在主觀態度和行為的階段。

最後，在諸多全球性問題的解決上，固然所有國家的合作都很重要，但對美國而言，最重要的可能還是大陸。歐胡會後的兩國聯合聲明中，最顯著的協議部分，多半落在這些相關議題，包括氣候變遷與對哥本哈根會議之展望、共同開發清潔能源、遏止全球貿易保護主義、

協力推動全球經濟復甦。此外，聯合聲明中並未特意強調的議題，包括核不擴散、朝鮮半島的無核化、伊朗發展核武問題、聯合國維和行動等，大陸的合作程度也都是關鍵因素。之所以如此，顯然也和大陸躍居全球性大國息息相關。如果綜合美「中」在雙邊議題和全球議題上的互動來看，可以說大陸對於美國解決本身問題和國際問題的不可或缺性，乃是全球化進程迅速發展，造成主要大國之間互賴程度大幅深化之後，必然的結果。這種格局，是結構性的深刻變化，而且還在不斷加溫當中。美國學界之前所提出的所謂「Chimerica」或是「G2」說法，也源於此。

## （二）美國與大陸內部對於「歐胡會」的評價

美國國內輿論對於「歐胡會」的評價，大體上是負面看法居多，主要有兩個論點。其一是認為歐巴馬在美國有優勢的議題上，例如人民幣匯率 and 大陸人權方面，幾乎毫無所獲。第二是在「歐胡會」這種具有高度象徵性和指標意義的事件當中，歐巴馬給人最明顯的印象，似乎是去公開接受美國相對於大陸的霸權衰落，開始展現出去適應此種變化的政策調整，這兩點都是過去任何美國總統與大陸來往時所不曾有的現象。美國輿論的這種反應，恰巧凸顯出本文指出的結構性變化，可能不是任何個人或政府的主觀偏好能徹底扭轉的。另一方面，大陸的觀察者，則呈現出涇渭分明的兩類看法。多數觀察者比較審慎，認為儘管歐巴馬所作的戰略調整應該不是短暫或權宜性的，但美國仍然毫無疑問是最大強國，繼續保持著與大陸一定程度的領先差距。而且，美「中」之間儘管因為互賴加深，而在雙邊與全球的物質性利益上，契合程度有所增長，然而雙方在基本價值與理念上，仍然存在根本的分歧與矛盾。不過，也有一些觀察者，認為「歐胡會」喻示著一個重大轉捩點，大陸應該把握機會，來強化其「塑造」美國政策的能力，或者來揭舉大陸崛起背後，其發展模式所具有的普世典範性意義。如果綜合美「中」內部的這些看法，可以說美「中」關係的結構性客觀改變，目前比兩國國內社會的主觀認知調整，發展得更快些。而

主觀認知在調整上的策略或模式，可以緩解或過濾結構變化對於兩國相互政策的影響，但可能無法轉移其變化的基本方向。

### （三）結構性關係變化的後續和限制

「歐胡會」所展現的前述變化，並不是因為此次峰會本身單獨的效果使然，而是所有相關因素長期累積孕育後自然展現的綜合性結果。峰會結束後至今，不到 3 個月，則又有數項新發展，足以說明本文所謂結構性變化的內涵與限制。首先，「歐胡會」後 1 週，大陸官方的喉舌刊物瞭望雜誌，刊登了所謂「胡錦濤時代觀的中國 5 大主張」，包括了深刻變革論、和諧世界論、共同發展論、共擔責任論、積極參與論 5 個具體觀點。如果仔細閱讀其內容，不難發現其性質類似於胡溫執政以來，大陸總體外交政策與成就的總結性兼指導性綱領文件，十分重要。而其中環環相連的 5 個觀點，基本上反映出了本文前述的大國間互賴迅速深化，以及大陸之全球性角色加重的事實，一方面提出了大陸對於解決全球問題的宣示性承諾，另一方面也藉由承諾的提出，巧妙地順勢鞏固了「歐胡會」前後，大國間對於大陸國際地位拔高所具有之「共享理解」（shared understanding）。

其次，在「歐胡會」前一天舉行的亞太經合組織（APEC）工商領導人峰會上，日本首相鳩山由紀夫再次提出創建「東亞共同體」（East Asia Community）的構想，主張以加強區域經濟合作來引領全世界。眾所皆知，鳩山政府外交政策主張的特色之一，乃是在日本與大陸和與美國關係的天平上，相對（而非絕對）地加重大陸這一端的砝碼，而其「東亞共同體」構想中可能將美國排除在外，也多少讓人聯想到這個基本立場。對於這種有可能讓大陸填補美國在東亞權力真空的後果，美國明確表示，美國的核心原則之一在於，凡是涉及到本地區安全、經濟、商業的重要機制，都不應該將美國拒於門外。

第三，網路搜尋引擎領導品牌谷歌（Google）大陸公司在 2010 年 1 月宣稱，其在大陸的主機頻遭駭客侵犯，除進行攻擊外，還掠取包括大陸政治異議者在內的個人使用者網通資訊，因此表示考慮將業務撤出



大陸，並暗示大陸政府在幕後主導駭客事件，引起美國政府與國際關注。而美國參議院在 2 月 2 日更通過決議案，譴責谷歌在大陸遭到網路攻擊。決議呼籲大陸調查和解釋攻擊事件，並提到大陸限制新聞自由和網路表達的方式。此一事件，引起華盛頓與北京之間高層官員的相互批評與喊話，也鮮明地凸顯出雙方在基本政治價值、制度、政策上的重大差異。

第四，歐巴馬在 1 月 27 日發表的國情咨文中，刻意強調了美國在面臨大陸、德國、印度等各國的競爭下，仍然要作為全球第一強國，不能接受美國屈居第 2 位。類似此種說法，已往鮮少有前任總統需要在國情咨文中特意強調的，少數先例中的雷根總統，乃是針對美國民眾普遍感到對美國的國力與價值失去信心的背景下，而給予直接反應。而歐巴馬凸顯此點，除了是在金融海嘯與景氣衰退可能逐漸遠離，需要大力振興復甦外，看來未嘗不是也針對了國內輿論批評其對大陸過於軟弱，所進行的辯駁。

最後，華盛頓於 1 月 29 日宣布對臺軍售約 64 億美元。此項宣布後立刻引起北京的強烈反應。北京表示將停止「歐胡會」中談妥的兩國軍事交流，以及考慮進行其他制裁。美國對臺軍售並非一朝一夕之事，但北京此次反應之強烈，有別於以往，看來多少可能因為美國的決定，讓北京感到與「歐胡會」後雙邊關係的整體走向與氣氛幾乎相反，而使其格外不滿。

上述這些新發展，顯示出兩項意涵，而其日後是否將更形顯著，值得我們持續觀察。其一是大陸似乎認為其與美國關係的結構性變化，所能影響的具體議題範圍中，包括了臺美「中」三邊關係，但美國顯然目前未持相同看法。不過，長期而言，很難確定兩岸關係議題，是否仍將和美「中」關係的其他議題之間，持續存在著有效的防火牆。其二是本文所論述的結構性變化，似乎是使得美「中」之間屬於合作性議題的部分，美國必須依賴大陸的程度更高，但兩者間屬於衝突、零和性議題的部分，其相互矛盾更尖銳與明顯。有趣的是，美國對大陸的這種立場，可能和近年來大陸對臺政策的所謂「軟的更軟，硬的

更硬」，多少有類似之處。

### 三、近期大陸因應南海問題之相關作為

企劃處主稿

在聯合國要求各國提報對海洋島嶼和管轄海域主權申請後，大陸對南海地區之戰略轉趨積極。

未來大陸對其在南海主權及利益之維護仍將持續，並透過協商方式解決南海問題。

大陸在今（2010）年 1 月 4 日公布「國務院關於推進海南國際旅遊島建設發展的若干意見」中，強調要促進西沙群島旅遊，引發越南抨擊大陸政府開發西沙旅遊業行為嚴重侵犯越南主權，而大陸外交部堅持對西沙、南沙在內的南海諸島擁有無可爭辯的主權，使南海主權爭議再次凸顯。茲就近期大陸因應南海問題之相關策略及作為概述如下：

#### （一）大陸在南海地區面臨之問題

##### 1. 東協國家競相宣布擁有南海諸島之主權

大陸對南海主權問題，長年來都以「擱置爭議，共同開發」為原則，惟在聯合國大陸礁岩界限委員會（Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS）要求各國在 2009 年 5 月 13 日前提報對海洋島嶼和管轄海域的主權申請後，南海周遭國家競相宣布擁有南海諸島之主權。如菲律賓政府於 2009 年 3 月簽署「群島基線界定法」（3 月 10 日），將南沙群島之卡拉揚群島及黃岩島劃為菲律賓領土，並向聯合國提交延伸大陸礁層外部界限之提案（4 月 8 日）；馬來西亞前總理阿都拉（Abdullah Ahmad Badawi）登陸具爭議之彈丸礁及光星仔礁（華文中國報，2009.3.6），並派特種部隊巡守，以宣示馬來西亞對該等島礁之主權；而越南則任命西沙群島（越方稱黃沙島）縣人民委員會主席，並於 2009 年 5 月向聯合國提交南海「外大陸架劃界案」，引發

大陸當局強烈反彈。此外，南海周遭的東南亞國家近來積極對外採購潛艦、戰機及護衛艦，越南、菲律賓等國並在此區域搶建各種軍事設施，使南海緊張情勢更為升高（中央社，2009.7.31）。

## 2.各國對南海資源競爭加劇

南海地區除漁產資源豐富外，亦可能蘊藏大量石油與天然氣（南沙群島海域石油蘊藏超過 10 億桶。日本經濟新聞，2009.3.23）。越南及相關國家正與美、英、俄等國大型石油公司聯合探勘油井（中央社，2009.6.19），近年來南海周邊國家協同 200 多家西方石油公司在南海開採 1 千餘口油井。此外，美國參議員也要求其政府對亞洲國家提供保護傘，避免受大陸軍事恫嚇（Senator Jim Webb, Hearing of the US Senate Committee on Foreign Relations, 2009.7.15）；美國國務院主管東亞及東協事務的副助理國務卿斯科特·馬歇爾（Scot Marciel）對南海問題的緊張局勢也表示關切，並承諾將保護美國石油公司在南海的利益，使南海問題更加複雜化（國際先驅導報，2009.7.20）。

## （二）大陸採取之策略

### 1.建設海上力量以保障南海利益

大陸學者建議應在南海爭議地區保持威懾力（復旦大學教授葛劍雄。中國時報，2009.3.17），但又要避免兵戎相見，使渠等回到「擱置爭議，共同開發」原則，共同遵守「南海各方行為宣言」。大陸當局於 2009 年 3 月間派遣「漁政 311 號」船艦（為原隸屬大陸南海艦隊「南救 503 號」退役船艦）開赴南海執行護漁護航任務（由於大陸宣稱「漁政 311 號」船艦係屬漁業用巡邏船隻，可避免與南海周邊諸國發生爭端。每日新聞報，2009.3.20）；又大陸空軍已完成「殲-10」空中加油訓練，可提升其遠海作戰能力（國際先驅導報，2009.8.3）。此外，大陸已向烏克蘭洽購 4 艘「歐洲野牛」級氣墊登陸艇（該艇是目前世界上最大氣墊登陸艇），其作戰範圍可涵蓋整個西沙群島，以向南海爭端諸國釋放威懾信號。

### 2.有效利用國內及國際法

大陸當局近來更重視利用國際及國內立法來宣示自身權利，使其主張具堅實的法律後盾。在越南和馬來西亞向聯合國大陸礁岩界限委員會提交劃界申請後（2009 年 5 月 6 日），大陸常駐聯合國代表團於次日要求

該委員會不要審查上述 2 國所提劃界案，向聯合國秘書長提交關於確定 200 海哩以外大陸架外部界限的初步資訊（2009 年 5 月 11 日），並保留今後在其他海域提交 200 海哩以外大陸架外部界限資訊的權利（大陸外交部，2009.5.12）。此外，大陸當局為加強對島嶼的管理，其「全國人大」常務委員會於 2009 年 12 月 26 日表決通過「海島保護法」（2010 年 3 月 1 日起施行），除規範島嶼及周邊海域的生態保護及合理開發外，並明確規定無人島所有權歸屬國家。近來更計劃推動海南行政區群島旅遊業，除針對該等群島進行積極管理外，亦將擴大南海油氣及漁業等資源的開發力度，試圖鞏固其對該群島主權之宣示（中國新聞社，2009.1.4）。

### 3.積極投入南海地區油氣開採

大陸積極與海外控股公司合作勘探南海地區油氣，如中國海洋石油集團近來與其控股公司（加拿大赫斯基能源公司，Husky Energy Inc.）在南海勘探中，獲得重大油氣發現（預估天然氣儲藏量達 4-6 萬億立方英尺，為目前大陸發現的最大海上天然氣田）；中海油集團也已與英國天然氣國際有限公司（BG 集團）就大陸南海西部海域的瓊東南盆地簽訂勘探合約（BG 集團將在勘探期內承擔 100% 的勘探費用，中海油將有權參與合同區內任一商業油氣最多 51% 的權益。中國經濟網，2009.12.10），使大陸在南海油氣資源開發前景更趨樂觀。

## （三）未來可能採行措施

### 1.組成「南沙能源開發組織」

大陸學者認為南海糾紛的癥結在於依據何種原則來開發利用南海地區資源。若可在南海資源開發利用上達成共識，便可化解主要的南海糾紛。大陸方面遂希望能透過多邊框架與南海周邊國家尋求解決方案（中國社會科學院世界經濟與政治研究所國際戰略研究室副主任薛力，商務周刊，2009.6.20），提議由南海爭端諸國共同組成「南沙能源開發組織」（Nansha Energy Development Organization，簡稱 NEDO），在對南沙海域進行油氣資源調查後，劃定一些目前尚未開發的區域為「合作開發區」試行運作。在具體操作過程中累積經驗及互信，再逐步擴大合作區域。同時，對一些已在生產的油氣田，NEDO 各方或可本著「向前看」原則，建議由開發方象徵性出讓一些股份，從而

達成某種諒解（薛力。商務周刊，2009.6.20）。

## 2. 建立海岸警備隊

為保衛海疆，未來大陸方面可能會建立類似於美國海岸警備隊的海上聯合執法機構，形成一支統一指揮、獲取資訊及執法的海上準軍事力量，取代目前由大陸農業部、海關、公安等部門分別進行海上執法的局面（大陸國防大學教授張召忠，2009.3.18）。

## 3. 在西沙群島及美濟礁興建機場及港口

為滿足大陸艦船補給、飛機巡邏、宣示主權管理等需要，大陸方面似考慮在南海的西沙群島及美濟礁興建機場和港口，建成後可控制整個西沙及南沙區域，也為大陸船艦穿越麻六甲海峽提供平臺（中央社，2009.6.19）。

# 四、大陸人口問題及近期因應政策

臺北大學公共行政暨政策學系王信賢副教授主稿

大陸人口問題主要包括數量龐大與成長快速、結構失衡、教育水準偏低等，並衍生環境壓力、經濟與社會等連鎖問題。

大陸當局仍強調穩定低生育水準，雖提出多項因應人口問題對策，惟多屬治標層次，且受地方主義等因素干擾，執行成效恐難有突破。

## （一）從河南人口破億談起

大陸河南省人口預估將於今年 7 月突破 1 億，成為大陸第 1 個人口破億的省份，若將此放在世界排名中，也可排在第 12 名，更是超越歐洲的德國（8,000 多萬）、英國與法國（皆為 6,000 多萬）等大國。而根據統計，河南 1980 年代初實行計畫生育以來，已為河南累計少生 3,300 多萬人口，使人口總量達到 1 億的時間推遲 13 年。換言之，若沒有「一胎化」政策，大陸的人口將更為可觀，而大陸人口的增長除自然生育率外，「政

策」的影響極為關鍵。

一般而言，大陸人口政策分為 3 個階段：鼓勵生育（1950 年代）、放任生育（1960 年代）與計畫生育（1970 迄今）。從 1970 年代「晚、稀、少」政策，到 1980 年發布「關於控制我國人口增長問題致全體共產黨員、共青團員的公開信」，確認「一胎化」政策的執行至今，使得大陸人口生育率從 1970 年的 5.81‰ 下降到 2008 年的 1.21‰，進入低生育水準國家之列。預計可在 2045 年實現人口零成長。雖說如此，大陸目前依舊面臨人口數龐大，以及實施「一胎化」政策衍生之相關問題，如人口結構失衡，而此些問題將導致環境壓力、經濟與社會等連鎖問題，必須謹慎對應。

## （二）大陸人口問題 - 人口數量、結構與教育水準

目前大陸所面臨人口問題主要為人口數龐大與成長快速、人口結構失衡、教育水準偏低等，說明如下：

### 1. 人口數龐大與成長快速

截至 2008 年底總人口數為 13.28 億人（見表 1，2009 年數據尚未公告），人口自然增加率 5.08‰，人口數約占全世界 1/4。與 1978 年底總人口數 9.62 億人、人口自然增加率 12‰ 相比，改革開放 30 年間增加 3.66 億人，因「一胎化」政策實施，人口自然增加率減少一半。雖說如此，但因為人口基數過大，就總數而言，依然成長快速。根據「國家人口發展戰略研究報告」指出，總人口將於 2020 年與 2030 年分別達到 14.38 億與 14.78 億人，並將於 2045 年達到高峰，估約 16 億人。人口數龐大雖然在經濟起飛階段有「人口紅利」的利多，但長期而言，對自然環境與資源卻是利空。大陸的耕地僅占世界 7%，卻必須養活世界 1/4 的人口；而在經濟好轉，人人想過好日子的情況下，對於資源的需求和環境的破壞更是與日俱增。

表 1 2008 年大陸人口數及其構成

單位：萬人

項 目	年末數	比重%
總人口	132802	100.0
其中：城鎮	60667	45.7
鄉村	72135	54.3
其中：男性	68357	51.5
女性	64445	48.5
其中：0-14 歲	25166	19.0
15-59 歲	91647	69.0
60 歲及以上	15989	12.0
其中：65 歲及以上	10956	8.3

資料來源：2008 年國民經濟和社會發展統計公報，2009.2.26。

## 2. 人口結構失衡

一般而言，人口數額龐大不是問題，關鍵是在於比例的平衡以及素質問題。以下將說明大陸人口在年齡、性別以及城鄉等方面的結構失衡。

### (1) 「未富先老」的高齡化與少子化結構

目前大陸 60 歲以上老年人口達到 1.59 億，占總人口的 12% 以上；65 歲以上人口超過 1.09 億，占總人口的 8.3% 以上（見表 1），基本上，大陸人口年齡結構已經開始邁入老年型。同時，根據相關數據推估，60 歲以上人口還將繼續以年均約 3.2% 的速度快速成長。根據研究指出，大陸平均每年新增 596 萬老年人口，年均增長速度達到 3.28%，到 2020 年，老年人口將達到 2.48 億，高齡化水準將達到 17.17%，其中，80 歲及以上老年人口將達到 3,067 萬人，占老年人口的 12.37%。這些數據傳達出大陸將面臨一個高齡化社會，2020 年後更進入高齡社會。

再者，目前大陸的生育率僅 1.21%，「少子化」情況造就 1980 年代以後新生兒被稱為「小皇帝」，一般咸認為這些「小皇帝」社會適應能力較低。「高齡化」與「少子化」意味著人口負擔係數過大、勞動力下降，以及醫療、社會福利與財政負擔加重、基礎建設與產業結構調整，這對相關經濟、社會與政治條件均不足以支撐高齡化社會的大陸

將是一大嚴肅挑戰。

### (2) 性別比例失衡

另外，表 1 同時呈現目前大陸男女比約為 106，尚屬於合理的範圍內，但是在新生兒男女比上卻是嚴重失衡，根據 2006 年美國中央情報局出版的「世界概況」估計，大陸男女性別比高達 121，為世界第一。大陸國家統計局抽樣調查結果，鄉村出生人口男女性別比為 122.85，全國城鄉平均水準為 119.58。雖然大陸當局力圖挽救，但是「一胎化」政策尚未鬆動，結合了大陸傳統重男輕女文化，10 年內性別比將難以改善。高新生兒性別比顯示將來男女比例嚴重失衡，可預期未來，男性找不到配偶的人數增加，尤其是經濟或個人能力弱勢者，除了婚姻壓力外，更可能造成犯罪、娼妓等社會不安定問題。

### (3) 城鄉比與流動人口

從表 1 數據中，目前大陸居住在鄉村的人口約有 54.3%，與已開發國家相較，城市化程度低。這也意味著，過半的大陸人居住在農村，且身份多為農民，顯示產業結構多為第 1 級產業，經濟發展水準低。同時，這樣的數據也顯示出，自詡為發展中大國的大陸將持續現代化的腳步。目前進城農民工估計約 1.4 億人，農民將繼續往城市集中是可預期的現象，加上進城農民第 2 代移民問題，若二元結構的城鄉體制未能同步改革，將會造成嚴重的社會問題。尤其是流動人口子女的教育問題，因受到戶籍制度的限制，無法與其他擁有戶籍者享受同等的教育資源和戶籍背後連結的權益。

## 3. 教育水準偏低

根據大陸第 5 次全國普查，文盲人口為 8,507 萬人，與 1990 年第 4 次全國人口普查相比，文盲率由 15.88% 下降為 6.72%，換句話說，識字率為 93.28%。另外，根據聯合國開發計劃署 2007 年有關各個國家和地區識字率的數據估算大陸識字率為 90.9%，排名世界第 86 名。而第 5 次普查整體教育程度：大學（指大專以上）教育的 4,571 萬人，占總人口 3.4%；高中（含中專）教育的 14,109 萬人，占總人口 10.6%，雖然與前次調查相比，數據明顯提升，但與其他國家比較之下，大陸整體人口



教育水準仍有待提升。雖然大陸文盲減少，教育程度提升，大專以上畢業人數激增，2008 年達到了 8,400 萬人，但是卻與就業結構無法配合，造成「高層次人才短缺，戰略性人才短缺，複合型人才短缺，外向型人才短缺」之結構性失業問題。

另外，就勞動力的教育年限方面，與美國、日本等發達國家相比較，勞動年齡人口人均受教育年限為 8.5 年，雖然高於世界平均值，但遠遠低於已開發國家。除了教育程度外，大陸人口健康亦是重大問題，根據一項調查，大陸每年出生的缺陷兒約有 80 萬至 120 萬，占全世界的 20%，出生缺陷發生率為 4%-6%。

### （三）近期因應政策

「一胎化」計畫生育政策實施了 30 年，雖然成功降低大陸生育率，控制人口增長速度，估計讓大陸人口這 30 年來減少增長 4 億人口，但是卻也是人口結構嚴重失衡的主因。近年來，大陸學者專家紛紛為文呼籲當局應對目前的生育政策進行調整或改革，尤其是重量級學者胡鞍鋼在經濟參考報的文章（「穩健調整計劃生育政策，穩定未來人口規模」，經濟參考報，2009.11.26）登出後，激發更多對於生育政策改革的討論。基本上，認為應該要放開生育計畫者奠基於「人口紅利」優勢逐漸消失的觀點，因為估計 15-59 歲勞動人口大約在 2015-2020 年之間會達到最高峰，約 9.23 億人，而後開始持續下降。而目前大陸生育率已低於更替水平，加上表面雖然因為慣性之故人口呈現正成長，實際上人口已經是在負成長狀態下，改革或調整計畫生育政策以確保未來擁有充足的勞動力乃為「當務之急」。此外，1980 年代的「關於控制我國人口增長問題致全體共產黨員、共青團員的公開信」中亦明白寫出「到 30 年以後，目前特別緊張的人口增長問題可以緩和，也就可以採取不同的人口政策了」，此點更支撐改革派的主張。但亦有部分學者認為「人口控制」是必要之惡，目前大陸的人口情勢尚未達到可以鬆綁控制的地步。

專家學者與民間輿論雖然較多傾向改革或調整計畫生育政策，但在 2009 年國務院政府工作報告中仍然強調「做好人口和計劃生育工

作，穩定低生育水準」。雖然說目前為止，大陸的相關政策尚未全面變革，但早在 2000 年已啟動「人口及計畫生育改革試點」。2006 年頒布的「中共中央國務院關於全面加強人口和計畫生育工作統籌解決人口問題的決定」。2009 年推動的「國家人口計生委關於進一步深化綜合改革創新體制機制的指導意見」、「流動人口計畫生育工作條例」以及國家人口和計畫生育委員會在全大陸開展了人口和計畫生育綜合改革示範市創建活動等，皆可觀察出近期大陸針對人口問題的因應對策。

### 1.統籌發展，提高人口問題的層級

首先將人口問題納入整體和區域發展戰略規劃，要求各級人口計生部門要加強部門之間的溝通聯繫，協調督促相關部門履行統籌解決人口問題職責，積極爭取有利於人口和計畫生育工作的政策措施。其次，加強與計畫生育協會等非政府組織和專家學者的合作，以利於政策的推行與改善。第三，加強人口發展戰略研究和人口形勢分析，確實掌握人口與環境資源相關數據，提供決策依據，並且整合公安、民政、衛生、教育等部門的人口資訊交流與共用，進一步建立人口發展決策支援系統。

### 2.維持低生育率水平，穩定人口成長速度

在低生育率水平下，計畫生育因地制宜，將一胎生育證制度改為生育服務證制度，在人口成長總額控制下，適度開放二胎。以上海市為例，由於人口老化嚴重，鼓勵生第 2 胎，但需符合 12 種條件之一。而廣東省人口壓力大，則強調「依法生育」，符合 8 種條件的人可以生第 2 胎。但是在農村方面，則是加強計畫生育，嚴防超生；同時逐漸建立「獎勵導向」計畫生育制度，針對農村超生問題。首先，全面實施農村計畫生育家庭獎勵扶助、「少生快富」工程和計畫生育家庭特別扶助等 3 項制度；其次，落實獨生子女父母獎勵費；此外，徹底落實城鎮獨生子女父母年老（退休）獎勵制度。

### 3.提高出生人口優質化

加強優生服務和宣導，全面開展預防出生缺陷相關措施：(1) 開展免費孕前優生健康檢查試點；(2) 與醫療機構合作，建立完善優孕

優生服務政策，如孕產期保健、產前篩選和診斷、新生兒疾病篩選和治療工作、嬰幼兒啟蒙教育；(3) 推動建立政府主導、部門合作、專家支撐、全社會參與的工作機制，努力提高出生人口優質化。

#### 4. 雙管齊下，降低出生人口性別比

一方面透過各級黨校和行政學院、媒體、網路全方面的宣導，藉由這些宣傳管道，推動「婚育新風進萬家活動」和「關愛女孩行動」，進行道德勸說，並動員各級地方政府積極推動上述活動，並舉辦一系列相關活動。另一方面加強依法行政和實施生女獎勵制度，前者依法「嚴厲打擊非醫學需要的胎兒性別鑒定和選擇性別的人工終止妊娠行為，規範終止妊娠藥品市場，杜絕大月份引產」；後者則對於計畫生育女兒戶給予金錢補貼或就業安排，並且鼓勵男到女方家落戶，並立法保障婦女的繼承權。希望藉由法律懲處、利益誘導和道德勸說防止選擇胎兒性別的行為。

#### 5. 加強社會保險制度

面對高齡化社會，大陸的社會保障政策方向包括：農村最低生活保障的建立、城市居民基本醫療保險的啟動、失業保險促進再就業、農村養老保險制度（2009年試點）和失地農民社會保險、新型農村合作醫療、普遍建立醫療救助制度以及農民工社會保障權益的維護。

#### 6. 創新流動人口計劃生育服務管理體制機制

進行人口流動遷移形勢分析和政策研究，制定流動人口計劃生育服務管理中長期工作規劃，並且進一步探索建立全員流動人口統計制度和重點地區流動人口監測系統。

#### 7. 建設人口和計劃生育公共服務體系

將縣、鄉人口和計劃生育服務機構建設成為當地開展人口和計劃生育服務的優質服務中心，積極推動「生殖健康家庭保健服務」，並加強相關從業人員的在職訓練，如「三千人才工程」、「西部地區縣鄉服務站技術服務人員進修實習計畫」、「科技大練兵」活動，預期建立一個以社會管理和公共服務為特徵的高素質、職業化、專業化人口計生隊伍。

#### （四）結論

大陸實施 30 年的計畫生育政策雖然成功降低大陸人口成長速度，但卻衍生出更多的人口問題；加上戶籍制度的存在，大量的流動人口使得此問題更形惡化。對於專家學者呼籲的改革方案，大陸當局仍然強調「千方百計穩定生育水平」，顯見針對此一「重中之重」的問題，大陸當局依然戒慎恐懼，所提出的對策多屬「頭痛醫頭、腳痛醫腳」的治標層次，即便這些政策具良善的動機，但在執行層面上依然面臨部門主義以及地方主義的問題。「人口問題」是大陸能否持續發展的核心議題，其必須有大開大闢的魄力才能有所突破，就此看來，我們若想看到進一步的制度創新，在善於「利益協調」的胡溫政府任期中恐怕希望不大。