

專案研究報告

101 年度中國大陸經濟研究與 後 ECFA 時期的大陸政策— 運用系統工程的整合型計畫 (摘要)

研究主持人：張榮豐

研究單位：中華經濟研究院

本報告純為學術研究
不代表委託單位立場



行政院大陸委員會委託研究

中華民國 102 年 12 月

目次

- ◎大陸對 ECFA 後續協商策略之研究-以貨品貿易、服務貿易及爭端解決協議為主.....1
- ◎中國大陸中央與地方關係研究.....2
- ◎中國大陸社會矛盾及經濟失衡狀態下之經濟運作與政府角色.....7
- ◎中國大陸國有企業改革.....12
- ◎中國大陸農村政經合一組織的演變及地方政權重建之探討.....15
- ◎計劃經濟走向市場經濟過程之研究.....23
- ◎對中國大陸經濟失衡現象之描述與起因研究.....26

◎大陸對 ECFA 後續協商策略之研究-以貨品貿易、服務貿易及爭端解決協議為主

摘 要

2010 年 6 月 29 日兩岸已經簽署了「經濟合作架構協議」，早收清單也要相繼生效，後續 ECFA 的談判如火如荼要展開，因而，能夠預判未來中國大陸在 ECFA 的談判策略，對於台灣能否藉由 ECFA 達到活絡經濟的目的，是不可或工作。

本研究利用賽局型公共政策的規劃架構剖析中國大陸在 ECFA 談判策略的可能途徑，並收集中國大陸與東協 FTA 與香港 CEPA 協商歷程。由於，香港 CEPA 為國內架構式貿易協定，東協則是中國大陸近期簽屬 FTA 最重要的區域，理論上，ECFA 在貨品、服務貿易以及爭端解決機制，所能爭取到成果與適用方式應落兩者之間，透過研析香港與東協的經驗，將可為中國大陸在談判的可能決策提供線索，有助於 ECFA 未來協商趨勢的研判。

結合賽局與情報收集分析架構，本研究提出對政府談判之組織、指揮系統和作業程序的建議，並且模擬出未來談判的可能情境。針對香港與東協的經驗，本研究則是提出兩岸在爭端解決協議、服貿協議與貨品貿易談判的若干建議。

◎中國大陸中央與地方關係研究

摘 要

中國大陸的中央與地方關係，自 1949 年建政至今，一直是要正確理解中國大陸之政治與經濟發展所不可或缺的觀察視角。除了因為其幅員廣大所必然呈現的多樣化地方特性之外，更重要的是其經歷了從計劃經濟到市場經濟的轉型，即使中央集權的體制沒有根本性變化，但基於現實執行考量的因素而必須賦予地方一定權限，中央不斷進行其與地方之間權力收放的循環和嘗試，進而形塑出不同的中央與地方關係。在計劃經濟時期，中央政府透過計劃委員會來編製經濟計畫，因須處理之資訊總量難以負荷，國家計委不得不透過將權力下放給區域和部門進行責任分工，這也形成了所謂的「條條塊塊」結構，並且催生了地方發展權力大的諸侯式經濟模式。但在改革開放之前，仍有中央對地方相關權力的多次「收放」過程，嘗試找尋一個適當的權力分配比重。改革開放之後，為了發展經濟，主軸上是朝向「放權讓利」的大方向，但經過財政包乾後，中央財政力量大幅縮水，因此造成了 1994 年進行分稅制改革，中央將財權大幅上收，但地方發展經濟的空間則持續擴大。自此之後，中央與地方關係進入穩定期，地方大力發展經濟，甚至利用許多中央政策所不及規範之處，但中央也透過國家政策方針與黨的人

事力量來確保地方不會失控。

由於中國大陸中央與地方關係所涵蓋的可能議題過於廣泛，為求研究的深入，本研究選取了稀土產業與土地財政兩項研究子題來做進一步探討，希望從中觀察、印證中央與地方在特定領域的互動模式。從稀土產業近年來的發展當中，可以觀察到中央開始積極運用各式對外與對內政策—包括對外出口配額管控與課徵出口關稅，對內積極透過產業整併、汙染管控、採礦權上收等政策工具來整頓國內市場。但就地方而言，尤其是盛產稀土或是稀土產業鏈完整的主要省分—包括北方的內蒙古、南方的江西與廣東等，其都擁有能促進地方發展的地方國營企業以及相關產業鏈條。於是在中央產業整併的大政方針下，央企四處進行併購地方稀土企業，但較大的地方稀土國企也積極進行合縱連橫，希望擴大規模來對抗央企。由此可以看到中央即使握有制訂國家級政策的權力，也不能任意指揮地方的稀土國企與央企合併，而必須在一定的企業競爭邏輯下，與有優勢的各地方勢力透過稀土的企業市場運作來決定最後的結果。

而從土地財政此一視角來觀察中央與地方關係，我們選擇從地權、地用、地稅與地價等角度來分析其中的中央政府與地方政府的權力關係與行為動機。土地的問題攸關經濟的發展，在現行制度下

又與地方財政是否充裕息息相關，加上從以上面向來分析，中央對於土地相關的政策與管控難以有效及於地方，地方對於土地的支配與運用有很大的權限，這是中央為了地方發展所不得不給予的權力，也因此是分稅制改革惡化了地方財政之後，地方政府開始逐漸利用不健全的土地制度來滿足其財政與發展之需求。從土地財政案例當中，我們看到中央與地方對於土地運用的目標是不同的，但地方的動機又可以說是源自於中央考核重視經濟發展以及相關制度不足所導致的必然結果，造成地價高漲、地債高築而中央對於打房顧忌甚多的現況。

本研究亦針對十八大換屆後的中央與地方的人事變動進行分析，發現曾任地方領導的資歷以及具有中央部門與地方領導交流歷練的資歷對於晉升中央政治局委員的重要性越來越重要。而十八大的新任領導人習近平與李克強也都具有地方領導的歷練，可以看到地方經驗對於中共培養國家領導幹部的思維當中越來越重要。此外，十八大換屆亦意味著新一波改革的開始，其中關於財稅改革方面常被提及。已經開始進行的營業稅改增值稅牽動了中央與地方財政分稅的敏感議題，加上分稅制後中央財政充裕而地方財政困難的狀況已經累積了不少問題，透過新一輪的財稅改革，很可能會對於中央與地方的財政關係有進一步的調整。

本研究對於中國大陸中央與地方關係之宏觀探討以及對於稀土產業與土地財政等特定議題之探究，配合對十八大後中央與地方關係變化與展望之分析，提出相關之政策建議。整體而言，主軸在於我國應該強化對於中國大陸地方之策略性政策思考，儘管中央權力集中的本質未變，但地方在中央放權下取得一定的發揮空間，但主要集中在經濟發展相關事務，這亦是中央不會輕易拿走的。在施政上，中央決定大方向與原則，地方則以適應當地的方式來落實。提出相關建議略述如下：

- 兩岸談判中涉及在地理區域上實際執行的兩岸合作或協議事項，應預先從可能執行區域的特性、條件、規範等蒐集情報進行彙整，與不同兩岸談判可能方案進行連結與利益分析，以供中央級談判之參考；
- 兩岸中央層級就特定之合作項目可以先就意向與原則等取得共識，再交由對岸特定省市以及我國特定區域、法人單位、產業公會甚至是龍頭企業來進行後續的實質合作，上位協議完成後亦可考慮開放由下而上申請之方式；
- 我國自由經濟示範區可以就產業合作互惠層面選擇大陸特定區域進行結盟合作，發揮優勢互補互利；
- 綠色環保若能結合商機，有助於地方合作意願，例如以兩

岸特定區域來進行智慧綠建築與生態城市之構建合作，各自開放給對方有優勢之產業來合作；

- 以兩岸 ECFA 架構下之產業合作機制來協商關於以稀土為原料之關鍵性零組件的產業合作模式；合作若能成形，在不違背兩岸合作內容下，再以此槓桿與日本等技術先進國家之合作；
- 台商製造業若持續需求廉價土地，必須考慮產業轉移至內陸中西部地區較有機會，服務業台商若欲切入都市新興區域，可與央企或港企在進行舊城改造之區域合作；
- 結合國內推動服務業發展之重點業別與服務貿易協議中大陸對我開放較高之業別，選出可能對於我國經濟促進效益較高者，以為進一步推動與支援輔導之依據；
- 以人才培訓基地、經營模式創新發源地、服務業知識社群所在地、服務業創業與上市基地等四項定位來連結我國服務業國際化發展與在地經濟社會之進階發展。

◎ 中國大陸社會矛盾及經濟失衡狀態下之經濟運作與政府角色

摘 要

中國大陸自經濟改革開放以來，經濟成長成績亮眼，經濟的快速發展雖然幫助中國大陸脫離貧窮、進入小康社會，然而中國大陸的經濟運作模式，以及政府所扮演主導經濟發展的角色，也使得中國大陸在經濟成長過程中，逐漸出現農民工問題、勞動衝突、徵地糾紛等，社會矛盾現象，進而對中國大陸社會經濟的安定造成隱憂。有鑑於此，本研究針對中國大陸社會矛盾及經濟失衡狀態下之經濟運作與政府角色進行研究，並將研究主題聚焦於經濟失衡狀態下的社會矛盾議題。內容涵蓋：（1）中國大陸經濟失衡與社會矛盾相關之制度背景說明，（2）經濟失衡狀態下的社會矛盾一現象與原因探討，以及（3）面對社會矛盾及經濟失衡狀態下的政策角色變化。

在制度背景方面，戶籍制度以及城鄉二元經濟體制，雖然是中國大陸在改革開放之前，因應重工業優先發展策略而產生的政策輔助工具，然而，上述兩項制度卻對中國大陸往後的經濟社會發展，有著深遠影響。其中，戶籍制度不僅造成城鄉居民的身分區隔，限制了城鄉人口的遷徙自由，使得中國大陸在改革開放之前，處於城鄉隔離狀態。而依附在戶籍制度之下城鄉二元體制，則使得中國大陸城鄉之間，不論是糧食供應、土地制度、就業制度，甚至是社會保障措施，都存在二元分割現象。在此情況

之下，戶籍制度代表的不僅是城鄉居民身分的不同，也代表城鄉身分的不同價值。

改革開放後的經濟發展策略，不僅未能消弭城鄉二元分割狀態，反而使得二元分割情況延續至城市內部。由於中國大陸在經濟改革過程中，大多採用先行先試、摸著石頭過河的方式，差別性的經濟發展策略，無可避免地引起了各類社會矛盾衝突。而藉由壓低勞動成本、為企業及城市部門創造利潤的作法，突顯中國大陸以城市發展、經濟成長為優先的發展戰略。

在歷史制度與經濟策略選擇的影響下，中國大陸社會矛盾糾紛頻傳。例如：戶籍制度及城鄉二元體系的運行結果，一方面吸引農村居民前往城市發展，另一方面則造成城鄉居民之間的矛盾心態，農民工也面臨難以融入城鎮社會的困境。此外，近期中國大陸的農村徵地問題，也與中國大陸城鄉土地制度有所關聯。由於中國大陸城鄉二元體制的運作當中，土地集體所有權可說是農村戶籍唯一具有價值之處，因此，當地方政府以強制性手段徵收農村土地，剝奪了農村居民長久以來賴以為生的工具，勢必引起農村居民的反抗、引發農村地區社會矛盾。另外，以經濟成長、都市發展為優先政策思維，使得中國大陸自「七五」時期開始，選擇勞動密集型、出口導向型產業優先的經濟發展策略，此種依賴低工資作為後盾的經濟成長方式，使得中國大陸經濟環境有利於資本方、不利於勞動方，因而在經濟成長至某一程度之後，勞資糾紛頻傳。

面對社會矛盾衝突事件不斷發生，中國大陸不僅在政策及制度上進行調整，企圖緩解社會矛盾現象，同時也在近期提出大部制的組織變革、針對政府職能進行調整，朝服務型政府的角色轉變。

在短期因應政策方面，中國大陸對於農民工問題的因應措施有二，一是透過文件或法律條文，消除農民工雇用程序上的不公平待遇、簡化雇用農民工的行政程序，並對於勞動合同及薪資問題加以規範。二是透過文件發布，重申農民工議題的重要性，並針對相關問題提出解決方向。近年來，中國大陸農民工政策一再提到，將支持農民工返鄉創業，顯示「就地就近轉移就業」已被視為同時兼顧「提升農村居民收入」與「減少農民工社會問題」的政策工具。

在勞動爭議方面，中國大陸的短期因應措施，包括加強對於勞工權益的保護以及針對勞動爭議問題妥善處理。而近年來不斷提高的最低工資標準，也顯示中國大陸亟欲解決過去採用出口創匯成長模式而長期壓低工資的問題。

在徵地拆遷衝突方面，2012年及2013年3月召開的兩會，皆表示將保障農民財產權益。而近年來《土地管理法》的修正討論亦十分熱烈，惟目前《土地管理法修正案草案》仍存在爭議，因此並未排入中國大陸2013年立法計畫的審議範圍。

在中長期制度調整方面，最為重要的當屬戶籍制度改革。目前，中國大陸中央對於戶籍制度的調整，是以「逐步、有條件地放寬」為原則，

且各城市農民工落戶條件是依據「各城市規劃和實際情況自行制定」，顯示中國大陸目前將「戶籍管理與改革地方化」的作法。

過去研究指出，二元社會分割的制度具有「自我強化」的特性，一旦存在就難以消除。因此，戶籍制度調整進展之快慢，須視城市本身的利益而定。特別是中國大陸自改革開放以來，以經濟成長、城市發展為優先的策略選擇，賦予城市部門較大的政治話語權，後續政策之制定也將以城市利益為出發點。在此情況之下，各地戶籍制度改革進度將有較大的差異性。

另外，中國大陸近年來進行大部制改革之目的，在於避免政府職能交叉並降低行政成本，以達成服務型政府的目的。而中國大陸中央機構編制委員會對於 2013 年大部會改革的說明，也特別強調大部制改革對於中國大陸「政府職能轉變」之重要性。雖然政策方向明確指出政府職能轉變是現階段中國大陸重要的工作項目，然而，「經濟成長優先」的發展策略，以及「政府主導」、「黨國領導」的國家治理模式，將使中國大陸政府職能轉變的工作面臨相當程度的困難。中國大陸 2008 年已進行過一次大部制改革，然而 2013 年 3 月的政府工作報告中仍提到「政府職能轉變不到位、一些領域腐敗現象易發多發」的現象，因此，2013 年大部制改革如何達到較 2008 年改革更好的效果，仍是值得關注的焦點。

最後，中國大陸提出的政策因應或制度調整，在社會矛盾議題的解決

上仍面臨許多困難。例如：體制及政策上的矛盾問題，使社會政策的推動面臨挑戰。另外，在城市優先政策自我強化的特性之下，農村居民及農民工依然難以取得政策話語權，因而在往後的政策調整過程中也將一再處於弱勢。而中國大陸近期提出的服務型政府，對於社會議題的重視，需要地方財政作為支援。由於近年來地方財政對於土地收益之依賴比例相當高，因此，中央對於農村徵地的限制規定或是要求徵地補償提高的作法，勢必對地方財政收入造成衝擊。若地方財政面臨困難，則地方政府可能難以達到中央社會福利政策之要求。

◎中國大陸國有企業改革

摘 要

本研究討論中國大陸之國有企業改革之歷程與現況，尤其聚焦在大陸國企的國內佈局與海外佈局。本研究首先分析了大陸國有企業形成之背景與改革歷程，中國大陸的國有企業形成之背景是為達成優先發展重工業的戰略目標，然而此目標與大陸之要素稟賦產生矛盾，造成經濟效率的損失。第十一屆三中全會後，確定了改革開放的方向，中國大陸的國企改革亦開始進行。自 1978 年至今國企重大的改革大概可以區分為放權讓利、兩權分離、戰略性改組與股權分置改革四階段。在國企改革的過程中，國企的組織架構亦發生了結構性的變化，且在「抓大放小」的改革下，國企的國內產業佈局亦發生了改革，甚至在國企「做大做強」的原則下，國企透過海內外併購以提高其在市場上的壟斷地位或是便於獲取重要的能資源的現象亦大量的出現。雖然在改革的過程中，中國大陸官方一再強調必須政企分離，但由於國企管理體制的不健全，造成國有資產流失的「國退民進」與近年來國企收購民企的「國進民退」情況交互發生，另由於國企的管理者目前亦多為中共組織部指派或至少是得到其認可，且國企領導人與黨政官員時有相互調任的情況，尤其許多大型中央國有企業（央企）相當於「副部級」的地位，國資委亦難以有效管理，雖然如此的國企與黨政行政級別掛勾的作法有助於黨意的貫徹，但亦容易造成國企利用特權形成

壟斷型企業，也造成了 2008 年以來「國進民退」或「國退民進」爭議的根源。

於是本研究利用國企的相關次級資料與產業關聯表對於大陸國企的「進」與「退」進行評估。在「國進」或「國退」的爭議中，中國大陸的學者有著許多不同之結論，但卻較少使用產業別與產業關聯程度進行討論。認為「國進民退」論者多以個別的事件（如山西煤礦、山東鋼鐵等）事件證明國企收購了民企，而將民企排除在產業競爭之外，但不支持「國進民退」論者則多以在整體統計數字上，無論是國企家數、產值與資本比重等，國企均呈下降趨勢。而本研究發現，在總體資料上，的確不存在「國進民退」的證據，但在某些產業國企的確佔有絕對的控制力，而且該些產業多屬於產業關聯中向前關聯（感應度）較高的產業，亦即多屬於基礎能源或材料的核心產業，其產業多為上游產業，對幾乎所有產業均具有非常大的控制能力，且因官方強調戰略性重組與併購，使得國企規模大幅的提高，亦即產業中國企的集中度大幅提升，有助於提高國企的壟斷能力，更何況國企在土地、資金等資源的取得上，本就較民企具有優勢，造成國企與民企的不平等競爭。由此可見，雖然整體並不存在「國進民退」的證據，但在許多基礎與能資源產業，國企的影響力大幅提升，再加上國企領導人的政治權力、資源取得的相對優勢、國資委球員兼裁判和政府的傾斜政策下，國企與民企確實存在不公平的競爭。

除了討論國企之國內產業佈局外，本研究亦分析中國大陸國企的海外佈局，如前所述，大陸推動國企「做強做大」、「戰略性重組」等，中國大陸國企開始積極向外部拓展，進行海外投資的「走出去」戰略，對外投資的資金與主體多為國企。另外，對外投資的方式主要是進行併購，領域則涉及採礦業、製造業、電力生產和供應業、專業技術服務業與金融業等，而其中又以能源類領域為主。本研究亦利用個案分析討論中國大陸國企海外併購之績效，結果發現在本研究所選取的 10 家國企而言，其併購後之表現均遜於同期間未實施併購案的「對照組」企業，然而推論造成績效不佳之原因，不一定是經營管理面的因素，可能源自於能源產業特性屬於長期投資，獲利表現需待實際獲取天然資源時始可估計，且由於能源較為敏感，易引起投資對象國之疑慮。

◎中國大陸農村政經合一組織的演變及地方政權重建之探討

摘 要

本計畫「中國大陸農村政經合一組織的演變與地方政權重建之探討」，是「中國大陸經濟基礎研究與後 ECFA 時期的大陸政策—運用系統工程的整合型計畫」的一環。本研究旨在分析農村基層政權結構的架構、人民公社的制度、改革開放後農村基層政權結構的重建過程、鄉鎮行政政權之運作與鄉鎮政權重建對中國大陸農村政經社會的影響等，以學術研究者的立場探究其未來發展，並期研究結論與建議可做為我國大陸政策之參考。

本研究主要利用已發表的相關文獻，包括出版的書籍、各項統計數據和期刊及網路資訊等，進行資料的歸納整理，並根據經濟學原理及未來學之「多層次因果分析」(Causal Layered Analysis, CLA)，進行歸納與分析。

本子計畫所謂農村基層政權重建是指：1920-1949 年間中國共產黨藉由土地改革，把政治權力延伸到農村；在 1958-1978 年間實行政經合一的人民公社制度之農村基層政權組織；1978 年改革開放以後，人民公社瓦解，建立村民自治委員會及鄉鎮政府，這一連串的變化過程正是農村基層政權重建的過程。而農村基層政權重建的主要目標，是在解決農村經濟的三農問題及農村的政治穩定問題。因為三農是中國大陸邁向現代化的基

礎，而現代化的本質正是對財產權的保護及民主政治制度的建立。

本研究報告中所謂的「農村」是比較偏向自然地理的概念，「鄉鎮」是比較偏向行政區劃的概念，「地方」是相較於「中央」而言。由於這三者有某種程度的重疊關係，很難有明確定義，但是只要細讀前後文意即可明白所指為何。

本研究結論如下：

一、在農村基層政權結構的變化方面：

中國大陸不同時期的鄉村治理體制各有不同，農村基層政權組織都是由三種基本職能結構組成，即經濟職能結構、行政職能結構、文化職能結構，這三種職能結構決定鄉村基層政權的結構與行使職能權力的主體。影響中國大陸鄉鎮政權的變遷和發展有外生變數及內生變數，這些內外生變數的交互影響，導致中國大陸農村基層政權結構的更迭變化，當然關鍵歷史事件也扮演重要的角色。

在農村經濟職能結構方面，不同時期各有側重，早期著重在土地改革、農業合作化、人民公社制度。改革開放後實施家庭聯產承包責任制，及其隨之產生的土地制度變革及土地流轉、鄉鎮企業發展、農產品流通體制、農業金融發展、農村稅費改革及城鎮化等變化，促進農業和農村經濟的發展。

在農村文化職能結構方面，早期中國共產黨藉由土地改革把政治權力延伸到農村，改革開放後市場經濟的發展改變農村社會的價值觀，農民

群體文化的變化正反映出改革開放的多方面轉型。

在農村行政職能結構方面，早期中國共產黨設立農民協會，1949-1953年設置鄉（行政村）人民政府組織；1954-1957年根據憲法設置鄉鎮政權機關；1952-1958年推進農業合作化；1958-1978年實施垂直領導黨政合一、政社合一的人民公社之農村基層政權組織，並與統購統銷、戶籍制度共同將農民牢牢綁在農村。1978年改革開放後人民公社瓦解，取而代之是村民自治委員會及鄉鎮政府的運作。

二、在農村基層政權的重建方面：

中國大陸基層政權的重建，對農村在政治與經濟的政策與實際生活都有顯著的影響。基層民主發端於1980年代，人民公社體制在改革開放以後逐漸被現在的鄉、村體制取代，鄉成為地方政府的最基層政權，村則演變為村民自治組織。改革開放後人民的權力意識逐漸形成，農村變成維穩與維權的競逐場。但是，鄉鎮政府生存資源缺乏，決策權遭到架空，鄉鎮政府成為一個必須謀取自身利益的自利型政府或受限於體制而變成無能為力的政府。這造成人民對基層政府的信任逐漸下降，也使鄉鎮政府的社會動員能力下降，管理效率降低。

鄉鎮政府之公信力與危機處理能力互為因果關係，能獲得人民信賴的政府才能有效地解決危機問題。然而，中國大陸基層選舉已經成為由上而下的行政命令，淪為選舉形式化。以往農村在中國共產黨的發展歷程中，扮演主要改革場域和治理發動機的角色似乎已不存在。

中國大陸農民是農村政權下的主體，在歷經人民公社的桎梏後，雖在改革開放中重新獲得市場化的經濟利基，甚至擁有村民自治之選舉經驗，但是，仍受限戶籍制度甚至有些鄉鎮政府仍必須依靠農民集資攤派來維持機構運轉。農村基層政權的發展至今並未完全改變農民的政治、經濟與社會地位，農民依舊是二元結構下的弱勢者，也凸顯出農村基層政權運作的困境，其對國家政策的影響力仍然微弱。

三、在農村基層政權的多層次因果分析方面：

經由多層次因果分析顯示，中國大陸地方政權重建的表象層有仕紳治理、權威重建、兩委矛盾、選風敗壞等現象；系統層有治理制度、基層民主、民主實驗、選舉創新等制度；世界觀/論述包括西方現代化、中國傳統論、中西合併、中國特殊論、生態文明等觀點；而隱喻/迷思層次隱含了農民改變中國、農村是現代化的障礙、改革是自掘墳墓、21世紀是中國人的世紀等深層的迷思。

中國大陸基層政權重建面臨一方面將農村視為 21 世紀永續發展的生態文明的示範，是中國共產黨擊垮中國國民黨的重要戰場，是農民改變中國，現在更是基層民主的實驗室，正在寧靜地進行中國大陸民主革命，這些是極端美化鄉村的迷思和隱喻。但是，另一方面同時也視農村為發展落後的角落，是全面城市化的負擔，是中國大陸大步邁向現代化的絆腳石。基層實施的民主實驗只是空有民主軀殼，卻無民主靈魂，只是消彌一些基層不滿的情緒，滿足基層人民以民主假象為榮的心態。這類迷思和隱喻是負

面看待鄉村，可能是鄙視鄉村的。

中國大陸基層農村鄉政存在諸多問題，黨委一元化領導和一體化運作，與黨政分開的目標有所衝突；鄉鎮財政負債嚴重，政府功能和權力殘缺不全；村民委員會承擔政府管理職能和維護農民利益的矛盾，形成村民自治的困境。然而，在當前發展的脈絡下，中國大陸國家發展似乎並未來到臨界點，在過去 10 餘年亮麗的經濟成長下，儘管有些地方的動盪，但整體而言，中國大陸看似還在中國共產黨有效地統治，加上新上任的習近平帶進一股有別於以往的官場行為和言談模式，以此形塑改革的形象。因此，基層政權的改革應該不容易往上發展成上位，或是成為全國性的政治改革的推動力。

本研究透過對中國大陸農村政經合一組織（人民公社）的演變與地方政權之重建做一探討，得出對我國相關政策的啟示與建議如下：

一、長期以來中國共產黨在農村扮演關鍵性的角色，過去是如此，改革開放後亦是如此，相信未來仍然如此。以此觀之，建議我方在制訂中國大陸政策之際，尤其是涉及農村、農民、農業等問題時，絕對不能只從單一角度，例如只從市場經濟考量而已。

其次，由於中國大陸鄉鎮財政不足問題，導致中國大陸鄉鎮政權有弱化的現象與趨勢，各鄉鎮積極對外拓展關係以吸引各項資源投入，包括資金、技術等。因此，建議我政府應加強宣導我基層行政人員對中國大陸政治、經濟、文化的認識；並積極擬定兩岸鄉鎮交流的規範以為遵守；同

時加強政府部門對我農村、農業及農民財政及政策上的支持，改善台灣農村經濟，以免我農民以為只有中國大陸當局關心他們。

二、就中國大陸農村基層政權結構重建過程來看，農村政經社會的狀況更加複雜，以村民自治為核心的農村治理逐漸形成，國家對農村的掌握已有弱化的現象，但是，國家主導農村社會的情況並沒有發生根本化的改變，中國共產黨在鄉村的黨組織系統並未削弱。在當前中國大陸政經發展的脈絡下，儘管有些地方動盪，但整體而言，其國家發展還是在中國共產黨的有效統治中，新上任的習近平形塑改革的形象，基層政權的改革不容易成為全國性的政治改革的推動力。

因此，本研究預期中國大陸在中、短期內不可能進行政治民主改革。是以，建議政府應認清此一情勢，在兩岸政治體制不對等的情況下，不宜與中國大陸簽署與民主政治有關的和平協議。此外，短期內台灣可以積極作為的是，在兩岸簽訂 ECFA 之政經和緩之後，台灣各黨派應以旺盛的企圖心或明或暗到中國大陸佈點參加農村民主化的選舉活動，加速中國大陸現代化運動。

三、目前中國大陸村民自治對農村政權和重大決策的影響仍顯不足，農民參與的主動性不夠且偏重自我利益的實現，民間組織絕大多數是由政府建立並受政府主導，仍是政府主導型的社會，與西方的民主法制還有一大段距離。為觀察未來村民自治是否符合民主選舉，建議我有關部門委託國內外智庫相關學者進行研究，以掌握中國大陸未來村民自治運作狀

況及改革方向，以了解其民主化之發展。

四、中國大陸積極推動統籌城鄉發展，其發展目標是要使 2.6 億農民工融入城鎮化改革，享有就業、服務保障等，這將提供台商在中國大陸投資的利基。然而，這一投資利基是否會牽動另一波台商赴中國大陸投資的熱潮，加速台灣資金失血，弱化台灣產業升級速度，激化台灣房地產泡沫破滅，肇致另一次銀行不良放款高峰等問題，我政府必須未雨綢繆，並加強台商投資核定的監督管理。

五、雖然當前中國大陸農村基層政權的改革不容易往上發展成上位或是全國性的政治改革的推動力，但是，未來仍可能有許多因素會影響中國大陸的政治發展，例如中產階級不斷的增加，越來越多的人民不再依附黨、政、軍、及國有企業過生活，當國家對人民的控制力下降時，民主化改革就可能漸露曙光。若此，我方可順勢鼓勵中國大陸民運人士協助這些中產階級建立國際扶輪社、獅子會等社團，依國際規則進行社團組織民主化改革工作，令中國大陸社會普遍萌生民主觀念，熟悉民主程序操作規範，冀使中國大陸人民將民主與生活融合，擴大兩岸中國人政治和解的基礎。又例如當中國大陸當局無法有效解決貧富差距問題而引發社會不穩定時，則更不可能進行政治民主化改革。

六、從 1940 年代以來，中國大陸鄉鎮政權歷經多次變遷，涵蓋政治、經濟、文化等問題，涉及面向非常複雜，本研究雖盡量納入相關重要議題分

析，但很難在單一研究報告內面面俱到，此外，鄉鎮政權之運作是一個動態的過程，關係到中國大陸農村的政治經濟發展，值得持續研究。

◎計劃經濟走向市場經濟過程之研究

摘 要

本研究討論中國大陸從 1978 年進行市場化改革後主要的改革內容與進程，對於中國大陸的產品市場、要素市場之市場化的相關改革指施與問題進行了討論。並且利用市場化改革使市場機能可以充份運作，各市場的價格長期會趨於一致而使得套利空間縮小甚至消失的概念，配合中國大陸相關統計資料，建構一個評估中國大陸市場化成果的指標體系。本指標體系包括中國大陸區域產品市場的物價變異係數、製造業勞動工資變異係數與製造業資產報酬率變異係數是否隨著時間演進而縮小，以瞭解市場化運作是否深入之結果。研究結果發現在 2000-2003 年前後，中國大陸的產品市場價格變異係數、實質工資變異係數與資產報酬率變異係數有持續往下降的趨勢，雖然各區域之價格不可能完全相同，但隨著市場化程度的提升，長期而言價格變異的程度將會縮小，至少不可能反而擴大，顯示以此來看，中國大陸市場化在 2000 年後是有逐漸進步的。

雖然整體而言，相關變異係數有縮小的情況，但各產業的狀況不一，例如在工資變異係數部分，有 21 個產業變異係數呈下降趨勢，3 個產業持平，而有 2 個產業反呈上升趨勢，而此兩個產業本身就屬於較為壟斷性產業。而在資產報酬率的變異係數上，雖然整

體亦呈下降趨勢，由於受經濟景氣波動影響較大，各產業的的資產報酬率變異係數波動幅度較工資為大，但 1999 年至 2010 年資產報酬率變異係數下降幅度多達 50% 以上。

另，本文亦討論到國際間與中國大陸對於中國大陸市場化國家地位之認定標準差異，尤其是至今仍不承認中國大陸市場經濟地位的美國與歐盟，中國大陸為此不斷透過外交手段爭取世界各國認同其市場經濟國家地位，但並非中國大陸之努力即可達成，美國與歐盟對於中國大陸利用政府力量控制價格與利用廉價勞動成本的優勢進行低價傾銷仍有疑慮。而由於 2016 年此條款即將落日，且中國大陸透過許多 FTA 談判亦實質上得到許多國家認同其完全市場經濟地位的結果，故許多中國大陸學者認為只要過了 2016 年後，問題自然就解決了。

最後，利用本研究的分析得到之結論提出相關政策建議如下：

壹、對於政府之建議

- 建立中國大陸利率市場化與金融風險之監控機制
- 協助大陸台商監控各國對大陸之反傾銷措施
- 強化中國大陸對台灣傾銷行為之監控與轉導救濟措施

- 建議建立「特殊反傾銷機制」，透過產業間協商或「價格具結」機制，避免兩岸產業互告傾銷而衍生之爭議
- 詳細評估中國大陸與世界各國所洽簽之經濟合作框架協議對我國之影響
- 政府應對市場化改革所產生之配套改革與後續影響進行深入研究

貳、對於大陸台商之建議

- 中國大陸一體化市場將形成，以中國大陸內需市場為主之台商應及早佈局
- 以中國大陸低廉成本生產為主要考量之台商應注意其成本之變化，及早進行因應
- 以歐美國家為主要出口國之大陸台商應密切留意其對大陸之反傾銷手段
- 台商應留意利率市場化後融資成本的變化
- 台資銀行可留意利率市場化後之中國大陸金融體系商機與風險

◎對中國大陸經濟失衡現象之描述與起因研究

摘 要

壹、報告架構說明

在全球主要經濟體陸續受到金融危機、歐債危機衝擊之後，中國大陸經濟表現相對強勢，然而，國際景氣低迷之情勢短期內不易復甦，大環境不利大陸持續進行體制改革。於是，外界又開始擔心大陸一向以高速經濟成長來掩蓋內部經濟問題的作法，不再能持續。亦即，對於大陸經濟發展是否「硬著陸」、是否可持續之相關議題，晚近備受關注。這是因為，過去三十多年來的大陸經濟發展成績，其實是“失衡增長”下的成果，其經濟增長有目共睹，但失衡問題卻也日益凸顯，乃非可持續之發展模式。

本子計畫乃「中國大陸經濟研究與後 ECFA 時期的大陸政策－運用系統工程的整合型計畫」下之一環，本報告針對大陸經濟失衡之研究，主要內容有二方面，其一乃根據委託單位招標書指定之面向（現象與起因），藉由文獻回顧與統計分析，來釐清大陸經濟發展失衡的深層問題；其二則是影響面分析，深入研究本議題後，根據大陸政府面對困境的主要因應對策，進一步展望與模擬對台灣之可能影響。最後，則是根據研究成果提出相關的政策性建議。

值得說明的研究限制是，對於大陸發展失衡的問題與對策，其涵蓋範圍頗為廣泛，不易於單次子計畫內全面性討論；基於形成大陸經濟失衡

的最根本癥結，在於大陸經濟增長模式所致¹，為了提高研究意義，故本報告集中焦點於二大增長模式之戰略調整²。至於，已有較多文獻探討的「人民幣升值、金融安全、擴大內需」議題，因其涵蓋範圍廣，本身即是值得另行研究的專案，本報告雖有所涉及，但非探討的重點。

¹ 最著名的一例是，2006年大陸國務院發展研究中心研究員吳敬璉，在“中國經濟50人田橫島論壇”上，作此表示。

² 分別探討大陸政府轉變以投資基礎建設為主的增長模式、轉變對外經貿發展戰略。

貳、主要研究發現

一、對中國大陸經濟失衡之現象描述與起因

1、一般提到大陸經濟「不平衡」主要是指「雙順差」之外部失衡現象，乃因為大陸長期實行「出口導向、引資優惠」之發展政策所致。並且，根據文獻有共識的實證結果顯示，大陸經濟失衡程度在加劇，尤其加入WTO以來更為明顯。

2、「內部失衡」是大陸經濟失衡的根本原因³，「外部失衡」則是內部失衡在外部經濟領域的延伸和發展。解決外部失衡的有效辦法，乃將過度依賴投資需求之發展路徑，轉為刺激消費需求、有效擴充內需，才能真正實現內外均衡、確保經濟長期穩定和可持續增長。由長期時間序列資料觀察，可看到大陸消費率呈下降趨勢，儲蓄率與投資率則是呈現上升趨勢，顯示，迄今大陸經濟失衡問題並未有效處理。

3、大陸經濟「內部失衡」主因來自於內需不足之結構性失衡，長期以來的高儲蓄率與低消費率，雖是造成內部失衡的主因，但有其存在的背景原因⁴，其根本性問題有待解決。而隨著大陸居民收入提高的同時，貧

³ 簡言之，由於大陸國內儲蓄大於國內投資，多餘的儲蓄轉化為淨出口，這是導致貿易盈餘的國內根本原因，國內的儲蓄與投資關係失衡引起了外部失衡。

⁴ 在大陸往市場化過渡的過程中，社會保障體系未健全，醫療、教育費用和房價迅速攀升，超過城鄉普通居民的承受能力，加上就業不足嚴重，這些問題皆迫使他們不得不限制消費、儘量儲蓄。

富差距日趨嚴重⁵，不利於發展內需與經濟穩定發展。

4、由於大陸經濟增長模式（擴大投資與出口）過於單一⁶，加劇失衡循環。為了縮短與先進國家之間的差距，大陸經濟長期實行「趕超發展戰略」⁷，引致投資、消費比例失衡。除了高儲蓄率⁸、低消費率⁹外，透過國際比較，亦發現大陸的投資率遠高於世界平均水準¹⁰。投資率過高，並衍生出口的迅速膨脹，使大陸經濟增長對投資和淨出口的依賴強，增長方式具有投資、出口拉動型特徵，由此導致了內外部經濟失衡，這種模式的失衡循環格局，顯然是不可持續的。

二、大陸政府因應對策與影響：轉變以投資基礎建設為主的增長模式

1、大陸經濟以投資基礎建設為主的增長模式有其存在之背景緣由

¹¹，諸多研究已證實，該投資具有對私人部門的產出、資本形成產生正面

⁵ 依據 2012 年 12 月 9 日，新浪財經訊引用「中國家庭金融調查」，公佈 2010 年大陸家庭的基尼係數為 0.61，遠高於當年世界基尼係數平均值（0.44），且指出目前仍持續擴大。

⁶ 在未加入 WTO 前，大陸經濟的增長模式較屬於傳統的內需驅動型，加入 WTO 後，則轉變為外需驅動型，主要依賴擴大投資、拉動出口來平衡國內消費缺口，進而使發展愈來愈不平衡。

⁷ 所謂「趕超發展戰略」，是在發展觀念上，重投資、輕消費；重總量、輕結構；重增長、輕品質。

⁸ 所謂「儲蓄率」是廣義概念，指指一國全部儲蓄金額佔國民生產總值的百分比，2008 年大陸儲蓄率曾高達 52.41%，大陸儲蓄率排名世界第一。

⁹ 在未加入 WTO 前的 2000 年，大陸消費率高達 62.3%，但此後即逐年下滑，2011 年為 49.1%。2004～2009 年大陸與巴西、德國、印度、日本、韓國、俄羅斯、英國、美國相比，消費率在全部 9 個國家中不但區居最末(50.3%)，與倒數第二位的俄羅斯(67.6%)相比，也相距甚遠。

¹⁰ 2011 年大陸投資率為 48.3%，另根據世界銀行資料，2007 年大陸投資率為 43.3%，當年底收入國家為 26.7%，中等收入國家為 29.6%。在同一時間點上看，大陸的投資率水準過高。

¹¹ 大陸經濟在制度面的某些錯誤安排，主要包括：①中國大陸在 1994 年所施行地方與中央之間財權及事權分配不均的分稅制，以及後來用 GDP 考核地方政府績效的制度。②中央政府對於地方的基礎建設投資衝動基本上不具有約束力，因而讓基礎建設成本外部化。

外部性的特性，因此發展初期的投資擴大是可以促進經濟快速的增長。然而，基礎建設投資因受限於邊際報酬遞減法則，本研究發現，大陸固定資本占 GDP 生產份額與對 GDP 貢獻比率在遞減，大陸長期過度投資，已導致不效率性產生。亦即，大陸經濟轉型已不是「要不要」的問題，而是未來勢必得逐漸進行轉變。

2、本研究透過量化模擬大陸增長模式轉變對其之可能影響，主要發現包括：勞動對 GDP 貢獻率微乎其微，表示 GDP 絕大多數是由資本所享有，未來大陸應該要加快經濟發展方式的轉變，跳脫以基礎建設帶動經濟發展的模式，而在面對資本邊際報酬遞減上，則應致力研發與技術進步，抵銷報酬遞減的負作用，並使得 GDP 果實由勞動的全民所共享，而不僅是資本獨享。

3、本研究實證結果亦顯示，倘若大陸實質基礎建設投資下降，對於實質非基礎建設資本形成衝擊較大，亦發現，基礎建設投資與消費為「同伴性質」的成長，導致若要同時增消費與調結構，成為大陸政府的兩難課題。模擬結果也顯示，大陸在短期內無法同時減少資本投資與擴大內需，兩者之間存在某種程度的同步關係，因此，大陸政府在降低基礎建設投資之際，亦應推出促進消費的相關配套措施，否則勢必造成經濟的波動。

4、在對台灣之可能影響方面，由於兩岸貿易關係日趨緊密，加上簽署 ECFA 之後，可能使台灣出口到大陸的產品增加，若大陸基礎建設投資效率或成長持續降低，將帶給台灣經濟連動之風險。因此，本研究就大陸

基礎建設投資成長率下滑對台灣經濟帶來的影響評估，主要模擬結果顯示，大陸實質基礎建設投資下降，短期將使台灣物價增加，讓消費力縮減。不過，由於大陸自台灣進口多為用做加工貿易的中間財，供製成最終產品後銷售至海外市場，在這樣的三角貿易形態下，以及台灣物價增加造成的匯率貶值影響下，台灣出口貿易所受到的衝擊相對於民間消費小。同時，兩岸之間的三角貿易形態，也使得大陸基礎建設投資下滑對台灣的衝擊具有遞延效果，經濟風險的傳遞需要時間來形成，值得持續關注。

三、大陸政府因應對策與影響：轉變對外經貿戰略

1、中國大陸政府為了調整「雙順差」之弊，以轉變對外經貿戰略為先導，主要顯現在針對貿易帳失衡之作為，本報告亦著重於此部份的分析¹²。至於大陸政府針對改善金融資本帳（簡稱「金融帳」）失衡的作法，主要是以對外投資之「走出去」發展戰略來因應，對於金融市場、外匯制度的改革開放則相當保守，仍存在許多的問題與約束。另在探討大陸進出口貿易，是否具備可持續性特徵的文獻中，大部分得出「可持續性不高，或顯現不可持續性特徵」，或得出「短期雖透過各項政策可遏止危機發生，但長期而言，必須做根本性調整以達可永續發展目標」之研究共識。

2、中國大陸以大國之姿、資源豐富，照理說，貿易依存度合理範

¹² 本報告主要是針對貿易帳失衡之狀態，分析大陸調整「出口導向」發展戰略份，亦透過量化模型，展望後 ECFA 時期，大陸外貿戰略轉變對其自台進口之可能影響。

圍應介於 20~50%之間，然而，大陸的貿易依存度卻曾高達 65%。事實上，實施近 30 年「出口導向」發展戰略之下，大陸外貿多年來雖擴展驚人，但大陸企業的利潤並未隨其規模的增加而提高，反而出現「量增價減」的趨勢¹³；大陸貿易順差占 GDP 比重¹⁴，常高於國際公認的貿易平衡警戒線（3%）。不過，2007 年大陸外貿發展戰略轉向「中性貿易」，加上，近年來由於歐債危機漫延，大陸經濟成長與外貿增幅皆明顯衰退，使該比重 2011~2012 年皆跌落 3%，表示，目前對大陸政府而言，貿易平衡問題較為紓緩了。

3、由於轉變外貿發展戰略乃大陸政府因應經濟失衡的主要作法之一，並強調在「十二五」將以實現貿易平衡作為對外貿易發展的重要目標，表示，大陸外貿戰略不再「千方百計擴大出口」，已轉為「進口和出口並重」的新格局，尤以「擴大內需」成為其擴大進口之發展標的。但眾所周知，大陸自台灣進口的產品，多用為加工貿易的中間財，供製成產品後銷售至海外市場；職是之故，「大陸自台灣進口」與大陸出口貿易具正向連動關係，但大陸轉向「中性貿易」後的新發展格局，是否能順利帶動大陸自台灣進口貿易，值得關注。

4、本研究透過量化模型探討對「大陸自台灣進口」之影響因素，研

¹³ 加上，高耗能的外貿產品加劇環境污染與能源資源成本的上升，反映出貿易條件愈形惡化，也造成對外貿易摩擦與人民幣升值的強大壓力。

¹⁴ 由長期時間序列來看，1990~2012 年的 23 年期間，有 6 年超出 4%，分別為亞洲金融危機後之 1997~1998 年與全球金融危機前後之 2005~2008 年，且於 2007 年達高峰（7.62%）。

究發現，具顯著影響力的解釋變數主要有四¹⁵，分別為大陸經濟指標有三（大陸總出口、匯率、城鎮居民消費性支出），以及歐債危機事件介入的影響，而這四項變數影響「大陸自台灣進口」的幅度分別為 128%、1.80%、-13.92%、57.12%¹⁶。對於該四項解釋變數之走向，依據 2013 年 4 月，國際預測機構（EIU）對大陸經濟的預測，2013 年皆呈現上揚趨勢，將有利於「大陸自台灣進口」。顯示，中國大陸外貿發展戰略雖有所轉變，就 2013 年對「大陸自台灣進口」具影響力的大陸經濟指標而言，我們可樂觀預期仍將帶動自台進口增加。然而，影響程度不低的「歐債危機」外部干擾變數，於 2013 年是否能走出陰霾並不明朗，該不確定變數將成為影響「大陸自台灣進口」的主要負面因素，值得持續關注。

¹⁵ 對於各解釋變數影響「大陸自台灣進口」之方向與幅度，依照優先影響的程度排序，說明如下：(1) 大陸總出口每增加 1 元人民幣，會使得「大陸自台進口」增加 0.0826 元人民幣；(2) 當外匯匯率下降（即人民幣升值）時，則會使得「大陸自台進口」增加，亦即當外匯率下降 0.01 美元時，則「大陸自台進口」會增加 23.89 百萬元人民幣；(3) 歐債危機外部介入因素的影響，會使得「大陸自台進口」減少 116,082 百萬元人民幣；(4) 當城鎮居民消費性支出增加 1 元人民幣，使得「大陸自台進口」增加 26.56 百萬元人民幣。

¹⁶ 由於某些變數「參數估計值」呈負值，所以其餘變數中有可能變動幅度佔「大陸自台灣進口」的比重超過 100%。