

大陸經濟體制改革

1

第一節 經濟改革的啓動與推進

第二節 經濟改革的全面推展

第三節 2002年以來的經濟改革



1978年以前，大陸經濟發展策略係以加速資本的累積為重點，在集權計畫經濟體制下，透過產業政策和所得分配政策，實行強迫儲蓄來實現計畫經濟目標。該項策略使得1949～1978年間中國大陸的儲蓄率平均達30%以上，經濟成長率平均每年約6%左右。然而，經濟成長並未使人民生活水準相應獲得改善，由於誘因機制被嚴重扭曲，反而導致民眾工作意願低落，農業、輕、重工業等產業結構嚴重失衡，以及資源使用效率低落等問題。1978年之後，大陸政府乃針對這些問題進行經濟調整、改革，並開放引進外資、技術和加強發展對外經濟關係。



第一節 經濟改革的啟動與推進

1978年12月，中共召開十一屆三中全會，拉開了大陸經濟體制改革的序幕。中共十一屆三中全會決議將黨和國家的工作重心轉移到社會主義現代化建設後，隨即展開經濟改革行動。第一階段的改革從1978年12月到1984年10月十二屆三中全會召開前夕，大陸經濟在「計畫經濟為主，市場調節為輔」的經濟體制原則下運行，從傳統計畫經濟體制的邊界上開始向市場經濟轉軌。這個階段的經濟改革重點在農村，家庭聯產承包責任制逐漸取代了人民公社制，與此同時，大陸當局也開始在城市中進行改革試點，主要重點為擴大地方政府和企業的自主權。

在這個階段中，農村地區之改革主要在解決農民與集體的關係，也就是農民與原來人民公社制度的關係問題，目的在激勵農民發展商品生產的積極性，提高農村生產力。較重要的改革措施有：

- 一、在土地等主要農業生產資料集體所有制的前提下，實行土地所有權與經營權分離，把原屬於集體所有的土地承包給農民



家庭分散經營。到1984年底止，已有1.8億農戶採用了各種形式的承包生產責任制，佔全大陸農戶總數的 98%左右。

二、取消了政經合一的「三級所有、隊為基礎」的人民公社制度；恢復了鄉村政權組織。

三、提高農產品收購價格，例如在糧食收購上，1979年平均提高20.1%，1980年又提高了8.1%，其後迄1984年，每年皆提高3%左右。

城市經濟改革的目標，主要在促使企業成為一個獨立的經濟體，亦即從過去附屬於行政部門的地位，提升到成為獨立核算、自負盈虧的經營主體。為了擴大企業自主權，過去的行政干預式經濟管理體制同時也做了一些改革，新的管理體制較重視經濟手段，且以財政與貨幣政策為工具。基本上，擴大企業自主權必須要從解決企業所有權和經營權如何分離的問題上著手；而落實經濟管理則必須從解決價格體系的扭曲問題及建立各種市場機能方面開始。為了達到這些目標，大陸在歷經了一些「試點」後，乃自1979年底開始全面推廣「擴大企業經營管理自主權」。同時，也開始把一部分中央和省、自治區直屬的企業下放給城市管理，實行政企分開。此外，財政權、管理權也自1980年開始下放給地方部門。經濟管理方面，為配合上述財政權下放給地方部門，「試點」採行了「利潤留成」、「盈虧包幹」、「利改稅」等措施，替代過去的計畫管理；在貨幣政策方面，則採取了企業流動資金全額信用貸款，以取代過去無償撥款的辦法。

第二階段的改革是從1984年10月至1992年10月中共十四大召開前。從1984年10月中共中央十二屆三中全會通過《關於經濟體制改革的決定》，作出改革重點轉向城市的決定開始，到1988年9月治理整頓深化改革的決策，再到1992年「十四大」提出建立市場經濟體制的改革目標，這一段期間，經濟體制改革的特徵是建立「有計畫的商品經濟」。1986年3月公佈的「七五計畫」，指出經濟改革主要包括三方



面的內容，一是進一步擴大企業的生產經營自主權，使之真正成為相對獨立、自主經營、自負盈虧的經濟個體；二是對價格體制和價格管理體制的進一步改革，逐步放開生產資料計畫價格，放開生產要素價格，進行工資和勞務收費調整，房租和住房逐步商品化，建立對少數重要商品和勞務由國家定價，其他大多數商品和勞務分別實行國家指導價格和市場調節價格的制度；三是建立起由直接控制為主轉向間接控制為主的宏觀管理制度。

農村改革主要是在解決農民與國家的關係問題，自1985年起取消對農副產品實行統購及派購的辦法，採取了尊重農民自主權的國家計畫合同收購的新政策；同時，大陸當局亦取消向農民徵收實物稅的辦法，將農業稅由實稅改成現金稅；取消對城鎮居民統銷農產品（基本口糧和食用植物油除外）的辦法，而改給予生活補貼。

1987年10月，中共「十三大」的政治報告指出：有計畫的商品經濟體制應該是計畫與市場內在統一的體制，「國家調節市場，市場引導企業」是當前的經濟運行機制。1988年2月間，大陸國家體改委提出並經國務院批准公佈實施的經濟工作重點包括：按照發展社會主義商品經濟的總目標，以落實和完善企業承包經營責任制，深化企業經營機制改革為重點；同時改革計畫、投資、物資、外資、金融、財稅體制和住房制度，加強對國家資產投資、消費基金和物價管理。

不過，這個階段的改革進程並不順遂。由於前一階段經濟改革帶來的一些問題，譬如經濟層面的財政赤字擴大、通貨膨脹、外貿赤字、外債激升、產業發展結構失衡等，以及非經濟層面的官倒、所得分配不平均造成之社會問題、意識型態的衝擊等，使得這個階段的經濟體制改革遭到很大的阻力，最後甚至演變成改革派和保守派之間的權力鬥爭，趙紫陽下台可說是路線鬥爭的結果。

由於經濟問題未獲妥善解決，贊成加速改革的一派在歷經天安門事件之後，基本上已失去權勢。原本由中共十二屆三中全會所通過的



經改方案，自1988年9月中共十三屆五中全會後即已被擱置，而由李鵬、姚依林所主導的「治理整頓」所取代。嗣後，除了一些技術性的改革，目的在吸收社會游資，減少政府負擔，例如住房制度改革、試辦證券市場、出售土地使用權等繼續推行外，對涉及企業自主、企業產權及價格體系等較根本性的體制改革問題，基本上均已停擺，「深化體制改革」的構想事實上在當時已成為口號。



第二節 經濟改革的全面推展

1992年是大陸整個經濟體制改革歷程中一個重要的轉折點，這一年鄧小平的南巡談話，以及10月份中共中央召開的「十四大」，結束了過去「摸著石頭過河」的改革模式，確立了建設社會主義市場經濟體制的目標，全面加速推動經濟改革。

在1991年以前，大陸當局實施連續三年的「經濟調整」，緊縮的經濟政策加上天安門事件造成的社會動盪，以及外國對大陸採取經濟制裁，使大陸經濟陷入嚴重的衰退。鄧小平曾於1991年春節期間在上海公開發表談話，試圖催促改革，加速經濟發展，不過，並未獲得李鵬等保守派人士的積極回應。反而是在「反和平演變」的浪潮中，保守派人士公然質疑經濟改革的成果，甚至利用輿論影射批評鄧小平的「改革開放」思想，反對進一步改革開放。

北京的官僚機構公然敷衍鄧的意思，甚至公然唱反調，鄧小平的感受當然不是滋味，而此種演變，可能將否定鄧在七年改革開放中的歷史地位，更是鄧所無法容忍的。於是他結合軍隊及在改革開放中得到實益的地方勢力，1992年初在東南沿海及特區等地公開發表一系列「深化經濟改革，擴大對外開放」的談話，試圖對北京的保守勢力施加壓力。果然，鄧小平南巡講話帶給地方、改革派勢力很大的鼓舞，



造成了另一波的改革開放熱潮。

1992年1月18日至2月21日，鄧小平先後視察武昌、深圳、珠海、上海等地，並發表一系列言論，其內容可綜合歸納為下列六點：

- 一、中國要走具有中國特色的社會主義道路，不能墨守成規，走教條主義路線。
- 二、要大膽一些，放開一些，不搞改革開放，就只有死路一條。
- 三、改革開放，是為了解決中國面臨的困難問題，要以實事求是的態度採取禁得起實踐檢驗的政策措施，不要以虛論求是的態度預設姓「社」姓「資」的條條框框，摒棄有良好效果的政策措施。
- 四、資本主義有社會主義可用的地方，不用怕搞資本主義；事實上，許多措施和制度不能斷然定性為資本主義或社會主義。
- 五、有中國特色的社會主義道路，並不是一條已經鋪好的現成道路，而是要經過可能長達二、三十年的努力，一步一步腳踏實地走出來的路。
- 六、有些同志從一開始就反對改革開放，到現在仍對這條道路沒有信心。誰動搖沒有堅持這條道路，誰就下台。

鄧小平這些談話內容，成為大陸改革勢力提出「二次改革開放」的理論依據。中共中央在繼二號文件（鄧小平南巡講話）發佈後，四號文件則是體現鄧小平講話精神與內涵所採行之市場化改革措施，以及全方位開放的新格局；五號文件強調加快發展第三產業 則是適應市場化改革與促進經濟發展的因應策略。

鄧小平南巡旋風，無疑地已促使大陸改革開放進入了新的發展階段。就加速改革方面來觀察，在鄧小平談話之後，大陸當局似乎不再擔心經濟過熱問題，而勇於採行較為寬鬆的經濟政策，允許所有有條件的地區追求較高的成長率。

加快改革步伐，基本上是以企業改革為重點。改革的內容包括國



營企業試行股份制、擴大實行稅利分流管理的試點、鼓勵組建各類企業集團、企業兼併、商業部門進行「經營、價格、分配、用工」等四方面放開的改革試點；取消出口補貼、進口調節稅；降低商品進口關稅；建立待業、醫療、養老等社會保險機制等，其中尤以股份制改革最受各界關注。

大陸先後已在上海、深圳兩市設立證券交易所，發行股票並公開上市，廣東、福建、北京、天津、四川等地經核准進行股份制試點，其他地區也積極爭取辦理試點，一些省市甚至未經核准，即成立證券交易機構或變相機構，掀起股份制的熱潮。

其次，與改革的進展相比，擴大對外開放的措施似乎更受到歡迎。擴大對外開放包括區域的擴大和領域的擴大兩個層次。依開放區域而言，政策上由沿海開放，擴大包括沿邊開放、沿江開放和向內陸省推進，在內陸省區進行特區試點。對新的開放浪潮來說，領域的擴大比區域的擴大更重要、更具效果。大陸擴大利用外資，允許外商直接投資於過去不准插手的金融、貿易、商業、交通、旅遊和其他第三產業等領域，並同意試辦外資銀行、外資保險公司，讓外商投資零售業，其目的不外是要利用「內需市場」之開放，換取外商投入更多的資金、更高水準的技術與汲取現代化國際企業經營管理知識。

中共能夠在1992年10月召開的十四大中確立「社會主義市場經濟」體制，與鄧小平的政治影響，以及深化經濟改革的現實需要有密切的關聯。

鄧小平南巡講話中，重新界定經濟運作中的計畫和市場概念，以釐清姓「社」姓「資」的爭議，鄧小平說：「計畫多一點還是市場多一點，不是社會主義與資本主義的本質區別。計畫經濟不等於社會主義，資本主義也有計畫；市場經濟不等於資本主義，社會主義也有市場。計畫和市場都是經濟手段。」鄧小平實用主義的經濟發展理念是大陸突破傳統經濟理論和認識的主要因素。



其次，十多年來改革開放政策的實施，大陸的經濟結構和對外經濟關係已發生了重大的變化，進而影響到其經濟體制改革的方向。

- 一、私營經濟的發展，三資企業的迅速增加，鄉鎮企業的興起，形成了多種經濟成分並存的所有制格局。
- 二、地方意識抬頭，諸侯經濟的形成，改變了中央與地方的關係。
- 三、從國際經濟的角度來看，過去大陸的對外開放，已使大陸經濟與國際經濟存在著某種相互依存的關係。為了加速外資的吸引和技術引進，以促進經濟發展，大陸必須遵循國際經濟的規範，調整本身的經濟體制，以適應國際經濟的運作。

為了加速建立「社會主義市場經濟」體制，推動經濟發展和社會全面進步，在中共總書記江澤民的政治報告中強調將來須努力採取一系列的政策來配合，其主要內容包括：

- 一、加速經濟改革步伐，具體做法包括轉換國有企業的經營機制、加快培育市場體系、深化改革分配制度和社會保險制度，以及加快政府職能之轉換。
- 二、進一步擴大改革開放，積極利用國外資金、資源、技術和管理經驗。
- 三、調整和改善產業結構，重視發展農業，加快發展基礎工業、基礎設施和第三產業。
- 四、加速科技進步，大力發展教育，充分發揮知識分子的作用。
- 五、充分發揮各地優勢，加快地區經濟發展，促進全大陸經濟佈局合理化。

換言之，大陸期待能藉「社會主義市場經濟」體制的建立，更大幅度引用市場機制，發揮資源有效分配、提高經濟效益、提升產業結構，以及加速經濟發展速度，進而實現促進經濟發展的目標。

中共「十四大」確立的以市場經濟為導向的改革戰略，解決了社



會主義與市場經濟能不能結合，以及如何結合的問題，顯示「計畫」與「市場」之爭最後以遵循價值規律和建立市場機制的結論劃上了圓滿的句號。從此以後，大陸的經濟體制改革工程全面展開。

從1992年到2002年中共中央「十六大」召開前期，大陸經濟體制的市場化進程在許多方面展開，例如以形成現代企業制度為目標的轉換國有企業經營機制改革，社會保障制度、商品市場和生產要素市場體系之建立，宏觀經濟管理體制改革等方面。

● 一、國有企業改革

1992年以前，在「放權讓利」改革思路的引導下，大陸政府對國有企業先後進行了「擴大企業自主權」（1979年）和「經濟責任制」試點（1981年），實行了兩步「利改稅」（1983年、1984年），嗣後再以「承包經營責任制」（1987年）的改革思路展開改革，一直持續至1992年。1992年中共「十四大」將轉換國有企業特別是大中型企業的經營機制，作為建立社會主義市場經濟的重點工作之一，鼓勵採取股份制，通過聯合、兼併組建企業集團，使企業成為真正的市場主體，並承擔國有資產保值增值的責任。這個時候，國有企業改革似乎已跳脫前階段「放權讓利」和經營承包制的改革路徑，轉向建立現代企業制度的路徑。

1993年11月，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》，提出通過建立適應市場經濟要求，產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學的現代企業制度，以轉換國有企業經營機制；大陸國務院並挑選100家國有大中型企業進行建立現代企業制度的試點。另外，在同年12月召開的八屆人大五次會議中通過了《中華人民共和國公司法》，引導大陸國有企業的公司制改造進入新的里程。



1995年，大陸政府正式推出「抓大放小」的改革思路，展開國有企業的現代企業制度改革。對於一般小型國有企業，主要建立以產權制度為特徵，採取承包經營、租賃經營、改組為股份合作制或者出售給集體或個人的經營方式。根據企業經營狀況，國有小型企業還可以選擇依法破產。而對於大中型國有工業企業則以建立現代企業制度試點開始，主要進行明晰產權關係的改革，企業中的國有資產所有權屬於國家，企業擁有包括國家在內的出資者投資形成的全部法人財產權，成為享有民事權利、承擔民事責任的法人實體。明確企業的法人權利和責任，按投入企業的資本額享有所有者的權益，即資產受益、重要決策和選擇專業治理團隊等權利。企業破產時，出資者只以投入企業的資本額對企業債務負有限責任。

1997年9月，中共中央「十五大」政治報告強調指出：國有企業的改革方向是建立「產權清晰、權責明確、政企分開、管理科學」的現代企業制度，要抓好大的，放活小的，對國有企業實施戰略性改組。對國有大中型企業實行公司制改革，通過發展多元化投資主體包括直接融資等，推動企業轉換經營機制；對國有小型企業採取改組、聯合、兼併、租賃、承包經營和股份合作制、出售等形式進行改革。實行「鼓勵兼併、規範破產、下崗分流、減員增效和再就業工程」，以形成企業優勝劣汰的競爭機制。

1997年，亞洲金融危機引起各界對大陸金融體系風險的關注，國有企業的高負債率令人擔憂的不只是企業本身的生存和發展，還會拖累並加劇大陸銀行體系的金融風險。大陸政府適時提出「債轉股」改革，四大國有商業銀行分別組建了各自的資產管理公司，中央政府以財政為資產管理公司注資，承接各銀行的不良債權。1999年9月，中共「十五屆四中」全會通過了《關於國有企業改革和發展若干重大問題的決定》，重申國有經濟必須進行戰略性的大重組，其中，國有企業債轉股和減持國有股均是國有經濟改革的重要內容。

