中國大陸的區域發展與孫文學說

潘兆民

東海大學政治學系暨通識教育中心合聘副教授

摘 要

本文系以中國大陸在經濟發展過程為主要研究對象，試圖以中山先生民生主義之均富發展策略，針對中國大陸由於採取不平衡的發展策略，以及以舊體制與新體制的混合發展、以行政板塊為訴求的發展模式誘使官員恣意介入市場等行為，導致三差問題的不斷擴大、分配的扭曲、官員腐敗、政治社會體制發展嚴重滯後於經濟體制等問題，因而產生「增量改革」的退卻暨所謂的「轉型陷阱」，進行其發展策略的反思，並期能以中山先生均富發展思維，透過文獻分析，以檢視出當前中國大陸在區域發展策略上的缺憾。

關鍵字：民生主義、區域發展、增量改革、轉型陷阱

中國大陸的區域發展與孫文學說

潘兆民

壹、前言

增進賦稅公平，改善就業與創業環境，強化社會福利制度，讓經濟成長的果實為全民所共享的「均富」思維正是中山先生堅持的理想。毋庸質疑，中國大陸自採取改革開放政策以來，三十幾年的經濟發展，無論進步速度、成長幅度，或成為全世界吸引外資最多的國家等，皆令世人刮目相看。中國大陸已然成為眾所公認的「世界工廠」與「世界市場」。同時，中國大陸的外匯存底位居全球第一名，現為世界第二大經濟體。然而，其經濟迅速的成長並不意味著社會均衡發展的實踐。相反的，幾項不均衡的社會問題，如不平衡經濟發展政策下的社會矛盾；區域差距下的三農問題暨城鄉差距擴大；只求經濟發展，忽視生態環境所導致的汙染日趨嚴重等等問題層出不窮等等。

當然，中國大陸政府在邁向經濟發展的同時，另一個無法迴避的課題就是要解決民生問題，促進經濟發展。從開發資源，發達國家資本，到追求合理的財產分配，避免貧富懸殊的節制私人資本，中山先生的民主主義內容，就在造就一個既「富」且「均」的均富社會。譬如，為處理一直以來不合理的土地制度，他主張耕者有其田，在地盡其利的驅使下，農業生產大幅增加，自然而然地帶動了商業的活絡和發展。但為了避免因都市的增加，接著土地暴漲所可能帶來的貧富不均，故而中山先生主張平均地權。一方面以實業計劃來增加國家財源，一方面更是要避免地主的不勞而穫所造成的貧富不均社會。

毋庸質疑，如以上述均富發展觀檢視，中國大陸之不平衡發展策略的路徑選擇，仍存在眾多問題與爭議。較為學者所突出的問題，莫過於主張政治與社會體制的轉型，相對經濟體制改革的滯後性、不平衡發展之差異性，如城鄉差距、貧富差距暨區域差距等。筆者試圖經由中山先生為謀中國之發展所提之生產與分配並重、計畫與自由並行、就業機會均等等發展觀，審視中國大陸在經濟發展之路徑選擇，及其所隱含或指涉的不同思路與觀點加以評述，期能對影響當代中國大陸經濟改革的不同的詮釋有一深入淺出的釐清。

貳、中山先生之均富發展觀

一、均富思想之精義

孫中山先生以「資本主義是以賺錢為目的，民生主義是以養民為目的。」[1]解釋民生主義與資本主義根本不同之處，並指出「有了這種以養民為目的好主義，從前不好的資本制度便可以打破。」[2]此外，其在建國大綱第二條亦揭示：「建設之首要在民生。故對於全國人民之食、衣、住、行四大需要，政府當與人民協力，共謀農業之發展，以足民食；共謀織造之發展，以裕民衣；建築大計劃之各式屋舍，以樂民居；修治道路、運河，以利民行。」[3]並於民生主義演講中指出：「我們要解決民生問題，不但是要把這四種需要弄到很便宜，並且要全國的人民都能夠享受。所以我們要實行三民主義來造成一個新世界，就要大家對於這四種需要，都不可短少，一定要國家來擔負這種責任。」[4]而欲解決民生問題，實賴推行民生主義，方能將人民四大需要「弄到很便宜」。

經濟發展要旨在生產致富，而所謂民生主義不但要使民富，更要使富而均。因為富而不均，生產之利不過為少數人獨佔，實與利益共享的目標相違背。因此經濟發展的同時，必須注意利益分配之合理化，損害負擔之公平化。亦言之，其在發展政策上的意義則是：社會福利政策的訂定、適宜工時與工資的規定、弱勢的保護、工業安全的著重、勞工福利的改善、勞資關係的協調等等工業民主制（industrial democracy）的推行。處處皆注意到社會的公平性與利益共享的合理化。

其次，在產業組織形態上，為節制私人資本避免私人企業之壟斷，中山先生主張應有國營企業與私營企業之劃分；尤為強調對於中小企業經濟發展的扶植，及大公司資本的普及化；此外，為協助中小企業的生存，並提倡生產合作社的設置。對於發展產生的公害的，應以直接管制（direct control）及徵收污染費（effluent charges）之法加以防治，以使該項社會成本減至最低限度，並由應負擔的人加以承擔。

二、民生主義均富原則

（一）產業均衡發展

在《實業計劃》緒言中，中山先生指出：「中國今尚用手工為生產，未入工業革命之第一步，比之歐美，已臨其第二革命者有殊。故於中國兩種革命，必須同時並舉，既廢手工採機器，又統一而國有之。於斯際中國正需機器，以營其鉅大之農業，以出其豐富之礦產，以建其無數之工廠，以擴張其運輸，以發展其公用事業。」[5]再者，他在《民生主義》第二講中亦強調「民生主義就是用國家的力量去開礦，好像南洋礦商，把各種礦產開採出來之後，大家都可以發財一樣。此外還有開闢交通，振興工業，發展商業，提倡農業，把中華民國變成一個黃金世界，達到這個目的之後，大家便可以享人生的真

[1] 孫中山，〈民生主義第三講〉，《國父全集》（台北：中國國民黨中央黨史委員會，1981年8 月1 日，再版），頁207。
[2] 孫中山，〈民生主義第三講〉，《國父全集》，頁207。
[3] 孫中山，〈建國大綱〉，《國父全集》，頁 751。
[4] 孫中山，〈民生主義第三講〉，《國父全集》，頁 208。
[5] 孫中山，〈實業計劃緒言〉，《國父全集》，頁 512。

幸福，子子孫孫便不恤窮。」[6]據此，審視中山先生的整個均富發展思想，實為解決中國大陸的民生問題，必須產業與區域均衡發展，兩者相互配合，方能達成均富發展之目的。然而，先求經濟發展或是先求平均發展，究應以何者為重，學者之普遍意見相左。事實上，以當前中國大陸之其經濟發展階段而論，其梯度發展策略的傾斜模式，已然發生失衡發展下的「轉型陷阱」。即使，中國大陸提出「西部大開發」暨「中部地區崛起」等均衡發展策略，然區域差距的鴻溝，依然固我。

（二）計畫自由並行

中山先生說：「當今科學昌明之世，凡造作事物者，必先求知而後乃敢從事於行，所以然者，蓋欲免錯誤而防費時失事，以冀收事半功倍之效也。是故凡能從知識而構成意像，從意像而生出條理，本條理而籌備計劃，按計劃而用工夫，則無論其事物如何精妙，工程如何浩大，無不指日可以樂成者也。」[7]細究之，中山先生所關切者，實為避免費時失事，因而採取經濟上之計劃，其功能在於效益之提升。職是之故，國家在推動經濟發展之同時，為求資源之充分運用，經濟之妥善計劃實為必要之舉。

然而，上述之計劃係指「經濟計劃」（economic planning），並非「計劃經濟」（planned economy）。所謂經濟計劃是指一種經濟建設藍圖或構想，它描繪一個國家未來經濟發展的方向，作為舉國上下努力的一個準繩；而計劃經濟則是統制性經濟，誠如改革開放前中國大陸所推動經濟集中管制之發展模式。在此制度之下，一切生產分配皆由中央集中領導，統一互責，統購統銷，統支統付，統負盈虧。而民生主義所實施的「計劃性的自由經濟」，基本上是一種經濟計劃，而不是計劃經濟，在是項經濟活動中，人民自利行為受到尊重，私有財產受到保護，市場價格機制受到維護，推動經濟進步的誘因或動力，除了集體活動的部分外，主要仍然依賴個人對於自利的追求。

在計劃性的自由經濟型態下，民生主義的發展特別強調兩點：（1）實事求是事實；（2）和諧的改革過程：

(1) 實事求是：任何濟經發展計劃之規劃，須以國情事實為準並經由慎密之評估。中山先生所定的民生主義，非單憑學理，而是依國家實情所擬訂，如此方能確實可行而非空泛之理想。例如，中山先生於規劃民生主義實施辦法之時，特別側重中國國情，指出中國的情況與歐美不同，其特質乃是貧而不足，故強調須圖生產以致富。

(2) 和諧的改革過程：中山先生主張：「對於民生主義的立法及民生政策的推行，不採革命手段，但仍應以革命的精神與政權的運用來加以貫徹」[8]。由此觀之，民生主義經濟發展之立法推行及政策執行，是以和平穩定之方式進行。之所如此，實因發展過程中，由於新舊制度的遞換，必有許多摩擦與紛擾產生，有些或可協調，有些則必須革除，無論如何均須尋求政策上的解決。易言之，和諧改革乃為求經濟能在穩定中求發展。所以求富、求均固為民生主義發展的目標，和平改革以求安定更是民生主義經濟發展原則

[6] 孫中山，〈民生主義第二講〉，《國父全集》，頁 307。
[7] 孫中山，〈孫文學說〉，《國父全集》，頁 463。
[8] 孫中山，〈三民主義與中國民族之前途〉，《國父全集》，頁 202。

的重要特徵，這與一般經濟政策的目標在求經濟成長（economic growth）、經濟公平（economic justice）、經濟穩定（economic stability）實具相同意義。

綜上所述，經濟之計劃發展目的，在為落實均富社會提供一個完整明確的遵循方針，所以擬定經濟發展之規劃時必須注重實事求是與和諧的改革。

（三）私營與公營企業之並存

中山先生在《實業計劃》中指示：「中國實業之開發，應分兩路進行：（1）個人企業；（2）國家經營是也。凡夫事物之可以委諸個人，或較國家經營為適宜者，應任個人為之，由國家獎勵，而以法律保護之。」[9]其中國營項目包括「凡天然之富源，如煤、鐵、水力、礦油等，及社會之恩惠，如城市之土地、交通之要點，與夫一切壟斷性質之事業」[10]及「企業或有獨占的性質，或規模過大為私人之力所不能辦者，如銀行、鐵道、航路之屬，當由國家經營管理之。」[11]至於私營企業的範圍，簡言之，即國營事業以外的事業。

私營與國營企業之共謀發展，實乃中山先生之特殊創見，實因不論私營或公營企業均有其各自之利弊得失。以私營企業而言，企業間的相互競爭較能顯出經濟效益。然而，也因企業競爭之故，較易形成壟斷，為防止此現象之形成，所以中山先生主張應發展國營企業，除得以保障國民基本需要之充裕並防止私人壟斷外，更能以國營企業之發展來限制私營企業經營的範圍，節制私人資本。而國營企業，由於外部缺乏競爭壓力，內部又缺乏完善管理，以致常顯現出低效益之情勢，所以需要有私營企業以刺激其競爭力。此外，為求企業經營環境之市場公平性，中山先生更主張直接徵稅，社會工業的改良，分配的社會化等。總之，在民生主義經濟發展策略中，並非以國營壓私營，而是強調私營與國營之互補發展，以使民生經濟之發展能為全民共享。

（四）生產分配並重

中山先生為解決中國之貧窮，乃主張振興實業，發展經濟各業的生產。然他除注重發達生產外，也注意分配問題。他說：「我們要完全解決民生問題，不但是要解決生產的問題，就是分配的問題，也是要同時注重的。」[12]否則，當「經濟進步，機器發明，生產力為之大增，得有土地及資本之優勢者，悉成暴富，而無土地及資本之人，則轉因之謀食日艱，由是富者愈富，貧者愈貧，貧富之階級日分，民生問題隨之大起。」[13]據此，貧富懸殊之產生實由於分配不當所致，而這亦是經濟發展過程中可能帶來的惡果，因此中山先生說：「文明有善果，也有惡果，須要取那善果，避那惡果」[14]。職是之故，

[9] 孫中山，〈實業計劃緒言〉，《國父全集》，頁 517。
[10] 孫中山，〈三民主義與中國民族之前途〉，《國父全集》，頁 169。
[11] 孫中山，〈中國國民黨第一次全國代表大會宣言〉，《國父全集》，頁 886。
[12] 孫中山，〈民生主義第三講〉，《國父全集》，頁 206。
[13] 轉引自寧仲康，〈國父孫中山先生手著《三民主義》整理並序〉，《黃花崗》，2004 年第 9 期，<http://www.huanghuagang.org/hhgMagazine/issue09/big5/24.htm>。
[14] 孫中山，〈民生主義第三講〉，《國父全集》，頁 208。

經濟發展要利用機器生產開發致富，以取那善果；並要合理分配財源使國民所得平均，以避那惡果。由此可知民生主義的經濟發展政策是求富與求均、生產與分配並重。

闡述了中山先生之民生主義均富思想與經濟發展之原則後，據此檢視現階段中國大陸在推動經濟發展情形下，其內部轉型問題與貧富差距。

參、中國大陸經濟發展的反思

一、政治主導下的區域發展策略的省思

表 1　中國大陸區域發展政策轉變過程

年份	發展政策
1978 年	在允許少部分人先富起來的發展策略下，朝向「市場化」轉型，改變過去「均衡模式」朝向「傾斜模式」，選擇東部少數城市進行改革開放、市場經濟體制、放權讓利。
1984 年	為發展外向型經濟，10 月 20 日中共第十二屆三中全會召開，決議進行城市改革的決定，中國的改革重心迅速移向城市。外向型經濟的發展，雖然能迅速提升城市經濟供應及滿足出口需求，卻阻斷了農村發展的道路。
1986 年	採取「梯度發展策略」，沿海城市因快速發展需要大量勞動力，農村的勞動人口開始往沿海城市移動，人力、物力、資源、資金迅速向東部改革開放之中心城市集中。
1990 年代	採取稅制改革，分灶吃飯。開啟中央和地方財政的分稅制改革。如此作法，雖然一方面奠定了中央財政連年高增長的基礎，另一方面，也讓地方幹部得以根據本地實際狀況，留下以自我發展為主的區域發展政策的自主空間，卻也促使地方政府開始進行非法集資攤派、腐敗濫權等現象。地方保護主義現象增多，區域經濟秩序紊亂。
2000 年	由於區域差距問題日益惡化，採取「西部大開發計畫」。2000 年 10 月國務院頒布「西部開發通知」，開始規劃投資重點地區、重點項目，並將東部優惠政策帶到西部。
2003-2004 年	2003 年實施「振興東北」計畫，2004 年則提出「中部地區崛起」及「東部地區率先」戰略。
2006 年	為進一步縮小區域差距，提振內需，胡錦濤正式提出「科學發展觀」，強調全面、協調、可持續的發展，表明中國要走出自我的發展道路。
2009 年	持續「科學發展觀」，促進區域協調發展，提出「深入實施西部大開發計畫」、「促進中部地區崛起」及「支持東部地區率先發展」戰略。

資料來源：作者整理自連德宏，〈中國大陸區域發展之變化研析〉，《經濟研究》，第 12 期，2012 年 3 月，頁 369-386；於今：〈中國區域發展的回顧與展望〉，《中國共產黨新聞網》， 2009 年 2 月 4 日 < http://theory.people.com.cn/GB/49154/49155/8744742.html >。

（一）雙軌制經濟體制的掣肘

基本上，大陸的改革是在政府的主導下進行（如表1），以逐步市場化為發展主軸，透過中央政府對東部沿海地區的優惠政策，並借由管制性政策的放鬆，使地方及企業自主性提升，亦拓展市場運行空間。此種以政治操作「市場為中心」的發展模式，發揮有效率地配置資源、提振誘因，進而促成經濟的增長與繁榮。誠如大陸學者吳敬璉所言：「這是一種依靠強勢政府、壟斷性國企和海量投資支掌GDP高速增長的體制模式和發展模式」。[15]但隨著改革的逐步實現，邁向市場化的努力確實已取得階段性的成果，然而此種「放權讓利」的發展模式，已然到達效益的底線，與訴求「全面發展」不相容的「舊體制宿疾」，一一浮現。當前區域差距，東西失衡，率皆為政治支配的結果。是項問題，大致可分為三類：[16]

其一來自於新舊體制混合的改革，已然喪失改革的動力，如國企的壟斷形勢一直無法改善，甚至更進一步地阻卻改革的力道。此外，受到是項混合體制的負面驅使，以行政區為板塊的發展模式，仍未能得到根本改變，導致地區封鎖，市場分割暨區域間的惡性競爭狀態愈來愈嚴重。中國大陸雖然以先易後難的方式，次第推動改革，然舊體制痼疾已深，一時難以轉型，此種國營壓私營的現象依然故我。

在大體維持國有經濟現有體制的條件下，採取雙重體制並存戰略，容許私有經濟發展和引入部分市場機制，使中國大陸經濟同時走向指令式經濟和市場經濟雙軌並存的狀態。指令經濟是一種由政治命令支配經濟，而市場經濟則由市場利益支配經濟，因此中國大陸濟學者吳敬璉以改革開放初期的國有企業為例，認為 「雙軌制」在促進國有企業作出有效益的改進，以及為民營企業提升經營條件等方面，的確產生重要的影響力；但是在另一個方面，雙重體制和雙重規則的交織，又使某些有權力背景的政治精英，獲得相當大的「尋租」機會；就如被稱為「官倒」的政治精英，依靠倒賣調撥指標的可支配權力，恣意介入市場，使其在短期內成為巨富。雙重體制和雙重運行規則並存，勢必然造成「權力攪買賣」的巨大尋租活動空間。[17]

其二是政治與市場的關係仍然無法釐清，各項經濟活動當然受到政治的影響，政治部門基於謀利動機亦必然干預市場的經濟活動。事實上，由計劃經濟朝向雙軌經濟時，正是地方政府行使可支配權力的顛峰，造成龐大的尋租空間，使腐敗蔓延的趨勢難以扼制。所謂「一收就死，一放就亂」，正是指政治干擾經濟的正常運作，導致社會經濟秩序的動盪不安。

據此，這些謀利型的地方官員便不斷地在政治與經濟的互動過程中，找出新的制度

---

[15] 吳敬璉，〈吳敬璉：重啟改革正當其時〉，《中國評論新聞網》，2013 年 1 月 14 日，< http://www.chinareviewnews.com/doc/1024/0/0/9/102400961.html?coluid=7&kindid=0&docid=102400961 >。

[16] 參閱范恒山，〈區域協調發展面臨的新挑戰〉，《中國經濟網》，2012 年 6 月 3 日，< http://views.ce.cn/view/ent/201206/03/t20120603_23375437.shtml >。

[17] 吳敬璉，〈不改革國有經濟無法實現共同富裕〉，《中國經濟網》，2011 年 9 月 26 日， http://www.ce.cn/macro/more/201109/26/t20110926_22719403.shtml

安排以便能一方面促進地方區域的發展，另一方面亦企圖以增加可支配權利方式，不斷為自身創造更佳的利益。

其三是最為嚴重的區域差距問題，其驚人的惡化速度，幾乎難以遏制。無論中國大陸如何重視穩定的重要性，然此失衡問題，無疑是當局最大的難題，其對社會穩定的負面影響既深且遠，威脅甚巨。若持續坐視失衡問題之惡化，不僅無以推動接次的市場改革，甚而已然取得的改革成就，更可能因為區域差距的失衡惡化所淹沒。中國大陸學者王紹光暨胡鞍鋼就曾指出，改革的推動，不但會形成「絕對受害」者的群體抗拒，亦可能導致「相對失意」者的抵制，尤以後者常以浩蕩聲勢，迫使改革頓挫，致使改革成果付之一炬。[18]

前述三類問題，或緣於舊體制之痼疾，或緣於政治與市場互動過程中，由於市場逐漸取代國家政治後，新制度的更迭並未及時確立，導致政府與市場失靈同時發生，許多政治失序與社會失衡問題，十分嚴峻。其中尤以失衡問題的處理，更是難上加難。市場化改革的目的是為了消除舊體制的宿疾，政治上的退卻，當然不免造成國家能力的弱化，過去以政治主導的再平衡政策，勢必因國家移轉支付能力的不足，即便有心整治，亦因力不從心，無法力挽狂瀾，遏止區域差距、城鄉差距暨貧富差距的持續擴大，其距離中山先生所謂的求均與求富的社會，依然相當遙遠。據此，當前中國大陸的首要任務，首在消除區域發展中的失衡問題。

美國學者周雪光(Xueguang Zhou) 以共同演化（co-evolution）概念，分析市場機制對中國大陸的制度變遷確實產生深遠的影響，由於受到路徑依賴的限制，因而出現政治體制與市場因素交相影響的情境，因為在轉換的過程中未完全的市場化，勢必將市場化路徑和原有制度相結合，因而出現有時兩者相互增強，有時彼此相互制約的現象，這正是一種「政治和市場共同演化」（co-evolution）的過程。[19]

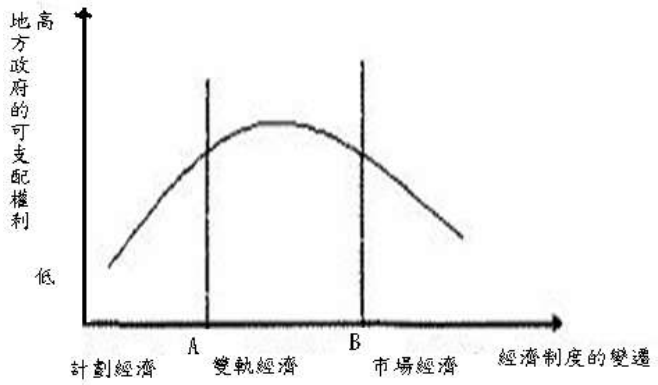

圖 1：政治與經濟的交互影響

[18] 王紹光、胡鞍鋼，《中國：不平衡發展的政治濟學》（北京：中國計畫出版社，1999 年），頁 347-350。
[19] Xueguang Zhou, "Reply: Beyond the Debate and Toward Substantive Institutional Analysis," *American Journal of Sociology*, Vol. 105, No. 4, January 2000, p. 1191.

如圖１所示，筆者試圖依據共同演化概念，說明在改革過程中自A點開始，採取漸進的「局部改革」方式，以市場化逐漸取代計畫經濟，形成所謂雙軌經濟。雖然是公營與私營並存，然此種雙軌經濟的發展模式，既不同於中山先生的互補模式，又非西方的發展模式，更非社會主義工業國的複製，在共同演化過程中，其所形構的是何種政治體制的變遷?筆者將其體制概括為「向地方分權的區域發展體制」。

新加坡大學東亞研究中心鄭永年教授認為，當前新體制的特點：其一是中央對政治、人事權的高度集權；其二是分權，亦即是對行政、資源、經濟的控制權上，進行大規模分權與讓利；一方面集權，一方面分權，政治、人事集權，行政、資源、經濟分權，這樣的制度是世界獨一無二的、中國特有的制度；這個特殊的制度已然決定了中國過去在改革和發展的軌跡。如果分析為何中國的經濟發展能有快速發展的成就，毋庸質疑，其最直接的因素，正是其一方面集權，另一方面分權的特殊體制。[20]

鄭永年教授亦觀察出，分權式的特殊體制對中國區域發展策略至為重要的原因有二：第一，在這個制度下政治和人事高度集權，所有地方政府的官員皆是由上級任命，省一級是中央任命，市一級由省級任命，縣一級是市級任命；第二個特點是經濟和行政分權，作為一位縣長、作為一位市長，本區發展的重要關鍵正是他們掌握著本地區的重要資源。在這兩個條件下，他們雖然是被任命的，但手中握有資源。問題是，上述兩項條件如何能夠發動地方政府的積極地參與經濟改革、推動經濟增長?這對任何國家推動改革時，皆為最困難的問題，就是何以引導中下層官員同時為改革和促進經濟增長而努力？是項極其困難之事，在中國卻得到了解決，解決的辦法就是採取競爭式的區域發展模式，以ＧＤＰ增長速度的政績競賽模式，做為地方官員政績平台。[21]筆者審視是項特殊體制，一方面確實出現周雪光所言「政治和市場共同演化」之政治集權與濟分權的特殊情境；然而，另一方面亦由於市場化不足又缺乏規範化，是項雙軌經濟，反而成為地方官員的謀利行為與制度變遷的交互影響的平台。

當經濟體制變遷由B點逐漸走向市場經濟、市場的規範化逐漸完善時，市場經濟不斷要求政治制度的變遷，以便適應的新經濟環境需求，而主其事的地方官員由於可支配權利的喪失，基於自身利益的可能流失，勢必持續抗拒新的經濟秩序安排，致使政治制度與為求經濟發展的新需求之間的落差，日益嚴峻，結果是雙軌制經濟體制不僅無力進一步促進經濟發展，反而成為經濟持續增長的掣肘。

市場化進程中，不僅是導致區域經濟發展的多樣性，同時促動了政府管理體制改革，在很大意義上，是政府角色定位及其行為模式，正在不斷適應經濟市場化的探索過程。變遷中政府角色定位並未形成一套普世價值，亦未形構出一成不變的政府行為模式。對於轉型的區域發展而言，從計劃經濟體制下的全能型政府，朝向市場經濟條件下

[20] 鄭永年，〈分權戰略與半聯邦制的演進〉，《當代中國研究》，1994 年第 2 期。＜http://www.modernchinastudies.org/us/issues/past-issues/41-mcs-1994-issue-2/304-2011-12-29-11-30-39.html＞。

[21]鄭永年，〈分權戰略與半聯邦制的演進〉。

的有限政府的角色轉型，實乃持續性和適應性的調整過程。此種政治與市場的交互影響，誠如前述學者周雪光的看法，認為在市場化的過程中，政治與市場是不斷地交互作用的共同演化(co-evolutionary)過程。

美國學者菲尼(David Feeny)以供給需求分析模型，主張制度變遷是一種新制度的生產者，面對制度變遷收益大於制度變遷成本的情境時，設計和推動制度變遷的動力必然大增；菲尼並主張政府制度供給的主要外來變數，來自憲法秩序、現存制度安排、制度設計成本、現有知識積累、實施新制度安排的預期成本、規範性行為規則、公眾態度、上層決策的預期收益等等。[22]是以，當外在環境的重要變數發生顯著變遷時，在面對制度變遷收益不斷擴張的動力驅使下，地方政府作為區域發展的主事者，自然會將自己的利益、區域發展的目標達成與所面臨的特定情境相結合，選擇有利於實現其效用最大化的新制度安排。所以，毫無疑問，中國大陸的改革是在政府主導下進行，市場化的進程與各種經濟活動當然受到政治因素的影響，基於自身利益的需求，誘使政治部門去干涉市場經濟的運作。一方面出現新制度安排的契機，因為在轉型過程中地方政府不僅需要通過稼接的方式，將市場經濟直接鑲嵌在計畫經濟遺留的體制上，同時要探索學習掌握市場經濟的理論知識和市場運作的成功典範，進而根據市場化的進程及其客觀要求，不斷調整自身的職能定位和行為模式；但另一方面也由於新制度安排後滯於經濟發展的需求，因而導致腐敗、低法治水準、官僚主義等「轉型陷阱」。其結果是使得許多基層民眾非常相信，大部分的經濟改革成果是被政府官員所掠奪，而工人和農民這樣的普通百姓只分得了很少的部分。

美國學者裴敏欣（Minxin Pei）檢視此種不斷地利用政治主導市場的自利型精英(self-serving elite)的觀察，再再證實「局部改革」的均衡陷阱（partial reform equilibrium trap）的假設。[23]以中國大陸推動城鎮化解決城鄉差距的做法為例，北京大學國家發展研究院院長周其仁認為，「當前許多城鎮化的規劃幾乎是行政權力的囊中物，意即層級愈高的地方首長就是首席規劃師，碰上有水平的，那個城市還算幸運，碰上一個自認有水平的，那真能把城市搞得慘不忍睹！」。[24]周院長的指摘，更臻證明局部改革再加上政治主導的結果，正是城市區域發展的慘狀。

（二）增量改革的退卻

依據中國大陸濟學家吳敬璉所言，改革之初，以發展私營經濟為主軸的「增量改革」(incremental)，表面上，似乎是決策層的無奈之舉，實則有更深遠的考慮。因為改革初期，以「擴大企業自主權」為核心的國企改革陷入困境，鄧小平「不得不把改革的重點從城

[22] Vincent Ostrom, David Feeny, Hartmut Picht 等著，王誠譯，《制度分析與發展的反思——問題與抉擇》(Rethinking Institutional Analysis and Development: Issues, Alternatives, and Choices)(北京：商務印書館，1992年)，頁 134。

[23] Minxin Pei, *China's Trapped Transition：The Limits of Developmental Autocracy* (Cambridge: Harvard University Press, 2006), p. 9.

[24] 韓化宇，〈陸 3 學者：政府主導城鎮化難搞〉，《旺報》，2013 年 1 月 21 日，第 A3 版。

市的國有經濟轉向農村的非國有經濟」，伴隨農村改革，鄉鎮企業等非國有領域的經濟才逐漸發展起來。吳敬璉認為，採取「增量改革」戰略，目的是為了減少改革阻力，積蓄改革力量，縮短改革進程，最終目的是建立統一的市場經濟體系。[25]的確，在改革開放後，對承擔中國大陸舊有經濟體制，做根本性變革是相當困難的。因此，在改革初期，由於擴大企業自主權試驗效益不佳、國有經濟改革停滯的情勢下，採取所謂的「增量改革」，除了運用增補的方式維持原有的國有經濟運轉，並且將主要改革力量放置在非國有經濟方面，企圖尋求新的制度安排。據此，採取「增量改革」的原因，無非是期待在轉型過程中能透過體制外的介入，重組經濟體制的結構並促進或迫使舊制度的變遷，如此，適足以說明其漸進式改革之所以獲致成功的重要原因。

所謂「存量改革」，是指通過對舊體制進行實質性改革實現最終的制度創新，政策着力點是推行國有企業改革、政府機構改革、整頓市場環境等。但實際經驗顯示，增量改革勢必須伴隨「存量改革」，尤以「增量改革」產生新的制度安排，如果存量改革無法配合，必然導致政府權力對市場的過多介入，使得新制度安排的需求力與舊經濟體制衝突愈來愈嚴重，並最終導致「增量改革」的停滯，甚至倒退。

以東部地方市場化改革歷程的經驗顯示，地方政府在市場化進程中的角色變遷及其內在邏輯進行初步的反思和總結。地方政府角色變遷的制度約束條件地方政府職能轉變或角色調適，不是一個單純的角色認知演變過程，在很大意義上是一個權力和利益的多元競合過程。市場化進程中制度環境的深刻演變，為地方政府的行為選擇構建了特定的約束條件和激勵機制，規定了地方政府行為選擇的不同策略集，塑造出了市場化進程中不同時期的政府角色模式。圍繞政府在市場制度創新過程中的作用，改革開放 30 年來，可以概括中國區域發展途徑為：透過「極化效應」促使區域內發展迅速、擴散效應僅能對成長極周邊的區域，發揮帶動作用，致使區域間的差距問題愈來愈突出。區域內發展迅速是指，由於極化效應，促使人力、物力及資源，迅速向中心城市的成長極集中，如以中國大陸大上海為中心所形成長江三角洲經濟區，使得以上海為中心的周邊城市迅速發展。如以縱向比較檢視，的確經濟區內每個區域都實現了經濟的快速增長；如以橫向比較審視，由於區域間的極化效應與擴散效應的交互作用，卻也導致經濟區外的區域間差距的「轉型陷阱」問題，日益嚴重。

筆者認為，雖然周雪光以政治與經濟互動演化，主張國家代理人即這些地方官員與經濟活動間交互影響，因而創造濟制度的變遷。然而，卻忽略由計畫劃經濟走向雙軌經濟時，之所以在區域發展中能持續進行創新制度的原因，實乃是項制度變遷不僅有益於地方官員的可支配權利增加，更有助於利益的獲取，但是當制度的變遷即將影響其既得利益時，當然義無反顧地去抗拒變遷。

二、發展失衡的「轉型陷阱」

[25] 吳敬璉，〈不改革國有經濟無法實現共同富裕目標〉，《中國評論網》，2012 年 9 月 26 日，<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/doc/docDetailCreate.jsp?coluid=59&kindid=0&docid=101847448>。

所謂「轉型陷阱」？是指中國大陸的經濟發展，未能走向中山先生之求均與求富之社會。筆者試圖由區域發展中的政治與經濟共同演化過程來檢視，並以區域內在發展、區域間差距暨區域間擴散等三個視角，審視中國大陸區域發展，因何導致「轉型陷阱」。

（一）二元區域發展的「轉型陷阱」

中國大陸內部發展的失衡問題，正如同依賴理論學者法蘭克(Andre Gunder Frank)所言：「某些地區得以發展，在此同時，另一些地區卻必須淪為低度發展的狀態」。[26]換言之，東部地區的發展並未使得西部地區受益，因為失衡的發展策略，使得西部地區並未得到真正的發展。因為政策傾斜與市場差異性所形成扭曲化的發展(distorted development)和矮化的發展(the development of under-development)都不是真正的發展。不能真正發展的主因，正是落後地區對東部地區的過度依賴。由東部與西部的「貿易條件」及「市場化」觀察之，的確東西部的落差相當大。「貿易條件」涉及技術水平的差異，透過市場的不公平交易，勢必產生「價值的榨取」，長此以往，誠如伊曼紐爾（Arghiri Emmanuel）的看法：「如果未能對貿易條件加以改善，則先進地區與落後地區間的所得差異，將永遠無法彌平」。[27]

自1979年底採取市場導向的經濟改革，中國大陸經濟每年以平均9%的速度成長，而且並未出現高通貨膨脹率。如此驚人的經濟表現，造就其成為東亞經濟奇蹟的締造者之一。然而，中國大陸卻缺乏一套制衡的急速成長的均衡區域發展的措施，致使區域的差距日益嚴重。許多大陸學者認為大陸在改革開放之前，整個區域的發展是呈現較為均衡的狀態，改革開放後，由於大陸中央以權力下放，任由其各區自由發展，甚至允許少部人先富起來的發展策略，不斷將國家資源投入東南沿海地區，使得中國大陸區域的差距不斷擴大。[28]

當然產業發展的不平衡亦是主因。例如，過度工業化，使得服務業的發展受限；大量的投資排擠了消費；迅速成長同時也危及環境品質。尤其是近期與其他國家相比，逐漸升高的貿易順差，更引發保護主義與貿易摩擦。這種不平衡的經濟成長模式提高了資源成本，降低了經濟效率，也使經濟發展暴露在不確定的國際政治風險下，而難以維持長久。中國政府於是在其近年的經濟發展計畫中，要求改變經濟成長的方式，強調穩定、健康與和諧、「以人為本」的成長。[29]

此外，與失衡的城鄉固定資產投資亦有關，中國社會科學院城市發展與環境研究所所長助理宋迎昌認為，我國城鎮人口不到 50%，社會在固定資產投資方面都投給了城

[26] 參見〈低度發展的發展：依賴理論的基本假設〉，收入蕭新煌主編，《低度發展與發展：發展社會學選讀》（台北：巨流出版社，1985 年），頁 158。

[27] 伊曼紐爾（Arghiri Emmanuel）：《不平等交換——對帝國主義貿易的研究》（北京，中國對外經濟貿易出版社，1988 年），頁 176。。

[28] 王紹光、胡鞍鋼是持有是項觀點的主要代表，其代表著作，《中國：不平衡發展的政治經濟學》（北京計劃出版社，1999 年）

[29] 程恩富，〈以人為本、自主發展是中國經濟發展的本質特點〉，2010 年 8 月 24 日，《中國共產黨新聞網》，<http://theory.people.com.cn/GB/12531995.html>。

鎮，佔 87%，尤其是把投資投向大都市。中小城市徵用資源相對來説比較小，這本身是一種發展機會的不平等。[30]

（二）「轉型陷阱」下的逐利行為

中國區域發展的重點已經歷了由東向西、由南向北、由沿海向內地的過程。改革之初，根據鄧小平提出的「讓一部分人、一部分地區先富起來，先富帶動後富，最終實現共同富裕」的理念，在1980 年代開始，中國大陸實施東部沿海發展戰略，其中，1980 年代珠江三角洲優先發展，1990 年代初浦東開放與長三角洲發展。隨著東部沿海戰略的實施，在1990年代中後期，區域發展差距開始凸顯，中國由生產不足到逐步告別短缺，迎來了有效需求不足。創造內需、培育並開拓市場範圍已經成為中國大陸區域發展的必要選擇。世紀之交，在擴大內需的積極財政政策配合下，1999 年底西部大開發戰略全面實施；2003 年底，開始實施振興東北老工業基地戰略，2004 年中部崛起又受到中共中央的積極推動。毋庸置疑，這種區域經濟發展重點的空間演進，正是其市場化發展戰略取向不斷調整的結果。

具體而言，改革開放後，大陸中央開始把發展經濟當作首要目標，強調「發展是硬道理」，通過財政和人事幹部體制改革從財政激勵和政治激勵等方面，將地方官員的職業發展暨轄區財政收入，與其轄區發展捆綁在一起。地方官員為了對激勵效應做出反應，逐漸成為維護市場型(market preserving)或強化市場型（market augmenting）的地方官員。既致力於市場經濟走向的經濟體制改革，亦致力於轄區發展，也主動或被動參與轄區間的發展競爭，當然也致力於取得比其它轄區更好的經濟發展績效，以期在競爭中勝出。地方官員此種既致力於發展轄區經濟，又致力於拉動轄區差距的行為，雖然呈現出區域內的迅速發展，但區域間差距卻日益突出。當然地方官員在捍衛並強化市場化的過程中，勢必產生一批以維護市場化為名，行維護既得利益之實的集團。

誠如大陸學者孫立平由政治經濟學的視角分析，市場化的改革早已促成了捍衛既得利益集團，而所謂的「轉型陷阱」，正是因為在改革和轉型的過程中，形成的既得利益集團、既得利益格局，阻止進一步變革的過程，要求維持現狀，希望將某些原來看做是具有過渡性特徵的體制性因素定型化，形成最有利於其利益最大化的混合型體制，這正是我們真正面對的問題。[31]

（三）「轉型陷阱」的結果

1、貧富差距的惡化

[30]〈有圖有震撼 中國的貧富差距到底有多大〉，2012 年 5 月 9 日，《中國網》，< http://big5.china.com.cn/gate/big5/finance.china.com.cn/money/cfsh/photo/20120509/972.shtml?pic=2 >。

[31] 孫立平，〈重啟改革難在如何走出轉型陷阱〉，2012 年 4 月 8 日，《騰訊評論網》，<http://view.news.qq.com/a/20120408/000006.htm>。

貧富差距的惡化與社會階層的定型化息息相關。在轉型陷阱中社會結構愈來愈趨於定型化，而且是逐漸固化為斷裂社會。依據大陸媒體的報導，近期有兩篇文章相當風靡，較早的一篇是《我用了 18 年，才可以和你一起喝咖啡》，道出階層差距，因為出身不同，雖是大學同學，但家庭較窮的人用了很多年，才能達到和出身富裕者一樣的生活水準。這比較適合描述 60 後 70 初的人，雖然出身於不同的社會階層，但是通過大陸高考可以改變命運，18 年之後，他們的後代終於站在了同一個起跑線上，顯現社會階層的流通是順暢的。之後在大陸網路上又出現一篇深得 80 後認同的文章《我用了 18 年，還不是不能和你一起喝咖啡》，這篇文章，透露出因為出身階層定型化，大學畢業後彼此的生活分化反而越來越嚴重。社會階層嚴重板塊化，導致不同階層之間的流動通道日益狹窄。[32]

是項問題在上世紀 90 年代末就已日益顯現，當前是定型化越來越惡化。以這幾年中國大陸社會不斷提出所謂的二代現象，如富二代、窮二代、官二代等，適足以說明，其社會階層再生產過程是一項結構固化的過程。

上世紀 80 年代，甚至到 90 年代初，那時的社會有活力、有動力，當然也有不滿。整個社會彌漫著一種普遍的不平衡感，每個群體都有滿意的地方，也都有不滿意的地方。現在完全不同了，過去普遍的不平衡感已經被另外的心態所取代，那就是一部分階層的絕望感。如農民工、城市的底層，這是和社會結構的定型有關係的世界銀行研究顯示，以中國特色社會主義著稱的中國大陸的貧富不均，比崇尚資本主義的美國更為嚴重，甚至逐漸逼近南美的阿根廷與巴西，這些長久以來所得不均最為嚴重的地區。其實，貧富不均的增加也並不完全意外，因為經濟改革的主要目的就是要打破「鐵飯碗」與「平均主義」（egalitarianism），以追求經濟效率為優先考量。

根據北京《時代周報》報導引述北京國際城市發展研究院(International Institute for Urban Development)的計算，2010 年中國的基尼系數為 0.438。[33]依國際標準，基尼係數超過 0.4，社會貧富差距早已到達社會崩潰的危險值。

基尼系數是一個反映收入分配差異程度的指標。如果該系數為 0，則代表完全平等，如果系數為 1，則代表某一個人掌握了 100%的收入。據世界銀行 2009 年數據，南非的基尼系數為 0.631，哥倫比亞為 0.559，都屬於世界上最不平等的社會之列。[34]

2012 年 9 月 17 日，《華爾街日報》引述北京國際城市發展研究院的研究員朱穎慧的看法：城鄉之間、社區之間的收入差距，中產階級的缺失，都是可能影響社會穩定的因素，而貧富差距問題確已引起了人們對中國發展道路的擔憂；並引述哈佛大學(Harvard)

[32] 楊軍，〈中國社會結構有固定化的危險〉，《南風窗》，第 11 期，2011 年 5 月，《南風窗網》，<http://www.nfcmag.com/article/2111.html>。

[33]〈社論：正視基尼係數背後的失控風險〉，《時代周報》（北京），2012 年 9 月 20 日，<http://time-weekly.com/story/2012-09-20/126872.html>。

[34] The Word Bank, “GINI Index ”, <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI/countries?display=default>.

教授懷默霆(Martin Whyte)的看法，認為雖然收入分配不平等是引起社會不穩定的主要憂慮，但依據對中國社會心態做過廣泛調查可知，這種關聯不是直接的，事實上，導致不穩定的是民眾主觀上對公平或不公平的看法，而不是客觀上的收入與財富趨勢，讓中國老百姓對社會不公感到憤怒的是薄熙來案等，讓人注意到貪腐收入的案件。[35]

貧富差距的擴大是多種因素的綜合反映，其中最為學者指摘者，正是不平衡發展策略的保護下，致使某些地方享有特殊的經濟發展權力，於是依賴權力的尋租、壟斷地位取得，導致收入差距的進一步擴大，這樣的收入差距，不僅影響經濟增長的效率，更會帶來不公平的區域差距。誠如蘇格蘭皇家銀行(RBS)中國經濟學家高路易(Louis Kuijs)所言，三十年前的中國大家都一樣窮，隨著收入增加，貧富差距自然也應該擴大，但有利於工廠老板，而不利於廣大工人大眾的政策，加重了這種本屬良性的貧富差距。[36]此外，一些從公共利益不當取得的私人財富，更加重了所得不均的問題。侵吞國有財產，或是所謂「在地私有化」（spontaneous privatization），[37]正是箇中要點。

2、失衡落差的持續擴張

人民幣

圖２：中國大陸城鄉純收入差距

資料來源：〈10-1 人民生活基本狀況〉，《中國統計年鑑 2012》，北京：中國統計出版社，2012 年 9 月，< http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexch.htm>。

依據圖二顯示，2000 年城鎮住戶純收入以人民幣計算是 6280 元，農村住戶是 2253 元，相差是 4027 元，是項差距逐年擴大，2010 年兩者相差已達到 13190 元，與 2000 年的差距相比是當時的三倍。如此迅速增加的城鄉差距，致使中國大陸的農村居民產生強

[35] Tom Orlik, "China's Inequality Gini Out of the Bottle ", September 17, 2012, *The Wall Street Journal*, <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2012/09/17/chinas-inequality-gini-out-of-the-bottle>.

[36] Tom Orlik, "China's Inequality Gini Out of the Bottle ".

[37] 1995年，中國中央政府對國企進行「抓大放小」的改革策略，具體內容是支援大型國企(或稱中央企業)，改善其管理水平及提升其競爭力。另一方面，政府則開放其餘的中小型國企，而那些難以救活的企業則會透過合併或破產等方法來結束經營，以減少政府的財政負擔。參見Li Wei and Sonia M. L. Wong, "Spontaneous Privatization of China's Listed Enterprises," *University of Virginia: Darden Graduate School of Business Administration Working Paper*, January 2005.

大的失落感。誠如北京中國人民大學教授鄭功成所言：「當前收入分配領域中面臨一些突出問題，『富者愈富、窮者愈窮』的現象事實上已在城鄉出現，這種背景構成了當前各種社會問題與社會矛盾的深刻根源……也使得維護社會穩定的成本在上升。」[38]

另一項令人擔憂之處，在於每單位產出所需要的資本投入呈逐年提高的趨勢，並成為經濟成長的主要動力，如此勢必使得較資本遠為豐沛的勞動力資源無法充分利用。由近幾年的經濟過熱，產生的投資狂潮，更加突顯此一趨勢。故快速的工業化並未創造相對數量的工作，導致就業壓力加重，為經濟帶來高昂的社會與經濟成本。即使報導指出，幾個繁榮的沿海地區已經沒有勞工過剩的問題，但這不能代表國家整體的狀況。美國一再指責中國偷走了它們的製造業工作，但諷刺的是，1996 到 2001 年間，中國竟減少了一千七百二十萬個製造業工作機會。一些經濟學家以 1970 年代台灣與韓國重化工業化的經驗為例，來證明中國現階段成長模式正常，然而這並不能改變中國經濟雖然成長驚人，卻不是一台大型創造就業機器的事實。原則上，中國大陸加入 WTO 是讓其服務業現代化並創造更多就業機會的大好契機，然而地方政府過度強調工業發展的老習慣，卻必須先被改變。

3、轉型發展的停滯

基本上，所謂轉型過程，如以供給需求來分析，是指一種效益較高的制度對效益較底的制度的替代過程。所以，人們對轉型過程的新制度需求，主要是來自於對效益更佳的新制度的期待。依據美國經濟學家菲尼（David Feeny）的觀察，人們因為按現有制度得不到應有的利益，因此，人們意識到要改變現有制度安排，方能獲得在現存制度下所得不到的利益，此時勢必產生改變現有制度安排的需求。[39]問題是，當行為者已然意識原有制度的低效益無法符合新經濟發展的需求，因而提出以高效益取代低效益的制度轉型時，卻遭到既得利益者的阻礙與抗拒制度的更迭。

前述學者孫立平就直指，目前面臨的真正停滯問題是在改革和轉型過程中，形成的既得利益集團、既得利益格局，阻止進一步變革的過程，要求維持現狀，希望將某些原來看做是具有過渡性特徵的體制性因素定型化，形成最有利於其利益最大化的混合型體制，這才是當前真正面對的問題；並認為目前中國大陸已經進入中等收入陷阱，其擔心的是經濟停滯、經濟放緩，但現在真正的問題，如果是「轉型陷阱」，中國經濟不是放緩或者是停滯，而是有可能日益畸形化。[40]美國學者裴敏欣亦主張，由於在經濟方面的重要改革措施遭既得利益者的強烈抵制，因此中國大陸的企業主管，早已廣泛接受經濟

[38] 〈憂「富者愈富、窮者愈窮」收入分配改革攸關經濟發展成敗〉，2012 年 12 月 22 日，《文滙報》（香港），<http://paper.wenweipo.com/2010/12/22/FK1012220001.htm>。

[39] David Feeny 著，王誠譯，〈制度安排需求與供給〉，(The Demand for and Supplyof Institutional Arrangements)，Vincent Ostrom, David Feeny, Hartmut Picht 著，王誠譯，《制度分析與發展的反思——問題與抉擇》(Rethinking Institutional Analysis and Development: Issues, Alternatives, and Choices)(北京：商務印書館，1992 年)，頁 144。

[40] 孫立平，〈重啟改革難在如何走出轉型陷阱〉。

改革已經停滯的看法，而他們當中有許多都是中共黨員。[41]

以國有企業的私有化轉型為例，即便是大部分中小國企早已實現民營化，但大型國有企業的所有權仍然操縱在既得利益集團，並且不斷地想方盡法維持其利益的持續。誠如吳敬璉所言：「一些國有企業不但繼續保持行政壟斷的地位，而且得到國有銀行的大量貸款支持，迅速擴張。2009 年國有銀行提供的 10 萬億元以上的海量貸款，絕大部分貸給了國有大企業和『地方政府融資平台』。這使國有企業大大提高了擴張速度，甚至大舉進入房地產業這一公認的競爭性行業。它們挾巨資搶購土地使『地王』頻現，紀錄不斷刷新。憑借在流動性短缺和『金為王』的年代擁有巨額流動性以及繼續保持壟斷權力的『優勢』，國有和國有控股企業的固定資產總額在 2001 到 2009 年的 8 年間增加了 1.2 倍（其中，央企資產總額增加了 2 倍）。國有企業的盈利更達到了天文數字。僅兩家最大的中央國企中移動和中石油的淨利潤就超過了中國民營企業 500 強的利潤總和」。[42]

事實上，國有企業在經歷長期的改革之後，仍未能成功地排除其在大多數關鍵行業的壟斷地位，如銀行業、電信業、民航業、能源業、鐵路運輸業、煙草業以及農業投入與產品的批發貿易。正如中國大陸國務院國有資產管理委員會主任王勇在近期的一場央企負責人會議上指出，大陸央企多半存在「大而不當」暨跨界經營的「包山包海」等問題。[43]他並在另一項報導中直言 2012 年上半年央企的經濟效益是大幅下滑。[44]，由於地方政府的政治干預，市場准入的門檻依然很高。因為地方政府依賴於這些障礙性措施來保護他們在地方產業中的既得利益，這些既得利益構成了地方財政收入和政治恩庇的來源。致使這些市場始終是扭曲與低效的。

轉型陷阱中的扭曲與低效率所導致的最大問題，是大眾對轉型陷阱中的既得利益導致格局愈來愈不滿，其合法性亦遭致更多的非議。改革開放前中國大陸的統治合法性基礎是意識形態，這種合法性早已用盡，當前的合法性基礎已然轉換到績效的合法性，就是發展經濟，的確造就東部地區的高速成長，然而這項合性基礎，卻不斷被地方官員假借區域發展之名，行建構既得利益之實。例如美國學者白斯登（Thomas P. Bernstein）和索林閣（Dorothy J. Solinger）就強調，在地方區域經濟的發展過程中，幹部責任制不斷誘使地方官員扭曲原本有益於地方大眾的中央政策，將其扭曲成為剝削性的「土政策」；也由於經濟發展是一切工作的重心，野心勃勃的地方官員，往往被誘使亂搞地方建設與各種巧立名目的浪費性工程，如「氣魄宏偉的政黨大樓及富麗堂皇的賓館、招待所等此種能展現成就，以便提高地方領導形象和知名度的形象工程」。[45]此等扭曲發展的行為，

---

[41] Minxin Pei, *China's Trapped Transition：The Limits of Developmental Autocracy*, p. 6.

[42] 吳敬璉，〈不改革國有經濟無法實現共同富裕目標〉。

[43] 高行，〈央企包山包海，國資委吹改革號〉，《旺報》，2012 年 12 月 26 日，版 A5。

[44] 〈央企效益下滑，國資委：負責人帶頭降薪〉，《中國評論網》，2012 年 12 月 24 日，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1023/6/9/7/102369782.html?coluid=0&kindid=0&docid=102369782&mdate=1224202612>。

[45] Thomas P. Bernstein, and Dorothy J. Solinger, "The Peasant Question for the Future." paper prepared for the conference, *China and World Affairs in 2010*, Stanford University, April 25-26, p. 10.

致使是項合法性倍受質疑。學者孫建平指摘：「其實在上世紀 90 年代末期就已不斷地遭受質疑，失業下崗的人說了，你是發展了，你將我發展的下崗了；農民說你是發展了，但我收入也沒有增加；城市底層說，你是發展了，我狀況沒有改變，而且好像還在惡化」。[46]

即使中國大陸中央已意識到是項問題，並提出和諧社會、科學發展觀，意圖將過去完全是績效的合法性，轉換到公平、正義。然而，是項轉換卻遭遇既得利益集團的強烈阻力。改革初期來自意識形態的轉換阻力，較易克服，然現今面對既得利益集團的阻力，卻導致「轉型陷阱」，使得做為區域經濟發展基礎的績效合法性，不斷地遭受腐敗、貧富差距擴大的質疑。在既得利益集團不斷抗拒，建構新的公平、正義合法性基礎的情勢下，中國大陸只能以經濟發展、經濟增長等「增量改革」方式，不斷地耗盡所謂的績效合法性。這正是轉型陷阱中的「增量依賴症」。[47]

4、腐敗現象層出不窮

政治體制改革滯後於經濟體制改革，以及政治改革的失敗會對中國的發展造成最為嚴重的制約，這已經是中國大陸主流學界的廣泛共識。然而在他們的判斷中，一個不斷開放的經濟體制與現存政治體制間的失衡，當前是不可能得到改善的。1999 年中國社會科學院對 52 位學者的調查，顯示有 42 位學者認為是項失衡將持續下去，而有三分之一的受訪者認為會變得更糟。[48]在《2004 年中國社會形勢分析與預測》中的報告，更顯示 64.4%的黨政官員認為，相對於經濟改革，在政治改革是只有很少的改變，甚至有 21.6 的官員認為並未同步進行政治體制的改革。[49]因此，美國學者裴敏欣斷然主張，此種失衡現象是存在的，並且極有可能會變得更糟。[50]在 2008 年的持續調查一致顯示，黨政官員最關注的問題就是政治體制的改革，與 2005 年相較，更增加 10%以上的官員的普遍認同。[51]何以愈來愈多的官員關切政治體制的改革，無非是他們對政治體制改革相對滯後的認識。

政治體制改革的滯後為官員腐敗提供了溫床，因為在此等環境中，制度性的規範既不明確也沒有法治上的強制性。致使地方統治精英為所欲為的權力尋租行為層出不窮，甚至不會因為錯誤行為而遭致懲罰。結果就是無節制地採取掠奪型政策與行為。研究中國大陸政治社會的著名美國學者歐伯林(Kevin J.O'Brien)暨學者李連江(Lianjiang Li)認為，

---

[46] 孫建平，〈重啟改革難在如何走出轉型陷阱〉。

[47] 大陸學者孫建平認為這是一種「增量依賴症」，為什麼有這樣一種走火入魔式的發展呢？就是因為現在唯一的合法性就在這裡。在既得利益格局已經形成的情況下，誰的利益都動不了，民生問題又很突出，只能做大蛋糕，用這部分來解決民生的問題。參閱孫建平，〈重啟改革難在如何走出轉型陷阱〉。

[48] 陸建華，〈面臨新世紀挑戰的中國——50 位專家的問卷調查分析〉，汝信主編，《2000 年：中國社會形勢分析與預測》（北京：社會科學文獻出版社，2000 年），頁 112-113

[49] 謝志強，〈黨政領導幹部對 2003-2004 年中國社會形勢的基本判斷〉，汝信、陸學藝、李培林主編，《2004 年：中國社會形勢分析與預測》（北京：社會科學文獻出版社，2004 年），頁 20。

[50] Minxin Pei, *China's Trapped Transition：The Limits of Developmental Autocracy*, p. 6.

[51] 謝志強、潘嘉，〈黨政領導幹部對 2007-2008 年中國社會形勢的基本看法〉，《中國網》，2008 年 4 月 1 日，<http://big5.china.com.cn/aboutchina/zhuanti/08zgshxs/2008-04/01/content_14019789_2.htm>。

政治體制的改革並未能成功地遏制基層幹部的腐敗行徑，甚至許多地方統治者相信即使踐踏村民的權益也並無任何危險，因為許多農民皆認為幹部門的貪婪行為是不會被發現的，就是一旦被發現，上級領導也不會介入。[52]

事實上，在區域發展需求下，地方官員以發展之名，行腐敗之實，在權利下放暨不斷市場化的訴求下，1990 年代晚期已經擴大至地方層面。當前官員腐敗不僅是中國大陸面臨的最嚴重政治問題之一，依據英國 BBC 的報導，中國社會科學院的調查顯示，中國公眾對反腐敗和解決貧富懸殊問題缺乏信心，這方面連續 5 年得分都處於最低水平。[53]涉及各種貪婪、腐敗的政府官員等引人注目的醜聞，早已經成為了中國媒體監督政治體制的主要訴求。這些官員的腐敗行徑，經常被揭發參與非法的房地產交易、收受賄款、包庇走私及有組織犯罪、參與金融詐騙、買賣官爵等等權錢交易的腐敗行徑。

2002 年國大陸官方網站就已公布「不同政府機構或公共機構任意濫用本系統的公共權力，為本系統人群謀取私利，形成巨額經濟損失，僅 1999-2001 年期間，損失竟平均每年高達占 GDP 比重的 14.5%-14.9%。[54]反腐敗的無力，致使相當可觀的資源從公眾轉移到了私人金庫裏，不僅在經濟上造成高昂的損失，在政治方面，這貪婪行徑所帶來的政治後果更難以估計。用以規範市場暨統治秩序的各項法律制度，遭受腐敗官員的恣意破壞，以及提供公共服務的重要關鍵制度的完整性亦受到割裂。腐敗官員借由權錢交易所形成的既得利益集團，採取收受賄賂、串標、內部交易、賣官、假賬以及大規模的挪用公款等等貪婪行徑，勢必降低相關政治體制的效率、增加市場交易的成本。長此以往，在區域發展過程中，由於政治體制改革無法相應經濟體制的變遷，其所導致的轉型陷阱正是國家能力（state capacity ）的持續弱化。在一個轉型經濟體中正因為國家能力的持續弱化，因而致使腐敗官員得以利用他們的政治權力，通過挪用公款與操縱市場積累大量的私人財富，不僅直接造成社會經濟不平等的不斷增加，更導致社會不滿不斷升級。

肆、結論

中山先生所創民生主義經濟發展的目的，係在保障國民生計，以達到均富之目的，而欲達到均富境界的主要原則為（一）產業均衡發展；（二）計畫與自由並行；（三）私有公有並存；（四）生產分配並重。總之，在求均與求富的前提下，其經濟發展之路徑是期望在維護市場自由的基礎上，同時追求經濟成長與分配之公平。

據此，筆者審視改革開放後，中國大陸所採取的社會主義市場化及權利下放等策略，似乎已由過去統制性的經濟計劃，朝向計劃與自由並重經濟制度邁進；由以往的公有制轉向公有與私有並重的經濟發展體制；亦採取相當重要的區域平衡發策略，如西部

[52] Kevin J.O’ Brien and Lianjiang Li, “Selective Policy Implementation In Rural China,” *Comparative Politics*, January 1999, p. 172.

[53]〈調查稱中國年輕人對微博信任超官媒〉，《BBC 中文網》，2012 年 12 月 18 日，< http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese_news/2012/12/121218_media_trust.shtml >。

[54] 胡鞍鋼，〈各類腐造成的經濟損失〉，《中國網》，2002 年 3 月 1 日，< http://www.china.com.cn/chinese/2002/Mar/113248.htm>。

大開發、促進中部崛起等。的確，其經濟發展的成就不僅表現在經濟總量的快速成長、產業競爭力的提升與產品產量的增加，同時也反應在國民所得的提高和生活素質的改善。然而，問題是，經濟迅速的成長並不意味著分配的公平與區域發展的均衡。實際上，前述出現幾項重要的問題與挑戰，諸如：經濟發展過速，社會矛盾突出；新舊體制的混合改革，導致國營企業的壟斷並對私營企業造成壓制；以行政區為板塊的發展模式，更促使地區封鎖，區域間的差距日益擴大；市場自由的尊重不足，不斷誘使政治部門干預市場的經濟活動，結果是尋租與腐敗猖獗等等轉型陷阱的惡化問題，依然層出不窮。這些問題不僅影響國民生活品質與國家競爭力的提升，也有礙國家現代化及共同富裕目標之達成。即便中國大陸政府部門也提出若干因應措施，然轉型陷阱的惡化，依然持續嚴峻。

2005年，中國大陸國務院發展研究中心「轉型期中國社會公平問題研究」課題組，透過《人民網》進行調查，是什麼現象最有可能導致公眾社會不公平感的增加？受調查的網民對「官員腐敗活動」、「富裕人群的消費行為」、「弱勢群體的生存狀況」、「一些專家學者關於上述現象的評論」和「說不清楚」等五個選項進行選擇，結果顯示，認為“「官員腐敗活動」會增加公眾社會不公平感的達63%；其次是選擇「弱勢群體的生存狀況」的，占26%；認為「富裕人群的消費行為」會增加公眾社會不公平感的只占6%。該研究認為，一般公眾主要是因為官員腐敗和貧者的悲慘生存狀況而感到不公平，而並非是因為存在貧富差距；並得出結論，「當前社會絕大多數人對社會公平狀況和改革局面不滿意，造成這種不滿意的主要原因是政府的失職與官員的腐敗」。[55]

此外，60%的參與問卷調查的人認為造成目前社會公平問題的原因與政策不到位或不合理有關。[56]據此，適足以說明，在一般人的想法中，社會公平狀況的好壞與否取決於政府的政策選擇，改善公平狀況與分配的正義是政府應盡的義務和必須承擔的責任。而政府未盡到維護公平分配之責，正是造成社會不公平的主要原因。為何政府無法盡到中山先生所重視的發展與分配並重之責？由上述調查可知，由於既得利益集團的阻撓與作祟，當然使得政府政策無法落實，局部性改革性的制度安排持續地不合理，勢必導致社會經濟關係失衡。

因此綜觀中山先生思想，實為一具有全方位的規劃者，中國大陸若真能依此步驟，循序建立，自然能成為平等、均富的社會。只可惜當代中國大陸並未提供這樣的一個環境。

[55] 余斌、盧周來、歐陽亮，〈民調：社會不公已成眾矢之的〉，《改革內參》，第34期，2005年11月，頁23-26。

[56] 余斌、盧周來、歐陽亮，〈民調：社會不公已成眾矢之的〉。