

2030年的中国

建设现代、和谐、有创造力的社会

世 界 银 行 联合课题组 著
国务院发展研究中心

China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society

Copyright © 2013 by International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank and Development Research Center of the State Council, P. R. China

2030 年的中国：建设现代、和谐、有创造力的社会

© 2013, 版权所有

国际复兴开发银行/世界银行和国务院发展研究中心

本书英文版 *China 2030: Building a Modern, Harmonious and Creative Society* 将同时由世界银行出版。

This work will be published by The World Bank in English as *China 2030: Building a Modern, Harmonious and Creative Society*.

本书的发现、阐释和结论未必反映世界银行及其执行董事和他们所代表政府，以及中国政府的观点。

The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The World Bank, its Board of Executive Directors, or the governments they represent, or the Government of China.

世界银行和国务院发展研究中心并不保证本书引用数据的准确性。

The World Bank and Development Research Center of the State Council of P. R. China do not guarantee the accuracy of the data included in this work.

图书在版编目 (CIP) 数据

2030 年的中国：建设现代、和谐、有创造力的社会/世界银行和国务院发展研究中心联合课题组著.
—北京：中国财政经济出版社，2012.8

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3402 - 1

I. ①2… II. ①国… ②世… III. ①社会主义建设 - 研究报告 - 中国 IV. ①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 015332 号

责任编辑：蔺红英 贾延平

责任校对：王 英

封面设计：田 晗

版式设计：孙俪铭

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 29.5 印张 640 000 字

2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月北京第 1 次印刷

定价：120.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3402 - 1/F · 2879

(图书出现印装问题，本社负责调换)

本社质量投诉电话：010 - 88190744

目 录

序言 / 1

致谢 / 1

研究背景 / 1

内容概要 / 1

I 主报告 2030 年的中国：建设现代、和谐、有创造力的社会 / 1

第一章 中国的道路：1978 ~ 2030 / 3

第二章 面向 2030 年的新发展战略 / 17

第三章 通过关键领域改革强固市场经济基础 / 28

第四章 加快创新步伐 / 39

第五章 抓住绿色发展的机遇 / 44

第六章 所有人享有均等机会和基本保障 / 52

第七章 建立与政府职能转变相适应的可持续财政体系 / 63

第八章 与世界建立互利共赢的关系 / 69

第九章 克服改革阻力 / 75

参考文献 / 80

I 专题报告一 加快推进关键领域改革 / 83

第一章 成就、挑战和未来增长潜力 / 85

第二章 通过关键领域改革促进效率和公平：从追赶式增长到内生式增长 / 92

第三章 改善财政体系并增强财政可持续性 / 97

第四章 企业部门改革 / 113

第五章 金融体系改革 / 127

第六章 土地政策 / 140

附录一 中国经济的增长率为什么如此之高 / 154

附录二 中国的产业政策——实施主体和主要特征 / 155

附录三 日本和韩国在金融自由化方面的经验 / 157

附录四 失衡且不完整的金融体系 / 160

参考文献 / 163

I 专题报告二 让技术追赶和创新成为中国经济增长的新动力 / 169

引言 / 171

第一章 增长驱动力：在全要素生产率上下注 / 175

第二章 增强技术能力 / 182

第三章 通向创新之路：优势和障碍 / 191

第四章 政策重点 / 197

第五章 创新的重点领域 / 208

附录 表格 / 215

参考文献 / 225

I 专题报告三 抓住绿色发展的机遇 / 237

第一章 为什么要走绿色发展道路 / 239

第二章 “绿色”成为增长之源 / 245

第三章 “绿色”提升中国的增长质量 / 257

第四章 中国的优势和障碍 / 265

第五章 迈向绿色发展之路 / 277

附录 行动顺序及效果测度 / 285

参考文献 / 294

I 专题报告四 所有人享有均等机会和基本保障 / 301

第一章 中国社会发展面临的挑战 / 303

第二章 机会均等和基本保障：目标与原则 / 312

第三章 扩大机会与提升人力资本 / 320

第四章 建立灵活而有保障的劳动力市场 / 350

第五章 提升安全感和完善社会保障体系 / 374

附录 户籍改革及配套改革的步骤和顺序示意表 / 390

参考文献 / 392

I 专题报告五 与世界实现共赢 / 401

第一章 导言 / 403

第二章 2030 年的世界 / 405

第三章 中国与全球市场的一体化 / 416

第四章 全球公共产品 / 442

参考文献 / 452

序 言

过去三十年，中国经济的发展成就令世人瞩目。作为一个独特的成功发展范例，为那些正努力追赶的国家提供了宝贵经验教训，其中包括调动地方积极性和增进区域间竞争，积极融入全球化进程，吸收并适应新技术，建设世界水准的基础设施，大量增加人力资本投资。

中国已经开始了在未来 15 到 20 年内进入世界高收入国家行列的征程。与此同时，中国的决策层一直致力于增长战略的调整，以适应未来新挑战，避免落入“中等收入陷阱”。这些都已经清晰地反映在“十一五”和“十二五”规划之中。这两个规划均着眼于提高经济增长质量，推进以加强创新和提升经济效率为导向的结构改革，增强社会包容性以弥合城乡分化和缩小收入差距。

2010 年，在庆祝中国与世界银行合作三十周年之际，世界银行时任行长佐利克先生提议开展本项联合研究，面向 2030 年，识别和研究中国中期发展所面临的各种挑战，总结国际和中国自身成功发展的经验，提出对中国决策以及中国与世界银行未来关系发展具有重要意义的战略框架，并以此作为纪念双方合作的标志。这一提议得到了中方领导人的赞同和支持。

合作研究的成果就是这份“2030 年的中国：建设现代、和谐、有创造力的社会”报告。研究由中国财政部、国务院发展研究中心和世界银行共同组织，具体研究和报告撰写工作由来自国务院发展研究中心和世界银行的专家组成的联合课题组承担。联合课题组为此召开许多研讨会，开展大量研究并形成了多份背景报告。本着友好合作与相互尊重的原则，课题组达成诸多共识，并在此基础上形成了报告初稿。2011 年 9 月 3 日，合作双方专门召开高规格研讨会，与会的中外专家对报告初稿提出了富有建设性的评论和建议。在吸收这些评论意见和建议以及课题组其他后续工作基础上改进了报告，并于 2012 年 2 月 27 日在北京举行的国际研讨会上发布了《2030 年的中国》报告。在此后的数月时间里，这项重要的联合研究在中国和国际社会引起了广泛的兴趣。进一步完善后的这份最终报告的正式出版，会使中国和其他地方的相关讨论更加丰富，特别是在面临同样问题的中等收入国家。

本报告深信，中国有潜力到 2030 年成为一个现代、和谐、有创造力的社会。

当然，要实现这一目标，中国需要对其政策和体制框架进行调整。中国下一阶段的发展

不但要充分发挥自身具备的多重优势，包括高储蓄率、规模较大且不断增长的熟练劳动力、城镇化水平进一步提升的空间，而且还要继续积极融入全球化进程，把握住其他新兴经济体快速成长以及应用前景广泛的新技术不断涌现等外部机会。同时，中国还需要应对众多艰巨挑战和风险，比如老龄化、收入分配差距扩大、大量且尚未明显改善的环境问题以及难以扭转的外部失衡等。

为构建中国新时期的发展战略，本报告提出了六个战略方向。第一，重新思考国有部门和民营部门的作用，促进经济领域内的竞争。第二，鼓励创新，建立与全球研发网络相连的开放性创新体系。第三，重视绿色发展，培育新的经济增长点。第四，为所有人提供均等机会和社会保障。第五，建立稳健的财政体系，增强财政可持续性。第六，确保中国作为国际社会利益相关者继续融入全球市场。

以“十二五”规划为起点，以上述六个战略方向为政策框架，本报告提出了中国实现2030年愿景所需各项改革的时间表和推进顺序。我们希望这份报告能为中国成功实现下一阶段的发展目标提供切实帮助，并开启中国与世界银行富有成果的合作新篇章。



Robert B. Zoellick

世界银行行长（2007 ~ 2012）



李伟

国务院发展研究中心主任



Jim Yong Kim

世界银行行长

致 谢

本项研究由中国财政部、国务院发展研究中心与世界银行共同组织实施。国务院发展研究中心副主任刘世锦、世界银行中蒙局局长 Klaus Rohland 和东亚和太平洋地区首席经济学家 Vikram Nehru 领导的世界银行和国务院发展研究中心联合课题组撰写了本报告。

世界银行行长 Robert Zoellick，中国财政部部长谢旭人，国务院发展研究中心主任李伟、党组书记刘鹤，对研究给予了重要指导和支持。国务院发展研究中心原主任张玉台、财政部副部长李勇、国务院发展研究中心副主任刘世锦、国务院发展研究中心党组成员、办公厅主任张军扩、财政部部长助理郑晓松和国际司副司长陈诗新组成的中方内部指导委员会，与世界银行 Sri Mulyani Indrawati、Lars Thunell、林毅夫、Otaviano Canuto、Joachim von Amsberg、James Adams 和 Klaus Rohland 组成的世界银行内部指导委员会，为研究提供了指导。

主报告由刘世锦、Klaus Rohland 和 Vikram Nehru 领导的团队合作完成。总报告撰写小组核心成员包括国务院发展研究中心张军扩、侯永志、隆国强、高世楫、张永生、贡森、张文魁、刘培林、陈昌盛，世界银行 Carter Brandon、Ardo Hansson、Philip O’Keefe、Hans Timmer、Shahid Yusuf。主报告受益于（按姓名字母排序）David Bulman、陈昌盛、何建武、Aart Kraay、Antonio Ollero 所提供的分析与背景论文。世界银行团队的顾问黄育川，国务院发展研究中心吴敬琏、夏斌、冯飞、吕薇、葛延风等组成的专家顾问组和其他研究人员对研究报告提供了有价值的建议。Pieter Bottelier、Bert Hofman、Barry Naughton 为研究团队提供了颇有助益的同行评阅意见。感谢蔡昉、曹远征、Evan Feigenbaum、郭树清、伊藤元重、贾康、David Lampton、李剑阁、李培林、刘遵义、Dwight Perkins、司空壹、王萍萍、王一鸣、谢伏瞻、许善达、薛澜、杨伟民、琳达·岳、张宇燕、赵润济等对总报告所提出的修改意见。这些意见大部分是在中国财政部、国务院发展研究中心和世界银行于 2011 年 9 月 3 日联合举办的国际研讨会上提出的。

五个专题报告在刘世锦、Klaus Rohland 和 Vikram Nehru 的总体指导下完成。

“关键领域改革”专题报告由国务院发展研究中心张文魁与世界银行 Ardo Hansson 共同领导的研究团队完成。团队核心成员包括何建武（经济预测）、Louis Kuijs（经济预测）、Ulrich Schmitt（土地政策）、王君（金融部门）、项安波（企业部门）、赵敏（财政政策）。

国务院发展研究中心（按姓名字母排序）陈道富、何建武、刘守英、倪红日、魏加宁、张承惠，世界银行 Robert Cull、Asli Demirguc – Kunt、Juan Feng、Yukon Huang、李果、Haocong Ren、Tunc Uyanik、万晓莉、王颖、赵峦等提供了重要意见和建议。本专题报告还参考了若干背景论文，其作者包括 Ehtisham Ahmad（财政政策）、David Bulman 和 Aart Kraay（经济增长）、赵润济（金融部门）、Andrew Hilton 和 Paul Munro – Faure（土地政策）、Hironori Kawauchi（日本案例）、Chul Ju Kim（韩国案例）、Ping Li（土地政策）、张文魁和项安波（企业部门）。许多专家提供了宝贵意见，他们包括（按姓名字母排序）Carter Brandon、Loren Brandt、Nigel Chalk、陈诗新、Klaus Deininger、高培勇、Sudarshan Gooptu、James Hanson、Ede Ijjasz – Vasquez、贾康、Il Hounq Lee、刘琍琍、刘尚希、刘小帆、刘晓云、Millard Long、Philip O’Keefe、Thomas Rawski、Eric Thun、Hans Timmer、Rogier van den Brink、Dimitri Vitta、王昌林、王燕、徐利、许善达、Shahid Yusuf、张春霖、张卓元。研究工作还得到陈建青、王焰、叶彬彬的支持。

2

“创新”专题报告由国务院发展研究中心高世楫和世界银行 Shahid Yusuf 共同领导的研究团队完成，核心成员包括国务院发展研究中心（按姓名字母排序）孙志燕、田杰棠、宣晓伟、张永伟，世界银行 Lopamudra Chakraborti、Rory Birmingham、赵峦。提供建议的专家包括（按姓名字母排序）Hamid Alavi、Cong Cao、Mark Dutz、方新、胡志坚、Gary Jefferson、Jamil Salmi、王昌林、王春法、王君、薛澜、张春霖等。另外，黄敬跃、吕博、马源为本专题报告整理了部分企业案例。

“绿色发展”专题报告由国务院发展研究中心张永生和世界银行 Carter Brandon 共同领导的研究团队完成，核心成员包括世界银行 Ede Ijjasz、Kirk Hamilton、Chris Sall，国务院发展研究中心刘守英、宣晓伟、张永伟、王晓明、何建武、戴建军。本专题报告还受益于世界银行下列专家的背景报告：王晓东和 Noureddine Berrah（清洁能源）、Victor Vergara、刘志、Wanli Fang、Holly Krambeck、Axel Baeumler、Meskerem Brhane、Andrew Saltzberg（城市发展）、Lee Travers、Sudipto Sarkar、Paul Kriss（水资源）、Sina Johannes（污染和废弃物）、Luc Christiaensen（农业）、Katrina Brandon（自然资源管理）、Urvashi Narain、Gordon Hughes（适应气候变化）、Kirk Hamilton、Maryla Maliszewska（中国碳价模拟）、Chris Sall（出口市场与政府评价指标）。世界银行 Andrew Steer、Ken Chomitz、Michael Toman 提供了同行评阅意见。Gailius Draugelis、Marianne Fay、Kathryn Funk、Marea Hatzios、Dan Hoornweg、Vijay Jagannathan、Abed Khalil、Paul Kriss、李小凯、Magda Lovei、Gayane Minasyan、John Roome、Stefanie Sieber、王雪曼、王焰宁对报告给予评论和指导。许多专家提供了宝贵意见，他们包括（按姓名字母排序）陈志钢、冯飞、Ross Garnaut、Stephen Howes、Carlo Jaeger、姜克隽、Nick Johnstone、Frank Jotzo、倪红日、潘家华、齐晔、史鹤凌、宋立刚、唐方方、Simon Upton、王金照、王毅、魏一鸣、徐明、叶谦、郑新业。世界银行钮子靖、祝华，国务院发展研究中心陈健鹏、王海芹也对研究工作提供了支持。

“社会发展”专题报告由国务院发展研究中心贡森和世界银行 Philip O’Keefe 共同领导的

研究团队完成。参与报告撰写的核心成员有世界银行王德文和国务院发展研究中心王列军，团队成员还包括世界银行的宋锦，国务院发展研究中心的陈昌盛、苏杨、喻东。国务院发展研究中心社会部部长葛延风提供了富有建设性的意见。本专题报告得益于一系列背景研究成果，其作者包括 Carl Mason 和陈秋霖（社会支出模型测算）、Toomas Palu（初级卫生保健）、贡森和喻东（公民参与）、王列军和贡森（医生和教师工资改革）、Scott Rozelle（人力资本）、邬建冰、Christine Boscardin 和 Peter Goldschmidt（教育）、蔡昉、都阳和王美艳（劳动力市场）、John Giles、王德文和蔡薇（劳动力供给与退休）、王德文和 Philip O’Keefe（户籍制度改革）、贡森和王列军（户籍制度改革）、John Giles 和王德文（社会保障制度）、Laurie Joshua（老年照料）等。提供意见的专家还有（按姓名字母排序）Tamar Manuelyan Atinc、Arup Banerji、Eduardo Velez Bustillo、蔡昉、陈功、Ariel Fiszbein、Gerard La Forgia、Ardo Hansson、黄育川、Emmanuel Jimenez、John Langenbrunner、李培林、梁晓燕、Albert Park、苏海南、Adam Wagstaff、肖丽萍、于小庆、Shahid Yusuf、张力、郑秉文等。韩国发展研究院、日中经济协会，成都、南京和杭州等地政府发展研究中心（研究室）为研究团队赴当地访问考察给予周到安排和协助。对研究工作提供支持的还有孙丽梅、苏涛等。

“中国与世界”专题报告由国务院发展研究中心隆国强和世界银行 Hans Timmer 共同领导的研究团队完成。参与撰稿的主要成员包括 Dilek Aykut（服务业直接投资）、Charles Blitzer（人民币国际化）、Deborah Brautigam（官方融资）、Allen Dennis（自愿出口限制）、方晋（跨境投资）、何建武（增长前景）、吕刚（对外贸易）、Maryla Maliszewska（全球经济预测及气候变化影响情景分析）、Aaditya Mattoo（贸易）、Francis Ng（贸易）、William Shaw（英文报告主要执笔人）、Dominique van der Mensbrugghe（全球经济预测及气候变化影响情景分析）、Lucio Vinhas de Souza（国际银行监管）、许宏强（对外援助）、张丽平（金融开放与人民币国际化）。方晋协助课题负责人进行本专题报告的修改工作。张永生对气候变化部分提供了重要建议。提供评论和意见的专家还包括（按姓名字母排序）毕吉耀、赖启胜、宋泓、夏友富、张向晨、张小济。Yueqing Jia、Sergio Andres Kurlat、Jose Alejandro Quijada、Sachin Shahria 进行数据处理并给予其他协助。Maria Hazel Macadandang、Rosalie Marie Lourdes Singson 对研究提供了有益支持。

在刘世锦的领导和直接参与下，刘培林、陈昌盛、许伟、卓贤、邵挺对主报告和各专题报告中文稿进行了认真细致的修改和校读。

在侯永志、陈诗新、刘晓云、高世楫等的领导下，课题协调组成员银纯泉、姚里程、王玮、刘伟杰、钱江南、王焰宁、刘云中、孙志燕、卓贤、罗广琴、李莉等为研究工作提供了多方面协助。银纯泉为一系列会务安排提供了重要支持，李屹、刘理辉、董浩、韩慧、朱莉等承担了大量联络和服务工作。世界银行陈天舒在多次课题会议上担任翻译，并参与和协调报告的翻译工作。世界银行刘晓云、Kathryn Funk 和李莉负责协调报告英文版的编辑印制。世界银行出版局 Patricia Katayama 和 Susan Graham 负责英文会议版本的编辑排版。财政部国际司、国务院发展研究中心办公厅和国际局与世界银行有关机构为课题研究过程中的历次会

议和国际考察提供了卓有成效的支持。

课题研究还受益于中国有关部委和地方政府提供的重要意见与建议，它们包括外交部、国家发展和改革委员会、教育部、科学技术部、工业和信息化部、公安部、民政部、人力资源和社会保障部、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部、农业部、商务部、卫生部、国家人口和计划生育委员会、人民银行、国有资产监督管理委员会、国家税务总局、国家统计局、国家知识产权局、中国银行业监督管理委员会、全国社会保障基金理事会、国家能源局、国家外汇管理局，北京、吉林、黑龙江、上海、江苏、安徽、河南、广东、重庆、陕西、甘肃、新疆等省（自治区、直辖市）人民政府，在此一并表示感谢。

研究背景

本项研究由世界银行专家和中国专家联合进行——这在中国与世界银行的合作历史上尚属首次。研究项目由财政部、国务院发展研究中心和世界银行共同组织实施，具体研究和报告撰写工作由来自世界银行和中国国务院发展研究中心的专家组成的联合课题组承担。

联合课题组于2010年11月23~26日在北京香山召开了第一次内部研讨会，正式启动了研究。会议在深入讨论的基础上，确定以“到2030年把中国建设成为现代、和谐、有创造力的社会”为愿景目标开展研究，并设立了“关键领域改革”、“创新”、“绿色发展”、“社会发展”和“中国与世界”五个专题研究小组。在此后一年多的时间内，中外专家撰写了大量背景报告，联合召开了十多次研讨会。世界银行和国务院发展研究中心的专家还进行了大量的内部研讨和访谈，并到中国有关政府机构和城市、农村、企业实地调研，访问了韩国、印度尼西亚和菲律宾等国。研究报告初稿形成以后，通过多种方式广泛征求专家意见。2011年9月3日和2012年2月27日在北京钓鱼台召开的高规格国际研讨会上，与会的国内外著名专家和中国有关部委、企业负责人对报告进行评论，提出了不少重要且富于建设性的观点。在报告形成的不同阶段，曾多次征求中国中央政府有关部委和地方政府的意见和建议。联合课题组根据这些评论和建议，反复修改报告，并针对一些突出问题，召开了一系列专题研讨会。最终报告充分吸收了来自各方面的有益建议。

这项研究工作无疑充满挑战。世界银行专家和中国专家——他们以不同的视角分析问题，持有基于不同经验的理念，采用不同的组织协调方式——联合研究是一个新的尝试。更重要的是，在全球金融危机尚在延续的背景下，一个超过13亿人口的大国，实现由中等收入阶段向高收入阶段跨越所面临的挑战史无前例。虽然研究的难度超过了最初预期，但挑战和乐趣均在其中。首先，联合研究是分享知识与经验、相互交流和互补性学习的好机会，也是一个持续识别和讨论问题，使认识深化并力图提出创见的过程。其次，团队成员以开放的

态度进行研究，广泛征求来自国内外的各种意见和建议，推动讨论深入。持续研讨使观点趋于收敛，达成共识。最后，中外专家所持有的共同目标，所表现出的相互尊重和专业精神，所采取的有效合作方式，保障了研究工作的顺利进行。希望这项研究积累的经验能为今后中国与世界银行的更多合作研究拓展道路。

内容概要

中国过去三十多年的经济绩效，无论以何种标准衡量都令人印象深刻。GDP 年均增速近 10%，5 亿多人口脱贫。中国目前是世界最大出口国和制造国，也是第二大经济体。

中国即使经济增速放缓，也将可能在 2030 年前跻身高收入国家行列，并成为世界第一大经济体。当然，届时人均收入水平与发达国家相比仍有较大差距。

不过，这里涉及两个问题。首先，尽管与目前的水平相比会有所放缓，中国经济未来能否仍然以从全球角度看较快的速度持续增长；其次，这种增长能否在与国际社会、生态环境和自身社会结构相互适应而非严重冲突的情况下实现。

1

本报告对这两个问题给出肯定的回答，也充分认识到相关风险。中国有潜力到 2030 年成为现代、和谐、有创造力的社会，但这并不会轻而易举地成为现实。为抓住机遇、应对挑战，实现 2030 年的发展愿景，中国需要在下一阶段实施新发展战略。邓小平先生倡导的改革使中国转向高速增长轨道，他在凝聚共识、推动根本性战略转变方面发挥了重要作用。在经历三十多年高速增长之后，中国已经到达另一个转折点，需要再一次进行深刻的战略转变。“十二五”规划是一个良好开端，在融汇其主要内容的基础上，本报告提出了直到 2030 年的长期战略。重要的是，本报告着重阐述“如何做”而不仅仅是“做什么”。研究引出了如下六条重要结论。

第一，通过推进关键领域改革以巩固市场经济的基础。包括重新界定政府职能，改革和重组国有企业与国有银行，发展民营部门，促进竞争，深化土地、劳动力与金融市场改革。随着一个经济体技术接近前沿水平，引进推广国外先进技术空间缩小，政府职能及政府与市场与民营部门的关系，均需进行深刻调整。政府在直接提供的有形公共产品和服务相对减少的同时，需要提供更多诸如制度、规则和政策之类的无形公共产品，以提高生产效率，促进竞争，便利专业化分工，改善资源配置，保护环境，降低风险与不确定性。

在企业部门，应重点关注深化国有企业改革（包括公共资源的重新定位，引入包含所有权和经营权分离措施在内的现代公司治理，在必要情况下实施所有制结构多元化），发展民营部门，减少进入和退出障碍，加强包括战略性和支柱性产业在内的所有部门的竞争。金融部门需要进一步推进银行商业化和利率市场化，深化资本市场改革，健全法律和监管体制以

确保金融稳定，为中国金融部门国际化建立可信基础。在劳动力市场上，中国需要分阶段加快户籍制度改革，确保劳动者今后能在市场信号引导下流动；采取措施提高劳动力参与率；反思并调整企业工资政策；形成可在全国范围内转移的养老、医疗和失业等社会保障体系。最后，需要完善农村土地市场，以保护农民权益并提高土地利用效率；从根本上完善农地征用政策以遏制城区的过度扩展，降低地方政府对与土地相关收入的依赖，疏解农民的不满情绪。

第二，加快创新步伐，建立一个开放的创新系统。在这个系统中，竞争压力激励中国企业通过自身研发和参与全球研发网络进行产品与工艺创新。中国已经在建立研发体系方面采取了一系列措施，走在大部分发展中国家前列。未来的优先任务是提高研发质量而不仅仅是数量。为此，决策者需要着力提高大学毕业生技能和认知能力；建设一批与产业紧密联系的世界一流研究型大学；促进“创新型城市”发展，集聚高素质人才、知识网络、充满活力的企业和学习型组织，并使这些机构自由互动；提高长期风险资本对于新设民营企业的可及性。

第三，通过市场激励、监管、公共投资、产业政策和制度建设等措施，抓住“绿色”机遇。鼓励绿色发展，提高资源利用效率，不仅能提高福利水平和实现持续增长，也有助于应对中国面临的主要环境挑战。这将鼓励一系列污染低、能源和资源利用效率高的部门的投资，实现绿色发展，并促进上下游的相关制造业和服务业投资，在全球朝阳产业竞争中赢得优势。这些政策有成功潜力，因为中国具备诸多优势。巨大的市场规模有助于快速推广成功技术以实现规模经济、降低单位成本；高投资率能快速更新原有的低效和高污染的资本品；日益成长和充满活力的民营部门如能获得足够融资，将对政策信号作出积极响应；充分利用相对发达的研发基础设施，推动迈向并拓展“绿色”技术前沿。

第四，通过在就业、融资、高质量公共服务和可转移的社会保障等领域提供相同的可及性，使所有人享有均等机会和社会保障。这些政策措施对扭转较大的收入差距，帮助家庭管理与就业、健康及老龄化相关的风险，提高劳动力流动性，至为关键。中国较大的收入差距，很大程度上源于城乡劳动力在就业机会、关键公共服务和社会保障等方面的不平等。扭转这一趋势需要采取三方面的协调行动。首先，向农村居民和流动人口提供更多、更高质量的公共服务——从早期教育到高等教育，从基本卫生医疗到养老服务。其次，改革社保体系，确保形成可靠的社会安全网。最后，动员社会各类主体——公共和民营机构，政府和社会组织——共担公共服务的融资、提供与监督职责。

第五，通过提高财政收入动员效率，确保地方政府有充足财力履行支出责任，建设稳健的财政体系。新发展战略所需的企业和金融部门、绿色发展、机会均等方面的大部分改革，对公共支出规模和结构都有重要影响。今后二十年建立稳健财政体系的议程涉及三个关键领域。首先，改进税收结构的效率以满足日益增长的支出需求。其次，提高社会和环境方面支出占总支出的比重。最后，确保各级政府机构（中央、省级、地级、县级、乡镇）可用财力与支出责任相匹配。如果财政领域没有进行适当改革，新战略所需的许多其他改革将难以

推进。

第六，通过成为全球经济积极的利益攸关方、主动利用多边体系和框架并影响全球治理议程，形成中国与世界互利共赢的关系。过去三十年，中国从融入全球经济中获益良多。今后二十年继续加深与全球经济的贸易、投资和金融联系，中国还将会从进一步专业化、更多投资机会、更高资本回报以及互利的创意和知识流动中获益。作为全球经济的关键利益攸关方，中国应在挽救陷于停滞的多哈回合多边贸易谈判中保持积极态度，在区域贸易安排中倡导“开放的区域主义”，支持达成多边投资协议。中国金融体系的国际化涉及开放资本账户等许多工作，需要稳步推进。不过，这是人民币国际化进而成为国际储备货币的关键步骤。最后，中国应当在影响全球治理议程和应对全球紧迫经济问题（气候变化、全球金融稳定、更有效地启动较中国贫穷的国家发展进程的国际援助框架）等方面，发挥重要作用。

本报告在以上六个优先改革领域提出了短期、中期和长期目标，决策者需要合理安排各领域内部和各领域之间的优先顺序，以确保改革平稳实施，并取得预期效果。作为其核心，这些改革措施要求转变政府职能，重新界定政府与市场、民营部门和社会之间的关系。政府需要退出对生产、分配和资源配置的直接参与，而把重点放在制定和实施相应的政策和规则框架，赋予更多人参与经济决策的权力，实现快速、包容、可持续的增长目标。要发挥这一作用，政府需要把自身建设成为有限、廉洁、透明、高效、基于法治运行的现代政府。为重新界定职能，政府需要加快国有企业改革，并与民营部门的进一步发展相协调。政府还应推进生产要素（包括资本、土地和劳动力）市场改革，强固市场经济基础，促进竞争和创新。与此同时，社会的角色也需要作出重大调整，随着人民广泛参与发展进程，中等收入阶层将成为和谐发展的主要推动者。改革最终的成功离不开强有力的领导力与决心、坚定实施、部委和机构间的协调以及得到灵活且有效管理的协商——协商将确保公众支持并参与到改革过程的设计、实施和监督之中。全球经济正在步入一个风险增大的时期，中国自身也处在从中等收入阶段向高收入阶段转型的过程，其中出现的诸多风险、冲击与脆弱性，都需要政府加以应对。应当牢牢把握的原则是，应对短期问题所采取的措施，必须有利于而非阻碍实现长期改革目标。

主报告

2030 年的中国：建设现代、
和谐、有创造力的社会

第一章

中国的道路：1978 ~ 2030



引言

在公元 1800 年之前的 3 个世纪，中国是世界最大的经济体。直到 1820 年，中国的经济总量仍然比欧洲多 20%，占全球生产总值的 1/3。在接下来的两个世纪，中国经济跌宕起伏，先是经历了灾难性衰退（1820 年至 1950 年），之后，从 1978 年至今又经历了快速上升（Maddison, 2001）。时至今日，中国再次成为世界最大的经济体之一，2010 年超过日本，成为仅次于美国的第二大经济体（如果把欧洲算作一个整体，中国就是第三大经济体）。在 1997 ~ 1998 年的金融危机之后，东亚奇迹或许失去了一些光彩，但中国的表现依然令人印象深刻。即使未来中国经济的增速比之前慢 1/3（即年均 6.6%，过去 30 年为 9.9%），中国仍将在 2030 年前的某个时刻成为一个高收入国家，并在经济规模上超过美国——虽然届时其人

均收入水平只相当于发达国家的一个不大的比例。迈过这一里程碑就意味着中国将可以跨越“中等收入陷阱”^①，并在一代半人的时间内跨过低收入社会和高收入社会之间的鸿沟——这对任何国家而言都是了不起的成就，更不用说像中国这样的大国。

不过，这里涉及两个问题。首先，尽管与以往高速增长期相比会有所放缓，中国经济能否仍然以从全球角度看较快的速度持续增长；其次，这种增长能否在与国际社会、环境和自身社会结构相互适应而非严重冲突的情况下实现。我们对这两个问题的回答都是肯定的——但前提是中国能从过去行之有效的政策转向新的政策，以应对未来很不相同的挑战。

本报告以五个专题报告为基础，分析中国未来所面临的这些挑战，指出今后一些重要选择，不仅将就“改革什么”，还将就“如何改革”提出建议。本报告分为九章。第一章分析了中国过去 30 多年的发展特点，

① 对“中等收入陷阱”，已有不少研究。如刘世锦等（2011）的著作综述了有关文献，并对该问题进行了深入研究。

论述今后的机遇、挑战和风险，并描述中国 2030 年的发展愿景。第二章勾画了实现这一愿景的新战略，着眼于中国今后应当作出的重要选择，以保持经济社会快速发展，并在 2030 年前成为一个现代、和谐、有创造力的社会。接下去的 6 章详细论述了新战略的 6 个支柱，即通过关键领域改革强固市场经济基础；加快创新步伐；抓住绿色发展的机遇；完善基本保障，促进机会均等；建立与政府职能转变相适应的可持续财政体系；与世界建立互利共赢的关系。最后一章阐述改革实施方面的问题，包括合理安排拟议中改革的先后顺序，以及如何克服可能出现的障碍等。

中国经济成功背后的独特原因

4

过去 30 多年，中国经历了两场历史性变革，一是从一个农村和农业社会转变成为一个城市化和工业化的社会，二是从计划经济转变为市场经济。这二者结合起来产生了举世瞩目的成就：经济以年均近 10% 的速度增长；5 亿人口摆脱贫困，贫困率从 65% 以上降至 10% 以下；所有的千年发展目标均已基本实现；中国目前已成为世界第二大经济体和最大出口国。尽管中国各地经济增长速度不尽相同，但都非常迅速。实际上，如果将中国大陆 31 个省级行政区^①视作独立的经济体，那么它们都将跻身于全球经济增长最快的 32 个经济体之列（见图 1-1）。与如此快速的经济增长相伴而来的是许多其他成就，譬如，按照总资产衡量，世界 10 大

银行中有 2 家中国的银行^②，61 家中国公司跻身《财富》杂志全球 500 家企业榜单^③，中国拥有世界第二大规模的高速公路网，三条世界最长的跨海大桥，而且拥有世界 10 大集装箱港口中的 6 个^④。中国还在医疗卫生、教育和科学技术方面取得了快速发展，而且在所有这些领域中，中国都迅速缩小了与全球领先国家之间的差距。

中国引人注目的经济增长成就背后有许多独特的因素，包括 1978 年时的经济初始条件造就了非常成熟的改革时机。这些初始条件如同干柴一样等待着改革的火花，而火花就是包括家庭联产承包责任制在内的变革。中国由此开启了此后 30 年农村和其他领域持续的改革进程。概括起来，改革具有以下主要特点。

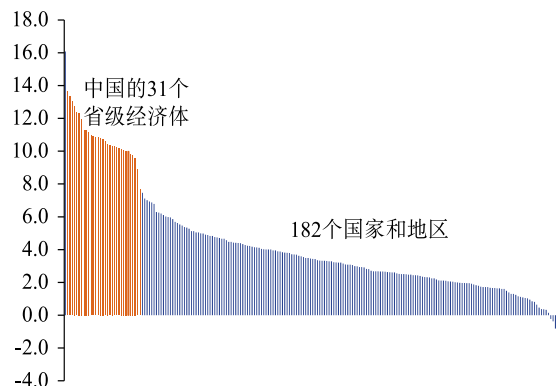
务实有效的市场化改革。中国在发展中国家之中的独特之处，不仅在于为获得成功做了什么，还在于是如何做的。中国采取一种“摸着石头过河”的办法，允许和鼓励地方政府进行大胆尝试，并注意不同改革措施之间的相互协调和总体考虑。通过渐进和试验性方式引入市场化改革，并对地方政府实施激励措施，使中国得以在每个发展阶段都找到了可行的转型机制。这些改革的一个主要特点在于其“双轨制”性质——在稳定原有优先行业国有企业的同时，放开和鼓励非国有企业的发展（Lin，2012）。允许经济“在计划外增长”，直到行政控制的计划体制逐渐退出。分权化改革在不断试错过程中寻找解决办法，所带来的结果是制度安

① 省级行政区包括地位相当于省的直辖市和自治区。

② <http://www.bankersalmanac.com/addcon/infobank/bank-rankings.aspx>.

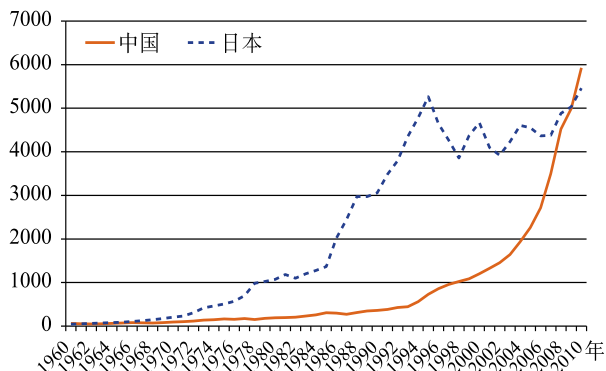
③ <http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2011>.

④ <http://aapa.files.cms-plus.com/PDFs/WORLD%20PORT%20RANKINGS%202009.pdf>.



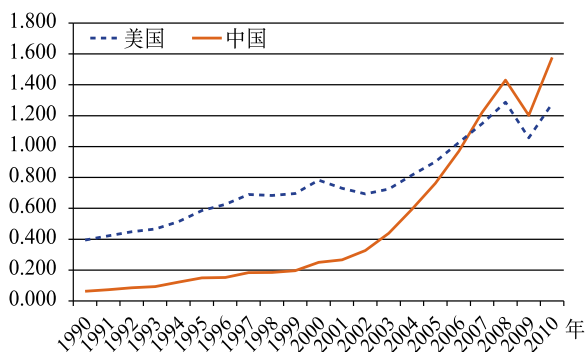
中国快速、广泛的经济增长
(1980~2010年GDP年均增长率)

资料来源：《2010年中国统计年鉴》和《世界发展指标》
(世界银行，2011年)。



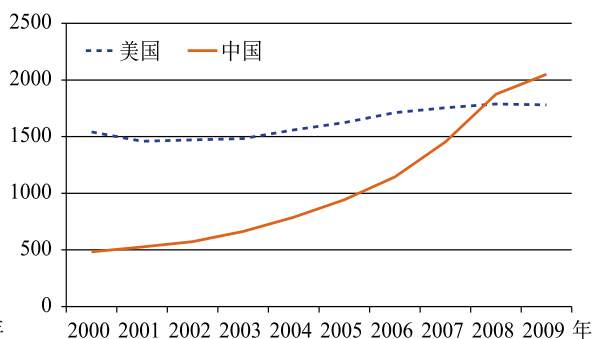
中国成为世界第二大经济体
(以现行价格计算的GDP, 10亿美元)

资料来源：《2010年中国统计年鉴》和《世界发展指标》
(世界银行，2011年)。



中国目前是世界最大的出口国
(出口额, 万亿美元)

资料来源：《2010年中国统计年鉴》和《世界发展指标》
(世界银行，2011年)。



中国目前是世界最大的制造品生产国
(以现行价格计算的制造业GDP, 10亿美元)

资料来源：联合国统计署(National Accounts: Estimates of
Main Aggregates)。

图 1-1 中国引人注目的经济成就

排随着应对新的和不同挑战的需要而演化。实际上，不同地区往往采用适合本地状况的独特制度。

在增长、社会与宏观经济稳定之间寻求平衡。1978 年改革之初的经济困难局面使经济增长成为迫在眉睫的重点任务。初期的改革取得一些成果之后，这一重点任务迅速成为全国性的目标，并被有效地用来动员包括个人、企业和地方政府在内的社会各界共同致力于发展经济。在经济和结构快速改变

时期，政府采用财政、行政、就业等多方面政策的不同组合来保持社会稳定。这可不是微不足道的成就，因为每年都有 900 万新增劳动力需要吸纳，还要吸纳受到政策变化（譬如 1998 年的国企改革）、摩擦性失业和偶尔的外部经济震荡影响的工人。快速增长和结构变化还带来了宏观经济挑战。中国经济间或（比如在 20 世纪 80 年代末和 90 年代初）经历了严重的通货膨胀。不过，通过一系列传统的货币和财政政策组合措施，

以及采取必要的行政措施，宏观经济稳定性得以有效保持。因此，政府当局在这一时期基本上成功地保持了较低的通货膨胀率，并使农村和城市贫困人口免受主要必需品价格上涨的影响。

地区之间的竞争。中国有强有力的各级地方政府，改革使它们能够在吸引投资、发展基础设施和改善本地商业环境方面进行竞争。向地方分权的政策，包括 1994 年的财政改革（这项改革显著增强了中央向地方的资源转移能力），激励地方政府动员各种资源积极实现本地发展目标。要素的流动性增强，意味着资源流向那些对经济增长提供最大限度政策支持的辖区。中国是个大国而且地区差异巨大，这意味着地方政府可以尝试和支持适合本地区状况的特定改革，同时在中央政府设定的范围内运作。实现增长、就业、外国直接投资和社会稳定等重要改革目标的官员会受到奖励。这样，各地方政府和各地区之间形成了激烈竞争——这远远超过当局的预料。事实上，地区之间的竞争成为推动中国经济增长的一个强大动力。

国内市场一体化。改革的一个重要方面是打破了商品、劳动力及资本流动的地区壁垒，并建立了全国统一的市场体系。连接各地区以及沿海和内陆的重大基础设施发挥了作用。巨大而统一的国内市场使企业得以实现规模经济。不同地区收入水平和消费模式的显著差异所形成的互补性，使产品能够获得较长的生命周期。

稳步融入全球经济。以设立特区、邓小平南巡讲话和加入世贸组织为里程碑，中国不断扩大和深化与全球经济的融合。这项政策让中国获得了巨大好处——带来投资、先

进技术和管理经验，也为中国的商品和服务打开了国际市场，同时促进了中国国内经济改革。毗邻中国香港特别行政区和中国台湾的区位优势，以及全球大量的海外华人也发挥了作用。

今后 20 年发展的趋势和特点

中国的改革仍在持续。改革促进了经济活动在地域上的集中，并在沿海省份实现了聚集经济效应；推动了要素和商品在各省之间及国内外之间的流动；形成了由高储蓄和高投资带动同时受到全球化竞争压力规范的经济增长途径。最重要的是，中国的改革避免了经济受挫，在过去 30 多年，中国经济以年均近 10% 的速度增长。在最近的全球金融危机期间，中国持续快速的经济增长是一支重要的稳定力量，在一定程度上抵消了发达国家经济衰退以及随后的缓慢复苏对全球的影响。

今后 20 年中国能够继续保持这样的表现吗？这在很大程度上取决于全球环境如何发展变化，以及中国国内业已存在的结构性力量。但有一点可以肯定，那就是与过去相比，国内外的发展趋势将有很大不同，这不仅是因为中国和其他新兴市场已经从根本上改变了全球经济——最近的全球金融危机加速了这一趋势，也是因为目前正在显现的新的全球性挑战和机遇将显著影响经济发展轨迹。

全球发展的重大趋势

有利的国际环境无疑支持和推动了中国过去 30 年的快速发展——较为开放的贸易，外国直接投资的不断流入，世界主要市场的稳步增长，运输成本的急剧下降，产业内贸

易的增长，以及信息和通讯技术的广泛运用和传播。尽管不能简单地根据历史推测未来，但某些发展趋势确实很可能延续下去^①。譬如，广泛的共识是，与过去十多年的情况相似，包括中国在内的发展中国家，尤其是中等收入新兴市场的表现将继续超过发达经济体。一个原因是发展中国家具有持续的技术追赶潜力，另一个原因是发达国家持续的去杠杆化过程以及沉重的主权债务负担影响经济增长。到 2030 年，预计全球经济增长的 2/3（如果不包括中国则是 40%）和全球产出的一半（如果不包括中国则是 30%）来自于发展中国家，而且发展中国家将成为世界贸易增长的主要驱动力量。在多极化的世界经济中，较大的新兴市场——与其他国家相比，中国尤其如此——将成为新的增长极。

最为重要的全球发展趋势莫过于中国自身的崛起。没有哪个国家在今后 20 年对全球经济的影响可以像中国一样巨大。即使中国经济增长像预期的那样发生减速，到 2030 年中国仍将超过美国成为世界最大的经济体。中国在世界贸易中的份额可能增加一倍，也可能是世界上碳排放量最大的国家。尽管贸易顺差缩小，中国仍将可能是世界最大的债权国。有人认为，到 2030 年，中国对全球经济的影响有可能接近英美各自在 1870 年和 1945 年时的程度（Subramanian, 2011）。

新兴市场的持续快速增长将导致全球中

产阶级^②前所未有地扩大（根据一项估算结果，到 2030 年中产阶级将从 2009 年的不到 18 亿人增至近 50 亿人，其中 2/3 的人将在亚洲），进而引发对汽车和住房等耐用消费品需求的爆发式增长。全球能源、自然资源、粮食和水资源的供给压力以及环境压力将会迅速攀升。

气候变化影响可能加剧某些地区粮食和水资源的短缺。原材料价格将保持高位，而且波动剧烈。稀缺自然资源价格上升将凸显引入“绿色发展”战略的必要性，而这有可能成为经济增长的一个新源泉。

尽管新兴市场经济具有快速增长的潜力，但也有理由相信，包括中国在内的一些发展中国家的经济增长速度将呈放缓的趋势。首先，随着人口老龄化，劳动力增长速度将会放缓，有的国家甚至将会出现负增长（如中国和俄罗斯），导致抚养比率上升以及储蓄率和投资率下降。其次，尽管新兴市场经济体将继续在制造业保持相对优势，但单位劳动力成本的上升将进一步提高服务业的相对比重。不仅如此，由于服务业生产率增长往往低于制造业，很可能会导致经济增长进一步放缓。

虽然保护主义可能会时有抬头——尤其是来自受危机严重冲击的发达国家，但是全球化的力量仍将不可抗拒，商品、服务、资金、人员和知识的进一步跨境流动将会持续深化。跨境生产链将会继续发展，而且行业内及企业内的贸易将会增加。

① 尽管预测工作的声誉受到合理的质疑（对于短期都是如此，更不用说中长期的预测），但国家发展战略确实需要考虑今后国际环境的变化趋势，当然其难度自不待言。突变和冲击就其本身的性质而言，是难以预测的，本报告对此深有认识。思想、技术、事件和单独的行动有时会像滚雪球一般迅速发展成强大的变化力量，即所谓的“蝴蝶效应”：由于其特定的初始情况，一点小的变化引发很大的后果。

② 对中产阶级的估计因定义不同而异。此处引用的估计值来自 Kharas and Geertz（2010）。它们对中产阶级的定义是每人每天消费 10 美元至 100 美元之间的人群。

在全球贸易继续以高于国内生产总值（GDP）的速度增长之际，新的前沿将是服务贸易。目前，这是全球贸易中增长最为迅速的一个方面。得益于新的信息技术，就像目前的制造业那样，原先被认为无法进行贸易的一些服务（譬如医疗和教育）将经常性地跨境交易。此外，在不断寻求提高全球竞争力的过程中，全球产业转移还在进一步推进，且越来越多的是产业内的转移。

过去 20 年全世界自由贸易协定增加了数倍。今后 20 年，贸易一体化将会增强，生产网络也会进一步扩大。东亚地区内部贸易有可能与欧洲地区内部贸易（占 GDP 的份额）相匹敌。新兴市场在开放的全球贸易体系中的利益日益增加。应对诸如气候变化、国际金融稳定、跨国人口流动、全球性流行病、水务管理等全球性挑战，要求人们在跨境和全球治理安排上有新的思路和方法。

美元可能仍将是世界主要的国际储备货币，尤其考虑到欧元区和日本经济的疲软状况更是如此。但包括美国在内的发达国家的扩张性货币政策将导致国际货币体系不稳定，主要币种之间汇率的不确定性将增加国际金融和贸易的交易成本。中国在世界贸易中的重要性不断上升，其经济规模以及作为全球最大债权国的地位，可能会使得人民币国际化不可避免。但人民币能否成为全球主要储备货币，将取决于金融部门改革的速度、改革能否成功，以及资本账户开放的情况。

技术突破尽管无法预测，但在某些领域更有可能出现，譬如洁净水、能源存储和生物技术等。考虑到中国巨大的煤炭储量，洁净煤技术的突破将会使中国具有明显优势。可再生能源技术也可能在经济上变得更加可行。最近的全球技术突破和扩散模式往往是

在发达国家实现技术突破，然后转移到发展中国家完成技术的商业化运用和大规模生产。未来这种趋势会持续——现有技术的采用、改进和掌握将继续成为发展中国家经济增长的重要推动力。与此同时，随着新兴市场自身技术能力的发展，新的突破性技术在发展中国家出现的可能性日益增加，而新技术将使它们更有可能在一些领域“超越”发达国家。

中国国内的主要发展趋势

正如今后 20 年一些新兴市场经济增长率预计将放缓一样，不少迹象显示中国经济增长也会放缓（刘世锦等，2011）。具体而言，我们预计中国的 GDP 增长率将从 2010 ~ 2015 年期间年均 8.5% 左右的水平，逐步下降到 2025 ~ 2030 年 5% 左右的水平（参见表 1-1）。增长放缓的部分原因在于，资源从农业向工业的转移对经济增长的带动潜力大部分已经实现。展望今后，随着资本—劳动比率的提高（据估计中国目前的人均资本存量只有美国的 8.7%，因此中国仍然有必要进一步积累资本），持续的资本积累虽然规模较大，但它对经济增长的贡献度将不可避免地降低。此外，中国将经历痛苦的人口方面的变化，老年人抚养比——65 岁和 65 岁以上人口与 15 ~ 64 岁人口的比率，将在未来 20 年翻一番。到 2030 年，中国的老年人抚养比将达到目前挪威与荷兰的水平。同样重要的是，中国的劳动年龄人口预计将在 2015 年以后开始减少。不过，随着人力和物质资本人均水平继续提升，劳动力的生产效率将会提高。最后，全要素生产率（一个衡量经济效率提升和技术进步的指标）的增长速度也会有所下降，部分原因

在于经济增长已经把第一轮政策改革以及通过吸收进口技术所带来的成果消耗殆尽。作为其结果，与技术前沿的差距收缩，下一步政策改革对经济增长的推动作用似乎也将下降^①。

这些因素，再加上强调国内经济增长源泉的“调结构”政策，将推动国民经济中服务业和消费的比重上升，出口、储蓄和投资的比重下降。挑战将在于妥善管理这种经济增长方式和结构转型，避免增长速度的突然大幅下滑和由此引发的危机。

中国的对外账户预计会出现贸易顺差的下降。这是因为随着中国在全球市场份额的上升，以及发达国家市场增长疲弱，中国的出口增长将放缓，而内需的持续扩大会推动进口增长。但与此同时，随着中国的储蓄流向海外以寻求更好的收益并减轻国外的保护主义压力，中国的对外资本账户将出现赤字。这不仅是抑制外汇储备的进一步积累，而且将有助于中国企业转型成为全球参与者。

中国当前的增长模式已对土地、空气和水等环境因素产生了很大压力，对自然资源供给的压力也日益增加。今后的挑战在于通过采用绿色增长模式，把这些压力转化为经济增长的新源泉，在解决中国自身诸多紧迫环境问题的同时，开拓绿色科技的新全球市场。如果转型成功，那么到2030年能源密集型和原材料密集型的生产预计将会显著减少。其原因包括三个方面：工业占GDP的

比重将下降；工业领域资源密集型和污染密集型企业比重将下降；能源、原材料和环境服务的定价将更加合理。

过去20年中国收入差距不断扩大，但目前似乎有一些初步迹象表明收入差距趋稳，甚至可能已开始回落。今后数十年，三个根本的结构性因素会有助于确认这一拐点。首先，中西部地区经济增长将会继续加速，沿海和内陆地区收入差距将缩小。其次，外来务工人员的工资将继续快速上升，从而降低他们和城镇居民的收入差距。政策作用将体现在通过促进机会均等支持这些结构性力量。最后，尽管城镇化率预计将继续上升，但随着农业向制造业的结构转型放缓，城乡工资差距将缩小，这一时期城乡人口流动将逐步放缓（城乡收入比预计从2010年的3.2下降到2030年的2.4）。

与此同时，不断提升的教育水平和高等教育的快速发展，正在为中国向价值链上游移动蓄积越来越多有技能的劳动者，而且这一趋势有可能在今后几十年进一步加速。不断提高的技能水平将推动中国从劳动密集型生产向技能密集型生产的进一步转型，技术创新的速度也会加快。以往由于实施“开放”战略，20世纪80年代和90年代中国有几亿非熟练劳动力加入全球劳动力行列。与此相类似，今后中国几千万受过高等教育的劳动力加入全球劳动力队伍之中，将显著增加技能密集型产品的全球供给。事实上，今后20年中国大学

^① 1994 ~ 2009年间全要素生产率持续高速增长主要是因为国有企业改革、加入世界贸易组织以及中国制造业成功融入世界经济及其带来的规模经济。由于这些因素的推动作用预计会减弱，全要素生产率（不包括人力资本形成的贡献度）年增长率到2010 ~ 2015年预计会下降0.5个百分点，降至年均2.5%的水平；到2026 ~ 2030年会进一步放缓至2%左右。相比之下，1966 ~ 1990年中国香港特别行政区、韩国、新加坡和中国台湾全要素生产率的年增长率平均在1.7%至2.3%之间。这包括了人力资本积累的贡献度，而在我们的分析中这是单独予以考虑的。

毕业生的增量可能接近 2 亿人，将比美国的劳动总人口还要多^①。

然而，中国现有的单位劳动力成本低的比较优势将会逐步缩小。沿海省份非熟练工人的实际工资水平的迅速上升，正促使企业转移到劳动力和土地供给更为充足、价格相对便宜的邻近内陆省份。由于内陆地区与主要城市和港口相连接的交通基础设施的持续改善，产业内迁后增加的交通运输成本要低于投入成本下降所带来的好处。

劳动生产率提高所导致的工资水平上升将继续推动中产阶层的迅速扩大，进而增加

耐用品消费，并提高消费占 GDP 的比重。此外，正如国际经验表明，中产阶层的成长也会促进改善治理和公共服务，并增进公众的社会权利。

另外，作为中国全球竞争力提升的一个主要推动力，中国的城市化有望迅速推进。在今后 20 年，中国的城市每年将增加相当于目前东京市的人口，而城市人口占总人口的比重将从今天的大约一半攀升至 2030 年的将近 2/3^②。这将成为经济增长的另一个重要推动力，但这在很大程度上取决于城市发展政策的制定和执行情况。

表 1-1 中国经济增长远景展望

	1995 ~ 2010 年	2011 ~ 2015 年	2016 ~ 2020 年	2021 ~ 2025 年	2026 ~ 2030 年
GDP 潜在增长率 *	9.9	8.6	7.0	5.9	5.0
就业增长率	0.9	0.3	-0.2	-0.2	-0.4
劳动生产率的增长率	8.9	8.3	7.1	6.2	5.5
经济结构（期末值）					
投资/GDP（%）	48.6	42	38	36	34
消费/GDP（%）	47.4	56	60	63	66
工业增加值/GDP（%）	46.7	43.8	41	38	34.6
服务业增加值/GDP（%）	43.1	47.6	51.6	56.1	61.1
农业就业占比（%）	36.7	30	23.7	18.2	12.5
服务业就业占比（%）	34.6	42	47.6	52.9	59

资料来源：国家统计局；根据国务院发展研究中心 DRCCGE 模型进行的估算。

*：潜在增长率、就业增长率和劳动生产率增长率为年均增长率；2010 年以前为实际增长率，之后为预测值。

① 美国的劳动力约为 1.55 亿人。这里的计算假设今后 10 年中国高等教育完成率提高到发达国家平均水平，而发达国家平均值的估计则是基于 Barro and Lee (2010)。

② 目前东京市的人口约为 1300 万。

机遇和风险

上述这些国内外发展趋势为中国提供了很多机遇，有利于推动今后的经济社会发展，但也会带来可能危及发展的不少风险。今后的发展战略需要中国抓住机遇，并管理好风险。

首先考虑机遇方面。持续快速的经济发展和收入差距的下降将使中产阶级发展壮大，并增加国内对收入弹性高的产品需求，譬如耐用消费品、休闲娱乐、住房以及更好的医疗和教育方面的服务。这种变化，再加上其他新兴市场快速增长产生的类似变化（尽管速度要慢一些），将给中国企业带来新的机遇，使之得以实现生产和营销方面的规模经济，并进一步鼓励通过创新和技术开发来增强国际竞争力。

专业化程度上升和行业内贸易的拓展以及双向投资的增加使得中国可以继续抓住机会，通过采用、改进和掌握现有技术，缩小其自身技术能力同技术前沿的差距。中国的高储蓄率使其得以相对迅速地补充资本，并推动快速的技术赶超（见图1-2）。随着自身研发能力的提升，中国可能成为一个产品和流程创新的全球性源泉，并能在一些方面实现技术突破。

与技术能力提升相关的是，中国产业结构的快速变化将形成新的动态比较优势。如同中国建筑行业已经成为国际建设项目的一个全球领先者一样，其他行业也可凭借自身实力成为全球市场的重要竞争力量。这将带来改善质量、安全和环保标准的机遇，既能提高在国外的竞争力，也能改善国内的消费者体验。

中国国内越来越认识到当前的生产和增长模式是不可持续的，为此，中国正在重新规划政府工作重点。强调增长质量而不仅仅是速度，这带来了一个重要机遇，就是鼓励各地政府围绕一个广泛的发展指数进行竞争。这个指数除了经济增长指标之外，还包括社会和环境方面的指标。这也与中国不断扩大的中产阶层对生活品质日益改善的需求相一致。

与此同时，国内外的变动趋势也蕴藏着很多风险。这些风险可能会使经济增长放慢，阻碍中国发展成为一个现代、和谐、有创造力的社会，进入高收入国家行列。

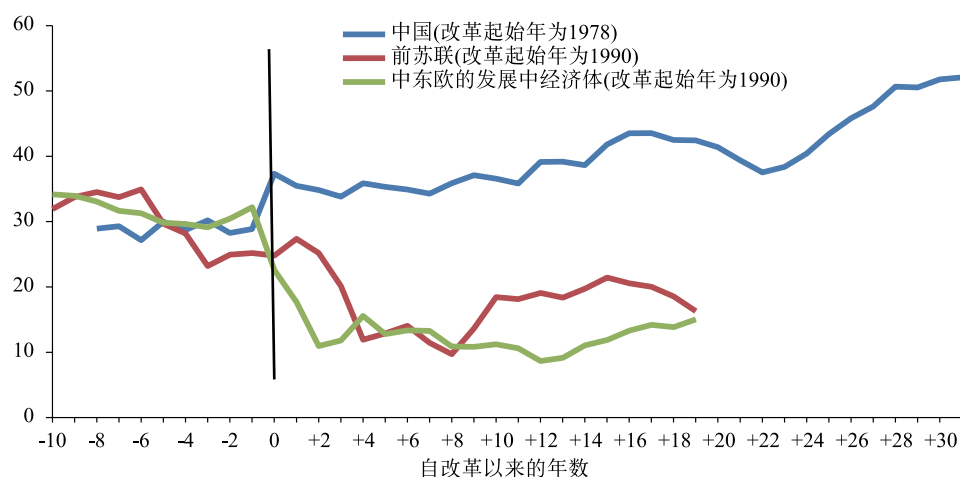
管理从中等收入到高收入社会的转型，充满风险和挑战，而在一个可预见的将来，国际环境可能仍将不确定且跌宕起伏，这使转型任务的艰巨性倍增。由于全球经济进入了一个新的危险阶段，要摆脱全球金融危机的影响，并要调整到“新的常态”，今后5年的风险将尤为显著。

中国经济增长速度预计将会放慢，但何时放慢和放慢到何种程度是不确定的。今后20年年均经济增长速度预计将会比过去30年年均水平降低1/3（从9.9%降低到6.6%左右）。即使是降低了的速度也足以推动中国到2030年跻身高收入国家行列，但这并没有表明经济减速是否会平稳进行。经济突然减速有可能暴露出以前被高速增长所掩盖的问题，如银行、企业和各级政府所存在的效率低下以及或有负债问题，从而可能引发财政和金融危机。这种情况一旦出现，对社会稳定的影响就难以预测。

政府应当如何应对经济增长的急剧下滑取决于增速下滑的原因。一个可能的原因是

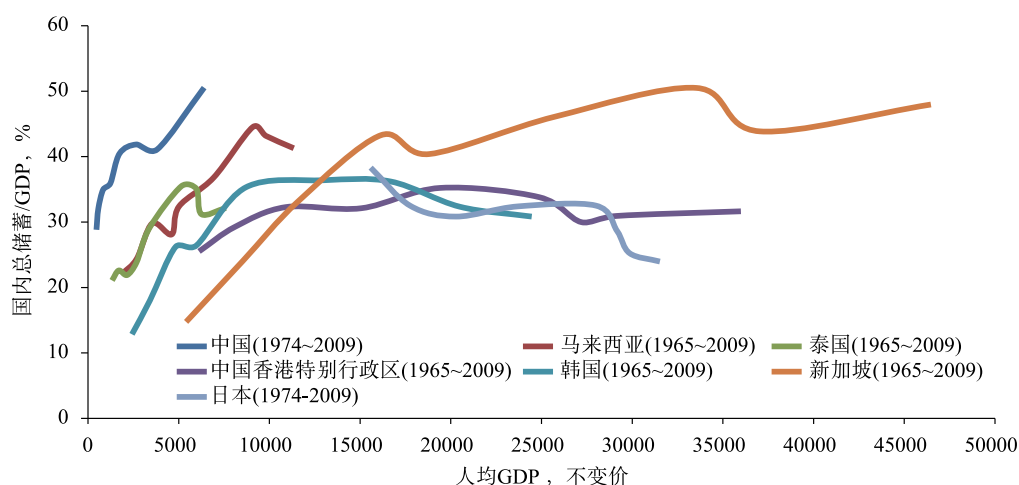
高储蓄率仍将是中国经济快速增长的关键

(国内总储蓄占 GDP 的百分比)



即便以东亚地区的高标准来衡量，中国的储蓄率也是很高的

(以不变价格计算的储蓄，五年的平均值；以不变价格计算的人均 GDP)



资料来源：世界发展指标、世界银行。

图 1-2 中国与其他经济体储蓄率的比较

宏观经济不稳定带来的冲击，譬如房地产价格暴跌，或者建设和投资骤然减速，或者发达经济体的经济快速恶化导致全球贸易和增长急剧下滑。短期内，这类风险尤为显著，而且在今后 20 年，中国也很可能会面临类似挑战。幸运的是，与其他国家不同，中

国的财政和债务状况使之具有用反周期措施加以应对的余地。不过，采用这些短期措施也应该有利于本报告提出的长期结构性改革。

更值得关注的是，另一个导致增长放缓、本质上是结构性的原因，即所谓的中

等收入陷阱（见专栏 1-1）。如果政府不以政策改革解决结构性问题，而过度使用宏观调控措施刺激经济，那么就可能造成通胀和不稳定，进而有可能削弱投资者信心并最终导致增长放缓，甚至停滞。在过去的半个世纪，虽然许多经济体进入中等收入阶段，但能成功跨入高收入行列的却为数寥寥。相反，许多中等收入经济体往往突然面对增长急剧减速的情况，未能解

决导致增长减速的根本的结构性问题。中国未必会重蹈这样的覆辙。成功实施本报告所述的改革政策，如提高投入要素的使用效率，增加人力资本投资，强化创新和转向高价值的服务业，使经济增长获得新动力，将有助于中国避开中等收入陷阱，在今后 20 年保持所期望的年均 6% ~ 7% 的增长率水平。

专栏 1-1

中等收入陷阱

进入高收入社会并非易事。第二次世界大战以后，虽然许多经济体迅速跨入中等收入行列，但成功跨入高收入阶段的却为数很少。相反，不少中等收入经济体陷入了所谓的“中等收入陷阱”ⁱ。当这些经济体达到中等收入水平和接近高收入水平时，在它们迅速发展阶段曾经推动经济高速增长的因素和优势——低劳动力成本和易于采纳的技术不复存在，这迫使它们去寻找新增长源。

低收入国家能够通过利用国外研发的技术，生产劳动密集型的低成本产品，以此在国际市场上竞争。劳动力和资本从低生产率农业向高生产率制造业的转移可以大规模提高生产率。在国家达到中等收入水平后，未充分就业的农村劳动力逐渐减少，工资增加，竞争力被削弱。由要素在部门间重新配置和技术追赶所带来的生产率提高潜力最终消耗殆尽，同时工资的增长降低了劳动密集型出口产品的国际竞争力。如果无法通过创新（而不是继续采用外国技术）提高生产率，那中等收入国家就会发现自己陷入困境ⁱⁱ。

中等收入陷阱的概念有实际的根据。许多贫穷经济体能够迅速发展至中等收入阶段，但发展到高收入阶段的却为数很少。拉美和中东的经验为“陷阱”假说提供了令人信服的证据。在这两个地区，大多数经济体在 20 世纪 60 年代和 70 年代达到中等收入水平，但此后一直停滞不前（见图 1-3（a））。在 1960 年的 101 个中等收入经济体中，到 2008 年只有 13 个成为高收入经济体（见图 1-3（b））。它们是赤道几内亚、希腊、中国香港特别行政区、爱尔兰、以色列、日本、毛里求斯、葡萄牙、波多黎各、新加坡、韩国、西班牙和中国台湾。

i. “中等收入陷阱”的概念最初由 Gill, et al., (2007) 提出。定义“中等收入经济体”所采用的收入分组标准，请见 <http://data.worldbank.org/about/country-classifications>。

ii. 在当今全球化程度日益加深的背景下，跨越中等收入陷阱愈发困难（Eeckhout, et al., 2007）。

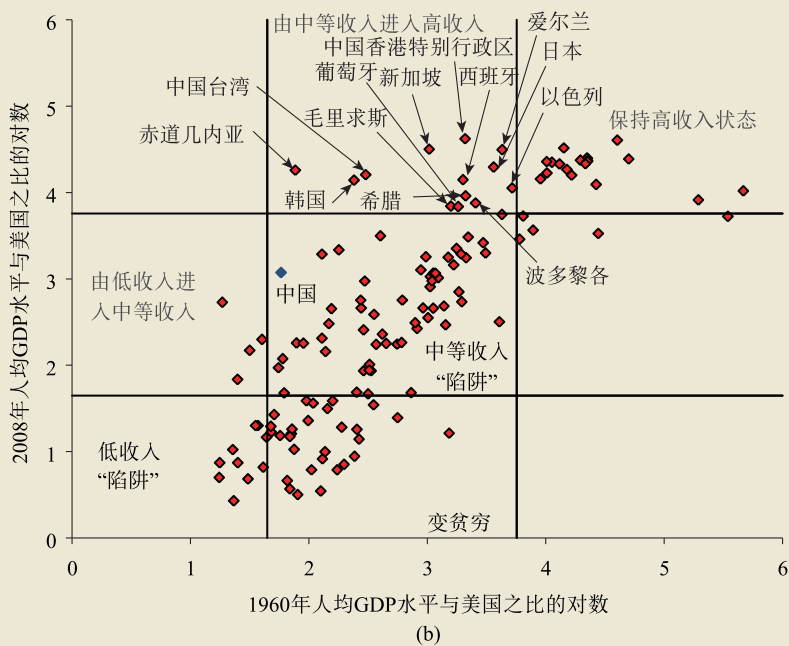
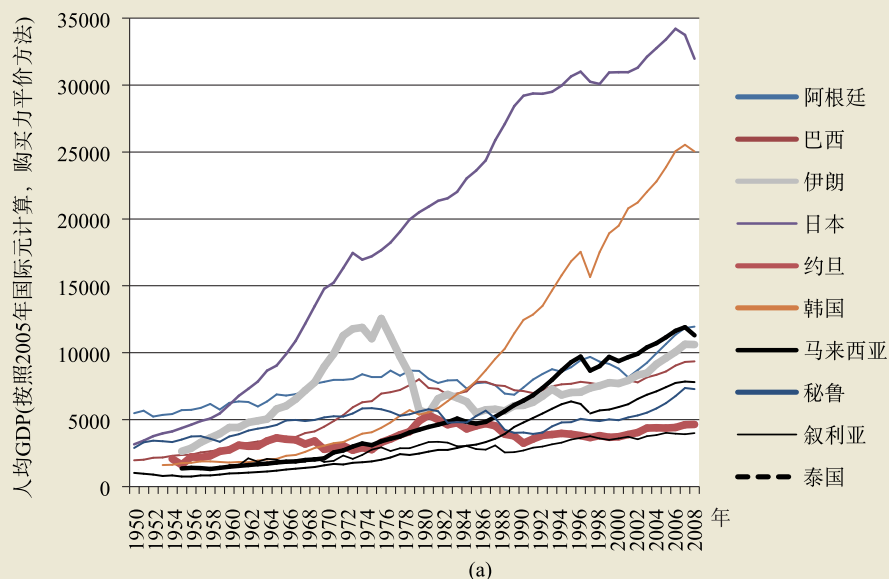


图 1-3 只有少数经济体跨过“中等收入陷阱”

数据来源：（a）Heston, Summers, and Aten（2011）。

(b) Maddison (2010) .

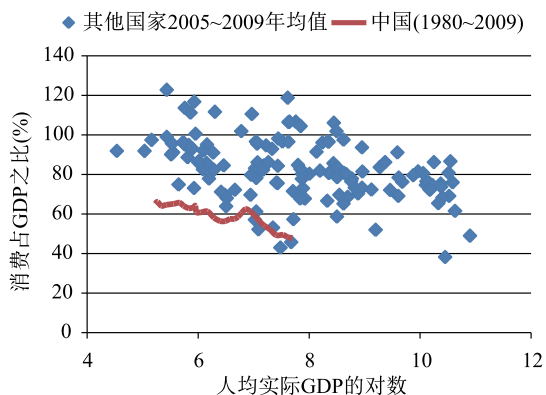
中国收入和资产差距较大，消费占GDP比重低，公共服务质量不均（见图

1-4), 加大了经济增长速度大幅下降的风险。尽管有大量劳动力从农村流向城市, 但

制约劳动力流动的障碍，譬如户籍制度（或称户口）约束、养老金跨地转移受限、劳动力市场机制薄弱以及就业市场信息匮乏等，将数量庞大的农村人口限制在低工资、低生产率的工作之中。这些因素，再加上有利于企业盈利、而对家庭收入进行隐性征税的要素和资源价格政策，造成工资在国民收

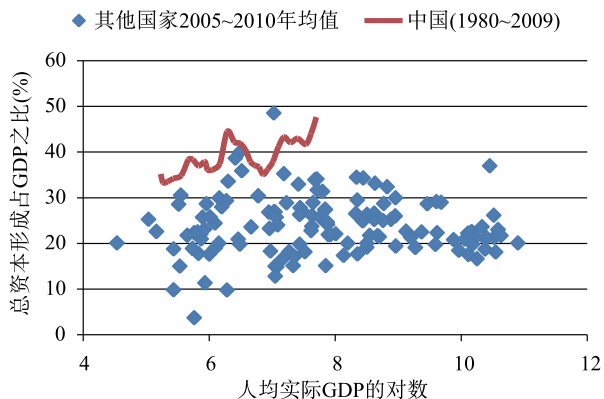
入中所占比重下降，资本所占比重上升。此外，城乡之间公共服务水平差距和“机会差距”均在扩大。有些地方社会紧张程度有所上升，民众不满引发的群体性事件增多。如果不加以解决，有可能对今后几十年的增长和稳定构成威胁。

中国消费率偏低



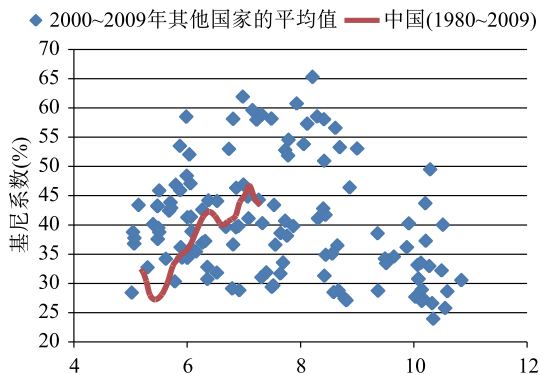
资料来源：《世界发展指标》、《2010年中国统计年鉴》，世界银行的计算。

中国投资率很高



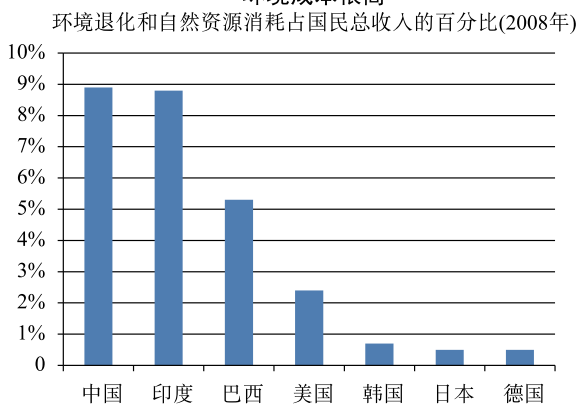
资料来源：《世界发展指标》、《2010年中国统计年鉴》，世界银行的计算。

中国的收入差距扩大



资料来源：Milanovic, 2005. 世界银行的计算。

环境成本很高



资料来源：World Bank, 2011b。

图 1-4 中国经济面临的挑战

社会风险预计也会从另外一个方面出现。如果其他国家的经验可资借鉴，随着中产阶层的壮大和教育水平的提高，人们对改

善社会治理、更多参与公共政策讨论和实施机会的要求势必增加。如果这些要求得不到满足，就有可能引发社会紧张；相反，如果

政府采取措施，重视民意征询，利用并发掘个人和非政府机构的社会资本，将有助于改善治理和公共政策规划。

另外一个风险与中国高能源和自然资源消耗的增长模式有关。这种模式不仅造成环境赤字扩大，也使中国经济面临全球大宗商品价格大幅波动的冲击。虽然大部分产业部门能耗强度持续下降，但制造业内部结构变化、经济快速增长和城镇化持续推进，已使中国成为全球最大的能源消耗国之一（不过，中国的人均能源消耗仍然仅为美国的 1/5，而且中国在风力和太阳能发电方面走在了前面）。同样，经济快速增长也导致巨大的自然资源损耗和严重的环境污染。如果不加以纠正，这些趋势迟早会严重制约经济增长。

不少导致中国高储蓄和高投资的政策，也造成了其对外经济失衡，表现为国际收支方面的经常项目和资本项目顺差。这种双顺差的格局使中国积累了创纪录的外汇储备，其中大部分投资于低收益的美国证券，而中国却要对以热钱和外国直接投资形式流入的资本支付高得多的利息或红利。中国经常账户盈余和外汇储备增加是相对近期的现象，

在亚洲金融危机之后才出现。这既是中国作为迅速扩大和深化的东亚生产网络中心地位迅速上升的体现，也是强化外汇储备抵御外部冲击意图的体现。不无讽刺意味的是，目前受制于弱势美元，这些储备面临较大的损失风险。通过对外直接投资形式输出资本的措施，尤其是为保障原材料供应而输出的资本，遭遇了某些输入国的猜忌。如果不采取合适的措施解决这些问题，此类风险和摩擦可能会进一步加剧。

就中国的对外经济而言，出口快速增长，但进口增长相对偏慢，与主要贸易伙伴之间的双边贸易盈余引发了贸易保护主义压力。实际上，如果中国保持目前的贸易增长态势，到 2030 年其出口占全球市场的份额预计将上升到 20%，这几乎是 20 世纪 80 年代中期日本在全球市场份额达到顶点时水平的两倍。日本当年遇到贸易伙伴强烈的贸易保护主义情绪。如果中国保持当前的增长轨迹，在 2030 年之前将会面对与发达国家和发展中国家的棘手的贸易摩擦。由于高收入国家需要继续巩固财政，经济增长乏力，中国全球市场份额的增加将更引人关注。

第二章

面向 2030 年的新发展战略



凭借 30 年来的成功发展战略，中国如今已经成为上中等收入国家。然而，今后 20 年，中国所面临的机遇和挑战都将与以往大不相同，因此需要新的发展战略。这一发展战略需要牢牢抓住机遇，沉着应对挑战，系统管理风险，以实现长远目标。但是，目标具体是什么，中国需要什么战略才能实现这些目标？本章首先讨论中国 2030 年的发展愿景，识别支撑中国实现其愿景的核心因素，同时考察这一战略应当具备的特点。

2030 年的愿景：建设现代、和谐、有创造力的社会

增长与发展委员会（Commission on Growth and Development, 2008）最近开展的一项里程碑式研究，识别出长期维持快速增长和发展的经济体的五个共同特点：通过保持开放的贸易和投资政策利用世界经济提供的机会；维持宏观经济稳定；保持高储蓄率和高投资率；允许市场配置资

源；具有坚定可信的政府领导。中国是这类出色国家中的一员，并且显现出以上所有五个特点。中国改革开放总设计师邓小平先生对形成根本性战略转变的共识发挥了重要作用。经过 30 多年的高速增长，中国已经到达发展道路上的新转折点，需要再一次实现战略转变，其重要性不亚于第一次转变。如果应对得当，中国将有可能在 2030 年以前发展成为一个现代、和谐、有创造力的社会，进入高收入国家行列。“现代、和谐、有创造力、高收入”这几个表述对中国来说都有特定的重要含义，对本报告其他章节的分析与建议起着指导作用。

“现代社会”是工业化、城市化的社会，享有与发达国家相当的生活质量。这样的社会应具有现代的价值观、现代的经济和社会结构以及先进的现代产品和工艺技术；对当代世界的各种议题，与其他国家一样平等地参与讨论并作出贡献。

“和谐社会”在中国包含三个彼此相关的目标。第一，制度和政策是公正、包容

的，消除了经济和社会藩篱，所有人都在国家的经济、社会、法律与政治制度中拥有平等权益。中国希望成为这样一个社会，在其中人们相互尊重，通过普遍接受的准则、法律、规章和惯例公正和平地解决分歧，且制度结构能迅速适应不断变化的社会需求和愿望。第二，与自然平衡共处。体现资源利用与废物产生的生态足迹，在给定技术条件下，与本国乃至世界土地、水与空气资源等在现有技术水平下的承载能力相适应。第三，成为国际社会中的一个平等、受欢迎、富有建设性的伙伴，以和平与合作的方式朝着共同目标努力，在全球议题和机构中发挥建设性作用。

“有创造力的社会”，意味着中国未来的繁荣以创新为本，每个人的创造潜能均得以发挥。中国的成功将取决于创造更多价值，而不仅仅是生产更多产品的能力，并借此能力向价值链高端转移，与发达国家在同样的产品空间开展全球竞争。创造力应不限于产品和工艺技术，还包括文化、艺术等领域。如果能够成功，中国的经验也可能为其他中等收入国家提供有益启示。

进入“高收入国家”行列，意味着中国人均收入达到发达经济体水平，中等收入阶层发展壮大，成为推动社会稳定、良治和经济进步的重要力量；如众所周知地那样消除贫困；通过增加机会均等和减少经济社会领域的不平等现象，促进社会和谐。

到 2030 年，如果中国实现成为高收入国家的目标，按市场价计算，它将成为世界最大经济体（事实上，如果按照购买力平价计算，中国 GDP 总量很可能在 2020 年前

就超过美国）。未来 20 年，中国 GDP 增量将是目前韩国 GDP 的 15 倍。即使如此，中国的人均收入约为 1.6 万美元，是现有水平的 3 倍多，接近目前斯洛伐克或韩国的水平，略微超过美国的 1/3。

到 2030 年，另一个可以较为准确地预见的情况是中国的人口变化。简而言之，中国将未富先老。中国的低生育率和与之伴随的低人口增速，将意味着老龄人口在经济中的比重上升。老人赡养率——65 岁和 65 岁以上人口与 15 ~ 64 岁人口的比率将在未来 20 年翻一番（United Nations, 2010）。到 2030 年，中国的老人赡养率将达到目前挪威与荷兰的水平。同样重要的是，中国的劳动适龄人口将在 2015 年以后减少。预计城市人口的比重将从今天的一半左右升至 2030 年的近 2/3，平均每年增加 1300 万人左右（国家统计局，2011；United Nations, 2010）。

与今天相比，2030 年的中国经济将更加复杂，它是以市场为驱动，以知识为中心，以服务为导向。贸易与金融融入全球经济，将使中国与其他经济体更加相互依赖，同时也更容易受到外部冲击。中国将拥有更加深化、稳定的金融市场。这可以为资本账户开放和人民币成为广泛接受的国际储备货币奠定基础。政府在经济方面的优先领域将转向保持宏观经济稳定，创造有利于企业发展的投资和政策环境，为公共产品和服务提供资金。中国将与发达经济体一道在同样的产品空间开展国际竞争。中国的大学毕业生将增加两倍，环境将更为清洁。此外，随着城市人口增加，以及城乡之间交通状况和劳动力转移效率的改进，城乡发展差距将继续缩小。

为什么要转变战略

中国实现 2030 年的愿景，需要采取新的发展战略。中国过去 30 多年实施的发展战略，旨在应对过去那个不同时代的挑战。现在，不仅挑战改变了，中国的能力也已经改变。没有一劳永逸的战略。成功的战略必须具有弹性，能够自我调整以适应不断变化的条件。那些无法进行战略调整的中等收入国家，纷纷落入了中等收入陷阱。中国最高决策层已经认识到这一点，并把转变经济发展方式作为最重要的经济政策优先方向。

转变发展方式非常急迫，因为随着一个经济体接近技术前沿，直接获取和应用国外技术的潜力逐步耗尽，政府的角色就需要根本转变。尽早启动这样的转变有助于从进口新技术向发明和创造新技术的平稳过渡。

发展中国家往往可以利用自身的后发优势，即可以遵循他人走过的道路。这使政府的角色相对明了：提供道路、铁路、能源和其他基础设施以补充民营部门投资之不足，为自由贸易和投资政策提供条件以鼓励技术追赶，当市场与协调失灵问题抑制具有国际竞争力且符合本国比较优势的产业发展时，实施相应的产业政策。东亚成功的经济体，包括日本、韩国、中国香港特别行政区、新加坡和中国台湾等，所实施的发展战略基本上都体现了这些特点。

然而，当发展中国家达到技术前沿时，正确的发展战略就不再一目了然了。政府直接介入实际上可能会阻碍而不是促进增长。因此，政策重点需要更多转向发展民

营部门，确保市场足够成熟以有效配置资源，同时使企业足够强健和富有创新能力，能够参与高技术领域的国际竞争。

民营部门的作用至关重要，因为技术前沿的创新与技术追赶时的创新有本质区别。技术前沿的创新从根本上说是对未知世界的试错，不确定性会大幅度增加。创新无法通过政府规划来实现。事实上，参与创新试错的企业越多，取得技术突破的可能性就越大，把新发现转化为能够带来商业利益的产品几率也就越高。当企业发挥先导作用时，政府需要扮演支持者和辅助者的角色。

政府可以发挥关键性支持作用的一个领域是提高人力资本质量。伴随着中国经济的迅速增长，农村剩余劳动力逐渐减少，制造业实际工资不断上升，这一趋势最近似乎在加速。如果没有劳动生产率的相应提高，实际工资上涨可能导致国际竞争力下降。提高人力资本质量，不仅有助于提高劳动生产率并维持中国的竞争力，而且有助于推动中国制造业和服务业向价值链高端攀升。人力资本质量的提升要求完善教育、医疗和其他社会保障，显著提升平等就业和创业的机会，并提高劳动力在城乡之间、城镇之间、省市之间和行业之间的横向流动性，以及社会、经济和政治科层组织内的纵向流动性。

政府可以发挥的另一种支持作用是在发展进程中鼓励人们广泛参与。正在扩大的中产阶级，表达并参与政策讨论的要求越来越强烈。他们代表一种普遍的需求，即赋予人民更大的权力，让他们为国家发展做贡献，激发他们发明创造的活力，并通过自身努力提高生活水平。政府应当积极响应这些需

求，通过制定鼓励广泛参与的明确规则，向个人、家庭、企业、社区、学术界及其他非政府组织赋权。这样就可以把原先由政府承担的大部分职能逐步转向社会，使非政府角色通过新的、有趣的方式形成网络，为发明和创新提供空间。此外，向社会尤其是那些弱势群体赋权，有助于激发出能够增进机会均等、确保包容性增长、平衡关爱与竞争关系的新思想和新方法。

最后，政府在市场、资源配置、生产和分配等领域弱化功能的同时，在另一些领域却应发挥更大作用。这些领域包括为公共产品和服务融资、保护环境、增进机会均等，确保形成一个促进民营企业发展的环境。扮演这种间接、辅助的角色更为复杂，但可以借助于民营企业和社会组织更大的杠杆作用，产生更广泛的影响。政府将相对减少所提供的“有形的”产品和服务，提供更多“无形的”公共产品与服务，比如制度、法规和政策，以提高生产效率，加强竞争，促进专业化，改进资源配置效率，减少风险和不确定性等。这要求设计并实施能产生合意且可持续结果的激励结构。

例如，一个重点领域就是为养老、医疗、教育、保障性住房等基本公共服务提供融资，政府可以将过去用于基础设施和制造业的资源，转而用来增加对这些领域的投资。同样重要的是，政府应当减少对这些公共产品和服务究竟由民营还是公共部门提供的关注，而把重点放在确保这些产品和服务能够高效提供，并达到规定质量。鼓励民营企业提供公共产品和服务，并在适当场合建立公私合作（PPP）关系，不仅将给公共服务注入新技术和新思路，也将放权于民营企业，并激励

民营企业更多地参与发展进程。另一个需要政府采取有力行动的重点是环境领域。绿色发展不仅将提高中国人的生活品质，也将为世界减缓气候变化作出贡献。作为世界第一人口大国和第二大经济体，中国将需要肩负越来越多的全球责任，并在全球公共产品提供方面发挥重要作用。为此，中国需要把国家利益与全球关系相协调，提升自身积极参与全球事务和制定全球规则的能力，而不仅仅是扮演规则接受者的角色。

归结起来，随着中国步入经济增长新阶段，战略调整势在必行。调整的核心是转变政府职能，重新界定政府与市场、民营企业和社会之间的关系。政府需要退出对生产、分配和资源配置的直接参与，而把重点放在制定和实施相应的政策和规则框架，赋予更多人参与经济决策的权力，实现快速、包容、可持续的增长目标。要发挥这一作用，政府需要把自身建设成为有限、廉洁、透明、高效、基于法治运行的现代政府。为重新界定职能，政府需要加快国有企业改革，并与民营企业的进一步发展相协调。政府还应推进生产要素（包括资本、土地和劳动力）市场改革，巩固市场经济基础，促进竞争和创新。与此同时，社会的角色也需要作出重大调整，随着人民广泛参与发展进程，中产阶级将成为和谐发展的主要推动者。

新战略的关键特征

在描述建议的发展战略之前，首先有必要突出这一战略的五个核心特征。

第一，在继续提高收入水平的同时，

注重提高增长质量。中国不仅期望成为持续增长的高收入社会，而且希望看到的是增长既体现在数量上，也体现在质量上。收入的增长需要伴随闲暇时间的增加、物质环境的改善、艺术文化活动的丰富，以及经济和社会安全感的提高。相应的，促进地方政府工作的激励结构，也需要体现这一重要转变。中国需要制订新的指标体系衡量未来几十年的进步，以便在经济增长、收入目标、更广泛的福利和可持续发展目标之间取得平衡。

第二，在市场力量引导下实现平衡和可持续的增长^①。正如“十一五”和“十二五”规划所反映的，人们普遍认识到，中国的投资与经济增长方式很大程度上变得不可持续。在高储蓄、优惠信贷和出口导向型政策的推动下，中国的高速增长在若干年内一直以工业为主导，资本密集度偏高，而且在有些年份依赖出口。与快速增长的制造业相比，服务业发展滞后（尽管统计数据可能夸大了滞后程度）。工资与消费在国民收入中的比重下降，相对应的是资本回报与投资比重的上升。城乡收入差距自 20 世纪 90 年代以来持续扩大。中国有 100 多万百万富翁^②，同时有 1.7 亿人每天收入不足 2 美元^③。

回到平衡而可持续的经济增长方式，需要在人均收入增长同时，提高服务和消费的比重。这在一定程度上要通过纠正生

产要素价格的扭曲来实现，因为这种扭曲隐性地对劳动课税而补贴资本。矫正这样的扭曲，推动市场驱动的结构性变革，不仅有助于促进制造业与服务业的平衡，也将促进资本与劳动、城市家庭与农村家庭的收入分配平衡。

第三，加强创新和创造力。虽然未来几十年中国服务业的发展将是重点，但制造业的增长还将继续是一个重要的增长推动因素。尽管实际工资最近快速增长，在未来很多年里，中国的低成本劳动力，尤其是在内陆欠发达地区，仍将是一大优势。但是，政策不应单纯关注增长，而应鼓励制造商提升自己在价值链中的位置，迅速向国际技术前沿推进，甚至在某些领域拓展技术前沿。服务业增长最有潜力的是研发、金融、物流、培训、信息服务、售后服务等行业，它们将帮助制造业提高效率，提升在价值链中的位置。而要实现这一点，需要进一步融入全球经济，加强专业化，同时参与全球研发网络和市场营销体系。

但是，认为创新仅仅局限于制造业是错误的。如果中国能成功培育开放的创新文化，那么服务业也可能成为重要受益者。没有任何理由认为，中国不会成为一个重要的高端服务出口国。大多数服务已经可以进行国际贸易，正如制造业一样，中国的服务业也可以从集聚经济和国际专业化当中获益。例如，如果中国在绿色发展领

① 本报告在中文的语境下使用“平衡发展”的术语，含义是更高层次的机会均等（不同社会阶层之间的平衡），更高层次的环境可持续性（人与自然的平衡）和适应于人均收入水平的产业结构（制造业和服务业的平衡）。本报告并不主张收入和生产在空间上平衡。恰恰相反，本报告认为增长、收入和生产往往会趋于集中。不过，增长、收入和生产在地域上的集中完全能够与平衡增长很好地统一起来。

② 根据 Boston Consulting Group (2011)。

③ 根据世界银行在 Povcalnet 利用 2005 年购买力平价对 2010 年的估算，<http://web.worldbank.org/wbsite/external/extdec/extra-research/extprograms/extpovres/extpovcalnet/>。

域成为创新的先行者，那么中国在这个领域的专长与知识就可以为全世界所用。同样，如果随着中国金融部门的发展，资本账户得以开放，人民币成为主要的国际储备货币，那么中国就可以成为重要的金融服务出口国。

第四，充分发掘中国的人力资源潜力。机会均等不仅将促进充分发掘中国的人力资源潜力，还将支撑包容性增长，改善收入分配。机会均等不应局限于医疗卫生与教育等公共服务，还应该包括经济机会，例如就业、信贷或开办企业的政府许可等。提升企业与金融领域公平性的一种有效途径，是在生产要素（劳动力、土地和资本）市场和产品市场上引入更多竞争。引入更多竞争固然可以借助外部力量，即鼓励出口和降低进口壁垒来实现，也可以通过国内政策来实现，即降低企业的市场进入与退出壁垒，让中小企业获得更多融资和市场机会；通过透明的程序开放政府采购市场，通过服务融资与服务提供相分离的方式，为民营部门提供公共服务创造新机会。建立更加聪明有效的监管体系，不仅有助于为各类企业创造平等的竞争环境，还可以保护消费者、工人与环境，保护私人产权与知识产权，确保金融部门更加稳定，为指导企业的治理提供坚实基础。

机会均等也意味着公众能更多地参与公共政策的制定、实施与监督。随着经济规模的扩大和复杂性的增加，经济管理的任务变得更加艰巨。政府通常会发现，它们自身没有也不应该有全部答案。因此，政府往往利用个人和非政府机构（大学、非政府组织、社区、智库等）的知识和社会资本。发达经济体的标志之一是公开讨论公共政策。实

际上，中国已经开始这样做，但还有很长的路要走。这些意见征询和政策辩论，有利于确保政府在推行改革之前考虑到各方意见。这不仅可以缩短政府与其所服务的人民和社会之间的距离，而且能够激发利益相关者对新政策的主人翁精神。这还有利于让公众与企业了解改革建议，提高改革取得成功的可能性。

第五，重视市场、法治、社会价值观和高道德标准的作用。政府从直接干预企业 and 市场活动转向创造支持自由公平竞争的良好政策法规环境，同时，也必须捍卫法治。随着中国经济日趋复杂，规章制度既要不断演进以适应不断变化的现实和新出现的重点，也应当公平有效地实施。如果执法标准在部门、地区、实体甚至个人之间存有差异，不仅打击创新并降低经济效率，而且可能使人们感觉社会不公。当合同纠纷出现时，无论纠纷发生在私人之间或者私人与政府之间，纠纷各方不仅可以获得法律救助，而且应该享有一个透明有效、执法时不畏权势并不偏不倚的司法制度。

同样甚至更为重要的是重视社会价值观和道德的作用。最近媒体广泛报道了很多“道德滑坡”的案例，引发人们的普遍担忧。随着中国进入高收入国家行列，其社会价值观和道德标准也应当得到重新审视和巩固。从社会角度看，这不仅有助于提高生活质量，而且将加强人们的归属感和社会凝聚力。从经济角度看，这将减少交易成本，提高经济管理的质量。促进社会价值观和道德的高标准不仅是政府的工作，也是社会组织和每个公民的责任。更多依靠道德自律而非法律强制将是高收入和谐社会的重要标志。

新战略的六个重要领域

在今后 20 年，中国在迈向现代、和谐、有创造力的社会，进入高收入国家行列的道路上将面临诸多挑战。这些挑战包括：政府从对经济活动较多的直接干预者转变为竞争性市场环境的促进者；实施促进“智能”城市化的战略；鼓励创新和产业升级；缩小收入差距并确保所有人的机会均等；调整对外经济关系战略；在迅速变化着的全球治理结构中发挥更具建设性的作用。事实上，现实中的挑战还要更多。本报告评估了中国今后 20 年需要应对的重大挑战，识别了将构成这一新战略核心元素的六个领域。

第一个新的战略领域是正确发挥政府、国有部门与民营部门在经济中的作用。近年来，发达经济体引发了全球金融危机，全球经济减速，与此截然相反的是中国经济在这样的背景下仍保持快速增长。这使得有些人得出结论：中国应继续在关键工业与服务部门保持政府的主导地位（尤其是金融部门）^①。但是，其他人士则认为，中国在 2030 年成为有创造力的高收入社会的发展愿景，将要求市场与民营部门在资源配置决策中发挥更大作用。他们认为，政府在经济中占主导地位可能会抑制中国走向价值链高端。本报告提出两点看法。首先，政府应鼓励经济中不断增强的竞争，其中一项措施是加快放宽企业准入和退出限制；其次，国有资源应当致力于为范围更广的公共产品和服务提供资金，以便服务于越来越复杂而精致的经济。国有企业和银行的改革将有助于将

它们的治理结构与现代化的市场经济需求相结合，并使它们能够在一个公平环境中与民营部门展开竞争。这将为增强经济的活力和创造力营造适宜的激励条件，支持中国成功进入高收入国家行列。

第二个新战略领域是鼓励形成贯穿整个经济体系的创新，并形成与全球研发网络密切联系的“开放型”创新体系。根据国际标准，中国的研发投入在 GDP 中的比重已经不低，但是要确保这一投入能够带来具有商业利益的创新，仍然有大量事情要做。这种创新会帮助中国企业攀上价值链高端，在同样的产品空间与发达经济体展开有效竞争。创新主要是民营大企业推动的，而唯一最重要的创新激励政策是确保所有企业处于自由、公正的竞争环境。如果没有竞争，鼓励创新的其他政策也难以发挥作用。与此同时，全球技术研发已成为一种合作行为，各国从专业化中获益，正如它们在制造业或服务中获益一样。中国也将从参与全球研发网络中获益，正如过去从参与全球生产网络中获益一样。一项“封闭”的技术战略可能会带来短期收益，但最终可能归于失败，而开放型创新战略则会带来更可持续的长期收益。

第三个新的战略领域是“走绿色发展道路”。与把环境保护和减缓气候变化视作破坏竞争力和拖累增长的负担的观点不同，本报告强调绿色发展可以形成一个新的重大经济增长机遇。当然，这在很大程度上取决于政府的政策能否有效地促使企业把负的外部性内部化，激励企业创新并谋求技术突破。中国并不想重蹈发达国家先致富、后环保的前辙，相反，中国有意通过一个推动环

^① “政府主导”一词的含义不仅包括国有制，还包括国家积极参与投资决策和其他管理决策。

环境保护和技术进步的经济增长模式而走上绿色发展道路。这一战略可以成为其他发展中国家甚至发达经济体的榜样。

第四个新的战略领域是为所有人提供均等机会和社会保障。中国的收入和财富差距较大，部分是因为优质公共服务获取程度方面的不平等，在那些有助于积聚人力资本和促进公众参与的服务方面，尤为如此。政策应当促进机会均等，帮助全体社会成员尤其是弱势群体同他人一样能够获得社会和经济服务及就业机会。促进机会均等将会大大提高农村居民、城市外来人员以及贫困内陆省份人群获取公共服务的质量。通过提高公共服务效率，可以在一定程度上实现这一目标，但更大程度上还需要政府增加资源投入。鉴于中国目前财政状况良好，设计一个能够与发达经济体相媲美的公共服务和福利制度是很有诱惑力的，但中国的公共服务开支增长要根据财力状况量力而行。中国无意落入“高收入陷阱”，以避免政府负担的刚性社会支出在财政上不可持续。

第五个新的战略领域是，建立可持续的财政体系，以应对今后 20 年预料之中的财政挑战。在今后 20 年，中国的财政体系将面临三大挑战：第一，要在宏观经济冲击和经济增长放缓背景下，保持财政体系的稳健性；第二，满足新发展战略所需的新增公共开支需求；第三，使财政体系既透明又能够顺应政策进行调整。今后 20 年的某个时候经济增速可能会明显下降。有鉴于此，至关重要是，中国的财政体系需要根据意料之中的收入增长滑坡调整公共开支。同样重要的是，中国还需要维持适当的财政余地，以应对宏观经济冲击，有些来自国外的冲击或

许是在全球经济持续不稳定背景下产生的。此外，预算将需要适应由于扩大公共服务和拟议中的绿色发展计划而增加的公共开支需求，并确保财政可持续性不受影响。与其他国家相比，中国财政体系透明度依然不足，政府间的财政关系尚未得到充分改进和规范化，潜藏着重大的财政风险和或有负债。为应对这些挑战，中国要求有一个灵活、透明、谨慎管理及响应新战略重点的财政体系。加强和改革财政体系，也要与更广泛的重新界定政府与民营部门关系的改革目标，以及不断变化的经济长期要求相协调。

第六个新的战略领域是与世界形成互利共赢的关系。虽然在可预见的未来，发达经济体将很有可能增长乏力，并且中国也将把国内市场发展视为经济增长的主要源泉，但中国还是应该继续融入全球市场。进一步融入全球市场固然可能有一些风险，但是经济开放带来的好处对于提高效率、刺激创新、提高国际竞争力发挥着关键作用。过去，特别是在加入世贸组织后，对外开放给中国带来了莫大好处。进一步融入全球市场在未来也将大有裨益，对服务部门的发展更是如此。中国还需要积极参与全球治理，以一个利益攸关者的身份，参与塑造全球政策环境，这将对中国乃至全世界都有好处。

以上六个新领域形成了内部协调一致的政策框架，构成了今后 20 年拟议中的发展战略的重要支柱。有人可能会认为，这些支柱中未能涵盖一些重要的政策领域，但事实上这些支柱将适用于解释中国面临的每个重大发展问题。下面关于应对中国城市化挑战的专栏 2-1 提供了一个好的例证。

专栏 2-1

智慧城市化 (Smart Urbanization)

中国应对城市化挑战是一个有趣的例子，可以说明本报告强调的政策重点——经济政策、创新、绿色发展、社会政策、财政改革需要如何相互作用，实现预期的变革。

长期而言，中国城市健康、有活力的快速增长，不仅关系经济能否继续保持快速增长，也是提高平等程度、降低经济增长资源密集度的关键。中国居住在城市的人口 1978 年不足 1/5，到 2009 年接近 1/2，到 2030 年预计将接近 2/3。这就意味着城市人口年均增加 1300 万人左右，约相当于目前东京市和布宜诺斯艾利斯的人口。这种速度看似迅猛，但到 2030 年中国城市化水平还只是与其他人均收入相当的国家大致接近。有意思的是，中国增速最快的 20 个城市都位于内陆地区，其人均收入正在迅速赶上沿海城市。凭借低成本的交通纽带和通讯设施，这些城市与重要的中心都市形成密切的联系。与此同时，这些城市结构紧凑，便于面对面沟通和社会资本积累，也使之具备一些优势。

未来城市人口增长，将主要来自农村人口流入现有城市带动的扩张。近期研究结果表明，城市是经济增长的强大引擎。城市带来生产与分销的规模经济和范围经济，促进技术外溢。由于城市人口密度较高，民营部门和公共部门的投资成本更节约，回报更高。城市通过紧凑的空间集聚很多人才，经常成为创新之源。

但要促进经济持续、高效增长，城市化就不仅要快，还应该是“智慧”的。智慧的城市化既能提供充分的公共服务，特别是医疗卫生、教育、交通、水、能源等服务，而且也能以合适的方式与价格水平鼓励对这些服务的高效使用。最后，那些致力于有效管理风险与灾难应急响应的投资，往往是城市公共投资中效果最好的。

对智慧城市化提出的第一项也是最重要政策建议是，非常有必要巩固城市（和其他地方政府）的财政体系，减少城市之间资源可得性的较大差别。加强城市的财力基础，需要完善与中央政府之间的分税制和转移支付等安排，同时提供新的税收手段，例如土地税和房地产税，允许城市建立弹性税收基础。这项工作成为重点有两条理由：第一条理由显而易见，即城市政府需要在考虑人口与经济活动未来增长的情况下，筹集充足财源去满足日常支出和投资性支出。第二条理由是如果没有这样的税收工具，地方政府将继续把土地出让收入作为一个关键财政收入来源，而这不仅增加了占用耕地的压力，也会不断扩大城市范围，导致城市蔓延和人口密度降低，还将提高交通运输和基础设施成本。

第二项配套政策是抑制城市空间扩张，提高城市人口密度。按照国际标准，中国有些城市人口已经相当稠密。但对于人口还不稠密的城市而言，进一步提高人口密度，将降低公共服务与基础设施成本，提高能源和运输效率，并且减少耕地占用。在主要城市核心区域，还有大片利用不足的土地。只有在城市土地与房地产市场运行良好的前提下，增加人口密度才符合提高增加值的要求。当然，提高人口密度也是有限度的，但市区

面积的扩张应该谨慎而为，且应当只在没有其他可行办法解决交通堵塞问题时才能这样做。充分的人口密度，需要与城市内部与城市间的通达性相伴随。市内通达性非常有利于减少城市碳足迹，提高城市效率，但需要提供替代私家车的可行方案。改善城市间通达性能减少经济距离，鼓励卫星城发展，促进专业化，支持更高层次的规模经济，并且提高国际竞争力。

第三项政策建议是加强城市土地使用规划的重要性。规划的重要性在于确保绿地、住宅区、工厂、企业、购物区、公园和游乐场等娱乐设施之间达到适当平衡。居住、娱乐、购物和商业设施等功能混合的城市区域，会生成更有活力的社区，生态足迹更小，犯罪率更低，通常能提高生活质量。与此同时，规划也有局限性，规划者无法对未来作出精准预测。因此，城市规划需要不断演变，适应生活方式的变化，并对居民需求作出响应。这就要求进行不断的公共和民营部门投资，进而提升巩固财政体系的必要性。这也要求政府发挥新的作用，并强调良治的重要性。

第四项政策建议是有效、良好的城市治理。有效、良好的城市治理的内涵不仅仅限于效率、诚信与透明度，虽然这些方面也非常重要。它既包括对居民的需求作出响应，也包括有能力利用好民营企业和社会组织的能量和能力。第一种方式是邀请市民参与土地使用规划和功能区划，这不仅要求凝聚公众创造力，而且还提醒官员们超越各单个部门的利益。第二种方式是设立市民反馈卡和利用其他类似的民意调查手段，定期评估对公共服务水平与质量的满意度，并就如何改善公共服务征询意见。第三种方式是支持社会组织和志愿者组织参与提供包括医疗卫生和教育等在内的服务。许多城市已经开展这方面的试点，但应鼓励和扩大这些试点，而且政府的做法和态度需要作出较大改变。然后，政府就可以致力于充当监管者和协调者。哪些服务可以按照这种方式提供，需要各地在中央政府指导下开展讨论，作出决策。

第五条政策建议是推进政府把城市建成知识中心与创新孵化器。政府已经确定 20 个试点城市。但是，还需要做什么？一种方式是，确保尽量多的城市提供知识中心所需的基础条件：完善的基础设施、现代化的交通和通讯设施、当地高等院校和研究中心，以及一定数量的熟练工人。那些无法实现跨越而成为知识中心的城市，依然有条件吸引制造业或服务业入驻。有幸能吸引到超过某个门槛的世界级企业或世界级技术研发中心的城市，可以获得地方政府和中央政府支持，得到额外的辅助服务，其中包括研究所、高等院校，以及与其他研究机构合作和获得指导的渠道。有些城市中心已经实现这种跨越，正在成为公认的知识与创新中心（武汉的光电、成都的航空、上海的金融与工程服务、深圳的物流与商业服务、北京的 IT 与软件服务）。它们在迈向卓越中心的过程中应该得到支持。其他城市也在努力，例如重庆。在识别支持对象时，政府应该提醒自己，创新并不总是意味着高技术。经验表明，成熟行业的厂商可以通过创新得到提升并具备全球竞争力。

中国高层领导人已经认识到，调整国家发展战略和转变增长模式十分迫切。在某种程度上，中国已经行动起来。中国的“十二五”规划和其他政策文件已经明确阐述了未来 5 年新的政策方向，纳入了相关的宏

观经济、社会和环保目标，并试用“幸福”指数来评估地方政府政绩等。这些举措是中国发展战略调整的第一步，与本报告描述的改革计划方向相一致。接下来的六章将阐述六个新的战略领域。

通过关键领域改革强固市场经济基础



1978 年以来，中国在全球经济中充分利用后发优势，经历了快速的结构变化，成为全世界最大的制造国和出口国，许多产业迅速靠近技术前沿。市场机制为资源配置提供了强有力的激励，推动了生产率提高。

不过，支撑中国持续快速发展的因素将逐渐消退。结构变化对生产率的推动作用将会减弱。随着中国接近世界技术前沿，由技术引进、消化和传播带动的全要素生产率增长几乎肯定会减缓。与此同时，政府在关键经济部门继续保持支配地位，这在过去或许是个优势，以后却可能成为提高生产率、创新和创造力的制约因素。

同时，中国诸多经济领域向市场的转轨尚未完成。市场手段和非市场手段共同构成了对生产者和消费者的激励机制，政府、国有企业部门和民营部门的作用缺乏明确划分。中国要解决这些问题，必须加快关键领域改革，建设基础稳固的市场经济体制，使公共资源专注于为关键公共产品提供融资，充满活力的非国有资本为经济增长提供更多动力。这个挑战的严峻程度可能超过人们的

想象，因为还需要应对不少其他制约增长的因素，如全球经济不景气、劳动力的减少和老龄化等。

民营部门发展和国有企业改革

充满活力的企业部门将是维持未来中国经济相对快速增长的关键。中国的快速增长，尤其是 2003 年以来的快速增长，正是得益于国有企业的改革和民营部门的扩张。许多国有中小企业实行了民营化。按照中国政府提出的投资主体多元化、以股份制为公有制主要实现形式的政策方向，许多大型国有企业（包括那些直属于中央政府的国有企业）的公司化改造取得了较大进展，其中有些企业在大陆和境外的股票市场上市，公司治理结构与经营管理水平得到不同程度的改善，盈利水平有所提高。

关键议题

与所消耗的资本、原材料和中间投入品相比，国有企业所创造的产出和附加值仍然

偏低。国有企业利润中的大部分来自为数不多的企业，这些企业的高回报率往往与能够获得相对廉价的资本、土地和自然资源等投入要素以及竞争不足有关^①。与此同时，也有一些国有企业的财务表现在一定程度上受累于承担公益性业务或价格管制。事实上，处于亏损状态的国有企业数量超过总量的1/4^②。最近的一项研究也发现，从1978年到2007年，国有企业的全要素生产率增长速度（反映经济效率改进状况的一个指标）为民营企业的1/3^③。民营部门在经济增长和创新中的作用日益增强。

由于国有企业所处的特殊地位，它们与政府关系密切，在获得银行信贷和其他重要投入品、优厚的商业机会时，往往会处在优先位置，有时还会受到免于竞争的保护（Li and others, 2008）。但这些作法阻碍了新企业的加入，削弱了竞争和创新。有些国有企业跨越原先设定的经营范围，如投资于房地产和影子银行系统，把利润保留下来并且用于投资，受到的外部控制或监管却有限。值得关注的新问题是，近年来伴随着一些由地方政府控制的国有企业快速扩张，民营企业的活动空间似乎相应收缩，并限制了必要的竞争，与巩固市场经济基础的努力相冲突。

国有企业的改革和重组成本也是需要关注的一个问题。在20世纪90年代末的国有企业改革中，许多小型国有企业倒闭，由此

导致的成本超过2万亿元人民币，是当时国内生产总值的20%以上^④。从中可见改革的艰难和代价高昂。由于会计操作不够透明和信息披露不充分，有些国有企业可能已累积了大量或有负债，需要较长时间才能得以显现和削减，国有企业改革与重组的潜在成本可能由此大幅度增加。

中国政府实施了大量错综复杂的产业政策，由各级政府的不同机构负责。在某些情况下，这些政策可能有助于解决缺乏协调的问题，对幼稚产业起到一定的扶持作用。但在其他情况下，这些政策并未达到预期效果。有的政府机构热衷于推行产业政策，将其看成是计划手段的替代物；实施中往往着眼于国有企业的大规模投资，而不习惯于借助市场力量和民营企业的能动性来达到同样目的。有时不同部门的产业政策协调不够，使总体政策框架复杂而不清晰，政策效果含混且难以预料。

许多研究表明，如果让民营企业在各个产业与国有企业开展更多的竞争，将会显著促进经济增长。受益最多的恰恰是竞争受到限制的“战略性”产业。2006年，中国确立了关系国家安全从而需要国有资本保持“绝对控制”的七大战略部门，即军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、民航和航运^⑤。在这些部门，尽管少数国有企业可能会相互竞争，但进入壁垒会阻碍新企业参与到竞争行列。中国政府还确立了若干“基础性和支

① 遗憾的是，其他国企的平均利润率因为缺乏数据而无法计算。

② 《中国统计年鉴》（2004~2010年）；中央企业国有资产经营统计（2008~2009年）。

③ 国有部门全要素生产率增速为每年1.52%，非国有部门则为每年4.56%（Brandt and Zhu, 2010）。

④ 本联合课题组的估计。

⑤ 例如，在2006年，国有企业控制了全部石油、天然气和乙烯的生产，全部基础电信服务，约55%的发电量和82%的民航客货运输（Owen and Zheng, 2007）。

柱性”产业，包括装备制造、汽车、电子信息、建筑、钢铁、基本金属和化工等。在这些产业中，要求国有资本保持“较强控制力”（Owen and Zheng, 2007）。进入这些产业的正式门槛可能并不高，但民营部门往往感受到自身进入不受欢迎的非正式阻力。如果加上并非一视同仁的监管措施，就会遏制民营部门增长和发展，弱化创新与创造力，减缓生产率水平的提高。

主要改革建议

在企业部门实行改革，首先要意识到，目前政府在国有企业中的所有权分布是广泛而多种多样的，覆盖了大多数行业，包括全资所有、多数股权和少数股权。改革面临的挑战来自两个方面：公共资源如何得到最好的利用；国有资本管理如何由现有体制过渡到新体制，以满足中国已确定的长远发展战略目标的需要。

第一项挑战的对策可以简单化，即作为一种公共资源的国有资本应当主要或完全用于提供公共产品——其生产和消费能产生正的外部效应^①。公共产品的范围可以是一个相当长的序列，从国防产品、基础设施、社会保障到基础研发活动等。根据情况变化公共产品的范围会有所调整，近年来强调的保障性的住房的例子，就很好地说明了政府资源可以如何用于处理紧迫的社会问题。的确，公共产品的涵盖范围广泛，甚至可以包括可靠的能源供给以及交通运输、邮政等领域的普遍服务等政策性目标。国有资本的投入比例和

方式取决于特定公共产品的性质。在少数被认为有特殊重要性的领域（如国防领域），政府可以持有全部或大部分股权。但在多数领域，少量股份参与就可能实现有效提供某种公共产品的目标。重要的是，在许多政府采购公共产品的领域，应当鼓励民营企业与国有股权比重多少不等的企业同时参与提供公共产品，它们之间的相互竞争，将有利于公共产品降低成本、提高质量。

第二个问题的对策则不那么简单。首先，政府要对国有企业中未经市场估值的权益实行证券化（已上市的国有企业，资产的价值是已知的）。这将为国有企业通过一系列措施深化改革创造条件，这些措施包括所有权与经营权分离，按照现代公司治理结构改造国有企业——任命高级管理人员、按照国际惯例披露信息、推行外部审计等。然后，政府可考虑设立若干国有资本管理公司或投资基金，由它们作为所对应企业中的国有资本持股者，并在金融市场上实施专业化管理和交易。一部分国有资本可直接划拨给国家社保基金，其收益用于弥补未来社会保障支付缺口。不同的公司或基金分工负责特定的领域。随着时间推移，它们可以作为政府代表，逐步实施资产的优化组合。国有资本的红利收入应经由资本管理公司或投资基金上缴财政，并逐步纳入一个扩展的预算体系。

尽管上述国有资本管理公司或投资基金的具体运作细节尚待进一步研究，但重要

^① 纯粹的“公共物品或服务”的含义是，一个主体消费这些物品或服务时不会影响到其他主体对同样物品和服务的消费；没有任何人能够被有效地排除在对这些物品和服务的消费行列之外。本报告使用这个概念，指的是这样一些物品或服务，它们被消费时会产生正外部性，却得不到经济补偿，所以供给有可能不足。

的是尽早确定关键原则。例如，国资委的职能应该限于政策制定和监督，而资产管理的具体职能应该由管理公司或投资基金履行。这些公司或投资基金应当有明确的职责界定，实施独立和专业化的管理，并按公开宣布的绩效标准进行考核（具体取决于其所持股企业的性质）。此外，这些公司或基金也要遵循国际通行规则，披露其运营、价值创造、盈利、分红等方面的信息。

提高中国企业的效率与创新能力，关键是加强来自国内外的竞争。在鼓励国内市场竞争方面，政策应当向民营企业提供更多支持，比如降低关键产业部门的进入和退出门槛，打破重要行业（如石油、化工、电力和电信等）的行政垄断和寡头垄断，促进有活力的中小企业成长，改善它们的融资环境，鼓励目前急需的区域和本地的专业化分工。另一方面，政策也应鼓励国有企业通过竞争进行自发改革。国际和中国自身的经验都表明，加强国内竞争会显著提高生产率水平。

通过这些改革，国有资本可以逐步退出非公共产品提供领域。从20世纪90年代后期开始，所有制多元化和市场化改革扩大了大多数制造业领域的进入和竞争。即便是在某些“战略性”或“支柱性”产业中（如电信业），通过对原有企业的拆分和公司化，也创造了新的竞争力量^①。允许民营企业进入这些领域，并给它们提供充分的融资空间，将有效地提高效率和增强竞争力。

另外，应重新定位政府的角色。政策

应该鼓励民营企业参与提供公共产品，政府采购应进一步对民营企业开放。在存在自然垄断的部门（如铁路运输部门），国有企业应接受独立而严格的监督，以确保缺乏竞争不会导致垄断定价和滥用市场力量损害下游产业的行为。政府还需采取其他措施来保障竞争环境的公平，特别是大企业和小企业之间、国有企业与非国有企业之间的公平——重点是在法律和规章以及获得国有银行的信贷等方面。同时还需要对中国的各种“产业政策”进行重新审视和现代化改造，以有利于充满活力的新兴产业中的企业成长，促进资源优化配置和创新活力的焕发。

政府还可以通过增强国际竞争的措施来提高企业的竞争力和创新能力，其手段包括进一步融入全球经济（参阅第八章有关中国与世界经济的互利政策的内容）和减少“边境背后的贸易壁垒（behind-the-border barriers to trade）”等。中国在2001年加入世界贸易组织以后，促进了各经济领域的效率提高，刺激了技术引进和应用。近年来，中国取消了对外国投资者的某些优惠措施，为国内企业创造了公平的市场环境，从而进一步鼓励了竞争。

要素市场改革

为了完成向市场经济的转轨并保持快速增长，中国还需要把注意力集中于要素市场——资本、土地和劳动力市场。这些市场的改革较为滞后，存在着不同程度的扭曲，而这些领域的价格、监管和制度变

^① 电信等产业部门尽管按地理界限进行了企业拆分，但仍然在特定地区保留了一家占支配地位的厂商。

革对于确保经济资源流向回报率最高的领域至关重要。

资本

过去 30 多年，中国在金融改革和金融深化方面的成绩令人瞩目，但中国金融体系目前仍然受到抑制，存在重大的结构性失衡。现有金融体系具有国有银行占据支配地位、政府干预较多、利率仍然受到管制的特点，在经济起飞的阶段发挥了动员储蓄、把资本配置到战略性部门的作用。然而，与诸多弊端相比，这些优势正在明显减退。第一，是非国有部门从正规渠道贷款困难，与国有和大型企业相比，微型和中小型企业处于明显不利的地位。第二，对利率的管制导致了过度投资和高资本密集度。第三，政府在中央和省级的信贷配置中发挥着重要作用，或有负债规模增大。由于监控、数据收集和机构间数据交流的局限性，这些债务尚难以量化。第四，金融体系变得日益错综复杂——市场间、机构间和国家间的相互联系不断加强，非正规信贷市场、集团综合经营和表外业务正在增加。

金融体系的上述特征和变化趋势不仅会带来严重系统性风险，还将最终妨碍中国的金融体系为日益活跃且复杂、与国际接轨、在很大程度上由民营部门推动的国民经济服务。银行、资本市场与其他金融媒介都将需要有效地筹集和配置资本，采用现代公司治理模式，为微型和中小型借贷者提供融资机会，利用先进的技术手段评估和管理风险，并给日益多样化的客户群提供更加多样化的金融服务。与此同时，越来越多的中国企业将走向国际市场，这也会给中国国内的金融体系带来压力，促使它们采纳全球标准，以

确保与外国金融机构和全球资本市场的无缝对接。随着中国的收入增长和财富积累，对新的金融产品和投资机会的需求将会增加。一旦中国国内或国外发生金融危机，必须要有完善的机制（包括充足的资本缓冲和明确的责任划分）有序而系统地处理坏债，向无力偿还债务的金融机构注资或将其关闭。今后 20 年的金融部门改革应该是果断、全面和配套的改革，而不是把问题拖到将来。

简而言之，中国需要建立一个竞争、平衡、高效、安全而健康的金融体系，以满足企业、家庭和政府部门的需求。一个机能良好、能有效管理风险的金融体系才能有效利用储蓄和配置资本，服务于日益复杂和成熟的经济，使所有的经济部门都有机会获得融资，其中包括个人、家庭、穷人以及微型和中小型企业。

为了实现这些目标，应该启动金融部门的改革，并且按照合理排序的改革路线图推进。因为金融部门容易遭受危机冲击，所以这个部门的改革在今后 20 年应该始终置于优先位置。中国和其他寻求改革金融部门的国家都提供了大量可供借鉴的经验。

第一，重点是加大利率的灵活性，力争通过利率而不是数量控制来出清信贷市场。此外，政府需要加大汇率的灵活性，以帮助抑制通货膨胀，减轻存款准备金调整压力，同时借助货币政策和宏观审慎手段实现经济增长、通货膨胀与金融稳定方面的既定目标。

与之并行的措施是，从对金融机构的直接和间接控制，转向保持距离型的基于市场的制度安排。这意味着自主的中央银

行通过公开市场操作和利率手段而不是信贷控制来管理流动性，商业银行要借助商业原则和信用分析而不是政府信号来指导信贷，只有少数政策性银行可以继续为政府的优先项目提供资金。要做到这一点，可能需要对国有金融机构的治理结构实施全面改革，对现有国家所有制的功能、机构和操作实践进行反思，并且借鉴其他国家的成功经验和失败教训。此外，还要努力进一步实现国有银行所有权结构的多元化，减少国家持有的股份。

第二，虽然中国的巨额外汇储备提供了防范金融和货币危机的强大安全网，但仍需未雨绸缪。为此，政府需要加强监管机构（包括中央和省一级机构）的独立性、有效性、人员配备和资金支持，需要给予它们更大的执行权和决定权。政府还可以在现有框架基础上成立一个高级金融委员会，其主要职责是监督和管理系统性风险并维持金融稳定。对于面临短期流动性问题但具有足够偿还能力的银行，应该设立提供紧急流动性救助的金额限制。紧急融资工具（standing facilities）应当自动向所有境内法人机构提供流动性支持，同时对财政资源使用明确地加以规范和限制。继续开展并改进压力测试，以把新出现的风险考虑进来。政府应该经常进行金融机构的“生存模拟”试验，改进制度安排，提高应付危机的能力；应该建立有效的法律框架，坚持执行更高的信息披露、审计和会计标准，简化司法制度，以便及时处理出现问题的银行与企业。此外，政府还需要建立有效的存款保险体系，以防止和控制规模相对较小的民营存款机构可能发生的清偿风险。这些制度安排不但有助于确保金融稳定，而且可以为中国

金融部门最终与国际金融体系接轨奠定可靠基础。

第三，资本市场需要继续深化和改革，以提供更多的股票和其他证券化融资，这是培育更有活力和创新能力产业部门的重要因素。为此，中国可以把股票发行从当前基于业绩的审批体制转向基于信息披露的体制，并重点关注改善法律框架、促进法律和规章的有效执行、升级金融业的基础设施，以及实施严格的信息披露规定等问题。中国还应该大力发展企业债券市场，这不仅能开辟新的融资渠道，促进金融市场的多样化，同时也能为进一步放宽利率限制、开放对外资本账户和人民币国际化创造有利条件。金融基础设施需要进一步升级，以促进金融市场特别是资本市场的发展。充分而准确的信息披露，加上可靠的会计和审计程序所保障的透明度，可以将信息摩擦减少到最低限度，从而极大地促进金融业的发展。

第四，当上述制度和治理框架到位后，中国政府还需制订并实施计划，逐步取消对存款利率上限和贷款利率下限的管制，促进银行业务的商业化，并保证金融部门的稳定。最后这个阶段的利率自由化必须要采取合适的推进顺序，首先是长期市场工具的利率，最后才是短期存款利率。事实上，中国已经充分认识并理解了这一点。同样重要的是，需要细致监控自由化进程，以确保银行不会陷入有损金融稳定、牺牲利润、盲目放贷、损害资产质量的过度竞争之中。对于任何新出现的风险，都应该尽快处置。

土地

在未来 20 年里，土地将变得日益稀

缺，有效利用土地对于中国实现一系列长期目标具有重要意义，其中包括粮食保障、高效率和创新性的城市、机会均等与社会稳定等。优化土地政策将有利于保障农民的土地使用权，推动农业投资和生产率的提高；确保城乡土地最有成效地使用；帮助缩小城乡差距，实现更为有效和可持续的城市发展等。

与土地有关的政策面临着三个关键挑战。第一个挑战是对农村土地承包权的保障不够。尽管法律和政策框架相对比较明确，但农村居民的土地权利依然较为脆弱，经常面临被侵犯的风险。另外，在执行政策和法律、改善基层政府治理和问责机制、土地权利登记造册和让民众了解自己的权利等方面，也存在着严重困难。

第二个挑战是农村土地转变为城市用地

的程序。2003 ~ 2008 年，中国政府征用了 140 万公顷的农业用地，将其转为城市用途。按照国际标准来看，中国政府在征用农业用地转为城市用途方面的权力很大。这种状况导致了四个后果：政府垄断了将农业用地转化为城市用地的权力；征用土地的价格按照农业净现值来确定，而不是按照土地的市场价格（即其机会成本）来确定，而市场价格通常会高出很多；地方政府依靠征地来获取财政收入，以此作为提供公共服务（尤其是基础设施建设）的资金；随之导致城市边界迅速扩张，城市大面积铺开（见图 3-1）。土地征用缺乏透明度，被征地农民拿到的补偿款（还要扣除村集体截流的部分）与土地拍卖价格之间存在巨大差距，给社会造成了严重的不公平感，成为农村不稳定加剧的重要原因。

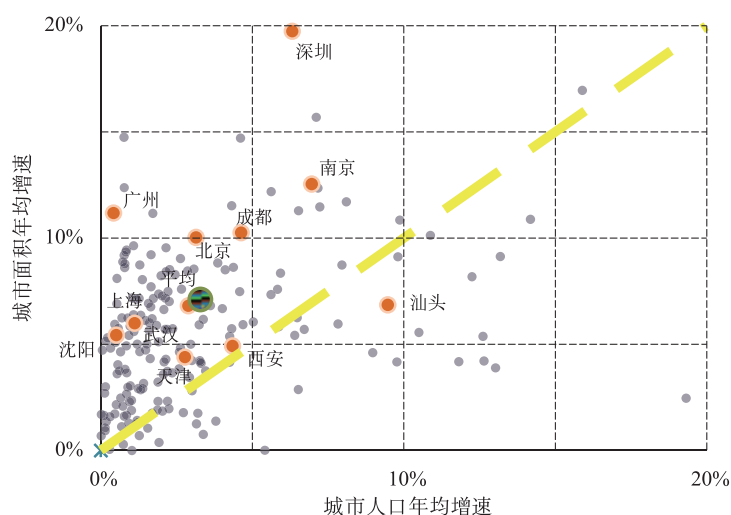


图 3-1 城市土地的扩张速度超过了城市人口的增长速度

（中国城市的自然扩张与人口增长，1995 ~ 2008 年）

资料来源：《中国统计年鉴》，世界银行人员的估计数字。

注：虚线是等值线。

第三个挑战是，一些地方政府将土地作为重要的收入来源和特殊目的实体（地方融资平台等）获取贷款的抵押品，建立这些实体是为了绕开对地方政府借贷的限制。征地收入目前在地方政府全部收入中占相当大比重，并已成为政府满足重大支出项目要求的不可或缺的融资来源。此外，各地成立了数千家特殊目的实体，它们利用地方政府的土地作为抵押，从银行系统获取贷款。国家审计署的审计结果表明，到2010年年底，与地方政府有关的债务已超过10万亿元人民币^①。

应对上述三个挑战，需要政策改革和制度建设共同发挥作用，这要花费一定时间才能完成，但对整个经济改革的成功至关重要。如果不实施这些改革，农业投资可能会受到影响，城乡差距可能会继续扩大，城市大面积铺开可能会阻碍环保和效率目标的实现，土地的使用效率可能会降低。

第一个优先重点应当是采取措施保障农民的土地承包权，如落实最近作出的将农村土地使用权无限期延长的决定；推广土地登记，加强农村土地市场建设；改革村集体的治理结构和争端解决机制并使之实现现代化。第二个优先重点是改革征地和补偿办法，包括制定地市级、区域级和国家级的土地使用战略规划等。第三个优先重点应考虑以房地产税和其他地方税来替代征地成为收入来源，同时允许地方政府在严格控制和监管下从国内资本市场借款。

在农村地区，政府首先应当在法律上赋予农民无限期使用他们所耕种土地的权利。

中国2008年作出的这一历史性决定，有必要以法律形式固定下来。这项法律需要明确：哪些人有资格享受这些权利；村集体应该保留哪些职能；土地使用者应获得相关的土地权证书（最好是采取全国统一的格式）；权利和义务，以及违反该法律时的相关制裁措施。

有效落实土地使用权，还需要在一定程度上明确土地的位置和状况。未来几年需要推广各种土地登记试点项目。其他国家的经验表明，由单一机构负责土地登记和土地档案管理是最有效率的，有利于避免管辖权的重叠和争夺现象。

促进农村土地市场发展将极大地提高土地使用效率。建立透明而有效的使用权租赁市场，有可能使生产率提高60%（Jin and Deininger, 2009）。租赁市场还能促进劳动力流动和土地整合。虽然自20世纪90年代以来，中国的农业用地租赁市场发展迅速（目前覆盖了所有耕地的大约20%），但因为缺乏可强制执行的合同，所以发展仍然受到限制，大多数交易都是非正式的。如果想扩大此类市场，就需要加强土地登记和文书服务（最新的土地测绘技术大大降低了这方面的成本），以及建立诚信可靠的争端解决机制。

村集体的治理水平需要提高。农村地区土地权利缺乏保障的重要原因之一就是某些村干部滥用权力，侵害村集体其他成员的利益。他们有时与开发商合谋，重新调整土地承包权或将土地出售，缺乏透明度和问责机制。尽管此类事件的发生频率可能有所下降，但有调查表明，从1998年到2008年，

① 国家审计署，《全国地方政府性债务审计结果》，<http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/2752208.html>。

每个村至少出现过一次重新配置土地的情况 (Wang, Tao, and Man, 2010)。未来需要对村集体的职能重新加以审视，尤其应该结合无限期延长土地使用权的政策，着力提高村集体的治理水平。

需要全面调整征用农村土地并将其转为城市用途的政策。政府目前仍保留着征地的垄断权，凭借这一不受约束的权力，利用农村土地征用价与转卖给城市用户价格之间的差额来获取财政收入。由于这个原因，中国城市用地面积的增长速度远远超过了城市人口的增长速度。未来需要开展两方面的改革。

第一，只允许地方政府根据更高一级政府审查并批准的城市规划来征用农村土地。审批过程还应该考虑到区域性土地规划优先重点和城市土地利用效率。

第二，目前的征地补偿办法经常成为矛盾冲突的根源，需要重新加以审视。一个办法是按照当前市场价格向村集体支付补偿金，并全数转交给农民，然后征收透明的资本利得税。目前的做法剥夺了土地农业价值与城市市场价值之间的全部差额，相当于征收 100% 的资本利得税。采用较低的税率会是个合理的折衷办法，既考虑了地方政府增加财政收入的需要，也保障了失去土地、生活方式将永远改变的农民的部分利益。一部分资本利得税收入可以用于当地县区的农村建设^①。

除了征地收入以外，有些地方越来越依赖于将土地作为抵押品从银行融资。近期的一些事件显示，这种做法可能会导致重大资金损失，并给银行体系带来风险。挑战

在于需要寻找更高效和更可持续的收入基础，来取代目前这些经济和社会成本较高的收入筹集办法。随着时间推移，其他收入来源（包括房地产税）可能有助于填补这一缺口。包括美国和加拿大在内的一些国家的房地产税收入相当于 GDP 的 3% ~ 4%，经合组织成员国的平均水平则为 2.1%。中国已经在两个城市开展了房地产税试点，但由于技术、制度和社会原因，这一税种的引入往往很困难。所以，房地产税应该逐步推行，但也不能过高估计房地产税对财政收入的贡献。

劳动力

既然土地和资本需要配置到回报率最高的地方，就应该允许劳动力流动到生产率最高和工资最优厚的岗位。不过，中国的户口（也就是户籍登记）制度以及由地方管理的社会保险和养老金制度给劳动力流动造成了困难。此外，预计劳动力将在几年之后开始减少，年龄较大劳动者的劳动参与率下降，很可能会加剧这种趋势。中国正致力于成为具有创新能力和国际竞争力的国家，能够在全球市场上与发达经济体竞争。上述两个制约因素的共同作用将会制约中国在这方面的努力。因为这需要一支更加灵活而有活力的劳动力队伍，可以根据不断变化的市场环境迅速作出反应。在韩国，大约 45% 的人口跨省流动，推动了异常迅速的城市化和经济活动的集中，以及劳动力的灵活配置。2010 年，中国的迁移人口数量相当于总人口的 19.5%，其中近 85% 是从农村转

^① 另一个办法是韩国曾采取的，在建成后的城市区域拨给被征地农民一个地块，面积相当于征用土地的 40%。但是，这样的计划可能导致行政执行上的拖延，还可能导致同样被征用土地的农民获得的补偿标准存在很大差异。

向城市。

在今后数十年，虽然劳动力总量会有所下降，但仍有数亿人希望寻找更好的工作岗位^①。要吸收这些劳动力，必须有灵活的劳动力市场和能够保护劳动者的制度，提供就业的可预见性、社会保障、负担得起且可以转移的医疗和养老金保障等。政府需要发挥关键的领导作用，帮助人们获得就业、教育和医疗服务领域的均等机会，帮助人们管理好由于结构调整、全球形势恶化和竞争加剧带来的风险。培育一个灵活而有活力的劳动力市场，是中国未来成为高收入开放经济体的关键，这取决于生产和就业模式能否针对国内外情况变化而迅速作出调整。为此，中国需要采取以下措施：（1）对户口制度进行分阶段改革，以确保到2030年中国的劳动人口可以根据就业需要而自由迁移。（2）采取措施提高劳动参与率。（3）对劳动课税、雇佣政策和工资政策进行改革。

户口制度改革应该成为今后20年的优先议题，并需要在2030年之前完成。但这一改革的推进很可能是缓慢的，因为它取决于财政体制的改革（参阅第七章）。目前的户口制度不再限制劳动力从农村进入城市地区^②。但是，如果没有城市户口，农民工仍然不能平等获得城市居民享有的各种社会福利，如医疗、教育和住房等。户口制度改革的主要制约因素之一是财政体系。地方政府往往既缺乏资源也缺少动力把城市居民享有的公共服务扩大到农民工及其家庭。因此，户口制度的改革速度将取决于地方政府财政

体制的改革进度，以及中央政府和地方政府之间如何划分财政责任。如果无法向农民工提供与城市居民同等的社会福利，不仅会加剧不平等，而且会抑制流动性。地方户籍制度改革正在推进，但由于财政等因素制约，在农民工最集中的大城市进展甚微。相形之下，进入中小城市的农民工获得了少量社会保障和社会福利。考虑到这些因素，应该采取系统性措施推进户籍制度改革，包括：将公共服务获取与户口脱钩，代之以居住证；鼓励地方改革试点；重新划分中央政府与地方政府的财政责任，并以此作为改革的激励措施。

为了提高劳动参与率，尤其是年龄较大劳动者的参与率，政府可以提高男性和女性的退休年龄（这还有助于减轻养老金体系的压力，参阅第六章）。许多经合组织成员国和转轨国家近年来已经做了类似尝试，经合组织成员国每年将退休年龄提高1~3个月，而转轨国家每年提高6个月。与此相关的是，政府还可以鼓励弹性工作安排，增加中期职业培训和终身学习的机会。

中国还应该降低按职工工资收入计征的社会保险费。以国际标准衡量，这一隐含的劳动课税的水平相当高，平均而言大约相当于工资水平的45%。由于最低缴费标准根据平均工资水平的60%来确定，对低工资的职工来说，隐含税率要高得多。这样就刺激企业避免雇佣正式职工，许多雇主或雇员还有选择地不参加社保。2010年，城市职

^① 许多研究关注农村地区的“剩余劳动力”潜在的从农村到城市的迁移者数量，并存在争议。请见 Knight, Deng, and Li (2010)。

^② 不过在一些特大城市，户口对迁移仍然是有影响的，例如在北京，申请政府部门和许多企业的职位，需要具有北京户口。

工参与医疗保险的缴费人数为 2.37 亿人，参与养老保险的缴费人数为 2.36 亿人，而参与失业保险的人数仅为 1.34 亿人，缴纳住房公积金的人数仅为 0.8 亿人^①。

最后，中国公共部门的机构应该成为“机会均等的用人单位”。也就是说，它们的招聘行为应该透明且基于能力，不应该对出生地或者户口作出限制。

^① 人力资源和社会保障部，2010 年底数据。

第四章

加快创新步伐



尽管要素市场改革和民营部门扩张取得一定进展，但要维持高增长仍然是一项重大挑战。随着人口增长放缓和投资率开始下降，经济增长将更多地依赖于全要素生产率（TFP）的提高。在过去 10 年，TFP 的年均增长率达到 3%。按国际标准衡量，这是一个相当高的水平，主要归功于：劳动力在行业间的快速转移；高额外国直接投资带来的产品和工艺技术外溢；物质、人力和金融资本积累所支撑的快速技术追赶；基础设施瓶颈的持续缓解；建立了一个更具竞争性和更开放的经济体。

工业和服务业赶超、促进国内市场竞争以及人力资本和知识资本的积累，这一切所带来的生产率增长潜力还远未穷尽。但是，毋庸置疑，中国的部分行业开始接近技术前沿，劳动力跨行业转移将减少，而资本对增长的相对贡献亦会下降。中国已经意识到这一点，正在努力推动创新成为持续快速增长的新动力，同时应对资源稀缺、气候变化和环境恶化带来的挑战。

创新会是解决之道吗？在今后相当长时

间内，尽管带来技术变革的高额投资仍会是中国经济增长的重要驱动力，但创新的重要性将逐步上升。如果中国的投资额下降到欧洲的水平，即占到 GDP 的 25% 甚至更少，那么年增长率只能维持在 4 ~ 5 个百分点。但是，一个更具创新性的中国仍将至少把 GDP 的 1/3 甚至更大比例用于投资，同时使 TFP 增长保持在平均水平之上，从而实现其增长目标。毫无疑问，这些都将依赖于国内配套改革和国际环境。但是，仅仅把研发投入占 GDP 的比重提高一个百分点是不够的。本报告的其他章节分析了中国创新政策的诸多内容，包括发展民营部门和促进市场竞争、改革要素市场、采取绿色增长战略、提升人力资本以及有效利用城市集聚经济以开发技术和激发创意等。本章将关注建立激励体系和制度所必需的政策改革，以支持广泛的、覆盖整个经济的创新。

创新优势

在迈向创新经济征途上，中国拥有若干

优势：在研发领域的支出迅速增长；制造业部门拥有巨大的规模和广泛实力；教育体系不断扩充，使得高素质的科技和工程人才储备不断增长，从而提高了创新能力；富有弹性的长期资本供给，可用于支持创新型企业获得风险资本，并使拥有好创意的新企业进行扩张；规模巨大并不断扩张的城市中产阶级消费者预计在未来 10 年内将翻一番，正在吸引着领先的创新型跨国公司，并鼓励本地创新主体的发展，使国内生产商获得规模经济，还有助于形成产业集群和集聚；在若干省份，重商精神和企业家文化流行，有力支持了珠三角、浙江、福建和其他地区小企业和新企业的成长；相对落后的服务业具有巨大的发展潜力；随着城市化进程的推进，一些城市意识到，城市经济的生产率水平和增长将依赖于生活质量的提高，以及如何有效吸引和留住全球人才。

创新劣势

尽管中国的技术工人供给不断增长，并拥有大量先进的产业基地，但现实却是政府和国有企业承担了大量的研发工作，而且一些研究似乎仍脱离于经济的实际需求。的确，中国拥有的科技专利和发表的论文数量快速增长，但能产生经济效益的不多，能转化为新产品或出口产品的就更少了（但例外的是电信业和消费电子产业）。部分原因也许是政府支持下的本土研究机构缺少针对商业用户进行新技术开发的激励。此外，研究机构很少借助国内和全球研发网络提高自身能力。在改进制度安排以促进广泛的创新活动方面，中国有很大的空间，例如进一步放宽对企业进入和退出的限制，促进竞争，

加强对知识产权的法律保护，提高高等教育质量，增加对中小企业的风险资本供给，对政府研发支出进行评估，以及制定政府采购标准等。从长期看，目标应该是建设一个能够激发广泛创造力和创新的体制。

关键改革建议

改进中国创新政策需要从重新定位政府在国家创新体系中的作用开始，从关注某些特定新技术开发，转向强调制度建设和环境建设，以便在一个竞争性的市场体系内，支持覆盖全部经济领域的创新努力。

中央政府应采取更强有力的措施，促进建立覆盖全国的研究网络，充分利用全国的人才资源，减轻某些城市内企业的孤立状态，把它们吸纳进由沿海城市先进企业（包括跨国公司）建立的研究联合体中。日美两国政府都成功地资助建立了这样的联合体。类似的努力可以帮助中国产生更多的“全球挑战者”。这些国内网络应与全球研发网络相连，从而把中国的努力与全球其他地区的研究活动连接起来。某些出于政策本能对国内研究活动和创新企业的保护，将会影响中国研究人员与外部研究资源的互动，使他们难以了解新创意，减少利用外国技术的机会。与全球研发网络相连还将有助于克服国内研究能力的局限，消除外国对中国研发计划的偏见。此外，全球研发活动的演变趋势，与其他类型经济活动的趋势大体相同——专业化水平提高，创意和技术的交流加大，研究人员间频繁交流等。在这种模式下，中国应积极参与全球研究活动，不仅要成为新创意、新发明和新商业模式的受益者，而且要成为贡献者。

许多高技术类跨国公司已经在华投资设立了研发机构（包括内陆城市西安和成都等）。应对这种做法加以鼓励，因为它们会产生显著的溢出效应，使中国城市赢得声望，从而快速成为科技中心。同时，这种研究还有助于产业升级。在互信互认基础上加强与跨国公司的合作并建立伙伴关系，将有助于建立一个充满活力和开放的创新体系。在这种背景下，应充分借鉴美国 and 欧洲专利体系的经验教训（目前这两种体系都处于改革阵痛之中），建立一套高效专利体系，有效保护知识产权（特别是在生物技术、纳米技术、软件和多媒体领域），以加速提高中国的创新能力。

中国的创新政策应充分反映出这样一个国际经验，即多数应用型研究和创新都是在大型民营企业内部完成的。一些具有引领作用的大型民营企业更倾向于将创新作为其竞争战略的核心，回应市场需求和政府激励，给予研究人员追求有趣创意的自由，鼓励他们与国内外研究者开展互动。中国的创新政策也应采用各种政策工具——财政、金融和监管手段鼓励这种企业重视研究、开发和创新活动，并提供足够大的市场，为新产品迅速提高产量、达到规模经济创造条件。这些政策不仅包括研发支出的税收抵扣，而且还包括向消费者提供临时性补贴，鼓励消费者购买被证明具有正外部性的新产品（如中国已经开始向购买电动汽车的消费者提供补贴）。

在企业规模的另一端，中小企业同样应被视为创新的重要来源，特别是在一些新兴产业领域。毕竟，中小企业将是未来大企业的种子，理应付出种种努力，减少阻碍中小企业创新的各种不合理管制，同时通过税收

优惠政策给它们以鼓励。创新型新企业，特别是中小企业，长期缺少风险资本投资。地方政府和国有企业正日益成为风险资本和私募基金的来源，但风险资本对于寻求扩张的较小型民营企业和中小企业来说仍然不足。一个解决办法是，增加银行对小型高技术类民营企业的贷款。这种由银行借贷产生的关系网络看上去在英美等国取得了成功，成为其他融资手段的补充。另一个解决方案是，确保中小企业在资本市场能够获取资金（即使它们位于内陆省份），为风险资本所有者开辟退出渠道。最后，政府可以通过建立公共技术平台来帮助创新型中小企业，使它们便捷地使用实验、计量、测试和认证设施。

政府对研发活动也会产生直接影响。中央和地方政府正寻求扩大研发投入，并提高基础研究在高校和研究机构研究中的比重。只有通过精心设计的激励措施，如向少数高水平机构提供充足且持续的资金投入，对基础研究的扶持才更有可能取得成功。一个例子是，美国的国家卫生研究院之所以在促进生命科学创新方面发挥了核心作用，是因为它拥有大量且稳定的资金来源。美国的国防先进技术计划署（DARPA）则是另一个例证。为最大限度发挥政府资助项目溢出效应，这些研究成果应该能够被广泛应用。除此之外，应由企业决定是否将某些研究成果转化为可赢利的产品和服务。

但是，仅靠加强基础研究、强调成果发表和专利申请，即使中国在 2020 年前将研发支出提高到 GDP 的 2.2%，对提高生产率也只能产生微弱影响，除非显著提高研究质量及其商业应用价值。高质量的研究必须要对研究成果进行严格和自律的评审和评估。

学术界应在这方面采取主动措施，政府也应提供相关标准。

“十二五”规划提出了中国的创新目标，即提高基础研究的效率、发展高技术产业，这都有赖于大量专业技能的广泛应用，例如在研究、设计、生产、制造、IT 支持和最终的营销领域的应用。从现在到 2030

年，中国预计将有约 2 亿大学生走出校门，这将超过美国全部劳动力的总和。此外，高等教育的质量正在快速提高——只有 5 个国家在世界 500 强大学中的数量高于中国大陆。2010 年中国的这一数量是 34 个，而 2003 年这一数量仅为 12 个（见图 4-1）。

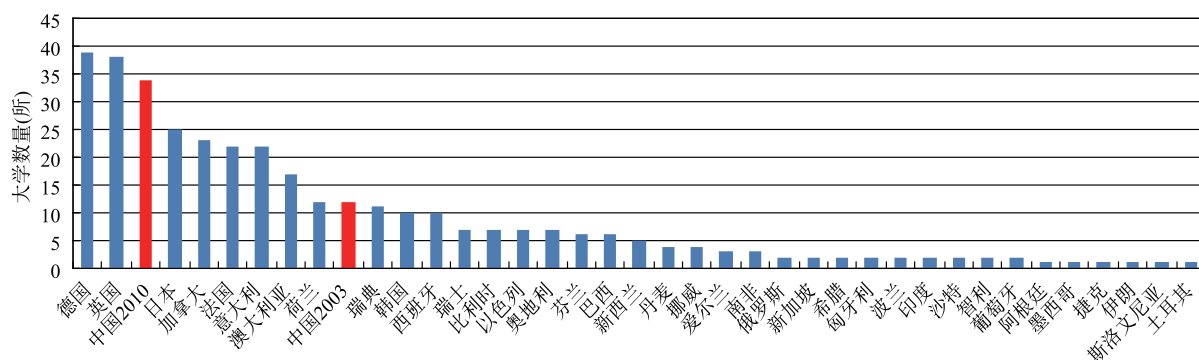


图 4-1 中国高等教育质量正在迅速提高
(美国有 154 所，图中未反映)

资料来源：上海交通大学（Shanghai Jiao Tong University, 2010）。

尽管如此，广泛意义上的高等教育质量仍是关注的焦点，教职员工的技能严重不足。为了解决这一问题，中国仍然需要进一步加快改进大学的治理，增加大学的自主权，同时强化研究领域的道德标准。中国排名领先的高校应被允许充分利用资金和师资力量，开展高质量、跨学科的研究生教育和博士后项目，引进创新型教学方式讲授知识和分析技能，并成立人员充足的专业性研究机构。在这个方面，中国应该鼓励国际一流大学与国内大学联手在中国创办分校，引入现代化的治理标准、教学方法和研究管理方式。

此外，民营部门和政府应继续加强对人力资源质量的投资。公私合作可保证并补充

创新产业所需的技能基础。教育体系应重视能力培养，而非资格证明，打破研究型教育和技工教育、职业教育及培训之间的藩篱。为了实现技术工人数量与质量的增长，中国还应更多地依赖信息通信技术方面的创新，大量运用多媒体和灵活的网络培训工具，以满足学生们的不同需求，最大限度地从有限的教学设备和师资力量中获得收益。应反思传统的大班授课方式，鼓励培训机构进行试验并赋予其自主权。高校同样可以带头通过公共讲座和展览，在当地学校中讲授科普知识。在这方面，可以鼓励外国投资进入高等教育部门，扩大一流外国大学在中国的参与，以促进国内大学的改革。

中国还可以通过政府采购和标准设定等

手段鼓励创新。成功的关键在于真正的开放式竞争。一种方法是将欧盟或美国的标准作为技术起点，同时想方设法提高产品性能；另一种方法是邀请行业领先者参与标准制定；第三种方法是让行业协会根据共同意见制定行业标准。

创新型城市更有可能提高技术。在过去30年，中国的沿海城市通过吸引大量的外国直接投资，成为技术开发的孵化器。但是，工业城市不等于创新城市。创新城市应拥有大量高素质的人力资本（特别是高比重的科技人员），以及能够支持新创意产生、争论、实验和完善的机制。创新城市应拥有本地知识网络，其研究机构足以支撑创新活动；拥有产业基地以聘用科技人才；拥有若干充满活力的公司，能够对研发进行大量投入；应拥有数字网络和在线服务。此类城市的兴盛，依赖于来自全国乃至全球的知识员工的异质性。此外，这类城市还应与全球研发中心密切相连。最后，创新城市之所以具有一定的“粘性”，是因为其在设计、资产、特性和治理方面具有领先优势，能够吸引并留住全球人才。工业城市可以成长为创新城市，例如东京、斯图加特、慕尼黑、首尔、西雅图和图卢兹等，但是创新城市并不一定都是从工业城市演变而来，例如剑桥（英国）、赫尔辛基、旧金山和京都等。

国际经验显示，创新城市通常拥有一家或几家领先的研究型大学，相互之间开展竞争和合作。这些大学必须与用人单位进行互动，提供技术和软技能，并介绍最新的产业知识。可能的研究领域包括与以下几个方面有关的挑战：

快速城市化——包括开发节能建筑材料、低排放和高效率的大型公共交通运输系

统，以及智能城市的基础设施需求；

医疗保健——包括科学和医药、生物药品的基础研究，医疗保健管理方面的信息通信技术运用，医疗保健管理和融资的制度安排；

绿色发展——包括开发更经济的可再生能源、绿色新技术，以及运用激励结构改变行为，鼓励绿色消费等。

改革顺序

第三章已经明确指出了促进竞争、实施反垄断法、降低市场进入门槛和完善退出机制、增强企业效率和国际竞争力的紧迫性和重要性。这些改革对于研究和创新活动的激励也很重要。同样需要给予重视的，还包括随着政府研发投入的增加，建立一套对研发支出进行公正、独立评价的体系，以及对现有产业政策和特定技术开发的评价体系。这将有助于政府准确评价政策的有效性，对财政拨付方向进行调整。

政策的实施需要更长时间，包括激励创新的制度性安排——促进高校发展、建立风险资本融资机构、开发全国性的统一研发网络，并与全球研发网络相连。其中，许多改革与经济领域的其他改革相关，如财政和金融体系改革（第三章和第七章），但是这种改革绝不可能一蹴而就，要经历较长时间才能取得成效。

就改革成果而言，一旦中国建立起比较完善的制度框架，企业接近国际技术前沿，就需要在加强基础研究方面同心协力。中国的创新政策成功与否取决于研究和创新网络的各部分（研究机构、大学、中央和地方政府、国有和民营企业）能否协同高效运转，以及能否通过全球网络产生国际影响。

抓住绿色发展的机遇



考虑到在过去和当前的经济增长模式下环境的不可持续性，以及经济繁荣所需环境基础面临的不可逆转的风险，中国政府在“十二五”规划中提出绿色发展的新路径。该规划强调了持续快速增长与能源效率、自然资源管理和环境可持续发展方面雄心勃勃的目标。本报告提出的绿色发展理念与上述思路相一致，即经济增长摆脱对资源使用、碳排放和环境破坏的过度依赖，通过新的绿色产品市场、绿色技术、绿色投资、改变消费行为和加强环保来促进增长^①。

为什么需要绿色发展战略

无论从国内还是国际而言，中国都有充分理由高度重视绿色发展。

第一，新的技术机会不仅使绿色发展具有现实可能性，而且还使其成为未来经济增

长的潜在动力。如果获得成功，绿色发展将创造出新商业机会，刺激技术创新，并且可能使中国在朝阳产业具有国际竞争力。

第二，绿色发展除了刺激经济增长外，也将会显著改善中国经济增长质量。举例来说，减少化石燃料的生产和使用会大大降低空气和水污染、水资源短缺和土地沉降对健康造成的损害。在过去 10 年间，中国的环境退化和资源枯竭所造成的成本已经接近 GDP 的 10%。其中，空气污染占 6.5%，水污染占 2.1%，土壤退化占 1.1%^②。尽管空气污染程度或许呈持续下降趋势，但随着人口老龄化、城市人口和城镇居民收入增加，污染导致的疾病所造成的费用也在攀升。

第三，绿色发展也将有助于解决大量特定部门面临的问题，如能源安全、城市宜居性、农业产出和基础设施制约等。能源消费

^① 这一概念包括三层含义：一是经济增长可以摆脱对高排放和环境破坏的过度依赖；二是绿色可以成为经济增长新的来源；三是经济增长和绿色之间可以形成相互促进的良性循环。

^② 世界银行基于 2008 年数据进行的估计。另外世界上 30 个污染最严重的城市，有 20 个在中国。中国有超过一半的水体受到了污染，超过 3 亿人使用的水受到污染，而且中国有 1/3 的水系未能达到政府规定的安全标准。大约 1/5 的农田受到重金属污染（环保部和中国工程院，2011 年）。

的迅猛增长使国内供电紧张，煤炭价格上涨，并使中国越来越依赖能源进口。在政策保持不变的情况下，预计到 2030 年，中国 75% 的石油（这使其成为世界上最大的石油进口国）和 50% 的天然气可能需要依靠进口。提高土地的使用效率和更好地管理土地将有助于减少城市拥堵和城镇蔓延，而遏制土地肥力下降和水资源污染则可以提高农业产出。基础设施（尤其是为了解决煤炭供给问题）的制约将会减弱。

第四，由于大宗商品价格上涨和波动，降低生产活动的资源密集度将会提高中国的国际竞争力，并降低国际市场波动对国内价格的影响程度。

第五，尽管中国的绿色发展战略几乎完全出于国内角度的考虑，但将为应对全球气候变化作出重大贡献。虽然中国的历史碳排放较低，但中国目前已是世界上最大的能源使用国和碳排放国之一，其人均二氧化碳年排放量已经超过了世界平均水平，并且还在迅速增长。此外，中国是受气候变化影响最严重的国家之一。事实上，中国已经开始采取行动实施绿色发展，这不仅使中国自身受益，也会对全球减排作出积极贡献。

让绿色成为增长源泉之一

绿色发展有充分理由成为增长的潜在动力。

第一，传统部门“变绿”。大量现有的传统技术和管理模式不仅能够节能和减少排放，而且还提高企业效益。与尖端新技术的发展相比，传统部门的绿色化或许看上去没有那么令人瞩目，也没有那么具有革命性，但显示易见的是，随着信息和融资的增加，

许多节能方面的投资效率正在提高，能够产生很高的经济收益。

第二，绿色化可以通过新兴绿色工业的扩张来驱动增长。新兴绿色工业包括太阳能和风能，加上相关设备制造部门的上游和下游工业，以及电动汽车行业等。然而，更广泛而言，在创新和研究的支撑下，新的市场和激励措施会推动新的低碳、节能和环境友好的技术、商品及出口的发展。此外，公众意识的增强将有助于改变消费者对绿色产品的需求。

第三，随着新的绿色产品市场和消费者偏好的变化，服务业也将相应扩张。提高服务占 GDP 的比重有助于减少经济的碳排放强度，而且专业性服务也可以推动需要得到专业性支持的绿色发展，比如生态服务、碳资产管理服务、碳交易和合同能源管理等服务。

第四，考虑到气候对农业、低洼沿海地区和容易受到极端天气冲击地区的影响，绿色发展战略将促进可持续增长和发展，减少与气候有关的风险，提高投资者和消费者信心。国际经验表明，采取预防性措施通常比事后重建和恢复要划算得多。

中国在推进绿色发展方面的诸多优势

通过采取一系列措施，中国的增长质量在过去 20 年间已有所提高，但还有很长的路要走。举例来说，虽然能源效率提升速度快于其他任何国家，但中国依然是世界上能效最低者之一。自 1990 年以来化石燃料在中国能源构成中的比重有所下降，但是仍远高于发达国家。中国能源研究支出占 GDP 比重一直为世界最高，且正在产生影响。燃

煤电厂效率的快速提高令人瞩目。中国拥有世界上最大的可再生能源发电能力，在小水电发展上也处于领先地位。自 2005 年以来，中国的风力驱动涡轮机容量每年均成倍增长，而且已经成为最大的太阳能电池板制造国。

展望未来，中国可以加快这些领域的发展，增强自身优势。第一，中国领导层在绿色发展方面已达成共识，政府拥有强大的执行力，这些将在促进变革方面发挥重要作用。第二，中国城镇化率低，投资在 GDP 中的比重高，存量资本可以快速更新，新技术能够以相当快的速度取代旧技术，同时避开旧建筑和日益老化的基础设施的锁定效应。第三，中国可以利用其在绿色工业和技术方面的后来者地位，超越发达国家目前的能力。第四，中国庞大的国内市场可以快速实现规模经济。第五，中国劳动力受教育程度日益提高，将提供数量充足的熟练劳动力，加上国际合作与适当的政策和制度，将会加快创新步伐。第六，中国拥有丰富的风能、太阳能、沼气和页岩气资源，在减少传统化石燃料依赖和改善能源安全方面有较大选择。

绿色发展的障碍

尽管中国实施绿色发展战略有诸多优势，但仍然需要克服许多障碍和困难。其中最重要的是，中国的能源、水、原材料和自然资源价格仍然存在不同程度的扭曲，既未反映出与其使用有关的负外部性，也未反映出其真正的稀缺价值。其结果必然是生产过程的高资源消耗强度以及相应而来的浪费和污染。第二个相关障碍是，过度依赖行政手

段应对环保和自然资源管理问题。由于缺乏市场化机制，政府被迫作出看起来有些武断有时甚至是力度过大的决定。与此同时，与环境保护有关的其他财政和监管激励要么薄弱，要么执行不力，致使污染和温室气体排放程度继续居高不下。

绿色发展战略还将面临政府内部实施和激励措施方面的约束，面临从现有增长、出口和投资模式中受益的企业和员工的反对。这就需要在许多政府部门和机构之间进行协调。一些部门和机构之所以反对这一战略，是因为这一战略将会削弱其相机裁量的权力。此外，尽管绿色发展战略将会带来相当长久的效益，但它可能在短期内与其他经济目标（如“十二五”规划中的就业和工业目标）发生冲突。解决这些目标间的冲突，需要某些有助于向绿色发展新模式平稳推进的政策，如就业再培训和技能发展政策，以及最高层明确而强有力的领导力。

建议实施的改革

外部性和市场失灵广泛存在于经济活动中，需要政府通过市场和非市场政策手段进行干预。要促进绿色发展、遏制环境退化与碳排放，政府应当介入，以使能够有效解决经济和环境问题的市场机制充分发挥作用。

根据这一原则，在中国促进绿色发展将需要不同但却协调一致的政策杠杆：鼓励企业和家庭“变绿”的长期市场激励机制；在市场激励机制不起作用情况下得到更好设计和实施、要求改变人们行为的法规；能够提供具有高度正外部性的关键环保产品和服务、明确与气候风险管理相结合的公共投资；旨在加强地方政府制度的措施；完善社

会安全体系，以缓解绿色发展中的改革措施对就业的短期负面影响。

长期市场激励。使用市场激励的一个关键目标是，利用中国民营部门和国有企业的创造力和创业活力来保护环境，并通过使它们成为世界一流的创新者和竞争者来将中国的绿色产业转化成一个重要的增长源。市场激励还是提高效率的最佳方式。在绿色发展方面，这种效率不仅仅是指经济效益，还包括各种资源使用效率和环境外部性的减少。

到目前为止，中国主要运用法规和法律来实现环保和减排目标。停用旧的发电厂，关闭造成污染的工厂，可以给改善环境质量带来相当大的好处。但随着中国经济的规模、复杂性和面临挑战的日益增加，这种做法的劣势也将（实际上已经）变得更加明显。政府应该转而考虑以市场为基础的手段，如税收、收费、排污权交易、用地指标交易和环保生态标签等。对退化的生态系统进行修复是必要的，尤其要在贫困和具有重要生态意义的农村地区（例如上游流域和下游冲积平原）实施生态服务补偿计划。

最紧迫的莫过于确保商品和服务的市场价格反映出它们在生产过程中给社会造成的真正代价。例如，石油、水、煤和其他自然资源的价格应该含税，以反映出它们在使用过程中带来的社会和环境成本。与此同时，要取消各种显性或隐性补贴，提高污染税，取消对高污染、高排放和资源性产品的出口退税（这些行业的出口配额即使不完全取消，也应该被削减）。矿业公司（无论是国有还是民营）应该为其占用的国家所有的矿产资源付费。这些措施，再加上“谁污染谁付费”原则的执行，将有助于企业污

染成本的内部化，并有助于真实反映所使用资源的稀缺性和在国内乃至全球市场上的真正竞争力。

这种“无悔”政策不仅提高效率，还能为可持续增长提供支持。但是，中国的绿色发展战略具有更远的目标，使绿色产业成为增长的源泉。为实现这一目标，采用“绿色技术”的产业应该向民营和外国企业开放，使之在一个公平环境里展开竞争。公共投资应该着眼于公共产品和公共服务，如基础研究、适当的基础设施（如智能电网）；为民营投资和外国投资创造一个支持性环境，如简化投资和版权审批，迅速认可新技术和新产品等。

由于创新是绿色发展之根本，政府应鼓励新企业进入和创新型企业引入高层次人才，为提升创造力培育条件。新进入者将会刺激竞争和创新，例如，电动汽车生产不能仅仅依赖于传统的汽车制造商。一旦这样的公共政策刺激了民营部门在某一个绿色产业的发展，重点就可以转向下一个能够起到引领作用的部门。公共投资可借此激励民营部门加快技术创新。另一方面，国有企业，尤其是享有垄断地位的国有企业，或者得到隐性或显性补贴的国有企业，抑或是由于政府相机决策而受益的国有企业，应该通过改革更多地参与竞争，利用所掌握的创新资源推动绿色发展。

在发展绿色产业的初始阶段，政府可以“放水养鱼”。在绿色企业初创期，主管部门可以提供临时减税、财政补贴、优惠的土地划拨和低于市场价格的融资。然而，一旦这些企业站稳脚跟，这样的政策优惠必须取消。政府初期减免的税收收入将通过后来的税收增长来弥补。然而，始终须把握的原则

是，此类财政支持不应该是无限制的。如果有证据表明这些企业不可能具备国际竞争力，就应该取消政策扶持。

鉴于全球都在致力于减缓气候变化，中国成为全球绿色技术领导者的最有效办法，是实施严格且有效的政策，减少温室气体排放，使碳排放成本纳入企业的运营成本之中。严厉的减排政策可以通过多种机制，如碳交易、碳税、技术标准和区域减排合作等来贯彻执行。这些政策可以成为绿色技术创新的强大动力。反过来，它又可以帮助降低与改善环境质量有关的经济成本，推动整体经济增长。

中国在“十二五”规划中提出在自愿基础上逐步实行“碳排放配额和交易”计划。因此，有必要回顾并从经合组织（OECD）国家现有做法中吸取教训，按照效率和有效性原则，评估在价格（即排放税为主的政策工具）和数量手段（即“碳排放配额和交易”为主的政策工具）之间所做的政策选择。除了要理解这两种做法在概念上的区别外，中国还可以从许多国家和地区（包括阿尔伯塔、澳大利亚、欧盟、新西兰、瑞士、东京和美国）现有和拟议的碳交易计划（包括国家级和州级计划）中获取有价值的经验教训。

制定和严格实施更好的法规。只要主管部门能够有效监督和确保管理对象遵守法规，法规就能够促进绿色发展，成为市场激励机制的重要补充。完善法规的一个重要领域是制定强有力的环保和排放技术标准，从而规范行为，为绿色技术创建市场激励机制。一个重要例子是制定汽车标准。另一个

重要领域是电器和照明行业，该行业的能效新标准能够产生直接且普遍的影响，特别是考虑到城市建筑规模更是如此。第三个领域是为广泛适应各种气候条件的绿色建筑、城市规划和交通运输等制定国家标准——以避免碳足迹被“锁定”。政府可以通过更严格的检查和以市场为基础的激励措施（如防洪要求或遵守能效标准的保险条款），来提高管理对象对法规的遵守程度。第四个领域是为绿色产品、服务和技术建立绿色标签和标准，便于消费者识别和了解它们。第五个领域是制定循环利用指导原则，从源头上减少垃圾数量，降低对城市垃圾填埋场或者焚烧炉的新增需求。

政府也可以通过改变自身行为方式表明对环境目标的严肃态度。最重要和最普遍的做法是为每年大约 1 万亿人民币的政府采购引进绿色标准，这样做能够为绿色产品开辟巨大市场，并拉动相关产业部门的强劲增长。

公共投资。虽然绿色产业和绿色技术的大部分新增投资都将通过企业来进行，但是是一个基础坚实的绿色发展战略，还需要在政府现有的巨额投资基础上进行更多的公共投资。中国每年工业污染治理投资占 GDP 的比重与欧洲高收入国家大致相当，但中国总环保支出的比重，比欧洲低 0.3 ~ 1.1 个百分点^①。

为了在较长时期内改善环境质量，中国与环境有关的政府开支应高于目前水平，占 GDP 的比例至少应提高到 0.5%。不仅应在减少污染上集中投入越来越多的资金，还应努力保持和恢复生态系统、水、土壤和灌溉

^① 2008 年数据，这是最新的可得数据。

的良好状况，降低洪水的潜在灾害。其他国家的证据表明，这样的支出具有极高的经济回报率。因此，在与环境有关的支出上，一个相对温和的增幅将明显有助于减少环境退化和枯竭的年度成本（该成本接近 GDP 的 10%）。

增加公共投资的最重要领域之一是适应气候变化，更广泛地说，是气候风险管理框架的制定。在最容易受到海平面上升威胁的亚洲城市中，有 4 座位于中国。为了保护这些城市的港口、基础设施和住房免受未来极端气候事件的影响，需要进行缜密的规划和大量公共投资。政府可以增加对公共机构的投资，以分析和发布与天气有关的应急信息，完善基础设施的技术标准，以广泛适应各种气候条件。后续的行动可能包括在易受自然灾害的沿海地区重新设置电网的输电线路和配电系统，重新设计城市的雨水排放系统，使其能够应对未来几十年预期出现的极端天气事件。

政府还需要就气候变化对农业产生的影响做好准备，及早在防洪、水资源管理、耐旱作物品种和生产方法，以及有关气候变化的经济影响研究上进行投资。如果辅以配套措施，这些投资将会获得较高的经济回报。配套措施的例子包括通过以消费为基础的水权分配和水权交易来提高水的利用效率；将非点源污染纳入污染监管范围。最后，把目前实施的旨在恢复生态系统良好状况的措施——提高森林覆盖率和保持水土等予以推广，这将产生更广泛的好处。当对生态系统进行投资时，重要的是使用适当工具对生态系统进行估值，并纳入地方政府绩效考核

体系。

为了动员有关环保和气候变化的集体行动，政府需要开展大众教育运动，提高公众对这些问题的认识，引导个人和家庭与国家共同作出努力。中国可以把减排和环保变成一种时尚的生活方式，从而增加市场对绿色产品的需求。中国可以通过动员非政府组织、行业协会和媒体来做到这一点。中国也可以提供更好的信息，例如通过能源效率标识来改变消费者行为。

加强和改革地方层面的体制。以往中国某些最成功的改革，如家庭联产承包责任制等，均起源于地方性试点，继而加以推广。绿色发展也应如此。像保定和日照这样的城市正在部署清洁能源技术、提高能源效率和减少温室气体的排放。但是在某些地区，这种绿色成就并没有得到推广，因为大多数地方官员仍然处于发展经济和保护就业的传统压力之下。

使地方目标与国家目标相一致的方法之一是，将支持绿色增长的明确指标引入对地方政府的绩效考核中。中国可以将经合组织所建议的某些衡量指标^①，与地方政府已经制定的其他指标一并考虑。例如，某些省份，通常是那些富裕省份的政府，已在官员绩效考核中引入居民的生活质量指标。排名的价值依赖于公开透露的信息，如空气和水污染程度以及各行业遵守环保规定的程度等。福建省已经在其绩效评价中纳入了环境质量、能源消耗、研发、公共安全、教育和法治等指标。广东省最近开始将“幸福指数”作为绩效评价的补充措施。2010 年的一次全国性民意测验结果显示，89% 的受访

^① 参见 OECD（2010）。

者以压倒性比例赞成将“幸福指数”纳入地方政府绩效评估当中（邵峰，2011）。

加强地方制度建设的其他两个重要的方法是：首先，调整地方政府的收入结构，降低土地出让金在其中的比重，转而提高房地产税和增值税的比重（参阅第七章）。除了其他好处之外，该措施还将使地方政府更加积极地通过改善环境提高土地价值。其次，加强地区间协调，以便更好地管理区域性交通、自然资源和污染控制设施。城市、交通、生态系统和环境问题并不仅仅局限于当地辖区界限。有必要通过激励措施鼓励相关地方政府和区域性政府开展覆盖整个地区的智能城市规划和风险管理。还有必要赋予跨行政辖区边界的机构（如流域管理委员会和区域规划委员会等）更多的权力。

减缓绿色发展对特定部门或群体的冲击。推行改革，无论是财政和金融激励还是非市场政策手段（如新标准和规定）都会不可避免地改变相对价格，改变不同部门的利润率。高污染部门的利润将会下降，而绿色部门的盈利水平将会提升。

政府需要准备一系列政策措施，应对可能受到冲击的部门或群体的反对。首先，对碳排放定价（无论是通过税收还是排污权交易）产生的影响，可以通过财政转移支付制度予以补偿。在不增加税负总体水平的原则下，征收碳税带来的影响，可以通过其他方面的减税加以抵消。此外，可以针对水、电、石油和天然气等实行阶梯定价，以免影响低收入人群。

其次，如果引进碳交易，碳排放许可的初始分配（无论是按部门分配还是在地区间分配）都要以平等的方式来进行，且要把向低碳方式过渡的成本考虑在内。欠发达

地区可以不把自身排放额度全部用于本地生产活动，而是通过出售结余的额度获益。高排放企业（尤其是那些产品价格仍然受到价格管制的，或那些无法将碳排放成本转嫁给消费者的行业）可能会受到碳排放限额的冲击。对这些企业的碳排放指标，可以先从免费分配开始，然后逐渐过渡到部分或全部拍卖。

最后，对失业人群，国家应该建立就业再培训制度，以及制定相关劳动力市场政策，以便让工人能以相对较低的成本转换工作和工作地点。管理这一转型，确保变革速度处在经济的承受力之内，需要制定谨慎的政策规划，并积极主动地采取社会安全保障措施。

结 论

绿色发展可以推动增长，并弥补过去的环境赤字，但要取得成功，需要采用积极的市场和非市场的政策工具，以及具有竞争力的、运作良好的商品和服务市场体系。对自然资产进行评估，对污染进行定价，将成为中国绿色增长战略的核心部分。因此，关键的优先步骤是对电力、石油、天然气、水和其他重要自然资源进行定价，它们的价格不仅要反映其稀缺价值，也要反映出与其使用有关的环境成本。企业和家庭将需要对价格信号、监管标准和限制作出响应。排放配额和排放权交易体系，加上对燃油征税（以鼓励不宜纳入碳交易体系的交通运输领域的减排），对确保排放权的优化配置至关重要。

绿色产品和服务的投资回报将因为这些政策而增加，而“褐色”产业将会受到抑

制。更重要的是，绿色产业的扩大将有助于生产活动达到规模经济，并促进研发活动。在国内市场磨练出的竞争力，将使中国绿色企业在迅速扩大的国际市场上快速提升竞争力。就业机会很可能是净增加的。归根结底，就长期而言，绿色发展将来自于一系列

因素，包括旨在解决环境问题的创新所提供的新产品和新工艺机会；通过消除价格扭曲避免损害环境且更有效地利用资源；对各种政府政策和公共投资的成本与收益进行更严格的考核；现在就追求绿色增长而非“先增长、后绿色”所带来的低成本。

所有人享有均等机会和基本保障



过去 30 年，中国的社会发展取得了令人瞩目的成就，全面普及了义务教育，扩大了中高等教育的机会，大大减轻了传染病负担，显著拓宽了医疗保险覆盖面。劳动力流动性增强，越来越多的农民工进城务工。以国有企业为基础的“铁饭碗”式社会保障体系转变为不断扩大和完善的社会化保障体系。

今后的社会政策需要致力于如下目标：建立发展型福利体制，即推动人力资本发展，提供基本的社会福利但避免形成福利依赖，促进增长和发展。其基础是为全体国民提供基本保障，尤其要关注贫困人口。同样重要的是，社会政策应该推进教育、医疗、就业和创业等方面的机会均等，促使每个人的潜能得到充分发挥，大幅缩小收入、生活条件和财富上的差距，使人们拥有更高的生活水平，共享发展成果。

关键问题和风险

中国社会政策面临四个方面的问题和风险。

一是差距较大，近年来某些方面的差距还在拉大。地区之间和地区内部，尤其是农村和城市之间，不仅收入、消费和资产差距明显，而且获得良好教育、医疗、就业和社会保障的机会不均等的问题依然突出。尽管地区间的差距看来有所减弱，其他方面如房产上（约占中国家庭财富总额的 60%）的差距却加剧了。日益严重的机会不平等使中国社会纵向流动性降低、社会结构逐渐固化的风险增大。此外，很多摆脱了贫困的人距离贫困边缘并不远，很容易因疾病、受伤或失业等风险重陷贫困（见专栏 6-1）。

专栏 6-1

减少贫困

过去 30 年中，中国的减贫取得了历史性的伟大成就，贫困人口减少了 5 亿多。不过，中国仍有众多的贫困人口。按照家庭消费以及人均每天 1.25 美元（购买力平价）的贫困线来衡量，2005 年中国还有 2.04 亿贫困人口（Ravallion and Chen, 2008）。帮助这些依然生活在每天 1.25 美元的国际贫困线以下的人口脱贫将非常困难。他们中很多人生活在西部边远省份，其他人散布于全国各地。中国还有更多的人口刚过贫困线，处于“接近贫困”状态，一旦遇到任何危机就会重陷贫困。因此，中国面临的挑战越来越多的是如何降低近贫人口面临的各种风险，并解决暂时性贫困。下面提出的建议旨在应对这一挑战。

第一，要保持经济快速增长，这也是最为重要的一点。从全世界的发展历程来看，高速增长意味着更多的贫困人口更有可能把收入和消费提高到贫困线以上。但贫困不仅仅与收入有关，它还关系到能否获得可负担的较高质量的医疗和教育服务，关系到人们抵御风险的能力。实际上，中国日益扩大的差距很大程度上是机会不均等所导致的。也就是说，一个人的社会关系、出生地、工作单位以及父母的情况对其获取关键的社会服务具有重要影响。

第二，确定哪些人是贫困和脆弱人口不能只看收入情况，而是要用更广泛的指标，其中包括获取公共服务的机会和应对未保风险的能力。这样做将有助于开展富有针对性的减贫项目，保持减贫工作在政府发展议程中的重要地位。中国已经建立了一个以家庭为基础的瞄准系统，以直接帮助贫困人口，但这一系统仍有改善空间，可以使用一些与收入相关的易于观察的家庭特征，建立更明确的准家计调查瞄准系统。

第三，改善贫困农民和农民工的生产生活条件，这需要普及良好的医疗服务、中等和高等教育服务以及农业投资的融资渠道，同时需要增加对农村基础设施（尤其是供水、可再生能源和道路）的投入，为农业生产创造更好的机会。

第四，减少阻碍农民向城镇移民的因素，通过逐步改革户籍制度让农民工享受负担得起的城市公共服务，从而提高劳动回报。这不仅可以提高贫困人口的家庭收入，减少贫困和不平等，而且会促进家庭消费，同时使企业有更多时间来实现从劳动密集型生产向技术密集型生产的过渡。与此相关的配套措施包括提高可能向城镇移民的农民的教育和技能水平，向移民提供帮助以减少他们的求职成本和信息成本，加强农村和城镇地区的联系，改善西部最贫困省份的投资环境（可能向外移民的贫困人口大多数都居住在那里）。

第五，尽管中国近年来取得了重大进步，仍需进一步加强医疗、失业和养老保险等

社会保障项目。这些项目应当服务于两个目标：首先，使贫困人口有充足而且可持续的经济保障，使其可应付各种风险；其次，实现各种权益的完全可携带性，提高劳动者在不同职业和地区之间转换工作的灵活性，使其拥有在各地寻找更好的、生产率更高的工作的自由。

第六，由于这些项目的落实和筹资主要是由地方政府承担，如果不实施第七章中提到的财政体系改革，将无法扩大这些项目。消除支出责任和财政资源之间的差距是一项优先任务，而缩小不同地区之间的财力差距也是如此。这就要求政府强化财政体系，以便承担更多的责任。

导致收入和消费差距的原因之一是“库兹涅茨效应”。也就是说，这是劳动力从生产率较低的农业部门流向生产率较高的制造业部门这一结构性变化带来的。但差距还有另外三个推动因素，它们主要与获取社会服务和社会权益的机会不平等有关。

中国采用分权化的财政体系，同时地方政府在资源的可获得性与社会支出责任之间的不匹配，导致地区之间用于社会服务的人均财政支出有很大差异。这种差异表现在城市与农村之间，也表现在沿海与内陆省份之间。省级以下地方政府的财政资源不足，这也导致很多公共服务机构（事业单位）像追求利润最大化的企业一样运作，扭曲了公共服务的激励机制。公共支出的差别造成了获得服务方面的巨大差异。例如，农村学生的高中入学率远低于城市，大学入学率也较低；城市和农村居民享受的公共医疗补贴也相差数倍。同样重要的是，政府公共服务支出的差异导致了教育和医疗服务的“质量差异”，以及养老和医疗保险提供的财务保障水平上的差别。这些差别进而导致了就业机会、生产率以及最终收入和风险管理能力方面的不平等。

现有的制度安排和政策固化且在某些情况下还加剧了不平等。例如，户籍制度导致城乡居民拥有不同的社会权益，制度安排和服务供给体制的分割限制了各种权益的可携带性，阻碍了劳动力流动。尽管最近开展了户籍改革，但劳动力从农村到城市、从内陆到沿海以至城市之间的流动都仍然面临阻碍，因为他们大多不能获得当地城镇居民享有的负担得起的医疗、教育、住房和养老保险等福利。

其他因素也导致了不平等。例如，通过高额劳动课税支付社会保险项目的做法限制了正规部门的就业机会，降低了工人的薪酬，导致了投资者对资本密集型技术的偏好。此外，劳动力市场制度不健全，尤其是缺乏有效的工资形成机制，无法提供有效的平台来平衡职工利益、雇主利益以及企业持续竞争力之间的关系，确保劳动报酬随企业效益提高而相应增长。地区内部和地区之间劳动力市场存在分割，就业机会往往视劳动者户口、收入和社会地位不同而异。因此，缺乏家庭背景或社会关系的劳动者在寻找体面工作时居于劣势。社会权益缺乏可携带性，正规部门和非正规部门、民营企业和公共部门（国企、事业单位和政府部门）之

间存在工资和福利差距，这些因素都加剧了劳动力市场的分割。

二是激励机制和市场结构的扭曲造成了社会服务供应缺乏效率。在社会服务供给方面，中国公共部门和机构享有垄断或准垄断地位，缺少提高效率和改善质量的竞争压力。由于缺乏“由下而上”的问责机制，来自服务对象的压力也有限。医疗部门，在某种程度上也包括教育部门，收入和激励机制鼓励公共服务机构追求收入最大化，产生类似一味逐利的私营实体的行为。造成的结果是，大概有1/3到1/2的住院治疗没有必要，患者平均住院时间是经合组织国家平均水平的两倍（World Bank, 2010）。城市地区的择校费拉大了“重点”学校和普通学校筹资能力的差距，把大量学生挡在“重点”之外。

三是人口快速老龄化。中国将是有史以来人口转变最快的国家之一，这对未来的社会政策制定和经济总体发展构成了挑战。预期寿命提高和仅为1.5左右的总和生育率使得中国社会正经历着“未富先老”的转型。随着人口的老龄化，劳动年龄人口将在2015年左右达到峰值，随后开始下降（尽管最初下降速度缓慢），医疗和养老支出将急剧上升。劳动年龄人口下降与抚养比上升两个因素结合在一起，使得深化人力资本、提高劳动生产率变得格外重要，增强了通过教育和培训提高相关能力的需求，凸显了确保劳动力资源得到有效配置的重要性。人口老龄化还意味着非传染性疾病所占的比重大幅增加，而且这个趋势只会愈演愈烈。这就要求医疗保健战略从治疗性转向预防性，同时加强对儿童和成人的健康教育。为了控制医疗和

养老保险的成本，需要更加重视对初级卫生保健体系的利用从而减少对医院的过度依赖，对养老保险进行结构性改革，通过信息和通讯技术来提高服务效率，同时为医疗服务提供者提供更为恰当的激励。

四是人们的期望越来越高。尤其是第二代移民（农民工子女）和迅速壮大的中产阶级，希望有更高的工资、更大的收入安全性、更好且更均等可及的社会服务，并对这些服务的管理有发言权。人们对服务提供者的不满越来越多，对可问责性、可负担性和公平性更高的社会保障计划有更多期待。然而，不同群体的期望和利益可能并不一致甚至相互冲突，因此人们担心，如果这些深层次的不平等得不到缓解，社会不稳定性可能会增大。

改革思路

针对上述问题和挑战，社会政策改革有三个目标。第一个目标是扭转收入、消费和公共服务获得方面日益加剧的不平等，最重要的是确保所有人享有平等的机会，不管他们是外来人员还是本地人，是老年人还是年轻人，是在沿海还是内地，身处城市还是农村。第二个目标是帮助居民家庭更好地管理与就业、医疗和养老有关的风险，提供基本保障。第三个目标是加强对服务提供者的问责（公共和民营的服务提供者都包括在内），确保服务在量上恰如其分，在质上达到应有水平。

为在2030年实现所有人享有机会均等的目标，政策重点应当是扩大机会，使所有国民都能获得高质量、可负担的健康和教育服务，通过平等参与劳动力市场为国家繁荣

做贡献并分享其成果。中国要成为一个具有竞争力的高收入国家，关键是深化和扩展人力资本基础，尽可能高效地使用人力资本。

中国日趋复杂和更有活力的经济也使得劳动者在就业和退休阶段面临更大的风险。为此，需要采取相应措施，加强老年保障，帮助劳动者在更加灵活的劳动力市场中更好地管理风险。要想提供这种“灵活安全性（flexicurity）”，必须做到：第一，对养老保险和失业保险体系进行结构性改革，使劳动者在年老或失业时有适度的、可携带的保障，同时避免加重就业人口的负担；第二，确保养老保险的全面覆盖，尤其是对农民、农民工和城镇非正式部门就业人员的覆盖；第三，着手开展并逐步扩大老年人和慢性病患者的长期护理服务；第四，加强劳动力市场制度建设，通过工资谈判和争端解决机制平衡工人和雇主的利益。

为支撑上述改革，必须全面加强对社会服务和社会保障计划实施结果的问责。这需要通过三个渠道来实现：一是管理部门要监控项目的绩效，鼓励提高服务的质量和平等性；二是建立市场化的服务提供机制，鼓励民营机构提供公共服务，在适当监管的同时依靠竞争优胜劣汰；三是加强社会组织在监督社会服务方面的作用，在某些情况下让社会组织共同承担管理社会服务的责任，从而加强公众对服务提供者的问责。在一些地方，公众开始参与对公共服务的监督和管理（例如通过学校理事会、校长选举和医疗纠纷调解委员会等），对服务质量提供反馈（如通过网络评议和市民打分卡等进行反馈）。这些经验表明，中国可以像其他很多国家一样，从公众对服务提供的积极参与中受益。

为实现这些目标，中国需要确定社会政策发展的愿景、核心价值和指导原则。决策者需要回答两个问题：政府应该出资提供什么水平的社会服务和社会保障，个人和家庭应该承担多少责任？在服务提供中，政府、民营部门和社区各自应发挥什么作用？在中国，对第一个问题的回答取决于政府打算为此投入多少财政资源。如果让占人口一半以上的农村居民和农民工也享受目前的城镇公共服务和社会保障水平，仅此一项就会给财政资源带来很大负担。因此，任何扩大由政府出资的社会服务的举措都需要非常谨慎，只有在不会对财政体系造成过大压力的情况下才可实施（参阅第七章）。同时，国际经验显示，随着国家日趋富裕，公共支出增量将主要是社会性支出。中国需要实现社会性支出扩大和财政可持续性之间的恰当平衡，避免当前很多发达国家所面临的困境。这些国家的财政危机在一定程度上是由财务不可持续的社会福利所造成的。

实现机会均等

到 2030 年时实现人人平等享有高质量、可负担的教育和医疗服务，需要采取以下行动。首先，需要继续推行财政和结构性改革，以一个扩展的架构确保社会服务提供的公平和可持续性。但是，与此同时必须开展部门内的改革，为积累人力资本、保障个人的健康和生产性能力创造机会。

根据中国社会政策的愿景，政府需要制定恰当的财政措施增加社会性公共支出的总额，使其与经济发展水平相一致，降低工薪税以增加劳动密集型部门和正规部门的就业，推动省级以下地方政府之间更大程度的

财政资源均等化（参阅第七章）。

其次，社会部门也需推行数项结构性改革，改善服务提供效率，推动服务质量的均等化。这些改革包括如下方面。第一，改革公共服务提供者的人力资源管理，对关键产出进行有效的绩效监督，强化绩效与职业发展的关联，实行有效防止寻租行为的激励，确保最好的医护人员和教师也向处于劣势的城镇和农村地区提供服务（比如实行教师轮岗政策，让医院的医生参加医疗服务支援项目，定期向贫困患者提供服务等）。

第二，增加非政府机构提供的公共服务，让更多的利益相关方（社区、商业组织和非营利组织，甚至是家庭本身）共担责任。今后，随着政府努力提供更加广泛和深入的一系列社会服务和社会保障，政府没有能力可能也不应该包揽一切。让非政府部门参与公共服务提供将带来新的可能性，从私立医院和诊所、民营学前教育和大学到民营保险公司和第三方管理等。在某些领域，与国际化企业增强合作可能也会促进这种多元化的发展。非公部门参与公共服务也要求对社会服务的资金筹集和管理采取新的方式。服务提供者的多元化使社区和非政府部门可以在其中发挥更大作用，它们往往可以得到政府的资金支持。在经合组织国家，有一些将社会服务的资金筹措、服务提供和监管等职能进行分离的创新做法可供中国借鉴。另外，要想在保证社会服务质量的同时实现服务提供的多元化，需要政府在对服务提供者的许可、认证、监督和管制等方面履行更多的职能。

第三，加强信息和通讯技术（ICT）在社会服务和社会保障体系中的运用。这包括

电子医疗档案、远程医疗、远程教育以及允许个人在任何地方轻松获取自己重要的医疗和其他数据的高性能智能卡等。建成一个好的 ICT 系统，就可以便捷地在全国范围内交换数据和财务信息，大大降低管理成本和服务使用者的成本。但要实现这些好处，需要统一数据标准和信息体系，结束当前各地大量投资建设信息系统但相互不能兼容的状况。

第四，加强部门内部和部门之间在政策制定和服务提供方面的协调。随着经济富裕和人口老龄化，有效的社会服务日益需要改善部门内部和部门之间的协调。例如，在健康服务领域，管理好非传染性疾病的关键是协调各个层级的卫生保健；在教育领域，职业教育和普通教育之间的边界上有很多通道。在部门之间，长期照料服务等新需求对社会福利、卫生等机构之间的协调提出了要求，针对大龄劳动力的就业政策则需要与社会保障和培训计划相协调。要想建立跨部门协调体制，必须转变政府职能。

在实施上述结构性改革的同时，需要一系列部门性的政策作为配套，推动从儿童到老人的各种社会服务的质量均等化。

教育

让所有孩子拥有公平的起点是提高服务质量均等性的优先任务之一，尤其要关注农村和贫困儿童的早期营养和教育。儿童早期营养干预是对下一代进行的社会投入中回报率最高的项目之一。政府应把所有贫困县 0~3 岁儿童和孕期/哺乳期妇女的营养强化作为优先工作，要特别重视中西部省份和城市里农民工的孩子。这个项目成本并不高，考虑到它对儿童健康、认知能力发展和

成年后生产率的积极作用，这是一项成本效益很高的干预措施。随着时间推移，儿童营养工作的重点需要逐渐转向遏制儿童肥胖症，中国若干沿海城市的儿童肥胖率已经接近西方发达国家水平。

与此类似，3~6岁儿童的早期教育是另一项成本相对较低但回报很高的公共投入。今后5~10年，这个项目应当重点针对

农村贫困县的儿童，逐步扩大到中西部省份的农村地区以及城市地区农民工的孩子（见图6-1）。资金提供可以通过对服务提供者的补贴以及对目标家庭费用减免的形式。另外一个办法是对贫困家庭提供有条件的现金转移支付（CCTs）。这种做法在其他发展中国家被证明是行之有效的，在中国进行的试点也表明它有很大潜力。

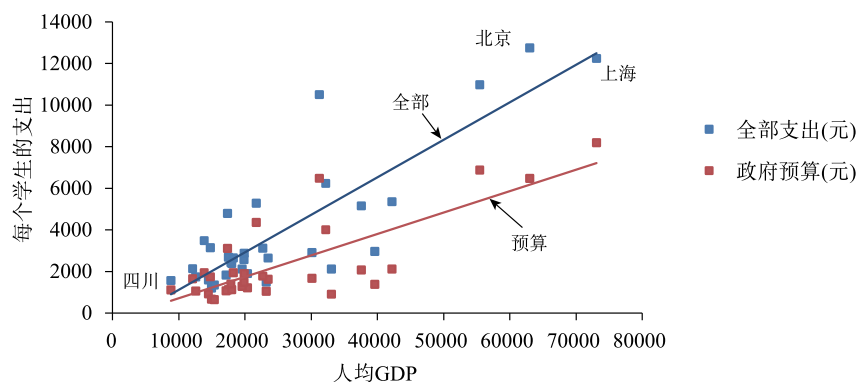


图 6-1 中国各省儿童早期发展支出的地区差异

资料来源：世界银行工作人员根据中国政府有关部门的数据估算。

另一个优先要务是让更多的人获得可负担的中等教育。很大一部分农村孩子未上高中，其中的一个重要原因是学费太高（地方政府不能为学校提供充足经费，学校通过各种收费自筹资金）。但是，考虑到未来20年中国经济发展的需要，结合已从中等收入过渡到高收入的国家经验，实施免费高中教育非常重要。中国已制定了2020年高中入学率达到90%的目标，这与韩国2000年的高中入学率相当。借鉴免费义务教育的做法，对农村高中教育也可以实行免费政策，同时对城市地区的贫困家庭及农民工的孩子采用同样政策。所需的资金一部分可以来自中国根据《教育法》已经承诺的增量资金（教育经费占GDP的4%，比当前水平高出

约0.5个百分点）。

医疗

与教育类似，卫生部门有很多工作要做。深化医疗卫生改革是中国未来几年最大的社会挑战之一。同时，中国与国际经验都表明，医疗改革是政府面对的最复杂也是政治上最棘手的挑战之一。中国的快速老龄化和非传染性疾病的激增使其变得更加严峻。2009年非传染性疾病造成的死亡人数占死亡总数的80%以上，带来的疾病负担占中国总体疾病负担的82%。

一个关键挑战是如何重构中国的三级卫生服务体系，改变当前以医院为中心的模式，合理管理各级卫生服务，让初级卫生保健体

系复兴并发挥关键的系统协调作用。初级卫生保健体系反过来需要与二三级卫生服务体系加强联系，应对非传染性疾病（NCDs）的流行，控制卫生服务费用的急剧上升。多达85%的非传染性疾病患者需要初级卫生保健，因为他们的病情最好是通过自我管理来进行控制。这种医疗服务可以也应当由一个强有力并且与二三级服务体系有良好的协调配合的初级卫生保健体系来提供和管理。更多依靠初级卫生保健意味着对医院服务的需求会减少，而基于医院的服务正是近年来中国卫生服务费用急剧上涨的主要因素。不必要的住院和过度治疗使中国的医院费用所占比重明显高出很多经合组织国家的水平。

如果没有进一步的医院改革，中国很难转向初级和预防性卫生保健。在根本上，必须改变目前让公立医院及其医生像私营服务提供者一样行事的激励机制。必须启动的关键改革是给公立医院设立严格的预算约束，让医疗保险机构发挥更加积极的购买服务作用，利用信息监控服务提供者的表现并激励其提供更好的服务。需要采取的另一组配套措施是对改善公立医院治理和管理的实践进行评估。鉴于中国公立医院改革实践多种多样，近期有必要对不同的改革模式进行认真评估并总结经验。

不过，只有对医疗服务提供者的激励机制，特别是对医疗筹资和供方支付制度进行广泛的改革，卫生服务体系的改革才能取得成效。首先应当提高医疗保险的统筹层次，统一各种保险计划所提供的待遇，提高管理效率，加强保险计划的可携带性。这也将为农村和城市不同保险计划的进一步整合打下基础。在此过程中，医疗保险机构可以逐渐加强对医疗服务的效用和质量的保障，包括

通过与公共和民营的服务提供者签订合同。从更广泛的角度来说，新型农村合作医疗以及城镇居民医疗保险实施的经验说明，在筹资方面有必要考虑逐步实现保险缴费和预算资金之间的恰当平衡。亚洲其他国家的发展经验显示，政府财政投入可以在卫生筹资中发挥更大作用，尤其是针对贫困人口。

与此同时，需要加快供方支付制度改革，进一步鼓励医疗服务提供方提供高效优质的服务。中国已经采取了很多措施来控制医疗费用，包括基本药物目录、药品价格零加成政策和昂贵设备和治疗的控制等。但是，如果当前的供方支付系统没有根本性转变，供方的基本激励机制仍将催生低效率和不恰当的服务。作为配套措施，必须进一步强调供方的职业道德，完善患者对供方的问责机制。

在医疗卫生体系之外，“4—2—1”的家庭结构使成年子女照料老人的负担变得更加沉重，中国日益老化的人口对老年和长期护理的需求将会越来越大。迄今为止，老年和长期护理的政策框架仍然有限，其横跨多个部门的性质也给制定连贯一致的政策带来了组织挑战。同时，老年和长期护理服务非常缺乏受过良好培训的专业人员。中国的老年和长期护理尚处在发展初期，因此，一个关键问题是需要明确公共部门和非公部门在资金筹措和服务提供方面应如何互为补充，以及公共部门对不同人群所承担的责任。大量试点和地方试验将有助于决策。鉴于老年和长期护理涉及的公共和民营主体众多，另一个关键问题将是为此领域建立组织和协调机制。一旦这些问题明确之后，就可以建立老年和长期护理的政策框架，包括采用多元（政府、非政府部门、社区和家庭）混合服务提供模式，确保达到基本护理标准。

实现“灵活安全性”

中国经济日益开放，劳动力市场的灵活性增大，这使劳动者在工作期间和退休之后都面临更大的风险。为了帮助他们管理这些风险，必须实现“灵活安全性”。也就是说，劳动力市场和社会保障制度应该能促使劳动者得到灵活而有效的配置，同时也确保他们有良好的工作条件，在工作期间和退休之后都能得到充分的社会保护。

“灵活安全性”的第一个要素是一套良好的劳动力市场政策和制度，它能推进具有国际竞争力的劳动力大军的建设，确保劳动者能分享经济增长的好处，同时享受一定程度的社会保障。这首先要消除现存的阻碍劳动力流动的因素——最重要的措施是逐步改革户籍制度（参阅第三章）。要想改善劳动力的流动性，必须减少各个社会保障项目之间的分割，推动社会保障体系的一体化和“无缝”连接。社会保障体系的各种权益应该可以在省际和省内地带，中央政府需要采取措施缩小社会保障待遇的省际差异。与此同时，劳动力市场制度应该支持多通过集体谈判、少通过行政命令来决定工资的做法，平衡职工和雇主双方的利益。到 2030 年时，随着人们的寿命延长，身体也更为健康，需要逐步提高退休年龄，灵活的工作安排将有助于增强继续工作的吸引力，为劳动者提供终身学习的机会则有助于缓解人力资本随着年龄增长而枯竭的问题。

稳健而可持续的社会保障体系是“灵活安全性”的第二个要素。自 20 世纪 90 年代以来，中国已建立一大批社会保障项目，

速度之快是国际上前所未有的。这些项目包括城镇和农村居民养老保险，城镇职工的养老、失业、医疗、工伤和生育保险，目前覆盖 7000 多万人的全国性社会救助体系，以及其他一些改革。但是，要想深化业已启动的各项改革，仍有诸多工作需要完成。

第一项工作是继续扩大养老保险覆盖面，特别是对农村居民、农民工和城镇其他非正式部门就业人员的覆盖。一直到前不久，中国的养老保险覆盖率仍远低于人均收入水平相当的国家应该达到的程度（见图 6-2）。覆盖率低主要是由于缺乏全国性的农村养老保险制度（最近才建立起来），农民工参加城镇养老保险项目的比率极低，并且直到 2011 年年中才建立起针对城镇非正式部门就业人员（占城镇劳动力总数的 30% ~ 40%）的养老保险项目。当前的政策是承诺到 2020 年时实现养老保险制度的全面覆盖，新出台的新型农村社会养老保险和城镇居民养老保险就是朝这个方向迈出的重要一步。为实现上述目标，中国政府可考虑建立依托以下三大支柱的养老保险体系：首先是基本保障部分。它是非个人缴费的社会养老金，为低收入老年人提供最低生活费用，防止他们陷入贫困（这可以当前新农保和城镇居民养老保险制度的总体实施办法为基础）。其次是个人的缴费部分。针对有工资收入的职工，在改革现有城镇职工养老保险制度的基础上采取强制性“名义账户”；针对非工资收入的城乡居民，采取自愿参加、政府补助缴费的积累式养老计划。最后是补充储蓄部分。城乡居民自愿缴纳职业养老金和个人养老金作为补充。

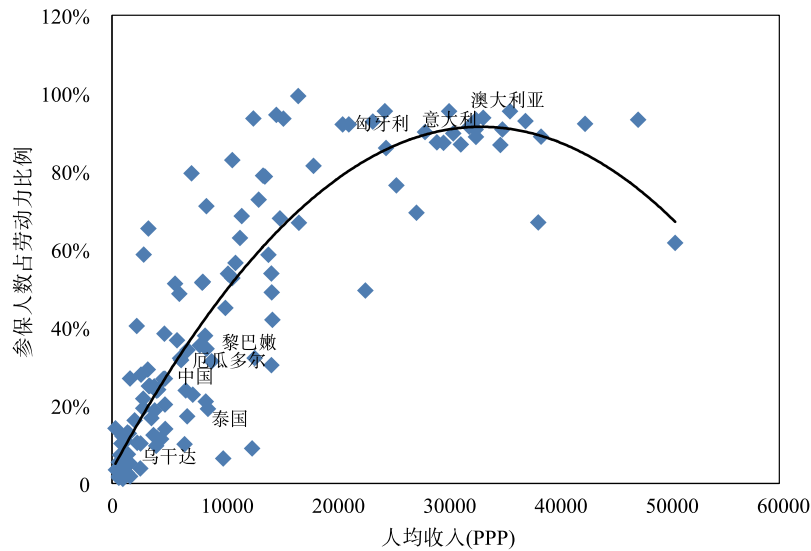


图 6-2 各国活跃劳动力的养老保险覆盖率，本世纪前十年中期

资料来源：世界银行（2009 年）。

第二项工作是确保现有城镇养老保险体系在财政和财务上的可持续性，以便对老年基本保障作出可信的承诺。养老保险改革需要稳健的资金筹措战略，在不超出财政资源制约的情况下确保适度的基本养老金。一项关键措施就是随着预期寿命的延长，分阶段提高退休年龄，逐步实现男女退休年龄相一致。除此之外，必须解决当前城镇养老保险缴费存款回报率不高的问题，同时控制投资风险（例如通过实行名义账户制等办法）。另外，还需要制定解决当前城镇养老体制“遗留成本”的战略。根据不同的假设测算，原来养老保险制度的参保人应该获得的养老金（也就是所谓的“遗留成本”），其规模大约相当于2008年GDP的82%~130%。一个富有吸引力的解决办法是增加新的财政投入。同时，确保养老保险基金积累的资产得到妥善的管理，获得较高的回报率，足以支付未来的养老金支出。这种筹资办法将为今

后降低养老保险费率奠定基础，以提高中国劳动力的竞争力。另外必须扩充自愿的补充保险，满足希望养老金替代率高于基本水平的人群之需。

第三项工作是逐步消除养老保险体系各项目间的分割。养老保险一体化的工作既要在不同地域之间展开，也要在不同项目之间展开。在不同地区之间，短期内要提高养老保险的可携带性。与此同时，随着时间的推移提高养老基金统筹层次。首先实现省级统筹，最终实现全国统筹。在不同养老项目之间，按照全球的最新趋势，事业单位和公务员养老制度应逐步与城镇职工养老保险制度融合。此外，可在越来越多的省份推行城乡居民养老保险一体化的基础上，确定全国性政策，以便劳动力在追随高生产率工作机会而流动时能够享受更加一致、最终一体化的养老保险。

最后，从更广泛的角度来看，需要建立一个更加连贯的社会保障体系，其中的各个

组成部分协调一致，社会保障体系的整体效用大于各个组成部分的简单加总。中国政府承诺，到 2020 年让贫困人口过上体面的生活，享受教育、医疗和住房等基本公共服务。在此过程中，中国的社会保障体系将发挥重要作用，确保为贫困人口提供最基本的

福利水平（国务院，2011）。此外，社会保障的中长期议程将需要政府在社会保险、社会救助、其他社会福利和扶贫计划之间加强连贯性，确保穷人得到适度保护，同时确保贫困边缘人群摆脱“贫困陷阱”，避免低收入就业者生活水平低于贫困救助对象。

建立与政府职能转变相适应的可持续财政体系



过去 20 年，中国对财政体系进行了大幅度改革。1994 年进行的重大改革以增加财政收入和改革中央与省的财政关系为核心，实行了以增值税为主的分税制，为后来财政收入占 GDP 比重的大幅提高打下基础。这次改革也给中国的政府间财政关系带来重大变化。分税制改革显著增强了中央政府的收入，使中央可以对地方政府进行更多、更加基于规则的转移支付，以帮助解决各地财力不平衡问题。这些改革措施为中国的财政体系打下了坚实基础，使中国的政府支出规模增长到与同等收入国家类似的水平，并为增加社会和环境领域的支出创造了条件。

关键的财政挑战

今后面临的一个关键挑战是进一步推进财政体制改革，建立与政府职能转变相适应的财政体系，并增强其可持续性，为在 2030 年之前实现宏大的经济、社会和环境计划提供支持。例如，在经济领域，提高金

融系统的效率和独立性，将意味着现在由金融机构发挥的不少准财政功能需要逐渐回归财政体系。此外，随着国有企业越来越多地受到资源和日趋完善的信用评估标准的约束，其重组、关闭和改制都可能需要预算支持。建立稳固的财政体系对中国抵御国内和外来经济冲击也十分重要。2009 ~ 2010 年的一揽子财政刺激方案就是一个例子，说明一个国家若有充足的财政空间，可以有多么大的作为。最后，虽然中国在社会和环境领域的支出份额近年来有所上升，但今后 20 年的宏大社会和环境计划意味着需要进一步增加这方面的公共支出。

与此同时，中国必须保持财政稳定，以防御未来的宏观经济冲击。尽管中国的整体公共支出相对于 GDP 的比例已经不低，但仍需更多的预算支出应对社会和环境问题。结构性预算赤字的出现可能侵蚀已有的财政空间，并对未来的财政稳定构成风险。因此，中国面临的挑战是控制政府支出占 GDP 的比重，与此同时改变支出结构以应对不断变化的战略重点。这需要建立相应的

财政纪律和预算程序，使资源可以随着时间重新分配，从较次要的政府项目转向较重要的政府项目。两个关键因素使这项任务具有挑战性，即中国分散的财政体系和公共财政管理制度。下面将对此展开分析。

就政府支出而言，中国是世界上分权程度最高的国家之一，但中国的政府收入却高度集中。中国地方政府的支出占政府总体预算支出的 80% 左右，负责提供基本医疗、教育、养老、失业保险、残疾人福利、住房保障、基础设施维护和最低收入保障等核心公共服务。但是，地方政府通过税收分享机制和政府间的财政转移获得的收入与事权不相匹配。平均来说，来自中央的“收入”提供了地方政府 40% ~ 50% 的开支。省级政府在向省级以下政府进行转移支付方面，享有很大的自由度，较贫困地区的基层政府在财力与公共服务责任之间的失衡最为严重。虽然政府间的转移支付在多数大国都比较普遍，但中国的独特之处在于上级政府享有很大的自由决定权，而负责提供服务的最基层政府面临沉重的财政压力。为追求经济快速增长，并能够“集中力量办大事”，地方政府找出各种新办法在当地筹资。地方政府的很大一部分收入来自各种收费、土地使用权的出售以及房地产交易税。与土地开发有关的扭曲性的激励，会导致腐败、强行征地、土地低效使用和政府权力滥用。中国虽然禁止地方政府直接从银行借贷，但地方政府建立了可以为基础设施和城市建设借贷的专门机构（即各类地方融资平台），它们的资金来源主要是地方售地收入和银行贷款（贷款也往往以土地作抵押）。这些活动增加了金融部门的系统性风险（参阅第三章）。

从某种意义上来说，一般预算外收入和借款在一定程度上增强了地方政府的独立性（特别是因为上级政府的转移支付大多为专项资金）。但是，这些筹措收入的作法不仅导致了土地和金融市场的扭曲，而且还可能加剧失衡现象。一些贫困的地区、乡镇和村庄可能无法从本地筹措足够的资金来提供良好服务，贫困家庭也无法承担这些服务的高额费用（参阅第六章）。

另外，政府的财务管理、财政透明度和问责制也很关键。中国目前有四种预算：一般预算（由政府开支的主体部分构成，包括中央地方收入共享和转移支付）、政府基金预算（由一般预算之外的收入和开支构成）、国有资本经营预算（来自国企的红利支付）以及社会保障预算。因为缺少一个综合的预算，所以难以评估政府资源在各重要部门和项目上的总体分配状况。各部门在分配中央给地方的专项转移时享有很大的自由度。对外披露的预算细节不多，上级机关监督不足，也很少开展对于部门内部或跨部门重点事项的讨论。此外，各级政府是否按照预期分配来花钱，政府支出和项目是否获得预想产出以及这些产出能否产生预期效果——有关这些问题的信息很少（除了非常笼统的信息以外）。内部审计的重点往往是合规性，而不是项目的绩效。此外，中国的预算周期与支出周期不同步，虽然财年始于每个日历年的年初，但预算的编制和审批却要到一季度末才完成。这就迫使政府部门在预算批准之前就开始实施项目。虽说看起来这或许只是个小的程序性问题，但它会强化一种观念，即预算本身只是一种形式，对地方政府和中央部委的运作不会有什么实质性影响。

改革建议

今后 20 年，中国财政领域改革面临的挑战主要包括以下四方面。第一，控制政府支出在 GDP 中的比例，同时针对中国面临的新挑战，调整政府支出结构，加大对社会和环境公共投资以及经常性开支的拨款。第二，提高收入筹措的效率，包括调整收入结构等。第三，改革政府间财政关系，其手段包括更好地协调各级政府的财力与支出责任。第四，加强政府财政管理，提高公共开支效率。

控制支出增长，调整支出结构

政府支出结构要反映中国发展进程中面临的主要挑战的变化。显而易见的是，今后 20 年增加教育、医疗、社会保障和环境保护的支出将成为迫切需求。这对提供社会保障和一系列基本公共服务、提升人力资本和拓展机会十分重要（参阅第五章和第六章）。

社会保障和环境保护支出在 GDP 中占多大比重，将取决于中国政府在当前和今后的“五年规划”中所作的选择。中国正式报告的环保支出与经合组织国家及中高收入国家的水平基本一致，但这个领域的历史欠账很多，同时又面临很大的新挑战，今后 20 年需要进一步扩大支出。医疗领域的情况有所不同。高收入国家用于医疗卫生的公共支出占 GDP 的比重大约从 4%（如瑞士）到 8%（如冰岛）不等，而中国当前的水平只有 2.5%。

以上述这些数字和其他国际标准为参照，中国可能要把医疗支出占 GDP 的比例提高 2~3 个百分点，把教育占 GDP 的比例

提高 1.5 个百分点，此外，还需要提高 3~4 个百分点的支出以满足基本养老金开支并逐渐弥补历史成本。这几项合起来要增加相当于 GDP 7%~8% 的财政支出。要在 2030 年以前把中国的“社会支出”提高到高收入国家的低限水平，这是一个合理的估算。这些递增的开支有一部分可以通过提高现有支出项目的效率来实现，其余部分可以通过减少非优先项目（比如基础设施）的支出、重新调整支出结构来实现。

要在 2030 年以前对政府支出结构进行这样的根本性改变，并同时控制政府支出占 GDP 的比例，将是一项巨大挑战。中国的政府支出（包括预算内和预算外支出）占 GDP 中的比重，与其他中高收入和高收入国家大致相仿。把这个比例提到更高水平上并不合适。中国在任何时候都不应陷入“高收入陷阱”，盲目扩大各种支出项目，从而导致财政体系在长期内不可持续。为防止这种情况，每个年度预算都需要进行财政可持续性分析，把或有负债和其他压力测试考虑在内，并以此作为批准预算的前提条件。

改进收入动员效率

自 1994 年财税改革和随后进行的一系列改革以来，中国在收入动员方面做得非常成功。但是，中国在提高税收机制的效率方面仍有很大潜力。这些潜力集中在六个方面。

第一，提高对能源（碳）、水、自然资源和污染相关的税收，将鼓励对资源的保护，同时改善环境、增加财政收入（参阅第五章）^①。

^① 有若干税收旨在应对负外部性。如果从更完整的视角出发而不只是考虑 GDP，那么，与许多其他的税种不同，此类税收基本没有什么利弊取舍的问题，因为它们会让价格更好地反映经济活动的真实边际成本（对环境的破坏也包括在内）。

第二，提高国有企业红利上缴一般预算的比例（或许可以把国有资产管理公司作为上缴的中间环节，参阅第三章），这将有助于提高国有企业投资规划的效率，同时明显增加预算收入^①。

第三，进一步挖掘来自个人所得税的财政收入的潜力。中国来自个人所得税的收入刚刚超过 GDP 的 1%，而在高收入国家这个比例平均为 5.85%^②。

第四，提高征收机动车和停车位的税费（作为一项短期选择）以及拥堵费（作为一项长期选择）。这将使城市更宜居，生活效率更高，环境更好。

第五，征收房地产税有助于土地的更有效利用，抑制城市的无序扩张，同时减少地方政府对土地出让收入的依赖。尽管房地产税很有必要，但要真正成为财政收入的一项重要来源还需要较长一段时间，极少有发展中国家能通过这种方式筹到超过 GDP 1 个百分点以上的资金（Bahl, 2009）。

第六，政府可以拍卖无线频段使用权、公用事业特许经营权、自然资源开采权从而获得重要的经济租金。这些措施不但可以使国家获得收入，还能避免这些经济租金被强势利益集团无偿攫取。

在各级政府建立财力与支出责任相匹配的财政关系

地方政府承担着 80% 的支出责任，其中 40% 以上的资金需要通过转移支付从中央获得（见图 7-1）。1994 年财税改革将

很多税收归于中央，加强了中央政府向贫困省份进行再分配的能力。但是，由于 1994 年开始实施的分税制没有延伸到省级以下，最为严重的资源不平衡存在于省级以下，而省级以下政府负担着 50% 以上的公共支出。省级以下财政转移支付在更大程度上由权力很大的省级政府相机裁量，可以讨价还价，因此导致了省以下地方政府之间财力差异过大。

解决省内和省际财力不均问题的一个办法，是建立相应的规则，来管理省对县、市的转移支付。提高地方政府的自主权和能力，在其他国家甚至单一制国家都是一种普遍趋势。但是在中国，这一办法的实施必须与当前正在开展的涉及地方政府数量、结构和层级的讨论相协调。此外，有选择地将某些支出责任上移到更高层级的政府或将这些项目的筹资责任放在更高层级的政府大概也是适当的。这类改革的范围主要在（但不限于）卫生和社保支出（参阅第六章）。最终，无论采取何种解决方案，都需要明晰中国各级地方政府的职能和责任。

地方政府如果在筹集收入方面获得更大的余地，就能够提高其财政自主性。各县、乡镇和村的发展水平存在很大差距，这要求在税收安排中保持一定的灵活性。中国可以首先考虑让相对发达城市的政府拥有一些自己的新收入来源，例如房地产税和农地转为城市建设用地过程中的资本利得税以替代征地收入^③。这样可以给中央留出更多财政资

① 张文魁（2010）对国有企业分红政策和国际上的相关做法进行了详细讨论。

② 个人所得税的“收入生产率”，即个人所得税收入占 GDP 比例除以加权平均的个人所得税率，只相当于全球平均水平的 15% 和高收入国家平均水平的 11%。

③ 参阅主报告第三章。

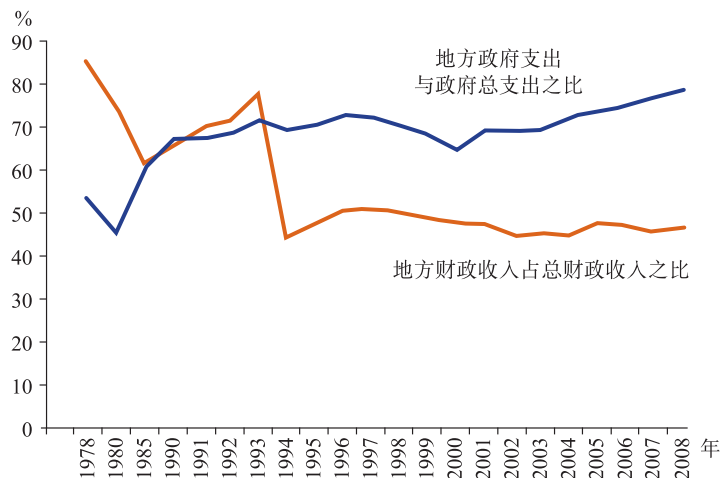


图 7-1 地方政府：事责与财力不匹配

资料来源：历年中国统计年鉴。

源用于对贫困地区的转移支付，同时也有助于把更多地方财政收支纳入预算。而且，如果地方公共服务在很大程度上是由本地税收支付，公众将会加强对地方官员的问责。

作为提高地方政府财政自主权的补充措施，还可以允许它们审慎地扩大预算内借款规模。过去，地方政府通过建立城市开发投资公司（城投公司）和其他可以通过土地抵押来借款的特殊目的机构绕开相关规定。根据国家审计署审计结果，2010 年全国地方政府性债务余额占 GDP 的比例达到 26%^①。这类间接借贷在大型基础设施融资中发挥了重要作用，支持了工业化和城市化的迅速发展。但是，由于缺乏透明度和监管，这种作法对财政可持续性构成潜在风险^②，这种准财政的融资方式也使公共收支的真实规模和结构变得模糊不清。中国最近允许一些地方政府进行自行发债试点。应尽快修订《预算法》，建立地方政府发行债券

制度。随着时间的推移，应该允许地方政府基于自身信誉从国内资本市场借债，但地方政府的债务必须纳入谨慎的法规和制度框架内。

改善财政管理

中国可以推进多种公共财政管理改革，改善财政管理提高公共财政的效率和效力，以下是我们提出的九种可能的措施。

第一，把所有预算外收入和开支纳入预算，作出一项全面的预算，包括一般预算、政府资金预算、国有资本经营预算，并包括经常支出、资本支出和转移支付。

第二，按照与现行地方政府结构改革措施相一致的方式，完成目前正在进行的政府从五级到三级（预算）的改革。这是精简政府规模、提高政府服务效率和增强县级政府权能的关键一步。

① 国家审计署，《全国地方政府性债务审计结果》，<http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/2752208.html>。

② Liu（2010）和 Liu and Pradelli（forthcoming）对省级政府债务管理框架进行了详细讨论。

第三，规范预算过程，使预算和开支周期同步，在财政年度开始前两个月确定预算，或者把财政年度开始时间移至4月1日。

第四，加强政府项目的绩效评估，聘用独立机构对政府项目进行严格的随机评估，为资源分配情况提供反馈，并识别所采取的做法是否取得预期效果。

第五，强化国库管理、账户管理和现金管理，精简拨付制度，实施基于信用的控制，防止欺诈和腐败。

第六，密切监控银行部门、国有企业和地方政府的或有负债情况，并定期进行财政可持续性分析，充分考虑不同压力情景下这

些或有负债的状况。

第七，各级政府应根据财政部的最新规定，将所有公共收支全部纳入预算。

第八，中央政府应当改变对地方官员的考核标准和问责办法，从强调经济增长转为强调“和谐社会”建设。

第九，可能也是最重要的一条，各级政府应当公布从部门层面到项目层面的所有预算收支，增强透明度。根据其他国家的经验，这是提高支出效率、确保预算资源使用符合预算优先顺序的最重要的途径。

第八章

与世界建立互利共赢的关系



全球化和向世界经济开放使中国获益巨大。国际社会开放的贸易政策有利于保持全球对中国产品的需求，正如中国开放其市场有助于维持对全球产品的需求一样。中国对外资的开放鼓励了国内竞争，拓展了接触先进技术的渠道，促进了国内经济效率的提高。中国在从银行监管到产品标准在内的众多领域均吸收了国外的实践经验。

其他国家同样得益于中国的崛起。中国出口的快速增长在很大程度上是其参与全球生产价值链推动的，其出口中一半左右是加工贸易，一半以上由在华投资的跨国公司生产。因此，中国的成功同时让很多国家与地区的企业直接或间接从中受益。另外，中国现在不仅是世界第二大进口市场，也是增长最快的进口市场。中国对初级产品、机械设备和高端消费品的强劲需求，使发展中国家和发达国家均从中获益。

与此同时，中国与世界的关系在过去10年也发生了变化。中国现在是世界第二大经济体，也是最大的出口国。其外汇储备居世界首位，并购买了大量美国和欧洲国家

的主权债。中国的经济规模如此之大，其国内政策会对全球经济产生重要影响。如果中国2009年没有实行强有力的一揽子刺激计划，在最近的全球金融危机中没有如此强劲的增长，那么这场大衰退给全球带来的影响可能更加严重。另外，中国对外投资在发展中国家发挥着越来越重要的作用。

展望未来，中国与世界经济之间的这种相互依存关系将会更加紧密。中国规模庞大且不断成长的中等收入阶层将成为全球需求的更为重要的源泉之一，它的产业升级和贸易增长将使世界市场进一步专业化，并达到更高的效率，而中国受教育程度不断提高的劳动力将成为全球创新的重要力量。如今，中国经济的持续增长和繁荣符合世界的利益，中国将为支撑全球经济复苏和可持续增长贡献积极力量。中国以外的世界也将发生引人注目的变化。到2030年，除中国以外的其他发展中国家对全球增长的贡献将超过40%，远高于现有全部高收入经济体届时对全球增长的贡献，这一贡献大约有1/3。这将大大改变中国与其贸易伙伴的关系以及中

国的相对优势。

在这种相互依存的背景之下，中国面向世界的战略将需要遵循以下几项关键原则：市场开放、公平公正、互利合作、全球包容性和可持续发展。这种战略应有助于形成既顺应中国自身发展演变，又能促进全球增长，为其他国家发展提供机会的全球治理结构。与其他大型经济体一样，中国的长远利益也取决于全球自由贸易，以及一个稳定、高效的国际金融和货币体系。加入世界贸易组织给中国带来了巨大好处，中国已经成为当前全球贸易体系中的一个重要利益攸关方。同样，中国也将希望看到稳定的国际金融市场，一个获得稳定货币支持和健全货币政策支撑并受到有效监管的国际货币体系。另外，为确保全球可持续增长，达成一项公平有效的全球气候变化协议也将符合中国的自身利益。

中国对外经济关系中的关键问题

尽管在可预见的未来，发达经济体的增长速度将会放缓，但是随着与全球经济在更大程度上的融合，中国将借助以下途径进一步提升其国际竞争力：中国的制造业企业在国际价值链中更加专业化，将实现更大的规模经济；服务业的专业化水平和生产率得到提高，中国将从更加激烈的国际竞争中获益；还可以不断接触到国外的技术，在更大程度上参与全球研发网络；建立在中国与其贸易伙伴比较优势基础上的对内对外直接投

资都将增加。

但一个不容置疑的事实是，除非中国能向价值链上游转移，否则将来出口对经济增长的贡献将会下降，其原因有三个。首先，中国对主要市场的渗透度已经很高，在现有的出口结构下，中国进一步扩大市场份额的难度增大。其次，非熟练劳动力成本的不断上升正改变中国在出口方面的国际比较优势。最后，旨在纠正价格扭曲的要素市场和自然资源定价改革，将有助于提高资源配置效率，但如果劳动生产率没有相应提高以抵消生产成本的上升，那么中国传统的能源和资源密集型产业的国际竞争力将会遭到削弱。

随着向价值链的上游转移，中国将不可避免地需要处理日益上升的贸易和投资紧张关系（这在一定程度也和中国庞大的规模不无关系）。中国将会越来越多地与发达国家和其他新兴市场在相同的产品领域展开国际竞争。近年来，世界贸易组织中涉及中国的争议案有所增加，就体现了上述趋势。目前的涉案件数达到 107 起（作为第三方的有 78 起，作为被诉方的有 21 起，作为起诉方的有 8 起）。近期内这样的争议还会进一步增多。发展中国家针对中国的反倾销行动占它们所有反倾销行动的比例从 2002 年的 19% 上升到 2009 年的 34%^①。

随着服务业占 GDP 比重的增加，服务业生产率的提高对保持整个国民经济的快速增长将发挥越来越重要的作用。而生产率的提高可以通过进一步开放服务业参与全球竞

^① 反倾销不是歧视中国出口的唯一机制。其他手段还包括特定产品过渡性保障机制（中国加入世贸组织时的一个特设条款是允许进口国在 2014 年前采取保障措施抵御从中国进口的产品。与通常的保障制度相比，启动该条款的举证要求更少），传统的保障制度、自愿出口限制（这主要是美国和欧盟对中国纺织品和服装实施出口调查的产物，尽管世贸组织《保障措施协议》禁止自愿出口限制措施），以及反补贴政策下的反补贴措施（Bown, 2007）。当中国于 2016 年获得市场经济地位后，这些手段将更难使用。

争来实现。而且，在中国向价值链上游转移的过程中，服务业效率的提高还能增强制造业的竞争力。

中国在全球贸易中占有重要地位，这与它在国际金融市场上较小的影响力形成鲜明对比。今后 20 年，中国一些企业很有可能成为区域性和全球性公司，它们将需要对外投资，同时还需要在国外融资。在此过程中，与中国企业有密切联系的中国商业银行和其他金融机构的国际影响力将会提供帮助。

另外，正在崛起的中国跨国公司在寻求成为全球性参与者的过程中，也将面临新的挑战。过去 10 年来，中国对外直接投资出现快速增长。虽然中国对外投资存量在全球直接投资中所占份额仍然微不足道，但中国公司的国外投资行动已在许多国家遭遇市场准入限制。这类冲突很可能会继续增加。这种限制背后的理念是错误的，因为中国的跨国企业可以通过技术转让、商业实践和组织方法整合等方式对东道国的发展起到重要作用。

在国际收支方面，中国还面临其他挑战。经常账户和资本账户的顺差使得中国的外汇储备达到了创纪录的水平，这不仅使中国面临因美元、欧元贬值而明显增加的风险，同时也限制了宏观经济政策在应对通货膨胀和国内经济过热时的选择空间。

随着与全球经济交流的不断加强，中国将需要继续保障自身经济安全，并正确应对起源于其他国家的风险。开放资本账户是推动人民币国际化的可能举措之一，但同时也会加剧国际资本流动和资产价格的突然波

动。中国今后也会更加依赖能源和原材料的进口，将面临国际大宗商品市场价格剧烈波动造成供应中断的更大风险。互联网和其他信息技术广泛而日趋深入的应用，会加剧信息和金融安全方面的风险。

最后，中国正成为其他发展中国家对外援助的一个重要来源，但其条件、程序和方法与一些国际捐赠者有明显差别。在中国的对外援助规模不大时，这种差别无关紧要，但现在正变得日益重要，而且今后这种重要性还会上升。随着中国发展援助规模的扩大，中国的程序——援款用途的限制、条款和条件的透明度，以及环保和其他保障措施的应用等将受到越来越密切的关注。

建立互利的贸易和投资关系的建议

改善外部经济贸易环境

鉴于中国贸易总额占 GDP 的比重要高于其他规模较大的经济体，国际贸易环境对中国未来的发展至关重要，推动建设开放的全球贸易体系仍然应该作为重要的政策目标。在多哈回合谈判未取得成功的情况下，世界上（尤其是在东亚地区）出现了大量双边和区域自由贸易协定，特惠协定数量从 1990 年的大约 70 份增加到如今的将近 300 份，这对中国未来的贸易构成了重大挑战，因为在关键的国际市场，中国的出口商越来越难以享受到与其他出口商同样的最惠国市场准入待遇^①。中国应该采取多边与区域安排并重的策略，遵守和保护现有的多边协议，同时利用多边渠道推动全球市场进一步

^① 中国的出口当中只有 6% 享受到最惠国准入待遇，这远低于世界平均水平。

开放。中国还应积极推进加入 WTO 政府采购协议的谈判，以此作为改善采购程序、提高透明度、降低成本和提高政府采购质量的措施之一。与此同时，中国应积极参加区域贸易协议，引入贸易便利化安排，并在可能的情况下倡导“开放的区域主义”^①，即要求把区域性合作伙伴之间商定的关税水平以最惠国待遇的形式提供给非成员国家。

进一步开放服务业，开展国际贸易并吸引外国投资

虽然加入世贸组织后中国服务业经历了快速开放的过程，但中国的服务贸易政策与其他许多发展中国家相比仍有很大的限制性，与高收入国家相比，其限制性更加明显^②。进一步开放服务市场有利于引进先进技术与管理知识，促进改革，增强竞争，最终提升中国服务业的效率与竞争力，同时在进一步开拓贸易伙伴服务市场的国际谈判中为中国提供优势。

促进对外直接投资

通过成为全球性的参与者，中国企业可以向全球产业链的高附加值环节攀升并利用规模经济的好处。这也可以成为应对中国低技能劳动力越来越短缺的一个有效策略。另外，对外直接投资的增加可以抑制外汇储备继续上升（并可以在一定程度上缓和国际保护主义情绪）。为促进中国企业的全球化，政府应该进一步促进对外直接投资，以至放开对证券资本外流的限制。双边投资保护协议可以为在国外投资的中国企业创造更

好的投资环境。鉴于中国国有企业在海外投资引起的疑虑，应重点推动民营企业对外投资，增强其国际化经营能力，使它们能在一段时间后成为全球性公司。

中国还应考虑支持一项包括放宽对外直接投资限制、提供基本保障、有约束力的争端解决机制在内的多边投资协定。而中国能为制定这样一个多边协定作出的贡献是，保证协定中的条款适合发展中国家的国情。要为包括中国投资者在内的所有投资者提供更强大的保护和更便利的准入条件，就需要对进入中国的外国投资者实施互惠性许可。这意味着需要取消对外商直接投资流入实行的大部分限制，而这也符合中国的长远利益。

稳步推进人民币国际化

人民币国际化会给中国带来重要的长远利益。人民币已经越来越多地被用作跨境结算货币（见图 8-1）。如果有相当一部分的中国资产和贸易以人民币计价，那么美元兑人民币汇率的波动对国内就不会有太大影响。但是，实现人民币国际化要求开放资本账户，而这只有在中国具备一系列条件后才能实现。这些条件包括稳定的金融部门，其中银行和其他金融机构的公司治理机制得到改善；运转良好的法律、监督、监管和危机处理框架；深度的金融市场，通过可靠的间接货币调控手段来管理流动性；随着时间推移而更具弹性的汇率。培育资本账户开放的许多先决条件，正是很多欧洲国家在布雷顿

^① “开放的区域主义”认为，“地区协议实际上是推动全球自由贸易的构件，而非阻止这一进程的障碍。”（Bergsten, 1997）

^② 对外国银行实施限制是为了保证它们不会被用作规避资本监管的工具，保险业在很多方面仍是不开放的，一些行业禁止外资持绝大多数的股权（比如电信和航空运输），同时国内法律服务的提供也受到限制。

森林体系解体以后花费了近 20 年时间才实现资本账户完全自由化的主要原因^①。因此，就中国而言，建议采取相对谨慎且历时

多年的方式，稳健地过渡到一个更加开放、有效的金融和汇率制度。

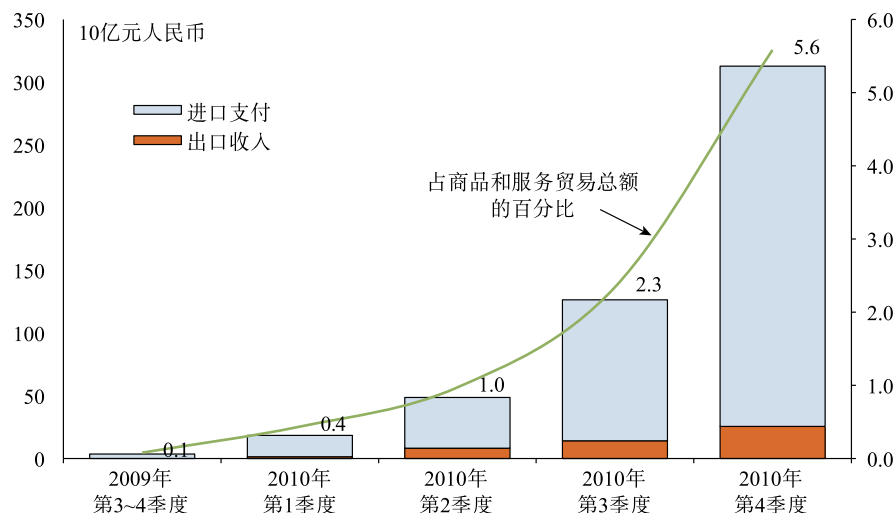


图 8-1 人民币越来越多地被用作跨境贸易结算货币

资料来源：中国人民银行。

在全球治理中发挥积极作用的利益攸关方

随着在世界经济中的份额和人均收入不断提高，中国已成为提供全球公共产品的一个重要伙伴。若没有中国的积极参与，越来越多的全球问题将无法解决。中国未来的繁荣在很大程度上取决于全球采取集体行动以提供关键性全球公共产品的能力。中国成为全球治理安排中一个积极主动的主要利益攸关方，符合国际社会与中国的共同利益。中国的经济规模居世界第二位，但人均收入水平仅位列世界第九十三位，这使国际社会对

于中国在全球治理中承担重要角色和责任能力的预期，与中国对自身能力的看法存在巨大差异。中国参与全球治理的过程，将是国际社会与中国持续调整以相互适应的漫长过程。

随着中国经济实力的迅速增强，国际社会将希望中国以一个主要利益攸关方的身份，更加积极地参与制定贸易和资本流动的国际治理规则。无论与低收入还是高收入经济体，中国几乎都存在着一定的利益关系，可以在多边谈判中利用自己的这一独特地位。这样，中国所承担的责任也将相应增加。中国还可以在这些规则的制定方面发挥巨大影响，以确保它们有助于自身的发展。

^① 1968 年至 1973 年，布雷顿森林体系逐渐解体，意味着不再需要对资本流动进行管制，但是欧洲国家直到 20 世纪 80 年代末 90 年代初才实现了资本账户的完全自由化。而欧洲国家之所以实现资本账户自由化，是因为视之为实现货币一体化的一个步骤。

中国在全球经济中相当可观的影响力，意味着可以积极主动的利益攸关方身份参与多边协定制定并从中获益。

中国应继续积极推动全球气候变化谈判。中国的“十二五”规划已经将降低二氧化碳排放强度作为约束性目标。中国计划在国内采取的这些行动可以促进一项公平而平衡的全球气候协议，这样的协议又会使中国的国内行动更加有效，而不会使中国处于竞争劣势。中国实现这个目标和在国内建立市场化减排机制的切实努力，将为达成全球协议、实现共赢提供坚实基础。主要大国之间若不能就气候变化问题达成协议，并遏制气候危机，将对世界经济尤其是包括中国在内的受气候变化影响最大的发展中国家带来严重后果。创造公平竞争环境，并避免易于转变成保护主义措施的碳关税，也需要达成这样的协议。中国在气候变化谈判中发挥积极主动作用，有助于如国际碳交易等政策付诸实施。这些政策既有助于公平对待发展中国家，也有助于世界寻求共赢的解决办法。一旦碳减排政策在全球范围内得以实施，研发和采用新的环保技术的积极性就会增加。由此带来的技术进步和经济增长，有可能使减排从负担变成机遇。

中国应积极推动国际金融体系改革。在

参与讨论关于国际金融架构的改革时，中国的角色不仅是要确保最终结果与中国自身实现汇率体系、金融产业和资本账户开放的计划一致，还要保证它符合发展中国家的国情，有利于发展中国家加强金融体系和降低金融风险。例如，必须评估国际审慎性标准是否适合中国金融体系，以及它们对中国与全球金融市场的互动有何意义。另一个例子是考虑建立衍生品清算机构，并满足相关的资本需求，以确保它们能降低中国的金融体系所面临的系统风险。

中国还需要在建立国际援助体系方面成为积极参与者。中国已经成为优惠性援助的一个日益重要的来源。为了更好地改善援助效果，中国应该进一步提高对外援助计划的透明度，加强与经合组织等援助方的交流，提高援助项目管理能力。

最后，中国应积极参与全球治理并为之作出贡献，增强国际社会对中国在全球治理中角色的可预见性，并发挥与自身能力相适应的作用。如果中国能努力吸取其他大国参与全球治理的经验，把在国际治理机构中的代表培养为世界级人才，改进和提高内部机构协调涉外事务的机制和效率，随着时间的推移，中国就能更好地发挥作为国际利益攸关方的作用。

克服改革阻力



前面章节讨论了把中国建设成为一个现代、和谐、有创造力的社会，进入高收入国家行列的六个战略支柱和需要实施的改革计划。实现这些目标对中国乃至世界都有重要意义。而最终能否实现，在很大程度上取决于改革方向和方案的规划与实施情况。

国际经验表明，到危机发生时再实施改革可能有助于在内部达成行动共识，但是往往改革成本高昂，而且结局难以预料。危机发生时政策选择空间小，改革推行的节奏也难以把握，容易造成准备不足，更不用说合理选择改革时机和适当安排改革顺序了。在某些情况下，危机可能引发一连串失控事件，不可避免地使经济走向缓慢的增长道路。与此不同的是，主动推进改革则可以为良好的政策设计、适当的顺序安排、稳步推进以及必要情况下的矫正行动创造适当时机。然而，主动改革往往会受到某些利益集团的阻挠，达成共识的难度较大，这就要求政府明确目标，做到上情下达，普遍磋商，克服改革障碍。

从中国目前的情况看，改革的必要性正

在加强。世界经济正处在从全球金融危机复苏进程中的危险阶段，未来 5 年可能尤其困难。与此同时，中国所面临的经济、社会与环境挑战日益增加。中国可以推迟改革，但要冒着未来可能发生经济危机的风险，也可以主动推进改革。显然，后一种做法更为可取。在过去 30 年间，主动的政策改革一直是中国经济成功的关键所在，而目前国内改革的呼声看起来要高于以往。中国积极主动地推进改革拥有诸多优势，如经济状况良好，经济增长强劲，拥有世界上最多的外汇储备等。此外，中国拥有能力强、效率高的中央政府与地方政府，它们在以往的改革中一再表现出较强的动员、组织、管理和执行能力，可以采取确保成功所必不可少的决定性的集体行动。

改革的先后顺序

六个重点改革领域列出了短期、中期和长期的重点，政策制定者需要合理安排这些领域改革措施的优先顺序，以确保改革平稳

推进，取得预期成果。

得到广泛支持、改革阻力最小且相对容易实施的改革措施，应该优先推行。例如，加大人力资本投资，促进人民群众对改革和发展进程的参与，引入宽泛的指标来评估经济、社会和环境进步，改革地方政府绩效考核办法等。

能迅速见效或有利于应对短期风险的改革措施，也应该放在改革时间表的前面。例如，提高银行存贷利率灵活度，降低过高的利差；增加国有企业利润上缴国家财政的比例；停止把农村土地强制转为城市用途的做法，土地改变用途必须符合经过批准的城市规划，按照市场价格向被征地农民支付赔偿并征收合理的资本利得税；提高退休年龄（可以很快启动，但要逐步实施）；取消农村地区高中学费；将地方政府的经济增长目标从 GDP 改为更好体现“增长质量”的指标；提高能源、水和碳排放的价格，消除供给瓶颈与短缺，提高能效和降低碳排放；大力发展公共交通。

另一个优先领域是快速启动能为未来改革拓展道路、为创新提供激励以及为未来可持续发展奠定基础的改革。例如，提高财政透明度，并对政府支出引入独立而严格的评价；动员更多的财政收入，包括迅速推广实施城市房地产税；把关键的社会保障项目（如基本养老支柱和失业保险等促进劳动力流动和劳动力市场统一的项目）重新提高到中央政府层级；分阶段改革户籍制度；降低企业市场准入与退出门槛；设定二氧化碳排放限额，采纳更严格的生态环境标准，引入新的建筑标准，满足能效与安全标准。

同等重要的是，政府应在有利于巩固市场经济基础的核心改革领域取得突破，因为

它们是改革方案中其他内容的基础。核心改革措施包括财政、金融和企业改革等内容，尤其是企业改革（特别是促进竞争的措施），以及包括能源和原材料在内的自然资源 and 要素价格改革。它们不仅相互密切相关，而且还是创新、环境和社会等改革内容的支撑模块。这些核心改革是中国巩固市场经济基础的关键所在，将决定着旨在实现可持续发展和创新驱动的其他改革能否成功。

中期内应该着力推动促进创新、绿色发展、参与并支持全球治理的改革。

消除改革障碍

正如中国许多人认识到的那样，改革和变革总是会遇到阻力，这也是其他国家的经验。在中国，改革的阻力可能是多种多样的。相应的，克服这些阻力的策略也应该是多样和灵活的。归结起来，改革的阻力可能有三种类型。

对改革施加最大阻力的群体很有可能是既得利益者。例如，那些在重要市场上享有垄断卖方（或垄断买方）部分或全部利益的企业；从现有行政权力架构和制度安排中获取特权或好处，或者享有优惠待遇的企业、集团、机构和个人。这些群体要么靠某种特殊关系捞取好处，要么从目前的价格、制度和行政架构的隐性扭曲中谋得利益。这些既得利益者不但不会轻易放弃优势地位，而且很有可能利用他们的影响、权力和资源，顽强地维护其利益。对于这类阻力，最高决策层必须以坚定的政治勇气和决心、明确的目的和高超的领导能力，坚决加以克服。

第二类可能反对改革议程的阻力来自于短期内因改革而利益受损的群体，尽管他们

长期内将从改革中受益。一个相关的例子是那些由于户籍制度改革而受到影响的人。从长远来看，户籍制度改革显然对中国有好处，因为它有助于构建一个更为统一和有效的劳动力市场，而且还会通过缩小收入和社会服务可及性方面的差距而缓和社会紧张状态。但是城市户籍居民可能担心在获取公共服务和社会保障方面的优惠地位受到影响，而不支持户籍制度改革。同样，亏损企业、能源密集型产业、重污染产业和无法得到有效监管的金融机构工作人员等也可能认为改革将损害他们的经济利益。如果发生这种情况，政府不仅要提供适当的信息和引导，而且还要给这类群体提供过渡性援助，比如临时收入补贴和新技能培训等，同时确保地方政府不会将地方利益置于国家利益之上，影响改革的推进。

第三类阻力则可能来自于一些“观点引领者”，他们把当前各种矛盾和问题归因于改革本身，而不是归因于尚待纠正的各种扭曲。比如，一些人把自然环境（空气、水和土地）的恶化归咎到市场机制，而不是现有法律、条例和规定执行不力或者价格机制和激励架构不恰当。通常，这类群体对舆论的影响之大，远超过了其人数在总人口中所占比例。重要的是，这种有影响力的声音已经能够影响改革的设计、分析和基本理念。应鼓励官方机构、智囊机构、研究机构和高校等多重力量研究改革问题，并将研究成果传播开来。事实上，让民间社会组织充分参与，不仅能够为改革争取支持，而且能够改进改革方案本身的设计。

克服改革阻力作为战略的关键组成部分，要根据阻力产生的不同原因作出相应反应。强有力的领导与决心将发出重要信号，

促进各部委和各机构之间的统筹协调，以确保敏锐且有效地应对改革阻力。

一项现实的安排是，政府最高层成立并全力支持一个高级别的改革委员会。该委员会负责设计和推动实施改革方案。只有得到高层的支持，改革才能稳步且坚决地得以实施。委员会成员应该广泛、认真地征求所有利益攸关方的意见，并与他们开展讨论，使他们尊重和理解改革的目标以及政策变革的基本理由，从而平衡好复杂的利益关系。同时，在设计改革方案时应该努力避免形成新的、依托于扭曲性政策的利益集团。为帮助那些在体制改革中受到影响的群体而采取的财政或金融措施，应该是临时性的，在制定的时候就要明确其终止的条件。

最后，应该允许地方政府和相关部委在国家政策目标的框架之内尝试某些改革，并将试验成功的做法予以推广。中国过去改革的成功建立在其制度的效力、灵活性和适应性之上。未来的体制变革仍然必须深深根植于中国自身的国情。在成功的例子面前，那些反对变革的利益集团也难以固执己见。地方层面上的成功改革往往会形成或扩大自己的支持群体，新政策的好处容易被人们看到。此外，只有通过边干边学，才能找到解决改革实施中问题的有效办法。随着改革范围的扩大，阻挠改革的潜力也将逐步缩小。

管理宏观经济风险和脆弱性

宏观经济和社会稳定不仅仅是促进创新、维持投资者信心和推动持续增长的关键所在，而且还有利于改革（无论是中长期

改革还是近期改革）取得令人满意的成果。在今后 20 年，中国继续保持稳定十分重要。中国在未来很有可能面临更大的风险，原因有四个方面。第一，中国经济更深地融入世界经济，这可能会使中国更容易受到外部经济冲击；第二，中国在逐步从中等收入向高收入阶段过渡的进程中，经济增速的相对下降可能使财政、金融与企业部门薄弱环节的风险暴露出来；第三，人们对社会不公的感受可能诱发社会冲突；第四，城市化水平的提高，使自然灾害（海平面上升、地震、洪涝、旱灾、海啸和流行病）的潜在成本上升。

通常情况下，风险是局部和偶发的。但在有些情况下风险同时发生或产生全局性影响时，将可能是并发或系统性的。各国一般能够处置偶发和局部风险，但是难以应对并发或系统性风险。中国应对偶发和局部风险很有经验，今后必须高度重视出现并发或系统性风险的可能性，并准备好应对预案。

由于拥有令人印象深刻的集体行动能力，中国在处理包括来自国外的宏观经济冲击时显得特别有效。中国未来面临的挑战不仅在于能否有效应对危机，更在于能否进一步降低产生危机的风险。事实上，所有这些风险，无论是自然风险、经济风险，还是社会风险，最终都可能成为或有负债，并演化成需要政府或家庭承担的实际负债。最重要的是，降低风险不仅是有可能的，而且还很划算。举例来说，通过制度性安排采取对金融和企业部门谨慎保障措施，可以减少不负责任的行为，也可以降低金融风险发生概率及成本。与这些措施的成本相比，其益处不是高几倍，而是高出好几个数量等级。

尽管政府为确保稳定付出努力，但宏观经济冲击和不稳定仍将无法完全避免，这就需要政府依靠推动中长期改革而不是牺牲改革来加以应对。

当冲击发生时，具体的应对策略取决于风险产生的原因。如果经济增速放慢的原因是需求临时减速，那么恰当的做法可能是制定逆周期政策。但如果经济增速放缓的主要原因是潜在经济增速下降，则不适合采取逆周期政策。相反，应该格外强调推动体制改革。

政府还应该采取预防性行动来抑制由关键部门（银行、企业、家庭和政府）高负债比率（包括高或有负债比率）产生的“冲击放大器”效应。需要认真监督银行部门，确保资本比率充足，使不良贷款比例适当并且保持在审慎范围之内，最大限度降低货币和资产负债错配，确保银行、具有系统性影响的重要国有企业和地方政府的资产负债表能经受住一系列压力测试（利率变化、汇率波动、经济减速、资本外逃等）。

国际经验表明，小事件可以使社会骚乱迅速蔓延。根据中国国内的调查结果，公众对司法制度和公共服务的信任度不高，社会失望感正在积聚（王俊秀等，2011）。所以，非常有必要建立一个公正、高效的法律制度和司法制度，改善高质量公共服务的可及性、普惠性和公平性。这些领域开展改革的一个重要内容是，在决策过程中更多听取民众意见，让民众参与决策并监督服务的提供（包括对司法制度的监督），提高政府各部门运作的透明度，加强利益攸关方和民众对政府的问责。

如果说从系统性危机中学到了什么，那就是必须对潜在的经济、社会、自然危机保

持高度警惕，避免过度自信。必须确保这种警惕性纳入国家风险管理体系，我们可以从五个方面着手。

第一，把风险管理牢牢地嵌入国家的法规、政策和公共投资之中。此外，动态监测经济和金融体系中的薄弱环节，以识别可能爆发危机的领域，并及时采取适当的预防行动。定期对金融基础设施和具有系统性影响的重要企业进行风险管理审计，发现结构性缺陷或其他可能会给经济招致不必要风险的缺陷。

第二，由于风险管理涉及不同的管辖范围，不仅应该加强各个机构和各级政府之间的协调，而且应该明确界定责任和问责内容。

第三，政府能够并且应该提供更多的信息，帮助个人、家庭和企业采取风险防范措施或预防行动。

第四，各个风险管理机构不仅应该提升危机发生时迅速采取决定性行动的能力，而且应该听取各方面意见，建立集体行动伙伴关系，特别是与那些和行动结果直接相关的群体建立这种关系。

第五，无论是预防性措施，还是减缓措施，都不可能完全根除风险，需要建立安全

保障以减轻宏观经济灾难造成的打击。一个“保险单”是中国庞大的外汇储备。另一个“保险单”是通过维持审慎的政府债务负担来提供充裕的财政空间。再一个“保险单”是加强对金融体系的监管。最后的“保险单”是建立存款保险制度，防止不计后果的贷款，鼓励审慎的金融管理，如遵守资本管理规定等。

在管理社会和宏观经济风险方面，必须牢牢记住三个原则：一是警惕从市场机制倒退，重操行政性手段；二是继续推进长期改革，因为体制性因素通常是中国周期性宏观经济波动的根本原因；三是确保降低风险的措施符合并能事实上强化长远战略。

通向现代、和谐、有创造力的社会，跻身高收入国家行列的道路并不平坦，但对中国来说，这个目标从来没有像现在这样接近。当中国成为高收入国家之时，世界经济格局将为之改观。中国通过 30 多年的改革开放而实现的快速增长和减贫堪称奇迹，未来 20 年中国有望创造另一个奇迹。这个奇迹所产生的经济、社会和文化成果，不仅将造福于中国人民，也将为世界经济繁荣和稳定作出贡献。

参考文献

- Bahl, Roy. 2009. "Fixing the Property and Land Tax Regime in Developing Countries." Draft, February 25, 2009.
- Barro, R. J., and J. W. Lee. 2010. "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950 – 2010." Working Paper 15902, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Baumert, Kevin A., Timothy Herzog, and Jonathan Pershing. 2005. *Navigating the Numbers: Greenhouse Gas Data and International Climate Policy*, chapter 6. Washington, DC: World Resources Institute.
- Bergsten, C. Fred. 1997. "Open Regionalism." Working Paper 97-3, Petersen Institute for International Economics, Washington, DC. <http://www.iie.com/publications/wp/wp.cfm?ResearchID=152>.
- Boston Consulting Group. 2011. "Shaping a New Tomorrow: How to Capitalize on the Momentum of Change." Boston (June 21) <http://www.bcg.com/media/PressReleaseDetails.aspx?id=tcm:12-77753>.
- Bown, C. P. 2007. "China's WTO Entry: Anti-dumping, Safeguards, and Dispute Settlement." Working Paper 13349, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Brandt, L., and Xiaodong Zhu. 2010. "Accounting for China's Growth." Working Paper 395, Department of Economics, University of Toronto, Toronto (February).
- Commission on Growth and Development. 2008. *The Growth Report Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington, DC: World Bank.
- Eeckhout, Jan, and Boyan Jovanovic. 2007. "Occupational Choice and Development." Working Paper 13686, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Gill, Indermit, Homi Kharas, and others. 2007. *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. Washington, DC: World Bank.
- Heston, Alan, Robert Summers, and Bettina Aten. 2011. Penn World Table Version 7.0. Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, Philadelphia (May).
- Holzmann, Robert, David Robalino, Noriyuki Takayama, eds. 2009. *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*. Washington DC: World Bank.
- Jin, Songqing, and Klaus Deininger. 2009. "Land Rental Markets in the Process of Rural Structural Transformation: Productivity and Equity Impacts from China." *Journal of Comparative Economics* 37: 629 – 646.
- Kharas, H., and G. Geertz. 2010. "The New Global Middle Class: A Cross-Over from West to East." In *China's Emerging Middle Class: Beyond Economic Transformation*, edited by C. Li (chapter 2). Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Knight, John, Deng Quheng, and Li Shi. 2010.

- “The Puzzle of Migrant Labor Shortage and Rural Labor Surplus in China.” Discussion Paper Series 494, Department of Economics, University of Oxford, Oxford, U. K. (July).
- Li, H., L. Meng, Q. Wang, and L. Zhou. 2008. “Political Connections, Financing and Firm Performance: Evidence from Chinese Private Firms.” *Journal of Development Economics* 87 (2008): 283 – 299.
- Lin, Justin Yifu. 2012. *Demystifying the Chinese Economy*. Cambridge, U. K.: Cambridge University Press.
- Liu, Lili, 2010. “Strengthening Subnational Debt Financing and Managing Risks.” In *Review of Economic Research*. Ministry of Finance, China; August 16, 2010, 46 F-9. Beijing.
- Liu, Lili and Juan Pradelli. Forthcoming. “China Financing Infrastructure and Monitoring Fiscal Risks at Subnational Level: Strategic Considerations and Policy Options.” Policy Note, World Bank, Beijing.
- Maddison, Angus. 2001. *The World Economy: A Millennial Perspective*. Paris: OECD Publishing.
- . 2010. Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2008 AD. [http://www.ggdc.net/MADDISON/oriindex .htm](http://www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm).
- Milanovic, B. 2005. *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Ministry of Land and Resources PRC. 2002 – 09. *China Land and Resources Statistical Year book*. Beijing: Geological Publishing House (GPH) of China.
- NBSC (National Bureau of Statistics of China). Various years. *China Statistical Yearbook*. Beijing: China Statistics Press.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). 2010. “Green Growth Strategy: Implementing Our Commitment for a Sustainable Future.” Statement of a meeting of the OECD Council at Ministerial Level, Paris. May 27 – 28.
- Owen, Bruce, and Wentong Zheng. 2007. “China’s Competition Policy Reforms: The Antimonopoly Law and Beyond.” Discussion Paper 06-32, Stanford Institute for Economic Policy Research, Stanford, California.
- Park, Sam Ock. 2009. “An History of the Republic of Korea’s Structural Transformation and Spatial Development.” In *Reshaping Economic Geography in East Asia*, edited by Y. Huang and A. Magnoli Bocchi, 320 – 337. Washington, DC: World Bank.
- The People’s Bank of China. “China Monetary Policy Report.” Various issues, 2009q1 – 2011q2. Available at <http://www.pbc.gov.cn>.
- Ravallion, Martin, and Shaohua Chen. 2008. “The Developing World Is Poorer than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty.” Policy Research Working Paper 4703, World Bank, Washington, DC.
- Shanghai Jiao Tong University. 2010. “Academic Ranking of World Universities.” Institute of Higher Education, Shanghai Jiao Tong University. <http://www.arwu.org>.
- Subramanian, Arvind. 2011. *Eclipse: Living in the Shadow of China’s Economic Dominance*. Washington, DC: Peterson Institute of International Economics.
- UN (United Nations). 2009. “World Urbanization Prospects: The 2009 Revision.” UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Geneva.
- . 2010. “World Population Prospects: The

- 2010 Revision.” UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York.
- UNSD (U. N. Statistics Division). 2010. “National Accounts: Estimates of Main Aggregates.” New York.
- Wang, Hui, Tan Tao, and Joyce Yanyun Man. 2010. “To Reallocate or Not? Reconsidering the Dilemma for China’s Agricultural Land Tenure Policy.” Peking-University-Lincoln Institute Working Paper Series 040. Beijing (October) http://www.plc.pku.edu.cn/en_publications.aspx.
- World Bank. 2010. “Fixing the Public Hospital System in China.” China Health Policy Notes, World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2011a. Global Development Horizons 2011. Washington, DC: World Bank.
- . 2011b. *World Development Indicators*. Washington, DC: World Bank (September).
- Yao, Yang. 2010. “Is the Era of Cheap Chinese Labor Over?” *Economist*, July 16. http://www.economist.com/economics/by_invitation/guest-contributions/no_lewisian_turning_point_has_not_yet_arrived.
- 国务院,《2011~2020 年中国农村扶贫开发纲要》, 2011 年 12 月。
- 环保部和中国工程院, 2011,《中国环境宏观战略研究》, 中国环境科学出版社。
- 刘世锦等, 2011,《陷阱还是高墙: 中国经济面临的真实挑战与战略选择》, 中信出版社。
- 邵峰, 2011,“将公众‘幸福指数’引入政府绩效考核”,《决策与信息》, 2011 年第 58 期。
- 王俊秀, 杨宜音等, 2011,《中国社会心态研究报告》, 中国社会科学出版社。
- 张文魁, 2010,“‘十二五’期间国有企业改革的方向与任务”,《国务院发展研究中心调查研究报告》, 2010 年第 203 号。

专题报告一

加快推进关键领域改革

第一章

成就、挑战和未来增长潜力



过去的高速增长及其原因

过去 30 年，令人瞩目的经济发展给中国带来了诸多好处：年均经济增长率约 10%，远远超过其他任何国家。同时，贫困率从 65% 降到 10% 以下（World Bank, 2009a）。这使得中国一跃成为全球第二大经济体（在 2010 年全球总产出中占 9.5%）、最大的出口国（在全球市场中所占份额超过 10% 并仍在上升）和最大的制造国。中国对世界经济增长越来越重要。

如附录一所述，中国经济过去 30 年的高速增长可以从多个方面来解释。中国是典型的追赶型经济体，政府的资源动员能力与务实而有效的市场化改革推动了中国经济增长，使“后发优势”得以充分发挥。促进中国制造业蓬勃发展的有利因素还包括庞大的市场规模、“人口红利”、对全球化机遇的充分利用，以及庞大而自律的劳动力。此外，市场化改革释放了企业家潜能，促进了经济强劲增长。

虽然市场机制发挥作用的领域不断扩大，并已在资源配置中发挥主要作用，但中国政府在经济起飞过程中一直扮演着重要角色。总的来说，政府利用各种法规和所拥有的权力，动员资本和其他生产要素，推动了工业化和城市化的快速发展。政府着力扩大工业投资，促进了各生产要素从生产力水平较低的农业流向生产力水平较高的制造业。然而，随着形势发展，政府的强有力干预，特别是对生产要素配置的干预，已经无助于解决日益严重的经济失衡和社会摩擦。展望未来，当中国经济增长更多依靠创新的时候，政府的强力干预将有损于技术效率提升、创新能力增强和企业家精神的焕发。

失衡的显现

如此迅速的增长以及所伴随的结构变化，在许多方面给中国带来了积极影响，但也带来了经济、社会、环境和对外经济方面的新挑战。这些挑战将妨碍政府实现建设

“和谐社会”的目标^①。中国经济的高速增长基本上是由投资和工业拉动，依靠的是高储蓄、廉价资本与其他要素的投入以及出口导向型政策。优先发展工业制约了服务业的发展，而过分强调实物投资导致了人力资本方面的投资偏低。同时，采用资本密集度较高的生产方式，意味着中国经济中非农部门增长所能吸收的就业岗位偏少^②。由于工资增速落后于生产率增速，到2008年中国工资收入在GDP中的份额降至48%，并导致消费在GDP中的份额下降至全球主要经济体从未有过的低点。这些因素进一步造成了收入分配差距扩大，公共服务获取上的严重不公平，以及征地引发的矛盾冲突，加剧了社会失衡。经济高速增长的同时消耗了大量自然资源，并造成了严重的环境污染。随着经济的快速增长、高耗能产业所占份额的提高，以及城市化的推进，中国已成为世界最大的能源消费国。许多造成中国国内失衡的政策，也是中国持续面临经常账户和资本账户双重盈余的重要原因。再加上中国在全球市场的份额不断扩大，激化了主要贸易伙伴国的保护主义情绪。

在解决不平衡问题的同时，避免陷入“中等收入陷阱”

要在2030年发展成为现代、和谐、有创造力的社会，进入高收入国家行列，中国将面临以下两个议题：（1）保持相对快速的经济增长；（2）同时解决经济、社会、

环境和对外经济领域的不平衡问题。在与中国人均GDP水平接近的国家，第一项议题就是如何避免“中等收入陷阱”（Gill and Kharas, 2007）。

两方面因素将会制约中国今后的经济增长。一方面，随着劳动年龄人口数量增长的放缓甚至负增长（大致从2015年开始），劳动投入对经济增长的贡献将会减少。另一方面，尽管投资占GDP的比重目前还维持在较高水平，但该比重终将逐步下降。原因在于，要实现一些社会性目标或随着劳动力供给趋于紧张，部分国民收入将会从企业部门转移到家庭部门，而且环境保护标准的提高也要求经济增长更加“集约化”^③。此外，投资率下降还意味着通过购置新的机器设备来实现技术升级的机会减少。无论如何，当中国从技术追赶阶段逐步向技术前沿靠拢，生产率提升的空间必然缩小。

在这样的背景下，避免“中等收入陷阱”的关键就在于通过调整政策和推进改革来进一步提升中国经济的效率，让全要素生产率尽可能保持过去的高增长水平。如果没有新的激励措施来提升全要素生产率，经济增长可能会迅速减慢，使中国面临更大的风险。在企业内部，技术效率（technical efficiency）的改进可以通过多种方式来实现，如技术创新、改善组织管理、利用规模经济（包括整合供应链）、充分发挥城市化进程中的经济集聚效应、鼓励竞争以促进生产率提高等。改进配置效率方式则是将生产要素从效率较低的地方转移到效率较高的地方

^① 关于这些失衡问题的更详细讨论，见总报告。

^② 1993~2007年期间，工业总就业的年均增长率仅为2.3%，工业附加值的年均增幅却达到11.7%。

^③ 维持较高投资率的措施有：推进改革，提高资本回报率；进一步扩大资本深化的空间；增加投资，应对新的社会和环境挑战（Stern, 2011）。

(包括不同企业、产业部门和地区之间的转移等)。资源配置的改善有助于稳定经济增长、促进增长方式转变,并提高增长质量。

如专栏 1-1 所述,此类效率的改进是中国取得经济成就的重要因素,其潜力远未枯竭,完全可以通过进一步改革来释放。

专栏 1-1 生产要素重新配置是生产率提高的一个主要因素,进一步挖潜空间依然巨大

对中国经济增长绩效的几项深入研究均支持这一结论。其中,一项研究试图测算资源错配在多大程度上影响了中国和印度的全要素生产率(Hsieh and Klenow, 2009)。研究者利用模型分析扭曲因素对全要素生产率的影响程度,而这些扭曲是造成不同企业之间资本和劳动边际产出存在差异的重要因素。他们通过微观数据分析发现,与美国相比,中国在某些特定的细分产业,资本和劳动的边际产出在不同企业之间存在较大差异。经过估算,假定对资本和劳动进行重新配置,使边际产出差异缩小到与美国类似的水平,则中国在 1998 年的全要素生产率可望提高 50.5%,到 2005 年,这一潜在收益降至 30.5%。这表明,中国的资源配置效率得到了改进,同时进一步提高的空间依然可观。

另外一项研究(Brandt and Zhu, 2010)对中国过去的增长来源进行了量化分析。研究人员考察了三个产业部门:农业部门、国有的非农业部门,以及非国有的非农业部门。结果发现,非国有的非农业部门的全要素生产率改进是主要的增长来源。此外,研究还发现存在显著的资本错配现象,效率较低的国有部门占有超过一半的固定资产投资,但吸纳就业的比重仅为 13%。由此得出结论,如果资本能在国有和非国有部门之间实现有效的重新配置,使非国有部门能得到更多投资,则中国不需要将投资率从 1978 年的 21% 提高至 2007 年的 40%,照样可以取得同样的经济增长率。展望未来,减少资本市场的扭曲有助于中国缓解消费与投资失衡,同时保持较快增长。

还有研究(Bai, Hsieh and Qian, 2006)考察了不同产业部门、地区和所有制企业取得资本回报的差异。他们发现了资源错配的明显证据,但同时也注意到错配程度在逐渐缩小,从而推动了经济增长。其他研究(Bulman and Kraay, 2011)则发现,在 1979~2008 年期间,生产要素的配置优化对全要素生产率的增长贡献了大约 2.2 个百分点,差不多超过一半,但贡献比例呈现出下降的趋势。

中国能够以明显低于过去 30 年平均水平的 GDP 增长率迈入高收入阶段。判断一个经济体可否归于“高收入”、“中等收入”或“低收入”阶段的标准当然是人为划分的,世界银行就制定了一些标准对其成员国进行分类。专栏 1-2 描述了中国在 2030 年达到“高收入”门槛所需要保持的增长率。

由于世界经济也在不断发展,这个门槛本身也在变化。中国的相对增长率是本国 GDP 增长率与人民币兑美元汇率变化率的乘积。估算结果大约在 4% 到 6.2% 之间。当然,要超越高收入门槛的水平,则需要更高的年均增长率。一般来说,高收入国家的人均收入是门槛值的 3 倍以上。

专栏 1-2

在 2030 年中国要进入高收入国家行列所需的增长率

1989 到 2009 年期间，世界银行划分中上等收入国家和高收入国家的界限平均每年递增 3.5%（以名义美元价值计算）。假设这一标准继续以相同速率增加，则 2030 年的标准就将达到人均 24079 美元。为了在 2030 年实现这一水平，以美元计算的中国人均 GDP 必须以每年 8.9% 的速度增加，再加上预期的年均人口增长率为 0.4%，那么 GDP 总量就需要保持年均 9.3% 的增速（以美元计算）。假定美国的通货膨胀率为 2.3%，如果实际汇率每年升值 0.8%，则需要实际 GDP 保持平均 6.2% 的增速；如果实际汇率每年升值 3%，则需要实际 GDP 保持平均 4% 的增速。

利用这一简单的测算框架，可以基于不同假设设定参数值，并相应地调整计算结果。例如，若世界银行划分高收入国家的标准以年均 4.5%（而非 3.5%）的速率提高，那么中国需要每年保持 5%~7.2% 的 GDP 增长率。如果 2030 年的目标是使人均 GDP 高出世界银行的高收入门槛值 10%，那么中国需要将年均增长率提高 0.5 个百分点。

88

专栏 1-2 对增长率的测算结果与目前许多文献预测结果基本吻合。这表明，在 2030 年迈进高收入国家行列的目标设定是可行的。例如，林毅夫（2011）认为，通过对比日本、韩国和中国台湾地区人均 GDP 与美国的比值在类似中国当前发展阶段上的表现，中国有希望在未来 20 年以 8% 左右的速度增长。在另外一项近期开展的跨国研究中，Eichengreen, Park and Shin（2011）也预计，2011~2020 年期间中国将以年均 6.1%~7.0% 的速度增长，到 2021~2030 年将保持在 5.0%~6.2% 的水平。此外，Lee and Hong（2010）也预测，在“基准”情景下，2011~2030 年期间中国的年均增长率为 5.5%；在“改革”情形下可以提高到 6.6%。本节后面还将提到，我们预测在改革情形下中国经济未来 20 年的年均增长率可以达到 6.6%，这同样意味着进

入高收入国家行列的目标是可行的。

然而，仅有增长还不够。要实现“和谐社会”的目标，就需要使增长更加平等、平衡和可持续。这方面的挑战包括：创造条件增加就业岗位、改善“初次收入分配”，提高公共服务质量和可及性，强化社会保障以减少脆弱性，以及努力降低经济增长对资源的消耗。

中国的高层领导人已经认识到这些问题。2004 年的中央经济工作会议以来，许多重要文件都把转变经济增长方式列为首要工作目标^①。2005 年，转变经济增长方式成为“十一五”规划的核心内容。过去的五年规划以增长为主要目标，而“十一五”规划当中一个重大变化是同时强调了环境和社会目标。虽然在这些领域已取得了若干进展，但还有很长的路要走（World Bank, 2009）。在“十二五”规划中，环境和社会

^① http://english.peopledaily.com.cn/200412/06/eng20041206_166239.html

领域的目标依然是核心内容之一^①。长期以来，许多关注中国经济的专家学者也不断重申，要实现这些目标，必须深化关键领域的改革^②。

到 2030 年可能出现的情景

经济模型的模拟结果传递了两条重要信息。第一条是正面的，即通过整体协调改革来消除尚存的扭曲，可以将中国引向一条更加健康的发展轨迹。沿着这条轨迹，既能够取得较快增长，又能够在结构、社会、环境和对外经济等关键指标上取得显著进步。第二条则相反，如果不对现行政策进行广泛调整，增长的最终结果可能并不理想。虽然经济依然可保持相对较快的增长，但关键的社会、环境和对外经济指标将不容乐观。

在改革有实质性进展的情况下，中国经济在未来 20 年将如何发展？在经济基本面不变的情况下，潜在增长率可以达到什么水平？经济结构会如何演变？为考察各种长期发展战略对中国未来增长速度和质量的影响（包括资源消耗、收入不平等程度以及国际收支平衡等），国务院发展研究中心对其开发的可计算一般均衡模型进行了更新。该模型包含中国的生产结构、需求、收入分配，

以及资源利用的各种详细信息，对 2030 年的长期发展情景进行预测^{③④}。

有可能出现“改革情景”。这种情景假定本报告提出的各项结构性改革能够得到实施。我们首先对这种情景进行定量分析，然后再用定性方法分析当某些改革没有实施或推进不够到位的情景^⑤。

在模型中的改革情景下，GDP 总量的增长率将会逐渐放缓，但仍然能确保到 2030 年中国可以迈进高收入国家的行列。增长的动力将会有所改变。采取更能促进就业的劳动力市场政策，增加劳动密集型生产的规模，可以使就业人数的增长率略高于适龄劳动力数量的增长率。但是，从 2015 年左右开始，人口结构的变化会使总的就业数量出现萎缩。由于中国的技术与世界领先水平之间的差距缩小，对外开放和融入全球经济一体化进程所带来的收益减少，消除市场扭曲获取额外增长空间的潜力被进一步压缩，全要素生产率增速将会逐步放缓——当然，与世界上其他地区相比仍处于较高水平。最后，资本积累对增长的贡献也会有所下降，但依然可观。经济结构的调整需要时间，而在高端制造业、基础设施和产业升级等领域仍然会有投资需求。据估计，中国人

① 在“十二五”规划时期，由于全球金融危机影响还会持续，这些收益将显得更加重要。世界经济的中期发展前景走弱，出口也将相应放缓，中国如果要保持 GDP 的相对快速增长，就更需要扩大内需。

② 这方面的研究请参考：Kuijs and Wang (2006)，Blanchard and Giavazzi (2006)，Lardy (2007)，and Aziz and Dunaway (2007)。

③ 国务院发展研究中心可计算一般均衡模型（DRC - CGE 模型）2010 年版包含了 34 个行业，城镇和农村两类居民，4 种生产要素（资本、农业劳动力、生产工人、技术人员），其中 34 个行业包括 1 个农业，24 个第二产业部门和 9 个服务业部门，具体的模型介绍，请参见 Li et al. “Simulated Scenarios for China's Economic Growth: 2011 - 2030”，China Economist May - June 2010，以及 He and Kuis (2007)。本研究是在以上两项研究的基础上作的更新和调整。

④ 驱动经济增长的主要因素包括技术进步、人口及劳动力变化和资本积累。在本模型中技术进步的速度是根据中国历史数据和国际比较的经验结果外生设定的，人口及劳动力是根据最新人口普查数据新的人口预测结果外生设定的，资本积累则是由模型根据投资率的变化内生的。模型中驱动结构变化的因素包括需求变化（恩格尔效应）、技术变化，以及要素构成的变化。

⑤ 这些情景并不一定设定得很精确，而是更展示一种风格，是基于对宏观变量之间关系和变化趋势的分析。对变化趋势的假定可能带有主观因素。

均资本存量目前仅相当于美国的 8.7%，这表明依然需要积累大量的资本。到下一个十年末，GDP 增长率将从 2011 ~ 2015 年的平均 8.6% 降至 2026 ~ 2030 年的平均 5%。

这样的增长放缓与转变经济发展方式的政策可能无关。与下文将要描述的“趋势照旧”的情景不同，在改革情景中投资水平会显著降低，资本积累对经济增长的贡献也相应减小。然而，这一影响大体上会被仍然较高的全要素生产率所抵消。推动全要素生产率提高的因素包括：劳动力的优化配置（既有不同企业间的转移，也有从农村向城市的转移），金融部门的深化改革，公司治理的改善，服务业发展面临的扭曲和准入障碍减少，研发投入的增加，以及人力资本的进一步开发等。

在改革情景下，未来 20 年中国的经济结构也会有显著变化，经济、社会、环境和国际收支等领域的失衡现象将会缓解。主要的变化趋势包括：

- 工业比重下降，服务业比重上升。到 2030 年，工业在中国 GDP 中所占的比重将下降约 12 个百分点，从 2010 年的 46.8% 降至 35%；第三产业的比重则提高 18 个百分点，从 2010 年的 43% 升至 61%。

- 消费在 GDP 中所占的比重将从 2010 年的 47% 提高到 2030 年的 66%，扭转过去持续下跌的趋势。鼓励创造城镇就业岗位的改革措施，以及日益凸显的工资上涨压力，将有助于提高工资和居民家庭收入在 GDP 中所占的比重，从而进一步扩大居民消费。随着社会性支出和基础设施运营维护费用的

增加，政府消费的比重也会扩大。

- 投资占 GDP 的比重将逐渐降低。到 2030 年，投资占 GDP 的比重将会在现有水平上下降 15 个百分点，降至 34% 左右。虽然这一水平远低于现有水平和“趋势照旧”的情景，但也更具有可持续性，而且由于投资率降低，中国经常账户盈余与 GDP 的比值也会逐步减少，从而缓解国际收支失衡。

- 经济增长将创造更多的城镇就业岗位，从而吸收更多来自农村的“移民”，提高农村生产率和收入水平，并缩小城乡差距。城市化水平的提高及城市居民支出方式的改变将会刺激服务业的发展。到 2030 年，农业部门吸收的就业人数所占比重会降到 12.5%^①，这将有助于提高农业劳动生产率和农村收入水平。农业和其他产业部门的生产率差距将缩小，城乡收入差距将得到改善。

- 中国的原材料和能源消耗将会减少，污染排放也会得到控制。原因在于工业的重要性降低，工业内部重工业和高污染行业所占的比重也会下降。更重要的是，能源和大宗商品以及环境损害等方面的定价机制得以改进。

出现其他情景也是有可能的。国际环境的变化自然会影响中国自身的发展。另外，国内不同外生冲击和政策选择的组合也很多。因此，后面我们将更多地采用定性方式来讨论可能出现的其他情景。

可能出现的其他情景是，中国在经济结构调整方面取得的进展要小得多。在这种“趋势照旧”的情景下，政策环境与演变趋

^① 在此情景下，城市化进程推进的速度较快，但与其他东亚和东南亚国家的经验相比并不特别突出。例如，从 1973 年到 2001 年，韩国的农业劳动力比重从 50% 降至 10%，转移进程更快。从 1980 年到 2001 年，马来西亚的农业就业所占份额也从 37% 降至 18.4%。

势基本不变。结果在 2010 年到 2030 年期间，生产要素和资源继续向工业领域倾斜，工业在 GDP 中所占的比重仅有轻微下降。服务业所占的比重仍然会提高，但与类似发展阶段的国家相比将处于较低水平。投资率和储蓄率尽管目前很高，但仍会继续上升。消费在 GDP 中所占的比重已经很低，但仍会继续下降。特别是由于影响产业发展、企业分红、劳动力市场，以及金融部门的政策并没有根本变化，企业储蓄相应将达到更高水平，企业投资也将随之进一步增加。总体而言，虽然投资水平在继续上升，但经常账户盈余仍将保持高水平。劳动力从农业部门向外转移，以及城市化进程将会持续，但速度较慢。城市就业岗位的创造较为乏力，也将制约居民收入所占份额的扩大，农业与其他经济部门之间的劳动生产率差距将依然巨

大，而且这两个因素还会进一步恶化城乡收入分配差距和社会总体的不平等状况。最后，在这个依靠工业拉动的情景下，能源和资源消耗的密集度将居高不下，污染排放水平会继续上升。

事实上，延续过去的增长方式不是不可能，但将变得越来越困难。正如前面对“趋势照旧”情景所作的模拟那样，一旦接近经济、社会、环境和国际收支失衡可以延续的极限，中国很有可能出现被迫进行改革的情况^①。无论是通过可控的政策调整，还是通过危机的爆发来倒逼改革，急速转变将导致储蓄率和投资率大幅降低，使得中国经济增速反而低于改革情景下的水平。这个结论进一步说明，有必要加快推进改革，将中国引入新的增长轨道。

改革情景下中国经济增长状况见表 1-1。

表 1-1	改革情景下中国经济增长状况					单位：%
	1995 ~ 2010 年	2011 ~ 2015 年	2016 ~ 2020 年	2021 ~ 2025 年	2026 ~ 2030 年	
GDP 潜在增长率 *	9.9	8.6	7.0	5.9	5.0	
就业增长率	0.9	0.3	-0.2	-0.2	-0.4	
劳动生产率的增长率	8.9	8.3	7.1	6.2	5.5	
经济结构（期末值）						
投资/GDP（%）	48.6	42	38	36	34	
消费/GDP（%）	47.4	56	60	63	66	
工业增加值/GDP（%）	46.7	43.8	41	38	34.6	
服务业增加值/GDP（%）	43.1	47.6	51.6	56.1	61.1	
农业就业占比（%）	36.7	30	23.7	18.2	12.5	
服务业就业占比（%）	34.6	42	47.6	52.9	59	

资料来源：国家统计局；根据国务院发展研究中心 DRCCGE 模型进行的估算。

*：潜在增长率、就业增长率和劳动生产率增长率为年均增长率；2010 年以前为实际增长率，之后为预测值。

① 这类制约因素包括：可贸易商品生产的边际收益减少、产能过剩、资产泡沫、就业创造不足、环境恶化和贸易保护主义等。

第二章

通过关键领域改革促进效率和公平： 从追赶式增长到内生式增长



92

转变政府职能

为实现 2030 年愿景，中国需要转变经济增长方式，从由生产要素投入驱动转变为通过提高效率推动增长，从政府直接干预转向更多依靠市场和企业，从消化吸收外来技术转向自主创新，与此同时，还要纠正诸多经济失衡、化解社会矛盾。要做到这一点，就需要了解哪些政策领域特别有可能推动经济快速、和谐发展，以及需要采取哪些具体改革措施。本报告下面将转入对这些具体问题的讨论。我们认为，以下三个领域的改革对提高效率或减少失衡最为有效。首先，需要进一步对企业部门进行改革，从而促进对资源的更有效使用，推动创新和激发企业家精神。其次，推进生产要素市场改革——土地、劳动力

和资本等，消除生产要素配置方面的扭曲^①。最后，财政体系需要进一步改善并增强可持续性，以保证社会、环境和基础设施等公共服务水平和质量的提高，因为它们是中国实现 2030 年愿景的重要内容。同时，要更好地动员和分配可用于投资的其他资源，以保证中国在某些产业已接近世界技术前沿水平时，依然能保持较快增长。

贯穿这些改革的一个共同主题是“政府改革”。在过去 30 年的大多数时候，虽然市场机制在配置资源和推动增长方面发挥了有效作用，但政府依然直接参与资源配置和商业事务。一方面，“战略性”行业的一些重要企业在很大程度上仍然是国家所有；另一方面，政府还通过复杂的手段以较低成本将生产要素引向工业化和城市化发展。相反，在医疗、教育、社会保障和其他一些通

^① 后面的创新分报告专门分析了促进创新发展所需的其他配套政策，改进中国的技术实力和提升在价值链中的地位是促进快速增长的关键因素。

常认为因为市场失灵而需要政府干预的领域，中国政府却一度有所退出。传统的体制安排被放弃，政府的投入也出现滞后，许多医院和学校等公共机构不得不自食其力，把创收作为自己的主要任务。

中国在既有政策下已经取得了显著成就，尤其在应对最近的全球危机中表现出，但这并不能成为回避政府改革的理由。中国过去的成功是市场力量和政府力量综合作用的结果。强有力的政府通过直接干预推动工业化和城市化，克服市场失灵，推动生产要素的积累；同时，市场机制也充分释放出企业部门的力量。正如格申克隆（Gerschenkron, 1962）和罗森斯坦—罗丹（Rosenstein – Rodan, 1961）等经济学家所描述的那样，这类充分发挥“后发优势”的政策并不少见。然而，随着中国逐渐走近技术前沿，粗放的增长模式难以维持，以前的优势就可能成为劣势。随着时间推移，一些现有企业会逐渐巩固它们在获取各种资源和政府支持方面的优先地位。在中国，很多这类企业是大型国企，因为国企很自然地与政府有密切关系，而且它们常被视为对国家具有重要的战略意义。这种带有偏向的商业环境可能危及公平竞争、效率改善和创新，对正在完成工业化、有望进入高收入国家行列的中国经济造成损害。这也会使经济的各种失衡和社会矛盾更加难以解决。

为通过提高效率和促进创新实现较快、可持续的增长，本报告将分析政府角色可以通过哪些具体途径进行重新定位，总体而言，就是要减少在资源配置方面的直接干预，使政府在公共产品的提供，以及确保机会平等方面发挥更大的作用。随着经济发展的推进，市场运转效率及经济成熟度的提

高，从政府直接干预资源配置所获得的效益将减少。这就意味着，中国应该重新审视政府在要素市场、企业国有制以及产业政策和竞争政策中应该扮演的角色。另一方面，为实现建设和谐社会的目标，政府应该加强对于医疗卫生、教育和社会保障的参与。重新审视不同层级政府之间的相互关系也是对政府角色进行重新定位的核心内容。

从追赶式增长到内生式增长

政府改革对中国从原来的追赶式增长转变为内生式发展非常关键。现在看来，这是极具挑战性的工作。虽然 2003 年中共中央十六届三中全会就表示要转变政府在经济管理中的职能（特别是通过行政审批和投资体制的改革），但进展有限。今后，政府改革的进展需要通过财政体制改革、企业部门改革和要素市场改革来推动。

财政体制

为了实现未来 20 年的重大社会和环境目标，需要大幅增加对社会保障、医疗和环境的公共投资及经常性支出，其中大多数需要地方政府来完成。可是，这些支出的增加必须同时保证财政的可持续性，避免税收负担加重到危害经济增长的水平，还应减轻地方政府的财政压力，并加强财政体制的建设。在未来 20 年中，有 6 方面的挑战需要面对：（1）改变公共支出结构并提高其效率，以适应中国发展目标的变化。（2）提高收入动员的效率。（3）把部分事权上收到更高层级的政府，建立财力与事权相匹配的政府间财政关系，同时允许地方政府开征某些地方税。（4）将所有的地方政府借款

和相关支出全面纳入预算，进行严格管理。（5）规范省以下转移支付，使基层地方政府的财力更加均等化。（6）加强对政府的问责，提高透明度。

企业部门

要保持经济相对快速增长，一个富有活力的企业部门至关重要。核心内容就是要进一步鼓励竞争——尤其是（但并不限于）在目前仍受到限制的战略性产业或支柱产业中国有企业与非国有企业（含民营企业）之间的竞争。要重新界定国有资本功能，并促进国有资产的证券化和可交易性，使国有资本集中于提供公共产品。这就要求改革国企部门，在那些竞争机制可以发挥更好作用的领域，打破垄断或寡头结构；在那些不得不实行垄断的领域，引入监管机制，以确保其市场权力不会被滥用而阻碍经济发展；对所有的企业降低或取消产业准入和退出的障碍。改进资源配置效率还要求确保市场竞争环境的平等，尤其是小企业与大企业之间、国有企业与非国有企业之间的平等，这不只是法律规定上的平等，还包括对核心投入品的开放利用。要实现国有资产组合的多元化，逐步在市场上出售国有股，并按照现代公司治理结构来改造国有企业。最后，对政府制定的影响产业内部和产业间结构的各类“产业政策”，也应该进行反思和改进。

生产要素的配置

相对而言，改进生产要素（土地、劳动和资本）的使用效率要比企业部门的改

革更具有挑战性。不过，如专栏 2-1 所述，这也是一个存在许多重大扭曲的领域，通过改革来改善资源配置的潜力非常大。

在土地方面，关键的挑战包括：（1）延长农村土地承包期限，保证农村和城市的土地使用权和财产权利得到同等保护，以维护社会稳定，尤其需要关注农村土地权益。（2）推进现有农村集体所有制的现代化，以顺应法律和政策发展的需要。（3）解决农村土地和城市土地在制度上被分割所产生的问题，这种割裂在目前的农村土地征用过程中导致效率降低和不平等加剧，其解决办法是减少政府在土地征用过程中的不当干预，以更加市场化的办法来实现土地配置。（4）通过综合性的土地使用规划来确保耕地保护和粮食安全。（5）引入房地产税，减少地方政府过度依赖土地转让收入所造成的扭曲和社会矛盾。

金融部门也面临几项改革挑战：（1）要继续推进金融机构和金融市场的商业化，以满足居民家庭、企业和政府部门对金融产品和服务的需求。为此，需要改善金融机构的治理，营造良好的政策环境，促进机构之间的竞争，同时对其进行有效监督。（2）需要进一步推进利率市场化改革。（3）需要深化资本市场。（4）需要完善金融基础设施和法律构架。（5）需要强化监管体系。（6）需要建立金融安全网，强化危机管理和清偿制度。（7）重新界定政府的权责。

制约中国劳动力市场弹性和效率的很多问题其实与社会保障和保险体系相互关联，因此，劳动议题会放在社会发展的报告中讨论。

专栏 2-1

产品和要素市场上存在的主要扭曲

在最近的一系列文章中^①，黄益平及其合作者指出，中国所特有的改革道路大大促进了产品市场的自由化，目前有超过 95% 的产品价格由市场决定，但要素市场上仍存在较多扭曲。他们特别关注劳动力、资本、土地、自然资源和环境等领域，粗略估计了各领域的现存扭曲造成的成本，发现资本和劳动力扭曲的成本特别高。这些扭曲产生的作用类似于提供隐含的补贴，人为增加了生产利润，提高了投资回报率，并增强了中国对外竞争力。虽然这个不对称的自由化进程是中国取得巨大增长成就的基本因素之一，却也加剧了各种结构性失衡（包括对外经济失衡）和面临的风险。未来需要关注对要素市场开展综合性的市场导向改革。

类似的是，另外一项研究（Chen, Jefferson and Zhang, 2011）使用中国 38 个工业部门的投入产出面板数据，考察了 1980 ~ 2008 年期间结构改革的影响。结果发现，平均来说，在提高生产率并促进工业增长的过程中，要素配置效率的提高起到了重要作用。根据这一分析，最紧迫的改革应该是继续发展要素市场（包括让非国有企业获得平等的资源利用机会，发展非国有金融机构等）及推进国有企业的重组。

还有的研究（Zhang and Tan, 2007）分析和测算了改革期间扭曲方式的变化，发现中国的产品市场在改革早期有一些分割，但之后一体化程度有所提高。劳动力从农业向非农产业大规模转移，以及对人口流动限制的放松也表明，劳动力市场的一体化程度也有提高。然而，产业部门之间存在的资本边际产出差异在改革阶段却有所扩大，说明主要的扭曲集中在金融市场和土地市场。

财政体制、企业部门和要素配置领域的改革在这里虽然是分别加以陈述的，但它们之间存在高度的相关性。例如，财政体制产生的激励影响着产业政策的制定，尤其是地方政府的行为。不同类型的企业在获得金融资源方面的差异影响着中国的产业结构。中国的农村和城市土地双轨制为地方政府获取租金提供了条件，影响着政府的收入和支出结构。尤其是在危机期间，财政体制的限制会鼓励政府（近来也包括地方政府）利用金融部门作为准财政工具，来支持国有企业、基础设施建设的支出，其结果导致银行

体系需要定期补充资本金，这自然又会带来相应的财政影响。因此，财政体制的改进便成为推动金融部门加强竞争和商业化的关键因素。

对这些改革的先后顺序需要认真考虑。虽然下面的章节中对各个领域的改革顺序提出了具体建议，但总体改革顺序也有一些基本原则。首先，最笼统地说，企业部门改革应当先于金融部门改革。这是因为如果先放开了金融部门，则会导致金融系统将资源投向仍然扭曲的企业部门，从而加剧资源配置的扭曲，增大风险。反之，如果先消除了那

① 参见：Huang (2010)，Huang and Tao (2010) 和 Huang and Wang (2010)。

些主要的价格扭曲和其他扭曲，企业真正面临实质性的预算约束，那些导致道德风险的主要因素都得到消除，这时再进行金融改革，金融部门将可以更好地按照社会回报率的高低来配置资本。当然，这不是说金融部门的所有改革都要延后。实际上，在仍保持对金融业控制的情况下，尽早采取行动来加强金融监管；加深商业化程度，逐渐缩小存贷款利差，并推动利率市场化，将带来很大益处。

总体来说，财政改革应当与企业改革同步进行或稍早于企业改革。仍然存在的税制扭曲和由当前政府间财政体制造成的不当激励与其他政策，造成了中国产业结构的扭

曲。当前财政体制的缺陷迫使地方政府大量依赖预算外借款，进一步扭曲了资源配置，提高了风险水平。因此，首先进行财政改革，特别是财政收入领域（尤其是将国企分红纳入预算）和地方政府举债方面的改革，将可以为更有效地进行企业和金融部门改革创造有利条件。

本报告下面将会分析对中国实现 2030 年愿景至关重要的四个特定领域。对于每个领域而言，2030 年的愿景是什么？目前已经取得了哪些进展，要进入实现目标的发展轨道，还面临着哪些主要挑战？在短期、中期和长期内需要分别采取哪些具体步骤？本报告将对这些问题作出回答。

改善财政体系并增强财政可持续性



建立与政府职能相匹配的财政体系

财政体制是促进效率与公平的关键性制度安排之一，对于中国能否实现 2030 年愿景至关重要。中国政府调动了约占 GDP 的 30% 的资源用于支出，使得政府有能力增加关键公共服务的供应，解决重要的外部性问题，并支持了总体经济效率的改善。政府通过税收政策间接影响企业和居民的储蓄、投资和消费决策。政府还在减少机会不平等、保持宏观经济和金融稳定方面发挥着核心作用。设计良好的财政改革将有助于保持经济较快增长，缩小各种社会差距，走出一条更加环境友好的发展道路。

过去 20 年里，中国对财政体制进行了深刻改革。改革的起点是 1994 年以增加财政收入、改革中央与省级政府的财政关系和提高中央宏观调控能力为核心的重大财税体制改革。通过这次改革，以增值税为核心的新税制得以建立，为后来财政收入

占 GDP 比例的大幅提高打下了基础。这使中国的公共支出达到了与同等收入国家相当的水平，从而极大改善了公共服务。这次改革也给中国的政府间财政关系带来了重大变化。新的分税安排大大增加了中央政府的收入占比，为中央进行更多更规范的转移支付、解决地区间财力不平衡问题打下了基础。1994 年改革之后又在很多领域进行了一系列渐进式改革。财政政策在推动中国工业化方面也发挥了重要作用。例如，中国通过税收优惠和地方政府提供的其他激励措施成功地吸引了大量外国直接投资。

展望未来，到 2030 年，中国经济将更为精致，需要拥有一个强健且高效的财政体系，以满足经济、社会和环境等多方面需求。如下文所阐述的，政府尤其要满足人们对增加和改善公共服务、完善社会安全网和提升人力资本的需求。尽管中国目前还有一定的财政空间，同时有很多财政收入资源尚未挖掘，但今后的支出压力非常大，而当前一些发达国家的主权债务危

机也说明了保持财政可持续性的重要性和面临的挑战。因此，在启动新的社会项目时要对其财政成本作出现实的估算，同时要对某些领域的支出加以控制。此外，财政体制改革也将是转变政府职能、强化治理和政府自我监督的一项重要措施。财政改革的重点是提供包括政府监管制度在内的公共服务，以及为地方政府提供恰当激励，使之以财务上可持续、运作上自我约束的方式行使其职能。在今后的 20 年里，需要通过改革和制度建设，推动财政体系在以下 5 个方面实现根本转变。

调整财政支出结构。随着中国逐渐成为高收入国家，政府的职能将发生变化，需要增加在社会和环境方面的支出，同时随着基础设施存量迅速增长，其运营和维护方面的支出需求也将大幅增加。这些都会反映在政府支出结构的变化上。

完善财政收入结构。到 2030 年时，要基本解决目前财政收入体制存在的各种扭曲，从而提高经济运行效率，增进平等。同时，需进一步拓展收入来源（如碳税、个人所得税、国企分红等），以增加预算收入并解决重要扭曲问题。

保障财政可持续性。虽然公共支出在经济总量中的比例没有统一标准，可能高于也可能低于现在的水平，但无论如何，政府收支的相对水平需要与宏观稳定的目标相一致，同时实现经济较快增长与社会、环境可持续性这两个目标之间的平衡。

促进政府间财力均等化。促进政府间财力均等化包括纵向平衡（不同层级的政府之间），也包括横向平衡（不同地区之间），尤其是省以下政府财力应更加平衡。这将有助于推动地区间在基础设施、社会保障等基

本公共服务方面的均等化。

强化预算制度。实现地方政府财力与事权的合理匹配，强化问责制和透明度，改善各级政府的预算管理，严格预算执行，提高政府工作效率。本报告认为，通过继续深化财政体制改革可以实现上述转变。过去和现在的政策相对于当时和目前面临的挑战来说基本上是恰当的，而且改革已经取得了很大成绩。但要继续深化改革，使财政体制更好地适应新的挑战，并从已经取得的制度能力改善中受益，还有很多工作要做。本报告针对上述 5 个优先领域分别就政策选择和工具进行探讨，这些政策和政策工具将有助于中国应对新的挑战，控制新的风险。

中国的财政体系——到 2010 年为止的主要发展变化

政府支出有力支持了国家的发展战略，并随着发展目标的变化而逐渐演变。在经济“追赶”阶段，增加固定资产，消除发展瓶颈，可以获得很高的回报率，因此政府支出向固定资产投资倾斜，支撑了经济的快速增长。由于地方政府的大量投资不纳入预算，很难对这类投资的规模和结构作出准确统计。据估算，用于基础设施的公共支出超过了 GDP 的 10%（Liu, 2010），远远高出很多发展中国家 3% ~ 4% 的水平。最近几年，按照中国在“十一五”规划中所制定的发展战略，政府支出开始向促进公平和推动经济平衡增长倾斜。政府扩大了社会安全网的支出（如城乡居民低保、农村合作医疗、对贫困人口的医疗救助等，再如中央扩大了对农村教育的转移支付），增加了对农村和

农业方面的支出，取消了农业税，通过转移支付大大缩小了各省之间的财力差距，改善了公共服务。

政府支出中较大份额被用于“经济事务”，而在如医疗和社会保险（以下简称社保）等核心公共服务方面还存在着重要缺口。根据国际货币基金组织（IMF）的《政

府财政统计》，2008 年中国总的政府支出达到了 GDP 的 25.7%^①。如表 3 - 1 所示，中国用于社保和医疗的公共支出占 GDP 的比例远远低于经济合作与发展组织（OECD，以下简称经合组织）国家和中高收入国家的平均水平。如果把社保和医疗支出排除在外，中国其余的非再分配性政府支出水平已

表 3 - 1 政府支出规模和构成的跨国比较（按占 GDP 百分比计）

占 GDP 比例 *	高收入国家	中等收入国家		中国
	OECD	中高收入	中低收入	
总支出	41.6	33.1	36.1	25.7
一般公共服务	5.6	5.6	5.5	2.9
国防	1.6	1.5	2.2	1.3
公共秩序和安全	1.6	2.0	2.6	1.3
经济事务	4.2	5.3	6.1	7.9
环境保护	0.7	0.5	0.3	0.5
住房和社区设施	0.8	1.2	3.0	1.9
医疗卫生	6.3	3.3	3.1	1.0
娱乐、文化和宗教	1.2	0.8	1.0	0.5
教育	5.4	3.9	5.4	3.7
社会保障 **	15.2	9.0	6.9	4.7
备注：除社会保障和医疗以外的总支出	20.1	20.8	26.2	20.0

数据来源：GFS, WDI；世界银行工作人员估算。

* 中国的数据为 2008 年数据，其他国家均为 2007 年数据。

**中国的社会保障支出中既包括养老基金支出，也包括医疗保险支出。加上从一般预算列支的医疗支出，2008 年政府总的医疗卫生支出达到 GDP 的 2.5% 左右。

① 2008 年，人们通常提及的政府一般预算支出规模占 GDP 的比重为 19.9%（2010 年则是 22.5%）。IMF《政府财政统计》的数据口径较宽，包括了部分政府基金和社保基金的支出。和其他国家一样，中国的这类基金独立于政府的一般预算。中国政府已经把这些基金纳入预算管理体系，有时在某些单项支出的统计中也包括部分基金支出。这类基金的预算周期正逐渐与核心预算的周期趋向一致，有些还逐渐被纳入一般预算。

经与经合组织国家相当。这反映出中国政府在经济活动中发挥着重要作用，包括向公司提供补贴和进行基础设施投资等。基础设施投资的另一部分资金来源于土地出让收入，这部分资金未包括在上述总的政府支出里（这是符合国际通行做法的），但受到预算监管。还有很大一部分基础设施投资是通过地方的城市开发投资公司（以下简称城投公司）（UDICs）的贷款进行的，而城投公司的活动从定义上讲不纳入预算。如果把这些支出也加上，那么 2008 年政府支出就增加到 GDP 的 30% 左右^①。虽说在国家发展的“追赶”阶段政府在资源分配中发挥积极作用是恰当的，但随着中国进入更高级的发展阶段，政府应该专注于其核心职能——提供公共服务。

在财政收入方面，已开展的一系列改革解决了原有的很多扭曲。这些改革措施包括统一内外资企业所得税、把增值税从生产型转变为消费型、降低进口关税、提高个税起征点和开征燃油税等。

财政收入的改善使政府可以增加支出而不损害宏观稳定。一般预算收入占 GDP 的比例从 20 世纪 90 年代中期的不到 10% 提高

到现在的约 20%。政府还征收占 GDP 2% 的“政府性基金（不含土地出让收入）”以及占 GDP 4% 的社保缴费。此外，地方政府还通过土地出让和城投公司贷款获得大量收入。这些收入主要被用于土地开发和基础设施投资^②。这使得财政赤字规模较小，公开报告的政府债务水平也较低，也使政府有更充裕的财政能力用于有效缓解最近全球金融危机所带来的冲击。

1994 年的财税体制改革增强了中央对财政收入的控制，提高了中央政府进行收入再分配的能力，增加了对贫困地区的转移支付。来自中央的净转移支付在地方政府财政收入中的份额日趋增大（见表 3-2）。在各种转移支付中，用于促进财力均等化的一般性转移支付和专项转移支付（针对特定的优先发展领域）近年都持续增长，使“过渡性转移支付”得以逐步下降，这是值得欢迎的。从省级来看，这类转移支付大大降低甚至消除了各省的人均政府支出与当地经济发展水平之间的相关性。各省的人均政府支出差异基本上可以由影响公共服务成本的因素来解释，如当地平均工资水平和人口密度等。

表 3-2 地方政府财政

	1996 年		2001 年		2008 年		2009 年	
	10 亿元	%	10 亿元	%	10 亿元	%	10 亿元	%
预算支出	578.6	100	1313.5	100	4924.8	100	6104.4	100
预算收入	374.7	64.8	780.3	59.4	2865.0	58.2	3260.3	53.4
来自中央的净转移支付	211.9	36.6	541.1	41.2	2204.4	44.8	2856.4	46.8
其中：一般性转移支付	15.9	2.7	121.5	9.3	874.6	17.8	1131.7	18.5
专项转移支付	48.9	8.5	223.7	17.0	996.7	20.2	1236.0	20.2

数据来源：财政部；世界银行工作人员计算。

① 到 2010 年，这一比例已升至 35%。

② 根据财政部的统计数据（2011），2010 年国有土地使用权出让总收入增加到了 2.9 万亿元人民币，相当于 GDP 的 7.3%。这些收入的很大一部分用于对拆迁居民的补偿，因此土地出让的净收入要低于这个水平，不过仍然相当可观。

最后，通过一系列加强公共财政管理的措施，公共支出效率也得到了改善。预算外收费已经基本被取消或已纳入预算管理。和其他很多国家一样，虽然社保缴费和土地及其他政府资产的出让租赁收入被纳入各种不同的基金，它们也同样受到类似于预算的管理，同时人们对公共财政的了解也更为综合和全面^①。国企分红已经开始增加，它们被纳入单独的国有资本经营预算，分红收入正在逐渐用于一般预算支出。在中央和省级政府已基本建立单一国库账户，正在向下级政府推开，为加强对预算执行的监督和控制打下了基础。政府会计制度的改革及政府收支分类改革也为提高政府透明度打下了一定基础。绩效评估已在一些项目中进行试点。

加强中国财政体系：面临的挑战和政策选择

中国的长期愿景及最近的改革进展为今后 20 年的财政改革指出了明确的方向。事实上，中国的决策者对改革的方向有清醒认识，一些改革措施已纳入“十二五”规划中。这一节从上文提到的五个方面分别阐述中国所面临的最大挑战，同时也通过国际比较和借鉴其他国家的做法，提出适用于中国的政策建议和政策工具。

调整政府支出结构

政府各类支出占 GDP 比例的跨国比较

如图 3-1 所示。

随着中国向高收入国家迈进，发展面临的挑战在发生变化，政府支出结构需作出相应调整。最值得注意的是，政府要提供社会保障和基本公共服务，改善人力资本，扩大发展机会，这些都需要在医疗、社会保障和环境保护等领域增加支出。如表 3-1 所示，中国的社会保障和医疗支出占 GDP 的比例大大低于经合组织国家和中高收入国家的平均水平，而在教育方面的支出差距相对较小。虽然中国报告的环保支出看来与经合组织国家和中高收入国家水平相当，但由于在环境领域欠账较多，同时又面临很多新挑战，今后需要继续增加环保方面的支出。

高收入国家的各种支出在 GDP 中所占比重并没有一个统一模式，尤其是在社会保障和环境保护方面各国差异很大。一般来说，高收入国家这些方面的支出高于中等收入国家，但高收入国家之间也有很大差别。图 3-1 将中国在四个领域支出的 GDP 占比与经合组织国家和俄罗斯作了比较。例如，瑞士的医疗支出占 GDP 比重为 4.1%，而冰岛为 7.9%；美国的社会保障支出占比为 7%，丹麦和法国则超过 20%。这些项目的总体成本将在很大程度上取决于保障水平和项目的设计，而这根本上来说是各国的政治选择。而且，考虑到很多发达国家现在面临的财政问题，不应当将中国与它们当前的这种支出水平作机械的比较。

以这些国际基准作为参照，中国可以考虑在医疗卫生方面增加 GDP 2% ~ 3% 的支

^① 2004 年，财政部发布了政府基金目录，规定政府机构不得对目录以外的项目收费。2010 年，国务院开始试行社会保险基金预算。这项预算最初包括了五种社会保险基金：企业职工基本养老保险、失业保险、城镇职工基本医疗保险、工伤保险、生育保险。最终目标是要将其他社保基金也纳入全国预算。《政府性基金管理暂行办法》规定，自 2011 年起政府性基金全额纳入财政预算，并报人民代表大会审查批准。

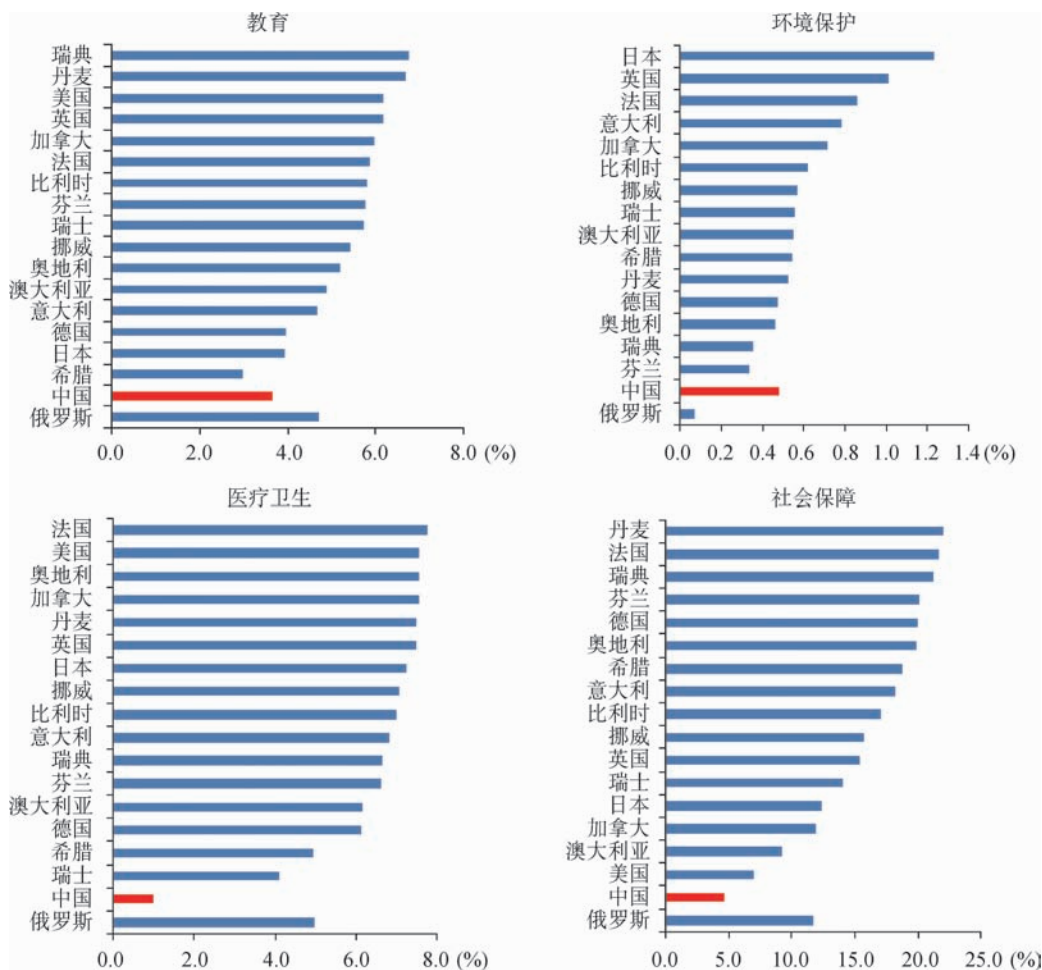


图 3-1 政府各类支出占 GDP 比例的跨国比较

资料来源：GFS（2007，2009）及工作人员估算。

出，在教育方面增加 GDP 的 1.5% 的支出，再增加 GDP 3% ~ 4% 用于支持基本养老，并逐渐补偿养老金的历史遗留成本。这些项目加总起来，意味着需要额外增加约合 GDP 的 7% ~ 8% 的财政支出。此外，今后中国还需要将更多资源用于其迅速增长的基础设施资产的运营和维护。

虽然长期来说基础设施投资应该减少，但这方面及其他支出的重新分配不一定遵循线性的变化趋势。在短期至中期，城市化还

会继续快速发展，国内市场也会进一步融合，这可能需要更多的基础设施投资。居民收入的继续增加也会相应地提高基础设施投资的财务回报率和经济回报率，因此这些投资也是合理的。从中长期来看，随着大量基础设施的建成，更多基础设施资产的边际回报率可能会开始下降。到那时，政府的投资活动就应该较为迅速地减少，降到高收入国家的水平，留下更多财政资源用于其他活动。

公共投资的结构也需要调整，以满足日益出现的新需求。面临的挑战是如何选择那些真正解决当前面临的瓶颈的项目。随着经济的发展，中国所面临的发展瓶颈也在变化。从空间角度来看，没有哪个经济体的各个地区能够完全平等地发展，增长的支柱往往是城市（World Bank, 2009d）。就中国来说，Luo（2005）发现对湖北和四川等内陆地区进行基础设施投资有助于缩小区域差距，而不会牺牲经济增长率。因此，从推动增长的角度来看，更多的公共投资应当放在

城市和特定区域。

无论如何，政府需要重新界定它的职能，并根据国家的发展目标调整支出结构。在中国过去 30 年的发展过程中，政府的作用发生了重大变化，今后也应当不断调整。一旦明确了政府作用，就需要对如何调整当前的支出结构达成共识并开始实施，在这个过程中还要充分考虑中国政府的具体组织安排。启动这一进程的一个方式就是进行职能审议（见专栏 3-1）。

专栏 3-1

职能审议——设计提高政府效率改革的工具

职能审议提供了一个灵活、由问题主导、基于证据的框架，可帮助各级公共部门机构找出影响其绩效的关键制约因素，分析各个机构所发挥的职能，评价它们的价值，同时听取对机构改革和程序变革的建议，以促进提供更有效的公共服务。职能审议通常从两个方面来评估现在的支出项目：效率（efficiency）和效果（effectiveness）。某些时候审议的重点是政策和项目层面的有效性，而另一些时候重点是组织层面的效率，也有可能对两个方面同时加以考察。

很多国家都使用过职能审议。加拿大 1994 年进行的项目审议建立了以总理为首的专门委员会。该委员会确定了基于绩效的指南，并通过审议实现了支出的大幅削减（联邦政府各部门预算平均削减了 21.5%）。新西兰成立了专家小组对政府部门进行了自上而下的审议，政府职能部门并不参加。审议结果是对很多部门进行重组，从而将公共部门的规模缩小了 50%。在拉脱维亚，1999 年对农业部进行的职能审议发现该部承担了 161 项不同职能，确定其中 9 项应当民营化，40 项需要改革理顺，12 项需转到其他部门。审议之后，这些建议很快得到实施。

关于职能审议的文献指出，审议要取得成功主要靠以下因素：（1）这种审议要确立总体目标，但不应在事前就指明如何实现这些目标。（2）要将职能审议与预算程序相结合，这样才能确保在预算周期的恰当时机提出合理建议。（3）经合组织国家能够成功进行职能审议的一个原因是它们的各个机构和项目享有较为灵活的法律授权，有关部委可以自主调整自身的结构和服务。（4）如果缺乏有力的政治领导和/或相关职能部委的配合支持，这种审议就难以成功。（5）这种审议在情况非常迫切时，如面临财政危机，往往更容易获得公众的支持。

资料来源：世界银行（2009）。

税收和其他财政收入来源方面的进一步改革

为实现 2030 年愿景，中国需要调整财政收入政策，以便获得充足的预算收入，以满足各项公共支出需求；减少损害效率的各种扭曲；推动社会和环境目标的实现。其面临的主要挑战和机会集中在以下三个领域^①。

首先，存在一些很有潜力的作法，它们既可以扩大收入，又有助于上述三个目标的实现。这类措施集中在四个领域，两个属中央层面，另两个在地方层面。近期增加财政收入最重要的来源是增加国企分红，并将其完全纳入政府一般预算。这将促使国有企业提高投资效率，同时增加政府财政收入^②。如果国有企业将一半利润上缴财政——这是发达国家普遍采用的比例——可以增加一些财政收入。在近期和中期，可以提高对能源（碳）、水、自然资源和污染的税费，这将

鼓励更有效地利用资源，改善环境，同时带来大量财政收入^③。例如，据 Stern（2011）估算，即使是按较低标准对碳排放征收碳税（如每吨二氧化碳排放为 20 美元），也可以带来相当于 GDP 2% ~ 3% 的税收。此外，增加征收机动车使用税、停车费（作为近期就可采取的措施）和拥堵费（作为更远期的措施）将有助于建设更高效、宜居的城市，同时也有利于保护环境。上海进行的机动车税试点、新加坡和英国等在拥堵费方面的国际经验都可以成为有益的借鉴。最后，如后面关于土地政策的章节详细谈到的，可以对居民住宅征收房产税，这样有助于土地的更有效利用，同时减少城市的无序扩张。不过，房产税尽管很有前途，但要真实成为一个重要的财政收入来源还需要较长一段时间，现在世界上很少有发展中国家的房产税收入超过 GDP 的 1%（Bahl, 2009）。

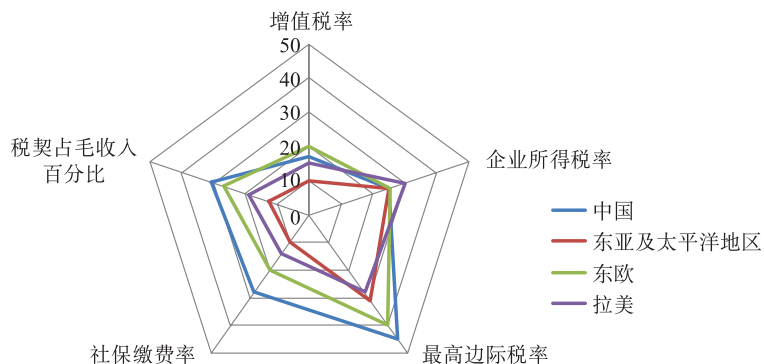


图 3-2 税收领域跨国比较

数据来源：《财政改革与经济治理》（2011）。

① 其他财政收入方面的重要改革包括继续扩大和改革增值税，以及改革公路收费。这两项改革都有助于使经济增长更多来自内需和服务业发展。如果把服务业的营业税转为增值税，不仅可以降低税负，而且也能提高服务业的竞争力，推动外包业务的发展和服务业的专业化。

② 世界银行（2010a）对国企分红政策和相关国际经验进行了详细讨论。

③ 其中好几个税种有助于解决负外部性问题。与其他很多税种不同的是，如果不只从 GDP 的角度，而是从更全面的角度来看，这类税收没有负面作用，因为它们是让价格更好地反映经济活动的真实边际成本，包括环境损害成本。

其次，劳动征税改革既有助于提高效率，也可以缓解经济失衡。图 3-2 提供了主要商品和服务税、企业所得税和劳动所得税税率的国际比较。图中显示，在货物税率及企业所得税率方面，中国与西欧和拉美国家的平均水平相差不大，但在工薪税的边际税率方面，中国远远高于国际通行水平。不管按什么标准来看，中国个人所得税的最高边际税率（45%）、养老保险缴费率（社会平均工资的 28%）以及总的劳动税楔都偏高^①。这样就减少了对正规就业的需求，降低了工资在 GDP 中的份额，加剧了不平等，也不利于刺激消费。尽管税率很高，但由于对低收入者免收个人所得税，中国从个人所

得税中所征得的收入却非常少。《财政改革和经济治理》（2011）显示，中国的个人所得税收入只有 GDP 的 1% 左右，而高收入国家平均为 5.85%^②。中国的个人所得税对不同类型的收入实现不同税率，造成了进一步的扭曲和不公平。在超过个税起征点之后，个人所得税的税率即具有高度的累进性（影响了人力资本的积累），而各种社保缴费不仅费率高，而且具有累退性，加剧了扭曲，并使收入很高和很低的人都逃避这些缴费。因为社保缴费覆盖率低，税基较窄，劳动报酬中非现金收入占比高，同时非正式就业比例很大，所以尽管费率很高，但政府获得的社保缴费收入却比较少（见图 3-3）。

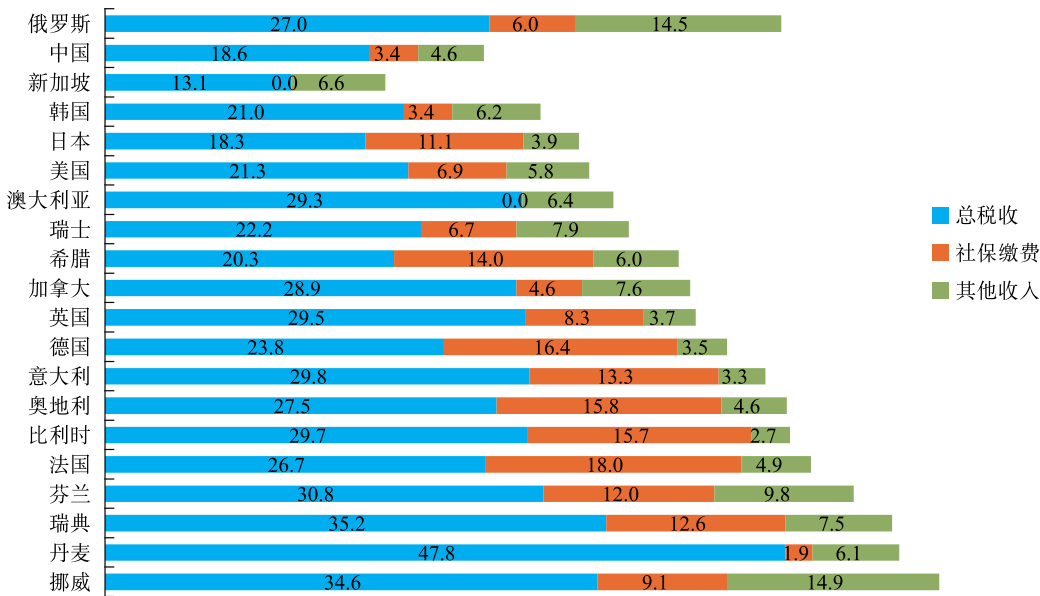


图 3-3 政府收入的跨国比较

数据来源：GFS (2011)，国际货币基金组织；员工计算。

① 数据来自《财政改革和经济治理》（2011）。这里只包括了个人所得税和养老保险缴费。如果把医疗保险和住房公积金也包括在内，中国的劳动征税税楔还要更高。

② 中国个人所得税的“财政收入生产率”——以所得税收入占 GDP 之比除以个税税率的加权平均来衡量——只有全球平均水平的 15%，高收入国家的 11%。

对劳动所得征税进行改革，可以分步实施。近期来说，完全可以把失业保险的缴费比例降低1个百分点。在中期，可以对个人所得税进行整合，把各种来源的收入（包括资本收益）综合起来，减少税收减免以扩大税基，同时降低边际税率，简化税制结构。如果前面两项措施的效果大于最后一项，同时加强征缴力度，那么改革可能在中期内将个税收入增加大约相当于GDP的1%的数量，在更远的将来增加的规模可达到GDP的2%。远期来看，中国的社保缴费可以降低平均费率，同时采取措施解决由于最低缴费水平过高而造成的累退性问题，可能还需要辅以其他改革来缓解这样做对相关社保基金的财务影响。在这个方面，可以考虑把养老保险体系中的“历史欠账”单独分离出来，从一般财政收入中拿出资金支付这部分养老金。

最后，改革与土地相关的税收制度，减少土地、房产交易环节的财政收入，增加现代的房地产税。本报告后面会更为详细地谈到，中国的地方政府从国有土地使用权出让和房地产交易环节获得了大量收入。由于房地产市场的价格和交易量具有很大的波动性，这类收入不能作为基本公共服务的可靠资金来源，同时给财政的可持续性带来风险。此外，土地开发中地方官员面临一些扭曲的激励，导致土地使用的低效率、腐败、征地过程中滥用政府权力等诸多问题。不管怎样，征地补偿的任何改革都会减少地方政府的土地出让收入，他们将不得不寻找新的财源来为政府运作提供资金。如下文所述，将房地产税扩大到居民住宅是在远期解决这

一问题的一个潜在方案。

此外，还需进一步改革增值税、企业所得税和消费税。这些改革将有助于实现经济的再平衡——使增长更多由内需和服务业驱动。把服务业的营业税改为增值税不仅可以降低税负，而且有助于改善服务业的竞争力，推动服务专业化。中国当前以注册地为依据的企业所得税制度使贫困省份损失了很大一部分财政收入，因为公司总部通常是设在富裕省份。这种安排也导致了地方政府之间的税收竞争和以邻为壑的政策。在中期，虽然增值税、企业所得税和消费税仍然可以按居住地或企业注册地征缴，但税收收入可以根据登记人口、消费或增加值在多个地点之间进行再分配（许善达，2006）。

保持财政的可持续性

过去的财政改革和谨慎的宏观政策为中国提供了较大的财政空间。虽然不纳入预算的地方政府借款使总体公共债务的统计变得复杂，但根据国家审计署最近一份报告对地方政府债务的保守估计，到2010年底，所有的公共债务加在一起，约相当于GDP的44%^①。

中国还享有保持甚至扩大财政空间的若干有利因素。中国经济的巨大增长潜力为财政收入的进一步增长和债务动态的有利变化创造了基础。中国政府控制着很多资产，包括国企股份和土地，这都代表着将来的潜在收入。中国的储蓄率很高，同时又有投资级的主权风险评级，这意味着中国借贷的成本

^① 这包括了6.75万亿元人民币的国债和10.7万亿元地方政府债务（国家审计署的数据）。在所有的地方政府债务中，62.6%为显性负债，21.8%为或有负债（贷款担保），而对其余的15.6%，地方政府只负有有限的救助责任。

相对较低。由于存在这些因素，中国原则上来说可以保持更高的财政赤字水平，每年赤字可以达到 GDP 的 3% ~ 4%。

与此同时，中国保持财政稳定也面临新的重大压力。人们对社会和环境问题的日益重视、人口的迅速老龄化，以及城市化的进一步发展都会带来更大的支出压力。如上文谈到的，仅仅是把各项社会支出提高到高收入国家的低端水平这一条，就需要额外支出 GDP 7% ~ 8%。如果不降低其他项目的支出，中国的财政支出总额将会达到 GDP 的 40%。正如当前某些高收入国家的主权债务危机所显示的那样，要维持这么高的支出水平可能会损害经济的快速增长。如果在显然不可行的情况下硬要维持高支出，就会危及宏观稳定，而且要把现在的隐性债务（如地方融资平台贷款）转变为显性政府债务，也可能给公共财政带来更大压力。与此同时，经济增长的放缓意味着财政总收入的潜在增长率与以前相比会有所下降，而政府同时还面临着通过减税来增加居民可支配收入、推动经济结构调整的压力。

应对保持财政稳定、保持经济较快增长和解决社会、环境方面的不平衡，这三项挑战意味着需要作出一些困难的权衡和抉择。即使是在高收入国家，各国处理这些压力的方式也各不相同，主要是根据各国的具体情况和偏好作出选择。如果中国不想把政府支出规模（政府支出的跨国比较见图 3-3）扩大到经合组织国家的平均水平，那么就需要削减某些支出。近期可采取的措施包括减少对企业的资本转移和其他补贴、精简机构、裁减人员、限制“三公”消费。随着时间推移，先期公共

投资项目的初始目标基本实现，就可以逐步减少投资规模。考虑到中国的财政空间较大，而且还有很多潜在的收入来源，今后很大一部分收入可以来自上面提到的那些税种的扩大。如果能同时进行改革提高政府效率，包括通过前面介绍的政府机构职能审议等，那么在各类支出之间作取舍的压力就会相对减轻。

具体来说，在增强财政可持续性方面，中国可以建立一个宏观财政框架（通常由中期预算计划和动态的债务可持续性分析组成），并将其与经济和社会发展的五年规划联系起来。中央和地方都可以采用这种工具，以确保公共支出符合国家发展战略和收入约束。首先，这将反映当前的税收和支出政策对未来的预算和融资需求的影响。其次，这可以暴露各种财政风险，如或有债务转为实际债务、外来冲击对经济增长的影响等。最后，这有助于评估政府在当前和将来履行财政义务的能力。如果分析显示在预测的时间段内债务将突破上限，那么政府就需要相应调整有关计划。

将地方政府借贷纳入预算也会有助于加强财政的可持续性。现在，虽然地方政府必须经国务院批准才能正式借贷，但他们可以通过城投公司等融资平台绕过这一限制。根据国家审计署的报告，地方政府债务的总规模已经相当于 GDP 的 26%。这类间接借贷为大型基础设施提供融资，支持了工业化和城市化发展。在今后中国的城市化进程中，需要继续对城市交通、地铁、电力、供水、污水处理等公用事业进行大量投资，债务融资仍将是重要的融资手段。但是，当前这种间接借贷由于缺乏透明度和监管，为财政可持续性和银行资产质量带来了风险。按理

说，通过城投公司进行的借贷应当用于可带来收入的项目，它所产生的收入可以偿还贷款，但事实上这类贷款中有一部分看来是用于其他目的。这类准财政融资也使公共收支的真实规模和构成变得模糊不清。由于不能对公共支出进行统一规划、实施和监测，这也会导致公共资金的使用效率低下和分配不尽合理。

允许地方政府进入金融市场可以产生重要的益处。让以债务融资方式建设的基础设施的经济生命周期与债务期限相匹配是公共政策中一个较好做法，因为这些基础设施的成本将由投资项目的受益人来支付。活跃的二级市场将使地方政府受到市场纪律和信息披露要求的制约，因此有助于提高财政透明度、加强预算和财务管理，并改善政府治

理。如果形成竞争性的地方政府信用市场，有很多买方、卖方和各种金融产品——比如债券和贷款相竞争，将有助于加强金融市场的多样化，降低政府借贷成本。

今后，中央政府需要建立必要的制度和法律框架，既使地方政府举债发挥其益处，又要防范它带来的风险。美国 200 多年地方政府基础设施建设的融资经验表明，如果有良好的监管框架，地方政府债务融资是可行的。中国政府最近对地方政府债务的清理，向量化所有地方政府及其附属机构债务、加强透明度迈出了重要一步，并为今后采取进一步措施打下了良好基础。本报告的专栏 3-2 以 Liu（2010）和 Liu and Pradelli（2011）为基础，讨论了地方政府债务监管框架应包含的主要内容。

专栏 3-2

地方政府债务的指导性监管框架

地方政府债务监管框架的核心内容包括事前的监管和事后的破产清算制度。在中国，完整的监管框架还应该包括对城投公司债务的严格监管。

事前监管。监管框架应事先列明各种规则，包括地方政府借款的目的（例如，长期借款仅限用于公共资本性投资）、允许发行的债务种类（例如，禁止外国金融产品）和债务发行程序等。中国可以先设立财政管理目标，重点关注偿债率（debt service ratio）、经常性预算平衡，以及担保限额等，然后再通过财政可持续性评估设定适应中国国情的限额，而后者需要更多的时间和投入。财政透明度应该成为地方政府和城投公司进入资本市场的先决条件，还可以要求任何希望进入资本市场的地方政府或城投公司由著名的评级机构进行信用评估。这将使得只有那些采取了财政透明度和预算改革的地方政府可以获准进入市场。

事后破产清算制度。国际经验证明，无条件地对地方政府及其实体机构进行救助会带来道德风险，鼓励作为借款方的地方政府采取不负责任的财政行为和贷款方不顾风险的发放贷款。在短期内，中国可以制定两类监控地方政府的指标：一类指标测算财政的恶化程度，另外一类评估财政破产的风险。关键在于尽早进行监控和干预，防止地方政府财政恶化到破产的地步。从长远来看，可以制定更加系统的破产清算制度，包括债务重组的规则和处理索赔的优先次序。

对城市开发投资公司的监管。作为事前监管的一部分，城投公司的长期借款必须用于公共资本性投资，需要确定运营性收入与债务偿还金额的比率限制，并对将资产用于抵押担保作出相应规定。地方政府为城投公司借款提供担保可以发挥有效的作用，但必须遵循明确的规则，例如，政府提供的担保总额不得超过地方政府收入的某个百分比，任何一家城投公司作为借款方获得的担保不得超过地方政府全部担保金额的某个百分比等。美国对于地方性的特殊目的机构（SPVs）的监管经验可以为中国提供有益的参考。

为预防和降低财政风险，中国可以允许城投公司发行收益债券（revenue bonds）并制定相关监管框架。与普通责任债券（general obligation bonds）不同，收益债券是有保障的，其投资的项目所产生的收入流被用来偿还本息。收益债券可以加强融资的自我可持续性，使市场在债务上限的强制执行、风险定价，以及还债期限与资产经济寿命的匹配等方面发挥核心作用。美国 30 万亿美元的地方政府债务中，收益债券约占 2/3。

收益债券的发展需要配套改革的支持，包括公司治理改革、针对服务定价的监管框架、标准化的报告制度，以及审计和市场披露要求等。它要求通过信用评级体系来评估借款人的偿债能力，分析其财务状况，还必须对城投公司建立硬预算约束。

可以分步骤地逐渐放开地方政府的直接借款，先从财政收入能力最强、财政体制改革最为成熟的地方开始。财力较弱的地方可能在开始时更多依靠中央的转移支付。中央可以确定一套明晰的法规，确定地方政府需要满足何种条件才可举债。对城投公司贷款可以以公司治理改革，以及明确它与地方政府的财务关系等作为先决条件。对城投公司和地方政府进行信用评级，同时对前者的财务账户和后者的财政账户进行审计是从金融市场举债的先决条件。对那些被允许从金融市场借贷的地方政府和城投公司要建立硬预算约束，不能指望中央政府的支持。中央政府必须向市场发出一个可信的“不救助”（“no bail-out”）信号，不仅要通过法规的形式确立下来，还要通过实际行动来表明。

进一步改革政府间财政关系

2030 年建成高收入的和谐社会，要求进一步对中国的地方财政和政府间财政关系进行一系列的复杂改革。要实现这一改革议程，面临的关键挑战是财政收入与支出责任不匹配，以及支出责任的过度分散，很多在高收入国家通常是由更高层级政府承担的支出责任和提供的服务在中国是由基层地方政府负责。以下四个领域的改革尤为重要：（1）完成从五级政府到三级政府的转变；（2）上收部分政府职能；（3）中央政府需正式介入省以下政府间的财政收入分配；（4）赋予地方政府一定的税权，扩大收入来源。

要完成从五级（预算）政府到三级政府的转变。这是精简政府规模、改善政府服务效率和加强县级政府财力的关键一步。到

目前为止，已经有 27 个省、900 个县推行了这种财政管理体系^①。由于来自省政府的直接转移支付增加（绕过了省与县之间的地市一级），而且省政府对县级政府财政的监督加强，大多数县级政府的财力有所改善，下一步很自然地应该逐渐将这项改革扩展到全国。虽然这方面没有太多国际经验可以遵循，但中国自己的试点经验表明改革加强了县级政府的财力，降低了政府的总体行政成本，也改善了公共服务的提供。改革过程中应当注意避免过渡期公共服务衔接不上之类的问题。

为促进效率和公平、加强国内市场一体化，可以考虑将某些支出责任上收到上级政府。关于由哪一级政府承担支出责任，有两种观点。按照经济学文献的观点，每项政府职能要由与这项职能的成本收益最为匹配的

那一级政府来承担，而根据“自下而上”原则（subsidiarity principle），每项职能应当分到尽可能低层次的政府（Dollar and Hofman, 2006）。对这些说法当然可以作出一些不同的具体诠释，实践当中各国对政府职能的分配方式也多种多样。如表 3-3 所示，与经合组织国家和中等收入国家相比，中国在支出方面的分权程度更高。对某些支出，中国各级政府职能的划分既不符合有关理论，也不同于其他国家的作法。在大多数国家，收入维持（养老、残疾和失业保险）是中央政府的任务。这样做是有其道理的，因为这可以减少地方性的风险，也有助于劳动力的全国流动和劳动参与率的提高。对中国来说，这样做也会有有一种均等化效果——因为一些沿海省份由于有大量的外来务工者，就业人口与退休人口的比率相对较高。

表 3-3

省以下地方政府在政府收支总额中的比重

单位：%

	发展中国家	经合组织国家	转型国家	中国
省以下地方政府占政府税收收入的比重	9.27	19.13	16.59	34.2
省以下地方政府占政府支出总额的比重	13.78	32.41	26.12	59.3

资料来源：Dollar and Hofman（2006），世界银行工作人员计算。

中国中央政府可以考虑更正式地直接介入省级以下政府财政关系。由于 1994 年的分税安排没有延伸至省级以下，省级以下政府的财力差距依然很大，而省级以下政府承担了所有公共支出的 50% 以上。2005 年，省级政府的财政收入为地方财政总收入的 25%，市级占了 1/3，而提供服务最多的县级政府只占其余的 43%。省级以下的财政安排仍然由各省政府自行决定，因此导致了不

同省份之间差别很大。例如，山东省级财政收入在山东省总收入中的占比只有 14%，而有些省份要高得多；在浙江，县级政府在地方财政收入中所占份额为 60%^②，有些省份这一数值却很低。一般来说，较高层的政府获取的财政收入份额高于其支出责任，这样就使低层政府（县及县以下）处于最为严重的收支不平衡状态。

① 资料来源：财政部《2010 年中央政府决算报告》。

② 三个直辖市（北京、上海、天津）的县区级政府规模很小。

解决省级以下财力不平等的一个办法是对地方政府的支出自主权设定某些限制。要作出这种限制，首先要明确中国地方政府的定位。和其他单一制国家一样，中国的地方政府原则上是中央政府的代理人，但它们仍然有很大程度的自主权。在很多国家，中央政府通过法律确定地方政府可从事哪些活动，对这些活动设立一个清单（对地方政府的“越权”定义）。但即使地方政府被授予广泛自治（“一般权限”），中央政府仍可考虑至少明确哪些是地方政府必须行使的职能。

另一个办法是由中央政府介入省级以下政府的资源分配。中央至少可以确定每级政府的事权，并对省级以下政府之间的财力不均等程度设定上限。待明确了地方政府的事权后，应当给基层政府分配必要的财政收入，以确保它们可以拥有行使其职能所需的财力。在这个过程中，中央可以要求各省对省以下地方政府的收入分配和转移支付保持一定程度的统一。或者，中央可以要求省政府达到一定的具体指标——如每个学生的最低教育支出，或是某种程度的财力均等化。

除上面提到的房地产税以外，还可以赋予地方政府一定税权，增加其自有收入来源。各地发展水平的巨大差距意味着税收分配需要有一定的灵活性，中国可以考虑让相对发达的城市自行开辟新的收入来源。这样可以给中央留出更多财力用于对贫困地区的转移支付，同时也有助于将更多地方财政收支纳入预算内。此外，这样也可以使地方政府从单纯追求增长速度和投资转向一种更为平衡的增长战略，从而有益于减少城乡差异（下面土地政策一章将讨论这一问题）。最后，这样做还可以改善对政府的问责，因为

地方公共服务若由本地税收支付，人们就会要求地方官员对此负责。一个好的地方税应该达到几个方面的标准：地方政府应该能自行确定税率——至少在一定范围内可以自定税率；税项应该是当地纳税人看得见的，规模足以支付很大一部分地方公共服务；同时税源不易于转移到本辖区以外。除了上面已经提到的房产税、机动车税和拥堵费等之外，还可以考虑征收地方个人所得税，将其附加在中央个税税率之上。不过，现在国家对个税的最高边际税率已经高达45%，进一步提高的空间不大。因此，改革现有的个税结构、削减最高边际税率可能对提高地方财政收入自主权也是非常重要的。

进行制度改革，加强对各级政府的问责制和透明度

改善各级政府的财政信息、提高透明度会带来诸多好处。这可以提高经济效率，减少腐败，还有利于增强人们对政府的信任。过去在政府收支分类、国有资本经营预算，以及社保基金预算方面的改革为改善政府的自我管理奠定了良好基础。近期的下一步改革很自然地就应该是将信息向纳税人、研究机构和高等院校公开。公开的信息越多，就可以更好地开展政策分析和评估，推动公民积极参与政策讨论。这会使人们更容易接受政府最终作出的政策选择，也有助于提高人们对政府的信任。中长期可采取的措施包括使预算编制和预算执行更好地匹配，调整预算编制时间，充分考虑全国人大审议预算的会议时间，将财政的会计方法从现收现付制改为权责发生制，编制政府的金融资产和有形资产目录，最终编制政府的资产负债表。即将进行的预算法修订是将财政透明度和政

府间财政关系以法律形式确立下来的一个机会。

在加强问责制方面，尽管已经取得了一些进步，但仍然面临重大挑战。如果没有有效问责，政府间财政体系在提高效率和改善再分配方面能取得的成效将是有限的。考虑到中国的分权程度很高，一个关键问题就是加强地方政府对中央政府的责任。比如，如果地方政府不对执行结果负责，那么财力均等化、增加对贫困省份的转移支付可能导致更多资源被浪费，而不是用于改善对贫困人口的公共服务。为加强对地方政府的问责，中央可以考虑采取以下四个方面的措施：

第一，对事权划分的财政影响进行定期评估。不同地区之间的差异会变化，基础设施的质量会变化，重点投资领域会变化，地方政府的技术能力也会变化。中央政府必须保持灵活性，适时根据这些变化进行调整。在开展评估时，如果对事权进行结构调整，就有必要估算它今后5~10年的财政影响（以及必要的对策）。这是比简单的事权划分更大的一个问题。如果事权有所变化，那么可能也需要重新划分某些财政收入，重新分配转移支付。

第二，建立中期财政框架，监测地方政府的财政动态。中国的地方政府官员有一种将资源用于物质投资和“跃进”式发展的固有偏好。这种倾向可能造成政府债务的（隐性）过度扩张，从而造成中长期的财政紧张。降低这类风险的一个途径是要求地方政府制定中期财政计划，并对债务的发展进行动态评估。通过这个过程，可以测算任一

项改革措施对财政的影响，也可以综合决定公共收入和支出政策。

第三，对地方官员的政绩进行综合考评。直到不久前，GDP增速仍是对地方官员考评中被非常看重的因素。GDP测量起来没什么困难，而且事实表明其对地方官员的这种问责也发挥了一定的积极作用。但现在国家将重点转向建设“和谐社会”，这就要求更重视如人口健康状况、教育、能效、环境质量等方面取得的成果。由于这些工作分别由各个职能部委负责，中央要想全面了解地方政府在实现这些多重目标方面取得的成效，并据此作出官员任用和财政方面的决定，就会比较困难。

第四，加强跨地区、跨部门协调。中国有不少的转移支付项目：有些是按地区分配的，有些是用于专门用途的专项资金——如农村教育转移支付。每一个转移支付项目都是单独管理，而且其分配没有系统性，往往是临时作决定。因此，需要确保各种转移支付项目结合起来能为区域发展提供坚实的基础，保持地区之间的平衡，同时还要符合国家发展战略。

为加强对地方政府提供公共服务的问责，中国可以考虑进行一个大胆改革，建立国务院直属的预算委员会，同时把对地方政府（包括上述四个方面的职能在内）的评估和监测纳入一个单一机构。包括日本和芬兰在内的很多国家都采取了这种做法，这个机构可以是一个单独的部（如日本的总务省），也可以是现有某个部委（如芬兰的财政部）下设的一个部门。

第四章

企业部门改革



企业部门与中国 2030 年愿景

一个富有活力和效率日益提高的企业部门，是未来 20 年中国能否持续保持经济较快增长、提升企业创新能力和国际竞争力的关键，并通过不断提高的生产率和较高的资本回报率持续吸引较多投资，从而支持经济增长。如果能同时形成一个有利于中小企业、服务业企业和劳动密集型企业的营商环境，将有助于中国实现其建立创新型和谐社会的目标。

如果能够采取成功的改革措施并实现企业部门的结构性转变，到 2030 年中国的企业部门将和现在大为不同。到那时，在几乎所有的产业中，各种规模和各种所有制的企业同时存在，它们都面临由市场决定的相同生产要素和投入品价格，并在公平的基础上进行竞争。很多部门通过市场机制实现了有效整合。届时，进入某些“自然垄断”行业可能仍会受到限制，但在这些行业中的主导企业（不管是国有或

民营）都被置于政府的有效监管之下。大企业——包括数量比现在有所减少的国有企业在内，将实行现代公司治理结构，由专业的董事会对关键的战略问题作出决策。在国内外的激烈竞争环境中，中国的企业将更具竞争力，并在全球市场上取得更大成功。政府制定政策、规章和进行监管的功能会有更好的分工，每个方面都由相应机构领导，每个机构都有很强的能力、明确的职能和责任。到那时可能还会实施“产业政策”，但与现在的产业政策相比，将更加突出重点、协调一致，更具可预见性，并且更加“尊重市场”。

未来，中国需要确定在经济活动中，政府应该发挥何种作用。尽管在近年的金融危机中，中国政府对经济的强大干预发挥了积极作用，但从长期经验来看，仍需进一步减少政府对经济的干预。下文将要谈到，中国非国有企业的生产率和利润率高于国有企业，创新动力也更强。由于开放所带来的强有力竞争，促进了制造业部门的生产率提高，并成为中国生产率提高

的重要源泉。为保持 GDP 较快增长，中国需要从当前受到保护的服务业和公用事业部门挖掘提高生产率的潜力。要做到这一点，一个办法就是沿用当年对制造业行之有效的模式：通过放松管制、对外开放和鼓励民营企业参与来促进竞争。此外，还需要改革政府与企业之间的关系，使不同规模、不同所有制的企业可以平等获取各种资源和商业机会。

中国的企业部门——到 2010 年的主要发展

企业部门的重大改革为中国经济的高速增长奠定了基础。特别是 1995 ~ 2000 年第九个五年计划（“九五计划”）期间所进行

的大幅改革有力推动了非公经济的发展，提高了非公经济在国民经济中的地位。从 1998 年到 2010 年，规模以上工业企业（年销售额在 500 万元人民币以上）中，国有企业数量所占的比例从 39.2% 降至 4.5%；在全部工业资产中，国企所占份额从 68.8% 降至 42.4%；国企提供的就业占总就业的比例从 60.5% 降至 19.4%（见图 4-1）。1997 年，国企出口占中国出口总额的 57%，而到 2010 年已经降至 15%。现在，非公部门不仅是中国创造最多经济产出（约占 GDP 的 70%）和就业的部门，是强有力的增长引擎，而且也是创新最为活跃的经济部门。根据全国政协主席贾庆林的报告（2009），中国 65% 的专利和 75% 的技术创新都来自非公经济^①。

114

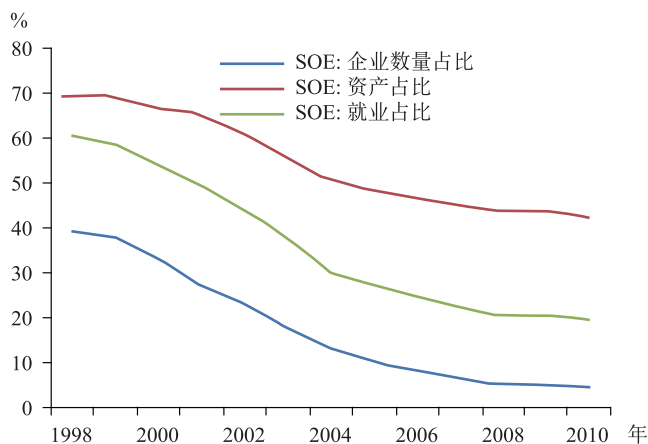


图 4-1 国有企业主要指标趋于下降

数据来源：各年中国统计年鉴。

“九五计划”期间所采取的“抓大放小”的指导原则造就了中国今天独特的产业结构。大多数中小企业已转为民营。面对

国内市场一体化程度的不断提高和国内外市场的激烈竞争，这些企业已变得更富有活力和竞争力，目前已在诸多产业部门占据主导

^① 贾庆林：“在第三届全国非公有制经济人士优秀中国特色社会主义事业建设者表彰大会上的讲话”，《人民日报》，2009 年 11 月 7 日。

地位 (Economist, 2011)。与此同时, 那些处于所谓“经济命脉”的企业 (主要是指在电力、石油、航空和通讯等行业中的大约 120 个大型中央企业) 仍被保留为国有企业, 即便如此, 这些企业也同样取得了很大进步。很多国企开展了公司制改革, 进行了大幅重组 (包括削减人员), 并能够实现盈利。在一些行业中, 国有企业之间的竞争加强, 民

营企业的参与范围也有所扩大。2003 年, 成立了国有资产监督管理委员会 (SASAC), 对大型央企进行监督, 这为未来进一步改善这些企业的治理和投资规划打下了基础。

国有企业的盈利状况大有改善。它们的平均股本回报率 (ROE) 从 1996 年的 2.2% 跃升至 2007 年的 15.7%, 不过到 2009 年又回落到 10.9% (见图 4-2)。

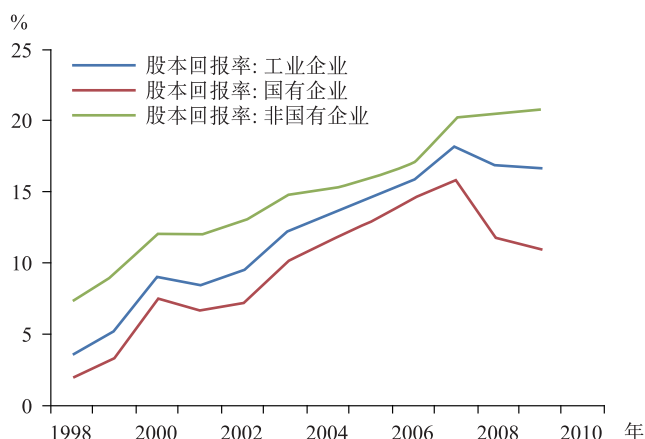


图 4-2 非国有企业的回报率已超过国有企业

资料来源: 国家统计局《中国统计年鉴》历年数据计算。

然而, 国企的平均利润率仍明显低于非国有企业 (包括民营企业)。1998 ~ 2007 年间, 国企的股本回报率提高了 13.8 个百分点, 而非国有企业的股本回报率提高了 12.8 个百分点 (如图 4-2 所示), 低于国企的增幅, 但 2009 年非国企的平均股本回报率仍然比国企高出 9.9 个百分点。这里还需考虑的一个因素是, 国企的很大一部分利润是来自几个垄断程度很高的产业, 因为竞争有限而人为推高了回报率, 而且国企就整个部门来说都享受着较低的资本、土地和自然资源价

格^①。在那些国企主导地位较弱的行业, 国企的利润状况一般来说较差, 这说明非国企的真实优势比表面的统计数字还要大。尽管一些国有企业的财务表现部分受累于承担普遍性服务职责和国家对价格的控制, 但很多其他研究都证实私企和其他非公企业的表现要优于国企。

竞争的扩大带来了生产率的快速提高 (World Bank, 2009)。民营化和市场化改革带来了大多数制造业行业的活跃竞争, 那些

^① 例如, Ferri and Liu (2009) 发现即使是控制了企业的个体特征后, 国企的债务成本还是大大低于非国企。据他们估算, 如果国企的贷款利率与同类的私企相同, 那么它们所应额外支付的利息支出, 将会抵消掉他们在 2004 年和 2005 年 (研究样本的最后两年) 所有的利润。

由中小企业主导的行业尤其如此。在某些“战略”产业或“支柱产业”（航空、电讯等），通过对企业和运营商进行拆分和公司化改革，国企之间的竞争有所增强^①。中国的对外开放，尤其是2001年加入世界贸易组织，引进了国外竞争。最近采取的逐渐取

消外商投资各种优惠政策的做法使中资和外资企业得以在平等的基础上进行竞争。由于这些原因，同时也由于中国是个大国，产业部门从整体上看，集中度还不高（专栏4-1），这意味着单个企业之间的竞争还有很大潜力。

专栏 4-1

中国大部分产业的集中度仍然较低

Sutherland and Ning (2008) 将中国产业集中度的演变与日本和韩国早期的发展进行了比较。虽然这种国际比较受到缺乏完全可比的数据的限制，但它还是能提供一些信息。他们援引 Amsden and Singh (1994) 的研究成果，指出日本所有产业最大的三个企业在产业总产量的占比（C3）的平均值（未进行加权）在1937年是57.6%，1950年为53.5%，1962年为44.1%。在韩国，所有产业的C3平均值在20世纪80年代是62.9%。对中国，两位作者计算了最大的四个企业的产量占比（C4）平均值，只有23%。因此，中国的产业集中度大大低于早些时候的日本和韩国。

就单个产业来看，两位作者发现中国2006年C4超过40%的只有三个产业：石油和天然气开采；石油加工、炼焦和核燃料加工；发电供电和供热。这些产业只占研究覆盖的37个产业总销售额的14.4%。在这37个产业中，只有5个产业的C8超过40%。根据C4、C8这些虽然简单但常用的指标，中国的产业中只有很小的一部分——主要是传统的支柱产业——可以称得上非竞争性的。

OECD (2010) 也发现根据衡量产业集中度的常用标准，中国的产业集中度相对较低且呈下降趋势。这项调查使用赫芬达尔—赫希曼指数（HHI），对企业的分类则根据美国司法部的兼并准则确定。研究发现，在按四位数的产业部门分类中，可称为高度集中或较为集中的产业从1998年的27%降至2007年的14%。这与其他国家相比、包括与美国相比都是较低的。

一种非常关键的竞争——国企与非国企之间的竞争——在某些行业，特别是在那些“战略产业”和公用事业部门，仍然受到抑制。大型国企主导某些生产活动，不全是因为它们本身的竞争力强到足以占据主导地位，而是因为市场竞争受到限制，或者政府赋予它们某种垄断地位（Lin, 2010）。这种“行政垄断”（专栏4-2）带来的竞争不足、

竞争条件不公平等问题被称为“当前中国民营企业面临的最大问题”（Naughton, 2011），是“造成中国经济中垄断的主要根源”（Owen and Zheng, 2007）。政府与国企——特别是大型国企之间的紧密联系限制了市场的公平进入，不利于资源的平等分配和有效使用，制约了企业的发展和

^① 在某些行业，如电讯业，这种分割是按地区界线划分市场，结果是在任何一个地方仍然只有一个主要的供应商。

专栏 4-2

行政垄断

“行政垄断”指由限制竞争或纵容反竞争行为的政府政策人为赋予的市场权力。这与自然垄断不同——在自然垄断中，市场力量是来自规模经济或范畴经济等结构性因素。在中国，最主要的行政垄断政策是对（民营或外国）企业进入多种经济活动（或扩大经营规模）设有直接或间接的限制，服务业尤其突出。这类政策也包括政府规定必须使用某种专门产品或服务的作法和地方政府对非本地企业和产品的歧视性待遇（即“地区封锁”）。中国有很多经济活动都需要政府机构审批，但由于缺乏清晰的法律授权，往往会加剧行政垄断。

在中国，政府干预竞争和施加行政垄断最易引起问题的一种方式，就是制定正式的产业清单，对一些产业赋予国有企业完全控制权或优先地位。特别值得一提的是两个清单。（1）2006年出台了一个“战略性”产业清单，规定国有经济对军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、民航、航运这7个行业保持“绝对控制力”^①。在这些行业中，虽然有限的几个国有企业之间可能会有一些竞争，但由于限制新的企业进入，这些国企因而受到保护（Naughton, 2007）。（2）中国还有一些“基础或支柱产业”，其中包括装备制造、汽车、信息技术、建筑、钢铁、基础金属和化工产业，对这些产业，国家要保持“较强控制力”（Owen and Zheng, 2007）。对于这些产业，民营企业要想进入，会面临各种障碍和限制^②。而且，制定这种清单所发出的信号是国企将在这些部门发挥主导作用，民营企业从中可能得出结论认为政府不会允许民营企业在这些部门发展

规模“过大”，认为政府即使不会阻止民营企业进入这些部门，也会限制它们的扩张。如专栏4-3中所描述的，这些进入和退出障碍可能使GDP潜在增长率降低和全要素生产率（TFP）下降。

与高收入国家（HIC）相比较，中国的这些产业清单包含的产业过多，而且其中很多产业完全可以放开市场竞争。大多数国家都限制那些真正的“自然垄断”行业的市场准入，这样做是正确的。在没有强有力监管能力的情况下，把这些行业的企业保留为国有也是有道理的。但是，即使在这些部门，技术进步也已经使其中的某些子行业变为可能具有竞争性的行业，例如电信产业及电力电网的很大一部分都已经成为竞争性行业。而且，在大多数高收入国家，那些中国认为是“战略性”的产业，如煤炭和空运等，也有很多民营企业参与，存在活跃的竞争。中国现在的“基础产业”或“支柱产业”大部分是——甚至可能全都是竞争性产

① 例如，2006年，所有的石油、天然气和乙烯企业，所有基础电讯服务，55%的发电和82%的民航和空运都是由国企控制（Owen and Zheng, 2007）。

② 即使允许民营企业进入，而且哪怕不是所谓的“战略性”行业，民营企业仍然面临其他不利条件。Ferri and Liu（2009）记录了国企在贷款方面的重要优势。Pan（2010）在对中国民营航空业前景的概述中，记录了国企在监管和金融服务方面的其他优势，比如可以获得政府的注资、容易得到银行贷款等。Tian（2007）记录了民营企业进入汽车工业的障碍。

业，高收入国家对这些产业没有（或不再有）大规模的政府控制。因此，那些阻碍

非公经济进入这些行业的行政壁垒可能阻碍了可以带来效率大幅改进的竞争。

专栏 4-3

市场进入、退出和“创造性破坏”

市场的各个部分进入率和退出率都很高，但具体比例有所不同。有效的市场进入和退出机制对竞争是十分关键的。Brandt, van Biesbroeck and Zhang (2009) 发现，中国全要素生产率提升很大一部分是来自新的高生产率企业的进入和效率低下的现有企业的退出。在他们研究的样本期间，企业的净进入贡献了 2/3 以上的生产率增长，比美国制造业部门的比例还要高。不过，这个平均水平后面可能掩盖了不同规模、部门和所有制形式企业之间的差别。有证据显示，这种创造性破坏效应在规模较小的企业当中发挥了强大作用。

大企业的淘汰更新太慢可能会限制生产率的提高。几项新的研究表明，全要素生产率保持快速增长的经济中往往大企业的更新速度很快。例如，Fogel, Morck and Yeung (2007) 研究了 44 个国家每个国家排名前十位的公司的稳定性对 GDP 和全要素生产率增长的影响。他们发现，大公司地位较不稳定的国家增长速度很快，也就是说，“新兴企业撼动停滞不前的大企业”。这种关联在高收入国家尤为明显。低收入国家可以通过生产要素配置的改善来获得较快增长，而高收入国家需要“创造性破坏”来开拓产业发展的前沿，提高产业部门的活力。

尽管在这方面已经取得了一些进展，但更多的改革还有待开展。例如，中国政府曾试图收缩并优化国有经济的布局。2005 年，国务院发布了允许私营企业进入国企垄断行业的原则，并呼吁对国企和私企实行公平待遇。但实际上，这些原则实施起来非常困难，取得的进展非常有限。

一些政策使不同类型的企业不能在平等基础上竞争，或增加企业面临的不确定性，进一步限制了效率提升。在这些政策下，虽然国企和非国企同时存在，但它们面对的激励却非常不同，它们的行为也会非常不同，从而引起资源配置的扭曲。尽管非国企是中国经济快速增长的推动力，但效率相对低下的国企数量依然偏多。Li and Xia (2008) 使用中国的工业普查数据详细比较了这两类企业的绩效，并试图解释不同所有制的企业如

何配置资源、制定战略以达到其目标。非国企在劳动生产率、成本控制和盈利等方面优于国企，但国企可以更容易、更稳定地获得由政府分配的资源，如银行信贷（见下文对金融行业的讨论）。这种可预见性和成本优势使国企可以进行长期投资和从容管理库存。与此形成对照的是，由于对非国企的产权保护不尽有效，同时它们也较难获得政府控制的资源，非国企不得不采取短期视角，把重点放在降低生产成本和获取由市场配置的资源上。

对产业发展的干预

自 20 世纪 80 年代末以来，中国政府通过行政管理和产业政策等手段对产业发展进行了广泛干预。行政管理包括行政审批或备

案、检查、强制关闭企业和对那些从事所谓不当产业活动的企业的其他限制。产业政策比行政管理更为正式，但两者之间往往有密切联系。总的来说，这些政策试图影响资源在不同经济活动之间（不同产业之间和产业内部）的分配，从而实现与市场运行可能产生的结果不同的目标。这些政策对那些同时存在国企和民营企业，但国企占主导的产业来说尤为关键。各级政府中都有一系列部门参与产业政策的制订实施，使用各种各样的政策工具来实现多重目标。

这类干预由三大类主体实施（详见附录二）。第一类是中央高层机关。第二类是中央政府各部委，包括发改委（NDRC）、工业和信息化部（MIIT）等。第三类是地方政府（省及省以下）及其所属机构。从逻辑上讲，地方政府应当执行中央的政策，但因为地方政府职责非常广泛，所以它们也有许多可以影响产业发展的手段，包括地方产业规划、财政政策、土地政策以及影响地方国有企业等。

推行产业政策的工具至少有五种。它们是：（1）政策声明^①；（2）立法；（3）颁布决定（政府部委的决定要求下属机构遵照实施）；（4）书面或口头指示；（5）“专项检查 and 重组”^②。

如附录二所述，中国的产业政策有 7 个主要特点。（1）它们通常以规模为导向，也就是说，把重点放在大型企业的发展上。

因此，这些政策往往不利于中小企业的发展。（2）它们被用来控制那些政府认为存在过剩产能的行业扩张。（3）它们被用来对那些被视为过于分散的产业进行整合。（4）鼓励技术创新，比如要求使用某种特定的（本地）技术。（5）通过直接行政干预来将资源引向重点产业（或抽离禁止类产业）。（6）经常采取多部门联合行动。（7）各级政府在贯彻执行这些产业政策时，常常会出现目标之间相互矛盾的现象。例如，中央政府可能想在全国范围内整合某个行业，但有些省份却想把这个行业作为本省经济的“支柱产业”。中国有 30 多个省市自治区，再加上很多省级以下的政府单位也介入产业发展，因此某个具体产业最终是应得到重点发展还是被限制发展就难以辨清。面对各方面的不同干预，企业所处的总体营商环境不甚稳定。

和其他国家一样，对中国产业政策总体有效性的评价褒贬不一。较为正面的评价往往来自政府机构^③——这是预料之中的，而批评性的评价多来自学术界专家^④。对某些具体政策所取得的积极成效人们会有更为一致的看法，例如不少人对 20 世纪 90 年代后期对纺织业所采取的一系列政策持肯定态度^⑤。也有很多人指出，如果政府未采取措施限制产能扩张，产能过剩问题会比现在更加严重。过去十年钢铁工业的发展就是一个例子。

① 这类例子如中国共产党全国代表大会上的工作报告、对制订五年规划的指导意见，以及各种综合性或针对单个产业的政策文件。

② 这一政策工具由如国家质检总局（AQSIQ）、国家食品药品监督管理局（SFDA）和国家安全生产监督管理局（SAWS）等机构来实施。这类检查和重组会导致产业内的重大结构变化。例如，2011 年 4 月，许多中小型中国乳品企业的生产许可证被废止。

③ 如国家信息中心（State Information Center）（2007），国家发改委（Ou and Liu, 2007），以及 Yuan（2010）的评价。

④ 如 Shi and Wang（2011），Jiang（2010），和 Yang（2004）的评价。

⑤ 当时中央政府发布了一项淘汰纺织业的落后工厂、减少产能的政策，具体措施包括了对落后企业的强行关闭、对结构重组和设备更新的财政补贴，以及对下岗职工的优惠待遇等。

然而，中国的产业政策至少从三方面来说是不成功的。首先，产业的实际发展往往与政府的初衷不一致。有些时候，政府要重点发展的行业却没有发展起来。例如，1982年国务院决定大力推动超大规模集成电路（VLSI）的发展。“七五”到“十五”计划期间都有大量资金投入这一产业，结果却令人失望^①。另外一些时候，这些行业发展了，却慢于政府规划的时间表。例如，早在“七五”计划期间（1986~1990年）汽车工业就被列为国家的“支柱产业”。虽然此后国家一直在重点培育这个行业，但它在整个20世纪90年代发展甚微，这可能主要是由于当时中国的收入水平还无法支撑私人汽车的快速增长。汽车工业真正的腾飞发生在最近十年，也就是人们的收入大幅增长、中国加入世界贸易组织以后^②。反而有一些未被选为重点扶持对象的产业蓬勃发展，如在湖南长沙的工程机械工业集群。

其次，特别需要引起注意的是，尽管有关部门作出各种努力来提高行业的集中度，企业也进行了一些并购活动，但有些受产业政策扶持的行业反而变得更加分散。根据“十五”规划，前十大钢铁企业的市场份额要从2000年的50%提高到2005年的80%（OECD，2006），但实际上2004年这个份额降到34.6%，到2009年又回升至43%。与此类似，1994年中央政府发布了“中国汽车工业发展政策”，目标是要在20世纪之内将全国汽车产业集中为2~3个大型企业。然而整个20世纪90年代汽车产业的集中度一直

保持在很低水平，甚至有所下降（J. Hu，2008）。实际上，在中央政府大力扶持某些大企业扩张的同时，其他企业也在扩张。

导致中国产业政策效果不佳的一个重要原因是中国的五级政府结构。此外，地方官员面临的激励机制也造成产业更加分散。大型工业企业是提供地方就业和税收的重要来源。由于地方政府可获得辖区内生产的产品增值税的25%，他们会努力保护现有企业，或是与其他地区竞争吸引新企业。地方政府对跨省的企业并购非常谨慎，因为这可能会减少当地的就业机会，或是将税源转移到其他地方。有些时候，地方政府试图保留的企业可能就是中央因其技术落后或污染严重而试图关闭的企业。信息不对称和地方利益驱动会加剧这种矛盾。

最后，产业政策还通过其他三个渠道影响企业的行为。

第一，由于产业政策对不同规模、不同所有制的企业进行区别对待，从而影响了资源的有效配置。产业政策对规模的重视使得大企业从中获益。国企所处的“产业制高点”的重要地位使得对大企业的偏好成为对国企的偏好，其结果就是使大量资源流向大型国有企业（往往是效率较低的企业）以保障其生存，而同时抑制了中小企业的发展。而且，产业政策的规模导向也会鼓励中国的企业仅仅为了得到政策支持而进行扩张。

第二，直接行政干预的频繁使用使不受政策优待的企业面临很大不确定性，导致其

^① 类似情况也在省级和地方各级出现。例如，有的地方政府将软件业作为当地的支柱产业并从十多年前开始给予其各种优惠政策，但这些地方的软件业至今仍未发展起来。

^② 产业政策重点扶持的一些企业，如天津夏利、广州标致和北京吉普在这段时间的产业地位实际上是有所下滑，而并不被重视的吉利、比亚迪和奇瑞却迅速发展。

投资环境恶化。着眼于长期发展的产业需要一个可预见的政策环境，以便进行产业创新、技术升级和扩大生产。如果企业担心政府会施加直接管制，可能被迫或被“鼓励”兼并甚至关闭，那么它们就不愿意进行长期投资。

第三，各级政府、不同部门之间的不同产业政策使营商环境更加复杂化。每个部门都有不同的目标，即使同一级政府里的不同部门目标也不尽相同。它们各自又拥有各种正式或非正式、直接或间接的干预手段，对每个部门的职能往往又没有明确划分，因此会由于职能重叠而造成政策混乱。结果就是不同政策导致产业往不同方向发展，而对它们所产生的综合影响却并不清楚。

与产业政策相比，中国的“行政管理”受到的批评更多，尤其是行政管理中自由裁量权和审批制度的使用可能导致寻租行为和腐败，恶化营商环境。产业干预成为政府与企业之间密切关系的一个基础。中国对产业发展的干预还有以下特点：（1）非常广泛（影响国民经济的很大一部分）；（2）经常是直接的、指令性的；（3）进行干预的部门很多，使用的政策工具也很多（江飞涛和李晓萍，2010；石耀东和王忠宏，2011）。

为实现中国的 2030 年愿景，进行企业部门改革

要提高生产率、促进创新，从而为经济较快增长打下基础，并使中国走上实现 2030 年愿景的道路，中国需要采取如下措施。

- 通过改革国企部门、进一步扩大国企和民营企业之间的竞争，改进技术效率和

资源配置效率，特别要缩减国有部门 and 解决“行政垄断”问题。

- 通过进一步改善竞争环境的公平性——特别是小企业和大企业之间、国企和非国企之间竞争环境的公平性，来提高资源配置效率。

- 实行更有限的、更具一致性、更可预见和更有益于市场运作的政策干预，来迎接新挑战，改善营商环境。

这三个政策领域都主要与大型企业有关。虽然中国的企业部门改革和营商环境改革远远不限于大企业，但提高效率和减少失衡、限制政府与企业之间直接联系的最大潜力来自这些处于“经济制高点”的大企业。

重构国有部门，加强国企与非国企之间的竞争

要着手解决“行政垄断”问题，政府有关部门应重新审议给予国有企业优先待遇的“战略产业”、“基础或支柱产业”清单。在中国，这类清单包含的内容过于广泛，包括了很多在大多数高收入国家都非常开放的产业，而国有制对这些产业的必要性并不明显，因为政府可以通过法规监管实现其目的。如果经过重新审议，认为一些产业或子产业可以从清单上删除，那么政府下一步就可取消对这些产业的各种不合理的显性的或隐性的限制。政府可以发出一个清晰的信号，即这些产业今后的发展将建立在公平的竞争环境基础之上。这类措施不必修改《反垄断法》即可实施。如果经过重新审议认为国有制对某些产业确实非常重要，那么对这些产业的政策重点就应当转向加强企业的治理（董事会和管理层），同时对它们进行有效监管。

制定一个解决包括近期和远期问题在内的关于国有制的清晰政策会对审查这类产业清单有所帮助。考虑到企业所有制在中国当今产业政策中具有显性或隐性（出于习惯）的重要性，这个政策需要详细阐明国有企业在经济中到底应该发挥什么作用。这种政策表述可以被作为衡量其他更具体的产业政策的基础^①。1999年，中共中央十五届四中全会试图对国有经济的职能作出界定，提出应由国有经济控制的四个领域：涉及国家安全的行业，自然垄断的行业，提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业。2006年，国资委表示在七个行业国有经济应当保持“绝对控制”，另九个行业保持“较强控制力”。今后，要重新定义中国的国有经济政策，需要强调国有制的重点应当是公共产品提供。

中国还可以通过新一轮国企重组进一步缩小国有经济的规模。20世纪90年代中期，一些中国经济学家建议对国有经济部门进行“战略重组”（吴敬琏等，1998）。中共十五大决定实施这项战略。然而，这项战略的实施虽然在1998~2003年取得了令人瞩目的进展，但近年看起来进展不大。近期的研究（张文魁，2010）表明，几乎所有的竞争性行业都仍存在国有企业。即使在批发、零售和餐饮业，仍然有20296家国有企业，占全部国企总数的17.8%。20世纪90年代晚期至21世纪初期，削减国企数量的改革是对当时严重财政困难所作出的反应。虽然改革根本上来说是成功的，但改革的成本高达2万亿元^②人民币。今后的国企改革

要避免这种高成本，最好是积极主动地进行改革，而不是在出现危机时作出被动反应，而且改革的目的是转变增长模式，以便实现向高收入国家的转变。如果不进一步缩减国有经济部门，就很难为民营企业创造一个公平的竞争环境，也很难限制政府与企业之间的密切联系。

目前政府在国有企业中的所有权分布是广泛而多种多样的，覆盖了大多数部门，包括全资所有、多数股权和少数股权，因而未来的国企改革面临的挑战来自两个方面：公共资源如何得到最好利用；国有资本管理如何由现有体制过渡到新体制，以满足中国已确定的长远发展战略目标的需要。

第一项挑战的对策可以简单化，即公共资源应当完全用于提供公共产品——其生产和消费能产生正的外部效应。公共产品的范围可以是一个相当长的序列，从国防产品到基础设施、社会保障和基础研发活动。根据情况变化，公共产品的范围会有所调整。近年来强调的保障住房例子，就很好地说明了政府资源可以如何用于处理紧迫的社会问题。的确，公共产品的涵盖范围十分广泛，甚至可以包括可靠的能源供给，以及交通运输、邮政等领域的普遍服务等。可以根据特定公共产品的性质决定投入的政府资源比例。在少数认为特殊重要的领域（如国防领域），所需的全部或绝大部分资金应当由政府提供。但在多数领域，少量股份参与就可能实现有效提供某种公共产品的目标。最重要的是，在许多领域，尽管政府提供绝大

^① 政府在实施产业发展战略时可以用国有制作为一种政策工具，特别是在经济繁荣时期，国有企业可以成为积聚资源的一个极佳平台。然而，有证据表明，长期保留大规模的国有经济部门会损害效率和平等竞争。

^② 据国务院发展研究中心研究人员估算。

部分资金，民营部门也可以充分参与到公共产品的提供过程中。民营部门在获得政府资金支持的同时参与提供公共产品，可以促进这个领域的竞争，降低生产和提供的成本。

第二项挑战的对策则不那么简单。首先，要加快推进国有企业中仍未实现市场估值资产的证券化（在上市的国有企业，资产的价值是已知的）。这将为国有企业通过一系列措施深化改革创造条件。这些举措包括所有权与经营权分离、按照现代公司治理结构改造国有企业——任命高级管理人员、按照国际惯例披露信息、推行外部审计等。然后，政府可考虑设立一个或多个国有资本管理公司或投资基金，由它们作为所对应企业中国有资本的持股者，并在金融市场上实施专业化管理和交易。不同的公司或基金分工负责特定的领域。随着时间推移，它们可以作为政府代表，逐步实施资产组合多元化和出售国有股。国有企业的红利上缴给资本管理公司或投资基金，并进一步由它们上缴给财政。最后，将一部分国有资本划拨给国家社保基金，以其收益用于弥补未来保障支付缺口。

尽管上述提出的国有资本管理公司或投资基金的具体运作细节尚待进一步研究，但重要的是尽早确定关键原则。例如，国资委的职能应该限于政策制定和监督，而资产管理的具体职能应该由管理公司或投资基金履行。这些公司或投资基金应当有明确的职责界定，实施独立和专业化的管理，并按公开宣布的绩效标准进行考核（具体取决于其所持股企业的性质）。此外，这些公司或基金也要遵循国际通行规则，披露其运营、价值创造、盈利、分红等方面的信息。

在中期，可以通过对剩下的国企进行改

制，扩大民间资本参与。根据中国自己过去对国企进行公司化改革和重组的经验，还有很多大型国企，特别是那些由中央国资委或各省国资委监管的母公司，可以重组为混合所有制企业和上市公司。而且，各级政府可以减少在那些公司的持股比例，建立具有专业化管理特征的现代公司治理结构。减少国企数量的另一个好处是有助于加强国资委对国企的监管。

同样在中期，中国还可以从两个方面强化《反垄断法》，从而进一步推动竞争。首先，可以使《反垄断法》的有关条款更加明晰，以限制“行政垄断”。中国新《反垄断法》在2008年颁布实施。这部法律中有一章是关于行政垄断及其对竞争的影响，基本上是宣告行政垄断违法。然而，现在的法律文本没有“牙齿”，相关条款也非常简单，重点只针对跨地区的商品流通，而且该法的可操作性较差，实施与否完全取决于“高层（行政）机关”的意愿。同时，这部法律的有关规定要服从于其他法规，因此经常是形同虚设。在政府内部，对有关法律法规的实施是由不同的机构来执行的，这样一种谨慎的作法在刚开始时可能是有道理的。由于行政垄断是一个突出问题，未对这种行为规定相应惩处办法的《反垄断法》是不完整的。但另一方面，如果采用超前的作法（超出实施能力）又可能会损害法律本身的权威性。例如，如果对行政垄断作强硬规定的话，反垄断机构可能会提出对同级或上级政府其他机构的法律诉讼。很显然，要实施《反垄断法》对行政垄断的规定，一方面要对法律条文作出修订，另一方面要有很强的政治意愿，包括政府高层对实施机关的强有力支持。其次，可以重新考虑该法的豁免范

围。所有关于竞争的法律都会给某些产业或某些种类的经济活动和交易提供豁免 (UNCTAD, 2002)。豁免可能是针对某种性质的经济部门 (如真正的“自然垄断”), 或是针对某种功能, 如产品标准的制定或其他由一个或很少几个企业来做比较合理的经济活动。这些豁免有的可能是实现竞争政策的目标所需要的, 但也有一些可能是迫于特殊利益集团的压力。很多情况下政府需要经常重新修订这些豁免。联合国贸易和发展会议 (UNCTAD) 的报告就提供豁免的程序和原则提出了一些一般性建议。如果使用这些原则, 豁免的数量和适用豁免的经济活动的性质和范围都会较为有限, 提供豁免的程序也更具可问责性和透明度。

使竞争环境更为公平

加强竞争的同时要保障竞争的公平。建立公平的竞争环境将有助于把生产要素引向使用效率最高的地方, 从而提高配置效率。不同规模和所有制的企业应当在更公平的环境里竞争, 这不仅是指严格法律意义上的公平, 也包括各企业获取生产投入品的公平。

要解决这一问题, 近期最需要进行的改革重点应该是直接消除那些超出竞争政策范畴之外的几项关键扭曲。这包括: (1) 大型企业或国企在获得信贷方面受到优惠待遇, 包括可能出现的道德风险 (见下文对金融的讨论); (2) 国企分红率仍然很低 (企业因而保有大量储蓄, 对这些资金的使用可能不如用于其他方面那么有效); (3) 国企与政府决策者的关系紧密 (如特大型国有企业总裁有部级官员身份), 因而给国企带来了潜在优势。对产业政策进

行重审 (见下文) 以消除对某种规模或所有制形式的企业的偏好也有助于解决这些问题。

从中期角度, 可以制定和实施一系列法律来限制那些可能造成扭曲的行动, 包括产业政策领域的扭曲行动, 推动公平竞争。这类法律要明确“游戏规则”, 就像世界贸易组织对其成员国的贸易政策所进行的限制, 或是美国宪法对州际商业作出的限制。这些规则可以很好地制约中央和地方政府官员强行利用行政手段以推动产业向不同方向发展的意图。《反垄断法》就是这一系列法律中的一部, 上面已经进行了讨论。如果修定后的《反垄断法》仍然留下很多重要空白, 可以通过额外的立法来补充 (可能以特别法的形式), 以便对当前中央和地方政府这种非常普遍的产业干预行为进行限制。这部法律应当具有可实施性, 任何政府部门如果采取任何被该法禁止的干预措施, 都可以对其提起诉讼。

长期来说, 要维护在单一市场上的公平竞争, 中国应考虑限制政府对企业提供的直接或间接资金支持。一个最近的例子是国家给主要国有航空公司的大规模注资 (Pan, 2010)。这种支持使这些公司可以承受纯商业性实体不会或不能承受的损失, 从而造成不公平竞争。为遏制这种趋势, 中国应当给各级政府设定明确的游戏规则, 规定在面临要求对企业提供援助的压力时如何处理 (Leipziger, et. al, 1997)。这方面可以以欧盟实施“国家援助”规则的经验为基础。虽然欧盟和中国之间存在很多重要差异, 但它们面临相似的限制成员国 (欧盟) 或地方政府 (中国) 的反竞争行为问题。欧盟的经验强调, 很有必要建立一个具有可信度

的制度框架，来监督产业补贴项目，实施各方已经达成一致的产业政策规则^①。

“产业政策”的重点和现代化

中国的产业政策需要根据变化进行适时调整。在过去30年以“追赶”为导向的工业化过程中，虽然产业政策并不总能达到预期效果，但在一些情况下还是发挥了积极作用。但是，中国当前的产业干预体系有可能阻碍正在追求的创新驱动型发展。Weiss（2005）总结了东亚国家的产业政策经验，指出对收入较高的新兴市场国家来说，主要目标是提升出口产品结构，提高在价值链上的位置。对这些国家来说，对市场进行猜测和制造赢家的旧式产业政策没有太大意义。实现创新驱动型的发展，就需要一个更有益于中小企业和新企业的营商环境，鼓励公平竞争，对产业的低集中度和过剩产能保持更大容忍，并且更多地依靠市场机制。释放出来的创新活力在刚开始时可能导致新企业大批涌入、企业之间残酷竞争、产业分散、投资过度，但这些对于尚未成熟的产业来说未必是不健康的现象。

产业政策改革应当首先明确解释产业政策的作用和目的。哪些市场失灵、外部性或其他情况需要使用产业政策？如Leipziger, et. al.（1997）所指出的，如果政府只是靠“拍脑袋”决定支持某些产业，而没有这些行业里存在市场失灵的明确证据，或是根据非经济因素考虑支持哪些行业，这将带来很高的财政成本，而且通常也会失败。实施产业政策的有关原则应当公开发布，以保障政策目标和结果的监测评估都具有透明度。

如果明确了产业政策的作用和目的，产业政策的制订就会更有针对性，实施产业政策的机构就会减少，政策工具就会更为简单，并且更加尊重市场。如上文中已经谈到的，当前中国的产业干预非常广泛，但往往缺乏一致性，具有很强的不可预见性，而且多是通过行政干预手段。产业政策更有针对性意味着要缩小适用面，只用于能产生积极作用的少数几个行业。这样也可以避免稀释宝贵的技术和企业管理智力资源，也可以避免将其他具有比较优势的成熟产业挤出投入品和要素市场（Westphal, 1990）。减少实施产业政策的政府机构（见下文）将有助于使政策更加协调。减少可使用的干预手段，包括规定任何资金的支持都应通过财政而非银行渠道，将带来更大透明度，减少对其他市场的连带影响。例如，产业政策最好追求更为一般性的目标，如某个产业的整合，而不要对具体的（现有）企业提供优惠，这样可以避免对更有创新性的新企业造成歧视。对企业的支持应当是暂时性的，而且必须有严格的“日落条款”（结束期限）。最后，政策应当尽量让市场发挥作用，利用市场的力量来实现政策目标而不是与市场背道而驰。例如，通过市场力量来促进企业并购（比如让企业更多的股份上市交易）将有助于产业的集中，同时不要事先设定并购的结果。

中国是个大国，国情复杂，同时地方分权程度高，这些特殊性也会影响中国的产业政策设计。在日本、韩国和新加坡这样小而集中的国家发挥了良好作用的一些做法可能并不适用于中国。地方各级政府事实上都有

^① 关于在中国的环境下如何应用欧盟式“国家援助”的详细论述，见Schneider（2010）。

很大的自主权。在这种情况下，中央可以制定政策，但实施这些政策并对实施情况进行监测非常困难。在同一级政府内，由于许多机构的职能相互重叠，也有可能使政策的执行向不同方向发展。地方政府想增加本地就业或增加税收，往往努力保护现有企业、吸引新企业，为此他们可能会以低价出让土地等方式向企业提供资源，帮助它们取得各种审批，或是阻碍跨地区的兼并。这些作法都可能加剧产业分散的问题，使中央促进产业整合的目标难以实现。

改革中央与地方的分税规则及对地方官员的考评办法，可以使地方的激励与中央的工作重点更为一致。就地方对财政收入的考虑可能影响地方产业政策而言，改变关键税种（如增值税）的税收分享规则可能有助于减少产业的分散。同样，如果对官员的政绩评估不限于当地 GDP 增长，而是包含其他发展指标，也会有助于控制地方官员保留现有企业或吸引新企业的愿望，从而有助于产业的整合。所有这些作法都牵扯到一个适度的问题，因为地方的竞争也有其积极一面，而这些积极作用应当予以保持。要在更深层次上使地方面临的激励与中央的发展目标一致，需要对中国各级政府之间的关系作出更为根本性的改革，但这个问题超过了我们这里的讨论范围。

最后，还有一个贯穿以上各个主题的问题，即需要理顺与企业所有权、产业政策和产业监管有关的政府机构职能分工。中国的改革是渐进式的，虽然每项改革都有其自身的合理性，但总体上来说很多措施比较零散，导致的结果就是很多政府机构具有多重

职能，不同机构之间职能交叉重叠。例如，国资委不仅负有对国有企业进行监管的核心职能，而且还有一些制定法律 and 政策的职能。同样，《反垄断法》的实施职能分散在三个机构——国家工商总局、商务部和发改委，而这三个机构都有其他的更多职能，比如商务部有吸引外商投资的职能。甚至有些国有企业在自己追求赢利的时候，还承担着制定产业政策的职能，如烟草行业。这些安排使不同层级政府之间已经存在的割裂更加严重，加剧了有关部门的紧张关系。这种割裂可能导致政策缺乏重点，出现重复劳动，同一机构的不同职能相互矛盾和相互削弱。

中国应重新考虑和划分各个机构的功能和责任，每个领域规定一个主要的负责机构（如果不是唯一负责机构的话）。例如，国资委可以只负责“保持和增加国有资产的价值”这一核心职能。在竞争政策方面，多数经合组织（OECD）国家都由一个单一的政府机构来实施竞争政策，中国也可以考虑这样做。“第三个机构”（如国家发改委）可以承担所有关于制订产业政策的职能。企业只负责自己的经营。每个机构由于其职能集中，运作起来会更为有效；而由于减少了职能交叉，它们合作时也会更加协调一致。虽然中国在建立单独的部门监管机构方面取得了一些进展，但还需要继续努力。

除产业政策以外，还有其他一些改革将有助于中国企业部门的改进。这涉及总体营商环境方面的问题，包括消除障碍建立深度融合的国内统一市场，加强知识产权保护、政府采购改革、合同实施、破产制度和贸易政策、扩大金融服务和改进公司治理等。

金融体系改革



到 2010 年中国金融体系的发展

在经济起飞阶段，中国的金融体系符合动员储蓄并向战略部门配置资本的需要。过去 30 年，中国金融体系成功实现了对计划经济资金分配体制的改革，为投资的快速扩张提供了有力的资金支持，并由此推动了经济增长。中国银行体系充分动员了国民储蓄，以满足企业和地方政府巨大的投资需求，这主要归功于其广泛的分支网络、储户认为国有银行高度稳定、比较稳定的通货膨胀水平，以及很高的家庭储蓄率等因素。

过去 10 年，中国金融体系的改革和重组取得了重大进展。这主要包括：启动利率市场化；通过向战略投资者出售部分股权并在国内外交易所上市，改革国有银行治理结构；在一定程度上放松了对金融机构的准入限制和对资本流动的控制；通过机构重组和引入国际标准，对监管体系进行了重大改

革；采取多种措施推动证券市场的发展等。

尽管推进了诸多改革，但中国的金融体系仍然受到抑制，而且存在结构失衡、维持成本高、具有潜在不稳定性等问题。

受到抑制

关键领域仍受到广泛抑制^①。与二战后迈入高收入行列国家在类似发展阶段时相比，中国银行部门国有产权比重和政府干预的程度要高得多（见图 5-1）。尽管国有银行的所有权结构从以往的国有独资转变为目的的股份制，但政府仍继续主导金融行业。对金融机构进行保护并干预其经营决策，使它们成为了便利的政策工具。这些做法固化官僚文化，扭曲激励机制，阻碍银行的商业化，不利于将金融资源配置到生产率最高的地方去。

结构失衡

尽管近年来在推动发展直接融资方面做

① 抑制表现为以下形式：指令性贷款和贷款规模控制，贷款利率下限和存款利率上限，以及对金融机构商业决策的干预等。

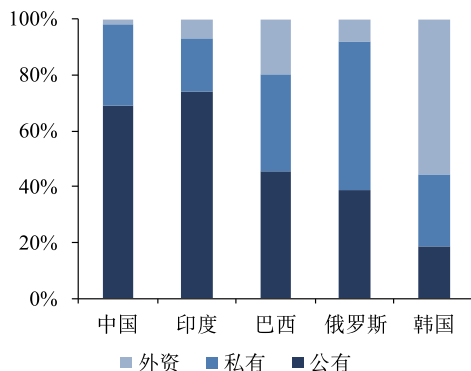


图 5-1 2005 年银行部门的所有权结构

资料来源：世界银行金融监管数据库。

注：图中显示大股东为外资、国内私有资本和国有资本的银行所持银行资产的比例。

了很多努力，但银行信贷仍然占企业部门融资总量的将近 90%。就中国目前所处的发展阶段而言，金融体系较多依赖于银行部门也属正常，但国际比较显示，中国在这方面过于失衡（见图 5-2 和附录四）。最近的研究表明（Demirguc - Kunt, Feyen 和 Levine, 2011），随着经济的发展，最优的金融结构会变得越来越以市场为导向。这与理论观点基本一致，即相对于银行提供的服务而言，经济的发展增加了对非银行金融机构和证券市场服务的需求。发达国家（如英国、德国、日本和美国）的历史也表明，银行体系和证券市场的运作和发展具有很强的互补性（Allen, Capie 等，2011）。到目前为止，中国还未充分利用这方面的互补性。如果高收入国家的历史具有可靠的借鉴意义，那么中国未来的发展在很大程度上取决于建立一个更加平衡的金融体系。不平衡还表现在资本市场、股票市场远远超过固定收益市场，公司债市场的份额一直很小。

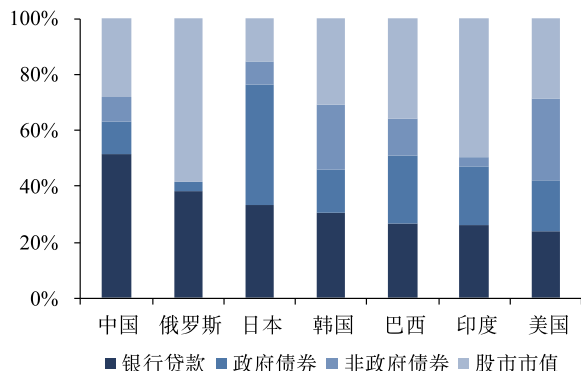


图 5-2 2009 年金融体系结构比较

资料来源：国际清算银行、证监会、国际货币基金组织国际金融统计、世界发展指标。

维持成本高

中国金融体系的历史旧账还没有完全消化，新的损失却已经开始产生。银行一直被政府作为实现其宏观经济和产业政策目标的工具，很难做到审慎放贷。这也许有利于实现政府的政策目标，却使银行面临更大的风险。贷款质量恶化会导致公共政策的最终成本上升。20 世纪 90 年代末以来，几家国有银行上市前国家对其进行了数轮注资，以处置不良贷款。2008 年以来对地方政府的贷款也可能遭致损失^①。这些都可能对政府财政产生实际或者潜在的显著影响。

潜在的不稳定性

中国金融体系比较脆弱，具有潜在的不稳定性，主要有以下几个原因。金融机构的行为和经营同质化蕴含着系统性风险，某种程度上反映出金融机构的商业化导向不强；金融服务综合经营的现象普遍，而且已经发展了若干年，却没有一个强有力的监管框架

^① 根据媒体的报道，银行对地方政府融资平台的贷款的潜在损失可能达到 2 万亿元。

来监测、衡量和防范整个金融行业的风险；影子银行业务活动的快速发展虽然为难以满足资金需求的企业和个人提供了融资渠道，但基本上在官方视野之外，没有得到有效的监管；前面所提到的地方政府债务问题也导致中国的金融体系脆弱且有潜在不稳定性。金融安全网的一个主要部分——存款保险制度，从启动至今十多年仍没有建成；处置有问题银行的机制尚未制度化，危机管理机制仍不完善；由于财政、货币（政策）和金融监管部门之间缺乏有效的信息共享和相互协调，在建立一个应对系统性风险的宏观审慎框架方面进展有限，这也令人担忧。

总而言之，金融部门的改革和发展不能适应实体经济发展的需要。目前的金融体系以银行为主导，并受到强大的国家干预，这在经济起飞阶段有利于动员储蓄和向战略部门配置资本。但随着扭曲成本的不断提高，以及累积的不平衡和风险日益加大，中国金融体系的优势正逐步削弱。即便不对其金融部门进行根本性变革，中国经济仍将维持较长一段时间的高增长，但是资源配置的扭曲将更为严重，收入和财富分配问题将更加突出，内外不平衡的现象将更加明显。这些将危害社会稳定、降低生产率的增长速度，以及破坏竞争。如果在将来万不得已时才推进金融自由化，改革的积极效应将被弱化。如果政府缺乏综合性方法和协同措施，负面效应也将扩大。可以说，中国重新审视其金融体系的愿景和战略正当其时。延缓金融体系改革，将冲击或阻碍实体经济的发展。

2030 年中国金融业的愿景

中国应建立一个更加自由、平衡、高效、

安全和稳健的金融体系，以满足企业、家庭和政府部门的多元化金融需求。中国未来的金融体系应消除抑制，在银行与非银行金融机构及市场（尤其是资本市场）之间实现合理的平衡，以更多元化的机构和产品来适应中国经济的变化。金融机构应进一步商业化和合理化。这要求建立高效的公司治理架构，创造平等的竞争环境，提高监管有效性，并允许金融机构破产。金融体系应扩大覆盖面，为更多的家庭、消费者，以及微型、小型和中型企业提供金融服务，并能够提供长期资本和风险资本，以支持现有企业的升级和壮大，以及高科技和新兴产业中新企业的兴起和成长。

运转良好的金融体系对于中国致力于建设和谐的高收入社会至关重要。（1）随着劳动力和资本供给增长放缓，中国需要更多依靠生产率的增长，而这必须由金融体系通过改进资本配置予以支持。（2）如果要提高全要素生产率对经济增长的贡献，就需要加强创新，而创新的实现离不开整个金融体系，尤其是高度发达的资本市场支持。（3）运转良好的金融市场可以提供良好的监督和公司治理，并通过包括并购在内的各种手段，来及时推动产业重组，实现企业的进入和退出。（4）中国经济的再平衡需要建立一种包容性的金融体系，向众多住户和微小企业提供多样化的金融服务和产品。（5）金融可通过增加个人和家庭的借贷机会，帮助他们更多地投资到那些价值可以与中国经济发展同步增长的资产，从而有助于夯实养老保障体系，促进减贫，提高社会公平。最后，金融系统如果管理不当，会阻碍经济发展。最近的金融危机，以及中国自身的经历都充分证明了这一点。

为加强中国金融体系应进行的重要改革

建立效率更高、更加稳健的金融系统，促进中国向现代、和谐、有创造力的社会转型，需要进行系统性改革。为实现金融系统的良性循环，政府有必要逐渐减少对金融机构内部事务的干涉，而更关注政府应该履行的职责，包括完善监管，加强基础设施建设，以及建立并实施正确的激励和机制。

金融体系的全面商业化和合理化

宏观和金融层面的政策工具相互间需要更好地协调，以推动金融体系朝着更商业化和更有效的方向转变。应该完善机制、框架和机构建设，使金融机构在避免激励扭曲、防范道德风险，以及防止发生政府或有债务的前提下提供金融中介服务。推动这样的改革，还需要政府重新定位自身的角色和职责，少用直接控制，多用间接调控。例如，目前央行货币政策的职能独立性需要进一步提高。此外，在货币政策工具的选取方面，目前调整法定存款准备金率、窗口指导等数量型工具使用频率较高。为了使银行能够更好地管理自身资产和负债，央行可多采用公开市场操作等更加市场化的方式来实施货币政策。

减少对金融机构直接或间接的控制十分

必要，而且目前依赖银行融资来实现政府政策目标的做法也需要作出改变。一直以来，由于高度依赖商业银行的贷款来实现自身的政策目标，各级政府往往通过直接控股或施加间接影响等方式介入金融机构的日常经营。如果不能找到其他方案来替代目前的做法，那么金融机构的完全商业化就不可能实现。其他可行的方案包括更加有效地利用财政支出、通过银行体系来实施政府信贷计划、政策性银行的合理化，以及改善政府的财政关系。替代方案的目标应该是首先使商业银行不再承担政策性职能，而是成为真正的商业银行，能够遵守市场规则，接受有效监管，与国内外的同业对手开展竞争。政策性贷款、政府指令性贷款可以逐步退出，或转移到少数职责明确并受到严格监管的政策性银行。

应该以商业为导向来改进金融治理架构。尽管民营化是提高国有金融机构商业化程度的最佳途径，但大型国有金融机构的民营化决非易事^①。如果政府继续作为国有银行的大股东，那么就需要强化国家所有权的职责。为了提高效率，国有持股机构需要像民营股东那样运作和决策。否则，鉴于政府往往需要实现多重目标，国有金融机构将不会真正实现商业化运营。通过反思和厘清现有国家所有权的机构、职能及具体做法，并结合国际上的成功经验和失败教训，中国可以建立一种新的金融治理架构（专栏5-1）。

^① 大型国有金融机构民营化很难找到国内战略投资者。将它们出售给国外战略投资者不仅在政治上可能难以被接受，而且出于各种原因也可能难以找到有意愿和能力的买家。将政府持有的股份分配给小的个人投资者可能也不是好的方案，因为政府仍可控制银行的经营管理。

专栏 5-1

金融领域国家所有权职能效率亟待改善

中国尚未在金融领域建立起统一高效的國家所有权职能。虽然中国政府希望长期拥有大型国有金融机构，但从未明确阐述直接拥有所有权对其实现政策目标有何必要。众多政府机构参与其中，但每个机构仅负责所有权中的一部分职能，没有一家机构具备足够视野或权力全面来审视整个金融部门。这种分割模糊了决策权，并且使得权利义务也不匹配。此外，公众无法通过充分的公开信息来理清金融领域国家所有权的组织方式，更谈不上了解目标、授权、权责分工及绩效指标。由于缺乏清晰的目标界定和权责分工，也就无法建立有效的监督和评估框架。

需要采取多项改革措施，进一步提高国家所有权职能体系的有效性。中国政府需要清晰阐述金融领域的长期和总体发展目标，解释政府为何需要持有金融机构所有权，如何决定哪些金融机构的所有权应当继续由政府持有，哪些金融机构可以民营化，以及国家所有权比重应该达到什么程度、持续多长时间和如何保持等问题。国家所有权机构的权责应该通过法律予以明确。应该制定和发布所有权政策，向公众阐明政府为何需要拥有某些金融机构，政府将如何行使所有者权利，以及作为所有者职责将如何分配和执行等。还应该建立业绩考核系统，制定国有金融机构的合并绩效报告来提高透明度，并加强问责。在中长期，应该考虑建立合理的国家所有权职能体系组织模式。然而，如果不能同时对激励措施和机制进行根本性变革，简单的组织性变革无法达到预期目标。

131

进一步推进利率市场化

中国应进一步放开现有的利率管制。虽然中国在利率自由化方面已经取得不少进展，但是现有的利率管制仍然造成了很多金融扭曲^①。通过利率管制，政府可以向优先发展的部门配置资本，而且还能保护银行体系，这对于实施赶超战略意义重大。但是，随着经济成熟度不断提高，继续进行利率管制将会对经济发展产生越来越明显的障碍。人为地压低资金成本，将会导致过度投资，延误结构调整。利率管制扭曲了风险定价机制，将会阻碍资本市场的发展。利率管制保

证息差收入，扭曲金融机构激励机制，让其难以真正认识到风险，而对风险的深刻认识恰恰是商业银行业和资本市场持续发展的关键所在。此外，如果让市场来决定利率，对于货币政策从直接的数量控制转向间接干预至关重要。

尽管贷款利率下限已经变得没有多大约束力，比较容易取消，放开存款利率上限却较为复杂，有几个关键的前提条件不能忽视。金融脱媒过快或资本流入过快，会使得资金涌向短期金融产品，增加金融危机爆发的风险。此外，还应避免银行与非银行金融机构之间，或者直接市场与间接市场之间出

^① 政府仍然对金融机构的贷款利率下限和存款利率上限进行管制。银行体系新出现的信用理财产品，在一定程度上规避了存款利率上限。影子银行活动的加剧，对金融体系的稳定造成潜在的负面影响。

现自由化进度严重不对称甚至脱节的情况。应当对金融机构的道德风险进行合理审视，防止出现恶性的利率竞争从而危及金融稳定。在放开银行利率管制前，应保证监管当局能够通过有效监管，防止出现高息揽储及向高风险借贷者提供高息贷款等过度竞争现象。

深化资本市场

深化资本市场不仅能够促进金融结构的再平衡，而且还有助于实施以科技创新为主题的赶超战略，让富有创造力和活力的民营企业可以不断涌现和发展。一个国家的金融结构对其产业结构有直接影响。一般来说，股权融资能够为创新型行业提供更好的支持，而通过债券发行和银行贷款所进行的债权融资更适合现有的传统行业。与银行相比，资本市场具备的关键优势是对一个商业机遇可以有多个潜在的投资者进行评估，这对于评估新技术的可行性尤其有帮助。风险投资和私募股权基金将在高科技产业的融资过程中发挥更重要作用。机构投资者将在中国资本市场发展中扮演日益重要的角色。届时，由于大型成熟企业更多依赖直接融资，资本市场的深化将有助于家庭部门和中小型企业获得银行贷款。

与以银行为基础的金融体系相比，以资本市场为基础的金融体系更依赖法治和市场基础设施。如果不对政府职能进行重新定位，就无法建立一个更加公平、透明和高效的资本市场。在市场机制更能发挥作用的领域，政府应逐渐减少行政控制。例如，对于新股上市发行申请，中国应从目前以业绩为基础的审批体系过渡到以信息披露为基础的体系。政府应把工作重点放在完善法律框

架、加强法律法规执行、升级金融基础设施，以及严格实施信息披露的有关规定。政府应努力避免对市场进行人为分割。例如，中国固定收益市场的监管分属中国人民银行、中国证监会、国家发改委，这种分割状况引起了市场对监管一致性的担忧。各家监管机构的职能应予以明确，从而保证不同市场板块之间的监管一致。

资产管理业务的成长对于推动证券市场深入发展至关重要。中国的金融体系需要提供各种合理的金融产品，这些产品应具有不同的风险和回报预期，从而满足投资者不同的风险偏好。避险型个人投资者可以选择银行储蓄，而更愿意承担风险的投资者可以购买公司债券、共同基金和股票。这将引导资金流向可能产生高回报的风险型创新企业和促进孕育期较长的企业长期投资行为。资产管理业务的发展也有助于为老年人提供财务保障（即拓宽了退休金的保值增值渠道），同时提高社会的凝聚力与稳定。与银行相比，资产管理业务所需要的监管相对较少，但它要求更高的透明度、更强的投资者保护、市场化的利率决定机制和资产的市场定价。政府必须提供坚实法律基础来培育这方面业务。根据其他国家的经验，适当的市场基础设施和环境一旦建立起来，该业务将会迅速发展，并能吸纳很大一部分家庭和企业储蓄。

升级金融基础设施和法律框架

应进一步加强金融基础设施建设，以推动整体金融市场尤其是资本市场的发展。金融基础设施包括很多要素，例如征信系统、评级服务、会计和审计、支付和证券结算系统、交易所，以及场外交易市场。

尽管中国已经建立了很多关键要素，但要保证它们有效运作还有大量工作要做。例如，过去几年中国在担保物权登记系统建设方面取得了长足进步，这一点在应收账款和租赁物权登记系统建设方面表现得尤其突出。要真正发挥作用，还需要将存货和设备的登记系统集中起来并联网。除了升级支付和证券结算系统，需要采取的行动还包括继续提高消费者征信信息报告的覆盖面和质量，以及提升信用评级机构的独立性、职业道德和准则。

要进一步推动充分而准确的信息披露并提高透明度，二者都应建立在可信的会计和审计基础之上，从而减少信息摩擦，支持金融发展。中国在会计和审计方面的法律和监管框架已经和国际标准接轨^①。然而，有些证据表明，某些上市公司的财务报表并不合规，而且遵守可适用的审计准则情况也参差不齐。更为严重的是，如果发生欺诈行为，声誉将严重受损，投资者丧失信心而且短期内难以恢复。还需要进一步努力提高监管机构的能力，同时促进会计和审计行业的发展。对会计和审计领域出现的不良行为应施以坚决而严厉的惩罚。

加强监管和完善监管框架

应加强监管机构的独立性和有效性。确保监管更加有效是一项颇具挑战性的任务，尤其是在中国政府作为主要金融机构所有者的背景下。政府同时作为金融机构的所有者和监管者存在潜在的利益冲突。无一例外，类似条件下其他国家的经验表明，这样的监

管往往会失效。随着金融自由化的推进和金融市场的不断深化，监管失效的风险会越来越大。中国融入国际金融体系和人民币国际化将加大中国改进监管的压力。不管今后政府是否仍是银行的所有者，都应该寻求通过体制改革来确保监管机构的政治独立性，使之可以履行“保持距离型”的监管。

应对金融服务一体化程度不断加深的挑战，需要对现行体制和架构进行调整，以更好地协调监管资源。尽管现行法律仍要求银行、证券和保险实行分业经营和管理，但综合金融业务实际发展的程度令人惊讶。现有的分业监管架构无法满足对金融机构和行业之间溢出风险进行监管的要求。实际上，不同监管机构之间的协调机制往往流于形式，而且信息共享也非常态。这可能迫使政府考虑将所有的金融监管机构纳入一个统一监管架构，抑或保持现有分业监管结构，但同时通过改善职能监督来加强它们应对跨行业金融风险的能力。

建立一个权责明确、运转良好的宏观审慎监管框架，对于中国防范和应对破坏性的异质性金融风险（包括影子银行部门快速扩张可能引发的风险）非常重要。目前，中国尚未建立起良好的宏观审慎架构。当然，在一些涉及面较广的金融问题上已经存在某种形式的跨部门协调，但一个具有明晰机制设计（包括任务、职责、权责分配、信息共享安排等）而且更为全面的宏观审慎监管框架亟待建立。中国人民银行深度参与宏观审慎监管和监督，包括制订差别化的

^① 中国新采用的会计标准国际财务报告准则已经非常一致。中国采用的审计标准大体也符合国际审计准则。

法定存款准备金率和资本金要求^①，以及严格控制银行间市场的参与和操作。金融监管当局不愿意退出与宏观审慎相关的领域，但同时又没有完全专注于微观审慎监管和监督工作。尽管中国对于宏观审慎监管的定义尚需明确，但世界各国都已经在强调宏观审慎监管对于保证金融稳定的重要性。

在现有框架基础上，中国可以建立更高级别的金融委员会，以预防系统性风险及维持金融稳定。如果提升委员会的战略高度并赋予其对金融体系进行总体评估的职责，那么不仅能够使国务院摆脱目前繁重的工作任务，同时还能够使专业性的监管机构专注于提高金融监管的有效性。它还能打破不同监管机构之间，以及央行与监管机构之间的协调和信息沟通障碍，分析并监督所有可能会带来系统性风险的机构、产品、工具、市场及交易。该金融委员会的职责包括开发和建立用于监控和识别系统性风险的工具、标准和指数，以及开发宏观审慎的政策工具（其中微观审慎的手段也可能作为传导渠道）。

建设金融安全保障网，完善危机管理和破产机制

金融自由化可以造就一个更高效的金融体系，但同时也会增加金融动荡的风险。除了少数个案以外，大多数国家都会因为先前宏观经济的扭曲，以及相对价格和资产价值大幅波动，而在各自金融体系开放的过程中

面临程度不一的危机。尽管中国庞大的外汇储备为抵御潜在的货币危机提供了安全保障，但仍然不能忽视国内发生金融危机的可能性。

建立早期预警系统将有助于提供监控的有效性，做到及早介入并防范危机。为了识别各种潜在的风险，政府需要继续加强金融稳定方面的分析，并且建立全面的预警指标体系。该预警体系至少应该由两部分组成。第一个部分包括宏观经济模型及产业模型，可以涵盖房地产市场、外汇市场、银行部门、股票市场，以及劳动力市场等。对每一个指标而言，该系统应该明确何种程度的日度、周度及月度波动需要采取相对应的处置措施。第二个部分应该明确哪些机构要具体负责监控和报告市场动态，并且根据具体情况作出反应。

中国应该完善金融机构的破产机制，使经营不善或经营失败的金融机构可以有序退出。“太大不能倒”或者“太关联不能倒”，对于国家拥有所有权和控制权的金融机构，人们通常有这样根深蒂固的认识。那些偿付能力不足的小型金融机构也很少破产^②。这就有可能产生道德风险。让那些管理不善和经营失败的银行或企业进入破产程序，短期内可能产生很大成本，但为了防范道德风险，在金融自由化进程初期发出这样的明确信号十分必要。完善的金融机构破产体系应当包括：委派裁决机构，法律力量迅速介入失败金融机构，拥有足够资源来关闭、注资

^① 实行差别化的法定存款准备金率和差别化的资本金要求，需要有单个银行的具体信息，而这些信息只有银监会通过非现场监控和现场检查才能收集到。从逻辑上讲，中央银行应该集中精力关注核心的中央银行业务和宏观审慎问题，把微观层面的审慎监管留给银监会。

^② 在过去十多年，只有海南发展银行被关闭。其他几十家经过破产的金融机构主要是信用合作社这样的小型金融机构。即便被允许破产，破产过程也是非常冗长，有的至今仍未完成。

或者出售这些金融机构，有能力管理被介入机构及其资产，建立一个有效的金融安全网。一个能够有效发挥作用的破产体系，将有助于抑制道德风险和保持财政稳健。

政府应该在法律框架层面建立有效的退出机制，精简司法体系，以便及时处理出现问题的银行和企业。应当允许经营不善或经营失败的金融机构有序退出，并清晰界定政府在提供财政支持方面的角色。应该对中国人民银行和其他监管机构的角色予以重新审视。例如，专门用于救助面临短期流动性问题的欠款银行而设立的央行流动性应急工具，其救助金额的上限应该予以明确。建立一个庭外处置机制也十分必要。此外，应精简司法体系，以便及时处置经营失败的金融机构。

政府应该建立正式的存款保险制度，以应对民营存款机构可能发生的挤兑，从而保

证中小储户存款的安全（专栏5-2）。用存款保险基金取代全面的存款保险制度需要慎重考虑。如果这样的基金只是简单为经营失败的银行买单，那么它将只能承担风险爆发以后出现的亏损，而不具备任何防范风险的作用。从其他国家的经验来看，存款保险机构应当拥有手段来缓解银行经营当中存在的道德风险。有时候，该机构需要具备监督职能，把赔付的权利（即从银行收取保费）和义务（向投保的存款人付款）结合起来，以便更好地应对银行破产的风险。否则，存款保险的优势，比如其对银行冒险经营的威慑力，以及通过降低银行挤兑概率来提高银行系统的稳健性，就会荡然无存。要使存款保险制度真正发挥作用，还需要建立相应的法律基础。拟定中的《存款保险条例》还只是一部行政法规，并不能替代立法。

专栏5-2

建立存款保险体系

很多国家都已经建立起比较有效而且职能齐备的存款保险体系。从其他国家的实践来看，构建存款保险体系大致有以下几点原则：（1）也是最重要的一点，是应该限定存款保险的覆盖范围。只有这样才能使得大额储户、次级债投资者，以及相关银行能够清楚其资金运用是有风险的，从而提供激励，让那些相对在行的储户来监督银行的行为，同时又能为那些没法对银行进行有效监督的中小储户提供安全保障。（2）加入存款保险体系应该是强制性的。这样，当其他银行亏损需要救助时，实力更强的机构就无法置身事外。（3）与单纯由私人部门或公共部门管理存款保险体系相比，公共部门和私人机构合作管理的模式被证明要更加高效^①。不过，亚洲地区的存款保险机制往往是由公共部门管理，而且并不强制要求加入。（4）需要事先明确声明，弥补银行亏损的资金将主要来自存款保险体系的资金池，只有真正出现灾难性局面时才会动用纳税人的资金。（5）尽管在很多国家存款保险费用往往偏低，但原则上说保费的定价应该与银

^① 当然，完全由私人部门来管理的案例少之又少。因此，这里的证据主要来自公私联合管理模式与完全由公共部门管理模式的对比。

行实际承担的风险相匹配（Laeven, 2008）。（6）在处置问题银行时，存款保险机构必须积极参与处置方式和时点的决策，尽量使得处置成本最小化，并且保护剩余的存款保险基金。有证据表明，当存款保险机构能够介入经营失败的银行，并且有权取消该银行的存款保险体系成员资格时，银行破产的机率会有所降低（Beck 和 Laeven, 2008）。

应当建立一个有效的危机管理框架。在1997年的亚洲金融危机和2008年全球金融危机时中国未受到大的负面冲击。不过，这并不应当成为骄傲自满的理由。目前国内外的冲击基本被隔离，中国的金融机构还未接受过真正的考验。因此，需要建立一个应对危机的框架，整合现有的各种单向措施和安排。危机框架应该包括金融预测模型和应急预案，并且让所有相关机构都参与进来。要有效发挥危机管理框架的作用，战略设计和能力建设非常重要。

重新定位政府的权利和责任

中国金融体系中存在的大多数问题和潜在风险都可以追溯到政府的职能定位。政府广泛介入金融市场的活动是中国金融体系的一个重要特征。如上所述，政府既是金融机构的所有者又是监管者，而且经常通过直接或者间接手段影响资源的配置。政府也普遍被认为是金融机构隐性的担保者。尽管过去政府介入和主导金融体系收到一些好的效果，但是对于金融部门的负面影响也越来越凸显。例如，政府同时履行所有者和监管者职能，角色相互冲突，影响监管的有效性；政府继续控制金融机构（包括任命高级管理人员），助长了银行的官僚文化；政府被视作经营不善的金融机构的隐性担保者，加剧了道德风险问题。要建立有效的金融体系并保证金融稳定，中国需要重新定位政府在金融领域的权利和责任。

第一，政府应该将工作重点更多地放在营造良好的金融环境方面。政府应该重视金融基础设施方面的投资，并允许金融机构在不受干预的情况下对其服务和产品自由定价，放宽市场准入，并对经营不善而倒闭的机构予以处置。健全的金融政策，完善的金融基础设施，适度竞争和破产的紧迫感，能够大大降低交易成本，同时激励金融机构有动力提供方便、快捷、可靠的金融服务。

第二，需要解决政府同时扮演所有者、监管者和行业发展促进者等多重角色所引致的利益冲突问题。这样的利益冲突使得监管当局很难在履行监管职责的过程当中保持中立和公正，进而能够对发生严重问题的被监管对象采取果断措施。此外，中国的金融监管当局凭借任免高级管理人员的权力，还能对金融机构的日常治理和运营进行深度干预。

第三，地方政府的权利和责任亟需协调。尽管地方政府对当地金融机构的经营失败承担责任，但是却没有相应的监管权力和能力。特别是20世纪90年代末以来，伴随着分权化的总体趋势，中央政府逐步将更多的权力赋予了地方政府。现在由地方政府管理的金融机构（准金融机构）不少于十几类。然而，这些金融机构的监督职能往往分散在不同的政府部门。由于缺乏有效监管机构和有效手段，地方政府难以保证当地金融机构安全和稳健运营，因而只得通过省联社或金融办去大量干预地方金融机构的治理和

运营。实际上，各个省级政府行使了大量所有者职能，因此在履行监管职能方面往往不到位。因此，有必要建立有效的省级金融监督框架。地方政府应当把主要精力放在履行监督责任，与中央层面的监管机构进行有效协调，并逐渐培育和发展区域监管能力等方面。其中，区域监管能力需要涉及建立监管框架、培训专业化的监管队伍以及加强现场检查和非现场检查的有效性等。加强省级监管能力可以减轻中央层面监管机构的负担，并且可以填补监管空白，最终实现降低区域金融风险的目的。为了建立这样一个有效的区域金融监管框架，地方政府应该逐渐将金融领域的所有权与监管职能分开。

第四，政府需要明确界定并提供有效的非商业金融服务。明确区分政策性和商业性业务，意味着要决定哪些服务和产品应由政府或由政府拥有的金融机构来提供。在有理由需要政策性金融发挥作用的领域，应该首先明确原则和具体政策，并辅以绩效监控和结果评估。同时，还需要建立退出战略，避免长久占用公共资源，以及对信贷市场造成潜在扭曲。所有这些措施都将使商业金融机构可以专注于自身的商业性业务，从而提高资本使用效率，并且避免金融和财政亏损。对于商业可持续边界的良好理解，有助于进一步推动政策性银行改革和面向农村家庭，以及小企业的包容性金融服务发展。

改革的障碍和触发机制

改革的障碍

金融市场化改革的障碍或面临的困难，

在国有银行占主导地位或政府长期干预的金融系统中司空见惯。需要推进改革以适应不断变化的内部和外部经济环境时，对这些障碍的担忧往往会延误改革。

国有银行和国有企业的道德风险。在各个大银行和企业仍然是国有的情况下，道德风险问题会比较普遍。由于没有硬性的预算约束，企业在利率高企的情况下会继续盲目借贷和投资，从而导致对贷款的需求虚增。那些更追求扩大市场份额而不注重利润和审慎管理的银行会推动利率的恶性竞争。尤其是实力薄弱的银行，往往有很强动力提供较高存款利率，以筹集资金放贷或投资于高风险的信贷或项目。这些都可能会导致普遍的忍痛借贷和金融不稳定。如果不能适当控制诱发道德风险的因素，利率市场化或者更加广泛意义上的金融自由化将会产生很大的金融不稳定风险。

国有企业的金融软肋。目前，国有企业支付的平均借贷利率比其他借款方（如民营公司和混合所有制企业）低得多。国有企业的加权平均资产回报率却远低于其他企业（参见前一章）。另一方面，国有企业的平均负债/权益比率要高出许多，超过了230%^①。如果金融体系实现自由化，许多高杠杆率的国有企业将很难再为其投资或债务进行低成本融资，这将会使其财务状况恶化，并可能导致破产。

既有体制的惰性和阻力。金融抑制政策创造了经济寻租的空间，使一些借款人得益，并且滋生了既得利益集团。由于进入壁

^① 数据来源：Liu and Zhou（2009），链接地址为 http://www.wcu-snucon.co.kr/upload/catalogue_file/b828a8d86c926d2d14372f04dc274217.pdf。

垒高，利率管制和信贷过度需求产生了信贷配给，银行享有舒适宽松的业务环境。政府对银行的控制和信贷分配的权力是其对经济和社会活动实施干预的重要手段。所有这些将产生一种很强的体制惰性，或者一种退回旧体制的倾向，从而让金融改革面临重重阻力。

变革的触发器

随着经济发展和扩张，各种内外部力量逐步积蓄，最终将导致金融自由化和开放。韩国和日本等其他国家的证据都能说明这一点（附录四）。中国经济从中等收入转型为高收入国家的过程中，中国政府将面临日益增加的国内外压力。无论中国政府对于未来一二十年如何打算，以下因素可能会加剧对国内金融体系进行变革的压力，并推动金融领域的改革。

全球市场一体化。中国的金融体系必将进一步融入国际金融体系。过去 30 年，中国保持了快速的经济增长。这一定程度上应该归功于中国经济的开放，以及与全球经济的融合。迄今为止，这种一体化进程主要是由贸易和实体经济所引领，金融领域发挥的作用有限。在转型为高收入社会的过程中，由于中国企业的业务布局将更加全球化，越来越多的国外金融机构也将进入中国市场，中国的金融业在更大程度上融入全球资本市场将不可避免。

不良贷款可能增加，银行资产负债表可能恶化。如果延续目前的借贷行为和国有银行的治理结构，很可能在不久的将来，当经济增长速度减慢和国有企业的绩效恶化时，会再次出现大量不良贷款。不良贷款的不断累积增长，以及一再用纳税人的

资金去填补银行资产负债表的窟窿，可能会引发公众对于政府对银行部门过度监管和控制的不满。

公众需求。随着中国居民收入水平的上升，家庭将积累更多的储蓄，对更为多样化的储蓄选择和投资途径的需求将会增加。对于更加平等和开放地获得经济机会的需求也将高涨。同样，随着中国的产业结构和企业日益复杂和多元化，市场主体对企业实施分权式监控和治理的需求也将不断提高。根据国际经验，随着经济逐渐走向成熟，通过证券市场为公司提供的金融服务将越来越重要，这对高新技术产业而言更是如此。

来自实体经济的压力。如上所述，要保持较快的经济增长速度，中国必须通过支持创新和提高效率来促进全要素生产率（TFP）的提升。因此，通过金融系统来提高资本配置效率，将逐渐成为中国经济保持持续增长的关键。

来自世界经济的外部压力。中国成为高收入经济体对世界经济的影响将不同于过去任何其他国家崛起过程中所产生的影响。经济腾飞较早的亚洲经济体，甚至包括日本，可以将世界经济和国际经济体制作为实现自己发展战略过程中的一个外生变量。但对于中国而言，世界经济和国际经济体系将不再是外生变量，一定程度上内生于中国经济自身的发展。换句话说，在中国崛起为高收入国家的过程当中，中国与世界之间的交互作用将成为主要的影响因素。中国将在国际贸易和金融规则的制订方面发挥重要作用。很难想象这样的国家会继续保持强大的外汇和资本管制，并在外汇市场上进行频繁干预。

改革的顺序

保持合理的改革步伐和顺序，对于金融自由化和开放进程的成功至关重要。在过去30年，中国的金融部门较好地服务于经济快速增长，在此过程中，金融部门自己也经历了改革和重组。然而，鉴于当前以及未来的经济环境，还需要对中国金融部门作进一步的改革和调整。中国并非一定要仿效目前发达国家金融市场的结构（包括所有权结构）和做法。不可否认，金融自由化和开放过程不会一帆风顺，如果不能做到审慎管理，就会面临金融不稳定、经济运行状况暂时恶化等各种问题。虽然管理金融改革既是科学又是艺术，各国的具体情况又大不相同，但借鉴其他国家的经验仍然可以得出一些总体的原则。

应避免为被监管对象利益所驱动而盲目放松管制。许多国家的经验——包括美国和欧洲金融危机的教训都证实了这一点。推进金融自由化的同时应加强监管。此外，过度监管会抑制创新，阻碍效率的提升。保持适当的平衡并非易事，却至关重要。

- 金融改革深受政治经济发展进程的影响，一些短期可实施的行动可能会因此受到限制，从而导致改革进展缓慢。某些市场化改革措施，由于缺乏配套措施而难以推进。不成熟的改革也可能成为金融不稳定的根源。日本和韩国的历史表明，金融体系局部放松管制，可能导致监管套利的行为，最终会影响金融系统的稳定性。因此，金融领域各个环节上的管制放松应该协调推进，这样才不会产生严重的监管套利机会。对于银行和非银行金融机构而言，金融自由化应该平行推进，避免金融脱媒（储蓄银行存款

转化为直接的证券投资）过度或某些金融部门扩张过快，防止埋下日后发生金融危机的隐患。

- 金融体系的对外开放是大势所趋，国内自由化的步伐必须加快。不断增大的外部压力最终迫使日本和韩国开放国内金融市场。在国内金融自由化尚未取得同步进展的情况下，国内融资转向离岸交易甚至会引发新的金融不稳定。因此，根据上文所建议的原则，应该加快利率的进一步市场化。虽然中国可以抵御更大的外部压力，但还是需要考虑到与其他国家一起发展和共同繁荣的需求。通过尽早并系统地推进金融体系自由化，中国不仅能从金融发展中获益，而且还可以避免遭受不必要的金融不稳定。

- 在金融体系自由化之前应加强金融市场基础设施建设。为了使金融体系运转良好，政府必须尽快加强金融市场基础设施建设，逐步减少对金融机构内部事务的干预，而把重点放在政府本应该行使的职能上，包括实施监管和监督、确保会计和审计的可信度、提高交易透明度，以及建立有效的激励机制。

- 只有同时实施体制和组织结构方面的改革，金融改革才能顺利开展。在不改变旧机制的情况下引入金融自由化的规则反而会使扭曲更为严重。如果政府不实现组织变革，政府干预和直接参与金融体系内部事务的做法就不会有明显改变。这将导致产生巨大惰性，对推进真正的金融自由化非常不利。在这些方面，日本和韩国的经验可以再次引以为鉴。对中国而言，国有金融机构的治理结构及其管理层和员工的激励机制改革，以及相关的政府机构改革，是亟待优先解决的议题之一。

第六章

土地政策



一个关键生产要素：土地

140

中国要追求更有效率的经济增长、更加平衡和公平的发展，土地是一个关键因素。过去 30 年里，土地与投资的结合不仅推动了中国超高水平的基础设施建设、城市扩张和工业增长，而且也维持了社会稳定。土地和财政、货币体系有着重要联系，并对宏观经济稳定产生重要影响。在利用土地这一关键性的经济资源来推进工业化和城镇化方面，各级政府——尤其是地方政府已经积累了大量经验。伴随着金融体系的商业化，土地已经成为联系政府和商业部门的主要纽带。虽然中国似乎有相当严格的土地用途管制，但土地仍然被地方政府用来吸引和刺激投资，所采取的方式不仅带有很大的不规范性和扭曲效应，而且还会损害农村土地现有使用者的权益。

展望未来，合理的土地政策和法律框架以及实施机制，将成为持续发展和结构升级的重要前提。土地利用效率的提高将

促进全要素生产率和 GDP 的增长，保持就业水平，确保中国自身的粮食供给能力。土地市场的有效运转不仅有利于扩大农业生产者的经营规模，从而提高农村收入水平，还将会促进高效和宜居城市的建设。中国的土地政策对于维护社会稳定至关重要。在城市化快速推进和农村人口快速向城市转移的背景下，农村土地依然会在经济困难时期发挥社会安全网的作用。此外，无论以何种形式存在，土地仍然是地方政府公共收入的重要来源。

过去 30 年中，在与土地有关的政策和法律框架改革和建设方面，中国取得了显著的进步。从 1978 年引入家庭联产承包责任制，到 2007 年通过的《物权法》和 2008 年通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，经过一系列政策和立法，中国在很大程度上解答了如何保障土地所有权、土地使用权（尤其是农地使用权），以及相关财产权的问题（参见专栏 6-1 对农村土地改革重要事件的回顾）。在城市范围内，城市土地使用权市场始建于

20 世纪 80 年代中期，并运转良好。规范的 土地征用和补偿条例也在不断完善之中。

专栏 6-1 历史视角——中国农村土地政策的改革及法制框架的出现

为适应经济和社会领域的变化，中国的土地政策和法律框架一直在不断演进。一个明确的方向就是要改进土地相关权益保护，同时将政策内容纳入法律并形成综合性的土地法律框架。过去 30 年，土地政策和土地立法方面的标志性改革主要有以下几项。

中国的宪法规定，农村和郊区的土地除明确划归国有的部分外，均为集体所有。1978 年中国开始实施的家庭联产承包责任制，将集体所有的农业用地承包给农户经营。开始的承包期限为 5 年，然后又分别于 1984 年和 1993 年将承包期限延长至 15 年和 30 年。到 1983 年，几乎所有可耕地都已分配到农户手中。家庭联产承包责任制为此后 10 年农业和农村经济的强劲增长奠定了坚实基础，为减贫作出了巨大贡献。（Lin, 1992; Ravallion and Chen, 2004）。

1984 年，中共中央 1 号文件确立了中国农村土地使用权制度。该文件对集体土地所有权和个人土地使用权进行了明确区分，并规定农户的土地承包期限延长到 15 年。该文件允许土地使用权在农户之间自愿转让，但对于集体内部如何重新分配承包土地并没有明确规定。1993 年的第 11 号文件对土地承包制度作了进一步完善，要求将农户土地承包期限在原先的 15 年到期后再延长 30 年。该文件允许在取得村集体同意的前提下转让土地使用权。而且明确地传达了中央的意图，为适应人口变化而对承包土地进行行政性调整会侵犯农民的承包权利。1996 年，第 16 号文件明确禁止大规模的承包方案调整，规定只有在得到村民大会或村民代表会议的 2/3 多数同意并取得县乡政府的许可后，才能进行小规模调整。该文件还禁止通过行政措施推行各种形式的非自愿规模化农业经营。

在 1986 年，中国借鉴香港地区的土地批租制度制定了《土地管理法》，并于 1988 年进行了修订。《土地管理法》规定，可以将公有土地的使用权授予个人，并允许在不同个人中间进行转让。1998 年修订的《土地管理法》规定，农村集体土地承包给家庭经营的期限为 30 年，而对于城镇土地，则规定市场使用权的上限为 70 年，这为后来活跃的城镇土地使用权市场打下了法律基础。《土地管理法》规定了政府征用农业用地的详细流程，但并不包含给农民提供充分参与机会的条款，例如征地之前预先告知、让农民参与征地补偿标准的制定，以及处理征地过程中出现的争端等。

2001 年，第 18 号文件确立了下一步的政策导向，禁止村集体强制收回土地承包权并以盈利为目的将土地承包给村民以外的人。2002 年，这些政策被进一步纳入《农村土地承包法》。该法律明确了村集体的土地所有权和农民家庭的土地使用权之间的关系，以及土地使用权的具体内容，并对家庭承包权转让作出了有关规定。依照该法律，农户拥有的农村土地承包和经营权可以转包（给其他村民家庭）、出租（给非村民家庭）、

互换、转让或者进行法律规定的其他形式交易，该法律明确了如何处置各种违反规定的情况。2007年出台的《物权法》是现代中国历史上第一部综合性的私人财产法典，明确规定中国所有形式的财产，包括政府、集体和私人拥有的财产，都受法律的同等保护。该法律还进一步将农民的农业土地使用权定义为财产权利，而不再是像以前的法律那样定义为合同权利，这给农民的土地权利提供了更大的保护。《物权法》再次确认了《农村土地承包法》的有关规定。对于任何形式的土地交易，使用权的转让都必须遵守以下原则：自愿、出让方和受让方之间谈判自由不得强迫、补偿、需履行正式程序、对合同条件进行详细规定，以及要求受让方保持土地的农业经营能力等。2008年，中共中央通过《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，将农民30年的土地承包期改为无固定期限的“长久不变”，这是一个里程碑式的变化。

中国在土地政策和立法改革上取得了显著成绩，但给全体农民提供足够安全、长期、可交易的土地权利保护依然面临挑战。到2011年，正在修订中的《土地承包法》有望进一步加强承包权利，填补重要的法律空白，明确政府出于公共目的而征用土地的范围，明确土地征用的补偿办法及其在村集体和农民家庭之间的分配方式，并将法律的保护范围扩大到农民在所有形式土地上的权利，包括宅基地和村集体的建设用地。

然而，之前的改革也在政策、制度安排和实际执行等方面留下了若干问题。在城市扩张和农村人口快速向城市转移的过程中，土地政策也面临新的重大挑战。

为成功进入高收入国家行列并建设和谐社会，中国需要对土地政策进行一些关键性调整，消除现有土地使用制度当中的各种限制，并应对已经出现的挑战。下一步的改革必须降低现有体制的复杂性，并减少相关矛盾，特别是土地的集体所有制和国家所有制与私人财产权利之间的矛盾，并最终构建一个清晰的法律、制度和政策框架，平等对待不同类型的土地所有权，以及相关的私人财产权利。未来改革的取向应该以市场为基础实现城乡土地资源的有效配置，并最终形成统一的土地市场，哪怕这一进程有一定风险。同时，还要建立起可以支撑这个市场的制度框架。在此期间，中国必须重新审视政府在一级土地市场上的绝对垄断权（只有

政府有权将土地的使用性质转变为城市用途），逐步将政府的角色转变为市场的监督者、管理者和服务者，以及法规的执行者。中国还需要确保民众能够更加公平地参与土地经营和交易并分享其收益。

总体而言，为实现2030年愿景，中国需要结合自己经济、制度和社会的特点，逐步吸取高收入国家的有益经验，并适应相关标准和规范。中国需要完善政策和法律框架，清晰界定土地所有权和相关财产权利；需要建立开放而统一的土地市场，改善土地资源可及性并实现资源有效配置；需要设立高效、透明和公正的机构，支撑土地市场的有效运转；还需要采用各种技术和运用各种技能，实现对土地资源的有效服务和管理。

本报告将着重分析三个方面的土地政策议题，以及相关改革的必要性和政策选择。这三个议题对于中国实现高收入目标和维护社会稳定尤其重要，分别是：（1）农村地

区的土地权利保护及治理模式；（2）土地政策与城乡一体化；（3）土地政策与政府财政。

农村地区的土地权益保护及治理模式

在迈向高收入社会的进程中，中国需要改善农村土地权利保护的总体水平，以刺激长期投资，促进农业持续增长和农村向城市的移民进程，其途径包括：有效落实农民家庭拥有长久不变土地使用权的政策，扩大农民对其他类型农村土地的财产权利；推广土地登记制度，加强农村土地市场建设；推动农村集体治理模式改革和现代化进程。

尽管已经有了一个较为清晰的法律和政策框架，农民对承包土地实际拥有的权利却较薄弱，经常面临被侵犯的风险。土地承包权的不稳定会严重打击农民长期投资农业的意愿，减少土地整合与出租活动，降低农民福利水平。一项调查发现，至少拥有一个土地登记证的农民进行中长期投资的可能性比那些没有获得任何登记文件的农民要高出76%（Landesa, 2010），拥有合法土地证的农民进行中长期投资的可能性则更大。土地承包制本身固有的各种限制，也还有一些不确定的地方，尤其是涉及现有耕地的使用权及承包合同的更新和延续，目前还没有明确的法律规定。同样重要的是，农村宅基地和其他类型集体土地权利的定义、保护和处置办法也不够完善，仍存在诸多问题。

此外，在政策和法律实施、基层治理和问责制度改进、土地权利的文件登记，以及增强公众权利意识等方面，还存在相当的困

难。总的来说，这些因素给权力滥用和腐败创造了条件。例如，当返乡移民希望重新从事农业耕作、要求返还自己已出租给他人的土地的时候，往往会发生争夺农村土地的冲突。有人估计，中国约有1/4的村庄与商业企业订立有土地合并出让的协议。

有关方面需要充分认识问题的复杂性，并通过精心设计、有序的整体改革方案来改善农村地区的土地权利保障问题。改革可以包含以下几个方面的内容：

保证农民土地使用权长期不变。可以通过对现有的30年土地承包合同和证书的更新和延续来保障耕地使用权。中共中央2008年发布的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》规定，农民的土地承包期延长到无固定期限的“长久不变”，这具有里程碑式的意义。近期改革需要通过相关立法，将政策中已经明确的农民对土地“长久不变”的承包权利固定下来。还需要进一步明确走向无固定期限的土地所有权改革——哪些人有权享有这些权利。例如，明确农民在村集体中与土地权利有关的成员身份。

近中期的配套改革需要解决当前集体土地所有权和个人使用权记录体系薄弱的问题。这方面工作包括土地证制度和合同体系的建设，这有助于界定财产权，明确法律条款、权利和义务，以及出现侵权时的处理办法。应该建立并实施城乡一体化的土地合同与土地证的文件记录体系，例如采用中国现有城市土地使用权证的标准格式。

对于上述问题，专栏6-2从国际比较的视角进行了阐述。

专栏 6-2

法律和政策框架——国际比较的视角

高收入经济体的一个典型特征是保障土地和物业的所有权及获取资格。在任何经济体，土地都是最重要的生产要素之一，在全部国民财富中占很大比重。土地和物业的重要性使高收入经济体通常都表现出共同的发展趋势：确保清晰的权利界定、加强对土地和物业使用权的保护。这样可以使土地的效用及其对经济增长的潜在贡献达到最大化，尽可能减少政府干预造成的负面影响和漫长的、无效率的争端。例如，虽然土地的最终所有权可能属于政府，但长期以来已经确定的原则是，政府实际上仅享有很小的权利。

宪法和法律框架提供了基本的所有权定义，以及涉及征用、继承、离婚或抵押等情况时应该如何处理的规定。登记和清册管理部门利用文件记录给土地权利和地块分布提供清晰的定义，并包含各种类型的使用权。法律框架还明确了物业价值的测算基础（这在强制收购或征用时可以帮助进行赔付，在征税和会计实践中也都会用到），以及转变用途的程序（通过规划、分区及土地用途监管等途径实现）。通过建立这些法律框架，人们通常能感受到，相关的权利和义务是有保障的、有明确定义的，从而有利于促进经济繁荣。虽然不可能完全消除土地使用和交易中存在的不确定性，但在某种程度上是可以预测的，并能通过各种形式的保险等风险管理策略加以防范。

高收入经济体通常会制定较为完善的法规和有法律效应的社会政策，这部分反映了选举的压力，部分是因为社会团体和消费者的影响。法规往往会对住房和商业部门的业主和租客作出基本的权利和义务安排。类似地，明确相关限制和责任的环境法律和监管政策，会对土地和物业的用途及其价值高低产生显著影响。此外，通过各种各样的国际论坛、协定和协议，社会和环境保护措施更多注意遵从国际标准和实施准则。

改进土地登记体系。和大多数发展中国家一样，中国缺乏一个完整的、可靠的全国土地分布记录。在短期或中期内，建立起全国存量土地记录或许并不可行，可是，比较清晰地描述土地的位置及其适用的各种权利，是有效保护土地权利的一个必要前提。有关各地块位置及所有人的更为可靠、精确和便于查询的记录，可以增强合同持有人的信任感和安全感，减少土地纠纷，使土地管理法规得到更有效的实施。

中国政府已认识到土地登记工作对促进使用权保护、农村经济增长和城乡移民的潜在作用，并已开始进行各种现代化土地信息

管理系统和管理方法的试点。近期，需要逐步扩大农业用地的登记范围，在更广泛范围的推广。政府需要在初期投入充足资金来实现农业用地的系统化初始登记。最终，土地登记体系可以通过对二级市场交易的收费来实现财务上的自我维持，这方面有成功的国际经验。其他国家的经验表明，把土地登记及管理职责划归单一机构负责，或许是最有效的安排。这可以避免管辖权的重叠与登记的混乱，防止出现不同体系和实施办法并行的局面。土地登记和标准化的土地权利证书发放必须逐步扩展到所有类型的农村土地。

发展农村土地市场。逐步建立起透明、

高效的耕地使用权市场对提高中国的生产率和 GDP 增长率、缩小城乡收入差距等具有重要作用。有研究指出，在中国这样一个快速增长的经济体中，通过土地出租，劳动生

产率增幅可能达到 60%（Jin and Deininger, 2009）。

专栏 6-3 从国际视角对土地市场情况进行了阐述。

专栏 6-3

土地市场——国际视角

高收入国家经济发展的一个重要支柱是土地市场的有效运转，所有的经济活动都需要土地，土地市场可以促进土地资源获取的便利性，将土地用于最经济的用途，从而鼓励经济活动、促进社会繁荣。形成有效土地市场的前提包括：清晰的土地政策、合理的法律框架、有保障的土地权利、政府和专业机构的全面服务能力、透明和便利的信息，以及面向所有人的开放准入等。

土地交易往往比较复杂，因为交易的产权本身有多重含义，涉及的交易金额较大，交易受到的监管框架约束也较为特殊。在美国和英国，通过私人协议（价格由买方和卖方直接协商决定）完成的交易是最常见的交易形式，不存在单独的土地市场。除了以用途划分的房地产部门外，还有按照可交易物权的性质划分成不同市场部门，包括自有房产（完全的所有权，freehold）、分契物权（strata title）、部分物权（fractional title）、分时物权（timeshare）、租赁物权（leasehold），以及与房地产相关的其他各种权利，如配额、碳排放权和可交易的开发权等。

土地市场的有效运转取决于能否便利地获得买方、卖方、职业顾问及其他中介机构的各种信息。在发达国家，公共部门的土地行政管理系统负责登记所有权的转移、交易价格，并接受公众查询。此外，交易信息往往是通过全国统计机构进行发布。随着电子政务的发展，目前趋势是更多地利用网络来提供查询服务，并为房地产交易提供更多的数据分析和电子化公共服务。

农业用地市场的运转状况可视为土地权利保障程度的重要指标。从 20 世纪 80 年代到 90 年代中期，中国仅有不到 5% 的可耕地属于租赁性质的经营（Li, 1999；Brandt et. al., 2002）。而自 20 世纪 90 年代中期以来，耕地租赁市场日益活跃。虽然这方面缺乏系统的官方数据，但最近的调查见证了农业用地租赁市场的发展。2000 年，在全部耕地中租赁经营的部分仅占 7%，到 2008 年已达到 19%。沿海和南方地区的耕地出租现象比内陆和北方地区更普遍（CCAP,

2008）。2007 年，国务院发展研究中心开展了一项覆盖 3 000 个村庄的调查，结果显示，约有 21% 的耕地进入了租赁市场。在安徽省和山东省，农民土地转包比率分别达到 12.4% 和 6.1%（World Bank, 2010b）。但是，目前大多数土地交易活动都属于非正规交易，缺乏可以强制执行的合同，市场运行缺乏效率，市场规模也被限制在可以通过非正规手段进行强制执行的部分区域。

未来 10 年要建立起一个有效运转的农村土地市场，是一项非常艰巨复杂的任务。

这要求培育合格市场机构，并结合配套改革措施，包括户籍制度改革、促进劳动力流动、扩大社会保障体系覆盖面等。在适当时候，还需要以相同方式加强所有农村集体土地的使用权保护及市场化运作。更长期地

看，农村土地使用权的拥有者应该获准进入城市土地市场，在农村土地转换为非农用地的过程中，他们应该成为平等的利益分享者。

从国际视角看市场机构的阐述见专栏6-4。

专栏6-4

市场机构——国际视角

土地市场的有效运转必须得到各类机构的大力支持。在高收入国家，这些机构是随着经济发展而同步发展的，它们是处理土地登记、土地管理和土地市场等复杂问题的有效工具。在高度发达的土地市场上，这些机构会涉及大量利益相关方，从政策制定者到交易经纪人，从抵押贷款人员到律师，从土地评估人到土地登记人等。

政府机构负责提供政策、法律和监管，覆盖土地使用的所有方面。它们之间经常有复杂的联系，不同部门和不同层级的政府承担着各种职责，包括土地使用的规划和强制实施、财政计划和房地产税的执行、国有土地的管理，以及土地登记等。近年来又出现了商业化的趋势，政府机构的具体运作采取“代理人”形式，将服务外包给私人机构或者组成公私合作机构来提供服务等。创新的动力来源有：削减成本、提高问责能力、改善公众服务及改进服务能力等。在英国有两个相关机构，一个是为征税而负责对物业价值进行评估的评估办公室（Valuation Office Agency），另一个是由私人企业广泛参与、负责全国地图测绘的国家测绘局（Ordnance Survey）。

强制执行法律和监管主要是政府的职责，每个国家都有独特的、分层的司法体制。在许多发达国家，除这些机构外还有用来处理征地、税收和会计等特定事务的特别法庭。例如，在英格兰和威尔士就有土地法庭（Lands Tribunal），专门负责裁决征地过程中的土地所有者和占有者的补偿争端，另外还有独立的评估法庭（Valuation Tribunals）负责裁决纳税人针对房地产税的上诉等。此外，许多国家还建立有法庭外的争端解决机制，通常是由公认的独立专业机构来发挥作用，比如，英国的皇家特许测量师协会（Royal Institution of Chartered Surveyors, RICS）就是一例。

合格、可靠和便利的专业服务为活跃的土地买方、卖方和政府机构活动建立了重要联系。除了银行与金融服务提供商外，提供这些服务的还包括：律师和不动产顾问（在英国是律师，在欧洲很多国家是公证人），房地产代理人或经纪人，评估机构、土地测量师以及建筑测量师，会计及其他人士。

改革村集体组织制度。农村土地承包权的保护水平相对较低，是广泛存在的一类基层治理问题。利用重新调整土地承包方案或者从事商业开发的机会，村干部滥用权力、

寻租，侵害其他集体成员利益，这一问题长期以来没有得到很好解决，而且村集体的公共治理比较缺乏透明度和问责制，这些都反映了一个更基本的问题，即集体与集体成员

之间的关系没有理顺。虽然最近的调查显示,土地承包方案的调整频率在下降,但在1998~2008年,平均来说每个村都至少经历过一次局部的承包方案调整(Wang et al., 2010)。

未来20年,中国农村地区面临的一项重大政策挑战是,如何对农村集体治理模式进行现代化改造,使之逐步适应法律和政策变革的新要求,尤其是从过去那种服从集体管理、有具体期限的使用权承包,转向无固定期限的、可继承和交易的农民土地权利。改革需要明确界定集体所有制性质,明白无误地确定集体的成员资格,并沿着政府加强和无限期延长个人财产权利的改革方向,明确划分土地的集体所有权和个人权利的界限。上述改革不但要求改善集体治理水平,还需要重新界定村集体的功能和角色,可能要缩小对农村土地管理的职责范围。

土地政策和城乡一体化

在迈向高收入国家的道路上,中国需要建立起公平透明的征地政策,限制政府在土

地征用中的作用,让村集体和农民分享更多城市化收益,确保在城乡一体化进程中更好地实现社会和谐。

中国政府已经把城市化和城乡一体化提升到整体发展战略重要组成部分的高度。与很多国家相比,中国的城乡收入差距较大,土地管理制度却依然向城市开发倾斜。现有制度的特点是严格区分农村土地和城市土地,并采取不同的管理办法。城乡分割的土地市场,使政府掌握了垄断的征地权,可以将土地出让给城市使用者,造成了目前城市的失控性扩张。这种征地制度使村集体和农民难以分享到土地的增值收益,不利于自身利益的维护。

上述现状是历史形成的,在中国早期发展阶段,这种制度安排可能有助于利用农村剩余土地来支持工业化。然而,与其他高收入经济体相比,这种特殊的制度安排不利于今天中国的增长和发展,并日益成为实现和谐城乡一体化的主要障碍。此外,土地市场的城乡分割会导致城乡收入差距拉大及其他严重问题,这就需要重新反思现有的土地使用制度和政策(专栏6-5)。

专栏 6-5

城乡一体化和土地联动机制——现有的问题和潜在的问题

与农业用地的使用权不同,中国的法律对农民的宅基地和其他集体土地(如集体建设用地)的保护并没有达到同等的力度。1962年,在中国依然采取集体农业经营的时候,宅基地就分配给了农民家庭,允许长时期无偿使用,从而在事实上形成了个人对宅基地的使用权。农村宅基地缺乏法律保护,导致农民在土地征用过程中处于不利地位。法律的空白让许多试验或试点项目学会“钻空子”,往往会侵害农民利益,违反或规避现有法律规定。

各地方政府正在推进旨在“促进城乡一体化”的各种开发项目。这些项目都跟农民对农业用地和宅基地的使用权相关,采取的办法是用农地使用权换取享受社会保障的资格,以宅基地的使用权和自有住房来换取城市住房。

从2004年开始,各地启动了涉及农村建设用地复垦的各种土地联动机制,包括将农民的宅基地复垦为耕地。每完成一亩土地的复垦任务,就减少一亩农村建设用地,按照“占补平衡”规定,要在同一地区增加一亩农业用地(由于土地质量存在差异,需要考虑一定折扣)。多出来的农业用地带来了城市用地的指标,可以用于辖区内其他地方。这些地方往往位于城市周边,由于城市土地的市场价格很高,政府就可以将农业用地转变为建设用地,进而出让土地使用权给开发商。

通过上述土地联动机制,目前不可交易的农村宅基地使用权最终实现了市场化操作。然而,法律和制度对集体建设用地和农户宅基地的保护力度不足,地方政府通过复垦、征地,将土地出让给开发商来获取巨额收入。另外,虽然地方政府往往声称农地使用权交易属于自愿性质,但事实上经常会出现非法剥夺农民土地权利的现象。

更重要的是,如果强迫农民用土地的财产权利来换取社会保障(土地换保障),会导致道义上的尴尬局面。相比之下,城市居民就不需要以放弃财产权利来换取社会保障。这与2007年《物权法》的宗旨存在矛盾,该法律要求所有类型的财产权利都享有同等的法律保护。

应逐步解决并最终取消城乡两种土地制度并存的现象。各地已实施多个试点项目来促进城乡一体化,希望在将来能制定出综合性的政策改革框架。许多试点项目使旧有体制面临的挑战显露出来,同时还带来了一些新问题。

要使城乡区域和居民实现更和谐的一体化,需要采取两方面基本的政策调整:近中期,要改革当前的征地政策和办法;远期则要实现土地市场的城乡一体化,建立更公平的利益分享机制。

改革农村土地的征用和补偿办法。世界各国政府都拥有在特定环境下、按照特定条件强制征用土地的权力。与其他国家相比,中国政府拥有更强大的征地权,并且过度使用这种权力。据估计,2003~2008年,总计有140万公顷的农业用地(其中95万公顷是耕地)被法定征用。据报道,同期还有45万公顷的土地被非法征用。与其他国家不同,土地的强制征用造成的后果不是个

别领域的,也不只在地方层面。农地征用的程序还需要在以下三个方面进行更加深入的改革。

首先,中国法律应明确规定只有符合哪些目的政府才能够动用征地权。世界上没有哪个高收入国家是为了明显的工商业开发目的,就允许政府利用强制征地权,作为土地供应的正常手段。在近期要想更好地与国际接轨,中国就需要在法律框架中严格限制政府征地权的使用范围,并有效落实以下这个基本原则,即政府的征地权使用应该限于公共用途,限于靠市场运作无法妥善解决的时候。在推进上述改革时,需要同时培育相关市场机制,消除城乡土地市场的分割状态。

其次,重建征地补偿机制。目前的征地补偿办法是引起人们抱怨征地过程不公平的最常见原因。现行补偿办法的依据是土地的农业产值,而不考虑土地转为非农用途后的增值部分。农业用地(耕地)的补偿标准是过去3年平均农业产出的一个倍数(通常

是土地承包期，如 30 年）。考虑到中国的城乡居民收入和生活水平差异很大，这种操作办法仍然可能导致一些问题。农村和城市土地市场被严格分割开会加剧城乡收入差距。因此，迫切需要反思现有的补偿办法，尤其是为商业开发等非公共目的而征用的土地。我们建议借鉴国际通行做法，即土地征用的补偿额一般以其市场价值最大化的用途为依据。

最后，重塑土地征用流程。中国目前的法律虽然明确了政府征地的必要程序，并要求地方政府公开安置方案并征求意见，但这些工作往往是在征地申请得到批准后才开展的。此外，法律没有明确规定征地要提前告知村集体或农民，也没有给他们作出反应的机会。近期，在改革征地的工作流程中需要加入某些关键条款，包括提前告知、在征地过程中提供咨询和参与机会，以及落实可行的申诉和争端解决渠道。

促进农村和城市土地市场一体化，实现公平的利益分享。中国土地政策的长远设

计，需要进一步思考。应重新平衡在农地转用过程中，政府征地垄断权和村集体（及农民）参与的关系。缩小城乡收入差距的措施必须考虑更公平的利益分享机制。例如，逐步允许村集体或农民参与农村土地转为非农用途的过程，同时削弱乃至最终取消政府对一级土地市场的垄断权。

其他经济体（例如韩国和中国台湾地区）有过成功的城乡土地市场并轨和一体化的经验（专栏 6-6）。这两个经济体都充分保护了农户的土地权利，使之不受政府行政干预的影响，从而促进了农民对土地的投资，大幅提高了土地的生产率，给农民成为市民提供了收入保障。在城市化的起步阶段，这两个经济体都盛行小农经济，人均土地面积很少。在促进农业用地向非农用途转变的时候，都采取了对农户有利的做法，通过综合措施，让农户能分享到由于土地用途转变带来的部分价值增值^①。这两个经济体的农民在进入城市工作后，都会自动被城市社会保障体系所覆盖。

专栏 6-6

韩国通过土地政策促进城乡一体化的经验

第二次世界大战前，韩国的土地利用方式以租佃耕作为主，第二次世界大战后开展了大规模土地改革，从地主手中购买土地，从日本占领者手中没收土地，再分配给原来的佃户，超过 150 万个农民家庭获得了土地，自耕农的比率从 13% 提高到了 71%。

韩国采取一系列法律和政策来限制规模农业和企业农业，其目的是避免在城市化进程中出现社会动荡。在城市化进程的大多数时间里，租佃耕作受到禁止。这一限制到 1986 年才开始放松，当时农村人口已经下降到全国人口的 35% 以下。农场平均规模从 1970 年的 0.9 公顷提高到 1995 年的 1.3 公顷以上。韩国还禁止企业拥有农业用地的

^① 例如，中国台湾地区制定了一项法律，通过“区段征收”的办法为城市开发项目（尤其是商业性质的项目）提供土地。根据这个办法，作为原先的土地所有者的农户可以要求获得相当于被征用土地面积的 40% ~ 50% 的产权作为补偿，而不是现金，从而在很大程度上分享了城市开发的土地增值收益。

所有权和企业化的农业经营，直到1990年才开始放宽条件，但仍保留了两个限制条件：首先，必须有一半以上的企业投资来自农民或农民家庭；其次，企业代表人以及超过一半的董事会成员必须是农民。

韩国在城市化进程中建立的最重要机制，就是1966年启动的土地调整计划。该计划的项目实施，需要获得受影响区域中80%的土地所有者的同意，项目覆盖的全部土地中有40%由政府使用，用于基础设施建设及抵押融资，其余60%的开发区域则根据原先土地所有者拥有的土地数量进行重新分配。这些土地所有者可以选择将增值后的土地出售，或者用于其他商业用途。目前，首尔市超过50%的建成区和釜山市超过40%的建成区都是通过这类土地调整项目开发形成的。

在中国，土地征用和城市扩张不但限制了农民从土地增值中获得的收益，而且村集体和农户被排除在城市二级土地市场外，降低了农民土地权利的保护水平。在推动城乡一体化进程的背景下，迫切需要一整套改革方案来改善农村土地所有权的保护以及（更重要的）农业用地和宅基地使用权的保护。

中国各地正在开展一系列改革试点项目，最典型的案例是重庆市和成都市。这些试点项目正在尝试城乡一体化的新办法，包括：开展农村土地所有权和产权的登记和界定工作，制定农村建设用地通过市场交易用于城市开发的政策和办法，制定耕地保护政策，促进劳动力流动和社会保障的改革等。这些试点项目的经验教训还有待于在未来数年进行认真总结和评价，不过我们认为，促进更平等的城乡一体化进程的总体改革方向应该包含如下几个方面：

限制政府征地权，放开建设用地市场。如上所述，政府强制征地的权力和范围应该被严格限定在狭窄的为了“公共利益”的类型，同时需要逐步建立起城乡统一的建设用地市场。村集体和农民可以在平等的基础上与政府一起参与一级土地市场开发，完成

集体土地的用途转换并进入市场交易，而不需要预先由政府将其转变为国有土地。从长期来看，在满足城市开发和土地利用规划的审批和执行条件的前提下，村集体和农民还应该得到授权，参与将集体农业用地转变为非农用地，允许他们在城乡一体化的建设用地上通过土地使用权交易进行获益。

对村集体和农民获得的土地增值收益可以征税，税率水平应相当于将土地转化为城市土地需要投入的“公共品”部分。中国大陆也可以考虑借鉴中国台湾地区或韩国在城乡一体化方面采取的区域征地模式（zone expropriation model）的宝贵经验，把城市和产业发展规划同农民的公平参与和利益分享有机结合起来。

解决城中村问题。建立城乡统一的建设用地市场，需要精心设计改革的优先顺序，一个选择是先在城市内部广泛分布的集体所有土地（以城中村的形式存在）上进行。这些集体建设用地在城市迁建扩张时，未被政府征用。在中国的许多城区，集体建设用地往往没有被纳入城市发展规划。城中村现象的长期存在是城市发展缺乏效率、城区过度扩张的原因之一。允许城区内的村集体利用集体建设用地参与城市一级土地市场，可

能有助于提高城市发展的效率和城区的土地利用密度。

加强城市发展规划的监督和统筹。城市发展需要有一个城乡统一的土地市场，要求制定严格的、可强制执行的城市和产业用地规划。虽然中国已经制定了相对严格的城市规划程序，但长期规划的实施和执行力度不大。此外，目前还缺乏充分考虑城市居民长期利益的可行机制，这一机制要求决策者对城市发展重大决策造成的社会与环境影响负责。现有的城市规划体制在监督和统筹方面的不足，可以通过如下措施加以改善：允许公众参与和公开监督城市规划过程，通过大众传媒增加透明度。

土地政策与地方财政体制改革

在迈向高收入国家的道路上，中国需要减少地方政府治理和财政体制方面的扭曲，通过引入房地产税和改革征地制度，减少地方财政对土地出让收入的过度依赖。

中国的土地政策与城市治理和财政问题密切相关，共同影响着中国未来城市土地的利用方式和使用形态。中国在城市规划和发展领域取得的显著成绩与面临的严峻挑战，都与高度分权的地方政府治理结构和财政体制密切相关。

1994年，中国财政体系的分税制改革界定了中央政府和地方政府各自的征税权力。在公共服务提供方面，各级政府的征税权力和支出责任不对称。另外，地方政府拥有法定征地权并垄断城市一级土地市场，加上以GDP增长率为核心指标的地方官员考核体系，促使地方政府尽量获取更多土地出让金。

地方政府还把越来越多的储备土地作为抵押物，通过土地抵押获取银行贷款。近年来，由地方政府组建的、专门从事土地抵押融资的国有实体的数量快速增加，通过将储备土地抵押给商业银行，获得的贷款则用于城市开发。通过大量征用农村土地来增加地方财政收入，这一做法有很大风险，可能导致不可持续的城市发展模式 and 地方财政体系，并降低土地资源的利用效率。

应全面引入以市场价值为征收基础的房地产税。目前，土地出让收入已成为中国地方政府的重要财政收入来源，房地产的税费负担却不高，中国尚未普遍开征房地产税。从长远看，土地出让收入会因征地的改革而逐步减少，房地产税将成为地方政府可持续的新税源。通常来说，房地产税是地方政府收入中主要的稳定税源之一，随着房地产税的实施，原则上可以取消一些不利于地方投资环境改善的小额税种。

当然，房地产税还需要一段时间才能成为主要的收入来源。即使从长期来看，房地产税也很难完全取代土地出让收入。有一项研究指出（Bahl, 2009），只有少数国家（如美国和加拿大）的房地产税能占到GDP的3%~4%，经合组织国家（OECD）和发展中国家的平均值分别约为2.1%和0.6%，只有少数的发展中国家（如乌拉圭）能达到1.0%左右。引进房地产税需要有一套非常复杂的制度设计，房地产初始价值不容易估算清楚，这可能会导致把初始税率设定在较低水平，征收初期的收入会远低于上述国家的平均值。因此，地方政府只能逐步减少对土地出让收入的依赖。

专栏 6-7

土地价值评估和税收——国际视角

大多数现代土地登记管理体制都包含一项重要的价值评估和税收功能。公共部门会出于以下目的对土地进行价值评估，包括房地产税的征收，国有土地的购买、出售和出租，在需要征用土地的时候进行公平补偿等。有效运转的土地市场，包括可靠市场数据的容易获取，可以给透明、准确、基于市场的价值评估提供良好平台。高收入经济体都有成熟的公共部门和私人部门的评估专家，采用国际上认可的评估方法和标准。有计算机技术支持的自动评估模型的发展给评估人员带来了巨大帮助，尤其是在他们需要在全国范围内土地进行广泛税收评估的时候。

大多数发达国家都征收房地产税——通常包含交易税、不动产遗产税和年度房地产税，征税基础是实际的交易价格或者估计的市场价值。通常认为，市场价值是比较公平合理的税基。在美国和欧洲，土地和物业的税收给市政财政提供了保障，是基层政府的重要收入来源。房地产税的优点是能够被纳税人广泛接受，有长期的可持续性和预测功能，可以作为通货膨胀的风险对冲工具，确保真实财政收入的稳定。过去 20 年，随着信息技术快速发展，电子化的计费和缴费已成为中央政府和地方政府财政管理的一个重要特征。

然而，房地产税的有效实施是一项复杂任务，即使已经有了非常完善的制度环境，往往也需要进行重大改革。其他国家的经验可以为此提供一些借鉴：房地产税的有效实施需要若干必要的前提条件，如要有足够的专业人才来开展价值评估，以及妥善管理的房产登记等。在近期就可以着手培养上述能力。在征收高度透明、难以逃避的税收时，为克服征收实践方面的挑战，政治上的理解和意愿可能是最重要的前提条件。在全面引进房地产税的同时，还应该简化目前过于复杂的房地产税费体系，确保每一项税费都要服务于各自的特定目标，而不会对房地产市场产生太大的负面影响。

有效监管土地抵押融资活动。目前中国的土地抵押融资模式在一定程度上已经偏离了最初设定的目标（作为一种规划工具，按规划要求定期出让政府拥有的富余土地，为实现总体规划服务），需要进行全面的重新审视。这种模式已逐渐演变成为一种原本并不希望出现的处理征用土地的办法，通过拍卖将其分割出让，服务于利润最大化，以及为贷款提供担保的目标。中国至今还没有针对土地抵押融资活动的法律和监管体系，只是在某些政府文件里提到这一问题。考虑到中国各地区的土地融资规模已经很大，并对整体经济（尤其是金融部门）产生了显著影响，因此中国迫切需要对其实施有效监管。

中国经济的增长率为什么如此之高



中国经济的高增长率是由众多因素共同导致的。可以从三个方面加以考察：（1）增长来源的构成；（2）有利于增长的外生因素；（3）国内政策与实物投资所发挥的作用^①。

第一，中国经济增长的成就既反映了劳动力和资本投入的增加，也归功于全要素生产率（TFP）的提高。中国年轻的人口结构产生了巨大的“人口红利”。尤其是在改革开放的早期阶段，劳动力增速超过总人口增速，“人口红利”体现得更为明显。另外，有中国的高储蓄率支撑，投资率保持了较高水平而且还在继续上升，由此促进了资本快速积累。随着时间推移，劳动力数量的增加速度有所放缓，但对经济增长的贡献下降基本上被投资率贡献的提高所抵消。而且，根据世界银行研究人员的估计，中国的全要素生产率（包括人力资本提升与要素配置优

化的影响）保持了每年 3% ~ 4% 的增长速度，在全球范围内来看已是相当出色^②。

第二，中国经济的高速增长还得益于三方面的外生因素作用，它们分别是：

“后发优势”。通过扩大对外开放，中国从先行国家引进技术、借鉴社会和经济体制安排，以较低成本和风险实现了本国产业的创新和升级（Lin, 2010）。Lee and Hong（2010）的研究表明，这些因素发挥了重要作用。

初始阶段的高度扭曲。由于改革开放之前采取的不恰当政策，1978 年中国经济存在高度扭曲，不能发挥比较优势。为追求规模以及发展重工业和先进行业，政府必须通过各种扭曲手段保护这些产业部门，包括压低利率和其他投入品的价格，高估本币汇率等（Lin, 2010）。这不仅导致资源无法在不

^① 关于中国取得巨大经济成就原因的讨论请参见：Hofman and Wu（2009），Huang（2011）以及 Vincelette, Manoel, Hansson and Kuijs（2011）。

^② 高路易等人的研究发现（Kuijs, 2010），1978 ~ 2009 年全要素生产率的年增长率约为 3% ~ 3.5%，其中有约 0.5 个百分点来自人力资本的提升。另有研究认为（Bulman and Kraay, 2011），1979 ~ 2008 年全要素生产率的年增长率约为 3% ~ 4.1%，其中一半以上得益于资源配置效率的改进。

同部门和不同地域间进行有效配置，而且让国内经济与外界的联系较为有限。扭曲本身并不利于经济发展，但从另一个角度来看，如果能够采取政策消除这些扭曲，全要素生产率将会更大的提升空间。

有利的外部环境。这段时期全球经济状况（Vincelette, et. al., 2011）及产业的结构变革在全球化进程中进一步深化（Yusuf and Nabeshima, 2010），都非常有利于中国扩大对外开放。2001 年中国加入世界贸易组织（WTO）及后续在关税和其他政策方面作出相应变革，而且采取更有效的措施吸引外国投资，这些都是对外开放进程的重要组成部分。

第三，最重要的是，中国采取了一系列以市场为导向的渐进式改革措施，并通过改善基础设施和物流体系加速国内市场的一体化，从而得以充分利用上述有利条件，创造

了高速增长的奇迹。具有里程碑意义的改革措施包括：在农业生产领域引入家庭联产承包责任制，设立经济特区，开放可贸易的产业部门，大规模放松价格管制，深化财政体制改革，对国有企业进行重组和改制、鼓励民营部门发展，以及为加入世界贸易组织所进行的各项改革等。其他重要的推动因素还有：宏观经济调控的改善，支持高储蓄率各项措施（高储蓄是诸多条件共同作用的结果，比如生产率的快速提高，对工资成本的控制，有管理的汇率制度及政府储蓄因为政府财政收入快速增长和控制经常性支出而有所扩大等），以及地方政府为吸引投资而开展的地区间竞争。政策方面的改进，要素配置效率的提高使得中国在投资率很高而且还在持续上升的情况下，仍然能够保持较高的边际资本产出水平（Bai, Hsieh and Qian, 2006; Song, Storesletten and Zilibotti, 2009）。

中国的产业政策——实施主体和主要特征



对产业发展的干预目前主要由三类主体实施：（1）中央高层机关；（2）中央政府各部委；（3）地方政府（省及省以下）及其各机构。此外，其他利益相关方也会对产业政策的执行产生影响，例如行业协会和企业本身等^①。

中央高层机关包括中共中央、全国人大和国务院。国务院既可以发布涉及多个产业的综合性文件，也可以针对某个具体产业出台政策指导意见。干预的目标是要促进产业之间或产业内部的重组和结构升级。全国人大制定的法律也可以涉及产业政策，并会对某些产业的发展造成显著影响。中国共产党历次全国代表大会的“工作报告”当中都包含了重要的战略指导性意见（例如，对“支柱产业”的选择），这些意见是今后制定和实施产业政策的重要基础。

一些中央政府部委也可以根据各自职责发布相关的产业政策，这些部门包括国家发

展和改革委员会、工业和信息化部等。国家发改委定期发布的《产业结构调整指导目录》和《外商投资产业指导目录》就是综合性产业政策的典型例子，这些政策明确指出哪些产业应该被“鼓励”发展、“限制”发展，或“禁止”发展。国家发改委还会针对一些特定的产业出台产业发展指导意见。2010年国务院颁布的《关于促进企业兼并重组的意见》则是工业和信息化部制定产业政策的一个体现。地方政府及其各部门在产业干预方面的职能请参照主报告。

目前，中国的产业政策主要有以下7个方面的特征：

- 往往以规模为导向，即把重点放在大型企业的发展上。例如，在1993年中央宣布要通过组建大型企业集团的方式对国有企业进行战略重组。1997年，中共十五大又宣布采取“抓大放小”战略，促进大型

^① 过去，国家发改委（或其前身国家计委）负责牵头产业政策的制定和实施，其他专业部委负责具体执行，地方政府及其他利益相关方往往也参与其中。随着政府机构改革的推进，大多数专业化的经济管理部门已经被撤并，其他利益相关方的影响力却在不断增强。

企业集团的发展。2000 年以来,“在一些重要产业领域组建大型企业集团”的战略已经成为中国产业政策的一个主要内容。具体政策措施包括:以规模为导向制定产业发展规划,设置审批条件,提高产业准入门槛等。这些政策的受益者往往都是现有的大型企业(江飞涛,李晓萍,2010)。

- 被用来控制政府认为存在产能过剩的行业扩张。早在 20 世纪 80 年代,当政策方向还是以促进各个产业发展为主的时候,纺织业、汽车业和家用电器等产业就已经被认定存在产能过剩的现象。进入 21 世纪,限制存在产能过剩的行业发展是中国产业政策的重要组成部分。这一点在实施紧缩性宏观调控的时期表现得尤为突出。2007 年以来,属于限制发展类的行业部门先后有:钢铁、纺织、电解铝、煤化工、平板玻璃、烧碱、水泥、多晶硅、造船、化工、光伏和风力发电等。在这些行业中,不仅新企业的进入会受到限制,既有企业扩大产能的项目也很难通过审批。这些领域的企业还会被限制通过发行企业债或者上市来融资。此外,其陈旧的产能设备可能被列入淘汰清单。

- 整合政府认为过度分散的产业。“十一五”期间,政府不但积极鼓励实力较强的企业兼并实力较弱的企业,而且还采取了其他一系列推进产业整合的措施。随后,从《十大产业振兴规划》直到“十二五”规划文件,都强调了提高产业集中度的要求。某些省级政府还利用这些文件或决议作为其政策基础,加快本地产业的整合。

- 旨在鼓励技术创新的政策也具有产

业政策的效应。有些政策要求采用某种特定的(本地)技术。例如,一家大型的移动通信运营商就被要求采用中国自主开发的 3G 技术 TD-SCDMA。诸如此类的技术往往具有规模经济的特点,不适合较小规模厂商的使用,这样将有利于大型企业获取进一步的竞争优势。

- 依赖直接行政干预将资源引向被鼓励发展的产业(或抽离被禁止发展的产业)。在对某些行业实施“关停并转”的过程当中,虽然市场机制也发挥了一定作用,但很大程度上也依靠政府的直接手段。这些措施包括市场的准入、项目审批、土地审批、贷款审批、产业指导目录,以及对落后产能实施强制性淘汰等。

- 经常采取多部门联合行动。例如,2009 年 9 月出台的《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设,引导产业健康发展的若干意见》是由中央十个部委联合发布的。该意见要求文件落实过程当中负责产业管理、质量管理、投资管理、环境保护、土地管理、金融管理的各个部门及各级地方政府要联合行动。

- 各级政府在贯彻落实政策的过程中,经常会出现不同目标之间相互冲突的情况。例如,中央政府从国家的层面上考虑可能需要整合某个产业,但有些省份却出于地方利益想将这一产业作为本省经济的支柱产业。中国有 30 多个省市自治区,而且省级以下还有更多的地方政府,这些都有自己的切身利益,因此某个产业最后到底是应该受到限制还是被鼓励就很难说得清。

日本和韩国在金融自由化方面的经验



在日本和韩国，金融自由化是由各种内外部压力共同作用促成的。政府当局起初只是被动接受金融自由化，并未采取措施主动应对。银行、企业及监管部门在推进机构治理改革、主动应对金融自由化方面也是行动迟缓甚至毫无建树。另一方面，放松利率管制和推进资本市场开放的步伐却在不断加快。这就提供了道德风险滋生的土壤。因此，出现了大量的监管套利活动，各种风险不断累积，金融危机最终爆发，在花费大量财政资源之后才得以收拾残局。

在日本，三种重要力量导致了金融自由化。首先，日本经济的高速增长阶段在1974年基本结束，企业部门投资需求放缓，并开始积累过剩资金。家庭部门此时也已经积累了数目可观的金融资产（存款），并开始寻求比银行存款收益更高的资产。此外，经济发展放缓使得政府预算赤字规模不断扩大，政府必须通过发行大量债券进行融资。政府债券和大额存单的持有者要求按市场利率水平支付，因此导致了利率自由化率先在政府债券和大额存单两个市场出现。在此情

况下，为了防止监管套利利率的市场化，必须覆盖其他种类的利率。

其次，日本企业“走出去”也要求国内的金融体系能够为其国际业务的拓展提供各种支持，比如对冲风险头寸及进行以外币计价的融资活动。日本本土的金融机构也开始布局全球业务，纷纷在世界各地建立支行或者子公司，这些都推动了日本外汇市场的进一步放开。一旦日本企业有条件在海外发行债券，日本的金融机构就可以更加自由地投资于国外资产。与此同时，日本的家庭也开始通过设在海外的日本银行或保险公司购买日本企业发行的（欧洲日元）债券，这些债券不再受到利率管制。这些变化带来了更大的压力，促使政府放开国内金融体系，以减少潜在的监管套利并阻止国内资金流向离岸市场。

最后，随着日本经济和金融市场的不断发展壮大，外资银行和非银行金融机构进入日本金融市场的兴趣也与日俱增。他们游说本国政府向日本的官员施加压力。从20世纪70年代中期开始，日本持续大规模的经

常项目顺差更是招致了国外尤其是美国更多的压力。外国政府要求日本开放服务业和资本市场。国外的施压最终见效。这些也增加了日本政府放开国内金融市场的压力。如果不加快金融自由化的步伐，日本国内金融体系的扭曲程度将进一步加剧，也将带来更多弊端。

与日本相比，韩国政府对于金融体系的控制更加直接，也更为普遍。与中国类似，韩国所有的银行都是国家所有。政府通过明确的信贷政策以及隐性的窗口指导等措施对银行的借贷行为实施严格控制。同时，利率水平受到管制，管制利率的水平明显低于市场出清的水平。20 世纪 70 年代，韩国政府开始重点扶持重化学工业（heavy and chemical industry），政府对银行的干预进一步加剧。结果重化学工业存在明显的产能过剩，并催生了大量银行不良贷款。与此同时，轻工业和中小企业却难以得到银行信贷。这些又反过来影响了韩国企业的出口竞争力，并导致 20 世纪 70 年代末期韩国经济增速的下滑。扭曲程度在朴正熙总统被暗杀时达到顶峰。为了缓解金融压抑造成的严重不良后果，同时推动全面的经济自由化改革，韩国政府开始允许银行民营化并放松对非银行金融机构的准入限制。

然而，政府仍然想将银行作为实施产业政策的工具，而一些高杠杆企业的继续存在也有赖于从银行获得廉价、稳定的融资。因此，银行体系自由化方面的实际成效有限。与此同时，一个强势的既得利益群体——财阀企业——开始出现。他们对政府经济政策施加了巨大影响。政府部门往往是通过引导非银行金融部门的扩张来向金融体系注入更强大的市场力量。采取的主要手段包括放松

对私人（包括外资）控股的非银行金融机构比如财务公司、商人银行以及保险公司的准入限制。这些非银行金融机构不受政策性贷款项目的约束，却能够开设储蓄账户以吸纳存款。和日本的情况类似，韩国的金融市场规模不断发展壮大，以及韩国在 20 世纪 80 年代后期出现大规模的经常账户盈余，来自国外尤其是美国的压力陡增，这些都进一步推动了韩国的金融自由化。由于银行存款流向非银行金融机构，银行存款的份额不断下降，银行利润被压缩。这又反过来促使银行向政府施加压力，要求政府允许他们开发原本只是由非银行金融机构（比如信托）才能发行的金融产品。

在 20 世纪 80 年代晚期，韩国政府开始推进利率市场化改革，但直到 20 世纪 90 年代早期政府宣布利率市场化的改革议程时，取得的成效依然甚微。虽然短期的货币市场工具例如商业票据和大额存单的利率已经放开，但是政府依然保持着对银行利率的控制。这加速了资金向财务公司、其他非银行金融机构以及银行信托账户的转移。由于企业越来越依赖于这些短期融资工具，企业负债的平均期限开始下降。随着韩国本土企业的国际化程度越来越高，同时一些国外金融机构开始向韩国政府施加压力，准备进入韩国竞争不充分但却发展迅速的金融市场，韩国政府也放松了外汇管制，以应对来自国内企业和国外政府的压力。另一方面，大型财阀企业和银行已经预见到，由于财阀企业对韩国整体经济表现影响巨大，韩国政府不可能让其倒闭。事实上，韩国政府确实保护过财阀和金融机构（包括规模较小的），而且在 1997 年之前还没有财阀和金融机构破产的记录。上述这些因素的影响相互叠加，造

成了两个后果：企业更加依赖于短期融资，以及外债特别是金融机构的短期外债不断增加。在 20 世纪 90 年代前半期，规模持续扩大的外资和国内储蓄都流向了那些不顾风险大举扩张的大型企业。显然，这要部分归功于广泛存在的“大而不能倒”的道德风险。1996 年，韩国经济进入衰退期，在一些过度举债的大型企业难以偿还它们的债务时，国内爆发了金融危机。由于举借了大量以外币计价的短期外债，1997 年，外资开始大规模从亚洲国家撤离引发了货币危机，反过来又加剧了国内的金融和经济危机。

危机之后，韩国在国际货币基金组织（IMF）的指导下实现了金融体系的完全自由化和开放。同时，大规模的金融机构和企业重组也逐步推进。但为了清理金融机构的资产负债表，韩国政府注入巨额财政资金和

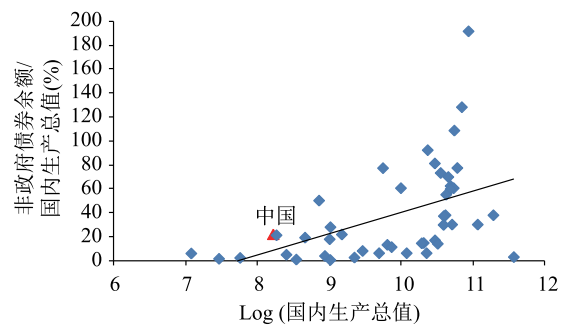
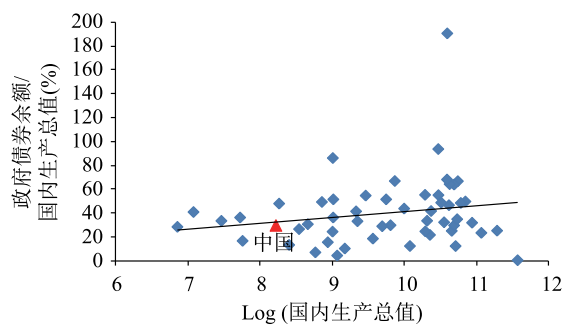
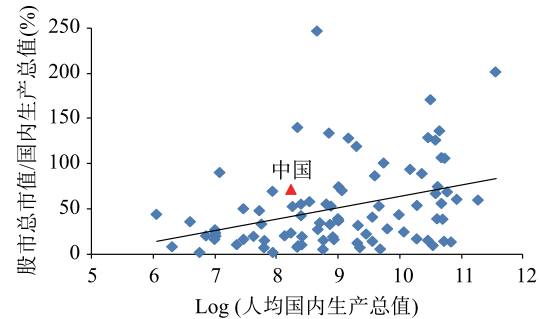
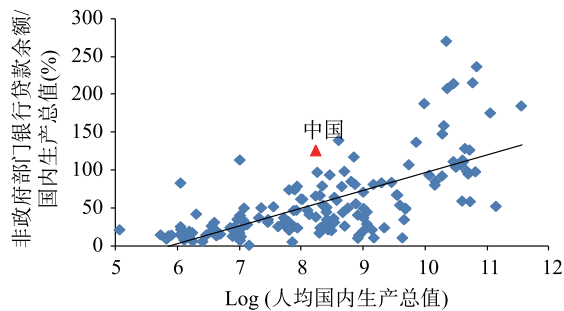
公共资源（数额大约相当于当时 GDP 的 1/3）。在韩国快速发展的早期阶段，政府对金融领域的控制效果明显。但是它也导致道德风险在银行和企业间蔓延，助长了受惠企业的鲁莽投资，同时弱化了银行对风险的管理。最终，政府不得不动用巨额的公共资金予以救助。日本国内也经历了一场由资产泡沫破灭引发的金融危机。由于不能妥善处置金融机构的道德风险问题，政府对金融行业监管不严，从 20 世纪 80 年代下半叶开始，日本国内的资产泡沫开始逐步累积，并最终在 1991 年破裂。到 1998 年，日本基本完成了金融自由化进程，并对金融监管框架和政府组织结构进行了调整。2004 年，日本金融机构的重组也基本结束。在此过程中，日本经历了一个漫长而严重的金融危机，对金融危机的处置也耗费了大量的公共资金。

失衡且不完整的金融体系



用各种指标来衡量中国金融深化程度，可以发现中国金融体系基本上是适应甚至超越于目前经济发展阶段的（图1）。但实际上，中国金融发展并不平衡，而且也不完整（表1）。证券和保险市场已经有了很大发展，但规模和深度远远不及银行体系。银行

体系自身的失衡则主要体现在少数几家国有大型商业银行占有超过半数的银行资产（表2）。虽然近年来国有银行所占的资产比重已经在不断下降，但是四大国有银行的规模依然位居世界十大银行之列。



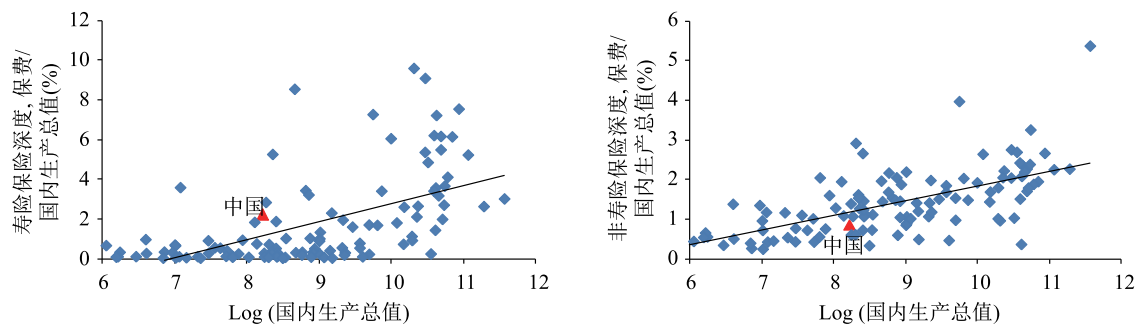


图 1 部分金融业规模/深度数据 (2009 年)

资料来源：国际清算银行、国际货币基金组织国际金融统计、世界发展指标、AXCO。

表 1 行业/市场规模 (1999 ~ 2010 年)

年 份	银行机构	保险机构	证券公司	政府债券	金融债券	公司债券	股票市值
1999	137.0	2.9	—	11.8	7.2	0.9	29.5
2000	138.5	3.4	—	13.1	7.4	0.9	48.5
2001	145.4	4.2	—	14.2	7.8	0.9	39.7
2002	169.8	5.3	—	14.8	8.2	0.5	31.9
2003	179.7	6.7	3.6	18.0	8.7	0.7	31.3
2004	175.0	7.5	2.1	22.4	9.1	0.8	23.2
2005	175.2	8.3	—	27.3	10.8	1.7	17.5
2006	204.0	9.1	—	28.9	12.1	2.6	41.3
2007	179.6	10.9	6.5	32.4	12.7	3.0	123.1
2008	204.3	10.6	3.8	31.3	13.4	4.1	38.6
2009	237.8	11.9	6.0	29.3	15.1	7.1	71.6
2010	241.6	12.7	4.9	28.1	15.0	8.6	66.7

资料来源：中国银监会、中国保监会、中国证监会、中国证券业协会、巴塞尔委员会。

注：所有数字均为占 GDP 的百分比。政府债券包括已经发行的财政部国债和央行票据。

表 2 按机构划分的银行资产份额 (2003 ~ 2010 年)

银行类别	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
大型国有银行	58.0	56.9	56.1	55.1	53.7	51.6	51.3	49.2
政策性银行及国开行	7.7	7.6	7.8	7.9	8.1	8.9	8.7	8.0
股份制商业银行	10.7	11.5	11.9	12.4	13.7	14.0	14.9	15.6
城市商业银行	5.3	5.4	5.4	5.9	6.3	6.5	7.1	8.2
农村商业银行	0.1	0.2	0.8	1.1	1.1	1.5	2.3	2.9
农村合作银行	—	—	0.7	1.1	1.2	1.6	1.6	1.6
城市信用社	0.5	0.6	0.5	0.4	0.2	0.1	0.0	0.0
农村信用社	9.6	9.7	8.4	7.9	8.2	8.3	6.9	6.7
非银行金融机构	3.3	2.8	2.7	2.4	1.8	1.9	1.9	2.2
新型农村金融机构及邮政储蓄银行	3.2	3.4	3.7	3.7	3.3	3.5	3.4	3.7
外资银行	1.5	1.8	1.9	2.1	2.4	2.1	1.7	1.8

资料来源：《中国银监会年报 2010》。

资本市场的失衡状况也比较突出。股票市场依然占据主导地位，公司债券市场则发育不足。股票市值与 GDP 之比达到 67%，几乎 7 倍于公司债券市场的规模（表 1）。不过，从融资渠道占比份额来看，公司债券虽然只占到 9% 的份额，最近的发展速度却不慢。近些年，通过银行贷款渠道获得的融资占比已经降至 50% ~ 60%，但银行贷款占比下降很大程度上是因为政府债券和金融债券（大部分是政策性银行发行的债券）份额的上升，而非股票融资和公司债券融资

份额的上升（图 2）。

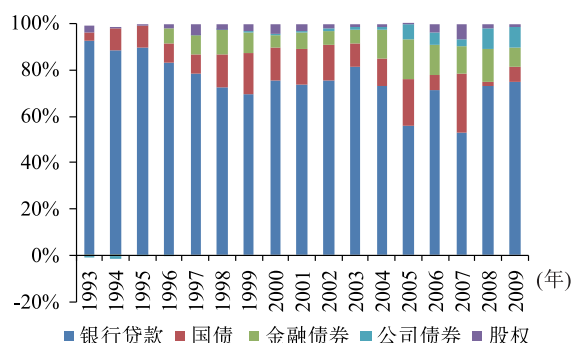


图 2 不同融资方式占比情况（1993 ~ 2009 年）

资料来源：2010 年《中国证券期货统计年鉴》。

参考文献

- Allen, Franklin, Forrest Capie, Caroline Fohlin, Hideaki Miyajima, Richard Sylla, G. Wood, and Y. Yafeh. 2010. "How Important Historically Were Financial Systems for Growth in the U. K. , U. S. , Germany, and Japan?" Wharton Financial Institutions Center Working Paper 10 – 27, University of Pennsylvania, Philadelphia.
- Amsden, Alice H. , and Ajit Singh. 1994. "The Optimal Degree of Competition and Dynamic Efficiency in Japan and Korea." *European Economic Review* 38 (3 – 4) : 941 – 951.
- Aziz, Jahangir, and Steven Dunaway. 2007. "China's Rebalancing Act." *Finance and Development* 44 (September).
- Bahl, Roy. 2009. "Fixing the Property and Land Tax Regime in Developing Countries." February 25. Draft.
- Bai, Chong-En, Chang-Tai Hsieh, and Yingyi Qian. 2006. "The Return to Capital in China." Working Paper 12755, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA (December).
- Beck, Thorsten, and Luc Laeven. 2008. "Determinants of Deposit-Insurance Adoption and Design." *Journal of Financial Intermediation* 17 (3) : 407 – 438.
- Blanchard, Olivier J. , and Francesco Giavazzi. 2006. "Rebalancing Growth in China: A Three-Handed Approach." Discussion Paper DP5403, Center for Economic Policy Research, London (January).
- Brandt, Loren, Jikun Huang, Guo Li, and Scott Rozelle. 2002. "Land Rights in Rural China: Facts, Fictions and Issues." *China Journal* 47 (January) : 67 – 97.
- Brandt, Loren, Johan Van Biesbroeck, and Yifan Zhang. 2009. "Creative Accounting or Creative Destruction? Firm Level Productivity Growth in Chinese Manufacturing." *Journal of Development Economics* 97(2) : 39 – 51.
- Brandt, Loren, and Xiaodong Zhu. 2010. "Accounting for China's Growth." Working Paper 4764, Institute for the Study of Labor, Bonn (February).
- Bulman, David, and Aart Kraay. 2011. "Growth in China 1978 – 2008: Factor Accumulation, Factor Reallocation, and Improvements in Productivity." World Bank, Washington, DC (May).
- Chen, Shiyi, Gary H. Jefferson, and Jun Zhang. 2011. "Structural Change, Productivity Growth and Industrial Transformation in China." *China Economic Review* 22 : 133 – 150.
- CBRC (China Banking Regulatory Commission). 2010. "China Banking Regulatory Commission Annual Report 2009." Unpublished.
- CSRC (China Securities Regulatory Commission). Various years. *China Securities and Futures Statistical Yearbook*. Beijing: Academia Press China.
- Demirgüç-Kunt, Asli, Erik Feyen, and Ross Levine. 2011. "Optimal Financial Structures and Development: The Evolving Importance of Banks and Markets." Policy Research Working Paper 5805, World Bank, Washington, DC.

- Dollar, David, and Bert Hofman. 2006. "Intergovernmental Fiscal Reforms, Expenditure Assignment, and Governance." Paper presented at the Roundtable Conference on Public Finance for a Harmonious Society, Beijing, June 27 – 28.
- The Economist*. 2011. "Bamboo Capitalism." March 11.
- Eichengreen, Barry, Donghyun Park, and Kwanho Shin. 2011. "When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China." Working Paper 16919, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Ferri, Giovanni, and Li-Gang Liu. 2009. "Honor Thy Creditors before Thy Shareholders: Are the Profits of Chinese State-Owned Enterprises Real?" Working Paper 16/2009, Hong Kong Institute for Monetary Research, Hong Kong SAR, China.
- Fiscal Reform and Economic Governance. 2011. Collecting Taxes Data System, 2009 – 10. <http://www.fiscalreform.net/index.php?option=comcontent&task=view&id=759&Itemid=134>.
- Fogel, Kathy, Randall Morck, and Bernard Yeung. 2007. "Big Business Stability and Economic Growth: Is What's Good for General Motors Good for America?" *Journal of Financial Economics* 89 (1): 83 – 108.
- Gerschenkron, A. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gill, Indermit, and Homi Kharas. 2007. *An East Asian Renaissance—Ideas for Economic Growth*. Washington, DC: World Bank.
- He, Jianwu, and Louis Kuijs. 2007. "Rebalancing China's Economy—Modeling a Policy Package." China Research Paper 7, World Bank, Washington, DC.
- Hofman, Bert, and Jinglian Wu. 2009. "Explaining China's Development and Reforms." Working Paper 50, Commission on Growth and Development, Washington, DC.
- Hsieh, Chiang-Tai, and Peter Klenow. 2009. "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India." *Quarterly Journal of Economics* 124 (4): 1403 – 1448.
- Huang, Yiping. 2010. "Dissecting the China Puzzle: Asymmetric Liberalization and Cost Distortion." *Asian Economic Policy Review* 5: 281 – 295.
- Huang, Yiping, and Kunyu Tao. 2010. "Causes and Remedies of China's External Imbalances." Working Paper 2010 – 02, China Center for Economic Research, Beijing.
- Huang, Yiping, and Bijung Wang. 2010. "Cost Distortions and Structural Imbalances in China." *China & World Economy* 18 (4): 1 – 17.
- Huang, Yukon. 2011. "China's Policy Reforms—Why They Worked." Processed, April 26. Background note for this report.
- IMF (International Monetary Fund). Various years. Government Finance Statistics database. Washington, DC. <http://elibrary-data.imf.org/FindDataReports.aspx?d=3306/6e=170809>
- Jin, Songqing, and Klaus Deininger. 2009. "Land Rental Markets in the Process of Rural Structural Transformation: Productivity and Equity Impacts from China." *Journal of Comparative Economics* 37: 629 – 646.
- Kuijs, Louis. 2010. "China through 2020—A Macroeconomic Scenario." China Research Working Paper 9, World Bank, Washington, DC.
- Kuijs, Louis, and Tao Wang. 2006. "China's Pattern of Growth, Moving to Sustainability and Reducing Inequality." *China and the World Economy* (Janu-

- ary 2006): 1 – 14.
- Landesa, Rural Development Institute. 2011. “Preliminary Survey Findings on Chinese Farmers’ Land Rights and Future Reforms.” Presentation Slides. Seattle, WA.
- Lardy, Nicholas R. 2007. “China: Rebalancing Economic Growth.” In *The China Balance Sheet in 2007 and Beyond*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies and Peterson Institute for International Economics.
- Lee, Jong-Wha, and Kiseok Hong. 2010. “Economic Growth in Asia: Determinants and Prospects.” Working Paper Series 220, Asian Development Bank, Manila (September).
- Leipziger, Danny M., Claudio Frischtak, Homi J. Kharas, and John F. Normand. 1997. “Mercosur: Integration and Industrial Policy.” *World Economy* 20 (5): 585 – 603.
- Li, Guo. 1999. “The Economics of Land Tenure and Property Rights in China’s Agricultural Sector.” Unpublished Ph. D. dissertation, Stanford University.
- Li, Shaomin, and Jun Xia. 2008. “The Roles and Performance of State Firms and Non-State Firms in China’s Economic Transition.” *World Development* 36 (1): 39 – 54.
- Li, Shantong, and others. 2010. “Simulated Scenarios for China’s Economic Growth: 2011 – 2030.” *China Economist*, May – June.
- Lin, Justin Yifu. 1992. “Rural Reforms and Agricultural Growth in China.” *American Economic Review* 82 (1): 34 – 51.
- . 2010. “The China Miracle Demystified.” Paper presented at the Econometric Society World Congress, Shanghai, August 19.
- . 2011. “China and the Global Economy.” Remarks at the 20th Anniversary of the Hong Kong University of Science and Technology, March 23.
- Liu, Lili. 2010. “Strengthening Subnational Debt Financing and Managing Risks.” *Review of Economic Research* (Ministry of Finance, China) (August 16, 2010): 46 F-9.
- Liu, Lili, and Juan Pradelli. 2011. “China Financing Infrastructure and Monitoring Fiscal Risks at Subnational Level: Strategic Considerations and Policy Options.” Forthcoming Policy Note, World Bank, Beijing Office.
- Liu, Xiaoxuan, and Xiaoyan Zhou. 2009. “How the Financial Resources Are Allocated to the Real Economy in China: Test for Relationships between the Financial and Industrial Sector.” Working paper. http://www.wcusnuecon.co.kr/upload/catalogue_file/b828a8d86c926d2d14372f04dc2742f7.pdf
- Luo, Xubei. 2005. “Growth Spillover Effects and Regional Development Patterns: The Case of Chinese Provinces.” Policy Research Working Paper 3652, World Bank, Washington, DC.
- Ministry of Finance (China). 2010. “The Final Account of Chinese Central Government of 2010.” Beijing.
- . 2011. “Report on the Implementation of the Central and Local Budgets for 2010 and on the Draft Central and Local Budgets for 2011.” Presented to the Fourth Session of the Eleventh National People’s Congress, March 5.
- National Bureau of Statistics (China). Various years. “China Statistical Yearbook.” Beijing: China Statistical Publishing House.
- Naughton, Barry. 2007. “China’s State Sector, Industrial Policies and the 11th Five Year Plan.” Testimony before the US-China Economic and Security Review Commission Hearing, Washington, May

24. http://www.uscc.gov/hearings/2007hearings/written_testimonies/07_05_24_25wrts/07_05_24_25_naughton_statement.php.

———. 2011. “What Price Continuity?” *China Leadership Monitor* 34.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). 2006. “Current Situation of the Chinese Steel Industry.” Report DSTI/SU/SC (2006) 9, Paris.

———. 2010. *Economic Survey of China 2010*. Paris: OECD.

Owen, Bruce, and WentongZheng. 2007. “China’s Competition Policy Reforms: The Antimonopoly Law and Beyond.” Stanford Institute for Economic Policy Research (SIEPR) Discussion Paper No. 06-32 Stanford, CA.

Pan, Jane. 2010. “Focus: China’s Private Airlines.” www.flightglobal.com/articles/2010/05/18/342125/focus-chinas-private-airlines.html.

Ravallion, Martin, and Shaohua Chen. 2004. “China’s (Uneven) Progress against Poverty.” Policy Research Working Paper 3408, World Bank, Washington, DC.

Rosenstein-Rodan, P. N. 1961. “Notes on the Theory of Big Push.” In *Economic Development for Latin American*, ed. H. Ellis. New York: Macmillan and Co.

Schneider, Jacob. 2010. “Administrative Monopoly and China’s New Anti-Monopoly Law: Lessons from Europe’s State Aid Doctrine.” *Washington University Law Review* 87: 869 – 95.

Song, Zheng Michael, KjetilStoresletten, and Fabrizio Zilibotti. 2009. “Growing Like China.” CEPR Discussion Paper 7149, Centre for Economic Research, London (January).

Stern, Nicholas. 2011. “Raising Consumption,

Maintaining Growth and Reducing Emissions.” Paper for China Development Forum, Beijing (March).

Sutherland, Dylan, and LutaoNing. 2008. “Exploring and Explaining the Extent of Concentration and Diversification in Chinese Business Groups.” Processed.

Tian, Lihui. 2007. “Does Government Intervention Help the Automobile Industry? A Comparison with the Chinese Computer Industry.” *Economic Systems* 31: 364 – 374.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2002. “Application of Competition Law: Exemptions and Exceptions.” UNCTAD/DITC/cLP/ Misc.25, Geneva.

Vincelette, Gallina, Alvaro Manoel, Ardo Hansson, and Louis Kuijs. 2011. “China: Global Crisis Avoided, Robust Economic Growth Sustained.” In *The Great Recession and Developing Countries: Economic Impact and Growth Prospects*, ed. Mustafa K. Nabli, 161 – 202. Washington, DC: World Bank.

Wang, Hui, Tan Tao, and Joyce Yanyun Man. 2010. “To Reallocate or Not? Reconsidering the Dilemma for China’s Agricultural Land Tenure Policy.” Lincoln Institute Working Paper Series 040, Peking University, Beijing (October).

Weiss, John. 2005. “Export Growth and Industrial Policy: Lessons from the East Asian Miracle Experience.” Discussion Paper 26, Asia Development Bank Institute, Manila (February).

Westphal, Larry E. 1990. “Industrial Policy in an Export-Propelled Economy: Lessons from South Korea’s Experience.” *Journal of Economic Perspectives* 4 (3): 41 – 59.

World Bank. 2009a. *From Poor Areas to Poor People: China’s Evolving Poverty Reduction Agenda*;

- An Assessment of Poverty and Inequality in China*. Washington, DC: World Bank.
- . 2009b. “GET Note: Functional Reviews & Alternative Service Delivery.” “Recently Asked Questions” Series 53458, World Bank, Washington, DC (August).
- . 2009c. *Mid-Term Evaluation of China’s 11th 5 Year Plan*. Washington, DC: World Bank.
- . 2009d. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: World Bank.
- . 2010a. “Effective Discipline with Adequate Autonomy: The Direction for Further Reform of China’s SOE Dividend Policy.” Policy Note, World Bank, Washington, DC.
- . 2010b. “China Land Transfer and Registration Technical Assistance: Report on Survey of Rural Households and Other Stakeholders in Anhui and Shandong Provinces.” World Bank, Washington, DC.
- Yusuf, Shahid, and Kaoru Nabeshima. 2010. *Changing the Industrial Geography in Asia*. Washington, DC: World Bank.
- Zhang, Xiaobo, and Kong-Yam Tan. 2007. “Incremental Reform and Distortions in China’s Product and Factor Markets.” *World Bank Economic Review* 21 (2): 279–99.
- 陈守明, 李永, 程德理, 2010, 《技术发展中的产业政策》, 化学工业出版社 2010 年版。
- 胡江云, 2008, “行业政策与中国汽车大企业集团的发展”, 见张文魁主编的《中国大企业集团年度发展报告 2007》, 中国发展出版社 2008 年版。
- 江飞涛, 李晓萍, 2010, “直接干预市场与限制竞争: 中国产业政策的取向与根本缺陷”, 《中国工业经济》, 2010 年 9 期。
- 江小娟, 2010, 《制度变革和产业发展——进程和案例研究》, 北京师范大学出版社 2010 年版。
- 刘世锦, 2008, “市场开放、竞争与产业进步——中国汽车产业 30 年发展中的争论和重要经验”, 《管理世界》, 2008 年 12 期。
- 欧新黔, 刘江, 2007, 《中国产业发展与产业政策》, 新华出版社 2007 年版。
- 石耀东, 王忠宏, 2011, “我国产业政策评估——以汽车产业为例”, 国务院发展研究中心课题报告, 2011 年。
- 吴敬琏, 张军扩, 刘世锦等, 1998, 《国有经济的战略性改组》, 中国发展出版社 1998 年版。
- 项安波, 2011, “中国新兴大企业的成长与战略变迁”, 工作论文, 2011 年。
- 许善达, 2006, “税收与税源的一致性研究”, 提交给公共财政与和谐社会圆桌会议的论文, 2006 年 6 月 27~28 日, 北京。
- 原磊, 2010, “十大产业调整与振兴规划评估”, 《中国经贸导刊》, 2010 年 10 期。
- 杨伟民, 2004, 《中国可持续发展的产业政策研究》, 中国市场出版社 2004 年版。
- 张文魁, 2010, “‘十二五’国企改革的方向和任务”, 国务院发展研究中心调研报告, 2010 年第 203 号。
- 财政部, 《中国财政年鉴》各年, 中国财政杂志社。
- 国家统计局, 《中国统计年鉴》各年, 中国统计出版社。
- 国家信息中心, 2007, “节能减排: 中国产业政策新起点”, 工作论文, 2007 年。

专题报告二

让技术追赶和创新成为
中国经济增长的新动力

引言



国家间的收入差距很大程度取决于生产率的差异。中国通过提高不同领域的资本/劳动比率、以及迅速的技术学习，自 1980 年起便大幅提高了要素生产率，实现了持续的经济增长，逐渐迈入了中等收入国家行列。随着“十二五”规划的发布，中国已经再次确认到 2020 年全面建成小康社会的目标，使社会更为富裕和现代。本章认为到 2030 年中国能成为一个高收入国家，这一目标将通过结合大规模投资和快速技术进步的战略得以实现，从而媲美日本在 20 世纪 60 ~ 70 年代和韩国在 20 世纪 80 年代至 20 世纪末所实施的战略。在未来 10 年，生产率的提高将更多地来源于吸收技术，并以适应性的改进式创新作补充。到 2030 年，中国预计将在技术领域追赶上绝大多数发达国家，而且中国的增长将越来越多地受到自主创新的驱动，这种创新将推动技术前沿外移，并在这些领域获得新的比较优势。

通过技术吸收实现技术追赶以及在技术前沿进行的创新都将取决于以下一系列因素：能成功推进有效竞争的政策，商业部门战略定位调整和发展，灵活有力的监管措施以最小化经济危机的风险（例如防范资产泡沫，它会剥夺创新的活力）和引导经济抓住不断变化的机会；技能开发、研究开发、构造促进创新的国内和全球网络，鼓励绿色技术、健康和医疗服务领域的创新，城市化模式以及在主要城市中心培养创新。

一个竞争性的市场环境是稳步提高生产率的前提。例如，始于 20 世纪 80 年代的市场化改革，促进了大多数制造业领域市场开放和竞争。20 世纪 90 年代，即使在某些“战略”或“支柱”行业（例如飞机和电信），对已有厂商的拆分和公司化也产生了新的竞争力量。最近，对外国投资者税收优惠措施的废除使内、外资企业得以开展平等竞争。中国于 2001 年加入 WTO 后，进口产品和大量外商直接投资的涌入增加了竞争，并加剧了竞争压力。体制改革和增加风险资本的供应，将有助于维持这一趋势，并成为打造创新型经济的关键，因为这将加深私营领域改革、减少企业进入和退出的障碍、促进具有活力的中小企业的增长、提

高国有企业的竞争能力（并为进一步改革开辟道路），从而促进国内市场统一，实现迫切需要的产业区域集聚和专业化。

先进技术的传播速度和创新能力的成长速度，取决于一系列专业技能和软技能的供给，如管理、研究、设计、生产、有效利用 IT 支持、市场营销和客户关系管理等。到 2030 年，中国预计将拥有 2 亿大学毕业生，将超过了美国全部劳动力的总和。此外，高等教育的质量正在快速提高——中国已有 11 所大学名列世界前 200 强^①。即便如此，广泛意义上的高等教育质量仍然是关注的焦点，雇主们正在经历严重的技能劳动力短缺。中国若要拥有一个创新型的知识经济，无论是私营部门或是政府都需要加大对提高分析和复杂逻辑能力的投入，提高学生们的科技素养和扩大他们的知识面、鼓励创造性、传授沟通和团队合作技能。为了扩大和提高这些高技能人才的规模和质量，中国需要更加依赖于教学方法的创新，更多地利用多媒体和灵活的网上培训，以满足学生们的不同需求，从而提高整个教育行业的生产率，把从有限的高素质教师和现有的教学设施上获得的收益最大化。对传统的标准化教学即教师大班授课方式需要进行反思，应鼓励教学机构开展实验，并赋予其自主权。

目前中国的研发支出迅速增加，这将产生更多的创意，支持更多的创新。但由于绝大多数应用性研究和创新都诞生于企业，大部分科学家也受聘于企业，因此创意商业化转化的活跃程度非常关键，那些把创新作为商业战略核心的企业的生产率就会迅速提高。企业能否以更快的速度利用由研发所产生的知识创新，将取决于市场的增长和竞争、劳动力质量和其他激励研发活动的措施。农业领域的研究也会继续在提升生产率、稳定价格和保障粮食安全方面发挥重要作用。

迫切需要的大量基础性研究，由于具有公共物品的属性，将主要依靠政府项目和政府资金支持。政府机构、重点大学和研究机构、以及一些大企业需要承担主要任务，特别是在高风险的、自由探索式基础研究的领域。要采取有针对性的激励措施，向高水平的机构提供或者以奖金和报酬的形式，保障充足的（且可持续的）研究资金。在美国，国家卫生研究院（National Institutes of Health）在促进生命科学创新中发挥了核心作用，类似的机构还有国防部、能源署、农业部和国防部先进研究项目局（DARPA – Defense Advanced Research Projects）。

除非研究的质量及其商业化的应用程度有明显地提高，中国的科技论文数量和专利数量的增加只会对生产率增长产生较小的影响，即使中国在 2020 年将研发支出提高到 GDP 的 2.2% 也无济于事。要产生好的研究成果，必须要对研究项目和成果发现采取严格的、约束性的评审和评估过程。研究界需要在这方面主动采取措施、维护道德准则并制定高标准，同时公共机构也要提供基本的规范。高校应比公共研究机构更积极行动起来，与商业圈进行接触，以求将研究的实用价值最大化，并更多开办公益讲座、展览，协助地方学校开展科学教育。此外，科技论文和专利对生产率增长的影响还取决于企业能否将研究成果转化为能盈利的产品和服务。

^① 世界大学排名参见泰晤士高等教育增刊 2011。中国的名单包括在香港的大学。见 <http://www.topuniversities.com/world-university-rankings/qs-world-university-2011>。

中央政府可以建立全国性的研究网络以动员全国的人才力量，组建由内陆和沿海地区企业组成的研究开发联盟，并通过相互交流提高所有参与者的技术水平。在政府的资助下，类似的研究开发联盟已经在日本、美国和台湾地区取得了成功，这类联盟也能够帮助中国产生更多的“全球挑战者”。中国国内的研究网络应该整合到国际研究网络中，这样有助于中国企业参与到世界其他地方进行的研究中。中国改善国内研究机构和技术能力的举措、推行最小化其他国家保护主义趋势的政策，都能够鼓励国内研究机构与国际研究机构的参与合作，以及全球性的研究网络的创建。

许多高科技跨国企业在中国投资设立了研发机构（包括在内陆地区的西安和成都）。应鼓励推广这一做法，因为这将产生长远而重大的溢出效应，为中国城市带来声望（有些已经快速成长为科技中心），并且能够促进产业升级。在相互信任和认可的基础上，与跨国公司开展密切的合作和建立伙伴关系，将有助于打造一个充满活力和开放的创新体系。在此背景下，建立一个高效和有鉴别能力的专利体系，且能够反映出美国和欧洲体系（都正处于改革的阵痛中）的经验，特别是在生物技术、纳米技术、软件和多媒体领域实现对知识产权的有效保护，将加速提高中国的自主创新能力。

和其他发达国家一样，创新型城市将成为中国技术进步和新兴绿色增长的火车头——这是城市化战略与技术开发和增长战略相交织的结果。创新型城市的优势在于拥有大量的人力资本（特别是能够吸引许多科技人员），以及创立能够支持新创意产生、讨论、尝试和完善的机构。创新型城市可以成为区域乃至国际知识网络的枢纽；它们利用科技和技术人才集中的工业基地推动技术发展；它们拥有一些领先的研究型企业；并对先进的数字网络 and 在线服务进行大量投入。依靠来自全国各地，甚至全球的各类知识员工，这样的城市得以实现繁荣。此外，这类城市还与全球其他研究和技术开发中心开展密切的联系与合作。最后，创新型城市之所以具有“粘性”，是因为它所具有的知识氛围、良好的硬件和文化环境、完善的公共服务和高水平的政府治理能够吸引和留住全球的人才。

国际经验表明，这种粘性主要源自于世界级的研究性大学，而这正是中国致力于打造的。为了成功促进城市创新，中国需要赋予这些领先的科研机构一定的自治权，但同时也应确保它们通过竞争和各类指标的表现实现自律，并成为科研服务的高效提供者。这些高校必须与雇主们进行互动，以传授专业技术和软技能，同时传授最新的产业知识。中国排名领先的学校必须有效利用资金和调动教职员工的积极性，推动跨学科的研究生和博士后教学，引入创新型的教学方式以传授知识和分析技能，并建立专业化的、师资良好的研究机构（其中的一些机构应达到国际的水平）。高校为创新所做出的一项重要贡献便是培育明日的企业家，这些人能够将创意转化为商业的产品和服务。

由于中国每年流入城市的人口超过 1000 万，因此需要进一步优化城市发展的规划，建立能源效率较高的大型公共运输系统，提供可负担的住房和倡导可持续的城市生活方式。创新和绿色的城市会激励绿色技术的研究和商业化转化。能源价格改革、国家环境和能效标准的实施都将对技术升级产生压力，城市的发展也将成为新建筑材料、交通技术、供暖、降温

和满足许多其他城市需求的主要场所。需求工具如政府采购和标准制定同样能够激发创新。但成功的关键，还在于通过合理和及时的政策措施，来建立一个真正的开放性竞争环境。

中国需要发展出一种文化，以鼓励更多的人大胆探索新想法和在不同的领域推动知识的前沿。

本报告的目的

中国致力于在 2020 年进入全球创新型国家行列^①。政策分析表明，源自结构变革^②和技术追赶的^③生产率增长潜力将在十年内大部分耗尽，要实现每年 6% ~ 7% 的 GDP 增长率将日益依靠各种创新所带来的生产率提高^④。本报告有两个目的，一是分析在同发达国家技术差距日益缩小的情况下中国如何获得生产率可持续增长，并就如何通过创造一个更具竞争性的经济环境和一个世界级的创新体系来加快技术追赶步伐提出政策建议；二是就如何在新阶段推动创新成为中国经济增长的主要动力提出一个政策建议清单。实现技术追赶和创新驱动这两个目标密切相关，促进中期技术追赶和增强长期创新能力两方面的政策取向互有重叠。

本报告分为四部分。第一部分分析全要素生产率（TFP）作为增长动力的重要作用^⑤，总结中国自 1980 年以来的经济表现，分析部分行业的发展趋势。第二部分回顾中国在提高技术能力方面取得的进展。第三部分评估中国在提高创新能力上的优势和面临的障碍。第四部分讨论如何使中国成为与美国^⑥、日本、德国和韩国比肩的创新型国家，同时还能比这些成熟经济体维持更高的增长率，并提出实现这一宏大目标所需的国家和地区两个层面的政策。

① 这是《国家中长期科技发展规划纲要》提出的目标。相关论述分析见路甬祥（2006 年）、徐冠华（2006 年）、张玉台、刘世锦、吕薇（2008 年）、吕薇（2009 年）。Jon Sigurdson（2005）在较早的著作中设想中国成为一个新兴“科技超级大国”。Hu（2011，第 95 页）相信，到 2020 年，中国将成为一个创新型国家，并形成全球最大的知识型社会。

② 这是国务院发展研究中心团队关于未来增长前景的研究。目前，中国仍有超过 3.2 亿人以农业为生，随着农业生产率提高，这一数字会下降。劳动力从农业向更具生产力的服务业转移将继续，并在一定时期内产生生产率红利。但根据历史经验，不可贸易的服务业生产率增长非常低甚至负增长，一旦农业劳动力转移基本完成，这些服务业将会减缓未来生产率增长的步伐。两篇最近的文献质疑了中国已接近刘易斯拐点的说法。Knight 等人（2011，P597）以为“在中国农村仍然存在着大量的待转移劳动力…当前中央政府和地方政府为吸引更多的农村劳动力到城市而采取了一系列的应对措施，农村劳动力和更年长的劳动力将会有更好的机会、更强的动力举家迁移至城市。”Golley 和 Meng 也持这个观点（2011，P571），他们认为“存在着大量就业不足的农村劳动力，他们的收入水平远低于那些外出打工的群体”。

③ Comin, Hobijn 和 Rovito（2006）将各国生产率巨大差异归结于技术吸收的滞后性。

④ 根据约瑟夫·熊彼特的原始定义，创新应该包括新产品、新市场、新的材料来源、新生产流程和新生产组织形式。除此以外，还包括设计和市场营销等。Dodgson 和 Gann（2010，第 11 页）在对 Josiah Wedgwood 这位系列创新者的描述中指出，关于创新的持久真相在于它“包含了新想法、新知识、新技能和新资源的结合。Wedgwood 作为一名大师，将其所处年代出现的巨大科技、工艺和艺术进步与快速变化的消费者需求相结合。Wedgwood 融合技术和市场机遇、艺术和制造、创造性和商业的做法，也许是他留给我们最为深刻的经验。”根据 Hall（2011）的最新调查，产品创新毫无疑问地要比流程创新更具生产力。在服务业中，市场营销、客户关系和更聪明地使用 IT 技术，将成为决定因素。

⑤ Jones 和 Romer（2009）认为，不同国家间人均 GDP 差异源自要素投入和生产率因素。但他们也指出，“国家间收入和全要素生产率都有巨大差距，但这两个差异高度关联：穷国之所以贫穷，不仅是因为他们比富裕国家缺少物质资本和人力资本，还在于它们使用要素的效率低下”。

⑥ Lester（2004，第 5 页）观察到美国经济创造力的真正源泉在于，“拥有横跨组织、知识和文化领域的融合能力，进行实验探索的能力以及思维的习惯——这种思维定势使我们能够理解完全模糊的情况，并在面对不确定时继续前进”。

第一章

增长驱动力：在全要素生产率上下注



在较大的东亚经济体中，只有三个^①在 20 世纪后半叶成功实现了从中等收入到高收入行列的转变，即日本于 20 世纪 60 年代^②、韩国和中国台湾地区于 20 世纪 90 年代实现了这一转变。日本通过高强度投资、制造业导向的增长战略实现了向高收入社会转型。该战略融合了技术追赶、增量创新以及破坏性创新。尽管这些技术进步和创新是由民营部门实现的，但也得益于政府的产业政策和技术政策。便携式晶体收音机、随身听、紧凑型汽车和精益制造都是日本企业所引进的破坏性创新。它们推动了日本生产率增长和出口的成功^③。韩国和中国台湾地区则更多依赖于制造业的大规模投资所带来的技术追赶，同时两者都伴随着工业成熟进行了渐进性创新。研

发活动促进了技术吸收，但直到 20 世纪 90 年代末，前沿突破式创新对韩国和中国台湾地区生产率增长的贡献非常有限。日本情况有所不同，因为日本与其他两个经济体处于不同水平上，这主要与日本在 20 世纪 50 年代及更早时期积累的技术能力有关。这三个经济体的决策当局积极参与提高人力资本、增加融资渠道、鼓励技术引进和吸收、直接投资于生产性资产，但带头实现技术吸收和创新的是得到小型供应商集群支持的领先制造企业^④。而韩国和中国台湾地区能够实现从中等收入到高收入经济体的转变，主要得益于技术追赶以及具有全球竞争力和较强出口前景的电子、交通和化学产业的建立。韩国和中国台湾地区于 20 世纪 80 年代通过对研究设施的

① 在这个问题上排除了新加坡和中国香港地区，虽然它们达到了高收入水平，但是由于面积过小，对中国的借鉴意义有限。

② 日本不同于其他二者之处，在于它早在二战前就已经是一个工业强国，能够制造出与西方国家相媲美的武器。但出于比较的目的，日本经验仍然对中国有借鉴意义。

③ 丰田汽车公司是从美国引进技术和创意，并根据日本的条件对技术进行借鉴、调整 and 完善的先行者之一。Johestone (1999) 很好地讲述了企业家和发明家如何改造日本电子产业的故事。关于日本的技术开发和创新体现在两本优秀著作中：Odagiri 和 Goto (1997)；以及 Odagiri 和 Goto (1996)。

④ 在日本是企业集团 (keiretsu)，在韩国则称为财团 (chaebol)。

公共和私人投资加强其创新体系建设,通过技术许可、吸引海外投资(例如中国台湾)等方式系统性地利用海外技术,促使这两个地区分别在20世纪90年代和21世纪初实现快速技术进步,使它们能够跨越高收入门槛^①。在日本、韩国和中国台湾地区进入高收入社会后,对创新重要性的认同得以持续增强。创新现已成为促进三个经济体增长最为重要的因素。因为它们的产业技术大都位于最前沿位置,增长必须更多地依赖于成功的创新所带来的生产率提高。

上述经验对于中国的增长战略具有诸多借鉴意义。第一,中国需要在未来至少十年内充分发掘各产业(包括服务业)中技术追赶的潜力。在此期间,基于技术突破产生的原始创新也许并不普遍,更多创新是现有技术不同组合,或者引入创新型设计、提供针对特殊市场而具有特殊功能的产品^②。第二,创新能力需要长期积累。对创新战略进行系统规划和实施会产生巨大红利,这一红利将以前沿性技术和突破性发现的形式出现^③,但这极有可能发生在2020年以后。到

那时,中国生产率提升将更加需要创新。第三,应该更加重视创新系统的质量和效率,而不仅是考虑研发支出、专利申请和论文发表,毕竟创新是为了创造财富。第四,生产率提高要靠企业来实现,最终是充满活力的企业提供了有助于经济增长的创新力量。

对中国增长的诠释

对中国增长源泉的分解核算是一个较好的分析起点。通过对150个有关中国全要素增长率研究的综合分析,Tian和Yu认为从1978年以来,全要素生产率提高对中国经济增长的年度贡献率为2个百分点,且东部地区比西部地区增长更快(参见附表10),其他研究提供了有关不同时段、不同产业领域的更详细的生长情形分析。例如Bosworth和Collins(2007)的研究显示,1978~2004年间物质资本和全要素生产率对中国GDP增长的贡献分别为3.2和3.8个百分点^④,而1993~2004年间这一贡献分别为4.2和

① 韩国企业的创新如三星集团在1994年生产出全球第一颗256M DRAM。台积电公司(TSMC)由Morris Chang在1987年首创的芯片代工是一项根本性创新,基于电路标准化设计规则的出现、电子设计自动化软件技术的普及,它改变了整个芯片制造业。这极大地拓宽了芯片设计公司的业务范围,使芯片设计商不再像过去那样需要依赖芯片综合集成制造商(如德州仪器)的过剩产能来生产其设计的芯片产品(Perry 2011)。见Mathews和Cho(2000),Breznitz(2007),以及Hsueh,Hsu和Perkins(2001,特别是Ying-yi Tu提供的附录),Brown和Linden(2009)分析了关于韩国和中国台湾地区的技术发展状况。关于无晶圆厂(fabless firm)及其生产情况,参见<http://microlab.berkeley.edu/text/seminars/slides/R.Chen.pdf>和[http://cadlab.cs.ucla.edu/icsoc/protected-dir/IC-DFN Agenda Aug2007/Jeremy%20Wang-FAS%20Industry%20Update.pdf](http://cadlab.cs.ucla.edu/icsoc/protected-dir/IC-DFN%20Agenda%20Aug2007/Jeremy%20Wang-FAS%20Industry%20Update.pdf)

② Breznitz和Murphree(2011)认为,中国短期内不需要重大技术突破以实现经济腾飞。相反,由于创新的范围极为宽泛,中国可以致力于成为一个成功的第二代创新者。关于创新与中国经济增长的分析,参见方新(2007年),高世楫和刘培林(2007年)。

③ 将有前景的发现转化为能带来利润的创新,需要数年甚至数十年的时间。杜邦公司开发的高强度人造纤维Kevlar(凯夫拉)用了17年才得以实现商业价值,而这绝不是特例。

④ Bosworth和Collins的测算值相对于其他类似研究属于较高的。尽管衡量增长的指标中,最广泛使用的是全要素生产率,但是其用于决策的价值并不那么肯定。例如,Felipe(2008)直言不讳地批评道,“全要素生产率对于决策而言,是一个值得怀疑的、误导的和毫无用处的概念”。Wang和Yao(2003),Badunenko,Henderson和Zelenyuk(2008)以及Urel和Zebregs(2009)对中国增长动力进行了估算,所有人都认为资本发挥了关键作用。时间序列分析也得出同样结论。Chen,Jefferson和Zhang(2011)对有关中国经济增长源泉的文献进行了综述。

4.0 个百分点（见表 1-1 和 1-2）^①，其中全要素生产率对工业的贡献超过了其他行业。1978~2004 年间，资本和全要素生产率对工业增长的贡献率分别为 2.2 和 4.4 个百分点，而 1993~2004 年间则为 3.2 和 6.2 个百分点。农业生产在 1978~2009 年间保持了年均 4.5% 的增长率，TFP 年均增长率达到 2%。农业发展得益于市场化、所有制改革、土地节约技术以及作物多样化（从谷物到价值更高的肉类和蔬菜类产品）。Chen, Jefferson 和 Zhang (2011) 指出，绝大多数制造业的全要素

生产率在 1981~2008 年间均实现了较快增长，特别是电气和非电气机械、办公设备以及通信行业从前沿技术变化中受益最多（Jorgenson, Ho 和 Stiroh, 2007）。同时，金属和非金属行业、塑料、橡胶、化工和造纸行业的生产率也实现了较快的增长。上述发现得到了 Ito 等人（2008）的验证。1999~2004 年期间，机械类和机动车行业的全要素生产率增长最为强劲（年均增长 2.71% 到 2.83%），玻璃、粘土产品和造纸行业同样显示出较强增长势头（见附表 1）。

表 1-1

增长来源（1978~2004 年）

年均变化率

时期	产出	就业	人均产出	要素贡献：			
				物质资本	土地	教育	全要素生产率
总计							
1978~2004 年	9.3	2.0	7.3	3.2	0.0	0.2	3.8
1993~2004 年	9.7	1.2	8.5	4.2	0.0	0.2	4.0

资料来源：Bosworth 和 Collins（2007）。

表 1-2

工业和服务业增长来源（1978~2004 年）

年均变化率

时期	产出	就业	人均产出	要素贡献：		
				物质资本	教育	全要素生产率
工业						
1978~2004 年	10.0	3.1	7.0	2.2	0.2	4.4
1993~2004 年	11.0	1.2	9.8	3.2	0.2	6.2
服务业						
1978~2004 年	10.7	5.8	4.9	2.7	0.2	1.9
1993~2004 年	9.8	4.7	5.1	3.9	0.2	0.9

资料来源：Bosworth 和 Collins（2007）。

① CECD（2010b）报告也对增长动力和中国在全球经济中的比重进行了估算。

根据 Kujis (2011) 最新估算, 中国全要素生产率增长在 1995 ~ 2009 年间下降到 2.7%, 而资本对增长贡献的比重上升到 5.5 个百分点^①。服务业全要素生产率增长同样从 1978 ~ 2004 年的 1.9% 降低到 1993 ~ 2004 年间的 0.9% (Bosworth 和 Collins, 2007)。

不断上升的增量资本—产出比 (ICORs) 表明^②, 中国当前资本支出收益率在不断递减, 通过大量注入资本而实现增长的空间正在快速减小。此外, 对需求结构的再平衡也将导致投资比重下降。与此同时, 由产业间资源转移带来的生产率提高将逐渐减缓 (Chen, Jefferson 和 Zhang, 2011), 中国经济结构转型也将进入新阶段。在大多数高收入国家, 1995 ~ 2009 年间全要素生产率年均增长不超过 2%^③。韩国和爱尔兰是例外, 年均增速分别达到 2.7% 和 3.1%, 但 2005 ~ 2009 年已分别下降到 2.6% 和 1.3%^④。

国际比较为如何不断提高生产率提供了三条经验: 一是持续重视制造业所能带来的优势, 只要这些中国企业能够快速跟上技术变化, 并最大限度地提高效率, 制造行业的技术追赶将产生最高的回报。这些行业包括电气机械、办公和计算机设备、制药、航

空、机动车和非电气机械。中国在上述行业的技术水平上已经实现了快速的提升, 这些行业也是研发活动最密集的行业 (见 Van Pottelsberghe 2008)。二是信息通信技术驱动服务业的技术追赶和创新, 有可能在未来发挥更为重要的作用, 因为服务业在 GDP 中的比重将很快超过工业^⑤。这将激励银行、保险、零售、房地产、物流、数据服务、医疗和教育行业的企业开展创新, 特别是医疗和教育这两个重要且不断增长的行业更是有比较大的创新空间。三是降低企业进入、扩张和退出市场的各种壁垒, 通过加强竞争引致的创造性破坏过程, 实现经济生产率的全面提高 (麦肯锡, 2010 年)^⑥。

中国制造业前景光明。企业在交通和通信设备、消费类电子产品、纺织和服务行业中正积极向产业链下游和上游整合, 从产品组装、标准产品测试、差异化部件设计和制造, 到生产出能带来更高利润的创新产品^⑦。在这些努力的基础上, 如果能进一步充分利用全球生产网络整合 (部分是因为集聚经济的推动, 部分是因为不断出现的供应链脆弱性问题^⑧和交易成本的攀升) 的机会, 国内生产的高科技产品

① Chen, Jefferson 和 Zhang (2011) 将 2001 年以来 TFP 增长率下降归因于产业政策, 这些政策降低了配置效率, 造成了市场扭曲, 将金融资源用于生产率较低的领域, 以及结构调整所导致的生产率红利下降。

② Yu (2009), Perkins (2011) 估计中国的资本—产出比从 20 世纪 90 年代的 3.79 上升到 2000 ~ 2007 年间的 4.25, 直至 2008 ~ 2009 年间的 4.89。2011 年投资占 GDP 比重接近 50%, 中国目前的投资率远高于日本经济高速增长时期的水平, 但获得的增长率却大致相当。

③ 几乎对于所有国家而言, 即使处于最高水平时, 全要素生产率增长也普遍未超过 3%。例如, 芬兰即便在快速发展时期全要素生产率年均增长率也只有 2.8%。

④ 估计结果存在差异。以上估计来自于经合组织。见 Groupe BPCE (2010); Fukao 等 (2008), 以及经合组织的数据库 <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=MFP>。

⑤ Eichengreen (2010) 发现, 中国服务业生产率年增长不超过 1 个百分点, 而工业则达到 8%, 而服务业研发比重较低。他呼吁中国应开展服务业领域的变革以追赶美国。

⑥ Comin (2004)。

⑦ 正如人们以往所知, 中国制造业出口种类和美国有许多重合, 但产品品质和技术复杂度的差异仍然存在。

⑧ 日本福岛灾难使企业进一步感受到供应链的脆弱性。

份额将增加，出口产品中进口部件的比例将稳步减少。实际上，进口部件的比例已经从 1997 年的 52.4% 下降到 2006 年的 50.6%（Koopman, Wang 和 Wei, 2009）。关键部件国内生产能力的提高，将有可能扭转过去那种由于产品技术密集度上升所导致的进口增长趋势（见 Moran 2011b）。

人们常用产品空间来分析一个国家的制

造能力。如果一个国家有越来越多的产品处于密集网络的核心，则意味着该国产业多样化的选择空间和创新范围在不断扩张。Hidalgo、Hausmann、Klinger 和 Rodrik（2006）进行的产品空间分析研究指出，中国出口产品的平均复杂度自 20 世纪 80 年代以来持续增加，到 2006 年已与马来西亚、泰国和菲律宾相当（见表 1-3）。

表 1-3 不同经济体 EXPY 指数

经济体	1980 年	1985 年	1990 年	1995 年	2000 年	2006 年
孟加拉国	1483	2772	3347	4097	3773	5927
中国		5009	8231	8152	9296	11743
印度尼西亚	4897	4721	6481	6242	8543	8291
印度	5783	6337	7028	6335	6694	9329
日本	14019	14689	14449	12842	13484	14532
韩国	9803	10180	10258	10557	11681	13719
马来西亚	4433	5137	7912	9577	10875	11897
巴基斯坦		4181	4084	3944	4480	5323
菲律宾	5242	5093	6317	7457	11297	11813
新加坡	8311	9113	11248	12449	12912	15079
泰国	4954	5673	7660	8559	9666	11099
中国台湾地区			10874	11107	12364	14481
越南					5806	7190
斯里兰卡	2888	3423	4261	4561 *	4749 *	5148 *

注：* 代表该数字分别为 1994 年、1999 年和 2005 年的数据。

1985 年以来，中国已经扩大了生产基地，并通过大规模投资提升了生产能力，加快了干中学的步伐^①。其结果是，现在有大量不同类型的产品实现了技术升级，中国企业也因此能够生产其他相关的多样化产品。从产品空间角度讲，已经有越来越多的

产品处于密集网络的核心。

进一步的研究发现，中国集中度最高的出口产品组已经实现了升级，显示了中国工业的快速进步。1987 年，集中度最高的十大商品主要是低技术含量产品，很少能实现多样化（见表 1-4）。2006 年，具有较高

^① Levitt、List 和 Syverson（2011）的研究指出，电子元件制造的利润率十分关键，但对于汽车而言，利润率则取决于缺陷率的下降、工人技能和对生产过程的熟悉程度以及工厂的物质资本和组织资本。

让技术追赶和创新成为中国经济增长的新动力

集中度的产品已经发生了彻底变化，并通过进一步开放升级为技术上更加先进、市场前景更好的产品（见表 1-5）。因此，中国的产业能力正在不断增强，相对于高收入国家的竞争力也不断提高。近年来，中国产品复

杂度的增加和用先进技术制造的产品比重的提高，同跨国公司在 中国高端制造业领域的投资是联系在一起的（Koopman, Wang, and Wei, 2008, 2009）。这些结论与 Felipe 等人（2010）的发现类似^①。

表 1-4 集中度最高的十大商品（1987 年）

简短描述	集中度	技术类别	PRODY – EXPY
焰火制品	0.655046	MT2	451
制造业产品	0.558615	LT2	1325
儿童玩具、室内游戏等	0.474168	LT2	3163
旅行袋、毛毯（非电动）、非编织或钩针编织品	0.461357	LT1	1934
雨伞、藤条和类似商品和相关零件	0.458874	LT2	891
基本金属制品和相关零件制品	0.455813	LT2	981
其他的动物源性材料及其制品	0.451113	PP	447
绵羊、羔羊毛或纤细头发的棉织物、机织物制品	0.449691	LT1	4309
大豆	0.439272	PP	534
非卤化的烃衍生物	0.436489	RB2	4983

资料来源：作者的计算（基于联合国商品贸易统计数据）。

表 1-5 集中度最高的十大商品（2006 年）

简短描述	集中度	技术分类	PRODY – EXPY
光学工具和仪器	0.607906	HT2	4818
可移动的无线电接收器	0.542989	MT3	5612
儿童玩具、室内游戏等	0.528838	LT2	4149
其他无线电接收器	0.525168	MT3	3470
印刷版电路及相关零件和制品	0.523646	MT3	3574
非弹性的、非涂胶的、非人工合成的纤维编织物	0.510308	LT1	1775
别针、针、衣服上的铁、钢、金属配件	0.509124	LT2	219
包括控制和适应部件在内的辅助部件	0.506912	HT1	506
编织物、纺织品、人工纺织材料	0.497133	MT2	2840
非镶嵌的、非固定的或非绑系的珠宝	0.49101	RB2	5397

资料来源：作者的计算（基于联合国商品贸易统计数据）。

① Felipe 等（2010）指出，早在 20 世纪 60 年代，他们研究的 779 种商品样本中，中国就能出口其中具有比较优势的 105 种，多于当时韩国或巴西的出口商品种类。到 2006 年增长到 269 种，超过了日本的 192 种，其中 100 种属于核心产品。在中国出口的具有比较优势的产品中，有 69 种属于劳动密集型产品。出口机械产品数量从 1962 年的 1 种增加到 2006 年的 57 种，但中国在不复杂的金属制品中失去了比较优势，而在具有较高 PRODY 指数的产品中获得了比较优势。中国在通讯、电子产品和办公设备产品中取得了长足进步。结果，中国核心出口产品中未加权的 PRODY 指数从 1962 年的 14741 美元、上升到 1980 年的 16307 美元和 2006 年的 17135 美元（Felipe 等，2010，第 12 页）。

2005 ~ 2009 年间的专利申请趋势显示，制造业结构变化有助于实现国内技术升级。中国在美国专利商标局（USPTO）注册的专利中，电子和电气领域获得的发明专利最多，其次是通讯工具、软件、药剂和光学设备（见附表 2）。同样，在世界知识产权组织（WIPO）注册的绝大多数中国专利都属于电子、电气和通信类发明，其次是化工^①和生物产品^②，以及机械工程类产品。从行业结构上看，中国专利主要集中在电信、电子和电气工程领域，这一点与 USPTO 和 WIPO 的全球专利行业分布情况不同（见附表 3）。

在制造业产品中，电子、通讯和光学设备仍然是最具技术活力的产品，是创新的焦点，也是全球和中国生产率增长的一个持续动力。中国企业（如华为和中兴）正在成为电信行业的全球领先者，它们也是其他力图在全球市场建立重要地位公司的榜样^③。

分行业的企业进入

中国制造业的比较优势正不断增强，这也得到了新设企业数据的支持。新设企业数量较多的行业包括金属制造、机械、电气、计算机和通讯器材。与此同时，随着中国城市化进程和消费模式更多地转向服务业，商

业、科技服务业也实现了强劲增长。广东省新设企业统计数据（见附表 4）再次证明了纺织和皮革产业的重要性，以及广东在金属制造、机械和计算机设备行业的优势，同时广东商业服务业比重也在增长。而机械、交通设备和塑料是浙江省的优势产业（见附表 4）。在浙江和北京，商业和科技服务业都出现了显著增长，与其他沿海省份趋势相一致（见附表 4）。城市发展和持续的产业结构转型加快了小企业发展，反过来又促进了更多专利的产生和新产品的引入（见附表 5）。平均而言，小企业在利用包括金融和人力资源在内的研发资源创造专利上更为高效（见附表 5、6 和 7）。展望未来，服务业增长和有助于提高效率的竞争都具有更大的空间。

外商直接投资数据与国内制造业新设企业数据是一致的。外商直接投资数据显示，最受偏爱的行业是计算机和其他电子设备，其次是化学、通用机械和特种机械。计算机和电子设备的比重尽管仍然很高，但在 2004 年以后有所下降，其他行业的份额大体稳定（见附表 8）。

国际经验显示，中小企业对创新的贡献将会不断增加。可以采取各种措施推动中小企业发展，如降低准入门槛，降低中小企业交易成本，以及使其能够更容易地融资。

① 汤姆逊—路透社收集的数据显示，中国的专利按行业分类排名最高的是化学工程，仅次于美国位居第二。其他主要行业的排名位居第四或更低（Zhou 和 Stenbridge, 2011）。

② 自然出版集团（Nature Publishing Group）的数据显示，中国研究者日益关注于基因、临床医学和结构生物学研究（Nature Publishing Index, 2010）。

③ 到 2012 年，华为公司已经成为全球最大的电信设备供应商（2011 年华为的销售收入达到 320 亿美元），但爱立信公司仍在网络基础设施的设备领域保持着领先地位。参见 Nolan（2012），他比较了中国龙头企业与其他领先跨国公司的相对位势。

第二章

增强技术能力



在欧洲出现工业革命之前，中国的技术领先于世界^①。在丧失领先地位 250 年后，中国决心在 2030 年之前重新成为科技领域的一支全球性力量，甚至有可能成为领导者。20 世纪 80 年代以来，中国开始形成一套技术战略，重点强调主流产品的生产能力和成本导向的创新。同时加强对外国知识产权的购买，并辅以逆向工程（Reverse Engineering）以开发新产品。20 世纪 90 年代末以来，中国曾尝试通过引进外国直接投资使技术转移的效应最大化，特别是鼓励跨国公司（MNCs）在中国开展更多研发活动^②。国内外经验表明，技术转移和外溢效应低于预期。尽管有一些特例，跨国公司在技术外

溢中影响有限，而且仅有的外溢也主要集中在进行垂直分工的领域和高科技领域（Moran, 2011a, b, c）。在技术含量较低的行业，外溢效应甚至是负面的。此外，由于跨国公司担心它们的知识产权可能会受到侵害，也不愿引进最新技术或开展前沿研究，除非采取其他预防措施将技术泄密的风险降到最低（Moran, 2011；Fu 和 Gong, 2011；Tang 和 Hussler, 2011；Bai, Lu 和 Tao, 2011，以及 Fu, Pietrobelli 和 Soete, 2011）。鉴于这方面的经验和教训，中国正在加倍努力，实现技术升级和自主创新^③，也通过中国领先企业收购外国公司和品牌。同时，中国公司致力于开展创新并建立自己的品牌形象，从

① Joseph Needham 关于中国历史上科技领先地位的一系列令人信服的论著已由剑桥大学出版社出版（<http://www.nri.org.uk/science.html>）。同见 Subramanian（2011）关于中国为何能够重获先前的领先地位的论述。Subramanian 根据一国 GDP、贸易额以及债权人地位计算出一个优势度指数，他据此认为，中国可能已经在 2010 年就超越了美国，并在 2030 年前实现大幅领先。这种优势极有可能扩展到技术领域。

② 见 Walsh（2003）。张小济和隆国强（2011）提供了跨国公司在中国研发投资情况的详细分析。

③ 见 Gao, Zhang 和 Liu（2007）关于中科曙光和海信通过自身创新提升制造业能力的分析。

而扩大在全球市场的份额^①，联想公司就是采用这种方法的典型例证（Tzeng, 2011）。

规划中国的技术发展

“十一五”规划曾指出，中国应该建立基于科学、技术和创新的竞争优势。这同样也是“十二五”规划的重要目标。早在2006年，中国政府就公布了《国家中长期科学和技术发展规划纲要》（2006～2020年）（简称科技纲要）。该纲要的支柱包括“自主创新”、“重点跨越”、“支撑发展^②”和“引领未来”。这一战略要求增加对重点领域的研发投入（这些领域包括信息通讯、生物技术、纳米技术、材料、能源等）；鼓励以企业为主体的创新；加强知识产权保护；创造有利科技创新环境；吸引科技人才；提高科技管理和协调能力。为实现所规划的战略目标，中国政府制定了从政府投入到税收激励的一系列支持性政策。尤为重要的是，该规划还设立了从核心电子器件到探月工程在内的16项重大科学技术专项，旨

在获得核心共性技术的突破，并增强中国企业的技术能力。在“十一五”期间并一直到2011年，中央政府的科技投入每年增长22%。2011年研发投入占GDP比重达到1.83%^③。

创新和技术开发在“十二五”规划（2011～2015年）中处于核心地位，优先发展方向如下：

- 战略性新兴产业（节能环保、下一代信息技术、生物、高端装备制造、新能源、新材料和新能源汽车）。一些基础研究领域的重大项目将自2011年起获得巨额资金投入。其中两项涉及生命科学的研究——药品研发和主要传染病的研究——反映出生物制药和干细胞领域的研究将可能出现利润可观的创新活动。

- 促进以企业为主体的创新。

- 加强配套服务。

- 2015年研发经费支出占GDP的比重达到2.2%^④。

- 每万人专利数提高到3.3件。

随着研发支出的增加，支持技术升级的基础设施的投入也随之增长^⑤。加强并充分

① 福布斯排行榜全球前2000名企业年收入达到30万亿美元，相当于全球GDP的一半。中国在这个排名中的表现并不抢眼——来自中国企业的年收入只占到上述企业全球总收入的不足5%。但中国企业正在制造业等领域迎头赶上，海尔、联想、比亚迪、华为和中兴进步很快。联想收购IBM电脑事业部和TCL收购汤姆逊电视机部门的经验表明，收购拥有知名品牌的大型外国企业能为雄心勃勃的中国企业带来成功，只要它们能利用管理技能对收购的外国资产实现保值增值，并成功应对跨国经营带来的挑战（联想案例见“缺少软技能”联想通过收购而成为全球品牌并不确定 Business China, 2009年6月8日）。在吉利收购瑞典汽车厂商沃尔沃的案例中，这家民营的、以杭州为基地的中国制造厂商，将成为检验中国企业是否具有拯救一家病入膏肓的外国企业、并有效地延续和利用其声誉的能力。

② 见Price等（2011）关于中国在“十一五”期间成功地将经济的能耗强度降低20个百分点的分析。

③ 国家统计局、科学技术部、财政部联合发布的《2010年全国科技经费投入统计公报》。

④ Gao和Jefferson（2007）指出，当一国研发支出占GDP的比重翻番并接近2%时，该国将经历“科技起飞”。中国自20世纪90年代中期以后研发支出增长了一倍，按现在趋势将在2014年超过2%。见“China Bets Big on Small Grants, Large Facilities Science（2011年3月，第1251页）”。根据对研发回报率的一项估算，从长期看人均支出每增长10%，将带来TFP增长1.6%（Bravo-Ortega和Marin 2011）。

⑤ 中国拥有一些世界上最好的实验室设施，包括最先进的测量和检测设备。计算机运算能力同样实现了大幅增进。到2010年11月，中国拥有世界上运行速度最快的500台超级计算机中的41台，仅次于美国（IEEE 2011年4月）。在不到一年的时间里（2010～2011年），中国的天河-1A成为世界上运行速度最快的超级计算机，之后被富士通K电脑所超越，后者也将很快被IBM的Mira电脑所超越。

让技术追赶和创新成为中国经济增长的新动力

挖掘多种交通方式的潜力，将有助于提高物流效率。可再生能源发电、智能电网和铁路建设方面的大规模投资，都将减少能源消费^①。中国移动网络发展极为迅速，2012年

底移动用户已经达到11亿，比2006年增加6.5亿。2012年底，中国互联网用户数5.64亿，其中宽带用户数5.3亿，超过美国总人口数量（见图2-1）。

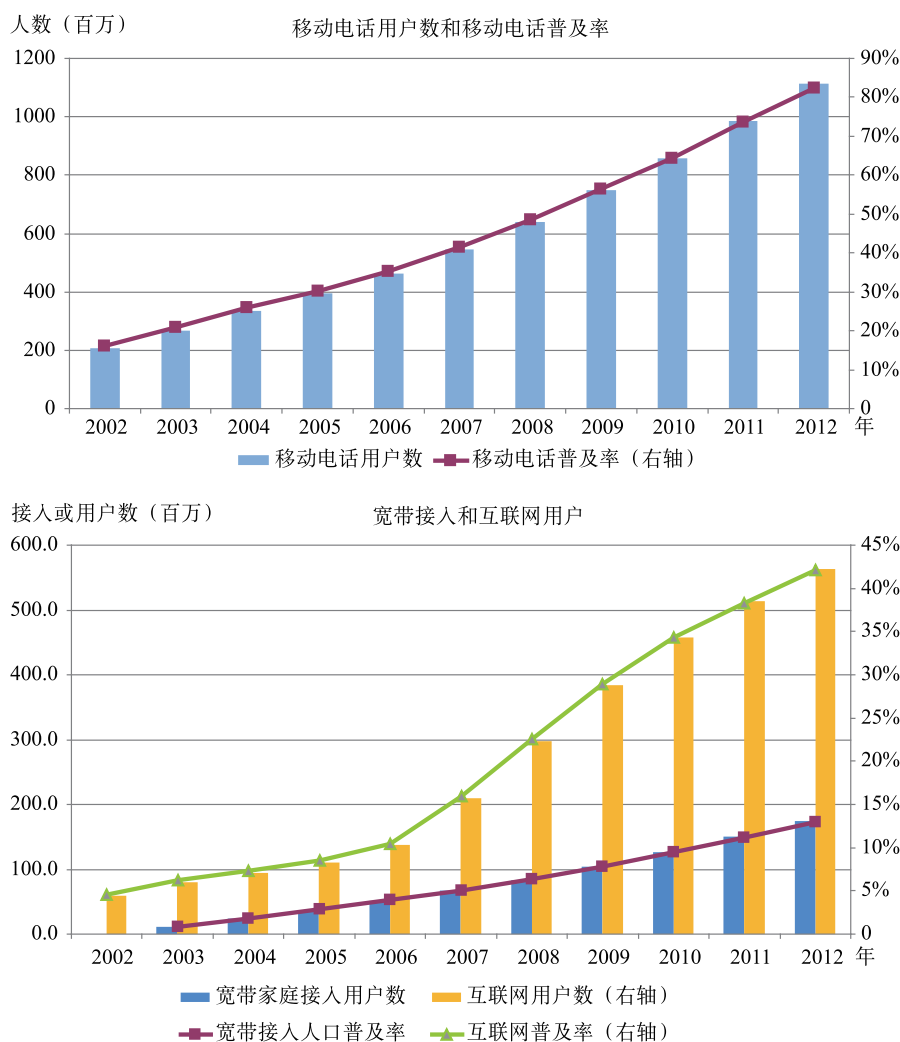


图2-1 中国的信息通信基础设施

资料来源：中国工业和信息化部 <http://www.miit.gov.cn/>，中国互联网信息中心 <http://www.cnnic.net.cn/>。

此外，中国全职研发人员的数量增长了两倍以上，从75万增加到230万；2008年

参与科技活动的人员总数达到497万。中国已有的1700所高校中，6%入选了211工

^① 中国的发电装机容量从2000年的3.5亿千瓦增长到2010年的9亿千瓦（“中国的电力装机容量超过900百万千瓦”，新华社，2010年9月20日）。但是，煤炭暂时性短缺和不断上涨的价格限制了火电供应，而2011年的降雨不足则减少了水电的供应。

程^①，入选 211 工程的高校培养了全国五分之四的博士生，拥有全国 96% 的重点实验室，贡献了高校 70% 的研究经费。全国 218 个重点实验室现已覆盖了全部科研领域^②。

1996 ~ 2008 年间，中国在以论文发表数量衡量的全球 SCI（科学引文索引）排名中，从第十四位跃升至第二位（见 Adams, King 和 Ma, 2009）。论文发表数量从 1998 年的 2 万篇增加到 2008 年的 11.2 万篇，2008 年中国发表的论文占到全球科技论文发表数量的 8.5%。一项由英国皇家科学院开展的研究发现，在 2004 ~ 2008 年期间，中国发表的论文数量占到全球总量的 1/10，美国占到 1/5，英国所占的比重从 10 年前的 7.1%^③下降到现在的 6.5%，中国超越英国位居世界第二。中国的研究论文数量在材料科学、物理、化学和数学领域实现了领先。此外，中国在纳米科学领域的研究取得了可喜成果，而纳米科学会对新材料的发展方向产生影响（Hassan, 2005, Bai, 2005, Preschitschek 和 Bresser, 2010, Italian Trade Commission, 2009，以及 Leydesdorff, 2008）。

尽管如此，中国还不能在绝大多数研究领域发表具有较强影响力的文章（Simon 和 Cao, 2009；皇家科学院，2011）。根据 SSCI 的统计，中国在 1992 ~ 2001 年间被引用的论文数量位居第十九位，1996 ~ 2005 年上升到第十三位，1998 ~ 2008 升至第十位（Hu, 2011，第 102 页）。

与论文数量的趋势相似，中国企业被授予的专利数量从 1995 年的 5386 件增长到 2006 年的 76379 件^④。向世界知识产权组织（WIPO）申请的专利数量从 1996 年的不足 2.3 万件增长到 2008 年的 29 万件（Hu, 2011，第 103 页）^⑤。2009 年专利申请的陡增令中国跻身于 WIPO 专利申请国的前五名。但专利的质量提高与数量增长还不相匹配^⑥。对专利申请的激励政策（包括省级政府的激励措施）产生了大量外观设计和实用新型专利，对知识和商业模式创新的直接贡献较小^⑦。大多数高价值和中等价值的专利由跨国公司拥有（Boeing 和 Sandner, 2011；表 9）^⑧。三方专利申请（即同时向美

① 中国正试图通过 211 工程和 985 计划（得到 863 和 973 计划的支持）建设 100 所（包括教育部下属的 75 所）进入世界级行列的大学。目前已有 40 所大学被纳入 985 计划。

② 2007 年全球研发支出总计 1.1 万亿美元，其中亚洲国家的支出超过欧盟，接近美国（National Science Board, 2010）。

③ “中国的科研实力与研究成果排名飙升”，2011 年 3 月 29 日。另见 Gao and Guan (2009) 关于科技产出相对于 GDP 比例增长的分析。

④ 专利并不是衡量创新的可靠指标。尽管专利申请量在增长，但专利办公室筛选出优秀专利的能力在下降——特别是对商业模式、过程和软件专利的申请。许多专利被束之高阁，从未带来过任何商业结果。

⑤ 《全国专利事业发展战略（2011 ~ 2020）》展望，各类专利申请将从 2010 年的 120 万件上升到 2015 年的 200 万件，中国居民的海外申请数量将翻一番。

⑥ 见《中国专利走向 2010》。但是，外国专利申请占到全部有效发明专利的 2/3（Hu, 2011）。

⑦ 参见 Economist “专利？是的；创意？也许：创新在中国”（2010 年 10 月 16 日）和 Li (2012)，它们指出这些政策让研究人员、企业和批准专利的专利局官员们获得了丰厚激励，但获得批准的专利中许多是实用新型专利。此类专利也被称为垃圾专利，并未经过国家知识产权局的实质审查或评估，或者说授予专利权的审查不那么严格。Breznitz and Murphee (2011) 注意到中国绝大多数创新都属于增量创新。信息通讯技术企业是申请 USPTO 和 SIPO 的主体。根据 Eberhardt, Hemers 和 Yu (2011) 的研究，这些企业大多是成立时间较短、研发密集型和外向型企业。

⑧ http://transatlantic.sais-jhu.edu/bin/k/u/cornerstone_project_lundvall.pdf. <http://www2.druid.dk/conferences/viewpaper.php?id=502529&cf=47>.

国、欧盟和日本的专利局提供申请)是一个衡量专利价值的更好指标,2009年数据显示,中国三方专利申请量只有667件,居全球第十一位,分别只有同期韩国(1959件)的1/3、美国(13715件)或日本(13322件)的1/20^①。2010年,中国向美国、欧洲、日本专利局提出的专利申请分别达到6978、2049和1063件,比2008年分别增长19.6%、35.7%和37.7%^②。

官方数据显示,科技类民营企业从1986年的7000家增长到2006年的15万家^③,中国民营企业2007年资产总额接

近于除100家最大国企以外的国企资产总和(OECD,2010)。当前有少数中国企业,如信息通讯领域的华为^④和中兴、太阳能光伏技术领域的尚德、工程领域的大连机床,已经接近或达到国际技术前沿,并展现出不断增长的技术创造能力^⑤。中国企业同样在汽车组装和零件、PVC、生物制药^⑥、纳米技术^⑦、干细胞治疗(Gwynne,2010)和高能电池^⑧、高速铁路^⑨、电信设备、风力涡轮^⑩、载客飞机^⑪、大推力火箭、卫星^⑫、超级计算机、船运集装箱、互联网服务、发电涡轮机和许多其

① OECD Factbook 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/888932505906>,三方申请的专利很少也说明了高成本的存在。一些公司采取PCT途径(专利合作协议)申请,即先在一国提出申请,然后可在一定时间内在其他国家提出申请。见http://en.wikipedia.org/wiki/Patent_Cooperation_Treaty。

② 国家专利局的数据。

③ 见科技部(2008)。

④ 2008年华为国际专利申请量超过了所有其他公司,排名世界第一。该公司同样是1985~2006年间SIPO的主要申请者,所占份额达到34%。参见Economist(“专利?是的;创意?也许;创新在中国”,2010年10月16日),以及Eberhardt, Helmers和Yu(2011)。一般而言,电子行业的企业常具有大量的专利,部分的原因在于专利可以作为企业一种保护策略,以防止其他企业的侵权指控,并作为反诉讼的基础。在高度竞争的行业,专利往往成为企业讨价还价的利器,企业也可以专利授权或出售专利来获利。

⑤ 有些技术是自有的,有些则是通过收购外国企业获得的。例如,大连机床厂从Ingersoll International收购了两项业务,并购买了F. Zimmermann公司大部分的股票。尚德太阳能公司收购的日本的MSK公司和德国的KSL-Kuttler的自动化系统(“2009年BCG全球100个新挑战”,BCG,2009年1月)。也参见Zhang等(2009)。

⑥ Gwynne(2010)指出,中国的合同研究组织(例如上海睿星基因)现在可以提供多类服务,包括利用DNA重组技术开发和生产生物药物,研究可食用疫苗。但总体来看,中国企业在医药专利中的比例很小,处于落后地位。

⑦ 按PPP衡量,2011年中国在纳米技术上的研究支出(22.5亿美元)将有可能超过美国(21.8亿美元),几家新近成立的纳米技术中心正在开展前沿研究。见“中国在纳米技术上实现跨越式发展”(Oxford Analytica,2011年)。见Manoharan(2008)关于纳米技术未来研究方向的几点看法。

⑧ 见Adams, King和Ma(2009)关于中国的研发努力。华锐风电、金风科技和东方电气是2009年中国三大风力发电机生产商,分列全球“2011年风力发电机排名表”第3、5、7位。中国的比亚迪是高能电池行业的领先者。这些公司和其他公司(如格兰仕、海信和上汽公司)入选波士顿咨询公司2009年公布的100家顶级“新挑战者”名单。

⑨ 中国高铁投资额占到了世界一半左右,中国对该行业3000亿美元的投资建立了最先进的生产设施。见“温州撞车事故后中国的铁路出口仍将继续”(Oxford Analytica,2011年8月24日)。

⑩ 金风公司联合开发了一款直接驱动的风力发电机,降低了使用变速箱的成本,克服了低效率的问题。见Zhao(2011)对中国光伏产业发展的研究,中国光伏产业的发展起步于20世纪80年代的两条硅光电池生产线。

⑪ 中国商用飞机公司的第一架C919预计于2014年首航,2016年投入运营。上述估计可能过于乐观,因为有2002年启动的ARJ21项目延迟五年才达到原定目标的前车之鉴,面对来自波音、空中客车、庞巴迪、Embraer、Sukhoi和Irkut等公司的激烈竞争,C919能否在单通道客机国际市场上获得一席之地,将取决于飞机的性能、中国商用飞机公司的营销和服务,以及能否从外国航空公司或租赁公司获得几个大的订单。

⑫ 截至2011年,中国已经发射了100多颗卫星,用于监控、遥感、天气预报、通信行业并随北斗导航卫星系统的建设增添了导航和定位服务(见“中国科学界驯服宇宙”,2011年)。中国的长征运载火箭是全球最可靠的运载火箭。神舟9号与天宫1号的对接成功,中国的空间站正在建设中。见“中国空间站揭幕”,2011年;“中国在太空构筑优势”,2011年。

他产品^①中掌握了最新的技术。推出这些创新产品的企业许多都是国有的。

尽管取得了上述成就，事实上中国大部分制造业出口仍集中于产品加工和组装，出口竞争力主要依赖于生产要素的低成本，超过一半的出口产品是由外资企业或合资企业生产的。外资企业还占到了1996年以来高科技产品出口总额的85%以上（Moran, 2011b）^②。由于缺少知名大品牌或核心技术^③，中国从高技术产品出口中只能获得一小部分收益，其利润主要被外国设计者和工程师获得^④。最典型的例子就是苹果公司的iPad和iPhone。全球在售的iPhone和iPad都是由台资企业富士康在中国组装的。以iPhone为例，中国只获得了占售价1.6%的生产线工人工资，而苹果公司的利润占售价的58.8%（Kraemer, Linden, and Dedrick, 2011）。

中国与其他经济体的对比

到目前为止，中国的表现相比于发达的经济体如何？如果从经济增长速度来看，中国的表现更好。受益于全要素生产率的持续提高，中国经济在长时间内维持高速增长。但工业增加值和技术指标的数据显示，中国在爬升技术阶梯的过程中还有很长的路要走。通过将资源大量投入于科技开发，中国

在建立世界级创新体系方面的步伐快于大部分邻国。但这个新兴创新体系的效率还值得怀疑，质量也需要提高，并且城市的作用也被相对忽略了。

自20世纪80年代开始，中国开始了科技系统改革，并在这十年中启动了一系列计划，包括1982年的“科技攻关计划”、1986年的“星火计划”、1986年的“高技术研究发展计划”（“863”计划）和1988年的“火炬计划”等，旨在推动科技为国民经济和社会发展服务，提高科学技术实力以加强制造业生产能力^⑤。关于中国科技系统的综述参见Swissnex（2011）。20世纪90年代以来中国科技政策开始注重创新，这些以及其后所进行的一系列改革和科技计划已结出硕果。一些用于衡量不同国家创新能力的多维度指标显示，中国科技能力、研究基础设施和消化信息通信技术的能力均在快速提高。

第一个指标是由中国科学技术发展战略研究院（CASTED）提出的国家创新指数。2009年，在40个国家中，中国排名第21位，总分为58；美国为100。该指数包括5个主要的一级指标和31个二级指标。各种子项显示中国的表现自2000年后有所提高，体现在知识创造和创新绩效：知识创造现排名第三十三位——提高了5分，创新绩效快

① 该名单现包括喷气式战斗机，见“成都J-20 2011”。http://www.aviationweek.com/aw/generic/story.jsp?id=news/awst/2011/01/03/AW_01_03_2011_p18-279564.xml&channel=defense。

② 见<http://www.sts.org.cn/sjkl/gjscopy/data2010/2010-2.htm>。

③ 联想和海尔目前已经成为国际知名品牌。参见Nolan（2012）。

④ 例如，苹果公司的iPhone手机在中国组装，国内制造厂商只能挣到一款高端电话零售价格中的大约25美元；生产一双耐克跑鞋，中国只能从一美元中获得四美分；制造一只Logitech无线鼠标，中国只能从40美元的零售价中获得3美元（Promfret, 2010）。总之，从制造业中获得收益是非常短暂的，因为进入门槛低，因而竞争者很快就能模仿成功。通过组织、营销或过程创新带来的收益将更加持久。

⑤ 1980年以来国家创新计划和技术政策的完整清单见吕薇（2008）和Liu, Simon等（2011）。关于中国科技系统的综述参见Swissnex（2011）。

速上升到第九位。但该报告也注意到，中国在创新效率、强度和研究质量上仍落后于目前的领先者——美国、瑞士、日本和韩国。它们仍是中国努力追赶的对象。

第二个指标源自信息技术和创新基金会 (ITIF)^①。该组织提供的指数涵盖了 40 个国家，指标包括人力资本、研发投入、科技论文数量、企业家精神、信息技术、经济政策和经济绩效——换句话说，该指数覆盖面甚广。新加坡以 73 分居之首，瑞典名列第二，美国居第六，中国排名第三十三位。ITIF 还准备了一份反映国家得分变化的排名，用于衡量这些国家 1999 ~ 2009 年间关于创新的付出以及取得的成效。在该排名中，中国位居榜首，后面依次为新加坡和一些北欧国家。有趣的是，美国在大多数领域中处于技术前沿却在几个领域中表现较差，因而在得分变化排名中垫底。

第三个指标是欧洲商学院 (2010) 的创新能力指数 (ICI)，它包括五大支柱^②：制度环境、人力资本、培训和社会融合、监管和法律框架、信息通讯技术的应用。在 2010 ~ 2011 年排名中，瑞典以最高分位列榜首，其次是瑞士、新加坡、芬兰和美国。中国位列第六十四位，但该报告认可了中国在技术领域的巨大潜力和巨额投资。尽管如此，该报告指出，中国研发基础仍然十分薄弱，监管和法律框架亦是如此。

第四个指标是欧盟创新记分牌 (IUS 2011)^③，该指标把中国在几个方面的表现与欧盟 27 个成员国进行了比较。最新报告认为，欧盟国家绝大多数教育和创新能力的

指标都领先于中国。但中国增强了中等技术和高技术领域的出口优势，在高等教育、联合发表国际论著、商业研发和专利等方面已与欧盟并驾齐驱，而欧盟在公共研发支出和被引用率最高的论著方面扩大了领先优势。

第五个衡量中国创新能力的指标是欧洲工商管理学院 (INSEAD) 的全球创新指数 (GII)。该指数涵盖 125 个国家，涉及对创新投入（例如，制度、人力资本、基础设施、市场和商业复杂程度）和创新产出的测量，该指标同时从科学和创造性两个角度衡量。中国在 2011 年排名中位列第二十九位，排名前三位的国家是瑞士、瑞典和新加坡。GII 指数与欧盟创新记分牌相似，也指出了中国的表现有所提高——从 2009 年的第三十七位，到 2010 年的第四十三位，再上升到现在的位置。

第六个指数是由胡鞍钢计算的“科技实力”指数。该指数将中国与四大领先国家——美国、日本、德国和英国进行比较，指标包括五大能力：出版物、专利、计算机使用、互联网接入和研发支出。每项指标的权重相同（胡鞍钢，2011，第 110 页）。他们发现中国科技资源占全球总量的比重从 1990 年的 0.82% 上升到 2000 年的接近 4%，直到 2007 年的 9.7%，位列美国和日本之后排名第三。

显然，上面这六类指标并没有穷尽对创新能力进行衡量的所有尝试。世界经济论坛、欧盟委员会、世界银行、联合国贸发会议 (UNCTAD)、联合国工业发展组织

① <http://archive.itif.org/index.php?id=226>.

② http://www.innovationfordevelopmentreport.org/supplement/Supplement_ICI_profiles2010.pdf.

③ http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/iu-scoreboard-2010_en.pdf.

(UNIDO) 等机构也都编制了相关指数。这些指数都对所选国家进行排名, 涉及指标包括竞争力、科技知识、信息通讯产业、人力资本。Archibugi、Denni 和 Filippetti (ADF, 2009) ^① 对这些排名进行了很好的信息收集、综合衡量和总结。根据这一套综合排名, 瑞典排在首位, 之后依次为美国、瑞士、芬兰、日本和丹麦。中国排名第四十二位。在 UNIDO 的排名中, 中国位居第二十六位, 在世界经济论坛指数中排名第四十五位, 在其他排名中处在第四十四位左右。

技术开发和创新直到最近才成为中国发展战略的焦点^②, 目前仍没有几家中国企业能够成为各自行业的技术领先者, 并拥有重要的知识产权。尽管近年来中国的研究基础设施和研究人员规模扩大了数倍, 但是支撑创新的设施质量、人员经验和相关制度仍然十分薄弱。要想跃入大多数指标的前五名, 中国还需要提高技术政策的效率, 以及商界^③、学界和支持服务提供商对这些政策的反应程度。问题的关键还在于能否建立一个支持全球性和开放性创新活动的创新体系, 而该体系应主要集中于几个大都市。

技术发展的城市因素

科技活动和工业化主要发生在城市。在东亚地区, 最具活力和增长最快的行业均出

现在少数几个城市中。中国自 20 世纪 70 年代末开始改革开放, 1980 年设立了 4 个特区, 实施促进出口导向型工业化的优惠措施, 该举措随后于 1984 年扩大至 14 个沿海城市和几个新的沿海经济开发区。这些核心城市和区域对于中国启动经济增长并取得区大成就至为关键。它们形成了整合的工业集群, 分享共同的劳动力资源、促进买卖双方建立联系、加强企业间合作以优化和开发技术, 并鼓励采取共同措施开展营销、信息收集和建立培训体系。哪里的集群网络能够生根发芽, 哪里就会吸收技术外溢效应, 在最成功的案例中, 竞争和合作实现了良性平衡。为了促进集群发展, 城市需要建立科技园区和孵化器并提供延伸服务; 鼓励当地高校参与研究并建立产学研联系; 引入风险资本投资于本地区中小企业; 吸引一家国内或国外主要的标杆企业, 这将促进供应商迁入, 并产生模仿者。更多层级的政府可以通过投资基础设施和城市服务以及利用税收和金融激励来加强这些举措 (Yusuf、Nabeshima 和 Yamashita 2008)。

浙江^④和广东的一些产业集群, 脱胎于长期存在的企业家传统和当地网络优势, 其他集群则主要依靠国家和地方政府^⑤支持。许多案例表明, 即使有一些公司在城市里建立了生产设施, 但创造集群效应的努力却失败了, 这也反映出全球城市发展

^① http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1526666.

^② 中国政府于 1995 年正式实施了“科教兴国”战略, 并于 1998 年成立了国家科技教育领导小组, 由时任总理朱镕基任组长。

^③ 见前述脚注关于中国企业的努力。华为和中兴公司成为了自主创新企业名单中的典范。

^④ 见 Huang, Zhang 和 Zhu (2008) 对温州制鞋业产业集群的分析。其他生产打火机和镜架的集群也得到了充分发展。但到 2011 年, 由于工资上涨、外需不振和信贷收紧, 导致温州的产业集群面临巨大压力, 经营不善的企业面临破产。河北和山东的集群则鲜为人知。Grove (2006) 介绍了历经数十载风雨依然充满活力的“高阳模式”。

^⑤ 影响集群发展的因素包括国家类型、国家政策和当地商业环境。见 He 和 Fallah (2011) 以及 Fleischer, Hu, McGuire 和 Zheng (2010) 有关浙江湖州织里的儿童服装集群。

的一般经验。尽管如此，密集的城市工业集群（有些城市还具有网络化的公司集群）已经成为生产率增长、技术进步、通过提供机会与集聚资本和技能促进工业化的关键因素。

三大主要城市群/产业集群——以深圳、东莞为中心的珠三角地区，以上海、苏州为中心的长三角地区和京津环渤海地区——已经产生了众多的产业集群，从玩具、鞋类、纺织品到电脑、电子元件、汽车和软件（见 McGee 等，2007，尤其是第 6 章）。这三个区域还在加速其工业化进程。此外，一些内陆城市，如成都、重庆、西安、合肥、武汉和沈阳也出现了产业集群。一些集群的出现源自各种园区，如中关村信息产业集群（北京）、浦东医药集群（上海）、武汉光电子产业集群（湖北），但是大多数集群仍然处于产业价值链低端，集群中的企业之间缺少横向联合（见 Zeng，2010）。

尽管全国产业集群发展都在加速，但沿

海和内陆城市之间仍存在着明显差异。东部地区生产率（以每个劳动力创造的 GDP 产出进行衡量）是中部地区的近两倍、西部地区的三倍（见附表 10）。以专利申请量作为衡量科技进步的标准来看，沿海地区同样显著高于其他地区（见附表 11）。

科技能力和创新水平提升将得益于内陆大城市的广泛参与，这些城市自身也拥有较强的制造业能力、不断增长的人力资本存量和高水平的高等教育机构。采取两极策略法，即激励沿海城市创新的同时，培育领先的内陆城市中心的专业化优势，将有助于实现增长目标，缩小地区间收入和生产力差距（见 Fan，Zhang 和 Kanbur，2009）。内陆地区可以利用工资、租金和投资环境的优势，其中一些城市可以通过提供价格合理的住房、娱乐设施和公共服务来吸引知识型员工和高科技公司。根据麦肯锡公司（2011）的最新研究，中国中型城市具有良好增长前景，例如武汉和郑州，它们未来对 GDP 的增量贡献将会超过领先的沿海大城市。

通向创新之路：优势和障碍



国内创新能力需求的提升，与知识传播的活力、创新者和先行者能获得的高额收益密切相关。一旦一个国家处于创新前沿且基本失去成本优势，如果能够产生并充分利用持续的创新，就可以有效避免经济停滞。通过对专利数据的分析，可以发现一个有说服力的结论，带来新发现的复杂研究方法常常是在一群研究者之间通过面对面交流而传播的，因为这些知识是隐性（tacit）和不易编码化（codified）的^①。一个产业集群中不同企业之间，以及高校、研究机构和企业之间，新发现的传播非常缓慢，需要3年或更长时间，时间长短取决于技术特性、企业类型和企业的研发投入^②。大量研究指出，少数几个城市提供了大部分创新，而这些城市的共

性是在知识网络和集群中都出现“粘性”^③。尽管通信手段有了长足进步，但这种创新扩散缓慢的趋势将会持续，这说明需要加大对研究的投入以推动技术进步，并在具有“粘性”的城市中培育本地化创新能力。中国面临的挑战是制定一项成本效益好、最优分权、步骤合理、以城市为中心的全国性创新战略。

优势

在寻求实现创新驱动增长的过程中，中国具有以下七方面优势。

第一，中国制造业的规模和全面的能力达到了这样一个阶段，即可以对产品进行逆

^① Meisenzahl 和 Mokyr (2011) 认为引起英国工业革命的创新是由一小群发明家和少数能工巧匠完成的，这些工匠们使得创新以实现其潜在产业价值。Lane (2009) 则认为，圣地亚哥的4万份生命科学工作和12 800份电子产业的工作全受益于加州大学圣地亚哥分校四位科学家的创新。

^② 见 Adams, Clemmons 和 Stephan (2006), Jaffe 和 Trajtenberg (1996) 用专利引用来标记知识传播。也有人认为专利只是知识从大学向外传播的途径之一，某些非正式的交流方式更重要。见 Agrawal 和 Henderson (2002)。Keller (2001a 和 2001b) 证明了 Jaffe 等人的早期工作。

^③ 见 Markusen (1996) 关于产业空间中创新活动粘性的影响因素分析。Gordon 和 Ikeda (2011) 发现那些最具有创新力的城市综合具有“规模”和“雅各布斯密度”的特征。所谓雅各布斯密度 (Jacobs Density) 是指城市能够最大化其居民各种非正规的接触与交流。

向工程并在数月内将新产品线付诸大规模生产^①。这得益于中国领先的工业中心所具有的研发和制造能力，为一个充满活力的创新体系奠定了基础。当前，经历过产业空心化的发达国家也充分意识到了制造和创新能力的互补性，一旦前者受到严重侵蚀，支持后者的技术和能力也会受到损害^②。

第二，通过扩张其教育体系，中国的创新能力将得到大量拥有科技工程能力的人才的支撑，创新对高技能人才的旺盛需求能得到充分满足，这点与日本^③不同。此外，中国非常重视各阶段学校教育，包括建设世界级的高校^④，这些措施都将增强人才供给的收益（见 Yusuf 和 Nabeshima，2010）。上海学生在 2009 年国际学生评价项目（PISA）^⑤考试中取得好成绩的事例说明，只要有足够的努力，就可以提高小学和中学教育质量^⑥。同样，如果提高全国范围内高等教育毕业生的质量，也有助于加快创新、提高生产率见 Hanushek（2009），和 Pritchett 和 Viarengo（2010）。

第三，利用长期资本投资的弹性供给为创新型企业提供支持，这些企业当前正需要风险资本，而新进入者也试图将具有发展前

景的创意转化为商业项目。随着中国支持中小企业融资的创业板（GEM，Growth Enterprises Market）在深圳推出，创新型企业获得了进一步融资的渠道，风险资本获得了较好的退出渠道。

第四，还有一个比较大的优势源自中国对全球市场的成功渗入，以及不断增长的国内城市中等收入消费者数量（Cheng，2010；Kharas，2009）。广阔的国内市场吸引了跨国公司和本土创新者，使得在中国的厂商能够同时利用国内和国外市场，其生产很容易获得规模经济效应，并形成集群和集聚，增强企业竞争力。市场对产品和服务进行检验和识别，并对胜出者进行奖励。中国的中等收入阶层规模预计将在未来十年内翻一番（Bhide，2008；Zhou，2008）^⑦，并在下一个十年再翻一番。之所以外国公司最初会涌入中国，是因为这是一个具有吸引力的低成本生产平台。但在过去十年不断扩大的中国国内市场以及萎缩的本国市场增加了投资中国的吸引力，这些公司既可以销售现有产品，同时也能提供新产品。

① Stevenson - Yang 和 DeWoskin（2005）指出，这种发展是不同寻常的，影响到知识产权的价值、制造业回报率和制造业企业产品上市速度。

② 这是 MIT 的一个小组在 20 世纪 80 年代末开展的一项重要研究得出的结论（见 Dertouzos 等，1989）。这一点在 2011 年的“当工厂消失时、创新者也消失了”一文中得到回应（纽约时报，2011 年 2 月 12 日），并在 Andy Grove（2010）“美国如何创造工作”中得到强调，（布隆博格商业周刊，2010 年 7 月 1 日）并在奥巴马总统科技顾问委员会的最新报告“向总统汇报如何保证美国在先进制造业中的领先地位”中得到反映。

③ 见“教育：博士工厂”Nature（2011 年 4 月）第 472 卷，第 2776 ~ 2779 页。

④ Wang, Wang 和 Liu（2011）描述上海交通大学为建成与 MIT 相媲美的高校所开展的改革。Salmi（2010）和 Altbach、Salmi（2011）介绍了如何打造高质量的大学；关于 MIT 是如何加强与企业的联系并转型成长为世界一流大学，见 Kaiser（2010）。

⑤ “上海明星教育家们的顶级测试分数 2010”，Science（2010）。

⑥ 上海的学生在测试中名列第一，科学成绩为 575 分、数学成绩为 600 分。尽管一个单独城市的分数并不具有代表性，但该结果还是展示了中国在全国提高中学教育所能挖掘的潜力。上海为提高教育质量所采用的方法包括：根据考试成绩决定教师绩效工资，为高等教育学习设计的新课程，要求所有学校遵守的规定，以及严格的测试，见“美国需要向中国学什么”（布隆博格商业周刊，2011 年 4 月 14 日）。

⑦ 用购买力评价衡量的中国人均消费水平只有经合组织国家平均水平的十分之一。但是，有 5 000 万家庭的收入超过了美国 30% 的家庭。（OECD，2010a）

第五，中国部分省份盛行的亲商精神和企业家文化（得到了当地政府的坚定支持）有力支持了小企业和新设企业的成长，这在珠三角、浙江、福建等地区尤为明显。企业家精神并不等同于创新（De Mayer 和 Garg，2005），但企业家可以成为不断涌现的新想法和新机遇的实践先锋。开始于 1996 ~ 1997 年的国有企业改革导致成千上万的国有和集体企业的退出、民营化、重组和公司化改造，激发了民营经济活力。自此之后，在频繁而激烈的本地和国际竞争^①中，大量民营企业 and 中小型公有企业进入和退出市场。这一切都有利于创新——即使开始时大部分企业更关注于成本导向的创新及满足国内市场需求，但这些都会发生变化。华为、中兴、尚德这类公司可以成为国内企业学习如何变得有创新性的榜样。

第六，中国发展落后且生产率相对低下的服务业具有很大潜力。中国服务业技术和生产率方面差距之大尤其明显，由此带来了大量创新机会。在未来十年，伴随着服务业强劲扩张并超过工业，可贸易和不可贸易的服务行业成为推动经济增长、提高生产率和创造就业方面的最佳领域。其中，迄今基本上属不可贸易的服务行业，如教育和医疗领域，由于信息技术和其他技术引致的技术和工艺方面的进步将带来突破性的成果。在市场营销^②、在线销售、售后服务、IT 服务等行业

中出现的本土创新，正随着许多新企业的加入而增长。如果这一趋势得以加强，并出现像美国和欧洲那样的几家全国性巨头（伴随着更多的跨国公司活动），同时创新更加活跃（假设创新的压力并未减少），那么中国的服务业生产率提高可能会开始比肩或者超过制造业^③。

第七，中国城市化进程仍处在快速推进时期，许多国内城市已经意识到，生产率和城市经济的增长将依赖于生活质量和城市活力，而后者则取决于城市规划、软硬件基础设施、绿色技术的研究使用、环境质量、可负担的住房、以及城市（或整个大城市群）管理效率和决策协调能力提高等多因素的综合作用。一个以建设高效、绿色、创新城市为目标的城市化发展战略，将为中国在城市规划、都市交通、绿色技术等领域创造巨大的创新空间。成功的创新将取决于国家层面战略的精心设计，以及地区层面的贯彻实施（Howells，2005）。

障碍

中国的上述优势也将受到以下挑战和制约因素的影响。

第一，中国的宏观政策应该转向鼓励国内市场增长，而不是继续主要关注于产品出

^① 这导致了投机取巧和破坏环境的行为，见 Midler（2011）。外需减少和货币政策紧缩，虽然能控制通胀压力却增加了小企业的压力。

^② 这正是联想超越国外竞争对手如戴尔和惠普所凭借的竞争优势，也是试图进入中国市场的外国企业为什么需要寻找本地可靠且精明的中方合作伙伴的原因。

^③ 见 Jorgenson、Ho 和 Samuels（2010）关于 IT 对提高服务业生产率的贡献的分析。Brynjolfsson 和 Saunders（2009）提供了更多证据。

口^①。国内居民消费（当前只占 GDP 的 1/3 强）的增加将对本土创新带来积极影响，因为这些本土创新更能够满足中国国内消费者需求。

第二，中国国有企业虽然拥有大量包括物质和人才在内的创新资源，但其在创新方面的巨大潜力远未得到充分发挥^②。由于缺乏竞争或者公司治理机制不完善，一些国有企业管理松懈，没有动力实施创新驱动增长的经营战略^③。一些企业即使迫于国家压力而投资于研发，研发效率也比较低，且与企业其他业务脱节。与小企业和民营企业相比，国有企业在将资源转化为专利和创新成果方面的效率相对较低（附表 12 和附表 13 针对工业领域，附表 14 和附表 15 只针对高科技行业）^④。相比于非国有部门全要素生产率 4.56% 的年增速，国有部门只有 1.52%^⑤。若想从研发中获取高回报，需要国有企业从长远发展考虑，开展管理创新，通过试验完善组织结构，实施有效的激励手段，使研究、生产和产品营销结合起来。此外，许多中小企业抱怨包括大型国企和跨国公司在内

的一些大企业滥用其市场支配力，如对其关联企业提供优惠，甚至排除其他企业参与。这类行为抑制了其他企业的创新积极性。

第三，中国的大学特别是那些领先的佼佼者，正在提高研发能力，更加关注于研究和成果转化，但是需要进一步完善高校从国内外^⑥渠道招聘优秀教师的程序，提升高校教师的经验和资质。此外，大学的研究质量有待提高，人们担心知名研究型大学的教师会将教学时间和精力转向商业咨询、发表论文和申请专利这类能带来声望和收入回报的事情上。社会上同样广泛关注学术道德^⑦，要求对论文和科研项目实施严格的同行评议。研究人员身上承担了太大压力，这种压力要求他们在短期内有所创造并共同提高中国在世界上的地位，而这可能适得其反。缺少优秀青年研究人员也是高校所面临的普遍问题，他们试图通过招聘拥有国外博士学位和（或）海外留学经历的人来解决。现在的趋势是为在海外研究机构工作过的学者提供正教授职位，但这种做法也会鼓励其他人将最具创造力的年月消耗在国外（《科学》，

① 这并不否认出口对创新的激励作用，而且这种作用在短期内可能会大于国内市场需求的作用。但现在中国已经成为全球最大出口国和领先的制造业国家（中国 2010 年制造业产出占全球的比重达到 19.8%，而美国为 19.4%），出口增速减缓和产品结构调整，都将凸显国内消费对于增长和创新（也许是不同类型的创新）的作用。

② 见 Hsueh（2011）对硬件资产的讨论“十一五”期间，设在企业的国家重点实验室有半数设在中央国有大型企业。大型国有企业积极参与国家重大科技项目规划，并不断提高研究开发投入比例。如前所述，一些国有企业在诸如高速铁路、特高压、卫星发射装置和空间技术等领域取得了令人印象深刻的技术进步，并生产出一些创新性产品。

③ 关于管理能力和活力对生产率和利润率的贡献率，见 Bloom、Sadun 和 van Reenen（2009，2010）。Brandt 和 Zhu（2010），Dollar 和 Wei（2007）指出与其他行业的企业相比，国有企业的效率较低。

④ 国有企业单位投入的专利产出可能更低，但其发明专利在总专利数量中所占的比例却较高。

⑤ 国有企业的人均资本占有量是民营部门的 4 倍，这与国企为扩大生产能力将利润再投资有关，企业利润通常不派发红利或上缴财政。而能够更容易地从银行获得贷款进一步鼓励了国企的资本支出（OECD，2010b）。

⑥ 利用丰厚的激励条件从海外招聘中国和外国教师，以引进高质量人才并带来更多的多样性的做法仍在持续。但这种做法所产生的效果有限，并受到了国内的抵制。见深圳大学的案例，<http://topics.scmp.com/news/china-news-watch/article/Shenzhen-University-in-global-search-for-top-talent>。

⑦ 剽窃是一件严重的事情，有人在一流国外刊物里这样评价道。<http://factsanddetails.com/china.php?itemid=1651&catid=13&subcatid=82>。<http://www.npr.org/2011/08/03/138937778/plagiarism-plague-hinders-chinas-scientific-ambition>。<http://www.nytimes.com/2010/10/07/world/asia/07fraud.html>。

2011年2月18日，第834~835页）。此外，尽管高校肩负技术产业化的“第三使命”，但是产学研合作对技术变革产生的影响却微乎其微。Wu和Zhou（2011，p.2）认为，“大学迄今并没有在前沿创新中发挥关键作用，而是以对现有国外技术和产品的改造为主……在21世纪的头十年，产学联系对高校研发经费的贡献在绝对数量上停滞不前，占研发总经费的比例迅速下降……大学的第三使命似乎熄灭了”。这个结论与上述有关中国创新现状的分析是一致的。

第四，中国的风险投资（VC）行业仍缺乏经验，为创业企业和不断增长的高科技企业提供服务的其他机构同样如此。此外，尽管出现了地方性的民营风投和外国风投，这一行业在很长一段时间内是由政府出资或控制的风投企业所主导的（Zhang等，2009）。这种状况正在改变，2010年政府出资与国有独资投资机构出资的风投资本比重已不足40%（Wang，Zhang和Zhao，2011），但仍然需要更多的资金支持初创企业。同时企业家仍缺乏其所需要的成长辅导、专业支持、业务联系和市场洞察力，这些因素对于初创企业的成长^①价值巨大。另外，也有风险投资者抱怨得到风投支持的企业在中国创业板上市速度太慢，导致风险投资退出受阻。

第五，中国企业需要和跨国公司密切合作以提高自身创新能力，打造一个坚实的创新基础设施以符合双方共同利益。但是，如

果跨国公司不得不担心知识产权保护、被排除于政府合同、新出台的自主标准、不断提高的产品本地化率要求、以市场准入换取技术转移的压力（Hout和Ghemawat 2010），等问题，他们可能会在创新投入上有所犹豫。创新政策应在政府和外国投资者之间建立更多信任，形成能够实现利益互惠的更有效制度。始于20世纪60年代的西欧实践表明，这种对制度的信任和信心一旦建立起来，将增加技术转移和技术外溢，跨国公司也将把最新产品技术本地化。尽管欧洲的经验不同于发展中经济体，但是考虑到中国的规模和跨国公司的长期重要性，中国可以学习欧洲的经验，致力于制度、商业管理和文化道德建设。这将有助于快速的技术扩散。如果外国企业在共同推动技术发展方面的合作意愿更强，那么中国在这些方面的努力会收到非常好的成效^②。

第六，智能（和绿色）城市化的优点已众所周知，但总体而言中国城市化进程的效率和规范程度仍有待提高，主要问题表现为无序及低密度扩张、集中在新建高速公路旁的带状发展（ribbon development）、房地产投机、居住成本上涨（低收入家庭越来越艰难）、忽视城市长期融资需求。这些都会阻碍生产力进步，使得城市难以形成一个支撑小企业成长的生态系统，而这些小企业正是城市经济的生命线和创新的主要源头（Glaeser，2011）。此外，缺少长期财政规划

① 见 Paul Graham—Y Combinator 的创立者，“创业大师 2009”，例如对创业企业的指导。

② 一些中国企业抱怨他们在并购某些海外高技术企业时受到阻挠。最新的例子就是中国的华为在收购一家美国小型企业 3Leaf（该企业提供在普通服务器终端虚拟高性能主机能力的虚拟架构解决方案）一案中，美国的外国投资委员会（CFIUS）以国家安全为由进行干预，威胁要否决这桩生意。华为被迫自愿终止交易。见 Reuters（2011 年 2 月 19 日），“Huawei Backs away from 3Leaf Acquisitions”，<http://www.reuters.com/article/2011/02/19/us-huawei-3leaf-idUSTRE71138920110219>。也参见经济学家杂志（Economist，2012 年 8 月 4 日，第 19~23 页）的文章“华为：惊动世界的企业”对华为所面临障碍的构成因素分析。

也影响了城市可持续性发展。

第七，创新型经济的鲜明特点在于创造一个有利于学习和研究的环境，鼓励产生新想法和横向思维，并依赖市场信号引导创新方向。与此同时，公共部门将发挥促进作用，培育会带来长期回报的实验性项目，提供法律和监管体系架构，并建立可强制执行的标准。中国要变成一个有创造力的国家，需要建立一个开放的、全球性的、以市场为导向的创新体系，目前实现这一目标仍任重道远。中国由政府主导的治理方式也许可在一定程度上刺激创新，正如其正在技术追赶阶段获得成功一样。中国在许多技术上下了大赌注，但其创新体系依然有待整合，对研

发支出的回报或新出台创新激励政策的效果有待详细评估^①。为实现创新而开展的科技研发仍然是一项横跨多部门且不断扩张的计划性活动，未来生产率的提高还面临许多风险和相当大的不确定性。

一个引以为鉴的教训是命令经济时代的苏联。苏联科学技术发展主要集中在军事领域，其军事工业领域与美国旗鼓相当。但由于苏联军事工业和研究活动与其他经济部门脱节，军工领域占用了大量的人力和物质资源，只产生了很小的外溢效应，最终导致苏联经济崩溃。

认真审视创新战略和政策正当其时。

^① 见 Lane 和 Bertuzzi (2011) 的建议。

第四章

政策重点



中国正在实施更为长远的发展战略以期在科技上与发达国家并驾齐驱，在一系列产业领域里实现更高的生产率，并从某些特定领域技术前沿的推进中获取商业利益，以此获得更多增长动力^①。近年来，中国已经从技术能力的成长中受益颇多，这表明中国正接近向效率和创新驱动增长转型的发展阶段。能以多快速度实现这种转型将取决于能否尽快形成加强激励创新的制度，使企业、大学和研究机构中的企业家、科学家和工程师们焕发出创新活力。消除对创新的制度约束和限制至关重要^②。

中国向一个创新型经济转变过程可分为两个阶段，两阶段之间的政策关注点有所变化（这两个阶段只是一个大致的划分而不具备严格的意义）。在第一阶段（2011 ~ 2020 年），中国将继续主要从进口技术及改进性创新中获益，从而实现生产率提高和经济快速增长。这个阶段应该强调加强市场机

制建设，主要包括放宽中小企业市场准入以增强竞争，继续推动国有企业改革，提高劳动力质量，鼓励企业进行应用型研究，加强研发基础设施建设。在这个阶段，政策重点是要继续推动并最终实现国家创新体系的转变，将带有计划特征的国家创新体系转向一个开放、全球化、与市场经济体制相适应的创新体系。政府要加大对基础研究的投入，推进大学改革，提高科技人才素质，通过一批重大科技项目弥补产业发展中的一些重要薄弱环节。

在第二阶段（2021 ~ 2030 年），中国的增长将更多地依靠原创性的发明创新，这类创新不但要依靠尖端的基础性研究——如国家支持的有较大风险和不确定性的自由探索式基础研究产生新思想，还要依靠中国本土成长起来的充满活力的跨国企业充分利用这些新思想。这些企业拥有全球认可的品牌，是所在行业的技术领先者，它们致力于通过

① World Bank（2010）提供了对创新政策的综合评价。

② 吴敬琏（2002 年、2005 年）和陈清泰（2011 年）系统地阐述了完善制度对促进创新的基础性作用。

创新提高竞争力，与外国企业进行技术交流并建立平等的伙伴关系^①。为了成为领先者，中国企业必须像它们的外国合作伙伴一样，充分利用全球创新资源。

正如本报告前面所论述的那样，第一阶段与第二阶段的政策应当有所重合，但重点不同。下面所列举和讨论的政策中，有几项应该尽快实施，因为建立一个有效的创新生态系统是第一阶段的核心任务，政府应该起领导作用。在第二阶段，创新成功与否将取决于产业领域的微观架构，这也是一个有效竞争的市场环境和能促进投资的宏观稳定性之所以至关重要的原因。国家的科技和创新政策需要城市发展政策作为补充，我们要充分认识到城市在推动先进理念产生、挖掘现有通用技术（GPT）潜力以及帮助发展新绿色经济方面发挥的关键作用。各类不同主体在创新中的作用将在附表 16 中进行说明。

主要政策导向包括：

- 加快国内统一市场建设，增强市场竞争，促进生产和研发活动的专业化。
- 确立企业在国家创新体系中的基础性作用。
- 建立国家研究联合体和网络。
- 借助 IT 和其他创新，提升高等教育效率和质量。
- 提高劳动者技术水平和职业技能，充分利用技术进步。
- 在更高效的国家创新体系与全球创新体系之间建立更紧密的联系。
- 持续增加研发投入，提高国家创新体系效率。

- 通过积极引导的政策和对研究项目的严格评估，提高成果质量，最大限度地提高生产率的收益。

- 鼓励风险投资，增加创业企业和中小企业获得风险资本的机会，并对其提供必要辅导。

- 有效并合规地利用政府采购政策促进创新。

深化改革，完善竞争性市场

竞争性的市场环境是生产率稳步提高的前提，是促进企业创新的基本条件。这需要放开产品市场，让支柱行业的国有企业同民营企业开展竞争，公平和高效地执行有关鼓励竞争、保护知识产权、维护消费者权益的法律（Owen, Zhong 和 Sun 2007；Oster 1999）。同时，在要素市场上，也需要通过完善政策进一步加强竞争，增强要素流动性。始于 20 世纪 80 年代的市场化改革，放开了大多数制造业领域的市场准入和竞争。即便在某些“战略”或“支柱”行业（例如航空和电信），20 世纪 90 年代对在位企业的拆分和公司化改革也产生了额外的竞争压力。近来，取消外国投资者税收优惠的措施促进了内外资企业间的平等竞争。中国于 2001 年加入 WTO 后，进口产品和大量外国直接投资的涌入加剧了国内市场竞争压力。通过体制改革、增加风险资本供给以及提高劳动力流动性来延续这一趋势，是打造创新型经济的关键。这将深化民营领域改革，促进

^① 离岸研发仍将持续（Dehoff 和 Sehgal 2009）。见 Carlsson（2006）关于研发国际化，以及国家制度对全球化进程影响的分析。

具有活力的中小企业成长^①，提高国有企业竞争能力（并为进一步改革开辟道路）。国内市场统一将削弱地方保护主义并协调公共机构（包括大学）的研发活动，从而减少没有规模效应的重复研究及其带来的资源浪费。这意味着企业间竞争的加剧^②，企业依靠技术进步和创新提升竞争力将受到鼓励，急需的区域（或地方）产业和研究的专业化程度将得到提升。

有效竞争和统一市场与化石燃料的合理定价（征收碳税以反映其外部性）密不可分。确定石油、电力和不可再生资源的合理价格，制定产品国家标准（包括环境标准和鼓励提高能效的标准），并通过对标准的强制执行使企业产生技术升级压力。在这方面一些西方国家取得了良好成效^③。加强工业化扩展体系建设，为规模较小的公司提供实验室、度量技术、检测和认证设备，将有助于小企业达到这些标准。德国的弗劳恩霍夫研究所和挪威的 TEFT 体系都可以为中国提供借鉴。在日本，TAMA 协会帮助会员——绝大多数都是中小企业——使用政府提供的实验室设备及检测仪器，还帮助它们获得产品认证、创立网页进行广告宣传等。

企业应在国家创新体系中发挥核心作用

创新的本质是通过发现和使用新方法创造更多财富。无论是美国这类创新领先的国家，还是日本、韩国等成功实现技术追赶的国家，企业在中国国家创新体系都占据核心地位。大多数对经济产生重要影响的应用型研究和创新都来自企业^④。在美国，大多数科学家受雇于企业和政府，而非高等学府。如果企业能够为研究者提供宽松且有助于实现奇思妙想的工作环境，那么创新活动将欣欣向荣（Shapin, 2010）^⑤。但正如 Mani（2010, 15 ~ 16 页）所指出的，“尽管中国企业创新在规模和速度上有很大提升，但由于各种历史和体制原因，企业创新能力和效率仍然不足。” Mani 用企业内部研发费用和从国外引进技术的费用的比率，来粗略评估企业进行本地技术开发能力。在 1991 ~ 2002 年间，中国的这一比率最初还不到 1，到 2002 年也只有 1.5。

政府可以建立一些研究开发的公共服务平台，为不同地区企业创新提供支持。在中国，存在着大量研发平台和商业服务机构，如工程研究中心、生产力促进中心。但许多

① 不断上涨的成本、信贷紧缩和出口疲软，使中国 250 万家民营中小企业陷入困境、利润骤减。这一重要领域的未来发展有赖于形势好转。

② Fogel, Morck 和 Yeung（2008），Liang, McLean 和 Zhao（2011）以及 Bartelsman, Haltiwanger 和 Scarpetta（2004）分析了有关公司新旧更替以及创造性破坏所带来的收益。

③ Popp（2010）分析了环境监管和标准如何对绿色创新产生影响。

④ 企业研发支出比重从 2005 年的 68% 增长到 2009 年的 74%，而同期科研机构的支出比重从 2005 年的 21% 下降到 2009 年的 16.5%。尽管企业研发投入不断增加被认为是一个想要成为创新型国家的经济体所具备的特征之一（Mani 2010），但中国研发投入这种结构变化趋势部分是由将研发机构转化为企业的科技政策所致。

⑤ Lane（2009, 第 1274 ~ 1275 页）认为，“科学投资应该导致产生某个‘啊哈’灵光一现的时刻或产生有价值的创意。将这种灵光一现的发现变成创新还需要功能完善的团队或组织、运转良好的专利系统、完善的公司生态系统或大学与产业界的适当联系。” Tan（2011）研究过一些中国的案例；Herstatt 等（2006），Boutellier 等（2000）研究过一些外国公司的案例。

机构缺乏市场导向，潜在学员无法紧密参与课程设计和培训，并缺少资金和有经验的培训者。重要的是通过政府与社会的合作使这类机构发挥更大作用，并积极响应民营企业需求。但中国也有一些好的范例可供推广。

图 4-1 展示了上海公共研发机构平台的例子，该平台可以提供广泛的商业和延伸服务。这些服务覆盖了从科技信息共享到技术检测和技术转移服务的创新开发全过程，从而为企业和管理层提供了支持。

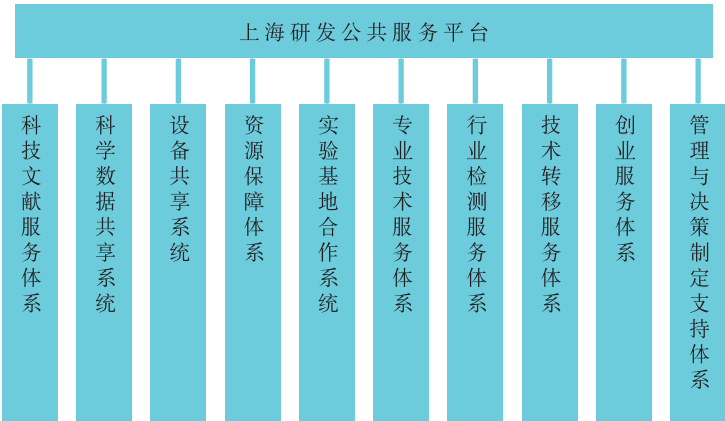


图 4-1 上海研发公共服务平台

资料来源：上海市科技委员会（2006），“上海的创新体系”，2006 年 10 月 9 日在上海向经合组织代表团所作的介绍。

外商直接投资的涌入和最近的人才回流，增强了中国企业管理经验和研发能力，提高了大学教学能力，但人才缺口仍然很大^①。为了进一步发展，民营经济和政府都需要加大人力资源投入，特别是要提升国有企业和民营企业的管理经验，从而使创新文化深入人心^②。很多拥有全球抱负的中国企业高级经理人，缺乏正规管理教育，大多不能熟练地掌握英语。他们更注重依靠非正式

的关系网来收集信息，根据直觉和本能进行决策。结果，企业层面的研究和创新战略因此受到影响，不能系统地将公司相关部门纳入创新活动中^③。这些企业也几乎没有努力去收集和分析数据以评估创新结果、提供决策支持，在与外国公司的互动中——包括国外出差——则会派出层次较低的员工。如果在企业管理和公司文化建设方面没有长足进

① 积极招募海外华人科学家和研究者对中国的人才流入是一种促进，有助于提高大学教师和研究能力。然而，中国留学人员中只有不到 30% 的人从海外回流到中国，而且这些人通常都不是最高端的。但在中国工作的相对吸引力和回报正在稳步提升，在人才流入上的趋势也是正向的（Oxford Analytica 2009）。

② Oi（2011）对中国的企业重组开展了最新研究。

③ 这是经由领先的日本企业加以完善的做法，如关注于客户反馈，这是他们在创新成果商业化方面很高效的原因。

步，中国要实现以较快速度吸收先进技术^①并从技术追赶转向建立稳定创新体系这一期望，将面临很大困难。

建立全国性研究开发网络

中央政府应采取更有力的措施，建立全国范围内的研究网络，推动国内地区间人才流动。应鼓励内陆城市的企业参加研究团体，从而降低其封闭程度。这些研究团体以在自身具备比较优势的领域中传播最新技术和推动技术进步为己任^②。美国和日本政府都资助过此类团体，这些研究会帮助中国产生包括内陆城市企业在内的更多“全球挑战者”。成功的区域创新体系与高校密切相关^③，后者开展上游研究并产生创意，各类小型企业通常能够在风险资本家和投资者的指导下积极引领新技术，而拥有更多资源的大型企业能够继续完善、扩大和提高这些技术，并转化为商业成果向市场推广。前沿领域（特别是绿色技术）研究的成本和复杂性非常之高，即使是最大规模的公司开发复杂的新产品或技术时，也希望与在这些方面有所专长的其他公司或大学进行合作。通过与沿海城市更为先进的企业（包括跨国公司）开展合作，内陆地区的企业

可以充分挖掘其研究潜力、提高技术能力。除了联合研究，如果能动员国内外企业将研发中心而不仅是生产基地放在内陆城市，也将对提高内陆城市的技术和创新能力大有裨益，成都和西安就是很好的例子^④。当然，这还取决于区域的创新发展政策。这种政策能够提供激励，并建立符合当地需求的机构。内陆的研究型城市将从产业聚集中获益并在相关领域获得卓越地位，但这有赖于政府根据不同产业特征采取不同措施——要知道，像生物技术产业集群这类研究型产业所需要的政策，与工程机械业、食品加工业或白色家电所需政策截然不同。

提高中国大学质量

目前，中国大学每年培养出数百万毕业生以满足知识经济的需求^⑤，2010年包括5万多名博士生在内的630万大学毕业生进入就业市场。但由于大学教育质量不高，很多人难以找到工作。不过，这也许只是暂时现象^⑥。造成中国大学教育质量低下的原因包括以下四个方面：招生人数迅速扩张导致教学资源紧张；博士教育时间太短（3年）；很多博士生导师缺乏足够资质和教学技能，

① 关于国有企业的技术吸收，Li（2011）发现国有企业自身的研发对于他们吸收技术非常重要——Cohen 和 Levinthal（1990）也强调了这一点——相比外国技术，国有企业更容易吸收国内产生的技术，这可能与技术的复杂程度、交流的便利性以及是否贴近实际研究来源有关。这也强化了自主创新应与国际合作以及从外国引进并行的观点。Jaruzelski、Loehr 和 Holman（2011）的实证研究证明了企业培养创新文化的重要性。

② 见 Mathews（2000）关于中国台湾研究团体的形成和运作的研究，以及 Branstetter 和 Sakakibara（1998）、Dodgson 和 Sakakibara（2003）关于日本和其他国家研究团体功能的研究。经合组织关于中国科技领域的报告（2007年第2页），评论了中国在科学领域的“孤岛”并建议将这些“孤岛”连接在一起。“数以千计的科技园大门应当通过促进共享人力和资本资源的网络敞开，可以通过发布指引或建立一个独立协调机构实现更好的国家和区域协调，以避免重复研究带来的浪费”。

③ 关于中国区域创新系统，参见中国科技战略研究小组（2011年），柳卸林等（2010年）。

④ 两地都拥有国防研究和生产设施。成都是中国的四大空间研究中心之一，并制造军用飞机。

⑤ Zhang 和 Zhang（2011）发现高等教育比初级或中等教育对增长的影响更大。

⑥ “中国的毕业生大军挣扎于寻找工作”（纽约时报，2010年12月11日）。

他们往往倾向于灌输式讲课而不是鼓励学生进行更多讨论和课堂参与^①；大学体系没有能力实行质量控制以及淘汰不合格的学位候选人。同时，用工单位却苦于缺少熟练技术工人、工程师和经理人。这种低技能人才饱和与高技能人才匮乏并存的局面，加大了企业为提高产品质量或向价值链高端爬升的技能升级难度。

尽管高等教育规模在不断增长，但教育质量仍然是主要问题。中国大学需要进行破坏性创新以改进教学方法，从而以可接受的成本对更大范围内的学生因材施教（Christansen, Horn 和 Johnson 2010；Zhong 2011）。但必须认识到，仅靠技术手段的简单改进难以奏效^②。大学应享有一定程度的自治，如在治理、教学方式、课程设计、人员招聘、薪酬水平、专业和研究方向设置等方面，或者能在全国范围内与其他高校开展竞争和合作；或者能对传统的课堂式教学训练加以改进，辅以在线信息技术（特别是当前视频连接的进步使视频研讨会成为现实）和新教学方法^③。如果具备了上述条件，那么大学将愿意做出改变，从而实现提

高教育质量的目标。高校应从中国最优秀的毕业生中招聘员工，尽管他们中的许多人更愿意从事教师以外的职业^④。高校应该因材施教，对课程设置、教学方法和研究方向进行设计和调整，从而能够向不同的学生群体提供高质量服务，传授专业技术和软技能（沟通、团队合作、报告和商业计划书的编写）以及需求最迫切的行业技术。也许最大的挑战在于如何鼓励创造性和主动性，这是技术成熟后的中国转向原始创新阶段时所迫切需要的。

通过利用 IT 技术，并获得领先企业的专业技术和资源，大学可以提高教学质量，激励学生完成必修课，控制成本上升（成本上升在很多发达国家造成对学校的伤害^⑤），并帮助高校获得实现目标所需的基础设施。中国排名领先的学校必须有动员资金和激励教职员工的能力，以维持跨学科的研究生和博士后教学^⑥，并建立专业化、师资良好的研究机构。教师质量和国际化构成将影响到产学研合作的深度与成果^⑦。

高校对创新的一项重要贡献便是通过基础研究提出重大发现和产生原创性想法。大

① 中国众多的商学院花费大量气力模仿西方院校，并从海外吸引学者，然而在许多方面仍十分落后，管理人才依然紧缺。见“中国院校必须实现跨越”，“金融时报”，2011年9月26日和“教育：博士工厂”《自然》，2011年4月第277页。见 Zhong 的案例。

② 例如，为发展中国家儿童生产便宜笔记本的热情正在消退，这是因为人们认识到只有结合师资培训、重新设计课程和学校体系建设，才能取得成效。Machin、McNally 和 Silva（2007）也提到了在学校中使用 ICT 技术产生的复杂结果，他们还注意到科学和英语教学要比数学教学更多地从应用 ICT 技术中获益。

③ 将教学质量与大学经费挂钩是激励教学方法创新的好办法。但在线教育的成果也不应该被过分夸大。如果缺乏与教师的沟通和学生们在网络教育中的互动和交流，那么在线教育的效果也有限。

④ 使最好的大学毕业生和博士生任教是提高质量的关键。除非教学的经济回报丰厚，否则只有很少的人愿意任教（McKinsey and Company, 2010）。

⑤ 美国教育急剧升高的费用、顶级大学学生的分析性、推理性写作能力和其他技巧的退步，都是值得忧虑的事情，需要其他国家引以为戒。学习风气的改变、学生的态度、学校挥霍的做法、教师激励措施不当都是造成这种现象的原因。见 Arum 和 Roksa（2011），Hacker 和 Dreifus（2010），和 Taylor（2010）。

⑥ 中国的一些大学正在增加跨专业课程，聘请具备必要经验的外国教员。见 Jane Qui “外国研究者开始发挥作用”《科学》，2011年7月8日，第144页。

⑦ 见 Perkman、King 和 Pavelin（2011）。

学还会培育出创业者和有专业技能的研究人员^①，这些人能够将创新转化为商业产品和服务。政府和高校能共同增强民营部门的活力和创新性^②。

加强职业教育

“十二五”规划所设想的高科技行业发展主要取决于专业技术人员的供给增加和水平提高。企业内部培训机构和职业培训学校能为企业提供大量专业技术人材，而这些人才才能随着产业复杂度提升完成更多技术上要求更高的任务（从提供信息技术支持、维修复杂设备到提供大量其他技术投入和服务）。中小企业和创业企业通常缺乏掌握这种技术的员工，并很难负担此类内部培训。因此，通过公私合作确保和补充技术力量，对建设一个智慧型城市而言至关重要——它能够减少市场失灵，促进工业活动运行良好，并减少摩擦性和结构性失业。设立多层次职业咨询机构以及针对企业成长的需要增加职业教育培训，将有助于完善劳动力市场体系并减少就业歧视。在最具创新性和产业活力的欧洲国家，如德国、瑞士和芬兰有四分之一到一半的中学生会选择接受职业和技术教育而进入产业领域发展，而不是选择接

受通才式大学教育。中国应在普通教育和技术教育之间寻求一种更好的平衡关系。

建立开放式创新体系

跨国公司在中国投资设立的研发中心在不断增加，这应该得到鼓励和扶持，因为这将会从如下几个方面带来巨大的潜在外溢效应：向中国职工传授知识和经验、提高那些被视为未来科技中心的中国城市的知名度、促进地区产业升级。中国政府应该积极支持跨国公司这种做法，并且要在互信、互利基础上与跨国公司形成更紧密的合作和联盟，这将极大地促进一个充满活力和开放性的创新体系的产生^③。中国巨大市场规模与较好增长前景意味着许多跨国公司将把它们的经营重点转向中国，因此技术的溢出效应将有可能增加。在此背景下，学习美国和欧洲（虽然他们都在经历改革的阵痛）^④的经验，建立有效的专利系统并加强对知识产权的保护，都将加快中国创新能力成长（de Vaal 和 Smeets, 2011）。Gwynne（2010，第 27 页）^⑤认为，“即使持有合法中国专利的公司在捍卫自己权利时也面临问题，因为保护范围过于狭窄……在执行层面，直到（最近）才形

① 有经验的风险资本家更有可能“赌的是骑手而非赛马”，并想知道一家高科技创业企业雇用了多少博士。

② Wu 和 Zhou（2011）指出，扩大大学自主权，为领先研究机构配置更多研发基金，以及在研究型大学旁边建立科技园区，可能产生更具有吸引力的收益。

③ 像思科这样非常成功和具有创新力的公司热切追寻开放式创新。实际上，Branscomb（2008，第 916 页）表明，“思科最重要的创新是它与客户和竞争对手形成的伙伴关系，这使其成为一个真正的网络化企业。香港利丰公司最大限度使用了几十家合作伙伴的创新力，协调它们成为一个非常灵活、彼此合作的供应链，产出特定的产品。他们将合作伙伴的特定科技技能融合交汇，组成了网络企业”。应该鼓励不同层次的合作。Changhui Peng（2011，第 267 页）认为，科学家之间越来越需要合作，中国要想迎头赶上，必须成为 IPCC 和 FLUXNET（国际微气象通量观测站点网络）的积极参与者。<http://www.nature.com/news/2011/110720/full/475267a.html>

④ 美国专利局正试图解决这些问题，见“美国设定 21 世纪目标：建立一个更好的专利局”纽约时报（2011 年 2 月 20 日），关于欧洲的体系见 Van Pottelsberghe de la Potterie（2010）。

⑤ 处理商务和金融诉讼的法庭数日不断增加，以应对迅速增长的此类案件。

成对侵权的有力打击”^①。专业的知识产权法庭拥有专职法官，负责审理一定数量的案件，这种法律发展趋势正在改变着社会。同样不可否认的是，中国为了实现建设创新型国家的目标，在保护知识产权上已经取得了实质性进步：2008年，为了支持知识产权的创造、使用和保护，中国实施了知识产权制度的改革。随着越来越多中国公司将其知识产权被其他国内企业侵犯的案件诉诸法庭，知识产权保护的意识会越来越强，保护效果也会越来越好^②。不仅如此，中国政府最近在采购政策上放宽了针对跨国公司的一些被认为是不合理的限制，这无疑将鼓励跨国企业在中国建立研究开发中心。中国政府同时应该鼓励和支持本土跨国企业积极参与全球研究开发活动，加入全球研发网络^③。

204

加强基础研究，为创新提供持续支持

中央和省级政府都在寻求扩大大学和研究所的基础研究比例^④，并加大企业研究开发投入，以便提高全国科研能力。他们很可能通过以下方式取得成功：承诺提供充足资金支持并保证注资的连续性，宏观政策环境的有效支持，以及系统化项目评估等。美国政府自19世纪中叶直至20世纪30年代在支

持农业领域的研究方面扮演了非常积极的角色，支持了知识创造和美国农业生产率的提高。美国国家卫生研究院（NIH）在促进生命科学发展中起到了核心作用，因为它从过去到现在都是大量资金的稳定提供者，而这些资金的很大一部分提供给高校的基础研究者。这些资金赞助了无数研发项目，培训了数万博士生，支持了众多博士后研究项目，创造了专业的新高度，从而使得美国成为生物技术领域的领先者。芬兰国家技术创新局（TEKES）和芬兰创新基金（SITRA）的作用同样如此。为使政府资助的研究产生的溢出效应和开发某些技术的竞争达到最佳效果，很重要的一种方法就是使这种研究的成果被广泛应用。在20世纪五六十年代，由美国政府资助的电子技术研发成果被私人公司广泛共享，帮助许多公司加快发展并成为创新者。

将研究开发投入占GDP的比重提高一个百分点将是中国增长战略的一个组成部分。但未来要最大限度地从研发支出中获得收益，国内宏观经济和商业环境的支撑将发挥决定性作用。即使中国政府能够在2020年将研发支出提高到GDP总量的2.2%，如果没有相关政策配合，对生产率增长的影响也将十分有限。Comin（2004）估算，第二次世界大战后美国研发对生产率提高的贡献

① “中国问题”（2011年）。Suttmeier和Yao（2011，p. 19）指出，“剽窃和其他形式的侵权行为仍广泛存在。中国文化对于无形资产的评估仍是个问题。中国创新政策中的技术民族主义…鼓励人们怀疑该国知识产权体系的转轨是否会与国际体系统一。很难想象国际上统一的知识产权体系能够在中国生存，因为中国人的产权观念十分淡薄”。

② 参见国家知识产权局网站上的政策、法规和统计数据，SIPO；http://www.sipo.gov.cn。

③ 中国政府官员和部分企业抱怨，由于受冷战遗留下来的一些国际协议的影响，如《关于常规武器和两用物品及技术出口控制的瓦森纳协定》（The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Good and Technologies），中国企业难以购买一些尖端技术或者设备，这限制了中国企业在前沿领域的创新。见薛彦平“《瓦森纳协定》与欧盟对华高科技出口限制”，http://i-es.cass.cn/Article/cbw/ozkj/201101/3394.asp。

④ 经合组织关于中国科技系统的报告注意到了愿意提高基础研究比例的倾向（2006年只占研发费用的5.2%，而经合组织国家平均水平为10%~20%），见OECD（2008）。从那时起，基础研究得到了更充分的重视。见Zhu和Gong（2008）和Nature Publishing Index（2010，第5页）

率也只有 0.3 ~ 0.5 个百分点。高研发投入对增长的有限作用也可以从瑞典、芬兰和日本的经验中得出（见 Lane, 2009; Ejermo、Kander 和 Henning, 2011）。

建立良好和严格的项目和成果评价鉴定程序

这是一项有难度但不可缺少的环节。正如 Lane（2009，第 1274 页）所发现的，“科学和创新之间的关系在本质上并不是线性的，它们之间的互动关系会产生复杂多样的结果，并存在着相当长的时滞……创新是非线性的，因为创意的供给方与需求方不可避免地相互交织在一起”。学术界需要在这方面采取措施，特别是提高学术道德^①，制定针对剽窃的严厉惩罚措施，以及加强评审的独立性和质量^②。但是政府也要提供一些准则，用不同的方法促进高风险研究，如美国国家卫生研究院（NIH）的开拓者和创新新锐奖，能源署的 ARPA - E 计划等^③，这将有助于实现新的突破。应当对此类研究项目转化为分支学科的潜力进行评估。此外，在中国，对研发的管理和评估需要政府机构进行大量工作，并提出建设性战略。

中国的创新能力发展始于 20 世纪 90 年代，涉及多个政府部门，形成了诸多政策。放眼未来，政府对于创新的关注将有增无减，决策节奏也会加快，而经济成就将更多地取决于政策干预的质量和时效性。如果其他国家的经验可资借鉴，那么这些涉及多部

门、跨领域的政策将包含税收、财政、金融和监管等工具。好的政策需要：

- 加强国家科技教育领导小组的职能，以体现最高层领导。

- 发展改革委、财政部和科技部等重要部门应直接且持续地参与创新政策制定，其不同角色能够得到有效协调。

- 通过有效的横向沟通和协调，使其他主要部委（如教育部、商务部、卫生部、工业和信息化部、农业部等）积极参与创新政策制定和实施。国家科技教育领导小组要解决不同机构之间决策分散问题，避免出现过去各部门在各自领域所制定的政策过于狭窄的现象，减少各部门角色和指令间的冲突，增强政策连贯性和有效性（Liu, Simim 等，2011）。发展改革委和财政部的指导和参与，将有助于地方政府增加创新投入，加强地方创新体系建设。

- 在注重领导和协调工作的同时，负责推进创新战略的政府部门还要努力提高专业水平和实施能力。毋庸置疑，中国创新能力的提高需要大量具有远见卓识、行动迅速、有创造力的政策制定者，他们需要在创新的关键时期负责指导和管理这一高度复杂的工程。政府机构的效率关乎一切，尤其考虑到中国政府发挥的巨大作用，尽快提高创新能力的紧迫性以及为此所投入的大量资源，提高政府机构的能力就显得格外重要。

- 纵观大多数创新型国家（如芬兰、以色列、美国等），其创新体系不是完美无缺的。它们的经验表明，建立一个合理评估

^① Greenberg（2007）指出，在大学与商业界关系日近、合作渐多的时候，保持道德上的平衡变得越来越重要。在美国，医药公司赞助制药研究的结果之一是导致了伦理难题的出现。

^② 评审通常也依赖于“校友关系网”，从而预先决定结果。许多科技领域的评审人还为新技术产生的社会经济影响所困惑。

^③ 见 Bonvillian 和 Van Atta（2011）关于 DARPA 创新评估方法在能源领域的应用。

研发支出的流程^①，将有助于创新政策的设计和执行，并提高创新体系效率。经济学家通常倾向于对研发支出给予高度关注，声称这将产生极高的社会乃至私人回报率，并总会高于固定资产的投资回报^②。但如果仔细深究就会发现其中许多说法言过其实。《研究政策》杂志的编辑 Ben Martin 指出，“其中包含了一些公关宣传（PR），而不是缜密的研究”^③。衡量一项研究的投入产出并不容易，研究带来的收益是不确定、多变且长期的。此外，大部分研发收益以外溢的形式存在，缺少衡量尺度。这一问题在基础研究中表现得尤为明显。研究成果的产生及利用都要付出成本，而且往往在很久以后才能有所显现，这些都是需要考虑的。例如，如果新的医学技术能够延长老年病患的寿命，这就会带来社会成本；核能利用已经带来清理和处置成本；许多国防技术的应用则祸福难料。从无数分散的来源中收集投入和产出数据，并使得其前后一致、可辨易读，这本身就是一个额外的、令人畏惧的任务。待数据收集完毕后，采用何种恰当的方法同样也是一个挑战^④。但考虑到对创新系统的投资巨大，以及从这些公共投资中获得最大可能生产率回报的要求迫切，建设这一评估体系也就不可避免。发达国家的经验是，越早建立这样一个体系，就能越快地衡量研发投入效

率，越好地将研究成果应用于决策，并能越早地纠正或终止不能产生成果的项目。中国学习他国经验所建立的创新体系应包括创新评估的元素，并充分利用最新的数据收集、存储和分析技术——这些技术正在逐步涌现，将使得这项艰难的任务更加易于处理^⑤。

发展多层次资本市场支持创新创业

对风险资本需求的不断增长，要求中国必须提供更多风险资本供给。至少是在沿海地区，中国政府正在积极推动公立和民营风险资本发展。虽然内陆城市也存在着一些公立风险资本，但针对寻求扩张的小型民营企业的私人风险投资公司依然非常稀少。除此之外，风险投资人的专业程度和经验不足，风险投资提供方与融资方之间的信任度也仍然相当低。因此，需要进一步促进风险投资和天使基金发展。首先，政府支持的风险投资基金应该更多地投资于初创阶段的企业，帮助企业在高风险阶段发展。其次，银行贷款可以替代部分融资。尽管这类借贷远非银行之所长，但从英国和美国的经验看，由当地银行对本地企业提供有限规模的风险资金，并由此形成以银行为中心的关系网，使企业家、

① 参考 www.evaluation.fi 网站，这是芬兰用于衡量创新体系的工具，被广泛认为是最佳的创新架构。

② 参考 Weiser（2005）的调查和 Lach、Parizat 和 Wasserteil（2008）对以色列政府研发投入回报的评估。

③ “科学究竟价值几何”，《自然》，2010年6月，第683页。

④ 美国面临的难题是，要向立法者提供满意答案，说明先进技术项目（ATP）和小企业创新研究计划（SBIR）的成本效益，这也凸显了政府制定创新政策所面临困难，因为人们期待这些政策将促进增长和带来福利红利。

⑤ 可参考 Shapira 和 Kuhlman（2001）关于评估方法的多角度讨论。STAR METRICS 项目便是一个用综合方法评估研究项目带来的全部经济、科技和社会效益的案例。海量数据收集和数字运算在几年前还不可想象，但现在已变为现实，并在各行业中广泛应用于研究各类行为和过程。这些技术（还包括可视化技术）有助于更便捷地制定创新政策，应对大量不确定性。见 Elmer（2004）和 Ayres（2007）。

天使投资者和风险投资基金以及企业的自有资源相互补充，这类方式可以获得成功。而在中国，银行对民营企业的融资不足，特别对于风险较高的高科技民营企业（见 Hanley、Liu 和 Vaona，2011）。互联网泡沫和其他泡沫凸显了由于风险资本过剩导致的非理性繁荣下的浪费。无论是在中国，还是在那些拥有复杂金融系统的国家，房地产领域的巨额投资（占中国 2010 年 GDP 的 12%）都表明，资本供给并非阻碍创新的主要因素，风险投资供给的紧缺更多地来自于投资者对前景不明确的技术产品所持的应有怀疑。在解决风险资金来源的同时，还要解决风险投资的退出问题（郭励弘、张承惠、李志军，2000 年；郭励弘，2009 年）。目前，中小企业上市融资通道比较窄，上市速度慢，影响风险资本的投入。

更好地利用需求侧政策工具

需求侧政策工具包括政府采购、为设备和服务制定标准等（刘世锦、张文魁，2008 年；张文魁，2007 年）。与遏制影响市场竞争和阻碍高技术外商投资的寻租行为、打击保护主义等做法结合在一起，这一工具将刺激创新需求的产生。管理政府采购在中国属于比较新的政策领域。第一

个全国性政府采购指导方针公布于 1999 年，全国人大于 2002 年颁布了《政府采购法》。尽管在此方面经验甚少，但是政府通过采购支持创新的决心十分明确。采购政策是一把双刃剑，成功的关键在于公开竞争。在中国，采购领域的一些潜在风险需要得到特别重视，并体现在相关政策中：（1）政府采购工具容易变成保护本国和本地产品不受国际和全国竞争风险的工具。（2）政府成为本国供应商所能提供产品的被动接受方，而不是以购买者的身份对复杂技术产品提出要求（Zhang C，等 2009）。

通过政府制定标准可以增加对创新的需求。标准制定使政府和其他实体对产品提出更高要求，这些要求表现在产品性能、安全、能耗和环境影响方面。如果要通过标准制定产生更多的创新需求，需要采取以下措施：（1）把制定标准的精力集中于产品改进上，而不是用标准设定来保护或帮助国有或地方工业。（2）逐步提高标准要求，甚至在一些领域可以将欧美标准作为技术起点，着力寻求提高产品性能。（3）使行业领先者以更有效的方式、更多地参与到标准制定过程中。（4）使政府从主要的标准制定者，转化为一个能尽快促进产业达成共识的推动者（Zhang C，等 2009）。

创新的重点领域



伴随着人均收入不断增长，中国医疗卫生支出也将相应增长，医疗卫生部门将成为支持中国经济增长和社会发展的一个重要部门。此外，随着上亿人口迁入城市，建设绿色、智能、创新型城市将是中国通过创新实现增长的重要驱动力之一。

医疗卫生领域的创新

毋庸置疑，医疗卫生对于中国经济的重要性将会持续增加，创新将成为控制成本、提高质量和扩展医疗服务渠道的重要手段。中国的医疗体系面临着一场“完美风暴”，陡增的社会成本和资金成本将成为中国未来数十年的巨大负担。《柳叶刀》杂志的一个编者按（2008年10月25日，第372卷，1437页）指出，“独生子女政策导致的快速老龄化，以及国内存在的大量流动人口，使得人口结构的失衡程度进一步加大。各地医疗基础设施差别显著，东部人口稠密地区拥有世界领先的医疗中心，但广大农村地区仍面临缺医少药的局面。尽管采取了较好的控

制措施，但传染病的发病率仍然较高，并且有随时再度爆发的危险。除了传染性疾病，富裕病和生活方式改变所导致的疾病也在不断增加。与此同时，提供医疗服务的能力也由于人力资源分布不均与医生队伍流失而受到影响。医疗服务面临的挑战量大面广。中国男性抽掉全球1/3的烟卷。在1.77亿成人高血压患者中，接受有效治疗的寥寥无几”。非传染性疾病发展的迅猛态势已引起高度关注，目前所有死亡病例中的80%属于非传染性疾病，69%的医疗成本源自非传染性疾病——这一比例甚至高于发达国家——这一趋势将不断侵蚀中国经济发展的成果（世界银行，2011）。David Cutler（2003）估计，由于人口结构和技术的变化，预计OECD国家医疗成本的上升将占GDP的5.7%。考虑到中国的发展阶段、上升的收入水平、不断变化的生活方式以及流行病学研究水平等因素，医疗成本在中国增长的幅度会更大。在普及现代化的医疗服务的同时，控制医疗成本仍将是一个长期的政策目标。发达国家经验表明，政策干预的紧迫性不言

而喻，否则待到制度固化、强大的既得利益集团在政治上变得不可撼动之时，就像美国、欧洲和日本一样，既有体制将难以改变（Starr，2011）。

很明显，创新只解决了一部分问题。实际上，药品、诊断设备、医疗植体和其他设备的升级都直接导致了部分诊断成本的迅速上升^①。但是，毫无疑问，技术进步同样推动了医疗质量的提高，延长了人类寿命（Lichtenberg，2008、2010、2011）。预防类药物将是在未来发挥最关键作用的一类创新，因为它能降低传染类疾病的传播风险，改善慢性病的治疗效果，促进生活方式的改变，并确保绝大多数人能够拥有清洁的饮用水和良好的环境卫生值得高度关注。这些药物中部分涉及到生物医药领域的创新，而其他领域的创新也将发挥作用。数字医疗将在很多方面做出重要贡献，如升级支付手段、订货方式、病历存档和共享以及医疗管理。数字医疗还将改变医疗信息的获取方式，加强医患沟通以及对病人的监护。远程医疗技术将通过新的诊断方式与诊断外包放大医疗资产的功效，目前其潜力只得到了初步开发。如何利用数字技术潜力（和及早采取行动的优势），及面临的众多道德、法律程序、行政和财力上的障碍，都在 West 和 Miller（2009）的研究中进行了详细讨论^②。

信息技术（ICT）能对全部医疗成本做出比目前更为精确的核算，有助于控制成本。目前医疗服务提供者和保险公司对于治疗一个病患的成本只有大概的估计。现

在，他们有条件依靠信息技术追踪一个疗程所使用的资源种类和数量（Kaplan 和 Porter，2011）。

Christensen、Grossman 和 Hwang（2009）揭示了生物医药和诊断领域创新的另一个方面，即具有潜在的开创性和降低成本的效应。这就是正在兴起的所谓精确医疗，即针对每位病患独一无二的基因进行治疗。这将极大提高诊断的准确性，确保对每种疾病使用药效最高、副作用最小的药品^③，由此将节约大量成本。

为了找到医疗质量和成本之间的最佳平衡点，中国需要通过实施有效的监管，推动医疗创新（尽量简化繁杂的审批手续、为医疗服务者提供合理激励、充分利用 ICT 技术），加强医疗服务提供者之间的竞争，从而使更多患者能够获得更好服务。Porter 和 Teisberg（2006）指出，“提高质量才能降低成本，因为更加准确的诊断会减少诊疗错误、降低并发症发生率，加速病患恢复，减少治疗创伤，将治疗的需求降到最低——基于为患者提供更好服务而开展的竞争，将成为一股不可抗拒的力量，改变整个医疗体系，而无需从上到下的政府干预”。加强医疗领域的竞争与建立更有竞争性的经济体系的整体战略是一致的。

建设绿色、智慧和创新城市

对技术能力的投资在竞争环境和“开

① 一个解释就是向创新者提供了过度激励，特别是在美国，过度使用新技术导致成本迅速上升，其中一些创新的功效值得怀疑。见 Callahan（2009）。

② 技术杂志上有大量关于电子诊断和远程诊断的文献。

③ 对患者的分析开始是基于其基因组，但今后将通过转录组完成。这种方法将使得医疗机构在未来预防患者染病，并开发能够治疗当前无法治愈疾病的新药。

放”城市中更容易激发创新（见 Hu，2011）。鉴于 20 世纪 80 年代快速工业化的成功经验，中国首先在少数沿海地区的城市（典型的如深圳、广州及其他城市如上海和北京），通过外国直接投资、进口包含新技术的设备、获得许可证和实施逆向工程等方式来提高技术能力。这种分散化、以城市为中心的模式在合理的组织形式和财政政策的激励下，促进了研发投入，加速了对外国技术的吸收，建立了激发本土技术创新的框架。这些城市在提高技术能力上发挥的作用，相当于 20 世纪 80 年代经济特区在工业化过程中的作用。在 2011 ~ 2020 年间加强研发活动的规划、强调要达到与西方同等科技水平的目标，以及通过绿色增长提高质量以最大限度地降低环境成本的要求，都为沿海城市以及一些内陆城市进一步提高创新能力创造了机遇，研发经费的使用效率也将在此过程中得到提升。

创新型城市依赖人力资本质量、产生高质量创新想法的体制机制和基础研究以及讨论、试验、完善这些想法并将其市场化的方式。创新型城市可以通过聚集并充分利用以下四种形式的智慧实现产业快速和可持续发展：本地知识网络中的人力智慧，其中研究型大学是重要的一部分；通过多种渠道获得创新机构集体智慧的支持；各种工业企业的生产智慧——这些企业是城市化过程中经济发展的源泉；在一个有利的城市环境中通过高效利用数字网络、在线服务以及面对面交

流所获得的集体智慧（Komninos，2008）。

全球领先的创新中心要对新思想持开放态度，并通过吸引全国乃至全世界的知识工作者而蓬勃发展（Page，2007）。此外，这类城市与其他全球研发中心紧密相连，本地教学和研究机构必须要为争夺人才、证实其想法而开展竞争。对于创新型城市，开放性和连通性是比规模更为重要的因素。这些因素有助于提高研究效率，有利于产生和检验新想法。但通过提供多种技术和生产技能，城市经济的规模和产业多样性也能产生重要的创新收益，并为新进入者生根发芽提供土壤^①。最新的通讯技术和交通基础设施（特别是机场）所带来的连通性将成为一个智慧城市进行虚拟聚合的基础，并由此产生大城市中心优势，同时也能避免拥堵和污染等劣势（Kasarda 和 Lindsay，2011）。从这方面来说，欧洲和美国的小型创新型城市拥有宜居的优势，无需牺牲聚合效应带来的生产效率作为代价。^②

为了挖掘虚拟聚集的创新潜力，创新型城市需要积极和所在地区及全球其他中心通过网络保持密切联系。这就要求城市拥有开放性文化，本地主要企业和高校能将这种文化积极地转化为全球范围内的商业和科技联系。但要成为一个创新中心，需要有一家或几家当地企业成为相关技术研发领域的世界级领先企业，并在全球市场占有一定份额。

最后但依然重要一点是，创新城市作为知识经济的领先者，他们的规划、实体资

^① 见 Henderson（2003，2010），Carlino、Chatterjee 和 Hunt（2007），以及 Carlino 和 Hunt（2009）。

^② 在高科技行业和信息技术行业排名中都靠前的城市是西雅图——波音公司和微软公司的总部所在地。西雅图的行业就业结构——技术密集型行业中的飞机和测量仪器，信息技术密集型行业中的保险、电脑编程和建筑服务业——都有助于创新。创新型城市也同样会满足对生活质量的要求，如环境质量、公共服务、休闲娱乐设施、住房和连通性。西雅图就是全美最适宜生活的城市之一，拥有充满魅力的海岸线（Markusen 等，2004）。

产、特性和治理需要比其他城市更有优势。工业城市可以成长为创新型城市，而事实上，较强实力的制造业基础是东京、斯图加特、慕尼黑、首尔、西雅图、图卢兹等创新城市的财富。但工业并不一定是必要条件：剑桥（英国）、赫尔辛基、旧金山和京都不是工业城市，但他们是创新型城市，在高科技和信息技术行业拥有较强的生产能力。

城市之所以成为创新城市，是因为现有行业或机构有助于聚集创新活动，并产生连锁反应。这一过程可以由任意一类刺激因素所启动。例如，企业主要股东果断而富有远见的决策、一所本地大学的升级与转变、一家新研究机构的创立、一家大公司的落户和增长、一小群充满活力的企业，或者其他一些刺激因素，都能促进研究和生产活动的结合。在过去二十年，全世界鲜有依靠指令获得成功的创新型城市。日本筑波、韩国大田以及欧洲一些国家企图建设科学城的目标均未能如期实现。

中国沿海城市已具备了较强科技能力，并通过对研究基础设施的持续投资而稳步提升这一能力。某些内陆城市的科技能力通过区域创新政策的加强也得到了发展。就像ARM^①和剑桥咨询公司是英国剑桥电子产业集群的标杆一样，西安、成都、郑州、合肥和其他一些城市正试图提高本地主要大学声望，培育本地领军企业。成都、沈阳和重庆^②也成功说服跨国公司在当地建立生产设施，提高本地制造业能力，为价值链的集中

创造前提条件^③。此外，领先的内陆城市如长沙正在投资交通基础设施以提高连通性，所有的城市也都建立了工业园区，为产业发展提供空间和服务。再加上一系列激励措施，领先的内陆城市具备了形成创新型产业集群的大部分前提条件——这中间有可能被忽视的是产业的专业化优势和环境质量。

绿色的城市增长

主要靠城市化驱动的经济增长必须是环境友好型的。因此，将城市增长“绿色化”正在成为中国和全世界的优先任务。尽管绿色增长的准确含义仍然难以界定，但其主旨是通过良性螺旋式上升的创新行为实现城市可持续发展。绿色增长的核心是在经济规模扩大的同时，能源、自然资本和GDP排放强度可以得到控制或减少。而希望在于，如果绿色增长能够成为主流，将可以实现更多的目标：绿色增长战略将增加对低碳技术和基础设施的投资，引发绿色工业革命，创造就业机会，提高收入水平，但不会产生过去两个世纪经济增长依赖化石燃料而带来的负外部性，同时绿色增长可以遏制气候变化趋势。对绿色增长潜力的挖掘仍处于初期阶段，并受到当前主流技术的制约。但是显而易见，这场革命能否成功将更多地依赖于城市所采取的措施，以及这些措施的实施成效。

为了实现城市绿色增长的潜力，需要为

^① ARM (Advanced Risc Machines) 成立于1990年，是Acorn电脑、苹果公司和VLSI技术的合资企业。该公司是移动通讯技术中微处理器的领先制造者。

^② 重庆采取积极措施，希望惠普和富士康将笔记本电脑组装线和配套设施转移至本地，承诺为其提供低成本劳动力和土地、低税负以及不断改善的物流服务，见“惠普、富士康在重庆建设笔记本制造中心”，中国日报，2009年8月5日。

^③ 但是，跨国公司设立的600余家研发中心大部分都集中在沿海城市，其中以上海和北京为最。

政策制定提供行之有效的概念框架——包括中央和地方层面的。鉴于此背景，通用技术和集聚经济这两个概念的融合将有助于明确和细化促进绿色增长的行动方案。

技术变革对增长影响的长周期性与通用技术（GPTs）的出现和扩散密切相关。一项通用技术具有三个特征（见 Bresnahan 和 Trajtenberg，1996）：

- 渗透——可应用于大多数行业。
- 改进——此类技术不断发展进步，用户可因成本逐步降低而获益。
- 培育创新——通用技术有利于促进发明，为新产品、新工艺以及相关的组织和制度变革提供土壤。

蒸汽机、电力、内燃机和现代信息技术，都是具有代表性的通用技术（Jovanovic 和 Rousseau，2005）。每项技术都推动了城市工业化持续数十年的发展，并带动了大规模投资。通用技术的影响并不局限于单一行业，而是通过创新潜能的释放和不断扩散激活整个经济。各种创新不断拓展生产前沿，拉动了对新产品、商业模式、生产模式的持续投资，成为长期经济增长的基础。信息技术从 20 世纪 70 年代起开始影响全球经济，并在未来 10 年或 20 年内仍有望继续影响创新和生产率的提高。但气候变化的威胁开始显现，这主要是由于城市中心区释放出大量温室气体（占到总量的 80%）。在持续增长的能源压力以及资源短缺背景下，需要应用 IT 技术改进能源和资源利用体系，逐步转变整个城市经济。这将产生重大的网络效应，类似于煤取代木头成为主要能源。

绿色增长战略能提高城市聚集的潜在生产率，主要通过两方面作用：一方面是引进技术创新，另一方面是最大限度地抑制城市

蔓延、土地滥用、城市设计不完善、低效服务以及为适应汽车快速增长而建设的基础设施与交通体系等因素对生产率的侵蚀。绿色城市化意味着以下政策导向：

- 关于城市设计，应重视城市的紧凑性，关注混合用途的街区，投资于公共交通体系、绿化带和娱乐设施的建设，以便减少能源消耗强度和环境污染。

- 应充分实现城市房地产以及配套基础设施的投资回报，同时关注城市拥堵，不能因此牺牲个体在城市内的流动性和都市生活质量。

- 为实现增长潜力，绿色城市群应保持现有工业活动的持续活力（为这些活动绿色化提供激励），支持生产可贸易产品的产业集群，以创造新的就业机会并带动出口。

- 支持有利于绿色经济发展的城市工业和服务业：采用能源资源节约型技术（如智能电网、高效节能的房屋和消费类产品），利用技术标准、监管措施、定价、政府采购政策以及舆论宣传，引导消费者消费偏好转变；采用相关技术控制污染物排放和废料产生；引进回收和废物处理技术，减少环境影响。为实现这一目的，绿色城市化必须融合企业家精神和专业技能，对促进绿色城市建设的技术和产品开展研究、生产、运输、安装和服务。因此，绿色城市化的生产率不仅与城市劳动力的质量和技能有关，与市场和非市场导向的技术变革的联系更加紧密。

- 充分挖掘绿色增长的源泉，是具有创造力的地方和中央机构的责任。应制定绿色议程，对新信息迅速响应，制定和实施相应政策，实现必要的部门间和管辖区域间的

协作——缺少合作可能会导致变革失败。与过去相比，政府机构应鼓励形成一个反应灵敏、消息畅通和网络化的市民社会，由其制定目标、学习最佳实践、设置标准并产生成果。

尽管绿色技术和绿色城市化的潜力值得认真关注，但是以下一些问题得到有效解决，那些平时难以识别的政策方可确立。

第一，从政策制定的角度，明确绿色增长概念的实用性以及与经济增长观点的兼容性。此外，在目前绿色产业（生产“环保产品”）比重较低（在 OECD 国家，这部分就业占全部就业的 1.5%）的情况下，采取哪些措施绿色经济才能在未来二十年成为主要的增长动力？绿色就业一定是新就业吗？

第二，有必要借鉴净就业创造和地方产业化的国际经验。城市层面提高生产率的政策目标在于：提高能源利用效率和节能（如使用智能电表）；用可再生能源替代化石燃料，开发先进的存储设备以使用间歇性的发电能源；改造现有结构（居民和商用住宅、供电、供水、交通和污水处理系统），使用绿色技术设备；管理私家车所有权和使用（利用传感器技术和 IT 技术）。

第三，中国需要总结和借鉴国内外经验，更加高效地利用各种政策手段/工具以支持绿色城市化，并学会如何优化政策。这些政策包括：

- 公共机构负责设计、实施和监督绿色战略。
- 征收地方税费以管理能源资源消费，为某些绿色基础设施的开发筹集资金。利用地方或全国性碳排放市场控制能源消费。
- 通过区划、土地利用、建筑密度标准、房地产/财产税（控制城市扩张）和城

市规划等手段抑制当前城市发展趋势，促进紧凑型、绿色的城市发展，改变传统的城市基础设施。

- 利用补贴、税收和其他激励措施，支持开展专业培训，扩大掌握相关技能的人才储备，提供研究激励，鼓励绿色行业领域的创业。

- 制定建筑物和设备的标准与规范；开发生态环保标识；鼓励使用绿色能源；制定宣传计划以促进绿色技术的应用。

- 利用财政政策和金融实体（公共/民营、外资）募集资金，为绿色发展提供大量的前期支出，并支持许多投资回报周期较长的绿色城市项目，以保持其长期发展的动力。

- 利用技术园区、种子资金和税收减免来引导绿色产业集群的发展。

最后，重要的是，对大部分已广为人知、有可能在未来 15 年内发展成熟的绿色技术进行一番审视，看看是否有哪一项可比肩互联网和内燃机的绿色通用技术正在产生——它将对众多领域产生影响，所导致的长期劳动生产率的提高幅度堪比 ICT 技术扩散所产生的影响。这有助于我们确认是否已经积累了一组经过合理测试、成本效益高、可供进一步开发的低碳/绿色技术（例如，建筑行业相关技术、智能交通体系开发技术等），抑或绝大多数技术（如与移动互联网相连的轻型电动汽车）仍处于早期开发阶段甚至还有待开发？换句话说，明日的绿色经济不应是当前褐色经济的昂贵升级版——绿色化应该成为实现技术和生产力飞跃的重要组成部分。核心问题是在当前资金可获得性、专业技术技能、产业化能力、公众采用新技术和新生活方式的意愿等条件下，面对

传统基础设施、既得利益和当下主流技术等多方面的约束，最有发展前景、价格相对低廉的技术如何才能快速得到大规模应用？

结语

2011 ~ 2030 年间，中国分两个阶段所构建的竞争性和全球性创新生态系统，将推动中国技术进步并带来创新繁荣。政府的政策将成为第一阶段的主要动力，但其成功与否有赖于劳动力质量、企业的主动性和战略、支撑性服务的出现以及城市创新环境。人力资源是创新的源泉，其创新潜力的发挥取决于企业和城市的研究基础设施及全球化

程度。企业的创新性受管理、竞争和战略等前述许多因素的影响。

对于中国蓬勃发展的创新型城市（沿海和内陆地区）需要强调两点。第一，国有和国有控股企业仍然在关键领域占据着重要地位。第二，尽管城市建立的创新体系鼓励新企业进入，但从较低的进入和退出率中难以判断出真正的创新型企业特别民营中小企业是否得到培育；同时，陷入困境的企业是否大量退出市场。使国有企业变得更有创新性将对中国经济的持续增长做出巨大贡献。最好的选择是建立一个根植于竞争性全国市场的创新体系。

附录

表格



附表 1	主要行业全要素生产率年均增速（1999 ~ 2004 年，%）		
	中 国	日 本	韩 国
建筑业	- 1. 74	0. 18	- 1. 06
食品和同类产品	- 0. 29	1. 20	1. 91
纺织产品	0. 16	1. 56	1. 65
成衣	0. 80	1. 00	2. 65
纸和相关产品	1. 47	0. 57	1. 57
化学制品	0. 60	1. 94	- 0. 97
石、粘土和玻璃制品	3. 70	2. 09	3. 48
基本金属	- 0. 28	1. 53	- 2. 85
非电气机械	2. 71	1. 78	1. 65
电气机械	2. 83	5. 18	11. 05
机动车	2. 78	1. 13	1. 39
运输业	4. 94	1. 80	9. 15

资料来源：Keiko Ito, Moosup Jung, Young Gak Kim, Tangjun Yuan, 2008, “中日韩三国上市企业生产率增速和生产率扩散的微观比较研究”，工作论文序号，CCAS No. 008。

让技术追赶和创新成为中国经济增长的新动力

附表 2 中国发明者申请最多的 USPTO 专利 (2005 ~ 2009 年, %)

种类	等级	类 目	占总专利数目的 %
439	1	电子连接器	10.3
361	2	电力: 电力系统及设备	6.8
370	3	多路通信	3.4
382	4	图像分析	3.2
424	5	药品, 生物影响及医疗用化合物 (包括 514 类)	2.8
707	6	数据处理: 数据库及文件管理或数据结构 (数据处理)	2.5
455	7	通讯设备	2.1
438	8	半导体装置制造: 工序	1.9
375	10	脉冲或数字通信	1.7
532	14	有机化合物 (包括 532—570 类)	1.4
435	17	化学: 分子生物学和微生物学	1.1
385		光波导	0.8
356		光学: 测量与实验	0.6
280		陆上交通工具	0.5
99		食品及饮料: 设备	0.2
123		内燃机	0.2
180		机动车	0.1

数据来源: 美国专利和商标局。

附表 3 世界知识产权组织 (WIPO) 专利合作协定, 按部门划分的
国际专利共享度 (2007 ~ 2009 年, %)

科技部门/技术领域		世界范围比例	中国比例	中国所占的百分比
总计*		100	100	3.15
I	电机工程类	29.48	53.14	5.67
1	电气机械, 仪器, 能源	5.2	5.38	3.25
2	视听技术	3.16	2.46	2.45
3	电信	4.61	11.33	7.73
4	数字通信	4.69	25.76	17.28
5	基本通信流程	0.87	0.78	2.84
6	计算机技术	6.37	5.11	2.53
7	信息技术管理方法	1.27	0.7	1.72
8	半导体	3.31	1.62	1.54
II	仪器类	16.23	7.86	1.52
9	光学	2.96	1.59	1.69
13	医疗技术	5.9	2.72	1.45
III	化学类	29.61	18.49	1.97
15	生物科技	3.61	1.98	1.73
16	制药	37.67	4.55	2.34
18	食品化学	1.11	0.72	2.04
19	基本材料化学	3.42	1.68	1.54
20	材料、冶金	2	1.37	2.16
21	表面技术, 涂料	2.04	1.08	1.67
22	微结构和纳米技术	0.25	0.04	0.45
23	化学工程	2.76	2.08	2.38
24	环保技术	1.51	1.2	2.49
IV	机械工程	18.31	12.93	2.22
32	交通运输	3.46	2.21	2.01

* 注: 根据 WIPO 方法, 每一个申请可能包括数个国际专利分类 (IPC), 并可能从属于不同的技术领域。在这种情况下, 每个技术领域都将包括在内。因此, 全部技术领域的总数可能超过一年中申请的数量总和。

资料来源: 中国国家知识产权局。

附表 4 按成立日期排序的广东、北京及浙江三地新进入者（法定单位）的行业构成（%）

行 业	广 东			北 京			浙 江		
	1996 ~ 2000 年	2001 ~ 2005 年	2006 ~ 2008 年	1996 ~ 2000 年	2001 ~ 2005 年	2006 ~ 2008 年	1996 ~ 2000 年	2001 ~ 2005 年	2006 ~ 2008 年
制造业	29.03	35.71	32.84	14.65	10.64	6.36	51.22	48.98	42.98
农副食品加工业	0.84	0.58	0.32	0.49	0.26	0.14	1.25	0.75	0.55
食品制造业	0.86	0.59	0.34	0.53	0.29	0.19	0.50	0.33	0.27
饮料制造业	0.29	0.24	0.15	0.20	0.11	0.05	0.65	0.46	0.31
烟草制品业	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
纺织业	1.24	1.72	1.19	0.33	0.21	0.11	5.30	5.78	4.86
纺织服装、鞋、帽制造业	1.68	2.54	2.80	0.95	0.76	0.69	2.22	2.34	2.30
皮革、毛皮、羽毛（绒）及其制品业	0.86	1.24	1.60	0.09	0.06	0.06	1.78	1.40	1.32
木材加工及木、竹、藤、棕、草制品业	0.46	0.54	0.61	0.20	0.22	0.24	0.75	0.78	0.82
家具制造业	0.97	1.02	1.16	0.46	0.44	0.42	0.55	0.58	0.63
造纸及纸制品业	1.15	1.47	1.26	0.38	0.28	0.21	1.77	1.45	1.20
印刷业和记录媒介的复制	1.52	1.67	1.00	0.62	0.41	0.21	1.85	1.56	0.89
文教体育用品制造业	0.62	0.67	0.55	0.17	0.11	0.05	1.01	1.04	0.88
石油加工、炼焦及核燃料加工业	0.07	0.07	0.04	0.14	0.06	0.02	0.05	0.04	0.04
化工原料及化学制品制造业	1.58	1.63	1.07	1.07	0.66	0.24	1.86	1.53	1.05
医药制造业	0.16	0.17	0.09	0.30	0.18	0.06	0.29	0.21	0.13
化学纤维制造业	0.04	0.06	0.02	0.02	0.01	0.01	0.21	0.23	0.14
橡胶制品业	0.33	0.45	0.43	0.10	0.06	0.03	0.69	0.58	0.44
塑料制品业	2.56	3.21	2.89	0.75	0.48	0.25	3.72	3.74	3.26
非金属矿物制品业	1.77	1.77	1.31	1.02	0.84	0.43	1.82	1.73	1.41
黑色金属冶炼及压延加工业	0.11	0.19	0.14	0.05	0.06	0.02	0.40	0.41	0.35
有色金属冶炼及压延加工业	0.26	0.40	0.33	0.11	0.09	0.03	0.52	0.50	0.40
金属制品业	3.22	3.87	3.75	1.40	1.13	0.63	3.59	3.39	3.09
通用设备制造业	1.15	1.57	1.51	1.28	0.90	0.56	6.46	6.64	6.00
专用设备制造业	1.09	1.64	1.87	1.05	0.80	0.43	2.30	2.41	2.18
交通运输设备制造业	0.70	0.80	0.56	0.51	0.43	0.20	2.87	2.65	2.73
电气机械及器材制造业	2.34	3.08	3.10	0.87	0.64	0.41	4.43	4.07	3.79
通信设备、计算机及其他电子设备制造业	1.77	2.73	2.96	0.70	0.52	0.25	1.18	1.22	1.11
仪器仪表及文化、办公用机械制造业	0.40	0.46	0.49	0.58	0.43	0.21	1.23	0.87	0.66
工艺品及其他制造业	0.87	1.14	1.05	0.28	0.20	0.20	1.84	2.09	2.01
信息传输、计算机服务和软件业	1.41	2.78	3.52	4.86	6.80	6.69	1.11	2.40	3.15
电信和其他信息传输服务业	0.25	0.43	0.55	0.74	1.05	0.92	0.18	0.20	0.21
计算机服务业	0.45	1.16	1.57	1.78	2.23	2.23	0.56	1.60	1.98
软件业	0.70	1.18	1.40	2.34	3.52	3.55	0.37	0.61	0.96
金融业	0.23	0.29	0.37	0.24	0.40	0.47	0.18	0.30	0.59
银行业	0.08	0.01	0.05	0.05	0.01	0.04	0.05	0.03	0.03
证券业	0.04	0.02	0.01	0.05	0.04	0.05	0.01	0.00	0.02
保险业	0.05	0.18	0.18	0.06	0.21	0.18	0.04	0.09	0.14
其他金融活动	0.06	0.08	0.13	0.09	0.14	0.20	0.08	0.17	0.40
租赁和商务服务业	9.04	9.01	9.93	12.77	17.38	20.13	6.45	6.12	8.68
租赁业	0.10	0.17	0.20	0.71	0.68	0.72	0.16	0.20	0.38
商务服务业	8.95	8.84	9.73	12.05	16.71	19.41	6.30	5.91	8.30
科学研究、技术服务和地质勘查业	1.98	2.87	3.16	6.68	7.53	8.69	1.74	2.21	2.63
科学研究	0.30	0.63	0.92	0.63	0.79	0.75	0.17	0.18	0.22
技术服务业	1.35	1.78	1.75	2.67	2.93	2.74	1.05	1.30	1.23
科学交流和传播服务	0.32	0.45	0.48	3.32	3.72	5.12	0.50	0.72	1.17
地质勘查业	0.01	0.01	0.01	0.05	0.08	0.06	0.01	0.01	0.01
教育	3.97	2.42	1.56	1.89	1.85	1.66	3.24	2.04	1.31

资料来源：2008 年北京、广东及浙江经济普查年鉴。

注：本表显示了新进入企业在特定时期每个行业所占比重。例如，29.03% 表示了 1996 ~ 2000 年广东省新进入企业中制造业企业的数量。新进入企业根据被调查企业的注册时间进行估算。由于退出企业不纳入统计，因此无法反映在计算中。如果某企业改变了行业属性，计算中体现的是该企业的注册时间，而不是进入新行业的时间。如果在近些年有相对多的企业从传统部门转向高科技部门，则该数据统计可能会低估新进入的创新型企业。

让技术追赶和创新成为中国经济增长的新动力

附表 5 高技术产业有效专利数量，按工业部门及登记注册类型分组（2009 年）

	大型企业	份额（%）	中型企业	份额（%）	小型企业	份额（%）
总计	22975	55.81	8855	21.51	9340	22.69
医药制造业	1460	24.26	2451	40.73	2106	35.00
化学药品制造业	795	32.41	967	39.42	691	28.17
中成药制造业	646	29.16	1031	46.55	538	24.29
生物及生化制品制造业	10	1.32	284	37.47	464	61.21
飞机及航天器制造业	368	59.16	197	31.67	57	9.16
飞机制造及修理业	367	69.11	113	21.28	51	9.60
航天器制造业	1	1.52	59	89.39	6	9.09
电子设备及通讯设备制造业	17120	69.70	4178	17.01	3264	13.29
通讯设备制造业	14000	89.68	770	4.93	841	5.39
雷达及配件制造业	12	24.49	31	63.27	6	12.24
广播电视设备制造业	83	27.04	66	21.50	158	51.47
电子器械制造业	2084	43.98	1523	32.14	1131	23.87
电子元件制造业	328	18.50	848	47.83	597	33.67
国产电视机及收音机制造业	553	41.02	612	45.40	183	13.58
其他电子设备制造业	60	8.15	328	44.57	348	47.28
计算机及办公设备制造业	3525	70.28	667	13.30	824	16.43
计算机整机制造业	2630	94.47	108	3.88	46	1.65
计算机附属设备制造业	437	27.96	444	28.41	682	43.63
办公设备制造业	1	1.25	41	51.25	38	47.50
医疗设备及测量仪器制造业	502	10.14	1362	27.50	3089	62.37
医疗设备和器具制造业	112	7.85	322	22.58	992	69.57
测量仪器制造业	390	11.06	1040	29.49	2097	59.46

资料来源：《中国高技术产业统计年鉴 2010》。

附表 6 中国工业企业按企业规模分组创新投入与产出（2009 年，%）

	有研发行动企业的百分比	研发支出占主营业务收入百分比	研发人员占总雇员人数的百分比	每花费 1 亿元研发支出获得的有效发明专利数量（项）	每 100 名研发人员中获得的有效发明专利数量（项）
总计	8.47	0.74	2.19	29.18	6.18
大中型企业	30.48	1.03	3.19	23.58	5.37
小型企业	6.16	0.28	0.99	61.90	9.27

资料来源：《中国科技统计年鉴 2010》。

附表 7 中国高技术产业工业企业按企业规模分组创新投入与产出 (2009 年, %)

	拥有研发 机构企业的 百分比	有研发活动 企业的 百分比	研发支出占 主营业务收入的 百分比	研发人员占 总雇员数目的 百分比	每花费 1 亿元研发 支出获得的有效发明 专利数量 (项)	每 100 名研发人员 获得的有效发明 专利数量 (项)
总计	17.52	25.53	1.63	4.96	42.51	8.67
大型企业	53.61	61.68	1.71	6.06	43.67	10.81
中型企业	40.82	46.81	1.81	4.87	28.01	5.22
小型企业	12.01	20.42	1.12	3.58	74.03	10.11

资料来源:《中国科技统计年鉴 2010》。

附表 8 外商直接投资及资本利用:按产业划分 (2004~2009 年, %)

	2004 年	2007 年	2009 年
总计	100	100	100
农业	1.84	1.11	1.52
农业:种植业	0.89	0.47	0.80
矿业	0.89	0.59	0.53
制造业	70.95	48.93	49.72
纺织	3.88	2.21	1.48
化工原料及制品业	4.38	3.46	4.24
医药及医药制品业	1.11	0.72	1.00
通用机械制造业	3.58	2.58	3.17
专用设备制造业	3.13	2.77	2.74
通讯、计算机及其他电子设备制造业	11.64	9.20	7.63
电力、燃气及水的生产和供应业	1.87	1.28	2.25
建筑业	1.27	0.52	0.74
交通运输、仓储及邮政服务业	2.10	2.40	2.69
信息传输、计算机服务与软件业	1.51	1.78	2.39
批发及零售业	1.22	3.20	5.73
住宿及餐饮业	1.39	1.25	0.90
银行及保险业	0.42	10.79	4.77
房地产业	9.81	20.46	17.86
租赁及商业服务业	4.66	4.81	6.46
科研、工艺服务和地质	0.48	1.10	1.78
水利、环境和公共事业管理	0.38	0.33	0.59
住宅及其他服务业	0.26	0.87	1.69
教育业	0.06	0.04	0.01
卫生、社会保障和社会福利业	0.14	0.01	0.05
文化、体育和娱乐业	0.74	0.54	0.34
公共管理和社会组织	0.00	0.00	0.00

资料来源:环亚经济资料数据库。

附表 9 专利申请：按照价值高低和各国数量分（1990 ~ 2005 年，%）

年份	高价值			中等价值			低价值		
	中国	德国	美国	中国	德国	美国	中国	德国	美国
1990 年	5	2139	5784	51	10101	40232	27343	32021	40232
1991 年	5	1781	4747	37	10445	39887	33158	35216	39887
1992 年	7	1727	4696	59	10614	42843	43215	38082	42843
1993 年	4	1868	4314	47	11014	48298	44879	40573	48298
1994 年	5	2056	4200	69	11766	55841	42237	42400	55841
1995 年	3	2107	3888	64	12073	62261	41296	43300	62261
1996 年	4	2100	3980	74	14003	61888	46287	47106	61888
1997 年	8	1851	3977	97	15218	68525	48099	49319	68525
1998 年	6	1836	3799	121	16349	65965	50476	51057	65965
1999 年	5	1543	3743	160	17167	66363	59659	52417	66363
2000 年	2	1421	3312	269	16807	65797	74843	51879	65797
2001 年	10	980	2564	333	16143	62624	87826	49961	62624
2002 年	15	644	2361	461	14896	59977	109524	46721	59977
2003 年	13	556	2027	759	15603	50830	133444	47140	50830
2004 年	27	629	2142	1347	17345	49273	147734	50054	49273
2005 年	25	606	1722	2528	18321	50098	187067	47245	50098
加总	141	23843	57254	6476	227867	890706	1177087	724491	890706

资料来源：Philipp Boeing 和 Philipp Sandner（2011）。

附表 10		中国区域及省域生产力（2004 ~ 2009 年，人民币万元/每人）			
		2004 年	2005 年	2007 年	2009 年
东部地区	全区域	3. 625	4. 137	5. 359	6. 518
	北 京	6. 771	7. 482	8. 416	9. 683
	福 建	3. 171	3. 516	4. 627	5. 642
	广 东	4. 371	4. 757	5. 873	6. 996
	广 西	1. 296	1. 508	2. 158	
	海 南	2. 180	2. 368	2. 949	2. 711
	河 北	2. 481	2. 912	3. 843	3. 834
	江 苏	4. 034	4. 721	6. 139	4. 420
	辽 宁	3. 419	4. 048	5. 322	7. 596
	山 东	3. 041	3. 623	4. 934	6. 946
	上 海	9. 938	10. 696	13. 905	6. 220
	天 津	7. 373	8. 662	11. 671	16. 192
	浙 江	3. 767	4. 196	5. 195	14. 828
中部地区	全区域	1. 890	2. 201	3. 004	3. 937
	安 徽	1. 378	1. 543	2. 047	2. 727
	黑 龙 江	2. 926	3. 390	4. 256	5. 089
	河 南	1. 531	1. 870	2. 601	3. 275
	湖 北	2. 176	2. 436	3. 341	4. 285
	湖 南	1. 567	1. 780	2. 454	3. 342
	内 蒙 古	2. 984	3. 742	5. 632	8. 526
	江 西	1. 695	1. 925	2. 505	3. 411
	吉 林	2. 799	3. 293	4. 821	6. 144
	山 西	2. 422	2. 831	3. 699	4. 600
西部地区	全区域	1. 436	1. 625	2. 199	2. 939
	重 庆	1. 594	1. 784	2. 304	3. 476
	甘 肃	1. 277	1. 435	1. 966	2. 408
	贵 州	0. 774	0. 893	1. 201	1. 671
	宁 夏	1. 802	2. 023	2. 873	4. 120
	青 海	1. 772	2. 030	2. 836	3. 787
	陕 西	1. 685	1. 952	2. 844	4. 256
	四 川	1. 417	1. 604	2. 198	2. 862
	西 藏	1. 634	1. 789	2. 227	2. 610
	新 疆	2. 967	3. 407	4. 399	5. 158
	云 南	1. 283	1. 411	1. 823	2. 260
注：生产力的计算是以当地 GDP 除以当地劳动力总量。					
资料来源：《中国统计年鉴（2005 ~ 2010）》。					

让技术追赶和创新成为中国经济增长的新动力

附表 11 中国各省份的国内专利申请授权数量（2009 年，个）

东部地区		中部地区		西部地区	
北 京	22921	安 徽	8594	重 庆	7501
福 建	11282	黑 龙 江	5079	甘 肃	1274
广 东	83621	河 南	11425	贵 州	2084
广 西	2702	湖 北	11357	宁 夏	910
海 南	630	湖 南	8309	青 海	368
河 北	6839	内 蒙 古	1494	陕 西	6087
江 苏	87286	江 西	2915	四 川	20132
辽 宁	12198	吉 林	3275	西 藏	292
山 东	34513	山 西	3227	新 疆	1866
上 海	34913			云 南	2923
天 津	7404				
浙 江	79945				

资料来源：《中国科技统计年鉴 2010》。

附表 12 中国工业企业创新投入与产出，按企业类型分组（2009 年，%）

	拥有研发 机构企业的 百分比	有研发活动 企业的 百分比	研发支出占 主营业务收入的 百分比	研发人员占 总雇员人数的 百分比	每花费 1 亿元研发 支出获得的有效发明 专利数量（项）	每 100 名研发人员 获得的有效发明 专利数量（项）
总计	5.91	8.47	0.74	2.19	29.18	6.18
国有企业	10.61	14.12	0.69	2.63	17.92	3.71
大型国有企业	56.56	50.86	0.85	3.48	14.10	3.27
民营企业	6.38	4.07	0.39	1.22	43.42	7.44
港澳台投资企业	10.41	7.71	0.76	1.76	28.81	5.62
外商投资企业	8.22	11.62	0.69	2.18	26.17	6.32

资料来源：《中国科技统计年鉴 2010》。

附表 13 中国创新投入与产出的分布，按企业类型分组（2009 年，%）

	企业数量 （个）	份额	研发人员 （千人）	份额	研发支出 （十亿元）	份额	有效发明专利 数量（项）	份额
总计	429378	100.0	1914.27	100.0	405.20	100.0	118245	100.0
国有企业	8860	2.06	174.77	9.13	36.16	8.92	6478	5.48
大型国企	419	0.10	119.64	6.25	27.75	6.85	3913	3.31
民营企业	253366	59.01	356.35	18.62	61.09	15.08	26528	22.43
港澳台投资企业	33865	7.89	198.82	10.39	38.80	9.58	11179	9.45
外商投资企业	40502	9.43	284.39	14.86	68.65	16.94	17965	15.19

资料来源：《中国科技统计年鉴 2010》。

附表 14 中国高技术行业工业企业创新投入与产出，按企业类型分组（2009 年，%）

	拥有研发 机构企业的 百分比	有研发活动 企业的 百分比	研发支出占 主营业务收入的 百分比	研发人员占 总雇员人数 的百分比	每花费 1 亿元研发 支出获得的有效发明 专利数量（项）	每 100 名研发人员 获得的有效发明 专利数量（项）
总计	17.52	25.53	1.63	4.96	42.51	8.67
内资企业	18.32	27.11	2.97	7.32	48.21	9.82
国有企业	27.93	41.36	3.81	8.70	21.95	4.48
港澳台投资企业	16.30	22.92	1.13	3.29	35.25	6.70
外商投资企业	15.73	22.18	0.83	3.16	31.61	6.77

资料来源：《中国高技术产业统计年鉴 2010》。

附表 15 中国高技术行业创新投入与产出的分布，按企业类型分组（2009 年）

	企业数量 (个)	份额	研发人员 (千人)	份额	研发收入 (十亿元)	份额	有效专利 数量（项）	份额
总计	27218	100.0	474.63	100.0	96.84	100.0	41170	100.0
内资企业	17922	65.85	297.83	62.75	60.69	62.67	29254	71.06
国有企业	469	1.72	26.32	5.54	5.37	5.54	1178	2.86
港澳台投资企业	3809	13.99	70.39	14.83	13.37	13.81	4713	11.45
外商投资企业	5487	20.16	106.41	22.42	22.79	23.53	7203	17.50

资料来源：《中国高技术产业统计年鉴 2010》。

附表 16 国家创新系统中不同主体创新的动力和压力

主体	基本目标	激励/ 约束机制	该主体自身应该且能够采取的行动	影响主体行为的制度与政策
国内企业	持续盈利能力、长期竞争力	市场竞争动力：创新（熊彼特创新）	改进管理、购买技术、R&D 投资、加入研发网络、吸引人才	完善市场、鼓励充分竞争，保护知识产权，改进人力资源供给，鼓励创新创业，为企业研究开发提供税收抵扣，需求引导
外资企业	持续盈利能力、长期竞争力	竞争动力：创新（熊彼特创新）	从母公司购买技术、开展本地研发、雇佣本地人才	充分竞争的环境，知识产权保护体系，改进人力资源供给，税收优惠，鼓励设立研究开发机构
大学	培养人才、前沿研究	教学评估、政府拨款、同行压力	改革教育理念和教学方式，雇佣一流学者，鼓励自由思考和独立探索	给予大学更多管理方面的独立性，改革对大学的评估方式，改革重大科研项目的立项和评估方式
科研机构	应用基础研究、培养高级人才	政府拨款、同行压力	建立较好的内部激励机制，雇佣一流科学家和工程师	改革重大项目的资助方式，项目中增加对研究人员和博士后人员的雇佣费用

让技术追赶和创新成为中国经济增长的新动力

续表				
主体	基本目标	激励/ 约束机制	该主体自身应该且能够采取的行动	影响主体行为的制度与政策
工程师、 科学家	创造财富、 追求真理	职业要求、同 行压力	自我激励，终身学习、坚持精神	改进重大项目的资助方式，允许科研人员的 自由探索，改进对科研人员的考评和报酬 机制
行业协会	为企业服务	企业的信任、 社会的认可	促进企业间的合作，加强与政府沟通，建立 研发联盟等	给予行业协会更多空间
金融机构	利润最大化 和长期竞 争力	高回报、市场 竞争，金融 法规	专业化的投资队伍，良好的风险管理机制	创造良好的金融生态，竞争与监管之间的平 衡，对投资创新企业的资本给与税收优惠
中央政府	经济社会发 展、国防 需要	人民群众的要 求、全球竞争 压力	建设基础设施特别是信息通信基础设施有利 于知识的传播和流动，建设有效竞争的市场、 完善保障体系，增加教育投资，提高教育质 量，改进国家创新体系，持续投资基础研 究，鼓励企业研究开发，组织重大科技项 目，通过首台首套采购提供最初需求	行政管理体制改革，依法行政、法治政府建 设，人民群众的意见
地方政府	地区持续增 长和社会 发展	上级考核、地 方竞争	改进基础设施和完善制度，创造更好的创新 创业环境；支持企业研究开发；促进地方产 业集群的发展	改变对地方政府的评价机制，在统一市场前 提下鼓励地方竞争，人民群众的意见
资料来源：作者整理。				

参考文献

- Adams, James D. , J. Roger Clemmons, and Paula E. Stephan. 2006. "How Rapidly Does Science Leak Out?" Working Paper 11997, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Adams, Jonathan, Christopher King, and Nan Ma. 2009. "China: Research and Collaboration in the New Geography of Science." Leeds, UK: Thomson Reuters.
- Agrawal, A. , and R. Henderson. 2002. "Putting Patents in Context: Exploring Knowledge Transfer from MIT." *Management Science* 48 (2002) : 44 – 60.
- Altbach, Philip, and JamilSalmi, eds. 2011. *The Road to Academic Excellence: The Making of World Class Universities*. Washington, DC: World Bank.
- Archibugi, Deniele, Mario Denni, and Andrea Filippetti. 2009. "Technological Forecasting and Social Change." 76: 917 – 931.
- Ayres, Ian. 2007. *Super Crunchers*. New York: Bantam Books.
- Badunenko, O. , D. J. Henderson, and V. Zele-nyuk. 2008. "Technological Change and Transition: Relative Contributions to Worldwide Growth during the 1990s." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 70 (4) : 461 – 492.
- Bai, Chong-En, Jiangyong Lu, and Zhigang Tao. 2010. "Capital or Knowhow: The Role of Foreign Multinationals in Sino-Foreign Joint Ventures." *China Economic Review* 21 (2010) : 629 – 638.
- Bai, Chunli. 2005. "Ascent of Nanoscience in China." *Science* 309 (July 1) : 61 – 63.
- Bartelsman, Eric, John Haltiwanger, and Stefano Scarpetta. 2004. "Microeconomic Evidence of Creative Destruction in Industrial and Developing Countries." IZA Discussion Paper 1374, Institute for the Study of Labor, Bonn (October).
- Bhidé, Amar. 2008. *The Venturesome Economy: How Innovation Sustains Prosperity in a More Connected World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bloom, Nick, RaffaellaSadun, and John Van Reenen. 2009. "Do Private Equity Owned Firms Have Better Management Practices?" London School of Economics and Political Science, London.
- . 2010. "Does Product Market Competition Lead Firms to Decentralize?" Working Paper10-052, Harvard Business School, Boston, MA.
- Boeing, Philipp, and Philipp Sandner. 2011. "The Innovative Performance of China's National Innovation System." Working Paper 158, Frankfurt School of Finance and Management, Frankfurt, Germany.
- Bonvillian, William B. , and Richard Van Atta. 2011. "ARPAE and DARPA: Applying the DARPA Model to Energy Innovation." *Journal of Technology Transfer* 36(5) : 469 – 513.
- Bosworth, Barry, and Susan M. Collins. 2007. "Accounting for Growth: Comparing China and In-

- dia." Working Paper 12943, National Bureau of Economics, Cambridge, MA.
- Boutellier, Roman, and others. 2000. *Managing Global Innovation*. Berlin: Springer Verlag.
- Brandt, Loren, and Xiaodong Zhu. 2010. "Accounting for China's Growth." IZA Discussion Paper 4764, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Branscomb, Lewis. 2008. "Research Alone Is Not Enough." *Science* 321 (August 15): 915–916.
- Branstetter, Lee, and Mariko Sakakibara. 1998. "Japanese Research Consortia: A Microeconomic Analysis of Industrial Policy." *Journal of Industrial Economics* 46 (2): 207–233.
- Bravo-Ortega, Claudio, and Alvaro Garcia Marin. 2011. "R & D and Productivity: A Two Way Avenue?" *World Development* 39: 1090–1107.
- Bresnahan, Timothy, and M. Trajtenberg. 1996. "General Purpose Technologies: Engines of Economic Growth?" *Journal of Econometrics*: 65: 83–108.
- Breznitz, Dan. 2007. *Innovation and the State*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Breznitz, Dan, and Michael Murphree. 2011. *Run of the Red Queen: Government, Innovation, Globalization, and Economic Growth in China*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Brown, Clair, and Greg Linden. 2009. *Chips and Change: How Crisis Reshapes the Semiconductor Industry*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Brynjolfsson, Erik, and Adam Saunders. 2009. *Wired for Innovation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Callahan, Daniel. 2009. *Taming the Beloved Beast*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Carlino, Gerald A., Satyajit Chatterjee, and Robert M. Hunt. 2007. "Urban Density and the Rate of Invention." *Journal of Urban Economics* 61 (3): 389–419.
- Carlino, Gerald A., and Robert M. Hunt. 2009. "What Explains the Quantity and Quality of Local Inventive Activity?" Working Papers 09-12, Federal Reserve Bank of Philadelphia, Philadelphia.
- Carlsson, Bo. 2006. "Internationalization of Innovation Systems: A Survey of the Literature." *Research Policy* 35: 56–67.
- Chen, Shiyi, Gary H. Jefferson, and Jun Zhang. 2011. "Structural Change, Productivity Growth, and Industrial Transformation in China." *China Economic Review* 22 (1): 133–150.
- Cheng, Li. 2010. *China's Emerging Middle Class: Beyond Economic Transformation*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- China Statistical Yearbook (volumes on each of Science, Technology, and Industry). 2010. Beijing: China Statistics Press.
- Christensen, Clayton M., Jerome H. Grossman, and Jason Hwang. 2009. *The Innovator's Prescription*. New York: McGraw Hill.
- Christensen, Clayton M., Michael B. Horn, and Curtis W. Johnson. 2010. *Disrupting Class: How Disruptive Innovation Will Change the Way the World Learns*. New York: McGraw-Hill.
- Cliff, Roger, Chad J. R. Ohlandt, and David Yang. 2011. *Ready for Take-Off: China's Advancing Aerospace Industry*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Cohen, Wesley M., and Daniel A. Levinthal. 1990. "Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation." *Administrative Science Quarterly* 35 (1): 128–152.
- Comin, Diego. 2004. "R&D: A Small Contribution to Productivity Growth." *Journal of Economic Growth* 9 (4): 391–421.
- Comin, Diego, Bart Hobijn, and Emilie Rovito. 2006. "World Technology Usage Lags." Working

- Paper 12677, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Cutler, David, M. 2003. "An International Look at the Medical Care Financing Problem." Harvard University, Department of Economics, Cambridge, MA.
- Dehoff, Kevin, and Vikas Sehgal. 2009. "Innovators without Borders." *Strategy and Business* 44: 55–61.
- De Meyer, Arnoud, and Sam Garg. 2005. *Inspire to Innovate*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Dertouzos, Michael L., R. K. Lester, and R. M. Solow. 1989. *Made in America: Regaining the Productive Edge*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Dodgson, Mark, and David Gann. 2010. *Innovation*. New York: Oxford University Press.
- Dodgson, Mark, and Mariko Sakakibara. 2003. "Strategic Research Partnerships: Empirical Evidence from Asia." *Technology Analysis and Strategic Management* 15 (2): 228–245.
- Dollar, David, and Shang-Jin Wei. 2007. "Das (Wasted) Capital." Working Paper 13103, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Eberhardt, Markus, Christian Helmers, and Zhi-hong Yu. 2011. "Is the Dragon Learning to Fly? An Analysis of the Chinese Patent Explosion." CSAE Working Paper 2011-15, Centre for the Study of African Economies, Oxford University, Oxford, U.K.
- Eichengreen, Barry. 2012. "China Needs a Service-Sector Revolution." <http://www.project-syndicate.org/commentary/china-needs-a-service-sector-revolution>.
- Ejermo, Olof, Astrid Kander, and Martin Henning. 2011. "The R&D-Growth Paradox Arises in Fast-Growing Sectors." *Research Policy* 40 (2011): 664–672.
- Elmer, Greg. 2004. *Profiling Machines*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Fan, S., R. Kanbur, and X. Zhang, eds. 2009. *Regional Inequality in China: Trends, Explanations and Policy Responses*. London: Routledge, Taylor and Francis Group.
- Felipe, Jesus. 2008. "What Policy Makers Should Know about Total Factor Productivity." *Malaysian Journal of Economic Studies* 45 (1): 1–19.
- Felipe, Jesus, Arnelyn Abdon, and Utsav Kumar. 2010. "Development and Accumulation of New Capabilities: The Index of Opportunities." VOX-EU (July 22, 2010). <http://www.voxeu.org/article/new-measure-national-opportunities-development>.
- Fleisher, Belton, Dinghuan Hu, William Mcguire, and Xiaobo Zhang. 2010. "The Evolution of an Industrial Cluster in China." *China Economic Review* 21: 456–469.
- Fogel, Kathy, Randall Morck, and Bernard Yeung. 2008. "Big Business Stability and Economic Growth: Is What's Good for General Motors Good for America?" *Journal of Financial Economics* 89 (1): 83–108.
- Fukao, Kyoji, Tomohiko Inui, Shigesaburo Kabe, and Deqiang Liu. 2008. "An International Comparison of the TFP Levels of Japanese, Korean and Chinese Listed Firms." Japan Center for Economic Research, Tokyo.
- Fu, Xiaolan, and Yundan Gong. 2011. "Indigenous and Foreign Innovation Efforts and Drivers of Technological Upgrading: Evidence from China." *World Development* 39 (7): 1213–1225.
- Fu, Xiaolan, Carlo Pietrobelli, and Luc Soete. 2011. "The Role of Foreign Technology and Indigenous Innovation in the Emerging Economies: Technological Change and Catching Up." *World Development* 39 (7): 1204–1212.
- Gao, Jian, and Gary Jefferson. 2007. "Science and

- Technology Takeoff in China: Sources of Rising R&D Intensity." *Asia Pacific Business Review* 13 (3): 357 – 371.
- Gao, Xia, and Jiancheng Guan. 2009. "The Chinese Innovation System during Economic Transition: A Scale Independent View." *Journal of Informetrics* 3(4): 321 – 331.
- Gao, Xudong, Ping Zhang, and Xiulin Liu. 2007. "Competing with MNEs: Developing Manufacturing Capabilities or Innovation Capabilities." *Journal of Technology Transfer* 32: 87 – 107.
- Glaeser, Edward L. 2011. *Triumph of the City*. New York: Penguin Press.
- Golley, Jane, and XinMeng. 2011. "Has China Run Out of Surplus Labor?" *China Economic Review* 22: 555 – 572.
- Gordon, Peter, and Sanford Ikeda. 2011. "Does Density Matter?" In *Handbook of Creative Cities*, eds. David E. Andersson, A. E. Andersson, and Charlotta Mellander. Cheltenham, U. K.: Edward Elgar.
- Greenberg, Daniel S. 2007. *Science for Sale: The Perils, Rewards, and Delusions of Campus Capitalism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Groupe BPCE. 2010. "Total Factor Productivity: A Reflection of Innovation Drive and Improvement in Human Capital (Education)." Special Report: Economic Research 41, Paris (February).
- Grove, Linda. 2006. *A Chinese Economic Revolution: Rural Entrepreneurship in the Twentieth Century*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Gwynne, Peter. 2010. "The China Question: Can This Country Really Be the Next Life Science Superpower?" *Scientific American. Worldview 2010, Special Report*: 22.
- Hall, Bronwyn. 2011. "Innovation and Productivity." Working Paper 17178, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Hanley, A., W. Liu, and A. Vaona. 2011. "Financial Development and Innovation in China: Evidence from the Provincial Data." Working Paper 1673, Kiel Institute for the World Economy, Kiel.
- Hanushek, Eric. 2009. "School Policy: Implications of Recent Research for Human Capital Investments in South Asia and Other Developing Countries." *Education Economics* 17 (3): 291 – 313.
- Hassan, Mohamed H. A. 2005. "Small Things and Big Changes in the Developing World." *Science* 309 (July 1): 65 – 66.
- Hausmann, Ricardo, and Bailey Klinger. 2006. "Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space." Center for International Development, Harvard University, Cambridge, MA.
- He, Jiang, and M. Hosein Fallah. 2011. "The Typology of Technology Clusters and Its Evolution—Evidence from the Hi-Tech Industries." *Technological Forecasting & Social Change* 78: 945 – 952.
- Henderson, J. Vernon. 2003. "The Urbanization Process and Economic Growth: The So-What Question." *Journal of Economic Growth* 8: 47 – 71.
- . 2010. "Cities and Development." *Journal of Regional Science* 50 (1): 515 – 540.
- Herstatt, Cornelius, and others. 2006. *Management of Technology and Innovation in Japan*. Berlin: Springer Verlag.
- Hout, Thomas M., and Pankaj Ghemawat. 2010. "China vs the World: Whose Technology Is It?" *Harvard Business Review* (December). <http://hbr.org/2010/12/china-vs-the-world-whose-technology-is-it/ar/1>.
- Howells, Jeremy. 2005. "Innovation and Regional Economic Development: A Matter of Perspective?"

- Research Policy* 34 (2005): 1220 – 34.
- Hsueh, Li-Min, Chen-kuo Hsu, and Dwight H. Perkins. 2001. *Industrialization and the State: The Changing Role of the Taiwan Government in the Economy, 1945 – 1998*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Hsueh, Rosalyn. 2011. *China's Regulatory State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hu, Angang. 2011. *China in 2020: A New Type of Superpower*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Huang, Zuhui, Xiaobo Zhang, and Yunwei Zhu. 2008. "The Role of Clustering in Rural Industrialization: A Case Study of the Footwear Industry in Wenzhou." *China Economic Review* 19 (2008): 409 – 420.
- IEEE (Institute of Electrical and Electronics Engineers). 2011. "China's Supercomputing Prowess" (April). <http://www.ieee.org/index.html>.
- Italian Trade Commission. 2009. "Market Report on China Biotechnology and Nanotechnology Industries." Shanghai.
- Ito, Keiko, Moosup Jung, Young Gak Kim, and Tangjun Yuan. 2008. "A Comparative Analysis of Productivity Growth and Productivity Dispersion: Microeconomic Evidence Based on Listed Firms from Japan, Korea and China." Working Paper 259, Columbia University, Center on Japanese Economy and Business, New York (February).
- Jaffe, Adam B., and Manuel Trajtenberg. 1996. "Flows of Knowledge from Universities and Federal Labs: Modeling the Flow of Patent Citations over Time and across Institutional and Geographic Boundaries." Working Paper 5712, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Jaruzelski, Barry, John Loehr, and Richard Holman. 2011. "Why Culture Is Key." *Strategy and Business* 65 (Winter): 30 – 45.
- Johnstone, Bob. 1999. *We Were Burning*. Boulder, CO: Westview Press.
- Jones, Charles I., and Paul Romer. 2009. "The New Kaldor Facts: Ideas, Institutions, Population and Human Capital." Working Paper 15094, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Jorgenson, Dale, Mun Ho, and Jon Samuels. 2010. "New Data on U. S. Productivity Growth by Industry." Harvard University, Department of Economics, Cambridge, MA.
- Jorgenson, Dale W., Mun S. Ho and Kevin J. Stiroh. 2007. "The Sources of Growth of U. S. Industries." In *Productivity in Asia: Economic Growth and Competitiveness*, ed. Dale W. Jorgenson, Masahiro Kuroda, and Kazuyuki Motohashi. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Jovanovic, Boyan, and Peter L. Rousseau. 2005. "General Purpose Technologies." In *Handbook of Economic Growth 1B*, eds. Philippe Aghion and Steven N. Durlauf. Amsterdam: North Holland Press.
- Kaiser, David. 2010. *Becoming MIT: Moments of Decision*. Cambridge MA: MIT Press.
- Kaplan, Robert S., and Michael Porter. 2011. "How to Solve the Cost Crisis in Healthcare." *Harvard Business Review* 89 (9/10): 46 – 64.
- Kasarda, John D., and Greg Lindsay. 2011. *Aerotropolis: The Way We'll Live Next*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Keller, Wolfgang. 2001a. "The Geography and Channels of Diffusion at the World's Technology Frontier." Working Paper 8150, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- . 2001b. "International Technology Diffusion." Working Paper 8573, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

- Kharas, Homi. 2009. "China's Transition to a High Income Economy: Escaping the Middle Income Trap." Brookings Institution, Washington, DC.
- Knight, John, Qusheng Deng, and Shi Li. 2011. "The Puzzle of Migrant Labor Shortage and Rural Labor Surplus in China." *China Economic Review* 22: 585 – 600.
- Komninos, Nicos. 2008. *Intelligent Cities and Globalization of Innovation Networks*. New York: Routledge.
- Koopman, Robert, Zhi Wang, and Shang-Jin Wei. 2008. "How Much of Chinese Export Is Really Made in China: Assessing Domestic Value-Add when Processing Trade Is Pervasive." Working Paper 14109, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- . 2009. "A World Factory in Global Production Chains: Estimating Imported Value Added in Chinese Exports." Discussion Paper 7430, Center for Economic Policy and Research, Washington, DC.
- Kraemer, Kenneth L., Greg Linden, and Jason Dedrick. 2011. "Capturing Value in Global Network: Apple iPad and iPhone." http://pcic.merage.uci.edu/papers/2011/Value_iPad_iPhone.pdf.
- Kuijs, Louis. 2010. "China through 2020: A Macroeconomic Scenario." China Research Working Paper 9, World Bank, Beijing.
- Lach, Saul, Shlomi Parizat, and Daniel Wasserteil. 2008. "The Impact of Government Support to Industrial R&D on the Israeli Economy." E. G. P. Applied Economic Ltd., Tel Aviv.
- Lane, Julia. 2009. "Assessing the Impact of Science Funding." *Science* 324 (June 5): 1273 – 1275.
- Lane, J., and S. Bertuzzi. 2011. "Measuring the Results of Science Investments." *Science* 331: 678.
- Lester, Richard K. 2004. *Innovation*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Levitt, Steven D., John A. List, and Chad Syverson. 2011. "How Does Learning Happen?" University of Chicago, Department of Economics, Chicago.
- Leydesdorff, Loet. 2008. "The Delineation of Nanoscience and Nanotechnology in Terms of Journals and Patents: A Most Recent Update." *Scientometrics* 76 (1): 159 – 167.
- Li, Xibao. 2011. "Sources of External Technology, Absorptive Capacity, and Innovation Capability in Chinese State-Owned High-Tech Enterprises." *World Development* 39 (7): 1240 – 1248.
- . 2012. "Behind the Recent Surge of Chinese Patenting." *Research Policy* 41: 236 – 249.
- Liang, Clair Y. C., R. David McLean, and Mengxin Zhao. 2011. "Creative Destruction and Finance: Evidence from the Last Half Century." Working Paper (April), International Conference of the French Finance Association. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1720717.
- Lichtenberg, Frank, R. 2008. "Have Newer Cardiovascular Drugs Reduced Hospitalization? Evidence From Longitudinal Country-Level Data on 20 OECD Countries, 1995 – 2003." Working Paper 14008, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- . 2010. "Has Medical Innovation Reduced Cancer Mortality?" Working Paper 15880, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- . 2011. "The Impact of Therapeutic Procedure Innovation on Hospital Patient Longevity: Evidence from Western Australia, 2000 – 2007." Working Paper 17414, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Liu, Feng-chao, Denis Fred Simon, Yu-tao Sun, and Cong Cao. 2011. "China's Innovation Policies;

- Evolution, Institutional Structure and Trajectory.” *Research Policy* 40: 917 – 31.
- Machin, Stephen, Sandra McNally, and Olmo Silva. 2007. “New Technology in Schools: Is There a Payoff.” *Economic Journal* 117: 1145-67.
- Mani, Sunil. 2010. “Have China and India Become More Innovative since the Onset of Reforms in the Two Countries?” Working Paper 430, Center for Development Studies, Trivandrum, Kerala, India (May).
- Manoharan, Mano. 2008. “Research on the Frontiers of Nanoscience.” *Technology in Society* 30 (3 – 4): 401 – 404.
- Markusen, Ann. 1996. “Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts.” *Economic Geography* 72 (3): 293 – 313.
- Markusen, Ann, Karen Chapple, Daisaku Yamamoto, Gregory Schorrock, and Pingkang Yu. 2004. “Gauging Metropolitan ‘High-Tech’ And ‘I-Tech’ Activity.” *Economic Development Quarterly* 18 (1): 10 – 24.
- Mathews, John A. 2000. “Accelerated Technology Diffusion through Collaboration: The Case of Taiwan’s R&D Consortia.” European Institute of Japanese Studies, Stockholm.
- Mathews, John, A., and Dong-Sung Cho. 2000. *Tiger Technology*. Cambridge, U. K.: Cambridge University Press.
- McGee, T. G., G. C. S. Lin, A. M. Morton, M. L. Y. Wang, and J. Wu. 2011. *China’s Urban Space: Development under Market Socialism*. London: Routledge.
- McKinsey and Company. 2010. “Closing the Talent Gap: Attracting and Retaining the Top Third Graduates to Careers in Teaching.” September.
- McKinsey Global Institute. 2010. “How to Compete and Grow.” Washington, DC (March).
- . 2011. “Cities of Tomorrow.” Washington, DC.
- Meisenzahl, Ralf R., and Joel Mokyr. 2011. “Is Education Policy Innovation Policy?” VOXEU, June 13th. <http://www.voxeu.org/article/education-policy-innovation-policy>.
- Midler, Paul. 2011. *Poorly Made in China*. New York: John Wiley.
- MOST (Ministry of Science and Technology). 2008. “China Science and Technology Development Report.” Beijing: Science and Technology Literature Press.
- Moran, Theodore H. 2011a. *Foreign Direct Investment and Development*. Washington, DC: Peterson Institute of International Development.
- . 2011b. “Foreign Manufacturing Multinationals and the Transformation of the Chinese Economy: New Measurements, New Perspectives.” Working Paper 11-11, Peterson Institute of International Economics, Washington, DC (April).
- Nature Publishing Index, China. 2010. <http://www.natureasia.com/en/publishing-index/china>.
- Nolan, Peter. 2012. *Is China Buying the World?* Cambridge, UK: Polity Press.
- NSB (National Statistical Bureau of China). Various years. *China Statistical Yearbook*. Beijing: China Statistics Press.
- Odagiri, Hiroyuki, and Akira Goto. 1996. *Technology and Industrial Development in Japan*. New York: Oxford University Press.
- . eds. 1997. *Innovation in Japan*. Oxford, UK: Clarendon Press.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). 2007. “Chinese Innovation: China Can Rekindle Its Great Innovative Past, Though Some Reforms May Be Needed First.” *Observer* 263 (October).
- . 2008. *Reviews of Innovation Policy: China*.

- Paris: OECD.
- . 2010a. “China in the 2010s: Rebalancing Growth and Strengthening Social Safety Nets.” OECD contribution to the China Development Forum, Beijing, March 20 – 22.
- . 2010b. *Economic Surveys: China 2010*. Paris: OECD.
- Oi, Jean Chun. 2011. *Going Private in China: The Politics of Corporate Restructuring and System Reform*. Stanford, CA: Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center.
- Oster, Sharon M. 1999. *Modern Competitive Analysis*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Owen, Bruce Manning, WentongZheng, and Su Sun. 2007. “China’s Competition Policy Reforms: The Anti-Monopoly Law and Beyond.” Discussion Paper 06-032, Stanford Institute for Economic Policy Research, Stanford, CA.
- OxfordAnalytica. 2009. “China: Returnees Are Critical in Innovation Push.” Daily Brief Services, Oxford, U. K. (July 2).
- . 2011. “China Leapfrogs to the Forefront of Nanotechnology.” Daily Brief Services, Oxford, U. K. (September 26).
- Scott E. 2007. *The Difference: How the Power of Diversity Creates Better Groups, Firms, Schools, and Societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Peng, Changhui. 2011. “Focus on Quality, Not Just Quantity.” *Nature* 475 (July 20): 267.
- Perkins, Dwight H. 2011. “The Macro-Economics of Poverty Reduction in China.” Presentation to the International Workshop on Challenges to Poverty Reduction in China’s New Development Stage, Beijing, February 25.
- Perry, Tekla S. 2011. “Morris Chang: Foundry Father.” *IEEE Spectrum* (May).
- Popp, David. 2010. “Innovation and Climate Policy.” *Annual Review of Resource Economics* 2: 275 – 298.
- Porter, Michael E., and E. O. Teisberg. 2006. *Redefining Healthcare*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Preschitschek, Nina, and Dominic Bresser. 2010. “Nanotechnology Patenting in China and Germany—A Comparison of Patent Landscapes by Bibliographic Analyses.” *Journal of Business Chemistry* 7 (1): 3 – 13.
- Price, L., M. D. Levine, N. Zhou, D. Fridley, N. Aden, H. Lu, M. McNeil, N. Zheng, Y. Qin, and P. Yowargana. 2011. “Assessment of China’s Energy-Saving and Emission-Reduction Accomplishments and Opportunities during the 11th Five-Year Plan.” *Energy Policy* 39 (4): 2165 – 2178.
- Pritchett, Lant, and Martina Viarengo. 2010. *Reconciling the Cross-Sectional and Time-Series Relationships between Income, Education and Health and Choice Based Framework for HDI*. New York: Palgrave Macmillan.
- Royal Society. 2011. “Knowledge, Networks and Nations: Global Scientific Collaboration in the 21st Century.” London.
- Salmi, Jamil. 2010. “The Challenge of Establishing World-Class Universities.” World Bank, Washington, DC.
- Shanghai Municipality Science and Technology Commission. 2006. “The Innovation System of Shanghai.” Presentation made to an OECD delegation in Shanghai, China, October 9.
- Shapin, Steven. 2010. *Never Pure: Historical Studies of Science as if It Was Produced by People with Bodies, Situated in Time, Space, Culture, and Society, and Struggling for Credibility and Authority*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

- Shapira, Philip, and Stefan Kuhlman. 2003. *Learning from Science and Technology Policy Evaluation*. Cheltenham, U. K.; Edward Elgar.
- Shi, Bingzhan. 2011. "Extensive Margin, Quantity, and Price in China's Export Growth." *China Economic Review* 22 (2011): 233 – 243.
- Sigurdson, Jon, Jiang Jiang, Xinxin Kong, Yongzhong Wang, and Yuli Tang. 2005. *Technological Superpower China*. Cheltenham, UK; Edward Elgar.
- Simon, Denis, F., and Cong Cao. 2009. *China's Emerging Technological Edge*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Smeets, Roger, and Albert de Vaal. 2011. "Intellectual Property Rights Protection and FDI Knowledge Diffusion." VOXEU (March 15). <http://www.voxeu.org/article/intellectual-property-rights-and-fdi-knowledge-diffusion>.
- Starr, Paul. 2011. *Remedy and Reaction*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Stevenson-Yang, Anne, and Ken DeWoskin. 2005. "China Destroys the IP Paradigm." *Far Eastern Economic Review* 168 (3): 9 – 18.
- Subramanian, Arvind. 2011. *Eclipse: Living in the Shadow of China's Economic Dominance*. Washington, DC: Institute of International Economics.
- Suttmeier, Richard P., and Xiangkui Yao. 2011. "China's IP in Transition." Special Report 29, National Bureau of Asian Research, Seattle.
- Swissnex China. 2011. "A Quick Overview of the Chinese S&T System." <http://www.swissnexchina.org/background/a-quick-overview-of-chinese-st-system-2011.pdf/view>.
- Tan, Yinglan. 2011. *Chinnovation*. Singapore: John Wiley and Sons.
- Tang, Mingfeng, and Caroline Hussler. 2011. "Betting on Indigenous Innovation or Relying on FDI: The Chinese Strategy for Catching-Up." *Technology in Society* 33: 23 – 35.
- Taylor, Mark C. 2010. *Crisis on Campus: A Bold Plan for Reforming Our Colleges and Universities*. New York: Alfred A. Knopf.
- Tian, Xu, and Xiaohua Yu. 2012. "The Enigmas of TFP in China: A Meta-Analysis." *China Economic Review* 23: 396 – 414.
- Tzeng, Cheng-Hua. 2011. "An Evolutionary- Institutional Framework for the Growth of an Indigenous Technology Firm: The Case of Lenovo Computer." *Technology in Society* 33: 212 – 222.
- Urel, B., and Harm Zebregs. 2009. "The Dynamics of Provincial Growth in China: A Nonparametric Approach." *IMF Staff Papers* 56 (2): 239 – 262.
- van Pottelsberghe de la Potterie, Bruno. 2008. "Europe's R&D: Missing the Wrong Targets?" Bruegel Policy Brief 3, Bruegel, Brussels (February).
- . 2010. "Patent Fixes for Europe" *Nature* 467 (September 22): 395. <http://www.nature.com/nature/journal/v467/n7314/abs/467395a.html>.
- Walsh, K. 2003. "Foreign High-Tech R&D in China: Risks, Rewards and Implications for U. S. -China Relations." Henry Stimson Center, Washington, DC.
- Wang, Qing Hui, Qi Wang, and NianCai Liu. 2011. "Building World Class Universities in China: Shanghai Jiao Tong University." In *The Road to Academic Excellence: The Making of World Class Universities*, eds. Philip Altbach and Jamil Salmi. Washington, DC: World Bank.
- Wang, Y., and Y. Yao. 2003. "Sources of China's Economic Growth, 1952 – 1999: Incorporating Human Capital Accumulation." *China Economic Review* 14: 32 – 52.
- West, Darrell M., and E. A. Miller. 2009. *Digital Medicine*. Washington, DC: Brookings Institution.

tion.

Wieser, Robert. 2005. "Research and Development Productivity and Spillovers: Empirical Evidence at the Firm Level." *Journal of Economic Surveys* 19 (4): 587–620.

World Bank. 2010. *Innovation Policy: A Guide for Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.

———. 2011. "The Growing Danger of Non-Communicable Diseases." World Bank, Washington, DC (September).

Wu, Weiping, and Yu Zhou. 2011. "The Third Mission Stalled? Universities in China's Technological Progress." *Journal of Technology Transfer* (September). <http://sites.tufts.edu/wuweiping/files/2012/08/JTT-ThirdMission-PrePublished.pdf>.

234

Yu, Yongding. 2009. "China's Policy Response to the Global Financial Crisis." Richard Snape Lecture, Productivity Commission, Melbourne.

Yusuf, Shahid, and Kaoru Nabeshima. 2010. "Two Dragon Heads: Contrasting Development Paths for Beijing and Shanghai." Washington, DC: World Bank.

Yusuf, Shahid, Kaoru Nabeshima, and Shoichi Yamashita, eds. 2008. *Growing Industrial Clusters in Asia: Serendipity and Science*. Washington, DC: World Bank.

Zeng, Douglas. 2010. "Building Engines of Growth and Competitiveness in China: Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters." Washington, DC: World Bank.

Zhang, Chuanguo, and Lihuan Zhuang. 2011. "The Composition of Human Capital and Economic Growth: Evidence from China Using Dynamic Panel Data Analysis." *China Economic Review* 22: 165–171.

Zhang, Chunlin, Douglas Zhihua Zheng, William Peter Mako, and James Seward. 2009. *Promoting*

Enterprise-Led Innovation in China. Washington, DC: World Bank.

Zhong, Hai. 2011. "Returns to Higher Education in China: What Is the Role of College Quality." *China Economic Review* 22: 260–275.

Zhou, Eve Y., and Bob Stembridge. 2011. "Patented in China: The Present and Future State of Innovation in China." Thomson Reuters, Philadelphia.

Zhou, Yu. 2008. *The Inside Story of China's High-Tech Industry: Making Silicon Valley in Beijing*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Zhu, Zuoyan, and Xu Gong. 2008. "Basic Research: Its Impact on China's Future." *Technology in Society* 30: 293–298.

陈清泰, 2011, 《自主创新和产业升级》中信出版社。

陈小洪, 2009, "中国企业 30 年创新: 机制、能力和战略", 《管理学报》, 2009 年 11 期。

方新, 2007, 《中国科技创新与可持续发展》, 北京: 科学出版社。

高世楫, 刘培林, 2007, "科技发展与中国经济奇迹", 方新主编《中国科技创新与可持续发展》, 科学出版社, 第 6 章, 第 173~203 页。

郭励弘, 2009, "需要从速建立科技型中小企业的私募股票市场", 《产权导刊》, 2009 年 7 期。

郭励弘, 张承惠, 李志军, 2000, 《高新技术产业: 发展规律与风险投资》, 中国发展出版社。

刘世锦, 张文魁, 2008, "以激励机制创新促进自主创新", 《发明与创新(综合版)》, 2008 年 4 期。

柳卸林, 吕萍, 程鹏, 陈傲, 2010, 《构架均衡的区域创新体系》, 科学出版社。

路甬祥, 2006, 《走中国特色自主创新之路, 建设创新型国家》, 《中国科学院院刊》, 2006 年 5 期。

吕薇, 2009, 《中国特色创新之路: 政策与机制研究》, 人民出版社。

- 吕薇, 2008, 《建设创新型国家: 30 年创新体系演进》, 中国发展出版社。
- 王元, 张晓原, 赵明鹏, 2011, 《中国风险投资发展报告 2011》, 经济管理出版社。
- 吴敬琏, 2005, 《中国增长模式抉择》, 远东出版社。
- 吴敬琏, 2002, 《制度重于技术—发展中国高新技术产业》, 中国发展出版社。
- 徐冠华, 2006, “关于自主创新的几个重大问题”, 《中国软科学》, 2006 年 4 期。
- 张文魁, 2007, “创新政策应转向重视需求鼓励”, 《中国发展观察》, 2007 年 11 期。
- 张小济、隆国强, 2011, 《外商投资与自主创新: 政策与案例》, 对外经济贸易大学出版社。
- 张玉台、刘世锦、吕薇, 2008, 《激励创新: 政策选择与案例研究》, 知识产权出版社。
- 中国科技发展战略研究小组, 2011, 《中国区域创新能力报告 2010——珠三角区域创新体系研究》, 科学出版社。
- 中国科学技术发展战略研究院, 2011, 《国家创新指数报告 (2010)》, 2011 年 3 月。
- 中国科学院创新发展研究中心, 2009, 《2009 中国创新发展报告》, 科学出版社。

专题报告三

抓住绿色发展的机遇

为什么要走绿色发展道路



目前，世界正处在一个发展的十字路口。由于现有发展方式难以持续，无论是中国还是世界，都需要寻找新的模式。绿色发展就正是这样一种新模式，其有可能带来经济、社会、环境以及政府角色的全面转型。它是一个机遇：一扇新的机会之门。

绿色发展是指经济增长摆脱对资源使用、碳排放和环境破坏的过度依赖，通过创造新的绿色产品市场、绿色技术、绿色投资，以及改变消费和环保行为来促进增长^①。这一概念包括三层含义：一是经济增长可以同碳排放和环境破坏逐渐脱钩；二是“绿色”可以成为经济增长新的来源；三是经济增长和“绿色”之间可以形成相互促进的良性循环。绿色增长是绿色发展的一种实现方式。

传统发展模式已不可行

自 1978 年以来，中国以年均近 10% 的

增长速度，在短短三十余年间，从贫穷落后的状态一跃成为仅次于美国的全球第二大经济体，人民生活发生翻天覆地的变化。如果这种态势能够持续，则到 2030 年左右，中国将步入高收入社会。的确，中国在如此短时间内史无前例地完成这一历程，称得上是人类历史上的奇迹。但是，由于中国的发展也存在诸多问题，更准确地说，它还是一个未完成的奇迹。由于下面种种原因，中国迫切需要转变其发展方式。

首先，中国传统增长模式不仅带来了高碳排放、高资源消耗和环境破坏，也带来了内外经济、社会 and 地区失衡等种种后果。这些问题如果不尽快解决，则不仅经济增长难以持续，而且有可能引发经济和社会危机。为此，中国需要采取改革行动，而促进绿色发展则是改革的一部分。随着收入水平提高，人民对更好的福利、更清洁的环境和更高生活品质的要求越来越迫切，而与环境相

^① 目前，对绿色发展或增长并无公认的定义（Huberty, Gao, Mandell, 2011）。

关的灾害风险亦要减少。

其次，中国经济在 2030 年能否顺利步入高收入社会，仍然存在很多不确定因素。根据国务院发展研究中心及相关研究机构的研究，中国潜在增长速度很有可能在今后几年明显放缓，从而带来更多社会和政治方面的挑战（刘世锦等，2011）^①。因此，中国需要寻找由创新及具有更高附加值生产模式驱动的新的增长之源。绿色发展就是克服未来风险，并寻找更强劲增长源泉的政策方案的一部分。

不仅国内条件如此，国际条件的变化也需要中国转变其发展方式。目前，西方国家也正在转向更有竞争力的绿色发展。为获得先行者优势，一场新的关于绿色发展的竞争正在全球范围内展开。2009 年，经合组织

（OECD）发布了《绿色增长宣言》，其成员国设定了全面的绿色增长战略；欧盟出台的“欧洲 2020”，将创新和绿色增长作为提高欧洲国家竞争力的核心战略；在 2012 年里约热内卢举办的“里约 + 20”联合国可持续发展会议上，绿色增长被作为会议的主要议题；2011 年 5 月，德国宣布争取成为第一个实现向清洁能源完全转化的工业化国家；美国已颁布了一项为期 10 年的清洁能源发展战略和绿色发展规划；韩国已将绿色发展纳入国家发展战略；巴西则更加积极地综合考虑其增长、气候变化和环境管理政策；日本已是世界上能效最高的国家之一，但目前也正致力于将其能效进一步提高 30%（见专栏 1-1）。

专栏 1-1

绿色发展国家战略的例子：德国、韩国和日本

德国新能源计划：2011 年 5 月，德国确定了在 2022 年完全关闭核电站的目标，在可再生能源和提高能效领域加大投资和研发，力争成为第一个完成向新能源转型的工业化国家。目前，核能占德国能源总量的 22%。为满足弃核能后的能源缺口，德国提出大力发展风能、太阳能和生物能，出台新的建筑保温标准，以及在整个大陆建立超级智能电网等计划（包括从光照充足的北非进口电力）。

韩国：率先践行绿色增长的国家。韩国转向绿色增长模式，最初是为了应对 2008 年那场席卷全球的金融危机，实现三大互为补充和互为促进的目标：第一，通过绿色刺激方案积极应对最近的经济危机。第二，减少对进口能源的依赖程度。第三，从长远考虑，调整经济使之转向绿色领域。在金融危机中，韩国暴露出其增长模式的最大弱点——对进口能源依赖度过高。进口能源占韩国能源总量的 96%，占有进口产品的 2/3。为改变这一状况，韩国计划在 2030 年之前将能源强度降低 46%，将一次性能源中可再生能源的比例由 2007 年的 2.4% 提高到 11%。此外，韩国最近制定了一个有关绿色增长的五年计划，要将其 2% 的 GDP 投入到十个绿色增长战略中，每个战略都有量化的目标，而且背后都有明确的项目支撑。韩国的目标是将其绿色技术出口的全球份额由

^① 参见本书其他专题报告，尤其是总报告。

2009 年的 2% 提高到 2020 年的 10%。

日本能源效率战略。从 1980 年到 2009 年间，日本的能耗强度下降了 26%，成为世界上能源效率最高的国家之一。但日本仍提出要在节能方面再进一步。2006 年，日本推出了《节能法》，旨在将其 2030 年的能源效率在 2006 年基础上再提升 30%。该计划的实施有利于发展节能技术和用于监测节能的基准方法。在将最先进技术引入整个能源部门的同时，日本还计划在 2020 年之前设立零能耗房屋目标（2030 年前在全国推行这一标准）。日本还推出了“领跑者计划”，针对 21 种产品进行测试，其中包括售货机、空调和电视机，确定最有效的型号，并将该型号的能效水平作为新的基准。因此，制造商有义务在四到八年内努力达到这一新基准。日本最新的创意是“智能社区”概念，即最大化地利用该社区的可再生能源，并依靠智能电网来应对此类能源的间断特性。2010 年启动了四个大型试点项目。

绿色转型成为全球趋势有其深刻的历史根源。占全球人口 20% 的发达国家，率先通过以化石能源和高资源消耗为基础的工业化模式实现了现代化。目前，占全球 80% 的发展中国家，正以或者试图以同样的模式快速实现经济崛起。但是，如果这 80% 的人口也按照发达国家过去的传统模式实现现代化，尤其是考虑到 2050 年全球人口将超过 90 亿，则对所有国家而言，环境成本都将难以承受。因此，传统发展模式已不再可行。

全球气候危机是传统发展模式引发的最大危机之一。中国是受气候变化影响最严重的国家之一，应对全球气候变化是中国维护自身利益的迫切要求。根据大多数科学家的共识，要避免气候变化引发的灾难性后果，必须控制全球温室气体排放总量。如果要将全球温升控制在工业革命前的 2℃ 以内，全球碳排放总量必需在 2020 年左右达到峰值，之后则以每年 2% 左右的速度急剧下降（UNEP，2011a）。如果维持现有发展方式，则全球已没有足够的排放空间来满足所有国家未来的碳排放需求。

尽管中国采取了严格的减排措施，但由于经济迅速扩张，无论其年排放量还是人均历史累计碳排放，均在迅速增加。虽然中国人均历史排放仍然较低，但其当前人均排放已超过法国和西班牙，且当前总量排放已是全球第一（见图 1-1）。2006 ~ 2010 年期间，通过采取严格的节能减排措施，在保持 10% 以上年均增长速度的同时，中国将其能源强度（碳强度的一个近似测度）降低了 20%。中国现有的减排承诺是，2020 年将其单位 GDP 碳排放强度在 2005 年基础上降低 40% ~ 45%。但是，由于中国的人均 GDP 到 2020 年将翻番，无论总排放还是人均排放都会因此而继续增长。显然，无论按何种方案来分配全球碳预算，中国都不可能有足够的碳排放空间来复制发达国家过去的工业化模式（国务院发展研究中心课题组，2009；2011）。

总之，绿色发展动力源于严峻的经济现实、变化的全球潮流，以及不断出现的新技术（见专栏 1-2）。在世界其他地方出现的这些动因，大多数在中国也同样存在。虽然绿色发展还处于其漫长征程的早期阶段，但

中国领导人已经对绿色、低碳发展作出了明确承诺。本报告重点讨论中国如何实现绿色发展，而不是中国是否应该选择绿色发展。

专栏 1-2 绿色发展如何解决全球减排困局

根据传统分析，减排的好处主要是未来因气候变化导致的损失减少，坏处则是成本增加。由于好处具有全球化的性质，而成本具有本地化的性质，每个国家在减排问题上均有“搭便车”的动机，从而带来减排的全球协调困难。这种传统分析，无法预见到减排的另外一种好处，即减排有可能使本地经济提升到一个更有竞争力的结构，而这种好处具有本地化的性质。如果这种好处超过本地的成本，则减排对于每个国家而言，就可以成为一种自利的行为。全球减排问题就可以从各国负担分担的零和博弈，变成各国通过合作促进并分享绿色发展机遇的双赢格局。全球气候变化问题的解决就会豁然开朗。

（资料来源：国务院发展研究中心“应对气候变化”课题组）

242

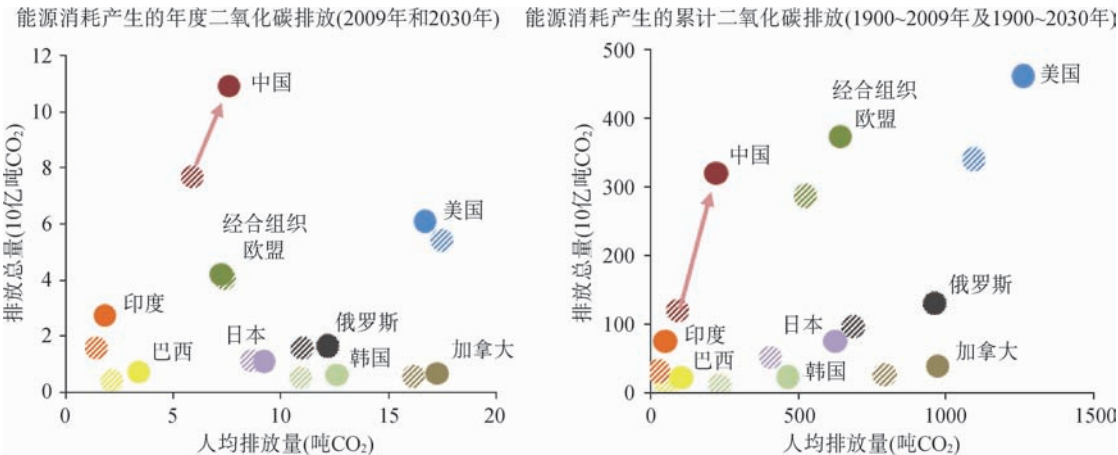


图 1-1 世界主要经济体能源消耗的二氧化碳排放：年排放和累计排放

资料来源：1950 ~ 2009 年期间的历史排放和人口数据来自 Boden et al 2010, World Bank Development Indicators, UN 人口署 (2011)；中国 2010 ~ 2030 年的预测排放量来自世界银行的预测；其他国家 2010 ~ 2030 年的预测排放量来自于 US EIA (2011)；人口的预测数据来自 UN 人口署 (2011)。

新的机会之门开启

虽然转向绿色发展并非易事，但它却开启了一扇新的机会之门。中国政府已明确提

出，“要将积极应对气候变化作为加快转变经济发展方式、调整经济结构和推进新的产业革命的重大机遇”^①。中国的“十二五”规划中，已包含很多促进中国走向绿色的先决条件。比如，通过民营部门的发展和要素

① 参见政府公布的《“十二五”控制温室气体排放工作方案》。

市场改革，彻底实现向市场经济的转型；提高消费占 GDP 的份额；转向更少排放的服务部门；加快创新步伐、开发人力资本。此外，到 2015 年，中国研发支出占 GDP 的比重将提高到 2.5%。该比重居于世界最高行列。

绿色转型是提升中国竞争力的关键。全球竞争的核心是科技创新的竞争，而科技创新的竞争，很大程度上又是绿色科技的竞争。中国“十二五”规划确立了七大引领未来增长的战略性新兴产业，即节能环保产业、新能源、新能源汽车、新材料、新一代互联网、生物技术、高端装备制造等。这些产业大部分均是具有高附加值和出口潜力的“绿色技术”。这些领域的成长，将使中国经济结构更具竞争力。尽管未来新的绿色技术突破对于绿色发展至关重要，但前沿绿色技术其实还只是全部绿色技术的一部分。而且，绿色转型是一个比技术变革更全面且深

刻得多的过程。这个转型将深入到制造、服务、建筑、交通、城市发展和管理以及能源生产和消费等众多领域，并带来产业组织模式、商业模式和生活方式的深刻变化。

越来越多的证据显示，在全球范围内，经济增长同碳排放及污染脱钩的过程已经开始。根据联合国环境规划署（UNEP，2011b）的资料，从 1992 年至今，全球每单位 GDP（美元）的二氧化碳排放量下降了 23%。OECD（2011b）的研究显示，自 1990 年以来，无论是以发达国家为代表的 OECD，还是以发展中国家为主要代表的金砖 5 国，经济增长均是在碳排放强度下降的情况下取得，增长对碳排放的依赖程度越来越低（见图 1-2）。总体而言，这些数据显示，高增长和低碳排放可以同时实现。在这条道路上，中国和其他“金砖国家”有机会走得更远。

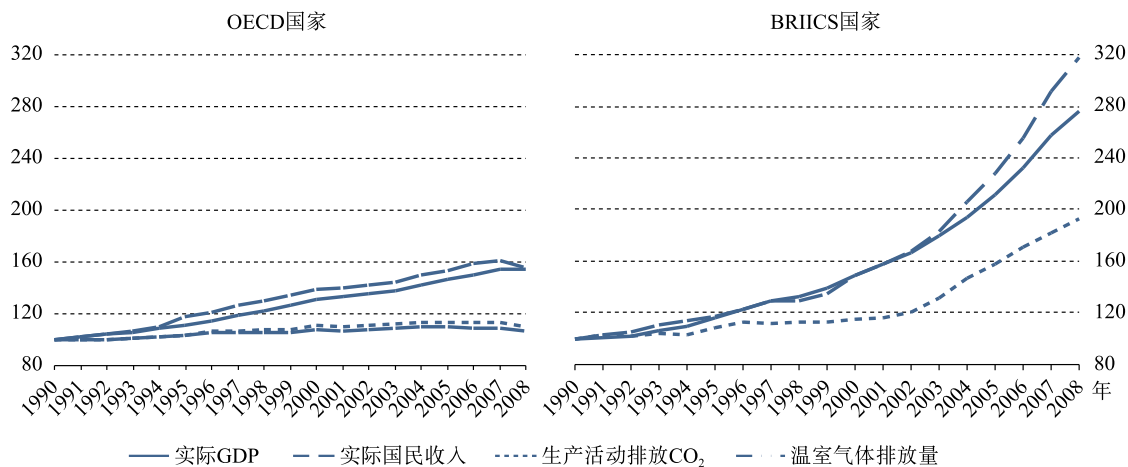


图 1-2 全球范围的经济增长与碳排放脱钩过程已经开始（1990 年为 100）

数据来源：OECD（2011b）。

虽然转向绿色发展是一个漫长的过程，但对于中国而言，要在全球绿色发展中取得竞争优势，并成为全球领跑者，关键的战略

机遇期也只不过是未来二十年。中国有可能在绿色技术上追上甚至超过欧美发达国家。但是，如果中国不抓住这个机会，则经济将

会锁定在一个高碳和低竞争力的结构，未来要付出更高昂的低碳转型成本。

如果中国能够抓住绿色发展的机遇，则一个低碳、资源节约和环境友好的 2030 年绿色中国的愿景就会呈现。

- “绿色”成为经济增长的重要源泉。绿色产品和服务在国内生产总值中的比例居于世界领先水平。

- 中国在一些关键的绿色技术以及商业模式上占据世界领先地位，并成为吸引全球绿色技术产业化的洼地。

- 低碳发展取得实质性进展。经济发展对碳排放的依赖大大降低，碳排放达到峰值。

- 中国成为世界上采用环保标准最严格、覆盖领域最广的国家之一。绿色标准全面渗透到经济、社会各个领域。

- 建立起资源节约型社会。在生产、消费和流通的所有环节，中国的资源效率均

处于国际先进水平。

- 中国的城市具备低碳、智能的交通系统和建筑。城市达到国际上宜居城市标准。

- 空气质量、水和自然生态系统质量均大幅改善。自然环境的恢复将大大提高公众健康和自然资产水平。

- 低碳生活方式在衣食住行等领域全面普及。

- 在经济社会的各个方面采取积极行动，减少气候变化带来的风险，包括水、农业、城市和健康等方面的风险。

那么，这一绿色中国的愿景如何才能变成现实？绿色转型给中国带来哪些机会，绿色如何提高中国的竞争力，并成为新的增长之源？绿色转型如何提高中国经济增长的质量？在促进绿色发展方面，中国有何独特的优势，又面临哪些障碍？绿色发展又会给中国带来哪些冲击？本报告将回答这些问题。

“绿色”成为增长之源



本章揭示那些可以让“绿色”成为中国经济增长之源的各种潜在机遇。在过去，“绿色”更多地被视为一种只在发达阶段才有能力负担的“奢侈品”。但是，绿色发展可以超越增长和环境之间的这种两难选择。越来越多的证据显示，“绿色”和经济增长两个目标不仅可以同时实现，而且可以相互促进。以应对气候变化而言，美国、欧洲和中国等地的一些最新理论研究显示，有可能在大幅度减少碳减排的同时，不降低长期经济增长（Acemoglu 等，2011；Jaeger 等，2011；张永生、史鹤凌，2011）^①。

绿色增长如何发生

绿色发展根本上依靠市场驱动。实现绿色发展的前提条件是具备完善的市场机制。其中，政府通过政策组合、规制和投资来充

分发挥作用，校正环境方面的市场失效。也可以说，过去不可持续增长模式，是政府未能充分履行其职责的结果。一旦政府采取行动充分履行其公共职责，则市场会相应地作出反应，以减少环境和社会方面的成本。而且，随着外部环境和健康成本内部化，高污染、高排放和资源密集型产品的竞争力会相对下降。这些相对价格的变化，会推动社会资源逐渐向符合绿色发展方向的产业和服务配置。具体而言，“绿色”成为新的增长来源，主要表现在三个方面。

增长源之一：传统部门的绿色化改造。

大量已有的常规技术和管理模式，不仅可以减少能源消耗，而且可以提高公司的盈利水平。虽然传统部门的绿色改造不如少数前沿绿色技术那么具有戏剧性和革命性的效果，但在信息和金融的帮助下，很多提高能效的

^① 比如，Acemoglu 等人（2011）的研究显示，政府通过干预将投资引向绿色技术虽然会带来短期成本，但长期而言，“绿色增长”率会赶上“非绿色增长”率。总体而言，增长将不会受影响。如果立即采取行动，则追赶期将缩短。如果行动被延缓，则干预的成本会增加，而追赶期则会加长。

投资可以节省成本，并产生高经济回报。这些效率的改进可以促进经济增长。

增长源之二：新兴绿色产业扩张。新兴绿色产业包括太阳能、风能等清洁能源，及其上下游产业，比如相关的装备制造和电动汽车等。广义而言，凡是由创新和研究支持的新市场和激励，都可能刺激低碳、资源节约和环境友好的技术和商品的出现以及出口。此外，不断提高的公众意识，有助于消费需求转向绿色产品。

增长源之三：服务业部门尤其是新兴绿色服务部门扩张。与新的绿色产品出现和消费习惯改变相辅相成的是服务部门的扩张。服务业在 GDP 中比重的提升，不仅有助于降低经济的碳强度，专业化的服务更是为绿

色发展提供支持。比如，生态补偿服务、碳资产管理服务、碳交易、合同能源管理等。

当然，“绿色”是否以及何时能够成为主导性的增长源，很大程度上仍然取决于未来的技术进步，现阶段仍然具有一定的不确定性。但是，稳定的绿色发展政策预期，无疑会大大加快技术创新和投资的步伐，提高技术突破的可能性。以绿色技术发明为例，1975~1997 年间，风能、燃料电池、电动汽车、海洋能、太阳能等绿色技术发明专利始终增长缓慢。但是，随着气候变化被日益重视、环保政策日益严格、可再生能源投资的提高，以及 1997 年《京都议定书》的签署，绿色技术的发明专利数量开始呈现爆发式增长（见图 2-1）。

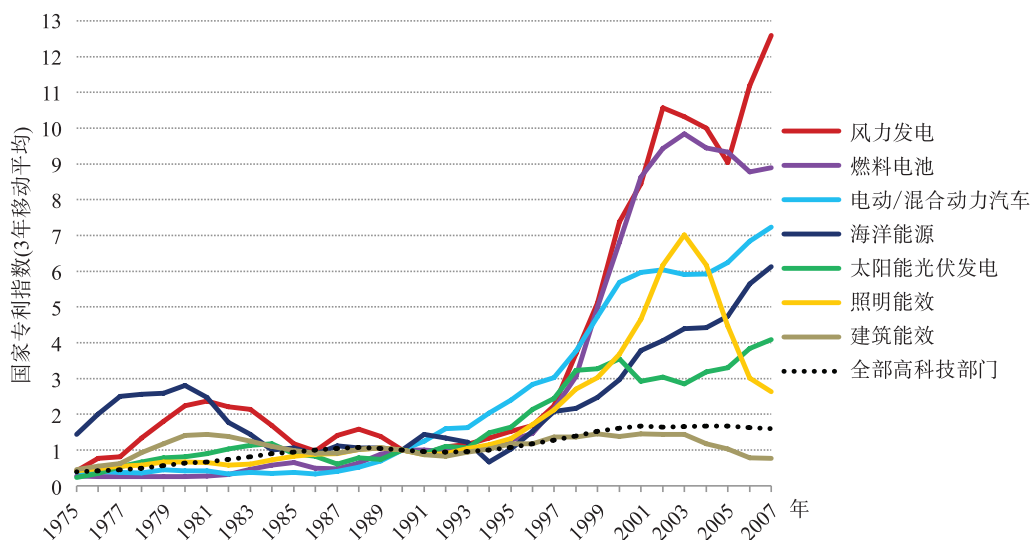


图 2-1 《京都议定书》后全球绿色技术专利数量大幅增长（1990 年为 1）

说明：欧洲专利局的全球专利申请数量根据优先权日期统计；只包括具有优先权的专利（即那些在初始优先权国家之外的国家申请优先权的专利）

资料来源：Hascic, et al 2010。

虽然绿色发展目前仍然处于起步阶段，未来发展速度还具有一定的不确定性，但其

背后的机遇正被越来越广泛地认识。比如，OECD 最新的《绿色增长战略》指出，“绿

色增长具有解决经济和环境挑战的潜力，并成为新的增长来源”（OECD，2011b）。根据 Jaeger 等（2011）的研究，如果将欧洲 2020 年的减排目标从 20% 提高到 30%，且采用适当政策，则可以为欧洲经济增长和就业开辟一条新路。到 2020 年，欧洲经济将

因此每年提高 0.6%，新增 600 万就业机会，欧洲投资占 GDP 的比重会由 18% 提高到 22%，等等。除这些总体经济上的好处之外，绿色发展还会带来相应的部门好处（见专栏 2-1）

专栏 2-1

绿色发展对具体部门的好处

除了上面三个促进增长的因素外，绿色发展政策会带来更多好处，从而进一步引致经济增长。

- 快速增长的能源消费已经导致中国国内电力供应和煤炭价格上涨，且使中国日益依赖进口能源。如果政策不发生改变，2030 年中国 75% 的石油和 50% 的天然气将依赖进口。因此，替代性的能源政策，将显著减少对进口的依赖。

- 有效使用和更好地管理土地，将有助于减少城市拥挤和扩张。

- 通过减少土地和水质恶化，农业产出会提高。

- 由于气候变化对农业、低海拔沿海地区和对极端天气脆弱地区的冲击会日益加大，绿色发展将减少气候相关的风险，并提振投资者和消费者信心。

所有这些措施，都会减少成本、提高确定性，并通过降低风险促进增长。

（来源：见附录中的世界银行分析）

增长源之一：传统部门的绿色改造

过去三十年，尽管中国在降低能源强度方面取得了史无前例的进步，但同高收入国家相比，能源强度的绝对水平仍然存在较大差距（见图 2-2）。比如，用单位产出消耗的一次能源来测度，2009 年，中国 GDP 的能源强度是每百万美元产出（按 2005 年平价购买力）消耗 390 吨标煤，而同期德国的水平则为 167 吨标煤。能源强度的差别不仅仅仅是由于能源效率的差别，同时它也同产出

结构和相对价格等因素有关。但中国能源强度具有较大的下降潜力，却是一个不争的事实。

虽然目前有些新的绿色技术成本仍然较高，但很多已有的绿色技术和管理办法，实际上已经可以通过降低能源和其他投入成本来取得回报，帮助中国缩小同高收入国家能源强度的差距。一些旨在提高绿色技术和产品投资回报的政策和投资，可以直接起到促进增长的效果。比如，根据麦肯锡的估算，在建筑中安装 LED 灯，到 2030 年每年可以比照常情景节约 250 亿美元的成本（按 2009

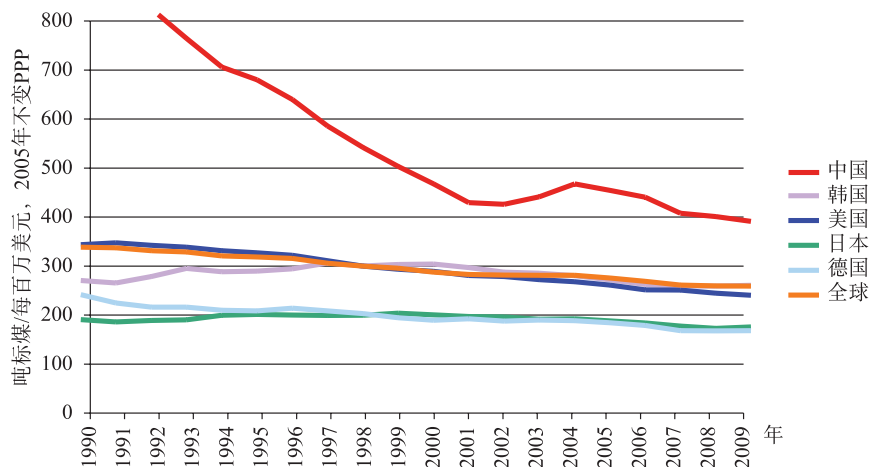


图 2-2 单位 GDP 能源强度：1990 ~ 2009 年（单位：GDP 能源使用量）

数据来源：IEA 2011。

年美元计算)。通过改变设计来改进建筑中被动式的供暖和制冷系统，每年可以节约 60 亿美元 (Mckinsy, 2009)。工业是最大的用能大户，2008 年占中国全部一次能源消耗的 72% (国家统计局, 2010)，而工业领域存在巨大的能效提高潜力。总体而言，如果现有的适用减排技术得到充分利用，估计仅由效率提高，2030 年前每年就可为中国直接节省高达 650 亿美元的成本 (Mckinsy, 2009，见图 2-3)。虽然这些具体的估测数字存在广泛的争议，但中国传统领域的绿色改造存在着巨大的空间，却是一个不争的事实。

这些“无悔”的绿色投资的直接好处是减少每单位经济活动使用的化石燃料量。此外，它们往往会产生额外的“协同效益”，增加经济价值，包括：(1) 改善当地空气质量，从而减少同空气污染相关的呼吸疾病花费；(2) 降低相关行业基础设施面临的约束，比如，交通和水；(3) 减少对进口的依赖。换句话说，这些节约成本的能效投资和可再生能源投资，可以降低生产成本、减缓温室气体排放，并提高公众健康水平，产生

“三赢”的结果。这些“无悔”的措施，有助于同时提高增长的数量和质量。图 2-3 是麦肯锡估算的特定能效技术 2030 年可以产生的减排和节约成本的潜力，但世界银行团队对相关数值进行了相应调整，以反映这些协同收益的社会价值。2030 年，在减少 650 亿美元直接成本的基础上，同健康相关的协同收益的价值为 200 亿美元 (详见第三章)。

在中国高耗能工业部门，目前至少有数百项可用而未用的成熟能效技术。分析显示，如果高耗能工业部门能够较为普遍地推广这些技术，则到 2020 年，其中的 79 项技术可形成约 4.56 亿吨标煤的年节能能力 (相应的年二氧化碳减排能力超过 12.2 亿吨 CO₂) (见图 2-4)。如果所有高耗能工业部门可用的能效技术 (包括现有的和新兴的能效技术) 都能得到及时推广应用，那么到 2020 年可形成的年节能能力估计约为 6.5 亿 ~ 7.5 亿吨标煤，相应的年二氧化碳减排能力约为 17 亿 ~ 19 亿吨 CO₂ (参见冯飞等, 2011)。关于水泥和钢铁部门效率提高的更详细例子，见专栏 2-2。

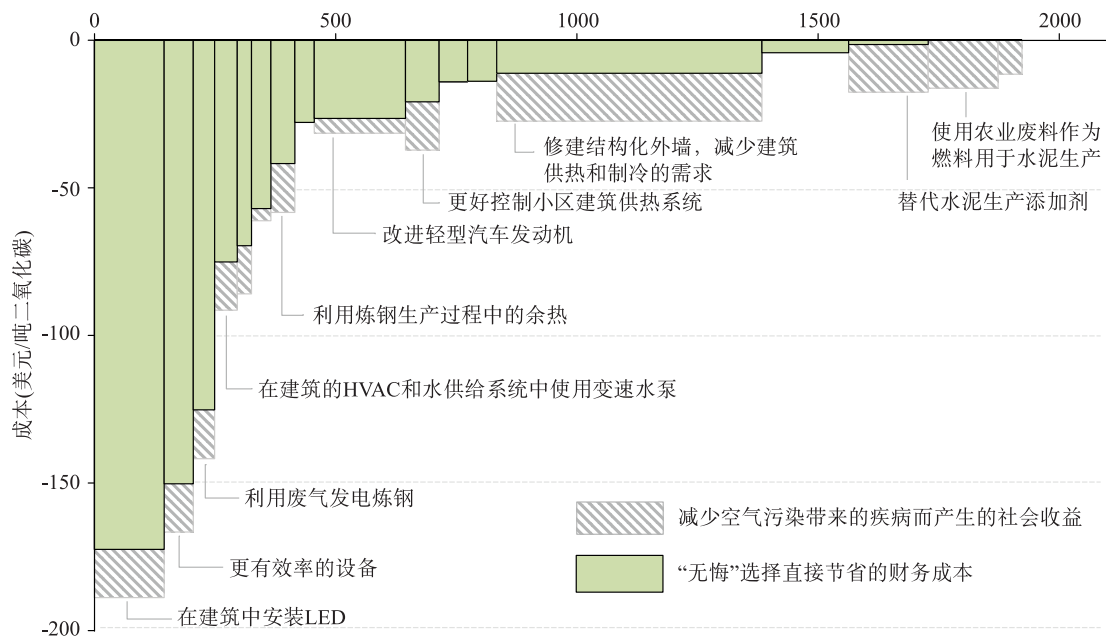


图 2-3 已有适用减排技术在中国应用可以节省的成本

资料来源：World Bank Calculations, Based on McKinsey 2009, Ho & Jorgenson 2003, Cao Jing et al. 2009, NBS 2008 and 2009, Liu & Wang 2011, and Matus et al. 2011。

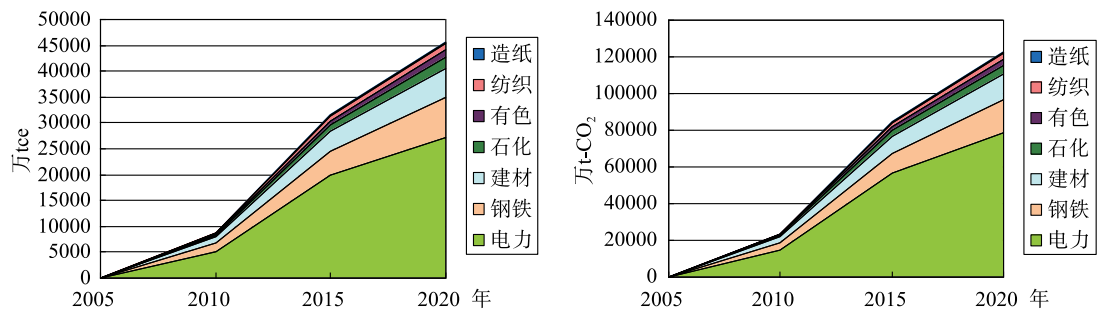


图 2-4 79 项重大工业节能技术在中国的推广应用的节能（左）和减排（右）潜力（2006~2020 年）

资料来源：冯飞等（2011）。

专栏 2-2

中国水泥和钢铁行业能效提高潜力

在过去十年前所未有的建设热潮的带动下，2009 年中国的钢铁和水泥部门占全国总能源消费的比例高达 1/4。由于这一热潮会持续到 21 世纪 20 年代，对钢铁和水泥的需求会进一步提升（Zhou N. et al. , 2011; Fridley et al. , 2011）。到 2030 年，每年生产钢和水泥所消耗的煤炭将达到 9.26 亿吨，比 2008 年提高 42%，即增加 2.76 亿吨。

(NBS 2010; Zeng X. M. 2010; and Zhou N. et al., 2011)。因此, 这些行业能效的提高, 将对中国未来几十年的整体能源效率趋势产生显著影响。

- 在 1998 年到 2009 年期间, 中国水泥的单位产出能源强度下降了 30%, 节能减排取得显著进步。虽然其效率已比美国高, 并同欧洲接近, 但与世界上最好的水泥技术的能源效率相比, 中国水泥行业的能源强度仍然高出 30%。

- 中国的钢铁行业, 则需要进一步追赶行业领先者的效率水平 (见图 2-5)。通过推广最佳技术, 每年可以节省 1 亿吨煤 (IEA 2010)。

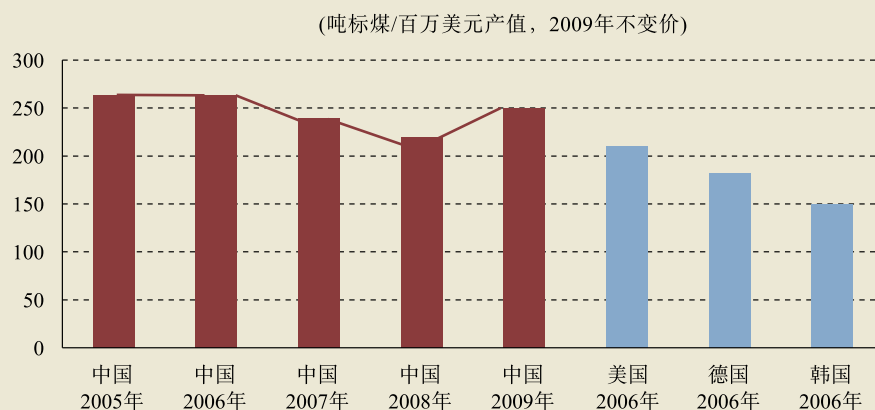


图 2-5 中国钢铁行业能源强度及同其他国家行业领先者的比较

资料来源: 世行团队根据 IEA World Energy Balances, NBS 2009 and 2010, and UNIDO INDSTAT 数据制作。

总体而言, 如果采用目前市场上已有的成熟技术, 则从 2008 年到 2030 年间, 中国钢铁和水泥行业平均每年可净节约 99 亿美元的成本, 包括相应的净增量资本、运营和维护成本。随着未来能源价格变化, 节约额可能会更高。通过减少污染产生的疾病负担, 这些节能技术还会促进增长。污染减少产生的额外社会收益每年将高达 12.2 亿美元 (关于污染减少带来的福利收益详见第三章)。

增长源之二: 新兴绿色产业扩张

凡是具有低排放、低污染特征的产业, 均可以归入绿色产业的范畴。绿色产业最具体的例子是清洁能源。其中, 太阳能、风能、生物质能和水电已在较大规模上实现了商业化。中国“十二五”规划确立的七大战略性新兴产业, 即新一代互联网、新能

源、新能源汽车、节能环保产业、新材料、生物技术、高端装备制造等, 都可视作绿色产业的一部分。全球而言, 这些领域的很多商业机会, 包括清洁能源汽车和清洁能源, 都正在转向发展中国家。

中国已是世界上可再生能源投资规模最大的国家, 超过其他所有国家 (Pew, 2010)。如果风电行业每年完成 2000 万千瓦的装机, 中国保守估计每年至少需要 1600

亿元（约合 250 亿美元）投资。而且，如果国家设定的目标实现的话，则 2020 年中国新兴绿色产业占 GDP 的份额将达到 15%。

不仅如此，很大程度上得益于大规模的产业化，中国新能源技术进步和成本下降的速度更是超出预期。在可再生能源领域，风能设备和光伏发电成本在过去五年大幅下降（冯飞、王金照，2011）。煤电和风电的上网价格已非常接近（低于每千瓦时 0.50 元人民币）。在光伏产业，太阳能电池板的价格已从 1980 年的 23 美元降到 2010 年的 3 美元以下（见 US DOE 2010）。按照这个长期趋势，火电和光伏发电的价格在 2020 年将非常接近。同样地，包括

生物质能、海洋能源、页岩气、煤层气、汽化煤等在内的清洁能源的成本也会持续下降。

世界范围内风能、光伏发电、海洋能、电动/混合动力汽车，以及照明能效技术的专利申请数的大幅增长，说明清洁能源技术正在快速进步。在全球创新趋势中，中国居于突出地位。以风能专利为例，过去 5~7 年，中国的专利数大幅增长（见图 2-6），而在过去 20 年，从发达国家转移到中国的风能技术，则超过其他任何国家。在政府投资和政策的支持下，中国持续吸收和创新绿色技术。这些技术的竞争力将日益突出，并促进中国未来的经济增长。



图 2-6 按申请地衡量的世界风能专利

资料来源：Chatham House（2009），转引自冯飞等（2011）。

尤其是，中国新兴环保产业的增长，显示政府在促进绿色部门增长上扮演着重要角色。以脱硫产业为例，“十一五”（2005~2010 年）期间，中国政府要求全国二氧化硫排放量比 2005 年平均降低 10%。对重工业，国家发改委和环保部则设立了更为严格的标准。2006 年之后，中国的脱硫产业得到快速发展。尽管各地对新标准的执行宽严不一，但煤电厂安装的脱硫装置仍年均增长 34%（China Greentech Initiative 2011）。到 2009 年，脱硫产业和其他环保产业，包括

水处理和固体废物处理，年产值已高达 4800 亿元人民币（CAS，2011）。随着“十二五”更严格环保标准的实施，政府希望环保产业增长到 2 万亿元人民币（约 2950 亿美元）（见专栏 2-3）。

绿色新兴产业也为中国的出口和就业创造了新的机会。根据世界银行的估计，到 2030 年，同可再生能源和清洁能源（主要是电动）汽车相关的绿色技术及服务的出口额将增加到 2290 亿~3950 亿美元，并创造 440 万~780 万个就业岗位。这些出口

专栏 2-3

中国环保产业强劲增长的前景

胡锦涛主席在 2011 年亚太经济论坛演讲中展望,“‘十二五’期间,中国的环保产业将继续快速增长。2015 年环保产业总产值有望超过 2 万亿元人民币。2011 年至 2015 年,中国环保投资将达 3.1 万亿元人民币,较过去 5 年翻一番。中国将绿色产业和节能环保产业作为吸收和利用外资的重点领域,旺盛的绿色需求和优良的投资环境将为各国尤其是本地区企业提供广阔市场和巨大投资机遇。”

值大约占到中国总预计出口量的 6% ~ 10%, 或占到 GDP 的 2% ~ 3%。当然, 该比重的大幅提高取决于全球需求状况, 以及世界各国政府是否采取应对气候变化的决定性行动 (World Bank, 2011)。

“绿色”显然会创造就业。同时, “绿色”也可能给一些行业带来更高的成本, 意味着国家对一些产业进行限制并会产生失业。而且政府采取的减排和环保行动会带来价格和生产模式的变化, 从而对经济产生冲击。时间越长, 对“绿色”技术的定义越宽泛, 则绿色发展对就业的正面影响就越

大。中国环境和发展国际合作委员会的一份报告估计, 在未来 5 ~ 10 年, 在节能、环保以及用高技术企业替代高污染企业方面, 中国将支出 5.8 万亿元人民币 (约合 9100 亿美元), 由此会创造 1006 万个就业岗位, 而淘汰污染产业将会导致 95 万人失业, 净创造的就业机会为 950 万 (CCICED, 2011)。前面提到, 出口会创造 440 万 ~ 780 万新就业岗位。虽然这些估测仍然很粗略, 但它却证明了“绿色可以成为新的增长来源”这一概念 (见专栏 2-4)。

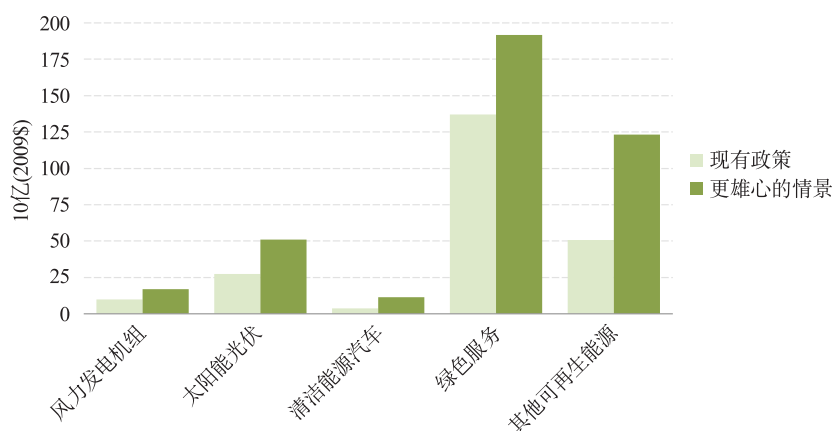


图 2-7 中国绿色产品和服务的出口估算 (2030 年)

说明: 图中比较的是国际能源署设定的两种情景。“现有政策情景”是指, 20 国集团遵循其削减化石能源补贴的承诺, 各国履行其《坎昆协定》中关于降低温室气体排放的承诺, 且现有的二氧化碳减排政策得到实施 (即, 国际能源署《世界能源展望 2010》中的“新政策”情景)。更高的估计结果, 对应的是“更雄心的情景”。在此情景中, 各国采取更雄心勃勃的减排行动, 以防止大气层中的二氧化碳浓度超过 450PPM (即《世界能源展望 2010》中的“450 情景”)。

资料来源: 世界银行团队计算。细节见该研究的背景报告。

专栏 2-4

绿色发展和就业的关系

一些国家的实证研究显示，中期而言，绿色增长对全球就业会产生积极但较为有限的影响（UNEP, 2011；Martinez – Fernandez, 2010；ILO, 2009；Dupressoir et al., 2007）。当然，一些国家，比如中国，在创造就业方面要胜过其他国家。而且，发达国家的证据显示，在向绿色增长转型过程中创造的就业，往往更有技术水平，且报酬更高。一份关于美国绿色产业的研究显示，这些行业的平均工资要比美国总体平均工资高出 13%（Muro et al., 2011）。另外，德国一份研究报告发现，那些致力于减缓气候变化的措施给大学生创造了更多的就业机会（Dupressoir 等, 2007）。这种结果同绿色新技术具备更高的创新元素有关，而传统部门则缺少这些元素^①。相反，在一些采掘业、公用设施、渔业和一些重工业部门，其就业在未来将会缩减。这主要是由于能源价格逐渐提高、自然资本损耗（比如，过度捕鱼和伐木）、采用更有效的技术，以及生产过程的自动化等带来的结果。

增长源之三：服务部门扩张

绿色转型对服务部门产生两方面的影响。首先，它会催生新兴绿色服务业。比如，生态服务补偿（PES）、碳资产管理服务、碳交易，以及合同能源管理（EMC）等。第二，它会支持中国的经济转型，以摆脱对制造业的过度依赖，并促进服务部门的扩张。随着中国制造业可能很快接近甚至超过高收入国家的效率，服务部门的这两种趋势，对于降低中国的碳排放至关重要。

中国的新兴绿色服务部门的重要性已不可忽视。中国节能协会节能服务产业委员会（EMCA）发布的数据显示，截至 2010 年

底，中国节能服务产业总产值超过 800 亿元（约合 120 亿美元），年节能能力达到 1064 万吨标准煤，年减排 2662 万吨二氧化碳。另外一个重要的趋势是，在一些贫困地区，生态补偿服务成为一个快速成长的行业。这些地区的农民依靠维持生态也能得到报酬，而不是像过去那样完全靠卖木材或农产品得到报酬。

此外，中国传统服务业的发展目前仍然较为滞后，具有很大的发展空间。2010 年，中国服务业增加值占 GDP 的份额为 43.1%，远低于高收入国家的平均水平（2008 年为 75%）^②，甚至低于大多数的中等收入国家（2010 年为 56%）（World Bank 2011）（见图 2-8）。

① 但是，并不是所有绿色投资产生的工作都是“具有高报酬、安全工作条件和工作保障、理想的职业前景和工人权利”的好工作（UNEP et al., 2008）。在一些产业，比如建筑、废物处理和循环业，通过绿色投资创造的新就业机会，不一定会改善非正式工人的境遇。绿色增长对不同行业工作条件带来的影响还不太清楚。绿色增长并不能替代有效的社会保护和人力资本投资政策。

② 这里的服务业是指代码为 ISIC Rev 3.1 Divisions 50-99 的活动，不包括公共管理和国防。

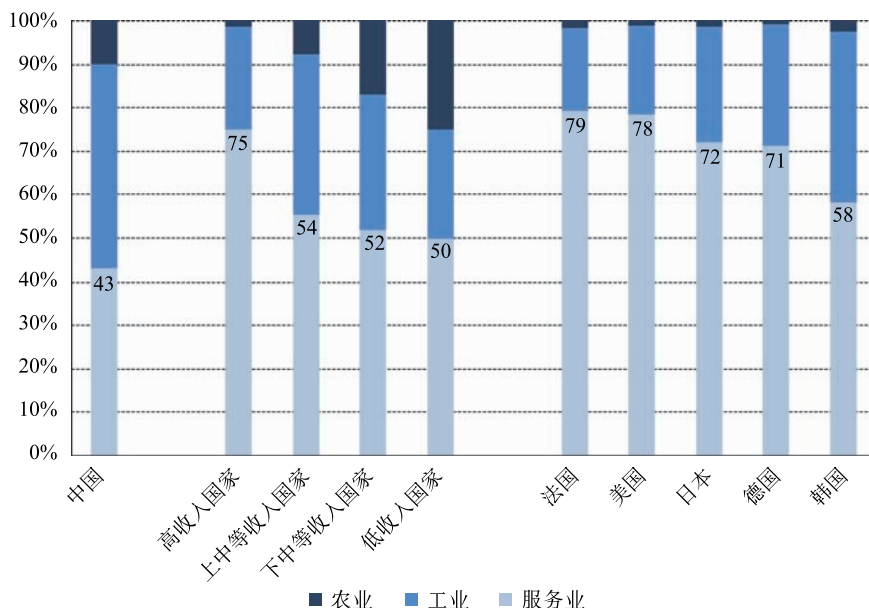


图 2-8 服务业增加值占 GDP 份额的国际比较 (2010 年)

说明：农业对应 ISIC Rev. 3.1 Divisions 1-5，包括林业、渔业、畜牧生产和作物栽培。工业指 Divisions 10-45，包括采矿、制造、建筑和公用设施。服务是指 Divisions 50-99，包括批发和零售贸易、交通、政府、金融、专业服务、教育、健康和地产。其中，法国和日本的数据为 2009 年。

资料来源：世界银行《世界发展指数》(2011)。

中国服务部门比重偏低有其深层原因。第一，政府公共服务水平较为低下，且地区之间不均衡。过去，政府的作用主要集中于促进经济增长，相对忽视社会服务的提供。第二，政府在一些领域的不当管制和垄断，制约了服务业的发展。在金融、保险、航空、铁路、电信、教育、医疗、文化、艺术、体育等领域，民营资本进入面临一些实际障碍。第三，中国长期以来 GDP 至上的发展思路和出口导向型发展战略，导致制造业比重偏高和服务业发展相对缓慢。

长期来看，中国服务业的增长，取决于政府放松管制的改革进程，取决于知识产业和中等收入阶层日益兴起带来的消费模式的变化。服务业比重的提高，会显著降低中国的排放强度。据测算，2009 年中国第二产业的单位增加值能耗强度，分别是农业和服

务业的 8 倍和 5 倍。如果服务业比重能够提高一个百分点，则中国整体经济的能耗强度将下降 1.4%。

欠发达地区的新机遇

绿色发展为相对欠发达的中西部地区实现追赶，从而降低中国的地区间差距提供了一条新途径。改革开放后，东部沿海经济率先获得发展，但自 2005 年起，中西部地区的经济增长率已经超过东部地区（刘云中等，2011）。内陆省份不应重复东部省份“先发展、后治理”的老路。那些矿产资源丰富的中西部省份尤其应该如此。虽然采矿业带来了 GDP 高增长，但当地居民收入未能相应提高，一些地方的环境甚至遭到严重破坏。

中西部内陆省份之所以应该避免走东部过去的传统（和环境退化）发展道路，除了第一章分析的中国发展方式迫切需要转变的原因外，还有其独特的原因。首先，经济较为落后的地区大多生态非常脆弱，传统的发展模式不仅会给这些地区的生态环境带来难以恢复的巨大破坏，而且还会给下游带来很大影响。其次，中国人口结构正快速老龄化，原先支撑东部沿海劳动密集型产业发展的大量农村剩余劳动力已不复存在。中西部

发展劳动密集型产业的条件已发生改变。第三，随着节能减排政策的严格施行，高碳排放、高资源消耗和高污染产业的增长空间将越来越小。同时，内陆省份在清洁能源等方面有其比较优势（王毅，2011）。第四，随着城市化快速扩张以及土地资源的紧缺，国家对工业用地实施更加严格的控制（见专栏2-5）。因此，促进绿色发展，避免东部省份过去发展模式带来的高环境治理成本，对于中国的欠发达地区有着直接的好处。

专栏 2-5

中国的主体功能区和绿色发展道路

为了保护生态环境，避免走“先污染、后治理”的老路，中国在2011年出台了《全国主体功能区规划》，将全国国土面积分为优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发四大类型。虽然主体功能区的划分可能基于“发展就会产生污染和排放”的认识，且做法上有一些争议（比如，划分依据要进一步科学化、存在一定的计划色彩、影响限制和禁止开发地区的发展权等），但撇开这些争议，它在客观上却相当于对这些地区施加了一项严格的环保政策，避免其走上传统发展道路。如果没有中央层面出台的严格的主体功能区政策，地方政府可能很难主动实施如此严格的环保政策，而严格的环保政策又是绿色发展的前提条件。因此，主体功能区的划分，客观上可能为限制和禁止开发地区催生出一条新的绿色发展道路。

由于经济“欠发展”，欠发达地区的生态环境和人文资产反而幸运地得到较好的保存，成为经济发展的优势。随着中国高速铁路、高速公路、物流体系、互联网、通讯技术等快速发展和普及，经济发展的空间概念以及人们的的生活方式正在发生急剧变化。通过同发达的外部市场直接联通，欠发达地区宝贵的环境资产，就有可能转化成巨大的经济收益，使其经济在不牺牲环境的条件下获得发展。

一些欠发达地区正在利用这种优势，通过新的方式发展经济。比如，发展高附加值农业、生态度假、文化旅游、培训和会议、

疗养中心、艺术等。尤其是，一些新的商业模式，比如，特许经营和连锁经营组织模式，可以将教育程度相对较低的劳动力直接卷入发达的分工体系，使其劳动生产率得到大幅提高。生态补偿服务和开发新能源，也是欠发达地区发展的重要机会。比如，在中国的一些贫困地区，农民从过去靠“卖木材”转变为“卖生态”赚钱，就是发展方式转变的一个例子。又如，在中国中部省份湖南的一个国家级贫困县，一种通过引入更复杂市场机制的“大推进”绿色发展模式就正在探索之中（见专栏2-6）。在中国其他一些地方，各种不同的绿色发展模式也

正在不断涌现。贫困地区因地制宜探索不同的绿色发展新模式，不仅对中国具有重要意义，而且对世界其他国家贫困地区的发展也具有现实意义。

专栏 2-6 通过“大推进”模式促进贫困地区的绿色发展：湖南案例

湖南怀化案例的基本思想是，充分利用便利的交通、通信、物流等条件促进绿色发展，让过去被忽略的武陵山贫困地区宝贵的无形资源，比如优美的自然环境和丰富的文化遗产等，成为当地民众增收的新来源，以及地方经济发展的新动力。

在政府的协调和企业家的共同努力下，贫困地区可以借助复杂的市场机制，通过一种“大推进”模式，建立起绿色现代经济。比如，发展会议中心、医疗服务、生态和文化服务、休闲度假等。这样，一个将受教育程度相对较低的当地人卷入到发达的外部分工体系的经济结构，就可以在较短时间内建立起来。这个试验的口号是，“乡村：让生活更美好！”这意味着，村庄不再是贫穷的代表，而是渗透了现代文明的高品质生活的象征。更为重要的是，此类模式可以在其他地区或国家复制，从而使在中国进行的这种绿色发展探索具有世界性意义。

（资料来源：DRC 绿色发展专题组）

“绿色”提升中国的增长质量



除了收入水平之外，人类福利还包括良好的健康、生活质量和清洁的环境等内容。虽然这些内容在传统 GDP 中未能充分反映，但它们也可以被测度。提升“增长的质量”意味着，在提高人均收入的同时，全面或部分地提高这些福利指标。虽然以占国民总收入比例测度的环境污染和资源损耗仍然明显高于高收入国家，但中国这些年在环境方面取得了很大进步。本章揭示绿色发展可以在多大程度上提高人们的福利水平，并显示改善环境的投资对经济增长具有长期的好处。经济增长和环境质量提升之间，其实可以形成一种相互促进的良性循环。

提升环境质量

绿色发展将降低目前中国因环境恶化和资

源损耗导致的高昂成本^①。对于中国的持续发展和福祉来说，这一点至关重要。如果不显著改善自然资源的使用并保持其可持续性，则难以取得“十二五”规划及其他长期社会和经济规划中关于提高增长质量的目标。日本的经验表明，严格的环境政策不但不阻碍经济增长，反而会刺激经济扩张，而那些预防性的环境政策对经济的促进作用就更强（小林光，2011）。这意味着，经济增长和环境质量改善之间，可以形成相互促进的良性循环^②。

绿色发展能带来巨大的环境收益。由于发展阶段不同以及采用传统发展模式等原因，中国目前环境恶化和资源消耗的经济代价，估计约占国民总收入（GNI）的 9%，比韩国和日本的相应水平高十倍以上（见图 3-1）^③。如果成功实施绿色发展，则到

① 这些成本通常用一个国家环境外部性的价值来测度，或者用资源损耗产生的外部成本来测度（包括同污染相关的健康损失、财产损失和全球冲击），或者用资源损耗的损失来测度（土壤侵蚀、毁林、渔业损失、生物多样性损失、水污染和水源退化，等等）。

② 谭晓梅（Tan, 2006）对 123 个国家的研究表明，没有证据显示 GDP 在增长到一个特定水平后环境就一定会发生好转。环境是否改善，真正起作用的是政府治理水平，而不是 GDP 水平。这意味着，中国完全可以走出一条经济发展与环境保护兼得的发展道路。

③ 图 3-1 对不同发展阶段的国家进行比较，是为了说明当中国进入高收入状态时，在环境方面的改善潜力（见表 3-1）。

2030 年，中国这一比例有望降到每年 2.7% 的水平（也即相当于美国现在的水平），而估计的额外成本则为 GNI 的 0.5% ~ 1.0%。

环境投资产生的好处，有些表现为财务上的“双赢”（见第二章），有些则表现为公共福利和生态健康的改善。

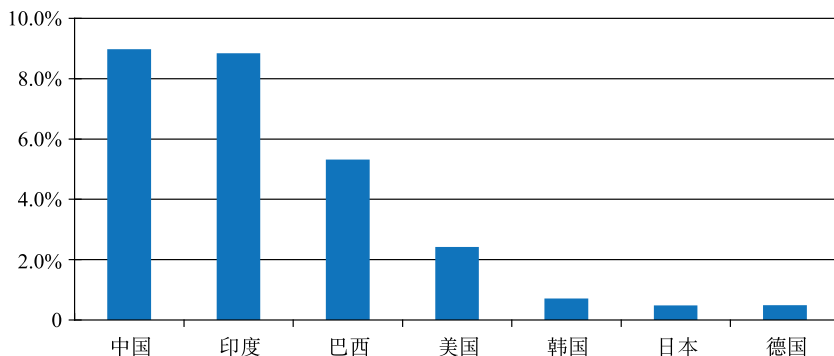


图 3-1 环境退化和自然资源损耗占国民总收入的比例（2008 年）

说明：这里的环境退化，包括 CO₂、可吸入颗粒物（PM₁₀）和水的污染损害。二氧化碳损害的估计，是按照每吨二氧化碳 20 美元（1995 年美元）和碳排放总吨数计算。可吸入颗粒物的损害，是按照为减少因颗粒物排放带来的疾病和死亡的风险而愿意支付的赔偿来测算。中国的水污染损害，是按照 2003 年的健康损害估计，包括水污染带来的腹泻以及相关的癌症死亡等健康损害（世界银行，2007）。自然资源枯竭为森林净损耗、能源枯竭、矿产枯竭和土壤流失的总和。森林净损耗为单位资源租金乘以超过自然生长的木材量。能源损耗为能源资源存量价值与剩余储备周期（25 年为上限）之比，包括煤炭、原油和天然气。矿产损耗为矿产资源存量价值与剩余储备周期（25 年为上限）之比，涵盖了锡、金、铅、锌、铁、铜、镍、银、铝和磷矿。土壤养分流失数据来自 Shi & Ma (2009)。

资料来源：World Bank, World Development Indicators (2010)；World Bank (2007)；Shi M. J. & Ma G. X. (2009)。

具体而言，中国的环境改善来自于降低对化石燃料的依赖，并将空气污染、水污染以及资源损耗降到同其他高收入国家相当的低水平（见表 3-1）。实现这一目标的最好办法，就是在整个经济的消费、生产和投资决策中，确保尽可能有效率地将环境的负外部性内部化。自然资源和生产要素的价格要反映其稀缺程度和环境成本效益。绿色发展，尤其是对化石燃料依赖的降低，将改善当地环境。比如，降低空气污染、土地退化和水污染，并改善生态系统管理。

预计最大的改进是，空气质量改善带来人类健康的改善和物质损失的减少，进而带

来相应的经济好处。无论是从当前还是从对未来的预测来看，同城市空气质量相关的环境疾病指标，中国都是世界上最高的国家之一（Cohen et al., 2004；World Bank, 2007）。中国城市空气质量虽然正在改善，但对健康的影响仍然很大，2009 年约占国民总收入（GNI）的 3%。近年来，中国政府已采取强有力的手段解决空气污染问题。尽管城市空气质量得到改善，但由于城市人口增长如此之快，同空气污染相关的健康成本，尤其是那些易受影响人群（比如老年人）的健康成本，仍在持续上升（见图 3-2）。

表 3-1

一个更绿色的中国

(所有数字均为占 GNI 的百分比)

环境损耗和退化	2009 年值	2030 年可达到的更“绿色”值	净提高
能源损耗	2.9	1.9	1.0
矿物损耗	0.2	0.2	—
PM ₁₀ 健康损失	2.8	0.1	2.7
空气污染带来的物质损失	0.5	0.1	0.4
水污染带来的健康损失	0.5	0.1	0.4
土壤养分损耗	1.0	0.1	0.9
二氧化碳损失	1.1	0.2	0.9
总的损耗和退化	9.0	2.7	6.3

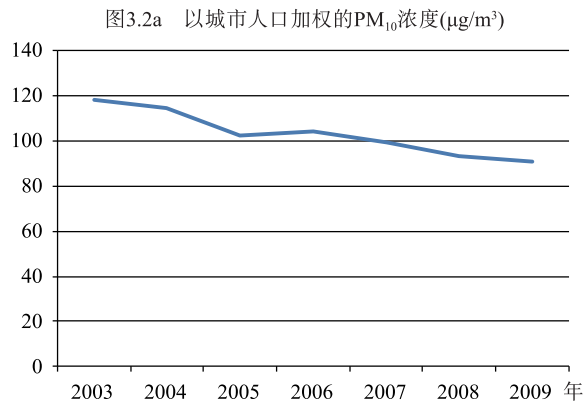
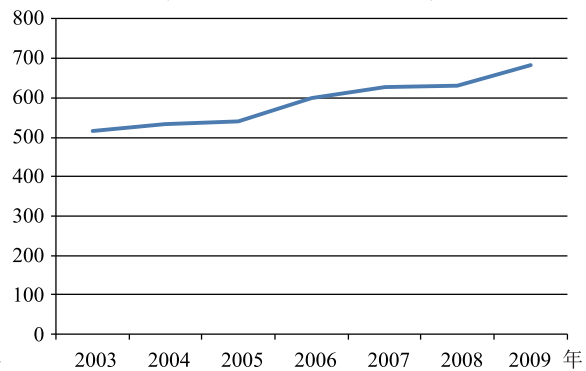
数据来源: <http://data.worldbank.org>, World Bank (2007)。图3.2b 同PM₁₀相关的超额死亡率和发病率的总价值
(10亿元/年, 2000年人民币值)

图 3-2 城市空气污染的趋势

数据来源: 世界银行计算。

对城市可入肺颗粒物采取强有力的措施, 对于改善健康和社会福利而言, 将会有很大的回报。随着经济持续增长, 中国可以做到大幅降低空气污染水平, 就正如日本在 20 世纪 60 年代中期所做的一样 (见图 3-3)。当时, 日本的空气质量和其他环境问题达到了危机的水平, 而日本当时也正好像现在的中国一样, 是一个上中

等收入国家。如果中国的空气质量能够达到日本 1980 年的水平, 则其收益就相当于 GNI 的 3.1%。此外, 空气质量的改善还会带来巨大的协同效益。这些协同效益同化石燃料的使用减少有关。比如, 化石燃料资源损耗的减少、水质量的改善、土壤质量提高、二氧化碳排放减少。

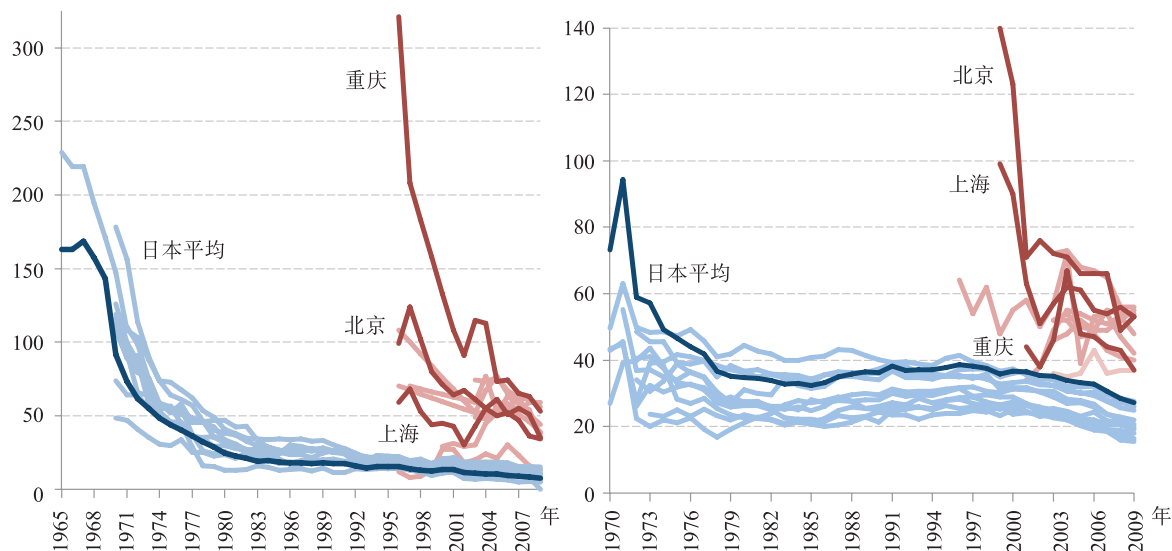


图 3-3 日本和中国 10 个最大城市 1970 ~ 2009 年期间观测到的年平均 SO_2 (左) NO_2 (右) 浓度 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)

说明：日本最大的 10 个城市是按 1970 年人口测度，中国大陆 10 个最大的城市是按 2009 年市区人口测度（不包括广东东莞）。

数据来源：NIES Database, Japan Ministry of Environment (1989), Kawasaki Air Pollution Monitoring Center; NBS, China Environmental Statistical Yearbook, Various Years; City Statistical Yearbooks for Beijing, Tianjin, Shenzhen, Chongqing, and Nanjing, Various Years.

水和土壤中的污染物，直接地或通过食物链影响公众健康。在华北和东北的主要河流中，40% 的样本水质为国家环保局定义的 V 级或 V + 水质标准（NBS, 2010; MEP, 2009）^①。这进一步加剧了华北和东北地区本已严峻的水资源短缺状况。这些地区人均淡水资源仅为 785 立方米，比国际“严重缺水”标准还要低大约 200 立方米^②。未来 20 年，城镇人口预计增长大约 3 亿，现有的供水压力将会有增无减。显然，水供应问题是中国需要优先处理的一个紧迫问题（见专栏 3-1）。

土地退化方面也存在类似问题。农用化学品的大量使用及城市和工业污染，已经使土地质量退化。根据环保部和中国工程院的

数据，中国农田受重金属污染是一个严重问题，引发了人们对污染进入食物链的担心（MEP & CAE, 2011; Yang, 2011）。土地污染使农业用地紧缺，而由于来自城市、工业和基础设施发展的压力，农业用地目前已处于严重紧缺状态。总的农业用地确有可能降到官方确认的“红线”以下，这意味着粮食的自给将变得困难。

绿色发展的环境协同效益

正如第二章强调的，一些旨在减少碳排放的适用技术具有节约成本（假定市场是有效的）、减少排放和污染的效果。这些“无悔”措施对增长、气候变化和地方收

① V 级表示水质只适于农业和一般的园林浇灌用水。V + 则不适于任何用途（中国环境水质标准 GB3838 - 2002）。

② 中国人均 1812 立方米的淡水资源仅为世界平均水平的 1/4。

专栏 3-1

中国水污染面临的挑战

中国人均地表水和地下水量均较低，由于污染的原因，水的有效供给就更低。虽然太湖的藻类图片看起来最刺眼，但在北方中国，40%的河流属于水质最差的 V 和 VI 级。这意味着，直接饮用会危害健康，而进行处理又十分昂贵。政府已对未来的污染控制设立目标（见图 3-4）。

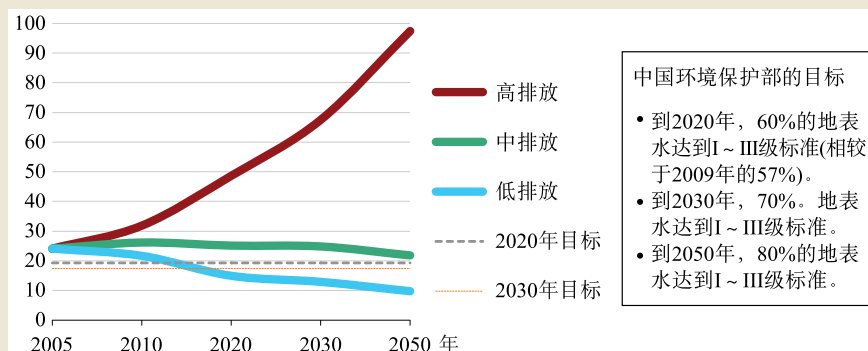


图 3-4 中国 2005 ~ 2050 年中国废水排放预测（化学需氧量）（百万吨）

资料来源：MEP and CAE 2011。

根据国际经验，成功改善水质取决于强有力的监测和执行，以及强有力的经济激励。中国迄今为止的政策干预主要集中于工业和城市的点源污染。在继续减少这些污染源的同时，中国还需要处理更为严重的面源污染。

（资料来源：世界银行团队）

人均有好处，而且也有提升当地环境质量的协同效益。麦肯锡公司估计了这些“无悔”的低碳投资可以带来的潜在成本节约。到 2030 年，中国低碳投资除了可以每年节约 650 亿美元外，还会产生额外的协同效益。由于空气质量改善带来的呼吸系统疾病的减少，中国劳动生产力将得以提高，所获得的额外收益每年将高达约 200 亿美元（McKinsey, 2009）。表 3-2 给出了其他潜在的“双赢”好处。在这些例子中，使用高能效的建筑物会减少发电所需的煤炭，由此产生的与健康有关的协同收益每年高达 90 亿美元，在水泥生产中使用

添加剂代替熟料所产生的协同效益也有 27 亿美元。

环保投资的巨大收益

中国面临降低自然资产损耗（以占国民总收入百分比衡量）的挑战，并要实现其增加环保方面支出的目标。这需要花费多少成本？显然，中国改善环境需要成本，否则这些目标早已实现。

在处理工业污染方面，目前中国每年投入的资金约占 GDP 的 0.15% ~ 0.20%，这同一些欧洲国家的比例大致相当。考虑到中

表 3-2 中国 2030 年 CO₂减排带来的直接成本节约和额外的协同效益 单位：百万美元/年

部 门	节约成本的减排选择	直接节约的成本	避免空气污染带来的额外收益
建筑	用 LED 灯替代老式白炽灯	24992	2364
	家电	9007	978
	高效变速水泵	3453	750
	水暖	2085	489
	小区供热	1439	1125
	高效建筑	6116	8967
交通	轻型车，高效内燃机	5018	950
工业	热电联厂（钢铁）	5630	745
	煤热气控制（钢铁）	2085	827
	煤层气利用（采矿）	751	—
	炼渣替代（水泥）	229	2669
电力	小水电	—	—
农业/ 林业	肥料管理	2280	162
	农田管理和恢复	1112	—
	沼气利用	834	—
合计		65030	20027

数据来源：世行团队根据 McKinsey 2009；NBS 2008 and 2009；Ho & Jorgenson 2003；Cao Jing et al. 2009；Liu and Wang 2011；Matus et al. 2011 计算。

国经济过去几十年的高增长，这一高比例反映了中国在减少污染，尤其是工业点源污染方面付出的巨大努力。

但是，总体而言，欧洲高收入国家处理工业污染的费用，只是政府和企业环境保护支出总额的一小部分。如果将《欧洲环境经济信息收集系统》（European System for the Collection of Economic Information on the Environment, SERIEE）中所定义的全部环保活动包括进来，则 2008 年欧洲高收入国家在所有环保活动上的支出在 GDP 中的份额，比中国要高出 0.3 ~ 1.1 个百分点（见表 3-3）^①。

长期来看，为提高环境质量，中国政府用于与环境有关的支出，以占 GDP 比例来

衡量，至少应比现在水平高 0.5 个百分点。中国增加的所有环保支出，不仅应包括减少污染的支出，也应包括为保护和恢复其生态系统的支出。中国在植树项目上每年花费人民币 837 亿元（约合 120 亿美元），以防治土壤流失、水灾和荒漠化，但如果以基于生态系统健康，而不是基于森林种植面积来设定目标，则这些项目的投资回报可能进一步提高。这也可以将更多的投资引导到过去相对忽略的领域，比如湿地和海岸生态的保护和恢复。

来自美国和其他地区的证据显示，这一类支出具有很高的经济回报率。比如，根据美国环保局的预测，到 2015 年，实施《美国清洁空气法案》的收益—成本比率为

① 由于缺少相关数据，这一估测结果较为粗略，可能低估了中国在此方面的支出。

表 3-3

总的环境保护支出（2001~2009 年）

单位：% GDP

	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
中国	—	—	—	—	—	—	—	1.23	—
法国	—	—	—	2.07	—	—	2.16	—	—
德国	1.73	1.70	1.69	1.70	1.51	1.62	1.53	—	—
匈牙利	1.68	1.76	1.85	2.00	2.14	1.95	1.59	1.52	—
意大利	—	—	—	—	—	—	—	—	—
波兰	—	1.75	1.78	1.74	1.79	2.04	2.06	2.38	2.42
葡萄牙	—	—	—	—	—	1.12	1.25	—	—
西班牙	1.48	1.55	1.56	1.54	1.61	1.69	1.78	1.83	—
瑞典	1.19	1.19	1.18	1.16	1.26	1.20	—	—	—
欧盟 25 国	1.90	—	—	—	—	1.82	—	—	—

数据来源：NBS 2010，MEP 2010，Eurostat 2010，Eurostat database，MOF 2009，SFA 2009，Wang X. et al. 2010，and World Bank calculations。

25:1，到 2020 年则为 31:1（USEPA，2011 年）。中国提高其在环境方面的支出，将会通过提高自然和人力资本而获得同美国相似的高经济回报率。这样算来，在环境方面略微增加支出，在长期来看，产生的社会福利方面的收益将会超过表 3-1 中 GNI 的 6.3%。生态系统投资产生的高回报意味着，可以将更多的投资用到一些相对被忽视的领域。

提高适应气候变化的风险抵抗力

绿色发展对于提高中国发展质量的另一种好处是，增强对气候影响的抵抗力^①。中国的气候已经发生变化，而这些变化正在加速。即使考虑目前对于未来气候变化影响的程度和性质在科学上的不确定性，对于可持

续发展来说，为可变的、不可预知的未来极端气候做好准备，也是发展的一个先决条件。更好地应对风险和不确定性需要采取相应的规划和投资，这是中国将气候变化充分纳入经济管理体系的一个重要理由。

目前已观测到的气候变化影响包括：20 世纪后半叶，中国年平均表面温度总体上升了 1.1℃，在北部和东北省份增速更快。大部分地区的阴雨天数有所下降，降雨量多来源于更短暂和强烈的暴风雨（Di 等，2007；Zhai 等，2005）。很多地方受干旱影响的农田面积增加。在未来，尽管预计总的降雨量会增加，但是很多地区实际上会遭受更多干旱（Woetzel 等，2009）。由于降雨往往在冬季，而不是在关键的春季和夏季发生，故农业所受冲击尤其严重。在长江中上游盆地，每年遭受洪水影响的农田面积大幅增加。虽

① 由于中国碳排放的总量大，绿色（低碳）发展会减少碳排放，进而降低气候变化的强度，并减少中国适应气候变化的需要，为应对全球气候变化作出重大贡献。

然气候预测具有很大的不确定性，但未来洪灾持续增加，却是确定无疑的（Ding 等，2007；Ren 等，2007）。

受气候变化影响最大的可能是农业部门。预计因干旱造成的华北平原和东北省份的粮食产量损失会增加（Chen 等，Nelson 等，即将发表）。尽管气候变暖很可能会损害中国贫困地区的雨养农业，但是其他地区实际上可能会受益于夜间温度上升、生长期更长，以及灌溉系统可用的水量增加（Wang 等，2008，2010）。要应对未来气候

变化的影响，需要改变农业生产区划，并实施更加灵活有效的水资源管理。

城市人口和工业也会更加频繁地暴露于极端天气事件中。中国有大量人口生活在受海平面上升、风暴潮涌、洪水肆虐和热带飓风威胁的地区（见图 3-5）。这些地区的生产资本和高价值基础设施的集中度和价值在上升，但随之而来的潜在破坏也相应增加。对于电网、供水及废水处理系统、公路和铁路网络等具有很长生命周期的资产来说，气候变化的危害特别令人担忧。

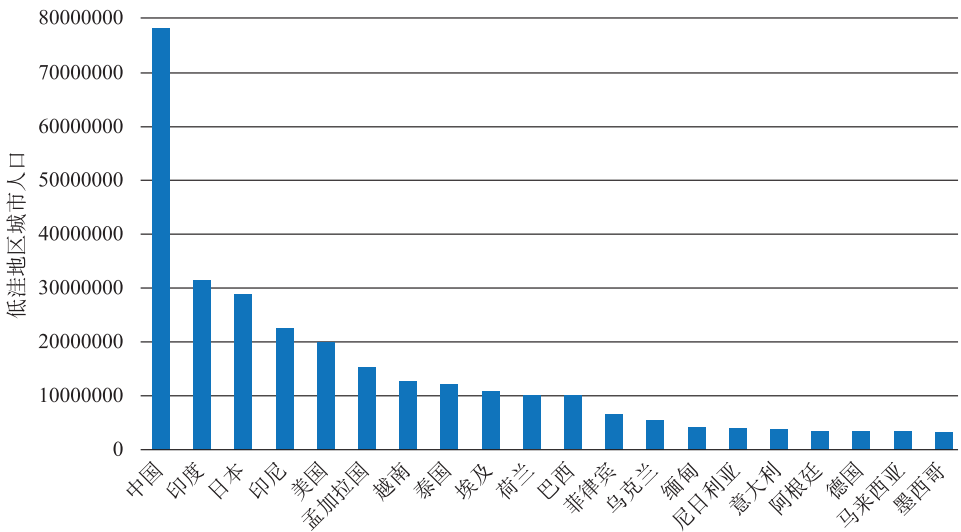


图 3-5 不同国家对海平面上升和风暴的脆弱性（排名最前的 20 个国家）

说明：“沿海低洼地区”被定义为“沿海岸低于 10 米海拔的连续面积”（McGranahan et al. 2007）。

数据来源：World Bank, World Development Indicators；McGranahan et al. 2007。

通过绿色发展来有效管理未来风险的制度、规划程序和政策，均会增强中国经济应对气候变化的能力。这样，中国将能缓解恶劣天气造成的损害且能迅速恢复，并及时抓住在这些情况下新出现的发展机遇。比如，

喜马拉雅高原上长期融化的冰川，将对水资源保护及储存技术带来巨大挑战和机遇。在其他的农业、建筑设计和基础设施设计等部门，也会给国内和国际带来新的机遇。

中国的优势和障碍



在促进绿色发展方面，中国有很多其他国家没有的独特优势。与此同时，中国也面临着各种现实障碍。这其中，最大的障碍不在于资金，而在于缺乏促进绿色发展的内在

激励机制。如果这些障碍能够尽量克服，则中国可以在未来二十年的战略关键期，充分利用这些优势（见表 4 - 1），争取在绿色发展上成为全球领跑者。

表 4 - 1 中国的优势与挑战	
中国的优势	中国的挑战
• 政府行动能力 • 转型的“后发优势” • 庞大的国内市场规模 • 充足的资本和人力资源 • 清洁能源禀赋 • 避免城市化“锁定效应”有巨大潜力 • 全球绿色技术产业化的洼地	• 资源性要素价格扭曲 • 减排缺乏市场化机制 • 环保缺乏经济激励机制 • 缺乏公平竞争的市场环境 • 部门缺乏统一协调 • 标准的监管和执行较弱，尤其在地方层面

中国绿色发展的突出优势

优势之一：政府行动能力

中国领导人对绿色发展的重要性已形成政

治共识。在 2011 年的亚太经合会上，国家主席胡锦涛在演讲中称，中国将“大力发展绿色经济，提高生态文明水平”。在国务院制定的《“十二五”控制温室气体排放工作方案》中，明确提出“要将积极应对气候变化作为加快转变经济发展方式、调整经济结构和推

进新的产业革命的重大机遇”。

除了作出关于绿色发展的承诺外，中国政府对政治和经济的优先领域还有能力采取果敢有效的行动。过去三十多年的改革，很大程度上转变了中国政府的职能，市场扮演越来越重要的角色。绿色发展需要通过政府采取有力行动校正市场外部性来实现，它同推进提高效率的市场化改革具有内在的一致性。

优势之二：转型的“后发优势”

同发达国家促进绿色发展不同，中国等发

展中国家由于发展水平相对较低，新增需求在很大程度上可以通过发展绿色产能和绿色基础设施来实现，不一定需要以淘汰旧有产能为代价。目前，中国的经济发展水平只相当于发达国家的 1/10 到 1/8，无论是人均能源消费、汽车拥有量、城市化率等关键实物指标，还是 GDP 指标，都与发达国家有较大的差距（见表 4-2）。由于中国的工业化和城市化还有相当大的发展空间，这些空间很大程度上可以由绿色发展来填补。这就相对减少了中国绿色发展的阻力，避免重蹈发达国家高碳发展的覆辙。

表 4-2

中国与发达国家的发展指标比较

	中国	美国	日本	OECD
人均 GDP（现价美元，2010 年）	4393	47184	43137	34673
人均能源消费（吨标油，2008 年）	1.60	7.50	3.88	4.50
汽车拥有量（辆/千人，2008 年）	27	451	319	391
人均交通汽油消费量（千克标油，2008 年）	0.05	1.15	0.33	0.48
城市化率（2009 年，%）	48.34	82.3	66.8	77.0
居住在大城市的人口比例（2009 年，%）	2.76	7.64	43.07	18.00

说明：中国最新的人口普查数据对城市化率进行了调整，2010 年中国的城市化率为 49.95%，2009 年为 48.34%（国家统计局，2011）。

数据来源：World Development Indicator（2010）。

但是，要获取这一优势，并蛙跳式地进入最为有效和绿色的状态，中国需要提早采取激励措施。中国火电厂效率快速赶超美国就是一个明显的例子（见图 4-1）。在过去 10 年，由于大范围推广规模更大、效率更高、排放更少的超临界、超超临界电力机组，中国燃煤电厂的总体效率取得质的飞跃。从 2005 年开始，中国煤电行业的效率水平已经高于美国的煤电行业。

优势之三：庞大的国内市场规模

中国庞大的国内市场规模，为绿色产

业快速形成完备的产业链提供了良好条件，使之可以先于竞争对手利用各种机会，在新兴市场中建立“先行者优势”。中国风电和光伏发电就是佐证（见专栏 4-1），其快速发展正是得益于庞大且快速扩张的国内市场的支持。由于市场规模足够大，生产成本可以通过“干中学”和降低单位产品成本来实现。市场规模加上高投资水平以及快速执行决策的能力，可以使中国企业先于竞争对手抓住市场机遇。

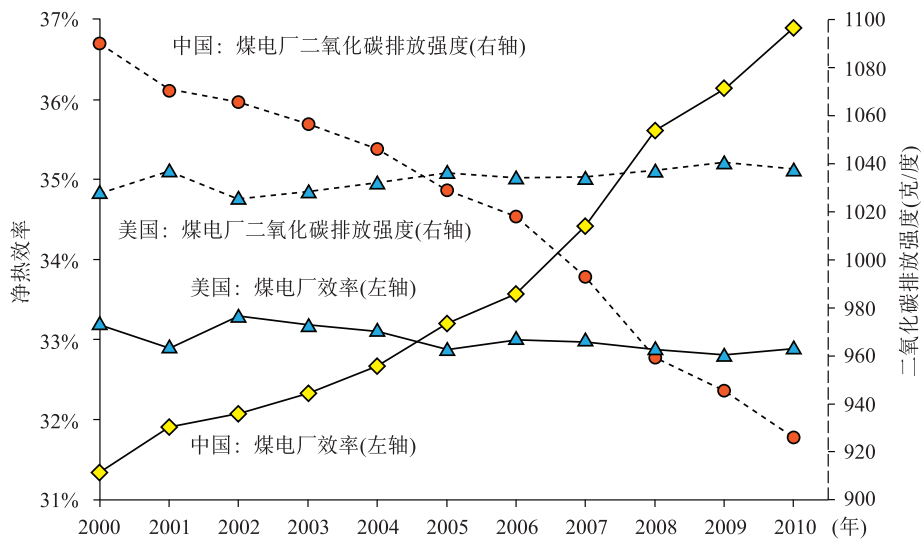


图 4-1 煤电厂的效率和单位二氧化碳排放：中国和美国比较

资料来源：Xu 等，2011。

专栏 4-1

中国光伏产业发展

目前，中国太阳能电池板的生产成本已是世界最低。利用市场规模优势快速形成专业化分工体系，是中国快速提高生产率并降低成本的关键。无论是装备制造，还是配套的辅料生产，其国产化进程都十分迅速。以光伏产业链为例，2011 年，中国已形成实际产能的多晶硅生产商总数有 20~30 家，硅片企业 60 多家，太阳能电池企业 60 多家，组件生产企业 330 多家。中国在海外上市的光伏公司有 14 家，在国内上市的光伏公司 15 家，行业年产值超过 3000 多亿元，进出口额 220 亿美元，就业人数 30 万人。

（资料来源：李俊峰等，2011）

优势之四：资本和人力资源

中国具有高储蓄和高投资的传统（见表 4-3），其外商直接投资高于任何国家，已经形成令人印象深刻的研发基础。未来 20 年，中国仅仅新增大学毕业生就将达到约 2 亿人。这为绿色创新提供了充足的人力资本保证。

以 2008 年为例，中国的投资率较发达

国家均值高出 20 个百分点。这为绿色产业快速发展提供了资本支持。显然，中国拥有绿色发展所需的充裕的资本。在政府的支持下，这些资本可以用于发展朝阳产业。中国具有快速获得、适应以及掌握新技术的能力。前面提到的市场规模优势，加上中国具有吸引外国公司和投资者将其技术商业化的强大能力，这些为中国带来了额外的专门知识（Know-How）和溢出效应。

表 4-3 各国的投资、储蓄和消费率

国别	储蓄率 (%)		投资率 (%)		消费率 (%)	
	1970 年	2008 年	1960 年	2008 年	1960 年	2008 年
发达国家均值	27	20	26	22	75	79
苏东国家均值	26	25	31	27	70	69
南美国家均值	22	24	23	24	76	74
亚非国家均值	23	34	19	29	61	47
中国	27	54	36	44	61	47

数据来源：World Development Indicator 2010。

优势之五：清洁能源禀赋优势

中国发展新能源具有良好的禀赋。比如，风能、太阳能、沼气和页岩气资源等（见表 4-4）。中国的太阳能理论储量相当于每年 17000 亿吨标准煤，全国 2/3 地区年均接收日照 2200 多小时。与同纬度的其他国家相比，中国的太阳能资源与美国不相上下，比欧洲或日本丰富得多。中国的风能资源也非常丰富，几乎是 2005 年全国发电量的两倍（国家发改委等，2007）。此外，中国目前对于煤炭的依赖及其大储量，也为煤炭的低碳化利用技术带来了机遇，表现为对清洁煤和煤炭部门投资的持续活跃（Shi，2008）。

表 4-4 中国可再生能源可开发总量

	资源装机总量 TW
风电	173393
小水电	128045
小水电改造	5243
生物质发电	25364
太阳能光伏发电	22670
合计	354714

资料来源：高虎、樊京春（2010）。

优势之六：避免城市化“锁定效应”有巨大潜力

虽然同高收入国家相比，中国现在的城市化水平较低（2010 年为 49.95%），但中国城市化发展潜力巨大。仅“十二五”期间，中国城市化水平将提高至少 4 个百分点，基础设施投资估计将达到 20 万亿元。根据联合国的估计，2030 年，中国大约有 65% 的人口生活在城市（UN Population Division，2009）。

今天以及未来二十年作出的政策和投资选择，将对效率、生活方式、环境和碳排放产生深远的影响。比如，如果城市缺乏足够的公共交通设施，则乘客就只能更多地借助私家车出行。车辆密度增加会导致拥堵加重，并大幅增加空气污染和碳排放。同样，尽管价格和其他政策激励将来会发生很大变化，但是商业和住宅建筑的能源需求，很大程度上在其设计之初就已被决定。一个发电厂的生命周期为 30~40 年，它的碳足迹在建成伊始就已固定。中国只有尽快采用绿色发展政策，而不是等待今后才采取行动，才能建成具有低碳、环境友好技术和标准的高效建筑、城市、交通体系和工业，从而捕获

由此带来的“锁定”效益（见图 4-2 和图 4-3）。

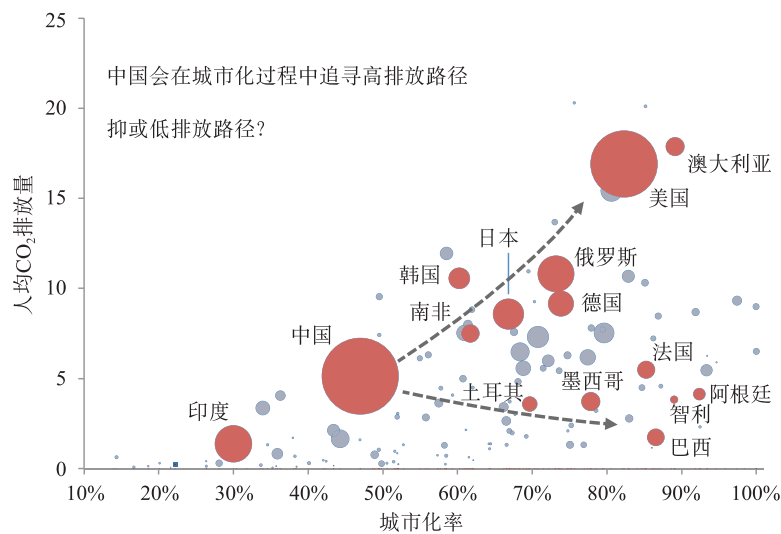


图 4-2 中国城市应走何种排放路径

说明：气泡大小显示年均 CO₂ 排放量。

数据来源：World Bank, Based on IEA 2011, UN Population Division 2009。

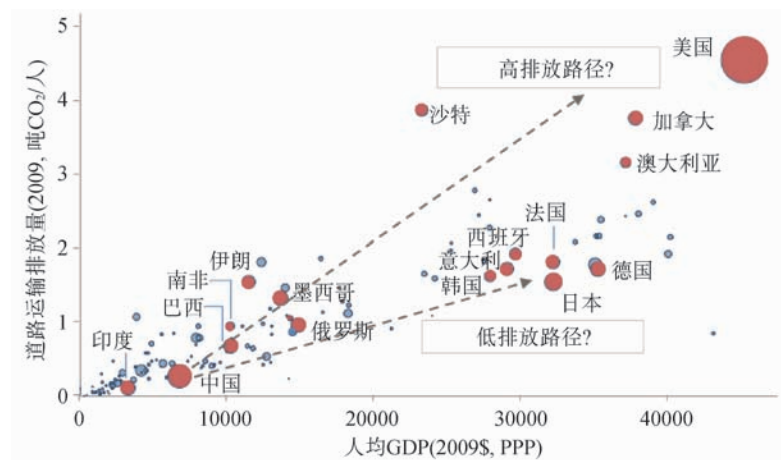


图 4-3 中国交通部门效率会走何种演进路径

说明：气泡大小显示道路运输部门年均 CO₂ 排放量。

数据来源：World Bank, Based on IEA World Energy Statistics and Balances, World Bank World Development Indicators。

相反，今天的高碳投资，会使明天的减排目标变得非常困难并昂贵。如果产生负锁定效应，则中国要么必须在资产使用寿命结束之前就提前停用，要么市场购买排放额

度。现在就设计能源密度更低的城市和交通结构的成本，将大大低于未来将高碳城市转型至低碳城市的成本。高碳的发电厂甚至无法减少碳排放。因此，中国现在就应采取前

瞻性的低碳激励措施，为将来实现低碳发展奠定基础。鉴于中国城市化和基础设施建设的规模和速度，以及私人汽车的迅速普及，这个问题显得尤为紧迫。

优势之七：全球绿色技术产业化的洼地

上述优势，加上出色的制造能力，中国有望成为吸引全球绿色技术产业化的理想之地。不论未来的绿色技术是否由中国发明，它们都有可能在中国实现产业化。风能、太阳能和清洁煤等领域的情形很能说明问题，发达国家在这些领域向中国转移的清洁能源技术，比向其他任何国家或地区转移的更多（OECD，2010）。中国煤炭约占其能源消耗的70%。这意味着，煤炭的清洁化生产和使用技术具有很大的市场空间。这使中国能够吸引到世界上最好的绿色技术。这不仅有助于促进中国的绿色转型，也会加快其他国家的技术开发。

中国绿色发展的突出障碍

虽然存在上述有利于抓住绿色发展机遇的优势，中国同样需要克服以下一系列障碍。

障碍之一：资源性要素价格扭曲

由于资源性要素价格扭曲和僵化，客观上鼓励了资源密集、土地密集、污染密集的发展方式。目前对环境健康产生的损失未能充分计入成本，资源性产品的市场供求也未能反映其实际稀缺性（见图4-4）。这部分地缘于定价机制的低效，比如水和土地，部分地缘于体制问题。比如，垄断性国有企业的强势存在。中国的投资和创新要向绿色产业集中，就必须进行深层的政策调整和体制改革，建立起价格充分反映资源稀缺和社会及环境成本的要素市场。

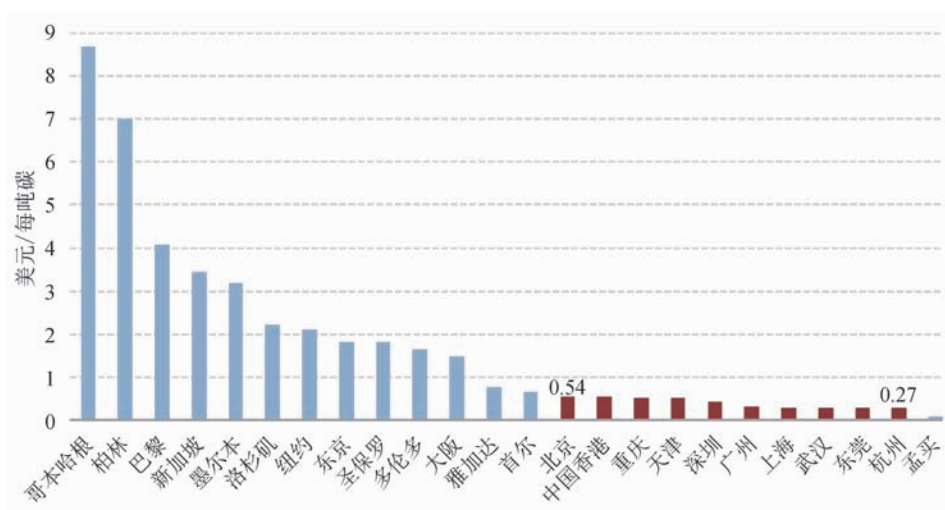


图4-4 中国10个最大城市同其他国家和地区主要城市的水价比较（2008年）

资料来源：Global Water Intelligence（2008）。

根据黄益平（Huang，2010）的研究，中国在劳动、资本、土地、能源、环境等方

面均存在价格低估，相当于对生产者进行补贴。比如，2009年，能源价格低估相当于

对生产者补贴额达到全年 GDP 的 0.7%。根据李虹（2011）的研究，2007 年中国化石能源补贴规模为 3864 亿元，取消这部分补贴会减少 6214.98 万吨二氧化碳排放。郑新业等人（Zheng 等，2011 a, b）的研究表明，如果不采取任何提高电价的措施，到 2020 年，中国人均城市居民用电水平将为现在的近 10 倍。如果不采取任何提高水价的措施，到 2020 年，年平均家庭生活用水量将达到 782.5 吨。其研究显示，提高城市居民的电价和水价是一个有效的政策工具。以北京为例，电价每度仅提高 0.02 元人民币，居民用电消费平均年增长速度估计将会从 35.6% 降低到 23.9%。如果略微提高水价，从 3.7 元/吨提高至 4 元/吨，则北京用水的年增长率就会从 14.7% 下降

到 5%。对水、电使用阶梯价格可以防止增加低收入家庭的负担。

虽然中国的要素价格扭曲较为严重，但对资源性产品和化石能源的补贴，却是一个世界性的难题（见专栏 4-2）。如果对化石能源进行的这些变相补贴取消，则太阳能、风能的竞争力会大大提高。如果进一步将化石能源的污染成本和健康损害成本考虑在内，则传统化石能源的成本会进一步提高。

障碍之二：减排缺乏市场化机制

由于过于依赖行政手段，减排资源难以得到优化配置，各地对减排的执行程度也不尽一致。目前能源强度下降目标在各省分配的情况，可以说明这个问题。

271

专栏 4-2

国际化石能源补贴

据国际能源署估计，2008 年，全球化石燃料相关的补贴高达 5570 亿美元。据其分析，同补贴率不变的情况相比，在 2020 年前，如果这些补贴能够逐步取消，那么全球范围内主要能源需求将会减少 5.8%，能源相关的二氧化碳排放将会降低 6.9%。此外，化石燃料生产商所获得的补贴每年大约为 1000 亿美元。而消费者和生产商补贴总额约为每年 7000 亿美元，几乎相当于世界 GDP 总量的 1%。2009 年匹兹堡召开的 20 国集团会议上，各国领导人就逐步取消低效化石燃料补贴，并使其合理化的问题达成了一致意见。同时，还决定为贫困阶层提供定向支持。会议认为，“低效化石燃料补贴鼓励浪费性消费，降低了我们的能源安全，阻碍了清洁能源投资，并对实施应对气候变化威胁的举措造成了负面影响。”

（引自冯飞等，2011 年）

- 任务的分解不尽公平。“十一五”期间，各省单位 GDP 能耗下降目标，均围绕全国大致 20% 的下降目标设定。这种做法有其合理性，但对欠发达地区而言却负担较重，因为欠发达省份大多正处在能耗强度上升的重化工业阶段，完成任务难度

较大。

- 尽管各地的节能减排目标是博弈的结果，但它们既没有灵活性也缺乏相关交易机制。这就加大了政策执行成本，增加了一些省份节能减排的难度，个别地方为实现节能减排目标甚至进行“拉闸限电”。

障碍之三：环保缺乏经济激励机制

政府实施严格的环保监管是提升环境质量的重要内容。但是，中国目前的环境标准相对较低，且标准执行较难。

在污染监管与执行以及自然资源管理上，由于缺乏环保激励而产生的问题比较明显。当然，这方面也有很多成功做法，且大多是基于市场的做法。在农业领域，由于缺乏更长期的土地制度保证，农民没有很强的激励对土地进行可持续的投入，而是更多地依靠增加化肥、农药等提高短期产量。草场也存在类似问题。中国大多数草原区的过度放牧和草场退化较为严重^①。林业的问题也类似。直到 20 世纪 90 年代末期，中国进行了林权制度改革后，林木滥砍滥伐和森林覆盖率下降的情况才明显改变。在 2000 年至 2009 年之间，中央政府投资 3650 亿元人民币（约合 550 亿美元）用于造林项目，给农民提供现金和其他激励，通过治理水源和种植防风林来防止沙尘暴和保护原始森林。2009 年，家庭承包的林地产权延长至 70 年，并允许抵押，这为农民持续投资于林业提供了激励。

水资源管理也存在类似问题。如上面提到，提高用水效率的首要障碍是低水价。此外，水权体制改革滞后，以及未能有效利用市场机制等各种原因，也导致水资源配置效率低下。比如，由于灌溉系统中水的较大浪费以及水资源在各类作物间及流域内不同地区间配置不当，占取水总量 65% 的农业用水生产率最低，仅有 45% 的农业取水真正

用于作物；工业用水的循环使用率只有 40%，而发达国家为 75% ~ 85%（NBS, 2010a; China Water Resources, 2009）。

现行财政体制对地方政府保护环境往往产生负向激励。由于很多地方政府缺乏财政资源，很难在促进环境可持续性方面进行长期的投入。很多地方政府转而过度依赖城市郊区农业用地转为建设用地产生的土地收入。一些地方政府招商引资，招来的又往往是对环境破坏大的项目，造成自然资源的破坏。

环保激励缺乏同过于依靠行政手段以及市场化环保机制缺乏有关。比如，中国在一些地方曾经尝试建立起类似美国的二氧化硫排放权交易体系，但由于政府作为交易主体的深度参与，加之排污权分配问题、交易机制设计不周、排污检测难等复杂原因，中国的排污权交易市场未能有效建立。

障碍之四：缺乏公平竞争的市场环境

中国的绿色转型实际上包括两层含义：一是现有经济存量的绿色化，二是增量部分的绿色化，即发展新兴绿色产业。近年来，以清洁能源产业为代表的绿色产业发展迅速。尽管如此，中国新兴产业发展仍然缺乏必要的公平公开的竞争性市场环境。

以风电和光伏发电为例，民营企业更多地集中在设备制造环节，而国有企业则主要集中在垄断性的发电领域（中国电监会，2011）。在页岩气开发领域，由于国有企业对资源的垄断，无法形成有效的竞争（见专栏 4-3）。

^① 中国农业部（2007）估计，中国 90% 的草场退化，而严重退化的则有 1/3。

专栏 4-3

缺乏竞争导致中国页岩气开发缓慢

中国有巨大的页岩气储藏，可采资源潜力为 25 万亿~35 万亿立方米^①，接近陆上常规天然气资源储量的 38 万亿立方米。但是，中国页岩气资源条件好的区块与几大国有油企登记的常规油气区块大面积重叠。按目前的政策，页岩气就只能由现有油企主导开采。但是，国有油企业务重心是常规油气，对页岩气投入有限，实质性的开发进程慢，结果就出现“占而不采”、想采的进不来，并阻碍技术创新的不利局面。页岩气开采涉及勘探、钻井、压裂、微震、环境监测、水处理等多个环节，对技术创新依赖性强，在一个区块内需要进行多年持续的接替性投资，比较适合多元投资主体和以社会化工分工协作的方式开采，由一家公司从头到尾一体化开采的方式，会带来投资压力大、效率低等问题，也不利于技术创新。

（来源：张永伟，2011）

中国政府期待国有企业在战略性新兴产业发展中扮演主导角色，但结果可能会令人失望，因为国有企业要担负起绿色技术创新的历史责任有很多困难。国有企业不仅缺乏足够的技术创新激励，同时政府对国有企业的双重定位也存在矛盾。政府不仅要其实现“保值增值”的短期盈利目标，同时又要其在高风险的前沿领域进行技术创新。结果，国有企业领导人往往不愿意冒自我研发失败的风险，而是更愿意购买新技术。

政府规制也需要改进。比如，规定 5 万千瓦以下风电项目由地方政府审批，5 万千瓦及以上风电项目由国家发改委审批，结果各地新能源投资出现“一哄而上”，导致产能迅速过剩。这种运动式的投资现象，是中国多年来的顽疾。

障碍之五：部门缺乏统一协调

政府和民营部门之间的协调困难，以及不同层级政府间的协调困难，影响了绿色发

展。尤其是，绿色产业属于新兴产业，涉及众多部门，且发展初期又需要政府支持，这使得协调问题更加突显。由于相关法规还不完整，各个部门往往权责不清，且各有自己的部门利益，导致部门之间相互掣肘。有时候，一个部门出台的一项有利于绿色发展的措施，可能会影响其他部门的利益。在中央与地方之间，也存在着类似问题。以新能源项目投资为例，一个项目的投资涉及发改委、能源局、环保部等多个管理部门，发电上网又涉及电监会，价格补贴体系又不完整且复杂。如果是国有企业，则其管理层的任命同绩效考核的考核又属于不同部门，如此等等。

由于这些原因，清洁能源的发展受到掣肘。以风电为例，根据中国电监会的监管报告（2011），发展规划和投资立项的统筹协调问题，主要表现在以下方面：第一，风电难以消纳。地方政府在组织编制风电开发规划时，主要依照当地风能资源情况确定风电的开发规模和建设时序，没有充分考虑远期

^① 由于我国对页岩气资源还没有进行系统调查与评价，这方面数据分歧较大。中石油预测为 21 万亿~45 万亿立方米。美国能源信息署对中国页岩气地质资源量的评估为 100 万亿立方米，可采资源量 36 万亿立方米（张永伟，2011）。

风电市场消纳涉及的电力系统的配套能力，缺乏具体的风电送出和风电消纳方案。第二，电源建设和电网建设不协调。比如，中国计划拥有七个总发电量为 100 亿瓦的风力发电基地，但却未及时制定可接收并输送风电的电网发展计划。第三，风电与其他电源发展不配套。由于中国地域广大，不同地区的供暖供热差异很大，对调峰的要求也有区别，而不同地区又难以相互配套。

障碍之六：标准的监管和执行较弱，尤其在地方层面

政府监管和标准执行上仍然较弱。比如，中国颁布了绿色建筑标准，却未能得到严格执行，尽管建筑耗能占全部能源需求高达 30%。空调和大型制冷设备之类的建材和家电能耗标准宽松。至于风力发电场的连接，现有技术标准主要是针对小型风力发电场。缺乏标准约束低电压穿越；而且工作频率（无功功率相对于有效功率）标准太低且非强制。由于市场外部性的存在，政府基于标准的市场规制就至关重要。监管制度太弱将阻碍绿色发展。即便运用市场工具减少外部性，政府的强力监管和执行也是无法替代的。

总之，对于上面这样一个长的障碍清单，人们不应感到惊奇，不然的话，中国的绿色发展就已经实现。上述障碍需要通过合适的政策和体制改革加以克服，从而为技术、投资和行为方面的变化提供激励。如果缺少这些针对性的改革，则绿色技术的成本就会过高、投资风险过大，绿色投资将会面临融资困难。

绿色发展的代价

虽然在中国提高环境和自然资源效率方

面存在着大量机遇，但也同样存在着各种利益冲突，有赢家也有输家。政策制定者需要认识到税收、补贴、规制和标准的实施会带来相对价格的变化，从而产生赢家和输家。这一节揭示绿色发展对总体经济、产业、地区 and 不同群体的影响。

对经济的总体影响

一些人往往担心，绿色发展的经济、社会甚至政治方面的代价会高得难以接受。对这种担心的回答是，虽然绿色发展在一些领域要求更多的公共投资，比如环境保护和基础设施，但绿色发展真正的核心，是引入市场激励机制来提高中国经济的效率和可持续性，同时提高社会福利。在向绿色发展转型的过程中，中国并不需要采取“休克疗法”。

绿色发展不太可能挤占一些重要公共服务领域的公共支出。随着中国引入新的市场激励，比如碳排放权拍卖和交易、加强财产税和/或提高目前被低估了的资源性产品的价格，绿色发展可能反而会提高政府收入，并使政府有更多的资金用于社会服务。而且，环境质量的改善，会大大降低因环境污染所导致疾病的健康支出需求。

就政治成本而言，需要关注的是，包括中国在内的所有国家，政策变革都会面临复杂且有难度的政治经济学问题。任何补贴都会有游说，无论这种补贴是采取以优惠条件获得土地和信用的形式，还是采取获得廉价能源和资源的形式。国有企业往往具有较强的政治影响力和游说能力，而能源密集型出口行业则会游说政府获得补贴，以维护其竞争力。政府需要在改革产生的社会好处和改革对特定群体产生的损失之间寻找平衡。对那些有可能受到负面影响的人们，可以在社

会安全网政策中纳入收入支持，以及提供其他就业、再培训及再就业等方面的帮助。在动员各个层面的力量应对这些变化方面，目前还有很长的路要走（ILO，2011）。

对不同产业的冲击

高排放行业主要包括电力、煤气、冶金、非金属矿物制品、运输、采煤、石油加

工等，其中三个行业能源强度最高，且最容易受到严格减排政策冲击（见图4-5）。更广泛而言，提高能源、水、自然资源和/或污染的价格，会更直接地对那些使用这些资源的行业产生影响。一些企业甚至会被淘汰，而一些则会存活下来，并通过投资提高效率，生产流程、供应链和管理技术得到升级。

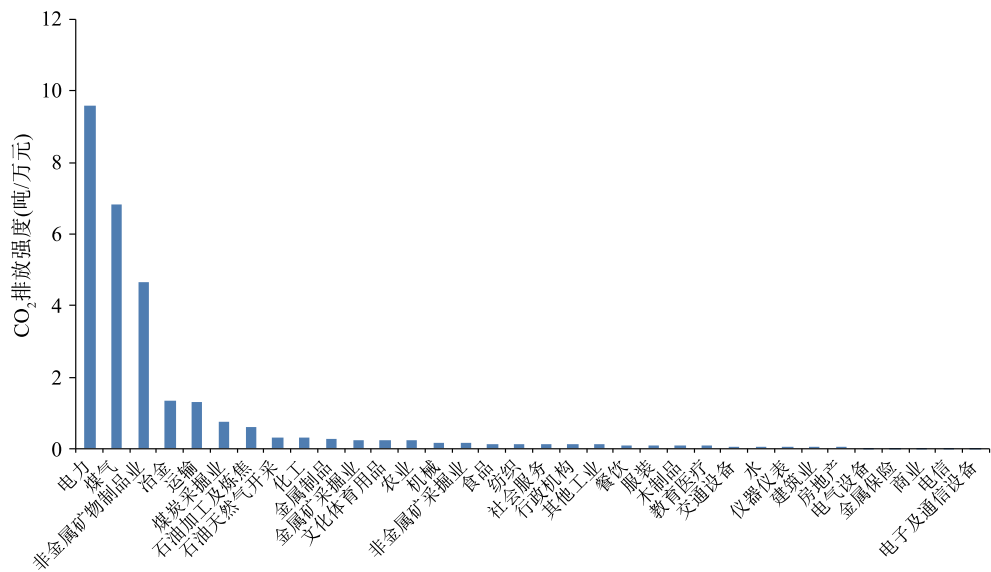


图 4-5 各行业二氧化碳直接排放强度（2007 年）

数据来源：作者根据《2008 年统计年鉴》，2007 年投入产出表计算。

对不同地区的影响

由于欠发达地区往往会在重化工业及低附加值工业上投资更多，相对而言他们可能受到更多的影响。中国一些贫穷的内陆省份正处于重化工业阶段。如果减排指标“一刀切”地分配，且缺乏灵活的目标实现机制，正如近年中国出现过的一些情况，就可能给这些地区带来较重的负担。相反，如果放松对能源的价格管制，让化石能源开采过程中的环境成本可以转移给使用这些能源

的更富裕地区，并引入灵活的排放和能源强度目标交易机制，则对内陆省份可能的负面冲击就会降低。

正如第二章讨论的，长期来看，中国欠发达地区将因避免锁定在高碳道路而受益。一旦绿色发展政策到位，他们可以更多地将那些之前价值被低估的资源转化成财富，比如，生态、环境、水、林、草原和可再生能源等。这些地区不能再走沿海地区过去“先发展、后治理”的老路，但他们将发现，绿色发展会带来新的机遇。

对不同群体的影响

由于能源的使用广泛深入到生产和家庭，能源和碳定价方面的改革，将会对消费价格产生广泛的影响，而对一些低收入家庭则可能产生负面影响。一般而言，能源价格上涨的效果通常是累进而不是递减的，因为高收入家庭比贫困家庭消费更多的能源（Cao, 2011）。但是，也有研究认为，因为贫困家庭高度依赖煤炭，他们的排放量往往更大（Golley 等，2008）。因此，在将生态税收、资源税费或碳排放权拍卖等方面的财政收入用于对家庭进行财政转移支付时，可以考虑将其直接转移给消费端，以抵消价格上涨的

影响，同时又不影响消费者更有效使用能源的激励。更为重要的是，碳定价产生的收入，最好按收入中性原则来设计，一些原先的税收来源用碳定价收入来替换。这会产生收入分配方面的效应。碳排放权交易体系产生的一些具体的分配效应，则可以在初期通过免费分配排放权来处理（张永生、吴江，2011）

与绿色发展相关的其他改革，比如强化农村产权保护并降低空气和水的污染水平等，通常会使贫困群体受益更多。用于改善生态系统健康、生物多样性和水流域管理的投资，会通过生态保护、恢复及相关的“生态补偿服务”等计划让当地人参与并获得就业机会，从而使这些投资得以持续。

迈向绿色发展之路



中国能否抓住未来二十年绿色发展的战略机遇期，取决于能否通过改革克服绿色发展面临的各种障碍。中国需要实施全面的政策，为民营企业提供必要的长期激励，并加强公共部门对长期存在的环境问题的规制。这些政策措施应围绕下面六大目标来进行。

关键政策包

为绿色转型提供强大的市场激励
积极培育绿色增长源
通过“绿色”提升环境质量
减少绿色发展的冲击
抵御气候变化风险
加强地方政府作用

目标一：为绿色转型提供强大的市场激励

绿色发展的根本驱动力是市场激励。对于绿色发展而言，最紧迫的市场化改革包括加快要素市场改革、减少环境方面的负外部性和维持长期的可持续目标。包括以下优先领域。

改革煤炭、电力、天然气和水等资源性

产品价格形成机制，为绿色发展提供基础性的市场条件。对于绿色发展而言，此类改革最为紧迫，其价格不仅要反映市场稀缺，更要尽可能地反映它们在开采、生产和使用过程中对环境和健康造成的外部危害。与此同时，要清理和取消对传统能源和资源性产品的各种显性或隐性补贴，并对国有企业占用的自然资源（包括矿产、石油、天然气、页岩气、煤层气等）按市场价格收取足够高的特许权使用费。

继续采用严格的减排目标，加快建立市场化的减排机制。中国政府宣布了二氧化碳减排和环境保护计划，将减排和环境保护目标设定为地方政府必须实现的约束性指标。比如，2020年将单位GDP二氧化碳排放强度在2005年基础上降低40%~45%。但是，目前这些政策目标主要依靠行政手段实现，不能使减排和环保资源得到优化配置，难以促进技术创新。中国应力争在“十二五”规划期间初步建立起市场化减排机制。根据国务院发展研究中心（DRC，2011）的建议，可

以考虑采取以下措施：

第一步，将政府宣布的单位 GDP 碳排放强度下降目标“技术性”地转换成排放总量限额目标，为引入灵活的减排目标实现机制创造条件。

第二步，这一排放总量限额，可以考虑采用按照行业先进排放标准，以及地区人均 GDP 等标准在各地区进行分配，并为各地区建立碳预算账户。

第三步，建立灵活而形式多样的减排目标实现机制，包括排放权交易、碳税、排放技术标准、地区减排合作机制、行政管制等。其中，排放权交易可以主要覆盖占全国排放量约 1/3 的 1000 家左右高排放企业^①。其余的大多数企业，则适用于其他减排政策工具。

第四步，对各省实施新的减排考核办法。各省既可以通过各种手段减缓实际碳排放量，也可以通过地区减排合作和碳排放权交易等方式实现减排目标，只要各地区在目标时点实现各自碳预算账户平衡即可。

上述办法通过多元化的政策工具，包括“限额与交易”的市场机制对碳进行定价。这一机制可以显著减缓中国的碳排放，但却不降低其社会福利。这些目标可以在收入中性的情况下实现。比如，用碳排放权拍卖收入来抵消通常由雇主支付的对劳动的税负，就是一种通过绿色增长创造工作机会的办法。在这种情况下，政府对二氧化碳之类的“坏”公共物品征税，而不是对“好”的东西（比如劳动）征税。这种策略在德国已经证明是成功的，也即用从化石燃料和电力征得的税收来交付养老金，从而降低劳动成本，并创造净的新增就业（ILO，2011）。

制定更加严格的环保标准，并在环保领域引入市场化的激励机制。加强对水权、土地和森林等自然资源产权的界定，并在水权、生态和土地等领域不断引入市场机制。这些问题在政治和社会意义上均很复杂，但却十分紧迫。比如，如果贫困地区通过开垦荒地增加的耕地指标可以到发达地区出售，则他们就有积极性提高土地利用效率。对水资源稀缺地区，水源的涵养和水质提高可以采取市场激励的办法。对退化的生态系统，需要加大生态服务补偿计划，尤其是要加大在贫困地区的计划。生态补偿服务可以作为地方政府财政的补充，并创造新的就业机会。对所有这些措施而言，产权和土地市场的改革都是基础性的，它们可以提高农民和企业保护当地环境的积极性。

目标二：积极培育绿色增长源

在为绿色发展转型提供市场激励之外，要积极促进新兴绿色技术和服务的发展。中国“十二五”规划设定的国家目标，是将其绿色产业培育成创新和竞争的世界典范。下一步，国家要在产业培育中扮演积极的角色，并激励民营部门参与竞争。

优先的行动包括以下内容：

清除民间资本的准入障碍，刺激民间投资。城市基础设施和服务业（如污水处理、垃圾处理、污染源治理）有巨大的发展潜力，但民间资本存在各种进入障碍。一旦放松民营投资者的融资限制，并创造新的资本来源（比如借助国际气候制度安排，则投资将会快速增长。

^① 这些企业分布在电力、钢铁、有色、石油、化工、建材等行业。

深化国有企业改革，消除对新进入者的垄断限制，更好地促进绿色技术创新（见“中国 2030 研究”关于创新专题的报告）。

政府加大对绿色发展关键性基础设施的投资。比如，在电动汽车市场形成初期，国家应支持充电设施的建设。改进电网设计，以解决太阳能和风能的并网和消纳等配套问题。与扩大政府投资相关的是解决各种体制和政府问题（见下面的目标六）。

对绿色技术的研发提供支持，尤其是对战略性新兴产业。这些支持可以通过向民营企业提供竞争导向的支持，或者对公共部门进行公共研发支持来实现。与之相辅的是实施“放水养鱼”政策。比如，对处于幼稚

期的重点绿色行业，在一定期限内实施有限度的减免税、发行企业债和优惠信贷等政策。一旦这些部门成熟且不再需要公共支持，这些补贴政策就要退出。此外，对“两高一资”（高污染、高排放和资源性产品）产品加税，制定取消其出口退税的时间表，并实施出口配额限制。

鼓励绿色消费，扩大绿色产品的市场需求。比如，政府通过各种渠道加强绿色消费的公益宣传；设立涵盖产品和服务的绿色标准和标识，给消费者以明确的识别信息；充分发挥非政府组织、媒体和其他组织在推动绿色发展中的作用（见专栏 5-1）。

专栏 5-1

能源效率和消费行为

碳排放成本在产品价格中的比重可能非常小，即使一个国家已经采取了碳定价措施，反映消费品碳含量的价格通常都非常之低。因此，通过其他手段引导消费者选择低碳商品和服务，也是决定一个国家未来排放状况的重要因素。

在美国，家庭所消耗的能源占能源消耗总量的 1/3。据估计，目前已有的可用来提高能效的手段，可以节省 30% 的家庭能耗，即节省能源消耗总量的 10%（世界银行，2010）。虽然这些手段既能省钱又能节约能源，但很多手段还尚未采用。节能荧光灯即是一例。虽然节能灯泡的前期成本比传统的白炽灯高，但是从整个生命周期来看，其成本却更低。实际上，在很多国家，消费者选择节能荧光灯的比例还是偏低。

尽管这一状况或许可以归咎于信用限制，但行为经济学也为这种家庭行为提供了一些解释，统称为“认知偏见”（Diamond and Vartiainen, 2008）。

现状偏见——人们倾向于“安于现状”，而不去采取更加有利的行动

思维定势——根据其他已知信息判断某一信息的重要性

启发式决策——（例如）“凭感觉”来评估投资，而不是精确计算预期的成本和收益

由于存在上述偏见，以及经济学家所认定的合理行为之间存在类似的偏差，碳税和补贴等传统经济激励措施对消费行为所产生的影响很小。因此，可以采用更广泛的节能政策，包括信息工程（有助于减轻思维定势和现状偏见），碳排放配额和技术标准（可以克服启发式决策的局限性）。同样，推行节能节约的社会准则，也有助于以较低的成本改变消费行为。

（来源：《世界发展报告》，世界银行，2010）

目标三：通过“绿色”提升环境质量

市场激励对绿色发展起着基础性作用，而规制和其他政府行为也起着重要的补充作用。首先是加强一般性规制，改进对现有规制的监管和执行。此外，为了对上述规制提供更强的市场激励，还需要采用一些优先措施。

加强绿色规制。设立标准是规制的一个重点，它可以塑造行为，为绿色技术创造市场激励。第一个重要的例子是为汽车产业设定燃油标准。第二个例子是家电和照明产业的新能效标准。它可以产生直接而广泛的影响。第三个例子是关于适应气候变化的绿色建筑、城市设计和交通的国家标准。这些标准可以避免这些领域被锁定在高碳足迹状态。尤其是，由于城市建筑规模庞大，其减排效果十分明显。此类标准的执行，需要结合严厉的检查和市场激励（比如，制定符合防洪标准和能效标准的保险政策）。第四个例子是为绿色产品、服务和技术建立标识和标准，便于消费者识别和了解。

政府实施绿色采购。政府可以通过改变其采购方式，显示其对实现环保目标的严肃性。最重要和普遍的做法，是在其每年约1万亿元（约合1500亿美元）的政府采购中引入绿色标准。这会为绿色产品提供一个巨大的市场，并引领民营企业快速增长。

加强信息披露。由于城市人口的增长快于空气质量的提升，因城市空气污染带来的健康损害也在增加。在对危害更大的PM2.5监测方面进行投资并实施规制，是

遏制这一趋势的首要步骤。空气质量数据的公开，对于提高公众意识和采取有效行动尤为关键。在农村地区，需要扩充水质监测网络，以确认和减少来自农业的面源污染。这是今后提高中国水质面临的一个主要挑战。

城市废物减量化和循环利用。设立垃圾循环利用指南和目标，可以减少城市垃圾填埋和焚烧量。据估计，在未来20年，中国可能需要额外增加1400个垃圾填埋场。这不仅对环境产生危害，还给稀缺的土地资源带来压力。通过垃圾分类和循环回收，可以大大减少废物产生和垃圾填埋量。比如，在德国和荷兰，只有1%的废物需要送到垃圾填埋场，而60%的废物均可以得到循环利用。随着中国城市人口持续增加以及土地变得更为稀缺，减少废物就特别重要。

保护自然资源和生物多样性的即期措施。前面提到建立自然资源的市场机制，其实施需要时间，而中国的很多生态问题又十分紧迫而不可逆。因此，在生态管理项目、自然保护区、水源涵养等方面加大投资就十分重要。在一些情况下，维持良好的生态系统，比如湿地和海岸红树林，是管理同气候相关的风险（比如风暴和潮涌）成本最低的办法。与此同时，旨在提高用水效率和建设水质监测站的投资，同建立水权市场等市场办法可以形成互补。这就正如投资农业R&D及延伸服务同农业土地产权改革形成互补一样。

目标四：减少绿色发展的冲击

总体来看，绿色发展会带来很大的好

处。但是，就如同以前一些改革（比如，中国加入 WTO）那样，一些部门、地区和群体不可避免地会较其他群体承担更高的成本。引入任何改革，无论是财政、金融激励，还是非市场的政策工具（比如，新的标准和规制），都将不可避免地改变不同部门的相对价格和盈利水平。高污染部门的利润会减少，而绿色部门的利润则增加。资源会在不同的部门间转移，这会带来调整的挑战。类似的，污染密集行业的工作机会将减少，而清洁行业的工作机会将增加。通过政策组合设计，可以将这些影响降到最低。

对受减排和环境政策影响较大的地区，可以将碳定价的收入（无论是碳税还是排放许可的售卖收入），以财政转移支付方式进行补偿。如果按照财政收入中性的方式来处理，一些具有递减（Regressive）效应的税收，可以用碳定价收入来替代。此外，水、油、汽和其他产品市场价格的提高，会影响低收入群体，故需要引入具有累进效应的阶梯式价格。

如果建立碳交易制度，则初始排放权要在不同部门和地区间进行公平分配，并考虑低碳转型的具体成本。欠发达地区由于处于排放强度上升阶段，减排难度较大，应得到更多的排放指标，以避免经济受到负面冲击。那些最可能受到冲击的高排放企业（尤其是仍然受到价格管制，或者不能将其排放成本转移给消费者的企业），碳排放指标的分配可以先从免费开始，逐渐过渡到部分拍卖乃至全部拍卖。

对那些失业工人而言，降低就业转换成本（职业和地点）的再就业培训和劳动市场政策就成为必须。要处理好这些转型，并

保证转变的节奏在经济可适应的范围内，就需要认真地进行政策规划，并积极主动地实施社会保障。

目标五：抵御气候变化风险

在减少绿色发展的社会和经济风险的同时，在未来发展战略中亦应包括减少气候变化带来的环境风险。中国未来的气候不只是会变得更加暖化，而且会更加易变，极端天气发生的强度和频率均会提高。那些能够更好地认识和管理风险，并从灾后恢复等政策，在本质上有利于增长，因为它们可以减少不确定性和多样性风险。新的规划工具应有助于确保具有长生命周期的基础设施能承受未来气候变化的冲击。新的金融工具，例如灾后恢复和救灾保险，则可以帮助转移分散的天气相关的风险。推荐采取以下措施。

提高关于天气风险的信息质量。中国已大力投资气象监测站网络，并已在沿海地区设立了紧急预警系统。通过提高气象数据的数量、质量和获取能力，中国将能持续加深对过去、现在和未来气候变化影响的认识。此外，中国应继续加大对公共机构的投资，便于其研究、分析并传播这方面的信息。

针对重要的基础设施和实物资产，更新和开发新的抗气候变化的技术标准。例如，中国应确保沿海地区电网的输电线路和配电系统可以抵御持续提高的风速峰值。城市雨水排水系统，应设计为可处理至少 30 至 40 年一遇的日降雨和周降雨。此外，还应评估港口在海平面上升至至少 50 ~ 100 厘米时的承受力。

强化实施技术标准和建筑规范。不仅要制定气候抵抗性强的建筑规范及其他标准，而且还要统一执行这些标准规范。通过更严格的检查和引入市场化的激励机制（比如，在保险政策中设定关于防洪或能源效率方面的标准），可使这些标准更好地得到遵守。

加强灾害应对体系。政府机构的应急预案和协调程序，对于应对灾害至关重要，尤其是当极端天气事件的强度和破坏性加剧时更是如此。

提供保险和其他金融工具转移风险，并帮助灾后重建。这包括以下工具：灾害和灾难基金、应急贷款、保险、小额保险、再保险和风险共担渠道。保险计划的设计，可以鼓励受益人规避高风险地区，遵守建筑标准，并实施防洪和防风暴措施。

投资农业研发及其延伸服务，以帮助农业部门更好地抵御气候变化的冲击。获得良好资助的研究机构，可以帮助开发新的需要更少农用化学品投入、更适应气候变化的种子和管理技术。更有效的延伸服务，可以帮助推广这些新的技术和实践。在这些方面，公共部门和私人部门之间的合作十分关键。

将风险管理纳入发展规划的主要内容。中国政府已经颁布了法律条文，保护城市免遭洪水、流行病暴发等其他灾害的侵害。但是，目前的风险管理办法高度分散，在地方一级更是如此。相关的气候风险规划应更好地嵌入基础设施和土地用途规划中。风险管理审计应纳入地方官员的绩效评

估中。

目标六：加强地方政府作用

智能城市规划、供水管理、污染控制和减少灾害风险等规划，都需要最基层政府采取协调一致的行动。为实现这一目标，需要采取措施，以加强地方政府的治理和制度建设，并为转向绿色发展提供明确的激励。为此，需要提供新的、可持续的财政收入来源，以及改进评估地方政府工作人员绩效的标准，以便为省、市、县和乡镇提供适当的激励机制，从而实现绿色发展战略。

鼓励地方探索不同的绿色发展模式。在过去，中国一些最成功的改革，比如，家庭联产承包责任制，均起源于地区性试验，继而得以在全国推广。绿色发展也是如此。由于绿色发展还处于起步阶段，一些地方将扮演先行者的角色。比如，保定和日照等城市，正在大胆而努力地部署清洁能源技术，提高能源效率和减少温室气体排放。少数地方的成功，将起到良好的示范作用，并很快被其他地方模仿。但是，由于地方官员面临着发展经济和保护其就业的强大压力，加之不同地方或不同部门的官员往往缺乏激励来合作解决跨地区的环境问题，这些都抑制了地方的制度创新。目前，中国城市之间的竞争较为良性，他们可以从低碳城市发展的一些基本原则中受益（见专栏5-2）

专栏 5-2

中国的低碳城市发展

在全球范围内，城市碳排放约占与能源相关的碳排放总量的 70%。预计到 2030 年，这一比例将增加到 76%，其中大部分增长来自城市化快速发展的国家，如中国和印度。在中国的城市中，人均温室气体排放量已经相对较高。在接下来的 20 年，预计中国有数亿人口将迁入城市。因此，在城市地区实施碳排放控制政策，将成为中国减缓气候变化战略的主要着力点。考虑到中国城市的特点，下面几点是成功实现城市低碳发展的重要内容。

提高能源效率，增加清洁能源供应：城市应该坚持不懈地致力于减少碳排放，坚持实施需求侧能效措施——尤其在工业、电力、供热和建筑行业。此外，有必要开发城市清洁能源的供应源，在屋顶安置太阳能发电装置和太阳能热水器等。

减少交通领域的排放量：城市应注意将与交通相关的排放量控制到最低程度。这就需要采取果断措施，采用新技术，优先提供优质的公共交通和非机动车交通。

控制城市扩展：城市管理者需要采取适当的措施来限制市区的扩展。密度越高的城市排放的温室气体越少。城市不仅要变得密度更高，还要变得更科学，促进紧凑型社区、多用途建筑物和公共交通网络的发展。

支持低碳生活方式：随着收入增加、个人购买力和消费需求的提升，低碳生活方式将成为中国城市未来能源需求量的重要决定因素。国际上已经开发出一些工具，吸引市民了解其家庭碳足迹，并在家庭层面采取行动来减少碳足迹。如果中国在城市和社区层面也建立起类似的伙伴关系，将对降低家庭能耗作出贡献。

用低能耗的经济活动（如服务业）取代高能耗的制造业：通过扩大服务业等方法来改变城市经济基础，可以减少碳排放。然而，要慎重考虑这样的战略。对于今天的工业中心而言，仅仅靠将高排放行业迁出城区来降低该城市的碳足迹和碳排放量，对全国的影响微乎其微。但是，快速发展的中小城市，反而可能有机会跳过和绕过先前城市所走过的高污染、高排放的发展道路。

（资料来源：《以中国的低碳城市为基础》，世界银行，2011 年）

加强中央和省级之间的纵向协调，以及不同部门及辖区之间的横向协调。城市、交通和环境问题往往不限于地方政府所辖区域。土地用途规划、交通网络和水资源管理等产生的成本和收益，往往不限于一个辖区。而且，地方政府之间为吸引投资和创造就业展开的竞争，往往对在一些问题（诸

如防洪和防止城市扩散）上采取协调行动起到逆向激励。为地方政府提供鼓励，以促进智能城市规划和风险管理，就显得十分必要。应给予跨区域的机构（比如，设立流域管理委员会和区域规划委员会）更大的权威。委员会的组成，应扩展到包括来自不同部门、地方政府和主要自然资源用户的

代表。

为地方政府提供更强环境保护激励。调整税收结构，为地方建立稳定的税源（比如，物业税，而不是卖地收入），对提高土地使用效率至关重要。物业税会激励地方通过改善环境提高土地价值，进而提高地方的税收。将支持绿色发展纳入对地方政府的绩效考核指标体系也十分重要。上级政府

可以改革官员绩效考核和提拔制度，强调对增长质量和自然资源可持续性的测度，以奖励下级官员。在绩效考核中，“绿色”和增长质量的指标，应该同 GDP 同等重要。为使这些指标发挥作用，需要制定关于生态健康的目标。而且，对不同的职能部门，要通过法律清楚地界定他们的责任。

行动顺序及效果测度



本报告提出的上述各个领域的政策，将对中国的发展模式产生深远影响。中国政府应致力于校正长期存在的市场失效和价格扭曲。本附录对如何安排这些措施的先后顺序、如何评价其效果以及如何确保实现绿色发展的长远目标进行了分部门的研究。本附录为世界银行团队单独进行的研究，仅代表世界银行团队的观点和建议。

确定绿色增长措施的先后顺序

要在中国实现更加绿色的增长，必须采取四大类具体的行动措施：（1）制定市场激励措施，以改变现有行为方式，促进技术创新；（2）作为对市场激励措施的补充，运用法规并坚决执行；（3）向私营部门不会涉及的公共产品领域（如更好的气象监测）进行投资；（4）改革和强化在资源配置和环境质量管理中发挥关键作用的地方机

构。虽然这四类措施均可即刻实施，但绿色增长好处的出现，将会遵循一定的时间顺序（见图 A1）。

- 短期的收益就是整个经济领域效率的提高。这些将通过对关键绿色基础设施领域的有效定价（土地、水、碳和污染）、监管改革和公共投资来实现。还要及早采取措施，提高某些领域的标准，为技术发展和行为方式的改变铺平道路。例如，节能建筑、交通工具和家用电器等。

- 从中期来看，随着国有企业改革的深入，针对新技术、商品、服务和出口进行研发，对国内外绿色市场的基础设施和信息技术提供支持，以及加强对各年龄段人口的教育以改变其消费和生活方式，同创新和改变行为方式相关的收益将逐渐增加。新技术运用带来的产量、就业和出口等方面的增长，到2020年将会凸显出来。

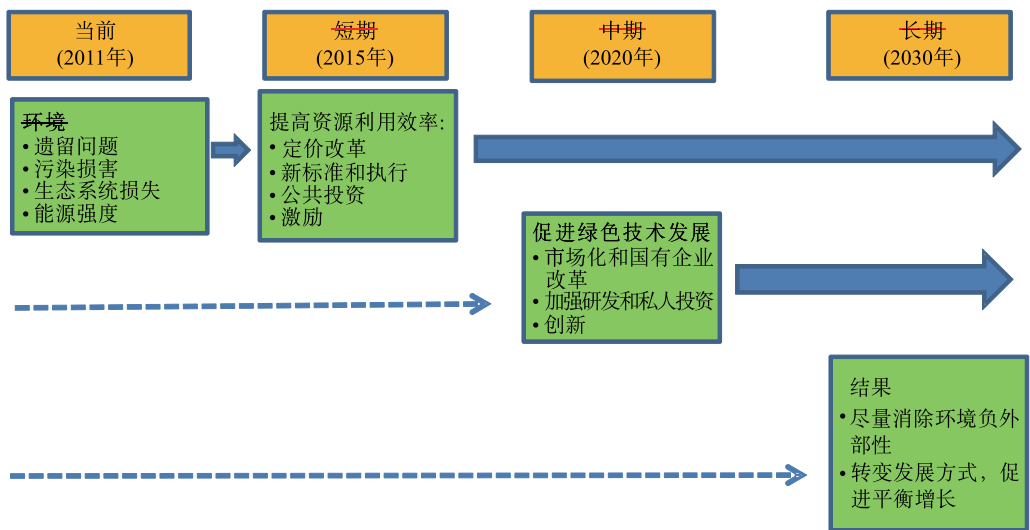


图 A1 绿色发展改革顺序示意图

286

● 2030 年，实现低碳增长、清洁能源、空气污染、废弃物管理和土地市场效率等重要目标。同时，与资源短缺、气候变化和不可逆的生物多样性丧失相关的风险将会得到控制。但是，无论是地方政府还是中央政府，都需要持续干预这些领域。原因很简单，因为大多数的环境收益，都需要政府帮助将环境的外部效应尽可能内部化，需要政府监督标准的实施情况。

虽然从现在到 2030 年这 20 年时间，对于取得一些早期的重要成就已经足够（比如可再生能源、空气污染和废弃物管理等），但其他方面的挑战（如生态系统保护、水污染、二氧化碳减排和适应气候变化等）仍然存在。

绿色发展的测度

测度绿色发展是定义、追求和实现绿色增长的一部分。经合组织（OECD）的绿色

增长报告（OECD，2011b）以及世界银行出台的一个新计划，对此均有明确阐述。该计划旨在创建一个绿色增长“知识平台”，借以引导发展中国家开展相关工作。例如，经合组织确定了四组指数来衡量绿色增长。

1. 环境和资源生产率。它衡量的是自然资本的利用效率，以及经济模式和核算体系中很少量化的生产内容。

2. 经济资产和环境资产。资产减少意味着增长遇到风险，因为持续增长需要一定的资产基础。

3. 生活环境质量。它衡量环境对人们生活的直接影响。例如，衡量用水情况或空气污染的破坏作用。

4. 经济机遇和政策响应。它用来判断政策措施对绿色增长的作用，以及这些措施在哪些方面最能发挥作用。

但是，并不是所有的 OECD 指标现在都能够被测度。很多国家和机构正在构建最优的绿色发展指标。虽然这一工作仍在继续，

但设计这套指标的两个最重要方面，是增长的数量和增长的质量。

就增长数量来看，除了要测度经济产出（如 GDP 或者 GNI）外，还要测度社会福利的改善。世界银行采用调整后国民收入净值（aNNI）和调整后储蓄净值（ANS）两个指标。他们认为，相对于 GDP 或 GNI，aNNI 更能真实地反映收入水平。

就增长质量来看，在各部门或次级部门的层面，都需要有测度增长质量的指标。这方面面临的挑战，是如何将指标的数量保持在可控制范围内。

以下是世界银行提出的一套具有高度选择性，但有足够信息量的增长质量指标：

- 能源生产率：单位能源生产的 GDP。这一数值越高越绿色，因为数值越高说明能源效率越高。

- 化石燃料份额：化石燃料占全部能源的比例。该比例越低越绿色，而替代能源和核能比例越高越绿色。

- 二氧化碳排放强度——包括占能源总量和 GDP 的比例。

- 人均二氧化碳排放量。

世界银行认为，绿色增长指标体系的重要作用之一，就是将中国的绩效与国际标准绩效进行对比。表 A1 和图 A2 给出了参照指数。

表 A1 中国同 OECD 高收入国家具体指标比较				
中国与经合组织高收入国家具体指数对比表指标	中国	经合组织	年份	测 度
aNNI 增长率（%）	5.5	0.6	2009	单位实际人均购买力平价（以美元计）增长（2000 ~ 2009）
ANS 占 GNI 比例（%）	37.7	5.5	2009	ANS 占 GNI 比例
能源生产率	3.77	6.73	2009	2005 年购买力平价美元/千克石油当量
化石燃料所占比例	92.6	82.9	2009	占初次能源总用量百分比
替代性能源和核能的产量	3.53	13.88	2008	占能源总用量百分比
能源的二氧化碳强度	3.44	2.54	2009	二氧化碳吨数/吨石油当量
国内生产总值的二氧化碳强度	0.91	0.38	2009	二氧化碳千克数/按 2005 年购买力平价美元 GDP
人均二氧化碳排放量	5.67	10.36	2009	人均二氧化碳吨数

来源：作者根据 World Bank 数据库，BP 2011，以及 US EIA 数据库计算。

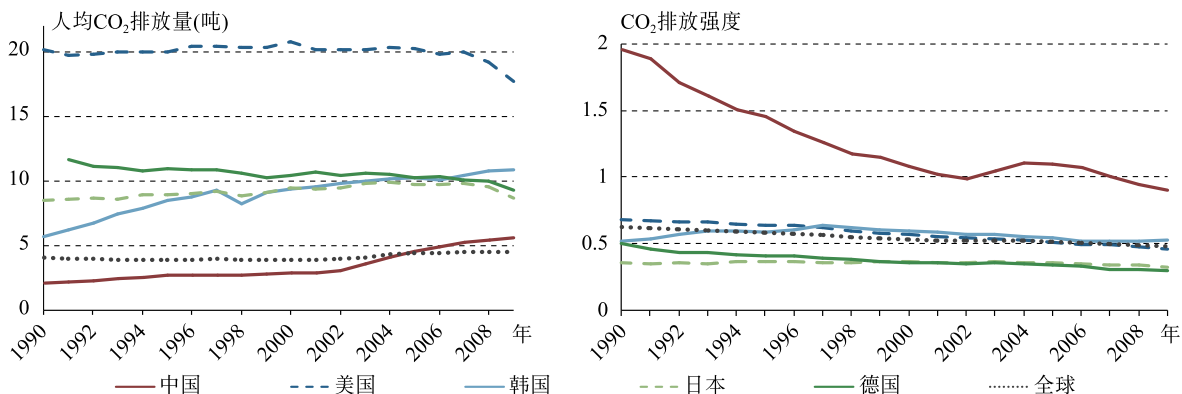


图 A2 1990 ~ 2009 年人均二氧化碳排放量和单位 GDP 二氧化碳排放

资料来源：作者，World Bank database, BP 2011, IEA database, and US EIA database。

• 就增长数量而言，调整后的收入和储蓄指标显示，中国的增长显著。从 2000 年到 2009 年，就 aNNI 平均增长率而言，中国约为经合组织的十倍。2009 年，以所创造财富的净值占 GNI 的比例为例，中国是经合组织的七倍。

• 就增长质量而言，中国仍需努力。中国的能源生产率仅为经合组织成员国的一半；中国的化石燃料占能源的比例，比经合组织成员国高 10%；而在可再生能源和核能生产方面，仅为经合组织成员国的 1/4；中国国内生产总值的二氧化碳强度是经合组织成员国的两倍多。然而，若以人均水平进行比较，经合组织成员国二氧化碳人均排放量比中国高出 80%。

随着中国转变经济发展方式，并朝着建设高收入社会目标迈进，这些基准和目标将是测度绿色发展进展的有用工具。例如，围绕中国的绿色发展设定具体目标，包括可再生能源在能源总消耗量中所占比重以及煤炭所占比重的不断下降；城市平均空气污染程度的不断下降，以及水资源生产力的不断上升。

中国的目标可以参照以下国际标准来设置：

- 2010 ~ 2030 年间经合组织的能源生产率接近翻番。
- 可再生能源比重在 2020 年要达到欧盟的目标，即 20%；2030 年达到 30%。
- 日本现有的空气质量水平，即 PM₁₀ 年平均浓度为 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 。
- 水生产力指标达到经合组织成员国的先进水平。
- 二氧化碳排放强度在 2010 ~ 2030 年间下降一半。

像经合组织成员国一样，中国也正在制定绿色发展指标和未来的目标。这是实施绿色发展战略的一项重要工作。

碳定价的潜在冲击

碳定价，无论是通过排放权交易还是碳税，都会由于减排成本及结构的变化而对经济带来冲击。运用中国 2030 项目“中国与世界”专题的模型，世界银行团队对碳定价如何影响中国进行了模拟。当然，这些模

拟仅代表世界银行团队的一家之言。

图 A3 显示的是三种不同情景下的二氧化碳排放路径（以 10 亿吨为单位）。照常情景（即 BAU 情景）意味着二氧化碳排放继续强劲增长到 2030 年，从 2010 年的 72 亿吨（人均 5.4 吨）到 2030 年的 109 亿吨（人均 7.6 吨）。在这一情景中，2025 ~ 2030 年 GDP 增长率的下降是影响排放的关键因

素。相反，在另外一种情景中，即二氧化碳价格为 10 美元的情景中，排放会显著减缓，增长趋势会趋于平缓，2030 年总排放为 92 亿吨（人均 6.4 吨）。在二氧化碳碳价格为 20 美元的情景中，效果就更为明显。中国的碳排放会在 2020 年达到高峰，并在 2030 年降至 84 亿吨（人均 5.8 吨）。这一水平只比 2010 年的总排放高出 17%。

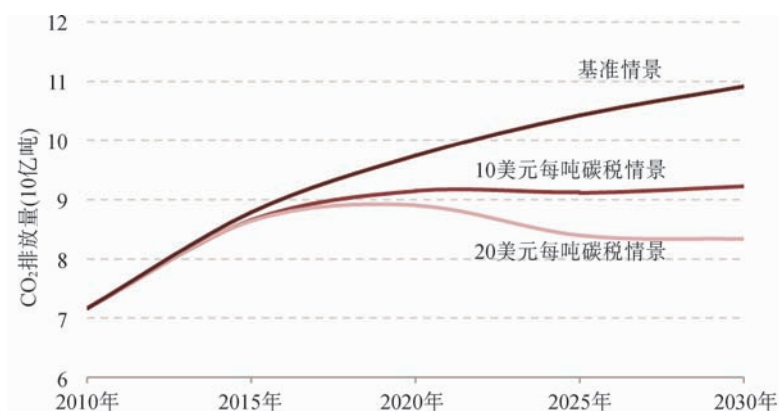


图 A3 三种情景下中国每年的 CO₂ 排放量（2010 ~ 2030 年）

碳税收入具有显著的宏观经济效果。在每吨二氧化碳 10 美元的情景下，2030 年的碳税收入会达到 GDP 的 1.4%；而如果每吨征收 20 美元，则这一比例会进一步上升到 2.7%。如果这一收入返还给家庭户，则到 2030 年每户可以得到 329 至 634 美元的收入，收入的高低取决于碳价和家庭户规模大

小（这里假定每户 3 人）。虽然政府对于如何分配这一收入有多重选择，但如果按人均分配的话，则有助于产生累进的效果（即相当于对富人多征税），从而抵消碳税可能产生的任何递减效果（即对穷人影响更甚的效果）。

其他国家制定气候政策的经验见专栏 A1。

专栏 A1

其他国家制定气候政策的经验

世界银行的《世界发展报告》（2010 年）就不同减排措施的利弊进行了讨论。排放许可证交易制度的优点是减排效果确定，但价格却不确定；碳税的价格确定，但减排效果却不确定。由于价格波动的问题出在许可证，而不在税费，因此许可证的存在会降低对新技术研发（特别是在缺乏政府扶植的情况下）投资的热情。上述两种手段均可以

实现创收，但行政效率迥异。二氧化碳税费可以整合并入燃油消费税体系，无需加大监控力度。反观许可证系统，不仅需要采用监控和执法机制以确保合规，而且需要成立新的监管机构。

国际能源署（IEA 2010）近期评估了加拿大的阿尔贝塔省、澳大利亚、欧盟、新西兰、瑞士、东京和美国（包括联邦和州一级）已有和拟进行的碳交易制度。现将其中一些主要结论摘录如下。

1. 目标。如果公司计划斥资降低自身的碳足迹，则需要制订长远目标。

2. 分配。实行碳交易的国家往往倾向于免费分配许可证，或者将成本退还给受税收影响较大的部门，目的是减轻低碳投资所产生的转型成本。问题在于，免费分配许可证会给这些部门一笔意外收入，并使得企业推迟向低碳生产过程的调整。有鉴于此，欧盟碳排放交易制度（ETS）正在逐步取消免费分配许可证的做法。

3. 启动。交易制度倾向于在起初阶段过度分配配额，从而导致碳价暴跌。储备许可证可以克服这一弊端，但也只是将本阶段盈余的许可证划入下一个阶段。其他可选措施还包括：确立价格下限，并取消尚未售出的许可证；或在初期简单采用固定价格，协助收集有关本阶段排放和成本的数据，以便更好地指导下一阶段的许可证分配。

4. 对高碳部门的支持。对高碳部门竞争力下降的担忧，会导致对这些领域提供资金支持的呼声日益高涨。但是，任何一种支持都应该有时限，应将此限制告知这些部门。这样可以降低财务成本，激励这些行业的公司投资污染较小的技术。

从实践来看，许多国家选择使用混合方案，具体方法是：在排放量大的部门推行可交易许可证；在规模相对较小且涉及较多从业单位的部门（如交通），则征收碳税。所有的经合组织（OECD）成员国都征收环保税，此项收入总额占国民生产总值（GDP）的 2.0% 至 2.5%（OECD，2006）；欧盟 2005 年也启动了碳排放交易制度（ETS）。

（资料来源：世界银行，2010 年；Hood，2010 年；OECD，2006 年）

虽然模型中的碳税价格如此之低，以至于不能对 2030 年的中国经济结构产生显著的影响，但它对中国未来的煤炭消费却会产生明显的影响（见图 A4）。在每吨 10 美元的情景下，中国在 2030 年将比照常情景少使用 4920 万吨煤（二者相差 15%）。在每吨 20 美元的情景下，煤炭使用量比照常情景降低 7700 万吨（二者相差 23%）。这两

种情景都会使中国的煤炭使用量在 2020 年之前达到峰值。这种下降，主要是由于用于发电的不同燃料的相对价格发生变化而引起。在征收每吨 10 美元和 20 美元的情景中，煤电厂的市场份额（按煤电厂的真实产出占整个电力部门的比例计算）到 2030 年会分别下降 6% 和 11%。这种下降主要是由于水电产出的提高导致。

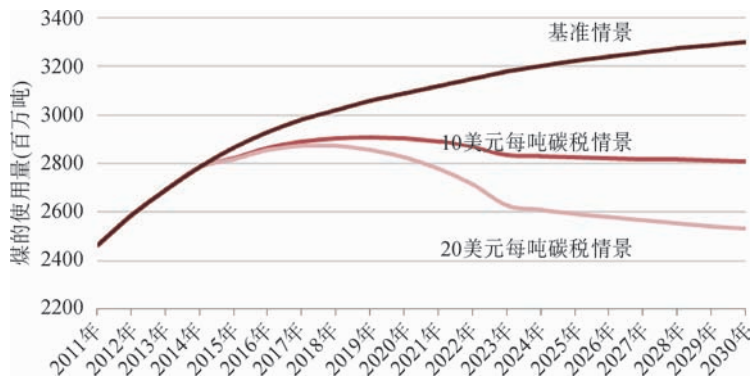


图 A4 三种情景下中国的煤使用量（2011 ~ 2030 年）

实际上，这些结果还低估了碳价的好处，因为它们没有包括因降低化石燃料使用产生的协同效益，即减少对健康和粮食的冲击。一项研究表明（Aunan 等，2007），如果对每吨二氧化碳征收人民币 290 元的碳税，它虽然会导致居民户成本增加，但却会产生同样数量的经济上的协同收益。这种协同收益同健康改善、作物产量提高有关。根据这项分析，中国降低碳排放和利用碳税收入将会产生很大的协同收益。

不同部门分析

如果以上这些政策能够得到完全实

施，绿色增长会在所有经济部门中发生，包括工业、能源、城市管理、水资源管理、农业、林业、生物多样性资源等众多领域。世界银行团队分部门对实现 2030 年绿色发展目标进行了研究，这些研究情况可在线浏览这些研究情况。

每个部门的报告结构类似，描绘了中国 2030 年的愿景，以符合其未来高收入国家的状况，并分析了实现这一愿景所涉及的问题。每个部门都面临不同的挑战和目标，所提出的政策建议则在类似的“政策包”中。表 A2 总结了 7 个附录的主要结论。

表 A2 中国不同部门实现绿色发展的建议			
目前的挑战	短期目标与政策	中期目标与政策	长期目标（2030 年）
能源	以现有技术寻求具有成本效益的、基于市场的解决办法	扩大和加速创新	培育一个可持续、有效率和竞争力的能源部门
	借助市场手段为能源定价，尽可能将外部社会和环境成本内部化	在竞争激烈的市场中扩大可再生能源的规模	形成一个更绿色的能源结构
	投入资金改善绩效，降低现有可再生能源技术的成本	对化石燃料消费设置上限，大规模部署碳捕捉及封存（CCS）	力争使碳排放量达到峰值
	修改能源法规，成立一个更加有效的监管机构	执行碳排放限量及交易	中国的能源公司发展成为世界一流公司，在一个开放和竞争激烈的市场中运营

续表

目前的挑战	短期目标与政策	中期目标与政策	长期目标（2030 年）
	继续将重心放在降低能源强度和改善效率之上		公共监管机构和政府职能健全，运转有序，重点在于制定政策
			中国在清洁能源技术和创新领域处于全球领先地位
水	采用指令和市场途径控制主要行业所利用的水量	深化资源治理改革，确保清洁水的供应与卫生	实现水资源有效、均衡和可持续使用
	向农业和工业引入基于消耗的水资源配额和收费机制	将水资源配额和收费计划扩展至其他主要流域和工业部门	基于消费的分配系统全面覆盖主要的用水行业
	启动国家农村卫生计划	确保大城市自来水安全，改善农村人口卫生状况	所有城镇居民享受到安全的饮用水
	扩大主要河流流域管委会成员席位，使所有用水部门（个人）都有各自的代表	中国 60% 的地表水达到 I 级 - III 级水质标准	中国 70% 的地表水达到 I 级 - III 级水质标准
	2015 年之前将水资源利用效率提高一倍，工业用水实现 50% 再利用率	扩大所有大河流域管委员成员席位，建立新的金融机制（如洪灾保险机制）	水资源利用效率达到高收入国家平均效率
	提高对生态系统服务的支付力度	再次将水资源利用效率提高一倍	
城市	试点推行新法规、新政策和新型融资机制以便改变当前的增长模式	出台更多协调有序的土地使用规划、城市融资和城市治理政策	打造节能、宜居和可持续发展的城市
	尝试采用新的绩效指标来考核地方官员	在全国范围内，推出绿色增长绩效指标考核地方官员	在不扩大空间的情况下，加强高密度和旧城区可利用空地的发展
	引入新的财政机制来支持绿色增长，使城市不再过度依赖“土地财政”	拓展财政支持工具	通过合理连接，建设具有战略意义的发展走廊，采取有效的交通方式，改善城市的宜居性
	推进灵活的土地流转配额和再分配机制的试点工作	创造运转良好的城市和郊区土地市场	在全国范围内整合商品市场、资本市场和劳动力市场
	改变那些导致土地使用效率低下的法规和标准	将所有新的发展计划和大众交通计划与城市土地使用规划规章协调起来	通过提高整体的资源使用效率来实现低碳目标
	广泛使用市场机制以鼓励对资源的有效利用		
生态系统	确定并采取必要的行动以恢复生态系统	管理好所有主要的生态系统，并显著减少生态系统恶化所导致的成本	制止生物多样性流失和生态系统恶化
	基于改善生态系统健康，对所有与 NRM（自然资源管理）相关的部门设定具体目标	充分整合 NRM（自然资源管理）的生态系统健康目标，同时注重发展目标	将生态景观规模规划与充分成本和估价数据整合起来

续表

目前的挑战	短期目标与政策	中期目标与政策	长期目标（2030 年）
	引入新的激励手段恢复已经恶化的生态系统和生态系统服务，为农村人口提供就业机会	所有主要的生物多样性区域（KBAs）是国家自然保护区体系中管理比较完善的部分	杜绝随意发放环境补贴
	指定主要的生物多样性区域，采取行动开始对这些区域进行管理	农用化学品和肥料使用减半	制止生物多样性缺失
	重新调整农业生产目标，采取补救措施恢复农业系统的健康	对受重金属污染的农田采取补救行动	制止土质恶化
	加倍提升检查能力，对于非法进口或销售本国或进口野生物种的行为加大惩处力度	外来入侵物种成本和非法产品交易减少一半	恢复主要生态系统的健康
	在其他的自然林区确定并执行促进森林健康的必要行动		有效率和有效应的全国性自然保护区系统应布置到位
农业	消除市场中的扭曲	创建一个聚焦于高价值产品的竞争激烈的农业市场	发展现代化和商业化的小规模农业
		改善租赁市场和支持机构以规整土地	建立运转良好的土地市场
		拓展延伸服务以便对气候变化风险进行更好的管理	低碳农业比例显著扩大
	改革延伸服务	按比例扩大节省输入技术的试点项目	在缺水地区全面运用节水技术
	改革农业生产合作社	在高价值农产品供应链中提升生产合作社的能力	
空气 污 染 与 废 物	向系统投入资金以控制最具破坏性的污染和废物	将污染控制在安全范围之内以保护公众和生态系统	全面推广并达到污染排放标准
	就 PM2.5 治理标准达成一致意见	在大城市达到 PM2.5 治理 I 级目标	在所有城市达到 PM2.5 治理 I 级目标
	逐渐放弃效率低下的废物处理手段，推进新方法的试点工作	在大城市推进空气质量管理计划的试点工作	全面实施空气质量管理计划
	推进废物有效利用手段的试点工作	所有新的废物填埋达到国际标准；城市废物焚毁率达到 10%	高科技监控并有效利用废液
		推广废物利用手段	
适应气候变化	完善及加深理解气候风险信息	将气候风险列为发展政策的主要内容	发展一种能抵御气候变化影响和不确定因素的经济
	投资天气信息和警告系统	升级并执行建筑法规	
	使公众能够得到关于危险的信息	针对巨灾风险引入融资框架	
	确定具有成本效益的气候变化适应措施	拓展社会服务和易受灾农村地区的支持网络	

参考文献

- Acemoglu, D. , and others. 2012. "The Environment and Directed Technical Change." *American Economic Review* 102 (1) : 131 – 166.
- Aunan, K. , and others. 2007. "Benefits and Costs to China of a Climate Policy." *Environment and Development Economics* 12 : 471 – 497.
- Bennett, M. 2009. "Markets for Ecosystem Services in China: An Exploration of China's 'Eco-Compensation' and Other Market-Based Environmental Policies." Forest Trends report. http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_2317.pdf.
- Boden, T. A. , G. Marland, and R. J. Andres. 2010. "Global, Regional, and National Fossil-Fuel CO₂ Emissions." Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory, U. S. Department of Energy, Oak Ridge, Tenn. doi 10.3334/CDIAC/00001_V2010.
- BP (British Petroleum). 2011. "BP Statistical Review of World Energy." <http://www.bp.com/statisticalreview>.
- Cao, J. 2011. "Is Fuel Taxation Progressive or Regressive in China?" In *Fuel Taxes and the Poor: The Distributional Effects of Gasoline and Their Implications for Climate Policy*, ed. T. Sterner. Washington, DC : RFF Press.
- Cao, J. , M. S. Ho, and D. Jorgenson. 2009. "The Local and Global Benefits of Green Tax Policies in China." *Review of Environmental Economics and Policy* 3 (2) : 189 – 208.
- CCICED (China Council for International Cooperation on Environment and Development). 2011. "Development Mechanism and Policy Innovation of China's Green Economy." CCICED Task Force Report, CCICED Annual General Meeting, November 15 – 17.
- China Greentech Initiative. 2011. "The China Greentech Report: China's Emergence as a Global Market Leader." <http://www.china-greentech.com/report>.
- Cohen, A. J. , and others. 2004. "Urban Air Pollution." In *Comparative Quantification of Health Risks: Global and Regional Burden of Disease due to Selected Major Risk Factors*, eds. M. Ezzati and others, vol 2. Geneva: World Health Organization.
- Diamond, P. A. , and H. Vartiainen, eds. 2007. *Behavioral Economics and Its Applications*. Princeton: Princeton University Press.
- DRC (Development Research Center of the State Council, China). 2009. "Greenhouse Gas Emissions Reduction: A Theoretical Framework and Global Solution." In *China's New Place in a World in Crisis: Economic, Geopolitical and Environmental Dimensions*, eds. Ross Garnaut, Ligang Song, and Wing Thye Woo, 389 – 408. Washington, DC: Australian National University E-Press, and Brookings Institution Press.
- Dupressoir, S. , and others. 2007. "Climate Change and Employment: Impact on Employment in the European Union-25 of Climate Change and CO₂

- Emission Reduction Measures by 2030.” European Trade Union Confederation, Brussels.
- EC (European Commission). 2002. SERIEE; European System for the Collection of Economic Information on the Environment—1994 version (updated). KS-BE-02-002-EN-N.
- Eurostat. Environment Statistics database. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environment/introduction>.
- . 2010. Environmental Statistics and Accounts on Europe. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-10-283/EN/KS-32-10-283-EN.PDF.
- Fridley, D., and others. 2011. “China Energy and Emissions Pathways to 2030.” Paper LBNL-4866E, Lawrence Berkeley National Laboratory, Berkeley, CA.
- Global Water Intelligence. 2008. “Global Water Market 2008: Opportunities in Scarcity and Environmental Regulation.” <http://www.globalwaterintel.com>.
- Golley, J., D. Meagher, and X. Ming. 2008. “Chinese Urban Household Energy Requirements and CO₂ Emissions.” In *China's Dilemma: Economic Growth, Development and Climate Change*, eds. L. Song and W. T. Woo. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Guy Carpenter & Co., Ltd. 2006. “Typhoon Saomai: Impact and Historical Comparison.” London.
- Haščić, I., and others. 2010. “Climate Policy and Technological Innovation and Transfer: An Overview of Trends and Recent Empirical Results.” OECD Environment Working Papers 30. OECD, Paris. doi: 10.1787/5km33bnggcd0-en.
- Ho, M. S., and D. Jorgenson. 2003. “Air Pollution in China: Sector Allocation of Emissions and Health Damage.” <http://people.hmdc.harvard.edu/~mho/CCICED.report1.pdf>.
- Hood, C. 2010. “Reviewing Existing and Proposed Emissions Trading Schemes.” IEA Information Paper, OECD/IEA, Paris.
- Huang, Y. P. 2010. “Dissecting the China Puzzle: Asymmetric Liberalization and Cost Distortion.” *Asian Economic Policy Review* 5: 281–95.
- Huberty, M., H. Gao, and J. Mandell. 2011. “Shaping the Green Growth Economy: A Review of the Public Debate and the Prospects for Green Growth.” Berkeley Roundtable on the International Economy, Berkeley, CA.
- IEA (International Energy Agency). World Energy Statistics and Balances. Database. DOI 10.1787/data-00510-en.
- . 2010a. *Energy Technology Perspectives 2010: Strategies and Scenarios to 2050*. Paris: OECD.
- . 2010b. *World Energy Outlook 2010*. Paris: OECD.
- . 2011a. *CO₂ Emissions from Fuel Combustion*. Paris: OECD.
- . 2011b. *World Energy Outlook 2011*. Paris: OECD.
- ILO (International Labour Organization). 2009. *World of Work Report 2009: The Global JobsCrisis and Beyond*. Geneva: ILO.
- . 2011. “Promoting Decent Work in a Green Economy.” ILO Background Note to “Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development.” http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/documents/publication/wcms_152065.pdf.
- Jaeger, C. C., and others. 2011. “A New Growth Path for Europe. Generating Prosperity and Jobs in

- the Low-Carbon Economy.” Synthesis Report for the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, Potsdam, Germany. http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/A_New_Growth_Path_for_Europe__Synthesis_Report%20%281%29.pdf.
- Japan Ministry of Environment. 1989. “Quality of the Environment in Japan.” <http://www.env.go.jp/en/wpaper/index.html>.
- Kawasaki Air Pollution Monitoring Center. “Air Pollution Monitoring Data.” http://www.city.kawasaki.jp/30/30kansic/home/en/e_index.htm.
- Kobayashi, Hikaru. 2011. “Basics of Eco-Business: Mutually Supportive Relationship between the Environment and the Economy.” Paper presented at the Third International Forum for Sustainable Asia and the Pacific, Institute for Global Environmental Strategies, Yokohama, July 26–27.
- Martinez-Fernandez, C., and others. 2010. “Green Jobs and Skills: The Local Labor Market Implications of Addressing Climate Change.” Working document, Center for Entrepreneurship and Local Economic and Employment Development Forum, OECD, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/54/43/44683169.pdf?contentId=44683170>.
- Matus, Kira, and others. 2011. “Health Damages from Air Pollution in China.” Report 196, MIT Joint Program on the Science and Policy of Global Change, Cambridge, MA (March).
- McGranahan, G., D. Balk, and B. Anderson. 2007. “The Rising Tide: Assessing the Risks of Climate Change and Human Settlements in Low Elevation Coastal Zones.” *Environment & Urbanization* 19 (1): 17–37.
- McKinsey & Company. 2009. “China’s Green Revolution: Prioritizing Technologies to Achieve Energy and Environmental Sustainability.” http://www.mckinsey.com/locations/greaterchina/mckonchina/reports/china_green_revolution.aspx.
- MEP and CAE (Chinese Academy of Engineering). 2011. *Macro-Strategy for China’s Environment; Strategy for Protection of China’s Environmental Factors* (in Chinese), 2 vols. Beijing: China Environmental Sciences Press.
- MEP and NBS (National Bureau of Statistics, China). 2010. *China Statistical Yearbook of the Environment*. Beijing: China Statistics Press.
- MOA (Ministry of Agriculture, China). 2007. “National Grassland Monitoring Report” (in Chinese). Beijing. http://www.gov.cn/gzdt/2008-04/11/content_942549.htm.
- MOF (Ministry of Finance, China). 2009. “2008 National Fiscal Revenues and Expenditures.” Beijing. http://yss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/200907/t20090707_176723.html.
- Muro, M., and others. 2011. “Seizing the Clean Economy: A National and Regional Green Jobs Assessment.” Metropolitan Policy Program study, Brookings Institution, Washington, DC. http://www.brookings.edu/~media/Files/Programs/Metro/clean_economy/0713_clean_economy.pdf.
- Nelson, G. C., L. M. Ye, and D. M. d’Croz. Forthcoming. “Chinese Food Security and Climate Change: Agriculture Futures.” Discussion Paper, World Bank, Washington, DC.
- NIES (National Institute for Environmental Studies, Japan). Monthly air quality database. http://www.nies.go.jp/igreen/td_down.html.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). 2008. *OECD Environmental Data Compendium 2006/2007*, Paris.
- . 2010. “Climate Policy and Technological

- Innovation and Transfer: An Overview of Trends and Recent Empirical Results.” Working Party on Global and Structural Policies report ENV/EPOC/GSP(2010)10/FINAL, OECD Environment Directorate, Environment Policy Committee, Paris.
- . 2011. *Towards Green Growth*. OECD Green Growth Studies. Paris: OECD.
- Pew (Pew Charitable Trusts). 2010. “Who’s Winning the Clean Energy Race? Growth, Competition, and Opportunity in the World’s Largest Economies.” G-20 Clean Energy Factbook. http://www.pewtrusts.org/uploadedFiles/wwwpewtrustsorg/Reports/Global_warming/G-20%20Report.pdf.
- SFA (State Forestry Administration, China). 2010. “2009 Report on the Development of Forestry in China.” <http://www.forestry.gov.cn/portal/main/s/62/content-437412.html>.
- Shi, X. 2008. “Can China’s Coal Industry Be Reconciled with the Environment?” In *China’s Dilemma: Economic Growth, the Environment and Climate Change*, eds. L. Song and W. Woo. Washington, DC: Australian National University ePress and Brookings Institution Press.
- UNEP (United Nations Environmental Programme). 2011a. “Bridging the Emissions Gap.” Nairobi, Kenya: UNEP. http://www.unep.org/pdf/UNEP_bridging_gap.pdf.
- . 2011b. “Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Reduction.” <http://www.unep.org/greeneconomy>.
- UNEP and others. 2008. “Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon, World.” Washington, DC: Worldwatch Institute. http://www.unep.org/labour_environment/features/greenjobs.asp.
- UNIDO (United Nations Industrial Development Organization). INDSTAT. <http://data.un.org>.
- UN Population Division. 2009. *World Urbanization Prospects: The 2009 Revision*. <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>.
- . 2011. *World Population Prospects: The 2010 Revision*. <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>.
- U. S. DOE (Department of Energy, United States). 2010. “2008 Solar Technologies Report.” Washington, DC. <http://www1.eere.energy.gov/solar/pdfs/46025.pdf>.
- U. S. EIA (Energy Information Administration, United States). International Energy Statistics database. <http://www.eia.gov/countries/data.cfm>.
- . 2011. *International Energy Outlook 2011*. Washington, DC. [http://205.254.135.7/forecasts/ieo/pdf/0484\(2011\).pdf](http://205.254.135.7/forecasts/ieo/pdf/0484(2011).pdf).
- U. S. EPA (Environmental Protection Agency, United States). 2011. “The Benefits and Costs of the Clean Air Act from 1990 to 2020.” Washington, DC. <http://www.epa.gov/air/sect812/prospective2.html>.
- Wang J. X., and others 2008. “Can China Continue Feeding Itself?” Policy Research Working Paper 4470, World Bank, Washington, DC. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/03/03/000158349_20080303090028/Rendered/PDF/wps4470.pdf.
- . 2010. “Climate Change and China’s Agricultural Sector: An Overview of Impacts, Adaptation and Mitigation.” International Centre for Trade and Sustainable Development and International Food and Agricultural Trade Policy Council Issue Brief 5. Geneva and Washington, DC. http://www.agritrade.org/events/documents/Climate-ChangeChina_final_web.pdf.
- Woetzel, J., and others. 2009. “From Bread Basket

- to Dust Bowl? Assessing the Economic Impact of Tackling Drought in North and Northeast China.” McKinsey & Company. http://www.mckinsey.com/locations/chinatraditional/From_Bread_Basket_Dust_Bowl_EN.pdf.
- World Bank. World Development Indicators database. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- . 2006. *Where Is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*. Washington, DC: World Bank.
- . 2007. *Cost of Pollution in China: Economic Estimates of Physical Damages*. Washington, DC: World Bank.
- . 2008. *Climate Resilient Cities: A Primer*. Washington, DC: World Bank.
- . 2010. *World Development Report 2010: Development and Climate Change*. Washington, DC: World Bank.
- . 2011. *The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development in the New Millennium*. Washington, DC: World Bank.
- . 2012. *Sustainable Low-Carbon City Development in China*. Washington, DC: World Bank.
- WRI (World Resources Institute). Climate Analysis Indicators Tool (CAIT), version 8.0. <http://cait.wri.org/>.
- Yuan, X., and others. 2011. “CO₂ Emission Intensity of Coal Electricity in China and the United States.” Manuscript. Development Research Centre, Beijing.
- Zhai, P. M., and others. 2005. “Trends in Total Precipitation and Frequency of Daily Precipitation Extremes over China.” *Journal of Climate* 18: 1096 – 108.
- Zhang, Y. W. 2011. “Recommendations to Accelerate the Development of China’s Shale Gas Resources” (in Chinese). Investigatory Research Report 51, Development Research Center of the State Council, Beijing.
- ZhengX. Y., F. H. Li, X. L. Li, and J. Guo, J. 2011a: “Determinants of Residential Water demand: Empirical Evidence from China.” Energy Economics Research Paper, 2011-04, Renmin University of China, School of Economics, Beijing.
- ZhengX. Y. P., Qin, Y. H. Yu, and F. H. Li. 2011b. “Estimating Demand Elasticity for Electricity in Urban China.” Energy Economics Research Paper 2011-02, Renmin University of China, School of Economics, Beijing.
- Zhou, N., and others. 2011. “China’s Energy and Carbon Emissions Outlook to 2050.” Paper LBNL-4472E, Lawrence Berkeley National Laboratory, Berkeley, CA.
- 财政部, 2009, “2008 年全国财政收支决算情况”, http://yss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/200907/t20090707_176723.html.
- 昌敦虎、王鑫、安海蓉、董广霞、逯元堂, 2010, “我国环境保护投资统计口径调整方案研究”, 《环境经济》, 2010 (79): 34 ~ 39。
- 陈峪、陈鲜艳、任国玉, 2010, “中国主要河流流域极端降水变化特征”, 《气候变化研究进展》, 2010, 6 (4): 265 ~ 269。
- 戴铁军、程会强, 2008, “我国工业用水量分析与节水措施”, 《工业水处理》, 28 (10): 9 ~ 12。
- 翟盘茂、王萃萃、李威, 2007, “极端降水事件变化的观测研究”, 《气候变化研究进展》, 3 (3): 144 ~ 148。
- 国家林业局, 2010, “2009 年中国林业发展报告”, <http://www.forestry.gov.cn/portal/main/s/62/content-437412.html>。
- 国家发展和改革委员会能源局、国家发展和改革委员会

- 委员会能源研究所、中国资源综合利用协会可再生能源专业委员会、中国可再生能源协会产业工作委员会, 2006, 《中国可再生能源产业发展报告》 http://www.efchina.org/csepupfiles/report/200762245840354.3728109999679.pdf/China%20RE%20Industry%20Development%20Report_070330%20CN.pdf。
- 国家气候变化评估报告委员会, 2007, 《气候变化国家评估报告》, 科学出版社。
- 国家气候变化评估报告委员会, 2011, 《第二次气候变化国家评估报告》, 科学出版社。
- 国务院发展研究中心课题组, 2012, “二氧化碳国别排放账户: 应对气候变化和实现绿色增长的治理框架”, 《经济研究》, 第12期。
- 冯飞、王金照, “关注风电和太阳能发电领域的变化”, 国务院发展研究中心调研报告《择要》, 2011(88)。
- 冯飞等, 2011, 《中国低碳工业化发展战略》, 中国国际环境发展合作委员会委托课题报告。
- 高虎、樊京春, 2010, 《中国可再生能源发电经济性和经济总量》, 中国环境科学出版社。
- 韩买良, 2010, “火力发电行业用水分析及对策”, 《工业水处理》, 30(2): 4~7。
- 何丽, 2011, “煤价上涨加剧中国‘电荒’”, FT中文网, 5月18日发布, <http://www.ftchinese.com/story/001038654>。
- 兰辛珍, 2011, “中国制定未来五年节能环保产业发展规划”, 《北京周报》, 2011年8月2日发布, http://www.beijingreview.com.cn/2009news/guonei/huanbao/2011-08/29/content_386752.htm。
- 李虹等, 2011, 《公平、效率与可持续发展: 中国能源补贴改革理论与政策实践》, 中国经济出版社。
- 李俊峰等, 2011, 《风光无限: 中国风电发展报告》, 中国环境科学出版社。
- 李涛平, “中国水泥工业能效现况和节能潜力报告”, 《中国建材》, 2004(9): 30~37。
- 刘国庆, 2010, “当前煤炭能源供应紧张的原因及对策”, 《中国集体经济》(5): 20~22。
- 刘世锦等, 2011, 《陷阱还是高墙? 中国经济面临的真实挑战和战略选择》, 北京: 中信出版社。
- 刘秀丽、汪寿阳, 2011, “2011年我国分行业一次能源消费产生的二氧化碳排放量预测”, 《科技促进发展》, (1): 22~33。
- 刘云中、何建武, 2011, “地区经济增长格局的变动与区域差距的缩小: 短期波动抑或长期趋势”, 国务院发展研究中心调查研究报告, 第175号。
- 任国玉、姜彤、李维京、翟盘茂、罗勇、马柱国, 2008, “气候变化对中国水资源情势影响综合分析”, 《水科学进展》, 19(6): 772~779。
- 国家电监会, 2011, “风电、光伏发电情况监管报告”, <http://www.serc.gov.cn/zwgk/jggg/201102/W020110211528940195724.pdf>。
- 石敏俊、马国霞, 2009, 《中国经济增长的资源环境代价——关于绿色国民储蓄的实证分析》, 科学出版社。
- 王鑫、昌敦虎、安海蓉, “环保投资统计为何失实”, 《环境保护》, 2010(17): 35~37。
- 中国科学院可持续发展战略研究组, 2011, 《2011年中国可持续发展战略报告——实现绿色的经济转型》, 科学出版社, 2011。
- 吴舜泽、陈斌、逯元堂、王金南、张治忠, “中国环境保护投资失真问题分析与建议”, 《中国人口、资源与环境》, 2007, 17(13): 112~117。
- 杨传敏, 2011, “中国重金属健康风险亟待寻找解决方案”, 杨东平主编《中国环境发展报告[2011]》, 中国社会科学出版社。
- 曾希柏、苏世鸣、马世铭、白玲玉、李树辉、李莲芳, 2010, “我国农田生态系统重金属的循环与调控”, 《应用生态学报》, 21(9): 2418~2426。

曾学敏,“水泥行业全面启动能效对标”,《中国水泥》,2010(4):25~27。

翟盘茂、邹旭恺,2005,“1951—2003年中国气温和降水变化及其干旱的影响”,《气候变化研究进展》,1(1):16~18。

张利平、夏军、胡志芳,2009,“中国水资源状况与水资源安全问题分析”,《长江流域资源与环境》,18(2):116~120。

张永生、史鹤凌,2011,“减排如何促进经济发展:一个理论框架”,国务院发展研究中心“应对气候变化”重大课题研究报告。

张永生、吴江,2011,“拍卖还是免费分配?不同碳排放权分配方案效果分析”,国务院发展研究中心“应对气候变化”重大课题研究报告。

张永伟,“加快我国页岩气开发的建议”,国务院

发展研究中心调研报告择要,2011(51)。

钟欣,“中国城市生活质量指数报告”,中国城市发展网,2011年6月13日发布,<http://www.chinacity.org.cn/csfz/csxw/71597.html>。

中国国家统计局,《中国统计年鉴》,中国统计出版社,2000~2010年。

中国国家统计局,《中国能源统计年鉴》,中国统计出版社,2009~2010年。

中国水利杂志编辑部,2009,“科学测算灌溉用水有效利用系数、为发展节约水灌溉提供决策依据”,《中国水利》,(3):4~5。

中华人民共和国国务院,2011,“国务院关于印发‘十二五’控制温室气体排放工作方案的通知”,2011年12月1日发布。http://www.gov.cn/zwgk/2012-01/13/content_2043645.htm。

专题报告四

所有人享有均等机会和基本保障

中国社会发展面临的挑战



改革开放以来，中国社会发展取得长足进步。入学率迅速上升，特别是具有高中及以上学历的人数大幅度增加。20 世纪 90 年代以来，人均实际人力资本存量^①迅速增加（见图 1 - 1）。农村原有卫生体系在 20 世纪 80 年代解体后，中国采取积极措施重建医疗卫生服务体系，大大减轻了传染病负担，

同时基本医疗保险已经覆盖到几乎所有农村居民和越来越多的城镇居民。中国以企业为基础的“铁饭碗”制度，也迅速转变为符合市场经济要求的劳动力市场制度和社会保障体系。虽然户籍制度改革尚未完成，但对人口流动的严格限制已经逐步放松，促进了前所未有的大规模人口流动。

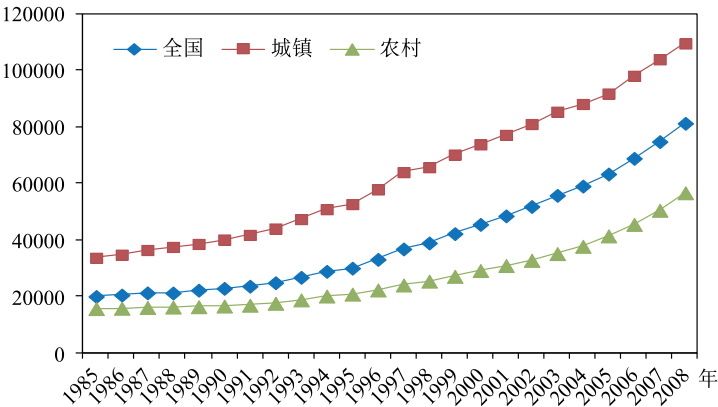


图 1 - 1 1985 ~ 2008 年全国及城乡人均实际人力资本存量
(单位：元，1985 年人民币不变价格)

资料来源：中国人力资本与劳动经济研究中心（2010 年）。

① 采用 Jorgenson - Fraumeni 创建的终生收入算法。

尽管取得上述成就，但在建设高收入的和谐社会过程中，中国将面临新的社会风险和挑战。关键是要解决好改革时期出现的不平等问题。中国的“十一五”和“十二五”规划都已意识到既有增长方式的局限性，强调着力解决不平等问题，并加强所有人口的基本保障。在新产生的收入和消费的不平等中，有些是来自“库兹涅兹效应”，即在劳动力从农业转向生产率和资本有机构成较高的制造业的过程中，由这类结构性变迁带来的结果；有些是不平等是市场经济改革未预料到的；有些是对公共物品——社会发展投资重视不够所导致的；另外一些则是某些政策的直接产物，这类政策（如户籍制度）将机会的不平等制度化，或者由于未能提出有效政策框架（如政府间财政关系安排）来解决不平等问题。与这些挑战叠加在一起，中国还面临社会经济环境变化的多重挑战，包括人口结构急剧变动、疾病模式迅速转变、社会结构深刻变化、城市化持续推进，以及改革相关的政治经济学问题。所有这些挑战都充分表明，未来几十年，如果社会政策因袭常规，将不足以满足中国发展的需要。

同样重要的是，教育、卫生以及社会保障等领域还面临质量和效率的重大挑战。质量问题使中国开发人力资本、改善人口健康和提高生产率的努力面临风险。激励和市场结构的扭曲是造成质量问题的部分来源。提供社会服务的公共部门和机构处于垄断或准垄断地位，缺少提高质量或效率的竞争压力。由于缺乏“自下而上”的问责机制，来自服务对象的压力非常有限。医疗卫生部门（某种程度上也包括教育部门）的收入和激励机制鼓励公共服务提供者像企业一样

追求利润最大化。例如，据估计，中国有1/3到1/2的住院治疗是没有必要的，平均住院天数是经合组织国家平均水平的两倍（World Bank, 2010a）；城市学校收取择校费的做法拉大了“重点”学校和普通学校的筹资能力差距。

结果和机会不平等

改革期间，中国持续加剧的收入不平等成为社会高度关注的一项内容。20世纪80年代中期，以基尼系数衡量的不平等程度还较低，但到了21世纪初的几年，基尼系数迅速上升到0.45左右（见图1-2），进一步分析表明，2007年中国基尼系数可能已经攀升至0.48~0.49（Li, et al., 2011）。收入差距集中体现在穷人与富人之间。2003年和2007年，最富1/10人口的平均收入分别是最穷1/10人口的16倍和18倍以上（World Bank, 2009；李实，2012）。收入差距扩大还表现在城乡之间、城市内部和农村内部。

中国成为亚洲收入最不平等的国家之一。虽然世界上有一些国家，尤其是拉美国家的收入不平等程度比中国还严重，但自20世纪80年代中期以来，发展中国家不平等程度很少像中国这样快速且持续扩大。与其他亚洲国家和经合组织国家相比，中国已经是一个收入很不平等的国家。这从图1-3中可以看出。近年来收入不平等程度虽然可能没有继续恶化，正如农民工相对工资的上升以及欠发达区域相对较高的增长率所显示的那样，但究竟是否如此还有待确认。

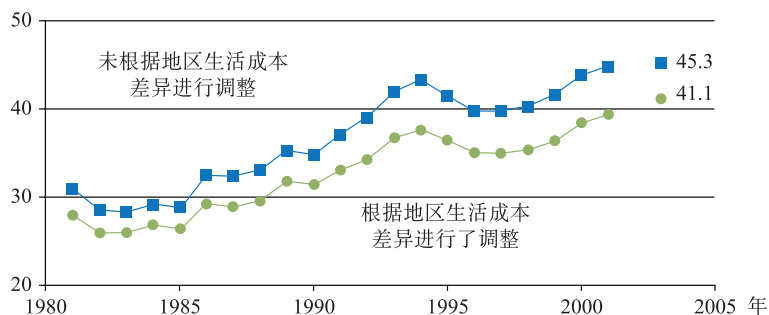


图 1-2 改革以来中国收入不平等变化趋势（1981 ~ 2005 年基尼系数）
资料来源：世界银行（2009 年）。

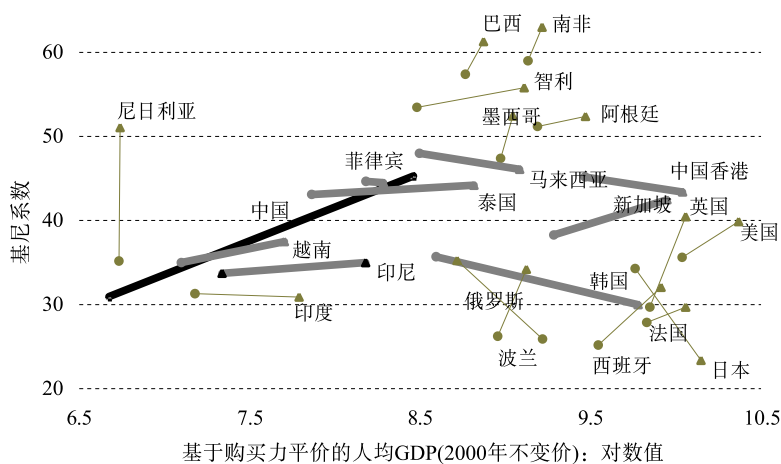


图 1-3 全球人均 GDP 增长和基尼系数变化趋势

资料来源：World Bank（2005），但中国采用了 2003 年的数据。各国起止年份有所不同，但都始于 20 世纪 80 年代中期，止于 90 年代后期或 21 世纪初。

居民资产保有量的差距，特别是房产差距使收入不平等问题更加严重。据估算，住房资产约占居民家庭财富的 60%，近 2/3 的居民家庭财富差距是由于住房保有量的差距造成的（Li and Zhao, 2011；Zhao and Ding, 2008）。虽然到 21 世纪初几乎所有的农村家庭和近 90% 的城镇户籍家庭都拥有了住房，但到 2007 年，外来移民家庭中拥有居住地住房的还不到 10%。此外，2002 年至 2007 年，虽然所有拥有住房的家庭的

财富都快速增长，但城镇家庭的住房财富每年增长 15% ~ 20%，大大高于农村家庭每年 7% 的增速。2002 年，城市人均房产价值是农村的 4.5 倍，但由于增长速度的巨大差异，到 2007 年，城市人均房产价值已经是农村的 7.2 倍。这个差距要远远高于城乡之间的收入差距（Sato, et al., 2012）。

收入不平等也体现在人们享有的优质服务和社会保护机会上的巨大差异，后者反过来又会加剧收入不平等。在扩大社会服

务和社会保障覆盖面方面，中国已经取得了重大进展，新的挑战是促进服务质量均等化和提高保障水平。人们在人生早期就会面临机会不平等，并且一直会影响到职业生涯。在人力资本积累、保持健康和享有可靠安全网等方面，中国不同人群享有的机会相差很大，这往往取决于人们是来自农村还是城镇、沿海还是内地，是农民工还是本地人等。在一些方面，机会不平等体现在各类服务的可及性上，如学前教育。另一方面，“质量均等化”和可得性面临挑战，如义务教育。户籍制度的存在使农民工家庭在教育、医疗和住房等方面需要付出很高成本，进一步加剧了机会不平等^①。与本地人相比，外来人口在公共部门和国有企业得到体面就业的机会较少，即使在公共部门和国有企业之外寻找体面就业也面临较大挑战。由于农民工、农村居民和城镇非正式部门劳动者缺乏社会保障或者保障水平偏低（例如新型农村合作医疗制度的保障水平较低），他们还很难均等享受基本公共服务。结果是，尽管这些年覆盖面有所扩大，但很多方面的二次分配仍具有累退性。虽然政府部门已经认识到机会不平等这一问题，并努力加以解决，但资金筹集和管理的高度分散等因素，阻碍了社会服务和社会保障覆盖面和质量公平性的提高。

快速的人口转变

中国是人类历史上人口转变最快的大国

之一，这种变化将成为未来经济和社会发展脆弱性的一个来源。过去 40 年，中国生育率的下降幅度达到了西方发达国家近一个世纪的变化水平（Uhlenberg, 2009）。随着人均期望寿命提高和总和生育率骤降至 1.5 左右，中国成为“未富先老”社会。今后几十年里，60 岁及以上人口占总人口比例将迅速上升，从 2010 年的 13.3% 提高到 2030 年的 1/4 左右；到 2050 年，中国的老年人口将超过总人口的 1/3（见图 1-4）。根据这种变化趋势，到 2030 年，中国 60 岁以上的人口占总人口的比例将非常接近经合组织国家的平均水平。今后几十年中国的老年抚养比将以几乎前所未有的速度上升，到 2030 年农村老年抚养比将超过 34%，城市将升至约 21%。由祖父母、父母和一个孩子形成的“4—2—1”家庭结构的出现，将加大家庭支持网络的压力^②。老龄化也将对社会项目，特别是养老保险和医疗卫生体系提出新挑战。

“人口红利”消失和农村剩余劳动力耗竭将改变劳动力市场供求关系。劳动力数量增加是改革期间中国经济增长的源泉之一。15~64 岁劳动年龄人口数量从 1980 年的 6 亿上升到 2012 年的 9.9 亿左右。然而，这一趋势将在 2015 年前后发生转变。虽然直到 2026 年前后劳动年龄人口不会明显下降，但此后劳动年龄人口将从略高于 10 亿锐减至 2050 年的 8.5 亿（见图 1-5）。农村剩余劳动力迅速减少会加剧劳动力总量下降的问题，前者曾为经济发展提供了源源不

^① 有关农民工子女上学难的例子参见 World Bank (2010b)。

^② 关于农村地区家庭支持网络面临的压力见 Cai, et al. (2011)。有评论人士指出更远的将来可能出现 8—4—2—1 的家庭结构。

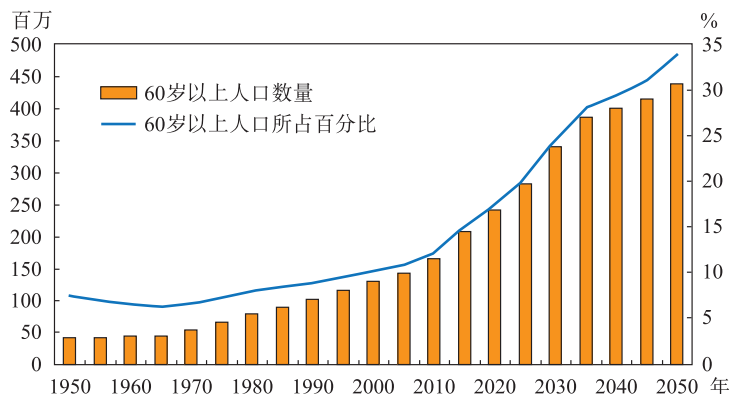


图 1-4 60 岁以上人口数量及占总人口比例 (1950 ~ 2050 年)

资料来源：1953、1964、1982、1985、1990、1993、2000、2002 和 2010 年的数据来自中国国家统计局；2020 ~ 2050 年的数据来自 UN 2010 Revision。

断的廉价劳动力。虽然对具体时点仍有争议，但大多数研究人员认为，中国已经处于或正在接近于标志着农村剩余劳动力耗竭的所谓“刘易斯拐点”，余下的农村劳动年龄人口可能由于年龄偏大、疾病或家庭责任的束缚而不能够迁移到城镇地区^①。在劳动力数量下降、农村剩余劳动力耗竭

和人口老龄化加速的综合影响下，中国要提升在全球价值链中的位置，劳动生产率的提高至关重要。近期而言，劳动力市场供需变化将有益于低技能劳动者，但这可能对初中教育之后人们继续投资于人力资本带来负面影响。

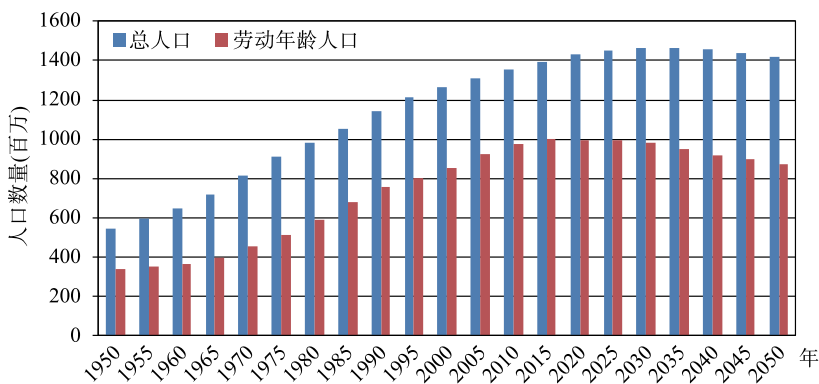


图 1-5 总人口和劳动年龄人口 (1950 ~ 2050 年)

资料来源：United Nations Secretariat, World Population prospects: 2010 Revision.

^① 有关专题讨论见 China Economic Review (2011)。

对可持续的城市化管理是人口转变带来的另一项挑战。中国城市化率从 1980 年不到 20% 提高到 2010 年的近 50%，预计到 2030 年中国 2/3 的人口将生活在城镇地区。城市化的推进，加之户籍制度对人口流动限制的放松，将持续促进结构转型和生产率提高。但是，户籍改革仍然不彻底，既未能充分解决农民工的社会权益，也未能解决好城市扩张过程中失地农民的相关问题，这意味着在本地城镇户籍居民和非城镇户籍居民之间仍然存在根本性割裂。总的来说，农民工与城镇本地户籍人员的社会待遇非常不同。对于和本地居民在社会权益上的差距，第一代“流动”移民尚能接受，第二代“常住”移民将越来越难以接受。深化户籍制度改革，能够降低社会分化程度，赋予外来人口与本地城镇居民更加平等的权益，这是城市化的重大课题。这一问题能否得到良好解决，将会对未来城市化过程中的社会和

财政可持续性产生重大影响。

在疾病模式发生变化和非传染性疾病（NCDs）负担加重的情况下，保持人口健康和劳动生产率是人口转变的另一项挑战。非传染性疾病已经成为健康的第一大威胁。由非传染性疾病造成的死亡人数占每年 1030 万死亡人数的 80% 以上，同时，82% 的疾病负担也是来自这类疾病（WHO，2009）。非传染性疾病所造成的疾病负担有一半左右来自于劳动年龄人口，社会经济成本很高。城市化和老龄化都会造成今后几十年非传染性疾病的迅速增加（见图 1-6）。这意味着对治疗性和预防性医疗卫生服务的需求都将大幅上升。面对更为复杂的病例管理需求，医疗卫生服务提供体系需要重新定位。如不妥善加以解决，医疗卫生成本可能急剧上升，劳动生产率可能受到影响。人口快速老龄化使医疗卫生体制改革变得更为迫切。

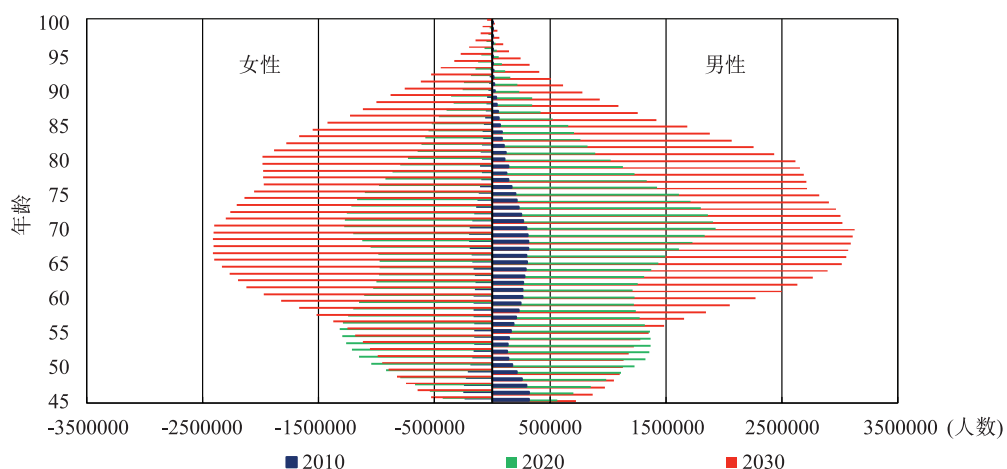


图 1-6 至少患有一种非传染性疾病的人口数量（2010 ~ 2030 年）

资料来源：World Bank（2011a）。

社会结构变化及应对措施所面临的挑战

除了人口结构变化和城市化，改革开放以来中国社会结构还发生了其他深刻变化。经济结构、产业结构和阶层结构都发生了重大变化，经济成分、就业方式和分配方式则日趋多样化。经济结构发生重大变化，以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的市场竞争格局已基本形成。民间人士创立的新经济组织和新社会组织不断壮大，社会分层已经成为一个重要问题。新就业机会不断产生，出现了受雇于民营和外资企业的技术人员、管理人员，以及自谋职业和灵活就业人员等新的社会阶层。公众间通过工作单位和家庭成员间的传统联系在不断弱化。社会结构变化带来的社会群体利益和需求多元化，以及社会价值分化，对管理利益冲突与重建社会核心价值共识提出了更高要求。近年来，中国探索了一些新的制度安排，努力构建社会共识，但迄今为止相关努力尚不足以应对社会结构深刻变化带来的挑战。

在实现既定社会和经济政策目标的过程中，中国将面临一系列新挑战。下面我们讨论其中的一些挑战。

首要挑战是管理当前体制下不同群体的利益分化。当前公共服务提供模式和结果导致社会群体利益分化，现行体制受益者有可能抵制改革。利益分化体现在很多方面：可能在服务供给方和服务对象之间；在提供服务的公共部门和非公共部门之间；在地区内部不同服务对象之间，或者在不同地区的服

务对象之间；在希望获得较高退休金和廉价医疗服务的老年人与承担较高工资税的年轻人之间；在受益于财政分权的富裕地区与受益于财政均等化的贫困地区之间；在用人单位、工会与工人之间。最主要的利益分化可能在具有不同身份的城镇居民、农民工与农村居民之间，他们在与国家的“社会契约”^①方面有着根本性差别。

此外，某些领域的改革可能会遭遇其他国家采取类似改革时曾遇到的阻力。例如，提高领取养老金的年龄、整合不同的城镇养老保险计划，会遭到那些接近退休年龄的人和公务员、事业单位工作人员的反对。同时，改革医疗服务提供体系、更多依靠初级卫生保健以及改革供方付费体制，可能得不到受益于当前体制的医院和专科医生的支持。一般而言，任何加强非政府部门作用和公众对社会服务监督的努力，都会受到既得利益者的反对。事实上，社会领域的一些改革和中央有关政策的落实迄今未能取得预期进展，如提高社保基金统筹层次、为农民工子女提供免费义务教育以及公立医院深化改革等，均能反映出今后需要应对技术上和政治上的双重挑战。

第二项挑战是协调部门之间和地区之间的利益，解决政策设计、筹资和服务体系碎片化问题。在同层级政府的部门之间，以及不同层级政府之间，都存在政策碎片化问题，导致政策缺乏系统性和协调性。在某些情况下，强调地方试点和创新有益于推动全国层面的改革，但这种做法的局限性正逐步显现出来。今后，政策的调整完善将更多取决于部门之间和地区之间在政策和服务提供

^① 本报告所使用的“社会契约”是指卢梭所说的国家与公民的关系。

上的协调，以建立更加稳健和一致的体系，推动公共资源的更有效使用。这将有助于充分发挥公共政策的正外部性效应。

第三项挑战是缺乏被社会广泛接受的核心价值和社会信任。在经济高速发展的同时，中国的文化发展相对滞后。文化领域存在的主要问题包括某些领域的道德水平下降、一些社会成员的价值观扭曲以及重要社会服务领域里缺乏信任感^①。在公共服务提供体系中，人们对医药卫生服务的信任度最低，40%的人表示不信任公立医院，近2/3的人怀疑医药行业，反映了人们对相关领域职业道德水准下降的强烈不满^②。有1/3的受访者表示不信任教育体制。养老待遇水平也是城镇居民关注的主要问题之一^③。有关居民生活满意度的调查表明，在所有社会群体中，大城市中等收入阶层的满意度最低，他们的工作压力、住房成本和食品安全等方面的状况不满意^④。中国居民预防性储蓄水平很高，进一步佐证了上述各类不安全感的存在。中国已经认识到重建伦理道德以指导社会成员和机构行为的紧迫性，但还处于寻找核心社会价值及其承载平台和机制的早期阶段。

第四项挑战是在国家日益富裕的情况下，管理人们对更高社会福利的预期。中国经济社会快速发展，使人们对未来公共服务的范围扩展和质量提高形成了不断上升的预期。对农民工来说，由于第一代农民工的子女对获得城镇户口及与之相伴的社会权益的

期待更高，这种预期转变可能会更加强烈^⑤。但是，从中期来看，经济增速将会放缓，中国将不可避免地面临经合组织国家曾经遭遇过的困境，必须要考虑福利水平的可持续性。工资上涨、社会保险待遇水平、教育体系的扩张和其他社会事业发展的速度将会不可避免地放缓，这些调整都要求政府认真管理好未来的社会预期。

尽管社会发展可能会面临各种障碍，但中国拥有很多有利条件。首先，政府明确承诺要解决机会不均等问题和深化社会保障改革，出台了一系列扩大公共服务覆盖面、提高服务质量的政策措施。其次，中国财政状况良好，财政收入持续增加，意味着中国拥有实现其政策目标所需的资源。不过，要把新增资源转化为更好的社会政策结果，就必须提高社会项目支出效率。最后，中国拥有地方试点的优良传统，可以为产生更好、更平等的社会结果持续提供宝贵经验。

结 论

中国政府已经认识到机会和结果不平等及安全感不足等问题，并试图加以解决，但挑战是如何管理人口和社会转型并平衡各方面的得失。中国在建立更平等的高收入和谐社会过程中，需要通过宏观经济、财政、劳动力市场和社会政策来共同应对这些问题和挑战。接下来，本报告将重点阐述社会领域

① 见周永康：“加强和改进社会管理 促进社会稳定和谐”，《人民日报》，2006年10月25日；《中国共产党十七届六中全会公报》。

② 参见社科院《社会心态蓝皮书》（2011年）。

③ 参见社科院《社会心态蓝皮书》（2011年）。

④ 参见2010年3月18日《中国日报》有关对7万名中国居民幸福感调查结果的报道。

⑤ 见社科院根据2009年对9个大城市和2010年对20个省份农村的调查所编写的《中国流动人口发展报告》（2011年）。

的改革。很多改革已经开始，但有一些尚未获得应有的重视。不管是哪种情况，关键问题是“如何做”——如何确定改革重点和先后次序，如何克服改革面临的各种阻力，如何协调地区之间、群体之间的资金安排和具体行动，以充分发挥社会领域公共品投入的正外部性。

中国要走向和谐的高收入社会，社会政策面临前所未有的复杂挑战。例如，有不同

利益诉求的地区和社会群体间需要更好的协调行动。社会政策的重点要从社会服务数量转向质量，从社会项目投入转向结果，从政府主导转向服务提供者和服务对象的共同治理。这些转变都不是轻易能够实现和监测的，而且发达国家的经验也表明，没有唯一正确的做法可以遵循。当然，如果中国社会政策仍沿袭常规，则难以实现既定社会经济发展目标。

机会均等和基本保障：目标与原则



312

为应对今后几十年将要面对的社会和经济挑战，本报告提出中国需要实行促进“机会均等和基本保障”的社会政策。简单地说，就是所有国民都享有获得基本公共服务和为国家繁荣作出贡献的平等机会，而不应受到出生地点、性别等先天性因素的制约；所有国民都享有基本保障，从而避免出现贫困和社会排斥，这既是为了促进社会公平与社会和谐，也是为了防止对人的潜能造成不可挽回的损失，同时促进社会成员的经济自由^①。适当的政策组合既可以推动生产率持续提高，又有助于减少不平等，从而增强社会凝聚力和促进社会稳定，而这正是经济持续增长的基础。在努力实现社会政策目标的过程中，中国决策者将面临一系列两难抉择，而作出适当的选择则需要明确改革的基本原则。本章首先要阐述 2030 年中国社会政策发展的总体目标和愿景，然后将讨论实施改革的指导原则，接下来讨论贯穿今后几十年社会领域改革中的三个重要的共性问

题。第三章到第五章将详细讨论改革的具体内容、重点和时间顺序。

2030 年中国社会发展及社会政策的目标与愿景

从现在到 2030 年，面对社会和经济新挑战，中国社会发展的总体目标是逐渐实现所有人的机会均等和基本保障。在过去 30 年里，虽然中国社会发展取得显著成就，但如果简单沿袭常规，将不足以应对新挑战。“照常行事”的做法日益凸显其局限性，中国政府在“十二五”规划中已经认识到这一点。实现机会平等、完善基本保障，不仅对中国实现较高公平至关重要，而且可以夯实人力资本基础，提高人口健康和劳动生产率水平，促进劳动力资源合理配置，并随着人们更加信任社会安全网而减少过高的预防性储蓄。

支撑上述社会发展愿景，中国社会需

^① 关于平等与发展的总体框架详见 2006 年《世界发展报告》。

要就相关价值观达成共识。这些价值观可能包括社会公平正义，不因出生地或其他先天特征而享有不同待遇；社会应当帮助所有人满足基本需要，特别是穷人和弱势群体，以促进社会凝聚；保持工作伦理和勤劳致富的优良传统，防止福利依赖；家庭成员相互尊重和照料，对年老和残疾的亲人要特别关爱；公共部门和民营部门的服务提供者都要树立良好的职业道德；国家、社区、家庭、社会组织 and 民营部门要共担责任。

展望 2030 年，在确立社会发展愿景时，中国决策者需要回答两个根本性问题：一是在跨进高收入国家行列过程中，国家与公众之间需要达成什么样的“社会契约”；二是为实现上述目标，政府、社区和家庭、民营部门各自应发挥什么样的作用。对于高收入国家而言，采取何种社会政策模式没有唯一正确答案^①。中国最终采取的社会政策模式应充分发挥自身的社会和经济优势。一种可采取的模式是“积极的福利社会”或“发展型福利体制”。这需要充分调动公共部门、非公共部门（非营利机构和商业机构）、社区以及家庭和个人的力量（贡森、葛延风，2012 年，即将出版）。这种模式将推动人力资本发展，提供基本社会福利但避免对福利的过度依赖，促进经济增长和社会发展。

2030 年人人享有均等机会和基本保障的总目标，要求相关社会政策和结果达到以

下愿景，具体包括：

公平有效的社会服务政策：积累人力资本，提高人口健康和生产率水平

根据经合组织国家和成功转型的中等收入国家的经验，到 2030 年，中国人人享有的、较高质量的基础教育应从学前教育一直延长到高中教育。高中教育将像多数高收入国家那样实行免费，学前教育费用应该是人人都能承担得起，农村、农民工和贫困家庭儿童可获得学前教育补贴。学前教育将以儿童早期营养项目为支撑，确保儿童有良好的认知能力基础，从而实现个人和社会的教育回报最大化。随着时间推移，要逐渐解决肥胖儿童增多带来的健康风险。通过夯实人力资本基础，为提高中国产品附加值做好准备，需要完善基础教育阶段之上的继续教育体系，为那些接受中高等教育的年轻人提供更富有弹性、需求导向的机会。到 2030 年，职业教育与普通教育相互贯通的后基础教育体系得以建立。职业学校将增加核心能力^②的培养时间，大学教育课程则要培养更多动手和应用能力，并在一个共同的考试框架内构建职业教育与普通教育联通的立交桥。为保障劳动人口的健康水平，实现健康老龄化，医疗卫生体系将为所有人提供更加统一、更高层次的医疗保障，防范健康风险。一般预算收入将在卫生筹资方面发挥更大作用。通过供方付费改革及配套改革，对医疗

^① 在各种模式中，一个极端例子是挪威的福利国家模式。政府在社会服务提供中居主导地位，提供非常平等、质量很高的社会服务和社会保障。与此对照，另一种是以美国为代表的“自由主义”福利国家模式。它更多依靠市场手段，对社会服务和社会保障的获取和质量上的差异有更高容忍度。在这两种情况之间，有欧洲国家的所谓“保守主义”福利国家模式、东亚富裕国家的“生产型”福利模式以及新西兰和澳大利亚的混合模式。每种模式内部又有很强的多样性。见 Esping - Andersen (1990)；Arts and Gelissen (2009)；关于亚洲模式，见 Holliday (2000)。

^② 核心能力包括沟通、团队合作和问题解决能力。

服务提供机构的质量和成本效益进行问责。改革后的医疗卫生体系将降低对医院的依赖，建立一个优质的初级卫生保健体系，满足非传染性疾病更为复杂的病例管理需求。各级医疗卫生服务提供者需要加强对患者医护管理的协调性。不管是健康服务还是教育服务，都将建立起保障公众合法诉求权的长效机制，增强问责性和包容性。

灵活而安全的劳动和福利政策与制度安排：造就一支具有国际竞争力的劳动力大军，确保劳动者持续分享经济增长成果，并享有劳动保护

实现工人权益和竞争力之间的平衡，需要建立“灵活保障”的劳动力市场制度。也就是说，该制度既能促进劳动力有效配置、充分发挥劳动力作用，又能保障劳动者获得反映其劳动生产率贡献的体面收入和工作条件。首先，要按照公平原则，消除目前尚存的劳动力流动障碍，特别是那些与先天特征有关的障碍。最关键的是分阶段推进户籍制度改革。在 2030 年之前，彻底废除户籍作为向流动人口分配社会权益的政策手段，取而代之的是，按照社会权利的具体种类，分别以居住证、稳定就业或这两者的综合为依据进行分配。较高层级政府，特别是中央政府需要制定统一的指导框架，在经济和政治上更加积极地鼓励地方政府采取措施，推动农民工融入当地社会。劳动力流动要建立在更加完善的社会保障体系上，社会保障权益可以在全国范围内转移接续，提高社会保障资金统筹层次以减少地区间差距。其次，随着时间推移，相对于其他生产要素的税率，劳动课税负担将有所降低。同时，劳动力市场的核心制度已经成熟。工资形成制度

是其主要内容之一，行政性指令作用日趋减弱，工资形成制度更多地采取公平、有代表性的集体谈判方式。最后，到 2030 年，中国在提高城镇职工就业年限方面应取得显著进步，具体措施包括逐步提高退休年龄，更加适应中老年劳动力的灵活就业安排，以及终身学习机会，延缓人力资本因年龄而出现的衰竭现象。

基本但可靠的社会保障政策：在财政状况许可的情况下，为所有人提供适度的保障

到 2030 年，中国养老和医疗保险体系已经实现全覆盖，当前针对不同人群（农村居民、城镇居民、农民工）和不同部门（政府、事业单位、企业、居民）的不同保障制度将进行整合。社会保障待遇水平的地区差异仍将存在，但实现养老保险全国统筹和医疗保险省级或全国统筹让决策者有更大空间来推动全国基本保障水平的均等化。此外，财政预算资金将在养老和医疗保险筹资方面发挥更大作用，对城乡非正规部门的人员进行补贴，同时对正规部门从业人员参加补充保险提供税收激励。除养老保险外，到 2030 年，中国将建立起良好的老年照料和长期照料服务体系。该体系将利用公共部门、非公部门、社区和家庭的人力和财务资源，优先保证贫困人口享有最基本的服务。最后，让贫困和弱势人群的安全网与社会保障体系中的各项制度更加协调，既为贫困家庭提供合理的保障，同时又不让贫困边缘人群处于不利地位，避免出现“贫困陷阱”。

社会政策改革的实施战略

为实现人人享有均等机会和基本保障的

目标，以及上面描述的 2030 年的愿景，社会政策改革应当遵循以下几条关键原则。

促进宏观经济和结构性改革

社会政策改革应当与宏观经济和结构性改革的目标相一致，最好能推动宏观经济和结构性改革。中国正在力图实现宏观经济和结构性改革的几个关键目标，包括推动经济再平衡、扩大内需、减少要素市场扭曲、提高在全球产业链上的位置以及城乡一体化等。有些社会政策方案可能会有助于这些目标的实现，而另外一些则可能阻碍目标的实现，因此评估它们对宏观经济和结构性改革的影响是十分重要的。

确保公共资源的有效使用和可持续性

社会部门的改革应当考虑财政资源制约，提高公共资源使用效率。近年来，财政收入迅速增长使人们对社会事业公共资金使用效率缺少足够重视。从中期来看，经济增长和财政收入增长都将放缓，提高公共资源使用效率的重要性会更加突出。

推动各方共担责任，给予公众更大发言权

与经济领域政策类似，社会政策改革的指导原则同样是政府不能“大包大揽”，而应当推动包括社区、非政府组织、民营部门等各种利益相关者广泛参与。这就要求政府转换角色和职能，政府不仅作为服务和资金的提供者，而且还是服务的监管者和协调者。

支持与培养主流文化价值观和社会传统

要制定有效、高效的社会政策，需要充分考虑主流文化价值观和社会传统。例如，

家庭在中国文化中占据着特别重要的地位，但有些公共政策并没有充分考虑到这一点（例如，中国没有遗属养老金；医疗保险以个人为单位参保；户籍政策加剧家庭分离和带来留守儿童问题）。确保公共政策与私人行为的协调互动，对实现社会和谐与提高效率都是十分重要的。

政策改革要与执行能力相协调

20 世纪 90 年代以来，中国社会政策改革推进迅速，但社会服务提供体系往往跟不上政策改革步伐，全国各地政策的落实程度很不一致。社会政策改革内容和先后次序要与实施能力相一致，避免政策承诺和实际服务提供的不匹配。这要求出台的政策要易于理解而不易被滥用。

将自下而上的改革与自上而下的改革有机结合起来

中国社会政策一直得益于地方试点和创新，其中有些是政府推动的，有些是非公部门、社区和政府合作推动的。地方试点通常可为后续的全国性政策出台提供丰富经验。另一方面，在某些情况下，这种方式也导致了地区间做法不一致和体制机制的碎片化，使得后续政策及管理服务的整合变得格外困难。例如，各地采用不同的信息管理系统，社保项目统筹层次过低等。如果将自下而上的地方试点和顶层设计有机结合起来，将有助于减少碎片化，并确保在全国性政策设计中兼顾地区差异。

社会政策发展中关键的共性问题

随着中国社会领域改革的推进，政策制

定者需要着手解决贯穿社会领域的若干共性问题。从上述改革指导原则出发，有四个特别值得指出的问题。

社会发展项目的筹资和效率

首要问题是社会领域的资金筹集。已有项目、改革计划和人口转变都将带来今后几十年的社会支出大幅上升。在从中等收入迈向高收入国家的过程中，几乎所有国家都会增加社会部门公共资金投入的数量和比例，特别是用于社会保障项目和相关服务，尤其是对老年人的保障和服务。例如，2008年经合组织国家用于养老金的公共支出平均占各国GDP的10%。同样，这些国家用于医疗卫生的公共支出也日益提高，2008年平均值超过GDP的7%，并且仍在上升（OECD，2011a；OECD，2009）。近年来，中国医疗卫生事业支出的变化也说明中国难以避免这种趋势。即使与其他中等收入国家相比，中国目前的社会支出也大大低于如巴西、俄罗斯和土耳其等中等收入大国。对中国来说，一方面人口结构正在迅速发生变化，另一方面中国已经作出了迅速扩大养老保险、医疗保险覆盖面和提高教育水平的政策承诺。因此，未来中国财政将面临双重压力。

在决定未来社会部门的合理支出水平时，要考虑政府社会性支出可能对消费产生的影响。过去社会保障体系不健全，个人的医疗和教育支出负担很大，因此，居民需要

增加储蓄，以备不时之需，这是造成中国家庭储蓄率高的重要原因之一。国际货币基金组织对中国的一项研究发现：第一，用于医疗卫生事业的公共支出每增加一块钱，城镇居民消费就增加两块钱；第二，医疗卫生、教育和养老等领域的平均社会支出占GDP比例每提高一个百分点，居民消费占GDP比例就会上升1.25个百分点。因此，增加养老和医疗卫生公共支出对提高居民消费的作用最为突出。根据观察，农村家庭的行为也与上述结果一致，那些享有社会保障的家庭的储蓄率要大大低于没有社会保障的家庭^①。

虽然社会性支出应该增加，但国际经验表明，扩大社会支出必须高度关注财政资源的制约，以免作出不可持续的政治承诺。本报告的相关预测分析显示，仅仅是由于人口变化趋势，到2030年中国养老保险的公共支出占GDP的比例将增加一倍，医疗支出也将增长50%（见图2-1）^②。如果再考虑将农村和城镇非正规部门劳动者纳入养老保险、延长免费教育年限等其他政策承诺，社会支出增幅将会大大高出这个水平（见图2-2）。当然这些预测并不一定精确，但即使只考虑人口变化趋势的基准情景也足以说明，随着人口老龄化，要履行现有的社会保障义务，既需要减少其他方面的公共支出，也需要开辟新的收入来源。这些预测也表明，继续推进城镇养老金制度改革是非常重要的。

^① Barnett and Brooks (2010) 和 Baldacci et al. (2010)。关于农村家庭储蓄的分析见 Cai (2012)。

^② 这些预测是使用国民转移账户（NTA）模型作出的，假定社会服务分年龄的实际单位成本和退休金保持不变。“基准情景”只是按人口的变化趋势计算未来的支出。“现有政策目标”的情景是按照中国政府已经作出的扩大社会项目的承诺（如新型农村养老保险和城镇居民养老保险；扩大高中教育和高等教育入学率等）计算得出的。参见 Mason and Chen (2011)。

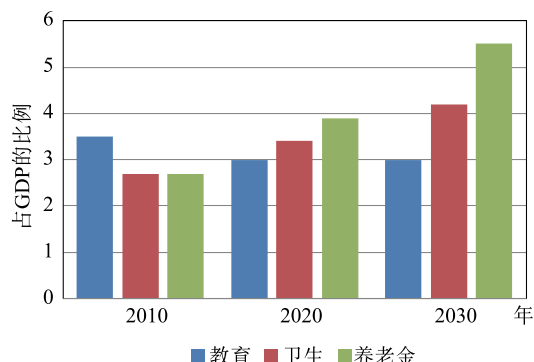


图 2-1 人口变化趋势对社会支出的影响
——基于 2009 年政策的基准情景
(占 GDP 的百分比)

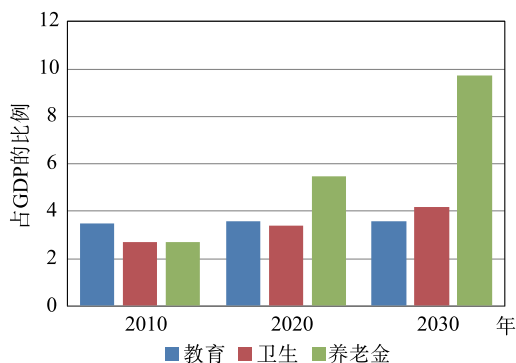


图 2-2 实现既有政策目标所需的社会支出
(占 GDP 的百分比)

资料来源：Chen and Mason (2011)，使用“National Transfer Accounts for China”。支出数据以按 2009 年各项社会政策不同年龄人口所需的支出、人口变化趋势和对 GDP 的预测计算得出。对 GDP 的各种假定，见关于经济结构调整的报告。

注：教育支出未包括学前教育。

虽然社会性支出肯定会增加，但要确保实现预定的社会和经济目标，还需要推进一系列改革，提高资金使用效率。当前社会领域的服务提供存在诸多效率低下的问题，削弱了新增支出的效果。最值得关注的问题在医疗卫生部门，现行服务体系过度依赖低效的医院，对初级卫生和预防保健重视不够。这不利于解决非传染性疾病带来的日益增长

的疾病负担。同样，在养老保险领域，个人账户的实际利率为负，尽管养老保险费率继续保持在高水平，但（相对于平均工资的）老年保障水平却在下降。在这些和其他社会领域，如果不推进持续的结构性改革，而仅仅是向现有体系投入更多资金，作用将非常有限。提高效率需要进一步改革管理体制，通过更好的绩效监测与更严格的公共支出项目效果评估，促进对项目实施结果的问责。

共担服务提供责任，扩大公众发言权

第二个共性问题是中国如何形成一种多元化的社会服务提供模式。在这个模式中，政府要转变职能，并与非政府部门和家庭共同承担服务责任。目前，公共部门是社会服务的主要提供者，非公部门的作用非常有限，公众参与服务提供和意见表达的机会很少。今后，随着社会服务和社会保障的覆盖面扩大，以及服务内容增多，政府没有能力也不应该“大包大揽”。在社会服务的资金管理、服务提供和监管职能相分离方面，经合组织国家有许多创新做法。中国可以对这些经验进行研究并融入到自己的政策当中。启示之一是在社会领域发挥非公部门的作用，以及在公共部门和非公部门之间建立伙伴关系。这适用于从医院、诊所到学前教育和大学等诸多领域。某些领域的多元化措施还可以包括与国外有关机构建立伙伴关系，这有助于中国快速学习并借鉴行之有效的国际经验和做法。服务提供的多元化也使社区和非政府组织可以发挥更大作用——国际经验和中国的有关试点都说明，如果有来自政府的资金支持，它们可以发挥重要作用。在保证社会服务质量的同时，实现服务提供的多元化，要求政府在对服务提供者的许可、

认证、监管等方面履行更多职能。提升监管能力将是一项特别具有挑战性的工作，过去在药品、食品安全、养老金和住房公积金等监管中遇到的困难，就足以说明这一点。这还要求政府不要对某些社会服务的具体操作细节进行过多干预，而是把重点放在建立恰当的法规框架和激励机制上（如合理的工资水平和结构）。

与此相关的一个问题是需要支持公众广泛参与社会项目，增加他们的发言权。在社会部门加强问责的一个关键点是转向一个合规的现代体系。在此体系中，一个人能否获得优质的公共服务将由法规来决定，其就业和升学将由个人的才能或需要来决定，而不取决于社会关系或家庭财富。在朝这个目标努力的过程中，可以让公众在社会服务的监督和管理中发挥更大作用，充分利用“自下而上”的问责机制，但迄今为止该路径未得到足够重视。历史上，公众对社会服务的发言权非常有限，不过各地已出现许多创新（贡森，喻东，2011）。扩大公众对基本服务提供的参与，要求服务提供者改变工作方式，同时这也是增加公众发言权的一个重要途径，有助于减少社会矛盾。扩大公众参与也符合各方共担责任的精神。

理顺各级政府职能，推动社会服务均等化

社会政策改革的第三个共性问题是需要重新审视中央和地方政府在推动社会服务均等化方面的职能。促进机会均等意味着中央政府要在统筹资金再分配上发挥更重要的作用，也要求中央政府在户籍改革、管理信息体系等需要采取集体行动的领域中建立起全国性的政策框架。然而，当前政府间的财政安排以及地方政府的激励机制使上述工作很

难取得进展。中央已经在朝这个方向努力，农村教育、对农村劳动者和城镇居民的养老补贴、为医疗保险提供补贴等都由中央安排资金。但与其他国家相比，中国社会支出的地方化程度仍然很高，各地社会服务的质量和社会保障的待遇水平仍然很不平衡。本书专题报告一对政府间财政体制改革的方向进行了讨论。

加强机构协调

需要大力加强部门内部和部门之间在政策制定和社会服务提供上的协调，提高社会政策的实施效果。随着国家日益富裕和老龄化程度日益提高，有效提供社会服务将越来越依赖部门内部和部门间的协调。例如，在医疗卫生部门，非传染性疾病管理的关键在于各层级服务提供者之间的协调；在教育部门，要尽可能在职业教育和普通教育之间建立更多通道。在部门之间，长期照料等新型服务需要社会福利、医疗卫生等多部门的参与；对大龄职工的就业政策则需要社会保障和培训创新之间的协调。建立并加强跨部门协调的管理机制，需要政府转变职能。

结 论

人们对中国社会政策改革的目标和方向已经形成越来越多的共识，但对实现这些目标的具体路径、克服面临的障碍等还没有明确的答案。在后面章节中我们将详细讨论以下几个领域的现状及改革要点。

为所有人扩大机会

本报告建议在四个领域采取行动：第一，加大对儿童特别是农村和贫困儿童早期

营养和教育的公共投入。第二，推动义务教育的“质量均等化”，减少地区之间、社会群体之间的不平等；通过普及免费高中教育以及改革职业教育（TVET）和大学教育，扩大后义务阶段的教育机会，并形成较为完备、四通八达的后义务教育体系。第三，加快医疗卫生体系资金筹集和激励制度等方面的改革，重建中国初级卫生保健体系，更好地管理非传染性疾病（NCD）的流行，避免卫生服务费用过快上升。第四，扩大公众在社会服务提供及监管中的参与和发言权，增强非政府部门作为服务提供者的作用。

建设灵活而有保障的劳动力市场

为实现灵活与保障之间的平衡，本报告建议：第一，确保养老保险和社会保障权益的可携带性，以降低人口流动障碍。第二，分阶段推进户籍制度改革。第三，通过养老保险制度改革、灵活就业安排、扩大培训机会等一系列措施，确保大龄城镇职工不过早退出劳动力市场。第四，建立和改革劳动力

市场制度，特别是改革劳动课税政策和工资形成机制。

完善保障，帮助人们更好地管理风险

这将需要：第一，对养老保险体系进行结构性改革，确保其可持续性，使人们在老年时享有基本保障，同时还要提高医疗保险的保障水平。第二，扩大养老保险覆盖面，特别要扩大对农村人口、农民工和城镇非正规部门就业人员的覆盖面。第三，逐步开展并扩大养老及长期照料服务。第四，增强不同社会保障制度间的协调性和衔接性，防止出现“贫困陷阱”。

社会政策改革的广度和深度，要求对各项政策内部和政策之间的优先次序作出合理安排。这要求对优先领域达成共识，并根据财政资源、实施能力和政治经济挑战，对近期、中期和远期适于采取的改革措施作出决策。后面的章节综合考虑了多种制约因素，对不同领域的改革次序提出了政策建议。

扩大机会与提升人力资本



中国要在 2030 年实现进入高收入国家行列和社会成员共享繁荣的目标，需要夯实人力资本基础，并使全体人民都享有获得优质且可负担的教育和健康服务的平等机会。第二章对 2030 年中国社会服务的愿景进行了展望，本章将列举实现这些目标要采取的政策措施，共分为以下六个方面。

- 通过增加儿童特别是农村和贫困儿童的早期营养和教育公共投入，确保所有儿童都有一个好的、更为平等的起点。
- 缩小地区之间、社会群体之间义务教育质量的差距，且在财政条件允许范围内，分阶段、分地区推广免费高中阶段教育。
- 深化职业教育和高等教育改革，帮助劳动力获得多种能力，既符合当前劳动力市场要求，又能够灵活调整以适应未来劳动力市场迅速变化的需要。
- 将医疗卫生工作的重点从疾病治疗转向健康促进。这就要求重建中国的初级卫生保健体系，以应对新的疾病负担，特别是非传染性疾病的流行，并建立有效激励机制以鼓励人们更多使用基层卫生服务，改变过

于依赖医院服务的状况。

- 深化医疗卫生服务筹资与付费改革，推动公众获得更加公平的健康服务，确保卫生系统提供优质高效服务。

- 加强公众在基层教育和卫生服务监督等方面的作用，增强公众的话语权和责任感。

鼓励政府和非政府主体发挥各自作用，实现社会服务提供的多元化，是实施上述政策和体制改革的一个共同主题。截至目前，公共机构作为主要的服务提供者一直主导着社会服务，非政府主体参与有限，公众参与和话语权也很有限。国际经验表明，将社会服务的筹资与提供相分离，会让社会服务释放更大潜力。可以探索多种分离方案，包括公共筹资与民营提供相结合、公共筹资与需求方干预相结合。如果中国希望在财政条件许可范围内实现扩大社会服务覆盖面和提高社会服务质量的目标，就需要扩大非政府部门（包括营利性和非营利性）以及社区的作用。相应地，这也要求政府扮演好监管者这一新角色，为所有供给方提供许可与认证机制以及质量监管等服务。

“从同一个起跑点出发”：幼儿发展与教育^①

发达和欠发达经济体的经验表明，对儿童早期发展与教育的投资会带来高额经济回报，是打破贫困代际转移最具成本效益的策略，并且能够提高未来的劳动生产率和社会凝聚力^②。例如，接受过1年及以上学前教育的学生在国际学生测试（PISA）中的得分显著高于没有同等教育背景的学生，在发达和欠发达经济体中都是如此。

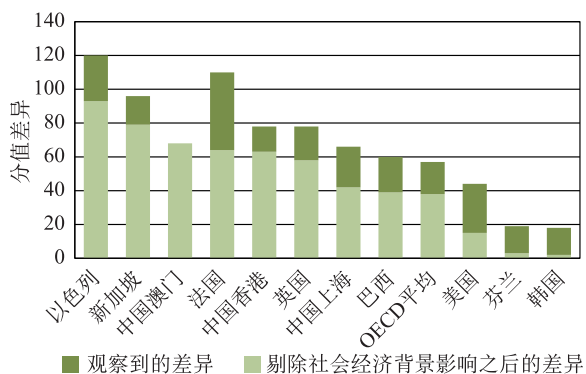


图 3-1 接受过至少 1 年学前教育的学生与没有同等教育的学生的 PISA 得分差异

资料来源：（OECD，2010）。

童年时期的营养不良会直接对儿童的健康及学习成绩产生严重影响，进而产生长远

的负面作用。贫血可能导致认知障碍、脑功能改变和身体残疾^③。除了直接、眼前的影响外，研究表明，在发达和欠发达国家中，儿童营养不良都会对学习表现造成严重的负面影响（Jukes et al., 2008）。童年时期的营养不良会对成年后的健康、人力资本和工作阶段的生产效率产生负面作用。中国疾病控制与预防中心发现，儿童身高比同龄人应有水平低 1%，成年时期的劳动生产率就下降 1.4%（Chen et al., 2010）。

中国幼儿发展和教育的现状与挑战

很多农村儿童处于营养不良状态

尽管中国在儿童营养方面取得了长足的进步，但是较贫困省份和国家级贫困县农村地区的儿童，特别是低龄儿童的营养改善任务仍没有完成^④。全国数据以及中西部省份的研究都表明，解决儿童早期营养问题的挑战仍然非常艰巨。过去 10 年中国家庭营养调查（CHNS）的数据显示儿童营养的总体进步，但也揭示了明显的不平等状况。农村贫困地区 5 岁以下儿童的发育迟缓率超过 20%，是 2010 年全国平均水平的 2 倍多，几乎是全国城镇平均水平的 6 倍^⑤。同样，2005 年到 2010 年间，贫困地区低龄儿童的贫血发病率一直很高，尤其是 1 岁以下儿

① 幼儿发展与教育（ECDE）指针对父母以及从孕育期到 6 岁儿童的一系列干预活动，包括：儿童和母亲的营养与健康干预，保证最佳的身体和认知水平的发育；学前教育计划包括机构、社区和/或基于家庭的，旨在提高语言、数字和心理等方面的入学技能准备；针对亲子与儿童护理方面的教育和咨询。

② 美国的研究表明，对儿童的早期发展与教育进行投资的回报率很高。此外，发展中国家的研究也得出了类似结论，包括哥伦比亚（参与儿童早期发展与教育计划的全部儿童，升学可能性都更高）、土耳其（青少年入学率高出 20 个百分点）和孟加拉国（标准化测试成绩提高 58%）。

③ 有关于这方面的研究综述，参见 Yip（2001）。

④ 中国共有 592 个贫困县，其人口占全国人口的 20% 左右。但随着 2011 年 12 月农村贫困线的提高，其人口比重也会增加。

⑤ 根据世界卫生组织的标准，发育迟缓率超过 20% 在国际上属于中等水平；40% 的贫血发生率在全球范围内则处于“严重”水平。

童，2009 年他们的贫血发病率高达 40% (见图 3-2 和 3-3)^①。

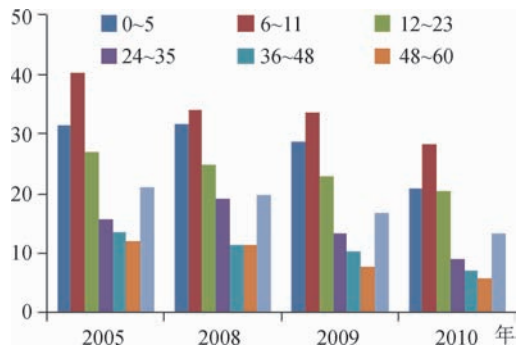


图 3-2 农村地区 5 岁以下儿童的贫血发生率，按月龄统计 (%)

资料来源：中国营养与健康调查数据 (CHNS)，不同年份。

展望未来，儿童营养的新挑战是肥胖率的上升。中国自身的证据表明，随着财富增加，这一问题日益突出。20 世纪 80 年代，儿童体重超标或肥胖问题并不严重，当时男

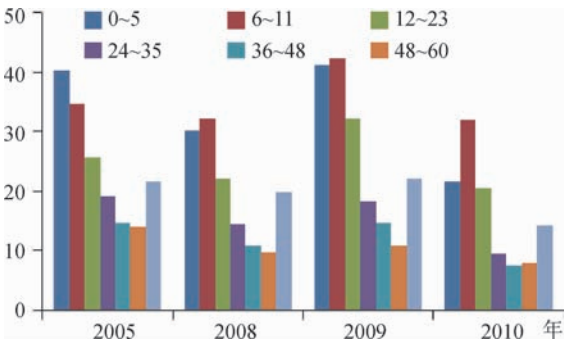


图 3-3 农村贫困地区 5 岁以下儿童的贫血发生率，按月龄统计 (%)^②

资料来源：中国营养与健康调查数据 (CHNS)，不同年份。

童肥胖率仅为 0.2%，女童为 0.1%。然而，自 20 世纪 90 年代中期以来，超重和肥胖率普遍迅速提高，尤其是在大城市。截至 2005 年，7~18 岁城市男女童肥胖率分别为 7.1% 和 3.6%，而 7~9 岁男女童肥胖率则分别高达 10.6% 和 5.3%，体重超标的比例

表 3-1 2005 年中国城镇和农村地区 7~18 岁儿童体重超标和肥胖率 (%)

年龄	城镇地区				农村地区			
	男童		女童		男童		女童	
	体重超标	肥胖	体重超标	肥胖	体重超标	肥胖	体重超标	肥胖
7~9	12.6	10.6	8.0	5.3	6.3	4.4	4.8	2.8
10~12	16.1	8.3	7.1	4.4	7.7	3.2	3.6	2.1
13~15	12.3	5.3	7.5	3.0	5.4	2.1	4.8	1.3
16~18	11.3	4.3	7.2	1.7	5.4	1.5	5.5	0.6
平均	13.1	7.1	7.4	3.6	6.2	2.8	4.7	1.7

资料来源：Ji (2007)。

① 参见各个年份的世界卫生组织全球贫血数据库。尽管将极贫县在危机年份的婴幼儿与其他国家 6 到 60 月龄的儿童进行比较具有偏差，我们仍然需要注意到，2009 年贫困县婴幼儿的贫血发生率相当于甚至高于一些国家根据最新数据得出的 6 到 60 月龄儿童的发生率水平，这包括阿富汗（2004 年为 37.9%）、埃及（2000 年为 29.9%）、危地马拉（2002 年为 38.1%）、纳米比亚（40.5%）、塔吉克斯坦（2003 年为 37.7%）以及越南（2000 到 2001 年为 34.1%）。

② 这些数据凸显了 2008 年到 2010 年农村地区贫困县贫血发病率的起伏不定，尤其是 0~2 岁龄儿童。2008 到 2009 年的一年内，贫血发病率激增了 31%~45%，2010 年又降到了 2008 年水平以下。这种变化可能是受到了全球金融危机的影响，考虑到营养不良的长期性影响，平均水平及其起伏都值得关注。

是这组数值的两倍。儿童肥胖水平和增长率都表现出明显的地区差别，在 1985 到 2005 年间，沿海省份要高于中西部省份^①。

欠发达地区在学前教育阶段就已落后

中国学前教育的覆盖率明显低于高收入国家和一些主要中等收入国家，并且城乡差异显著。2009 年，大约有 51% 的中国儿童

接受了学前教育，这一比例远低于墨西哥和巴西等新兴经济体（见图 3-4）。并且，农村和城市儿童在接受学前教育上存在巨大差异。尽管 2009 年全国城市地区的学前教育覆盖率达到 80%，但在农村地区这一比例只有 30% 左右，明显低于印度 40% 的全

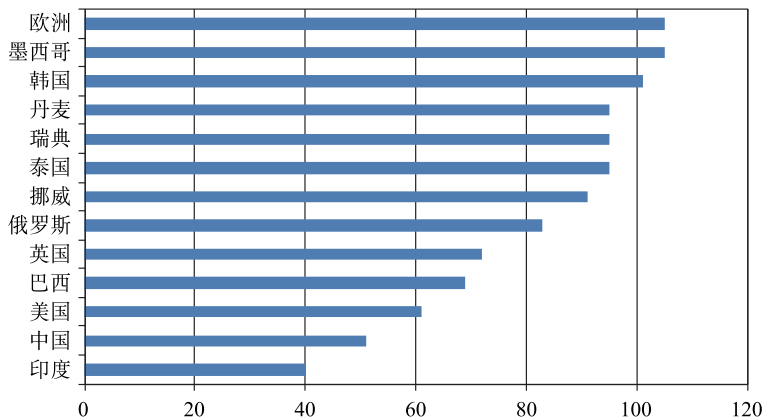


图 3-4 2 岁至 5 岁或 6 岁儿童托儿所/幼儿园覆盖率的国际比较 (%)

资料来源：OECD (2008) 和 China 2009 in World Bank (2011)。

此外，对已接受学前教育的儿童而言，农村儿童学前教育的年数要明显少于城镇儿童。城镇儿童学前教育起点较早。2008 年，农村地区 48% 的儿童只接受了 1 年的学前教育课程，这一比例在贵州和宁夏分别达到了 87% 和 83%。与此形成鲜明对比的是，城市地区接受过 1 年学前教育的儿童比例只有 13%，县镇地区为 25%（见图 3-5）。就整体教育而言，农村儿童和农民工子女（特别是贫困地区和贫困家庭的子女）在“起步之前就已经落后”。国际经验表明，学前教育的缺失很难通过随后的学校教育加以弥补。

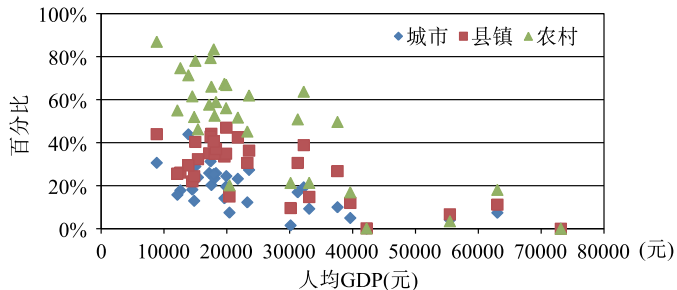


图 3-5 2008 年 1 年学前教育儿童比率和分布情况
(按省份、城市/乡镇/农村分)

资料来源：世界银行 (2011 年)。

教育投入指标清楚表明不同地区学前教育质量的差距，进而导致了入学准备的巨大

^① 参见 Ji, et. al. (2004); Ji (2007); Ma and Wu (2009)。尽管中国营养与健康调查数据监测的肥胖率显著低于上述水平，20 世纪 80 年代到 90 年代间，这一比率仍增长了 4 倍多。参见 Li et. al. (2008)。相比之下，21 世纪头 10 年中期，美国的儿童肥胖率约为 11%。参见 Dehghan et al. (2005)。

差异。2008 年，农村地区的生师比是全国平均水平（17:1）的 2 倍，而城市地区的生师比低于 10:1。在一些省份这一比率更是高得惊人，2008 年宁夏和贵州的比率分别为 167:1 和 164:1。农村地区有资格证书的学前教育教师数量只有城市地区的 1/3（Rozelle, 2011）。学前教育资源的差距造成了农村儿童和城市儿童在入学基础上的巨大差异。在城市和农村地区进行的两项使用相

同入学基础衡量标准的研究都证实了这一差异。以 70 分作为基本达到入学准备的标准，城市儿童的平均得分为 100 分，在 4~5 岁的城市儿童中只有 3% 被认为不具备必要的入学基础。采用同样方法在农村进行的一项研究表明，甘肃、陕西、河南三省农村儿童的平均得分只有 64 分，低于最低入学基础标准（见图 3-6）。

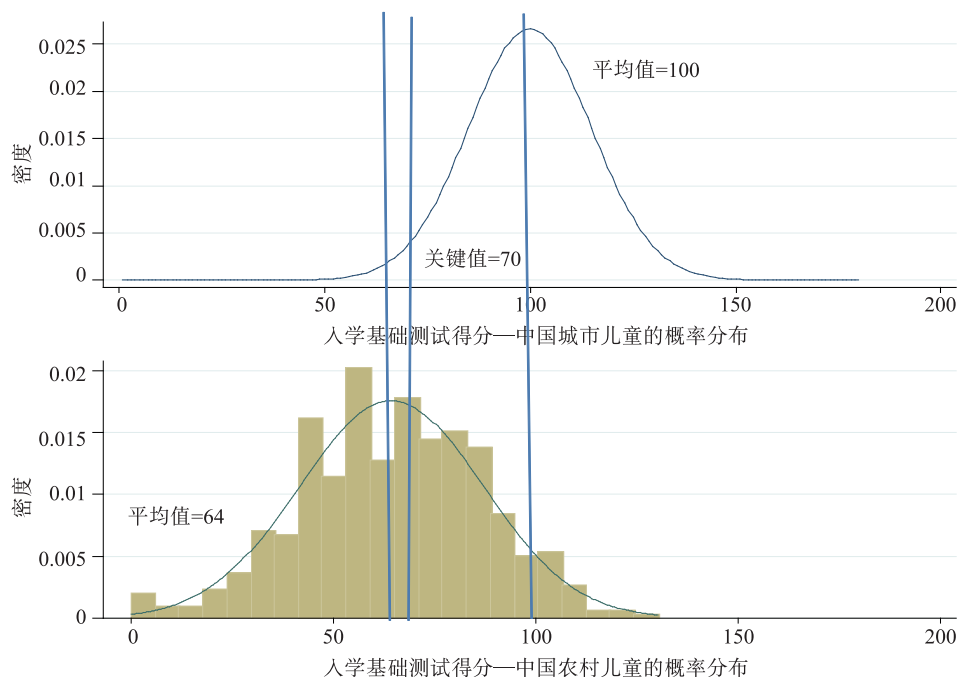


图 3-6 中国城镇（上图）和农村（下图）4~5 岁儿童入学基础测试分数的分布情况

资料来源：上图的数据来自 Ou（2007），下图的数据来自 Rozelle（2011）针对甘肃、河南和陕西的调查。

改善学前教育的获取机会和教学质量所面临的一个根本问题是公共资金投入水平很低。即使在大多数公立学前教育机构，资金主要还是来自个人，个人支付占机构总收入

的比率估计为 70%，这与经合组织国家 20% 的水平形成了鲜明对比^①。

尽管中国“十二五”规划的目标是继续加大学前教育的投入，但是迄今学前教育

^① World Bank（2011a）。中国的自付费用估算还需要进一步加强。这一估算是基于来自公立和私立学前教育的收费信息以及公布的政府教育支出数据。

在公共教育预算中所占份额明显低于在校生占比以及经合组织国家的基准水平。2008年,学前教育儿童占教育系统全部在册人数的9.3%,但用于学前教育的公共支出仅占全部教育公共支出的1.3%,相当于国内生产总值的0.01%。经合组织国家学前教育公共支出分别占公共教育总支出的8%和国内生产总值的0.5%(OECD, 2007)。此外,比较富裕和相对贫困的省份在学前教育发展的财政支出(特别是预算外资金)方面也存在巨大且仍在扩大的差距,这也是造成不平等现象日益加剧的因素之一(见图3-7)。学前教育生均财政投入最低省份的投入水平,还不到北京或上海这类城市的1/10。

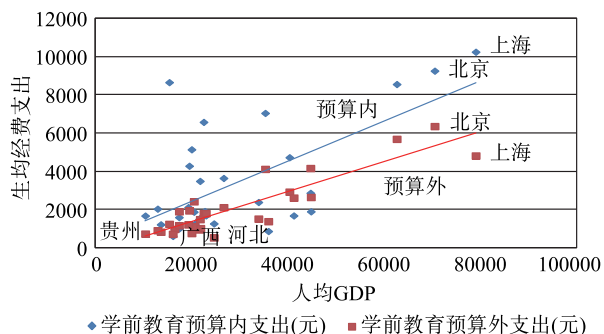


图3-7 2009年各省学前教育学生人均预算额与开支额
(单位: 人民币元)

资料来源: 教育部(2010)。

公共资金投入不足意味着农村和贫困家庭支付子女学前教育费用的负担过重。例如,通过对甘肃、河南和陕西三省的研究发现,2008年学前教育的年均学费和午餐费总计达到了800元,对于2007年人均纯收入在1000元贫困线附近的农村家庭来说,这是一笔很大的开支(Rozelle, 2001)。这

些费用看起来并不算高,却严重阻碍了贫困家庭子女接受学前教育。

应对幼儿发展和教育的挑战

儿童早期发展是提高未来劳动者生产率 and 健康水平的关键性投资,也是实现社会公平的重要工具。现在6岁以下儿童,将在未来中国老龄化和劳动力减少最快时期成为劳动力。因此,很有必要为今天所有儿童打下坚实的人力资本基础。我们就促进幼儿营养和教育的机会均等提出以下建议。

夯实儿童良好营养状况的基础

贫困农村儿童营养状况应成为政府短期和中期政策的重点。在这些地区,关注留守儿童等弱势群体至关重要,同时应尽可能严格监测城镇贫困儿童和农民工子女的营养状况。中国可以通过较低成本来大幅提高儿童营养状况。中国发展研究基金会、中国疾病预防控制中心和联合国儿基会的试点项目都表明,完全可以在低成本、低风险的情况下大幅改善儿童营养状况,提高儿童认知能力。例如,中国疾病预防控制中心在甘肃省实施了一项针对2岁以下儿童的低成本微量元素补充计划,发现这些儿童的智商测试成绩平均提高了4.5分。跟踪研究表明,项目的效果可以持续到这些儿童6岁的时候(Chen, et al., 2010)。

从现在开始,中国需要更加重视多方协调,共同应对儿童肥胖问题。今天北京、天津和上海等地的儿童肥胖问题,在未来几十年将成为全中国普遍存在的问题。与营养不良问题相同,中国和其他国家的经验表明,可以采用一些成本效益较好的措施来减少肥

胖,从而改善儿童及其在成年期的健康状况^①。

为兑现解决儿童营养不良、体重超标及肥胖等问题的政策承诺,应尽快考虑发起国家母婴营养项目。各级政府都有必要设计和建立领导机构,促进多方协作。在中国,儿童营养问题牵涉到多个公共部门和机构,中央层级包括由一位副总理领导的国务院妇女儿童工作委员会、全国妇联、卫生部及所属疾病控制中心、国家人口和计划生育委员会、教育部、民政部、国务院扶贫开发工作领导小组办公室等。但是,跨部门协作、干预措施标准化和质量控制存在很多问题。在中央,可以由副总理挂帅的领导小组进行协调,但需要明确中央以下层级由哪个部门负责领导协调工作。母婴项目的主要内容包括:

- 在所有贫困县农村全面实施0~3岁儿童和孕期/哺乳期妇女的营养补充计划,最好覆盖所有中西部省份,以及城镇地区的农民工子女^②。此计划的实施成本不会很高,即便按照目前较低的生产规模核算,每名儿童一年补充9种营养的费用也只有260元左右。考虑到它对于健康、认知发育和成年时生产率的积极作用,这项计划可以说是一种非常经济有效的干预方式。

- 父母教育计划。家庭喂养、卫生和其他活动是影响营养补充效果的主要因素。国际和中国的证据表明,同步实施对父母的教育,一方面可以确保营养补充得到规范执

行,另一方面能减少影响营养摄入和吸收的不良做法,对政策实施起到积极的作用。这类计划已经在巴西、墨西哥和越南等很多发展中国家取得成效^③。在中国,民政部社会福利司将试点以社区为单位的儿童综合福利服务包计划。

- 解决试点和推广阶段的资金来源问题。关键是如何通过增加投入和整合现有资源来支持项目的开展。营养补充干预项目能取得很好的经济效果,但需要有资金作保障。对于试点阶段的资金,一个潜在来源可以是国务院扶贫开发领导小组办公室拨付的中央政府专项资金。扶贫办已经表示,“十二五”期间减少儿童贫困会成为一个工作重点^④。

- 作为全面营养计划的一部分,应制订儿童肥胖防控国家计划。中国现有试点项目表明,家庭、学校和社区相结合的干预措施可取得很好的成本效益,其中包括针对祖父母的干预。采取体育锻炼、健康教育和饮食干预等直接措施,并与地方政府及用人单位合作,推广健康学生餐,控制儿童对可能造成肥胖的食物摄入量。

- 就儿童营养结果指标达成共识,并将其纳入官员的绩效考核体系。中国疾控中心提出的指标草案可作为此类指标的基础。这类指标应简单明了,并且便于监测系统定期收集和加工。

① 中国肥胖问题干预的20项研究综述请参见 Gao et al. (2008), 其中17项研究表明节食干预、体育锻炼和健康教育相结合的方法可以显著改善肥胖问题。

② 这项计划可以是已经在中国贫困地区进行试点的“营养包”套餐。营养补充计划应当包括至少6种基础营养,或大豆粉中包含的9种核心营养,参见 Chen et al. (2010)。

③ World Bank (2011b)。

④ 参见2011年5月27日《China Daily》报道的国务院扶贫办副主任在中国儿童贫困论坛的讲话。

推广儿童学前教育，确保所有儿童均可获得优质学前教育

儿童学前教育的主要挑战在于如何提高农村儿童、农民工子女和贫困儿童的学前教育水平。《国家中长期教育改革和发展规划纲要》提出了2020年的学前教育发展目标，包括全面普及一年学前教育，3/4的儿童普及三年学前教育。这些值得赞赏，但是没有明确公共资金在普及学前教育方面扮演的恰当且可承受的角色，也没有明确适宜的服务模式，后者既要与筹资策略相适应，又要与国家、社区、非政府机构的服务能力相匹配。

为实现学前教育普及目标，要大力提高政府对学前教育的公共投入水平，逐步缩小

与大多数经合组织国家的差距（见图3-8）。尽管在短期内达到经合组织国家平均水平（学前教育公共投入占国内生产总值0.5%）可能不太现实，但鉴于中国目前非常低的支出基数，这一比重还存在很大的提升空间。如果中国公共教育总开支的比例要达到经合组织国家水平（即8%），那么学前教育开支到2020年将占到GDP的0.3%以上。目前，中国学前教育公共投资的水平很低，这意味着政府已错过了一个可以大幅提高劳动生产率和公平程度的投资机会。与此同时，政府对扩大整体教育预算的承诺和正在缩小的儿童数量规模，都为改变学前教育投入不足的现状提供了契机。

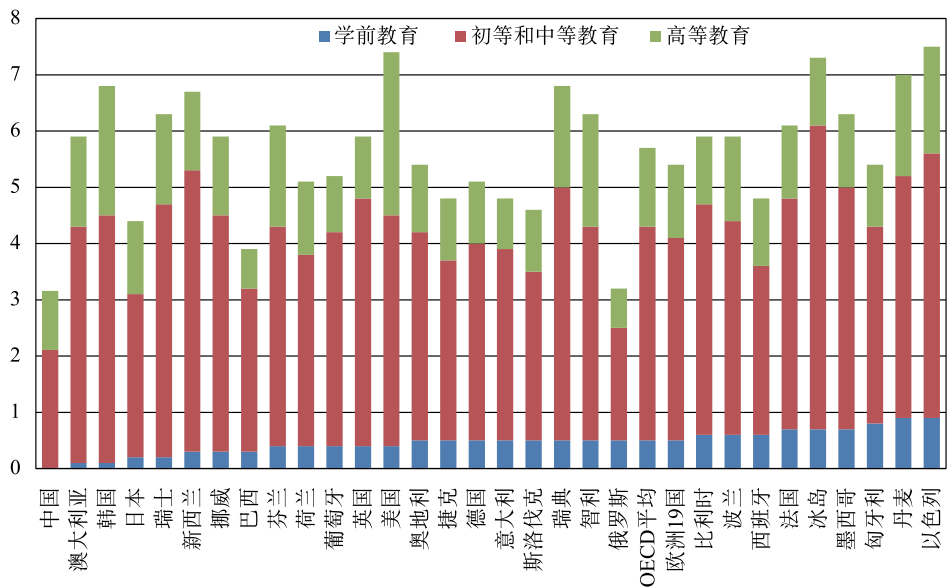


图3-8 2008年各级教育公共支出的比较（占国内生产总值的比例，%）

资料来源：World Bank（2010）。

短期内，学前教育新增公共开支应优先考虑农村地区、农民工子女和贫困儿童。考虑到中国目前还处于起步阶段，还要加大对其他教育的投入，在中期内实现3~6岁所有儿童学前教育全部由国家出资似乎不太现

实。本报告提出的建议是，未来5~10年政府补贴应当重点投向农村贫困县，然后逐步扩展到中西部省份的农村地区，以及城市地区的农民工子女。这需要中央政府进行较大的财政投入。原则上，资金投入方式既可以

是向供给方提供补贴，也可以是向需求方提供补贴，或者对目标家庭实行费用减免。

一个值得更广泛试点的筹资方式是实行针对贫困儿童的有条件的现金转移支付政策，提供学前教育的参与激励。有条件的现金转移支付在其他发展中国家已被证明非常有效，中国的试点也显示出了很大发展潜力^①。例如，在河南省开展的试点表明，如果家庭获得200元补贴以及费用减免，农村贫困儿童的入园率会达到98%，而在没有获得任何补贴的对照组家庭，儿童的入园率只有19%^②。

改革的第二个主要方向是创新学前教育服务模式，由国家、社会和家庭共同承担责任。国际经验与中国的试点表明，这种模式既可以取得实效，又具有很好的成本效益^③。扩大学前教育服务可以在“福利提供主体多元化”的指导思想下采取更为灵活的方式。政府补贴不仅可以投向正规的学前班，也可以支持社会和家长提供此类服务（例如为看护者提供津贴）。因为亲子班和正规幼儿园等集中式学前教育服务的成本较高，让地方政府资助农村地区3~6岁儿童的集中式学前教育方式，可能不会取得足够的收益。地方政府的财力限制了供给水平，父母缺乏支付能力则抑制了需求。

中国的试点和国际经验可为正规学前教育服务模式的创新提供有益经验。即便在正规模式下，仍存在进一步提高效率并实行创新的较大空间。减少入园时间可以在现有设施水平下让更多的孩子以轮班入园的方式获

得学前教育，甚至可以接受相同老师的教育。相关国际研究文献表明，大多数孩子参加每周15~30小时、每年9个月的集中式学前教育就可以提高认知能力；低收入家庭的孩子甚至获益更多。中国也可以采用不同的正规提供模式，事实上很多地方已经在开展试点，例如偏远农村地区实行的流动幼儿园。试点、评估并逐步推广符合当地财政和其他条件的不同学前教育模式，将成为“十二五”时期的一项主要议程。

提高各级各类教育在可得性和质量上的公平程度

中国经济持续增长并成功转型为高收入国家的一个主要驱动力将是培养能够适应更复杂、更具活力经济模式的劳动力。从中等收入阶段成功过渡到高收入阶段的国家与那些落入“中等收入陷阱”的国家相比，一个关键区别在于人力资本投入的水平、质量和公平性。日本和韩国在各自发展过程中，不约而同地将几乎所有的学生都送入了高中。相比之下，那些在中等收入水平上停滞不前的国家，如阿根廷、伊拉克、墨西哥和埃及，其差距就在于人力资本投入相对低于同等收入国家平均水平^④。

为促进和加速人力资本转型，需要在义务教育和后义务教育阶段进行三方面改革。第一是缩小不同地区以及不同群体的少儿在获得优质义务教育方面的差距。第二是将免费教育逐步延伸到高中阶段，并确保充足的

① 关于发展中国家的经验，参见 Fiszbein and Schady (2009)。

② 参见 Rozelle (2011)，另参见中国发展研究基金会在青海的学前教育试点。

③ World Bank (2011b)，报告总结了拉美采取的学前教育创新模式；另详见 Vegas and Santibañez (2010)。

④ OECD (2007)。关于亚洲国家，参见 Zhang & Zhang (2008)；关于阿根廷，参见 Miguez (2006)；关于墨西哥，参见 Hanson (2010)。

公共资源投入以保障农村、贫困地区以及农民工子女获得优质教育。第三是推动职业技术教育和高等教育的改革，培养经济发展过程中用人单位所需要的一系列能力。《国家中长期教育改革和发展规划纲要》已经涵盖了2030年中国教育体制发展愿景中的很多内容，包括加强各个教育阶段的入学公平性、提高教育质量以及促进教育体制创新和多元化发展。

提高义务教育质量的公平性

当前的挑战

促进义务教育均等是实现社会公正、夯实中国人力资本基础的一个主要优先领域。中国在提高义务教育入学率方面取得了显著成绩，但贫困地区和特定群体（例如农民工子女）在义务教育全部完成率方面仍然存在明显差距，2009年全国未完成初中教育的学生比例为9%左右，在贫困省份这一比例则更高^①。

基础教育的主要挑战是不同地区、不同社会群体和不同收入群体的“教育质量均等化”。基础教育质量差距明显，近年来某些方面的差距甚至在拉大。从教育公共开支看，尽管人均教育经费总体投入不断增加，2000~2010年各省之间人均拨款额差距仍在扩大，省市内部往往也存在这种问题（见图3-9）。

农村和城镇都存在质量均等化问题，但两者面临的问题有所差别。与城镇地区相比，农村和偏远地区在优质教师选聘、补偿和留用方面存在很多问题，在教育基础设施

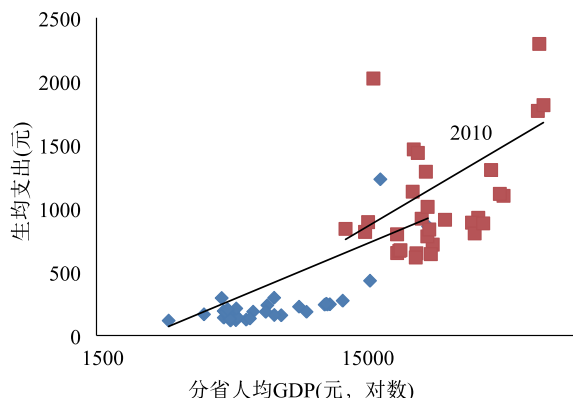


图3-9 2000和2010年各省人均教育投入

资料来源：《中国统计年鉴》，引自 Brixi et al. (2011)。菱形表示2000年，方形表示2010年。

质量和学习投入方面也有差距^②。贫困家庭仍然很难承受学费以外的教育成本，特别是实际工资提高所带来的不断上升的机会成本。在城镇地区，户籍居民、农民工和贫困家庭子女在优质“重点”学校和普通学校的入学率不同，也体现在班级平均规模和转学率等指标上（见图3-10）。家庭关系和择校费对孩子能否进入城市重点公立小学的作用日益加大，这可能会进一步加剧现有的社会不公平。优质城镇学校通过收取择校费增加了收入，进一步扩大了它们与普通学校的差距。尽管国家明文规定流入地要承担责任，但是确保农民工子女免费就读城市学校仍然困难重重。例如，2009年广东省有55%的省内农民工子女和79%的省外农民工子女就读于民办学校（而本地城市居民子女就读民办学校的比例只有13%）^③。

尽管政府正在努力解决义务教育中的质量不均等问题，但因为财政和其他因素，任务

① 《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010~2020年）》。

② 请见本报告的背景论文 Wu, Boscardin and Goldschmidt (2011)。

③ 广东省农民工子女教育情况调查（2009）。

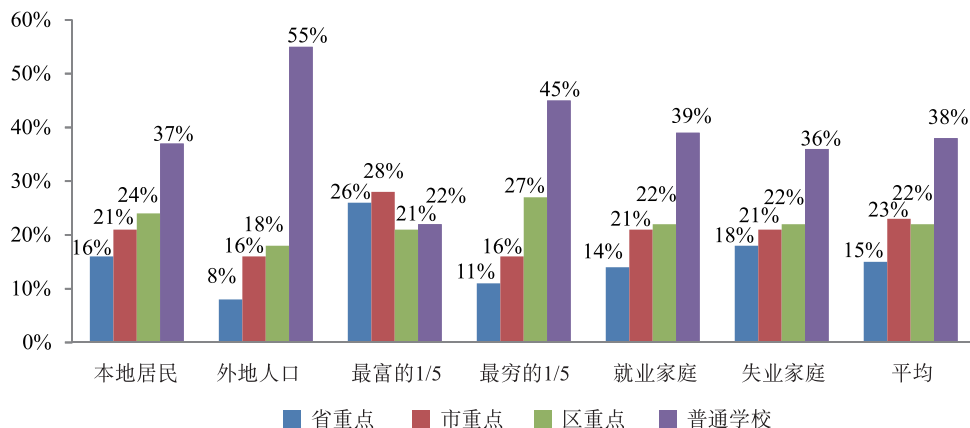


图 3-10 2005 年 5 座中国城市各类城镇学校不同学生人群的入学率

资料来源：Wang and Wu (2008)。

仍然很艰巨。近年来的一项重要改革措施是取消初中的学杂费，在筹资和贫困学生入学率方面取得了成效^①。政府也已经实施了旨在鼓励教师到西部地区工作的免费高等教育项目，正在推广城镇教师轮岗制，但是各种措施的规模和连续性都存在较大差异。

展望未来

实现义务教育“质量公平性”，需要在以下几个方面深化改革。

- 进一步加大县区以上层级政府的投入，防止各省间及省内教育质量差距进一步扩大。这对农村学校来说更加重要，资金短缺和拨款不均衡一直是这些学校提高质量的障碍。这也是本书专题报告一中政府间财政关系改革议程所涉及的内容。大连和成都在实现各区资金和其他资源均等化、促进贫困家庭和农民工子女融入学校方面的做法为其他地方提供了一种示范，但这种均等化措施

必须突破地市一级。韩国和日本的经验也为采取更加积极的政策提供了借鉴，以促进优质学校教育的公平性。

- 教师仍是促进义务教育质量公平的重点，这涉及教师招聘、职业发展和升职、分配、补贴和激励政策。教师资源的均等化需要采取一系列措施，包括建立轮岗机制，确保优秀教师能在落后学校全职从事一段时间教育工作^②；实力强的学校和实力弱的学校“一对一”帮扶；强化在职培训；对在困难地区任职给予奖励；深入研究教师薪酬待遇问题。中国已经在试行其中一些措施，如教师绩效工资。

- 在城镇地区，重点之一是如何重新实现就近入学。择校费和人际关系的影响已经严重侵害了这一原则。另外也要考虑如何让农民工子弟实现就近入学，这不仅需要政策改革，也需要更加关注他们的教育需要。日本和韩国的经验表明，就近入学对实现教

① 参见 World Bank (2008) 和 CIEFR (2008)。

② 一些研究者认为，将教师身份改为公务员将有助于教师分配和调任机制的实施，从而促进教育质量公平性，参见王列军和贡森 (2011)。

育公平有着重大影响，并且不会影响到整体教学质量。两国学生国际学生测评中一直获得优良成绩，就证实了这一点。

实现高中阶段教育的普及

当前的挑战

虽然中国已经大大扩展了后义务教育的覆盖面，但让农村儿童全面进入普通高中学习仍面临重大挑战。如图 3-11 所示，在 1990 年至 2006 年间，农村孩子的普通高中入学率几乎停滞不前，从 7% 仅上升到 9%。当然，有许多农村孩子是在城镇地区的高中就读。考虑到这一点，估计农村孩子初中升高中的比例为 20% ~ 30%^①。而同期城镇孩子初中升高中的比例却在迅速提高，从 40% 左右提升到 70% 左右。尽管很大比例的农村孩子升入了中等职业学校，但这些学校的培训质量较低。下面重点讨论农村青少年升入普通高中的障碍^②。

普通高中升学率较低的原因是多方面的，包括入学考试、高中教育的高成本、相对于成本而言教学质量较低的主观感受，以及继续上学而不参加工作所带来的机会成本上升。很多农村学生根本无法通过高中入学考试（即中考），即使在广东这样的富裕省份，农村初中毕业生通过中考的比率也不到一半^③。其次，有证据表明，即使通过考试的学生也会出于对教育质量或机会成本的顾虑，主动放弃升入普通高中的机会^④。

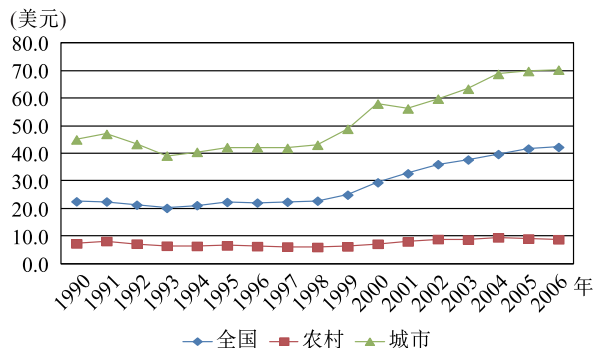


图 3-11 政府公布的 1990 ~ 2006 年农村和城镇地区初中毕业生读普高的升学率

资料来源：Rozelle et al.，根据各个年份的《中国统计年鉴》计算得出。

注：农村升学率只计算农村户口学生在农村学校的升学率。

高成本和机会成本的上升是农村学生普通高中入学率偏低的主要因素。图 3-12 比较了中国农村地区（以具有代表性的、相对贫穷的陕西省为例）与一些条件相当的国家的高中（或相当于普通高中）平均学费。可以看出，即使与收入水平低得多的国家相比，中国都是一个例外。学费占家庭收入的比例这一项体现得尤为突出。以墨西哥为例，一个学生三年的学费总额只相当于同期人均收入的 4% 左右；而在中国，三年学费总额相当于同期农村家庭人均净收入的 82%^⑤。如果把读高中所需的住宿和伙食费用加在一起，这些费用总额可能两倍于学费水平。所有这些都只是直接成本，尚未考虑近几年来非技术工人实际工资水平大幅提高后，不参加工作带来的机会成本的上升。

① 估测的依据参见 Rozelle (2011)。

② 有关职业学校基本学术技能教育的讨论，参见万 (2007)；邢 (2001)；新华网 (2009)。

③ Chen and Liang (2008)。

④ 何勇 (2009)；李 (2006)。

⑤ 关于墨西哥，参见 World Bank (2008)；关于中国，参见 Rozelle (2011)。

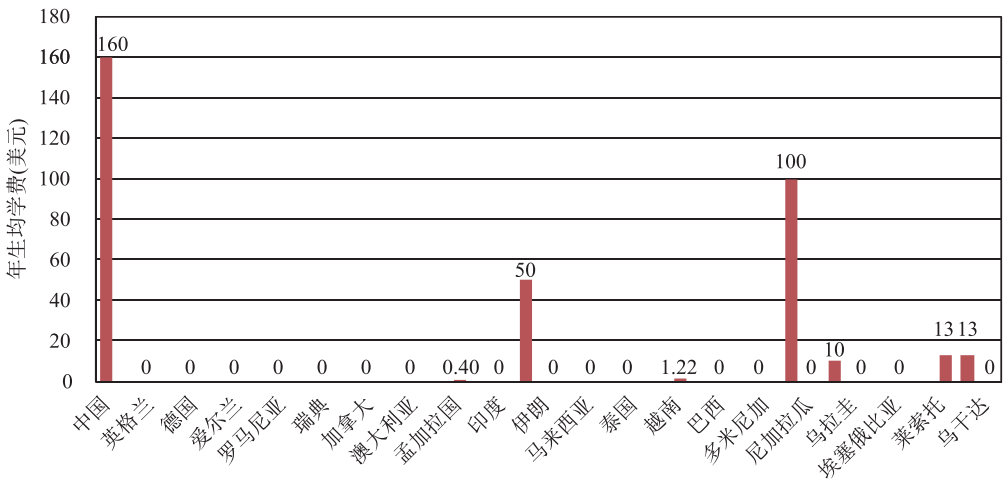


图 3-12 21 世纪前 10 年后公立高中的学生年均学费水平

资料来源：Rozelle（2011），采用《全球学费调查》和《陕西高中学生调查》的数据。

政府的目标是向农村贫困地区 20% 的学生提供财政补助，但补助金额与全部的直接成本相比仍然很低（没有考虑机会成本）。政府补贴显然是朝着正确方向迈出的一步。与此同时，根据 2008 年陕西省相关调查估算，财政补助仅相当于高中教育直接总成本（学费加住宿费）的 6%（Rozelle, 2011）。对主管部门来说，主要的政策问题是：（1）义务教育是否应延长到高中阶段；（2）应该面向全体学生免费提供高中教育，还是有针对性地提供财政补助；从学生群体、学生比例的角度考虑，政策应该覆盖多大范围，提供多大力度的补贴。

展望未来

考虑到中国经济发展的需要，以及相关中等收入国家迈入高收入行列的经验，在未来 10 年内实现免费高中教育似乎是大势所趋。为了进一步夯实中国的人力资本基础，有必要在未来几十年内让所有学生完成高中教育。《国家教育中长期改革和发展规划纲要

要》明确了 2020 年高中入学率达 90% 的目标（其中一半为普通高中、一半为中等职业教育），这一量化标准是以韩国 2000 年高中入学率为参考的。但是高中教育资金筹集方式仍需研究，要把中西部省份作为重点^①。

随着高中教育机会成本上升，政府需要增加财政投入才能实现 2020 年发展目标，进而在 2030 年实现更高的高中入学率。过去 10 年农村地区学费减免的例子表明，可以针对农村地区高中以及城镇贫困儿童和农民工子女实行类似政策。这需要大量公共资金投入，主要由中央和省级政府负责承担。部分资金可以来自中国教育法已经承诺的新增公共投入，即教育财政支出要从占 GDP 的 3.5% 增长到 4%。但是如果同时考虑学前教育开支增长、高等教育开支增长等因素，公共教育资金投入将超过 GDP 的 4%。财政压力要求政府明确教育改革的优先内容，采取渐进方式推进改革。

① 《国家教育中长期改革和发展规划纲要》建议：“应向中西部贫困地区高中提供更多的援助”。

面向 21 世纪的能力发展

当前的挑战

近年来，中国在扩展“后义务教育”方面取得了长足的进步。20 世纪 80 年代初，中国高等教育普及率只有 3% 左右，到 2009 年，包括高等职业教育在内的高等教育入学率已经达到了 24%。同样，由于国家在助学金制度上的大力投入，中等职业技术教育也得到了迅猛发展。

但在职业教育和普通教育两个分支，教育质量和就业适应性都需要加强，以促进中国劳动生产率持续增长。随着改革开放程度进一步提高以及技术快速引进，中国经济对具备复合能力的高端劳动力的需求在不断扩大，这给中国教育和培训制度提出了持续挑战。对用人单位的调查表明，高等教育以及职业技能培训的毕业生都存在着严重的技能缺失。例如，2005 年麦肯锡公司的一份报告指出，只有 10% 的工科毕业生具备了在跨国企业工作的素质^①，主要的短板是“软技能”，例如实用和语言（英语）沟通技能、创新能力、专业素质和开拓精神。同样，《投资环境调查》结果显示，30% 的中国企业认为毕业生的能力不足是一个严重障碍，另外 30% 的企业认为这是一个明显的问题（Almeida, 2009）。

职业技能培训在提高教学质量、改善学生就业前景以及促进生产率提升等方面都面临多重挑战。

- 职业技能培训制度是碎片化的，教育和培训的提供者分散于多个公立机构和不断壮大的民营机构，相互间缺乏协调。大多

数中等职业学校分属教育系统、人力资源和社会保障系统，但其他一些部门和组织也各自管理一些中职学校。在每个系统内部，治理也是分权的。

- 与繁杂的管理机制一样，资格与能力认证体系也是零散的，很难执行统一标准，很难保证全国各地用人单位录用到的职业学校毕业生都具有大体一致的技能。

- 在财务方面，职业技能培训的挑战也不少，包括分权程度以及纵向和横向的公平性，政府资金在公立和民营培训机构之间分配不公，以及过于强调培训体系的投入和供方。

- 非公培训机构的许可和认证框架缺失，这既限制了民营部门发展，也导致民营培训机构无法提供质量保证和消费者保护。

- 缺乏让用人单位参与制定培训课程的常规机制。尽管培训学校和用人单位通常会有良性互动（例如用人单位“订单式”录用学生），但是让用人单位参与课程内容设计的渠道大多数是临时性的。

除了上述机构性和政策性问题，职业技能培训在中国的作用与性质也需要引起关注。总的看，职业技校学生与普通高校学生的比例在各国间差异显著，日本这一比例在 1/4 左右，而中欧部分国家则为 80%，OECD 国家平均水平在 50% 左右（相当于中国目前中等教育阶段的比例）。一个较大的问题是学生通过职业教育能够获得哪些能力，以及职业教育能在多大程度上为学生提供深造或进入劳动力市场的机会。这些问题的答案对评价中国职业技能培训体系是否能跟上经济发展和劳动力市场快速变化的步

^① McKinsey Quarterly (2005)。

伐，以及明确未来几十年劳动力需要何种能力都非常重要。

目前，中国职业教育体系的学生接受进一步教育的机会有限，绝大多数学生很难进入更高层次的普通学校深造。这与经合组织国家越来越多地提倡职业教育学生接受普通高等教育的做法形成反差。职业教育与普通教育接轨在很多国家的改革中都可看到，例如拉美和加勒比国家、美国、西北欧国家和德国等学徒制较为流行的国家。在过去10年中韩国推行了类似改革措施。挪威和奥地利等国家实行了双重证书制度（Van Adams, 2007）。由于绝大多数接受职业技能培训的学生来自农村、农民工家庭，或弱势和“蓝领”家庭，职业教育与普通教育的结构分割也是引起社会分化的一个因素。

另外，中国职业技能培训课程不太重视培养通用的“核心”和学术能力。尽管让学生为眼前的就业做好准备（例如用人单位与职业技能培训学校的订单体系）可能是一个很吸引人的短期策略，但由于具体能力需求会不断变化，学生在中长期能否适应劳动力市场，这会引发许多疑虑。经合组织国家自20世纪90年代开始推行职业技能培训改革之后，已逐步认识到了这一风险，因此融合了职业与学术课程——职业学校的学生接受更多的文化课程，而普通学校的学生要提高所学知识的实际应用能力。这一改革措施促进了两个系统之间的互通。韩国就是一个正面例子，其高中阶段职业技能培训与普通高中教育之间有75%的课程是一样的^①。这一点与经合组织国家教育体制中延后引入职业课程的发展趋势不谋而合。另

外，经合组织国家更加注重让学生获得核心基础能力，例如沟通、解决问题、团队合作等方面的能力。

展望未来

随着在价值链上的位置不断上升，中国要源源不断地拥有具备适当能力的技术工人，就需要改革职业技术培训课程设置，以保持通用“核心”能力和技术能力间的平衡。这要求职业教育方式作出重大转变，同时还要促使普通高等教育更加重视知识的实际应用。芬兰和韩国的经验可以帮助中国推行这方面的渐进式改革。这种改革将包括学术/技术资质双重认证改革，以及允许学生由职业技术学校转到普通学校时携带学分。

职业技术培训的改革要在短期就业能力和长期适应能力之间取得平衡，后者有助于保证劳动者在整个生命周期中不断适应经济的迅速变化，找到合适工作机会。国际经验表明，从学习到工作身份转换的初期，职业技术教育毕业生就业率确实要高于普通高校毕业生。但随着年龄增长，能力缩水或者过时，这些高职毕业生适应职业变化和进行终身学习的能力就出现了困境^②。在技术发展迅速的国家，职业技术培训优势的消逝速度更快。今后，随着中国迈入高收入国家行列，职业技术教育面临的这种短期可雇性和技能的长期灵活性之间的权衡将越来越重要。

除了调整职业技能培训教学内容外，还要实行结构性改革，使教育体制更加适应用人单位需求，并对教育质量承担更多责任。结构性改革包括管理体制改革，简化并整合

^① 参见 UNESCO（2005）和 Van Adams。

^② Hanushek, Woessmann and Zhang（2011）采用了国际成年人读写能力调查18国数据。

全行业的政策制定和监督。解决目前职业技能培训领域治理零散问题的一个方案是建立国家（或省级）培训主管部门，如同英国、澳大利亚、新西兰、巴西、菲律宾和南非的做法。尽管这些国家的模式不尽相同，但都是政府负责政策制定，通过规章和制度建设牵头推进培训市场有序运行，并确保这些市场的公平准入。这些国家不仅仅依赖政府直接提供，还出现了新的竞争模式。用人单位、工人组织和民间团体作为利益相关方也参与到政策制定中来，并在培训的提供和筹资中发挥更大作用。建立有效的国家培训主管部门不是一蹴而就的事情，中期可在发达省份进行试点，为长期大范围的机构改革积累经验。

扩大非国有机构的作用将有利于职业技能培训体系的发展，包括更好地满足市场需求、提供订单服务、创造公平竞争环境。为鼓励职业教育提供主体的多元化，职业技能培训的财务制度需要改革，公共资金要在完善的监管框架内向非国有培训主体开放，并确保非国有培训机构达到质量标准。原则上，这个目标可以通过供方补贴（给经过认证的非国有培训机构）和/或需方资助（利用公共资金给学生发代金券，学生可以自由选择最适合的公立或非公立机构）来实现。中国一些地方在代金券方面已积累了一定经验（例如广东梅州和江苏），可为需方干预提供经验教训。当然，公共资金向非国有培训机构开放，需要一个完善的许可认证制度。目前，中国在这一领域的制度建设严重滞后，需要借鉴培训市场成熟国家的相关经验。例如，智利劳工部下的一个专门机

构——国家培训局负责从公立和民营培训机构购买培训服务，但该部门本身没有内设的培训机构^①。

长远看，引入通用标准考核学生能力将促进整个教育系统实现更高水平的整合。在这个方面，国家认证框架将发挥重要作用，可以根据一套通用标准将不同类型、不同层级的教育证书统一起来。这类框架在很多国家都发挥了积极作用，包括俄罗斯、荷兰、英国、爱尔兰和澳大利亚。欧盟也建立了自愿参与的欧洲认证框架，推动教育和技能证书的互认^②。中国教育和培训系统的多元化特征明显（从地理上和培训制度的负责部门上都是如此），建立统一框架的潜在收益非常可观。同时，考虑到在协商和实施通用标准过程中面临的巨大挑战，国家认证框架的制定是一项长期工程。但这一值得追求的目标有助于提高教育质量，改善教育与劳动力市场的适应性。

可持续地提高人口健康水平和劳动生产率

深化卫生体制改革是中国未来几年面临的重大社会挑战之一。中国和国际经验都表明，卫生体制改革是政府面对的最复杂、最具政治挑战性的一项改革，中国人口迅速老龄化和非传染性疾病快速蔓延（见第一章）使这项改革尤为艰巨。非传染性疾病要求改变以医院为中心的卫生服务方式，转而实行由初级卫生保健提供者主导的、多层次医疗卫生服务机构综合协调的服务模式。

① Johanson and Adams (2004), Cinterfor/ILO (2001)。

② European Training Foundation, 相关出版物。

尽管卫生服务模式的转型富有挑战性，但国际经验表明，一个更均等、更具反应性和问责性的系统，对健康、公平和生产率都将产生积极影响（Spence and Lewis, 2009）。2009 年制定的中国卫生体制改革方案认识到了这些挑战。下面我们讨论卫生改革的 3 项重点内容：卫生服务机制向更强调基层卫生和预防保健转变、卫生筹资和激励机制改革、深化公立医院体制改革。

中国卫生系统的现状和挑战

过去十年，中国大幅增加了医疗卫生公共开支，并在服务筹资和提供两个方面进行了一系列改革。近年来中国医保体系的扩面速度在国际上是罕见的。2003 年，农村医保覆盖率仅为 20% 左右，但在 2010 年底就已经达到 95%，且在正规就业医保范围外的城市居民也已被纳入医保范围。服务项目的范围和报销比例也在逐年扩大和提高，卫生基础设施建设的投入也大幅增加。按照 2009 年卫生体制改革方案，将同步推进医疗保险制度的扩面和结构性改革。

尽管卫生开支不断增加，卫生行业仍

存在效率低、碎片化、与疾病负担不匹配以及保障水平不足和不平等的问题。一个主要背景变化是转向非传染性疾病为主的疾病模式。这要求制定新政策和改革服务体制。中国卫生行业的主要问题和挑战包括以下方面。

对家庭医疗负担的经济保障不足

尽管近年来自付费用占卫生总费用的比重已降到 50% 以下（见图 3-13），但医疗费用占居民家庭收入的比重仍然很高。尽管新农合和城市居民基本医保在 21 世纪头 10 年已迅速铺开，但在 2003 到 2008 年间家庭卫生支出占家庭平均收入的比重仅由 8.7% 微降至 8.2%，城市地区这一比重反而还有小幅上升（Yip, 2010）。多项因素决定了各项保险只能提供部分经济保障，包括制度规定的报销比例（例如，几乎所有省份的新农合报销比例只有 40% ~ 50%）、年度报销封顶（加大家庭遭受大病后的高额经济风险）以及医疗保险服务目录的范围等。另外，越来越多证据表明，医疗机构存在过度服务和医疗价格上涨较快等问题。

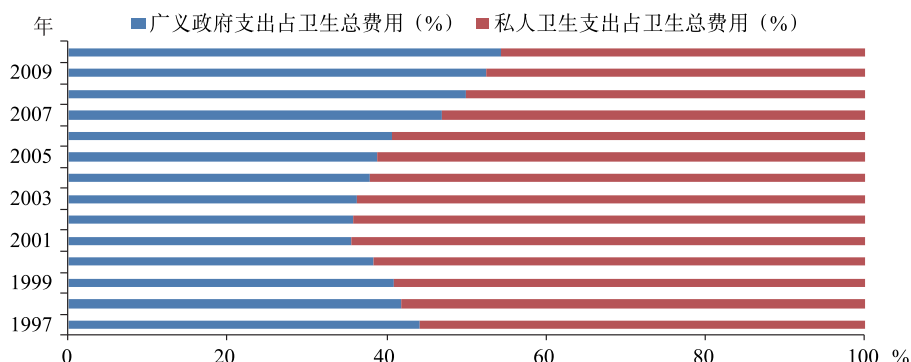


图 3-13 1997 ~ 2010 年自付费用和政府卫生投入占卫生总费用的比重

资料来源：《2011 年中国卫生总费用统计》，中国卫生经济研究所。

筹资高度分散和不平等

不同医保制度之间特别是不同地区之间的统筹层次千差万别。多数省份的医保制度都很难把统筹层次提高到地市级以上。结果是医疗服务和费用报销水平因统筹地区和社会

会人群存在较大差异。初级卫生保健的资金来源则更加分散，包括纵向专项预算资金、医疗保险、中央和地方预算拨款以及使用者自付费（见图 3-14）。

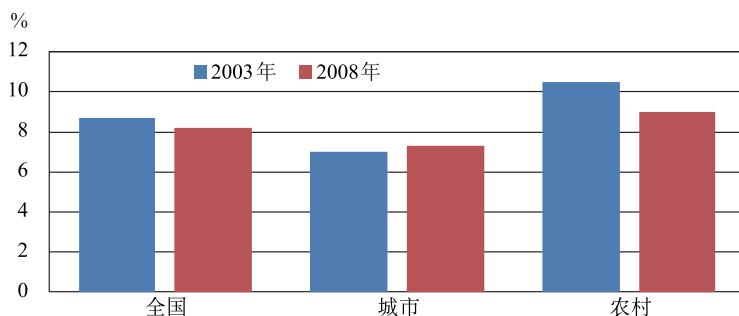


图 3-14 2003 年和 2008 年家庭保健开支占家庭总收入的百分比

资料来源：卫生部第三、第四次国家卫生服务调查。

筹资和付费安排无法鼓励服务供给方提高效率、提供重要的初级保健服务

在所有服务层级中，供方付费方式都是以按项目付费为主，且强调医疗机构自行筹资。这些都容易导致过度服务，缺乏对服务效率的重视。结果是，不必要的住院治疗占到总住院量的 30% ~ 50%，平均住院天数也是经合组织国家平均水平的两倍。此外，一直以来大多数人群的医疗保险制度都向住院服务倾斜，直到最近才开始逐步覆盖门诊服务。《国家卫生服务调查》表明，2008 年获得门诊服务报销的患者比例为 33%，而获得住院服务报销的患者比例为 85%。近年来，各项医保制度开始将门诊服务纳入统筹范围，尽管扩展速度很快，但这一过程还未完成。例如，非传染性疾病早期管理的一项重要措施是预防性服务，而医疗保险很少覆盖这方面的服务。与经合组织国家比较，中国的卫

生支出向医院服务过度倾斜（例如，2010 年公共卫生总投入中约有 53% 投给了城镇和县级医院，而配置给乡镇卫生院的只有 6.3%）^①。其次，扭曲的价格安排和按服务付费的机制给医疗服务机构很强激励，促使它们追求高利润的新医疗服务和药物，忽视了基本医疗服务，尤其是对贫困人群的基本医疗服务。最后，公立医院的资本投入模式强化了公立医院利润最大化的动机。它们主要依赖银行贷款和“项目合作”进行资本投入，第三方投资者参与到医院管理，甚至拥有部分所有权，导致了公共设施所有权和控制权的分离，出现大量非正规行为（梁兆国，2007）。

三级医疗卫生服务系统分割运行，导致公共服务网络在治疗和病例管理上缺乏协调

目前，三级医疗机构之间仅存在很有限的互相转诊，不能确保在最适当的层级、以最经

① 中国国家卫生发展研究中心（2011）。

济的方式进行健康管理。门诊病人往往直接到医院就诊（53%的病人是在医院接受初诊），在医院以下层面没有人把关分流。该问题背后的原因主要是医疗机构追求利益最大化而不是服务最优化。三级医疗机构的脱节意味着中国目前还无法满足非传染性疾病对病例管理提出的更高要求。各地（如深圳和武汉等地）已经有一些医院和下级医疗机构合作的试点项目，但都处于起步阶段。

在改善成本效益和服务质量方面，医保部门和预算部门作用有限

目前，尽管医保在医疗服务付费中比例不断提高，医保部门还主要是被动的医疗服务支付方，未能对医疗机构的服务质量和成本效益进行有效问责。同样，到目前为止财

政补助也还未与产出挂钩和用于绩效奖励。

新型卫生服务体系所需的人力资源建设面临严峻挑战

一项特殊挑战是建设一支规模合理、技术适宜的初级保健专业队伍。2010年中国只有6万名全科医生，只占注册医生总数的3.5%。与经合组织国家相比较，这一比例非常低。需要注意的是，在经合组织国家中，卫生费用占GDP比重最高的美国同时也是全科医生比例最低的国家（见图3-15）。对乡镇卫生院和村卫生室基本公共服务的在职培训，是由地方疾病控制机构负责，但资金和监管不到位影响了培训的开展。在较高级别，中国还存在医院管理人才明显缺乏的问题。

338

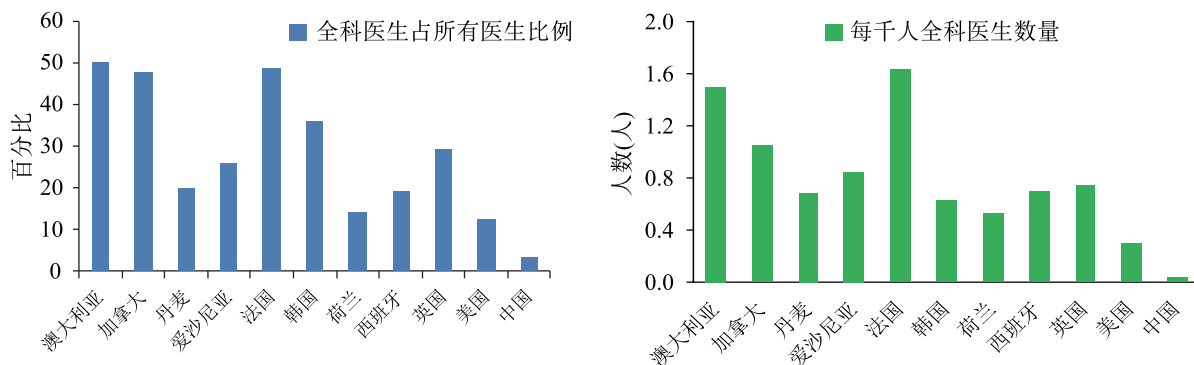


图 3-15 2007 年全科医生分布密度指数 (中国为 2010 年数据)

资料来源：OECD (2010)；中国数据来自 World Bank (2011)。

中国居民对医疗卫生服务的主要提供者缺乏信任，社会问责机制薄弱

目前，医院是最不受中国公众信任的公共服务机构之一^①。部分原因在于民众普遍认为只有给红包才能够获得更快、更好的服

务^②。但更主要的原因是民众对“医疗职业道德败坏”的担忧 (Yip, et al., 2010)。虽然卫生行业社会问责机制的试点工作正在加快，但公众对卫生服务提供者和卫生机构的问责仍然有限。

① 王俊秀等编著《中国社会心态蓝皮书》(2011)。

② 2001年中国的数据表明，74%病人声称给了红包，见 Bloom et al. (2001)。

在实现政府卫生事业发展目标方面，非国有部门可以发挥更大作用

目前占中国医院总数 20% 的民营医院的门诊和住院服务量仅占总量的 5%。而公共医疗保险体系加剧了这种状况，使公立和私立医院无法在同一平台上展开竞争。

旨在促进人口健康和提高劳动生产率的改革

2009 年的医疗卫生体制改革已经考虑到很多挑战，但在卫生服务体系的激励机制尚未作出根本性调整的情况下，现有改革到底能取得多大进展还不确定^①。规划的 5 项卫生体制改革是：调整卫生服务重心，更多依靠基层医疗和预防服务，控制费用，进行筹资和医院改革。问题是这些改革能否从根本上改变低效的、以医院为中心的卫生服务模式，建立更加适应非传染性疾病要求的服务模式。下面讨论为实现这一目标可以采取的一些改革措施，其中包括对现行改革措施的扩展。

初级卫生保健改革——从疾病治疗转向人口健康^②

在当前卫生体制改革中，中国政府高度重视初级保健服务改革，但改革成功需要一代人的努力，而且有可能遇到重大障碍。建成一个现代化的初级卫生保健体系要求在未来 10~20 年内逐步采取一系列措施。这些措施是综合配套的，包括新的医疗服务提供模式、新一代初级卫生保健专业人员、经济和非经济的激励机制，以及一个切实可行的

过渡方案（见图 3-16）。初级卫生保健改革的各项内容是相互关联的，因此有必要协调推进各项改革。此外，基层卫生保健改革不能跟医疗卫生系统其他层面的改革割裂开来。有效的初级卫生保健系统必须是“协作服务”大系统中的组成部分，确保患者的治疗及健康管理都能在合适的层面上完成，更好地控制费用和改善质量。

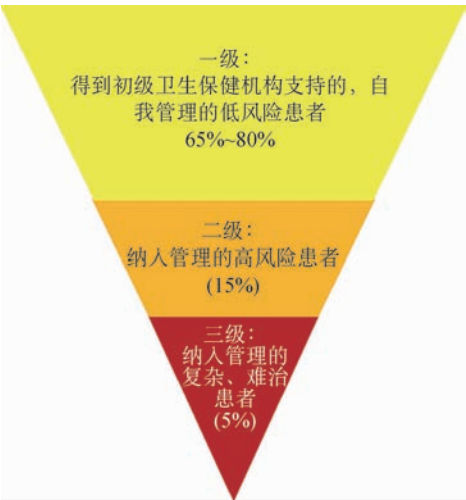


图 3-16 “卫生服务金字塔”模型

数据来源：根据 US Department of Health（2005）绘制。

国际经验表明，以非传染性流行病为主的疾病模式需要更为复杂的病例管理和服务协调，而初级保健在这一过程中发挥着至关重要的作用。如图 3-16 所示，大多数（65%~80%）慢性病患者仅需要低层级的卫生服务，他们的健康问题可以通过自我管理得到合理控制。而这种服务应该也完全可以由初级卫生保健系统来提供。仅有 5% 左右的非传染性疾病患者需要专业化的或医院

① 《中共中央、国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》，2009 年。

② 本部分的背景论文参考 Palu（2011）。

部门提供的较为复杂的病例管理服务。介于这两组之间的是较高危险的患者，需要专家提供的稍微简单些的管理服务。初级保健在对这三类患者的服务和管理方面都可以发挥重要的协调作用。此外，发展中国家的证据

表明，与医院投入相比，初级卫生保健投入更加有利于贫困人口。

基于中国和国际经验，初级卫生保健改革包括以下关键性步骤（见图3-17）。

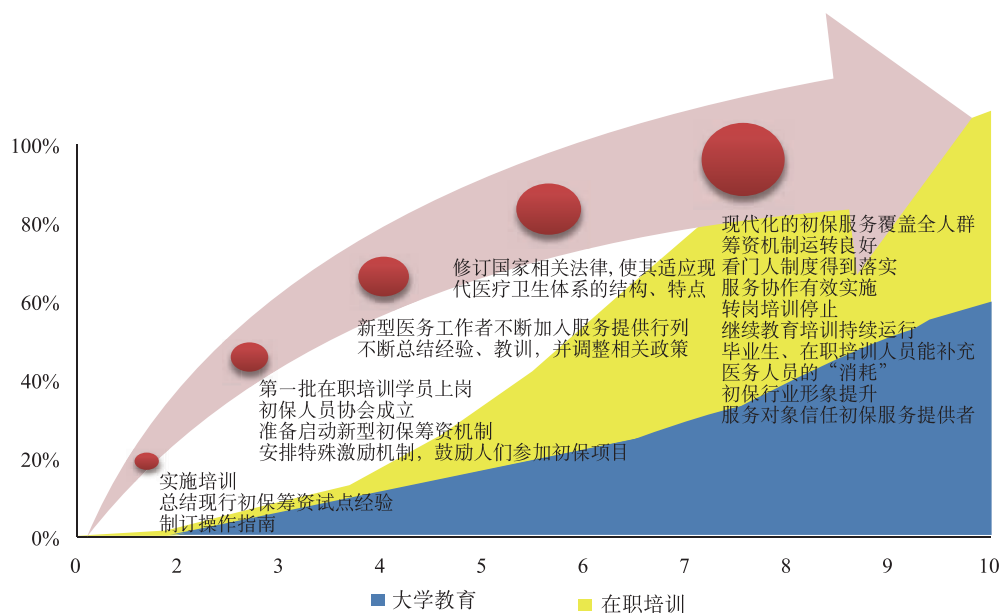


图3-17 初级卫生保健现代化路线图

资料来源：Palu（2011）。

● 短期措施

第一步，就改革的政策方向和主要内容达成共识。这项工作将提纲挈领地提出初级卫生保健改革的主要方面，包括专业能力、基层卫生保健机构组织形式、筹资模式和筹资来源、各级政府职责等。卫生体制改革计划只是提供了一个出发点，还需要整体推进改革。

第二步，根据中国试点和国际经验，探索建立新型初级卫生保健制度，规范初级卫生保健服务提供者。现有初级卫生保健系统的机构组织仍然十分零散，包括计划生育、

母婴保健项目、乡镇卫生院（初级和二级）、乡村医生、公共卫生机构以及其他机构。在农村，乡镇卫生院服务与村卫生室密切相关，是一个需要加强并重组以提供完整初级保健服务的自然单元。一个关键问题是乡镇卫生院在多大程度上希望保留住院服务。一种可能性是将乡镇卫生院完全转为门诊服务中心，由全科家庭医生为村医提供技术指导。城市初级卫生保健可以依托于社区医疗服务中心。上海和北京的最新经验表明，在配备一些新技能并提供专业支持的情况下，这些机构可以胜任初级卫生保健服务

的任务。在探索实行家庭医生制度方面，过去几年上海和宁波的做法也相当不错。可试点建立综合性的卫生保健中心，其专业技术人员包括初级卫生保健服务提供者（全科医生）和其他职业人员（如救护专家、社工、老年病医师）。

- 中长期措施

首先，用新技能武装新一代医疗卫生工作者，这个过程需要一代人的时间才能完成。在2030年实现这一目标，需要对医学教育实施重大改革^①。经合组织的标准表明，中国将需要约60万名全科医生，以及大约120万名中级专业技术人员。目前，中国只有很少大学能够提供相当于西方8年制医学教育的医师培训。因此，有必要采取一些过渡性安排，在现有医疗服务人员再培训（临时性项目）和建立新培训机构（永久性项目）之间进行适当平衡。在这方面欧洲和中亚地区前社会主义国家提供了可资借鉴的丰富经验（World Bank, 2005）。在职培训的一项重要内容是改革地方疾病控制机构的筹资和激励机制，鼓励其向基层提供基本公共卫生培训服务。

其次，进一步改革资源配置模式，支持初级卫生保健发展。国际经验表明，初级卫生保健资金可以按人头配置，并根据性别、年龄和死亡率等风险因素或社会经济参数（如贫困、偏远地区）进行调整。中高收入

国家提供了多种复杂的服务模式。例如，英国采用复杂的基于需要的资源配置公式，而泰国的全民医疗保险项目则采用简单的、未加权的人头配置方法。2005年中国开始试点的一个重要措施是基层医疗人员收入与业务收入脱钩，鼓励基层医疗机构提高成本效益和改善服务质量（Yip, et al., 2010）。

再次，采用新经济手段，给予基层卫生工作人员恰当的绩效激励，促进初级卫生保健利用率提高。初级卫生保健服务筹资的最佳模式是各种方式的适当组合，包括固定的从业津贴、多种按人头付费和特殊激励机制，以便在最大化收益的同时降低患者和卫生体系成本。中国目前在这方面正在设计试点项目。在山东和宁夏的基层医疗机构供方付费改革试点中，乡镇卫生院在财政上与村卫生室实行了一体化管理。

最后，逐步建立一个相互协调的三级卫生服务体系。这不仅要求提高基层卫生人员的素质，还要求增强基层和更高级别医疗机构之间的合作，采取激励措施鼓励医疗人员和患者向基层医疗机构转移。在这个方面，可以借鉴国际做法（见专栏3-1）和中国协作医疗试点的有益经验^②。由于非传染性慢性疾病的增加，协作医疗的需求也在不断增加，一个更加一体化的服务模式是必要的。如果周密安排，这将有助于推动卫生服务系统的全面改革。

① 卫生专业人员教育全球独立委员会可就初级保健专业人员培训提供最佳实践的指导。

② 参见 Hofmarcher et al. (2007) 对经合组织协作医疗改革经验综述，以及 Ma and Lu (2011) 对中国深圳和武汉试点工作的研究。

专栏 3-1

经合组织国家的医疗协作

在过去 20 年中，经合组织国家医疗体系出现了重大转变，有助于我们理解人口老龄化、经济和医疗发展、慢性疾病蔓延、医疗服务满意度低可能带来的问题。慢性疾病发病率提高是经合组织发展协作医疗的主要动因。

研究表明，慢性病患者卫生服务利用率高，医疗花费大（Machenbach, 2005；Broemeling et al., 2005；Thorpe and Howard, 2006）。新型服务模式不断出现，旨在满足慢性病患者需求，同时降低病患和机构付费方的成本、改善服务成效、提高服务质量和病患满意度。虽然模式各有不同，但各国都在有意识地限制医院功能，而转向更加依赖基层医疗服务和医疗协作的服务模式（OECD, 2009；Hofmarcher, Oxley and Rusticelli, 2007）。医疗协作涉及多种措施，这些措施将医疗系统各级医疗人员和机构联系起来，强调以病患为中心的服务一体化，通过服务体系管理病患去向、推广回访和长期服务。这一概念的基础是，基层医疗可以作为医疗协作的推动力，并扮演把关者和分诊人的角色（Saltman, Rico and Boerma, 2006）。

大多数协作医疗模式都是针对特殊人群设立的，例如老年人或一种及多种慢性病患者。方法之一是疾病管理。疾病管理计划包括多个部分，即跨专业团队、医疗服务提供者教育、供方反馈、电子病例等（共享病患信息的）信息技术、有组织的服务提供网络、病患提醒系统、以实证为基础的指导方针、供方资金激励机制、负责协调治疗的家庭医生（Ofman, et al., 2004）。另一种类似的方法通常称为病例管理，包括对患者个人的社会、预防和治疗需要进行评估、规划、管理和监督。具体由“病例经理”负责管理，原则上“病例经理”通过与各级医疗服务提供者合作确保治疗的成本效益。另一种相对少见的模式是在单一组织和管理模式下通过整合资金、专业人员和设施为特定人群提供全面卫生服务，例如美国的 Kaiser Permanente 计划和 Mayo 诊所。

各种协作医疗模式的效果各有不同，但它们显示了改善医疗系统绩效的潜力。通过对相关文献的研究，Hofmarcher、Oxley 和 Rusticelli（2007）发现，疾病管理计划可以改善服务质量和效果。虽然这些项目可能降低入院治疗率，但是在成本控制方面的作用还没有定论。大型一体化服务体系的证据表明，这些机构可以跟踪医疗管理流程（例如临床路径）、减少不必要的入院治疗、缩短住院时间、在较低成本下提高服务质量，在这些方面优于其他协作医疗方式（Weeks et al., 2010；Tollen, 2008）。此外，在中等和中高收入国家中，有效的初级卫生保健服务体系能够显著减少不必要的、价格昂贵的入院治疗（OECD, 2010a；Macinko, et al, 2010；Bynum et al., 2011；Bitran, Escobar and Gassibe, 2010）。

深化医院改革

没有医院改革的深化，就难以实现向基层医疗和预防医疗的转变，也难以建立相互

协调的服务体系。从根本上说，需要改变当前让公立医院和医生变成营利性提供者的激励机制。具体而言，改革应包括以下内容^①。

① 参见 World Bank（2010a），另见 Yip et al.（2010）。

- 短期措施

关键改革措施是对公立医院建立严格的预算约束。重要方法之一就是让医疗保险机构更加主动地扮演卫生服务采购方的角色，发挥更大的影响力，促进服务质量和成本效益的提高。长期以来，中国的医保机构不太重视服务质量指标，不重视利用信息监控和改善医疗服务质量。从简单地“付账单”转变到主动购买服务将有助于促进卫生系统以病患护理和成本效益为中心，改变机构收入最大化的价值取向。在质量标准合同方面，中国已经积累了一些地方经验，有助于医保机构向购买职能的转变。另外，还有一些是跟供方付费改革相关的（参见下文有关资金筹措和付费方式改革的内容）。此外，由于当前公共补贴只占医院收入的10%左右（其余来自医疗服务费和药品销售），预算机构对医院和医疗服务行为的影响有限。

另一项措施是评估旨在提高医院治理和管理水平的试点。短期内，有必要对中国医院组织机构改革的模式和经验进行评估。2009年以来在16个城市开展的国家级试点工程进行了有益探索。此外，医院及保险管理方面的信息通讯技术和管理信息系统的采用，可以在任何医院组织结构条件下极大提高运营效率。从手工操作到电子系统，可以促进费用核算软件和电子病历的使用，减少系统分割和促进各层级协调。但是，推广信息管理系统的关键在于卫生机构之间统一的数据标准和结构。组织变化的有效性将依赖于新一代的医院管理者。最后，按照责任共担的改革方向，随着试点项目的推进，第三

方及社区参与医院管理和监督会得到加强。

- 中期措施

中期可以采取的改革措施之一是鼓励非国有医疗机构与公立医院开展竞争。政府鼓励更多民营服务机构进入市场，包括能够带来全球机构管理和质量控制最先进经验的国外医疗卫生投资者。具体进入方式可以是建立新医疗机构，也可以是公办民营。正如巴西等中等收入国家和一些高收入国家所做的那样，将公立医院的管理外包给非营利性机构的做法具有巨大潜力。为了实现这一目标，积极鼓励非国有医疗机构的参与将有利于卫生筹资使用和卫生服务购买制度的调整。这也要求对许可和认证机制进行调整，明确并确保最低质量标准。

中长期值得关注的另一个方面是调整医院资本投资策略和优化卫生设施组合，管理好非传染性疾病的流行。近年来中国一直在努力改善医院基础设施，经合组织国家和转型国家的经验表明，过度建设医院网络最终将导致服务利用方式改变，以后又要被迫调整这一体系。以欧盟为例，由于非传染性疾病的影响，每10万人医院病床数从1985年的850张减少到2009年的530张，同期平均住院时间从10.5天降至6.5天^①。结果是，卫生服务方式从基于医院的护理转变为基于社区的急救中心和“远程”诊所。信息通讯技术的快速发展也促进了这一变化。此外，对医院本身更灵活的设计使之能根据需求变化和新技术应用情况来扩展和收缩规模。这种趋势表明，在中期中国卫生体系需要对投资规划模式进行调整，确定医院网络的“适当规模”。

^① WHO Europe, European HFA Oatbase, 2011.

应对卫生筹资和支付制度面临的挑战

卫生筹资改革可以采用双管齐下的办法，短期内要重点缩小不同项目和地区间的差距，长期来说则要进一步调整卫生筹资中的保险缴费与财政投入的关系。实现项目间和地区间保障水平（包括服务内容和报销水平）的完全平等，可能不大现实。但应当探索通过增加高层级筹资来实现基本服务均等化的途径，在此基础上，各地可以利用本地资源提供附加保障，通过发展民营保险进行补充。

同时，有必要加快供方付费改革，鼓励服务提供者不断提高效率和改善服务质量。卫生体系已经采取了多项控制成本的措施，包括基本药物目录、零加价政策和控制大型技术设备的使用。但是如果现有供方付费方式不能实现根本性转变，医疗服务提供者的不合理激励机制仍会造成服务效率低下、过度医疗等问题。支付方式的改革需要配套措施，包括强化服务提供者的职业道德、增强患者对服务提供者的问责。

• 短期措施

第一步是整合统筹区域内的不同医保制度。在很多地方已经开始推进这方面工作，中央针对社会保险制度整合这一问题也提出了指导意见。越来越多的沿海地区已经开始着手整合新农合和城镇居民基本医保制度，部分地区（例如东莞）甚至已经完成了三项医保制度的整合。但是很多省份的医保制度管理分属于卫生部门和人力资源与社会保障部门，限制了制度整合的推进速度。

另一项措施是考虑将现有医保制度的参保单位从个体变为家庭。从保险角度看，这种调整是合理的。由于不同年龄段医疗

需求差别很大，这样的调整可以在家庭成员之间分散风险。此外，这也与本报告提倡的通过社会政策强化家庭伦理等核心价值相符。

此外，有必要加快供方付费改革试点，及时评估其对效率、服务质量和健康水平等方面的影响。对各级医疗服务提供方来说，重点是改变现行按项目付费的方式。对于较高级别的医疗服务和医院而言，按病例付费成为现有试点的主要方向。这有助于控制成本，而且相对容易管理，但是对服务质量可能产生负面影响，而且可能出现患者被迫接受未纳入医保的医疗服务。按病种付费等支付方式可以避免其中一些问题，但它对信息、管理和监督体系要求更高。

• 中长期措施

就中期而言，整合三项医保制度看起来是一个合理且可实现的目标，初始阶段可先在市级和省级行政区内进行。这要求各项制度在服务内容和供方付费机制方面逐步实现均等化，并落实好推动均等化所需的筹资机制。该过程的关键问题是新农合与城镇居民基本医保服务要在多大程度上向城镇职工基本医保“靠拢”，在现有财政条件下需要多长时间才能实现这一目标。一个均等化方案是通过自愿性补充医疗保险来解决城镇职工基本医保待遇较高的问题。

为实现这种整合，有必要将医疗保险统筹层次至少提升到省级，同时确定一种通行统筹模式以提高医疗服务覆盖的公平性。省级统筹作为中国医疗政策改革方向已经提出了一段时间了，但是进展仍然有限。其中的首要问题是采用何种统筹模式。国际经验表明，没有普遍适用的唯一最优模式（World Bank, 2010d）。自 20 世纪 80 年代初开始，

日本建立了“事实上”的单一统筹基金，而荷兰等国则是建立了风险均衡基金，通过它来调节保费和待遇水平。还有一些国家在国家层面（瑞典和英国）或地区层面（加拿大和哈萨克斯坦）进行统筹。在很多国家，提高统筹层次的过程历经了10年或更长时间，中国可能也需要做好长远打算。近年来的经验表明，采用一定的风险调节方法可以作为一种过渡方案，这也有助于减轻各省内较富裕地区对统筹调剂可能出现的抵触情绪。

基于对试点的评估，另一项关键性的中期改革是在全国范围内推进供方付费改革，保持医患双方利益的一致性。中国的试点和包括中等收入国家在内的国际经验都有助于供方付费改革的推广，新的付费办法可以是按病例付费，或者按病种付费。这对以下三个方面都是必不可少的：一是推进卫生服务体制的其他改革和调整；二是避免卫生费用的攀升和失控；三是重建公众对卫生系统的信任^①。

除医院支付制度的改革外，还需要继续改革医生的工资待遇体系。现在已经提出要使医生的收入与处方量脱钩，这是确保医生积极性、效率和合理诊疗相统一的一个积极步骤。但更根本的是改变现行薪酬激励机制。当前医生的工资构成实质上是鼓励利润最大化，而不是鼓励提供适当的、成本效益好的医疗服务。即使实施了按病例付费或按病种付费的改革，也仍然需要认真反思医生工资结构中的不当激励，它导致医生追求利润最大化而不是提供成本效益较好的合

理诊疗。就薪酬待遇达成共识是一个巨大的挑战。在固定工资和绩效工资平衡方面，经合组织国家有不少有益的经验教训，不同的结构会带来不同的激励和结果，中国可以认真总结借鉴^②。第四章具体讨论公共部门职工的工资问题。

从长远来看，一个关键性的卫生筹资问题是保险缴费、财政投入和就诊时自付费的适度平衡。过去10年中，在保险缴费与财政投入的平衡中已经越来越偏重后者，政府通过预算补贴来推动新农合与城镇居民医疗保险扩面。自付费比例有所减少，但仍远高于政府确定的自付费占30%的远期目标。财政投入增加，既是为了应对城镇和农村居民缴费参加标准医疗保险制度的挑战，也是为了应对职工负担保费过重给劳动力市场带来的风险。如果三项制度最终得以合并，将目前政府对需方的参保补贴与供方设施设备的补贴结合在一起，那么就很有可能逐步建立一个财政收入主导的基本保障制度。当然，这需要认真考虑额外的预算收入来源，以便弥补由减免职工医保缴费所造成的资金缺口。

近年来亚洲部分国家（包括泰国、印度、越南和菲律宾）按照这一思路快速推进改革，这些国家利用财政收入大幅扩大了医保覆盖面。经合组织成员国也采取了相似做法。一些国家（例如丹麦、意大利和西班牙）在20世纪70~80年代将医疗体系由缴费制转向了税收制；那些沿用缴费制的国家也有很多降低了缴费比例，提高了财政筹

① 关于按病例付费和按病种付费的国际经验，见 World Bank（2010C）

② 例如，法国医生的工资中固定工资占很大比重，详见 Ould-Kaci（2011），日本也是如此。

资比重（例如荷兰、奥地利）^①。这些经验以及中国在新农合和城镇居民医保方面的经验表明，在长期的医疗体制筹资方案中很有必要重新考虑保险缴费与公共财政支持（以及中央财政和地方财政的角色定位）应该如何平衡的问题。

公众参与在社会服务中的作用

现状与挑战

近年来中国已经开始努力采取措施，促进公众在服务提供过程中发挥更大作用。从历史上看，公众在社会服务管理和监督中的参与有限。有关公众态度调查发现，缺乏公众参与会导致人们对公共服务提供者的严重不满。随着社会服务方面的工作重心从扩大服务覆盖面和注重数量转移到确保服务质量，公众在促进当地服务有效性方面的作用也越来越大。但是，这些作用仍局限于本地事务，而且在很大程度上仍处于起步阶段。

扩大公众参与，可能有几方面的作用^②。它可以帮助公众更好地理解服务提供者所面临的挑战和权衡取舍——既不能突破预算约束，又要保证质量。在更广泛的中国“社会管理”改革中，它理应成为一个支柱，把较高层级的一些职能赋予基层，这有助于提升公众团体表达诉求的能力，并为此提供一个组织基础。它也可以培育社区参与社会服务提供的能力，以充分发挥以社区为

基础的社会服务（例如老年人护理和幼儿发展服务）潜能。从长远来看，这都有助于促进服务提供多元化。

公众可以通过三种方式在服务提供中渐进发挥作用，依次是协商，出席或代表，以及影响（Goetz and Gaventa, 2001）。“协商”包括开放对话和信息共享。“出席”或“代表”是为某些社会群体提供一条制度化渠道，允许他们可以参与决策过程的某些环节。“影响”是参与的最高阶段。该阶段上，公众的代表性转换成了他们对相关政策以及服务运行和组织的影响。整体上，中国目前尚处于这一参与程序发展的早期阶段。

中国公众以不同方式参与社会服务提供的经验表明，公众影响力的增加还有很大潜力。专栏3-2^③总结了最近来自昆明、成都和南京等地教育和卫生部门的经验，积极因素包括如下方面：

- 让公众感觉到自己的意见得到采纳，同时强化公众对服务提供者的问责，提高公众对服务的满意度。
- 这些案例是让代表表达公众意见的一种选择性的、本地化的尝试。
- 公众可以了解当地社会服务的运营环境，并就提高服务质量等事项与服务提供者开展更加理智的对话。
- 在医疗纠纷调解案例中，这些创新做法在解决民怨方面有可能比正规纠纷调解渠道更加迅速、经济、有效。

^① World Bank (2009)。

^② 参见贡森和喻东（2011），本报告的背景论文。

^③ 关于这些措施以及杭州和成都社区管理实验的详细评述，参见贡森和喻东（2011），前文曾引用。

专栏 3-2

公众参与社会服务的创新

在本报告的实地调研中，我们对几项旨在鼓励公众参与社会服务提供的地方创新，进行了评估。

经过试点，云南省昆明市于2008年推出了公开选举中小学校长制度。现在有2000多所学校按照这种制度选出了校长，任期3年。投票人由学生/家长、教师和专家代表组成。此外，还规定了定期的公众绩效监督、罢免和补选流程。候选人要接受专家、教师以及学生和家长的面试。最近，刚完成第二轮选举。候选人不局限于本地人，这样做有利于为本地教育市场引进更广泛竞争。先前实行的校长终身制被废除。谈及其中的体验时，家长、学生、教师和当地官员的意见都是积极的。正如一位校长所说，他的态度发生了变化，从“别人告诉我怎么做”转为“我想要怎么做”。据教师反映，学校管理更加积极主动，教学质量有所提高。与此同时，也有人担心，在某些情况下，候选人可以轻松“买通”数量不多的专家，以及通过向选举团部分群体许诺好处的方式来影响投票。另外，面试的考官和投票人没有农民工代表，随迁子女的入学可能会受到不利影响。

在江苏省南京市，小学和中学都成立了校务委员会，其中2/3的成员为家长或社区代表；1/3为学校教工代表。有的学校在选举过程中允许家长代表投票，家长有投票权，并向校长提出行动建议，但最终决策权仍在校长手中。与此同时，校长的重要决定也要进行民意调查并接受审议。人们对校务委员会的透明度评价较为积极，但也存在一些疑问，认为在校长拥有最终决定权的前提下，问责机制不明，同时校务委员会的建议和决策审查权力的法律依据也不明确。其他一些省份也在从幼儿园到中等教育阶段的学校里建立了类似机制。例如，山东省从2009年起开始采用这种方式。此外，成都市也将尽快出台类似规则，明确校务委员会的权力和议事流程，加大校务委员会的管理权。2010年发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》还建议成立全国性的家长委员会。

南京市于2008年成立了医疗纠纷人民调解委员会。该委员会在每个区至少设置两名专职调解员，其人员和工作经费由预算拨款保证。委员会成员主要来自从卫生或司法系统退休的职工。从2008年到2010年，委员会共处理纠纷1700起，成功解决90%以上的纠纷。2010年，处理纠纷的总量增长了一倍，包括团体医疗纠纷以及个人的诉求。整体而言，对这一创新做法的评价是正面的，但委员会的工作没有明确的法律依据，大医院和索赔方在信息获取和议价能力上存在巨大差距。此外，后续行动和强制执行也缺乏明确法律依据，可能导致患者选择并不符合自己最佳利益的方案来解决索赔诉求。

资料来源：贡森和喻东（2011）。

同时，这些经验也反映了公众有效参与所面临的挑战和内在问题：

- 向公众征求意见的做法可能有一定

价值，但是要让公众参与产生实际效果，则必须有明确的政策和组织框架，保证公众参与不是临时性的，而是与正式决策框

架和服务提供者的激励真正挂钩。框架需明确公众团体、服务提供者和地方官员的职责，同时明确经费来源，保证创新的可持续性。

- 公众团体（如学生家长）的具体利益有时可能会与更广泛的社会政策目标相冲突。例如，家长要求更严格的学生录取标准，促进精英教育，这样可能就会与旨在缩小学校之间差距的宏观政策相悖。这可能会给将来的农民工子女入学带来问题。

- 有时公众得不到必要的信息，无法在涉及技术判断的问题上作出明智决策，这可能会削弱他们的影响力和话语权。这种挑战在医疗卫生领域表现得尤其明显，因为服务提供者和患者之间的信息不对称问题很严重。可以适当吸收有这方面知识的公众参与，或请有关专家参与到决策过程中来。

- 对程序和相关结果所产生的影响（包括服务对象满意度等定性指标，以及学生表现、卫生机构质量指标或患者康复率等更加“硬性”的指标），目前尚没有好的评价体系。

应对公众参与社会服务的挑战

国家政策已经为公众参与社会服务明确了方向，但关键问题是如何使其更有效地改善服务质量、提高服务对象满意度，并确保这些目标与社会公平目标的一致性。中国和国际经验都表明，要促进公众参与，从协商过渡到在结构和流程上赋予公众真实权力和影响力，必须克服几个主要挑战。上述经验的回顾凸显了两个问题的重要性：明确政策和法律框架，确定公众参与的界限；完善组织和筹资框架，确保公众参与的真实代表性

和可持续性，同时确保公众无需承担社会参与的成本。公众参与需要纳入到更广泛的针对服务提供和消费者保护的治理和问责制中。迄今为止，中国大多数的公众参与可以视为“国家主导”，未来有可能出现更直接地由公众推动的创新。在这一方面，国外其他地方已有许多先例。这也是公众组织能力建设的一项主要内容，有利于发挥更理性和有效的作用。国际经验也表明，扩大公众参与还有很大空间，公众参与可以从服务提供领域拓展到社会服务政策制定。最后，明确界定公众参与的边界也很重要，可以避免出现公众预期过高而难以满足的现象。

展望未来，如下措施可以支持这一议程。

短期来看

- 严格评估公众在省级及以下层级参与社会服务的经验：包括对参与的政策、组织和经费安排框架进行定性评估；对服务提供者、服务对象、官员和其他利益相关者进行访谈；开发评价指标体系，包括公众参与程度及其对服务质量、教育和健康结果、服务对象满意度、服务提供者行为和态度等的影响。

- 基于上述评估，制定全国性的政策指南。《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的原则性建议应有相对应的操作办法。对医疗卫生而言，现行医疗卫生改革将受益于更加明确的公众参与规则。一些地方开发了很好的工具，收集公众对服务质量的意见，包括公众评分卡和基于网络的反馈和投诉服务等（Brixi, et al., 2009）。这些工具都可以在全国范围内推广。

- 有经验的省份应实现公众参与程序和组织的制度化。比如，制定省级政策

(如山东省的家长委员会等),并确保预算拨款,让相关机制能够有效运转。

- 在公众、官员和服务提供者中展开宣传和教育活动,讨论公众参与的益处、挑战 and 局限性,指导设计和完善有关机制。这也应包括推广有关信息技术工具,以便与公众进行信息互动。

保证公共资源投入,加强公众团体和组织的能力建设,提高公众参与社会服务监督和管理的有效性。

中长期来看

- 鼓励制定并实施有关公众参与社会服务提供和监督的省级政策和指导方针,以此作为各省教育和卫生部门接受中央转移支付的前提条件。省级政府对省辖各地市提出相似要求,作为获得省级社会服务拨款的条件。

- 将公众参与指标纳入教育和卫生部门的监测评估体系,并同时纳入地方官员的政绩考核体系。

建立灵活而有保障的劳动力市场



有创造力和国际竞争力的中国，需要一支能对不断变化的市场条件做出迅速调整的劳动力队伍，同时需要确保劳动者能继续分享经济增长成果，并拥有可靠的劳动保护。为实现“灵活安全性”（flexicurity）这个目标，本报告有如下建议：

- 降低劳动力流动障碍。确保养老保险和社会保障权益的可携带性，分阶段推进户籍制度改革，到 2030 年让所有居民同等享有一揽子社会福利。
- 增加现有劳动力队伍的劳动供给。这将要求确保大龄城市劳动力尤其是妇女不过早地退出劳动力市场，可以采取提高退休年龄等措施。同时，提高难以流向城市的劳动力在农村的非农就业比例。
- 完善劳动力市场制度。保持劳动者利益与产业竞争力之间的平衡尤其是要降低劳动课税，并建立更完善的工资形成机制。

不断扩大的劳动力队伍对中国经济增长发挥了重要作用，但劳动力供给和工资增长状况正发生变化。1980 年，中国劳动力数量为 6 亿，2015 年预计将达到 10 亿

的峰值。劳动力流动性显著提高增强了劳动力要素对经济增长的贡献。农村劳动力转移提高了劳动生产率，维持了中国低工资的增长模式。但这种情况已经发生变化。在 20 世纪 80 年代和 90 年代，农民工实际工资基本没有增长，但是受教育程度较高的劳动者的市场回报一直很高（Rozelle et al., 2002；Cai and Wang, 2010）。然而，自本世纪头 10 年的中期以来，不同技能水平、不同地区间劳动力工资水平表现出明显的趋同态势。近年来，城镇平均工资水平增长很快，而低技能劳动者的工资增长尤为迅速，实际工资水平于 2001 ~ 2010 年间基本上翻了一番（Park, et al., forthcoming；Cai et al., 2011a）。尽管如此，迄今为止生产率增长仍快于工资增长，从而避免了来自劳动力市场的通货膨胀压力（虽然在本世纪头 10 年后半期出现了劳动生产率增速减缓的迹象）（Cai and Wang, 2010）。

与此同时，本世纪头 10 年劳动收入占 GDP 的比重有所下降，引起人们对偏向资本政策的关注，这可能是导致不平等加剧

的因素之一。1990~2004年，劳动收入占GDP的比重一直在60%左右，但到2008年已经急剧下降到不足40%^①。自2008年以来，虽然有了一些回升，但人们提出的一个问题是，21世纪头10年中期以来劳动收入占比的下降，究竟是劳动者没能分享到他们应得的增长份额，还是因为劳动力转向资本密集的城市经济而出现的一个暂时现象。

今后，中国在迈向高收入国家行列的过程中将面临劳动力市场的新挑战：

- 劳动力总量将从2015年左右开始下降。开始时只是缓慢下降，但从本世纪20年代后期下降速度会逐渐加快。据预测，到2050年中国的劳动力数量将比最高点时减少15%以上^②。而日益减少的劳动人口需要供养日益增长的老龄人口。

- 过去30年里，农村剩余劳动力的无限供给形成了中国经济的比较优势，将来这种情况不会继续。实际上，一些研究人员认为中国早在2003年就达到了“刘易斯拐点”。非技术劳动力的减少或耗尽，再加上越来越多的劳动者受过高中甚至更高的教育，将根本改变劳动供给的变化趋势。这为产业调整和提升中国在全球产业链位置提供了难得机遇，但同时也带来了风险。

- 近年来农民工工资特别是低技能工人工资快速增长，随之而来的是人们对工资的期望值越来越高，而且有证据显示，由于生产率增幅大于工资增幅而带来的红利正在收窄。虽然农民工、低技能工人工资增长是一个积极现象，但今后几十年里，

由于资本投资回报率递减，生产率提高速度将会放缓，这就带来了如何在实际工资持续上涨和保持竞争力之间寻求平衡的问题。

- 随着农民工从“流动式”打工者变为城市永久居民，他们也会要求有更好的非工资福利，包括加入社会保障体系以及获得免费教育和保障房等传统上只有城镇当地户籍居民才可享受的社会福利。

释放劳动供给潜力

中国劳动力市场趋势和挑战

随着中国的劳动力供给从2015年前后开始下降，首要任务之一就是确保目前的劳动年龄人口的劳动参与率，而且要确保他们就业的方式实现劳动生产率的最大化。本报告第三章对人力资本的讨论强调，中国需要提升未来劳动者的素质，维持生产率的强劲增长，才可以应对劳动力日益减少的困境。不过，现存的劳动年龄人口（主要是年龄较大的城镇职工）中仍存在增加劳动供给的巨大潜力。同时，在提高其他劳动者的生产率方面还有一定空间。首先是仍然留在农村地区的人口，要提高他们的非农就业比例；其次是城镇非正规部门的就业者，其中许多是农民工。下面将讨论这些挑战和应对措施。

中国有相当多的人在讨论是否需要放松独生子女政策，以抵消人口迅速老龄化的影响。计划生育政策导致中国的生育率

^① 在下降出现时正好对统计方法有所调整，因此一个问题就是这种下降在多大程度上是真实的下降，多大程度上只是统计方法不同造成的差异。不过，看来人们的共识是劳动收入份额下降是一个真实的现象。

^② 从2010年人口普查结果来看该趋势的发展有所加快。

(2010 年人口普查值为 1.54) 低于收入相当国家的水平。然而, 其他中等收入国家、东亚国家和中国已放松计划生育政策地区的经验所反映出来的一个问题是, 即便取消计划生育政策, 也不一定会带来生育率的显著提高。日本、韩国 (生育率为 1.3) 和越南 (生育率为 1.8) 等国家的经验说明, 即使取消计划生育政策, 长期来看生育率也不太可能大幅提高。也许从其他一些社会因素来考虑, 确实有必要放松计划生育政策, 但无

论如何, 本报告认为, 未来一二十年中国都将面临劳动力供给的重大挑战。

劳动力供给状况和结构

大量农民工涌入城镇的同时, 城镇本地劳动力参与率却大幅下降。从图 4-1 可见, 20 世纪 90 年代中期到 2009 年, 城镇本地劳动力参与率呈下降趋势^①。虽然劳动参与率看起来已经稳定在 62% ~ 64% 的水平, 但还是需要了解导致前些年参与率下降的原因。

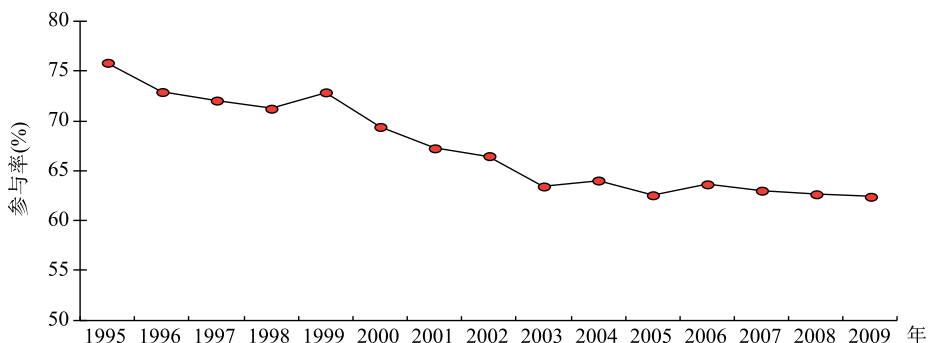


图 4-1 城镇本地劳动者的劳动参与率 (1995 ~ 2009 年)

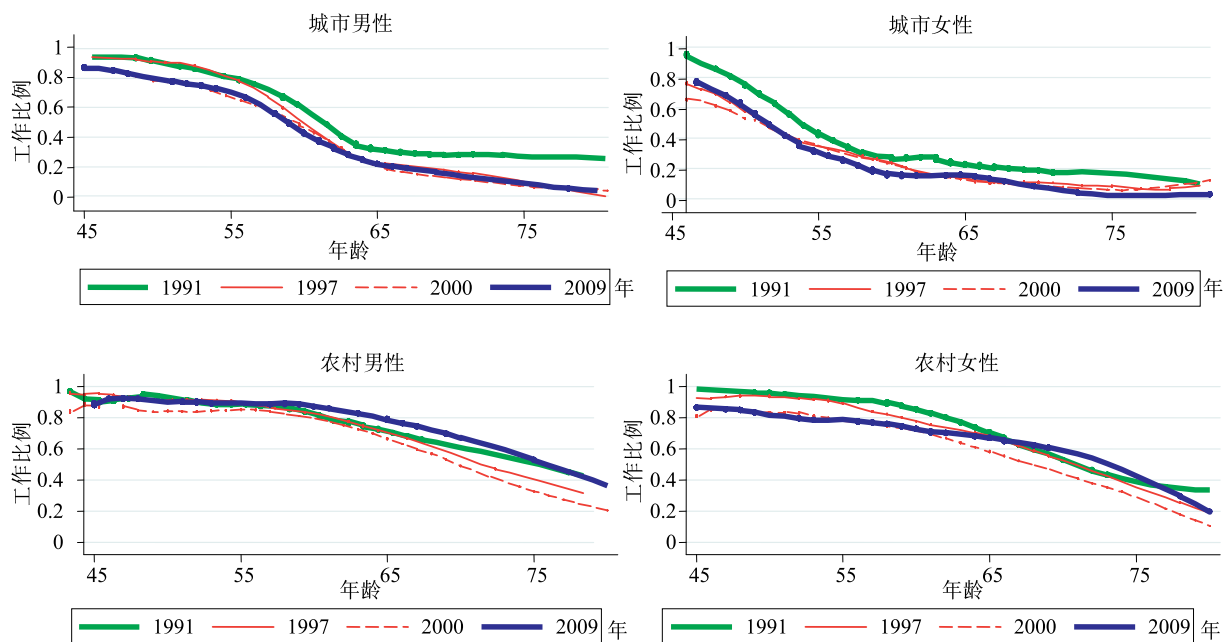
资料来源: Cai et al. (2011a)。数据来自历年《中国统计年鉴》，中国统计出版社；历年《中国人口与就业年鉴》，中国统计出版社。

城镇本地劳动力平均参与率的下降, 掩盖了年轻和年纪较大劳动者的不同参与模式。21 世纪头 10 年中后期, 城镇年轻劳动力的参与率略有上升, 而 50 ~ 59 岁劳动者的参与率显著下降。年龄较大劳动者参与率下降是一个长期现象, 在国有企业大规模改革重组之后这一现象仍在继续, 这种下降完全抵消了年轻劳动者参与率的上升。值得注意的是, 城镇妇女很早就退出了劳动力大军, 到女性达到 55 岁正式退休年龄时, 劳

动参与率只有约 20%^②。大龄劳动力参与率的下降是一种供给现象, 还是企业对更年轻、教育程度更高工人的需求与大量廉价农村劳动力涌入而综合作用的结果, 目前尚无定论。不管哪种情况, 大龄城镇劳动力参与率下降是城镇劳动力市场的一个长期的明显特点。虽然农村大龄劳动力参与率也有所下降, 但其水平远远高于城镇, 而且前者较高的参与率一直延伸到更高年龄组 (见图 4-2)。

① 劳动参与率没有包括在中国官方统计报告中, 而是单独计算出来的。见 Cai et al. (2011a)。

② 分析还发现年纪较大的城镇劳动者并未增加劳动密度来补偿劳动供给的下降, 甚至还出现了小幅下滑, 见 Giles et al. (2012)。



Lowess Plot bw=0.3

图 4-2 大龄劳动力分城乡、分性别的就业率

资料来源：Giles et al. (2012)，使用了“中国健康与营养调查 (CHNS)”的数据。

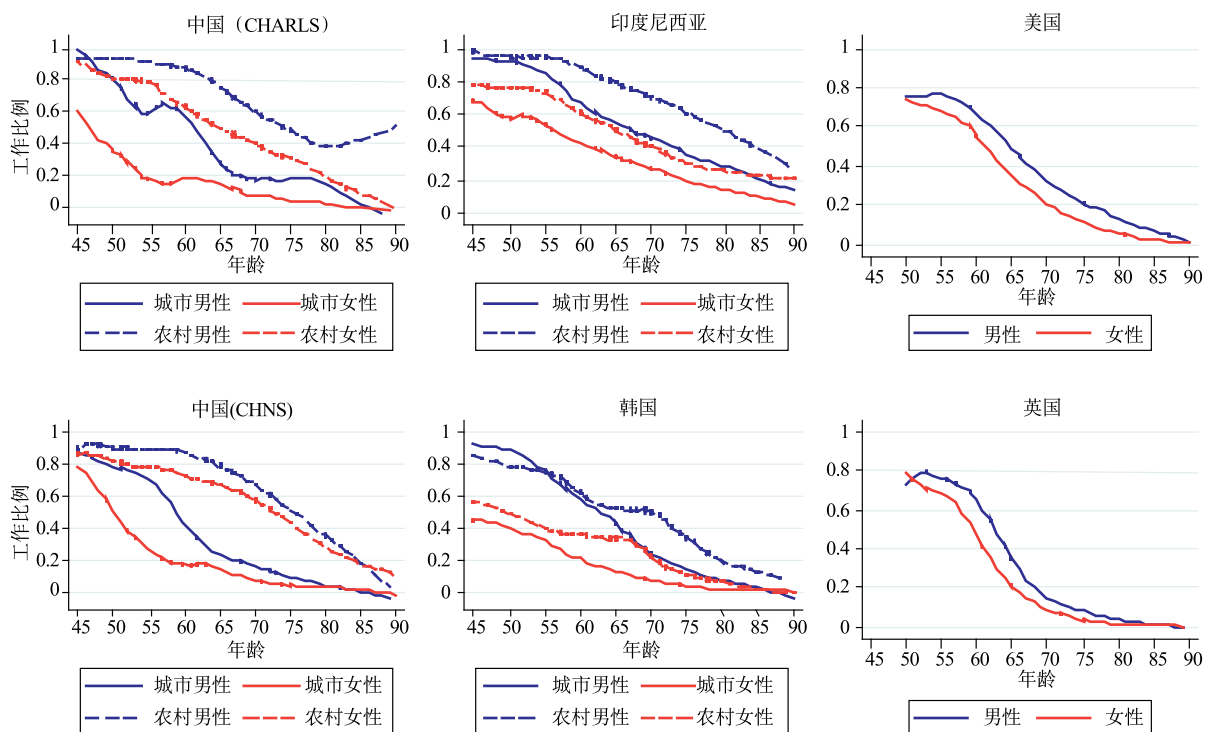
国际比较表明，中国城镇本地人口就业年限显著低于其他国家。图 4-3 显示了韩国、印度尼西亚、英国和美国大龄劳动力的参与率。虽然这些国家妇女退出劳动力市场的时间都要早于男性，但不管男性女性，他们退出劳动力市场的时间都明显晚于中国。这些发现清楚表明了中国劳动力市场和政策面临的挑战，随着人口老龄化，如果不及时解决这些问题，这些挑战会变得更艰巨。造成这一现象的原因既有对男性和女性过早退休的强制规定，也与用人单位不愿雇用年纪大的工人，同时年纪大的就业者缺乏更新技能、进行“终生学习”的机会等有关。

对不同性别的城镇职工工资分析表明，性别间的工资差距可能是城镇妇女过早退出劳动力市场的一个重要原因。从 2001 至 2010 年，城镇男女职工的小时工资差异一直保持在 22% ~ 25%^①。再根据个人特征和工作特征（经济部门、所有制）对这个差距进行分解，其中很大一部分无法用可观察的特征来解释，2001 ~ 2010 这 10 年间每年不可解释的部分占到 76% 到 90%。最近的研究也证实，女性劳动者的工作经验回报率要明显低于男性。^②

城镇劳动力市场的第二个问题是非正规就业比重过高，这就要求通过改革促进正规

① 这与经合组织 26 国工资的性别差异具有可比性，2008 年这 26 国男女之间的工资差异平均为 16%。不过，韩国（38%）和日本（30%）是两个异常高的国家。相比之下，有些国家则不到 2%，如意大利。参见 www.oecd.org。

② 见中国人力资本和劳动经济研究中心的《中国人力资本报告（2011）》。



Lowess Plot bw=0.3

图 4-3 中国、印度尼西亚、韩国、英国和美国不同年龄和性别人口的就业率

资料来源：Giles et al. (2012)。

数据来源：中国使用 2009 CHNS & 2008 CHARLS；印度尼西亚使用 2007 年印度尼西亚家庭生活调查；韩国使用 2006 年老龄化面板资料调查；美国使用 2008 年健康与退休情况调查；英国使用 2008/2009 年老龄化面板资料调查。

就业，提高劳动生产率和改革劳动保护。过去的 20 年里，中国城镇地区的非正规就业发生了很大变化。尽管近年来城镇非正规部门的就业总体来说有所下降，但它仍在城镇就业中占有很大比重（见图 4-4）。值得注意的是，到 2010 年，仍有 60% 以上的农民工在非正规部门就业，这表明将他们纳入城镇社保和劳动监管体系仍是一项非常繁重的任务。即使在正规部门内部，在垄断行业（多数是国有企业主导）就业的农民工很

少，这些行业的工资高于竞争性行业，而且有证据表明这些行业存在“工资租金”。2005 年，农民工虽然占城镇劳动力总数的 40%，但只占垄断行业就业的 3.1%^①。

农村劳动力供给

未来生产率增长的另一个潜在源泉是将农业剩余劳动力配置到非农活动。中国劳动力供给下降已经引起了人们的各种猜测，特别是农村剩余劳动力是否已经或很快将被耗尽的问题^②。然而，可以明确的一点是，即

① 见 Yue, Li and Sicular (2011)，使用 2005 年的百分之一人口抽样数据。

② 关于中国“刘易斯拐点”的著述很多。各种观点的汇编见 China Economic Review (2011)。

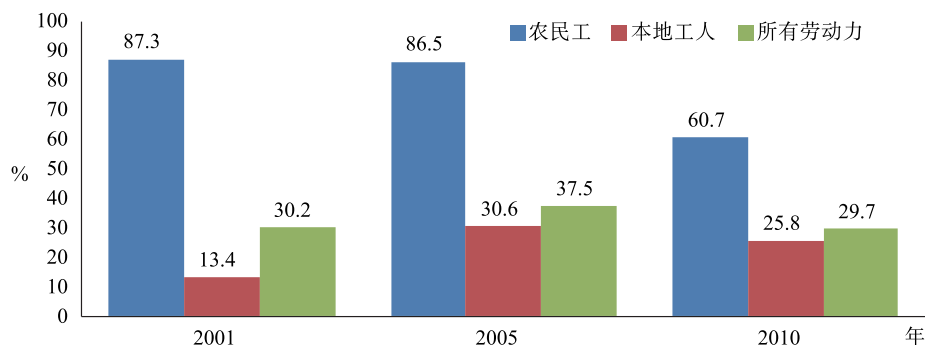


图 4-4 不同年份城镇劳动力市场非正规就业的规模和构成

资料来源：Cai et al (2011)，基于不同年份的 CULS 数据。

使是在最乐观的情景下，不断下降的农村剩余劳动力也将在 2030 年之前耗竭。另一方面，留在农村的劳动力特征表明，他们可以在农村地区就近转移到非农产业，其劳动生产率的提升有相当大的空间。

目前仍然留在农村的劳动力特征表明，他们向城镇迁移的潜力可能有限。一般来说，那些现在仍从事农业的人口通常不是城市地区最需要的劳动力，他们的平均年龄接近 47 岁，60% 是女性（通常有照顾孩子和年迈父母的责任），平均受教育年限只有 7.3 年（少于义务教育规定年限）。尽管从农业转移一部分劳动力到城市可能还有一定空间，但客观上我们同意有些学者“低垂的果子已被摘”的说法（Park, et al, 2011）。全国性的调查分析也支持这一观点，发现 2007 年 16~30 岁的农村劳动者中有 80% 以上从事非农业活动，通常是外出打工（Park et al., 2011）。

但是，对农村就业模式的分析显示，现有劳动者的劳动供给和对非农活动的参与仍有很大的提升空间。2005 年关于农村人口

劳动时间和地点的微型人口普查数据表明，农村地区存在大量不充分就业，即使在就业生涯的巅峰时期，年平均劳动时间也不到 9 个月（见图 4-5）。如果把农村劳动者的总工作月份折算成全职工作当量（假定每年工作 10 个月），那么全部农业劳动人口就从官方估计的 2.97 亿降至 2.31 亿，即降低了约 22%。分析也表明农村劳动者的非农就业劳动供给密度很低，参与非农就业的时间平均每年只有约 4 个月，而且这个数字在 40 岁以后就会急剧下降。

应对劳动供给的挑战

提高城镇大龄就业者的劳动参与率，增加城镇正规部门就业，激励更多农村参与农村非农领域的就业，将有助于减缓劳动力数量萎缩的冲击。对政策制定者来说，很重要的一点是要记住就业岗位总量不是固定的。一种错误观点认为，保持年长者的就业岗位就会减少年轻人的就业机会。国际证据反复表明实际上并非如此。有助于应对劳动力供给挑战的改革和创新包括如下方面^①。

^① 见 OECD (2006)。Murrugarra (2011) 讨论了拉美国家应对类似挑战的做法。

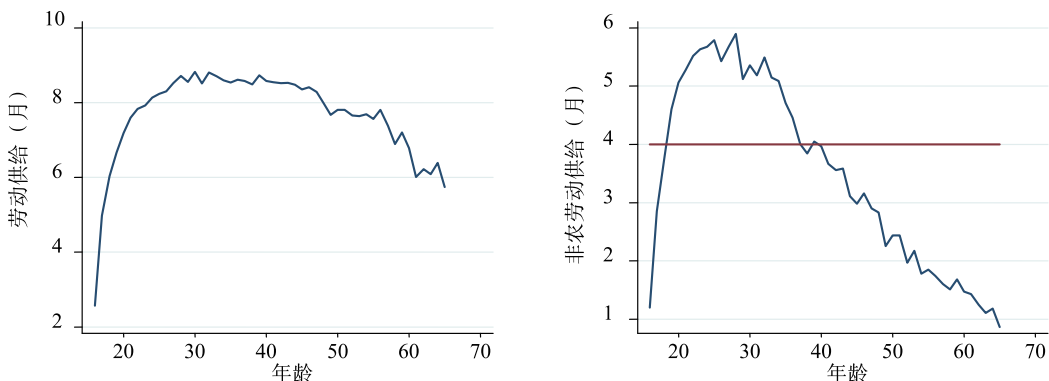


图 4-5 2010 年不同年龄农村劳动力的劳动供给和非农就业劳动供给（每年的月份数）

资料来源：2010 年《农民工监测报告》。

• 在城镇养老保险体系中逐渐提高退休年龄，取消强制退休年龄政策，消除导致人们不愿晚退休的因素。这是一项政治上具有挑战性的改革，但随着人口老龄化的加快，不可避免地要推进这项改革。尽早启动改革可以更从容地渐进提高退休年龄，最终对男性和女性都至少要提高到 65 岁。近年来，很多经合组织国家和转型国家都实施了这项改革，各国退休年龄的提高速度各有不同，经合组织国家的提高较为缓和，每年提高 1~3 个月，很多转型国家则每年提高 6 个月。如果中国可以在“十二五”期间启动这项改革，按每年增加 3 个月这样的中等速度，到 2030 年男性退休年龄可以提到 65 岁，而女性退休年龄要提高到这个水平则需要更长时间。

• 使年纪较大的劳动者可以更容易地获得兼职工作和灵活的工作安排。经合组织国家进行就业政策实验的一个重要领域是对年纪较大的劳动者提供灵活工作安排。其中，包括“工作共享”，将一份全职工作分割成多个工作机会（例如在德国）以及提

供更多兼职工作机会。这样的安排特别有助于促进妇女的劳动参与，而这看起来是中国面临的一项重要挑战。有些国家采用了对大龄就业者提供工资补贴的做法，不过需要谨慎执行，以避免造成劳动力市场扭曲。如果认真考察这方面的国际经验，并在国内扩大类似试点，中国将可以从中受益。

• 扩大中期职业生涯的技能培训和升级。劳动者到了 50 多岁以后，用人单位可能会觉得对他们进行技能升级的回报率太低。在这方面，经合组织国家的经验表明，在职业生涯的中间阶段进行技能升级，既可以提高用人单位的投入回报率，又可以在劳动者尚具备学习能力和动力的情况下及时加以干预。

• 加强对大龄劳动力的就业服务。若干经合组织国家为大龄劳动力设立了专门的就业服务项目，尝试用新方法来帮助他们提高寻找工作的成功率。在很多情况下，政府还设立专门资金，以支持协助大龄劳动力找工作的私人就业服务机构^①。

• 尽管上述措施也会有益于农村劳动

^① 见 OECD (2006)，前文已引用。

者，但要推动农村劳动者更积极地参与非农劳动可能还需要一些其他政策。生产活动从沿海向内地迁移，一定程度上能够给农村劳动者提供更多离家较近的就业机会。这可能会增加他们转移到非农工作的意愿，但在许多情况下，需要投入大量资金对农村劳动者和农民工进行培训，提升其技能，他们才可充分利用这些工作机会。近年来，中国已经在这方面进行了大量投入。

建立现代劳动力市场制度

国际证据表明，劳动力市场制度可以对收入分配产生重要影响。关于劳动力市场制度对宏观经济表现、收入分配、就业和其他变量的影响，人们仍然有不同看法^①。然而，回顾国际经验可以形成的一个共识是，劳动力市场的工资形成制度对一个国家内部甚至国别间的收入分配有重大影响（Freeman, 2008）。既然中国希望遏制不平等的加剧，那么劳动力市场制度的潜在作用就变得十分重要。下面我们重点讨论两个关键的劳动力市场制度：工资制度和劳动课税，前者包括最低工资以及工资决定。

工资决定

总体工资趋势和工资制度

除了最低工资制度外，工资形成是高度分散的，且仍处在发展过程中，并逐渐走向更加成熟和统一的工资集体协商制度。第一

条关于集体合同的规定出现在1994年的《劳动法》中，此后又颁布了一系列指南和法规。集体合同所涵盖的从业人员数量从1998年的大约5000万增加到2009年的9400万。2008年生效的《劳动合同法》提供了一个法律框架。2010年，人力资源和社会保障部出台“彩虹工程”等法规进一步完善上述框架。根据要求，到2012年底，所有拥有工会的企业职工都要签订集体合同^②。企业层面的合同要通过区域性和行业性集体合同加以补充。集体合同覆盖范围的扩大反映出全国总工会各地分支机构会员人数的增长——从2000年的大约1亿人上升到2009年的2.26亿人^③。

工资谈判原则上要遵守地方劳动部门颁布的《工资指导意见》^④。地方指导意见以本地不同行业 and 不同职业的企业年度调查为基础，同时遵循国家标准。每种职业都设有最高、中等和最低工资水平，而国家标准的制定是为了提供跨区域的可比性。该系统旨在提供一个外部基准，指导企业的工资制定，它所涵盖的职业和行业范围在逐渐扩大。

在实践中，集体谈判仍处在早期发展阶段，要从听取意见到真正的讨价还价，还面临一系列挑战。虽然订立集体合同的机制已经在城镇企业逐步扩大，但实际操作仍可以看作是一种“工资咨询”，而不是像国际上标准的谈判^⑤。有证据表明，这样的磋商机

① 劳动力市场制度对就业率、失业率等指标的影响是仍存争议的一个问题。相关文献见 Freeman (2008)。

② 参见 Wang, et. al. (2011)，背景论文。

③ <http://www.mohrss.gov.cn>。

④ 1999年人力资源和社会保障部发布的《关于建立劳动力市场工资指导制度的通知》。

⑤ 参见 Shen and Benson (2008)，对中国工资协商与典型的 ILO 标准化工资议价法的对比。Bai (2011) 讨论了全国总工会的角色，以及劳资利益的互动关系。

制有助于减少跨国公司内的劳资对立，但是中国劳资纠纷发生率上升仍清楚地表明还有许多工作要做。在建立真正的三方工资谈判机制的过程中，仍然存在重大挑战，这涉及中华全国总工会（全总）的作用，它还处在向工资谈判的代表人角色转变的过程中。另一个问题是工资指导意见，它所依据的调查往往不能充分反映本地劳动力市场情况，而且在企业层面的工资谈判中到底能发挥何种作用尚不明确。

公共部门的工资是独立确定的，其工资形成机制也不尽合理。分析显示，垄断行业（大多为国有企业）与竞争性行业之间的工资差距至少有 50% 不能由职工自身可观察的特征来解释（Yue, et al, 2011）。而在各种社会服务行业，教育部门自 2009 年开始引入所谓的“绩效工资（PRP）”，但其目的是解决一系列复杂问题，包括农村教师的相对工资、教师相对于公务员的工资水平以及减少非正规收费等（王列军和贡森，2011）。在医疗卫生行业，占主导地位的供方付费办法一直是按服务项目付费，这一制度会产生一个间接的以绩效（至少以服务

量）为基础的工资体系，它所产生的负面影响在第三章有所讨论。

城镇劳动力市场工资分布结果表明，劳动力市场存在不同的工资决定机制。近年来，农民工和本地劳动者平均工资呈现出快速趋同的积极迹象，表明劳动力市场需求和供给的基本面发生了很大变化，工资决定机制的弹性有所增加。这种趋同有两个表现，一是 21 世纪头 10 年单位小时工资差距在缩小，二是工资差距可以越来越多地由观察到的个人和工作特征差异来解释。表 4 - 1 显示，农民工与本地户籍就业者工资之比从 2001 年的 35% 上升到 2010 年的 78%^①。此外，两者工资差距中可以由观察到的特征差异来解释的比例从 2001 年的 82% 上升到 2010 年的 98%。相比之下，关于垄断行业（其中大部分为国有企业）工资的证据表明，到 2005 年国有企业职工和竞争性行业从业人员之间仍然存在很大的工资差距，其中大约一半的差异无法通过垄断和竞争性行业从业者的特征（如性别、学历、年龄等）来解释（Yue, et al, 2011）。

表 4 - 12001、2005 和 2010 年农民工和本地就业者小时工资差异中能被可观察特征解释的百分比

	2001 年	2005 年	2010 年
农民工小时工资占本地就业者工资的百分比（%）	35.0	46.7	78.0
可由个人特征解释的差别（%）	74.7	62.3	63.7
可由个人特征和工作特征解释的差别（%）	81.7	72.5	98.0

资料来源：Cai, et al. (2011b)。使用 CULSS 1 - 3，对可解释的差别使用 Oaxaca - Blinder 分解。

① 实际上农民工的每月平均工资总额高于本地就业者，因为他们的工作时数更多。

最低工资

最低工资制度在中国是较新的制度，还正处在演变中，对工资决定和市场工资的影响程度还很清楚。1993 年第一次对最低工资作出规定，1994 年的《劳动法》也包含了有关条款。然而，直到 2004 年以及 2007 年才制定出更详细的最低工资法规^①。最低

工资由地方确定，通常是在市一级，而且至少每两年要调整一次（但没有明确进行调整所需的指数化机制）。如图 4-6 所示，自 20 世纪 90 年代中期以来，中国各地的实际最低工资增长了近两倍半，而且越来越多的城市每年都对最低工资进行调整（除 2009 年受全球金融危机影响未调整以外）。

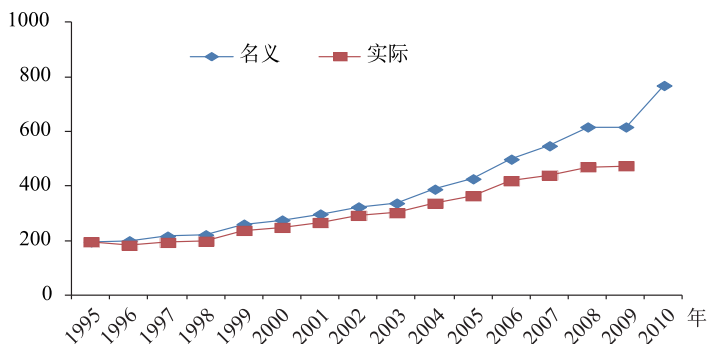


图 4-6 1995 ~ 2009 年城镇最低工资调整 (1995 年人民币不变价格)

资料来源：Cai et al. (2011b)。根据各地劳动局和年鉴的最低工资数据计算。

制定最低工资主要参考生活成本及相对工资，而不是生产率。2004 ~ 2007 年的规定要求制定最低工资时，要综合考虑当地最低生活成本、城镇消费价格指数、社保缴费、当地平均工资和经济与就业状况等因素，而没有提到生产率、生产者价格和非正规部门在经济中的份额等因素。不同城市最低工资增长的数据显示最低工资变动与当地平均工资变动的关联性最强，其次是当地平均消费水平。虽然城镇消费价格指数也有显著影响，但影响程度要小于前两个因素^②。

虽然近年来最低工资大幅上调，但城镇地区绝大多数正规和非正规部门劳动者的工资收入还是高于官方规定的最低工资。

表 4-2 中的数据显示，几乎所有劳动者——不管是外来还是本地的、男性还是女性，劳动收入都高于所在城市最低工资。总体看，最低工资越来越不是城镇地区劳动者的真实工资，而只是一个相对于当地总体工资水平、社会福利的参考值。因此，它起的只是一种标杆和管理作用，同时也是一种政治信号，体现政府对低工资劳动者的关注。今后的问题是最低工资能否在劳动力市场上发挥更直接的作用。

完善工资形成机制

今后的工资形成机制要在平衡就业者利益和经济持续竞争力方面发挥更加重要

^① 《企业最低工资规定》（1993 年）；《最低工资规定》（2004 年）；《劳动和社会保障部关于进一步健全最低工资制度的通知》（2007 年）。

^② Cai, et. al. (2011b)。

表 4-2 农民工和本地职工中收入高于最低工资者所占比例（2001~2010 年）

	农民工中收入 高于最低工资者 所占比例 (%)	本地职工中收入 高于最低工资者 所占比例 (%)
CULS2001		
男性	92.3	95.5
女性	86.3	88.9
所有	90	92.6
CULS2005		
男性	88.3	91.2
女性	76.4	83.5
所有	83.2	87.9
CULS2010		
男性	98.2	97.2
女性	97.1	97.3
所有	97.7	97.3

资料来源：Cai et al (2011b)。

的作用。关键是要处理好工资增长与生产率增长之间的关系。近年来，中国城镇地区工资快速增长，但仍低于生产率增速。今后，随着农村剩余劳动力耗竭，劳动力转移带来的生产率增幅将逐渐下降。与此同时，人们对工资持续快速增长的较高预期已经形成，要想保持住近年来的生产率与工资之比将面临越来越大的挑战。

除了最低工资改革以外，还需要不断深化正规部门的其他工资改革，实现更统一、更市场化的工资形成机制。对事业单位、国有企业和民营正规部门来说，虽然改革的总体方向大致相同，但改革的出发点不同，因此改革步伐和需考虑的因素也不尽相同。应予以考虑的具体方向包括：

- 国有企业改革。对国有企业，应该率先启动的改革是建立可靠的工资基准系

统，使工资越来越多地参考更广泛劳动力市场上的相关比较对象，而不是根据可用于分配给职工的利润来决定。目前，国有企业高工资反映了国有企业经营环境的相对扭曲，无论从效率还是公平的角度来看都站不住脚。在国有企业主导或垄断的行业中，加强或强制执行严格的工资基准制度是一项很大挑战。一个较为通用的办法是以外部市场同职业（如会计师、秘书、司机等）的工资为标杆。此外，地方垄断企业也可以对其工资情况进行跨区域比较，以得到广泛的行业内可比性，有助于发现工资超出正常范围的情况。

在国有企业中强制执行工资纪律是一项具有挑战性的任务，但它可以给中国经济带来很大好处，也能够促使整个社会的工资分配更加公平。推行基准的具体做法是中国政府部门需要进一步思考的问题，但有证据表明有必要采取某种公开透明的体制。从长远来看，改革的方向是国有企业要像其他企业一样遵照劳动法规，进行集体协商和谈判。

- 事业单位改革。事业单位的工资决定是个独特问题，因为它牵扯到一项额外的挑战，即要在确保公共部门工作人员得到充分补偿的同时加强对他们的问责。鉴于事业单位的工资决定缺乏系统性，近期和中期可以就事业单位（包括各种社会服务）的工资决定制定一项全国战略。这项战略可以与包括人力资源管理、职业发展和晋升等问题在内的更广泛的人事制度相结合。

一个重要问题是，中国在多大程度上希望将绩效工资作为确定职工工资的一个要素？如果实行绩效工资，教育和卫生部门的绩效工资要占多大比重？总体来看，中国希望在社会事业部门探索实施绩效工资的可能性，但没有明确的目标和清晰的模式。近年

来的国际经验表明，绩效工资并不适用于所有类型的公共部门。在考虑绩效工资是否合适时，首先要解决以下几个问题：①绩效和工资之间的关联度究竟有多大，以及还有其他哪些因素决定提供者的绩效。②政策制定者有多大意愿将低绩效的风险从国家层面转移给提供者自身。③是否存在既与该部门整体政策目标相一致，又得到部门内就业者信赖的绩效指标。④如果存在这样的绩效指标，能否用可靠、一致和透明的方式对它们加以衡量。⑤如果过分依赖于某些绩效指标^①，可能会导致哪些意想不到的后果。⑥是否有其他办法能够激励提供者提高绩效，同时又能被行业所接受，而又不大可能诱发提供者的不当行为。例如调整教育和卫生部门的晋升制度，更多地考虑绩效和结果，而不是资历或其他因素。更广泛地讲，如果绩

效工资主要是为了改善教育和医疗卫生部门的治理和问责，那么其他工具可能更为有效。

在考虑绩效工资是否合适时，有一点可以明确，即纯粹基于绩效的工资并不适合于教师和卫生服务提供者，因为它可能会导致不合理的激励。如果一定要实施，基本工资加上一点奖金的结构会更合适一些。此外，还需要建立更好的晋升制度和对绩效的同行评议制度。国际经验表明，实施绩效工资要注意避免“一刀切”。在评估供方绩效时，要充分考虑到服务人口的具体特征。例如，居住地偏远或者服务对象是特定人群（如农民工或少数民族）。这些因素带来的具体挑战都要考虑进来。专栏4-1总结了经合组织国家在卫生和教育部门实行绩效工资的经验教训。

专栏4-1

经合组织国家公共雇员实行绩效工资的教训

尽管经合组织国家卫生和教育工作者适用绩效工资的历史和经验都在不断增加，但绩效工资的可取性和结果始终面临较大争议，而且宣称的效果与实际效果之间的差距往往很大。截至21世纪头10年中期，2/3的经合组织国家已经在公共部门雇员中实施或正在引入绩效工资（OECD，2005年）。各国引入绩效工资制度的目标不尽相同，除了激励员工个人表现的目的之外，往往还与在更大范围内推行组织或管理变革相关。各国实行绩效工资的范围也各不相同，但一般都更侧重于公共部门管理人员和特殊部门。此外，绩效的实际评估对象也有所不同，在某些系统中从不或很少评估个体。

虽然绩效工资所占份额或许不像声称的那样大，但大多数经合组织国家的公务员工资都由三个部分组成：一是基本工资；二是与具体职责和岗位相关的工资；三是与绩效相关的部分。绩效工资的比重普遍不大，很少超过公务员基本工资的10%，但管理层人员的绩效奖金比例接近20%。

对经合组织国家情况的评估发现了一些总体趋势和特点，其中包括：

^① 常常被用来说明这个问题的教育方面的例子是“应试教育”——如果考试成绩是关键的考核指标，那么老师的教学就会以应试为中心，可能忽视学生其他技能的发展。另一个例子涉及医疗服务，如果“绩效”是以所提供的服务量为评价依据，那么医疗机构就会提供“过度服务”。

- 越来越多地使用团队或小组绩效作为绩效工资评估的基准。
- 最强调绩效工资的国家往往也是人事和预算管理责任放权程度最高的国家。
- 一些案例表明，随着时间推移，绩效工资系统往往变得越来越分权。
- 随着时间推移，绩效评估的标准将变得更加多样化，在更加重视产出的同时，也注重能力和社会技能。与此同时，绩效工资也变得日益非正式化，细节规定越来越少，更少地依靠量化绩效指标。
- 许多国家在实施过程中都碰到过问题，其中包括实施前与工会和职工协商的难度；实施过程中管理层可能没有很好地理解制度及其目标；引进绩效工资制度及其监测系统所需的资金和时间成本等。
- 国际经验表明，绩效工资只是激励员工努力工作的多种因素之一，他们往往看重其他因素，如工作带来的满足感、工作安排的灵活性以及晋升和其他形式的认可等。
- 绩效工资不适合单独使用，而应当被用来作为推动更广泛组织变革的一个工具，在设定制度目标和绩效标准时应当记住这一点。

资料来源：OECD（2005）；王列军和贡森（2011）。

• 正规的民营部门。正规民营部门面临的挑战是逐渐建立一套成熟的集体谈判制度。要在这个方向上取得进展，工会作为工资谈判中代表工人利益的重要团体，自身能力需要加强。要努力使劳动力市场更有竞争性，使企业和雇员之间的讨价还价能力能够充分反映劳动力市场的基本供需状况，这有助于推进集体谈判改革。从某种程度上说，这种局面已经出现——剩余劳动力逐渐减少，如果工资不具有吸引力，劳动者就可以随时退出谈判并转向其他企业。如果能够完善劳动统计制度，改进有关生产率增长的信息服务，也将有助于在民营部门推进谈判进程。

对最低工资标准，首先要重新定位其基本功能。最低工资的主要功能是确保工人不会因为议价能力不足而受到剥削，并且能够获得适当体现其生产率贡献的工资。它本身的目的不是帮助家庭摆脱贫困——这是其他政策，特别是社会保障项目的任务。如果从扶贫功能出发而把最低工资水平设置得太高，可能会造成更多低收入工人失业或者把他们推

向非正规部门，实际上反倒损害了他们的利益。

未来10年中国面临的挑战是使最低工资形成方法从目前的“生存工资”法，转向经合组织国家中比较常见的“工资最低水平”法。与目前的做法相似，“工资最低水平”方法也是通过考虑几项因素，确定最低工资数额。表4-3中给出了部分经合组织国家以及中国香港地区和中国台湾地区在设定最低工资时考虑的因素。主要区别在于，其他国家和地区在制定最低工资标准时考虑的首要因素是生产率和竞争力。虽然通货膨胀等因素也很重要，但最低工资水平的调整主要是反映生产率增长。中国目前的政策中已经纳入了这种方法的部分因素，但在以生活需要为基础的方法和以生产率为基础的方法之间权衡时，仍然偏向于前者。

要向“工资最低水平”做法过渡，就需要完善劳动力市场统计制度，以便有关部门在制定最低工资时能够得到及时可靠的生产率数据。目前，中国的统计系统不能够及

表 4-3 21 世纪头十年末期若干经济体确定最低工资的方法和标准		
经济体	确定方法	确定最低工资的主要标准
澳大利亚	工资最低水平	生产率；企业竞争力；相对生活费用比例；劳动参与率
韩国	工资最低水平	生活费用；经济增长率；平均工资水平；劳动生产率；失业率；居民消费价格指数和收入分配。这些因素的权重不固定，其相关性由议会讨论决定，不同时期不一样
中国台湾	工资最低水平	国民经济发展状况；价格指数；国民收入和个人平均收入；不同行业 and 不同就业形势下的劳动生产率；不同行业工人工资；居民收入和支出调查和统计
美国	工资最低水平	制造业生产力；企业的承受能力，生活费用；工资水平
英国	工资最低水平	薪酬差距；通货膨胀；企业经营成本；竞争力；就业情况；经济条件
法国	生存工资	整体工资和收入；消费物价指数；经济条件；工人和家庭的需求
中国香港	工资最低水平	总体经济状况：最新经济表现和预测；劳动力市场条件：劳动力的需求状况、工资水平和分配、工资差别和就业特征；竞争力；生产率增长、劳动力成本、企业的运营特点、创业、营商环境和偿债能力、经济相对自由度和竞争力；生活水平：就业收入的变化和通货膨胀

资料来源：HK Provisional MW Commission (2010)；World Bank（即将出版）。

时提供这些数据。这就需要深化劳动力市场统计方面的改革，对代表性企业和工人样本进行定期调查。需要努力将更多中小企业纳入企业调查样本。以往的调查信息更多来自大型国有企业，这可能会导致对工资水平的高估。

劳动课税

目前状况

如果把所有社会保险缴费包括在内，中

国是一个劳动课税很高的国家。由表 4-4 可见，中国社保缴费大约是工资总额的 42%。按任何标准来看，这一缴费比例都是很高的，而且不同省份之间以及同一省份内部还有很大差异（如在广东省内，东莞市企业的养老保险缴费比例是 9%，而湛江市则是 22%）。社会保险缴费主要用于养老保险，其中一部分用于支付养老金遗留费用（见第五章）。

表 4-4 中国城镇社保缴费费率		
种 类	企 业	职 工
养老保险	工资总额的 20%	月工资的 8%
失业保险	工资总额的 2%	月工资的 1%
医疗保险	不低于工资总额的 6%	月工资的 2%
工伤保险	工资总额的 0.5% ~ 2%	无
生育保险	工资总额的 0.5% ~ 1%	无
总额	工资总额的 29% ~ 31%	月工资的 11%

资料来源：作者根据人力资源和社会保障部有关政策文件整理。

按国际标准来看，中国职工的“税楔”高于大多数经合组织国家，更明显高出其他东亚国家。图 4-7 显示了中国城镇地区一个处于平均工资水平的单身职工的“税楔”与其他国家的对比情况^①。包括住房公积金

在内，中国的税楔高达 45%。实际上，中国社保税费在总税楔中所占比重远高于这些国家，因为大多数国家的税楔还包括了个人所得税，而中国普通职工不用交所得税。

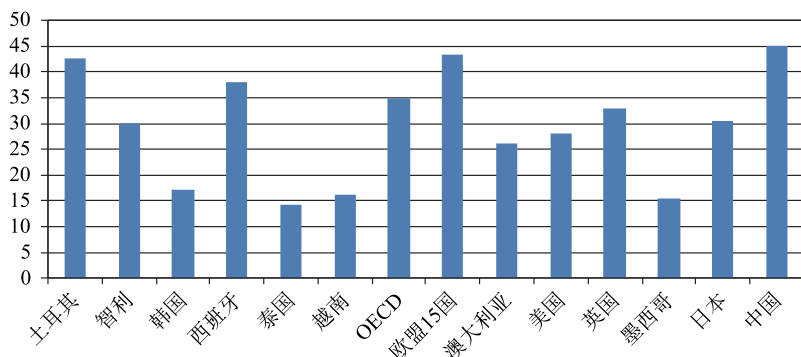


图 4-7 不同国家正规部门典型工人的税楔（2010 年）

资料来源：OECD（2011a）。

由于低收入就业者平均劳动税率非常高，很多人就选择不在正规部门就业或是在正规部门里“选择性正规化”。由于劳动收入的税楔很高，所有就业者在正规部门就业的意愿都受到影响，但它对低工资就业者的影响最大——从低工资就业者的边际社保缴费费率就可以清楚地看到这一点。中国目前将社保缴费基数下限定为本地平均工资的 60%，这个规定引起的问题可从表 4-5 中看出来。表中显示了多个大城市的工资收入低于这个 60% 门槛的就业者的分布情况，有 1/3 左右的就业者收入低于这个缴费基数下限。对那些收入只有平均收入一半的就业者来说（2010 年这部分人占到城镇劳动人

口的 13% ~ 29%），如果他们选择在正规部门就业，他们的有效社保税楔将会是 67% 左右。这个比例显然过高，会严重影响低工资收入的就业者在正规部门就业的意愿。

“选择性正规化”现象可以从各种“强制性”城镇社保项目参与率的差异中反映出来。2010 年参加养老保险的城镇职工总数为 1.94 亿，参加医疗保险的城镇职工总数为 1.78 亿，参加失业保险的城镇职工总数只有 1.34 亿，而缴纳住房公积金的不到 8000 万^②。不管这是企业还是职工造成的，很清楚的是高税率导致了很多人策略性地选择不参与某些社保项目。而与此同时，大多数城镇的社保基金又持续保持大量结余。

① 税楔的计算方法为（总劳动成本 - 净工资收入）/ 总劳动成本。对中国而言，假定工资支出为 100 元人民币，那么总劳动成本是 $(100 + 42) = 142$ ；劳动者的净工资收入为 $(100 - 22) = 78$ ，因此税楔为 $(142 - 78) / 142 = 45.1\%$ 。对很多国家，计算中还包括社保缴费抵扣后的个人所得税，经合组织也允许将国家转移支付计算在内（如所得税抵免）。而在中国典型城镇职工的税楔计算中这两项都没有包括在内。各国数据见 OECD（2011a）。

② 人力资源和社会保障部 2010 年底数据。

表 4-5 2001~2010 年收入低于社保缴费基数（本地平均工资的 60 %）的就业者比例

年 份		2001	2005	2010
低于 60%	上海	32.35	29.05	31.37
	武汉	36.95	37.44	37.96
	沈阳	28.1	33.84	31.41
	福州	32.88	30.69	31.3
	西安	40.44	31.16	35.99
低于 50%	上海	28.56	22.89	25.12
	武汉	11.53	28.89	29.07
	沈阳	9.98	15.9	13.68
	福州	19.85	20.74	21.53
	西安	20.72	17.64	18.05
低于 40%	上海	13.91	12.58	13.09
	武汉	3.45	14.13	11.19
	沈阳	4.87	9.8	7.52
	福州	11.66	13.12	12.51
	西安	7.04	6.64	9.16

资料来源：CULSS 3，使用抽样调查得出的城镇平均工资，见 Cai et al（2011b）。

今后的劳动课税改革

作为税收结构总体调整的一部分，中国应当逐渐降低劳动税负。劳动课税只是本书专题报告一中所讨论的总体税制改革的一个组成部分。如果可以实行物业税等新税种，那么减少劳动课税的空间就会有所扩大。任何降低税负的改革都需要渐进地实施，认真研究改革措施的实施顺序，以免造成财政收入大幅波动。

即使在现行体制中，仍然可以降低某些社保项目的工资税，而又不损害就业者在这些项目中的待遇。这些项目包括：养老保险、失业保险和住房公积金。下面我们将逐一阐述。此外，劳动课税改革还要解决的一个问题是低收入劳动者的过高边际缴费税

率，这对提高人们在正规部门就业的积极性非常重要。

• 养老保险缴费有降低的空间。尽管就业者的养老保障会牵扯到许多复杂问题，但是，还是有可能找到对就业者和企业都有益的“双赢”解决方案，在保证养老金替代率不变的同时，大幅降低缴费比例。这就需要：①用其他渠道的资金解决现有养老体系的“历史欠账”，在较长时期内分散资金负担；②考虑将城镇职工养老保险转为采用名义账户制（NDC）。具体细节在本报告的第五章予以讨论。

• 降低社保缴费负担的另一个办法是降低失业保险费率。不过这种做法的影响不像养老保险那么大。因为失业保险基金有结

余，而且中国一直保持低失业率，所以现在3%的失业保险费率还有下调的空间。失业保险基金还被用于培训和其他目的，但这些活动可以很容易地由一般预算收入来支付。由财政收入来支付还可以改善培训资金使用效率。而当前体制下失业保险提供的培训费是一种有保证的投入，因此对它的使用效率重视不够。

- 住房公积金可有可无。如果全额缴纳，这个费用是很高的，而且对很多人来说，并不明确它能带来多大利益。很多人选择不缴纳住房公积金这一事实本身就说明对这个项目的需求较小，这在很大程度上是因为它的实际回报率是负的，不能提供充分的保障。尽管政府迫切需要想办法制定针对普通就业者的住房政策，但事实证明公积金无法为他们提供住房保障，反而可能变成当地政府的廉价资金来源，助长了房地产价格泡沫。此类改革的主要阻力可能来自地方政府，而非就业者或职工。

促进户籍改革和改善劳动力流动性

户籍改革——现状与挑战

户籍制度是中国机会不平等的主要根源之一，也是中国社会政策的一个突出问题。^① 总体来看，经过20世纪80年代后期以来的改革，户籍对人口流动的限制事实上已经不复存在^②，但由于未能同步进行福利制度改革，户籍至今仍对福利和机会均等产

生着严重的负面影响。比较研究指出，与欧盟成员国之间的移民福利限制以及德国、日本和墨西哥等国对国际移民福利的限制相比，中国户籍制度对国内流动人口社会权益的限制要多一些。（Solinger, 1999；Roberts, 1997）户籍决定着公众的很多社会权益，包括教育、住房、公用事业补贴和社会保障等，对人们能否获得正规部门的就业机会也有很大影响。人们普遍认为，深化户籍改革可以极大地促进公平，提高效率。另一个普遍共识则是，户籍改革将是一个渐进的、富有挑战性的过程。

户籍改革可通过以下途径推动中国向高收入国家转变。第一，它可以促进经济增长。深化户籍改革可以提高劳动力市场配置效率，并推动有利于生产率提高的结构性转变，发挥城市集聚效应。据世界银行估计，把10%的劳动力从农业部门转移出去，就可使全国GDP增加6.4%，中西部地区的增幅更大（World Bank, 2005）。改革与户籍相联系的社会福利制度，对夯实人力资本基础、改善劳动力健康状况都可以起到非常重要的作用。第二，户籍改革可对缩小城乡和地区收入差距发挥重要作用。有关模拟分析表明，完成户籍改革的任務可对城乡收入产生巨大的均等化效果^③。第三，设计良好的户籍制度改革方案可以推动包容性、可管理的城市化发展。这将有助于减少城市化进程中的收入不平等和公共服务不均等程度，缓解社会紧张状况。

① 主要根据出生地，户籍将人口划分为农村（或农业）和城市（或非农业）居民以及本地人和外地人。父母的户籍状况一般会传递给子女，尽管不是严格对应的，大多数农村人口是农业户籍居民。

② 不过这一进程在大城市还没有彻底结束，比如在北京，申请政府部门和很多企业的工作职位仍要求有本地户口。

③ 见 Herte et al (2002)；Whalley and Zhang (2004)。这两个研究都运用可计算一般均衡（CGE）模型来分析消除人口流动限制的影响。还可参见 Zhu and Luo (2010)，他们通过对湖北的研究详细分析了劳动力流动的正面分配效应。

自 20 世纪 80 年代以来，为适应中国不断变化的经济社会需要，户籍制度的功能已经发生了变化；但为应对劳动力市场新形势和经济发展新要求，仍需要深化改革。总体来看，经过 20 世纪 80 年代后期以来的改革，户籍限制人口流动的作用可以说已基本消失，但由于未能同时进行福利体制改革，在获取基本公共服务方面，农民工和本地人依然被区别对待，劳动力流动的交易成本仍然很高，户籍至今仍对福利和机会均等产生着严重的负面影响。

户籍改革一直是中国整体经济改革的一个重要组成部分^①。户籍改革之初，先是鼓励农业人口转向乡镇企业从事非农就业，随后鼓励他们进入中小城市，最后才放宽进入大城市的限制。其结果是，20 世纪 90 年代中期农民工开始大规模向城市流动。21 世纪头 10 年，政策重点越来越转向改善农村福利和深化城乡一体化改革，

但大中型城市的户籍改革仍局限在本地。在全国层面，进一步放宽农村人口向中小城市转移的条件。各地也采取了多种户籍制度改革模式。

统一户口登记

统一户口登记始于 2001 年，到 2009 年已有 15 个省实行。但在大多数地区，由于未进行相应的福利制度改革，人们能够享受到的权益仍取决于原户口所在地，这项改革的象征意义大于实际影响。在实践中，大多数大中城市已逐步降低了户口转换的标准，使外来人员可以获得一些城镇居民的福利。如图 4-8 所示，越是富裕的大城市，完全转为当地城镇户口并获得与当地居民同等福利的门槛就越高。专栏 4-2 介绍了地方户籍制度改革的一些创新做法以及各地对来自本省或本市的外来人员与其他省市的外来人员区别对待的情况。

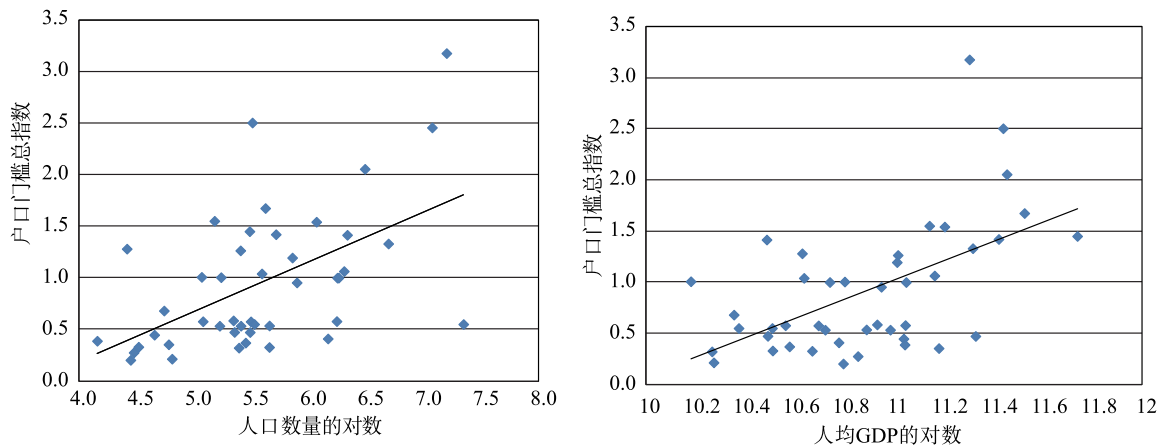


图 4-8 有关城市的户口转换限制指数与其人口及人均 GDP 的关系（21 世纪头 10 年后期）

资料来源：户口转换限制系数来自 Wu, Li and Xiao (2010)，人口和 GDP 数据来自相关年份《中国统计年鉴》。

① Wang, Okeefe and Song (2012) 对 1958 年以来户籍制度的演变和改革进行了简要回顾。

专栏 4-2

近期在户籍改革方面的创新

近期出现的户籍改革模式多种多样，为在全国范围内深化改革提供了经验。改革模式包括：

- 户口积分制度。2009 年，广东出台了一项根据积分转户口的制度。它主要针对广东省内的农民工，而居住证制度则适用于其他外来人口。一个人的积分根据其教育、专业技术证书和职业、社保缴费年限、义务献血或做义工等对社会作出的贡献以及政府奖励等进行计算。同时，鼓励所有外来人员申请居住证，以获得额外的公共服务和福利。迄今为止这项改革的影响要小于预期：原计划在 3 年内为 180 万人转户口，但第一年只转了 10 万人。

- 明确居住证转户口的标准，但用配额对人数进行限制。上海是第一个实行对所有人开放居住证制度的城市，但它要求的条件最为严格。上海的居住证制度优先考虑三类人员：（1）有大学学历或特殊才能的人员和在上海工作、经商或投资的人员及其家人；（2）有稳定工作和住房的人员；（3）与有上海户口的家人团聚的人员。持有居住证的人员享受与本地人同样的公共服务，包括子女教育、医疗和计划生育服务、培训、社会保险和驾驶执照办理等。他们需要参加上海社会保险 7 年以后才可以申请上海户口。而且，上海对转入户口人数有限额，至今获得上海户口的外来人口数量还很少。

- 通过放弃农村福利换取城市福利并转为城市本地户口。重庆用转户口来鼓励农民全家进城，但这只适用于重庆本地的农村居民。农民工要将户口从农村转到城市，需要在当地工作或经商 5 年以上，或在当地购买了商品房，或是进行了一定规模的投资或缴税。如果要转为小城镇的户口，条件相对要低得多。这一模式的主要特点是所谓的“脱掉三件农村衣服，换上五件城市衣服”：“农村衣服”指宅基地、承包农田和林地，“城市衣服”则是养老、医疗、住房、就业和教育。从农村户口转为城镇户口的人员可以将农田、宅基地和林地保留 3 年，但 3 年后如果想保留城镇户口就必须放弃它们。

- 本地居民转换户口不需放弃农村的各项权益：成都实行了一种居住证制度，居住证分为临时和长期两种。居住证和转户口都只适用于成都市农村地区的居民。本地流动人口如果在城市居住 1 个月至 1 年，可申请临时居住证，如果居住超过 1 年则申请长期居住证。如果本市的流动人口签订了劳动合同、进行工商注册、购买住房或是居住证持有者的抚养对象，那么就可以申请获得居住证。居住证持有者能比临时居住证持有者享受更多的公共服务和福利，并可以转户口。

资料来源：Wang, Okeefe and Song（2012）。

建立与户籍平行的居住证制度

实行居住证制度的最终目的是将外来人口获取基本公共服务的资格与户籍相分离。

上海、深圳、浙江、广东、江苏、重庆、成都等省市都实行了居住证制度。各地做法有所不同，有些地区的居住证比较容易获得，

但提供的福利较为有限；有些地区能提供很好的福利，但获得居住证的标准非常严格（如上海）；有些地区则混合上述两种做法，颁发两种居住证，一是容易获得但福利较少的临时居住证，一是可以享受更多福利的长期居住证（如浙江）。

地方户籍制度改革试点说明，如果仅在地方层面追求城乡一体化，将会面临诸多挑战。

- 在那些农民工最为集中的大城市，户籍改革最不彻底，至少对来自省外或市外的人员是这样。相比之下，中小城市的城镇户口能够提供给外来人口的公共服务和社会保障水平都不如大城市，因此中小城市对外来人口的吸引力不够。

- 大城市的改革一般主要针对有较高技能和较富裕的移民，这大大限制了改革对劳动力市场的影响，降低了其在促进平等方面的效果。将普通流动人口排除在外的方式多种多样：比如通过对技术、投资或收入设置进入门槛，或是通过对收入/就业和居住时间的严格要求来限制数量。

- 由于存在很多不确定因素，转户口又可能有很高的机会成本，比如需要放弃农村土地，农民工对城镇户口的需求面临重要制约。在发达地区，农村土地价值很高，农业户口如果转为非农业户口，可能会失去土地征用所带来的大量补偿。

- 缺乏与户籍政策相关的社会福利改革很可能导致代际损失，使农民工子女失去积累人力资本的机会。例如，虽然国家要求为农民工随迁子女提供免费教育，但因为教育支出来自地方政府，实际上这一政策无法得到落实。

- 城市居民担心，如果外来人口的公共

服务成本都由地方来承担，那么可能会对服务质量造成不利影响。社会学研究发现，城市居民十分担心农民工增多导致城市公共服务质量下降并压低城市工资水平（Solinger, 1999）。如何管理这种担心是户籍改革过程中与技术问题同等重要的一个问题。

- 深化户籍改革的关键制约可能是如何筹集用于农民工公共服务和社会福利的资金。根据财政分权的安排，主要社会服务和社会保障项目所需的多数资金由地方政府负责。由于公共资源有限，地方政府缺乏为农民工及其家庭提供免费服务或补贴服务的动力。

上述各项挑战都指向了户籍改革中的核心经济问题：改革的好处是全国性的，但根据目前对基本公共服务提供的政府间财政安排，改革成本主要由地方政府来承担。这是一个典型的外部性问题，外部性的存在导致难以开展集体行动。城市为福利改革提供资金，但只能获得改革的部分收益，而且由于外来务工人口是流动的，这种投资对本地的回报率并不清楚。如果只从地方角度来分析，不为外来人员提供基本服务或者不提供充分服务是一种理性选择，但从全国来看，这种选择只能导致次优结果。

改革户籍制度

户籍改革需要制定一个较长时期内渐进推进的战略。最终目标是要使户籍变成一个纯粹的人口登记制度，把它与社会福利完全分开。这需要中央在与各省密切协调的基础上进行全国性规划。关键问题不是户籍改革本身，而是户籍改革的先决条件，即那些可降低户籍重要性的福利制度改革，只有这种改革才能把户籍变成像其他国家那样纯粹的人口登记制度。要具备这些先决条件，就要

求各级政府及相关部门采取一系列集体行动，以确保那些对全国而言能达到社会和经济效益最优的改革措施不再被继续拖延。政府还需要与公众进行磋商，向他们解释户籍改革的必要性和改革战略。

第一步是建立实施居住证制度的全国性框架，启动将非本地户口居民的社会福利与其户口状况相分离的进程。虽然在短期或中期内不大可能实行全国统一的居住证申请标准，但需要设置一些通用指标，各个城市可根据本地情况制定具体标准（如在本地的居住年限或社保缴费年限）。标准的制定可以借鉴此前很多地方试点项目的经验，也可以考虑类似广东的积分制度，避免标准过于僵化。实际操作中面临的另一个挑战是建立起全国流动人口信息体系标准和数据交换制度。虽然就目前来看，建立一个集中的全国数据库显得过于超前，但各地使用同一个信息平台对有效推进改革是不可或缺的。

第二步是逐步推广居住证制度和放宽落户标准。在这种框架下，可以逐渐扩大居住

证登记的范围——先从本市农村地区的居民开始，逐步扩展到所有本省户籍居民，直到最终扩展到允许外省的人口也可以申请居住证。成都、重庆和广东等地户籍制度改革已经采取了这种模式，这有助于分步骤地实现社会福利均等化。

第三步是确定流动人口在获得居住证之后可享受到哪些权益以及获得各种权益的先后次序。在这个问题上，当前进行的一系列试点也可以提供很多借鉴。在开始阶段，让外来人员获得居住证后立即享有与当地居民相同的社会福利是不太可能的。但很重要的一点是要在地方居住证制度中，确定一个可以逐步获得这些福利的路线图，尤其应该优先考虑同等受教育权。随着劳动力总量的减少和农村富余劳动力逐渐耗竭，不同城市可能需要展开竞争来吸引外来劳动力，在某种程度上，居住证持有者拥有的权益以及获取这些权益的速度可以成为城市吸引外来劳动力的竞争手段。图4-9展示了一种让居住证持有者逐步获得社会权益的渐进式策略。

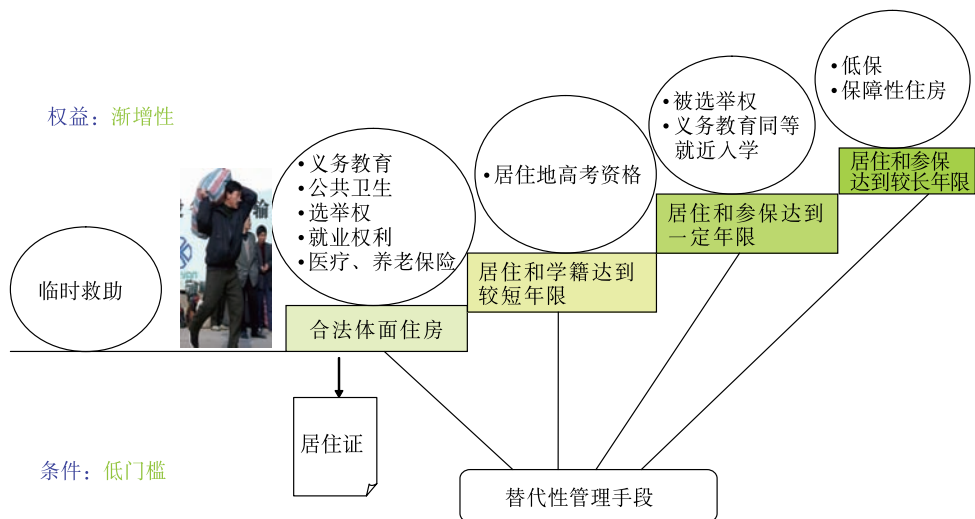


图4-9 非本地人口渐进获得社会权益示意图

资料来源：贡森和王列军（2010）。

在这种全国统一的框架之下，2015 ~ 2020 年间可在全国范围实行居住证制度。这个制度全面建立后，可以加快社会福利享受条件均等化的进程。最晚到 2030 年，持有居住证的外来人口就可以获得与当地居民同等的社会权益，而且申请居住证只需要满足较为基本的条件或在当地居住较短时间。

要使这种过渡行之有效，一个关键的挑战是有关部门就要向居住证持有者提供公共服务的支出责任达成共识。中央和地方政府需要为此进行复杂的讨价还价，但双方都需要更好地理解人口流动的重要性以及劳动力流动的外部性。中央和地方可以共同承担改革带来的财政责任，但如果流动人口来自省外，那么中央就要对他们承担较多的支出责

任；如果是省内流动，那么省级政府就要承担较多的支出责任。有些福利项目务工者自费的比例很大，这将被纳入申请居住证的标准中，如缴纳城镇职工社会保险费。

图 4-10 总结了逐渐推广居住证制度，最终将户口变为仅仅是一种人口登记制度的户籍改革步骤。按照这些步骤，非本地人口的居住登记制度将逐渐扩大（一方面是覆盖面的扩大，另一方面是所享受社会权益的扩大），同时逐渐降低户口转换的门槛。它也指出了为实现将本地人口和外来人口纳入统一的人口登记体系，以及根据居住地点而非原户口来获得同样权益的最终目标所要采取的关键步骤。本报告附录一对每个阶段可采取的具体措施进行了更为详细的讨论。

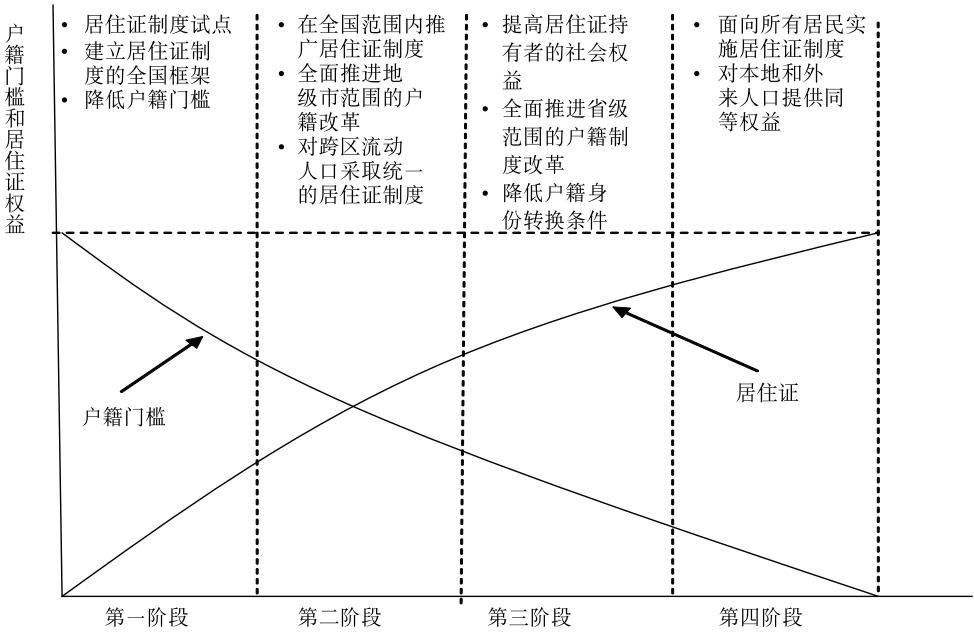


图 4-10 居住证推广和户籍一体化的路径示意图

提高养老保险权益的可携带性

养老保险不可携带是限制劳动力流动的

另一个障碍，这既限制了劳动力在地区间流动，也限制了在城市内不同部门转换工作。直到最近，国家都没有出台关于养老保险在

地区间转移接续，或是不同养老保险制度之间转移接续^①的全国性政策。由于各地的养老保险基金统筹层次一直较低，最近才实现了部分基金的省级统筹。如果养老保险不可携带，那么劳动者在地区间流动，或者在不同部门间转换工作时就面临很大的不确定性，这将成为保持劳动力流动性、改善职业匹配效率的障碍，进而影响生产率的提高。

最近出台的政策文件已认识到养老保险可携带性改革的必要性，制定了城镇职工养老保险的转移办法^②。从2010年起，参加城镇职工养老保险的职工在跨省流动时，不仅可以转出他们在养老保险中的个人账户储存额，而且可以转出部分社会统筹累计权益。这是降低劳动力流动福利损失的一项重要措施。然而，国家还未出台类似办法，指导城镇养老保险体系中不同制度间以及农村社保体系和城镇体系间的转移接续。

这项新政策迈出了值得肯定的一步，但要得到有效实施还需要进一步完善执行体系。即使在省内，要做到可靠而及时地转移养老保险关系，也还面临很多现实障碍。大多数城市的信息管理系统互不兼容，养老保险记录的城市间转移需要很繁琐地通过纸质文件来传递。因此，建设一个可以在城市间、省份间进行有效结转的信息管理系统，是一项重要而又具有挑战性的任务。

养老保险的可携带性是一个短期甚至中期的优先目标，随着时间推移，由于农村和城市养老体系逐渐衔接以及保费缴纳和缴费记录的统筹层次提高，它的紧迫性会逐渐降低。近期提出的关于城镇企业职工养老保险

异地转移的政策，为分步骤增强养老保险的可携带性提供了坚实基础，今后不仅要能在地区之间进行转移，而且要能在不同养老保险体系之间进行转移。原则上讲，随着各种养老保险计划的完全融合，可携带的必要性也就降低了。同样，如果在2020年以前养老保险能实现全国统筹，将有助于实现城镇企业职工养老保险的完全可携带。不同养老保险体系间的统筹则是一个更为长远的规划。

提高养老保险的可携带性，降低劳动力流动的福利损失、交易成本和管理成本，需要采取以下关键步骤：

- 以城镇职工养老保险异地转移政策为基础，在“十二五”期间针对不同养老保险计划的转移制定实施类似政策，为劳动力跨地域、跨部门流动提供便利。任何一种养老保险项目的个人账户转移都非常简单。农村养老保险和城镇居民养老保险中社会统筹部分的资格和待遇的评估则比较复杂，但也能解决。同样，制定一套公务员、事业单位和城镇企业职工养老保险项目间的转移办法，也并非易事，但可以通过逐渐整合这些项目来实现，其中可先合并事业单位和城镇企业职工养老保险（见本报告社会保障部分的讨论）。如果“十二五”期间制定了相关办法，那么在“十三五”期间就可以开始具体实施，将各种养老保险项目逐渐整合起来。

- 为使个人账户和社会统筹部分都可以携带，需要建立一种结转机制来进行个人

^① 城镇养老保险制度分为公务员、事业单位职工、企业职工及城镇居民的不同类型，每种制度都有不同的规则、替代率等。见 World Bank（即将发表）。

^② 国务院《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》，2009年12月。

缴费记录的转移和地区之间、不同保险计划之间的各种财务结算。这是一个巨大的挑战。事实证明，迄今为止即使在省内要做到这一点都非常困难，这是由于各地使用的信息系统非常分散，缺乏共同的数据标准，对采用何种数据共享模式也缺乏明确共识。首要步骤是要对养老保险记录和财务结算的标准达成一致。人力资源和社会保障部“金保”工程是中央和省级政府之间达成共识的一个天然平台。不过，设计并建设全国一体化的结算机制可能要到 2020 年前后才能实现，在此之前，流动人口的流出地和流入地进行双边数据交换仍将是主要工作方式。

- 促进养老保险权益可携带的根本性改革，是实现社会保险基金全国统筹。这是中国政府长久以来的政策目标，不只是针对养老保险，也包括医疗保险。但取得的进展比人们希望的要慢，只是在最近才实现了部分基金的省级统筹。医疗保险统筹的级别甚至更低，现在还往往停留在地市或县一级统筹。提高养老和医疗保险的统筹层次是提高社保权益可携带性最为有效的措施。现实地看，实现这一目标需要分步走，要随着信息管理系统及资金的整合，逐步将省级统筹的基金比例扩大至全国统筹。

提升安全感和完善社会保障体系



374

中国已对基于工作单位的社会保障和“铁饭碗”进行了改革，在构建适应市场需求的社会保护体系方面取得了突出成就。20世纪90年代以来，中国以国际上前所未有的速度实施了一系列社会保障项目，包括城镇与农村人口的养老与医疗保险制度，对城镇正规部门劳动者的失业、大病、工伤及生育保险，一个覆盖7000万人口的全国社会救助制度等。经合组织国家花了几十年时间才建立起这些体系，而大部分中等收入国家至今还未能做到这一点。

2030年社会保障发展的愿景是：

- 所有家庭都加入养老保险和医疗保险，养老保险和医疗保险制度应尽可能实现不同人群（农村居民、城市居民和农民工）和不同职业（一方面是公务员、事业单位工作人员和企业职工，另一方面是城镇居民和农村劳动者）的整合。在人口老龄化加快的形势下，通过技术性和结构性改革，确保养老保险制度的可持续性和个人保障的安全性。
- 利用政府、私人部门、社区及家庭等各方面的人力和财力，建立起一个较为完善、

质量较高的老年服务和长期照料服务体系，即使是穷人也能获得最基本的养老服务。

- 各项社会保障制度间有更好的统筹协调性，不仅能为贫困家庭提供足够的、可负担的最低保障，而且可以确保贫困边缘人群不会处于劣势地位，从而避免出现“贫困陷阱”。

建立一个包容性强、可持续的养老保险制度

现状与挑战

鉴于中国的人口结构态势，建立一个广覆盖、可持续的养老保障制度将成为今后几十年最紧迫的社会任务之一。在某种程度上，由于之前的改革步伐太快，有很多工作没有跟上。不过，有关政府部门已经明确地着手推进相关改革。第一项内容是要改变养老保险对农村居民、农民工和城镇非正规部门劳动者覆盖率偏低的情况。第二项内容是降低各种养老保险和医疗保险制度的碎片化程度，促进社会保障体系无缝对接和劳动力

流动。第三项内容与收入保障有关，要确保现行养老保险制度覆盖人群的保障水平及其可持续性。第四项内容，从更长期来看，可能需要对当前的养老保险制度进行结构性改革，才能实现政府目标。

扩大养老保险覆盖面

直到最近，中国养老保险的覆盖率明显

低于同等收入国家的一般水平（见图 5 - 1）。主要有以下几个原因：一是长期以来没有全国性的农村养老保险；二是农民工参加城镇保险的比例很低；三是在 2011 年上半年之前，一直没有针对城镇居民的养老保险制度，这部分人占城镇劳动力总数的 30% ~ 40% 。

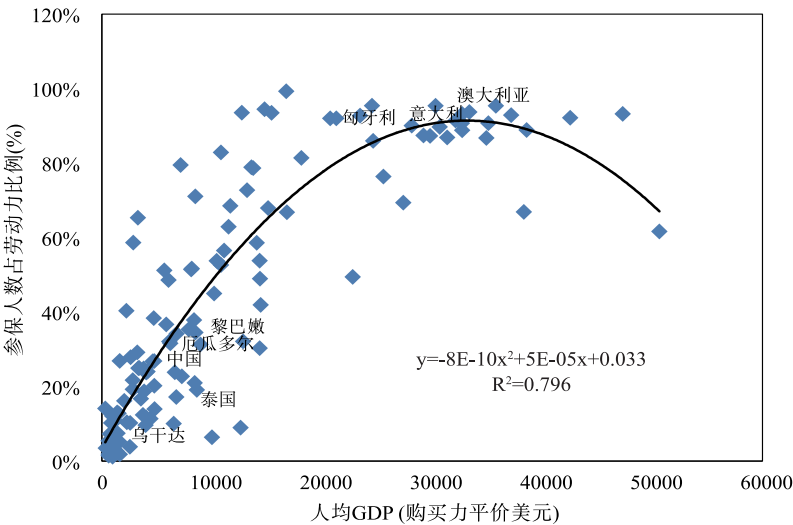


图 5 - 1 21 世纪头 10 年中期不同国家参保人数占劳动力比例

资料来源：World Bank（2010）。
注：中国的覆盖率是 2008 年的数据。

尽管近年来城镇养老保险的扩面有所进展，但城镇本地职工和农民工的参保率仍有很大差异。虽然这方面没有可靠的全国性调查数据，但 2005 和 2010 年的《中国城市劳动力调查》较好地反映了一些大城市的情况。如图 5 - 2 所示，2005 年至 2010 年间，农民工参加养老保险的比例几乎提高了一倍，但仍然只占全体农民工的 1/4。相比之下，本地职工参加养老保险的比例高达 80%。农民工参保率提高的部分原因是一部分新参保者参加了包括农村养老保险在内的其他保险体系，而不是参加了城镇企业职工

养老保险。在对参加城市职工养老保险决定因素的回归分析中可以看到，对参加养老保险的边际概率具有正面影响的因素包括职工的受教育水平（受教育年限每增加一年，参保概率就会提高 4%，大专以上教育会提高 7%）和职工年龄（年龄越大的职工越可能参加养老保险）。与此相对应的是，在控制其他因素的情况下，外地打工者与当地户籍劳动者相比，前者参加城镇职工养老保险制度的可能性要低 43%，而农民工参保的可能性比其他城市户口的外地打工者又低 26%。尽管妇女参保的可能性比男性低

5%，但剔除行业因素后，这一现象就会消失，说明男女参保比例的差别主要是职业而

不是性别因素造成的^①。

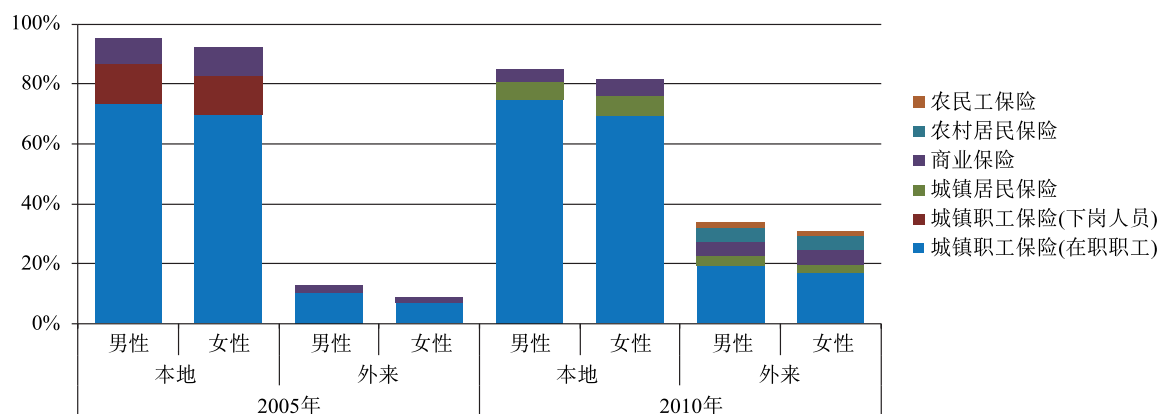


图 5-2 分性别和户籍的城镇劳动年龄人口养老保险覆盖情况

资料来源：Giles, Park and Wang (即将出版)。

农村地区养老保险覆盖率的历史水平一直很低 (10% ~ 12%)，但自 2009 年实施全国农村养老保险试点改革以来已经有了很大提高 (见图 5-3)。尽管中国从 20 世纪 80 年代就开始进行农村养老保险改革试点，但直到 21 世纪头 10 年后期也未能在扩大覆盖

面上取得重大进展，主要原因包括养老保险高度地方化、许多地区财力有限、农村人口缺少参保激励以及执行力度较弱等^②。但 2009 年开始的农村养老保险试点大幅增加了参保人数。

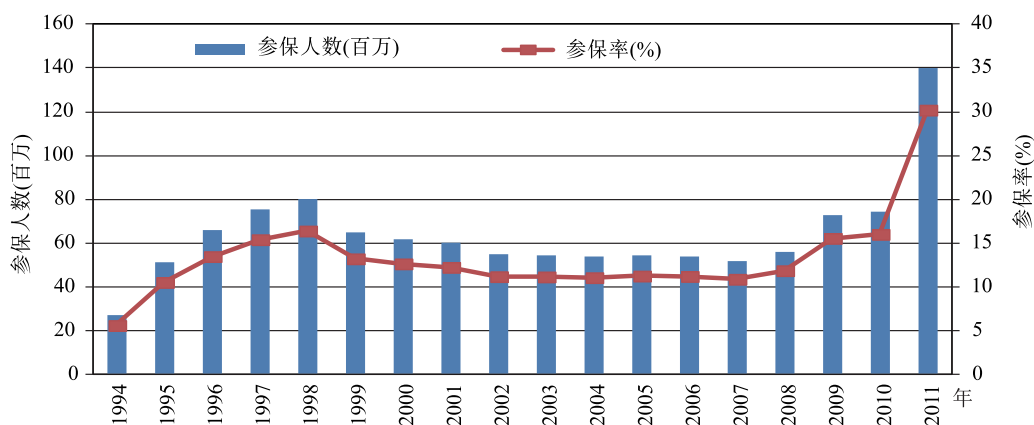


图 5-3 农村养老保险参保情况：缴费总人数 (百万) 及其占农村就业人口比例 (%)

资料来源：人力资源和社会保障部。

① 关于各类城镇社会保险制度参保决定因素的分析见 Giles, Park and Wang (即将出版)，分析使用了 2005 和 2010 年 CULSS 报告的数据。该文也指出，对农民工参加城镇养老保险制度及其他社会保险制度 (如医疗、失业及工伤) 的情况，不同官方数据之间以及官方数据和调查数据之间有很大差别。

② Wu (2009); Lv (2005)。

为解决养老保险覆盖面不足的问题，自2009年以来中国迅速采取了一系列措施，把以前未纳入正规保险制度的群体也包括进来。以前，养老保险覆盖率低的群体主要是农民、农民工以及不在正规部门就业的城镇居民。2009年底，在全国范围内开始推出一项自愿参加的农村养老保险制度，包括两个部分：一是农民个人交费、国家按比例配套投入的个人账户；二是达到退休年龄后可领取固定数额的基础养老金。这项制度是利用财政补贴鼓励农民参加养老保险的一项创新。中央政府在基础养老金的筹资方面发挥了重要作用：在中西部省份，这部分资金由中央全额支付；在沿海省份，由中央负担一半。2011年，城镇居民养老保险制度也大体沿用了这种思路。农村养老保险和城镇居民养老保险都争取在2013年底覆盖到全国所有地区。这两种制度中都有很大的政府补贴成分：在养老金的积累阶段由财政按个人交费额进行适当补贴，更重要的是在退休后由政府全额支付基础养老金。目前农村养老保险的缴费人员已经增加了约1亿人。2011年开始实施的《社会保险法》和2008年开始实施的《劳动合同法》都强调城镇企业有义务将农民工纳入城镇职工保险制度，有些指标表明这方面已经取得了一些进展。

城镇养老保险制度的收入保障和系统性风险

除了覆盖面，社会保障的另一个关键要素是它所提供的收入保障水平。对养老保险来说这是一个值得关注的问题。虽然城镇养

老保险制度的名义待遇水平稳步提高，但近些年来养老金的收入替代率大幅下降（见图5-4），当然按照国际标准原来的替代率就偏高。虽然事业单位和公务员养老金的替代率仍处于超过60%的较高水平，但企业职工替代率已经下降到接近国际劳工组织所建议的40%这一最低水平。由此引发的问题是：从长远来看，这种保险制度能否提供适当的收入保障。在一定程度上，这个问题是由于制度设计和实施特点造成的，尤其是个人账户积累额（绝大部分是银行存款）的实际收益率为负，同时各地还普遍存在所谓的“空账”（即个人账户中的储蓄已经在早些时候被用于支付当期退休人员的养老金）。此外，养老保险体系也面临着化解巨大“历史债务”的挑战，这些债务是对以前参保者较为慷慨的待遇承诺造成的^①。

城镇养老保险制度的设计和执行将面临一些结构性挑战，可能会损害其权威性，导致不公平加剧及劳动力市场扭曲。它主要包括下列几方面的问题：

- 城镇职工养老保险对以前职工提供的较为慷慨的待遇所形成的“历史债务”，主要是通过当期缴费来偿还的，因此现行缴费率一直很高，使现在的员工不愿意参保，进而导致老职工和年轻职工之间的代际不平衡。粗略估算显示，养老金的隐性负债大概相当于2008年GDP的82%~130%，具体比例取决于所作假设^②。

- 制度设计的缺陷会损害参保积极性，影响保险制度的财务可持续性，如退休年龄

^① 中国自改革开放以来对养老保障体系进行了数次改革，使得不同人群的待遇计算方法有所不同。不同人群因其加入养老制度的时间不同而被称为“老人”、“中人”和“新人”，见 World Bank（即将出版）。

^② 净成本可能低于这个水平，因为公务员和事业单位人员养老保险中已经有大量的公共补贴，见 World Bank（即将出版）。

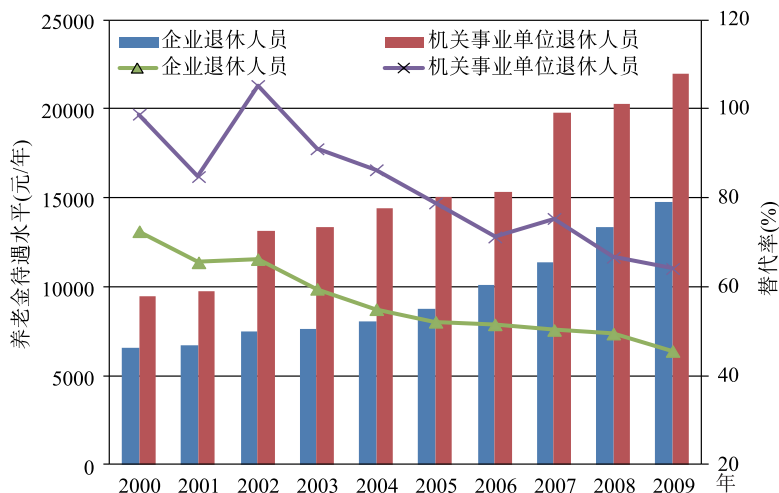


图 5-4 中国城镇养老保险制度待遇水平及收入替代率

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴 2010》，《中国劳动统计年鉴 2010》。

偏低。对城镇企业职工基本养老保险制度的研究证实，这一制度的可持续性将面临严重威胁。长期精算预测表明，2002 年到 2075 年的基金缺口总和（即所测年份基金缺口的现值之和）为中国 2001 年 GDP 的 95%。该预测还显示从 2009 年到 2018 年整个体系会有少量现金结余，然后开始出现赤字，尽管那个时候目前的“新人”变老后只享有较低的替代率^①。

- 个人账户积累额的收益率偏低，意味着养老金的收入替代率远低于制度设计之初所期待的水平——只要个人账户积累额按一年期存款利率计息，这个因制度设计所产生的结构性问题就无法消除。事实上，对城镇职工来说，个人账户积累额的负利率会提升原本就较高的养老保险费率。

- 城镇地区多种养老保险制度并存，有企业职工养老保险制度、事业单位职工养老保险制度和公务员养老保险制度，一些地

区还有城镇居民养老保险及农民工养老保险制度。这导致劳动力市场上的权益分割，制约了劳动者在不同职业间的流动，造成了公共和非公共部门劳动者薪酬水平的隐性差别。多种养老保险制度并存的做法不符合国际趋势，有必要对不同类型劳动者的养老保障政策框架进行整合。

- 不同地区城镇养老保险制度碎片化，养老权益缺乏可携带性，这在第四章中已有所讨论。不同城市之间缺乏风险统筹，难以进行资金转移，限制了城镇养老保险制度的功能，并扩大了各地收入保障水平的差别。虽然近期对城镇养老保险异地转移的规定已经朝正确的方向迈出了积极的一步，但仍需要完善各地的信息管理系统和支付体系，才能实现信息交换和资金转移，使政策真正具有可操作性。更广泛地看，在农村养老保险、城镇职工养老保险、机关事业单位养老

^① 见 Yvonne Sin, Ibid. 这些估算是根据七个大城市的样本作出的，要提高结果的准确性，就需要更有代表性的数据以及反映最新情况的模型，比如 2005 年对个人账户养老金计发系数作出的改变。

保险和城镇居民养老保险等不同的养老制度之间，还没有类似的转移接续法规。就统筹层次来说，实现养老保险省级统筹的目标还没有完全实现，大多数省份只是在地市级统筹基础上实现了省级部分统筹。

应对养老保险制度改革挑战

中国养老金制度改革的指导原则较为合理，接下来需要进行的技术性改革和结构性改革将有很大的挑战。最近几年，中国政府明确提出了养老金制度的改革原则。城镇地区的原则是“广覆盖、保基本、多层次、可持续”，农村则是“广覆盖、保基本、有弹性、可持续”。要扩大养老保险制度的覆盖面并加强各种制度之间的整合，同时确保为所有劳动者提供适当、可持续的保障水平，这将是一项复杂的任务，需要对养老保险制度进行结构性改革和技术性改革。关键问题是当各种目标相互冲突时如何进行权衡取舍。总体看，深化养老金制度改革是一项长期任务，可分以下几个阶段推进。

近期

首要的是为农民、城镇居民和农民工参加养老保险提供恰当激励。对新型农村养老保险和城镇居民养老保险进行财政补贴，是鼓励人们参保的一项重要措施。但是，由于补贴主要发生在后期——在参保人退休之后以基础养老金的形式发放，而最低的缴费年限只有15年，这种做法带来的一个问题是那些45岁以下的人是否会大量参保。在成都和广东两地的初步调查发现，年轻农民对新农保的参与率要大大低于接近退休年龄的人^①。“家庭联保”是鼓励参保的一项重要

措施——按照这项规定，只有处于工作年龄的子女缴纳养老保险费，年老的父母才可以领取基础养老金。但这只是一个过渡性规定。在中期，有关部门可能需要对那些45岁以下人口参保提供更大的激励，比如提高对个人账户的缴费补贴和提高那些缴费超过15年的人退休后可领取的基础养老金数额等。

提高农民工参保率要采取激励办法。虽然近期数据表明农民工参加城镇职工养老保险的比例有所提高，但进一步扩大养老保险覆盖面将面临三方面挑战。第一，大多数农民工仍在非正规部门就业，不能参加城镇居民养老保险。第二，即使那些在正规部门就业的农民工，由于很多年以后才能从养老保险中受益，而他们未来工作生活的地点以及养老保险账户能否转移都不确定，他们可能不愿参保。第三，他们的企业也可能考虑到会额外增加劳动力成本而不愿为其养老金账户缴费。对那些希望最终返回家乡的农民工来说，如果能加强城乡居民养老保险制度的整合，他们参加家乡的农村养老保险就比较合适。而对那些计划留在城市的农民工来说，解决上面所说的前两个问题的一个办法就是将农民工的社保缴费与居住证发放和户籍改革联系起来（见第四章），只有缴纳了一定年限的社保费才能逐步享受居住地的各种社会待遇。

除扩大养老保险制度覆盖面外，近期还需要对城镇正规部门的养老保险制度进行改革。包括如下内容：

- 启动提高退休年龄的进程。由于退休年龄需要逐步提高，最好尽快开始提高可

^① 成都的调查结果见 Wang et al (2011)；广东的调查结果见 Wang et al (forthcoming)。

以领取养老金的年龄。有些中国学者提出的一个问题是，目前年龄较大的劳动者技能较低，生产率低下，不是企业最需要的劳动力。这种担心是有道理的，但是如果渐进地提高退休年龄，同时完善失业保险、加强对劳动者的职业中期培训和终身学习，应该可以缓解提高退休年龄对大龄劳动者和总体劳动生产率产生的负面影响。

- 制定一个处理历史遗留养老负担的战略。较为合理的步骤如下：①将历史负担与其他养老费用分开；②测算支付这些遗留负担的资金需求，可以作为养老制度财务状况精算模型的一个组成部分；③就如何通过长期安排为历史遗留养老负担筹集资金达成共识，要使用现行养老保险收入外的渠道，如发行政府债券、利用全国社会保障基金等。

- 为事业单位、公务员与城镇职工养老保险制度的整合做好规划。虽然已经确定了5个省份进行事业单位养老保险改革试点，但迄今为止进展有限。事业单位和公务员的养老保险最终应当完全归入城镇职工养老保险，近期首先要规定这两类群体也要参保缴费^①。有些事业单位已经这么做了，但还需要进一步扩大。对公务员来说这一点更有难度，但印度等国家就要求新加入公务员行列的人员缴纳养老保险费，这为如何实施向统一的养老保险制度过渡提供了范例。不管是事业单位人员还是公务员，制度设计的关键问题都是在将他们纳入城镇职工养老保险的同时，如何避免其养老金替代率大幅下降。这就需要将养老金改革与更广泛的事业单位和公务员待遇改革结合起来考虑。

- 完成养老保险的省级统筹。养老保

险的省级统筹有助于养老待遇在省内均等化，也有助于加强养老金制度的保险功能。虽然各地已经作出了实现完全省级统筹的政策承诺，但迄今为止大多数省份只实现了部分基金的省级统筹。

- 建立有利于养老金权益转移和统筹层次提高的信息系统。目前，尽管各地已经努力实现了在省内以及新农保和城镇居民养老保险制度内部使用统一数据标准的目标，但养老保险信息系统一般建立在地市级，是高度碎片化的。近期内很重要的一点是要在人力资源和社会保障部的领导下建立一套通用的数据标准和数据分享规则，制定旨在推动各信息系统接轨的数据管理系统战略。各省内部也需要整合社会保险信息体系，为最终实现受益人数据和财务信息的跨省共享做好准备。

中期

中期面临的主要挑战是加强不同养老制度间的协调并逐步整合。在养老保险覆盖率提高后，降低不同地区间、不同人群养老保险制度间的分割程度就成为重要任务。这对提高劳动力流动性非常重要。这方面的改革包括以下内容：

- 完成事业单位、公务员养老保险与城镇职工养老保险制度框架和管理的整合。为建立一个包括所有正规部门职工在内的统一养老保险制度，需要逐渐整合公务员、事业单位和城镇职工保险制度的政策和管理框架。就改革顺序来说，比较合理的是先将事业单位养老保险与城镇职工养老保险结合起来，将公务员养老保险制度纳入这个体系可

^① 国际上的普遍趋势是公务员和其他劳动者的养老保险制度融合度日益加深，或者是完全统一，或者是在整合的基础上对公务员有补充性的附加制度，见 Palacios and Whitehouse (2006)。

能需要更长的时间。为避免事业单位人员和公务员收入替代率由于改革出现大幅下降，有必要建立补充性职业年金，这样可以对整合后的城镇正规部门养老保险制度所提供的待遇形成有益补充。

- 整合农村居民和城镇居民养老保险制度及管理体系。由于这两个制度的政策协调较为紧密，它们的整合也应当相对简单。事实上，北京、上海、中山和成都等城市已经做到了这一点。面临的主要现实挑战是要确保不同省份、地市的信息和财务交换系统充分整合，以便为这两个养老保险制度在每个行政区域内和更大范围内的整合创造条件。

基于前期开展的准备性工作，中期还要实施其他主要改革。这些包括：

- 通过制定明确的筹资战略，在财务上将历史遗留养老负担与现行养老金制度相分离。把历史遗留养老负担从当前及未来养老保险制度中剥离出来，政府就可以降低当前及未来劳动者养老保险缴费负担。这有助于减少提高退休年龄可能遇到的阻力。历史遗留养老成本可以由各级政府来承担，劳动者和退休人员也可承担一部分。中央政府可以建立一个筹资框架，中央承担保证最低限度权益的支出责任，各省市承担其余待遇的支出责任。

- 将各种城镇养老保险制度的基金统筹层次提高到国家层面。这是国家既定的政策目标，而且从各种角度来看都是一项可取的改革。不同制度间整合和提高统筹层次会面临两个最大的挑战：一是就统筹缴费收入在地区间的分配办法达成各方都认可的规

则；二是建立一个参保人员数据与财务信息交换的平台，方便养老金权益在不同地区之间、不同养老保险制度之间转移。统筹基金分配的目标之一应是逐步降低养老金待遇的地区和人群差距。要在全中国数据分享方面取得进展，需要加快推进人力资源和社会保障部目前开展的数据标准化工作。不论是从技术角度还是从协调各群体不同利益角度来看，上面这两项任务都非易事。

- 采取措施确保养老保险制度能够提供可持续和可靠的收入保障。这一方面要求在养老金积累期间有足够高的回报率，同时也要求对退休后领取的养老金进行必要的指数化调整。对养老金进行系统性的指数化调整非常有必要。根据物价水平进行指数化调整，虽然可以帮助退休人员克服通胀影响，但很可能造成退休金相对于工资的比例下降。另外一种做法是将价格和工资增长结合起来^①。为确保养老金积累期间能获得较高的收益率，养老保险的收益率必须要高于银行储蓄。这就需要对养老保险基金结余实行更为平衡的投资策略，或者从长期来说可以考虑采用名义个人账户模式，使回报率与GDP增长率挂钩。

远期

就远期来说，最好区分开有正式雇佣关系和没有正式雇佣关系（如自雇人员和非正规部门就业）的人员。这就要求打破传统的地域划分，为这两类人建立跨越城乡界限的统一养老保险制度。这种安排将与未来城乡一体化及深化户籍改革相一致，有助于解决养老权益的接续转移问题。这方面可以借鉴经合组织国家专门针对自雇人员的养老

^① 关于养老金指数化的原则，见 Piggott and Sane (2009)。

保险制度的经验。

就具体实施来说，远期需要建立全国的数据管理系统，为实现全国统筹和制度整合提供支撑。这是一项十分艰巨但又必须完成的任务。问题在于，从技术和政治上来考虑到底什么样的综合数据管理模式最为可行。这不一定是个非常集中的数据库，而可以是省级信息系统的结合，中央承担数据交换中

心的职能，或是建立一个“云系统”。

除了整合各种养老保险制度，还需要考虑养老金待遇的结构与组合。为了兼顾保障收入、扩大覆盖面及可持续发展这三个政策目标，从长远来看，中国可以考虑将整合后的养老制度纳入到一个三支柱框架中来（见图5-5）。

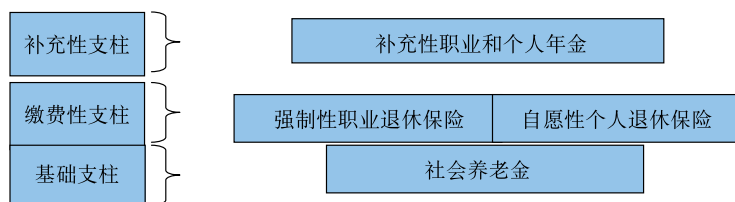


图5-5 远期养老保障体系设计方案

382

- 基础支柱：通过非缴费型“社会养老金”为老年人提供最低水平收入保障，防止贫困。这建立在现行新农保及城镇居民养老保险的基础之上，不过“社会养老金”更推进了一步。城乡居民养老保险制度还要求有一定的个人缴费（虽然费率很低），但“社会养老金”与缴费没有任何关系。社会养老金的数额不能太高，以确保财务可持续性。它的资金可以来自一般财政收入，中央政府承担主要筹资责任，不过地方政府也需要承担一部分责任。依据财政能力和社会养老金水平，可在对申请人员进行家计调查或其他养老金收入调查以后确定社会养老金的发放（后者在管理上比较简便）。此类待遇的一个重要原则就是以相同的方法制定待遇标准，而且所提供的最低收入保障要略高于低保标准。各种形式的社会养老金在经合组织国家非常普遍，是确保老年待遇全覆盖、

避免老年贫困的一个手段^①。

- 缴费性支柱：包括针对所有工薪收入者的强制性缴费确定型制度（通过调整现有城镇养老保险制度而成）和针对城乡没有固定工资收入劳动者（如临时工、自雇人员和农民）的自愿性缴费确定型制度。对于有工资收入的劳动者，建议考虑采取名义个人账户（NDC）的方法。无论是从增强劳动力市场激励性、促进劳动力流动来说，还是就降低缴费率、为保证发放而进行的资金储备而言，名义个人账户模式都很有吸引力。更重要的是，这可以在不带来过度投资风险或对政府产生过高监管要求的情况下，为缴费人员提高实际收益率。而对于那些没有固定工资收入的人，建议政府持续提供（还可以增加）缴费补贴，从而为他们参加自愿型养老保险提供更大

^① 见 Palacios and Sluchynskyy (2006) 和 Holzmann, Robalino and Takayama (2009) 对经合组织成员国及中等和低收入国家实行社会养老金的综述。

的激励。对那些无固定工资收入人员的养老保险可实行完全积累制，最好由中央政府提供收益率担保，以降低缴费者的“空账”风险。这种两项制度并行的体系可能会面临的风险是，由于对无固定收入人员提供补贴，可能会鼓励人们更多地从事非正规工作。一个解决办法是对正式部门低收入劳动者也提供一些补贴激励，墨西哥和哥伦比亚就采取了这种做法。

- 补充性支柱：针对所有城乡居民，为他们提供自愿性职业及个人年金，可以对他们其他养老金待遇形成有益补充。对于大部分劳动者及企业，这完全可以作为一种自愿性安排，是劳动者非工资报酬的一部分。对于公务员和事业单位职工而言，这是既将其纳入城镇企业职工养老保险制度又确保他们收入替代率不大幅下降的一个重要补充。

养老服务——有尊严地变老

现状与挑战

虽然养老金是老年保障的一项关键内容，人口快速老龄化也要求发展各种养老及长期老年照料服务，但目前中国此类服务的发展相对滞后。历史上照顾老年人一直都是家庭的责任，而且从文化角度而言，至今依然如此。与此同时，国家供养了那些最贫困的没有其他生活保障的老人，即农村的“五保人员”和城镇地区的“三无人员”^①。2011年五保制度覆盖了550万人，其他贫困老人往往享受到低保待遇。不过，随着城镇化进程加快，“4—2—1”家庭模式会加重子女负

担，人口快速老龄化对各类养老服务的需求激增，传统养老方式与政府提供的针对特定人群的养老保障已难以满足这些新需求。

现行养老服务及长期老年照料服务的政策框架还不完善，未能充分反映近年来人口结构、政策、经济和社会的变化。1996年中国通过了《老年人权益保障法》，用来指导和规范老年人的社会保障、福利、服务、医疗、教育等权利。2006年，包括国家发改委和民政部以及老龄委在内的十个机构联合提出了一项关于老年服务业的政策文件^②。北京、天津、青岛、大连、厦门、上海和长沙开展了以家庭和社区为基础的老年服务试点，2009年扩展到300多个城市。1996年《老年人权益保障法》对老年照料服务的发展产生了重要作用，但它已经不能反映中国经济、人口、社会 and 政策的迅速变化（如养老保险种类和覆盖面的扩大）。“十二五”规划对养老服务体系建设和给予了更加密切的关注。

养老服务及长期照料具有多部门特性，对中国制定协同战略提出了组织上的挑战。养老服务及长期照料服务涉及多个部委、各级政府以及非政府部门，难以形成综合性战略。在中央政府层面，相关政策的制定涉及国家发展与改革委员会、民政部、人力资源和社会保障部、卫生部以及国家老龄委。而在地方层面，省、市、县、乡镇一级政府都有责任设计、协调并实施老年长期照料服务，有时还可与其他志愿者组织协作开展这些工作。

良好协调机制的缺失不利于养老服务及

^① 五保制度为困难老人提供保吃、保穿、保烧（燃料）、保医、保葬，以及零用钱。“三无”人员指无赡养人、无生活来源、无劳动能力。

^② 《关于加快发展老年服务业的意见》，2006年2月。

长期照料工作的开展。这方面的影响已经十分明显。缺乏协调限制了以下工作的开展：充分估计各类老年照料服务的单位成本；评估服务筹资的最佳方案；制定清晰、透明的服务资格标准；适当划分服务购买、委托和提供功能；建立老年照料服务的质量保证体系（Joshua, 2011）。

中国还十分缺乏接受过适当训练、能够提供养老服务及长期照料的专业人员，特别是社会工作教育及实践还处于起步阶段。现在，全国有 250 个机构可以提供社会工作培训，每年只有 1 万名毕业生，60% 的毕业生因为工资低、缺乏职业发展机会等原因在毕业后转而从事其他工作^①。由于缺乏培训社会工作技能所需的工作环境场所，很难培养一支得力的社工队伍，而这对老年服务的数量和质量都会产生影响。除了社会工作者，其他专业的养老服务技术人员也严重短缺，包括专业护理员和老年病理师等。

在国有企业市场化改革背景下，以社区为基础的长期照料服务开始兴起，不过此类服务往往很分散，且力量薄弱。2007 年“社会化管理服务”制度覆盖了 3140 万名企业退休人员。这些服务旨在满足这些老年人的社会服务及医疗需求，不过往往过于零散。在城市地区，以社区为基础的长期照料已经出现。譬如，北京市推出了“四就近”的服务模式，充分利用社区资源让老年人就近参加学习、就近开展活动、就近得到照顾及就近参与社区事务。不过，评估表明有关

社区和居家养老服务支持职能的界定往往不明确，不同部门及服务提供方之间缺乏协调，进而导致服务提供成本非常昂贵且难以持续（Cheng and Rosenberg, 2009）。另外，民营部门正对中国的高端老年照料产业表现出越来越强的兴趣^②。

在养老及长期老年照料服务制度设计与执行方面所面临的挑战，并非中国特有。许多比中国老龄化程度更高的发达国家和新兴经济体已经采取了一系列改革措施来应对这一挑战。他们提供了许多相关经验，采取了各种筹资、服务提供和监管模式，中国要建立一个既符合本国国情又考虑财政能力的模式实非易事^③。

应对养老服务的挑战

鉴于中国养老服务还处于发展早期，政策制定者面临的最根本问题是应该勾画一个什么样的养老体系愿景。经合组织国家和转轨国家在老年照料服务的提供、筹资与监管方面的做法大相径庭，这在很大程度上反映了不同国家对这个问题的潜在的社会与文化态度。譬如，在老人长期照料的总支出水平以及公共部门和私人在其中负担的比例等方面各国都有很大差别（见图 5-6）^④。中国首先要确定一个符合其社会服务体系愿景、文化倾向和财政能力的老年照料服务模式。因此，接下来主要讨论政策制定者在不同阶段需要优先考虑的问题及可供选择的解决方案，而不是给出明确的政策建议。

^① 民政部的资料，见 2011 年 11 月 11 日《中国日报》。http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2011-11/09/content_14065471.htm。

^② 可参见世界退休社区亚洲 2011 年会的相关材料。

^③ 经合组织成员国长期护理模式请见 Joshua（2011）。

^④ 长期照料服务不同于老年照料服务，后者包括各种类型的服务，但是长期照料往往是老年照料中资金需求较大的一块。

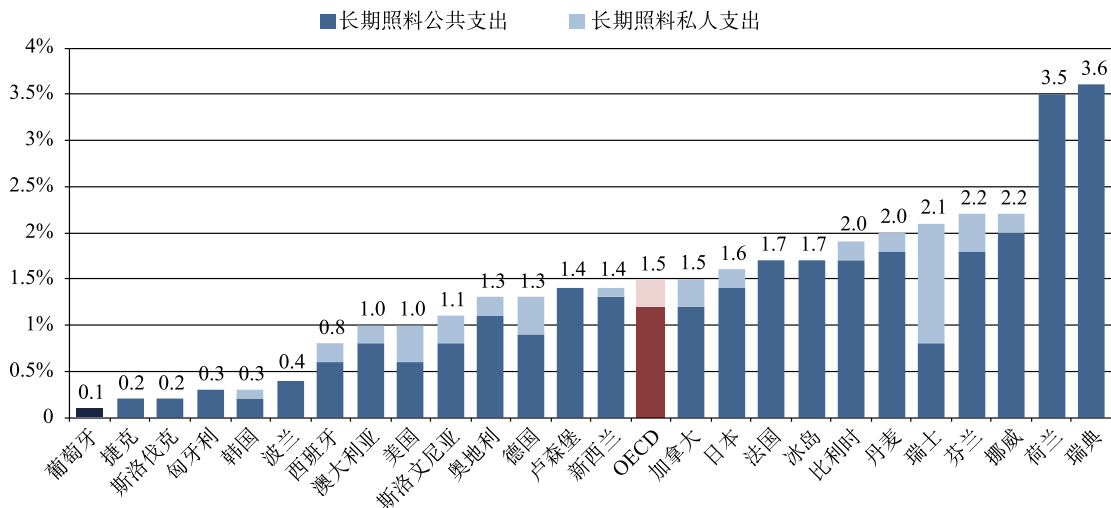


图 5-6 2008 年经合组织国家长期照料服务支出（占 GDP 的百分比）

资料来源：OECD Health Data, 2010 年。

近期

首先要制定一个完整的养老服务政策框架。在这个过程中，一个中心问题是在服务筹资和服务提供方面政府与私人部门如何协调。鉴于中国老龄化速度很快，有待满足的需求很大，养老服务显然不能由政府“一手包办”，而是需要利益相关方——包括国有部门、非国有商业部门、非政府部门以及社区和家庭共同承担责任，实行服务提供多元化。这也符合中国的传统文化及家庭价值观。可以考虑将养老服务划分为三类，政府在每类服务中的作用都有所不同：一是政府既要出资也要负责提供服务；二是只出资但把服务外包出去；三是既不出资也不负责服务提供。具体如下：

- 开展各种老年照料服务模式的试点，更好地了解服务成本和质量等问题，同时探索政府、非政府部门以及社区和家庭在服务

筹资和服务提供方面的多种组合。目前已经有一些很有趣的试验（如在杭州和上海），可以认真评估并推广这些做法，为国家政策的制定提供参考，同时还可以借鉴相关国际经验^①。

- 要特别重视老年照料服务的筹资模式。就近期来说，能用于老年照料的公共资金依然有限。经合组织国家在使用公共资金用于老年照料方面的做法差别很大，有的基本上完全使用政府一般预算收入（如挪威的纳维亚国家），而有的则采取基于保险的方式。对中国来说，公共资金很可能将继续来自一般预算收入，但可得资金水平会低于那些主要依赖一般预算收入筹资的国家。在公共资金使用上，政策制定者在近期可以尝试对服务提供者实行供方补助，同时对居民家庭进行需方补贴。越来越多的经合组织成员国开始补贴需方，把补助直接发给家庭，

^① 经合组织国家的经验见 OECD（2011b）；转型国家的经验见 World Bank（2010e）。

这样家庭可以在居家养老、社区养老或机构养老中自主选择（OECD，2011）。在老年照料问题上，家庭和非正规养老安排——包括基于社区的养老安排在内，都扮演着重要角色。需要注意的一点是公共资金不应应对非正规养老和社区养老产生挤出效应。至少，公共资金不能引导人们偏向于选择某种养老模式，对选择自己照顾家中老人或选择社区养老的家庭都应该一视同仁。

• 就近期而言，公共资金还将主要用于贫困老人。在这个问题上，经合组织成员国的做法也各不相同，有的是普惠式的，通过政府一般预算收入或是由保险缴费筹资提供全民享有的养老服务制度（欧洲大多数国家、日本及韩国），有的则是以家计调查为基础的补缺式制度（美国、英国和澳大利亚）。中国可以考虑采取一个循序渐进的方式，首先满足最贫困人口的需求，境遇较好的家庭可以自己出资享受质量更高的养老服务。中期面临的挑战是，对那些既不是特别贫困又没有能力完全自筹资金获得养老服务的中间人群而言，公共资金应承担起什么样的责任。

• 要考虑的另一个重要问题是，鉴于养老服务涉及众多公共与民营机构，需要为这个领域建立起必要的组织安排和协调机制。民政部已经制定了《社会养老服务体系“十二五”规划》，可以通过建立一个高层协调机制来进一步完善有关制度安排，相关部门和机构包括民政部、发改委、卫生部、人保部及国家老龄委等。同样，地方层面也需要建立类似的协调机制，负责当地老年服务体系的监督、监管与管理。

• 加快培养老年照料行业急需的人力资源。有关政府部门已经看到了这一问题的紧迫性，并正在加快培养社会工作者和老年病理师、老年人护士等专业人员。2011年民政部宣布，在18个中央部委的协调努力下，将在2015年年底前实现拥有200万名合格社工的目标^①。不过，在培训社工的同时，还需要解决他们工资很低、缺乏职业发展前景的问题。这些问题导致很多接受了社会工作训练的人并不愿意从事这方面的工作。此外，还需要制定一个清晰的战略，促进受过正式训练的人员与家庭成员和志愿者之间的互动。

中长期

在中长期需要深化“十二五”期间启动的各项改革。而随着人口老龄化速度加快，可能还需采取新的措施，主要包括如下方面：

• 制定老年照料服务的监管框架，鼓励非国有服务提供者（社区的、商业性的和非营利的）进入这个产业，同时确保遵守基本服务标准。这首先需要评估不同服务的需求，同时要了解哪些服务是居民家庭愿意自行提供的。另外一项重要工作是建立规范的许可和认证体系来确保服务提供方能够达到基本服务标准。

• 探索和推行长期照料保险，为这项日益增长的需求解决资金问题。包括德国、韩国和日本在内的一些经合组织国家近年都将长期照料保险纳入了它们的全国社会保险体系，这些模式也许能给中国提供一些经验。由于中国社保缴费率已经很高，再从工资中扣除专门的长期照料保险费，可能只有

^① 《中国日报》（前文已引用）。

在逐渐降低诸如养老保险和住房公积金缴费比例等之后才能实行。另一方面，作为对长期照料保险试点的一个补充，可以对那些选择以家庭照料或社区照料方式来照顾家中老人的贫困家庭甚至中等收入家庭提供“照料者补贴”。

(3) 走向老年照料和生活协助相结合的模式，依靠多种机构的多方面技能，提供一系列个性化服务，满足人们多样化的需要。

推动社会保障体系的整合

现状与挑战

过去 20 年中国社会保障项目扩面与改革的步伐令人瞩目，不过也带来了如何加强社保体系整合的新挑战。随着社会保障体系的扩展，无论在养老金或社会救助等单项制度内部，还是在不同制度之间，都出现了兼容性不强的问题。只有解决好这些问题，才能建立一个整体上协调一致的社会保障体系，而不只是各部分的简单叠加（World Bank, 2012）。只有对社会保障目标及其内涵的社会价值观有一个清晰的认识，才能有助于社会保障体系的统一。

应对挑战

社会保障体系的协调统一需要进行平衡，一方面要确保安全性、加强对贫困人口的保护，另一方面又要通过适当的激励措施鼓励人们工作，更多地选择在正规部门就业。社会保障体系中的各项制度内部及不同制度之间都需要处理好这一平衡。目前的社会保障体系在未来几年内要实现保障与激励的平衡，需要关注以下几方面的问题。

深化社会救助制度改革要有助于更好地实现扶贫和赋能目标。过去 10 年中，城镇和农村地区低保制度已经覆盖了约 7000 万人，这是一个令人瞩目的成就。低保制度的进一步发展将有助于改善项目设计和增强与其他项目的关联。可以在以下几方面加以改进。

- 第一个方面是要处理好低保制度对贫困人口和“近贫”人口造成的相对影响。虽然低保有效地将非贫困人口排除在外，但制度设计提高了“近贫”家庭掉入“贫困陷阱”的风险。符合低保条件的家庭可以领取他们的收入与当地低保标准之间的差额，除此之外，还可享受一系列其他的非现金待遇，包括学费减免、医疗保险补助、政府保障房以及水电补助。因此，与那些收入刚越过低保标准却不能享受任何上述非现金待遇的家庭相比，他们的生活可能还要更好些。这意味着一旦低保家庭从低保制度“毕业”，就会面临很高的有效边际税率的风险（这会激励人们依赖社会福利），接近低保标准的家庭也会觉得对他们的待遇不公平。北京等一些城市通过为接近低保标准的家庭提供一些特定基本服务补助来确保他们的境况不会比低保家庭差，不过这种补助不是所有地方都支付得起的。经合组织国家往往通过低收入家庭的税收抵免或其他优惠待遇来解决，不过在可预见的将来，这一方法在中国不可行，因为中国大部分家庭的成员收入仍然没有达到个人所得税起征点。

- 第二个方面是形成一个确定低保标准和受益水平的系统方法。现在，各地确定低保标准的方法以及低保标准本身都有很大差异，反映了低保制度实施高度分散的特点。低保标准有一定的多样性是合理的，但各地制定低保

标准的方法最好统一。民政部在这方面已经取得了一些进展，对新的探索和经验进行评估将有益于指导将来的政策制定。

- 第三个方面是增强社会救助项目与贫困县扶贫措施的协调。传统上，区域扶贫往往与贫困家庭的社会福利提供并行。中国政府新的农村扶贫战略提出了逐渐加强社会救助、社会服务和扶贫项目结合的方向（比如在扶贫培训项目中优先考虑低保家庭和近贫家庭）^①。

- 随着时间推移，同时也随着户籍制度改革推进以及城乡劳动力市场进一步融合，预计农村低保和城镇低保项目将会走向统一，省内、市内城镇低保和农村低保标准的差距将会缩小。

社会救助项目面临的另一项问题是处理好低保与其他针对贫困人口的全国和地方福利项目的关系。这些福利项目包括五保、临时救助和对特困家庭的其他支持。《社会救助法》草案将居民最低生活保障作为社会救助体系的核心内容，是朝这个方向迈出的积极一步。还有一个重要问题是要避免很多经合组织国家曾经犯过的错误，它们的社会救助和福利项目不断扩大，往往已经背离项目初衷，并导致项目管理效率低下。

在养老和医疗保险制度中，用财政补贴来鼓励参保的做法可能会加大今后农村人口和城市非正规部门从业人员不愿转往正规部门就业的风险，因为正规部门的社保缴费比例较高。鉴于非正规就业部门的劳动生产率相对较低，且工作条件也相对较差，这既会影响经济发展（由于非正规部门就业的生产率相对较低），也对工人本身不利。就目

前而言，为提高养老和医疗保险的覆盖率，有必要尝试为正规部门和非正规部门的所有劳动者提供保障。但是从中期来看，可能需要研究降低非正规就业部门的劳动者“转入”正规部门时面临的高边际税率的办法，因为他们失去了社会保险补助，又要承受较高的社保缴费比例。墨西哥和哥伦比亚等中等收入国家为正式社会保险制度中的低收入劳动者持续提供补贴的做法，也许能为中国应对此类挑战提供一些有益经验。更重要的是，可能有必要重新考虑如何更好地平衡一般性预算收入和社保缴费在各类（包括正规部门和非正规部门就业）人群社会保险待遇中的作用。

社会救助与社会保险制度的协调一致性，是中期需要密切关注的一个问题。这方面的一个例子是各种制度对老年人的覆盖和待遇是否协调一致。随着今后几年基础养老金待遇向农村和城镇非正规部门退休人员的扩展，需要仔细考虑这对家庭收入和低保资格条件的影响。目前，在确定低保资格时基础养老金收入不计入家庭收入，但将来随着养老保险制度的扩展，需要认真考虑这种做法是否合适。

由于近些年城镇家庭住房估价急剧上升，保障性住房政策与社会救助制度之间的衔接应引起关注。政府不仅要为贫困人口提供公租房，而且也要更加重视为低收入家庭提供保障房。虽然这是一个值得欢迎的政策方向，但需要更严格地评估包括免费或由政府补贴的公共住房在内的一揽子社会救助的隐性价值，并将其与非低保家庭享有的补贴相比较。

^① 《中国农村扶贫开发纲要（2011～2020）》。

在扩展如此迅速、各地制度如此多样化的社会保障体系中，出现上述问题是很自然的。发达国家具有很成熟的社会保障体系，但仍在努力解决许多问题。中国在未来的政策制定中应充分考虑这些问题，这对于保护贫困人口、同时保证公平地对待所有人，都

至关重要。经合组织国家及其他中等收入国家在平衡此类需求方面的经验教训可能是非常宝贵的，但是中国特色的道路在很大程度上将取决于中国自身的社会、文化、经济与政治价值观。

户籍改革及配套改革的步骤和顺序示意表



阶段	户籍改革政策	配套改革政策
第一阶段	深化地方或省级户籍改革，认真开展评估，为全国性改革提供经验 建立全国性居住证制度政策框架，制定相关标准和指标 出台全国性指导意见，鼓励地市级城市根据全国性框架和指导意见，推进当地户籍改革 扩大全国性居住证制度政策试点，为全面实施做准备 着手建立用于人口登记和管理的共享信息系统和平台	总结成都和重庆城乡一体化经验，全面推进城乡一体化 实施基本公共服务和社会福利均等化专项规划 持续提高农村福利水平，缩小与城市的差距，统筹协调城乡一体化关键政策 真正提高社会保障统筹水平（养老保险实现省级统筹，失业和医疗保险地市级统筹），在全国范围内发放社会保障卡
第二阶段	在全国实行居住证制度，出台转换户口的相关要求和标准 地级市对本市所有农村居民放开户口；对本省农民工放开户口，或规范户口转换办法 根据城市类型和外来人口数量，对外来人口提供基本服务的成本进行估算和敏感性分析 部署并全面建立人口信息系统	继续实施均等化项目，特别要关注农村地区和落后地区 实现主要社会政策城乡一体化（养老保险、医疗保险、低保） 实现社保体系全覆盖，完善基本社会保障，提高社保项目的统筹层次（养老保险实现全国统筹，医疗实现省级统筹），对低保和其他社会福利项目建立全国性标准

续表		
阶段	户籍改革政策	配套改革政策
第三阶段	根据成本分析，就为外来人口提供基本公共服务的财政分担作出安排，实施全国性的净结算制度，为所有城市放开户口提供激励，不再依靠“行政性”办法 根据中央与地方的成本分担安排，进一步降低转换户口的门槛和要求	将户籍改革的资金需求纳入预算管理体系和经济社会发展规划 根据常住人口（居住时间大于6个月）信息为公共服务和社会福利制定预算 安排特别资金，设立调剂金补偿流动人口输入地的净成本支出
第四阶段	向所有居民颁发居住证，还原户籍制度的人口登记功能 户口向所有外来人员放开	根据常住人口信息建立标准预算方法

参考文献

- Adams, Arvil V. 2007. "The Role of Youth Skills Development in the Transition to Work: A Global Review." World Bank, Washington, DC.
- Almeida, Rita. 2009. "Does the Workforce in East Asia Have the Right Skills: Evidence from Firm-Level Surveys." World Bank, Washington, DC.
- Arts, Wil, and John Gelissen. 2010. "39 Models of the Welfare State." In *Oxford Handbook of the Welfare State*, ed. Christopher Pierson, Herbert Obinger, Jane Lewis, Stephan Leibfreid, and Francis Castle. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Bai, Ruixue. 2011. "The Role of the All China Federation of Trade Unions: Implications for Chinese Workers Today." *Journal of Labor and Society* 14 (1): 19–39.
- Baldacci, Emanuele, Giovanni Callegari, David Coady, Ding Ding, Manmohan Kumar, Pietro Tomasino, and Jaejook Woo. 2010. "Public Expenditures on Social Programs and Household Consumption in China." IMF Working Paper 10/69, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Barnett, Steven, and Ray Brooks. 2010. "China: Does Government Health and Education Spending Boost Consumption?" IMF Working Paper 10/16, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Bitran, Ricardo, Liliana Escobar, and Patricia Gassibe. 2010. "After Chile's Health Reform: Increase In Coverage and Access, Decline in Hospitalization and Death Rates." *Health Affairs* 29 (12): 2161–2170.
- Bloom, Gerald, Leiya Han, and Xiang Li. 2001. "How Health Workers Earn a Living in China." *Human Resources for Health Development Journal* 5 (1–3).
- Brixi, Hana. 2009. "China: Urban Services and Governance." Policy Research Working Paper 5030, World Bank, Washington, DC.
- Brixi, Hana, Yan Mu, Beatrice Targa, and David Hipgrove. 2011. "Equity and Public Governance in Health System Reform: Challenges and Opportunities for China." Policy Research Working Paper 5530, World Bank, Washington, DC.
- Bynum, P. W. Julie, Alice Andrews, Sandra Sharp, Dennis McCollough, and John E. Wennberg. 2011. "The Care Span: Fewer Hospitalizations Result When Primary Care Is Highly Integrated into a Continuing Care Retirement Community." *Health Affairs* 30 (5): 975–984.
- Cai, Fang, Yang Du, and Meiyang Wang. 2011a. "Labor Market Institutions and Social Protection Mechanism." Background paper for China 2030, Institute of Population and Labor Economics, China Academy of Social Sciences, Beijing.
- . (2011b). "Overview of China's Labor Market." Background paper for China 2030, Institute of Population and Labor Economics, China Academy of Social Sciences, Beijing.
- Cai, Fang, John Giles, Philip O'Keefe, and Dewen Wang. 2012. *The Elderly and Old Age Support in Rural China: Challenges and Prospects*. Washing-

- ton, DC: World Bank.
- Cai, Fang, Dewen Wang, and Yue Qu. 2009. "Flying Geese within Borders: How Does China Sustain Its Labour-Intensive Industries?" In *China's New Place in a World in Crisis*, eds. Ross Garnaut, L. Song, and W. T. Woo. Canberra: Asia Pacific Press.
- CASS (Chinese Academy of Social Science). 2011. "Report on China's Migrant Population Development." Beijing.
- Chen, Chunming, Wu He, Yuying Wang, Lina Deng, and Fengmei Jia. 2010. "Nutritional Status of Children during and post Global Economic Crisis in China." *Biomedical and Environmental Science* 24 (4): 321–328.
- Chen, Y., and Z. Liang. 2008. "Educational Attainment in Migrant Children: The Forgotten Story of Urbanization in China." In *Education and Reform in China*, ed. Emily Hannum and Albert Park, 117–132. New York: Routledge.
- Cheng, Y., and M. W. Rosenberg. 2009. "Financial Security of Elders in China." Social and Economic Dimensions of Population Aging Research Paper 241, McMaster University, Hamilton, Ontario.
- China Center for Disease Control and Prevention (CDC) and Carolina Population Center. Various years. *China Health and Nutrition Survey*. University of North Carolina at Chapel Hill. <http://www.cpc.unc.edu/projects/china>.
- China Center for Human Capital and Labor Market Research. 2011. *China Human Capital Report*. Central University of Finance and Economics, Beijing.
- China Economic Review 2011. The Lewis Model Applied to China—Symposium." 22, Pt. 4: 535–625.
- China National Health Development Research Centre. 2011. China National Health Accounts Report 2011. Beijing: China National Health Development Research Centre.
- CINTERFOR/ILO. 2001. *Modernization in Vocational Education and Training in Latin America and the Caribbean*. Montevideo (http://www.cinterfor.org.uy/public/english/region/ampro/cinterfor/publ/sala/moder_in/moder_in.pdf).
- Dehghan, Mahshid, NooriAkhtar-Danesh, and Anwar Merchant. 2005. "Childhood Obesity, Prevalence and Prevention." *Nutrition Journal* 4: 24–32.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, U. K.: Polity Press.
- Farrell, Diana, and Andrew Grant. 2005. "China's Looming Talent Shortage." *McKinsey Quarterly* (4): 70–79.
- Fiszbein, Ariel, and Norbert Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC: World Bank.
- Freeman, Richard. 2008. "Labor Market Institutions around the World." Centre for Economic Performance Discussion Paper 844, London School of Economics and Political Science, London.
- Gao, Yang, Sian Griffiths, and Emily Chan. 2008. "Community-Based Interventions to Reduce Overweight and Obesity in China: A Systematic Review of the Chinese and English Literature." *Journal of Public Health* 30: 436–448.
- Giles, John, Albert Park, Fang Cai, and Yang Du. Forthcoming. "Weathering a Storm: Survey-Based Perspectives on Employment in China in the Aftermath of the Global Financial Crisis." In *Labor Markets in Developing Countries during the Great Recession: Impacts and Policy Responses*, eds. Arup Banerji, David Newhouse, David Robalino,

- and Pierella Paci. Washington, DC: World Bank.
- Giles, John, Albert Park, and Dewen Wang. Forthcoming. "Expanding Social Insurance Coverage in Urban China." World Bank Policy Note, World Bank, Washington, DC.
- Giles, John, Dewen Wang, and Wei Cai. 2012. "The Labor Supply and Retirement Behavior of China's Older Workers and Elderly in Comparative Perspective." In *Aging in Asia: Findings from New and Emerging Data Initiatives*, eds. J. P. Smith and M. Majmundar. Washington, DC: National Academies Press.
- Goetz, Anne-Marie, and John Gaventa. 2001. "Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery." Working Paper 138, Institute for Development Studies, University of Sussex, Brighton, U. K.
- Hanson, G. H. 2010. "Why Isn't Mexico Rich?" *Journal of Economic Literature* 48 (4): 987 – 1004.
- Hanushek, Eric, Ludger Woessmann, and Lei Zhang. 2011. "General Education, Vocational Education, and Labor Market Outcomes over the Life Cycle." Working Paper 17504, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Hertel, T., F. Zhai, and Z. Wang. 2002. "Implications of WTO Accession for Poverty in China." Paper for the Development Research Center of the State Council/World Bank Conference on China's WTO Accession and Poverty Alleviation, June 28 – 29, Beijing.
- Hofmarcher, Maria, Howard Oxley, and Elena Rusticelli. 2007. *Improved Health System Performance through Better Care Coordination*. Paris: OECD.
- Holliday, Ian. 2000. "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia." *Political Studies* 48 (4): 706 – 723.
- Holzmann, Robert, David Robalino, and Noriyuki Takayama, eds. 2009. *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income*.
- Ji, Chengye. 2007. "Report on Childhood Obesity in China: Prevalence and Trends of Overweight and Obesity in Chinese Urban School-Age Children and Adolescents, 1985 – 2000." 1 – 10.
- Johanson, Richard, and Arvil V. Adams. 2004. *Skills Development in Sub-Saharan Africa*. Washington, DC: World Bank.
- Joshua, Laurie. 2011. *International Experience with Long Term Care: Lessons for China's Evolving Policy Framework for an Aging Population*. 2 vols. Beijing: World Bank.
- Jukes, Matthew, Lesley Drake, and Donald Bundy. 2008. *School Health, Nutrition and Education for All: Levelling the Playing Field*. Oxford, U. K.: CABI Publishing.
- Li, Shi. 2012. "The Current Situation and Trend of Income Inequality in China and Factors behind Changes." In *Income Distribution during the Transition Period*. Beijing: China Development Research Foundation.
- Li, Shi, Chuliang Luo, and Terry Sicular. 2011. "Overview: Income Inequality and Poverty in China, 2002 – 2007." CIBC Centre for Human Capital and Productivity Working Papers 2011/10, University of Western Ontario, London, Ontario.
- Li, Shi, and Renwei Zhao. 2011. "Market Reform and the Widening of the Income Gap." *Social Sciences in China* 32 (2): 140 – 158.
- Li, Yanping, Evert Schouten, Evert, Xiaoqi Hu, Zhaohui Cui, Dechun Luan, and Guansheng Ma. 2008. "Obesity Prevalence and Time Trend among Youngsters in China, 1982 – 2002." *Asia Pacific*

- Journal of Clinical Nutrition* 17 (1): 131–137.
- Ma, Jin, and Lin Lu. 2011. “Responsibility Division and Work Condition between Public Hospitals and Primary Health Care Institutions.” World Bank East Asia Health Unit, Beijing.
- Machenbach, Johan. 2005. “Health and Health Care.” In *Health, Aging and Retirement in Europe—First Results from the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*, eds. A. Borsch-Supan, A. Burgiavini, H. Jorges, J. Machenbach and G. Weber. Mannheim: MEA.
- Macinko, James, Ines Dourado, Rosana Aquino, Palmira de Fatima Bonolo, Maria Fernanda Lima-Costa, Maria Guadalupe Medina, Eduardo Mota, VenezaBerenice de Oliveira, and Maria Aparecida-Turci. 2010. “Major Expansion of Primary Care in Brazil Linked to Decline in Unnecessary Hospitalization.” *Health Affairs* 29 (12): 2149–60.
- Mason, Carl, and Qiulin Chen. 2011. “Projecting China’s Expenditures on Health Care, Education and Pensions with Data from the National Transfer Accounts: Results and Documentation.” Background paper for China 2030 report, Berkeley, CA.
- Miguez, Eduardo. 2006. “The Argentinean Failure: An Interpretation of Economic Evolution in the ‘Short 20th Century.’” *Desarrolloeconomico* 1 (Special Edition).
- Ministry of Education of the People’s Republic of China. 2010. *Educational Statistics Yearbook of China 2009*. Department of Development and Planning, Ministry of Education. Beijing: People’s Education Press.
- Murrugarra, Edmundo. 2011. “Employability and Productivity among Older Workers: A Policy Framework and Evidence from Latin America.” World Bank Social Protection Working Paper Series 1113, World Bank, Washington, DC.
- National Bureau of Statistics. 2010. *China Labor Statistical Yearbook*. Beijing: China Statistics Press.
- . 2010. *China Statistical Yearbook*. Beijing: China Statistics Press.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2005. *Performance Related Pay for Government Employees*. Paris: OECD.
- . 2006. *Live Longer, Work Longer*. Paris: OECD.
- . 2007. *Education at a Glance: OECD Indicators 2007*. Paris: OECD.
- . 2009. *How Expensive Is the Welfare State?* Paris: OECD.
- OECD. 2010. *OECD Health Policy Studies: Improving Value in Health Care Measuring Quality*. Paris: OECD.
- . 2010b. *PISA 2009 Results: Executive Summary*. Paris: OECD <http://pisa.acer.edu.au/>.
- . 2011a. *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*. Paris: OECD.
- . 2011b. *Society at a Glance*. Paris: OECD.
- . 2011c. *Taxing Wages 2011*. Paris: OECD.
- Ofman, J., and others. 2004. “Does Disease Management Improve Clinical and Economic Outcomes in Patients with Chronic Disease? A Systematic Review.” *American Journal of Medicine* 117 (3): 182–192.
- Ould-Kaci, Karim. 2011. “Introduction to Human Resources in French Hospitals.” Paper prepared for DRC/WHO Joint Project on Medical Services Regulation, Beijing.
- Palacios, Robert, and Oleksiy Sluchynskyy. 2006. *The Role of Social Pensions*. World Bank: Washington, DC.

- Palacios, Robert, and Edward Whitehouse. 2006. "Civil-Service Pension Schemes around the World." Social Protection Discussion Paper 0602, World Bank, Washington, DC.
- Palu, Toomas. 2011. "Modernizing Primary Care in China." Background report for the China 2030 report, Beijing.
- Paralles-Miralles, Montserrat, Carolina Romero, and Edward Whitehouse. 2012., "International Patterns of Pension Provision II: A Worldwide Overview of Facts and Figures." Social Protection Discussion Paper 1211, World Bank, Washington, DC.
- Park, Albert, John Giles, Fang Cai, and Yang Du. 2011. "Labor Scarcity, Labor Regulation, and Prospects for China's Labor Markets." Paper based on paper titled "The Chinese Labor Market: Prospects and Challenges," prepared by Albert Park for the Conference on the State of the Chinese Economy: Implications for China and the World, US-China Institute, University of Southern California, February 25 – 26.
- Piggott, John, and Renuka Sane. 2009. "Indexing Pensions." Social Protection Discussion Paper 0925, World Bank, Washington, DC.
- Roberts, Kenneth. 1997. "China's 'Tidal Wave' of Migrant Labor: What Can We Learn from Mexican Undocumented Migration to the United States?" *International Migration Review* 31 (2): 249 – 293.
- Rozelle, Scott. 2011. "China's Human Capital Challenge and Investments in Education, Nutrition and Health." Background paper for China 2030 report, Beijing.
- Ru, Xin, Xueyi Lu, and Peilin Li, eds. 2011. *Society of China Analysis and Forecast*. Beijing: Social Sciences Academic Press.
- Saltman, Richard, Ana Rico, and WienkeBoerma, eds. 2006. "Primary Care in the Driver's Seat? Organizational Reform in European Primary Care." European Observatory on Health Systems and Policies Series, World Health Organization, Copenhagen.
- Sato, Hiroshi, Terry Sicular, and Ximing Yue. 2012. "Housing Ownership, Incomes, and Inequality in China, 2002 – 2007, Rising Inequality." In *China: Challenge to a Harmonious Society*, eds. Shi Li, Hiroshi Sato, and Terry Sicular. Cambridge, U. K. : Cambridge University Press.
- Shen, J. , and J. Benson. 2008. "Tripartite Consultation in China: A First Step towards Collective Bargaining?" *International Labour Review* 147 (2 – 3): 231 – 248.
- Sin, Yvonne. 2005. "Pension Liabilities and Reform Options for Old Age Insurance." East Asia and Pacific Human Development Unit Working Paper 2005-1, World Bank, Washington, DC.
- Solinger, Dorothy J. 1999. *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Spence, Michael, and Maureen Lewis, eds. 2009. "Health and Growth." Commission on Growth and Development, Washington, DC.
- Thorpe, K. E. , and D. H. Howard. 2006. "The Rise in Spending among Medicare Beneficiaries: The Role of Chronic Disease Prevalence and Changes in Treatment Intensity." *Health Affairs* 22 (August).
- Tollen, L. 2008. "Physician Organization in Relation to Quality and Efficiency of Care: A Synthesis of Recent Literature." Kaiser Permanente Institute for Health Policy and Commonwealth Fund (http://www.commonwealthfund.org/usr_doc/Tollen_physician_org_quality_efficiency_1121.pdf).

- Uhlenberg, Peter, ed. 2009. *International Handbook of Population Aging*. New York: Springer Science and Business Media Press.
- United Nations. 2010. World Population Prospects, 2010 Revision. http://esa.un.org/wpp/unpp/panel_population.htm.
- Vegas, Emiliana, and Lucrecia Santibanez. 2010. *The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC.: World Bank.
- Wang, Dewen, Philip O'Keefe, and Jin Song. 2012. "Hukou Reform in China: A Roadmap to 2030." Background paper for China 2030 report, Beijing.
- Wang, Dewen, Philip O'Keefe, and Larry Thompson. Forthcoming. "China's Pension System Integration: The Case of Guangdong." World Bank, Beijing.
- Wang, Rong, and Kin Bing Wu. 2008. "Urban Service Delivery and Governance in Education in Five Chinese Cities." East Asia and Pacific Department, World Bank, Washington, DC.
- Wang, Rong, and Jianfang Yang. 2008. "Empirical Study on Educational Expenditures of Local Government in China." China Institute for Educational Finance Research, Beijing.
- Weeks, W. B., D. J. Gottlieb, D. E. Nyweide, J. M. Sutherland, J. Bynum, L. P. Casalino, R. R. Gillies, S. M. Shortell, and E. S. Fisher. 2010. "Higher Health Care Quality and Bigger Savings Found at Large Multispecialty Medical Groups." *Health Affairs* 29 (5): 991–997.
- Whalley, John, and S. M. Zhang. 2004. "Inequality Change in China and Hukou Labor Mobility Restrictions." NBER Working Paper 10683, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- WHO (World Health Organization). 2009. "Global Health Risks." Comparative Risk Assessment Project, WHO, Geneva.
- World Bank. 2005. "Review of Experience of Family Medicine in Europe and Central Asia." Human Development Sector Unit, Europe and Central Asia Region, Washington, DC.: World Bank.
- . 2006. *World Development Report 2006: Equity and Development*. World Bank, Washington, DC.
- . 2009. "From Poor Areas to Poor People: China's Evolving Poverty Reduction Agenda. An Assessment of Poverty and Inequality in China." East Asia and Pacific Region, World Bank. Washington, DC.
- . 2010a. "China: Compulsory Education for Migrant Children in Guangdong Province." Human Development Unit, East Asia and Pacific, World Bank, Washington, DC.
- . 2010b. "Fixing the Public Hospital System in China." China Health Policy Notes, Human Development Sector Unit, East Asia and Pacific, Beijing.
- . 2010c. "Health Provider Payment Reforms in China: What International Experience Tells Us." China Health Policy Notes, Human Development Sector Unit, East Asia and Pacific, Beijing.
- . 2010d. "The Path to Integrated Insurance Systems in China." China Health Policy Notes, Human Development Sector Unit, East Asia and Pacific, Beijing.
- . 2010e. "Long-Term Care Policies for Older Populations in new EU Member States and Croatia: Challenges and Opportunities." Europe and Central Asia Human Development Sector Unit, World Bank, Washington, DC.
- . 2011a. "Early Childhood Development and

- Education in China: Breaking the Cycle of Poverty and Improving Future Competitiveness.” Report 53746-CN, Human Development Sector Unit, East Asia and Pacific Region, World Bank, Washington, DC.
- . 2011b. “Towards a Healthy and Harmonious Life in China: Stemming the Rising Tide of Non-Communicable Diseases.” Human Development Unit, East Asia and Pacific Region, Washington, DC.
- . 2012. “Resilience, Equity and Opportunity.” World Bank Social Protection and Labor Strategy Paper, 2012-2022, Social Protection and Labor Anchor Unit, World Bank, Washington, DC.
- . Forthcoming. “A Vision for Pension Policy Reform.” Human Development Sector Unit, East Asia and Pacific Region, World Bank, Washington, DC.
- Wu, Kin Bing, Christy Kim Boscardin, and Peter Goldschmidt. 2011. “A Retrospective on Educational Outcomes in China: From Shanghai’s 2009 PISA Results to Factors that Affected Student Performance in Gansu in 2007.” Background paper for the 2030 report.
- Wu, Kaiya, Li Zhang, and Xiao Cheng. 2010. “The Barrier of Hukou System Reform: An Analysis of the Qualifications for Urban Hukou.” *Chinese Journal of Population Science*, No. 1, pp. 66-74.
- Wu, Yuning. 2009. “Literature Review of China Rural Pension System.” Paper prepared for World Bank East Asia Social Protection Unit, Beijing.
- Xinhuanet. 2009. “Zhu Yong Daibiao: Zhiye-JiaoyuBuneng “Heibanshang Kai Jiqi.” (<http://job.workercn.cn/content-file/2009/03/09/172319604621006.html>).
- Yip, Winnie Chi-Man, William Hsiao, Qingyue Meng, Wen Chen, and Xiaoming Sun. 2010. “Realignment of Incentives for Health-Care Providers in China.” *Lancet* 375 (9720): 1120 – 1130.
- Yue, Ximing, Shi Li, and Terry Sicular. 2011. “High Incomes in Monopoly Industries: A Discussion.” *Social Sciences in China*, Special Issue on Income Inequality in China 32 (2): 178 – 196.
- Zhao, Renwei, and Sai Ding. 2008. “China Household Wealth Distribution Research.” In *China Household Income Distribution Research*, eds. Shi Li, Terry Sicular, and Bjorn Gustafsson. Beijing: Beijing Normal University Press.
- Zhu, Nong, and Xubei Luo. 2010. “The Impact of Migration on Rural Poverty and Inequality: A Case Study in China.” *Agricultural Economics* 41 (2): 191 – 204.
- 中国人力资本与劳动经济研究中心(2011):《中国人力资本报告·中国人力资本系列报告》,中央财经大学。
- 贡森、葛延风(2012):《福利体制和社会政策国际比较研究》,北京:中国发展出版社(即将出版)。
- 贡森、王列军(2010):“兼顾多方利益,积极推动大城市户籍改革”,《国务院发展研究中心调研报告(择要)》,第41期。
- 贡森、喻东(2011):《公共服务中的公众参与》,《国务院发展研究中心调查研究报告》(即将发表)。
- 何勇(2009):为什么上大学的农村孩子少了? <http://focus.cnhubei.com/original/200903/t604450.shtml>。
- 季成叶、孙军玲、陈天娇(2004):“中国学龄儿童青少年1985~2000年超重、肥胖流行趋势动态分析”,《中华流行病学杂志》,25(2),第103~108页。
- 李清华(2007):“试论我国职业教育发展的瓶颈与对策”,《福建陶研》,2007年第3期,第19~23页。

- 梁照国(2007):医院融资租赁固定资产的控制管理与财务核算,《中国保健》,第22期,第35~38页。
- 吕继明(2005):“我国农村养老保险的现状与发展路径分析”,《宁夏党校学报》,2005年第6期。
- 马军、吴双胜(2009):“中国学龄儿童青少年超重肥胖流行趋势分析”,《中国学校卫生》,第30卷第3期,第195~197页、第200页。
- 汝信、陆学艺、李培林(2011):《2011年中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社。
- 王德文、陈佳泽和高温书(2011):“社会保障一体化:成都市城乡居民养老保险改革探索”,世界银行(内部文稿)。
- 王俊秀、杨宜音(2011):《2011年中国社会心态研究报告》,社会科学文献出版社。
- 王列军、贡森(2011):公共部门薪酬激励的国际比较及启示,《国务院发展研究中心调研报告》,第179期。
- 朱勇:职业教育不能“黑板上开机器”,<http://job.workercn.cn/contentfile/2009/03/09/172319604621006.html>,新华网,2009年2月19日。
- 张若雪、张涛:“经济增长和收入差距缩小何以兼得”,《经济学家》,第5期。

专题报告五

与世界实现共赢

第一章

导 言



时隔两个世纪之后，中国再度回到全球经济舞台的中心。国内改革持续推进和日益融入世界经济使中国取得了 30 年罕见的高速增长，中国已成为世界上第二大经济体和主要债权国。中国融入世界经济使全世界和中国都获得了巨大收益。中国的减贫脱困成效显著，为数以亿计的人创造了新的工作机会。外商直接投资大规模流入给中国引入了新技术、职业培训和激烈竞争，这些都有助于国内企业劳动生产率的提升。在银行监管、产品标准等诸多领域，中国熟悉并借鉴了各种国际惯例。对世界上其他国家而言，制成品变得更加便宜，外资企业获取了新的投资机会，全球生产网络的效率大幅提升。

中国将续写这一神奇的故事，在未来 20 年内，中国有可能跻身高收入经济体行列，成为全球最大经济体。但是，要跨越“中等收入陷阱”，进而成为高收入经济体，中国在未来 20 年内将面临与过去 20 年截然不同的发展机遇和挑战，中国与世界的关系也将会发生显著变化。

- 过去几十年，中国经济持续快速增

长，制造业发挥了重要作用。未来二十年，中国经济增速很可能下一个台阶，必须更加依赖服务部门的发展。过去主要关注的中国经济持续高增长带来的影响，集中在出口导向型制造部门在快速发展过程中所面临的诸多瓶颈，如重要自然资源供应有限、生态环境代价严重、外部市场增长放缓。将来，这些问题都不会消失，但增速放缓带来的影响是一个同样令人担心的问题。如果增速放缓，未来中国经济，尤其在金融领域，将会出现哪些紧张状况与失衡现象？

- 过去几十年，外商直接投资对中国进入全球市场和引进吸收国外技术起到了关键作用。未来二十年，能否进一步融入全球市场和吸收先进技术，将越来越取决于中国企业的全球化程度（对外投资）。通过对外投资，中国企业不仅可以进入新市场、获取新技术，而且可以发挥规模经济优势并实现产业升级。拥有一批大型跨国企业将是中国成为高收入经济体的前提条件。

- 过去几十年，中国在全球金融市场上扮演着非常有限的角色。未来二十年，中

国将成为一个具有很大影响力的参与者。过去，由于资本项目尚未完全开放、实行有管理的人民币汇率形成机制，以及积累起大量外汇储备，国际金融市场波动的冲击相对可控。这一策略的有效性在未来将会降低，应该通过国际化程度更高和独立性更强的人民币来保持金融经济稳定。

- 过去几十年，中国更多地是从国内视角来参与全球问题的讨论。未来二十年，中国在完善全球治理结构及全球公共品提供方面采取更加积极的态度、承担更重要的责任，既符合中国自身利益，也是世界其他国家利益之所在。

中国经济的成功转型将为中国与世界创造更多双赢的机遇，但今后 20 年中国经济也面临新的挑战及新的不确定性。深入思考以下三个问题，将有助于准确把握今后 20 年中国将面临的挑战。这些问题的答案并非显而易见，政策抉择也不无困难，甚至存在较大风险。

首先，中国应该在多大程度上做好接受经济增幅较大回落的准备？增长前景充满不确定性，不仅是因为短期受全球金融危机的影响，更是因为结构性增长趋势取决于很难预期的创新活动。受人口老龄化和产业结构转型（制造业为主转向服务业为主）的影响，我们预计中国和许多经济体的增速将放缓。即使发展服务业可以释放出新的生产率增长源泉，预期经济减速并做好低增长情景下关于各类制度可持续性的“压力测试”，仍不失为一种审慎的做法。

其次，中国应该放慢融入世界的脚步还是加快在新领域的全球化进程？有些人认为中国在全球制成品市场上的占有率已达到极

限，进一步扩大市场份额的难度很大，主要发达经济体复苏缓慢，针对中国出口的贸易保护主义明显增强。因此，未来的增长将主要依靠内需。另外，随着全球化参与程度的不断提高，中国将越来越明显地感觉到国际金融市场波动带来的冲击。但是，中国倘若从全球分工体系中退缩回去，将无法实现成为高收入国家的目标。中国要想推动全球化的深化和发展，就需要加快融入全球金融市场和服务体系、推动中国企业的跨国经营，加快人民币国际化步伐、提升服务业发展水平。当然，在金融等个别领域，为降低风险，对外开放需要有一个较长的过渡期。

再次，中国应该在多大程度上承担全球公共品提供的责任？应该看到，中国即使成为高收入国家，其人均收入水平仍将远远低于许多发达经济体，并且面临诸多棘手的国内问题，但中国不会因此把提供全球公共品的主动权让给发达经济体。全球公共品提供的治理架构和程序均应充分反映快速增长的新兴经济体的诉求。中国不仅可以在应对环境问题和金融困境的全球解决方案中发挥关键性作用，而且可以在国际谈判中发挥更为积极的作用，更充分地维护中国及其他发展中国家国家的正常利益。

本报告将分三个章节来探讨这三个问题及相关政策，即全球经济长期增长前景与中国的作用，中国与全球市场的一体化，以及中国与全球治理结构的完善。总括起来，这些分析将勾勒出一个战略，即中国在今后 20 年应该如何深化全球经济一体化合作，实现制造业转型升级，发展高水平的服务业，促进全球公共品提供机制的完善。

2030 年的世界



在过去 20 年里，尽管危机不时发生，发展中国家仍取得了巨大成功。GDP 年均增长 4.6%，是高收入国家 2.1% 增长水平的两倍多。由于发展中国家的价格增速也是高收入国家的两倍，它们在全球总产出中所占份额从 1990 年的 16.7% 增加到 2010 年的 31.3%。这种强劲表现得益于许多发展中国家实施了全面的内部改革，以及快速地融入全球市场，使得发展中国家潜在增长率从 1990 年初的 3% 提高到目前的 6.5%。与在全球总产出中所占份额变化一样，它们在世界贸易中所占份额也大致翻了一番，从 1990 年的 14.6% 增加到 2010 年的 30.3%。它们在过去 20 年里出口量年均增长 8.8%，而在此之前的 20 年里，年均增长率仅是 2%。它们的进口量也有着与出口量相似的增速，年增长率从 20 世纪 70 年代和 80 年代的 3.5% 上升至过去 20 年的 9.5%。

中国的成功一直是发展中国家强劲增长的重要组成部分，其在全球总产出中的份额从 1990 年的 1.5% 上升至 2010 年的 9.5%。除中国之外的其他发展中国家也都保持着较

快增速，它们占全球总产出的份额同期也从 15% 上升至 22%。发展中国家在全球市场中的占有率不断提高，导致了高收入国家市场份额相应减少，但高收入国家的出口增长率却没有降低，出口量在 1990 年至 2010 年间年均增长 5.2%，这个数字与前 20 年完全一样。对高收入国家来说，虽然出口方面竞争加大，但发展中国家进口需求的增加也为它们创造了新机会。高收入国家同样也能从廉价进口商品的增加和新兴经济体新的投资机会中获益。虽然新兴经济体的融入和追赶也造成了一些新的竞争局势，但总体来说，在过去 20 年里，许多国家都是赢家，很少有输家。

现在面临的问题是，近期快速增长的步伐能否在接下来的 20 年继续保持，世界经济能否维持这种共赢局面。这显然有很大不确定性，尤其在短期内金融市场动荡有可能会严重破坏全球经济活动。与短期波动相比，长期趋势更容易预测，但这些趋势也都是不明朗的。高收入国家目前正面临着制约竞争力提高的诸多结构性问题，即使采取适

当政策，也仍然不能确定重启增长和失业率重回正常水平的时间表。大多数发展中国家的基本面仍旧强劲，但这种高速增长速度会遇到极限，其中一个原因是服务业所占份额会越来越大。

为了说明这种长期不确定性，我们将分析两种情景。在第一种情景下，各行业的技术进步将继续保持与过去同样的速度，不过也有人认为随着主要新兴经济体接近技术前沿，其制造业的技术进步将会放缓。即使我们假设行业内技术进步速度差异不变，由于以下两个原因，整体经济增长仍将趋势性放缓。首先，人口老龄化（特别是在俄罗斯、中国，以及高收入国家）将抑制劳动力增长，降低储蓄率，进而降低投资。其次，向服务业的转型将会降低整体生产率的增速，因为制造业的生产率增长要远快于服务业。由于更富有的消费者将需要更多服务，加上基本服务的价格与制成品相比会有所升高，新兴经济体的服务业份额将会提高。就发达国家而言，老年人口增多将需要更多的卫生和个人服务，而且这些服务的相对价格也会上升。另外，很多新产品（来自于信息和通讯技术及生物科技的创新）包含了很大的服务成分，而且需要更高的教育水平，从而会增加对（教育）服务的需求。

在第二种情景下，我们假设通过深化国内改革及加快服务业创新步伐，将会导致比过去更快的生产率增长。更高的生产率源自服务生产和消费的全球化，这将推动创新、竞争和规模经济。在这种情景下，高收入国家和发展中国家的经济增长情况都要好于第一种情景，但服务业的相对价格提高幅度将

明显下降。

在未来 20 年里，发展中国家 GDP 年均增长率在低增长情景中为 4.9%，在高增长情景中则为 7%。最近 10 年实际平均增长率为 5.9%，恰好是上述两种情景的中间值。看起来这两种情景正确描述了最近走势的范围。然而，实际情况并非如此。在过去 10 年里，全球金融危机使发展中国家平均增速回落，但它们的 growth 趋势一直在加速。在金融危机爆发前的两年里，发展中国家的增长率超过 8%，2010 年的增长率也比高增长情景下的平均增长率高，达到 7.3%。这意味着，在这两个展望未来的情景中，增长率目前的强劲势头会随着时间推移而回落，至 2030 年在低增长和高增长情景中将会分别降至 3.5% 和 6%。

过去和未来增长的趋势见表 2-1。

中国经济增长速度降幅比其他经济体平均降幅要大，因为要保持中国过去几十年那样极高的增长率很困难（见图 2-1）。尤其到 2025 年后，制约增长的因素将产生越来越大的影响。尽管如此，中国仍将是世界上增长速度最快的经济体之一，在低增长情景下的平均增长率将会是 5.7%，高增长情景下是 9%，比世界上其他发展中国家的平均增长率分别高 1 个和 3 个百分点。高收入国家增长速度将会持续显著低于发展中国家。在两种情景下，发展中国家的经济增速都将是高收入国家的两倍以上。高收入国家的平均增速在低增长和高增长情景下分别是 1.6% 和 2.9%。同样，增长速度将会随着时间的推移逐渐降低，至 2030 年，在两种情景下分别降至 1.1% 和 2.5%。

表 2-1 过去和未来增长的趋势^①

GDP 年平均增长率 (%)				
	低收入和中等收入国家	中国	高收入国家	美国
1990 ~ 2000 年	3.3	10.4	2.7	3.4
2000 ~ 2010 年	5.9	10.5	1.6	1.7
2010 ~ 2020 * 年	5.6 ~ 7.4	7.4 ~ 10.1	2.0 ~ 3.1	2.3 ~ 3.5
2020 ~ 2030 * 年	4.2 ~ 6.6	4.2 ~ 7.8	1.3 ~ 2.7	1.5 ~ 3.0

人均 GDP 年平均增长率 (%)				
	低收入和中等收入国家	中国	高收入国家	美国
1990 ~ 2000 年	1.6	9.3	2.0	2.3
2000 ~ 2010 年	4.6	9.8	1.0	0.7
2010 ~ 2020 * 年	4.4 ~ 6.1	6.8 ~ 9.5	1.6 ~ 2.6	1.5 ~ 2.7
2020 ~ 2030 * 年	3.4 ~ 5.8	3.9 ~ 7.6	1.1 ~ 2.4	0.9 ~ 2.4

* 估计值的上限和下限分别表示低增长情景下和高增长情景下的增长率。

407

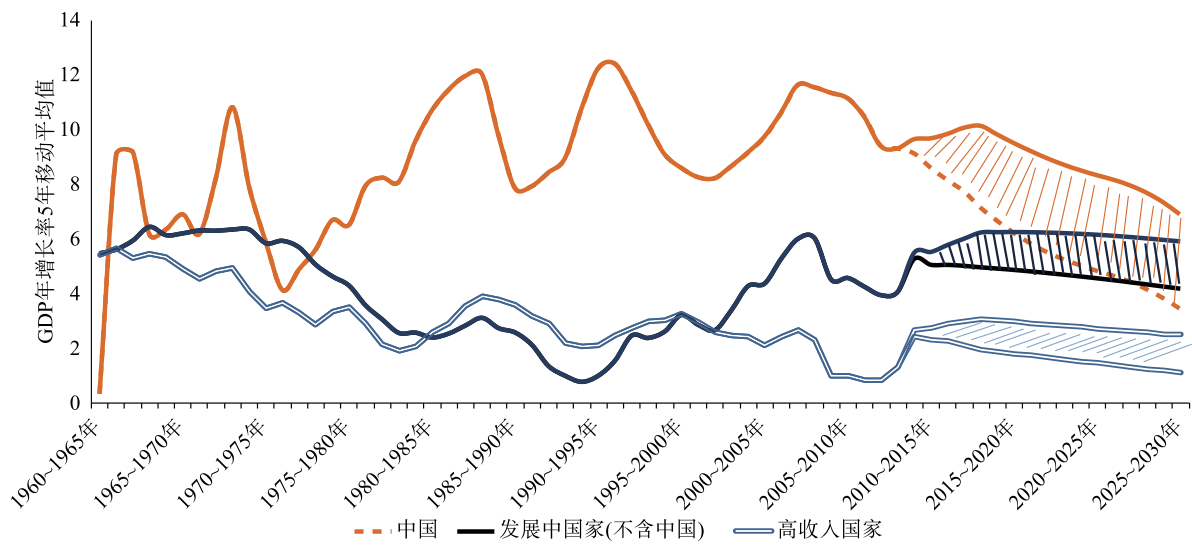


图 2-1 增长趋势

资料来源：世界银行。

^① 此处对于中国的预测与专题报告一的预测有所不同。因为本报告采用的是世界银行的全球模型，这个模型与专题报告一的模型不尽一致，因为全球模型更依赖于其他国家的参数，但两者反映的趋势是一样的。

不管在哪种情景下，发展中国家都将在2030年确立其在全球经济中的主导地位。发展中国家将贡献全球经济增长的2/3，只有1/3的增长将来源于目前的高收入国家（见图2-2）。全球经济增长的1/4将来源于中国，在高增长情景下这个比例会稍微高一点，而在低增长情景下会低一点。这也意

味着，除中国之外的其他发展中国家对全球经济增长的贡献（全球经济增长的40%来源于他们）也会大于所有高收入国家（全球经济增长的1/3来源于它们）的总和。这对中国来说具有非常重要的影响，届时其他发展中国家既是中国企业的主要竞争对手，也将为中国产品提供更广阔的市场。

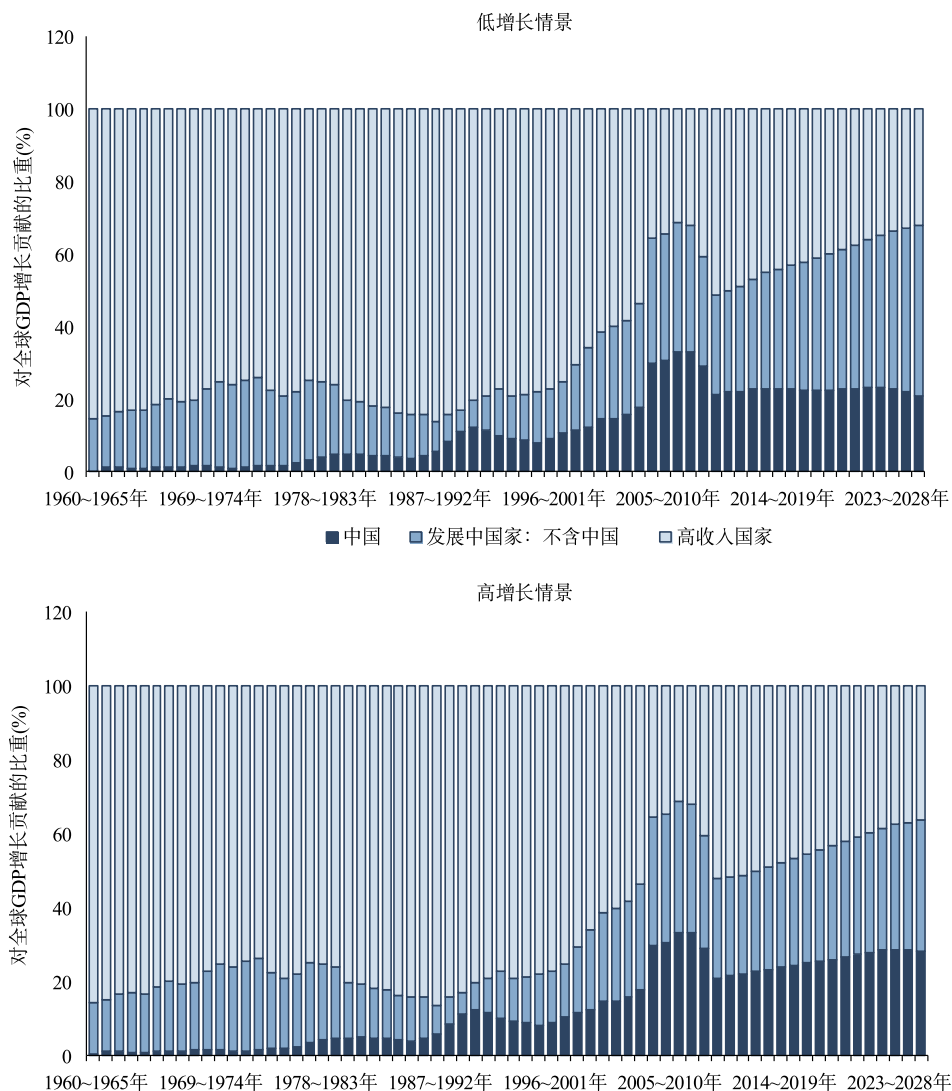


图2-2 发展中国家占全球增长的比重不断上升（五年移动平均值）

资料来源：世界银行的计算。

今后全球经济长期增长的驱动力

基于精心设计的一般均衡模型，我们的分析推演出未来增长放缓和相关结构变化趋势。该模型涵盖 14 个国家或区域。同时包含了 21 个经济部门，这些部门的结构由于差异化的技术进步及不同的收入弹性而不断变化。该模型既区分了熟练和非熟练劳动力，又考虑了分割的劳动力市场，这个市场包括农村就业和城市就业，以及内生的农村劳动力向城市转移。农村和城市地区之间的土地分配、自然资源供给，都会对相关价格产生重要影响。储蓄率取决于一国年幼人口和老龄人口抚养比的变化，与经济增长呈正相关关系，并与资本流动共同决定了资本积累。各部门的国际贸易分析均建立在阿明顿（Armington）假说的基础上，即假设不同产地产品存在差异化。为分析全球环境政策，该模型还引入了气候变化模块。

经济增长的主要驱动因素包括技术进步、人口资本积累（包括教育，也就是所谓的人力资本积累）、土地利用变化以及国内资源从低生产率部门向高生产率部门的转移。所有这些驱动因素都预示着，在接下来的 20 年里，发展中国家增长速度会快于高收入国家，但也预示着一旦经济发展到一定水平，增长速度会趋于下降。在详细描述这些驱动因素前，可以对它们作如下总结：

- 在发展中国家，技术进步速度相对较快，因为它们可以快速追赶高收入国家已经获得的技术水平。然而，随着它们越接近全球技术前沿，想要保持与以往相同的技术进步速度就会变得越难。尽管如此，发展中

国家的技术进步率仍处于较高水平，主要是因为与高收入国家相比，发展中国家的服务业所占比例仍较低。然而正因为如此，将来向服务业的转变会降低技术进步率。

- 在发展中国家，人口和劳动力供给增长速度快于高收入国家，但随着时间推移，增速将会放缓。

- 在很多发展中国家，国内的高储蓄率完全能够满足资本存量快速积累的需求，这不仅使得资本存量能与快速增长的产出保持一致，而且能比高收入国家更快地提高资本—产出比。然而，随着发展中国家资本强度的提高，要想进一步提高资本—产出比将会越来越难。

- 城市化是发展中国家重要增长优势之一。城市化过程中，劳动力和土地从低生产率部门向高生产率部门的转移是一国整体生产率上升的重要原因。分割的劳动力和土地市场能够使低生产率部门的要素价格保持较低水平，要素向高生产率部门的转移会迅速提高增加值。然而，与经济增长的其他驱动因素相比，该因素有其固有的局限性，就是潜在收益会随着低生产率部门的份额降低而减少。

在低增长情景中，技术进步将延续历史趋势。也就是说，制造业部门的生产率增速要快于农业和服务业部门。这一推断尤其符合发展中国家实际情况，发展中国家制造业部门由于在不断追赶发达国家而具有较高生产率，而发达国家由于只能缓步拓展技术前沿，生产率增长一直维持在较低水平。

受益于制造业部门的快速增长，发展中国家增长速度远远超过了发达经济体，但同时也埋下了发展中国家未来经济增速放缓的

种子。由于部门之间生产率增长的差异，发展中国家的服务相对价格会上涨，进而促使这些低生产率水平的服务业部门规模不断扩大，最终降低整体增长速度。另外由于服务需求上升，服务业所占份额预计将会增加。在发展中国家发生这种情况主要是因为人均收入增长速度较快，服务需求的收入弹性更大。在高收入国家发生这种情况，则主要是因为人口老龄化导致的医疗保健和个人服务需求上升。

服务业重要性日益增加，除导致宏观经济技术进步速度下降外，还有更深远的影响。资本（包括外国资本）将会不断被吸引到相对价格更高的服务部门。在技术进步较慢的服务部门出现资本过度深化现象，将进一步放缓经济增长速度。国内服务价格提高的另一个后果，就是降低国际贸易中原材料的相对价格，包括能源相对价格。这将降低服务行业的能效，使得对严格环境政策的

需求更加迫切。

高增长情景下，模型假设服务业部门的技术进步速度要比历史趋势更快。随着全球服务业部门创新步伐加快，且可贸易服务业所占份额变大，所有国家都将从中受益。与低增长情景相比，高增长情景下的宏观经济增长速度更快，经济减速趋缓。这主要是由于服务价格上升速度不会像低增长情景下那么快，服务业在名义 GDP 中所占份额要低于低增长情景。然而，即使是在高增长情景下，中国和其他发展中国家的服务业份额仍然会增加，这与目前已经达到较高人均收入水平（见图 2-3）的国家的历史趋势一致。两种情景只是在服务业技术进步速度方面有所区别。当然，服务业技术进步率的高低也会对其他增长驱动因素产生内生性影响。较高的经济增长速度有利于资本积累，也会促使更多资源从低生产率部门转移到高生产率部门。

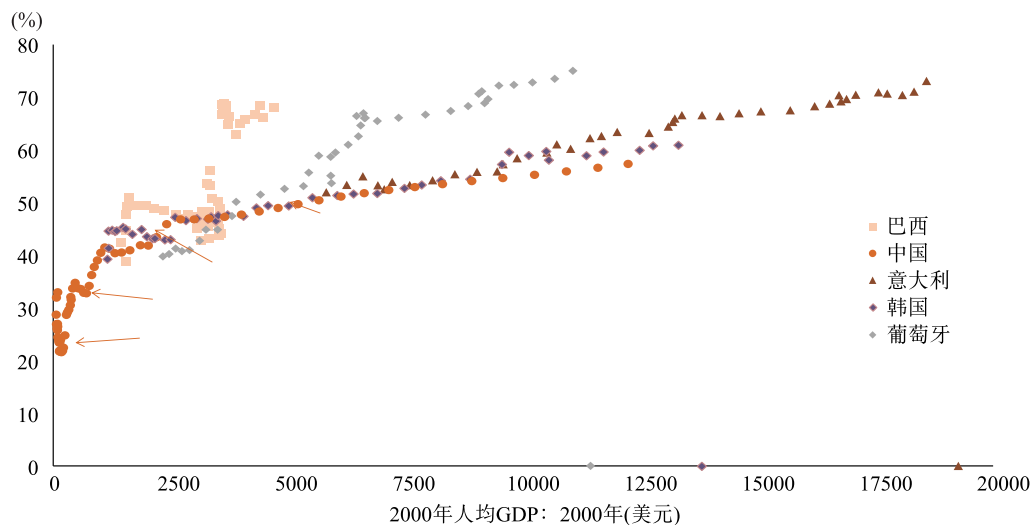


图 2-3 未来中国服务业占 GDP 百分比及其他国家的历史经验（高增长情景）

资料来源：世界银行的计算。

劳动力供给是经济增长的另一个主要动力，这在两种情景下没有任何区别。和技术进步情况类似，发展中国家在未来几十年的预期人口增速将超过高收入国家，但随着时间推移，增速将会逐渐放缓。

到 2030 年，世界人口预计将在现有 70 亿的基础上增加 13 亿，达到 83 亿。新增人口几乎都来自发展中国家，其人口也将由目前的 59 亿增至 72 亿。这也是发展中国家重要性不断增加的原因之一。同时，人口结构变化将导致包括许多发展中国家在内的全球经济增长放缓。尽管世界人口在未来 20 年

内将增加 20%，即年均增长 0.9%，但仍低于过去 20 年平均 1.3% 的增速。在部分地区，老龄化将使劳动力供给面临十分严峻的挑战。2030 年前，中国、俄罗斯、日本和欧洲的劳动力总量将以年均 0.4% 或以上的速度递减。印度和许多非洲国家劳动力供应的增速虽然在下降，但仍然处在较高水平（见图 2-4）。这些变化显然将会改变发展中国家之间的比较优势，劳动密集型（特别是低技能劳动力）产业将会转移到南亚和非洲。

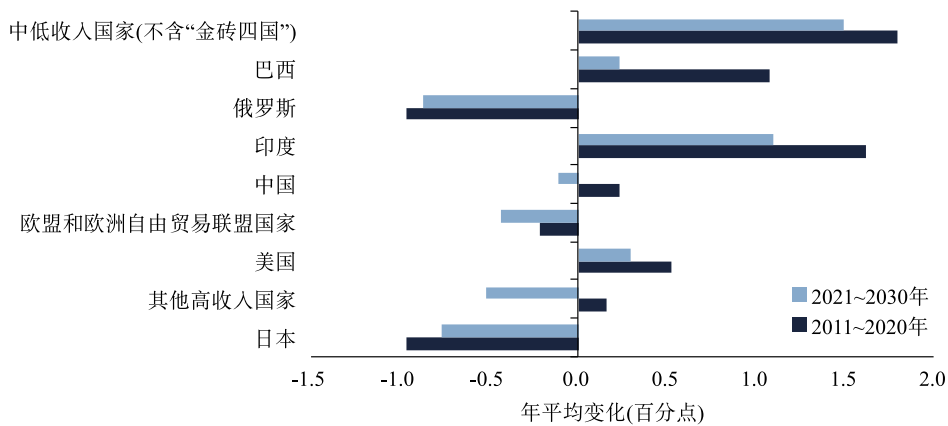


图 2-4 不同国家的劳动力供给将会出现巨大差异

资料来源：世界银行的计算。

受资本积累影响，由技术进步和人口结构变化所引起的发展趋势将得到强化。从长期看，资本与总产出的增长率大致相当。即使随着时间推移，资本—产出比会发生变化，但这种变化也是逐渐发生的。产出增加会带来储蓄和资本存量增加，这可用于解释发展中国家资本积累的快速增长。在这一过程作用下，即使各国资本—劳动比千差万别，资本—产出比却惊人地相似。

以中国为代表的新兴经济体正经历资本深化阶段（即资本—产出比上升）（见图 2-5），这使得劳动生产率上升速度更快。由于储蓄充足，资本积累速度超过产出增速，这使得中国和印度有望继续维持资本深化阶段，不过速度会有所放慢。与之相反，拉丁美洲和撒哈拉以南非洲地区的资本—产出比将会下降，而发达国家的资本—产出比变化不大。

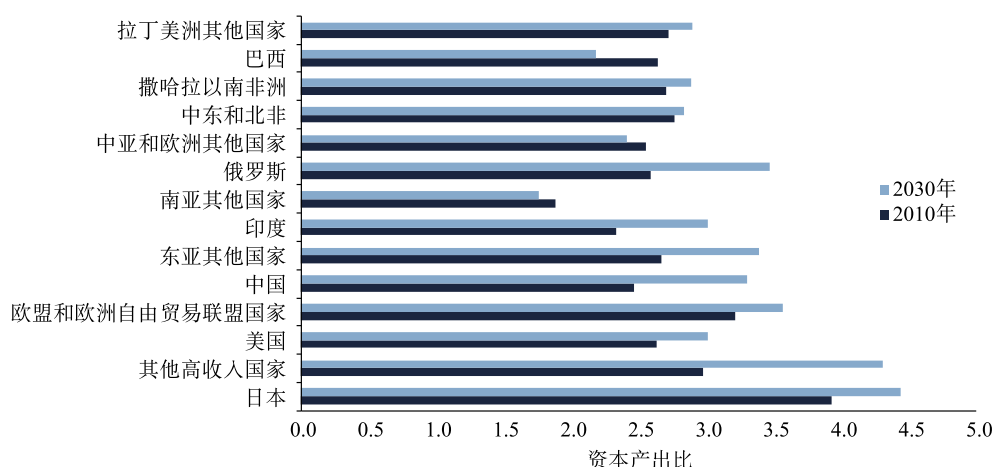


图 2-5 资本产出比将进一步上升，特别是在新兴经济体

资料来源：世界银行的计算，低增长情景。

经济增长的另一个驱动力是土地供给，土地供给可能会制约农业和城市发展。发展中国家农村土地向城市土地的急剧转变会导致比高收入国家更高的增长率，但随着时间推移，土地稀缺性将会增大土地用途转变的

难度，这将会抑制经济增长。高速增长且人口稠密国家的土地和房地产价格上涨将最快。情景分析显示，土地价格增幅最快的将是印度和中国，拉丁美洲、非洲及欧洲新兴经济体的土地价格增幅将相对较小（见图 2-6）。

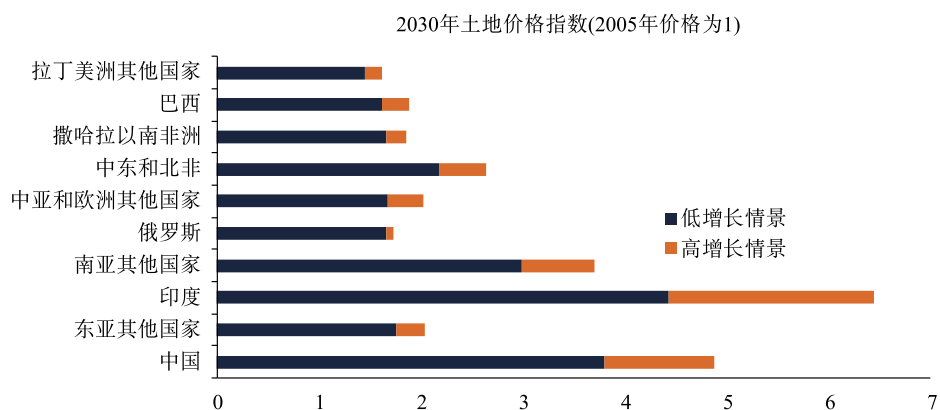


图 2-6 中国和印度土地价格将大幅上涨

最后，发展中国家人口从农村向城市迁移也是经济增长的重要驱动因素。这使得工人们可以寻找到生产率更高的工作，并且赚取更高工资。像其他驱动因素一样，这是发展中国家经济增长的表现好于高收入国家的另一个原因，但同时也是未来发展速度逐渐

减缓的原因之一。分割的劳动力市场中农村地区廉价劳动力为发展中国家提供了很大增长潜力。然而，随着农村人口不断减少，这种潜力将会慢慢消失。在低增长情景下，2030年中国流动人口数量将比2010年低9%。除中国之外的其他发展中国家也将经

历大幅下降。只有撒哈拉以南非洲地区的人口迁移潜力仍旧很大，预计在接下来的 20 年内将增长 50%。在高增长情景下，这种趋势将更加明显。由于城市具有更高的生产率增长速度，高增长情景下前期的人口迁移量将大于低增长情景。然而，农村剩余劳动力下降速度更快，因而未来减速也更快。在这种状况下，预计中国的人口迁移数量将减少 12%，而非洲在早期已获得的较快流动的基础上，后期的流动人口增长也只达到 5%。

贸易格局的改变

新兴市场将有可能成为世界贸易的主要目的地，发展中国家贸易结构预计将发生根本性转变。快速发展的中等收入国家（包括中国）与其他发展中国家相比，将经历一个低技术劳动密集型产品比较优势逐渐减弱的过程。这些国家逐步向价值链中上端转移，给低收入国家带来新的机遇，使其在劳动密集型产品的生产方面具有越来越强的竞争力。

虽然中等收入国家的国内服务业份额正在急剧增加，但在国际制成品贸易市场中仍占据主导地位。高收入国家的出口，不管是在低增长情景还是在高增长情景下，都将转向服务业。由于中等收入国家制造业不断往价值链中上端转移，低收入国家将出口更多（低技术）劳动密集型制成品，高收入国家的相对优势将更多转向可贸易的尖端服务。

在新的环境政策出台后，贸易格局也将发生改变。不过在基准情景中并没有涉及这些环境政策。可预见的温室气体排放量增加使全球环境压力明显加大。如果没有制定相关政策来减少能源消耗强度，即使在低增长情景下，根据模型分析中国和印度的四种主

要气体排放量，到 2030 年将比当前的水平翻一番还多，而高收入国家排放量在现有的较高水平上几乎不会进一步增加。如果一个国家不采取减排政策，就会在其能源密集型产业形成人为的比较优势，出口品的能源强度也会增加。如果全球都执行减排协议（更多有关该政策的讨论请参阅第四章），贸易品的总体能源强度将会降低，而且节能技术贸易会相应增加。

即使面临低收入国家竞争力不断增强及全球经济低迷的影响，中国仍有足够多的机会在国际市场上占据更有利地位，并开发新的国际市场。随着其他经济体的高速发展，新的市场将会不断开放。随着教育水平的提高和资本的进一步积累，中国企业可以逐步转向全球市场的高附加值部分。中国企业融入全球市场也将创造更多机会，企业在扩大对外投资的同时，还能获取新的技术，甚至新的环境政策也能在全球市场上创造新的发展机遇。实施新环境政策（对外部性进行连续且可预测的方式定价）可能会创造双赢的局面，既能解决国内的瓶颈问题、提高发展中国家的全球市场竞争力，也有助于解决全球环境问题，如气候变化。

纵观所有对全球经济变化的预测，可以明显看出很多机会和应对挑战的方法都能在全球市场中找到。对中等收入国家来说，只有其服务业能够从全球竞争中获益，才能提升其在价值链中的水平，创造足够的生产率增长空间。对高收入国家来说，如果他们能够一贯保持外向型政策，打开市场去迎接新兴竞争者对国内大公司的挑战，就可以从新的全球服务业发展中获益。低收入国家只能通过涉足中等收入国家刚刚退出的劳动密集型制造业来参与全球市场。在农业市场，生

产成本依所处地区的人口密度高低而有所不同，因而自给自足的粮食政策代价将上升。稳定的国际贸易活动是确保粮食安全的重要因素。最后，跨境环境问题要求全球性解决办法。维持外向型经济发展战略的国家，不论是发展中国家还是高收入国家，在未来几十年内都可能取得成功；而未来的发展将逐步证明执行封闭经济政策的国家会自取失败。总之，只要避免出现旨在保护旧格局和既得利益的贸易保护主义，很多双赢的解决方法都是可行的。

中国的转型

414

中国已经成为全球主要经济体之一。按名义 GDP 计算，2010 年中国已超过日本成为世界第二大经济体（尽管还不到美国经济总量的 40%）。但是，即便如此重大的成就也没有完全展示中国在全球经济增长中业已占据的重要地位。在过去 5 年中，中国对全球名义 GDP 的贡献是 3.7 万亿美元，几乎占全球增长总额的 1/4，相对美国 2 万亿美元的贡献度，中国的贡献几乎高出一倍。即使排除人民币实际汇率升值的影响，分析结果也相差不多。这种情况在 2010 年继续延续，而中国在 2010 年对全球 GDP 增长的贡献已跃居第一：中国经济为全球名义 GDP 带来了 6380 亿美元的增长；而美国经济对全球增长的贡献仅为 4970 亿美元。

如果我们考察经济中可贸易的部分，中国在全球经济中的作用就显得更加重要。2010 年中国投资总额已超过美国的 50%，过去 5 年间中国对全球投资增长的贡献度达

到 50%。中国在其他可贸易产品中的主导地位也已显现出来，例如，在许多金属市场，中国占到了全球总需求的一半。

低增长情景展望了今后 20 年中国 GDP 增长率放缓和产出构成的重要变化。人口老龄化和城乡流动人口减少会大幅削减城市现代部门的劳动力供应。在 20 世纪 90 年代，中国农村人口净流出量为 1.255 亿人（Chan and Hu, 2003），年流出率约为 4%。但在最近几年，人口迁移率已明显降低，预计未来几年内将减少到 1% 左右（相对于不断减少的农村人口而言）。

劳动力数量下降意味着中国将逐步丧失在劳动密集型产业的比较优势。10 年前，全球新增就业机会的 20% 来自中国。在未来 5 年中国的劳动力供应可能呈下降趋势，如果劳动力参与率不变，那么到 2030 年，每年将减少 300 万个工作岗位。如果劳动力参与率保持缓慢下降趋势，则新增就业机会降幅还要更大。

储蓄率将下降 10 个百分点，投资率下降得更多。服务业比重将从 2010 年的 38% 上升到 2030 年的 67%，带来平均生产率增速的下滑^①。尽管投资率会下降，但投资的起始水平高（目前占 GDP 的 45%）意味着资本存量会继续增加，2010 ~ 2030 年间的增速将超过 7%，比产出的增速高出 1.5 个百分点。资本深化会对资本回报率产生下行压力，促使中国的比较优势转向资本密集型行业，并为大量投资于新市场创造了机遇。同样，这也会给海外投资带来机遇，而海外投资很可能成为今后几十年最引人注目的发展趋势。

① 2010 年服务业比重实际上是 43%。由于模型以 2004 年为基准年，模拟结果与实际数据难免会有出入。

最后，重要的是要认识到，中国将继续面临减贫挑战。即使按购买力平价来衡量，中国的人均收入还仅相当于世界上最富有国家人均收入的 1/10。世界上有 80 多个国家的人均收入比中国高，而中国收入分配不均程度超过许多富裕国家。尽管今后 20 年中国平均收入水平预计会大幅上升，使中国成

为一个高收入国家，但还有相当一部分人口比较贫困。要使全部人口都达到高收入水平，20 年时间还远远不够。高收入国家的居民大多属于全球收入最高的 10% 的人群，而中国不同，到 2030 年还将具有发展中国家的典型特征，其人口收入分布情况更接近于世界的平均分布情况（见图 2-7）。

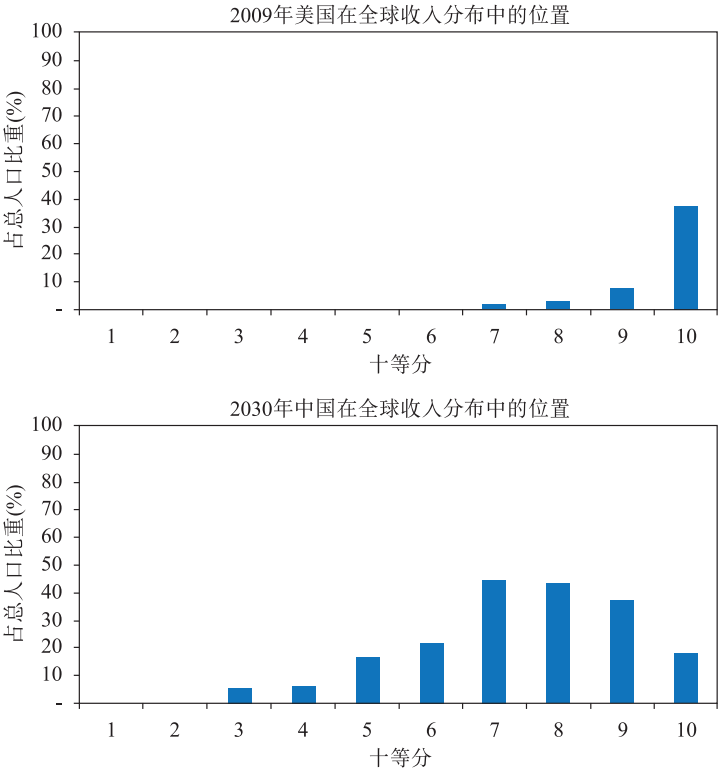


图 2-7 中国 2030 年的低收入人口将比今天美国的低收入人口多
资料来源：世界银行的计算（低增长情景）。

在下一章，我们将考虑有利于服务业转

型的政策，重点关注外向型贸易政策、跨境投资政策及人民币国际化政策。

中国与全球市场的一体化



中国经济奇迹的基础是实行市场经济政策和对外开放。逐步降低贸易壁垒，并消除对外商直接投资的诸多限制，给中国带来了很大好处，主要表现在吸收和利用了国外技术，提高了国内经济竞争程度，以及形成了一个以出口为导向的庞大工业部门。尽管取得了这些显著成绩，但改变方向的压力也逐渐显现：减缓参与全球一体化的努力，甚至有计划地从国际经济交往中后退。主张从全球一体化后退的理由并非无足轻重。中国对出口的依赖加大了在面临国外保护主义措施时的脆弱性，在不少国家（譬如美国）的政治环境下，对中国采取保护主义措施的威胁是显而易见的。巨额出口盈余导致低收益且具有潜在风险的外国资产的不断积累。源自美国的金融危机对全球经济稳定是一个严重威胁。尽管大规模刺激政策维持了经济增长，但也导致银行贷款和地方政府债务过快增长。看一看过去数年国际经济关系方面的风险，就不难理解要求从全球一体化进程中后退的呼声为何如此之盛。

我们认为这种观点是短视的。中国有机

会在 20 年后跻身高收入国家的行列，基本消除绝对贫困现象，并成为全球 GDP 总量最大的经济体。如果采取内向型发展方式，中国将无法实现这些目标。相反，中国必须进一步推进对外开放，提高经济竞争度，持续提升人民生活水平。利用资本盈余投资国外市场，增加技术含量更高产品的出口，鼓励国内服务行业竞争，并通过外国金融机构参与来推动金融行业发展，可以使中国避开“中等收入陷阱”，继续保持良好发展势头。

需要强调的是，今后 20 年不管中国选择专注于哪些生产领域，这些改革对于实现广泛的发展都是非常重要的。譬如，一个高效金融体系和世界级商业服务会带来巨大正外部性，它们对于技术含量高的制成品生产和贸易而言尤其必要。因此，重点发展服务业并非忽略制造业，而是通过进一步融入全球经济来实现各个行业的技术进步和升级。

这是一个关于中国 2030 年情形的愿景。要实现向一个更为开放的经济体转型，特别是实现资本流动的自由化，转型速度必须和保持稳定所需的体制建设速度相一致。但政

府不应为提高效率而对经济采取完全自由放任的态度。相反，我们提出今后 20 年的目标是：转向一个开放的金融体系、具有弹性的汇率制度、较少控制的跨境投资，以及一个能与世界顶级企业开展竞争的服务部门。在这个转型过程中会有风险，但这些政策必将为下一代的繁荣提供支持。

贸易^①

主张中国从全球一体化进程中后退的人指出，贸易保护主义对中国出口构成了威胁。确实，随着中国出口产品的市场份额提高和中国更多参与到高附加值产品领域的竞争，针对中国产品的保护主义会持续加剧。中国目前面临的贸易壁垒已高于世界各国平均水平。但是，有利于长期发展的应对政策，应是致力于加强以多边主义为基础的开放贸易体制。与此同时，中国在未来谈判中应积极推动自身提出的议程，

包括降低服务贸易壁垒，寻求与区域内伙伴实现更高程度的一体化，强调世贸组织原则并倡导“开放的地区主义”，以及在食品价格上涨时限制使用出口管制措施等。

出口快速增长大大提高了中国在全球工业制成品市场上的份额

过去 20 年中，中国的出口额（以美元计算）以年均 17% 的速度增长，已成为全球最大货物出口国，并极大提升了中国在全球市场，特别是工业制成品市场上的份额。中国在世界工业制成品贸易中的比重在过去 10 年里翻了一番。目前，在世界各个主要市场中，中国都是最大进口来源国之一，占日本进口工业制成品的 35%，占欧盟的 30%，占美国的 25%（见图 3 - 1）。中国对高关税国家的出口增速尤为明显（见图 3 - 2），这表明中国正在向那些政治形势多变的市场出口产品，将来有可能带来更多贸易摩擦。

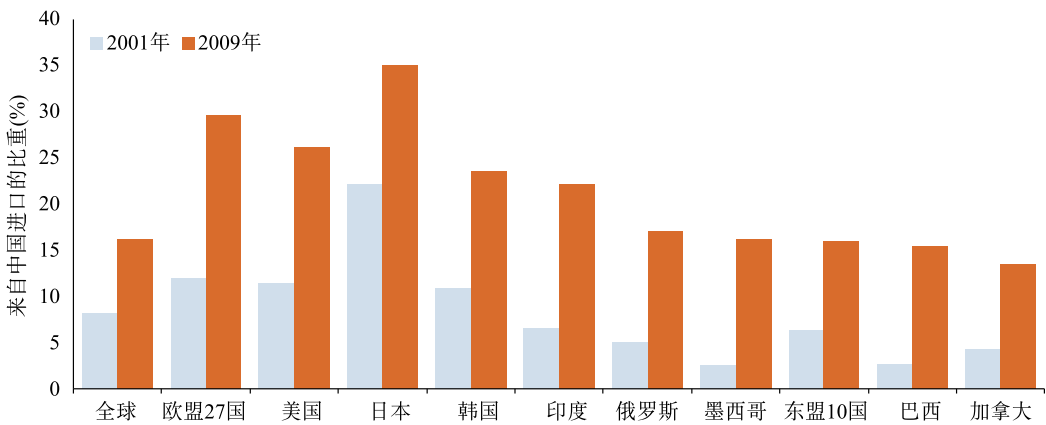


图 3 - 1 中国在十大制成品进口市场上的份额在上升

资料来源：联合国 COMTRADE 数据库。

① Mattoo, Aditya and Subramanian, “China and the World Trading System”, the World Bank.（即将出版）

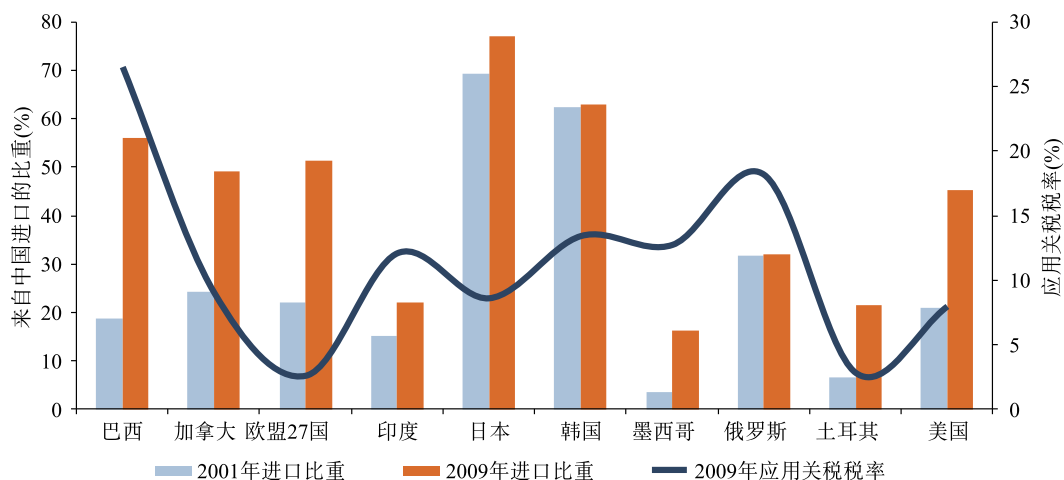


图 3-2 中国在十大进口市场中的十大最受保护行业的份额在上升

注：行业分类采用 2009 年的协调编码（HS）体系的二位数。

资料来源：联合国 COMTRADE 数据库（贸易数据）和联合国贸发会议 TRAINS 数据库（关税数据）。

418

除韩国和日本外，中国对所有主要贸易伙伴的工业制成品顺差都大幅增加。例如，中国对美国和欧盟的工业制成品顺差都增加了

3 倍以上，分别达到 2000 亿美元和 2500 亿美元（见图 3-3）。同其他新兴市场大国的工业制成品顺差也在大幅增长（见图 3-4）。

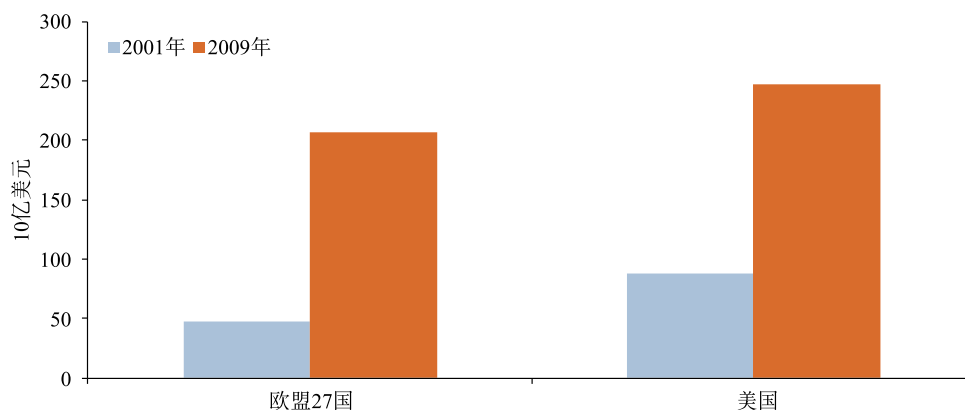


图 3-3 中国对美国和欧盟都有很大的工业制成品顺差

资料来源：联合国 COMTRADE 数据库。

这些双边顺差有时会被认为是不平衡的表现并容易引发贸易保护的反应。但是，与单个国家的双边贸易差额不能反映出总体国际收支面临的压力，甚至也不能完全反映出双边贸易模式的整体情况。中国是一个工业

制成品出口大国和自然资源进口大国，自然资源贸易逆差可以被工业制成品贸易顺差所抵消。不同国家对华贸易模式的差异，部分原因是距离远近和经济发展水平的不同。临近中国且工业化程度较高的东亚地区经济体

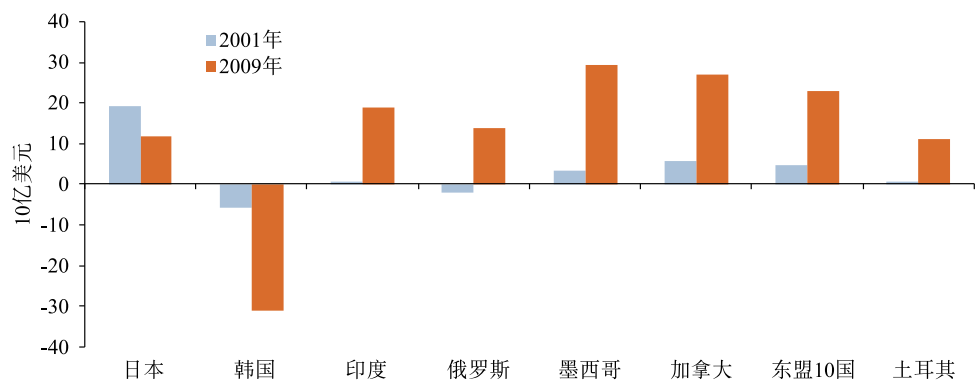


图 3-4 中国对主要贸易伙伴均有很大的工业制成品顺差

资料来源：联合国 COMTRADE 数据库。

已与中国共同形成了一个制造业网络，它们向中国出口工业制成品，其中一部分作为中间品在中国进行组装后再出口到发达国家。因此，1990 年以来，东亚地区发展中经济体对华出口中的最终产品比重保持在 1/3 左右，零部件比重则从 1990 年的 10% 左右上

升到 2010 年的将近 50%（见表 3-1）。同一时期，远离中国且工业化程度较低的撒哈拉以南非洲国家的对华出口中最终产品比重略有下降，同时原材料占出口的比重从 2/3 上升到将近 90%。

表 3-1 东亚地区发展中经济体与撒哈拉以南非洲国家对华出口比重情况		单位：%	
		1990 年	2010 年
东亚发展中经济体	工业制成品的最终产品	33	33
	零部件	10	47
	原材料	35	16
撒哈拉以南非洲国家	工业制成品的最终产品	7	5
	零部件	8	0
	原材料	67	88

注：出口种类中没有包括某些产品。

资料来源：联合国 COMTRADE 数据库。

随着时间推移，中国工业制成品的贸易顺差可能会下降。为了满足消费者由于收入水平提高而产生的新需求，国内生产应该更多转向服务业。这种转型会增加工业制成品的进口，并使资源从工业生产转向其他方面。

中国的出口正遭遇越来越严重的贸易保护主义壁垒

1995 ~ 2001 年，10 个经济体发起了占全世界 79% 的反倾销调查，其中 15% 的反倾销行动针对中国，而中国产品在这些国家

的进口中所占比重仅为4%（Bown，2007）。加入世界贸易组织后，中国遭遇到更多歧视性待遇，发展中国家针对中国的反倾销行动占其全部反倾销行动的比重从2002年的19%增加到2009年的34%，工业化国家则从11%增加到了27%^①。

当然，目前中国受到数量限制或适用世界贸易组织程序的出口产品比重并不高，因此也不应过分夸大贸易保护主义的威胁。例如，2009年中国对发展中国家和发达国家的出口中，分别只有2.6%和1.6%的出口产品受到反倾销调查（Bown，2010）。在2016年中国获得市场经济地位后，其他国家对华采取反倾销做法的难度将进一步加大。此外，中国入世谈判时确定的特定产品过渡性保障措施机制也将于2013年到期。但是，贸易方面的紧张局势和针对汇率的争端表明，贸易保护主义在未来仍有可能抬头。

随着中国出口继续扩张和进入新市场，贸易保护主义可能抬头

2010~2030年间，中国出口的年均增幅预计将达到6%，虽然增速较过去20年

有所放缓，但中国在传统出口市场上的份额仍将有所上升。此外，收入持续快速增长将推动工资上涨和汇率上升，从而在一定程度上削弱中国劳动密集型产品相对于低工资国家的竞争优势。正如第二章所述，中国企业需要进入资本和知识密集型产品及服务的生产和出口领域。由于在转型阶段需要学习相关技术、经营管理模式和市场知识，继续实施对外开放政策对中国发展至关重要。

中国如此之大，其增长速度如此之快，以至于它一旦进军新市场就很容易招致保护主义行动，这些行动的发起者既包括那些历来牢牢占据上述市场的高收入国家，也包括那些想要推动国内生产迅速扩张的新兴经济体。一个开放的国际贸易体制对所有这些国家都有很大好处，但是中国仍然应该作好准备以应对限制竞争的行为，不论这些行为是否符合世界贸易组织规则。历史上一个可供借鉴的例子是日本在20世纪80年代面临的限制对美出口的压力（专栏3-1）。经验表明，面对贸易保护主义，通过促进对外直接投资来开拓市场是十分重要的。当然，中国企业国际化本身也会有很多明显好处。

专栏3-1

日本的经验——自愿出口限制

美国与日本曾先后于20世纪30年代晚期和50年代晚期签署限制日本纺织品出口的协议，在80年代早期签署限制日本汽车出口的协议，在80年代中期签署限制日本钢铁出口的协议。虽然“自愿”出口管制措施涉及的贸易量并不小（一项研究表明，1984年该措施牵涉到日本对美出口的32%）^②，但对日本企业的经济影响（可能不包括

^① 反倾销不是针对中国出口的唯一歧视性机制，其他机制包括：特定产品过渡性保障措施（这是中国加入世界贸易组织时有别于其他新成员的一个独特规定，进口国在2014年之前能够单独针对中国采取保障措施，而且启动该措施所需的举证责任比普通保障措施机制所要求的少）、传统保障措施机制、自愿出口限制（这是美国和欧盟对中国纺织品和服装出口进行调查后的特别结果，尽管世贸组织的保障措施协定禁止使用自愿出口限制措施）以及反补贴措施（Bown，2007）。

^② 这是出口管制涉及的现有产品所占比重，潜在出口（如果不存在限制）所占比重会更高。

对就业的影响) 比较有限。汽车出口管制限制了汽车出口的数量, 却造成日本企业向美国出口价格更高(利润率也更高) 的汽车。日本企业还可通过在美设厂来规避出口管制。日本对美国汽车产业的直接投资额从1980年(实施出口管制措施前) 的2亿美元增加到1986年的8.508亿美元; 到了20世纪90年代中期, 日本品牌在美国汽车市场的占有率已从1981年的21%提高到30%左右。日本企业还通过不受出口管制措施限制的第三国向美国出口。无独有偶, 在美国与主要钢铁出口国(日本和欧洲) 达成自愿出口管制协议后, 钢铁便由受限国出口到非受限国, 进行二次加工后再出口到美国市场^①。

中国应通过寻求与地区伙伴加深一体化、支持多边贸易谈判和倡导开放的地区主义等手段来应对贸易保护主义威胁

面对不断增加的贸易保护主义威胁, 中国应积极推进建立在多边贸易协议基础上的开放贸易体系。考虑到其巨大的经济规模, 中国已经是一个高度开放的经济体(例如, 2009年中国货物和服务贸易总额占国内生产总值的49%, 而美国仅为25%)。为此, 中国应继续寻求参与国际协议的制订和修改, 保持并进一步推动市场开放, 并以此作为中国贸易政策向前发展的基石。

中国在许多出口市场都面临较高关税, 因此政府在今后多边谈判中应重点推动按比例削减那些过高的关税税率, 而不是搞“一刀切”。

优惠贸易协定最终可能取代最惠国关税水平而成为中国在市场准入问题上面临的主要难题。全球优惠贸易协定的数量已从1990年的约70个增至目前的300个。包括中国在内的全球30个出口大国有近一半的

出口是流向与其签署有某种优惠贸易协定的经济体。这夸大了协定对贸易的影响, 现实中按优惠贸易协定税率发生的贸易额仅占贸易总额的16%(WTO, 2011)^②, 但出于以下两个原因, 中国仍需要特别关注优惠贸易协定问题。

首先, 通过优惠贸易协定改善市场准入条件给中国带来的实际利益有限。中国只有约6%的出口能享受到优惠准入, 这大大低于世界平均水平, 也低于欧盟(13%)、美国(22%)、印度(26%)、巴西(15%)等其他贸易大国的水平。此外, 相对其他主要出口国, 中国在非优惠贸易协定出口方面也处于劣势。对包括欧盟、美国、印度和巴西在内的大多数国家或集团而言, 在它们向未缔结优惠贸易协定的贸易伙伴的出口额中, 最惠国关税高于10%的大约只占4%, 中国的这一比例则要高出一倍。

其次, 未来的服务优惠协定可能具有更强的排他性。目前的服务优惠协定比世界贸易组织《服务贸易总协定》的涉及面要广, 对开放国内市场的法律承诺也更具约束性

^① Carbaugh, R. and Wassink, D. 1991. Steel Voluntary Restraint Agreements and Steel - Using Industries. *Journal of World Trade*, vol. 25 Issue 4.

^② 超过一半的贸易最惠国税率已经是零, 没有进一步优惠空间; 许多高关税产品(如农产品)被排除在优惠贸易协定之外, 因而其贸易所适用的仍然是最惠国税率。

(Marchetti and Roy, 2009)。但是, 这些承诺规定的开放水平往往低于现行政策, 因而对开放市场的作用很小^①。即使在优惠贸易协定确实提高了自由化水平的罕见情况下(例如哥斯达黎加消除电信行业的垄断), 新政策至少在原则上是无歧视性的。因此, 现行的优惠服务贸易协定给非成员方造成的损害不是市场准入条件变差, 而是市场准入可靠度的削弱, 因为这些协定带来的并不是贸易自由化, 而是更广泛和更深入的约束。

然而, 如果将来优惠服务贸易协定进一步发展, 就有可能对非成员方造成严重歧视。这是因为, 在最惠国待遇仍意味着较高市场准入壁垒的情况下, 优惠服务贸易协定在对标准、认证及资格要求等实施歧视性认可方面有很大空间。显著的排他性影响还可能来自其他方面的“深度整合”, 越来越多的优惠贸易协定包含了投资保护、知识产权、政府采购、竞争政策、技术性贸易壁垒等条款。与对产品质量标准的选择性认可或者政府采购市场的选择性准入相比, 歧视性关税可能就没那么重要了。

中国政府需要寻求一种“双轨并行”策略, 以应对区域贸易协议的潜在不利影响。要采取多边与区域并重的策略: 一方面, 以遵守和保护多边协议为基础, 把通过多边组织推动市场进一步开放作为首选政策目标, 积极推进加入世界贸易组织政府采购协定的谈判, 以改进采购程序、增加透明

度、降低成本和提升采购质量。另一方面, 中国要积极参加区域贸易安排, 并在可能的条件下大力倡导“开放的区域主义”, 区域贸易伙伴之间商定的关税水平要以最惠国待遇的方式提供给非成员国家。

服务业的进一步自由化及加入政府采购协定可能会增加出口机会

中国以罕见的速度实施了入世过程中承诺的服务市场开放方案。2001 ~ 2008 年, 对金融、电信、运输、零售及一系列商业服务的诸多限制均被逐步取消, 但和许多发展中国家相比, 中国的服务业政策仍然具有较强限制性, 和高收入国家相比就更是如此。这种情况存在于运输业之外的其他所有服务部门^②。逐步取消限制有助于别国向中国提供对等的市场准入待遇, 还能提高中国经济的效率。

国际承诺可以扩大政府采购市场的准入, 促进政府采购效率的提升。政府购买占中国经济的比重超过 20%。最近, 欧盟商会对参与中国政府采购项目竞争的外商投资企业(FIEs)所作的一项研究表明, 对这一金额庞大且在经济中所占份额不断提高的经济活动进行监管的框架还并不完整, 政策执行还缺乏一致性。世贸组织的中国贸易政策评论也指出: “在各级政府实施统一和透明的采购政策方面, 中国仍然面临挑战。^③”

① 例如, 依据世界贸易组织服务贸易协定, 印度承诺允许外资最多掌握基础电信企业 25% 的股份, 印度签署的一部分优惠贸易协定规定的这一比例是 49%, 而实践中的比例已经达到 74%。

② 限制外国企业进入银行业旨在确保其不被用来绕过资本管制; 保险业的许多领域仍尚未开放; 一些行业(如电信、航空运输)禁止外资控股; 在境内提供法律服务受到限制。

③ 《世贸组织贸易政策评论》中国卷, 第三章, 第 41 页, 第 70 款。世界贸易组织文件 WT/TPR/S/230, 世界贸易组织, 2010 年 6 月 4 日。

中国已申请加入世界贸易组织政府采购协定。根据协定要求，要建立透明和可靠的采购程序，这将大幅提高政府的运作效率^①。加入该协定还能为中国企业开辟潜在的巨大市场。目前和将来可能申请加入该协定的国家的政府采购市场每年规模在23000亿~30000亿美元之间，而可能被纳入政府采购协定的市场年规模大约在3800亿~9700亿美元之间（Anderson et al., 2011）。

改善大宗商品供给安全

多边谈判可以在中国确保粮食进口来源方面发挥积极作用。中国对进口食品的依赖度不断上升。大豆进口量已占世界进口总量的54%，且98%的进口大豆都来自美国、巴西和阿根廷这三个国家。全球粮食产量还有相当大的增长空间（World Bank, 2009），长期性粮食短缺很可能只是地区性问题，并不会影响全球经济。但是，短期供给中断和需求增加导致的粮价飙升的可能性不能完全排除，这主要是因为发展中国家收入水平提高带来的粮食需求增加，以及油价剧烈波动和气候变化对农业生产造成的压力。多边机制可以有效化解那些加剧粮价上涨的出口管制措施。在最近一次危机中，有18个发展中国家采取了某种形式的出口管制措施（World Bank, 2008）。以保障粮食安全为理由，每个国家都试图维持国内粮食的充足供应。但是，随着越来越多的国家实施出口管

制，全球粮食供应会减少，导致价格进一步上涨，进而威胁全球食品安全。

世界贸易组织很少限制出口税的使用，对出口管制的规定也不完善。关贸总协定第11条禁止对出口采取数量管制措施，但其第2款（a）允许采取临时管制措施以防止粮食或其他物资出现严重短缺^②。为确保持续获得重要食品，政府应考虑更多地采用多边方式来应对临时短缺。这就要求各国合理使用出口管制措施来缓解国内粮食严重短缺，也要求进口国和出口国在粮食匮乏时期进行协商。政府不大可能在价格上涨（这会损害本国民众福利）时放弃使用出口管制措施，但是保证此类措施仅在确实必要时才被采用，会增强进口国的信心，让他们确信可以依靠世界贸易体系而不是双边协定来解决粮食匮乏时期的供应问题。

类似的考虑也适用于中国参与的原材料全球贸易。确保可靠的原材料供给将是今后20年中国贸易战略的一个主要组成部分。中国是一些关键金属的主要生产国，而且也拥有很大的石油储量。不过，由于中国生产活动的资源密集度较高，加上经济规模庞大且增长迅速，在许多大宗商品的国际贸易市场上中国已成为一个重要参与方。对大部分主要金属而言，中国的进口量都占到世界总量的1/4以上。中国同时也是一个主要能源消费国（Coxhead and Jayasuriya, 2010）。譬如，2009年中国生产的焦煤占世界总量的

① 申请加入采购协定的国家（在协定所涉及的交易领域）必须取消对境外供应商的歧视，增强事前透明度（即：对所有达到一定标准的全部采购项目实行公开招标）和事后透明度（即：说明选择供货商的理由），并且确立投诉审查程序。

② 这种例外情况似乎被赋予了过于宽泛的含义，为使用或威胁使用出口管制措施提供借口，例如美国于1973年采取的大豆出口管制。世界贸易组织农业协定要求发达和净出口发展中国家在依据本条款采取出口管制措施时，要充分考虑对进口国粮食安全的影响，并最好提前通知农业委员会。但是，该条款似乎很少被执行，最近一次使用似乎是1997年的匈牙利（Gamberoni and Newfarmer, 2008）。

一半，但焦煤进口量仍占全球进口量的17%。中国生产了占全球总量15%的铁矿石，消费量则占全球产量的一半以上，进口量更是占到全球总进口量的2/3以上（Christie and others, 2011）。

中国目前确保大宗商品供给的措施包括限制某些矿山的出口（例如焦煤、锑、铝土矿、碳酸镁、钼、碳化硅、锡和钨等），限制外国公司的探矿和开采（OECD, 2010），投资国外的大宗商品生产基地，与供应商签订长期合同，以及向能源生产国提供贷款并将矿产作为最终还款的抵押品。中国对原材料需求的急剧增长，加上旨在保证国外供给来源的措施已经引起了外界对于中国想要垄断矿产的担心 [譬如，可参见 Brightbill and others (2008)]，已经有一些要求限制中国对某些生产国矿产投资的主张^①。尽管中国企业在原材料生产方面的投资同西方跨国公司采取的垂直一体化措施并没有什么区别，占全球采矿业并购的比重还很低^②，这些观点仍然引起了公众的关注。

从中国角度看，中国企业不断采取措施以确保可靠的原材料供应，这似乎是合理的，而且如果这能导致全球供给的增加，也会有利于其他国家。不过，应该避免全球大宗商品市场被分割。如果主要大宗商品消费国通过固定的长期合同锁定了相当一部分的全球产量，那么对供需体系的冲击（例如由于技术变化引起的需求增加，以及政治动荡或自然灾害引起的供给中断）就只能通过不受长期合同约束的那部

分供给的变化来应对。这会导致在受到控制的那部分市场上没有正确的价格信号，并使得那部分自由的市场有很大的波动性。这将因两部分市场的巨大价差而引发套利、走私或者违约行为，加剧整个市场波动。这样一个体系不符合中国的长期利益。政府应该致力于确保全球的投资和消费决策能够对价格信号作出正确反应。因此，尽管从单个国家角度看，旨在保证供给的措施是合理的，但就整体而言（尤其是在市场上占有重要地位的中国），一个开放的原材料贸易体系对全世界都有好处。

跨境直接投资

中国从1980年开始采取了吸引外商直接投资的优惠政策，允许外资企业在经济特区进行投资，然后逐步向全国扩散。目前，中国有外商投资企业近70万家，累计利用外资1.05万亿美元。中国22%的税收、28%的工业增加值、55%的出口、69%的贸易顺差和50%的技术引进，都来自外商投资企业。外商直接投资使中国能够逐步融入全球生产网络，同时对出口、就业、技术发展和体制改革也作出了贡献。

随着中国变得更加富裕，对外资企业的吸引力在不断变化，跨国公司对中国投资不仅仅是为了低成本劳动力，而是更加看重不断扩大的国内市场、强大的产业配套能力、优良的基础设施和丰富的人力资源（每年约700万的大学毕业生）。国务院发展研究

^① 譬如可参见 <http://schumer.senate.gov/Newsroom/record.cfm?id=331896&&year=2011&>。

^② 2010年，全球矿业的并购交易中只有6%的买家是中国企业，而且很少有中国买家在全球性采矿公司中获得控股权（Price Waterhouse Coopers, 2011）。

中心在国际金融危机之后所做的调查问卷显示，中国对跨国公司的吸引力不再局限于低成本生产要素。在 17 个影响跨国公司对华投资决策的因素中，受访企业打分最高的前 5 个因素依次是“国内市场潜力”、“完备的基础设施”、“劳动力成本”、“外资准入程度”和“产业集群与配套能力”。市场吸引力已经超过低成本劳动力成为中国吸引跨国公司的首要因素。

随着跨国公司策略的转变，中国需要做好以下几项工作以充分发挥潜在优势。一是修改外商投资企业产业指导目录，鼓励对新兴产业和研发活动的投资。二是应从政策优惠为主转向改善投资环境为主，保证国内和国外企业公平竞争，提高公共服务效率和质量，增强人力资本水平，提升服务业发展水平。三是充分利用好外资企业研发活动的溢出效应。应该将外资企业的研发活动纳入本国创新体系。政府应该鼓励外资企业和国内研究机构、企业在人力资源、信息和研发活动等方面加强合作。最后，政府应该通过进一步开放服务业外资准入，不断提升中国服务业的国际竞争力。

比吸引外资更重要的是，促进对外直接投资的措施，可以使中国获益更多。从直观上，很难理解为什么像中国这样人均收入水平不高的国家也要鼓励国内企业进行海外投资。那些主张内向型发展战略的人很容易忽视它的重大意义。事实上，通

过外商直接投资流入和国内政策改革确保外国企业的技术外溢能够很快地传播到国内企业，这仍然是中国发展战略中非常重要的部分。不过，中国的跨国公司也可以通过转移在国外市场上获得的技术，以及把在国外看到的业务模式和组织方式与国内的业务结合起来，为中国加快经济发展发挥重要作用。政府应努力加强对中国海外投资的法律保护，既可借助双边投资条约，也可借助多边投资协议。要为中国投资者赢得更好的海外保护，同时也要对在华投资的外商给予相同优惠条件，也就是说要解除对外商直接投资流入的限制并继续提升国有企业的决策自主权。这些政策有利于中国发展的长远利益。

中国对外直接投资的数量在增加

自 20 世纪 90 年代末中国实施“走出去”战略以来，中国的对外直接投资水平迅速提高：从 2000 年的 10 亿美元增加到 2009 年的 440 亿美元。在此期间的中国对外直接投资水平要高于除俄罗斯和匈牙利之外的所有新兴市场水平（见表 3-2）。自 2003 年以来，中国近 55% 的“绿地”投资和 27% 的并购投资都流向了采矿业，而发达国家只有 10% 的并购交易涉及采矿业（见图 3-5）^{①②}。服务业和制造业投资项目的规模通常比采矿业小，但同期这两个行业在成交数量上表现得更为突出。

① 并购交易数据可能会夸大服务业所占比重，缩小采矿业及制造业所占比重。并购交易数据由兼并方提供。由于许多兼并企业是银行充当中介，并购交易数据可能不能准确反映被兼并企业的业务状况。

② Fung and others (2009) 认为：自然资源代理商与中国对外直接投资的目的地没有重大关系。Cheung and Qian (2009) 认为，寻找资源是一个重要动机，虽然中国投资非洲和石油生产国似乎并不主要是为了获取自然资源。

表 3-2 2000 ~ 2009 年新兴市场对外直接投资流量						单位：10 亿美元
国 家	2000 年	2000 ~ 2009 年合计	国 家	2000 年	2000 ~ 2009 年合计	
俄罗斯	3	215	新加坡	6	97	
匈牙利	1	160	巴 西	2	60	
中 国	1	159	马来西亚	2	51	
印 度	1	75	墨西哥	0	40	
韩 国	5	84				

资料来源：国际货币基金组织国际收支数据库。

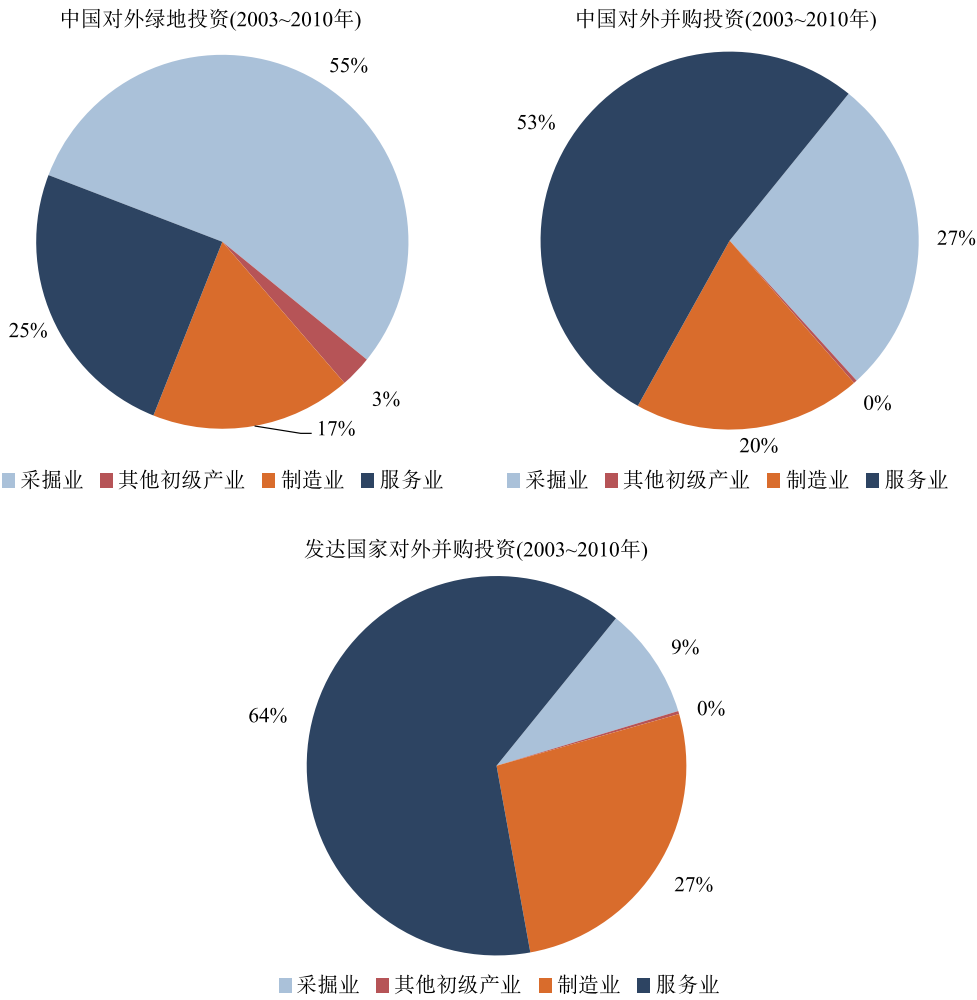


图 3-5 和发达国家的对外直接投资相比，中国对外直接投资更多地投向矿业

资料来源：并购交易数据由世界银行研究人员依据汤姆森—路透科学资料中心数据进行估计。“绿地”投资数据由世界银行研究人员依据外国直接投资市场进行估计。

与本地区增长较快的几个国家相比，中国对外直接投资的年增长率与日本和韩国（从该国对外直接投资总量超过 10 亿美元时的年份开始计算）大致相同，但低于马来西亚。鉴于中国的巨大规模，对外直接投资数量很快将增加至很高水平。例如，当中国的人均 GDP 超过 1 万美元时，如果中国的对外直接投资与 GDP 的比率等于日本在类似收入水平时的数值（约为 0.5%），届时中国的对外直接投资将会达到 750 亿美元的水平。

对外直接投资可以为中国企业和国家发展带来巨大好处

对外直接投资可以起到开拓全球商机的重要作用。中国收入水平的快速增长意味着企业要充分利用专业知识和技术，可能需要搬迁到工资水平较低的地方。由于贸易壁垒的存在，把生产布局到东道国（见上文）的企业会获益更多。中国的跨国公司能够在技术、品牌、分销网络、市场联系和技术工人等方面给国内企业提供宝贵经验。中国的外汇储备大多投资于低收益资产（例如美国国库券），而企业投资海外所产生的外汇需求，从整个国家的角度^①来看，是外汇资产多元化的表现。

有争议的是，中国可以利用对外直接投资来增加国内经济发展所需的重要产品供应。能源和资源密集型的生产意味着，经济发展取决于这些要素稳定可靠的供给^②。中

国担心未来的大宗商品供应能力，主要是出于以下两方面原因。一是虽然国际市场有此类商品交易，但供应情况受到各国政府决策的严重影响：石油价格很大程度上取决于欧佩克的生产情况，而几种重要金属都出产于一些相对不太稳定的国家，其供应至少在短期内可能受到政府影响。中国的政治影响及对石油和金属的海外投资可以促使供应国政府采取比较配合的政策。二是中国在一些商品的全球消费总量上占有较大比例（譬如，根据美国能源信息署的数据，2008 年中国的石油消费量和净进口量分别约为全球总量的 9% 和 4.5%）。对中国消费持续增长及中国对自然资源投资增加的担忧可能会促使其他国家采取措施以保证本国上述资源的供应。中国在全球自然资源投资总量中的占比在过去 7 年已增加了一倍，但仍然保持在不到 15% 的较低水平。

这并不是说中国的对外直接投资只有好处没有坏处。对一个刚进入国际投资领域的国家而言，对外直接投资的迅速增加可能会引发一些重大错误。20 世纪 80 年代，日本投资者对美国房地产和其他行业的投资曾遭受巨大损失^③。还有一些人担心，政府对大型企业的影响力可能会导致企业实施一些无利可图但政治意义重大的收购项目，政府对利率的控制会减少国有企业用于项目评估的投入，增强企业向银行借贷的动力，从而降低对外直接投资项目的效率（Morck et al, 2007）。

① 政府也正通过中投公司努力使外汇储备更加多元化。

② 中国人均钢铁需求量已由 1990 年的 0.06 吨增加到了 2008 年的 0.37 吨，高出人均国内生产总值增幅约 2.5 个百分点（McKay et al, 2010）。2010 年中国精炼金属的消费量超过了经济合作与发展组织国家的总量。

③ 日本 20 世纪 80 年代对美国房地产的投资额总计约为 3000 亿美元，而“上述资产在 20 世纪 90 年代早期缩水近 50%”（Pris-tin, 2005）。

中国对外直接投资遇到障碍

中国的对外直接投资已经引起了一些投资东道国评论人士的关注，而中国企业购买国外公司或在国外设厂的做法有些时候会遭到政治层的反对。例如：中国海洋石油总公司就因为受到美国政界的反对而不得不撤销对优尼科的收购计划；而在 2008 年，中国铝业公司（中铝）增持英国—澳大利亚铁矿石生产商力拓公司股份的计划，因为遭到澳大利亚国会议员反对而被迫放弃（Xu, 2009）。中国海外投资遭到排斥的原因多种多样，但并不（或至少不应该）代表对中国支配全球经济的恐惧。尽管中国经济在快速增长，但其对外直接投资在全球直接投资总量中所占比重仍然不大，相对投资目的地的总投资额来说就更是微乎其微了。

另外一些问题可能更为严重。中国企业缺乏经验，它们与东道国的社会各界缺乏联系，对东道国的文化也不甚了解，因此，在处理公共关系、品牌和管理问题时不可避免地出现失误。只要中国企业犯了一些错误，就会引来一些反对。许多观察家都曾对中国企业的海外投资将会对环境产生的影响表示关注。一些政府和政界人士将中国视为对国家安全利益的长期威胁，因而也就不可能欢迎中国企业前去投资。中国政府采取的支持企业“走出去”投资的措施包括：对投资自然资源的企业予以补贴、税收减免和国有银行低息融资（Luo et al, 2010）。虽然上述做法并不是中国所独有的，但都引起了东道国国内投资者的担心和反感。

可能最为重要的是，国有企业而不是民

营企业在其中发挥的突出作用会引起东道国对中国投资者潜在战略意图的怀疑。2009 年，2/3 以上的对外直接投资都是由中央控制的国有企业进行的，剩下的也有相当部分是由中央或省市部分参股或控股的企业进行的（Salidjanova, 2011）。国有企业在 中国对外直接投资中发挥重要作用并不奇怪。在中央计划体制的传统下，大多数具有海外投资能力和资源的大型中国企业都是国有的。在 43 家跻身《财富》杂志世界五百强企业榜单的中国公司中，只有两家是民营的^①。但是，政府应该确保民营企业同样有机会进行海外投资，避免繁琐的审批手续阻碍民营企业的海外投资。鼓励对外投资的主要原因是让中国的跨国公司能够吸收外国先进技术，并将之用于改善国内生产。民营企业在吸收新技术方面往往比国有企业更为成功，因此确保民营企业参与对外投资是非常重要的。

政府可以帮助改善对外投资的法律框架

考虑到对外直接投资可能产生的好处，以及中国投资引发的政治障碍和紧张关系，政府有必要以行动表明对中国投资者的支持，确保中国投资者获得与外国投资者同等的待遇，在他们遇到纠纷时予以适当援助。在未来几年，这个问题必定更加突出，因为中国的对外投资水平无疑将随着经济实力的增强和企业面临的国际竞争加剧而继续扩大。

中国的政策一直专注于保护外国投资者的国际条约。自 20 世纪 80 年代初至今，中国已签署 127 项双边投资条约（截至 2010

^① He and Lyles (2008) 认为，30 多年的改革已经改善了国有企业的自主性和应对市场变化的能力，这种对政府占主导的国有企业的担心已经过时了。

年5月)和112项避免双重征税的协定(截至2009年5月)(Davies, 2010)。自2000年以来,中国的双边投资条约(BITs)已加大了对投资者的保护力度,缔约对象多为中国对外直接投资目的地的发展中国家。条约内容包括:东道国承诺自外国投资者进入之日起就赋予和国内投资者同等的待遇,在他们认为东道国的政策违背上述承诺时赋予他们不受限制地向国际法庭(例如:世界银行解决投资争端国际中心)申诉的权利(Berger, 2008a)。中国最近签署的双边投资条约允许继续执行歧视现有外国投资者的现有规定,条件是承诺作出“最大努力”逐步退出使用上述措施。

通过巩固政治关系和提供政治之外的其他杠杆,双边投资条约可以为海外投资者提供重要支持,并以此展示政府对外国投资者的承诺。事实上,如果政府不签订目前数量众多的投资协议,将会被视为漠视相关问题。

然而,双边投资条约不能清除中国在对外投资中遭遇的诸多障碍。美国的双边投资条约被认为是提供严格投资保护的典范,即便如此,其中也将国家安全问题作为一个例外(Cai, 2009)。因此,即使双边投资条约非常有用,也不可能单凭双边投资条约就自动解决上述投资障碍。

中国今后是否应该加入更自由的投资条约

更自由的投资条约,就像美国倡导的那些条约一样,应包括消除现有歧视性做法及给予外国和本国投资者各方面同等待遇的承诺,只要外国投资者满足国内投资者所应达到的标准(如果有的话)就应给予其投资的权利(简称准入前国民待遇)^①。

为中国海外投资者赢得准入前国民待遇可以带来许多好处。如果缺乏这种保护,中国企业在一些市场上就有可能处于竞争劣势。也就是说,中国企业可能需要在一些程序上耗费大量时间,而通过签订条约获得准入前国民待遇的其他国家投资者则无需如此。东道国企业在寻找合适的外国购买者时就会优先选择那些不需要耽误时间的投资者^②。随着双边投资条约对投资者保护力度不断加大,这种局限性就有可能造成重大影响^③。

与发展中国家签署的双边投资条约有别于与发达国家签署的双边投资条约,因为发展中国家不是外商直接投资的主要来源。对于发达国家而言,明确的投资担保和获得国际法庭服务并没有那么重要,通过相对公正的司法程序进行法律补救是可行的。相比之下,在发展中国家某些不确定的政策环境中,为中国投资者争取适度保护会更有利于鼓励对外直接投资^④。

① 虽然在中国开放资本账户(见下文)前还需要有相当长时间的过渡期,但仍有必要对协议所涵盖的资产进行界定并确定是否对短期投资予以保护。Xiao (2010)认为中国应积极采用混合做法。获得投资需要作出狭义的界定(如活动的种类),但保护现有投资则应对资产作宽泛的界定。

② 例如,中国投资澳大利亚力拓项目的审批程序受到投诉,其原因是相关部门花了多于预期3个月的时间批复该项目。

③ 同样的问题对准入后国民待遇而言没有那么紧迫,中国双边投资条约中的最惠国待遇条款规定:中国企业将享受其他条约所规定的同等保护。

④ 即使如此,可在国际法庭申诉的权利的重要性仍然值得怀疑。投资者不愿向国际法庭提出针对投资目的地政府的申诉,这一点可以理解。例如:中国签署的一些双边投资条约中包含了仲裁条款,尽管有例外的情况,没有投资者会要求对中国进行国际仲裁(毫无疑问,其中的主要原因是担心这样做会损害投资者与中国的关系——经济情报机构,2010年)。

双边投资条约还是多边投资协议

假设政府决定加强对中国海外直接投资的法律保护，那么接下来的问题就是该怎么做。一种选择是签订双边投资条约（BIT）来提供强有力的投资者保护；另一个办法是推动大多数国家加入多边投资协议。

全球性协议有几个优点。多个双边协定的存在会增加企业交易成本，因为企业需要面对不同东道国的不同投资法规，但其影响大小还是一个有争议的问题^①。多边投资协定相对双边投资条约（可能对增加对外直接投资额更加有益），由于增加了东道国的违约成本，可以对投资者提供更加可靠的保护。因此，在鼓励外商直接投资方面，一个多边协议比多个双边投资条约的作用更大（双边投资条约提供的有力投资保护能在多大程度上鼓励外商投资目前的研究尚无定论）^②。与其他发展中国家联手，中国就可能确立更加有助于海外投资的多边投资框架，这比双边投资条约谈判能够发挥更大的作用^③。多边投资框架还可以制约跨国公司采取的限制性商业措施，如：通过转移定价逃税，限制子公司与东道国企业开展贸易，限制子公司对外发放技术许可等（Xiao, 2010；Crystal, 2009）。

此外，与多方签署双边投资条约则可在具体条款磋商上为中国提供更多砝码。例如，与一个国家签署的双边贸易协定可以明

确国民待遇适用的行业范围，这种针对具体行业的限制（除有关国防、健康和安全的条款之外）在多边框架下的谈判中就很难落实。因此，如果决定采用多边渠道进行投资者保护，中国就必须发挥重要作用。让发达国家自行谈判达成协定后再决定是否接受的做法，不太可能符合中国的利益。相反，中国需要采取行动明确协议中具体条款的内容，确保获得适度的投资保护，确保协议对发展中国家的特殊情况予以考虑。

确保外国投资者的国民待遇对国内政策具有重要意义

要为中国投资者争取准入前国民待遇，就需要对在中国的外国投资者予以同样保护。在国有企业占很大比重且政府事实上还补贴其部分生产活动的情况下，中国要建立确保国内外投资者公平竞争的环境是有一定难度的。只有加大国有企业自主权，逐步减少对国内企业的补贴（这不同于对国内外企业一视同仁的需求方补贴），才能让人感觉到确实是采取了保障国民待遇的政策，也有利于中国投资者积极争取在其他市场上的同样权利。

提供准入前国民待遇还意味着减少外商在华直接投资的限制。虽然中国已逐步简化外商投资审批程序，但许多投资项目还是需要接受中央到地方各级政府的审查^④。对外商投资项目采取鼓励、限制还是禁止措施则

① Hoekman and Saggi (2000) 发现，根据多边框架应由政府或投资者承担的交易成本，不会比双边贸易协定下的交易成本低多少。

② 一些实证研究发现，双边贸易协定对于外商直接投资额的影响很小（Nunnemkamp and Pant, 2003）。而 Berger et al (2010 年) 发现，投资条件较宽松的、保障外商直接投资准入的双边投资条约和跨境投资水平之间存在显著正相关性。

③ 例如，透明度条款可能反映出发展中国家政府行政能力较弱，可以借助技术援助帮助发展中国家执行相关协定。

④ 国务院已将大部分外资审批权下放给商务部和地方政府，但对具有重大宏观经济或对外政策意义的投资项目的最终决策权仍由国务院掌握（Berger, 2008b）。

要取决于行业、技术水平以及出口的范围等因素。取消部分这样的限制将会使更多的领域对外资开放。

不过，不能认为对本国发展政策进行重大调整的目的仅仅在于使中国的海外投资获得对等待遇。但是，通过国内改革可以帮助中国海外投资获得更有力的法律保护，进而可能推进中国的发展。增强国有企业自主权，减少补贴措施，这与提高国有企业效率的出发点是一致的^①。

减少外商在华直接投资的审批和限制，能使外国投资者更加确信在华投资项目不会被过度延误，运作过程不会受到不当干预，从而能够降低投资成本。特别是减少外商投

资服务业的限制，能够提高服务业效率，在中国努力成为高收入经济体的过程中将进一步凸显其重要性。由于服务业受贸易竞争影响相对较小，鼓励外商在华直接投资会非常有利于服务业效率提升（专栏3-2）。此外，随着中国经济发展和逐步融入全球经济，政府在国外投资审查方面能发挥的作用将进一步下降。经济将变得更加复杂，这也意味着对投资的控制难度日益加大，仍沿用原先条件下的旧办法指导新形势下的投资工作将变得越来越不可能。建立一个开放的资本账户（见下文），将使限制外商投资时牵扯到的问题变得更为复杂（例如，可以通过当地中介简化投资过程）。

专栏 3-2

外商直接投资和服务业竞争

431

外商直接投资可能对服务业产生积极影响，进而对整体经济产生更广泛影响（一些研究表明，服务业中引入外商直接投资可以通过纵向联系来提高制造业生产效率（Arnold et al, 2007）。许多发展中国家限制外商直接投资进入服务业，部分原因是它们缺乏适当的管理架构对服务业市场竞争进行监管。但服务业效率不高将严重制约一国经济发展，随着收入水平和服务业监管水平的提高，向外资开放服务业将非常有益于未来增长。

外商直接投资通过引进竞争机制会产生一系列效应：产品价格下降和质量改进、生产服务选择范围扩大、通过知识溢出效应提高国内企业生产率。例如：沃尔玛在墨西哥推出的先进零售经验（中央仓储、预约系统、托盘使用）很快被其他零售连锁企业（Javorick, Keller and Tybout, 2006；McKinsey, 2003）所采用。同样，沃尔玛与家乐福在开辟韩国零售市场上的竞争会促使韩国国内企业降低价格、扩大消费选择，同时也帮助它们借鉴先进技术以提高分销体系的生产率。虽然一些小企业在市场竞争中被淘汰，但规模较大的零售商店得到蓬勃发展，并在10年时间内买下了沃尔玛和家乐福。

^① 这个问题不在本报告讨论范围之内，但国有企业这方面的改革将要考虑很多问题，其中最引人注目的是对就业的影响，而且这样的改革需要较长的时间。

外商直接投资还能对基础设施产生积极影响。1985年至1999年对85个发展中国家进行的一项研究发现：外资进入可以增进国内的电信服务水平（Fink and others, 2002）。在监管体系完善的国家中，外资进入往往能够带来电信服务质量的提高，并对加快经济增长发挥作用（Norton, 1992；Roller and Waveman, 2011）。外资进入拉丁美洲的电力和电信业，提升了两个行业服务质量的稳定性（World Bank, 2004）。但是，外资对基础设施产生积极影响的前提是要有鼓励竞争的监管环境。在阿根廷、墨西哥和委内瑞拉，原本需要国家补贴的电信企业扭亏增盈成为纳税大户，但其盈利能力主要源自行业垄断地位和对监管机构的俘获。阿根廷 ENTEL 私有化并没有带来电信价格的降低（UNCTAD, 2004），在巴西，企业效率提高带来的反而是服务价格上涨（Anuatti - Neto and others, 2003）。

跨国案例研究还发现外资对金融业发展具有推动作用^①。同样，监管环境是决定性的因素。研究发现，外资银行进入提高了哥伦比亚（Barajas, Steiner and Salazar, 2000）和阿根廷（Cull and others, 2000）的金融行业效率，加强了市场竞争。但是，墨西哥的研究（Haber and Musacchio, 2005；Schulz, 2006）表明，在那些外资进入前后集中度都很高的行业并没有发生明显的效率改进。

因此，随着中国的发展，限制外商投资的作用会有所下降，而加大对国外市场投资的保护力度将产生更多的潜在好处。总之，继续减少外商对华直接投资限制，并在国际协议中兑现加大投资保护力度的承诺，符合中国的利益。可能还需要有一段过渡期，以确保政府机构能有效监管外国投资而相关审批手续又不至于过于复杂。此外，国内投资者可能也需要一些时间才能与享有国民待遇的外国投资者竞争。当然，对一个总体上对外商直接投资开放的投资协定中，国民待遇原则可以有一些例外。不过很重要的一点是，这些限制应当有“退出条款”，以确保那些受到保护的行业最终能够享受到投资增

加后的好处。总的来看，在10年时间内，通过打破现有外商对华直接投资限制并签署国际协定，加大对中国企业海外投资的保护力度，可能会更好地满足中国的发展利益。

进一步融入全球金融体系

中国严格管理的汇率制度和资本管制是经济成功的关键，这种政策支撑了出口拉动的经济增长和金融稳定，在隔绝国际金融危机对国内的影响方面发挥了重要作用。但要长期保持经济和金融稳定则需要采取另一种政策组合：即提高汇率弹性、建立现代化金融体系、放松资本管制并最终实现人民币的

^① Claessens, Demirguc - Kunt 和 Huizinga (2000) 使用 80 个国家的数据表明：外资的进入降低了国内银行盈利能力但提高了它们的效率。Claessens 和 Lee (2003) 指出：随着外资银行在低收入国家业务范围的扩大，金融中介成本下降，进而提升了金融系统的效率和活力。

完全可兑换。这些政策将有助于中国在迈向高收入经济体过程中实现经济的平衡发展，使国内需求和非贸易部门发挥更大作用。从长期来看，随着中国经济与全球经济的融合进一步加深，人民币的国际化将比现行的有管理的汇率制度带来更大稳定。然而，金融一体化程度的加深伴随着风险。必须高度重视政策出台的时机和顺序，以及良好金融管理体制的建立。

汇率稳定和资本管制曾有利于中国经济的稳定发展

中国实行开放政策后，经济开始快速增长。在融入全球经济的同时要确保国内经济稳定，给中国带来了巨大挑战。受交易环境等因素的影响，中国的对外贸易和对外投资往往以美元计价，因此美元对人民币汇率的变化会对中国国内企业的盈利能力和经营状况及消费价格产生重大影响。为控制国内经济中的不稳定因素，需要保持人民币对美元汇率的长期稳定（不一定是固定）。

1994年，在中国政府宣布汇率双轨制并轨后，官方汇率出现大幅贬值^①。此后人民币曾缓慢升值，但被亚洲金融危机打断。直至2005年，人民币汇率基本钉住美元；2005年7月实施有管理的浮动汇率制度后，人民币开始逐步升值。到2011年10月，人民币对美元的实际有效汇率比1994年1月

升值了66%，比2005年1月升值了31%^②。同时，在保持国内货币政策独立性的前提下，稳定汇率需要实行较为严格的资本账户管理制度（如果在汇率浮动幅度有限的情况下开放资本账户，政府将无法利用货币政策来控制国内通货膨胀和经济活动^③）。这一战略使中国实现了快速增长，长期维持着有利于出口的汇率水平。

有管理的汇率政策使宏观经济政策面临着更大挑战

第一，严格的汇率管理制度^④虽然使中国大部分海外投资和贸易保持稳定的名义价值，但也使中国与第三国的竞争力发生剧烈波动。最具说服力的例证是，20世纪90年代末，受东南亚危机影响的各国货币对美元大幅贬值，但人民币对美元汇率保持稳定（见表3-3）。1997~1998年，韩国、马来西亚、菲律宾和泰国的实际汇率平均下跌了24%，而中国的实际汇率略有升值。由于受危机冲击的国家需求低迷，中国的出口进一步减少，导致以美元计算的货物出口增长率由1997年的20.9%下降到1998年的0.5%。不过，人民币汇率的稳定被认为是减小危机影响、重启地区经济增长的重要因素，且中国经济的中期增长并未受到不利影响。

① 1988年至1993年，中国实行过汇率双轨制。从事进出口贸易的企业可以进入外汇调剂市场，按照市场汇率进行交易，而其他企业只能按照官方公布的汇率进行交易。20世纪90年代初期，占1994年全国外汇交易量80%的外汇调剂市场的汇率大幅贬值，官方汇率明显高估。因此，汇率并轨导致官方名义汇率出现显著贬值，见Huang and Wang (2004)。

② 国际清算银行实际有效汇率。

③ 中国的资本管制还满足了一些其他目的，包括支持利率管制，缓解资本流入对其相对落后的金融市场的影响。

④ 2005年，政府宣布人民币不再钉住美元，改钉“一篮子”（尽管篮子组成没有公布）货币。这可以解释为什么人民币实际有效汇率比兑美元汇率要稳定得多，见Frenkel (2009)。

表 3-3 在亚洲金融危机期间中国的汇率
相对稳定（1997~1998 年） 单位：%

	实际汇率	名义汇率
中 国	-5.0	-0.1
韩 国	32.0	47.3
马来西亚	25.3	39.5
菲律宾	19.4	38.8
泰 国	19.0	31.9

资料来源：世界银行。

第二，有管理的汇率政策限制了政府控制通货膨胀的能力。中国面临的通货膨胀压力很大，以至于出现了不可贸易品相对于可贸易品价格上涨的自然趋势（即货币实际汇率的升值）^①，其他经济增长较快的发展中国家也出现过类似情况。如果不可贸易品价格的上涨不能体现为名义汇率升值，就会体现为国内价格上涨。政府很难将利率调高到足以遏制过度需求增长所致的通货膨胀的水平，部分原因在于调高利率会吸引资金流入（只要资本管制不是 100% 有效），而资金流入将进一步刺激需求。为此，政府不得

不依靠行政手段（例如指示银行减少贷款、直接控制价格）来抑制通货膨胀。例如，2004 年经济过热时，政府最初不愿意通过提高利率来解决问题，导致企业实际贷款利率大幅下挫，过度需求进一步加剧（Goldstein and Lardy, 2006）。相反，政府通过采取行政手段（不利于增强国有企业自主经营权的长期目标）来减少对大型项目的投入（Gallagher, 2005）。这些办法最终成功地控制了通货膨胀，但在提升经济效率和宏观经济政策有效性方面也有改进余地。

目前，美国等一些发达国家利率过低，会再次出现通货膨胀程度超过政府目标的情况。在当前的国际货币体系下，继续采用和美元挂钩的方式，中国的货币政策在一定程度上将受制于美联储、欧洲央行和其他发达经济体中央银行的决策。虽然汇率过度波动也不可取，但采用某种措施实现灵活的名义汇率制度（加上适当的货币和财政政策），类似于日本在 20 世纪 70 年代的做法（专栏 3-3），将有助于中国抑制通货膨胀压力。

专栏 3-3

日本向浮动汇率制的转型

日本采取浮动汇率制为中国政策的制定提供了有益启示。20 世纪 70 年代的日本与今天的中国有几个相似之处：采用固定汇率（从第二次世界大战结束到 1971 年，日元对美元的汇率约为 1 美元兑 360 日元）、资本管制、利率控制等措施为产业投资筹集资金；金融体系比较落后；出口迅速增加推动经济快速增长，贸易顺差较大，市场占有率快速提高，导致与贸易伙伴关系紧张。日本在保持固定汇率问题上也曾面临类似挑战，也曾借助各种行政手段来遏制通货膨胀压力。通货膨胀率上升（1970 年达到峰值 7.7%），日元估值过低致使贸易伙伴怨声载道，调整汇率的压力与日俱增。随着布雷顿森林体系的崩溃，事件的发展达到了顶点，在一番努力维持现有汇率的挣扎后，日本政

^① 提高可贸易品的生产率将提高劳动力需求，进而提高可贸易品和不可贸易品行业的工资水平。但是由于不可贸易品生产率提高的速度相对较慢，工资水平的提高需要通过提高不可贸易品的相对价格来实现。

府最终允许日元在政府有限干预下浮动（及升值）。

通过采取浮动汇率，日本政府的货币自主权加大，有效应对了 20 世纪 70 年代的经济动荡。在货币增长平稳下降的情况下，浮动汇率确保了通货膨胀率的大幅下降（经历石油价格冲击后）：1978~1979 年通货膨胀的平均水平为 4%，而同期美国的通货膨胀率约为 10%。与固定汇率时期相比，价格和产量的不稳定性都大大下降（Meltzer, 1986）。伴随通货膨胀率的下降，1974~1982 年间的国内生产总值年均增长率是 4%，虽低于 20 世纪 70 年代前的增长速度，但明显高于发达国家贸易伙伴（这期间曾发生数次严重的全球经济衰退）的水平。

第三，在贸易顺差较大时，保持固定汇率必然会产生巨额外汇储备。2011 年，中国外汇储备达到 3.2 万亿美元，是年均进口值的 180% 多。大量外汇储备以美国国债和机构债的形式存在，外汇储备只能获取非常低的回报率，而且由于美国财政状况持续恶化和欧债危机深度演变，这些资产正面临越来越大的风险。中国政府正努力通过中投公司等各种主权财富基金^①实现外汇储备投资多元化目标，并在国际讨论中积极倡导采用美元以外的货币作为国际储备货币。多元化进程是缓慢的。如果大部分外汇储备退出美国国债，可能引发美元大幅贬值，造成剩余外汇储备实际价值大幅缩水，并给全球经济带来动荡。

第四，扩大汇率弹性可能不会立即减少贸易顺差，但随着时间推移，趋向均衡水平的汇率将会刺激国内需求、减少经常项目顺差、刺激非贸易部门投资。这样的调整有助于提高中国生活水平和宏观稳定，并减少全球失衡。

中国未来的发展要求采用一个不同的政策组合来维持宏观稳定

从中期来看，严格管理的汇率体制、偏

离均衡水平的汇率以及高度管制的资本账户，无助于国内宏观经济稳定。主要钉住美元的汇率政策使企业在与亚洲和欧洲的贸易中面临较大风险。由于美元本身对其他主要货币经常大幅波动，再考虑到美国财政混乱可能使美元不再是财富贮藏的可靠工具，人民币与美元的紧密联系，以及大量美元储备资产将不利于中国未来的经济发展。而且随着时间推移，中国的金融体系更加成熟、中国企业更多地进入海外市场，外国投资者更懂得如何规避管制，资本管制的有效性将受到更加严峻的挑战。如果资本管制充满漏洞，一个缺乏弹性的汇率制度将使中央银行更加难以实现独立的货币政策，而国内经济将更多地受到全球经济周期的制约。

逐步放松资本管制将提升中国成为高收入国家的能力。资本项目管制抑制了金融业的发展，缩小了国内企业的投资范围，限制了中国家庭投资多样化的选择机会，使复杂的现代经济无法获得其发展所需的先进金融服务，使金融体系无力为最具生产率的活动配置所需资源。过去，政府在金融系统和大型工业项目的资源配置中起支配作用，可以

^① 由于没有参加 IMF 的官方外汇储备组成数据库，中国外汇储备的构成不为外人所知。

通过克服经济活动的协调障碍、实现规模经济、增强信心来促进经济发展。但是，中国未来发展需要有更高效的服务业和更加多元化的制造业来满足国内需求。需要以市场为基础的金融业来满足中国经济随着收入水平持续提高而产生的各类新需求。最终，需要取消资本项目管制以确保金融业的效率。

人民币发展成为国际货币有利于保持中国经济稳定

中国经济持续发展需要独立的货币政策、浮动汇率制度和现代化的开放金融体系。在国际交易中更多地使用人民币将会发挥更大的作用，如果中国在海外经营的企业可以借到人民币贷款，且相当一部分外国资产也以人民币计价，汇率波动对经济的影响将大大减弱。从单个企业角度看，在贸易活动中更多使用人民币计价、结算，可缩小企业的风险敞口，同时也不会加大外汇风险。从整个国家角度来看，如果人民币成为国际货币，在金融危机期间资本外逃的风险也会变小。

人民币在国际交易中的广泛使用还有其它也许不那么重要的好处。外国人愿意持有多少人民币，就意味着中国政府能够享有铸币税收入能达到什么程度^①。如果外国人对人民币资产的需求增加，政府和企业需要支付的债务利息就会减少。只要建立起成熟的人民币交易市场，中国人在出境旅行时用人民币兑换当地货币的手续费将相应减少。

一国货币充当国际货币也存在一些缺点。如果贸易伙伴国将自身汇率与人民币挂钩，中国政府未来通过货币和汇率政策来服

务于纯粹的本国目标时可能会遇到一些政治和经济上的挑战。对人民币资产的需求增加会导致汇率上升幅度超过人民币不充当国际货币时的情况，有可能降低中国出口的竞争力。如果外国人持有相当多的人民币资产，中国货币政策将引来更多关注（对比一下美联储采取量化宽松政策引起的各国强烈反应和英格兰银行采取类似政策时人们的冷淡反应）；而外国人对人民币的需求可能加大货币需求的不稳定性，进而可能使货币政策更趋复杂。人民币造假可能会成为问题，这和美元曾经经历的情况类似。但是这些风险是可控的，不会大幅度抵消人民币成为国际货币所能产生的巨大好处。

人民币成为国际货币需要满足什么条件

要使一国货币在国际交易中为别国所接受、让外国人作为资产来持有，这个国家在全球贸易和金融交易中就需要占有相当比重。通货膨胀率及通货膨胀预期要低，这样货币才有较好保值作用。外国人对货币当局的独立性和能力有信心。资本市场需要有较好流动性（投资者大量买卖有价证券不会对市场产生重大影响）和广度（拥有不同风险等级和到期日的金融工具）。

中国目前只部分满足了这些条件。中国是世界第二大贸易国，第二章的预测显示，中国在世界贸易中的份额在未来 20 年很可能增长 2/3，而且在全球产出中的份额将会翻一番，成为世界最大经济体。官方统计的当前通货膨胀率略高于 5%，超出政府预期水平，这都源于金融危机期间采取的扩张性

^① 由于发行新钞基本上是没有成本的，政府可以通过货币扩张手段获得实际收益，如果人民币在国际流通中发挥美元目前的作用，一部分收益将来自外国人。

政策，但过去 10 年中国的通货膨胀率相对较低（约 2%，虽然有些不稳定）。

从很多方面来看，人民币还不适合充当国际货币。尽管中国对通货膨胀压力的关注树立了货币政策的信誉，但由于不太了解中国的货币政策决策过程，市场参与者难以形成预期。一个国际排名显示，中国央行的透明度在 21 世纪早期有显著提高，但仍低于多数中等收入经济体（Dincer and Eichengreen, 2006）的水平。因此，进一步采取措施提高央行独立性、增强货币政策决策过程的透明度将有助于为人民币赢得更多国际认可。

在将人民币培育成为国际货币的过程中，中国面临的最大挑战是金融体系的不发达。中国缺乏让投资者将人民币资产低成本快速变现的多元化金融工具和二级市场。效率低、交易成本高、监督监管不力是金融业发展的主要制约因素（Wu and others, 2010）。利率受管制、银行和金融市场监管缺乏透明度，抑制了市场竞争，不利于高级金融产品的开发（Dobson and Masson, 2009）。例如，大型国有企业可用利润留成及利率管制带来的廉价信贷为其经营活动提供资金，这意味着企业不用发行太多公司债券和抵押证券，市场流动性相对较差。金融市场基础设施水平正逐步改善但仍不容乐观：破产程序尚未被广泛理解，现代会计标准尚未规范采用，证券发行过程缺乏透明度（Zhou, 2005）。对于购买国内证券的外国机构的种类、投资规模和资金汇回速度的限制（确保资本管制不被规避）都严重制约了外国人参与市场的能力。

在更加自由的金融环境下，加强金融监管和规制对确保金融稳定至关重要。尽管前

一阶段信贷大幅上升的影响还不清楚，但中国在提高银行系统资本充足率方面已经取得了相当进展。不同金融监管部门间的协调也十分重要。国有银行需要更加按照市场化原则开展经营，而不是过多受政治因素影响。同时，对从事金融业务的非银行金融机构的监管和规制也是必要的，否则加强银行业监管将导致资金从银行流向非银行机构。对非银行金融机构的监管和规制可能是政府建立市场化金融体系的最大挑战。鼓励多样化金融工具和资金来源是必要的，但要保证所有“短借长贷”（因此容易导致突然倒闭）机构的稳定性。发达国家在最近一次经济繁荣期中由于没能有效监管非银行金融机构而招致了十分惨重的损失。

中国政府正在采取措施推进与世界其他地区的金融一体化

中国政府正积极扩大人民币在国际贸易和金融交易中的使用。在贸易方面，人民币结算额增长迅速，到 2011 年 4 月已经相当于整个贸易额的 7%（IMF, 2011），而 2010 年初这一数字几乎为零，但人民币结算量极不平衡，90% 的结算额是用于进口支付。

政府还采取谨慎措施逐步允许外国人参与人民币计价的资本项下交易。一些合格投资者，包括部分国际开发机构，已获准在中国国内市场发行债券（Makin, 2011），还有一些外商正准备进入金融业，尽管外资银行在中国金融资产中的比重仍然不到 2%，他们的活动也受到限制（Reuters, 2011）。政府正在香港地区建立人民币离岸市场，为外国人提供人民币账户，开发对冲汇率风险的金融工具及发行以人民币计价的政府债券（Huang, 2010）。按照 Subacchi（2010）的

说法，这样做的目标是发展人民币离岸市场、保持对资本账户的限制，这不禁让人联想到 20 世纪 60 年代和 70 年代美国曾设立离岸欧洲美元市场来管制资本外流（He and McCauley, 2010）。尽管一些中资企业在香港地区发行了人民币债券，但以人民币计价的金融资产总规模仍然很小，导致多数人民币贸易结算额只能以存款的方式留在香港地区清算银行的手中。自 2010 年 8 月起，中国允许境外央行或货币当局、港澳地区人民币清算行、境外跨境贸易人民币结算参与行等三类机构使用人民币投资境内银行间债券市场。

到目前为止，上述政策在扩大人民币使用方面的作用还比较有限。总体来说，国际交易仍然很少使用人民币，目前人民币仅占单向外汇交易的 0.9%（BIS, 2010）。建立人民币离岸市场和扩大人民币在区域贸易结算业务中的使用是人民币发展成为国际货币的有益尝试。但是，即使离岸市场发展很

快，在国内资本市场规模小、流动性差的情况下，以人民币计价的资产也不太可能被广泛采用。

进一步融入全球金融体系需要认真规划

要想进一步融入全球金融体系，中国需要采取更积极的措施来加强金融体系监管、向外国竞争开放，同时增加汇率灵活性，逐步放开资本管制。但这些政策变化，特别是开放资本账户和取消国内金融业管制存在重大风险。拉丁美洲、东欧和东亚的许多经济体在取消资本管制后都遭遇了严重金融危机，导致产出大幅下滑、贫困率显著上升。这些危机往往源于金融部门的缺陷和失衡，以及未能有效管理无限制流入的资本，进而造成本国实际汇率升值（经常反映在地产泡沫上），最终是大量资本外逃和资产价格崩溃。欧洲国家有关金融部门和资本项目开放的经验则更加正面，对中国有参考价值（专栏 3-4）。

专栏 3-4

欧洲国家资本账户开放的经验

今天欧洲开放的金融市场和无限制的资本流动是经历了很长时间才建立起来的。第二次世界大战后，西欧许多国家对金融部门实施了长达三四十年的严格管制，直到 1990 年外汇管制才被欧盟完全废除（Wyplosz, 1999）。资本账户限制措施经常被用来缓解汇率波动的压力，限制资本流入可以应对汇率升值和竞争力下降，限制资本外流可以应对汇率贬值。此外，一些欧洲国家通过资本账户管制，长期保持国内低利率（主要为降低政府融资成本），一些部门可以获取更多信贷。由于利率被人为拉低，需要规定上限来控制信贷。为防止投资者将资产转移到境外以获取高息，要限制资本外流。为了防止借款人从境外借款以逃避国内信贷的数量控制，也要限制资本流入。简言之，欧洲国家的金融管制、货币政策、资本账户限制，以及随之而来的银行体系脱媒、绕过信贷控制等挑战，与今天中国面临的情况非常相似。

基于以下几个原因，金融抑制和资本账户管制越来越不受欢迎。随着金融市场日益

复杂和成熟，管制的有效性不断下降。衍生产品发展显著降低了规避管制的成本、扩大了规避管制的空间，资金不断从严格管制的银行体系流向其他金融机构。管制的行政成本不断上升，逃避管制的动机导致了扭曲的竞争行为，以及商业和金融活动向其他国家转移的现象。随着欧洲经济一体化进程的推进，各国建立了与低通货膨胀的德国之间的固定汇率制度，提供了更加稳定的宏观经济政策，减少了通过资本管制来抵御货币危机的必要性。

欧洲国家金融部门和资本开放的方式各异。多数国家采取了渐进方式。如法国在20世纪60年代暂停相关尝试后，于1983年重启自由化进程，包括放松金融业管制，货币控制转向间接手段，但没有触动资本账户管制措施。当宏观经济状况良好且金融部门具有应对国外竞争能力的时候，资本管制被逐步取消。管制放松的步骤是这样的，先从欧共体内部直接投资开始，接下来是其他国家的直接投资及旅行开支，再之后是外汇业务，然后是对非本国居民的银行贷款及进出口结算的行政管理措施（当初是为了防止利用经常账户来规避资本账户管制所做的限制），然后是对本国企业对外借款和持有的外币账户。最后是银行向非本国居民发放法郎贷款。整个过程历时6年。

部分国家资本账户开放速度更快。英国1979年取消了所有资本账户限制，同时采取了浮动汇率、取消信贷控制，以及紧缩货币和财政政策的措施。由于油价上涨，当时英国国际收支状况良好，这些政策的实施总体上提高了宏观稳定性并建立了一个高效的金融部门，但也产生了一些过渡成本，如汇率波动加剧，以及20世纪80年代末期出现的资产价格泡沫。

20世纪80年代期间，丹麦、芬兰、挪威和瑞典也相继实施了资本账户开放和金融自由化进程。其中挪威、芬兰和瑞典出现了资产价格泡沫（前两国也受到了油价暴跌及对苏贸易崩溃的影响）引起的银行业危机。由于银行监管水平提升，丹麦的金融部门并没有因贷款损失出现较大困难。

欧洲的经验对中国有一定启示。（1）中国需要实施广泛的改革，包括取消信贷控制和利率管制，让货币政策更多地依靠利率和公开市场操作而不是数量控制；转向市场决定的汇率和逐步放开资本账户。（2）金融管制放松和资本账户开放应该在国际收支状况良好时进行。从这个角度看，由于中国拥有巨额外汇储备，可以应对可能出现的超预期的资本外流（而不是超预期的资本流入）风险，中国应该早日启动上述进程。（3）在资本账户开放前建立适当的金融监管十分重要。在目前情况下，定义“适当”是比较困难的，但如果银行不能适应金融业开放后潜在利润下降和风险上升的环境，资产泡沫形成和破灭的可能性就会上升。（4）金融业改革和资本账户开放必须要有稳定的宏观经济环境作为前提。因此，近期中国通货膨胀率的上升必须在资本账户开放前（或至少同步）得到控制。（5）部分欧洲国家在汇率遇到压力后重新建立了资本管制，政策的反复使投资者难以预期政府的政策，因而减少了长期投资。

尽管如此，由于发展水平的差异和国际金融体系的转变，欧洲经验对中国的适用性是有限的。西欧国家金融机构和审慎监管框架经过了长期发展，而这些在中国才刚刚建立。欧洲国家拥有发达的股票和债券市场可以吸纳大量的资本流入，不影响银行储户资金的安全，因此也不必担心相应的道德风险会导致过度信贷扩张以至政府要挽救资不抵债的银行。一个强大和多元化的金融业也使金融自由化对欧洲多数国家的影响比较温和，而不像东亚和南美国家那样经历了严重危机。因此，跟 20 世纪 80 年代的欧洲相比，中国更有必要采取谨慎和试点的方式来启动这项进程。

中国面临的国际金融环境也明显要比当初的欧洲复杂。大量标准化衍生工具及众多离岸金融中心使得规避资本管制比 20 世纪 80 年代容易得多。尽管中国的管理体系依然有效，国际金融环境的日趋复杂意味着逐步开放资本账户的难度在加大，开放资本账户的一些初步措施（如取消所有与直接投资相关的限制）将会被用于开展其他更广泛的资本交易。对此要时刻保持警惕，如要求报告交易情况等，防止在资本账户开放过程中各类异常情况的出现。

资料来源：除非特别说明，资料均来自 Bakker and Chapple（2002）。

改革的时机和顺序对风险最小化至关重要

中国可以通过渐进方式安排好政策变化的顺序，来控制金融部门自由化和资本项目开放时产生的动荡和风险。由于需要根据经济发展和各项改革进程来保留一定灵活性，给出一份金融和资本开放的详细蓝图是不可能的，但回顾一下有关改革顺序和步骤的相关知识仍然是有益的，特别是资本项目开放需具备若干前提条件。

最重要的第一步是建立更加市场化、更富弹性的人民币汇率形成机制。这可以显示汇率在多大程度上偏离均衡水平。事实上，中国实施资本管制的一个重要意图是抵御人民币升值压力（Yu，2009）。在人民币升值预期强烈的情况下，取消资本管制将引发大量资本流入。建立市场化汇率制度虽不能完全消除资本流入可能带来的不稳定性，但至少可以放缓资本流入的速度。而且，汇率弹性的提高还有助于提升政府通过货币政策控制通货膨胀的能力，并减少外汇储备积累。

与此同时，政府应该继续增强央行独立性、提高货币政策透明度并加强金融监管。

在汇率达到均衡水平前，应同步改进货币政策操作手段、加强金融市场监管。当这些领域取得进展后，政府可以着手推动金融自由化。存款利率应该提高到市场决定的水平，可以通过逐步提高的方式来精确测算对银行资产负债表的影响。经验表明，取消存款利率限制会导致信贷过度扩张，因此要采取足够紧缩的货币政策以确保宏观稳定（Feyzioglu，Porter and Takats，2009）。贷款利率管制也应逐步放开。尽管完成金融自由化改革需要很长时间，但仍应该加快实施。金融创新和严格银行监管会导致更多资金流向非银行机构，会挑战政府通过行政手段控制通货膨胀的能力（IMF，2011）。加强非银行金融机构监管并形成市场化利率，对政府成功管理宏观经济和确保金融稳定具有重要作用。

要为资本项目进一步开放做好准备，政

府应鼓励经常项目结算中使用人民币，以及扩大双边货币互换协议范围。但随着在这些方面取得进展，在汇率低估的情况下，形成更为平衡的结算模式将更为困难（IMF，2011）。一个更早和更进一步的步骤应该是取消对直接投资流入和流出的审批程序，这些投资比证券投资周期长得多。考虑到中国庞大且不断增长的外汇储备，可以在取消外资进入限制之前就取消对外投资的限制。允许本国居民进入境外金融市场的政策可以降低汇率升值压力和减缓外储积累速度，然后再增加外国投资者的合格投资工具，逐步取消对外国投资于中国股市的限制。各国经验充分表明，短期资本流动的限制应该最后被取消。

人民币成为国际货币需要时间

上述改革是人民币成为主要国际货币的必要但非充分条件。建立足够成熟的资本市场和让外国投资者愿意持有大量人民币资产的信誉需要很长时间，甚至很多年。时间长短在某种程度上将取决于国际环境。如果美元和欧元等主要储备货币遭遇动荡和管理不善，对人民币的需求将快速上升。有研究预计人民币最早成为全球货币的时间为2025年之后（Wu and others, 2010），另一个模型预测人民币到2035年才能占到全球储备资产的12%（Lee, 2010），还有一个市场分析师认为人民币大约在2030年后可能成为世界主要储备货币之一（Jaeger, 2010）。

推广人民币国际使用的政策将对国内政策产生深远影响

使人民币变成国际货币的政策将深刻影响中国的发展模式。中国国有银行都必须按

照纯商业原则运作，而不是受政府的指令为宏观经济的原因扩大信贷（Eichengreen 2010）。国有企业必须面对硬预算约束。换句话说，资不抵债的国有企业应该被允许破产，以免债权人受政府隐性担保的影响而放贷。类似地，对地方政府的举债能力也要有所限制，或是依靠中央的行政调控，或是对地方预算赤字确立法定上限。另外一个非常值得关注的问题是，资本项目开放后借贷和投资的币种和期限的双重不匹配，即借入外币再以本币投到国内市场、借入短期债务进行长期投资，这种双重不匹配问题在1997年东亚金融危机时表现得非常明显，是造成多数发展中国家汇率风险上升和债务危机发生的主要原因。

这些政策的影响远远超出了确保金融稳定的范围。只要让价格来出清市场，经济成功将更多取决于创新和效率，而不是关系。这将对整个经济有利，但意味着原来赚钱的企业可能会出现亏损，这就凸显了养老和医疗等社会保障的重要性。一个更加以市场为基础的汇率将使经济更少地依赖出口，并发生从制造业转向服务业的再平衡。所有这些变化从其自身而言都是值得的，对于推进人民币国际化进程也是非常必要的，但也意味着中国的商业模式需要大幅调整。

最后，中国不应忽视人民币使用范围扩大后可能产生的国际影响。Eichengreen（2010）强调，人民币成为国际货币后，将与美元一道建立多元化的全球储备货币体系，有助于遏制美国在经济危机前奉行的依靠过度经常项目赤字融资的行为，防止同样问题再次重演。考虑到中国的规模和开放程度，积极推动人民币国际化进程将有助于中国经济和全球经济稳定。

第四章

全球公共产品



442

中国未来的繁荣很大程度上取决于全球公共产品的供应，也就是解决那些关乎许多国家利益、单靠市场力量又难以解决的问题。因此，为确保涉及众多议题的全球公共产品的高效供给，各国有必要协调各自的政策。无论是在国内还是国际，都不能单纯依靠市场来减小环境受破坏的程度。气候变化及臭氧层空洞等问题也只有通过国际合作才能解决。同样，保护海洋渔业、海底矿物和南极等全球性资源，也都要求各国政府通力合作，采取集体行动。对于通讯网络来说，用户数量越多，效益就越大，因此，促进互联网有效使用的国际协议和国内法规可以造福每一个人。在国际贸易和金融交易中，一个制度性框架是促进合作的必要条件；减少进口壁垒和保持全球金融稳定常常需要开展国际对话。减少贫困有助于促进全球稳定，如果所有拥有足够资源的国家都能积极参与，这项工作就会更有成效。事实上，“全球公共产品”这个词在某种程度上并不准确，许多事项都需要建立有效的制度，以便把产品和服务提供的全球性影响纳入考虑。

所有这些议题既涉及国内政策，也需要国际合作。因此，那些具有重大国际影响的国内政策也被纳入了本章的讨论范围之内。

中国已经参与到了保障全球公共产品供给的合作中，然而政府现在面临着一个重要的政策问题：中国是应该依靠多边共识来制定全球性政策，同时采取特定干预措施以保护自身利益，还是应该积极参与到全球协议的制定过程中去。在环境保护领域，要回答这个问题显得尤为困难。发达国家对环境被破坏负有主要责任，同时它们也更加富裕，更有能力为了造福未来而牺牲眼前利益，那么保护全球环境的成本应当主要由它们来承担。在强调发达国家应负责任的同时，也应看到积极参与国际协议的制定符合中国自身利益。作为一个大国，中国有责任为确保全球公共产品的提供作出应有的努力（否则其他国家也会拒绝合作），中国也有机会通过参与制定国际协议来促进自身发展。

下面我们将探讨几个全球性问题的例子，这些问题单靠市场无法有效解决。为了自身和世界的共同利益，中国应该积极参与

旨在解决这些问题的国际合作。其中一些议题对于中国未来几年的发展至关重要，另一些议题的重要性则相对低一点。我们的目的

是列举一些中国可以在其中扮演重要角色的议题，而不是列出未来几十年维护全球公共产品所面临的所有挑战。

气候变化

在减少碳排放以避免气候变化造成极端恶劣影响的问题上，全球正面临着巨大挑战。如果各国政策不作出必要调整以降低碳排放强度，那么未来几十年中全球平均气温的上升很可能将导致灾难性的后果，海平面的上升将导致数百万人居住的广大地区被淹没，数百万贫困人口赖以生存的农田将遭到破坏。中国也将遭受严重损失，包括一些地区受到的直接影响和由于全球经济恶化而受到的间接影响。下面我们将探讨全球碳排放在未来 20 年会如何变化，中国应该在减少

碳排放的多边合作中发挥什么样的作用，以及不同国际协议对中国经济会有什么样的影响。

排放量将会增加

在未来 20 年中，全球每年的碳排放量预计将增加大约 50%。这主要是由于人均 GDP 增长造成的，人口增长也起了一定作用。预计每单位 GDP 的碳排放量会略有下降（见图 4-1）。

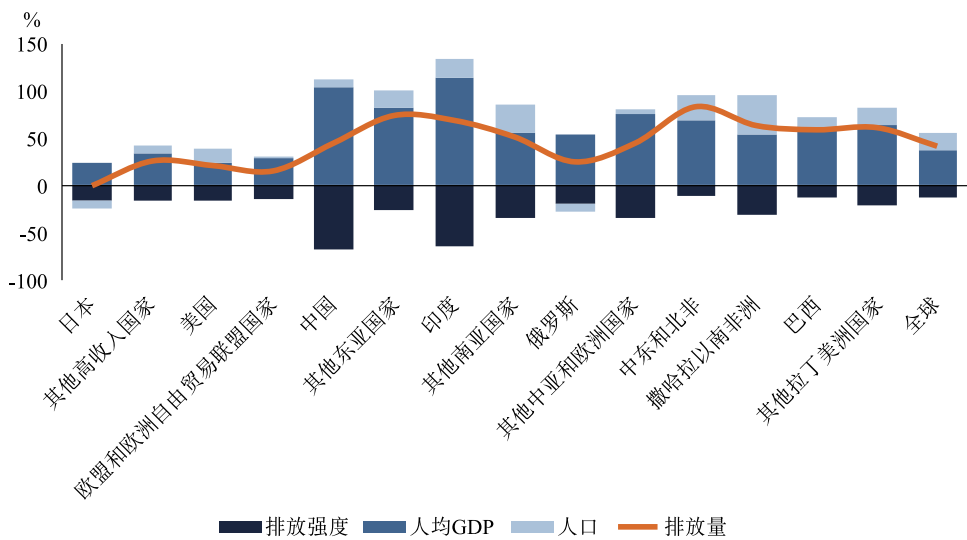


图 4-1 在基准情景下，碳排放量将会上升

（排放增长的决定因素，2010 ~ 2030 年期间对排放增长的贡献）

资料来源：世界银行。

未来 20 年，4/5 以上的碳排放增量将来自发展中国家。虽然发展中国家的增长与全球排放之间的关系很复杂，但它们在排放增量中所占的巨大份额反映了其人口和人均 GDP 的增长都比高收入国家快。

虽然大部分新增排放量来自发展中国家，但它们的人均排放量远远低于高收入国家（见图 4-2）。发展中国家的人均排放量预计会有所增长，但不会接近高收入国家的水平。不过，发展中国家的单位 GDP 碳排

放量相对较高，中国则是世界上排放强度最高的国家之一。发展中国家排放强度高的主要原因之一是国内不可贸易品的价格被低估，使得统计出来的 GDP 偏小。中国的一个特殊原因是服务业占比小，制造业占比大。虽然发展中国家的排放强度会随着经济向服务业的转型，以及不可贸易品相对价格的提高而明显下降，但由于初始的排放强度就高，发展中国家 GDP 的增长会导致全球碳排放量更快增长。

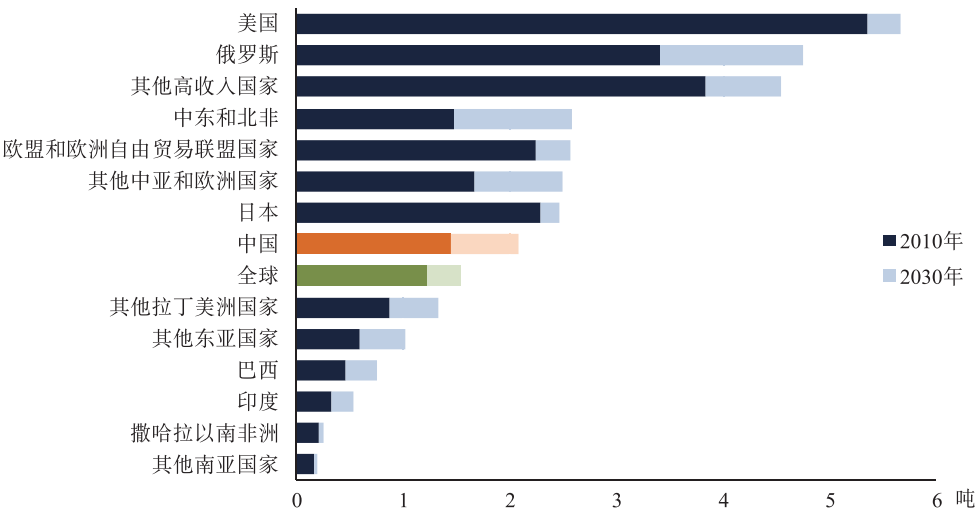


图 4-2 部分发展中国家与发达国家人均排放对比

资料来源：世界银行。

积极推动减少全球碳排放的努力符合中国的利益

中国是碳排放量最多的国家之一，中国的碳排放量占全球二氧化碳排放总量的 23%（但请注意，中国大量的出口意味着很大一部分产品的二氧化碳是在中国排放，但这些产品却由其他国家消费）。此外，在未来 20 年里，即使中国按基准情景的假设将经济重心转移至服务业，其新增排放量仍

将占到全球排放增量的 1/4。考虑到中国的排放规模，如果没有中国的参与，就不可能达成任何有效的全球减排协议，而且如果中国采取不合作态度，其他国家也不太可能进行合作。因此，中国提出建设性方案，至关重要。

大力减排符合中国利益，否则中国将锁定现有的排放结构，未来更加依赖能源的供给。从长远来看，能源供给是对中国增长潜力的最大限制条件之一。此外，对能源密集

型生产依赖度的提高将使中国已经较为严重的环境问题进一步恶化。

限制碳排放水平短期内会降低中国的GDP，但不一定会减少国内消费，因为很大一部分能源密集型产品主要用于出口。对全球碳排放量的限制会提高这些出口产品的相对价格，减少出口量，同时也会增加政府税收，因而减排对消费的影响将取决于政府如何分配这些税收。更重要的是，正如“绿色增长”的专题报告论述的那样，“绿色”战略可能成为新的增长来源，从而提升长期增长潜力。

公平有效的全球气候协议对中国十分重要

中国要致力于在“共同但有区别的责任”原则基础上，推动建立公平、合理、可持续的应对全球气候变化制度。主要大国之间若不能尽快就气候变化问题达成协议，以迅速应对气候危机，就会对世界经济，尤其是包括中国在内的受气候变化影响最大的发展中国家产生严重后果。一个公平的全球气候协议与中国在国内落实温室气体减排的承诺是不矛盾的。中国的第十二个五年计划已将温室气体排放强度的下降作为约束性指标。脚踏实地地实施这个计划，并在国内建立市场化减排机制，不仅会促使其他大国也采取切实有力的减排行动，而且有助于中国发展方式转变、技术进步和经济增长，使减排从负担变成机遇。

限制全球碳排放必须考虑到发展中国家的需要。发达国家已经进入了工业化后期，当前排放水平较高而未来经济增长潜力较小。而发展中国家当前排放水平较低，未来经济增长潜力较大，这一潜力需要得到实现以解决紧迫的发展需求。因此，全球气候

变化协议中的减排目标应该以未来发展需要为基础，而不是建立在现有排放水平上。

国际金融监管

金融危机凸显了有效监管金融体系对确保全球稳定的重要性。国际协定使各国监管机构在不影响本国银行相对于外国银行竞争地位的前提下执行金融监管规定。国际规范也可以为国内改革提供参考标准。中国一贯支持审慎的国际金融监管准则，并在国内金融体系与国际准则的接轨方面取得了很大进展。展望未来，中国政府可能需要在国际规范的制定中发挥更大作用。这里的分析并没有涵盖中国需要依赖国际合作来保持金融稳定的领域内的所有问题，甚至也未涉及其中某些最重要的问题。譬如，对于长期问题的关注意味着我们不会考虑当前有关中国批评美国货币政策和债务负担的争议，这个对于中国的稳定来说很重要，但只是一个短期问题。

采用国际银行监管规范已使中国获益。20世纪90年代末，中国加快了推行巴塞尔协议，利用该标准指导国有银行通过再融资解决巨额的不良贷款（NPLs）问题。国际标准的采用提供了一个有效基准，并为提升政府计划的公信度提供了一种有效手段。监管机构将巴塞尔标准一（如资本要求）和巴塞尔标准二（监督审查和披露程序）的要素结合起来，推出了有时被中国银行业监督管理委员会（银监会）官员称为“巴塞尔标准一点五”的综合标准。得益于这项工作和中国经济的强劲增长，银行呆坏账占国内生产总值的比率由2000年令人不可思议的23%（Allen等人，2008）下降到了

2010年1月的不到2%（根据中国银监会的数据）^①。

支持采用国际审慎规范的还有大型国有银行（持有50%以上的银行业总资产，见

图4-3）。建立符合国际规范的监管架构有利于这些银行实现国际扩张，并使它们在国内其他采取相对宽松规范的银行竞争时处于优势。

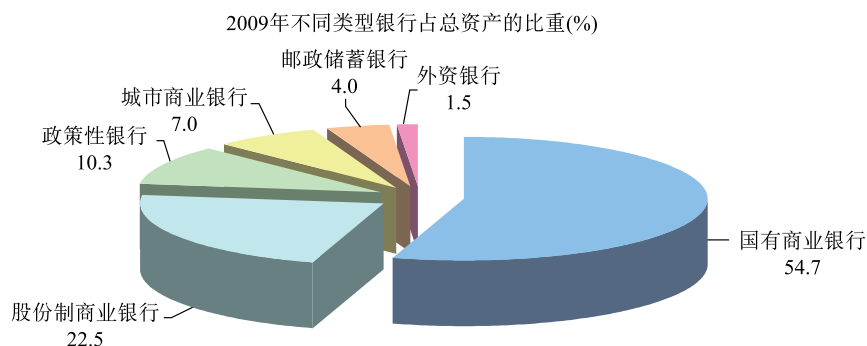


图4-3 国有银行在中国银行体系中占据主导地位

资料来源：路透社。

446

尽管美国银行系统监管不善引发了金融危机，中国政府仍将继续致力于国内监管措施与巴塞尔审慎标准的接轨（Walter, 2010）^②。人们认识到，要建立一个高效率的金融部门还需要付出很多努力^③，而执行国际标准被认为是这个尚未完成的改革进程的一部分。

此外，应对金融危机的经济刺激计划可能会导致国有银行信贷投放量出现大幅扩张。短期内信贷的快速增长可能会导致未来不良贷款率上升^④。和巴塞尔协议一的情况

一样，巴塞尔协议三的实施将为中国监管机构在未来清理呆坏账的工作提供外部参考标准，同时也有助于回应这项工作可能招致的国内批评^⑤。“十二五”（2011～2015年）计划已经确定，中国将继续执行巴塞尔监管标准，银监会已于2011年5月宣布提高资本充足率，并对“系统重要性银行”提出了更高监管标准。

中国也应该利用与国际金融监管有关的非正式双边关系进行经验和信息交流。作为

① 处置四大国有银行不良贷款的过程，是在向银行注资的同时将银行呆坏账转给资产管理公司，后者得到部分由银行债权转换来的股权，并将呆坏账向公众出售。

② 相反，亚洲金融危机的爆发和日本经济的长期停滞使区域内其他国家的监管模式丧失了吸引力（例如20世纪90年代，韩国的监管架构曾被认为可供借鉴，但1997年情况就不是如此了）。

③ 中国金融体系在许多方面还比较落后。与成熟体系相比，金融服务的范围极其有限（例如消费信贷在信贷总额中所占比例很低），监管体系存在局限性（例如中国尚未建立适用于整个金融体系的正式存款保险机制，政府仍控制着利率上限和下限）。

④ 呆坏账现在约占国内生产总值的2%左右，外界普遍认为这一数据严重掩盖了问题的复杂性（参见经济合作与发展组织，2010年）。不过，银监会已利用其强大的“道义劝告”力量迫使银行提高资本充足率，2010年14家国内上市银行的平均资本充足率为9%。

⑤ 巴塞尔协议三是继命运多舛的巴塞尔协议二之后出台的新的杠杆和流动性标准，现在经过调整，加入了风险调节资本、杠杆率和流动性标准的内容，被认为是更简单、更严格、更透明的标准（对此存在争议）。

金融稳定委员会成员，中国监管机构得以与其他国家的监管机构定期进行直接沟通，而这些机构对与中国同行开展各种正式和非正式的信息交流也很感兴趣^①。

在国内金融改革进程中注重借鉴国际审慎规范，并不意味着中国应该被动地接受发达国家制订的规范。虽然近年来发展中国家已更多地参与国际金融监管的讨论^②，但其主要议程基本上是由高收入国家确定的^③。因此在借鉴国际规范时需要对其进行评估，根据它们与中国金融体系的相关性作出相应修改，同时还要考察它们对中国与全球经济互动关系的影响。前一方面难度不大，因为中国政府此前在国际规范与国内实际情况的接轨方面比较成功^④。后一方面则需要进一步的研究。国际审慎规范已根据其在金融危机中暴露出的弱点进行了调整。这些调整是在一番艰难的利弊权衡（从发达国家角度）之后作出的，综合考虑了增强金融稳定性的要求和避免因为对复杂衍生品的过多限制而造成的效率（以及银行利润）损失的愿望。对此，中国的观点可能与发达国家不太一样。中国的银行缺乏销售复杂衍生品所需的技术和银行间关系，而中国经济也在衍生品监管不力引发的金融市场剧烈波动中蒙受了

损失。因此，对衍生品进行更严格的监管可能更符合中国利益。

例如，一个难题是，在主要金融机构持有的几类衍生品中，有多少类应该进入中央票据清算所并遵守严格的资本要求。为各种场外衍生工具建立统一票据清算所以确保适当监管的做法是可取的。但是，最近有人建议降低票据清算所的资金门槛并让一些场外衍生工具免于进入票据清算所，这将导致票据清算所数量的增加，并提高系统性风险（Singh, 2011）。这种复杂衍生品能给予中国的好处很少，且“十二五”规划也没打算要放宽对这类交易的限制。因此，中国更愿意积极采取措施减少场外衍生工具产生的风险。上述难题只是诸多技术问题中的一个，在权衡金融市场的效率和风险时，发展中国家的看法总体上可能会更保守一些。

总之，随着中国与全球金融系统接轨，外部金融动荡对中国的影响将加大。因此，中国在推进更为稳定的金融监管方面应发挥积极作用。

官方援助

在官方发展援助（ODA）这一全球性

① 一个非正式交流的例子是，欧盟内部市场和服务总司定期召开与中国同行的对话会（参见 http://ec.europa.eu/internal_market/ext_dimension/dialogues/index_en.htm）。正式交流的例子是，欧盟在危机结束后所进行的金融监管环境改革中建立了新的行业机构，包括欧洲系统风险委员会、欧洲银行业管理局、欧洲证券及市场管理局等，这些机构被要求与第三国监管机构签署行政协议以履行各自职能，它们已开始与中国同行就此进行接触。

② 通过把20国集团作为国际经济协调的主要机构，以及随着金融稳定委员会成员的增加，发展中国家在国际金融决策的讨论过程中正发挥越来越重要的作用。

③ 这个议程主要包括：加强全球治理，建立跨境银行监事协会，扩大金融稳定委员会，改进对信用评级机构和私募资金（对冲基金）的监管，完善会计准则，推进信用衍生品市场的标准化并增强弹性，关于雇员薪酬的原则性规定，改进公司治理和审慎监管（包括宏观监督），减少通过离岸金融中心对监管标准的规避，解决资本要求的顺周期性问题。

④ 如上所述，监管部门在过去10年间选择性地执行巴塞尔审慎规范。而随着金融危机的爆发，银监会的声明显示，它明确反对巴塞尔协议二以市场为基础并对资本充足标准进行自我监管的方式。

问题上，中国正发挥越来越重要的作用。从20世纪50年代开始，中国就向发展中国家提供资金援助，项目规模不断扩大，对最贫困国家发展的重要性也快速提高。中国的资金援助项目给发展中国家带来很大好处，在某些方面的实施机制要优于经合组织国家。在未来一段时期内，就援助政策和方式加强与经合组织国家的信息交流，可以帮助中国提高援助资金的使用效率（并避免犯下和发达国家一样的错误）。与此同时，经合组织国家也应考虑在其援助方案中吸收中国对外援助政策的一些内容，包括灵活应用债务可持续性准则和提高基础设施项目效率的手段等。中国政府还应该考虑到发达国家在中国出口信贷不断增长的情况下可能采取的竞争性措施。

中国公布的对外援助数据与 OECD 口径存在差异

中国最近发布了一篇关于对外援助的官方文章，这是向更高透明度迈出的可喜一步（国务院新闻办，2011）。然而，文章中提供的数据采用了中国一贯的口径，即年度数据的累积总和（中国援助总额在2009年底达到2560亿元人民币）。政府公布的每年对外援助开支数据（在《中国统计年鉴》中发布）显示，优惠贷款总额急剧上升，由2001年的7亿美元增加到2009年的近50亿美元（见图4-4）。不过，这些数字不能与其他主要援助国（见下文）公布的数字直接进行对比。这反映了中国对外援助的统计口径与 OECD 等机构的统计口径有所不同。造成差异的部分原因是二者对外援助的政策和发展历程不同。

448

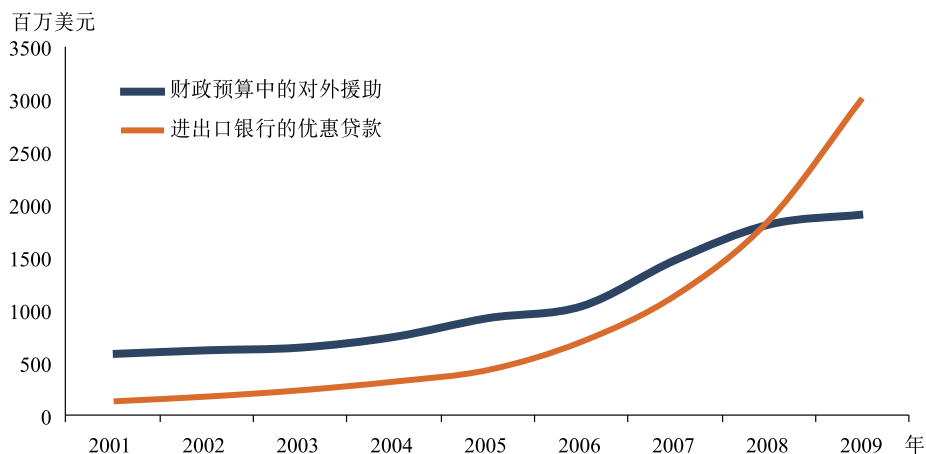


图 4-4 过去 10 年中国官方资金援助迅速增长

资料来源：根据 Brautigam (2009) 原著及 Chirstensen (2010) 书中经作者修订的数据。

中国和受援国都从中国的官方援助项目中受益

中国的官方援助程序简单，不附加政策条件，因而能够快速实施。大部分资金投向了基础设施和民生项目，如道路、医院、饮用水、人员培训等，促进了受援国经济社会

发展。援助资金的提供帮助中国改善了与其他发展中国家的战略关系，为中国企业创造了贸易和其他商业机会，保障了重要商品供应，并增进了外界对中国政治体制和经济体制的了解和认可。中国援助机构也要求对项目的环境和社会影响，以及援助的效果进行

评估，尽管评估的要求可能不如传统援助国那么具体和详细。进一步加强这方面的工作将有助于确保中国援助项目的质量和效果，最大限度地服务于受援国发展。

中国不对受援国提出正式的附加条件

与传统援助国不同，中国没有系统性地为援助设置政府治理或经济政策方面的正式条件。中国对外援助坚持的一个基本原则就是尊重别国主权、不干涉受援国内政。不过，中国政府有时也会对援助资金的贪污和挪用问题表示高度关注（Mold 等人，2010）。因为资金直接付给中国企业用于基础设施建设，所以中国官方贷款被挪用的情况比较少（The Economist 2011）。中国很少提供直接的预算资金援助。自 2000 年以来，中国还曾实施过几轮大规模的债务减免，但都不附加政策改革要求。当然，中国对少数几个重债穷国提供贷款，也让一些人担心会引起新的债务问题。

中国的政策在某些方面有利于受援国

中国提供不同形式的援助资金，采用的援助方式也不同于传统援助国，使受援国享有更大的政策自主权；如果传统援助国的附加条件看起来苛刻而又难以产生效果，中国的援助可以提供一条不同的资金来源渠道。中国愿意资助修建水坝、电站、体育场馆和其他公共建筑设施——这些都是传统援助国已基本停止资助的项目。中国的援助项目不考虑政治或治理因素。由于不附加条件，中国的援助项目减轻了受援国政府官员的责任和负担，也节省了为证

明符合受援条件需要花费的时间和金钱。所有这一切都会增加中国援助项目对受援国政府的吸引力。

中国需要防范援助项目中的腐败行为

对于维护中国从对外援助中获得的外交利益而言，防范援助项目中可能出现的腐败行为和保证援助的有效性将变得越来越重要。随着中国援助项目数量的增加，一些管理不善和腐败案例也可能随之增加。例如，中国进出口银行依靠中国企业来识别可使用优惠贷款的项目，这有可能增加非法付款或拿回扣的风险。没有认真考察项目的运营及维护费用，也已经引发了一些担忧（Hanson, 2009）。当然，在一些传统援助国的援助过程中，也经常会出现腐败事例。中国政府可以将增加透明度作为应对援助中腐败行为的重要措施。令人鼓舞的是，中国已经签署并批准了 2005 年联合国反腐败公约，最近又在法律中将海外中国企业的腐败行为界定为非法行为。现在的挑战是如何有效地执行这些法律和公约^①。

传统援助国的经验教训可供中国借鉴

中国的援助政策在某些方面，如高度依赖项目捆绑、不附加政策条件等，在逻辑上与传统援助国的方式相似。官方融资项目，包括援助和出口信贷，最初用意是扩大外交影响力和争取商业利益。随着时间推移，政策有所调整，更加注重促进受援国发展和采取合作方式来提供资金。这样做的原因，部分是对明显的援助失败案例和日益增加的社

^① Brautigam “Origin of China’s New Anti - Corruption Law.” March 22. <http://www.chinaafricarealist.com/2011/03/origins-of-chinas-new-anti-corruption.html>. 2011.

会压力作出的反应，同时也反映了其他多重因素，包括多边机构正发挥越来越重要的制度性作用；双边援助机构之间的合作逐步增多；出口信贷机构之间恶性竞争的不良后果（从援助国的角度来看）日益为人们所认识。此外，政策调整还反映出近些年来对重债穷国实施债务减免时公平分担责任的需要。总体而言，相对于国家利益和商业目标，全球目标的重要性已得到提升。当然，这些变化还不是普遍性的，援助国的资助项目还经常以国家或公司的狭隘利益为目标。但随着时间推移，促进受援国发展和加强金融合作的目标越来越受重视。例如，发展援助委员会（DAC）的许多成员国已经大幅减少了项目捆绑条件，以提高竞争性投标的效率和降低成本。平均而言，只有 13% 的 DAC 对外援助项目中有从援助国采购的要求（Perroulaz and others 2010）^①。相比之下，中国进出口银行提供的优惠贷款则要求优先采购来自中国的设备、原材料、技术和服务^②。由于企业有竞争力，即使项目不要求捆绑，中国企业就算不能赢得全部合同，也可以赢得大多数合同。

由于中国援助项目规模不断扩大，政府将面临对政策作出类似调整的压力。随着中国越来越开放，民间社会将发挥越来越重要的作用，其游说政府制定有利于提高援助效益政策的能力也将进一步提升。对外援助规

模的扩大也会使国际协调变得越来越重要。中国对受援国的影响日益增强，就不可避免地要承受提升援助有效性的压力。

从中长期来看，政府应着眼于提高透明度和改善标准

中国仍然是一个发展中国家。中国的对外援助更应被视为“南南合作”，而不是传统援助国那样的单方面援助。因此，中国对外援助的分类和统计标准与发达国家有很大差异。很自然地，目前中国的援助政策与贸易政策和自身发展战略结合得更加紧密。但中国迈向高收入社会的过程中，更合理的做法是让援助政策更加独立，有自己的目标和有效措施。

中国对外援助项目已经采用了更高的技术和环境标准，并日益关注民生和环境领域^③。但是，提高透明度和借鉴一些发达国家官方援助中的成熟做法与经验，例如，聘请专业机构对援助项目进行独立评估等，将有助于进一步提高中国对外援助的质量，为之赢得更好的国际声誉。

在未来的转变中，中国政府可以在援助政策的调整方面采取若干坚实的步骤。首先，提高透明度。一种提高透明度的做法是按照 DAC 的口径来公布官方援助数据，有 20 个非 DAC 成员国已经这么做了（World Bank 2011），或者按照其他符合独立援助的

① 注意这一数字不包括与技术合作，以及行政能力支持相关的援助项目（这些项目通常要求捆绑），因此很可能低估了捆绑式援助的实际规模。而且，研究表明即使 OECD 的援助项目不要求捆绑，来自援助国的企业仍然可以赢得绝大多数合同。来源：William Nichol and Ann Gordon, “Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying Aid: 2010 – 2011 Review,” Development Co – Operation Directorate, DCD/DAC (2011) 4/REV1, OECD, Paris March 14, 2011 <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC%282011%294/REV1&docLanguage=En> [accessed May 14, 2010]。

② 资料来源：中国进出口银行网站。

③ 需要将中国的对外援助项目和中国企业的海外商业项目区分开来，中国有些海外商业项目执行的技术和环境标准要低于中国的对外援助项目。

口径来公布数据^①。系统性地收集数据还可以改善政府对援助项目的监督。其次，政府可以按援助项目或受援国别开展独立评估。这可以有效地约束负责实施援助项目的官员，从中获得的经验和教训最终可以提升援助的有效性。与此同时，将项目效果研究结果纳入项目设计，将迫使官员们明确项目的目标，并能提供有关项目效果的极其宝贵的信息。

对援助附加条件的问题可能会引起更多的争议。一方面，中国项目一般不附加条件，与传统援助国项目相比，这样实施起来速度快，成本低，政府官员负担也小。另一方面，从传统援助国的角度而言，不附加条件可能导致不希望出现的后果。问题的挑战性在于既要考虑援助项目的副作用，又要避免过多地干预受援国的政策。找到合适的策略并不容易。当然，许多传统援助国也对一些政府治理受到严重批评的国家进行援助（如过去10年美国对伊拉克和阿富汗的援助）。尽管如此，许多研究都表明，在治理良好的环境下，援助的效果会更好。

不断增长的官方援助可能需要更多的全球协调

随着中国成为重要的援助来源之一，与其他援助国加强协调将变得更为重要。中国和其他传统援助国的政策都需要进行调整。现有措施的继续推进，如与英国国际发展部进行的对话、与澳大利亚就援助太平洋岛国开展的合作研讨，加上一些新的措施，将有助于中国加强与传统援助国，以及受援国的协调。

随着规模和影响力的扩大，中国的对外援助应该统筹考虑更多因素

中国海外援助项目的快速增长意味着，中国将为越来越多的受援国提供对于其经济总量来说相当可观的援助资金。为确保经济合作的持续有效性，中国需要考虑更为广泛的因素，而不单纯是具体项目的质量。政府必须注意资金在某个受援国经济中的分配是否合理，用于运作和维护的资源是否足够，以及受援国是否能恰当地应对大量援助资金的流入可能对宏观经济造成的影响（Christensen, 2010）。

^① 这要求中国根据发展援助委员会的口径披露援助情况，这不同于目前中国的做法。例如，中国未将奖学金列入援助范围，而发展援助委员会将奖学金认定为援助；中国将军事援助列入对外援助预算，但发展援助委员会的官方发展援助不包括军事援助；中国未将债务减免列为援助，但发展援助委员会将债务减免认定为非优惠贷款；中国仅将优惠贷款利息补贴作为援助，而发展援助委员会将贷款本金也列为官方发展援助，但在随后几年将还款从中扣除（Brautigam, 2010）。

参考文献

- Allen, F., J. Qian, M. Qian, and M. Zhao 2008. "A Review of China's Financial System and Initiatives for the Future."
- Anderson, Robert D., Philippe Pelletier, Kodjo Osei-Lah, and Anna Caroline Müller. 2011. "Assessing the Value of Future Accessions to the WTO Agreement on Government Procurement (GPA): Some New Data Sources, Provisional Estimates, and an Evaluative Framework for Individual WTO Members Considering Accession." World Trade Organization Secretariat. Geneva. <http://www.unescap.org/tid/projects/procure2011-docIII.pdf>
- Anuatti-Neto, Francisco, Milton Barrozi-Filho, A. Gledson De Carvalho, and Roberto Bras Matos Macedo. 2003. "Costs and Benefits of Privatization: Evidence from Brazil." Working Paper 164, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Arnold, Jens Matthias, Beata Smarzyska-Javorcik, and Aaditya Mattoo. 2007. "Does Services Liberalization Benefit Manufacturing Firms? Evidence from the Czech Republic." Policy Research Working Paper 4109, World Bank, Washington, DC. <http://ssrn.com/abstract=956489>.
- Bakker, Age, and Bryan Chapple. 2002. "Advanced Country Experiences with Capital Account Liberalization." International Monetary Fund, Washington, DC.
- Barajas, Adolfo, Roberto Steiner, and Natalia Salazar. 2000. "Foreign Investment in Colombia's Financial Sector." Working Paper 99/150, International Monetary Fund, Washington, DC <http://ssrn.com/abstract=218069> or doi: 10.2139/ssrn.218069.
- Berger, Axel. 2008a. "China and the Global Governance of Foreign Direct Investment: The Emerging Liberal Bilateral Investment Treaty Approach." Discussion Paper 10/2008, German Development Institute, Bonn.
- . 2008b. "China's New Bilateral Investment Treaty Program: Substance, Rationale and Implications for International Investment Law Making." Paper prepared for the American Society of International Economic Law Interest Group 2008 conference in Washington, DC, November 14 – 15.
- Berger, Axel, Matthias Busse, Peter Nunnenkamp, and Martin Roy. 2010. "Do Trade and Investment Agreements Lead to More FDI? Accounting for Key Provisions Inside the Black Box." Working Paper 1647, Kiel Institute for the World Economy, Kiel, Germany.
- BIS (Bank for International Settlements). 2010. Triennial Central Bank Survey. Basel.
- Bown, Chad. 2007. "China's WTO Entry: Antidumping, Safeguards, and Dispute Settlement." Working Paper 13349, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- . 2010. "Taking Stock of Antidumping, Safeguards, and Countervailing Duties, 1990 – 2009." Policy Research Working Paper 5436, World Bank, Washington, DC.

- Brautigam, Deborah. 2009. *The Dragon's Gift*. New York: Oxford University Press.
- . 2010. "China, Africa and the International Aid Architecture." Working Paper Series 107, African Development Bank Group, Tunis, Tunisia (April).
- . 2011. "Origin of China's New Anti-Corruption Law." March 22. <http://www.chinaafricaalstory.com/2011/03/origins-of-chinas-new-anti-corruption.html>.
- Brightbill, Timothy C., Alan Price, Christopher Weld, Charles Capito, and Robert E. Morgan. 2008. "Raw Deal: How Governmental Trade Barriers and Subsidies are Distorting Global Trade in Raw Materials." Wiley Rein LLP. Washington, DC.
- Cai, Congyan. 2009. "China-US BIT Negotiations and the Future of the Investment Treaty Regime: A Grand Bilateral Bargain with Multilateral Implications." *Journal of International Economic Law* 12 (2): 457–506.
- Carbaugh, R., and D. Wassink. 1991. "Steel Voluntary Restraint Agreements and Steel-Using Industries." *Journal of World Trade* 25 (4): 73–86.
- Chan, K. W., and Y. Hu. 2003. "Urbanization in China in the 1990s: New Definition, Different Series, and Revised Trends." *China Review* 3 (2): 49–71.
- Cheung, Yin-Wong, and Xing Wang Qian. 2009. "The Empirics of China's Outward Foreign Direct Investment." Working Paper 17/2009, Hong Kong Institute for Monetary Research, Hong Kong SAR, China.
- Christensen, Benedicte Vibe. 2010. "China in Africa: A Macroeconomic Perspective." Working Paper 230, Center for Global Development, Washington, DC.
- Christie, Virginia, Brad Mitchell, David Orsmond, and Marileze van Zyl. 2011. "The Iron Ore, Coal and Gas Sectors." *Reserve Bank of Australia Bulletin* (March): 1–8.
- Claessens, Stijn, AsliDemirgüç-Kunt, and Harry Huizinga. 2000. "How Does Foreign Entry Affect Domestic Banking Markets?" World Bank, Washington, DC. <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1114437274304/final.pdf>.
- Claessens, Stijn, and Jong-Kun Lee. 2003. "Foreign Banks in Low-Income Countries: Recent Developments and Impacts." In *Globalization and National Financial Systems*, eds. James Hanson, Patrick Honohan, and Giovanni Majnoni, pp. 109–144. Washington, DC: World Bank.
- Coxhead, Ian, and SisiraJayasuriya. 2010. "The Rise of China and India and the Commodity Boom: Economic and Environmental Implications for Low-Income Countries." *World Economy* 33 (4): 525–551.
- Crystal, Jonathan. 2009. "Sovereignty, Bargaining, and the International Regulation of Foreign Direct Investment." *Global Society* 23 (3): 225–243.
- Cull, Robert, Laura D'Amato, Andrea Molinari, and George Clarke. 1999. "The Effect of Foreign Entry on Argentina's Domestic Banking Sector." Policy Research Working Paper 2158, World Bank, Washington, DC.
- Davies, Ken. 2010. "Outward FDI from China and Its Policy Context." Columbia FDI Profiles, Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, New York.
- Dincer, Nergiz N., and Barry Eichengreen. 2006. "Central Bank Transparency: Where, Why and with What Effects?" Working Paper 13003, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

- Dobson, Wendy, and Paul R. Masson. 2009. "Will the RMB Become a World Currency?" *China Economic Review* 20: 124 – 135.
- Economist Intelligence Unit. 2010. "Evaluating a Potential US-China Bilateral Investment Treaty: Background, Context and Implications." Report prepared for the U. S.-China Economic and Security Review Commission, London (March).
- Eichengreen, Barry. 2010. "The Renminbi as an International Currency." University of California, Berkeley, http://www.econ.berkeley.edu/~eichengr/renminbi_international_1-2011.pdf.
- Feyzioglu, Tarhan, Nathan Porter, and ElődTakáts. 2009. "Interest Rate Liberalization in China." Working Paper WP/09/171, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Fink, Carsten, AadityaMattoo, and RandeepRathindran. 2002. "An Assessment of Telecommunications Reform in Developing Countries." Policy Research Working Paper 2909, World Bank, Washington, DC.
- Frenkel, Jeffrey. 2009. "New Estimation of China's Exchange Rate Regime." *Pacific Economic Review* 14(6): 346 – 360.
- Fung, K. C., Alicia García-Herrero, and Alan Siu. 2009. "A Comparative Empirical Examination of Outward Direct Investment from Four Asian Economies: China, Japan, Republic of Korea and Taiwan." Workshop on Outward FDI from Developing Asia, July 21. BBVA Working Paper 0924. <http://ssrn.com/abstract=1471776>
- Gallagher, Mary E. 2005. "China in 2004: Stability above All." *Asian Survey* 45 (1): 21 – 32.
- Gamberoni, E., and R. Newfarmer. 2008. "Export Prohibitions and Restrictions." World Bank, Washington, DC (May).
- Goldstein, Morris, and Nicholas Lardy. 2006. "China's Exchange Rate Policy Dilemma." *American Economic Review* 96 (2): 422 – 426.
- Haber, Stephen, and Aldo Musacchio. 2005. "Foreign Banks and the Mexican Banking System, 1997 – 2004." Harvard Business School, Boston.
- Hanson, Fergus. 2009. "China: Stumbling through the Pacific." Lowy Institute for International Policy Brief. July. <http://www.lowyinstitute.org/Publication.asp?pid=1084>.
- He, Doong, and Robert N. McCauley. 2010. "Off-shore Markets for the Domestic Currency: Monetary and Financial Stability Issues." Working Paper 02/2010, Hong Kong Monetary Authority, Hong Kong SAR, China (March).
- He, Wei, and Marjorie A. Lyles. 2008. "China's Outward Foreign Direct Investment." Indiana University, Kelley School of Business, Bloomington, IN.
- Hoekman, Bernard, and Kamal Saggi. 2000. "Assessing the Case for Extending WTO Disciplines on Investment-Related Policies." *Journal of Economic Integration* 15 (4): 629 – 653.
- Huang, Haizhou, and Shulin Wang. 2004. "Exchange Rate Regime: China's Experience and Choices." *China Economic Review* 15 (3): 336 – 342.
- Huang, Yiping. 2010. "RMB Policy and the Global Currency System." Working Paper 2010 – 03, Peking University, China Center for Economic Research, Beijing.
- IMF (International Monetary Fund). 2011. "People's Republic of China Article IV Consultation." Country Report 11/192, International Monetary Fund, Washington, DC. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11192.pdf>.
- Jaeger, Markus. 2010. "Yuan as a Reserve Currency: Likely Prospects and Possible Implications."

- Deutsche Bank Research. http://www.dbresearch.eu/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000260162.PDF.
- Javorcik, Beata Smarzynska, Wolfgang Keller, and James R. Tybout. 2006. "Openness and Industrial Responses in a Wal-Mart World: A Case Study of Mexican Soaps, Detergents and Surfactant Producers." Working Paper 12457, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Lee, Jong-Wha. 2010. "Will the Renminbi Emerge as an International Reserve Currency?" Asian Development Bank, Manila. <http://aric.adb.org/grs/papers/Lee.pdf>.
- Luo, Yadong, Qiuzhi Xue, and Binjie Han. 2010. "How Emerging Market Governments Promote Outward FDI: Experience from China." *Journal of World Business* 45: 68 – 79.
- Makin, John H. 2011. "Can China's Currency Go Global?" Economic Outlook, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, DC (January).
- Marchetti, Juan A., and Martin Roy. 2009. *Opening Markets for Trade in Services*. Cambridge, U. K.: Cambridge University Press.
- Mattoo, Aaditya, and Arvind Subramanian. Forthcoming. "China and the World Trading System." World Bank, Washington, DC.
- McKay, Huw, Yu Sheng, and Ligang Song. 2010. "China's Metal Intensity in Comparative Perspective." In *China: The Next Twenty Years of Reform and Development*, ed. Ross Garnaut, Jane Golley, and Ligang Song. Canberra: Australian National University E Press.
- McKinsey. 2003. "Multinational Company Investment: Impact on Developing Economies." <http://earth.mind.net/fdi/misc/mckinsey-fdi-impact.pdf>.
- Meltzer, Alan H. 1986. "Monetary and Exchange Rate Regimes: A Comparison of Japan and the United States." *Cato Journal* 6 (2): 667 – 683.
- Mold, Andrew, Annalisa Prizzon, Emmanuel Frot, and Javier Santiso. 2010. "Aid Flows in Times of Crisis." Paper presented at the Conference on Development Cooperation in Times of Crisis and on Achieving the MDGs, Madrid, June 9 – 10.
- Morck, Randall, Bernard Yeung, and Minyuan Zhao. 2008. "Perspectives on China's Outward Foreign Direct Investment." *Journal of International Business Studies* 39: 337 – 350.
- Nichol, William, and Ann Gordon. 2011. "Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying Aid: 2010 – 2011 Review," Development Cooperation Directorate, DCD/DAC (2011) 4/REV1, OECD, Paris (March 14). <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC%282011%294/REV1&docLanguage=En>.
- Norton, Seth W. 1992. "Transactions Costs, Telecommunications, and the Microeconomics of Macroeconomic Growth." *Economic Development and Cultural Change* 41 (1): 175 – 196.
- Nunnenkamp, Peter, and Manoj Pant. 2003. "Why the Economic Case for a Multilateral Agreement on Investment is Weak." EU-India Network on Trade and Development, Jaipur, India.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). 2010. "Economic Surveys: China." 2010/6, OECD, Paris.
- Perroulaz, Gérard, Claudie Fioroni and Gilles Carbonnier. 2010. "Trends and Issues in International Development Cooperation." International Development Policy Series, The Graduate Institute, Geneva. <http://poldev.revues.org/142?lang=en>.

- Price Waterhouse Coopers. 2011. "You Can't Always Get What You Want: Global Mining Deals 2010." New York, March. http://www.pwc.com/en_GX/gx/mining/mergers-acquisitions/pdf/mining-deals-2010-annual-review.pdf.
- Roller, Lars-Hendrik, and Leonard Waverman. 2001. "Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach." *American Economic Review* 91 (4): 909–923.
- Salidjanova, Nargiza. 2011. "Going Out: An Overview of China's Outward Foreign Direct Investment." US-China Economic and Security Review Commission Staff Research Report, Washington, DC (March 30).
- Schulz, Heiner. 2006. "Foreign Banks in Mexico: New Conquistadors or Agents of Change?" Working Paper 06-12, University of Pennsylvania, Wharton School, Philadelphia.
- Singh, Manmohan. 2011. "Making OTC Derivatives Safe—A Fresh Look." Working Paper 11/66, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Subacchi, Paola. 2010. "'One Currency, Two Systems': China's RMB Strategy." International Economics Briefing Paper 2010/01, Chatham House, London.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2004. *World Investment Report: The Shift Towards Services*. Geneva: UNCTAD.
- Walter, Andrew. 2010. "Global Regulatory Norms after the Crisis: The Case of China and Basel Standards." Paper prepared for Dublin 2010-ECPR Conference "Regulation in the Age of Crisis," Dublin, June 17–19.
- World Bank. 2004. *World Development Report: A Better Investment Climate for All*. Washington, DC: World Bank.
- . 2008. "Liberalization of Trade in Financial Services: Lessons from Latin America and the Caribbean." Trade Issues in East Asia, China Focus, World Bank, Washington, DC (January).
- . 2009. *Global Economic Prospects: Commodities at the Crossroads*. Washington, DC: World Bank.
- . 2011. *Global Monitoring Report: Improving the Odds of Achieving the MDGs*. Washington, DC: World Bank.
- WTO (World Trade Organization). 2010. "WTO Trade Policy Review, China." WTO Document WT/TPR/S/230, Geneva (June 4), p. 41.
- . 2011. *World Trade Report 2011*. Geneva: WTO.
- Wu, Friedrich, Rongfang Pan, and Di Wang. 2010. "Renminbi's Potential to Become a Global Currency." *China and World Economy* 18 (1): 63–81.
- Wyplosz, Charles. 1999. "Financial Restraints and Liberalization in Postwar Europe." Discussion Paper 2253, Centre for Economic Policy Research, London.
- Xiao, Jun. 2010. "The ASEAN-China Investment Agreement: A Regionalization of Chinese New BITs." Paper presented at Second Biennial Global Conference, University of Barcelona, July 8–10.
- Xu, Jodi. 2009. "Rio Tinto-Chinalco: China Is Not Amused." *Wall Street Journal Blogs*. June 4.
- Yu, Yongding. 2009. "The Management of Cross-Border Capital Controls and Macroeconomic Stability in China." Third World Network. Penang, Malaysia.
- Zhou, Xiaochuan. 2005. "China's Corporate Bond Market Development: Lessons Learned." BIS Papers 26, Bank for International Settlements, Basel.
- 国务院发展研究中心课题组: 金融危机对全球供应链的影响及中国的战略, 2009年。
- 国务院新闻办: 《中国对外援助白皮书》, 2011年4月。