

# 中华人民共和国财政部办公厅

财办国合〔2015〕46号

---

## 关于就世界银行系统性国别诊断分析 文件初稿研提意见的函

有关单位，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）：

近日，世界银行（以下简称世行）起草了系统性国别诊断分析（SCD）讨论文件初稿。经与世行协商，双方拟于11月9日（星期一）在北京就SCD讨论文件初稿举行国别磋商会。SCD是世行近年来致力于与客户国建立的新型国别合作框架（CPF）的一部分，旨在通过数据分析受援国发展面临的机遇和挑战，确定世行集团的支持重点，帮助受援国实现消除绝对贫困和促进共享繁荣的目标。按照世行集团改革的最新要求，其在编制CPF之前会于前期开展SCD相关工作，并在与客户国磋商后提交世行执董会讨论。今年

3月，我们会同有关单位同世行就其起草的SCD概念文件进行了研讨，提出了中方意见和建议。

为进一步做好我国与世行合作相关工作，引导世行按照我国的利益和需求编制相关文件，更好地服务于“十三五”规划，现转去世行起草的SCD讨论文件初稿，请贵单位对此件研提意见，并于10月23日（星期五）下班前书面反馈我们。

感谢大力支持！

联系人：财政部国际财金合作司国金一处 杨元杰

联系电话：010-68552471

传 真：010-68552077

- 附件：1. 发函征求书面意见单位名单  
2. 中国：系统性国别诊断



信息公开选项：不予公开

---

财政部办公厅

2015年9月17日 印发

---



附件 1

**发函征求书面意见单位名单**

一、中央有关部门

外交部国际经济司

发展改革委规划司、外资司

商务部国际经贸关系司

环境保护部国际合作司

国务院扶贫办国际合作和社会扶贫司

教育部国际司

科技部国际合作司

工业和信息化部国际司

民政部国际合作司

司法部司法协助外事司

卫生计生委国际合作司

公安部国际合作局

监察部国际局

国土资源部国际合作司

农业部国际司

人力资源社会保障部国际合作司

交通运输部国际合作司

住房城乡建设部计划财务与外事司

人民银行国际司

国资委外事局

国家统计局国际合作司

国家能源局国际司

国家林业局国际司

国家知识产权局国际合作司

银监会国际部

## 二、部内单位

政策研究室

综合司

税政司

关税司

预算司

行政政法司

教科文司

经济建设司

农业司

社保司

资产司

金融司

国际经济关系司

农业综合开发办公室

财政科学研究所

亚太财经与发展中心

PPP 中心

### 三、研究机构

国务院发展研究中心国际合作局

国家发展改革委宏观经济研究院

国家开发银行研究院

中国社会科学院世界经济与政治研究所

北京大学国家发展研究院

上海国际问题研究院

四、各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）（不含西藏）

## 附件 2

# 中国：系统性国别诊断

作为世界银行集团与成员国新合作模式的内容之一，世界银行集团正在开展对成员国“系统性国别诊断”（Systematic Country Diagnostics）研究。开展这项研究工作旨在帮助成员国、世界银行和其他合作伙伴识别成员国以可持续发展方式在加快实现消除极度贫困和推动共享繁荣这两大目标的过程中所面临的主要制约与机遇。

在这个背景下，“系统性国别诊断”研究将为中国的“十三五”规划及世界银行对华“国家伙伴关系框架”提供重要参考。根据中国对“新常态”的构想和世界银行集团的两大目标，“系统性国别诊断”旨在回答以下五个基本问题：

1. 在经济向新增长模式转型、增长放缓的情况下，中国怎样保持走向高收入国家的发展路径？
2. 中国将如何继续减少和消除贫困？新增长模式如何能做到同样有效？除了推动广泛的经济增长外，还将采取哪些补充干预措施？
3. 如何减少贫富差距和不平等？中国过去 30 年的经验为“新常态”下推动收入趋同提供哪些借鉴？
4. 如何通过环境可持续实现减贫和共享繁荣的目标？
5. 如何使中国崛起有助于促进全球繁荣？

附件是“系统性国别诊断”研究的讨论稿，此次国别磋商将就讨论稿中的主要信息和政策重点进行讨论。

## 讨论稿

# 系统性国别诊断

*“中国经济早现出新常态，有几个主要特点……增长放缓，经济结构升级，由创新驱动增长……新常态也伴随着新风险、新矛盾……能不能适应新常态，关键在于全面深化改革的力度。”*

国家主席习近平

1. 中国的经济发展正处于一个转折点。作为全球第二大经济体，中国的经济增长模式正在发生转变，从原来那种高水平政府基础设施投资与以出口为导向的低工资、劳动密集型制造业相结合的模式向一种以居民消费、服务业和高度创新性私营部门为基础的增长模式转变。中国如何实现从老模式到新模式的转型，将对它能否实现共同繁荣、消除极端贫困产生深刻影响，同时也影响着中国对全球的经济增长和减贫事业将要发挥的作用。
2. 过去 30 年里，通过谨慎而具有实验性的市场经济改革，中国在经济、社会和环境这三个方面发生了深刻转变，其速度和范围都是前所未有的。经济转型顺应了中国的比较优势，推动了劳动密集型制造业产品的大规模出口。与全球经济的融合，再加上市场的力量，使中国从原来那个体量小、封闭性的农业经济体转变成全球最大的出口国和第二大经济体。中国在这一时期的经济增长是世界历史上最为惊人的：连续 30 多年保持平均近 10% 的 GDP 增速，实际收入增长约 17 倍。社会转型体现在 1981-2011 年间有 7.5 亿人摆脱贫困，<sup>1</sup>减贫规模和速度在人类历史上前所未见；同时，超过 3 亿人从农田走入工厂。
3. 中国这种投资驱动、出口主导的增长战略已经走到了尽头，它越来越阻碍经济投入品的有效配置，加剧不平等，加重对环境的压力。近年来中国经济增长日益依赖信贷增长，导致信贷规模的 GDP 占比从 2007 年的 150% 上升到当前的 250%。信贷增长在很大程度上是由发展迅速的非银行金融部门推动的，它们所提供的资金对经济增长的贡献越来越小，反而造成工业的大量过剩产能和地方层面的低效开发。与此同时，由于 80 年代开始实施的“一孩政策”，老龄化问题日渐显现，中国人口的赡养比率因此迅速上升。这很有可能使中国在达到中等偏上收入水平以前就面临无技能劳动力工资水平上升的压力。<sup>2</sup>
4. 中国过去 35 年的减贫成就没有哪个国家可以企及，但收入的不平等也大幅加剧。中国的贫困率从 1981 年的 84% 下降至 2011 年的 6.3%。虽然贫困率实现了历史性下降，但当前中国的贫困人口数量仍居全球第二位。另外，从平等角度来看，虽然改革初期农业改革使收入不平等有所减轻，但从 80 年代中期开始，不平等程度迅速上升，直到最近几年才表现出趋稳的迹象。根据国家统计局的数据，中国人均收入的基尼系数已经从 80 年代中期的不到 0.3 上升到现在的 0.47。收入的不平等主要是城乡之间的不平等，而城乡之间在财富上的不平等更为突出，因为城市房地产升值很快，而农民由于对土地并不拥有完全产权，他们从土地升值中的获益较为有限。不平等的加剧削弱了经济增长对减贫的推动作用，而且由于财政制度和公共服务的分权安排，收入的不平等也会妨碍机会平等。

<sup>1</sup>对贫困人口的计算以“每天 1 美元”的贫困线标准（按 2005 年购买力平价折算的美元计）为根据。这一估算由世界银行发展经济学局贫困研究团队根据其“全球贫困数据库”做出的。

<sup>2</sup>农村的就业不足和平均收入低推动了劳动力从农村向城市的转移，也给非农行业无技能和低技能职业的工薪带来了下行压力；现在在 1.5 亿农民工在城镇地区就业，其中大多为无技能劳动力，收入大约相当于每天 1-3 美元。而且，中国 3 亿工人中有很多是非法“移民”工，在“非正规”的非农部门就业，没有工会保护，他们主要是在小型企业工作，工作条件几乎不受监管，通常也没有失业保险和医疗保险。

5. 中国的增长模式对环境可持续性形成了挑战,而日益增大的中产阶级群体越来越多地要求有更好的环境。根据某种测算方法,中国环境损害和资源耗尽的成本高达 GDP 的 9%。<sup>3</sup>尽管环境标准和政策不断改善,但由于人口日益向城市集中,污染给民众健康带来的成本不断提高。大量耗用土地的城市化进程与农业争夺稀缺的水资源,同时增加了污染,这也影响着农产品的质量和农业生产能力。中国对环境领域的表现对全球来说都很重要。中国现在是全球最大的温室气体排放国。在截至 2010 年的十年间,温室气体排放增长有所加速。这主要是由于这一阶段能源密度的下降有所放慢:1980-2000 年间平均每年下降 6%,而 2000-2010 年平均每年只下降 2%。

6. 中国是全球第二大经济体,但仍是一个中等收入国家。中国当前人均国民收入(GNI)为 6500 美元(2013 年),希望在 2020 年以前成为一个高收入、创新性的和谐社会。然而,历史上中等收入国家成功地进入高收入行列的很少,大多数都陷入增长停滞的状况,数十年甚至超过一个世纪都仍是中等收入国家。中国的经济增速最近几年已逐渐放缓,“从此前 30 年每年 10% 的增长降至 2013 年的 7.7% 和 2014 年的 7.4%。自从 2008 年全球金融危机以来,中国一直是引领全球增长的最重要经济体,而且即便是预测中有所降低的增长率,以全球标准来看也是非常令人瞩目的。尽管近年有一些经济再平衡的迹象——消费增长快于投资增长,但从投资驱动向消费驱动的增长模式的转变还较为缓慢。与此同时,对外再平衡发展很快,经常账户盈余占 GDP 的比例从 2007 年的近 10% 下降到 2014 年的不到 2%。

7. 中国的决策者们面临的短期挑战是解决过去几年经济中积累的脆弱性,同时要避免增长急剧下滑、避免正在进行的结构性转型放缓。旨在控制信贷过度增长的政策已使投资增长放缓,对房地产的投资也包括在内(房地产投资放缓也是由于房地产价格的调整)。这些政策的效果在一定程度上被一系列定向刺激手段所抵消,以免经济增长下滑幅度过大。政府需要确保这些支持短期增长的措施不与实现经济结构再平衡的中期目标相抵触。

8. 更为长期的挑战是使中国的增长模式更高效,更平等,更具环境可持续性。中国的低成本优势正在消失,人口红利也进入尾声,这意味着未来的经济增长必须来自生产率的提高。中国将需要通过创新来加快技术升级和工业转型。中国需要重新调动驱动增长的深层要素,打破垄断,采取鼓励创新和竞争的政策。新的增长将由私营部门驱动,因此为私营部门的成长创造公平的竞争环境、改善其融资条件极为关键。深化财政体制改革对解决新的社会和环境挑战至关重要。解决收入的高度不平等和“机会差距”对保持社会稳定和推动经济增长都十分重要:更健康、更有保障的人口有利于促进消费,推动经济再平衡;而通过教育投入可以培养高素质的工人,缓解劳动力老化带来的问题,同时提高中国在生产价值链上的地位。由于公众对环境问题的关注越来越多,清理污染已成为一项日益迫切的任务,而缓解环境恶化对中国和全世界都是极为重要的。

9. 中国已经认识到这些挑战,并已采取措施深化改革。两年前,中国进行了十年一度的领导人换届。在 2013 年 11 月举行的中国共产党十八届三中全会上,<sup>4</sup>政府确立了宏伟的结构性改革计划,表示要强化市场机制,提高政府效率。2014 年 10 月举行的四中全会则突出强调要以法治国。这些改革如果得到良好实施,将对中国的土地、劳动力和资本市场以及经济增长的可持续性产生重大影响。

10. 2014 年 5 月,习近平主席提出了“新常态”的说法,用它来描述一种增速放缓,但更为高效和公平的经济增长模式。十八届三中全会和四中全会的决定以及习主席的政策承诺将体现在涵盖 2016-2020 年的“十三五”规划中。李克强总理一直十分强调改革和创新的重要性。他指出,要使“中国经济更高效,中国社会更公平,中国的发展更有可持续性。”中国政府就必须坚持创新和开放,坚持改革和调整经济结构,坚持简政放权。

11. 在这一背景下,“系统性国别诊断”(SCD)是找出中国面临的主要制约和机会、在实现世界银行集团两大目标方面加快进展的一个工具。它将确定一系列重点领域,为中国“十三五”规划献计献策,也将指导世行与中国“伙伴关系框架”的制订。它将根据中国对“新常态”的设想和世界银行集团的双重目标,讨论以下五个主要问题:

1. 在经济向新增长模式转型、增长放缓的情况下,中国怎样保持走向高收入国家的发展路径?
  - 新增长模式是什么样的?尤其是从公共部门和私营部门各自的角色来说,新增长模式是什么样子?

<sup>3</sup>世界发展指数中包括了空气污染、温室气体排放及自然资源和森林耗竭造成的破坏。

<sup>4</sup>参见《2030 年的中国》。这份发布于 2012 年的报告预计,随着中国向高收入国家过渡,其增长速度将逐渐放慢。报告预测 2010-2020 年的年均增速将是 7%,接下来 10 年增速将逐步降至 5%。

<sup>5</sup>来源:《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,2013 年 11 月。



2. 中国怎样才能最有效地继续减少极端贫困?
3. 中国应当怎样减少贫富差距和不平等?
4. 在实现经济增长的同时如何保障环境的可持续性?
5. 怎样使中国的崛起推动中国与世界的互利关系?

12. 这份 SCD 将以《2030 年的中国》和《中国城镇化》两份报告为基础对上述问题进行分析, 以便为今后制订有关政策和世行集团的工作计划提供参考。对有关结论将以易于高层领导、实施机构以及投资者、商业领袖和普通公民理解的方式加以呈现。最后, 这份 SCD 还将包括一个关于治理的总结性章节。

## 1. 保持增长

### 1-1. 背景

13. 中国严重依赖投资的增长模式已走到了尽头, 其社会成本、环境成本和经济成本越来越高。通过早期改革措施、资本积累和劳动力再分配所产生的增长动力正在不断下降。中国下个发展阶段所面临的条件将与过去 35 年有所不同。当前中国正处于一个转折关头, 今后如何提高资源使用效率将比如何动员资源更为重要。经济增长将越来越取决于生产率的提高, 取决于所有公民获得更多更好的机会。

### 1-2. 成就

14. 过去 30 多年中国经济的快速增长是与经济地理的转变相伴而来的: 人们从农业以及与农业相关的农村经济活动转入生产率更高的工业和服务业, 农村日益城市化。这些转变来自一些根本性的制度和政策变革: (1) 农业改革、国内移民和工业化; (2) 将资源和责任下放给地方政府; (3) 建立现代化的公共服务体系。通过加强竞争和推动人们更广泛的参加经济活动减少了贫困。自 1978 年以来的持续高速增长是中国政府的政策和行动的结果。

- 农村家庭联产承包责任制的实施和农业机械化的发展带来了农业生产效率的提高, 释放出剩余劳动力。随着农民日渐富裕, 农村企业繁荣兴旺, 小城镇快速发展。
- 户口制度和其他限制人口流动的措施逐渐放宽, 使农村劳动力可以到城镇地区从事制造业工作。
- 包括私营企业在内的企业部门迅速发展, 对中国经济增长和东部沿海城市中心的发展发挥了关键作用。这些地区相对于农村和西部地区来说要更加富裕。
- 通过多种优惠政策 (包括对外资的退税和税收减免等政策) 推动工业化发展, 带来了现代科技, 打开了全球市场。经济特区吸引了大量投资。新技术的应用使企业得以通过产业集中、专业分工和生产率提高来实现规模经济。

### 1-3. 挑战

15. 中国经济增长率正在下降, 而且城镇化过程中未充分考虑环境和社会成本。民众和官员都很关注基础设施投资过度、环境恶化、不平等加剧和腐败等问题。中国和其他许多国家一样, 工业化初期伴随着收入不平等的加剧, 但中国的不平等已经达到了很多人认为不可接受的程度。导致中国不平等如此严重的原因之一就是户籍制度改革不彻底。这种制度根据出生地将公民分类, 每十个农村户口的城镇居民中就有四个不能获得那些拥有城镇户口者所享有的公共服务和社会参与。

16. 中国经济增长的放缓是结构性的。首先, 劳动力重新配置、人口红利和资本积累带来的生产率提高正日趋减少, 这符合经济快速增长之后将逐渐放缓的规律。其次, 全球经济环境现在已经有所不同, 不能再靠出口来拉动增长, 而必须靠内需来填补这一空白。第三, 中国前所未有的高速增长损害了环境, 对中国自身和全球都将产生影响。

17. 中国下个阶段的转型所面临的条件不同于 30 年以前。从工业向服务业的转变对经济增长的推动作用通常较小, 因为工业与服务业之间的生产率差别小于农业与制造业之间的差别。而从需求方面来看, 增长将更多依靠内需而非外需。因此, 提高资源的使用效率将比资源的动员更加重要。

#### 1-4. 改革重点

18. **金融部门改革。**当前经济增长呈放缓态势，这在一定程度上与已经积累的过度产能有关。在这种形势下，需要对金融体系进行改革，以确保新投资项目的效率。还需要解决过度投资、产能过剩、过度负债带来的风险，改善对创新企业、中小企业和居民家庭的金融服务。

19. 金融体系的效率低下问题，其根源是国家对金融行业的垄断——政府集金融业的推动者、所有者和监管者等多种角色于一身。这些角色的职能是相互矛盾的。政府不是为良好的金融中介服务奠定基础，而是通过行政和价格管制、担保、信贷指导和国有金融机构等手段直接进行资源配置。

20. 金融业改革应当以转变政府职能为基础。主要的改革内容应包括：

- 建立恰当的价格机制和激励机制。这包括放开利率、取消“软预算约束”和隐性担保。
- 提高监管的有效性。这意味着需要做出安全保障安排和解决破产的框架。
- 加强国有银行商业化导向。
- 扩大对中小企业和居民家庭的金融服务。
- 为非银行金融机构建立公平的竞争环境，对影子银行业务进行有力监管，推动金融体系的多元化。
- 发展股票和债券市场，增加融资渠道。

21. **创新。**中国在过去一段时间的比较优势是低成本劳动力与国外引进技术的结合，但下个阶段的经济增长将有赖于多个部门的自主创新。过去 15 年间中国的工业研发活动迅速增加。现在中国已经是跨国公司研发投资所青睐的一个目的地，但很多投资只是针对中国市场，中国并没有真正进入全球先进技术开发的链条。

22. 中国具备建立良好创新生态系统所需的很多条件：（1）发达的有形基础设施和 ICT（信息和通讯技术）基础设施；（2）健全的创新制度；（3）具有强大的制造能力和逆向创新能力、不断发展的私营部门；（4）充满新机会、给创新提供可观回报的繁荣大市场。然而，尽管存在这些优越条件，但关于创新的公共政策不够协调，私营企业和国有企业之间没有公平的竞争环境。

23. **国有企业改革和私营部门发展。**中国之所以成为全球经济发展的龙头，很大程度上得益于中国国内的重大转型。这包括对国有部门改革和私营部门的蓬勃发展。私营经济现已成为中国经济的核心，占 GDP 的 70%。最近经合组织（OECD）的一项调查试图对国有和私营经济数据进行分解，抛开对私营经济的官方定义，采用国家统计局的微观数据对私营部门的相对规模做出估算。

24. 根据这项分析，中国经济中私营成分超出公有成分已经有一段时间。占非农产业增加值 43% 的私营部门 2003 年占 GDP 的比例已达到 57.1%。1992 年中国只有 14 万家私营企业，而现在已有 500 多万家。超过 61% 的中国公司是私营企业——其中有些是由原来的国企转型而来，另外一些则是由企业家个人创立的。

25. 对习近平主席调整中国经济结构、提高经济效率的宏图来说，核心任务就是国企改革。现在中央和地方共有 15.5 万个国有企业。有些国企经营良好，收入很高（如中国最大的石油公司“中石油”），但大多数国企并不盈利，存在严重的管理不善、效率低下、会计方法不准确等严重的内部问题。

26. 约 85000 家国有企业属于非战略性行业，如酒店、房地产开发、餐饮和商场等。地方国企往往享受政府赋予的垄断地位，很容易获得信贷和政府补贴。这种低效率拖累着中国经济发展：国企和私企的生产率差距不断扩大；国企的平均投资回报率约为 4.6%，而私企为 9.1%。竞争和给予激励也受到限制。在中国努力推动自主创新的背景下，这是很成问题的，因为创新是私营部门创造价值的核心。国有部门和私营部门在经济中分别占有何种地位以及近年国有部门地位的上升（“国进民退”）和它对私营部门的发展意味着什么是当前中国正在辩论的问题。这份 SCD 将对这方面的改革议程进行探讨。

27. 国企改革为企业采用最佳商业实践提供了良好机会。国企改革包括通过全面和部分私有化来打破垄断，从而使私营部门可以在更公平的环境下竞争，也可以推动国企本身提高效率。在 90 年代后期开展的上一轮国企改革中，政府

将国企少数股份在股票市场出售，但并未给予私人投资者对公司管理的控制权。新一轮改革将以公司治理为核心，如对公司高管的激励性薪酬制度等。国企改革的一个方面是建立资本管理公司，通过它们来重组国有资产，实现财务回报的最大化——同时也保护国企不受政治干预。

## 2. 减少极端贫困

### 2-1. 背景

28. 1981 到 2011 年，共有 7.5 亿中国人摆脱了贫困<sup>6</sup>——这是一项具有重大国际意义的历史性成就。自 2000 年以来，政府实施了义务教育、农村医疗、农村社会保障、改善交通、通电和其他基本生产生活条件方面的项目，对扶贫项目进行补充。最近发布的 2015 年国民经济和社会发展计划草案提出，2015 年中国要使农村贫困人口再减少 1000 万。

### 2-2. 成就

29. 经济的高速增长对减贫发挥了核心作用，而农业生产率的提高是减贫的主要驱动因素。对 1981-2011 年间 GDP 和贫困之间的关系分析表明，人均 GDP 每增长 1 个百分点，贫困人口指数就下降近一个百分点。经济增长造就了活跃的劳动力市场，增加了就业和实际工资，提高了贫困者的生产率。

30. 农村改革始于 1978 年，改革涉及农产品价格和销售体制，并实施了家庭联产承包责任制。鼓励乡镇企业发展的政策也促进了经济增长。另外，实行对外开放、积极发展全球贸易也刺激了农民工的就业。使贫困人口直接受益的政策包括：1993 至 1995 年提高农产品收购价格；2003-2006 年取消农业税；2007 年实行义务教育免收学杂费；近年又扩大了对贫困人口的低保项目。城镇地区实行了最低工资制度，其覆盖范围近年有所扩大。

31. 公共服务获取方面的改善带来了营养、教育、寿命和其他福利指标的广泛改善。教育水平的提高、非农就业的增加和人员流动也对减贫发挥了重要作用。

### 2-3. 挑战

32. 中国现在的贫困率虽然较低，但由于人口基数很大，到 2011 年仍有 8410 万贫困人口，占全球贫困总人口的 8%。收入虽然在贫困线以上但很容易陷入贫困的脆弱人口众多，尤其是农村地区非常普遍。这种脆弱性是由包括自然灾害在内的多种收入冲击造成的，尤其是水灾和地震：2000-2015 年间有 16 亿人次受到它们的影响。2011 年全球水灾灾祸的受害者中有三分之二在中国。

33. 所有研究都显示中国的长期贫困人口随着贫困总人口的下降而下降，但人们对长期贫困的严重程度有不同意见。对长期贫困在贫困总人口中所占比例的估算从 35% 到 90% 不等。人们对导致长期贫困的原因也有不同看法：有些研究认为提高教育水平、参加非农就业是摆脱贫困的主要方法，另有一些研究发现提高农业生产率和向外移民是脱离贫困的途径。

34. 宏观经济增速降低意味着家庭收入增长放慢，减贫的进展速度也会放缓。另外，经济发展对环境的破坏、将老人和儿童留在农村的城镇化模式以及生活在城市却没有城镇户口的种种不便，都使贫困人口的生存条件更加恶劣。目前，80% 以上的城市“底层人口”——即每天收入不足两美元的贫困者——居住在地级市。那些生活在三线城镇的贫困者，由于资源有限和行政体系的碎片化，他们的境况也可能恶化。

35. **城市贫困。**中国政府通过每年 2 月的统计公报发布关于贫困情况的统计——但只包括农村贫困人口。这是因为中国还没有确立城市贫困线。现在中国一半以上人口居住在城镇地区，决策者需要了解城市贫困的性质及程度，这一点非常重要。

<sup>6</sup>这是世界银行发展经济学部门工作人员根据“每天 1 美元”的贫困线（即按 2005 年购买力平价折算的美元 1.25 美元）和“开放数据倡议”世界银行全球贫困数据库所做的测算。

<sup>7</sup>世界银行发展经济学局工作人员根据“每天 1 美元”的贫困线（按 2005 年购买力平价折算的美元 1.25 美元）所做的测算。

36. **减贫项目。**中国在减贫方面的成功主要归功于经济增长和改革，而不是专门的减贫项目。研究文献在这方面的结论总结如下：

- **自愿搬迁项目。**在土地承载能力下降、泥石流或其他自然灾害严重威胁贫困人口的地区，政府实施了大规模的自愿搬迁项目。到2010年以前已对逾一千万人有效实施了自愿搬迁，但这种做法也面临一些问题，因为新的土地资源十分有限，移民安置地区也不一定有足够的就业机会，安置资金也不足。
- **扶贫贷款项目。**从1986年开始实施了一个支持农村企业的补贴贷款项目，但效果并不理想。当前，贫困农民和小农户要想从农民合作组织中受益，仍然面临着各种重大障碍。一项研究发现，农业技术、农民技能和资金方面的制约使该项目难以充分发挥作用。
- **农村金融服务。**难以获得贷款和金融服务目前仍然是阻碍农业和农村发展的重要因素。这个问题在人口密度低、金融网点少的西部省份尤为突出。90年代末，国务院扶贫领导小组借鉴小额信贷试点项目的成功经验，启动了类似格莱珉银行的小额贷款项目，向贷款小组提供贷款。这些项目未能瞄准恰当的受益人，还款率较低。
- **培训项目。**国务院扶贫领导小组于2004年启动了培训项目，到2005年中已经建成了32个示范性培训基地、约1500个省及省级以下的培训基地，为农村劳动力转移提供支持。另外，至少有五个其他政府机构也组织了各种各样的培训项目。2009年世界银行对中国的贫困评估指出：“这些培训项目面临的一项重要挑战是，来自贫困家庭的劳动者往往没有什么机会参加培训，因为他们难以负担培训的食宿费用和其他费用。”

37. **社会保障体系。**中国已经建立了一系列社会保障制度。

- **社会救助项目**存在的一个问题是低保与国家的地方对贫困者的多种福利制度（如对老年人的“五保”制度和临时性援助）之间的交叉。近年来政府做出了一些努力，想使低保成为为贫困和接近贫困人口提供基本保障的“骨干”项目，享受低保者也可以获得其他福利，如医疗救助、教育补助和住房/水电补助等。低保在排除非贫困人口方面表现不错，但它的设计加大了使那些收入略高于低保标准的家庭陷入“贫困陷阱”的风险。如何确定享受低保的恰当标准、使所有应当受益的家庭都能被覆盖，这将是一个重大挑战。
- 与此相关的一个问题是**人口迅速老龄化**意味着需要社会扶助的老年人数量将有所上升，他们需要的扶助包括各种老年照料和长期照料服务。这个问题也引出了关于政府、私营部门、社区和家庭在提供社会服务方面各自应扮演什么角色这个更为根本性的问题。
- 就社会救助项目而言，已经建立了对受益人数量、种类和资金预算进行跟踪的**监控系统**，但监控工作的力度很不均衡。对一些农村社会救助项目缺乏充分评估。

38. **教育。**有证据表明，贫困人口往往获得的基础教育质量较差，使他们陷入贫困陷阱；而更高层次教育的高成本是低收入家庭难以负担的。教育服务的效率低下，而且筹资体系高度碎片化，非常不均衡。同样是小学生，农村学校的上课时间大大低于城镇学校。农民和农民工的孩子——特别是贫困地区和贫困家庭的孩子——甚至在上学以前就已经落后于其他孩子。费用太高是农村贫困儿童不上高中的一个重要原因。也有证据表明，很多学生考上高中却不去上，是由于机会成本的考虑做出的决定。

39. 为农民工提供服务的地方政府发现，管理和提供这些基本公共服务难度很大。一项全国性调查发现，与小城市相比，北京、上海、广州之类的大城市在为农民工子女提供免费义务教育方面面临更大挑战。在这种大城市，外来移民子女与本地学生在基础教育的获取和教育质量方面的差距尤为突出。

40. **医疗。**在为穷人提供医疗服务方面还面临重大挑战。对医疗机构的激励机制鼓励公立医院追求利润最大化。尽管医疗保险制度扩大，公费比例止升，但居民自己承担的费用仍然很高。对穷人的扶持措施中必须包括健全的医疗保险制度，需要深化保险的覆盖程度而不只是从数字上扩大覆盖率，充分发挥医疗保险作为安全保障的作用。

## 2.4. 改革重点

41. **对贫困的衡量和分析。**虽然人们对中国在减贫领域的成就有广泛共识，但对中国现存贫困人口的地理分布和特点还在进行辩论。一个有待澄清的问题是现存的贫困人口是分散于全国各地还是只集中在某些局部地区（如山区、西部地区）以及他们的人群构成情况（如移民、老人、少数民族、无社会保障者、无技能者）。长期贫困和脆弱性也是应当引起政府重视的问题。

42. 目前已经有一些计划和措施旨在提高贫困数据的质量和可靠性。国家统计局从2013年开始将城乡住户调查整合在一起就是这方面的一个举措。一些大学和政府研究机构已经开展了一系列调查——有些是具有全国代表性的，有些

采用面板结构——在这些调查的基础上形成了日益增长的关于贫困和不平等问题的研究文献。这些文献呈现了关于贫困发展趋势和贫困程度的一些争议，这是这份 SCD 将努力探讨的问题。对具体减贫项目的评估仍非常有限，这方面的工作有待扩大。要在消除贫困方面取得最后的成功，就需要能够方便地获得数据，以便及时进行分析、及时提出政策建议。

43. 经济增长、城镇化与贫困之间的动态关系。增长减速，人口老化，产业部门的组成发生变化——这些都将影响贫困对增长所做出的反应。青壮年大规模向外移民，使许多村庄的人口主要是老人和小孩儿，而大批农民工成为城市的底层。城镇化过程中农村和城市贫困人口面临哪些挑战？应对措施是什么？城镇化进程的速度和形态可能增加各种灾害的风险，政府应当如何处理这些风险？这些动态发展对扶贫事业意味着什么？将来经济增长是否还能象从前那样推动贫困的下降？这些都是本 SCD 计划探讨的问题。

44. 减贫项目。现有的各个减贫项目是在过去一段时间内针对不同群体逐渐推出的。怎样提高这些项目的有效性和效率？怎样对它们加以调整，使之更好地解决现存的贫困问题？可以对哪些创新措施进行试点以加强针对某些具体地区的减贫工作？

45. 社会保障、医疗和教育事业。随着低保制度成为中国社会安全保障的骨干，处理城镇和农村低保制度面临的不同挑战成为一项关键任务。此外，使贫困人口可以更容易地得到可负担的医疗和教育服务也仍是一项重要工作。

### 3. 共享繁荣

#### 3-1. 背景

46. 中国经济迅速增长的同时，在收入、生活水平和机会等方面的不平等也日益增大。不管是哪个国家，不平等状况在经济快速增长期有所加剧是非常普遍的，但中国的一些制度因素使不平等问题格外突出。随着中国进入“新常态”，如果不能缓解日益严重的不平等问题，就要付出人、经济和政治等各方面的代价。

47. 政府已经认识到这方面的挑战，正在进行相关改革。习主席提出的适应“新常态”的核心政策中包括了结构性财政和金融改革、治理现代化、依法治国、政府精简、产业结构升级、推动创新等。习主席曾表示，向新常态过渡的过程中面临着风险和挑战，他反复重申了高层领导“全面深化改革”的集体意愿。然而，持续的不平等现在越来越反映出机会的不平等，而这种机会不平等将阻碍中国未来的发展。

48. 收入最低的 40% 人口在所有人口的全部收入中所占的比例从 1984 年的 22% 降低到 2010 年的 14.4%。不平等的上升在很大程度上反映了城乡差距的日益扩大。城乡平均收入差距对总体不平等的贡献率从 1988 年的 37% 上升到 2007 年的 54%。省际差异依然很大，农业省的收入大大低于城市化程度高的省份。从人均 GDP 来看，中国最富裕的省比最穷的省富三倍，而最富裕的县比最穷的县富 100 倍。不仅如此，现在农村内部和城市内部的贫富差距也在日益扩大。城市内部的差距在很大程度上反映了对农民工的歧视：他们从农村来到城市工作，但却无法获得与城市居民同等的公共服务。

49. 收入不平等的持续上升使中国成为亚洲收入不平等最高的国家之一，按经合组织国家的标准来看也非常高。有些国家（如拉美地区）虽然收入不平等程度更高，但没有几个发展中国家象 80 年代中期以来的中国这样不平等程度持续快速上升。

50. 收入不平等同时也对应着人们在获得优质社会服务和社会保障方面的严重不平等，而后者又进而加剧了收入不平等。中国在扩大社会服务和社会保障覆盖面方面取得了一些成功，但在实现服务和保障质量的均等化方面面临着新的挑战。人们在形成自己的人力资本、保护健康、拥有可靠安全保障方面面临的机会大不相同，这取决于他生活在农村还是城市、沿海还是内陆，是外来务工者还是本地城镇居民。在有些情况下，不平等是能与不能获得服务的不平等；而在另外一些领域，面临的主要挑战是提高“质量平等”和可负担性。

#### 3-2. 成就

51. 收入增长。从绝对数字来看，中国的繁荣是得到了共享。尽管不平等不断加剧，但收入最低的 40% 人口的收入也在迅速增长。尽管最低的 40% 人口在总收入中所占的比例有所下降，但由于中国实现了广泛的经济增长，所以这部分人也得以从高速增长中受益。根据国家统计局的住户调查数据，1982-2010 年这段时间，收入最低的 40% 人口的

人均收入平均每年增长 7.6%；也就是说，从 1981 到 2010 年，收入最低的 40% 人口的人均实际收入增长了 8 倍。实际上，自 2003 年以来，收入最低的 40% 人口的收入增长速度一直快于最高的 10%，明显不同于 1996-2002 年期间的情况：在那个时期，后者的收入增长速度是前者的三倍。

52. **教育和健康情况改善。**中国扩大了教育领域的公共服务，为经济增长和减贫打下基础。普及九年义务教育方面已经取得了重大进展。到 2008 年，小学净入学率已经达到 99.5%，初中毛入学率达到 98.5%。基础教育的普及提高了中国劳动力的整体素质，并为扩大中、高等教育和职业教育与培训创造了条件。2007 年开始在农村地区取消学杂费，为所有人扩大了受教育机会。<sup>8</sup>

53. 健康方面也大为改善，不过大多数改善发生在改革开放之前。实际上，在 80 年代，公社制度的解体导致了农村地区基础卫生服务的大幅下滑。最近几年，通过建立城镇职工基本医疗保险、新型农村合作医疗制度、城镇居民基本医疗保险和各种商业性保险，有效地提高了预防性医疗的使用率，但居民自付的费用并没有下降。

54. **社会保障扩大。**中国从原来由工作单位提供社会保障的“铁饭碗”模式向符合市场经济的社会保障体系过渡，在这方面已经取得了令人瞩目的进展。自 90 年代以来，它以国际上前所未有的速度建立了一系列社会保障项目，其中包括对城镇和农村居民的养老保险和医疗保险，对城镇正式职工的失业、大病、工伤和生育保险，还建立了低保制度——一项基于资产审查的全全国性社会救助制度，现覆盖 7000 万人。经合组织国家都是花了数十年才建立起这套社会保障体系的，而迄今为止大多数中等收入国家还未能做到这一点。

55. **多个方面的不平等程度有所降低。**有迹象表明，很多方面的不平等程度正在下降。收入的不平等可能近几年没有进一步发展——例如：农民工工资的相对上升和地区增长率的相对提高——不过这还需要进一步的数据加以确认。在宏观层面，人均 GDP 的省际差异 2000 年代初开始下降，城乡消费比例从 2000 年代中期开始趋同，而县际差异（以县际泰尔指数衡量）在 2010 年开始下降。

### 3-3. 挑战

56. 中国在推动共享繁荣方面面临两大挑战：（1）省际差距和城乡分割；（2）劳动力市场的运行方式和对农民工的歧视。

57. **地区差异和城乡分割。**地理性的收入差异（如不同地区、省份的差异和城乡差异）是中国收入和生活水平不平等的主要原因。有些城乡差异和区域差异是经济发展和全球化的自然结果——比如国际贸易导致沿海地区制造业的扩张，但也有一些制度因素，尤其是财政政策和对人口流动设置的障碍，加剧了市场造成的空间不平等。特别重要的一点是，财政收支的分权体制、地方政府承担支出责任却无财源的状况与收入不平等的上升有密切联系。

58. 地理性差异在优质教育和医疗服务的获取方面尤为突出。1999-2006 年间，84.5% 的城镇学生在初中毕业以后进入高级中等教育类学校继续上学，而在农村学生中这个比例只有 25.2%。同样，58.7% 城镇高中毕业生可升入大专院校，但农村学生中只有 24.4%。城市儿童进入教育体系的时间大大早于农村儿童，而生活在县城和城镇的儿童又要早于生活在村庄里的儿童。2009 年，在全国范围内，儿童早期教育在城镇地区的覆盖率已经达到 80%，而在农村地区只有约 30%，而且城乡在教育质量方面也存在巨大差异，这在多种教育投入指标中都有所体现，教育质量的差距又转化为学生升学能力的差距。2008 年，农村学校的学生—教师比例是全国平均水平的两倍。

59. 中国已经扩大了人们获得中高等教育的机会，但让农村孩子进入学术性高中仍是一项重大挑战。这涉及以下几个因素：上高中需要通过入学考试；高中教育费用很高；人们认为高中教育的质量相对其费用来说太低；上高中的机会成本越来越高。许多农村学生或者根本考不上高中，或者考上了也决定不去上。

60. 社会优势群体和弱势群体之间在预期寿命和健康指标等方面的差距也很大并且越来越大，而弱势群体多数生活在农村和西部地区。2010 年，每 1000 名城镇居民拥有 7.62 名卫生技术人员，2.97 名执业医师和助理医师，3.09 名注册护士；而农村地区每 1000 居民只有 3.04 名卫生技术人员，1.32 名执业医师和助理医师，0.89 名注册护士。城镇人

<sup>8</sup>对私营部门提供的社会服务缺乏监管，现在越来越有必要确定私营和公共部门在提供服务方面各自应发挥什么作用。本 SCD 将对此问题加以阐述。

口和农村人口中拥有良好卫生设施的比例分别是 58% 和 52%。在获得清洁供水方面城乡差距更大：98% 的城市人口可以获得清洁的水，而农村人口中只有 60% 可以获得。

61. 医疗健康领域的不平等有所上升，这一方面是由于贫困地区在流行病学方面的变化，另一方面也与医疗服务的资金筹措制度有关。最贫困者还面临医疗服务体系以外的风险因素（如吸烟、环境污染）。政府用于医疗服务的资金分配不当，对服务单位的支付方法不鼓励它们提供成本效益好的预防性服务。患者自己支付的费用很高，这说明有必要通过深化保险覆盖水平和改善支付办法来改善医疗保险制度。医疗保险的筹资体系存在以下几个效率低下的问题：（1）过度依赖服务收费；（2）保险制度导致医院重视住院服务，轻视门诊服务；（3）医疗体系以医院为中心，医院与下级医疗服务机构缺乏分工协调；（4）对新兴的私营医疗服务机构缺乏有效监管，对市场在医疗服务中的整体作用以及私营部门提供的服务缺乏明确定位。

62. 扭曲的劳动力市场，以及对农民工的歧视。对中国居民家庭来说，劳动收入是最主要的收入来源，因此劳动力市场对理解不平等问题的关键。城市里的外来务工人员日益增加。总体来说，他们教育水平较低，而且由于户口限制，更可能在非正规部门就业，这导致了城市地区内部不平等的上升。

63. 中国的劳动力正在萎缩，预计到 2050 年，中国劳动力规模将比高峰期下降至少 15%。但这支缩小了的劳动力却需要支撑日益老化的人口——因为人们的预期寿命在不断增长。然而中国 50 岁以上城市本地居民的劳动参与率很低，女性尤为突出。现在中国的劳动力供给高峰期已过，今后必须采取措施确保工作年龄的成年人充分参与劳动市场并以生产率最高的方式就业。

64. 对城镇职工工资的性别分析表明，城镇妇女早早退出劳动力市场的一个原因可能是工资的性别差距。自 90 年代以来，可能是由于市场化的发展和私营企业的大量出现，男女职工的工资差距不断扩大。从 2001 年到 2010 年，城镇男女职工每小时工资的差距一直保持在 22-25%。

65. 城市劳动力市场存在的另一个问题是在非正规部门和垄断行业就业的比例依然很高，需要通过鼓励在正规部门和竞争性部门就业的改革来提高生产率，改善对劳动者的保护。过去 20 年中国城市的非正规就业已发生了重大转变。虽然非正规部门在城市就业中所占的份额有所下降，但它仍是城市劳动力市场的很大一部分。垄断行业（通常由国企主导）由于运行环境中存在各种扭曲，其工资水平仍然高于竞争性行业。

66. 改善社会救助覆盖情况所面临的一个主要挑战涉及外来务工人员，由于户籍制度，他们大多在居住地没有资格获得社会救助。尽管政府对各种社会保险制度的政策是向所有人开放，但现有数据表明，各种城镇保险制度在外来务工人员当中的覆盖率很低。农民工原则上可以参加城镇居民基本医疗保险，但在很多城市，这项保险并未覆盖非正规部门的职工和农民工，而只是针对本地户籍的居民，包括穷人、老人、残疾人和儿童在内。同样，对农民工、自雇者和非正规部门职工的养老保险也发展滞后。

67. 农民工对城镇职工养老保险制度的参与率很低，有两个因素可以解释这一现象：首先，缴费比例高，遏制了雇主和工人参加保险的积极性。中国的社保缴费比例和劳动收入税率位于全球最高之列。第二，过去社保权益不是完全可携带。农民工离开自己参加养老保险的城市时，只能提走自己个人账户上积累的资金。2009 年，国务院为了改进职工社保权益的便携性，采取措施支持城镇职工养老保险关系的跨省转移，但该政策的实施仍很有限。

68. 此外，由于社保账户的回报率很低，也导致它无法有效地减少不平等。养老金的替代率一直显著低于养老制度建立时的预期水平，而这是该制度的一个结构性问题。只要是规定对个人账户的积累采用银行存款利率，这个问题就不可能消失。

### 3-4. 改革重点

69. 针对这些挑战，有关的政策建议将集中在以下方面：（1）通过重新审视财政政策来解决省际差距、地区差距和城乡差距；（2）通过改革农村土地管理和户籍制度来推动人口流动；（3）消除医疗、教育、劳动和社保政策中对农民工的歧视。

70. 公共财政与透明度。财政制度的累进性不够，而税收政策也没能对缓解收入不平等发挥什么作用。2007 年，扣除直接税之后的城镇居民收入基尼系数只比税前低了 1 个百分点。中国政府已经规划和实施了几项税收改革，这份 SCD 将对这些改革可能产生的效果进行研究。

71. 当前地方级财政财权和事权的不匹配导致了不同地区福利支出和社会服务的巨大差异。地方政府要承担 60% 的公共支出，而政府间转移支付的累进性不足，无法抵消这种财政安排固有的不平等。地方政府缺乏提供社会服务所需的资金，更加剧了在教育 and 健康领域的不平等。例如，针对大量农民工及其子女进入城市生活的现象，中央政府强调，农民工子女的教育问题主要由流入地政府和当地公立学校负责（简称“两为主”政策），扩大基于规则的中央到地方一般性转移支付，同时减少专项转移支付将有助于缓解这类由于公共服务资金不足造成的不平等。
72. 在不同地区，各种社会群体和收入群体对基础教育的获取方面，可以看到富裕省份和贫困省份之间的差距很大而且还在不断增长。预算外资金对公共服务融资的重要作用是造成这一不平等的一个重要原因。以早期儿童教育为例，这方面支出最低的省份平均每个学生的政府支出不到北京、上海这些高支出城市的十分之一。
73. 中国的医疗卫生服务筹资体系在过去几年已经有所转变，但采取的改革似乎并没有达到预期目标。在医疗保险覆盖率高、医疗支出高、病人自付费用高的情况下，医疗保险和医疗制度提供了不恰当的激励，这既会带来财政风险，也会造成公民健康的次优结果。
74. 有助于提高包容性的治理。如果不通过改革治理结构来改变地方官员面临的激励，仅靠财政改革无法实现包容性增长。尤其值得一提的是，透明度的缺乏和自上而下的问责体制加剧了腐败和不平等，不能向地方官员提供促使其重视包容性增长的激励；同时，根据政绩提拔领导人的干部管理制度长期以来过分强调 GDP、财政收入和投资的增长，而不够重视更具包容性的发展指标。
75. 户籍制度。中国不平等的上升越来越多地反映了机会的不平等而不是结果不平等，是制度造成的不平等而不是市场导致的不平等。导致不平等的最主要因素就是户籍制度及其对人口流动的限制。户籍制度已经造成了一个特别的群体，他们不携带家人、自己向外迁移，不能平等地获得社会保障和公共服务。户籍制度提高了外来人口的教育、医疗和住房成本，更强化了他们与本地户籍人员之间的差距。户籍改革可以进一步提高人员流动性（在目前已经很高的基础上），并通过市场力量促进收入的趋同。最近宣布的一些政策表明户籍制度改革有所进展，但大多数改革仍限于地方层面。这份 SCD 将研究当前进行的改革实验及其效果。
76. 农村土地管理。目前农民的土地权益得不到保护，土地登记制度薄弱。改革农村土地管理制度将增加农村家庭的资产，使他们更容易获得融资，提高人口流动性。对农村土地流转的各种限制是导致城乡居民资产不平等的主要因素，因为它们降低了农村居民从土地增值中获利的能力；相比之下，城市居民已经从土地价值的上升中获得了巨大收益。<sup>9</sup>
77. 国务院已经认识到保护农村土地权利和改善土地登记制度的重要性。不过，国务院还没有做出明确规定来加强农民的土地合法权益，也没有规定如何保护和执行土地合同。有必要在这方面开展进一步改革。这份 SCD 将对当前开展的试点和其他政策方案进行探讨。
78. 社会服务的提供。在劳动力人数下降的形势下，为维持生产率的有力增长，中国需要为所有人提供优质的教育和医疗服务。举例来说，需要着力加大对儿童早期发展的投入，这是一个可以有效促进平等的“均衡器”。农村地区的儿童营养问题应当是近期的一项工作重点。所有社会事业领域都存在如何平衡政府与市场之间的关系这一问题，更具体地说就是，政府怎样从集服务提供者、出资者、监管者于一身的状态做出转变，使服务的提供更加多元化，而且不再提供全部的资金，同时建立透明的监管机制。
79. 劳动力市场制度。中国需要灵活而有保障的劳动力市场政策（法规、干预和制度），它们不仅要有助于形成一支具有国际竞争力的劳动力，而且要保证工人可以分享经济增长的收益，为其提供基本的保护。要平衡兼顾工人和雇主的利益，劳动力市场政策就不仅要能对劳动力进行有效配置、使工人最高效地发挥作用，还要提供必要的就业保障，确保工人拥有反映其生产率的合理工资和工作条件。

<sup>9</sup>政府在征用农业用地用于城市开发方面拥有广泛权力，而农村家庭的土地权利很弱。2003 至 2008 年期间，政府征用了 140 万公顷农业用地用于城市开发，根据有关报道还有另外 45 万公顷被非法征用。征地价格是土地的农业净现值而不是市场价格。在很多地方，土地收入占地方财政收入的很大一部分。



80. 在这种背景下，中国非常严格的劳动合同法（给雇主和工人都带来很高成本）和高劳动税率（抑制就业机会的创造）都是特别值得关注的。至于中国的最低工资政策，未来几年的一个问题是它是否会从目前的“基本生活工资”（living wage）方法向“工资下限”（wage floor）方法转变——在经合组织国家中后者更为普遍。

81. 要在全中国范围内形成一支高生产率的劳动力大军，还需要更聪明、更有选择性地提供基础设施，来优化人员流动，更好地发挥不同区域的潜力。此外，IT 基础设施投资需要解决信息技术获取方面的巨大差距——这种差距目前还在不断扩大。2010 年，北京和上海的互联网普及率分别达到 69.4% 和 64.5%。相比之下，贵州和江西分别只有 19.8% 和 21.4%。

## 4. 绿色发展

### 4.1. 背景

82. 绿色发展是使经济增长与温室气体排放和环境恶化脱钩的增长模式；经济的“绿化”过程本身也可以是一个增长源，而且经济“绿化”有助于推动环境保护和增长之间的良性循环，使两者相互强化。绿色增长是实现发展的手段（《2030 年的中国》）。绿色发展符合中国经济“新常态”下的增长道路，并可为增长提供支持，尤其符合新增长模式重视研发活动和服务业、力求促进全球经济和福祉的特点。

83. 中国过去的高速增长严重依赖低效的资源利用，而这往往是由一些财政激励造成的。环境恶化和资源消耗成本很高，估计接近 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%。环境政策主要是基于以“末端治理”为目标的法规，而机构能力的薄弱和政治因素则使环保法规不能得到切实执行。虽然某些领域的环境问题的确已经有所改善——如主要城市区域的二氧化硫和氮氧化物浓度有所降低，乱砍滥伐现象得到扭转，但中国还有大量的环境和自然资源管理问题有待解决，需要一套更综合、更高明的政策工具。

84. 2016-2020 年的“十三五”规划为绿色发展提供了良好前景。“十三五”期间，中国将通过加强环境执法机构、增强管理能力、强化鼓励污染者遵守环保法规的激励措施和采用清洁技术来提高环境的可持续性。这份 SCD 中关于“绿化”发展的诊断和分析将力求阐明中国在改善治理框架和政策行动、实现绿色宏图的过程中面临的障碍和挑战；研究中将分析环境和自然资源退化与贫困和收入不平等之间的联系；最后，SCD 还将提出多项政策建议，来推动有效的治理和行动。

85. 2000 至 2010 年间，整个东亚地区三分之二的城市土地以及 80% 以上的新增城市土地都在中国。中国的空间扩张速度是平均每年增加 3.1%，而城镇人口增长速度是 3.3%。过去二十年里约 3.8 亿人从农村进入城市，预计到 2025 年还有两亿人将进入城市。工业化和城市化的高速发展带来了一系列环境问题。

- 中国是世界最大的能源消费国和最大的温室气体排放国。能源消费增长了 5 倍，为增长了 18 倍的中国经济提供了动力，也满足了翻了一番多的城市人口的各种需求。由于中国对煤炭的高度依赖，中国能源消耗的增长带来了大量空气污染，造成各大城市的严重雾霾问题。环保部开展监测的 74 个城市中只有 8 个达到空气质量标准。
- 私人汽车的增长速度快于 GDP 增长，也快于道路基础设施的改善，交通严重拥堵，公共交通人满为患，而且中国油品质量差，也加剧了空气污染。
- 水污染严重，这个问题越来越多地是由农业（过量施肥和养殖场废水排放）和小型乡镇企业甚至村办企业引起的。2010 年，中国 40% 的河流受到严重污染，无法用作饮用水源。
- 中国的城市固体垃圾迅速增加，从 2004 年的 1900 万吨上升到 2011 年的 3000 万吨。
- 土壤受到重金属、化肥、农药、持久性有机污染物和溶剂污染，已成为中国一个严重的健康和环境威胁。一项涵盖 630 万平方公里土地的调查发现，以下各类地区都存在不同程度的土地污染—高污染行业、工业园、废弃厂矿：33% 的采样点受到污染；可耕地：20% 的采样点受到污染；废水排灌区：26% 的采样点受到污染；高速公路沿线：20% 的采样点受到污染。
- 中国的森林覆盖率为 22%。森林是农村的重要能源来源，并能提供重要的生态服务。然而，中国森林的质量和覆盖情况都存在严重问题，限制了这些功能的发挥。

- 土地退化是一个严重且日益恶化的问题。中国 37% 的国土存在水土流失，受荒漠化威胁的地区已达全国土地面积的 19%，约 90% 的草场正在发生不同程度的退化，使它们的生态功能、生产率和相关生态系统的恢复能力都受到损害。土地退化已经使某些草场从发挥固碳作用的净碳汇转变为温室气体排放源，使原来适于植物生长的土壤变成了沙尘暴的来源。

#### 4-2. 成就

86. 中国政府越来越重视环境可持续性，已经制定了一些目标，采取了一些行动，在某些领域实现了重大改进。

- 中国在控制城市空气污染方面取得了重大进展，包括对二氧化硫、氮氧化物和颗粒物的控制。从 1997 年到 2012 年，113 个重点城市的可吸入颗粒物（PM10）年平均浓度下降了约 40%。制定和实施相关标准（包括要求企业安装废气排放控制设备）、转移或关闭污染严重的企业以及加强车辆控制等是取得这些成果的主要政策工具。
- 1990-2010 年全球实现的节能总量中中国占了一半以上。中国的能效改善项目是全球最全面的能效项目之一，过去 30 多年时间里将能源强度降低了约 70%。
- 中国的可再生能源生产能力居世界首位并且正在改善热能的生产效率。
- 通过加强城市和工业废水的处理，使中国工业废水处理水质的某些方面出现了虽然微小但却稳定的改善。
- 中央政府正在对废弃物收集和处理投入大量资金。为了减少浪费，增加对废弃物的回收利用，中国政府制定了一批重要法律，如《固体废物污染环境防治法》和《循环经济促进法》。在 2014 年，政府将固体废物焚烧炉的二恶英和呋喃排放标准向下修正，使之与欧盟和日本使用的标准一致。
- 中国政府发布了一系列法规文件来缓解受污染土壤对公众健康造成的风险，其中包括关于清理受污染土壤的四个技术性指南。
- 中国基本上已经遏制住了因经济发展、木材需求上升而造成的森林覆盖率下降。森林面积从 80 年代的不到 1.153 亿公顷增加到现在的 2.08 亿公顷，几乎翻了一番。
- 自 2003 年以来，有 9600 万公顷草场（占全国草场总面积的 25%）受益于禁牧制度，3900 万公顷草场受益于人工播种和草种改良。<sup>10</sup>

#### 4-3. 挑战

87. 空气污染是当前最为紧迫的问题之一。具体而言，规划者和决策者面临以下挑战：（1）对煤炭的高度依赖；（2）油品质量低，而私家车大量增加；（3）各地污染源的构成各不相同且不断变化；（4）颗粒物的形成（包括工业、农业和畜牧业排放）日益复杂；（5）空气污染物的长距离输送；（6）监管与执法；（7）工业基础的结构变化将产生的经济和社会影响。对很多当前大气污染严重的城市来说，一项关键挑战是如何达到政府确定的雄心勃勃的空气质量改善目标。它们需要在今后 10-15 年不断改善空气质量，才能达到新标准。

88. 在水污染和供水方面面临的挑战是在水资源相对短缺的情况下减少非点源污染。中国的人均可用水量只相当于世界平均水平的 25%，这更突出了控制水污染的紧迫性。对化肥的不当使用已经有技术解决方案并进行了试点，但目前还没有能有效鼓励人们采用这种技术方案的措施。至于畜牧养殖业污染，主要挑战包括缺乏恰当的排放标准、检查和执法不力以及污染处理设施成本过高等。

89. 解决土壤污染的工作仍处于早期阶段，面临着一系列法律、机构、技术、资金和信息等方面的挑战。废旧厂矿遗址和高污染企业及其周边地区的调查点中有约三分之一不能达标。不达标的调查点中有 83% 是由无机物造成的污染。法律方面的挑战主要是需要建立一个有效的合规和执法框架，以修复历史遗留污染和防止新污染。管理农业和农业土壤污染的机构安排不明确，机构能力薄弱。另外，现有的土壤和地下水修复技术往往不实用或不经济。大规模土壤修复的成本很高，而可用于这项工作的资金非常有限。

<sup>10</sup>政府了解这一问题，自 2003 年以来已经采取措施加以解决。这些是最主要的一些措施。

90. 在城市垃圾管理方面, 主要挑战是解决焚烧炉和填埋场的不足, 同时地方政府要找到用来管理日益增加的垃圾体量的可持续融资模式。预计到 2030 年, 全国每年的垃圾处理成本将从目前的 500 亿元人民币增长到 5000 亿元。而与此形成鲜明对比的是, 在收入方面, 2011 年全国收取的垃圾管理费一共不到 44 亿元。就执行垃圾焚烧的二恶英和呋喃排放新标准而言, 面临的主要挑战是地方环保部门缺乏必要的监督和检查能力。

91. 尽管森林砍伐的趋势已经得到逆转, 但中国的森林覆盖率只有 22% (中等偏高收入国家平均为 29%), 而且森林质量差且分布不均衡。这两个因素导致了严重的水土流失、河道淤积和荒漠化, 降低了耕地的生产率 and 基础设施的使用寿命。林业领域面临的一项重要挑战是从单一品种造林转为地景式造林, 综合考虑森林生态系统的健康和韧性。另一项挑战是处理由国家森林企业管理的地区因禁止伐木而造成的经济困境。

92. 缓解土地退化, 包括防治水土流失在内, 将是一项重大挑战。草原管理的步伐已经落后于土壤退化和荒漠化发展的速度。主要牧区仍然过度放牧, 载畜量超出承载能力 20%。政府可以对有关管理计划进行修订, 使其更加有效。

93. 中国城镇化进程中城市土地面积大量增加, 加剧了土地市场的低效率。当前的城镇化道路也对环境产生了影响, 自然资源退化显著。中国的大部分污染都发生在城市, 影响了迅速增长的城市人口的健康和生活质量。与高密度的城市相比, 无序扩张的城市需要更多能源用于交通运输, 能源和供水基础设施的成本也更高。此外, 经济活动引起的资源枯竭也是导致水资源短缺的一个因素。

94. 城市无序扩张, “鬼城”, 低效的房地产开发——这些都是农村土地过度转化、土地利用效率低下和土地市场运作不良的结果。城市 90% 的用地需求是通过征用农村土地满足的, 只有 10% 来自未开发的城市建设用地存量供应。城市的土地分配侧重工业用地, 与商业和住宅用地不同, 工业用地很少公开拍卖, 而是直接以补贴价出让或出售给工业企业, 价格通常只有商业地价的 10%。

95. 城市交通是一个日益严重的问题。公共交通的质量往往不够好, 难以吸引私家车主转而使用公交, 城市开发很少以公共交通为导向, 城市面积的扩张迫使人们使用私家车。拥堵费和停车费等交通需求管理手段不足, 无法控制城市中心地带的拥堵。另外, 城市交通规划和管理有多个相互缺乏协调的市政机构参与, 而且没有专门的资金来源。

96. 能源方面有三个主要挑战: 提高效率; 增加环境可持续性; 加强能源安全。中国要想扭转碳排放增加的趋势, 改善空气质量、转变为一个创新驱动的经济体, 就需要建立可持续、高效、有竞争力的能源产业, 可靠地保障国家的能源需求。对能源的恰当定价对减少能源需求和煤炭消费、扩大绿色能源供给至关重要。中国还需要调整经济结构, 大力发展服务业和高附加值产业, 加强工业、建筑和交通领域的能效改善, 建设更高效、紧凑和宜居的城市。此外, 中国还需要实现能源产业监管的现代化, 提高市场在该产业中的作用。

#### 4.4. 改革重点

97. 各个城市和区域集群空气污染的污染源、影响和减缓措施都各不相同, 因此空气质量目标的设计和执行业务应当充分考虑这些差异, 具有一定的灵活性。城市和城市群应制订采用综合空气质量 (AQM) 方法的法规、实施办法和激励机制。采用这种方法需要了解四个方面的关键信息: (1) 颗粒物污染的来源; (2) 大气悬浮物浓度 (主要是颗粒物); (3) 对人类健康的影响; (4) 成本效益最好的缓解方案。此外, 空气污染在中国数个地区都表现出区域性特征, 这要求在城市群的层面 (如京津冀地区) 采用 AQM 方法。

98. 水污染管理措施应当主要集中在减少非点源污染上, 特别是农田和养殖场污染。在农田污染方面, 需要对农民的土地肥力管理和病虫害管理行为进行研究, 在此基础上设计出有效的方案, 使农民的行动变得更环保。改进环保执法, 同时通过恰当的激励手段和技术援助推动人们将牲畜粪便用于田间作物, 这是减少养殖场污染的关键。加强末端水处理技术的使用和推广更高效的生产流程将有助于减少工业污染的排放。水源下游用户向上游农民和企业的污染控制措施付费也是一种值得推荐的污染防控筹资方法。

99. 对废弃物管理可以通过改变融资和管理方式加以改善。为了减少废弃物, 各个城市需要开展大规模的宣传活动或是从源头上加强垃圾分类。那些决定实行废物回收正规化的城市, 应当将现有的非正规回收体系结合到正规体系里来, 这样既可以发挥拾荒者已有的技能, 也可以避免破坏拾荒者的生计——因为他们很可能属于城市里最脆弱的群体。可以通过提高地方有关部门的监测、检查和执法能力, 使垃圾焚烧更为顺利地展开。执法应当严格, 对违规者要严厉处罚。焚烧炉的处理能力应当根据本地垃圾处理的现实预测决定。收取的垃圾处理费和发电收入要能为垃圾焚烧厂提供以完全符合环保法规的方式运营的成本。

100. **土壤污染**的防治和修复需要采取多方面的行动。需要制定必要的法规和机制，来建立和加强（1）全国土壤污染的调查、监测、风险评估和修复体系，以解决历史遗留问题和防止今后出现新污染为核心；（2）全国公共卫生监测和风险评估制度；以及（3）基于GIS的污染数据处理和制图工具的开发和使用。

101. **森林管理**应该更加综合和全面，均衡顾及林业生产和森林提供的环境服务，同时还要为农民和当地社区提供可持续的生计。政府正在进行林权改革，以建立更灵活、更加可持续的林权制度。在此过程中应当对集体所有的林地给予特别重视。政府还应在流域层面分析现有的生态补偿方案，找出建立森林生态服务支付制度所面临的制约和机遇。

102. 为了减少**土地退化**，政府应该充分考虑草原保育、牧场开发和牧民生计之间的关联性。另外，政府也可以调查中国北方草原在极端天气情况下导致畜牧业损失的因素。政府还应该考虑改善项目的监测、报告和核查，以便更好地评估项目成果；同时在项目设计中要加强与牧民的交流，以便了解怎样才能更有效地改变他们不可持续的行为。

103. 高效、包容和可持续的**城镇化**可以促进中国发展目标实现。通过以下措施可以使城镇化发展更为合理，推动高质量的绿色增长：改革土地管理，促进更高效的土地使用，提高城市密度；将基于出生地的户籍制度改为基于居住地的制度，以提高劳动力的流动性，为农民工提供平等的公共服务；重塑城市公共财政，加强地方政府之间的财政纪律；改善城市规划以提高城市的连通性，实现规模经济和集聚经济效应；通过更有效的资源管理减少环境风险；改善地方治理。这些改革可以使土地、资本和劳动力的配置更加市场化，推动中小城市的发展，改变各种经济活动在中国各地城市的分布。

104. 如果能对土地加以更有效的利用，采用更市场化的城市**规划**，就可以使现有城市土地更好地满足未来城镇化发展的需要。建立对各种类型土地采取统一规则、标准和程序的土地登记体系，将有助于减少与土地管理有关的不平等。改革集体土地所有权、加强农民的土地产权可以改善收入和财富的分配。土地改革还有助于提高城市密度，从而降低能源强度。

105. 可以通过四个步骤来提高人们对**公共交通**的使用以及公共交通在各种交通方式中所占的比例：（1）扩大公共交通基础设施和服务；（2）改善交通与土地利用的综合规划；（3）建立一体化的制度框架来开发和经营无缝集成式公交服务；（4）采用包括道路定价和停车收费在内的全面需求管理。

106. 可以通过**财政改革**降低城市对土地财政的依赖，提供开展公共服务所需的资金。可采取的改革措施包括：征收地方房产税；对市政服务实行成本定价；提高机动车税。应当将地方政府债务置于恰当的监管框架之下，同时还应改善对地方政府的问责。

107. 中国迄今在**能源**领域的成就主要是依靠行政手段，但现在这种做法已经达到了极限。如果把重点转向能源定价和消除能源市场的扭曲，将有助于推动中国绿色、低碳发展宏图的实现。通过能增加可再生能源发电市场竞争力的价格改革，可以进一步削减用于发电的煤炭消费量。碳市场的发展也十分关键。

108. 总的说来，更有效的**治理**有助于改善监管，缓解环境压力。中国有颇为不俗的环保法律、法规和标准，还有很多解决污染问题的技术方案。如果有更强大的机构、激励机制和政策工具，这些法规和技术就可以更有效地发挥作用。改善数据收集体系并对数据进行更广泛的传播可以促进环境监测与合规，也可以推动公众对环境事务的参与。地方政府负责环保法规的实施，但它们往往没有足够的资源、权威、知识或动机来切实执行环保政策。另外，对环境法庭的成功实验可以加以推广并正式建立这一制度，从而通过司法体系来补充政府的环境执法。

## 5- 促进全球福祉

### 5-1. 背景

109. 1978年实行改革开放以后，中国迅速融入全球经济，为中国和整个世界都带来了巨大收益。对世界上其他国家而言，中国的发展使制造业产品变得更加便宜，而外国公司也抓住新的投资机会对中国进行直接投资，全球生产网络的效率大幅提高。三十年来平均每年10%的高速增长使中国在不到25年的时间里从一个低收入国家转变为中等偏高收入国家。世界上从没有哪个国家象中国经济增长得这么快，也没有哪个国家让这么多人摆脱了贫困：1981年中国的贫困人口有8.37亿（占总人口的84%），到2011年降到只有8400万（占总人口的6%）。中国经济今后将保持持续增长，但即使增速放缓，中国也仍有望在20年内成为全球最大的经济体。

110. 这种以外国直接投资、国有企业转型和低工资劳动密集型制造业出口为基础的增长模式在过去 30 年里发挥了很好的作用,但目前工资水平的上涨正使它难以为继。习近平主席认为,需要深化制造业和金融服务业的改革,实行新的竞争政策,同时强化人民币——这些是使中国成为富裕、强大国家的重要步骤。这要求在以下六个相互关联的领域采取行动,改善激励机制和政策成果:(1)外汇和金融体系;(2)贸易;(3)对外投资和援助;(4)互联互通;(5)创新与科技;(6)治理。

## 5-2. 外汇和金融体系

111. **成就。**为使中国经济更全面地融入全球经济,实现人民币的便利兑换是非常重要的。在过去一年里,中国人民银行提高了人民币汇率的灵活性,并在开放资本市场方面有所推进。人民币汇率和资本账户目前还没有完全放开,但已经取得了一些进展。2015 年人民银行将人民币汇率浮动区间从 1% 扩大到 2%。2014 年人民银行提高了外国投资者进行人民币投资的额度和国内投资者兑换外汇的额度。政府于 2013 年建立了上海自贸区,在自贸区内登记的企业可自由进行资本账户结算。

112. 过去五年里以人民币结算的交易大幅增长。现在人民币是全球第五大流通货币,人民币支付额占全球总额的 2%,仅落后于美元、欧元、英镑和日元。中国建有 14 个离岸人民币清算中心,用于贸易结算和人民币投资。截至 2014 年三季度末,人民币支付总额已经达到 6.6 万亿元,而 2009 年的人民币支付总额只有 36 亿元。现在,在信用证和跟单托收这两种应用最广泛的贸易支付方式中,人民币的使用仅次于美元。

113. **挑战。**资本控制以及汇率和利率不够灵活仍然限制着人民币在国际金融体系中的作用。人民币可在离岸清算中心自由流动,在一定程度上在上海自贸区也可以自由流动,但境内对人民币的流动有更多限制。这些限制降低了投资者将人民币作为一种国际货币持有的意愿,也限制了跨境直接投资。

114. 金融体系不够发达也制约了人民币的国际化。要使人民币在国际交易中被普遍接受,国内资本市场需要更加深化,流动性需要提高,从而使大宗交易不致于影响价格。尽管最近有所改善,但中国仍然缺乏多元化的金融工具和流动性强的二级市场——即使完全消除对资本市场的各种管制,投资者还是需要通过这些金融工具和二级市场才能以较低成本迅速将人民币资产转为现金。效率低,交易成本高,监管薄弱——这些都限制着金融业的发展。利率管制和银行监管的不透明抑制了金融业的良性竞争,阻碍了高级金融产品的开发。

115. **对制约因素和改革重点的设想。**金融业进一步放开将为居民和中小企业提供更多的借贷工具。可采取的改革措施包括给予资本管制、汇率和利率更多的灵活性。这还有助于增强金融业的竞争,从而降低中小企业和创新企业的融资成本,为消费者提供更好的金融产品。这也会便于企业开展海外投资,并有助于解决当前消费和投资失衡的问题。

## 5-3. 贸易

116. **成就。**过去 20 年里,中国出口额平均每年增长 17%,使中国成为全球最大的商品出口国和全球生产网络中一个日益重要的节点。商品出口年均增长 18%,主要受制造业出口带动,特别是机器和设备的出口。服务出口每年也有平均 14% 的增长。不过,现在出口增长有所放缓,而且由于生产工艺落后和需求下降而存在产能过剩问题(如钢铁和水泥)。

117. **挑战。**保持贸易增长、提高贸易质量所面临的挑战在于:如何促进中国服务业和制造业的发展,使它们在国际上得到认可以及如何创立“中国制造”的品牌。在现在这个发展阶段,中国需要将经济增长的动力从投资、生产要素投入和生产规模转向创新、质量和品牌。

118. 在很多情况下,“中国制造”的标签实际上意味着“中国组装”——贸易中包含的增加值相对较低。近几年制造业在提高国内增加值方面有所改善,中间投入品的生产有所深化,但这方面还有很大的改进空间。

119. 服务出口有赖于服务业部门向外国投资开放,而外国对中国的直接投资已经表现出了转向服务业的趋势。现在外国直接投资中最大的一部分是进入服务业(55%)。然而中国服务业(第三产业)占 GDP 的比重仍不到一半(而多数发达国家的服务业比重已经超过 60%)。

120. 政府对边境价格的频繁干预是一种低效的贸易政策工具。中国尽管降低了关税,但仍然使用各种增值税退税和出口税来影响边境价格,而且往往是以不可预见、针对具体产业的方式。增值税退税同时被用于贸易政策、产业政策和环境政策,并被用来减少与贸易伙伴的摩擦,因此使增值税承担了太多功能,并为贸易商带来了政策不确定性。如果可

以通过增值税以外的税种获得更多财政收入，而且对增值税的征缴加以改进，就可以考虑以不造成扭曲的方式对所有出口产品实行增值税全额退税。

121. 中国在 2001 年成为世界贸易组织成员，也谈判达成了一些区域性自由贸易协定，但它在达成包括高收入国家在内的大型贸易协定方面往往行动缓慢。第二轮《信息技术协定》谈判由于中国一开始将很多 IT 产品抽出谈判范围而陷入僵局，不过现在这项谈判又重回正轨。中国对加入 TPP（跨太平洋伙伴关系协议）表示了兴趣，但它却加入了“区域全面经济伙伴关系”（RCEP），而在这一框架下非关税措施和服务贸易等问题上很可能进展更慢、程度更浅。中国申请加入《服务贸易协定》的进程也已停滞——投资者担心，如果中国加入，协定现有成员之间的谈判范围将缩小，步伐会放慢。

122. **对制约因素和改革重点的设想。**中国可以采取一些政策措施来推动制造业实现从低附加值到高附加值的转变。需要根据国际上的良好做法对当前的政策方针和新出台的法律进行评估和修订。这包括 2015 年 1 月公布的《外商投资法（草案）》以及《关于促进国家级经济技术开发区转型升级创新发展的若干意见》、《关于加快科技服务业发展的若干意见》等政策文件。

123. 扩大增值税税基可以使它成为纯粹基于目的地的一个税种，减少边境价格的扭曲。提高来自其他税收的收入，同时改善现有增值税的征缴，这有助于使增值税成为纯粹基于目的地的税种，对所有出口货物实行全额退税。这也是原来对增值税的设想。

124. 开放服务业、精简非关税措施将有利于中国建设性地参与新兴贸易协定。如果中国成为非关税措施很少的开放性大市场，可以增强它对高收入国家的吸引力，这将有助于中国加入各种贸易协定，加强与世界其他地区的融合。

#### 5-4. 对外投资和援助

125. **成就。**过去十年里，中国已经成为一个主要的跨境投资国，对外直接投资从 2006 年不到 400 亿美元增加到最近的 1030 亿美元。能源、金属和运输是最主要的投资行业。发达国家由于具有先进技术、行业经验和全球分销网络，在中国投资目的地中占的比重越来越高。中国政府已经与约 80 个国家签订了双边投资协定（BIT），并在与美国进行 BIT 谈判。

126. 中国提供大量对外直接投资（ODI）贷款，但大多数资金是提供给大型国有企业的。ODI 有三个主要目标：获取资源，学习技术，市场准入。2002-2012 年间，大约 80% 的 ODI 是在采矿和石油行业，另有 12% 投向基础设施，4% 投向制造业。基础设施 ODI 的主要目的是打开市场，贷款多数用于港口、水坝和发电厂的建设。在海外的房地产、金融和农业领域进行投资的中国企业很少得到政府的资金支持。

127. **挑战。**与纯粹的国内企业相比，企业在国外注册可以获得更广阔的经营范围。国内外商业环境的不平衡促使中国企业到海外去开展无谓的“返程投资”。过去十年里，对中国的外国直接投资中有 60% 来自香港、百慕达或英属维尔京群岛，其中大部分很可能是具有外国法律地位的国内资金。这种迂回的外国直接投资不太可能象真正的外国直接投资那样带来先进的技术和管理。消除导致这种行为的各种扭曲将有助于中国进一步融入世界经济。

128. 关于 ODI 贷款的法规十分繁琐，商务部对这方面的法规进行了完善，但行政壁垒仍然存在。例如，负责监管银行 ODI 贷款的银监会规定，银行贷款不能超过 ODI 总额的 50%。

129. ODI 贷款集中于大型国有企业，这是一个值得关注的问题。近 70% 的 ODI 贷款（大多给了国有企业）被提供给本身可以获得外国资本或在国际市场上出售股票或债券的公司。私营企业只获得 ODI 贷款的 3-5%，而这其中还包括了华为、吉利等可以通过金融市场融资的大公司。中小企业贷款难是一个非常普遍的问题。在一项调查中，约 57% 的受访企业使用留存收益进行海外投资，这限制了它们维持高风险的海外业务、保持企业生存的能力。约 17% 的受访企业是通过国内银行融资，但融资成本过高降低了企业的国际竞争力。

130. 中国企业面临着追赶跨国公司的挑战，需要赶上那些现在主导着全球供应链几乎每个环节的强大企业。上世纪 80 年代中国开始实施产业政策，旨在形成一批具有全球竞争力的大型本土企业。就在这个时期，新的全球化浪潮席卷全世界，出现了前所未有的企业并购潮，不仅催生了企业集群，而且大型跨国公司大量投资于研发活动以及自己的供应商。今天，“全球竞争环境”对中国而言是一个挑战，中国需要产生一批具有全球竞争力的企业。虽然 95 家中国企业进入了《财富》杂志全球 500 强，但只有少数企业在全世界开展业务，而且其中大多是国有企业。使这些国企更具竞争

力——包括通过技术升级在内——是至关重要的。这意味着要确保它们能在一系列战略性产业中赶上那些全球巨头并为之开展竞争，包括金融服务、电信服务和设备、石油天然气、金属与采矿、发电和发电设备、汽车和航空航天业。

131. **对制约因素和改革重点的设想。**有些人认为中国对外直接投资和官方发展援助缺乏透明度和社会责任。这种印象给中国企业的声誉带来风险。可以通过增加透明度、将投资与援助活动分离、更好地回应受援国的发展目标等措施加以改变。

## 5-5. 互联互通

132. **成就。**中国在全球范围对交通运输部门进行了大量投资，显著提高了它与其他国家的连通性。中国在交通领域的对外投资估计已达 1350 亿美元。这些投资显著增强了东道国的连通性，这一点在非洲尤为明显。

133. 区域互联互通项目可能会带来重大的直接对外投资机会，如对“一带一路”国家和地区的大规模基础设施投资。它们也是加强与周边国家合作的平台，有助于推广中国在交通运输领域的建设经验和专业技术（如先进的高铁设备和建筑服务）。

134. **挑战。**尽管中国为改善连通性进行了大量投资，但要构建共赢的全球发展，还需要提高投资的效率和质量。各项基础设施工程质量不一，但在非洲，人们普遍认为中国早期投资的工程质量不如其他外国公司。很多即将实施的倡议，如一带一路、亚投行和金砖国家新开发银行的工作规划中都有大量基础设施项目。如果政府能采用严格标准提高区域连通项目的效率和质量，它们的工作就可以更为有效。

135. **对制约因素和改革重点的设想。**对区域连通项目可以增强选择性，把重点放在那些能给中国及其发展伙伴带来最大收益、推动国际良好实践的项目。采取这种做法有助于提高透明度，改善外界对中国投资和援助的看法。

## 5-6. 创新与科技

136. **成就。**中国经济的创新性正在日益提高，但目前仍主要是一个引进技术的国家。中国拥有全球最繁忙的专利局（2014 年收到 82.5 万份专利申请，几乎全部来自国内；相比之下，美国只收到 57.2 万份申请，其中一半来自英国以外）。这表明国内有很多的发明创造。另外一个表明技术发展水平的指标是技术——不管是国产还是进口技术——在何种程度上被纳入经济活动，而服务贸易数据显示，中国是一个重要的技术进口国。

137. **挑战。**为促进经济增长，提高生活水平，中国必须加快创新步伐。中国经济正在变得越来越有创新性，但它总体来说仍是一个技术吸收国。中国的主要创新模式是“拿来”国外技术并加以调整，有很多“中国第一”或“公司内首次”的技术，但很少有“世界第一”的创新。中国广泛地进口技术，而不是发展自己的技术资产让其他国家购买。一项专利技术的价值高不高，一个衡量指标就是它是否值得在主要国外市场（如英国、日本、欧洲）进行专利注册。由于申请专利注册是有交易成本的，因此只有当人们认为保留专利权的好处值得付出这一成本时才会提出申请。源自中国的专利中只有一小部分在上述三大市场注册，不仅远远落后于主要高收入国家，也落后于其他金砖国家。

138. **对制约因素和改革重点的设想。**对激励制度和创新体系进行进一步改革将鼓励中国出现更多“世界第一”的创新。这有助于降低对跨国公司技术转让的依赖，促进出口增长，产生广泛收益。

## 5-7. 公司治理

139. **成就。**中国政府鼓励公司按照现行国际标准和良好实践完善公司治理，对此提供了指导和激励。有关的国际标准和良好实践包括“联合国全球契约”、“经合组织跨国公司指南”、“经合组织反贿赂公约”、“安全与人权自愿原则”等。国际矿业与金属理事会为其成员制定了“可持续发展十项原则”。加拿大矿业协会制定了“实现可持续采矿”倡议，要求成员每年根据可持续采矿标准开展自我评估，并由该协会进行核查。金融业确立了“赤道原则”，许多金融机构已经在实施这些原则。中国国有资产监督管理委员会（国资委）于 2008 年发布了“央企履行企业社会责任指导意见”。中国银行业监督管理委员会（银监会）于 2012 年发布了“绿色信贷指引”，并开始对商业银行和大企业进行相关培训。2013 年，商务部和环保部联合发布了“对外投资合作环境保护指南”。

140. **挑战。**对那些到治理薄弱的国家投资的中国企业来说，在这种风险环境中开展经营是非常有挑战性的。软弱的政府往往无法为外国投资提供具有支持性、低风险和高效率的环境；它们可能也无法保护企业的产权，不能提供清晰和连贯的政策，也没有恰当的基础设施。除了这些障碍以外，政治动荡和地区冲突可能会进一步加剧风险。由于缺乏监管，

企业很可能在环境、安全和社会保障方面敷衍了事。如果外来企业不能满足当地居民对就业或合同的期望，当地人口的贫困和熟练劳动力的缺乏就可能给企业带来挑战。公民社会可能会要求企业在合同、纳税、出口产品价格和进口免税等问题上有较大透明度。如果不能解决这些问题并获得当地社会对公司经营的认可，就可能造成与当地社区关系紧张，增加暴力风险。

141. **对制约因素和改革重点的设想。**中国的海外投资企业可以改善公司治理，借鉴国际上的良好实践，遵循全球标准。有经验的跨国公司已经积累了很多经验——其中有些是惨痛的教训。例如，力拓集团由于未能与巴布亚新几内亚的土著社区处理好环境问题，引发了激烈的社会冲突和独立运动。力拓集团不得不暂停生产，并采取措​​施加强其保障制度。面临脆弱的经营环境，一个有远见的公司会建立起在某些方面超出东道国政府最低要求的公司治理。这么做不仅有利于东道国的民众，也有利于企业实现可持续的经营。

## 6. 治理

### 6-1. 背景

142. 中国过去 37 年令人瞩目的经济转型和减贫成就的背后是持续的制度变迁。这包括了三个方面：通过提高经济参与和加强竞争来释放生产力；通过地区自治和干部考核体系加强党国体制的绩效管理；党的领导层根据现实情况进行政策调整和政治管理。制度变迁的第一个方面包括了几项重大转变：从集体农业转向家庭联产承包责任制，从政府主导的计划经济转向包含活跃的私营部门的市场经济，从封闭型经济转向一个以国际贸易和竞争取胜的经济（见附件 1）。正如人们可以预期的那样，这些转变提高了生产率，推动了经济增长。

143. 制度变迁的第二个方面是中国区别于其他一党制国家的地方。中国的党国体制虽然由中央制订政策，但它赋予地方政府巨大的财政和行政自主权，来实现从加快基础设施建设、促进经济增长到计划生育、保障社会稳定等各种各样的政策目标。中央政府靠干部考核制度来确保中央政策的实施，对地方政府的工作进行监督。这种考核制度考察从省一直到最基层领导干部的工作表现。很多实证分析表明，干部考核制度将干部的薪酬和职业前景与他们在考核项目上的表现挂钩，对官员的行为产生了极大影响。<sup>11</sup>中国地方政府在招商引资、增加财政收入和建设基础设施的积极性是发展中国家少有的。

144. 第三个方面是政府对转型过程的管理采用了政治上精明且反复尝试的方法。早期的改革措施使支持变革的民众增加——不管是改革初期从改革中受益的农民，还是经营乡镇企业的地方官员，还是可以剥离亏损的分支机构、提高职工福利的国有企业。而在进行最为困难的国企改革时，政府能够充分利用其他变化——如加入世贸组织——来为改革提供新的动力。此外，重大的政策创新往往先在地方进行试点，成功后再在全国实施。

145. 当前的制度压力表现在哪些地方？民众和高层领导最关注的问题包括环境恶化、腐败盛行、政府官员滥用权力以及不平等的日益加剧。中国环境恶化和资源枯竭的成本估计接近 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%。<sup>12</sup>据报道，2010 年中国政府收到了 100 多万份关于官员腐败的公众投诉。地方层面的腐败每年引发数万起骚乱和暴力抗议。2013 年中国在关于遏制腐败的全球治理指标中排在全球第 40 百分位，比中等偏上国家的平均排名落后 10 个百分点（图 1）。过去 30 年时收入最低的 40% 人口在居民总收入中所占的份额下降，从 1984 年的超过 22% 下降到 2010 年的 14.4%。<sup>13</sup>

146. 中国政府已经启动了以提高政府效率和以依法治国为重点的下一代改革，这对这个不断进行政策调整的国家来说是可以预见的。中国共产党第十八届四中全会决定，实现国家治理体系和治理能力的现代化是近期进一步改革的总体目标。十八届三中全会则提出通过建设法治政府和服务型政府来加快行政体制改革。会上提出要深化行政体制改革，创新行政管理方法，提高政府公信力和执行力。2014 年 10 月举行的四中全会以依法治国为核心，提出了一个依法治

<sup>11</sup>参见 O'Brien and Li 1999; Whiting 2001, 2004; Edin 2003; Tsui and Wang 2004; Heimer 2006; Minzner 2009.

<sup>12</sup>世界银行根据 2008 年数据所做的估算。

<sup>13</sup>参见“共享繁荣”一节。



国的宏伟计划，目的是使政府治理更加以规则为基础，减少政府官员的自由裁量权。这将治理改革又向前推进了一步。本节剩下的部分将分析当今中国所面临问题的制度特性，并肯定已提出的改革措施对解决腐败、不平等和环境恶化等紧迫问题的必要性。

## 6.2. 挑战

对改革的治理：改革实施与政治阻力

147. 中国政府在实施改革方面有良好记录。通过采取循序渐进的方式和最先实施那些易于取得成果的改革，中国政府已经建立了在推行改革方面行之有效的声誉，同时也逐渐对改革的设计和 implementation 积累了很多经验和技巧。因此，通过渐进性改革，中国已经建立了它的“改革资本”。

148. 然而，现在的改革任务触动了一些既得利益，地方层面的贯彻实施迄今进展缓慢。政府当前改革议程里的诸多问题（不平等、公正、可持续发展）与以往改革要解决的问题（GDP 增长、社会稳定等）有所不同。新的改革计划遭到特殊利益集团（大型国企、地方政府等）的强烈反对，因为资源的不平等分配对他们有利，而且在旧的体制下他们可以对决策者施加很大影响。这些利益集团可能会妨碍某些改革的实施。此外，不同层级政府的工作重点存在矛盾。2015 年 4 月，总理公开批评地方官员未能良好落实中央政府的改革议程。

149. 特别值得指出的是，国企改革、财政改革以及简化行政审批的改革正面临很大阻力。国企改革和财政体制进展有限，反映出克服既得利益的抵制、推行相关改革是多么困难。在财政改革方面，如果实行了更公平的财政体制，有些地方——特别是富裕地区的地方政府——将有所损失，它们是改革的主要障碍。简化行政审批的改革也遇到了挑战，因为很多政府部门不肯放弃重要的监管权力。另外，不同地区之间改革进展的步伐也相差很大。

150. 政府具有根据形势进行调查和从以往经验中学习的能力，这会有助于下一步改革的实施，但同时可能也需要尝试新的方法。要想成功地管理短期改革重点和长期挑战，中国政府需要更高的引导能力（steering capacity）。十八届三中全会宣布将成立“改革领导小组”。这个小组也许能在打破改革的政治阻力方面发挥作用。然而，在腐败盛行、地方政府实施改革的随意性很大的情况下，可能还需要采取更多的措施——如提高透明度、加强新闻自由和公众参与等——来防范这些问题对改革进程的影响。

## 6.3. 改革重点

151. 以上讨论表明，需要建立可以限制权力滥用、提高法律法规执行力度、增加鼓励地方政府改善公共服务的激励措施和财政手段。世界银行可以在以下三个重点领域支持中国政府在这方面的努力：

- **改善法治：**世界银行可以利用它在司法改革领域的丰富经验，支持中国政府增强司法独立性，提高法规实施和执行中的公平性。加强法治可以大大改善中国实现经济增长和共同繁荣、成为高收入国家的前景，因为它有助于消除多个重点领域的潜在制约因素——例如它可以改善营商环境，为公民提供和平解决争端和不公的渠道，减少腐败，改善环境。
- **公民参与：**中国用自上而下的方法来应对当前的挑战——如腐败、环境恶化和不平等——具有局限性，因此需要更好地利于自下而上的问责机制，积极与民众沟通，推动公众参与。具体包括：给地方更有实际意义的自治权，来解决公民的需求，减少不平等；允许第三方独立监督，以克服那些妨碍传统监督和执法方式有效性的制度弱点。自下而上的机制在限制不当政治影响、加强对政府和企业的问责（要求其贯彻中央工作目标和民众意愿）可以发挥很大作用。要想使民众和媒体能对政府权力进行有效制衡，更好地帮助中国实现其政策目标，就需要解决缺乏透明度和信息公开等问题。
- **政府间财政关系改革：**世界银行应当继续支持中国政府改革政府间财政关系制度的努力，使收入与支出责任和匹配。