



“更好的政策”系列

中国

推进包容性增长的结构改革

2014年3月



本报告由经合组织秘书长负责出版发表。文中表达的观点和使用的论据并不代表经合组织成员国的官方意见。

本文件及其中所包含的任何地图均不影响任何领土的状态或主权、国际边界或界限的划定以及任何领土、城市或地区的名称。

以色列的统计数据由以色列有关当局提供并负责。经济合作与发展组织对这些数据的使用并不影响戈兰高地、东耶路撒冷和以色列在约旦河西岸定居点根据国际法条款下的状态。

本报告由经合组织秘书处完成。主要参与工作的人员有：Clara Garcia, Richard Herd, Vincent Koen (经济部), Michele Cecchini, Valerie Paris, Xuedan Yudan (就业、劳动和社会司), Žiga Žarnić (环境司), Andreas Schleicher (教育司), Ioannis Kaplanis (公共治理与地区发展司), Hans Christiansen, Andrea Goldstein, Gert Wehinger (金融与企业事物司), Kevin Tu (国际能源署), Cynthia Gannon-Picot (OECD 核能署), Przemyslaw Kowalski, Andrzej Kwiecinski (贸易农业司)。在的 Gabriela Ramos 和 Luiz de Mello 的指导下, Vincent Perrin 和 Juan Yermo 完成了本报告出版的协调工作。Isabelle Renaud 提供了影印和行政支持。

图片来源：封面 © Shutterstock.com

经合组织出版物的勘误可登陆www.oecd.org/publishing/corrigenda查阅。

© OECD 2014年

允许为个人使用目的，复制、下载或打印经合组织内容，也可在自己的文件、演示文稿、博客、网站和教材中引用经合组织的出版物、数据库和多媒体产品，但需注明经合组织为资料来源和版权所有。所有公共或商业用途授权及翻译权申请，应发送电子邮件至rights@oecd.org。如需申请获许将影印本资料之相关部分用于公共或商业用途，请直接通过info@copyright.com联系版权审核中心（CCC）或通过contact@cfcopies.com联系法国版权中心（CFC）。

目录

前言.....	1
1. 实现更具包容性的增长	2
2. 中国的新型城镇化：更智能、更环保、更包容	4
3. 进一步巩固社会安全网	6
4. 推进医疗卫生改革	8
5. 扩大优质教育资源	10
6. 农业现代化与粮食安全	12
7. 改革能源市场、推动绿色增长	14
8. 深化开放及其在贸易和投资上的全球影响力	17
9. 加强金融体系的效率和稳定性	19
10. 强化地方政府的财政责任	21
更多阅读材料.....	23

前言

过去五年，全球经济复苏的进展缓慢且不平衡，但中国却保持着强劲的增长，并继续努力解决贫困和收入差距不断扩大等问题。由于实施了一系列重大政策措施，比如在农村人口中扩大公共卫生服务、养老体系及低保制度的覆盖率等，增长具有了更强的包容性。

人民生活水平有了巨大提高，但一些主要问题依然存在。流动人口的处境虽已有所改善，但其境况依然值得关注。农村地区的医疗服务质量和教育质量远远低于沿海城市。有些地方的环境及污染问题严重威胁着人们的身心健康。

在此背景下，十八届三中全会提出的综合改革路线图应有助于实现以国家发展、人民富裕、良善治理、可持续绿色增长为核心的“中国梦”。在刚落幕的全国人大代表会议上所公布的各项具体措施也与本报告中的诸多建议不谋而合。

本报告借鉴了经合组织成员国及其伙伴国家的专长和集体经验，就一些对中国经济社会长期发展至关重要的问题进行了分析并提出了政策建议，包括包容性增长、金融体制改革、财政政策、贸易与投资、农业、绿色城镇化和能源。

未来，中国面临的一个重大挑战是如何更广泛地分享繁荣的成果。就政策建议而言，关于如何促进国家经济发展、支持包容性增长，尤其是如何通过提高教育水平和人们的技能水平达到上述目标，报告提出了几项政策行动方案。随着人口老龄化的加剧，这一任务将变得更加艰巨。因此，相关政策需要侧重于扩大有效社会保障的三大支柱（医疗、养老、失业），特别是要关注流动人口和农村人口。

报告还探讨了继续推进贸易及外商投资自由化的政策选择，并提出了加强农民土地权利的政策建议，以便促进农业用地的整合及由此所带来的生产力的提高。城市、能源、交通政策需要更加绿色，确保价格信号能够反映污染成本，并提高环境标准及其实施状况。

经合组织对于能够与中国开展合作和政策对话深感自豪，同时希望能够帮助中国实现更强劲、更清洁、更公平的经济增长。中国参与经合组织各委员会、各机构的工作，也丰实了经合组织的政策讨论和政策成果。中国在世界贸易、经济、金融治理的建设性作用日益增强，因此，今日双方之间的伙伴关系比以往任何时候都更加重要。



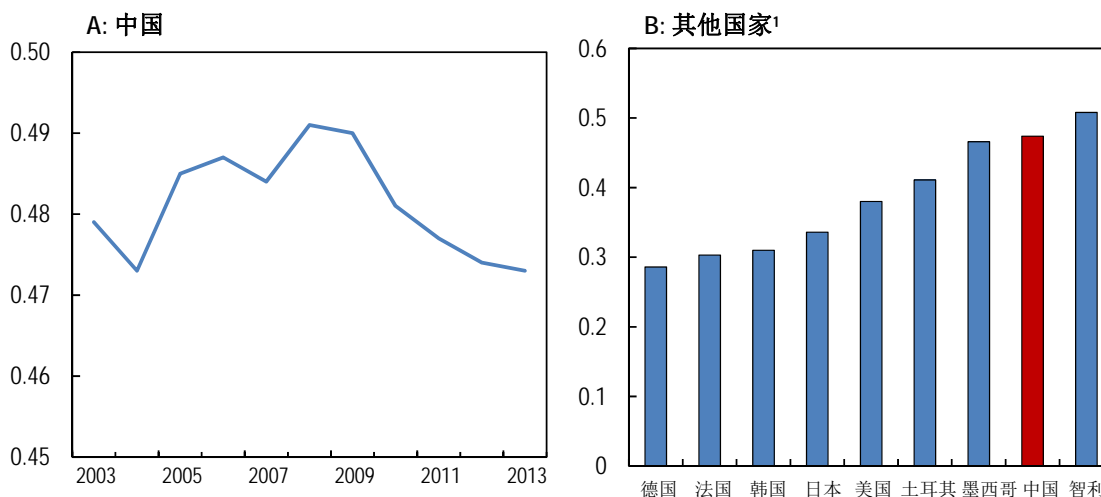
安赫尔·古里亚
经合组织秘书长

1. 实现更具包容性的增长

挑战

2009–2013 年，实际国民收入以年均 8.6% 的速度增长，家庭收入在国民收入中占比保持稳定，增长的成果惠及了更广泛的社会群体。无论是在城镇地区还是在农村，比较收入最低的 10% 的家庭和收入最高的 10% 的家庭，前者的收入增速都高于后者。如果按照中国规定的以购买力平价计算人均收入 1.5 美元/天的标准，绝对贫困人口从 2012 年的 9900 万降至 2013 年的 8250 万（占人口总数的 6%）。贫困的农村大都集中于自然环境恶劣的地区。虽然 2003–2008 年收入差距扩大的态势近年来已大大缓解，但基尼系数仍然高达 0.47（见图 1），略高于经合组织人均收入水平最低、公平性最差的 3 个国家（智利、墨西哥和土耳其）的加权平均值。当然，以某些标准衡量，其他几个新兴市场大国的公平性问题更为严重。

图 1. 近年来经济增长更具包容性
根据可支配收入计算的全国基尼系数



1. 除日本为 2009 年数据外，其他国家均为 2010 年数据。

注：基尼系数是衡量收入差距的指标，其幅值为 0（每个人收入相同或者说完全平等）到 1（一个人占有全部收入）。

来源：经合组织及国家统计局。

过去五年里，收入分配的改善主要源于两个因素：就业人群随着城镇化的推进持续从农业部门转移至收入更高的非农部门，以及政府实施的各项社会政策扩大了社会安全网，包括为农村老年人口提供养老金，实质性地降低个人就医疗卫生服务的共付支出，并使得社会性转移支付在全国家庭可支配收入中占比提高了预计 5 个百分点。

政府面临的一个重大挑战是：在当前人口快速老龄化的背景下，如何促进并充分利用从农村到城市的人口流动。为此，政府需要改善营商环境，使企业能够持续提高生产力，确保经济活动和生活水平继续稳定增长。改革需要在各领域全面进行，并允许市场发挥更为突出的作用，以去除阻碍竞争

的桎梏。价格管制和投资项目审批等行政管控会抑制经济的扩张；管制利率则会导致企业资本使用效率低下。金融市场的逐步自由化可以改善信贷分配结构，但是这需要精心安排开展相关工作的先后次序并制定有力审慎的监管框架（第 9 章）。政府所面临的更深层次的挑战是如何清除非国有企业进入某些服务业及制造业部门时的准入障碍。为此，贯彻执行十八大三中全会及第十二届全国人民代表大会上的决定将是回应所有以上挑战的关键。

为了确保经济结构调整具有包容性，有必要减少流动人口遭受的歧视。流动人口应被允许保留其土地使用权，以及比最近放开的城市居民“单独二胎”政策更加宽松的生育二胎的权利。在生产力发展水平高、有吸引力的地方，需要供应足量的新增土地用于城市扩张，以避免收入过度集中于现有房产所有者手中。政府需要向所有城市居民提供无差别的社会保障，还需要通过改革提高医疗卫生体系的质量和效率（第 4 章）并进一步整合养老体系并促进其可持续性（第 3 章）。教育是包容性增长的另一个支柱，因此中国需要减少在获取优质学校资源上的不公平，特别是要关注弱势学生和外来务工人员的子女（第 5 章）。就这些方面，一些重要的改革已井然有序地开始实施，然而在全国范围内的持久贯彻往往是一个重大挑战。

主要政策建议

- 扩大服务业和能源分配部门的开放水平，增强竞争。
- 商业部门的投资仍需要符合环境、安全和区位规划的相关规定才能得到官方许可，但应减少政府审批。
- 应进一步放宽对外商直接投资的限制。
- 取消现有的能源价格管控。
- 所有公民应平等享有公共服务，包括直到且包含高等教育的教育资源和优质的医疗保健。
- 应缩短社保养老金的等待期，使外来务工人员能够享有更丰厚的养老金待遇。男、女退休年龄应逐渐提高到 65 岁，然后再根据预期寿命进行调整。
- 全国统一的新型社会保障卡应为日后的全国职工养老保险制度奠定基础。

经合组织的工作

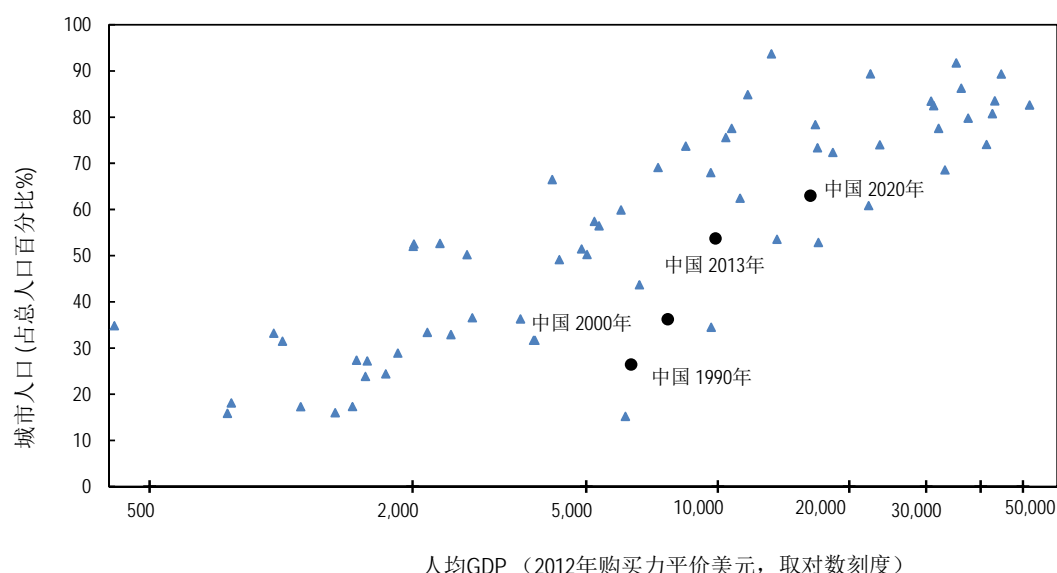
经合组织正在开发新的包容性增长政策框架，以将强劲的经济增长与生活水平的提高以及对民众生活质量至关重要的成果（如健康状况，就业、技能、洁净的环境、社区支持）结合起来。报告《鸿沟耸立》（*Divided We Stand*）中分析了收入差距扩大的问题，《民生问题：衡量社会幸福的 11 个指标》（*How's Life*）则重点关注人们的物质生活状况和生活质量。“更好生活指数”这一在线工具使老百姓可以在经合组织确定为与物质生活水平和生活质量息息相关的 11 个维度的基础上比较 34 个国家的幸福状况，这些维度包括住房、收入、工作、社区、教育、环境、治理、健康、生活满意度、安全以及工作和生活之间的平衡。

2. 中国的新型城镇化：更智能、更环保、更包容

挑战

城镇化是经济增长和社会变革的强大助推力，发展步伐也非常快。2013 年前的五年间，城市人口增加超过 1 个亿，目前已超过 7.3 亿。事实上，去年城镇化率已高出十二五规划预计的 2015 年数据两个百分点以上，但相比以往，这一城镇化率更对应其人均收入水平（图 2）。随着人们从农村迁移到城市，其生活水平迅速提高。尽管城镇化进程带来了可观的收益，它也呈现出巨大的挑战，包括土地利用的压力，环境，城市基础设施，以及确保所有居住在城市的人都享有公平待遇需要。

图 2. 中国城镇化进展迅速
人口超过 1500 万的各国城镇化水平



除中国外，其他国家均为 2012 年数据。

来源: World Bank, World Development Indicators; National Bureau of Statistics; National Population and Family Planning Commission (2011); OECD Economic Outlook 93 long-term database; and OECD calculations.

人们选择迁移到劳动生产率和工资水平最高的几个大城市。然而，由于这些特大城市新增建设用地的供应受到限制，人口的大量涌入导致房价迅速上涨，且快于中国其他地区。城镇化带来的收益中相当大的部分被现有土地使用权所有者或地方政府获得，而后者是城市土地的最终所有者，这降低了城镇化的包容性。许多移民和乡镇居民居住在农村建设用地上修建的房屋内，虽然这已地处城市内，但依据法律其所有权不能转让给城市居民。

中央已经开始要求地方政府提供给农民工部分社会福利，而这一群体的总人数在 2013 年已达到约 2.89 亿。地方政府需要给当地农民工随迁子女提供教育，直至其长大到 15 岁，尽管供农民工子女就读的学校质量往往较低。然而，初高等学校、本地医疗、最低生活费和退休金等福利的享受渠道

仍然有限。于 2013 年 11 月召开的党的十八届三中全会上就进一步改革户籍制度的声明是正确之举。下一步改革的最佳途径就是进一步将户籍身份与享受城市公共服务的资格脱钩。

在大多数中国城市，空气污染严重，SO₂、NO 和 PM_{2.5} 等污染物浓度都远超世界卫生组织标准。这导致呼吸系统疾病发病率在城市人群中偏高，尤其是婴幼儿和其他体质较弱人群。此外，空气污染也会跨越边境，导致其他国家污染水平升高。根据 OECD 统计，2005 年至 2010 年间，中国环境空气污染造成死亡人数带来的经济成本增加了 90%，估计在 2010 年达到约 1.5 万亿美元。中国北方城市的水供给也存在问题。

公共交通基础设施的发展令人印象深刻，但仍低于许多发达国家的水平。更好的城市规划可以确保发展与城市公交网络有效连接，方便居民获得本地服务和上下班通勤，从而有助于减少机动车拥堵，尤其是在同时征收交通拥堵费的情况下。更好的政策组合可有助于确保土地的高效利用，进一步提高整体生活质量。这些政策组合过于复杂且相互关联，单个层级的政府很难有效实施，因此各级政府之间的合作是必要的。

主要政策建议

- 在满足区划和城市规划标准的前提下，放宽对农业用地转为商业开发和住宅用地的限制，并在对收益征特定税的基础上，允许农民直接向开发商出售土地。
- 将本地户口与享受当地公共服务的权利分开，尤其是在上高中和上大学方面。
- 采取措施减少机动车使用带来的污染，具体手段包括对交通燃油征税，提高燃油质量，征税程度与汽车环境表现挂钩，并实施交通拥堵收费（而不是车牌配额）。
- 提高能源、水和其他自然资源的价格，以提高资源利用效率，减少污染。基于市场的措施需要配合强有力的环境标准和完善的城市规划共同使用。
- 通过有效的水资源分配制度和管理措施提高用水效率，改善用水管理。提高供水和卫生设施连接到的人群比例。

经合组织的工作

经合组织的《水安全带来更美好生活》出版物可以帮助中国通过使用基于风险的方法，以更具成本效益的方式，改善水资源管理，解决水安全问题。对政策制定者的指导体现在《水和气候变化适应：探索未开发水资源的政策》这一出版物中。中国被邀请参与讨论如何准备《经合组织关于各级政府有效公共投资的原则》，这一出版物将在 2014 年 3 月被提请批复为经合组织的政策工具。

3. 进一步巩固社会安全网

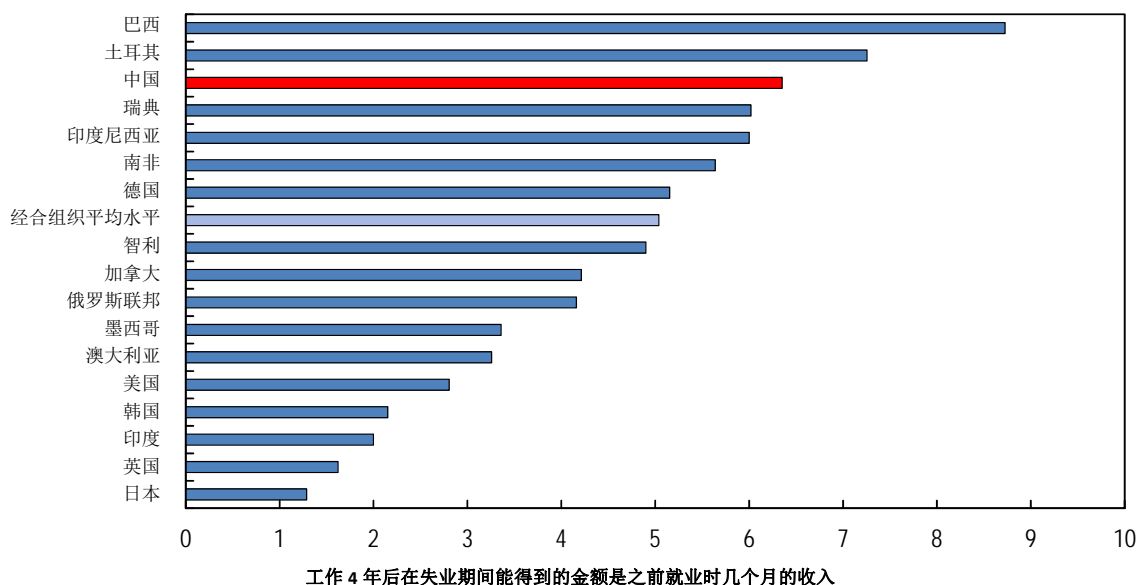
挑战

自 2006 年以来，中国政府的社会性支出增长迅速，到 2012 年已占到 GDP 的 9%，超过墨西哥、印度等许多新兴市场国家，但仍低于经合组织国家平均水平（22%）。中国政府在社会事务方面的增量支出主要用于扩大各种社会保障形式的覆盖率，特别是缴费型社会保障制度的覆盖率。公共卫生体系已有效实现全覆盖（见第 4 章）。在除全日制学生之外的群体中，公共养老保险体系的覆盖率已接近 85%。

主要改革包括：在农村实行最低生活保障制度；针对农村户籍人口、城市户籍职工的家属及学生实施新的医疗保险制度；实施新型农村养老保险制度和外来务工人员养老保险制度。在“十二五计划”的驱动下，政府社会性支出预计会进一步增加，且未来几年增速会高于 GDP。各项社会保险及社会救助制度有助于中国到 2020 年建立起覆盖城乡居民的社会保障体系。

中国虽然在社保方面已取得显著进展，但仍然面临诸多挑战。农村各项社保制度的福利水平整体偏低。新《社会保障法》为违规处罚提供了有力的法律依据，因此城市地区有更多的企业遵守各项新法。此外，失业补偿体系主要还是依靠新《劳动法》中有关遣散费的规定。根据失业保险的待遇水平和强制遣散费的相关规定，签订无固定期限劳动合同和工作年限长的员工可以获得失业补偿较高，其补偿水平高于很多国家（图 3）。

图 3. 在某单位工作了四年的下岗人员失业一年所能得到的失业救济金及遣散费最高金额



来源: OECD Employment Outlook 2011 (《经合组织就业前景展望 2011》)

另一方面，失业救济的覆盖率较低，即使在登记失业人口中（大都是本地非农户口居民）也仅有少数得到了失业救济金。只有 43% 的外来务工人员签订了劳动合同，但他们大多因为合同期较短而没有资格得到补偿。2012 年，仅有 8% 的外来务工人员享有失业保险。由于上述种种原因，只有不到

10%的失业人口在 2012 年领取了失业救济金。相比而言，这一比例在巴西为 30%，在俄罗斯为 25%（2007/8 年数据）。

虽然近年来中国 已采取很多改革措施，但其养老体系仍然呈现割裂状态。农村、城市、政府部门的养老制度各不相同，甚至在各种制度内部，机制安排也不尽相同。农村养老保险和部分城镇居民养老保险制度正在并轨，且并轨后新制度的出资将主要由中央政府承担。现行较低的法定退休年龄（男性 60 岁，白领女性 55 岁，蓝领女性 50 岁）在迅速老龄化社会中也为退休收入的提供带来了严峻的挑战。男、女的正常养老金年龄应逐步提高至 65 岁。此外，有必要采取与提高退休年龄相配套的措施，例如，为年长的劳动力提供培训以及禁止歧视老年劳动力。与养老金有关的另一个挑战则是，农村人口的养老金虽然近年来有所提高，但仍然处于较低水平。

主要政策建议

- 提高失业保险的覆盖率，完善目标机制：将工作重点从就业保障（严格的劳动保护）转向帮助劳动力求职和提高其就业能力的政策。这也将有助于实现失业补偿的再分配。
- 提高退休年龄。先统一男、女退休年龄，然后再根据预期寿命调整退休年龄。
- 逐步整合各项养老制度。城镇职工养老制度应实现全国统一，这样，福利待遇可以在不同城市间实现转移接续。

经合组织的工作

经合组织在 *社会政策* 方面的工作目标是：在人口老龄化、全球化和技术快速变革的背景下提高社会福利。其活动主要关注以下领域：

实现社会保障制度现代化，以增加所有人的机会并应对人口结构带来的挑战；主要工作内容包括养老制度、残疾与家庭福利以及长期护理服务。

设计就业导向型的社会政策，促进弱势群体参与劳动力市场，同时努力消除贫困和社会排斥；主要工作内容包括失业及社会救助、在岗补助和住房福利。

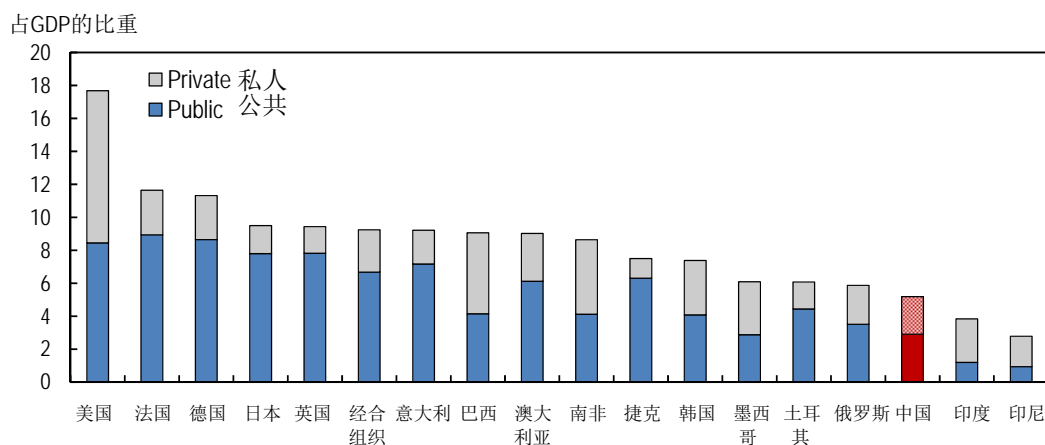
此外，经合组织还关注人口老龄化对劳动力市场和社会安全网的影响、长期护理制度的绩效、社会保障制度筹资以及人口流动产生的影响等问题。

4. 推进医疗卫生改革

挑战

到 2012 年，中国的基本医疗保险制度几乎实现了全覆盖，自付费用在卫生总支出中的占比也从 60% 降至 34%。政府卫生支出占卫生总支出的比例上升至 56%，而 2011 年经合组织国家的平均水平则为 72%。2012 年中国的卫生总支出占 GDP 的 5.4%，以购买力平价汇率计算，人均卫生支出为 487 美元，这两个数据虽然远低于经合组织国家 2011 年的平均水平，即 GDP 占比 9.2% 和人均 3,322 美元，但和其他处于同等收入水平的国家相当（图 4）。虽然医疗保险已经基本覆盖了原来没有医保的人群（农村居民和城镇非经济活动人口），但福利水平依然较低。然而，2013 年，政府医疗卫生支出增幅超过 25%，这可能会导致医疗卫生支出占 GDP 的比重上升至 5.8%。政府计划在 2014 年将医疗卫生支出增加 15%，并且到 2015 年将自付费用占卫生总支出的比例降至 30%。

图 4. 2011 年卫生总支出



1. 澳大利亚、日本、墨西哥为 2010 年数据，土耳其为 2008 年数据，其余国家为 2011 年数据

来源：经合组织，Health at a Glance, Asia-Pacific（《卫生概览：亚太地区》），2012 年；经合组织，OECD Health Data: How does China Compare with OECD Countries?（《经合组织卫生数据：中国与经合组织国家比较》），2013 年

与许多 OECD 国家和新兴市场国家一样，中国也必须应对日益严重的慢性非传染性疾病（如癌症、心血管疾病、糖尿病、哮喘等）。主要风险因素包括吸烟（中国是全球男性吸烟率最高的国家之一）、饮酒、体育活动少、不健康的饮食及肥胖（中国目前的肥胖率是 15 年前的 3 倍）。与其他新兴市场国家相比，中国的慢病负担较重，后果也更加严重。医疗体系对于解决慢性疾病具有重要的意义。中国当前的医疗体系倾向于提供复杂的医院服务。因而，很多慢病病人拖到病程后期才去治疗。此外，虽然医生数量迅速增加，但很多在职医生不具备相应资质。基层医疗机构因为薪水低、职业前景差，很难吸引到好的医生。

除此之外，虽然医保制度取得了显著进展，但仍然面临着诸多挑战。医保制度呈现“碎片化”，再加上户籍制度的限制，严重影响了医保制度在外来务工人员中的有效覆盖。这一群体通常自付高昂的费用，而后必须要回到原参保地报销，并且报销比例低、耗时长。

医院的组织结构和筹资方面也面临很多挑战。当前按服务项目付费的方式扭曲了服务供给，促使供方采用并不必要的高价诊疗手段，导致医院系统效率低下。政府已尝试通过限制医院药品加成来解决这一问题，但目前该措施只在基层医疗机构和少数医院实施。而且，这一措施也没有解决根本问题，即政府为医院提供的资金不足以支撑医院的运行成本，这意味着医院不得不通过向患者收费来弥补这一资金缺口。

更深层次的挑战是合理用药问题。医院依靠药品收入来实现收支平衡。虽然没有官方数据，但如果算上医院以外销售的药品，中国的药品支出占到 GDP 的 1.7%，这与经合组织的水平相近。鉴于疾病谱的变化、人口老龄化等因素，预计药品消费还会增加。为了解决这一问题，中国建立了国家基本药物制度，将保证质优价廉的药品充分可及作为工作重点。但是，因为基本药物的利润较低，所以医院更喜欢用效果相近但利润更高的药品，对基药常常避而不用。实施省级集中采购的新框架应该会有助于促进竞争和提高价格透明度，从而降低药品价格且改善仿制药等药品的供给状况。用健全的制度确保药品支出的使用效率是当前的一项重点工作，但这将需要改革医院的财务制度和医生薪酬体制。

主要政策建议

- 加强公共教育，提高公众意识，完善各项预防及早期诊断措施，**降低慢性病发病率**。在中国实施综合性预防战略的人均成本将仅为 2 美元左右，低于其他中等收入大国的投资成本。
- 系统收集医疗服务及医院的业绩指标，从而定期**监测医疗服务的质量和成本**。
- **统一各医保制度的福利水平**，同时通过推广电子健康档案等措施提升管理效率。提高医疗保险在流动人口中的覆盖率，将参保与户籍脱钩。同时，确保中央政府在医保制度中承担更大的出资比例。
- **医院改革**：对医院的资金拨付要与其生产成本相当。此外，应给予公立医院更大的人事自主权，使其更好地适应环境变化。更加企业化的管理制度和会计制度将通过对相关绩效指标的适当使用，以保证服务质量。
- 确保为医生和其他医务工作者提供**适当的培训和薪酬**，鼓励他们选择适合社会需要的职业路径。
- 通过改善高效平价药物的可及性、完善药品集中采购程序，进一步提高**药品使用效率**。

经合组织的工作

经合组织通过对卫生政策进行经济分析，帮助各国提高医疗卫生系统的效率。经合组织在卫生领域的职责是：就如何满足对优质卫生服务日益增长的需求为政策制定者提供建议并且为公共和私人利益相关者及公民提供信息。在公共预算极为有限的情况下，这项工作尤为重要。经合组织拥有可靠的卫生系统绩效统计数据，可以有助于各国以其他国家运行较好的医疗体系为基准来衡量本国政策。我们还发现和总结成员国和伙伴国在以下几个方面的最佳实践，包括：加强初级保健和疾病预防、提高医院服务效率、对医生和医院采取适当的支付方式确保他们提供高质量的服务、使医疗卫生服务更好的满足体弱老人的复杂需要、保证为慢病特别是癌症和心血管疾病患者提供最佳的医疗服务。经合组织还与各国分享最佳实践，鼓励国家之间相互学习，从而帮助各国设计更好的卫生政策，提高人们生命质量。

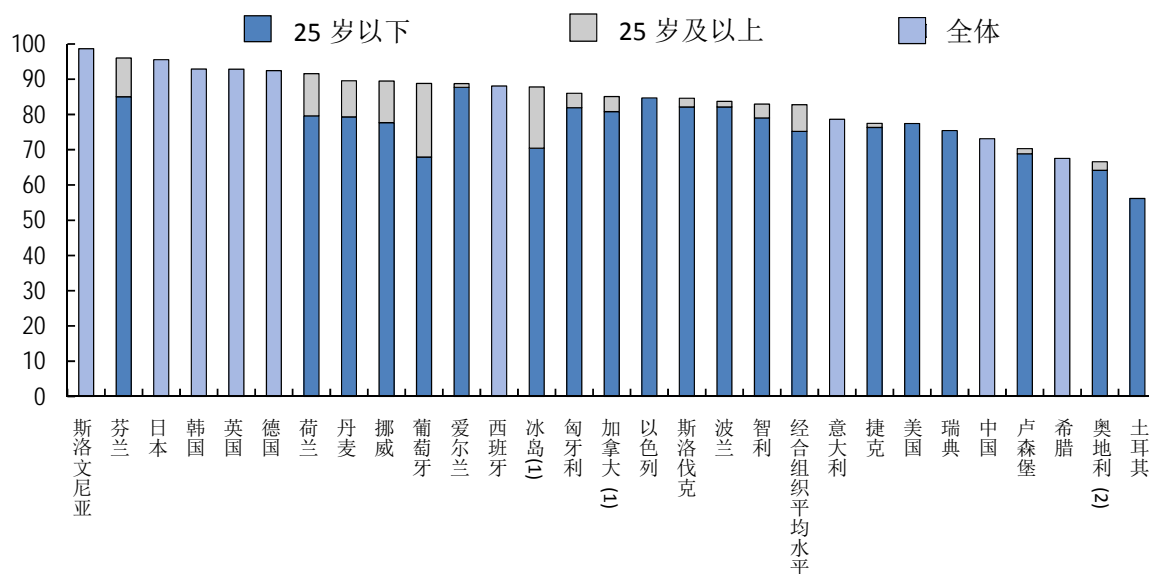
5. 扩大优质教育资源

挑战

中国在提高教育的机会、质量及公平性方面成绩斐然。实现 9 年免费义务教育是一项了不起的成就。2009 年以来，小学的净入学率超过 99%，且高级中学（包括普通高中和职业高中）的毛入学率达到了 79%，这其中有 52.5% 的学生就读于普通高中，也就是说接受高级中学教育的学生中有一半左右的学生专注于文化课学习。上海学生在国际学生能力评估项目(PISA)中的表现如今处于世界领先地位，而其中许多来自弱势群体家庭的学生的成绩也远远胜过每一个经合组织国家的同龄人，这说明质量与公平是可以兼得的。

虽然取得了很多骄人的成绩，但中国仍有必要提高小城市和农村地区学校教育的水平，并且为弱势学生提供更多经济上和教育上的支持。外来务工人员子女发现他们几乎不可能进入现居住地的普通高中，而接收这类学生的外来务工人员子弟小学和初中往往在预算上低于其他学校。此外，学校需要拥有更大的自主权，并掌握更先进的教育方法，以便提升教师水平，同时为学生注入更强的创造力和适应能力。现在的毕业率这一指标掩盖了巨大的地区差异，而中国在为大量的农村人口提供高质量的教育和培训上面临着严峻的挑战。年轻一代的数据也掩盖了年长一代中很多人没有受过教育的事实。因此，2011 年，中国只有 22% 的成年人完成了高中教育。根据现在的情况，估计中国 73% 的年轻人都能在有生之年完成高中教育，相比而言，经合组织国家目前的平均值为 83% (图 5)。

图 5. 高中教育毕业率（2011）



注：图中所指均为一次毕业率。

1. 引用 2010 年数据。

2. 不包括横跨《国际教育标准分类法》(ISCED) 中 3 级和 4 级的项目。

按 2011 年高中一次毕业率降序排列。

来源：经合组织, Education at a Glance (《教育概览》), 2013 年

除了学校层面的提高之外，自 1998 年起，中国改变了长期以来只为小部分人提供高等教育的政策，并且实行了大规模扩招。2000-2012 年，三年制和四年制高等教育毕业生的数量增长了 6 倍。2013 年，随着大学教育适龄人口数量的下降，高等教育毕业率升至 32%，而入学率则甚至更高。

虽然取得了这些进步，但中国毕业生的技能水平与经济发展对劳动力的需求严重错位，这导致毕业生进入劳动力市场越来越困难，而毕业生失业率也不断上升。这说明中国有必要提高教育的相关性。增强技能对于中国的长期增长、就业和竞争优势至关重要。同样地，有效的劳动技能政策将是解决不平等问题的不可或缺的一部分。

主要政策建议

- 为弱势学生提供经济上和教育上的支持，提高小城市及农村地区学校教育的质量，消除针对城市地区外来务工人员子女的歧视。
- 由于高考仍然主要将重点放在学科内容的再现上，因此有必要使高考与课程改革的目标相协调，同时还需提高示范教育，从而确保课程改革的有效实施。
- 切实理解推动经济和社会强劲、可持续发展的技能，从而确保以有效、公平且高效的方式向学生传授适当的技能组合。
- 出台有力、有效的治理安排，从而形成具有可持续性的教育筹资方式。
- 建立有关质量标准与指标的体系，以推动中国教育体制现代化。这将可以使中国的教育制度在国际上和各省之间进行比较，从而认识到自身的优缺点。

经合组织的工作

中国在 11 月份派代表出席了 PISA 理事会会议，还将参加国家层面的 **2015 年 PISA 测试**。此前，中国政府已经在九个省份成功组织了预测试。经合组织为中国提供了相应的支持，以帮助中国更好地利用 PISA 来改革其考试和大学入学制度。

中国正在考虑参加其他调查，例如教与学国际调查（TALIS）和经合组织成人技能调查（PIAAC）。过去 5 年中，经合组织在《高等教育评估（2009）》和《为工作而学习（2010）》两个系列报告中分别对中国的教育制度进行了调查评估。

6. 农业现代化与粮食安全

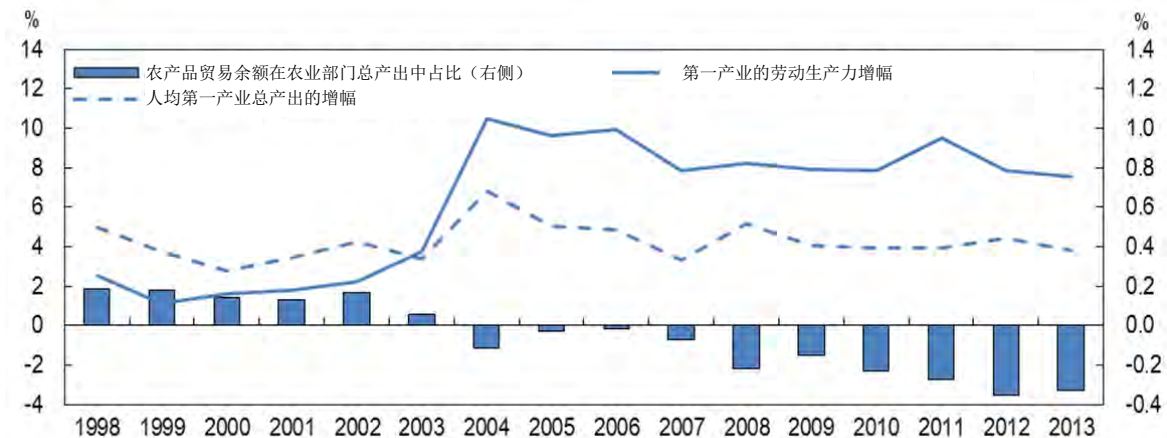
挑战

中国在增加粮食供应方面的成绩有目共睹。营养不足人口由 1990-92 年的 2.72 亿减少到 2011-13 年的 1.58 亿 -- 占全球减少数量的 66%；而营养不足发生率几乎减半，降至 11.4%。在 2010 年之前的 20 年中，人均粮食产量翻了一番，人均蛋白质供给量增长了 1/3 以上，这些都代表了中国取得的长足进步。目前，中国的营养不足人口主要集中在农村最贫困人群，且往往是小规模农户的家庭成员。

中国的农业以小规模耕作为主，在投入品方面往往是密集使用化肥和农药，从而实现了较高的土地生产率。随着农村人口不断涌入城市，农民数量逐步减少，同时农村人口老龄化趋势也在加快。因而有必要推进小块农田整合和农业机械化，以确保农业产量在农业劳动力减少的情况下仍能保持增长。

随着收入的提高，人们的膳食结构将不断发生变化，而对肉、奶产品等耗水型食品的需求将要求相关政策能够更好地管理不断增长的用水需求，特别是在北方省份。另外，快速发展也带来了严重的环境污染。根据经合组织的测算，中国当前的农业政策增加了消费者和纳税人的成本：农业支持的总成本（包括生产者支持、消费者补贴，以及农业领域各项公共服务的成本）在 2010-12 年达到 GDP 的 2.3%，远高于经合组织 0.9% 的平均水平。

图 6. 人均食品产量和农业生产率快速提高，
但农产品贸易仍处逆差状态



来源: 商品贸易统计数据库 (Comtrade), 中国经济数据库 (CEIC), 《中国统计年鉴》, 国家统计局

从全国来看，由于食品消费增速快于食品生产，因而中国已经成为一个食品净进口国（图 6）。食品需求增长的一大部分原因是肉类消费增多，这导致用作动物饲料的谷物消耗激增，但人类谷物消费量却增长平稳。随着用于扩张城市的土地需求和食品消费需求不断增加，中国将越来越依赖进口，这也反映出中国在这方面，特别是在土地密集型的作物方面，缺乏比较优势。在这种情况下，中国的食品进口渠道有必要实现多元化，从而有效保障粮食安全。

主要政策建议

- 拓宽农村贫困人口获得教育和卫生服务的渠道，改善农村基础设施。对于老年人，政府应按照规定快速承担起农村养老的全部责任，同时逐步提高养老金水平。
- 逐步取消投入品补贴，代之以按统一标准对每单位土地进行直接补贴，且农民无需购买特定的投入品或生产特定的产品。
- 通过加强创新来提高农业生产率：进一步加强研发、技术引进和转让、教育、农业培训与咨询服务；考虑使用新品种（包括转基因品种）和施用质量更好的肥料。
- 通过调整水资源定价来提高用水效率，以便补偿供水成本，推动减少耗水型作物的生产。
- 更好地衔接国内外农产品市场，实现食品来源多元化：考虑到中国丰富的货币储备和经常性账户盈余使其可在国际市场购买食品，中国应将玉米从 95% 自给率的目标范围中剔除；中国还应进一步与国际市场接轨，以减少国内市场食品供给的波动性。
- 完善土地市场的发展：加强农民的土地权利，允许农民买卖、租赁和继承土地权，从而促进大规模农业生产和农业机械化的发展；在将农业用地转为非农用地时，补偿金应为市场价格减掉相应的税金；允许农民直接将宅基地出售给开发商。

经合组织的工作

经合组织的工作涵盖了粮食安全的供方和需方两个维度，重点研究政府政策如何对粮食供应产生可持续影响，以及政府如何完善公民粮食获得的途径。经合组织还与粮农组织就粮食安全问题进行合作，包括联合发布一年一期的《农业展望》。该出版物是市场信息、分析和预测的重要、权威来源。

7. 改革能源市场、推动绿色增长

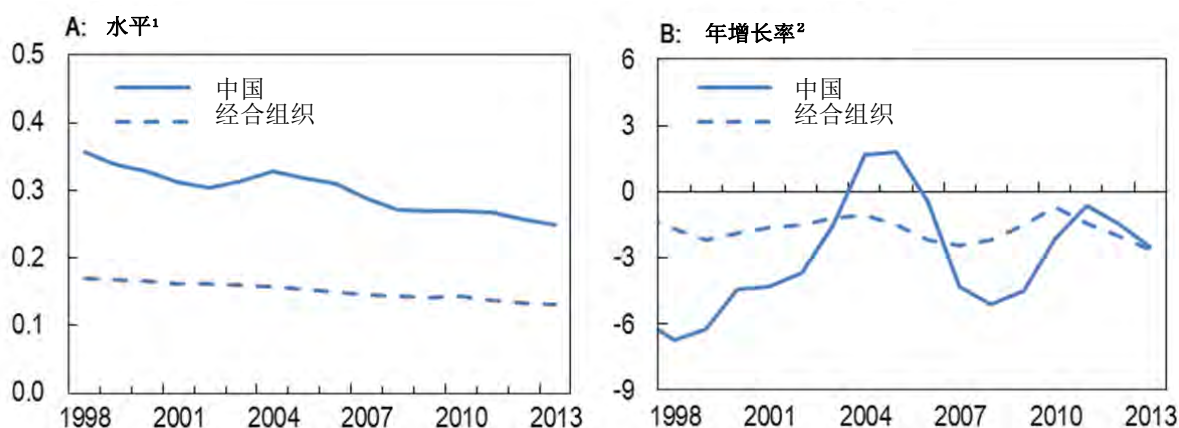
挑战

中国的五年规划越来越重视更加绿色和更加可持续发展的必要性。近年来中国的能效提高速度快于经合组织地区，但单位 GDP 能耗仍然相对居高（图 7）。经合组织的分析表明，碳定价和化石燃料补贴改革是向投资者和用户传达明确信号的根本。中国近期启动的碳排放交易试点朝着实现将全球平均温度的升幅限定在高于工业化前水平 2 摄氏度的国际目标迈进了一步，并且应当也有助于减少地方的污染压力。

建立一个投资于新的绿色技术和基础设施的商务档案需要制定有针对性的政策。经合组织创建了一个涵盖 5 点内容的绿色投资政策框架，旨在改进私营部门的风险-回报等式，引导资本市场投资投向绿色项目。短期来看，转向绿色投资可能会增加投入，但由于整个系统的效率得以提高，从长期来看还是会产生净节约的效果。该政策框架目前正在德国的建筑业、墨西哥的公共汽车快速轨道交通系统、南非的可再生能源领域以及法国的建筑物能效领域进行测试。

为了使其以煤碳为基础的能源结构实现多元化，中国自 2005 年起便为可再生能源推出了强有力的经济激励措施，包括上网电价、电业配额、生物质能源开发项目以及太阳能光伏扶持政策。但是，减少碳排放最为经济有效的措施不是部门性或基于技术的补贴，而是碳定价。正如十八届三中全会提出的 60 项改革任务所言，引入碳税是控制碳排放、减少煤炭使用的有效途径。

图 7. 中国经济的能源效率逐步提高¹



1. 1000 美元 GDP（购买力平价）的一次能源消耗，按 2005 年不变价格计算。2013 年数字为估测数字。中国包括中国香港。

2. 3 年移动平均数。

来源：国际能源署，World Energy Balances（《世界能源平衡》）

尽管中国在风能和太阳能方面的投资在 2013 年减少了 4%，下降至 610 亿美元，但由于太阳能板价格下跌，装机容量大幅提高。据政府测算，在投入水平已经很高的基础上，每年还需增加 400 亿美

元的投入，才能实现“十二五规划”中关于无碳能源装机容量的既定目标。近期测算¹显示，每年还需投入 2000 亿美元，才能有效支持**减排活动，并且实现 2020 年排放强度比 2005 年降低 40-45% 的政府目标。**

在经合组织地区，由于光伏电池价格下跌，且通过太阳能减少碳排放成本较高，很多国家认为有必要调减太阳能的上网电价。中国未来可能也要重新评估上网电价，特别是如果西部地区生产的太阳能输送成本较高。因而，协调实施各项政策对于解决能源部门转型过程中的偿付能力和经济效率问题非常重要，另外还要对各地的节碳成本给予充分的考虑。

主要政策建议

- 通过确保碳排放交易试点制度的有效实施来强化反映污染社会成本的价格信号。可以以此为基础，确立协调统一的全国碳定价方法。由于推行全国性交易制度需要时间，因而针对燃料中的碳含量收税可能会收到立竿见影的效果。
- 参加经合组织对《化石燃料预算支持测算及税收支出清单》的评估，并参与经合组织对于能源使用和税收的分析。
- 推行综合性的绿色投资政策来促进和扩大私人投资，从而实现绿色增长的目标。
- 通过长期稳定的市场信号推动绿色创新，即确保污染性活动和技术的投资成本高于清洁活动及技术。除了运用市场化工具，还需要制定相关政策营造更加有利于创新的整体商业环境，包括强化知识产权制度的政策，因为该制度对于鼓励国际研发合作至关重要。
- 提高环境标准并改进标准的执行与实施，包括将大城市现行的较高标准推广至全国，进而不断提高机动车及燃料的国家标准，特别是含硫量标准。

经合组织的工作

经合组织的跨领域架构是应对经济、环境和发展政策衔接问题的宝贵财富。经合组织就绿色增长制定的工作流程可支持中国将绿色增长目标纳入更大范围的经济政策制定之中。例如，作为经合组织“绿色城市”计划的一部分，综合报告 [Green Growth in Cities \(《城市绿色增长》\)](#) 总结了 6 个城市绿色增长政策的案例研究结果，包括 4 个城市层面的研究（巴黎、芝加哥、斯德哥尔摩、北九州）和 2 个国家层面的研究结果（中国、韩国）。

经合组织还设立了新的[绿色增长与可持续发展论坛](#)，让各国不同部委的专家汇聚一堂，讨论在绿色增长方面共同的挑战。

绿色增长指标数据库汇集了计算经合组织绿色增长指标所需的各种数据，并包含了可用于支持经济与环境政策分析、监测绿色增长进展的部分指标。

国际能源署开展的工作

国际能源署（IEA）自 1996 年起就与中国开展合作，且合作关系不断加深。2013 年 11 月，中国宣布其有意向在“特别合作关系”倡议的框架下启动与国际能源署的多边合作。中国还签署了第三份《联合声明》，表明其强烈且日益增长的合作兴趣，尤其在加强能源安全、推进能源领域的技术研发、提高环境可持续性、以及改进能源相关统计资料的质量等方面。这份声明的签署将推动国际能源署与中国各个部门开展广泛合作活动。中国还加入了国际能源署的 20 个旨在加强全球在核聚变、电动车和氢存储系统等能源研究课题方面合作的《实施协议》。

¹ The Climate Group, “Shaping China’s Climate Finance Policy”, March 2013. (气候组织, 《打造中国的气候融资政策》, 2013 年 3 月)

核能署开展的工作

核能署（NEA）于2001年与中国建立联系，最初的合作重点围绕核安全与核监管展开。此后，双方合作活动逐步加深。核能署于2013年9月同中国国家原子能机构签署了《在和平使用核能领域开展合作的联合声明》。中国正积极努力将核电开发为一种基荷低碳的能源，以满足其发展进程中的电力需求。《联合声明》的签署为中国和经合组织/核能署成员国家间更深入、定期的合作敞开了大门。中国目前拥有20个正在运行的核电反应堆，在建的有28个，是全球最大的核电建设市场。作为“十二五规划”的部分内容，中国将继续稳步开发核能，以提高非矿物燃料在其发电总量中所占的比重。正是在这样的背景下，中国作为正式成员全面参加“跨国设计评估计划”和“第四代核能系统国际论坛”，而核能署则作为该论坛的技术秘书处。

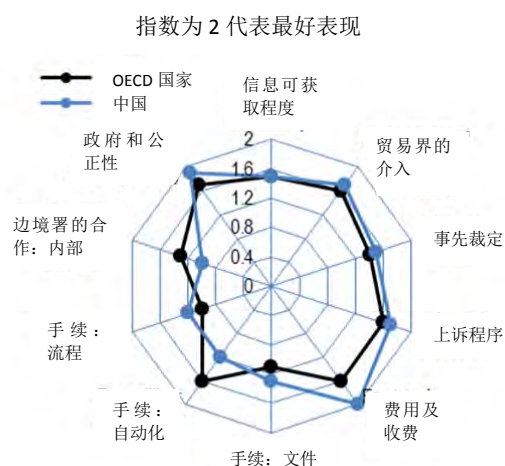
8. 深化开放及其在贸易和投资上的全球影响力

挑战

自 2001 年加入世界贸易组织（WTO）以来，中国经济以两位数的速度增长，并且继续向以市场为基础的现代经济转变，这主要得益于对外贸易和外商投资的增长。2010 年，中国的商品和服务贸易进出口总额位居世界第二，并自此逐步缩小与美国的差距，甚至在附加值方面也是如此（不包括进口商品加工为成品再出口的加工贸易）。中国还是外商投资的主要接受国（是除 OECD 国家外的最大外资接受国），并且在 2013 年成为世界第三大对外投资国。

OECD 和 WTO 最近共同进行的关于附加值贸易的研究显示，中国的贸易与投资使其经济成为全球价值链中的关键一环。在中国出口总额中外国部件附加值占比很高，这表明中国已成为制成品的重要组装国与供应国。在 2005 年到 2009 年之间，由于中国的出口产品中本国部件附加值提高，外国部件附加值在出口总额的比例有所下降。经合组织-世贸组织贸易附加值数据库的下一轮更新数据将显示该趋势应在近几年有所持续。

图 8. 降低边境通关障碍将提升中国在全球价值链的地位



来源：OECD Trade Facilitation Indicators database.

然而近年来，中国的贸易增速减缓，外国直接投资开始趋于稳定。而且，从加工贸易的发展来看，中国进口初级品在最终出口制成品中所占比例自 2009 年来并没有下降。不断上涨的生产成本和汇率升值一直是影响中国市场占全球贸易份额扩张放缓的因素。如果减少仍然相对较高的贸易与投资壁垒，以及严苛的国家控制，那么中国的商贸会再次繁荣（图 8）。2013 年 11 月召开的中国共产党十八届三中全会发布了一些关于进一步开放贸易和投资的建议。

在这种情况下，中国把深化改革的重中之重放在制造业和通关手续的简化上。进出口的瓶颈影响到中国的贸易和投资以及对全球价值链的参与。根据经合组织贸易促进指数的研究表明，在诸如中国这样的中高等收入国家通过进行务实且代价相对较小的贸易促进改革来尽可能地减少贸易成本可以使出入境成本降低 13%。

虽然外商直接投资总量很大，但是针对外资股权参与的壁垒仍然存在于一些制造业领域和主要的服务业部门中，例如电信、交通、快递、媒体、银行、保险和理财等领域。此外，外国投资者需要能够见到经济净效益才会在中国设立商业存在，而互联网产业（network industries）依然由国有企业主导着，并且鲜见促进竞争的规章制度。因此，服务业贸易限制指数和外商直接投资限制指数显示，中国位于全球贸易限制最多的 25% 的国家之列。

三中全会传递出的政策走向表明，中国会进一步放宽投资准入，包括开放服务业的一些领域。此外，中国政府最近公布了中国（上海）自由贸易试验区（FTZ）的详细条款，以便进一步开放部分服务业领域的投资。有关该贸易区的一个重要方面是外国投资者在投资所谓的“负面清单”列出的领域才需要审批。在其他领域，只要对投资申请进行登记即可。在投资项目审批方面的这一改变意味着投资程序的显著简化。当然，还有很多领域需要审批，有些有些领域的投资仍受限制。就其自身而言，该自贸区对中国经济产生的作用可能有限，如果中国政府缩小“负面清单”的范围和放松对企业所有权的限制，上海自贸区将会对经济产生更积极的影响，尤其是当它成为今后中国越来越多的自贸试验区的范本时。

主要政策建议

- 进一步清除关税壁垒和放松经济特区以外地区的贸易和投资制度。
- 进一步减少对国际贸易和外商投资的限制，尤其是在服务业方面。
- 继续努力促进贸易，尤其是在获取信息、参与贸易区、简化和协调文件、自动处理和简化手续等方面。
- 减少政府对设计国内投资的决策的参与，给予外国投资者国民待遇。
- 允许中国公民进行海外组合投资和支持非公企业的外国投资。

经合组织的工作

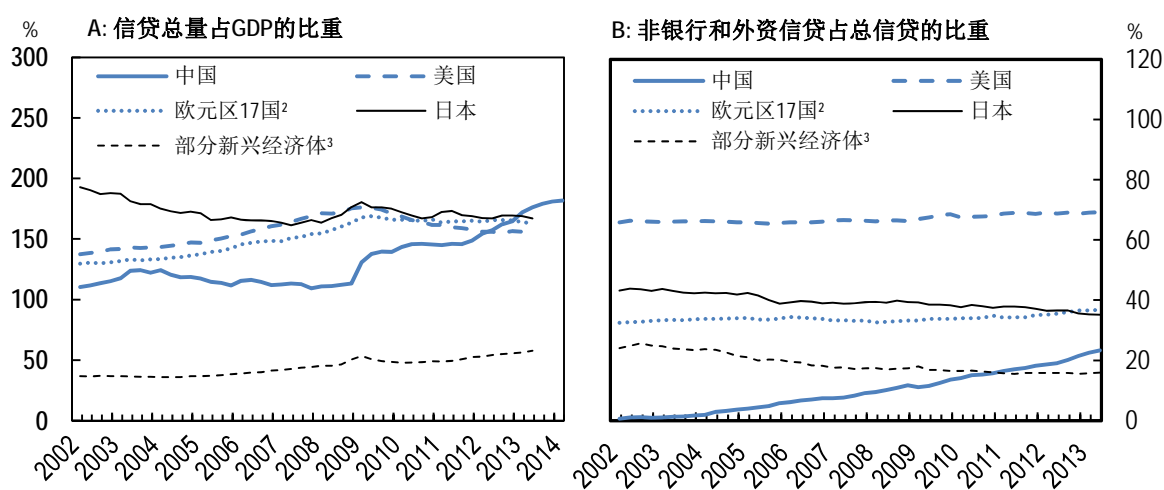
经合组织开展有关贸易和全球价值链的工作。经合组织与世界贸易组织关于附加值贸易的联合研究就是一例。该研究分析了每个国家在提供供全球消费的商品和服务的过程中附加的价值。附加值贸易的测算指标旨在为决策者考量国与国之间的商贸关系提供新的视角。经合组织还提出了《投资政策框架》，以推动开放、公平、有章可循的国际投资环境。

9. 加强金融体系的效率和稳定性

挑战

中国金融体系的发展演变非常迅速。自 2009 年以来，信贷总量快速增长（图 9）。自 2007 年以来，利率更多地由市场力量而非行政命令来确定。央行已采取许多措施来使信贷分配更加自由化，这些措施包括创造新市场，提高现有市场运作和引入新工具。这导致了在 2013 年近 43% 的总信贷流量是通过非银行渠道提供的。然而，来自非银行机构的信贷存量占比仍低于大多数经合组织国家的水平（图 9）。

图 9. 对非金融私人部门的信贷总量¹



1. 该数据是指向包括企业与家庭在内的非金融经济部门的信贷。企业包括国有控股企业和民营企业。通过使用社会融资总量增长作为代理变量，中国信贷数据更新至 2014 年第一季度。

2. 欧元区所有数据不包括拉脱维亚。

3. 部分新兴市场经济体包括阿根廷、巴西、印度、印尼、马来西亚、墨西哥、俄罗斯、南非和泰国。其整体数据是用各国数以 2005 年市场汇率 GDP 作为权数加权平均计算出来的平均值。

来源: BIS, *Credit to the private non-financial sector database*; Datastream; Eurostat; World Bank; and OECD Analytical Database.

与非居民的金融交易已逐步放开，但总体控制仍然严格。离岸人民币市场已经得到推行，现有少量但不断增长的资本回流入中国大陆。尽管汇率仍然由中央银行决定，人民币汇率浮动幅度是逐步扩大的。

央行仍然通过数量型工具，如贷款额度，来设定超短期的利率。因此，短期利率波动远高于发达国家市场，这减少了他们可用于为货币政策传递信号的信息内容。近日，央行宣布存款利率市场化将有望在近二三年内实现。

向更多地由市场决定利率的转变应该有助于更有效地分配资金，但也涉及到一些挑战。成熟经济体金融自由化往往导致信贷激增，其中部分最终被证明是不可持续的，这对中国也是一个风险。因此，

需要密切监控非银行部门的信贷扩张。中国非银行金融机构经常借钱给银行贷款受到严格控制且容易发生监管套利的部门，如地方政府投资公司和房地产开发商。此外，许多非银行部门的新产品存在严重的资产负债期限错配，这在危机时将会给为他们提供资金支持的机构带来风险。

向宽松监管环境的转变还需要更好地保护存款人和中小投资者。对于银行，尤其是小银行，存款保险是必要的。对于非银行产品，需要进一步实行资产多元化，以降低投资者面临的违约风险。此外，在投资高收益产品时，投资者需要明白有可能出现损失，正如 2014 年三月全国首例企业债券违约的发生。

由于贷款额度已经存在多年，放松监管很可能导致经济中均衡利率的增加。虽然这将有利于家庭储蓄，但一旦对汇率市场的干预按目前的计划基本结束，它也可能对汇率造成上升压力。谨慎按顺序实现资本账户自由化能避免这种风险。特别是，国际经验表明，组合投资的流出自由化往往在此过程中会最先实现。改善金融机构的披露和加强金融消费者保护的应当继续保持，同时还应开展提供民众金融知识的活动。

主要政策建议

- 建立存款保险制度。
- 对向公众发售的投资产品提出更多地组合多元化要求。
- 防范人为降低银行资本充足率的监管套利。
- 通过建立逐渐收窄的银行间短期借贷利率走廊，转向使用利率来调控经济。
- 按顺序实现资本账户自由化，从而限制汇率升值和国内与国外之间的借贷套利。

经合组织的工作

经合组织基于高透明度、信任和诚实的理念，推动以市场为导向的高效、开放、稳定和健全的金融体系，其基础是透明、信任和完整。它监测和调查当前的市场发展和结构变化，并评估和开发相关的银行、证券和机构投资者（尤其是保险公司和私人养老金计划）的改革措施。此外，它促进政策对话和经验交流（见 www.oecd.org/daf/fin 获取更多信息）。

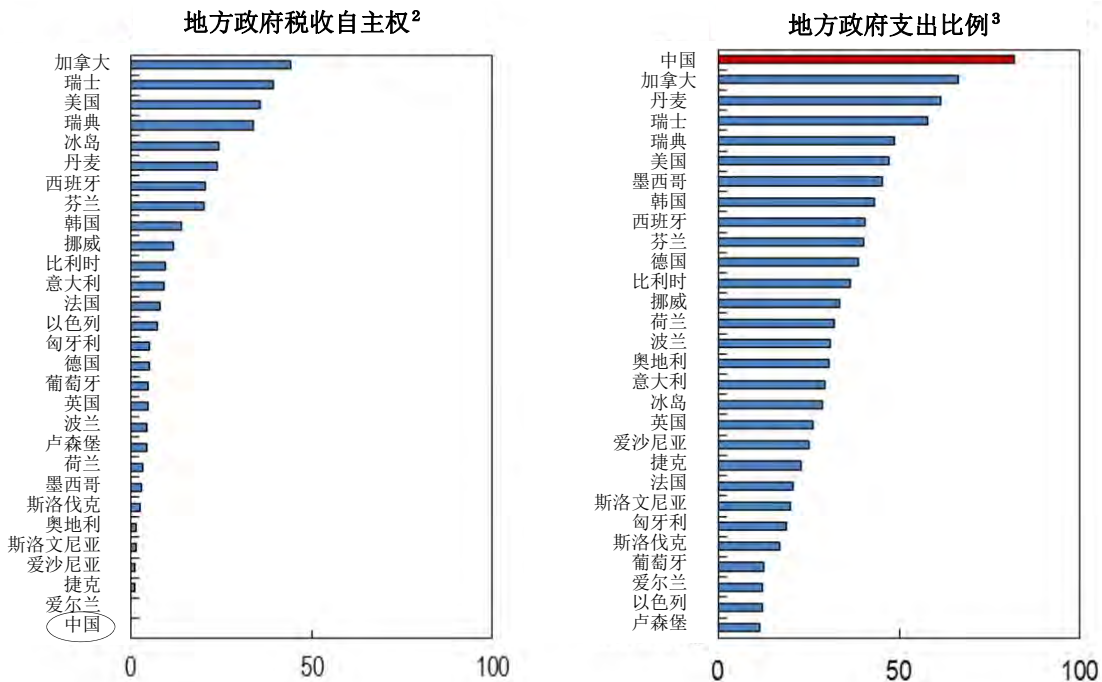
中国参与了经合组织/亚洲开发银行研究所的亚洲资本市场改革圆桌会议，经合组织公共债务管理全球论坛，以及经合组织/世界银行/国际货币基金组织全球债券市场论坛。中国是经合组织金融教育国际网络的成员，并正在开发金融教育的国家战略。中国也参加了第一届亚洲金融消费者保护圆桌会议，并为 G20/OECD 金融消费者保护工作组的工作作出了贡献和支持。

10. 强化地方政府的财政责任

挑战

自 1994 年财税改革以来，中国地方政府的财政收入增速就一直落后于中央政府。尽管如此，绝大部分公共支出仍由地方政府承担。因此，中央政府将其 85% 的税收收入转移给地方政府，尤其是省级政府。而后，各级政府再将资金逐级向下拨付。总体而言，地方政府高度依赖中央税收收入的转移，这部分资金达到了省地级政府税收收入的 2/3，是区县级政府税收收入的 2 倍多。地方政府在征税能力方面几乎没有自主权。事实上，与其他国家相比，中国的地方政府税收自主权最低，但支出责任最大（图 10）

图 10. 地方政府的税收自主权和支出状况¹



注：

1. 中国的数据仅限中央政府数据，且不包括社会保障制度。
2. 为地方立法确定的税收收入占政府总体税收收入的比例。
3. 地方政府支出比例是以占政府总体支出比例的方式表达的。

来源：经合组织，Fiscal Decentralisation database（财政分权数据库）

地方政府有权出售自有资产，包括城市的全部土地。由于政府不能将出售住宅土地使用权所得的利润用于刺激消费，因而这部分资金便成为支持地方基础设施建设的主要资金来源。2009 年，土地销售收入（减掉补偿金和改造成本之后的净收入）占到地方政府总收入的 10%，而地市一级则达到 17%。房地产市场飞速发展进一步推高了这一比例。从经济角度来看，通过土地增值来为交通运输和其他市政设施提供资金合乎情理，但在目前实施过程中会面临诸多重要挑战（见第 2 章）。

总体而言，对地方政府要遵循的财务规定较为保守，但相关限制容易被规避。地方政府通过中央政府能够获得的借款非常有限，尽管它们可以利用现金结余进行举债。不过，名义上独立于地方政府的事业单位还是可以自行借贷的。同样，地方政府全资所有的投资公司也借助贷款为建设项目提供资金。由于金融市场发展滞后，多数此类借贷的还款期都低于五年，因而在投资项目周期内需要频繁的再融资。

中央政府面临的第一个挑战是确保地方政府举债的可持续性，因为 2013 年上半年地方政府的借贷需求已高达 GDP 的 4.5%，而且负债比率较高。根据债券招募说明书显示的数据，4 省市（天津、重庆、青海和上海）的负债比率介于本地 GDP 的 60% 到 75% 之间；而在市场化程度较高的省份，总体负债比率在 10% 到 25% 之间（山东、广东、福建和浙江）。这些数字表明，第一组省市债务/税收收入比接近 5，而第二组省市则不到 2。在经合组织地区，各国的未加权平均水平为 2.3。中国各个省市的差异表明，过度借贷更多的是个政治选择的问题，而非当前政府构架的固有特点。但是，有必要在地方债务不可持续的地区建立一个解决机制。及时发布各级地方政府的债务数据有利于提高透明度。另外，如果地方政府（包括目前所有的预算外机构）采用统一的权责发生制会计系统，地方负债状况将会更加明朗。在一个财年开始前三个月而非现在实行的在财年开始后三个月制定预算也符合国际最佳实践。

另一个挑战是让中央和地方政府的税收收入实现更好的平衡。现行的做法造成资金频繁流动—各省税收收入上缴中央政府，再由中央政府以转移的形式返还地方。这就需要变更税收分摊系数，或增加非专项转移的金额，因为地方政府可能比中央政府更清楚本地的问题。

部分政策建议

- 建立地方政府总债务解决机制。
- 确保地方总体借贷的可持续性。
- 推动地方政府引入权责发生制会计系统并整合预算外机构，每季度向上级报告并公开发布数据。
- 允许地方政府保留更大比例的税收收入，提高中央政府对地方政府非专项转移的比例。
- 针对基础设施建设开发贷款期较长的贷款项目。

经合组织的工作

经合组织通过其高级预算官员委员会和经合组织财政网络开展财政责任方面的工作，前者的使命是推进政府会计核算结构的现代化，而后者则着重分析各级政府之间的关系。与两者的紧密合作将有助于中国实现强化地方政府财政责任的改革。

更多阅读材料

Herd, R., V. Koen and A. Reutersward (2010), “China's Labour Market in Transition: Job Creation, Migration and Regulation”, OECD Economics Department Working Papers No. 749.

(Herd, R., V. Koen 和 A. Reutersward (2010), 《处于过渡期的中国劳动力市场:就业创造、流动及监管》, 经合组织经济处工作文件第 749 号)

Herd, R., Y-W Hu and V. Koen (2010), “Providing Greater Old-Age Security in China”, OECD Economics Department Working Papers No. 750.

(Herd, R., Y-W Hu 和 V. Koen (2010), 《为中国民众提供更好的养老保障》, 经合组织经济处工作文件第 750 号)

Herd, R., T. Chalaux, V. Koen and X. Wang (2013), “Policies for Inclusive Urbanisation in China”, *OECD Economics Department Working Paper* No. 1090.

(Herd, R., T. Chalaux, V. Koen 和 X. Wang (2013), 《中国的包容性城镇化政策》, 经合组织经济处工作文件第 1090 号)

Hill, S. (2013), “Reforms for a Cleaner, Healthier Environment in China”, *OECD Economics Department Working Paper* No. 1045.

(Hill, S. (2013), 《中国为实现更加干净、健康的环境而进行的改革》, 经合组织经济处工作文件第 1045 号)

IEA (2013), *Energy Investments and Technology Transfer across Emerging Economies – the Case of Brazil and China*.

(国际能源署 (2013), 《新兴经济体的能源投资和技术转让—巴西和中国的案例》)

Koen, V., R. Herd, S. Hill (2013), “China's March to Prosperity: Reforms to Avoid the Middle-Income Trap”, *OECD Economics Department Working Paper* No. 1093.

(Koen, V., R. Herd, S. Hill (2013), 《中国迈向繁荣之路: 避免中等收入陷阱的改革》, 经合组织经济处工作文件第 1093 号)

OECD (2010), *Economic Survey of China*.

(经合组织(2010), 《中国经济调查》)

OECD (2012), *China in Focus: Lessons and Challenges*, OECD Publishing, Paris.

(经合组织(2012), 《聚焦中国: 经验与挑战》, 经合组织出版社, 巴黎)

OECD (2013), *Economic Survey of China*.

(经合组织(2013), 《中国经济调查》)

OECD (2013), “Urbanisation and Green Growth in China”, *OECD Regional Development Working Paper* 2013/07.

(经合组织 (2013), 《中国的城镇化及绿色增长》, 经合组织地区发展工作文件 2013/07)

OECD/FAO (2013), “Feeding China: Prospects and Challenges in the Next Decade”, *Agricultural Outlook 2013-2022*.

(经合组织/粮农组织 (2013), 《养活中国: 未来十年的前景与挑战》, 《农业展望 2013-2022》)

Wang, X. and R. Herd (2013), “The System of Revenue Sharing and Fiscal Transfers in China”, *OECD Economics Department Working Paper* No. 1030.

(Wang, X. 和 R. Herd (2013), 《中国财政收入分配及财政转移制度》, 经合组织经济处工作文件第 1030 号)

经济发展与合作组织（经合组织）

经合组织是一个独有的论坛，在此，各国政府携手应对全球化过程中的各种经济、社会和环境挑战。经合组织也走在时代最前沿，努力了解并帮助各国政府应对新的事态发展和关切（例如，公司治理、信息经济和人口老龄化的挑战）。该组织提供了一个论坛，在这里，各国政府比较政策经验，寻求解决共同问题的方法，确定良好做法并努力协调各种国内和国际政策。

经合组织成员国包括：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、智利、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、以色列、意大利、日本、韩国、卢森堡、墨西哥、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、联合王国和美国。欧洲联盟也参与了经合组织的部分工作。

经合组织出版社广泛传播该组织在经济、社会和环境问题方面所作统计收集和研究成果，以及其成员国所商定的各项公约、准则和标准。

经合组织“更好的政策”系列

经济合作与发展组织(经合组织，OECD)的使命是推动更好的政策，更美好的生活。经合组织提供了一个平台，政府可以借此平台展开合作，分享经验并寻求共同问题的解决方案。我们与34个成员国，主要伙伴国以及其他100多个国家合作，以更好地了解经济、社会和环境变化的推动力量，从而提高全世界人民的福祉。经合组织“更好的政策”系列概述了单个国家所面临的主要挑战，并提出了解决这些问题的主要政策建议。经合组织的专长领域是比较各国经验并确定最佳实践，基于此，“更好的政策”系列将根据成员国和伙伴国政策目标的具体情况、时效性和优先级，提出有针对性的政策建议，重点放在政府如何才能推进改革。



www.oecd.org/china

OCDE Paris

2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16

Tel.: +33 1 45 24 82 00