

聚焦中国：经验与挑战

2012



本书由经合组织秘书长负责出版。本出版物所表述的观点和论证并不代表经合组织及其各成员国和伙伴国政府的官方意见。

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。

引述本出版物，请注明：

OECD (2012), 聚焦中国：经验与挑战，OECD, 巴黎。

<http://www.oecd.org/china>

图片来源： © CD – Fotolia.com

© OECD 2012

您可以复制、下载或打印经合组织内容供自己使用，也可以在自己的文件、宣讲材料、博客、网站和教材中摘录经合组织的出版物、数据库和多媒体产品，但须适当说明这些信息源自经合组织，且经合组织拥有信息版权。如需申请公共或商业用途以及翻译权利，请发送电子邮件至 rights@oecd.org。如需申请获许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（Copyright Clearance Centre (CCC) 或通过 contact@cfcopies.com 联系法国版权中心（Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC)）。

序言

经合组织的使命是推动政府制定、采取和实施“更好的政策为了更美好的生活”。为了达成这项使命，经合组织汇聚了世界各地政策界的集体知识和累积经验。我们的经济所面临的主要挑战确实具有全球性，解决这些挑战需要经合组织与其合作伙伴开展更紧密的合作，设计更好的政策和切实的全球解决方案。中国的经验和发展道路对经合组织意义深远。

中国与经合组织的合作是一个双向过程。经合组织在其政策分析与政策建议中越来越多地纳入了中国的视角，目的是能够为其成员国提供更明智、更具创新性的政策选择。另一方面，随着中国日渐繁荣，它在经济发展中面临的挑战也与很多经合组织成员国越来越相似，在如何推动并维持更具包容性、更绿色的增长方面尤其如此。因此，经合组织成员国的经验对于中国政策选择的借鉴意义越来越大。经合组织关注的很多政策问题（能源效率、公共服务提供、社会保护、教育和医疗保健等）与中国“十二五规划”明确的优先重点工作相契合便是明证。

这份出版物《聚焦中国：经验与挑战》具有双重目标。首先，通过整理经合组织2011年对中国进行的分析，包括在减少贫困、社会不平等、医疗保健与对外贸易等领域的分析，它概要地介绍了中国与经合组织目前的合作。其次，希望与中国分享其成员国在一些中国关注的问题上的政策经验，如绿色增长和技能发展。

我们的目的在于促使本出版物成为经合组织与中国进行定期政策对话的一种方式，协助推进和加深双方的进一步合作。双方的合作可以追溯至上世纪90年代中期，之后合作力度不断加强，现已拓展至新的政策领域。我们认为这种政策对话对经合组织的未来发展，特别是对于发展更坚实、更清洁和更公平的世界经济而言具有战略性意义。



Angel Gurría

经合组织秘书长

致 谢

本书由经合组织各司共同完成。本书作者为：Irène Hors- 何伊兰 (引言), Richard Herd (第一章、第二章、第三章), Samuel Hill (第一章), Alessandro Goglio 与 Theodora Xenogiani (第二章), Nathalie Girouard 与 Eugene Mazure (第三章), Przemyslaw Kowalski 与 Hildegunn Nordås (第四章), Dirk Pilat, Norihiko Yamano 与 Naomitsu Yashiro (第五章), Kathrin Hoeckel 与 Andreas Schleicher (第六章), Michael Borowitz 与 Valérie Paris (第七章), Serge Gas (第八章), Richard Carey 与 李小云 (中国国际扶贫中心高级顾问) (第九章)。本项目由经合组织北京高级顾问 Irène Hors 发起并管理, 并由经合组织副秘书长 Richard Boucher、理事会与全球关系秘书处副司长 Marcos Bonturi 领导开展。Richard Herd, Sam Hill, Irène Hors 与 Vincent Koen 对本书的所有章节提供了大量建议与修改意见。Lynn Robertson 和刘练也对本书的一些章节提供了意见。本书的定稿工作于2012年2月中旬完成。

目 录

导 言	vii
第一章 宏观经济概况	1
最近表现与近期前景	1
货币与汇率政策的框架需要改善	8
须加强财政框架以实现经济与社会目标	10
中期挑战	11
第二章 社会不平等：中国近期趋势及经合组织之经验	15
导言	15
社会不平等的发展趋势	16
中国社会不平等的根源	18
社会保障范围有所扩大却仍未普及	19
在经合组织地区，税收与现金转移支付政策在降低社会不平等方面的影响	22
缩小社会不平等政策与发展经济政策之间的互补性	23
制定能促进社会公平与包容性增长的税收政策	24
应对分配的短期产出波动影响的方式	26
面对冲击，制度对分配有何影响？	27
产品市场改革亦可改善收入分配状况	29
金融改革的再分配作用	29
结语	30
第三章 经合组织关于绿色增长的关键经验	33
绿色增长的好处	34
绿色增长的框架	35
绿色增长政策的要素为何？	36
制度与多层次治理	40
就业与分配层面	41
国际层面	43
测量绿色增长的进展	43

第四章 中国加入 WTO 后的十年：保持以开放性为基础的增长态势	47
导言	47
中国加入 WTO 是其重新成为经济大国的重要基石	47
全球贸易网络、全球价值链和外商直接投资	50
贸易专门化模式	53
提高收入水平，保持以开放为基础的增长	55
结语	64
第五章 提升价值链：中国的经验和前景	69
导言	69
中国在全球价值链中所扮演的角色	70
全球价值链下中国产业升级战略	77
全球市场的转变和中国面临的机遇	82
第六章 通过技能衡量来支持经济转型	87
导言	87
通过国际学生评估计划衡量技能	87
技能衡量标准框架	89
旨在促进经济转型的目前与新兴的技能衡量标准：技能供应	89
衡量技能需求	92
技能供求的匹配和技能发展成果	93
影响技能发展的具体因素	95
在可靠实证的基础上实施战略性技能发展政策	96
第七章 中国的医疗卫生：近期趋势与政策挑战	99
导言	99
非传染性疾病的挑战	101
医疗保险覆盖范围已扩大，但仍存在分割现象	105
须进一步改革公立医院体系	106
国家药物制度现正实施中，以改善价格合理药物的获得	109
第八章 中国的核能发展：经合组织核能署的观点与展望	111
导言	111
核电反应堆和福岛第一核电站事故的影响	111
核燃料循环	112
中国与经合组织核能署	113
中国与经合组织核能署合作日益密切：互惠互利	114
第九章 经济转型及减贫：研究中国经验，帮助非洲实现发展	117
导言	117
经济转型和减贫	119
中国经验的关键元素	120
将中国的经验应用到非洲	122
发展合作方面的经验	125

表

表 2.1 税收改革对经济增长及社会平等的影响	25
表 2.2 关于宏观经济冲击影响分配的实验结果汇总	27
表 3.1 OECD 绿色增长初步指标组别和所涉主题概述	44
表 4.1 中国对农业及工业产品的关税	50
表 5.1 中国工业企业的技术开支	80
表 7.1 中国的医院与病床	106

图

图 1.1 消费者与生产者物价年增长率	2
图 1.2 银行贷款增长率与利率	3
图 1.3 对国内生产总值的贡献	4
图 1.4 房屋销售和在建房数量	4
图 1.5 贸易差额与贸易条件指数	5
图 1.6 周期性发展：经合组织领先指数（OLI）与全国采购经理人指数（PMI）	6
图 1.7 非金融公司借贷（按来源划分）	8
图 1.8 境外人民币存款与以人民币进行结算的贸易	9
图 1.9 人民币名义汇率与有效汇率	10
图 1.10 政府支出与预算余额	12
图 1.11 1990 年至 2010 年能源生产与能源密集度	13
图 2.1 20 世纪 90 年代初至 21 世纪第一个 10 年末 1，中国家庭实际收入变化情况	16
图 2.2 20 世纪 90 年代初与 21 世纪第一个 10 年末 1 收入差距变化水平对比	17
图 2.3 城乡地区不平等现象均呈缩小趋势	17
图 2.4 城乡收入差距呈缩小趋势	18
图 2.5 2005 年至 2010 年间低收入省份的增长速度高于高收入省份	19
图 2.6 中国及部分新兴经济体国家的社会公共支出 1	20
图 2.7 缴款社会保障范围大幅拓宽	20
图 2.8 失业救济及离职补偿金	21
图 2.9 经合组织国家的社会不平等程度及收入水平	22
图 2.10 收入越不平等，再分配率就越高	23
图 3.1 部分 G20 国家中环境相关税收的组成占 2009 年国内生产总值百分比	37
图 3.2 脱钩趋势：生产与二氧化碳和温室气体排放	45
图 4.1 中国、其他新兴经济体以及经合组织的实际 GDP 增长	48
图 4.2 外资企业进出口在进出口总量中所占的比例	52
图 4.3 以要素密集性排列，显性比较优势指数超过 1 的产品份额	54
图 4.4 2005 年所有服务业的服务贸易平均成本对应国内交易成本	62
图 5.1 中国加工贸易和一般出口	70
图 5.2 外商投资企业在一般出口和加工贸易出口中所占的比例	71

图 5.3 中国出口产品单位价值增长和进口半成品的作用	72
图 5.4 出口量中的进口原料与半成品占比和进口原料与半成品的来源国 (2005)	73
图 5.5 中国和其他个别国家出口产品所含进口原料和半成品 (2000 年中期)	74
图 5.6 信息通信技术制造业产出附加值比率 (2005)	75
图 5.7 中国制造业出品的构成 (2010)	76
图 5.8 中国本土企业的加工贸易出口	77
图 5.9 国有企业和国家控制企业在技术投入中所占份额 (2009)	81
图 5.10 按企业类型确定的中国对外直接投资构成 (2010)	82
图 5.11 外商投资企业、港澳台企业在中国的销售额和市场份额 (2009)	83
图 6.1 技能衡量标准的概念框架	89
图 6.2 阅读活动和基础技能	92
图 6.3 技能熟练程度和技能使用之间的匹配和不匹配情况	94
图 6.4 基础技能和经济劣势	95
图 7.1 2009 年人均医疗支出总额与人均国内生产总值	100
图 7.2 预期寿命与人均国内生产总值	101
图 7.3 中国非传染疾病病例预估数量	102
图 7.4 应对慢性疾病重大风险因素的卫生预防服务包的年均成本	103
图 7.5 经合组织医疗卫生质量指标计划收集的质量指标实例: 2009 年 (或最近一年) 15 岁以上人口哮喘	105
图 7.6 2008 年 (或能够获得有效数据的最近年份) 各国医院急症病患平均住院日数	108
图 9.1 非洲对中国的出口	123

框

框 1.1 经合组织中国复合经济先行指数	7
框 3.1 十二五环境保护规划 (2011-2015)	35
框 3.2 绿色增长目标与国家发展规划	41
框 3.3 提升全中国环境执法的一致性	42
框 5.1 有关中国创新框架条件的政策意见	79
框 6.1 经合组织国际学生评估计划 (PISA)	88
框 6.2 经合组织国际成人技能评估计划	91
框 6.3 澳大利亚使用可靠的技能衡量以设计有效的技能发展政策	97
框 9.1 经合组织发展援助委员会简介	117
框 9.2 非洲的经济转型及中国和其他新兴国家在其中扮演的角色	123
框 9.3 第四届援助有效性高层论坛	124

导言

中国的经济发展受到经合组织国家及其它地区日益广泛的瞩目，此外，中国在政策层面面临的许多主要挑战也与经合组织的工作重点越来越趋于一致。《聚焦中国：经验与挑战》汇集了2011年经合组织对中国所做的调查分析，并选择性地说明了一些对中国特别具有针对性的工作。这份报告具有双重目的：第一，帮助中国决策者和专家了解相关的经合组织报告，为中国的现状和挑战提供一个国际视角；第二，加深政策界（包括发达国家及发展中国家）对中国经验的理解。

目前中国和经合组织国家面临着许多共同的挑战。有些挑战，例如改善国际贸易和投资机制或抑制气候变化，属于全球性的问题，需要全世界协同解决，相应地也需要通过政策对话来促进彼此之间的理解。而另一些挑战则反映了中国正朝着全面建设小康社会的目标迈进。目前中国已跻身中等偏高收入国家，人均国内生产总值已接近一些经合组织成员国。发达国家的成功经验和失败教训都对有着越来越重要的意义。

本报告首先对宏观经济做了一个概括总结（第一章），接着从国际视角分析“十二五”期间面临的两大挑战（第二章和第三章）：在发展的过程中，如何确保以人为本，以及如何应对经济快速发展对环境的不利影响。这两大挑战正好与经合组织的两大重点工作相呼应，即如何实现绿色增长和包容性的增长。第四章和第五章阐述如何通过深化结构性改革来推动竞争，从而维系持续、快速的经济增长。第六章讲述了中国政府对教育和技能的重视，讨论如何强化劳动者技能、促进中国经济（包括农村经济）的长期发展及顺利转型。第七章从另一种角度审视了人力资本和社会福利，讲述了中国在改善医疗保健方面取得的进展，并讨论了从长远来看，为何中国必须像许多经合组织国家以及其它新兴经济体一样重视非传染性疾病。第八章回顾了中国的核能利用战略，并讨论了中国加强与经合组织核能署的合作可能获得的益处。最后，第九章回顾了中国经济转型的历程、减少贫困的经验并针对援助政策做出了相关结论。

经合组织经济司中国事务处密切关注中国的经济发展动态，而《经合组织经济展望》年刊曾两次对中国的发展状况进行预测。本书宏观经济概况一章指出，在全球其它地区的经济持续疲软的大背景下，中国经济表现出持续增长的强劲势头。经常项目顺差的大幅下降预示着全球经济正处于再平衡进程之中。本书还讨论了政府应该如何应对全球经济低迷，指出房地产行业是一个非常巨大的风险源。此外，还讨论了如进行改革，采取更加以市场为导向的货币政策以及更灵活的汇率机制，将有助于更好地应对冲击、维持宏观经济及财政的稳定。宏观经济概况这一章还指出，财政政策改革对支持“十二五”规划宏伟目标的实现具有重要作用。

中国和经合组织同样关注社会不平等现象以及如何让所有人共享经济发展成果。解决社会不平等问题是“十二五”规划的重要主题之一。最近发布的“人力资源与社会保障

十二五规划”提出了实现“合理收入分配”的目标。在很多经合组织国家，社会不平等现象不断加剧并一直是政府关注的主要问题。此外，在经合组织，经济发展水平和社会不平等程度之间似乎关联甚小。如何在促进包容性经济发展的同时缩小社会不平等已然成为经合组织的当务之急。第二章分析了中国社会不平等的发展趋势，阐述了有效的税收及补助机制、适当的劳动力市场及产品市场监管体系以及完善的教育及金融政策有助于降低社会不平等，它显示了许多能直接降低社会不平等的政策与促进增长的政策之间存在着强有力的互补关系。

中国和经合组织共同关注的另一个问题是如何向绿色生产和绿色消费模式转型。经合组织国家意识到他们面临着越来越多的环境问题挑战，而最近的经济危机也促使许多国家开始思考如何转变经济增长模式。许多国家因此制定了致力于实现绿色复苏的措施，他们注重创新和可再生资源投资，致力于提高能源和资源的利用率。第三章讲述了经合组织为绿色增长所做的努力，讨论各国如何才能制定适合当地情况的绿色增长战略。与其它发展中国家一样，在中国，经济增长有时也被人们认为是以牺牲环境为代价换取的。环境污染代价巨大，尤其是会危害人类健康，并造成社会关系紧张。政府已经采取了一系列重大措施来改善环境问题。借助绿色增长，中国可以跨越过去那种不可持续、浪费严重的生产和消费模式。此外，诚如第一章所述，改善环境与实现整体经济再平衡之间需要互相补充协作，尤其是可考虑将经济重点从建设及制造业转向服务业。

第四章和第五章重点讲述中国与全球经济的融合，分析政府的对外开放承诺以及贸易和投资自由化政策对维持经济高速增长的作用。第四章回顾了中国自十年前加入世贸组织以来所实施的广泛的结构改革，以及参与全球贸易网以及全球价值链对中国经济腾飞起到的关键作用。这表明，中国通过进一步取消边境贸易保护和境内贸易保护，深入进行国企与农业部门改革，重新审视原材料贸易方式来实施进一步开放，这些将使中国继续受益。改革服务业监管体系，增加服务业的竞争，可以促进服务业的发展，提高整体生产力。

第五章详细分析了中国在全球价值链中所扮演的“世界工厂”角色，审视了“加工贸易”的重要性，研究中间投入进口在中国相对复杂的出口体系中所扮演的角色。该章重点探讨了中国在全球价值链中的增值活动，并展示了经合组织关于全球价值链的一些最新研究结论。该章还强调必须提高科技创新能力，研发高质量的创新产品，必须积累知识产权、人力资本及组织资产等无形资产力量。在中国，不仅仅是实物资产，无形资产通常也高度集中在国家控制的企业手中。考虑到创新需要高度的能动性 and 自主性，中国在全球价值链下的产业升级将更加需要依靠营利导向型企业。尤其是私有企业的国际化将帮助提高其创新能力，并增强其在全球价值链下中国产业升级过程中的作用。

上海是中国第一个加入国际学生评价项目的城市，测试结果震惊了世界各国的决策者。上海15岁学生在每项测试中都名列首位，击败了来自其它73个经济体的学生。上海的测试结果显示了中国在教育方面所取得的成就，但其它地区，尤其是农村地区在技能方面面临的挑战依然存在。第六章介绍了经合组织协助其它国家制定健全的技能培训政策所取得的成绩，说明了哪些信息有助于评估目前的技能供需状况、技能匹配程度以及技能投资的结果，此外第六章还讨论了如何制定政策才能最大程度地利用现有技能促进经济发展。

第七章主要回顾了中国在改善健康状况和扩大卫生医疗覆盖范围方面取得的重要进展，当前中国人口的预期寿命水平已经接近许多经合组织国家。目前，通过与经合组织国家进行对话交流，以及借助经合组织国家对卫生体系进行的系统性数据采集和分析，中国正为未来的医疗保健和保险体系奠定坚实的基础。在中国，随着传染性疾病的下降，慢性病已经变成了危害健康的主要疾病。经合组织国家应对这种挑战的时间较长，根据经合组织国家的经验，在基层医疗级别上开展预防、筛查和治疗工作是非常重要的。进一步调整中国的健康和保险体系，加强基层医疗的干预，例如对高血压和糖尿病的筛查等，将提高成本效益，并且提供更灵活的治疗选择。另外，中国已经成功改善了医疗体系基础设施的硬件，但是在很多软件设施方面，如医院管理和资金筹集、医务人员培训等方面还需要进一步改革。

随着经济的强劲增长，在过去数年中国对能源的需求量也迅猛增加。为了限制能源消耗对环境造成的影响，开发国内煤炭替代物，中国制定了非常宏伟的核能发展计划。与其他国家一样，福岛核电站的核泄漏事故引发了中国对核电站安全性的关注，中国已经重新修订了安全规则，并且将工作重点放在发展更安全的核反应堆先进技术之上。第八章阐述了中国的核能计划，列举了中国与原子能机构增强合作可能获得的益处。该章所涉问题较为广泛，包括核能安全和管制、放射性废弃物的管理和处理、放射防护和应急准备以及与核能有关的经济、科学和法律问题。参与原子能机构有助于中国了解国际最佳实践，支持中国核能的安全可持续发展。

最后，第九章着眼于中国在解决贫困领域所取得的杰出成就，讲述了中国如何通过快速经济转型，从一个相对贫困、农村基础较大的国家，转变为一个中等收入国家。该章概括了中国—发展援助委员会研究小组的主要工作内容。中国—发展援助委员会研究小组由经合组织发展援助委员会（DAC）（该委员会是经合组织的捐助方网络）和中国国际扶贫中心（IPRCC）共同设立，几个非洲国家也积极参与其中。第九章还强调了中国政府通过规划与预算、基于绩效的公共管理、政策研究与创新性实践来领导经济和社会发展所起的重要作用。它还强调了如能密切结合自己的发展战略，中国将能够最大限度地利用国外投资和援助。中国的经验可以给其他发展中国家和新兴经济体国家提供重要的参考和借鉴作用。此外，中国对最近签订的《釜山有效发展合作伙伴关系》的积极参与，对于其他捐助方和发展中国家也具有重要意义。

第一章

宏观经济概况

最近表现与近期前景

经济发展趋缓且物价压力减退

2011年中国经济发展明显放缓，扩张速度是10年来最慢的年份之一。尽管如此，在全球经济环境疲软且前景不明朗的大背景下，9.2%的增长率以全球标准而言仍属突出。这是中国经济连续第10年创下9%以上的年增长率，10年间中国国内生产总值几乎已涨了三倍。这也代表中国朝全面建设小康社会的目标继续迈进，并进一步稳定了其作为全球经济关键推动因素的地位。当前多数先进经济体增长依旧疲软不均，并长期困于其它经济挑战——尤其是失业率居高不下、政府负债负荷沉重、资产价格下滑——在这种背景下，若以购买力平价法计算，据估计中国对全球增长贡献将达三分之一左右。中国经济的发展动力于2011年期间走软，到年底增长幅度仅略超8%，远低于其发展趋势的增速。

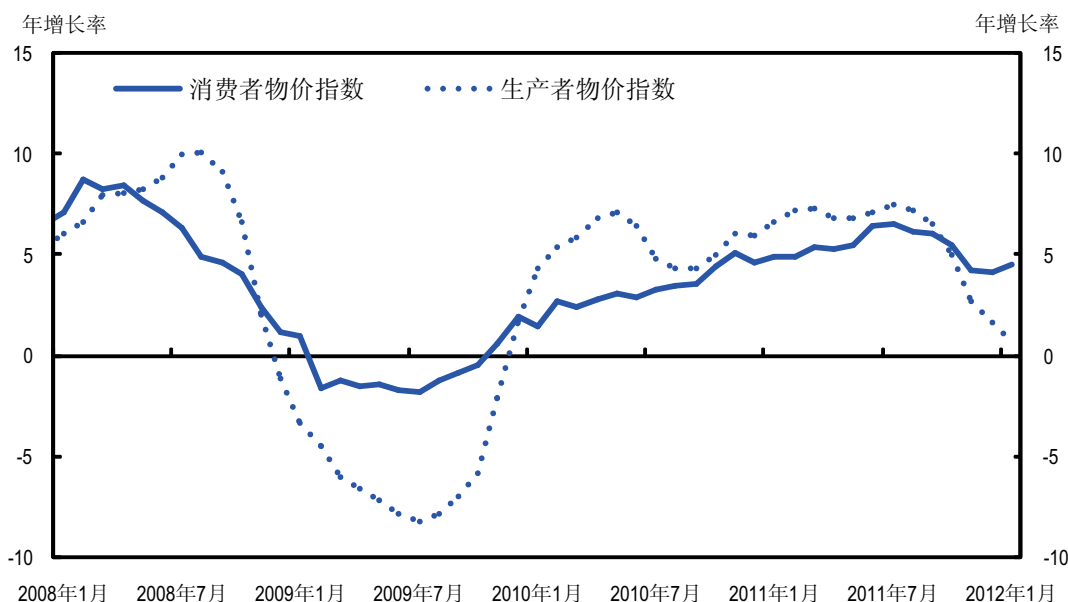
增长减缓反映了各界为使经济降温并减低通胀做出的共同努力。自2011年底开始，中国的通胀率稳步上升，到2011年中，消费者物价年增长率已超过6%（图1.1）。物价压力现象非常普遍，说明之前一波非常强劲的增长反弹后，众多国际商品价格被推升上扬，因此浮现了更大规模的产能限制。2011年大部分时间的生产者物价年涨幅超过6%，为长期平均值的两倍以上。由于中国政府决定提高谷物支持价格，并限制长期供应，加之自然气候的影响，导致食品价格年增长率攀升至将近15%的周期高峰。至2011年底，在经济活动减缓且产能限制放宽的带动下，再加上政府对食品与原物料价格的调节，通胀年增长率已下滑至4%左右，

政策立场逐步紧缩

为应对通胀压力，中国实施了紧缩的货币政策，管制利率与商业银行存款准备率亦双双提高。虽然相对而言，基准利率并未大幅提升，但减少流动性却确保了银行借贷成本大幅攀升。到2011年中，三个月期银行同业拆借利率已升至6%以上，较2010年初高出400个基点以上（图1.2）。2009年一部分地方政府投资载体大举借贷，并开始出现坏帐攀

升的迹象，此后，对该等投资载体的贷款开始受到控制。银行业监管者下令停止对部分新的地方政府基础建设项目提供新增贷款，要求将大量贷款转列入银行资产负债表之中，并加强对这些银行既有贷款组合的监控。

图 1.1 消费者与生产者物价年增长率



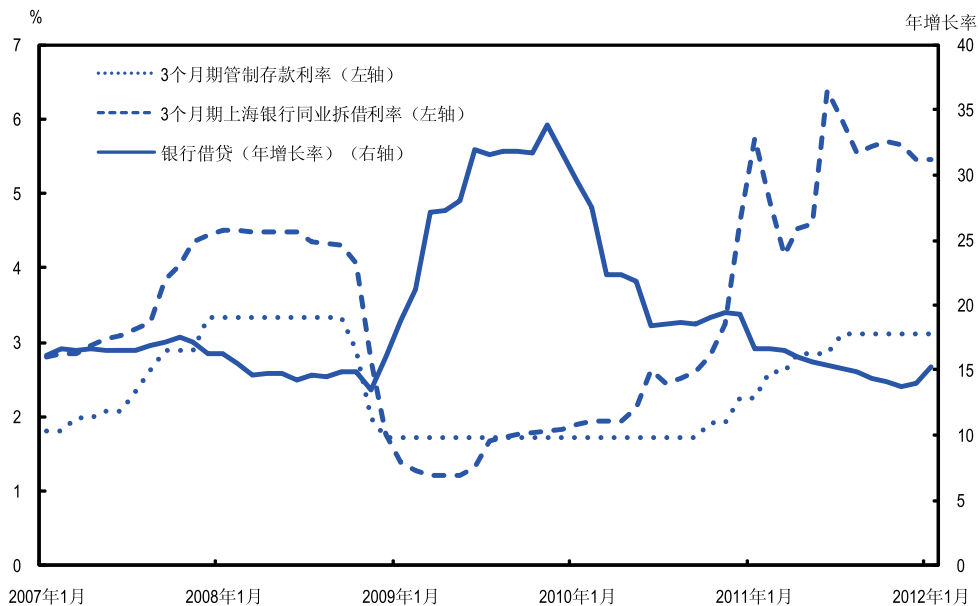
资料来源：CEIC。

由于上述措施的实施及总体货币政策紧缩，货币与银行贷款的增长略有趋缓；2011年整体而言，中国政府成功实现了16%的货币增长目标，较前一年20%的增长明显趋缓。由于通胀压力减轻的迹象明显、增长减速且部分先进经济体前景恶化，中国政府在年底前开始实施宽松货币政策，将存款准备金率调降了50个基点。这项做法多少有助于纾解货币市场的压力，从而略微降低银行的融资成本。存款准备金率在2012年2月继续调降了50个基点，但基准利率仍维持不变，处于相对高水平。

由于年初房地产市场，特别是几个大城市的房地产市场价格持续强劲上扬，中国政府出台了各种房地产市场降温措施。这些措施以之前的行动为基础，包括将购买二套房时的最低首付比率从50%进一步提高为60%，并扩大了限购城市名单。此外，上海及重庆还首度引进了房产税。

财政政策也为经济发展造成了进一步的阻力。2011年税收收入极高。全国政府赤字(中央与地方政府总额)大幅减少，几乎实现了收支平衡。同时，社会保障制度(预算独立于政府，由地方自行管理)呈现盈余，且金额之高使全国政府与社会保障制度的联合账户的盈余额达到国内生产总值的0.5%左右，尽管其增长速度低于平均水平。由于名义国内生产总值快速增长且赤字极小，到2011年底，全国政府负债已下滑至国内生产总值的15%。此外，政府的现金余额大幅增加，因而所余净负债的规模已经非常有限。

图 1.2 银行贷款增长率与利率



资料来源：CEIC。

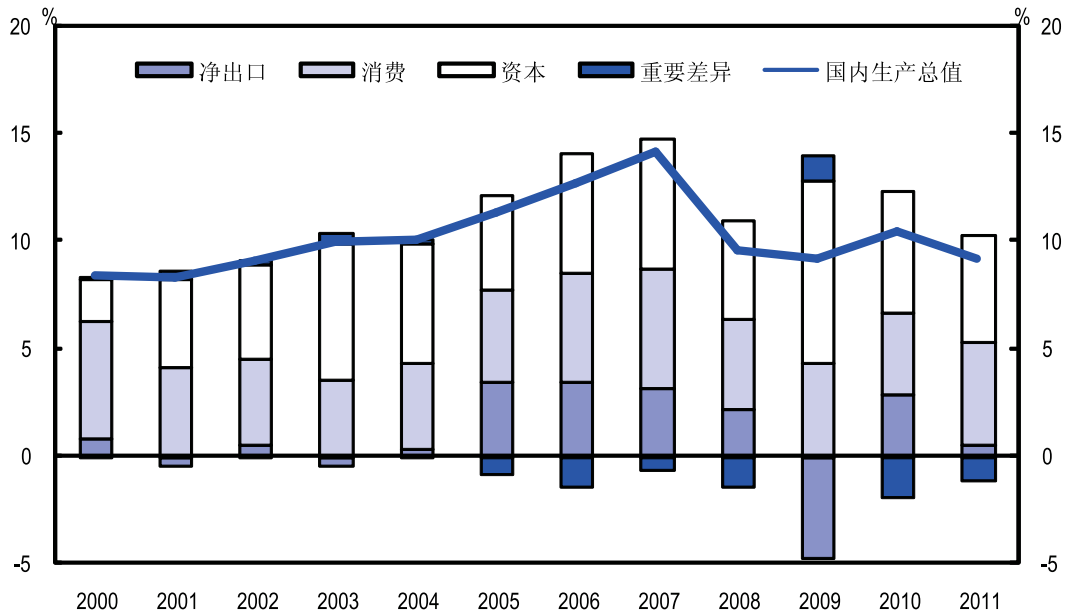
然而，各种预算外借贷的存在最终仍可能导致政府负债增加。在2010年底，这类借贷分为四部分，除铁道部负债、资产管理公司负债之外，最重要的是地方政府融资平台负债及地方政府未经授权的借贷。根据中华人民共和国审计署数据，这些债务总额高达2010年底国内生产总值的35%。一旦所有由贷款支持的投资项目无法产生清偿债务所需的足够回报，这将是政府最终可能负债的最大额。大部分的投资项目，特别是位于富裕省份的投资项目可能产生清偿债务所需的足够回报，或有充分的抵押品提供支持。

经济开始进入再平衡

尽管货币与财政政策紧缩，由于明显、加速的再平衡趋势（图 1.3），消费得到刺激，2011年的内需亦得以维持。虽然幅度极小，但整体消费量占实质国内生产总值的份额实现了10年来的首次上扬。据估计，全年而言，实质家庭收入平均上扬幅度略高于10%，乡村地区增长幅度甚至更大。劳动收入强劲上扬，尤其是在主要出口省份，如广东与江苏，由于最低工资标准大幅提高，二省的农民工收入实质增幅分别高达19%与15%。

货币政策紧缩确实对资本形成了重大冲击，导致后者的增长速度放缓至10%点。房地产业的资本形成很弱，反映出房价降温措施的成效。全年多数时间内，住房销售额停滞，12月更是急剧下滑。但市场中房地产的供应却持续加速，导致全年待售房存量上扬。开发商对此的反应是减少新开发项目的增长（图 1.4）。虽然年中左右房产价格趋向平稳，且某些市场细分出现急遽下降，但总体而言，全国的价格并未出现明显下滑。然而，由于政府出台社会保障房项目，计划于5年内新建3,600万套保障房（约为当时宣布的全国城市住房存量的20%），商业市场的疲软因此得到部分抵销。政府计划于2011年开始兴建约1,000万套住房，2012年再增建700万套。

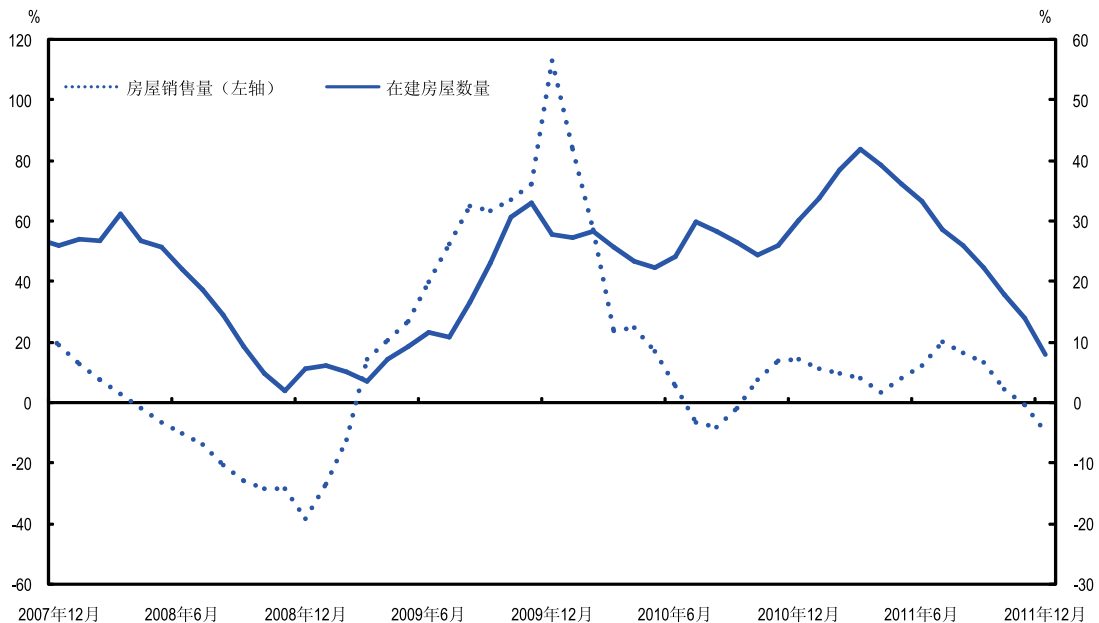
图 1.3 对国内生产总值的贡献



资料来源：CEIC。

图 1.4 房屋销售和在建房数量

3 个月移动平均值在 12 个月间的变化



资料来源：CEIC。

2011 年的中国出口增长率远低于其趋势速率，全年整体增长率低于 10%。这部分是由于在国内通胀压力推升之下，出口价格的涨幅远超其他国家出口价格，同时它还反映了海外需求处于疲软状态。欧洲经济短暂复苏之后再度陷入停滞，各界再度担忧主权债务的

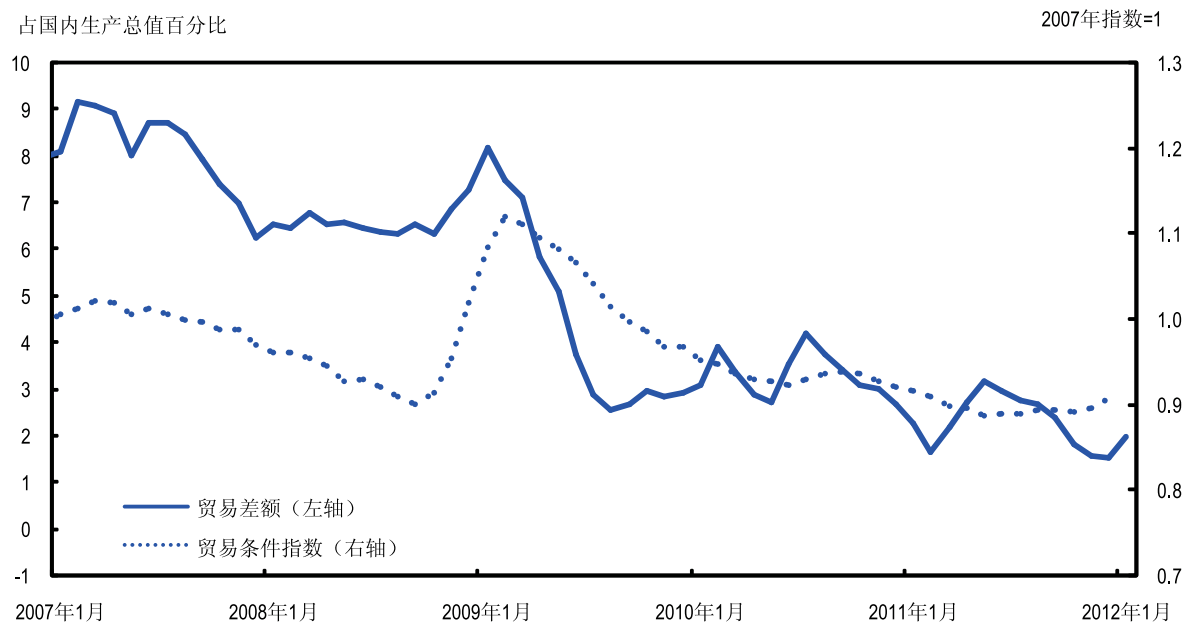
可持续性，金融业整体不稳定的状况也打击了各界信心，同时财政稳固政策使需求元气大伤，在截至 2011 年 11 月为止的 6 个月内，欧洲进口较前一年同期下滑近 10%。美国的增长相对较为强劲，但劳动市场依然相对疲软，失业率仅自高点略有下滑。在日本，经济则因三月大地震及紧接的核灾造成的破坏而严重受挫。

其它大型新兴经济体出口亦见减缓，尤其是印度与巴西，下半年增长速度已降至趋势速率以下。由于下半年全球经济发展进一步趋缓，中国出口严重受挫，几乎未见增长。事实上，2011 年第四季度中国的出口水平甚至低于第二季度。

整体而言，外国部门对 2011 年增长贡献极小。进口增长率略高于出口。此外，由于贸易条件指数下降，贸易顺差下降为国内生产总值的 2.2%(图 1.2)。经常帐户盈余亦相应缩减，估计约为 2011 年国内生产总值的 2.0%，如按绝对值计算，则较 2010 年水平下滑四分之一。在该年最后一季度，由于贸易顺差缩小再加上欧元升值，导致外汇储备的美元价值小幅下滑，是 10 年来首次出现季度负增长。

图 1.5 贸易差额与贸易条件指数

三个月移动平均值



资料来源：CEIC，经合组织预测数值。

增长率将维持在平均水平以下

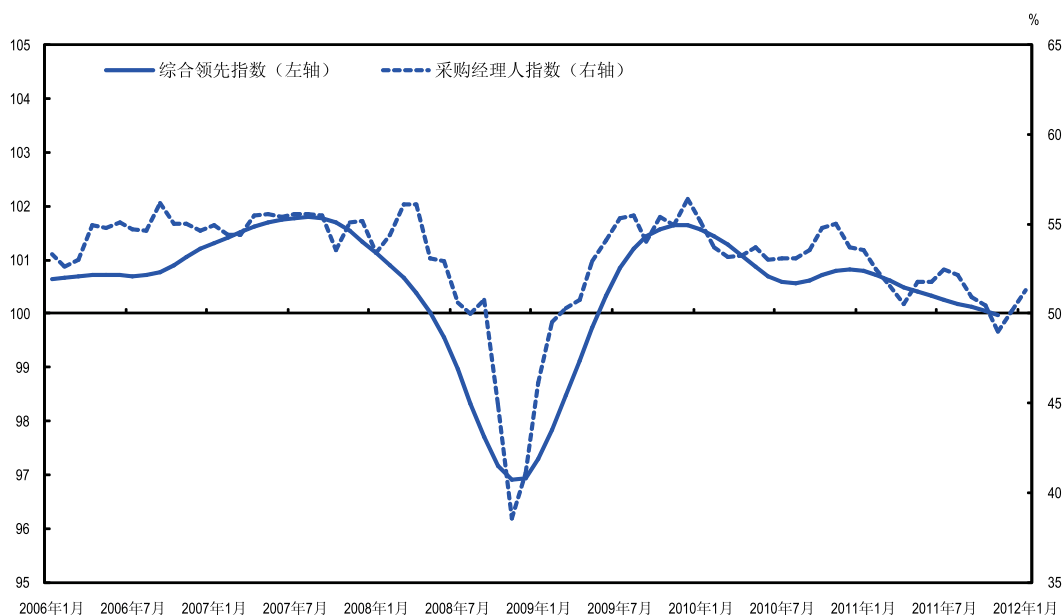
2012 年实质国内生产总值的增长预计仍将低于 9%，但由于全球经济状况逐渐改善，该比率预计将于下半年走高并持续至 2013 年。有迹象显示，生产周期可能已触底转升，例如，采购经理人指数与工业生产最近已略有回升。然而，根据经合组织的综合领先指标，2012 年上半年的增长仍将维持在平均水平之下(图 1.6 和框 1.1)。外部需求前景黯淡。如

经合组织最新的《经济展望》(经合组织, 2011)中所详述, 全球经济很可能维持疲软状态, 其中更以欧洲为最。这将对中国经济增长形成持续性的压力, 上半年的增长率可能因此维持在趋势水平以下。由于房地产业丧失发展动力, 房屋的兴建将得到抑制, 同时水泥与钢铁等主要的原材料供应产业也将得到抑制。房地产业疲软也将对需求造成冲击, 因为高度仰赖土地出售收益的地方政府收入将减少。由于开发商需求减少, 地方政府减少了土地开发权的出售, 但并未降低价格, 而是在出价低于底价时取消拍卖。政府减少的收入可能通过各种做法补足, 包括减少公共部门基础建设投资并在 2012 年增加借贷。

政府已出台多项经济刺激政策。2011 年 9 月, 政府宣布提高税收起征点与税级, 纳税人数从之前的 8,400 万锐减为 2,400 万, 该项措施的成本达国内生产总值的 0.3%。2012 年 1 月, 政府还宣布将所有社会保障与政府养老金增加 10%, 成本为国内生产总值的 0.4%。如上述款项全部用于消费, 这些措施便可将个人消费提高 2 个百分点以上。此外, 继 2011 年开始建造 1,000 万套经适房之后, 经适房计划的建造工作将会进一步增加。为提供建筑经费, 政府正督促银行向地方政府提供优惠贷款, 同时还正在考虑利用部分国有企业股利来支持社会住房。

由于与其他主要经济体相比, 中国的需求仍属强劲, 且由于通胀率相对较高, 其竞争力预期将略微下滑, 因此经常帐户盈余预计将维持在较低水平。

图 1.6 周期性发展：经合组织领先指数 (CLI) 与全国采购经理人指数 (PMI)



资料来源：经合组织经济指标数据库与 CEIC。

中国政府近期的工作重点是确保 2012 年间经济增长得到恢复。要做到这一点, 必须出台有力的宏观经济政策, 对抗高度不确定与疲软的外部经济状况。货币政策应予放宽, 调降存款准备金率与管制利率, 这将有助于促进下半年需求的增长。财政政策的立场也必须逆转, 不再以恢复中央政府预算平衡并实现财政盈余为明确目标。由于经济维持中期快

速增长，再加上政府借贷成本极低，中央政府确实可能将赤字维持在相当于国内生产总值2%的规模，并使负债对国内生产总值比的上升（如有）维持在非常有限的范围内。

框 1.1 经合组织中国复合经济先行指数

经合组织复合经济先行指数 (CLIs) 的目的是预测经济活动长期趋势中的波动拐点 (通常称为“商业周期”)。由于这一方法关注的是经济拐点 (高峰和低谷)，因此提供的是短期经济运行的定性结果而非定量信息。这些指数对生产初期的状况进行衡量，能够快速回应经济活动中的变化，易受未来经济活动预期的影响，或是衡量政策立场的控制变量。

中国的复合经济先行指数通过工业生产指数 (图 1.6) 衡量经济活动的波动，能够有效提供经济拐点的早期信号。

中国的复合经济先行指数由有限的几个经济时间序列构成，这些序列具有与商业周期类似的周期性波动，但其拐点的出现时间却常常早于经济周期。中国的复合经济先行指数采用了七组数字：化肥产量；货币流通总额 (M2)；粗钢产量；通过商业趋势调查得出的海外订单数量；建筑施工；汽车产量；以及上海证券交易所的交易额。除海外订单数量 (数据由中国人民银行提供) 和上海证券交易所交易额 (数据由上海证券交易所提供) 外，其他所有数据均来自国家统计局。

经合组织从 1996 年开始与中国国家统计局在宏观经济数据领域展开合作，主办了多个研讨会帮助中国采用国民经济核算体系中界定的国际公认标准和定义。目前，国家统计局发布的是具有国际可比性的年度国民经济数据，其中包括一些始自 1970 年的历史数据。国家统计局还与经合组织合作开发了季度国民经济核算。首次预测结果正在审查之中，并将于近期发布，这将为中国的经济运行提供更及时可靠的衡量指标。

经济面临来自房地产业与外部环境的风险

经济面临的来自房地产业的风险不可忽视。对房地产价格的调节将广受欢迎，然而买方将继续持观望态度，存量房的积压也将给开发商造成越来越大的压力。亏损增加可能反过来对金融业造成压力。虽然小型开发商的退出基本无关痛痒，但大型开发商倒闭则会使部分银行贷款面临风险，可能因此引发负面溢出效应。这些效应可能因为预购盛行而加剧，买方可能会在价格下滑时蒙受严重账面损失，或发现楼房因建商倒闭而未能完工。此外，虽然快速城市化与收入增长应可确保市场供需快速恢复平衡，但存量房维持过剩会致使建筑活动持续放缓，并进一步削弱需求。迄今为止，大型商业银行的资产负债表仍维持强劲，不良贷款金额维持在低水平。然而无盈利的投资暴露后，情况便可能改变。在最近举行的全国金融工作会议，中国政府强调必须加快金融业改革，将系统风险降至最低，包括解决地方政府所累积的坏帐并加强金融业监管。

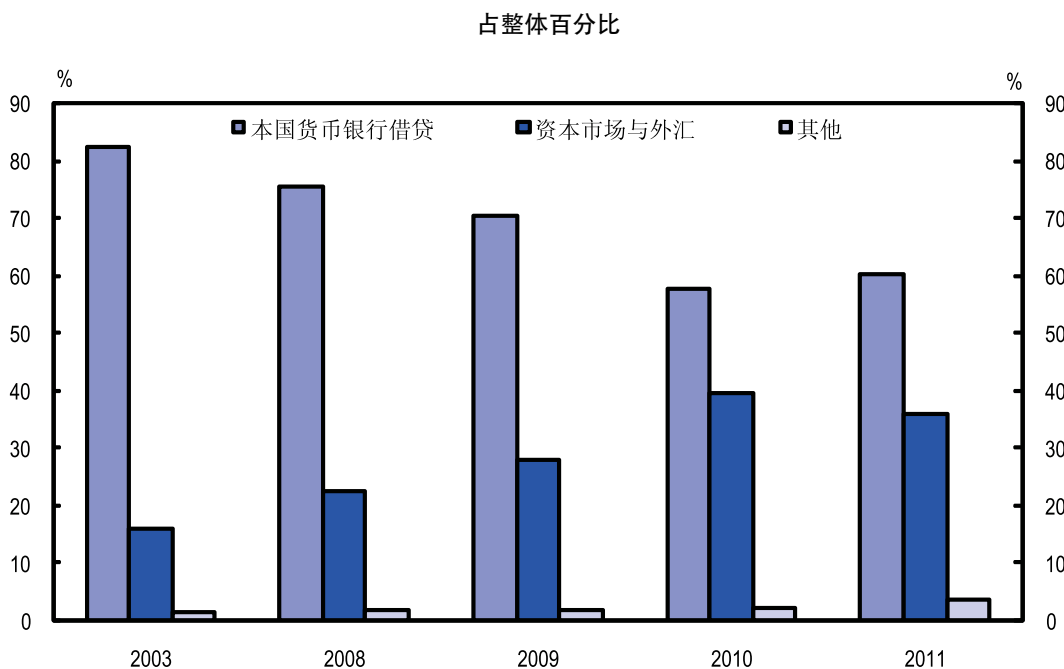
中国经济所面临的另一重大风险是如果其他地区的经济增长前景持续恶化，外部需求可能进一步疲软。在全体先进经济体中，最大的忧患仍然来自欧洲，欧元区可能已陷入温和衰退。如用来限制主权债务和控制整体金融业问题的措施未能取得成功，这些措施对实体经济的反馈作用可能导致增长严重受损。在美国，财政政策仍然极为不确定，撤回经济刺激政策后对整体经济的影响亦有待观察。在日本，政府长期借贷成本存在上升风险，加上迟迟无法实现财政稳固，风险将更趋复杂。此外，延迟核电厂复工也可能会抑制增长。

货币与汇率政策的框架需要改善

如政府采取进一步行动，建立更加具有市场导向的货币政策，则货币政策会更加有效（经合组织，2010）。现行做法锁定货币增长目标，并实施贷款限额，这种以数量为标准的做法有好几个缺点，尤其是会加剧银行同业拆借利率的波动并减少竞争。加强对市场机制的依赖，将使货币政策传导更为顺畅、完善。因为资本市场作为融资来源的作用越来越大，央行通过量化做法来控制货币与信用增长的能力正逐渐弱化。

央行与证券监管者的监管决策拓宽了公司使用短期与中期借贷工具（指利率由市场决定的借贷工具）的能力。因此，银行贷款在非金融公司整体非股权融资中的占比已严重下滑（图 1.7）。朝向资本市场的发展方向并不一致。银行监管者正日益关切银行是否已将贷款项目移至资产负债表外，并鼓励储户透过特定目的载体购买这些资产，以提高向客户支付的回报率。2012 年 1 月，银行监管者的疑虑达到高峰，下令银行停止此种做法且不得再根据银行同业拆借利息之支付来设计产品。金融业对这一市场监管的反应仍待观察。此等举动可能对货币市场基金之类的非银行类金融中介机构造成压力，让众多投资者能够按照市场决定的利率而非由银行提供的管制利率收取利息。

图 1.7 非金融公司借贷（按来源划分）



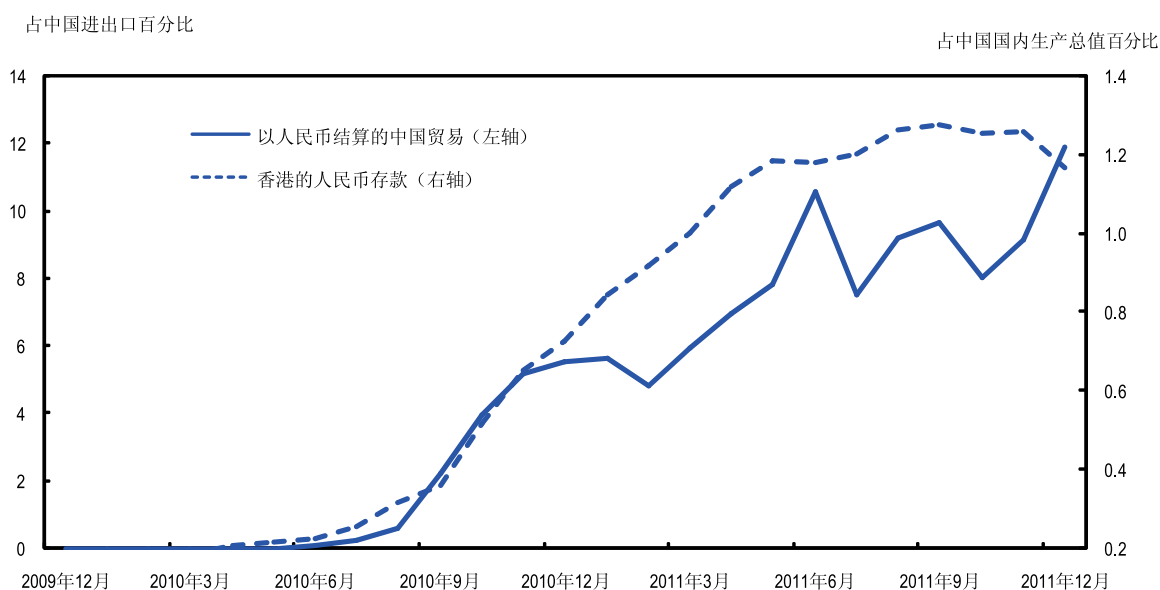
资料来源：CEIC。

如决定朝市场导向货币政策发展，就不能不考虑外汇市场自由化的必要，以及如何在这些市场中同步实现自由化的过程。政府的政策是逐步开放资本账户的兑换，选定可自由买卖人民币的交易项目。之所以推动这项政策，是希望本国货币能在发票开立与贸易交易结算中得到更频繁的利用，最后创造一个多极国际金融制度。该领域已采取多项重大措施，尤其是中国政府开始更积极地允许香港（中国）建立活跃的人民币市场。自 2010 年下半

年起，中国人民银行与香港金融管理局采取了一系列措施以促进该市场的发展。

采取这些联合行动后，境外市场的规模迅速扩大。到 2011 年 12 月，也就是实施自由化 18 个月 after，几乎有八分之一的中国对外贸易以人民币结算（图 1.8）。这造成香港（中国）的人民币存款余额强劲增长，虽然占中国国内生产总值的比例仍不到 1%。近来，可能因为以人民币结算的贸易份额拉平，且难以找到可对存款进行投资的资产，境外银行体系的增长缓慢。由于大部分资金以惩罚性利率存在中国央行，境外银行体系得到了有效制约。尽管放宽了对外投资管制，但中国始终维持着严格的对内投资管制。然而为了发展境外市场，中国政府允许大陆借款人发行更多以人民币计价的债券，且原则上允许在中国的外国直接投资通过境外人民币贷款进行融资。中国政府不太可能允许境外银行向大陆企业提供不受限制的贷款，因为这会给大陆造成下调管制贷款利率的压力。这些冲突说明，在进行资本账户与利率的自由化时，需采取全局和综合性的做法。目前政府却将解除利率管制列为最后一步。渐进性的改革做法可先着眼于解除 1 年期以上银行利率的管制，而这也增加储户的回报。

图 1.8 境外人民币存款与以人民币进行结算的贸易



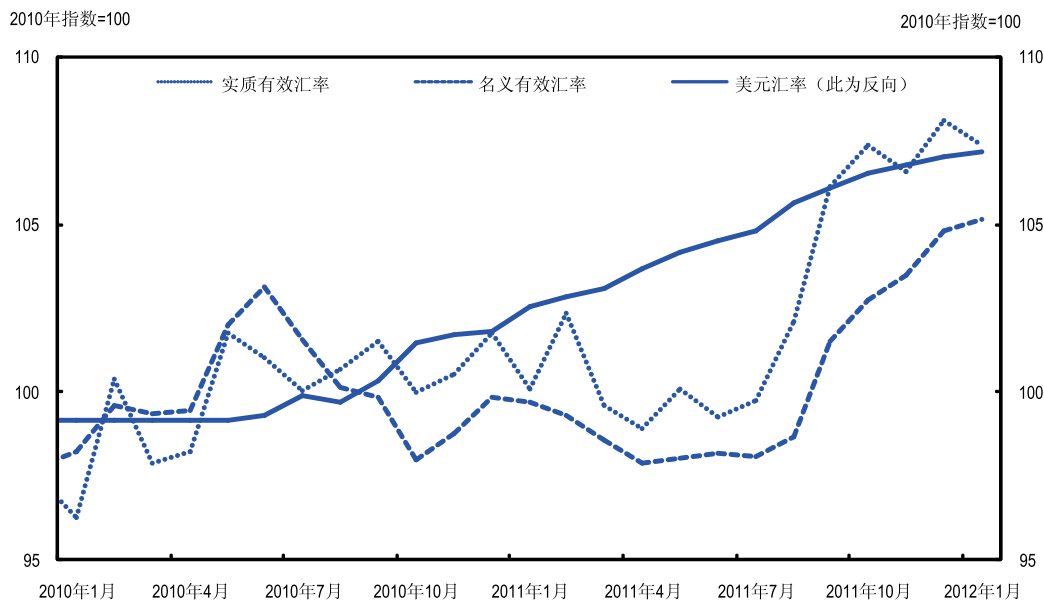
资料来源：香港金融局与 CEIC。

改革汇率安排的需求依然存在。中国政府已声明，其外汇采取“一篮子货币”政策，以本国货币兑“一篮子”货币的价值为指向。然而，实际上，如采取美元为兑换标准，汇率的走势将更为平稳（图 1.9）。将货币价值与美元挂钩，意味着美元价值的波动会直接影响中国经济，虽然美国与中国经济的周期循环时间存在重大差异。将人民币与美元紧密挂钩，中国政府将失去管控本国货币整体价值的的能力。这可能会导致政策冲突。美元走软一段时间（并因而造成人民币疲软）后，因为通胀升高，会需要紧缩货币政策。在此状况下，与美元挂钩政策将与国内需求背道而驰，阻断了减轻通胀的一大有利工具。

既有政策做法的缺点，在过去 18 个月期间更为凸显。从 2010 年中至 2011 年中，人

人民币兑美元稳步升值，然而有效汇率却下滑，加深了国内的通胀压力。作为回应，中国政府似乎已减缓人民币兑美元升值的速度，在 2012 年初，升值速度已由原来的约每年 5% 降为只有 2%。境外市场确实一度将人民币兑美元汇价订在未来看跌的价位。结果，从 2011 年中起，人民币的有效汇率开始上升，在截至 2011 年 12 月为止的 6 个月期间内上升近 9%。政府很明显更为注重有效汇率的变化，这是一个正确方向，表示将采用更有弹性的做法。然而，这种做法需要均衡地实行，而不只是在有效汇率升值时才予以采用。

图 1.9 人民币名义汇率与有效汇率



资料来源：CEIC、国际清算银行。

展望未来，提高汇率弹性将有助经济吸收冲击的影响，并因此增进宏观经济与金融的稳定性。直至最近，汇率弹性增加一直被视同为汇率急速升值，就中期而言可能造成破坏性。然而，这也在某种程度上缓解了汇率上扬的压力。目前经常帐户盈余正逐步下滑，中国国有企业投资正日益加大对海外投资的力度，抵销了外国直接投资的流入，同时累积外国投资的收益则因全球范围的低利率而受到限制。随着汇率上扬压力的缓解，中国政府有机会实施全面、综合性的资本账户自由化政策，减少对外汇市场的干预并降低利率管制。这一政策也符合十二五规划的目标。

须加强财政框架以实现经济与社会目标

在过去几年间，财政政策的角色已成为众所瞩目的焦点。然而对于财政政策的实施，却极难获得相关公开信息。预算在每个财政年度开始三个月后呈报全国人大，这与许多经合组织国家在财政年度开始前讨论预算的做法有明显差异。支出也并未详细、全文披露，而只公布大体的支出项目，地方层级的信息披露就更少了。社会保障体系的预算也未与国家预算同时公开，尽管其收入占政府财政总收入的六分之一。最后，存在 1 万多家地方企

业，这些企业主要依靠预算外的土地使用权转让和补助获得资金，但却并未像部分经合组织国家一样列入政府账目。

改善财政政策框架有助于增强可信度并提高效率。作为第一步，向全国人大呈报的预算范围应予扩大，以涵盖所有领域，包括社会保障与地方政府基础建设公司的开支。至于地方层级的预算外借贷，则须实施明确的策略，说明此等债务将如何融资，以及最后发生违约时将由哪些机构负责。地方政府一方面要处理该等负担，另一方面要为经适房计划提供大部分资金，同时提高收入的渠道也受到限制，因此，其所面临的该等挑战将限制其提供额外财政刺激的能力。

地方政府负责为许多基础服务提供资金，却面临收入渠道受限问题，且近来已因房地产市场低迷而遭受财务压力。同时，中央政府债务负担相对较轻，且税收收入大幅增加，这意味着中央政府与地方政府之间的收入分配需要改革。展望未来，必须实施改革以确保财政政策能更有效地满足促进宏观经济稳定，并为各种社会支出提供适当资金的双重目标。正如十二五规划所强调，增加教育、医疗与退休收入方面的支出，还有基础设施的进一步升级与扩建，都将带来巨大的需求。

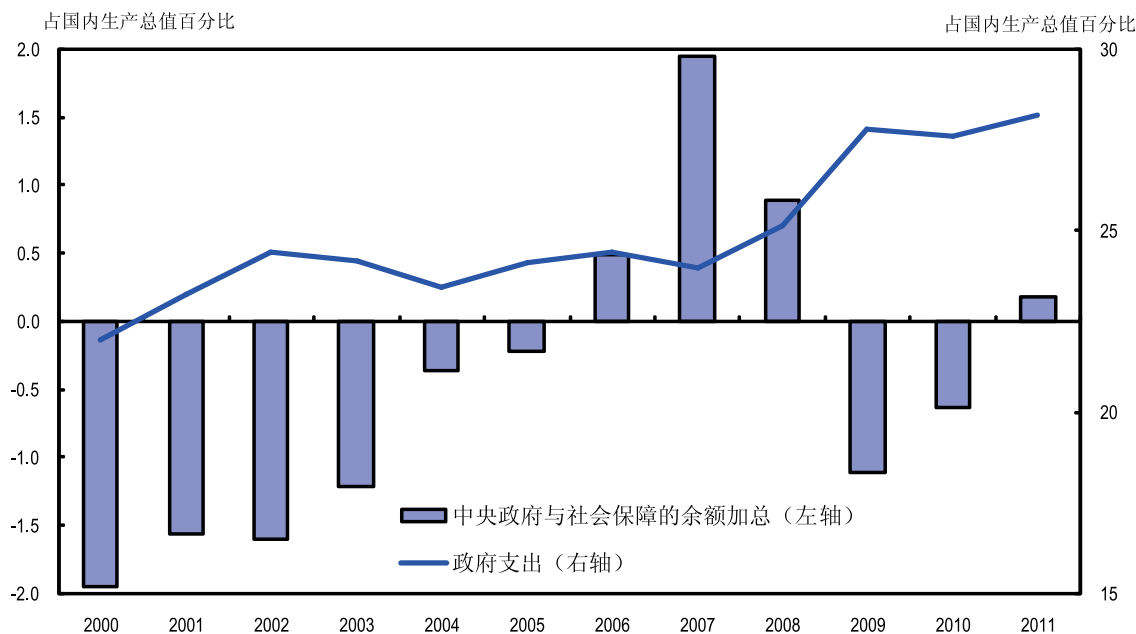
中期挑战

再平衡逐渐发生

过去五年经济再平衡已取得重大进展。经常帐户盈余已从 2007 年占国内生产总值 10% 的强峰值降至 2011 年的 3% 左右，而增长对外部需求的依赖也有所降低。确实，在过去五年间，净出口对增长的贡献微不足道，增长主要依靠内需拉动。到目前为止，转向内需的政策调整所反映的几乎完全是以预算外方式融资的强劲公共基础设施建设投资，且经济复苏后此等投资一直未见退潮。自全球金融危机爆发，投资占国内生产总值的份额已上扬五个百分点以上，同时消费所占份额下滑了两个百分点。在预算方面，公共支出也有所增加，自 2008 年以来社会领域的公共支出尤其如此，但由于预算余额明显下滑并于 2011 年转为盈余，该等支出对再平衡的贡献已被部分抵消（图 1.10）。

如上所述，有迹象显示消费占需求份额下滑现象已经停止。2011 年微不足道的增长可部分归因于社会保障网络的改善，以及由此导致的家庭预防性储蓄的需要的降低。特别是，随着公共医疗保险覆盖面的拓宽，私人医疗支出份额被降低，养老金计划也被进一步加强与拓展，其中又以乡村地区为最（见第七章）。展望未来，政府进一步扩大社会服务提供的改革将持续带动内需与消费的再平衡，并促进实现其他政府目标，包括缩小社会不平等（Kerdrain 等，2010）。劳动收入持续强劲增长也将有助于提振消费增长，完善消费者信用授予也会有所帮助。金融业改革也将在降低高额企业储蓄方面扮演重要角色。由于获取银行贷款具有不确定性，公司经常选择留存收益以直接提供投资所需资金。

图 1.10 政府支出与预算余额



资料来源：CEIC。

在十二五规划中，政府的目的是提高几项优先产业所占经济份额，其中许多为高端的先进科技制造业。此外，十二五规划的目标之一是促进商业服务增长，并将第三产业在国内生产总值中的整体占比提高 4 个百分点。许多服务业的增长，尤其是零售与金融业的增长，在通过支持消费促进再平衡方面可以起到重要作用。为支持这些产业的增长，政府应着眼于人力资本的进一步建立，并实施结构性改革，鼓励活跃新企业的崛起。

增长必须更加环保

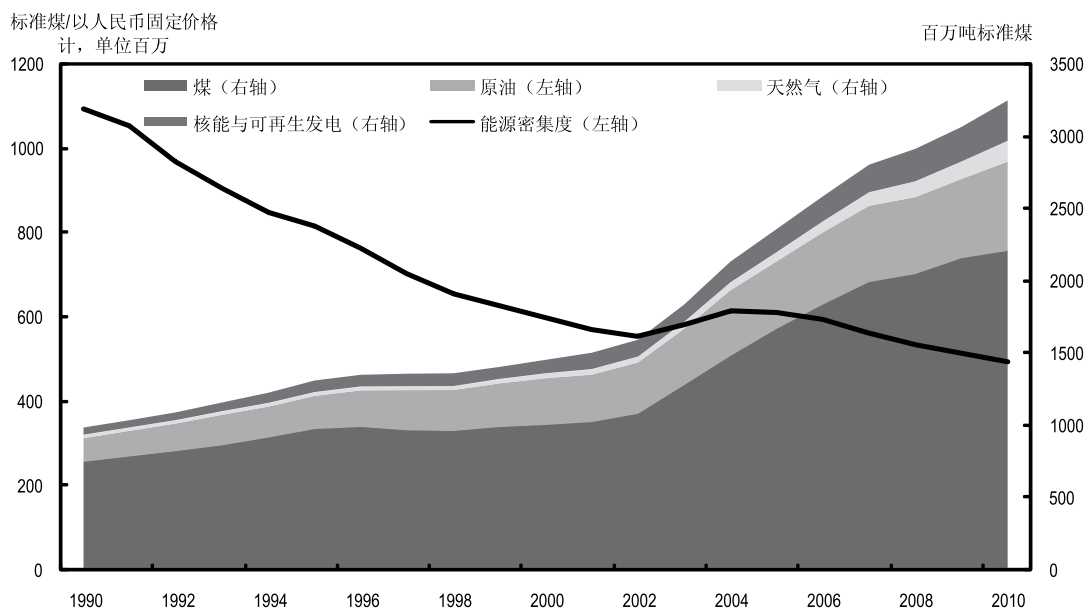
另一项重点任务是在再平衡过程中引导经济朝向更为环保的消费与生产模式发展。与其他快速增长的新兴经济体一样，中国正出现污染严重与环境退化现象，其代价日益高昂，对人类健康的影响尤为巨大。中国主要水系中大部分均遭受高度污染，许多大城市的空气亦是如此。由于多种污染很容易扩散至国界以外，在解决环境问题上也存在重大的全球分歧，特别是在气候变化方面，中国自 2005 年起已成为温室气体主要排放源之一，2008 年排放量更超过美国 40% (国际能源署，2011)。中国政府面临的挑战在保证环境不退化的情况下实现经济发展，使经济持续进步，并在降低环境影响的状况下迈向繁荣。在此方面，经合组织为制定绿色增长战略而开展的工作或许会对中国政府有所帮助 (见第三章)。

由于认识到这项挑战，政府已采取多项重要步骤来解决污染问题，并提倡更为符合环境要求的可持续发展道路。政府已制定新法，以鼓励更环保的生产，加强环境影响评估的作用，并提倡循环经济 (McElwee, 2011)。主要的环保立法也已更新和修改，新规定也已实施，以满足不断变化的需求。各级政府对关键性的环境基础设施建设开展了大规模投资，以减少直接的污染源。由于这些工作的开展，在 2005 年至 2010 年十一五规划期间，主要

污染物（包括二氧化硫与化学需氧量）的减排工作取得了重大进展（中国环境与发展国际合作委员会，2011）。

中国在能源需求上极度仰赖化石燃料，尤其是煤。煤产量在整体能源生产中占比约达四分之三（图 1.11）。中国正在扩大其核能产能（见第八章），政府已采取多项措施促进可再生能源的发展，特别是太阳能与风能。化石燃料也已解除价格管制，使之能反映国际主流油价，进而为终端用户提供更好的指示信号。2006 年至 2010 年间，政府出台了許多命令与控制式的措施，以抑制能源消耗增长，这些措施的重点为加强主要工业能源消耗公司的节能做法、关闭落后、低效的工业产能，并提高建筑物与耐用消费品的能源标准（Yuan 等，2011）。这些措施确保了能源密集度在十五规划期间略微上扬后，到 2006 年至 2010 年间又重新下滑。

图 1.11 1990 年至 2010 年能源生产与能源密集度



注：能源密集度指能源消耗总量除以实质国内生产总值。

资料来源：中国统计年鉴与 CEIC。

然而，中国仍面临着重大挑战，政府在十二五规划中也已制定一系列环境目标，势必需要进行大范围改革。虽然中国人均碳排放量仍低于先进经济体水平，但相对而言，中国经济仍属于碳密集与能源密集型。政府正在数个省份试行碳排放交易计划，未来可能以之为基础实施全国性的计划，从而可能能够通过具有成本效益的方式来控制排放。此外，价格信号得到改善后，也可能用于保护资源。电价仍然受到严格监管，尽管发电成本上涨，但仍维持在较低水平；同时，水费也需要进行改革。主要污染物的监管行动，包括执法力度，需要进一步加强。最后，从中长期来看，各种促进环境与总体经济再平衡的改革之间有许多互补性可堪利用。最值得注意的是，从建筑与制造业转向能源密集度与污染度较低的服务业，将有助于实现环境目标。

参考文献

- CCICED (2011), Assessment Report on Pollution Reduction in the 11th Five-Year Plan, CCICED Task Force Report, Beijing.
- IEA (2011), Emissions of CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC and SF₆, 2009 Edition, accessed through OECD.Stat
- Kerdrain, C., I. Koske and I. Wanner (2010), “The Impact of Structural Policies on Saving, Investment and Current Accounts”, OECD Economics Department Working Papers, No. 815, OECD.
- McElwee, C. (2011), Environmental Law in China, Oxford University Press, New York.
- OECD (2010), OECD Economic Survey of China, OECD, Paris.
- OECD (2011), OECD Economic Outlook, Vol. 2011/2, OECD, Paris.
- Yuan, J., J. Kang, C. Yu and Z. Hu (2011), “Energy Conservation and Emissions Reduction in China - Progress and Prospective”, Renewable and Sustainable Energy Reviews, Vol. 15, Issue 9.

第二章

社会不平等：中国近期趋势及 经合组织之经验

导言

过去二十年，中国一直朝着市场经济方向稳步发展。转变初期，社会不平等问题开始凸显。据观察，与其他经济大国相比，这种转变给中国带来了更高、更持续的经济增长，却也不可避免地造成了社会分化现象。2005年前后，政府逐渐把工作重心放在创建和谐社会上。这一新的政策重心贯彻了整个“十一五”期间（2006–2010），从多种层面缓解了社会不平等现象。截至2010年，中国生活在贫困线（日均收入1.25美元，按购买力平价进行折算）以下的人数仅剩6%的农村人口，较10年之前减少了1.5亿人。此外，“十一五”期间，城乡人口收入不平等的状况有所缓解，城乡收入差距缩小，低收入省份开始迅速发展，增长速度已然超过高收入地区。同时，社会保障体系的覆盖面开始拓宽，社会保障总体投入也骤然猛增。

随着居民收入的增长，社会政策的重点或将转移为通过再分配来缩小社会不平等。事实上，截至2010年，按照购买力平价计算，中国各大城市的人均收入水平已经接近1.2万美元，与经合组织一些成员国的人均水平相差并不大，而这些大城市的人口约占中国总人口的四分之一。这种情况下，经合组织解决社会不平等的政策经验，对中国制定相关政策有着越来越高的借鉴意义。鉴于社会不平等的情况并不会随着经济增长而自然得到解决，中国决策者或许会希望参考经合组织制定的缩小社会不平等的政策以及这些政策对解决不平等问题和促进整体经济增长的作用。

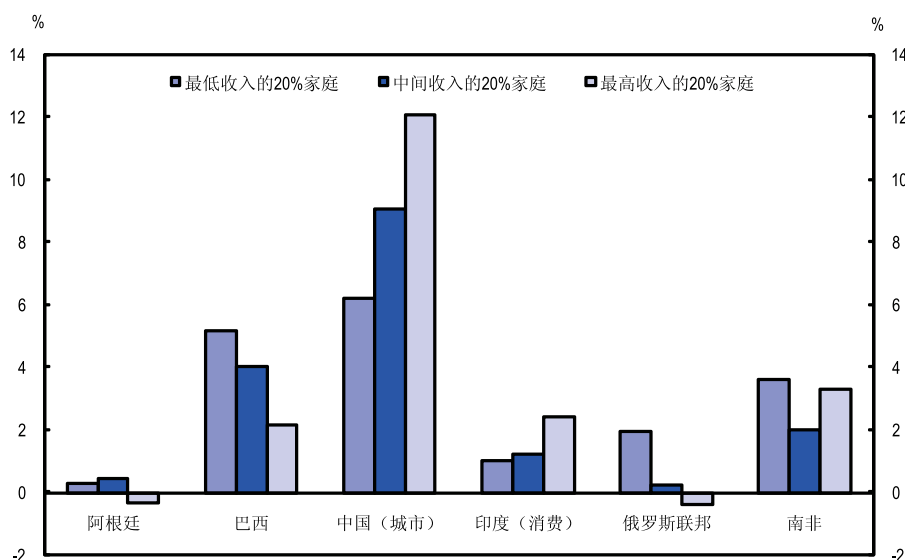
下文将首先概述改革开放以来，尤其是2005年至今中国社会不平等问题的发展历程，随后对比中国与其他新兴经济体在社会保障及社会性支出方面的差异，最后阐述可以从经合组织成员国吸取的关于经济增长与社会不平等的经验教训，重点阐述那些可借以在实现经济增长的同时成功缩小社会不平等的经验。本章引用了经合组织最近两篇文章的研究结论，一篇为《力争增长》（Going for Growth），另一篇为《鸿沟耸立》（Divided We Stand），同时参考了其他相关背景材料。

社会不平等的发展趋势

在急速经济转型的背景下，中国收入分配转变的步伐较其他新兴经济体更为迅速。家庭实际收入最高的 20% 的人群的收入比家庭实际收入最低的 20% 的人群的收入增长更快，这种现象在中国的城市尤为明显，前者的增速为后者的两倍（见图 2.1）。不过，中国实际收入最低的 20% 的人群的收入增速比图中所有其他新兴经济体中任何 20% 人群的收入增长都快，这使中国得以迅速降低贫困。

图 2.1 20 世纪 90 年代初至 21 世纪第一个 10 年末 1，中国家庭实际收入变化情况

年均变化百分比



1.20 世纪 90 年代初通常指 1992 年或 1993 年，21 世纪第一个 10 年末通常指 2008 年左右。

资料来源：OECD（2011a）- 欧盟新兴经济体数据库及世界银行发展指标数据库。

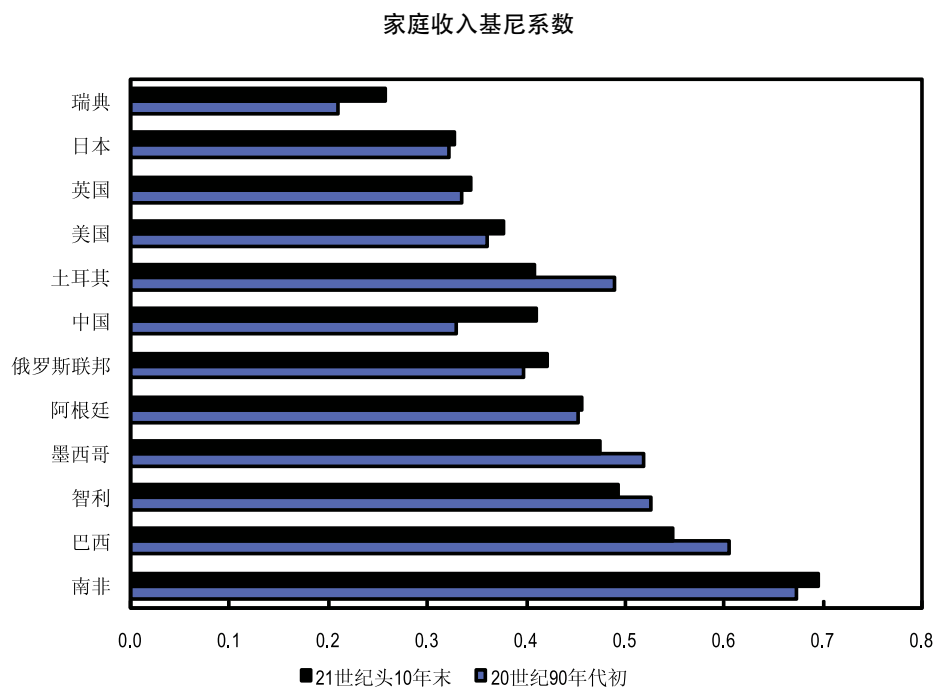
上世纪九十年代初，中国的收入分配远比其他新兴经济体公平。虽然收入差距迅速拉大，但直至 2010 年底，除土耳其的收入差距略低于中国外，整体而言，中国的社会不平等程度仍然低于几乎所有新兴经济体。然而，与更发达的经合组织国家相比，中国的社会不平等程度就要高得多（图 2.2）。

随着市场经济的全面发展，中国社会不平等发展的速度逐步放缓。事实上，2005 年左右，社会不平等似乎已经停止加剧，且最近几年已有缩小的迹象，其中，税收体制的改革及社会保障体系的完善起到了重要作用（Herd, 2010）。

“十一五”期间，城市居民中，低收入人群的收入增长速度比高收入人群更快，收入最低的 10% 人群的收入年增长率高达 10.6%，而收入最高的 10% 人群的收入年增长率仅为 9.3%。这种趋势导致城市地区基尼系数下降（图 2.3）——当然，由于高收入家庭采样困难，难以获得其准确的可支配收入数据，无形中可能会将这种趋势夸大。得益于一系列的政府政策，如 2006 年取消农业税的政策，农村地区的不平等现象也在缩小。2010 年，

政府对收入最低的 20% 人群的现金转移支付较 2009 年增加了 30%。

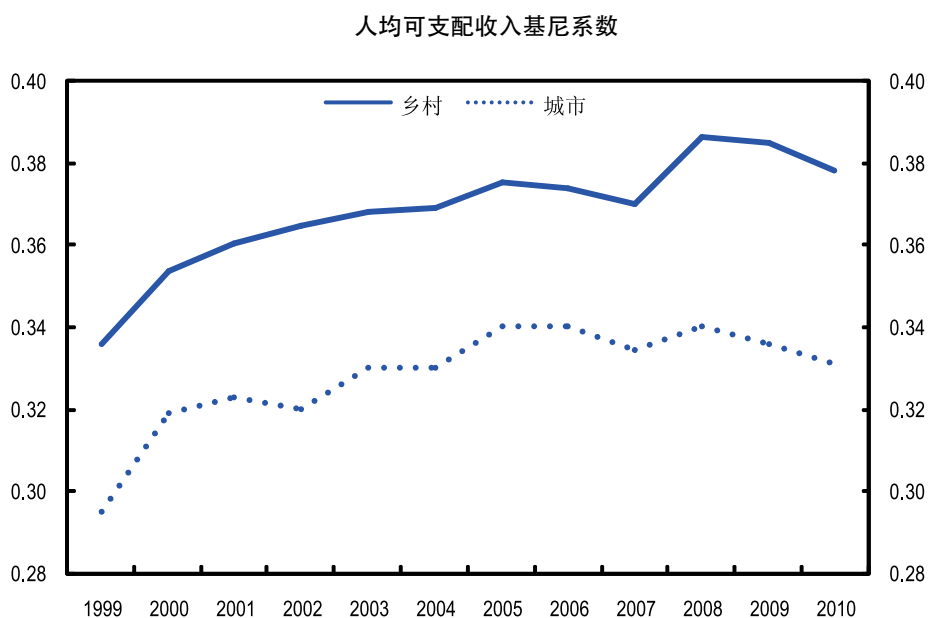
图 2.2 20 世纪 90 年代初与 21 世纪第一个 10 年末¹ 收入差距变化水平对比



1. 20 世纪 90 年代初通常指 1993 年，21 世纪第一个 10 年末通常指 2008 年。

资料来源：OECD - 欧盟新兴经济体数据库及世界银行发展指标数据库。

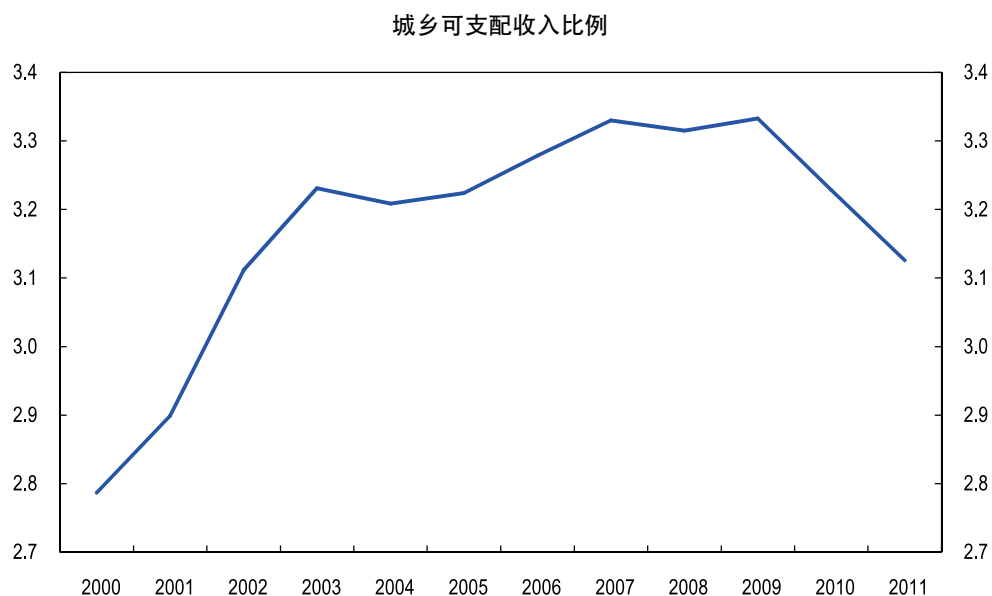
图 2.3 城乡地区不平等现象均呈缩小趋势



资料来源：国家统计局以及国家发展和改革委员会，但 2008 年至 2010 年的城市收入采用经合组织的估算数据。

城乡人均收入差距是导致中国整体社会不平等的关键因素之一，但近年来已有所缩小。直至不久之前，这种差距在中国一直很大且呈持续拉大的趋势。2009年，中国城乡收入比曾高达3.3，远高于印度等其他新兴经济体，以印度而言，2009年其城乡居民的消费比还不到2。2009年之后，城乡收入差距开始缩小，到2011年时已回落至2003年的水平，这在一定程度上要归功于城市外来流动人口的迅猛增加，这些外来人口尽管在城市工作，但只要其家人仍留在农村，其收入即计入农村收入。除此之外，政府对农村低收入人群的财政补助也大幅增加。除了收入差距外，城乡居民在教育等公共基础服务的获取方面也存在很大差距（OECD, 2010b）。

图 2.4 城乡收入差距呈缩小趋势



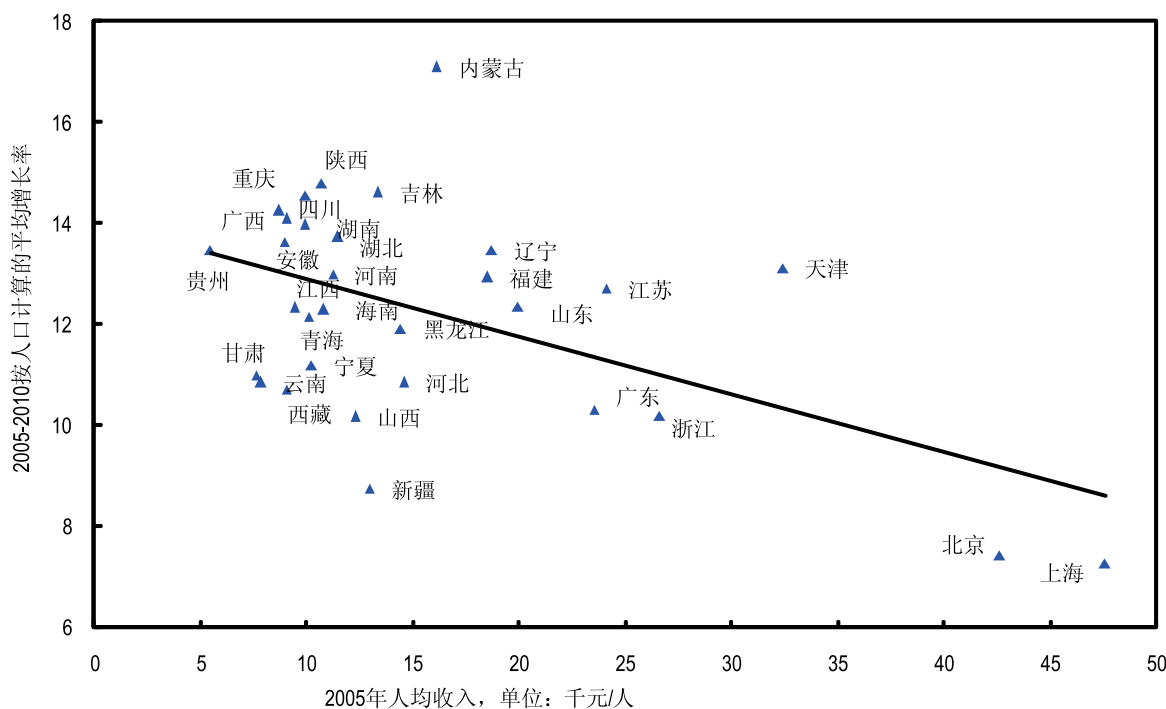
资料来源：国家统计局，中国数据在线。

过去五年，地区不平等呈缩小趋势。导致地区不平等的因素错综复杂，难以一一辨明，通常涉及到地域、历史及制度等纵横交错的因素，比如自身资源缺乏和远离市场等，这些都制约着落后地区的发展。然而，过去五年直至2010年，中国的地区不平等已经开始缩小。这一方面是由于沿海地区工资飞速增长，迫使大批公司将工厂迁离沿海地区，另一方面则应归功于政府过去五年对内地基础设施的大力投入（OECD, 2010c）。

中国社会不平等的根源

与其他新兴经济体一样，造成中国社会不平等的原因包括地理因素、大量长期存在的非正规部门、受教育机会差异、特殊群体（尤其是农民工）就业及职业发展障碍等。城乡不平等还与获取公共基础服务（如医疗保险和教育）的机会差异（Herd, 2010）以及制度因素有关，尤其是户口制度造成了农村及城市流动人口难以获得与城市人口相同的权利（Herd等, 2010）。非正规就业也是社会不平等的一个重要参数，同时与劳动力市场分割也有关联。

图 2.5 2005 年至 2010 年间低收入省份的增长速度高于高收入省份



资料来源：国内生产总值：亚洲经济数据库；省、自治区、直辖市人口：国家统计局。

社会保障范围有所扩大却仍未普及

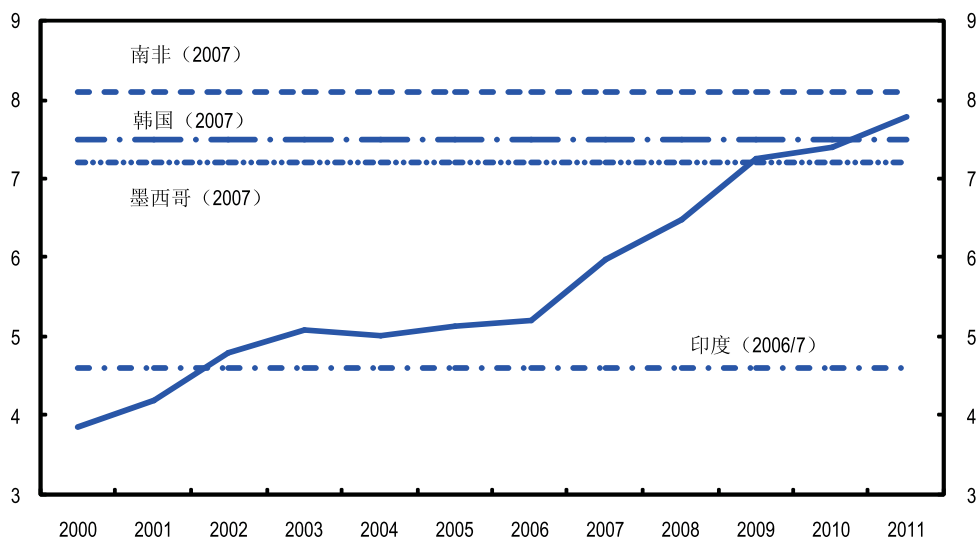
过去五年，通过国家政策的实施，社会特困群体的收入已有所提高。自 2006 年以来，政府的社会性支出迅速增长，反映了自“十一五”以来政府工作重心的转变。2011 年前五年，按实值计算的社会支出翻了三倍，接近国内生产总值的 8%，高于大多数新兴经济体国家（图 2.6）。

另一方面，中国的社会性支出仍然远低于巴西和俄罗斯，后两者的社会性支出达到了更高收入国家的水平。

上述期间增加的支出大部分被用于扩大社会保障项目的覆盖面。比较重大的社会保障改革包括：农村低保津贴；针对农村户口人员、城镇户口职工家属和学生的新农村医疗体系；农民和外来务工人员的新养老保险制度。新政策实施后，主要社会保障形式的覆盖范围得到了明显扩大（图 2.7）。“十二五”期间（2011–2015），政府希望完成农村人口养老金制度的建立，进一步拓宽社会保障范围。“十二五”伊始，政府即着手为城市非经济活动人口建立一套养老制度，并将已退休人群的福利提高 10%，这些投入约相当于国内生产总值的 0.4%。此外，仍有许多关键性的困难有待解决。比如，大多数农村社会保障计划的平均福利水平过低，而在城市，由于强制公司缴纳社保的执行不力，对不缴纳社保的公司惩处缺位，许多公司不交社保，这使得这些公司的员工无法享受社会福利。

图 2.6 中国及部分新兴经济体国家的社会公共支出¹

社会公共支出总额占国内生产总值的百分比

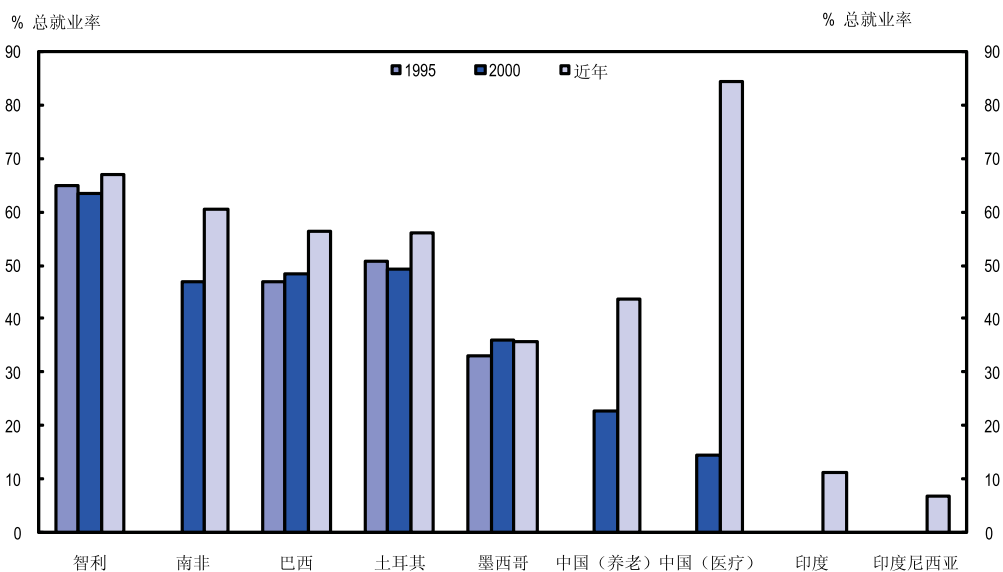


1. 政策覆盖范围包括：养老金、幸存者养老金及残疾人补助金；家庭、健康和积极的劳动力市场政策；失业，且在某些国家（不包括中国），还包括住房问题。

资料来源：经合组织国家数据源自 SOCX 数据库；非经合组织国家（中国除外）数据源自 OECD (2011a) 第二章，以及 <http://www.oecd.org/dataoecd/45/62/48654927.pdf>；中国数据源自《中国统计年鉴》以及亚洲经济数据库。

图 2.7 缴款社会保障范围大幅拓宽

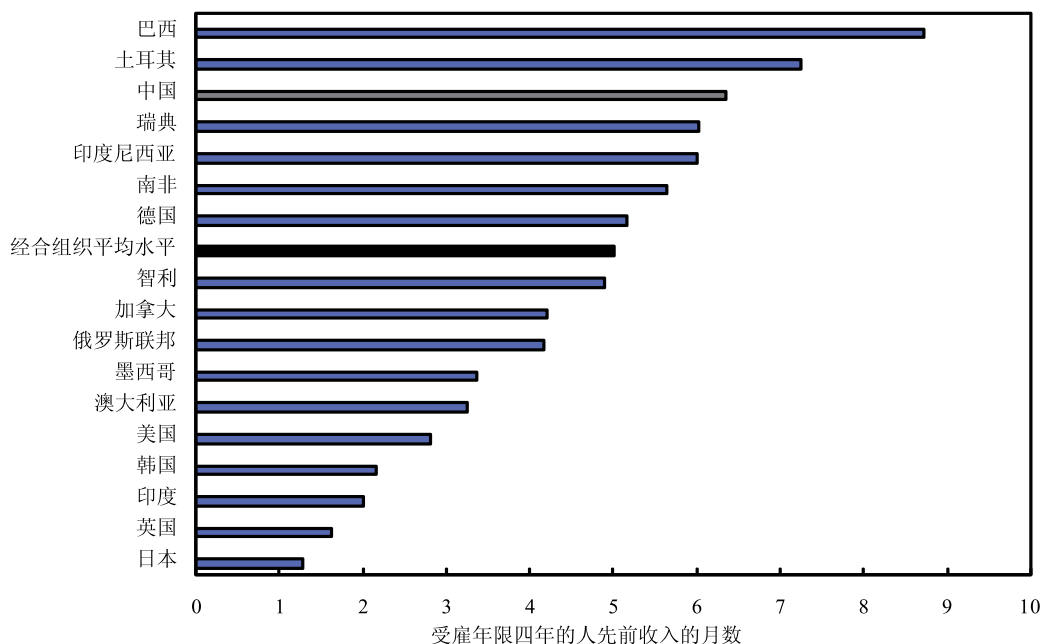
社会 保险参保比例



各国参照年份略有不同。

资料来源：上述数据由经合组织计算得出，非成员国的数据来源同图 2.6，中国的数据源自中国国家统计局 (2011)。

图 2.8 失业救济及离职补偿金



资料来源：OECD（2011b）。

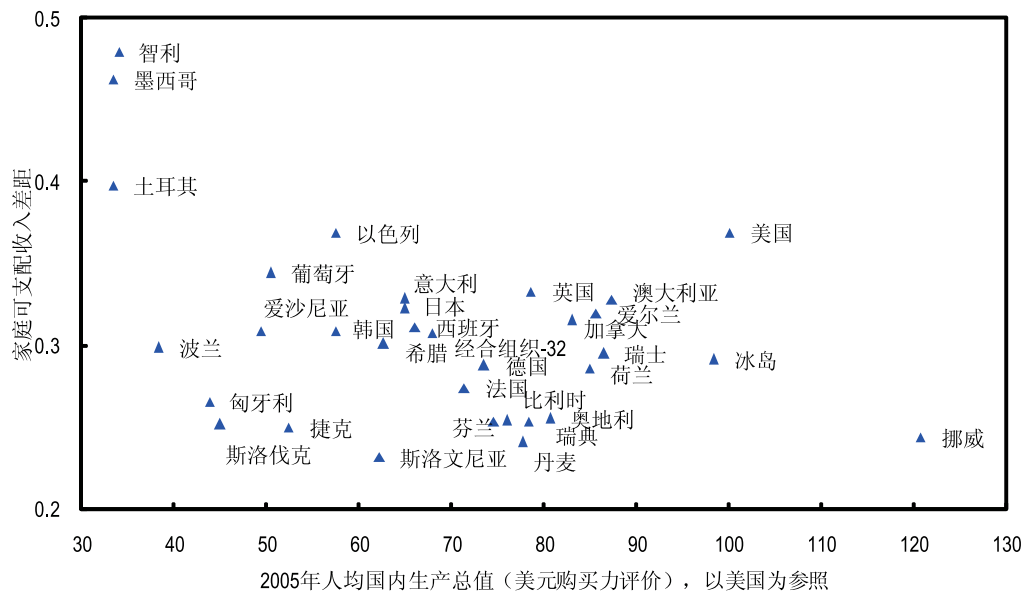
在中国，失业保险体系的重要内容为根据劳动合同计算的离职补偿金。对于签订了劳动合同的员工而言，离职补偿金是很高的。实际上，一个雇佣年限达四年的员工，其获得的离职补偿金加上失业后头12个月的失业救济金，总金额高于经合组织地区的平均水平（图2.8）。然而，2010年仅有4%的外来务工人员有失业保险，而且虽然新劳动法已经出台，外来务工人员中仍有一半以上未签订劳动合同。失业人群获得救济的比率不到10%，比新兴经济体国家的平均水平还要略低些。大范围的非正规或者半正规的雇佣关系限制了失业保险体系预防失业造成的贫穷和不平等的作用，增加了非正规保障机制的重要性。这种现象可能会增加失业人员重返工作岗位的调整成本，此外，个人信贷约束趋紧，也代表着资源利用的效率低下。

有证据表明，长期的非正规劳务经济关系将拉大收入差距（Jütting and de Laiglesia, 2009）。在中国，这是几种力量相互作用的结果。首先，非正规工作的工资通常较低。2010年，外来务工人员的工资仅为城市户口人员的三分之二，虽然说半数外来务工人员都有公司提供免费住宿。外来务工人员工作时间较长，所以按小时工资衡量的话，收入差距就更大，虽然这种现象部分也归因于外来务工人员人力成本低。第二，非正规工作远不如正规工作稳定。第三，在非正规劳务关系中，公司不给外来务工人员购买社保。第四，非正规工作在很大程度上限制了人力资本积累的机会和员工职业发展机会。此外，在非正规部门就业不利于劳动者将来寻找正规就业机会，从而使低级技工陷入困境，造成收入长期悬殊的局面。

在经合组织地区，税收与现金转移支付政策 在降低社会不平等方面的影响

在经合组织地区，经济发展水平与社会不平等程度的关系似乎不大。不同经济发展水平的国家（例如波兰、瑞士）的社会不平等程度类似。收入水平比中国低的国家亦存在类似现象（Deining and Squire, 1998）。

图 2.9 经合组织国家的社会不平等程度及收入水平



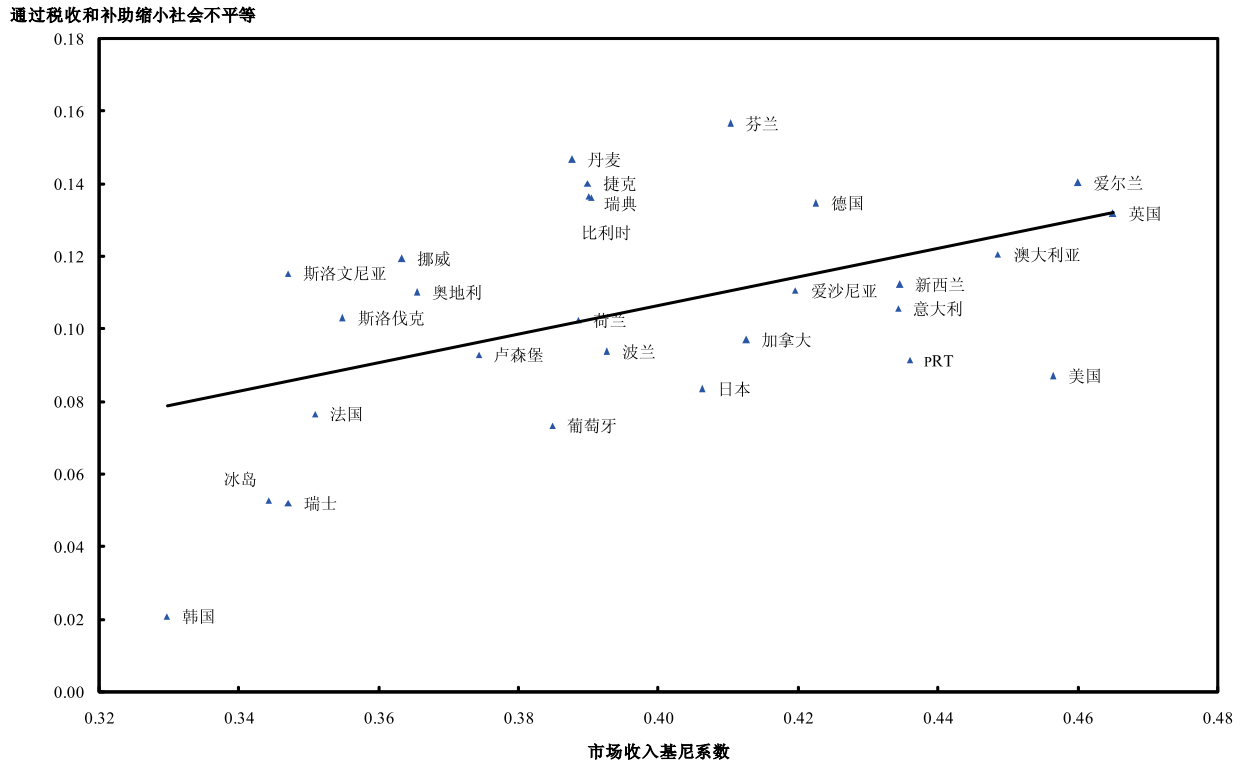
资料来源：Hoeller 等，（2012）

根据上述统计结果，决策者不能期望随着经济发展，社会不平等会自然而然地缩小。提高贫困家庭的收入需要具体的政策支持。

在经合组织地区，税收及补助在再分配方面所发挥的作用各不相同：一个国家市场收入分配越不平等，就可能需要进行更多的再分配，虽然也有例外（Joumard 等，2012）。在大多数经合组织国家，现金转移支付比税收更能缩小收入差距。平均而言，四分之三的不平等降低得益于现金转移支付，其余则得益于税收。

经合组织成员国政府并未采取单一的再分配策略，而是制定了大量不同的政策。在某些国家，现金转移支付主要是根据生命周期进行再分配，而非在具体个人之间进行收入再分配，且通常占家庭可支配收入的一大部分。养老金通常也属于这一范畴，养老金属于初次收入分配，因而在许多国家累进程度都很低。现金转移支付比较低的国家通常会更加倚重定向福利。一些国家在非常有限的程度上采用现金转移支付缩小收入差距。在大多数国家，累进程度最高的福利是家庭及住房补贴，不过这些福利金额很小，对再分配的影响有限。残疾和失业福利也能够缓解收入不均问题，尽管它们的累进程度在很大程度上取决于其自身的结构设计。

图 2.10 收入越不平等，再分配率就越高



虽然各国税收占国内生产总值的比例差异较大，但家庭税对再分配的影响程度差别不大。在高税负国家，家庭税累进程度一般比较低。在大多数经合组织国家，劳务税（包括社保费）累进程度均已提高，但主要是提高低收入的累进程度。个人所得税率表各级距之间的税率差别缩小，反映了最高边际税率的锐减，但效果却对这种社会保障体系不利，因为低收入群体数量已经减少，而政府已采取了减免劳务所得税的措施来降低过高的劳务税以及二元劳动力市场对年轻劳动力的影响。另一方面，资本所得税和财富税降低后，税收体制的再分配作用也趋于淡化。个人所得税虽然在各个国家有很大差异，但其累进程度在各个国家均属最高，而社保保险费、消费税以及房地产税的累退程度最高。

缩小社会不平等政策与发展经济政策之间的互补性

有明确证据显示，在许多地区，缩小社会不平等的政策往往也能促进经济发展。教育政策即为最明显的例子。要发展经济，就必须促进人力资本的形成；而缩小社会不平等的关键手段在于确保个人受教育机会逐步脱离对其个人、社会及地理背景的依赖性。在经合组织国家，有明确证据表明完成中等教育和高等教育后，其收入将显著提高，在中国也是如此（OECD,2010c）。同样，还应消除各种形式的歧视，让更多的女性和老年人进入劳动力市场，因为目前，男女在工作时间、职业和行业选择等方面的不同也是导致收入差距

的重大原因之一。制定政策消除这些差别（如改善儿童保育服务覆盖范围），不但可以使男女在劳动力市场上更平等，同时还能促进经济的长期增长。解决受教育机会不平等和教育质量差距的问题后，可以预期劳动收入的差距也将减小。在中国，教育的作用尤为明显，由于城乡教育水平不同，同时，农村人口接受教育流入城市后所获的回报也较高，因此，教育在造成城乡家庭收入差距方面起着非常重要的作用。此外，在教育之外，还应制定政策，确保年轻人尤其是弱势青年（主要指来自贫困家庭的青年）从学校生活顺利过渡到社会工作，最终为后代创造一个更公平的收入分配环境。

经合组织国家有证据显示，将外来务工人员融入劳动力市场，消除劳动力市场的二元分割可以促进经济的长期发展，这一点应该引起中国决策者的关注，对于中国来说，这是非常重要的可资借鉴的一点。当国际移民规模尚小时，有必要将国内的外来务工人员融入当地人口，包括纳入现有的社保及教育体系。经合组织的经验表明，确保不同家庭背景的人群均能平等获得各种层次的教育机会可以缩小社会不平等。

中国的决策者还应注意提防劳动力市场二元分割这种根深蒂固的理念，这将大幅加重非正规经济的调整工作。在某种程度上，这种情况实际上已经发生了。与其他新兴经济体以及许多经合组织国家相比，中国对永久雇员的劳动立法保护极其严格，但由于执法不力，对弱势群体（例如非正规行业的就业人员以及农民工）的保护相当有限（Herd等.,2010），因此，劳动保护法反而可能使收入分配不均的情况更为恶化。缩小永久雇员与临时工的保护差异，缓解劳动力市场的二元分割，有助于降低工资差距、减缓失业状况，从而缩小收入差距。经合组织在相关领域的证据表明，降低对永久雇员的保护将有助于缩小社会不平等。中国还制定了法律法规，限制使用临时及固定期限合同。放宽对这些合同的使用限制，降低解雇年轻人或无经验员工的成本，有助于促进公司按正规方式雇佣劳动者。在经合组织内，某些情况下对劳动保护法进行的部分改革导致了“双层”现象，即某些类型的劳动者失业流动较快，同时整体失业率居高不下。在中国，劳动力市场的二元分割表现在两个方面，一方面许多劳动者被排除在社保体系之外，另一方面垄断经营的国企员工工资水平明显更高。

严格的劳动保护立法降低了失业人员再就业的机会，经合组织的经验也表明，在失业救济金金额较高、覆盖范围较广或失业时间较长等情况下，可放宽对常规合同的监管。此外，劳动力市场二元分割加深了冲突。因而，缩小不同类型劳动者之间的劳动保护差异，比如统一劳动合同类型，根据工龄来提升保障程度，有助于在经济恢复期促进就业，同时增强劳动力市场的抗冲击力，长远而言可降低失业率。

制定能促进社会公平与包容性增长的税收政策

根据经合组织的经验，许多地区一方面希望缩小社会不平等程度，另一方面致力于实现促进经济发展的目标，从而在两者之间造成矛盾和冲突。

最显明的例子是，经合组织对高收入、财富、遗产以及生前个人财产转让制定较高的边际税率，通过这种政策缩小社会不平等。然而，经合组织内部也有证据表明，较高的边际税率会降低人们工作、储蓄及投资的积极性，不利于经济的长远发展（OECD，

2012)。目前为止，税收政策的导向是促进经济发展而非缩小社会不平等，因而边际税率比较低。比如，最高边际税率（45%）只适用于个人所得达到平均工资 34 倍以上的人群。自 2011 年 9 月以来，约 6000 万纳税人的边际税率被降至零，仅剩 2400 万人（占工作人口总量的 3%）需缴纳劳务所得税，因此导致绝大多数纳税人的边际税率都是零。银行存款中的投资收益以及许多债券都不征税，而其他形式的财产收益（包括资本利得）则按 20% 的税率征税。把所得税降低，可以激励创业、鼓励外商投资、促进教育发展，对经济增长起到积极的促进作用。

然而，经合组织的经验表明，一些政策选择可以带来促进增长与降低不平等的双重收益（见表 2.1）。减少税收支出将主要使高收入群体受益（例如抵押利息的税收减免），这可能既对长期增长有益，又有助于更公平的收入分配。其他可能的选择包括将房产税与房产实际价值紧密挂钩，将资本利得税收与经常性收入挂钩。

同样，经合组织的经验表明，在税务组合中减少具有扭曲效应的税种，尤其是将劳务税和企业税转变为消费税，可以促进经济增长（OECD, 2011d）。表 2.1 总结了经合组织范围内各种不同税种对经济增长及社会不平等的影响。根据模型模拟结果，把直接税转变为消费税，可以相对快速地降低失业率，尤其可降低年轻人和妇女的失业率（Ahrend 等, 2011）。长年推行之后，这种改革似乎还可以促进女性和年轻人参与就业。这表明，改善税收结构对劳动力供需状况有积极影响（OECD, 2011e）。此外，实验表明，这种改革还可以刺激私人投资。中国的税收体系基本建立在间接税的基础之上，税收总额中只有三分之一来自所得税及社会保险费。同时，消费税与贫富差距的进一步拉大相关。然而，税收和福利体系中的其他变化能被用来抵消对社会不平等的影响，例如降低生活品的增值税以及为弱势群体提供瞄准性的福利。总而言之，目前情况下，税收对收入再分配的作用还比较有限，改变这种情况也需要时间。对中国而言，暂时来看，瞄准性高的社会福利项目能更好地降低社会不平等。例如，针对低收入群体的工作税收减免能够缩小收入分配差距并能提供工作激励。

表 2.1 税收改革对经济增长及社会平等的影响

+ 代表提高收入平等性或人均国内生产总值，- 代表降低收入平等性或人均国内生产总值；
~ 代表效果模糊

税收政策	收入平等性	人均国内生产总值	附注
增加整体税收收入	+	-	<ul style="list-style-type: none"> • 税收对收入分配的作用取决于赋税水平、税收组合、税收收入的使用，但如果税收体制整体上而言具有累进性，那么社会平等性将会提高。 • 税收抑制了工作、储蓄和投资的积极性，因而不利于经济增长。不过某些税收的负面影响不如其他税收的负面影响大。
在保持整体税收收入稳定的情况下改变税收组合			
从个人所得税转变至消费税	-	+	<ul style="list-style-type: none"> • 个人所得税一般是累进制，而消费税是累退制。 • 个人所得税会降低工作及储蓄的积极性。从直接税转变为间接税，则可提高人均国内生产总值。

(表 2.1 续)

税收政策	收入平等性	人均国内生产总值	附注
从劳务税转变至财产及资本税： <ul style="list-style-type: none"> • 财富税、遗产税及资本所得税，如资本利得税 • 房地产税 	~ -	+ +	<ul style="list-style-type: none"> • 财富税及遗产税一般是累进制。 • 分配效果取决于收入累进程度与财富及遗产累进程度的对比。 • 房地产税的累进程度通常较个人所得税的累进程度低，甚至还可以累退。 • 其中，财产税对经济增长的负面影响最小。从所得税转变至财产税可以提高工作和投资的积极性，至少短中期可以增加产出。
缩减税式支出，降低边际税率	+ (大多数情况下) - (对于在职退税补贴而言)	+	<ul style="list-style-type: none"> • 大多数税式支出均有益于高收入群体（不包括在职退税补贴以及其他针对低收入人群的税式开支）。缩减税式支出将减少可支配收入的分配。 • 降低边际税率可提高工作、储蓄及投资的积极性，从而提高人均国内生产总值。
提高税种累进程度（财政中性） 个人所得税： <ul style="list-style-type: none"> • 提高最高税率 • 上述措施可与劳动所得税补贴方案或免税额授予相结合 	+	~	<ul style="list-style-type: none"> • 在职退税补贴可减少收入分配，提高工作积极性。 • 另一方面，最高税率提升后，可抑制学习、投资和创新的积极性，从而减少工作时间，降低生产率。 • 因此，这种方法对人均国内生产总值的影响比较模糊。

资料来源：Joumard 等。（2012）。

应对分配的短期产出波动影响的方式

除了关注社会不平等的长期动向外，经合组织的决策者也关注收入分配对产出波动的短期影响。一般而言，与其他群体相比，收入越低个人越容易被经济活动的波动所影响，遭受到的负面冲击也越多，但同时，其从正面影响中获得的收益也越多（表 2.2）。

随着中国对外开放程度越来越高，与世界上其他经济体的联系越来越紧密，除了自身内部的干扰外，中国也越来越容易受到外部冲击。事实证明，中国劳动力市场对外部冲击的抵抗力比较强，尤其是在 2008 年经济危机中，非但失业率没有上升，而且退出劳动力队伍、成为非经济活动人口的人数也并未增加。在经合组织地区，各国依靠不同的制度来应对冲击：

- 一些国家主要通过社会保障制度来实现收入风险分担：在负面冲击的影响下，大多数欧洲大陆国家以及东欧国家（比例可能低于欧洲大陆国家）冒着产生更多年轻失业者，使更多人退出劳动力市场的风险和负面冲击，仍倾向于为低收入家庭提供较高级别的社会保障。
- 一些国家主要靠再分配辅助制度：英语国家和亚洲经合组织国家通常属于此类，它们提供的再分配较少。

表 2.2 关于宏观经济冲击影响分配的实验结果汇总

经济危机	<p>提高收入五等分位中第三等分位及第四等分位人群的收入份额</p> <p>降低第五等分位人群的收入份额</p> <p>加重贫困现象</p> <p>恶化以下人群的相对劳动力市场状况</p> <p> 年轻人（失业，在业）</p> <p> 资深员工（失业）</p> <p> 女性（在业）</p> <p>提高受过高等教育的人群的相对就业率</p>
紧缩性的财政政策	<p>降低第一等分位及第二等分位人群的收入份额</p> <p>拉大社会不平等程度（基尼系数）</p> <p>加重贫困现象</p> <p>恶化以下人群的相对劳动力市场状况</p> <p> 年轻人（失业，在业）</p> <p> 资深员工（失业）</p>
扩张性的财政政策	<p>增加第一等分位及第二等分位人群的收入份额</p> <p>降低第五等分位人群的收入份额</p> <p>缩小社会不平等程度</p> <p>减少贫困现象</p> <p>提高年轻人的收入份额</p> <p>提高退休养老人群的收入份额</p> <p>改善以下人群的相对劳动力市场状况</p> <p> 年轻人（失业）</p> <p> 资深员工（失业，在业）</p>

资料来源：Ahrend 等（2011）。

- 另一些国家同时依赖这两种制度：主要是北欧国家，这些国家通常采用力度较强的再分配制度，包括积极劳动力市场政策，同时结合完善的社会保障体系。然而，鉴于支持这种模式所需的边际税率较高，会以损失效率为代价。

中国的体制结构贴近第二类经合组织国家。政府提供的失业救济金相对较低，面对 2009 年的劳动力市场问题，其采取的主要措施是帮助失业人群再就业（经合组织 / 国际劳工组织，2011）。

面对冲击，制度对分配有何影响？

通过分析上述政策，我们可以发现经济低迷时所制定的这些政策在减小对分配的影响方面，各有利弊。有些政策短期比较有效，长远来看却可能产生不良后果；而有些政策则对效率有不同程度的影响。基本上，这是一个在平等和效率、短期和长期之间寻求平衡的

问题。不同国家对这些因素的注重程度也不同，但是，经合组织国家一直致力于改善其社会保障体系，这些政策或许可为中国的决策者所借鉴。

从那些失业救济金比较高的国家的经验中，我们可以清楚看到需要在获得短期平等与丧失长期效率两者之间寻求平衡。政府提供的失业救济金比较慷慨时，可抑制宏观经济的冲击对低收入社会阶层的不利影响，失业初期尤其如此。但是类似失业救济的转移支付会对某些群体的就业产生不利影响，它们会导致失业水平和失业时长的升高，除非政府同时采取了有效的措施促进就业。

从多国经验中，我们可以发现抑制宏观经济波动的其他政策均对年轻人有不利影响。在负面冲击时提供更严格的工作保护制度，可以为低收入及中等收入群体提供一些收入保障，但代价却是年轻人的就业问题。同样的，负面冲击时期，最低工资制度有利于缩小社会不平等的，但同样会对年轻人造成负面影响。

另一方面，许多政策可以缓冲经济低迷对年轻人的影响。从年轻人在劳动力市场的融入程度看，G20 成员国中，中国的年轻人劳动市场表现属于非常优秀之列，年轻人失业率为成人失业率的两倍（OECD/ILO, 2011）。在经合组织国家，较低的劳务税收楔子政策是促进年轻人就业的措施之一。在中国，许多年轻劳动者的税收楔子甚至为零。大量证据显示，如能在中等教育中提供高质量职业教育，可帮助年轻人免受学历背景影响，提高毕业率，确保年轻人从学校顺利过渡到社会工作中。某些国家（例如德国）有着悠久的学徒制，这些国家的年轻人失业率较低。事实上，德国是 G20 成员国中仅有的年轻人就业率可与中国匹敌的两个国家之一。中国已经采取了一些重要措施，提供职业培训并制定激励雇主聘请或雇佣弱势群体的政策，借以改善年轻人及外来务工人员就业前景。此外，作为补充措施的就业指导如果制定得当并有效实施，将有助于年轻人从学校过渡到社会的过程中，对工作及未来做出明智的决定。这就要求：i) 中低等教育学历的年轻人及早行动；ii) 配备高素质的指导人员；以及 iii) 按行业及时提供高质量的当地劳动力市场需求数据及职业就业前景数据（OECD, 2010a；以及 OECD, 2011b）。有证据显示，过去五年随着高等院校的扩招，许多毕业生无法找到符合预期的工作，高等教育院校急需通过上述制度措施来提高就业率。

中国决策者改善社会保障体系的政策导向如何确定，将取决于决策者希望在公平和效率两者之间取得的平衡。改善社会保障体系的关键点之一在于扩大失业救济金的覆盖面，要保证在某一地区生活及工作的所有人都能享受到最低生活补助金。目前，失业补助金的标准由地方自行确定。最低工资水平和最低生活保障金水平因地制宜。最低生活保障金的标准也由地方确定。虽说近年来失业救济金的覆盖面已经大幅拓宽，大多数贫困家庭仍未进入保障范围。财政上的限制也是地方政府确定地方贫困线时考虑的因素之一，这意味着，政策支持只能消除一部分收入差距。2011 年，政府宣布贫困线上调 80%，并制定目标称，2020 年要满足贫困人群的吃饭、穿衣、教育、基础医疗及住房需求。拓宽补助覆盖范围，使之覆盖外来务工人员，这对提高平等性有非常积极的影响，亦可增加低收入在产值中所占份额。经合组织的经验表明，随着覆盖范围的扩大，必须制定相应的政策优化劳动力市场的信息流，确保失业人员可以迅速重返岗位。巴西的“家庭补助金”（Bolsa Familia）以及墨西哥的“好机会”（Oportunidades）计划均可为中国政府提供有用的借鉴，包括

在补助金中引入附加条件。投资医疗及教育行业，并为最需要的人提供收入支持，这样的措施能更好地缓解贫困并增加特困家庭未来在劳动力市场的机会。

为了维护社会稳定，政府在制定政策保护劳动力市场中某些群体时，不应对其他群体产生重大负面影响。这就意味着在中国，提高最低工资水平应慎重权衡。经济低迷时，最低工资制度可以改善社会不平等的状况，但是同时会导致边缘职工的就业机会减少，在中国边缘职工指来自中西部省份的贫困外来务工人员。

产品市场改革亦可改善收入分配状况

人们发现，产品市场监管是经济长期增长的动力源泉之一。在分析网络产业监管变化时，这一点也得到了确认。这种结构性改革同时缩小了社会不平等。经合组织很多国家的经验先后证明，交通、能源和通信等行业的产品市场改革可以增加就业（Fiori 等，2012）。这种结构性改革促进了劳动力参与，推动了就业，最终可以缩小社会不平等。

虽然在中国很难证明网络行业的结构性改革提升了劳动力参与程度，但确有证据显示放松对非制造业网络行业的监管可以提高生产力，甚至短期即可见到成效（Bas 和 Causa，2012）。此外，从表面看，自由贸易大大刺激了制造业尤其是本土公司的生产力发展速度。人们发现，经合组织地区在宏观经济震荡时期改善对产品市场的监管，对年轻人及贫困阶层来说起到了非常积极的作用。

就中国目前国情看来，可通过向国有垄断公司或集团控制的网络、能源及交通行业引进竞争者来提高生产力，增加就业率，中国在这方面仍有空间。如果这种改革提高劳动力参与度的效果与目前观察到的在经合组织产生的效果相似，则可以通过改革这些竞争受限的垄断性行业来帮助提高劳动力参与度，虽然其对社会不平等产生的效果并不确定。此外，虽然国企已经废除终身雇佣制度，但这些企业的雇佣政策对外来流动人员似乎仍存在极大的歧视和偏见。

金融改革的再分配作用

人们发现，对于赶超型经济体而言，金融市场改革在有助于公司对外融资的同时，也可在短期内提高生产力。在中国，源自企业层面的证据表明，这种改革对那些非技术前沿的企业的发展来说是相当有益的，有助于这些企业快速发展，赶上同行业发展水平（Bas 和 Causa，2012）。

然而，鉴于金融市场的复杂性将导致信贷周期更为明显，金融改革可能放大各种冲击的再分配效果。一般来讲，金融危机对低收入家庭和高收入家庭的冲击最大，中产阶级却能够提高相对收入水平。宏观经济冲击对不同年龄群体的作用也各不相同。出现负面宏观经济冲击时，绝大多数情况下，年轻人的劳动力市场表现最差；老年家庭则因财政状况差异较大，所受影响大小不一。金融危机还常常伴随着房价下跌。高杠杆家庭和主要财产为房产的家庭（26-35岁的家庭）最容易受到金融危机的冲击。金融改革则可加强宏观审慎监管，限制过高的杠杆，包括购房负债。

结语

通过对社会不平等及包容性增长进行的大量分析研究，并结合过去一年经合组织所出刊物和所举行的研讨会中对其经济影响及社会效果的论述，我们可以发现许多可促进经济长期发展的政策与缩小社会不平等的政策两者之间存在非常强的互补性。提高受教育机会的平等性，消除劳动力市场中应聘者资格与能力相似但遭受歧视的现象，这些都是有说服力的例子。放开这些限制条件可以提高平均收入水平，吸引更多的人进入劳动力市场，降低受保护行业中企业与职工的行业利润分享程度。在中国有 2.5 亿人背井离乡在外打工，研究策略，减少这些人所遭受的歧视是当务之急。另外，可在由少数国有企业主导的行业中引进更多的竞争，这样不但有利于缩小社会不平等，还可以促进经济长期发展。

过去一年的分析还显示，一些政策能促进增长并缩小不平等。改善税收遵从、取消有利于富人的减税是实现上述两个目标的有效途径。基于间接课税的税务体制比基于直接课税的税务体制更有利于经济增长。同时，如果中国要缩小社会不平等，就应该继续完善社会保障体系，但也要防范工作积极性降低的潜在后果。在将来，中国为缩小社会不平等，促进经济发展所做的努力及取得的成就，对经合组织继续开展这方面的工作将具有越来越重要的借鉴作用。

参考文献

- Ahrend, A., C. Moeser and T. Monacelli (2011), “How Institutions Shape the Distributive Impact of Macroeconomic Shocks: A DSGE Analysis”, OECD Economics Department Working Paper No. 884.
- Ahrend R., J. Arnold and C. Moeser (2011), “The sharing of macroeconomic risk: who loses (and gains) from macroeconomic shocks”, OECD Economics Department Working Paper No. 877.
- Bas, M. and O. Causa O. (2012), “Trade and Product Market Deregulation in Upstream Sectors and Productivity in Downstream Sectors: Firm-Level Evidence from China”, OECD Economics Department Working Paper, forthcoming.
- Deininger, K. and L. Squire (1998), “New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth”, *Journal of Development Economics*, Vol. 57, No. 2.
- Fiori, G., G. Nicoletti, S. Scarpetta and F. Schiantarelli (2012), “Employment Effects of Product and Labour Market Reforms: Are There Synergies?”, Vol. 122, Issue 558.
- Fredriksen, K.B. (2012), “Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 6. The Distribution of Wealth”, OECD Economics Department Working Paper No. 929.
- Herd, R. (2010), “A Pause in the Growth of Inequality in China?”, OECD Economics Department Working Paper No. 748.
- Herd, R., V. Koen and A. Reutersward (2010), “China’s Labour Market in Transition: Job Creation, Migration and Regulation”, OECD Economics Department Working Paper No. 749.
- Hoeller, P., I. Joumard, M. Pisu and D. Bloch (2012), “Less Income Inequality and More Growth – Are They

- Compatible? Part 1. Mapping Income Inequality Across the OECD”, OECD Economics Department Working Paper No. 924.
- Joumard, I., M. Pisu and D. Bloch (2012), “Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 3. Income redistribution via taxes and transfers across OECD countries”, OECD Economics Department Working Paper No. 926.
- Jütting, J. and J. R. de Laiglesia (2009), *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, OECD Development Centre, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2004), *Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010a), *Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010c), *Economic Survey of China*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011a), *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011b), *Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011c), “Choosing a Broad Base – The Low Rate Approach to Taxation”, OECD Centre for Tax Policy and Administration, Tax Policy Study No. 19.
- OECD (2011d), “Tax Reform and Economic Growth”, OECD Centre for Tax Policy and Administration, Tax Policy Study, No. 20.
- OECD (2011e), “Taxation and Employment”, OECD Centre for Tax Policy and Administration, Tax Policy Study No. 21.
- OECD (2012), *Going for Growth*, OECD Publishing, Paris.
- OECD / ILO (2011), *Giving Youth a Better Start*, Policy note for the G20 Meeting of Labour and Employment Ministers Paris, 26–27 September.
- Background documents*
- Cai, F., Y. Du and M. Wang (2010), “Income Inequality in China: What Role for Labour Market and Social Policies?”, OECD Social, Employment and Migration Working Paper.
- Chen, J. and A. Barriento (2006), “Extending Social Assistance in China: Lessons from the Minimum Living Standard Scheme”, CPRC Working Paper, No. 67, Chronic Poverty Research Centre, Manchester, November.
- Fournier, J.-M. and I. Koske (2012), “Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 7. The Drivers of Labour Earnings Inequality – An Analysis Based on Conditional and Unconditional Quantile Regressions”, OECD Economics Department Working Paper No. 930.
- Gustafsson, B., L. Shi and L. Nivorozhkina, (2011) “Why are Household Incomes More Unequally Distributed in China than in Russia?”, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 35, pp. 897-920.
- Hoeller, P. (2012), “Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 4. Top Incomes”, OECD Economics Department Working Paper No. 927.
- Immervoll, H. and M. Pearson (2009), “A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OECD”, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 81.
- Koske, I., J.M. Fournier and I. Wanner (2012), “Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible?”

- Part 2. The Distribution of Labour Income”, OECD Economics Department Working Paper No. 925.
- MOHRSS (2011) “Carry out Employment-first Strategy to Promote Youth Employment and Entrepreneurship”.
- OECD (2010), *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, OECD Publishing, Paris.
- OECD / ILO (2011) , “China: Generating employment in the post-crisis period”, G20 Country Policy Briefs, Geneva, Joint report with the OECD.
- Pisu, M. (2012), “Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 5. Poverty in OECD Countries”, OECD Economics Department Working Paper No. 928.
- Piketty, T. and N. Qian (2009), “Income Inequality and Progressive Income Taxation in China and India, 1986 2015”, *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 1, No. 2.
- Quintini, G. and T. Manfredi (2009), “Going Separate Ways? School-to-Work Transitions in the United States and Europe”, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 90.
- Sicular T., X. Yue, B. Gustafsson and S. Li (2007), “The Urban-Rural Income Gap and Inequality in China”, *Review of Income and Wealth*, Vol. 53, No. 1.
- Silveira Neto, R. and C. Azzoni (2008), “Non-Spatial Govern Policies and Regional Inequality in Brazil”, *Annals of the 5th Meeting of the Brazilian Regional Association of Regional and Urban Studies*, Recife.
- Solinger, D. (2008), “The Dibao Recipients: Mollified Anti-Emblem of Urban Modernization”, *China Perspectives*, Vol. 2008/4.
- State Administration of Taxation (2011), “The Decision on Amending the Individual Income Tax Law Passed by the NPC Standing Committee”, Government of People’s Republic of China.

第三章

经合组织关于绿色增长的关键经验

随着全球人口数增至 70 亿，2012 年全球面临极度复杂的经济与社会挑战。虽然环境保护和自然资源保护仍然是政策层面的优先要务，但许多国家也同时面临着经济发展趋缓、公共财政不足与失业率居高不下等困境。要应对这些迫在眉睫的挑战，需要推动绿色增长转型、更具创新性的增长来源，以及更具可持续性的消费模式。

到 2050 年，全球经济将与今日迥异 (OECD, 2012)。经合组织在全球经济中所占份额预计将从 2010 年的 54% 降至不足 32%，而巴西、俄罗斯、印度、印度尼西亚、中国与南非 (BRICCS 国家) 所占份额则可望增长至 40% 以上。就以购买力平价计算的国内生产总值而言，中国经济预计将在 2012 年左右赶超美国，而印度的国内生产总值预计将在 2040 年以前超越美国。到 2050 年之前，作为现今全球经济的“增长火车头”，中国与印度的平均国内生产总值增长率会逐步减缓。同时，非洲将在 2030 年至 2050 年间实现高速增长，但仍将属于最贫困的大陆。整体而言，2050 年以前，全球生产总值预计将增长为现今的四倍，世界各地生活水平均将提升。

如果不实施绿色增长政策，在这一全新前景下，全球能源需求将增长 80%，而 2050 年的全球能源组合中的 85% 将由化石燃料组成，导致温室气体排放增加 50%。由于制造业用水需求将增加 400%、发电用水需求将增加 140%，家庭用水需求将增加 130%，2050 年全球用水需求预计将增加约 55%。水资源竞争的情况将会加剧并威胁到农业灌溉用水，导致居住在水量严重不足流域的人口较今日多出 23 亿——相当于逾 40% 的全球人口 (OECD, 2012)。

到 2050 年，全球陆地生物多样性预计会进一步降低 10%，原始森林面积将萎缩 13%。导致生物多样性受损的主要压力来自土地用途改变 (例如农业用地)、商业用途地的扩张、人类入侵与自然栖息地的割裂，以及污染与气候变化。到 2050 年，都市空气污染将成为全球各地过早死亡的主要环境肇因。因空气中的悬浮微粒而过早死亡的总人数¹，可能会增为目前水平 (每年 360 万人) 的两倍，且其中多数死亡案例将发生在中国与印度。预计中国将成为与悬浮颗粒相关的死亡率最高的国家，且将远超其他国家，2050²

1 这项预测的模型基于 PM10 与 PM2.5 的组成成分，并假设两者之间存在关联关系。

2 其次为印度尼西亚与印度，每百万居民的死亡率将超过 400 人。

年每百万居民的死亡率将超过 900 例（OECD，2012）。

面对这些环境挑战的无所作为将使经济和生活付出高昂代价并承受严重后果。在上述预测之下，我们急须转变思维，推行绿色增长政策改革。

绿色增长的好处

“绿色增长”系指在促进经济增长与发展的同时，确保自然资源能够继续提供生态系统服务，因为后者为人类福祉所不可或缺。绿色增长也包括促进投资、竞争与创新，支持可持续增长并创造新的经济机会。

要解决迫在眉睫的环境风险，并同时确保在人口快速增长的背景下人民的生活水平持续改善，这一点对发达国家、新兴国家与发展中国家而言都是最首要的挑战。事实上，绿色增长对新兴国家与发展中国家而言是跳跃式地实现可持续生产与消费模式的机会。当发达经济体受制于沉没资本的路径依赖，发展中经济体只要拥有适当融资渠道与产能，便有机会建立基础设施与网络，降低成本、提高生产力，同时缓解环境压力。

绿色增长战略之所以能对中国的可持续增长做出贡献，有两大原因。首先，它可通过下列方式开启新的增长来源：

- 对自然资源的更好管理能改善资源利用，并通过节约资源的方式（例如杜绝浪费）来提高生产率。
- 完善针对环境问题的政策与框架性条件，也能刺激创新、促进增长。
- 明确的战略能提高政府处理重大环境问题的确定性。这可能会刺激公众投资绿色科技、商品与服务的信心，鼓励环保消费并开创出新的“绿色市场”。
- 针对污染征收的税收，可用于资助能够支持长期增长的商品与服务。

第二，绿色增长战略能防止增长轨迹因经济活动与环境之间的紧张冲突关系而下降。

- 如果不实施绿色增长战略，自然资本价值会被经济活动所侵蚀，其程度会超过该等侵蚀活动所产生的价值，破坏未来可持续增长的能力。具体而言，人们需要找到高昂的替代性生产要素才能补充日渐缺失的自然资本。以中国为例，由于水资源日益稀少，对灌溉与饮用水供给的投资成本日益高昂已属必然。缺乏绿色增长战略，可能造成阻碍增长的瓶颈，或导致无法充分评估自然资本的效益，例如在人类健康方面的效益。
- 绿色增长战略还能将风险降至最低，防止环境进一步恶化，防止因跨越危机临界点而对增长造成负面影响。环境系统的改变并不一定遵循着平稳、可预见的轨道。情势可能急转直下并酿成灾祸（正如已经发生在某些鱼群身上的一些案例，以及气候变化或生物多样性破坏可能出现的局面），导致增长面临极高的破坏风险，并引发不可逆转的效应。

决策者必须解决的一个问题是这些不同的面向存在紧密相关性。举例而言，导致延迟做出绿色增长投资的种种不确定因素，都会导致之后开展避免触及环境临界点的工作时需

要支付更高昂的成本。

绿色增长的框架

过去数年以来，不论是经合组织还是新兴经济体，各国扶持绿色增长的势头均已增强，只是程度各有不同。多数国家均已制定分散的政策措施，如将这些政策进一步拓展，则可用以构建绿色增长政策组合。在这种状况下，各国可基于已有措施进一步开展行动，并在明确界定的战略下扩大与加入政策行动，在此方面仍存在作为空间。某些国家，例如韩国、德国、挪威与英国则走得更远，制定了全局性的战略，使绿色增长目标在一般性政府政策（包括预算程序）中蔚为主流。在中国，2011年12月全国人大颁布的十二五环境保护规划（2011-2015），证明了政府打造“资源节约型与环境友好型社会”的决心（框3.1）。

框 3.1 十二五环境保护规划（2011-2015）

十二五规划提出了政府计划在2015年以前达成的七项主要目标“(1)大幅减少主要污染物排放(2)改善城乡饮用水源区的环境安全；(3)有效控制重金属、持久性有机污染物、危险化学品与危险废物导致的污染；(4)改善城市环境基础建设；(5)扭转生态恶化趋势；(6)改善核安全监管能力；(7)加强环境监管机制”。

本规划还说明了实施该目标的具体与细化行动，主要着眼于四个领域：(1)提升水环境质量，包括保护饮用水源区、处理主要河流的水污染，以及预防与管制海洋环境污染；(2)实施空气污染物全面管制；(3)加强土壤环境保护；(4)强化生态保护与监督。

本规划一大特色为，这是政府首次宣布“强化关键区域的环境风险预防与管制”并“完善环境保护公共服务系统”，并以之为环境保护的战略任务。为确保环境公共服务的均等化，本规划明确规定政府应“合理确定环境保护基本公共服务的范围和标准，加强城乡和区域统筹，健全环境保护基本公共服务体系。中央财政通过一般性转移支付和生态补偿等措施，加大对西部地区、禁止开发区域和限制开发区域、特殊困难地区的支持力度，提高环境保护基本公共服务供给水平。地方各级人民政府要保障环境保护基本公共服务支出……。”

对于支持环境保护的经济政策，本规划要求推进环境税改革，完善废物处理费制度。此外，本规划规定，政府将设立企业环境行为的信用评级制度，对于遵循环境要求与信用原则运营的企业与项目，将加强信用支持。政府也将建立银行的绿色评级制度，将绿色信用绩效与其他要素挂钩，包括银行工作人员的工作评估、机构准入与业务发展。同时，政府将研究国家生态补偿专项资金机制。

根据本规划，中国在环境保护上的投资约须3.4万亿人民币，其中1.5万亿将用于八类项目。

最后，本规划要求地方政府应将本规划所述各项目标、任务、措施与主要环境保护项目，纳入地方经济与社会发展计划，相关实施绩效将作为地方政府官员整体评估的关键指标。“针对实施状况所做的中期评估报告与最终评估报告将分别于2013年底和2015年底之前提交国务院，评估结果也将向公众发布”。

但世上并无“放之四海皆准”的绿色增长战略。然而，绿色经济的最优发展路径需要

根据政策和制度背景、发展水平、资源禀赋以及所面临的具体环境压力来确定。但是，仍然存在一些所有情况下均需予以考虑的因素，而要制定出有效的战略，也需要研究各种不同类型的政策——而不仅是传统意义上的“绿色”政策。

绿色增长战略应着眼于经济与环境政策中相辅相成的层面，将自然资本视为生产要素，并认可其对增长的重要作用。它应聚焦于如何以具有成本效益的方式来减轻对环境的压力，以转型成崭新的增长模式，避免跨越环境的临界点。绿色增长战略还应承认，小幅度的政策调整固然能产生正面的成果，但毕竟是有限的。达到一定限度以后，环境与经济成果之间就必须相互权衡，有所取舍，换言之，长期来说，环保可能要以一定程度的牺牲增长和发展为代价。然而，创新能打破对现有路径的依赖，有助于结合增长与环境方面的目标。因此，创新是有效绿色增长战略的要素之一。

绿色增长战略还应承认，把目光只放在国内生产总值上，将其作为经济进步的唯一衡量标准，通常会忽略自然资产对人类福祉的贡献。因此决策者的眼光必须足够宽广，覆盖各种不同的增长衡量标准，兼顾增长的质量与构成及其如何影响环境与人类福祉。他们还须提出能够提升资源使用效率的政策，以便将环境压力降至最低。有效运用资源是环境政策与绿色增长政策的核心目标，许多平日与“绿色”议题无关的财政与监管干预也将被纳入环境政策。一个灵活且具有动态的经济体不但能带动高度增长，也能使其生产及消费变得更加环保。

除此之外，特定的环境干预可能会带来经济利益。部分污染物排放造成的经济成本与部分资源的过度剥削的现象，已经是众所周知，而只对其采取纠正政策便能产生明显的好处。实现此一前提，即能于相对短的时间内取得正面的环境与经济成果。然而，只要生态系统服务——及其与自然资产和经济之间的关系——定义不明（正如气候变化或全球生物多样性一样），回报的多寡与时机便会更加复杂且不确定。在此情况下，现今所实行的经济决策必须在更长的时间范围内来考虑。增长与科技的变革往往会造成路径依赖与技术锁定。环境冲击也会累积，常常无法逆转。现在就采取行动，以确保不会出现不利甚至灾难性的结果，便能避免未来必须付出极为重大的经济成本。

绿色增长政策的要素为何？

绿色增长政策必须能够 (i) 鼓励企业与消费者加强绿色行为，(ii) 推动就业机会、资本与科技顺畅地进行再分配，并 (iii) 针对绿色创新提供适当的诱因与支持。当政府政策出现误导，当人们无法解决经济与环境之间的紧张而造成市场失灵，进而产生种种限制与扭曲时，都会导致私人部门回报与整体社会利益之间出现落差，此时，政策就应着眼于如何缩小此一差距。政策也应将可能产生的分配效应列入考虑，并包含如何缓解这些影响的方法。

对任何绿色增长战略而言，有两组范围相当广泛的政策堪称必要元素：能相互强化经济增长与自然资本保护的框架性政策，以及特别针对绿色增长的政策。第一组包括：

- 健全的创新政策（例如《经合组织创新战略》中详述的政策）。
- 能确保劳动与产品市场顺畅运作的政策（在《经合组织力争增长》中定期对此进行探讨）。
- 能同时鼓励经济增长与环境保护的财政结构。

第二组包括各种价格工具与非市场工具。追根究底，绿色增长战略的成功并不在于具体选择了哪些工具，而在于必须谨守一套定义明确的经济与政策标准。这些标准主要包括：成本效益；促进创新的能力；在何等范围内可能采纳和执行相关政策。

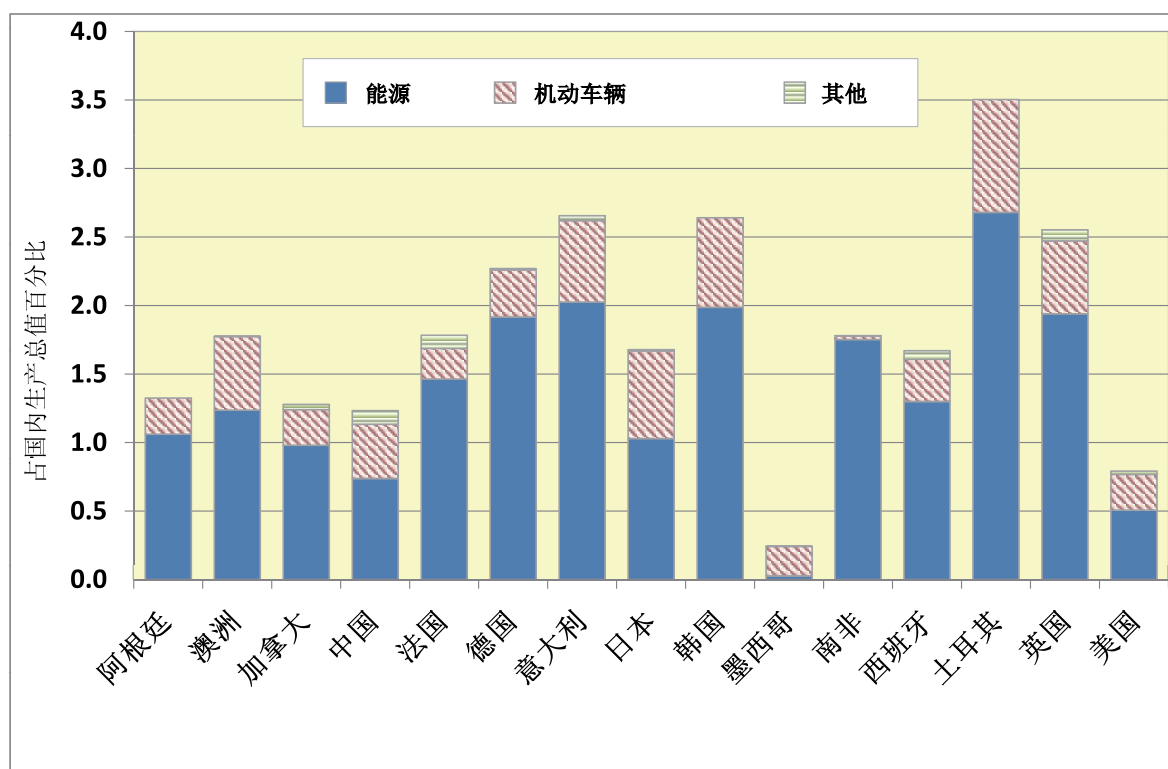
在市场与非市场工具之间取得平衡

通过征税或排污权制度之类的机制，针对污染源或过度剥削稀有资源的行为制定价格，此举应为政策组合中的核心要素。定价机制往往能将达成某一目标的成本降至最低，并刺激效率提升与创新。非常重要的一点是，更充分地利用环境相关赋税，能将（部分）税收负担从扭曲效应较强的企业与个人所得税与社保缴款转移出来，在以增长为导向的税制改革中扮演重要角色。

近十年来，环境相关赋税与排放交易制度的使用日趋广泛，越来越多国家在废物处理等领域或针对特定污染物征收税费，例如氮氧化物与硫氧化物气体的排放。同时，能源税这种最为常见的环境相关赋税的收入（图 3.1），在国内生产总值中所占份额已趋向下滑，这部分是因为全球能源需求增长推升了税前价格，并鼓励提升燃料效率——而这正是经济激励影响的一个实例。

图 3.1 部分 G20 国家中环境相关税收的组成

占 2009 年国内生产总值百分比



资料来源：经合组织/欧盟环境部环境政策工具数据库。

并非所有状况都需要通过市场工具来解决。在某些情形下，制定恰当的法规、提供积极的科技支持与自愿性方案可能更为适当，对市场工具也是重要的补充作法。此外，在许多情况下，通过信息宣传措施，突显特定活动所造成环境损害的后果，并介绍更环保的替代性方法，可进一步强化企业与消费者对价格信号的反应程度。

如果污染排放无法从源头得到充分监控，并且，无论在投入或产出端均无法辨认明确的污染源，因此无法确定作为征税对象的代理人，则可运用非市场工具，例如命令与控制式的监管、积极的科技支持政策及自发性方法等。当信息不足或诱因偏差造成代理人对价格信号反应不足时，非市场工具实为最能发挥作用的手段。

评估何为促进绿色增长的最佳政策战略时，应对既有行业政策的环境副作用进行评估，特别是在能源、农业与贸易领域，此等评估的目的是要确定监管活动和 / 或补贴措施是否同时造成经济效率低落与环境损害。

抓住绿色创新商机

绿色增长战略应针对环保领域创新的特殊性给出方向。此一领域的创新有四大问题：

- 环境外部因素定价不明确——例如为碳定价便可解决此问题，但目前碳价水平仍有极大差距。
- 路径依赖以及既有科技及系统的优势，使某些新科技难有竞争力，难以扩大规模，而这就是为何某些案例可能需要政府暂时给予支持。创新支持工具须谨慎设计，以便在扶持有效的技术诞生和巩固的同时，将科技锁定的风险降至最低。
- 减少贸易与投资壁垒，对于是否能将绿色科技推广至全球而言相当重要。有效保护并执行知识产权，为技术的推广提供了关键框架，做法包括促进外国直接投资与许可使用。
- 为加速绿色创新新机制的推广，加速技术向发展中国家的转移，如自发性专利池与其它合作机制等。还须多方采取行动，为发展程度最低的国家降低绿色科技成本，例如承担其许可使用费。此等方法须确保有力的激励措施以带动后续创新的投资。

尽管发达国家在绿色创新领域仍处于领军地位（OECD, 2011a; Dutz 和 Sharma, 2011），新兴国家与发展中国家已有属于自己的绿色创新与商业模式，反映出自身需求并以自有优势为基础。

创新使发展中国家与新兴国家能够避免发达国家之前的发展路径，进而跨越式迈入更环保的经济型态。举例而言，由于许多发展中及新兴经济体仍处于开发自身基础建设的阶段，因此有机会从一开始便对更环保、更智能的解决方案进行整合，例如在能源系统（通过智能电网）与运输系统中整合信息通信技术，或是建造绿色城市。然而，此等解决方案若要能在发展中国家付诸实现，成本必需低廉。

新兴与发展中经济体的绿色创新中也存在市场机会。近年来巴西、中国与印度都已成

为绿色创新的主要驱动力，与先进国家相比，源自此等国家的科技可能更为符合发展中国家的需求与情况。虽然起步水平较低，技术的南南流动因此增加。美国正就一些能源领域与中国及俄罗斯合作，此外比利时与南非亦然。

绿色创新政策的关键领域

商业是带动创新的驱动力，绿色创新亦是如此。然而，政府的行动对打造绿色创新的环境而言至关重要。几个知名的市场失败案例很好地说明了以政策支持绿色创新应注意哪些原则。首先是与环境挑战相关的负面外部性。如果公司与家庭不必为他们造成的环境损害付费，绿色创新的投资激励就会很少。这些外部性必须予以移除。其二，有一些市场失败直接起因于创新市场自身的致命弱点，尤其是创新公司很难完全收回投资，而这通常会导致企业不愿对创新进行投资，最终导致创新的投资不足。第三，绿色创新市场受特定的投资壁垒所影响，尤其是能源与运输市场中已经占据主导地位的设计、技术与系统，其在市场中已得到了普遍的运用，造成新科技与竞争者进入的壁垒，像开发新基础建设的高昂固定成本即为一例。

绿色创新政策框架的关键要素包括：

- 提供可预测的政策信号，以确保气候友好技术的潜在创新者与采用者不会因为政策的不可预见性而失去进行必要的长期投资的信心。提升政策稳定性有利于创新与增长，也对环境有益。
- 改善商业与创新的整体环境，无论专门针对绿色创新而言，或者对所有其他创新而言，同等重要。好的创新环境能鼓励发扬企业家精神，促进创新公司的增长并提供新的绿色解决方案。
- 加强运用价格信号，以反映自然资源的真实价值及污染代价。这将通过强化绿色创新市场来提高资源分配效率，并降低解决环挑战的成本。价格信号之所以重要，也是因为它们表现了政府对绿色增长的承诺。

政府也可实施能自行强化创新行动的政策，并在创新行动中直接重点支持绿色增长。此等政策的范围在不同国家也有所不同，主要视当地能力而定。

施展政策行动的第一个方面：国家层级的创新行动应更多聚焦于扶持绿色研究，尤其是关于解决本地需求（例如水源不足、生物多样性的流失、生态系统支持）的绿色研究。此等公共研究的投资只有在转化为创新时才有所帮助，而这就需要科学与商业之间的良好连结。

可施展政策行动的第二个方面：更全面地促进绿色创新，例如鼓励公司与家庭采用绿色科技和产品。有四个领域的政策特别重要：

- 支持私人投资绿色创新，包括绿色创新的商品化与推广。因为绿色创新在某些市场面临额外的壁垒，例如进入电力工业的壁垒，所以，可能会需要此方面的支持。但是，如果政府针对特定行业提供支持也可能存在一定风险，因为其缺乏信息。完善的政策

制定需要做到以下几点：以有竞争力的方式进行资助对象的挑选，以绩效为标准，而不仅是锁定特定技术；避免对既存业者形成优惠或为游说提供空间；保证严谨地评估政策影响；控制成本。对创新的商业化提供支持应为临时性的行为，在提供支持的同时还应规定明确的落日条款以及透明的资助退出日程。

- 强化绿色创新市场。在许多案例中，绿色创新商业化的主要问题在于市场不成熟。这使得创新者难以取得融资，难以将之扩大至商业规模，造成公司不愿投资报酬率不确定的科技。在特定的细分市场中，需求侧的政策，如公共采购、标准与监管等方面的政策，有助于强化并改善绿色产品市场并促进创新。
- 改变消费者习惯。消费者在促进和采用绿色创新技术上也扮演重要角色。消费者往往着重于短期成本，而不会全盘考虑到长期因素。这代表相关行动应通过消费者教育、还有绿色标签与认证来突显消费者选择寿命长的耐用消费品的成本意义。
- 支持中小企业进行绿色创新。中小企业在创新中面临挑战。由于其创新能力通常较弱，他们在进行绿色创新时往往面临更多问题。政策有助于改善其获得融资的条件，让中小企业能加入知识网络，培养引领他们迈向创新所需的技能。

汲取国际知识

政府在国家层级能有诸多作为来加强绿色创新，但也应留意国外正在发展的知识与技术是否有利于本国。开放贸易与投资相当重要，且目前绿色技术贸易仍有无数壁垒阻碍其自由流动。某些经济体便针对需要消耗能源的货物征收高昂关税，提供电价补贴，鼓励消费者采用价格便宜但运作效率较低的电器。

降低服务贸易壁垒也很重要。气候变化减缓行动与气候变化适应技术的部署，往往取决于是否有专业化的服务。此外人员的自由迁移也很重要。中国光伏产业的成长，确实多半归因于经验丰富的海归高阶主管（de la Tour 等，2011）。

技术推广与维持适当激励以促进创新投资之间可能会出现紧张关系。知识产权让企业能回收投资成本，为创新投资提供重要激励，但也会造成他人采用该等技术的代价过于高昂。为加速创新的推广，目前正在开发能加强国际技术转移的新机制，包括自发性专利池与其它合作机制。

制度与多层次治理

拥有实施大范围政策改革的制度和治理能力是绿色增长的必要条件。政府必须有能力将绿色增长目标融入一般经济决策与发展规划之中（框 3.2）。发展此等能力是一个关键的结构性问题，像发展中国家一样，许多经合组织国家也面临这一问题。这一议题并不限于正式的国家级别的规划程序，同时还涉及公共财政管理（尤其是预算过程）、关键经济产业的发展战略以及如何保障地方各级的落实。它不仅仅是要在政策层面确立的重点工作，也涉及方案的选择与设计、公共投资与经济活动监管。

框 3.2 绿色增长目标与国家发展规划

韩国的绿色增长国家战略与五年计划 (2009-2013) 规定了全面性的绿色增长政策框架。该战略的目标为：(1) 提倡生态友好的增长引擎；(2) 提升人民生活质量；(3) 为国际对抗气候变化的行动提出贡献。为实现这一新愿景，2009 年成立了绿色增长总统委员会，2010 年 1 月，又颁布了“低碳绿色增长框架法案”。通过借鉴在 20 世纪 90 年代初期中断的规划，该五年规划 (2009-2013) 为政府实施本战略的行动提供了一份蓝图，其中包含具体的预算专款以及业务部门与地方治理实体的具体工作。根据该规划，政府将支出约相当于年度国内生产总值 2% 的经费，用于绿色增长计划与项目（例如，绿色基础建设与绿色科技研发）。

爱尔兰国家发展计划 (2007-2013) 规定，对于致力于提升经济竞争力与提高生活质量的优先投资，政府将给予象征性的财政拨款。它在一个整体框架下对不同的产业投资政策进行整合，以增进产业政策之间的协调配合，并提供了一个财政框架，政府部门和机构可在该框架下规划并实施公共投资。该计划强调了几项平行主题的重要性，包括环境的可持续性。计划中关于环境的章节涵盖交通、废物管理、气候变化、环境研究与可持续能源等问题。国家发展计划设定了坚实的财政框架，以确保爱尔兰能解决 2007 年至 2013 年期间的环境挑战。2007 年，对提升环境可持续性有直接影响的投资计划的金额超过了 13 亿欧元。

资料来源：爱尔兰政府 (2008)，“爱尔兰国家发展计划 (2007-2013)。为提高全体人们的生活质量而实现爱尔兰转型”。

绿色增长改革的实施需要在各部委、政府机关以及参与政策制定的各级政府之间进行长期、持续协调。城市举措与整体经济的财政政策和国家产业政策（特别是运输、建筑、劳工、创新与教育政策）之间的影响是相互的。在有些案例中，由于缺乏关于相互冲突的规则或做法的信息，国家层级的政策反而会破坏区域性的绿色增长政策。同样，如果区域性方案将工作重点放在独立的项目或“旗舰型”项目上，而不顾这些项目是否符合国家政策框架，则会导致无法实现承诺的风险。对于水源与卫生系统等多项关键领域而言，多层次治理对于引导投资与创新具有极高的重要性。同时，解决省级与地方各级环境政策和法律执法严格程度不一的问题，对于有效、公平实施该等政策和法律至关重要（框 3.3）。

就业与分配层面

绿色增长转型期间将创造出新的就业机会，包括新兴绿色创新活动中的高技能工作岗位。但有些工作则会面临危险，有些则因为较清洁的替代作法取代了污染活动或提供了环保服务，而导致必须从灰色产业重新分配至绿色产业。这样的流动将使某些人陷入困境，对其他人而言则会带来机会。虽然许多既有技能仍将继续适用，但是职业技能不匹配的状况却也可能浮现，某些国家的经验显示，这种现象在创新相关活动中情况最为严重。新技能将出现需求，而这必须搭配适当的教育政策，拥有既有技能的劳工则需要培训与再培训计划。

劳动市场与技能政策，在促进绿色增长相关的结构调整时可扮演重要角色，此外也可同时将相关成本降至最低。劳动市场政策应聚焦于保障就业而非特定的工作岗位。它们必须确保劳工与企业有能力针对绿色经济所带来的变革迅速调整自己，包括抓住新商机。通

过协助劳工从衰退的产业转入上升产业就业，将也有助于确保公平分摊因转型造成的调整成本。

绿色增长也可能带来分配上的影响，必须予以考虑。人们一般认为分配效应可能是累退的，但在中国情况并不一定如此。确实，有某些政策提高了政府部门收入，例如碳税，可用于加强社保体系并补偿受负面影响者。同样地，逐步淘汰能源补贴可能会对环境带来正面的影响，并释放出更多政府资源。

除了社会各界冲突的各种目标外，政府也必须在自身内部找到令人满意的妥协之道。绿色增长战略不能通过单一政策实施，但其组合若要正确，则需要各部委与各级政府间高度协调。

框 3.3 提升全中国环境执法的一致性

确保环境标准合规是推动中国绿色增长的一大挑战。地方政府主要承担地方环境质量的主要责任，地方环保局仅接受国家环保局的工作指导。由于监察人员有限以及执行能力的缺乏，地方环保局通常只能检查一些主要和大型的污染设施，而多数中小企业，尤其是农村地区的中小企业，则完全不必接受检查，或只有出现污染事件投诉时才会被启动检查。几乎每一年，环境部均会与地方环保局合作开展全国性的检查活动，以追踪具体的环境问题，但许多排污设施，往往在检查结束后便在地方政府的支持下重新开工。此外，针对违法违规行为征收的罚款往往金额过低，因而无法有效制止违法违规行为。在重大污染事件中，具有直接责任的各方均可能面临刑事指控，然而这种手段的使用却极其稀少，因为要确立污染与损害之间的因果关系相当困难，此外，法律责任也存在不确定性，且司法程序过于冗长。

地方环保局的工作往往通过如下方式开展：与排污企业之间建立相互谅解、提供技术和财务援助、协商合理的合规期限，而对于地方的关键性产业，地方环保局通常会采取相对变通的立场，其中又以县级地区与较贫穷区域为最。由于各地经济发展不平衡以及执法能力存在差异，各界对全国环境执行能力存在差异的情况抱有忧虑，中国雄心勃勃的环境目标也将受到影响。

政府希望通过地方政府与官员的绩效评估来改善合规情况。2007年，环境部公布了一套省级环保局绩效的量化评估体系，但这套系统并不包括合规率。2011年，国务院强调必须加强环境政策执行力度，并制定新指标以监控地方政府官员绩效。

促进合规与良好的环境管理

政府还通过将银行贷款利率与合规纪录挂钩、拒绝向重大环保违法违规者授予银行信用等手段来鼓励公司改善环境绩效。此外，公司股市发行新股的，其环境绩效必须通过环境部审查，且最高可被处以三年内禁止出口处罚。

政府正在使用公开披露来作为传统合规保证工具的补充。自2008年起，中国要求各环保局披露违反排放标准、造成重大污染事件或拒绝遵守合规命令的企业名单。中国已设立了许多相关奖项，但影响有限。政府也提供补贴，鼓励公司取得符合ISO 14000标准的环境管理体系认证。

资料来源：OECD(2010)。《经合组织国家与中国环境执法的一致性：主要议题》，为“提升中国环境执法一致性”利益攸关方工作小组所准备之议题文件，北京，2010年12月9-10日。

国际层面

应对全球性挑战需要在全球范围内开展合作，以提供公共产品（气候变化减缓与生物多样性）或保护全球共有物（环境、渔业资源）。国际合作有其必要是因为：a) 没有一个国家能独自解决问题；b) 行动的成本与效益可在不同的国家产生，个别国家如分不到效益，可能就不愿负担解决全球性挑战的成本；c) 解决全球性挑战的多国行动若未经协调，那么代价可能更高、成功率也较低。

要创造有利于绿色增长的全球性架构，必须进一步强化管理全球公共产品的获取、加强科技领域合作、提供融资以支持发展中国家的行动，促进清洁科技的推广。加大发展全球贸易与投资流动的幅度，也有助于支撑持续的增长以及清洁科技的取得。与此同时，有必要加强警戒，防止本国贸易与投资政策措施可能发生的溢出效应以及低收入国家因政策不一进而导致发展前景遭破坏的可能性。

近来已见国际间加强与环境相关的集体行动。特别是坎昆协议重燃起各界对气候变化多边行动的信心。必须在国际层面采取协调一致的行动，才能促进绿色技术转移，也才能解决不同国家之间的相互竞争问题（那些对外部污染因素征税或收费的国家，面对不对外部污染因素征税或收费国家会感到较大的压力）。国际间的科技合作是各国藉以分摊成本、增加知识溢出并实现绿色能源系统利益的重要工具。这需要协调度更高的方法来加速科技发展与推广。使用新型的创新融资机制（例如证券化、风险分摊及前瞻性承诺）特别重要。

由于各国的倾向与重点可能有所不同，很难藉由建立全球性联盟来处理全球性议题。额外资金支持（例如发展援助与适应援助）在协调初始情况不一的各国激励措施中将扮演重要角色。

许多国家已针对绿色增长政策议题可能为保护主义者利益所利用一事表达关切。由经合组织所举办的“投资自由圆桌会议”（FOI）已讨论此一疑虑，并于近日针对“利用投资自由促进绿色增长”发表一篇通讯，旨在促使各国环境与投资政策目标互为支持。然而，定期向圆桌会议报告投资措施的42个国家中，没有一个国家报告了明显歧视非居民或外国投资者的环境政策。也没有与会国家对其他国家的相关措施提出严重关切。尽管如此仍须保持警戒，而圆桌会议将继续监控投资措施，以确保这些措施未用于掩饰保护主义。表面看起来中立的环境政策措施，也有可能含有事实上的歧视，或产生足以限制发展的贸易壁垒。某些与环境相关的国家补助（例如补贴、贷款保证或对个别公司注资）均有可能对竞争造成风险。全球对话对提升透明度可以发挥重要作用，且能促进合作并预防负面结果。

测量绿色增长的进展

决策者面临的关键问题之一是，要实现经济与环境政策的整合，需要配套的可比性数据框架作为支持，以测量绿色增长的进展。要对关键约束因素进行分析诊断，必须要有具体国家的信息作为支持，包括与评估全球经济与环境趋势采用的指标相兼容的环境和经济指标。基于经合组织的《迈向绿色增长：进展测量——经合组织的指标》（OECD, 2011b）报告而发展出来的一套初步指标，提供了高水平的测量标准，能用于为绿色增长制约因素

的分析诊断工作提供相关信息（表 3.1）。

该测量框架探讨了四组相互关联的指标：

1. 反映环境资产与自然资源生产力的指标。
2. 自然资产基础指标。
3. 环境生活质量监控指标。
4. 政策回应与经济机会指标。

表 3.1 OECD 绿色增长初步指标组别和所涉主题概述

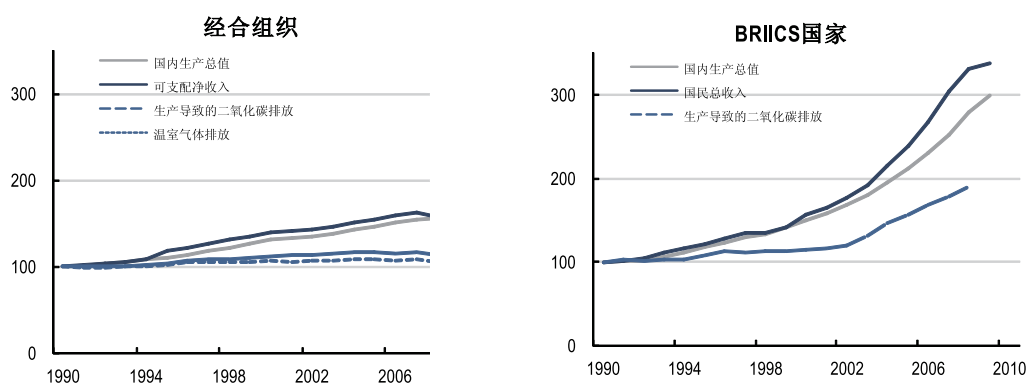
主要指标组别	所涉主题
社会经济环境和增长特点	
经济增长	经济增长和结构
生产力和竞争力	生产力和贸易 通货膨胀和商品价格
劳动力市场、教育和收入	劳动力市场 (就业 / 失业) 社会人口结构 收入和教育
环境和资源生产力	
碳和能源生产力	1. 二氧化碳生产力 (按需求计算, 按产量计算)
资源生产力	2. 能源生产力 3. 矿产生力 (按需求计算, 按产量计算) 非能源材料、废料、食物
多要素生产力	4. 水生产力 5. 多要素生产力 包括环境服务
自然资产基础	
可再生资源	6. 淡水资源 7. 森林资源 8. 渔业资源
不可再生资源	9. 矿产资源
生物多样性和生态系统	10. 土地资源 11. 土壤资源 12. 野生动物资源
生活的环境质量	
环境健康和风险	13. 环境引发的健康问题和相关成本 14. 自然和工业风险暴露及相关经济损失 15. 污水处理服务和饮用水的提供
经济机遇和政策回应	
技术和创新	16. 对绿色增长具有重要意义的研发 17. 对绿色增长具有重要意义的专利 18. 与环境有关的创新

主要指标组别	所涉主题
环境商品与服务	19. 环境商品与服务的生产
国际金融流动	20. 对绿色增长具有重要意义的国际金融流动
价格和转让	21. 环境相关赋税 22. 能源定价 23. 水价和成本回收
培训和技能发展 监管和管理方法	待制定的其他指数

运用这些指标进行初步测量的结果显示，在大部分国家，国内生产总值的增长率以及其它产出指标往往会超过生产系统中环境投入的增长率，例如，中国和其他国家生产中的能源与碳密集度虽已逐渐下滑，但排放绝对数量或能源使用却并未完全减少（图 3.2）。上述测量也表明，直接生产环境商品与服务的产业之雇佣人数在整体就业人数中的占比不足 0.9%。然而，其它产业也存在绿色活动，因此，要完整测量绿色经济的实际规模是不可能的。

图 3.2 脱钩趋势：生产与二氧化碳和温室气体排放

二氧化碳和温室气体排放与国内生产总值和实质收入，经合组织，BRICS 国家，1990 年至 2008 年
指数 1990=100



*CO₂: data refer to emissions from energy use (fossil fuel combustion).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932425365>

资料来源：OECD, IEA, UNFCCC.

参考文献

Beard, A. and R. Hornik (2011), “It’s Hard to be Good”, *Harvard Business Review*, November.

De Serres, A, F. Murtin and G. Nicoletti (2010), “A Framework for Assessing Green Growth Policies”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 774, OECD, Paris.

Dutz, M. and S. Sharma (2011), “Green growth, technology and innovation”, World Bank, mimeo, December.

- Gault, F. (2010), *Innovation Strategies for a Global Economy: Development, Implementation, Measurement and Management*, Edward Elgar, Cheltenham, and Northampton, MA.
- OECD (2006), *Environmental Compliance and Enforcement in China: An Assessment of Current Practices and Ways Forward*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2009), *Ensuring Environmental Compliance: Trends and Good Practices*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2010), *National Consistency of Environmental Enforcement in OECD Countries and China: Principal Issues*, Issues Paper prepared for the stakeholder workshop “Promoting National Coherence of Environmental Enforcement in China”, Beijing, 9-10 December 2010.
- OECD (2011a), *Fostering Innovation for Green Growth*, OECD, Paris.
- OECD (2011b), *Towards Green Growth: Measuring Progress – OECD Indicators*, OECD, Paris.
- OECD (2011c), *Towards Green Growth – Tools for Delivering Green Growth*, OECD, Paris.
- OECD (2012), *Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction*, OECD, Paris.
- Tour, A. de la, M. Glachant and Y. Ménière (2011), “Innovation and international technology transfer: The case of the Chinese photovoltaic industry”, *Energy Policy*, Vol. 39, 761-770.

第四章

中国加入 WTO 后的十年：保持以开放性为基础的增长态势¹

引言

中国加入 WTO 所引起的深层体制变革是其向现代市场经济转型的核心。中国如想继续保持高速增长态势及其在全球的经济地位就必须继续进行结构性改革，而在某些领域甚至需要加快改革。具体包括消除现存的边境及境内保护主义，深化国有企业和农业改革并重新考虑原材料市场的相关战略。为避免向中等收入国家过渡过程中的陷阱，服务部门的改革尤为关键。如果要在服务贸易方面取得和制造业一样的成就，中国就必须以改革制造业的精神对服务部门进行改革。商业服务的自由化可以促进并加速中国的产业升级；电信改革将推动信息经济的发展；更优质高效的金融服务则能为发展进程提供整体上的支持。

中国加入 WTO 是其重新成为经济大国的重要基石

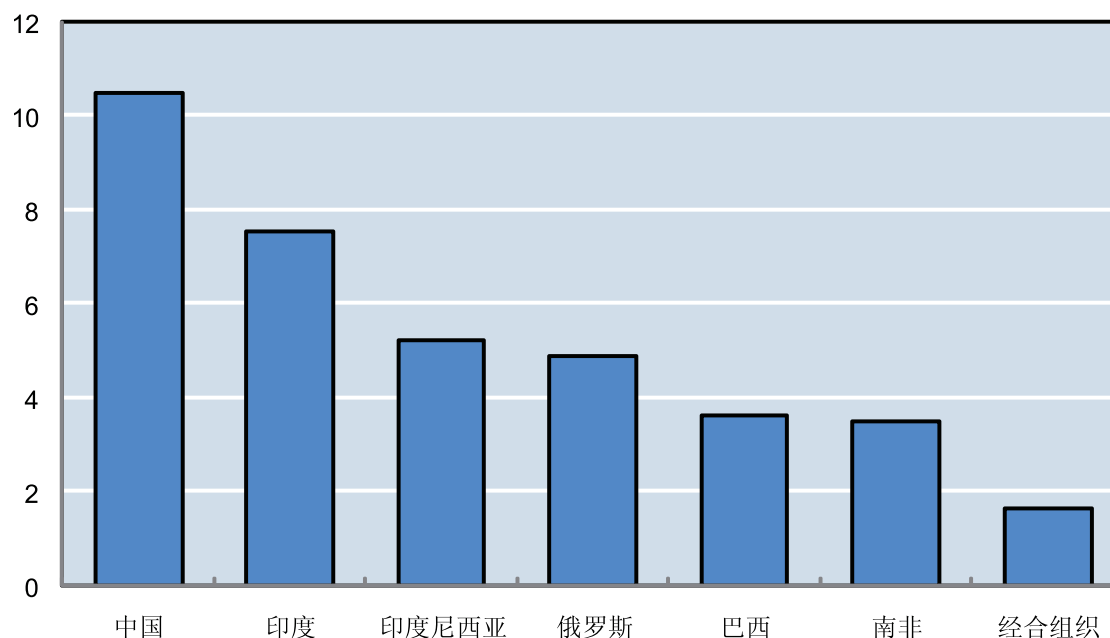
自 2001 年加入 WTO 之后，中国经济表现卓越，每年 GDP 增长百分点保持在两位数，稳居所有经济大国之首，且远远超出了经合组织成员国家的平均增长率（图 4.1）。在此之前，中国已在八九十年代保持了高增长率，在这几十年期间中国完成了历史上最迅速、最深刻的经济转型之一。在短短的三十年间，按照购买力平价（PPP）衡量，中国对世界经济的贡献从区区 2% 上升到了 2010 年的 13%，成为仅次于美国之后的第二大经济体。

深度体制改革保证了持续的增长势头，为出口领域的迅猛发展打下了基础，如今中国的出口额已占到了全球出口的十分之一。日益加强的国际融合度和持续的高速增长使中国成为了世界经济增长的重要驱动力。2009 年至 2011 年间，中国 GDP 的绝对增长已接近世界其他地区生产绝对增长的 40%。在最近的全球经济形势下，很多发达经济体都经历

1 本章的撰写得到了经合组织各司的支持。在 Michael Plummer 和 Raed Safadi 的指导下，本章的撰写由 Przemyslaw Kowalski 和 Hildegunn Nordås 负责协调。对本章有贡献的其他 OECD 专家还包括：Max Buge, Koen De Backer, Andrea Goldstein, Richard Herd, Samuel Hill, Robert T. Klein, Vincent Koen, Andrzej Kwiecinski, Dirk Pilat, Susan F. Stone, Frank Van Tongeren and Naomitsu Yashiro。我们感谢 Clarisse Legendre 为本章提供的数据支持。

了严重、持续的萧条，而 2011 年世界对中国的出口总量的增长相当于中国之外其他国家 GDP 增长的 10%，这一切都凸显出中国国内强劲需求的重要性。

图 4.1 中国、其他新兴经济体以及经合组织的实际 GDP 增长
2000 年至 2010 年年均增长百分比



资料来源：OECD。

中国突出的增长与广泛的经济转型体现了中国致力于稳健而渐进的改革决心 (OECD, 2005; OECD, 2010)。虽然中国的经济转型在一定程度上是中国对于 WTO 谈判中主要成员国的要求所作出的回应 (OECD, 2005)，但自由化改革的主要动力来自内部 (Sally, 2009)。简言之，这场七十年代末开始，1994 年开始大幅提速的转型 (Sally, 2009)，以中国入世谈判作为战略杠杆，进一步地得到了夯实、加速和巩固。

同时，中国现已签署了 300 多个区域贸易协定 (Mattoo and Subramanian, 2011)。这些协定可能会导致从未参与协定的国家的贸易转移。中国已与东盟、秘鲁、智利、新西兰、哥斯达黎加、新加坡、巴基斯坦等国家和组织以及香港 (中国)、澳门 (中国)、中国台北等独立关税区达成了协定。中国还是亚太贸易协定的一员，这一协定中包含了孟加拉国、文莱、印度、韩国及斯里兰卡等不在其他协定里的国家。中国目前正在与澳大利亚、海湾阿拉伯国家合作委员会、冰岛、挪威、南部非洲关税同盟等进行区域贸易协定谈判，近期正与韩国日本进行关于一项三边交易的谈判²。

与中国在增长和减贫方面的突出成绩 (见第九章) 同样瞩目的是其在加入 WTO 前后所进行的贸易与外商直接投资自由化改革。与其他发展中国家相比，中国的 WTO 承诺更大更全面。在申请加入 WTO 的过程中，中国进行了一系列大刀阔斧的改革，包括降低几

² 商务部自由贸易协定网页：http://fta.mofcom.gov.cn/english/fta_qianshu.shtml。

乎所有部门的贸易壁垒，提供国民待遇，改善商品和服务的市场准入，加强知识产权（IPR）保护，提升透明度以及消除非关税壁垒。鉴于政府在中国经济中的关键地位，中国还同意遵守关于国有企业（SOE）补贴和运作的特殊规定（Greene 等，2006）。中国还未加入政府采购协定，但正在就加入此协定进行谈判。

在准备加入 WTO 的十年中，中国对进口商品的关税已下降近一半，而在 2001 至 2010 这十年间，中国通过落实加入 WTO 时做出的承诺进一步将关税降低约一半（表 4.1）。尤为重要的是，中国加入 WTO 后切实限制商品关税，给中国海内外企业的未来发展带来了更多契机。同时，中国还承诺在 2010 年前进一步分期降低和消除非关税壁垒。如今，中国对于大多数产品的关税已经降至等于或低于承诺的水平，即农业产品为 15.9%，非农业产品为 9.1%（表 4.1）。其中农业产品中进口关税最高的为谷物、糖、烟草和饮料，制造业中则为运输设备、纺织、服装及皮革产品，2010 年最惠国关税最高为农业 65%，制造业 50%³。

加入 WTO 时，中国还承诺将对敏感农业产品的计划配额改为贸易扭曲作用较小的关税配额，并将部分配额分配给非国营贸易企业。除此之外，中国还同意消除出口补贴，逐步去除贸易商品的许可证控制，遵守 WTO 关于贸易中技术壁垒的规定，将农业生产补贴控制在农产品产值的 8.5%。根据估算，这些改革的实施已极大程度上提升了进口农产品的市场准入（OECD，2005；OECD，2011b）⁴。

服务贸易一直是谈判的关键领域，中国就此承诺，通过消除现有的众多市场准入限制，广泛开放服务业。鉴于中国加入 WTO 之时，商品部门的改革程度远远领先于服务部门，这一承诺更显得尤为重要。例如，中国加入 WTO 后，外国服务供应商获准参与所有商品的零售业务，所有企业均有权从事除国营贸易垄断产品外所有商品的进出口业务。根据协商确定的截止 2008 年的执行日期，外国金融机构先后获准提供外汇服务而不受客户对象限制，向中国公司提供本地货币服务，并最终获准向所有中国客户提供服务。协议还规定通过消除外商进入和外资所有权方面的限制，以及取消针对外国企业的一系列歧视做法，开放电信、银行及保险等关键部门。预计表明，中国在服务贸易总协定中承诺的全面落实意味着中国将实行重大改革和自由化举措，并将为中国及其贸易伙伴带来意义深远的收益（例如 Greene 等，2006）。

加入 WTO 同时也有助于中国保持改革势头，在入世带来的关税降低的基础上，贸易壁垒得到了进一步消减，大批规章制度更为规范化，2004 年宪法修正案强调了私有部门的重要性。2005 年，在金融服务、基础设施和公用事业等多方面，禁止私有部门参与的规章制度被废除，为私有资金进一步注入新部门和重要部门奠定了基础。2008 年，新的《反垄断法》出台成为中国加强市场职能的又一重要里程碑（OECD，2009）。这一立法取代了之前的竞争法，填补了限制原法有效性的漏洞和缺陷，使中国竞争框架与国际最佳实践接轨。该法为对抗支配地位企业对其地位的滥用以及企业兼并等多种妨碍竞争的行为提供了全面的法律依据。直到不久之前，反竞争措施一般还只针对涉及外国企业的兼并案，但在 2011 年，国有电信企业是否存在限制竞争这一问题也初次被纳入调查日程。

3 这些最高数据以 HS 六位编码计算。

4 尽管范围相对较小，中国的出口市场准入同样得到了改善，农产品出口的大幅增加就是一个佐证。

表 4.1 中国对农业及工业产品的关税

简单平均数

	最惠国关税				约束关税
	1992	2001	2009	2010	2001
动物及动物产品	47.2	19.8	15.1	15.1	15.0
饮料和酒	102.0	46.5	21.0	20.3	21.0
化学品和摄影材料	28.4	10.4	6.3	6.3	6.8
咖啡、茶、咖啡/茶伴侣以及可可	55.0	23.9	14.7	14.7	14.9
奶制品	53.9	35.9	12.0	12.0	12.2
电气机械	35.4	15.6	8.1	8.4	9.0
鱼类和鱼类制品	41.4	19.5	10.9	11.0	11.0
花卉、植物、植物材料等	37.6	10.9	9.6	9.6	9.2
水果和蔬菜	52.3	21.5	15.8	15.8	16.0
粮食	1.5	54.3	30.5	30.5	27.1
皮革、橡胶、鞋类和旅行用品	50.5	18.8	13.3	13.3	13.7
制成品（不在其他类别内）	51.3	16.8	12.0	12.0	12.5
金属	24.7	9.0	6.7	6.7	7.0
矿产品以及宝石和贵金属	35.7	11.5	8.8	8.9	9.7
非电气机械	27.5	13.8	7.9	8.0	8.4
油籽、油脂和油	36.3	29.6	10.9	10.9	11.3
其它农产品	34.6	13.1	11.5	11.4	12.0
石油	7.7	8.8	4.4	4.8	5.2
香料、谷物及其它食品配制品	44.6	30.4	20.4	20.5	20.6
糖	49.3	41.9	27.4	27.4	27.4
纺织品和服装	74.8	21.0	11.4	11.4	11.5
烟草	116.7	49.3	30.7	30.7	33.3
运输设备	44.7	21.1	11.7	11.7	11.8
木材、纸浆、纸张和家具	34.7	13.2	4.4	4.4	5.0
农产品（WTO 定义）	46.6	24.5	15.8	15.7	15.9
非农产品（WTO 定义）	41.4	14.5	8.7	8.7	9.1

资料来源：联合国贸易分析和信息系统（TRAINS）- 通过世界综合贸易解决方案（WITS 数据库）获取

全球贸易网络、全球价值链和外商直接投资

中国自上世纪七十年代末开始的经济腾飞很大程度上归功于其与全球贸易网络和全球价值链的密切融合。Reyes 等 (2009) 近期的中心性指数量化反应了中国对于前者的融合程度。中心性指数在 217 个国家形成的网络中随机选择任一贸易链，并测算某国家加入该贸易链的可能性。这一指数显示，在 25 年间，中国从孤立的一员一跃成为了贸易网络核心，

显著的贸易成就让中国成为了许多全球价值链核心，地位可与 G3 国家（美国、日本和德国）媲美。

从中国日益融入全球价值链的趋势可以看出为了满足多种最终资本及消费产品的出口需求，其对进口原材料、零部件及服务的依赖程度逐渐上升。中国已与东亚国家建立了稳固的（制造业）联系，特别是中间投入品的采购方面。中国进料加工⁵中近 80% 都来自其他东亚经济体，其中包括零部件等高科技中间品（Ma 等, 2009）。出口方面则分布更广，其中在出口加工区组装的最终产品的 45% 出口到欧洲及美国。亚洲贸易因此出现三角模式，大量中间品从较为发达的国家（如日本、韩国）向中国出口，由中国进行组装再将最终产品出口至发达国家。

跨国企业（主要来自经合组织成员国家）作为加工贸易的主要参与者，在中国融入全球价值链的进程中起到了重要作用，并因此为中国辉煌的贸易成绩做出贡献（OECD, 2012）。2010 年，外资企业（FIE，但不包括香港 < 中国 >，澳门 < 中国 > 和中国台北投资的企业）占到中国出口额的 55% 和进口额的 53%⁶。由此反映了过去 30 年间中国在建立吸引和促进外商直接投资的监管框架方面取得了显著进展。这一进展也收到了相应成效：尽管近年来自其他投资热点国家的竞争愈演愈烈，但根据投资者意向的调查结果，中国仍然是外商直接投资首选目的国之一⁷。同时，中国的累计外商直接投资存量达到 4730 亿美元，远远领先于其他转型期的发展中经济大国。2000 年到 2009 年间，流入中国的外商直接投资超出了其他任何发展中或转型中的经济体。在近期全球金融危机的影响下，中国的外商直接投资下降幅度也小于全球外商直接投资的缩减幅度⁸，也就是说，在全球经济危机加剧的背景下，中国仍被视为较为安全的投资目的地。

虽然从绝对意义上看，外商直接投资流入保持强劲，但其他指数却表明外商直接投资对于中国经济的促进作用已于 2005 年至 2010 年期间进入了平台期。虽然外商直接投资对中国工业产量、固定投资和税收仍具有重大贡献，但其重要性已无继续增长的迹象。中国对外贸易中外资企业的比例从改革初期的零迅猛增长到 2005 年的峰值 58.5%，2010 年回落至 53.8%，并在 2011 年初继续下降（图 4.2）。鉴于外资企业在迄今为止中国出口导向型增长中的重要地位，这种形势可能会引起政府的担忧。直至 1997 年，外资企业每年的进口额都超出其出口额。自 1998 年起，外资企业开始出现贸易顺差，这种顺差从 2004 年的 140 亿美元不断上涨，于 2008 年达到峰值 1710 亿美元。2009 年，这个数字滑落至 1270 亿美元，并于 2010 年继续下降至 1240 亿美元。

中国在部门构成方面也经历了重要的变革（OECD, 2012）。2000 年，即中国按加入 WTO 承诺于五年间向外商直接投资开放服务部门的前一年，制造业中的外商直接投资占到了实际外商直接投资流入量的 63.5%（OECD, 2003）；到了 2008 年，这一数值降到了 46.1%。2000 年至 2008 年间，第三产业部门外商直接投资的份额从 30.5% 上涨

5 此处指被中国海关列为加工贸易的进口。

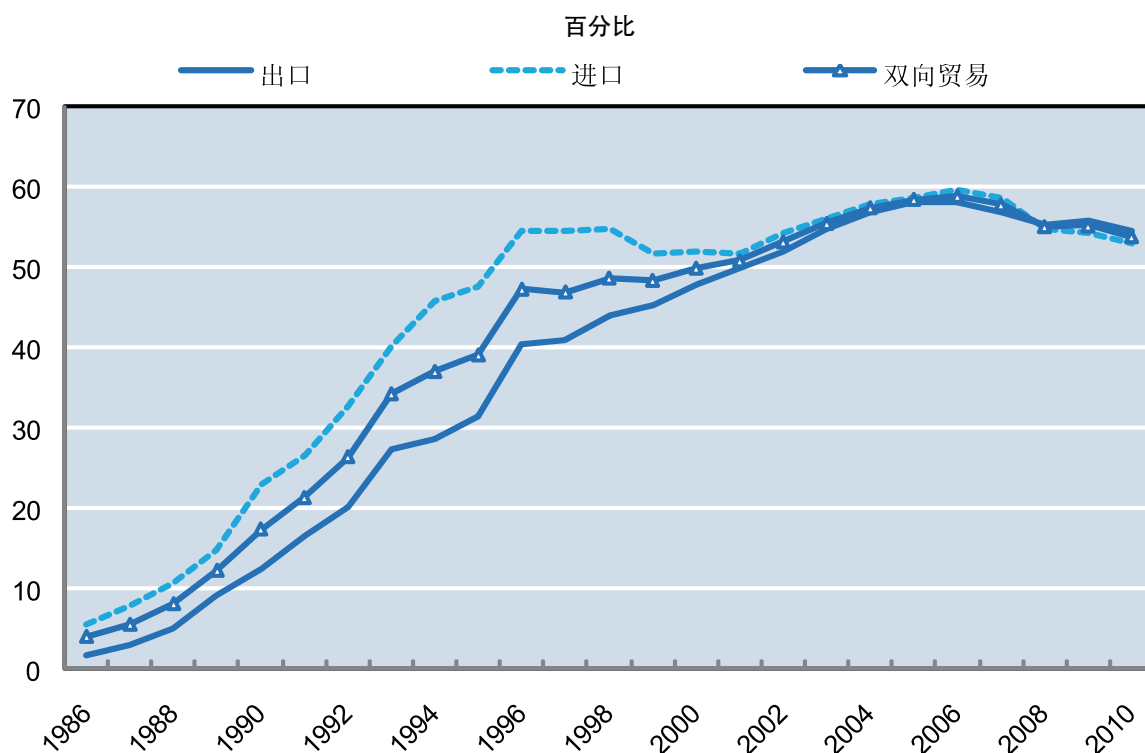
6 以中国海关数据为依据。在经济危机中此比例略有下降。

7 例如，从 2002 年至 2011 年中国一直位列《A.T. 外商直接投资信心指数》（A.T. Kearney, 2011）首位。

8 根据 UNCTAD 的数据，对中国的外商直接投资从 920.4 亿美元降至 900 亿美元，仅减少了 2.6%，而同期全球的外商投资流量减少了约 40%。

至 52.3% (Davies, 2010)。同期, 金融部门外商直接投资从 0.2% (银行及保险) 上涨至 15.2% (金融), 房地产的外商直接投资则从 11.4% 上升至 17.2% (OECD, 2003; OECD, 2012)。

图 4.2 外资企业进出口在进出口总量中所占的比例



资料来源：商务部网站 :www.fdi.gov.cn.

中国不仅成为越来越受追捧的外商直接投资目的地国, 同时也是投资的来源国。2011 年, 中国 (包括香港) 成为世界第四大国际并购来源, 占据世界并购总量的 7% (OECD2011e)⁹。短短两年间, 中国便一跃成为拉丁美洲及加勒比海地区 (LAC) 国际投资的主要来源之一。其在上述地区的跨境并购从 2001 年至 2009 年的区区 1% 攀升至 2010 年的 15%。1979 至 2000 年间, 在撒哈拉以南的非洲, 中国对外直接投资总额仅为 6400 万美元, 而 2007 年仅一年间投资额就超过了 10 亿美元, 占该地区外商投资总流入量的 10%, 并在其中一些非洲国家 GDP 增长率中占到甚至达到或超过半个百分点 (Weisbrod 和 Whalley, 2011)。

9 2010 年中国占 7%, 名列第二。2011 年数据是在截至 2011 年 10 月 21 日数据基础上作出的线性预测数据。

贸易专门化模式

正如 OECD (2011a) 所示，中国利用比较优势开展了体制改革和贸易活动，在这方面是一个成功的典范。然而，虽然中国经历着高速发展和实物及人力资本的快速积累，但其人力资本还是以非技术型劳动力为主导，这一点在贸易模式上也有所反映。Stone 等 (2011) 通过运用 1997 年、2001 年和 2004 年一国国民经济中相对于其他要素的要素充裕度相对价值对中国的贸易模式进行了分析，并指出非技术型劳动力是中国净贸易中得到最密集使用的要素。考虑到国家进口中间品投入使用的要素，Stone 等 (2011) 确认，中国贸易的要素成分反映了其非技术型劳动力的相对充裕以及资本密集型出口部门的逐步形成。

过去的几十年间，中国的确在非技术劳动密集型产品，但同时也是人力资本及技术密集型产品方面，扩大了显性比较优势 (Kowalski 和 Bottini, 2011)。美国、德国等许多经合组织国家虽然也都扩大了人力资本密集和技术密集型产品的显性比较优势，但已逐渐失去非技术劳动密集型产品的显性比较优势。也就是说，大部分与特定新兴市场经济体 (比如中国) 和世界经济融合相关的结构调整可能都出现在非技术劳动密集型部门。同时，相关数据也显示了这种趋势并没有减缓。中国在上世纪九十年代早期在超过 70% 的非技术劳动密集型产品中占据显性比较优势，1988 年至 2008 年间这一比例一直稳步增长，而在德国等国家，这一数字则一直呈现下降趋势 (图 4.3)。

中国和世界市场的融合主要以劳动密集型产品出口为根基，这也体现在促成中国贸易成就的加工贸易的重要性当中。当投入品只用于针对销往第三市场的最终产品生产时，此类贸易允许企业在不支付关税的情况下进行中间投入品进口。这一贸易模式促使跨国企业在中国加入 WTO 后将它们部分的制造业务移至中国经济特区等地，以便从中国在劳动力密集型组装方面的比较优势中获益。中国出口总量中加工贸易比例的不断上升正反映了这种模式和出口加工区的成功 (见第五章)。

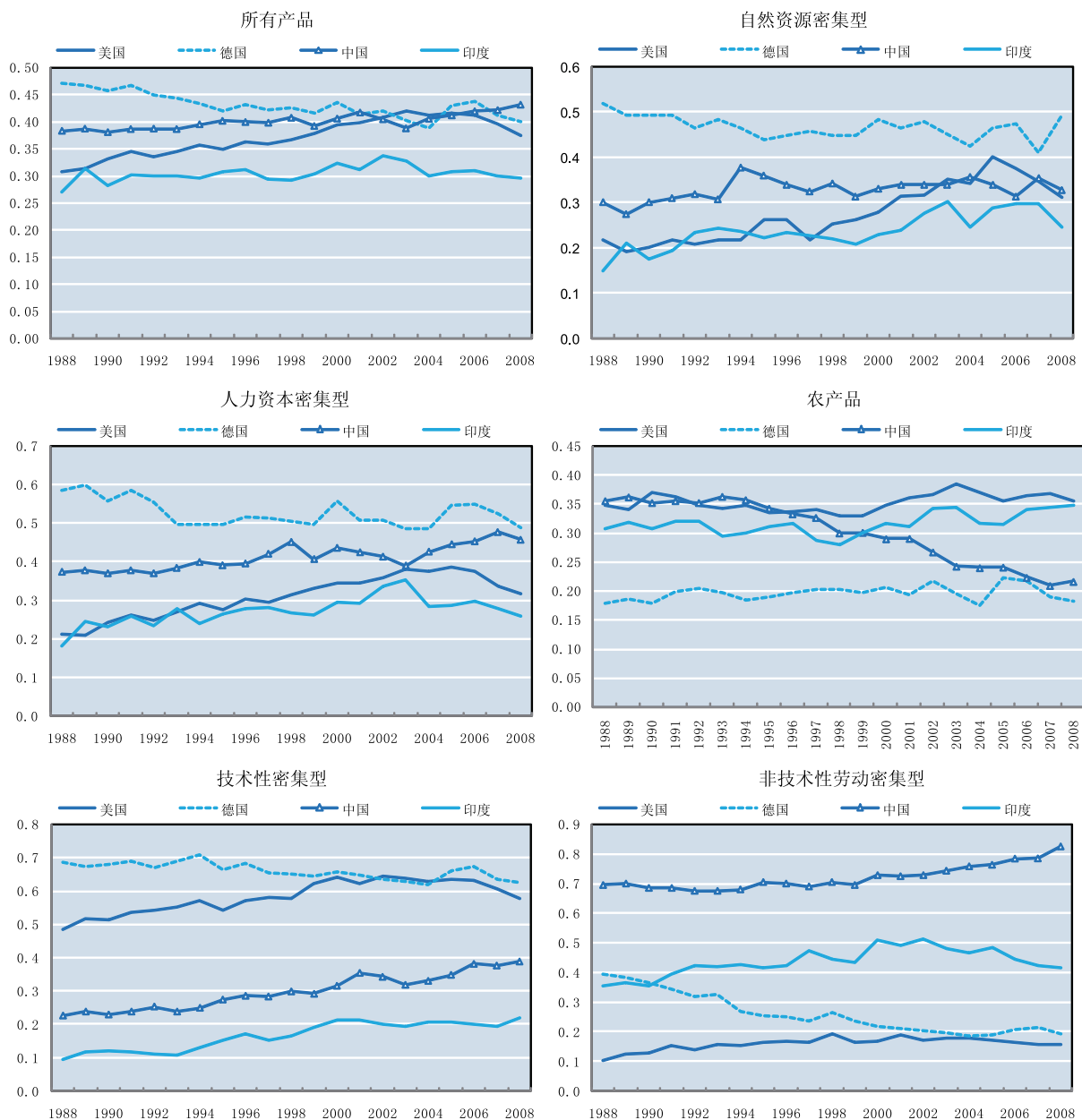
总体看来，中国的贸易模式变化不像其他新兴经济体那样快。和较发达的经合组织经济体比起来，特定新兴市场出口专门化模式的流动性通常较高，这也显示了它们更先进的出口结构 (Kowalski 和 Bottini, 2011)。这种流动性与世界市场份额的增长程度相关联。然而，在这一认定中，中国则为一个特例，与较发达的经合组织经济体相比，中国的出口专门化流动性相对较低，和其他新兴市场 (比如印尼、印度或巴西) 比起来，其流动性则显得更低。同时，在研究中的全部 56 国样本中，中国实现了世界市场份额的最大增长 (1990-2007，增长率达到 600%)。

相应地，中国显著的贸易扩张更多地是由众多产品出口量全面上升的驱动，而不是受专门化模式变化的影响。这可能也反映了规模效应，即大国开放所引起的体制变化没有小国显得深远，但却反映了相对温和的相对价格变化。Gilbert (2012) 通过研究一些亚洲国家的贸易表现也得出了类似结论。该研究对固定市场占有率进行分析，将世界贸易流变化分解成以下部分：(i) 世界增长效应；(ii) 商品效应；(iii) 市场效应；以及 (iv) 竞争力效应。该研究认定，中国贸易扩张主要由竞争力效应驱动。这些结论可以解释构成中国贸易竞争力的广泛要素效应。

先进技术产品与日益高精尖的出口

近来中国出口已经开始从劳动力密集制造业向人力资本和技术密集型产品转移，这都归功于实物及人力资本的积累和采用先进技术为目标的政策（Deason 和 Ferrantino,2011;Kowalski 和 Bottini,2011;Stone 等,2011）。

图 4.3 以要素密集性排列，显性比较优势指数超过 1 的产品份额



数据来源：Kowalski 和 Bottini (2011)。

虽然经合组织成员国家继续持有较大存量的资本和技术型劳动力，他们对这些要素的积累速度已经远远地落在了新兴市场的后面，这也意味着长期以来相对要素充裕度方面出现了显著变化。这一点在中国和印度尤为明显。举例来说，1990年至2005年期间，美国和德国的资本与劳动力比例分别增长了约84%和61%，但在中国这一比例的增长幅度为314%。不过，2005年中国的资本与劳动力比例仍然只有美国的十分之一（Stone等，2011）。Kowalski（2011）显示了资本与劳动力比例和人力资本指标在解释贸易规模和规律时的重要性，其中特别指出了金砖国家（巴西、俄罗斯、印度、印尼、中国和南非）在这些指数方面相对落后的排名。近几十年来，实物和人力资本方面收入增长率和投资的飙升显示了贸易结构的重要变化可能会持续存在，例如这些国家在资本密集型和人力资本密集型产品出口方面的份额可能将继续扩大。

Deason和Ferrantino（2011）认为，基于Heckscher-Ohlin模型，中国在迅猛增长中显示了超出全球平均标准的实物和人力资本积累速度，这是吸引特定商品和相对优势转移的先决条件。然而，中国近期的高科技产品（ATP）出口则更多来自于对外商直接投资的鼓励和加工贸易，以及一系列享有更多激励机制的政府政策区域的驱动。这些要素都和高科技产品出口所占的较高比例有关。不过，Deason和Ferrantino也指出，在采取这些政策之前，想要预测哪些商品会进入快速产品周期是不可能的。他们认为：“当个人电脑出现的时候，就知道有一天它一定会来到中国，也会来到其他有类似要素积累模式并制定了吸引总装政策的国家。中国地域辽阔，加上政策上对地区城市群的支持，可能也会导致针对国家、部门的规模经济以及‘边干边学’模式的产生。正因如此，商品一旦进入中国，就很有可能在中国扎根。”

同时，研发方面高水平高增长率的投入也有助于中国出口复杂度的不断提高，使中国成为了全球研发领域的主要参与者之一。2010年，以购买力平价计算，中国已经超过日本成为最大的研发投入者（OECD，2011f）。虽然所有参与研发的部门都对研发投入的增长做出了贡献，但其中最为显著的是企业部门，在2009年，企业部门在研发总支出中占73%。依靠国内市场的规模、高质量人力资源储备以及不断增长的国内科技创新能力，中国已经成为了研发投入的热门目的地之一，在这一进程中，外资企业也扮演了不可或缺的角色（OECD，2008；2011d；另见第五章）。

提高收入水平，保持以开放为基础的增长

自1960年以来，很多国家都已成功地完成了从低收入到中等收入水平的发展，但其中能完成到高收入水平“二级跳”的国家却屈指可数。日本和韩国均是从贫困状态发展成为高收入国家的榜样。而相比之下，几十年来，拉美和中东的很多国家却没能实现从中等收入水平到高收入水平的发展，不过如今，随着拉美增长加速，情况开始出现转变。Eichengreen等（2011）指出，当中国人均收入达到17,000美元，即2005年不变国际价格时¹⁰，增长可能会出现减缓。如果中国的增长确实能持续到这一时间点，已经可以说是取得了非常积极的成效。那时中国的人均GDP将比2011年智利、墨西哥和土耳其的人均收入水平高出40%，和匈牙利与波兰持平。增长减缓的这个时间点何时会到来还是个未知

10 Eichengreen等（2011）使用的收入定义是人均国民生产总值，购买力平价（2005年国际不变美元价格）。

数，因为就根据购买力平价测算的目前 GDP 水平，国际上还没有达成共识。不过据预测，比较可能的时间点应该是 2015 年至 2020 年间。即使利用名义收入和市场交换率计算，中国也正在快速接近世界银行制定的高收入标准。例如，据经合组织预测，中国人均国民总收入将于 2013 年达到高收入标准的一半，在十二五计划完成时达到标准的三分之二。

此后，中国也许会进入新的发展阶段，追赶性增长机遇将会开始消减，增长逐步放缓。十二五计划亦指出，必须调整政策最大程度减低增长放缓的规模。2010 年经合组织中国经济调查研究 (OECD, 2010) 提出在产品、劳动力和金融市场进行改革的建议，同时也强调了要实现社会包容性增长所必须施行的改革。本文接下来的部分将会介绍近期以及当前经合组织针对贸易和投资方面增长瓶颈、体制变革、资源积累和提高生产力等领域所作的工作。

农业部门的改革

虽然身为世界最大的制造品出口商，中国仍然在经济及社会层面很大程度上依赖农业部门。中国农业部门就业占总就业的 38.1%，却只占 GDP 的 10.3% (2009 年数据)。农业劳动生产力不到制造业的六分之一，低于服务业的四分之一。值得思考的是，1990 年至 2008 年间，中国农业在 GDP 中所占份额以超过就业份额的速度迅速下降，而同期农业和其他部门的劳动力差距进一步被拉大 (OECD, 2011b)。因此，在就业人口从农业向其他部门转移的过程中蕴藏着大量潜在的生产力收益。这类产业结构调整一直在持续进行，据估计已为中国整体生产力增长做出了巨大的贡献 (OECD, 2010)。但是，农业在就业中所占的较高份额意味着中国要想达到高收入经济水平，就必须克服劳动市场调整的巨大挑战。

提高农村收入水平仍然是政策重点 (见第二章)。其中主要目标为：2020 年农村家庭收入实现一倍的增长；将粮食产量提升 5000 万吨以保证 95% 的自给自足率；提升食品安全；环境保护；农业竞争力；并改善农村社会和技术基础设施 (OECD, 2011b)。为了实现这一首要目标，中国一直在切实努力改善农村基础设施，帮助农村人口获取教育、医疗以及社会保障等基本公共服务 (OECD, 2010)。经合组织近期的一份农业政策发展评估 (OECD, 2011b) 指出，中国在这一领域取得了全面的发展。据经合组织生产者支持估计值 (PSE) 显示，尤其是对农业生产者的支持愈来愈多地采用直接收入支持给付形式，既减少了对生产的约束，又更有效地增加了农民收入。但是，还有很大一部分预算被分配给化肥等农业投入的低价部分，对生产和环境都有负面效应 (OECD, 2011b)。

在支持农民收入、保证粮食安全、并促进随经济发展产生的广泛体制转变过程中，中国有可能会继续面对重要的政策问题，即与国际农产品市场职能相关的问题。近年来，中国已经成为农产品的大型净出口国，这是国家的生产要素在其他经济部门得到了更有效率的使用的重要标志之一¹¹。然而，相比其他部门，农业部门的全球市场融入率最低，只占国家总出口的 2.4% 和总进口的 4.7%。这种现象一定程度上反映了中国农场的面积过小 (平均 0.6 公顷)，同时也反映了关税、关税配额和国营贸易所提供的市场价格支持带来的贸易扭曲，加上大米和小麦的最低保护价格，对越来越多的农业商品市场进行的特设干预以及出口税费和配额使用带来的贸易扭曲。虽然用百分比 PSE 计算，中国对农业的支持度

11 但是，中国在几种水果和蔬菜方面被认为具有比较优势 (OECD, 2011b)。

只达到经合组织平均值的一半，但从 1995-1997 至 2008-2010 间，这一支持度提升了三倍之多，主要原因为国内和边境价格间愈来愈大的差距，这一变化很可能对中国在农产品市场的竞争力产生了较大影响。

原材料

可以肯定的是，中国未来的增长将取决于对原材料的获取。以中国为首的金砖国家全面崛起，关系到全球原材料市场供求双方的重大转变。比如，2000 至 2008 年间，金砖国家铁矿石产量翻倍，消耗上涨了三倍。在世界铁矿石进口量上涨 83% 的背景下，金砖国家的进口量同期上涨速度比全球平均速度快了近六倍（OECD, 2011c）。这一现象导致了价格上涨（例如，Humphreys, 2009）以及通过增加外商直接投资保证稳定的原材料供应。2007 至 2010 年期间，钢材等原材料加工企业的垂直投资占全球对外外商直接投资的 37.5%，在中国，对外外商直接投资交易的 63% 集中在铁矿石上，自 2003 年开始，中国便成为铁矿石的净进口国。

中国决定在一些原材料的销售上采用出口配额，给获取国外原材料造成了更大的困难。中国选择对稀土和焦煤实行出口限制。这些限制是中国实行的一整套政策的一部分，该套政策涵盖面广，据称旨在保护环境（OECD, 2011c），重组零散及低效的矿业公司，从而增加这些原材料的国内吸收（Price 和 Nance, 2010）并改善采矿业安全（OECD, 2011c）。出口限制无法解决特定市场问题，还会造成广泛的负面效应，因此并非最有效的工具。出口商将出口部分转移至国内市场，在增加全球不稳定性的同时针对国外消费者和进口商提价，并且对开采和生产方面的投资都有负面影响（Van Tongeren, 2011）。此外，在政策驱动下将原材料转移至国内下游产业不利于经济体的比较优势。由于这种转移减少了（增加了）国内（国外）原材料部门的收益率，对投资和生产能力有深远的影响，因此很难长期保持。

对于与钢材有关原材料的出口限制和国内政策，经合组织最近的一项调查讨论了中国等特定新兴经济体作为钢材及有关原材料的主要消费者、生产者以及出口限制的使用者所扮演的角色（OECD, 2011c）。研究特别关注了焦煤部门与矿业安全表现相关的出口许可证及税款，并得出结论，尽管出口许可证制度通常可以用作边境监督措施的补充，但将出口限制作为改善矿业安全的手段时，其有效性则有待商榷，因为 2004 年焦煤出口量只占国内产量的 7.3%，出口税费也并没有和监督许可机制的管理产生联系。

出口限制的影响是全球性的，并可能会引发报复效应，潜在投资者将面临更多的全球市场扭曲和不确定性。对于影响原材料出口的各种政府政策必须有及时精确的了解，才能对生产中的供应和风险管理作出预测。经合组织的一项现行倡议试图通过建立关键原材料出口限制的清单来增加这一领域的透明度¹²。

仍然存在的边境及境内保护

如上所述，中国对于国际货物贸易已经较为开放。剩余的进口关税并不算很高（表

12 请参见 http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_37431_47021508_1_1_1_37431,00.html

4.1)，但在一些部门，它们仍比经合组织成员国家高出许多。比如，对于机动车的从价关税税率就要高出 20%。其他关税较高的部门还包括粮食、糖、烟草、饮料、石油、煤炭和石油化工以及化工品（例如 Kowalski 和 Lesher, 2011; OECD, 2011b）。这说明了减少剩余的贸易壁垒将会减轻贸易扭曲，防范价格上涨损害居民利益以及由此造成的低效生产与消费选择，这最终将进一步使中国获益。

同时，这些改革还可以促进贸易再平衡进程，并在全球贸易再平衡的讨论中增加中国——这一世界上贸易顺差最大的国家的信用度（Kowalski 和 Lesher, 2011）。该研究认定，中国和东盟国家的关税自由化可以促成这些地区 GDP 约 0.2% 的增长，并将其贸易顺差降低相对基线 GDP 的一个百分点。这些市场单边关税减低和服务交付成本下降的结合，更是扩大了贸易再平衡的规模。仅仅中国一个国家就可为贸易再平衡做出重要贡献，并且鉴于在这些区域的近期经济增长中开放性起到了重要的积极作用，这些改革措施可以使这些经济体中的企业和消费者获益。

外商直接投资领域还存在重大挑战¹³。如上文所述，外资企业在经济活动中所占份额正在减小。虽然这很大一部分都是因为中国国内经济的内部活力，特别是那些对经济贡献的增长速度超过外资企业的成功大型企业的发展所造成的，但是近些年来似乎正在中国形成的更具选择性的外商直接投资政策制度也是一个原因¹⁴。此外，最近出现了对中国知识产权保护以及中国履行入世承诺的担忧。2011 年日本白皮书更重申，要加大知识产权保护的执法力度，并指出，“商务伙伴泄露科技和技术知识”的风险可能会致使日本企业不敢推动研发活动或向中国转移技术（中国日本商会，2011）。

经合组织外国直接投资监管限制性指数（不包括国有制）显示了企业设立和运营方面歧视外国投资者的法律限制。虽然自 1997 年以来，中国一直是最大的改革者，但基于 42 国的样本，中国还是比 G20 的任何成员国都保有更多的限制措施。虽然外商直接投资的流入继续增加，但是上述限制开始产生消极影响并有逐渐恶化的趋势。

国有企业部门改革

大部份的中国大型企业仍然是国有企业，它们的国际投资和贸易是可持续增长中面临的新挑战。据近期估算，中国经济中的国有比例已从上世纪九十年代末工业总资产的约 70% 下降到 2008 年的近一半（Gao, 2010），但和中国的贸易伙伴相比仍属于较高比例。九十年代末的国有企业改革致使小型国有企业的私有化、破产或合并，剩余国有公司与私有部门相比处于相对强势的市场地位。九十年代末，国有企业规模平均比非国有企业大出三倍，但在 2008 年，国有企业平均规模达到了非国有企业的 15 倍（Gao, 2010）。尽管中国对国有企业进行了相应改革，仍存在大量处于亏损状态的国有企业，其生产力远低于

13 OECD (2003, 2006 和 2008)。例如，在《2008 年经合组织关于中国的投资政策评估》中，经合组织建议重新考虑 2003 年的《外国投资者收购国内企业暂行条例》中歧视性的收购通知程序（在 2006 年版的条例中依然保留了该程序）。因此商务部用新的条款（补充规定的第 51 条）代替了 2006 版条例中的第五章反垄断审查。新条款规定“根据《反垄断法》的规定，当外国投资者并购一家国内企业并且满足《国务院关于经营者集中申报标准的规定》中的申报标准时，应当向商务部作出申报，否则不得进行交易。”

14 与 2010 年类似调查相比，欧盟投资人中认为政策歧视外商投资企业的比例从 33% 上升到 43%，而对未来两年持有相同展望的比例从 36% 上升到 46%。欧盟投资人认为五个最大的监管障碍包括法律法规的随意性实施（42%）、不同监管机构之间缺乏协作（40%）、缺乏与国际标准的接轨（39%）、企业或产品的注册登记程序（38%）以及中国标准在地方层面的实施（35%）。请参见中国欧盟商会（2011）。

私有部门企业 (OECD, 2010)。

2010 年，国务院国有资产监督管理委员会 (SASAC) 拥有 120 多家国有企业，资产超过国家 GDP 的 60%，同年末，国有企业主导的部门占国内股市市值的 80% (Scissor, 2011; Szamosszegi 和 Kyle, 2011)。这 120 个国有控股公司又拥有数目繁多的子公司。除此之外，各省市又拥有处于委员会监管之下的地方国有企业。同时，在很多私有部门改革前崛起的中国公司中，比如联想和海尔，政府部门还是重要的持股人 (Woetzel, 2008)。

尽管国有企业在所有从事对外业务的中国公司中所占比例较小，但 2006 年其投资却占到了中国海外投资的 81%。不过，国有企业在外贸方面中的地位就远没有那么重要，2007 年所占比例不到出口的 10% (OECD, 2010)。中国加入 WTO 议定书里也反映了国有制对中国在国际市场上发挥其职能起到的重要作用。议定书含有一些强硬的“WTO 附加义务”，对国有企业的补贴方面有直接的影响，包括：对下游消费者和上游供应商的无差别待遇，基于市场力量的非歧视性定价，以及避免监管机构和受监管企业之间的利益冲突。这些义务给中国国有部门改革提供了宏伟框架，通过对于非竞争、市场扭曲行为的限制，应该会为中国及其贸易伙伴的经济福利带来潜在的显著利益。

这些改革义务具有法律约束力，如果不能得到有效履行将受到争端解决机构 (DSB) 的质疑。然而，这些潜在约束仍然面临着挑战，包括迅猛增长的中国市场中的报复行为以及争端解决机构是否能够处理体制改革问题 (包括有重大贸易影响的问题)。其他重大问题还包括国企管理透明度的相对欠缺，国有企业监管机构和上游供应方，特别是在银行和保险等对于国有企业运营和经济整体十分关键的金融服务领域。例如，近期分析结果表明，国有企业依靠优惠政策，从低于市场成本的融资中获益，一旦失去这种优惠，现有收益将遭受很大损失 (Ferri 和 Liu, 2010)。

因此，中国增长以及其商务关系的可持续性取决于中国是否能建立不受所有制结构影响的有力、透明的法律法规框架，尤其是在会影响经济整体的关键上游部门，如网络化产业、银行和保险业。在这些部门落实中国对 WTO 的义务可以为部门本身和经济整体带来效率收益。

确保上述“竞争中立”并将该政策推广到国际商品和服务市场内中国国企的运作中是中国“走出去”政策的关键。它将解决关于大型国企的一系列问题，包括其在国内市场获得的优惠市场准入和监管待遇等特殊待遇、优惠性融资及补贴等。同时，这一倡议也将减轻中国对外投资接受国关于国家安全和非市场化运作等问题的担忧。由于经合组织成员国国家监管机构的核心是以市场为导向的贸易参与者，因此如不解决非市场化运作问题，就必将为中国国有企业的对外投资造成重大障碍，尤其是在服务部门。上述问题会限制国际投资及贸易增加所带来的潜在收益，同时还会影响全球均衡发展。

进一步参与经合组织的倡议，特别是投资自由圆桌会议 (及《关于国家安全的接受国

投资政策指导方针》），《在受冲突影响与高风险地区矿产品供应链社会责任审慎调查指南》，和当前关于竞争中立所作的工作（Capobianco 和 Christiansen,OECD,2011）等相关领域的倡议，这将对自身有益。

服务部门改革

一国服务部门在 GDP 中所占的比例通常都随时间不断增加并且随人均收入上涨而增加。当社会及个人逐渐走向富裕，对服务业的需求也不断增加，且往往在增长速度上超过制造业或农业产品需求。然而，中国在这点上却是个例外。2008 年中等收入国家服务部门所占 GDP 比例平均为 56%，而据可查的最新数据显示，中国这一比例只有 42%，同样也低于 2008 年低收入国家的平均值 50%（来自世界发展指标数据库）。同时，世界贸易中服务部门平均比例为 20%，而中国外贸中服务部门只占到 12%。

中国服务部门在 GDP 和贸易中所占份额较低，而商品生产部门则占有较高比例。十二五计划旨在 2015 年将 GDP 中服务部门比例提升至 47%。提升服务部门业绩在十二五计划中显得至关重要，直接关系到计划中众多目标的实现。

如上所述，中国的增长长期以来一直是基于劳动密集型产业的比较优势，是靠出口带动的。如今，中国已经开始增加生产和出口的多样化，向资本和技术密集型产业转轨。在此发展进程中，服务部门所扮演的角色是多方面的。首先，劳动生产力增强，推动价值链提升，商品生产部门的就业机会增速减缓。服务部门必须取代生产部门成为创造就业机会的主要引擎，促使制造业在保证社会和谐的前提下转移至更高端的产品。

第二，尽管服务业日益进入贸易领域，但其中创造就业机会的主要驱动力仍是国内需求。同时，服务部门发展和国内需求扩展之间存在着双向关系。不仅服务部门依赖国内需求，个人消费的增长也需要更加完善的服务部门。比如，要刺激高价商品的需求，就必须有消费者信贷；拥有有效的保险服务和社会保障网络可以减少预防性储蓄的需求。最后，具有竞争力的零售部门可以提供多种多样的消费品，以此进一步推动消费者需求。

第三，在产业向附加值更高的产品升级的过程中，服务业扮演着至关重要的角色。至今为止，在中国，实物和人力资本投资都占主导地位，中国已是世界上 GDP 中投资比例最高的国家之一。然而，依靠继续增加投资比例能够提升收益的程度有限。因此，国家将关注度转移到了机构创新上，无论是企业内部还是生产网络及价值链中都有进行创新的空间。通过将企业活动分配到供应链中对竞争力贡献最大的部分、削减冗员和浪费，机构创新可以建立更加精简和有效（能效更高）的供应链。同时，随着产品对质量和时效性的要求不断提升，它也将有助于增强时效性、可靠性、质量和低故障率（Geloso-Grosso 等，2007）。

服务部门改革可以积极推动包括制造业在内的机构创新和整体生产力，因此在向中等收入过渡过程中，能起到避开误区的关键作用。商业服务和零售服务的自由化是成为更具高效和竞争力服务部门的良好开端。更具竞争力的商业服务本身就是增长和就业机

头，同时有助于培育更高附加值的制造业内的竞争。更具竞争力的零售服务业有助于刺激国内消费需求。另一方面，网络服务和金融服务自由化则需要强大的制度框架。在这些部门，国外供应商面临相对较高的准入壁垒，自由化可以在更大范围内与设立独立监管机构及建立透明监管框架等制度发展并行。

服务业对于制造业出口业绩的影响

就机构创新方面，外部及内部的连接性是向科技前沿发展的关键。运输、物流及金融方面的开放和竞争性市场可以促进制造品的国际贸易。电脑服务、咨询、专业服务及广告业等商业服务在制造业出口业绩方面也扮演了重要的角色。这些服务顺应消费者要求提供相应产品，并遵守出口市场的本地标准和制度。出口市场中的本地服务供应商及在本地有业务的国际企业最适合提供此类服务。跨国公司通常有内部或全球服务供应商来支持贸易及生产活动。如能接触到类似服务供应商群体，本地企业便会从中获益，并成为服务贸易和投资自由化的主要受益者。如果中国在金融服务和商业服务中对外商直接投资的开放程度达到经合组织平均水平，则这两个领域的本地企业制造产量出口份额将分别上涨 10.5% 和 7.5% (Nordäs,2008)。

价值链上移过程中商业服务的职能

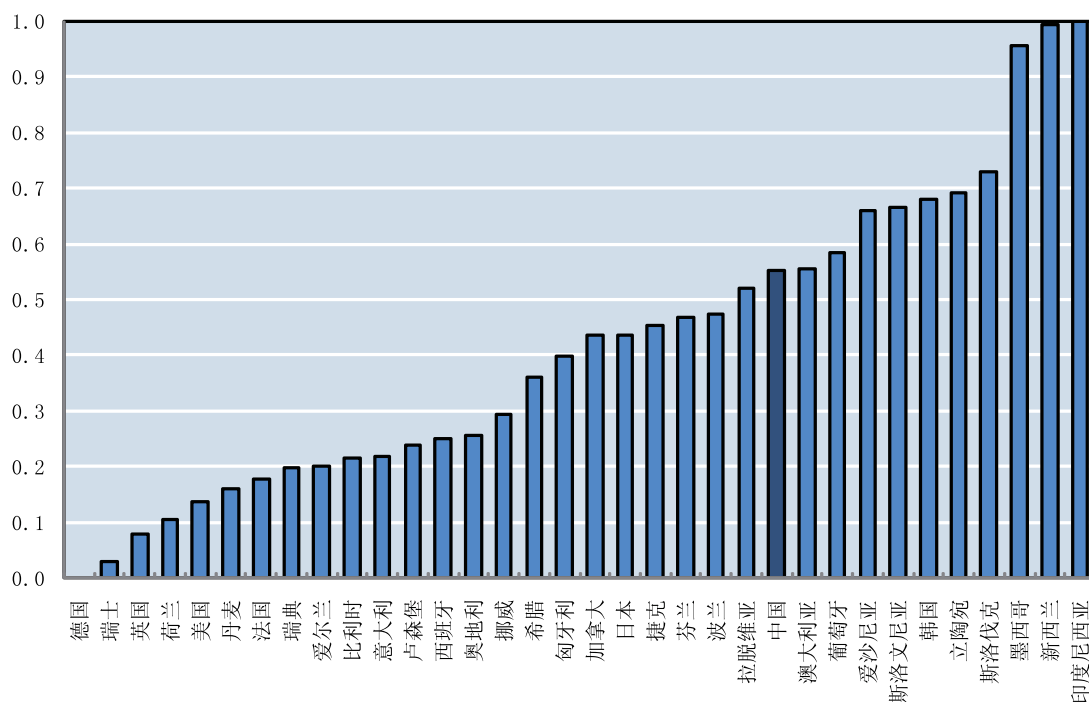
中国是世界上最大的服装和服饰出口国，至今为止，贸易一直由出口主导，行业内贸易远低于业内全球平均水平¹⁵。然而，随着业内劳动力密集度最高的部分转向孟加拉国和越南等增长最快的服装出口国，中国的全球市场份额已经达到峰值。除了维持从有中产阶级生活愿望的年轻人得到的收入之外，中国还必须得向市场高端移动，而发展程度更高的商业服务部门将会推动这一进程。

中国机动车产业实现迅猛增长，从主要向外资企业供应零部件，到创建本地品牌，愈来愈多地占据本地低端市场份额。目前，这一部门的最终产品出口量仍然较低，但业内贸易量相对较高，尽管仍由外资企业主导。大型汽车制造商的存在有助于本地汽车制造商进入市场，同样，支持性商业服务则可以帮助本地生产商在出口市场创建品牌，发展分销和售后服务。

如上所述，许多国家已在中国之前面对了中等收入过渡期的问题。这一定程度上是由于制造业就业份额达到峰值后向服务型经济过渡的困难。经合组织的工作成果表明，监管改革和贸易及投资的开放性可以提升自由化服务部门及制造业等下游部门客户的业绩。总体来说，具有竞争力的服务业，对于提升中国价值链、对于推动国内消费在促进未来增长中扮演的重要角色，对于提高能效，对于为渴望进入中产阶级的年轻专业人才创造有吸引力的就业机会以及提升 GDP 中服务业的份额，都具有关键意义。

15 2008 年，HS 编码第 61 类的 Grubel-Lloyd 行业内贸易指数估计为 0.05，第 62 类为 0.06，而这两个部门的国际均值均为 0.25 左右。这些均值以六位编码计算。机动车指数为 0.32，而国际均值为 0.20。

图 4.4 2005 年所有服务业的服务贸易平均成本对应国内交易成本



注：按照 Jacks 等（2011）建议计算得出的服务贸易成本；双边贸易成本的计算以进出口、产量和服务业本地销售相关信息为基础。计算出的贸易成本实行离差标准化。因此，贸易成本最低的国家价值为 0，最高的国家为 1。

数据来源：OECD

电信业对促进信息经济的重要性

电信业在经济发展中起着至关重要的作用。电信基础设施提供了信息经济中的信息高速公路，经合组织成员国家之前的数据显示，在电信业投资和经济增长之间存在因果关联。在 1970 至 1990 年间，这些国家的电信业占表观增长的三分之一（Røller 和 Waverman, 2001）。过去，几乎所有国家，电信业都由国有企业垄断。在此期间，电信部门停滞不前，市场结构和特征与公用事业相似。然而，在过去的三十年间，这一部门的技术革命与商品化、私有化以及最终的贸易自由化等改革措施起到了互相促进的作用。同时，因为显著的规模经济和网络效应，当存在拥有强大市场力量的供应商时，这一部门仍保持受监管的状态。这一行业的最佳实践之一是设立独立于主要电信提供商和国家之外的监管机构。

在中国，所有电信提供商实际仍归国家所有。此外，监管权利分散于几个机构，工业和信息化部（MIIT）为业界主管，负责许可证及其他监管。国家发改委（NDRC）和财政部（MOF）则共同负责价格调控。发改委的价格监督检查和反垄断局同时负责中国反垄断法的执行。国有资产监督管理委员会（SASAC）负责管理国家对此部门的所有权，其决策同样具有调控力。有关网络视频和音乐等相关问题，广播电影电视总局（SARFT）和工业和信息化部共同负责监管。

中国电信法已于 12 年前开始起草，最近一版草案于 2009 年公布。目前，电信法仍未正式颁布，2000 年由国务院发布并于 2009 年更新的电信条例仍具效力。

2011 年国家发改委 - 商务部的《外商投资产业指导目录》指出，电信服务对于外商投资来说，是一个“限制类”的部门（区别于“禁止类”或“鼓励类”的部门）。增值电信业务的外资股份上限为 50%，而国内及国际基本电信服务，包括移动语音和数据服务，以及国内和国际服务，外资股权上限为 49%。这些限制在《中国服务贸易总协定》（GATS）承诺表中也有所体现。然而，许可制度可能会对外国企业在中国市场准入做出进一步的限制，目前尚无法确定外国企业可能获取运营许可（特别是基本电信业务的运营许可）的范围。

中国电信部门发展迅猛，其基础设施发展速度超过了中等收入国家和东亚及太平洋地区的发展中国家。同时，宽带的渗透比手机发展速度更快。因此，都目前为止中国的电信政策似乎很奏效。然而，随着技术进一步的复杂化和市场的逐渐成熟，外国投资者面临的不确定性可能使本地公司和消费者对于尖端电信服务的获取可能会受到限制。

发展进程中金融服务的职能

金融发展不仅是经济增长的重要决定因素，还是未来增长的预测工具（Levine,1998;Sala-i-Martin,1997）。而金融发展又由一系列的制度因素所决定，比如债权人权利、执行合同中的法律规则（Levine 等,2000）以及金融服务中贸易和投资的开放程度（Claessens 等,2001）。运用金融发展的衡量标准，如利差、对作为 GDP 一部分的私有部门的信贷以及商业银行资产相对中央银行资产的比例等，在中国获取信贷似乎是很容易的事情。但是，其中利差远低于其他中等收入国家或区域平均水平，而且多年以来保持着相对稳定的状态，反映出背后的政府调控。不过，中国在加入 WTO 之后，承诺在金融业逐步实现利率市场化。

根据中国在金融服务方面的入世承诺（金融服务包括银行、保险、金融租赁、“金融公司”、信托和投资公司、货币和保险经纪人），投资基金管理公司中外资份额的上限为 49%，对于政府及公司债券、国内企业股份以及在香港上市的大陆公司的股份的承销商和交易商，这一上限是 33%。在期货公司中，中国投资者必须拥有控股权（国家发改委 - 商务部指导方针）。如需成立外资独资银行或外国银行分行，则该银行必须在中国设立代表处超过两年。另外，外资独资银行必须拥有至少 100 亿美元资产，而成立外行支行则需要 200 亿美元资产。欲和中国国内银行组建合资企业的则不受上述两年期的限制。最后，外资银行在从事本地货币业务之前，必须已至少运营三年，其中连续两年应为赢利状态。获得本地货币服务许可之后，外行分行必须有最低 3 亿元人民币作为注册资本，而且无权发行银行卡，并只能接受中国公民 100 万或以上的人民币存款。

其他限制性规定还有对在现有金融机构中的外商股权投资的限制，其中包括中国银监会（CBRC）的监管审批。外国金融机构个体的对内投资最高只能占到 20% 的少数股权，而且只有接受投资的中资金融机构才能向银监会申请批准。如果非上市金融机构的外国投资者总数超过 25%，则需要服从于外资金融机构管理规定。除了对现有金融机构中外资的限制，中国商业银行的投资者还必须拥有至少 100 亿美元的资产，城乡信用合作社或非银

行金融机构的投资者则必须拥有至少 10 亿美元的资产。

根据中国的入世承诺，在保险部门外国供应商也受到一定程度的监管。保险部门的全部外国投资者必须服从于监管规定，即经营年限 30 年及以上，至少 50 亿美元资产，申请前在中国设立代表处至少两年，最低 2 亿元人民币或等价外币的注册 / 运营资本。人寿保险合资公司中，外资上限为 50%。

结语

加入 WTO 之后，中国经济成绩斐然，这体现了中国自上世纪七十年代末改革以来致力于推行稳健的渐进改革的承诺。中国加入 WTO 的承诺涵盖面广泛且目标宏伟，引发了成为中国向现代市场经济转型核心的深刻体制转变。

中国经济发展的成就与中国对全球贸易网络和价值链的参与以及外商直接投资是密不可分的。总体看来，中国的开放、专门化和增长在很大程度上建立在比较优势的原则基础上，这一点在劳动力的相对充裕、贸易的要素内容、加工贸易的重要性和中国在全球价值链中的定位中都有所体现。由于实物和人力资本积累、对外商直接投资和加工贸易的鼓励以及各种政府经济特区的发展，中国在人力资本和技术密集型产品方面已经逐渐得到了发展。

然而，各种迹象显示中国可能会进入艰难的中等收入过渡期。近期经合组织研究显示，可持续增长以及中国在全球经济中的地位都取决于体制改革的继续进行。这包括消除残留的边境和境内保护主义，国有企业部门和农业的继续改革，以及重新思考原材料市场的战略。

服务部门的改革已被证明可以对机构创新和制造部门等行业的综合生产力产生积极的影响，因此是避免中等收入发展误区的关键。商业服务在提升价值链方面的重要作用，电信服务对推动信息经济的作用，以及整体发展进程中金融服务所起到的作用都进一步证明了这一点。目前政府在规划与生产中的参与度很可能对创新型增长造成阻碍，尤其是在程序和机构创新具有更大重要性的服务部门。因此，服务部门中的竞争能有力促进持续增长，贸易自由化和国内改革将共同创造更具竞争力和创新性的服务市场，从而对增长和良好就业机会的创造起到支持作用。

参考文献

- A.T. Kearney (2011), *Foreign Direct Investment Confidence Index*.
- Capobianco, A. and H. Christiansen (2011), "Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options", *OECD Corporate Governance Working Papers*, No. 1.
- Claessens, S., A. Dermirgüç-Kunt and H. Huizinga (2001), "How Does Foreign Entry Affect Domestic Banking Markets?", *Journal of Banking and Finance*, Vol. 25, pp. 891-911.
- Davies, K. (2010), *Inward FDI from China and its policy context*, *Columbia FDI Profiles*, Vale Columbia Center on

- Sustainable International Investment, New York.
- Deason, L. and M. Ferrantino (2011), “Determinants of Diffusion and Downstreaming of Technology-Intensive Products in International Trade”, in *Globalisation, Comparative Advantage and the Changing Dynamics of Trade*, OECD Publishing.
- European Chamber of Commerce in China (2011), *European Chamber Business Confidence Survey 2011*, Beijing.
- Eichengreen, B., D. Park and K. Shin (2011), “When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China”, *NBER Working Paper* No. 16919.
- Ferri, G. and Li-Gang Liu (2010), “Honor Thy Creditors Before Thy Shareholders: Are the Profits of Chinese State-Owned Enterprises Real?”, *Asian Economic Papers*, Vol. 9, No. 3.
- Gao, X. (2010), “State-owned enterprises in China: How big are they?”, available at: <http://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/state-owned-enterprises-in-china-how-big-are-they>
- Geloso-Grosso, M., E. Pinali and H.K. Nordäs (2007), “Logistics and Time as a Trade Barrier”, *OECD Trade Policy Working Papers*, No 35.
- Gilbert, J. (2012), “Employment and Structural Changes in Asia in Times of Rebalancing and Adjustment”, *Asian Development Bank Working Papers*, forthcoming.
- Greene, M., Dihel, N., Kowalski, P. and D. C. Lippoldt (2006), “China’s Trade and Growth: Impact on Selected OECD Countries”, *OECD Trade Policy Working Papers*, No. 44, OECD Publishing.
- Humphreys, D. (2009), “The Great Metals Boom: A Retrospective”, *Resources Policy*, Vol. 35, No. 1.
- Jacks, D.S., C.M. Meissner and D. Novy (2011), “Trade Booms, Trade Busts and Trade Costs”, *Journal of International Economics*, Vol. 83, pp. 185-201.
- Japanese Chamber of Commerce and Industry in China (2011), *2011 White Paper on the Chinese Economy and Japanese Companies*, Beijing.
- Kowalski, P. (2011), “Comparative Advantage and Trade Performance: Policy Implications”, *OECD Trade Policy Working Papers*, No. 121, OECD Publishing.
- Kowalski, P. and N. Bottini (2011), “Comparative Advantage and Exports Specialisation Mobility”, in *Globalisation, Comparative Advantage and the Changing Dynamics of Trade*, OECD Publishing.
- Kowalski, P. and M. Leshner (2011), “Global Imbalances: Trade Effects and Policy Challenges”, *OECD Trade Policy Working Papers*, No. 120, OECD Publishing.
- Levine, R. (1998), “The Legal Environment, Banks and Long-Run Economic Growth”, *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 30, pp. 596-620.
- Levine, R., N. Loayza and T. Beck (2000), “Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes”, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 44, pp. 31-77.
- Nordäs, H.K. (2008), “The Impact of Services Trade Liberalisation on Trade in Non-Agricultural Goods”, *OECD Trade Policy Working Paper* No. 81.
- Ma, A., A. Van Assche and H. Chang (2009), “Global Production Networks and China’s Processing Trade”, *Journal of Asian Economics*, Vol. 20, No. 6.
- Mattoo, A. and A. Subramanian (2011), “China and the World Trading System”, *World Bank Policy Research Papers*,

No. 5897.

National Bureau of Statistics (2011), *China Statistical Yearbook 2011*, China Statistics Press.

OECD (2000), “Main Determinants and Impacts of Foreign Direct Investment on China’s Economy”, *Working Papers on International Investment*, Number 2000/4.

OECD (2003), *Investment Policy Review of China*, OECD, Paris.

OECD (2005), *OECD Economic Surveys: China*, OECD, Paris.

OECD (2006), *Investment Policy Review of China*, OECD, Paris.

OECD (2008), *OECD Reviews of Innovation Policy – China*, OECD, Paris.

OECD (2009), *OECD Reviews of Regulatory Reform – China: Defining the Boundary Between the Market and the State*, OECD, Paris.

OECD (2010), *OECD Economic Surveys: China*, OECD Publishing.

OECD (2011a), *Globalisation, Comparative Advantage and the Changing Dynamics of Trade*, OECD Publishing.

OECD (2011b), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2011*, OECD, Paris.

OECD (2011c), “Exports Restrictions and Domestic Policies on Steel related Raw Materials”, *OECD Trade Policy Working Papers*, forthcoming.

OECD (2011d), *Attractiveness for Innovation – Location Factors for International Investment*, OECD, Publishing.

OECD (2011e), *Investment News*, No. 16.

OECD (2011f), *Science, Technology and Industry Scoreboard 2011*, www.oecd.org/sti/scoreboard

OECD (2012), “China Investment Policy Review Update”, *mimeo*.

Price, A. and D. S. Nance (2010), “Export Barriers and the Steel Industry”, in *The Economic Impact of Export Restrictions on Raw Materials*, OECD, Paris.

Röller, L.H and L. Waverman (2001), “Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach”, *The American Economic Review*, Vol. 91, pp.909-923.

Reyes, J., M., Garcia and R. Lattimore (2009), “The International Economic Order and Trade Architecture”, in *Globalisation and Emerging Economies: Brazil, Russia, India, Indonesia, China and South Africa*, OECD Publishing.

Sala-i-Martin, X. (1997), “I Just Ran a Million Regressions”, *The American Economic Review*, Vol. 87 pp.178-183.

Sally, R. (2009), “Globalisation and the Political Economy of Trade Liberalisation in the BRIICS”, in *Globalisation and Emerging Economies: Brazil, Russia, India, Indonesia, China and South Africa*, OECD Publishing.

Scissor, D. (2011), “Chinese State-Owned Enterprises and U.S.-China Economic Relations, Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission”, March 30th.

Szamosszegi, A. and C. Kyle (2011), “An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism in China”, U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington DC.

Stone, S. F., R. H. Cavazos Cepeda and A. Jankowska (2011), “Have Changes in Factor Endowments Been Reflected

in Trade Patterns?” in *Globalisation, Comparative Advantage and the Changing Dynamics of Trade*, OECD Publishing.

Van Tongeren, F. (2011), “The Impact of Export Restrictions on Raw Materials on Trade and Global Supply”, in *Globalisation, Comparative Advantage and the Changing Dynamics of Trade*, OECD Publishing.

Voon, T. and A. Mitchell (2010), “Open for Business? China’s Telecommunications Services Market and the WTO”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 13, pp. 321-378.

Weisbrod, A. and J. Whalley (2011), “The Contribution of Chinese FDI to Africa’s Pre Crisis Growth Surge”, *NBER Working Papers*, No. 17544.

Woetzel, J. (2008), “Reassessing China’s State-Owned Enterprises”, *The McKinsey Quarterly* (July).

World Trade Organization (2001), *Accession of the People’s Republic of China*, WT/L/432, 23 November 2001, WTO, Geneva.

第五章

提升价值链：中国的经验和前景

导言

过去几十年间，我们目睹了价值链中诸如设计、生产、营销和分销等不同活动在全球分散的趋势。由于不同国家的比较优势不同，生产流程的各个环节分布到了不同的经济体中，分工趋势益发明显。本章主要探讨中国在日益重要的全球价值链（全球价值链）中所扮演的角色，及其在全球价值链中角色转型升级的几个关键问题。

跨国公司是全球价值链中的主要主体，跨国公司不断优化其业务分工，以获取最大附加值和成本竞争力。中国劳力资源丰富，因此吸引了大批的对外直接投资的流入，外商来华设厂，展开如总装等劳动密集型活动。

本章首先讨论了中国在全球价值链中如何扮演“世界工厂”这一角色，本节描述了大量的所谓“加工贸易”的出现以及跨国公司对此所做出的贡献，并探讨了半成品进口对中国相对复杂的出口业所起的作用。通过介绍经合组织国家在全球价值链方面的最新研究成果，本文特别关注了中国从其现有的全球价值链活动中获得的附加值。

本章接下来描述了全球价值链下中国产业的升级战略¹。第三节主要强调了优质的新产品开发中，拥有强大科技能力的关键意义，除此之外，积累知识产权、人力资本和组织资产等其他优势对于中国亦至关重要，这些通称为无形资产。在第三节中，我们得出如下结论，即中国的无形资产和有形资产过度集中到了国家控制的企业中。鉴于创新的多变性和革新性，中国在全球价值链中的转型升级进程将更加需要由那些以商业和盈利为导向的企业主导。尤其是私营企业的国际化能够帮助其提高创新能力，并使其在中国产业升级的过程中扮演更重要的角色。

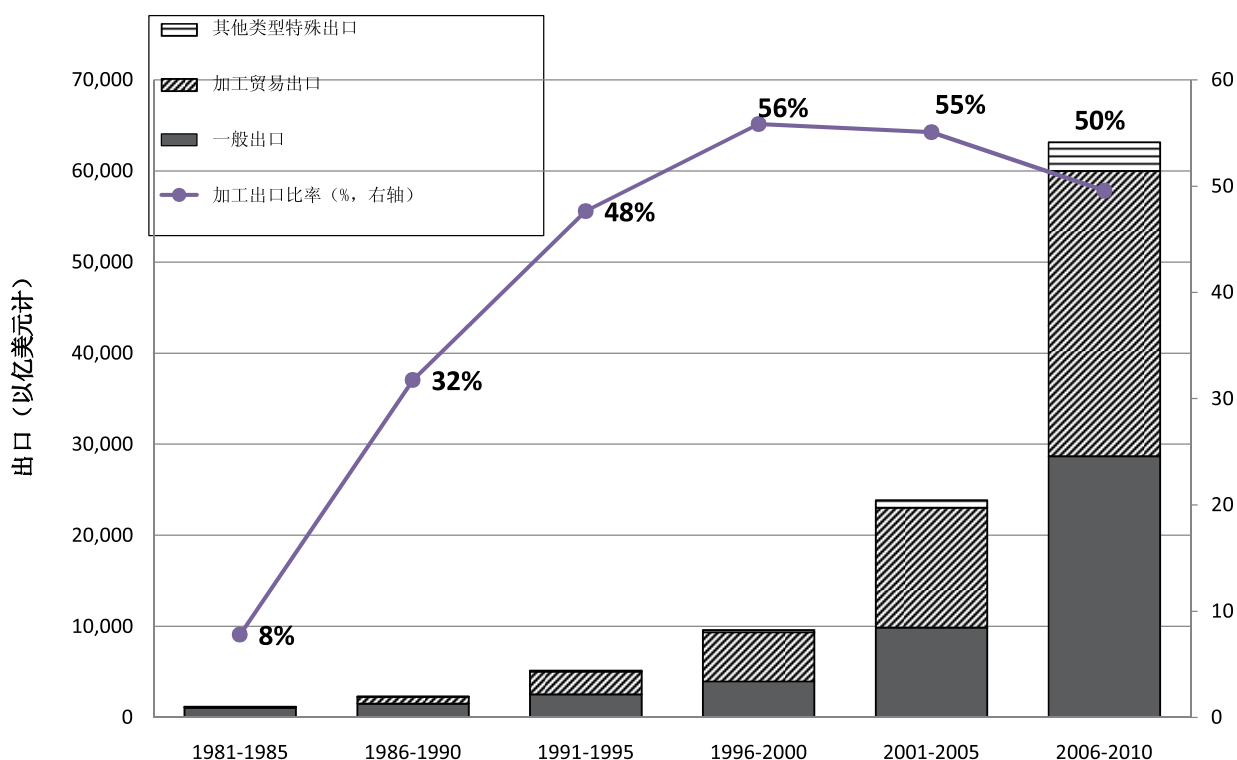
最后本章总结指出，由于全球经济需要向新兴经济体转移，尤其是向中国转移，因此中国在全球价值链中扮演着一个新的角色。

1 例如，从2002年至2011年中国一直位列《A.T. 外商直接投资信心指数》(A.T. Kearney, 2011) 首位。

中国在全球价值链中所扮演的角色

过去三十年间，中国出口在全球出口总额中所占比例，从不到 1% 上涨到 10%（请参见第 6 章）。中国快速融入全球价值链这一事实主要体现在加工贸易的迅猛发展，加工贸易产业对中国出口业的高速发展作出了极大贡献。上世纪 80 年代末至 90 年代初，加工贸易在中国出口业中所占份额迅速上升，占到了出口总额的近 50%，并在 1991 年至 2010 年间以年平均增长率 17% 的速度高速发展（图 5.1）。加工贸易允许企业在免税的情况下利用进口半成品进行加工，只要半成品投入生产最终唯一的用途是为第三方市场生产成品。此一贸易方法极为成功，将大量跨国公司组装业务吸引到了中国。诸多跨国公司很好地利用了中国的比较优势来开展劳动密集型生产，提高了产品的成本竞争能力。

图 5.1 中国加工贸易和一般出口



资料来源：《中国海关统计年鉴 2010》。

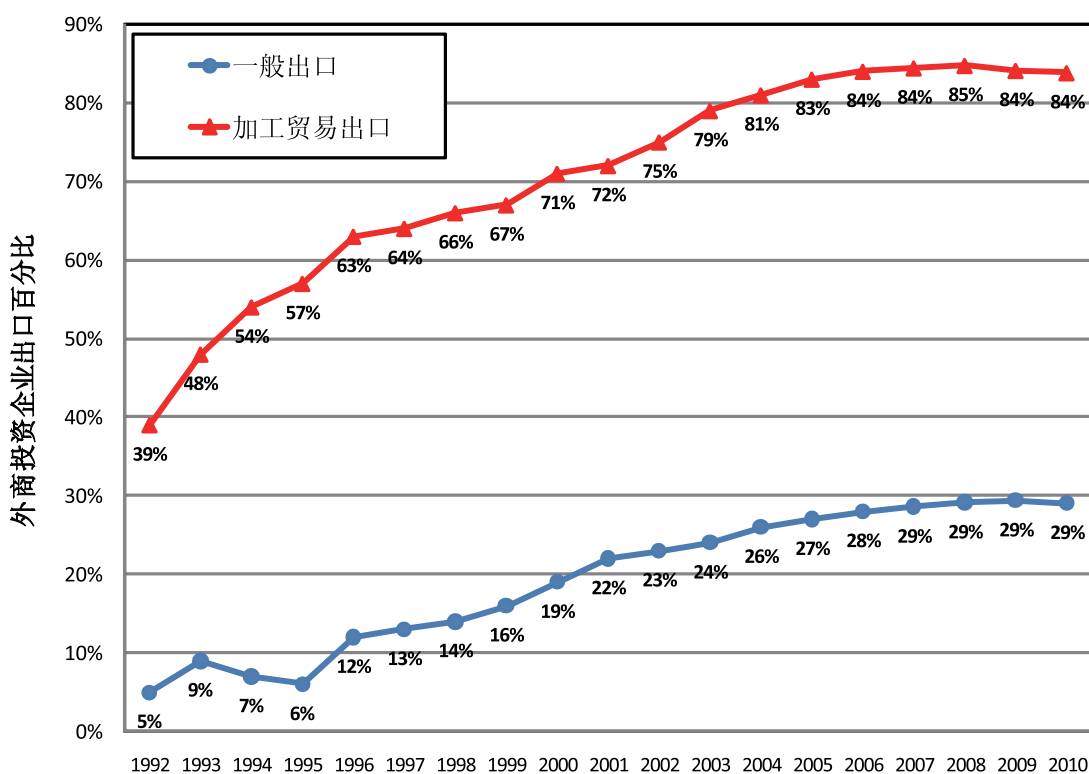
加工贸易在“三角贸易”中占据着重要一方。在这种贸易模式中，零部件和元件由更加发达的亚洲国家或其他发达国家生产，然后运至中国进行组装，形成成品。组装好的成品或出口至原先的出口国（亚洲国家），或出口至其他发达国家/地区，例如美国或欧洲，并且可能还需要进行进一步加工（包装、营销等）。

随着加工贸易占中国出口的比重不断攀升，外商投资企业（英文简称 FIE；大多是经合组织国家中的跨国企业）在加工贸易中的比重迅速提高，此一现象显示，外商投资企业是加工出口业的主要推动力（图 5.2）。1992 年，外商投资企业仅占加工出口总额

39%，而 90 年代末时，这一数据已经上升到近 70%，并在 2008 年达到了 85%。而且，外商投资企业参与全球价值链的范围还不仅限于加工贸易一项，他们的一般出口比例也在提升，从 1992 年仅占 5% 上升到 2008 年的 29%（图 5.3）。这也表明，外商投资企业在中国的活动，以及中国对全球价值链的参与，已经不再限于进口半成品的组装，还包括本地采购和与中国其他行业的互动，远远超出了加工贸易的范围。

在中国工业发展的历程中，融入全球价值链起到了至关重要的作用。在中国组装的产品均运用到复杂的技术和优质的半成品，这使中国接触到了国内市场不具备的一流技术（Breznitz 和 Murphree 2011 撰写的报告）。加工贸易不仅促进了中国以出口为导向的经济增长，同时还提高了质量的进步。中国的出口业比其他新兴经济体的出口业成熟许多（Rodrik, 2006）。实证研究指出，加工贸易是促进中国出口技术密集的主要因素，并解释了这种出口与经合组织国家出口业的相似之处（Amiti 和 Freund, 2010; Xu 和 Lu, 2009）。融入全球价值链使中国可以通过使用高精尖的进口半成品，对自身的工业生产和出口进行转型升级。

图 5.2 外商投资企业在一般出口和加工贸易出口中所占的比例

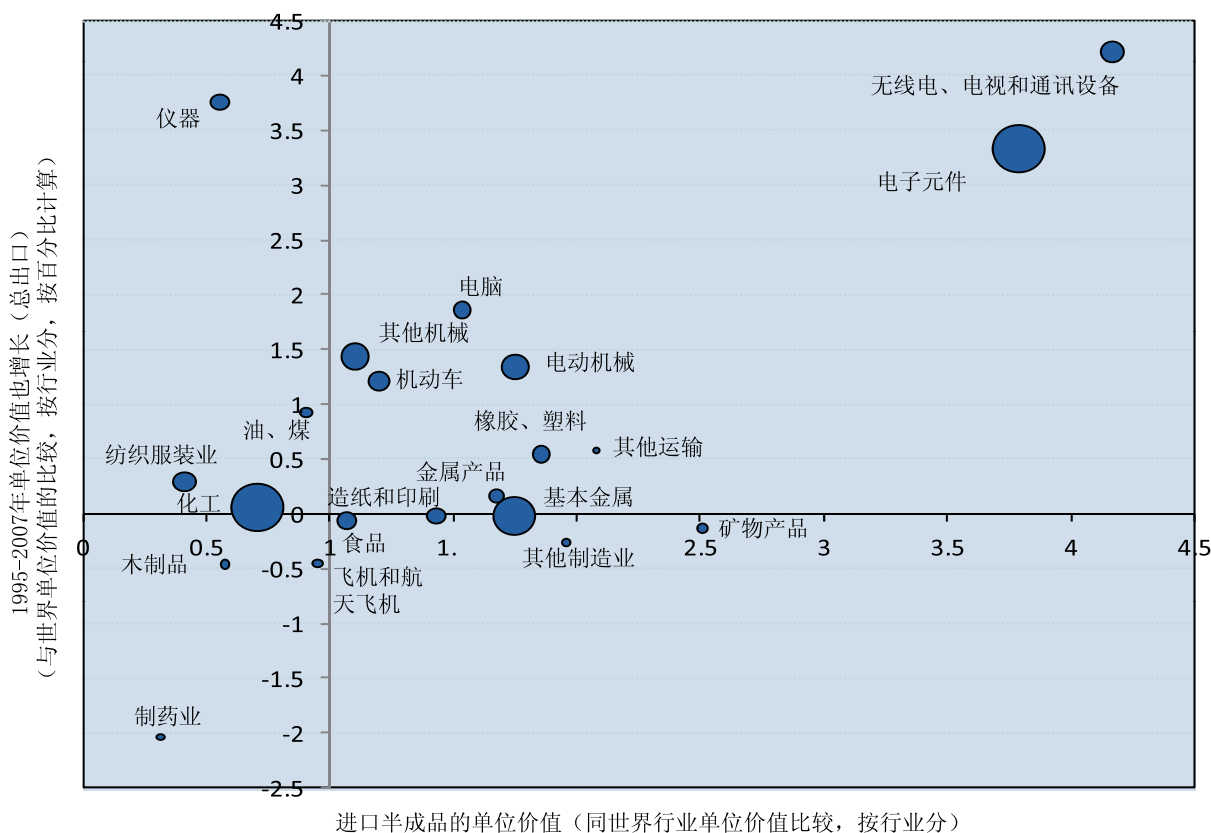


资料来源：《Feenstra 和 Wei (2010) 撰写的报告》，中国海关。

在过去几十年间，中国不仅提高了其在国际高科技产品出口方面的份额，例如电脑设备，还提高了其中低技术产业如纺织业方面的份额。另外，在高科技行业，中国出口的优质产品（出口产品单位价值或平均价格较高的产品）的份额也得到了增长，尽管其发展最快的产品仍旧是中低水平质量的产品（OECD, 2011b）。中国出口产品的单位价值增

长最快的部分，则多为利用高单价半成品进行加工的加工贸易。图 5.3 显示了 1995 年至 2007 年间中国出口产品单价的增长以及全球出口产品单价的增长（纵轴）的比较，以及中国进口半成品单价和全球进口半成品单价平均水平（横轴）的比较。圆圈的大小表明了进口半成品的价值。纵轴和横轴呈正相关时，表示利用优质的进口半成品有利于促进中国提升其出口产品质量，尤其是无线电、电视和通讯设备或电子元件业等行业。

图 5.3 中国出口产品单位价值增长和进口半成品的作用



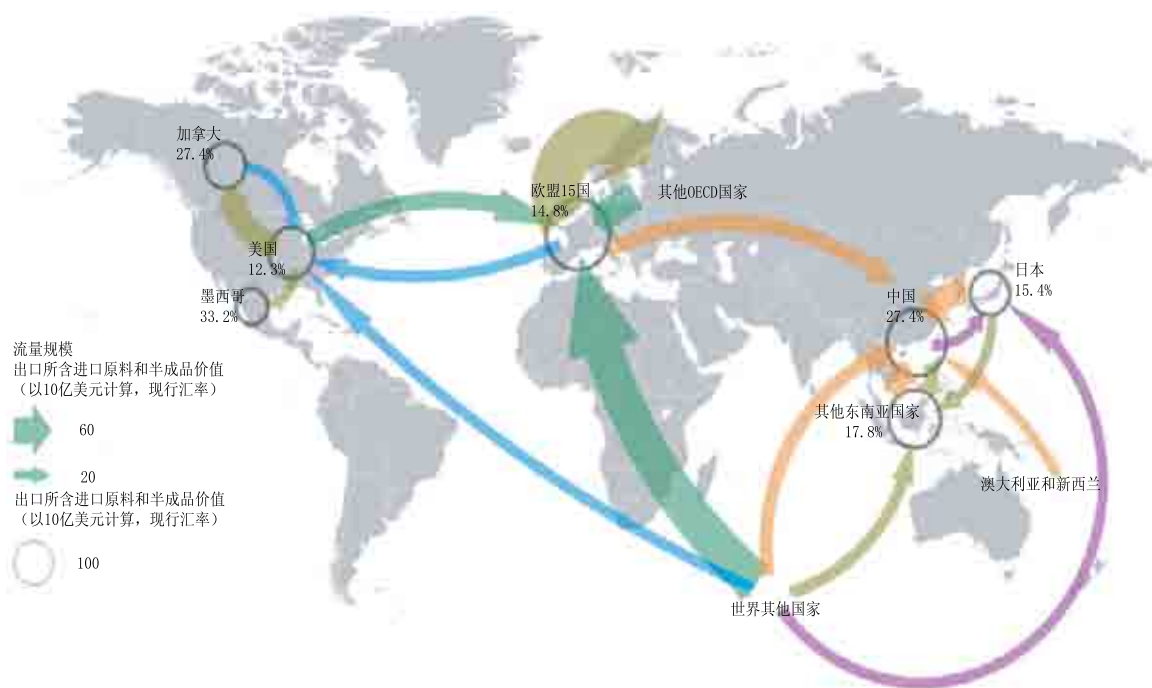
资料来源：OECD (2011c) “出口竞争：价格还是质量？”，STI 工作论文，即将出版。

大量半成品的进口虽然在中国的成熟的出口业中扮演着重要角色，但也提出了如下问题：中国出口产品中，到底有多少是真正在中国制造的？鉴于中国对进口半成品有着很深的依赖程度，从中国的本土科技能力及其对全球价值链的贡献来讲，本质上这到底意味着什么？

一个国家在全球价值链中的专业化程度可以通过观察生产出口产品所投入的原料和半成品中进口产品所占的比例而得出 (Hummels 等, 2001)。经合组织的“STAN 投入产出数据库” (OECD STAN Input-Output Database) 描绘了全球经济和谐平衡场景下一个经济体中的生产者和消费者的买卖关系，这一数据库是计算这类指标的有效实证工具。另外，将该数据库提供的数据与双边贸易数据结合起来，还可看出进口半成品的来源地和目的地，以及各国之间的特殊联系。通过这样的比对，可以掌握全球价值链中各国生产和出口间的互相依赖，以及中国在整个过程中的地位 (图 5.4)。

中国进口的半成品占到中国总出口量的 27.4%，比一些大型制造业出口国家——如美国和日本——要高出许多（比美国高 12.3%；比日本高 15.4%），与德国的水平相当（27.2%），比韩国则低（38.8%）。但是，单凭总出口量中进口原料和半成品所占比率此一指标，不足以判断该国的技术开发水平，因为，如果某一国家从全球价值链的所有环节采购部件，或者其国内仅偏向于发展全球价值链中的某些环节，那么，出口产品所含进口原料和进口半成品的比例就可能很高。但是，无论如何，这一比例确认了一件事，就是尽管中国已经是全球最大的经济体之一，但在出口活动中，中国仍然极大程度地依赖进口半成品，而非本土的投入。

图 5.4 出口量中的进口原料与半成品占比和进口原料与半成品的来源国（2005）

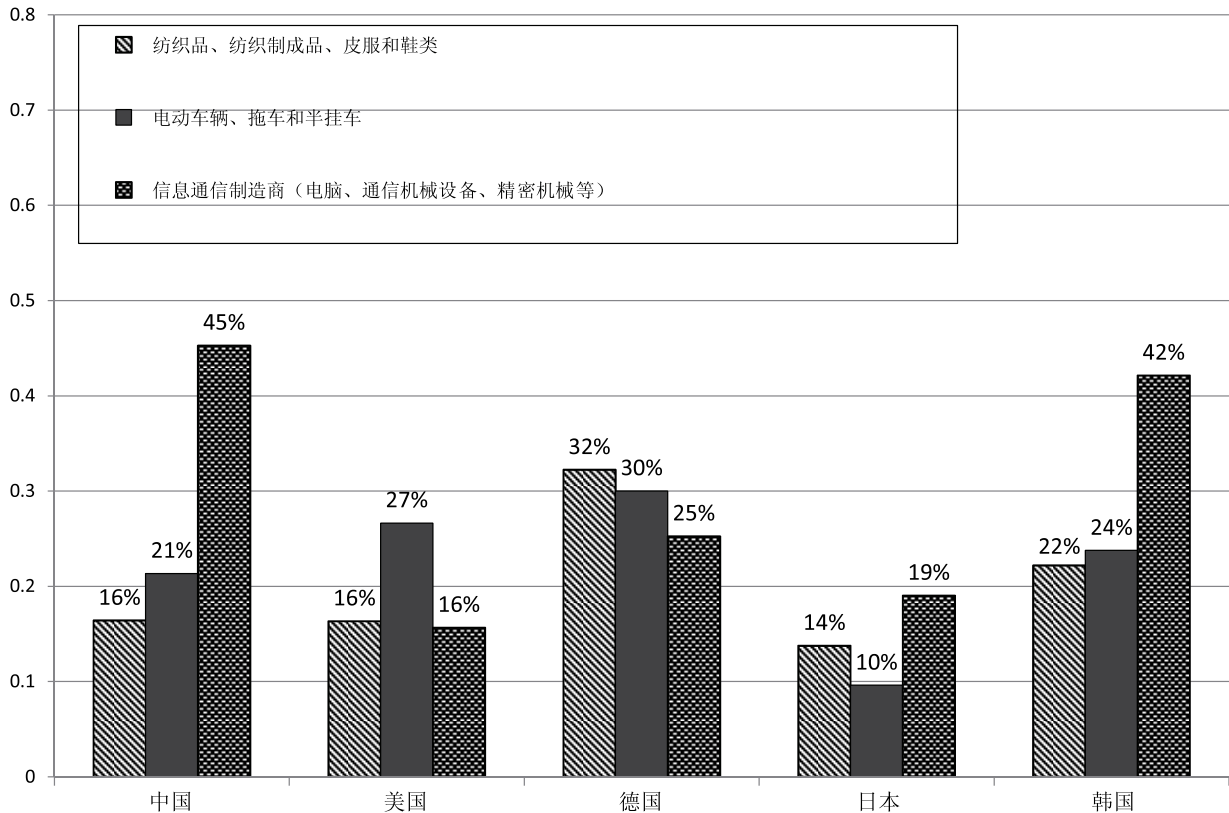


资料来源：OECD 科技和工业计分卡 2011（OECD，2011a）。

进口依赖度在不同行业中的程度也有所不同（图 5.5）。出口纺织品和纺织制成品中的进口原料与半成品占比，与一些发达国家的相应数据类似，但中国的信息技术（ICT）出口产品中的进口原料与半成品占比则比发达国家高出许多。这一现象表明了中国在高技术产品出口中的竞争优势和低技术产品出口中的竞争优势本质上有所不同。尽管中国的本土技术在生产劳动密集型产业（如服装业）上颇具竞争力，但在高技术产业的生产方面仍受技术限制，严重依赖进口的原料和半成品。中国之所以能实现信息技术产品的大量出口，主要原因是其成功融入了全球价值链，而其劳动密集型产品出口取得的成功，主要则反应了其传统的比较优势。另外，值得一提的是，中国汽车行业出口产品中的进口原料和半成品所占比例也相对较低，这可能是由于许多全球零部件供应商均已在中国设厂的缘

故²。

图 5.5 中国和其他个别国家出口产品所含进口原料和半成品（2000 年中期）



资料来源：OECD STAN 投入产出数据库。

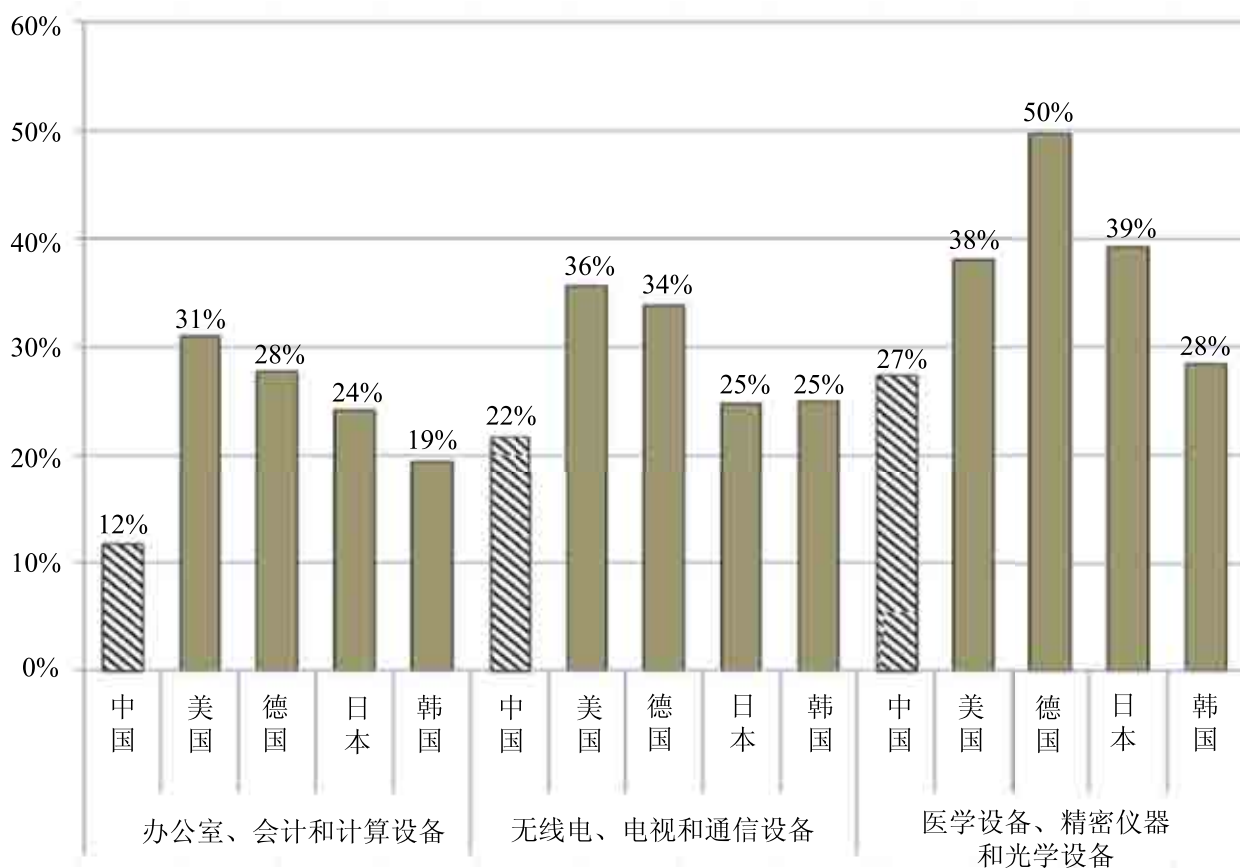
中国出口产品——尤其是在信息通信技术制造业——有着高进口原料和半成品含量，表明中国在全球价值链中的竞争优势仍旧集中在加工和组装业务。作为来自世界各地产品的组装者，与那些在全球价值链中专精于技术和知识密集型产业的其他国家相比，中国只能获得有限的产品附加值。这一点可以从三大信息通信技术制造业的产出附加值比率中看出（图 5.6）。同其他大型制造出口国相比，中国在信息通信技术制造生产中所获得附加值相对较少，尤其是在办公室、会计和计算设备方面尤为如此。韩国的信息通信技术制造出口产品的进口原料和半成品含量同样也很高（图 5.5），但所获得附加值比率却比中国要高，这也表明他们在全价值链的信息通信技术制造中，专长于具有更高附加值的活动。

根据替代性算法，Koopman 等（2008）估计，加工贸易出口创造的国内附加值比例不到 20%。另一个有关苹果公司 iPhone4 的案例则给出了更为精确的数据：中国出口的 iPhone4 的单价仅为 194 美元，并且仅仅创造了约 6.5 美元的附加值，iPhone 生产绝大部分的附加值主要流向了向中国提供进口半成品的国家，例如韩国，他们主要供应关

2 汽车工业的全球价值链通常是高度地区化的，这一方面是因为有关当局一般会明示或暗示地要求将汽车组装厂设在终端市场一致，另一方面来源于汽车制造商对供应商的压力，要求他们在同一外国市场设厂，以解决技术和运营的需要，例如即时生产（just-in-time production）（Van Biesebroeck 和 Sturgeon, 2010）。

键元件³。

图 5.6 信息通信技术制造业产出附加值比率（2005）



资料来源：OECD STAN 投入产出数据库。

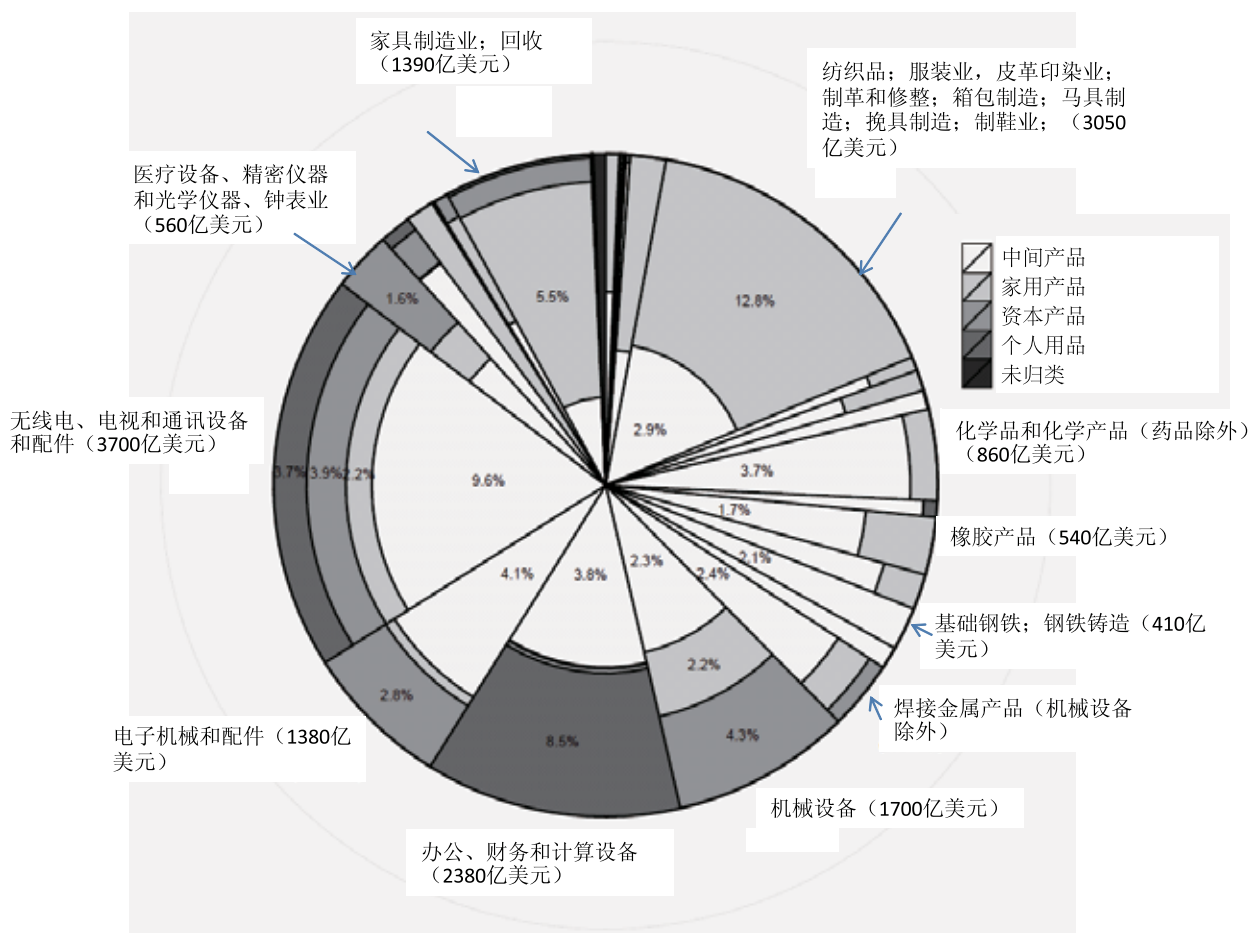
但越来越多迹象表明，中国也正在经历着在全球价值链中的转型升级。首先，中国的一般出口得到了急剧提升，2010年达到了7210亿美元，几乎与日本的总出口额持平。与加工贸易不同的是，一般出口涵盖了本土高附加值的产品，主要来源于中国本土企业（图5.6）。虽然一般出口通常集中在相对劳动密集的产业（Koopman等，2008），其所牵涉到的各种活动（例如半成品的生产或对中国自身价值链的管理和提升等）带来的附加值，仍然比总装业务带来的附加值高。

其次，中国出口在全球出口中所占比例的攀升，不仅仅体现在最终成品方面，还表现在零部件和元件生产上。1995年至2007年间，中国出口的零部件和元件在全球出口的比例增长了9.2%，而美国和日本的这一数据则分别下降了6.3%和7.1%。中国出口的结构开始慢慢发生改变，中国出口中有一部分已经是无线电、电视和通讯设备、电子机械、办公室、会计和计算设备，而这些产品的生产需要一些半成品的投入，这也表明了中国已

3 原料信息来源于 iSuppli，分销利润信息来源于 Ali-Yrrk 等（2010）。

然成为零部件和元件的关键供应商（图 5.7）⁴。

图 5.7 中国制造业出口的构成（2010）



注释：以上百分比代表在总出口额中所占比例。

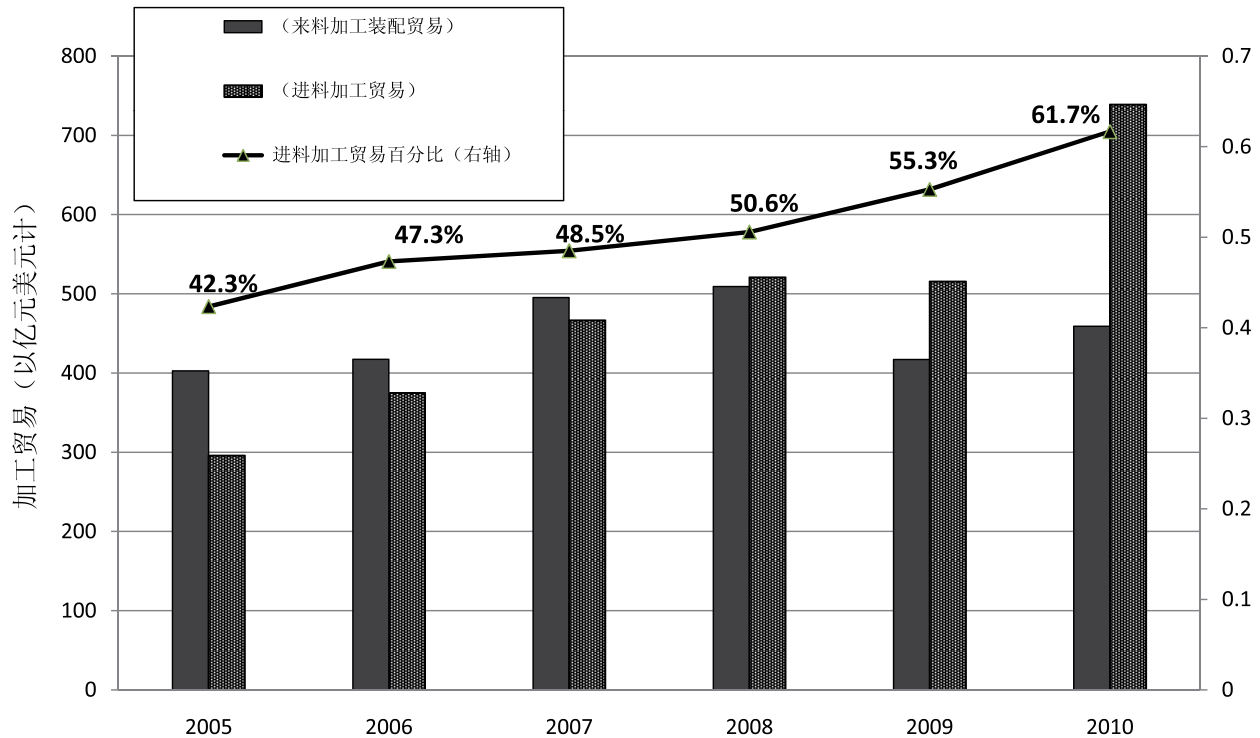
资料来源：OECD STAN 数据库 / 按行业和终端用途分类的双边贸易数据库，Zhu 等描述（2011）。

最后，尽管外商投资企业在加工贸易中占据主要地位，但中国企业也开始迎头赶上，从简单的来料加工开始转向进料加工，换言之，中国企业开始自主控制原材料采购到产品设计之间的各个环节。直到不久前，中国企业的大部分加工贸易还只停留在简单的来料加工业务，生产的材料、设备或产品图纸均由外国企业提供（图 5.8），而今，中国企业开始自行进口零部件和元件，并在一定程度上能自己控制出口到国外的产品生产数量、定价和规格⁵。这种加工出口商的转型升级类似于其他一些亚洲国家出现的 OEM（原始设备制造商），处于全球价值链转型升级的重要早期阶段。

4 但这种半成品还可以是通过进口零部件和元件进行加工或组装而成。例如，日本的中小企业向大型电子公司提供原料时，通常也选择将其组装厂设在中国，从而能够在面对压力时快速作出反应，降低成本。这些中小企业向其在中国的工厂出口关键元件，后将成品再次进口到日本。

5 令人并不吃惊的是，外商投资企业中 90% 的加工贸易均为“进料贸易”，因为他们多半是跨国企业在当地设置的组装厂和出口子公司。

图 5.8 中国本土企业的加工贸易出口



资料来源：中国海关。

全球价值链下中国产业升级战略

鉴于中国力图实现全球价值链下产业升级的目标，提高本土技术能力则需重点关注。这对中国是否能够提供具有更高附加值的产品零部件和元件、提高整个价值链的竞争能力起着至关重要的作用。必要的创新还要求中国企业开发其自身无形资产（例如优秀的知识产权），当然，成败也取决于是否能得到有效的知识产权制度的支持，或者，是否能在全球价值链分工中培养出承接更复杂的工作的能力。在激烈的全球竞争中，能否赚取持续利润，上述各项资产日益重要。确实，过去十年间，许多经合组织国家都加强了无形资产的投入，有时甚至超出了有形资产投资，例如美国就是如此（Corrado 等，2010）。Corrado 等（2005）提出的无形资产范围包括：

- 计算机化信息：嵌入电脑程序（软件）或数据库的知识。
- 创新的财产：科技和工程研发和非研发型创新投资，例如开发版权、设计、商标以及新产品所需的花费。
- 经济竞争力：品牌权益、企业特殊人力资本、组织变革和开发的投入。

尽管全球价值链下的产业升级通常被认为是一种垂直上升的概念（例如，业务从组装升级到产品设计），但最基本的升级主要还是来源于水平方向的进步，所谓水平的进步是指，一家企业或一个国家意识到，需要提高自身技术能力，以便在全球价值链的同一阶段中提

供更高效或更精细的产品开发（Morrison 等，2008）。这类水平式的升级同时还需要大幅提升流程管理能力（生产力的提高、缺陷率的降低或处理复杂订单能力的强化），或需要提高产品的技术和技能密集程度（Kaplinski 和 Morris，2002）。这种水平式的升级被视为是进行进一步升级的前提。Gereffi（1999）对服装行业全球价值链的案例研究就是一个很好的例子。东亚地区企业的转型过程如下：起步时先充当简单的来料加工合同组装商，慢慢转型为 OEM（原始设备制造商），控制整个生产流程（包括以达到国际标准为目标的质量控制），在这第一步转型升级完成后，他们又开始转型成为 ODM（原始设计制造商），在这个阶段中，企业获得了自行开发新产品的能力。在同其他新兴国家或发展中国家的企业进行激烈的成本竞争的过程中，某些企业又进一步转型为 OBM（原始品牌制造商），将其制造能力同设计结合起来，并自主销售自有品牌商品⁶。

因此，加强中国在流程和产品创新方面的绩效，就是迈向全球价值链转型升级的重要的第一步。提高本土能力，例如，加大研发的投入，能够改善企业吸收外部知识的能力（Cohen 和 Levinthal，1990）。例如，在外商投资企业的技术溢出效应中，通常只有那些有着自主研发活动的本国企业能真正受益（请参见 Girma 等，2008；Blalock 和 Gertler，2009）。

提高技术水平是全球价值链下中国产业升级的重要一环，但毫无疑问，这不足以构成全部的制胜关键。在价值链的运行过程中，任何一方通过创新产生的价值完全可能会被持有价值链关键资产的其他方所夺取（Teece，1986）。如果自身所持有的关键无形资产（例如产品品牌或关键设计）能够对整个价值链的竞争能力起关键作用，那么企业就应该确立对该等无形资产的所有权，从而在全球价值链的某一特定阶段建立自身的垄断地位。通过占据全球价值链的“瓶颈”地段，企业能够获取价值链创造的总附加值中的很大一部分（Jacobides 等，2006）。例如，通过在其全球价值链中提供加工产品所需的关键设计，并做为产品“质量担保人”，苹果公司获取了 iPhone4 总价值的 45%。因此，中国企业同样需要关注开发这类资产——通常为无形资产——进行必要的战略投资。

对无形资产投资的关注还加大了管理无形资产的难度，但由于对无形资产的投资价值和回报通常难以界定，因此管理该类资产比管理有形资产要更加复杂（Lev，2001）。中国还需要加强对无形资产价值的认识，积累管理无形资产的经验。例如，中国近期加强了知识产权的保护和执法的改善，此举可能会鼓励中国企业意识到无形资产是创造利润的重要推动力，也是促进业务增长的重要工具（Waldmeir，2011）。

促进全球价值链下中国产业升级的政策，通常与促进企业创新的政策相辅相成，而框架的改良则通常起到了关键作用。2008 年经合组织出版的《创新政策评估》对中国的创新政策进行了全面的评估，包括创新框架条件（请见下框 5.1；OECD，2008a）。本节的剩余部分将主要强调，在中国产业升级的过程中，有必要加强利润驱动企业的作用。

6 人们注意到，参与全球价值链本身并不能保证能够升级。尽管在全球价值链中跨国公司通常会协助其供应商进行质量升级，但如果这种升级可能会影响其核心竞争力或削弱其自身在全球价值链中的地位，则他们不会慷慨的伸出援手（Humphrey，2004）。

框 5.1 有关中国创新框架条件的政策意见

- 改善知识产权保护的执法成效，这是吸引知识密集型外商直接投资和促进国内企业创新的条件。
- 为竞争创造有利条件，主要通过采用先进和有效的反垄断立法，促进企业越来越多地将创新作为业务战略的核心。
- 持续改善公司治理，改善相关激励机制，以鼓励企业进行研发和创新投资。
- 培育公开有效的资本市场，以支持建立新兴的创新型企业，打入新市场，以及开发创新产品和服务。
- 谨慎推行以创新为导向的政府采购政策，避免阻碍中国加入世贸组织（WTO）政府采购协议（GPA）的进程，该等协议可帮助中国企业和外国企业相互开放政府采购市场。
- 利用技术标准来促进符合国际最佳实践的创新活动开展，遵守世贸组织规定，防止可能扼杀创新活动的不正常的国内国际竞争行为。

资料来源：OECD（2008a），《OECD 中国创新政策研究报告》。

过去十年间，中国在提高其技术能力方面极大地增加了投入。仅就绝对值（PPP - 购买力平价）而言，中国在 2009 年已经超过日本成为全球研发投入第二大国，仅落后于美国（OECD，2011a）。研发投入的提高主要由企业部门来推动，2000 年至 2009 年间，企业的自主研发开支以 25% 的年增长率逐年递增。企业的研发投入占到了 2009 年中国总研发投入的 73%。

但是，中国的研发支出仅占其过去十年来做出的技术能力投资一部分（表 5.1）。中国企业对新产品开发和技术改造（即对现有产品、技术和设备最新技术的应用提高生产率和质量）投入的资源远远超出对企业自主研发能力投资的水平。2000 至 2009 年间，新产品开发和技术改造投资分别以年增长率 27% 和 14% 的速度逐年递增。2000 年间，对技术改造的投资远远超过了研发投入，这也印证了如下观点：先进技术本土化方面的渐进努力是中国工业发展的一个重要推动力（Breznitz 和 Murphree，2011）。

然而，中国企业创新投资的一个重要特点是，创新活动多集中在国有企业或国家控制的企业图 5.9⁷。这类公司对研发的投入占到了全国总研发投入的 45%，而其中 44% 投入了新产品开发，70% 是投入了技术改造。另外，国有企业还主导了对外购技术的吸收和本土化的投资。然而，创新的成果仍旧不那么明显。例如，在发明专利和其他专利（实用新型专利和设计专利）的应用中，国有企业或国家控制的企业所占比重仅达 35.3% 和 28.9%，而且国有企业在全部出口中所占的份额小。

转型升级是一个竞争的过程，需要企业比竞争对手采取更加严谨、更为成功的创新政策（Kaplinski 和 Morris，2002），要求企业关注核心竞争力，识别并采用新流程、开

7 大中型企业是指销售额超过 3000 万元人民币，员工在 300 人以上、资产超过 4000 万元的公司。从表 5.1 可以看出，绝大多数的内部研发活动都是在这类企业中进行的。

发新产品或打入新市场（Teece, 2007）。这种对市场的嗅觉，“动态的活力”，在中国很可能在那些受强烈的商业和利润驱动的企业里最容易找到。因此，成功的关键在于，像私营企业这样的利润驱动型企业应当在中国的转型升级中起到重要作用。另外，根据最近的经合组织的调查显示，年轻的创新型企业创新方面扮演着关键角色，尤其是促进了许多大胆的创新活动（OECD, 2010a; 2011a）。在中国创新的推动方面，加大利润驱动型企业的分量，对于实现生产力改良型的可持续经济发展，具有至关重要的作用（OECD, 2010b）。

表 5.1 中国工业企业的技术开支

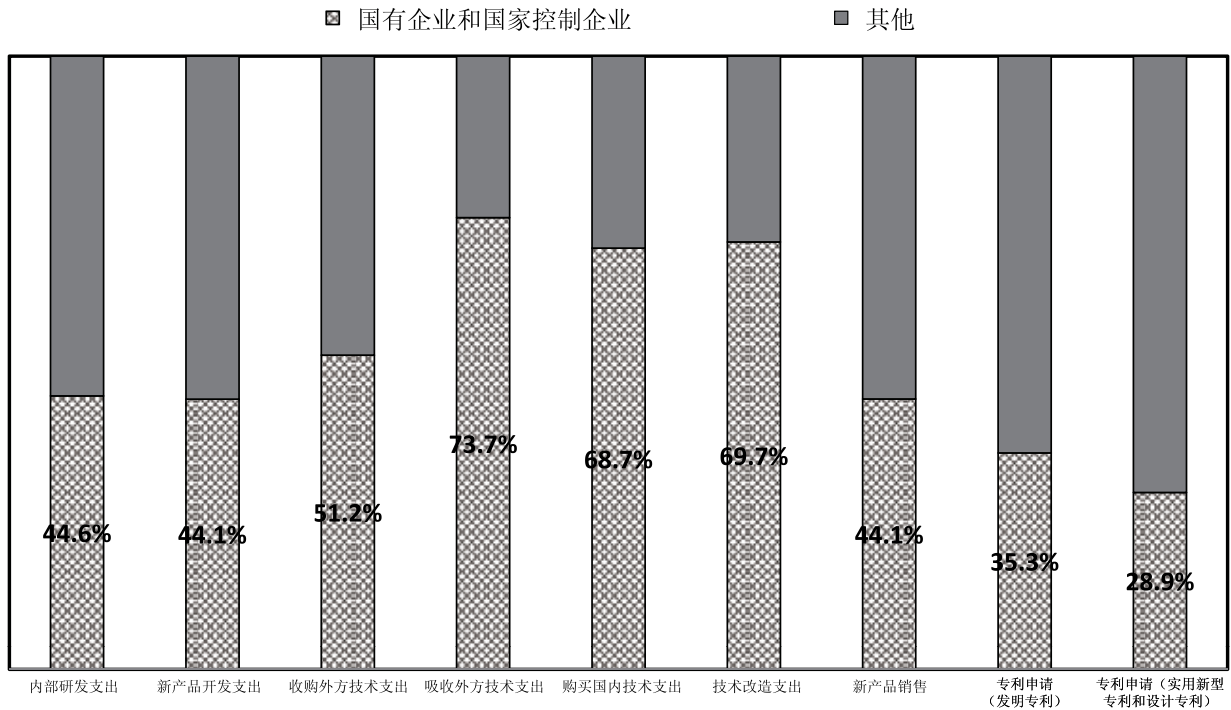
(以亿元人民币计)	2000	2009	年均增长率
内部研发支出	489.7	3775.7	25%
其中：大中型企业所占份额	353.4	3210.2	28%
新产品开发支出	529.5	4482.0	27%
收购外方技术支出	304.9	422.2	4%
吸收外方技术支出	22.8	182.0	26%
购买国内技术支出	34.5	203.4	22%
技术改造支出	1291.5	4344.7	14%

资料来源：《中国科技统计年鉴-2010》。

中国的私营企业占到了国内企业总数的 71%，却只有 4% 的该类企业对研发进行投资。这是因为，96% 的私营企业都是小型企业，他们通常非常年轻，可能管理经验不足，缺乏吸收、适应和创造新技术的能力（Zhang 等，2009）。成功地管理创新流程需要资金和知识，但他们对资金和知识的缺乏，阻碍了私营企业对创新和无形资产的投资。因此，关键在于，中国需要支持私营企业提高自身技术能力，扩大他们在全价值链下中国产业升级过程中所起到的作用。

一种有效的方法就是推动私营企业的国际化。国际化进程，例如出口或对外直接投资，能够为企业带来更强大更稳定的现金流，使得他们能够进行持续投资（Shaver, 2011）。这也能够促进他们升级产品质量和技术，因为这类投资带来的预期回报不仅仅可以在国内市场得到，还能来源于国外市场。放开出口准入的贸易自由化政策，也被视为能够促进创新活动的开展（Lileeva 和 Trefler, 2010, Bustos, 2011）。国际化还为企业从国际市场上获得最新知识带来了重要契机。使得企业能够从外国竞争者那里学习全球最新创新和商业战略，并从外国客户那里获得创新的想法（Salomon, 2006）。

图 5.9 国有企业和国家控制企业在技术投入中所占份额（2009）

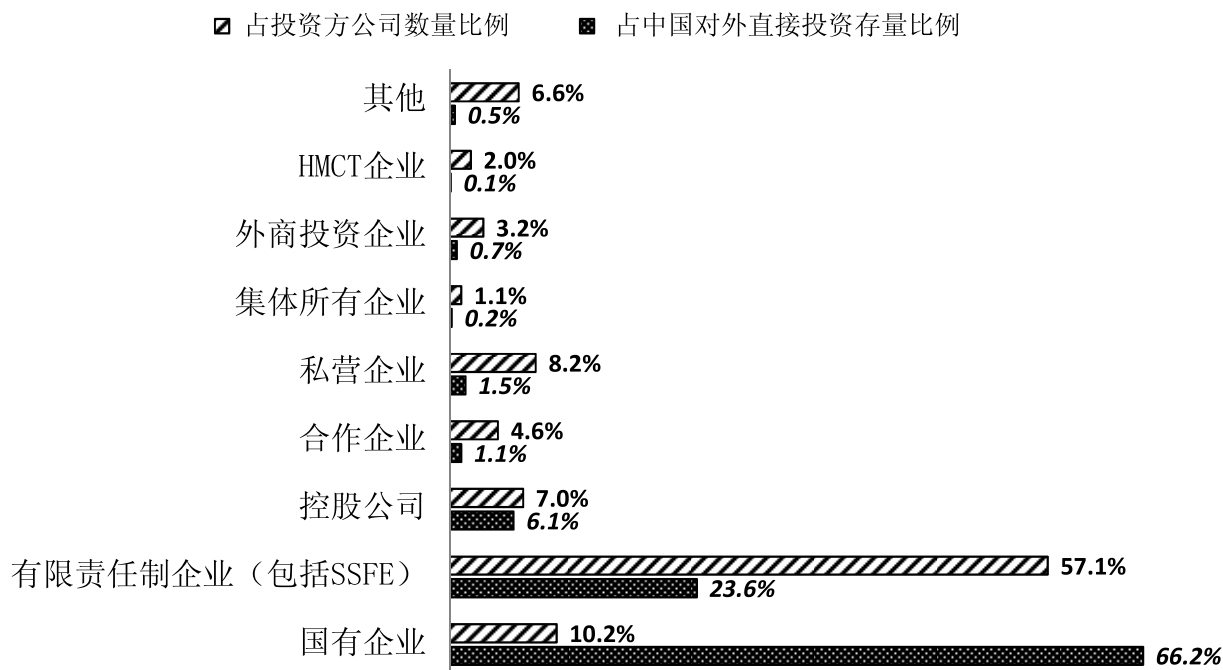


资料来源：《工业企业科技活动统计资料-2010》。

特别是，对外直接投资是国际化的一种重要模式，它使得中国企业能够吸收外方知识库中的溢出技术，收购无形资产。例如，像海尔、华为和联想等跨国企业已在经合组织国家中进行了广泛的直接投资，创建了生产和研发基地（Bonaglia 等，2007）。这种直接投资不仅仅绕过了非关税壁垒，还可以收购创新资产，如一些经合组织国家拥有比较优势的先进研发经验、设计和技术，企业还通过在先进市场进行运营，建立了全球品牌认知度（Deng, 2007）。

大多数中国对外投资人都是国有企业或国家控制企业。尽管我们无法获得对外国资产所有权完整的分析资料（因为缺乏全面完整的官方统计数据，国家控制企业和私营企业数据分散）。但在 2010 年，至少三分之二的非金融对外直接投资存量属于国有企业。按照对外直接投资股份金额计算，中国十大跨国企业均是国有企业，而其中一半以上均属于自然资源行业（OECD, 2008b）。私营企业仅仅占到了对外投资总额的 1%。更多盈利导向的海外直接投资，在无形资产的战略收购与提升价值链需求的激励下，将发挥有益作用。

图 5.10 按企业类型确定的中国对外直接投资构成（2010）



注：HMCT 是指港澳台；SSFE 是指国有独资企业。
资料来源：《2010 年度中国对外直接投资统计公报》。

全球市场的转变和中国面临的机遇

随着全球经济的重心从经合组织国家慢慢转向新兴经济体国家，全球价值链的终端市场也可能发生相应的转变，而中国有望成为最具潜力的未来终端市场。这种转变可能会给现有全球价值链带来实质性的结构性变化，为中国的转型升级带来了机遇和挑战。

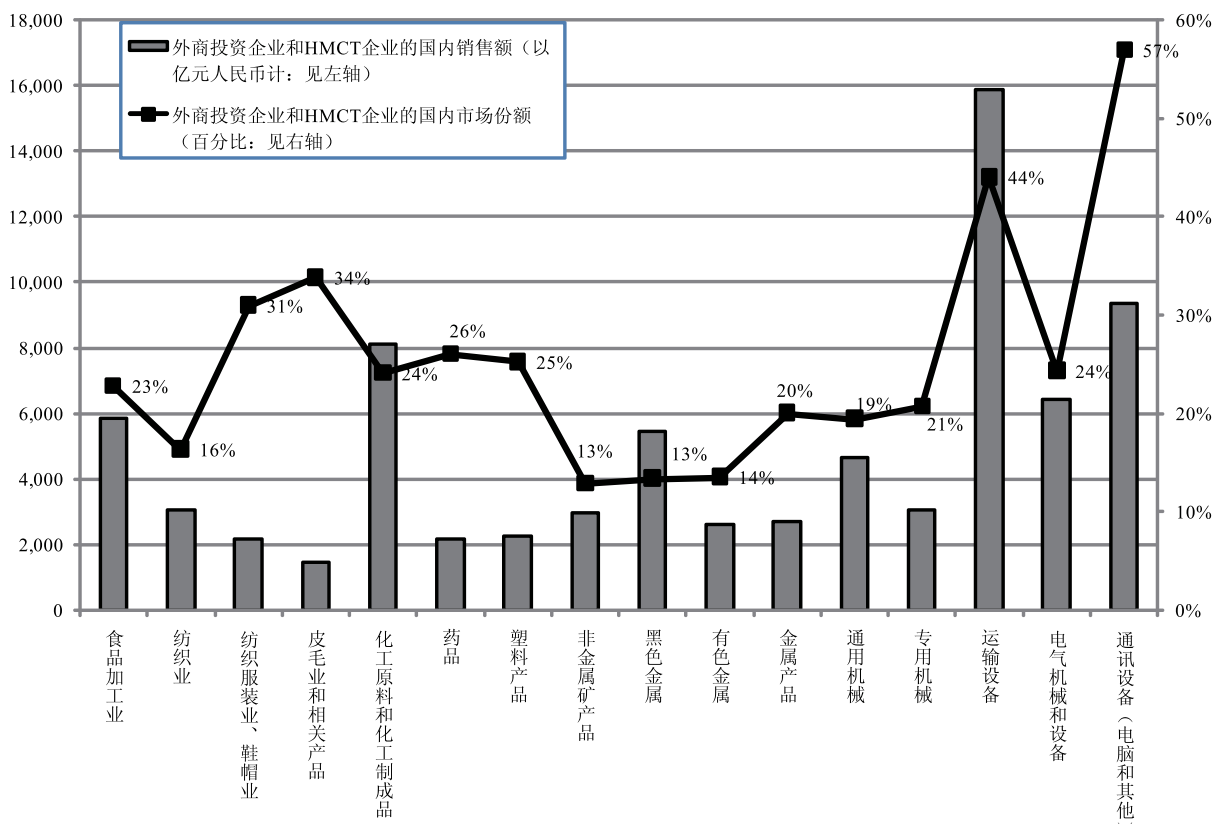
如今，新兴经济体中普遍较低的人均收入使得这些国家在维持竞争力时需要从全球价值链中获得更高的成本效益。但相反，在这类市场中，对质量的要求可能不那么严格（Kaplinski 和 Farooki, 2010）。因此，可能很多人建议，这种全球价值链中，竞争能力的来源应主要为大规模生产的能力，而非对关键无形资产的所有和控制。然而，在新兴经济体国家中，富裕人群对品牌和质量的要求日益提升。对于中国企业来说，在这类市场中同经合组织国家企业进行竞争可能更具优势。仅仅关注收入水平最低的人群，会带来局限于附加值有限的低质产品生产的风险，而这种产品最终会随着人民收入水平的提高而最终被更优质的产品所取代。尽管全球需求开始转向新兴国家和南半球国家，但总体来说，这种趋势不会改变中国在产业升级过程中提高技术能力和投资无形资产的重要性。

另外，终端市场的转移为中国企业带来了宝贵的机遇，使其能够在全球价值链中扮演更重要的角色。中国本土企业多年来一直致力于开发面向中国国内市场和其他新兴市场的设计和品牌。这种无形资产给中国企业带来了优势，而经合组织国家则需要对自身产品进行改良以适应新兴市场的需要。通过利用他们在国内市场和其他新兴市场的优势，中国企

业能够成为新设计和新理念的提供商。然而经合组织国家的企业仍然拥有强大的技术水平和质量标准，最具影响力的品牌通常也来自这些国家。许多跨国公司已经开始开发面向中国消费者的产品。港澳台的外资企业和公司在某些行业中已经占据了一定的市场份额，包括服装业、运输设备和计算机行业（图 5.11）。

因此，中国企业必须继续加强对技术能力和无形资产的投资。在新全球价值链中转型升级的本质和程度，均取决于企业是否能够提供善变的中国消费者所需的物美价廉的产品。这一点又再次强调了利润导向型企业对中国未来发展的重要性。因为这类企业在应对新兴需求时反应更快，将理念转化为商品的效率更高。

图 5.11 外商投资企业、港澳台企业在中国的销售额和市场份额（2009）



资料来源：《中国工业经济统计年鉴 2010》。

参考文献

Ali-Yrkkö, J., P. Rouvinen, T. Seppälä and P. Ylä-Anttila (2010), “Who Captures Value in Global Supply Chains? Case Nokia N95 Smart Phone”, ETLA Discussion paper, No. 1240.

Amiti, M. and C. Freund (2010), “The Anatomy of China’s Export growth”, Chapter 1 in Feenstra, R. C. and Wei, S. J. (eds.), *China’s Growing Role in World Trade*, The University of Chicago Press.

- Blalock, G., and P.J. Gertler (2009), “How Firm Capabilities Affect Who Benefits from Foreign Technology” *Journal of Development Economics*, 90, pp.192-199.
- Bonaglia, F., A. Goldstein, and J.A. Mathews (2007), “Accelerated internationalization by emerging markets’ multinationals: The case of the white goods sector”, *Journal of World Business* 42(4), pp. 369–383.
- Bustos, P. (2011), “Trade Liberalization, Exports and Technology Upgrading: Evidence on the Impact of MERCOSUR on Argentinean Firms”, *American Economic Review* 101(1), pp. 304-340
- Breznitz, D. and M. Murphree (2011), *Run of the Red Queen*, Yale University Press.
- Corrado, C.A. and C.R. Hulten (2010), “How Do You Measure a ‘Technological Revolution’?”, *American Economic Review: Papers & Proceedings* 100, pp. 99–104.
- Corrado, C.A., C.R. Hulten and D.E. Sichel (2005), “Measuring Capital and Technology: An Expanded Framework”, in Corrado, C., J. Haltiwanger and D. Sichel (eds.), *Measuring Capital in the New Economy*, pp. 11-45, The University of Chicago Press.
- Deng, P. (2007), “Investing for Strategic Resources and its Rationale: The Case of Outward FDI from Chinese Companies”, *Business Horizons*, 50(1), pp.71–81.
- Feenstra, R. C. and S.J. Wei (2010b), “Introduction”, in Feenstra, R. C. and Wei, S. J. (eds), *China’s Growing Role in World Trade*, The University of Chicago Press.
- Gerrefi, G. (1999), “International Trade and Industrial Upgrading in the Apparel Commodity Chain”, *Journal of International Economics* 48 (1), pp. 37-70.
- Girma, S., Y. Gong and H. Görg (2008), “Foreign Direct Investment, Access to Finance, and Innovation Activity in Chinese Enterprises”, *The World Bank Economic Review*, 22 (2), pp. 367-382.
- Hervas-Oliver, J.-L., J.A. Garrigos and I. Gil-Pechuan (2011), “Making Sense of Innovation by R&D and Non-R&D Innovators in Low Technology Contexts: A Forgotten Lesson for Policy Makers”, *Technovation* 31 pp. 427-446.
- Hummels, D., J. Ishii and K.M. Yi (2001) “The nature and growth of vertical specialization in world Trade” *Journal of International Economics* 54 (1), pp. 75-96
- Humphrey, J. (2004), “Upgrading in Global Value Chains”, International Labor Organization Working Paper, 28.
- Jacobides, M.G., T. Knudsen and M. Augier (2006), “Benefiting from Innovation: Value Creation, Value Appropriation and the Role of Industry Architectures”, *Research Policy*, Vol. 35 (8), pp. 1200-1221.
- Kaplinski, R. and M. Farooki (2010), “Global Value Chain, the Crisis and the Shift of Markets from North to South”, in Cattaneo, O., G. Gereffi and C. Staritz (eds.), *Global Value Chain in a Postcrisis World*, The World Bank.
- Kaplinski, R. and M. Morris (2002), *A Handbook for Value Chain Research*, International Development Research Center (IDRC).
- Koopman, R., Z. Wang. and S.J. Wei (2008), “How Much of Chinese Exports is Really Made in China? Domestic Value Added when Processing Trade is Pervasive”, NBER Working Paper, No. 14109.
- Lev, B. (2001), *Intangibles*, Brookings Institution Press.

- Lileeva, A. and D. Trefler (2010), “Improved Access to Foreign Markets Raises Plant-Level Productivity...For some plants”, *Quarterly Journal of Economics*, 125(3), pp.1051-1099.
- Morrison, A., C. Pietrobelli and R. Rabellotti (2008), “Global Value Chain and Technological Capability: A Framework to Study Learning and Innovation in Developing Countries”, *Oxford Development Studies*, 36(1), pp. 39-58.
- OECD (2008a), *OECD Reviews of Innovation Policy - China*, OECD, Paris.
- OECD (2008b), *OECD Investment Policy Reviews: China 2008*, OECD, Paris.
- OECD (2010a), *The OECD Innovation Strategy-Getting a Head Start on Tomorrow*, OECD, Paris.
- OECD (2010b), *OECD Economic Surveys - China*, OECD, Paris.
- OECD (2011a), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2011*, OECD, Paris.
- OECD (2011b), “What Explains Countries’ Export Performance and Integration into Global Value Chains?”, DSTI Working Paper, forthcoming.
- OECD (2011c), “Export Competition: Price or Quality?”, DSTI Working Paper, forthcoming.
- Rodrik, D. (2006), “What’s So Special About China’s Exports?”, *China & World Economy*, 14(5), pp.1-19.
- Salomon, R. M. (2006), *Learning from Exporting: New Insights, New Perspectives*, Edward Elgar Publishing.
- Santamaria, L., M.J. Nietob and A. Barge-Gil (2009), “Beyond Formal R&D: Taking Advantage of Other Sources of Innovation in Low- and Medium-Technology Industries”, *Research Policy* 38, pp. 507-517.
- Shaver, M. J. (2011), “The Benefits of Geographic Sales Diversification: How Exporting Facilitates Capital Investment”, *Strategic Management Journal*, 32: 1046–1060.
- Teece, D. (1986), “Profiting from Technological Innovation: Implications for Integration, Collaboration, Licensing and Public Policy”, *Research Policy*, Vol. 15(6), pp. 285-305.
- Teece, D. (2007), “Explaining Dynamic Capability: The Nature and Microfoundations of (Sustainable) Enterprises Performance”, *Strategic Management Journal* 28, pp. 1319–1350.
- Van Biesebroeck, J. and T.J. Sturgeon (2010), “Effect of the 2008-09 Crisis on the Automotive Industry in Developing Countries: A global Value Chain Perspective”, in Cattaneo, O., G. Gereffi and C. Staritz (eds.), *Global Value Chain in a Postcrisis World*, The World Bank.
- Waldmir, P. (2011), “Beijing Makes a Subtle Shift Towards the Rule of Law”, *Financial Times*, December 14th.
- World Trade Organization, *International Trade Statistics 2011*.
- Xing, Y. and N. Detert (2010), “How the iPhone Widens the United States Trade Deficit with the People’s Republic of China”, *ADB Working Paper Series*, No. 257.
- Xu, B. and J. Lu (2009), “Foreign Direct Investment, Processing Trade, and the Sophistication of China’s Exports”, *China Economic Review*, 20(3), pp.425-439.
- Yi, K-M. (2003), “Can Vertical Specialization Explain the Growth of World Trade?”, *Journal of Political Economy*, vol. 111(1), pp. 52-102.

Zhang, C., D.Z. Zeng, W.P. Mako and J. Seward (2009), Promoting Enterprise-Led Innovation in China, The World Bank.

Zhu, S., N. Yamano and A. Cimper (2011), “Compilation of Bilateral Trade Database by Industry and End-Use Category”, STI Working Paper 2011/06, December.

第六章

通过技能衡量来支持经济转型

引言

中国在拓展教育渠道、提高教育质量、保证教育平等方面取得了显著进步。的确，根据经合组织的国际学生评估计划（PISA）（框 6.1）进行的评估，上海学生的表现在全球处于领先地位。但是，中国也面临着如何向大规模农村人口提供优质教育的严峻挑战。

加强技能水平对中国的长期发展、就业和竞争力至关重要。同样，如果说中国面临着经济发展和社会不平等的主要挑战，则在应对这一挑战的任何解决方案中，有效的技能政策都是不可或缺的一部分。同时，在中国，人们也逐渐认识到，技能并不能自动转化为高收入和高生产力。为了成功将优秀的技能转化为工作机会和经济增长，中国必须像其他国家一样，深刻理解那些能够推动经济社会强劲和可持续增长的技能；确保正确的技能组合能够得到有效、平等和正确的教授和学习；指导劳动力市场充分利用可用技能的潜力；建立有效的治理安排，使用可持续的方式确定付款人员、付款对象、付款时间和地点。

为了实现这些目标，需要制定有效的技能政策，而能否制定有效的政策关键取决于是否存在相关且可靠的技能衡量标准，而在中国，这一领域仍然基本空白。根据国际学生评估计划对上海关键成果的简要总结，本章确定了一套中国最为紧缺的技能衡量标准框架，为农村转型过程中的农村人口提供支持，并说明了如何通过实施这些衡量标准来支持政策设计。这一技能衡量标准框架既对目前采用的传统衡量工具进行了说明，还介绍了目前正处于国际开发阶段的直接衡量技能的新工具。在本章所建议的衡量工具的实证基础上，本章最后讨论了在制定和实施技能政策的过程中有必要采取的战略思路。

通过国际学生评估计划衡量技能

经合组织的国际学生评估计划为多个国家提供了一个评估学校教育平等、有效和正确性的机制。国际学生评估计划重点关注 15 岁左右的孩子如何利用自己所学的知识 and 技能应对现实生活中的挑战。这一导向反映了许多国家课程设置目标的转变——这些国家越来越关注学生在校所学知识的用处，而不是仅仅关心学生是否掌握了某一门课程的内容。国

际学生评估计划通过表现最优和 / 或提高最快的教育系统，从两方面展示了学校教育的可能性，从而为彼此借鉴教育政策的制定和实施提供了机会。在许多国家，国际学生评估计划还被用于按照其他系统已经达到的可量化目标，设定本国的政策目标，或被作为政策杠杆，为教育改革确定方向。最后也是非常重要的一点，国际学生评估计划还被用于对比本国和外国教育成果，帮助调整教育发展的步骤。

上海市是中国首个全面参与国际学生评估计划的地区。上海 15 岁的学生在所有评估项目中均获得了最高的成绩。在数学一科上，中国学生中达到最高的精通级别的比例是 27%，约为经合组织国家平均水平的 10 倍。同时，在淡化社会背景对学生成绩影响方面，上海的教育系统也是最为成功的系统之一。

这些数据显示了教育改革的持续发展轨迹。上海是首批实现小学初中义务教育的城市之一，也是首批基本实现高中义务教育的城市之一。如今，基本所有学龄儿童均能按时入学，并有 97% 的适龄学生能够升入高中学习（包括普通高中和职业高中）。值得注意的是，学前教育的入学比例也达到了 98%，该数字超过了国家新设定的 2020 年全国学前教育目标。经合组织的数据还显示，大约有超过 80% 的适龄学生能够通过各种方式获得高等教育学习机会（全国平均水平为 24%）。的确，上海在高等教育方面一直受到全国学生的青睐，其影响可能仅次于北京，吸引了来自全中国各地最优秀的学生到此地求学。

尽管上海已经成功集资推行为农民工子女提供免费教育的计划，但在中学升学阶段仍旧存在问题。农民工子女必须在户籍所在地参加高考，而不能在现居住地区参加高考。在中国其他地区，农民工子女的教育仍旧是个难题。

中国其他 9 大省区也推行了自身的国际学生评估计划评估。

框 6.1 经合组织国际学生评估计划 (PISA)

国际学生评估计划 (PISA) 由经合组织于 2000 年启动，该计划对经合组织成员国和伙伴国的 15 岁学生进行为期三年的调查，用以衡量在义务教育接近尾声时，学生对全面融入当代社会所需的关键知识和技能的掌握程度。

国际学生评估计划在 2009 年周期内，共调查了 74 个国家。每个周期均会对 4500-10000 名学生进行测试。这些学生从随机选取的学校（包括公立学校和私立学校）中按年龄段选取（在评估开始时，按照从 15 岁 3 个月到 16 岁 2 个月这一年龄段选取），而不是按照学生所在年级选取。

国际学生评估计划主要考察阅读、数学和科学三科，不仅仅评估学生是否能复述知识，还要评估他们是否能够依其所学举一反三，并将所学知识运用于不熟悉的校内外情景。

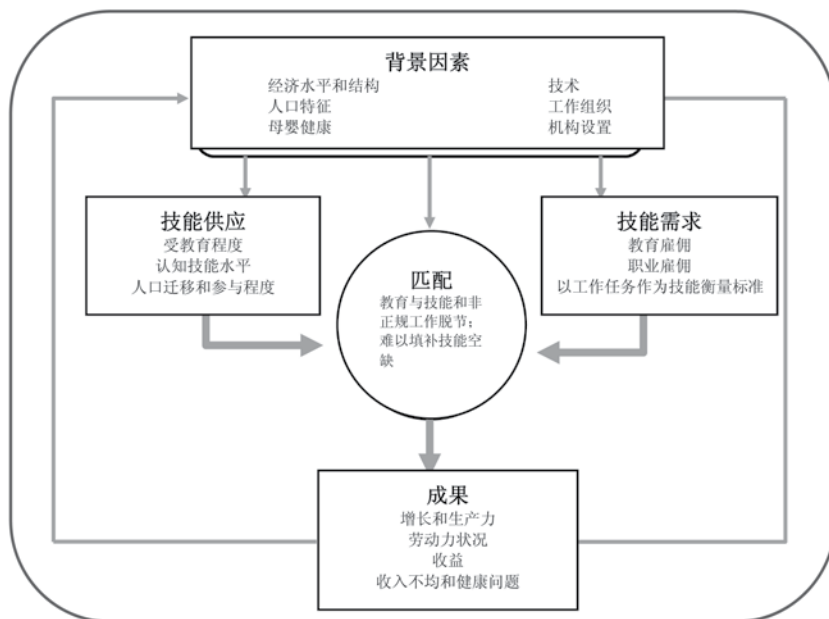
背景问卷中还会对影响学生成绩和终生学习潜力的因素进行调查，在问卷中，学生需要回答他们的学习方式和社会背景。学校校长还要填写一份问卷，回答有关学校组织的问题。

技能衡量标准框架

尽管上海的教育成绩显示了中国能够取得的成果，但在中国其他地区，尤其是农村地区，技能方面的挑战仍旧相当严峻。正如前文所指出的那样，建立强大证据基础和衡量标准框架，是解决这些问题的关键步骤。

指导技能政策的衡量标准不能仅仅简单评估受教育程度所代表的技能集合，更重要的是，还需要从供需角度衡量技能。因此，技能衡量标准的概念框架需要涵盖下图 6.1 中所示的各个方面。技能的供应有多种来源，包括教育和培训系统、熟练工的迁移和他们在劳动力市场的参与程度。另一方面，技能的需求则受到一系列因素的影响。技能衡量标准还需要考虑供需匹配，因为该因素对经济表现以及个人经济和社会产出均有影响。最后，支持技能发展的许多背景因素在各个国家均有不同，在设计技能衡量标准时同样需要予以考虑。

图 6.1 技能衡量标准的概念框架



旨在促进经济转型的目前与新兴的技能衡量标准：技能供应

技能供应存在有几个不同的维度。第一个维度涵盖了经济体中的人力资本，人力资本的获得途径包括既往通过教育培训对技能的投资，以及通过现有技能形成投资获得的未来技能供应。并非所有教育培训投资都是通过正式渠道开展。在许多发展中国家和新兴经济体，技能通常是通过非正式的渠道获得的，比如工作和经验。因此在评估技能供应时，还应当考虑到这些渠道。另外，在农村地区，还有其他一些因素影响技能供应，尤其是地区之间的人员迁移、人员流动以及劳动力参与程度。在建立全面框架时同样需要考虑这些因素。

通过教育培训发展技能

人口受教育程度是评估一个经济体现有技能的传统指标。在大多数国家，包括发展中国家和新兴经济体，通过劳动力调查和其他户口调查，可以提供不同性别和年龄段人口受教育程度的基本信息。要在农村转型过程中发展技能水平，则需要按地区收集数据，因为通常城乡受教育程度区别较大，一国的平均受教育水平无法反应重要的地区差异。

此外，对现有不同层次的教育和培训（包括小学、中学、职业教育和成人教育培训）的衡量指标，可以为今后该经济体中可能出现的技能提供相关信息。如数据组合能够更全面，例如，如数据能区分义务教育培训计划完成后的不同方向（普通高中和职业高中）和不同研究领域（例如科学和技术），则可以提供更详尽的信息。

教育和培训质量

发展中国家的千年发展目标之一为提高教育机会。很多国家都已经做出了巨大且卓有成效的努力，过去十年间入学率大幅提高。然而，仅仅评估受教育的年限远远不够。受教育年限更长以及更高的教育水平资格并不意味着获得了更多的技能。教育质量可能有差异，尤其是在最贫困的地区。重视教育投入的措施，例如生师比，减少教师旷工，加强教育基础设施以及学习用品的提供能帮助提高教育质量。对技能的直接评估是衡量教育成果质量的有效措施。

技能的直接衡量标准

在经合组织国家、发展中国家和新兴经济体中使用的现有技能衡量标准主要关注技能的量化层面，例如受教育年限、已获资质水平等。然而，这种量化的衡量标准的假设基础是，在所有国家，每一年的教育带来的技能总量是相同的，并且不同国家中获得相同资质水平的人们拥有的技能总量是一样的。这些标准还忽视了在教育培训系统外，通过工作经验和非正式渠道所获得的技能，并忽视了长期不使用的技能会被荒废这一事实。

由于认识到这些方法的局限性，直接评估技能的方法被开发出来。学校水平直接评估已经被用于测试各个年龄段小学生的基础技能，特别是文学、数字和科学技能。经合组织的国际学生评估计划（框 6.1）是对这些研究最综合全面的体现，在过去十年间，每三年开展一次评估，目前已经覆盖超过七十个经济体，其中包括很多新兴经济体。这些研究的结论是，在很多经济发展速度超过学校发展速度的经济体中，新进入劳动力市场的就业者的技能水平较低。

经合组织已经开发了衡量成人技能评估（PIAAC）的方式，用以帮助了解技能的获得方式和使用方式，以及如何将技能转化为社会经济成果。尽管 PIAAC 中的评估方式相当复杂，需要使用丰富的资源，但却能够很好的深化我们对技能的了解，并为未来的技能衡量标准开发设定标准（框 6.2），并如前文所说，为现有证据提供补充，为制定有效的技能政策提供支持。

框 6.2 经合组织国际成人技能评估计划

PIAAC 是经合组织对国际成人基本技能的评估计划。该计划针对的对象为年龄段在 16-65 周岁之间的成人，通过在他们的家乡进行抽样调查，评估他们的读写能力和算术能力，以及他们在技术密集的环境中解决问题的能力。该计划还收集了丰富的关于技能开发和使用的先例、成果和背景。另外，在读写能力的评估中，还对读写水平较低的调查对象进行了最基本的识字能力评估，以提供关于这一重要人群的更为详细的信息。

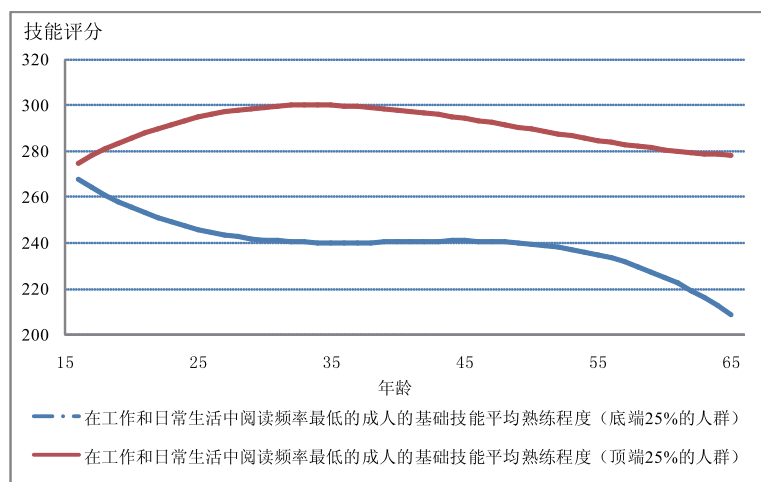
PIAAC 的关注重点为一组有限的普通技能，而不包括农村转型所必须的各种职业特殊技能评估。但该调查本着以读写能力为基础技能的理念，相较于简单的文盲或非文盲二元性衡量标准而言，可以带来补充价值。首先，读写能力在 PIAAC 中是指“通过阅读不同背景的文本材料，理解并使用其中信息的能力，以实现目标，并进一步丰富知识水平和提高潜力。”。这种技能，加上算术能力和解决问题的能力，是开发更高水平的认知技能的基础，也是获取并理解专门领域知识的前提条件。第二，在学习、工作和日常生活等各种情况下，读写能力均是采取行动的基础。在 PIAAC 中，读写能力被视作一种能够获取其他技能的能力，它的价值在于使人们能够采取进一步的行动。换言之，读写能力本身并非目的，而是人们在各种情况下（如家庭、教育、公民社会和中工作中），通过自身的行动实现目标的一种方式。因此，在评估不同情况下恰当使用信息的能力时，PIAAC 并不过多地将知识作为衡量标准。

另外，PIAAC 认为读写能力（以及算术能力和解决问题的能力）是一个逐渐达到熟练的过程，涉及掌握更加复杂的认知操作的能力，和对包含更复杂内容的文本作出恰当反应的能力。换句话说，PIAAC 认为，一个人的读写能力可好可差，而并不试图通过一个标准区分文盲与非文盲。这种二元性定义的缺陷在于，只要人们掌握了基本的读写能力，非文盲的比率就达到了 100%。但这并不能说明这些人群读写能力的好坏程度，以及他们是否能够在更为复杂的环境中工作。但采用渐进性的衡量方式，则能够对人们的读写能力水平进行评估，跟踪低技能水平向高技能水平的发展过程，这也是农村转型的目标。

PIAAC 还研究能够帮助获取和保持基础技能的相关因素，承认技能既可以从正规教育渠道获得，也可以通过非正规渠道获得，且长期不用时可能会荒废。PIAAC 将有助于理解在发展基础认知能力和关键性的普通工作技能方面，教育培训系统起到的效用。尤其是，它还可以衡量正规教育体系在开发广泛的认知技能时所起到的作用。PIAAC 还将探讨在正规教育体系外获取和保持技能的渠道，这一点对于发展中国家和农村地区来说颇具相关性，因为在这些地区，大部分的技能获取均是通过非正规渠道获得的。

持续评估基础技能

在成人进行评估的过程中，PIAAC 允许对技能损失和保持的过程，以及教育和技能形成系统在支持技能发展中起到的效用进行审查和分析。此前对成人技能的调查数据显示，基础技能和年龄之间存在持续的反相关关系。但数据还显示，如果人们在工作生活中利用这些技能，则会防止一部分技能的退化。例如，此前对成人技能的数据表明，若成人在工作和家庭生活中需要经常性的阅读，则有利于放缓阅读熟练程度因年龄增长而退化的过程，尽管这该曲线可能也反映了世代效应（见图 6.2）。

图 6.2 阅读活动和基础技能¹

1. 年龄在 16-65 周岁的人群中，基础技能的平均熟练程度约在 0-500 点之间，这一数据考察了在工作和生活中的阅读频率，并根据受教育年限和国外出生事实等因素进行了调整。

数据来源：国际成人读写能力调查，（1994-1998）。

其他技能供应来源：人口迁移和劳动力参与度

技能开发不仅仅包括教育和培训系统。要全面了解技能供应，还有必要考虑人口迁移和劳动力市场参与度数据。由于人口会发生迁移，因此本地技能投资不一定能确保该技术将来能够用于本地的劳动力市场。在许多发展中国家，人们会到城市中心地区继续求学、培训或求职。或者他们会离开本国到国外寻求机会。因此，地区之间和国家之间的人口迁移衡量标准能够提供关于技能供应的有价值的信息。同样，熟练工人可能因为多种原因而成为非经济活动人口，导致其拥有的技能根本就不能在任何劳动力市场（不论是本地或是外地劳动力市场）上供应。因此对本地人群非经济活动人口比例的衡量也能够提供与技能供应相关的补充信息。

衡量技能需求

扩大优质教育和培训覆盖范围并不能自动转化为更优秀的经济成果。毕竟，技能开发必须同当前和未来经济的需求相关。教育培训参与度较低的原因可能是因为对相应人群提供的教育缺乏一定的（预期）相关性。教育计划和课程缺乏相关性的情况很多，从职业和需求不相关到教学语言同当地语言不相关等比比皆是。为了保证并提高教育和培训的相关性，评估技能的具体需求则变得至关重要。

为了确保技能供应能够同经济发展保持相关，需要首先获取技能需求的相关信息。在评估农村地区的技能需求时，可以使用两个关键性的衡量指标：教育背景雇佣比例和职业背景雇佣比例。通常，人口普查、劳动力市场调查和其他家庭调查均可提供这类信息。另外，还可能需要考虑衡量个体经营的重要性，因为这种雇佣形式在许多发展中国家尤为普

遍，这种工作需要一套独特的技能，尤其是创业技能。

在发展中国家和新兴经济体中衡量技能需求所面临的一个重要挑战是，这些国家和地区的经济中，很大一部分是非正规部门。因此，技能需求同样也是非正规的，正是因为这种非正规性质，导致对技能需求的衡量难度增大，也很难将这些数据纳入官方统计数据之中。所以，在评估不同技能的相关需求和根据这些评估结果制定技能政策时，需要全面考虑上述问题。

应对技能需求的根本性转变

在中国这样经济高速发展和工业快速转型的国家，技能的需求可能出现根本性的转变。新兴部门的产生需要相应的新技能，而传统部门，尤其是农业部门，则出现萎缩，使得过去所需技能过时。这种情况下可能出现技能短缺问题，而如果短缺现象真的出现并持续一段时间，劳动生产力就会受到负面影响，进而遏制经济的发展。因此，实时监控技能需求的转变，并及时将该等信息反馈给教育和培训系统，确保技能的供应能够适应需求的转变，具有非常重要的意义。

为了快速、有效地应对尚未满足的技能需求问题，许多国家已经在技能政策中设计了一些适用于本地的方法，为处于重大转型期、需要强大技术支持的经济发展提供支持。

技能供求的匹配和技能发展成果

全球各国均面临的一个重要问题是，一方面要确保教育和培训系统能够培养与劳动力市场直接相关的技能，另一方面要确保职工和工作岗位之间的有效匹配，从而使已有技能转化为实际可用的生产力。原则上，劳动力市场上技能供求之间的有效匹配能够促进生产力发展。而生产力反过来可以为个人提供更好的教育，为整体经济创造更好的效益。但是，农村地区可能处于低技能困境，技能供求无法取得平衡，技能水平相当低下，因而无法实现进一步发展。在此情况下，只有超量的技能供给才能刺激当地经济转型，实现更高附加值的生产，并使得技能需求水平调高，与当地能够提供的技能水平匹配。此外，即使技能供应水平提高后，经济中的技能需求水平并未随之提高，民众仍需具备最低标准的基本技能。只有这样才能使民众获取必要的知识、技能和价值，从而改善其当前和将来的生活。

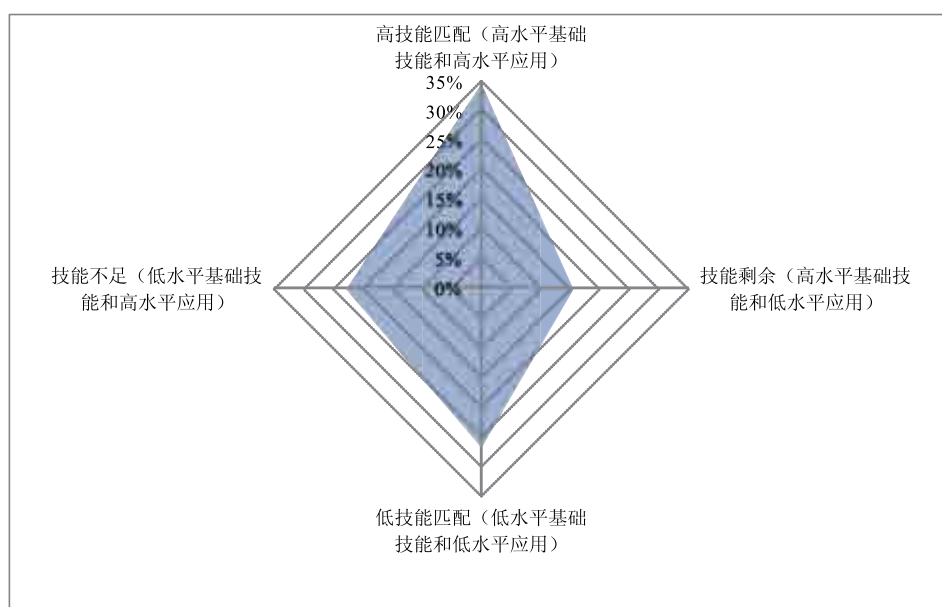
因此，为了评估通过教育和培训获取的技能是否与用人单位（包括个体经营者）所需的技能相匹配，还需采取一些必要措施。人口普查、劳动力调查和其他家庭调查中取得的超格劳动力和不合格劳动力指标数据可以用于实施上述评估，但是采取更直接的技能衡量指标（而非资格水平评估）可产生更大的补充价值（参阅下文）。此外，还可考虑采取其它两项更间接的匹配过程评估指标，即：失业率变化和由于教育水平产生的收入差异。在其它因素相同的条件下，若教育水平提高，能够实现收入增加或失业率下降，则表明具备这些资格条件的劳动力供不应求。理论上，可以通过调查用人单位技能缺口和短缺情况，获取相关信息，为上述方法提供有益补充。

直接评估技能和工作任务之间的匹配程度

传统的评估方法依靠教育水平定量评估（例如教育年数或取得的资格水平），以代替技能评估，或者依靠个人自评。这些方法可能产生重大评估误差。PIAAC 提供的数据可以直接评估个人具备的技能和工作中使用的技能，从而检验在职人员的读写技能熟练程度。

之前实施的成人技能调查数据结果见图 6.3。该图说明了在将来可以利用 PIAAC 数据（该数据将为更多国家提供非常类似的数据），检验高技能匹配、低技能匹配或不匹配情形——有些人掌握较高的读写技能，但实际工作中不需要使用其较高的读写技能；有些人仅掌握较低的读写技能，但实际工作中却要求其具备较高的读写技能。

图 6.3 技能熟练程度和技能使用之间的匹配和不匹配情况¹



1. 各类别 16 周岁至 65 周岁的职工比例反映了读写技能与实际工作需求技能之间的匹配或不匹配情况。

资料来源：成人读写技能和生活技能调查（2003-2007）。

因此，政策制定者需要了解技能水平对经济和社会产生的影响。技能可以通过提高生产力，直接促进农村地区的转型和经济发展，从而使这些地区能够在满足生存需求之外发展其生产。同时，技能还可提高个人能力（例如发现业务机会、采用新的技术和工作方法），间接促进农村地区转型和经济发展。由于基础技能关涉个人的能力、就业和收入机会，因此技能能够改善个人的经济和社会状况，从而使个人脱离贫困并对个人的健康和其它社会状况产生积极影响。

许多关于经济效益、劳动力市场和健康状况的衡量指标可以为技能及其效益之间的关系提供相关信息。对于经济效益而言，衡量指标的关注重点主要为当地生产发展、劳动生产力的水平和发展状况。劳动力市场状况通过就业率、失业率、不充分就业率和收入水平等体现。健康状况的衡量指标可能包含多项指标，包括一般健康状况和艾滋病的流行。

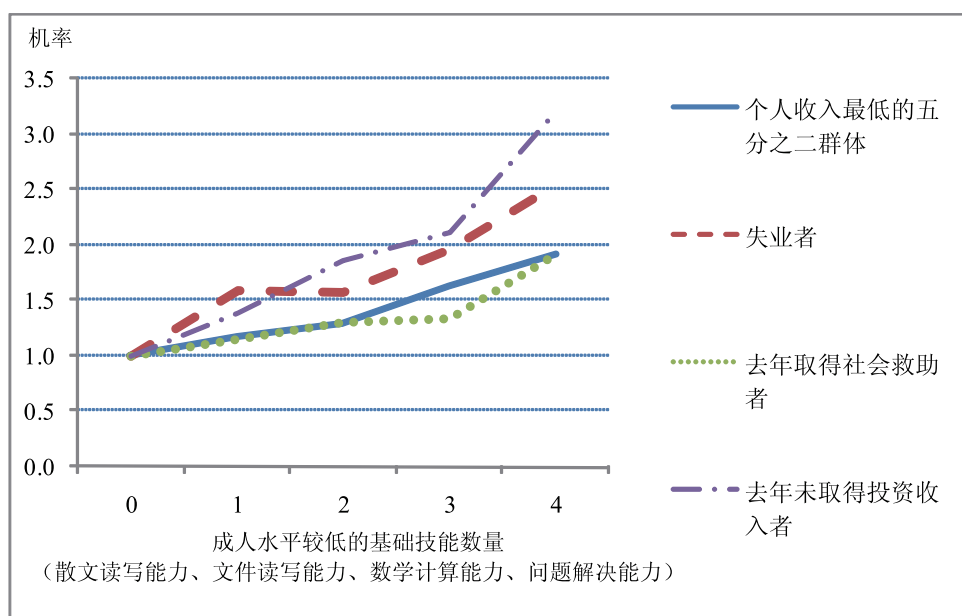
与所有其他衡量指标一样，为了有效评估技能的实际作用，必须在本地环境中采集统计数据。但是此项工作相当困难，即便发达国家也难以在本地环境中采集全部统计数据，因为这些国家可能并不存在地方统计数据设施，所有采集的信息仅为合计数据，其中难以区分本地信息。

基础技能和经济效益

过去通常采用间接量化指标确定技能水平，例如受教育年限或资格水平，大多数情况下该等指标成为评估技能对经济和社会状况影响的替代指标。将来，使用PIAAC的技能水平直接衡量指标可以使大多数国家的政策制定者更好地理解基础技能熟练程度对改善个人劳动力市场前景的作用以及与其它状况之间的关系（例如培训参与、信息技术使用和健康状况等）。

举例而言，下图6.4显示了以前成人技能调查取得的相关数据。这些数据表明基础技能（包括读写能力）和经济优势之间存在显著的正相关关系。当低水平基础技能占主导的领域数量增加时，劣势机率也随之增加。其他方面的状况也可采用类似的分析方法。

图 6.4 基础技能和经济劣势¹



1. 调整后的机率显示了16周岁至65周岁成人基础技能水平导致经济劣势的可能性。这些机率反映了特定群体与参照群体相比发生某个事件的相对可能性。机率1表示特定群体与参照群体发生某个事件的可能性相同。系数少于1表示特定群体与参照群体相比发生该事件的可能性较低；系数大于1表示发生该事件的可能性增加。

资料来源：读写技能和生活技能调查（2003-2007）。

影响技能发展的具体因素

为了确定技能供求的主要驱动因素以及影响技能供求关系平衡效率的主要因素，必须

设定一套具体指标。许多指标也会影响运用技能的实际效果。因此，可以考虑多种测定数据，包括人口统计数据、儿童早期发展和健康状况、综合经济状况、技术和工作状况、教育和劳动力市场机构以及农村地区的政策环境等。此外，必须强调的是，技能发展政策仅仅是促进生产力提高和发展的诸多因素之一，针对农村地区转型、技术变革和创新、更高效的市场等实施的其它政策措施也可能发挥上述作用。

通过教育和培训提供的技能受教育质量和教育内容相关性的影响。但是，其它各种具体因素也可能影响技能的获取，尤其是在较贫困的农村地区。这些因素包括教育成本、交通便利性和教育机构密度。健康状况属于阻碍技能发展的其它因素，发展中国家和新兴经济体的农村地区尤其如此。因此，需要采集各年龄层母亲和子女的健康状况数据。

人口变化可能对技能供求产生深远影响。在中国，人口寿命增加和低生育率导致 65 周岁以上的人口比率显著增加。因此，健康领域的技能需求正在逐步增加。在更广泛的层面上，在老龄化社会，相关政策需要为人们继续参与劳动力市场提供支持。

当评估技能需求以促进经济发展和福祉时，还需要考虑多种具体因素。这些因素包括经济结构、就业类型以及非正规就业的比例。此外，只有存在实际技能需求且确保与信息通信技术 (ICT) 相关的基础设施时，发展 ICT 技能才能发挥作用。同样，若实际条件不利于企业发展，即使已经培养相应的创业能力，该技能也不可能得到发展。因此，商业环境宽松度的相关指标对于促进技能发展也非常有用。

在可靠实证的基础上实施战略性技能发展政策

制定实际的、有针对性的技能衡量

为了确保技能发展政策的有效性，为综合性的技能发展和应用系统提供有效指导，在制定综合性的技能发展政策时必须考虑本章提到的框架内的各种因素。技能衡量应当包含该理论构架内提到的各项指标。但是，各国收集和分析技能数据的能力存在差异。许多发展中国家和新兴经济体面临的挑战是如何建立一个有效的统计架构，以便定期、及时地取得制定政策所需的各种统计数据，并逐步收集具备国际可比性的、复杂程度较高的数据。

另外，关于农村和城市地区技能差异分析，最大的障碍是缺少农村和城市地区彼此独立的数据。因此，为了使技能衡量能够对农村转型产生实际作用，设计的数据收集方法不仅应当为全国层面的政策提供指导，而且应当提供（尤其是为农村地区提供）可靠的细分数据和估算。

在实证基础上设计有效政策

确定有关技能需求、技能供应、供需匹配与技能成果的衡量标准，明确影响技能的具体因素仅仅是制定政策的第一步。为农村地区转型制定有效的技能发展政策，必须从战略性高度使用和应用各种数据和证据。在分析和运用技能衡量的过程中，需要为制定有效的技能发展政策提供支持，从而促进农村地区转型。

有些国家已经成功确定其技能水平，并利用该数据制定相应政策。例如，瑞典于1995年参加国际成人读写能力调查（IALS），以评估其人口中的读写能力水平和分布状况。基于上述调查结果，瑞典政府开始实施一项成人教育计划（Kunskapslyftet），以提高其人口的基础技能水平（Veeman 等，2003）。除了瑞典各城市目前在全国范围内各个城市实施的成人教育制度以外，该计划向受教育程度最低的群体优先提供学习补助和进修假。其他国家也实施了类似的措施。表 6.4 介绍了澳大利亚的实例。澳大利亚基于相关证据，采用战略性方法制定技能发展政策。该政策堪称其他国家的典范。

框 6.3 澳大利亚使用可靠的技能衡量以设计有效的技能发展政策

2006年实施的“成人读写能力和生活技能调查”（ALLS）显示：自1996年实施“国际成人读写能力调查”（IALS）以来，澳大利亚人口的语言、读写和数学计算能力提高并不明显。该调查发现：

- 约 700 万澳大利亚人（46%）的读写能力得分低于正常生活和工作所需的最低水平；且
- 约 790 万澳大利亚人（53%）的数学计算能力低于所需的最低水平。

基于上述调查结果，澳大利亚技能委员会（Skills Australia）发布了《全国劳动力发展战略》，建议政府加强各种已成功实施的方法，例如为在职员工提供的“职场英语和读写能力课程”以及为求职者提供的“语言读写能力和数学计算能力课程”。技能委员会还建议制定和实施一项全国成人读写能力和数学计算能力提高战略，以促进和显著提高澳大利亚人口的成人语言、读写和数学计算能力。具体建议包括：

- 重新确定语言、读写和数学计算能力在参加工作和发展生产力方面的关键作用；
- 审查和加强通过学校教育体系开展的广泛的教育工作；
- 确定全国范围内成人语言、读写和数学计算能力培训工作的整体工作纲要，确定差距和需求；
- 制定明确、可实现的目标；
- 提供策略指导，以加强劳动者语言、读写和数学计算能力培训工作，包括为低技能、高技能的职工、各种职场和社区环境提供多种替代性培训方法；
- 为聘用参与语言、读写和数学计算能力培训的受益群体最佳实践操作模式；
- 采取措施，培养提供语言、读写和数学计算能力培训的工作人员，包括将发现、解决语言、读写和数学计算问题视为“第四类培训和评估证书”的核心内容，并不再作为可选内容。
- 在培训资格认证中，对语言、读写和数学计算能力实施整体评估；以及
- 确定政府、用人单位和职工在发展上述技能方面共同担负的责任。

资料来源：澳大利亚技能委员会（2010）。

战略性技能发展政策

技能发展政策相当复杂，涉及多方面的利益相关者。一方面，技能发展政策同技能供应领域的各机构和人员相关，包括典型的教育、科学和技术部门，还包括教育提供者以及移民和劳动力市场政策的实施者。另一方面，技能发展政策与技能需求领域的机构和人员相关。包括劳动力和行业部门，还包括私营部门以及将两者联系在一起的机构，例如帮助失业者寻找工作的就业办公室。在农村地区，健康状况对个人参加和成功完成教育存在重大影响，但是反过来，教育也可能对个人的健康状况产生重大影响。因此，在制定技能发展政策时，必须同时考虑社会福利和健康工作领域的机构和人员。

在技能发展政策所涉人员的范围以及各种政策领域的关系已经确定的情况下，需要采用系统方法制定技能发展政策，以避免重复工作并充分利用协同优势。同样，为了优化私营和公立部门技能发展投资的效率，实现上述投资的最大效益，在正确的原则基础上采用协调一致的战略性筹资方法有助于避免投资不足或投资效率低下。最后，由于技能水平数据通常由各个不同的机构收集和管理，一般并不向所有相关部门提供，因此需要将这些数据汇集起来综合使用，以便为制定技能发展政策提供战略性方法。

基于上述事实，经合组织已着手制定全球技能发展战略。该发展战略是一项为制定技能发展政策提供的系统性、实证性方法，其目的是帮助各国制定合理的技能发展政策¹。该技能发展政策战略方法在一个通用框架内整合了目前各种可取得的技能供应、需求、匹配和结果指标数据，并提供上述所有领域的政策措施建议、技能开发融资建议以及基于国际最佳实践方法的技能系统指导建议。

该蓝图不仅为各个国家和地方政府提供各类信息指引，使其能够利用这些信息评估目前的技能供求、技能匹配和技能投资状况，而且还指导国家和地方政府如何利用上述信息制定合理政策，以通过培养和运用该国或该地区公民的技能，充分利用其本国或本地区的人力资本，从而促进发展。

参考文献

OECD/LEED (2009), *Designing Local Skills Strategies*, OECD.

OECD (2011), *Towards an OECD Skills Strategy* (<http://www.oecd.org/dataoecd/58/27/47769000.pdf>).

Skills Australia (2010), *Australian Workforce Futures. A National Workforce Development Strategy*, Commonwealth of Australia.

Veeman, N., Ward, A., and K. Walker (2003), "Learning for Work or Learning through Work?", The Changing Face of Work and Learning Conference, University of Alberta, Edmonton (<http://www.usask.ca/education/alcs/papers/veeman2.pdf>).

1 首份报告文件已于 2011 年发布：经合组织（2011），《实施经合组织技能发展战略》(<http://www.oecd.org/dataoecd/58/27/47769000.pdf>)。完整的经合组织技能发展战略预计将于 2012 年 5 月启动。

第七章

中国的医疗卫生：近期趋势与政策挑战

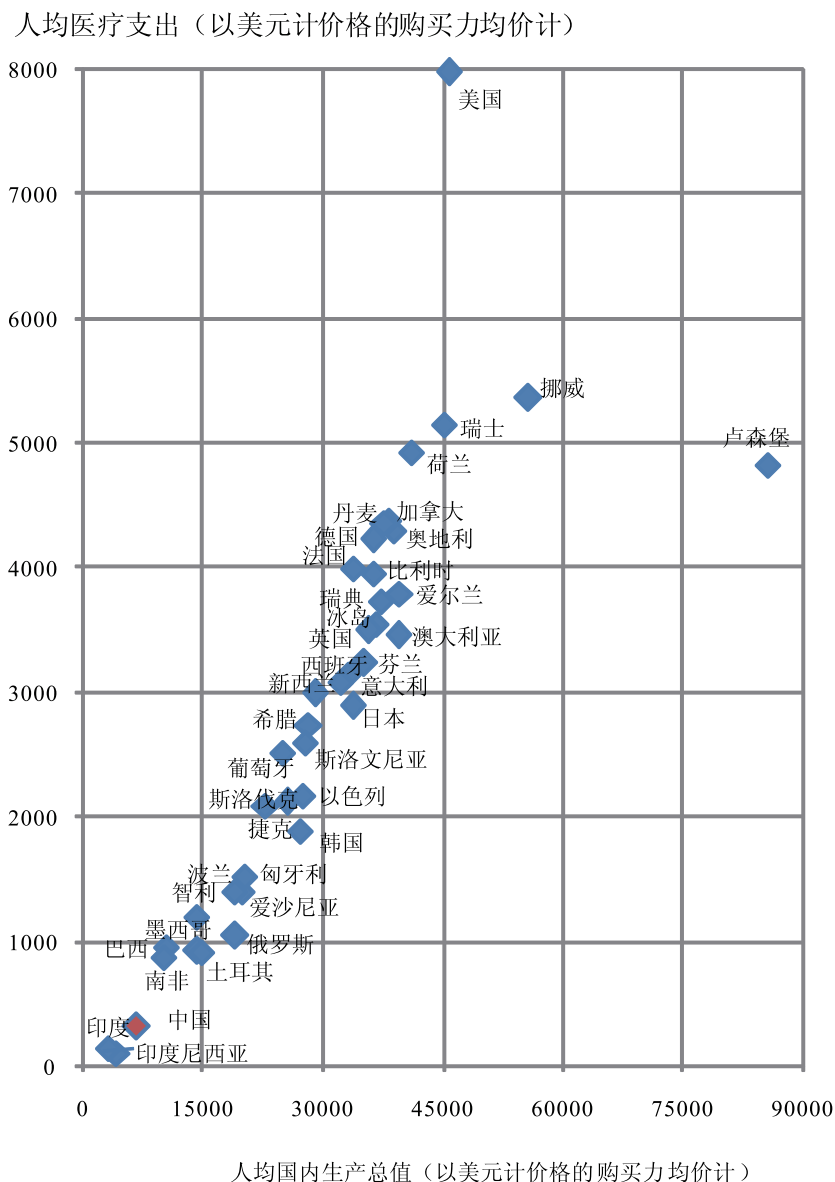
引言

由于认识到国民健康对长远经济发展与福祉的重要性，中国政府已推出一系列目标远大的改革行动，通过全面覆盖的医疗保险来改善人民健康。政府已采取措施对医保制度与补助水平实施了改革，以提高各地医保服务的获得。中国政府也制定了相关政策，提供人民负担能力之内的基本药物，并将供应商支付激励与医疗体系的总体目标结合起来。之前的改革已经大幅降低传染病流行率，这些改革将在此基础上，进一步提升中国人民的健康水平。

本章将回顾中国近年的改革并展望未来面临的挑战。展望未来，与许多经合组织国家和新兴国家一样，中国必须面对非传染性疾病增加的问题。慢性疾病负担持续增长，必须通过新的方法来处理高风险因素，并确保建立一套基本医疗体系，以更好地发现与治疗此等疾病。医疗保险已经出现了显著增长，但在协调各种不同的计划上，未来仍将面临挑战。医院部门在发展中出现了众多的组织与融资问题。目前，医院极度仰赖药品出售所得收入，而现行按服务付费的制度导致了医院服务无法得到有效利用。最后，使人民能以可负担价格获得基本药物也是一大挑战。

过去 10 年间，中国医疗支出一直伴随着经济发展而不断增长。目前医疗支出总额已占国内生产总值的 5% 强，以中国国民收入而言已符合国际标准。现在大多数人口已纳入医疗保险覆盖范围，非公医疗支出（包括自付费用）所占份额已见下滑。然而，参加医疗保险的家庭在需要支付重大医疗支出时（重大医疗支出指自负费用占家庭非生存性收入 40% 或以上的医疗支出），却并非永远都能获得保障，且许多家庭因医疗保健支出而陷入贫困。

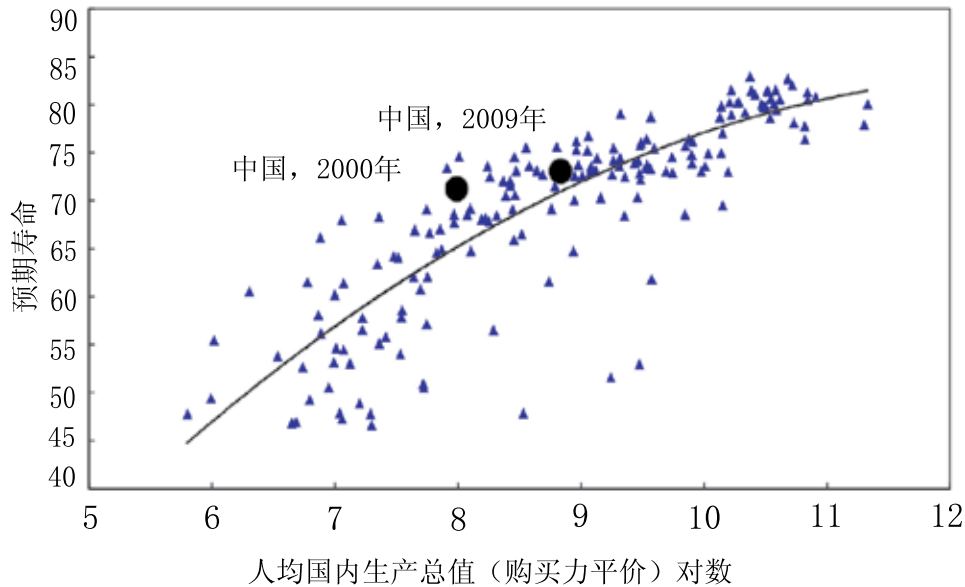
图 7.1 2009 年人均医疗支出总额与人均国内生产总值



资料来源：OECD (2011)。

在发展初期，中国便在改善人民健康方面取得可观进展，到 1980 年，中国的国民预期寿命已达 67 岁。自此之后，健康水平持续改善，但速度减缓，到 2009 年，国民预期寿命已达 73 岁以上。因此，尽管按照其收入水平而言，中国的预期寿命一度达到相对较高的水平，但目前已回落到预期水平（如图 7.2 所示）。相对于经合组织中最贫穷的会员国以及一些中等收入国家，中国的发展步骤较缓。此外，尽管中国经济始终维持高速发展，且医疗保健支出不断增长，但中国的预期寿命并未向经合组织的主要国家一样出现趋同现象。

图 7.2 预期寿命与人均国内生产总值



资料来源：世界发展指数。

中国预期寿命延长主要是因为传染病发病率骤降。千年发展目标计划也取得了快速进展，婴儿与儿童死亡率大幅降低。中国在降低产妇死亡率上的成功，尤其是在扩大产科急诊服务范围的工作经验，可资其他国家效法。然而，某些传染病的控制仍然是一个重大课题。中国已成为全球耐多药肺结核的多发地区之一，每年的新发病例高达 10 万起（OECD, 2010a）。耐多药肺结核是一种由于不充分或不恰当的治疗而造成的人为现象，也是基层医疗不足，以及个人在药物或看病费上负担过重等其他医疗体系问题的一个标志。根据联合国艾滋病规划署、世界卫生组织和中国卫生部的联合统计，2011 年中国存活的艾滋病病毒感染者约 78 万人。在过去几十年，中国的艾滋病疫情呈快速上升趋势，但有迹象表明最近几年其增速可能已减缓。然而，为了有效遏制疫情，有必要加强防范工作，特别是针对高风险群体的防范工作。在这方面，经合组织成员国良好经验可供中国学习。

非传染性疾病的挑战

随着传染性疾病的式微，非传染性疾病逐渐成为主要的医疗挑战。与经合组织国家一样，受人口高龄化及预期寿命延长等因素影响，中国目前的非传染性疾病负担日益加重，包括癌症、心脏病、中风、气喘、慢性阻塞性肺病与心理健康疾病。自 1990 年以来，癌症与心血管疾病（中风、心脏病、糖尿病）的死亡率大幅攀升。目前在中国每年 1,030 万的死亡人数中，非传染性疾病致死比例占超过 80%。虽然疾病结构类型出现变化，部分是因为中国减少传染病的工作大获成功，但也反映了非传染性疾病风险因素的比例极高。

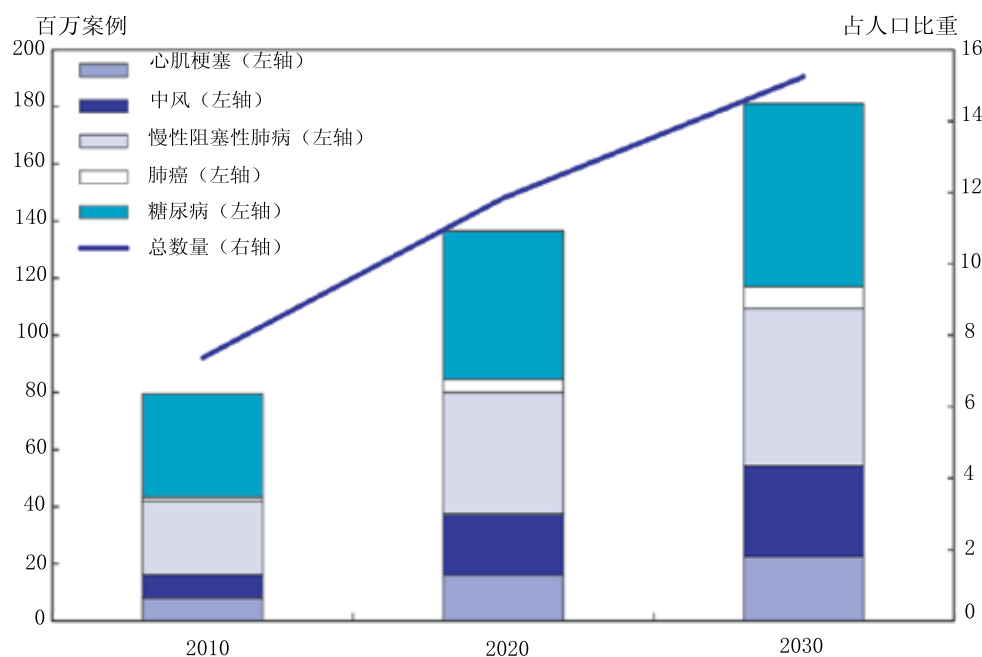
最大的风险因素在于吸烟。中国男性吸烟率属于全球最高的国家之一。15 岁以上人口中约有三分之一吸烟，2008 年男性的吸烟率为 57%（30 岁至 60 岁的族群则为 70%）（OECD，

2010c)。这对中国而言是一个定时炸弹，对未来将造成重大影响，导致极高的肺癌与心血管疾病罹患率。吸烟对健康的影响还夹杂了高盐分摄取率等饮食因素以及糖尿病比例升高造成的影响。中国人的盐分摄取量为每日人均 12 公克，为世界卫生组织推荐水平的两倍以上，部分地区更高达 20 公克（OECD，2010a）。这导致了高血压与中风率超高且持续攀升的现象。根据 2006 年的卫生部报告，中风死亡率在城市地区约为每 10 万人中 111 人死亡（卫生部，2006），而经合组织的平均死亡率则为每 10 万名女性中 42 人死亡，男性为 54 人（OECD，2010a）。

与经合组织国家一样，过去 10 年间中国的人口肥胖或超重比率持续上升。过去 15 年间，中国的人口超重比率翻了一番，而肥胖率则达到原来的三倍。目前，每三名男性与每四名女性当中有 1 人超重。肥胖案例增加对医疗体系具有重要影响，因为这会增加治疗肥胖与并发症（糖尿病、心血管疾病等）的成本。就中国的情况而言，据估计，若将生产损失加入医疗保健成本，肥胖占国内生产总值可达 3.6%（OECD，2010b）。

中国的非传染性疾病负担比其它 G20 国家更高，结果也更为严重。根据世界银行的预测（世界银行，2010a），未来 10 年间中国的非传染性疾病将翻一番（图 7.3）。

图 7.3 中国非传染性疾病病例预估数量

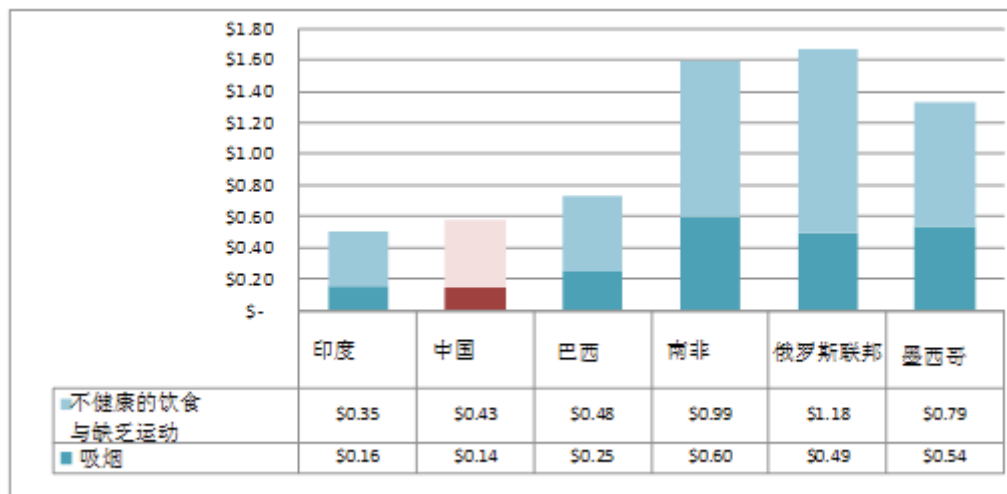


资料来源：联合国人口预测与世界银行（2010a）。

在中国许多非传染性疾病都是可以预防的。大部分的心血管疾病、糖尿病、癌症与肺病，均可通过在群众中实施良好的公共卫生干预，再加上基层医疗的筛查与治疗来予以预防。经合组织与世界贸易组织合作，分析了各种可预防慢性疾病的干预手段，包括降低吸烟率、改善饮食与推广体育运动。这项研究的目的是协助各国政府选定干预手段组合，最大程度地善用现有资源。

例如，因吸烟引发癌症及心血管疾病，并造成过早死亡的案例给社会造成的代价极高，已促使大部分经合组织国家引进各种干预手段来降低吸烟率。这些干预手段实施后，大部分经合组织国家的吸烟率均成功降低。因此，在通过世界卫生组织《烟草控制框架公约》中所述各种干预手段，来降低中国极高的吸烟率方面，中国可能还有可作为空间。这些干预手段包括：提高烟草产品赋税；强制执行工作场所禁烟；遵照《烟草控制框架公约》规定的包装相关要求、烟草产品标识；结合宣传活动以提升公众对吸烟对健康风险之意识；并对烟草制品实施全面管制。根据赛钦尼等人（2010）所发表论文，此类卫生预防服务包的成本约为每年每人 0.14 美元，远低于其它中等收入大国（图 7.4）。

图 7.4 应对慢性疾病重大风险因素的卫生预防服务包的年均成本



资料来源：Cecchini 等（2010）。

大众媒体宣传活动、食品税与补贴、营养成分标识与营销限制等均属于具有成本效益的干预手段（世界卫生组织，2011）。经合组织与世界卫生组织（Cecchini 等，2010）评估了采取上述四项干预手段且鼓励健康饮食与运动的卫生预防服务包可能带来的影响。就中国的情况而言，预期每年延长的总寿命将最长达 97.5 万年。图 7.4 显示，中国实施这一卫生预防服务包的年均成本为每人 0.43 美元，同样远低于除印度之外的其它中等收入大国。通过避免主要非传染性疾病医疗护理而节省的成本，这样的投资将在中期（例如 30 年）完全得到抵销（Cecchini 等，2010）。

针对中等收入国家肥胖干预服务包的成本效益分析显示：

- 采取多项干预并举的策略，所获得的健康改善的结果远优于实施单项干预。就中国的情况而言，建议实施的卫生预防服务包约在 30 年可取得节省成本的效果。
- 价格干预（例如对高脂肪食品征税）与法规规制（指食品标识规制），能在短期内取得最大的健康改善效果。
- 基层医疗干预（例如由医师提供营养咨询），在人力限制较低的状况下非常有效。

- 针对儿童的干预必须从长期来看才能看出健康改善成效——必须超过 50 年。规范儿童食品广告，比通过学校宣传健康知识更有效且效率更高。
- 在应对慢性疾病的服务包中，可加入具有成本效益的肥胖干预措施，例如改善饮食与提倡运动等。
- 私有部门也可能有助于解决某些风险因素，减轻公共预算负担，但其效果仍待验证。
- 也就是说，预防慢性疾病的增加不能单靠医疗部门：要解决这些疾病的社会因素，政府必须通盘协调各领域的政策行动。

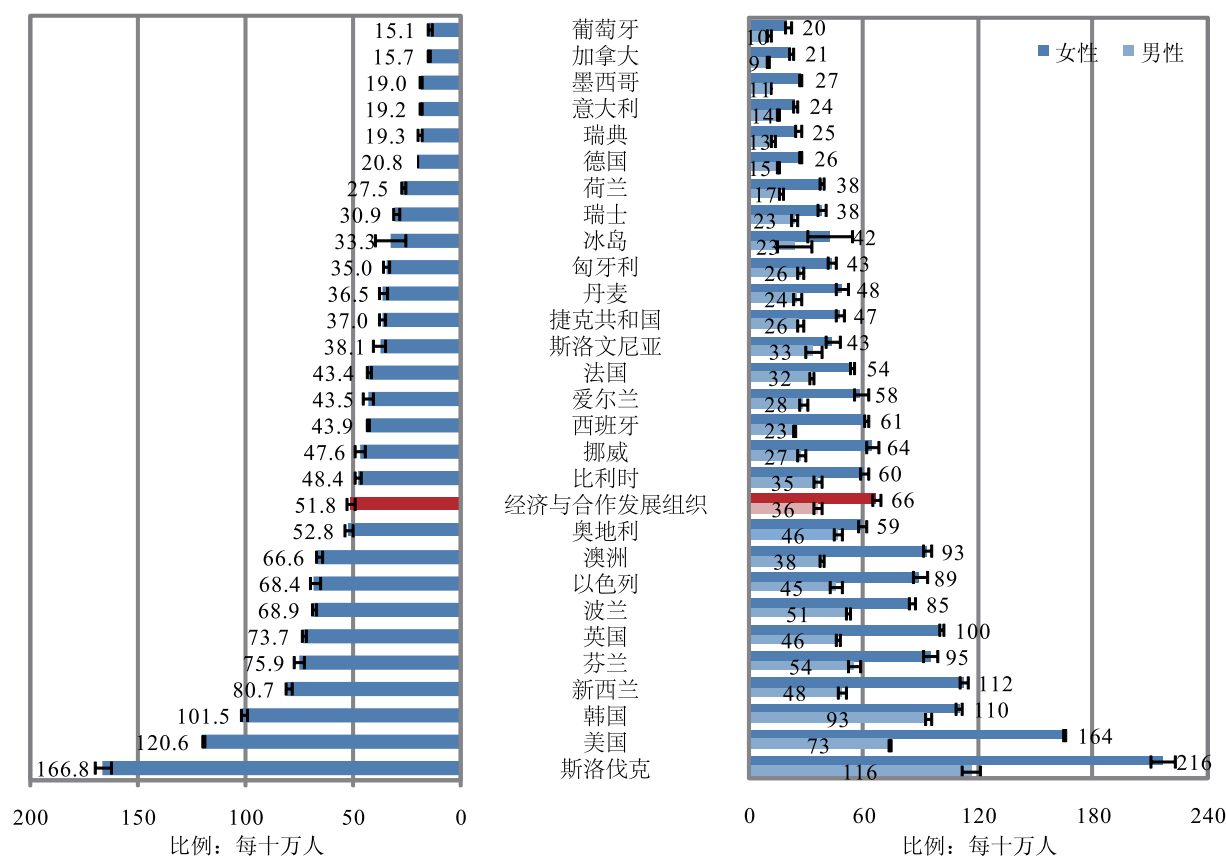
解决慢性疾病问题对医疗体系也有重大意义。现行的医疗体系倾向提供复杂的医院护理，结果造成慢性疾病的治疗时间过晚，进而引发原可预防的并发症，例如因未能治疗高血压而发生中风。相反，重点应放在通过基层医疗提供具有成本效益的干预措施之上，包括高血压和糖尿病的筛查、有效治疗以及发展公共教育。不幸的是，医疗保险体系反而为改善医院的治疗条件提供了更多补贴，而未能确保通过基层医疗提供筛查服务与基本药物。

2011 年，政府发布了关于建立全科医生制度的指导意见，并将在未来几年内进一步落实。参照许多经合组织国家使用的方法，该制度认为全科医生将在提供基层医疗护理上扮演关键角色，并成为医疗体系的守门员。这项新制度的基石之一是引进标准化的评估与培训制度，并要求全科医生接受五年的医学本科教育，再接受三年的临床培训。同时还通过培训及专业评估，强调医师维持并提高医术的重要性。在这套体制下，病患将在某一城市或地区等特定地域范围内拥有自行选择全科医生的充分空间。为确保全国各地医师供给充足，政府还将向偏远地区的医疗人员提供津贴与其它财务激励。

心理健康也须要通过预防、协调行动与有效提供医疗保健服务而给予支持。虽然呈下降趋势，但抑郁症与焦虑障碍病患的自杀率仍然偏高，女性与农民工尤为突出（Phillips, 2002）。虽然在应对精神疾病增加这一问题上，经合组织国家已开始去机构化进程，但中国仍停留在兴建更多、更大的精神病院阶段。虽然所有的国家都需要精神病病床来安置具有社会危险性的病患，但大部分罹患精神疾病的人都不具危险性，且能在社会群体中接受治疗。经合组织中许多国家的趋势是减少精神病病床，并增加社会护理。此外，精神疾病最大的负担在于一些病情较轻的疾病，例如，通过基层医疗即可治疗的抑郁症与焦虑障碍。但在中国，这一情形却可能被忽视了。举例而言，抑郁症的治疗并不包含在基层医疗的基本药物目录中，尽管这种作法有很高的成本效益（经合组织，2012 年，世界卫生组织，2010b）。

中国面临的关键问题之一在于评估与监控非传染性疾病病患的护理质量。经合组织设立了医疗卫生质量指标计划，作为各国评价医疗绩效，尤其是非传染性疾病的医疗绩效之基准。此计划始于 2001 年，现已覆盖经合组织所有国家以下领域：健康促进、预防与基层医疗、心理健康护理、癌症医疗、病患安全以及病患体验。质量指标已获得经合组织各国内专家与国际专家的认可。

图 7.5 经合组织医疗卫生质量指标计划收集的质量指标实例：
2009 年（或最近一年）15 岁以上人口哮喘住院率



以色列数据请见：<http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>

注释：以上比例属于根据2005年经合组织人口年龄与性别比例进行标准化之后的比例。H代表95%的置信区间。

资料来源：经合组织 2011 年健康数据。

中国应开始系统地针对非传染性疾病收集医疗卫生质量指标，例如气喘（如图 7.5 所示）、心肌梗塞、中风、糖尿病与癌症。目前中国只有少数的癌症登记资料，覆盖范围仅占全国的一小部份。医院的死亡率或再入院率等相关信息也几乎为零，基层医疗数据也十分不充分。新型保险制度的发展，是开始收集医疗质量信息的大好机会。

医疗保险覆盖范围已扩大，但仍存在分割现象

如上所述，中国医疗保险覆盖范围一直保持快速扩大势头，且政府在整合不同计划方面也取得了进展。2008 年，中国同时存在三项特征不同且具有地域差异的医疗保险计划，造成体系不统一，无法保证所有人均可获得基层医疗服务。2009 年国务院所宣布的改革，明确了克服这些困难的重点工作。

这三项计划针对不同族群，由不同层级的政府所管理，且资格限制、资金筹措方法与福利覆盖范围各不相同。实施时间最长的城镇职工基本医疗保险计划覆盖人数超过 2.3 亿

人，城市地区所有雇员与退休人员均按规定强制参加，不过实际上远非所有雇主都为员工参保。它由市级政府管理，通过雇主与员工共同出资来提供经费（分别按薪酬的**6%**和**2%**出资）。另两项计划推行时间稍晚。城镇居民基本医疗保险计划针对非劳动人口的城镇居民，例如儿童、学生、老人与残障人士。它的参保人数约为**1.95**亿人。这项计划亦由市级政府管理，各城市在条件限制、资金筹措方法与福利组合等方面均有不同。这项计划属自愿参加性质，经费部分来源于政府补贴（**Barber**和**Yao, 2010**）。保险范围的扩大主要来自逐步引进的新型农村合作医疗制度，它针对农村人口，**2010**年参保人数为**8.36**亿人，占目标人数的**95%**以上（国家统计局，**2011**）。**2010**年，这项计划由县级政府管理，属自愿参加性质，资金来源包括个人缴纳的固定保费以及中央和地方政府提供的补贴。计划的筹资水平极低，政府平均每年向每位受益人补助的金额为**16**美元。作为上述医疗保险计划的补充，医疗救助项目（**MFA**）则旨在确保最贫困人口能获得医疗，防止其因为医疗问题而陷入进一步的贫困。**2009**年，医疗救助项目的覆盖人数略高于**9,300**万人。

这些计划的逐步实施，确保了基本保险覆盖人口的比重大幅增加，到**2011**年该比例已高达**95%**左右。相应地，医疗支出中的私人负担份额已从**2001**年的**60%**大幅下降至**2011**年的**35%**左右。高额家庭直接支付的原因之一是在医疗成本中，家庭需要承担较高比例，例如**2009**年，新型农村合作医疗制度中，住院病患医疗补助仅占总医疗成本的**41%**。政府正致力于扩大保险覆盖范围并限制病患的自费用。更具体而言，政府有意进一步提高医疗保险覆盖范围、设立全国基本药物制度、通过基层医疗的“守门”作用减轻医院负担、改善基层医疗的疾病筛查与预防服务，并在公立医院进行改革实验以改善医院管理，从而实现在**2020**年前向全民提供安全、经济且有效的医疗护理之目标（**Herd**等，**2010**）。

然而，在协调旨在覆盖不同人群且保障水平不同的各种保险计划方面，仍存在诸多挑战。尤其是，医保制度的分割对农民工的有效覆盖有很大影响。一般而言，农民工均属于新型农村合作医疗制度的覆盖范围，在该制度下，农民工通常要承担高额的自费用，且必须向家乡的县级政府申请补助，不但补助金额很低，而且补助申请发放程序耗时很长（**Qiu**等，**2011**）。医保金的支付方法也推动了医院部门的发展，详如下文所述。

须进一步改革公立医院体系

医院改革已被列入重要的政策议程，尤其是解决公立医院在管理与融资方面的突出问题。然而截至目前，工作取得的进展却有限。国民收入与期望的攀升，加上医疗成本的财务保障范围扩大，带动了医院部门的快速扩张，城市地区尤其如此（表**7.1**）。

表 7.1 中国的医院与病床

	医院数量	病床数量	
		总数	每千位居民
1990	14377	1868900	1.6
1995	15663	2063300	1.7

(表 7.1 续)

2000	16318	2166700	1.7
2005	18703	2445000	1.9
2010	20918	3387400	2.5

资料来源：国家统计局（2011）。

然而，中国各地医院能力提高的情况并不一致，各省之间、城乡之间差异极大。北京人均拥有的医院数量（每百万居民约拥有 **27** 座）几乎是广西（每百万居民约拥有 **10** 座）的三倍。医院扩张的情况多集中在城市地区，尤其是能提供高科技服务的以大学为依托的医院。虽然此外还存在许多规模较小的医院，但它们的病床住用率极低且占整体医院病床数的比重逐渐缩减。

医院病床数量仍维持在较低水准，每千位居民拥有的病床数仅为 **2.5** 张，而经合组织的平均数为 **4.9** 张。然而，由于慢性疾病增加，经合组织现已开始缩小医院部门规模；对于慢性疾病，如在医院对这些疾病进行集中的医疗护理而非在社区进行分散的护理，这种做法代价高昂且往往效率不佳。经合组织国家的医院病床数呈稳步下降趋势，而这些国家的经验显示，医院应重点发展新的整合式医疗模式，以预防并治疗那些对病床数的需求较少，但需要更有力的基层医疗的慢性疾病。

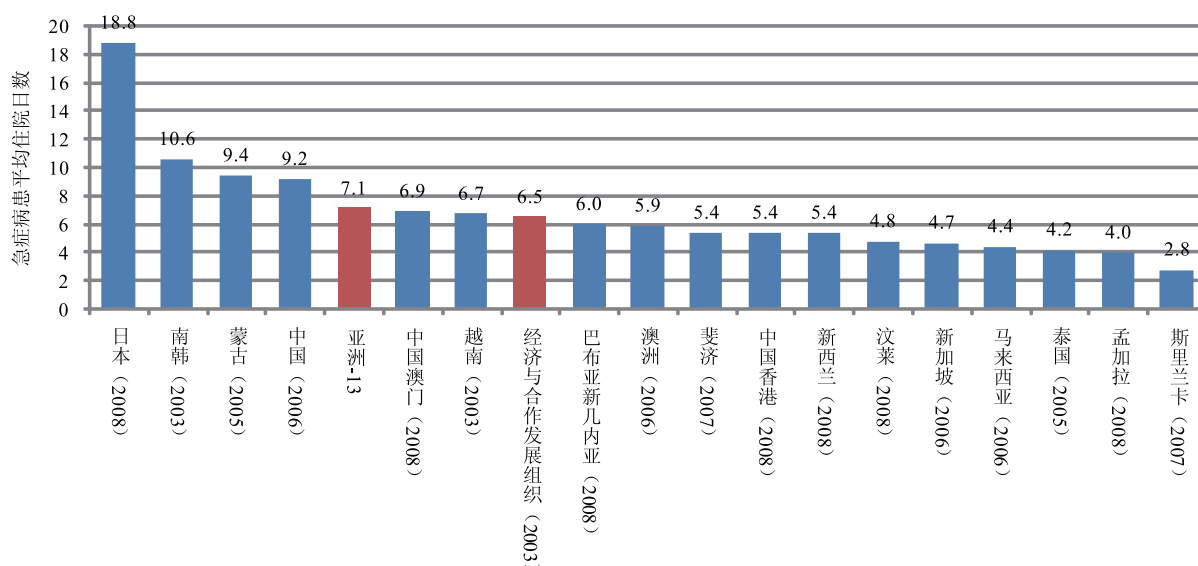
过去五年，医师的数量与技术水平均已提升。经过 **10** 年的发展停滞，医师数量骤升 **20%** 以上。在医院中，至少医科大学以上文凭的医师比重在 **5** 年内上升了 **14** 个百分点，达到 **62%**。然而在级别较低的机构，拥有此等资格的医师比重仍低于 **10%**（卫生部，**2011**）。

目前，大部分医院均为公立医院，受到高度监管，医院服务的收费价格与医疗人员管理均有限制。但是，虽然从所有制层面来说仍然属公有性质，但大多数医院的资金仍然直接来自病患。据估计，政府资金仅占医院运营收入的 **10%-25%**，其余部份主要通过向病患收取药品费用及高科技医疗程序费用取得。近年来，来自保险体系的收入一直呈上升趋势，因而形成了一个变革的契机。

医院的现行支付体系对服务提供具有扭曲效应。对医院价格的监管模式，反而鼓励医院过度提供高科技服务与药物治疗，因为这样能产生更多的收入（见下文）。政府已试图通过限制药物差价来处理这个问题，但至今为止，该限制措施仅限于在基层医疗级别适用。此外，这并未解决更深层次的问题，政府未能提供充足资金，支持医院运营，造成医院必须通过向病患收费来补足差额。

有充分证据显示中国医院体系效率相对不足。最明显的例证是中国的住院日数与经合组织国家相比更长。中国急症病床平均住院日数为 **9.2** 天，远远超过经合组织 **6.5** 天的平均值（**OECD, 2011a**）。

图 7.6 2008 年（或能够获得有效数据的最近年份）各国医院急症病患平均住院日数



资料来源：OECD 成员国卫生数据（2010）与非成员国的国家卫生数据。

这意味从提高效率方面而言，降低平均住院日数可能产生相当可观的效益，因为能够接受医院医疗的病患数量将大幅提升。然而，正如上文所述，也有证据显示中国医院所提供服务的质量亟待改善。

对于主要位于农村地区的乡镇卫生院而言，效率问题尤其突出。这些卫生院病床住用率极低，因为多数病患选择跳过它们，而直接前往县级或城市医院。这并不令人惊讶，因为乡镇医疗中心资金不足，提供的医疗质量低下。政策层面的问题在于，乡镇卫生院是应该持续作为医院体系的一部分，或是转型为流动诊所。在新的改革制度下，它们将接受政府补助，以提供基本的公共卫生服务，这种做法的方向相当正确。然而，中国必须做出决定，选择是否进一步改善城镇医疗中心，换言之，将乡村医疗转至县级医院，逐步让城镇医疗中心成为乡村基层医疗的枢纽。

医疗保险范围扩大是医院部门现代化的契机。首先，也是最重要的一点，医院支付制度必须改变。在现行行政订价制度下，受监管的费用与医疗服务提供成本之间存在脱节现象。至少，收费应予提高，以契合服务成本，而不应该偏重高科技服务。更重要的是，按服务收费原本就具有通胀倾向，这是多数经合组织国家选择放弃它的主要原因。很明显，多数经合组织国家已经开始采用以病例为基础的收费制度，这种收费制度采用诊断相关组，且通常会与总体预算相结合。尽管从有助于降低平均住院日数的意义上讲，以病例为基础的收费制度也适合目前的中国，但它却无法控制住院人数，而过去 10 年间，中国的住院人数却一直呈上升趋势。中国要在医院建立混合式诊断相关组预算制度，必须对当前不统一的医疗保险制度进行大刀阔斧的改革。

由于正在进行大规模改革，中国有机会重新思考扩大医院部门的作用，并考虑许多国家正在降低对医院护理的依赖这一事实。扩大基层医疗与社区护理，并同时减少对医院的

依赖，是许多经合组织国家的政策目标，见证了精神病治疗的去机构化历程与精神病患社区护理的发展。对于糖尿病或高血压等其他疾病而言，则应加强早期诊断与治疗，并加强公众宣传。医疗体系必须为病患提供支持，确保他们了解自己的慢性病状并遵循医师推荐的治疗方案。慢性病患者常常需要终生服药，因此需要建立健全的基层医疗与病患支持体系，而在中国，这一工作远未完成。此外，还需要向公众提供更多的关于中国医院绩效的信息，包括医疗质量和成本信息。对医疗质量指标进行更系统化的报告，可使中国受益。最后，中国应更充分地考虑放宽对公立医院人员的管制，使医院能够适应快速变迁的环境，从而解决医院治理问题。慢性疾病增加将构成中国未来面临的关键挑战，医疗体系必须进行调整，其发展方向应为加强对基层医疗的依赖，并通过基层医疗配合专科医院医疗。

国家药物制度现正实施中，以改善价格合理药物的获得

国家基本药物制度是国务院近期的一项优先改革方案，旨在向公众提供价格合理的基本药物，并提倡合理用药（Barber 和 Huang, 2010）。该制度的目标为：确保所有公共基层医疗卫生机构均能免费或低价向病患提供“基本药物”；消除医疗卫生机构开具“大处方”的诱因；改善招标过程，以取得性价比更高的药品。

基本药物目录通过两个阶段确定。首先，在中央层级，由一个科学家和政府代表组成的委员会，针对预期将在基层医疗卫生机构提供的所有基本药物确定一份国家级目录。省级机关接着进行另一次遴选过程，（有限度地）修正并补充国家级目录，使之契合地方医疗需求与财务资源。医疗保险计划通过类似过程对其处方药物一览表进行界定。

为确保能取得平价、高质药品，必须进行省级集中采购。在这一框架下，省级机关已开始试行各种不同的招标程序，通过招标程序的评估应有助于找出取得平价、高质基本药物的最有效方法。集中采购也可望改善医疗卫生机构药物的供应状况。

为促进合理用药，政府已向医学界发出循证指南，也正努力消除不合理处方开具行为的财务诱因。如上文所述，长期以来，群众最常寻求基层医疗的社区医疗中心与医院一直通过工作人员向病患开具处方并出售药物而赚取利益。毋庸置疑，药物差价已成为医疗服务提供机构的营收大宗：例如，2007年，社区基层医疗中心的营收中有70%-80%来自药物差价（Wang 等，2011）。这自然鼓励了医疗机构开具更多、更昂贵的药物处方。在新的制度下，地方政府已开始增加向医疗机构（主要是公立社区型医疗中心）提供的资金，以交换“零价差政策”的实施。

这些改革属于重大进展，有助于控制未来医疗成本。2008年，药品支出占国内生产总值2.1%，整体医疗支出的49%，以国际标准而言相当之高（Barber 和 Huang, 2011；OECD, 2010a）。随着发病结构改变、人口老化、医疗保险范围扩大以及制药公司逐渐注意到中国这个全球发展最快的市场，药品的预期消耗量只会增加。正因如此，采用健全制度以确保有效运用药物支出是当前的优先要务之一。

参考文献

- Barber S. and B. Huang (2010), “Background Paper on the Essential Medicines System”, WHO China, Unpublished.
- Barber S. and L. Yao (2010), “Health Insurance Systems in China: A Briefing Note”, *Background paper* No. 37, World Health Organisation.
- Cecchini M, Sassi F, Lauer JA, et al. (2010), Tackling of unhealthy diets, physical inactivity, and obesity: health effects and cost-effectiveness. *Lancet*, Issue 376, 1775–84.
- Herd R., Y.-W. Hu and V. Koen (2010), “Improving China’s Health Care System”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 571.
- Ministry of Health (2006), Chinese Health Statistical Digest 2006, Ministry of Health, issue 45 People’s Republic of China
- Ministry of Health (2011), Health Statistics 2011
- NSB (2011), *China Statistical Yearbook 2011*, China Statistics Press, Beijing.
- OECD (2010a), *Improving Value in Health Care: Measuring Quality*, OECD, Paris.
- OECD (2010b), Obesity and the Economics of Prevention: Fit not Fat, OECD, Paris
- OECD (2010c), Health at a Glance: Asia/Pacific, OECD, Paris
- OECD (2011a), *Health at a Glance 2011*, OECD, Paris.
- OECD (2012), Mental health Assessment Profile (MhAP) China, internal working document, OECD, Paris.
- Phillips M. (2002), Suicide rates in China, 1995 – 99, *The Lancet*, Vol. 359, Issue 9309
- Qiu P.Y., Yang Y., Zhang J.Y. and Ma X. (2011), Rural-to-urban migration and its implication for new cooperative medical scheme coverage and utilization in China, *BMC Public Health*, Vol.11
- Wang H., M.K. Gusmano and Q. Cao (2011), “An Evaluation of the Policy on Community Health Organizations in China: Will the Priority of New Healthcare Reform in China be a Success?”, *Health Policy*, No. 99, pp. 37–43.
- World Health Organization (2010a), Multidrug and extensively drug resistant TB (M/XDR TB): 2010 Global Report on Surveillance and Response,
- World Health Organization (2010b), Mental Health Gap (MhGAP) Intervention Guide for Mental, Neurological, and Substance Abuse Disorders in non-specialised health settings.
- World Health Organization (2011), Discussion paper prepared on “prevention and control of NCDs: priorities for investment, paper presented at the occasion of the First Global Ministerial Conference on Healthy Lifestyles and Noncommunicable Disease Control, held in Moscow, 28-29 April 2011
- World Bank (2010a), *Towards a Healthy and Harmonious Life in China: Stemming the Rising Tide of Non-Communicable Diseases*, World Bank, Washington DC.

第八章

中国的核能发展： 经合组织核能署的观点与展望

引言

近年来，随着中国经济的不断发展，中国能源需求增长迅速。煤炭在中国能源结构中占据主导地位（71%），对环境也造成了巨大的影响。根据《中国国民经济和社会发展规划》，中国计划在未来不断提高非化石燃料的使用。继十五规划（2001-2005）提出建设八座核电反应堆之后，十一五规划（2006-2010）进一步制定了更为宏伟的环境保护目标。十二五规划（2011-2015）明确提出要增加核电反应堆的数量。根据规划，到2020年，中国核电装机总量应从目前的4000万千瓦(GWe)提高到6000万千瓦；到2030年，中国核电装机总量应提高到2亿千瓦；到2050年，则将提高到4亿千瓦。然而即便2050年的目标实现，核能发电也将仅占中国发电总能力的10%左右。

根据国务院于2005年3月批准的国家中长期科技发展规划（2006-2020），中国提出将自主创新与借鉴国际先进技术和经验相结合。政府首先强调在坚持“安全第一、质量第一”的前提下，核工业将形成分批建设先进核电厂的综合能力，将有能力用符合国际先进标准的方式建造，运营和管理核电站，并建立一套完整的核电工业系列规范和标准。

核电反应堆和福岛第一核电站事故的影响

中国目前投入运营的核电反应堆有15座，在建核电反应堆26座，规划建设核电反应堆51座，新建核电项目的数量全球领先。截止2010年末，中国核能发电量为87,400千兆瓦，不到全国发电总量的2%。国有企业占据中国核电行业的主导地位，并且同时扮演运营者和项目业主的角色。这些企业主要包括：中国广东核电集团有限公司，中国核工业集团公司，以及中国电力投资集团公司。

目前已投入运营和在建的核电反应堆代际不同，采用的技术也不相同。技术主要来自法国和美国，但是也有采用加拿大和俄罗斯的技术。中国的传统做法是通过技术引进的方

式，学习世界顶级核电供应商的技术，然后消化吸收，最终结合实际情况，建设自己的核电反应堆。中国自主设计的核电站主要包括 CNP-1000¹ 和 CPR-1000²。

在福岛核电站事故爆发以前，“二代半 (The Generation II+)” 国产核电站技术曾是中国核电站方案普遍计划选用的技术。目前，中国正集中力量建设安全性能更高的“三代半 (The Generation III+)” 技术的核电反应堆。2012 年 1 月，中法正式宣布将合作设计改进型 CPR 核电反应堆项目，而自 2008 年以来，一项中美“三代半”核电站技术设计项目也一直在进行之中。

建设中的“三代半”核电反应堆包括美国/日本西屋电气公司的 AP-1000（四个机组位于三门和海阳电站），以及两座法国 Areva 的 EPR³ 核电反应堆（广东省台山）。具体而言，与欧洲类似设计的核电反应堆相比，EPR 核电反应堆建设工期更短。

中国也已完成一座快中子反应堆的建设，即中国实验快堆，并且已于 2011 年实现并网发电。中国正在与其他国家共同进行四代反应堆技术的研究。目前，研究项目包括两种不同的反应堆概念：超高温气冷反应堆系统和液态钠冷却快堆系统。美国也选取了同样的反应堆概念。

中国目前已投入运作的研究反应堆有 15 座。与世界上其他中子束研究反应堆相比，中国先进研究堆的技术水平最为先进，可以用于多领域的研究，例如核物理与核化学、中子散射实验、反应堆材料与核燃料测试、中子活化分析，以及放射性样品和中子掺入硅的生产。

中国正在借鉴福岛第一核电站事故，对本国核电站安全法规进行修订。福岛核电站事故发生后仅 5 天，国务院便于 2011 年 3 月 16 日宣布暂停所有新建核电项目（包括开展前期工作的项目）的审批程序，并停止所有在建核电站的安全评估。一个月后，中国成立了核安全检查小组，对在建和运营中的核电站进行安全检查。小组成员来自国家能源局、国家核安全局以及中国地震局。

核燃料循环

中国希望在核燃料循环的大多数方面实现自给自足。然而当前，中国核燃料循环的各个阶段很大程度上仍然依赖国外供应商，这包括铀进口、转化、浓缩和加工服务。当前国内铀矿开采量仅能满足中国不到 50% 的核能燃料需求。中国目前的铀矿资源探明储量为 170,000 吨 (tU)，远不能满足中国的长期需求。不过，正在进行的勘探工作也取得了一些进展，在华北和西北地区发现了砂岩型铀矿储量，并且在中国东南部发现了深层热液脉状铀矿储量。

中国核工业集团 (CNNC) 下设子公司中国国核海外铀资源开发公司，负责保障海外铀资源供给。中国已与哈萨克斯坦、纳米比亚、尼日尔和澳大利亚等国共同设立合资企业

1 中国百万千瓦级核电站

2 中国改进型压水堆核电站

3 欧洲压水堆

并签署其他形式的合同，同时也在逐步开拓其他渠道。

中国正在不断加大海外勘探项目的投资力度，确保铀矿供给，从而支持计划内的核电产能扩充，这很可能成为未来的趋势。同时，中国幅员辽阔，也可考虑加强本国的铀矿勘探，增加开采技术投资，改善当前作业效率。

中国制定了相关计划，通过核燃料后处理技术和 MOX（混合氧化物）燃料的生产，实现乏燃料的再次利用。2010 年，兰州核燃料厂曾试运行使用 Purex 工艺的核燃料后处理的试点项目，年处理量 50 吨。2007 年 11 月，Areva 和中国核工业集团签署了一项协议，共同评估在华建立乏燃料后处理厂和 MOX 燃料加工厂的可行性。2010 年，法国苏伊士燃气公司旗下的子公司 Tractebel 与中国核工业集团签署了一项协议，决定共同建设一座 MOX 燃料加工厂。

在核废料管理方面，中国致力于使用国家级的集中地质处置场，处理高放射性核废料和其他不适宜近地表面处置的放射性核废料。虽然 2050 年以前不会有地质处置场投入运营，但是中国目前已经对一项研发项目实施立项，而且计划于 2020 年建成一座地下地质实验室。中国已经开始在西北地区戈壁沙漠附近的北山地区，进行花岗岩层选址研究和场地特征研究。目前，核工业北京地质研究院正在进行现场勘探，并且已于若干位置进行钻探，以确定核废料长期处置的场地适宜性。

中国与经合组织核能署

当前，中国属于跨国设计评价项目（MDEP）的成员。经合组织核能署作为这一国际项目的技术秘书处，希望制定创新型方法，充分利用负责新核电站设计评审的国家监管机构的资源和知识。在跨国设计评价项目下，中国在所有工作组都有参与，包括 EPR 和 AP1000 反应堆的设计、供应商检验、标准和规范，以及数字仪表和控制。

中国也参与了第四代反应堆国际论坛（GIF）。经合组织核能署同样是该论坛的技术秘书处。第四代反应堆国际论坛是一项国际合作项目，旨在开展相关研究和开发，确定下一代核能系统的可行性和运行能力。

中国对于职业辐射受照信息系统项目亦有贡献。这是经合组织核能署与国际原子能机构（IAEA）之间的一个联合项目，旨在收集工人在工作场所受到的辐射量数据。中国专家还参与了一项经合组织核能署项目，对核电厂放射性排放管理最佳实践进行评价。

中国还参与了经合组织核能署 - 国际原子能机构铀矿资源小组，这一机构对全球铀矿资源进行评估并且每两年出版报告《铀资源、生产和需求》（又称作“红皮书”）。

2010 年 3 月，中国参加了在巴黎举行的民用核能国际会议。这次会议由法国总统尼古拉·萨科奇致开幕词，来自 63 个国家的 40 位部长和约 1200 名代表参加了会议。这次会议由经合组织核能署协办。会议的目标是满足希望使用民用核能的成员国在人员培训、融资、最高安全和保障标准实施方面的需求，并协助这些国家建立技术 / 监管框架和基础设施。

中国与经合组织核能署合作日益密切：互惠互利

核安全与监管

经合组织核能署的核安全工作旨在为其核电成员国提供政策和技术分析，通过成员国的核安全机构直接应用于日常核电生产工作中。这些工作主要分为四类：政策与监管类、技术类、安全研究类以及新建项目设计评审类。核电成员国通过参与经合组织核能署的工作受益，他们可以：

- 通过参与经合组织核能署的安全工作，了解监管政策的最佳实践；
- 将其他成员国的核安全实践与经合组织核能署的核安全共识作为自己国家监管实践的基准；
- 将其监管检查方法与其他核能署成员国的实践进行对比；
- 利用稳定可靠、经验丰富的监管者网络，与其他安全机构进行便捷高效的互动；
- 共享核电厂技术安全方面的知识：通过参与经合组织核能署工作组的核安全工作，可以确保成员国的监管机构和核电设施可以共享代表全球 85% 装机总量的国家所采取的良好实践和技术措施。

放射性废物管理与核电厂退役

尽管 2050 年以前中国不会有地质处置场投入运营，但是与别的核电国家类似，中国或许有兴趣寻找高放射性废物的地质处置场地。根据经合组织核能署发布的一份《集体声明》（2008 年 9 月），地质处置具有无与伦比的安全保障系数，在技术上具有可行性，而且可以广泛适用于不同的地质条件。在全球范围内，不同利益攸关方越来越深入地参与地质处置场的建设，而且社会要求也得到了妥善考虑。由于文化、社会和地理上的特性，不同国家所选择的道路也有所差异，但是其内在的安全和保障目标是相同的，当前要尽快采取措施，开始实施地质处置方案，无论是从道德还是从安全的角度上来说，都是十分有利的。

在这一方面，中国当然可以吸取经合组织核能署成员国的经验，他们已经就长期废物管理的战略和政策问题达成共识，制定核废料地质处置“安全事例”的现代理念；以及确保利益攸关方的信心。

此外，经合组织核能署还高度关注退役政策、战略和监管的分析，包括与物料管理、解除建筑和场地监管控制相关的问题，以及相关的成本概算和资金筹措事宜。除了政策和战略方面的考虑，经合组织核能署也评估具体的考虑问题，例如物料特性说明、除污和拆除技术。

放射性防护和应急准备

经合组织核能署积极参与制定国际放射防护委员会的最新建议，并与国际原子能机构（IAEA）共同制定《国际基本安全标准》。经合组织核能署长期致力于监测可能影响放

射防护理解和应用的科技（尤其是生物、遗传学和流行病学研究的最新数据）方面的进展。因此，经合组织能源署对流行病学、氦、钷和氙的放射性测定与监测方面的尖端技术成果进行了全面或具体的总结。

目前，职业辐射受照信息系统（ISOE）已经收到中国 15 座核反应堆中 5 座的相关数据。此外，环境保护部核与辐射安全中心（NRSC）是唯一参与该项目的监管机构。加强中国对职业辐射受照信息系统项目的参与度，将使中国加入其他国家一道开发国际辐射安全标准并加以实施。最后，经合组织核能署在核应急管理方面投入了巨大的努力，组织了参与国进行国际核应急演练，中国的核电运营商可能会有兴趣参与。

经济、战略和政策相关分析

经合组织核能署提供经济、战略和政策相关分析，帮助各国政府应对在可持续能源政策和有效的新建核电厂工艺方面所遇到的挑战。经合组织核能署在经济分析、情景建模、技术评估和铀资源方面具有专长，能够迅速就相关问题（技术、医疗用同位素、教育和培训等）整合专题报告，邀请成员国专家对最佳实践进行讨论。

经合组织核能署已经开展了重要的研究项目，以了解发电成本、核电对于防治气候变化的作用、供应保证以及核燃料循环的趋势。在不远的未来，经合组织核能署计划对教育和培训、能源技术系统成本（包括电网成本以及备用供给和选址成本）、核电厂对于发电负荷的影响、福岛核电站事故之后核电的吸引力以及核电事故的代价等问题开展研究，并发表研究报告。诸多经合组织核能署报告已经对新建核电项目所面临的挑战做出了分析，并且将会继续开展此类分析。

在最近全球供应链受到影响，国际社会承诺将全球核电设施从高浓铀向低浓铀进行转变之后，经合组织核能署医用同位素供应保证高级工作组也非常欢迎中国的参与。

科技合作

随着核电反应堆队伍的增长壮大，与其他核电国家一样，研究反应堆也必将惠及中国的核电事业。中国先进研究堆具备先进的中子能力，对此经合组织核能署尤其兴趣浓厚。

参与国也可以从科技领域和专有技术方面受益于经合组织核能署，这些专有技术包括：反应堆系统、燃料性能、核临界安全、燃料周期和废物管理问题、多尺度材料建模、核能数据与积分实验方面的专长。经合组织核能署还能整合国际认可的专家，对关键技术问题和挑战进行识别和分析；以及通过报告、讨论小组、研讨会、培训课程或会议的形式，向“用户群体”传递知识。

法律专长

经合组织核能署提供了一个独特的论坛，各国政府和核能监管机构的高级法律代表可借以会面并建立联系，对当今各种国际核责任公约的优缺点交换意见。

经合组织核能署在巴黎和蒙彼利埃设有两所核能法学校，为各国培训希望学习和了解国际和国家层面核电业监管的管理人员和法律专家（包括一些中国人士）。

结语

中国经济欣欣向荣，核电项目也发展迅速。福岛核电站事故发生后，各界普遍认为中国将主要依赖“三代半”核电技术，坚持自主开发、自主设计。无论如何，中国迅速增加的反应堆的确提出了一些政策问题，而这些政策问题其他先进核电国家可能已经遇到过，因此国际对话及合作可以起到十分有益的作用。

经合组织核能署可以在促进推动中国完全整合的核电项目方面起到积极作用，并且希望能够加强与中国核电监管机构的合作。

第九章

经济转型及减贫：研究中国经验， 帮助非洲实现发展

引言

三十多年来，中国经历了重要的经济转型，帮助几亿人口脱离了贫困。这一进程改变了全球经济的格局，也改变了世界各国和民族外在的经济大环境。中国的发展经验让我们看到，有着广泛基础的包容性增长可以取得如此杰出的成果。

本章讨论了如何将中国发展及减贫成就的经验广泛地运用到非洲，总结了中国国际扶贫中心（IPRCC）和经合组织的发展援助委员会（DAC）成立的中国 - 发展援助委员会研究小组（简称“研究小组”）的工作成果。

研究小组包括来自各经合组织某些成员国的代表、主要的中国发展研究机构及一些非洲专家和机构。研究小组各种活动在中国与非洲轮流举办，来自中国、非洲及经合组织成员国的学者、研究人员、官员及发展行业的从业人员等 500 多人参与了这些活动。2009 年到 2011 年间，研究小组举办了多次国际活动，主题涉及发展合作伙伴关系、农业、基础设施建设及企业发展环境的建立。

框 9.1 经合组织发展援助委员会简介

五十多年来，经合组织发展援助委员会（DAC）一直吸引了世界各地的主要捐助者，致力于制定和监控主要发展领域的全球标准。发展援助委员会这个特殊的论坛为人们创造了独特的平台，通过这个平台来分享观点、交流经验，同时，发展援助委员会也一直以公正中立的特质和高质量的工作闻名。作为经合组织历史最悠久的主要委员会之一，发展援助委员会与各种不同政策社群（policy communities）建立并维持了顺畅的交流与联系。随着时代的前进，如今的发展援助委员会工作范围已超越了传统的援助范畴，扩展到了气候变化、冲突和不稳定性以及更公开、公平的贸易等各种紧迫且具有挑战性的发展议题。

发展援助委员会在 2011-2015 的总体性目标是要促进发展合作及其他政策以实现可持续发展，其中包括发展中国家的“有利于穷人的经济增长”（pro-poor economic growth）、减贫、生活水平的提高，其目标是要实现一种“没有任何国家需要依靠援助”的未来。发展援助委员会将通过以下具体措施实现此一目标：i) 收集和分析官方发展援助（ODA）及其他官方和私人资金流的数据和信息；ii) 回顾和评估其成员的发展合作政策和实践，促进相互学习及经验借鉴；iii) 向委员会成员提供分析、指导及良好实践作为参考，从而帮助成员国提高发展援助的质量和有效性。

发展援助委员会现有 24 个成员国家和组织，包括：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、日本、韩国、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、英国、美国以及欧盟。世界银行、国际货币基金组织、联合国开发计划署以及区域发展银行则为发展援助委员会的观察员。并非发展援助委员会成员的经合组织成员国，也有权参加所有如下会议：涉及共同利益领域的发展援助委员会会议，以及发展援助委员会附属机构的会议。发展援助委员会全球关系战略中还明确指出，其他的发展合作提供方也可以以正规成员、长期或临时观察员的身份参与发展援助委员会的工作。

发展援助委员会欢迎中国以及其他发展合作资源提供方和专业技能提供方，共同参与到全球扶贫事业中来，共同促进可持续及包容性经济增长。发展援助委员会正致力于培养与中国及其他非成员国之间的关系，以期在发展和发展合作领域加强彼此的对话和知识共享。发展援助委员会坚信，发展合作——无论来自发达国家还是发展中国家，公共或私有资源——都将从经济状况或发展传统各异的所有参与者的共同努力下获益。而这将最终有益于发展中国家的贫困人口。

关于发展援助委员会及其活动的更多信息，请访问 www.oecd.org/dac。

同行学习可以激发有利于促进改革的良思良策。就此，研究小组希望强调以下两点：

- 中国的经济转型很大程度上带动了减贫事业。整个改革开放的推进都是基于摸索实验、持续监控以及对成功模型的广泛复制。中国的经济转型是一个持续学习和政策创新的过程，其中含有对先进国际实践的借鉴，以此推动中国转型。这一转型包括对政府和市场职能的重新定位，通过教育和培训机构来汲取和传播经验，以及对人才的激励。中国正在不断认识并应对新的挑战，比如重新实现经济平衡、拉动内需、技能升级、解决环境问题、通过创新实现新的增长等等方面的需求。中国的“十二五计划”将这些薄弱环节及新挑战作为公共政策的关键参考点。
- 在当今的世界，一些运作良好的经济体和国家正在崛起，这些经济体和国家鼓励人们参与到发展进程中来，而此一趋势完全符合非洲国家、中国及经合组织成员国的共同利益。加快减贫步伐、提升人力资本将为中产阶级的兴起打下良好根基，有助于在二十一世纪实现可持续发展，这也是非洲国家和人民通过非洲联盟及其他各类机构和进程希望达成的共同目标。在很多国家，政府问责的发展对经济转型政策越来越起到决定性作用。

本章的剩余篇幅则介绍了小组成员们从近年来的小组活动中所取得的结论。鉴于研究小组不同成员之间观念视角有着巨大差异，并鉴于某些问题的复杂性和敏感性，能够异中求存、取得共识本身就是一项成就。接下来的一节描述了经济转型的过程以及其与减贫事业的相关性。第三节则包括了中国在大规模减贫和成为中等收入国家（middle-income country）方面取得的成就，列出了取得这些成就的关键因素。第四节主要以非洲组员视角讨论了与非洲经济转型相关的讯息和可借鉴经验。最后的结论部分则总结了若干发展合作经验供中国、经合组织 / 发展援助委员会成员及非洲国家参考。

经济转型和减贫

经济转型可以帮助贫困的发展中国家转变为富裕国家，大幅度降低贫困人口比例。中国在这方面是一个卓越的榜样。当一个贫困的农业国变成中等收入国家、工业及服务行业蓬勃发展的时候，即出现所谓的经济转型。此时，生产力、人均收入及就业机会迅猛增长，农业生产率上升，劳动力从农村转移至城镇，随着出生率下降，人口组成出现转变。经济与国际供应链日益接轨，促使人们不断“从实践中学习”，推动了企业能力的升级（即“动态能力发展”）。当然，有利的经济转型环境需要国家来提供愿景，并作为经济转型进程的协调者。此外，基础设施投资及机构和制度的发展，也是重要的要素，为经济转型注入活力。

中国在过去三十年的发展及减贫进程

中国的改革进程始于三十四年前开始的农业自由化。集体农场关闭后，农民开始有权向市场销售个人的富余农产品，大幅度地增加了粮食供应及农民收入。受到成功的鼓舞，许多国有企业亦纷纷关闭，留下的业务则转为商业企业，由资源主导的企业建立国际联系。大范围的私有化进程创建了极具竞争力，以企业为根基的经济，地区性及全国交通网络得到长足发展。同时，以强有力的国外直接投资为基础的诸多经济特区，为基于供应链的工业学习模式开辟了一条新的道路，创造了众多工业集群和网络。最后，在加入 WTO 之后，中国大幅度地降低了关税，由此促使中国更深入地参与到全球经济中。私有部门得到了迅猛发展，如今已成为创造就业机会（超过 90%）和收入（超过 70%）的主导部门。

中国政府寻求国际援助和投资主要用于补充国内资源，而不是将其作为长期的主流融资渠道。他们利用国外援助和投资获取了专业技能及管理技能，并以此加速了中国农业、工业和基础设施的现代化进程。双边及多边捐助者为中国提供了大量专业经验、知识及培训，引进了包括减贫在内的公共管理及经济发展领域的世界一流分析方法。

国家、省级和市级政府通常通过“成本回收模式”积极支持基础设施建设，扩展科技基础，以此支持企业发展。包括管理培训在内的高等教育机构的基础设施得到了高速发展，教育成本当中有较高的比例由学生及其家庭负担。通过参与国际供应链以及建立合资企业的方式，企业快速地学习并蓬勃地成长。国家公派留学项目以及吸引海外华人华侨和国际专家的计划，极大地促进了企业的发展。这种发展模式中的重点之一为政府和企业之间紧密并富有远见的交流互动。

过去 30 年间的宏伟转型过程中，中国也付出了重大的经济、社会及环境代价：在全国范围内的结构经济失衡、城乡分化、土地权问题、国内人口流动的压力、集约农业导致的自然资源恶化和社会不均。然而，和大多数新兴经济体相比，中国的收入不均程度仍然保持在相对较低的水平。以收入每天 1.25 美元的贫困标准计算，中国农村地区的贫困率已降至 6%。这些为中国政府眼下最为关注的挑战。

动态能力发展

中国的经验表明，在以发展为导向的强有力领导下，关注重点从固有的政策及利益转向发展成就，贫困国家可以实现经济和社会的快速发展。塑造一个国家发展的蓝图，用一代人的时间实现经济转型，能够激发新的民族共识。由众多非洲官员及专家参加的研究小组以中国经验为参考背景，对非洲经济转型的可行方式进行了评估，并就集体援助可以如何帮助整个转型进程进行了讨论。

中国经验的关键元素

小组指出，中国大幅度减贫及创建中等收入国家的成功中包括以下基本要素。面对当今发展、调整及社会福祉方面的新挑战，中国仍将以这些基本元素为指导。

政府的职能

延续中国七十年代末期起的改革开放政策，继续将经济转型作为政府的中心指导目标。

- (i) 在国家发展蓝图中提供一个能获得全社会广泛共识和参与的基础。
- (ii) 推动实用性强、基于实证的政策制定方式以及持续跟进的绩效评估。
- (iii) 在增长和减贫方面，将绩效作为对政策和资源分配的测评标准。
- (iv) 加强学习和创新。
- (v) 对于政府和企业的效率和有效性都执行了严格的要求。
- (vi) 重点关注大学和学院的研究及推广方面的政策制定能力和投资，并建立其与各部委及决策和实施过程的联系。
- (vii) 鼓励受过良好教育、具有专业技能的中产阶级崛起，吸引海外精英回国发展。

自给自足和自主性

自给自足是中国战略的根本原则。这一原则深植于中国对走自己的发展道路的强烈意识，与此同时，中国也广泛吸收了投资者及专家等外部力量的知识，并参与到了双边和多边政策进程中。具体情况如下：

- (i) 面向当前全国及全球范围内的变化，中国不断建立自己的中期和长期发展战略，

同时通过连续的“五年计划”落实这些战略并进行适当的政策干预。

(ii) 这些战略和政策吸纳了国外投资及援助等外部支持，以求增强外部支持的有效性。

(iii) 政策发展和技术能力一直是政策重点，为中央及地方两级政府的监督和问责系统提供了根基。

以绩效为基础的公共管理和分权体制

以发展为导向的领导班子需要高质量的公共管理团队，负责中央及地方两级的政策制定和落实。以下为相关支持方式：

(i) 改革政府公务员和党政机关工作人员的甄选程序，将教育程度、实践经验和个人既有的绩效作为必要内容。

(ii) 用以市场为导向的规划体系取代了中央规划体系。

(iii) 高力度的分权催生了自下而上的管理模式，成功案例得以推广。

(iv) 各城镇间的竞争促使增长和减贫的幅度不断加大。

政策研究能力和创新体系

转型过程包括基于实证对现行政策进行集中试点和修改。中国的机构在“硬”科学和“软”科学中积累了全面的体制能力，从而能对绩效、问题和解决方案进行分析。“实验 - 评价 - 成功案例推广”准则已被广泛应用并得到了迅速落实。这就要求推广高等教育、发展与政策决策及实施相关的研究机构。国家还利用激励机制、国际合作伙伴关系并时常通过援助项目寻求并吸引全球专家和专业技术。

确认并解决挑战的反馈机制

中国的重大转型带来了内外的压力和不平衡。新的“五年计划”明确了这些主要的挑战并提出了应对之道，其中的政策行动将针对以下各个方面：

(i) 加大对增长质量的关注力度，完善问责体制的运作。

(ii) 解决收入和地区贫富差距，包括农村 / 城市收入和平等问题。

(iii) 提升国内消费，减少对外部需求的依赖。

(iv) 恢复受损环境（包括耕地退化问题），以及管理城市化进程。

(v) 针对大量仍然身处贫困的人口出台专门措施，消除赤贫现象。

在更为多样化且复杂的经济体和社会中，负责任并以发展为导向的政府仍然十分必要。面临着成为高收入国家和全球治理体系活跃的一员等挑战，中国的政策审议和调整过程，

在反馈机制和全球变化的背景下，无论在国内还是国际都显得前所未有的重要。

将中国的经验应用到非洲

以中国减贫方面的成功为背景，研究小组主要从非洲视角出发，确认了与非洲经济转型相关的一系列值得借鉴的观念和经验。可供非洲国家和组织及其发展合作伙伴参考的关键导向包括：

(i) 用一代人的时间实现绿色经济转型，迈向繁荣且现代化的中等收入经济体，实现低贫困率，这是思考非洲未来发展的重要框架。

(ii) 依靠透明度及国家和国际问责体系，确保收入和自然财富供国家经济转型项目所用，以此支持负责任并以发展为导向的国家的创建，同时应对政府掠夺、冲突和解体的风险。

(iii) 利用现有机遇同时推进大小规模的农业现代化，由此产生的普遍的增长活力，拉动了供应链和整体的经济联动，可以整合国家和区域经济并和全球市场接轨。所有小农都可以在这个现代产业里扮演企业家的角色，在创造收入的同时改变过去较高的营养不良比例。

(iv) 支持非洲知识平台和优秀研究中心的建设，以此加快农业及其他领域的技术转移和学习。

(v) 思考并采取行动推进区域一体化势头，焕发区域或整个非洲的经济活力，加强基础设施建设。

(vi) 在企业发展中采用动态能力发展模式，从当前强项 / 优势出发，通过不断调整及国家和企业间的互动来促进公共和私有部门的快速学习及能力建设。

(vii) 将贸易、投资和援助作为机遇，加速学习进程，获取适合非洲环境的技术及管理模型和技能。

(viii) 拔擢人才，以经济转型的国家经济蓝图吸引海外人才回国，以此支持具有创造力的中产阶级崛起，提供国家需要的企业家技能以及受过良好教育的人力资源，以便挑起管理更加复杂、组织更为精良的经济发展的责任，带领国家更多参与到区域和全球市场活动中。

非洲的发展合作动态

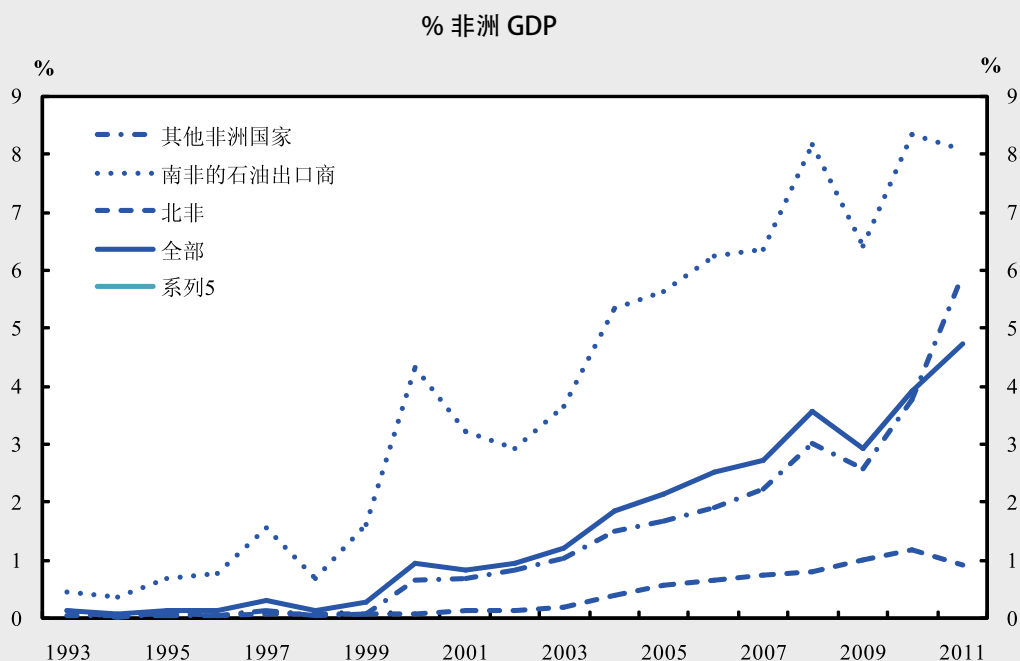
在研究小组所组织的活动中，参与人员对中国在非洲发展中日益重要的地位表示欢迎。中国为非洲外部经济关系开辟了新领域并增强了多样性，改变了众多非洲国家的经济前景。

(框 9.2)

框 9.2 非洲的经济转型及中国和其他新兴国家在其中扮演的角色

要弄清非洲和中国等新兴合作伙伴——例如中国——之间的关系，必须考虑到全球“财富转移”这个大背景（《非洲经济展望》，2011）。在过去的十年间，世界经济中收入分配的转变加剧。在更为健全的政策基础上，非洲整体均从数量更大的投资、贸易和援助中获益。非洲国家日益增多的合作伙伴也带来了巨大的政治和战略优势。中国等合作伙伴的快速增长给包括非洲在内的穷国的增长和贫困问题方面带来了显著影响。尽管中国的贸易投资给石油及矿物出产国带来了超出正常比例的收益，但这种“增长引擎效应”保持了世界上对穷国出口产品的需求。在过去十年中，中国从非洲，特别是撒哈拉以南的非洲国家的进口数量实现了显著增长（图 9.1）。

图 9.1. 非洲对中国的出口



非洲与新兴合作伙伴的商业联系和传统合作关系经常可以形成互补。这些新兴合作伙伴各自拥有的资源和优势的多样性，为非洲国家提供了交换商品、科技以及发展模式的新机遇。因为有了这些新兴的合作伙伴，新生的非洲中产阶级开始能够买得起大众消费品，除此之外，它们还向非洲供应适合发展中国家生产情况的生产资料。这些货品可以逐步帮助非洲企业提升生产力和在全球价值链中的地位。事实上，非洲的工业品出口尽管在整体输出中所占比例还很小，但在过去的十年间，这一名义数据也翻了一番（图 9.1）。也正是在这十年间，中国逐渐成为了非洲国家主要的贸易伙伴之一。

新兴合作伙伴的合作活动通常也和传统合作伙伴形成互补。后者主要通过官方发展援助的形式扶助非洲的减贫、卫生、教育和治理。而中国等新兴合作伙伴则更关注消除基础设施瓶颈。有人担心随着与新兴合作伙伴的合作继续深化，非洲会陷入更严重的债务问题，而这一担忧是没有事实依据的。不过，在非洲，尤其是最为薄弱的非洲国家，再度陷入过度负债的潜在风险确实是一直存在的。同时，据目前汇总的公共治理指标显示，非洲国家的腐败问题并没有加剧。在不同非洲国家，政策自主所受的影响也不尽相同，具体来说，资源丰富的国家比资源贫乏国家更多地拓展了它们的政策空间。

资料来源：非洲开发银行、经合组织、联合国开发计划署和联合国非洲经济委员会（2011）。

尽管在过去，经合组织成员国在与非洲的贸易、投资和援助流动方面占据主要地位，如今在其贸易、投资和援助政策下，中国已成为了非洲发展的关键驱动力。中国政府的“走出去”政策鼓励中国企业到境外投资，在一定程度上有助于中国大量外汇储备形式的多样化。很多中国援助项目通过企业来实现，这种方式更加具有可持续性。与经合组织及其他国家一样，中国正在投资扩展石油和矿物资源供应。中国有意大力发展其对非洲的贸易、投资和援助规模，当然这也取决于非洲合作伙伴增长轨迹的有效性和持续性程度。中国还将参与区域一体化等更大规模的进程，努力实现并维持非洲和平与稳定。

自上世纪九十年代中期以来，中国负责规划和发放援助的机构以及其他官方金融资源均经历了巨大的演变，同一时期，我们目睹了特殊金融机构建立、国家部委间协作体系的发展。金融机构如今有能力为更为大型的基础设施金融支持项目筹集资金。

中国已经做好了参与国家内部及区域间转型投资和基础设施项目的准备，不过研究小组认为，通过为本地公司提供更多机遇，中国可以为非洲企业发展做出更为显著的贡献。

关于可持续性和透明度存在一些问题，对于相关发展中国家的完全的自主性及问责性都至关重要。非洲国家若想完全自由地推动其与发展合作伙伴的关系，就必须更全面地了解援助的不同等级和条件，以及合作伙伴提出的各种商业交易条款。

中国和经合组织国家有一个共同的基本目标：协助非洲国家培养独立的发展能力。中国和发展援助委员会之间的合作政策获得了令人鼓舞的发展，能够改善对非发展援助的一致性与质量，包括：

- (i) 中国发布了两份政府“白皮书”。
- (ii) 双方达成一致，即非洲联盟是中非合作论坛（FOCAC）的正式成员。
- (iii) 发展援助委员会发布的公开声明，欣然见到新兴国家发挥了越来越强的发展援助方作用（经合组织发展援助委员会，2011）。
- (iv) 实施釜山援助有效性高层论坛达成的一致协议（框 9.3）。

框 9.3 第四届援助有效性高层论坛

2011 年底在韩国釜山召开的第四届援助有效性高层论坛标志着国际社会关于援助和发展讨论的转折点。该会议由经合组织协办，取得了一系列重要成果。其中最值得关注的是达成了《釜山有效发展合作伙伴关系》这一国际协定，该国际协定获得了所有重大利益攸关集团的支持，其中包括中国等新兴经济体——它们在继续开展扶贫工作的同时，也在不断深化国际合作。协定的关键原则包括自主、成效、透明和问责，上述原则均属于南南合作的参照点，由各国自愿采用。协定中还做出承诺，要“审查所有公共政策——而不仅仅是发展政策——的互相依赖型和连贯性，使各国能够最大程度利用国际投资及贸易带来的契机，并借以扩展国内市场”。会议主要成果如下：

1. 《釜山有效发展合作伙伴关系》是全球发展合作协定中包容性最强、涵盖面最广的协定。捐助组织、南南合作伙伴、发展中国家、民间协会组织（CSO）和私有部门代表等均参与了该协定的制定，并为其最终成型做出了贡献。中国积极参与了协定谈判过程，且谈判过程极具包容性和透明度，从而为该协定奠定了坚实的基础。

2. 釜山论坛的讨论中心为发展中国家，在论坛举行之前，它们即已通过援助成效工作小组开展工作，并推动了最终协定文件——《釜山有效发展合作伙伴关系》——的谈判。它们还推动并主导了关于巴黎援助有效性宣言未兑现承诺的讨论：2011年援助成效工作小组主导了一项针对78个国家的调查，以对巴黎宣言的落实情况进行监督。

3. 目前已签订许多前瞻性协定，其内容涉及有效性、透明度、地区分裂碎化、脆弱国家、气候变化、南南合作、有效制度和私有部门各方面，这些协定已为国家、企业和民间组织落实釜山协定中的承诺打下坚实基础。

4. 各方承诺在新的《全球有效发展合作伙伴关系》下共同努力，落实釜山承诺，且该等承诺获得了经合组织和联合国发展计划的支持。

釜山论坛还就核心发展挑战达成了一系列自愿国际协定，其中包括：

- 脆弱国家国际参与新政策
- 釜山性别平等和发展联合行动计划
- 釜山数据统计行动计划
- 关于有效制度和政策的新共识
- 关于通过公私合作实现广泛、包容性和可持续发展的联合声明

透明度和企业社会责任

在决定非洲国家未来发展路径的过程中，非洲以及国外企业都应扮演关键作用。专门的非洲企业社会责任平台可以聚集中非双方雇主、企业及专家，集中讨论解决绿色增长、劳工标准和供应链管理等相关问题和挑战，以此促进所有发展合作伙伴间的合作，积极推动这些领域非洲经济治理方式的发展。

发展合作方面的经验

中国、发展援助委员会成员和非洲国家都将联合国千年发展目标作为自己的工作导向。和中国的情况一样，有助于经济转型的国际援助可以支持并加速非洲增长和减贫进程。通过小组活动中的分享，研究小组提出了发展合作方面的一些经验。

中国如何能加强其对非洲发展的贡献

在过去的十年间，中国对非洲发展给予了高度关注，进行了多次高层访问，并建立了中非合作论坛以及相关程序以确认和落实对非洲的援助。2010年，新的中非研究中心成立。中国还参与了联合国在非洲的维和任务，并创建了官方发展融资的金融机构和工具。对于中国部署速度快、成本低的援助，尤其是对基础设施和建设方面的援助，以及中国对非洲当地要求的即时回应，非洲国家表示感谢。如前文所述，中国近期发表了两份重要的“白皮书”。

- 《中国与非洲的经贸合作》表达了中國希望与其他方共同努力，促进非洲的和平、发展和进步。
- 《中国的对外援助》概述了过去几十年间中国的援助工作和政策，公布了管理对外援助的部委间新协作体系，并计划提高援助质量，就此领域与国际发展合作伙伴共同努力和学习。

研究小组认定，中国可以通过以下途径进一步促进非洲发展：

- (i) 在与非洲的政策对话中，带入更多转型观念。
- (ii) 帮助展示发展的学习模式如何可以有助于全球经济中多样化的参与能力的建设，其中包括对对外援助及投资经验的学习。
- (iii) 支持非洲联盟的结构和政策框架，加强区域一级和次区域一级的工作力度，其中包括发展区域间基础设施和知识平台。
- (iv) 帮助非洲国家学习中国管理援助及国外投资的成功经验，特别是在一般部委结构中整合援助项目管理的经验。
- (v) 增加其援助计划和融资条款的透明度，就财务可持续性问题的评估对非洲国家进行扶持。
- (vi) 帮助落实针对腐败、资源收入和企业社会责任的非洲及国际准则。
- (vii) 在身处非洲和从事非洲发展工作的援助人员中，强化关于非洲现状的知识。
- (viii) 制定其援助质量日程，并在援助管理中引进系统化模式，包括规划、监控和评价系统。

在非洲发展方面，经合组织成员能够从中国的做法中汲取哪些经验

经合组织 / 发展援助委员会成员向非洲国家提供了包括项目、产业和预算等方面的广泛支持。近年来，向非洲提供的援助显著增长，但仍与 2015 年将援助翻一番的目标有一定差距。

研究小组认定经合组织 / 发展援助委员会成员可以通过以下途径进一步促进非洲发展：

- (i) 将它们之间的合作纳入到经济转型进程中来，超越援助有效性的范畴，扩展到应用于非洲的广义发展有效性。
- (ii) 进一步努力扶助科技能力、高等教育体系以及知识平台的建设，以创建区域性及非洲网络为目标，就此领域从中国以及其他新兴国家汲取经验。

- (iii) 支持非洲联盟结构和政策框架。
- (iv) 帮助落实针对腐败、资源收入及企业社会责任的非洲及国际准则。
- (v) 继续近期支持农业及基础设施发展的势头，通过相关论坛与具有特殊知识及专业技能的新兴国家进行合作。
- (vi) 考察援助报告如何能更好地反映新兴国家技术合作活动所带来的影响，而不仅仅是援助资金的影响。
- (vii) 随着新兴合作伙伴逐步建立起自己的援助活动，不同援助提供方彼此的相对优势、成本结构和互补性会出现怎样的转变
- (viii) 探索贸易、投资和援助联动及融资项目能够如何调动更多参与方及资本，从而推动非洲经济转型的进程。

非洲国家从中国发展过程中可以汲取的经验

参加小组活动的非洲代表坚信他们的未来应由自己决定，认为要肯定之前的成就，也要认识到仍需努力的方面。他们强调，区域一体化的努力对于克服政治经济上的分割状况至为重要。非洲领导人必须努力创建负责任的以发展为导向的国家，从而团结民族成分复杂的社会。他们必须确保邻国间的和平和发展。事实上，在过去的十年间，非洲制度、政策分析和审查过程都得到了增强。政策框架和经济管理出现了明显改观。非洲出现了各种新的倡议，旨在解决各种区域经济社群彼此重复、缺乏联系的问题。在积极的非洲整体计划下，农业发展被放在了首位。找到了适合非洲的通讯技术和商业模式并取得了巨大成功。然而，在一些非洲国家，精英阶层的激烈竞争与种族纷争仍然是一个重要问题。面对这个难题，非洲联盟必须提出有效的解决方案。但值得一提的是，很多今天的新兴经济体都是依靠转型中的领导力量解决了冲突和混乱局面，从而迈出了成功的第一步。在非洲也不乏这样的典范，这些成功案例将对非洲大陆其他地区的可持续政治解决方案起到激励作用。

研究小组发现非洲国家可以通过以下方式进一步促进本地区发展：

- (i) 鼓励创建负责任并以发展为导向的国家，促进从精英阶级至各民族间的政治共识。
- (ii) 参照经济转型典范，以动态的能力进程为国家及区域发展战略框架，并就此和发展合作伙伴达成共识，以此为背景提出战略及运营计划和项目。
- (iii) 推进区域一体化进程，为区域间基础设施发展寻求创造性解决方案。
- (iv) 强调农业现代化的重要性以及它在创建国家和区域的广泛增长动态方面的职能。
- (v) 利用非洲通讯革命契机，实现知识转移和吸收以及企业创建的迅猛发展以及全球经济联动。
- (vi) 进一步发展实用政策的制定和绩效评估方面非洲现行的政策分析和审查能力及进程，确保公共服务领域以绩效为导向。

(vii) 以前瞻性并基于绩效的模式创建国家和市场企业间的紧密互动联系，提升学习和技术转移和吸收能力。

(viii) 借鉴新兴国家的成功案例，通过加强能力自主性、能力建设和相互学习确保从国际援助中获取最大收益。

参考文献

- AfDB, OECD, UNDP and UNECA (2011), *African Economic Outlook – Africa and its Emerging Partners*, OECD, Paris.
- China DAC Study Group (2011), *Economic Transformation and Poverty Reduction: How it happened in China, helping it happen in Africa*, CFEPH, Beijing.
- Dahman-Saidi M. and C. Wolf (2011) “Recalibrating Development Co-operation: How Can African Countries Benefit From Emerging Partners?” Working Paper No. 302, OECD Development Centre, Paris.
- Garroway, C., B. Hacibedel, H. Reisen and E. Turkisch (2010), “The Renminbi and Poor-Country Growth”, Working Paper No. 292, OECD Development Centre, Paris.
- Goldstein, A., N. Pinaud, H. Reisen and X. Chen (2006), *The Rise of China and India - what's in it for Africa?*, OECD Development Centre Studies, OECD Development Centre, Paris.
- OECD (2007), *Promoting Pro-Poor Growth: Policy Guidance for Donors*, DAC Guidelines and Reference Series, OECD, Paris.
- OECD (2010), *Perspectives on Global Development 2010 - Shifting Wealth*, OECD Development Centre, Paris.
- OECD Development Assistance Committee (2011), *Welcoming New Partnerships in International Development Co-operation*, available at www.oecd.org/dac.
- Reisen, H. (2008), “From Old-Donor Debt Relief to Emerging Lenders in Africa”, *Policy Insights No. 57*, OECD Development Centre, Paris.
- Reisen, H. and S. Ndoye (2008), “Prudent versus Imprudent Lending to Africa: From Debt Relief to Emerging Lenders”, *Working Paper No. 268*, OECD Development Centre, Paris.

经济合作与发展组织

经合组织是政府共同解决全球化带来的经济、社会与环境挑战的一个独特机构。经合组织率先研究并帮助政府应对发展的新议题与挑战，例如公司治理、信息经济与人口老龄化。经合组织提供了一个平台，让不同国家的政府能够比较政策经验、寻求共同问题的解决方案、识别良好做法，共同努力以协调国内国际政策。

经合组织的成员国包括：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、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国和美国。此外，欧盟也参与经合组织的工作。