

中华人民共和国

避免中等收入陷阱： 实现可持续和包容性增长的政策

2013年9月



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

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

目录

前言	2
避免中等收入陷阱：实现可持续和包容性增长的政策	3
粮食安全	8
社会安全网	12
医疗卫生改革	16
绿色增长	20
气候变化	25
城市化和可持续发展	29

前言

中国经济在过去三十年间取得了举世瞩目的成绩，目前，中国正处在一个十字路口，需要进行进一步的改革以确保实现广泛的、可持续的、公平的增长。

实物资本和人力资本方面的巨大投资、充满活力和竞争力的出口、以及健全的经济管理体制都是增长的主要动力。但是，正如中国官方所强调的那样，中国目前需要转向基础更为广泛的、更依赖于国内需求的增长模式。确保增长的可持续性和包容性将会使中国避免中等收入陷阱，并有可能使中国到2030年成为世界上最大的经济体。

“中国梦”的核心是国家发展、个人富足、良好治理和可持续增长，而金融、土地和劳动力市场的改革能够使“中国梦”得以最大实现。具体来说，中国需要进一步加强其社会保障体系的覆盖范围、解决卫生医疗领域的挑战、通过更好的城镇化满足人民对生活空间的需求、提高能源效率、增加粮食安全、提升创新、以及采取控制污染的政策。这些改革举措需要资金支持，这就需要改革税制并改进不同层级政府间的财政关系。

一些OECD国家很好地实现了向更富有的社会的转变，它们的经验进一步说明了基础广泛的改革的重要性。例如，当一个国家失去基于生产和出口的低成本的比较优势时，加快创新和加快促进服务业的发展就变得尤为重要。同样，确保未来增长在环境方面的可持续性也要求有更好的价格信号，从而控制污染和避免自然资源的枯竭。

基于OECD成员国和伙伴国的专业知识和经验，本报告给出了OECD最新的政策建议，这些政策建议涉及的领域对中国长期的经济表现和社会发展至关重要。

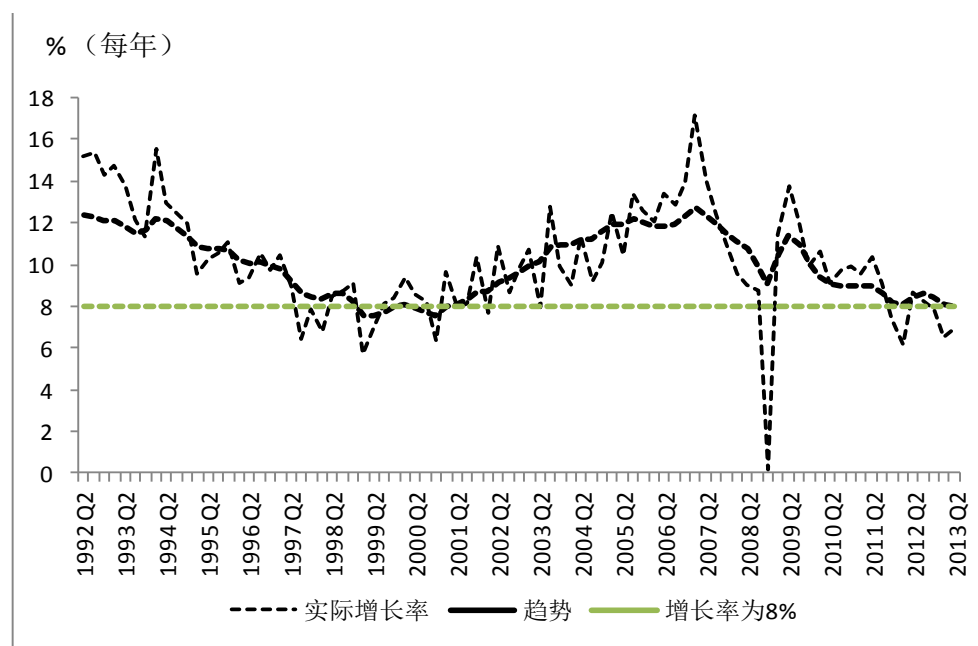
OECD对在过去十多年间与中国的合作和政策对话引以为荣，同时期待继续为中国经济的更强劲、更清洁、更公平增长贡献力量。中国参与OECD各委员会及其附属机构的工作使得OECD的政策讨论和成果更为全面。今天，随着中国作为世界经济增长的强劲动力的作用进一步加强，这一伙伴关系有着前所未有的重要意义。

经济合作与发展组织秘书长
安赫尔·古里亚（Angel Gurría）

避免中等收入陷阱：实现可持续和包容性增长的政策

九十年代中后期中国经济增长因国有企业及银行体系的双重破产而明显放缓。自 1998 年推行改革力克双重困难以来，中国经济表现出色，GDP 增长平均每年略低于 10%。然而，过去五年经济增长出现放缓。虽然很难分割周期性和结构性因素，但似乎趋势增长率已经下降到 8% 左右（图 1.1）。OECD 的预测表明未来经济放缓将继续，部分原因是工作年龄人口将很快开始下降。在此背景下，有人担忧中国经济可能没法像过去那样迅速追赶发达经济体，并可能会深陷在一个所谓的中等收入陷阱中。

图 1.1. 实际 GDP 增长和趋势 GDP 增长



来源：OECD 的测算。

真的有中等收入陷阱吗？

一般情况下，一旦技术进口和城市化这些较容易的目标得以实现，追赶型经济体的增长势必放缓。尽管从中等收入达到高收入（按 2011 年价格人均 GDP 超过 12500 美元的定义）的经济体数量有限，但几乎四分之一的 OECD 成员国成功实现了这一跨越，也包括中国的几个邻国。这些国家跨越成功与否的关键大多是经济政策的质量。有些政策导致了高通胀水平和不稳定的通胀率，或国内外债务违约，这都阻碍了经济增长，20 世纪 90 年代的许多拉美国家就是对应的例子。

当然，中国是一个庞大而多样化的国家，各省间发展的差别很大。到 2012 年，三个直辖市已经超越高收入标准。如果“十二五”规划的目标增长率得以实现（因为这很可能），到 2015 年将会有 2.6 亿人生活在高收入省份。如果相同的增长速度还可以保持到 2020 年，那时将有 10 亿人生活在高收入地区。

什么解释了过去的增长？

自 1998 年以来，中国经济的快速增长源自多项重大改革，彻底改变了企业和个人所面临的激励。现列举其中几项：

- 国有企业的公司化改革，并向公众出售少数股权；

- 建立一个有生机的银行系统；
- 为企业创造一个新的法律环境；
- 加入世界贸易组织（WTO）；
- 显著减少对个体迁移的障碍；
- 以及住房市场的发展。

这些改革提升了劳动生产率，虽然在某些情况下并非没有短期成本。然而，到 2008 年左右，这些改革开始出现推进乏力的迹象，劳动生产率的增长也放缓。比较国有企业和非国有企业，结论一目了然。经过改革，国有企业的劳动生产率快速增长，并远远高于民营企业，这是因为国有企业改善了其低效问题。但是几年之后，国有企业的劳动生产率增长开始放缓，而非国有经济的劳动生产率则持续快速提高。

如果要把经济增长率保持在接近 8% 的水平，新一轮的各项改革是必须的，正如最近两期的 OECD *中国经济调查* 中所强调的那样（OECD, 2010, 2013）。培育创新变得越来越重要，因为中国所使用的技术已接近世界最先进水平。金融、土地、劳动力市场和财政改革也是必需的，以便改善资源配置，使经济增长更绿色并更具包容性。

提升创新水平

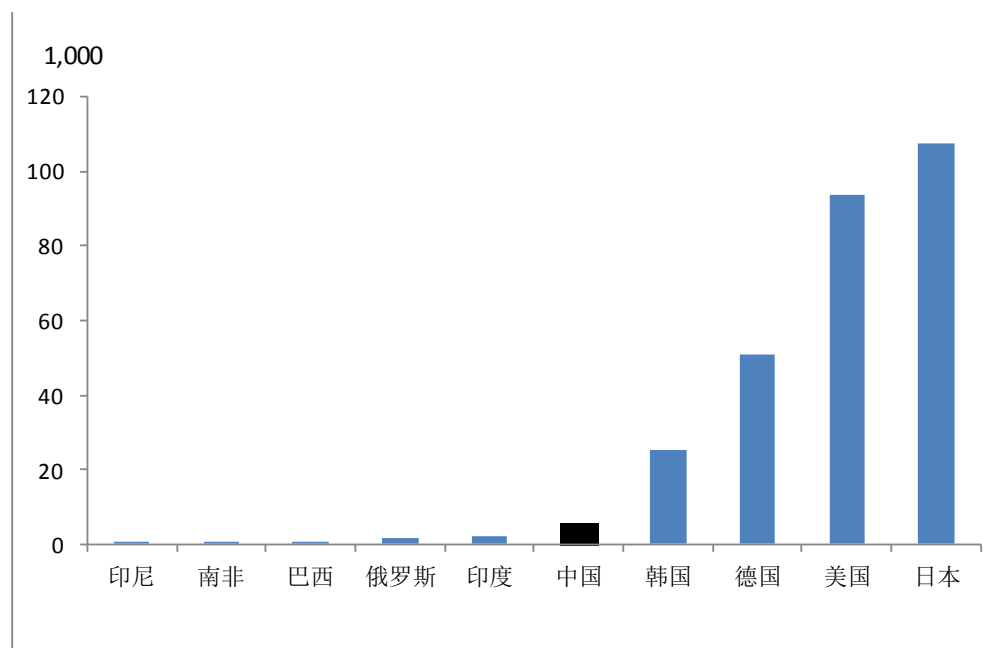
当前的经济结构有其弱点。在某些如加工和组装的领域，中国出口产品的价值很大程度上并不是在中国创造的（例如一些象征性的高科技电子手持设备）。从长远来看，由于来自成本较低经济体的竞争，中国从事这些经济活动的比较优势可能受到蚕食。因此，价值链的其他部分还有待提高：上游部分包括研发、设计、关键零部件制造；下游部分包括市场营销、品牌和客户服务。这将对中国强大的制造能力形成补充，提高劳动生产率和增加值。

中国的升级过程可能会不同于其他亚洲经济体。获益于一个巨大的且快速扩张的国内市场，中国企业一方面参与外国跨国公司的价值链，另一方面也可以从全球价值链活动中学到知识，将其应用在国内市场，开发新的功能。

升级也将要求加紧创新。研究和开发的投入在 2005 年到 2012 年间增加了一倍以上，已达 164 亿美元（占 GDP 的 2.0%），其中几乎四分之三的总支出来自企业。到 2010 年，中国是仅次于美国的拥有最多研究人员的国家。专利申请和授权的数量都在 2011 年超过了美国。而且他们都集中在高科技领域，如数字通讯。

不过，对创新系统的产出质量存在一些质疑。在世界各地，公司倾向于到国外注册更高价值的专利，以便最大化其知识产权价值。例如，美国公司在国外注册其 85% 以上的专利。另一方面，中国企业在海外注册的专利只占其注册总专利数的 5%。当然，随着政府项目的支持，中国企业逐渐熟悉国际流程，情况变化会很快。2006 年到 2011 年间，这类专利数平均每年增长 35%。然而在新获批准的外国专利方面，中国仍然远远落后于发达国家，即使它领先于其他新兴经济体（图 1.2）。

图 1.2. 国内公司获得的外国专利数
2011 年数据



来源：世界知识产权组织。

因此，中国需要改善框架条件支持创新，尤其是对极具创新性的初创企业。这些手段包括减少障碍和行政负担，改善对创新性中小企业的融资。学术研究和产业之间需要培育更紧密的联系。政府也应该让公共资金的分配符合国际最佳做法，这通常涉及研究人员和科研机构之间的竞争。

金融改革

一个强大的金融体系在经济中会发挥关键作用，帮助将资本配置在其最有效率的用途上。尽管银行体系改革和资本市场建设已取得长足的进步，中国的金融体系仍处在一个艰难的时刻。管制的部分放开为不同市场提供了套利机会，利用行业间存在的监管差异人为地牟取原本在公平竞争的环境下不应存在的回报。

在这样的背景下，银行通过将贷款转移到表外同时从另一家银行获得担保的方式从而避免拨出资金用于贷款。如此的监管套利引起今年年中对银行资本流动性和充足率的普遍担忧。此外，还有其他削弱稳定的监管套利的例子。信誉良好的国有企业可以从银行贷款，或通过信托公司以更高的利率进行委托贷款。同样，储户能够投资所谓的理财产品和信托产品，这些都提供了比银行体系更高的利率。通常情况下，相比银行而言，提供这些产品的机构资本充足率较差，而且监管不够严格，更容易受到不利因素的冲击。目前只有银行的最低贷款利率管制被废除。

以上问题的解决方案在于完成对银行利率管制的放松，辅以对所有金融机构都采取类似的资本充足率要求，将增强金融稳定性，并将使资本得以更有效地配置。最近成立的金融监管协调部际联席会议制度是一个很好的举措，该联席会议由人民银行牵头，将所有金融监管者汇集在一起，这有助于减少监管套利行为，并为进一步的金融改革凝聚动力。

如果能让金融改革完全有效，资本市场则需要更加透明。这尤其适用于与地方政府有关联的借款人。需要对这些机构的借款进行清楚的公共登记，以防止公共部门过度借款投资。这一公共登记需要经常、定期更新。

富有效率的资本市场也需要逐步取消资金转入或转出中国的资本限制。自 2009 年以来，允许资本流入的程度有所增加，但在 2013 年上半年，监管机构仅允许流入了不到 100 亿美元。如果中国公民能自由到境外投资，这将有助于参照世界其它地方的投资的盈利水平对在中国的投资项目的盈利水平做出判断。

同样的，如果人民币要成为与中国经济的规模和实力相当的世界货币，有必要让更多的资金流入中国。目前，超过 20 家央行持有人民币资产。市场人士估计所有国际储备的

1%为人民币资产。离岸市场正在迅速增长，但要使人民币成为完全国际化的货币，就需要私营部门有更多的渠道投资中国内地的资产。

土地市场

土地市场，或者至少是土地使用的规则，需要进行重大改革。尽管中国是一个幅员辽阔的国家，但只有一小部分土地适宜于房屋和农业开发。事实上中国是世界上人均农地最少的国家之一，因而用于城镇化的土地必须得到高效使用。目前，土地被过度用于工业目的，其中一个显著的原因是地方政府往往压低这类土地的价格。另一个原因是租约只允许一种使用用途，当城市扩张时，这就阻碍了工业生产活动的搬迁。此外，租约的期限相对较短（30年或40年），这也让开发商更有动力建设低质量建筑。

农民土地权利的改革也是需要的：对仍由农民耕种的承包地而言，进一步延长承包期限；对位于城市郊区但已经被城市开发所完全包围的农地（城中村）而言，从法律上允许农民将部分土地用于建设目的。这类房屋虽然质量一般，但却为新到城市的人提供了必要的栖身之所。

最后，可持续的城市扩张需要在政府、开发商以及现有土地使用者之间公平分配土地开发收益。在全国范围内开展的许多试点项目中，大城市周边的农民所得到的收益份额（土地补偿款）则更大。

劳动力市场和社会安全网

过去二十年间中国的劳动力市场已经发生了巨大变化，目前有超过 2.6 亿人的工作和居住地点不在他们的户口所在地。管理他们生活的法规也因此需要做出调整，这既有效率也有公平的原因。从效率方面来看，在当前劳动年龄人口持续下降的情况下需要增加现代工业和服务业的劳动力供给。中国的内部迁移在很大程度上是人们仅住在城市一段时间，然后回到农村的钟摆式流动。随着新增农民工流入的下降，有必要减少流出，从而使在非农部门的劳动力继续增加。为此，管理城市流入人口生活的法规需要逐步松动。特别是一些公共服务的提供需要与注册户籍脱钩。具体来说，应在一个城市居住一定时间的身份证明文件为依据，保证满足条件的所有人都可以获得各级教育、公共卫生服务和最低生活保障。这有助于鼓励农民工在城市停留更长的时间，同时在经济发展过程中做到以人为本。

改革税收和财政关系

1994 年财政改革以来，税收收入变得越来越集中到中央。由于支出大部分是下放到地方，这使得地方政府更加依赖于中央政府的转移支付。这种依赖加上特定用途的许多专项转移支付，限制了地方政府解决当地问题的能力，并使预算变得困难。通过增加省级政府收到的税收收入的比例，并在各省推行类似的做法，就可以克服这些困难。此外，在每个省内转移支付应该变得更加注重公平和再分配（参见 Wang and Herd, 2013）。

改革的第一阶段在于改变增值税的性质。财政部部长已宣布该改革将提前一年于明年举行的下一届全国人民代表大会上完成。届时基本上所有服务行业都将被纳入增值税体系。改革之前，服务业部门已经缴纳的增值税不能从其营业税中扣除，新的改革措施将会刺激对服务业产值的需求。

有几个税种可以被用来提高税收收入，但同时不会扭曲经济活动。对拥有的房产征税具有相对较低的酌情效果，当房产税着重于土地使用权的价值而不是土地上的建筑物的价值时尤为如此。在理想的情况下，此税的收入可以减少地方政府对房产交易转让税的依赖。交易税对劳动力的流动构成了障碍，因为人们在更换住处时需要交税。然而，要使房产税成为一个重要的收入来源，其征收范围需要远大于目前上海和重庆的试点方案中的征收范围。对资源收益征税是另一种不扭曲经济活动的收入来源。在 2011 年，这种自然资源收益总额超过 GDP 的 9%。然而，在公司层面，这种税收难以实施，因为难以确定各个公司新的生产成本。现行税收有待加强，资源税收入不应仅归自然资源所在地的少数地方政府，而应由中央政府重新再分配给所有的地方政府。如果资源收益归个人或国有企业，将可能产生不当的分配效应和糟糕的投资决策。

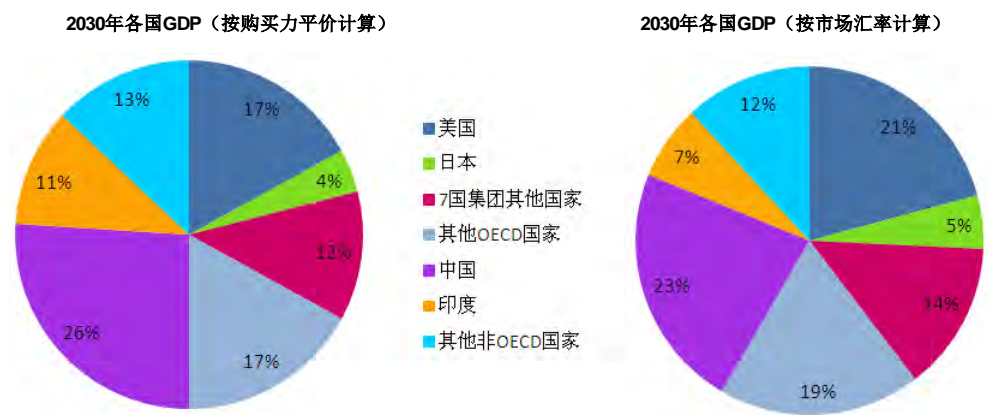
自然资源的可持续使用

如果评估福祉时不考虑污染和自然资源的枯竭，经济增长将是不可持续的。在中国，煤炭的使用是污染问题的核心。煤炭燃烧导致全球变暖，而效率低下的燃烧则产生大量小颗粒，造成公众健康方面的重大问题。国家层面的化石燃料使用上限将有助于减少此类排放量的增长。由于中国地域广阔且具多样性，可能难以在全国范围内铺开碳排放交易系统，但给碳定价将是一个有效减少排放和使增长更可持续的方法。除了限制排放，还有必要控制对水的需求的增长。特别是过度使用地下水在许多地区带来沉降的问题。这需要对水有一个更健全的定价体系，让农民和城市居民得到更有效的价格信号。

结论

在千年之交的多项改革涉及了许多对经济增长最明显的障碍，并帮助建设了有中国特色的社会主义市场经济。当前还需要进行许多领域的改革才能确保在未来十年继续保持增长。金融、土地和劳动力市场都需要进一步的重大变革。为帮助支付一些改革的成本（特别是通过赋予流动人口更多的权利），需要改革税收和不同级别政府间的财政关系。此外，为了确保增长的可持续性，需要更好的价格信号以控制污染并减少对自然资源的消耗。成功实施这些改革将帮助中国实现符合 OECD 最新预计的长期愿景的经济增长率，即无论采取任何 GDP 衡量方法，中国都将成为世界最大的经济体（图 1.3）。

图 1.3. 占 2030 年世界 GDP 的份额
市场价和购买力平价汇率下的 GDP



来源：《OECD 经济展望》，2013 年 5 月。

本文其余部分将详细讨论如何使增长在环境方面更具可持续性，以及如何在粮食安全、社会保障网、医疗以及城镇化领域设计更具包容性的政策。

参考文献

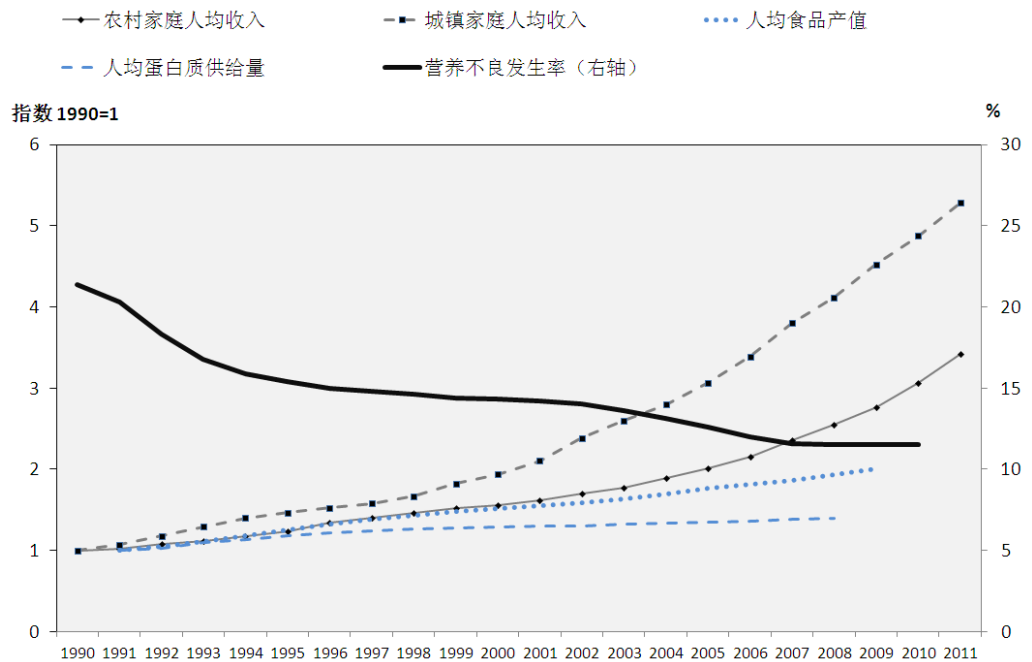
- OECD (2010), *Economic Survey of China*, OECD, Paris.
- OECD (2013), *Economic Survey of China*, OECD, Paris.
- Wang, X. and R. Herd (2013), "The System of Revenue Sharing and Fiscal Transfers in China", OECD Economics Department Working Paper, No. 1030.

粮食安全

发展现状

中国已在粮食安全方面取得了重大进展：营养不良人口的数量已从 1990-1992 年的 2.54 亿降至 2010 年的 1.58 亿，占全球营养不良人口减少量的 73%。在这一过程中，营养不良发生率几乎减半，从 21.4% 降至 11.5%（图 2.1）。联合国粮农组织监测的其它指标比如中国儿童发育迟缓(stunted)、体重不足(underweight)或瘦小(affected by wasting)¹ 的比率下降了 50-70%。这些进步是通过改善食物获取以及粮食供应来实现的。按照人均实际水平来测算，在过去的 20 年中城市人口的收入增长了五倍多，农村人口的收入增长了三倍多。据此，根据世界银行公布的每人每天 1.25 美元生活费的贫困线标准，中国贫困人口的比率从 60% 降至约 13%。同时，人均粮食供应提高了一倍，人均蛋白质供应提高了三分之一以上。目前，粮食安全问题越来越集中于农村地区的最贫困人口，通常是小农户（OECD，2013a）²。

图 2.1. 中国的粮食安全



来源：联合国粮农组织，2012 年 FAOSTAT 数据库，中国国家统计局（2012）。

主要挑战

尽管中国取得了如此大的成就，但营养不良人口的总量依然庞大，占世界营养不良人口总数的几乎五分之一。此外，几乎 20% 的中国人口仍遭受着“食物不足”（既包括严重营养不良人群，也包括并不总是能够获取充足食物的人群）。同时，中国面临的资源短缺问题也日益严峻，尤其是水和耕地。随着收入的提高，饮食水平将持续改善，对肉类及乳制品等耗水型食物的需求也会增加。为了确保粮食生产的自给自足，中国政府设定了一个红线：即将耕地总量控制在 1.2 亿公顷以内，但这一目标与城镇化和基础设施开发对土地的需求的不断增加产生了冲突。中国的土地生产力极高，但其代价是高投入，尤

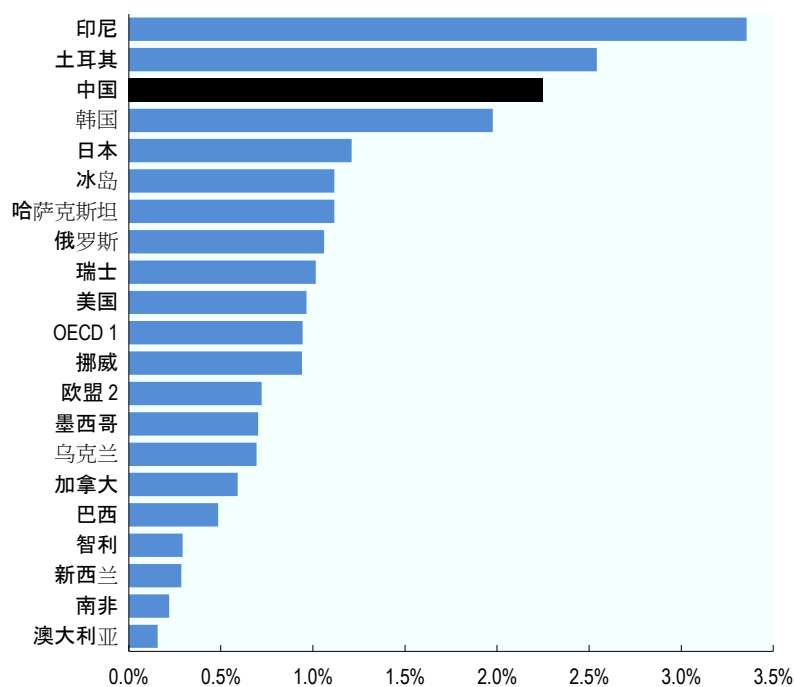
¹ 世界卫生组织的营养状况信息体系所确定的指标。体重不足：年龄别体重小于世界卫生组织儿童生长标准中间值左边的-2 标准差。发育迟缓：年龄别身高小于-2 标准差。瘦小：身高别体重小于-2 标准差。

² 同时，中国人口在饮食习惯方面所经历的迅速改变使得超重人口的比率大大增加，中国和其它发展中国家一样，目前都同时存在大量的体重不足人群和超重人群，面临着营养不足和营养过剩的双重压力。例如，从 1991 年到 2008 年间，肥胖人口的比率几乎增加了 5 倍，从 1% 上升到约 5%。

其是肥料。农业因此成为最污染水资源的行业之一。粮食产量的进一步提升要求采用新型种子、新技术、以及各地区和各类农场更为公平的获取这些新种子和新技术。**放宽土地使用和流转政策**可以便利土地整理，因此也能提供很大帮助（OECD，2013a）。

OECD 的生产者支持估值（Producer Support Estimates）表明，中国旨在提升农业生产以及农民收入的政策将让消费者和纳税人承受的代价越来越大（OECD，2013a）。自上世纪 90 年代后期以来，来自消费者的转移数额（当国内农产品的定价高于国际水平时）一直呈上升趋势，同时其浮动范围也较大，反映了国际市场的波动。针对生产者的转移支付预算也有所增加，但更为平稳。转移支付的提供方式包括农用化学品（尤其是化肥）补贴、良种和农机补贴、以及越来越多的按照单位土地面积的固定补贴率而进行的直接支付。在中国，通过上述两种方式提供的支持增长迅速，2012 年达到了农场总收入的 17%。这一数值接近 OECD 国家 18.6% 的平均水平（在未来一段时间内呈下降趋势），但是比南非或巴西的生产者支持高得多，2012 年这两个国家的数值分别为农场总收入的 3% 和 5%。此外，根据 OECD 的支持总估值³（Total Support Estimate）来测算，2010-2012 年提供给中国农业的支持总成本为 GDP 的 2.3%，远高于 OECD 国家 0.9% 的平均水平，也高于俄罗斯、巴西、南非和乌克兰（图 2.2；OECD，2013b）。OECD 国家总体上已经减少了提供给农业的支持数额，好几个国家（比如瑞士、美国和智利）进行了**政策大调整**，即公共支持日益与生产决策脱钩。这些措施减少了贸易扭曲，并对发展中国家的经济有溢出效应。总体来看这些改革有助于提高发展中国家的收入水平，因此也改善了食物的获取（OECD，2013c）。

图 2.2. 各国支持总估值，2010-2012
占 GDP 的比重



注：

1. 支持总估值指标囊括了生产者支持（PSE）、农业总体服务（比如研究、基础设施、检验、营销和推广）支持、以及对消费者的补贴。
2. OECD 的总估值不包括非 OECD 成员国的欧盟成员国。
3. EU 15 代表 1995-97 的数值，EU 27 代表 2010-12 的数值。

来源：OECD，2013 年 PSE/CSE 数据库。

³ 这一指标囊括了生产者支持（PSE）、农业总体服务（比如研究、基础设施、检验、营销和推广）支持、以及对消费者的补贴。

OECD 成员国和伙伴国的主要经验

- **收入增长**是粮食安全持续改善的关键所在。
- **农业的可持续发展**在提升粮食供应与增加贫困人口的收入方面起着主导作用。增加对农业研究的投入、技术转让、扩大农场规模以及咨询服务可以提供比农业补贴更高的回报。这些措施能够增加粮食的总体供给，这不仅有助于农民，而且有益于消费者。
- 促进农业发展的战略性公共投入有助于吸引私人投资。OECD 已经制定了一个**可持续的农业投资的政策框架**，旨在帮助决策者提升农业投资的发展益处。
- 政府提高收入的努力需要**由其他政策来补充**以改善营养结果。基本公共服务获取的改进可以较快地改善粮食安全。
- 政府应当**将农业发展政策与更广范围的增长和发展战略融合起来**。在实现粮食安全方面做的最成功的国家，农村均衡发展便利了农村与城市劳动力的逐渐融合。
- 对使用生物燃料进行补贴或强制使用**生物燃料**的政策应当**废除**，因为将土地用于生物燃料的生产会给粮食价格带来压力。
- 政府可以帮助减少**消费过程中的废料**并改变膳食结构（例如通过教育），以此来增加粮食的可持续供应。

对中国的部分政策建议

- **通过整个经济领域的改革提高贫困人口的收入**：促进收入增长，尤其是绝大多数贫困人口居住的农村地区的收入增长，以此来改善这些人的粮食获取。在促进农业发展的同时进一步促进农村的发展，给农民工家庭融入城市提供便利。进一步加快改善农村基础设施以及农村地区基本公共服务的获取，比如教育、医疗、养老金制度以及社会保障。
- **完成由投入补贴向直接支付的转变，并最终转变为战略性的公共投资**：逐步以直接支付取代农业投入补贴，每单位土地面积可以获得固定数额的支付，无需以购买规定的投入或生产特定的农产品为获取补贴的条件。这有助于减少对生产者决策的干预并能更有效地提高农民的收入，从而改善他们的粮食获取。将来可以考虑从直接支付向战略性农业投资转变。
- **通过创新提升来提高农业生产力**：进一步加强研发、技术应用与转让、教育、农场培训以及咨询服务。考虑采用新种子（包括转基因生物）以及高效肥料（能长期释放养分），从而以较低的环境成本提高生产力。
- **提高水的有效使用**：**调整水价**，使其包含供水成本并促使农民不种植耗水型作物。
- **通过国内与国际农产品市场的更强融合来实现粮食来源的多样化**：鉴于庞大的货币储备以及持续增加的经常账户顺差，中国可以到国际市场上购买粮食。逐步缩小 95% 的粮食自给目标所涵盖的粮食范围。例如，供人消费的玉米仍被包括在这一范围之内，用于工业加工和饲料的玉米则可以被部分排除在外。玉米进口增加了，节省出来的土地则可以被用于其它具有更高生产力的用途，包括用于城镇化和基础设施开发。与国际市场的更强融合也能减少国内市场上粮食供给的波动。
- **提升土地市场的发展**：土地转用仍是中国农村地区社会冲突的主要根源之一。为了缓解这些冲突，农地的非农转用应基于土地的市场价格来进行，农民因此才能积累初始资本并在农村地区开展非农经营，抑或便利他们向城市迁移。

参考书目

- OECD (2013a), Stepping Up the Pace of Reform and Fostering Greener and More Inclusive Growth in China, OECD Contribution to the 2013 China Development Forum.
- OECD (2013b), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2011: OECD Countries and Emerging Economies, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013c), Global Food Security, Challenges for the Food and Agricultural System, OECD Publishing, Paris.

OECD 在粮食安全领域的工作

OECD 的工作涉及粮食安全的供方和需方两个方面。就供方来说，OECD 的工作涉及政府的政策如何影响粮食的可持续供应，同时还包括我们和其他国际组织一起为 G20 所做的农产品价格的波动管理以及可持续地提高农业生产力的方法等方面的工作。就需方来说，OECD 的工作侧重于政府改善公民食物获取的方法上，尤其是通过农业发展以及减少贫困发生率的措施。发展协助委员会及其成员与合作国政府和其他国家级别的利益相关方一起加强和支持粮食安全方面的国家政策。OECD 也和联合国粮农组织一起在粮食安全方面开展合作，包括每年联合出版《农业展望》，该出版物被视为市场信息、分析和预测的可靠来源。

粮食安全领域的其他读物

- OECD-FAO (2013), Agricultural Outlook 2013-2022, OECD Publishing, Paris.

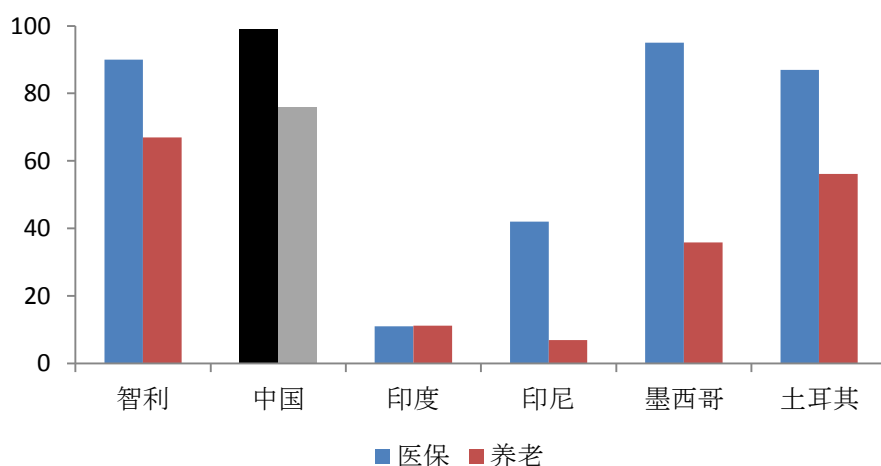
社会安全网

发展现状

2006 年以来中国政府的社会性支出**增长迅速**，到 2012 年已占到 **GDP 的 9%**，超过墨西哥、印度等许多新兴市场国家，但仍低于俄罗斯（15.5%）、巴西（16.3%）及 OECD 国家平均水平（21.8%）（OECD 社会性支出数据库）。中国政府在社会事务方面的增量支出主要用于**扩大各种社会保障形式的覆盖率**，特别是缴费型社会保障制度的覆盖率（图 3.1）。主要改革包括：在农村实行最低生活保障制度；为农村户籍人口、城市户籍职工的家属及学生提供新的医疗保险制度；实施新型农村养老保险制度和外来务工人员养老保险制度。预计“十二五”期间政府社会性支出会进一步增加，且增速高于 GDP（OECD 2012a）。各项社会保险及社会救助制度的措施有助于中国到 2020 年建立起覆盖城乡居民的社会保障体系。

图 3.1. 各国政府医保制度和养老制度于近年的覆盖率¹

各自占人口和就业的比例（百分比）



注：

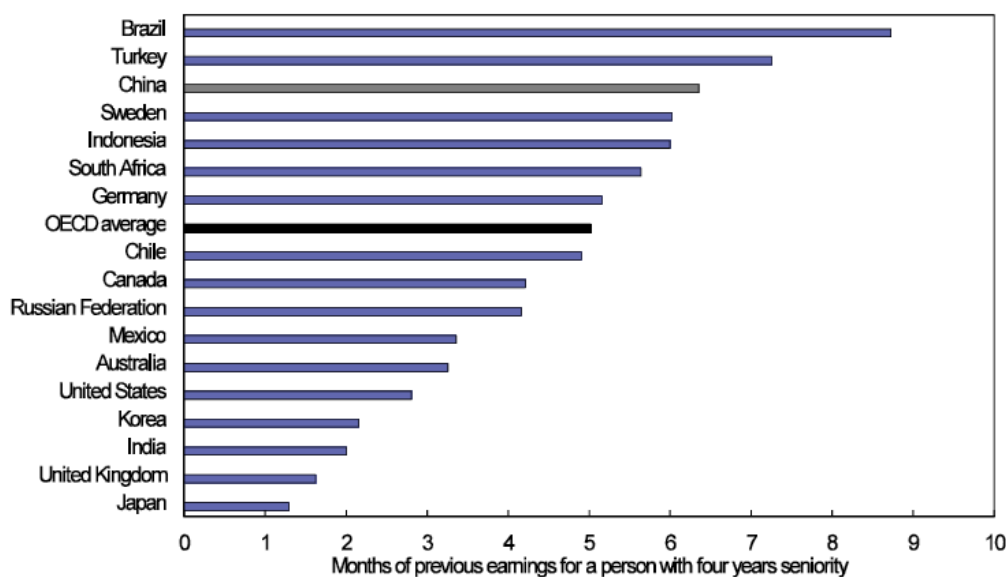
1. 各国数据的参考时间段为：土耳其，2009 年；印尼 2008 年、2009 年；智利，2009 年；墨西哥，2010 年；印度，2010 年；中国，2012 年。
2. 印度的数据不包括公务员的医保和养老制度。

来源：OECD Employment Outlook 2011（《OECD 就业展望 2011》），中国国家统计局。

主要挑战

很多农村**社会保障制度平均福利水平较低**。城市里，由于执法力度较弱，对违规行为的惩罚措施缺位，因此很多公司都不为员工缴纳社保费用。而且，中国的**失业保险**体系主要依靠员工劳动合同中规定的离职补偿金。与其他国家相比，中国有劳动合同的员工离职补偿金很高（图 3.2），这反映出这类人群的福利水平。但 2010 年仅有 4%的外来务工人员有失业保险。尽管颁布实施了新劳动法，但签订劳动合同的外来务工人员仍不足一半。结果，**享受到福利的失业人口不到 10%**，而在巴西这一比例是 30%，俄罗斯是 25%，南非为 10%（OECD 2011; OECD 2012a）。

图 3.2. 工作四年后失业救济和离职补偿金最高额



来源：OECD Employment Outlook 2011（《OECD 就业展望 2011》）。

此外，虽然近年来中国采取了很多改革措施，但其养老体系仍然是**割裂**的。农村、城市、政府部门的养老制度各不相同，甚至在各种制度的内部，机制安排也不尽相同。而补充性个人养老体系刚刚起步，规模仍然较小。基本养老制度的割裂阻碍劳动力的流动，因此会降低效率。而且，各行业的替代率大相径庭，一个人从某一行业转入另一行业后，由于养老制度之间不能衔接，因此新制度不承认之前的工作经验，这有损于公平性。最近的某些改革使“碎片化”问题更为严重，而其他改革，特别是一些提高统筹层次的措施，目前还没有全面实施。

另一个问题是现行的退休年龄过早（男性 60 岁，白领女性 55 岁，蓝领女性 50 岁）。在迅速老龄化社会中，这会给退休金的供给带来严峻的挑战。当然，与很多国家一样，这是个政治上非常敏感的问题。可以对年龄较大的职工进行培训并建立起鼓励他们延迟退休的激励机制。首先，可以实施提高退休金领取年龄等措施。此外，**有效替代率不高，预计未来还会进一步下降**（OECD, 2012c）。在快速老龄化社会中与子女一起生活的老年人越来越少。从政治角度出发，替代率不能一直徘徊在低位。养老方面的第三个挑战是关于**财政支出的分配问题**：随着农村地区人口的老龄化，目前的制度安排意味着很多额外的成本要由地方政府承担，而地方政府又没有足够的资源。

OECD 工作⁴的主要经验

- 延迟退休年龄从短期来看可以增加劳动力参与度、提高总需求，就长期而言有助于提高财政的可持续性，因此会对经济增长产生积极影响。要使养老金制度适应人口结构的变化，就要保证老年人有足够的劳动参与度。总而言之，各国需要适应预期寿命延长这一现实。既要通过社会保障及社会服务制度为各年龄群体提供适当的社会福利，又要**将支出保持在可控水平**。新兴经济体面临的主要挑战是如何在保持经济增长的同时满足社会保障支出的不断增加。一些国家可能需要通过提高税收遵从度、扩大税基等方式提高财政收入。
- 20 国集团中的一些新兴经济体实施了**创新型社会政策**，把给予贫困家庭的现金转移支付与卫生、营养、教育等方面的基本服务结合起来，并且将社会保障与就业政策联系起来。但是，如果在某些（农村）地区根本没有相关服务的供给，那么就不应该将服务使用条件与现金利益收款挂钩，否则就会使贫困地区或更多农村地区没有机会得到现金和服务。巴西所采用的整笔拨款的方法由于使符合条件的家庭得不到帮扶而备受指责，因此要确保识别过程行之有效，使所有目标人群都能够得到服务。

⁴ 与国际劳工组织合作。见 OECD/ILO, 2011 和 OECD, 2011。

- 新兴经济体面临的一个重要挑战是如何确保社会保障制度既不会**削弱人们工作的动力**，又不会阻碍正规就业的发展。有证据表明，社会救助对受益人参与劳动力市场的负面影响小于大家平时的印象。比如，南非的儿童支持拨款使非常贫困的收益人更有效地寻找就业机会。但是，失业保险等社会保险制度如果设计的不好或管理不到位，可能会适得其反。
- 制定**统一的社保制度**可以避免产生不良结果，减少管理成本，就社会保险而言，还可以增强政府统筹风险的能力，最大程度的减少随意性。此外，非缴费型制度也可以顺利过渡到缴费型制度。一种方式是随着收入水平的提高逐渐减少缴费补贴。最后，除了收入补贴政策之外，社保政策还应该帮助受益人找工作或者帮助他们克服社会问题。(OECD/ILO, 2011 和 OECD, 2011)

对中国的部分政策建议

- 提高**失业保险的覆盖率**，完善**瞄准机制**：将工作重点从保住工作（严格的劳动保护）转变为帮助劳动力求职并提高他们的就业能力。这将有助于减少非正规就业，提高失业保险的覆盖率。引入风险统筹机制，确保失业救济金足以在合格人群中进行再分配。
- 可以通过家计调查**更好地瞄准**困难人群，同时优化在职福利机制，从而完善有条件的现金转移支付等社会救助制度。进行适当的监测，一旦发现违规事件要进行强制处罚。
- **提高退休年龄**。先统一男、女退休年龄，然后再根据预期寿命调整退休年龄。
- 逐步**整合各项养老金制度**。即使未来仍是由不同的养老金制度覆盖不同类型的劳动者（职工和自雇人员），但最终还是应该实现各种制度的统一，首先在省一级实现整合，然后再扩大至全国，逐步消除城乡居民之间的差异。
- **中央政府**承担更多的农村养老金支出。

参考书目

- OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, Paris.
- OECD/ILO (2011), *Towards National Social Protection Floors, A Policy Note for the G20 Meeting of Labour and Employment Ministers*, Paris, 26-27 September 2011.
- OECD (2012), *China in Focus: Lessons and Challenges*, OECD Publishing, Paris.

OECD 在社会政策领域的工作

OECD 在**社会政策**方面的工作目标是在人口老龄化、全球化和快速技术变革的情况下提高社会福利。其活动主要关注以下领域：

1. 实现社会保障制度现代化，增加所有人的机会，应对人口结构挑战。主要工作内容包括养老金制度、失能及家庭福利、长期护理服务。
2. 设计就业导向型的社会政策，促进弱势群体参与劳动力市场，同时努力消除贫困和社会排斥。主要工作内容包括失业及社会救助、在职福利和住房福利。

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

社会安全网领域的其他读物

- *Pensions at a Glance*（养老金概览）

第一个全面比较 OECD 各国养老金制度主要特征的出版物，其中包括各国的退休年龄、给付增长率、封顶线和指数化调整。

- *Society at a Glance*（社会概览）

包括 30 多个指标，以广阔的视角进行国际比较，评估社会趋势、结果和政策。

- Pension indicators（养老金指标）：
<http://www.oecd.org/els/public-pensions/oecd-pensions-indicators.htm>
- Benefits and wages（福利及工资）：
<http://www.oecd.org/els/benefits-and-wages-oecd-indicators.htm>
- Social expenditure（社会支出）：
<http://www.oecd.org/els/soc/social-expenditure-databases-socx.htm>
- Families and children（家庭与儿童）：
<http://www.oecd.org/els/family/oecd-family-database.htm>

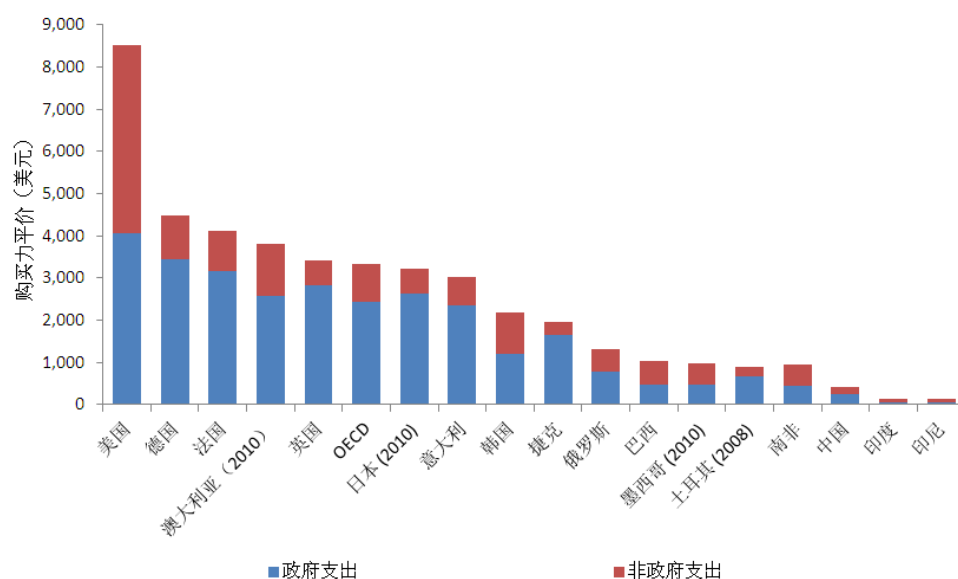
医疗卫生改革

发展现状

中国在提高人民健康水平方面取得了巨大进步，2011 年出生预期寿命已达到 73.5 岁（OECD 国家的平均水平为 80.1 岁），比 1960 年增加了 25 岁。这一成绩是由很多因素共同促成的，包括生活水平提高、营养状况改善、此前的改革措施大幅降低了传染病的流行率。近年来，中国政府启动了一系列改革，努力实现医疗保险全覆盖，并调整了待遇和福利水平，提高全国各地医疗服务的可及性。此外，政府还实施了相关政策提供平价的基本药物；并改革供方支付制度，使其符合医疗卫生体系的总体目标（OECD, 2012a 和 OECD 2013b）。

2000-2010 年间中国人均医疗卫生支出年均增长 11%（OECD, 2012b），略高于总的经济增长率。2011 年中国卫生总支出占 GDP 的 5.2%，人均卫生支出 432 美元，虽然低于 OECD 国家平均水平（分别为 GDP 的 9.3% 和 3,339 美元），但根据国际标准，这一支出水平符合中国目前的收入状况。2011 年政府卫生支出占卫生总支出的 56%，远远低于 OECD 国家的平均水平 72%（图 4.1）。但近年来中国也取得了一些令人瞩目的成绩，包括：大多数中国人（2011 年 95% 的中国人）已经享有基本医疗保险；自付费用占卫生总支出的比例也由 2001 年 60% 降至 2010 年 35%（OECD, 2012a），计划到 2015 年降至 30%。

图 4.1. 2011 年人均卫生总支出，政府人均卫生支出及非政府人均卫生支出



来源：OECD 2013b 和 OECD 2012b。

主要挑战

未来，中国会像许多 OECD 国家和新兴市场国家一样，要应对日益严重的慢性非传染性疾病（如癌症、心血管疾病、糖尿病、哮喘等）。主要风险因素包括吸烟（中国男性的吸烟率居世界前列）、饮酒、体育活动少、不健康的饮食结构及肥胖（中国目前的肥胖率是 15 年前的 3 倍）（OECD, 2012b）。与其他新兴市场国家相比，中国的慢病负担较重，健康结果较差。这与卫生体系应对慢病的方式密切相关。中国当前的卫生体系倾向于复杂的医院服务。结果，很多慢病病人在病程的后期才去治疗。医保制度对医院治疗的补偿更高，而不是保证在初级医疗保健服务中进行筛查、使用基本药物。此外，医生数量迅速增加，但一些在职医生通常不能完全胜任其工作。基层医疗机构因为薪水低、职业前景差，很难吸引好的医生（OECD 2013a）。

随着医疗保险的快速发展，需要解决诸多问题**协调各项医保制度**。目前，各制度由不同级别的政府分管，覆盖人群、福利水平和资金来源也各不相同。“碎片化”的医保，再加上户籍制度，严重影响了医保制度在外来务工人员中的有效覆盖（OECD, 2012a）。这类人群的自付费用较高，且必须回到参保地申请报销，报销比例低，耗时较长。

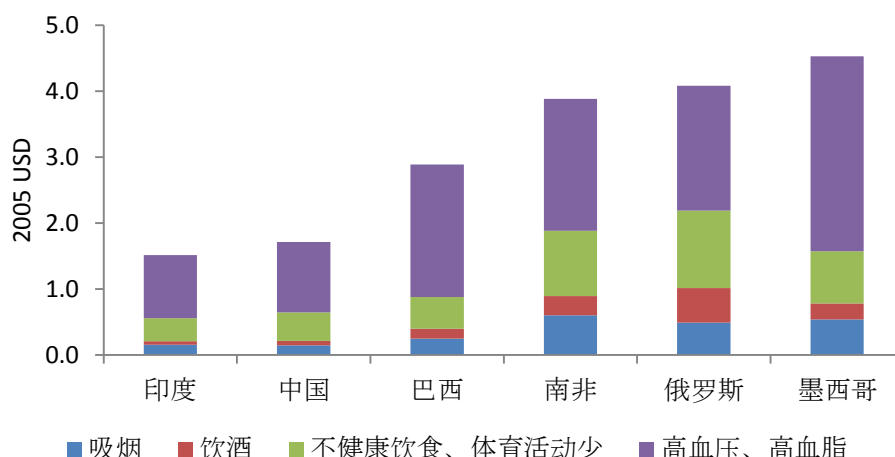
医院的组织结构和筹资也存在很多问题。1997 年以来政府一直在促进医疗体系的重新定位，从以医院服务为重点变为积极发展社区卫生服务。但最新数据表明仍有 2/3 的医疗卫生支出用于医院服务（OECD, 2012a）。虽然从所有制结构来看医院是公立的，但其大部分资金都直接来自患者。据估算，政府拨款仅占医院运营收入的 10-25%，其余资金主要来自向患者收取的药费和高科技诊疗费用。**当前按服务项目付费的方式扭曲了服务供给，促使供方使用高成本、低效率的诊疗手段，导致中国的医院系统效率低下**。政府已尝试通过限制医院药品加成来解决这一问题。但目前只有基层医疗机构实施了这一政策。而且这一措施也没有解决根本问题，即政府为医院提供的资金不足以支撑医院的运行成本，也就是说，医院必须通过向患者收费来弥补这一资金缺口（OECD, 2012a）。

另一个挑战是如何**提高平价基本药物的可及性**。2008 年中国的药费支出占 GDP 的 2.1%，占卫生总支出的 49%，而 OECD 国家平均水平分别为 1.5%和 20%（OECD, 2010a 和 OECD, 2011）。随着发病率的变化、人口老龄化、医疗保险不断扩大、制药商越来越重视中国这个全球增速最快的市场，预计未来药品消费量还会增加。因此，用健全的制度确保药品支出的使用效率是当前的一项重点工作。为此，中国建立了国家基本药物制度。为了保证质优价廉的药品充分可及，要制定**集中采购程序**，在省级进行药品集中采购。在这一框架下，省级政府已经试点了各种招标程序，评估各种试点的效果有助于判断哪种方式可以最有效地为老百姓提供质优价廉的基本药物。集中采购也会改善药品的供给状况（OECD, 2012a）。许多 OECD 国家认为发展仿制药市场可以提高药品支出的使用效率，因此大部分国家都实施了相关政策，促进仿制药的竞争和替代（OECD, 2012b）。

OECD 成员国和伙伴国的主要经验

- 大众媒体宣传、营养标识及营销限制、食品税、食品补贴等**具有成本效益的预防性干预**，可以减少慢病（Cecchini 等, 2010）。例如，通过增加烟草税、强制实行工作场所禁烟、烟草产品标识及公众意识宣传活动可以降低吸烟率。图 4.2 列出了在新兴市场国家开展这些干预的成本估算。
- 定期监测、分析慢性病的**医疗服务质量指标**也有助于减少慢病。要解决引发慢病的社会因素，防止这类疾病进一步发展，需要**政府在不同的政策领域统一行动，相互协调**。比如，教育部和农业部是重要的利益相关者，可以为卫生政策提供有力支持。
- 根据 OECD 的经验，中国的医疗卫生体系应该更多地通过**协作医疗这种新模式**开展慢病防治工作，即初级卫生保健机构的门诊服务相互协调，有时也会融入医院专科服务。各国实践表明，一体化的服务提供体系可以在减少病床数量、缩短住院时间的同时，产生很好的健康结果。在这种架构下，主要位于农村地区的乡镇卫生院可能会发挥非常重要的作用。实际上，OECD 国家的政策目标都是**扩大社区的初级卫生服务**，尽量减少医院服务。瑞典、加拿大和澳大利亚都在积极实施相关政策，扩大社区医疗卫生服务。
- 按服务项目付费这种**医院支付制度**具有推高医疗卫生支出的内在动力，因此大多数 OECD 国家都放弃了这种制度，转而采用运用诊断相关组的按病种付费，也常常将按病种付费与总额预算相结合。

图 4.2. 针对慢病主要风险因素的预防服务包的年人均成本（2005）



来源: OECD, 2012a。

注: 服务包的成本包括应对慢病主要风险因素的最有效的预防政策（联合国“最佳购买” UN best buys）。

对中国的部分政策建议

- 促进健康教育提高公众意识，完善各项预防及早期诊断措施，**降低慢病发病率**。在中国实施综合性预防战略的年人均成本为 1.72 美元，低于其他中等收入大国。继续发展城市社区卫生服务中心，确保初级卫生保健发挥更大的作用，尤其是在防治那些不需要去医院就诊的慢病方面，初级卫生保健可以大有作为。
- **定期监测医疗服务的质量和成本**，系统收集医疗服务及医院的业绩指标（如 OECD 的监测指标）。
- **统一各医保制度的福利水平**，同时通过更广泛的使用电子健康档案等措施提升管理效率。提高医保在流动人口中的覆盖率，将参保与户籍脱钩。同时，确保中央政府在医保基金中承担更大的出资比例。
- **医院改革**：在医院进行支付制度改革。医院通常催使医生过度使用药品及高科技诊疗手段，因为这些处方能给医院产生较大的利润空间，以弥补其在其它领域因管制价格而遭受的损失。因此，医疗收费应该更好地匹配生产成本。此外，要给予公立医院更大的人事自主权，使其能够适应环境的变化。要保证服务质量，就要逐渐转变成企业化的管理制度和会计制度。在这方面，如果使用得当，绩效指标可以成为有益的工具。
- 确保为医生和其他医务工作者提供**充足的培训和薪酬**，鼓励他们选择适合社会需要的职业路径。
- 通过改善高效、平价药物的可及性，进一步提高**药品使用效率**。消除诱发大处方问题的经济激励，完善药品集中采购程序。

参考书目

- Cecchini, M. et al. (2010), “Tackling of Unhealthy Diets, Physical Inactivity, and Obesity: Health Effects and Cost-Effectiveness”, *the Lancet*, Vol 376/9754 pp. 1775-1784.
- OECD (2010a), OECD Economic Surveys: China, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010b), OECD Health Policy Studies - Value for Money in Health Spending
- OECD (2011), Health at a Glance, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012a), China in Focus: Lessons and Challenges, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012b), Health at a Glance, Asia-Pacific, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2013a), Stepping Up the Pace of Reform and Fostering Greener and More Inclusive Growth in China, OECD Contribution to the 2013 China Development Forum.
- OECD (2013b), OECD Health Data: How does China Compare with OECD Countries?

OECD 在医疗卫生改革领域的工作

OECD 通过对卫生政策进行经济分析，帮助各国提高医疗卫生系统的效率和价值。OECD 卫生处的职责是：就如何满足日益增长的高质量卫生服务需求问题，为政策制定者提供建议，为公共、私营部门利益相关者及公民提供信息。在公共预算极为有限的情况下，这项工作尤为重要。卫生处拥有可靠的卫生系统绩效统计数据，可以帮助各国将本国的政策与做得较好的国家进行比较。我们也会发现、总结成员国和伙伴国在以下几个方面的最佳实践，包括：加强初级保健和疾病预防、提高医院服务效率、对医生和医院采取适当的支付方式确保他们提供高质量的服务、使医疗卫生服务更好的满足体弱老人的复杂需要、保证对慢病特别是癌症和心血管疾病提供最佳的医疗服务。OECD 通过分享最佳实践，鼓励各国之间相互学习，从而帮助各国更好地设计卫生政策，提高生命质量。

医疗卫生改革领域的其他读物

- OECD (2013), A Good Life in Old Age? Monitoring and Improving Quality in Long-term Care, OECD Publishing, Paris
- OECD (2010), Obesity and the Economics of Prevention: Fit no Fat, OECD Publishing, Paris
- OECD (2010), Health Care Systems: Efficiency and Policy Setting, OECD Publishing, Paris
- OECD (2010), OECD Health Policy Studies: Improving Value in Health Care: Measuring Quality, OECD Publishing, Paris
- OECD (2008), OECD Health Policy Studies: Pharmaceutical Pricing Policies in a Global Market, OECD Publishing, Paris.

绿色增长

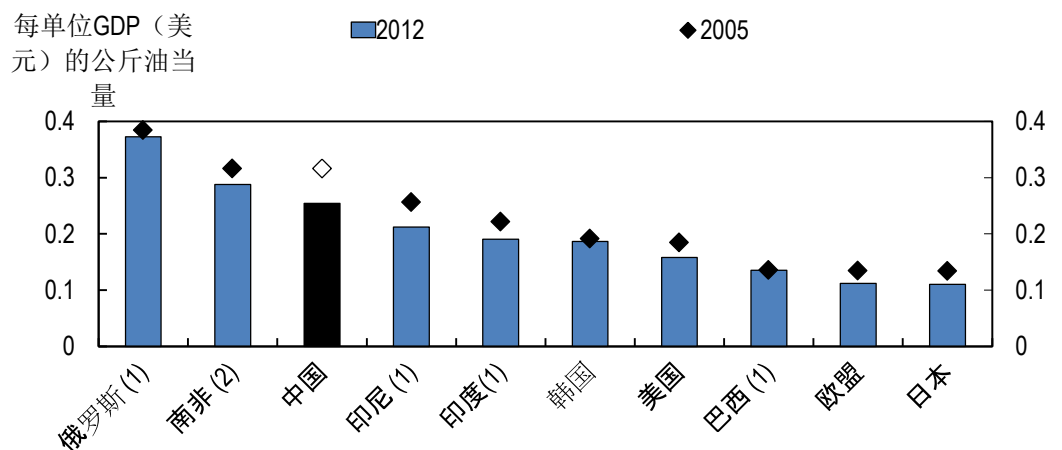
发展现状

中国“十二五”规划中的“绿色发展”一章表明了中国决心迈向更为绿色的经济。“绿色发展”主题有六大战略支柱：气候变化、资源节约和管理、循环经济、环境保护、生态保护和修复、水利、和防灾减灾体系。除了诸如能源强度、二氧化硫和 COD 污染物等从“十一五”计划延续下来的指标，这些支柱还要求引入一些新的有约束力的指标，比如到 2015 年单位 GDP 的碳排放减少 17%、到 2015 年氮氧化物和氨氮排放减少 10%。中国致力于向“绿色、循环、低碳经济”转型，建立着眼于能效和环保的可持续发展模式。实际上，中国在推动绿色经济发展方面已经取得了显著的成绩，包括**提高能效**，以及控制某种形式的**污染**。

2006 到 2010 年间，单位 GDP 能耗下降了 19%，计划到 2015 年进一步减少 16%（国际能源机构，2012）。然而，中国的能源强度仍然高于多数 OECD 国家以及部分其他新兴经济体（图 5.1）。汽油价格和电价仍然受到严格管制，部分工业用户享受优惠价格，不利于鼓励节能。目前，政府正在扩大开发可再生能源与核能，以期减少对于化石能源的依赖。中国是全球**可再生能源**领域最大的投资者，2012 年投资总计 670 亿美元。政府计划到 2020 年将可再生能源的比例提高至 20%。政府推行了推广节能建筑的措施，并建立了 OECD 国家业已发展壮大的绿色建筑自愿认证系统。

另外还采取了一系列措施减少地方的空气污染，包括设立定量目标、升级设备、以及将标准提高到 OECD 国家所施行的水平。大气污染物的监测范围也在不断扩大，监测结果更加透明（OECD，2013a）。2013 年 6 月，政府宣布未来五年斥资 2,750 亿美元控制排放，应对空气污染。在其五年规划中，中国也提出希望借助绿色增长政策创造就业，减少贫困；这方面的重点是林业，将其作为可持续应对不断增长的木材需求的一种方式。**绿色创新**方面也取得了一定的进展，2010 年能量产生和效率专利占专利总数的 1.9%。

图 5.1. 中国的能源强度



注：

(1)：2011；(2)：2010；(3) GDP 以 2005 年不变价格（该年购买力平价汇率）为准衡量，折算成美元。

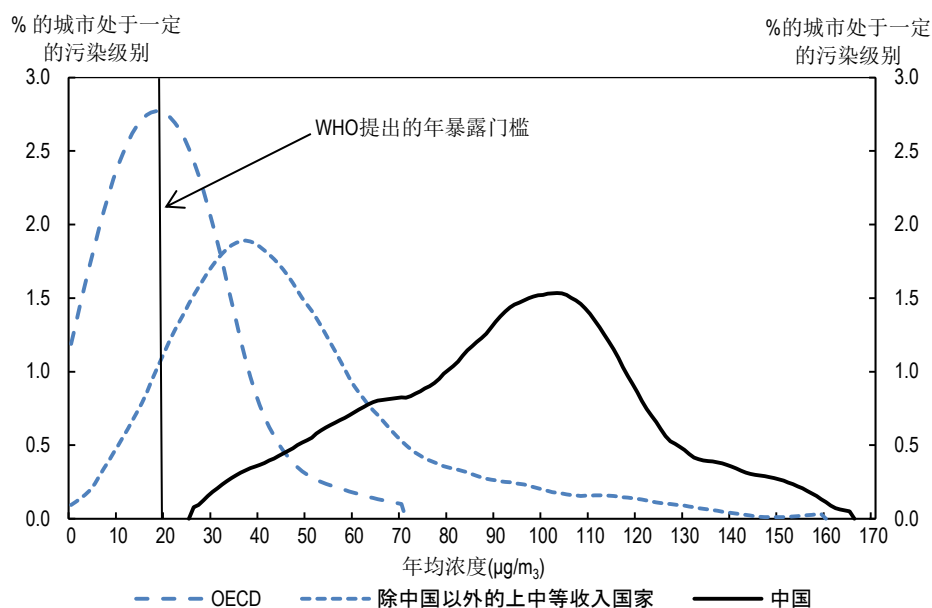
来源：OECD 与国际能源机构。

主要挑战

在提供了重要机遇的同时，中国的快速**城镇化**进程也加剧了各种环境压力（OECD，2013c）。多数城市的空气质量堪忧，二氧化硫、二氧化碳、PM₁₀ 和较小颗粒物的浓度数倍于世界卫生组织的上限标准（图 5.2）。这导致了城市人口中呼吸道疾病发生率的增加，尤其是婴儿和其他易感人群。根据《OECD2050 年环境展望》的预测，到 2050 年，

全球每年因暴露在颗粒物中而早死的人数将会增加一倍多，达到 360 万人，大部分死亡发生在中国和印度。城市空气污染对健康的影响也导致了相当大的经济成本。

图 5.2. 大气颗粒物⁵浓度在特定水平以上的城市比重



对化石燃料的依赖，特别是对最为广泛可得的燃料来源--煤的依赖，以及不断增长的能源需求对控制大气污染构成了较大的挑战。水污染也受水资源稀缺影响进一步加剧，中国七大水系中超过 40%的内陆河流水质不适于人类使用。这些压力带来了显著的健康影响和相关成本，削弱了人民的福祉。另外，由于贫困人口通常受到的影响更大，通过适当的税收和转移支付制度应对环境关切也可以支持政府降低不公平性的努力。目前最亟待解决的挑战是推动市场定价，取消不利于环保的补贴，切断污染和其他形式的环境退化与经济增长之间的联系（OECD，2013a）。同时，完善法律法规以及不断加剧的环境和资源局限都需要通过绿色创新不断升级生产过程（OECD，2013d）。

根据国际和历史标准来看，制造业在经济中所占份额较高，表明经济活动更多地集中于资源密集型和高污染的行业。能源生产和工业的空气污染排放反映了中国日益增长的能源需求及其供给结构，电力生产仍以燃煤为主，而工业也是在锅炉和熔炉中直接用煤。从环保的角度来看，转向以服务业为基础的经济是大有裨益的。

另外，尽管中国的排污收费也有较长历史，但监管与执法不力等实施问题一直困扰着污染收费制度。排污收费过低，无法激励企业对减缓措施进行投资（OECD，2013a）。

OECD 工作的主要经验

- 推动绿色经济发展需要举各方之力，并采用均衡的政策方针。通常来说，发展中国家的绿色增长行动议程都采用三步走的方针。首先，需要对绿色增长形成共同的愿景，绿色增长相关目标应纳入国家发展规划和预算。其次，应落实具体着眼于绿色增长的政策，特别是涉及到投资、创新与研发、劳动和技能开发、财政结构与监管，以及气候变化适应与应变力的政策。最后，应开发机构能力和治理能力，有效实施各种政策改革并对进展状况进行评估（OECD，2013a）。
- 更加合理地确定能源、水资源和其他自然资源的价格有助于提高资源效率，减少污染。定价安排往往受到公平性考虑的影响，因此这一领域的改革要能够抵消可能产生的分布影响，如将财政收益返还给居民。例如，从绿色增长的角度为水资源定价，需要充分了解农民和居民（还包括其他水资源使用者）对于不同价格信号的反应。

⁵ 颗粒物是指悬浮在空气中的细小的固体或液体物质。

- **通过税收或缴费对污染物定价**，或通过建立**排放量交易制度（ETS）定价**，为实现绿色增长的政策目标提供了一种经济可行的方式（OECD，2011）。很多国家都建立了成熟的碳及其他污染物（主要是二氧化硫）的定价工具（OECD，2013a）。
- **水资源管理**可在很多方面推动绿色增长（见 OECD，即将出版，2013e）。有四个机遇值得特别关注：1）完善水资源配置体系；2）注重开发鼓励创新、提高用水效率的水资源管理安排；3）在水资源相关风险充满不确定性且不断加剧的背景下，要投资开发能够提高用水安全的环境友好型水资源基础设施（湿地，洪泛区，小型堤坝，以及地下水补给区；在城市环境中：需求管理，雨水收集，可持续城市排水）；4）让所有人都以能够承担的价格获得供水和卫生服务。
- 市场化改革需要配套**有力的环境标准和完善的城市规划**。国际证据表明，规划得当的**紧凑型城市**具有诸多环境优势，例如能效更高，土地资源使用更加合理，以及交通运输造成的污染较少（OECD，2012）。
- **绿色投资政策的一体化方针**可帮助政府创造有利的环境，带动并扩大实现绿色增长目标所需的私营部门投资。例如，设计合理的水权可刺激灌溉部门投资于节水技术，将节约下的水资源用于其他用途。
- 与基础设施一样，**创新**也是向低碳、资源节约型经济转型过程的重要因素。绿色创新需要采用系统化的方法，因为系统各个方面同时创新比针对某项技术的创新更有效益。水资源相关创新可来自于专项政策，也可源于设计得当的配置制度；这方面有很多国际经验可资借鉴。
- **劳动与技能开发**政策可支持实现绿色增长目标，这项政策能够帮助工人由从事破坏自然资源的活动顺利过渡到可持续管理自然资源的活动，从而提高生产力，创造就业，带动发展。

对中国的部分政策建议

- **进一步提高能源、水资源和其他自然资源的使用效率**：提高汽油和其他石油产品的消费税率，将与温室气体排放和污染有关的负面外部效应计入终端用户价格。推进改革，放松价格管制，允许国际原油价格变化完整地传递到国内油价。市场化天然气定价试点项目结束后，将相关安排推广至全国范围，实现煤炭的完全市场定价。推行电力部门价格改革，更加合理地反映成本。避免针对部分工业用户实行优惠电价。对于灌溉和家庭用水，评估用户对不同价格结构和水平的反应。设计有针对性的配套措施，推动顺利转型，解决可负担性问题。
- **加强污染的价格信号**：确保有效实施二氧化碳排放试点交易制度，在此基础上制定统一的国家碳定价方针，抑或建立国家排放交易制度，抑或推行**碳税**。推行措施，减少机动车污染排放，包括征收运输燃料税，将车船税与其环保性能挂钩，并征收拥堵费（而非限制发放牌照）。
- **为可再生能源投资提供适当的支持**：解决风能和太阳能供给瓶颈，继续推动完善的投资协调与电网接入，同时扩展可持续投资和融资平台。这需要清洁技术方面的持续的研发支持，以及适当的框架条件以引入更加绿色、高效的基础设施，支持绿色增长和可持续发展。
- **提高环境标准，加强执法与落实**：将大城市的高标准向全国推广，进而继续提高机动车和燃料国家标准，特别是含硫量标准。针对更大范围的环境目标设定具体指标，包括更多的空气和水污染物。继续确保省市地方政府对实现环境目标负有责任。改进针对所有主要污染物包括颗粒物、二氧化碳和其他温室气体的国家数据收集和发布。通过系列措施强化核能安全，包括面对不断增长的核能投资加强监管能力，升级监管框架确保更加明确的问责，以及确保监管部门有渠道向最高级别政府报告。
- 评估水资源配置制度，包括根据发展战略配置水资源、以及刺激创新与投资的能力。OECD 收集的国际经验可资借鉴。

- **协调**参与政策制定的各个部委、公共机构以及各级政府之间的**行动**，解决环境政策和法律在省级与地方层面执法尺度不一的问题。要特别重视城市水资源管理，因为水资源管理跨越行政管理边界，涉及诸多部门政策。
- 作为让中国经济结构重新恢复均衡状态的大范围改革的一项内容，中期来看要**壮大劳动密集型的服务业**以增加在污染少、能耗低的部门的就业，而此类计划的收益也会高于成本。

参考书目

- OECD (2011), *Towards Green Growth*, OECD Publishing, Paris.
- IEA (2012), *CO₂ Emissions from Fuel Combustion*, IEA, Paris.
- OECD (2012), *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013a), *OECD Economic Surveys: China*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013b), *Putting Green Growth at the Heart of Development*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013c), “Urbanisation and Green Growth in China”, *OECD Regional Development Working Paper*, 2013/07, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013d), *Stepping Up the Pace of Reform and Fostering Greener and More Inclusive Growth in China*, *OECD Contribution to the 2013 China Development Forum*.
- OECD (forthcoming 2013e), *Managing Water for Green Growth*, OECD Publishing, Paris.

OECD 在绿色增长领域的工作

在 2009 年 6 月召开的 OECD 部长级理事会会议上，各国部长要求 OECD 制定“绿色增长战略”。为支持绿色增长全球议程，OECD 于 2011 年 5 月向各国部长介绍了绿色增长的政策框架。“实现绿色增长”（OECD，2011）和“实现绿色增长的工具”（OECD，2011）为发达和发展中国家政府提供了一个把握机遇的实用框架，让经济和环境协同增效。OECD 正在将绿色增长纳入国家和多边的政策监测活动，以及涵盖重点领域的部门性或主题性工作，例如能源（与国际能源机构合作）、粮食与农业、创新、绿色投资、绿色工业、就业、生物多样性、水资源和农村发展。由于严格的监测与评估框架对于绿色增长主流化非常重要，因此我们的工作也集中在推动测量议程，包括开发新指标和改进指标的计算方法。分析性工作的重点是推动多要素生产力绿色发展的措施、自然资源使用指数以及影子价格。捷克、丹麦、德国、韩国、荷兰以及斯洛伐克等国已经采用并调整了 OECD 的绿色增长测量框架，与其他发展中国家和转型国家的合作也正在进行当中。绿色增长指标数据库汇集了测算 OECD 绿色增长指标所需的各种数据，并包含了可用于支持经济与环境政策分析的部分指标，以此来监测绿色增长方面的进展。

绿色增长领域的其他读物

- OECD (2011), *Tools for Delivering Green Growth*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013), *Green Growth in Cities*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013), *Taxing Energy Use: A Graphical Analysis*, OECD Publishing.
- OECD (2013), *Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013*, OECD Publishing.
- OECD (2013), *What Have We Learned from Attempts to Introduce Green-Growth Policies?*, **OECD Green Growth Papers**, No. 2013/02, OECD Publishing.
- OECD (2013), *Domestic Incentive Measures for Renewable Energy With Possible Trade Implications*, **OECD Trade and Environment Working Papers**, No. 2013/01, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2013), Mobilising Private Investment in Sustainable Transport: The Case of Land-Based Passenger Transport Infrastructure, **OECD Environment Working Papers**, No. 56, OECD Publishing.
- OECD (2013), Effectiveness of Policies and Strategies to Increase the Capacity Utilisation of Intermittent Renewable Power Plants, **OECD Environment Working Papers**, No. 57, OECD Publishing.
- OECD (2013), Reforms for a Cleaner, Healthier Environment in China, **OECD Economics Department Working Papers**, No. 1045, OECD Publishing.

气候变化

发展现状

中国的政策重点之一即是应对气候变化对人民福祉的不利影响。《十二五规划》（2011-2015）重点提及了气候变化，并将气候变化应对措施纳入了经济和社会发展中长期规划。《十二五规划》中提出了一系列约束性目标：单位 GDP 能耗下降 16%，单位 GDP 二氧化碳排放量减少 17%，非化石能源消费在一次能源结构中的比重提高到 11.4%。《十二五规划》确立了中国应对气候变化的目标、任务和政策导向，并明确了重点任务，包括控制温室气体排放、适应气候变化、以及加强国际合作。近年来采取的各种减缓和适应措施已经控制了某些形式的污染，带动了能效提高。

随着**价格放开**，国内能源价格逐步与国际接轨。二十一世纪头一个十年中期以来煤价的变化趋势尤为明显，政府允许国内价格比照国际价格大幅蹿升。**可再生能源投资**突飞猛进，在这一领域中国已与美国并处世界前列。风能装机容量从本世纪初的几乎零起点跃升至世界最大。光伏和其他太阳能也发展迅猛，截至 2009 年中国的产能已经占到全球一半。政府提出到 2020 年将有 20%的能源来自可再生来源。

在非附件一国家中，中国在制定规划建立温室气体排放交易市场方面是领导者之一。7 个**碳交易试点计划**将于 2013 年启动，首个计划已于近期在深圳实施；北京、上海、广东、天津、重庆和湖北将会陆续实施。这 7 个计划总计管理 8-10 亿吨的排放量，接近欧洲总量控制与交易计划的一半。

在**交通运输领域**，中国的机动车保有量对照国际标准处于较低水平，但近年来增长迅速。政府已采取措施控制机动车能耗以及相关的污染排放。

政府还决定在市一级推行相关政策。例如，政府计划建设一批**低碳试点城市**，现已成为中国推进城镇化发展的一项重点。自 2010 年起，政府决定创建低碳试点省市，一期包括 5 省 8 市，二期包括 1 省 28 市。

气候变化适应也是一个重点。中国已经受到气候多变的影响，而这脆弱性将随着气候变化增加。是最易受气候变化影响的国家之一。2011 年起，中国遭受了多起极端天气和气候灾害（干旱、冰冻、洪涝）。这些灾害严重影响了中国的经济和社会发展，造成了高代价的人身和财产损失。中国正在制定一系列的部门性措施以降低当前及未来面对气候变化的脆弱程度。譬如，为了应对荒漠化和洪涝灾害的环境风险，政府启动了一系列大规模的植树造林项目（规模为全球之最）。

主要挑战

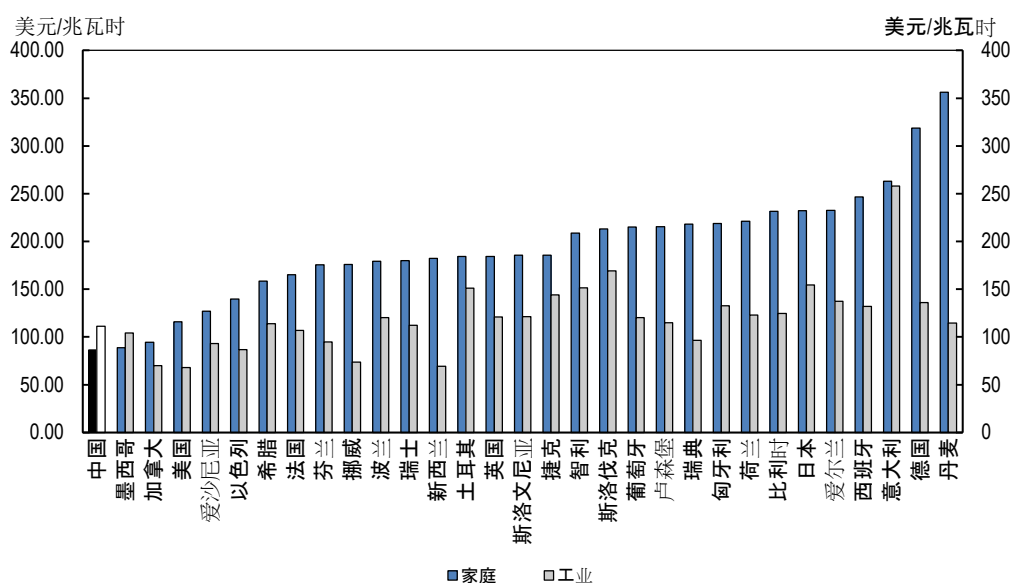
尽管近年来已在一定程度上与 GDP 增长脱钩，但中国的二氧化碳排放量仍在不断增加。中国正处在**城镇化快速推进**的阶段，这一趋势可能持续到 2030 年甚至更久。自上世纪七十年代中期起，城镇人口翻了三番，从 1980 年的 2 亿左右激增至 2010 年的近 6.9 亿。随着中国的收入水平逐步提升，预计城镇化水平将进一步提高，给温室气体排放带来更大的压力。收入水平提高和公共交通基础设施有限导致家庭机动车保有量激增，自行车使用比率下降，造成城市市中心严重的交通拥堵，温室气体排放量增加（Ang & Marchal 2013; OECD, 2013b）。

另外，尽管中国的排污收费也有较长历史，但**监管与执法不力**等实施问题一直困扰着污染收费制度。排污收费过低，无法激励企业对减缓措施进行投资。7 个省市新近建立的二氧化碳排放试点交易制度也面临着诸多行政管理方面的挑战。例如，由于不同制度之间无法进行交易，政府就难以识别在未来推动建立统一的国家制度方面可能遇到的问题（OECD, 2013a）。

与煤炭和石油部门的发展相比，2000 年之后**天然气定价和电力部门改革**的进展举步维艰。相较于很多 OECD 国家，中国工业用户的平均电价差异不大，但家庭用电价格则低出很多（图 6.1）。在定价体制改革的过程中，分布影响尤为重要，应予以解决。《十

二五规划》强调要将市场机制作为防控污染的一种工具，并将碳定价作为长期战略的一项内容，以减缓温室气体排放，履行国际气候变化义务。

图 6.1. 国际上的家庭和工业用电价格
(2011)



来源：国际能源机构。

OECD 工作的主要经验

- 设定明确、可信、严格以及覆盖各个经济领域的**温室气体减缓目标**，引导政策和投资决策。所有主要排放源、行业和国家共同参与有助于降低减缓成本，更好地解决潜在的泄露和竞争力关切（OECD，2012）。
- 使用排放交易制度或碳税等市场化工具**确定碳价格**。这些措施可为创新与技术变革带来生机勃勃的推动力量，并驱动私营资本投向低碳、气候适应性的领域。这些工具也可创造收入，缓解政府的预算吃紧，且可以提供新的公共资金来源（比如拍卖排放量交易制度的限量）（OECD，2012）。
- **改革化石燃料支持政策**，控制温室气体排放，鼓励提高能效和可再生能源的使用，同时增加气候行动方面的公共资金；化石燃料补贴改革也应逐步推进，同时要通过适当的措施审慎解决对居民家庭产生的分布影响。
- **加强创新**，支持能够大幅降低减缓成本的**新清洁技术**。例如，新兴技术—比如来自废弃生物质或与碳捕集和封存（CCS）结合在一起的生物能源--可从大气中吸碳。这些技术的商业化应用以及新技术的探索都要求有明确设定的碳价格，重点突出的政府供资研发活动，以及减少财务风险的政策（OECD，2012）。
- 碳定价和创新支持不足以确保各类能效措施得到推行或能够获得；除此之外，还需要有的放矢的**监管措施**（如燃料、汽车和建筑能效标准）。如设计得当，能够克服市场阻力，避免与市场化工具的重合，这些措施就可加速清洁技术的采纳、鼓励创新、有效降低排放成本。
- **政策工具“组合”**（比如监管、市场化以及其他的自愿/信息工具）对社会福利、环境效果以及经济效率的**净影响**应定期进行评估（OECD，2012）。
- **制定国家级适应战略**。气候变化的影响波及所有部门行业，加剧现有的压力同时诱发新的挑战。国家级适应战略可促进各部门间的行动，并协调解决跨部门的挑战（Mullan et al, 2013）。

对中国的部分政策建议

- **加强碳价格信号：**中国在建立试点排放交易系统方面的努力值得称道。应鼓励这些机制得到有效落实，并接受定期的评价和评估。各方吸取的经验教训应纳入国家碳定价的过程。
- **通过能源定价提高能效：**提高汽油和其他石油产品的消费税率，将与温室气体排放和污染有关的负面外部效应计入终端用户价格。推进改革，放松价格管制，允许国际原油价格变化完整地传导到国内油价。市场化天然气定价试点项目结束后，将相关安排推广至全国范围，实现煤炭的完全市场定价。改革发电行业价格，以期更好地反映包括碳价格和其他污染收费在内的成本；这一点对于在国家层面成功推行排放量交易非常重要。避免针对部分工业用户实行优惠电价。试验输电与配电分离，逐步放松价格管制（OECD, 2013c）。在此过程中要注意分布影响，并酌情为贫困家庭提供支持，通过低保或直接转移等形式为其提供经济援助。在农村地区继续鼓励地方水市场的建立。
- **提高环境标准，加强执法与落实：**将大城市的高标准向全国推广，进而继续提高机动车和燃料国家标准，包括温室气体排放水平。根据技术进步和国际最佳做法，逐步引入更加严格的机动车标准。淘汰低效落后技术，如小型低效的燃煤发电站使用的技术。改进针对所有主要污染物包括二氧化碳和其他温室气体的国家数据的收集和发布。
- **为可再生能源投资提供适当的支持：**根据碳减排和其他环境目标继续为可再生能源开发提供激励机制（如通过优惠税费），直到建立起有效的国家二氧化碳定价制度，且排污收费制度得以加强。解决与风能和太阳能相关的供给瓶颈和入网问题，继续推动完善的投资协调与电网接入。
- **建立一个有利于私营部门投资于低碳运输业的政策框架。**制定长期目标，理顺各级政府之内与之间的政策目标。推行政策改革，鼓励私营部门投资，强化市场激励。建立地方层面的创新金融机制，为公共交通运输系统提供资金（绿色债券）。利用并不断扩增各种资源，提高私人投资的社会回报（如培训与研发）。
- 确定有利于推动绿色商业和消费者行为的做法，如信息与教育政策。
- 进一步推广**适应政策**，确保政策的效率和效果，包括采取基于生态系统的适应措施。

参考书目

- Ang, G. and V. Marchal (2013), "Mobilising Private Investment in Sustainable Transport: The Case of Land-Based Passenger Transport Infrastructure", **OECD Environment Working Papers**, No. 56, OECD Publishing.
- IEA (2012), *CO₂ Emissions from Fuel Combustion*, IEA, Paris.
- Mullan et al (2013). "National Adaptation Planning: Lessons from OECD Countries", *OECD Environment Working Papers*, No. 54, OECD Publishing.
- OECD (2012), *Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013a), *OECD Economic Surveys: China*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013b), "Urbanisation and Green Growth in China", *OECD Regional Development Working Paper*, 2013/07, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013c) "Policy Guidance for Investments in Clean Energy Infrastructure", *OECD Publishing*, Paris

OECD 在气候变化领域的工作

OECD 自上世纪八十年代起就开始着眼于气候变化经济学和政策。OECD 与各国政府密切配合，支持政府：

- 制定并实施旨在减少温室气体排放的最低成本政策，限制气候变化的影响；
- 将气候变化适应纳入各个相关部门和政策领域；
- 推广良好实践，让公共和私有资金更加有效地支持气候友好型投资，包括机构投资者。

主要的工作领域包括碳市场；气候融资；监督、报告与核查；适应；城市；以及气候与发展。欲进一步了解 OECD 在气候变化方面的工作，请参考：
<http://www.oecd.org/env/cc/>

气候变化领域的其他读物

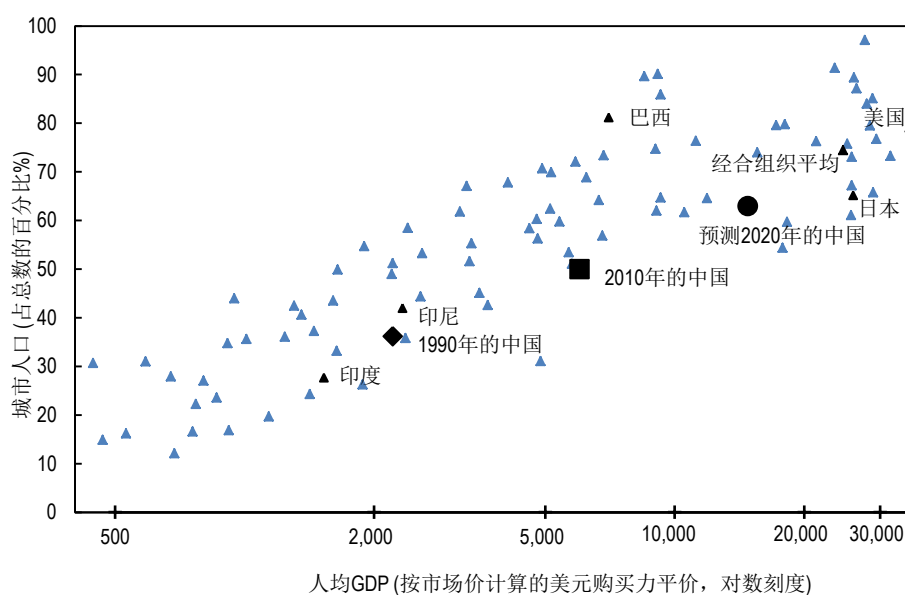
- Agrawala et al, (2011) Private Sector Engagement in Adaptation to Climate Change: Approaches to Managing Climate Risks
- Corfee-Morlot et al. (2012), "Towards a Green Investment Policy Framework: the Case of Low-Carbon, Climate-Resilient Infrastructure", Environment Directorate Working Papers, n°48, OECD Publishing, Paris
- OECD (2012), Energy and Climate Policy: Bending the Technological Trajectory
- OECD (2012), The Role of Institutional Investors in Financing Clean Energy
- OECD (2013), Putting Green Growth at the Heart of Development, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013), Effective Carbon Prices
- OECD (2013), Policy Guidance for Investment in Clean Energy Infrastructure

城市化和可持续发展

发展现状

城市化一直是并仍然会是中国经济增长和社会变革的强大推动力，因此是十二五规划的重头。城市的扩大主要是因为人口迁出农村。劳动力也因此从农业被重新分配到高生产率部门，而且城市的集中也产生了集聚经济效益。在这个过程中，人民生活水平迅速提高：现在接近四分之一的中国人口居住地的人均收入达到了智利，墨西哥和土耳其的水平（OECD，2013；图 7.1）。与此同时，未充分就业的农村人口迁移到城市以及他们向家里的汇款提高了农村的人均收入水平，其程度足以在过去十年间缩小了城乡收入差距。

图 7.1. 城市化进展迅速，但仍低于类似国家
(所有人口超过 1500 万的国家)



来源: OECD (2013)

主要挑战

虽然城市化带来了可观的收益，它也产生了成本（见 OECD and CDRF，2010）。一个问题就是拥堵：公共交通基础设施的发展尽管十分迅速，但仍跟不上城市化的速度。城市也集结了众多行业，并产生高于农村更多的车流，给空气质量带来有害影响。然而，大城市不一定比小城市有更严重的污染。事实上，紧凑型城市可以有助于减少对汽车的依赖，以便更高效地生产和使用能源（见 OECD，2012），而碳定价，拥堵费和法规可以帮助解决环境问题。此外，鉴于中国的许多城市面临严重的供水问题，需要定价（从抽水转到消费环节）和技术措施（水计量，节约和再利用）发挥更大的作用。

随着人均 GDP 的增加，对生活空间的需求也增加。当前水平低于其他东亚国家，这反映了中国城市的大规模外来人口对居住空间的需求较低。对工业用地的需求也随之上升，且不仅仅只反映在开发区和工业园区的扩张上。随之而来的是人口密度在一些主要城市地区（通常密度非常之大）有所下降。由于土地使用权可以市场化，住宅投资在 20 世纪 90 年代初开始发展。当地政府设立的专门机构出售这些权利获得的收入在 2010 年超过 GDP 的 7%，但只有一小部分归地方政府所有。其余收入的使用往往不透明，而且官方统计数字中被征用土地的补偿款远远超过农民收到的金额。在任何情况下，地方政府需要防范预算外债务迅速集结，并要将它们的收入来源多元化，尤其是通过较高的房产持有税（Wang and Herd, 2013）。

在 2010 年约有 2.75 亿来自农村的流动人口居住在城市地区，相当于中国总人口的五分之一。其中大部分没有所居住地的户口。因此，他们不享受跟本地户口持有人同样的社会权利，更不用说他们的家庭了，即使当前已经开始在一些城市（尤其是在上海）放宽随迁子女入学、城市外来人口医疗及其他社会服务的规则。随迁子女上高中和上大学方面的改革进展比较缓慢，户口仍然是一个障碍。至于医疗保险，外来人口家庭要覆盖其子女非常困难，而其子女的健康状况要明显差于户籍城市居民。

在此背景下，中央政府推动了户籍制度改革。尽管各城市的方式千差万别，但总体来说，由于相关条件限制，当前的进度似乎相当有限。因此很少有那些迁移到城市的人能改变自己的户籍注册状态，即从其原户口所在地迁到新的居住地。当然很多人选择不改变户籍，因为他们会因此失去其潜在价值巨大的承包地，而且如果当其他地方机会更好时，他们会迅速迁移。因此，最好的方法是将城市公共服务提供与户籍状态进一步脱钩，例如给长期居住的外来人口发放居住证，与当地城镇户口持有人享有相同的权利（如苏州地级市）。这项政策改革的成本正在下降，因为受教育的机会在迅速扩大。

严格的农地转用政策阻碍了持续的城市化进程，当然这在一定程度上反映了对粮食安全的担忧。但这么做可能会令土地价格在未来数年面临持续上升的压力，并导致违法建筑。需要对农村土地权利制度进行重大变革，以便让农民和村集体能够将农地转为建设用地。

OECD 成员国和伙伴国的主要经验

- 所有城市都有增长潜力，而且研究表明中等城市相比大城市往往有更富活力的增长模式（Kamal-Chaoui, L. and J. Sanchez-Reaza, 2012; OECD, 2013）。政府不能忽略中小城市的增长潜力，以及他们对全国经济增长的贡献。
- 城市地区经济增长的动力既来自于内部因素，如人力资本、物质资本（包括基础设施）和创新，也有空间因素，如集聚经济和靠近市场。OECD 使用计量经济方法开发出了区域经济增长模型，该模型考察了内生要素和新经济地理的特征（OECD, 2009）。其中高技能劳动力是最强劲的增长因素，而低技能水平的劳动力则会成为经济增长的障碍。在人力资本和创新等其他要素发挥作用的情况下，基础设施也会产生效果。其他促进经济增长的因素包括服务业的集聚效应，尤其是金融媒介、市场进入度和就业率。
- 仅仅是高密度没法保证生活质量的提高，反而可能会产生不良的后果，如带来拥堵、停车场短缺、缺少足够的开放空间和整体生活质量下降等。相反，当与城市公共交通网络做到连接，并且有效对接本地服务和就业，提高城市密度的政策将成为“紧凑型城市”政策的一部分，以更有效地利用土地，产生足够的对复杂交通系统的需求（如快速公交系统或轻轨），改善与就业和服务的对接，从而有潜力提高整体的生活质量。紧凑型城市形态与经济、环境和社会效益密切相关。经济效益表现在劳动生产率的提高、基础设施成本的降低、土地资源的高效利用。环境效益包括交通产生的空气污染和二氧化碳排放的降低、交通能源消耗的减少、以及农田和生态系统得到维护。社会福利则包括获得更好的服务和卫生情况的改善。
- 加强地方政府的能力可以提高公共投资的效率和效益。OECD 确定了 15 项不可或缺的公共投资有效设计和实施的能力要素。这些能力与从规划到完成后的评估的投资周期各个阶段相关联。在某些情况下，加强能力建设可以改善投资选择的质量（即通过加强战略规划和更严格的事前评估而进行的更多以增长为导向、更好地适应地方具体情况的投资）。在其他情况下，能力建设能让地方政府通过发展规模经济或降低成本以提高效率。
- 普遍认为，地方政府应该依靠从相对稳定的不动产征税（如基于房产持有而不是交易来征收房产税）。

对中国的部分政策建议

- 落实采取的旨在处理地方政府融资平台的预算外债务以及防止风险进一步积聚的措施，并密切监控这些措施的有效性。
- 废除农地转用年度限额以及 18 亿亩的耕地红线。取而代之的是地方确定的总体规划，该规划要考虑降低大城市周边地区房价的要求。

- 进一步在大城市发展地铁系统，在较小的城市发展快速公交系统。
- 确保农民获得更高比例的农地开发价值。对在城市和城市周边地区的村集体所有的土地上的房产开发，要在法律上给予其更大的确定性。
- 确保土地出让金的支出更加透明，包括再开发的成本，以及补偿款的最终去向。
- 在符合规划要求的前提下，让拥有土地使用权的农民可以出售、出租或抵押其权利，使用权期限应该延长至 70 年以便发展大农场。
- 从征收土地交易税过渡到对其持有环节征税，同时维持整体的房产税负大致不变。
- 将本地户口与享受当地公共服务的权利脱钩。
- 对于为农民工子女提供教育的民办学校，增加政府对它们的补贴。允许农民工随迁子女在居住地而不仅是在户籍所在地地上高中。
- 允许农民工随迁子女在居住地参加高考，废除各大学的地方招生名额制度。

参考文献

- China Development Research Foundation (2012), *China: Ten Years After WTO Accession*, Beijing, China Development Press.
- Kamal-Chaoui, L. and J. Sanchez-Reaza (eds.) (2012), "Urban Trends and Policies in OECD Countries", *OECD Regional Development Working Papers 2012/01*, OECD Publishing, Paris, doi: [10.1787/5k9fhn1ctjr8-en](https://doi.org/10.1787/5k9fhn1ctjr8-en)
- Mizell, L. and D. Allain-Dupré (2013), "Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-national Capacities in a Multi-level Governance Context", *OECD Regional Development Working Papers*, 2013/04, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k49j2cgv5mq-en>
- OECD (2009), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264039469-en>.
- OECD and CDRF (2010), *Trends in Urbanisation and Urban Policies in OECD Countries: What Lessons for China?*, OECD and China Development Research Foundation.
- OECD (2012), *Compact Cities: A Comparative Assessment*, OECD Studies in Green Growth, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167865-en>
- OECD (2013), *Economic Survey of China*, OECD, Paris.
- OECD (2013), *OECD Urban Policy Reviews: Chile 2013*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>
- OECD/Korea Institute of Public Finance (2012), *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167001-en>.
- Wang, X. and R. Herd (2013), "The System of Revenue Sharing and Fiscal Transfers in China", *OECD Economics Department Working Paper No. 1030*, OECD, Paris.

OECD 在城市发展领域的工作

城市问题已经成为国家政策议程中的重要部分。城市和大都市区是国家经济的主要贡献者，并在国际市场中扮演重要角色。在当前国际化程度日益加深、全球对国际投资的竞相追逐日益加剧的背景下，城市地区已经成为广泛的公共干预的对象。其结果是在 OECD 国家，城市发展政策尝试解决一系列问题，从管理城市扩张和拥堵到培育竞争力、创新、社会融合以及环境可持续性。作为一个重要的讨论和知识交流的国际论坛，OECD 支持市长、地区领导人和中央政府负责城市和区域政策的官员的工作。在 OECD 的城市项目中，我们开展比较和专题研究并出版相关报告，并且对各国间的城市政策和治理的演变进行分析。这使得我们能够对 OECD 国家间的城市政策创新进行直接比较，发掘城市、区域和国家层面的良好政策经验。城市项目工作得益于 OECD 的大都市区数

数据库和其他关于城市的统计数据，以及经由高级别活动和出版物而实现的城市战略、政策、金融、投资以及公共服务领域的国际交流。

城市发展领域的其他读物

- Charbit, C. (2011), "Governance of public policies in decentralised contexts: The multi-level approach", *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/04, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en>
- OECD (2013), *OECD Urban Policy Reviews: Chile 2013*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>
- OECD (2013), *Green Growth in Cities*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195325-en>
- OECD/Korea Institute of Public Finance (2012), *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167001-en>
- OECD (2012), *Compact Cities: A Comparative Assessment*, OECD Studies in Green Growth, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167865-en>
- OECD (2012), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>.
- OECD (2012), *OECD Urban Policy Review: Korea*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2011), *OECD Regions at a Glance 2011*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2011-en
- OECD (2011), *Water Governance in OECD Countries: A multi-level approach*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2011), *OECD Urban Policy Reviews: Poland 2011*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097834-en>
- OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264027091-en>



www.oecd.org/china
OCDE Paris
2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16
Tel.: +33 1 45 24 82 00