

2030 年的 **中国**

建设现代、和谐、有创造力的
高收入社会

China 2030

Building a Modern, Harmonious, and Creative High-income Society

世 界 银 行 联合课题组 著
国务院发展研究中心

主报告

2030 年的中国：建设现代、和谐、
有创造力的高收入社会

中国的道路：1978 ~ 2030



在公元 1800 年之前的 3 个世纪，中国是世界最大的经济体。直到 1820 年，中国的经济总量仍然比欧洲多 20%，占全球生产总值的 1/3。在接下来的两个世纪，中国经济跌宕起伏，先是经历了灾难性衰退（1820 年至 1950 年），之后又经历了快速上升（1978 年至今）^①。时至今日，中国再次成为世界最大的经济体之一，2010 年超过日本，成为仅次于美国的第二大经济体（如果把欧洲算作一个整体，中国就是第三大经济体）。在 1997 ~ 1998 年的金融危机之后，东亚奇迹或许失去了一些光彩，但中国的表现依然令人印象深刻。即使未来中国经济的增速比之前慢 1/3（即年均 6.6%，过去 30 年为 9.9%），中国仍将在 2030 年前的某个时刻成为一个高收入国家，并在经济规模上超过美国——虽然届时其人均收入水平只相当于经合组织国家的一个较小比例。迈过这一里程碑就意味着中国将可以跨越“中等收入陷阱”^②，并在一代半人的时间内

跨过低收入社会和高收入社会之间的鸿沟——这对任何国家而言都是了不起的成就，更不用说像中国这样的大国。

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

本报告以五个专题报告为基础，分析中国未来所面临的这些挑战，指出今后一些重要选择，不仅将就“改革什么”，还将就“如何改革”提出建议。本报告分为九章。第一章分析了中国过去 30 多年的发展特点，论述今后的机遇、挑战和风险，并描述中国在 2030 年的愿景。第二章勾画了实现这一

① Maddison, Angus (2001) "The World Economy: A Millenial Perspective", OECD Publishing.

② 对“中等收入陷阱”，已有不少研究。如刘世锦等（2011）的著作综述了有关文献，并对该问题进行了深入研究。

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

中国经济成功背后的独特原因

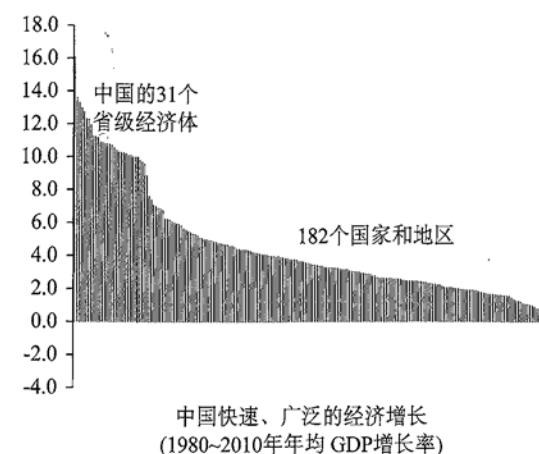
4

过去 30 年，中国经历了两场历史性变革，一是从一个农村和农业社会转变成一个城市化和工业化的社会，二是从计划经济转变为市场经济。这两者结合起来产生了举世瞩目的成就：经济以年均 10% 的速度增长；5 亿人口摆脱贫困，贫困率从 65% 以上降至 10% 以下；所有的千年发展目标均已实现或将要实现；中国目前已成为世界第二大经济体和最大出口国。尽管中国各地经济增长速度不尽相同，但都非常迅速。实际上，如果将中国大陆 31 个省级行政区^①视作独立的经济体，那么它们都将跻身于全球经济增长最快的 32 个经济体之列（见图 1-1）。与如此快速的经济增长相伴而来的是许多其他成就，譬如，按照总资产衡量，世界 10 大银

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

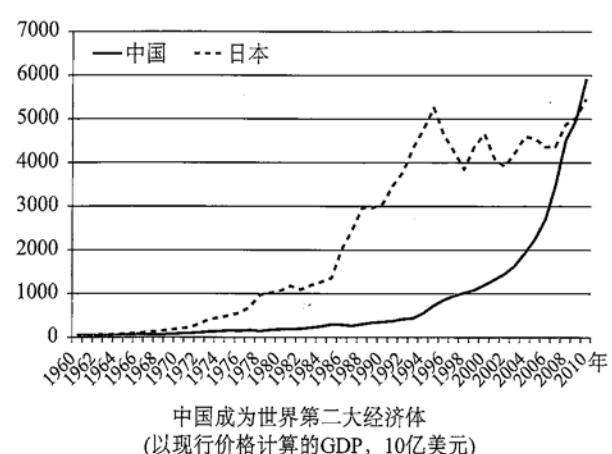
中国引人注目的经济增长成就背后有许多独特的因素，包括 1978 年时的经济初始条件造就了非常成熟的改革时机。这些初始条件如同干柴一样等待着改革的火花，而火花就是包括家庭联产承包责任制在内的变革。中国由此开启了此后 30 年农村和其他领域持续的改革进程。概括起来，改革具有以下主要特点：

务实有效的市场化改革。中国在发展中国家之中的独特之处，不仅在于为获得成功做了什么，还在于是如何做的。中国采取一种“摸着石头过河”的办法，允许和鼓励地方政府进行大胆尝试。通过渐进和试验性方式引入市场化改革，并对地方政府实施激励措施，使中国得以在每个发展阶段都找到了可行的转型机制。这些改革的一个主要特点在于其“双轨制”性质——在稳定原有优先行业国有企业的同时，放开和鼓励非国有企业的发展^⑤。允许经济“在计划外增长”，直到行政控制的计划体制逐渐退出。分权化改革在不断试错过程中寻找解决办法，所带来的结果是制度安排随着应对新



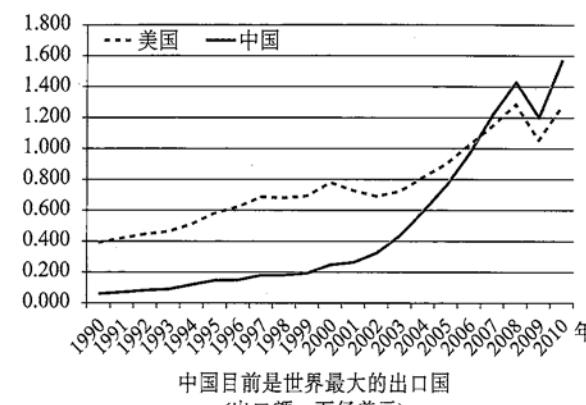
中国快速、广泛的经济增长
(1980~2010 年均 GDP 增长率)

资料来源：《2010 年中国统计年鉴》和《世界发展指标》
(世界银行，2011 年 9 月)。



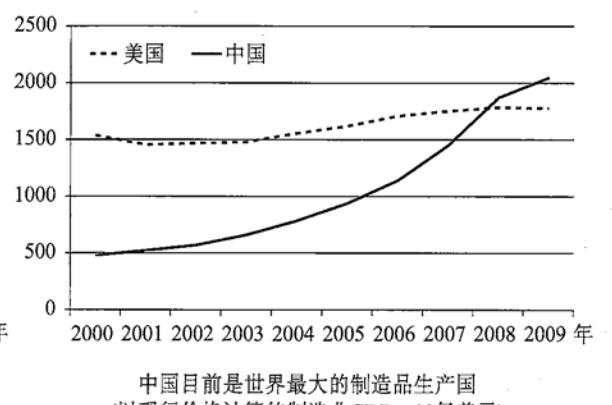
中国成为世界第二大经济体
(以现行价格计算的 GDP, 10 亿美元)

资料来源：《2010 年中国统计年鉴》和《世界发展指标》
(世界银行，2011 年 9 月)。



中国目前是世界最大的出口国
(出口额, 万亿美元)

资料来源：《2010 年中国统计年鉴》和《世界发展指标》
(世界银行，2011 年 9 月)。



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

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

图 1-1 中国引人注目的经济成就

的和不同挑战的需要而演化。实际上，不同地区往往采用适合本地状况的独特制度。

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

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

^① 省级行政区包括地位相当于省的直辖市和自治区。

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

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

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

^⑤ 林毅夫：“Demystifying the Chinese Economy”，剑桥大学出版社 2011 年版。

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

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

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

稳步融入全球经济。以设立特区、邓小平南巡讲话和加入世贸组织为里程碑，中国不断扩大和深化与全球经济的融合。这项政策让中国获得了巨大好处——带来投资、先进技术和管理经验，也为中国的商品和服务

打开了国际市场，同时促进了中国国内经济改革。毗邻中国香港特别行政区和中国台湾的区位条件，以及全球大量的海外华人也发挥了作用。

今后 20 年国内外的趋势和特点

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

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

全球发展的重大趋势

有利的国际环境无疑支持和推动了中国过去 30 年的快速发展——较为开放的贸易，外国直接投资流量的不断增长，世界主要市场的稳步增长，运输成本的急剧下降，产业内贸易的增长，以及信息和通讯技术的广泛引用和传播。尽管不能简单地根据历史推测

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

最为重要的全球发展趋势莫过于中国自身的崛起。没有哪个国家在今后 20 年对全球经济的影响可以像中国一样巨大。即使中国经济增长像预期的那样发生减速，到 2030 年中国仍将超过美国成为世界最大的经济体。中国在世界贸易中的份额可能增加一倍，也可能是世界上碳排放量最大的国家。尽管贸易顺差缩小，中国仍将可能是世界最大的债权国。有人认为，到 2030 年，中国对全球经济的影响有可能接近英美各自在 1870 年和 1945 年时的程度^②。

新兴市场的持续快速增长将导致全球中

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

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

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

虽然保护主义可能会时有抬头——尤其是来自受危机严重冲击的发达国家，但是全球化的力量仍将不可抗拒，商品、服务、资金、人员和知识的进一步跨境流动将会持续

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

^② Subramanian, A. “Eclipse: Living in the Shadow of China’s Economic Dominance”, Chapter 5, p. 99. Washington DC: Peterson Institute of International Economics.

^③ 对中产阶级的估计因定义不同而异。此处引用的估计值来自 Kharas, H. and G. Geertz. 2010. “The New Global Middle Class: A Cross – Over from West to East”, in Li, C. (ed.) (2010) “China’s Emerging Middle Class: Beyond Economic Transformation”, Chapter 2 Washington D. C. : Brookings Institution Press. 它们对中产阶级的定义是每人每天消费 10 美元至 100 美元之间的人群。

深化。跨境生产链将会继续发展，而且行业内及企业内的贸易将会增加。

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

过去 20 年全世界自由贸易协定增加了数倍。今后 20 年，贸易一体化将会增强，生产网络也会进一步扩大。东亚地区内部贸易有可能与欧洲地区内部贸易（占 GDP 的份额）相匹敌。新兴市场在开放的全球贸易体系中的利益日益增加^①。应对诸如气候变化、国际金融稳定、跨国人口流动、全球性流行病、水务管理等全球性挑战，要求人们在跨境和全球治理安排上有新的思路和方法。

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

技术突破尽管无法预测，但在某些领域

更有可能出现，譬如洁净水、能源存储和生物技术等。考虑到中国巨大的煤炭储量，洁净煤技术的突破将会使中国具有明显优势。可再生能源技术也可能在经济上变得更加可行。最近的全球技术突破和扩散模式往往是在发达国家实现技术突破，然后转移到发展中国家完成技术的商业化运用和大规模生产。未来这种趋势会持续——现有技术的采用、改进和掌握将继续成为发展中国家经济增长的重要推动力。与此同时，随着新兴市场自身技术能力的发展，新的突破性技术在发展中国家出现的可能性日益增长，而新技术将使它们更有可能在一些领域“超越”发达国家。

中国国内的主要发展趋势

正如今后 20 年一些新兴市场经济增长率预计将放缓一样，不少迹象显示中国经济增长也会放缓^②。具体而言，我们预计中国的 GDP 增长率将从 2010~2015 年期间年均将近 9% 的水平，逐步下降到 2025~2030 年 5%~6% 的水平（参见表 1-1）。增长放缓的部分原因在于，资源从农业向工业的转移对经济增长的带动潜力大部分已经实现。展望今后，随着资本—劳动比率的提高（据估计中国目前的人均资本存量只有美国的 8.7%，因此中国仍然有必要进一步积累资本），持续的资本积累虽然规模较大，但它对经济增长的贡献度将不可避免地降低。此外，中国将经历痛苦的人口方面的变化，老年人抚养比——65 岁和 65 岁以上人口与 15~64 岁人口的比率，将在未来 20 年翻一

番。到 2030 年，中国的老年人抚养比将达到目前挪威与荷兰的水平。同样重要的是，中国的劳动年龄人口预计将在 2015 年以后开始减少。不过，随着人力和物质资本人均水平继续提升，劳动力的生产效率将会提高。最后，全要素生产率（一个衡量经济效率提升和技术进步的指标）的增长速度也会有所下降，部分原因在于经济增长已经把第一轮政策改革以及通过吸收进口技术所带来的成果消耗殆尽。作为其结果，与技术前沿的差距收缩，下一步政策改革对经济增长的推动作用似乎也将下降^③。

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

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

中国当前的增长模式已对土地、空气和水等环境因素产生了很大压力，对自然资源供给的压力也日益增加。今后的挑战在于通

过采用绿色增长模式，把这些压力转化为经济增长的新源泉，在解决中国自身诸多紧迫环境问题的同时，开拓绿色科技的新全球市场。如果转型成功，那么到 2030 年能源密集型和原材料密集型的生产预计将会显著减少。其原因包括三个方面：工业占 GDP 的比重将下降；工业领域资源密集型和污染密集型企业比重将下降；能源、原材料和环境服务要素的定价将更加合理。

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

与此同时，不断提升的教育水平和高等教育的快速发展，正在为中国向价值链上游移动蓄积越来越多有技能的劳动者，而且这一趋势有可能在今后几十年进一步加速。不断提高的技能水平将推动中国从劳动密集型生产向技能密集型生产的进一步转型，技术创新的速度也会加快。以往由于实施“开

^① 开放地区主义认为，“地区协议实际上是推动全球自由化的构件，而非阻止这一进程的绊脚石”。Bergsten, C. F. “Open Regionalism”, Petersen Institute for International Economics, Working Paper 97-322, <http://www.iie.com/publications/wp/wp.cfm?ResearchID=152>.

^② 参见刘世锦等（2011）。

^③ 1994~2009 年间全要素生产率持续高速增长主要是因为国有企业改革、加入世界贸易组织以及中国制造业成功融入世界经济及其带来的规模经济。由于这些因素的推动作用预计会减弱，全要素生产率（不包括人力资本形成的贡献度）年增长率到 2010~2015 年预计会下降 0.5 个百分点，降至年均 2.5% 的水平；到 2026~2030 年会进一步放缓至 2% 左右。相比之下，1966~1990 年中国香港特别行政区、韩国、新加坡和中国台湾全要素生产率的年增长率平均在 1.7% 至 2.3% 之间。这包括了人力资本积累的贡献度，而在我们的分析中这是单独予以考虑的。

放”战略，20世纪80年代和90年代中国有几亿非熟练劳动力加入全球劳动力行列。与此相类似，今后中国几千万受过高等教育的劳动力加入全球劳动力队伍之中，将显著增加技能密集型产品的全球供给。事实上，今后20年中国大学毕业生的增量可能接近2亿人，将比美国的劳动总人口还要多^①。

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

劳动生产率提高所导致的工资水平上升将继续推动中产阶层的迅速扩大，进而增加耐用品消费，并提高消费占GDP的比重。此外，正如国际经验表明，中产阶层的成长也会促进改善治理和公共服务，并增进公众的社会权利。

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

中国经济增长远景展望见表1-1。

10

表1-1 中国经济增长远景展望

	2005~2010年	2010~2015年	2016~2020年	2021~2025年	2026~2030年
GDP潜在增长率	11.2	8.6	7.0	5.9	5.0
就业增长率	0.4	0.3	-0.2	-0.2	-0.4
劳动生产率的增长率	10.8	8.3	7.1	6.2	5.5
经济结构（期末）					
投资/GDP（%）	49	42	38	36	34
消费/GDP（%）	47	56	60	63	66
工业增加值/GDP（%）	46.8	43.8	41	38	34.6
第三产业增加值/GDP（%）	43.1	47.6	51.6	56.1	61.1
农业就业占比（%）	36.7	30	23.7	18.2	12.5
服务业就业占比（%）	34.6	42	47.6	52.9	59

资料来源：国家统计局；根据国务院发展研究中心DRCCGE模型进行的估算。

^① 美国的劳动力约为1.55亿人。这里的计算假设今后10年中国高等教育完成率提高到发达国家平均水平，而发达国家平均值的估计则是基于Barro, R. J. and J. W. Lee (2010), “A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010”, NBER Working Paper 15902。

^② 目前东京市的人口约为1300万。

机遇和风险

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

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

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

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

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

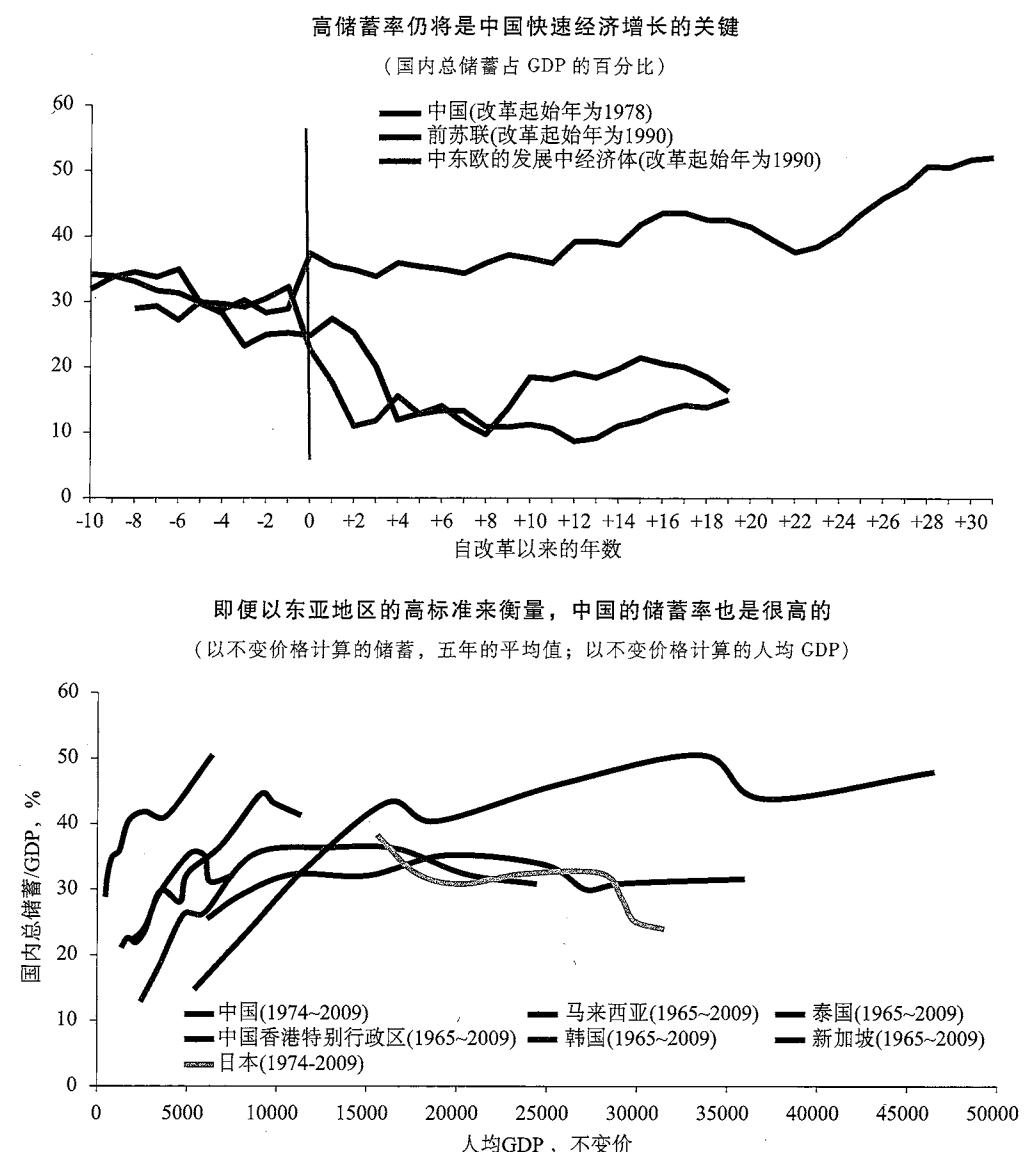
与此同时，国内外的变动趋势也蕴藏着很多风险。这些风险可能会使经济增长放慢，阻碍中国发展成为一个现代、和谐、有创造力的高收入社会。

管理从中等收入到高收入社会的转型，充满风险和挑战，而在一个在可预见的将来，国际环境可能仍将不确定且跌宕起伏，这使转型任务的艰巨性倍增。由于全球经济将要渡过金融危机的余波，并要调整到“新的常态”，今后5年的风险将尤为显著。

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

政府应当如何应对经济增长的急剧下滑取决于增速下滑的原因。一个可能的原因是宏观经济不稳定带来的冲击，譬如房地产价

11



资料来源：世界发展指标，世界银行。

图 1-2 中国与其他国家储蓄的比较

格暴跌，或者建设和投资骤然减速，或者发达经济体的经济快速恶化导致全球贸易和增长急剧下滑。短期内，这类风险尤为显著，而且在今后 20 年，中国也很可能会面临类似挑战。幸运的是，与其他国家不同，中国的财政和债务状况使之具有用反周期措施

加以应对的余地。不过，采用这些短期措施也应该有利于本报告提出的长期结构性改革。

增长下滑的另一个原因可能是一个更值得关注的原因，有可能是结构性的，即所谓的中等收入陷阱（见专栏 1-1）。如果

政府不以政策改革解决结构性问题，而过度使用宏观调控措施刺激经济，那么就可能造成通胀和不稳定，进而有可能削弱投资者信心并最终导致增长放缓，甚至停滞。在过去的半个世纪，虽然许多国家进入中等收入阶段，但能成功跨入高收入经济体之列的国家却为数寥寥。相反，许多中等收入国家往往突然面对增长急剧减速的情

专栏 1-1

中等收入陷阱

发展是困难的。第二次世界大战以后，虽然许多国家迅速发展成为中等收入国家，但成功跨入高收入阶段的国家却为数很少。相反，不少中等收入国家陷入了所谓的“中等收入陷阱”。当这些国家达到中等收入水平和接近高收入水平时，在它们迅速发展阶段曾经推动经济高速增长的因素和优势——低劳动力成本和易于采纳的技术不复存在，这迫使它们去寻找新增长源。

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

中等收入陷阱的概念有实际的根据。许多贫穷经济体能够迅速发展至中等收入阶段，但发展到高收入阶段的却为数很少。拉美和中东的经验为“陷阱”假说提供了令人信服的证据。在这两个地区，大多数经济体在 20 世纪 60 年代和 70 年代达到中等收入水平，但此后一直停滞不前（见图 1-3 (a)）。在 1960 年的 101 个中等收入经济体中，只有 13 个在 2008 年进入高收入经济体（见图 1-3 (b)）。它们是赤道几内亚、希腊、中国香港特别行政区、爱尔兰、以色列、日本、毛里求斯、葡萄牙、波多黎各、新加坡、韩国、西班牙和中国台湾地区。由诺贝尔经济学奖获得者斯宾塞率领的世界银行增长与发展委员会的研究发现，只有 13 个发展中国家（地区）在第二次世界大战以后保持了高增长，其中只有 6 个国家一路发展到高收入阶段，它们中的大多数是东亚经济体。

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

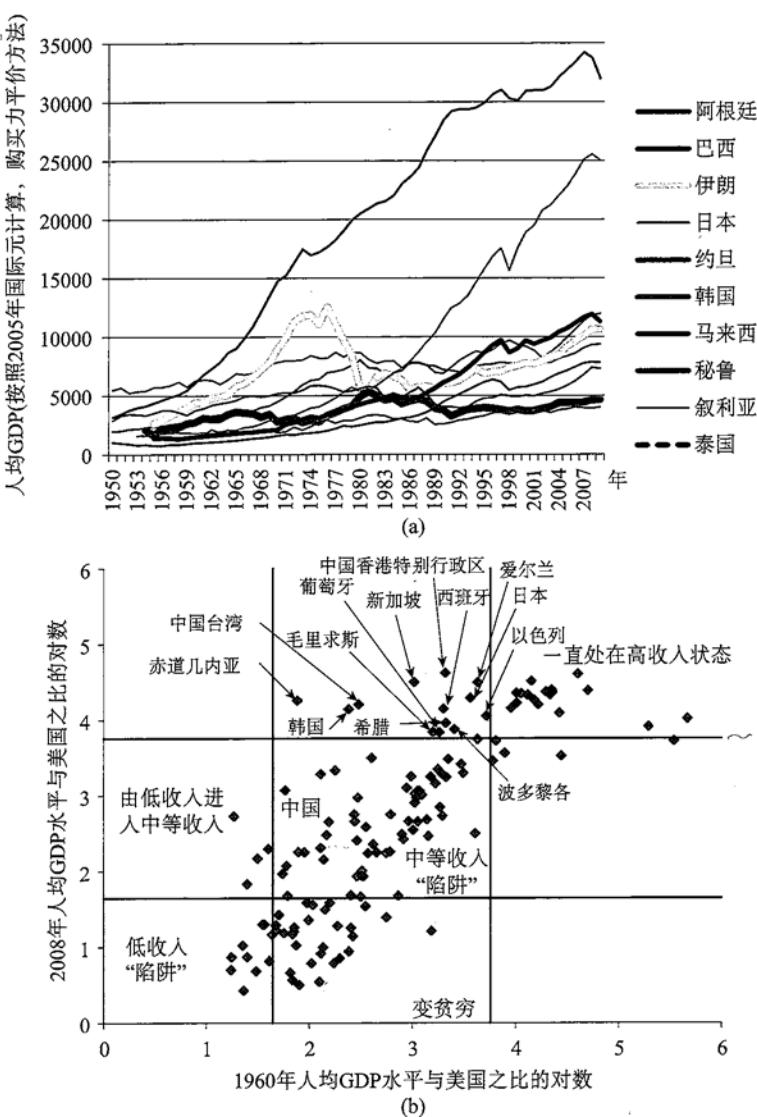


图 1-3 只有少数国家跨过“中等收入陷阱”

中国收入差距较大，消费占GDP比重低，高质量的公共服务供给不足（见图1-4），加大了经济增长速度大幅下降的风险。尽管有大量劳动力从农村流向城市，但制约劳动力流动的障碍，譬如户籍制度（或称户口）约束、养老金跨地转移受限、劳动力市场机制薄弱以及就业市场信息匮乏

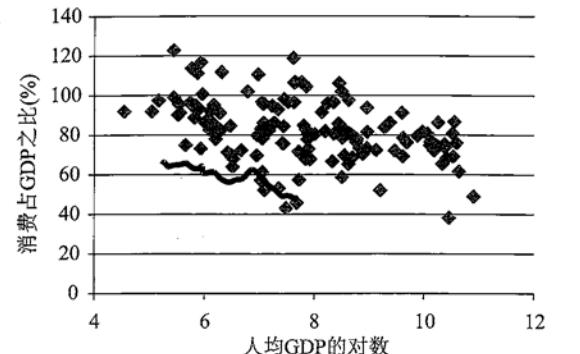
等，将数千万农业人口限制在低工资、低生产率的工作中。这些因素，再加上有利于企业盈利、对家庭收入进行隐性征税的要素和资源价格政策，造成工资在国民收入中所占比重下降，资本所占比重攀升。此外，城乡之间公共服务水平差距加大，城乡之间的“机会差距”也不断扩大。有些地方社会紧

张程度有所上升，民众不满引发的群体性事件增多。如果不加以解决，有可能对今后几

十年的增长和稳定构成威胁。

中国消费率偏低 (2005~2009各国的平均值, 1980~2009年中国各年的值)

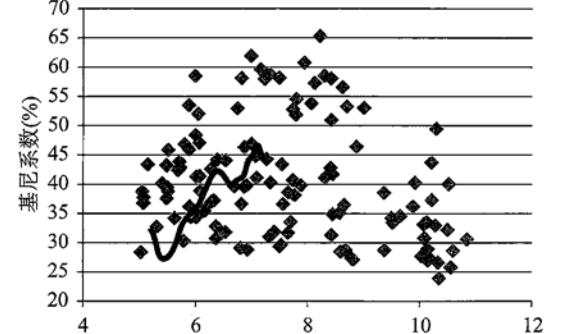
◆其他国家2005~2009年均值 ——中国(1980~2009)



资料来源：《世界发展指标》、《2010年中国统计年鉴》，世界银行的计算。

中国的收入差距扩大 (基尼系数：2000~2009年各国的平均值, 1980~2006年中国各年的值)

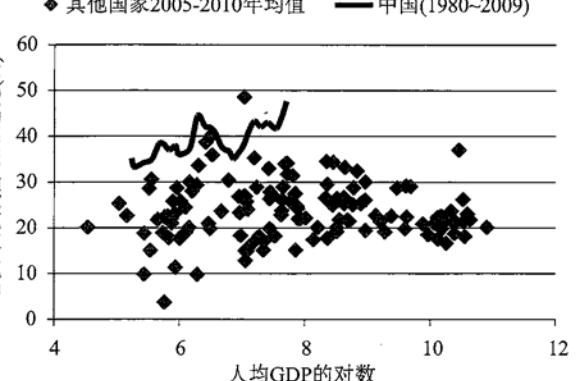
◆2000~2009年其他国家的平均值 ——中国(1980~2006)



资料来源：Branko Milanovic, Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality, Princeton: Princeton University Press, 2005 (<http://econ.worldbank.org/projects/inequality>)。世界银行的计算。

中国投资率很高 (2005~2009各国的平均值, 1980~2009年中国各年的值)

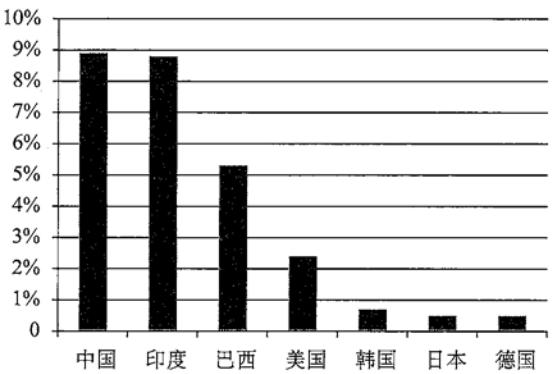
◆其他国家2005~2010年均值 ——中国(1980~2009)



资料来源：《世界发展指标》、《2010年中国统计年鉴》，世界银行的计算。

环境成本很高

环境和自然资源退化及枯竭占国民总收入的百分比



资料来源：《2010年世界发展指标》，世界银行。

图 1-4 中国经济面临的挑战

社会风险预计也会从另外一个方面出现。如果其他国家的经验可资借鉴的话，那么，中产阶层的壮大和更高的教育水平，必然提高人们对改善社会治理、更多参与公共政策讨论和实施机会的要求。如果这些要求得不到满足，就有可能引发社会紧张；相

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

另外一个风险与中国高能源和自然资源消耗的增长模式有关。这种模式不仅造成环境赤字扩大，也使中国经济面临全球大宗商

品价格大幅波动的冲击。虽然单位产值能耗持续下降，但经济快速增长、城镇化持续推进，加上在制造业内部实施结构性改革，使中国成为全球最大的能源消耗国之一（不过，中国的人均能源消耗仍然仅为美国的 $1/5$ ，而且中国在风力和太阳能发电方面走在了前面）。同样，经济快速增长也导致巨大的自然资源损耗和严重的环境污染。如果不加以纠正，这些趋势迟早会严重制约经济增长。

不少导致中国高储蓄和高投资的政策，也造成了其对外经济失衡，表现为国际收支方面的经常项目和资本项目顺差。这种双顺差的格局使中国积累了创纪录的外汇储备，其中大部分投资于低收益的美国证券，而中国却要对以热钱和外国直接投资形式流入的资本支付高得多的利息或红利。中国经常账户盈余和外汇储备增加是相对近期的现象，在亚洲金融危机之后才出现。这既是中国作为迅速扩大和深化的东亚生产网络中心地位迅速上升的体现，也是强化外汇储备抵御外

部冲击意图的体现。不无讽刺意味的是，目前受制于弱势美元，这些储备面临较大的损失风险。通过对外直接投资形式输出资本的措施，尤其是为保障原材料供应而输出的资本，遭遇了某些输入国的猜忌。如果不采取合适的措施解决这些问题，此类风险和摩擦可能会进一步加剧。

就中国的对外经济而言，出口快速增长，但进口增长相对偏慢，与主要贸易伙伴之间的双边贸易盈余引发了贸易保护主义压力。实际上，如果中国保持目前的贸易增长态势，到 2030 年其出口占全球市场的份额预计将上升到 20%，这几乎是 20 世纪 80 年代中期日本在全球市场份额达到顶点时水平的两倍。日本当年遇到贸易伙伴强烈的贸易保护主义情绪。如果中国保持当前的增长轨迹，在 2030 年之前将会面对难以处理的贸易摩擦。这方面的挑战可能同时来自于发达国家和发展中国家。由于高收入国家需要继续巩固财政，经济增长乏力，这将会进一步使中国全球市场份额的扩大形势凸显。

第二章

面向 2030 年的新发展战略



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

2030 年的愿景：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会

在最近开展的一项关于增长与发展的里程碑式研究中，增长与发展委员会识别出那些长期维持快速增长和发展的国家的五个共同特点：通过保持开放的贸易和投资政策利用世界经济提供的机会；维持宏观经济稳定；保持高储蓄率和高投资率；允许市场配

置资源；具有坚定可信的政府领导^①。中国是这类出色国家中的一员，并且显现出以上所有五个特点。中国改革开放总设计师邓小平先生对形成根本性战略转变的共识发挥了重要作用。经过 30 多年的高速增长，中国已经到达发展道路上的新转折点，需要再一次实现战略转变，其重要性不亚于第一次转变。

中国的最终目标是在 2030 年以前发展成为一个现代、和谐、有创造力的高收入社会。“现代、和谐、有创造力、高收入”这几个表述对中国来说都有特定的重要含义，对本报告其他章节的分析与建议起着指导作用。

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

^① Commission on Growth and Development, 2008, *The Growth Report Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, World Bank; Washington DC.

“和谐社会”在中国包含三个彼此相关的目标。第一，制度和政策是公正、包容的，消除了经济和社会藩篱，所有人都在国家的经济、社会、法律与政治制度中享有平等权利。中国希望成为这样一个社会，在其中人们相互尊重，通过普遍接受的常识、法律、规章和惯例公正和平地解决分歧，且制度结构能迅速适应不断变化的社会需求和愿望。第二，与自然平衡共处。在现有技术条件下，生态足迹——资源的利用与废物的产生符合本国乃至世界土地、水与空气资源等在现有技术水平下的承载能力。第三，成为国际社会中一个平等、受欢迎、富有建设性的伙伴，以和平与合作的方式朝着共同目标努力，以富于建设性的方式参与全球议题和全球性机构。

作为一个“有创造力的社会”，中国认识到未来的繁荣以创新为本，以使每个人的创造潜能得以发挥。中国的成功将取决于创造更多价值，而不仅仅是生产更多产品的能力，并借此能力向价值链高端转移，与发达国家同样的产品空间开展全球竞争。创造力应不限于产品和工艺技术，还包括文化、艺术等领域。如果能够成功，中国的经验也可能为其他中等收入国家提供有益启示。

作为一个“高收入社会”，中国的远大志向是人均收入达到发达经济体水平；中产阶级发展壮大，成为推动社会稳定、良治和经济进步的主体；如同众所周知地那样消除贫困；通过增加机会均等和减少经济社会领域的不平等现象，促进社会和谐。

到 2030 年，如果中国实现成为高收入

国家的目标，按市场价计算，它将成为世界最大经济体（事实上，如果按照购买力平价方式计算，中国 GDP 总量很可能在 2020 年前就超过美国）。未来 20 年，中国 GDP 增量将是目前韩国 GDP 的 15 倍。即使如此，中国的人均收入依然只有 1.6 万美元，是目前其人均收入的 3 倍多，接近目前斯洛伐克或韩国的水平，略微超过美国的 1/3。

到 2030 年，另一个已知的情况是中国的人口变化。简而言之，中国将未富先老。中国的低生育率和与之伴随的低人口增速，将意味着老龄人口在经济中的比重上升。老人赡养率——65 岁和 65 岁以上人口与 15~64 岁人口的比率将在未来 20 年翻一番^①。到 2030 年，中国的老人赡养率将达到目前挪威与荷兰的水平。同样重要的是，中国的劳动适龄人口将在 2015 年以后减少。预计城市人口的比重将从今天的一半左右升至 2030 年的近 2/3，平均每年增加 1300 万人左右^②。

与今天相比，2030 年的中国经济将更加复杂，它是以市场为驱动，以知识为中心、以服务为导向。贸易与金融融入全球经济，将使中国与其他经济体更加相互依赖，同时也更容易受到外部冲击。中国将拥有更加深化、稳定的金融市场。这可以为资本账户开放和人民币成为广泛接受的国际储备货币奠定基础。政府在经济方面的优先领域将转向保持宏观经济稳定，创造有利于企业发展的投资和政策环境，为公共产品和服务提供资金。中国将与发达经济体一道在同样的

产品空间开展国际竞争。中国的大学毕业生将增加两倍，环境将更为清洁。此外，随着城市人口增加，以及城乡之间交通状况和劳动力迁移效率的改进，城乡发展不平等现象将继续减少。

为什么要转变战略

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

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

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

然而，当发展中国家达到技术前沿时，

正确的战略就不再一目了然了。政府直接介入实际上可能会阻碍而不是促进增长。因此，政策重点需要进一步转向发展民营部门，确保市场足够成熟以有效配置资源，同时使企业足够强健和富有创新能力，能够参与高技术部门的国际竞争。

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

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

政府可以发挥的另一种支持作用是鼓励人们更多地参与发展进程。正在扩大的中产阶级，表达并参与政策讨论的要求越来越强烈。他们代表一种普遍的需求，即赋予人民更大的权力，让他们为国家发展做贡献，激发他们发明创造的活力，并通过自身努力提高生

^① United Nations (2010) “World Population Prospects: The 2010 Revision” and “World Urbanization Prospects: The 2009 Revision,” United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

^② 《中国统计年鉴》(2011 年) 和联合国《世界人口展望：2010 年修正版》。

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

最后，政府在市场、资源配置、生产和分配等领域弱化功能的同时，在另一些领域却应发挥更大作用。这些领域包括为公共产品和服务融资、保护环境、增进机会均等，确保形成一个促进民营部门发展的环境。扮演这种间接、辅助的角色更为复杂，但可以借助于民营部门和社会组织更大的杠杆作用，产生更广泛的影响。政府将相对减少所提供的“有形的”产品和服务，提供更多“无形的”公共产品与服务，比如制度、法规和政策，以提高生产效率，加强竞争，促进专业化，改进资源配置效率，减少风险和不确定性等。这要求设计并实施能产生合意且可持续结果的激励结构。例如，一个重点领域就是提供养老、医疗、教育、保障性住房等基本公共服务，政府可以将过去用于基础设施和制造业的资源，转而用来增加对这些领域的投资。同样重要的是，政府应当减少对这些公共产品和服务究竟由民营还是公共部门提供的关注，而把重点放在确保这些产品和服务能够高效提供，并达到规定质量。鼓励民营部门提供公共产品和服务，并在适当场合建立公私合作（PPP）关系，不仅将给公共服务注入新技术和新思路，也将放权于民营部门，并激励民营部门更多地参与发展进程。另一个重点领域是环境，这个

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

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

新战略的关键特征

在描述建议的发展战略之前，首先有必要突出这一战略的五个核心特征。

第一，在继续提高收入水平的同时，注重提高增长质量。中国不仅渴求成为持续增长的高收入社会，而且希望所看到的是增长既体现在数量上，也体现在质量上。收入的

增长需要伴随闲暇时间的增加、物质环境的改善、艺术文化活动的丰富，以及经济和社会安全感的提高。相应的，促进地方政府工作的激励结构，也需要体现这一重要转变。中国需要制订新的指标体系衡量未来几十年的进步，以便在经济增长、收入目标、更广泛的福利和可持续发展目标之间取得平衡。

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

回到平衡而可持续的经济增长方式，需要伴随着人均收入增长同时提高服务和消费的比重。这在一定程度上要通过纠正生产要素价格的扭曲来实现，因为这种扭曲隐性地对劳动课税而补贴资本。矫正这样的扭曲，推动市场驱动的结构性变革，不仅有助于促

进制造业与服务业的平衡，也将促进资本与劳动、城市家庭与农村家庭的收入分配平衡。

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

但是，认为创新将仅仅局限于制造业是错误的。如果中国能成功培育开放的创新文化，那么服务业也可能成为重要的受益者。没有任何理由认为，中国不会成为一个重要的高端服务出口国。大多数服务已经可以进行国际贸易，正如制造业一样，中国可以从服务业集聚经济和国际专业化当中获益。例如，如果中国在绿色发展领域成为创新的先行者，那么中国在这个领域的专长与知识就可以为全世界所用。同样，如果随着中国金

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

^② 根据波士顿咨询集团撰写的 2010 年全球财富研究报告，题目为“Shaping a New Tomorrow: How to Capitalize on the Momentum of Change”，June 1, 2011。<http://www.bcg.com/media/PressReleaseDetails.aspx?id=tcm:12-77753>。

^③ 根据世界银行在 Povcalnet 利用 2005 年购买力平价价格对 2010 年的估算，<http://web.worldbank.org/wbsite/external/extdecresearch/extprograms/extpovres/extpovcalnet/>。

融部门的加强，资本账户得以开放，人民币成为关键的国际储备货币，那么中国就可以成为关键的金融服务出口国。

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

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

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

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

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

新战略的六个重要领域

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

专栏 2-1

智能化城市化

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

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

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

但要促进经济持续、高效增长，城市化就不仅要快，还应该是“精明”的。精明的城市化既能提供充分的公共服务，特别是医疗卫生、教育、交通、水、能源等服务，而且也能以合适的方式与价格水平鼓励对这些服务的高效使用。最后，投资于有效管理风险与灾难应急响应能力的城市，通常发现这些公共投资属于效果最好的行列。

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

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

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

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

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

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

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

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