

## 第三章

## 通过结构性改革强固市场经济基础



自1978年以来,中国在全球化经济中充分利用自己的后发优势,经历了快速的结构变化,成为全世界最大的制造国和出口国,许多产业迅速靠近技术前沿。市场机制引入和贸易开放创造了强劲的激励机制,促进了资源有效配置和生产率提高。

不过,支撑中国持续快速发展的因素将逐渐消退。结构变化对生产率的推动作用将会减弱。随着中国接近世界技术前沿,由技术引进、消化和传播带动的全要素生产率增长几乎肯定会减缓。与此同时,政府在关键经济部门继续保持支配地位,这在过去或许是个优势,以后却可能成为提高生产率、创新和创造力的制约因素。

同时,中国诸多经济领域向市场的转轨尚未完成。市场手段和非市场手段共同构成了对生产者和消费者的激励机制,政府、国有企业部门和民营部门的作用缺乏明确划分。中国要解决这些问题,必须加快结构性改革,建设基础稳固的市场经济体制,使国有企业部门专注于提供关键公共产品,充满活力的非国有部门为经济增长提供更多动

力。这个挑战的严峻程度可能超过人们的想象,因为还需要应对不少其他制约增长的因素,如全球经济不景气、劳动力的减少和老龄化等。

### 民营部门发展和国有企业改革

#### 关键议题

充满活力的企业部门将是维持未来中国经济相对快速增长的关键。中国的快速增长,尤其是2003年以来的快速增长,正是得益于国有企业的改革和民营部门的扩张。一方面,许多国有中小企业实行了民营化。按照中国政府提出的投资主体多元化、以股份制为公有制主要实现形式的政策方向,许多大型国有企业(包括那些直属于中央政府的国有企业)的公司化改造取得了较大进展,其中有些企业在大陆和境外的股票市场上市,公司治理结构与经营管理水平得到不同程度的改善,盈利水平有所提高。另一方面,与所消耗的大量资本、原材料和中间投入品相比,有些企业创造的产出和附加值

仍然偏低。国有企业利润中的大部分来自为数不多的企业,这些企业的高回报率往往与能够获得相对廉价的资本、土地和自然资源等投入要素以及竞争不足有关<sup>①</sup>。与此同时,也有一些国有企业的财务表现一定程度上受累于承担公益性业务或价格管制。事实上,处于亏损状态的国有企业数量超过总量的1/4<sup>②</sup>。除了利润率较低之外,国有企业的活力仍有待进一步提高。最近的一项研究发现,从1978年到2007年,国有企业的全要素生产率增长速度(反映经济效率改进状况的一个指标)为民营企业的1/3<sup>③</sup>。民营部门已成为经济增长和创新的强有力引擎。

由于国有企业所处的特殊地位,与其他国家相比,政府与国有企业的密切联系在中国是一个更为复杂的问题。某些现行政策事实上仍然有利于国有企业(尽管名义上可能并非如此),特别是那些与政府关系密切的国有企业。国有企业管理层更易于与政府官员形成互惠关系,接受政府官员的非正式指导,相应的,在获得银行信贷和其他重要投入品、优厚的商业机会时,往往会处在优先位置,有时还会受到免于竞争的保护。但这些作法阻碍了新企业的加入,削弱了竞争和创新。有些国有企业跨越原先设定的经营范围,如投资于房地产和影子银行系统,把利润保留下来并且用于投资,受到的外部控制或监管却有限。值得关注的新问题是,近年来伴随着一些由地方政府控制的国有企业

快速扩张,民营企业的活动空间似乎相应收缩,并限制了必要的竞争,与强固市场经济基础的努力相冲突。

国有企业的改革和重组成本也是需要关注的一个问题。在20世纪90年代末的国有企业改革中,许多小型国有企业倒闭,由此导致的成本超过2万亿元人民币,是当时国内生产总值的20%以上<sup>④</sup>。从中可见改革的艰难和代价高昂。由于会计操作不够透明和缺乏充足的信息披露机制,有些国有企业可能已累积了大量或有负债,需要较长时间才能得以显现和削减,国有企业改革与重组的潜在成本可能由此大幅度增加。

中国政府实施了大量错综复杂的产业政策,由政府各层级的不同机构负责。在某些情况下,这些政策可能有助于解决缺乏协调的问题,对幼稚产业起到一定的扶持作用。但在其他情况下,这些政策并未达到预期效果。有的政府机构热衷于推行产业政策,将其看成是计划手段的替代物;实施中往往着眼于国有企业的大规模投资,而不习惯于借助市场力量和民营企业的能动性来达到同样目的。有时不同部门的产业政策协调不够,使总体政策框架复杂而不清晰,政策效果也具有更多的不确定性。

许多研究表明,如果让民营企业在各个产业与国有企业开展更多的竞争,将会显著促进经济增长。受益最多的恰恰是竞争受到限制的“战略性”产业。2006年,中国确立了关系国家安全从而需要国有资本保持

① 遗憾的是,其他国企的平均利润率因为缺乏数据而无法计算。

② 《中国统计年鉴》(2004~2010年);中央企业国有资产经营统计(2008~2009年)。

③ 国有部门全要素生产率增速为每年1.52%,非国有部门则为每年4.56%(Brandt, L. and Xiaodong Zhu. "Accounting for China's Growth", Working Paper No. 395, Department of Economics, University of Toronto, February 2010)。

④ 本联合课题组的估计。

“绝对控制”的七大战略部门，即军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、民航和航运<sup>①</sup>。在这些部门，尽管少数国有企业可能会相互竞争，但进入壁垒会阻碍新企业参与竞争行列。中国政府还确立了若干“基础性和支柱性”产业，包括装备制造、汽车、电子信息、建筑、钢铁、基本金属和化工等。在这些产业中，要求国有资本保持“较强控制力”<sup>②</sup>。进入这些产业的正式门槛可能并不高，但民营部门往往感受到自身进入不受欢迎的非正式阻力。如果加上并非一视同仁的监管措施，就会遏制民营部门增长和发展，弱化创新与创造力，减缓生产率水平的提高。

#### 主要改革建议

在企业部门实行改革，首先要意识到，目前政府在国有企业中的所有权分布是广泛而多种多样的，覆盖了大多数行业，包括全资所有、多数股权和少数股权。改革面临的挑战来自两个方面：公共资源如何得到最好的利用；国有资本管理如何由现有体制过渡到的新体制，以满足中国已确定的长远发展战略目标的需要。

第一项挑战的对策可以简单化，即作为一种公共资源的国有资本应当主要或完全用于提供公共产品——其生产和消费能产生正的外部效应<sup>③</sup>。公共产品的范围可以是一个相当长的序列，从国防产品、基础设施、社

会保障到基础研发活动。根据情况变化公共产品的范围会有所调整，近年来强调的保障住房的例子，就很好地说明了政府资源可以如何用于处理紧迫的社会问题。的确，公共产品的涵盖范围广泛，甚至可以包括可靠的能源供给以及交通运输、邮政等领域的普遍服务等政策性目标。国有资本的投入比例和方式取决于特定公共产品的性质。在少数被认为特殊重要的领域（如国防领域），政府可以持有全部或大部分股权。但在多数领域，少量股份参与就可能实现有效提供某种公共产品的目标。重要的是，在许多政府采购公共产品的领域，应当鼓励民营企业与国有股权比重多少不等的企业同时参与提供公共产品，它们之间的相互竞争，将有利于公共产品降低成本、提高质量。

第二个问题的对策则不那么简单。首先，要加快推进国有企业股权的证券化（在上市的国有企业，资产的价值是已知的）。这将为国有企业通过一系列措施深化改革创造条件，这些措施包括所有权与经营权分离，按照现代公司治理结构改造国有企业——任命高级管理人员、按照国际惯例披露信息、推行外部审计等。然后，政府可考虑设立一个或多个国有资本管理公司或投资基金，由它们作为所对应企业中的国有资本持股者，并在金融市场上实施专业化管理和交易。一部分国有资本可直接划拨给国家社

<sup>①</sup> 例如，在2006年，国有企业控制了全部石油、天然气和乙烯的生产，全部基础电信服务，约55%的发电量和82%的民航客货运（Owen and Zheng, 2007, “China's Competition Policy Reforms: The Antimonopoly Law and Beyond.” Stanford Institute for Economic Policy Research Discussion Paper No. 06-32）。

<sup>②</sup> Owen, Bruce and Wentong Zheng (2007) “China's Competition Policy Reforms: The Antimonopoly Law and Beyond.” Stanford Institute for Economic Policy Research Discussion Paper No. 06-32.

<sup>③</sup> 纯粹的“公共物品或服务”的含义是，一个主体消费这些物品或服务时不会影响其他主体对同样物品和服务的消费；没有任何人能够被有效地排除在对这些物品和服务的消费行列之外。本报告使用这个概念，指的是这样一些物品或服务，它们被消费时会产生正外部性，却得不到经济补偿，所以供给有可能不足。

保基金，以其收益用于弥补未来社会保障支付需求。不同的公司或基金分工负责特定的领域。随着时间推移，它们可以作为政府代表，逐步实施资产的优化组合。国有资本的红利收入应经由资本管理公司或投资基金上缴财政，并逐步纳入一个扩展的预算体系。

尽管上述提出的国有资本管理公司或投资基金的具体运作细节尚待进一步研究，但重要的是尽早确定关键原则。例如，国资委的职能应该限定于政策制定和监督，而资产管理的具体职能应该由管理公司或投资基金履行。这些公司或投资基金应当有明确的职责界定，实施独立和专业的管理，并按公开宣布的绩效标准进行考核（具体取决于其所持股企业的性质）。此外，这些公司或基金也要遵循国际通行规则，披露其运营、价值创造、盈利、分红等方面的信息。

提高中国企业的效率与创新能力，关键是加强来自国内外的竞争。在鼓励国内市场竞争方面，政策应当向民营企业提供更多支持，比如降低关键产业部门的进入和退出门槛，促进有活力的中小企业成长，改善它们的融资环境，鼓励目前急需的区域和本地的专业化分工。另一方面，政策也应鼓励国有企业通过竞争进行自发改革。国际和中国自身的经验都表明，加强国内竞争会显著提高生产率水平。

通过这些改革，国有资本可以逐步退出非公共产品提供领域。从20世纪90年代后期开始，所有制多元化和市场化改革扩大了大多数制造业领域的进入和竞争。即便是在某些“战略性”或“支柱性”产业中（如电信业），通过对原有企业的拆分和公司化，也创造了新的竞争力量<sup>①</sup>。允许民营企

业进入这些领域，并给它们提供充分的融资空间，将有效地提高效率和增强竞争力。

另外，应重新定位政府的角色。政策应该鼓励民营企业参与提供公共产品，政府采购应进一步对民营企业开放。在存在自然垄断的部门（如铁路运输部门），国有企业应接受独立而严格的监督，以确保缺乏竞争不会导致垄断定价和滥用市场力量损害下游产业的行为。政府还需采取其他措施来保障竞争环境的公平，特别是大企业和小企业之间、国有企业与非国有企业之间的公平——重点是在法律和规章以及获得国有银行的信贷等方面。同时还需要对中国的各种“产业政策”进行重新审视和现代化改造，以使之有利于充满活力的新兴产业中的企业成长，促进资源优化配置和创新活力的焕发。

政府，还可以通过增强国际竞争的措施来提高企业的竞争力和创新能力，其手段包括进一步融入全球经济（参阅第八章有关中国与世界经济的互利政策的内容）和减少“边境背后的贸易壁垒（behind-the-border barriers to trade）”等。中国在2001年加入世界贸易组织以后，促进了各经济领域的效率提高，刺激了技术引进和应用。近年来，中国取消了对外国投资者的某些优惠措施，为国内企业创造了公平的市场环境，从而进一步鼓励了竞争。

#### 要素市场改革

为了完成向市场经济的转轨并保持快速增长，中国还需要把注意力集中于要素市场——资本、土地和劳动力市场。这些市场的

<sup>①</sup> 电信等产业部门尽管按地理界限进行了企业拆分，但仍然在特定地区保留了一家占支配地位的厂商。

2030年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会

改革较为滞后，存在着不同程度的扭曲，而这些领域的价格、监管和制度变革对于确保经济资源流向回报率最高的领域至关重要。

### 资本

过去30多年，中国在金融改革和金融深化方面的成绩令人瞩目，但中国金融体系目前仍然受到抑制，存在重大的结构性失衡。现有金融体系具有国有银行占据支配地位、政府干预较多、利率仍然受到管制的特点，在经济起飞的阶段发挥了利用储蓄、把资本配置到战略性部门的作用。然而，与诸多弊端相比，这些优势正在明显减退。首先是非国有部门从正规渠道贷款困难，与国有和大型企业相比，微型和中小型企业处于明显不利的地位。其次，对利率的管制导致了过度投资和高资本密集度。再次，政府在中央和省级的信贷配置中发挥着重要作用，或有负债规模增大。由于监控、数据收集和机构间数据交流的局限性，这些债务尚难以量化。最后，金融体系变得日益错综复杂——市场间、机构间和国家间的相互联系不断加强，非正规信贷市场、集团综合经营和表外业务正在增加。

金融体系的上述特征和变化趋势不仅会带来严重系统性风险，还将最终妨碍中国的金融体系为日益活跃且复杂、与国际接轨、在很大程度上由民营部门推动的国民经济服务。银行、资本市场与其他金融媒介都将需要有效地筹集和配置资本，采用现代公司治理模式，为微型和中小型借贷者提供融资机会，利用先进的技术手段来评估和管理风险，并给日益多样化的客户群提供更加多样化的金融服务。与此同时，越来越多的中国企业将走向国际市场，这也会给中国国内

的金融体系带来压力，促使它们采纳全球标准，以确保与外国金融机构和全球资本市场的无缝对接。随着中国的收入增长和财富积累，对新的金融产品和投资机会的需求将会增加。一旦中国国内或国外发生金融危机，必须要有完善的机制（包括充足的资本缓冲和明确的责任划分）有序而系统地处理坏账，向无力偿还债务的金融机构注资或将其关闭。今后20年的金融部门改革应该是果断、全面和配套的改革，而不是把问题拖到将来。

简而言之，中国需要建立一个竞争、平衡、高效、安全而健康的金融体系，以满足企业、家庭和政府部门的需求。一个机能良好、能有效管理风险的金融体系才能有效利用储蓄和配置资本，服务于日益复杂和成熟的经济，使所有的经济部门都有机会获得融资，其中包括个人、家庭、穷人以及微型和中小型企业。

为了实现这些目标，应该启动金融部门的改革，并且按照合理排序的改革路线图推进。因为金融部门容易遭受危机冲击，所以这个部门的改革在今后20年应该始终置于优先位置。中国自身和其他谋求改革金融部门的国家都提供了大量可供借鉴的经验。

首先，重点是加大利率的灵活性，力争通过利率而不是数量控制来出清信贷市场。此外，政府需要加大汇率的灵活性，以帮助抑制通货膨胀，减轻存款准备金调整压力，同时借助货币政策和宏观审慎手段实现经济增长、通货膨胀与金融稳定方面的既定目标。

与之并行的措施是，从对金融机构的直接和间接控制，转向保持距离型的基于市场的制度安排。这意味着自主的中央银行通过公开市场操作和利率手段而不是信贷控制来

管理流动性，商业银行要借助商业原则和信用分析而不是政府信号来指导信贷，只有少数政策性银行可以继续为政府的优先项目提供资金。要做到这一点，可能需要对国有金融机构的治理结构实施全面改革，对现有国家所有制的功能、机构和操作实践进行反思，并且借鉴其他国家的成功经验和失败教训。此外，还要努力进一步实现国有银行所有权结构的多元化，减少国家持有的股份。

其次，虽然中国的巨额外汇储备提供了防范金融和货币危机的强大安全网，但仍需未雨绸缪。为此，政府需要加强监管机构（包括中央和省一级机构）的独立性、有效性、人员配备和资金支持，需要给予它们更大的执行权和决定权。政府还可以在现有框架基础上成立一个高级金融委员会，其主要职责是监督和管理系统性风险并维持金融稳定。对于面临短期流动性问题但具有足够偿还能力的银行，应该设立提供紧急流动性救助的金额限制。紧急融资工具（standing facilities）应当自动向所有境内法人机构提供流动性支持，同时对财政资源使用明确地加以规范和限制。继续开展并改进压力测试，以把新出现的风险考虑进来。政府应该经常进行金融机构的“生存模拟”试验，改进制度安排，提高应付危机的能力；应该建立有效的法律框架，坚持执行更高的信息披露、审计和会计标准，简化司法制度，以便及时处理出现问题的银行与企业。此外，政府还需要建立有效的存款保险体系，以防止和控制规模相对较小的民营存款机构可能发生的清偿风险。这些制度安排不但有助于确保金融稳定，而且可以为中国金融部门最终与国际金融体系接轨奠定可靠基础。

再次，资本市场需要继续深化和改革，

以提供更多的股票和其他证券化融资，这是培育更有活力和创新能力产业部门的重要因素。为此，中国可以把股票发行从当前基于业绩的审批体制转向基于信息披露的体制，并重点关注改善法律框架、促进法律和规章的有效执行、升级金融业的基础设施，以及实施严格的信息披露规定等问题。中国还应该大力发展企业债券市场，这不仅能开辟新的融资渠道，促进金融市场的多样化，同时也能为进一步放宽利率限制、开放对外资本账户和人民币国际化创造有利条件。金融基础设施需要进一步升级，以促进金融市场特别是资本市场的发展。充分而准确的信息披露，加上可靠的会计和审计程序所保障的透明度，可以将信息摩擦减少到最低限度，从而极大地促进金融业的发展。

最后，当上述制度和治理框架到位后，中国政府还需制订并实施计划，逐步取消对存款利率上限和贷款利率下限的管制，促进银行业务的商业化，并保证金融部门的稳定。最后这个阶段的利率自由化必须要采取合适的推进顺序，首先是长期市场工具的利率，最后才是短期存款利率。事实上，中国已经充分认识并理解了这一点。同样重要的是，需要细致监控自由化进程，以确保银行不会陷入有损金融稳定、牺牲利润、盲目放贷、损害资产质量的过度竞争之中。对于任何新出现的风险，都应该尽快处置。

### 土地

在未来20年里，土地将变得日益稀缺，有效利用土地对于中国实现一系列长期目标具有重要意义，其中包括粮食保障、高效率和创新性的城市、机会均等与社会稳定等。优化土地政策将有利于保障农民的土地使用

2030 年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会

权，推动农业投资和生产率的提高；确保城乡土地用于最有成效的用途；帮助缩小城乡差距，实现更有效和更可持续的城市发展等。

与土地有关的政策面临着三个关键挑战。第一个挑战是对农村土地承包权的保障不够。尽管法律和政策框架相对比较明确，但农村居民的土地权利依然较为脆弱，经常面临被侵犯的风险。另外，在执行政策和法律、改善基层政府治理和问责机制、土地权利登记造册和让民众了解自己的权利等方面，也存在着严重困难。

第二个挑战是农村土地转变为城市用地的程序。2003 ~ 2008 年，中国政府征用了 140 万公顷的农业用地，将其转为城市用

途。按照国际标准来看，中国政府在征用农业用地转为城市用途方面的权力很大。这种状况导致了四个后果：政府垄断了将农业用地转化为城市用地的权力；征用土地的价格按照农业净现值来确定，而不是按照土地的市场价格（即其机会成本）来确定，而市场价格通常会高出很多；地方政府依靠征地来获取财政收入，以此作为提供公共服务（尤其是基础设施建设）的资金；随之导致城市边界迅速扩张，城市大面积铺开（见图 3-1）。土地征用缺乏透明度，被征地农民拿到的补偿款（还要扣除村集体截流的部分）与土地拍卖价格之间存在巨大差距，给社会造成了严重的不公平感，成为农村不稳定加剧的重要原因。

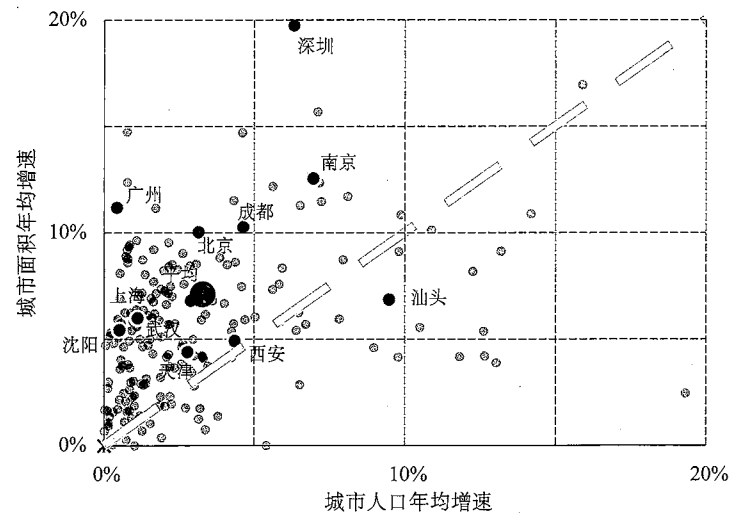


图 3-1 城市土地的扩张速度超过了城市人口的增长速度  
(中国城市的自然扩张与人口增长, 1995 ~ 2008 年)

资料来源：《中国统计年鉴》，世界银行人员的估计数字。

注：虚线是等值线。

第三个挑战是，一些地方政府将土地作为重要的收入来源和特殊目的实体（地方融资平台等）获取贷款的抵押品，建立这

些实体是为了绕开对地方政府借贷的限制。征地收入目前在地方政府全部收入中占相当大比重，并已成为政府满足重大支出项目要

求的不可或缺的融资来源。此外，各地成立了数千家特殊目的实体，它们利用地方政府的土地作为抵押，从银行系统获取贷款。国家审计署的审计结果表明，到 2010 年年底，与地方政府有关的债务已超过 10 万亿元人民币<sup>①</sup>。

为了应对上述三个挑战，需要政策改革和制度建设共同发挥作用，这需要花费一定的时间才能完成，但对整个经济改革的成功至关重要。如果不实施这些改革，农业投资可能会受到影响，城乡差距可能会继续扩大，城市大面积铺开可能会阻碍环保和效率目标的实现，土地的使用效率可能会降低。

第一个优先重点应当是采取措施保障农民的土地承包权，如落实最近作出的将农村土地使用权无限期延长的决定；推广土地登记，加强农村土地市场建设；改革村集体的治理结构和争端解决机制并使之实现现代化。第二个优先重点是改革征地和补偿办法，包括制定地市级、区域级和国家级的土地使用战略规划等。第三个优先重点应考虑以房地产税和其他地方税来替代征地成为收入来源，同时允许地方政府在严格控制和监管下从国内资本市场借款。

在农村地区，政府首先应当在法律上赋予农民无限期使用他们所耕种土地的权利。中国 2008 年作出的这一历史性决定，有必要以法律形式固定下来。这项法律需要明确：哪些人有资格享受这些权利；村集体应该保留哪些职能；土地使用者应获得相关的

土地权证书（最好是采取全国统一的格式）；权利和义务，以及违反该法律时的相关制裁措施。

有效落实土地使用权，还需要在一定程度上明确土地的位置和状况。未来几年需要推广各种土地登记试点项目。其他国家的经验表明，由单一机构负责土地登记和土地档案管理是最有效率的，有利于避免管辖权的重叠和争夺现象。

促进农村土地市场发展将极大地提高土地使用效率。建立透明而有效的使用权租赁市场，有可能使生产率提高 60%<sup>②</sup>。租赁市场还能促进劳动力流动和土地整合。虽然自 20 世纪 90 年代以来，中国的农业用地租赁市场发展迅速（目前覆盖了所有耕地的大约 20%），但因为缺乏可强制执行的合同，所以发展仍然受到限制，大多数交易都是非正式的。如果想扩大此类市场，就需要加强土地登记和文书服务（最新的土地测绘技术大大降低了这方面的成本），以及建立诚信可靠的争端解决机制。

村集体的治理水平需要提高。农村地区土地权利缺乏保障的重要原因之一就是某些村干部滥用权力，侵害村集体其他成员的利益。他们有时与开发商合谋，重新调整土地承包权或将土地出售，缺乏透明度和问责机制。尽管此类事件的发生频率可能有所下降，但有调查表明，从 1998 年到 2008 年，每个村至少出现过一次重新配置土地的情

<sup>①</sup> 国家审计署，《全国地方政府性债务审计结果》，<http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/2752208.html>。

<sup>②</sup> Jin, Songqing and Klaus Deininger (2009) "Land rental markets in the process of rural structural transformation: Productivity and equity impacts from China." *Journal of Comparative Economics* 37, pp. 629 - 646.



2030年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会

况<sup>①</sup>。未来需要对村集体的职能重新加以审视，尤其应该结合无限期延长土地使用权的政策，着力提高村集体的治理水平。

需要全面调整征用农村土地并将其转为城市用途的政策。政府目前仍保留着征地的垄断权，凭借这一不受约束的权力，利用农村土地征用价与转卖给城市用户价格之间的差额来获取财政收入。由于这个原因，中国城市用地面积的增长速度远远超过了城市人口的增长速度。未来需要开展两方面的改革。

第一，只允许地方政府根据更高一级政府审查并批准的城市规划来征用农村土地。审批过程还应该考虑到区域性土地规划优先重点和城市土地利用效率。

第二，目前的征地补偿办法经常成为矛盾冲突的根源，需要重新加以审视。一个办法是按照当前市场价格向村集体支付补偿金，并全数转交给农民，然后征收透明的资本利得税。目前的做法剥夺了土地农业价值与城市市场价值之间的全部差额，相当于征收100%的资本利得税。采用较低的税率会是个合理的折衷办法，既考虑了地方政府增加财政收入的需要，也保障了失去土地、生活方式将永远改变的农民的部分利益。一部分资本利得税收入可以用于当地县区的农村建设<sup>②</sup>。

除了征地收入以外，有些地方越来越依赖于将土地作为抵押品从银行融资。近期的一些事件显示，这种做法可能会导致重大资金损失，并给银行体系带来风险。挑战

在于需要寻找更高效和更可持续的收入基础，来取代目前这些经济和社会成本较高的筹集收入办法。随着时间推移，其他收入来源（包括房地产税）可能有助于填补这一缺口。包括美国和加拿大在内的一些国家的房地产收入相当于GDP的3%~4%，经合组织成员国的平均水平则为2.1%。中国已经在两个城市开展了房地产税试点，但由于技术、制度和社会原因，这一税种的引入往往很困难。所以，房地产税应该逐步推行，但也不能过高估计房地产税对财政收入的贡献。

#### 劳动力

既然土地和资本需要配置到回报率最高的地方，也应该允许劳动力流动到生产率最高和工资最丰厚的岗位。不过，中国的户口（也就是户籍登记）制度以及由地方管理的社会保险和养老金制度给劳动力流动造成了困难。此外，预计劳动力将在几年之后开始减少，年龄较大劳动者的劳动参与率下降，很可能会加剧这种趋势。中国正致力于成为具有创新能力和国际竞争力的国家，能够在全球市场上与发达经济体竞争。上述两个制约因素的共同作用将会制约中国在这方面的努力。因为这需要一支更加灵活而有活力的劳动力队伍，可以根据日新月异的市场环境迅速作出反应。在韩国，大约45%的人口跨省流动，促成了异常迅速的城市化和经济活动的集中，以及劳动力的灵活配

置。2010年，中国的迁移人口数量相当于总人口的19.5%，其中近85%是从农村转向城市。

在今后数十年，虽然劳动力总量会有所下降，但仍有数亿人希望寻找更好的工作岗位<sup>①</sup>。要吸收这些劳动力，必须有灵活的劳动力市场和能够保护劳动者的制度，提供就业市场预测、社会保障、负担得起且可以转移的医疗和养老金保障等。政府需要发挥关键的领导作用，帮助人们获得就业、教育和医疗服务领域的均等机会，帮助人们管理好由于结构调整、全球形势恶化和竞争加剧带来的风险。培育一个灵活而有活力的劳动力市场，是中国未来成功迈入高收入的开放经济体的关键，它将取决于生产和就业模式能否针对国内外情况变化而迅速作出调整。为此，中国需要采取以下措施：（1）对户口制度进行分阶段改革，以确保到2030年中国的劳动人口可以根据就业需要而自由迁移。（2）采取措施提高劳动参与率。（3）对劳动课税、雇佣政策和工资政策进行改革。

户口制度改革应该成为今后20年的优先议题，并需要在2030年之前完成。但这一改革的推进很可能是缓慢的，因为它取决于财政体制的改革（参阅第七章）。目前的户口制度不再限制劳动力从农村进入城市地区<sup>②</sup>。但是，如果没有城市户口，农民工仍然不能平等获得城市居民享有的各种社会福利，如医疗、教育和住房等。户口制度改革

的主要制约因素之一是财政体系。地方政府往往既缺乏资源也缺少动力把城市居民享有的公共服务扩大到农民工及其家庭。因此，户口制度的改革速度将取决于地方政府财政体制的改革进度，以及中央政府和地方政府之间如何划分财政责任。如果无法向农民工提供与城市居民同等的社会福利，不仅会加剧不平等，而且会抑制流动性。地方户口制度改革已经在推进中，但由于财政限制，在农民工最集中的大城市取得的进展最小。相形之下，进入中小城市的农民工获得了少量社会服务和社会保障。考虑到这些因素，应该采取系统性措施来推进户口制度改革，包括：将公共服务获取与户口脱钩，代之以居住证；鼓励地方改革试点；重新划分中央与地方政府的财政责任，并以此作为改革的激励措施。

为了提高劳动参与率，尤其是年龄较大劳动者的参与率，政府可以提高男性和女性的退休年龄（这还有助于减轻养老金体系的压力，参阅第六章）。许多经合组织成员国和转轨国家近年来已经做了类似尝试，经合组织成员国每年将退休年龄提高1~3个月，而转轨国家每年提高6个月。与此相关的是，政府还可以鼓励弹性工作安排，增加中期职业培训和终身学习的机会。

中国还应该降低按职工工资收入计征的社会保险费。以国际标准衡量，这一隐含的

<sup>①</sup> 许多研究关注农村地区的“剩余劳动力”进而潜在的从农村到城市的迁移者数量，并存在争议。请见 Knight, John, Deng Quheng, and Li Shi, 2010, “The Puzzle of Migrant Labor Shortage and Rural Labor Surplus in China”, Department of Economics Discussion Paper Series No. 494, University of Oxford, July 2010, and Yao, Yang, “Is the Era of Cheap Chinese Labor Over?”, The Economist, July 16, 2010, [http://www.economist.com/economics/by-invitation/guest-contributions/no\\_lewisian\\_turning\\_point\\_has\\_not\\_yet\\_arrived](http://www.economist.com/economics/by-invitation/guest-contributions/no_lewisian_turning_point_has_not_yet_arrived).

<sup>②</sup> 不过，在一些特大城市户口仍然对迁移是有影响的，例如在北京，申请政府部门和许多企业的职位，需要具有北京户口。

<sup>①</sup> Wang, Hui, Tan Tao and Joyce Yanyun Man (2010) “To Reallocate or Not? Reconsidering the Dilemma for China’s Agricultural Land Tenure Policy”, Peking University - Lincoln Institute Working Paper Series No. 040 [http://www.plc.pku.edu.cn/en\\_publications.aspx](http://www.plc.pku.edu.cn/en_publications.aspx), October 2010.

<sup>②</sup> 另一个办法是韩国曾采取的，在建成后的城市区域拨给被征地农民一个地块，面积相当于征用土地的40%。但这样的计划可能导致行政执行上的拖延，还可能同样被征用土地的农民获得的补偿标准存在很大差异。

劳动课税的水平相当高，平均而言大约相当于工资水平的 45%。由于最低缴费标准根据平均工资水平的 60% 来确定，对低工资的职工来说，隐含税率要高得多。这样就刺激企业避免雇佣正式职工。许多雇主或雇员还选择不参加社保。2010 年，城市职工参与医疗保险的缴费人数为 2.37 亿人，参与

养老保险的缴费人数为 2.36 亿人，而参与失业保险的人数仅为 1.34 亿人，参与住房公积金的人数仅为 0.8 亿人<sup>①</sup>。

最后，中国公共部门的机构应该成为“机会均等的用人单位”。也就是说，它们的招聘行为应该透明且基于能力，不应该对出生地或者户口作出限制。

<sup>①</sup> 人力资源和社会保障部，2010 年底数据。

## 第四章

### 加快创新步伐



尽管要素市场改革和民营部门扩张取得一定进展，但要维持高增长率水平仍然是一项重大挑战。随着人口增长放缓和投资率开始下降，经济增长将更多地依赖于全要素生产率（TFP）的提高。在过去 10 年，TFP 的年平均增长率达到 3%。按国际标准衡量，这是一个相当高的水平，主要归功于：劳动力在行业间的快速转移；高额外国直接投资带来的产品和工艺技术的外溢；物质、人力和金融资本积累所支撑的快速技术追赶；基础设施瓶颈的持续缓解；建立了一个更充分竞争和更开放的经济体。

工业和服务业赶超、促进国内市场竞争以及人力资本和知识资本的积累，这一切所带来的生产率增长潜力还远未穷尽。但是，毋庸置疑，中国的部分行业开始接近技术前沿，劳动力跨行业转移将减少，而资本对增长的相对贡献亦会下降。中国已经意识到这一点，正在努力推动创新成为持续快速增长的新动力，同时应对资源稀缺、气候变化和环境恶化带来的挑战。

创新会是解决之道吗？在今后相当长时

间内，尽管带来技术变革的高额投资仍会是中国经济增长的重要驱动力，但创新的重要性将逐步上升。如果中国的投资额下降到欧洲的水平，即占到 GDP 的 25% 甚至更少，那么年增长率只能维持在 4~5 个百分点。但是，一个更具创新性的中国仍将至少把 GDP 的 1/3 甚至更大比例用于投资，同时使 TFP 增长保持在平均水平之上，从而实现其增长目标。毫无疑问，这些都将依赖于相配套的国内改革和国际环境。但是，仅仅把研发投入占 GDP 的比重提高一个百分点是不够的。本报告的其他章节中分析了影响中国创新政策的许多方面，包括发展民营部门和促进市场竞争、改革要素市场、采取绿色增长战略、提升人力资本以及有效利用城市集聚经济以开发技术和生产创意等。本章将关注建立激励体系和制度所必需的政策改革，以支持广泛的、覆盖整个经济的创新。

#### 创新优势

在迈向创新经济征途上，中国拥有若干

2030年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会

优势：在研发领域的支出迅速增长；制造业部门拥有巨大的规模和广泛实力；教育体系不断扩充，使得高素质的科技和工程人才储备不断增长，从而提高了创新能力；富有弹性的长期资本投资的供给，可用于支持创新型中小企业获得风险资本，并使拥有好创意的新企业进行扩张；规模巨大并不断扩张的城市中产阶级消费者预计在未来10年内将翻一番，正在吸引着领先的创新型跨国公司，并鼓励本地创新者的发展，使国内生产商获得规模经济，还有助于形成产业集群和集聚；在若干省份，重商精神和企业家文化流行，有力支持了珠三角、浙江、福建和其他地区小企业和新企业的成长；相对落后的服务业具有巨大的发展潜力；随着城市化进程的展开，一些城市意识到，城市经济的生产率水平和增长将依赖于生活质量的提高，以及如何有效吸引和留住全球人才。

40

### 创新劣势

尽管中国的技术工人供给不断增长，并拥有大量先进的产业基地，但现实却是政府和国有企业承担了大部分研发工作，而且一些研究似乎仍脱离于经济的实际需求。的确，中国拥有的科技专利和发表的论文数量快速增长，但能产生经济效益的不多，能转化为新产品或出口产品的就更少了（其中的例外来自电信业和消费电子产业）。部分原因也许在于本地政府支持下的研究机构缺少针对商业用户进行新技术开发的激励。此外，研究机构很少借助国内和全球研发网络提高自身能力。在改进制度安排以促进广泛的创新活动方面，中国有很大的空间，例如进一步放宽对企业进入和退出的限制，促进

竞争，加强法律保护知识产权的力度，提高高等教育质量，增加对中小企业的风险资本供给，对政府研发支出进行评估，以及制定政府采购标准等。从长期看，目标应该是建设一个能够激发广泛创造力和创新的体制。

### 关键改革建议

改进中国创新政策需要从重新定位政府在国家创新体系中的作用开始，从关注某些特定新技术开发，转向强调制度建设和环境建设，以便在一个竞争性的市场体系内，支持覆盖全部经济领域的创新努力。

中央政府应采取更强有力的措施，促进建立覆盖全国的研究网络，充分利用全国的人才资源，减轻某些城市内企业的孤立状态，把它们吸纳进由沿海城市先进企业（包括跨国公司）建立的研究联合体中。日美两国政府都成功地资助建立了这样的联合体。这种联合体可以帮助中国产生更多的“全球挑战者”。这些国内网络应与全球研发网络相连，从而把中国的努力与全球其他地区的研究活动连接起来。某些出于政策本能对国内研究活动和创新企业的保护，将会影响中国研究人员与外部研究资源的互动，使他们拉大与新创意的距离，降低利用外国技术的机会。研究联合体还将有助于克服国内研究能力的局限，消除外国对中国研发计划的偏见。此外，全球研发活动的演变趋势，与其他类型经济活动的趋势大体相同——专业化水平提高，创意和技术的交流加大，研究人员间频繁交流等。在这种模式下，中国应积极参与全球研究活动，不仅要成为新创意、新发明和新商业方式的受益者，而且要成为贡献者。

许多高技术类跨国公司已经在华投资设立了研发机构（包括内陆城市西安和成都等）。应对这种做法加以鼓励，因为它们会产生显著的溢出效应，令中国城市赢得声望，从而快速成为科技中心。同时，这种研究还有助于产业升级。在互信互认基础上加强与跨国公司的合作并建立伙伴关系，将有助于建立一个充满活力和开放的创新体系。在这种背景下，应充分吸收美国和欧洲此类体系的经验（目前这两种体系都处于改革的阵痛中），建立一套高效的专利体系，加强对知识产权的有效保护（特别是在生物技术、纳米技术、软件和多媒体领域），以加速提高中国的创新能力。

中国的创新政策应充分反映出这样一个国际经验，即多数应用型研究和创新都是在大型民营企业内部完成的。一些具有引领作用的大型民营企业更倾向于将创新作为其竞争战略的核心，回应市场需求和政府激励，给予研究人员追求有趣创意的自由，鼓励他们与国内外研究者开展互动。中国的创新政策也应采用各种政策工具——财政、金融和监管手段鼓励这种企业着重研究、开发和创新活动，并提供足够大的市场，为新产品迅速提高产量、达到规模经济创造条件。这些政策不仅包括研发支出的税收抵扣，而且还包括向消费者提供临时性补贴，鼓励消费者购买被证明具有正外部性的新产品（如中国已经开始向购买电动汽车的消费者提供补贴）。

在企业规模的另一端，中小企业同样应被视为创新的重要来源，特别是在一些新兴产业领域。毕竟，中小企业将是未来大企业的种子，理应付出种种努力，减少阻碍中小企业创新的各种不合理管制，同时通过税收

优惠政策给它们以鼓励。创新型新企业，特别是中小企业，长期缺少风险资本投资。地方政府和国有企业正日益成为风险资本和私募基金的来源，但风险资本对于寻求扩张的较小型民营企业和中小企业来说仍然不足。一个解决办法是，增加银行对小型高技术类民营企业的贷款。这种由银行借贷产生的关系网络看上去在英美等国取得了成功，成为其他融资手段的补充。另一个解决方案是，确保资本市场允许中小企业获取资金（即使它们位于内陆省份），为风险资本所有者开辟退出渠道。最后，政府可以通过建立公共技术平台来帮助创新型中小企业，使它们便捷地使用实验、计量、测试和认证设施。

政府对研发活动也会产生直接影响。中央和地方政府正寻求扩大研发投入，并提高基础研究在高校和研究机构研究中的比重。只有通过精心设计的激励措施，如向少数高水平机构提供充足且持续的资金投入，对基础研究的扶持才更有可能取得成功。一个例子是，美国的国家卫生研究署之所以在促进生命科学创新方面发挥了核心作用，是因为它拥有大量且稳定的资金来源。美国的国防先进技术计划署（DARPA）则是另一个例证。为了最大限度地发挥政府资助项目的溢出效应，这些研究成果应该能够被广泛应用。除此之外，应由企业决定是否将某些研究成果转化为可赢利的产品和服务。

但是，仅靠加强基础研究、增加出版和专利数量，即使中国在2020年前将研发支出提高到GDP的2.2%，对提高生产率也只能产生微弱影响，除非显著提高研究质量及其商业应用价值。高质量的研究必须要对研究成果进行严格和自律的评审和评估。学术界应在这方面采取主动措施，政府也应提供

41

2030 年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会

相关标准。

“十二五”规划提出了中国的创新目标，即提高基础研究的效率、发展高技术产业，这都有赖于大量专业技能的广泛应用，例如在研究、设计、生产、制造、IT 支持和最终的营销领域的应用。从现在到 2030

年，中国预计将有约 2 亿大学生走出校门，这将超过美国全部劳动力的总和。此外，高等教育的质量正在快速提高——只有 5 个国家在世界 500 强大学中的数量高于中国。中国目前的数量是 22 个，而 8 年前这一数字仅为 12 个（见图 4-1）。

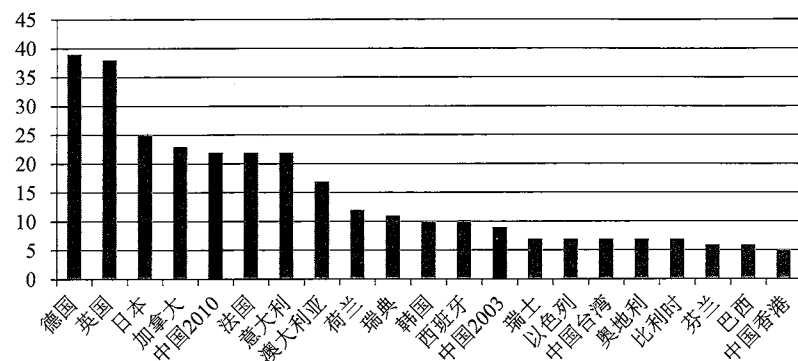


图 4-1 中国的大学教育质量正在迅速提高

2010 年各国以及中国的香港和台湾地区进入世界大学 500 强的学校数量

（美国有 154 所，图中未反映）

资料来源：上海交通大学（2010），“全球高校的学术排名”，高等教育学院，上海交通大学，（<http://www.arwu.org>）。

尽管如此，广泛意义上的高等教育质量仍是关注的焦点，教职员工的技能严重不足。为了解决这一问题，中国仍然需要进一步加快改进大学的治理，增加大学的自主权，同时强化研究领域的道德标准。中国排名领先的高校应被允许充分利用资金和师资力量，开展高质量、跨学科的研究生教育和博士后项目，引进创新型教学方式讲授知识和分析技能，并成立人员充足的专业性研究机构。在这个方面，中国应该鼓励国际一流大学与国内大学联手在中国创办分校，传授现代化的治理标准、教学方法和研究管理方式。

此外，民营部门和政府应继续加强对人力资源质量的投资。公私合作可保证并补充

创新产业所需的技能基础。教育体系应重视能力培养，而非资格证明，打破研究型教育和技工教育、职业教育及培训之间的藩篱。为了实现技术工人数量与质量的增长，中国还应更多地依赖信息技术方面的创新，大量运用多媒体和灵活的网络培训工具，以满足学生们的不同需求，最大限度地从有限的教学设备和师资力量中获得收益。应反思传统的大班授课方式，鼓励培训机构进行试验并赋予其自主权。高校同样可以带头通过公共讲座和展览，在当地学校中讲授科普知识。在这方面，可以鼓励外国投资进入高等教育部门，扩大一流外国大学在中国的参与，以促进国内大学的改革。

中国还可以通过政府采购和标准设定等

手段鼓励创新。成功的关键在于真正的开放式竞争。一种方法是将欧盟或美国的标准作为技术起点，同时想方设法提高产品性能；另一种方法是邀请行业领先者参与标准制定；第三种方法是让行业协会根据共同意见制定行业标准。

创新型城市更有可能提高技术。在过去 30 年，中国的沿海城市通过吸引大量的外国直接投资，成为技术开发的孵化器。但是，工业城市不等于创新城市。创新城市应拥有大量高素质的人力资本（特别是高比重的科技人员），以及能够支持新创意产生、争论、实验和完善的机制。创新城市应拥有本地知识网络，其研究机构足以支撑创新活动；拥有产业基地以聘用科技人才；拥有若干充满活力的公司，能够对研发进行大量投入；还应拥有数字网络和在线服务。此类城市的兴旺，依赖于来自全国乃至全球的知识员工的异质性。此外，这类城市还应与全球研发中心密切相连。最后，创新城市之所以具有一定的“粘性”，是因为其在设计、资产、特性和治理方面具有领先优势，能够吸引并留住全球人才。工业城市可以成长为创新城市，例如东京、斯图加特、慕尼黑、首尔、西雅图和图卢兹等，但是创新城市并不一定都是从工业城市演变而来，例如剑桥（英国）、赫尔辛基、旧金山和京都等。

国际经验显示，创新城市通常拥有一家或几家领先的研究型大学，相互之间开展竞争和合作。这些大学必须与用人单位进行互动，提供技术和软技能，并介绍最新的产业知识。可能的研究领域包括与以下几个方面有关的挑战：

快速城市化——包括开发节能建筑材料、低排放和效率高的大型公共交通运输系

统，以及智能城市的基础设施需求；

医疗保健——包括科学和医药、生物药品的基础研究，医疗保健管理方面的信息通信技术运用，医疗保健管理和融资的制度安排；

绿色发展——包括开发更经济的可再生能源、绿色新技术，以及运用激励结构改变行为，鼓励绿色消费等。

## 改革顺序

第三章已经明确指出了促进竞争、实施反垄断法、降低市场进入门槛和完善退出机制、增强企业效率和国际竞争力的紧迫性和重要性。这些改革对于研究和创新活动的激励也很重要。同样需要给予重视的，还包括随着政府研发投入的增加，建立一套对研发支出进行公正、独立评价的体系，以及对现有产业政策和特定技术开发的评价体系。这将有助于政府准确评价政策的有效性，对财政拨款方向进行调整。

政策的实施需要更长时间，包括激励创新的制度性安排——促进高校发展、建立风险资本融资机构、开发全国性的统一研发网络，并与全球研发网络相连。其中，许多改革与经济领域的其他改革相关，如财政和金融体系改革（第三章和第七章），但是这种改革绝不可能一蹴而就，要经历较长时间才能取得成效。

就改革成果而言，一旦中国建立起比较完善的制度框架，企业接近国际技术前沿，就需要在加强基础研究方面同心协力。中国的创新政策成功与否取决于研究和创新网络的各部分（研究机构、大学、中央和地方政府、国有和民营企业）能否共同高效运转，以及能否通过全球网络产生国际影响。



## 第五章

## 抓住绿色发展的机遇



考虑到在过去和当前的经济增长模式下环境的不可持续性，以及维持经济繁荣所需的环境基础所承受的不可逆转的风险，中国政府在国家第十二个“五年规划”中提出绿色发展的政策方向。该规划强调了持续快速增长与能源效率、自然资源管理和环境可持续发展方面雄心勃勃的目标。这一做法符合本报告提出的绿色发展模式理念，即经济增长摆脱对资源使用、碳排放和环境破坏的过度依赖，通过新的绿色产品市场、绿色技术、绿色投资、改变消费行为和加强环保来促进增长<sup>①</sup>。

### 为什么需要绿色发展战略

无论从国内还是国际而言，中国都有充分理由高度重视绿色发展。

第一，新的技术机会不仅使绿色发展具

有现实可能性，而且还使其成为未来经济增长的潜在动力。如果获得成功，绿色发展将创造出新商业机会，刺激技术创新，并且可能使中国在朝阳产业具有国际竞争力。

第二，绿色发展除了刺激经济增长外，也将会显著改善中国经济增长质量。举例来说，减少化石燃料的生产和使用会大大降低空气和水污染、水资源短缺和土地沉降对健康造成的损害。在过去 10 年间，中国的环境退化和资源枯竭所造成的成本已经接近 GDP 的 10%。其中，空气污染占 6.5%，水污染占 2.1%，土壤退化占 1.1%<sup>②</sup>。尽管空气污染程度或许呈持续下降趋势，但随着人口老龄化、城市人口和城镇居民收入增加，污染导致的疾病所造成的费用也在攀升。

第三，绿色发展也将有助于解决大量特定部门面临的问题，如能源安全、城市宜居性、农业产出和基础设施制约等。能源消费

<sup>①</sup> 这一概念包括三层含义：一是经济增长可以摆脱对高排放和环境破坏的过度依赖；二是绿色可以成为经济增长新的来源。三是经济增长和绿色之间可以形成相互促进的良性循环。

<sup>②</sup> 世界上 30 个污染最严重的城市，有 20 个在中国。中国有超过一半的水体受到了污染，超过 3 亿人使用的水受到污染，而且中国有 1/3 的水系未能达到政府规定的安全标准。大约 1/5 的农田受到重金属污染。（环保部和中国工程院：《中国环境宏观战略研究》，2011 年）。

的迅猛增长使国内供电紧张，煤炭价格上涨，并使中国越来越依赖于对能源的进口。在政策保持不变的情况下，预计到 2030 年，中国 75% 的石油（这使其成为世界上最大的石油进口国）和 50% 的天然气可能需要依靠进口。提高土地的使用效率和更好地管理土地将有助于减少城市拥堵和城镇蔓延。而遏制土地肥力下降和水资源污染则可以提高农业产出。基础设施（尤其是为了解决煤炭供给问题）方面的瓶颈将会减少。

第四，由于大宗商品价格上涨和波动，降低生产活动的资源密集度将会提高中国的国际竞争力，并降低国内价格免受国际市场波动影响的程度。

第五，尽管中国的绿色发展战略几乎完全出于国内角度的考虑，但将为应对全球气候变化作出重大贡献。虽然中国的历史碳排放较低，但中国目前已是世界上最大的能源使用国和碳排放国，其人均二氧化碳年排放量已经超过了世界平均水平，并且还在迅速增长。此外，中国是受气候变化影响最严重的国家之一。事实上，中国已经开始采取行动实施绿色发展，这不仅使中国自身受益，也会对全球减排作出积极贡献。

### 让绿色成为增长源泉之一

绿色发展有充分理由成为增长的潜在动力。

首先，传统部门“变绿”。大量现有的传统技术和管理模式不仅能够节能和减少排放，而且还提高企业效益。与尖端新技术的发展相比，传统部门的绿色化或许看上去没有那么令人瞩目，也没有那么具有革命性，

但显示易见的是，随着信息和融资的增加，许多节能方面的投资效率正在提高，能够产生很高的经济收益。

其次，绿色化可以通过新兴绿色工业的扩张来驱动增长。新兴绿色工业包括太阳能和风能，加上相关设备制造部门的上游和下游工业，以及电动汽车行业等。然而，更广泛而言，在创新和研究的支撑下，新的市场和激励措施会推动新的低碳、节能和环境友好的技术、商品及出口的发展。此外，公众意识的加强将有助于改变消费者对绿色产品的需求。

再次，服务也将扩大，以适应新的绿色产品市场和消费者偏好的变化。提高服务占 GDP 的比重有助于减少经济的碳排放强度，而且专业性服务也可以推动需要得到专业性支持的绿色发展，比如生态服务、碳资产管理服务、碳交易和合同能源管理等服务。

最后，考虑到气候对农业、低洼沿海地区和容易受到极端天气冲击地区的影响，绿色发展战略将促进可持续增长和发展，减少与气候有关的风险，提高投资者和消费者信心。国际经验表明，预防性措施通常比事后重建和恢复要划算得多。

### 中国在推进绿色发展方面的诸多优势

通过采取一系列的措施，中国的增长质量尽管在过去 20 年间已有所提高，但还有漫长的道路要走。举例来说，虽然其能源效率的提升速度比其他任何国家都要快，但中国仍然是世界上能效最低的国家之一。化石燃料在中国能源构成中的比重自 1990 年以来有所下降，但是仍然远高于发达国家。中国在能源研究支出方面占 GDP 的比重一直

2030年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会

为世界最高，且正在产生影响。燃煤电厂效率的快速提高令人瞩目。中国拥有世界上最大的可再生能源发电能力。在小水电方面，中国在上处于领先地位。自2005年以来，中国的风力驱动涡轮机容量每年均成倍增长，而且已经成为最大的太阳能电池板制造国。

展望未来，中国可以加快这些领域的进展，并增强其诸多长处和优势。第一，中国领导层在绿色发展方面已达成共识，政府拥有强大的执行力，这些将在促进变革方面发挥重要作用。第二，中国城镇化率低，投资在GDP中的比重高，存量资本可以快速更新，新技术能够以相当快的速度取代旧技术，同时避开旧建筑和日益老化的基础设施的锁定效应。第三，中国可以利用其在绿色工业和技术方面的后来者地位，超越发达国家目前的能力。第四，中国庞大的国内市场可以快速实现规模经济。第五，中国劳动力受教育程度越来越高，未来20年，仅新增大学毕业生就将达到约2亿人，将构成数量众多的熟练劳动力。这一点与外国伙伴的合作关系以及适当的政策和制度相结合，将会加快创新步伐。第六，中国拥有丰富的风能、太阳能、沼气和页岩气资源，在减少对传统化石燃料依赖和改善能源安全方面有较多选择。

### 绿色发展的障碍

尽管中国拥有诸多优势有助于实施绿色发展战略，但仍然需要克服许多障碍和困难。其中最重要的是，中国的能源、水、原材料和自然资源价格仍然存在不同程度的扭曲，既未反映出与其使用有关的负外部性，

也未反映出其真正的稀缺价值。其结果必然是生产过程的高资源消耗强度以及相应而来的浪费和污染。第二个相关障碍是，过度依赖行政手段应对环保和自然资源管理问题。由于缺乏市场化机制，政府被迫作出看起来有些武断有时甚至是力度过大的决定。与此同时，与环境保护有关的其他财政和监管激励要么薄弱，要么执行不力，致使污染和温室气体排放程度继续居高不下。

绿色发展战略还将面临政府内部实施和激励措施方面的约束，面临从现有增长、出口和投资模式中受益的企业和员工的反对。这就需要在许多政府部门和机构之间进行协调。一些部门和机构之所以反对这一战略，是因为这一战略将会削弱其相机裁量的权力。此外，尽管绿色发展战略将会带来相当长久的效益，但它可能在短期内与其他经济目标（如“十二五”规划中的就业和工业目标）发生冲突。解决这些目标间的冲突，需要某些有助于向绿色发展新模式平稳推进的政策，如就业再培训和技能发展政策，以及最高层明确而强有力的领导力。

### 建议实施的改革

外部性和市场失灵广泛存在于经济活动中，需要政府通过市场和非市场政策手段进行干预。要促进绿色发展、遏制环境退化与碳排放，政府必须进行干预，允许在经济上和环保上有效的市场充分发挥作用。

根据这一原则，在中国促进绿色发展将需要不同但却协调一致的政策杠杆：鼓励企业和家庭“变绿”的长期市场激励机制；在市场激励机制不起作用情况下得到更好设计和实施、要求改变人们行为的法规；能够

提供具有高度正外部性的关键环保产品和服务、明确地与气候风险管理相结合的公共投资；旨在加强地方政府制度的措施；旨在缓解绿色发展改革措施对就业产生的短期负面影响的社保网络计划。

长期市场激励。使用市场激励的一个关键目标是，利用中国民营部门和国有企业的创造力和创业活力来保护环境，并通过使它们成为世界一流的创新者和竞争者来将中国的绿色产业转化成一个重要的增长源。市场激励还是提高效率的最佳方式。在绿色发展方面，这种效率不仅仅是指经济效益，还包括各种资源使用效率和环境外部性的减少。

到目前为止，中国主要运用法规和法律来实现环保和减排目标。停用旧的发电厂，关闭造成污染的工厂，可以给改善环境质量带来相当大的好处。但随着中国经济的规模、复杂性和面临挑战的日益增长，这种做法的劣势也将（实际上已经）变得更加明显。政府应该转而考虑以市场为基础的手段，如税收、收费、排污权交易、用地指标交易和环保生态标签等。对退化的生态系统进行修复是必要的，尤其是要加大在贫困和具有重要生态意义的农村地区（例如上游流域和下游冲积平原）实施生态服务补偿计划。

最紧迫的莫过于确保商品和服务的市场价格反映出它们在生产过程中给社会造成的真正代价。例如，石油、水、煤和其他自然资源的价格应该含税，以反映出它们在使用过程中带来的社会和环境成本。与此同时，要取消各种显性或隐性补贴，提高污染税，取消对高污染、高排放和资源性产品的出口退税（这些行业的出口配额即使不完全取消，也应该被削减）。矿业公司（无论是国有还是民营）应该为其占用的国家所有的

矿产资源付费。这些措施，再加上“谁污染谁埋单”原则的执行，将有助于企业污染成本的内部化，并有助于真实反映其所使用资源的稀缺性和在国内乃至全球市场上的真正竞争力。

这种“无悔”的政策不仅提高了效率，还能为可持续增长提供支持。但是，中国的绿色发展战略具有更远的目标，以使绿色产业成为增长的源泉。为了实现这一目标，采用“绿色技术”的产业应该向民营和外国企业开放，使之在一个公平环境里展开竞争。公共投资应该着眼于公共产品和公共服务，如基础研究、适当的基础设施（如智能电网）；为民营投资和外国投资创造一个支持性环境，如简化投资和版权审批，迅速认可新技术和新产品等。

由于创新是绿色发展之根本，政府应鼓励新企业进入和创新型企业引入高层次人才，为提升创造力培育条件。新进入者将会刺激竞争和创新，例如，电动汽车生产不能仅仅依赖于传统的汽车制造商。一旦这样的公共政策刺激了民营部门在某一个绿色产业的发展，重点就可以转向下一个能够起到引领作用部门了。公共投资可以以这种方式在刺激民营部门推动技术创新方面发挥重要作用。另一方面，国有企业，尤其是享有垄断地位的国有企业，或者得到隐性或显性补贴的国有企业，抑或是由于政府相机决策而受益的国有企业，应该通过改革更多地参与竞争，利用所掌握的创新资源推动绿色发展。

在发展绿色产业的初始阶段，政府可以“放水养鱼”。在绿色企业的发育初期，主管部门可以提供临时减税、财政补贴、优惠的土地划拨和低于市场价格的融资。然而，一旦这些企业站稳脚跟，这样的政策优惠必

须撤销。政府初期减免的税收收入将通过后来的税收增长来弥补。然而，始终要铭记的原则是，此类财政支持不应该是无限制的。如果有证据表明这些企业不可能具备国际竞争力，就应该取消政策扶持。

鉴于全球都在致力于减缓气候变化，中国成为全球绿色技术领导者的最有效办法，是实施严格且有效的政策，减少温室气体排放，使碳排放成本纳入企业的运营成本之中。严厉的减排政策可以通过多种多样的机制，如碳交易、对燃料征收的碳税、技术标准和区域碳伙伴关系等来贯彻执行。这些政策可以成为绿色技术创新的强大动力。反过来，它又可以帮助降低与改善环境质量有关的经济成本，推动整体经济增长。

中国在“十二五”规划中提出在自愿基础上逐步实行“碳排放配额和交易”计划。因此，有必要回顾并从经合组织（OECD）国家现有做法中吸取教训，按照效率和有效性原则，评估在价格（即排放税为主的工具）和数量手段（即“碳排放配额和交易”为主的工具）之间所做的政策选择。除了这两种做法概念上的差异外，在中国计划实施排放交易试点计划时，许多国家和地区（包括阿尔伯塔、澳大利亚、欧盟、新西兰、瑞士、东京和美国）现有的和拟议中的碳交易计划（包括国家级和州级计划）可以提供有价值的经验教训。

制定和严格实施更好的法规。只要主管部门能够有效监督和确保管理对象遵守法规，法规就能够成为基于市场促进绿色发展激励机制的一个重要补充。改善法规的一个

重要领域是制定强有力的环保和排放技术标准，从而规范行为，为绿色技术创建市场激励机制。一个重要的例子是在汽车行业为燃料消费制定标准。另一个重要领域是电器和照明行业，该行业的能效新标准能够产生直接且普遍的影响，特别是考虑到城市建筑规模更是如此。第三个领域是为广泛适应各种气候条件的绿色建筑、城市规划和交通运输等制定国家标准——以避免碳足迹被“锁定”。政府可以通过更严格的检查和以市场为基础的激励措施（如防洪要求或遵守能效标准的保险条款），来提高管理对象对法规的遵守程度。第四个领域是为绿色产品、服务和技术建立绿色标签和标准，便于消费者识别和了解它们。第五个领域是制定循环利用指导原则，从源头上减少垃圾数量，降低对城市垃圾填埋场或者焚烧炉的新增需求。

政府也可以通过改变自身行为方式来彰显其对环境目标的严肃态度。最重要和最普遍的做法是为每年大约1万亿人民币的政府采购引进绿色标准，这样做能够为绿色产品开辟巨大市场，并拉动相关产业部门的强劲增长。

公共投资。虽然绿色产业和绿色技术的大部分新投资都将通过企业来进行，但是一个基础坚实的绿色发展战略，还需要在政府现有的巨额投资基础上进行更多的公共投资。中国每年工业污染治理投资占GDP的比重与欧洲高收入国家大致相当，但中国总环保支出的比重，比欧洲低0.3~1.1个百分点<sup>①</sup>。

为了在较长时期内改善环境质量，中国

与环境有关的政府开支应高于目前水平，占GDP的比例至少应提高到0.5%。不仅应在减少污染上集中投入越来越多的开支，还应努力保持和恢复生态系统、水、土壤和灌溉的良好状况，降低洪水的潜在灾害。其他国家的证据表明，这样的支出具有极高的经济回报率。因此，在与环境有关的支出上，一个相对温和的增幅将明显有助于减少环境退化和枯竭的年度成本（该成本接近GDP的10%）。

增加公共投资的最重要领域之一将是适应气候变化，更广泛地说，是气候风险管理框架的制定。在最容易受到海平面上升威胁的亚洲城市中，有4座位于中国。为了保护这些城市的港口、基础设施和住房免受未来极端气候事件的影响，需要进行仔细的规划和大量的公共投资。政府可以向公共机构增加投资，以便其研究和传播与天气有关的应急信息，并针对基础设施修订和新订能广泛适应各种气候条件的技术标准。后续的行动可能包括在易受自然灾害的沿海地区重新设置电网的输电线路和配电系统，重新设计城市的雨水排水系统，使其能够应对未来几十年预期出现的极端天气事件。

政府还需要就气候变化对农业产生的影响做好准备，及早在防洪、水资源管理、耐旱作物品种和生产方法，以及有关气候变化的经济影响研究上进行投资。如果辅以配套措施，这些投资将会获得较高的经济回报。配套措施的例子包括通过以消费为基础的水权分配和水权交易来提高水的利用效率；将非点源污染纳入污染监管范围。最后，把目前实施的旨在恢复生态系统良好状况的措施

——提高森林覆盖率和保持水土等予以推广，这将产生更广泛的好处。当对生态系统进行投资时，重要的是使用适当工具对生态系统进行估值，并将之纳入可用于地方政府绩效排名的发展度量体系之中。

为了动员有关环保和气候变化的集体行动，政府需要开展大众教育运动，以提高公众对这些问题的认识，引导个人和家庭付诸行动，为国家的努力作出贡献。中国可以把减排和环保变成一种时尚的生活方式，从而增加市场对绿色产品的需求。中国可以通过动员非政府组织、行业协会和媒体来做到这一点。中国也可以提供更好的信息，例如通过能源效率标识来改变消费者行为。

加强和改革地方层面的体制。以往中国某些最成功的改革，如家庭联产承包责任制等，均起源于地方性试点，继而加以推广。绿色发展也应如此。像保定和日照这样的城市正在部署清洁能源技术、提高能源效率和减少温室气体的排放。但是在某些地区，这种绿色成就并没有得到推广，因为大多数地方官员仍然处于发展经济和保护就业的传统压力之下。

使地方目标与国家目标相一致的方法之一是，将支持绿色增长的明确指标引入对地方政府的绩效考核中。中国可以将经合组织所建议的某些衡量指标<sup>①</sup>，与地方政府已经制定的其他指标一并考虑。例如，比较富裕某些省级政府已经把居民的生活质量的指标引入了官员的绩效考核中。有意义的排名依赖于公开透露的信息，如空气和水污染程度以及各行业遵守环保规定的程度等。福建省

<sup>①</sup> 2008年数据，这是最新的可得数据。

<sup>①</sup> OECD, 2010. "Green Growth Strategy: Implementing our commitment for a sustainable future", Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, May 27-28, 2010.

2030年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会

已经在其绩效评价中纳入了环境质量、能源消耗、研发、公共安全、教育和法治等指标的排名。广东省最近开始将“幸福指数”作为绩效评价的补充措施。2010年的一次全国性民意测验结果显示，89%的受访者以压倒性比例赞成将“幸福指数”纳入地方政府绩效评估当中<sup>①</sup>。

加强地方制度建设的其他两个重要的方法是：首先，调整地方政府的收入结构，降低土地出让金在其中的比重，转而提高房地产税和增值税的比重（参阅第七章）。除了其他好处之外，该措施还将使地方政府更加积极地通过改善环境提高土地价值。其次，加强地区间协调，以便更好地管理区域性交通、自然资源和污染控制设施。城市、交通、生态系统和环境问题并不仅仅局限于当地辖区界限。有必要通过激励措施鼓励相关地方政府和区域性政府开展覆盖整个地区的智能城市规划和风险管理。还有必要赋予跨行政辖区边界的机构（如流域管理委员会和区域规划委员会等）更多的权力。

减缓绿色发展对特定部门或群体的冲击。推行改革，无论是财政和金融激励还是非市场政策手段（如新标准和规定）都不可避免地改变相对价格，改变不同部门的利润率。高污染部门的利润将会下降，而绿色部门的盈利水平将会提升。

政府需要准备一系列政策措施，应对可能受到冲击的部门或群体的反对。首先，对碳排放予以定价（无论是通过税收还是排污权交易）之后的影响，可以通过财政转移支付制度予以补偿。如果保持财税政策的中性原则，其他方面税收累退程度的提高，

可以由碳排放税收入来抵消。此外，可以针对水、电、石油和天然气等实行阶梯定价，以免影响低收入人群。

其次，如果引进碳交易，碳排放许可的初始分配（无论是按部门分配还是在地区间分配）都要以平等的方式来进行，且要把向低碳方式过渡的成本考虑在内。欠发达地区可以不把自身排放额度全部用于本地生产活动，而是通过出售结余的额度获益。高排放企业（尤其是那些产品价格仍然受到价格管制的，或那些无法将碳排放成本转嫁给消费者的行业）可能会受到碳排放限额的冲击。对这些企业的碳排放指标，可以先从免费分配开始，然后逐渐过渡到部分或全部拍卖。

最后，对失业人群，国家应该建立就业再培训制度，以及制定相关劳动力市场政策，以便让工人能以相对较低的成本转换工作和工作地点。管理这一转型，确保变革速度处在经济的承受力之内，需要制订谨慎的政策规划，并积极主动地实施社会保障。

## 结 论

绿色发展可以推动增长，并弥补过去的环境赤字，但要取得成功，需要采用积极的市场和非市场的政策工具，以及具有竞争力的、运作良好的商品和服务市场体系。对自然资产进行评估，对污染进行定价，将成为中国绿色增长战略的核心部分。因此，关键的优先步骤是对电力、石油、天然气、水和其他重要自然资源进行定价，它们的价格不仅要反映其稀缺价值，也要反映出与其使用

有关的环境成本。企业和家庭将需要对价格信号、监管标准和限制作出响应。排放配额和排放权交易体系中也可能辅以征收燃油税，以便鼓励并不适合纳入碳交易体系的交通运输领域的减排，而且对确保排放权的优化配置是必要的。

绿色产品和服务的投资回报将因为这些政策而增加，而“褐色”产业将会受到抑制。更重要的是，绿色产业的扩大将有助于生产活动达到规模经济，并促进研发活动。在国内市场磨练出的竞争力，将使中国绿色

企业在迅速扩大的国际市场上的竞争力快速提升。就业机会很可能是净增加的。归根结底，就长期而言，绿色发展将来自于一系列因素，包括旨在解决环境问题的创新所提供的新产品和新工艺机会；通过消除价格扭曲进而避免有害于环境的做法以更有效地利用资源；对各种政府政策和公共投资的成本与收益进行更严格的考核；从现在开始就降低与绿色增长相关的经济成本，而非先实现增长后追求绿色化。

<sup>①</sup> 邵峰，“将公众‘幸福指数’引入政府绩效考核”，《决策与信息》，2011年，第58页。