

第六章

所有人享有均等机会和基本保障



过去 30 年，中国的社会发展取得了令人瞩目的成就，全面普及了义务教育，扩大了中高等教育的机会，大大减轻了传染病负担，显著拓宽了医疗保险覆盖面。劳动力流动性增强，越来越多的农民工进城务工。以国有企业为基础的“铁饭碗”式社会保障体系让位于一组不断扩大和完善的社会化保障体系。

今后的社会政策需要致力于如下目标：建立发展型福利体制，即推动人力资本发展，提供基本的社会福利但避免形成福利依赖，促进增长和发展。其基础是为全体国民提供基本保障，尤其关注贫困人口的社会保障。同样重要的是，社会政策应该推进教育、医疗、就业和创业等方面的机会均等，促使每个人的潜能得到充分发挥，大幅缩小收入、生活条件和财富上的差距，使人们拥有更高的生活水平，共享发展成果。

关键问题和风险

中国社会政策面临四个方面的问题和风险。

首先是不平等程度较高，某些领域的不平等近年来甚至可能还在恶化。地区之间和地区内部，尤其是农村和城市之间，收入、消费和资产以及获得良好教育、医疗、就业和社会保障的机会仍然存在严重的不平等。尽管地区间的不平等看来有所减弱，其他方面的不平等，例如房产（约占中国家庭财富总额的 60%）却加剧了。日益严重的不平等令中国社会纵向流动性降低、社会结构逐渐固化的风险增大。此外，很多摆脱了贫困的人距离贫困边缘并不远，很容易因为某些风险如疾病、受伤或失业等重陷贫困（见专栏 6-1）。

专栏 6-1

减少贫困

过去 30 年中，中国的贫困人口减少了 5 亿多人，这是历史性的伟大成就。不过，这也使进一步减贫的难度大大提高。中国仍有众多的贫困人口——按照家庭消费以及人均每天 1.25 购买力平价美元的贫困线来衡量，2005 年中国还有 2.04 亿贫困人口^①。帮助这些依然生活在每天 1.25 美元的国际贫困线以下的人口脱贫将非常困难。他们中很多人生活在西部边远省份，其他人散布于全国各地。中国还有更多的人口处于“接近贫困”状态——刚过贫困线，一旦遇到任何危机就会重陷贫困。因此，中国面临的挑战越来越多的是如何降低近贫人口面临的各种风险，并解决暂时性贫困。下面提出的建议就旨在应对这一挑战。

第一，要保持经济快速增长，这也是最为重要的一点。从全世界的发展历程来看，高速增长意味着更多的贫困人口更有可能把收入和消费提高到贫困线以上。但贫困不仅仅与收入有关，它还关系到能否获得可负担的优质医疗和教育服务，关系到人们抵御风险的能力。实际上，中国日益加剧的不平等问题在很大程度上是机会不平等导致的结果。也就是说，一个人的社会关系、出生地、工作单位以及父母的情况对其获取关键的社会服务具有重要影响。

第二，确定哪些人是贫困和脆弱人口不能只看收入情况，而是要用更广泛的指标，其中包括获取公共服务和应对未保风险的能力。这样做将有助于开展富有针对性的减贫项目，保持减贫工作在政府发展议程中的重要地位。中国已经建立了一个以家庭为基础的瞄准系统，以便直接补助贫困人口，但这一系统仍有改善空间，可以使用一些与收入相关的易于观察的家庭特征，建立更明确的准家计调查瞄准系统。

第三，改善贫困农民和农民工的生产生活条件，这需要普及良好的医疗服务、中等和高等教育服务以及农业投资的融资渠道，同时增加对农村基础设施（尤其是供水、可再生能源和道路）的投入，为农业生产创造更好的机会。

第四，减少阻碍农民向城镇移民的负激励因素，通过逐步改革户籍制度让农民工享受负担得起的城市公共服务，从而提高劳动回报。这不仅可以提高贫困人口的家庭收入，减少贫困和不平等，而且会促进家庭消费，同时使企业有更多时间来实现从劳动密集型生产向技术密集型生产的过渡。与此相关的配套措施包括提高可能向城镇移民的农民的教育和技能水平，向移民提供帮助以减少他们的求职成本和信息成本，加强农村和城镇地区的联系，改善西部最贫困省份的投资环境（可能向外移民的贫困人口大多数都居住在那里）。

第五，尽管中国近年来取得了重大进步，仍需进一步加强医疗、失业和养老保险等

^① Ravallion, Martin and Chen, Shaohua (2008): "The Developing World is Poorer than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty." Policy Research Working Paper 4703, World Bank, Washington DC.

2030年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会

社会保障项目。这些项目应当服务于两个目标：首先，使贫困人口有充足而且可持续的经济保障，使其可应付各种风险；其次，实现各种权益的完全可携带性，提高劳动者在不同职业和地区之间转换工作的灵活性，使其拥有在各地寻找更好的、生产率更高的工作的自由。

第六，由于这些项目的落实和筹资主要是由地方政府承担，如果不实施第七章中提到的财政体系改革，将无法扩大这些项目。消除支出责任和财政资源之间的差距是一项优先任务，而缩小不同地区之间的财力差距也是如此。这就要求政府强化财政体系，以便承担更多的责任。

导致收入和消费不平等的原因之一是“库兹涅茨效应”。也就是说，这是劳动力从生产率较低的农业部门流向生产率较高的制造业部门之时，社会发生结构性变化所造成的结果。但不平等还有另外三个推动因素，它们主要与获取社会服务和社会权益的机会不平等有关。

中国采用分权化的财政体系，同时地方政府在资源的可获得性与社会支出责任之间的不匹配，导致地区之间用于社会服务的人均财政支出有很大差异。这种差异表现在城市与农村之间，也表现在沿海与内陆省份之间。省级以下地方政府的财政资源不足，这也导致很多公共服务机构（事业单位）像追求利润最大化的企业一样运作，扭曲了公共服务的激励机制。公共支出的差别造成了获得服务方面的巨大差异。例如，农村学生的高中入学率远低于城市，升入大学者也相对较少；城市和农村居民享受的公共医疗补贴也相差数倍。同样重要的是，政府公共服务支出的差异导致了教育和医疗服务的“质量不平等”，以及养老和医疗保险提供的财务保障不平等。这些差别进而导致了就业机会、生产率以及最终收入和风险管理能力方面的不平等。

现有的制度安排和政策固化不平等，在某些情况下还加剧不平等。例如，户籍制度导致城乡居民拥有不同的社会权益，制度安排和服务供给体制的分割限制了各种权益的可携带性，阻碍了劳动力流动。尽管最近开展了户籍改革，但劳动力从农村到城市、从内陆省份到沿海省份甚至从一个城市到另一个城市的流动都仍然面临阻碍，因为他们大多不能获得城镇居民享有的负担得起的医疗、教育、住房和养老保险等福利。

其他因素也导致了不平等。例如，通过高额劳动课税支付社会保险项目的做法限制了正规部门的就业机会，降低了工人的薪酬，导致了投资者对资本密集型技术的偏好。此外，劳动力市场制度不健全，尤其是缺乏有效的工资形成机制，无法提供有效的平台来平衡职工利益、雇主利益以及企业持续竞争力之间的关系，确保劳动报酬随企业效益提高而相应增长。地区内部和地区之间劳动力市场存在分割，就业机会往往视劳动者户口、收入和社会地位不同而异。因此，缺乏家庭背景或社会关系的劳动者在寻找体面工作时居于劣势。社会权益缺乏可携带性，正规部门和非正规部门、民营企业和公共部门（国企、事业单位和政府部门）之

间存在工资和福利差距，这些因素都加剧了劳动力市场的分割。

其次是激励机制和市场结构的扭曲造成了社会服务缺乏效率。在社会服务供给方面，中国公共部门和机构享有垄断或准垄断地位，缺少提高效率和改善质量的竞争压力。由于缺乏“由下而上”的问责机制，来自服务对象的压力也有限。医疗部门、在某种程度上也包括教育部门，收入和激励机制鼓励公共服务机构追求收入最大化，产生类似一味逐利的私营实体的行为。造成的结果是，大概有1/3到1/2的住院治疗没有必要，患者平均住院时间是经合组织国家平均水平的两倍^①。城市地区的择校费拉大了“重点”学校和普通学校筹资能力的差距，把大量学生挡在“重点”之外。

再次是人口快速老龄化。中国将是有史以来人口构成转变最快的国家之一，这对未来的社会政策制定和经济总体发展构成了挑战。预期寿命提高和仅为1.5左右的总和生育率使得中国社会正经历着“未富先老”的转型。随着人口的老龄化，劳动年龄人口将在2015年左右达到峰值，随后开始下降（尽管最初下降速度缓慢），医疗和养老支出将急剧上升。劳动年龄人口下降与抚养比上升两个因素结合在一起，使得深化人力资本、提高劳动生产率变得格外重要，增强了通过教育和培训提高相关能力的需求，凸显了确保劳动力资源得到有效配置的重要性。人口老龄化还意味着非传染性疾病所占的比重大幅增加，而且这个趋势只会愈演愈烈。这就要求医疗保健战略从治疗性转向预防性，同时加强对儿童和成人的健康教育。为

了控制医疗和养老保险的成本，需要更加重视初级卫生保健体系从而减少对医院的过度依赖，对养老保险进行结构性改革，通过信息和通讯技术来提高服务效率，同时为医疗服务提供者提供更为恰当的激励。

最后是人们的期望越来越高，尤其是第二代移民（农民工子女）和迅速壮大的中产阶级，他们希望有更高的工资、更大的收入安全性、更好的和可及性更均等的社会服务，并对这些服务的管理有发言权。人们对服务提供者的不满越来越多，对问责度、可负担性和公平性更高的社会保障计划有更多期待。然而，不同群体的期望和利益可能并不一致甚至相互冲突，因此人们担心，如果这些深层次的不平等得不到缓解，社会不稳定性可能增大。

改革思路

针对上述问题和挑战，社会政策改革有三个目标。第一个目标是扭转收入、消费和公共服务获得方面日益加剧的不平等，最重要的是确保所有人享有平等的机会，不管他们是外来人员还是本地人，是老年人还是年轻人，是在沿海还是内地，身处城市还是农村。第二个目标是帮助居民家庭更好地管理与就业、医疗和养老有关的风险，提供基本保障。第三个目标是加强对服务提供者的问责（公共和民营的服务提供者都包括在内），确保服务在量上恰如其分，在质上达到应有水平。

为在2030年实现所有人的机会平等，政策重点应当是扩大机会，使所有国民都能

^① World Bank, "Fixing the Public Hospital System in China", World Bank, China Health Policy Notes, 2010.

2030年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会

获得高质量、可负担的健康和教育服务，通过平等参与劳动力市场为国家繁荣做贡献并分享其成果。中国要成为一个具有竞争力的高收入国家，关键是深化和扩大人力资本存量，最高效地使用人力资本。

中国日趋复杂和更有活力的经济也使得劳动者在就业和退休阶段面临更大的风险。为此，需要采取相应措施，加强老年保障，帮助劳动者在更加灵活的劳动力市场中更好地管理风险。要想提供这种“灵活安全性（flexicurity）”，必须做到：第一，对养老保险和失业保险体系进行结构性改革，使劳动者在年老或失业时有适度的、可携带的保障，同时避免不断加重就业人口的负担；第二，确保养老保险的全面覆盖，尤其是对农民、农民工和城镇非正式部门就业人员的覆盖；第三，着手开展并逐步扩大老年人和慢性病患者的长期护理服务；第四，强化劳动力市场制度建设，通过工资谈判和争端解决机制平衡工人和雇主的利益。

作为上述这些改革的基础，必须全面加强对社会服务和社会保障计划实施结果的问责。这需要通过三个渠道来实现：一是管理部门要监控项目的绩效，鼓励提高服务的质量和公平性；二是建立市场化的服务提供机制，鼓励民营机构提供公共服务，在适当监管的同时依靠竞争优胜劣汰；三是加强社会组织在监督社会服务方面的作用，在某些情况下让社会组织共同承担管理社会服务的责任，从而加强公众对服务提供者的问责。在一些地方，公众开始参与对公共服务的监督和管理（例如通过学校理事会、校长选举和医疗纠纷调解委员会等），对服务质量提供反馈（如通过网络评议和市民打分卡等作法进行反馈）。这些经验表明，中国可以

像其他很多国家一样，从公众对服务提供的积极参与中受益。

为实现这些目标，中国需要确定社会政策发展的愿景、核心价值和指导原则。决策者需要回答两个问题：政府应该出资提供什么水平的社会服务和社会保障，个人和家庭应该承担多少责任？在服务提供中，政府、民营部门和社区各自应发挥什么作用？在中国，对第一个问题的回答取决于政府打算为此投入多少财政资源。如果让占人口一半以上的农村居民和农民工也享受目前的城镇公共服务和社会保障水平，仅此一项就会给财政资源带来很大负担。因此，任何扩大由政府出资的社会服务的作法都需要非常谨慎，只有在不会对财政体系造成过大压力的情况下才可实施（参阅第七章）。同时，国际经验显示，随着国家日趋富裕，公共支出增量将主要是社会性支出。中国要实现扩大社会性支出和财政可持续性之间的恰当平衡，避免当前很多发达国家所面临的困境。这些国家的财政危机在一定程度上是由财务不可持续的社会福利所造成的。

实现机会均等

到2030年时实现人人平等享有高质量、可负担的教育和医疗服务，需要采取以下行动。首先，需要继续推行财政和结构性改革，确保建立公平和可持续的社会服务所需的更大的框架。但是，与此同时必须开展部门内的改革，为积累人力资本、保障个人的健康和生产性能力创造机会。

根据中国社会政策的愿景，政府需要制定恰当的财政措施增加社会性公共支出的总额，使其与经济发展水平相一致，降低工薪

税以增加劳动密集型部门和正规部门的就业，推动省级以下地方政府之间更大程度的财政资源均等化（参阅第七章）。

其次，社会部门也需推行数项结构性改革，改善服务提供效率，推动服务质量的均等化。这些改革包括如下方面。第一，改革公共服务提供者的人力资源管理，对关键产出进行有效的绩效监督，强化绩效与职业发展的关联，实行有效激励以防止寻租行为，确保最好的医护人员和教师也向处于劣势的城镇和农村地区提供服务（比如实行教师轮岗政策，让医院的医生参加外展服务项目，定期向贫困患者提供服务等）。

第二，增加非政府机构提供的公共服务，让更多的利益相关方（社区、商业组织和非营利组织，甚至是家庭本身）共担责任。今后，随着政府努力提供更加广泛和深入的一系列社会服务和社会保障，政府没有能力可能也不应该包揽一切。让非政府部门参与公共服务提供将带来新的可能性，从私立医院和诊所、民营学前教育和大学到民营保险公司和第三方管理等。在某些领域，与国际化企业增强合作关系可能也会促进这种多元化的发展。非公部门参与公共服务也要求对社会服务的资金筹集和管理采取新的方式。服务提供者的多元化使社区和非政府部门可以在其中发挥更大作用，它们往往可以得到政府的资金支持。在经合组织国家，有一些将社会服务的资金筹措、服务提供和监管等职能进行分离的创新作法可供中国借鉴采用。另外，要想在保证社会服务质量的同时实现服务提供的多元化，需要政府在对服务提供者的许可、认证、监督和管理等方面履行更多的职能。

第三，加强信息和通讯技术（ICT）在

社会服务和社会保障体系中的运用。这包括电子医疗档案、远程医疗、远程教育以及允许个人在任何地方轻松获取自己重要的医疗和其他数据的高功能智能卡等。建成一个良好的ICT系统，就可以便捷地在全国范围交换数据和财务信息，大大降低管理成本和服务使用者的成本。但要实现这些好处，需要统一数据标准和信息体系，结束当前各地大量投资建设信息系统但相互不能兼容的状况。

第四，加强部门内部和部门之间在政策制定和服务提供方面的协调。随着经济富裕和人口老龄化，有效的社会服务日益需要改善部门内部和部门之间的协调。例如，在健康服务领域，管理好非传染性疾病的关键是协调各个层级的卫生保健；在教育领域，职业教育和普通教育之间的边界上有很多通道。在部门之间，长期照料服务等新需求对社会福利、卫生等机构之间的协调提出了要求，针对大龄劳动力的就业政策则需要协调社会保障和培训部门的创新活动。要想建立跨部门协调体制，必须转变政府职能。

在实施上述结构性改革的同时，需要一系列部门性的政策作为配套，推动从儿童到老人的各种社会服务的质量均等化。

教育。让所有孩子拥有公平的起点是提高服务质量均等性的优先要务之一，尤其要关注农村和贫困儿童的早期营养和教育。儿童早期营养干预是对下一代进行的社会投入中回报率最高的项目之一。政府应把所有贫困县0~3岁儿童和孕期/哺乳期妇女的营养强化作为优先工作，要特别重视中西部省份和城市里农民工的孩子。这个项目成本并不高，考虑到它对儿童健康、认知能力发展和成年后生产率的积极作用，这是一项成本效益很高的干预措施。随着时间推移，儿童

2030 年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会

营养工作的重点需要逐渐转向遏制儿童肥胖症，中国若干沿海城市的儿童肥胖率已经接近西方发达国家水平。

与此类似，3~6岁儿童的早期教育是另一项成本相对较低但回报很高的公共投入。今后5~10年，这个项目应当重点针对农村贫困县的儿童，逐步扩大到中西部省份

的农村地区以及城市地区农民工的孩子（见图6-1）。资金提供可以通过对服务提供者的补贴以及对目标家庭费用减免的形式。另外一个办法是对贫困家庭提供有条件的现金转移支付（CCTs）。这种作法在其他发展中国家被证明是行之有效的，在中国进行的试点也表明它有很大潜力。

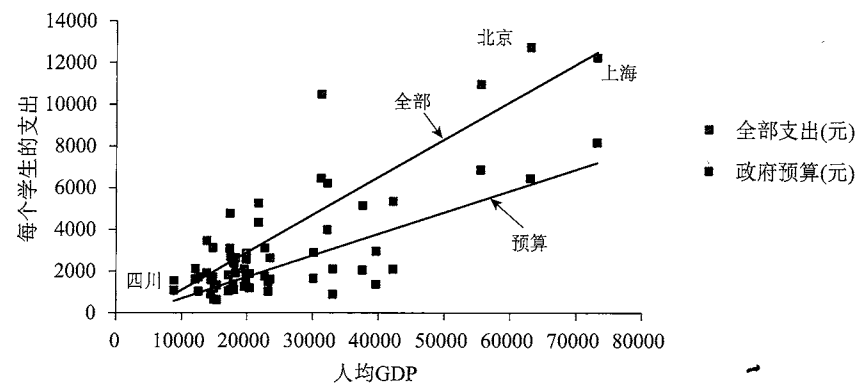


图6-1 中国各省儿童早期发展支出的地区差异

资料来源：世界银行工作人员根据中国政府有关部门的数据估算。

另一个优先要务是让更多的人获得可负担的中等教育。很大一部分农村孩子未上高中，其中的一个重要原因是学费太高（地方政府不能为学校提供充足经费，学校通过各种收费自筹资金）。但是，考虑到未来20年中国经济发展的需要，结合已从中等收入过渡到高收入国家的经验，实施免费高中教育非常重要。中国已制定了2020年高中入学率达到90%的目标，这与韩国2000年的高中入学率相当。借鉴小学免费义务教育的作法，对农村高中教育也可以实行免费政策，同时对城市地区的贫困家庭及农民工的孩子采用同样政策。所需的资金一部分可以来自中国根据《教育法》已经承诺的增量资金（教育经费占GDP的4%，比当前水平高出约0.5个百分点）。

医疗。与教育类似，卫生部门有很多工作要做。深化医疗卫生改革是中国未来几年最大的社会挑战之一。同时，中国与国际经验都表明，医疗改革是政府面对的最复杂也是政治上最棘手的挑战之一。中国的快速老龄化和非传染性疾病的激增使其变得更加严峻。2009年非传染性疾病造成的死亡占死亡总数的80%以上，带来的疾病负担占中国总体疾病负担的82%。

一个关键挑战是如何重构中国的三级卫生服务体系，改变当前以医院为中心的模式，合理管理各级卫生服务，让初级卫生保健体系复兴并发挥关键的系统协调作用。初级卫生保健体系反过来需要与二三级卫生服务体系加强联系，应对非传染性疾病（NCDs）的流行，控制卫生服务费用的急剧

上升。多达85%的非传染性疾病患者需要初级卫生保健，因为他们的病情最好是通过自我管理来进行控制。这种医疗服务可以也应当由一个强有力并且与二三级服务体系有良好的协调配合的初级卫生保健体系来提供和管理。更多依靠初级卫生保健意味着对医院服务的需求会减少，而基于医院的服务正是近年来中国卫生服务费用急剧上涨的主要因素。不必要的住院和过度治疗使中国的医院费用所占比重明显高出很多经合组织国家的水平。

如果没有进一步的医院改革，中国很难转向初级和预防性卫生保健。在根本上，必须改变目前让公立医院及其医生像私营服务提供者一样行事的激励机制。必须启动的关键改革是给公立医院设立严格的预算约束，让医疗保险机构发挥更加积极的购买服务作用，利用信息监控服务提供者的表现并激励其提供更好的服务。需要采取的另一组配套措施是对改善公立医院治理和管理的实践进行评估。鉴于中国公立医院改革实践多种多样，近期有必要对不同的改革模式进行认真评估并总结经验。

不过，只有对医疗服务提供者的激励机制，特别是对医疗筹资和供方支付制度进行广泛的改革，卫生服务体系的改革才能取得成效。首先应当提高医疗保险的统筹层次，统一各种保险计划所提供的待遇，提高管理效率，加强保险计划的可携带性。这也将为农村和城市不同保险计划的进一步整合打下基础。在此过程中，医疗保险机构可以逐渐加强对医疗服务的效用和质量的保障，包括通过与公共和民营的服务提供者签订合同。从更广泛的角度来说，新型农村合作医疗以

及城镇居民医疗保险实施的说明，有必要考虑逐步实现保险缴费和预算资金之间的恰当平衡。亚洲其他国家的发展经验显示，政府财政投入可以在卫生筹资中发挥更大作用，尤其是针对贫困人口。

与此同时，需要加快供方支付制度改革，进一步鼓励医疗服务提供方提供高效优质的服务。中国已经采取了很多措施来控制医疗费用，包括基本药物目录和药品零加成政策，昂贵设备和治疗的控制等。但是，如果当前的供方支付系统没有根本性转变，供方的基本激励机制仍将催生低效率和不恰当的服务。作为配套措施，必须进一步强调供方的职业道德，完善患者对供方问责的工具。

在医疗卫生体系之外，随着“4—2—1”的家庭结构使成年子女照料老人的负担变得更加沉重，中国日益老化的人口对老年和长期护理的需求将会越来越大。迄今为止，老年和长期护理的政策框架仍然有限，其横跨多个部门的性质也给制定连贯一致的政策带来了组织挑战。同时，老年和长期护理服务非常缺乏受过良好培训的专业人员。中国的老年和长期护理尚处在发展初期，因此，一个关键问题是需要明确公共部门和非公部门在资金筹措和服务提供方面应如何互为补充，以及公共部门对不同人群所承担的责任。大量试点和地方试验将有助于决策。鉴于老年和长期护理涉及的公共和民营主体众多，另一个关键问题将是为此领域建立组织和协调机制。一旦这些问题明确之后，就可以建立老年和长期护理的政策框架，包括采用多元（政府、非政府、社区和家庭）混合服务提供模式，确保遵守基本护理标准。

实现“灵活安全性”

中国经济日益开放，劳动力市场的灵活性增大，这使劳动者在工作期间和退休之后都面临更大的风险。为了帮助他们管理这些风险，必须实现“灵活安全性”。也就是说，劳动力市场和社会保障制度应该能促使劳动者得到灵活而有效的配置，同时也确保他们有良好的工作条件，在工作期间和退休阶段都能得到充分的社会保护。

“灵活安全性”的第一个要素是一套良好的劳动力市场政策和制度，它能推进具有国际竞争力的劳动力大军的建设，确保劳动者能分享经济增长的好处，同时享受一定程度的社会保障。这首先要消除现存的阻碍劳动力流动的因素——最重要的措施是逐步改革户籍制度（参阅第三章）。要想改善劳动力的流动性，必须减少各个社会保障项目之间的分割，推动社会保障体系的一体化和“无缝”连接。社会保障体系的各种权益应该可以在省际和省内携带，中央政府需要采取措施缩小社会保障待遇的省际差异。与此同时，劳动力市场制度应该支持多通过集体谈判、少通过行政命令来决定工资的做法，平衡职工和雇主双方的利益。到2030年时，随着人们的寿命延长，身体也更为健康，需要逐步提高退休年龄，灵活的工作安排将有助于增强继续工作的吸引力，为劳动者提供终身学习的机会则有助于缓解人力资本随着年龄增长而枯竭的问题。

稳健而可持续的社会保障体系是“灵活安全性”的第二个要素。自20世纪90年代以来，中国已建立一大批社会保障项目，

速度之快是国际上前所未有的。这些项目包括城镇和农村居民养老保险，城镇职工的养老、失业、医疗、工伤和生育保险，目前覆盖7000多万人的全国性社会救助体系，以及其他一些改革。但是，要想深化业已启动的各项改革，仍有诸多工作需要完成。

第一项工作是继续扩大养老保险覆盖面，特别是对农村居民、农民工和城镇其他非正式部门就业人员的覆盖。一直到前不久，中国的养老保险覆盖率仍远低于人均收入在此水平的国家应该达到的程度（见图6-2）。覆盖率低主要是由于缺乏全国性的农村养老保险制度（最近才建立起来），农民工对城镇养老保险项目的参与率极低，并且直到2011年年中才建立起针对城镇非正式部门就业人员（占城镇劳动力总数的30%~40%）的养老保险项目。当前的政策是承诺到2020年时实现养老保险制度的全面覆盖，新出台的新型农村社会养老保险和城镇居民养老保险就是朝这个方向迈出的重要一步。为实现上述目标，中国政府可考虑建立依托以下三大支柱的养老保险体系：首先是，基本保障部分，它是非个人缴费的社会养老金，为低收入老年人提供最低生活费用，防止他们陷入贫困（这可以当前新农保和城镇居民养老保险制度的总体实施办法为基础）。其次是个人的缴费部分，针对有工资收入的职工，在改革现有城镇职工养老保险制度基础上采取强制性“名义账户”；针对非工资收入的城乡居民，采取自愿参加、政府补助缴费的积累式养老计划。最后是补充储蓄部分，城乡居民自愿缴纳职业养老金和个人养老金作为补充。

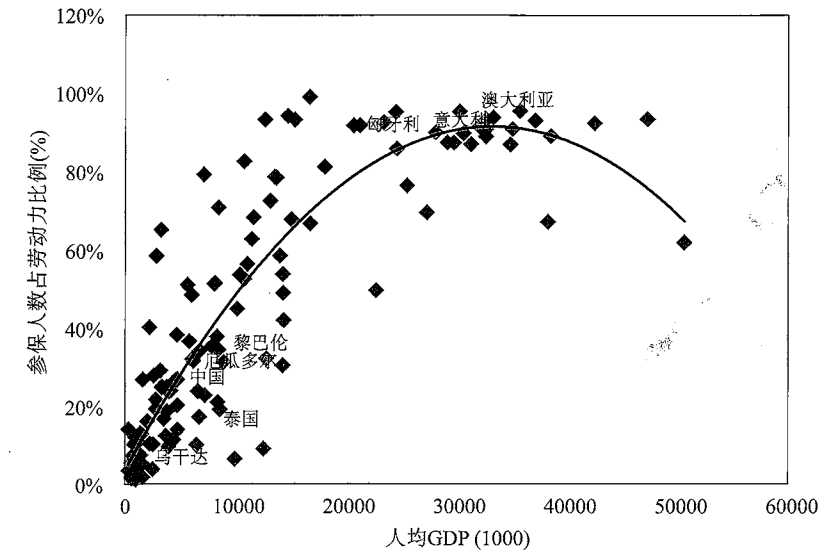


图6-2 各国活跃劳动力的养老保险覆盖率，2000年代中期

资料来源：世界银行（2009年）。

第二项工作是确保现有城镇养老保险体系在财政和财务上的可持续性，以便对老年基本保障作出可信的承诺。养老保险改革需要稳健的资金筹措战略，在不超出财政资源制约的情况下确保适度的基本养老金。一项关键措施就是随着预期寿命的延长，分阶段提高退休年龄，逐步实现男女退休年龄相一致。除此之外，必须解决当前城镇养老保险缴费存款回报率不高的问题，同时控制投资风险（例如通过实行名义账户制等办法）。另外，还需要制定解决当前城镇养老体制“遗留成本”的战略。根据不同的假设测算，原来养老保险制度的参保人应该获得的养老金（也就是所谓的“遗留成本”），其规模大约相当于2008年GDP的82%~130%。一个富有吸引力的解决办法是增加新的财政投入。同时，确保养老保险基金积累的资产得到妥善的管理，获得较高的回报率，足以支付未来的养老金支出。这种筹资办法将为今后降低养老保险费率奠定基础，

以提高中国劳动力的竞争力。还有就是必须扩充自愿的补充保险，满足希望养老金替代率高于基本水平的人群之需。

第三项工作是逐步消除养老保险体系分项目间的分割。养老保险一体化的工作既要在不同地域之间展开，也要在不同项目之间展开。在不同地区之间，短期内要提高养老保险的可携带性。与此同时，随着时间的推移提高养老基金统筹层次。首先实现省级统筹，最终实现全国统筹。在不同养老项目之间，按照全球的最新趋势，事业单位和公务员养老制度应逐步与城镇职工养老保险制度融合。此外，可在越来越多的省份推行城乡居民养老保险一体化的基础上，确立全国城乡居民养老保险一体化的政策，以便劳动力在追随生产性工作机会而流动时能够享受更加一致、最终一体化的养老保险。

最后，从更广泛的角度来看，需要建立一个更加连贯的社会保障体系，其中的各个

组成部分协调一致，社会保障体系的整体效用大于各个组成部分的简单加总。中国政府承诺，到 2020 年时让贫困人口过上像样的生活，享受教育、医疗和住房等基本公共服务。在此过程中，中国的社会保障体系将发挥重要作用，确保为贫困人口提供最基本的

福利水平^①。此外，社会保障的中长期议程将需要政府在社会保险、社会救助、其他社会福利和扶贫计划之间加强连贯性，确保穷人得到适度保护，同时确保贫困边缘人群摆脱“贫困陷阱”，避免低收入者生活水平低于贫困救助对象的现象。

^① 国务院：《2011~2020 年中国农村扶贫开发纲要》，2011 年 12 月。

第七章

建立与政府职能转变相适应的可持续财政体系



过去 20 多年里，中国对财政体系进行了大幅度改革。1994 年进行的重大改革以增加财政收入和改革中央与省的财政关系为核心，实行了以增值税为主的分税制，为后来财政收入占 GDP 比例的大幅提高打下基础。这次改革也给中国的政府间财政关系带来重大变化。分税制改革显著增强了中央政府的收入，使中央可以对地方政府进行更多、更加基于规则的转移支付，以帮助解决各地财力不平衡问题。这些改革措施为中国的财政体系打下了坚实基础，使中国的政府支出规模增长达到与同等收入水平国家类似的水平，并为增加社会和环境领域的支出创造了条件。

关键的财政挑战

今后面临的一个关键挑战是进一步推进财政体制改革，建立与政府职能转变相适应的财政体系，并增强其可持续性，为在 2030 年之前实现宏大的经济、社会和环境计划提供支持。例如，在经济领域，提高金

融系统的效率和独立性，将意味着现在由金融机构发挥的不少准财政功能需要逐渐回归财政体系。此外，随着国有企业越来越多地受到资源和日趋完善的信用评估标准的约束，其重组、关闭和改制都可能需要预算支持。建立稳固的财政体系对中国抵御国内和外来经济冲击也十分重要。2009~2010 年的一揽子财政刺激方案就是一个例子，说明一个国家若有充足的财政空间，可以有多么大的作为。最后，虽然中国在社会和环境领域的支出份额近年来有所上升，但今后 20 年的宏大社会和环境计划意味着需要进一步增加这方面的公共支出。

与此同时，中国必须保持财政稳定，以防御未来的宏观经济冲击。尽管中国的整体公共支出相对于 GDP 的比例已经不低，但仍需更多的预算支出应对社会和环境问题。结构性预算赤字的出现可能侵蚀已有的财政空间并对未来的财政稳定构成风险。因此，中国面临的挑战是控制政府支出占 GDP 的比例，与此同时改变支出结构以应对不断变化的战略重点。这需要建立相应的财政纪律

和预算程序，使资源可以随着时间重新分配，从较次要的政府项目转向较重要的政府项目。两个关键因素使这项任务具有挑战性，即中国分散的财政体系和公共财政管理制度。下面将对此展开分析。

就政府支出而言，中国是世界上分权程度最高的国家之一，但中国的政府收入却高度集中。中国地方政府的支出占政府总体预算支出的80%左右，负责提供基本医疗、教育、养老、失业保险、残疾人福利、住房保障、基础设施维护和最低收入保障等核心公共服务。但是，地方政府通过税收分享机制和政府间的财政转移获得的收入与事权不匹配。平均来说，来自中央的“收入”提供了地方政府40%~50%的开支。省级政府在向省级以下政府进行转移支付方面，享有很大的自由度，较贫困地区的基层政府在财力与公共服务责任之间的失衡最为严重。虽然政府间的转移支付在多数大国都比较普遍，但中国的独特之处在于上级政府享有很大的自由决定权，而负责提供服务的最基层政府面临沉重的财政压力。为追求经济快速增长，并能够“集中力量办大事”，地方政府找出各种新办法在当地筹资。地方政府的很大一部分收入来自各种收费、土地使用权的出售以及房地产交易税。与土地开发有关的扭曲性的激励，会导致腐败、强行征地、土地低效使用和政府权力滥用。中国虽然禁止地方政府直接从银行借贷，但地方政府建立了可以为基础设施和城市建设借贷的专门机构（即各类地方融资平台），它们的资金来源主要是地方售地收入和银行贷款（贷款也往往以土地作抵押）。这些活动增加了金融部门的系统性风险（参阅第三章）。

从某种意义上来说，一般预算外收入和借款在一定程度上增强了地方政府的独立性（特别是因为上级政府的转移支付大多为专项资金）。但是，这些筹措收入的作法不仅导致了土地和金融市场的扭曲，而且还可能加剧失衡现象。一些贫困的地区、乡镇和村庄可能无法从本地筹措足够的资金来提供良好服务，贫困家庭也无法承担这些服务的高额费用（参阅第六章）。

另外，政府的财务管理、财政透明度和问责制也很关键。中国目前有四种预算：一般预算（由政府开支的主体部分构成，包括中央地方收入共享和转移支付）、政府基金预算（由一般预算之外的收入和开支构成）、国有资本经营预算（来自国企的红利支付）以及社会保障预算。因为缺少一个综合的预算，所以难以评估政府资源在各重要部门和项目上的总体分配状况。各部门在分配中央给地方的专项转移时享有很大的自由度。对外披露的预算细节不多，上级机关监督不足，也很少开展对于部门内部或跨部门重点事项的讨论。此外，各级政府是否按照预算分配来花钱，政府支出和项目是否获得预想产出以及这些产出能否产生预期成果——有关这些问题的信息很少（除了非常笼统的信息以外）。内部审计的重点往往是合规性，而不是项目的绩效。此外，中国的预算周期与支出周期不同步，虽然财年始于每个日历年的年初，但预算的编制和审批却要到一季度末才完成。这就迫使政府部门在预算批准之前就开始实施项目。虽说看起来这或许只是个小的程序性问题，但它会强化一种观念，即预算本身只是一种形式，对地方政府和中央部委的运作不会有什么实质性影响。

改革建议

今后20年，中国财政领域改革面临的挑战主要包括以下四方面。第一，控制政府支出在GDP中的比例，同时针对中国面临的新挑战改变政府支出的结构，加大对社会和环境公共投资以及经常性开支的拨款。第二，提高收入筹措的效率，包括调整收入结构等。第三，改革政府间财政关系，其手段包括在各级政府更好地协调财力与支出责任。第四，加强政府财政管理，提高公共开支效率。

控制支出增长，调整支出结构

政府支出结构要反映中国发展进程中面临的主要挑战的变化。显而易见的是，今后20年增加教育、医疗、社会保障和环境保护的支出将成为迫切需求。这对提供社会保障和一系列基本公共服务、提升人力资本和拓展机会十分重要（参阅第五章和第六章）。

社会保障和环境保护支出在GDP中占多大比重，将取决于中国政府在当前和今后的“五年规划”中所作的选择。中国正式报告的环保支出与经合组织国家及中高收入国家的水平基本一致，但这个领域的历史欠账很多，同时又面临很大的新挑战，今后20年需要进一步扩大支出。医疗领域的情况有所不同。高收入国家用于医疗卫生的公共支出占GDP的比重大约从4%（如瑞士）到8%（如冰岛）不等，而中国当前的水平只有2.5%。

以上述这些数字和其他国际标准为参照，中国可能要把医疗支出占GDP的比例

提高2~3个百分点，把教育占GDP的比例提高1.5个百分点，此外，还需要提高3~4个百分点的支出以满足基本养老金开支并逐渐弥补历史成本。这几项合起来要增加相当于GDP7%~8%的财政支出。要在2030年以前把中国的“社会支出”提高到高收入国家的低限水平，这是一个合理的估算。这些递增的开支有一部分可以通过提高现有支出项目的效率来实现，其余部分可以通过减少非优先项目（比如基础设施）的支出、重新调整支出结构来实现。

要在2030年以前对政府支出结构进行这样的根本性改变，并同时控制政府支出占GDP的比例，将是一项巨大挑战。中国的政府预算和预算外开支在GDP中的比例与其他中高收入和高收入国家大致相仿。把这个比例提到更高水平上并不合适。中国在任何时候都不应陷入“高收入陷阱”，盲目扩大各种支出项目，从而导致财政体系在长期内不可持续。为防止这种情况，每个年度预算都需要进行财政可持续性分析，把或有负债和其他压力测试考虑在内，并以此作为批准预算的前提条件。

改进收入动员效率

自1994年财税改革和随后进行的一系列改革以来，中国在收入动员方面做得非常成功。但是，中国在提高税收机制的效率方面仍有很大潜力。这些潜力集中在六个方面。

第一，提高对能源（碳）、水、自然资源和污染的税收，这将鼓励对资源的保护，同时改善环境、增加财政收入（参阅第五章）^①。

^① 有若干项此类税收旨在应对负外部性。如果更完整的视角而不只是考虑GDP，那么，与许多其他的税种不同，此类税收基本没有什么利弊取舍的问题，因为它们会让价格更好地反映经济活动的真实边际成本（对环境的破坏也包括在内）。

2030 年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会

第二，提高国有企业红利上缴一般预算的比例（或许可以把国有资产管理公司作为中间层次，参阅第三章），这将有助于提高国有企业投资规划的效率，同时明显增加预算收入^①。

第三，进一步挖掘来自个人所得税的财政收入的潜力。中国来自个人所得税的收入刚刚超过 GDP 的 1%，而在高收入国家这个比例平均为 5.85%^②。

第四，提高征收机动车和停车位的税费（作为一项短期选择）以及拥堵费（作为一项长期选择）。这将使城市更宜居，生活效率更高，环境更好。

第五，征收房地产税有助于土地的更有效利用，抑制城市的无序扩张，同时降低地方政府对土地出让收入的依赖。尽管房地产税很有必要，但要真正成为财政收入的一项重要来源还需要较长一段时间，极少有发展中国家能通过这种方式筹到超过 GDP 一个百分点以上的资金^③。

第六，政府可以拍卖无线频段使用权、公用事业特许经营权、自然资源开采权从而获得重要的经济租金。这些措施不但可以使国家获得收入，还能避免这些经济租金被强势利益集团无偿攫取。

在各级政府建立财力与支出责任相匹配的财政关系

地方政府承担着 80% 的支出责任，其中的 40% 以上需要通过转移支付从中央获

得资金（见图 7-1）。1994 年财税改革将很多税收归于中央，加强了中央政府向贫困省份进行再分配的能力。但是，由于 1994 年开始实施的分税制没有延伸到省级以下，最为严重的资源不平衡存在于省级以下，而省级以下政府负担着 50% 以上的公共支出。省级以下财政转移支付在更大程度上由权力很大的省政府相机裁量，可以讨价还价，因此导致了省以下地方政府之间财力差异过大。

解决一省之内和省与省之间财力不均问题的一个办法，是建立相应的规则，来管理省对县、市的转移支付。提高地方政府的自主权和能力，在其他国家甚至单一制国家都是一种普遍趋势。但是在中国，这一办法的实施必须与当前正在开展的涉及地方政府数量、结构和层级的讨论相协调。此外，有选择地将某些支出责任上移到更高层级的政府或将这些项目的筹资责任放在更高层级的政府大概也是适当的。这类改革的范围主要在（但不限于）卫生和社保支出（参阅第六章）。最终，无论采取何种解决方案，都需要明晰中国各级地方政府的职能和责任。

地方政府如果在筹集收入方面获得更大的余地，就能够提高其财政自主性。各县、乡镇和村的发展水平存在很大差距，这要求在税收安排中保持一定的灵活性。中国可以考虑赋予相对发达的城市一定的税权，例如房地产税或针对被征地者的资本利得税^④。这样可以给中央留出更多财政资源用于对贫

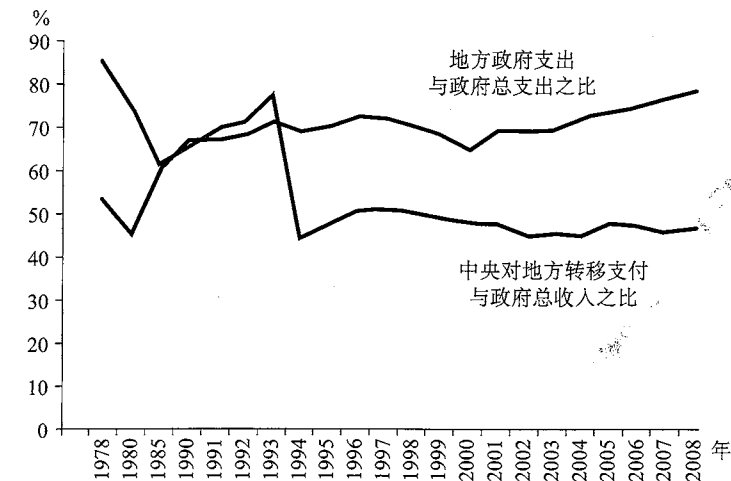


图 7-1 地方政府：事责与收入来源不匹配

资料来源：中国统计年鉴。

困地区的转移支付，同时也有助于把更多地方财政收支纳入预算。而且，如果地方公共服务在很大程度上是由本地税收支付，公众将会加强对地方官员的问责。

作为提高地方政府财政自主权的补充措施，还可以允许它们审慎地扩大预算内借款。过去，地方政府通过建立城市开发投资公司（城投公司）和其他可以通过土地抵押来借款的特殊目的机构绕开相关规定。根据国家审计署设计结果，2010 年全国地方政府性债务余额占 GDP 的比例达到 26%^①。这类间接借贷在大型基础设施融资中发挥了重要作用，支持了工业化和城市化的迅速发展。但是，由于缺乏透明度和监管，这种作法对财政可持续性构成潜在风险^②，这种准财政的融资方式也使公共收支的真实规模和结构变得模糊不清。中国政府最近允许一些

地方政府进行自行发债试点。从试点中获得经验之后，可以扩大到其他省份。随着时间的推移，应该允许地方政府基于自身信誉从国内资本市场借债，但地方政府的债务必须纳入谨慎的法规和制度框架内。

改善财政管理

中国可以推进多种公共财政管理改革，改善财政管理提高公共财政的效率和效力，以下仅仅是我们提出的九种可能的措施。

第一，把所有预算外收入和开支纳入预算，作出一项全面的预算，包括一般预算、政府资金预算、国有资本经营预算，并包括经常支出、资本支出和转移支付。

第二，按照与现行地方政府结构改革措施相一致的方式，完成目前正在进行的政府

① 张文魁对国有企业分红政策和国际上的相关做法进行了详细讨论。请见国务院发展研究中心调查研究报告 2010 年第 203 号。

② 而且，个人所得税的“收入生产率”，即个人所得税收入占 GDP 比例除以加权平均的个人所得税率，只相对于全球平均水平的 15% 和高收入国家平均水平的 11%。

③ Bahl, Roy (2009) "Fixing the Property and Land Tax Regime in Developing Countries." February 25. Draft.

④ 参阅主报告第三章。

① 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>。

② 下面的文献对省级政府债务管理框架进行了详细讨论。Liu, Lili (2010) "Strengthening Subnational Debt Financing and Managing Risks." Review of Economic Research; Ministry of Finance, China; August 16, 2010, 46 F-9. Beijing. Liu, Lili and Juan Pradelli (2011) "China Financing Infrastructure and Monitoring Fiscal Risks at Subnational Level: Strategic Considerations and Policy Options." Forthcoming Policy Note, World Bank Beijing Office.

从五级到三级（预算）的改革。这是精简政府规模、提高政府服务效率和增强县级政府权能的关键一步。

第三，规范预算过程，使预算和开支周期同步，在财政年度开始前两个月确定预算，或者把财政年度开始时间移至4月1日。

第四，加强政府项目的绩效评估，聘用独立机构对政府项目进行严格的随机评估，为资源分配情况提供反馈，并识别所采取的作法取得或未能取得预期效果。

第五，强化国库管理、账户管理和现金管理，精简拨付制度，实施基于信用的控制，防止欺诈和腐败。

第六，密切监控银行部门、国有企业和

地方政府的或有负债情况，并定期进行财政可持续性分析，充分考虑不同压力情景下这些或有负债的状况。

第七，各级政府应根据财政部的最新规定，将所有公共收支全部纳入预算。

第八，中央政府应当改变对地方官员的考核标准和问责办法，从强调经济增长转为强调“和谐社会”建设。

第九，可能也是最重要的一条，各级政府应当公布从部门层面到项目层面的所有预算收支，增强透明度。根据其他国家的经验，这是提高支出效率、确保预算资源使用符合预算优先顺序的最重要的途径。

第八章

与世界建立互利共赢的关系



全球化和向世界经济开放使中国获益巨大。国际社会开放的贸易政策有利于保持全球对中国产品的需求，正如中国开放其市场有助于维持对全球产品的需求一样。中国对外资的开放鼓励了国内竞争，拓展了接触先进技术的渠道，促进了国内经济效率的提高。中国在从银行监管到产品标准在内的众多领域均吸收了国外的实践经验。

其他国家同样得益于中国的崛起。中国出口的快速增长在很大程度上是其参与全球生产价值链推动的，其出口中一半左右是加工贸易，一半以上由在华投资的跨国公司生产。因此，中国的成功同时让很多国家与地区的企业直接或间接从中受益。另外，中国现在不仅是世界第二大进口市场，也是增长最快的进口市场。中国对初级产品、机械设备和高端消费品的强劲需求，使发展中国家和发达国家均从中获益。

与此同时，中国与世界的关系在过去10年也发生了变化。中国现在是世界第二大经济体，也是最大的出口国。其外汇储备居世界首位，并购买了大量美国和欧洲国家

的主权债务。中国的经济规模如此之大，其国内政策会对全球经济产生重要影响。如果中国2009年没有实行强有力的财政刺激一揽子计划，在最近的全球金融危机中没有如此强劲的增长，那么这场大衰退给全球带来的影响可能更加严重。另外，中国对外投资在发展中国家发挥着越来越重要的作用。

展望未来，中国与世界经济之间的这种相互依存关系将会更加紧密。中国规模庞大且不断壮大的中产阶级将成为全球需求的一种更为重要的源泉，它的产业升级和贸易增长将使世界市场进一步专业化，并达到更高的效率，而中国受教育程度不断提高的劳动力将成为全球创新的一个力量。如今，中国经济的持续增长和繁荣符合世界的利益，中国将为支撑全球经济复苏和可持续增长贡献积极力量。中国以外的世界也将发生引人注目的变化。到2030年，除中国以外的其他发展中国家对全球增长的贡献将超过40%，远高于现有全部高收入经济体届时对全球增长的贡献，这一贡献大约有1/3。这将大大改变中国与其贸易伙伴的关系以及中国的相

2030 年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会

对优势。

在这种相互依存的背景之下，中国面向世界的战略将需要遵循以下几项关键原则：市场开放、公平公正、互利合作、全球包容性和可持续发展。这种战略应有助于形成一个既顺应中国自身的发展演变，又能促进全球增长，为其他国家发展提供机会的全球治理结构。与其他大型经济体一样，中国的长远利益也取决于全球自由贸易，以及一个稳定、高效的国际金融和货币体系。加入世界贸易组织给中国带来了巨大好处，中国已经成为当前全球贸易体系中的一个重要利益攸关方。同样，中国也将希望看到稳定的国际金融市场，一个获得稳定货币支持和健全货币政策支撑并受到有效监管的国际货币体系。另外，为确保全球可持续增长，达成一项公平有效的全球气候变化协议也将符合中国的自身利益。

中国对外经济关系中的关键问题

尽管在可预见的未来，发达经济体的增长速度将会放缓，但是与全球经济在更大程度上的融合，将通过以下途径进一步提升中国的国际竞争力：中国的制造业企业在国际价值链中更加专业化，将实现更大的规模经济；服务业的专业化水平和生产率得到提高，中国将从更加激烈的国际竞争中获益；还可以不断接触到国外的技术，在更大程度上参与全球研发网络；建立在中国与其贸易

伙伴比较优势基础上的对内对外直接投资都将增加。

但一个不容置疑的事实是，除非中国能向价值链上游转移，否则将来出口对经济增长的贡献将会下降，其原因有三个。首先，中国对主要市场的渗透度已经很高，在现有的出口结构下，中国进一步扩大市场份额的难度增大。其次，非熟练劳动力成本的不断上升正改变中国在出口方面的国际比较优势。最后，旨在纠正价格扭曲的要素市场和自然资源定价改革，将有助于提高资源配置效率，但如果劳动生产率没有相应提高以补偿生产成本的上升，那么中国传统的能源和资源密集型产业的国际竞争力将会遭到削弱。

随着中国向价值链的上游转移，她将无法避免地需要处理日益上升的贸易和投资紧张关系（这在一定程度也和中国庞大的规模不无关系）。中国将会越来越多地与发达国家和其他新兴市场在相同的产品领域展开国际竞争。近年来，世界贸易组织中涉及中国的争议案有所增加，就体现了上述趋势。目前的涉案件数达到 107 起（作为第三方的有 78 起，作为被诉方的有 21 起，作为起诉方的有 8 起）。近期内这样的争议还会进一步上升。发展中国家针对中国的反倾销行动占它们所有反倾销行动中的比例从 2002 年的 19% 上升到 2009 年的 34%^①。

随着服务业在 GDP 中所占比重的增加，服务业生产率的提高对保持整个国民经济的快速增长将发挥越来越重要的作用。而生产

率的提高可以通过进一步开放服务业参与全球竞争来实现。而且，在中国向价值链上游转移的过程中，服务业效率的提高还能增强制造业的竞争力。

中国在全球贸易中占有重要地位，这与它在国际金融市场上较小的影响力形成鲜明对比。今后 20 年，中国企业很有可能成为区域性和全球性公司，它们将需要对外投资，同时还需要在国外融资。在此过程中，与中国企业有密切联系的中国商业银行和其他金融机构的国际影响力将会提供帮助。

另外，正在崛起的中国的跨国公司在寻求成为全球性参与者的过程中，也将面临新的挑战。过去 10 年来，中国对外直接投资出现快速增长。虽然中国对外投资存量在全球直接投资中所占份额仍然微不足道，但中国公司的国外投资行动已在许多国家遭遇市场准入限制。这类冲突很可能会继续增加。这种限制背后的理念是错误的，因为中国的跨国企业可以通过技术转让、商业实践和组织方法整合等方式对东道国的发展起到重要作用。

在国际收支方面，中国还面临其他挑战。经常账户和资本账户的顺差使得中国的外汇储备达到了创纪录的水平，这不仅使中国面临因美元、欧元贬值而明显增加的风险，同时也限制了宏观经济政策在应对通货膨胀和国内经济过热时的选择空间。

随着与全球经济交流的不断加强，中国将继续保障自身经济安全，并正确应对起源于其他国家的风险。开放资本账户是推动人民币国际化的可能举措之一，但同时也会加剧国际资本流动和资产价格的突然波

动。中国今后也会更加依赖能源和原材料的进口，将面临国际大宗商品市场价格剧烈波动造成供应中断的更大风险。互联网和其他信息技术广泛而日趋深入的应用，会加剧信息和金融安全方面的风险。

最后，中国正成为其他发展中国家发展援助的一个重要来源，但其条件、程序和方法与一些国际捐赠者有明显差别。在中国的官方发展援助规模不大时，这种差别无关紧要，但现在正变得日益重要，而且今后这种重要性还会上升。随着中国发展援助规模的扩大，中国的程序——援款用途的限制、条款和条件的透明度，以及环保和其他保障措施的应用等将受到越来越密切的关注。

建立互利的贸易和投资关系的建议

改善外部经济贸易环境

鉴于中国贸易总额占 GDP 的比重高于其他规模较大的经济体，国际贸易环境对中国未来的发展至关重要，推动建设开放的全球贸易体系仍然应该作为重要的政策目标。在多哈回合谈判未取得成功的情况下，世界上（尤其是在东亚地区）出现了大量双边和区域自由贸易协定，特惠协定数量从 1990 年的大约 70 份增加到如今的将近 300 份，这对中国未来的贸易构成了重大挑战，因为在关键的国际市场，中国的出口商越来越难以享受到与其他出口商同样的最惠国市场准入待遇^①。中国应该采取多边与区域安排并重的策略遵守和保护现有的多边协议，同时利用多边渠道推动全球市场进一步开

^① 中国的出口当中只有 6% 享受到最惠国准入待遇，这远低于世界平均水平。

^① 反倾销不是歧视中国出口的唯一机制。其他手段还包括特定产品过渡性保障机制（中国加入世贸组织时的一个特设条款是允许进口国在 2014 年前采取保障措施抵御从中国进口的产品。与通常的保障制度相比，启动该条款的举证要求更少），传统的保障制度、自愿出口限制（这主要是美国和欧盟对中国纺织品和服装实施出口调查的产物，尽管世贸组织《保障措施协议》禁止自愿出口限制措施），以及反补贴政策下的反补贴措施（Bown, C. P. (2007). "China's WTO Entry: Antidumping, Safeguards, and Dispute Settlement", NBER Working Paper 13349. August 2007) 当中国于 2016 年获得市场经济地位后，这些手段将更难以使用。

放。中国还应积极推进加入WTO政府采购协议的谈判，以此作为改善采购程序、提高透明度、降低成本和提高政府采购质量的措施之一。与此同时，中国应积极参加区域贸易协议，引入贸易便利化安排，并在可能的情况下倡导“开放的区域主义”，即要求把区域性合作伙伴之间商定的关税水平以最惠国待遇的形式提供给非成员国家。

进一步开放服务业，开展国际贸易并吸引外国投资

虽然加入世贸组织后中国服务业经历了快速开放的过程，但中国的服务贸易政策与其他许多发展中国家相比仍有很大的限制性，与高收入国家相比，其限制性更加明显^①。进一步开放服务市场有利于引进先进技术与管理知识，促进改革，增强竞争，最终提升中国服务业的效率与竞争力，同时在进一步开拓贸易伙伴服务市场的国际贸易谈判中为中国提供优势。

促进对外直接投资

通过成为全球性的参与者，中国企业可以向全球产业链的高附加值环节攀升并利用规模经济的好处。这也可以成为应对中国低技能劳动力越来越短缺的一个有效策略。另外，对外直接投资的增加可以抑制外汇储备继续上升（并可以在一定程度上缓和国际保护主义情绪）。为促进中国企业的全球化，政府应该进一步促进对外直接投资，以至放开对证券资本外流的限制。双边投资保护协议可以为在国外投资的中国企业创造更

好的投资环境。鉴于中国国有企业在海外投资引起的疑虑，应重点推动民营企业对外投资，增强其国际化经营能力，使它们能在一段时间后成为全球性公司。

中国还应考虑支持一项放宽对外直接投资限制、提供基本保障，并包括有约束力的争端解决机制的多边投资协定。而中国能为制定这样一个多边协定作出的贡献是，保证协定中的条款适合发展中国家的国情。要为包括中国投资者在内的所有投资者提供更强大的保护和更便利的准入条件，就需要对进入中国的外国投资者实施互惠性许可。这意味着需要废除原本对外商直接投资流入实行的大部分限制，而这也符合中国的长远利益。

稳步推进人民币国际化

人民币国际化会给中国带来重要的长远利益。人民币已经越来越多地被用作跨境结算货币（见图8-1）。如果有相当一部分的中国资产和贸易以人民币计价，那么美元兑人民币汇率的波动对国内就不会有什么影响。但是，实现人民币国际化要求开放资本账户，而这只有在中国将一系列条件准备好之后才能实现。这些条件包括稳定的金融部门、银行和其他金融机构的公司治理机制得到改善；运转良好的法律、监督、监管和危机处理框架；具有深度的金融市场，有可靠的间接货币调控手段来管理流动性；随着时间推移而更具弹性的汇率。培育资本账户开放的许多先决条件，正是很多欧洲国家在布雷顿森林体系解体以后花费了近20年时间

才实现资本账户完全自由化的主要原因^①。因此，就中国而言，建议采取相对谨慎且历

时多年的方式，以稳健地过渡到一个更加开放、有效的金融和汇率制度。

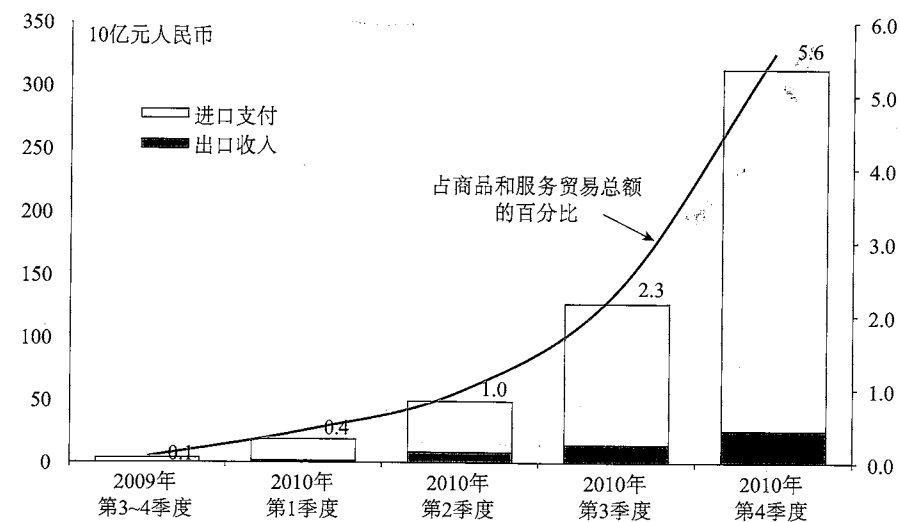


图 8-1 人民币越来越多地被用作跨境贸易结算货币

资料来源：中国人民银行。

在全球治理中发挥积极作用的利益攸关方

随着在世界经济中的份额和人均收入不断提高，中国已成为提供全球公共产品的一个重要伙伴。若没有中国的积极参与，越来越多的全球问题将无法解决。中国未来的繁荣在很大程度上取决于全球采取集体行动以提供关键性全球公共产品的能力。中国成为全球治理安排中一个积极主动的主要利益攸关方，符合国际社会与中国的共同利益。中国的经济规模居世界第二位，但人均收入水平仅位列世界第九十三位，这使国际社会对于中国在全球治理中承担重要角色和责任能

力的预期，与中国对自身能力的看法存在巨大差异。中国参与全球治理的过程，必将是国际社会与中国持续调整以相互适应的一个漫长过程。

随着中国经济实力的迅速增强，国际社会将希望中国以一个主要利益攸关方的身份，更加积极地参与制定贸易和资本流动的国际治理规则。无论是与低收入还是高收入经济体，中国几乎都存在着一定的利益关系，中国可以在多边谈判中利用自己的这一独特地位。这样，中国所承担的责任也将相应增加。中国还可以在这些规则的制定方面发挥巨大影响，以确保它们有助于中国的发展。中国在全球经济中相当可观的影响力，意味着中国可以积极主动的利益攸关方身份

^① 对外国银行实施限制是为了保证它们不会被用作规避资本监管的工具，保险业在很多方面仍是不开放的，一些行业禁止外资持绝大多数的股权（比如电信和航空运输），同时国内法律服务的提供也受到限制。

^① 1968年至1973年间，布雷顿森林体系解体，其目的就是消除对资本管制的需要，但是欧洲国家直到20世纪80年代末90年代初才实现了资本账户的完全自由化。而欧洲国家之所以实现资本账户自由化，是因为视之为实现货币一体化的一个步骤。

参与多边协定制定并从中获益。

中国应继续积极推动全球气候变化谈判。中国的“十二五”规划已经将降低二氧化碳排放强度作为约束性目标。中国计划在国内采取的这些行动可以促进一项公平而平衡的全球气候协议，这样的协议又会使中国的国内行动更加有效，而不会使中国处于竞争劣势。中国实现这个目标和在国内建立市场化减排机制的切实努力，将为全球协议的形成、实现共赢提供坚实基础。主要大国之间若不能就气候变化问题达成协议，并遏制气候危机，那将对世界经济尤其是包括中国在内的受气候变化影响最大的发展中国家产生严重后果。创造一个公平的竞争环境，并避免很容易转变成保护主义措施的碳关税，也需要达成这样的协议。中国在气候变化谈判中发挥积极主动作用，有助于那些公平对待发展中国家的政策（如国际碳交易）付诸实施，也能为世界创造出共赢的解决办法。一旦碳减排政策在全球范围内得以实施，研发和采用新的环保技术的积极性就会增加。由此带来的技术进步和经济增长，有可能使减排从负担变成机遇。

中国应积极推动国际金融体系改革。在参与讨论关于国际金融架构的改革时，中国

的角色不仅是要确保最终结果与中国自身实现汇率体系、金融产业和资本账户开放的计划一致，还要保证它符合发展中国家的国情，有利于发展中国家加强金融体系和降低金融风险。例如，必须评估国际审慎性标准是否适合中国金融体系，以及它们对中国与全球金融市场的互动有何意义。另一个例子是需要考虑建立衍生品清算机构的提议和建立此类机构的资本需求，以确保它们能降低中国的金融体系所面临的系统风险。

中国还需要在建立国际援助体系方面成为积极参与者。中国已经成为优惠性援助的一个日益重要的来源。为了更好地改善援助效果，中国应该进一步提高对外援助计划的透明度，加强与经合组织援助方的交流，提高援助项目管理能力。

最后，中国应积极参与全球治理并为之作出贡献，增强国际社会对中国在全球治理中角色的可预见性，并发挥与自身能力相适应的作用。如果中国能努力吸取其他大国参与全球治理的经验，把在国际治理机构中的代表培养为世界级人才，提高内部机构协调涉外事务的机制和效率，随着时间的推移，中国就能更好地发挥作为国际利益攸关方的作用。

第九章

克服改革阻力



前面章节讨论把中国建设成为一个现代、和谐、有创造力的高收入社会的六个战略支柱和需要实施的改革计划。实现这些目标对中国乃至世界都有重要意义。而最终能否实现，在很大程度上取决于改革方向和方案的规划与实施情况。

国际经验表明，到危机发生时再实施改革可能有助于在内部达成行动共识，但是往往改革成本高昂，而且结局难以预料。危机发生时政策选择空间小，改革推行的节奏也难以把握，容易造成准备不足，更不用说合理选择改革时机和适当安排改革顺序了。在某些情况下，危机可能引发一连串失控事件，无可避免地使经济走向缓慢的增长道路。与此不同的是，主动推进改革则可以有良好的政策设计、适当的顺序安排、稳步推进以及必要情况下的矫正行动创造适当时机。然而，主动改革往往受到某些利益集团的阻挠，达成共识的难度较大，这就要求政府明确目标，做到上情下达，普遍磋商，克服改革障碍。

从中国目前的情况看，改革的必要性正

在加强。世界经济正进入一个从全球金融危机复苏的风险加大阶段，未来5年可能尤其困难。与此同时，中国所面临的经济、社会与环境挑战日益增加。中国可以推迟改革，但要冒着未来可能发生经济危机的风险，也可以主动推进改革。显然，后一种做法更为可取。在过去30年间，主动的政策改革一直是中国经济成功的关键所在，而目前国内改革的呼声看起来要高于以往。中国积极主动地推进改革拥有诸多优势，如经济状况良好，经济增长强劲，拥有世界上最大的外汇储备等。此外，中国拥有能力强、效率高的中央政府与地方政府，它们在以往的改革中一再表现出较强的动员、组织、管理和执行能力，可以采取确保成功所必不可少的决定性的集体行动。

改革的先后顺序

六个重点改革领域列出了短期、中期和长期的重点，政策制定者需要合理安排这些领域改革措施的优先顺序，以确保改革平稳

2030年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会

推进，取得预期成果。

得到广泛支持、改革阻力最小且相对容易实施的改革措施，应该优先推行。例如，加大人力资本投资，促进人民群众对改革和发展进程的参与，引入宽泛的指标来评估经济、社会和环境进步，改革地方政府绩效考核办法等。

能迅速见效或有利于应对短期风险的改革措施，也应该放在改革时间表的前面。例如，提高银行存贷利率灵活性，降低过高的利差；增加国有企业利润上缴国家财政的比例；停止把农村土地强制转为城市用途的做法，土地改变用途必须符合经过批准的城市规划，按照市场价格向被征地农民支付赔偿并征收合理的资本利得税；提高男女退休年龄（可以很快启动，但要逐步实施）；取消农村地区高中学费；将地方政府的经济增长目标从GDP指标改为更好体现“增长质量”的指标；提高能源、水和碳排放的价格，消除供给瓶颈与短缺，提高能效和降低碳排放；积极扩大公共交通方式。

另一个优先领域，应该是需要快速启动能为未来改革拓展道路、为创新提供激励以及为未来可持续发展奠定基础的改革。例如，提高财政透明度，并对政府支出引入独立而严格的评估；动员更多的财政收入，包括迅速推广实施城市房地产税；把关键的社会保障项目（如基本养老支柱和失业保险等促进劳动力流动和劳动力市场统一的项目）重新提高到中央政府层级；分阶段改革户口制度；降低企业市场准入与退出门槛；设定二氧化碳排放限额，采纳更严格的生态环境标准，引入新的建筑标准，满足能效与安全标准。

同等重要的是，政府应在有利于巩固市

场经济基础的核心改革领域取得突破，因为它们改革方案中其他内容的基础。核心改革措施包括财政、金融和企业改革等内容，尤其是企业改革（特别是促进竞争的举措），以及包括能源和原材料在内的自然资源 and 要素价格改革。它们不仅相互密切相关，而且还是创新、环境和社会等改革内容的支撑模块。这些核心改革是中国巩固市场经济基础的关键所在。它们成功与否将决定着旨在实现可持续发展和创新驱动的其他改革能否成功。

中期内应该着力推动促进创新、绿色发展、参与并支持全球治理的改革。

消除改革障碍

正如中国许多人认识到的那样，改革和变革总是会遇到阻力，这也是其他国家的经验。在中国，改革的阻力可能是多种多样的。相应的，克服这些阻力的策略也应该是多样和灵活的。归结起来，改革的阻力可能有三种类型。

对改革施加最大阻力的群体很有可能是既得利益者。例如，那些在重要市场上享有垄断卖方（或垄断买方）部分或全部利益的企业；从现有行政权力架构和制度安排中获取特权或好处，或者享有优惠待遇的企业、集团、机构和个人。这些群体要么靠某种特殊关系捞取好处，要么从目前的价格、制度和行政架构的隐性扭曲中谋得利益。这些既得利益者不但不会轻易放弃优势地位，而且很有可能利用他们的影响、权力和资源，顽强地维护其利益。对于这类阻力，最高决策层必须以坚定的政治勇气和决心、明确的目的和高超的领导能力，坚决加以克服。

第二类可能反对改革议程的阻力来自于短期内因改革而利益受损的群体，尽管他们长期内将从改革中受益。一个相关的例子是那些由于户籍制度改革而受到影响的人。从长远来看，户籍制度改革显然对中国有好处，因为它有助于构建一个更为统一和有效的劳动力市场，而且还会通过缩小收入和社会服务可及性方面的差距而缓和社会紧张状态。但是城市户籍居民可能担心在获取公共服务和社会保障方面的优惠地位受到影响，而不支持户籍制度改革。同样，亏损企业、能源密集型产业、重污染产业和无法得到有效监管的金融机构工作人员等也可能认为改革将损害他们的经济利益。如果发生这种情况，政府不仅要提供适当的信息和引导，而且还要给这类群体提供过渡性援助，比如临时收入补贴和新技能培训等，同时确保地方政府不会将地方利益置于国家利益之上，影响改革的推进。

第三类阻力则可能来自于一些“观点引领者”，他们把当前各种矛盾和问题归因于改革本身，而不是归因于尚待纠正的各种扭曲。比如，一些人把自然环境（空气、水和土地）的恶化归咎到市场机制，而不是现有法律、条例和规定执行不力或者价格和激励架构不恰当。这类群体通常对舆论的影响之大，远超过了其人数在总人口中所占比例。重要的是，这种有影响力的声音已经能够影响改革的设计、分析和基本理念。应鼓励官方机构、智囊机构、研究机构 and 高校等多重力量研究改革问题，并将研究结果传播开来。事实上，让民间社会组织充分参与，不仅能够为改革争取支持，而且能够改进改革方案本身的设计。

需要把克服改革阻力作为战略的关键部

分，根据阻力原因而分门别类地作出反应。强有力的领导与决心将发出重要信号，促进各部委和各机构之间的统筹协调，以确保敏锐且有效地应对改革阻力。

一项现实的安排是，政府最高层成立并全力支持一个高级别的改革委员会。该委员会负责设计和推动实施改革方案。只有得到最高层的支持，改革才能稳步且坚决地得以实施。委员会成员应该广泛、认真地征求所有利益攸关方的意见，并与他们开展讨论，使他们尊重和理解改革的目标以及政策变革的基本理由，从而平衡好复杂的利益关系。同时，在设计改革方案时应该努力避免形成新的、依托于扭曲性政策的利益集团。为帮助那些在结构性改革中受到影响的群体而采取的财政或金融刺激措施，应该是临时性的，在制定的时候就要明确其终止的条件。

最后，应该允许地方政府和直属部委在国家政策目标的框架之内尝试某些改革，并将试验成功的例子予以推广。中国过去改革的成功建立在其制度的效力（strength）、灵活性和适应性之上。未来的体制变革仍然必须深深根植于中国自身的国情。在成功的例子面前，那些反对变革的利益集团也难以固执己见。地方层面上的成功改革往往会形成或扩大自己的支持群体，新政策的好处容易被人们看到。此外，只有通过边干边学，才能找到解决改革实施中问题的有效办法。随着改革范围的扩大，阻挠改革的潜力也将逐步缩小。

管理宏观经济风险和脆弱性

宏观经济和社会稳定不仅仅是创新、投资者信心和持续增长的关键所在，而且还有

2030年的中国：建设现代、和谐、有创造力的高收入社会

利于改革（无论是中长期改革还是近期改革）取得令人满意的成果。在今后20年，中国保持稳定十分重要。中国在未来很有可能面临更大的风险，原因有四个方面。第一，中国经济更深地融入世界经济，这可能会使中国更容易受到外部经济冲击；第二，中国逐步从中等收入向高收入阶段过渡的进程中，经济增速的相对下降可能使财政、金融与企业部门薄弱环节的风险暴露出来；第三，人们对社会不公的感受可能诱发社会冲突；第四，城市化水平提高，放大了自然灾害（海平面上升、地震、洪涝、旱灾、海啸和流行病）的潜在成本。

通常情况下，风险是局部和偶发的。但在有些情况下风险同时发生或产生全局性经济影响时，将可能是并发或系统性的。各国一般能够处理偶发和局部风险，但是难以应对并发或系统性风险。中国应对偶发和局部风险很有经验，今后必须高度重视出现并发或系统性风险的可能性，并准备好应对预案。

由于拥有令人印象深刻的集体行动能力，中国已经在处理宏观经济冲击（包括来自国外的冲击）时显示出特别效能。中国未来面临的挑战不仅在于能否有效应对危机，更在于能否进一步降低产生危机的风险。事实上，所有这些风险，无论是自然风险、经济风险，还是社会风险，最终都可能成为或有负债，并演化成需要政府或家庭承担的实际负债。最重要的是，降低风险不仅是有可能的，而且还很划算。举例来说，通过制度性安排采取对金融和企业部门谨慎保障措施，可以避免不负责任的行为，也可以降低金融风险发生概率及成本。与这些措施

的成本相比，其益处不是高几倍，而是高出好几个数量等级。

尽管政府为确保稳定付出努力，但宏观经济冲击和不稳定仍将无法完全避免，这就需要政府依靠推动中长期改革而不是牺牲改革来加以应对。

当冲击发生时，具体的应对策略取决于风险的性质。如果经济增速放慢的原因是内需临时减速，那么恰当的做法可能是制定逆周期政策。但如果经济增速放缓的主要原因是潜在经济增速下降，则不适合采取逆周期政策。相反，应该格外强调采取结构性改革措施。

政府还应该采取预防性行动来抑制由关键部门（银行、企业、家庭和政府）高负债比率（包括高或有负债比率）产生的“冲击放大器”效应。需要认真监督银行部门，确保资本比率充足，使不良贷款比例适当并且保持在审慎范围之内，将资产负债不匹配现象降至最低，确保银行、具有系统性影响的重要国有企业和地方政府的资产负债表能经受住一系列压力测试（利率变化、汇率波动、经济减速、资本外逃等）。

国际经验表明，小事件可以使社会骚乱迅速蔓延。根据中国国内的调查结果，公众对司法制度和公共服务的信任度不高，社会失望感正在积聚^①。所以，非常有必要建立一个公正、高效的法律制度和司法制度，改善公共服务的可及性、普惠性和公平性。这些领域开展改革的一个重要内容是，在决策过程中更多听取民众意见，让民众参与决策并监督服务的提供（包括对司法制度的监督），提高政府各部门运作的透明度，加强

利益攸关方和民众对政府的问责。

如果说从系统性危机中学到了什么，那就是必须对潜在的经济、社会、自然危机保持高度警惕，避免过度自信。必须确保这种警惕性纳入国家风险管理体系，我们可以从五个方面着手。

第一，把风险管理牢牢地嵌入国家的法规、政策和公共投资之中。此外，要动态识别经济和金融体系中的薄弱环节和可能爆发危机的领域，及时采取适当的预防行动。定期对金融基础设施和具有系统性影响的重要企业进行风险管理审计，发现结构性缺陷或其他可能会给经济招致不必要风险的缺陷。

第二，由于风险管理涉及不同的管辖范围，不仅应该加强各个机构和各级政府之间的协调，而且应该明确界定责任和问责内容。

第三，政府能够并且应该提供更多的信息，帮助个人、家庭和企业采取风险防范措施或预防行动。

第四，各个风险管理机构不仅应该提升危机发生时迅速采取决定性行动的能力，而且应该听取各方面意见，建立集体行动伙伴关系，特别是与那些和行动结果直接相关的群体建立这种关系。

第五，无论是预防性措施，还是减缓措

施，都不可能完全根除风险，需要建立安全保障以减轻宏观经济灾难造成的打击。一个“保险单”是中国庞大的外汇储备。另一个“保险单”是通过维持审慎的政府债务负担来提供充裕的财政空间。再一个“保险单”是加强对金融体系的监管。最后的“保险单”是建立存款保险制度，防止不计后果的贷款，鼓励审慎的金融管理，如遵守资本管理规定等。

在管理社会和宏观经济风险方面，必须牢牢记住三个原则：一是警惕从市场机制倒退，重操行政性手段；二是继续推进长期改革，因为结构性因素通常是中国周期性宏观经济波动的根本原因；三是确保降低风险的措施符合并能事实上强化长远战略。

通向现代、和谐、有创造力的高收入社会的道路并不平坦，但对中国来说，这个目标从来没有像现在这样接近。当中国进入高收入社会的时候，世界经济格局将为之改观。中国通过30多年的改革开放而实现的快速增长和减贫堪称奇迹，未来20年中国将创造另一个奇迹。这个奇迹所产生的经济、社会和文化成果，不仅将造福于中国人民，也将为世界经济繁荣和稳定作出贡献。

^① 王俊秀、杨宜音编著，《2011年中国社会心态研究报告》，社会科学出版社。

参考文献

- Bahl, Roy. 2009. "Fixing the Property and Land Tax Regime in Developing Countries." February 25, 2009. Draft.
- Barro, R. J., and J. W. Lee. 2010. "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950 - 2010." Working Paper 15902, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Baumert, Kevin A., Timothy Herzog, and Jonathan Pershing. 2005. *Navigating the Numbers: Greenhouse Gas Data and International Climate Policy*, ch. 6. Washington, DC: World Resources Institute.
- Bergsten, C. Fred. 1997. "Open Regionalism." Working Paper 97-3, Petersen Institute for International Economics, Washington, DC. <http://www.iie.com/publications/wp/wp.cfm?ResearchID=152>.
- Boston Consulting Group. 2011. "Shaping a New Tomorrow: How to Capitalize on the Momentum of Change." Boston (June 21) <http://www.bcg.com/media/PressReleaseDetails.aspx?id=tcm:12-77753>.
- Bown, C. P. 2007. "China's WTO Entry: Anti-dumping, Safeguards, and Dispute Settlement." Working Paper 13349. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Brandt, L., and Xiaodong Zhu. 2010. "Accounting for China's Growth." Working Paper 395, Department of Economics, University of Toronto, Toronto (February).
- Commission on Growth and Development. 2008. *The Growth Report Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington, DC: World Bank.
- Dollar, David, and Shang - Jin Wei. 2007. "Das (Wasted) Kapital: Firm Ownership and Investment Efficiency in China." Working Paper 13103, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA (May).
- Eeckhout, Jan, and Boyan Jovanovic. 2007. "Occupational Choice and Development." Working Paper 13686, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Fa, J. P. H., and T. J. Wong. 2004. "Politically-Connected CEOs, Corporate Governance and Post-IPO Performance of China's Newly Privatized Companies." Working Paper 2005 - E - 2 - CIG, Center for Institutions and Governance, Faculty of Business Administration, Chinese University of Hong Kong.
- Gill, Indermit, Homi Kharas, and others. 2007. *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. Washington, DC: World Bank.
- 国务院, 2011, 《2011-2020年中国农村扶贫开发纲要》, 2011年12月。
- Heston, Alan, Robert Summers, and Bettina Aten. 2011. Penn World Table Version 7.0. Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, Philadelphia (May).
- Holzmann, Robert, David Robalino, Noriyuki Takayama, eds. 2009. *Closing the Coverage Gap: The Role of Social pensions and Other retirement Income transfers*. Washington DC: World Bank.
- 环保部和中国工程院:《中国环境宏观战略研究》, 中国环境科学出版社2011年版。
- 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: 629 - 46.
- Kharas, H., and G. Geertz. 2010. "The New Global Middle Class: A Cross - Over from West to East." In *China's Emerging Middle Class: Beyond Economic Transformation*, edited by C. Li (chapter 2). Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Knight, John, Deng Quheng, and Li Shi. 2010. "The Puzzle of Migrant Labor Shortage and Rural Labor Surplus in China." Discussion Paper Series 494, Department of Economics, University of Oxford, Oxford, U. K. (July).
- Li, H., L. Meng, Q. Wang, and L. Zhou. 2008. "Political Connections, Financing and Firm Performance: Evidence from Chinese Private Firms." *Journal of Development Economics* 87 (2008): 283 - 99.
- Lin, Justin Yifu. 2012. *Demystifying the Chinese Economy*. Cambridge, U. K.: Cambridge University Press.
- Liu, Lili. 2010. "Strengthening Subnational Debt Financing and Managing Risks." In *Review of Economic Research*. Ministry of Finance, China; August 16, 2010, 46 F - 9. Beijing.
- Liu, Lili and Juan Pradelli. Forthcoming. "China Financing Infrastructure and Monitoring Fiscal Risks at Subnational Level: Strategic Considerations and Policy Options." Policy Note. World Bank, Beijing.
- 刘世锦等:《“陷阱”还是“高墙”:中国经济面临的真实挑战和战略选择》, 中信出版社2011年版。
- Maddison, Angus. 2001. *The World Economy: A Millennial Perspective*. Paris: OECD Publishing.
- Maddison, Angus. 2010. Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1 - 2008 AD (<http://www.ggdc.net/maddison/oriindex.htm>).
- Milanovic, B. 2005. *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Ministry of Land and Resources PRC. 2002 - 2009. *China Land and Resources Statistical Yearbook*. Beijing: Geological Publishing House (GPH) of China.
- NBSC (National Bureau of Statistics of China). Various years. *China Statistical Yearbook*. Beijing: China Statistics Press.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2010. "Green Growth Strategy: Implementing Our Commitment for a Sustainable Future." Statement of a meeting of the OECD Council at Ministerial Level, May 27 - 28.
- Owen, Bruce, and Wentong Zheng. 2007. "China's Competition Policy Reforms: The Antimonopoly Law and Beyond." Stanford Institute for Economic Policy Research Discussion Paper 06 - 32, Stanford, California.
- Park, Sam Ock. 2009. "An History of the Republic of Korea's Structural Transformation and Spatial Development." In *Reshaping Economic Geography in East Asia*, edited by Y. Huang and A. Magnoli Bocchi. Washington, DC: World Bank.
- The People's Bank of China. "China Monetary Policy Report." Various issues, 2009q1-2011q2, Available at <http://www.pbc.gov.cn>.

- Ravallion, Martin, and Shaohua Chen. 2008. "The Developing World Is Poorer than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty." Policy Research Working Paper 4703, World Bank, Washington, DC.
- Shanghai Jiao Tong University. 2010. "Academic Ranking of World Universities." Institute of Higher Education, Shanghai Jiao Tong University. <http://www.arwu.org>.
- 邵峰, "将公众'幸福指数'引入政府绩效考核", 《决策与信息》, 314 (2011), 58。
- Subramanian, Arvind. 2011. *Eclipse: Living in the Shadow of China's Economic Dominance*. Washington, DC: Peterson Institute of International Economics.
- UN (United Nations). 2009. "World Urbanization Prospects: The 2009 Revision." UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Geneva.
- . 2010. "World Population Prospects: The 2010 Revision." UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York.
- UNSD (U.N. Statistics Division). 2010. "National Accounts: Estimates of Main Aggregates." New York.
- 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 040 (October), Beijing <http://www.plc.pku.edu.cn/enpublications.aspx>.
- World Bank. 2010. "Fixing the Public Hospital System in China." China Health Policy Notes, World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2011a. *Global Development Horizons 2011*. Washington, DC: World Bank.
- . 2011b. *World Development Indicators*. Washington, DC: World Bank (September).
- Yao, Yang. 2010. "Is the Era of Cheap Chinese Labor Over?" *Economist*, July 16 (http://www.economist.com/economics/by-invitation/guest-contributions/no_lewisian_turning_point_has_not_yet_arrived).
- 张文魁, 2010, "十二五期间国有企业改革的方向与任务", 《国务院发展研究中心调查研究报告》, 2010年第203号。