



# 中国发展研究基金会 研究参考

第 15 号 (总 164 号)

2013 年 7 月 11 日

---

## 中国:加快改革步伐、促进绿色和包容性增长

**内容摘要:** 2013 年 3 月 24-25 日, 由国务院发展研究中心主办、中国发展研究基金会承办的“中国发展高层论坛 2013”年会在北京举行。本文为经济合作与发展组织 (OECD, 简称经合组织) 为本届年会撰写的报告。

中国现已成为世界最大的制造国与出口国, 在全球价值链中扮演着重要的角色。但是, 以加工和组装为主导的出口产业会限制中国产品的附加值。在长期看来, 随着原材料价格与劳动力成本的继续走高以及来自其他低成本经济体竞争的日益加剧, 中国在这些领域的比较优势可能会削弱。因此, 价值链上的其他环节必须加以升级, 包括上游与下游产业。同时, 日益加剧的环境与资源压力也提出了生产流程升级与绿色科技应用的要求。

**关键词:** 中国; 改革; 绿色增长; 包容性增长

# 中国:加快改革步伐、促进绿色和包容性增长

经济合作与发展组织<sup>1</sup>

## 前言

中国新的领导集体已发出了明确的信号：中国已取得了巨大的经济与社会发展成就，但深化结构性改革的需要日益迫切，现在是时候加快改革步伐了。中国预计将在 2016 年左右成为全球第一大经济体，为了继续提高生活水平和建设小康社会，中国的确需要更深入的改革。

这些结构性改革涉及众多的政策领域。尽管中国面临的挑战是巨大的且有其具体的特点，但经合组织在许多政策领域的经验还是具有借鉴意义的。本年度的报告在往年报告的基础上撰写并聚焦于中国的重大政策挑战，同时参考了经合组织在《2013 年度中国经济调查》（2013 Economic Survey of China）报告中所做的广泛分析以及经合组织在全球价值链、创新、绿色增长、紧凑型城市和食品安全方面的最新工作。主要包括：

- 全球价值链：经合组织与世界贸易组织联合开展的最新分析。该分析基于附加值（而不是总值）对贸易流动与贸易不平衡的量级进行了重新评估。结果显示，由于原材料价格与劳动力成本不断上涨且来自其他低成本经济体的竞争不断加剧，中国必须继续对其工业与服务业进行升级。
- 绿色城市：经合组织在紧凑型城市方面的经验。这些经验可以实现聚集效应，同时控制拥堵并确保空气与水的清洁，对稀缺能源与其他资源的定价以及严格的环境标准的制定也具有指导性意义。
- 全面城镇化：让外来人口及其子女更好地融入当地城市是城镇

---

<sup>1</sup> 本文件在经合组织秘书长的职责下发布。本文件由经济合作与发展组织经济署 Vincent Koen 撰写，Richard Herd 与汪晓，Irène Hors（何伊兰）及经合组织就业劳动力与社会事务司、科学技术与产业司、贸易与农业司、公共治理与土地发展司、国际能源署和核能署的同事对本文有贡献。欲了解更多信息，请联系 Vincent Koen (vincent.koen@oecd.org)。

化继续成为社会与人类发展的动力的关键，而不仅仅是经济发展。此外，这对于缓和 inequality 现象及推动消费成为中国经济增长的强劲动力也是非常重要的。更灵活更公平的征地以及土地使用权也是很重要的，包括提升农业生产力和食品安全。

- 老龄化：与多数经合组织成员国类似，中国的人口结构正面临着相当大的变化。对此，需要持续的养老与医疗方面的改革，在控制成本的同时为民众提供更好的保障。经合组织成员国和合作伙伴都在以多种不同的方法解决这一挑战。

经合组织在其他领域的专长对于中国来说同样具有借鉴意义。比如反腐问题，腐败危害社会团结及对改革的支持；国有企业改革问题，更好的企业治理能够促进更公平的增长；以及税务问题，增值税的现代化改革是重点之一。

目前，遵循去年 11 月中共十八大上提出的政策方针、国务院于今年 1 月发布的旨在深化收入分配制度改革的政策以及其他近期政策，许多方面的工作正在取得进展，包括本文中提到的领域及上述领域。

我相信，在中国政府着力实现绿色增长和包容性增长的决心下，经合组织将继续为中国制定和执行“更好的政策，更美好的生活”而做出贡献。



ANGEL GURRIA

经合组织秘书长

2013 年 3 月

## 概要

中国现已成为世界最大的制造国与出口国，在全球价值链中扮演着重要的角色。但是，以加工和组装为主导的出口产业会限制中国产品的附加值。在长期看来，随着原材料价格与劳动力成本的继续走高以及来自其他低成本经济体竞争的日益加剧，中国在这些领域的比较优势可能会削弱。因此，价值链上的其他环节必须加以升级，包括上游与下游产业。同时，日益加剧的环境与资源压力也提出了生产流程升级与绿色科技应用的要求。

在上游产业方面，目前中国的研究人员数量居全球第一且在研发方面投入了庞大的资源。但若限制性规定和官僚作风能够得以改善，且在国有企业主导的领域私营企业面临和国有企业同等的竞争条件，那么中国在科技与创新方面的巨大潜力可能带来更多的高质量专利和更大的生产力回报。产业与科技间的关系的改进也是很重要的，同时也包括向外国企业敞开大门，因为它们能够带来资本与技术并推动中国企业提升竞争力。

近年来，中国已大幅降低了单位 GDP 能耗，同时也引入了旨在控制排放的环境目标与各类措施。可再生能源与核能发展迅速。尽管如此，中国的空气质量总体来说仍然不容乐观，重要原因之一就是对于煤的依赖。环境的大幅改善需要更合理的能源定价机制，从而更好地反映生产成本与外部效应。提高对环境有害产品的税收将有助于为绿色基础设施的投资提供资金并降低快速增长的城市的拥堵。

通过提升生产力和扩大内需，城镇化已经并将继续成为中国经济增长与社会变革的强有力动力，但需以更环保、全面的方式推进。完善的公共交通体系是实现上述两个目标的关键。城市供水问题可以通过更有效的水资源定价加以解决。城市外来人口应享有基本的社会服务，包括医疗、子女教育和养老。此外，为了更高效、公平地推动城镇化进程，农地转用方面的限制应有所放宽，同时加强和更好地保护农民的土地使用权。

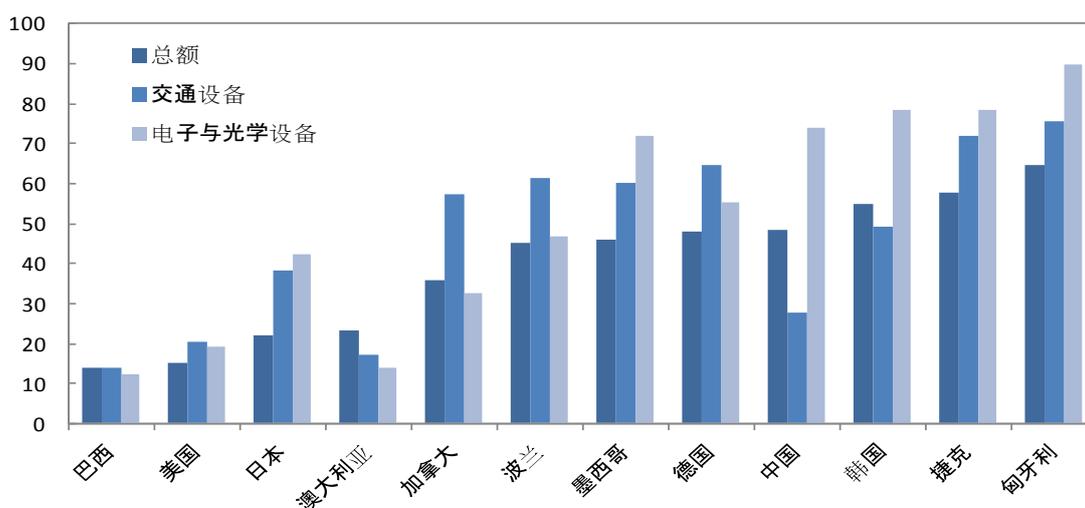
中国的人口结构过渡已经开始，老龄人口抚养比率（扶老率）在未来几十年中将进入上升通道。鉴于此，独生子女政策应有所放宽，养老与医疗制度改革在近些年取得的巨大进步的基础上仍需进一步

深入。养老制度安排仍过于分散，且目前的法定退休年龄较低，应予以提高。在医疗方面，需要实现从医院到社区医疗的再平衡。由于医保覆盖率仍然不高，重大疾病与慢性病继续将民众推向贫穷。为了促进劳动力市场的流动性并实现公平，社会保险的异地转移接续问题应进一步完善。

目前，中国已在食品安全方面取得了重要进展，营养不良比率也已大幅降低。但是，许多家庭仍挣扎在温饱线以下，尤其是农村地区的最贫困人口。此外，日益提高的生活水平带来了对耗水型农产品需求的增长。这就需要新型种子、新技术、便利土地使用和流转的政策、以及国内与国际农产品市场的深度融合。农业补贴应逐步被直接支付所取代。此外，应进一步加快改善多数贫困人口居住的农村地区的基础设施及基础公共服务。

## 一、促进中国的产业升级

过去十年，中国已成为世界最大的制造国与出口国。此外，中国来自全球价值链的附加值的比例的增速超过了所有其他国家；现在，这一比例已于美国持平。但是，在诸如加工与组装等领域，中国出口所包含的附加值微乎其微（比如一些高科技电子手持设备）。长远来看，随着原材料价格和劳动力成本的上涨以及来自其他低成本经济体竞争的加剧，中国在这些领域的比较优势可能会削弱。



来源：经合组织与世贸组织，《贸易附加值数据库》，2013年1月

图1 出口中的中间进口（自2009年起）

因此，价值链的其他环节必须加以升级，包括研发、设计和关键零部件制造等上游产业，以及营销、品牌宣传和客户服务等下游产业。这些将成为中国强大制造能力的补充，从而提高生产力和附加值。此外，日益严峻的环境与资源压力要求对生产流程进行升级并应用绿色科技。中国的“十二五规划”明确强调了产业升级，要求提高产业竞争力（包括服务业），打造新兴战略性产业，进一步提高能源效率并改善环境。

中国融入全球价值链对于提升其出口产品的技术与技能含量一直非常重要。通过承接跨国企业的生产环节，中国得以开发利用此前属于国内空白的前沿技术。中国的知识密集型服务的出口（这对价值链上的上游活动和下游活动很重要）占全球所占的比例在 2010 年已接近 10%。

同时，中国正在打造新的竞争优势。在“十二五规划”提出的七大战略性新兴产业中，有三大产业与能源和环境直接相关，包括新能源产业、节能环保产业和清洁能源汽车产业。目前，中国已在这些领域取得了进展，尤其是在风能和太阳能领域：2011 年，全球约 40% 的已装机太阳能电池板和 44% 的风电新装机容量产自于中国。

中国的产业升级有别于经历过产业升级的其他亚洲经济体。基于巨大的、快速扩张的国内市场，参与外国跨国企业价值链的中国企业也能够将获取自全球价值链活动中的知识用于其在国内市场的新能力的开发。反过来，这也为它们在全球价值链中的升级提供了支持。同样地，中国也可以吸引拥有最新技术的跨国企业在国内进行生产，创造知识溢出的机遇。此外，由此产生的跨国企业与国内企业的竞争同样能够激励中国企业在创新方面的投资。

中国的进一步产业升级需要一个有利于结构改革与创新的政策环境（见第 2 节）。随着经济体在价值链中地位的提升，通过贸易而产生的附加值中日益增多的份额涉及产品制造过程中的服务。数据显示，中国的贸易附加值比例从 1995 年的 25% 提高至了 2009 年的 35%。因此，服务产业的表现也是至关重要的。比如，低运输成本、高通信覆盖和低银行利差对服装、电子和汽车等产业的出口非常重要。

中国面对的另一挑战体现在国际贸易与投资方面。进口产品竞争

推动企业提高生产力，提升产品品质并在创新方面进行投入，这在全球价值链背景下尤为重要。目前中国在国际市场的成功同等地取决于进口和出口有效产品的能力。此外，由于中国在许多领域处于价值链的末端且加工贸易所占比重很大，因此存在于（影响中国的供应商的）上游产业或（中国出口商面对的）下游产业的障碍对中国企业是非常不利的。的确，由于从价关税基于货物总值而征收，这对于仅在价值链末端增加了较少价值但同时要按货物总值来缴纳关税（包括先前缴纳的关税）的生产商的影响更大。

其他一些因素也起着重要作用，包括国有企业垄断，教育投资（尤其是职业教育），政府对能够让企业融入全球体系的平台和基础设施的扶持，以及知识产权。近年来，中国在这些领域取得了很大的进展，但仍需进一步的改革。

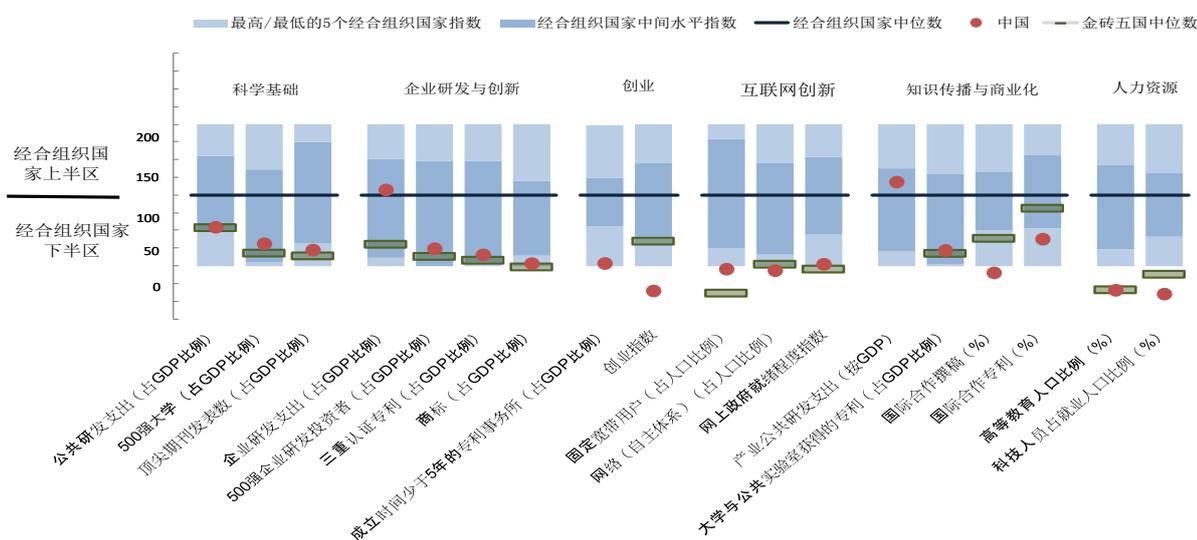
最后，环保产品与服务产业的发展将大大受益于税收的提高、促进绿色增长的政策性鼓励措施、以及让环境污染者付出代价（经合组织，2013年）。

### 部分政策建议

- 鼓励在输送电、电信和民航等大型国有企业居主导地位的领域设立新的私有制企业。
- 减少服务业的外国投资限制，尤其是电信产业。
- 继续推进银行利率的市场化改革，改善中小企业的风险融资渠道。
- 通过缩短注册新企业所需的行政审批时间提升商业运营环境。
- 减少区域间和城市内高中教育资源分配的不平等。允许所有学生入读居住地所在的高中，并增加区域内的大学招生名额。
- 加强知识产权执法，包括增强法律意识和提高对侵权行为的处罚，以确保为国内外的创新者提供充分保护。
- 提高环境税收并建立污染税体系，提高汽车尾气排放与燃油质量方面的标准。

## 二、创新与新工业化浪潮

自上世纪 80 年代中期起，中国的科学、技术与创新体系经历了快速的变革，由中央政府主导的学术性研发转变为以企业为核心的市场化创新。相较于 2005 年，中国的研发投入在 2010 年达到了 1,620 亿美元，仅次于美国，位居世界第二，研发投入占 GDP 的比重为 1.8%。中国企业的研发投入占国内研发总投入的 72%，略高于经合组织成员国的中位水平，其中企业自主投资的研发占到了 93%。此外，中国的研究人员数量居世界第一。科技类就业人员占就业总人口的比例仍低于金砖经济体的中位水平，但随着接受高等教育的年轻人越来越多，这一比例正在不断上升。



注：图中指数基于与经合组织成员国中位指数（平均指数为 100）和金砖五国中位指数的对比得出。

来源：《2012 年度科学、技术与产业展望》，经合组织，巴黎

图 2 中国的科学、技术与创新表现的国际比较

但在创新成果方面，中国的发展不尽平衡，三方专利（triadic patents）数量仍然很低。过去十年，中国在信息通信领域的技术优势得到提升，但在生物与绿色科技方面则有所下降。尽管在学术研究方面，企业投资占 11%，但产业界和学术界的联系仍未得以充分发展。政府资金分配没有遵循最佳实践，且向特定举措或成果倾斜。虽然世界银行发布的《营商指数报告》显示近年来中国的经商环境已有所改

善，但创新性的创业活动仍受制于限制性法规和行政负担，阻止了新企业的进入并限制了竞争。国有企业的主导地位降低了创新的压力，尤其在电信、交通和电力等网络性产业。中国的信息通信基础设施发展迅速，但以人均来衡量，信息通信技术的应用以及电子政务的普及仍然不高。

《2006-2020 年科学技术中长期发展规划》（以下简称“科技中长期规划”）绘制了中国迈向创新型经济的蓝图。《科学技术发展十二五规划》（2011-2015 年）在《科技中长期规划》的实施中起着重要作用。同时和支持战略性新兴产业以及相关的技术创新的一揽子新政策一起，《科学技术发展十二五规划》也促进了战略性新兴产业的发展（包括应对气候变化的技术）。2012 年 11 月召开的中共十八大将创新驱动发展战略和经济结构的战略性调整定为国民经济和社会总体发展的核心。这进一步强调了创新作为中国发展的动力的重要性，包括与之相关的行业竞争力。

上世纪 80 年代起所施行的“门户开放”政策成功帮助中国获取外部资本和技术，开展知识密集型活动并提升其在国际价值链中的地位，但同时也加深了中国对外部技术的依赖程度。尽管中国企业是积极的研发执行者和承包方，他们的创新成果与创新能力却仍然不足。此外，不断上升的劳动力成本，来自低收入国家的竞争以及某些经合组织国家可能采取的制造业回归行动将削弱中国的低成本竞争优势。因此，这使得迅速提升中国在国际价值链中的地位变得更为迫切（见第 1 节），而这需要提高中国企业的创新能力。但是，当前的政策措施在培育企业能力和提供创新激励方面收效甚微，因为一直以来企业的研发与创新投入很大程度上靠政府政策和目标所驱动，而非企业的自主意愿。

创新政策也需要强调中国所面对的社会与经济挑战，尤其是环境恶化、老龄化、贫困及区域贫富差距悬殊等问题。对此，除了高科技领域的技术创新本身，政府需要将关注点扩大至所有类型的创新，包括服务创新和所谓的“节俭式创新”，从而通过利用当地资源开发廉价产品与服务，以满足当地需求。

## 部分政策建议

- 采取更为市场化的方式鼓励更广泛的企业创新与产业发展。包括经济、产业、税收和采购等方面的政策措施应为在中国的本土和外国企业的研发与创新活动提供公平的竞争平台。
- 改善创新的框架环境，尤其是针对创新类创业企业，具体做法可包括减少法规限制和行政负担，改善创新类中小企业的融资环境，以及改进公共技术服务平台和技术转让服务等扶持性工具。
- 重新思考政府和市场在向创新经济转型过程中的角色，尤其是在产业政策、新技术投资以及创造新产业等方面。
- 改进政府部门间的协调，将重点从实现目标转向获得成果和影响，同时加强政策与项目的评估。
- 接纳更宽泛的创新理念：不再将高科技领域的技术创新作为唯一重点，提高对创新潜力包括节俭式创新的关注度，从而满足包括低收入人群和农村人口的民众的需求。
- 深化科学技术体系改革：对各类公共研究机构的现状进行摸底，如基础研究类机构，社会福利与公共服务类研究机构，以及技术开发与商业应用类研究机构；相应地优化各类研究机构的管理与运营机制，并为非营利性研究机构提供稳定的资金支持。
- 提高对科技人员的激励，使他们参与到企业活动中并鼓励公共研究成果的商业化。

## 三、能源与可持续发展

“十一五”期间(2006-2010年),中国将 GDP 单位能耗降低了 19%,并将进一步降低 16%作为“十二五”的目标。当地空气污染物减排的量化目标已经确定,相对于其他污染物,二氧化硫减排已取得进展。“十二五规划”首次将一氧化氮减排目标落实到电厂上,针对汽车的燃料经济与排放标准也进一步提高,包括北京最新出台的标准。空气污染物监测范围也已扩大,监测结果也更加透明。为了降低对化石燃料的依赖,中国政府正在积极扩大可再生能源的使用——除水电外,风电也日益受重视。尽管最近公众对核能安全的关切可能延缓新核电厂

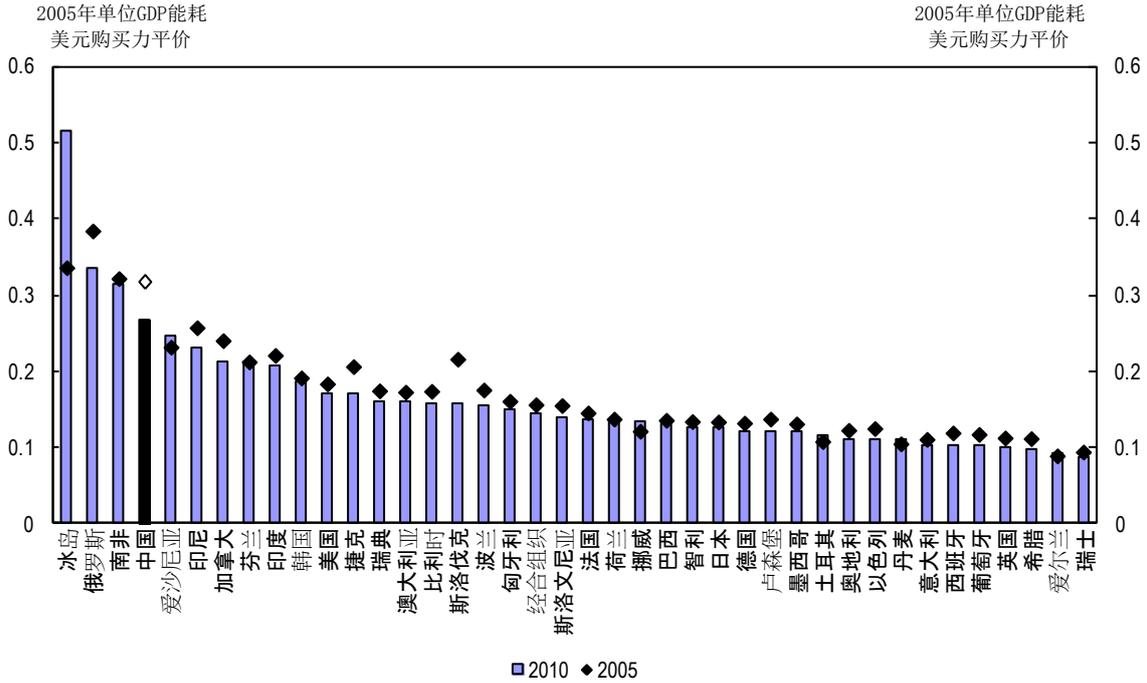
的投产，但核电发电量仍在快速增长。虽然能源效率已有了很大改善，但中国强势的经济表现依然带来了能源需求的不断增长，而其中很大一部分一直由煤这种分布最广泛最易取得的能源所满足。

尽管能源效率有所改善且二氧化硫排放降低，但多数城市地区的空气质量依然低下。全国范围内，空气悬浮颗粒物年均污染指数是世界卫生组织安全指数上限的三倍多，在许多地区更是超出数倍。目前，这种类型的空气污染已被认为是中国民众过早死亡（或“夭亡”）的第四大祸根。

中国已经采取了多重措施，力图实现能源与环境的可持续。在能源效率与某些污染物排放方面，已在其他地区应用的类似标准和财政激励体制运转良好。其他措施还包括通过将能源效率引入对主管官员考核的方式，关停小型、低效、高污染工厂。但是，中国依然有足够的空间让市场化定价和能源税发挥更大的作用。

有时候，经验的借鉴并不那么顺利：譬如，事实证明，在中国照搬其他国家成功的二氧化硫排放交易模式是有难度的。尽管如此，碳排放交易试点机制正在实施。一项基于欧盟碳排放交易体系的联合研究显示，针对电力行业的全国性机制在中国或许是可行的（国际能源署，2012a）。此外，碳税方面的实践也具有很好的借鉴意义。

对于中国所面临的某些最棘手的问题，譬如降低能源体系对煤的依赖度，其解决方案取决于市场机构的发展进程。“十二五规划”将快速增加国内及进口天然气供给作为了重要目标之一，但若没有配套的新定价机制和监管方式，这一方案未必可行。基于中国目前面临的挑战，某项对其他国家成功经验进行的联合评估给出了一些可取的建议（国际能源署，2012b）。一项油气价格联动机制已在一些省级试点开始实施，上海或广东可能试行“中心定价机制”（Hub-pricing，此定价机制源自美国的亨利中心-Henry Hub，该中心是9条州际天然气管道的交汇点），国内天然气和进口天然气通过此中心进入管网。在电力行业，更好的定价与配电监管可以提升经济效率与环境绩效，同时处理公平与其他关键的社会问题（经合组织，2013年）。



来源：经合组织，2013年

图3 中国的能耗强度已大大下降但水平依然很高

目前，中国正在积极地将核能作为低碳式基础能源进行开发。全球目前正在建的64座核反应堆中，有26座在中国。2011年3月的日本福岛核事故后，中国国家核安全局发布了国内核电站的全面安全评估报告，更高的安全标准也开始应用于所有已投产核电站的运作中，而新的、更安全的设计规范也将适用尚未审批的核电项目。此外，中国政府还采取了一系列措施扩充核能监管机构的人员并加强其独立性。

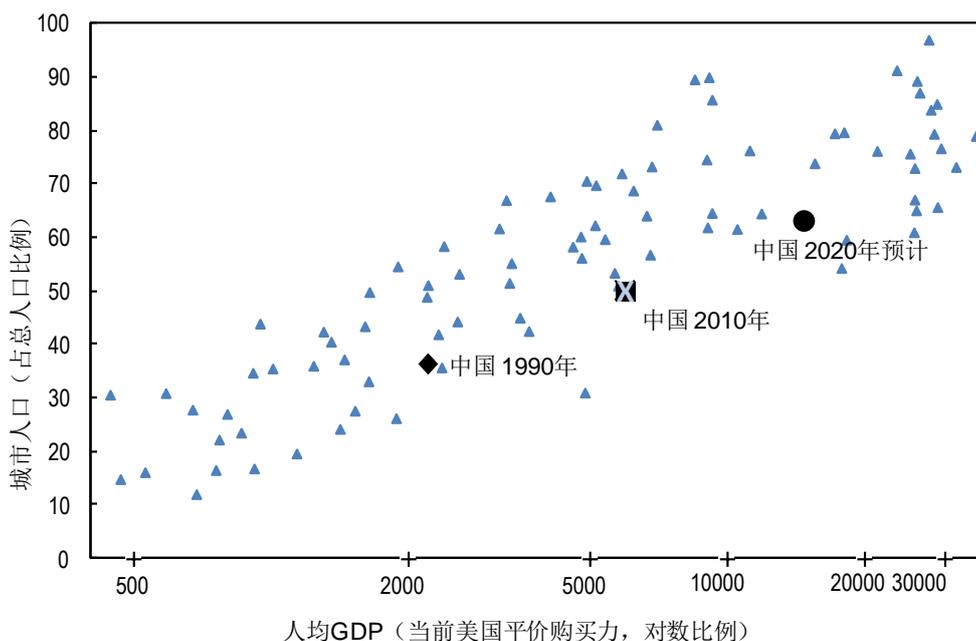
### 部分政策建议

- 提高天然气和其他石油产品的税收，使得终端用户价格更接近先进国家的价格水平。取消价格控制，完全与国际油价接轨。
- 在市场化天然气定价试点机制的基础上，在全国范围内进行推广并推行煤的完全市场化定价。对发电行业的定价机制进行改革，从而更好地反映包括碳和其他污染物定价在内的成本。取消对个别工业用户的电力价格优惠。对输电与送电分离进行试点，走向自由定价机制。

- 确保二氧化碳排放交易机制试点的有效运行。走向全国范围的碳定价，建议根据试点经验征收碳税。
- 加强旨在减少自驾车出行的措施，包括采用征收拥堵费而非车牌摇号的方式，从而降低相关的外部效应。
- 在有效的全国二氧化碳定价机制建立和污染税体系加强之前，继续扶持低碳能源投资，扶持力度应同其他领域的碳减排及环境目标相一致。不对单一型的低碳能源提供更多支持。解决风电与太阳能发电的供给瓶颈，并继续推广更好的投资协调与电网互联。
- 继续提高汽车和燃料的国家标准，尤其是二氧化硫含量标准，将领先城市适用的标准在全国范围内推广。随着技术进步并参考国际上的先进经验，逐步提高相关标准。
- 根据科学与经济分析，制定包括空气与水污染物等更为广泛的环境目标，；继续将环境目标与地方政府考核挂钩；改进全国主要污染物——包括二氧化碳和其他温室气体——的数据收集与宣传工作。
- 提高核能安全防护，包括提高监管能力应对日益增长的核能投资，升级监管机制明确职责，以及保持监管机构与最高级别政府部门沟通渠道的通畅。

#### 四、城镇化与可持续发展

城镇化已经并将继续成为中国经济增长与社会变革的强大动力，因此，城镇化也成为“十二五规划”中的重要内容。城市扩张主要是通过农村人口的迁出来进行的。劳动力因此从农业中转移出来并进入生产力更高的行业，人口向城市集中也带来了聚集效应。在这一过程中，生活水平得到了快速改善：目前，中国近四分之一人口所居住地区的人均收入至少与智利、墨西哥或土耳其持平（经合组织，2013年）。同时在过去十年，生产力不高的工人的下岗以及农民工汇回老家的收入提高了农村地区的人均收入水平，缩小了城乡收入差距。



来源：经合组织，2013 年

图 4 城镇化进程加快但仍低于类似发达经济体的水平

(图中各国人口均超过 1500 万)

城镇化在带来巨大收益的同时也产生了成本（经合组织与中国发展研究基金会联合报告，2010 年）。其中一个问题与拥堵有关：尽管公共交通体系的发展成就令人瞩目，但仍未能跟上城镇化的步伐。此外，城市对为数众多的产业重新分类，产生了比农村地区更多的出行需求，这对空气质量有害。但是，大城市不必比小城市更为污染。实际上，紧凑型城市有助于减少对汽车的依赖并实现更高效的能源生产与使用（经合组织，2012f）；同时，为碳定价和征收拥堵费等也有助于解决与环境有关的问题（见第 3 节）。此外，在许多中国城市面临水供给不足问题的情况下，定价机制（从取水定价转向消费定价）和技术措施（用水量测定、节水和再利用）应发挥更大的作用。

随着人均 GDP（尽管低于其他东亚国家）的提高，人们对居住空间的需求也相应增加，这反映了中国人口大规模地向城市迁徙以及外来人口对居住面积的较低要求。此外，工业用地需求也在增加，尤其是随着大批开发区与工业园区的建立。同时，在许多人口密度非常高的主要城区，人口密度已经有所下降。上世纪 90 年代初，随着土地

使用权交易的放开，住房投资开始变得活跃。2010年，地方政府卖地收入占GDP比重超过7%，但其中仅有一小部分被视为地方政府的收入。剩余卖地收入的使用往往不透明，官方统计中公布的土地征收补偿款也大大超出农民所得的数额。无论如何，城市都需要开辟更多的收入来源，尤其是通过征收更高的房产税（汪晓和 Richard Herd, 2013年）。

2010年，约2.75亿农村外来人口居住在城市地区，占中国总人口的五分之一。他们中的大多数都没有当地户口。此外，尽管在许多城市（尤其是上海）外来人口享受当地教育、医疗以及其他社会服务的规定已经开始许多有所放宽，但外来务工者及其家庭成员仍无法享有和当地户籍居民同等的社会权益。外来学生入读当地高中和在当地参加高考的进展更是缓慢，而户籍仍是最大的阻碍。在医保方面，外来家庭难于将其子女也纳入保障范围，而这些孩子的健康水平明显低于城市的孩子（见第5节）。

在此背景下，中央政府已开始推动户籍制度改革。各城市的改革措施不尽相同，但总体看来，由于相关条件的限制，力度非常有限。因此，绝大多数外来人口仍无法取得现居住地的户籍。他们中的许多人选择不在现居住地落户，因为这要以失去价值不菲的土地为代价，并且如果其他地方有更好的机会，他们也可以再次迁移。因此，最好的方法应该是将户籍与城市公共服务享有权分离，比如向外来人口发放居住证，居住证持有者享有与当地城镇户籍人口同等的权利（苏州是典型案例之一）。随着受教育权利的迅速扩大，这一政策的成本正在降低。

农地转为建设用地的严格规定也阻碍了城镇化进程，这部分反映了对粮食安全的担心（见第6节）。这很可能在未来几年带来土地价格上涨的压力并导致违法建设的增多。需要对农村土地所有权制度进行重大变革，允许农民和村集体将农地用于非农建设。

## 部分政策建议

- 终止有利于中小城市发展或限制大城市发展的政策。
- 废除农地转用年度限额制度以及国家对农地总数的控制，转而实行由地方政府决定的总体规划，规划中应考虑降低大城市周边区域房价的需求。
- 在大城市进一步发展地铁系统，在小城市进一步发展快速公交系统。
- 保证农民更多地享有农地开发带来的收益。在法律上进一步明确在城市或城市周边地区的农村集体土地上进行的房产开发。
- 卖地收入的使用应更加透明，包括土地再开发方面的支出以及征地补偿款的最终去向。
- 在符合土地利用规划的前提下，允许农民出售、出租并抵押其土地使用权，同时将土地使用权期限延长至 70 年以允许大型农场的开发。
- 变土地交易税为土地占用税，同时保持房产税税负总体上基本不变。
- 将户籍与享有当地公共服务脱钩。
- 增加对招收外来务工人员子女的民办学校的补贴。允许外来务工人员子女入读当地高中。
- 允许外来务工人员子女在居住地参加高考并取消大学招生的地方配额。

## 五、人口与老龄化

2012 年底，中国人口总量为 13.54 亿，这一数字未来仍会增加，并在 2020-2030 年间达到峰值。由于低生育率和更高的预期寿命，中国人口将在未来几十年迅速老化。去年，15-59 岁之间的劳动年龄人口首次出现下降，标志着中国人口结构的重要转折。根据联合国最新发布的人口预测，中国的扶老率（老龄人口与 15-64 岁人口的比率）预计将在未来十年提高一倍，并在 2080 年之前还会持续上升。这些人口结构的变化趋势对经济和社会发展有着重大的影响，尤其是对养

老与医疗体系。实际上，在这些领域的公共支出在几年之前已经开始快速上升，目前已经超过其他新兴和发达国家的水平。“十二五规划”中的其中一个目标就是要大力改善社会保障体系，尤其是在农村地区，因此，公共社会支出预计将会继续提高，且增速会高于 GDP 增幅。

在人口老龄化与城镇化加速的背景下，中国政府近年采取了多项措施对养老体系进行改革（Richard Herd 等，2010a）。中国的养老体系是非常不统一的，农村、城市和公共部门有不同的养老体系，并且每一个体系之内的具体制度也不尽相同。此外，补充养老体系尽管目前规模较小，但正在发展之中。基本养老体系的不统一带来了效率问题，因为劳动力流动受到了限制，而且还有失公平，因为当劳动者从一个领域转移到另一个领域之后，他在先前领域的工作经历不被新的养老体系所认可。最近的一些改革措施实际上进一步加剧了现有体系的分割，而另一些措施，尤其是规定地方投入更多资金的改革措施，目前只得到了部分执行。此外，另一大挑战就是在目前的规定下，在退休年龄很低的同时，有效的人口置换率不高且预计会进一步降低（经合组织，2012c）。这在一个快速老龄化的社会是难以为继的。第三大挑战与财政资源的分配有关：随着农村地区人口的老龄化，目前的制度安排意味着多数额外的负担将由资源不足的地方政府来承担。

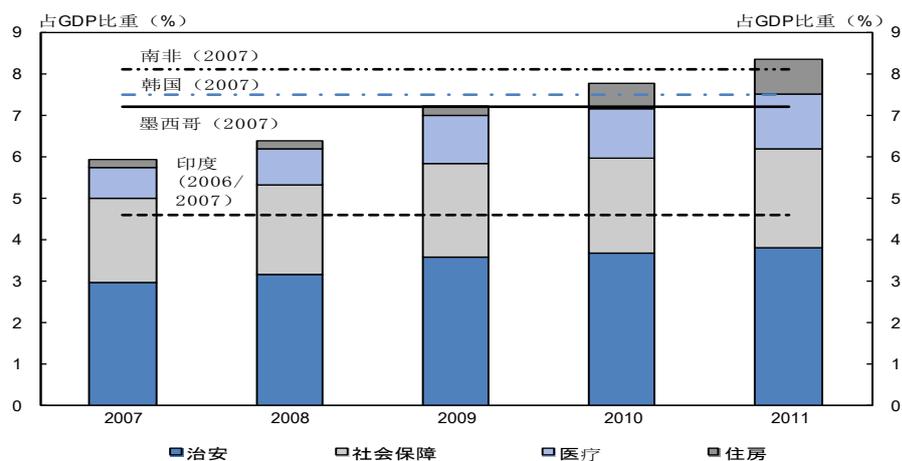


图5 中国政府在社会事务方面的支出增长迅速

近年来，公共医疗支出大幅增加，原因包括政府出台了旨在扩大医保范围的改革措施（目前，中国的医保覆盖率已达到 95% 之上），以及个人医保支出（包括自行承担费用）比例的降低（经合组织，2012b）。即便如此，中国仍面临一系列的挑战，包括提高医疗体系效率与公平以及确保可预见的医疗支出增加在可控范围内（Richard Herd 等，2010b）。中国医疗体系的弊端是显见的，尤其在非传染性疾病、精神类疾病、糖尿病和各类风险因素（包括烟草、不良饮食与食物污染、伪劣药品和环境威胁）等方面（见第 3 节）。医生数量有所提升，但一些在职医生并不能完全胜任自己的工作。由于工资低且职业前景不佳，吸引有经验的医生去到基层医疗单位（社区诊所）是非常困难的。医院吸收了过大比例的医疗资源。医院预算与医生工资的一部分来自药品销售，药品价格受政府监管且存在很高的交叉补贴。由于国家层面的投入有限，重大疾病与慢性病继续将民众推向贫困，尤其在欠发达地区。2009 年，中央政府出台了一整套大力度的改革措施，这些措施已开始实施，目标是到 2020 年建立起统一的、安全的、可负担的、有效的基本医疗保障体系。这些改革涉及加大医疗基础设施投资，扩大医保范围，加强疾病预防，实施新的基本药物制度以及大规模重组，包括医院改革。

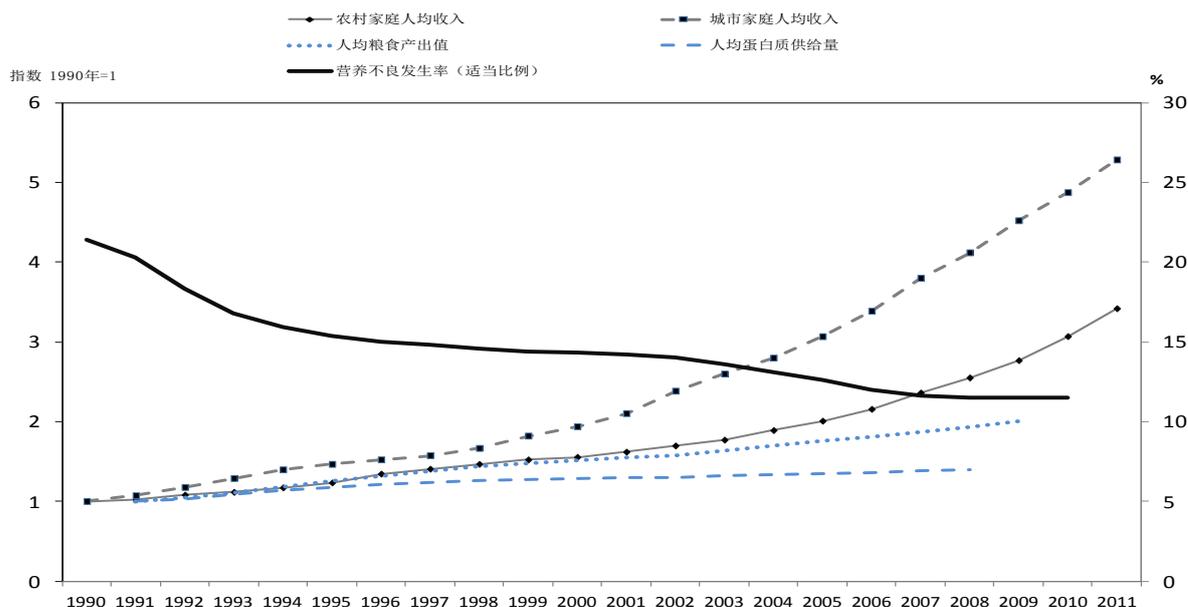
### 部分政策建议

- 进一步松绑独生子女政策，尤其在农村地区。
- 借鉴一些经合组织成员国的做法，根据预期寿命的提高，逐步提高退休年龄。
- 逐步整合不同的养老体系。即使延续针对不同劳动者（尤其是城镇职工和城镇居民）采取不同的养老制度的做法，那么也应逐步整合每种制度，首先从省级范围开始，然后扩大至全国，最终消除城乡居民之间的差异。
- 中央政府承担更多的农村养老支出。
- 协调不同医保制度之间的权益，同时提高行政效率，包括扩大电子医疗记录的使用。

- 在继续扩大城市社区医疗中心的基础上，让社区医疗承担更大的作用，尤其是在疾病预防和（无需去医院的）慢性病治疗方面。
- 推进医疗机构管理体制改革，减少不必要的住院，更加注重提高服务质量，同时还要提高会计水平；改革医院的处方与收入体系，将医生收入与药品销售分离。
- 提供足够的培训与再培训和薪酬待遇，鼓励医疗从业人员选择顺应社会需求的职业路径。
- 提高外来人口的养老与医保覆盖率，解决社保的异地转移接续问题。
- 针对老龄人口和长期养老问题制定综合性政策框架，鼓励地方试点。

## 六、粮食安全

中国已在食品安全问题方面取得了重大进展：营养不良人口数量已从 1990-1992 年的 2.54 亿降至 2010-2012 年的 1.58 亿，占全球降幅的 73%。在这一过程中，营养不良发生率几乎减半，从 21.4% 降至 11.5%。根据联合国粮农组织的数据，中国儿童发育不良、体重不足或消瘦比率下降了 50-70%。这些成就得益于食品获取渠道的改善和食品供给的增加。根据实际人均水平计算，城市人口和农村人口的收入分别是二十年前的五倍多和三倍多。这意味着，根据世界银行公布的每人每天收入 1.25 美元的贫困线标准，中国贫困人口比率从 60% 降至约 13%。此外，人均食物供给提高了一倍，人均蛋白质供给提高了三分之一以上。食物供给不足越来越集中于农村地区的重度贫困人口，尤其是小农户。



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

图6 中国粮食安全问题已大大改善

尽管中国取得了如此大的成就，但营养不良人口规模依然很大，占世界总量的至少五分之一。近 20%的人口仍处于“食物不足”的状态（包括慢性营养不良人群和无法保证每天获取足够食物的人群），人均动物蛋白质供给水平也依然较低。此外，中国面对的资源短缺问题也日益严峻，尤其是水和耕地。随着收入的提高，饮食水平将继续改善，对肉类与奶制品等耗水型食物的需求将增加。为确保粮食安全，中国政府誓将耕地控制在 1.2 亿公顷（18 亿亩）红线以内，但城市化与基础设施建设用土地需求的增加成为了实现这一目标的重大挑战。中国的土地生产力极高，但代价是更多农资的使用，尤其是化肥。因此，农业成为对水资源污染最严重的行业之一。粮食产量的进一步提升需要多重条件，包括新型种子、新技术、以及各地区和各类农场更为公平的获取这些种子和技术的渠道。放宽土地使用与流转政策也将获得显著效果，这有利于土地整理（经合组织，2013）。

在此背景下，中国针对三农问题的主要政策目标包括：提高粮食产量，保持 95%的粮食自给率；提高农户收入；改善食品安全；加强环境保护；提高农业竞争力；以及改善农村地区的社会与技术基础设

施。“十二五规划”（2010-2015 年）提出了通过改善农村收入和福利来实现均衡增长的目标，以改变一直以来以城市与沿海地区的出口和投资为驱动的增长模式（经合组织，2011 年）。

但是，经合组织发布的《生产者支持评估报告》（**Producer Support Estimates**）指出，中国旨在促进农业生产与提高农民收入的政策将让消费者和纳税人付出更多代价。自上世纪 90 年代末起，消费者所支付的额外价格（当国内农产品的定价高于国际水平时）尽管波动很大（反映了国际市场的波动），但总体呈上升趋势。针对生产者的转移支付预算也有所增加，但更为平稳。转移支付的实现形式包括农用化学品（尤其是化肥）补贴、良种和农机补贴、以及越来越多的按单位土地面积的固定补贴率而进行的直接支付。通过上述两个渠道提供的、旨在提高农场收入的政府扶持力度增长迅速，正在接近经合组织国家的平均水平。根据经合组织“总体支持评估”测算，2008-2010 年中国对农业的全部补贴占 GDP 的比重为 2.3%，大大高于经合组织国家 0.9% 的平均水平，同时也高于俄罗斯、巴西、南非和乌克兰（经合组织，2011 年）。

### 部分政策建议

- 通过全面的经济政策来确保有饭吃：中国政府应进一步加快改善绝大多数贫困人口居住的农村地区的基础设施和基本公共服务（如教育、医疗、养老制度以及社会保障）。
- 完成由农业投入补贴向直接支付的转变，并最终转变为战略性的公共投资：逐步以直接支付（单位土地面积的固定补贴率）取代农业投入补贴，无需以购买特定的农资或生产特定的农产品为获取补贴的条件。这将有助于降低对生产者决策的干涉并更有效地提高农民收入，从而缓解他们的食物不足问题。在未来，考虑从直接支付向战略性投资的转变，提高中国农业与食品体系的生产力和可持续性。
- 提升农业创新体系：为缓解资源方面的限制并提高长期生产力，进一步推动研发、技术应用与转让、教育、农业培训与指导服务。

- 与国际农产品市场更紧密接轨，开辟更多食品来源。鉴于庞大的外汇储备和持续增加的账户盈余，中国可以到国际市场上购买粮食。逐步缩小 95%的粮食自给目标所涵盖的粮食范围。比如，日常食用玉米仍保持自给，工业加工和饲料用玉米可部分进口。提高玉米进口量可实现土地向更有生产力的其他用途的转移，包括用于满足城市化与基础设施建设的需求。
- 加强土地市场的发展。土地转用仍是中国农村地区社会矛盾的主要根源之一。为了缓和这些矛盾，农地的非农转用应基于土地的市场价格来进行，这样农民才可以获得初始资本在农村开展非农经营或便利他们向城市迁移。

## 参考文献

[1]Brooks, J. (ed) (2012), *Agricultural Policies for Poverty Reduction*, OECD, Paris.

[2]China Development Research Foundation (2012), *China: Ten Years After WTO Accession*, Beijing, China Development Press.

[3]Herd, R., Y.-W. Hu and V. Koen (2010a), “Providing Greater Old-Age Security in China”, OECD Economics Department Working Paper No. 750.

[4]Herd, R., Y.-W. Hu and V. Koen (2010b), “Improving China’s Health Care System”, OECD Economics Department Working Paper No. 751.

[5]IEA (2012a), *Policy Options for Low-Carbon Power Generation in China: Designing an Emissions Trading System for China’s Electricity Sector*, Paris, IEA.

[6]IEA (2012b), *Gas Pricing and Regulation: China’s Challenges and IEA Experience*, Paris, IEA.

[7]NBS (2012), *China Statistical Yearbook 2012*, National Bureau of Statistics of China, China Statistics Press.

[8]OECD (2010), *Economic Survey of China*, OECD, Paris.

[9]OECD and CDRF (2010), *Trends in Urbanisation and Urban Policies in OECD Countries: What Lessons for China*, OECD and China Development Research Foundation.

[10]OECD (2011a), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2011: OECD Countries and Emerging Economies, OECD Publishing.

[11]OECD (2011b), How's Life? Measuring Well-Being, OECD, Paris.

[12]OECD (2011c), “The Labour Market Effects of Social Protection Systems in Emerging Economies”, in Employment Outlook 2011, Paris, OECD.

[13]OECD (2012a), Science, Technology and Industry Outlook 2012, OECD, Paris.

[14]OECD (2012b), China in Focus: Lessons and Challenges, OECD, Paris.

[15]OECD (2012c), Pensions at a Glance Asia/Pacific 2011, OECD, Paris.

[16]OECD (2012d), OECD Environmental Outlook to 2050, the Consequences of Inaction, OECD, Paris.

[17]OECD (2012e), Energy, Green Growth Studies, OECD, Paris.

[18]OECD (2012f), Compact City Policies: A Comparative Assessment, OECD, Paris.

[19]OECD (2013), Economic Survey of China, OECD, Paris.

[20]OECD/WTO (2013), OECD/WTO Trade in Value-Added (TiVA) Database: China, OECD, Paris.

[21]United Nations Population Division (2012), Probabilistic Population Projections Based on the 2010 Revision of the World Population Prospects, 15 November (second revision).

[22]Wang, X. and R. Herd (2013), “The System of Revenue Sharing and Fiscal Transfers in China”, OECD Economics Department Working Paper, forthcoming.

---

地 址：	北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层		
电 话：	(010) 64255855	邮 编：	100011
传 真：	(010) 84080850	网 址：	www.cdrf.org.cn
责任编辑：	任晶晶	电子邮箱：	renjj@cdrf.org.cn

---