

EMERGING  
ECONOMIES  
TRANSITION

# 世界经济中的中国

## 国内政策的挑战



经合组织 

综述报告

# 世界经济中的中国

## 国内政策的挑战

## 经济发展与合作组织

根据1960年12月14日在巴黎签署并于1961年9月30日生效的协定的条款<sup>1</sup>，经济发展与合作组织(OECD)致力于政策的制定以达到如下目标：

- 在维护成员国金融稳定前提下，使它们的可持续经济增长率达到最大，充分就业，生活水平不断提高，从而对世界经济发展作出贡献；
- 在经济发展过程中，有助于成员国和非成员国经济的健康扩张；
- 按照国际义务，在多边和非歧视的基础上有助于世界贸易的扩张。

OECD的最初成员国为奥地利、比利时、加拿大、丹麦、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国和美国。下列国家按照加入时间先后顺序依次成为成员国：日本(1964年4月28日)，芬兰(1969年1月28日)，澳大利亚(1971年6月7日)，新西兰(1973年5月29日)，墨西哥(1994年5月18日)，捷克共和国(1995年12月21日)，匈牙利(1996年5月7日)，波兰(1996年11月22日)，韩国(1996年12月12日)和斯洛伐克共和国(2000年12月14日)。欧洲共同体委员会参与OECD的工作(OECD协定的第13条款)。

## OECD与非成员国合作中心

OECD与非成员国合作中心(CCNM)促进和协调OECD与OECD区域之外经济体的政策对话和合作。OECD目前与大约70个非成员国保持政策合作。

CCNM与非成员国合作项目的宗旨，就是使有关非成员国也能够分享OECD丰富多彩的资产。例如，OECD多年发展形成的独特合作工作方法，从成员国公共政策经验中提炼的最佳政策实践，来自各成员国首都的高级代表间正在进行的并在其他国家专家的相互影响下得到增强的政策对话，研究多学科问题的能力。以上所有这些都得到OECD秘书局的丰富历史数据库和强大的分析能力支持。同样，成员国通过与非成员国的专家和官员的经验交流中有所收益。

CCNM的合作项目包括OECD擅长且对非成员国有益的主要政策领域，如经济调控、通过部门政策进行的结构调整、贸易政策、国际投资、金融部门改革、跨国征税、环境、农业、劳动力市场、教育和社会政策、创新和技术政策开发。

本综述报告法文及英文版书名系：

"La Chine dans l'économie mondiale : les enjeux de politique économique intérieure - Rapport de synthèse"  
(法文版)

"China in the World Economy: The Domestic Policy Challenges - Synthesis Report" (英文版)

©OECD 2002

除美国外，任何一个国家如果想复制本书一部分用于教学或非商业目的，必须事先征得法国版权使用中心(CFC)(20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris, France。电话：(33-1) 44 07 47 70，传真：(33-1) 46 34 67 19的同意)。在美国，如果想复制本书一部分，必须事先征得版权清算中心客户服务部(508) 750-8400，222 Rosewood Drive, Danvers, MA 019 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com>)的同意。在其他情况下，复制或翻译本书全部或部分必须事先征得OECD出版社(2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France)的同意。

## 前言

### 世界经济中的中国：国内的挑战

为了充分实现和利用进一步融入世界经济所带来的好处，中国经济必须进行根本调整。中国经济需要大规模重新调配各经济部门的资源，并且对商业部门进行重大结构调整，以纠正普遍存在的效益不高现象。政府将面临公众的呼吁，要求缓解这一历史性过渡所带来的压力。

过去，许多曾经历过类似重大经济变革的OECD成员国都发现，在OECD框架内所开展的国际合作可以有效地帮助有关国家建立机构和制定政策，以达到最优化利用自由化的好处及最大量减小其代价的目的。OECD认为，中国政府与OECD成员国一起共同交流在经济发展中所积累的知识和经验，这也正是开展本重要研究的初衷。

自1995年以来，在与非成员国合作中心的管理下，中国和OECD开展了一项全面合作项目，就许多共同关心的政策问题进行了卓有成效的对话。

该研究总结了上述工作的成果，并分析了中国为迎接贸易和投资进一步自由化的挑战所应作出的政策调整。我负责了这一研究报告的出版。

我希望这能给中国政府和人民提供必要的工具，并鼓励他们为实现其重要目标而继续努力。

经济合作与发展组织秘书长  
唐内德·J·约翰斯顿



## 关于综合报告

该文件是以经合组织(OECD)秘书处所进行的广泛研究为基础而编写的一份综合报告。OECD经济司高级经济学家Charles Pigott 根据22章研究报告的内容撰稿。研究(请参阅下文)的全文报告另册出版。

## 关于研究

该研究是在OECD与中国正在开展的对话和合作项目框架内进行的。该项目在OECD一方由与非成员国合作中心管理。所涉及的政策问题包括税收政策，统计，环境政策及指数，农业，竞争，企业改革，企业管理，金融部门的改革，保险，教育和科技。尽管该研究是以几年来与中国各部委和机构的对话所得出的结论为基础编写的，但不失为OECD秘书处独立完成的研究。

## 致谢

该研究是在非成员国经济处处长 Silvana Malle 的监督下，由经济司中国问题高级经济学家Charles Pigott 领导的跨部门工作小组完成的。该研究报告也得到了与非成员国合作中心中国及亚洲项目协调司司长Frédéric Langer 的协调。

OECD内撰稿的人员：

Jón Blöndal, Peter Börkey, Sang Mok Choi, Andrzej Kwiecinski, George Holliday, Marie-France Houde, Bernard Hugonnier, 李先德, Marie-Ange Maurice, Krzysztof Michalak, Elena Miteva, Makoto Nakagawa, Young-Sook Nam, Stilpon Nestor, Charles Pigott, Udo Pretschker, Anders Reutersward, Christina Tebar-Less, John Thompson, Sally Van Siclen, Peter Whiteford, Terry Winslow, Aki Yamaguchi, 张钢。

外部撰稿人员：

陈春来, Hunter Colby, Sylvie Demurger, Gerry Dickinson, Jean-François Huchet, Scott Jacobs, Gilles Lelong, 李善同, Wayne Morisson, Albert Park, Scott Rozelle, 沈建光, 孙启宏, 万存知, 王微, 张世秋, 周主俭。

研究支持及中文版最后文本编辑：吴传梅

与非成员国合作中心诚心感谢参加经济和发展评估委员会于2001年12月10日举办的非正式研讨会的OECD成员国及中国的专家。他们对研究报告的初稿提出了大量的重要意见：以个人身份与会的中国专家有：北京大学中国经济研究中心常务副主任海闻先生，国务院发展研究中心农村经济研究部部长韩俊先生，财政部财政科学研究所所长贾康先生，以及国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部部长李善同女士。

## 目录

研究结果综述	11
<b>I - 主旨</b>	14
<b>II - 回顾：取得的成就和需要解决的问题</b>	15
农村经济中资源利用的障碍	17
工业进一步发展的结构性障碍	20
金融体制的制约日益突出	25
宏观经济运行中新出现的薄弱环节	30
区域发展不平衡的加剧	33
<b>III - 改善资源利用</b>	36
提高劳动力利用水平	36
更好地利用土地和环境资源	38
提高企业部门有效使用资源的能力	39
提高金融体系的有效性	42
进一步加强区域一体化	46
<b>IV - 强化市场运作的机构框架</b>	49
加强企业管理	49
改革产权和破产机制	51
改进竞争框架	52
发展金融管理和监督能力	54
提高司法体系的执行能力	55
<b>V - 改进政府支持经济发展的能力</b>	57
发展公共财政	58
中央与地方政府财政关系的改革	61
提高宏观经济政策工具的灵活性	63
建立以市场为基础的管理体系框架	64
<b>VI - 结论</b>	67
框	
框1 - 提高技术能力—OECD经验中的一些潜在教训	41
框2 - 提高资源利用率的重要优先领域	48
框3 - 为使市场有效运行所需进行的框架改进中的优先领域	56
框4 - 强化政府能力以培育经济发展的优先方面	66



## 表

表1 - 中国经济的转变	16
表2 - 按来源分类的农村家庭收入	18
表3 - 外国对华直接投资占中国GDP和总资本构成的比率	21
表4 - 国有银行	27
表5 - 政府预算内收入在国内生产总值中的份额	32
表6 - 各省的人均GDP及实际GDP的增长	34
表7 - 1994-1999年税收收入的年增长	59
表8 - 中国养老金制度同世界其它地区的比较	60

## 图

图1 - 实际GDP的增长	16
图2 - 企业不良运行的恶性循环	23
图3 - 2000年若干国家和地区股票市场资本总额占GDP的比重	25
图4 - 银行和企业问题的恶性循环	29
图5 - 总就业的增长	31





# 研究结果综述



中国在始于1978年的经济改革中所取得的进步是战后经济成就之一,它现已成为世界第七大经济体和第二大外国直接投资吸收国,而只有日本和韩国在二十世纪下半叶实现了可与此媲美的持续性快速增长。由于中国的改革是循序渐进、逐步深入的,而且中国发展是在经济中存在大量的国有成分和*国家干预*(尽管在不断减少)的情况下取得的,因此*其成绩更为世人瞩目*。

中国加入世界贸易组织(WTO)是中国二十多年改革道路上的一个重要里程碑,而不仅仅是一个新路标。中国从二十世纪八十年代中期就着手进行国际贸易和投资政策的自由化,至今已与一些WTO成员具有了同等的开放程度。尽管中国坚持*希望入世以后能从出口市场的开放中大大受益*,但舆论认为较之于先前加入WTO的成员,中国就国内经济开放所作的承诺范围更广、程度也更深。中国的这一态度说明向国际市场开放将能帮助中国促进市场纪律、加强技术引进并实现国内经济改革的其他重要目标。从这个意义上说,加入WTO是促进中国下一阶段改革更趋完善的重要因素。

关于中国进一步实施贸易投资自由化(TIL)方针对国内经济政策的挑战问题,经合组织(OECD)进行了横向研究。本综合报告概述了该研究的主要结论和建议。它包括9个OECD业务司撰写的22篇分报告,涉及了今后十年内中国实体经济各关键部门将面临的调整和政策挑战,以及该挑战对相应出台的重要政策的影响。本研究报告阐述了OECD从其经济转型成员国的经验中总结的看法,并介绍了OECD过去十年在与中国及其他新兴经济体共同研究中得出的结论。经合组织研究提出的基本问题是:中国如何从其未来十年的开放和其它经济改革中获取最大收益以实现其基本发展目标?为此,报告分析了阻碍中国发展的现有问题,指明了主要的优先领域和目标,并提出了关于具体步骤的建议。上述分析突出强调了不同领域的各项政策是紧密相连的,日益需要相互协调。

## I- 主旨

本研究记录了中国在改革中实现经济转换的重大成就，同时还指出，由于中国经济极为分散的状况导致了资源利用的不足和低效，从前推动中国增长的重要动力正在失去其活力。尽管贸易投资自由化会要求一些经济领域进行艰难的调整，它对其他领域的发展却是有刺激作用的，并将长期给整个经济带来正面净收益。但是，贸易投资自由化本身却不大可能解决目前阻碍中国发展的基本问题。

在整个改革时期，能否调动中国经济的潜力，包括能否充分利用贸易投资自由化的益处都取决于能否成功地继续强化国内经济的改革。然而，由于经济日益受制于市场力量，单个部门独立发展的空间不断萎缩，经济问题的相互联系日趋紧密，中国经济已发展到了一个要求对实施改革的方式进行重大转变的阶段。现在诸如农村劳动力市场，工业，金融体系，区域发展等特定经济部门的条件，不仅依赖于本部门发展或政策，而且同样甚至更多地依赖于其他经济部门发展，针对不同经济部门的差别待遇也正在被取消。经济的相互联系导致了几个“恶性循环”，即许多领域的问题在互动中进一步恶化，从而阻碍了整个改革进程。恶性循环中最严重的就是下面所讨论的大量中国企业运行不佳和银行系统问题。

在中国当前的形势下，具体改革措施的结果日益取决于市场中的核心主体——即政府、企业、劳工和金融体系——所采取的措施的相互作用，而核心主体的职能则由竞争、产权、公司管理等核心框架所规范。与过去不同，现在的改革不再强调单一部门的发展，而是集中于整体经济政策，以促进资源的有效分配，提高市场的效能，加强政府与经济有效互动的能力。本研究突出了决定中国未来10年整体改革成功与否的3大关键目标。

- 1/当务之急是通过消除工商部门重组所遇到的现存障碍，更好地融合在不同规则下分别发展起来的各经济部门，从而为更有效地利用国有资源打下基础。
- 2/其次是完善竞争法、产权、企业管理和其它关系到市场有效运行的框架体系，以实现未来理想的资源配置。

3/第三是加强政府宏观政策的有效性，明确监管政策的主旨在于建立和实施与市场行为有关的法律，以便改善并提高政府支持经济发展的能力。

为实现以上目标，各项改革需要相辅相成有序地进行。单项改革措施须与其他相关领域的措施相互配套协调，相互支持；优先发展某一部门的经济，然后带动整个经济发展的做法可能不如从前有效，并且容易产生负面影响。与此同时，改革不能一哄而上，要注意为后续改革创造前提条件。

研究表明，打破阻碍改革的恶性循环，为可持续改革创造前提条件需要实现3个政策目标。上述两个原则对此目标的实现尤为重要。这三个政策目标是：

- 恢复金融体系的清偿能力
- 建立以市场为基础的机制并作为工商部门重组的支配力量
- 在健康和可持续的基础上建设公共财政

## II - 回顾：取得的成就和需要解决的问题

在过去二十年间中国经济发生了巨变(表1)。政府经济战略的特点是在国有部门之外开辟按照不同法规和条件运行的单独发展渠道，以便在逐步取消中央计划的同时渐进地扩大市场力量的范围。这个被称为“计划外发展”<sup>1</sup>的政策一度曾非常成功，但它进一步推动中国发展的能力行将消失的事实却日益明显。实体经济中的结构性问题在二十世纪九十年代日趋严峻，导致劳动力使用不足的加剧和实际增长的长时间放缓(图1)。这些结构问题实质上归咎于不同工商部门和不同地区的要素市场之间融合的不足。



表1 - 中国经济的转变

	1980	2000
人均GDP <sup>1</sup>	168	727 <sup>2</sup>
城市人口的百分比	20	31
占GDP的百分比:		
农业	30	16
工业	49	51
服务业	21	33
从业人数的百分比:		
农业	69	50
工业	18	23
服务业	13	27
外贸依存度(百分比) <sup>3</sup>	12	42

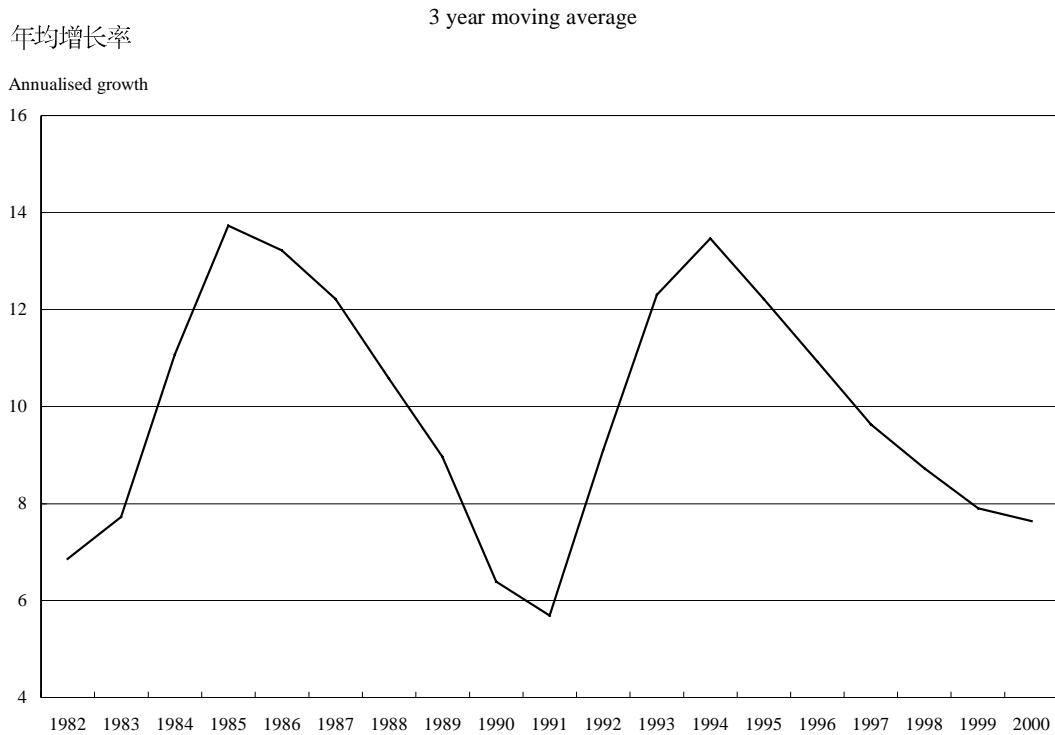
1. 以1995年不变美元计算。

2. 1998年数据

3. 进出口总额在国内生产总值中的份额。

数据来源: 世界银行, 《2000年世界发展指标》; 《2000年中国统计年鉴》; 国际货币基金组织, 《国际金融统计》; 2000年GDP和从业人数的百分比数据来自第一章的表1.1

图1 - 实际GDP的增长  
三年移动平均数



数据来源: 2000年中国统计年鉴

## 农村经济中资源利用的障碍<sup>2</sup>

农业吸收了中国约一半的劳动力，相对于劳动力而言土地相对稀缺，且生产规模小，很少利用农机。依据国际标准，中国的农业与日本和韩国的情况相同，即每单位土地的产出高而每个农民的产出低。小麦、玉米、大豆和棉花等土地密集型作物主要在中国北部生产而绝大部分的大米和糖料作物产于南方；劳动力密集型的蔬菜种植集中于沿海省份和邻近城市的地区；肉类生产分布则较均匀，大都在家庭作坊进行。农业占农村总收入不足一半，农村家庭人均收入相当于城市家庭的40%，沿海地区的农村家庭，由于从事非农产业的机会较多，人均收入最高。

农村经济政策继续在有别于其它经济部门的制度框架下执行。农业部不仅负责农业活动，还监管乡镇企业(TVEs)。在农村地区农业用地正式属乡集体所有，这种产权体制不同于城市采取的制度。中国户口制度包括通过阻止生于农村的民工成为城市法定居民而限制其移民的规定。农村人均教育资源和平均受教育水平远远低于城市，农村人口也无法获得城市人口享有的大部分社会福利。

农业部门虽然在融入其它经济部门方面受到限制，但大部分改革时期为中国的发展提供了两种重要资源。第一种资源来源于二十世纪八十年代初农业政策环境的重大改革。改革前受到严格控制的人民公社体制被以家庭为基础的联产承包责任制所代替，生产者在很大程度上自行决策，自主经营并自负盈亏。市场力量在很大程度上取代了政府计划和目标。政府对粮食<sup>3</sup>以外的农产品生产、定价和营销干预有限。

在改革年代，这些政策有助于提高农业生产率和农民生活水平。农业生产率的提高是二十世纪八十年代上半期中国经济起飞主要动力。但由于中国土地和环境资源的自然制约，难以靠现有生产方式进一步提高生产率。化肥的使用量已过高，而杀虫剂因其对环境所产生的负面影响，扩大使用的范围也有限。水资源短缺和其它环境问题越来越妨碍农业生产率的提高。

农业生产率的根本性提高取决于把资源从土地密集型产品转向劳动力密集型产品，进行实质性的重新配置。但是资源重新配置的范围受到特定的政府农业政策的限制，其中最重要的是粮食收购政策。该政策在近年的宏观经济运行中也产生了负面效果，即粮食

供过于求和市场价格下跌引起了农业收入减少并导致农村消费市场萎缩。

农业在农村经济中作用的改变为中国的增长和发展提供了第二种资源。1980年，农业实际吸纳了全部农村劳动力，也是农村收入的唯一来源。但是，随着农业生产率的不断提高，大量的农业劳动力转入工业领域。

为解决来自农业部门劳动力的就业问题，中央政府鼓励地方政府加快发展农村非农企业，即通常所说的乡镇企业。农村非农企业<sup>4</sup>是吸纳农村剩余劳动力的主力军。农村非农企业是农村地区专门从事劳动力密集型产品生产的中小企业，它们与外资企业一起生产了中国大部分的出口商品。不受中央计划的限制、得到当地政府支持、与国有企业有业务联系、比国有企业更遵守市场纪律以及聘用廉价的农村劳动力这些优势使农村非农企业从二十世纪八十年代中期开始蓬勃发展起来。从二十世纪八十年代中期至九十年代初，它们是国内生产总值和总就业的最大贡献者，到1996年聘用了一亿三千一百万工人，相当于农村劳动力的28%。农村非农企业的发展改变了农村收入来源的结构，目前近40%的农村收入来源于非农业活动(表2)。尽管城乡在行政上的区分仍十分明显，但两者经济依存关系却得到增强。

表2 -按来源分类的农村家庭收入  
人均净收入百分比

	年份				
	1985	1990	1995	1998	1999
总收入(货币和实物)	100	100	100	100	100
农业和相关活动	75	74	63	57	53
备忘：					
1999年总收入(人民币) <sup>3</sup>	1311	1370	1718	2132	2210
年实际增长率(百分比) <sup>1</sup>	..	0.9	4.6	7.5	3.7

1. 时期内各年间的平均增长率。

2. 包括牲畜业、林业、渔业、狩猎业和采集业。

3. 经消费价格指数调整的人民币金额。

数据来源：图表取自第十六章的表16.4，该表另有详尽的介绍。数据摘自《2000年中国统计年鉴》表10-14和10-15。数据来自对家庭收支预算的官方调查，在城市和农村地区使用的定义略有不同。假定工资收入全部用货币支付。

正如过去其它快速发展的国家一样，工人从生产率低的农业岗位向生产率高的工业岗位大规模转移是中国增长的主要动力。但是，由于中国政府对移民采取限制措施，转移大多发生在农村经济内部而不是从农村流往城市。这些限制措施并非严格禁止移民，而是不予鼓励。主要体现在两个方面。首先是户口制度，它使城市里的各种服务、福利以及大部分正式工作与农村移民无缘。其二是农村土地使用期制度。按照此项制度，农民如果长时间不在农村居住，则丧失土地使用权，而土地是他们养老保险的主要来源。

另外，农村劳动力向非农企业的转移也因地而异。非农企业大多在沿海省份发展，很少在内地省份，尤其是西部省份出现。而且，即便是在发展势头最迅猛的年代，非农企业的增长也不足以吸纳所有的农村剩余劳动力，大量的剩余未就业劳动力就此产生。其中的大部分约一亿人口成了“流动”移民，在城市从事未登记注册的工作或在非正式部门就业。

近年来农村非农企业总体增长的势头有所减退。从1996年起，农村非农企业的业绩大幅下降，就业减少了近二百五十万人。1997年亚洲金融危机后中国出口增长减缓只是这一下降的小部分原因，根本原因还是结构问题。中国的农村非农企业资金短缺，而且企业低效经营问题几乎与国有企业同样严重。不受中央计划限制和得到当地政府的支持以前是农村非农企业的优势，现在却随着对国有企业限制的放宽而越来越微不足道了；而其远离基础设施和其它便利的城市工商业设施以及经营规模受限的劣势却越发明显。聘用低成本同时也是低技能的劳动力能在何种程度上抵销这些劣势还不得而知。

中国进一步向国际市场开放为农村经济恢复增长提供了机会，但并不能保证这些机会能实际得到利用。中国关于WTO农业方面的承诺包括降低关税和提高进口配额，取消国营贸易企业的优先地位，以及增加农产品市场上私营贸易商的数量。对国际市场的开放意味着资源从土地密集型产品，特别是粮食(除大米外)和棉花，流向劳动力密集型产品如蔬菜和园艺产品的生产。如果这种资源的重新配置超出了一定的限度，就需要调整许多未包含在中国加入WTO承诺中的政策，特别是政府对粮食收购价格与分销流通的控制。

开放并没有减轻中国农村劳动力就业方面的挑战。据估计，即使不进一步开放，2000年至2010年也将有近七千万人离开农业部门<sup>5</sup>。加入WTO本身只会使将这个数字再增加约两百万至三百万。农村工业一章中的分析表明现有农村非农企业部门，即使是在其业绩有相当改善的乐观估计下，也无法吸纳更多需要在农业部门以外就业的农村工人。这进一步表明农村经济的发展将越来越取决于影响经济整体发展的条件和政策。

### 工业进一步发展的结构性障碍<sup>6</sup>

在改革期间，两个相关的结构性变化推动了中国的工业发展。第一是从改革初期国有工业部门占完全主导向“非国有”企业逐步占主导地位的转变，从开始的农村非农企业和其它集体所有制工商业，到外资企业，到最近的私有企业。目前，全资国有企业或国控企业尽管聘用了正式部门的近一半城市劳动力，但其工业产出仅占全国总量的不足30%。

工业领域所有权结构的转化至少在两个方面有助于经济增长。一是，它推动了资源向比国有企业效率更高和更能有效适应市场变化的企业转移。非国有企业面临着高于许多国有企业的预算压力，是其业绩较好的重要原因。

二是，所有制转换有助于通过加强竞争刺激增长。非国有企业进入国家允许相对自由进入的出口工业和供应国外商品产业，加剧了该产业内部的激烈竞争。通过削减中央计划机制和放开价格，竞争进一步加剧。除能源和其它公用设施的价格外，目前近90%的零售价格完全由市场决定。竞争加剧有助于提高产业的整体利润导向，但是竞争的升级是不平衡的，受保护的产业全部或主要是电、石油/天然气开采、矿产开采、钢铁和其它冶金工业、汽车生产、基础化工和烟草等行业的国有企业。

第二个结构性变化是中国经济逐步向外贸和外资开放。中国的平均关税率已从二十世纪九十年代的40%降至当前的15%。自1979年以来，中国累计吸收外国直接投资达三千五百亿美元。近年来，外资平均占到了国内生产总值的4—5% (表3)。然而，吸引外资的情况因人而异。大部分外国直接投资来自中国台北、中国香港及其他拥有大量华人的亚洲国家，而从OECD国家吸引的外国直接投

资则相对较少<sup>7</sup>。由于给予外资优惠待遇的经济特区设在沿海省份，外国直接投资也大量集中于这一地区。

表3-外国对华直接投资占中国GDP和总资本构成的比率

年份	外国对华直接 投资总额 (10亿美元)	中国的 GDP (10亿美元)	外国对华直接投 资占中国GDP的 比率 (%)	中国国内总资本 构成 (GCF) <sup>1</sup> (10亿美元)	外国对华直接投资占 中国国内总资本构成 (GCF) <sup>1</sup> 的比率 (%)
1983	0.916	300.375	0.31	101.483	0.90
1985	1.661	305.254	0.54	115.300	1.44
1990	3.487	387.723	0.90	134.705	2.59
1995	37.521	700.278	5.36	285.928	13.12
1996	41.725	816.490	5.11	323.148	12.91
1997	45.257	898.244	5.04	343.285	13.18
1998	45.463	958.990	4.74	356.964	12.74
1999	40.319	989.621	4.07	368.446	10.94

<sup>1</sup>GCF指国内总资本构成(gross domestic capital formation)。

数据来源：该表系经对第十章的表10.2整理而得。数据来自各期《中国统计年鉴》。

国际贸易和投资的开放加剧了竞争，刺激了国内劳动力密集型产业，特别是农村非农企业的增长，也促进了中国出口的发展。中国的外资企业也成为中国出口产业发展的生力军，尤其是近年来外国直接投资大量流向了资本和技术密集型的出口部门。外资还有助于提高工业生产率和改进工业技术、专有知识和工人的技能。

和农业的情况一样，工业的结构性变化带给工业增长的活力似乎也在减弱。自二十世纪九十年代初，工业部门的财务状况开始恶化。1998年利润几乎降为零，三分之一的企业亏损。尽管1999年至2001年情况出现明显改观，但许多行业的财务状况依然不尽如人意。工业领域出现了就业增长和资本开支的大幅下降。情况恶化具有普遍性，并不仅限于国有企业。集体企业的业绩几乎与国有企业一样不好，中小企业普遍处于困境。

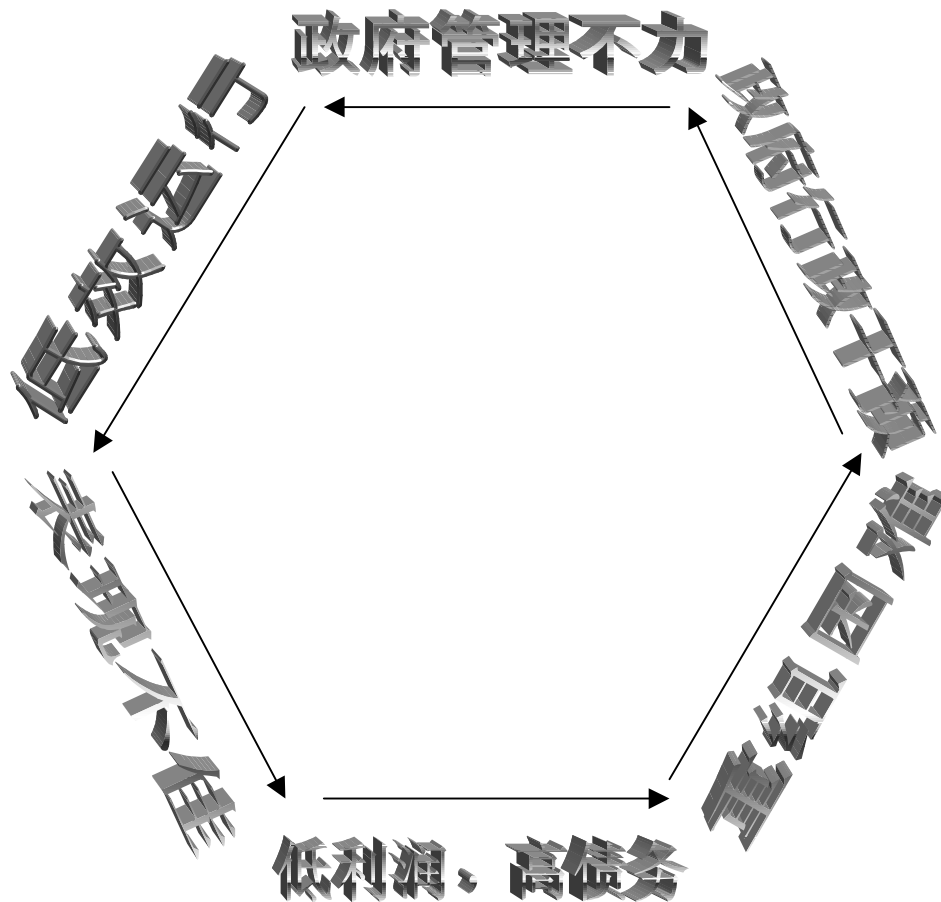
工业业绩不佳的原因，部分是由长期以来企业完成社会目标，累积了政策性负担而造成的。这些负担包括剩余劳动力、过高的债务、对公共养老金、住房和教育的责任以及在其它国家由政府或私人负责的诸多社会福利，实际上相当于政府通过规章从企业中抽取资金。国有企业的政策性负担是最重的，农村非农企业也有政策性负担。近年来政府在减少剩余劳动力和剩余生产能力以及削减大型国有企业的债务负担方面取得了长足的进展，但其它国有企业和非国有企业的情况并没有太大改善。

影响工业业绩的最大问题是普遍存在的企业经营效率低下。当前，公司管理不善，公司间资源配置不合理，导致工业经营的资源不足。与过去东欧高度集中的计划经济体形成对比的是，中国工业普遍存在生产设施规模小、布局分散和重复建设的问题。中国有200个汽车生产厂，其中大多数每年仅生产几千辆，大部分厂房和设备都过时了。规模效益差，例如中国有近8000家独立的水泥公司，而美国只有110家，俄罗斯51家，巴西58家，印度106家。

技术条件不足和创新能力有限是许多中国产业的弱点，大部分国内公司的技术标准都低于国际标准。与经合组织国家和其他大的发展中国家如印度相比，中国的资源投入低，专利等科技成果少，工业在技术开发和创新中所起的作用相对较小。而且，外国企业向中国公司转让的技术数量和范围都有限。

这些不足是由企业本身、外部环境、政府与企业关系等一系列因素所造成的。多数国内企业由于管理层技术低下和利润驱动不足，都忽视了技术的作用。而薄弱的金融管制使企业及其政府支持者能不计成本地使用资金，这是低产出和生产能力过剩现象出现的主要症结。改革前政府鼓励各地自给自足，加上资本流动不足，使得各地生产的专业性有限。主要的市场纠正机制严重受损，低效率持续累积。通过破产和清算退出市场的情况尽管越来越普遍，但数量仍相对较少；地区保护主义和其它行政壁垒大大限制了增值并购的范围。这些因素造成了一个互为加强的恶性循环（图2）：政府干预导致国有企业管理不善，运行效率低下，利润低，负债高；而这反过来使提高效益的重组更加困难，并促使政府出面干预，从效益好的企业抽取资源支持效益差的企业，使问题进一步蔓延。

图2 - 企业不良运行的恶性循环



数据来源：经合组织秘书处。

当对所有权形式的传统区分在实际运用中逐渐失去其意义时，产业的问题加剧。较小的国有企业和农村非农企业混同于广大的中小企业。非国有企业日益接近被正式认可的私有企业。企业所有制区分逐渐模糊的现象，尽管改变了企业类型划分的界限，它并未拉平不同企业的经营条件。不同所有制企业仍由不同的法律法规框架管理。小型企业和大型企业之间、处于竞争中或受保护的企业之间、受不受中央或地方政府支持的企业之间的待遇差别仍然存在，在某些情况下还有所加剧。

与此类似，不同工业类型的业绩更有明显的差别。仍处于政府控制之下的大型国有企业还在享受政府的优惠待遇，而且不受竞争冲击，但通常业绩不良。此外由于其管理受到政府干预并承担各



种政策性负担，大型国有企业经营不够灵活。另一类企业属受优待较少的国有企业和集体企业，它们在国内、有时在国际市场竞争力很强，其主要原因是受政府干预较少，更加遵循市场规律从而能更妥善地经营。这些企业中生产消费品和其它劳动力密集型产品的企业已适应了激烈的竞争并成功融入国际生产链条。夹在这些企业之间的还有一大部分财务状况恶劣、急需重组的中小企业，但由于获得资金的渠道有限和其它障碍，它们重组的能力受到制约。

中国进一步向国际市场开放将迫使工业进行实质性调整<sup>8</sup>。研究表明一旦按照《多种纤维协议》在2005年取消限制，纺织品，特别是低附加值产品的产量将增加一倍以上。其它劳动力密集型产业也能获益，但是获益程度不会十分显著。预计包括汽车、化工和冶金工业在内的大量资本或技术密集型产业，至少在一开始会在与外国的竞争中处于不利地位。外国直接投资也会大幅增长，同不进一步开放的情况相比，到2005年的年涨幅差不多将是两倍的速度。更多的外国直接投资在创造就业机会的同时，也会对现有的国内企业，甚至是中国具有比较优势的部门造成竞争压力。

但贸易投资自由化本身并不会重新赋予中国工业以活力。充分利用贸易投资自由化和重振中国经济需要进行广泛的公司重组，改善公司管理并实施资源的重新配置。特定产业从贸易投资自由化中获益将不仅要具备理论上的比较优势，还是否有能力重组企业并改善经营以应对来自国际市场愈加艰巨的挑战的能力。比方说，如果想赶上其他亚洲新兴经济体的竞争对手，纺织业的高端部门就需要改进其技术和质量。生产劳动密集型产品的公司若要在出口市场上取胜，就需要融入国际生产链条。贸易投资自由化可以增加竞争，拓展外国和国内企业联合的机会，并促使政府官员采取措施改善商业环境，因此将有助于健全重组工作所需的机制。然而要充分挖掘贸易投资自由化的潜在益处，排除工业业绩提高的最主要障碍，如政府继续干预企业管理，金融监管不力和退出市场以及其它资源重新配置上的限制。

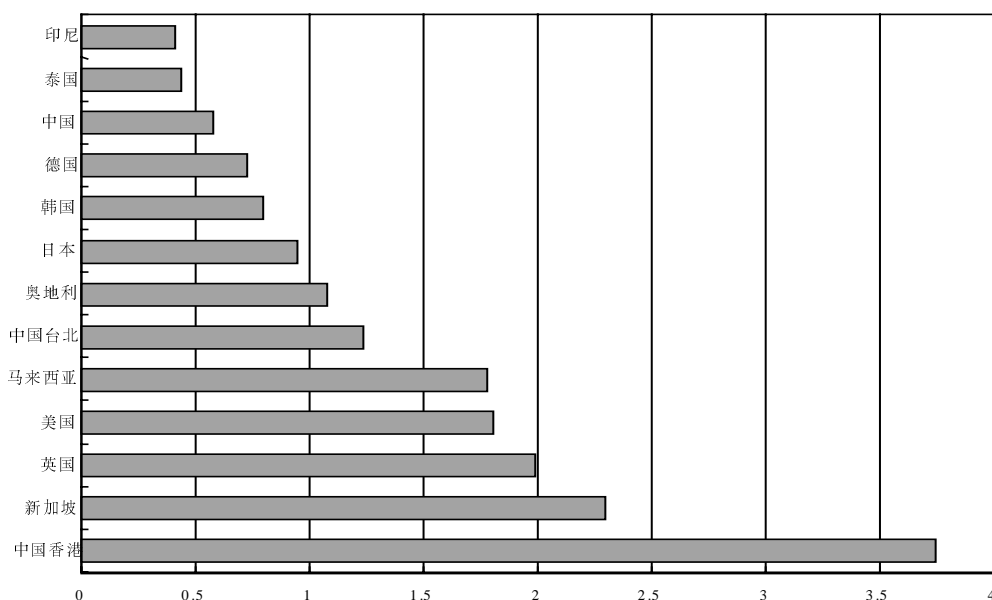
另外，需要健全并切实落实一项竞争法，以阻止现有企业及政府部门建立新的保护主义壁垒，阻碍自由化政策及相关调整措施的实施。

## 金融体制的制约日益突出<sup>9</sup>

近年来中国的金融体系得到了很大改善。证券市场自90年初诞生以来大幅扩展，2001年市值已达国内生产总值的50%强(图3)。

过去10年里，中国出现了全国性银行，保险市场大大发展，国内货币市场形成，近来还出现了消费和住房融资。金融监管体系全面重组，并按国际最佳做法进行了优化。

图3 2000年若干国家和地区股票市场资本总额占GDP的比重



注释：图表来自第十五章图1。  
数据来源：国际交易所联合会以及经合组织秘书处的估测。

尽管如此，金融体系依然未能较充分地发挥其在经济中的一些基本功能。尽管存款吸收<sup>10</sup>得比较有效，放款的效益却不高。国有企业获得了正规金融体系的大部分资金贷款，而非国有企业获得的贷款比例与其在整体经济中的重要性却很不相称<sup>11</sup>。诸如支持亏损国有企业等非商业因素继续影响着银行信贷。由于存在诸多扭曲，也由于金融体系通过变动利率反映风险的能力有限，同等信用的借款人之间贷款的实际成本大相径庭。融资渠道不多，融资能力有限。同业拆借市场和其它手段所提供的空间有限，不足以使资金在不同金融机构和地区之间充分流动。即使与印度和巴西等其他新兴市场经济体相比，中国的保险公司及其他机构投资者也不够发达。

政府和其他债券市场小而分散，流通性差。证券市场尽管增长迅速，但它的有效性因对股票上市和交易的限制而受损。处理流动性波动、管理风险和满足其它专业需要的金融工具也不够丰富。

金融体制的外部监管也是一个主要的薄弱环节。长期的政府指令性贷款、薄弱的合同履行和破产制度形成了一种扭曲的信贷文化，银行缺乏主动性，更没有能力坚持严格的信贷标准和履行信贷合同。政府指令和信贷低标准造成了很多企业的“软预算约束”，这是导致1992-1994年间投资过热的一个主要因素，其遗留下来的能力过剩和低效至今仍在困扰着中国经济。对企业的差别监管使原本不力的整体监管进一步恶化。部分地由于资本市场发展不足和政府对企业经营的干预，金融体制缺乏支持企业重组和重新配置资源的手段，也无法提供一个能够有效监督企业的市场。

金融体系的薄弱，部分地反映出中国依然是一个发展中国家的现实。然而，它还表明金融体系的发展滞后于实体经济的增长。尽管实体经济中的非国有成分增长迅猛，但金融系统事实上依然是完全国有(表4)，国内仅有一家银行是私有的。在改革初期为国有企业融资而建立，现在仍向这部分企业严重倾斜的四大国有商业银行主导着金融系统，占了国内贷款的近四分之三。城乡之间的信贷设施脱节。除四大国有商业银行和13个新的股份制银行外，大多数商业银行的经营都仅限于其注册的城市。

表4 - 国有银行

国家	国家所有或控制的银行 占银行系统资本的比例	
	1998	1994
中国	99	100
<i>其它新兴经济体：</i>		
中国香港	0	0
印度	82	87
印度尼西亚	85	48
马来西亚	7	9
菲律宾	暂无数据	19
新加坡	0	0
泰国	29	7
俄罗斯	36	暂无数据
阿根廷	30	36
巴西	47	48
智利	12	14
墨西哥	28	0
秘鲁	0	3
南非	2	2
<i>经合组织 (OECD) 国家：</i>		
澳大利亚	0	22
加拿大	0 <sup>1</sup>	暂无数据
法国	0 <sup>2</sup>	暂无数据
德国	47	50
意大利	17 <sup>1</sup>	暂无数据
日本	15	0
英国	0 <sup>1</sup>	暂无数据
美国	0	0
捷克	19	20
匈牙利	9 <sup>1</sup>	81 <sup>3</sup>
波兰	46	76

1. 1999年数据。

2. 对于若干同商业银行业务相似的金融机构，政府拥有控制股权。

3. 1990年数据。

数据来源：《对29个市场经济体金融系统质量的评估：扩展至东亚的指数方法》，亚洲开发银行研究院，Chan-Lee，James 及 Sanghoon Ahn 合著（2000年7月）；《全球银行的管理与监督：一个新数据库》，世界银行，Barth，James R，Gerard Caprio Jr. 及 Ross Levine 合著（2001年2月）；国别数据来源和秘书处的估测。

这些结构性特征反映出以往为了确保经济中各项中央计划指标的实现政府曾过多地参与贷款决策，把银行贷款当作政府实现非商业目标开支的替代手段。后一做法部分原因是1980年代初至1990年代中期中央税收的持续下降（分别见18章和22章的税收政策和宏观经济问题）。用政府指令替代良好的信贷标准在很大程度上是导致银行和其它金融机构积累的大量不良贷款的原因。政府的介入，以及由此造成的金融机构无论经营状况如何都会最终得到政府支持的观念妨碍了以商业为导向、注重保持严格信贷标准和严格风险管理的银行内部文化的发展。

自二十世纪九十年代中期起，金融改革步伐明显加快，以期纠正体制内存在的薄弱点。1996年颁布的银行法加强了内部控制，要求银行信贷员对新的不良贷款负责，从而大大严格了银行贷款标准。这一步骤和先前成立的三家政策银行都意在把商业银行从政府指令中解脱出来。2000年，主管部门把国有商业银行相当于其贷款总额18%的一万三千亿人民币（约一千五百亿美元）不良贷款划拨到了银行资产管理公司。为了营造金融体制的多样性，从1995年起设立了在全国范围内经营的新股份制银行。主管部门还探求减少对股份制银行的限制以鼓励其发展，并计划对四大国有商业银行进行治理结构和管理改革。

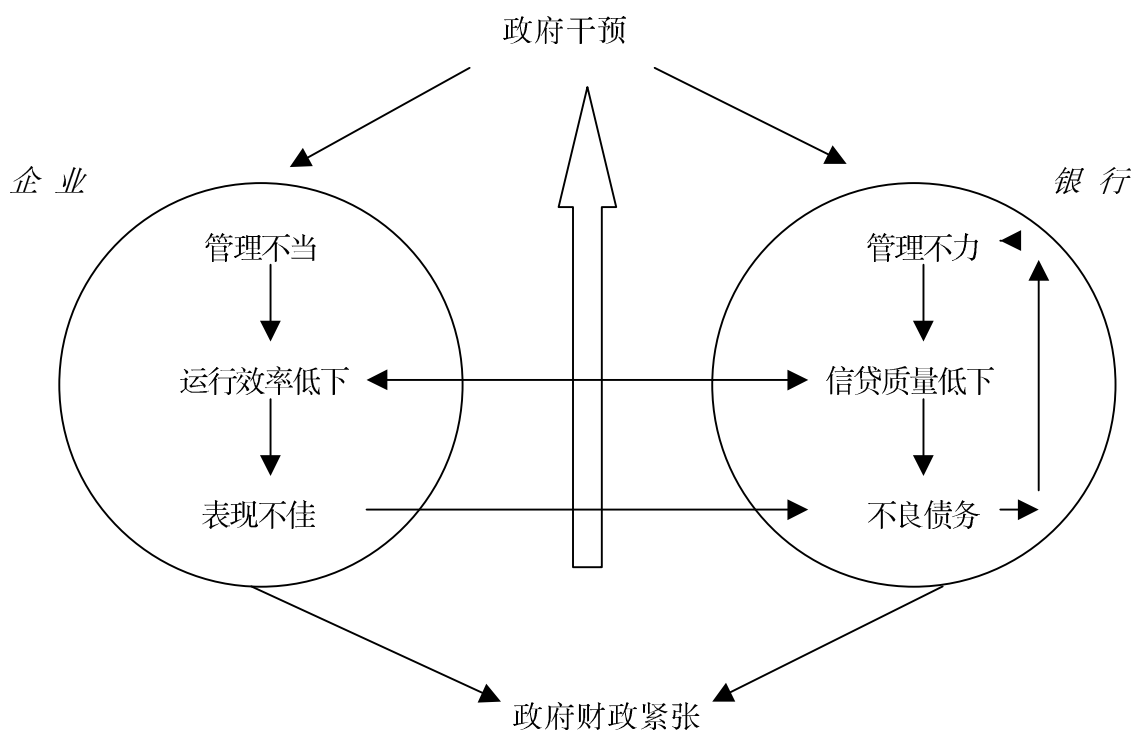
然而，这些步骤尽管很重要，还不足以弥补金融体系方面的薄弱之处。信贷质量提高了而很大一部分中小企业现在却面临着实际的信贷困难。许多调查显示，大多数中小企业的财务状况很差，缺乏获得资金的渠道已成为中小企业重组的一个主要障碍。金融纪律较前更不平衡，受到政府支持的大型国有企业在继续得到银行贷款的同时，还成为股市这一新融资渠道的主要受益者。而且，尽管贷款标准的提高有助于制约新的不良贷款的产生，但不足以商业导向型金融机构进一步承担有管理的风险性，而中国在加速调整以实现贸易投资自由化过程中，将越来越倚重这样的金融机构。

金融系统的弱点导致这些问题更难解决。如果实事求是地按照贷款组合估价，在切除了不良贷款后，2000年国有商业银行和其它许多金融机构的资本仍是负值。根据官方数字，在一部分不良贷款划拨到银行资产管理公司以后，2001年末四大国有商业银行持有的不良贷款占其贷款总额的27%。如果完全采用中国正在逐步引入的国际会计和贷款分类标准，其不良贷款的比例可能还会更高。股份制银行的不佳贷款也不低，农村信用合作社被普遍认为问题尤为

严重。而且，金融机构缺乏减少不良贷款的手段，在最好的情况下，其资本充足率几乎达不到国际清算银行的最低标准，由于财政部的限制，贷款准备金远远低于国际标准。二十世纪九十年代，银行利润不断萎缩，已降至很低水平。如果采用国际标准衡量，四大国有商业银行的利润将接近于零甚至处于亏损状态。

大体上讲，金融机构现存的问题反映了其企业客户处境困难，一个严重的恶性循环已经形成（图4）。企业经营差导致银行不良贷款，并且由于侵蚀了银行的大部分核心市场而使其利润降低。除非企业经营大幅度改善，金融机构自身是无法恢复清偿能力的，而银行由于不良贷款多，更无法向企业提供重组所需资金。尽管这一恶性循环在遭受金融困难的国家都普遍存在，但中国问题尤为严重，原因在于金融机构、国有企业和政府之间的传统关系尚未得到决定性的改革。政府用于帮助国有企业重组的资金有限，结果只能继续要求银行向亏损的国有企业发放贷款。这削弱了银行改善内部信贷文化和建立商业导向的努力，贷款质量难以提高；另一方面，这也挫伤了国有企业改善其管理的积极性。金融体系的弱点以及金融机构和企业不力的管理结合在一起，阻碍着另一种融资渠道——资本市场——的健康发展。

图4 - 银行和企业问题的恶性循环



数据来源：经合组织秘书处。

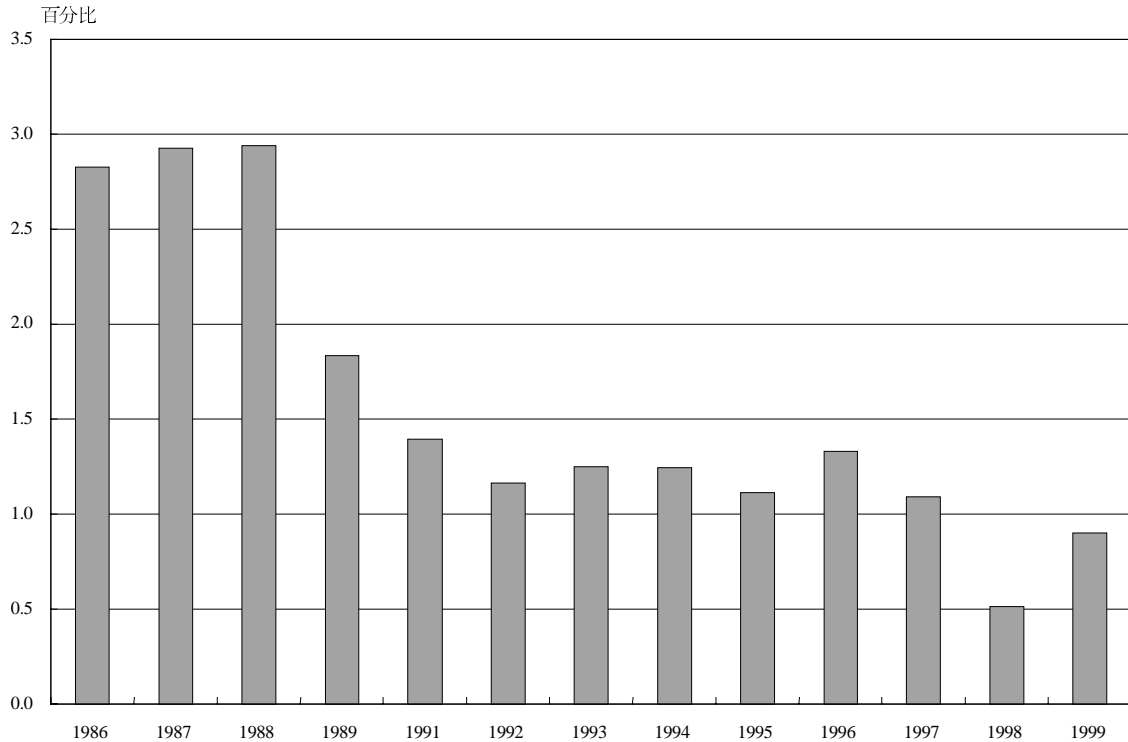
如同在其它领域一样，贸易投资自由化只是提供了机会，其本身并不能解决保证国内问题。而且国内改革措施如果不能有效实施，贸易投资自由化还会带来一些风险。贸易投资自由化原则上给了外国银行、保险公司和证券公司更大的国内市场空间，但即便如此，也不必过分担心国内银行的市场份额将被外资银行占据。外资银行可能会仔细选择其业务活动，在国内企业实质性提高其业绩之前不愿向它们贷款<sup>12</sup>。如在银行部门一章所述，中国国内银行要想发展，必须进行改革提高其能力和管理水平，并有能力协助其企业客户重组。外资进入银行业、保险业和其它金融服务领域将有助于金融体系的发展，最终有助于中国企业成功改进其经营能力。贸易投资自由化还可能增加外国在中国资本市场上的投资。这将有助于这些市场长期的发展，但会给中国资本市场造成短期压力，与国际市场相比，中国证券市场的国内股价通常是被高估的。资本市场以一定规模向外国参加者开放意味着放松对资本的控制，这要求金融纪律和监管有实质性改善以抵消给金融稳定带来的风险。

### 宏观经济运行中新出现的薄弱环节<sup>13</sup>

中国在很多方面的宏观经济业绩令人羡慕。实际国内生产总值增长的规模令人瞩目，加之外贸和外资更高速的发展使得中国成为世界上开放度较高、国际收支状况良好的最大经济体之一<sup>14</sup>。改革期间，中国经历了几轮经济过热和通货膨胀，但避免了其他许多发展中国家遭受的持续高通胀的打击。

但是近年来，中国的宏观经济运行出现了减弱的迹象。首先是前面提到的实际增长放缓。1996年以来，实际国内生产总值的平均增长率为8%略强，比前十五年下降了差不多两个百分点。1998年至2000年财政刺激对国内生产总值的贡献率约为一个百分点，阻止了更大幅度的下降。就业增长收缩的幅度更大(图5)，增长率已低于吸收新增劳动力和国企下岗人员所需要的比例。结果是城市失业显著上升，有估计说已超过10%，待业的农村民工比例进一步上扬。

图5 总就业的增长



来源：2000年中国统计年鉴

从根本上讲，经济放缓并不是周期性的。中国受1997年亚洲危机的冲击并不大。即使在亚洲国家经济恢复的时候，中国的增长率按过去的标准衡量依然较低。放缓也不是潜在增长自然下降的反映，那是当一些国家完成劳动力从低生产率向高生产率职位的转移后，已没有机会再吸收国外的现有技术和专有技术时才会发生的现象。劳动力过剩以及广泛的工业效率低下暗示这些过程由于结构扭曲而放缓，但并未停止。增长放缓越来越被看作是银行、企业和农村经济的结构性问题所造成的总需求萎缩的结果。

实际增长放缓给主管部门为缓解结构性问题而进行调整带来了困难。需求和利润的产生需要适度的增长，政府财政收入需要为产业升级融资、促进在部门间重新配置资源并帮助由于产业转换而失业的工人。若想达到劳动力充分就业，中国必须在更长的时期内以高于潜在增长率的速度来发展。



用以宏观经济手段促进增长暴露出了货币和财政政策手段的局限性。经合组织国家在银根紧缩期间，银行由于担心产生新的不良资产而不愿冒险放款，所以扩张性货币政策的影响有限。尽管央行逐步降低了利率，目前已低于百分之一，但是为避免本已不高的利润进一步下滑，银行降低贷款率的幅度并不大。

结果，财政政策不得不承担起支持宏观经济的大部分任务。官方数字表明中国的财政状况良好，财政有充足的扩张空间。尽管2000年政府总赤字上升为国内生产总值的近3%，地方政府债务加上外债仅相当于国内生产总值的32%<sup>15</sup>。但是，这种看法易引起误解，因为普遍的观点认为政府还应承担一些它尚未明确承认的偿债义务。尤其是恢复金融体系的偿债能力所需的资金就可能使政府的负债增加一倍多<sup>16</sup>。

由于政府的财政收入相对较少，中国的举债能力也许要小于其国内生产总值所允许的数额。1980年至1996年间，税收占国内生产总值的比例持续下降，尽管近年有所回升，也仍只占国内生产总值的不到15%。政府总收入，包括地方政府征收的预算外收入以及对社会保险基金的投入约占国内生产总值的21%，与经合组织国家和许多新兴市场经济体相比都处于相对较低的水平(表5)。

表5 - 政府预算内收入在国内生产总值中的份额  
(1999年数据)

	百分比
中国	20.4
经合组织国家平均数	37.8
美国	31.0
欧盟	45.0
日本	37.6
其它新兴市场经济体	
巴西	31.7
印度	18.8
印度尼西亚	17.3
俄罗斯	29.8

数据来源：经合组织秘书处汇编刊物及估测。数据中包括了对社会保险基金的支付。

政府收入相对不足产生的影响十分广泛。它使政府用于教育、研究开发及其它社会目的的支出低于国际标准，并在一定程度上导致了将政策性负担强加给企业和以银行贷款补偿政府直接支出的做法。这种做法的另一方面原因是现有地方财政扭曲性的划分安排，地方政府收入有限，促使其普遍向企业和农村居民乱收临时费和以其它形式抽取资源。这些扭曲说明了中国财政体制中一个明显的悖论：一方面政府促进经济改革和满足其它关键社会需要的财政资源有限，另一方面实际经济的大多数部门，包括在过去的税收体制中受到优惠待遇的企业承担着十分沉重的政府税收负担。

中国加入WTO对宏观经济的影响难以预测<sup>17</sup>。这在很大程度上将取决于能否成功地进行必要的微观经济调整以及从长期来看经济改革能在多大程度上调动贸易投资自由化蕴藏的巨大活力。针对贸易投资自由化所做的调整将刺激一些部门，但会同时对失去竞争力的部门造成紧缩压力，这就意味着宏观经济政策必须应对积极和消极力量的平衡转换。最近有评论提到现行汇率平价可能会随着贸易投资自由化的推进而调整，但对调整的方向说法不一。这表明应给予宏观经济在需求管理手段、汇率体制和资本控制体制上更大的灵活性。

### 区域发展不平衡的加剧<sup>8</sup>

90年代在中国经济发展的同时，区域间发展差距也不断拉大。收入和生活水平差不多在所有地区都得到提高，但是在沿海省份的增长最为强劲，其次是中部地区，而西部地区的发展最慢（表6）。自从80年代末以来通过基尼系数测算的收入不平等现象不断加剧。

表6-各省的人均GDP及实际GDP的增长

	人均GDP 人民币/人		当年排名		排名的变化	GDP的增长率	
	1980	1999	1980	1999	1980-99	1980-90	1990-00
<i>东部</i>							
北京	1582	19803	2	2	0	8.8	10.9
天津	1392	15932	3	3	0	7.3	11.5
河北	427	6913	12	11	-1	9.2	12.8
辽宁	768	9958	4	8	4	8.4	9.4
上海	2738	30805	1	1	0	7.4	12.2
浙江	468	11981	9	4	-5	11.1	15.0
江苏	544	10699	6	7	1	11.6	14.0
福建	343	10969	21	6	-15	11.4	15.4
山东	405	8648	14	9	-5	10.1	19.6
广东	473	11739	8	5	-3	12.8	14.6
广西	281	4264	27	27	0	7.2	11.6
海南	278	6227	28	15	-12	11.7	12.5
<i>中部</i>							
山西	437	5117	10	18	8	8.7	9.4
内蒙古	345	5400	20	16	-4	10.6	9.8
吉林	384	6302	17	14	-3	9.5	10.4
黑龙江	685	7660	5	10	5	6.9	8.4
安徽	285	4710	26	21	-5	9.9	12.2
江西	342	4673	22	23	1	8.8	11.7
河南	317	4899	24	19	-5	9.6	11.5
湖北	428	6511	11	13	2	9.2	11.9
湖南	365	5227	19	17	-2	7.8	10.5
<i>西部</i>							
重庆	-	4852		20	-		
四川	315	4356	25	26	1	8.1	10.0
贵州	219	2463	30	31	1	9.5	8.7
云南	367	4444	18	25	7	11.8	9.3
西藏	259	4262	29	28	-1	6.4	9.2
陕西	335	4107	23	29	6	10.0	9.1
甘肃	388	3595	16	30	14	8.8	9.4
青海	475	4707	7	22	15	7.1	8.2
宁夏	409	4477	13	24	11	9.7	8.5
新疆	405	6653	15	12	-3	11.1	9.7

数据来源：2000年中国统计年鉴

这种在中国各地区之间和城乡之间增长速度的差异和收入差距的不断扩大从根本上讲反映了各地区之间融合程度低。中国内陆省份的交通和通讯设施以及连接内陆省份与沿海省份的设施要比沿海地区落后很多。各地区之间不同的市场规则和条件，以及政府政策的不同执行方式使地区分割进一步加剧。内地非国有企业的发展空间明显小于沿海地区，而国有企业的主导地位和中央计划经济的历史影响却要大得多。部分地由于地区间存款转移的渠道不畅和跨地区保护主义壁垒，资本的流动明显受到制约。改革前各地区实行的自给自足政策，加上资本流动的限制，使各地区的工业生产结构雷同，区域比较优势未能充分发挥。各个省份建立了不同的互为竞

争的商业管理部门，各自制定相关条件。到目前为止与沿海地区相比，内地在通过优惠政策吸引外资方面的自由度仍较低，而在一些情况下禁止它们将资源部门对外资开放则使其处境更为不利的地位。如第九章所述，相对低效的分销体系增加了全国范围内的产品营销成本，从而在某些产品市场造成区域分割。

政府对沿海地区发展的优惠政策促进了它们与世界经济体系的融合，在一定程度上甚至超过了它们与其他内陆地区的融合。尽管政府优惠政策是为了促进经济的全面发展，但财富的溢出效应却由于沿海地区与内陆地区的分割受到了限制。现行五年计划的重点是在继续依赖沿海地区带动中国经济发展的同时改善内陆省份，主要是西部地区的基础设施建设，允许当地政府提供优惠的金融或其他手段吸引外资和国内资金。这些努力是为实现一项更长远目标打下基础，消除发展差距并最终统一生活水准。除了这些措施之外，具体的地区发展政策由各省政府决定，全国范围的金融和其他领域改革政策没有明确的地区针对性。

中国的区域发展政策与欧盟的经验有着明显的差异。欧盟政策从一开始就强调在开放国际贸易与投资领域的同时进行内部市场的统一，以形成一个清晰而广泛的基础，实现货物、服务、资本、人员和商业活动的自由流动。欧盟之所以采取这一立场，是受到美国的影响。因为多年来美国的内部融合度一直很高。为在成员国间创造平等的商业条件，欧洲委员会根据罗马条约授权开始负责竞争法的实施工作。为了更好地实现税收协调化，欧委会还采取了补充性措施并执行了其它影响商业环境的政策。建立共同市场的动机在于内部融合起码可以带来与外部一体化相对应的利益，同时能够更充分地实现对外贸易和投资自由化的益处。

尽管在西部经济开发计划下采取了措施，贸易投资自由化还是被广泛认为会加剧中国区域间的分化。尽管内地各省政府竭力吸引外资，但大部分外国投资还是会流向沿海省份，将成为最大受益者的劳动密集型产业也集中在沿海省份。由于具备接近国际市场和拥有良好的基础设施等优势，沿海的蔬菜和其他劳动密集型农产品的生产者深受投资者的青睐。如果政府不进一步采取努力，贸易投资自由化将会加速拉大区域间的收入差距。

### III - 改善资源利用

显而易见，中国经济仍未全部发挥其生产率潜力。人力、资本、土地以及其它资源的利用不充分，在不同经济部门中的配置不合理，且利用效率低，因此中国实现其发展目标的最基本挑战在于更好地利用资源。如本节所述，要改善资源配置，提高资源利用率，不同经济部门之间更好的融合至关重要。许多下面列出的优先领域和在最后的框2中总结的建议措施都需要有配套政策来支持，以改善市场框架的条件，提高政府支持经济发展的能力。

#### 提高劳动力利用水平<sup>9</sup>

中国实现充分就业的任务极其艰巨。据粗略估计，未来10年中国将新增劳动力7000万人。要为新增劳动力和离开农村的数以百万计的农民提供就业机会，减少现有的失业人数，工业和服务业必须以比近年高得多的速度来增加就业机会。由于经济中普遍存在的结构扭曲，加上要抑制通货膨胀，宏观经济政策从中期看发挥作用的余地不大，尽管它能起很重要的补充作用。更好地利用劳动力从根本上讲是一种结构性挑战。要实现这一目标，除劳动力市场改革这个必要前提外，还需要进行后面讨论的更广泛的改革。

扩大劳动力市场容量的关键在于打破劳务市场的分割，建立全国性的劳务市场<sup>20</sup>。因为城乡移民流动的抑制措施，不管在过去起过何种作用，现已成为吸收剩余劳动力和提高劳动生产率的主要障碍。取消对劳动力流动的限制不仅有助于解决就业，也有利于减少其他扭曲。就业门路的扩大还能鼓励农村劳动力提高其人力资本即教育投入，向城市提供更多劳动力将促进城市商业的发展。统一的劳务市场将促使企业向最具资源、供应和市场比较优势的地区转移。

建立统一的劳务市场关键在于逐步取消对城市移民和城市企业雇佣外地工人的限制。改革户口制度已成为减少这些障碍的必由之路，而且最近已经得到主管部门的原则支持。放宽户口限制已开始在一些地方试点。这项工作的影响面广，实施的时间很重要：逐步取消户口首先从中等城市开始，之后再推广到较大城市。另外，要真正促进劳动力的流动和融合，使农村移民不至于面临失去土地使用权的巨大损失，放宽户口限制还必须辅以农村土地使用期制度

的改革。由于各地土地使用期制度差异很大，因此该项改革势在必行，以确保不同地区采取类似的移民鼓励措施。

取消限制农村向城市移民的户口制度以及改革土地使用期制度，尽管是关键的一步，但仅仅是第一步。从近期到很长一段时间内，还须采取其它补充措施以提高劳动力市场的灵活性，确保更活跃的流动能给整个经济带来更高生产率的就业。还要及时取消城市里内和城市间的本地倾向及限制外来移民接受教育和在正式部门就业的措施。要建立失业保险制度以取代目前国企下岗人员过渡性安排，这有助于鼓励下岗人员有效地寻求就业机会。OECD国家的经验表明可通过建立现代就业服务体系，与企业一道改善信息收集和传播来推进失业保险制度的改革，但这一体系不应影响雇佣决策。

从更长远来看，在扩大现有城市规模，以及在有经济可行性的地区建立新城市的同时，要在内陆省份的城市及其郊区发展中小企业。这将有助于确保来自这些省份的农村流动人口能找到工作，而无须一窝蜂似地涌入沿海地区，给这些地区带来过度拥挤问题和其它的不利影响。

改善劳动力市场的运作在很大程度上依赖于更广泛的社会改革。在这方面提高教育水准以改善劳动力素质是关键，在教育开支和教育机会大大落后于城市的农村地区尤为如此。OECD国家的经验是把正规教育的平均期限从目前的9-10年提高到12年，并把完成初级高等教育（即16年）的学生比例提高到25%。

提高市场统一程度也需要扩大养老金和其它社会福利的覆盖面和可携带性。这是一项长期目标，但应在中期着力减少政府负责的第一级养老金的资金负担不平均所引起的扭曲。由于养老金制度覆盖面有限，且不均匀，这些扭曲在城市企业和农村企业，以及城市的正式部门和非正式部门之间最为明显。这些差异由于参加正式养老金体系的企业的资金缴纳率大幅度提高而进一步拉大。第一步工作应是减少城市之间的不平均现象，可以在省一级统一筹集第一级养老金资金，而不是在目前的市一级。然后逐步把养老金扩大到农村就业人口和城市非正式部门的从业者，在缴纳资金和福利比率上可以允许存在一些地方差异。

## 更好地利用土地和环境资源<sup>21</sup>

提高农业生产率的关键是改变过去不顾成本，不分地区，一味增加粮食产量的做法，应按照市场机会和区域比较优势确定种植类型并作出其它农业决策<sup>22</sup>。如最后一节所述，如果中国要在贸易投资自由化中发挥自己的比较优势，就得把用于粮食生产的土地和其它资源转移到其它劳动密集型作物的生产上。为此，随着进口限制的取消，应逐步取消政府对粮食收购价格的控制和相关的干预。这也是减轻财政负担所必需的。

该措施如果辅以配套政策，如建立投入和产出价格的信息系统和疏通销售渠道，效果会更好。中国要想在开放的外国农产品市场中充分发挥自己的比较优势，就要按照国际标准提高产品的标准和质量。投资改进基础设施，加强农民和市场的联系起来，也是一项十分重要的措施，尤其是在内陆省份。欧洲转型经济的经验表明，农业和整个农村部门的结构调整都需要充足的资金。在这点上，改善农村信用合作社网络的作用，使之与金融体系的其它方面更好地相互融合是一项基本点。对于中国小规模、低收入的农业环境而言，有秩序、有监督地发展其它的微型融资和非正式信贷渠道尤为有效。

中国北方严重缺水，且水质下降，而农业生产的重新布局对解决这一重要的环境问题有促进作用。过去20年里，随着灌溉土地和农村工业及城市用水的增加，中国的用水量激增。减少土地密集型粮食作物的种植能把节约下来的水资源供应给城市或满足其它用水需求。最近部分基于实际水供应成本，实施以市场导向型水价确定政策会使水资源得到更有效的利用。

中国所遇到的另一重大环境问题是大规模的空气和水污染。近三分之一的国土遭受酸雨的影响，大城市空气污大染严重，固体废物处理设施的压力越来越大。造成这些问题的原因很多，包括能源利用率低，过度依赖煤电，农业化肥用量增加，城市化以及城市汽车数量爆炸等。从重污染工业转向轻污染工业的趋势在一定程度上缓解了这些问题，但却无法阻止环境质量的进一步恶化。

中国政府正在下大力气解决环境问题。环境标准大幅度提高，主管部门鼓励提高能源利用率，鼓励用油和其它低污染能源取代煤等等；地方政府关闭了违反排污标准的农村非农企业。通过这些

措施和步骤，中国已基本建立实现其环保目标所必须的法律法规框架，。然而，象许多其它领域那样，具体实施问题影响了框架的有效性。

贸易投资自由化通过刺激产业向劳动密集型转化，将有助于缓解中国的环境问题，然而在多大程度上能实现环境利益取决于能否排除影响现行政策有效实施的三大障碍。首先是能否更好地实施环境规章，尤其是经常被地方逃避或忽略的全国性标准；法院解释环境法和裁定有关法律法规条款纠纷的权利应得到加强。其次，要逐步取消助长污染和低效使用能源的补贴和价格扭曲。第三，政府部门间应加强协调，制定更加全面的环境战略，以解决各级别政府在环境政策制订与实施上的巨大差异和“责任真空”。

### 提高企业部门有效使用资源的能力<sup>23</sup>

劳动力市场的改革能改善劳动力供应条件，而提高企业有效使用劳动力和资本的能力也同样至关重要。中国发展的一个长远目标是发展服务业，尤其是劳动密集型服务业，而发展的速度则取决于城市化的程度。当务之急是通过企业巩固与重组来提高整个工业的效益，为此需要进行技术升级，提高企业创新和吸收新技术的能力。

中国政府长期以来一贯直接而深入地致力于工业结构的调整。自二十世纪八十年代以来，政府努力发展大型企业和企业集团，以便它们作为“龙头企业”在国际市场上与更为发达国家的跨国公司进行竞争，但这些努力收效甚微。近来，政府又广泛而直接地参与了减轻国企剩余劳动力和其他政策性负担，裁减过剩的生产能力，并管理企业重组的工作。这些努力尽管有着重要的意义，但同时也扭曲了重组过程，比如要求实力强的企业兼并弱的公司。政府的参与大多反映了政府对国营企业管理的继续干预。而且还集中针对仍由国家控制的大型国有企业。

本研究要传达的一个主要信息即必须加强市场机制，使其在中国的企业重组中发挥主导作用。中国工业经营状况的改善需要大规模的资源重新配置，以及改变数以千计的国营和非国营部门的企业的所有权和控制权。随着经济越来越转向劳动密集型活动，中小企业的的关键作用和重要性日益加强。这些改变必须主要由市场力量



来驱动，单个企业必须重组，以使其实现经营的长期价值最大化。尽管贸易投资自由化为中国的大型企业提供了机会，但在国际市场上能否成功已更多取决于企业管理的有效程度，而非其跨国经营的规模，而这一特质是政府很少能直接控制的。基于以上原因，政府的政策应致力于建立支持市场重组的条件，如加强竞争和明确产权，同时把政府的直接干预限制在单靠市场机制无法完成的事项上，如国有企业资产的处置。

当务之急是要消除阻碍市场驱动企业重组的现存因素。要实现这个目标，两套政策至关重要。第一是下面一小节还要论及的金融体制的改革。除非按照严格的商业标准发放贷款，否则无法把资源转移到使用效益更高的企业中去。为此，银行和金融机构必须有能力，也有动力改变现状，把资金贷给生产率更高的企业。为了便利所有权转移，为公司管理开辟市场，金融市场必须更加灵活和开放。OECD国家的经验表明，要为有信用的中小企业改善外部融资的渠道，作为发展这一重要企业类型的更广泛努力的一个内容。

第二个重要步骤是结束政府约束企业重组能力、扭曲其重组动力及阻挠其在必要时退出市场的种种干预。国有企业尤其要根据其长远的经济目标自主选择并购的对象和条件，而无须承担政府强加的非商业要求的负担。国有企业要对其经营进行有效重组，就必须对其资产有明确的要求权和控制权。妨碍资本流动和企业跨省设点的区域性壁垒必须拆除。能导致建立卡特尔或形成最低限价的政策（包括将价格低于工业平均成本定义为“掠夺”的规则）在可能的情况下应尽量避免，因为这会影响重组的动力，减缓退出。同样重要的还有方便和加快企业退出市场的改革，因为现在大量的中国企业缺乏竞争力，一旦要提高工业的整体效益，它们就必须退出市场。

以上步骤尽管是重要的第一步，但其最终能否见效还取决于其他领域的改革。这些改革包括消除扭曲重组决策的外部条件，如不平等的社会福利负担和鼓励地区保护的刺激性因素。另外下一节中谈到的公共管理及其它框架条件的改革也很重要，这项改革能确保企业有能力、也有动力抓住并利用增值的重组机会。根据经验和国际市场环境更高的要求，政府应该重新考虑其现行的建立明星企业大而全的发展模式，把注意力集中在中国现在较之于过去更具有比较优势的领域。

中国工业面临的技术挑战进一步突出了在改善政府干预的同时，加强市场力量的重要性。应付这些挑战并不仅仅是把更多的技术推向市场，其它关键目标包括提高公司层面的技术创新、使用和消化能力；加强技术的传播扩散；提高外国直接投资的技术含量等等。没有更广意义上的改革，仅凭技术政策本身无法实现这些目标。特别是要使企业有能力和动力赶上市场技术标准步伐，就必须改善管理、竞争和其它必要的框架条件，以确保企业的利润导向。另外，加强知识产权保护以鼓励技术共享和发展风险投资也同等重要。知识型服务部门向外资开放将有助于从国外吸引技术。

政府为提高技术水平方面大有可为，但要改变重点。政府需把大部分资源用于将基础科学研究提高到国际水平。OECD国家的经验表明，政府可通过向地方大学和研究机构提供支持来加强技术传播。另外，还有必要把政府的技术政策纳入更广的框架之内，与其它工业政策相互配合，相辅相成。这就要求主要负责技术政策的科技部与负责中小企业融资等的其它产业政策的部门加强协调。

### 框1. 提高技术能力—OECD经验中的一些潜在教训

OECD经验为促进技术的发展、扩散和吸收提供了一些教训。成功的新技术企业在创新中的份额不断增加，经验表明，其成功不仅需要超群的管理能力，还要有能提供良好商业服务的基础设施。

OECD国家的经验表明，技术扩散项目的有效实施要求企业改善组织结构，变化战略，与不同角色建立互动关系，利用现有资源，并在当地建立商业存在。为加快技术扩散，OECD成员的政府着重致力于通过4种经营战略解决市场和系统失效问题：

- 供给驱动倡议，把政府资助开发的技术转移到私营部门。例如加拿大航天署的空间站项目让私营企业参与投标，竞争两用空间技术的开发和商业化合同。
- 需求驱动项目，寻求检查和提高企业的技术吸收能力。美国的制造业延伸伙伴关系项目支持小型制造厂商采用适当技术改善企业活动。

- 网络建设倡议，建立沟通机构和企业伙伴关系，促进信息流通。  
。荷兰的创新中心在区域一级加强横向和纵向的网络建设。

- 基础设施建设项目，更新国家一级的技术扩散基础设施。韩国通过不同方式，把扩散新技术和促进网络沟通作为一项国家发展战略。

技术的消化吸收是一个长期的过程，吸收技术的企业需要与技术提供者建立长期的伙伴和互信关系。韩国和中国台北的电子和半导体工业的案例研究表明，国内企业有步骤地参与其外国合作伙伴更高级的技术转让方式是非常重要的。（如从分包到技术许可，到原始设备制造，到原始设计制造，到产品共同研究与开发，到战略联盟。）

尽管中国吸收外国直接投资取得了不俗的成绩，但在引资数量和质量上都有进一步改善的余地。发达国家公司由于担心其先进工艺和生产技术得不到充分保护而不愿在中国投资，而在入世协议下加强知识产权保护有利于从发达国家吸收更多投资。鉴于在跨国投资中采取并购手段已成为世界趋势，为国内企业之间的并购建立以市场为基础的机制也会有助于从发达国家引资。制订和有效实施全面完整的竞争法，减少超越WTO许可范围的行政和其它障碍也将鼓励外资更多地投向中国国内市场。进一步开放受保护的产业如允许外资参与开采活动，也有利于吸引外资，提高效益。

还有一些措施可以帮助提高外国投资对国内经济的贡献。如改善竞争，加强合同的实施，将鼓励外资企业更多采购当地物资如包装材料作为生产投入。减少政府对内资企业经营的干预也将给予他们更多与掌握先进技术的外国企业合作的机会。

### 提高金融体系的有效性<sup>24</sup>

提高金融体系促进资源有效利用的能力，对产业结构的调整，更好地实现区域融合，改善宏观经济运行，以及对中国金融市场在不承担金融波动风险的情况下对外开放都是根本性的。如前所述，尽管在过去5年里采取了一些重要措施，金融体系有效分配贷款的

能力和动力依然有限。

如前一节中讲到的，金融体系存在的问题与实体经济中的问题和可供政府有效支配的资源短缺密切相关。如银行部门一章所强调的，银行系统在其企业客户的经营状况取得实质好转之前，不大可能完成健康有效的运行。尽管如此，国际经验表明，要打破中国现在面临的恶性循环，必须对金融体系进行及时而果断的改革。金融体系要想成为整个改革进程的有效推动力而非阻力，就必须实现三个主要目标。

首先，也是最紧迫的目标，是在短期内提高金融机构的资本充足率，必要时由政府直接注资。国际经验表明，实现这一目标有一系列具体模式可供选择，但要确保收效就必须遵循三个重要原则。

第一，清偿能力的恢复必须彻底，要包括处理不良贷款的措施（通过销掉那些无法处理或冲抵的不良贷款银行记录）和增加资本金，至少在一开始就把资本充足率提高到国际清算银行的最低标准。

其次，资产负债清算工作必须完成对国有商业银行清偿能力的恢复，并解决其它处境不佳的商业银行和信用合作社的不良贷款问题。

第三，资产负债清算及其后续行动必须包括严格的金融机构管理责任，并给予其必要的自主权以改善经营。比如，批准银行进入新的业务领域必须以其保有充足资本金和遵守谨慎标准为条件。

尽管资产负债清算是一个必要的前提，它本身无法确保金融体系有效性的持续改善。其它各国处理金融危机的最根本经验是在清算资产负债的同时采取严厉措施纠正问题出现的根源。在中国，建立和加强对金融机构作为商业实体的管理，加强其贷款评估和风险管理的内部监督机制，以及增强银行监管机构的独立性和能力，都是最为重要的，尤其是考虑到确保政府所有的大型金融机构真正能以商业为导向的难度，这些工作就更为必要了。

然而，国际经验表明，中国要打破目前的恶性循环，政府要及早干预以恢复金融体系的清偿能力，因为实行改善实体经济的其它措施要花更多时间。资本金不充足的金融机构就不容易遵守严格的放款标准或管理风险<sup>25</sup>。

确实，金融缺陷会促使机构隐藏贷款问题，或承担更大的风险（“孤注一掷”）。在中国，良性资产负债表能使促进金融机构健康发展的其它改革得以顺利进行，这包括银行应对激烈的外国竞争重组和借助外部渠道充实资本金的能力。另外，由于利润低，中国的金融机构不大可能在合理时期内依靠自有资本实现资本充足率。事实上，资产负债表清算有可能是其提高利润率的长远能力的关键所在。

随着实体经济的持续快速发展，目前银行贷款的快速增加可能意味着它将超越不良贷款率的最高水平来经营，而这样一种战略隐含着巨大风险。因为一旦贷款或储蓄增长放缓，银行会陷入更糟的境地，改善银行体系条件和发展可能从银行分流业务的其它金融机构的两难选择也会由此出现。其它国家特别是日本最近的经验表明，指望通过实体部门的恢复来改善金融机构的状况反而会阻碍实体部门的恢复，进一步恶化金融问题，并且增加其最终解决的成本。

有人担心政府支持清算会减损金融机构保持强有力信贷文化的动力。但是要知道在中国只有国有商业银行从第一个不良贷款方案中受益，并且国内外都认为政府总会支持国有商业银行的清偿，以避免金融危机。推迟清偿能力的恢复只会抬高和延长人们对于有着多重答案却未见分晓的援助方案的期望罢了。第二个担心是财政资源有限的政府能否承担金融体系彻底清理整顿的成本。如同在1997年危机之后经历严重银行业问题的其它亚洲国家那样，这个成本可能会很高<sup>26</sup>。但是，如本报告最后一节所论，只要政府收入在国内生产总值中所占比例持续上升，社会福利计划建立在可持续基础之上，新增不良贷款控制在最低水平，那么这种成本还是可以承受的。中国还没有到在清理金融体系和维持财政帐户持续性之间进退维谷的地步。但如果问题迟迟得不到解决，而其最终成本可能会上升，则出现上述两难局面的风险就越来越大了。

清偿能力的恢复还有助于实现第二个长期目标，即建立一个更加多样化和平衡的金融体系，让国有商业银行之外的其它金融机构发挥更大的作用。国有商业银行对国有企业的倾斜可能会继续下去，因为他们成了仍处于政府控制之下的大公司的“牵头银行”，加上其规模大，参与国内与国际金融市场的潜在能力强，因此在为跨国公司和其它大企业服务方面具有比较优势。其它商业银行和信用合作社在向中小企业贷款方面具有比较优势和动力，但其扩大市场份额的能力受到管理规定和其它资金获取条件的限制。相应地放

宽对股份制银行和其它小的金融机构扩张能力的政策限制，作为为所有商业银行创造平等竞争环境的更广泛努力的一部分，是实现金融体系多元化的第一个必要步骤。关于国有商业银行重组的更为积极的长期政策也有助于促进多样化，增强竞争。

更强的多样性还有助于提高整个金融体系的商业导向性。尽管国有商业银行正在努力建设更加商业导向型的信贷文化，但由于这些银行传统上在中央计划中的作用，与政府千丝万缕的联系，以及由于规模巨大而无法承受破产的压力，这个任务非常艰巨。而股份制银行由于享有更大自主权，管理更好，因而其商业导向更强。提升股份制银行的作用将有助于提高整个银行体系对市场的反映灵敏度。

提高金融体系能力的第三个目标是推进中国资本市场的发展。要发展政府债券市场，使之有能力吸收未来几年中可能大幅度增加的公共债务。资本市场对企业优化资产负债结构以及为发展二、三级养老金制度所须的退休储蓄提供金融产品而言也是必须的。然而，目前中国的资本市场还不足以完成以上功能。目前只有国有企业可以上市，而它们的股票中只有三分之一可以交易。股票市场易被操纵和高估；而债券和货币市场的发展比股市还要落后。如第15章中所述，市场整体仍须进一步发展，以满足推出新的金融产品，让外资更多参与，以及在可接受的风险条件下向国际金融市场开放的需要。

与其它领域一样，改善资本市场也要从消除影响其有效运作与发展的障碍着手。这些短期措施已得到主管部门（至少已由高级官员提出）的认可，但有些情况下实施却被拖延了下来。

首先是在主管部门规定的三年内，按照事先公布的时间表，增加可交易的国有企业股票的数量。

- 其次是放开股票市场，使符合监管要求的所有企业，包括集体和私营企业都可以上市，从而终止大型国有企业在这方面的特殊待遇。第二步与第一步一道，是严格股票市场纪律，创造公司管理市场的基础。

- 第三步是在近期取消只有中国公民才能持有的“ A ”股与外国人才能持有的“ B ”股的划分，合并证券市场。这一步骤并不依赖于资本项目可兑换，但要认真选择时机，以避免由于两个分割的市场上股票价格的差异带来的波动。

这些近期步骤应为促进资本市场发展的中长期政策开辟道路，同时也需要得到这些政策的支持而加强。中长期政策包括改善公司管理，允许外国金融机构进入资本市场，以及在中期实施扩大政府债券市场的官方计划等。另外，随着房改的深入，还需要建立房屋抵押债券市场，以满足增加的不动产贷款需求。

### 进一步加强区域一体化<sup>27</sup>

进一步加强区域一体化不仅是基于区域平衡的考虑，因为一体化程度的不足不仅阻碍了其它发展目标的实现，而且若不妥善解决，还会成为更大的障碍。没有更大程度上的一体化，沿海和少数内地城市就会承受来自进城谋职的外来移民的压力。对城市用地、环境和其它资源的压力将会抵消城市化带来的好处，从而对城市发展带来不利影响。区域一体化有助于充分利用土地和农业资源，而这些资源无法转移到沿海地区。持续的区域分割限制了区域分工合作带来的生产力优势，也限制了企业实现规模经营的能力。

要更好地实现区域一体化，中国需要制订更为广泛和综合的，以建立产品和生产要素的全国性市场为中心的区域发展战略。这意味着要把重点从政府提供法规例外和税收优惠转移到让全国性的市场发挥更大作用和提高地方政府应对市场力量的能力和主动性上来。OECD国家在区域发展战略上的以下教训对中国有借鉴作用：

- 过度依赖政府干预，试图通过个别地区或行业（“增长支柱”）的发展来带动整个区域的发展。这样做花费巨大且收效有限。
- 无视区域的实际需求，马上重大基础设施建设项目；
- 直接扶持夕阳产业以保护地方经济利益。

除了基础设施建设以外，中国的综合区域发展战略应包括三个基本目标。第一是确保竞争、产权、企业设立和税收等一般框架条件统一适用于所有地区和地方。欧盟的经验表明，这需要中央政府采取持续广泛的主动措施。现有法律原则规定地方政府不得对国

内贸易采取限制措施，但其实施力度有待加强。这可以部分地通过实施全国统一的竞争法来实现（如欧盟和俄罗斯的做法）。

第二个目标是提高区域间的资本流动性。发展全国资本市场和改善金融机构的商业导向是促进资本在各地有效分配的关键。在近期，要减少企业的行政负担和增加规章透明度有助于提高内地省份吸引外资和内资的竞争力；减少对跨境设立企业和并购的行政障碍和地方保护主义也很重要。在中期，要进一步放宽对货币市场的控制，扩大城市银行在内地营业的地理范围将有助于储蓄资金在区域间转移。对外资开放受保护的资源部门将帮助资源丰富的中西部省份吸收外国直接投资。

区域一体化还取决于第三个目标，即改革中央和地方政府的财政关系。目前的制度导致了地区间税负的不平衡。如最后一节所述，政府财政收入分配和支出责任的划分应以各级政府的需要而不是经济上强制的标准为依据。中国不仅需要提高全国的教育开支，而且要同等优先地致力于增加农村，尤其是内地农村的教育资源。这些地区的教育水准低，但提高人口教育素质的回报也相对较高。

实现最优区域一体化带来的好处还需要实现城市化的平衡，这可通过以市场为导向在内地建立和发展新城市来实现。设立新城市可以缓解劳动力从农村转移出来给城市资源带来的压力，并且有助于通过规模经济推动区域发展。将有着快速发展的新企业的相邻村镇连成片以扩大现有中等城市规模，也会促进经济的增长。然而建立新城市是一个复杂的过程，政府的最具建设性的作用就在于为其形成创造有利条件。这包括提供融资渠道，在劳动力市场吸引人才方面提供充分的灵活度，让地区和城市规划部门根据当地资源和比较优势适当自主地制定和实施发展战略等等。



框2. 提高资源利用率的重要优先领域		
问题	优先目标	建议采取的步骤
劳动力市场分割阻碍着人力资源的充分就业	取消对劳动力流动的限制，建立全国性的劳动力市场	a) 从近期开始逐步取消对移民的户口限制 b) 继续发展失业保险体系，减少社会福利负担的不平均现象
政府政策阻碍了从土地密集型作物向劳动密集型作物的转移	发展与市场力量和区域比较优势相一致的种植类型	在近期逐步取消对粮食收购，价格和分销的控制
环境问题阻碍了资源的有效配置	加强环境政策的执行力度，负责环境政策的政府部门间加强协调	强化法院对环境法规的解释和执行权；消除助长污染和低效能源利用的扭曲做法
缺乏市场机制阻碍企业重组	加强作为重组主要工具的市场机制	a) 在近期，取消政府对企业重组的障碍 b) 在更长的时期，发展资本市场
技术标准过低，技术创新、扩散和消化吸收能力不足	发展有助于提高企业技术能力的综合框架	加强知识产权保护；增加政府对基础研究和开发的投入
贷款分配效率低，金融纪律差，支持企业重组的融资设施有限	a) 恢复金融体系的清偿能力 b) 促进金融机构的多样化，发展货币和资本市场	a) 在近期恢复金融机构的资本充足率，必要时动用政府资金 b) 尽快取消影响货币和资本市场运行和发展的法规障碍

		c) 在更长时期，让股份制银行和其它小型商业银行发挥更大作用；部分地通过放宽对外国人进入资本市场的限制来发展资本市场
地区分割开始对更广泛的发展需要形成障碍	实施综合的区域发展战略，着重建立更为统一的框架条件和改善内部资本流动	a) 在近期，取消行政和其他地区保护主义壁垒 b) 在中期，改革中央和地方关系 c) 促进全国性的货币和资本市场的发展

#### IV - 强化市场运作的机构框架

能否打破资源重新配置的障碍，确保其得到有效利用，取决于对市场有效运作至关重要的管理、产权、竞争和其它框架条件。尽管在过去几年已下大力气加强了其中的几个框架，但由于配套领域进展缓慢而收效甚微。产权不清晰这个根本问题尚未得到解决；市场纪律仍不充分；尽管基本组织框架和基本法律已经建立，但实施的不充分影响了其有效性。本节列举了加强这些框架的优先领域，并在结尾的框3中加以概括。

##### 加强企业管理<sup>28</sup>

建立管理结构，使得企业成为自主寻求利润的商业实体，是二十世纪九十年代初以来中国经济改革的一个关键目标<sup>29</sup>。实现这一目标所面临的困难并非中国所独有。OECD国家为确保国有企业充分发挥作用，几十年来进行了各种实验，但收效不大。由于政府与国有企业的联系紧密，中国面临的困难可能更大些。

1999年后，以国有企业为重点的公司管理改革成为中国的一个主要优先领域。基于OECD国家的经验，这一战略试图创造出最好的管理结构模式<sup>30</sup>。第一项是将国有企业转化为在法律上独立的股份公司，建立董事会和监事会，并用法律界定两会和经理们的责任（“公司化”）。通过建立单独的国有资产管理机构，主管部门减少了对企业的直接干预。第二项（越来越受重视的一项），是使公司化的国有企业上市，并将其所有权多样化，从而使董事、监事和经理受到更多纪律的管束。目前，近一半的国有企业已被公司化。主管部门计划在未来几年中实现国有商业银行公司的公司化。

然而，管理改革的有形结果却低于期望值。实际的公司管理做法明显偏离OECD的标准。调查显示，在这方面，中国与其亚洲的竞争对手相比仍处于下风<sup>31</sup>。这一结构自身的弱点是改革难以成功的原因之一。目前，由公司任命的董事会和监事会在企业中的身份还不够明确，其独立性有限。高层经理仍由地方政府或官员任命。董、监事会的职能更象是管理层的延伸，而非管理层的监督机构，在真正实施监督时，它们往往形同虚设。经理的自主权被削弱，因为他们的地位取决于地方主管部门，工资太低，而企业的盈利状况与他们也没有直接的利害关系。

用以改进现有公司管理框架的两项步骤是加强董事会的独立性和权力，以及强化经理的责任与专业化水平。更多使用合格的独立董事、包括外部董事，应是这一努力的内容。这样，企业管理中的政治参与将仅限于建议和咨询。这些步骤将为目前所缺乏的经理市场的发展，以及以运营为基础的亏损赔偿制度的广泛采用打下基础。

公司管理的更大障碍及必要的解决方案都在于公司管理结构外部。创建自主、以盈利为导向和向其国家所有者负责的国有企业的困难，一定程度上来自于下面所讨论的产权框架的模糊性。因此，作为公司化的结果，国有企业只得到了有限的自主权，而在让工人下岗、处置资产和介入并购等方面继续受到政府的限制。

如同在其他国家一样，更严格的市场纪律是建立有效持久的强有力公司管理的基础。在中国，竞争常常只限于那些现已上市的国有企业高度集中的部门。除了金融机构纪律较差和企业市场准入机会有限外，多数上市国有企业的股票无法交易，也使股票市场难以发挥其在全面的公司管理改革战略中应起的调节作用。所有权多

样化的影响受到限制，因为几乎所有的小股东都是公共实体，其自身的盈利导向性也很弱<sup>32</sup>。加强这些纪律尤其重要，因为一旦基本的法律结构得以建立，其运行在很大程度上将取决于市场对企业维持有效管理的刺激作用<sup>33</sup>。

最后，中国的公司管理问题还不仅涉及国有企业。集体企业有多个所有者和利益相关者，其内部控制、剩余资产的拨付和与地方政府的关系也是模糊而缺乏透明度的。很多集体企业似乎正在向相当于股份公司那样的形式转换，但却未采用后者的管理结构。建立良好信用和商业信誉的需要，应能刺激较大的集体企业采用与公司化企业相一致的管理标准。但这对其他集体企业的适用程度尚不清楚。

### 改革产权和破产机制

产权及其在合同中的体现是中国市场运行框架中的主要空白之一。1999年，中国采取了一项基本步骤来填补这一空白：颁布了统一的《合同法》，用以代替以前分散的、以众多不相一致的条款为基础的法律、法规和实施细则。这项新法律为各种类型企业的合同交易制订了明确而平等的游戏规则，并建立了地方政府必须遵守的全国性框架。新法律还缩小了对其他法律未认可的合同条款的限制范围。

剩下的关键目标是建立一个一致的，籍以明确产权并确保其平等适用于各种经济成分的框架体系。由于国有资产的地位以及公有与非公有成分之间的关系问题未得以解决，产权仍然很模糊。适用于私有、集体和国有财产的规则是不同的，国有企业不能自由地处置它们的土地及其使用权，而失去小块农田使用权的潜在危险阻碍着农村劳动力的流动。

谁是国有企业的有效拥有者？这一问题的不明确，是国有企业重组和改进管理的重大障碍。国有企业被一系列的部委和各级政府机构实际所有，面临现有法律法规没有明确规定的、不清楚且通常相互冲突的所有权问题，这就造成了“无主代理”的局面<sup>34</sup>。在这一局面中，重量的所有者都没有足够的动力来监督企业或使其经理和董监事会负起应有的责任，产生的冲突也减缓和扭曲了企业的重组和退出<sup>35</sup>。

模糊的产权还妨碍着实体经济中其他经济成分的重组。除了农村产权制度所导致的劳动力流动的潜在困难，国有资产地位的不确定性也对私有企业的发展构成障碍。在国有资产的获取规则进一步明确之前，私有企业不可能成为产业中的主要角色。

因此，迫切需要建立一个统一的框架和配套法律来澄清产权，并确保其平等地适用于各种经济成分。对私有财产的明确保护，以及更好地定义企业作为相对于控制集团、监管机关和政治机构的法律实体所享有的权利，是这一框架的主要内容。

模糊的产权也对中国的破产机制构成障碍。虽然近年来破产和清算案显著增加，但主要发生在较小的公司和私有企业中。将最初起草于1994年的破产法进行综合修订后通过，是朝着建立统一的、适用于国有和非国有企业的规则，以及明确债权人、债务人和股东权利迈出的重要一步。但还需要进一步的努力来加强破产法院的独立性，并提高相关法官的专业技能，使其能更有效地执行这一法律。

在未来几年中，还需要明确一些规则，以使破产机制能满足对无以为继企业的资产进行大规模重置的要求。目前，企业的退出仍面临着法律和行政障碍，从而难以处理银行、银行资产管理公司、社会福利基金和下岗职工的支持机构的索求。主管这些实体的政府机构应对这些索求负责，使其不妨碍破产企业的清算。

### 改进竞争框架<sup>36</sup>

根据一些标准指数，中国的产品市场显得很有竞争力：国家一级的市场集中度相对较低；近年来新企业进入市场也十分活跃；很多部门的经济竞争非常激烈。但这些只是表面现象，在中国，其它方式的竞争限制很明显。在所有的竞争障碍中，政府的限制是最突出的。运输设施不足，地区保护主义和其他影响地域一体化的障碍，使企业在本地市场上占有某种程度的垄断地位，这一点不太容易从国家集中度比例中体现出来。此外，如前所述，各部门的竞争不是均衡的。

中国竞争环境的主要弱点可概括如下：

-和其它国家的情况相同，现有企业和地方政府常常阻止新来者进入市场以获得垄断利润。有时产品市场的竞争明显受制于税则和分销体系的扭曲，而最为重要的可能是受制于地方政府对外来者在当地建立或购买企业的强加限制<sup>37</sup>。

-适用于国有、集体、私有和外国企业的不同法律法规框架，还有对企业成立和经营范围复杂而含糊的要求，时常限制了竞争。这方面的例子有：对私人有限公司最低注册资本的高额要求；即使只是对业务范围作细微的调整，它们也得经受一个复杂的审批过程<sup>38</sup>。

-尽管多数产品和市场可自由定价，但仍有一些产品仍受到限制，特别是能源和烟草价格。对能力过剩的产业设置的临时价格底线也限制了竞争和退出。

-关键部门全部或部分地被国有企业充斥，这不仅包括自然资源垄断，还包括前面提到的汽车和钢铁生产。主管部门计划弱化国有企业在“战略部门”中的作用，但尚未对这些部门予以明确。

目前的竞争法框架主要来自1993年《反不正当竞争法》和1999年《价格法》，还有一些具体的、旨在消除地方保护主义做法的条例和法令。这些法律是由国家工商总局和国家计委来执行的。这些法律禁止了某些公开的反竞争行为，如固定价格以及禁止未经授权的地方政府或官员阻碍竞争的行为。然而，这些法律并没有构成一个综合的竞争法律框架。尤值一提的是，现在的中国法律没有明确禁止有限制竞争或阻碍准入效果的其它做法，如滥用垄断地位，卡特尔，限制性分销安排等。因此，当前政府关于反竞争行为的禁令缺乏制裁措施，没有多少实际效果。

在这种情况下，关键目标是建立一个国家竞争框架，以确保那些法律法规支持而不是干涉市场竞争。因为随着贸易投资自由化的发展，对反竞争行为的刺激因素也在增加。第一个基本步骤应是以国家经贸委和国家工商局正在起草的法律法规为基础，颁布和实施一部综合性的竞争法，这一法律应包括制裁政府机构“行政垄断”的有效内容。正如OECD国家一样，中国可有效运用竞争原则来

识别那些干预竞争的现有或拟订中的法律法规，并予以取缔。应特别注意那些以公司的法律形式或所有权为由限制其进入市场的法律。竞争政策原则也应在自然垄断条例的制订过程中有所反映。

此外，需要采取步骤来减少对反竞争行为的鼓励，尤其是那些得到政府实体支持的行为。为确保有竞争力的环境，应推行社会保障、金融体系和其他方面的改革，以杜绝政府实体通过反竞争行为获取资源的情况。

### *发展金融管理和监督能力<sup>39</sup>*

金融监管框架的建立是上述步骤成功的关键，它有助于提高金融体系的能力，并使其在可接受的金融稳定风险下进一步发展。中国的金融监管部门所面临的严重挑战，是金融机构的广泛国有制所带来的反向刺激和前面提及的其他问题。

自从二十世纪九十年代中期以来，已采取重要步骤来建立可与OECD国家相比的现代金融监管机构基础。1999年，中国人民银行被重组为九个地区分行，以减少地方政府对其经营的干预，并为更有效的银行监督提供平台。人民银行目前负责包括农村信用合作社在内的所有经营储蓄业务的金融机构。以前被分割开来的监管责任已被移交出去：如对股票交易所、债券市场和证券投资公司的责任移交给了中国证券监督管理委员会（证监会），对保险公司的责任交给了中国保险监督管理委员会（保监会）。

目前的关键目标是加强金融监督机构的自主权，为其提供完成任务所需的物质和人力资源。在对政府指令支配的国有金融机构维持审慎标准方面，中国的金融管理者面临着巨大挑战。作为起步之举，监督者必须要有权威和独立性，从而能以不被其他政府目标所限制的方式，单独依照审慎原则对相关机构行使监督，监督者必须能在发现问题后，依据其管辖权要求机构及时纠错。尽管其权威近年来得到了加强，监管部门仍然缺乏对一些基本审慎标准的全面控制，比如迫使银行在制订条款方面采用现实标准和冲销贷款<sup>40</sup>。金融监管部门还应继续获取必要的物质和人力资源以完成任务。采用国际认可的监督标准和适合中国国情的做法是实现上述目标的重要手段，并将为金融市场的最终对外开放打下基础。

需要进一步明确监督结构和责任的定义，以与金融市场的发展保持一致。将股市权力集中于证监会并提高其机构能力是确保对资本市场有效监督的基本步骤。然而，证监会调查弊端和下令整改的权力需要得到加强，会计、信息披露和审计标准应更加符合国际惯例。新的金融工具，特别是向公众集资的投资基金需要被纳入正式的管理框架，比较可取的是参照国外大的金融市场的模式。证监会及保险和养老金的监管部门需要相互协调，以确保机构投资者有公平的操作平台。

正如其他地方一样，中国金融监督的有效性取决于它能否确保市场参与者有足够的内在动力，并具有维持审慎标准的能力。监督必须逐步增强市场参与者遵从安全标准和风险管理以及坚持产业标准的内部责任。对金融市场内所有主体实行有效公司管理对于实现这些目标至关重要。因此，加强股东权利，提高公司管理的标准是监督过程中的关键因素。

为使投资者和股东能有效参与监管，必须提高所有企业业务的透明度。正在采取的几个步骤一旦完成，将有助于大大提高透明度。其中包括实施新的、更符合国际惯例的金融机构会计标准，以及向所有非金融企业推广适用于上市国有企业的现代会计标准。在提高透明度的同时，应加强披露制度，并确保信息通报的准确性。因此，应进一步鼓励企业雇用独立的外部审计员，协助准备其年报。外国审计公司的业务范围随着贸易投资自由化得以扩大，会对此起到促进作用。监管部门和有关的专业协会必须进一步努力增强审计公司的独立性，并使其遵从监管规范。

### 提高司法体系的执行能力

法律法规框架改进了，而合同、商业准则、竞争法和环境准则却得不到有效执行，这是中国经济改革中经常出现的问题。在加入世界贸易组织的协议中，中国政府承诺加强对合同和包括保护知识产权和打击假冒商品的商业准则在内的其它商业准则的司法执行。

然而，司法机制的执行情况几乎没发生根本性的变化。法院及其审判的独立性都没有得以确立。虽然中国宪法规定司法诉讼程序不受任何政府和政治实体的干涉，法官、法院和其他司法机关仍然受到后者的监督，并依赖于后者的资助。其它政治实体执行或服



从法院判决的法律义务未得到充分确定，因而经常对法院的判决置若罔闻。法院之间的关系也不够明确，这使调节不同司法辖区作出的相互冲突的判决或建立判例法机构十分困难。中国法院（传统上处理刑事案件）处理民事诉讼的经验不足，加上法官和其他司法人员缺乏培训，也影响了执法。

加强执法的关键目标是增强法院的独立性以及明确其管辖权，尤其是相对于政府机构。最高人民法院已制订了一项独立的司法资金计划，旨在减少法院对地方政府的依赖。然而，要使之奏效，必须使任命法官的过程更专业一些，并排斥政治干预。

框3. 为使市场有效运行所需进行的框架改进中的优先领域		
问题	优先目标	建议采取的步骤
公司管理改革取得的成果非常有限。	在划清产权、加强市场对有效公司管理刺激的同时，克服公司管理结构的弊端。	a) 在近期内，增强经理和董事的独立性及责任感； b) 尽快取消对国有企业股交易的限制，并在较长的时期内，采取其他措施来增强市场纪律。
模糊的产权制度阻碍了公司管理和工商部门重组的机制。	建立协调一致的框架，并制订起支持作用的法律，以使产权的定义得以明确，并被平等地适用于所有的经济成分。	在近期内，明确并加强国有企业对财产和其它资产的所有权；明确非国有实体使用和获得国有资产的规则。
破产机制有严重缺陷，无法实现资源在有竞争力和无竞争力的企业之间的重新配置。	建立一个更为统一的破产框架，加强处理破产事项的法院的自主权和执法能力。	在近期内，制定一部包含统一规则及债务人、债权人和股东的明确权利在内的综合破产法；明确破产企业对银行和社会福利基金的责任，以免它们妨碍企业退出。

<p>各部门竞争不均衡；反竞争行为和某些法律法规框架阻碍了外来者进入市场或在市场上竞争的能力。</p>	<p>建立一个促进全国范围内竞争的综合框架，对政府机构的责任明确定义。</p>	<p>a) 在近期内，制定一部综合性的竞争法；建立一套制裁政府实体反竞争做法的行为准则； b) 除自然垄断外，向其他企业开放目前为国有企业所独占的部门。</p>
<p>金融纪律的缺陷助长了资源的不合理划拨，减弱了企业有效经营的动力，并为金融活动带来了风险。</p>	<p>增强金融监管机构的独立性和能力，提高金融机构和市场的能力及动力，树立金融纪律。</p>	<p>a) 在近期内，一方面继续增强金融机构维持审慎标准的责任感，另一方面恢复金融机构的清偿能力； b) 迅速加强金融监督者的执法能力； c) 提高金融市场的透明度，排除其纪律障碍。</p>
<p>法律法规不能很好地、均衡地得以执行。</p>	<p>增强司法人员的独立性，并明确其管辖权。</p>	<p>a) 在近期内，减少司法对政府和政治机构的财政依赖，加强法院的对政府机构的管辖权。</p>

## V - 改进政府支持经济发展的能力

在经济发展过程中阶段性地重新调整政府的指导作用并不是中国独有的现象。为了建立、恢复和维持良好的公共财政，为了寻求开发一种尽量减小对实体经济产生扭曲的税收结构，以及为了开展以改进市场运作为目的的管理改革，OECD国家在战后一段时期内经历了类似的过程。正如在后面将要讨论的及在框4中所总结的，增强中国政府的能力，根据贸易与投资自由化的需要进行成功调整并实现其长期发展潜力取决于三个主要目标的实现。排在首位的是建设公共财政以达到可持续的财政状况，从而筹集充足的资金来满足经济发展之需。中央与地方财政关系的改革是其中的一个重要

因素。第二个目标是加强和提高维持宏观经济稳定所需要的政策工具的弹性，以应付今后几年可能面临的形式各异的经济冲击。第三个目标就是建立管理政策的综合框架体系以促进市场功能的有效发挥。

### 发展公共财政<sup>41</sup>

中国公共财政紧张的状况具体表现在政府缺乏足够的资金来支持研发、教育和经济发展的其他重要领域，财政收入不足以满足国有企业重组和公共福利扩大的需要，以及普遍存在的地方政府临时性收费现象。正如在前面所讲到的，即使中期对于公共财政的需求也将大幅度增加。这些需求的规模已经引起至少一位著名学者的注意，他警告说中国的财政状况可能会走向一场危机<sup>42</sup>。当然，如果能符合以下三个条件，就有可能避免这场危机。

首先是增加税收在国内生产总值中的比重，以满足发展需要而增加的开支。近几年来，相对于国内生产总值而言，税收收入有所增加（表7），而且现有税收体系中还有继续增长的很大空间。尤其是在增值税方面的潜力很大，该税种可占税收收入的三分之二强<sup>43</sup>。随着服务业和城市家庭收入的持续迅速增长，服务业税收和个人所得税在国内生产总值中的比重有可能上升，若加强征管，这一比例还有望进一步攀升。同时，如果重组可以成功提高企业利润率的话，企业所得税相对于国内生产总值也将有上浮的空间。粗略估算表明，上述因素加上政府正在考虑的税收条款调整，能在今后的5到10年中使税收收入在国内生产总值中的比重再提升几个百分点<sup>44</sup>。

表7-1994-1999年税收收入的年增长

	增长率(%)	百分比 1999年
总计	15.8	100
增值税	11.0	36.3
营业税	20.0	15.6
消费税	11.0	7.7
关税	15.5	5.3
公司所得税总计	6.3	9.6
国有企业	0.9	6.0
集体企业	11.7	1.6
外资企业	35.3	2.0
个人收入所得税	41.5	3.9

注释：工业主要征增值税，服务业和其它第三产业的收入征营业税。  
数据来源：2000年中国统计年鉴。

改善税收结构和管理以及建立更好的预算计划、编制和监督机制也将有利于提高税收收入，实现其收益的最大化。改进税收带来的潜在收益证明投入资金提高征税效率是有回报的。中央政府正在将地方政府征收的众多预算外收费，合并入一个更为统一、高效、在不同辖区内更为平衡的税收体系。另外政府正在考虑对税制作一些修改，包括对中外资企业的税收待遇实行阶段性统一，这有可能增加税收收入，同时也是为企业建立更为平等的竞争环境所需要的。

有效的政府预算计划、编制和监督机制对于确保税收的有效利用也很重要。对于OECD国家而言，预算是唯一典型的重要政府计划工具，但其重要性在中国要小的多。政府认为需要进行预算改革，同时正在计划建立单一财政账户来管理政府机关的收支。这将为今后进一步的改革提供基本的制度条件。然而，目前还缺乏编制具备以下三个条件的全面预算的能力：（1）包括所有政府收入和支出；（2）基于对收支实事求是的预测；（3）蕴涵在一个多年的计划内容之中。

第二个关键目标是建立可持续的养老金和其他社会福利体系。即使只是维持现有很小的覆盖率不变，由于人口的老龄化，社会福利也将以高于国内生产总值发展的速度增长。按照国际标准衡量，中国社会保险保障的支付水准很高，若继续采用此水准，将很难让中国

目前仍没有社会保险的80%的劳动者享受到这种福利（表8）。当然，比起许多OECD国家面临的形势，中国政府尚未受到难以维持的高福利的困扰。

表8 - 中国养老金制度同世界其它地区的比较  
中国1999年的水平同90年代中期其他地区平均水平的比较

地区	参加养老保险的人数占全部劳动力的百分比(%)	个人承担部分占工资收入的百分比(%)		平均收入归还率(%)	养老金平均值占人均国内生产总值的百分比	每100人均国内生产总值中的平均养老金
		养老金	所有的社会保险			
中国 (1999年)	18 <sup>1</sup>	25 <sup>2</sup>	30 <sup>3</sup>	77 <sup>2</sup>	99 <sup>2</sup>	3
经合组织	90	19	34	38	54	10
范围	79-98	6-35	14-57	25-49	23-98	5-15
亚太地区	26	14	17	暂无数据	暂无数据	1
范围	3-73	3-40	4-46	暂无数据	暂无数据	0-3
中东欧 <sup>4</sup>	66	22	31	44	39	7
范围	32-97	20-45	24-61	24-69	13-92	2-14
北非和中东	41	13	23	55	71	3
范围	30-82	3-27	13-48	36-78	22-144	0-6
撒哈拉以南的非洲	6	10	17	暂无数据	135	1
范围	1-18	3-24	6-33	暂无数据	40-207	0-3
拉美和加勒比地区	33	12	21	39	50	3
范围	11-82	3-29	8-46	13-64	26-64	0-13

1. 常规的城市养老金制度和适用于公务员的养老金制度。

2. 常规的城市养老金制度。注意：1997年至2001年职工个人承担的部分每年都有增加。

3. 大致的全国平均水平。

4. 包括前苏联。

数据来源：此表系经对第十六章的表16.8整理而得。表16.8另有更详尽的介绍。表中数字来自对世界银行有关数据的计算。

分担社会福利资金的制度体系建设已经取得了很大进展。根据OECD和世界银行的建议，一个三级养老保险体系已经建立起来。政府直接负责第一级，通过一个设计良好的福利计划，用对工资总额征税得来的款项提供目标养老保险的三分之一资金<sup>45</sup>。第二和第三级缴费计划将提供剩下三分之二的需要，其中第三级采取自愿原则。医疗福利的筹资体系也通过类似的形式予以建立。

近期的改革已经开始着手削减今后的养老福利，经过一段时间的削减新的养老保险体系所确定的标准将达到可行的水平<sup>46</sup>。在中期的主要目标，是从目前的第一级中老年劳动者高福利保障向年轻劳动者将享受的低福利保障转变。当前，在正式生产部门从业的年轻劳动者需要有效纳税以支付马上要退休的老职工们的高额福利

，从而刺激了劳动力向没有实行这项政策的非正式部门转移。这些问题可以通过降低年轻人和低收入者的福利缴纳比例来消除，由此产生的不足可由其他收入弥补。另外，还需要着手准备建立农村劳动力的社会保障体系。这可以通过先有选择地对城市周边地区采取较低福利水平和较少缴费比例的试点，经过一段时间后再逐渐提高福利水平来实现。

第三个目标是控制今后的不良贷款，从而避免在解决完现有问题之后又需要再来一次金融体系清理，这绝对非常重要，因为由于控制不力而出现新的不良贷款将是对中国财政稳定的最大威胁。因此，财政体系改革应确保金融机构有动力和能力来维持严格的放款标准和管理风险，这是维持良好的公共财政的关键。

#### 可持续财政的条件

- 增加税收收入以充分满足为适应经济发展而增长的支出需要；
- 制定具有可持续福利水平的社会保险方案；
- 通过保持严格的放款标准来控制未来的不良贷款。

#### 中央与地方政府财政关系的改革<sup>47</sup>

中国的财政体系相对而言较为分散，其中地方政府占了71%的政府支出。自从1994年中央政府财政关系重大改革以来，增值税、营业税、个人所得税以及其它预算内税种都被纳入一个明确的财政收入分配方案中。支出责任也被清楚地划分开来，中央政府负责国防，而地方政府对教育、农业和大部分社会福利支出负主要责任。在中央政府与地方政府之间的资金划拨也同样较大，约占中央财政收入的42%和国内生产总值的近5%。

尽管存在这样的财政分散状况，地方政府仍很难满足本地需求。虽然一部分原因在于政府税收收入普遍偏低，但当前的财政联邦化体制也使地方财政更为紧张。这个制度同时也造成了富裕地区与贫困地区之间的巨大区别。上海市的人均政府支出是大部分中部和西部省份的6到8倍；沿海地区预算收入与国内生产总值的比率比大部分西部省份高2到3倍。因此财政体系加剧了地区间的不平衡和不统一问题。

造成这些问题的一个潜在原因就是实际支出比税收收入更为分散。中央以下政府，包括省级政府和其管辖的地方政府收取了约55%的税收收入，但是这还不到其支出的一半，剩余的部分靠预算外资金和中央政府的财政拨款来解决。分配给地方政府的支出是整个政府支出中增长最快的部分，同时它也是最需要进一步增长的领域。地方政府将主要负责支持国有企业的下岗职工以及弥补社会福利缴费的缺口。地方政府对其支出标准和征收的税款税率几乎没有任何（被许可的）调整的灵活余地。实际上，近年来中央政府下达的缺乏充足资金支持的指令也加重了地方政府的压力。地方政府被要求达到每个财政年度的预算平衡，因此即使在缓解其收入波动方面，它们也没多大灵活性。地方财政紧张的其它原因还有无效支出，如政府需要维持过于臃肿的人员队伍等。

第二个问题在于中央—地方政府转移支付机制。这个机制部分地基于原有制度，即划拨回各省的资金取决于各省是否成功地完成了增收税款目标。由此产生的结果是，这种划拨体系无法有效抵消富裕和贫困省份之间的税基差异。第三个问题在于收入未能在省级政府与它所管辖的地方政府之间有效分配，这一部分是出于政治或其他非商业考虑，另一部分是由于缺乏正式的国家标准来指导分配。

更好地实现地方政府收入与支出的平衡是更广泛的财政改革的关键目标。改革中央与地方政府的财政关系对于消除地方保护主义、地方政府其它扭曲性的资源攫取现象和加强区域一体化十分重要。OECD国家的经验表明，对各级政府的责任予以适当划分以满足改革目标在很大程度上取决于各国的实际情况，尤其是各级政府的能力和动力。而且这种划分要随着时间的推移而变化<sup>48</sup>。这些改革的总体目标应该是：首先，使地方财政收入符合其支出的需要。这就需要同时检查现有的税收收入分配情况和支出责任，并对转移支付机制进行改革。第二个目标是，通过在全国范围内制订更为明确的标准和给予各省更多管理地方财政的灵活性来改善省内的财政收支，包括允许地方制订地方税收的税率和通过拆借来满足短期的流动性需要。

## 提高宏观经济政策工具的灵活性<sup>49</sup>

投资与贸易自由化和国内经济重组中影响中国经济的各类因素都将对中国的宏观经济政策工具提出很高的要求。正如前面讨论中所建议的，一旦结构问题被有效缓解，使得在获得更高发展速度的同时可避免通货膨胀，宏观经济政策必须足以支持更高的实际国内生产总值增长以消化现有的剩余劳动力。维持中国国际收支平衡所必需的汇率也有可能调整，但是调整的幅度和方向还无法提前预测。为了适应这些将有的变化，本研究提出了提高中国宏观经济政策手段有效性和灵活性的三个首要目标。

第一个目标应该是加强货币政策在管理总需求方面的有效性，避免类似目前将所有负担都不平衡地放在财政政策上的情况。近几年已经采取重要步骤来开发管理国内信用的间接货币政策工具。下一个中期挑战在于加强货币政策传达体制，而企业和银行的困难财务状况导致的现有信用危机个是造成传播体系薄弱的重要根源之一，这一状况还需要一些时间才能得到扭转。

但是近期可以在另外两个重要步骤上取得进展。第一个是放开银行贷款和大额存款的利率。银行间拆借利率已经放开，同时主管部门还宣布计划在三年内放宽对银行贷款和部分存款的利率控制<sup>50</sup>。加快这一进程将是可取的。现有的对银行贷款利率的控制限制了中央银行执行机构控制最终借款人实际贷款成本的能力。第二个步骤是提高货币市场的灵活性。尽管货币市场的发展也是一个较长的过程，拓宽进入市场的渠道同时放开对参与者的限制将有助于使货币政策调整产生更加全面和平衡的效果。

第二个目标是加快发展政府债券市场以满足在今后几年可能大量增加的政府债务的需要。现有的政府债券市场由于分散在股票市场 and 银行间市场两个层次上而且一级和二级市场的交易规模小且缺乏热度，其运作受到限制。银行是政府债券的最大持有者，但是它只被允许在银行间市场进行买卖（因为它们被禁止从事股票交易）。债券利率和受到管理的银行贷款利率之间存在的利差诱使它们采取购入后持有债券的战略。这两级市场的合并可能是近期提高市场流通性和广度的最有效办法。随着债务的增加，加大国内机构投资者的购买量并在适当的时候允许外国投资者购买政府债券，就变得越来越重要。发展货币市场、放开银行贷款利率对于债券市场的发展也很重要，例如允许证券交易者从事政府债券交易等<sup>51</sup>。



第三个目标也是困难最大的挑战在于逐渐增加汇率和资本控制制度的灵活性。中国政府已经在考虑近期内使汇率管理更加灵活的技术手段，例如扩展汇率浮动的幅度。然而从更长期来看，汇率似乎需要更大的灵活性以允许名义汇率随外部收支平衡的需要进行调整，同时避免在过去与可调平价制度相伴随的投机性破坏行为。从根本上来说，浮动汇率制是最适合中国情况的，其部分原因是一旦实现了资本项目可兑换，就可制定更独立性的货币政策。资本项目可兑换对于确保外汇市场具有足够的广泛性和有效性，以根据本币的潜在竞争力确定其价格是非常重要的。随着贸易投资自由化的深入，逐步放开资本账户也是国内企业参与国际金融市场的需要，它有助于刺激国内金融市场的发展。

要确定平衡这些考虑的具体步骤是非常困难的。最近的国际实际经验说明在国内金融市场不够成熟或受到不利诱惑时资本项目可兑换对宏观经济稳定造成的风险。由于目前企业和金融机构恶劣的财务状况、薄弱的公司管理以及金融监管体系的不健全，这种不成熟自由化的风险对中国而言将尤为巨大。当然推迟资本流动的自由化也会付出一些代价，因为它限制了汇率制度进一步灵活的程度，同时也影响了资本自由流入国内市场潜在利益的实现。

在近期内目前的汇率制度所带来的稳定状况可能有利于中国经济的发展，但是仍然需要为将来更为灵活的制度打好基础。为此，在今后几年里应该部分地放松现行的资本管制，使企业可以更灵活地获得外汇，同时建立一个更为广泛和有效的外汇市场。一旦监管机制得到充分加强，从股市和债券市场开始进一步放松对证券资本流动的管制会大有裨益。

### 建立以市场为基础的管理体系框架<sup>52</sup>

要为充分实现贸易投资自由化的利益而制定政策，其中一个重要内容就是管理体制的改革。为内部经济与市场功能框架的融合创造条件的过程包括出台一些领域新法规和消除许多其他领域法规以及对几乎所有领域法规进行修改。总体目标是将管理集中在建立和执行能有效发挥市场功能的规则和程序上，而不是资源的获取或政府指导下的资源配置。

OECD国家从过去五十多年实践中积累的最基本经验之一是管理并非各个领域法律法规的简单堆积，而本身是一个过程。管理过程，而非其单个部分，需要基于一个全面协调、具有明确优先领域和策略的长期框架才能充分有效。越来越多的证据表明协调一致的管理过程将产生诸如降低商业成本，提供给消费者更多的选择，增强创新能力等等可观的经济利益。

至少由于以下三个原因，全面的管理体制框架对中国尤其有着极大的潜在利益：

首先，它有助于为国内企业创造条件，与那些在各自国内拥有统一管理体制的外国企业进行公平竞争。

第二，由于至今大部分管理政策是在各部门独立发展起来的，或是由象WTO这样的对外承诺带动下制定的，因此，需要建立一个综合框架协调各项管理政策。这有助于缓解中国各级政府机构管理中彼此孤立甚而相互冲突的局面，促进其管理的协调、一致和可靠性。

第三，全面的管理体制框架为平衡纯经济目标和其他社会利益，如公平和支持经济转型中的失业者，提供更严格的基础，这有助于中国建立市场经济的努力。

OECD的经验以及OECD处理非成员国事务专家的工作充分说明，不存在一个普遍适用的有效管理框架的单一模式。各国应根据自己的传统和环境确定适宜的机构和战略。但是，从OECD的经验中可以总结出几个指导性原则。首先是政府内部需要建立覆盖所有部门和层级，负责管理体制计划、协调和可靠性的机构设置。大部分OECD国家的政府目前都设有涵盖政府各部门的中央管理体制协调机构。例如，美国的管理和预算办公室行使这种协调职能。目前中国还没有这样的职能，现有的几个直接向国务院报告的机构发挥着有限的协调作用，这可以作为发展更广泛的管理协调部门的基础。发展这样一种能力将有助于克服授权改革中的行政封锁和拖延，更清楚地界定各政府部门在特定管理领域的责任。在更长的时期内，管理体制协调机构可以充当催化剂，使现在由很多部门实施的管理政策更加合理。

第二个原则是管理体制主管机构应具备客观评估政策建议的影响和利弊的手段，对于中国这样存在扭曲而增加了不良法规对发展中市场和机构的负面作用风险的国家，这种工具尤为重要。在中国，政策评估通常是通过与地方政府官员磋商，特定政策在全国实

施前先在选定的地方进行试点<sup>53</sup>和授权政府和学术思想库来提出政策选择，作出影响评估来实行的。然而，随着管理政策的发展，政府机构可能需要能直接采用的更为正式的工具。在OECD国家，竞争政策常常不仅被用来评估特定法规对竞争的影响，而且被用来评估效率、环境标准和其他更为广泛的目标方面的利弊。管理框架需要明确要求管理机构使用这样的工具并且对其在特定领域的适用性和优先方面加以规定。

透明度是有效的管理体制框架的第三个原则，也是中国管理体制中最落后于OECD国家的领域，透明度对整个管理过程从政策制定，实施到日常行政管理的每一阶段都至关重要。透明度首先要求被管理者和社会大众能准确和全面地了解管理规则及其变化。公众对管理规则的了解不仅对被管理者是必要的，对确保各级政府部门明确各自义务，确保其责任，防止利益集团对管理机构的控制都是必要的。规则公开也是管理机构对社会公众的承诺，有助于增强可信度。向公众通报情况应不仅限于纯正规的临时方式（如高官讲话中的声明），还应包括采取大众所易于获得的渠道。

最后，有效的管理体系需要一个符合法律规定的强有力的执行机制。在中国，在规章执行方面向下级政府的分权程度比大部分OECD国家要大。各地方政府出于特殊利益考虑会干扰但地方一级管理机构，而且后者也缺乏可信和有效的方式来制裁违规者。由于缺少中央政府的明确授权和指导，地方管理往往干预性过强。OECD国家已经制定明确的法规来澄清管理者的职权范围和制止滥用权利。本研究表明中国可通过强化几个现行行政法律来发展更有效的法律框架以界定和惩处管理权滥用现象。

框4. 强化政府能力以培育经济发展的优先方面

问题	优先目标	一些建议的步骤
公共财政不足以充分满足发展需要并保持财政的可持续性	提高财政收入占国内生产总值的比例，完成建立在财政上可行的社会福利体系以增强财政体系的能力并抑制新的不良贷款	a) 在中期，继续改进征税和对法规的遵守，修改税则以减少扭曲，加强预算的公共管理 b) 在更长时期内，在扩大福利覆盖面的同时将养老福利率降至可行水平

地方政府的财政资源不足以应付其责任，分配非常不平衡	实现地方政府资源和支出责任间更好的平衡	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) 在近期，审查目前收入和支出责任的分配</li> <li>b) 在更长的时期内，改革转移支付体系，根据需要更好地分配资金，建立在省内更有效地配置财政资源的标准</li> </ul>
宏观经济政策工具不够灵活	增强货币政策工具的有效性和稳定性，加速发展政府债券市场，逐步加大汇率和资本控制体制的灵活性	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) 在近期放开银行贷款利率，废除约束货币和政府债券市场的限制</li> <li>b) 在更长时期内，随着国内金融市场的发展和金融纪律和监督的改进，相应放开资本帐户和汇率体制</li> </ul>
管理体制框架需要更好地与一体化的市场经济的要求整合	发展全面的政府管理框架，政府是与市场保有一定距离的规则制定者和仲裁者	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) 在近期，建立协调整个政府管理政策的机构</li> <li>b) 继续努力提高透明性并开发评估管理体制影响的明确工具</li> </ul>

## VI - 结论

总的来说，本研究报告强调了中国近年来在准备进一步融入世界经济中取得的重大进展。在几乎本报告所涉及所有领域中，主管部门已经着手在处理积存问题进一步为实现贸易投资自由化益处创制良好。报告同时强调根据OECD的经验和观点，为加强现行政策并增进其实现中国基本发展目标的可能性，一些领域仍需进行改革。

尽管中国对国际市场已经相当开放，它能从贸易投资自由化中获得的潜在收益仍然很大。然而，如报告各章所述，这些收益的实现不是必然的，也不是自动的，而是在很大程度取决于国内经济改革的进程。贸易投资自由化并不根本改变中国国内经济改革的优先领域，但它使得一些步骤更为紧迫。

本研究的总体结论是：中国已经发展到一个新的阶段，需要实施与以往不同的改革。在改革的初期，由于市场成熟，市场支持机制不发达，重点放在了发展经济中的个别部门上。随着市场力量的逐步发展壮大和深入，不同经济部门之间的行政区分越来越缺乏经济意义，这样一来国有企业和非国有企业面临的问题和挑战越来越相似。农村经济的发展在更大程度上取决于全国的经济状况，而不是农业部门或农村产业本身。个别领域的问题及其应对措施之间的联系越来越紧密。结果，各优先部门的单独发展所带来的好处已经开始减少，而且它对整个经济造成反效扭曲的风险已经增大。因此，将来的政策不能简单照搬过去的经验，而应吸取从前的教训，其中最重要的一点在于明确，给予市场力量更大的空间是成功发展的关键。

应继续保持经济改革的力度，与前几年相比，改革措施更面向整体经济，并致力于两个关键目标的实现。第一是促进国内经济的融合，以实现贸易投资自由化的益处，并维持中国更长期的发展。同美国一样，欧盟也在不懈努力实现区域一体化，这对于发达的大陆经济至关重要。中国更有必要实现国内融合，以便更好地利用劳动力和其他资源，确保资源在未来得到有效的利用。国内经济的一体化涉及到消除影响要素和产品市场流动性的内部障碍，为企业和其他经济主体营造一个公平的竞争环境和扩大市场力量在某些领域的作用范围。加强中国地区之间和城乡之间的融合应成为主要优先领域。这不仅是实现公平的需要，也是整个经济可持续发展的要求。内地省份的发展模式要与沿海地区有所不同，要依靠与全国经济的融合和地方经济环境的改善，而不是经济特区或政府优惠待遇。

强化市场有效运行的框架条件是实现国内经济融合的第二关键目标。这是一个持续的过程，即使最发达的国家也在继续努力。然而在中国这样的发展中国家，机构发展的局限和中央计划遗留下来的扭曲使得框架改革成为最重要的优先领域。本研究提出了改革的五大优先领域，即明确产权，加强退出机制，使国有和其他资产能得到有效利用；提高竞争水平，打破区域和其他保护主义措施；

加强企业管理，使经理和董事会、监事会更加独立，负责，并加强外部纪律；提升金融监管机构的权利和能力；加强司法系统的独立性和执法能力以推进改革。尽管尚需假以时日，框架条件的改善应成为中短期改革的当务之急，贸易投资自由化带来的调整可能会刺激对竞争的干预和保护既得利益而对市场运行的其它扭曲。

同过去相比，实现这些目标要求更充分地考虑现有问题之间愈加密切的相互联系，广泛进行政策协调。与此同时，要仔细确定政策的出台次序，以便为后续改革创造条件。在这方面，近期的重中之重是打破阻碍全面改革进程的恶性循环。及时恢复金融体系清偿能力的重要性不仅因为它不言自明，更在于国际经验表明，它也是金融和实体经济部门全面改革的前提条件。要使企业部门跟上贸易投资自由化的势头，就必须尽快取消政府强加的和其它限制企业重组的障碍。要增加政府的财政资源，以支持中期改革的顺利进行。

最后，中国政府要在经济改革中继续发挥主导作用。本研究提出了加强公共财政，改革中央和地方政府财政，加强宏观经济政策工具的有效性，发展更加全面的管理政策框架以提高政府支持改革的能力等措施。这些变化要求对政府在经济中的角色进行重新定位，而这一要求并非专门针对中国提出的。企业国有，运用税收、管理和其他政策干预资源分配，依靠信贷额度等直接宏观经济政策干预手段在二十世纪五十年代和六十年代的OECD国家非常普遍。此后，OECD国家的公共管理按照以下原则朝着更有效的框架发展了。公共财政的任务是以对市场力量产生最小扭曲的方式从经济中抽取政府实现其目标所需的资源。宏观经济政策的任务是通过采取以市场为基础的政策工具来维持经济的内部和外部平衡。政府管理，包括管理改革的任务是制定、颁布和执行竞争规则和市场发挥其作用所需的其它框架条件。为此，需要理顺政府结构和能力，以确保政策得以充分协调，为被管理者所充分理解，并以相互支持和协调一致的方式执行。中国的公共管理已经在向这个方向转变。随着国内经济的发展和不断融入外部世界，中国的公共管理还需进一步朝此方向发展。

## 注释

<sup>1</sup> Barry Naughton (1995), 计划外发展：中国经济改革, 1978-93, 剑桥大学出版社。

<sup>2</sup> 本节主要基于关于农产品和农村部门的第1-3章。

<sup>3</sup> 粮食占总耕地的近三分之二。整个改革期间, 政府确立收购价格并对主要粮食包括小麦、玉米和大米分配额度, 控制粮食营销, 同时允许农民在公开市场上出售其超过额度的部分。1995年提出的“省长米袋子负责制”(GGBRS)导致了粮食盈余的增加。尽管自此支持价格被逐步调低, 但收购价和市场价的差距还是不断扩大。粮食采购体制未包括在中国加入世贸组织的协议中, 但当国内市场向低成本的进口农产品开放后, 维持这种体制的代价很可能会越来越大。

<sup>4</sup> 本研究报告中使用的RES一词包括所有农村非农企业, 包括个体和其它私有公司。它与1-3章中定义的乡镇企业(TVES)同义。有时乡镇企业也被更狭义地定义为农村集体企业; 它们占了大部分农村的工业产出。

<sup>5</sup> 见第4章有关工业影响的模型及附录2。

<sup>6</sup> 本小节基于有关工业影响的第4-6章以及有关外国直接投资的第10章。

<sup>7</sup> 中国1999年吸收的外国直接投资仅在发展中国家中排第8位。第10章关于外国直接投资的研究表明, 如果把国土面积和其它因素的平均值考虑在内, 中国并没有超过其它发展中国家。

<sup>8</sup> 附录2列出了贸易和投资自由化对中国工业的影响证据。

<sup>9</sup> 本节基于关于银行的第7章, 关于保险的第8章, 关于金融体系和监管政策优先领域的第14章, 以及关于资本市场发展的第15章。

<sup>10</sup> 以银行资产占国内生产总值的比例来计算, 与同等发展水平的国家相比, 中国的金融体系较大。(见关于金融体系优先领域的第14章图4)。

<sup>11</sup> 如有关银行部门的第7章所述, 一份最近的人民银行报告指出, 与直接贷款的官方数字相比, 更大一部分银行贷款间接流入非国有实体。这说明在中国非正式信贷渠道的重要性。但是尚不清楚非国有非金融企业在多大程度上得到了这些间接贷款。多数间接贷款有可能通过非正式金融渠道流入了不允许银行直接参与的股票市场和其它投资领域。

<sup>12</sup> 外国银行提供外汇贷款的能力受限于欠发达的国内同业拆借市场和没有包含在加入世界贸易组织议定书中的外汇和其它管理限制。(请看第7章)。

<sup>13</sup> 见有关宏观经济问题的第22章。

<sup>14</sup> 1999年, 中国外贸(商品的出口加进口)占国内生产总值的38%, 欧元区为26%, 美国为19%, 日本为17%。按照这一统计标准, 中国在五大发展中国家中位居第三, 仅次于俄罗斯和印度尼西亚, 远高于巴西和印度。

<sup>15</sup> 中国内债约占国内生产总值的22%。

<sup>16</sup> 见第14章中的估计。

<sup>17</sup> 附录2的研究表明, 到2010年, 实际国内生产总值将以每年从零到0.5%不等的速度增长, 估计对就业的影响很小。

<sup>18</sup> 见关于区域问题的第21章。

---

<sup>19</sup> 见有关农村部门的第2-3章和有关劳动力市场和社会政策的第16章。

<sup>20</sup> 见第16章，劳动力市场和社会政策。

<sup>21</sup> 见关于环境问题的第17章和关于农业部门的第1章。

<sup>22</sup> 见第1章中的结尾部分。

<sup>23</sup> 见关于工业影响的第4-6章。

<sup>24</sup> 分别参见第7章银行，第8章保险，第14章金融体系优先领域，以及第15章资本市场。

<sup>25</sup> 部分清理不良资产即减少负向资本的数量对促使金融机构遵守审慎标准和监督贷款合同作用不大。见 Aghion Philippe, Olivier Jean Blanchard, Wendy Carlin, “中东欧企业重组的经济学”，经济政策研究中心论文第1058号。

<sup>26</sup> 关于金融体系发展的第14章提供的粗略说明性计算表明，中国政府在近期彻底清理金融体系的成本根据不良贷款的真实数量，恢复率和其它情况，约占其国内生产总值的30%至60%之间。这与其它经历严重银行危机的发展中国家的成本大致相当。如果不进行全面清理或主要依靠银行自身解决，则中国政府的成本可能会低一些。但如同文中以及有关金融体系的章节中所述，这种策略有可能导致将来更高的成本。

<sup>27</sup> 见关于区域经济问题的第21章。

<sup>28</sup> 本小节和下一小节所概括的问题将在关于企业管理问题的第13章中有详细阐述。

<sup>29</sup> 1993年采取的一个基本步骤是《公司法》的颁布。该法律对法律上自主的有限责任公司和控股公司的设立作出了规定，明确了股东、经理、董事和监事的权利。《公司法》并不适用于所有类型企业。集体企业遵照较早颁布的另一部法律。私营企业是1998年才正式准许成立的，但其合法范围依然含糊。

<sup>30</sup> 中国主管部门，包括证监会主席，曾明确表示，OECD公共管理原则是该领域的国际基准。

<sup>31</sup> 见关于企业管理的第13章引用的《经济学家》文章。

<sup>32</sup> 小股东的权利有限进一步限制了纪律。

<sup>33</sup> 如第4章所述，大部分竞争部门中的公司管理都有改进。

<sup>34</sup> Cyril Lin, 中国公共管理(2000)。

<sup>35</sup> 国家的权力下放造成了“所有者”数量的增加。建立单独的资产管理公司并未解决这一问题，因为公司的运行与其行业政府部门很相似，而且正是从中衍生出来的。国有企业与其行业管理部门之间的分离，可能已经起到了一种反效果使其他政府部门对企业经营的干涉变得容易了。

<sup>36</sup> 本节基于关于竞争法和竞争政策的第12章，以及第11章中管理体制改革的有关内容。

<sup>37</sup> 公开的产品市场竞争障碍集中于汽车和啤酒等少数产品，而且随着中央政府的权力下放，情况有所改善。

<sup>38</sup> 零售业注册资本的下限为30万元人民币或3.6万美元，批发业和制造业则为50万元人民币(6万美元)。见第3章公司管理。



---

<sup>39</sup> 第14章，有关管理和监督政策一节对这些问题有进一步论述。

<sup>40</sup> 这一权利目前归财政部。

<sup>41</sup> 本小节中的问题在第16章（养老金），第17章（公共预算管理），第18章（税收政策）和第22章宏观经济影响中有详细论述。

<sup>42</sup> Nicolas Lardy（2000），“处于困境的财政政策”，中国经济季刊。

<sup>43</sup> 世界银行一份1997年的研究报告估算中国政府实际只征收到70%的增值税，这种状况在之后的几年里也没有太大改善。见世界银行，《中国2020》（1997）。

<sup>44</sup> 见关于宏观经济政策问题的第22章和关于税收政策的第18章。

<sup>45</sup> 根据现行政策，第一级福利占劳动者平均工资水平的20%，尽管正在考虑将其增加到30%。

<sup>46</sup> 根据第16章中的计算方法，考虑到将来依赖比例的增加，第一层中20%的返还率可以通过对工资总额征收10%的税来满足。

<sup>47</sup> 有关这些问题的进一步论述见第20章，中央和地方政府财政关系。

<sup>48</sup> 此结论是按照经合组织秘书处的经济调查报告而反映出来。请参考经合组织的俄罗斯、巴西经济调查报告（2001年出版）。

<sup>49</sup> 第22章对这些问题有具体的论述。

<sup>50</sup> 和其他政策一样，官方声明没有明确说明实施的具体时间表，但是从第一次表述这一计划开始后三年应该是2003年。

<sup>51</sup> 正如在第15章资本市场中所讨论的，中国可以通过采用在其他主要市场中已经使用过的技术方法来提高政府证券市场的流动性和深度。例如，规范证券发行的条件、在限定的类别内统一发行以及给定期发行的股票建立预告安排。

<sup>52</sup> 这些问题的讨论见关于管理政策的第11章；另参见第12章竞争政策的有关部分。

<sup>53</sup> 这方面的一个例子是当前在全国范围内进行的住房改革，在上海试点了几年后才铺开。

## 经合组织与非成员国合作中心出版社 有关中国的出版物

### 2001年出版物

- **China's Agriculture in the International Trading System**  
代码 142001111P, 国际标准书号/ISBN 92-64-18682-4
- **Business Cycles and Cyclical Indicators**  
由经合组织统计司、经合组织与非成员国合作中心及中国国家统计局共同出版。
- **Research of Methodological Issues on National Accounts (Series No. 4)**  
由经合组织统计司及中国国家统计局共同出版。

### 2000年出版物

- **National Accounts for China - Sources and Methods**  
代码 142000281P1, 国际标准书号/ISBN 92-64-18550-X
- **Reforming China's Enterprises (英文版)**  
代码 112000171P1, 国际标准书号/ISBN 92-64-17697-7  
**Réussir la réforme des entreprises en Chine (法文版)**  
代码 112000172P1, 国际标准书号/ISBN 92-64-27697-1  
(此书也有中文版：《 重塑中国企业 》)
- **The Agro-food Processing Sector in China - Developments and Policy Challenges**  
代码 142000011P1, 国际标准书号/ISBN 92-64-17179-7

### 1999年出版物

- **Agriculture in China and OECD Countries - Past Policies and Future Challenges**  
代码 141999071P1, 国际标准书号/ISBN 92-64-17094-4
- **Environmental Taxes - Recent Developments in China and OECD countries**  
代码 971999071P1, 国际标准书号/ISBN 92-64-17092-8
- **Research of Methodological Issues on National Accounts (Series No. 3)**  
由经合组织统计司及中国国家统计局共同出版。

## 1997年出版物

- **Agricultural Policies in China (英文版)**  
代码 511997111P1, 国际标准书号/ISBN 92-64 15562-7  
**Politiques agricoles en Chine (法文版)**  
代码 511997112P1, 国际标准书号/ISBN 92-64-25562-1
- **Applying Market-based Instruments to Environmental Policies in China and OECD Countries (英文版)**  
代码 971997171P1, 国际标准书号/ISBN 92-64-15618-6  
**Les instruments économiques des politiques d'environnement en Chine et dans les pays de l'OCDE (法文版)**  
代码 971997172P1, 国际标准书号/ISBN 92-64-25618-0
- **Research of Methodological Issues on National Accounts (Series No. 2)**  
由经合组织统计司及中国国家统计局共同出版。



OECD publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16  
PRINTED IN FRANCE  
March 2002  
(14 02 05 C P) ISBN 92 64 99708 3

# 世界经济中的中国：国内政策的挑战—综述报告

本综述报告综合“世界经济中的中国—国内政策的挑战”该书的主要结论和政策建议。中国二十多年来的市场改革和贸易投资自由化取得了显著的成就，而加入世界贸易组织则标志着中国同世界经济的融合进入了一个新阶段。

在过去的五十多年中，经合组织成员国一直努力应对这些挑战，经合组织也同时与非成员经济体开展了这方面的积极并广泛的合作和政策对话。本综述报告描述中国经济互相关联的国内政策与状况，也对中国提供一些经济政策建议。

## 研究领域

农业展望和政策  
农村工业  
农村经济的影响  
工业前景与展望  
工业结构优先调整和重组  
中国工业的技术挑战  
银行业面临的挑战  
保险业的发展  
批发零售业的前景与展望  
外商直接投资：前景、展望与政策  
政策规定与结构性的管理改革：经合组织的观点  
竞争法规和竞争政策  
中国企业管理  
金融体制发展和金融管理，金融监督的政策  
发展资本市场的优先条件  
劳动力市场和社会保障政策  
为中国可持续性发展的有关优先环境政策  
中国税务体系和税务体制的改革  
国家预算管理 and 公共财政  
中央与地方政府之间的税务与财政关系  
中国区域和地区发展：前景和政策  
宏观经济优先政策  
附件1：中国加入世界贸易组织所签订的条款综述  
附件2：中国加入世界贸易组织后的影响—有关研究报告的综述

“经合组织与非成员国合作中心”负责目前正在开展的与非成员经济体的政策对话，也同时协调有关合作项目，本综述报告即是该项目的部分内容。

关于经合组织的出版物、期刊、统计数据，请上以下网站([www.SourceOECD.org](http://www.SourceOECD.org))。本网站是经合组织在线书店和图书馆，如有意参考或购买“世界经济中的中国—国内政策的挑战”整个综述报告，请上[www.SourceOECD.org](http://www.SourceOECD.org) 网站登记。登记后，请输入以下主题：发展，转变经济。如您想跟经合组织书店或图书馆直接联系，请发电子邮件到以下信箱：[SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org)。

经合组织总网站：[www.oecd.org](http://www.oecd.org)



本综述报告在经合组织与非成员国合作中心的赞助下而出版，与非成员国合作中心创办并协调经合组织对非成员经济体的政策对话和合作项目。

[www.oecd.org/ccnm](http://www.oecd.org/ccnm)



ISBN 92-64-99708-3  
14 2002 05 C P