

# 中国第十一个五年规划 中期进展评估

世界银行  
东亚及太平洋地区扶贫与经济管理局



## 汇率换算

(截至 2008 年 12 月 18 日)

货币	=	人民币
货币单位	=	元
1.00 美元	=	6.845 人民币元

## 缩略语表

5YP	- 五年规划
BMI	- 基本医疗保险
BRICs	- 巴西, 俄罗斯, 印度, 中国
CHCs	- 社区卫生中心
COD	- 化学含氧量
CPI	- 消费者物价指数
EFA	- 全民教育
IVDP	- 整村推进项目
LICs	- 低收入国家
MA	- 医疗救助
M & E	- 监测与评估
MDG	- 千年发展目标
MEP	- 环境保护部
MICs	- 中等收入国家
MOCA	- 民政部
MOF	- 财政部
MOLSS/ (MOHRSS)	- 劳动和社会保障部/人力资源和社会保障部
NCH	- 国家卫生委员会
NCMS	- 新型农村合作医疗制度
NDRC	- 国家发展和改革委员会
OECD	- 经合组织
PBOC	- 中国人民银行
PPI	- 生产者价格指数
R & D	- 研究与发展
SAT	- 国家税务总局
SO <sub>2</sub>	- 二氧化硫
URBMI	- 城市居民基本医疗保险

副行长:	詹姆斯·亚当斯
中国局局长:	杜大伟
扶贫与经济管理局局长:	尼赫鲁
项目经理:	高路易

# 目 录

综 述.....	1
第一章 序论.....	13
第十一个五年规划开始实施前的发展状况.....	13
第十一个五年规划.....	17
第二章 宏观经济平稳运行与人民生活水平提高.....	23
“十一五”规划前的发展状况.....	23
“十一五”规划中关于“宏观经济平稳运行”的重要目标.....	24
主要举措与发展情况.....	24
“十一五”期间，宏观政策如何演变？.....	27
新出现的问题与评价.....	29
第三章 产业结构优化升级.....	33
背景和主要目标.....	33
“十一五”规划目标的进展情况.....	34
实现“十一五”规划总体目标方面的进展情况.....	37
工业结构的合理性——如何衡量进步？.....	39
总结性评论.....	43
第四章 提高能源效率.....	45
背景与主要目标.....	45
采取的主要措施.....	47
截至目前取得的主要结果.....	50
结论与经验教训.....	53
建议.....	54
第五章 促进城乡协调发展.....	57
背景和主要目标.....	57
主要举措及实施结果.....	58
出现的问题及有关建议.....	70
第六章 完善基本公共服务.....	75
第一节、社会保障.....	75
背景和主要目标.....	75
总体进展、主要措施及成绩.....	76
分析结果，结论，未来面临的主要挑战.....	84

<b>第二节、卫生服务</b> .....	87
背景和重要目标.....	87
主要举措和迄今为止的总体进展.....	88
影响目标实现的因素.....	95
结论与经验教训.....	97
<b>第三节、教育发展</b> .....	100
背景和主要目标.....	100
主要任务的实施情况.....	101
结论.....	105
<b>第七章 建立一个资源节约型、环境友好型社会</b> .....	<b>109</b>
减少空气、水和固体废弃物污染.....	109
水资源效率和饮水安全.....	115
森林和生态系统保护.....	117
总结性评论和经验教训.....	120
<b>参考文献</b> .....	<b>123</b>
<b>附    录</b>	
附录一：“十一五”规划的概要.....	125
附录二：监测和评估体系.....	129
附录三：“十一五”规划实施的进展情况：第 10 章，第 11 章和第 13 章里 45 个目 标的概要结果”.....	130
附录四：“社会主义新农村”.....	140
附录五：国家发改委对农业和农村发展的投入.....	141
附录六：劳动力转移项目和措施.....	143
附录七：中国“十一五”规划期间主要的社会保障政策和制度(2005 年-2008 年).....	144
附录八：中国城镇养老保险制度主要政策变动一览表.....	146
附录九：中国“十一五”规划重点卫生政策(2005-2008).....	147
附录十：主要教育指标(2006 年).....	149
附录十一：“十一五”规划资源和环境目标的主要政策和规定.....	150

## 致谢

世界银行受国家发展和改革委员会发展规划司的委托，对中国“十一五”规划的中期进展情况进行评价和分析，完成了这份评估报告。报告的综述于2008年7月初提交发展规划司，整体报告于2008年10月提交。

报告课题小组负责人是世界银行的高级经济学家高路易（Louis Kuijs）。以下世界银行专家参与了报告的撰写：高路易（第一、二章），张春霖（第三章），赵建平（第四章），苏莎蕊（Sari Söderström）和 Luc Christiaensen（第五章），于小庆和 Minna Hahn Tong（第六章—社会保障单元），张硕和王世勇（第六章—卫生单元），肖丽萍（第六章—教育单元），李安度（Andres Liebenthal）和任欣（第七章）。非常感谢 Wanda Tseng 女士为总体评价方法以及各个章节提供的指导和反馈意见，她还与高路易共同撰写了综述单元。感谢李安度为总体评价方法提供的重要指导。

刘陈杰和徐高提供了出色的研究工作。陈建青和欧阳利为整个课题提供了重要的项目行政支持工作，陈建青汇编了报告。

一些咨询专家对几个章节提供了重要的意见和背景资料，他们是：国务院发展研究中心研究员杨建龙（第三章），中国农业大学教授林万龙（第五章）；以下研究人员为第六章做了富有帮助的信息收集工作，他们是：莫荣，崔少敏，俞勤宜，代涛和朱萍，我们在此一并感谢。

在课题研究的不同阶段，有许多同事和专家为报告提出了有价值的意见和建议。特别感谢迪帕克（Deepak Bhattasali），艾文耕（Vivek Arora），李善同对报告概念文件的评审和意见，鲍泰利（Pieter Bottelier），尼克·霍普（Nicholas Hope），优素福（Shahid Yusuf）是报告草稿的评审人，同时，非常感谢鲍泰利和尼克·霍普为总论单元提供的宝贵意见。发改委的徐林司长为报告提供了宝贵的意见和指导，世界银行驻中国代表处首席经济学家韩伟森（Ardo Hansson）也给报告提供了意见，我们在此致谢。

世界银行东亚及太平洋地区扶贫与经济管理局局长兼首席经济学家尼赫鲁（Vikram Nehru），中国局局长杜大伟（David Dollar）为报告做了整体指导。



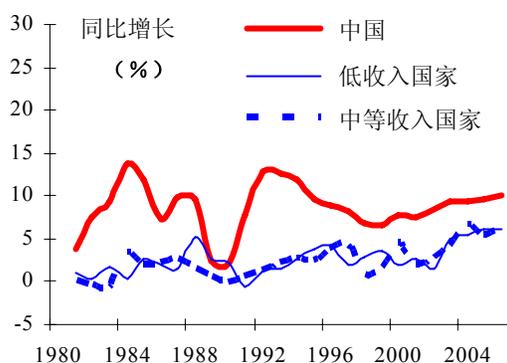
## 综述

### 第十一个五年规划实施前的情况

在2003年至2005年制定第十一个五年规划（“十一五”规划）的时候，中国已经经历了较长时间的经济快速增长、减贫，并进一步融入世界经济。改革开放三十年来，中国的经济增长独树一帜，增长速度超过了低收入国家、中等收入国家和其它金砖国家（巴西，俄罗斯和印度）（见图1和图2）。中国的国民生产总值（GDP）年均增长10%，经济的波动降低，自20世纪90年代中期以来，总体通货膨胀率较低。按照各种标准和定义计算，贫困率大幅度下降。按基本生活需求成本标准，贫困率从1981年占人口的65%下降到了2005年的约7%，数亿人口摆脱了贫困，这是前所未有的速度。对外贸易和外商直接投资的快速扩大，使中国迅速地融入世界经济，中国最终在2000年加入了世界贸易组织。

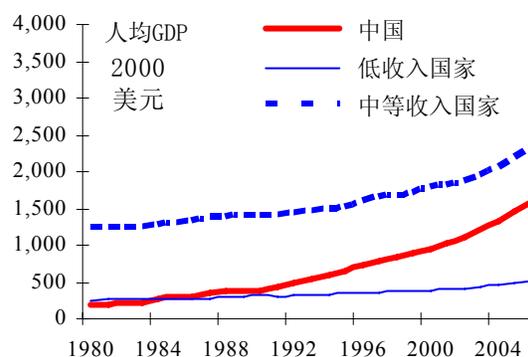
改革增强了中国经济的市场导向。私营部门和市场机制的作用稳步扩大，政府对经济活动的直接控制减弱。产品和要素市场的全国一体化程度逐步提高。但有一个例外就是，金融部门的改革仍然滞后，主要大银行仍然是国有性质的，并且主导金融体系。尽管如此，金融部门还是取得了显著的进展，政府对主要国有银行进行了再注资，引入战略投资者，增加了资本市场的资金，改善了监督和监管框架，加强了内部管理和控制。与此同时，资本市场得以扩大和深化。最后，自90年代中期以来，改革初期的财政收入压力得到缓解。

图 1 中国人均GDP快速增长



数据来源：世界银行的《世界发展指标》

图 2 中国赶上其他国家



数据来源：世界银行的《世界发展指标》

尽管取得了这些成果，但政策制定者越来越注意到，由于经济快速增长，各种经济和社会失衡问题随之出现。这些包括：

- 经济增长过于依赖投资和出口，以牺牲国内需求，特别是国内消费为代价。这点反映在经常帐户盈利的不断扩大，2005年已经占GDP的7%。
- 经济以工业为主导，特别是重工业，服务业发展滞后，与中等收入国家平均54%的比重，以及发达国家70%的比重相比，中国服务业占GDP的比重是40%。
- 对能源和其它资源的需求迅速增加。2000年至2005年，初级能源的消耗增加了62%，主要原因是资本密集型和以工业为主导的经济增长模式。能源消耗上升，扭转了改革开放初期的能耗下降趋势。按购买力平价计算的GDP，到2005年，中国的能耗比印度高43%、比美国高73%。过度地使用地表和地下水资源，造成了北方平原的严重缺水。
- 城乡之间、内陆和沿海省份之间的区域发展差距和收入差距在不断扩大。
- 城市和农村享有的基本公共服务明显不均等。社会保障提供仍然不足，特别是针对弱势群体，包括大量农民工。城乡之间获得教育的机会也不均衡；农村卫生体系的发展缓慢，可负担得起的卫生保健普遍缺乏。
- 改善环境质量的记录喜忧参半。尽管许多城市的空气质量有了提高，南方的水质有了改善，但主要污染物的总体排放和生产的固体废物增加了。世界上污染最严重的20个城市中，中国占了13个。土地的利用方式使城市化、农民收入以及环境保护这三者间的需求关系更加矛盾和紧张。

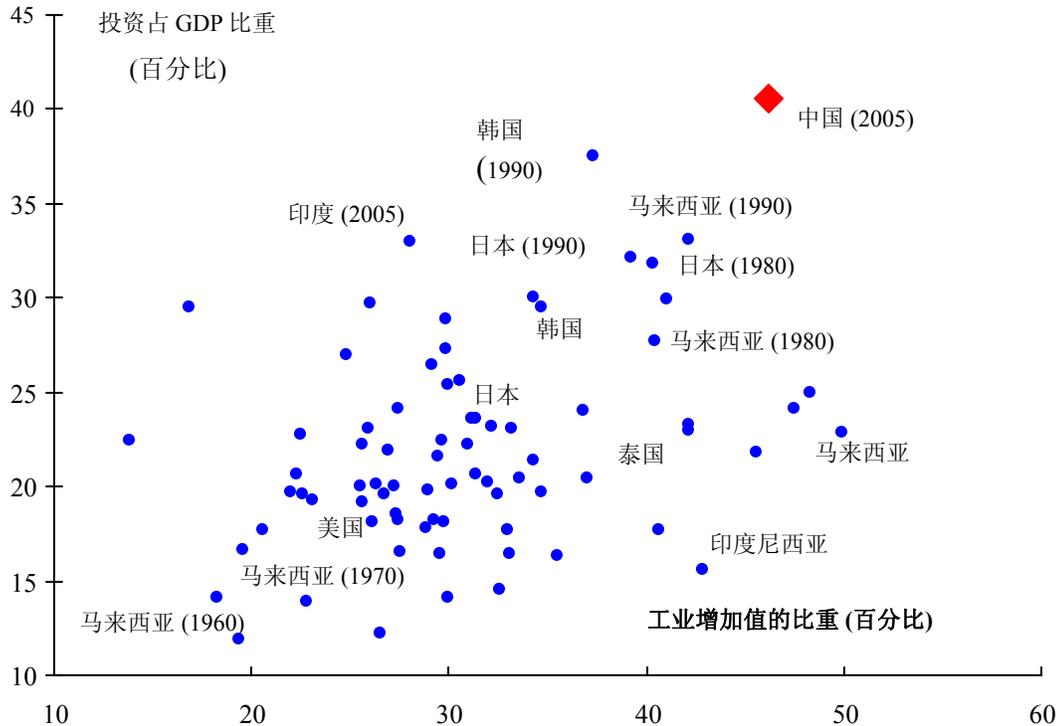
在很大程度上，中国资本密集和工业为主导的经济增长模式导致了这些失衡（见图3）。中国的经济增长一直是资本密集型，投资占GDP的比重在2005年上升到43%。依据增长核算，1993年至2005年，资本积累占GDP增长的60%以上。从部门看，经济增长主要由工业拉动，2003年至2005年，工业占全部GDP增长的60%以上。企业将利润和从国有银行获得的低廉信贷投资于额外的产能。工业的增长主要是通过提高劳动生产率，而非通过增加就业的方式获得，这一点部分地体现在国有企业的减员。此外，在工业率先发展的情况下，服务业发展滞后（与中等收入国家服务业的平均比重54%，高收入国家70%的比重相比，2005年中国服务业占GDP的比重为40%）。因此，尽管城镇就业增长比较强劲，但却没有达到整个经济快速增长所应带来的就业增长速度。

这种资本密集型和工业拉动的增长模式是上文所述经济发展失衡的主要原因。第一，资本密集和工业拉动的经济增长明显地加重了能源和自然资源的消耗，以及环境的退化。尽管有显示表明，能源和自然资源的消耗在一些行业呈不断下降，然而，相对快速增长的工业却增加了能耗和资源消耗在国内生产总值中的比重，第二，相比服务业引导型增长，资本密集型增长所创造的就业机会相对较少，限制了吸纳农业剩余劳动力，加大了城乡收入的不平等和农村贫困。第三，资本密集型增长使工资收入占GDP的比重下降，导致消费占GDP的比重下降，投资比重上升，对外经常帐户盈余进一步扩大。

**政府的政策强化了资本密集、工业主导和出口拉动的经济增长模式。**尽管政策为经济发展服务，但却间接地加大了失衡。政策鼓励储蓄和投资，政府开支主要用于基础设施，而非卫生和教育，而且偏向于富裕和沿海地区。大型工业企业可以便利地获得低廉的

信贷资金，以及低价格的投入品，包括资本、能源、自然资源、土地以及环境，由此推动了工业化。不愿增加汇率的灵活性和汇率升值，进一步刺激了出口和工业生产。工业的优先发展意味着服务业未受到足够的重视。户籍制度限制农村人口向城市的流动，限制流动人口享有基本的城市公共服务，尽管这种做法确实控制了城镇化的发展速度，避免了城市贫民窟的出现，但同时却强化了资本密集型的经济增长模式。

图3 国际比较：中国的资本密集型与工业主导型经济 1/



数据来源：世界银行的《世界发展指标》，国家统计局，研究人员的估算。

1/ 除非另有说明，均为 2001 年数据。

### “十一五”规划：中国发展战略的转折点

“十一五”规划对政策重新定位，纠正失衡。以往的计划是把数量增长作为主要目标，而“十一五”规划的创新在于优先考虑调整经济结构，以及实现环境和社会发展目标，这是一个重大转变。“十一五”规划认识到经济、环境和社会发展目标是互相交织的。“十一五”规划的指导原则和政策取向寻求重新调整经济增长模式，把内需特别是消费作为主要的驱动力，服务业作为主导行业。这将使经济增长与资源节约、能源使用效率以及环境保护之间实现更加均衡的发展。而且，转变经济增长方式将有助于减少城乡间差距。本次“十一五”规划的目标还包括促进区域协调发展，改善基本公共服务，特别是社会保障、卫生和教育。为了达到这些目标，“十一五”规划提出了15个重大任务以及战略重点，由22个量化指标支持，其中8个为约束性指标，14个为预期性指标。“十一五”规划还制订了三个层次的监测指标体系和评估框架，其中包含大量的量化指标，尽管这些指标还缺乏操作性，但总体目标是要实现经济更加以人为本，更公平和可持续的增长和发展，从而建立一个更加“和谐社会”。

## “十一五”规划的实施：已取得的成效

这个中期评估是评价“十一五”规划实施两年半以来的进展情况，总结初步的经验教训，提出政策调整建议。主要评审以下战略目标：确保宏观经济平稳运行和提高人民生活水平、工业结构优化升级、提高能源利用效率、协调城乡发展、改善基本公共服务提供、促进可持续发展。

在“十一五”规划实施期间，中国经受了一系列外生冲击。在国内，冰雪灾害和刚刚发生的四川大地震造成了巨大损失。在外部，由于美国房地产市场衰退和相关的信贷危机，全球需求放缓，增大了风险规避。国际油价、食品和其它商品价格的飙升构成了新的挑战，但同时，也使“十一五”规划的政策优先事项更具针对性，从而提高经济的韧性，并确保可持续增长。

“十一五”规划为政策制定者提供了有益的指导。“十一五”规划制定的目标和任务符合中国的发展挑战和政府确立的发展优先事项。此外，量化指标与指导原则、方向和目标也是一致的，这表明指导原则和目标已成功付诸实施。

为实现规划目标，最近推出了许多政策、规划和监管措施。其中包括领导层的指导方向、整体战略、具体的行政和政策措施，以及设立新的机构，制定监管和标准。总体而言，这些措施是全面的，而且与目标密切相关。

实现“十一五”规划主要目标，已取得的成效（见表1）。

- 经济增长远远超出了预期。
- “十一五”规划中最重要的社会发展目标取得了显著成效：改善了社会保障、教育、卫生方面的基本公共服务，改善了农村地区的条件（尽管城乡间收入差距仍在继续扩大）。
- 实现环境目标的进展喜忧参半：提高能源效率的进展缓慢，但在减少空气和水污染、提高工业固体废物的利用率、提高水的使用效率、扩大森林覆盖面方面，取得了成效。

总体而言，目前取得的成效主要归结于几个主要因素。这些包括领导层的政治承诺，充分的行政执行力，以确保快速推出新的举措，有力的公众支持，地方官员绩效考核问责制，以及加大中央的投入。这些政策措施是全面的，而且与目标密切相关。

然而，在重新调整整体经济增长模式方面，成效仍不明显，从而影响了其它主要目标的实现。引导工业和投资转向服务和消费的进展缓慢，这反过来又使实现提高能源使用效率、环境目标和减少外部失衡变得困难。尽管政府做出了努力，但由于缺乏果断性的调整经济的措施，将不可避免地使城乡之间的收入不平等进一步扩大。展望未来，调整经济增长模式有助于实现这些目标，巩固已经取得的社会发展成就。实现经济的重新调整的政策议程范围非常广泛，涉及宏观经济政策的调整和结构改革，这将在下文中讨论。

表1 中国“十一五”规划量化指标进展的实现情况

类别	指标	2005	2007	2010	目标
		实际	实际	目标	类型 1/
经济增长	GDP (万亿人民币)	18.4	25.0	26.1	A
	人均GDP (人民币)	14,103	18,885	19,270	A
经济结构	服务业占总增加值的比重 (%)	39.9	40.1	43.3	A
	服务业占总就业的比重 (%)	31.4	33.2	35.3	A
	研发支出占GDP比重 (%)	1.2	1.4	2.0	A
	城镇化率 (%)	43.0	44.9	47.0	A
人口、	总人口(亿)	13.1	13.2	13.6	O
资源、 和环境	单位GDP能耗降低 (%)	0	4.6 2/	20.0 3/	O
	单位工业增加值用水量降低 (%)	0	...	30.0 3/	O
	农业灌溉用水有效利用系数	0.45	0.46 4/	0.50	A
	工业固体废弃物综合利用率 (%)	56.1	61.2	60.0	A
	耕地保有量 (百万公顷)	122.1	121.7 4/	120.0	O
	主要污染物排放总量减少 (%)				
	化学含氧量 (COD)	na	2.1 2/	10.0 3/	O
	二氧化硫 (SO <sub>2</sub> )	na	3.2 2/	10.0 3/	O
	森林覆盖率 (%)	18.2	...	20.0	O
	公共服务	平均受教育年限 (年)	8.5	...	9.0
和生活质量	城镇基本养老保险覆盖人数(亿)	1.7	2.0	2.2	O
	新兴农村合作医疗覆盖率 (%)	75.7	85.7	80.0	O
	五年城镇新增就业 (百万)			45	A
	五年转移农业劳动力 (百万)			45	A
	城镇登记失业率 (%)	4.2		5.0	A
	城镇住户人均可支配收入 (人民币)	10,493	13,790	13,390	A
	农村住户人均纯收入 (人民币)	3,255	4,140	4,150	A

数据来源：中国官方，国家统计局，研究人员的估算

1/ A=预期，O=约束

2/ 2006—2007年的累积下降

3/ 2005—2010年的累积下降指标

4/ 2007年的数据尚未获得，这是2006年的数据。

## “十一五”规划的主要具体目标

### 宏观经济平稳运行与人民生活水平提高

中国经济基本成功地保持了高增长和低通胀。在2005年至2007年期间，GDP增长速度上升到了年均12%的水平。尽管城乡间收入差距继续拉大，但总体来讲，城乡两地均实现了人均收入的快速增长（见表2）。然而，在重新调整经济增长动力的方面，成效仍不明显。尽管工业、投资和出口的增长有所缓和，但经济增长仍然主要由这三者拉动（见图4、图5）。尽管劳动密集型的服务业发展仍然落后于工业，但由于整体经济发展良好，城镇创造就业的能力依然很强。初步的数据显示，在“十一五”规划的头两年，减贫成效显著。尽管受到全球金融风暴和经济放缓的影响，2008年底和2009年初的增长将减弱，但中国国内经济增长势头依然保持良好，整体经济和人均收入的增长目标还是有望实现的。

表 2 宏观经济和人民生活水平指标

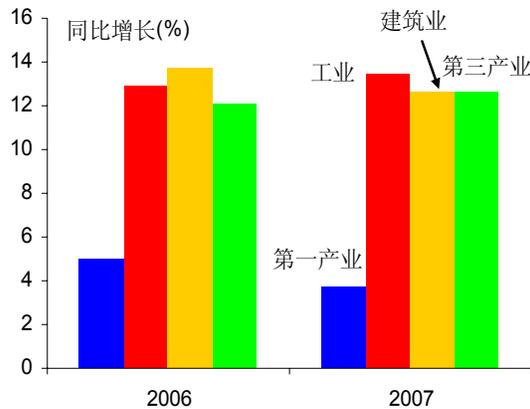
	2005	2006	2007	2008 WB 1/
实际 GDP (生产方面)	10.4	11.6	11.9	9.4
消费者价格 (阶段平均)	1.8	1.5	4.8	6.5
财政平衡 (占 GDP 比重)	-1.2	-0.5	0.7	-0.4
经常账户平衡 (占 GDP 比重)	7.1	9.5	11.3	9.3
城市人均收入增长 (实际) (%)	9.6	10.4	12.2	...
农村人均收入增长 (实际) (%)	6.2	7.4	9.5	...

数据来源：国家统计局、国家外汇管理局、财政部。

1/世界银行预测，2008年6月。

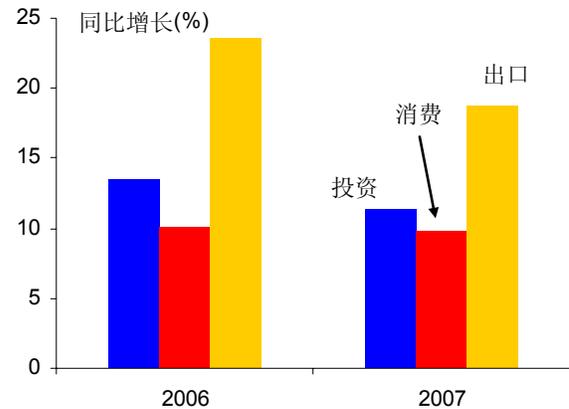
2007年以及2008年的大部分时间，国际和国内食品价格的急剧上升提高了整体通货膨胀水平。到目前为止，由于价格管制的因素，不断攀升的国际石油价格对国内通货膨胀的影响被大大地减弱了。这一状况即使在2008年6月国内燃油价格上调后也没有改变。2008年的年中，食品价格停止上升，即使在面对更大的石油和商品价格上升压力的情况下，总体通胀开始下降。全球经济放缓导致了石油和商品价格的突然逆转，因此，通货膨胀很可能会继续下降，2009年的通胀率可能会非常低，然而，不灵活的汇率制度限制了货币政策的独立性，货币和汇率政策使影响未来价格走向的风险和不确定性加大。

图 4 工业增长超过服务业增长  
(不变价格)



数据来源：国家统计局，研究人员的估算。

图 5 投资增长超过消费增长速度  
(不变价格)



数据来源：国家统计局，研究人员的估算。

作为中国宏观经济失衡的一个表征，经常项目盈余占GDP比重在2007超过了11%，占全球总产出的比重也达到了0.75%。由于原材料价格攀升所导致贸易条件严重恶化，2008年前5个月，中国贸易盈余低于上一年同期。虽然世界经济增速已经减慢，但按不变价格计算，中国的贸易盈余继续对GDP增长起着拉动作用。巨额贸易盈余的一个重要原因是，对中国经济增长模式的重新调整还未取得决定性的进展。近几年来，汇率的发展也制约了结构调整的进展，正如前面所述，工业的投入品和资本品的定价政策，以及财政政策和金融部门政策，都在政策制订过程中发挥了作用。

**中国的汇率已经逐步升值。**自2005年7月，人民币开始以一篮子货币作为参考基准。到2008年11月，人民币已经对美元累积升值将近21%。然而，同一时期美元对世界其它主要货币却出现了显著的贬值，尽管最近几个月有所回升。因此，在贸易加权基础上，自2005年7月以来，人民币汇率的升幅有限，升值了将近15%。与此同时，中国制造业的生产率继续提高，这意味着均衡汇率的加强。

### *产业结构优化升级*

**在实现产业结构的整体目标方面，取得的成果喜忧参半。**服务业及研发人员占社会总就业比例这一目标是可以达到的。然而，鉴于最近的形势，提高服务业占GDP比重的这一目标可能无法实现。相反，在“十一五”规划实施的前三年，工业增长速度继续高于服务业的增速。在工业领域，能源密集的重工业和化工业（如钢铁业和铝业）规模继续扩大，即使在2008年的下半年这些部门出现了大幅下降。这使得“十一五”规划中关于能源效率和环境质量的目标更加难以达到。

**优化产业结构的工作议程看起来走上正轨。**虽然很难衡量这一方面的成绩，但政府设定的关于产业优化和升级的任务正在得到执行：加快发展高技术产业；振兴装备制造业；调整原材料的结构和空间布局。在产业升级中，通过投资许可证、土地使用准入、财政资源、各种行政措施等方式，政府在主导的资源配置中发挥重要的作用。

**实施优化产业结构的工作议程是否能够真正改善经济和产业结构，仍然是个有待讨论的问题。**这是因为，在日益市场化的经济中，很难评价为产业结构优化所提出和实施的具体措施是否是最优的。随着中国经济市场化导向的不断加强，应该通过一些鼓励创新的措施实现产业升级，如提高知识产权保护；推进风险资本市场建设；提升国有企业的治理；以及帮助私营公司更好地进入资本市场。

**总的量化指标表明，工业领域继续取得进展。**表现为“十一五”规划实施的头两年，劳动生产率继续快速提高，赶上了高收入国家。生产率的提升和升级增强了中国的国际竞争力。从中国在国际市场中持续上升的市场份额可以看出，中国的竞争力非常强。除此之外，即使在近期经济衰退的情况下，国企和非国企的资本回报继续提高。国企资本密集度（单位人力资本投入）继续高于非国有企业，而在资本回报率、就业创造和劳动生产率增长等方面，国由企业的表现则不如非国有企业。

### *提高能源利用效率*

**中国的能源消耗已经降低（每单位产出所消耗的能源），但仍远远低于为实现2010年降低20%的目标所需要的幅度。**在“十一五”开始的时候，单位能耗已经扭转了自2002年开始不断攀升的趋势。但是，这种势头的可持续性是一个很大的问题。因为，单位能耗的降低主要来自于各行业层面，而非宏观层面。在部门内，能源效率的提高也仅仅是在个别产品上。资本密集的高耗能企业的增长还是快于经济中其他部门的增长。这是因为，在能源与其他资源的定价等方面，基本的增长模式与相关政策还基本上没有什么变化。在未来，通过技术改造和关闭效率低下的产能来提高效率的做法将会变得更困难。如果不根本地改变经济和产业结构，单位能耗降低20%的目标很有可能无法实现。提高能源价格可以有效地提高能源效率和促进结构调整。同等重要的是，要建立相应的政策、制度、监管、技术和金融框架，使中国的经济增长模式向更加节能的方向继续转变。

## 协调城乡发展及改善基本公共服务

“十一五”规划头两年，社会发展取得了显著进步。政府在农村问题上的预算支出从2005年占GDP的1.6%增加到了2008年占GDP的2.0%。农村地区的状况有了很大的改善。

“十一五”规划中有关协调城乡发展的目标，包括扩大新型农村医疗合作制度的覆盖率、耕地保有量，以及农村居民人均收入等目标都有望实现（见表3）。在提高农民收入和生活水平方面，“十一五”期间所实施的4项政策发挥了重要作用：（1）2005年取消了农业税费；（2）在农村实行免费的九年义务教育；（3）实施新型农村合作医疗制度；（4）扩大最低生活保障标准覆盖面。

表3 社会指标

	2005	2007	2010 目标	百分比 已完成
城市基本养老保险人数（百万）	175	201	223	54
农村低保覆盖人数（百万）	8.3	34.5	无数据	无数据
新农合覆盖县数量（%） <sup>1/</sup>	22	86	80 <sup>2/</sup>	>100
农村医疗救助覆盖人数	11.1	35.7	无数据	无数据

数据来源：劳动与社会保障部、民政部年鉴、卫生部、教育部。

1/新型农村合作医疗制度（卫生保险）。

2/目标最近修改为100%。

改善社会保障、教育和卫生等公共服务方面，取得了显著进展。这得益于政府强有力的行动，以及不断推出的各种举措。尽管在一些设计问题上仍然需要改革，但“十一五”规划中有关的社会发展目标正在得到实现，而且有些方面甚至可以提前实现：

- 中国正在稳步实现扩大城市基本养老保险、失业保险、工伤保险、生育保险和农村低保（针对农村最贫困人口实行的消除贫富差距的项目）的目标。在取得了这些显著进展后，现在的重点是关注社会保障框架的设计问题。
- 健康保护和主要疾病预防控制的目标正超前实现。到2008年末，新型农村医疗合作制度将覆盖全国所有县。在城市，职工基本医疗保险也正在迅速扩大。目前医疗救助体系已覆盖所有农村的县；在城市地区引入医疗救助的工作也正取得进展。在健康保护迅速扩大的基础上，政府可以将注意力转向一些设计问题。
- 在教育重点领域，全国推行九年义务教育，以及扩大职业教育和高等教育的规模，促进其系统发展等目标都将提前实现。

与此同时，如何保证更为公平地分配经济快速发展所带来的好处依然是个挑战。这是因为当农村状况改善的时候，城市地区提高得更快。尽管对农村地区加大了资金支持，2005年至2007年中央政府在农业和农村问题上的支出增加了75%，但是城乡间的收入和生活质量差距仍在继续扩大。

## 加强可持续发展

初步情况表明，在建立一个资源节约型和环境友好型经济方面，中国已经取得了进展。在过去两年。前十年的空气和水污染排放持续攀升的局面得以扭转，但实现减排10%的目标可能较为困难，这表明，二氧化硫和化学含氧量的减排还是取得了进展（见表4）。工业固体污染物的综合利用率也得到了提高。灌溉节水效率和降低单位工业增加值用水量均有所改善，但是单位工业增加值用水量降低30%仍然是个很难实现的目标。森林覆盖面积已逐步增加，受冻雪灾害的影响，可能会推迟实现森林覆盖率增加20%的目标。

表 4 环境指标

	2005	2007	2010 目标	百分比 已完成
化学含氧量（COD）排放(万吨)	1414	1384	1270	21
二氧化硫（SO <sub>2</sub> ）排放量(万吨)	2549	2467	2295	32
工业固体废弃物综合利用(%)	56	61.2 1/	60	> 100

数据来源：2007年数据年鉴，新华社。  
1/为2006数据。

但是，环境问题仍然是巨大的挑战。中国的空气和水污染在很多地区都超出了适用的标准。淡水取用已经超过了地表水和地下水资源的可持续水平。尽管，目前正采取大规模行动恢复森林的环境和生态功能，森林的破坏程度超过了可接受的水平。由于目前工业增长主要是来自于资源密集型和高污染为主的企业，这使得继续提高资源利用效率的前景变得暗淡。

总之，在实现“十一五”规划的主要目标方面，已取得了重大进展，但是仍存在一些关键性的挑战。特别是宏观经济结构和产业结构调整步伐缓慢，使得在提升能源和水资源的利用率、改善环境质量方面所取得的进展有限。而且，由于结构调整缓慢，经济所能创造的城镇工作机会少于劳动密集型增长模式下的就业机会，尤其是城镇的正规就业和农民工永久迁移所需要的就业，这样就消弱了社会发展领域中已经取得的成果。另外，受汇率升值的限制，加上特别是制造业的生产率快速提高，以及促进产业投资的其他政策因素，造成了大量的、同时也是不可持续的对外经常账户盈余和通货膨胀的风险。因此，应该重点考虑调整结构，实现均衡发展，这将有助于实现环境目标和巩固社会发展成果。

## 未来的政策议程

实现经济均衡发展需要进行广泛的改革。这些改革包括：宏观经济以及结构政策、财政政策、政府间财政关系、政府支出的监测和评估和行政改革，价格改革，以及加强监管和标准。目前为止的实践经验表明，需要在以下几个领域进行政策调整。

一系列宏观经济和结构政策将有助于刺激国内消费，减少国内储蓄，并促进服务业的发展。包括：

- 继续将政府支出从投资转向社会保障、卫生和教育。

- 加强汇率管理，促进生产从贸易品转向非贸易品。提高汇率的灵活度，从而增强货币政策的独立性，这将有助于更多地依赖市场手段，包括利率，来进行宏观经济管理。
- 进一步推进金融市场改革，以提高资本配置效率，适应更高的利率水平，从而实现低投资下的经济增长，并提升消费在经济中的作用。这样的改革以及更高的资本配置效率会使服务业及中小企业受益。
- 推广国有企业的分红政策，改善公司治理，消除国有企业过度投资的倾向。

#### **财政和税收政策有助于调整生产结构：**

- 通过提高价格、税收措施或征收排污费等手段，消除包括土地、能源、水、自然资源和環境等工业投入定价过低的问题。加快能源价格改革将保证价格能够全面反映能源供应的所有成本（包括对环境和资源消耗造成的代价）。最近国内油价的调整就是朝着这个方向走出了正确的一步。
- 取消税收体系中所遗留的补贴和刺激制造业发展的扭曲现象。这包括增值税制度和遗留的对外商直接投资的税收优惠政策。
- 取消对服务业发展的限制。消除一些服务行业中的垄断和寡头垄断现象，这同消除其它方面的障碍，以及有力执行 WTO 的承诺相比一样重要。

**给予地方官员更多的激励和更好的工具，以实现均衡发展的目标，进行制度改革也很重要。**一个关键措施是加强问责，特别是对地方官员的绩效评估，以及加强法律法规的执行。去年，国家将土地出让金纳入地方政府预算，而不是作为预算外资金的一部分由土地资源局管理。这样的做法能够改善资金的管理，降低追求土地密集型发展模式的动力。

**中国现在的财政状况良好，可以支持经济追求均衡发展。**将提高资源价格和環境税所获得的收入投入到“十一五”规划所确定的关键领域中，也可以用来减少其它方面的税收，还可以用于补贴受到价格调整影响的弱势群体。

**改革政府间财政关系，将使贫困地区有更多的资源用于改善社会发展领域。**贫困地区资金不足通常是制约很多领域进一步发展的关键因素。这些领域包括，提供农村服务，社会保障、教育、卫生，以及提高资源利用效率。造成这些问题的原因是广为人知的：中国的地方政府承担着比其它国家地方政府更大的财政支出比重。如果没有富裕地区向贫困地区进行的大量净资金转移，或者其它收入来源，将必然造成人均公共服务支出在区域间的巨大差异。另外，目前对于低收入但资源丰富的省份，它们在资源被取用以支持国家发展时并没有得到足够的补偿。这需要通过改革政府间财政关系来从根本上解决这些问题。这包括提高富裕地区向贫困地区的转移支付，即财政均等化转移支付，还有与中央政府和地方政府支出责任的重新划分相结合。此外，中国应该考虑通过不同方式，给予贫困地区更多的财政资金来源，帮助其发展。提高资源税，可以将税收中更高比例的资金拨给贫困省份政府，这样就可以减少它们对中央财政转移支付的依赖。对环境服务（如水、土地使用权流转）收取的费用也可以成为贫困省份的收入。

**政府支出方面的重点在于提高支出效率。**最近，政府增加了开支，并推行了很多新举措，为此需要建立更系统和严格的监测和评估框架。这需要利用国际经验和标准，进行更多的研究和分析，开发注重结果和质量的监测指标，以及健全的、能够追踪进展的信息系统。同时，还需要努力营造一个以证据为基础的评估文化，并加强相关的能力建设。需要将评价结果和政策调整、重点领域以及资金投入更好地联系起来。此外，还需要加强问责制度。最近，地方官员的评价体系中包含了“十一五”规划目标的实现情况，这一举措对加强问责制度非常有益。虽然，各种规划之间的分割在中国这样一个大国很难避免，但还是需要通过更大的努力实现规划间的整合和协调。

**需要一个双重办法来缩小城乡间的收入差距。**一方面，促进劳动力从农村向城市的转移，另一方面，提高农村劳动生产率（包括务农和非务农劳动）。虽然可以进一步放松对农村劳动力进入城市的限制，但这一过程并不能快速地完成，以至于不能有效地消除城乡间收入差距。城乡收入的转移也不足以消除收入差距。因此，需要提高农业产出和农业劳动生产率，这需要将更多且更有效的公共支出投向农村公共产品；需要对农业科技进行更多的投入；给予主要农作物生产中有利于环境可持续发展的技术更多的资金支持（包括更高效的水资源管理）；促进农业多样化生产和高价值产品生产。同时，还需要深化和加快相关的土地改革，包括土地征用和土地使用权的改革，改善农产品生产商获得金融服务的渠道，从而为实现农业现代化创造一个有利环境。

**通过加大市场机制和监管手段，加强行政工具的效果。**到目前为止，能源效率和环境污染方面所取得的成绩，主要是通过行政措施来实现的。但是，如果没有市场激励和监管机制，以及对地方官员绩效评估的标准，这样的成果在未来很难维持。目前急需建立一个政策和制度框架，鼓励通过市场手段实现均衡发展。这需要进行价格改革，特别是在能源和资源定价以及税收方面的改革。此外，中国的粮食价格政策也应该调整，使国内价格更接近国际价格。可以采用的监管措施还包括：环境排放标准、消费产品贴标、以及燃料/建筑效率标准等。当然，对这些规定和标准的有力地执行也是同等重要的。



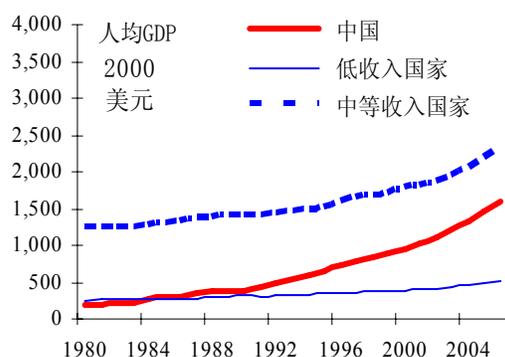
# 第一章 序论

## 第十一个五年规划开始实施前的发展状况

在 2003—2005 年制定第十一个五年规划（“十一五”规划）的时候，中国已经经历了一个很长的持续、快速的经济增长和发展阶段。1978—2005 年，GDP 的年平均增长速度接近 10%，而且自 20 世纪 90 年代中期以来，增长率的波动幅度逐渐减小，通货膨胀率也保持在较低水平。与发展阶段近似的国家相比，中国的总体增长成绩令人瞩目：增长速度超过了低收入国家、中等收入国家和其它金砖国家（巴西，俄罗斯和印度）（见图 1.1, 图 1.2）。其结果是，中国快速赶上中等收入国家，其人均 GDP 从 1995 年相当于中等收入国家平均水平的 43%，增加到 2005 年的 66%（按 2000 年价格计算）。

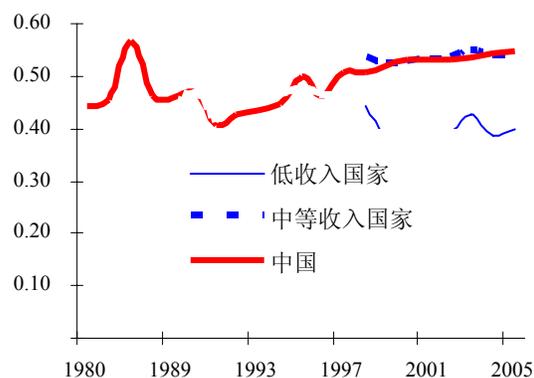
生活水平大幅改善，贫困现象显著减少。按照各种定义计算，贫困人口的比例均大幅度下降。按照基本需要费用标准计算，贫困率在 1981 年约为 65%，到 2004 年已降至 7% 左右，数亿人摆脱了贫困状态。随着国有企业大规模减员的高潮已趋于尾声和私人部门经济活动的繁荣，城市地区的失业压力早在 10 年前就已得到了缓解。

图 1.1 中国的增长表现与类似发展阶段的国家  
的对比（人均 GDP，2000 年美元价格）



数据来源：世界银行的《世界发展指标》

图 1.2 中国的人类发展指标也在改善 1/



数据来源：联合国开发计划署研究人员估算  
1/联合国人类发展指数，去除人均 GDP 的影响

由于结构改革和开放继续推进，使中国更接近于完全成熟的市场经济。通过迅速扩大对外贸易和外国直接投资，中国经济正在快速与世界经济融合。跨国公司纷纷在中国设立制造基地，生产和制造产品，供应国际和国内市场<sup>1</sup>。私人部门和市场机制的作用持续

<sup>1</sup>自 20 世纪 90 年代早期以来，中国获得的外国直接投资的金额与 GDP 的比值在 2%~4% 之间波动。外国直接投资并不是中国特别需要的投资资金来源，却是引进技术和管理技能的重要手段。

扩大，而政府对于经济活动的直接控制减少了<sup>2</sup>。产品和要素市场的全国一体化程度有所提高，当然还存在进一步提升的空间，特别是服务业部门。金融部门的改革在继续，但是仍然落后于实体经济的转型，所有大银行还都是国有性质的，银行融资在整个金融体系中仍占据主导地位。尽管如此，政府在 2005 年对主要的国有银行增加了资本金，引入了战略投资者，并在资本市场筹集资金；银行的内部管理和控制，以及监督和管理控制均有所改善，当然距国际先进水平仍有进一步完善的空间。资本市场在这一时期得以扩大和深化。最后，自 90 年代中期以来，改革初期的财政收入压力得到了缓解。

尽管取得了这些成果，但是政策制定者越来越注意到，由于经济快速增长，各种经济和社会发展失衡问题随之出现。国家发展与改革委员会在对第十个五年计划的中期评估中提出了“五大失衡”问题<sup>3</sup>。这些失衡反映出中国“不健康”的经济增长模式：过于依赖投资和出口；第三产业发展不足；对于西部地区开发的政策指导和激励不足；城镇化速度太慢；经济和社会发展失衡。

具体而言，在 2003—2005 年，政府就注意到以下一些需要着手解决的失衡问题：

- 经济增长过于依赖投资和出口，以牺牲国内需求，特别是国内消费为代价。这点反映在经常帐户盈利的不断扩大，2005 年已经占 GDP 的 7%。
- 经济以工业为主导，特别是重工业，服务业发展滞后。与中等收入国家平均 54% 的比重，和与发达国家 70% 的比重相比，中国服务业占 GDP 的比重为 40%（见表 1.1）。
- 对能源和其它资源的需求迅速增加。2000 年至 2005 年，初级能源消耗增加了 62%，主要原因，资本密集型和以工业为主导的经济增长模式。能源消耗上升，扭转了改革开放初期的下降趋势。按购买力平价计算的 GDP，到 2005 年，中国的能耗比印度高 43%、比美国高 73%。过度使用地表和地下水资源，造成了北方平原的严重缺水。
- 城乡之间、内陆和沿海省份之间的区域发展差距和收入差距在不断扩大。
- 城市和农村享有的基本公共服务明显不均等。社会保障提供仍然不足，特别是针对弱势群体和大量农民工的社会保障。城乡之间获得教育的机会也不均衡；农村卫生体系的发展缓慢，可负担得起的卫生保健普遍缺乏。
- 改善环境质量的记录喜忧参半。尽管许多城市的空气质量有了提高，南方的水质有了改善，但主要污染物的总体排放和生产的固体废物增加了。世界上污染最严重的 20 个城市中，中国占了 13 个。土地利用方式使城镇化、农民收入以及环境保护这三者间的需求关系更加矛盾和紧张。

---

<sup>2</sup> 经济合作与发展组织的报告认为，中国的私人部门的附加价值所占的比重从 1998 年的 28% 提高到了 2003 年的 52%（OECD，2005）。

<sup>3</sup> 该评估是中国进行的第一次中期评估，由国家发展和改革委员会发展规划司（Development Planning Department, NDRC）完成。这次中期评估根据所能得到的指标和数据对主要的经济和社会发展趋势进行了测算，要求各省和各部委提供了中期评估报告，并对 100 位专家学者进行了意见调查。这次评估考察了第十个五年计划在 9 个方面的实施情况：“宏观调控目标”，产业结构，西部大开发，城市化，科技和教育，自然环境，经济体制改革，对外开放，以及人民生活水平。

表 1.1 按照第十一个五年规划的指标，中国 2005 年的进展情况

类别	指标	1995 实际	2000 实际	2005 年		
				中国	中等收入 国家 1/	高收入和 OECD 国家 2/
经济增长	人均国内生产总值 (美元) 3/	658	949	1,451	2,181	26,051
经济结构	服务业增加值比重 (%)	32.9	39.0	39.9	54.3	69.8
	服务业就业比重 (%)	24.8	27.5	31.4	...	70.0
	研究与试验发展经费支出占国内生产总值比重 (%)	0.6	1.0	1.3	...	2.0
	城镇化率 (%)	29.0	36.2	43.0	53.9	76.8
人口, 资源, 和环境	单位国内生产总值能源消耗 (购买力平价) 4/			200.5		100
	单位工业增加值用水量		...	...		
	工业固体废物综合利用率 (%)		45.9	56.1		
	耕地保有量 (百万公顷)	95.0	128.2	122.1		
	主要污染物排放总量		...	...		
	森林覆盖率 (%)	16.6	16.6	18.2	33.8	33.4
公共 服务 , 生活质量	国民平均受教育年限 (年)	6.7	7.6	8.5	12.0	16.5
	城镇基本养老保险覆盖人数 (亿人)	0.9	1.0	1.7		
	新型农村合作医疗覆盖率 (%)			75.7		
	五年城镇新增就业 (千万人)	3.2	2.5	4.4		
	五年转移农业劳动力 (千万人)	...	...	...		
	城镇登记失业率 (%)	2.9	3.1	4.2	6.4	6.2
	城镇居民人均可支配收入 (元)	4,283	6,280	10,493		
	农村居民人均纯收入 (元)	1,578	2,253	3,255		

数据来源：世界银行出版的《世界发展指标》、国家统计局、环亚经济数据，以及世界银行研究人员的估算。

1/中等收入国家平均值

2/高收入国家和 OECD 国家平均值

3/以 2000 年美元不变价格计算

4/高收入国家平均指数 = 100

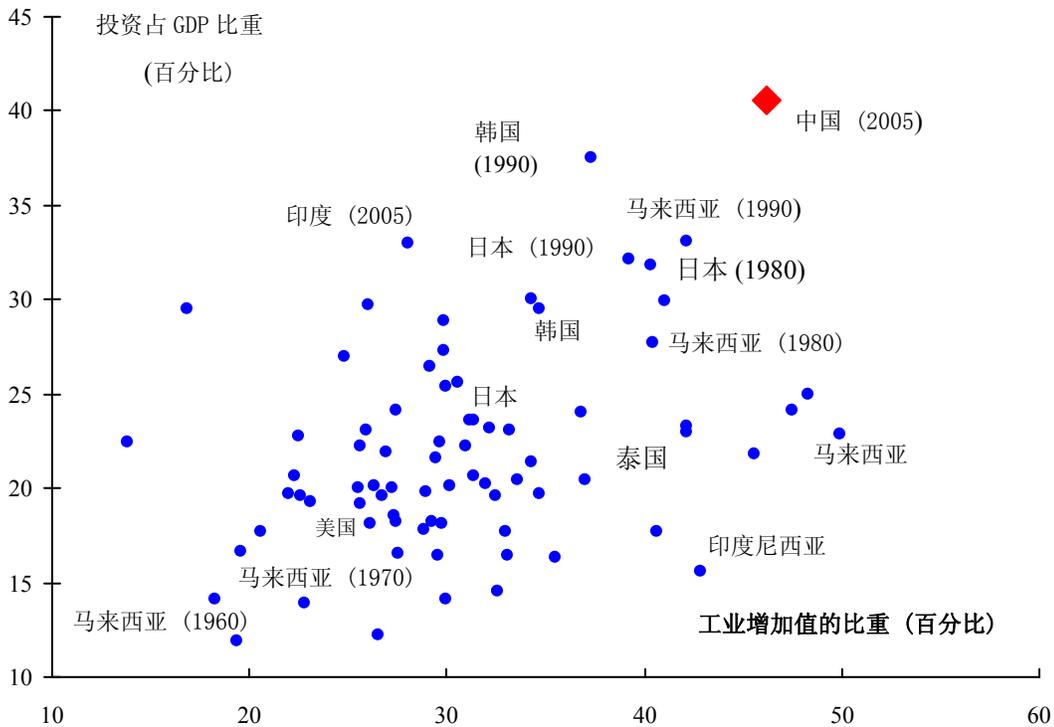
在很大程度上，这样的发展状况是中国资本密集型、工业主导型的增长模式导致的结果（见图 1.3）。中国的增长模式是资本密集型的，投资占 GDP 的比重在 2005 年提高到大约 43%。按照增长核算方法，在 1993—2005 年，资本积累占 GDP 增长的 60%以上。从部门的角度看，中国的增长主要依靠工业，在 2003—2005 年间，工业占全部 GDP 增长的 60%以上。工业企业快速增长的利润，加上国有银行的低廉信贷，又再投资于新增的生产能力。工业增长主要是通过提高劳动生产率来实现的，而非增加就业的方式来实现，这一点体现在国有企业的减员。此外，在工业主导增长的同时，服务业发展滞后（中国的服务业产值在 2005 年仅占 GDP 的 40%，而中等收入国家和高收入国家的平均水平分别为 54%和 70%）。其结果是，尽管城镇就业增长强劲，但却没有达到整个经济快速增长所应带来的就业增长速度。

在许多方面，资本密集型和工业拉动型的增长模式帮助和推动了中国的发展。高储蓄和高投资，以及快速的技术进步，确保了潜在 GDP（生产能力）基本上与实际 GDP 同步增长，使 GDP 的快速增长获得了可持续的基础。工业生产的大规模扩张让中国成为世界制造业的发动机。

然而，这种增长模式业对上述的若干失衡问题也造成了严重影响：

- 首先，资本密集型和工业拉动型的增长模式加大了能源和自然资源的消耗，对环境破坏严重，从而加剧了上述的失衡问题。
- 其次，与劳动力更为密集的服务业主导模式相比，资本密集型的增长模式所创造的城市工作机会少，拉大了城乡差距。工业创造的就业数量少于服务业：在1993—2005年，工业的增加值年均增长速度超过11%，而就业增长速度却只有1.6%。其结果是，自20世纪90年代中期以来，吸纳农业剩余劳动力的速度较为缓慢，并主要依靠服务业。这限制了人口从低劳动生产率和低收入水平的农业和农村地区转移出来。由此导致了农业与其他经济部门的劳动生产率的巨大差异，这乃是城乡收入差距扩大的关键因素，并加剧了农村的贫困。
- 第三，在这种增长模式下，生产能力往往超出国内需求。尽管，这种模式是投资密集和工业主导型，有利于发展，但是，农业中的大量富余劳动力却使工资增长速度低于劳动生产率的提高。从收入分配角度而言，随着企业收入和税收收入的增加，工资收入以及家庭一般收入的增长却大大地落后于整体收入（从1998年到2005年，工资占GDP的比重下降了11.5个百分点）。工资和家庭收入的相对萎缩是造成20世纪90年代后期以来消费占GDP比重减少的关键因素。从外部看，对中国产品的需求有很大一部分来自国外，而非国内的家庭和企业，这于是就带来了大量的经常账户顺差（在2007年，约占中国GDP的12%，接近全球总产出的1%）。

图 1.3 国际比较：中国的资本密集型与工业主导型经济 1/



数据来源：世界银行的《世界发展指标》，国家统计局，世界研究人员的估算。

1/ 除非另有说明，均为2001年数据。

政府的政策强化了中国的资本密集型和工业主导型以及出口拉动的经济增长模式。中国有大量的剩余劳动力，工业化的成功推进本身就会导致增长模式朝着上述方向逐渐演变。然而，政府的政策却显然加速了这个进程。政策措施在某些方面有助于经济的发展，然而，也间接地加重了上述的几个失衡现象。政府对工业和投资的补贴和扶持，超过了对服务业和国内消费的支持，这表现在以下几个方面：第一，相关的政策鼓励储蓄和投资，政府的开支也更倾向于对有形基础设施的投资，而非对卫生和教育的支出；第二，鼓励通过其他方式对工业投资，这包括，大型的工业企业更容易得到贷款资源，没有要求有盈利的国有企业向国家分配红利等；第三，对能源、土地和环境的定价过低，进一步推动了工业化；第四，政府不愿意增加汇率的灵活性和允许汇率进一步升值，从而进一步刺激了出口和工业生产；第五，工业发展优先的选择意味着服务业发展的相对滞后；第六，尽管控制城镇化也有助于避免城市贫民窟的出现，但限制了农村人口向城市的转移，进一步形成了资本密集型的经济增长。

## 第十一个五年规划

就经济政策的目标而言，第十一个五年规划（2006—2010）与之前的五年计划相比有重大转变<sup>4</sup>。在整个 20 世纪 90 年代，五年计划都把整体经济增长和发展列为首要目标，并特别强调工业和农业。为了反映对“失衡”问题的关注，第十一个五年规划制定了更为广泛的经济和社会政策目标。规划把调整经济结构、环境和社会发展目标置于首要位置，其指导原则和政策指引是为了重新实现增长模式的调整，以内需特别是消费作为增长的主要推动力，以服务业作为主导部门。这将有助于改善资源节约、能源效率和环境保护，实现更好、更均衡的增长。此外，更均衡的经济增长有助于缩小城乡差距，从而促进地区间协调发展，同时，可以改进基本公共服务，特别是在社会保障、卫生和教育领域<sup>5</sup>。

中国的五年规划给政策制定者提供了大方向。五年规划通常不包括若干具体政策，“十一五”规划有着详细的结构，包括 6 条指导原则、6 项政策导向、9 个主要目标和 15 个主要任务和战略重点。附录一介绍了“十一五”规划的概要，表 1.2 是列表形式的概览。

“十一五”规划确定了 6 条指导原则：保持经济平稳较快发展，加快转变经济增长方式，提高自主创新能力，促进城乡区域协调发展，加强和谐社会建设，以及不断深化改革开放（详见表 1.2 和附录一）。

根据这些指导原则，“十一五”规划确定了 6 个政策导向：扩大国内需求，优化产业结构，节约资源和保护环境，增强自主创新能力，深化改革开放，以及以人为本（见表 1.2 和附录一）。

五年规划还描述了 9 个主要目标：宏观经济平稳运行，产业结构优化升级，资源利用效率显著提高，城乡区域发展趋向协调，基本公共服务明显加强，可持续发展能力增

---

<sup>4</sup> 从“五年计划”到“五年规划”的术语变化反映出，人们认为政府在日益由市场主导的经济中扮演的角色有了变化，参见第三章。

<sup>5</sup> “科学发展观”的概念是于 2003 年 10 月在中国共产党第 16 届中央委员会第 3 次全会上首次提出来的，它呼吁“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”。这次全会提出了全面建设小康社会的指导原则和五个统筹。

强，市场经济体制比较完善，人民生活水平继续提高，民主法制建设和精神文明建设取得新进展（详见表 1.2 和附录一）。

为实现这些目标，“十一五”规划确定了大约 15 个主要任务和战略重点<sup>6</sup>。*建设社会主义新农村*；推进工业结构优化升级；加快发展服务业；促进区域协调发展；建设资源节约型、环境友好型社会；实施科教兴国和人才强国战略；深化体制改革和开放战略；推进社会主义和谐社会建设；加强社会主义民主政治建设；加强社会主义文化建设；*加强国防和军队建设*；*建立健全规划实施体制*。这些任务只是确定了重点领域，但还没有具体的政策。

这些目标有 22 个量化指标的支持（见表 1.2，表 1.3）。这些指标分为“经济增长”、“人口、资源和环境”、“人民生活和公共服务”三个类型。其中 8 个指标被视为“**约束性**”指标，确定了政府的任务，意味着有完成的责任。它们可以被视为市场经济中的公共政策目标，政府需要“通过合理配置公共资源和有效运用行政力量”来确保其实现。另外 14 项指标是“**预期性**”指标。政府需要创造良好的宏观环境、制度环境和市场环境，并运用各种政策，努力争取实现这些指标。但随着中国经济的市场导向日益加强，政府并不能确保这类预期性的指标都得到实现，因而，就不对这些指标的实现承担责任。

这 22 个指标是很好地反映了主要的目标领域，清晰地显示出针对调整的一整套经济政策目标，既重新调整增长模式、资源效率、协调城乡发展、可持续性和生活水平等。

该规划还制定了一套监督和评估体系，包含 3 个层次的量化标准，尽管目前看来这个评估体系还难以实施（见附录二）。

**本评估报告的目标是评价规划实施的总体进展情况。**评估基本上围绕规划的主要目标来组织，各章的内容分别集中在“宏观经济平稳运行”、“产业结构优化升级”、“资源利用效率显著提高”、“城乡区域协调发展”、“基本公共服务明显改善”以及“可持续发展能力增强”方面。“人民生活水平继续提高”的目标与宏观经济讨论的章节合并。某些领域的评估比其他领域更为深入。针对“十一五”规划与以前的五年计划不同的目标和重点，以及受到政策制定者特别关注的内容，评价开展得更为细致，例如提高资源利用效率、改善基本公共服务、促进可持续发展，还有协调城乡发展等。“完善市场经济体制”的目标没有列入评估，因为“十一五”规划在这一领域提出的相关目标与之前的五年计划没有太大差异。

评估报告由世界银行相关领域的专家完成，并得到了本地和国际咨询专家的协助与指导。评估基于各种类型的信息，其中包括对现有数据和政策的评审，对背景研究的分析，以及对政府官员、学者和其他人士的采访。

原则上，评估工作遵循以下方法进行。首先，对“十一五”规划之前的情况进行描述；然后描述五年规划涉及的主要目标；就量化目标和指标、政策和改革措施，评价截至目前的进展情况；对已取得进展的总结性评论，提出实现总体目标所面临的挑战和问题，以及所需要的政策调整。评价工作主要针对“十一五”规划的实施方面，而没有针对规划

---

<sup>6</sup> 国家发改委没有要求世界银行把斜体字标出的部分列入评估。

的设计。不过，一些评估成果还是可以给政策制定者为准备未来的五年规划提供一些建议。

表 1.2 中国的第十一个五年规划概览

指导原则	政策导向	主要目标	主要任务和战略重点
<p><b>1、保持经济平稳较快发展：</b>更多依靠国内需求和消费，减少对外投资的依赖，保持宏观经济平衡；</p> <p><b>2、加快转变经济增长方式：</b>建设更平衡、更持久的增长方式，节约资源，保护环境；</p> <p><b>3、提高自主创新能力：</b>加强科研和教育；</p> <p><b>4、促进城乡区域协调发展：</b>解决“三农”问题（农业、农民和农村），促进社会主义新农村建设和城市化的健康发展；</p> <p><b>5、建设和谐社会：</b>按照以人为本的要求，从解决关系人民群众切身利益的现实问题入手，注重经济社会协调发展，更加注重社会公平，使全体人民共享改革发展成果，更加注重民主法制建设，保持社会稳定；</p> <p><b>6、不断深化改革开放：</b>坚持社会主义市场经济的改革方向，完善现代企业制度和现代产权制度，建立反映市场供求状况和资源稀缺程度的价格形成机制，提高资源配置效率，切实转变政府职能，健全国家宏观调控体系，不断提高对外开放水平。</p>	<p><b>1、扩大国内需求：</b>促使经济增长由主要依靠投资和出口拉动向更协调的需求拉动，特别是消费需求拉动转变；</p> <p><b>2、优化产业结构：</b>促使经济增长向三次产业（包括农业和服务业）协同带动和结构优化升级带动转变；</p> <p><b>3、节约资源和保护环境：</b>把促进经济增长方式根本转变作为着力点，促使经济增长由主要依靠增加资源投入效率带动转变；</p> <p><b>4、增强自主创新能力：</b>促使经济增长由主要依靠“资金和物质要素投入”带动向主要依靠科技进步和人力资本带动转变；</p> <p><b>5、深化改革开放：</b>促使经济增长由某些领域相当程度上依靠行政干预推动向在国家宏观调控下更大程度发挥市场配置资源基础性作用转变；</p> <p><b>6、以人为本：</b>把提高人民生活水平作为根本出发点和落脚点，促使发展由偏重于增加物质财富向更加注重新型农村合作医疗，和经济社会的协调发展转变。</p>	<p><b>1、宏观经济平稳运行：</b>国内生产总值和城镇就业快速增长，保持价格总水平基本稳定和国际贸易收支平衡；</p> <p><b>2、产业结构优化升级：</b>使得产业、产品和企业组织结构更趋合理，提高服务业所占的比重，提高研究与试验发展的经费支出（以增强自主创新能力和形成一批拥有自主知识产权和知名品牌、国际竞争力较强的优势企业）；</p> <p><b>3、资源利用效率显著提高：</b>降低单位国内生产总值的能源消耗、单位工业增加值的用水量，提高农业灌溉用水有效利用系数和工业固体废物综合利用率；</p> <p><b>4、城乡区域发展趋向协调：</b>社会主义新农村建设取得明显成效，城镇化率提高，城乡收入和区域间的公共服务、人均收入和生活水平差距扩大的趋势得到遏制；</p> <p><b>5、基本公共服务明显加强：</b>国民平均受教育年限增加到9年，公共卫生和医疗服务体系比较健全，社会保障覆盖面扩大，包括城镇基本养老保险和新型农村合作医疗，贫困人口继续减少；</p> <p><b>6、可持续发展能力增强：</b>控制全国总人口，保护耕地、淡水、能源和重要矿产</p>	<p><b>1、建设社会主义新农村（第9页）：</b>发展现代农业（提高综合生产能力，调整农业结构，加强农业服务体系建设和完善农村流通体系），提高农民收入（挖掘农业增收潜力，增加非农产业收入，完善增收减负政策），改善农村面貌（加强基础设施建设、加强农村环境保护、发展农村卫生和农村社会保障），培养新型农民（发展义务教育、劳动技能培训和文化事业），增加农业和农村投入，深化农村改革；</p> <p><b>2、优化产业结构（第16页，这里涉及许多“如何改善和升级竞争力”的内容）：</b>加快发展高技术产业（电子信息制造业；生物产业；航空航天产业、新材料产业）；振兴装备制造业（重大技术设备、汽车工业、船舶工业）；优化发展能源工业，坚持节约优先、立足国内、煤为基础，构筑稳定、经济、清洁、安全的能源供应体系（煤炭、电力、石油和天然气、可再生能源）；调整原材料产业结构和布局（优化发展冶金工业，调整化学工业布局）；提升轻纺工业水平；积极推进信息化；</p> <p><b>3、加快发展服务业：</b>拓展生产性服务业，“细化深化专业化分工”，降低社会交易成本，提高资源配置效率（交通运输业、现代物流业、金融业、信息服务业、商务服务业）；丰富消费性服务业（商贸服务业、房地产业、旅游业、市政公用事业、社区服务业、体育产业）；促进服务业发展的政策（第29页）：打破垄断，放宽准入领域，按照营利性与非营利性分开的原则加快产业化改组，大城市要把发展服务业放在优先位置；</p> <p><b>4、促进区域协调发展（包括城市化，第30页）：</b>实施区域发展总体战略（西部大开发、振兴东北等老工业基地、促进中部地区崛起、鼓励东部地区率先发展，支持革命老区、民族地区和边疆地区发展）；推进形成主体功能区（优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域、禁止开发区域，实行分类管理的区域政策）；促进城市化健康发展（分类引导人口城市化，形成合理的城市化空间布局，加强城市规划建设管理）；</p> <p><b>5、建设资源节约型、环境友好型社会（第38页）：</b>发展循环经济（节约能源、节约用水、节约土地、节约材料，加强资源综合利用）；强化促进节约的政策措施（标准、规范，规范，电力需求侧管理，实行有利于资源节约、综合利用和石油替代产品开发的财税、价格、投资政策）；保护恢复自然生态（从事后治理到事前保护）；加大环境保护力度（加强水污染防治、大气污染防治、固体废物污染防治，实行强有力的环保措施）；</p>

		<p>资源的水平，生态环境恶化趋势基本遏制，减少主要污染物排放总量，提高森林覆盖率，控制温室气体排放取得成效；</p> <p><b>7、完善市场经济体制：</b> 行政管理、国有企业、财税、金融、科技、教育、文化、卫生等领域的改革和制度改革取得突破，对外开放与国内发展更加协调，开放型经济达到新水平；</p> <p><b>8、人民生活水平继续提高：</b> 提高居民人均可支配收入和生活质量，居住、交通、教育、文化、卫生和环境等方面的条件有较大改善；</p> <p><b>9、民主法制建设和精神文明建设取得新进展：</b> 法制建设全面推进，思想道德建设进一步加强，构建和谐社会取得新进步。</p>	<p>强化资源管理（水资源、土地资源、矿产资源和海洋和气候资源）；</p> <p><b>6、实施科教兴国战略和人才强国战略（第 42 页）：</b> 加快科学技术创新和跨越（推进自主创新，加大知识产权保护力度，深化科技体制改革）； 优化发展教育（义务教育、职业教育、高等教育，加大教育投入，深化教育体制改革）； 推进人才强国战略（建设高素质人才队伍，创新人才工作机制）；</p> <p><b>7、深化改革开放（第 56 页）：</b> 行政管理体制改革（推进政府职能转变，健全政府决策机制，深化投资体制改革）； 坚持和改善基本经济制度（国有企业改革、国有资产监管体制、深化垄断行业改革）； 财政税收体制改革（财政体制、税收制度）； 金融体制改革（金融企业改革、发展直接融资、健全金融调控体制和完善金融监管体制）； 完善现代市场体系（健全全国统一开放市场，完善资源型产品和公用事业产品的价格形成机制，规范市场秩序）； 实施互利共赢的开放战略（优化出口结构，积极扩大进口，发展服务贸易，完善公平贸易政策）； 提高利用外资的质量；实施“走出去”战略；推进国际区域经济合作；</p> <p><b>8、推进社会主义和谐社会建设（第 61 页）：</b> 人口工作（稳定低生育水平，改善出生人口结构，应对老龄化，保障妇女儿童权益，保障残疾人权益）； 提高人民生活水平（扩大就业，加大收入分配调节力度，健全社会保障体系，加大扶贫工作力度，扩大居民消费）； 提高人民健康水平（完善公共卫生和医疗服务体系，加强疾病预防和预防保健，加强中医药和医学科研工作，深化医疗卫生体制改革）； 公共安全建设（防灾减灾，安全生产，食品安全，国家和社会稳定）； 完善社会管理体制（基层自治组织，民间组织，正确处理人民内部矛盾）；</p> <p><b>9、加强社会主义民主政治建设（第 69 页）：</b></p> <p><b>10、加强社会主义文化建设（第 70 页）：</b> 加强社会主义思想道德建设，丰富人民精神文化生活，深化文化体制改革）；</p> <p><b>11、加强国防和军队建设（第 72 页）：</b></p> <p><b>12、建立健全规划实施机制（第 74 页）：</b> 建立分类指导的实施机制；调整和完善经济政策；健全规划管理体制。</p>
--	--	---	--

表 1.3 中国“十一五”规划量化指标的实现情况

类别	指标	2005年 实际	2010年 实际	增幅	
				2000- 2005 1/	2005- 2010 2/
经济增长	国内生产总值(万亿元)	18.4	26.1	8.5	7.7
	人均国内生产总值(元)	14,103	19,270	6,245	5,167
经济结构	服务业增加值比重(%)	39.9	43.3	0.9	3.4
	服务业就业比重(%)	31.4	35.3	3.9	3.9
	研发经费支出占国内生产总值比重(%)	1.3	2.0	0.3	0.7
	城镇化率(%)	43.0	47.0	6.8	4.0
人口、 资源、 环境	全国总人口(亿人)	13.1	13.6	0.4	0.5
	单位国内生产总值能源消耗减少(%)	...	...	...	20
	单位工业增加值用水量减少(%)	...	...	...	30
	农业灌溉用水有效利用系数(%)	0.5	0.5	...	0.5
	工业固体废物综合利用率(%)	56.1	60.0	...	3.9
	耕地保有量(百万公顷)	122.1	120.0	-6.2	-2.1
	主要污染物排放总量减少(%)	...	...	...	>10
	森林覆盖率(%)	18.2	20.0	1.7	1.8
公共服务、 生活质量	国民平均受教育年限(年)	8.5	9.0	0.9	0.5
	城镇基本养老保险覆盖人数(亿人)	1.7	2.2	0.7	0.5
	新型农村合作医疗覆盖率(%)	75.7	80.0	75.7	4.3
	五年城镇新增就业(千万人)	...	...	4.4	4.5
	五年转移农业劳动力(千万人)	...	...	...	...
	城镇登记失业率(%)	4.2	5.0	1.1	0.8
	城镇居民人均可支配收入(元)	10,493	13,390	4,213	2,897
	农村居民人均纯收入(元)	3,255	4,150	1,002	895

数据来源：世界银行的《世界发展指标》、国家统计局、环亚数据，以及世界银行研究人员的估算。

1/2000~2005年的真实变化

2/2005~2010年的目标变化

## 第二章 宏观经济平稳运行与人民生活水平提高

本章主要评价“十一五”规划中两个目标完成的进展情况：(1)宏观经济平稳运行；(2)人民生活水平提高。

宏观经济的平稳运行一直是中国经济发展的重要目标，从九十年代中期以来，中国宏观经济运行始终保持良好态势。“十一五”规划定义宏观经济平稳运行：持续快速的GDP增长，城镇居民就业增长，适度通货膨胀，以及对外贸易的基本平衡。

提高人民生活水平的目标与宏观经济目标是彼此部分相关。“十一五”规划定义“提高人民生活水平目标”为人均可支配收入持续增长，同时保证人民生活水平的提高，这包括住房，交通，教育，文化，医疗和环境等方面。其中的大部分内容已经包涵在对其他目标的评价中，比如“统筹城乡发展”，“改善基本公共服务”，和“促进可持续发展”。因此，本章将仅对“人均可支配收入持续增长”这一内容作详细阐述。

### “十一五”规划前的发展状况

“十五”期间（2001-05），经济发展与就业增长成绩显著。其中GDP年均增长为9.6%（见表2.1）。2001年至2005年，中国城镇新增就业每年平均为增长率为3.4%。这一增长水平相对处于同一发展阶段的东亚其他国家来说，并不是很快。这部分地是由于城镇劳动力受到国有企业改革和职工下岗的影响，尽管这方面的影响不像九十年代那么大。与其他发展中国家相似的情况是，城镇非正式就业人口显著扩大，却可能没有得到良好的统计。但是，就像第一章提到的，有限的城镇就业增长是因为中国独特的投资和工业拉动型的经济发展模式。2005年，官方公布的城镇人口登记失业率为4.2%。

表 2.1 宏观经济发展（2000-2005）

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
实际GDP	8.4	8.3	9.1	10.0	10.1	10.4
消费者价格指数	0.4	0.7	-0.8	1.2	3.9	1.8
财政盈余（占GDP份额%）	-3.6	-3.1	-2.6	-2.2	-1.3	-1.2
经常账户盈余（占GDP份额%）	1.7	1.3	2.4	2.8	3.6	7.1

数据来源：国家统计局，国家外汇管理局，财政部。

中国经济高速增长的同时，伴随着的是较低的通货膨胀率。在“十五”初期，中国的通

货膨胀率很低，有时甚至出现负的通胀率。这主要是由于较低的国际大宗商品价格，其中包括原油价格等，以及 2001 年中国加入世界贸易组织（WTO）后，贸易自由化所产生的影响。从更广泛意义上说，中国在九十年代中期以来保持较低水平通胀的根本原因在于：潜在 GDP（生产能力）与实际 GDP（需求）保持同步快速增长。由于有较高的投资增速和生产率的迅速提高，使得潜在增长速度可以快速实现。2004 年，由于粮食价格的上涨，中国的通胀率出现了暂时性的上升，但此后通胀率又迅速回到低位。

但是，在这一时期，中国经济外部不平衡的态势开始显现。中国进口增速较快，但是还是赶不上强劲的出口增速。九十年代早期，中国的对外经常账户只是出现小额的盈余，之后便迅速增加，到 2005 年，其规模超过整个 GDP 的 7%。就像第一章提到的那样，中国的特殊发展模式在很大程度上造成了外部失衡，对中国商品需求大量增加主要来自外部，而不是国内需求的增加。

2001 年至 2005 年期间，人均收入平均增长率为 8.9%，与其他国家相比，人民的生活水平得到大幅度的提高。但是，由于中国的特殊经济增长模式（见第一章），家庭收入增加落后于整体经济增长，同时，农村收入增长落后于城市。这一时期的农村人均收入增长率平均为 6.2%，而城镇居民人均收入增长平均为 11.3%。

因此，综上所述，这一时期中国宏观经济发展良好，但是，由于中国经济增长方式所引起的外部不平衡也逐渐开始显现<sup>7</sup>。

## “十一五”规划中关于“宏观经济平稳运行”的重要目标

“十一五”规划设定如下关键目标：

- GDP 年增长率为 7.5%
- 转移 4500 万农村劳动力，城镇登记失业率控制在 5% 以下
- 物价基本稳定
- 对外贸易基本平衡

## 主要举措与发展情况

尽管出台了一些渐进式改革政策，但宏观经济政策的大方向保持不变。这些政策措施包括：（1）增加汇率制度的弹性，特别是 2008 年下半年，提高人民币对美元有效汇率（按贸易加权）；（2）充分运用利率作为宏观调控政策的主要工具；（3）更多地使用价格控制和相关的行政手段应对这一轮的通货膨胀；（4）财政政策在宏观经济管理中发挥积极作用，反映在重新确定财政支出优先次序和 2009 年有计划的财政扩张政策。

---

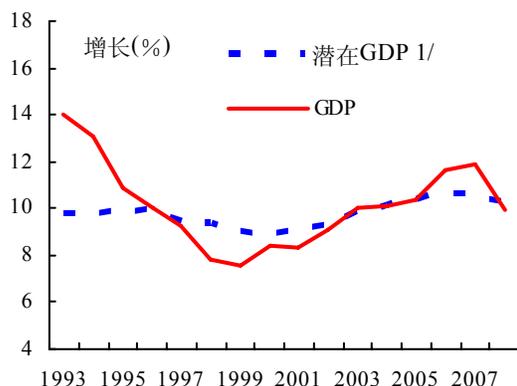
<sup>7</sup> 如需要查找中国经济相关数据，并与同等国家相比较，请参阅世界银行“数据一瞥”，网址为：  
[http://devdata.worldbank.org/AAG/chn\\_aag.pdf](http://devdata.worldbank.org/AAG/chn_aag.pdf)

## 增长

2006年-2007年，整体GDP增长强劲，几乎达到12%，比预期的要高得多，也比潜在GDP的增长速度快（见图2.1）。经济增长可能受到全球经济下滑的影响。但是，中国经济仍保持强劲的增长势头。因此，中国要实现“十一五”规划中GDP增长和人均GDP增长的目标没有什么问题（见图2.2）。

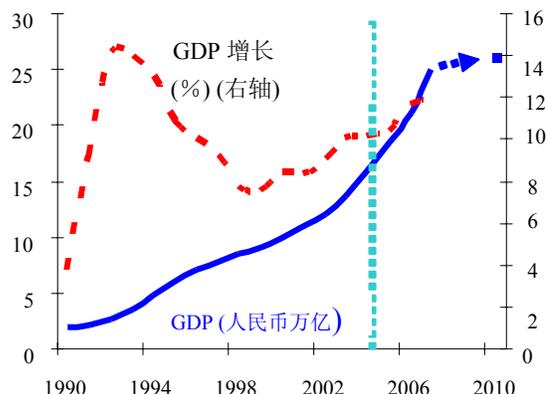
但是，中国调整经济结构的进展并不显著。2006年到2007年，中国经济增长模式并没有改变，到2008年的上半年，由于经济的潜在推动力，包括政策的强调，这一增长模式实际上也没有改变。增长仍沿着原有模式方向发展，以工业推动。从支出层面而言，以出口和投资为主导<sup>8</sup>。2008年末，工业生产急剧减速，这是全球金融和经济动荡引发的周期性现象，并不是结构调整的结果。

图 2.1 潜在 GDP 的提高与实际 GDP 增长保持同步



数据来源：国家统计局，世界银行研究人员的估算  
1/运用柯布-道格拉斯生产函数作为估计增长计算方法

图 2.2 总体增长目标不难实现



数据来源：国家统计局，世界银行研究人员的估算

## 就业

城镇就业增长在一定程度上受到经济增长模式的制约，仍沿着原有模式方向发展，这是因为劳动密集型服务业仍然落后于工业部门。但是，随着经济增长的加速，城镇化和城镇新增就业持续快速增长。2006年到2007年，新增城镇就业岗位2020万个，估计有2530万农村劳动力转移到城市。城镇登记失业率2007年为4%，低于“十一五”规划设定的目标。随着全球衰退的加剧，失业压力将越来越大。

<sup>8</sup> 今年多次提到多过剩产能的关注。但是，我们的《中国经济季报》在2006年5月第二部分的研究表明，中国经济不存在明显过剩的产能

## 通货膨胀

迅速上升的食品价格推动了整体通货膨胀，2008年2月的消费者价格指数（CPI）达到8.7%的峰值（见表2.2）。到目前为止，潜在通胀压力和核心通胀率保持适度。随着食品价格压力的减弱，自2008年5月起，整体通胀水平已经下降，尽管较高的能源和原材料价格压力仍然存在。展望未来，随着能源和原材料价格的大幅降低，通胀水平可能继续下行，2009年可能降至非常低。在最近的通胀中，中国的实体经济显现出足够的灵活性，吸收了外部价格影响所带来的冲击。然而，货币政策和汇率政策将加重未来价格动态的风险和不确定，因为，中国的货币政策往往受制于有限的汇率弹性。

表 2.2 主要宏观经济指标

	2005	2006	2007	2008 1/
实际国内生产总值	10.4	11.6	11.9	9.4
消费者价格指数	1.8	1.5	4.8	6.5
财政盈余（占 GDP 份额%）	-1.2	-0.5	0.7	-0.4
经常账户盈余（占 GDP 份额%）	7.1	9.5	11.3	9.3

数据来源：国家统计局，国家外汇管理局，财政部

1/ 世界银行估算

自2007年开始，由于迅速上升的国际和国内食品价格，国内通货膨胀率不断升高。国际工业大宗商品价格的提升带动中国原材料价格上涨，但是其对消费者价格的影响却比较有限。国际原油价格也大幅飙升，但是，由于价格管制，只有部分涨价因素影响到中国产品的价格。但是，食品价格更加显著和直接地影响了家庭生活和消费者价格指数（CPI）（食品约占整个CPI的1/3权重）。猪肉价格在2007年飞涨，部分是由于猪蓝耳病使得农民减少猪的饲养。此外，国际市场食品价格的上升，比如粮食和食用油等，这一部分原因是由于高企的能源价格和粮食被用来生产生物柴油。国际价格对于中国食品的影响越来越重要，特别是从中国加入世贸组织（WTO）之后（见图2.3）。

消费者物价指数在整个2008年呈下降态势。早些时候出现的食品、能源和原材料价格的高企对通胀（同比）的冲击开始减退。在此次通胀中，整体通胀向工资和“核心”消费者价格（CPI剔除食品和能源）的溢出效应并不明显。

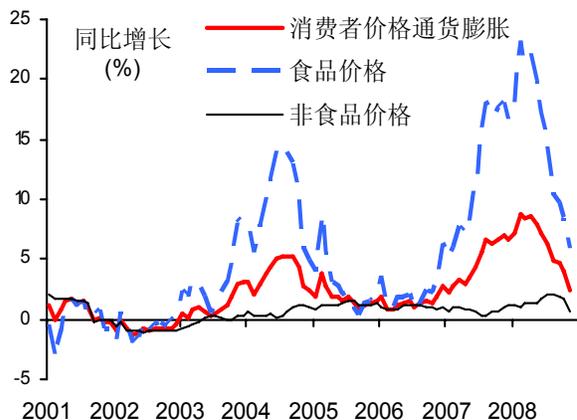
通货膨胀的低溢出效应部分地反映出政策的效果。为了控制通胀预期，许多紧缩货币的政策出台。利率的提高和行政性措施的实施，控制了货币总量。汇率制度在一定程度上也变得更为灵活，2008年上半年，人民币对美元升值步伐加速，尽管，2008年下半年，相对于美元的升值停止。另外，在通胀的高点时刻，运用了冻结一些特殊商品价格的措施。（见下文）

## 国际贸易

对外贸易基本平衡的目标在“十一五”上半期明显没有能实现。在2006年和2007年，出口继续激增，超过了进口的增长。因此，中国的贸易顺差和经常账户盈余猛增到约占中国

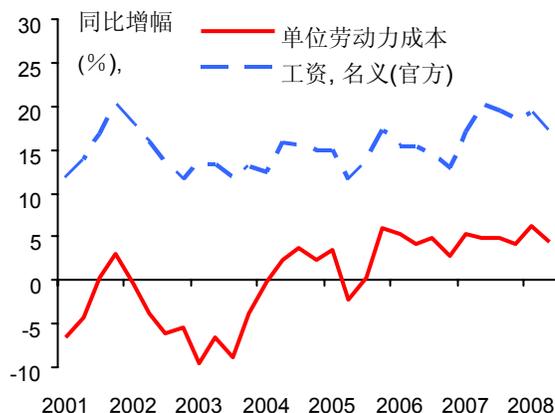
GDP 的 11%，也接近全球 GDP 的 0.75%。2008 年，尽管全球经济放缓，对外贸易顺差绝对值进一步扩大，这不仅加剧了中国需求格局的失衡，同时也引发更多的全球贸易摩擦。中国贸易方面的前景应该是保持在高位而稳定的贸易盈余水平（占 GDP 的 9-10%）上，但并没有看到实质性的下降。

图 2.3 食品价格的起落推动了通胀



数据来源：国家统计局，世界银行研究人员的估算  
1/国际食品价格以中国进口权重来计算

图 2.4 尽管价格—工资螺旋上涨不太可能，但工资增长仍然强劲



数据来源：国家统计局，世界银行研究人员的估算

正如第一章所述，外部不平衡在很大程度上是由于中国的经济增长模式。第一章讨论了强化这一模式的政策。汇率政策就是其一，汇率的有限浮动，以及不愿人民币根据经济的基本面而升值。鉴于中国的发展阶段，尽快引入汇率弹性，给予其更大的独立性，其有利影响可能要超过给实体经济所带来的潜在的不利影响。同样，考虑到中国制造业潜在的强劲竞争力和需要重新调整的增长模式，有一个更加灵活有效的汇率是恰当的。

中国庞大的经常账户盈余使得运用货币政策进行宏观调控变得复杂。大量的经常帐户顺差和资本输入造成了庞大的国际收支盈余，而这些盈余所产生的过多流动性需要用中央银行票据和存款准备金提高来对冲。2008 年初，对资本流入和投机性资本流入的关注正在增加，这些流入在很大程度上也创造了经常账户盈余，因为后者引发未来人民币必将升值的预期，从而吸引更多的资本流入。

2006 年和 2007 年，城镇和农村的人均收入都显著地增加(见表 2.3)。农村收入的增长依然落后于城镇，由于中国资本密集型和工业拉动型的经济增长方式，这种情况不可避免（第一章）。尽管如此，农村收入已经得到显著的提高，从而提高了农村居民的生活水平（第五章）。

### “十一五”期间，宏观政策如何演变？

有限度的汇率弹性使得利率政策调节国内经济的有效性受到限制。当消费者价格指数通

胀在 2008 年早期超过 8%时，存贷款利率却没有显著的提高，从而造成实际利率为负，这与整个宏观经济形势是不相协调的，同时增加了金融部门的风险。货币市场状况依然收紧，主要通过信贷控制方式。但是，这样低的实际利率是有风险和扭曲性的。国内低利率政策的原因是，在目前汇率体制和大量贸易盈余的形势下，政府主管部门由于担心提高利率会吸引资本输入，而对提高利率比较勉强和谨慎。低利率推动了对信贷的需求，也使得股票和房地产价格上涨，虽然与国际房地产价格相比，中国的房地产总体价格水平增长是较低的。

表 2.3 家庭人均收入（增长, 百分比%）

	2003	2004	2005	2006	2007
城镇					
名义	10.8	11.8	11.8	12.4	17.2
实际	9.7	8.2	10.0	10.7	12.2
农村					
名义	3.9	12.8	14.6	8.5	15.2
实际	2.2	7.6	12.2	6.9	9.3

数据来源：国家统计局

中国的汇率制度逐渐演变，人民币逐步升值。自 2005 年 7 月以来，中国的官方汇率开始了参考一篮子货币的方法，取代了过去单一盯住美元的做法。也就是从那时起，由于面临规模越来越庞大的外汇储备，到 2008 年 11 月，人民币对美元升值幅度已达 21%。若以贸易为加权的人民币汇率来衡量，人民币的升值还是比较有限的。根据国际货币基金组织（IMF）的研究，人民币的名义有效汇率从 2005 年 7 月 20 日至 2008 年 11 月中旬之间升值了 15%。尽管中国汇率制度的灵活性有了一定程度的改进，但相比 2008 年上半年为避免导致的金融资本流入（中国称之为“热钱”）的“单向投机”所需要的灵活程度，还略显不够。

根据政府的战略方向，运用利率影响货币政策有了一定程度的提高，但是仍然有限。由于中国的汇率制度缺乏弹性，在国内需要保持中美利差的情况下，更进一步的依赖于利率工具并不可行。具体地说，为了控制通货膨胀，中国政府在 2007 年采取了紧缩的货币政策。但是由于不久前美联储降息，中美利差转为正数，中国政府担忧高利率会吸引更多的资本流入（虽然并不清楚资本流入对于利率的敏感性有多少）。这样的外部环境限制使利率低于应有的水平。虽然利率在 2007 年有所上升，但其增幅远远滞后于通货膨胀的上升水平。因此，动用了行政方法和窗口指导影响银行贷款。2007 年底的窗口指导看起来有效地控制了信贷扩张，虽然这一成效不可能长时间地、无成本地保持下去。运用行政措施，而不是提高利率，增加了金融领域的风险和扭曲，今后减少对行政措施的依赖应是明智之举。

2007 年，政府运用了多项行政和财政措施（包括税收和补贴）来抑制价格上涨，维持物价稳定，并控制通货膨胀预期。行政措施在短期内或许有效，但就中期而言，这些措施可能弊大于利。这也是为什么政府强调他们并不会长期依赖于这些政策措施。在通货膨胀出现大幅下降后，政府在 2008 年 11 月宣布取消价格管制。

2005 年，财政政策从“积极的”转变为“稳健的”，但是，由于全球经济明显放缓，财

政政策 2008 年末又转向“积极”。的确，中国处于有力的宏观经济地位来刺激需求。如果精心设计，财政政策是特别适合支持经济增长的措施，而且财政政策也可在调节中国经济失衡方面发挥同样的重要作用。另外，也可以在其它领域中使用宽松的财政政策，特别是其他章节中提到的重点领域，包括提高能源效率和其它社会部门发展项目，或者通过减税政策。同时，尽管增加了对落后地区的财政转移支付，政府间财政关系制度没有发生根本的转变。

经济增长的潜在拉动力实际上并没有改变。针对转变经济增长模式，出现了一些初步的结构性政策调整，包括财政政策，土地价格，加强环境立法等。但是，由于中国工业部门的强劲发展势头，这些政策调整并不明显，且不足以扭转失衡状态。

## 新出现的问题与评价

尽管，中国面对经济放缓加剧的挑战，但是，中国至今继续成功地保持经济高速增长，同时维持了宏观经济稳定。中国宏观经济的稳定得益于坚实的宏观经济基础，包括健全的财政体系。同时，令人瞩目的改革成效，对外开放，以及向市场经济转型，使经济增长受益。

然而，中国经济增长的总体模式基本上没有改变，造成了外部经济的持续失衡，并增加了实现“十一五”规划某些目标的复杂性，特别是提高能源效率。未来的挑战是如何在不牺牲增长的情况下调整经济增长的模式，使之达到重新平衡。总体而言，5 项措施将有助于这一调整。在一些领域中，政策规划和意见正在酝酿，虽然并不一定很快出台。

首先，一些宏观经济和结构调整措施将有助于刺激国内消费和促进服务业发展：

- 继续将政府支出从投资转向医疗，教育和社会保障。第六章讨论许多这方面的近期措施，这点很令人鼓舞。
- 汇率进一步升值，促进生产从贸易部门转到非贸易部门，提高汇率制度的灵活性，从而使得货币政策更具独立性。
- 进一步开放金融市场，加强金融改革以强化资本的配置效率。这将在减少投资的情况下保持经济增长，同时扩大消费在增长中的作用。
- 进一步扩大国有企业的分红政策，加强公司治理，减少过度投资的冲动，特别在大型工业国有企业。

第二，一些价格和税收措施能够有助于调整相对吸引力的制造业部门（可贸易部门）与服务性部门（不可贸易部门）之间的平衡。

- 消除制造业投入的低价，通过提高价格，税收政策和/或污染收费等方式，大力调整制造业中的投入品价格，包括土地，能源，水，公共事业用品，自然资源和环

境方面。加快能源价格改革，使其反映供应的总成本，包括环境和消耗成本。最近的燃油价格调整是一个正确的方向。

- 进一步消除税收体系中补贴以及刺激制造业的扭曲政策，包括增值税和遗留的外资税收优惠政策。
- 取消对繁荣发展的服务业的限制措施，消除服务业部门的垄断和寡头垄断，这同取消其他方面的壁垒以及积极实施 WTO 协定一样重要。

第三，进一步放松关于劳动力市场流动性和土地交易的管制，以促进城乡劳动力转移和减轻农村贫困。相应地，第四章中所提到了最近的政策措施，进一步完善财政政策，对接受流入人口的城市给予更多的激励，从而为迁移者提供社会服务。

第四，进行制度改革，给地方决策者更强的激励和更好的工具来实现平衡经济增长。加强问责非常关键，特别是通过地方政府官员的绩效评估，以及加强法律法规的执行。去年的做法是，将土地出让金纳入政府预算，而不是像过去那样作为土地管理部门的预算外资金。这项措施将提高相关资金的管理规范程度，避免出现地方政府过度依赖于土地出让的发展模式。

积极的财政政策仍然存在使用空间。实现经济重新调整和构建和谐社会的目标在很大程度上依赖于财政政策措施。伴随着财政收入的迅速提高，对更有作为的政府和更积极的财政政策的呼声更强烈。正如第六章所讨论的，政府正在朝着这一方向努力。同时，伴随着全球经济不确定性的加剧，国内和国外的呼声都希望政府运用财政政策支持经济增长。

改革政府间财政关系，使贫困地区有更多的资源用于改善社会发展领域。贫困地区资金不足通常是制约很多领域进一步发展的关键因素。这些领域包括提供农村服务、社会保障、教育、卫生和提高资源利用效率。造成这些问题的原因是广为人知的：中国的地方政府承担着比其它国家地方政府更大的财政支出比重。如果没有富裕地区向贫困地区进行的大量净资金转移，或者其它收入来源，将必然造成人均公共服务支出在区域间的巨大差异。另外，目前对于低收入但资源丰富的省份，它们在资源被取用以支持国家发展时没有得到足够的补偿。这需要通过改革政府间财政关系来从根本上解决这些问题。这包括提高富裕地区向贫困地区的转移支付，即财政均等化转移支付，同时还要与中央政府和地方政府支出责任的重新划分相结合。此外，中国应该考虑通过不同方式，给予贫困地区发展更多的财政资金资源，帮助贫困地区发展。提高资源税，可以将税收中更高比例的资金拨给贫困省份政府，这样就可以减少它们对中央财政转移支付的依赖。环境服务（如水、土地使用权流转）收取的费用也可以成为贫困省份的收入。

政府支出方面的重点在于提高支出效率。最近，政府增加了开支，并推行了很多新举措。为此，需要建立更系统和严格的监测和评估框架。这需要利用国际经验和标准，进行更多的研究和分析，开发注重结果和质量的监测指标，以及健全的、能够追踪进展的信息系统。同时，还需要努力营造一个以证据为基础的评估文化，并加强相关的能力建设。需要更好地将评价结果和政策、重点以及资金投入的调整联系起来。此外，还需要加强问责制度。最近，地方

官员的评价体系中包括了“十一五”规划目标的实现情况，这一举措对加强问责制度非常有益。虽然，各种规划之间的分割在中国这样一个大国很难避免，但还是需要通过更大的努力实现规划间的整合和协调。

通过加大市场机制和监管手段，加强行政工具的效果。到目前为止，能源效率和环境污染方面所取得的成绩，主要是通过行政措施来实现的。然而，如果没有市场激励和监管机制，以及对地方官员绩效评估的标准，这样的成果在未来很难维持。目前急需建立一个政策和制度框架，鼓励通过市场手段实现均衡发展。这需要进行价格改革，特别是在能源和资源定价以及税收方面的改革。此外，中国的粮食价格政策也应该调整，使国内价格更接近国际价格。可以采用的监管措施还包括：环境排放标准、消费产品贴标、以及燃料/建筑效率标准等。当然，对这些规定和标准的有力执行也是同等重要的。

政策制定者需要对短期的宏观政策效果和中长期的经济目标，以及改革发展战略方向进行调整和平衡。比如，政策制定者需要调整抑制通货膨胀的短期目标，以及提高效率，缓解资源消耗，治理污染等长期目标之间的关系。正如我们在第四章中所讨论的，对于能源价格改革而言，这是一个迫切的议题，尤其是，“十一五”规划已经明确支持理顺能源价格，改善能源使用效率，使其符合经济稀缺性的规律。如果国际油价持续处于高位，中国的燃油零售价将大幅上升。对价格进行渐进式改革，会对能源价格改革大有帮助，如果可能，应该将价格日程提前公布，那么消费和投资就有时间做出相应的调整。



## 第三章 产业结构优化升级

### 背景和主要目标

在过去三十年的时间里，中国的产业结构伴随着市场化改革和对外开放的步伐，取得了显著的优化和提升。“十五”期间（2000-05），产业结构优化取得了长足的进步。2000年到2005年间，第一产业占国内生产总值（GDP）的比重从15.1%下降到12.5%；研发费用占国内生产总值（GDP）的比重从0.9%增加至1.3%；高技术产业增加值占国内生产总值（GDP）的比例几乎翻番，从2.8%增加到4.4%；中国工业企业的实际劳动生产率增长超过一倍<sup>9,10</sup>。

“十一五”规划提出要贯彻“科学发展观”的重要思想，逐步改变经济增长方式，更多地依靠效率和知识，而不是资源要素的粗放投入。这就需要产业结构的根本转变。因此，“十一五”规划里的一个政策导向就是：“立足优化产业结构推动发展，把调整经济结构作为主线，促使经济增长由主要依靠工业带动和数量扩张带动向三次产业协同带动和结构优化升级带动转变”。

根据“十一五”规划中的“主要任务和优先发展战略”，政府把优化产业结构定为主要工作内容，提高产业竞争力和优化产业结构成为政府的总体关键任务，安全和清洁利用能源成为一个辅助的任务<sup>11</sup>。

“十一五”规划中关于产业结构优化升级的主要目标为：

- 产业、产品和企业组织结构更趋合理；
- 服务业增加值占GDP的百分比增加3个百分点，服务业就业人数占就业总人数的百分比增加4个百分点；
- 自主创新能力增强，研究与试验发展经费支出占国内生产总值比重增加到2%；
- 形成一批拥有自主知识产权和知名品牌、国际竞争力较强的优势企业。

为把这些目标具体化，“十一五”规划为十五个行业设定了具体的行动计划，包括在《推进工业结构优化升级》为题的第三篇的六章中（第十章到第十五章）<sup>12</sup>。与之配套的还有7个高技术产业的“专项”和10个装备制造业的“重点”。这些行动计划的内容可以被看作

<sup>9</sup> 中国统计部门把五类部门定义为高技术产业：（1）医药行业，（2）航天制造业，（3）电子和通讯行业，（4）计算机和办公设备，（5）医疗设备和测量仪器设备

<sup>10</sup> 生产数据包括所有国有企业和大型非国有企业

<sup>11</sup> 这些任务为加快发展高技术产业（电子，信息，和制造业，生物产业，航天科技产业）；制造业设备（主要技术设备，汽车产业，造船业）；优化能源产业，以煤为主体，建立稳定，经济，清洁和安全的能源产业（煤，电力，石油和天然气，可再生能源）；调整原材料产业结构和布局（优化金属行业，调整化工产业布局）；轻工业和纺织行业；信息产业

<sup>12</sup> 五年规划制定后又有一些列的相关“十一五”规划的细节计划，比如“高技术产业的“十一五”规划”，“钢铁行业的“十一五”规划”，等等，都是相关的细节执行规划。

是一个很长的“待办事项”清单。比如，加快高技术产业的发展；建立软件、微电子和光电子工业基地；提高汽车产业的自主品牌占有率；在环渤海地区、长江三角洲地区和珠江三角洲地区建立造船工业基地。

### “十一五”规划目前为止的执行评估

对工业结构的优化升级很难给予客观的度量。特别是，对于什么是工业结构优化，并没有一致公认的评价标准。根据“十一五”规划的具体内容和相关数据可得性的限制，本章综合采用以下三种分析方法

第一种方法是评估上述“待办事项”清单的完成情况。这种方法的合理性主要在于，可以认为这个“待办事项”清单体现了政策制定者头脑中的“优化的”工业机构。

第二种方法是看“十一五”规划第三章专栏 2 中的三个定量指标的完成情况，这三个指标是五年规划的总体性指标，分别为服务业占 GDP 的比例，服务业就业人数占总就业人数的比例，研发费用占 GDP 的比例。

第三种方法是超越“十一五”规划的框架，主要看一些可观测的、反映产业结构整体情况的指标。这些指标为：（1）工业生产率方面的提高和国际比较，（2）工业资本回报率和就业岗位创造。

### “十一五”规划目标的进展情况

#### 方法

“十一五”规划第三篇所包含的工业结构优化升级的“待办事项”清单很长。本章主要考察其中的 45 个任务，这些任务选自该篇六章中的三章，它们是：

- 第十章：加快高技术产业的发展
- 第十一章：振兴装备制造业
- 第十三章：调整原材料工业结构和空间布局

这 45 项任务是一些具体的例子，而不是统计意义上的代表性样本。鉴于对研究范围加以限制的必要性，这些任务的选择是基于如下几种考虑。第一，高技术产业，装备制造业和原材料工业的发展会对整个中国工业在缩小与国际技术前沿的差距方面产生深刻影响。这是因为高技术产业是目前技术进步最为活跃的产业，而装备制造业和原材料工业则为整体制造业和其他产业的技术进步提供基础。第二，“十一五”规划的第十二章（优先发展能源产业）在本章中没有包含，因为本报告的第四章专门研究能源效率。第三、第十四章（提高轻工业、纺织产业的水平）和第十五章（提高信息化程度）的重要性相对于第十章，第十一章和第十三章来说属于下一个级别，因为提升轻工业、纺织业很大程度上是非技术密集型的，而信息化与高技术产业发展部分重叠。在第十章、第十一章和第十三章的内容里，选择 45 个任务所考虑的主要是其进展情况的可度量程度以及数据的可得性。

对 45 个任务的研究结果见附录三<sup>13</sup>，该附录提供了各任务进展情况的证据，辅之以政府

<sup>13</sup> 附录三采用杨建龙等的文章：“十一五”规划中优化产业结构的评估，世界银行报告的背景材料，2007 年 5 月

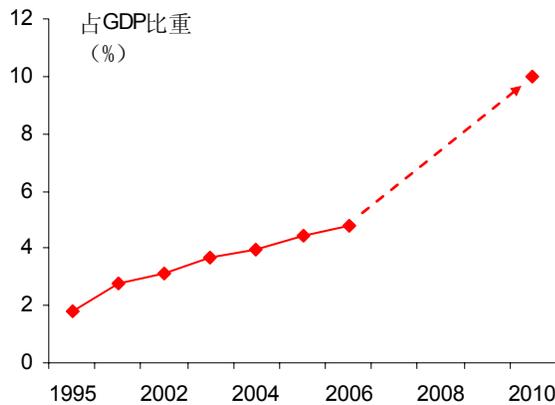
所采取的的相关行动的信息——只要能找到这样的信息。为了概括描述整体的进展情况，该附录使用了一个简单的评级，把各任务的进展情况分成了“满意”和“有疑问”两个类别。

## 结果

这一研究的结果显示，政府在“十一五”规划中设定的中国工业结构优化升级的各项任务的整体执行情况是满意的。四十五项任务中，只有八项任务的执行情况“有疑问”。

*加快高技术产业的发展。*正如附录三显示的，诸如集成电路、软件、生物制药、支线飞机、卫星导航服务等高技术产品的产量有大幅增长，在高性能计算机、新一代网络技术、非粮食生物能源等一些重要领域，也取得了可观的技术进步。中国已经作出重大决定，开始实施大飞机项目。高技术产业发展的步伐在加快。但是，从2006-2007年高技术产业发展状况看，要达到政府“十一五”规划设定的高技术产业增加值占GDP10%的目标，似乎不太现实（见图3.1）。考察一下“十一五”之前的发展状况可以发现，“十一五”规划设定的10%的目标可能定得有些太高。

图 3.1 高技术产业增加值占国内生产总值（GDP）的比例，实现值和目标值，1995年-2010年



数据来源：国家统计局：2007年《中国高技术产业统计年鉴》，  
2007年《中国统计年鉴》

*振兴装备制造业。*汽车和造船业增长强劲。“十一五”规划确定的相关优先发展领域的进展总体上是令人满意的。根据附录三的数据，环保设备制造业的技术进步特别显著。但是，有几个“国产化”（进口替代）的目标看来很难实现。比如，国内市场的汽车自主品牌占有率在2005年到2007年只上升一个百分点，达到26%，而“十一五”规划的目标是在2010年超过50%。关于国产数控机床的市场份额，“十一五”规划的目标为50%，而在2006年，离这一目标仍有19个百分点的差距，2006年这一比例只上升0.6个百分点。

*调整原材料工业结构和空间布局。*原材料工业方面，主要的目标是整合和提升产业结构，包括降低能耗和减少资源消耗，降低污染，提高产品质量，增加科技含量和产业集中度。钢铁和建材行业在节能降耗和提高能源利用效率方面取得重要的成果，对此第四章有更详细的论述。但是，就“调整结构”而言，在增加产能所取得的进展，要大于在减少产能——低效、高能耗、高污染产能——方面取得的进展。比如，在制铝行业，“十一五”规划要求“发展”的氧化铝产量在2005-2006年间几乎翻了一倍。而“十一五”规划要求“控制”的电解铝，在2005-2006年间还是增长了21%。“十一五”规划确定要“建设”的项目多数都有明显进展。

钢铁和水泥行业“技术落后的产能”也有所压缩。此外，就大型企业的市场份额而言，钢铁行业的重组正在朝“十一五”规划确定方向发展。但是也有资料显示，小企业的市场份额也有很大增加。尽管“十一五”规划要求“严格控制新增产能”，2006—2007年，整个行业的产能还是年均增长15%。钢铁行业和制铝行业产能的迅速膨胀有多方面的原因。在融资方面，由于企业利润的迅速增加，伴随着信贷的增加，促进企业投资的增加。更一般意义上来说，中国经济的快速发展和重工业的发展模式，都使得企业有动力增加产能。

### *解读与评估*

改善产业结构需要一个产业政策。而产业政策意味着政府对资源配置的干预。在全世界范围内，经济学家和政策制定者之间在这个问题上存在争议。市场运行得越好，产业政策存在的合理性越弱。“纯粹论者”认为政府在确认具有长期发展潜力的（将来有长远发展而现在需要帮助的）企业方面并不比市场高明。其他的人认为市场在帮助潜在的“有希望的企业”方面不能充分发挥作用。在这里我们无意介入这一争论。但是，政府所采取的政策措施的有效性和适当性确实值得评估。

在这方面，中心的问题是：我们能否确信，“十一五”规划设定的目标和任务真能促进工业结构提升？什么样的变化就算是工业结构升级？

这些问题值得关注，有几方面的原因。首先，对于所设定的一些目标，其经济合理性并非完全显而易见。很多目标涉及的是“制造还是购买”的选择：生产更多或进口更少。对于这类目标，生产更多（进口更少）是不是一定意味着一个更好的工业结构，并不总是很清楚。比如，中国企业现在能够生产以前需要进口的产品，经常被假定为是一个好消息。但另一方面，没有人会认为一个国家应该试图在国内制造所有的东西。这样就存在一个最优的问题：政府是否具有足够的洞察力来事先决定中国企业应该生产机器A而继续进口机器B？如果在设定目标的过程中，政府误解了市场的趋势和中国的比较优势，那么中国企业变得有能力生产机器B而继续进口机器A，可能就不是一件坏事。

第二，有些目标之间可能存在矛盾。目标之间存在矛盾，并非中国的五年规划所独有。但是，由于没有一个权重框架或规则来进行权衡取舍，对一些具体措施如何判断，还不是很清楚。比如说，上汽通过收购南京汽车而增加了产量，与“通过兼并重组建立年产量超过一百万辆汽车的企业”的目标是一致的。但是，这样一来，要实现汽车行业自主品牌占有率超过50%的目标，就更加困难，因为上汽的产品不是自主品牌。实际上，要实现后者，需要快速增加产量的应该是奇瑞和吉利这样的企业，而不是像上汽这样的合资企业。

### *规划还是计划？——政府怎样掌控资源配置和干预政府制定目标的实施*

这次的五年规划被称作“规划”而不是“计划”。“计划”这个带有计划经济色彩的词被刻意换成“规划”，强调的是规划要适应市场经济的意图。但是，在提升工业结构方面，政府的作用和企业、市场的活动之间的一致性还不是特别清楚。因为提升工业结构部分地也就是改善资源在各产业、各行业和各种产品之间的配置，一个“规划”应该给市场留出足够的空间发挥调节作用。实际上，就附录三的大部分例子而言，规划所列出的那些任务都应该是由企业来实现的，政府只应起辅助的作用。但是，在具体的实施上，两者的关系显得比较复杂。规划应该表达政府对于经济发展的期望，而不是为企业和市场设定目标和任务。但是，“十一五”规划有很多这样的目标和任务。

即使五年规划设定详细的目标和任务，但是，如果政府只有很少的政策工具去实施自身的意图，则这样的规划与“计划”仍有很远的距离。如果政府没有能力干预企业和消费者的微观决策，那么五年规划中的那些目标和任务无论多么具有干预性，也只是政府的期望或预测。五年规划离“计划”有多远，取决于政府能够和愿意使用多少政策措施来实施其设定的目标和任务。按照这个标准来看，“十一五”规划第三篇第十章、第十一章和第十三章可能处于“规划”和“计划”之间。要对这个问题作出一个有结论的分析，需要对一些情况作系统研究，而关于这些情况的信息在公开领域大多是找不到的。虽然如此，但有一些事情表明，政府能够而且已经在资源配置方面发挥有力的作用，来实施五年规划设定的目标和任务。

政府干预资源配置，“优化工业结构”有如下主要工具：

- **项目审批**是其中最有力的工具。虽然不久前的投资体制改革已经把投资项目的政府“审批”改为“核准”，但在实际操作中，二者的差别不大。政府“核准”的依据，正是“十一五”规划和随后批准的行业性五年规划。一个没有得到政府“核准”的项目与那些得到“核准”的项目相比，会处于巨大的劣势，例如在获取土地、银行贷款和进入资本市场方面。
- **政府投资**是经常与项目“核准”配套使用的另一种工具。比如，当政府提出要“组织实施”一个项目的时候，通常就同时意味着该项目得到了政府的批准（以及其他项目没有得到批准），以及政府对该项目进行投资。
- **生产和进口许可**是另外一种重要的政策工具。比如，宣布 116 个汽车企业不具有生产资格（见附录三），就是为保护和提高大型生产企业市场份额的一个重要步骤。相似的政策措施也在造船行业得到体现。在钢铁和水泥行业，政府的政策措施已不止发放许可，而是直接组织拆除钢铁生产设施并将其投入高炉溶化。进口许可也被用来保护国内设备制造商免受国外产品的竞争，比如，石化设备的情况就是如此（见附录三）。

与这些直接干预措施相配套，还有更多的间接干预措施，比如税收优惠、价格补贴以及其他种类的“优惠政策”。

政府通过直接和间接干预微观经济决策而广泛参与资源配置，确实有助于实现“十一五”规划的目标。但这也提出了资源配置是否最优以及规划实施取得进展意义如何这样的问题，因为政府的干预将不可避免地压抑消费者、生产者和市场信号在资源配置中的作用。诚然，由于外部性和市场的不完善，今天的中国经济中存在广泛的市场失灵。但是，就“十一五”规划第三篇的大部分目标而言，市场失灵的根据并不十分清楚。

### 实现“十一五”规划总体目标方面的进展情况

产业结构优化升级的目标下有三个定量指标：服务业产值占 GDP 的比重、服务业就业人数占总就业人数的比重以及研发费用与 GDP 的比例。

服务业。从近期的趋势来看，把服务业产值占 GDP 的比重提高 3 个百分点的目标很难实现（见图 3.2）。但另一方面，把服务业就业人数占总就业人数的比重提高 4 个百分点的目标是可以达到的。这里也再次出现了目标本身的合理性问题。这两个目标背后的假定似乎是，二

者之间存在一个 3:4 的关系。但这样的关系在过去并不存在（见表 3.1）。对这个结果可以有两个解释。第一，服务业占 GDP 的比重下降说明服务业相对于其发展潜力而言，仍处于发展不足的状态，服务业就业人数占总就业人数本来可以更高一些。第二，服务业就业人数占总就业人数比例的提高反映了劳动力在服务业和非服务业之间的合理配置，而服务业占 GDP 比重的下降不值得担忧。两种解释哪个正确，需要通过进一步的研究来判别。

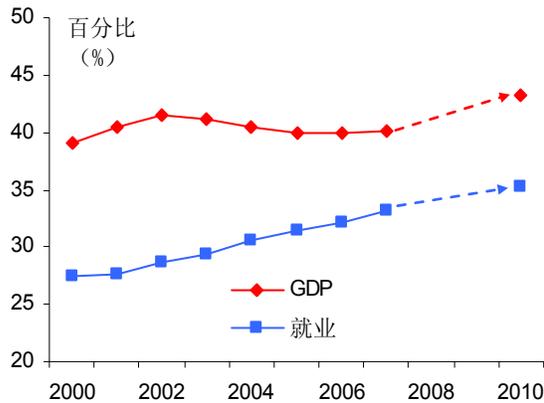
表 3.1 第三产业在 GDP 和总就业人数中的比重的变化（百分点）

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
GDP	1.01	-0.23	-0.85	-0.44	-0.59	1.01	-0.23
就业	0.90	0.70	1.30	0.80	0.80	0.90	0.70

数据来源：国家统计局，中国统计年鉴

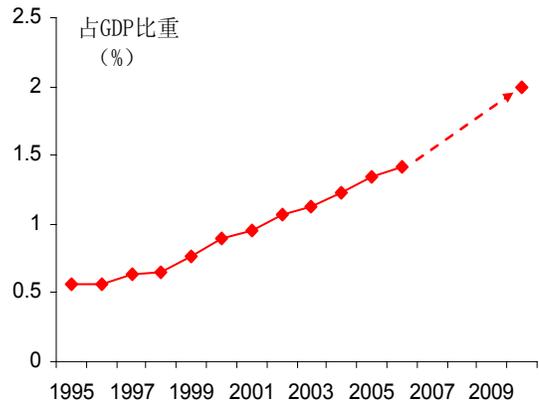
研发支出。2001—2006 年期间，研发费用占 GDP 的比例继续了以往清楚的上升趋势，持续上升（见图 3.3）。如果这一趋势得以保持，那么到 2010 年研发费用占 GDP 比例达到 2% 的目标是可以实现的。企业是这一增长趋势背后有力的推动力。2003 到 2006 年间，企业作为研发资金来源的比例增长了 9 个百分点，与此同时政府投入的比例则下降了超过 5 个百分点（见表 3.2）。这反映了中国的创新体系正从政府主导型转变为企业主导型。

图 3.2 第三产业占 GDP 的比重及第三产业就业人数占总就业人数的比重，实现值和目标值，2000-2010



数据来源：国家统计局，中国统计年鉴

图 3.3 研发费用占 GDP 比例，实现值和目标值，1995-2010



数据来源：国家统计局，中国高技术产业统计年鉴，2007，表 1-8

这一趋势很可能会得以延续，这不仅是由于政府大力推动自主创新的决心，也是由于中国企业所面对的竞争压力。尽管中国企业作为强大竞争对手在国际市场崛起，但中国工业作为一个整体仍处于技术赶超的初级阶段，与国际技术前沿仍存在很大距离。目前，中国主要的制造业行业的全球竞争力来自于低投入成本、规模生产、技术吸收、快速响应市场需求和满足客户订单，以及更加重视产品质量(Yusuf and others 2005)。多数的中国主要企业仍然只是不掌握核心技术的产品制造商和组装商。即使是合资公司，核心技术也都大多掌握在外资合作伙伴手中。中国的出口增长很大程度上是基于利用进口配件、设备和技术而进行的低工资型制造业扩张(OECD 2007)。这种形势对中国企业造成了巨大压力，迫使它们通过加速技术创新来保证持续的竞争力。这样的压力很可能在未来进一步加强。

表 3.2 中国研发费用的资金来源，2003-2006

年份	研发总费用 (10 亿元人民币)	按来源分, %			
		政府	企业	国外	其他
2003	154.0	29.9	60.1	1.9	8.0
2004	196.6	26.6	65.7	1.3	6.4
2005	245.0	26.3	67.0	0.9	5.7
2006	300.3	24.7	69.1	1.6	4.6

数据来源：国家统计局，中国高技术产业统计年鉴，表 1-10，历年

## 工业结构的合理性 —— 如何衡量进步？

什么指标可以用来衡量一个经济体工业结构的合理性？

- 生产率常用来比较一个经济体相对于另一经济体的先进性。自 1978 年以来，以工业生产率和整个经济体的生产率作为衡量标准，中国一直在稳步追赶中等和高收入国家。劳动生产率和全要素生产率的情况都是如此(OECD (2005), He 和 Kuijs (2007), Bosworth 和 Collins (2007) <sup>14</sup>。
- Rodrik 和 Hausman (2005)研究了出口商品的复杂程度。用他们构造的加权出口商品复杂程度的指标，他们发现相对于其人均 GDP 水平，中国出口商品的复杂程度很高，但是，他们也发现中国出口商品的复杂程度并未随着时间的推移有很大的变化。值得注意的是，对于国际间的比较而言，中国的出口商品里很大部分是出口加工型的，包括比较多的进口设备和原来的成分，但是中国企业获得的加工产品附加值相对不高。然而，从各个方面的经验来看，出口产品具有比较高的复杂程度是一种好的现象，需要国家的硬件基础设施建设和软实力的提升。
- Cörvers 和 Meriküll (2007) 研究了各国的劳动力的职业结构，并测算了其各自的技术密集程度。
- 欧盟委员会的学者 Pender 设计了三种关于制造业分类指标，依据是(1)要素的综合投入；(2)技能的要求和(3)外部服务的投入。

### 劳动生产率

中国的劳动生产率在 2005 年至 2007 年间继续追赶中高收入国家的水平，如表 3.3 所示，在这一时期，中国的劳动生产率提高了 22%，而中等收入国家提高了 11%，发达国家提高了 4%，美国仅提高了 3%。

国有企业和非国有企业的劳动生产率均实现了持续且强劲的增长（见图 3.4）。但是，国有企业的劳动生产率提高得更为迅速。国有企业的劳动生产率在 2000 年即超过了非国有企业，并在之后的几年里进一步拉开了差距。这主要得益于国有企业职工大规模的下岗以及大量投资所带来的资本深化。大规模的下岗使得国有企业的职工人数从 1998 年的 3750 万下降至 2006 年的 1800 万。而国有工业企业固定资产按实际价值在这一时期几乎翻番。这造成了国有企业和非国有企业在资本密集程度方面也出现了与劳动生产率类似的差距（见图 3.5）。

<sup>14</sup> 表 1 和表 2，He 和 Louis (2007) 的研究成果，概述了中国总体生产力的提高和与其他国家的比较。

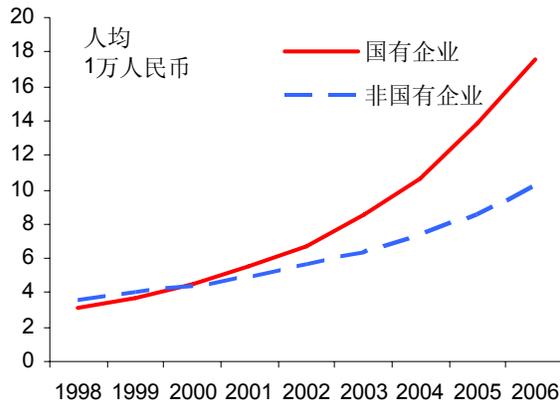
表 3.3 中国工业的劳动生产率，一个国际比较  
(按 GDP 购买力平价计算的 2005 年美元)

国家	1995	2000	2005	2006	2007
中国	5,435	9,449	11,112	11,852	13,582
中等收入国家	10,198	13,666	17,352	18,692	19,323
高收入国家	49,593	55,408	61,515	62,076	63,749
美国	58,352	63,365	73,816	73,420	75,804

数据来源：世界银行的《世界发展指标》，国家统计局，环亚数据，世界银行研究人员的估算。

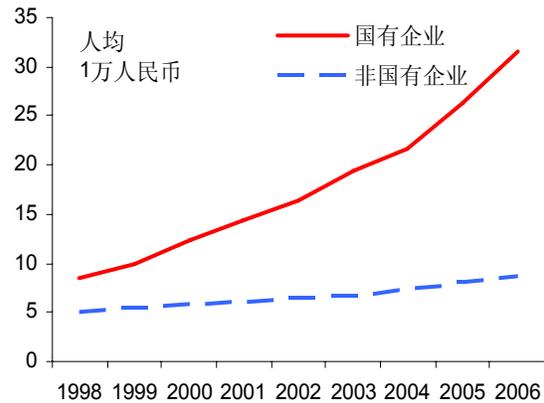
持续的劳动生产率的提高和追赶发达经济体的趋势说明，中国的工业结构可能一直在升级。至少，不存在阻碍劳动生产率提高的严重障碍。但另一方面，国有企业和非国有企业在劳动生产率和资本密集度方面的巨大差异表明了一种可能性，即资本投资和职工下岗在推动国有企业劳动生产率提高方面可能发挥了重要作用。这使得我们有必要考察另外两个指标。

图 3.4 国有企业和非国有工业企业的劳动生产率，1998—2006



数据来源：《中国统计年鉴》，历年

图 3.5 国有企业和非国有企业的资本密集程度 (职工人均固定资产)



数据来源：《中国统计年鉴》，历年

### 另外的指标

考察工业企业资本回报率和就业岗位创造，可以从另一个侧面观察工业结构的合理化程度。资本回报率是企业运营效率的一个代表性变量，一个比较低的资本回报率往往是不合理的工业结构的反映。比如，如果一个行业产能过剩，就会造成比较低的利润率，如果一个企业的规模不合理，其成本会上升。技术的落后往往使企业处于价值链的低端，如果不能充分反映比较优势，这种情况会使企业的利润率下降。当然，和许多其他指标一样，资本回报率并不是一个完美的指标。扭曲的价格和市场的进入和退出壁垒都会降低诸如收入、成本、利润这样一些指标的有意义程度。但是，鉴于数据的可得性，它们依然是有用的代表性指标。就业岗位创造也是一个有用的指标，有助于探讨目前的工业结构在多大程度上反映中国比较优势、促进国民福利。

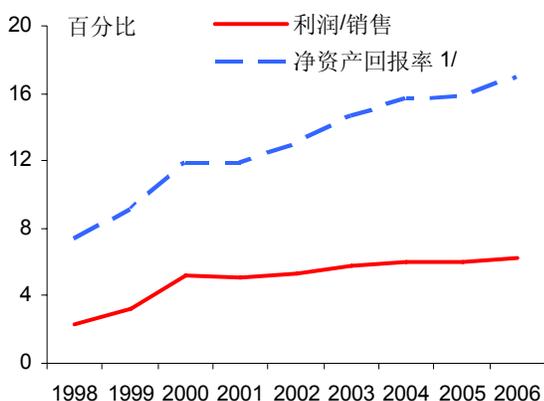
### 资本回报率

这里使用两个指标用来衡量资本回报率，即利润总额对所有者权益总额的比率，以及利

润与财务费用（主要是利息支出）之和对总资产的比率（图 3.6）<sup>15</sup>。这两个指标的情况都说明，自 1998 年以来中国工业企业资本回报率提高的趋势在 2006 年得以持续，2007 年大概趋于稳定。但是，图 3.7 表明非国有企业在资本回报率方面的表现更为出色，虽然非国有企业和国有企业之间的差距正在不断缩小。由于 2007 年的数据较前期具有不可比性，2007 年的趋势需要根据后续的全年数据进行调整。

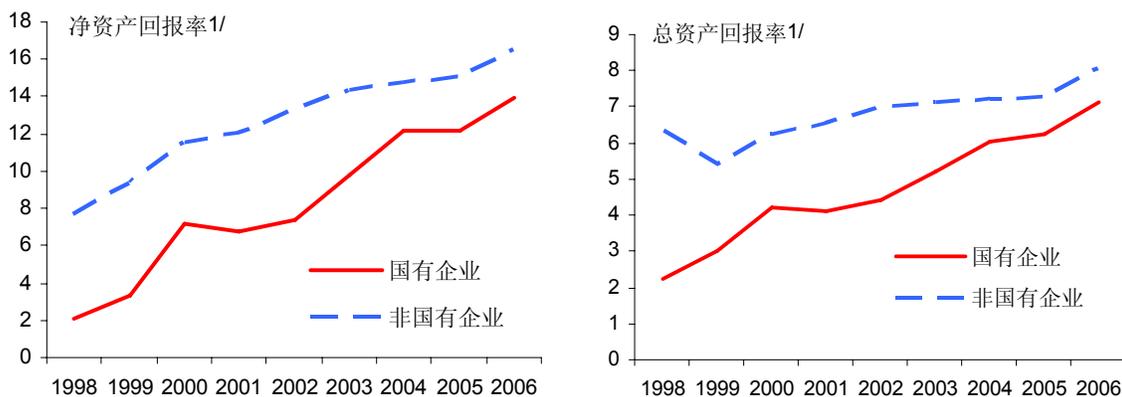
总的来看，资本回报率指标说明中国工业结构自 1998 年以来可能在不断改善，并且这一趋势在“十一五”期间继续保持。国有企业每个员工占有的资本量一直高于非国有企业、国有企业的资本产出率低于非国有企业，这样的情况可能意味着资本市场不完善，导致资本没有流向最具生产力的地方。不过值得注意的是，这些发现没有根据行业影响进行调整。有的行业本身就要求更高的资本密集度，而在中国，很多这类行业都由国有企业主导。

图 3.6 中国工业企业的资本回报率，1998-2007



数据来源：国家统计局：中国各年统计年鉴  
1/ 利润（资产—负债）

图 3.7 国有工业企业和非国有工业企业的资本回报率（规模以上企业），1998-2007



数据来源：国家统计局：中国各年统计年鉴  
1/ 利润/所有者权益；2/ (利润+利息支出)/总资产

<sup>15</sup> 这一数据包括了所有国有工业企业和非国有企业中年销售额超过 5 百万元的企业，2007 年的数据包含了前十一个月的数据

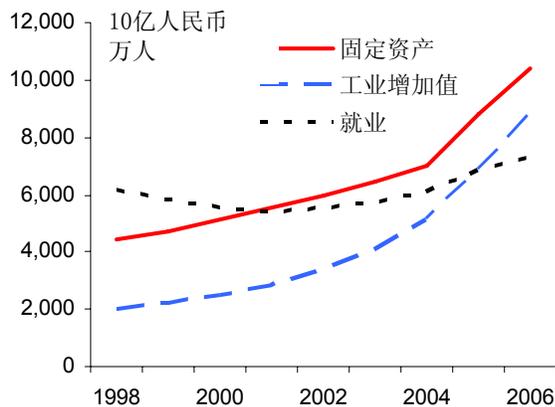
## 就业创造

不久以前，中国的国有企业受困于严重的人员过剩。当时的国有企业创造了就业岗位，但以牺牲资本回报率为代价。九十年代后期大规模下岗之后，这一问题在很大程度上得到了解决。然而，中国不仅需要高的资本回报率，高的就业率也同样不可或缺。挑战在于如何以一种提高资本回报率的方式创造就业岗位。

中国工业企业的资本密集度在 2006 年有所提高，这延续了 1998 年以来的增长趋势（见图 3.8）。但是，就业岗位创造的速度远远低于产出和固定资产的增长速度。

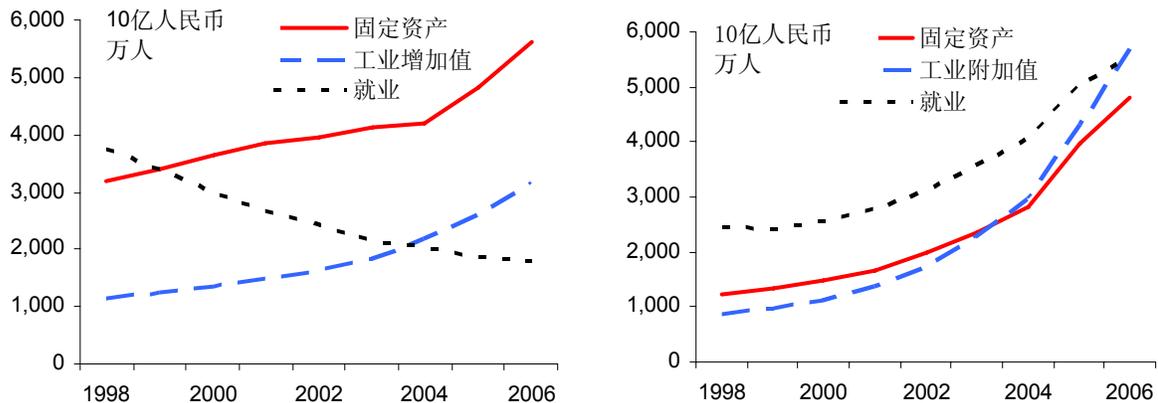
进一步对国有企业和非国有企业分别进行考察，可以看到新的问题（见图 3.9）。非国有企业的职工人数增长与产出和固定资产增长基本同步。而国有企业在产出和固定资产强劲增长的同时，却一直在削减就业岗位。在 2006 年，这一趋势并没有出现明显变化。

图 3.8 中国工业企业的固定资产、产出和职工人数的增长，1998-2006



数据来源：国家统计局：中国各年统计年鉴

图 3.9 中国国有和非国有工业企业的固定资产、产出和职工人数的增长，1998-2006



数据来源：国家统计局：中国各年统计年鉴

整体上看，数据所显示的是，非国有企业能够在提高劳动生产率和资本回报率的同时创造更多的就业岗位，而国有企业提高劳动生产率，很大程度上可能是得益于增加资本投入和削

减职工人数。考虑到国有企业的资本回报率普遍低于非国有企业，国有企业资本密集程度的持续提高只得关注资本配置的效率。如果资本密集程度过高、不能反映中国的比较优势，则会是中国工业结构的一大缺陷。在劳动力市场，国有企业劳动力的高价格——因为大量社会保障的支付——鼓励它们减少对劳动力的需求。但是，要确认这些结论的正确性，需要进一步深入的研究。

## 总结性评论

本章的主要发现和结论如下：

- 总体而言，中国政府制定的“十一五”规划所设定的各项任务的实施进展情况是基本令人满意的。虽然在某些方面，相关任务的进展缓慢而且看起来很难完成，但在大多数我们考察的领域，五年规划中的任务是可以完成的。
- 但是，规划实施方面的进展在多大程度可以象期望的那样改善工业结构，尚不得而知。首先，规划中列示的许多任务其经济合理性并不明确，其次，某些目标之间还存在着矛盾。
- 一些证据表明，政府通过对微观决策的直接和间接干预而广泛参与资源配置。这有助于实施五年规划的目标，但也使得人们对通过这种方式实现的进展所具有的意义产生怀疑。政府有关部门可以重新考虑，在一个日益市场化的、由民营企业主导的经济中，一个详细的“任务”清单在多大程度上是一种正确的做法。
- 就“十一五”规划在工业结构方面提出的三个定量目标而言，有两个看来是可以实现的，即第三产业就业人数占总就业人数的比例提高四个百分点，研发支出占GDP的百分比达到2%。但是，除非从2003年以来的趋势发生变化，服务业占GDP的比重增加3个百分点的目标很难实现。但是，对这一结果需要小心解读。在设定这些目标的时候，“十一五”规划隐含地假定服务业增加值占GDP的比重和服务业就业占总就业的比重这两个指标的变化遵循一个3:4的比例关系。但是，从历史数据来看，这样的比例关系并不存在。
- 从工业劳动生产率来看，中国在2005至2007年间在提升工业结构方面继续取得进步，同时赶超的势头仍然强劲。但是，下岗裁员和增加投资带来的国有企业资本密集度的提升，是导致这一趋势的重要因素。
- 从资本回报率来看，1998年以来的总体趋势在“十一五”规划的前两年没有改变。国有企业和非国有企业在资本回报率方面都取得了显著成绩。但是国有企业的资本回报率仍然低于非国有企业。
- 在就业创造方面，国有企业和非国有企业存在着明显差别。非国有企业实现了就业创造和高资本回报的结合，而国有企业提高劳动生产率，很大程度上可能是得益于增加资本投入和削减职工人数。考虑到国有企业的资本回报率普遍低于非国有企业，国有企业资本密集程度的持续提高说明资本配置的效率值得关注。如果资本密集程度过高、不能反映中国的比较优势，则会是中国工业结构的一大缺陷。证实这一结论需要进一步的研究。

概括而言，虽然工业结构的优化很难界定，本章的发现所指向的仍然是，在实施“十一五”规划的目标和任务方面所取得的进展总得来看是令人满意的，2006—2007年期间的工业结构也基本上是合理的。工业结构方面存在一些弱点和缺陷，但它们没有能够造成工业企业劳动生产率、资本回报率和就业创造能力的下降。但是，政府最好对其在设定工业结构的具体目标和任务方面的角色进行反思——相对于消费者、生产者和市场的角色，结合政府可以使用的实施其意图的手段。政府对有关工业结构的微观决策的干预很可能有些过度。随着中国经济日益市场化，实现工业结构优化的最好手段是更多地鼓励创新，比如改善知识产权，发展风险投资市场，更好的国有企业公司治理，以及资本市场对民营企业更大程度的开放。

这一章也提出了两个值得继续研究的具体问题。第一个是在中国现有的发展阶段下，用服务业增加值占GDP的份额和服务业就业人数占总就业人数的比例来计算，服务业发展的最优水平是什么。第二是相对于非国有企业，国有企业日益提高的资本密集程度的合理性。最后，2007年的很多数据在本章写作时还无法得到，同时，为了考察某些措施对工业结构合理性所产生的影响，两年时间也稍显太短。因此，本章的结论在很大程度上还只是初步的。

## 第四章 提高能源效率

### 背景与主要目标

“十五”期间，中国的能耗远远高于预期。2000至2005年间，中国的初级能源消耗年均增幅为9.9%，是1980到2000年的2倍多，达到22.17亿吨标煤当量。到2006年，初级能源消耗已经超过21世纪初时各部门所作的2010年预测值。这种增长的部分原因是过去6年经济增长势头强劲，年均增速超过9%，比预计高出2个百分点。但是，另一个主要原因是，在“十五”期间，工业对经济增长的贡献尤为突出。以能耗增长对GDP增长弹性来计算的能耗在“十五规划”期间已经超过了1，是前4个“五年计划”平均弹性的两倍多。因此，中国经济的能耗在经历较长时期的稳定下降后，出现了停滞不前的迹象，甚至略有回升。

如果继续保持目前的能源消耗模式，中国将会面临重大挑战。像发达国家和新兴工业国在其工业化初期经历的一样，如果在将来25年中中国经济保持年均7.2%的增速，平均能耗保持在1左右，那么中国的能耗在2030年将达到127.5亿吨标煤当量，相当于今天全球能源需求总量的约87%。届时，中国的人均能耗将达到美国目前水平的75%左右。这种规模巨大的能源使用在很大程度上将依赖大量的煤消耗，最终会因为温室气体和其他污染物的排放对环境造成无法接受的损害。

中国政府已经认识到中国面临的能源和环境挑战，并决心避免重蹈发达国家的覆辙，开辟一条低能耗的发展道路，努力保证能耗增速低于经济增速。这种发展模式能够推动中国快速的可持续发展，减少对国内和全球环境的负面影响。因此，“十一五”规划提出了削减能耗20%的远景目标。规划中还纳入了节水和污染控制方面的七项额外指标。这是首次将能源效率的定量指标写入五年规划。

### 设定与分配目标

“十一五”规划强调，政府应制定政策，促进节能和能源使用效率的提高。文中提出了三种类型的节能：(1) 结构节能，即优化中国经济和工业结构，特别是减少能源密集型工业的比重；(2) 技术节能，即通过技术进步减少单位产品能耗；(3) 管理节能，即通过提高监管机构能力减少能源生产、运输和消费中的浪费。规划要求各方共同努力，减少重点高能耗产业的能源使用，例如钢铁、有色金属、煤炭、电力、化工、建材和交通运输。规划还突出强调了定价在促进节约资源方面的作用，并提出“要建立反映市场供求状况和资源稀缺程度的价格形成机制，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用”。

但是，规划并未讨论如何实现能效目标和指标规划，也没有解释如何得出削减能耗20%的目标，而上文所述节能要素的预期贡献、重点高能耗产业的节能潜力，以及相应的制度和政策变革也都不甚明了。这些目标确定前，没有开展相应的研究来分析切实可行的目标。似乎这个目标是基于一些总体考虑，包括：(1) 中国已经成为世界上能耗最大的经

济体之一；以市场汇率计算，中国单位 GDP 的能耗是经合组织国家的 3 到 8 倍；(2) 中国实现了 20 年（1980-2000）削减能耗年均 4.1% 的目标。

此后，有关部门开展了一些研究，分析如何实现削减能耗 20% 的目标。以及各个关键要素所能做出的贡献。其中最为详细的研究是由国务院发展研究中心牵头的一个咨询项目，该研究得到了美国能源基金会的资助。研究主要结论为：

- 5 年时间实现能耗削减 20% 的目标非常困难，但并未绝无可能；
- 实现目标的可能性受经济增速影响：经济增速越快，可能性越低，因为经济高速发展时期，工业对经济增长的贡献尤为突出；
- 技术进步和结构调整的贡献是十分必要的；
- 过去技术进步的贡献为 31% 到 54%，结构调整为 69% 到 45%，取决于经济增速（7.5% 到 9.5%），增速越快，技术进步的贡献就越大；
- 如果 GDP 增速达到年均 9.5% 或更高，政府需要采取比现在更加有力的行动和政策才能实现 20% 的削减目标。

在 1980 到 2000 年期间，中国在保持经济高速增长的同时，实现了年均削减能耗 4.1%，在很大程度上，这是因为这段时期工业对经济的贡献低于 2000 - 2005 年间的贡献。因此，技术进步和结构调整对削减能耗的贡献分别为 30-40% 和 70-60%。

鉴于中国在省和地方层面的有力行政框架，能效目标在省级进行分配。中央政府要求各省提出自己的目标。多数省份提出沿用中央政府 20% 的目标，但 4 个省份提出了更高的目标，7 个省份提出了较低的目标。国家发改委接受了以 20% 或更高标准为目标省份的提议，并与目标低于 20% 的省份协商，希望他们提高标准。经过国务院审批，各省的最终承诺目标如下（见表 4.1）。

这种配置模式既有优势，也有缺陷。配置方式尚未开展可行性研究或成本效益分析，因此，尽管省级配置可能是鼓励地方政府参与、强化问责制的唯一可行办法，但这种办法从公平和效率的角度来看，却未必是最佳的。配置没有考虑各省不同的经济、工业、以及能源生产和消耗状况，而这些因素会对各省的节能潜力，以及实现节能目标的比较收益和成本产生相当大的影响。

表 4.1 “十一五”规划期间，各省能耗削减目标

地区	2005 年基础数据 (吨标煤当量/千元)	2010 年目标 (吨标煤当量/千元)	削减比例	地区	2005 年基础数据 (吨标煤当量/千元)	2010 年目标 (吨标煤当量/千元)	削减比例
全国	12.2		20	河南	13.8	11.0	20
北京	8.0	6.4	20	湖北	15.1	12.1	20
天津	11.1	8.9	20	湖南	14.0	11.2	20
河北	19.6	15.7	20	广东	7.9	6.6	16
山西	29.5	22.1	25	广西	12.2	10.4	15
内蒙古	24.8	18.6	25	海南	9.2	8.1	12
辽宁	18.3	14.6	20	重庆	14.2	11.4	20
吉林	16.5	11.6	30	四川	15.3	12.2	20
黑龙江	14.6	11.7	20	贵州	32.5	26.0	20
上海	8.8	7.0	20	云南	17.3	14.4	17
江苏	9.2	7.4	20	西藏	14.5	12.8	12
浙江	9.0	7.2	20	陕西	14.8	11.8	20
安徽	12.1	9.7	20	甘肃	22.6	18.1	20
福建	9.4	7.9	16	青海	30.7	25.5	17
江西	10.6	8.5	20	宁夏	41.4	33.1	20
山东	12.8	10.0	22	新疆	21.1	16.9	20

数据来源：中国能源网

注：单位能源消耗基于 2005 年不变价格计算的 GDP。

### 采取的主要措施

中央政府推行了一系列政策，支持提高能效的宏伟目标。这些政策包括：(1) 制定了工作计划，并建立了问责制，将节能责任落实到相关机构、耗能大户以及省级政府，各部门执行责任明确；(2) 产业结构调整规划，进一步约束高耗能产业的产能扩大，并快速淘汰落后产能；(3) 千家企业节能行动，在工业耗能大户企业中制定实施具体的节能计划，这些企业约占中国初级能源消耗总量的 30%；(4) 十大重点节能工程，涉及制造、交通、商业和居民用房以及公用设施等领域的重点节能技术。

### 制度和法律措施

为加强节能减排的领导，政府建立了贯穿行政体制的制度框架。国家层面上成立了由总理牵头的领导小组，负责全面的指导和领导，而国家发改委还设立了负责具体事宜的工作组。省市县各级领导分别牵头成立了领导小组，负责实施并实现本省/市的能耗削减目标。很多地方并没有新建任何专门从事节能减排工作的机构，而各级参与节能减排工作的实际人员也没有增加多少。具体工作还是由国家发改委或各省经贸委的同一拨人负责。很明显，在各个层面上，国家都需要给现有机构赋予更大的权力，或设立新的专职机构，或增派专门从事节能减排工作的专业人员。

为支持节能减排政策和项目的实施，政府还着力完善了法律框架。修正后的《节约能源法》已正式生效。《可再生能源法》于 2006 年 1 月 1 日起生效，同时还出台了多项相关的实施条例和办法。新的《能源法》草案正在审议。新的《循环经济法》制定工作也已拉开序幕。

## 监管和管理工具

截至目前，政府在很大程度上依靠监管和管理手段实现削减能耗 20% 的目标。主要管理手段包括：(1) 通过行政指令要求各省和重点国有企业实现目标；(2) 控制土地和资本供给，收紧项目审批，控制高能耗产业扩大产能，例如钢铁、水泥、铝、铅、造纸、平板玻璃、化工和焦煤；(3) 针对上述重点领域新的生产能力制定能效标准；(4) 责令关停上述领域的低效产能（一定规模以下并属于某个类别）；(5) 鼓励通过合并、并购组建大型企业，形成规模经济。

主要的监管工具包括：(1) 不同行业的投资引导政策；(2) 重点工业领域引导结构调整的法令和指令；(3) 更加严格的环境标准；(4) 针对建筑、消费品和汽车制定能效标准；(5) 能耗报告和审计。

## 财政和金融措施

中央政府建立了节能减排特别支持基金。2007 年，政府在这方面给与了 120 亿元的财政支持，其中中央财政投入 70 亿元支持 10 大重点节能工程的节能活动，特别是废热回收、能源计量体系优化、工业锅炉(窑炉)改造，以及电机系统更新；财政转移支付 20 亿元支持淘汰落后产能；30 亿元用于开展能源领域的统计工作，包括监测能源消费。这些资金以拨款的形式按照预期节能目标提供给企业<sup>16</sup>。

另外，政府发行了 54 亿元国债，为企业提供贴息贷款，支持节能减排项目。而且，中国人民银行鼓励内资银行增加对节能减排项目的贷款<sup>17</sup>。银行也对重点能源密集型行业，例如，收紧了对钢铁、水泥和铝材项目的贷款。

## 价格和税收措施

**能源价格：**尽管政府一再呼吁改革能源定价，让价格反映能源的全部成本，包括环境成本，并由供求状况决定；但迄今为止，朝着这一方向的改革却非常有限。

自 2005 年末，煤炭价格管制在很大程度上放开，煤炭价格已经能够反映供求关系变化。因此，该行业处于历史上盈利状况的最好时期，2006 年，行业盈利 86 亿美元。目前，沿海地区现货煤炭价格已经高于从澳大利亚和其他亚洲国家进口煤炭的价格，使得很多沿海地区的用煤大户更倾向于使用进口煤炭。然而，电力价格仍然受到政府限制，无法很好地反映供求变化，也就是说，煤炭市场的效率并没有转移到其他的能源领域。在必要的时候，政府仍有权干预煤炭定价。

尽管如此，煤矿企业并没有为煤炭生产的全部成本买单，特别是减轻由此产生的社会和环境成本。地下开采造成的沉降和煤炭浪费已经损害了土地、地面交通基础设施、地表河道以及地下蓄水层。针对山西省削减环境影响成本的一项研究表明，开采煤矿产生的削减成本平均为 5.4 美元/吨。煤矿企业在安全措施方面也存在严重的投入不足问题。尽

<sup>16</sup> 特别基金的分配程序和标准在财政部与国家发改委于 2007 年 7 月联合下发的《节能技术改造财政奖励资金管理暂行办法》中有具体规定。

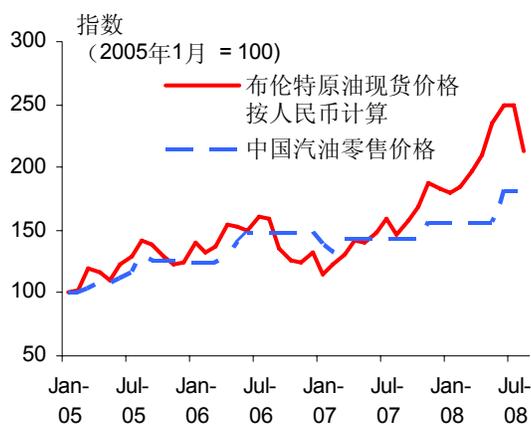
<sup>17</sup> 中国人民银行于 2007 年 6 月 26 日下发的《关于改进和加强节能环保领域金融服务工作的指导意见》中对这一指导原则进行了规定。

管情况正在逐步改善，中国煤矿的平均伤亡事故发生率仍然是澳大利亚的两倍多。健康问题得到的关注还不如安全问题，但是患有慢性肺病的工人数量远远大于事故中死亡的工人数量。肺病造成的直接和间接成本每年超过 65 亿美元，相当于 1.5 美元/吨，这部分成本目前由国家和社会负担。

政府采取了一些行动，将环境成本纳入电力定价。采用 FGD（烟气脱硫）设施的发电厂电价比没有 FGD（烟气脱硫）设施的电厂高 1.5 分/度，以补偿脱硫产生的额外费用。清洁能源，例如风、生物质、核和气，的电力价格要远高于煤炭发电价格，可以吸引投资者。政府还实行了一些具体的定价措施，以降低能耗、提高效率：(1) 国家发改委要求各地方政府停止给与所有高能耗产业的电价优惠待遇，而这曾是地方政府给予重工业和化工行业吸引投资的一个重要激励政策；(2) 国家发改委要求对规模过小、效率低下的高能耗产业提高电价。这种差别政策可能有利于加速淘汰一批小规模的生产厂，但从经济角度来看，这并不公平。负荷相同的所有消费者应该面对同样能够反映全部供给成本的电价，而不应该因其规模大小而有所不同。

但总体而言，主要能源产品价格仍然受到政府的严格控制，无法反映能源稀缺状况。尽管政府想要放开油价，并建立了一个新的定价机制，使汽油零售价格同国际市场原油价格联动；但由于近年来通胀压力的加剧，这一机制尚未得到落实。从 2006 到 2008 年间，石油产品（汽油和柴油）价格只调整了几次，同飙升的国际原油价格差距很大(见图 4.1)。

图 4.1 国际原油价格与国内汽油价格



数据来源：环亚数据

因此，汽油和柴油零售价格远不够补偿原油进口、精炼和配送的成本，导致国有石油企业亏损严重，政府不得不拿出大量预算进行补贴。与其他国家比较而言，包括发达国家和发展中国家，中国的汽油和柴油价格属于较低水平。低廉的能源价格进一步加剧了中国工业主导的经济发展模式，并阻碍了政府希望实现重新调整增长结构的进程。

电力的批发和零售价格都受到政府的严格监管，所有价格变动都要经国家发改委审批。经过多年的电力行业改革，平均消费者价格已经接近 2000 年初的长期供电边际成本。但是，小幅电价调整远远滞后于供电成本的增加，包括燃料、劳动力和尾气排放控制设施的成本<sup>18</sup>。因此，电力行业本身已经很低的利润水平（净资产回报率约为 5%）在 2007 年又下降了 65%。尽管 2008 年电价有所上浮，但恢复电力行业的财务可持续性还需要更大幅度的调整。

<sup>18</sup> 例如，根据 5 大电力公司的数据，仅 2007 年一年平均发电成本就上升了 27%。

**资源税：**传统上，中国的自然资源，包括煤炭和石油，都是免费划配给国有企业用于开发的。资源税这一概念随着市场改革被引入中国，但税费水平很低。煤矿和石油企业缴纳的资源税是固定数额，而在其他多数国家资源税的税率都是同相应的市场价格联动的。例如，在美国和澳大利亚这样的主要产煤国，地下煤矿的资源税是开采收入的 5%到 8%不等。在中国，这一税率是 2.5-3.6 元/吨，以目前煤炭价格计算，约合销售收入的 1%。鉴于控制能源使用的考虑，煤炭的资源税应该提高。政府已经宣布了要按收入收取资源税的意向，目前，正在山西省试点征收环境和可持续发展费。这项计划尚未在全国铺开。

**消费税：**中国还没有把消费税作为一种影响消费者选择能源产品的主要工具。过去 2 年中，与能源产品相关的消费税的主要变化包括：(1) 提高大型汽车消费税税率。根据发动机规格，税率从 3%到 20%不等；(2) 对某些石油产品征收消费税，例如石脑油、润滑油和航空煤油，但税率只有 0.1-0.2 元/升。

**能源和碳税：**能源生产和消耗的快速增长以及以煤炭为主体的能源结构给中国造成了严重的空气污染。其中，燃烧烟煤产生的大气颗粒物，例如二氧化硫和二氧化碳，对空气污染尤为严重。目前，中国的二氧化硫和二氧化碳排放量分别居世界第一和第二位。很多经合组织国家开始调整能源和/或碳税，让能源使用者负担环境成本。尽管中国已经着手考虑这些方案，但近期这些税种在中国实施的可能性不大。

**进出口税：**为调整产业结构、降低能源需求，政府采取了多种措施，在一定程度上抑制了能源密集型的产品和材料的出口，鼓励了进口。过去两年中，进出口税经历了多次调整：(1) 取消或降低高能耗产品的出口退税；(2) 对部分能源强度最高的产品出口征收惩罚性税费；(3) 降低部分能源密集型材料的进口税和关税。

在过去两年中，钢铁产品出口增值税退税调整了 4 次<sup>19</sup>。取消 553 种能源和/或资源密集型产品出口退税，对 142 种最大能源/资源消耗型产品，例如钢铁和焦炭，开征出口税。部分产品的税率调整（见表 4.2）。

表 4.2 部分产品的税率调整 (%)

产品	2005 年末			2007 年末		
	增值税退税	出口税	进口税	增值税退税	出口税	进口税
某些钢产品	13%			0		
焦煤			5%		5%	0
铁合金	13%	0		0	10%	
水泥	13%			0		
纸质产品	13%			5%		
平板玻璃	13%			5%		
氧化铝		5%	5%		15%	0

数据来源：中国能源网

## 截至目前，取得的主要结果

<sup>19</sup> 主要相关文件是财政部和国税总局于 2007 年 6 月 18 日下发的《关于调低部分商品出口退税率的通知》，该通知于 2007 年 7 月 1 日生效。

## 总体结果

根据政府统计数据，过去两年的能耗已经有所下降，但与既定目标相比仍有差距。2006年能源消费增长了9.3%，能耗下降了1.3%。2007年能源消费增长7.8%，能耗下降了3.3%。尽管能耗削减幅度低于实现减排目标所需的年均4.4%的降幅，能耗还是扭转了自2002年以来出现的上升趋势。此外，另一个好的迹象是，随着各项政策和措施的作用逐步显现，能耗削减幅度也在不断加大（见表4.3）。

表 4.3 2006 年和 2007 年季度的能耗削减比例

季度	第 1&2 季度 (%)	2006 年全年 (%)	第 1 季度 (%)	第 2 季度 (%)	2007 年全年 (%)
削减比例	-0.8	1.33	1.54	2.78	3.27

数据来源：中国能源网

## 经济结构转变

“十一五”规划的头两年半中，经济增长仍由工业拉动（见第一章）。因此，经济结构更加偏重工业；与政府目标相反，能耗较低的第三产业对经济增长的贡献并未增加（见第一章和第三章）。根据我们的估算，在其他条件保持不变的情况下，经济结构的这种转变使得中国的能耗增长了约1.5%。

## 行业结构转变

在工业领域内部，结构转变并未产生明显的影响。大型企业的产值增速高于小型企业。由于大型企业的能效总体而言优于小型企业，所以这种发展推动了能耗的降低。在2006和2007年间，工业增加值平均增长了13%，而大型企业的增加值平均增幅为17.5%。另一方面，重工业增加值的增幅比轻工业高3.5个百分点。由于重工业比轻工业的能耗高，这种趋势将会推高能源消耗。

表4.4给出了2006年和2007年部分高能耗产业的增速，以及其在2000到2005年间的平均增速。没有明确迹象显示，多数高能耗产业的增速有所放缓。截至目前，政府未能有效遏制重点能源密集型领域的快速增长<sup>20</sup>。

表 4.4 重点高能耗产品的增长

名称	产量 (公吨) (2005)	增幅 (%) (2000-2005)	产量 (公吨) (2010 计划)	产量 (公吨) (2007)	增幅 (%) (2006)	增幅 (%) (2007)
钢铁	397	24.7	414	567	25.3	21.3
有色金属	16.3	15.5		23.5	17.2	22.7
水泥	1064	13.0	1305	1360	15.5	9.9
主要化学品	140.8	11.9		158.7	13.5	11.4
纸和纸板	56	12.9		77.9	16	18
平板玻璃	420.3	18.0		497.5	12.5	13

数据来源：中国能源网

<sup>20</sup> 由于缺乏具体数据，我们无法得出行业间结构转变对能源强度影响的量化结果。

尽管重点高能耗产品的生产和消费持续迅速增加，2007年和2008年年初，部分产品的出口已经放缓。其中，水泥的出口减缓尤为明显（见表4.5）。这似乎显示政府对于部分重点产品减少出口增值税退税、征收出口税的政策已经发挥了作用。

淘汰落后生产能力取得了进展。截至2007年末，在淘汰落后产能方面，能够获得数据的所有四个重点领域的表现都好于计划，有些还超出计划很多（见表4.6）。淘汰小型落后的生产能力，替代以新的大型先进生产能力不但有利于减少能耗，而且也有助于生产结构的升级。

**表 4.5 重点产品的（净）出口变化**  
（除另有说明，所有产品的单位均为公吨）

	2004	2005	2006	2007
钢铁	-15.0	-5.6	24.5	45.8
水泥	7.0	22.2	36.1	33.0
焦煤	15.0	12.7	14.5	15.3
铁合金	-1.8	-1.4	-1.7	-2.0
平板玻璃（百万平方米）	144.5	199.3	264.3	309.2
部分化学品	-18.5	-21.1	-18.3	-17.3
纸和纸浆	-24.7	-28.2	-28.8	-31.4

数据来源：中国能源网

**表 4.6 淘汰落后生产能力**

行业	单位	“十一五”规划期间	2007年计划	2007年实际
电力	1000 千瓦	50,000	10,000	21,570
钢	1000 吨	100,000	30,000	46,590
铁	1000 吨	55,000	35,000	37,470
电解铝	1000 吨	650	100	
铁合金	1000 吨	4,000	1,200	
电石渣	1000 吨	2,000	500	570
焦煤	1000 吨	80,000	10,000	
水泥	1000 吨	250,000	50,000	87,000
玻璃	1000 重量箱	30,000	6,000	
造纸	1000 吨	6,500	2,300	4,000
酒精	1000 吨	1,600	400	
味精	1000 吨	200	50	
柠檬酸	1000 吨	80	20	

数据来源：中国能源网

### 改变能源结构

在过去两年中，能耗总量年均增长超过 8.5%，而与政府目标相反，可再生能源的比例却有所下降。尽管中国在扩大开发可再生能源，特别是风能方面取得了长足的进步，但是，由于水电比例下降的因素，可再生能源在能源结构中的总体比例仍然略有下降。与政府目标相反，煤炭在能源结构中的比重小幅上升了约 0.5 个百分点（见表 4.7）。如此微小的变化不会对经济的总体能耗产生直观的影响，但如果考虑这个因素的作用，它只会增加能源消耗的程度。

重点工业领域单位产品能效似乎得到了很大提高。表 4.8 将 2007 年单位产品实际平均能耗和 2010 年计划目标进行了比较。尽管某些领域无法获得数据，但已有数据确实反映出可喜的进展。例如，单位供电的煤炭消耗减少了 13 克 (3.5%)，达到 357 克标煤当量/千瓦时，接近 2010 年 355 克标煤当量/千瓦时的目标。

表 4.7 初级能源的消费（百万吨标煤当量）

部门	2005	2005 (%)	2010 计划	2010 (%)	2006-2010	2006 实际	2007 实际
煤炭	1556	69	1784.7	66.1		1705 (69.4%)	1840 (69.5%)
石油	466	21	553.5	20.5		499	530.5
水力	139	6.2	183.6	6.8		146	
天然气	65	2.9	143.1	5.3		80.3	96.3
核能	18	0.8	24.3	0.9		19.5	
其他可再生能源	3	0.1	10.8	0.4			
<b>总计</b>	<b>2247</b>	<b>100</b>	<b>2700</b>	<b>100</b>	<b>4%</b>	<b>2456 (9.3%)</b>	<b>2648 (7.8%)</b>

数据来源：中国能源网

表 4.8 重点产品能效的改善

产品	2005	2006	2007
	国内平均	国内平均	国内平均
钢铁生产（公斤标煤当量/吨）	694	640	632 (-8.9%)
水泥生产（公斤标煤当量/吨）	127	120	115 (-9.4%)
炼铜（吨标煤当量/吨）	733	595	361 (-51%)
铝生产（公斤标煤当量/吨）	998	803 (?)	863 (-13.5%)
乙烯生产（公斤标煤当量/吨）			-1.1% (2007)
玻璃生产（公斤标煤当量/吨）	19	19	17 (-10.5%)
氨气生产（公斤标煤当量/吨）			-4.1% (2007)
<b>燃煤发电厂（克标煤当量/千瓦时）</b>	<b>370</b>	<b>366</b>	<b>357 (-3.5%)</b>

数据来源：中国能源网

### 重点产品和行业的能效转变

部分行业在能耗削减方面也取得了进展，特别是重点能源密集型行业。表 4.9 以几个重点行业为例，可以看出，仅 2007 年一年，钢铁、建材等行业的能耗削减幅度就超过了 10%。能耗的削减得益于：(1) 单位产品生产能效的提高、能耗降低；(2) 产品结构变化，优质、高附加值产品比例上升。

表 4.9 2007 年重点行业能源消耗的降幅

行业	钢铁	建材	有色金属	煤炭	石化
能耗降幅 (%)	10.1	10.7	7.2	4.8	2.9

数据来源：中国能源网

### 结论与经验教训

“十一五”规划头两年，降低能耗的幅度没有达到目标要求。尽管如此，考虑到几方面因素，节能减排工作还是取得了平稳进展：(1) 自 2002 年以来，能耗呈现的上升势头

出现逆转；(2)2006 年年中，政府目标正式确定，并在当年年末分配和下达给了各省；(3)多数政策措施和激励措施都是 2006 年下半年和 2007 年实施的，因此还需要一定时间显示效力；(4)新的政策措施和激励措施还在不断制定和实施；(5)经济结构更加偏重工业。

截至目前，降低能耗似乎主要集中在行业和产品层面，特别是重点高能耗产业产品能效的提高；在增加高附加值产品比重的生产方面，取得的进展则不那么突出。另外，迄今为止，宏观层面上没有取得进展，经济结构的调整更加偏重工业领域，即使在工业领域内部，能源密集型的重工业和化学工业也进一步巩固了其主导地位。总体经济未能实现重新平衡，这也部分抵消了微观层面取得的成绩。通过强制性能效标准和淘汰落后产能来提高能源效率的办法将很难进一步挖掘。如果不对经济 and 行业结构做出根本性调整，“十一五”规划中削减能耗 20%的目标就无法实现。事实上，一旦目前的技术改造和淘汰落后产能措施没有用武之地，目前 3.3%的年均减幅都无法持续。

国际经验表明，通过技术进步和改变人们的行为，改革能源定价和税收，这是提高能效和节能的最佳手段。但是，迄今为止，这种手段在中国还没有得到有效利用。很明显，其他的市场化手段，例如消费税、生产税和环境税，也都尚待开发或推广。

相反，绝大多数情况下，政府采用的都是行政性手段。由于中国拥有一套有力广泛的制度体系，特别是在省一级，多数行政手段都很得力，也产生了立竿见影的效果。因为企业高管的绩效由政府评估，所以行政手段对大型国企的作用尤为明显。但对于非国有企业或普通消费者而言，行政手段的效果就不那么明显了。因此，行政手段的选择应该考虑现实的制度能力，并辅以适当的激励机制。

近一段时期，政府通过财政预算和国债加大了对节能减排的资金支持力度。但与能源领域的巨大资金需求相比，这些支持只是沧海一粟。此外，政府设立了年度节能减排基金，但有意申请者对此并不了解，而且很晚才能获得这个信息动态，因此，行业和企业无法预先做出计划安排。基金如何配置目前也还没有明确的标准和程序，且不是由专业机构管理，而是由一些可能不了解能效知识的政府官员来运作。另外，该基金只对少数大型国企开放。在获得政府资金和国有银行的金融服务方面，大多数具有很大节能潜力的中小企业仍然面临着很大的困难。

## 建议

中国政府应尽全力实现“十一五”规划中提出的削减能耗 20%的目标。为实现这一目标，政府还应建立相应的技术、制度、监管和金融框架与能力，持续地推动中国向能源节约型经济增长模式的转变。为进一步发掘长期的能效潜力，研究人员建议：

- 逐步加大行政手段的调控力度，以监管措施和市场激励为重点，例如通过环境排放标准、消费品标识、燃料/建筑能效标准。由于汽车保有量不断增加，在未来几十年中，中国也将迅速推进城市化进程，能效和建筑标准可以为控制能源需求发挥重要作用。运用行政手段时，要开展细致的成本效益分析，保证产生的收益大于成本。
- 加速能源价格改革，使价格反映供给的全部成本，包括能源资源的稀缺价值和环境外部性的成本；在环境损害成本不能内化的情况下，要强制征收能源税或

环境税。合理的能源价格不但会促使行业 and 消费者改变行为、减少能源浪费，同时，也有助于推动中长期的创新和技术变革。

- 制定一整套的综合财政税收政策，促进开发推广节能产品，鼓励创新。
- 提高能效基金/信贷的使用效率和效果。这些基金/信贷应面向所有私营和公共领域的利益相关者。基金应由专业机构管理，资金配置要有清晰透明的标准和程序；另外，还要建立明确的框架和指标，从而对效果进行监测评价。
- 加强中央和省级机构的机构和监管能力建设，包括收集分析能耗数据。确定行业/企业的具体能效目标和实施方案，监测、核实，校验能效数据，评价节能政策和措施的影响，为未来的行动和变革提出建议。
- 发展节能服务业，为能源用户提供能效新技术新方法的信息，以提高能效，并帮助用户分析能效投资的成本和收益。为提高能效提供更多的信息和服务将有助于减少能源用户对投资风险的顾虑。

另外，中国要实现构建资源节约型、环境友好型社会的目标，还必须要考虑第一章和第二章中讨论的情况，付出更多努力，从根本上改变现有的经济增长模式。中国要投入更多的精力实现经济的重新平衡，使经济的增长点由工业和资本密集型产业转向服务业和劳动密集型产业。

从长远来看，中国的能源需求将取决于：(1)居民的生活方式，包括购买和驾驶汽车的愿望，购买大户型或小户型住房的愿望；(2)所有经济部门中的能源生产、转化和消费的效率；(3)在某一特定时期，对于钢铁、水泥、玻璃等材料以及消费品的需求，不仅反映了基础设施和建筑业的规模，还表现了这些设施的经济寿命对需求产生所产生的影响。目前，对第三个因素讨论的不多，但它对决定中国能否建成资源节约型社会的作用越来越重要。由于基础设施，例如道路桥梁、居民住房等的经济寿命相对较短，中国需要更多的累计投入，因为道路要重修，住房要重建。一个典型的例子就是，不能循环使用的水泥消费。中国人均累计水泥消费量已经超过英国，而与英国比较，中国尚处在工业化和经济发展的初级阶段，其中部分原因就是，中国住房和基础设施寿命的较短，这就要求提高基础设施和其他产品的质量 and 经济寿命。



## 第五章 促进城乡协调发展

### 背景和主要目标

实施“十一五”规划之前，中国在经历经济迅速发展的同时，也面临着日益扩大的城乡差距。虽然在帮助农民脱贫和增加收入方面取得了令人瞩目的成就，但这仍然滞后于城市的迅速发展。1990年全国城镇居民的人均收入为农村居民的2.2倍；到2005年，这一比例扩大到3.2倍。这种不平衡程度高于世界上很多国家，在东亚地区各国中也是最高的。此外，农村地区的公共服务远远落后于城镇，加剧了城乡生活水平的差异，也使农村各项社会发展指标大大低于城镇。在这种背景下，解决城乡发展不平衡的问题成为“十一五”规划的一个主要目标。

“十一五”规划在城乡协调发展方面的总体目标包括以下几个方面：

- 建设社会主义新农村；
- 加速城镇化发展；
- 防止城乡在居民收入、生活水平和公共服务方面的差距进一步扩大。

“十一五”规划及随后的一系列政策采取了双管齐下的方式来实现城乡统筹发展的目标。一方面，通过推动“健康的城镇化”来加快农村劳动力向城市的转移。另一方面，通过建设“社会主义新农村”来直接推动农村生活水平的提高。贯穿这一双头战略的是“十一五”规划的“科学发展观”思想。这意味着对各项投入和资源的使用效率更为关注，而不只是注重增加投入。建设社会主义新农村是“十一五”规划的十五个“主要任务和战略重点”之一。附件四对建设社会主义新农村的内容有具体描述。总体而言，它包括以下几方面：

- 发展现代农业：提高农业生产力，促进农业产业结构调整，强化农业服务体系，健全市场机制；
- 增加农民收入：提高农民的农业收入和非农就业收入，并加大对农村财政的支持；
- 改善农村生活条件：加强农村基础设施建设和环境保护，加强农村医疗卫生服务和农村社会保障制度；
- 培训新型农民：加强基础教育和职业培训，提高农民素质；
- 增加对农业和农村的投入；
- 深化农村各项改革。

建设社会主义新农村的战略与中国此前已经采取的解决三农（农业、农民和农村）问题的思路是一致的。在农业方面，要实现 95%的粮食自给率的目标，这主要通过农田整合、发展规模化（工业化）种植养殖、促进农作物多样化、发展高价值作物等措施来实现。在农民方面，通过政府“多予少取放活”的方针增加农民收入<sup>21</sup>。同时，通过农村非农就业和向城市的劳动力转移，使农民的非农业收入也得到增加。在农村方面，为缩小城乡生活水平差距，一系列旨在向农民提供社会服务（教育、医疗、社保）的措施相继出台。为提高农村生活水平，国家对农村基础设施的投入有所扩大。同时，国家对涉及城乡之间资源（水和土地资源）竞争的政策法规正加以修订，旨在改善政府治理的制度改革有所深化。

为跟踪各方面取得的进展，“十一五”规划提出了以下的指标（见表 5.1）：

**表 5.1 “十一五”有关城乡协调发展的主要指标**

指标	指标种类	基线水平 (2005 年)	目标 (2010 年)
<b>推动城市化进程</b>			
城镇化率	预计	43%	47%
5 年内实现农村劳动力转移人数	预计		4500 万人
5 年内新增城镇就业机会	预计		4500 万人
<b>建设社会主义新农村</b>			
农业	农田保有量	强制性 1.22 亿公顷	不少于 1.20 亿公顷
农民	农村居民人均净收入	预计 3255 元	4150 元
	城镇居民人均净收入	预计 10493 元	13390 元
农村	新型农村合作医疗覆盖率	强制性 23.5%	80%以上

数据来源：“十一五”规划

“十一五”规划头两年（2006-2007 年），我们对城乡统筹发展目标执行情况的评估的重点放在社会主义新农村建设和涉及农村的其他方面，而对城镇化进程只从其影响城乡协调发展的角度加以考察。本章的第二节讨论采取的主要措施，第三节考察已经取得的成果，包括与“十一五”提出的各项量化指标进行对照。第四节讨论出现的新问题，并提出一些政策建议。本章内容是基于对中央、省和地方政府官员、农民、研究机构和学术界的访谈，有关分析研究报告及世界银行专家在中国的实际工作经验<sup>22</sup>。

## 主要举措及实施结果

### 主要举措

尽管很难对各项政策措施进行明确分类，但总体来说，它们可以分为以下几方面：1) 政府财政支出；2) 支持农业多样化和现代化的措施；3) 土地政策改革；4) 对农村的补贴和转移支付项目；5) 旨在改善农村（生活）条件的政策；以及 6) 旨在改善农村公共服务的行政制度改革。

<sup>21</sup> (1) 少取：农村税费改革；(2) 多予：免费义务教育，改善医疗保险、社会保险，增加农业补贴等；(3) 放活：完善在农业信息、农民合作组织、农村信用合作社改革、农村劳动力转移等领域的政策。

<sup>22</sup> 为切实了解“十一五”规划的实施情况，世界银行于 2008 年 2 月对江西省吉水县进行了实地考察。

## 1) 增加对农业的政府投入

中央对农村和农业的财政投入在“十一五”期间有大幅增加，但从占政府总支出的比例来看较以前没有什么变化（见表 5.2）。2008 年 3 月，国务院全国农业和粮食生产工作电视电话会议再次强调农业的重要性，确定在 2008 年预算的基础上，中央财政对农业的投入再增加 250 亿元人民币，主要直接补贴给农民。会上还出台了新的十项支农惠农措施<sup>23</sup>。随着“十一五”期间中央对农业投入总量的增加，提高资金使用效率的重要性也更加突出。

表 5.2 中央财政对农业和农村的支出

单位：10 亿元

	2005	2006	2007	2008 的计划
中央财政总支出	3,390	4,042	4,957	6,079
中央财政对农业和农村的支出	297.5	339.7	431.8	562.6
对农村支出在财政总支出中所占份额	9%	8%	9%	9%

数据来源：中国国家统计局

用来推动农业生产的项目资金也有所增加，重点是加强“十一五”之前已经开始的一系列旨在发展水利、加强农业科技和技术推广以及发展农产品市场的项目（见表 5.3）。中央政府对农业的支出在数年下滑之后，2007 年有大幅增加，绝对数额接近 2003 年水平，但从占 GDP 的比例来说，比 2003 年要低得多（见表 5.4）。

为推动粮食生产，中央对农业投入的增加包括了根据种粮面积对农民的补贴。取消农业税之后，对农业生产的财政支持成为对农民进行补贴的最重要（也最明显）的渠道。在过去几年中，农业政策已经从净课税转变为净补贴。自 2004 年以来，种粮补贴已经增加了 5 倍，2008 的预算中达到 740 亿元（见表 5.5）。种粮补贴主要是通过四个项目进行。“农资补贴”是最大的一项（2008 年达到近 500 亿元），针对快速上涨的能源和化肥价格对农民进行补贴。这个项目下中央财政资金的分配是根据可耕地面积计算的，与“粮食直补”的操作方法类似（“粮食直补”取代了以前的粮食收购价格补贴）。值得指出的是，这种根据耕地面积进行补贴的方式，与原来将补贴与特定农产品挂钩的作法相比，更有助于增加农民收入，而不只是增加粮食产量在“十一五”前半段，农作物良种的播种面积扩大，机械化耕作面积增加，总播种面积和产量都有所增加。

<sup>23</sup> 这十项举措是：(1) 农资综合直补增加 156 亿元；(2) 再增加 50 亿元良种补贴；(3) 进一步提高粮食最低收购价格；(4) 对防汛抗旱和农业基础设施投入增加 40 亿元；(5) 禽畜疫病防治支出增加 6.5 亿元；(6) 今年增加的 46 亿元奖励资金，重点支持发展粮油肉生产、流通、加工等方面的贷款贴息，以及农业保险费补助等支出；(7) 对在全国国道主干道“绿色通道”上运输鲜活农产品的车辆，继续免收通行费；(8) 加强农资和农产品市场调控；(9) 加强农村金融服务；(10) 抓好政策落实。

表 5.3 支持粮食生产的项目

政策类别	具体政策/项目	2000-2005	2006	2007
1. 农业生产	1 对粮食主产区的支持	√	√	√
	2 基本农田保护	√	√√	√√
	3 灌溉和水资源管理	√	√√	√√
	4 品种改良	√	√	√
	5 植物保护	√	√	√
	6 土壤肥力改良	√	√	√
2. 农业结构性调整；支持市场发展等	1 农业信息	√	√√	√√
	2 农产品销售体系	√	√√	√√
	3 农村市场体系发展		√	√√
	4 动物疫病防治	√	√√	√√
	5 重点动物疫病控制			√
3. 农业科技及技术推广	1 建立农业企业科技服务体系的发展	√	×	×
	2 星火科技计划	√	√	√
	3 增强农产品竞争力的技术	√	√	√
	4 农业机械化粮食生产技术	√	√	√
	5 农业技术推广信息服务	√	√	√
	6 农业科技入户行动	√	√	√
	7 科学技术服务社会主义新农村		√	√
	8 农业技术推广体系改革		√	√
	9 农业科技升级行动		√	√
4. 农村土地管理	1 加强农村集体所有土地的管理	√	√√	√√
	2 土地使用权流通	√	√√	√√

√ = 项目开始 √√ = 项目深化  
数据来源：“十一五”规划

表 5.4 中央财政农业支出

	单位：10 亿元				
	2003	2004	2005	2006	2007
水利和气象 <sup>1)</sup>	19.3	19	10.6	10.6	18.1
农业综合开发 <sup>2)</sup>	3.4	3.6	2.5	3.55	5
农业科技 <sup>3)</sup>	1.2	1.6	1.9	2.1	
总计	23.9	24.2	15.0	16.25	23.1
较上年增加/减少 (%)		1.26	-38.0	8.3	42.2

数据来源：中国官方数据

<sup>1)</sup> “水利与气象”这里只包含由国家发改委拨付的资金。发改委是这方面工作的最大资金来源。资金在各具体项目上的分配见附件六。

<sup>2)</sup> 农业综合开发资金也包括用于动植物疫情监测的资金，多年以来这项资金一直保持在 12 亿人民币左右。

<sup>3)</sup> 这里只包括三个中央财政支出的农业科技项目（新产品检测费，中期测试费，以及对重点科技项目的支持）。

## 2) 推动农业多样化和现代化的政策措施

“十一五”期间，这一领域的重点是，强化现有的支持畜牧业生产、动物疫病防控以及农民经济合作组织发展的项目（见表 5.6）。同时通过支持龙头企业和农民合作社推动高价值产品的区域化发展。对这些项目的投入保持在每年 30 至 50 亿元人民币的水平。

表 5.5 农业补贴

单位：10 亿元

	2004	2005	2006	2007	2008 (预算)
粮食直补	11.6	13.2	14.2	15.1	15.1
良种补贴	2.9	3.9	4.1	5.6	7.1
农机补贴	0.1	0.3	0.6	2.0	4.0
农资补贴			12.0	27.6	48.2
总计	14.5	17.4	30.9	50.3	74.4
年比增长(%)		19.63	77.7	62.8	47.9

数据来源：中国官方数据

在食品安全方面，面向出口的产品的食品安全已经有较大进步，但仍有很多问题有待改进。地方政府和私营企业对涉及食品加工、运输和配送的基础设施都进行了一些投资。通过向生产出口产品的农民宣讲国际标准和要求，有关的检测和控制措施有所改善。但另一方面，中国的食品安全法规和技术标准较为落后，不同标准交叉重叠或与国际标准不一致的现象很多。在食品安全方面负有责任的十个部委机构，不管是在中央一级的横向协调，还是从中央到地方的垂直领导都较薄弱。造成的结果往往是各级政府各自制订自己的标准。各部门职责不够明晰，有些部门缺乏监督实施食品安全标准的技术能力。最近的奶粉事件突出反映了食品安全监管方面的一些问题，如现有标准得不到有力执行，实施“免检”制度往往为企业生产劣质有害产品提供了机会。

表 5.6 支持农业现代化的项目

政策类别	具体政策	2000 - 2005	2006	2007
1. 农业产业结构调整	1 提高农产品质量和安全	√	√	√
	2 建设农产品产业化生产基地	√	√	√
	3 农产品加工	√	√√	√√
	4 “东桑西移”工程		√	√
2. 禽畜疫病防治	1 建立动物疫病防治体系	√	√√	√√
	2 禽流感防控			√
3. 农业补贴	1 奶牛品种改良补贴	√	√√	√√
	2 母猪养殖补贴			√
4. 农业产业化和龙头企业		√	√	√
5. 农民专业合作社		√	√√	√√

数据来源：“十一五”规划

√ = 项目开始    √√ = 项目深化

《农民专业合作社经济组织法》是推动高价值农产品的产业化发展的一个重要举措。这部法于 2006 年底通过，这部法律第一次对农民合作经济组织进行了清楚的界定，并明确了注册登记程序，这就使农民合作组织可以与其他机构和组织有效开展合作和经营。今后，这方面面临的一个重要挑战是如何宣传这部法律，以及如何基层自下而上地推动建立农民合作组织。

此外，为支持农业产业化，中央和地方政府都对“龙头企业”给予了很多支持<sup>24</sup>，希望以此推动农产品产业链上各环节的融合。迄今为止，已有约 500 家国家级核心龙头企业，逾 2000 家省级龙头企业<sup>25</sup>。政府的支持方式包括由相关部委、厅局直接提供项目资金、利率补贴和税收减免等。由于缺乏合适的评估标准和评估机制，很难对这些给予龙头企业的支持效果作出明确评价。有研究显示，龙头企业的表现参差不齐。支持龙头企业，一个重要的问题就是，没有客观的选择标准来确定什么样的企业是“龙头企业”，从而可以获得大量的政府支持。

**农村信贷有所改善，但依然面临挑战。**中央采取了一系列改革措施，推动农村金融服务的发展。这些措施包括降低农村金融机构的市场准入门槛，部分放开利率，对农村信用合作社进行公司化改革，进行农业保险试点等。此外还开展了若干小额信贷和社会发展基金的试点，试点的结果还有待观察。然而，农民要获得金融服务，如中长期贷款和合适的农业保险等，还面临相当多的困难。2008 年 9 月，中国人民银行发布的第一份农村金融报告提出了改善农村金融服务的具体建议，包括简化贷款程序、提供成本效益更高的金融产品等。此外，报告也提出要欢迎私营企业，包括外国企业，进入农村金融市场。

### 3) 土地政策调整

2008 年中央 1 号文件指出，确保农民土地权益是解决三农问题的关键。保障农民对所承包土地的权利有利于培育土地租赁市场，促使农村劳动力转移，提高农业生产力，并有助于土地出租和承租双方提高收入<sup>26</sup>。随着中国城市化的迅速发展，城市和农村对城市外围土地的争夺日益激烈，土地征用程序和后果成为各方辩论的一个热点，地方政府在征地过程中的一些作法也引起了农民的不满甚至骚乱。辩论的核心是对农民承包权的保障以及对农用地转为非农业用途后的收入如何分配的问题<sup>27</sup>。

当前的法律对征地的程序和补偿措施都作出了明确规定，农民的土地权益得到加强，这有助于土地资源的有效分配和使用。2007 年 3 月通过的《物权法》进一步强化了农民土地权益的法律基础，2008 年的中央一号文件也再次强调了这一问题。但是，农民仍然不能用土地作为借贷的抵押，他们对所承包土地的权利依然有限且不明晰。发放土地承包经营权证和土地承包合同的工作还没有完成，<sup>28</sup>已经发出的土地证和承包合同的法律效力也十分有限<sup>29</sup>。

此外，如何确保这些法律法规在基层的执行是一个巨大的挑战。执行情况在不同地区有很大差异，对农民的生活和收入造成的影响也各不相同。从现实情况来看，土地使用的调整（征地）威胁着农民的承包权益，而法律中存在的模糊性和漏洞更加剧了这个问

<sup>24</sup>龙头企业是得到政府补贴的大型企业。一般认为它们在促进供应链各环节（小企业、农民和消费者）的融合方面发挥重要作用。

<sup>25</sup>Dong Fengxia, Jensen H. Helen, 2007.

<sup>26</sup>世界银行一项对租种土地和出租土地农户的抽样调查显示，60%现在出租土地的农户在允许土地承包经营权转让之前以农业为主要收入来源，而在允许土地出租之后，只有 17%是以农业为主要收入来源，55%到外地打工（原为 20%），29%在当地从事非农业经济活动（原为 23%）。出租后土地的净收入增加了 60%，收入的三分之二归承租人所有，三分之一归土地承包人（出租人）。租赁双方的收入都较前有增加：承租人的收入增加了 25%，出租人收入增加 45%（部分来自外出打工的收入）（世界银行，2007a）。

<sup>27</sup>来自土地出让的收入占省级以下地方政府总收入的 30%至 50%。尽管中央在 2007 年要求要将这些收入纳入地方政府预算，但实际上通常仍被列为预算外收入，因此导致资金的使用缺乏透明度（世界银行，2007b）。

<sup>28</sup>2005 年进行的一项调查显示，63%的农民户已经拿到了承包合同或土地证或是两者兼有，大多数是在 1998-2000 年期间发放的。没有迹象表明近几年在这方面有新的进展（Keliang, et al., 2006）。

<sup>29</sup>世界银行（2007b）。

题。最近进行的若干调查表明被征用土地的农民往往认为征地补偿措施不公平，征地过程不够透明，缺乏农民有效参与有关过程的机制，如果农民在征地过程中受到不公正待遇，也没有有效的解决途径。

#### 4) 对农村的补贴和转移支付项目

“十一五”期间农业税彻底取消，这是一个重要突破。再加上取消了各项杂费和投工投劳，这几项措施加起来，相当于使农民人均收入增加了 10%。此外国家还对农业生产有各种补贴。各类补贴和支持对增加农民收入的总体效果还难以估算，但在世界银行在各地进行实地考察时，农民总是会谈到这些补贴，表示它们大大有助于他们生活水平的提高。

为实现到 2010 年城镇人口达到 47% 的目标，中国政府实施了多个项目（表 5.7；更多细节参见附件六）来推动农村富余劳动力向城镇转移，这些项目和计划在“十一五”期间得到进一步深化。2006 至 2007 年，共有 26 亿元人民币用于扩大农村富余劳动力转移（包括劳动技能培训）项目。也有些培训项目面向农业，旨在提高农民在现代农业方面的技能。还有的项目是培训农产品加工方面的技能，使农民有更多的在农村实现非农就业的机会。目前尚未对这些项目的有效性作严谨系统的评估。

**表 5.7 劳动力转移项目得到加强**

政策种类	具体政策	2000-2005	2006	2007
1. 劳动力转移政策	2.1 农村劳动力转移的“阳光工程”	√	√√	√√
2. 劳动力培训政策	2.2 绿色证书计划	√	√√	√√
	2.3 跨世纪青年农民科技培训工程	√	√√	√√
	2.4 新型农民创业培植工程	√	√√	√√
	2.5 农村富余劳动力转移培训工程	√	√√	√√
	2.6 农业远程培训工程	√	√	√
	2.7 百万职业学校学生工程	√	√	√
	2.8 农业实用技术培训计划	√	√	√
	2.9 新型农民科技培训计划		√	√√

数据来源：“十一五”规划

此外，为促使城乡协调发展，进行了一系列城乡统一规划的试点，这其中包括在重庆的一个较大规模的试点。然而，这些试点基本上还处于筹划阶段，其效果尚待观察。

扶贫项目重点有所转移。自 2001 年起，为提高扶贫项目的有效性和针对性，农村扶贫从原有的 592 个国家级贫困县转为乡村综合发展的“整村推进项目”（IVDP）下的 15 万个贫困村。扶贫主要手段也从原来的固定资产投资转向发展人力资本，增强劳动力的流动，以及参与式乡村发展规划。“十一五”规划对这种转变进行了进一步的补充，对农业的市场化发展给予了更多的重视，比如通过上文中所提到的“龙头企业”的作用。也有人提出应该提高官方贫困线，使对贫困的界定与中国总体生活水平的提高相匹配。表 5.8 列出了各个扶贫项目（详见附录五）。

表 5.8 重点扶贫项目

具体项目	2000-2005	2006	2007
1. 重点贫困县	√	√	√
2. 贫困村整村推进	√	√√	√√
3. “雨露”计划		√	√
4. 产业化扶贫	√	√√	√√
5. 提高农村贫困青年就业流动性培训			√
6. 贫困标准			√*

数据来源：“十一五”规划

\* 2007 年提出的提议，但尚未实施

在过去几年，用于扶贫项目的总体预算支出有所增加，尽管国债资金和贴息贷款有所下降。扶贫项目资金来自多种渠道，有财政部提供的资金，用于公共投资、培训和搬迁；有发改委以“以工代赈”形式提供的基础设施投资资金；还有对贫困地区的企业和农户提供的贴息贷款（以前是通过中国农业银行发放，现在主要通过各地农村信用社发放）。上述最后一项（贴息贷款）占扶贫开发资金总量的一半左右（见表 5.9）。

表 5.9 中央政府扶贫资金

单位：10 亿元

年份	贴息贷款	发改委“以工代赈” 资金（其中国债资金）	财政部预算资金	“以工代赈”* 和预算资金	总计
2001	18.5	6.0 (2.0)	5	9.0	29.5
2002	18.5	6.0 (2.0)	5.6	9.6	30.1
2003	18.5	6.5 (2.5)	6.4	10.4	31.4
2004	18.5	6.4 (2.4)	8.2	12.2	33.1
2005	7**	6.8 (2.8)	9	13	
2006	6.9	4.6(0.6)	9.7	13.7	21.2
2007	12.4	4.5(0.5)	10.4	14.4	27.3

数据来源：中国国家经济和社会发展报告（2003-2008），国家发改委。

\* 不包括国债资金，\*\*表示仅为前三个季度的支出

目前，约 50% “整村推进” 项目下的村庄已经从中受益。然而，项目的针对性需要进一步改进，因为造成农村贫困的原因越来越多样化，而贫困人口分布也更加广泛，不象以前集中在某些区域。与此同时，贫困的性质也在发生改变（更多是由个人因素——例如因身体残疾，或教育水平低——而造成贫困，而不是由于居住在某个地区而造成贫困）。2004 年提出的农村最低生活保障（低保）规模在 2007 年进一步扩大。这是结合农村“五保”制度为扶助贫困人口而采取的重要一步<sup>30</sup>。

中国政府正在考虑由国务院扶贫工作领导小组提出的一项关于提高贫困线的提议，使之与以前按实际购买力每天一美元的界定国际贫困线相一致。这意味着中国首次使用关于贫困的国际标准。如果采用这一标准的话，中国的绝对贫困人口将增加到 8000 万人，是原标准下贫困人口的两倍。

<sup>30</sup> 农村“五保”制度还包括了农村合作医疗和“低保”等社会保障。

## 5) 改善农村（生活）条件（包括生活质量）的举措

“三农”问题的第三个方面是农村，它关注农村人口的生活条件和生活质量。中央近年对农村基础设施和服务的支持大幅增加，从而使农村生活条件大为改善。然而，在获得公共服务方面，在农村与城镇之间，以及在不同的地域之间，还存在着较大的差距，反映了在财政分权体制下，不同地区收入水平和财力的差异。

政府对农村基础设施的投入和对农村生活质量的改善已经产生了明显的作用。现在，中国近一半的农户有自来水，只有约 20% 的农村人口在获得安全饮用水方面还存在问题<sup>31</sup>。仅 2007 年一年，就有 3100 万农民解决了安全饮水问题。农村道路建设的重点是乡镇公路，2007 年修建的农村道路有 12 万公里。道路的改善使农村儿童上学和农民求医问药更为方便。农村住户发展使用沼气，对妇女来说尤为有益，因为用沼气做饭省去了她们用于找柴的时间，烧饭的时间也大大缩短。使用沼气也使她们免受厨房的烟熏之苦，减少了室内空气污染。2005 年底，全国有沼气池的农户约为 1800 万。政府计划在“十一五”期间将这一数字增加到 4000 万户。尽管这只是全国农村总户数的很小一部分，但这是具备发展沼气技术条件的住户数的 30%<sup>32</sup>。

政府对文化设施和服务的投入也有所增加。这包括对文化站（包括图书馆）以及文化活动（如“一村一月一电影”，文艺表演，体育活动等）的支持，还包括旨在提高农民素质、帮助他们建立良好生活习惯和行为方式的活动。广播在全国的覆盖率已经超过 95%，电视的覆盖率超过 96%。

“十五”计划中的直接投资项目在“十一五”中得到延续，重点包括：1) 退耕还林补贴（将坡度在 25 度以上被垦为农田的坡地还林还草，以保护生态环境）；2) 农村饮水安全工程；3) 农村道路建设；4) 电网入村建设；以及 5) 农村户用沼气补贴等（附件五汇集了国家发改委在农村地区的主要资金项目）。2006 至 2007 年间，为改善农村生活条件而投入的资金只是略有上升，但它们还是有效地提高了农村生活质量（见表 5.10）。

中国政府正在推动农村行政体制改革，以改善农村地区公共服务的质量。预算资金的分配决定了农村地区公共服务的“量”，但这些服务的“质”却是由地方各政府机构的工作效率来决定的。这方面采取了一系列提高服务质量和效率的措施。乡村基层的公务员数量被削减，村和乡镇的数量也通过合并而减少。通过乡财县管，基层管理得以简化。国库单一帐户体系的建立对提高资金使用的效率和透明度有巨大的作用。现在国家还开展了关于参与式村级财政预算和整合公共资金使用的试点。

<sup>31</sup> 根据世界卫生组织（WHO）的数据，中国农村人口的 80% 可以获得安全的饮用水，高于除中国以外的东亚地区 67% 的水平。

<sup>32</sup> 中国约 0.7% 的农户做饭的主要燃料是沼气。

表 5.10 国家发改委的农村基础设施投资

单位：10 亿元

	2003	2004	2005	2006	2007
退耕还林和生态保护	91	70	100.6	58.5	77
改善农村生产生活条件	184	176	149	204	219
安全饮水工程	28	18	20	60	64
农村道路和电力设施建设	66	72	51	62	73
户用沼气补贴	10	10	10	25	25
综合扶贫活动	80	76	68	57	57

数据来源：数据根据发改委有关未公布的数据整理汇总。

## 6) 行政制度改革

此外，政府还采取了一些与乡村治理有关的改革措施，以提高政府机构的透明度。最近的一项措施是“政务信息公开条例”，规定行政机关应当对某些方面的信息以便于公众知晓的方式公开<sup>33</sup>。

尚待解决的一个关键问题是，基层机构和人员能力不足的问题，这个问题在边远地区尤为突出。近年中央对农村的大力投入，但地方上的能力不足可能使这些项目难以良好实施。由于缺乏必要的问责制度和激励机制，更加剧了资源不能得到有效使用的现象。

## 结果

这一节对照具体的量化指标对“十一五”规划实施的结果进行评估，重点考察农业生产、农民增收及城乡平衡发展方面的进展。

**已经取得的主要成绩。**根据我们的评估，预计“十一五”规划对城乡统筹发展所定的硬性指标将能够实现。针对“十一五”中提出的每一个具体目标业已取得的进展(见表 5.11)。

表 5.11 截止 2007 年底，“十一五”主要指标进展情况

指标	基线 (2005 年)	目标 (2010 年)	目前的进展
农村人均净收入	3,255 元	4,150 元	4,140 元 (2007 年)
城镇化率	43%	47%	44.9% (2006 年底)
农田保有量	1.22 亿公顷	1.20 亿公顷	1.217 亿公顷 (截至 2006 年底)
农村合作医疗覆盖率	23.5%	> 80%	87.5% (2007 年)
农村劳动力转移 (人数)			1.3 亿人 (截至 2006 年底)

数据来源：中国官方数据

<sup>33</sup> 条例于 2007 年 1 月 17 日经国务院第 165 次常务会议通过，2008 年 5 月 1 日起施行。要求对以下信息予以公开：(1) 涉及公民、法人或者其他组织切身利益的；(2) 需要社会公众广泛知晓或者参与的；(3) 反映本行政机关机构设置、职能、办事程序等情况的；(4) 其他依照法律、法规和国家有关规定应当主动公开的。

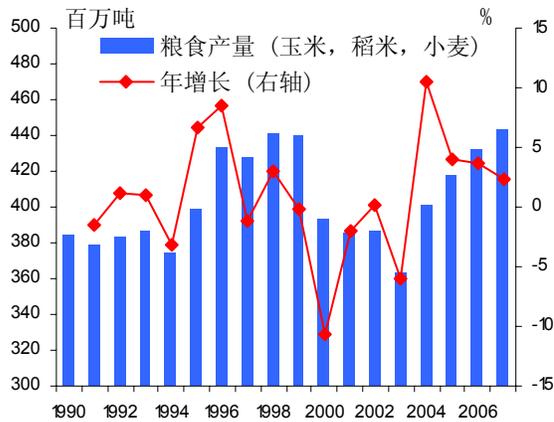
## 1) 农业生产

“十一五”的一个重要目标就是保障稳定充足的粮食供应，确保 95% 的粮食自给率。这意味着到 2010 年粮食总产量要达到 5 亿吨，农田保有量不少于 1.2 公顷。全国粮食总产量现已回到了 90 年代末期的高水平（见图 5.1），2010 年粮食产量达到 5 亿吨的目标已经实现<sup>34</sup>。截至 2006 年底，全国可耕地面积为 1.217 亿公顷。

粮食产量目标的实现，主要是通过扩大粮食种植面积，同时也是由于粮食单产的增加。2004 到 2007 年之间，种粮面积平均每年增长 4.8%，而同时粮食单产也年均提高 2.7%。自 2004 年以来，粮食单产的增长速度却明显放缓，甚至在 2007 年出现了负增长（见图 5.2）。当前城市化、工业化的发展和建立经济开发区等作法使对土地资源的竞争加剧，因此进一步增加种植面积的空间十分有限，今后粮食产量的进一步增加将主要依赖单产的增长。另外，一些复耕地往往土质不佳，因此提高粮食单产的重要性更为突出。

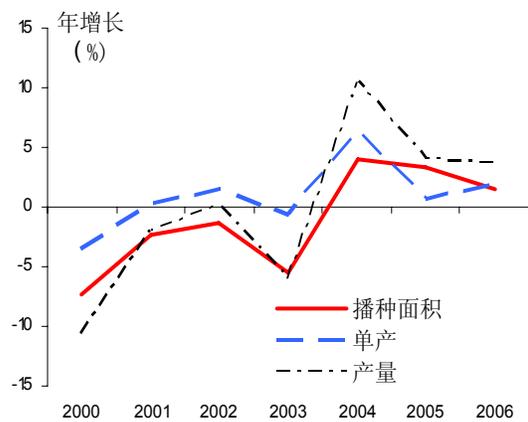
农业产业结构基本没有变化。高价值作物在农业 GDP 中所占比重没有明显变化（见图 5.3）。种植业（粮食、油料作物、棉花、糖类作物、蔬菜和水果）的份额略有下降，畜牧业的份额略有上升，而渔业和林业基本保持不变。2007 年畜产品价格上涨了 31%（主要是猪肉价格大幅上涨），这样，虽然畜牧业产品的实际产量减少了 16%，但畜牧业产值仍然有所上升。

图 5.1 粮食产量于 90 年代后期达到最高水平，2004 年后增速放缓



数据来源：国家统计局

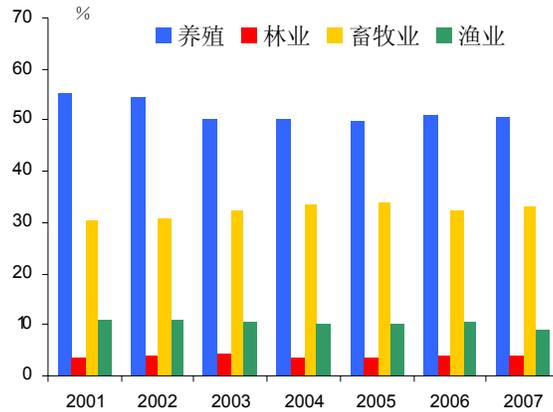
图 5.2 造成粮食产量下降（2004 年前）和上升（2004 年后）的主要因素是播种面积的变化



数据来源：国家统计局

<sup>34</sup> “粮食”包括各类谷物（占粮食总产量的 85-90%），豆类及根茎类作物。

图 5.3 各产业在农业 GDP 中所占比重

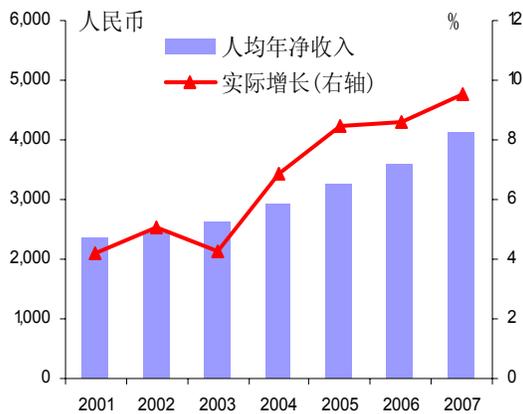


数据来源：国家统计局

## 2) 增加农民收入，防止城乡差距进一步扩大

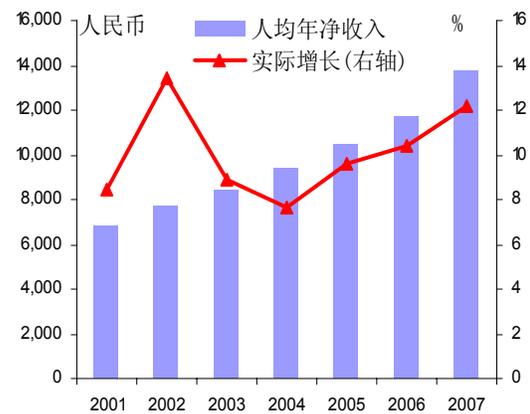
农村人均收入已经接近 2010 年目标。“十一五”规划对增加农民收入、推动城乡生活水平协调发展提出了两个具体的目标。2007 年，农村人均收入实际增长 9.5%，达到 4140 元，已十分接近“十一五”提出的预计 2010 年人均收入 4150 元的目标（图 5.4，图 5.5）。

图 5.4 2005 年以来农村人均收入增长加快



数据来源：国家统计局

图 5.5 城镇人均收入增长率持续高于农村，城乡差距加大



数据来源：国家统计局

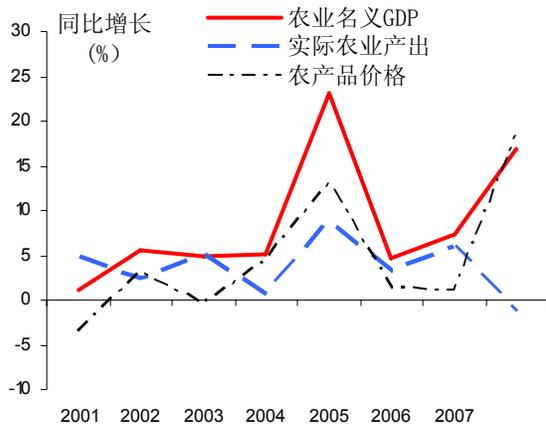
2005-2007 年，农村收入的快速增长主要是由于三方面因素促成的。一是农产品价格的上升。农业 GDP 在 2006 年的实际增长率只有 5%，2007 年为 3.7%。然而，农产品价格大幅上涨（图 5.6），而且上涨速度高于农业投入品价格的增长<sup>35</sup>（图 5.7），这大大推动了农民收入的增加。第二个因素是税收的降低和补贴的增加。前面已经提到，这被视作促进收入增长的一个重要方面。第三，农民从事非农就业的工资收入增长迅速——这在很大程度上是城市化发展的结果。中国快速城市化发展的进程始于 90 年代中期，目前仍在继

<sup>35</sup> 2007 年农产品价格上涨 18.7%，导致名义农业 GDP 增长 16.9%。

续，城镇人口以每年 1% 的速度增加（图 5.8）。城镇人口只要每年增长 0.7，中国就可以实现其 2010 年城镇人口占总人口的 47% 的目标。自 2005 年以来，中国每年创造约 1190 万个城市就业机会。从目前来看，中国到 2010 年新增 4500 万个城市就业岗位的目标完全可以实现。

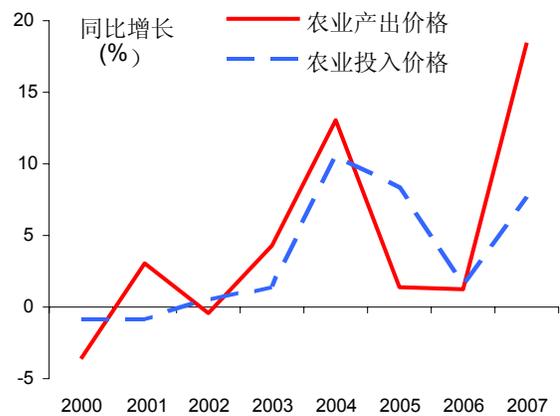
但与此同时，城乡收入差距仍在继续扩大。中国政府对如何评价城乡发展是否平衡还没有提出明确的目标，但针对城乡人均收入所订的目标来看，城乡收入比例不会改变。虽然农村人均收入增速加快，但城镇居民收入增长的速度更快，2007 年，城镇居民平均收入比上年增长 12.2%，已经超过“十一五”提出的到 2010 年达到人均 13390 元的目标。因此，农村收入的增长跟不上城镇居民收入增长的速度，城乡居民收入之比从 2005 年的 3.2 增长为 2007 年的 3.3（图 5.9）。当然家庭收入这一项指标不足反映生活水平的全部变化，因为近年农村的教育、医疗和社保等社会服务有很大的改善（见第六章）。由于数据不足，目前还不可能对此作出全面的评价，但总体来看，农村和城市生活水平差距近年可能有所缩小。

图 5.6 农业 GDP、农产品价格和实际农业产出的变化



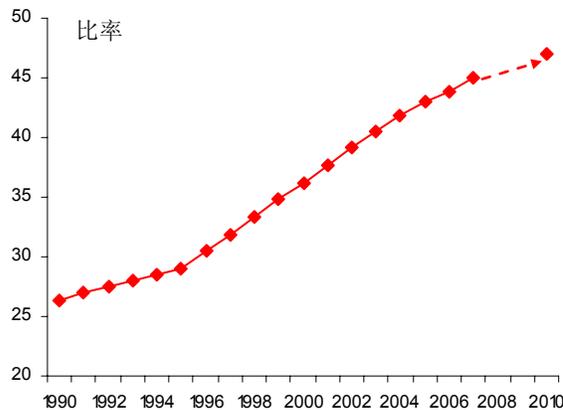
数据来源：国家统计局

图 5.7 农产品及农业投入品的价格变化



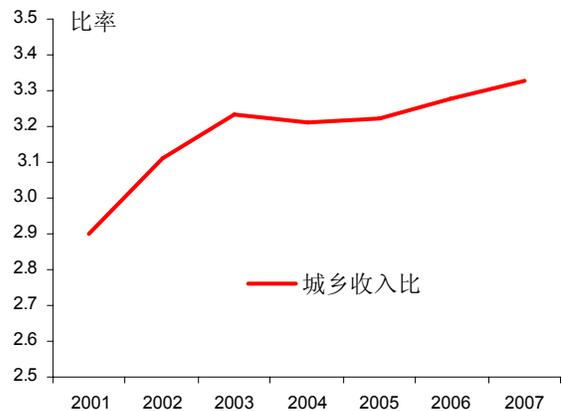
数据来源：国家统计局

图 5.8 城市化发展及新增城镇就业机会



数据来源：国家统计局

图 5.9 城乡绝对和相对收入差距



数据来源：国家统计局

为进一步推动非农就业和农村进城务工人员更好融入城市，需要进一步改善对他们的社会服务。尽管为了增强劳动力的流动性，户口制度近年有所放松，但务工人员获得城市社会服务仍有困难，主要是其子女的教育和医疗方面。根据有关法律，允许外来务工人员的子女在其父母工作的城市上学。有些城市积极帮助务工人员子女在当地上学（如广州、重庆），但另外一些城市（如北京）则要求父母必须提供“五证”方可接受孩子入学<sup>36</sup>。这些要求实际上是把外来务工人员的子女挡在了北京的普通学校（公立学校）之外，迫使他们把孩子送进郊区没有正规执照的打工子弟学校，而这些学校的教学质量通常都比较差。

近年出现的农产品相对价格大幅上涨的状况不可能长期持续。也就是说，在现在仍然城乡不平衡的发展模式下，很难彻底扭转城乡收入的差距。由于生物燃料的发展，国际市场对农产品的需求强劲，这样在一定时期内农产品价格还能保持对农民较为有利的态势。但长远来看，今后收入的增长必须来自非农就业以及农业生产率的提高，而在过去几年，后者对农民增收的贡献是微不足道的。而现在采用的增加对农村转移支付的方式，类似于经合组织（OECD）国家的农业政策，这从资源使用的有效性以及财政可持续性的角度来看都是不可取的。

## 出现的问题及有关建议

以下几方面因素将有助于中国政府实现其目标：1）政府的政策承诺；2）增加财政投入，包括投资和转移支付；以及3）较高水平的农产品价格，可以增加农民收入。有五项新政策受到广泛关注，被农民认为是增加其收入和提高其生活水平最重要的政策：1）2006年彻底取消农业税；2）提高农业直补<sup>37</sup>；3）农村实行免费义务教育；4）实行农村合作保险医疗；5）扩大最低生活补贴（低保）。

虽然达到“十一五”的硬性指标没有什么问题，但在城乡统筹发展方面还需要进一步完善，从而确保中国在经济快速增长的过程中更多的关注社会公平和平衡发展。农村的情况虽然正在改善，但改善的速度依然不及城镇，结果造成城乡生活水平差距进一步加大。

中国资本密集型产业主导的经济增长模式是影响城乡统筹发展的一个主要障碍。这种增长模式导致城镇就业机会增长缓慢，因此尽管农业生产力和收入都远远低于城市（见第一章），但农村劳动力向非农产业的转移非常缓慢。这也给减贫工作增加了难度。

展望未来，为可持续地遏制城乡收入差距的扩大，同时减少出于政治压力而实施、但没有经济效率的收入补贴，需要采取双管齐下的措施，即一方面推动劳动力从农村向城镇转移，另一方面提高农村的劳动生产率，不管是农业还是非农就业。农村劳动力进入城市本身不可能迅速的消除城乡收入差距，反倒有可能造成贫困的城市化，引起不经济的集聚（diseconomies of agglomeration）。而且，当前以大规模财政转移支付调节城乡收入差距的方式，从长期来看，是不可持续的，其规模也不足以真正消除城乡差距。这就意味着需要有更多的、同时也更为有效的公共支出方式来保障农村公共服务（既包括“硬件”，也包括“软件”）的供给。更具体地说，当前急需增加对农业科技的投入；增加

<sup>36</sup> “五证”包括在原籍的户口，户口所在地出具的说明孩子父母均不在原籍居住因而孩子无法留在原籍上学的证明，在现居城市的暂住证，工作证明，以及教育部门对孩子学校的分配意见。

<sup>37</sup> 直接补贴占农民2007年收入的1.3%。

对使用具有环境可持续性的方式生产粮食作物的支持；推动农业向高附加值产品的多样化发展。

需要进一步提高各项支农惠农政策和资金使用的效率。对各个项目和资金的效果进行系统评价有助于对政策进行改善和调整，但目前用来跟踪项目投入和结果的数据还比较缺乏或不够可靠，使人难以对项目的效果作出恰当评价。本次评估过程中所走访的所有单位都表示他们没有用于对政策、项目和政府投资进行系统性跟踪的管理信息体系和监测框架。

因此，**我们的主要建议**就围绕如何改善政府对农村投入的有效性，改善农村公共服务，以及如何为农业现代化发展创造良好环境这几个方面。

### *提高农村公共投入的有效性*

可以采取以下几方面的措施来提高对农村的公共投入的有效性：

- 项目之间的协调和整合。需要改善各资金项目之间的协调，对有些项目可以进行必要整合，以避免重复建设，提高效率，也减少项目太多给地方政府带来的管理负担。
- “软件”建设。要加强对机构和人员的能力建设。在规划投资项目时，对“硬件”和“软件”都要予以重视。
- 鼓励农民参与。要加强农民和农村社区参与公共项目和公共服务的设计、实施和监测过程。
- 基于绩效的资金拨付。减少对资金指定用途（“专项资金”）的作法，使地方政府在资金使用上有更大的灵活性。可以制定项目要达到的一些基本目标，资金的拨付与实现这些目标挂钩。通过适当的监测与评估（M&E）机制增强项目的问责，确保项目的良好实施。

第十二个五年规划中可以订立一些更明确的目标和恰当的监测与评估体系。对资金投入的跟踪需要通过建立管理信息系统（MIS）加以改进，还要将投入与产出及影响相联系。如果有更明确的目标，更好的监测，并引入影响评估机制，各个项目的效率可望有大的改进。应重点关注项目的结果和影响，而不是投入的多少。当前的监测与评估计划使用的监测指标不能充分反映投入与结果之间的逻辑关系，分类不够细致，重点关注投入的多少而不是结果。如果对要达到的各个子目标没有适当阐述，没有恰当的结果和影响指标，缺乏及时的监测与评估，那么资金使用不当的风险就很大。

应当对各类投资项目建立标准化的计算机管理信息体系。这些系统要包含各级政府的项目信息，并在不同政府部门之间（各级政府之间，同一级别的政府各部门之间）实现信息共享。目前，各部门之间缺乏沟通，想得到横向（同一级政府的不同部门）或纵向（从中央到地方各级政府）的全面信息都是不可能的。举例来说，要想全面了解对沼气发展的支持，就得分别了解诸如发改委、农业部、国务院扶贫领导小组等部门各自的项目（横向），然后再从各部委的地方各级政府（省、市和县）了解有关情况（纵向），因为

上级部门对其在地方上对应的下级部门的情况也并不了解。例如，国家发改委就不掌握省、市级发改委的投资项目信息。如果各种资金项目能够更加目标明确，突出重点，加强监测，并引入影响评价体系，各种资金的使用效率可望有较大改善。

### 改善农村公共服务

要改善农村公共服务，就需要强化各利益相关者之间的责任关系，这包括：1) 明确各级政府以及服务提供者的责任；2) 确保有充足的、可用于农村公共服务的资金（责任与财力相一致），同时也要改革财政体制，以便地方政府更好地提供公共服务；3) 建立良好的信息汇报和评估体系；4) 建立确保各部门有效履行其职责的机制。

### 重点建立有助于农业现代化发展的环境

中国的农业现代化取决于政府是否能提供一个有助于农业现代化发展的环境。具体来说，这包括以下几个方面：1) 深化和加快与土地相关的改革；2) 完善农业的“软性”基础设施；3) 创造性的推动农业产业化发展；4) 改善食品安全和质量；5) 扩大并改善面向农民和农业企业的金融服务。

- 土地问题。当前的主要挑战是如何在为公共事业征用土地的过程中，既保证土地使用效率，又妥善解决失地农民面临的问题。要更好地执行现有的法律法规，就需要对各地地方上的具体作法进行独立和全面的监督，大力宣传以使农民了解自己的合法权益，将征地过程中有关法规的执行好坏与地方官员的政绩考核联系起来，建立独立的司法体系，同时向农民提供必要的法律援助。下面的一些具体措施可以强化农民的土地权益，其中有一些已经在进行试点<sup>38</sup>。
- 农业科技。应当有更多政府资金用于农业发展的“软件”（包括农业的科技研发和技术推广，提高农民技术培训的质量等）。必须尽快对现有的农业技术推广体系进行彻底改革：1) 确保技术推广人员的技能（既包括其专业技能，也包括成人培训方法方面的技能）不断更新，确保技术推广工作有足够经费；2) 进一步推动私营部门参与农技推广，而不是只依靠传统的政府推广体系。
- 农民合作经济组织。为支持农民合作经济组织的健康发展，政府应当为其提供有利的发展环境，包括：1) 通过宣传和培训，加强农民和地方官员对新的《农民合作经济组织法》的了解；2) 使农民合作组织可能通过市场融资，而不是由政府对其提供补贴，因为这种作法会导致农民合作组织的不良结构。
- 食品安全。改善食品安全和质量有助于提高中国农业的竞争力，小农户和大型农场都会从中受益。政府在改善食品安全和质量方面作出了很多努力，如果能够进一步明确有关部门的职能，这方面的工作可能取得更好的成本效益。此外，最近奶业的食品安全问题也说明，政府的工作重点应当是建立促使私营部门提高食品安全和质量的激励机制，并确保有关法规和标准得到遵守。

---

<sup>38</sup>这些措施包括：1) 允许集体建设用地上市流转，如果征购土地将被用于“非公共事业”，允许承包土地的农民直接向征地者出售；2) 在政府征地以及实施农村土地承包法的过程中，加强对农民用地的保护，使其土地权益免受侵犯；3) 允许将承包土地用于抵押；4) 建立有效的土地（包括农用地）注册登记制度；5) 解决土地集体所有存在的所有权支配权不清晰的问题，在《征地法》中对“公共事业”予以明确定义；6) 将农民对宅基地的权利定义为永久使用权，扩大其可转让性；7) 加强对农民和政府官员对有关法律知识的了解。

- 农村金融服务。需要加快农村金融服务改革。鼓励各种新型金融产品的开发，包括可用土地作为抵押的中长期贷款和农业保险等。



## 第六章 完善基本公共服务

这一章评价“十一五”规划中社会保障、卫生和教育部门的执行情况

### 第一节、社会保障

#### 背景和主要目标

“十一五”规划制定了诸多改善基本公共服务的目标，除了提高教育水平和健康水平外，在社会保障方面也提出了一系列雄心勃勃的优先发展战略。“十一五”规划意识到，尽管十五期间在提高人民生活水平方面已经取得了显著的成绩，但是仍面临着很多挑战，如城乡差距，就业压力，包括大量进城农民工在内的一部分群众仍身处困境。因此，在社会保障方面，“十一五”规划提出了很多措施，包括完善城乡社会保障制度，扩大就业，对农民工提供支持<sup>39</sup>。

在**社会保险**方面，“十一五”规划提出建立健全与中国经济发展水平相适应的分层次、广覆盖的社会保障体系。它提出通过增加财政社会保障投入、多渠道筹措社会保障基金，加大社会保障投入力度。“十一五”规划尤其希望大大完善城镇基本养老保险制度，包括扩大覆盖范围、逐步做实个人账户、提高社会统筹层次、增强省级养老保险基金的统筹调剂能力。它提出要推进机关事业单位养老保险制度改革，鼓励有条件的企业建立补充保险。“十一五”规划支持通过多种形式探索建立与农村经济发展水平相适应、与其他保障措施相配套的农村养老保险制度。“十一五”计划也希望能够完善失业保险制度（包括建立失业保险与促进就业之间的联动机制）及工伤保险、医疗保险制度。“十一五”规划也认识到了为农民工提供社会保障、规范社会保险基金征缴、对社会保险基金进行监管及加强社会保险管理能力的重要性。

在**社会救助**方面，“十一五”规划试图努力完善城市和社会救助体系。“十一五”规划提出完善城市居民最低生活保障制度，包括提高保障标准。需要建立城乡医疗救助制度，将城市居民最低生活保障对象、农村特困户和农村五保供养对象纳入救助范围。作为农村发展战略的一个组成部分，“十一五”规划提出有条件的地方要建立农村最低生活保障制度（简称“低保”），要完善农村“五保户”供养、特困户生活补助和灾民救助制度。此外，“十一五”规划表示，要将为城市生活无着流浪乞讨人员（特别是其中的流浪未成年人）及因城市建设中征用土地而形成的失地农民提供救助。

---

<sup>39</sup> “十一五”规划中，第六章（改善农村面貌）、第二十一章（促进城镇化健康发展）及第三十九章（提高人民生活水平）对这些政策措施进行了具体阐述。

**劳动力市场建设**方面，“十一五”规划提出要千方百计扩大就业。大力发展服务业是增加就业和扩大国内需求的一个关键所在。重点是实施“积极的就业政策”，包括加强培训和就业服务等政策。“十一五”规划还包括实行劳动合同制度，加强劳动争议处理体制，维护劳动者的权益。“十一五”规划还高度重视保护农民工的权益以及农民工向城镇的流动。此外，“十一五”规划还提出要执行最低工资制度，逐步提高最低工资标准。

国家“十一五”总体规划及原劳动和社会保障部、民政部的“十一五”规划中，对社会保障方面的一些发展指标予以了明确<sup>40</sup>。国家“十一五”总体规划中只有一个发展指标与社会保障有关，即关于城镇基本养老保险扩大覆盖面的指标。有关部门的“十一五”规划就社会保险和社会救助分别提出了一些补充的发展指标。这些发展指标和目标如下：

- 扩大城镇企业职工基本养老保险的覆盖面，参保人数从2005年的1.74亿人扩大到2010年的2.23亿人；
- 失业保险参保人数从2005年的1.06亿人增加到2010年的1.2亿人；
- 工伤保险参保人数从2005年的8500万人增加到2010年的1.4亿人；
- 生育保险参保人数从2005年的5400万人增加到2010年的8000万人；
- 农村五保对象集中供养率（即住在福利机构中）年增长5%；
- 每1000名老年人拥有福利机构床位数14.85张；以及
- 每个城市至少建一所儿童福利机构和一所流浪未成年人救助保护中心。

## 总体进展、主要措施及成绩<sup>41</sup>

在“十一五”规划执行期的前半段，中国在社会保障目标方面取得了显著的进展。目前，各项工作正沿着既定的轨道推进，在有些方面有望提前实现目标（见表6.1）。在有些领域（如农村低保），由于政府决定在全国普遍建立该项制度，从而已经超过了规划中的一些设想。

在与社会保障相关的各个领域，为了给改革奠定基础，政府制定了相关立法，为了完善制度的执行和管理，政府制定了一些规章制度。政府还进行了一些试点，尝试一些新的改革路径，并为扩大试点时完善相关战略、政策提供信息。下面对过去三年中所采取的主要措施及主要的成果、可以数量化的一些目标的进展进行了归纳总结。

### 社会保险

在同等发展水平的国家中，中国已经建立了比较健全的社会保险制度。但是，社会保险有一阶段是在计划经济时期建立起的，目前已经背上了沉重的遗留成本负担。在现代市场经济环境中，劳动力市场充分竞争并可以流动是一个重要的特征，而目前社会保险制度的设计也不完全符合现代市场经济环境的这一要求。随着中国城镇化进程的加快，如何建立覆盖城乡的统一的社会保障制度也是中国面临的另一个重大挑战。

<sup>40</sup> 卫生部的“十一五”规划也对新型农村合作医疗制度的覆盖面等有关目标提出了明确要求。

<sup>41</sup> “十一五”时期前半段时间内在社会保障方面所制定的主要政策制度见附录七。

表 6.1 社会保障 - 第十一个五年规划的目标及中期取得的进展

指标	2005	2007	目标	任务完成的百分比 (%)
基本养老保险-参保人数 (百万人)	175	201	223	54
失业保险-参保人数 (百万人)	106	116	120	71
工伤保险-参保人数 (百万人)	85	122	140	54.5
生育保险-参保人数 (百万人)	54	77	80	88.4
农村五保户 - 集中供养率 (%)	19.8 <sup>42</sup>	23.6	50	12
每 1000 名老年人中拥有的福利机构床位 位数 (床)	9	无数据	14.84	无数据
至少有一所儿童福利机构和一所流浪未 成年人救助保护中心的城市数 (个)	无数据	无数据	所有城市	无数据

注：指标及目标任务数据来自国家第十一个五年规划纲要及劳动保障部、民政部的部门五年规划。

数据来源：<http://www.molss.gov.cn>

在“十一五”规划的第一阶段，政府继续对主要的社会保险制度进行试点和改革，着重扩大制度的覆盖面。在扩面、统一政策内容以及决定提高统筹层次方面，已经取得了一些进展。社会保险基金的管理也得到了高度重视。社会保险法正在草拟过程中，预计 2009 年有望审议通过。始自于二十世纪八十年代中期的社会保险制度改革目前还很不完善，认识到这一点，对于确保社会保险制度在有利于劳动力市场发展的同时真正能为人民提供有效的保障是非常重要的。政府有必要对社会保险制度的总体框架进行反思，采取更加统一的政策，在劳动力市场中以有效的、从资金上来说可持续的方式，确保城乡居民的需求都可以得到满足。

**养老保险。**在扩大辽宁、黑龙江和吉林省的试点工作时，政府根据“十一五”规划对城镇企业职工基本养老保险制度进行了调整。2005 年 12 月，国务院对一些政策进行了调整（具体见国发 38 号文），包括逐步做实个人账户，将养老金待遇与缴费时间更紧密地挂钩的机制以及个人账户养老金的计发办法。38 号文件还将养老保险的覆盖面扩大到私营个体户和灵活就业人员，这些人可以享受与企业职工相同的待遇水平，但其缴费标准只相当于当地平均工资的 20%。附件八对新旧政策的主要调整进行了总结。

政府还颁布了办法，提高养老保险基金的统筹层次，统一主要的政策规定。2008 年 3 月，政府宣布了一个计划，准备在 2009 年底前实现省级统筹。政府意识到，由于养老保险待遇可携带性太低，造成大量参保者退保，因此，政府开始非常重视对养老保险待遇的可转移性。预计 2008 年会出台规定，对劳动力跨省流动时养老保险待遇的转移予以具体的规定。同时，政府在进一步向建立统一的养老保险制度迈进，包括统一缴费基数、统一缴费比例、统一计发办法，统一养老保险基金管理。

<sup>42</sup> 只有集中供养的五保对象的人数。这一比例是根据民政部官员的讲话中关于五保对象人数的数据计算得出的。

目前，对个人账户养老保险的制度设计、规模以及管理，均存在很大争议。东北试点经验也提供了一些实践经验。截止到 2008 年 3 月，中国政府已将做实个人账户试点工作扩大到全国 14 个省（区、市）。与最初的设计方案相比，划入个人账户的工资总额的比例已大幅降低，这表明做实个人账户的战略更加稳健<sup>43</sup>。最近又提出了一个更加灵活的“动态做实”方案，允许各省市根据本地工资水平确定做实个人账户的规模。也就是说，各省市可以根据工资增长情况自行决定增加做实个人账户的规模。中央政府和地方政府根据做实的比例提供相同的补贴。不过，各省市实际缴费比例和补贴水平相差较大且随着时间不断调整，其中中央财政补助最高不超过 3.75 个百分点。

2005 年，城镇基本养老保险的覆盖了 1.75 亿人（约占城镇总人口的 31%），2007 年缴费人数已增加到 2.01 亿人（占城镇总人口的 34%），相当于“十一五”规划中 2010 年缴费人数达到 2.23 亿人的目标任务已经完成了 54%。从全国来看，连续三年提高企业退休职工养老金水平的目标已经实现，平均养老金水平由 2005 年的 714 元人民币提高到 2007 年的 963 元人民币。劳动和社会保障部计划在 2008 年到 2010 年继续实施连续三年提高养老金水平的计划。

在事业单位职工养老保险制度方面（简称“PSU”养老保险），2008 年 2 月，经国务院常务会议批准，准备在五个省进行试点。改革方案的主要突破点在于，事业养老保险采取与企业养老保险的主要内容相同的政策框架。方案中提出的主要变化包括：事业单位和个人共享承担缴费责任，养老金水平与个人缴费挂钩，逐步实行省级统筹，建立“职业年金”制度，由符合资质条件的投资管理人进行管理。

在自愿养老保险（企业年金）方面，劳动和社会保障部颁布了制度，规范了企业补充养老保险，将其更名为“企业年金”，并将管理责任让渡给符合资质的投资管理人和资产托管人。截至 2006 年底，已经积累了大约 910 亿元企业年金，24000 多个企业的 1000 多万职工参加了企业年金计划。2005 年到 2007 年，劳动和社会保障部批准了 24 家新的企业年金管理机构，使合格的管理机构共达到 61 家。截至 2007 年底，几乎所有的以前的企业年金——合计约为 1300 亿元人民币——已经让渡给符合资质的投资管理人和资产托管人进行管理。

为支持农村养老保险的发展，劳动和社会保障部制定了一个三年的试点计划，从 2006 年 1 月起在三个县区进行调整后的自愿农村养老保险试点。试点政策的主要特点包括：地方政府为贫困地区的养老保险参保人提供相应的补贴，按当地低保标准或其他标准，如当地平均纯收入需要最低缴费标准，赋予地方政府按缴费金额或其他由地方政府决定的指标来确定待遇水平的权利，允许养老金领取人在急需时从其个人账户中借款。试点的目标是到 2020 年前将全国农村养老保险参保率提高到 60%。

失业保险。根据“十一五”规划的目标，2008 年国务院颁布了一个文件，提出进一步建立失业保险、社会救助和就业促进的联动机制。这个文件规定了更加严格的条件，

---

<sup>43</sup> 1997 年改革时规定个人账户的规模为 11%，辽宁试点时降低到 8%，黑龙江和吉林试点时降低到 5%，2005 年试点继续扩大到其他 8 个省市时降低到 3%。

要求享受失业保险要与参加职业培训和公共服务挂钩。2006年1月，劳动和社会保障部在七个省市实施了失业保险基金扩大支出范围的试点工作。该试点允许失业保险基金支出于职业培训、职业介绍服务、小额担保贷款贴息及经省市人民政府批准的其他补贴支出。目前，中国政府正在修订1999年颁布的失业保险条例。一些省市也开始修订本省市的失业保险条例，其中一个主要内容是将失业保险的覆盖面扩大到进城农民工。

2005年到2007年，失业保险的参保人数由1.06亿人增加到1.16亿人，占城镇从业人口的39.5%。这表明，“十一五”规划中提出的到2010年参保人数达到1.2亿人的目标任务已经完成了71%。除了扩面外，失业保险金水平也大幅提高。截止到2007年底，在全国29个省市中，人均失业保险金平均提高了15%。

工伤保险。劳动和社会保障部正在起草一个修订案，进一步完善工伤保险制度，以工伤预防为主，兼顾工伤赔偿和康复。修订案中的创新之处，主要体现在将一部分工伤保险基金结余用于工伤预防，帮助企业开展安全生产培训工作。劳动和社会保障部还制定了办法，支持实现“十一五”规划中提出的保障农民工权益的目标，这些农民工主要集中在高风险行业，遭遇工伤和职业病的可能性较高。该办法旨在将工伤保险扩大到所有在高风险行业就业的农民工，要求建筑企业要按时足额为农民工缴纳工伤保险费。

工伤保险的参保人数由2005年的8500万人增加到2007年的1.22亿人，相当于城镇从业人口的42%。这表明“十一五”规划中提出的到2010年覆盖面达到1.4亿人的目标任务已经完成了54.5%。参保者中约有3970万人是农民工，与2005年的2700万参保农民工相比有所增加。大约174,000家高风险企业为其职工缴纳了工伤保险费，参保农民工1664万人，占全国工伤保险参保总人数的13.2%。工伤保险基金总额由2003年的65亿元人民币增加到2007年底的250亿元人民币，同期，享受工伤保险待遇的人数由300,000人增加到940,000人。

社会保险的行政管理和财务管理。为实现“十一五”规划中提出的完善社会保险的行政管理和财务管理的目标，中国政府正在进行一系列的改革，包括建立规范的管理体制，采取措施提高政策执行能力。近来颁布的制度也强化了社会保险审计制度，要求至少对三分之一的参保人进行审核，建立基于统一的数据库的四级（县、市、省、中央）非现场监督体系。

过去两年中也查处了一些重大的社保基金腐败案。2006年和2007年，国家审计署分别对省级和县市级的社会保险基金进行了重点审计。2006年的审计包括三项社会保险基金，即养老保险、医疗保险和失业保险。审计检查出的主要问题包括滥用社会保险基金——比如将社会保险基金用于投资、贷款，或者用于支付本应由地方预算支付的项目——以及基金管理不当<sup>44</sup>。2007年，全国审计包括了另外两项社会保险基金——工伤保险基金和生育保险基金。同时，省级和县市级还可自行选择对农村养老保险基金和其他地方社会保险基金进行审计。

---

<sup>44</sup> 企业职工养老保险基金、城镇职工基本医疗保险基金和失业保险基金审计结果（2006年6号文）。

## 社会救助

社会救助法草案将会成为明确社会救助的总体政策和框架的重要法规。该草案提出了一些指导性的意见，包括低保制度的享受资格、申请程序、待遇水平和其他内容，对低收入家庭的专项救助，五保制度，自然灾害救助，针对特殊群体的救助制度，包括老年人、残疾人以及无家可归的儿童，还有其他的救助制度。该草案也解决了资金筹集问题，确定虽然中央政府可以为财政困难地区或遭受特大自然灾害的地区提供支持，但地方政府应将社会救助支出列入本级财政预算。

农村和城市低保制度。在社会救助领域，最大的一项突破性进展是国务院在 2007 年 7 月颁布了一个文件，决定在全国范围内普遍建立农村低保制度。农村低保制度是对家庭收入低于低保标准的最贫困农村居民提供补差的一种制度，其政策框架和特点与城市低保制度相似。国务院的这一文件对一些基本政策进行了明确，如享受资格的条件、收入审查机制、制度的管理等。该决定也指出，农村低保制度由地方政府负责筹资，省级政府和中央政府在需要时予以支持。

随着近几年各地积极开展试点工作，加之中央政府 2007 年所做出了在全国普遍建立低保制度的决定，中国的农村低保制度迅速地推广开来。截止到 2007 年 6 月，31 个省市全部已全部建立了农村低保制度。2007 年底，享受农村低保人数已经增长到 3450 万人，1570 万户。支出总额和平均的保障水平也大幅提高(见表 6.2)。

“十一五”规划提出了提高城市低保标准的目标，2008 年 2 月城乡低保标准每人每月分别提高了 15 元人民币和 10 元人民币。文件规定，经济条件好的地区可以更大幅度地提高低保标准。2008 年起，将对 1999 年颁布的《城市居民最低生活保障条例》进行修订，预计在 2009 年提交审议通过。

值得注意的是，由于农村低保制度在全国普遍建立，造成目前大多数农村特困户（指特别贫困的人）已享受了低保。到 2007 年底，只有 147,000 个农村家庭的 300,000 人享受特困户生活救济，比 2006 年减少了 96%。

五保供养制度。五保户供养制度旨在将三无家庭的生活从衣食住行丧五方面保障到当地平均水平。2006 年 1 月，国务院颁布了条例，五保户供养的资金来源由由乡镇的“三提五统”改为地方政府财政预算安排。条例也规定，五保供养标准不再由乡镇政府制定，而是改由省政府或经省政府批准由市县政府制定。贯彻落实五保供养条例的相关文件提出，地方政府应规范五保供养对象的审批程序，确保建立稳定的五保供养资金筹措机制，在地方财政预算中安排相应的资金（虽然贫困地区可能得到中央政府的补助支持），逐步扩大集中供养规模，根据本地实际情况制定五保供养标准，加强制度的组织管理。其他文件要求政府加大对五保对象集中供养服务机构建设的支持力度，改善分散供养的五保户的生活条件。

表 6.2 2005 年至 2007 年城乡低保指标表

指标		2005	2007
城市低保	享受人数 (百万人)	22.34	22.71
	享受家庭数 (百万户)	9.95	10.66
	平均保障水平 (元人民币/人月)	156	182.4
	城市低保支出 (10 亿元人民币)	19.07	27.48
农村低保	享受人数 (百万人)	8.25	34.52
	享受家庭数 (百万户)	4.06	15.73
	平均保障水平 (元人民币/人月)	76	70
	农村低保支出 (10 亿元人民币)	2.53	10.41

数据来源：民政统计公告（2005 年，2007 年），2007 年民政统计年鉴。

注：2005 年的统计数据主要摘自民政统计年鉴，部分数据与统计公告的数据有所不同。

根据“十一五”规划的要求，到 2010 年底，集中供养的农村五保户比例要提高到 50%，集中供养服务机构的床位数要增加 220 万张。2007 年底，农村五保供养人数共达到 530 万人，其中 120 万人享受了集中供养，占 23.6%。

自然灾害救济。自然灾害救济方面出台了一些政策和制度，使这一制度取得了一些进展，包括：建立了全国灾情监测、预警和救助体系，自然灾害政府应急响应程序；承诺在灾害发生 24 小时之内提供自然灾害救助；创建了 1000 个综合减灾示范社区，全国 85% 的社区建立了减灾救灾志愿者队伍，95% 以上的社区至少配备一名灾害信息员。

2007 年，自然灾害造成直接经济损失达 2363 亿元人民币，相当于 GDP 的 0.96%。中央和地方政府自然灾害救济补助支出共计 65.6 亿元人民币（相当于 GDP 的 0.03%）（民政部，2008 年）。2005 年，自然灾害造成的直接经济损失为 2042 亿元人民币（相当于 GDP 的 1.1%），中央和地方政府自然灾害救济补助支出共计 53 亿元人民币（相当于 GDP 的 0.03%）。

对失地农民提供支持。鉴于失地农民面临的困难状况，中国政府采取了针对性的政策措施，为其提供就业培训、社会保障和其他形式的救助。有关制度规定根据失地农民的具体情况分别提供不同标准的保障，支出责任由农民个人、村集体和地方政府共同负担。

儿童福利院和老年福利机构。老年福利机构和儿童福利院的床位数大幅度增加。2005 年到 2007 年，老年福利机构和儿童福利院的个数由 38,000 个（1,502,000 张床位）增加到 42,000 个（2,046,000 张床位）。2006 年，中国提供住宿的儿童福利院共有 31,000 张床位，农村五保供养服务机构有 1,136,000 张床位。

临时救助。为了对暂时陷入贫困或遭遇其他意外事件的城乡居民提供救助，中国政府 2007 年出台了政策，明确了临时救助的适用范围、申请程序、待遇确定方法、支付方式、管理及资金来源。

2007 年，500 多万农村居民（占农村总人口的 0.7%）得到了临时救助。为了消除通货膨胀带来的不良影响，中央政府为贫困人群提供了 23.6 亿元人民币的补贴。

## 就业

2006 年 10 月，劳动和社会保障事业发展“十一五”规划纲要由国务院批准同意，据此，劳动主管部门出台了一些政策和制度，着眼于就业促进、提高劳动者素质、劳动保护的立法和管理制度建设。为扩大创造就业，该规划纲要要求大力发展服务业。2004 年到 2006 年，服务业从业人员比重由 30.6% 提高到 32.2%。2006 年，农业和工业分别增长了 5% 和 13%，而服务业则年均增长 10%。

就业促进。过去几年，在国有企业改制带来的失业压力逐渐弱化的同时，中国政府继续积极地促进就业增长。除了确保控制因经济结构调整带来的城镇失业外，政府还极其重视为需要就业政策和制度支持的部分劳动人群创造就业机会。这些特殊的人群包括农村劳动力、新增就业人员和没有从业人员的家庭（即“零就业家庭”）。

为了促进就业和再就业，政府出台了很多政策和法规。2005 年，国务院下发通知，强调了开发就业岗位、统筹协调产业政策和经济发展、城乡劳动力市场一体化建设以及提供公共就业服务的重要性。一个最新的进展情况是，《就业促进法》获得通过，该法要求各级政府采取各种措施扩大就业，包括发展经济，规范公共劳动力交换制度（即“人力资源市场”），包括引导农业富余劳动力向城市转移就业，完善就业服务，加强职业教育和培训，简化自主创业人员的审批程序，建立失业预警制度。就业促进法还要求县级及县级以上人民政府在预算中安排专项资金用于促进就业工作。

为加快建设具有活力的劳动力市场，中国政府颁布了若干制度，确定服务标准、扩大服务对象，推动增加新的就业服务项目，加强技能培训和自主创业培训。2007 年，600 多万人接受了再就业培训，600,000 多人参加了自主创业培训。近 1000 万人取得了职业资格证书。据报导，大约 520 万下岗人员已经实现了再就业，占 2006 年底城镇登记失业人员总数的 60.8%。

关于针对特殊人群的政策，劳动和社会保障部颁布了一个通知，要求省级人民政府通过各种渠道帮助零就业家庭实现就业，包括公益性岗位、非正规就业和转移就业。劳动和社会保障部提出的目标是，富裕地区在 2007 年底前全部消除零就业家庭，其他地区力争在 2008 年上半年全部消除零就业家庭。为促进残疾人就业，2007 年 2 月，国务院颁布了《残疾人就业条例》，实行残疾人集中就业与分散就业相结合的机制，对接收残疾人就业的企业提供优惠政策，为残疾人提供专门的就业服务。

劳动力转移和技能开发。“十一五”期间的第一阶段，农村劳动力向城市转移更加集中，且规模超过了预期。根据国家统计局的农村住户调查，2006 年农村转移劳动力总人数超过了 1.3 亿人。据估计，每五个农村劳动力中有一个转移劳动力，近一半的农村人口家中有一到两个转移劳动力。目前，农村转移劳动力大约占城镇就业总人数的三分之一。

由于认识到农村转移劳动力发挥的重大贡献及由此带来的艰巨挑战，中国政府采取了积极的姿态，为农村转移劳动力提供便利，对劳动力的转移进行管理。2006年3月，国务院颁布了《关于解决农民工问题的若干意见》，31个部门建立起一个农民工部际联席会议，标志着中国政府在致力于全面解决农民工的有关问题。这个漫长的征途中，在劳动和社会保障方面的工作主要着力于农民工的技能开发、就业服务和保障其作为劳动者的基本权益。

技能开发是劳动力市场政策和农民工有关政策中的最亟需解决的问题。很多政府部门都在积极地组织实施技能开发项目，包括劳动和社会保障部、教育部、农业部、扶贫办、科技部。多个部门共同建立了“阳光工程”，2006年3月，劳动和社会保障部也启动了一个面向农村转移劳动力的项目，计划在2006年—2010年期间为4000万农民工提供非农技能培训。截止到2007年3月底，中央和地方政府共投入21.4亿元人民币，用于2006年启动的农民工培训项目，为大约860万农民工提供了培训。据政府估计，参加培训的农民工就业率约为70%。

为支持完成“十一五”规划提出的建立城乡统筹的劳动力市场的目标，国务院选择了中国西南部的两个大城市，重庆和成都，开展城镇化快速推进过程中城乡统筹发展的全国试点工作。另外，劳动和社会保障部对于在就业状况较好、管理能力较强、愿意进行改革创新的地区实施城乡一体化就业体系试点工作提出了指导原则。这些试点自2006年起实施，2008年底结束，目的在于在城市和农村地区建立一个统一的就业管理体系、职业培训体系、公共就业服务体系、劳动力管理体系和社会保障体系。

劳动关系管理。在“十一五”时期的第一阶段，中国政府在加强劳动关系管理，更好地保护劳动者权利，尤其是农民工的权利方面，取得了长足进展。这一工作包括劳动关系管理的各个重要领域，其中最引人注目的包括劳动合同、最低工资、劳动争议仲裁，等等。关于农民工，中央和地方各级政府都制定了一系列规章制度，确保农民工按时足额领取工资，促使他们获得相应的社会待遇，保障农民工参加工会组织的权利、在职工代表大会上行使职能的权利。国务院的意见颁布后，出台了许多配套的实行政策和制度，提出了实现这些目标的具体措施。

合同。为了完成“十一五”规划提出的建立劳动合同制的目标，2007年6月颁布的《劳动合同法》可以说是迈出了重大的一步。该法自2008年1月1日起正式生效，要求劳动者订立书面合同，合同中应规定合同期限、工作内容、赔偿和工作条件等具体条款。该法对用人单位可以解除劳动合同的情况予以了限定，要求用人单位根据劳动者在本单位工作年限提供经济补偿。该法也明确了违反合同、使用暴力或威胁劳动者，以及其他违反规定的行为应负的法律責任。鉴于劳动合同法要求订立正式的劳动合同，该法对劳动力总体成本、外国投资的决策及就业机会带来的潜在影响倍受关注。在劳动合同法草案提交审议的过程中，中国政府实行了公开的听证程序。在该法执行期间，监控并评估它对劳动者保护、就业和经济发展的影响，对政府来也是同样重要的工作。

**最低工资。**中国政府正在逐步开始实行小时最低工资制，探索更加一致、透明的方式逐步调整最低工资标准。2007年6月，劳动和社会保障部颁布了一个通知，建立最低工资标准的正常调整机制。一个有关建立确定工资水平及工资增长的集体协商机制的规定也即将起草完成。2007年底，27个省市提高了本省市最低工资标准，建立了工资保证金，保证工资的按时支付。

**争议仲裁。**新颁布的《劳动合同法》要求用人单位应以“平等的身份”与工会组织或劳动者代表就与劳动者利益直接相关的事项进行协商，如工资、工作时间、休息休假、职业安全和卫生、培训、福利。中国政府已经在准备制定相应的法律法规，就《劳动合同法》中规定得较为模糊的内容予以明确。例如，新的《劳动争议调解仲裁法》于2007年12月颁布，自2008年5月起生效，要求建立地方劳动争议调解委员会，规范劳动争议调解程序。《就业促进法》于2007年8月颁布，要求保护劳动者不因民族、种族、性别、宗教信仰等而受歧视，从而增强劳动者的权利。该法还禁止歧视传染病病携带者（易传染的疾病除外）和农民工进城就业。该法允许受到就业歧视的劳动者向人民法院提起诉讼。

## **分析结果，结论，未来面临的主要挑战**

总体来说，中国政府在社会保障领域取得了相当大的进展，正沿着“十一五”规划提出的目标前进。如果保持这一势头，中国应该能够按期实现——甚至提前实现既定的目标。

就“十一五”规划的内容来说，社会保障的目标和措施是很全面的，且紧密结合了当前的实际情况。“十一五”规划直接反映了中国在解决困难人群的有关问题、收入分配不公平、提高劳动力市场的效率等方面所面临的挑战，也意识到这些问题之间存在着错综复杂的相互影响。在“十一五”规划中，社会保障的目标始终是一致的，它强调城乡社会保障覆盖面的扩大，加强各项制度的执行和管理。

对于今后制订规划来说可能有一个教训应汲取，即如何确定发展指标。国家“十一五”总体规划和部门的“十一五”规划包括了社会保障方方面面的措施，但相应的指标和目标任务还比较欠缺。一个更加全面的指标体系不仅应包括覆盖面，而且还应该包括与各目标有关的其他衡量方法，如公平性、经济效率、管理效率，等等，这样设计出来的指标体系将大大有利于对计划的执行进展情况进行监控和评估。此外，在关于覆盖面的指标上，根据参保率确定发展目标将是非常有用的，比如，参保人数占城镇从业人员的比例、参加工伤保险的农民工所占的比例。由于最终的战略目标在于将制度覆盖全部目标人群，与参加制度的绝对人数相比，参保率这一指标在评价工作进展情况时更有意义。

为实现“十一五”规划目标而取得成绩很大程度上得益于政府高度承诺要完善社会保障制度。在雄厚的财力支持下，中国政府制定了一系列雄心勃勃的目标，扩大制度的覆盖面，完善执行和管理。今后，是否能够完成任务的一个决定性因素在于，各种法律法规如何在各地实施、执行，以及支出责任如何在各级政府间分担。

在进一步完善社会保障制度的过程中，如何在保持一个充满竞争活力的劳动力市场的同时，提供足够的、有效的和可以负担得起的社会支持，将是中国当局在较长的时期内要面临的挑战。通过对过去的回顾总结中，我们可以看到，进一步实现“十一五”规划纲要关于社会保障方面的目标任务面临几个方面的重大挑战。

首先，需要统筹建立社会保障体系。一方面，尽管在统一制度方面已经取得了一些重大的成绩，但是不同制度之间、同一制度内容高度碎片化的现象依然存在。一个典型的例子是，中国的公共养老保险制度仍是高度分散和分割着的——各城市间缴费比例不同，大多数省市统筹层次仍停留在省以下，待遇的可携带性非常有限。企业养老保险和机关事业单位养老保险实行不同的制度阻碍了劳动力的流动。另一方面，由于政府努力扩大社会保障的覆盖面，对于目前没有得到足够保障的不同人群（如失民农地，农民工），存在分别采取不同的方法、另起炉灶建立保障制度的倾向。上述情况不仅意味着风险管理的效率低，更为重要的是，这对流动、灵活的劳动力市场发挥作用形成了障碍。

其次，中国整个社会保障制度的覆盖面仍较窄，且高度集中于正规部门。农村人口众多，非正规部门日益扩大，约占城镇从业人员的一半，而很多制度无法为这些人提供保障。比如，公共养老保险制度就仅仅覆盖了不到三分之一的从业人员。由于农村收入的特殊性，资金的匮乏和管理能力的不足、中国社会传统的、仍在发展变化中的非正规保障机制也需要予以考虑，因此，建立合适的制度和工具为农民提供保障本身就是一项非常艰巨的任务。由于城镇化加速发展、农村劳动力流动加强，这一任务更富挑战性。目前，大多数农民工还没有参加养老保险，养老保险制度本身也没有设计一条出路，让农民工可以真正从中受益。目前需要优先解决的是农民工参加工伤保险的问题，在这方面，还有很多工作没有完成，农民工在城市工作期间大病医疗保障工作也面临同样的状况。允许保险待遇异地转移，城乡保障制度相互衔接将是使制度成功地覆盖到更多人群的关键所在。

第三，对中国政府来说，在提供保障和保持竞争两者间达到平衡是一个重大的挑战。一方面，从社会保障支出占 GDP 的比重或占所有制度保障人口的比例上来看，中国社会保障制度的总体水平还很有限。另一方面，中国城镇社会保险制度缴费比例超过工资总额的 40%，这是非常沉重的负担，为劳动力市场带来了巨大的影响。随着社会保障的规模逐步扩大，社会保障对劳动积极性的影响、对福利依赖的影响将会引起更多的关注。

第四，在各级政府之间正确地分担筹资责任仍将是中国社会保障制度取得成功的一个关键因素。养老保险制度巨额的历史遗留成本应分别通过社会保险制度和财政部门解决，减轻改革后养老保险制度的历史负担和扭曲状况。社会保障支出不应全部由地方政府负担，因为通常欠发达地区的社会保障需求更多，但却没有足够的财力保障满足这些需求。为了从根本上解决贫困地区的资金困难状况，提供充足的社会保障，解决社会保障享受不均等的问题，还需要对政府间的财政体制进行更加系统的改革。

最后，虽然中国在社会保障管理方面取得了巨大的进展，但仍有许多工作有待完成。一个重要的问题是建立全国社会保险管理体系。没有一个有效的中央级的管理机构，许多制度将仍是非常分散的，管理也将比较薄弱。要想加强管理，还需要明确社会保险征

缴责任，完善管理信息系统建设，加强财务管理和内部控制，进一步完善社会救助制度的收入审查的，减少目前实际操作中的随意性，最后还应增强提供各类社会保障服务的能力。

## 第二节、卫生服务

### 背景和重要目标

“十五期间”以来，卫生领域取得了长足的进步。政府的卫生投入不断增加，国家启动了几个重要制度，例如新型农村合作医疗制度（新农合），并建立了卫生应急和传染病快速响应制度。截至 2005 年底，中国人的预期寿命已经达到 72 岁，妇女死亡率低于 47.7/100,000，比照 2000 年下降了 10%；婴儿死亡率比 2000 年下降了 49%，目前水平低于 19%。26.6%的农村人口参加了新农合。

在这些成绩的基础上，卫生领域同其他社会领域（例如教育和社保）一道，被列为“十一五”规划的重点发展领域。“十一五”规划指出，现有卫生体制不能满足人民需求，因此要求卫生体制开展全面改革。政府面临的主要挑战包括：农村地区卫生服务体系发展不善，城乡地区卫生服务可及性与健康状况指标（例如妇幼卫生状况）差距不断扩大，以及重大传染病和慢病负担沉重。

针对上述挑战，“十一五”规划提出了涉及多个方面的改革意见，包括健康保障，公共卫生促进、重点疾病预防、卫生服务提供系统以及人力资源。“十一五”规划和相关部委的五年计划中都确立了总体目标和可量化指标。

主要目标 - 在 2010 年以前实现：

- 建立覆盖城乡人群的基本卫生服务系统框架；
- 建立相对标准的新农合制度以及农村三级卫生服务提供体系，新农合参合率应不低于 80%——这是卫生领域规划中唯一的强制性指标；
- 在城市地区形成完善的社区卫生服务体系，为城镇居民提供公共卫生和基本医疗服务；
- 建立国家基本药物制度。

“十一五”规划在卫生方面只有一个量化指标（新农合覆盖率）。而卫生部的五年规划中制定了更加具体的指标，涉及健康结果、疾病控制和卫生制度发展。具体包括：

2010 年的主要定量健康结果指标：

- 到 2010 年预期寿命达到 72.5 岁，比 2005 年增加 0.5 岁
- 到 2010 年婴儿死亡率年低于 14.9‰，比 2005 年下降 21.6%
- 到 2010 年 5 岁以下儿童死亡率低于 17.7‰，比 2005 年下降 21.3%
- 到 2010 年妇女死亡率低于 40/100,000，比 2005 年下降 16.1%

- 计划免疫覆盖率在城市和农村分别达到 95%和 90%，比 2005 年提高 10% 疾病控制的一些具体目标（见表 6.3）。

**表 6.3 疾病控制主要指标**

指标	目标
HIV 感染人数	< 150 万
性传播疾病增幅	< 10%
新涂阳肺结核的 DOT 检出率	>70%
治愈率	>85%
治愈结核患者数量	>200 万
乙肝发病率（整个人群）	<7%
5 岁以下儿童乙肝发病率	<1%
根除碘缺乏症县的比例	>95%
脊髓灰质炎	0
麻疹	下降 50%
脑炎、狂犬病和出血热的发病率	下降 30%
疟疾	70%县消除
控烟	降低吸烟人群比例
健康促进	东、中、西部地区基本卫生知识掌握水平达到 80%、70%和 60%
非传染性慢性病	减少心血管病、糖尿病、癌症、慢性阻塞性肺疾病和外伤
职业病	减少发病率
精神病	降低残疾率

数据来源：中国官方

## 主要举措和迄今为止的总体进展

本节内容关注多个领域实施的重要举措，包括健康保障（保险和医疗救助）、公共卫生和大病预防、卫生服务提供系统，以及卫生体制改革，并评价了各领域迄今为止的进展。

### 健康保障

中国目前的健康保障体系包括 4 个独立的制度：城镇职工基本医疗保险 (BMI)、城镇居民基本医疗保险 (URBMI)、面向农村居民的新型农村合作医疗 (NCMS) 以及针对贫困人口的医疗救助制度。4 个制度分别由 8 个不同的部委管理。“十一五”规划提出要建立一个多层次的健康保障体系，并扩大基本医疗保险覆盖面。各部委的“十一五”规划中针对不同的制度设定了具体的重点领域和目标，并采取了多项措施（见表 6.4）。

表 6.4 医疗保障 - 目标与进度

指标	2005	2007	2008 年目标	2010 年目标
新农合县级覆盖率 (参合县占所有县比例) (%)	21.7	86	100	100
城镇居民基本医疗保险	有限地方试点	88 个市的全国试点	50	100
城镇职工基本医疗保险 (覆盖人数, 百万)	137.8	170	188	无
农村医疗救助(覆盖率, %)		100		100
城市医疗救助(覆盖率, %)	刚刚起步	90	100	100

数据来源: 中国官方

### 1) 新型农村合作医疗制度(新农合)

政府将新农合放在卫生日程的重要位置, 正如“十一五”总体规划中所述, 新农合覆盖率是唯一的强制性指标。新农合是面向农村居民开展的, 以自愿参加为基础的医疗保险制度, 参合费用由个人、中央和地方政府共同出资, 参合人员可以获得部分医疗支出的报销(住院报销比例约为 30%)。2003-2005 年为试点阶段, “十一五”期间推广到全国<sup>45</sup>。新农合的“新”字是为了区别于“老的”合作医疗制度——后者在上世纪 70 年代曾经取得参合率近 90%的辉煌成绩, 后来在 80 年代随着集体经济解体而解散。新农合与老的合作医疗制度差别体现在: (1) 政府直接出资补贴参合费; (2) 以住院费用为重点, 而老的制度强调门诊服务; (3) 更高层面的风险统筹; (4) 自愿参加; (5) 政府履行管理责任; (6) 同步建立医疗救助制度<sup>46</sup>。

2003 到 2005 年, 新农合实施只局限在少数试点县(市)。根据“十一五”规划, 政府决定加速推广新农合, 并确立了 2008 年参合率达到 80%的目标。为支持这一全新目标, 政府逐步增加了参合费补贴额度(见表 6.4)。2006 年, 中央和地方政府出资都翻了一番, 达到每人每年 20 元, 使得新农合总体筹资水平提高到 50 元, 政府补贴占总筹资的 80%。2008 年初, 政府补贴又增长了一倍。同时, 中央政府的专项财政转移可及性提高。2005 年, 只有 75%的中央预算资金能够预先支付给各省; 2006 年, 预先支付比例达到 100%。另外, 2007 年开始中央转移支付在每年年底根据各省的实际需求进行调整。如果实际需求超出预算, 该省将能够从中央政府获得更多的资金。

“十一五”规划头两年, 新农合推广速度很快。参合县比例从 2005 年底的 21.7%上升到 2006 年底的 50.7%, 继而在 2007 年底达到 86%——“十一五”规划中确立的目标提前一年完成。参合人员总数和政府筹资水平也有大幅度提高(见表 6.5)。政府将这一目标调整了多次。最新的目标是, 到 2008 年实现新农合在所有县的全面覆盖。

<sup>45</sup> 新农合于 2002 年在《中共中央国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定》首次被提出。2003 年初, 国务院发布了《国务院办公厅转发卫生部等部门关于建立新型农村合作医疗制度意见的通知》, 正式启动了新农合试点。

<sup>46</sup> 前副总理吴仪在 2003 年全国新农合工作会议上的讲话。

表 6.5 新农合进度指标

进度指标	2004-6	2005-6	2006 年底	2007 年底	2008 年的新定目标
参合县数/比例 (%)	310	641/21.7	1451/50.7	2451/86	100
覆盖人数 (百万)	95	225	508		
参合人数 (百万)	69	163	410	730	
参合率 (%)	72.6	72.6	80.66	86.0	
筹资水平 (元)					
(中央/地方/个人)	10/10/10	10/10/10	20/20/10	20/20/10	40/40/20

数据来源：2003-2007 年全国新农合工作会资料汇编。

2008 年初，卫生部和财政部联合下发通知，明确了新的试点领域。这些领域包括：在人口较少地区试验门诊风险统筹和地级风险统筹；同城镇居民基本医疗保险衔接，保证农民工和失地农民享有基本医疗保障；同国家卫生改革配套。预计 2008 年全面覆盖的目标能够按计划实现。

新农合制度的建立标志着，政府在给提供经济保护、减缓居民疾病负担方面又迈出了重要的一步。尽管如此，目前的筹资水平（2007 年为人均 50 元）同年均医疗费用（2006 年为人均 749 元）相比而言还非常有限，无法有效减少自付医疗费用。卫生部的评估数据显示，住院服务的实际报销率仍然只有 30%。另外，新农合对卫生服务费用控制的影响也毁誉参半。数据表明，在部分地区平均住院费用得到了控制；而在其他地区有证据表明，由于新农合提高了参合农民的负担水平，部分服务提供方提高了向参合农民收取的服务费用。此外，由于可能存在逆向选择问题，有些人对于新农合自愿参加的可持续性提出了质疑。但是，政府认为，由于新农合要求农民以家庭为单位参加，这个问题并不严重。

## 2) 医疗救助制度

医疗救助制度的目的是为农村弱势群体提供经济救助，对他们的医疗费用和参合费进行补贴。医疗救助预算主要由中央、省、县三级政府安排<sup>47</sup>。

2005 年，国务院决定在城市也引入医疗救助制度。2007 年，城镇居民基本医疗保险制度建立后（参考下文），医疗救助又发挥了新的作用，即帮助目标人群参加这一新的城市保险制度，并对该制度下的共付费用进行补偿。医疗救助制度的目标人群包括城乡地区的贫困和弱势群体（主要是特困、五保和低保），以及有重大或可能致贫的医疗支出的家庭。

民政部在其“十一五”规划中确立的目标是，到 2010 年，建立覆盖城乡地区所有目标人群的有效医疗救助制度。农村地区的重点是进一步规范和完善医疗救助政策框架，并加强同新农合制度的衔接。城市地区的重点是扩大试点，实现医疗救助制度同城市医疗保险制度的衔接。

<sup>47</sup> 补充资金来自乡级政府、彩票、捐赠和发展援助。

医疗救助制度在中国迅速铺开(见表 6.6)。医疗救助制度于 2003 年开始实施,到 2006 年底该制度已经覆盖所有农村县。城市试点始于 2005 年,截至 2007 年 9 月末,已有 86%的城市(县)引入了医疗救助制度。政府对医疗救助制度的筹资水平也大幅度增加,2007 年,中央政府转移支付增加 133%,达到 33 亿元;地方政府转移支付增加 40%,达到 38 亿元。2007 年前三季度,医疗救助制度补偿医疗费用 760 万人次,帮助 2330 万人参加了新农合。据报道,医疗救助制度同新农合一起大大地减少了人们的疾病经济负担。例如在重庆,医疗救助对象只需自付 20%的医疗费用,而非医疗救助对象的参合人员自付比例约为 60%。

作为一项针对贫困和弱势人群的卫生安全网措施,医疗救助制度的建立是非常重要的第一步。但是,尽管政府筹资不断增加,其影响仍然非常有限。具体而言,根据民政部的资料,有资格享受医疗救助的人只占人口总数不到 5%。大部分弱势人群和临界贫困人群无法从该制度中获益。政府已经认识到这一情况,目前正在筹集多方支持,包括慈善和捐赠资金。政府,特别是中央政府,也承诺不断增加对医疗救助制度的投入。

表 6.6 医疗救助指标

	农村医疗救助				城市医疗救助			
	2005	2006	2007	比 2005 年 增加比例	2005	2006	2007	比 2005 年 增加比例
资金总额(百万)	1095.0	2762.7	4863.3		1140.5	2101.0	3621.86	
中央政府	300.0	950.0	2120.0	606.7	300	480	1220	306.7
地方政府	795.0	1352.7	1981.4	149.2	840.5	1349.2	1867.8	122.2
县级覆盖率(%)	0	100	100			39.1	90	
救助对象数量 (百万)	11.10	18.23	35.65	221.2	1.63	2.11	5.64	246.0
获得参合费补助的 救助对象人数 (百万)	8.67	14.80	29.57					
其他	2.43	3.43	6.07					
人均救助水平 (元)	385	365	420		319	485	365	

数据来源:民政部

### 3) 城镇居民基本医疗保险 (URBMI)

城镇居民基本医疗保险 (URBMI) 是一项重大的政策突破<sup>48</sup>。这一制度是针对未参加城镇职工基本医保制度的城镇居民的自愿保险制度,后者主要面向城市正规就业职工。该制度的主要目标人群是学生、儿童和未就业城镇居民。

同城镇职工基本医保的政策框架相似,城镇居民基本医保也主要针对住院费用和高额门诊费用,由市级劳动和社会保障部门负责管理。这一制度的资金来源主要是家庭缴

<sup>48</sup> 引自《国务院关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》(2007年)。

费。各级政府提供补贴<sup>49</sup>。政府还鼓励单位为员工家庭成员缴纳一定费用。市政府可以自主确定人均缴费水平。劳动和社会保障部建议的人均筹资水平为 200 元每年。

2005 年地方政府开始运行试点，2007 年 9 月城镇居民基本医疗保险制度推广到 88 个城市。截至 2007 年底，该制度参加人数已达 4070 万，参加人数约占非正规部门人数的 60%。政府提出了一个远大的计划，到 2010 年底实现该制度的 100%覆盖<sup>50</sup>。

#### (4) 城镇职工基本医疗保险制度(BMI)

劳动和社会保障部的“十一五”规划要求进一步完善城市基本医疗保险制度，扩大覆盖面<sup>51</sup>。规划目标为，到 2010 年底，两个城市医保制度合起来覆盖人口将达到 3 亿，职工基本医疗保险从 2006 年起，三年内新增 4000 万参保人员。

随着制度不断扩展，主要的挑战就是扩大覆盖面，将经济困难企业、灵活就业人员和大批农民工纳入进来。劳动和社会保障部会同其他部委（民政部、财政部）出台了多个文件，为这些问题的解决提供政策支持和指导<sup>52</sup>。2007 年底，“十一五”计划期间新增了 3100 万参保人员。如果这种趋势保持下去，政府在 2008 年底就能实现新增 4000 万参保人员的目标。

总体而言，尽管健康保障制度按计划或超计划迅速扩展，挑战仍然存在。对于健康保障制度的设计也有一些担心。首先，三个保险制度（新农合、城镇居民基本医保、城镇职工基本医保）都以住院服务为主，削弱了卫生机构提供初级保健和预防保健的动力。门诊服务家庭储蓄帐户影响微弱，不符合保险的风险分担原则。第二，保险基金的大量结余（例如职工基本医保基金结余超过 30%）反映出收支不匹配。需要更为先进的精算模型减少结余，为保险人员提供更好的服务。第三，四个独立健康保障制度的分割给风险统筹和统一管理造成了障碍。第四，供方支付改革方面进展缓慢。截止目前，各地的主要付费方式仍为按服务付费（约占 80%）。国际经验已经表明，按服务付费对费用控制作用甚微。近年来，中国在快速建立并推广健康保障框架方面取得了举世瞩目的成绩，而解决新出现问题和进一步完善制度也是非常重要的。

### *卫生服务提供系统*

#### 1) 农村卫生服务提供系统

---

<sup>49</sup> 80 元每人。在中西部地区，中央政府将为每个参保人员提供 20 元补助。对于弱势群体，包括低保，政府将提供额外支持。

<sup>50</sup> 2008 年 2 月，吴仪副总理宣布 2008 年试点将推广至 229 个城市，参保率到年底将达到 50%。参保率在 2009 年底和 2010 年底分别达到 80%和 100%。

<sup>51</sup> 该制度由劳动与社会保障部负责管理，为城市正规部门职工（公务员和事业单位人员不在该制度覆盖范围内）提供医疗保险。该制度为强制性参加，单位(6%的工资)和职工(2%的工资)均需缴纳保险费。截至 2005 年底，约 50%的城镇职工参加了基本医保制度。

<sup>52</sup> 《关于城镇灵活就业人员参加基本医疗保险的指导意见》于 2003 年出台，《关于开展农民工参加医疗保险专项扩面行动的通知》于 2006 年出台。

“十一五”规划要求完善农村卫生服务提供系统，特别是欠发达的中西部地区。发展目标是加强农村地区的三级卫生服务提供体系，包括县级卫生机构（县医院、县妇幼保健站等）、乡镇卫生院和村卫生室。卫生部“十一五”规划建立的目标是，每个乡建立一个公立乡镇卫生院，每个行政村至少有一个村卫生室。

政府出台实施了一个名为“农村卫生保健提供系统的建立和发展”的重大发展规划。该规划的主要任务是，改善农村卫生机构硬件设施，改革管理和运营机制，加强专业培训<sup>53</sup>。另外一项重要举措是动员城市医生到农村工作1-2年<sup>54</sup>。

## 2) 城市社区卫生服务体系

国务院将城市社区卫生服务作为改革城市卫生保健系统的一个重要创新方法。城市社区卫生服务旨在通过建立社区卫生服务中心和全科服务解决“看病难、看病贵”的问题，因为这些服务价格较低、易于获得。

“十一五”规划目标是进一步扩大社区卫生服务覆盖面。到2010年，在地级以上和县级市建立完善的城市社区卫生服务体系。但是，完善系统的定义目前还不清楚。

为支持这一目标，政府制定了多项政策。2006年，国务院发布了一个《政策通知》，明确了建立社区卫生服务体系的指导原则、发展目标和7个重点领域<sup>55</sup>。2006年8月，相关部委先后联合出台了9个补充性政策文件，管理并引导全国社区卫生的实施<sup>56</sup>。2006年8月，29个城市被选为社区卫生服务的全国试点。另外，各级政府提供预算支持<sup>57</sup>。

由于政府高度重视，社区卫生网络在全国快速扩展。2006年底，98%的地级以上市实施了社区卫生服务；目前全国范围内已有23,000家社区卫生服务中心和站，比2005年增加48%。

现在评价社区卫生服务对卫生服务可及性和可负担性的影响还为时过早。这些机构的服务质量需要进一步提高；以往有小病就去三级医院的居民尚需时间建立对社区卫生服务的信任；社卫卫生中心的筹资和运营也仍然在探索中；这些社区卫生中心怎样有效融入目前的卫生服务提供体系和卫生保险制度仍需思考。在下一阶段的社区卫生服务发展中，中国应该借鉴初级卫生保健方面的国际经验和最佳做法，例如英国的守门员制度。

---

<sup>53</sup> 2006年以来，各级政府已经投入了216亿元用于中西部地区农村卫生服务机构的建设和更新。2007年中央政府转移支付达到27亿元，用于支持3016家村卫生室的建设和11652家乡镇卫生院的基本设备采购。2005到2007年，中央政府又提供了9.42亿元，用于支持145万名农村卫生专业人员培训，包括县卫生局局长、乡镇卫生院院长、乡镇卫生院医务人员和村医。

<sup>54</sup> 中央政府为项目转移支付了2.9亿元。2005年以来，相关县市约15,900名城市二级医院的医生被委派到21个省份的5295家乡镇卫生院工作。

<sup>55</sup> 《国务院关于发展城市社区卫生服务的指导意见》（国发[2006]10号），这是国务院层面关于社区卫生服务的第一个政策通知。

<sup>56</sup> 9个文件名详见附件。

<sup>57</sup> 2007年，专项用于发展城市社区卫生中心的中央政府财政转移支付在中部和西部省份分别为人均3元和4元。中央政府也提供了用于培训的财政转移支付。

“十五”期间，政府建立了公共卫生的三个重要支柱：疾病控制中心、卫生监督中心和公共卫生应急与传染病医疗体制。由于2003年非典的爆发，折射出了公共卫生的重要性，艾滋病、非典、禽流感和血吸虫病等公共卫生问题的协调也似乎形成了制度，并更为系统。合作医疗制度重新恢复活力。为加强初级卫生保健和公共卫生，政府实施了新一轮以县医院和乡镇卫生院为重点的农村卫生体制发展，并建立了城市社区卫生中心。政府还启动了“降消”项目，以完善妇幼卫生服务，帮助实现妇幼卫生方面的千年发展目标。近期取得的一个主要成绩是，政府建立了网络化的实时疾病报告制度，覆盖乡级以上的所有主要公共卫生机构。

政府承诺实现基本卫生服务的全面覆盖。目前正在酝酿建立一个国家卫生委员会，以取代现有针对不同疾病的国务院工作组。此外，政府还在制定《健康中国2020》战略，以描绘未来的发展远景。国家食品药品监督管理局已经并入卫生部。目前实施的重大公共卫生举措包括：(1) 扩充公共卫生服务包：国家免疫项目范围扩大，覆盖传染病类别已达15类。艾滋病、结核和乙肝免费治疗以及育龄妇女生殖道感染免费排查和治疗的试点项目覆盖范围不断延伸。(2) 国家投资了655亿元启动安全饮用水项目，以提高农村地区自来水普及率。(3) 旨在改进疾控中心绩效的标准化项目也正在实施。(4) “降消”项目继续开展。有关方面已经开始讨论在项目中对所有怀孕妇女都提供免费住院分娩服务。

为了持续支持上述活动，政府大幅增加了公共卫生投入（见表6.7）。2003到2006年，公共卫生支出占卫生总支出的比例提高了1%，而同期卫生占政府总投入的比重仍保持在4.5%左右。公共投入增加是一个喜人的成绩，为改进卫生服务奠定了良好的基础。

“十一五”规划中的卫生服务改革实施进度不一。重点健康状况指标、2010年平均预期寿命目标和妇女死亡率方面均已达标。2010年的婴儿死亡率和5岁以下儿童死亡率目标也很有可能在2008年实现。在疫苗可预防的疾病方面，只有百白破和口服脊髓灰质炎疫苗的覆盖率滞后于2010年90%人群覆盖的目标，其他重点计划免疫覆盖率都已达到国家目标<sup>58</sup>。

表 6.7 政府总体支出与卫生投入（变化，百分比）

年份	总计	卫生	公共卫生
2000	20.5	10.7	n.a.
2001	19.0	12.8	13.2
2002	16.7	13.5	19.1
2003	11.8	22.9	46.8
2004	15.6	15.8	18.0
2005	19.1	20.0	26.5

数据来源：中国官方

<sup>58</sup> 疫苗可预防疾病使用不同疾病的计划免疫覆盖率作为代理指标。

在重点疾病防控方面，艾滋病感染率、DOTs 检出率、新涂阳结核患者治愈率、以及 5 岁以下儿童乙肝发病率的 2010 年目标都已经完成。总体乙肝发病率已经非常接近 2010 年 7% 的目标。但是，控烟、农村水和卫生、新生儿缺陷预防等方面还存在重大挑战。碘缺乏病控制项目覆盖率目前为 87.9%，比 2010 年 90% 的目标尚有很大差距。

### *卫生体制改革*

总体“十一五”规划和卫生部的“十一五”规划都要求实施全面的卫生体制改革，提高卫生服务的可及性和可负担性。2006 年国务院成立了深化医药卫生体制改革的部际协调工作小组，共有 15 个部门参与，由发改委主任和卫生部部长联合主持。该工作小组的目标是为国家制定全面的医药卫生体制改革计划。

该工作小组开展了一系列活动，包括现场调查、针对四个重点改革领域的专项研究、多次内部磋商，以及同大范围利益相关者群体磋商。2007 年 5 月，8 家机构，包括研究机构、大学和国际组织（包括世界银行），受邀针对改革计划提出建议。制定卫生改革计划的这一过程在中国制定国家重大改革政策的历史上是史无前例的。

计划草案已经完成，并得到国务院认可。目前正在向社会征集意见，之后会有进一步的修改和调整。下一步即将在选定城市启动全国试点。在今天的预算中，中央政府安排了 560 亿元用于支持试点运行。

计划具体内容尚未公布，但改革方向和框架已经逐步揭晓——在一些政府高官的讲话和官方文件中可以找到线索。总体目标是建立覆盖城乡居民的“基本卫生保健制度”，提供“安全、有效、方便、便宜”的基本医疗服务和公共卫生服务。这一基本框架包括公共卫生体制、医疗服务提供制度、药品供应制度和健康保障制度。其中健康保障制度包含三个主要的卫生保险项目——针对城市正规就业人员的城镇职工基本医疗保险、针对城镇居民的城镇居民基本医疗保险以及新农合。此外，还有医疗救助制度为非常贫困人群的卫生服务费用提供补助。上文描述中，我们可以很清楚地看到这个基本框架已经形成雏形，预计 2010 年建成系统框架。届时，三个健康保障项目将覆盖所有人。到 2010 年，基本卫生服务系统也将全面运行。

### **影响目标实现的因素**

“十一五”规划的头两年中，中国在改进卫生服务提供方面取得了可喜的进步。健康保障制度向全国铺开，卫生服务提供系统得到强化，重点疾病防控方面也有所改进。这些巨大的成绩都离不开中央政府对卫生服务体制改革的高度重视。

以新农合为例，在中央层面国务院建立了新农合部际联席会议机制，涉及 11 个中央部委局，由吴仪副总理主持。在地方层面，新农合实施进度已经成为地方政府官员绩效考核的一项重要指标。新农合具有高度的政治意义：新农合不许失败。政府文件对新农合的有效实施提供了政策保障和技术指导。

中央政府大幅增加对卫生保健的投入的实质性增加也发挥了积极作用（见表 6.8）。1997 年以来，自付费用占卫生总费用的比重第一次降到了 50% 以下（2006 年的 49.31%），该比重最高曾在 2001 年达到 60%。

但是，这种效果需要保持甚至加强。尽管政府对卫生的投入近年来不断增加，同国际标准比较而言这种投入仍然偏低。包括卫生保险投入在内，2006 年，中国政府在卫生方面的支出仅仅占到国家卫生总费用的 40.7%，是图 6.1 列举的国家中最低的。

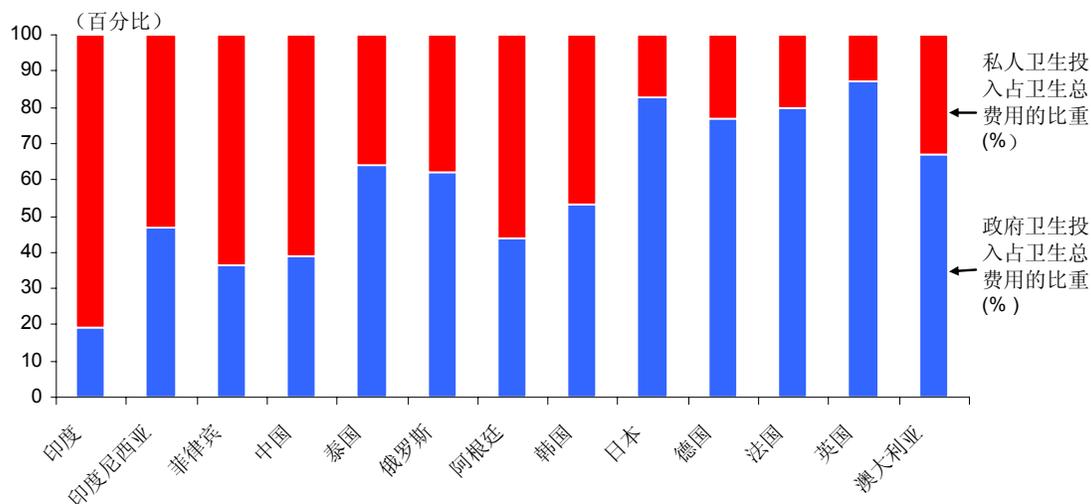
另外，新卫生项目的筹资很大程度上依靠地方政府的财政投入，给部分地区造成了一定的困难。中国目前的财政制度是分灶吃饭。经济欠发达地区往往卫生问题更加突出，但这些地方能否有足够的资源来支持新项目——这是一个很大的挑战。中央政府财政转移可以为这些地区提供援助。但是，政府应该研究政府间财政转移的实际效果，以及这些资金是否被用到目标人群身上、是否得到了有效利用。很遗憾，目前这方面的数据还没有或尚未公开。

表 6.8 中央政府卫生支出(人民币：亿元)

指标	2005	2006	2007	2007 年增幅 (%)	2008 年预算
中央政府对卫生投入		17	63	277	83
公共卫生专项转移		4.4	8.3	87	12.6
公共卫生专项转移		4.3	11.4	167	25.3
疾病预防和流行病控制专项转移		.06	0.12	100	n.a
医疗救助专项转移	0.6	1.43	3.34	134	n.a

数据来源：中国官方

图 6.1 国家卫生总支出的构成



数据来源：世界银行背景报告《中国卫生领域的公共支出和资源配置》

另外一个重大挑战是卫生服务及其监管的复杂性和分散性。除卫生部以外，中央层面还有很多部委参与卫生服务的提供、管理和监督。例如，4个基本健康保障制度由3个不同的部委管理，即劳动和社会保障部、卫生部和民政部；定价由发改委控制，人事由人事部管理，其他方面还有别的部委负责。因此针对正在进行的卫生体制改革，需要有16个部委组成部际协调工作小组。这种行政责任结构带来了不必要的割裂，而且也不利于实施以责任为重点的改革措施。为解决这一问题，有关方面呼吁建立国家卫生委员会，总体负责所有卫生相关部委的监督与协调，并取代目前针对各种疾病的国务院工作组（例如国家妇儿工委、国务院防治艾滋病工作委员会办公室、爱国卫生运动委员会等）。但是，这项提议尚未形成政策，

由于很多健康保障制度和卫生服务提供机构已经建立，目前的重点应该是监督这些制度和机构覆盖了多少人群、多少人能利用这些服务。

很多目前的保险制度都主要关注住院服务。为提高卫生体制的效率，政府可以考虑为初级保健和预防保健提供更强的激励。

## 结论与经验教训

总体而言，“十一五”规划中提出的总体发展目标是全面、适当的，对目前卫生体制面临的重大挑战有很强的针对性。迄今为止，取得了重大进展，且实现目标的前景比较好。

政府在健康保障和重点疾病预防方面的目标比规划提前完成。同其他国家推行类似项目所花的时间比较起来，中国在全国铺开这些项目的速度非常惊人。但是，有些领域还落在后面。百白破和口服脊髓灰质炎疫苗的覆盖面滞后于2010年实现覆盖90%人口的目标，碘缺乏症的控制项目最新的覆盖数据也远远滞后于目标。此外，控烟、农村水和卫生、新生儿缺陷预防等方面也要加强工作。

健康保障需继续作为政策制定的重点考虑。尽管健康保障制度快速铺开成功地解决了进一步改善健康状况和生活水平的一个主要限制，一些重要的问题仍然需要考虑。首先，包括新农合在内的健康保障制度朝着为农村居民提供医疗保障方面又迈出了重要一步，但目前筹资水平同年均医疗费用支出相比还是偏低。另外，现有经验表明部分地区新农合推高了服务收费。医疗救助制度的建立标志着建立卫生安全网、帮助贫困弱势人群的第一步。但是，制度对受益人群的经济保护作用仍非常有限，虽然政府在不断加大投入力度。

近年来，中国在快速建立并推广健康保障框架方面取得了举世瞩目的成绩，而解决设计问题和进一步完善制度也是非常重要的。设计问题包括：三个保险制度仍以住院服务为主，影响了初级保健和预防服务的提供；保险资金结余过多，表明扩大参保范围、提高受益水平尚有空间；卫生体制应逐步整合，改进风险统筹、实现联合管理；另外，供方支付改革也要向前推进。

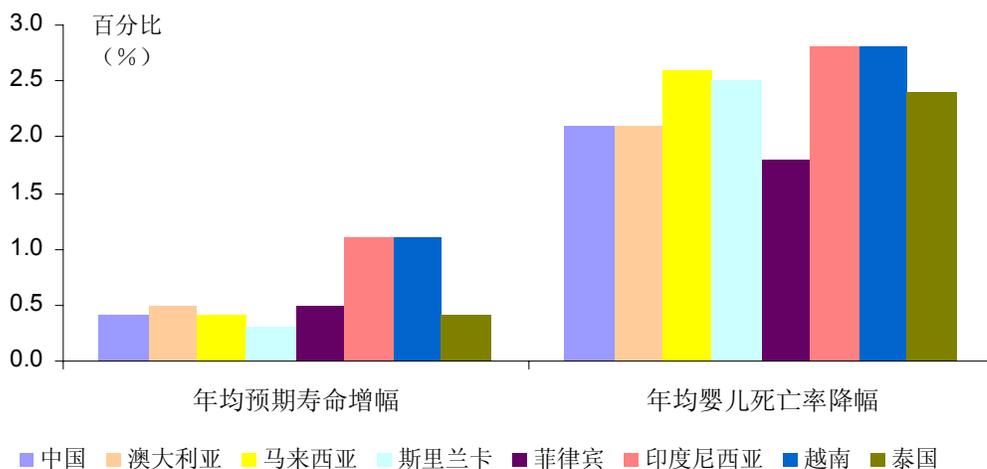
在规划的内容和指标方面，可能吸取的教训：首先，规划在设定卫生相关目标方面略显保守，鉴于中国的总体经济实力，目标可以定的更高一些。在年均预期寿命增长和婴儿死亡率下降方面，东亚地区的多数中高收入国家在结果指标方面都优于中国（见图 6.2）。

第二，中国目前的一个主要挑战是区域间健康状况和结果差距过大。全国平均数字往往会掩盖城乡之间、不同地域之间以及不同人群之间在健康结果方面的不平衡。例如，2002 年农村地区妇女死亡率和婴儿死亡率分别为城市地区的 2.6 和 2.7 倍。其他健康结果方面也存在差距。因此，“十一五”规划中设定缩小差距的目标非常重要 - 这种目标将有效引导各方行动，共同解决不平等的问题。

第三，重点疾病相关的指标中，只有一个指标同慢性非传染性疾病有关，而且定义模糊。鉴于 2002 年中国超过 81% 的死亡都是因为慢病，这方面应该设定更多指标。事实上，目前尚无全国性的慢病防控计划，而同艾滋病和结核等传染病比较起来，政府对慢病的投入也捉襟见肘。

最后，规划中应该采用更好的健康指标，例如利用出生时预期寿命替代预期寿命，这样能够更好地衡量总体人群的健康收益，因为后者无法全面反映由慢性病、伤害等所造成的负担。

图 6.2 亚太地区预期寿命和婴儿死亡率方面的改进（1985 - 2005）



数据来源：《世界发展指标》，世界银行出版

如果再深入地探讨，中国也应该建立一套系统全面的监测评价机制，以评价这些大规模、综合性的国家发展规划。尽管政府制定了很多中长期举措（包括传染病防控、营养和精神健康），但在严格监测评价具体进度方面的工作却开展很得少。截至目前，开展的

评估，例如对新农合和艾滋病的评估，更多的是定性而非定量，是案例研究而非代表性抽样。这些评估重视过程而非结果，关注成绩而忽略了找出风险和问题。现在已经进入“十一五”的第二阶段，中国应该开始考虑建立一个循证的、系统化的监测评价机制。

### 第三节、教育发展

#### 背景和主要目标

尽管在“十五”计划期间教育工作取得了极大的成就，但教育体系不能完全满足快速的社会发展和经济增长对劳动力数量和质量需求的日益增强。与中等收入国家相比，中国在一些主要的指标上仍然落后，包括教育投入，学前、中等和高等教育阶段的毛入学率（见附录十）。因此，“十一五”规划重视教育发展，这是与提高自主创新能力的指导原则，以及经济增长动力从“硬件投资”转向“科学、技术和人力资本投资”的政策导向相一致的。政府希望通过教育投资把中国规模巨大且技能比较低下的劳动力队伍转变为丰富的人力资源以进一步推进可持续和高品质的增长。

因此，“十一五”规划围绕提高管理和治理效率，提出了大量的旨在改进初等，中等和高等教育机会、质量和公平性的措施。这是第一次在国家发展规划中把提高教育公平性作为主要目标之一，目的是应对为弱势群体和落后地区提供可负担教育的挑战。而最终教育服务公平性的提高将有助于和谐社会的构建。

“十一五”规划提出了教育发展的五项主要任务：

- 提高农村地区特别是民族地区和贫困地区儿童，尤其女童的入学机会，进一步普及义务教育；促进城乡和区域之间教育均衡发展；要求各地政府对城镇地区的流动人口子女提供义务教育。
- 扩大中等职业教育的规模，每年招收 800 万新生，使中等职业教育达到普通高中教育相当的规模；通过教学改革，工学结合与校企合作等提高职业教育的质量。
- 控制招生规模的扩大，提高高等教育质量；加强研究，改进教学方法，推进重点大学和重点学科的建设。
- 增加教育投入，到 2010 年实现公共教育支出占国内生产总值的比例达到 4% 的目标；通过中央和省级政府对农村贫困地区和中西部地区给与更多的转移支付来提高教育公平性；建立覆盖各级各类学生的资助体系。
- 深化教育体制改革：建立学校教育标准；发展民办教育；规范学校收费；改革考试，入学和评估体系；进一步改革基础教育课程；提高学校的自主权。

“十一五”规划提出了几个关于义务教育、职业教育、中等教育和教育投入的指标。教育部的“十一五教育规划”补充了一些指标。

## 主要任务的实施情况

在 2006 至 2007 年政府颁布的法律和文件，公布实施的改革和计划

中央政府积极推进教育发展：出台了新的立法，实施了一些计划和改革措施（附录十）。这些政策措施范围广泛，涵盖了从学前教育到高等教育，从教学改革到管理和治理方面的改革。重点包括通过公共投资来普及义务教育，通过学生资助和基础能力建设来扩展职业教育规模；通过教学改革和治理改善高等教育质量（见表 6.9）。

表 6.9 2006 至 2007 年颁布的文件和实施的计划的数量

类别	有关文件/法律/ 规划的数量	内容
义务教育	9	实施免费义务教育 改革教师管理 修改义务教育法
职业教育	7	天津职业教育技术试点区 促进民办中等职业教育发展 促进示范性职业技术教育学校建设 教师培训计划
高等教育	10	奖励优秀的学者和有突出贡献研究小组 加强教学改革 建立质量保障体制
教育投入	8	规范免费义务教育的实施，落实农村学校以及中西部地区 特殊学校校舍改造工作 规范小学和职业教育的学生资助
教育体制改革	14	加强对幼儿园的管理，推进民办教育； 规范高等教育教学改革和职业教育改革； 规范学校收费，中外合作办学

数据来源：中国官方

## 主要举措和关键结果

### 义务教育

普及九年义务教育在过去的两年中取得了较大的进步。这主要得益于各级政府大量的公共投入。2006 年免费义务教育开始在农村地区推广实施，2007 年逐渐扩展到城市地区。到 2008 年九月，应该能够在全国范围内实现免费义务教育。关于提高小学和初中阶段入学机会，即入学率和保留的目标已经比预定日程提前三年于 2007 年实现（见表 6.10）。由此，2007 年中国政府宣布全民教育即“两基”（基本实现普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲）目标之一，已经在西部地区得以实现。

表 6.10 义务教育的关键指标（百分比）

目标	指标	2010 目标	2006	2007
事业持续发展和体系更加完善 (解决受教育机会问题)	小学阶段净入学率	>99	99.3	99.5
	初中阶段毛入学率	>98	97	98
	初中阶段保留率	>95	93.8	94.7
	学前三年教育的入学率	>55	42.5	44.6
	高中阶段毛入学率	80	59.8	66
	实现“两基”的地区的人口覆盖率	>99	98	99
城乡和区域更加均衡 (解决公平问题)	15 岁以上人口的文盲率	2	无数 据无 数据	无数 据无 数据
	1. 三个地区的发展目标		无数 据无 数据	无数 据无 数据
	2. 基本实现区域公平——所有学校的办学 设施和教学质量均达到基本标准		无数 据无 数据	无数 据无 数据
质量提高 (解决质量低下问题)	1. 提高教师质量，特别是农村地区		无数 据无 数据	无数 据无 数据
	2. 教学改革		无数 据无 数据	无数 据无 数据

数据来源：中国官方。

在缩小城乡差距和区域差距方面，中国政府做出了努力。特别是，农村学校办学条件通过寄宿制学校建设工程、校舍改造工程和远程教育工程获得了改善。在农村地区共兴建了 7000 多所寄宿学校，远程教育工程投入 110 亿元人民币覆盖了 36 万所农村学校。但是，由于对城乡新建学校的质量没有更多的研究，因此很难对实现“所有学校达到基本标准和质量要求”这一区域均衡发展目标的进展情况进行评估。

在提高农村地区教师质量方面，中国政府也做出了努力。通过实施各项计划，例如特岗计划、教育硕士师资培养计划、大学生志愿服务西部计划及教师轮岗计划，加强教师培训和改进教师任用。深化基础教育课程改革并扩展到高中阶段。但是，由于缺乏监测目标、时间表和质量改进措施的指标，很难评估这些努力的实际效果。

## 职业教育

在过去的两年中，随着学校基础设施改善和学生资助引入，职业技术教育规模迅速扩展。普通中等教育和中等职业教育规模相当的目标提前三年实现，而针对高等教育的同类目标甚至在 2006 年便得以实现（见表 6.11）。

大力推行校企合作、工学结合、订单式培养、半工半读是职业技术教育发展的正确方向，符合职业技术教育领域的国际趋势。但是，缺乏相关数据证明职业技术教育学校规模的扩大，特别是农村地区，是否更有利于解决“三农”问题，更好地为促进从农村向

城市流动服务，因此很难对效果进行评估。对职业技术教育区域发展和质量提高的改革活动也同样缺乏数据。

## 高等教育

随着研究生招生数量保持稳定和本科生招生数量的继续增长，高等教育规模在有控制的扩大。截至到 2007 年底，高等教育毛入学率达到 23%，高于东亚和太平洋地区的平均值 20%(见表 6.12)。

许多旨在提高高等教育的质量和加强管理的计划和措施正在实施。截至到 2007 年底，教育部完成了第一轮对 92 所高校的本科教学评估并公布了结果。研究生招生制度改革也正在进行。促进重点大学和重点学科建设的 211 工程和 985 工程第二期都已经完成。

但是，没有相关指标的数据来监测实施过程。也没有关于质量改进计划的数据或信息。

表 6.11 职业教育的主要指标

目标	指标	2010 目标	2006	2007
事业持续发展和体系更加完善 (解决受教育机会问题)	招生数:			
	普通高中	招收同等规模新生	871 万	800 万
	职业高中		750 万	800 万
			(46%) <sup>1/</sup>	
	招生数:			
	普通高校	录取同等规模新生	247 万	567 万
	高职		293 万(54%)	861 万
	接受培训的人员数量	6000 万农民工接受了培训	无数据	无数据
城乡和区域更加均衡 (解决公平问题)				
1. 三个地区的发展目标			无数据	无数据
2. 城乡职业教育与培训网络			无数据	无数据
3. 县级职业教育中心建设			无数据	无数据
		1000 个县级职教中心		
质量提高 (解决质量低下问题)				
1. 提高教师质量				
2. 教学改革: 订单式培养, 工学结合等		1000 所示范性中等学校 100 所示范性高等职业院校		
3. 示范性与职业技术教育学校建设			无数据	无数据
4. 联席会议: 制度改革				

数据来源: 2006 年数据来源于《职业教育研究》; 2007 数据来源于《中国教育蓝皮书》。

网址: [www.people.com.cn](http://www.people.com.cn)

1/. 六个省已经实现了目标; 浙江和重庆已经超过了目标。

## 教育投入和体制改革

公共教育服务的治理通过 2006 年开始的财政改革和体制改革得到了极大改进。义务

教育经费纳入公共财政由政府承担。随着学生资助计划覆盖了 90%的来自农村贫困家庭的中等职业技术教育学生，一个从初等教育到中学教育和高等教育的完整的学生资助体系原则上得以建立，使得促进教育公平和提高劳动者素质的努力取得了很大进展。15 岁以上人口的受教育年限 2007 年提高到了 8.5 年，接近 9 年的目标。新增劳动力的受教育年限增加到了 10 年。

表 6.12 高等教育的主要指标

目标	指标	2010 目标	2006	2007
<b>事业持续发展和体系更加完善</b> (关于受教育机会：本科生数量增长过快) 保持总量/招生数量稳定	总在校生数	3000 万	2500 万	不详
	普通高等教育的			
	本科生数	2000 万		
	研究生数	130 万	110 万	110 万
	毛入学率	25%	22%	23%
<b>质量改善</b> (关于质量低下)				
1. 质量保障机制	世界一流的大学数量	每五年进行一次高等教育机构评估； 建立认证制度	无数据	无数据
2. 教学改革	世界一流的学科数量		无数据	无数据
3. 调整专业、学科布局和学校设置	高质量的研究成果	3000 个学科专业 3000 门课程 500 个示范实验室 100 教学名师		
4. 发展高水平大学和重点学科（211 和 985 工程）			无数据	无数据
5. 创新能力		建立并开放教学数据库		
6. 加强社会科学建设		建立并开放紧缺人才数据库		

数据来源：[www.news.xinhuanet.com](http://www.news.xinhuanet.com)；教育部有关文件

## 教育投入

教育财政体制的改革通过支持弱势群体和支持重点发展领域促进了教育公平。在过去的两年中，各级政府，特别是中央政府增加了教育投入并进行了更为合理的资源配置。公共教育投入占 GDP 的比例从 2005 年的 2.8% 增加到 2006 年的 3.0%。但是，这一指标仍然低于东亚和太平洋地区平均值 3.5%，并且与 2010 年 4% 的目标仍有一定差距。除义务教育外，中等职业技术教育和高等师范教育也得益于公共财政对学生资助和补贴；而西部地区、农村地区和民族地区已获得了大量的转移支付。

但同时，旨在提高教育经费效率和效果的活动，未能收集到相关的信息。这些活动包括：设定办学条件和生均成本的标准，改进转移支付方法以产生更好的绩效，建立监测和评估系统提高公共教育财政的效率和效果。

表 6.13 投入和产出

目标	指标	2010 目标	2006	2007	2008
免费义务教育	受益人数	建立学生资助体系			已经实现
			不详	1 亿 5 千万	
中等职业技术教育学生资助	受益人数			90%	
受教育程度	15 岁以上人口的受教育年限	9		8.5	
	新增劳动力的受教育年限	11		10	
	大学学历从业人员占劳动力的比例	10%		无数据	

数据来源：2008 年 3 月，政府两会文件。

## 体制改革

在过去的两年中，在课程、考试、绩效评估、高等院校招生等方面的改革十分显著。特别是在一些经过挑选的城市中，对高等教育入学考试和录取以及学生成绩标准化评估开展了的试点。

与此相反，学校管理层面的改革取得的进展却是有限的，例如扩大的学校自主权，人事和薪酬管理制度的改革等。民办教育是另外一个值得未来几年更加关注并且需要政府采取行动的领域。除了直接提供教育之外，政府还可以通过监督和购买私人机构提供的教育服务来规范教育与培训市场，促进市场发展。

## 结论

### 主要成果

“十一五”规划中确定的重点发展领域，即义务教育和中等教育，已经取得了极大的进步，同时其他任务的实施也已经步入正轨。许多新的政策、法规以及计划已颁布实施。政府的政治承诺和社会对于教育强有力支持推动了教育的发展。全国免费义务教育的目标，以及扩大职业教育和高等教育规模的目标将会提前得以实现。尽管很难对提高教育系统的质量取得的进展进行评估，但很清楚的一点是许多措施已经开始实行。

公共教育的提供也变得更加公平。一个公共财政体系已经建立以满足弱势群体的教育需求。城乡和区域差距在某种程度上被缩小。这些都是中国教育发展的重要的里程碑。

## 主要挑战

与规模扩大和体系发展相比，区域发展和质量改进是整个改革中的薄弱环节。各个领域的教育质量都需要加以提高；农村教育质量仍然落后于城市；与发展目标和国际标准相比教育投入仍然不足；体制改革需要进一步深化。

政策研究不足导致了这些薄弱环节的产生。之前规划的一些重点研究如生均成本和办学基准，还有一些基础性工作包括建立数据库和更新教师资格标准等，都还没有开始进行。这类政策研究和基础性工作对于质量提高是十分重要的。其他一些基础工作，例如更新课程和教学方法，教师职业发展以及学校管理等则都需要长期的努力。

对于所有这些措施和任务，都没有建立一个系统的监督和评估体系。因此，缺乏足够的监测和评估许多计划和改革的进展情况。这会阻碍在五年计划执行的后期对政策进行调整。现有的教育统计系统也无法提供及时有效的数据和一些可供比较的指标。

## 建议

### “十一五”规划的政策制定

“十一五”规划着力解决当前教育体系面临的入学、公平及质量等方面的重要问题。此五年规划在人力资本开发方面确立了正确的政策方向，全面而完整的改革和计划开始实行。但是，从实施的角度来看，如果未来的规划有一个清晰的时间表，并且监测和评估更加能以结果和证据为基础，规划的作用将更大。

### “十一五”规划的实施情况

在政策研究上投入更多努力和资源并建立一个监测和评估系统是十分必要的。这将有利于根据情况对政策进行及时的调整，为未来的政策规划提供一个更加坚实的基础。与国际标准相比较表明，教育统计系统需要将重点从投入指标转到产出指标例如“完成率”；并且更关注结果和效率问题，如关于青年识字率和学业成绩等指标。

在五年规划的后期，以下这些领域需要更多的关注和努力：

- 由于九年义务教育的目标已经实现，儿童早期发展将是巩固和提高义务教育质量的关键领域。在未来的几年里，对于儿童早期发展方面新的立法工作应当作为一项重点。
- 在已开展的工作的基础上，中等后教育应当更多地以需求为驱动力。包括教学改革、学校管理、考试和评估等领域，仍有很大的空间可以实现与劳动力市场更紧密的联系，以满足当地经济增长和社会发展的需求。

- 公共和私人部门之间的合作关系需要加强，特别是在职业教育和高等教育方面。这一领域不仅需要立法和规范管理，还需各地积极开展试点和实践。从国内外学习好的经验和做法将是十分有益的。



## 第七章 建立一个资源节约型、环境友好型社会

本章将评估到目前为止，“十一五”规划关于建立资源节约型、环境友好型社会目标的实现情况。其中本章将主要探讨“十一五”规划 9 个主要目标中的 2 个目标：

目标 3：显著提高水资源利用效率

目标 6：实现可持续发展

本评估将明确实现这些目标采取的主要行动，评估“十一五”规划实施中期取得的主要结果，探讨规划执行过程中出现的问题，并就“十一五”规划本身是否协调一致及其指导性方面，总结一些结论和教训。本评估利用的材料是公开的监控信息（截止 2008 年 6 月）以及与中国部分官员和专家进行的结构式访谈。

根据中国经济的部门结构和政府构成，本章将按以下方式组织进行：第一节重点讨论减少空气、水和固体废弃物污染；第二节探讨节约用水和保护水资源的努力；第三节讨论提高森林覆盖率和阻止生态/环境恶化的项目；第四节总结一些跨领域的结论和经验教训<sup>59</sup>。

### 减少空气、水和固体废弃物污染

#### 背景和趋势

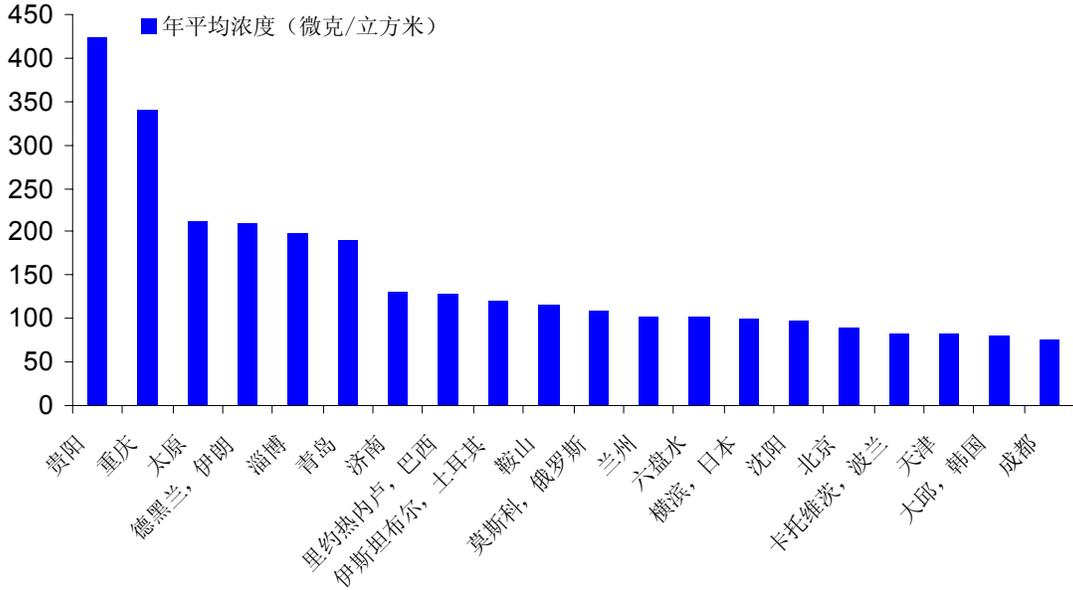
中国在过去 30 年经济取得了迅速增长，但伴随而来的是环境污染的加重，而且在很多领域环境污染已经达到了惊人的程度。空气污染方面，如图 7.1 所示，世界二氧化硫污染最严重的 20 个城市，中国占 13 个。水污染方面，2007 年监测的 407 个河段中，49.9%达到国家地表水环境质量标准的一到三类标准（即处理后人类可以安全使用），26.5%达到四到五级标准（即适用于工业和灌溉），23.6%的水无法达到五类标准（即不宜用于任何用途）。中国点源化学需氧量排放量(COD)2007 年达到了 1380 万吨，而专家估计，根据环境功能区测算，中国河流环境承载能力约为每年 1000 万吨 COD，超出了将近 40%。

为了指导国家污染控制工作，兼顾指标的代表性、监测可行性、数据可及性和衡量执行进度的可操作性，“九五”计划、“十五”计划和“十一五”规划都将二氧化硫和化学需氧量排放量，分别作为空气和水污染的监控指标。尽管如此，过去十年二氧化硫和化学需氧量排放量仍在不断增加，如图 7.2 和图 7.3 所示。“十一五”规划将二氧化硫和化学需氧量排放量降低 10%作为 8 个“约束性”目标之一，这表明其对于实现整个可持续发展战略至关重要。

---

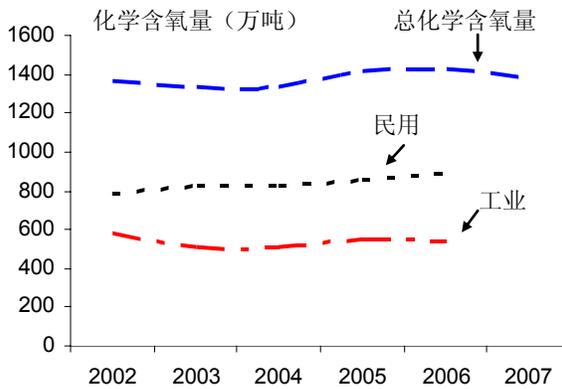
<sup>59</sup>有关保护耕地、能源和矿产资源以及温室气体减排的内容将在其它章节中讨论。

图 7.1 S02 排放 — 20 个污染最严重的城市



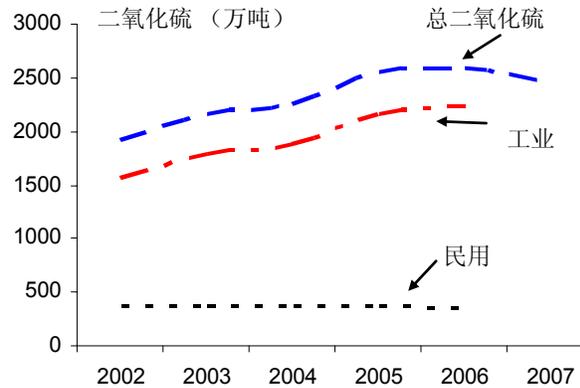
数据来源：世界银行《世界发展指标》，2008 年

图 7.2 中国化学需氧量监测



数据来源：中国官方

图 7.3 中国二氧化硫排放



数据来源：中国官方。

中国快速的经济增长和城市化，也带来了工业和生活固体废弃物的增加。政府认识到并须利用全国力量解决这一问题，“十一五”规划将“工业固体废弃物综合（再）利用”作为一个关键指标。该指标最近的发展趋势如图 7.4 所示。

### 主要举措

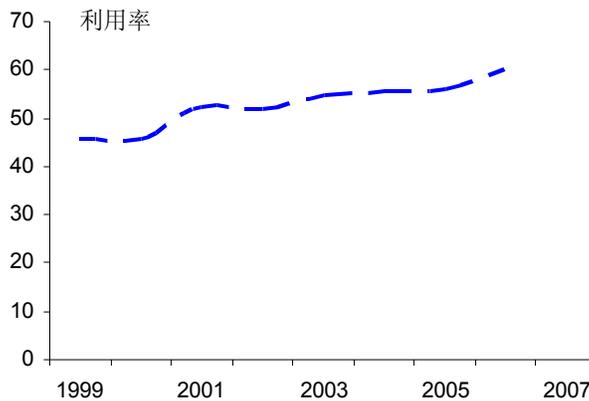
为减少空气，水和固体废物污染所采取的主要举措包括，行政措施，政策措施和投资促进。

#### 行政措施：

实施这一战略的主要工具是现有的控制污染法规，包括：1) 项目投资前，环保部要求提交和审批环境影响评价；2) 通过总量控制规划污染负荷，对排放者发放排污负荷许可证，收取超标排放费，在特定时间内，强制清理，或强制关闭<sup>60</sup>。

这些手段主要为了实现：(1) 过去和现在没有达到减排目标的区域和流域，限制对高污染和资源密集型产业进行新的投资和扩建；(2) 关闭或逐渐淘汰无法在限期内达到污染排放标准的企业<sup>61</sup>。

图 7.4 中国工业固体废弃物的综合利用 (%)



数据来源：中国官方

“十一五”规划期间，采取的最重要的新举措是，通过将污染控制指标和地方政府绩效评价体系挂钩来加强以上污染控制手段的执行。中央政府环境保护部代表国务院同各级省政府签订了“责任状”，要求其对实现减排目标负责，也就是说责任状具“强制性”（所谓环保一票否决制）。无法实现规定的环保目标的地方，其领导和其他相关官员即使在其他方面表现出色，也不得给予奖励或晋升（严重的甚至给予降职）。

“十一五”规划期间，第二个主要的举措就是推行“循环经济”。“循环经济”这一概念的核心在于努力提高资源使用效率和最大限度减少废物流：主要通过以下方式：(1) 减少原材料使用（包括自然资源，水和能源），(2) 在同一生产过程或工厂中循环利用这些材料，(3) 从废物流中回收这些材料并在同一或其他过程中再次使用。循环经济的实现主要是通过逐渐建立循环和再利用（如原材料、耗水强度和固体废物利用）的标准，以及针对使用更节能的技术和推广生态工业园区的鼓励政策。

<sup>60</sup> 总量控制指，污染物排放量规定考虑到承受水体的环境功能和承载能力。该方法比之前采用的污染物排放浓度控制方法更全面，因为后者只强调达到排放标准而没有考虑到作为受体的水体或空气域的环境功能。

<sup>61</sup> 从 2005 年起的每年夏天，环境部即环保总局和其他部门联合行动检查排污企业并对非法排污进行惩治。2007 年的行动中，1162 家企业被发现违反了相关法律，其中关停 400 个、停产整顿 249 个、限期治理 102 个。来源：国家环保总局新闻发布，2007 年 9 月 3 日。

## 政策措施:

“十一五”规划期间，进行了越来越多的关于利用经济手段进行环境管理的讨论、试点和实践。以下 7 个领域正取得进展：

- **收费和定价：**现行的排污收费体系正得到加强，主要是通过提高收费（现在排放二氧化硫收费 0.63 元/千克，未来可能提高一倍），以及加强排污费的征收。可再生能源发电和垃圾焚烧发电，已经实行固定上网电价。
- **生态补偿：**限制开采矿产所造成的生态破坏（包括禁止砍伐森林）加以补偿。已经制定并执行相关规定。
- **绿色信贷：**环境保护部向主要银行和银监会公布了环境违法企业和产业的名单。银行可以通过限制向这些公司和产业的贷款而降低风险。此外，所有上市的公司需要首先通过环境保护部的审计。目前还处于试点阶段，2007 年对 38 个公司进行了审计，其中 14 个未能合格。
- **绿色贸易政策：**2007 年，中国取消了对一些污染严重的和资源密集型产品的出口增值税退税，并对出口产品包括某些钢铁产品征税。环保部和商务部一直在探讨，在给公司授予出口/进口许可证时，如何把环境达标作为条件。
- **环境责任保险：**由近几年不断发生污染事件和生态灾难引发此项政策，保险主要赔偿受害者。
- **环境税：**财政部、国家税务总局和环保部一直在探讨环境税征收方案。
- **排污权交易：**环保部在电厂进行了二氧化硫排放交易试点，并计划开始化学需氧量排放交易试点。

## 投资促进:

“十一五”规划还大量增加对污染控制的资金投入：

- **减少化学需氧量排放：**具体目标是，通过在城市建立和运行污水处理厂（WWTP），使城市污水处理率从 2005 年的 52% 提高到 2010 年的 70%。主要由中央政府出资，由国家发改委审批通过，地方政府负责配套资金。
- **控制二氧化硫排放：**通过主要污染源特别是燃煤电厂的脱硫实现。截止 2007 年，40% 左右的电厂都安装并使用了脱硫设备。

## 初步成果

如表 7.1 所示，2006 年的监测结果喜忧参半，城市污水处理率和工业固体废弃物利用率增加，但二氧化硫和化学需氧量排放也增加了。然而，近期环保部公布的中国环境状况公报表明，2007 年上半年化学需氧量和二氧化硫总排放量分别减少了 3.1% 和

4.7%<sup>62</sup>。据此似乎可以看出，二氧化硫和化学需氧量排放的长期上升趋势最终得到了控制，而这将是一个重要的成就。

表 7.2 为工业固体废弃物利用的数据，这些数据很难解释，因为(i)2005 年排污数量超过了总共产生的废弃物数量；(ii)2006 年废物利用的数字已经超过了 2010 年的目标。如果第二个数字是准确的话，说明这个目标本身可能定得太低。

表 7.1 “十一五”规划有关控制污染的目标和进展

国家目标	行业分解目标	2005 (实际)	2006 (实际)	2007 (实际)	2010 (目标)	主管的政府 部门
主要污染物总 排放减少 10% (约束性)	总化学需氧量(万吨)	1414	1428	1383	1270	环保部
	工业:	555	542			
	民用:	860	887			
	城市污水处理率 (百分比)	52	57	60	70	环保部、城市 市政当局
	总二氧化硫(万吨):	2549	2589	2468	2295	环保部
	工业:	2168	2235			
	民用:	381	354			
	113 个重点城市中空气 质量为 2 级的城市比例 (百分比)	70	无数据	无数据	75	环保部
工业固体废弃 物利用 (预期性)	综合利用率 1/ (百分比)	56	61.2	62.8	60	国家发改委资 源综合利用 局、环保部

数据来源：国家环境保护“十一五”规划，环境保护部，2006；2007 中国环境状况公报，环境保护部，2008 年 6 月；2006 中国环境状况公报，环保总局，2007 年 6 月；中国统计年鉴，2007。

1/在中国，固体废弃物利用包括厂区外物质回收和循环利用，以及通过例如焚烧等方法实现的能量回收。

表 7.2 关于工业固体废弃物的目标和进展（百万吨）

	2005 (实际)	2006 (实际)	2007 (实际)	2010 (目标)	备注
A. 工业废弃物产生量	1.35	1.52	1.76		
B. 工业废弃物排放量	1.65	1.30	1.20		2005 年排放的废弃物超过了 产生的废弃物总量
C. 利用的工业废弃物	0.75	0.93	1.11		
利用率(=C/A) (百分比)	56	61.2	62.8	60	2006 年已超过了 2010 年的目 标

数据来源：2007 中国环境状况公报，环境保护部，2008 年 6 月；2006 中国环境状况公报，环保总局，2007 年 6 月

### 初步评估

### 结果分析：

虽然现在判断这些措施各自对减排所做的贡献还为时过早，一些专家认为，对二氧

<sup>62</sup> 2007 中国环境状况公报，环境保护部，2008 年 6 月。

化硫减排影响做大的可能是行政措施。主要包括：

- 要求所有新建电厂安装脱硫设备；
- 对装机容量低于 20 万千瓦的老电厂强行关闭。
- 对于达到脱硫要求的电厂发电采用脱硫优惠电价，即在现有上网电价基础上每度电加 0.015 元，这样电厂基本上能够回收脱硫的成本，从而不再缺乏脱硫的动力。

水污染方面，监测的化学需氧量排放主要是来自生活，占总量的 60%。虽然最近大规模投资新建污水处理厂，使得 2007 年的总污染排放减少，但也不能因此认定 2010 年的减排目标一定能实现。考虑到经济活动增加带来的污染排放递增，在 2005 年的基线基础上实现到 2010 年减排 10% 的目标，实际上化学需氧量和二氧化硫需要减排 40%（假定到 2010 年之前一切照常）<sup>63</sup>。这相当于 5 年内化学需氧量减排约 560 万吨 / 年。通过主要工程项目有望减排 400 万吨/年，其中 300 万靠新增城市污水处理能力实现，100 万吨通过企业自身处理实现。余下的 160 万吨通过工业结构调整和其他方式实现。而考虑到中国目前的经济增长模式，要实现最后这点比较困难，因为发展速度最快的行业部门，也是污染最严重的，如水泥、钢铁、金属冶炼、化工、造纸以及燃煤发电厂。

#### 显现的问题

- 地方配套资金的压力：在中国，末端治理特别是污水处理厂将继续在降低化学需氧量排放方面发挥关键作用，而这些主要是通过中央政府筹资。另一方面，九五计划和十五计划期间污染控制目标实现情况不佳，最主要是因为资金不足，特别是在污水处理厂、污水收集网络和其它减少城市化学需氧量排放的投入方面，地方政府配套资金不足。这就需要更多地依靠市场的方法，如建立监管框架机制，使得污水处理厂和污水管网不仅能够收回运营维护成本，还能有一定的盈利，从而帮助它们扩产和吸引投资者。
- 目前行政手段的负担：与各行业部门专家的讨论得出的结论是，通过行政措施、靠公共投资、以末端治理技术解决方案，有效地减少了污染物排放，但是也担心这种手段是否具有可持续性。从长远来看，随着权力越来越下放，当地方面面临其它更重要的任务，中央政府强制地方政府控制污染的能力很有可能越来越弱。长期更可持续的一个方法就是，建立政策框架和机制，促进经济和产业结构朝着更为节约资源和环保的方向演变；并且创建一个环境，鼓励可持续发展的生产模式和行为。然而，这种机制应该建立在法规标准、严格执法、可靠的数据收集监测以及更积极的应用市场经济手段等综合的基础之上。

---

<sup>63</sup>如果不进行重大的污染控制举措，即在“一切照常的情况下”，中国快速的经济增长到 2010 年将增加污染排放约 30%。因此要按 2005 年的基线实现到 2010 年减少总排放 10%，按照“一切照常”的趋势实际需要减排 40%。

- 监测框架的缺陷：我们对这个课题进行的有限的研究表明，监测框架有些不足。我们能够看出在弥补数据可及性的不足方面已经做了很大功夫，但是监测框架仍值得指出一些重要的缺陷：
  - 化学需氧量的监测只覆盖了点源的排放，尚未包括监测和控制都有技术难度的面源污染。面源污染大部分来自化肥、农药残留物 以及牲畜粪便，可能占中国总化学需氧量排放的三分之一到三分之二，因此面源污染是监测和规划框架中一个很大的缺口。想要真正地实现减排目标，这一缺口必须得到解决。类似缺口也存在于车辆尾气排放，它占空气污染的比重在快速增加。
  - 监测空气污染主要关注的是二氧化硫排放，因其监控相对容易和直接，宜作为污染控制初级阶段的目标。但是，随着对污染影响更深入的理解，人们认识到颗粒物，特别是直径小于 2.5 微米（PM2.5）的可吸入颗粒物对健康和经济危害更大，随着中国车辆总数的增加这种颗粒物排放正在迅速增加。因而从长期来看，在监测和“环保责任状”中应更重视颗粒物污染，或更综合性的指标，如达国家二级空气质量标准的城市的比例。

## 水资源效率和饮水安全

### 背景和趋势

2005 年中国人均可获得的淡水资源为 2151 立方米，随着人口增加，到 2030 年可能达到最高峰 16 亿的时候，人均水资源可能降到 1750 立方米。根据标准的定义，中国北部已经是一个缺水的区域，而中国作为整体很快会加入水资源紧张国家的队伍。具体地讲，中国 660 个城市当中 400 个城市缺水，其中 108 个包括北京天津这样的大城市正面临着严重的水资源缺乏。由于农业和工业分别占中国总用水量的 65%和 24%，十一五规划将节水灌溉、提高工业水生产力、以及为农村人口提供安全的饮用水作为监测节水工作效果的关键指标。如表 7.3 所示，在过去十年，工业领域水生产力一直在快速提高。而提高灌溉用水效率则一直相对比较困难。

表 7.3 全国每单位工业增加值用水量  
(按 2000 年不变价格)

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
万元用水量 (立方米)	268	269.9	240.8	224.4	205.8	na	178

数据来源：中国官方。

### 主要举措

提高水资源使用效率以及扩大农村地区安全饮用水供应的主要举措包括：

- 取水管理的**行政措施**：为了控制过量取用淡水，正在修订一些区域规划和行业布局法规，以保证工业发展和当地的水资源相适应。自 2002 年起，任何新

投资项目都必须先获得取水证。要获得这些取水许可证，必须先作出水资源论证，包括是否拥有可持续的水源、是否达到水资源使用效率和污水排放的相关标准。

- **经济手段**：正在修改水资源费和水价的有关规定，以便更好地反映水的经济成本：
  - 水资源费是以供水设施的成本为基础的。虽然已逐步提高，但只向城市民用、商业和工业用户、从公共供水设施如管道和灌溉渠获得水的农业用户收取，基本不向直接从地面或地下水源获取水的用户收取。
  - 自从 90 年代执行相关政策以来，民用、商业和工业用水水价一直逐步上升，以便使水价能够完全反映“补偿成本、合理盈利、节约用水、社会公正”的原则。
- **投资促进**：通过财政激励手段，鼓励地方政府和企业使用不会增加水资源压力的技术，例如水循环、海水脱盐、以及城市供水管道和灌溉系统的修缮和升级以减少水的跑冒滴漏。现在正在实施一个大的投资计划，通过修缮病险的水库、挖深井、建立和增加供水管道等工程项目，向 1 亿 6 千万农村居民供应安全饮用水。

### 初步成果和评估

#### 成果分析：

根据表 7.4 所示对于一些关键监测数据得到的有限信息，水资源有关的“十一五”目标有望实现。以下这些因素对于目前成果起到了积极作用：

- 政策改革和经济手段发挥了至关重要的作用。对工业征收了较高的水资源费，激励了节水设备的投资以及水循环和再使用，从而促进了水资源的节约。
- 相反，对于灌溉用水基本上没有征收任何费用，除了在个别区域如在平原地区，灌溉水通过基础设施（灌溉渠）供给，便于水费的征收。这可能就是灌溉节水进展慢于工业节水的原因。世界银行在河北省的节水灌溉项目进行了“根据用水量收费、根据农田大小补偿”方法的试点<sup>64</sup>，据称该方法和传统的仅根据农田面积收水费的方法相比，有效地激励了节水技术的使用。
- 地方水务局进行了加强水资源的管理的体制改革，提高了水资源管理和灌溉效率，然而在这方面想要继续取得成就，需要加强对灌溉用水收费。
- 提高水资源可持续性管理想要取得进一步的成就比较困难，因为水污染越来越严重，而污染控制和水资源管理属于不同部门，协调困难。

---

<sup>64</sup>按方收费，按亩补偿

表 7.4 “十一五”规划节水目标和进展

目标	细分	2005	2006	2007	2010 (目标)	主管的政府部门
减少工业用水	单位工业增加值用水 (m <sup>3</sup> /万元) (约束性)	169m <sup>3</sup>	-7.7%	无数据	<115 m <sup>3</sup> (五年减少 30%)	国家发改委
	工业用水循环率 (百分比)	75	无数据	无数据	没有	
灌溉效率		0.45	0.46	无数据	0.50	水利部、农业部
城市用水效率	输水管道跑冒滴漏率 (百分比)	20	无数据	无数据	<15%	城市市政当局

数据来源：《水利发展十一五规划》国家发改委、水利部、建设部，2007年5月；《节水型社会建设“十一五”规划》国家发改委、水利部、建设部，2006年12月；采访水利部官员；2007年数据将在2008年晚些时候公布。

显现的问题：

- **资金负担：** 中央和地方资金的及时到位，被公认为实现“十一五”目标的最大的挑战。问题最严重的是较贫困地区地方政府的配套资金。扩大农村地区安全饮用水供应是例外，因该项目获得拨款修缮了不安全的中小型水库。这说明应继续提高水资源费和水价，来补偿供水成本，减少对中央预算的依赖。
- **机构协调上的挑战：** 由于水资源管理和水污染控制属于不同部门的责任，很难制定一个统筹的水资源管理战略。不同部门之间缺乏协调与合作加重了缺水和水污染问题。需要寻找更好的方法，改进河流流量管理以及排污控制之间的协调，只有这样才能更好地管理已经匮乏的水资源，并且持续地满足经济发展对水日益增长的需求。
- **监测和规划的缺口：** 效率和生产力指标是提高水资源管理的较好的中间性指标。但是长期来说，强调水资源管理的可持续性更为重要。过度的地下水取用似乎不在现行的监测安排之列，过度取用造成了地下水蓄水层破坏、城市地基下沉、海水入侵、湖泊和湿地干涸等严重影响，而这些后果又是不可逆转、完全不可持续的。过度取用地表水同样也造成了生态价值的大量损失和河流自净等环境功能的破坏。因此，建议把可持续的地表水和地下水取用水平，纳入未来的监测指标。

**森林和生态系统保护**

*背景和趋势*

中国森林面积为 1.635 亿公顷，比 20 世纪 80 年代的不足 1.153 亿公顷有了很大的增长（图 7.5）。它们给中国提供了 40% 的农村能源、三分之二的工业木材消耗（占总使用量 3.1 亿立方米中的 2.25 亿立方米）。林业为中国提供了 3% 的就业机会和 4% 的 GNP。尽管发挥了这些重要作用，中国森林资源的基础比较小而且孤立。人均森林占有面积仅为 0.11 公顷，远远低于世界人均 0.77 公顷的水平。人均年木材消费仅为 0.2 立方

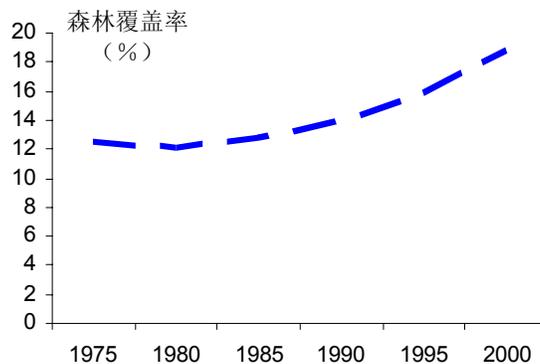
米，为世界人均木材消费最低的国家之一。由于对木材需求快速增长的部门包括造纸业，中国迅速增加的木材进口主要用于出口的制造成品和包装材料用的木材。

和其它很多国家一样，中国经历了很长一段时间的森林砍伐期。森林覆盖率一度下降到不足 12%，现在回升到了 18%。

### 主要举措

“十一五”规划中关于森林的主要目标是将森林覆盖率从 18%提高到 20%，逆转土地退化和沙漠化。为实现这些目标采取了 3 方面的措施：重大国家投资项目、政策改革和社会参与。

图7.5 中国森林覆盖率



数据来源：中国官方数据

### 投资项目：

“十一五”期间，中国继续加大恢复和增加森林面积的基础投资项目资金投入。由于投资主要强调保护和改善森林生态功能，根据这些功能的公共产品性质，资金来源主要是中央政府。中央政府已规划 2000 年至 2010 年期间投资 7 千亿元用于林业六大工程，同时要求地方政府提供配套资金。

- 建立和改善自然保护区和自然栖息地。其中一个重点是保护饮用水源地包括河源、汇水流域和水库生态系统以及湿地，从而保护水资源和长期饮用水安全。
- 林业产业发展。旨在促进速生林、竹和灌木生长，为木材业、造纸业以及燃料和生物能源的发展提供原材料。
- 京津风沙源治理。主要通过在这两大城市的北边 75 个县植树造林和再造林，来控制影响首都地区的沙尘暴。

- 防护林带建设工程。在扩侵沙漠的北部边境（即所谓的“三北”：中国的东北、华北和西北）、长江流域以及海岸线种植树、灌、草。
- 通过封山育林、禁止采伐和再造林保护天然林。该工程对实现森林覆盖面积的目标没有特别大贡献，且面积相对较小（总共规划了 190 万公顷）。
- 退耕还林。该工程针对坡度高于 25 度的坡耕地和严重侵蚀和退化的耕地。该项目于 2005 年基本完成，总共退耕还林 870 万公顷。

#### 政策改革和经济手段：

- 林权制度改革是部门政策改革的核心，并且被视为调动资源植树造林的关键和维持已有成绩的关键。改革的核心是明确国家、集体和农民在植树造林方面的责任和利益分配；
- 森林生态效益补偿的方法自 2004 年起开始试点，对于保护性森林每年每亩补偿 5 元。但很快这种补偿就被认为太低不足以提供激励。2006 年补偿标准提高（在南方省份如广东和浙江提高到了每亩 20 元），但由于缺乏资金没能执行。
- 社会参与植树造林：中国已有几十年的义务植树的传统，20 世纪 80 年代正式将其写入法律。国家鼓励公民社会每年植树并为此提供设备。各部门不同级别的政府机构也被要求参与植树。例如，交通运输部门需要沿铁路公路进行绿化。

#### 初步成果和评估

政府官员和专家都认为，只要中央和地方政府的资金能够及时到位，中国就能够实现有关森林覆盖率的目标。但是 2008 年初南方的冰雪灾害毁坏了相当于中国 10% 的森林面积。专家目前仍在评估受损的程度以及修复的计划，以确定是否要因为这一不可抗拒事件调整 20% 的目标。

#### 出现的问题

- 资金负担：实现提高森林覆盖率、控制土地退化和沙漠化的目标，普遍认为最大的障碍是资金是否能到位。在土地退化和沙漠化最为严重的地区最有可能出现资金缺乏，因为这些地区通常是中国最贫困的地方，缺乏配套资金，也没有能力实现农业、水资源以及林牧业发展的综合管理，抗击土地退化和沙漠化。
- 单一树种造林和种苗质量的问题：2008 年冬天中国南方的冰雪灾害暴露了中国植树造林存在的质量问题。受损最严重的是占再造林面积 70% 的中幼林。由于幼苗质量差，种植后维护不足，这些树长得更慢，更脆弱，韧性差。竹林大面积受损还说明了单一树种人工造林的风险，因为混交林更能够抵抗灾害。

- 缺乏种树后维护和资金：如果将常绿树和落叶树种在一起，落叶树种可能很难存活，因此这些树种应该晚些种植，并选择性地砍伐一些针叶树。而林场和当地农民通常没有财力做到。政府资金和补贴仅仅用于种树，很少有资金用于种前准备和种后维护管理，而二者对提高存活率和森林质量至关重要。此外，研发资金投入少，造成了育种和幼苗质量差。
- 需要质量指标：“十一五”规划和其它规划使用的监测指标以量化为主，似乎造成了过度强调森林的面积而忽视了质量，以下几个例子可以说明这个问题：
  - 在贫瘠和退化的土地，比较适宜种植乡土树木、灌木或抗干旱的草类，然而地方官员却愿意种速生乔木如白杨树，因为更容易在他们任期内就看到明显成就。这就导致了早前在三北防护林带大量种植耗水的速生杨树，结果降低了地下水位，破坏了原生植被，削弱了本来就脆弱的生态系统的复原能力。
  - 与清除整片土地原生植被相比，挖一个小洞种上一棵树存活率更高，更省钱省事，更利于生态系统的保护。但地方林业队有时会选择前者，因为对于能够决定资金和拨款的上级官员和非专业官员，显然前者的效果更明显更直观。
  - 恢复贫瘠和半贫瘠的北方地区退化土地的植被，仍然存在专门技术问题没有解决，特别是适当品种的选择和种后维护管理。

2003 年，国务院组织 300 多名专家参与的中国可持续林业生态发展战略研究，得出的主要结论是，综合考虑中国的环境生态承载能力、人口的增长和可持续经济发展，森林覆盖率需要在 2020 年到达 23%，在 2050 年达到 26%。因而 2010 年达到 20%的“十一五”规划目标不仅必要而且可行。对生态和经济功能而言，森林质量的重要性至少等同于森林的数量，因此提高森林质量值得更多关注和努力，人工林尤其如此，因为中国森林面积增长绝大多数靠的都是人工林。

## 总结性评论和经验教训

### *执行状况*

公开能获得的信息初步表明，中国在建立资源节约型、环境友好型社会方面取得了显著的进展。过去两年似乎最终成功地逆转了之前十年空气和水污染持续快速增长的局面。工业固体废弃物综合利用率增加，灌溉用水效率以及单位用水工业增加值均有增加。过去十年森林覆盖率稳步增加，尽管最近的冰雪灾害可能会阻碍 20%覆盖率目标如期实现。所有这些都是中国所取得的重大成就，只要继续努力，可以相信“十一五”规划的主要相关目标能够实现。

根据我们对一些手头信息的研究以及同部分政府官员和专家的非正式交谈，对这些结果的评估让我们得出一些结论和经验教训，能有助于改善“十一五”规划的指导性，特别是有关发展的质量和可持续性方面的内容。

## 改善发展的质量

“十一五”规划使用了一些关键的监测指标，特别是确立了8个“约束性”目标，并将其纳入各地政府考核评价体系，促进了目前这些主要目标的实现。但是，对于这些指标的高度重视，使得对质量方面关注不够，这可能加剧目前追求数量而非质量的趋势。如不加以控制，这一趋势可能会影响到政府实现“又好又快的”发展的努力。

中国的水和空气污染已经远远超过了其国土的承受能力，2010年减排10%虽远远不够，却是非常重要的第一步。二氧化硫的减排将有力地促进空气污染的减少。然而，从长期提高空气质量的角度讲，应该辅之以更综合的指标，更加关注颗粒物的控制，因为后者对环境和健康的影响比二氧化硫更严重，而且在大多数大城市正成为头号空气污染物。使用这样的指标还可以让人们更关注电力和工业领域之外的污染源，如交通和城市建设，这些是二氧化硫指标没有覆盖的。

化学需氧量减排是提高环境水质的主要因素。但是强调城市和工业污染源可能导致对其它水污染源的忽视，即农业产生的面源污染。虽然它更难测量，但对于真正控制中国的水污染十分关键。为了实现改善环境的目的，长期来看，最好以各水环境功能区相应水质标准的达标程度，作为监控指标。

**水资源可持续性：**提高灌溉用水效率和工业用水生产力是提高水资源管理可持续性的关键。但是可持续性更直接的指标，应该包括淡水取用超过地表水和地下水可持续发展界限的程度。将地下水取用纳入监测框架尤其重要，因为在地下水取用方面不可持续做法的后果最为严重和不可逆转。

**森林质量：**对于森林的生态和经济功能，提高质量至少和提高数量同样重要。尽管在林业“十一五”规划中已包含了森林质量的指标，但为了更好地实现可持续发展，也应该在未来国家级“十一五”规划中，反映出森林质量的重要性。

**机构合作：**采用以质量为基础的更综合性的指标，可以鼓励寻求综合的方法促进可持续发展，能够促进各部门间协调合作。比如要提高水质，最有效的方法就是对于水资源管理和污染控制进行综合管理，而这些是不同部门的责任，需要加强部门间合作。同样，更加关注森林的生态和环境质量，能够更好地配合抗击土地退化和沙漠化的努力，并促进农业和民生工作。

**教训：**“十一五”规划使用的指标使各级政府官员关注到了一些关键结果，从而加大了这些结果实现的可能性。然而，对于这些量化指标的高度重视，使得对质量方面的问题关注不够，而为了长远发展的可持续性，质量方面的问题不能忽视。因而我们建议：监测中国规划执行情况选用的关键指标，应该强调可持续发展的预期质量影响，而非中间结果。

## 提高发展的可持续性

初步评估表明，目前提高资源效率和可持续发展主要依赖行政手段和中央投资。这样的方法好处在于生效快，从目前取得的成就中可见一斑，但也导致了一些问题，如给政府带来的经济和行政负担，在实现目标的效率上也存在问题，这都会影响到发展成果

的长期可持续性。

**资金负担—成效导向还是投入导向：**缺少资金依然主要障碍。然而另一方面，政府官员仍然更关心按期完成任务，而非花在这些工程上的公共资金投入是否真正取得预期效果。因为他们的政绩仍然主要由所完成的投入量来评判，而非其实际成效和有效性。出现这种现象的原因之一是，衡量投入本身比衡量投入的效果要容易得多。为了解决这一问题，世界银行与国家发改委联合开发了一个成效监测和评估系统（M&E）。然而，这一系统何日能制度化并最终纳入政府日常工作，依然是未知数。“成效导向”的管理，将有利于中国将有限的财力和资源更有效的使用。

**投资的效率和平衡：**有迹象表明，目前对公共资金过度依赖造成某种不平衡，影响到了投资项目的整体效率。比如污染控制投资主要集中在末端治理，而非使用更环保的流程和清洁技术；节水灌溉投资主要强调基础设施改善，而非需求侧管理；森林投资工程主要强调扩大森林覆盖面积而非提高生态功能，造林上“重植轻管”。这样对整体效率的忽视，容易增加政府的资金负担，影响环保成果的长期可持续性。

**行政负担：**将实现关键指标与地方政府绩效评价体系挂钩，无疑对于目前取得的总的积极成果发挥了重要作用。但是面对地方政府疲倦情绪日益增加，人们开始担心这一方法的可持续性。从长远来看，随着经济和社会变得越来越复杂，且面临其它更重要的社会 and 经济发展任务，中央政府利用行政手段影响地方政府的能力有可能越来越弱。因此更适合的方法是，投入更多精力建立政策框架和体制，保证即使在政府参与越来越少并将重心转向其它领域的情况下，能够继续激励资源节约和环境友好的生产模式和行为。

**发展目标之间的协调：**中国大部分地区的空气和水污染已经超过了现行标准。淡水取用已经超过了地表水和地下水的可持续范围。尽管近十年来国家进行了大规模的植树造林行动，森林覆盖面积仍然远远不足以恢复其环境和生态功能。因此，“十一五”规划目标必须得到实现、维护和加强，以保证未来中国的发展更加具有可持续性。然而与这些目标相矛盾的是，中国工业发展目前仍集中在资源密集型高污染高耗能行业，如钢和其它金属、水泥、塑料、造纸、燃煤电厂等等（见第一、二章）。中国亟需调整发展模式，从工业和投资主导的经济增长转向更加均衡的发展，来解决发展目标之间的矛盾。

**教训：**“十一五”规划主要依赖行政措施和中央投资，其利在于见效快，但也引起了人们的担忧，如给政府带来的资金和行政负担、以及目标实现的效率，而这些会影响到发展的长期可持续性。很多国家的经验教训表明，要实现效率更高和结果更可持续，需要在行政措施和市场激励之间寻求更好的平衡，而且这样还可以带动后续私营部门投资。建议今后在加强执法的同时，更多地关注和使用市场经济手段，促进环境和自然资源管理。

## 参考文献:

Caroline Freund, Mary Amity, *The anatomy of China's export growth*, World Bank Policy Research Paper WPS# 4628, May 2008.

[http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/05/27/000158349\\_20080527092730/Rendered/PDF/wps4628.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/05/27/000158349_20080527092730/Rendered/PDF/wps4628.pdf)

*China Quarterly Update* (May 2006), World Bank.

<http://www.worldbank.org.cn/english/content/cqu05-06.pdf>

Dani Rodrik (2006), *What's So Special About China's Export* prepared for the project on "China and Global Economy 2010" of the China Economic Research and Advisory Programme.

[http://www.nber.org/papers/w11947.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w11947.pdf?new_window=1)

Dong, Fengxia, Jensen, H. Helen, 2007, *Challenges for China's Agricultural Exports: Compliance with Sanitary and Phytosanitary Measures*, Choices, the Magazine of Food, Farm, and Resource Issues, American Agricultural Economics Association, 1<sup>st</sup> Quarter 2007-22(1).

<http://www.choicesmagazine.org/2007-1/foodchains/2007-1-04.htm>

Fields, G. (2005), *Welfare Economic Analysis of Labor Market Policies in the Harris-Todaro Model*, Journal of Development Economics, 76-1: 127-46.

<http://www.sciencedirect.com/science/article/B6V BV-4DFK9F1-1/2/d3498f81eab3d105b18844eb25fc58a2>

Frank Cörvers and Jaanika Meriküll (2008), *Occupational structures across 25 EU countries: the importance of industry structure and technology in old and new EU countries*, Springer Science + Business Media, LLC. 2008 Econ Changed (2007) 40:327-359.

<http://edocs.ub.unimaas.nl/loader/file.asp?id=1301>

He and Kuijs (2007), *Rebalancing China's economy – Modeling a Policy Package*, World Bank China Research Paper No.7.

[http://www.worldbank.org.cn/english/content/working\\_paper7.pdf](http://www.worldbank.org.cn/english/content/working_paper7.pdf)

Karp, L.(2007), *Managing Migration from the Traditional to the Modern Sector in Developing Countries*, Background Paper for the World Development Report 2008 Agriculture for Development, World Bank Washington D.C.

[http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1191427986785/KarpL\\_ManagingMigrationFrmTradlToModern.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1191427986785/KarpL_ManagingMigrationFrmTradlToModern.pdf)

Keliang, Zhu, et al., 2006, *The Rural Land Question in China: Analysis and Recommendations Based on a Seventeen-Province Survey*, Journal of International Law and Politics, 38-4: pp. 761-839.

[www.law.nyu.edu/idcplg?IdcService=GET\\_FILE&dDocName=ECM\\_DLV\\_015065&RevisionSelectionMethod=LatestReleased](http://www.law.nyu.edu/idcplg?IdcService=GET_FILE&dDocName=ECM_DLV_015065&RevisionSelectionMethod=LatestReleased)

Lin, Wanlong, et al., February 25, 2008, *Overview of Policies Related to Agriculture, Farmers and Rural Areas in China 2000-2007*. China Agricultural University, College of Economics & Management, a background report.

Michael Peneder (2002). *Industrial Structure and Aggregate Growth*, WIFO Working Papers 182.

[http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/PRIVATE11246/wp\\_182.pdf](http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/PRIVATE11246/wp_182.pdf)

OECD (2005), *Review of Innovation Policy China*, Synthesis Report, Organisation for Economic Cooperation and Development.

<http://www.oecd.org/dataoecd/54/20/39177453.pdf>

Orsetta Causa and Daniel Cohen (2006). *Industrial Productivity in 51 Countries, Rich and Poor*, CEPR Discussion Paper No.5549.

<http://www.cepr.org/pubs/new-dps/showdp.asp?dpno=5549>

Shahid Yusuf, Shuilin Wang and Kaoru Nabeshima (2005), *Fiscal Policy for Innovation*, World Bank paper.

[http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/FiscalPolicies\\_forInnovation.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/FiscalPolicies_forInnovation.pdf)

Yang Jianlong and others (2007), *Evaluation of the Progress of 11th 5YP in Optimization and Upgrading of Industrial Structure*, a background report prepared for the World Bank.

World Bank, 2007a, *World Development Report 2008, Agriculture for Development*, World Bank, Washington D.C.

<http://go.worldbank.org/ZJIAOSUFU0>

World Bank, 2007b, *China Integrating Land Policy Reforms II – Strengthening Land Rights for Equitable Growth and Social Harmony*, World Bank: Washington D.C.

World Bank, 2007c, *China Public Services for Building the New Socialist Countryside*, World Bank, Washington D.C.

[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/01/16/000020953\\_20080116091210/Rendered/PDF/402210CN.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/01/16/000020953_20080116091210/Rendered/PDF/402210CN.pdf)

World Bank, 2008, *From Poor Areas to Poor People: China's Evolving Poverty Reduction Agenda – An Assessment of Poverty and Inequality in China*, Vol. II, World Bank: Poverty Reduction and Economic Management Department, East Asia and Pacific Region: Washington D.C

Ministry of Environmental Protection (China) (2008), *2007 Report on the Environment Status in China*, June 2008.

## 附录一：“十一五”规划的概要

“十一五”规划有着精细的结构，包含 6 条指导原则、6 项政策导向、9 个主要发展目标和 15 个主要任务和战略重点。

“十一五”规划的第一篇列出了指导原则、政策导向和目标，6 条指导原则是（第 4 页）<sup>1, 2</sup>：

- **保持经济平稳较快发展：**更多依靠国内需求和消费，减少对投资的依赖，保持宏观经济平衡；
- **加快转变经济增长方式：**建设更平衡、更持久的增长方式，节约资源，保护环境；
- **提高自主创新能力：**加强科研和教育；
- **促进城乡区域协调发展：**解决“三农”问题（农业、农民和农村），促进社会主义新农村建设和城市化的健康发展；
- **建设和谐社会：**按照以人为本的要求，从解决关系人民群众切身利益的现实问题入手，注重经济社会协调发展，更加注重社会公平，使全体人民共享改革发展成果，更加注重民主法制建设，保持社会安定团结；
- **不断深化改革开放：**坚持社会主义市场经济的改革方向，完善现代企业制度和现代产权制度，建立反映市场供求状况和资源稀缺程度的价格形成机制，提高资源配置效率，切实转变政府职能，健全国家宏观调控体系，不断提高对外开放水平；

根据上述指导原则，明确了 6 项政策导向：

- **扩大国内需求：**促使经济增长由主要依靠投资和出口拉动向更协调的需求拉动，特别是消费需求拉动转变；
- **优化产业结构：**促使经济增长向三次产业（包括农业和服务业）协同带动和结构优化升级带动转变；
- **节约资源和保护环境：**把促进经济增长方式根本转变作为着力点，促使经济增长由主要依靠增加资源投入带动向主要依靠提高资源利用效率带动转变；
- **增强自主创新能力：**促使经济增长由主要依靠“资金和物质要素投入”带动向主要依靠科技进步和人力资本带动转变；

---

<sup>1</sup> 页数是指英文版。

<sup>2</sup> 五年规划提供了更多细节。

- **深化改革开放：**促使经济增长由某些领域相当程度上依靠行政干预推动向在国家宏观调控下更大程度发挥市场配置资源基础性作用转变；
- **以人为本：**把提高人民生活水平作为根本出发点和落脚点，促使发展由偏重于增加物质财富向更加注重促进人的全面发展和经济社会的协调发展转变。

根据以上的 6 条指导原则和 6 项政策导向，“十一五”规划描述了全面建设小康社会的 9 个主要目标，包含 22 个量化指标（参见该规划的表 1.2）<sup>3</sup>。

- **宏观经济平稳运行：**国内生产总值和城镇就业快速增长，保持价格总水平基本稳定和国际收支基本平衡；
- **产业结构优化升级：**使得产业、产品和企业组织结构更趋合理，提高服务业所占的比重，提高研究与试验发展的经费支出（以增强自主创新能力），形成一批拥有自主知识产权和知名品牌、国际竞争力较强的优势企业；
- **资源利用效率显著提高：**降低单位国内生产总值的能源消耗、单位工业增加值的用水量，提高农业灌溉用水有效利用系数和工业固体废物的综合利用率；
- **城乡区域发展趋向协调：**社会主义新农村建设取得明显成效，城镇化率提高，城乡和区域间的公共服务、人均收入和生活水平差距扩大的趋势得到遏制；
- **基本公共服务明显加强：**国民平均受教育年限增加到 9 年，公共卫生和医疗服务体系比较健全，社会保障覆盖面扩大，包括城镇基本养老保险和新型农村合作医疗，贫困人口继续减少；
- **可持续发展能力增强：**控制全国总人口，保护耕地、淡水、能源和重要矿产资源的水平，生态环境恶化趋势基本遏制，减少主要污染物排放总量，提高森林覆盖率，控制温室气体排放取得成效；
- **完善市场经济体制：**行政管理、国有企业、财税、金融、科技、教育、文化、卫生等领域的改革和制度建设取得突破，对外开放与国内发展更加协调，开放型经济达到新水平；
- **人民生活水平继续提高：**提高居民人均可支配收入和生活质量，居住、交通、教育、文化、卫生和环境等方面的条件有较大改善；
- **民主法制建设和精神文明建设取得新进展：**法制建设全面推进，思想道德建设进一步加强，构建和谐社会取得新进步。

在“十一五”规划的后面 13 篇中，提出了 15 个主要任务和战略重点，但这些内容并不是具体的政策。

<sup>3</sup> 利用“机构发展基金”完成的项目报告有类似的解释（第 41 页），但并不完全相同。

- **建设社会主义新农村**（第 9 页）：发展现代农业（提高综合生产能力，调整农业结构，加强农业服务体系建设，完善农村流通体系），提高农民收入（挖掘农业增收潜力、增加非农产业收入、完善增收减负政策），改善农村面貌（加强基础设施建设、加强农村环境保护、发展农村卫生事业和农村社会保障），培养新型农民（发展义务教育、劳动力技能培训和文化事业），增加农业和农村投入，深化农村改革。
- **优化产业结构**（第 16 页，这里涉及许多“如何改善和升级竞争力”的内容）：加快发展高技术产业（电子信息制造业；生物产业；航空航天产业、新材料产业）；振兴装备制造业（重大技术设备、汽车工业、船舶工业）；优化发展能源工业，坚持节约优先、立足国内、煤为基础，构筑稳定、经济、清洁、安全的能源供应体系（煤炭、电力、石油和天然气、可再生能源）；调整原材料产业结构和布局（优化发展冶金工业，调整化学工业布局）；提升轻纺工业水平；积极推进信息化。
- **加快发展服务业**：拓展生产性服务业，“细化深化专业化分工”，降低社会交易成本，提高资源配置效率（交通运输业、现代物流业、金融业、信息服务业、商务服务业）；丰富消费性服务业（商贸服务业、房地产业、旅游业、市政公用事业、社区服务业、体育产业）；促进服务业发展的政策（第 29 页）：打破垄断，放宽准入领域，按照营利性与非营利性分开的原则加快产业化改组，大城市要把发展服务业放在优先位置。
- **促进区域协调发展**（包括城市化，第 30 页）：实施区域发展总体战略（西部大开发、振兴东北等老工业基地、促进中部地区崛起、鼓励东部地区率先发展，支持革命老区、民族地区和边疆地区发展），推进形成主体功能区（优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域、禁止开发区域，实行分类管理的区域政策）；促进城市化健康发展（分类引导人口城市化，形成合理的城市化空间布局，加强城市规划建设管理）。
- **建设资源节约型、环境友好型社会**（第 38 页）：发展循环经济（节约能源、节约用水、节约土地、节约材料，加强资源综合利用）；强化促进节约的政策措施（标准，规范，电力需求侧管理，实行有利于资源节约、综合利用和石油替代产品开发的财税、价格、投资政策）；保护恢复自然生态（从事后治理到事前保护）；加大环境保护力度（加强水污染防治、大气污染防治、固体废物污染防治，实行强有力的环保措施）；强化资源管理（水资源、土地资源和矿产资源）；合理利用海洋和气候资源<sup>4</sup>。
- **实施科教兴国战略和人才强国战略**（第 42 页）：加快科学技术创新和跨越（推进自主创新，加大知识产权保护力度，深化科技体制改革）；优化发展教育（义务教育，职业教育，高等教育，加大教育投入，深化教育体制改革）；推进人才强国战略（建设高素质人才队伍，创新人才工作机制）。

---

<sup>4</sup> 在这个领域中价格没有发挥明确作用。

- **深化改革开放**（第 56 页）：行政管理体制改革（推进政府职能转变，健全政府决策机制，深化投资体制改革）；坚持和改善基本经济制度（国有企业改革、国有资产监管体制、深化垄断行业改革）；财政税收体制改革（财政体制、税收制度）；金融体制改革（金融企业改革、发展直接融资、健全金融调控体制和完善金融监管体制）；完善现代市场体系（健全全国统一开放市场，完善资源型产品和公用事业产品的价格形成机制，规范市场秩序）；实施互利共赢的开放战略（优化出口结构，积极扩大进口，发展服务贸易，完善公平贸易政策）；提高利用外资的质量；实施“走出去”战略；推进国际区域经济合作。
- **推进社会主义和谐社会建设**（第 61 页）：人口工作（稳定低生育水平，改善出生人口结构，应对老龄化，保障妇女儿童权益，保障残疾人权益）；提高人民生活水平（扩大就业，加大收入分配调节力度，健全社会保障体系，加大扶贫工作力度，扩大居民消费）；提高人民健康水平（完善公共卫生和医疗服务体系，加强疾病防治和预防保健，加强中医药和医学科研工作，深化医疗卫生体制改革）；公共安全建设（防灾减灾，安全生产，食品安全，国家和社会稳定）；完善社会管理体制（基层自治组织，民间组织，正确处理人民内部矛盾）。
- **加强社会主义民主政治建设**（第 69 页）。
- **加强社会主义文化建设**（第 70 页）：加强社会主义文化建设（加强思想道德建设，丰富人民精神文化生活，深化文化体制改革）。
- **加强国防和军队建设**（第 72 页）。
- **建立健全规划实施机制**（第 74 页）：建立分类指导的实施机制；调整和完善经济政策；健全规划管理体制<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup> 第 75 页：财政、支出内容的变化、税收政策。

## 附录二：监测和评估体系

根据“十五”计划的中期评估经验，国家发展和改革委员会决定为未来规划的监测和评价工作建立一套方法和制度化的安排。利用世界银行的“机构发展基金”赠款（英文：Institutional Development Fund, IDF），国家发展和改革委员会和世界银行合作完成了一个研究项目，开发了一个包含三个层次的监测和评估体系。附录一对此提供了简要介绍。

该体系的出发点是“十五”规划的整体目标和“指导原则”——五个统筹。五个统筹和 15 个主要目标（第 42 页）构成了监测和评估体系的原则。

- 在此基础上设计了包含三个层次的**监测指标体系**。
- 第一层次是“十一五”规划中包含的 22 个主要指标组成的系列（14 个“预期性指标”和 8 个“约束性指标”），政府宣布对约束性指标承担责任。“政府要通过合理配置公共资源和有效运用行政力量，确保实现”（“十一五”规划）。
- 第二个层次有 51 个指标（其中包括 22 个第一层次的指标），根据五个统筹的原则组织起来，这是监测体系的核心。
- 第三个层次有 99 个指标，其中包括前两个层次的所有指标以及在“十一五”规划的文字中提到的所有指标。中期评估的时候可以从中进行挑选。

国家发展和改革委员会和世界银行合作的“监测和评估体系”研究项目（即上述的“机构发展基金”赠款项目）完成的报告中，还开发了一套投入指标和活动体系（见报告第 68 页，表 4），并为几个投入指标做了信息采集工作。对投入指标信息所作的分析为中期评估提供价值的参考。

附录三：“十一五”规划实施的进展情况：第10章，第11章和第13章里45个目标的概要结果<sup>1</sup>

序号	规划提出的任务	任务执行的具体情况	政府已采取的相关措施	评论和进展评估 (S=满意; Q=疑问)												
1	加快高技术产业发展	<p>第十章：加快高技术产业发展</p> <p>官方定义的“高技术”产业增加值占GDP的比重从2005年到2006年增加0.35个百分点。<sup>2</sup></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>年</th> <th>%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1995</td> <td>1.78</td> </tr> <tr> <td>2000</td> <td>2.78</td> </tr> <tr> <td>2004</td> <td>3.97</td> </tr> <tr> <td>2005</td> <td>4.42</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>4.77</td> </tr> </tbody> </table>	年	%	1995	1.78	2000	2.78	2004	3.97	2005	4.42	2006	4.77	一系列的旨在促进高技术产业发展的政策开始实施，包括以下一些措施	“十一五”规划的目标是高新技术产业占GDP10%，这意味着在以后的四年里，这一比例要提高5.23个百分点，这看起来有些超越常规，因为2000年到2005年，这一比例只提高2个百分点。 评估：Q
年	%															
1995	1.78															
2000	2.78															
2004	3.97															
2005	4.42															
2006	4.77															
2	大力发展集成电路、软件和新元器件等核心产业	<table border="1"> <thead> <tr> <th>集成电路行业 and 软件业的增长率<sup>3</sup> (%，同比)</th> <th>2006</th> <th>2007</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>集成电路行业的产出</td> <td>26.3</td> <td>22.6</td> </tr> <tr> <td>软件业的营业收入</td> <td>22.9</td> <td>21</td> </tr> </tbody> </table>	集成电路行业 and 软件业的增长率 <sup>3</sup> (%，同比)	2006	2007	集成电路行业的产出	26.3	22.6	软件业的营业收入	22.9	21	按照2005年国家发改委的有关规定，政府制定了一些集成电路生产商享受国家的优惠政策 <sup>4</sup>	评估：S			
集成电路行业 and 软件业的增长率 <sup>3</sup> (%，同比)	2006	2007														
集成电路行业的产出	26.3	22.6														
软件业的营业收入	22.9	21														
3	建设软件、微电子、光电子等产业基地	九个国家级信息技术产业基地2007年的总收入比2004年增加了56%。40个国家级信息产业园区，占2007年国家工业总产值的四分之一。 <sup>5</sup>		评估：S												

<sup>1</sup> 附录一采用杨建龙和其他人的文章：“十一五”规划中优化产业结构的评估，世界银行报告的背景材料，2007年5月

<sup>2</sup> 《中国高新技术产业统计年鉴2007》，表1-1，1-2

<sup>3</sup> [http://www.mii.gov.cn/art/2007/02/27/art\\_941\\_28904.html](http://www.mii.gov.cn/art/2007/02/27/art_941_28904.html);

<sup>4</sup> [http://www.gdgnsmc.com/news\\_view.asp?newsid=39](http://www.gdgnsmc.com/news_view.asp?newsid=39)

<sup>5</sup> [http://www.mii.gov.cn/art/2008/02/19/art\\_27\\_36200.html](http://www.mii.gov.cn/art/2008/02/19/art_27_36200.html)

4	研制运算速度在每秒千万亿次高性能计算机,建立万亿次高性能计算机产业基地	2007年12月27日中国科技大学生产出KD-50-I型高能计算机,这是中国首次自主生产万亿次芯片,(龙芯 2F)	评估: S
5	建立新一代网络技术的示范项目,完成核心技术、关键设备和软件业的产业化	一系列的项目已经完成和通过国家发改委审批。在IPV4/IPV6和CNG1技术方面取得突破性进展	评估: S
6	优先发展生物制药业	生物制药业总产出在2006年增长了14.6%,在2007年的前十个月增长23.4%。 <sup>7</sup>	评估: S
7	优先发展生物能源	继“十五”期间中国豫、吉、皖三省4套年产30万吨燃料乙醇装置建成投产,乙醇汽油销售开始封闭运行,中粮的广西20万t/a(吨/年)木薯乙醇项目是全国首个非粮生物质能源项目,07年12月22日在合浦工业园正式投产,其二期也正在建设中。甜高粱乙醇正在中试阶段,分别在(广西)桂林和(内蒙古)婺源建设了液态发酵和固态发酵中试装置。 <sup>9</sup>	评估: S
8	发展新支线飞机	到2006年10月30日对中国ARJ21-700新支线飞机已经有71架订单。 <sup>10</sup>	评估: S
9	发展大型飞机	2007年2月26日国务院批准建造中国自主的大型客用飞机,开展自主研发大型飞机的计划	评估: S
10	推进航天产业由试验应用型向业务服务型转变	中国卫星导航应用产业的产值在2002年为20亿元,2005 <sup>11</sup> 年为超过100亿元,2006 <sup>12</sup> 年已经超过200亿元	评估: S
<b>第二章: 振兴装备制造业</b>			
12	提高汽车产业自主品牌市场占有率	汽车产业自主品牌市场占有率在2005年为25%,在2007年仅增加到26%。 <sup>13</sup>	“十一五”规划的目标为50%。为达到目标,在接下来的三年里,这一指标

<sup>6</sup> [http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/t20051018\\_45555.htm](http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/t20051018_45555.htm); [http://www.ndrc.gov.cn/zdxm/t20051018\\_45564.htm](http://www.ndrc.gov.cn/zdxm/t20051018_45564.htm); [http://www.ndrc.gov.cn/xmsphz/t20060927\\_125916.htm](http://www.ndrc.gov.cn/xmsphz/t20060927_125916.htm);

[http://www.sdpc.gov.cn/zdxm/t20051227\\_54697.htm](http://www.sdpc.gov.cn/zdxm/t20051227_54697.htm); [http://www.sdpc.gov.cn/gjsey/xxy/t20060217\\_59838.htm](http://www.sdpc.gov.cn/gjsey/xxy/t20060217_59838.htm); [http://www.agri.gov.cn/zcfig/bmgz/t20080222\\_977034.htm](http://www.agri.gov.cn/zcfig/bmgz/t20080222_977034.htm).

<sup>7</sup> 《中国科技投资》, 2008年第1期。

<sup>8</sup> <http://www.law-star.com/cac/40010999.htm>

<sup>9</sup> 数据来源: 中国报告大厅, <http://www.chinabao.com/freereports/19455.html>

<sup>10</sup> <http://sh.eastday.com/qtmt/20071221/u1a385223.html>

<sup>11</sup> 数据来源: 新浪网, <http://tech.sina.com.cn/it/2005-04-30/0602598826.shtml>

<sup>12</sup> 数据来源: 陕西中小在线, <http://news.smeshx.gov.cn/f/%5C178379388.htm>

<sup>13</sup> 汽车工业年鉴2007, 中国汽车工业“十一五”发展规划。其中2007年数据来自中国汽车工业协会 <http://www.auto-stats.org.cn/ReadArticle.asp?NewsID=5018>。

	要增长24个百分点,而2005年到2007年只增加了1个百分点。 评估: Q														
13	引导企业在竞争中兼并重组,形成若干产能百万辆的企业	<p>三大汽车制造企业,上海,一汽,和东风,的总产量在2006年和2007<sup>15</sup>年都超过100万量。上海汽车工业(集团)公司在2007年底兼并南京汽车公司,这将使得上海大众汽车公司的产量2010年增加到200万辆。但是,如下所示<sup>16</sup>,汽车产业的集中度在2006年-2007年变化并不是很大。</p> <table border="1" data-bbox="581 886 678 1369"> <thead> <tr> <th></th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2007</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>C3</td> <td>46.09</td> <td>46.44</td> <td>47.07</td> </tr> <tr> <td>C10</td> <td>83.95</td> <td>84.16</td> <td>83.41</td> </tr> </tbody> </table>		2005	2006	2007	C3	46.09	46.44	47.07	C10	83.95	84.16	83.41	这一目标与汽车产业自主品牌占有率的指标间有矛盾的地方,因为很多自主品牌都是小企业(奇瑞,吉利),在短期内是很难超过前三大汽车生产企业的。 评估: Q
	2005	2006	2007												
C3	46.09	46.44	47.07												
C10	83.95	84.16	83.41												
14	增加自主船用装备配套能力	本土设备装备船率的份额2006年增加至49.5%,2005年为46.1%。	国防科工委(COSTIND)2007年8月24日制定条例草案向社会征求意见,该草案提出在造船业引入生产执照。 <sup>17</sup>												
15	优化散货船、油船、集装箱船三大主力船型	中国生产商2006年收到的订单占世界份额的比例为,散货船占28%,油船占30%,集装箱船占21% <sup>18</sup> 。2007年造船业全部产出占国际市场份额为23%,上升4个百分点。2007年造船业订单比2006年上升132%。 <sup>19</sup>	造船业的中长期规划把这个目标定为给这个比例的值为60%,2006年离这个目标还有10个百分点,而2006年的水平比2005年上升3.4个百分点。 评估: Q 评估: S												
16	在环渤海湾、长三角地区和珠三角地区建立造船业基地	造船业基地的建设情况 上海长兴岛 一期工程投产	评估: S												

<sup>14</sup> <http://info.feno.cn/2006/110302/c000001734.shtml>

<sup>15</sup> *China Business News*, Dec. 27, 2007.

<sup>16</sup> 中国汽车工业协会, website

<sup>17</sup> <http://www.costind.gov.cn/n435777/n569696/n569708/114666.html>.

<sup>18</sup> [http://www.xinhuanet.com/chinanews/2007-11/03/content\\_111564877.htm](http://www.xinhuanet.com/chinanews/2007-11/03/content_111564877.htm).

<sup>19</sup> <http://china.shipe.cn/Info/139668/Index.shtml>.

		广州龙穴			
		2007年底试生产			
		浙江湖头渡	2007年11月投产		
		浙江九州	一期工程投产		
		浙江舟山	2007年投产		
江苏金陵	2008年1月投入生产				
17	<b>重点：大型高效清洁发电装备</b> ，包括百万千瓦超临界火电机组	在2007年11月，浙江裕华发电厂的4号机组通过168小时无事故的安全试验，标志着哈尔滨锅炉厂制造的百万千瓦超临界火电机组通过生产的检验。 <sup>20</sup>			评估：S
18	<b>重点：大型高效清洁发电装备</b> ，包括燃气—蒸汽联合循环机组	在2007年7月19日，鞍山钢铁公司完成CCPP工程，安装了我国首台燃气—蒸汽联合循环机组。 <sup>21</sup>			评估：S
19	<b>重点：大型高效清洁发电装备</b> ，包括整体煤气化燃气—蒸汽联合循环机组	华能国际集团和天津市政府在2006年9月1日和2007年4月18日签署合作协议，在天津完成一期和二期工程，合作研制整体煤气化燃气—蒸汽联合循环机组。 <sup>22</sup> 另外一个整体煤气化燃气—蒸汽联合循环机组项目是世界目前最大的项目，将在2011年在广东东莞建设。			评估：S
20	<b>重点：大型高效清洁发电装备</b> ，包括大型循环流化床锅炉	第一个拥有自主知识产权的21万千瓦时的大型循环流化床锅炉在2006年7月通过96小时的检验 <sup>23</sup> ，第一个拥有完全自主知识产权的30万千瓦时的大型循环流化床锅炉正处于建设阶段。 <sup>24</sup>			评估：S
21	<b>重点：大型高效清洁发电装备</b> ，包括大功率风力发电设备	2007年11月，中国第一个拥有完全自主知识产权的2百万瓦变速恒频风力发电机组在重庆成功建成。 <sup>25</sup>			评估：S
22	<b>重点：掌握500千伏直流和750千伏交流输电关键设备制造技术</b>	中国在设计 and 制造500千伏超高压输电设备方面达到国际先进水平。在青海和甘肃750千伏交流输电示范项目里，中国掌握了750千伏交流输电设备的制造技术。在西电东送的工程里，中国也掌握了±500千伏直流输电的制造技术。 <sup>26</sup>			评估：S
23	<b>重点：开发1000千伏特高压</b>	2007年6月5日，1000千伏同塔双回路试验段带电成功，标志着国			评估：S

<sup>20</sup> “首套国产百万千瓦超超临界火电机组运行成功”，  
[http://www.cepte.com/news/News\\_View.asp?NewsID=1833](http://www.cepte.com/news/News_View.asp?NewsID=1833)。

<sup>21</sup> “国内第一台燃气蒸汽联合循环发电机组竣工投产”，<http://liaoning.nen.com.cn/77970767572107264/20070720/22711774.shtml>。

<sup>22</sup> “华能绿色煤电起步，IGCC示范项目落户天津”，<http://news.cepee.com/html/2006/9/2006949386.htm>；“华能将在天津建设绿色煤电二期40万千瓦级IGCC电站”，

<http://china.epeenet.cn/Info/92261/Index.shtml>。

<sup>23</sup> “首台自主知识产权大容量循环流化床锅炉投运”，  
<http://news.cepee.com/html/2006/7/20067128328.htm>。

<sup>24</sup> “利用煤研石发电CFB锅炉迎来新机遇”，<http://www.cpeinet.com.cn/new/displaynews.aspx?id=d4cf9a60-353b-4c6d-86e8-14bd7810eaca>。

<sup>25</sup> “国内最大功率风力发电机组在渝研制成功”，<http://news.cepee.com/html/2007/11/20071127101935.htm>。

<sup>26</sup> “我国装备制造业自主创新和世界装备制造发展情况”，张国宝，2007年12月29日 [http://chinaneast.xinhuanet.com/jsczb/2007-12/29/content\\_12084503.htm](http://chinaneast.xinhuanet.com/jsczb/2007-12/29/content_12084503.htm)

	交流和±800千伏直流输电成套设备	<p>国家电网公司特高压交流试验基地实现了全站带电。2007年12月17日，国家电网公司与8家设备制造企业在北京签署了四川—上海±800千伏特高压直流工程主设备合同，标志着该特高压直流示范工程设备研制生产进入全面实施阶段。<sup>27</sup></p> <p>2006年9月，广东茂名的百万吨大型乙烯成套设备制造项目开始进行生产，510个生产设备里448个是国内生产的，这是所有国内产品中国产化率最高的。<sup>28</sup></p>	<p>国家发改委的政策限制进口石化设备。所有石化行业的设备都需要提交一系列的设 备需求给国家发改委，不允许进口那些国内生产且大量使用的设备。29</p>	评估：S
24	重点：推进百万吨级大型乙烯成套设备的国产化	<p>神华集团的煤制烯烃示范项目在2007年底完成百万吨的产能。2008年9月，第一批产品有望能够生产。<sup>30</sup>2008年1月，兖矿的煤炭液化示范项目通过国家发改委的验收。在2009年底，第一条百万吨油的生产线将建成使用。<sup>31</sup>神华集团正在建造四个煤制烯烃设备的建设。它的包头设备制造厂在2005年投入使用，预计2008年9月投入使用。<sup>32</sup>一些安装设备是进口设备。<sup>33</sup></p>	<p>国家发改委在2006年发出通知，强调“健康发展煤化工工业，加强项目监管”，它强调煤化工工业在技术没有完全成熟的情况下不能大量的推广。煤化工工业的规模在3百万吨每年以下，煤制烯烃工业在0.6百万吨每年以下，不能得到批准。在建设的没有经过审批的项目被停止。<sup>34</sup></p>	评估：S
25	重点：促进煤炭液化和气化、煤制烯烃设备的发展	<p>2007年1月，第一台年规模6百万吨以上煤炭综合采掘设备在宁夏通过验收。科技部批准太原采煤机械公司领先开发高效煤炭开采技术时，规模为8百万到1千万吨每年。神华集团已经掌握水压的技术，占综合煤炭采掘的设备价值的70%，该市场一直被进口商品占领。</p>		评估：S
26	重点：煤炭综合采掘设备			评估：S

<sup>27</sup> <http://www.sgcc.com.cn/ztzl/zgtgy/default.shtml>

<sup>28</sup> <http://www.chc.net/thread-917849-1-1.html>

<sup>29</sup> <http://finance.jj.com.cn/news/2007-11-30/000002993180.html>

<sup>30</sup> <http://finance.sina.com.cn/chuanjng/b/20080304/02104574733.shtml>

<sup>31</sup> <http://www.enoya.com/read.php?tid=3320562>

<sup>32</sup> [http://www.xcar.com.cn/bbs\\_dz55/viewthread.php?tid=7153151](http://www.xcar.com.cn/bbs_dz55/viewthread.php?tid=7153151)

<sup>33</sup> [http://lz.fengji.com/html/164/news\\_show\\_164605.html](http://lz.fengji.com/html/164/news_show_164605.html)

<sup>34</sup> [http://www.sdpc.gov.cn/gylz/gylz/t20060713\\_76372.htm](http://www.sdpc.gov.cn/gylz/gylz/t20060713_76372.htm)

[http://www.china.com.cn/economic/zhuanti/wy/h/2008-01/22/content\\_9566912.htm](http://www.china.com.cn/economic/zhuanti/wy/h/2008-01/22/content_9566912.htm)

27	重点：掌握时速200公里及以上高速铁路列车、新型地铁车辆等装备核心技术，实现产业化	时速200公里和300公里CRH EMU成功投入运行。时速350公里的EMU正在开发。 <sup>35</sup>	政府在“十一五”期间，已经决定建立以下线路的高速铁路：北京-上海，北京-广州，北京-哈尔滨，沈阳-大连和陇海，时速在200公里和300公里之间。现存的线路将进一步提速。总投资将达到1.25万亿元。这将为国内火车制造业创造需求和促进技术进步。 <sup>36</sup>	评估：S
28	重点：城市及工业污水处理大型环保设备	科技部“水污染控制技术与治理工程”项目开发了11个关键技术，申请了421个专利，建设了100个示范项目。		信息有限难以评估进展情况，但是，这看上去离掌握这种设备的核心技术还有一定距离。 评估：Q
30	重点：大型环保设备制造，包括大气污染防治设备	截至2005年底，全国已有4400万千瓦10万千瓦及以上机组脱硫装置投入运行。2007年烟气脱硫设施投运或建成容量将达到5000万千瓦左右。 <sup>37</sup> 已拥有了30万千瓦级火电机组自主知识产权的烟气脱硫主流工艺技术，并经过了一年以上的工程实践检验。 <sup>38</sup> 2007年10月，第一个国内生产脱硫锅炉设备超过600兆瓦超临界的发电设备在长沙通过168个小时的试验。 <sup>39</sup>		评估：S
31	重点：环保设备制造业，包括海水淡化关键设备	到2006年，中国已经掌握了海水脱盐的两种主流技术，对海水脱盐的成本也下降到了5元每吨，这一数据接近了国际标准。 <sup>40</sup>		评估：S
32	重点：提高大型、精密、高速数控装备和数控系统及功能部件的水平	自2006年起，大连和沈阳的机床生产商建立的高速加工中心在国际招标中胜出。中国的航空航天设备生产商使用了宁波、沈阳和济南生产商建立的五轴高速加工中心和铣床。超过20个厂商具有建立五轴移动接合加工中心的能力。沈阳机床公司已经具有生产一系列五	在2007年1月，财政部，国家发改委，国家税务总局，海关总署联合发布通知，对大型、精密、高速数控机床	“十一五”规划确定的目标是国内数字机床市场占有率超过50%。在2006

<sup>35</sup> “看亮点，话发展从200公里到300公里，南车四方驶出中国速度”，<http://www.qingdao.gov.cn/n172/n1530/n32936/464580.html>；“时速350公里动车组列车研制工作也已全面启动”，人民铁道，2007年9月10日，第A04版。

<sup>36</sup> “铁路大提速推出千亿元盛宴”，经济参考报，2007年4月12日，第001版。

<sup>37</sup> <http://www.51report.com/free/detail/32516.html>

<sup>38</sup> [http://www.01hr.com/dianlizhaopin/electpin\\_article\\_detail.do?op=detail&id=567](http://www.01hr.com/dianlizhaopin/electpin_article_detail.do?op=detail&id=567)

<sup>39</sup> [http://www.cs.com.cn/gz/04/200712/420071204\\_1255622.htm](http://www.cs.com.cn/gz/04/200712/420071204_1255622.htm)

<sup>40</sup> <http://www.jfdaily.com/gb/jfxww/jishibb/node9367/userobject1a1494618.html>

		轴车铣中心的能力,部分车铣还出口到德国和美国。数控机床在机床出口总价值中的比例从2005年的35.5%增长到了2007年的42%。但是,在国内机床市场,国内生产的产品仅占31%,仅比2005年的30.4%稍高,远低于“十一五”规划中50%的目标值。 <sup>41</sup>	设备制造业进口实行退税,旨在鼓励企业引进国际相关行业的先进设备技术,涉及16个关键设备。退税留给进口企业,作为政府股权投资,支持研究和开发新技术。	年,还有19个百分点的差距,2006年的进步仅为0.6个百分点。 评估: Q																		
<b>第十三章: 调整原材料工业结构和布局</b>																						
33	着力解决产能过剩问题,严格控制新增钢铁生产能力,加速淘汰落后工艺、装备和产品	在2005年底,中国钢铁行业炼钢产能是4.14亿吨,轧钢产能是4.20亿吨。2006年新建炼钢产能6200万吨,2007年新建轧钢产能7900万吨。 <sup>42</sup> 但是,在2008年开始的几个月,新建的产能开始减少。 <sup>43</sup> 淘汰落后产能的进展较慢。到2007年中期为止,十个与国家发改委签约的省份,只完成了铁产量目标的43%,钢产量目标的36%。 <sup>44</sup>	国务院召开淘汰钢铁产业落后产能工作会议。国家发改委和18个省市签订合同,到2010年淘汰钢铁行业落后产能7776万吨。 <sup>45</sup>	在2006年到2007年,新建产能没有被全部控制。在2010年淘汰落后产能道路还很长。 评估: Q																		
34	推进钢铁工业发展循环经济	2006年到2007年,钢铁行业能源效率和排放的下降取得显著的成绩,如下所示 <sup>46</sup> (%,同比,每吨钢):		评估: S																		
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>指标</th> <th>2006</th> <th>2007年1月到10月</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>综合能源消耗</td> <td>-7.10</td> <td>-2.32</td> </tr> <tr> <td>净水的消耗</td> <td>-14.90</td> <td>-16.24</td> </tr> <tr> <td>烟尘排放</td> <td>-2.99</td> <td>-0.82</td> </tr> <tr> <td>粉尘排放</td> <td>-1.76</td> <td>-1.48</td> </tr> <tr> <td>二氧化硫排放</td> <td>-4.10</td> <td>-0.40</td> </tr> </tbody> </table>	指标	2006	2007年1月到10月	综合能源消耗	-7.10	-2.32	净水的消耗	-14.90	-16.24	烟尘排放	-2.99	-0.82	粉尘排放	-1.76	-1.48	二氧化硫排放	-4.10	-0.40		
指标	2006	2007年1月到10月																				
综合能源消耗	-7.10	-2.32																				
净水的消耗	-14.90	-16.24																				
烟尘排放	-2.99	-0.82																				
粉尘排放	-1.76	-1.48																				
二氧化硫排放	-4.10	-0.40																				
35	通过跨地区的兼并重组,建设具有国际竞争力的大型钢铁集团		按产量把钢铁企业分成若干组,考察各组在行业总产量中的比重(下表 <sup>47</sup> ),可以发现,最大和最小两个组的地位日益加强。这一趋势在另一组数据中得到证实 <sup>48</sup> :在2004年到2006年期间,十大生产	大企业扩张很快,小企业的市场份额扩张也很快。																		

<sup>41</sup> 数据来源: 中国二手设备网 [http://www.fengji.com/html/113/news\\_show\\_113026.html](http://www.fengji.com/html/113/news_show_113026.html)

<sup>42</sup> [http://blog2.eastmoney.com/blog\\_look1.asp?deuser\\_name=zzmm1234&dcblog\\_id=460453](http://blog2.eastmoney.com/blog_look1.asp?deuser_name=zzmm1234&dcblog_id=460453)

<sup>43</sup> <http://www.chinaccm.com/51/5105/510501/news/20070625/094134.asp>

<sup>44</sup> 数据来源: [http://www.tncsteel.com/data/2007/0906/article\\_23250.php](http://www.tncsteel.com/data/2007/0906/article_23250.php)

<sup>45</sup> <http://finance.sina.com.cn/roll/20071228/02301893732.shtml>

<sup>46</sup> 数据来源: 和讯网 <http://news.hexun.com/2007-12-14/102300461.html>

		<p>商的市场份额为 34%，第 61 位以下的生产商的市场份额从 2004 年的 17% 上升到 2006 年的 23%。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>分组 (百万吨)</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>&gt;10</td> <td>12</td> <td>30</td> <td>32</td> </tr> <tr> <td>5-10</td> <td>33</td> <td>19</td> <td>19</td> </tr> <tr> <td>2-5</td> <td>29</td> <td>23</td> <td>22</td> </tr> <tr> <td>1-2</td> <td>10</td> <td>9</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>&lt;1</td> <td>16</td> <td>19</td> <td>21</td> </tr> </tbody> </table>	分组 (百万吨)	2004	2005	2006	>10	12	30	32	5-10	33	19	19	2-5	29	23	22	1-2	10	9	7	<1	16	19	21	评估: S
分组 (百万吨)	2004	2005	2006																								
>10	12	30	32																								
5-10	33	19	19																								
2-5	29	23	22																								
1-2	10	9	7																								
<1	16	19	21																								
36	控制电解铝产业的产量	<p>电解铝产量看来并没有被控制，</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>年份</th> <th>电解铝产量<sup>49</sup> (百万吨)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2004</td> <td>10.7</td> </tr> <tr> <td>2005</td> <td>12</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>14.5</td> </tr> </tbody> </table>	年份	电解铝产量 <sup>49</sup> (百万吨)	2004	10.7	2005	12	2006	14.5	评估: Q																
年份	电解铝产量 <sup>49</sup> (百万吨)																										
2004	10.7																										
2005	12																										
2006	14.5																										
37	发展氧化铝的生产	<p>氧化铝的生产大量增加</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>年份</th> <th>氧化铝产量<sup>50</sup> (百万吨)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2004</td> <td>9.6</td> </tr> <tr> <td>2005</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>27</td> </tr> </tbody> </table>	年份	氧化铝产量 <sup>50</sup> (百万吨)	2004	9.6	2005	15	2006	27	评估: S																
年份	氧化铝产量 <sup>50</sup> (百万吨)																										
2004	9.6																										
2005	15																										
2006	27																										
38	在油品消费集中区域以扩建为主适度扩大炼油生产能力，在无炼油工业的油品消费集中区域合理布局新项目，在生产能力相对过剩区域控制炼油规模	<p>下表<sup>51</sup>显示九个省在“十一五”规划期间建设新建炼油产业的省份的具体情况。除辽宁，新疆和天津外，大部分是消费地区。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>省份</th> <th>汽油消费占生产百分比</th> <th>“十一五”规划期间新建炼油行业产能 (百万吨)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>福建</td> <td>47.6</td> <td>12</td> </tr> <tr> <td>广东</td> <td>52.0</td> <td>18</td> </tr> <tr> <td>广西</td> <td>13.2</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>海南</td> <td>0</td> <td>8</td> </tr> <tr> <td>辽宁</td> <td>271</td> <td>20</td> </tr> </tbody> </table>	省份	汽油消费占生产百分比	“十一五”规划期间新建炼油行业产能 (百万吨)	福建	47.6	12	广东	52.0	18	广西	13.2	10	海南	0	8	辽宁	271	20	评估: S						
省份	汽油消费占生产百分比	“十一五”规划期间新建炼油行业产能 (百万吨)																									
福建	47.6	12																									
广东	52.0	18																									
广西	13.2	10																									
海南	0	8																									
辽宁	271	20																									

<sup>47</sup> 数据来源: <http://content.caiyun.com/NE/00/d9/NE00049jb.shtml>

<sup>48</sup> 数据来源: <http://content.caiyun.com/NE/00/d9/NE00049jb2.shtml>

<sup>49</sup> 数据来源: [http://www.singtaonet.com/trade/200701/t20070131\\_443179.html](http://www.singtaonet.com/trade/200701/t20070131_443179.html)

<sup>50</sup> 数据来源: <http://www.mmim.com/SRD1220399/>

		山东 101 天津 122 新疆 225 浙江 78	10 7.5 10 12			
39	在能源产地和粮棉主产区建设百万吨级尿素基地	八个尿素生产基地已经或即将开工建设。八个中的三个在内蒙古（能源生产省份），两个在新疆（能源、粮食和棉花生产省份），青海（能源生产），一个在安徽（粮食主产省份）。 <sup>52</sup>				评估：S
40	在青海，新疆建立钾肥生产基地	青海的盐湖集团具有国内生产能力的80%。第二阶段的百万吨钾肥项目也正在建设之中。 <sup>53</sup> 据报道，生产规模达1.2百万吨的罗布湖生产基地项目正顺利推进，预计于2008年底投产。 <sup>54</sup>				评估：S
41	控制农药的产量，发展高效，低毒，低残留的农药	化学农药的年生产量2006年增长24.3%，2007年 <sup>55</sup> 增长20.2%。2008年1月 <sup>56</sup> ，包括甲胺磷在内的五种高毒性杀虫剂被禁止生产、销售和使用的。				评估：S
42	以节约能源资源、保护生态环境和提高产品质量档次为重点，促进建材产业结构调整和产业升级	能源效率和排放控制的如下关键指标 <sup>57</sup> 说明取得了重要的进展				评估：S
		指标	2005	2006	2007	
		综合能源消耗 <sup>58</sup> （吨标准煤每10000元增加值）	6.14	5.65	5.10	
		水泥行业	14.06	12.56	12.05	
		烟尘和粉尘排放（吨每10000元增加值）	0.071	0.058		
		二氧化硫排放（吨每10000元增加值）	0.017	0.014		
		二氧化碳排放（吨每10000元增加值）		6.23	5.32	

<sup>51</sup> 国家统计局, wind 资讯

<sup>52</sup> 中国拟在建项目网 [www.bhi.com.cn](http://www.bhi.com.cn)

<sup>53</sup> <http://finance.sina.com.cn/stock/t/20070323/10201284564.shtml>

<sup>54</sup> <http://byg.news.xjnews.cn/html/200709/6/20070906120604.htm>

<sup>55</sup> 国家统计局

<sup>56</sup> <http://www.agrichem.cn/news/2008/11/11/200811117332956699.shtml>

<sup>57</sup> 2005 年数据来自“产业发展迅猛，全球性建材企业呼之欲出”，[www.bmlink.com/news/html/news\\_Info82\\_099550717.html](http://www.bmlink.com/news/html/news_Info82_099550717.html)；“2006 年建材工业快速稳定发展”，[www.3869.com/newshop/news\\_call/news\\_02/200714/200714225217.asp](http://www.3869.com/newshop/news_call/news_02/200714/200714225217.asp)。2006 年数据来自“张人为：增强责任感和使命感大力推进建材循环经济的发展”，[www.cs.ecitic.com/news/NewsContent.jsp?docId=1161631](http://www.cs.ecitic.com/news/NewsContent.jsp?docId=1161631)。2007 年数据来自“十一五期间建材工业万元增加值能耗下降 20%”，[www.c-bm.com/hydt/lianjieI.asp?id=29663](http://www.c-bm.com/hydt/lianjieI.asp?id=29663)；“2007 年建材工业万元增加值综合能耗下降 11%”，[www.c-bm.com/hydt/lianjieI.asp?id=28843](http://www.c-bm.com/hydt/lianjieI.asp?id=28843)；“张人为：增强责任感和使命感大力推进建材循环经济的发展”，[www.house.northeast.cn/system/2007/09/01/050957270.shtml](http://house.northeast.cn/system/2007/09/01/050957270.shtml)。

<sup>58</sup> “十一五期间建材工业万元增加值能耗下降 20%”，[www.c-bm.com/hydt/lianjieI.asp?id=29663](http://www.c-bm.com/hydt/lianjieI.asp?id=29663)；“2007 年建材工业万元增加值综合能耗下降 11%”，[www.c-bm.com/hydt/lianjieI.asp?id=29663](http://www.c-bm.com/hydt/lianjieI.asp?id=29663)；“2006 年建材工业综合能耗下降 11.35%”，<http://house.northeast.cn/system/2007/09/01/050957270.shtml>。

43	在条件允许的地方，发展日产5000吨及以上的新型干法水泥生产	新型干法窑水泥的市场份额从2005年的40%提高到2007年的55%。 <sup>59</sup> 在2007年，8千万的落后产能被淘汰。 <sup>60</sup>	评估：S
44	提高玻璃等建筑材料质量及加工深度	高质量浮法玻璃和特种玻璃的市场份额是2005年是23%，2006年为25%。 <sup>61</sup>	评估：S
45	大力发展能源节约型、环境友好型建筑材料	新型墙体材料在总产量中的份额从2005年的40%增加到2006年的46%。 <sup>62</sup>	评估：S

<sup>59</sup> 数据来自“建材工业‘十一五’发展规划纲要发布”，[www.sz-sinoma.cn/UploadPDF/UploadPDF/200737132754291.pdf](http://www.sz-sinoma.cn/UploadPDF/UploadPDF/200737132754291.pdf)；“孔祥忠：水泥工业的结构调整和科技进步”，[info.bm.hc360.com/2007/04/02142450227.shtml](http://info.bm.hc360.com/2007/04/02142450227.shtml)；“我国新型干法水泥比重提高到55%以上”，[www.bm.cei.gov.cn/allfile/12/2008021815085812023.asp](http://www.bm.cei.gov.cn/allfile/12/2008021815085812023.asp)。

<sup>60</sup> “建材工业2007年取得的成就及2008年发展重点”，<http://www.c-bm.com/news/2008/1-10/B9740705.htm>。

<sup>61</sup> 数据来自“建材工业‘十一五’发展规划纲要发布”，[www.sz-sinoma.cn/UploadPDF/UploadPDF/200737132754291.pdf](http://www.sz-sinoma.cn/UploadPDF/UploadPDF/200737132754291.pdf)；“建筑与工业玻璃的结构优化有了新的进步”，[www.bm.cei.gov.cn/allfile/04/2008022209064804008.asp](http://www.bm.cei.gov.cn/allfile/04/2008022209064804008.asp)；“产业发展迅猛，全球性建材企业呼之欲出”，[www.bmlink.com/news/html/news\\_Info82\\_099550717.html](http://www.bmlink.com/news/html/news_Info82_099550717.html)；“平板玻璃工业：结构调整任重道远”，[www.bmlink.com/news/html/news\\_Info82\\_099718017.html](http://www.bmlink.com/news/html/news_Info82_099718017.html)。

<sup>62</sup> 数据来自“建材工业‘十一五’发展规划纲要发布”，[www.sz-sinoma.cn/UploadPDF/UploadPDF/200737132754291.pdf](http://www.sz-sinoma.cn/UploadPDF/UploadPDF/200737132754291.pdf)；“全国新型墙体材料现场经验交流会在杭州召开”，[www.52jew.com/news/Article/HTML/4697.html](http://www.52jew.com/news/Article/HTML/4697.html)。

## 附录四：“社会主义新农村”

“社会主义新农村”建设在“十一五”规划当中的内容主要包括以下几个方面：

1. 发展现代农业：
  - 提高农业生产力；
  - 推动农业产业结构调整；
  - 改善农业服务体系；以及
  - 完善农产品流通体系（市场）。
2. 增加农民收入：
  - 增加农业收入；
  - 增加非农产业收入；以及
  - 进一步完善“增收减负政策”。
3. 改善农村生活条件：
  - 加强农村基础设施建设；
  - 加强农村环境保护；
  - 发展农村医疗卫生服务；以及
  - 建立农村社会保障。
4. 培养新型农民：
  - 进一步普及和巩固农村义务教育；
  - 加强对农村劳动力的技能培训；以及
  - 发展农村文化事业。
  -
5. 加大对农业和农村的财政投入
6. 深化农村改革

附录五：国家发改委对农业和农村发展的投入

投资种类	每年资金量						项目描述	针对地区
	2003	2004	2005	2006	2007			
<b>I. 农林水利和气象</b>	<b>193</b>	<b>190</b>	<b>106.2</b>	<b>106</b>	<b>181</b>			
1. 重点水利工程	115	85	51.7	32	81.5	针对大江大河水利工程和大坝安全	大江大河流经省份	
2. 危险水库除险加固	46	41	20	25	32	危险水库大坝的加固	根据有关程序确定为“危险”级别的水库大坝	
3. 大型灌区节水改造	15	13	24.5	21	21	对主要大坝、二级坝和及其他设施的后续建设和改造	全国	
4. 水源保护	7	5	2	1	2	对水源地城市生活污水和工业污水的控制	北京周边	
5. 气象雷达和卫星	10	6	4	3	3.92	天气雷达和气象卫星的建设	部分省份	
6. 其他		40	4	24	41	其他水利工程	全国	
<b>II. 森林和生态保护</b>	<b>91</b>	<b>70</b>	<b>100.6</b>	<b>58.5</b>	<b>77</b>			
天然林资源保护和退耕还林还草	51	17	33	19.5	21	森林防火；育林；技术支持；长江上游和黄河上中游荒地、坡地的还林还草	有关省份	
沙尘暴防治工程	16	32	16	10	14	在沙尘暴形成地区实行禁牧，草场管理，生态恢复，生态育林，对坡地荒地实行还林还草，综合流域治理	北京，河北，内蒙古	
重点防护林和森林防火工程	20	15	12	15	22	森林防火，造林，坡地生态林，天然林保护，湿地保护，野生动植物保护	部分省份	
天然草场改良	4	6	36.6	10	15	西部省区草场围栏建设	西部省区	
其他			3	4	5	其他生态林建设	全国	
<b>III. 农业综合生产力</b>	<b>34</b>	<b>36</b>	<b>25.2</b>	<b>35.5</b>	<b>50.23</b>			

投资种类	每年资金量				项目描述	针对地区
优质粮生产	10	10	11.5	16	484 个主要产粮县, 5000 万亩标准农田, 398 个特殊品种培育工程, 321 个虫害防治区, 8 万套现代化农业设备	13 个产粮大省
良种工程和其他农业项目	18	14	8.2	21	建立国家和地方的品种改良中心和种子基地; 建立种子质量鉴定中心和作物检测站	部分省份
动植物保护	16	12	5	12	建立和完善动物疫病的监测、预警、预防和控制, 加强检验检疫和技术支持	部分省份
其他			2	1.3	其他农产品	部分省份
<b>IV. 改善农村生产生活条件</b>	<b>184</b>	<b>176</b>	<b>149</b>	<b>219</b>		
安全饮用水	28	18	20	64	提供安全的饮用水, 重点是高氟和高砷地区	全国, 重点是中西部地区
农村道路和电网	66	72	51	72.9	建设农村道路; 实现电网入村	
沼气	10	10	10	25	沼气池建设	大多数省份
扶贫	80	76	68	57	贫困地区的基础设施建设	部分省份
<b>其他</b>	<b>502</b>	<b>472</b>	<b>381</b>	<b>528</b>		
					农村寄宿学校的建设和修缮 (改善住宿条件)	部分省份
					建设远程教育教学点和计算机房	部分省份
					建设农村职业学校	部分省份
					建设农村电视中转站	部分省份
					扩建和修缮村级医疗所, 乡镇卫生院, 县级医院和妇幼保健站	部分省份
					建立农产品批发市场信息体系	部分省份

### 附录六：劳动力转移项目和措施

序号	项目名称	启动时间	培训人数	中央财政投入
1.	绿色证书项目	1990年进行试点, 1994年起开始实施	到2006年底为止已培训2900万人; 1300万获得绿色证书	无
2.	新型农民科技培训工程 (从绿色证书项目演变而来)	2006年	覆盖300个县, 1万个村, 培训40万人; 2007年: 覆盖600个县, 2万个村, 培训80万人; 目标是在“十一五”期间共覆盖20万个村, 培训800万人	2006年为1亿元; 2007年为2亿元; 平均每人250元。
3.	百万职业学校毕业生就业工程	2006年	目标是在10年内培训100万学生; 2006年已经培训10万人。	无专门财政支持; 是其他支持项目的组成部分(对农村职业学校的财政支持)
4.	农村实用技术培训	每年	约2000万人	无
5.	农业科技入户示范工程	2005年	2005年在100个县培训10万人; 2006年在200个县培训20万人; 2007年在300个县培训25万人。	2005年为3000万元; 2006年为5000万元; 2007年为6000万元
6.	农民科技书屋工程	2003年	2003年建立书屋625个; 2004年为1000个; 2005年为471个; 2006年为800个。	2003年至2007年总投入为1300万元; 平均每个书屋4500元。
7.	国家优秀农村人才奖章工程	2000年	每三年表彰一次; 2000年有10人获奖; 2003年为50人; 2007年为100人。	2000年至2007年共投入200万元
8.	中华农业英才奖	2005年	每两年评选一次, 每人颁发20万元奖金。	2005至2007年共投入400万元(20名获奖者的奖金)
9.	农村劳动力转移培训的“阳光计划”	2004年	2004年培训250万人; 2005年培训280万人; 2006年培训350万人; 2007年培训350万人。	2004年: 2.5亿元 2005年: 4亿元 2006年: 6亿元 2007年: 9亿元  2004至2007年中央财政共投入21.5亿元, 省级财政共投入16亿元。

## 附录七：中国“十一五”规划期间主要的社会保障政策和制度(2005年-2008年)

领域	主要的政策和制度
<b>社会保险</b>	
养老保险	<ul style="list-style-type: none"> <li>关于完善企业职工基本养老保险制度的决定(国发[2005]38号)</li> <li>关于推进企业职工基本养老保险省级统筹有关问题的通知(劳社部发[2007]3号)</li> <li>关于进一步做好扩大做实企业职工基本养老保险个人账户试点工作有关问题的通知(劳社部发[2007]6号)</li> <li>事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案(文号是国发[2008]10号,2008年2月经国务院批准同意)</li> <li>关于做好原有企业年金移交工作的意见(劳社部发[2007]12号)</li> </ul>
失业保险	<ul style="list-style-type: none"> <li>国务院关于做好促进就业工作的通知(国发[2008]5号)</li> <li>关于适当扩大失业保险基金支出范围试点有关问题的通知(劳社部发[2006]5号)</li> </ul>
工伤保险	<ul style="list-style-type: none"> <li>工伤保险条例修订(草案)</li> <li>关于实施农民工“平安计划”加快推进农民工参加工伤保险工作的通知(劳社部发[2006]19号)</li> <li>关于做好建筑施工企业农民工参加工伤保险有关工作的通知(劳社部发[2006]44号)</li> </ul>
社会保险行政管理和财务管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>社会保险基金监督管理办法[草稿]</li> <li>关于完善社会保障制度管理的指导意见(劳社部发[2006]10号)关于进一步加强的社会保险稽核工作的通知(劳社部发[2005]4号)</li> <li>关于开展社会保险基金非现场监督工作的通知(劳社部发[2005]13号)</li> </ul>
全国社会保障基金	<ul style="list-style-type: none"> <li>全国社会保障基金境外投资管理暂行规定(2005年5月颁布)</li> </ul>
<b>社会救助</b>	
综合	<ul style="list-style-type: none"> <li>社会救助法[草案]</li> </ul>
城乡低保	<ul style="list-style-type: none"> <li>关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知(国发[2007]19号)</li> <li>关于进一步提高城乡低保补助水平妥善安排当前困难群众基本生活的通知(财政部和民政部,2008年2月)</li> <li>关于妥善安排城市居民最低生活保障家庭生活有关问题的通知(民发[2007]120号)</li> <li>关于开展基层低保工作规范化建设活动的通知(应为民函[2007]177号,2007年6月)</li> </ul>
农村五保供养	<ul style="list-style-type: none"> <li>农村五保供养工作条例(国务院令 第456号,2006年1月)</li> <li>关于农村五保供养服务机构建设的指导意见(民发[2006]107号)</li> <li>民政部、国家发展和改革委员会、财政部关于贯彻落实《农村五保供养工作条例》的通知(民发[2006]146号)</li> <li>关于印发《“农村五保供养服务设施建设霞光计划”实施方案》的通知(民发[2006]206号)</li> </ul>
自然灾害	<ul style="list-style-type: none"> <li>国家综合减灾“十一五”规划(国办发[2007]55号,2007年8月)</li> <li>应对自然灾害工作规程(修订稿)(文号为民函[2006]92号)</li> </ul>
被征地农民救助	<ul style="list-style-type: none"> <li>转发劳动保障部关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知(国办发[2006]29号)</li> <li>关于切实做好被征地农民社会保障工作有关问题的通知(劳社部发[2007]14号)</li> </ul>
临时困难救助	<ul style="list-style-type: none"> <li>关于进一步建立健全临时救助制度的通知(民发[2007]92号)</li> </ul>
<b>就业</b>	
劳动合同、劳动者权益和争议解决	<ul style="list-style-type: none"> <li>劳动合同法(2008年6月颁布)</li> <li>就业促进法(2008年8月颁布)</li> <li>劳动争议调解仲裁法(2008年12月颁布)</li> </ul>
农民工	<ul style="list-style-type: none"> <li>国务院关于解决农民工问题的若干意见(国发[2006]5号)</li> <li>关于贯彻落实国务院关于解决农民工问题的若干意见的实施意见(劳社部发</li> </ul>

	<p>[2006]15号)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 关于实施农民工“平安计划”加快推进农民工参加工伤保险工作的通知（劳社部发[2006]19号)</li><li>• 关于做好建筑施工企业农民工参加工伤保险有关工作的通知（劳社部发[2006]44号)</li></ul>
--	--

## 附录八：中国城镇养老保险制度主要政策变动一览表

与以前国发[1997]26号文关于城镇养老保险制度的政策规定相比，国发[2005]38号文中的政策进行了调整，下表就其中主要的政策调整进行了归纳总结。

	国发[1997]26号	国发[2005]38号
个人账户	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 个人工资的 11%</li> <li>· 个人缴费 8% + 企业缴费 3%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 个人账户规模为个人工资的 8%</li> <li>· 全部由个人缴费形成</li> </ul>
养老金	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 基础性养老金 + 个人账户养老金</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 基础性养老金 + 个人账户养老金</li> <li>· 养老金与缴费年限挂钩</li> </ul>
* 基础性养老金	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 基础性养老金 = 当地平均工资 × 20%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 基础性养老金 = (当地月平均工资 + 个人指数化月平均缴费工资) / 2 × 缴费年限 (年) × 1%</li> </ul>
* 个人账户养老金	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 个人账户养老金 = 个人账户储存额 / 120</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 个人账户养老金 = 个人账户储存额 / 计发月数</li> <li>· 计发月数根据城镇居民平均预期寿命、退休年龄和利率等因素确定。</li> </ul>
覆盖范围	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 个体工商户和灵活就业人员是否参保由各地自行决定</li> <li>· 个体工商户和灵活就业人员的特殊参保政策由省级人民政府决定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 个体工商户和灵活就业人员应参保缴费</li> <li>· 缴费总额 = 当地平均工资 × 20%</li> <li>· 待遇水平与企业职工相同</li> </ul>

## 附录九：中国“十一五”规划重点卫生政策(2005-2008)

近期出台的卫生政策文件:

领域	重点政策和规范
<b>卫生融资和保障</b>	
合作医疗制度	《国务院办公厅转发卫生部等部门关于建立新型农村合作医疗制度意见的通知》(国办发[2003]3号) 《国务院办公厅转发卫生部等部门关于进一步做好新型农村合作医疗试点工作指导意见的通知》(国办发[2004]3号) 《关于加快推进新型农村合作医疗试点工作的通知》(卫农卫发[2006]13号) 《财政部卫生部关于调整中央财政新型农村合作医疗补助资金拨付办法有关问题的通知》(财社[2007]5号) 《关于完善新型农村合作医疗统筹补偿方案的指导意见》(卫农卫发[2007]253号) 《卫生部关于新型农村合作医疗信息系统建设的指导意见》(卫农卫发[2006]453号) 卫生部、财政部《关于做好2007年新型农村合作医疗工作的通知》(卫农卫发[2007]82号) 《关于做好2008年新型农村合作医疗工作的通知》(卫农卫发[2008]17号)
城镇职工基本医疗保险	《关于推进混合所有制企业和非公有制经济组织从业人员参加医疗保险的意见》(劳社厅发[2004]5号) 《关于开展农民工参加医疗保险专项扩面行动的通知》(劳社厅发[2006]11号) 《关于促进医疗保险参保人员充分利用社区卫生服务的指导意见》(劳社部发[2006]23号)
城镇居民	《关于做好城镇困难居民参加城镇居民基本医疗保险有关工作的通知》(民发[2007]156号) 《国务院关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》(国发[2007]20号) 《关于城镇居民基本医疗保险医疗服务管理的意见》(劳社部发[2007]40号) 国务院成立城镇居民基本医疗保险部际联席会议(发改委网站,2007年5月18日) 《关于印发城镇居民基本医疗保险经办管理服务工作的通知》(劳社部发[2007]34号)
医疗救助	《民政部、卫生部、财政部关于实施农村医疗救助的意见》(民发[2003]158号) 《财政部民政部关于印发〈农村医疗救助基金管理试行办法〉的通知》(财社[2004]1号) 财政部、民政部《关于加强城市医疗救助基金管理的意见》(财社[2005]39号) 《国务院办公厅转发民政部等部门关于建立城市医疗救助制度试点工作意见的通知》(国办发[2005]10号) 民政部、卫生部、财政部《关于加快推进农村医疗救助工作的通知》(民发[2005]121号)
<b>卫生服务提供</b>	
农村社区	党中央、国务院《关于进一步加强农村卫生工作的决定》(中发[2002]13号) “十一五”时期中国推进农村卫生事业改革与发展的基本思路和总体目标,2005 《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》(中发[2006]1号) 《关于印发〈农村卫生服务体系建设和发展规划〉的通知》(卫规财发[2006]340号) 《关于农村卫生事业补助政策的若干意见》(财社[2003]14号) 《关于印发〈中央预算内专项资金(国债)村卫生室建设指导意见〉的通知》(卫办规财发[2007]138号)
城市社区	《国务院关于发展城市社区卫生服务的指导意见》(国发[2006]10号) 《关于印发〈城市社区卫生服务机构设置和编制标准指导意见〉的通知》(中央编办发[2006]96号) 《关于城市社区卫生服务中心、站基本标准的通知》(卫医发[2006]240号) 《关于印发〈城市社区卫生服务机构管理办法(试行)〉的通知》(卫妇社发[2006]239号) 卫生部、国家中医药管理局《关于在城市社区卫生服务中充分发挥中医药作用的意见》(国中医药发[2006]36号)

	<p>国家发改委、卫生部《关于加强城市社区卫生服务机构医疗服务和药品价格管理意见的通知》（发改价格[2006]1305号）</p> <p>财政部、国家发改委、卫生部《关于城市社区卫生服务补助政策的意见》（财社[2006]61号）</p> <p>《关于印发〈公立医院支援社区卫生服务工作意见〉的通知》（卫医发[2006]244号）</p> <p>《关于促进医疗保险参保人员充分利用社区卫生服务的指导意见》（劳社部发[2006]23号）</p> <p>《关于加强城市社区卫生人才队伍建设的指导意见》（国人部发[2006]69号）</p> <p>《关于印发社区卫生服务机构用药参考目录的通知》（卫医发[2007]251号）</p>
人力资源	<p>《关于城市医疗卫生机构新聘人员取得医师执业证书后定期到农村服务的规定》（卫人发[2004]115号）</p> <p>《卫生部关于加强“十一五”期间卫生人才队伍建设的意见》（2006）</p> <p>《加强卫生职业教育的指导意见》（2006）</p>
<b>食品安全和药品</b>	<p>《中华人民共和国药品管理法》（中华人民共和国主席令第45号），2001</p> <p>《中华人民共和国药品管理法实施条例》（国务院令第360号），2002</p> <p>《麻醉药品和精神药品管理条例》（国务院令第442号），2005</p> <p>《疫苗流通和预防接种管理条例》（国务院令第434号），2005</p> <p>《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》（国务院令第503号），2007</p> <p>《进口药材管理办法（试行）》（国家食品药品监督管理局令第22号），2005</p> <p>《医疗机构制剂配制监督管理办法（试行）》（国家食品药品监督管理局令第18号），2005</p> <p>《药品流通监督管理办法》（国家食品药品监督管理局令第26号），2006</p> <p>《药品召回管理办法》（国家食品药品监督管理局令第29号），2007</p> <p>《药品注册管理办法》（国家食品药品监督管理局令第28号），2007</p> <p>《卫生部关于进一步加强医疗器械集中采购管理的通知》（卫规财发[2007]208号）</p> <p>《关于印发〈药物非临床研究质量管理规范认证管理办法〉的通知》（国食药监安[2007]214号）</p> <p>《国家食品药品监督管理局听证规则（试行）》（国家食品药品监督管理局令第23号），2006</p> <p>《关于进一步整顿药品和医疗服务市场价格秩序的意见》（发改价格[2006]912号）</p> <p>关于印发《关于贯彻落实〈国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定〉的实施意见》的通知（国食药监办[2007]541号）</p> <p>《关于加强医疗机构价格管理控制医药费用不合理增长的通知》（卫规财发[2008]6号）</p> <p>《卫生部办公厅关于印发〈卫生部甲类大型医用设备配置审批工作制度（暂行）〉的通知》（卫办规财发[2008]8号）</p>
<b>公共卫生</b>	<p>《突发公共卫生事件应急条例》（国务院令第376号），2003</p> <p>《疫苗流通和预防接种管理条例》（国务院令第434号），2005</p> <p>《艾滋病防治条例》（国务院令第457号），2006</p> <p>《护士条例》（国务院令第517号），2008</p> <p>中共中央、国务院《关于卫生改革与发展的决定》（中发[1997]3号）</p> <p>《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，2006</p> <p>卫生部印发的《妇幼保健机构管理办法》（卫妇社发[2006]489号）</p>
<b>长期发展规划</b>	<p>《卫生“十五”规划》</p> <p>《卫生事业发展“十一五”规划》</p> <p>《国家食品药品安全“十一五”规划》</p> <p>《中医药事业发展“十一五”规划》</p> <p>《中国2001—2015年卫生人力发展纲要》</p> <p>《国家环境与健康行动计划(2007—2015)》</p> <p>《中国农村初级卫生保健发展纲要（2001-2010年）》</p> <p>《全国亿万农民健康促进行动规划（2006-2010年）》</p> <p>《中国遏制与防治艾滋病行动计划（2006-2010年）》</p> <p>《农村卫生服务体系建设与发展规划》</p>

## 附录十：主要教育指标（2006年）

主要教育指标		中国	高收入国家	中等收入国家	东亚和太平洋地区
教育投入					
	公共教育支出占 GDP 的百分比	3.01	5.4	4.3	3.5
毛入学率					
	小学生师比	19	16	20	19
	学前教育	39	78		41
	小学教育	111	101	112	111
	中学教育	76	101	78	72
	高等教育	22	67	27	20
教育产出					
	成年人识字率	95（男性）	99（男性）	93（男性）	95（男性）
		87（女性）	98（女性）	87（女性）	87（女性）

数据来源：2008年《世界银行发展指标》2006年《中国教育统计年鉴》。

## 附录十一：“十一五”规划资源和环境目标的主要政策和规定

领域	相关的关键政策和规定
污染控制和循环经济	中华人民共和国环境影响评价法, 2003 排污费征收使用管理条例, 2003 中华人民共和国清洁生产促进法 , 2002-06-29 建设项目环境保护管理程序, 1990
水污染	中华人民共和国水污染防治法, 1984
空气污染	中华人民共和国大气污染防治法 , 2000-04-29 中华人民共和国节约能源法 ,2007-10-30
固体废弃物	中华人民共和国固体废物污染环境防治法, 2004-12-29
水资源效率	中华人民共和国水法 ,2002 取水许可和水资源费征收管理条例》,2006 取水许可管理办法 ,2008
林业和生态系统	中共中央、国务院关于加快林业发展的决定 中华人民共和国森林法, 1998 修订 中华人民共和国防沙治沙法, 2003-12-03



报告综述及全文可从世界银行中国网站下载  
网址：<http://www.worldbank.org.cn/china>



世界银行驻中国代表处  
中国北京建国门外大街1号国贸大厦2座16层（100004）  
电话：（86-10）5861-7600  
传真：（86-10）5861-7800