

中国 系统性国别诊断



推进更加包容、更可持续的发展

Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

2018

中国 系统性国别诊断

推进更加包容、更可持续的发展

中文译文，仅供参考

©2018版权所有 国际复兴开发银行/世界银行

地址：1818 H Street NW, Washington DC 20433

电话：202-473-1000

网站：www.worldbank.org

电邮：feedback@worldbank.org

本文原版由世界银行以英文发行，书名为《中国系统性国别诊断 推进更加包容、更可持续的发展》，本文为中文译文。本文中文版与英文版在内容上如有任何歧义，以英文版内容为准。

本文由世界银行职员主笔，加上外部贡献完成。本文中所述的发现、阐释和结论未必反映世界银行及其执行董事会或其所代表政府的观点。世界银行不保证文章中所包含的数据的准确性。文章中任何地图所显示的疆界、颜色、名称和其他信息并不代表世界银行的任何部门对任何地区的法律地位的看法，也不意味着对这些疆界的认可或接受。

权利和许可

本书的材料具有版权。由于世界银行鼓励知识传播，本书的全部或部分材料可用于非商业用途的复制和（或）转载，须注明出处。

任何其他关于版权和许可协议的询问，请联系：World Bank Publications, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; 传真: 202-522-2422; 电邮: pubrights@worldbank.org.

封面图片：尹霜林：城市乡村不再遥远

目录

致谢	i
缩略语	iii
概要	v
推动经济向增速放缓但更可持续的增长转型	vi
扶助剩余贫困人口，共享经济增长效益	vii
应对环境污染和气候变化挑战	ix
完善数据信息，消除知识缺口	x
确定优先事项	xi
第一章 开辟“新常态”下的可持续发展道路	1
引言	1
改革力度将决定中国的经济增长前景	2
金融部门改革	5
扩大市场的“决定性作用”与国企改革	8
推动创新，支持生产率驱动型增长	11
产业结构调整的经济和社会成本	14
可持续的城镇化	15
优先事项	17
第二章 共享经济增长效益	19
引言	19
前所未有的减贫成就与仍然面临的挑战	20
收入最低的40%人口共享繁荣	23
空间差距和人口迁移的制度性制约	26
财政（税收与转移支付）再分配政策	29
加强农村农业发展，缩小城乡差距	30
社会保护和扶贫项目	32
贫困人口的教育	34
贫困人口的医疗服务	37
改善扶贫项目的针对性和评估方式	40
优先事项	41
附件:	42

目录

第三章 完善治理与制度以促进发展	47
引言	47
加强地方政府对公共资源的管理	49
改革干部管理制度	51
通过提高透明度来加强问责制	52
建立符合经济发展需要的监管	54
法治与腐败	55
优先事项	57
第四章 推动绿色发展，确保可持续性	59
引言	59
空气污染的威胁	61
中国对气候变化的显著影响	62
促进绿色能源和产业的发展	64
水和土壤污染	65
对自然资源的可持续管理	67
自然灾害	69
强化针对环境的治理与制度	71
完善环境信息	72
优先事项	73
第五章 利用全球贸易和投资	75
引言	75
贸易	76
外商投资	80
全球连通性和“一带一路”倡议	83
优先事项	85

图片目录

图1.1: 中国: 实际GDP增长率	1
图1.2: 中国经济增长核算	2
图1.3: 季度信贷与GDP比率	5
图1.4: 信贷/GDP比率	6
图1.5: 增量资本产出率 (ICOR) 与实际GDP增长率	7
图1.6: 按所有制划分的固定资产投资 (2006–2015年)	8
图1.7: 国有与私营工业企业资产回报率 (1996–2016年)	9
图1.8: 经合组织产品市场监管指标 (2013年)	10
图1.9: 研发支出占GDP比例与人均GDP	12
图2.1: 中国贫困人口比率	19
图2.2: 收入最低的40%人口的人均消费增长 (左图) 和收入份额占比 (右图)	24
图2.3: 基尼系数与人均GDP (2010年美元不变价)	24
图2.4: 中国基尼系数	25
图2.5: 收入最低的40%人口的收入占比与人均GDP对数值	25
图2.6: 城乡差距和省际差距 (左图); 省际差距和省内差距 (县级人均GDP泰尔指数, 右图)	27
图2.7: 贫困率趋同 (左图) 和贫困人口的地区分布 (右图)	27
图2.8: 财政政策的再分配效应	29
图2.9: 农业增长率	30
图2.10: 中国4–5岁儿童入学准备度测试结果分布	35
图2.11: 人口迅速老化, 非传染性疾病负担日益增加	39
图4.1: 能源消费指数、国内生产总值 (GDP) 和城市人口 (1979–2014年)	59
图4.2: 中国私人汽车保有量的增长, 1979–2014	62
图4.3: 中国的地表水质不断改善, 但地下水水质改善进展有限	66
图4.4: 低海拔沿海地区城市人口最多的国家	70
图5.1: 贸易的高速增长	77
图5.2: 出口结构的变化	77

表格目录

表1.1：中国长期GDP增长预测（2014–2020年）	4
表2A.1：中国贫困估算（1981–2012年）	42
表2A.2：按中国贫困线估算的贫困人口	43
表2A.3：中国的全国以及城乡地区贫困率估算：即每天消费不足1.9美元（按2011年的购买力平价计算）的人口所占的比例	44
表2A.4：世界贫困人口估算：采用每天1.9美元（按2011年的购买力平价计算）的贫困线	44
表2A.5：中国各地区农村贫困人口估算	45

致谢

《系统性国别诊断》报告核心团队谨对以下同事、合作伙伴和利益攸关方表示赞赏与感谢：

(a) 财政部，作为世界银行在华窗口单位和本报告的合作伙伴，财政部负责组织其他政府机构参与报告编制工作。财政部动员各省政府和诸多中央部委机构参加磋商活动，并征求各方对最终报告的意见建议。在撰写概念文件阶段，财政部主办了为期半天的研讨会，参会者包括商务部、外交部、科技部和发改委等部委的官员及京沪两地大学和政策研究机构的研究人员。初稿完成后，财政部又组织了多轮部委及机构官员参与的磋商会议；(b) 同行评审人：陈光哲和Martin Rama为报告提出了深思熟虑、切实可行的建议；(c) 诸位发展实践局副局长（按姓名字母排序）：Abhas K. Jha、Bassam Ramadan、Clive G. Harris、David A. Robalino、Elmas Arisoy、Enzo De Laurentis、Francis Ghesquiere、Harry Anthony Patrinos、Iain G. Shuker、James Seward、Jehan Arulpragasam、Julia M. Fraser、Mathew Verghis、Michel Kerf、Mona Haddad、Nathan M. Belete、Ousmane Dione、Paramita Dasgupta、Robert Taliencio、Roberto Tarallo、Salman Zaidi、Stefano Mocchi和Toomas Palu，他们不仅参加了早期的报告大纲讨论，而且一直为报告编制工作提供支持和建议。在此还要特别感谢为本报告撰写了实质性内容的国际金融公司（IFC）和世界银行以下全球发展实践局（GP）：贫困与平等；宏观经济；贸易与投资；治理；金融、竞争力与创新；农业；能源与采掘业；水资源；城市、农村与社会发展；环境与自然资源；交通与数字技术发展；卫生、营养与人口；教育；社保、劳工与就业；(d) 世界银行集团管理层：Victoria Kwakwa、Bert Hofman、Zoubida Allaoua、Vivek Pathak 和 Simon Andrews提供了总体指导。各省有关政府部门针对本报告的结论展开讨论并提供了书面意见，报告团队在此一并谨致谢忱。

《国别诊断》报告编写团队包括下述世行集团员工和咨询专家：

总体领导	世界银行：Hoon S. Soh, Chorching Goh; 国际金融公司：Daniel Street, Catherine Martin; 多边投资担保机构（MIGA）：Paul Barbour
第一章 开辟“新常态”下的 可持续发展道路	核心团队：John Litwack、Elitza Mileva、赵峦、Karlis Smits 专家成员：Ekaterine T. Vashakmadze、Smita Kuriakose、Justin Hill、Bill Maloney、Catherine Martin、张春霖、Daniel Street
第二章 共享经济增长效益	核心团队：赵峦、David Bulman、Samuel Freije-Rodriguez、陈少华 专家成员：Paavo Eliste、刘剑文、Alan Piazza、Elena Glinskaya、Achim Schmillen、王德文、Amer Hasan、Tania Dmytraczenko、刘锐、Paul Procee、Zuzana Stanton-Geddes、Jolanta Kryspin-Watson、Joanna Mclean Masic、Jerry La Forgia、周咏梅、Elin Bergman、Benedicte Leroy De la Briere、Caren Grown、付宁、肖丽萍、韩玮
第三章 完善治理与制度 以促进发展	核心团队：赵敏、Jurgen Rene Blum、Elin Bergman 专家成员：周咏梅、Sylvester Kofi Awanyo、Izzah Malik
第四章 推动绿色发展， 确保可持续性	核心团队：Garo Batmanian、钱蓉 专家成员：Tijen Arin、王晓东、Solvita Klapare、Paul Procee、Zuzana Stanton-Geddes、Binyam Reja、Gailius J. Draugelis、周咏梅、Catherine Martin、Solvita Klapare、Chris J. Sall、Noureddine Berrah、乔文星、Marea Hatzios、Jolanta Kryspin-Watson、Bekele Debele
第五章 利用全球贸易和投资	核心团队：Daniel Street、谭丛炎 专家成员：Cordula Rastogi、Michael Ferrantino、Smita Kuriakose、王君、赖金昌、王颖、黄琳、Ekaterine T. Vashakmadze、Raju Huidrom、Maryla Maliszewska、Csilla Lakatos、Catherine Martin、Alexei Volkov、Daniel Street、Wendy Werner、Paul Barbour、Abdullah Alsabah
编辑支持与后勤协调	杨琳

缩略语

AML	反垄断法	GNI	国民总收入
AMCs	资产管理公司	ICOR	增量资本产出率
APEC	亚太经济合作组织	ICT	信息和通信技术
ASEAN	东南亚国家联盟（东盟）	IFC	国际金融公司
BIT	双边投资协定	IFPRI	国际食物政策研究所
BRI	“一带一路”倡议	IMF	国际货币基金组织
CBRC	中国银行业监督管理委员会	INDC	国家自主贡献预案
CCDI	中央纪律检查委员会	IP	知识产权
CNEMC	中国环境监测总站	IPRs	知识产权
COD	化学需氧量	ITIF	信息技术与创新基金会
CPC	中国共产党	IWEM	水资源与水环境综合管理
ECE	儿童早期教育	LGOP	国务院扶贫开发领导小组办公室
EPBs	环境保护局	MDG	千年发展目标
EU	欧洲联盟（欧盟）	MEP	环境保护部
FAO	联合国粮食及农业组织 （粮农组织）	MLR	国土资源部
FDI	外商直接投资	MOA	农业部
FEAAP	亚太自由贸易区	MOF	财政部
FTAs	自由贸易协定	MOFCOM	商务部
FYP	五年规划	MOHRSS	人力资源和社会保障部
GCI	全球竞争力指数	MOHURD	住房和城乡建设部
GDP	国内生产总值	NBS	国家统计局
GFC	全球金融危机	NCDs	非传染性疾病
GFSR	全球金融稳定性报告	NDC	国家自主贡献
GHG	温室气体	NDRC	国家发展改革委员会（发改委）
		NPL	不良贷款

NPS	国家支付系统	TVET	职业技术教育与培训
NRCMS	新型农村合作医疗制度	UEBMI	城镇职工基本医疗保险
ODA	海外发展援助	URBMI	城镇居民基本医疗保险
ODI	对外直接投资	VAT	增值税
OECD	经济合作与发展组织（经合组织）	WBG	世界银行集团
OFI	其他金融中介机构	WDI	世界发展指标
O&M	运营与维护	WDR	世界发展报告
PADO	扶贫开发纲要	WEF	世界经济论坛
PBOC	中国人民银行	WHO	世界卫生组织
PMR	产品市场监管	WIPO	世界知识产权组织
PPI	生产者价格指数	WMPs	理财产品
PPP	公私合作	WTO	世界贸易组织
PRPD	绩效评分与信息公开		
RCEP	区域全面经济伙伴关系		
R&D	研究与开发（研发）		
RIA	监管影响评价		
SAR	特别行政区		
SASAC	国务院国有资产监督管理委员会		
SCD	系统性国别诊断		
S&E	科学与工程		
SEZs	经济特区		
SIPO	国家知识产权局		
SMEs	中小企业		
SOE	国有企业		
SSA	撒哈拉以南非洲		
SWIID	标准化世界收入不平等数据库		
TFP	全要素生产率		

概要

《中国系统性国别诊断》报告论述了中国以可持续方式，实现消除极端贫困、促进共享繁荣双重目标所面临的主要挑战和机遇¹。报告概括了世界银行集团对中国实现双重目标的关键制约因素所做的分析，它不仅包括世行集团自身的分析判断，而且也反映了现有的研究成果和实证依据。在报告撰写过程中，世行集团工作人员与中国政府部门及其他利益攸关方进行了密切磋商。但是，本报告仅代表世行集团的观点，并不代表政府或其他利益攸关方的意见。

中国共产党第十九次全国代表大会重申了国家对消除贫困、促进共享繁荣与包容性增长的承诺。《国别诊断》报告支持十九大提出的优先事项。中共十九大于2017年10月18日至24日在北京召开，习近平总书记在大会报告中描绘了中国新的长期发展愿景。报告指出，发展是解决国家一切问题的基础和关键，但现在要更加注重发展的质量和均等性。因此，十九大报告将中国社会的“主要矛盾”²重新定义为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。习总书记在报告中强调消除贫困、改善民生、实现共同富裕的重要性。十九大报告特别关注收入不平等、医疗、教育、养老以及空气、水和土壤污染等问题。

中国经济历史性的高增长成就了史无前例的减贫速度和规模。中国通过广泛的改革实现了经济快速增长，从一个以政府为主导的计划性封闭式农业经济体转变为一个市场化的开放型城市经济体。1978年至2014年期间，中国实际人均收入增长16倍，工人实际人均产出提高12倍³。按照每天生活费1.90美元（按购买力平价计）的国际贫困线，中国的极端贫困率从1981年的88.3%下降至2013年的1.9%，这意味着中国经济腾飞使超过8.5亿人摆脱了贫困。

中国经济增速放缓，再平衡进程已经开启。2000–2010年，中国实际国民生产总值（GDP）年均增长10.4%，2012–2015年降到7–8%；2016年增速进一步放缓至6.7%，预计2017年将保持在6.9%这一相对较高的水平。从很多方面看，一个国家到了中国目前的人均收入水平，增速下滑是可预见的，因为要素积累对增长的贡献开始下降。中长期来看，增速很大程度上取决于改革的力度：如果实行重大改革，则2020–2024年期间的预期年均增长率可达6.8%；如果改革有限，则预期年均增长率为5.7%。中国经济正在进行再平衡，目前消费对经济增长的贡献已经超过投资，服务业在经济中的占比也已超过工业。由于世界经济趋于疲弱，全球金融危机前中国的外部盈余占GDP的近10%，现在不到3%。鉴于过去数十年来经济快速增长是减贫的主要推动力，因此需要密切监测经济增速放缓对减

¹ 2013年，世界银行集团设定了指导其业务的两个新目标（称为“双重目标”）：消除极端贫困（到2030年世界极端贫困人口比例减少至少3%以下）与促进共享繁荣（促进各国收入最低的40%人口收入增长）。

² “主要矛盾”是中国共产党提出的一个概念，用于定义国家需要应对的最重大或最紧迫的问题。上次修改社会主要矛盾是在1981年。

³ 数据来源于国家统计局。

贫的影响⁴。而且，对剩余贫困人口而言，经济增长对减贫的作用可能随着时间的推移而下降。此外，中国经济正在经历结构性转型，这给未来的贫困发展动态增加了变数。人口老龄化、向以服务业为主导的经济转型会对贫困产生何种影响，也需要密切监测。

中国正在稳步实现消除极端贫困的目标，但易陷入贫困的人口数量依然相对较大。尽管经济增速放缓，但预计中国将继续在消除极端贫困方面取得显著进展。基于2015年至2018年间 GDP 年增长率从6.9%降到6.5%的假设，世界银行预测，按照每天生活费1.9美元的国际贫困线（按购买力平价计），2018年中国的极端贫困率将降至0.5%⁵。即使增长率再低1个百分点，也不会对贫困预测值产生重大影响。然而，尽管消除极端贫困的进展喜人，但如果按照每天3.10美元生活费的较高国际贫困线（按购买力平价计），中国容易陷入贫困的人口数量仍然相对较大。较高的贫困线用于定位那些中度贫困和容易滑落至贫困线以下的人口。参照较高的贫困线，预计2018年中国的贫困率为3.9%，即有5,460万人生活在贫困线以下。

推动经济向增速放缓但更可持续的增长转型

中国面临的关键中期挑战是，如何有序地推动经济转型，实现增速放缓但更平衡、更可持续的增长，开辟“新常态”下的可持续发展道路。2014年5月，习近平主席提出“新常态”概念，用来描述增速放缓但更加公平高效的经济发展模式。国家“十三五”规划（2016–2020年）体现了中国共产党第十八届三中、四中、五中全会决议精神和习主席“治国理政新理念、新思想和新战略”。为了实现向新常态转型，政府致力于推进创新开放、结构性改革、简政放权、绿色增长以及资源下放等举措。

在增速放缓的形势下，通过促进市场竞争和私营部门发展来推动生产率驱动型增长的政策愈显重要。随着劳动年龄人口不断减少，中国的人口红利消失殆尽。投资水平不太可能持续处于高位，而且投资回报率也已开始下降。因此，现在亟需培育增长新动能，提高经济生产率。具体而言，就是要改善营商环境，开放更多行业促进市场竞争，激励企业家精神，鼓励新企业进场。其中一项要务是国有企业改革，目前国有企业投资依然约占总投资的三分之一。允许私营企业更广泛地参与油气、电力、金融和电信等重要行业，营造更公平的竞争环境，有利于国企在更多竞争中提高绩效。最后，大力推动创新对提高生产率至关重要。中国的研发投入居全球第二位，但仍需关注如何提高研究质量，以及如何把研发投入转化为更高的经济生产率。

在转型过程中还需解决历史遗留的挑战，尤其是金融脆弱性和部分行业产能过剩问题。为应对全球金融危机，中国采取了大规模刺激措施，债务迅速累积。虽然成功避免了经济硬着陆，但之后

⁴ Chen and Ravallion (2007); 以及Montalvo and Ravallion (2010)。

⁵ 世界银行(2016)。

的信贷繁荣导致信贷占GDP比例达到很高水平，尤其是对一个中等收入国家而言，而“影子”银行部门的出现则进一步扩大了金融风险。如果拖延旨在消除金融脆弱性的国内改革，可能会导致未来出现无序去杠杆，带来增长加速下滑的风险。不过，政府认为债务累积和金融业杠杆在可控范围，并相信正在进行的去杠杆改革将会改善债务/GDP比率。为应对危机进行的大规模投资也导致一些重工业部门产能过剩，政府计划降低这些行业的产能，但可能造成大量人员失业。结构转型对长期经济发展有益，但这些效益能实现多少，部分取决于如何管理转型过程、能否有效地缓解与之相伴的失衡和调整的不利影响。通过有针对性的临时收入支持、积极的劳动力市场项目和健全的社会保护项目⁶，妥善处理好政府产业重组计划可能带来的经济和社会问题，这点至关重要。

作为世界最大贸易国，进一步推动经济一体化和全球化可为中国应对当前的挑战提供重大机遇。过去二十年，中国以美元计的出口总额年均增长17%，中国不仅成为世界最大商品出口国，也成为全球生产网络的中心枢纽。同时，中国出口的国内增加值大幅提升，但仍处于相对较低水平。此外，与商品出口相比，服务出口仍相对较少。中国也已成为世界最大的外国直接投资（FDI）目的地国家之一。进一步开放市场不仅可以吸引更多外国投资，还有助于中国加入更多贸易协定，更好地融入世界经济。过去十年来，中国的对外直接投资（ODI）也大幅增加。中国政府提出的“一带一路”等宏大倡议致力于加强基础设施互联互通，中国和其他参与国都将极大受益，但促进政策协调和贸易便利化也很关键。

为了适应更复杂、更开放经济的需要，还应继续完善政府治理和公共制度。中国大部分财政支出发生在省一级和省级以下地方政府，因此加强地方政府公共财政管理是一项重要任务。2014年《预算法》是加强地方政府预算纪律、透明度、问责制和全面性的重要里程碑，但在地方层面推动《预算法》的实施并进行必要的能力建设，还有很多工作要做。提高财政透明度是加强自下而上问责的关键，需要系统性地发挥公民参与机制的作用，加强公众对政府运作的监督。最后，还应加强“监管治理”，使政府能够更有效地制定和实施高质量的规章制度，推动向以市场化为导向的监管环境转型。政府官员在解释和实施法规过程中的自由裁量权导致了寻租行为，因此，改善这些领域的工作，并加强公民监督机制，将有望为政府持续进行的反腐斗争做出重要贡献。为应对以上诸多挑战，中国政府一直致力于在简政放权、信息公开、财税体制、绩效考评等领域推动治理改革。

扶助剩余贫困人口，共享经济增长效益

尽管极端贫困率迅速下降，但中国还有不少剩余贫困人口。农村地区贫困人口依然众多，估计数量在2,520万人（2013年，按购买力平价计算的每天1.90美元国际贫困线）到4,340万人⁷（2016年底，国家贫困线）之间。中国剩余贫困人口大多分布在边远地区、深山区、石山区等交通闭塞和生

⁶ 中国政府倾向使用“社会保障（social security）”一词，而不是“社会保护（social protection）”。在中文语境中，社会保障大部分情况下是指社会保险。世界银行使用的“社会保护”一词，则涵盖了社会保险、社会援助和社会福利等方面。

⁷ 《中华人民共和国2016年国民经济和社会发展统计公报》，2017年2月28日发布。

态脆弱地区，如何精准扶持这些人口是当前减贫工作的一个主要挑战。为此，2014年中国建立了农村贫困人口减贫数据库，为完善精准扶贫项目提供支持。减贫数据库的信息包括剩余贫困人口的地理位置、构成情况、贫困特征及脆弱性风险等。近期的实证研究表明，还可以进一步改进减贫数据库，加强数据库与农村低保名单之间的协调配合⁸。

随着人均消费迅速增长，中国收入最低的40%人口分享到经济繁荣成果，但不平等也快速加大，2008年达到顶点后逐渐回落。中国收入最低的40%人口人均消费增长迅速，表明他们分享到经济繁荣的果实。尽管如此，几十年来这一群体的消费在总消费中的占比不断下滑，直到进入21世纪后稳定在15%左右⁹。同样，21世纪前五年，收入最低的40%人口人均消费增长与全国平均水平的差距扩大，但此后两者趋近。基尼系数也是如此，从20世纪80年代中期的相对较低水平迅速升高到2008年近0.50的高位，随后稳步回落至2015年的0.46。尽管其他一些国家的收入不平等更为严重，但伴随着20世纪80年代中期以来的经济腾飞，中国的不平等加剧相对更快、更持久。高度的不平等也削弱了经济增长对减贫的作用。像大多数国家一样，中国的财富差距可能比收入差距更大。然而，有迹象显示，其他类似的东亚国家也存在这种现象，而且实际上可能比中国更严重¹⁰。

中国的不平等现象主要表现在城乡差距，以及城乡在获取公共服务方面的差距。多项研究显示，城乡不平等是不平等的最大因素。城乡差距导致人们无法平等获得公共服务，是造成整体不平等的重要原因。贫困人口，尤其是农村居民和有随迁儿童的农民工家庭，需要更多优质教育和医疗服务机会。农村儿童和流动儿童由于缺乏早期教育（学前教育）而处于相对劣势。尽管近年来实行了一些改革，但农村学生的高中和大学入学率仍然偏低；在流动人口较多的城市，为随迁子女提供教育机会依然是个难题。为解决这些问题，中国制订了《教育脱贫攻坚“十三五”规划》，重点关注以贫困人口为目标的政策措施，旨在做到“人人有学上、个个有技能、家家有希望、县县有帮扶”。在医疗卫生方面，城乡差距也依然很大，农村地区缺乏可负担的优质基层医疗卫生服务。医疗体系，包括农村基层卫生机构，过于以医院为中心，且碎片化严重。医保制度也没有为贫困人口和农村居民的自付医疗支出提供足够的保障。

尽管部分城乡差距和区域差距是快速发展的自然结果，但制度性因素也加剧了市场驱动的空间不平等。进一步改革政府财政机制和国内人口转移制度有助于缩小差距。地方政府收支不匹配造成了各地福利支出和社会服务的巨大差异。尽管政府间转移支付具有累进性，但由于目前体制下地方政府承担了大部分支出责任，累进程度还不足以补偿缺口。在人口转移限制方面，户籍制度导致外来人口不能在居住城市平等获得社会保险（养老和医疗）和公共服务。这种限制人口流动的制度化障碍拖延了城乡收入趋同发展，使不平等现象更为严重。政府已启动户籍制度重大改革，而持续推进改革将有利于促进劳动力流动，为穷人提供更多就业机会。

⁸ Li Shi (2015); Zuo and others (2016)。

⁹ 世界银行估算，基于国家统计局城镇住户调查和农村住户调查。

¹⁰ 世界银行东亚和太平洋地区研究报告。

扭转农业生产率增速下滑趋势，提高农村收入，对缩小城乡差距极为关键。自20世纪80年代以来，中国农业年均增长率一直位居世界前列。1978年至2008年，农业增加值年均实际增长4.6%。但20世纪90年代开始，农业产出增长率持续下滑，反映了农业投入对产出增长的影响不断下降，特别是化肥投入。展望未来，提高农业部门的资源利用效率和竞争力十分关键。政府已经认识到有必要改革农业支持项目，追求更可持续的绿色农业发展，同时农业部门自身也正在经历从重视数量到更加重视质量、品种、安全和环保成果的转型。

中国在扩大社会保护体系和扶贫项目方面取得了显著进展，但挑战依然存在。上世纪90年代以来，中国以国际上前所未有的速度建立了一系列社会保护制度。但按国际标准衡量，如果不包括养老金和医疗保险补贴，核心社会安全网方面的公共支出仍然较低，因此可能需要进一步扩大社会安全网的保障范围，如被视作社会保护体系“支柱”的低保制度等¹¹。提高社保体系的财政可持续性和协调性（减少碎片化），扩大覆盖面，尤其要覆盖农村人口、农民工和城镇非正规部门工人，是今后几十年中国社会面临的一项最紧迫挑战。加强社会救助项目的内部协调，避免在贫困和近贫人口之间造成差距；推动不同地区社会救助项目的标准化；以及改进社会救助、社会保险和劳动力市场项目之间的协调，都有助于完善社会救助项目的设计及相互联系。此外，社会保护体系还需要辅以促进贫困地区经济发展、提高贫困家庭创收能力的项目。

应对环境污染和气候变化挑战

中国经济的快速发展也伴随着污染、环境退化和温室气体排放等重大挑战。污染严重损害人民健康，导致自然资源和生态系统退化，直接造成工农业损失。如何以可持续的方式管理自然资源，包括保护土地资源、水资源和生物多样性，是中国面临的重大挑战。中国是世界最大的温室气体排放国，气候变化将加剧环境已经承受的种种压力。鉴于这些问题，中国确定了到2030年单位GDP二氧化碳排放比2005年下降60—65%的“国家自主贡献”（NDC）目标。国家自主贡献目标表明，中国确实打算在以往巨大减排成就的基础上，继续努力建立解决温室气体排放问题的全面框架。气候变化预计还将加剧自然灾害风险。中国本身就是自然灾害多发国家，尤其深受洪水和地震之害；贫困和脆弱人口往往居住在高风险地区，因此更易遭受灾害打击。

中国的环境问题涉及面广，性质复杂，解决这些问题需要采取基于“绿色增长”的全新增长政策。“绿色增长”可定义为在不增加资源消耗和碳排放、不导致环境退化的情况下，最大程度地实现增长和发展。诸多迹象表明，中国政府致力于降低温室气体排放，实现向绿色增长转型。“十三五”规划（2016年—2020年）显示，中国将继续向更具环境可持续性的增长模式转变，而且“绿色”增长投资可能带来高额回报。据世界银行估算¹²，中国每年的环保支出约占GDP的1.2%，主要用

¹¹ 民政部（2015年），《2015年社会服务发展统计公报》，<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgh/201607/20160700001136.shtml>；国家统计局（2015年），《2015年国民经济和社会发展统计公报》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201602/t20160229_1323991.html；宫蒲光（2016年），“当前我国社会救助事业发展的形势与任务”，在民政部社会救助事业发展高级研修班上的讲话。

¹² 世界银行根据环保部（2010年）、Eurostat（2010年）、Eurostat数据库、财政部（2009年）、国家林业局（2009年）和Wang and others（2010年）等资料进行的估算。

于工业污染治理。如果环保支出占GDP的比重每年再增加0.5%—1%，达到与欧洲高收入国家相当的水平，那么到2030年，中国可以减少的环境退化和资源耗竭损失预计相当于国民总收入（GNI）的6%，这是非常可观的净回报。

空气污染是中国面临的重大环境和健康挑战。中国煤炭行业规模居世界之首，电力行业规模位居第二。中国的目标是将煤炭占一次能源消费比重从2012年的68.5%降到2020年的62.0%以下，为此中国需要在过去几十年的成绩基础上，继续大幅提高能效。过去三十年，中国经济的能源强度下降了约70%，这一了不起的成就推动了经济增长与能源消费增长的脱钩。这项成就的取得在一定程度上得益于中国可再生能源前所未有的增长速度，而通过进一步调整电价、改革调度规则，减少弃风弃光弃水现象，可再生能源还将迎来更大的发展机遇。尽管过去二十年里能源价格大幅上升，但化石燃料的环境和健康成本仍未完全内化。农业、汽车和固体燃料也是空气污染的主要来源。

水污染、土壤污染也对环境和健康构成重大威胁。尽管过去十年间地表水质已有改善，但仍存在严重问题。水资源短缺使水污染问题雪上加霜，中国人均水资源量只有世界平均水平的28%。水污染的主要来源是“面源”污染，包括工业源和农业源。气候变化可能会进一步加剧水质问题。在土壤污染方面，不同地区的污染源差异很大。土壤污染防治工作仍处于起步阶段，且面临着一系列法律、制度、技术、资金和信息问题，包括污染物的种类与数量信息。

中国需要更多依靠市场机制，推动绿色创新，减少废物排放，降低环境成本。中国过去主要依靠行政手段在末端治污，但这种办法并不利于从源头防治污染。相比之下，在进一步减少污染方面，市场机制仍未得到充分利用。虽然国家已经废除了能源行业的多种直接补贴，目前的能源价格在更大程度上由市场决定，但政策导致的扭曲现象依然存在。绿色产业需要更具竞争性的市场环境。减少使用环境政策工具，更多借助市场化工具，如碳排放、空气和水污染、能源消费等方面的税收和交易制度，有助于创造更加绿色环保的城市环境。有效监管、切实执行政策法规是强化市场机制的前提，因此可能需要进一步加强国家环保执法机构的能力，继续改善环境数据的可获得性和透明度。尽管近年来有所放开，但公众参与环境监测、对污染者问责的渠道仍较为有限。

完善数据信息，消除知识缺口

由于城市贫困存在知识缺口，掌握贫困全貌更为困难。尽管人们越来越认识到城市可能产生新的贫困形式，但城市贫困线或城市贫困人口官方估算仍然缺失。不过，自2012年第4季度起，国家统计局一直在开展城乡一体化住户调查，基于这些调查，以后可能会在农村贫困之外，增加城市贫困估算。估算租金、生活成本差异、人口转移和县一级城乡属性定义的变化，都给未来几年准确分析

贫困、不平等和共享繁荣带来了挑战。一体化住户调查以及来自扶贫项目的新的行政管理数据，都可用于完善中国减贫战略和项目的评估。

应对严峻的环境挑战需要准确的数据支持，包括污染的来源、影响和成本。这意味着要投资培养市县级机构收集和公开报告数据的能力，包括能源、水资源消费统计数据以及工业排放数据。对于先进地区，完善环境数据收集意味着要详细列出排放清单，确定具体排放源，并分析排放源对监测污染水平的影响。有关土壤污染的信息与知识可能最为缺乏，如污染的具体来源、成因和风险。截至2015年中期，中国有350多个城市对细颗粒物进行了近实时监测报告，但仍有一些领域继续滞后，如建立土壤质量和污染物（例如废水灌溉）监测网络、监测城市饮用水源以及实施有害物质跟踪系统等。实时收集、准确报告排放数据，是推行排放交易等诸多市场化政策工具的前提。应制定工作计划，找出污染和环境健康监测方面的关键知识缺口。

确定优先事项

《国别诊断》报告通过对诸多优先事项和关键制约因素的分析，确定了实现双重目标的几个主要优先重点。很多优先事项之间存在明显关联互补关系。报告所采取的方式是，首先确定广泛的重点领域，然后从中选定具体优先事项。在选择过程中，世行中国业务团队与《国别诊断》报告团队在内部开展了一系列结构化讨论，同时也借鉴了与政府磋商成果，目的是选出对实现双重目标最为重要的优先事项。首先，讨论确定每个主要领域的关键优先事项；其次，讨论并商定优先事项的选择标准；第三，基于选择标准，从第一阶段确定的诸多优先事项中找出最优先事项；第四，讨论确定实现双重目标所面临的主要知识缺口。

选择优先事项的三个标准是：（1）消除或减轻该项制约对实现双重目标的预期影响有多大；（2）与政府发展战略和规划的一致性；（3）在“十三五”规划期间消除该项制约并取得成效的可行性。

经过甄选排序，《国别诊断》报告确定了五个主要优先事项，并针对每个优先事项领域提出了具体的政策与制度改革优先措施（参见下表）。

- 推动经济向增速放缓但更平衡、更可持续的增长转型；
- 解决经济转型可能带来的经济与社会失衡问题；
- 缩小获取优质公共服务的差距；
- 提高农业生产率和农村经济效率，缩小城乡收入差距；
- 充分利用市场机制，推动绿色增长，促进自然资源可持续利用。

鉴于优先事项之间存在重要的关联性和互补性，有必要在众多领域协调推进改革。推动经济可持续发展的改革，同时也有利于增强环境可持续性、促进社会包容。例如，削减重工业过剩产能可以促进向资源密度低、更具环境可持续性的产业转型。再比如户籍制度改革，如果结合养老保险制度改革，降低其碎片化程度，将对农村劳动力转移产生更大影响。因此，在众多领域协调推进改革有助于中国实现发展成效最大化，以可持续的方式应对各种发展挑战。

治理是贯穿各领域的一个根本性问题。《国别诊断》报告分析了中国加强治理与制度的主要优先事项和挑战，并认为治理改革是其他优先事项的基础。报告虽然单设章节讨论治理与制度（第三章），但在实现双重目标过程中，应对治理挑战对于其他主要优先事项也同样至关重要，而且相关优先事项改革经常是治理与制度改革的一种形式。

《国别诊断》提出的 优先事项	潜在改革措施
推动经济向增速放缓但更平衡、更可持续的增长转型。	<ul style="list-style-type: none"> • 结构性改革可能要求决策者接受当前的增速放缓，以便为未来实现更平衡、更可持续的增长奠定基础； • 减少市场限制，营造公平竞争环境，促进市场竞争和私营部门发展； • 解决金融和企业部门的大规模债务问题； • 加强地方政府财政和债务管理能力，提高财政透明度； • 加强知识产权保护，加大基础研究，帮助企业提高管理能力，推动更多经济创新。
应对经济转型可能带来的经济和社会失衡问题。	<ul style="list-style-type: none"> • 通过有针对性的临时收入支持、积极的劳动力市场项目和健全的社会保障项目，妥善处理政府产业结构转型计划可能带来的经济和社会问题。
缩小获取优质公共服务的差距	<ul style="list-style-type: none"> • 继续改革户籍制度，消除人口转移障碍，减少城市外来务工人员面临的不平等待遇； • 增加政府间财政体制（转移支付）的累进性，重新调整政府间收支分配； • 缩小各地教育公共支出的巨大差距，为贫困人口提供公平的教育机会（包括儿童早期教育），建立教育质量保障体系； • 为农村地区提供更多可负担的优质医疗卫生服务，完善贫困人口医疗保险制度； • 加强激励机制和监管力度，使地方政府更加重视公共服务提供，而不仅是关注投资与增长。
提高农业生产率和农村经济效率，缩小城乡收入差距。	<ul style="list-style-type: none"> • 建立更高效、更可持续的气候智慧型农业生产体系，提供绿色生态为导向的农业补贴； • 促进农村土地流转，扩大农场规模，推动农业经营的专门化和专业化； • 推动信息通信技术和电子商务平台等新技术在农业领域的应用。
充分利用市场机制，推动绿色增长，促进自然资源高效可持续利用。	<ul style="list-style-type: none"> • 继续推行市场化改革，促进能源市场竞争，更多地使用市场化工具来治理污染和应对气候变化； • 在干部管理制度中更加重视环境可持续性，包括合理权衡经济增长与环境保护的关系； • 调整资源和能源价格，完善税收制度，使价格更充分地反映环境成本； • 动员私营部门融资，鼓励私营部门参与污染治理和环境修复； • 加强环境治理与制度，包括环境法规的监督与实施； • 改善关键环境信息披露。

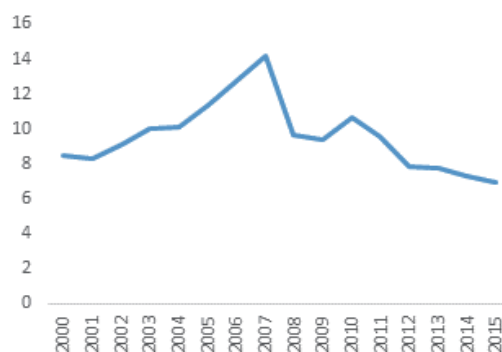
第一章

开辟“新常态”下的可持续发展道路

引言

中国辉煌的发展历程进入了一个新阶段，中国正在推动经济转型，致力于实现增速放缓但更加平衡、更可持续的经济增长。随着中国经济结构调整，经济步入“新常态”，在中期范围内GDP增速将保持逐渐下滑趋势。1983年至2012年，中国年均增速10.2%（图1.1），2013年下落至7.8%，2014年至7.3%，2015继续下行至6.9%。2008年全球金融危机爆发以来，中国一直是世界增长的最大贡献国，按当前国际标准衡量，即使是预计放缓后的增速也依然令人瞩目。

图1.1：中国：实际GDP增长率



中国：实际GDP增长率

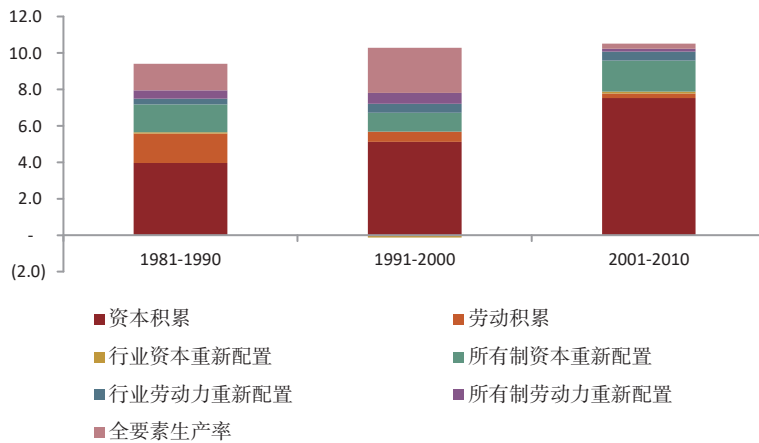
中国经济正在进行从投资到消费、从制造业到服务业的再平衡。旧的增长模式基于重工业投资以及低工资、高能源强度的制造业和建筑业，将转型为更注重居民消费、服务业、创新和扩大私营部门参与的新增长模式。习近平主席率领下的中国共产党领导集体在“十三五”规划（2016 – 2020年）中确立全面改革议程，旨在推动经济继续向更高质量、更加平衡的增长模式转型，确保增长具备经济和环境可持续性，通过广泛共享繁荣，让中国人民享有更丰硕的社会发展成果。

数十年的经济快速发展使中国取得了史无前例的减贫成就。中国用35年完成了从贫困的农业经

济体到日益富裕的国际化城市经济体的转型。1979年到1997年期间，劳动力从农业向制造业和服务业的转移贡献了约五分之一的GDP增长，成为推动经济增长的最重要力量。此次经济转型基于大量工业投资、制造业和出口，同时伴之而来的是快速推进的城市化，更高的劳动生产率，更高的生活水平以及大幅增加的居民收入。1978年至2014年期间，中国实际人均收入增长16倍，脱贫人口达到8.5亿人。全国贫困率从1981年的88.3%下降到2013年的1.9%，创下了前所未有的减贫规模和速度¹³。

中国面临的关键中期挑战是，如何有序地推动经济转型，实现增速放缓但更平衡、更可持续的增长。随着资本劳动力比率上升，预计的劳动年龄人口逐步减少，资本和劳动力对增长的贡献都会下降，预期经济增速将放缓。最后，由于大规模重新配置劳动力等经济资源的潜力降低，预计全要素生产率（TFP）增速也会下滑。而中国向基于更高生产率的新增长模式转型，就要扭转全要素生产率对增长贡献下滑的趋势（图1.2）。按国际标准衡量，中国全要素生产率增长预计可能还会处于较高水平，但取决于国家继续推行结构性改革、即推动市场竞争和技术升级的力度。在竞争环境下，企业更可能追求创新，提高生产率。竞争性市场促进投资、创造就业，进而有利于加速经济增长，增进人民整体福祉。

图1.2：中国经济增长核算



来源：世行计算和国家统计局

改革力度将决定中国的经济增长前景

劳动力和资本积累对经济增长的贡献预计将继续减小。根据联合国最新人口预测¹⁴和2010年第六次全国人口普查的数据，预计劳动年龄人口增速将进一步放缓，15—59岁的人口数量在2011年达到顶峰后，到2020年将下降1.4%，到2025年下降2.3%。人口的这一变化意味着储蓄率将继续逐步走

¹³ 使用每天1.90美元生活费的新国际贫困线（按2011年购买力平价计）。

¹⁴ 联合国（2015）。

低，继而带动投资率下降，而高投资率下行又将逐渐减少资本存量对潜在增长的贡献。加之受当前各项政策举措的影响，如收紧信贷增长、削减过剩产能、内化工业污染成本以及硬化地方政府预算约束，预计投资率可能进一步下降。

要让经济增长更可持续，内需必须更多靠消费拉动，减少投资依赖。私人消费增速还不足以抵消外需下滑的影响，因此近年来内需对投资愈加依赖，而由此导致的过剩产能累积又转化为了长期通缩压力。其中大部分压力源于产能过剩、进而通缩压力严重的重工业。不过，自2016年以来，在大宗商品价格复苏推动下，工业生产者出厂价格指数（PPI）已经由负转正。

中国有望通过结构性改革释放可观的增长红利，但预计难以彻底扭转当前增长放缓的趋势。结构性改革可以提高劳动参与率（见专栏1.1），促进农村富余劳动力向生产率更高的产业转移，改善资本配置，支持向以提高全要素生产率为核心的知识经济转型。然而，即使结构性改革得以实施，预计也无法彻底扭转接下来数十年经济增长放缓的趋势。与推动了制造业迅速扩张的第一代改革相比，大部分二代改革措施对经济增长的影响可能相对较小。

专栏1.1：中国女性劳动参与率

随着劳动力供给高峰已过，确保有充足的劳动年龄成年人参与劳动市场，是中国面临的主要挑战。与中等收入国家相比，中国的劳动参与率相对较高，尤其是女性劳动参与率大大超过中等收入国家的平均水准。¹⁵但是50岁以上城镇居民的劳动参与率很低，女性尤为显著。这一现象在一定程度上归咎于退休年龄较低以及终生学习的机会有限。¹⁶城镇女性早早退出劳动力市场的另一个原因可能是男女工资差距。对城镇职工工资的性别分析显示，自20世纪90年代以来，可能是由于市场化发展和私营企业的出现，城乡男女工资差距不断扩大。¹⁷从2001年到2010年，城镇男女职工的小时工资差距一直保持在22–25%。如果解剖研究这一差距，充分考虑劳动者的个体特征和工作岗位特征（所属行业和所有制）后，这一时期的大部分工资差距无法通过可观察特征来解释，无法解释的部分要占到76%—90%。

《国别诊断》预测了经济增长前景，旨在分析持续经济再平衡和实施结构性改革的影响。预测基于经济增长条件收敛概念，即一国增长率取决于其制度与政策。¹⁸世界经济论坛全球竞争力指数（GCI）用于衡量制度和政策的完善程度。“重大改革”情景假设结构性改革得以成功实施，到2020年中国在GCI各个分项领域的排名会追上甚至超越韩国；同时假设中国采取措施消除金融体系和公共财政领域的脆弱性。在该情景下，预计2020–2024年中国年均增长约6.8%，2025–2029年下滑至5.7%

¹⁵ ILOSTAT数据库。

¹⁶ Giles, Wang, and Cai (2011)。

¹⁷ 此处分析基于1990年、2000年和2010年的中国妇女社会地位调查。另参见Liu (2011), Ding, Dong, and Li (2009), Appleton, Son, and Xia (2014), Chi Li, and Yu (2013)。

¹⁸ 参见Wilson and others (2013)。

（表1.1）。“有限改革”情景假设改革进程较为缓慢，中国的GCI排名未发生显著改变；与“重大改革”情景相比，债务去杠杆化的步调更为温和。在该情景下，2020–2024年的长期增长率放缓至5.7%，2025–2029年进一步下滑至4.6%。就短期增长而言，有限改革情景预计在2017–2019年带来更高增长，因短期刺激措施、信贷快速增长帮助维持GDP增长速度高于潜在水平。然而，短期高速增长的成本是随后几年增长会显著放缓。

表1.1：中国长期GDP增长预测（2014–2020年）

	Historical	Near-Term Outlook	Long-Term Projections	
	2010–14	2015–19	2020–24	2025–29
<i>Working-age population growth*</i>	0.6	–0.1	–0.2	–0.4
GDP growth				
Major reform	8.6	6.6	6.8	5.7
Limited reform			5.7	4.6

来源：世行工作人员估算预测。

上述假设情景未虑及中国大量债务累积造成的风险，也未考量经济无序去杠杆对增长的可能影响。全球金融危机后，中国企业和地方政府的杠杆率快速上升。国际经验显示，信贷与GDP比率迅速攀升之后，经济增长通常都会出现下滑。这一规律在国情迥异的多个经济体得到验证，如智利、爱尔兰、日本、马来西亚和美国。多国证据显示，宽松信贷能够刺激经济活动，但杠杆率的迅速上升会对公司和家庭行为产生长期影响，导致信贷繁荣之后的增长速度低于通常水准——平均低2.2个百分点。经验证据表明，即使没有金融危机，沉重的债务负担也会对经济增长造成较大负面影响。¹⁹20世纪90年代中期，由于企业债台高筑，日本整个企业部门都忙于偿债，而无力投资和消费，导致了经济增长放缓。²⁰不过，中国政府认为债务累积和金融业杠杆在可控范围，并相信正在进行的去杠杆改革措施将改善债务/GDP比率。

中国目前有充足的政策缓冲空间防止经济急剧下滑，但继续使用需求刺激政策会使得这一局面逐渐恶化。中国目前的政府债务/GDP比率不到60%，如果经济下滑幅度高于预期，仍有使用有限刺激手段的财政空间。而且主权债务目前主要是国内债务，监管法规限制银行系统以外的储蓄工具，金融体系仍主要由国家掌控。对证券投资和银行贷款施行资本控制，在某些情况下可以防止资本迅速外流。即使人们对金融体系信心下降，并且转化为将人民币兑换为外币的行动，央行超过3万亿美元的海量外汇储备依然可以应对外汇需求的急剧上升。然而，如果政府在经济放缓的形势下继续保持高额赤字，债务/GDP比率将不断上升，更开放的资本账户也会使外汇储备承受更大压力。因此，随着时间推移，决策者的腾挪空间可能会缩小。

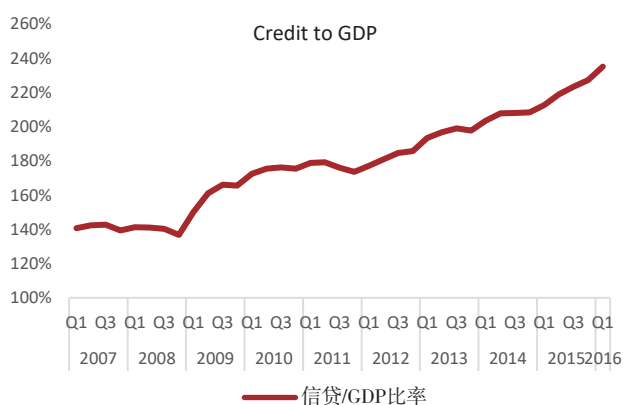
¹⁹ Reinhart and Rogoff (2012) 引用的1800–2011年发达国家的数据显示，相较于公共债务占GDP债务比率低于90%的时期，如果比率连续至少5年超过90%，增长率则比平均增长率低1.2%，缓慢增长期平均达23年。

²⁰ 1989—1991年日本资产价格急剧下滑，严重削弱了高负债家庭、贷款机构和非金融企业的资产负债表（Koo 2011）。银行面临大量减值贷款，因此收缩了对财务良好企业的贷款，在一定程度上财务不佳公司的展期债务造成了这一局面（Caballero, Hoshi and Kashyap 2006）。投资和消费增速都出现了剧烈而持久的下滑。

金融部门改革

伴随着经济增长和转型，中国金融部门在过去十年迅速发展壮大。国内高额储蓄支持着中国投资率持续处于高位，在引导这些储蓄以低成本流向战略性行业、尤其是基础设施项目和大企业过程中，金融体系发挥了重要作用。2005年至2016年，中国金融体系资产增长了近10倍，其与GDP的比率从201.5%上升至466.1%。现在，从资产价值和一级资本看，中国已拥有数家全球最大的银行，同时银行业、股票市场和债券市场规模也皆居世界前列。

图1.3：季度信贷与GDP比率



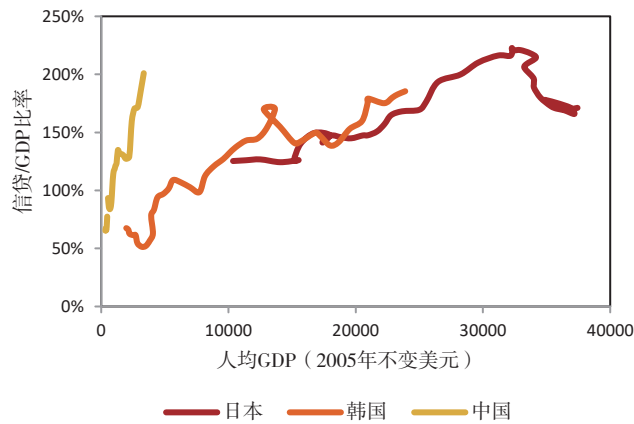
来源：世界银行工作人员根据“Wind资讯”数据计算。

在经济再平衡的重要关头，中国金融业面临重大挑战。金融危机爆发后，中国政府实施的大规模刺激计划依赖银行业迅速大幅度提高信贷和投资。此举成功避免了经济硬着陆，但危机后的信贷繁荣也将信贷/GDP比率²¹推高至232%（2016年底），比危机前高出近100个百分点（图1.3），远远超出其他东亚国家处于相若发展水平时的信贷/GDP比率（图1.4）。信贷大幅扩张导致企业和地方政府的杠杆率大幅上升，同时积累了大量过剩产能。不过，信贷同比增长率近期有所下滑，非金融部门杠杆扩张速度也有放缓。根据中国人民银行（PBOC）数据，2017年6月底，人民币未偿贷款同比增长12.9%，比前一个月下降1.4%。经济增长放缓、企业债务存量高企、企业盈利能力下降以及部分行业产能过剩等问题，令人对总体信贷质量有所担忧。虽然整体不良贷款率保持在较低水平，仅为银行总资产的1.75%，²²但为了有效管理信贷，控制金融部门风险，谨慎监测资产质量至关重要。展望未来，储蓄率高、外债比例低、银行业国有比重高等因素使中国具有独特的优势应对风险，并实施必要改革来解决债务累积和高杠杆问题。政府认为债务累积和金融业杠杆在可控范围，并相信正在进行的去杠杆改革措施将改善债务/GDP比率。政府还相信，由于大量债务融资用于基础设施建设，而基建有助于提高增长率和生产率，促进经济长期发展，所以实际上债务融资比想象的更可持续。

²¹ 信贷是中央和地方政府所有未偿债务和社会融资规模存量之和。

²² 政府（中国银行业监督管理委员会）表示贷款分类与国际标准一致；银行遵守严格的财务披露和审计要求，并接受适当的监控和监督；一旦发现问题，银行须采取适当措施，包括贷款拨备、债务重组以及将贷款转移给资产管理公司。

图1.4：信贷/GDP比率



资料来源：世界银行

过去几年，“影子银行”工具越来越频繁地现身于融资活动中。影子银行指商业银行明确信贷或债券以外的各类债务融资，涉及非银行金融机构。影子银行采用多样化工具，如“理财产品”、理财计划、信托、委托贷款和对等（P2P）借贷。衡量影子银行部门规模有多种办法，其中之一就是用其他金融中介机构（OFI）的金融资产衡量广义的影子银行部门规模，按此方法，2015年影子银行业的规模大致占中国金融总资产的18%，或约相当于GDP的70%²³。根据政府数据，2015年其他金融中介贷款同比增长35%，增幅居世界前列。理财产品近年来发展尤为迅速。中国银行业监督管理委员会（CBRC）数据²⁴显示，2016年末商业银行理财产品存续规模相当于GDP的39%。影子银行部门透明度低，监督薄弱，因此风险较大。影子银行的扩张使得金融部门更为错综复杂，开展有效监督监管的难度越来越大。加强银行业、证券和保险部门的监督管理协调机制就更为重要。政府已采取相应行动，包括最近加强了对影子银行的监管力度，严厉打击以商业银行理财产品为代表、不在银行同业市场交易的“不合格”产品。2017年5月，商业银行理财产品存续规模下降到相当于GDP的36%。此外，中国2017年宣布计划建立国务院金融稳定发展委员会，以加强金融监管协调。

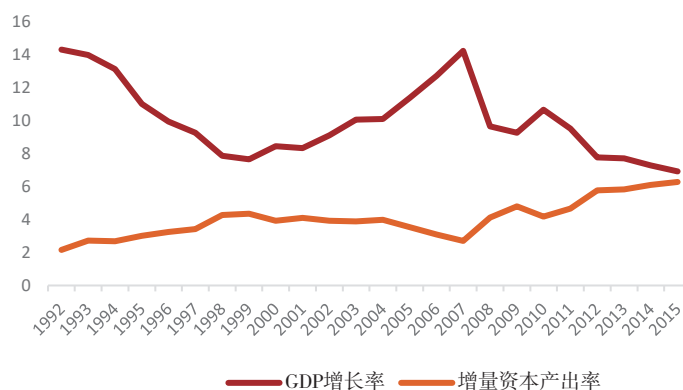
为了促进金融资源高效分配，加强金融部门稳定性，金融部门改革势在必行。增量资本产出率（ICOR）和信贷密度的上升表明，信贷刺激经济增长的作用越来越弱（图1.5）。近期信贷主要集中于公共基础设施和房地产，或许与经济增长回报率下滑相关；而企业部门资本回报率似乎仍保持在较高水平。高投资率和经济放缓导致一些部门资本存量过剩。在市场扭曲情况下，无生存能力的企业仍可获得融资，导致行业产能过剩，“僵尸企业”继续生存，占用了本该用于生产率更高的企业的金融资源。发贷机构如果认为一个企业的债务有政府提供隐性支持，该企业就更容易得到贷款。世界银行2012年企业调查显示，即使考虑了企业所在行业及企业个体特征因素，国企依然比私企更

²³ 其他金融中介包括所有未被划分为银行、保险公司、养老基金、公共金融机构、央行或金融附属机构的所有其他金融机构。

²⁴ 《中国银行业理财市场年度报告(2016年)》。

容易获得融资。取消政府的隐性担保有助于改善金融资源配置效率，实现更高回报，并增强债务可持续性。政府可通过国有商业银行在必要改革中发挥核心作用。另外，让更多民营资本参与金融业竞争，将有助于提高金融中介效率。

图1.5：增量资本产出率（ICOR）与实际GDP增长率



来源：世界银行工作人员根据“Wind资讯”数据计算。

中国过去几年在普惠金融领域取得了很大进步，但仍面临挑战，包括为“最后一英里”无银行账户的人群提供服务，以及提供更广泛的适当金融产品。根据2014年《全球金融包容性指数》（Findex）报告，中国15岁以上的成年人中，银行帐户普及率从2011年的64%上升到了2014年的79%。而且政府坚信账户普及率甚至更高。根据中国人民银行的调查，在福建、河南和山西三省最贫困的农村地区，成年人银行结算账户覆盖率达92%；如果将城市成年人口，以及所有储蓄账户和非银行支付账户考虑在内，则该比例很有可能更高。Findex与人行数据的差别可能是由于统计方法不同。Findex数据中普及率的提高反映了以下方面的进步：国家支付系统发展迅速，农村信用社、村镇银行都被整合入内；商业银行网点、ATM、销售点（POS）终端机分布更为密集；农村代理商扩张；²⁵ 非银行支付服务提供商快速扩张；以及各种政府补贴和社会转移支付从现金发放转为用卡发放。不过，Findex数据显示，2014年中国仍有21%的成年人，即“最后一英里”消费者，依然没有正式银行账户（尽管过去两年该比例可能有所下降），无法充分利用正规金融系统储蓄、付款、贷款、管理风险。这些没有银行账户的人口大多十分贫困，生活在欠发达地区、农村或偏远地区，缺钱、距离和成本使他们难以获得账户。同样重要的是，针对已有银行账户但未得到充分服务的人群，要进一步拓宽获得适当金融产品和服务的渠道，例如信贷和保险，并提高账户使用率。

在2017年7月14-15日召开的全国金融工作会议上，政府强调了金融部门发展和金融稳定的重要

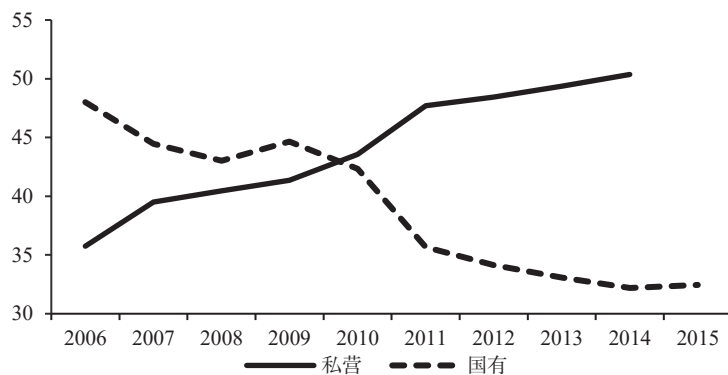
²⁵ 据中国人民银行报告，截至2014年底，全国共有92万金融服务代理商和服务网点。

性。政府表示要让“金融回归本源”，让金融为实体经济服务，同时要防控金融风险，深化金融改革。金融工作会议认真探讨了经济发展中杠杆高企并继续上升的风险，并要求：（1）金融机构须如实披露并及时处置不良资产；（2）继续去杠杆，要把国有企业（SOE）降杠杆作为重中之重，抓好处置“僵尸企业”资产工作；（3）严控地方政府债务增量，对地方政府官员采取终身问责制。此外，会议还强调要统筹协调金融监管，解决当前监管碎片化的问题。

扩大市场的“决定性作用”与国企改革

过去几十年，企业部门的重大市场化改革有力驱动中国经济增长，也推动了私营部门迅速扩张。1980年改革伊始时，国有企业吸纳超过95%的就业人员，80%的投资；其余的属于集体企业，当时集体企业通常由地方政府直接控制，或与地方政府有密切关系。此后国有份额不断下降：2011年就业人员比例不到20%，2012年投资比例降到34%，而私营部门迅速扩大（图1.6）。很多中小国企改制为私营企业。但在经济“制高点”部门，如电力、石油、航空和电信等，大部分企业仍为国家所有，虽然这些企业也进行了改制和重组。由于促进了国企竞争，扩大了私营部门参与竞争的领域，国企的盈利能力和平均权益回报率都有提高。

图1.6：按所有制划分的固定资产投资（2006–2015年）



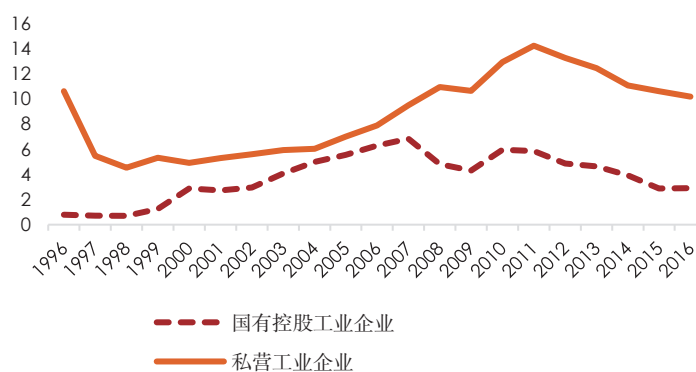
来源：国家统计局

中国的营商环境有巨大改善。2013年《营商环境报告》指出，2005年至2012年，中国是本地区改善最为显著的国家。政府在此期间实施了一系列实质性的法律和制度改革，包括2005年出台新公司法、2006年建立新信贷登记系统、2007年出台首部破产法以及新物权法、2008年出台新民事诉讼法以及新的企业所得税法。随后几年，中国继续实行改革，2016年《营商环境报告》中指出，在该报告涵盖的190个经济体中，从2002年到2015年，中国的“前沿距离”指标提升最大。2017年，中国在《营商环境报告》中的整体排名从2014年的第96位升至第78位。根据《营商环境报告》指标，中

国过去十年在获取信贷、开办企业、办理建筑许可证和纳税领域的改革成果最大。为了支持营商活动，政府实施多项简政放权举措，如简化政府的审查、批准、认证和检查要求，并下放权利给下级政府。

虽然私营部门规模扩大，但国有部门仍在关键经济领域发挥主导作用。中国国有企业超过15.5万家，占全国43%的工业资产，30%的收入与15%的就业。相比之下，经合组织（OECD）国家的国企在经济中占比平均不到5%，大多数发展中国家也通常低于15%。国有资产监督管理委员会（国资委，SASAC）管理着102家中央企业，这些企业体量相对较大，并且集中于国家战略性产业。其中47家央企进入了《财富》杂志2014年全球500强企业名单。其他大多数国企都规模较小，隶属省市级政府，由地方政府掌控。国有企业投资依然约占总投资的三分之一，而且近期这个份额仍在持续上升。2016年国有及国有控股企业投资增长18.7%，而私营投资增长不足5%。如此大的差距，部分原因可能在于一些私营企业被重新划为国有企业，但与国企投资相比，私营（民间）投资增长率早至2012年就开始下降，当年私营部门投资增长了27.5%。此外，国企的资产回报率一直低于私企，全球金融危机爆发后两者差距进一步扩大（图1.7）。2009年至2013年，国有控股工业企业的资产平均回报率为4.4%，而私企平均回报率为12.0%²⁶。

图1.7：国有与私营工业企业资产回报率（1996–2016年）



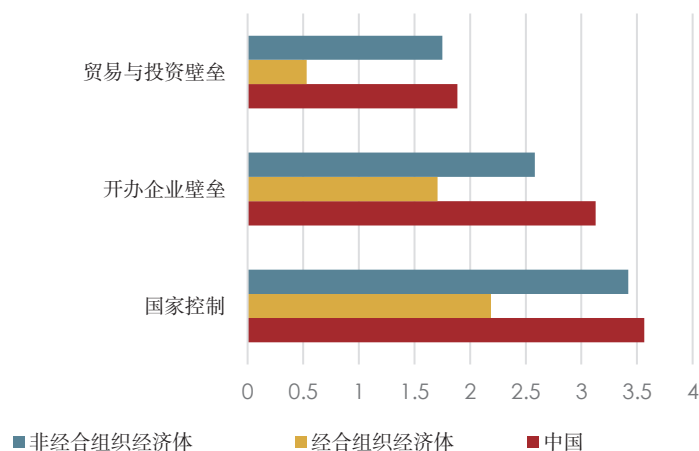
来源：国家统计局

中国限制竞争的监管壁垒较高，私营企业进入油气、电力、金融和通信等关键产业依然受到限制。经合组织的产品市场监管（PMR）指标衡量特定领域监管政策的严格程度，分值在0 - 6之间；数值越高，意味着该领域的政策越不利于竞争。中国的PMR指标与非经合组织国家相当，在贸易和投资障碍、开办企业障碍和国家控制等方面都高于经合组织国家（图1.8）。服务业比制造业的市场准入障碍更大。当前，国企在服务业固定资产投资中所占份额为43%，远远高于在制造业不到10%的份额，其中最为突出的是交通、环境管理和金融服务。政府认识到，进一步消除市场准入障碍有助

²⁶ 图1.7仅涵盖工业企业（制造、采矿和电力、水和燃气）。国有控股企业包括中央和地方企业，国家是这些企业的最大股东，即使国有股份并不占多数。回报定义为扣除税收、利息支出和折旧后的利润。

于提高生产率。因此，国家发展和改革委员会（发改委，NDRC）2016年10月印发促进民间投资发展的政策文件，其中特别提出要扩大民间资本进入电信、电力和油气勘探等行业的市场渠道。

图1.8：经合组织产品市场监管指标（2013年）



来源：经合组织产品市场监管指标。

注：鉴于经合组织数据库的覆盖范围有限，非经合组织国家仅由巴西、印度、印度尼西亚、俄罗斯和南非五国代表。

2013年11月，中国共产党十八届三中全会宣布了广泛的社会经济改革计划，国企改革也在计划之中。全会重申国企将继续在国民经济中发挥重要作用，包括提供公共产品，推动自然资源、军事安全、技术等战略性新兴产业发展。为了提高国企效率，促进商业化导向，国企改革方案中提出了股权多元化、改组组建国有资本投资、运营公司等措施。全会公报称，将剥离国企的公共管理职能；此外，将新建或通过现有实体重组建立大量国有资本投资公司和运营公司。2014年7月，监管央企的国资委宣布选择六家央企参加混合所有制改革试点，目的是提高国企的非公有资本持股比例。²⁷李克强总理在2014年政府工作报告中重申了国企改革目标，包括要建立健全现代企业制度和公司法人治理结构。私人股东将在国企中发挥更大作用，以改善高级管理层的管理水平，提高企业决策透明度。

建立更公平的竞争环境，将会给包括国企在内的现有企业带来更大竞争压力，促使企业提高生产力。对中国来说，需要确保为国有企业和非国有企业建立公平的竞争环境。为此需开展相关改革，如要求国有股权资本收益率达到市场水准，打破国企贷款具有政府隐性担保的观念等。国有企业和非国有企业要能平等获得土地、自然资源和政府补贴，并在监管、税收、政府采购和行政审批方面享受公平待遇。在经济体向完全市场经济体制转型过程中，需要通过设计完善、有效实施的措施来确保公平竞争。作为措施之一，2016年国务院发布关于建立公平竞争审查制度的意见，要求根据《反垄断法》对政策措施进行公平竞争审查，同时谨慎核查垄断行为。

²⁷ 成立国有资本投资运营公司的试点企业有中粮集团和国家投资开发公司。进行混合所有制改革的试点企业有中国建材集团和中国医药集团。中央企业董事会行使高级管理人员选聘、业绩考核和薪酬管理职权的试点企业是中国节能环保集团、新兴际华集团、中国医药集团和中国建材集团。

中国2007年出台《反垄断法》（AML）。竞争政策现已上升为政府的工作重点。2016年，国务院在《反垄断法》基础上发布关于建立公平竞争审查制度的意见，提出了有关竞争审查和垄断行为调查的政策措施。竞争政策涉及为竞争创造有利条件、支持企业准入与竞争、执行反垄断法、创造公平竞争环境，以及控制政府对扭曲竞争措施与激励的支持。确保公平竞争环境，政府就需要对破产有更大容忍度，包括在目前削减重工业过剩产能过程中接受企业破产。

推动创新，支持生产率驱动型增长

推动经济创新，对于中国向生产率驱动型增长模式转型非常重要。随着资本积累和廉价劳动力对经济增长的推动作用逐渐消退，中国愈加需要通过创新提高生产率。2015年3月13日，国务院发布“关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见”，提出了通过深化体制机制改革实现创新驱动发展战略的基本原则、总体思路和主要目标，并确立了主要改革任务。改革措施分别针对供给侧、需求侧以及支撑两者的市场结构和市场中介。

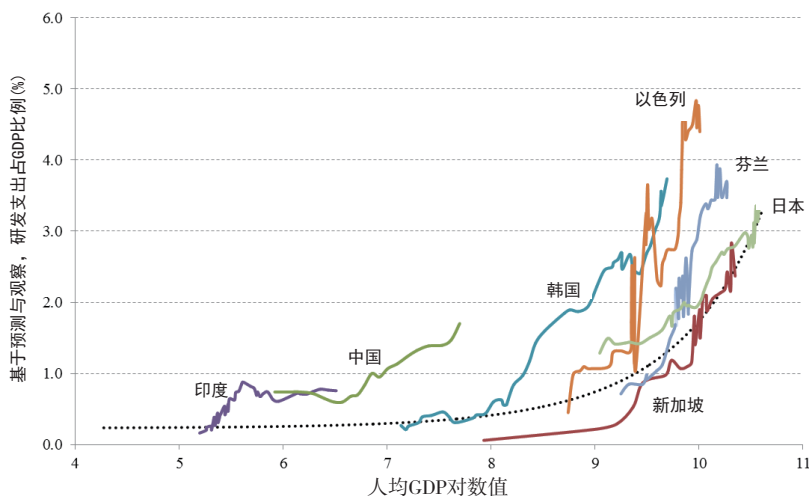
中国仍处于技术追赶阶段，国家创新能力与基础的学习与创造文化的发展成熟可能尚需时日。《诊断报告》的评估基于欧洲工商管理学院（INSEAD）/世界知识产权组织（WIPO）/康奈尔大学、世界经济论坛（WEF）以及信息技术与创新基金会（ITIF）对中国创新能力的多次评估。INSEAD/WIPO/康奈尔大学联合发布的全球创新指数显示，2011年以来中国的排名稳步上升：2011年位列第29名，2016年攀升至第25名，2017年升至第22名。据WEF的数据，在144个国家中，中国自2010–2011年起，整体竞争力的排位稳定在第27–28名（2015–2016年是第28名），科技就绪程度位列第74名。中国是WEF评估中排名最高的发展中国家。在ITIF较早的报告中，中国在40个国家中排名第33位；2016年，中国在56个样本国家中排名第44位。²⁸

过去十年里，中国的研发（R&D）支出和专利申请大幅上升。2015年中国的研发支出占到GDP的2.07%，占全球研发支出的14.4%，研发支出总额居世界第二位，仅次于美国。²⁹ 相对中国当前的发展水平而言，中国研发支出的GDP占比数倍于处在同一发展水平的国家（图1.9）。工业研发支出持续增长，是研发支出的主要组成部分。随着研发支出上升，过去十年中国的专利申请也迅速增长。2016年，国家知识产权局共受理130多万件发明专利申请。世界知识产权组织（WIPO）统计，2011年以来，中国专利申请量稳居世界第一。尽管专利质量引起了一些关注，但有迹象表明质量正在改善，如被引用的次数在增加。专利申请活跃可能有多种推动因素，包括研发投入大幅提高以及知识产权保护有所加强，但也可能反映政府采取了鼓励专利登记的激励措施。

²⁸ ITIF (2016), http://www2.itif.org/2016-contributors-and-detractors-executive-summary.pdf?_ga=1.166631801.675887579.1462288769。

²⁹ 中国科学技术发展战略研究院（2016）。

图1.9：研发支出占GDP比例与人均GDP



来源：Goni and Maloney 2014。

要提高创新能力和生产率，除了增加研发支出外，还需辅以制度改革。Goni and Maloney³⁰提出，国家离技术前沿越远，提高研发支出的回报就越大。这点并不意外，因为这些国家具有广阔的追赶增长空间。不过，该研究也指出，国家进入中等偏高收入水平时，研发回报即达到顶点，随着国家收入提高，回报将下滑。其原因在于，离技术前沿较远的国家缺乏关键的配套政策和制度因素，如品质和能力俱优的研究机构和私营部门。没有这些，单单增加研发支出，对创新和生产率的影响则达不到预想水准。

中国政府了解加强知识产权保护对推动自主创新非常重要。有效执行知识产权对鼓励增加创新投入至关重要。《深入实施国家知识产权战略行动计划（2014–2020）》指出，中国将“努力建设知识产权强国，为建设创新型国家和全面建成小康社会提供有力支撑。”计划确立了2020年“万人发明专利拥有量”达到14件的目标。中国政府已宣布中国将加强知识产权执法，加大惩罚力度。2014年8月，全国人大常委会通过了在北京、上海和广州设立知识产权法院的决定。设立知识产权法院是向正确方向迈出的一步，但从根本上解决知识产权相关问题，要做的事情还有很多，包括加强知识产权执法力度，开展配套改革，如建立更有效的知识产权价值评估和交易平台，在技术转让机构等中介组织开展能力建设活动等。

中国创新体系非常重视新创新、新技术的研发，但大多数企业尚未吸收采用现有的技术。大多数企业离技术前沿很远，对它们来说，吸纳现有技术——而不是发明新型创新技术——可能会带来

³⁰ Goni and Maloney (2012)。

更大收益。因此中国在升级加强现有的中低技术产业方面可能还大有可为，如生产组织和工艺流程创新。升级需要一项核心基础能力，即管理。企业在沿价值链向上攀升的过程中，需要学会怎样靠无形资产来竞争，如信息通讯技术、组织结构、设计、品牌、教育培训以及先进管理方法。中国企业非常擅于实现短期目标，但长期规划和人力资源管理能力似乎相对薄弱，而这些能力对创新十分重要。³¹一些研究认为，对东亚的新兴工业化经济体而言，企业获取和学习已有技术的组织能力比常规研发能力更为重要。³²有迹象表明，各国全要素生产率的差异有高达30%可以用管理差距得到解释。³³

在推动创新领域，政府能继续发挥重要作用。公共研究机构和政府拨款可补充私营部门研发活动，尤其是在开展和支持基础研究方面。由于注重快速回报，过多研发资金用于技术开发，而对基础研究和上游应用研究投入很少。美国18%的研发资金用于基础研究，经合组织国家这一比例平均为20%，而中国直到最近还只有5%的研究经费用于科学知识基础建设。³⁴通过完善项目选择流程，可以提高项目资金成效。扩大创新活动的融资渠道，增加政府采购中的创新产品份额，都有助于推动创新投资。公共科研机构也有需要加强的领域，包括促进研究成果商业化，加强与产业界的合作。鼓励私营部门加大创新投资的手段有很多，包括财政政策（税收抵免和补贴）、科技创新券和拨款等财政工具、技术服务和商业咨询服务、孵化器/加速器、政府采购以及放松监管要求等。

完善并扩大创新人才队伍是获取创新收益的关键。中国有大量科学与工程领域的研究生和博士。2014年科研人员总数逾353万人，超过美国与欧盟的总和。中国认识到人力资源对创新的重要性，因此制订了多项培养和吸引人才的政策。除了以前推出的“百人计划”、“千人计划”和“万人计划”外，政府还计划改革部分教育系统，以培养创新思维人才，支持创新研究。大众创业也被视为降低高校应届毕业生失业率的一种手段，此举还可辅之以技术与职业教育体系的改革。

中国的自主创新议程能否取得成功，最终取决于是否实施更广泛的市场化改革。2013年11月，中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议发布了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，强调了市场应当在资源配置中发挥决定性作用，这意味着以往政府主导创新的模式将被摒弃。发展私营部门、加强竞争、改革要素市场、深化人力资本、有效利用城市集聚经济促进思想和技术进步等诸多举措，都能促进奖励创新的市场的的发展。同时可以采取更有针对性的干预措施，支持本土高科技产业对知识产权进行商业开发，同时支持中低技术产业采用更多自主创新成果。

³¹ Maloney (2014)。

³² Lee (1997); Kim (1997); Mathews (1996)。

³³ Bloom, Sadun, and van Reenen (2016)。

³⁴ Jefferson (2015)

产业结构调整的经济和社会成本

中国政府计划对大量产业展开结构调整，其中很多产业都有很大比例的国有企业。煤炭、钢铁、水泥、玻璃、多晶硅和风电设备等许多产业的产能过剩。产业结构调整可能导致大量人员失业，尤其是重工业部门以及重工业比重高的东北三省。在2016年2月29日的新闻发布会上，人力资源和社会保障部（MOHRSS）部长披露，2016至2017年煤炭和钢铁行业预计需分流安置180万职工。中国欧盟商会报告估计，煤炭、钢铁、水泥、玻璃和铝业五个行业裁员量可达30%。³⁵结构转型对长期经济发展有益，但这些效益能实现多少，部分取决于如何管理转型过程、能否有效地缓解与之相伴的失衡和调整的不利影响。

大规模失业对中国和世界都不是什么新现象。20世纪90年代末到21世纪初，下岗潮波及中国很多工人。国企改革打破铁饭碗，裁员数千万，东北三省尤为严重。根据政府的中国就业状况和政策白皮书数据，1998年至2003年下岗工人约2,820万人，超过了城镇职工总数的15%。³⁶这种大规模裁员带来了巨大的经济和社会挑战。

为了解决上世纪90年代末及本世纪初的大量裁员问题，政府推出了下岗人员提前退休和再就业方案。政府管理应对上次裁员潮的做法很具有指导意义。政府投入大量资金，要求国企在三年内向下岗工人提供临时收入支持和再就业服务，同时还承诺为工人提供其他福利，包括医疗保险、缴纳养老金等。尽管方案实施遇到了一些挑战，³⁷但还是成功地为大量下岗职工雪中送炭。据政府白皮书，1998年至2003年共有2,800万人从方案中受益，超过65%受益人实现了再就业。

失业会对工人及其家庭的就业、当下进项及收入前景产生巨大而长久的影响。美国等国家的研究显示，很多失业人员会有很长一段时间难以就业；而那些再就业者在此后15—20年的永久收入损失可能高达30%。失业对健康甚至死亡率等指标也有重大影响。而且，某些类型的工人——如妇女、年纪较大或教育水平较低的职工，会承受格外沉重的裁员代价。

大规模裁员往往具有地域集中性，因此可能对整个社区以及本地和区域经济产生严重影响。例如，波兰采煤业的结构转型及伴随的裁员导致煤矿所在的整个社区经济萧条，经济机会极为缺乏，同时还出现了诸如犯罪、酗酒、滥用毒品、健康受损和房屋被弃等多种社会问题。

中国可借鉴本国过往经验，系统性解决产业结构调整带来的经济和社会成本问题。这也将确保产能过剩行业的结构调整计划获得公众支持。为分流职工提供支持主要有两类工具，即临时收入支

³⁵ 参见新闻报道“传中国计划从僵尸企业裁减500至600万名员工”：<http://finance.sina.com.cn/china/gncj/2016-03-01/doc-ifxpvysv5057206.shtml>。

³⁶ 国务院新闻办（2004年），《中国的就业状况和政策》，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-04/26/content_1440838.htm。

³⁷ Giles and others (2006a)指出，这些方案的执行存在一些短板，包括福利覆盖面不够，提供的保障不充分，以及项目资金使用效率低。

持和积极劳动力市场项目。临时收入支持包括失业保险和各种形式的离职补贴。积极劳动力市场项目通过提供服务、项目和激励措施，帮助鼓励分流职工再就业。这两类工具可结合使用。如21世纪初期一样，这些项目需要大量公共资金的支持。此外，可能需要对参与机构进行能力建设，为其提供技术援助。最后，鼓励提前退休也常被用于缓解裁员影响，但这种做法存在较多问题。

与上世纪90年代末、本世纪初的大规模下岗不同，中国现在可依靠各种相辅相成的社会保护项目帮助受分流影响的家庭。通过社会保护项目，受影响家庭能够继续获得医疗、教育等基本服务，并且继续享受其应得的养老福利。下岗职工保障项目是中国建设现代社会保障体系的催化剂。³⁸除下岗职工基本生活保障外，政府还建立了失业保险、城市低保社会援助项目，三者统称“三条保障线”，旨在向失业人员及其家人提供基本收入支持。分流人员可从下岗职工基本生活保障项目获得最多三年的临时收入支持。此后如果仍未就业，还可以领取两年失业保险。符合条件的下岗职工家庭可以申请城市居民最低生活保障。总之，全面协助受分流影响的家庭，意味着要确保他们既能获得补充性项目的保障，也能获得养老和医疗保险。

中央和地方政府可以共同努力，为受分流影响的社区提供援助，民间组织也可成为重要伙伴。国际经验表明，政府、企业、工会和社区组织等重要利益攸关方直接进行对话，是缓解结构转型和裁员影响的最有效办法。如在波兰煤炭工业转型过程中，地方政府积极参与裁员安置，冀望在为昔日矿工创造新就业机会的过程中发挥关键作用。但由于地方政府能力有限，成功程度参差不齐。

可持续的城镇化

可持续的城镇化可对中国的新增长模式作出重要贡献。³⁹过去三十年，城镇化进程迅速展开，推动中国实现了史无前例的经济转型。中国城市基本避免了快速城镇化造成的一些社会问题，如大范围的城镇失业和贫困。目前中国正在推行新型城镇化模式，但面临的条件与过去三十年已大不相同。在目前的经济发展阶段，有效利用资源比单纯的资源动员更加重要。

可持续的城镇化意味着中国要实现更加高效、包容和环境可持续的城镇化。高效的城镇化意味着要最优化使用生产性资源，包括资本、土地的使用，以及消除城乡人口转移障碍。人口转移障碍导致农民工在城市无法平等获得就业机会和公共服务，削弱了城镇化的包容性。可持续的城镇化是能被中国的环境和自然资源所支撑的城镇化，能够提供和中国人民愿望相称的城市生活质量。改善城市环境、平衡用地用水矛盾和最节约使用自然资源的改革举措将有助于实现可持续的城镇化。

³⁸ 第二章对社会保障体系有更深入的讨论。

³⁹ 世界银行与国务院发展研究中心联合撰写的报告详细讨论了中国的可持续城镇化议题。

改革城市规划与城市设计体系，顺应新经济发展，促进创新。中国城市需要更新城市规划条例，增加城市设施建设如何满足新经济空间需求的内容。灵活制造和定制生产需要的地块不大，但所处位置要求交通便捷。大部分服务业都青睐人口密度达到一定水准的区域。中国城市庞大公共交通网络的扩张，一旦结合富有远见的土地利用规划，将为形成良好的城市形态提供前所未有的机会。分区规则应体现这种趋势，并鼓励开发通过高效优质公共交通连接的紧凑型混合用途城市项目，使居民能够在适宜步行的环境中轻松抵达工作场所、商店、学校和其它公共设施。城市需要对先进城市规划、革新建筑、城市复兴模型和以人为本的设计技能进行大量投资。具体而言，新规划设计原则和技术应可满足多种要求和层面的应用，从地区、城市到城区和当地社区，旨在营造现代服务经济所需要的高质量宜居城市社区。交通运输、环境和公共服务等关键城市服务项目的建设需以人为本，从而推动创新并增加经济价值。为了催生新型商业机会，例如共享出行（包括汽车和自行车）、共享办公空间和使用可再生能源汽车（如电动汽车充电站），制定战略性有形基础设施和公共服务规划也是必要之举。

大城市在重新定位本地经济、转向支持高端服务和创新的过程中，需要更新土地利用规划，使企业能够受益于密度和距离经济（集聚经济）。同时，周边二线城市需要为转移过来的工业制造业提供土地。为了支持这种转移，大城市应限制在城市边缘提供低价补贴的工业用地，以免抑制工业活动向周边二线城市迁移的积极性。大城市可以参照住宅和商业用地做法，对工业用地也进行拍卖。对于可以接收制造行业的城市，工业用地的需求将增加。随着这些城市达到土地配额上限，有必要建立一个全国性交易市场，让高增长的城市与土地配额更充足的城市进行土地使用权交易。实际上，成都和重庆已经试点了不同管辖区之间的土地配额交易，并取得了不错的成效。采用这种机制，让市场决定新开发项目的位置和强度，更有利于有效分配土地资源，实现土地利用的最大化和最优化。在更大范围推广这种做法能够释放巨大的效率提升潜力，促进经济增长。

公共部门、私营部门和学术界三方展开合作，有助于重振衰落城市和城区。三方合作是城市复兴政策和计划的关键组成部分，参与方包括私营部门、学术界和社区。城市可考虑出台具体政策和工具，以利于扩大私营部门参与，构建高效的城市复兴行政法律框架，以及推行土地重划办法。公共资金应主要用于改善城市环境与公共空间的催化投资，同时为人力资源开发和社区参与提供支持。

优先事项

本章提出以下优先事项：

- 推动经济向增速放缓但更平衡、更可持续的增长转型。
- 应对信贷激增和影子银行带来的风险。
- 通过加强知识产权保护、扩大基础研究以及帮助企业提升管理能力，促进创新活动投资。
- 为国有企业和非国有企业建立公平竞争环境，加强市场竞争，推动私营部门发展。
- 减少市场准入方面的监管障碍，尤其是对服务业的监管制约，强化市场的决定性作用。
- 解决经济再平衡和结构调整可能造成的经济失调成本，如产能过剩产业结构调整带来的失业问题。

第二章

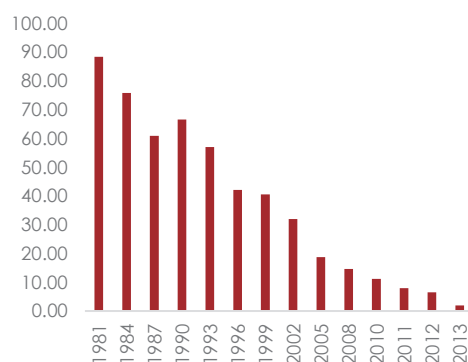
共享经济增长效益

引言

过去的二十五年中，中国取得了辉煌无比的减贫成就。按照每天1.9美元生活费（按2011年购买力平价计）的新国际贫困线，从1981年到1990年再到2013年，中国的贫困率从88.3%下降至66.6%再降到1.9%，贫困人口数量从8.778亿下降到2,520万（图2.1）。在这一时期全球摆脱极端贫困的人口总数中，中国占近70%。中国减贫成就离不开经济的高速增长，同时范围广泛的扶贫项目、大幅扩张的公共服务（包括正式的社会救助体系）也功不可没。习主席明确表示，脱贫攻坚是头等大事，他指出“消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求”，并承诺要提供更有力的政策支持，到2020年使中国现有标准下农村贫困人口全部脱贫。⁴⁰

图2.1：中国贫困人口比率⁴¹

（每天生活费1.9美元的贫困线，按国际购买力平价计）



来源：国家统计局住户调查和员工计算。

世界银行预计，中国会稳步实现消除极端贫困的目标，但易陷入贫困的人口数量依然相对较大。尽管经济增速放缓，但预计中国将继续在消除极端贫困方面取得显著进展。基于2015年至2018年间GDP年增长率从6.9%降到6.5%的假设，世界银行预测，按照每天生活费1.9美元的国际贫困线（按购买力平价计），2018年中国的极端贫困率将降至0.5%⁴²。即使增长率再低1个百分点，也不会对贫困预测值产生重大影响。然而，尽管消除极端贫困的进展喜人，但如果按照每天3.10美元生活费

⁴⁰ 参见习主席在北京全球减贫与发展高层论坛上的演讲：http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-10/16/content_22204202.htm。

⁴¹ 中国2013年住户调查是首次全国一体化住户调查，以前调查都是城乡分别抽样，所以此次调查与以往不具完全可比性。此外，2013年调查的收支总额中首次纳入租金估算。

⁴² 世界银行(2016)。

的较高国际贫困线（按购买力平价计），中国容易陷入贫困的人口数量仍然相对较大。较高的贫困线用于定位那些中度贫困和容易滑落至贫困线以下的人口。参照较高的贫困线，预计2018年中国的贫困率为3.9%，即有5,460万人生活在贫困线以下。

政府计划到2020年消除极端贫困，但目前的大部分剩余贫困人口分散各处，可能更难触及。尽管减贫成果非常显著，但由于巨大的人口规模，中国贫困人口数量仍居世界第四位，仅低于印度、尼日利亚和刚果民主共和国。而且剩余的农村贫困人口可能分散在更加偏远、交通不便的地区，因此更难触及。由于没有官方城市贫困指标，现在对城市贫困情况所知不多。在城市工作的农民工没有城镇户口，获取基本社会服务、就业机会和住房都受到限制，这一群体尤需关注。面对消除农村剩余贫困问题的挑战，建立全面扶贫规划、有效瞄准贫困人口至关重要。为此，2014年中国建立了农村贫困人口减贫数据库（档案库），为完善精准扶贫项目提供支持。减贫数据库的信息包括剩余贫困人口的地理位置、构成情况、贫困特征及脆弱性风险等。近期的实证研究表明，还可以进一步改进减贫数据库，加强数据库与农村低保名单之间的协调配合。⁴³

虽然中国实现了前所未有的大规模减贫，但还面临着解决不平等问题的挑战。过去三十年里，中国成功地从多方面促进了共享繁荣：收入最低的40%人口收入增长相对强劲，大量农业投入改善了农村人民生活，教育和医疗服务覆盖面不断扩大。然而由于人们无法平等获得优质公共服务，不平等日益加剧，尽管近年来差距有所缩小。中国的不平等与地理因素最为相关：人们能有多大机会发展人力资本、保持健康体魄和拥有可靠安全网，要取决于他们生活在农村还是城市、沿海还是内陆，如果生活在城市，他们是外来人口还是本地居民。不平等本身就是问题，而且还可能阻碍中国向更平衡、更可持续的增长转型。

前所未有的减贫成就与仍然面临的挑战

衡量贫困有许多方法，但不论如何衡量都掩盖不了中国巨大的减贫成就，不管参照国内贫困线还是国际贫困线，衡量的是收入还是消费、贫困人口绝对数量还是贫困发生率、贫困深度还是严重程度，减贫成果一样显著。根据官方统计，按照每年2,300元（2010年不变价）的国家农村贫困线，2016年农村贫困人口已经下降到4,335万，占农村人口的4.5%。按照每天生活费1.90美元（按2011年购买力平价计）的新国际贫困线，中国的贫困率从1981年的88.3%下降至2013年的1.9%，贫困人数从8.778亿下降到2,511万。⁴⁴据估算，城镇贫困率已从59.4%降至2012年的0.4%，农村则是从95.6%降至2013年的3.4%，从这些数字判断，目前大多剩余贫困人口应该生活在农村。⁴⁵

⁴³ Li Shi (2015)。

⁴⁴ 由于计算方法不同，世界银行与中国官方的估算结果存在差异。世行无法获得住户调查中的个体数据，因此只能基于分组资料估算贫困率，其精确程度通常不如直接基于住户收支总体分布计算的结果。此外，中国官方贫困线（2010年为2300元人民币）高于根据城市/农村价格差异进行了空间调整的全球贫困线（同年约为1,990元人民币）。第二，中国官方估算针对的是包括了一些农民工的农村人口，而世界银行估算是基于一定地域分布的城乡人口。第三，在2013年计算中，世行采用了总消费中包括自有住房折算租金的新调查数据。

⁴⁵ 城市贫困问题在1990年代中期开始受到关注。当时，随着国企改革和城镇就业及社保制度改革，大量城镇职工下岗，数百万城镇家庭陷入贫困。为支持城市改革，政府于1999年建立了城镇最低收入保障制度，作为向城镇居民提供收入支持和缓解贫困的正规社会安全网。2013年，城镇低保项目共覆盖约1100万受益人，占城镇人口的1.5%。

按照更广泛的人类发展指标衡量，中国也取得了长足进步。营养状况、教育、人口寿命、健康成果及其他福利指标都有广泛改善。⁴⁶死亡率大幅下降，预期寿命的上升之快更是前所未见。⁴⁷与半个世纪前的祖辈相比，今天中国出生的孩子预期寿命要长出30年，而发达国家花了两倍的时间才取得如此进展。⁴⁸中国已经实现了所有千年发展目标，为全球实现千年发展目标做出了重大贡献。正是由于中国的减贫成就，世界提前五年完成了第一个千年发展目标，即将全球收入不足1.25美元的人口比例减少一半。

中国的减贫成就很大程度上归功于有力的经济增长和经济改革。⁴⁹1978年，随着中国启动改革开放进程，在农村推行家庭联产承包责任制，成立乡镇企业，农村贫困开始大幅下降。一直到20世纪90年代中期，乡镇企业迅速发展并吸收了大量农村劳动力。中国经济向全球贸易和投资开放，推动了城市经济迅速发展，从20世纪90年代末期开始吸引大量农民进城务工。⁵⁰1981年到2012年期间，人均GDP每增加1个百分点，贫困人口比率（按2011年购买力平价计算的每天1.90美元生活费贫困线）每年下降0.97个百分点。

中国不同时期、不同地区的减贫成果并不均衡。一些研究显示，20世纪80年代初期，由于家庭联产承包责任制促进生产率大幅提高，同时农产品采购价格提高，等于降低了农民的隐性税赋，因而减贫速度很快。⁵¹进入21世纪，减贫继续，但速度有所放慢。⁵²减贫进展存在很大的地区差异。根据国家统计局《2016年中国农村贫困监测报告》，2015年东部地区贫困率为1.8%，中部为6.2%，西部为10%。各省减贫速度也快慢不一。

中国人口规模巨大，所以尽管贫困率较低，但贫困人口数量仍然可观。按2011年购买力平价计算的每天1.90美元生活费贫困线，2013年中国有2,520万贫困人口，约占世界贫困人口的3.3%。贫困人口超过中国的只有印度、尼日利亚和刚果民主共和国，其贫困人口数量分别为2.1亿、8,000万和5,000万。⁵³中国剩余的贫困人口更加分散，大多分布在边远地区、山区、石山区等交通闭塞和生态脆弱的地方。一些研究表明，余下的贫困人口主要集中在中西部的山区，以及少数民族和其他弱势群体中，如残疾人、老人和儿童。还有研究指出剩余的贫困人口广泛分布在全国各地。例如，世界银行2009年中国贫困评估报告指出，一半以上的贫困人口并不生活在政府认定的贫困村。因此，还需进一步研究剩余贫困人口的地理位置、构成情况及其脆弱性特征，为决策者制定精准扶贫政策提供支持。

⁴⁶ 例如，Labar and Bresson (2011)研究发现1991至2004年，城乡多维度贫困（包括收入、医疗和教育等指标）有所下降。

⁴⁷ Yang and others (2008), Caldwell (1986)。

⁴⁸ Deaton (2013)。

⁴⁹ Wang, Li, and Ren (2004)认为中国的减贫成就主要归功于1979—2003年间的经济快速增长。

⁵⁰ 世界银行和国务院发展研究中心（2014）。

⁵¹ 世界银行（2009）。

⁵² Li and Sicular (2014)引用其他研究成果称，2006年降低农业税对减贫产生了正面影响，而农村低保制度和过去十年实施的国务院扶贫计划对贫困的影响有限。

⁵³ 数据来自世界银行 (2016), Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality (Washington, DC: World Bank), 图 2.7, 第41页。

加强对城市贫困、尤其是流动人口贫困状况的了解至关重要。由于没有官方指标，目前对城市贫困所知有限。⁵⁴政府尚未设立城市贫困线，官方贫困统计只针对农村，因此也就没有城市贫困的正式数据。采用代表性数据开展的城市贫困研究有限，而且由于数据来源和贫困线定义不同，这些研究也未能达成共识。自2012年第4季度起，国家统计局开始实施城乡一体化住户调查。新的一体化住户调查数据不仅有助于统一掌握收支总量情况，而且为开展新的官方城乡贫困估算创造了条件。这了解城市贫困、特别是进城务工人员贫困十分关键，特别关注进城务工人员，是因为他们工往往工资低，居住条件差，而且无法平等获得公共服务和社会保障。⁵⁵

长期贫困，即数年一直处于贫困状态的家庭，有可能已随着整体贫困率的下降而有所减少。然而，对于长期贫困所占比例的估算存在巨大差异，这说明更需要确切了解长期贫困的根源以及消除办法。如何衡量长期贫困，中国的贫困主要是暂时还是长期贫困，是各方一直在争论的问题。据不同估算，长期贫困比例在35%–90%之间。⁵⁶差距如此之大源于研究方法的差异。有些研究认为教育、非农就业和社会保障覆盖是摆脱贫困的主要途径，另一些研究则认为农业生产和家庭成员外出务工是摆脱贫困的关键因素。⁵⁷不同的结论表明，在不同时期和条件下，摆脱贫穷的途径各异。对某些人来说，农业增长和向制造业城镇转移可以促进减贫，而对另外一些人来说，是教育和社会服务帮助他们脱贫。

尽管极端贫困人口大幅减少，但贫困脆弱性依然很高。脆弱性这一概念指陷入贫困的概率，可用不同方法衡量。其一是统计非常接近极端贫困线的人口数量，这些人很容易因失业、疾病和自然灾害等冲击再次陷入贫困。估算这一人群的数量上限也有多种方法。例如，如果采用每天3.10美元生活费的门槛，那么2013年就有1.25亿人属于容易重新陷入贫困的脆弱人口。⁵⁸

平均来说，脆弱家庭近65%的收入来自农业，而非脆弱家庭这一比例为45%，脆弱家庭也更可能生活在严重依赖农业的社区。⁵⁹非脆弱家庭有更高比例的正规就业薪资收入，这表明了非农正规就业的重要性。非脆弱家庭拥有更多外出务工人员以及来自汇款等非劳所得的收入。这些家庭特征差异说明，非农部门正规就业和汇款对于降低家庭的贫困脆弱性非常重要。

贫困脆弱性源自各种收入冲击，包括自然灾害造成的收入损失。重大疾病是一个主要致贫因素。据国务院扶贫开发领导小组办公室（LGOP）统计，42%的农村家庭（约1,200万）因疾病导致的医疗支出和劳动力损失陷入贫困。⁶⁰医疗支出问题意味着需要完善医保制度。失业是导致城市家庭贫

⁵⁴ 使用2011年购买力平价计算的每天1.90美元生活费贫困线，2013年城镇贫困率为0.5%（世行工作人员估算）。

⁵⁵ 联合国人居署（2014）和世界银行（2015）。

⁵⁶ Wan and Zhang (2013) 报告称中国大多数穷人（约90%）都是长期贫困，而You (2014) 估计长期贫困者所占比例不到60%，Glauben and others (2011)称不到35%的贫困者在五年后仍然贫困。世界银行（2006）利用2001–2004年数据，也发现至少三分之一贫困人口已处于贫困两年或三年。关于中国长期贫困的近期研究还有：You (2014)；Wan and Zhang (2013)；以及Glauben and others (2012)。

⁵⁷ 有关脱贫和返贫的最新研究有 Imai and You (2014)、Angelillo (2014)以及 Glauben and others (2012)。

⁵⁸ 人们提出了多种定义贫困脆弱性上限（或中产阶级下限，即非贫困脆弱家庭）的方法。参见Lopez-Calva and Ortiz-Juarez (2014)和Dang and Lanjouw (2014)。有人将这些方法用于一些东亚国家，得出了5.5美元和10美元的收入界线。如果按这个标准，贫困脆弱人口数量就会大得多。

⁵⁹ Ward (2016)。分析采用中国健康与营养调查数据。

⁶⁰ http://www.gov.cn/zhengce/2016-06/09/content_5080760.htm。

困脆弱性的一个重要原因。城市低保受益人中近40%是失业人员。农村老年人总体来说更加贫困，他们摆脱贫困的可能性较低，比年轻人更加脆弱，而且也比城市老年人贫困得多。⁶¹随着中国人口快速老龄化，预计农村老年贫困问题将变得更加严峻。

自然灾害风险是中国贫困人口的另一重大脆弱点。中国本身就是自然灾害多发国家，尤其深受洪水和地震之害，而贫困人口往往居住在高风险地区，因此贫困和脆弱人口，特别是妇女、儿童、老人和残疾人更易遭受灾害打击。农村贫困人口居住在边远地区、交通不便和生态脆弱地区，这些因素都限制着他们应对灾害的能力。无计划的快速城市化进程导致大量人员和财产集中于不安全区域，加剧灾害风险，也使得城市贫民面临的整体灾害风险更高。

展望未来工作，需要深入了解家庭如何面对和管理风险，才能提供更完善的保护。随着贫困人口减少，了解这些挑战，了解剩余极端贫困人口中存在的长期贫困特征，将成为相对更为重要的任务。如果能深入理解风险、风险严重程度以及各种冲击可能造成的后果，就可以采用更高效、更具战略性的方法来管理风险，权衡利弊。采取更具战略性的方法，就需要区分以下两类人群：一类是在受到不利冲击时容易暂时陷入贫困的；另一种是结构性或长期贫穷者，后者有很多过去可能受过某种冲击，长期收入能力有限。对于前者，重点是保护这些家庭免受冲击，或冲击发生时向其提供帮助；对于后者，重点可能是提供持续性支持，缓解贫困的同时，为其创造脱贫机会。

收入最低的40%人口共享繁荣

随着人均消费迅速增长，中国收入最低的40%人口分享到经济繁荣成果，但这一群体的消费在总消费中的占比不断下滑，直到最近几年才稳定下来。中国收入最低的40%人口人均消费增长迅速，表明他们分享到经济繁荣的果实。1981年至2010年间，收入最低的40%人口的人均实际消费增长8倍，而在此期间全国人均消费年增长率为7.6%。21世纪头5年，收入最低的40%人口人均消费增长与全国平均水平的差距扩大，但此后两者趋近，近年来这一群体的消费增长速度与平均增长速度持平。然而，尽管收入最低的40%人口人均消费迅速增长，几十年来他们的消费在总消费中的占比不断下滑，直到进入21世纪后稳定在14-15%左右（图2.2）。⁶²

收入最低的40%人口消费占比下降反映了不平等的存在，2008年之前不平等快速加大，导致了相对较高的不平等水平。从国家统计局测算的基尼系数来看，80年代中期收入不平等程度较低，基尼系数小于0.30，但到2008—2009年迅速上升至0.49。虽然中国的不平等程度较高，但还是低于巴西、墨西哥、尼日利亚和南非等几个发展中大国（图2.3）。然而，中国的特别之处在于，从20世纪80年代至2005年左右，中国的收入不平等加剧相对更快、更持久。⁶³最富和最穷群体的巨大差距反映了人

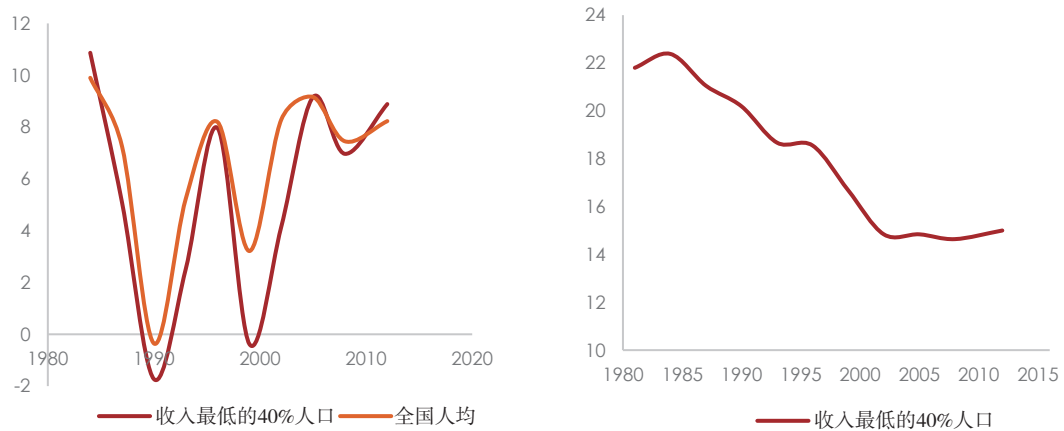
⁶¹ Cai and others (2012)。

⁶² 世界银行估算，基于国家统计局的城镇住户调查和农村住户调查。

⁶³ Knight (2014)。

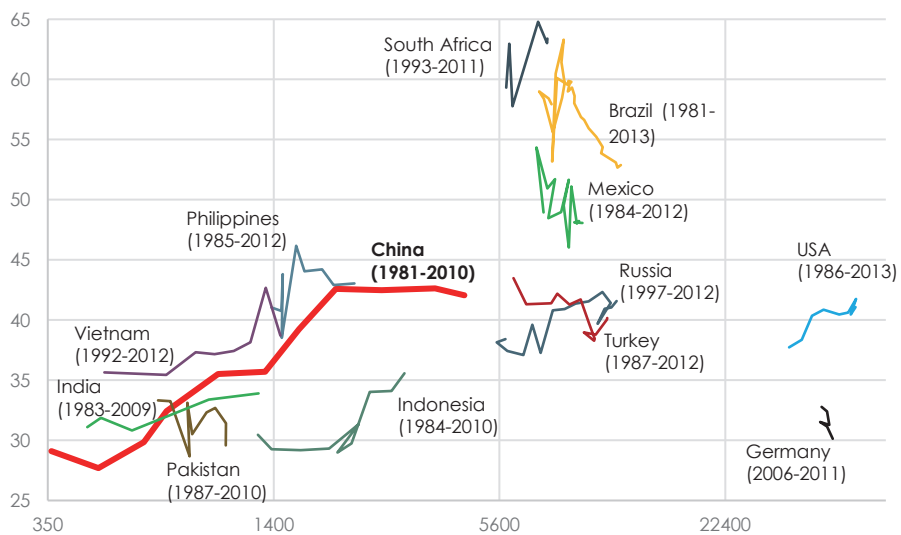
口的总体贫富差别：根据最新数据，2012年最富的10%人口平均消费是最穷10%人口的16倍以上。

图2.2：收入最低的40%人口的人均消费增长（左图）和收入份额占比（右图）



来源：国家统计局住户调查和员工计算。

图2.3：基尼系数与人均GDP（2010年美元不变价）



来源：世界发展指标。

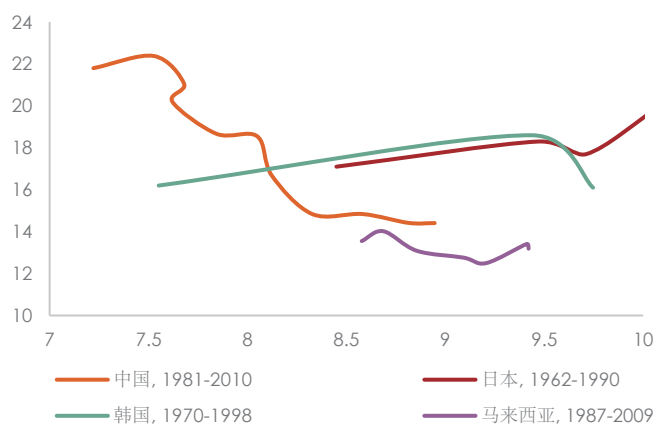
2008年以来，中国不平等程度稳步下降。据国家统计局测算，基尼系数自2008年起稳步下降，到2015年已降至0.46（图2.4）。基尼系数近几年的下降，与近年来收入最低的40%人口的人均消费较快增长相一致（图2.2）。似乎与此形成呼应的还有农民工相对工资增加、有关研究表明地区差距于2005–2009年期间达到峰值。不过，这些趋势尚需微观数据证实。⁶⁴一些研究人员推断，近年不平等程度的下降与几个因素相关，包括高校扩招带来的技能溢价下降，最低工资的实施，以及更多支持农村经济和社会发展的政策推动农村收入快速增长。家庭转移性现金收入在农村收入中所占比例提高。⁶⁵然而，农村的平均工资和转移性收入仍显著低于城镇地区。

图2.4：中国基尼系数



来源：国家统计局。

图2.5：收入最低的40%人口的收入占比与人均GDP对数值



来源：Povcal；WDI；国家统计局住户调查和工作人员估算。

⁶⁴ Wang, Wan, and Yang (2014)和Wan (2013)。后者报告说地区不平等于2009年达到峰值（参见第693页图3）。

⁶⁵ 中国国家统计局(2014)，表6-5和6-12。

达到高收入水准的东亚国家在发展过程中不平等程度较低且呈下降趋势。那些现已进入高收入行列的东亚国家，如韩国和日本，在其收入水平与中国相当的快速增长阶段，按收入最低的40%人口的收入占比衡量，其不平等程度较低，而且呈下降趋势。而那些未进入高收入行列的国家，如马来西亚，在发展中不平等呈上升趋势（图2.5）。从全球来看似乎也是这个规律。⁶⁶

像大多数国家一样，中国的财富差距可能比收入差距更大，其他类似的东亚国家也存在这种现象，而且可能比中国更严重。由于中国城市房价上涨速度尤为迅猛，贫富不均可能比收入不平等更严重。住房是中位数城市家庭的最主要资产。学术研究人员估算，住房占居民家庭财富的60%左右，是造成家庭财富巨大差距的重要原因。⁶⁷城镇住房已经半私有化，而农村土地仍然不可转让，贫富差距可能比收入不平等更严重。2002至2007年间，尽管有房家庭的房产财富都迅速上升，但城市家庭的年增长率为15—20%，远远高于农村的7%。因此，城乡贫富差距的加剧程度可能比收入差距更显著。⁶⁸然而，有迹象显示，其他类似的东亚国家也存在这种现象，而且实际上可能比中国更严重。⁶⁹总体而言，需采用最新数据进行更多分析。

空间差距和人口迁移的制度性制约

中国的不平等体现在巨大的空间差距上。多项研究显示，城乡不平等是不平等的最大因素。⁷⁰除城乡差距以外，省份间差距也很大，而且城乡内部的贫富差距也在日益扩大。从人均GDP来看，中国最富省份比最穷省份富裕三倍以上。⁷¹城市内部的贫富差距反映了对农村进城务工人员的差别待遇。农民工往往更可能在非正规部门就业，可获得的社会救助和保护有限。2005年左右，近90%的城镇户口居民都拥有住房，而拥有住房的外来务工者很少。决策者面临的一个难题是缺少外来务工人员信息，由于全国性调查未确切统计外来务工者情况，因此衡量此方面的不平等很困难。

与全国整体不平等程度下降的趋势一致，近年来空间差距也在缩小。城乡居民人均可支配收入比于2007年达到峰值4.10。经过地区价格差异调整，这一比例大概降至2.91。2007年以后该比例一直下降，根据国家统计局的城乡住户调查，当前城乡人均可支配收入比为2.72（2015年）。省际人均GDP差距自21世纪初开始下降，城乡消费比从2005年左右开始下降，以县级泰尔指数衡量的县际不平等在2010年开始下降（图2.6）。这些变化与近期数据所表现出的各省份各地区贫困差距缩小的趋势是一致的。2010—2014年期间，贫困省份的减贫速度较快。不过，一半以上的农村贫困人口仍集中在西部地区，尽管西部地区总人口只占全国的27%（图2.7）。⁷²

⁶⁶ Bulman, Eden, and Nguyen (2014)。

⁶⁷ Li and Zhao (2011); Zhao and Ding (2008)。

⁶⁸ Sato, Sicular, and Yue (2012)。针对房价日益增长导致的财富不平等现象，作者阐述了所用数据的局限性（2002年至2007 CHIPS）以及他们对合理估算所持的谨慎态度。

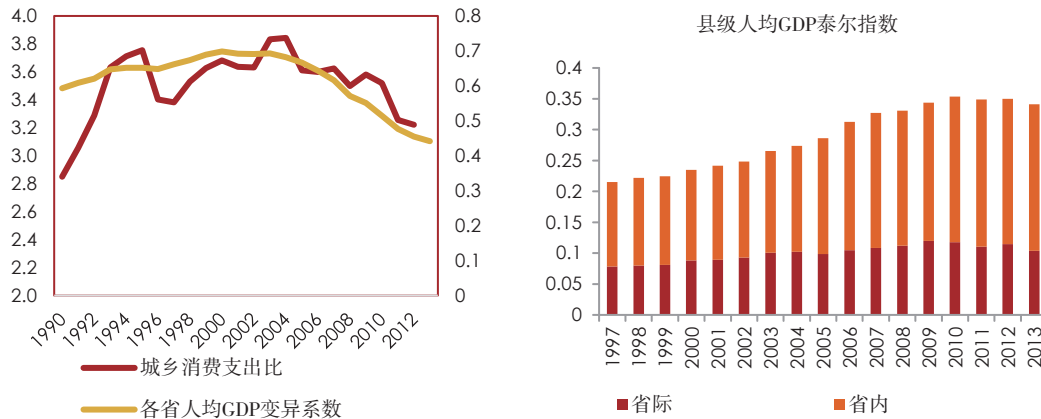
⁶⁹ 世界银行（即将发布）。

⁷⁰ 参见Kanbur and Zhang (2005); Knight (2014); 和Wang, Wan, and Yang等文献。

⁷¹ 2013年数据，来自密歇根大学的“中国数据在线”数据库。最富的是江苏省（人均75,354元），最穷的是贵州省（人均23,151元）。

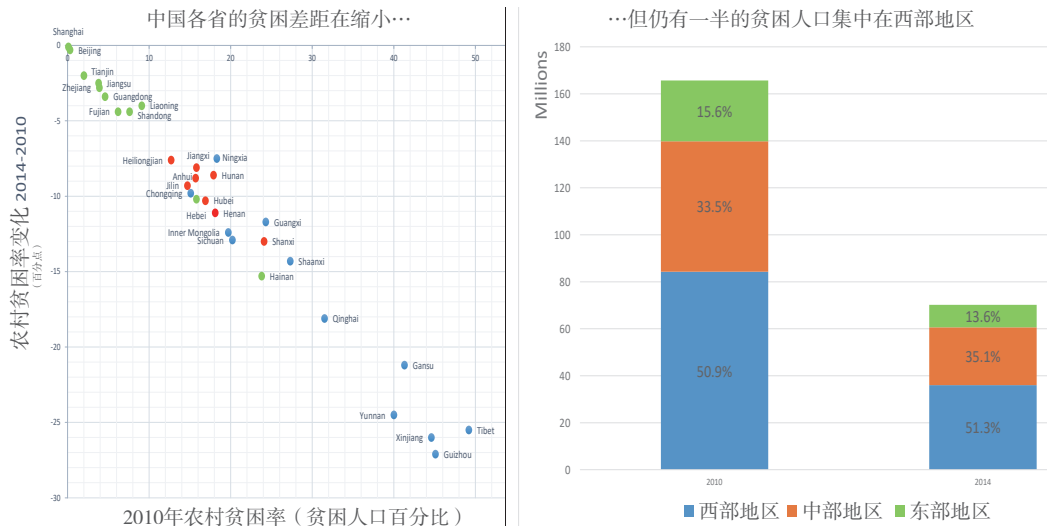
⁷² 省和地区数据来自中国国家统计局（2015）。

图2.6：城乡差距和省际差距（左图）；省际差距和省内差距（县级人均GDP泰尔指数，右图）



来源：中国数据在线；世界银行工作人员的计算。

图2.7：贫困率趋同（左图）和贫困人口的地区分布（右图）



来源：中国国家统计局，《中国农村贫困监测报告2015》

中国的空间差距受到了市场驱动的经济发展和制度性因素的影响。近期一些研究显示，贸易自由化以及随之而来的制造业繁荣是造成中国地区不平等的重要因素。⁷³地区不平等在很大程度上与电子通信等高附加值行业的发展相关。工业选址考虑物流成本和总体效率，是否靠近港口和主要消费中心是关键决定因素，由此导致中国沿海与内地拉开了收入差距。此外，制度性因素也是导致不平

⁷³ 参见Jalil (2012)和Li and Coxhead (2011)。关于贸易自由化对工资不平等的影响的讨论，参见Han, Liu, and Zhang (2012)。

等的重要原因。财政分权制度下，各地地方政府的支出能力相距甚大，因此公共服务供给也存在很大差距。限制农村人口向城市迁移的制度性障碍也导致了城市里城镇户口居民与外来人口之间的不平等。地方政府收支不匹配造成了各地福利支出和社会服务的巨大差异。各地地方政府的支出差距一路大幅上升到2005年左右，此后在高位徘徊。尽管政府间转移支付具有累进性，支出比收入更为平等，但由于目前体制下地方政府承担了大部分支出责任，累进程度还不足以补偿体制造成的缺口。⁷⁴要继续通过政府间转移支付解决地区财政不平等日益加剧的问题，就需要更加明确各级政府的职能和责任。很多提供公共服务的责任，尤其是社会事业服务，被下放到地方，但又没有给予地方政府相应财权。如果在确定公共服务供给最低标准的基础上，增加规则化的中央对地方的一般性转移支付，将有助于缓解各地区财力不平等状况。

中国已经着手改革户籍制度，旨在解决农村人口向城市迁移的体制性障碍。农民工占城镇劳动人口的三分之一以上，到2030年前可能还会有2.5亿人离开农村，进入城市。中国的户籍登记制度决定公民的居民身份，由此决定了公民能享受的公共服务。户籍制度对城镇户口居民和农民工区别对待，造成城镇劳动力市场和社保制度的二元化，也助长了城市不平等状况。⁷⁵农民工更有可能在非正规部门就业；60%以上农民工在非正规部门工作，而且转入正规部门的机会有限。非正规部门通常意味着较低的生产率，而户籍制度意味着流动人口获得的就业机会更可能属低薪低生产率之列。中国认识到改革的必要性，国务院2014年印发《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》，提出到2020年努力实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。改革仍存在很多挑战，例如地方政府如何为流动人口扩大公共服务以及如何获得所需资金。

农民工医疗和养老保险覆盖率相对较低，造成了城镇居民与农民工之间的不平等。尽管国家政策规定城镇医疗保险制度向农民工开放，但农民工参保率很低。农民工原则上可加入城镇居民基本医疗保险（URBMI，城居医保），但很多城市的城居医保不覆盖非正规部门的工人和农民工。有长期劳动合同的农民工可以参加城镇职工基本医疗保险（UEBMI），但这项保险的福利待遇相对薄弱且报销比例低。⁷⁶农民工养老保险覆盖率也相对较低，主要原因包括个人缴费比例高，个人账户回报率低，多种城镇养老制度造成了劳动力市场的“权益割裂”，以及社保权益在不同城市间不能完全转移。2009年，国务院提出了支持城镇职工养老保险养老权益跨省转移的措施，但落实工作还有待加强。

加大城市保障性住房供应，促进农村人口向城市迁移。根据2013年联合国千年发展目标报告，中国居住在不合标准住房内的人口比例从39%降至29%。不过因为同一时期的城镇人口总数增加，所以居住于不合标准住房的人口总数却有所上升。⁷⁷改善不合标准住房集中区域的城市环境，增加保障性城市住房供应，有利于促进更多农村人口向城市迁移。

⁷⁴ Dollar and Hofman (2006)。

⁷⁵ 参见“中国城镇化”报告（2014）、Xue, Gao, and Guo (2014) 和Zhua 和 Zhua and Luo (2010)。

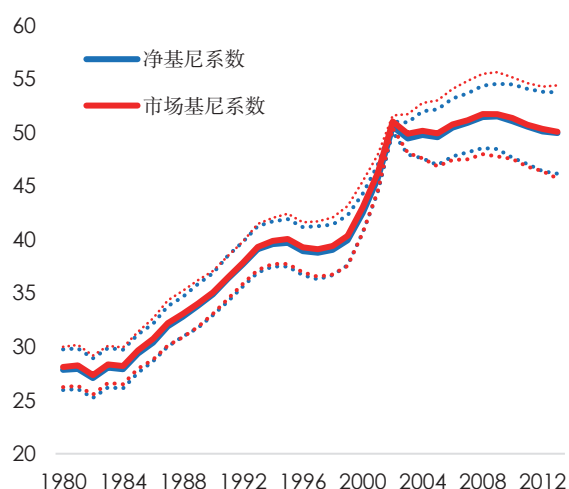
⁷⁶ 世界银行（2011）。

⁷⁷ 联合国统计的中国城市人口数量。

财政（税收与转移支付）再分配政策⁷⁸

财政（税收与转移支付）再分配政策是政府减少不平等的的一个主要工具，但似乎在中国未得到充分使用。衡量财政政策的再分配效应的一种方法是比较市场基尼系数（用税前、转移支付前的市场收入计算）和净基尼系数（用税后、转移支付后可支配家庭收入计算）。目前学术研究发现的证据显示，相较于其他发展中国家，中国平均再分配测算额（即市场和净基尼系数间的差值）相对较低，这表明中国财政（税收和转移支付）政策的再分配效果不太显著。⁷⁹基于标准化世界收入不平等数据库（SWIID）的数据⁸⁰进行的分析也得出相似的结论（图2.8）。然而，应注意到这些研究和分析并未考虑卫生、教育和其他公共服务的公共支出、以及贫困地区基础设施投资的再分配影响，而这些支出和投资是中国消除贫困和不平等的重要工具。鉴于现有研究的局限性，财政再分配问题需要进一步研究并获得更多政策关注。

图2.8：财政政策的再分配效应



来源：SWIID和世界银行员工计算。

注：点状线表示95%置信区间。

在金砖四国中⁸¹，巴西和南非较为成功地利用累进性直接税和社会支出解决不平等。在南非，个人所得税和工资税都是累进税，占GDP比例较高。这使政府能有大量资源用于社会支出，而穷人通常受益更多。例如2013–2014年度，社会支出（直接现金转移支付、免费基本服务、卫生和教育支出）在政府总支出当中占了一半以上，而政府支出相当于GDP的33.2%。在巴西，家庭补助金等直接转移支付完全针对穷人，而且具有高度累进性。⁸²巴西的卫生和教育支出也相对较高，除高等教育之外，这类支出也是累进的。⁸³

⁷⁸ 再分配性财政政策是指收入再分配，而非空间再分配。

⁷⁹ S. Cevik and Correa-Caro (2015); Li and Sicular (2014); Li and Yang (2009); Xu, Ma and Li (2013)。

⁸⁰ Solt (2016)。SWIID数据基于源自中国的一些真实基尼数据点，其余为估算。

⁸¹ 金砖四国是指巴西、俄罗斯、印度、中国和南非。

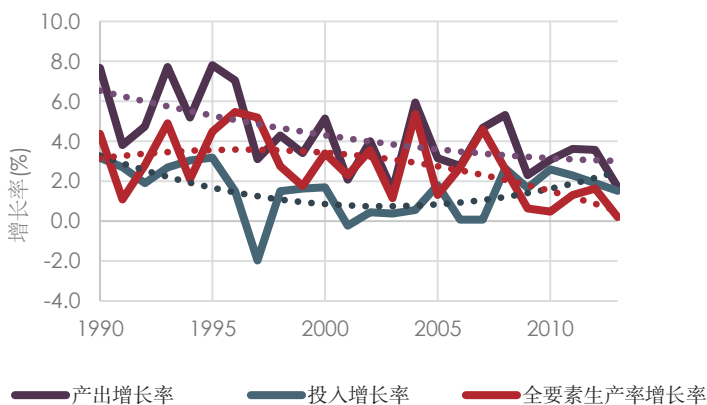
⁸² Inchauste and others (2015)。

⁸³ Higgins and Pereira (2014)。

加强农村农业发展，缩小城乡差距

农业生产率提升是中国减贫事业的重要推手。⁸⁴中国大力投资农业科研、推广使用现代农业投入品以及扩大基础设施，改善了农村人民生活。进入新世纪以后，中国政府又通过补贴、奖励金、减免和价格扶持项目，加强了对农村经济的财政支持和配套政策。这些措施使农业部门成为财政资金的净接受方。其他的重要支农政策包括2006年废除农业税，以及大幅度加大对农村教育卫生服务的公共资金投入和政策扶持。

图2.9：农业增长率



来源：粮农组织，国际食物政策研究所(IFPRI)

自20世纪80年代以来，中国农业年均增长率一直位居世界前列，虽然近年来增速有所下滑。从1981年至2015年的35年中，中国的年均农业增长率接近4.7%。生产率（全要素生产率）提高对农业产出增长的贡献一直保持在近70%的水平，这说明农业研发和农技服务投资带来了丰厚回报。⁸⁵自本世纪开始，农业增长越来越依靠投入品的使用，但投入品对提高产量的作用却日趋下降。特别值得指出的是，中国是全球化肥平均用量大国，但化肥利用效率偏低。中国每公顷化肥用量远远超过美国和欧盟，而农业产出却大大落后。这也是导致农业增长率下降的因素之一。⁸⁶中国进行的研究显示，化肥用量可减少30%而不会造成产量损失，这样做可以大大提高效率。农田规模小和地块分散也会导致化肥用量过度。气候变化、土壤和水源退化等环境因素也是导致效率下降、产量增速放缓的原因。

自2009年以来，政府大力加强对农业部门的支持，包括直接和间接支持，尤其是市场价格支持。⁸⁷这些扶持项目导致国内价格高于国际价格。大米和小麦得到的支持最多，政府在2014年至2015年启动政策改革，削减玉米收储支出。此外，中国政府为农民提供的大部分款项基于可耕种土地的面积，因此扭曲程度较低。

⁸⁴ Fan, Zhang, and Zhang (2004)。1978–1984年期间，农业生产率的增长主要来源于制度变革，但1985年以后则是农业研发技术服务、道路和灌溉领域的投资发挥了主要作用。Chen and Ravallion (2007) 和Montalvo and Ravallion (2010) 也指向农业生产率的提高。

⁸⁵ Mogues and others (2012)。

⁸⁶ 根据美国农业部和联合国粮农组织数据，中国平均化肥用量为365公斤/公顷，而美国只有148公斤/公顷。

⁸⁷ 基于世贸组织和经合组织数据分析中国政府对农业部门的支持力度。世贸组织的相关数据截止到2010年，经合组织的数据截止到2015年，但两者的估算方法和覆盖范围都不同。中国政府对经合组织的估算方法持强烈的保留意见。

政府已经认识到有必要改革农业支持项目，追求更可持续的绿色农业发展。2017年中央一号文件呼吁优化产业结构，推行“绿色”生产方式，拓展农业产业链价值链，强化创新，夯实农村共享发展基础，加大农村改革力度。预计未来几年，政府会增加对农业研发与农村基础设施发展的资金支持，通过逐步用直接补贴取代干预，合并各类农业补贴为综合单项补贴，提高当前公共支付项目的效率。补贴将基于每单位土地面积，不与生产决策挂钩。根据中央一号文件和《全国农业可持续发展计划(2015-2030年)》，政府将逐渐调整农业支持项目方向，推动绿色农业发展，农业支持要以环保耕作方式为条件，此举将有利于建设更高效、更可持续的气候智慧型农业生产体系。

要想通过整合农地提高农业生产率，土地改革至关重要。中国农户平均土地经营规模为0.4公顷，而欧盟为14.4公顷，美国为176公顷。⁸⁸小规模农业经营收入有限，因此农民采用新技术和管理实践的积极性不高，农业生产率的增长也就较为缓慢。政府近来推出促进土地流转的重要政策举措，为形成更大的经营规模提供了便利。新的土地流转政策提倡“三权分离”，即农户土地使用权（或土地承包权）与农村集体土地所有权分离，租赁土地经营权与土地使用权分离。这些政策变化预期可促进土地整合，同时保护土地所有者、农村承包者和土地经营者的合法权利。为了强化农村承包者和土地经营者的合法土地权利，政府应加快土地登记进程。这些举措预计将深化农村土地所有权的改革。明确土地所有权有助于促进建立农村土地流转和解决纠纷的标准化机制，进而有利于实现农业生产系统现代化，提高农村劳动力生产率。⁸⁹农村土地制度改革与户籍制度改革、社保制度城乡一体化相结合，可以推动更多农村人口转移到城市，缩小城乡差距。

要实现农业现代化，还需要加强农村、小城镇和三线城市之间的联系，发展农村非农经济。需要制定增强农村乡镇经济活力、为乡镇和农村提供更公平的公共服务的战略，吸引更多有技能的年轻人从事农业生产。提高农村和小城镇的公共服务质量和连通性非常必要。

中国农业部门正在经历从重视数量到更加重视质量、品种、安全和环保成果的转型。转型的驱动力主要来自城镇化及随之发生的人口结构变化，以及家庭收入增长带来的食品消费模式变化。农业商业化预计将促进农业生产体系进一步整合和专业化，而能将农民与市场经营者、消费者直接联系起来的先进信息通讯技术和电子商务平台将为此提供支持。农民将更多使用专业化服务来完成技术性工作，这将为农业专业服务提供商发展提供更多机会，他们也将是提高农业生产率的重要助力。农业专业服务包括农业机械外包服务、农产品、物流、市场信息、动物健康服务和运输服务等。新兴的商业化农场可能还需要商业咨询服务、环境与食品安全服务，这些都是农村非农服务业的潜在发展领域。

⁸⁸ 美国农业部、联合国粮农组织。

⁸⁹ 尽管已有大量农村人口迁移到城市，但由于农村人口的自然增长，人均耕地面积基本上没有变化，只从1978年的0.35公顷略提高到2008年的0.41公顷。

社会保护和扶贫项目

中国在建立社会保护体系的核心制度方面取得了显著进展。上世纪90年代开始，中国以国际上前所未有的速度建立了一系列社会保护制度，其中包括城乡居民养老和医疗保险制度，城镇正规部门职工失业、大病、工伤和生育保险制度，以及低保制度。低保制度是基于家庭经济状况调查的全国性社会救助制度，现在约有6,000万受益者。⁹⁰建立社会保护体系，经合组织国家花了数十年才完成，而大多数中等收入国家迄今尚未完成这一工作。

低保制度已成为“支柱”福利项目，获得低保的贫困和近贫人口还可以获得其他权益，如医疗救助、就学救助、住房和水电费补贴等。在低保实施过程中，出现了贫困人口瞄准不到位、错保漏保等严重问题。政府近年来已采取政策举措提高低保效率，加强低保成效。除了瞄准问题外，低保项目面临的主要挑战还有：（a）低保标准（福利）较低；（b）如何处理刚刚超过低保门槛的脆弱家庭；（c）各地施保条件和待遇水平差异很大；（d）社会救助与社会保险制度之间缺乏协调（详见专栏2.1）。

专栏2.1：低保制度

低保标准历来偏低。在“十二五”规划中，中国政府确定了每年将低保标准提高10%的目标。除此以外，政府还可采取其他补充举措加强保障，包括加强社会救助家庭资格审查机制，努力改善瞄准效率和效果，缩小不同地区和城乡之间的低保标准差距。就政策实施而言，采取标准化办理流程、建设员工能力、加强管理和信息系统、监测评估等举措，对提高社会救助项目成效十分关键。

近些年低保标准显著提高，引发了对覆盖率和激励的关注。符合低保条件的家庭通过领取低保补足其收入与低保标准的差额，同时还可以获得非现金福利，包括教育费用减免、医疗费用补助、廉租房和水电补贴等。低保标准提高后，一些受益人更加不愿意退出社会援助项目，以免失去福利。此外，低保受益人的生活可能好于那些收入刚刚超过低保标准的近贫人口。为促进公平性，中国政府逐步扩大了社会援助项目，将近贫家庭覆盖在内。然而，尽管低保标准提高，但可能由于推行了核对机制，低保受益人数量自2012年起有所下滑。

⁹⁰ 世界银行和国务院发展研究中心（2013）。

如何更为系统地确定县级及以下层级的低保标准、覆盖范围和福利水平，是中国面临的一个关键挑战。由于低保管理高度分散，各地确定低保标准的方法和待遇水平千差万别。虽然低保标准有些差异是合理的，但确立标准的方法应该更具一致性。扶贫项目的分散管理为尝新试点提供了新的机会，如可以尝试社会问责机制、服务外包和项目受益人参与地方政府决策等创新举措。

需要更加重视协调社会救助与社会保险制度。例如各种项目下的老年人覆盖和待遇的一致性。目前，考察低保资格时不考虑基本养老金收入，但长期来看，需要更细致地分析目前做法是否合理，尤其是在养老覆盖不断扩大的情况下。鉴于城市贫民的特征不断变化，还需加强社会救助项目与技能培训发展等劳动力市场项目之间的协调，以帮助贫困者提高就业能力。

进一步整合、统一和协调社会保护体系有助于推进包容性城镇化和城乡统筹发展。总体而言，中国在整合社会安全网政策、项目和管理体系方面领先于很多中等收入国家。进一步整合社会安全网，特别是低保制度，是完善社会救助项目设计及相互联系的良机。在整合过程中，要加强社会救助项目之间的协调，避免在贫困和近贫人口之间造成重大差距；推动不同地区社会救助项目的标准化；改进社会救助、社会保险和劳动力市场项目之间的协调；以及加强社会救助项目与其他区域性扶贫项目的联系。中国已考虑扩大城镇社会救助项目，把符合一定条件和要求的农民工及其家庭也包括进来。随着户籍制度改革的继续深入、城乡劳动力市场的进一步融合，将来可进一步整合城乡低保制度，缩小地市一级和各省内部城乡低保标准差距。

今后几十年里，建立覆盖范围更广、财务可持续的养老体系将是中国面临的最紧迫社会任务之一。中国的养老制度改革成就显著。直到不久前，中国的养老保险覆盖范围还远未达到与其人均收入相称的水平，但近几年情况发生了很大变化。城乡居民养老保险迅速扩大，总体养老覆盖率大幅上升，现已覆盖逾80%的劳动人口。⁹¹不过还有很多工作有待完成，包括提高农村居民、农民工和城市非正规部门劳动者的养老保险覆盖率；加强不同养老制度之间的协调，以消除保障断层，促进劳动力流动。如果不进行进一步改革，人口迅速老化、法定退休年龄过低、以前养老金缴纳不足留下的巨额历史成本、养老基金回报率低等诸多因素，都会造成财政风险的累积。

以贫困家庭为对象的减贫项目对当前针对贫困地区的扶贫项目形成补充。政府以往的减贫方式

⁹¹ 随着农村养老保险和城镇居民养老保险的推出，中国现在共有四种养老制度：城镇企业职工养老保险、农村养老保险、城镇居民养老保险、机关事业单位养老保险。

往往着重贫困地区。2011年发布的《中国农村扶贫开发纲要》和2014年建立的农村贫困人口减贫数据库（档案库），标志着工作重点从贫困地区转向贫困人口。在扶贫工作越来越重视面向家庭的情况下，精准定位贫困户的机制就更为重要，因为需要确保各类扶贫项目直接惠及贫困人口，如自愿移民安置、农村企业发展、小额信贷和劳动培训等项目。

用于社会安全网项目的公共支出有所增加，但参照国际水准仍然偏低。2015年核心社会安全网项目（包括低保、医疗援助和特困援助）⁹²公共支出2,194亿人民币，占到GDP的0.32%，⁹³这一比例略低于国际水准，中等偏高收入国家平均为1.8%。⁹⁴这些国家的社会安全网项目包括现金转移支付项目、公共建设工程，但不包括养老金和医疗保险补贴。鉴于社会安全网项目的公共支出仍然较低，因此可能需要进一步加强社保项目，如已成为社保体系“支柱”的低保制度，以满足贫困和低收入家庭的基本需求。加大社会救助项目的公共支出，可能首先需要明确中央和地方政府的筹资责任。有些国家设立全国性最低救助标准，地方政府可以根据本地财力在此基础上有所提高。这些经验对中国如何划分社会救助体系的筹资责任、加强相关立法可能具有借鉴意义。

社会救助项目的监测与评估有待完善。目前城乡与地区之间监测评估工作存在很大差异。目前对一些关键的农村社会救助项目缺乏深入了解，也未开展充分评估。更好地掌握农村社保体系整体状况，对于了解实施核心农村扶贫项目的当前环境至关重要。⁹⁵

贫困人口的教育

中国在增加受教育的机会方面取得了令人瞩目的成就。中国在普及基础教育方面已经取得了长足的进步，现在正在逐步普及中等教育。截至2015年，小学净入学率达99.9%，初中毛入学率达104%。全国各地有越来越多的学生进入中学学习。相对其收入水平而言，中国的儿童早期发展项目覆盖率是比较高的，据政府的数据显示，学前教育的毛入学率已经从2009年的50.9%增加到2015年的75%，提前五年实现了教育规划制定的要在2020年使入学率达到70%的目标。自2007年起，在农村全面免除了义务教育阶段学生的学杂费，增加了所有孩子受教育的机会。⁹⁶有证据表明，从2002年到2007年，家庭收入和其他家庭状况因素对中学教育覆盖率的影响就程度和统计显著性而言均有所下降。这种下降很可能是实施教育改革使得学校教育的自付费用减少的结果。⁹⁷

⁹² 特困援助指向农村五保户和城市“三无”（无收入来源、无劳动能力、无法定赡养人）人员提供的扶贫支持。

⁹³ 民政部（2015年），《2015年社会服务发展统计公报》，<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201607/20160700001136.shtml>；国家统计局（2015年），《2015年国民经济和社会发展统计公报》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201602/t20160229_1323991.html；宫蒲光（2016年），“当前我国社会救助事业发展的形势与任务”，在民政部社会救助事业发展高级研修班上的讲话。

⁹⁴ 由于数据有限，中等偏高收入国家的比例估算基于2008年–2012年的数据。这些国家的社会安全网项目包括现金转移支付项目、公共建设工程，但不包括养老金和医疗保险补贴。参见Gentilini, Honorati, and Yemtsov (2014)。

⁹⁵ 参见近期对中国扶贫项目的研究：Li (2014); Wu and Ramesh (2014)，两项研究都发现这些扶贫项目对减贫有较小的正面影响。

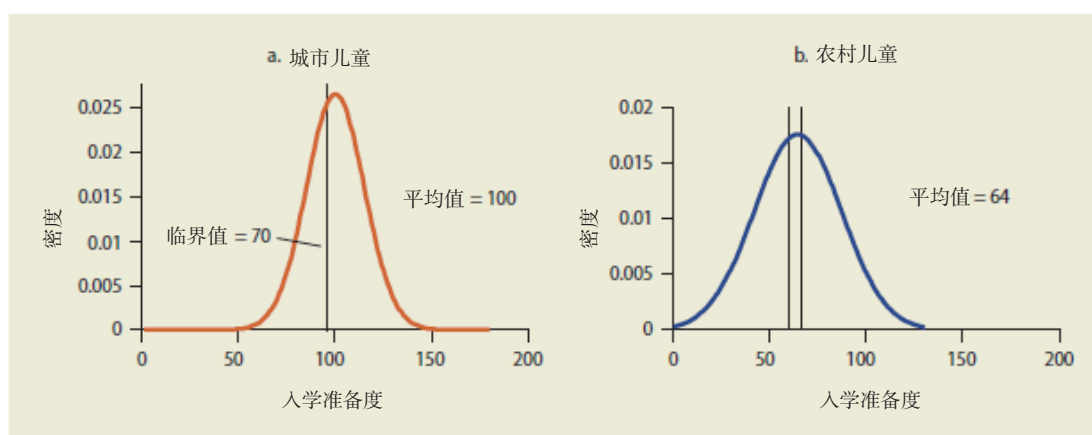
⁹⁶ 这是中央政府为确保所有儿童获得基础教育而采取的一系列举措之一。参见国务院（2005）《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》。

⁹⁷ Yang, Sicular和Lai（2014）。

尽管在增加受教育的机会方面取得了令人瞩目的成就，但城乡居民之间、贫困与富裕地区之间在教育领域仍存在差距。在中国进行的一项研究显示，农村低收入家庭子女在学前教育入学率方面处于落后状态。中国农村儿童获得学前教育的机会相对较少，接受学前教育的时间显著低于城镇。中国对儿童早期教育（ECE）的投资占整体GDP的0.38%（2016年），占总教育支出的7.2%，而义务教育的占比高达45.3%。各省公共财政预算显示的教育支出也有所不同。2015年城市地区儿童接受学前教育的比例已接近100%，而在农村地区（包括县和乡镇地区）这个比例只有60%左右。⁹⁸虽然公共资金相对有限，但对儿童早期教育的私人投资十分活跃，2015年时已占总教育资金的53%。完善公共资金与私人资金的有效协调机制将有助于缓解现有体制的不足。

农村儿童和农民工子女由于缺乏早期教育（学前教育），使得他们之后在学校的学习表现处于劣势。2015年，中国大约有75%的儿童上了学前班。⁹⁹在所有上学前班的儿童中，农村儿童和农民工子女的上学时间比城市儿童短。城市和农村地区在教育投入（如师生比）上的巨大差距极有可能意味着它们在学前教育质量上也存在着显著差距。这可以解释中国城乡在四到五岁儿童的入学准备方面的存在的巨大差异（图2.10）。国际经验表明，早期教育的不足在之后的在校学习中很难得到弥补。

图2.10：中国4-5岁儿童入学准备度测试结果分布



来源：a图数据来源Ou（2007）。b图数据来源Rozelle（2011）
有关甘肃、河南和陕西等省的研究报告

农村学生升入的普通高中的人数出现下降。高中的整体入学率从2009年的79.2%升至2015年的87.0%，然而这种增长大部分源自职业教育的扩张，并且城乡学生在普通高中入学率上的差距仍然存在。与城市学生相比，农村学生更有可能进入职业高中学习，而相对较少选择进入普通高中。此外，职业高中毕业的学生也可以申请和进入大学学习。农村学生有选择职业学校的动力，因职业高

⁹⁸ 近期关于教育和贫困陷阱的研究见Zhang（2014年）的报告。

⁹⁹ http://www.moe.edu.cn/srcsite/A03/s180/moe_633/201607/t20160706_270976.html

中的学费较低。有人认为，选择职业高中是缘于上职业高中会有更大就业前景的认知，但要评价这种看法准确与否仍需进行更多的分析。

户籍制度正在进行改革，目的是缩小农业转移人口家庭在受教育机会方面的差距。在本世纪头十年中，中央政府要求地方政府将外来人员随迁子女纳入当地教育体系，让当地公立学校接收他们入学。2008年中央政府要求将农民工随迁子女义务教育纳入当地教育规划，这是有关农民工随迁子女权利的官方政策的一个重大变化。这项政策的实施由中央和地方的财政资源支持。根据政府的统计数据，2015年农民工随迁子女在公立学校就读的比例达到84.4%，表明情况得到了改善。然而，农民工子女进入城市公立学校上学仍面临困难。

近年来，政府还推出了一系列促进教育公平的政策。政府已针对农村义务教育建立了经费保障机制，重点保障农村义务教育，逐步提高公共资金对农村义务教育的保障水平，并改善农村义务教育的教学条件。2006年，中央政府建立了分项目的经费保障机制，旨在逐步将农村义务教育纳入公共财政保障的范围。2007至2014年间，六次提高公用经费基准定额。所需资金由中央和地方政府按比例分担，中部地区的分担比例为6:4，西部地区为8:2。除直辖市以外，东部地区分担比例按照各省的财力状况确定。2016年春，中央政府统一了义务教育阶段的生均公用经费基准定额，并在东部地区实行生均公用经费基准定额所需资金由中央和地方平等分担。自2010年起，中央政府启动了一项改善城乡学校办学条件的倡议。

2016年中国高等教育毛入学率已达42.7%，政府实施了各种增加平等获得高等教育机会的计划。尽管多年来大学不断扩招，但与经合组织国家相比，中国受过大学教育的劳动力所占比例仍然较低，制约着中国劳动力的平均质量。尽管越来越多的学生能够进入大学，但平等接受优质高等教育依然是一项挑战。¹⁰⁰自2012年以来，政府实施了多个专项计划来增加学生平等接受高等教育的机会。2015年共有75000名学生通过这些计划升入大学。通过“支援中西部地区招生协作计划”，向东部院校安排了专门招收中西部省份学生的指标。“十二五”规划期间，通过这一计划共招生90万人。2015年的数据显示，全国平均录取率与高考录取率最低的省份的差距从2010年的15.3个百分点降至不到5个百分点。解决高等教育阶段仍然存在的不平等还需要不断的努力。

在高校扩招的背景下，还需要进一步开展治理改革，以改善高等教育的成效。近年来高等教育机构在课程开发、教师聘用、国际交流等方面的自主权有所增加，但在行政管理方面的自主权仍然不足，也缺乏相应的监测与评价体系来支持更多的自主权。

政府计划增加应用技能培养在高等教育中所占的比例，确保毕业生的技能能够满足劳动力市场

¹⁰⁰ 中国高等教育的不平等是常见于有关中国高等教育的文献的一种调研结果，例如Heckman和Yi（2012）的报告。不过，还需要对更多的最新发展态势进行分析。

不断变化的需求。政府最近宣布了一项将大约1000所大学转变为应用技术和职业学院的计划。国际经验表明，一个多种类型高等教育（研究性大学、文理学院、应用技术学院、公立和私立大学）均衡配置，具有适当的治理、质量保证和资金筹措框架的多元化高等教育体系，不仅可以更灵活地回应劳动力市场的需求，也可以更好地回应学生的学习需求。

多年来，政府对职业技术教育与培训（TVET）的投入加大了这类教育的可负担性，因而它们也成为对学生更有吸引力的另一种选择。自2010年以来，政府对职业技术教育的投入平均每年增长10.1%以上（2010–2015年）。¹⁰¹家庭条件较差的学生现在可以免交学杂费在中等职业技术教育机构就读。在高等教育阶段，30%以上的学生可获得助学金和奖学金，其中大多数都是来自困难家庭的学生。¹⁰²随着政府财政支持的增加，近年来农村学生在这类学校中所占的比例有所增大。

尽管学生接受技能培训的机会增加，但培训质量和实用性仍存在问题。标准过时、教学效果差、实际操作设施不足等因素都影响了整体培训质量。当前的资金分配方法主要是按生均分配，今后需要将资金分配与就业率和毕业生薪酬等学习成果指标更直接地联系起来。在简化职业技术教育治理、减少治理碎片化以及强化与产业界的合作方面还需要加强协调。要提供多样化的技能获取途径，使学生在决定追求学术教育或技术教育的时候有更多选择。

贫困人口医疗服务

中国人的健康状况在过去几十年中有很大改善。中国人现在的寿命更长，生活的也更健康。根据国家统计局的最新数据，2015年总体预期寿命已经达到76.3岁。婴儿死亡率已从1991年的千分之50.2下降到2015年的千分之8.1。从2000年到2015年，中国孕产妇死亡率从十万分之53下降到十万分之20.1。医院床位数也在迅速增长，从2003年的227万张上升到2015年的533万张。¹⁰³在很多公共卫生问题上也取得了很大进展。例如，通过成功实施免疫接种计划，五岁以下儿童乙肝发病率已从1992年的9%下降到近年的不到1%。¹⁰⁴

对医疗服务的使用大幅增加，但在医疗服务方面城乡之间依然存在差距。健康状况的城乡差距仍然很大，不过近几年差距一直在缩小。¹⁰⁵贫困农村地区的基层医疗机构很难招到和留住合格医务人员。2014年，中国每1,000名城市居民拥有9.7名卫生工作者、3.54名执业医师和助理医师、4.3名注册护士，而在农村地区，每1,000名居民只有3.77名卫生工作者、1.51名执业医师和助理医师、1.31名注册护士。中国三分之二以上的医生是在城镇地区执业，但城镇居民仅略高于全国总人口的一半。过去几年中国人口在健康和营养方面的空间不平等主要是下几个因素造成的：资源不均衡；缺乏提供有成本效益的医疗卫生服务（初级和二级预防）的动力；病人自付费用高；营养转型尚未完成；以

¹⁰¹ http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2015n/xwfb_151202/151202_sfcl/201512/20151202_222297.html

¹⁰² http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2015n/xwfb_151202/151202_sfcl/201512/20151202_222293.html

¹⁰³ 《中国卫生统计年鉴》（2004–2016）

¹⁰⁴ 世界卫生组织（2014）。

¹⁰⁵ 《中国卫生统计年鉴 2016》（第215页）以及国家心血管病中心的《中国心血管疾病报告2016》。另见Liu等（2015:1159）。

及应对贫困地区疾病类型转变为以非传染性疾病为主的流行病学转型所构成的挑战。

由于现有医疗服务体系以医院为中心并且呈碎片化，医疗支出不断上升，引发了对未来医疗服务可负担性（尤其是对贫困人口而言）的担忧。假如现有的服务提供模式保持不变，中国人的医疗费用从2015年到2020年间预计将每年增长9.4%，而同期的GDP预计将每年增长6.5%，增长的60%来自住院支出。¹⁰⁶重要的是要确保医疗支出的增加的确可以改善健康状况。中国当前的医疗服务提供体系以医院为中心，并且呈碎片化，这推高了医疗成本。医疗支出的增长很大一部分是由城市大型三级医院的扩张以及药品、技术和高利润检查治疗方法的过度使用造成的，这使得医疗体系和病人都面临额外的成本。¹⁰⁷现在中国每千人医院床位数已经高于加拿大、西班牙、英国和美国。初级医疗服务对质量强调不够以及合格医务人员的短缺，往往促使病人避开具有成本效益的基层医疗服务。可能需要在分级医疗服务体系内重新定义医院的作用以及医院与基层医疗服务机构的关系。理想的情况是，病人的大多数医疗服务需求应当以基层医疗机构作为获得服务的第一站。当前的农村初级医疗体系从机构和财务上来说都呈碎片化，有大量缺乏协调的机构，包括计划生育机构、妇幼保健计划、提供初级和二级医疗服务的乡镇卫生院、乡村医生和公共卫生机构等。

中国已经极大地扩展了其医疗保险体系，而接下来的挑战是减少该体系的差异性和碎片化情况。中国通过新型农村合作医疗、城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和商业保险，扩大了社会医疗保险的覆盖范围，惠及超过95%的人口。医疗保险覆盖范围扩大的一个积极成果是降低了医疗服务使用方面的差异性，特别是医院服务使用方面的差异性。然而，对医疗保险的管理是在区县一级进行的，依然相对碎片化。不同县区由于起付线、共付比例和封顶线不同，实际报销比率也不一样。而这些比率的不同，是各地缴费水平和地方政府补贴力度的差别造成的。地区差异不仅带来公平问题，而且由于保险统筹级别太低，医疗保险体系的整体风险很高。此外外出务工人员在获得医疗服务方面面临额外的挑战，存在新农合与城镇居民医疗保险参保登记重叠的现象。¹⁰⁸

更有力的医疗保险体系有助于保护贫困人口不受过高医疗成本的影响。社会医疗保险体系通过不同的保险计划，覆盖超过12亿人。¹⁰⁹尽管医疗保险对贫困人口和农村人口的覆盖率已经扩大，但自付比例仍相对较高，增加了家庭因医疗费用致贫的可能性。¹¹⁰农村医疗保险虽然已经覆盖了大多数农村人口，但参保人的实际自付支出仍相对较高。有相当一部分农村居民，尤其是贫困老年人，生病时拒绝就医（门诊和住院），因为他们无力承担相关费用。¹¹¹政府正试图通过最近推出一项政策来解决这个问题，该政策承诺对被视作“灾难性”的医疗支出进行报销，对“灾难性”的定义是超过家庭可支配收入的一定限度。然而这只是一个权宜之计，要想从根本上解决这个问题，就需要进行结构性改革。

¹⁰⁶ 在世界银行集团委托下由世行人员与中国研究人员共同开展的研究。

¹⁰⁷ 医院床位数从1980年到2000年增长了一倍（从119万张增加到217万张），在随后短短13年里又增长了一倍（2013年增长到458万张）。

¹⁰⁸ Zheng（2012）。

¹⁰⁹ 农村居民有新型农村合作医疗制度（“新农合”）覆盖，城镇居民则受“城镇居民基本医疗保险”或“城镇职工基本医疗保险”的保护，后者针对的是在正规部门就业的职工。这些保险制度相互割裂，缺乏统一性，报销水平各不相同，因而导致医保待遇缺乏公平性。

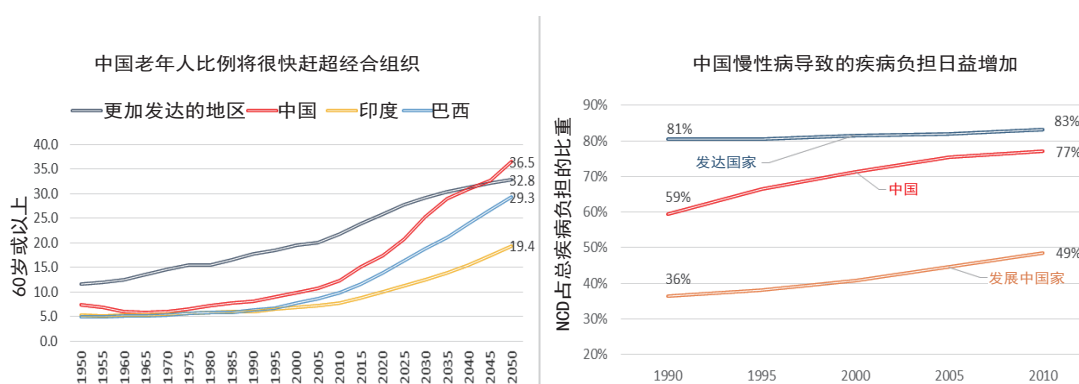
¹¹⁰ Zhang和Liu（2014）。

¹¹¹ Long等（2014）。Feng、Long和Yu（2013）。

人口老龄化加大了人口陷入贫困的可能性。生育率低、死亡率下降、预期寿命增加等趋势造成社会的迅速老龄化（图2.11）。2016年，中国60岁以上老年人口已达到2.3086亿，占总人口的16%，而且预计老年人口的绝对数量和所占比例都会增加。这会给贫困形势带来重大影响，因为老年人赚取收入的能力较弱。对各种老年照料服务的需求将继续迅速上升，传统的家庭照料可能无法满足需求。政府已在20个省份建立了经济困难老年人养老服务补贴制度。政府已经通过各种特困人员救助供养计划对特困老人进行供养，但目前这些计划覆盖的人数刚刚超过500万（2011年）。

中国77%的健康生命损失和85%的死亡都是由非传染性疾病（NCDs）造成的，与经合组织国家的情形类似。相比之下，仅仅四分之一世纪前，中国41%的疾病负担还是来自受伤、传染病、新生儿死亡、营养不良和孕产妇健康问题——与当今发展中国家的平均状况基本没什么不同（图2.11）。而现在，仅心血管疾病和癌症两项就占了死亡总数的三分之二以上。¹¹²导致中国慢性病增长的原因是高风险行为，比如：吸烟、饮食不健康、久坐不动的生活方式和喝酒，此外还有空气污染等环境因素。¹¹³中国高达49%的男性公民每天吸烟，是经合组织国家平均吸烟比例的两倍多。老年人当中的非传染性疾病发病率尤其高。

图2.11：人口迅速老化，非传染性疾病负担日益增加



来源：联合国经社部人口司（2015）。健康指标与评估研究所（2010）。

注：国家分类按照世界卫生组织的标准。

“十三五”医改规划明确表示“中国将深化医药卫生体制改革，推动医疗服务、健康保险和药品供应的互动，实施分级诊疗制度，建立覆盖城乡的初级保健和现代医疗体系。”改革旨在优化医疗机构布局，完善上下级医疗机构间的互动与互补，改善基层、农村和高需求地区的医疗服务，包括加大医疗资源的配置，开展远程医疗服务，采用电子病历，为全科医生和家庭医生提供支持，以及提高医疗服务能力。中国还计划鼓励社会力量发展卫生服务业，推进平等对待非营利性私立医

¹¹² 世界卫生组织（2014）。

¹¹³ Yang等（2008）；Batis等（2014）；Ng等（2014）；Gordon-Larsen、Wang和Popkin（2014）。

院和公立医院，加强医疗质量监督管理，改善纠纷解决机制，构建和谐医患关系。

改善扶贫项目的针对性和评估方式

改善扶贫项目的针对性、加强项目分析都需要全面和及时的数据。需要彻底澄清自有住房折算租金、生活成本差别、人口流动、对县的城乡界定的变化等诸多问题才能形成连贯一致、透明的指标来衡量不平等和共享繁荣方面的水平和趋势。农民工是一个重大问题；他们是劳动市场上非常重要的一部分，但大多数研究都承认，现有的常规调查没有对他们进行充分的报告，因此不平等可能被低估。¹¹⁴更好的调查和行政管理数据有助于分析研究与高收入者的收入和财富分布相关的问题。而要形成这些数据并使之易于获得以便于开展研究，从而揭示出中国在平等性方面仍然存在的问题，还需要作出进一步努力。

正在采取措施以便形成更多更好的数据用于政策分析。2014年，国务院扶贫开发领导小组办公室开始建立农村贫困人口数据库（建档立卡），这个数据库形成了一个国家扶贫体系，并开始登记有关农村贫困人口和贫困原因的基本信息，这将为精准扶贫提供关键信息。民政部已经通过在相关机构间进行数据交流的方式，建立交叉核对机制，提高低保精准度。国家统计局从2013年开始进行城乡一体化住户调查，这是又一个积极的进展。同样，一些大学和公共机构也开展了一系列调查，在这些调查数据的基础上产生了关于中国贫困和不平等问题的诸多文献。¹¹⁵这些文献凸显了就贫困趋势和程度而言仍值得进一步探讨的各种问题。¹¹⁶

关于城市贫困问题存在特别严重的知识空白。目前人们对合适的城市贫困线应该是多少没有共识，对城市贫困的程度也有很多争论。¹¹⁷事实是，城乡之间价格和消费篮子不同，而且流动人口越来越多，这就要求对城市贫困进行更深入的分析。¹¹⁸如何定义城市贫困、城市外来人员的状况、城市低保和社会养老保障制度等干预措施的影响等都是需要特别关注的问题。

¹¹⁴ Jin 等（2014）

¹¹⁵ 关于中国贫困分析数据来源的评价，参见Gustafsson、Li以及Sato（2014）。

¹¹⁶ 参见Zhang及其他人（2014）。几位作者比较了四项调查并指出其中三个（即中国综合社会调查、中国家庭追踪调查和中国家庭金融调查）所显示的贫困率和不平等程度比中国家庭收入调查所显示的贫困率和不平等程度高出许多——后者测算的贫困率与国家统计局的官方数据更为接近。

¹¹⁷ 牛津大学（2014）对部分关于中国城市贫困的文献进行了总结，其中有几份研究报告认为城市贫困率比世界银行和其他观察人士认为的要高。

¹¹⁸ 关于确定合适贫困线的种种困难的讨论以及对城镇地区贫困率的部分估算，见世界银行（2009）研究报告的第69–77页。本研究报告利用两倍于世行贫困线的标准，估算得出的城镇贫困率约为3%（根据人均收入）。Appleton、Song和Xia（2010）的一份报告使用了很高的贫困线（人均年收入3600元，以2002年的价格计算）对城镇地区的贫困进行研究。如果使用1.90美元（以2011年的购买力平价计算）的贫困线，2013年中国城镇贫困人口约占城镇总人口的0.5%（世行工作人员的估算）。

对中国扶贫战略和扶贫项目影响的评估仍相对有限。¹¹⁹ ¹²⁰对重要的扶贫项目、农村低保制度、基础教育和基本医疗服务、养老制度和劳动力市场（培训）项目的影响都应当进行认真的分析。进行令人信服的、严谨的贫困诊断从来都是成本高、耗时长、技术难度大的工作，但在进一步加强扶贫项目的针对性和功效方面意义显著。

优先事项

本章提出的优先事项是：

- 加强扶贫项目的精准度和协调性，以消除余下的贫困人口（“最后一公里”）。
- 加强与贫困相关的统计和概念工作，以便更加明确地识别余下的贫困人口，并改善与贫困相关的数据的访问、交流和协调。
- 提高政府间财政体制（转移支付）的累进性，以缩小公共服务（供水、治污、教育和医疗）获取及服务质量上的差距。
- 提高农村地区的生产率和收入水平，尤其是要改革农村土地管理，以增加农民拥有的资产，扩大农村金融服务，提高人口流动性。
- 改革户籍制度，减少对农民工的歧视，减少人口迁移障碍。
- 解决与老龄化相关的问题，包括通过扩大各项相关计划解决老年贫困人口的问题。

¹¹⁹ Gao、Yang和Li（在报刊上）发表的研究报告是说明及时进行影响评估的现实意义的好例子，这项研究采用2002年和2007年的家庭收入调查数据，证实低保对减少城镇贫困人口影响轻微（大约有1%的受益人摆脱贫困），但资金流失严重（超过50%），精准度差（超过70%）。

¹²⁰ 例如，“2011扶贫开发纲要”仍很强调对山区少数民族和其他绝对贫困弱势群体地理上的针对性。有必要尽快对这些脆弱群体的贫困程度以及其他特点进行认真研究。

附件:

表2A.1: 中国贫困估算 (1981-2012年)
采用每天1.9美元 (按2011年的购买力平价计算) 的贫困线

年份	贫困率 (%)	贫困人数 (百万人)	贫困距 (%)	平方贫困距
1981	88.32	877.8	43.19	24.76
1984	75.75	785.4	29.4	14.48
1987	60.84	659.5	21.73	10.41
1990	66.58	755.8	24.37	11.46
1993	57	671.7	20.57	9.63
1996	42.05	512.0	13.04	5.45
1999	40.54	507.9	13.23	5.76
2002	31.95	409.1	10.23	4.37
2005	18.75	244.4	4.94	1.85
2008	14.65	194.1	3.87	1.46
2010	11.18	149.6	2.66	0.92
2011	7.9	106.2	1.76	0.61
2012	6.47	87.4	1.37	0.46
2013	1.85	25.2		

来源: PovcalNet, 陈少华为本报告整理数据。

注: 2013年的住户调查是中国第一次城乡一体化住户调查, 而此前对城市和农村是分别采样调查的, 这意味着2013年后的调查数据与此前的数据没有可比性。另外, 2013年全国住户调查与此前年份相比, 最主要的变化是首次在收入和消费中包括了自有住房折算净租金。根据每天1.90美元 (按2011年的购买力平价计算) 的贫困线计算, 2012—13年中国贫困率下降了约4个百分点, 而其中一半, 也就是约两个百分点, 是由调查方法的变化造成的。见世界银行 (2016) 第48页。

表2A.2: 按中国贫困线估算的贫困人口

	1978年的贫困标准		2008年的贫困标准		2010年的贫困标准	
	贫困人口 (10,000)	贫困率 (%)	贫困人口 (10,000)	贫困率 (%)	贫困人口 (10,000)	贫困率 (%)
1978	25,000	30.7			77,039	97.5%
1980	22,000	26.8			76,542	96.2
1981	15,200	18.5				
1982	14,500	17.5				
1983	13,500	16.2				
1984	12,800	15.1				
1985	12,500	14.8			66,101	78.3
1986	13,100	15.5				
1987	12,200	14.3				
1988	9,600	11.1				
1989	10,200	11.6				
1990	8,500	9.4			65,849	73.5
1991	9,400	10.4				
1992	8,000	8.8				
1994	7,000	7.7				
1995	6,540	7.1			55,463	60.5
1997	4,962	5.4				
1998	4,210	4.6				
1999	3,412	3.7				
2000	3,209	3.5	9,422	10.2	46,224	49.8
2001	2,927	3.2	9,029	9.8		
2002	2,820	3.0	8,645	9.2		
2003	2,900	3.1	8,517	9.1		
2004	2,610	2.8	7,587	8.1		
2005	2,365	2.5	6,432	6.8	28,662	30.2
2006	2,148	2.3	5,698	6.0		
2007	1,479	1.6	4,320	4.6		
2008			4,007	4.2		
2009			3,597	3.8		
2010			2,688	2.8	16,567	17.2
2011					12,238	12.7
2012					9,899	10.2
2013					8,249	8.5
2014					7,017	7.2
2015					5,575	5.7
2016						

来源：中国国家统计局，《中国农村贫困监测报告2015》。

表2A. 3: 中国的全国以及城乡地区贫困率估算:
即每天消费不足1.9美元（按2011年的购买力平价计算）的人口所占的比例

	全国	农村	城市
1981	88.32	95.59	59.43
1984	75.75	85.21	42.60
1985	—	83.62	无数据
1987	60.84	72.55	24.27
1990	66.58	78.95	32.16
1992	—	60.64	9.01
1993	57.00	71.83	20.86
1994	—	52.50	9.46
1995	—	46.55	6.84
1996	42.05	55.26	13.85
1997	—	33.35	5.91
1998	—	31.10	12.25
1999	40.54	56.38	10.96
2002	31.95	48.80	4.95
2005	18.75	30.63	2.69
2008	14.76	26.25	1.33
2010	11.18	21.30	0.74
2011	7.9	15.44	0.54
2012	6.47	12.98	0.42
2013	1.85	3.38	0.51

来源: PovcalNet, 陈少华为本报告整理数据。

注: 参见表2.A.1的注释。

表2A. 4: 世界贫困人口估算: 采用每天1.9美元（按2011年的购买力平价计算）的贫困线

地区	1981	1990	2002	2011	2012
东亚和太平洋	1,142.5	995.5	552.7	173.1	137.2
中国	877.8	755.8	409.1	106.2	87.4
欧洲和中亚	—	8.8	29.2	11.4	10.1
拉美和加勒比	87.7	78.2	70.5	35.3	33.7
中东和北非	—	13.5	—	—	—
南亚	537.7	574.6	583.0	361.7	309.2
撒哈拉以南非洲	—	287.6	399.0	393.6	388.8
总数	1,997.3	1,958.6	1,645.1	983.3	896.7
除中国以外的总数	1,119.5	1,202.8	1,236	877.1	809.3

来源: PovcalNet, 陈少华为本报告整理数据。

注: “—”即无数据。

表2A.5: 中国各地区农村贫困人口估算

		2000	2005	2015
农村贫困人口 (百万人)	全国	9,422	6,432	5,575
	东部	962	545	653
	中部	2,729	2,081	2,007
贫困率 (%)	西部	5,731	3,805	2,914
	全国	10.2	6.8	5.7
	东部	2.9	1.6	1.8
	中部	8.8	6.6	6.2
占全国农村贫 困人口比例 (%)	西部	20.6	13.3	10
	全国	100.0	100.0	100
	东部	10.2	8.5	11.7
	中部	29.0	32.3	36.0
	西部	60.8	59.2	52.3

来源: 《中国农村贫困监测报告2015》

第三章

完善治理与制度以促进发展

引言

在中国从计划经济向市场经济过渡的过程中，行政管理体制改革至关重要。通过改革，中国共产党和中国政府形成了以“发展为第一要务”的共识。通过改革，扩大了党员来源，引入了干部年龄和任期限制，并建立了以共识为基础的集体决策过程。尤其值得指出的是，通过改革进行了财政分权，使得中央和地方政府能够分享财政收入，并赋予地方政府官员发展地方经济的权力。具体来说，这是通过干部管理制度改革实现的，这种制度推动了地方经济增长，并成为分权化财政制度中将地方与中央联系在一起的关键纽带。也就是说，中央政府通过集权化的干部人事管理制度保留对人事决策的控制权，而地方政府管理大多数经济活动，并在其管辖范围内享有相当广泛的自主权并受中央政府领导。随着中国进入一个更加平衡、更具包容性的可持续发展新阶段，政策目标不再完全与经济增长相一致，需要对各种不同的政策目标进行权衡取舍。治理和制度的持续转型调整因此会变得更为重要，也更具挑战性。

中国政府着重强调治理改革的核心地位。2013年11月举行的中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议（中共十八届三中全会）提出，促进国家治理体系现代化和加强国家治理能力将是进一步改革的总目标。这次会议上也提出了旨在强化法律秩序、限制政府官员自由裁量权的宏伟改革计划。政府已经朝着这个方向采取了一些重大步骤，其中之一就是2014年颁布的新《预算法》——它将使地方政府的支出和债务更为透明。中国可以在充分发挥现有治理体系优势的基础上开展治理改革，正是这些优势帮助它取得了过去那些卓越的成就。

中国特有的治理体系充分体现了已出版的《世界发展报告：治理与法律》所要传达的关键信息（专栏3.1）。中国通过漫长的制度演化过程建立了运行良好的各种制度，它们形式独特，适合中国国情。中国的干部管理制度就是一个很好的例子：凭借国家能力强的悠久传统，通过完善干部管理制度，中国以独特方式将干部对党的忠诚与公务员的专业化结合起来，使他们成为这个高效官僚体制的核心。这种干部管理制度对实现经济增长、推动地方政府之间的竞争以及实施防止滥用职权的反腐政策并得既定成效而言至关重要。¹²¹干部管理制度要求官员必须对上级负责，并将升职和奖励作

¹²¹ 参见Hofman和Wu（2009）。http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/12/07/000333038_20101207234630/Rendered/PDF/577490NWP0Box353767B01PUBLIC10gcwp050web.pdf。

为下级官僚和地方官员完成增长和就业等指标的回报，以此来激励他们。这种制度与典型的西方治理模式差异显著，并使得中国能够找到一种非常独特的做法，即通过地方试点来“发现”合适的增长政策。¹²²中国的干部管理制度和更广泛的政治体制使得各种政策思路得以展开充满活力的竞争，从而提高了政策有效性。

应对中国当今面临的诸多挑战，要求中国的治理和制度能够适应更加复杂和开放的经济与社会。政府需要提高透明度、加强问责制并对公众的各种要求及时做出回应。这就需要建立综合透明的预算决策和报告程序，使公众可以充分了解公共资源的使用情况；同时，政府在政策和法规的设计实施过程中要加强与非政府部门的互动交流。这种治理体系要以牢固的法治和坚决消除腐败为基础。由于地方政府在中国经济发展中发挥着重要作用，加强地方治理至关重要。一个更完善的治理体系可以推动私营部门发展，促进长期创新，提高公民的安全感，并改善公民福利。

专栏3.1：通过改善治理使政策变得更为有效——一种通向发展的新途径

《2017年世界发展报告：治理与法律》提出了一个新的分析框架，可以帮助我们更好地地理解怎样通过改善治理来推行更有效的发展政策。该报告提出的框架对重新思考传统发展方法有着重要意义。

传统上来说，治理方法往往强调（以下）三个原则对发展成果的核心作用：法律和公共政策的形式、实施这些法律和政策的能力，以及对规则的统一执行。围绕这些原则，人们提出了对发展中国家政策失灵问题的传统解决方案：首先，要致力于制定“好的”法律和政策；其次，建设实施法律和政策的机构与技术能力；第三，加强“法治”。

《2017年世界发展报告》则提出了三条新的原则。

- “着眼于作用而不只是形式。”重要的不仅是国家所具备的制度的形式，还有这些制度如何能有效地发挥其对于发展的作用。
- “着眼于权力而不只是能力。”虽然能力建设很重要，但如果深层的权力结构会阻碍政策的实施，只致力于政策实施的能力可能并不会带来更好的结果。
- “着眼于法律的作用而不只是法治。”为了消除政策实施上的不足并实现法治，各国必须首先强化法律的作用。

《2017年世界发展报告》强调，必须注重创造条件，使各国可以及时适应社会需求和要求的变化，这样才能确保实现包容性的可持续发展。报告提出了三个关键的政策要点：

¹²² Heilmann (2008)。

- 成功的改革不在于“最佳实践”或“最适合”。在设计政策时，重要的是考察阻碍发展的在承诺、合作与协调方面的主要制约因素。

- 可以通过强化激励、允许政策设计和实施过程中有更多的争议，以及了解人们的偏好与信念并对其施加影响来提高政策的有效性。

- 以提高经济发展的公平性为目的的改革可能难以实现，因为那些对资源控制力较少的群体（如处于收入分配底层的群体）整体上缺乏影响决策的讨价还价能力。然而，如果精英阶层、公民和国际机构共同努力，建立起有利于发展的改革联盟，就有可能实现变革。

来源：《治理与法律》，2017年世界发展报告，世界银行。

强化治理体系将增强政府推动经济发展以及做出更好决策来满足私营部门需求的能力。通过让公众了解政府集中和使用公共资源提供公共服务的情况、政府的财政状况（包括短期和长期的资产和负债情况等），将有助于做到这一点。政府既要通过领导人的讲话、声明等方式，也要通过常规财务报告的方式来履行这些职责。

加强地方政府对公共资源的管理

由于地方政府在中国经济发展中发挥着至关重要的作用，中国的治理改革必须重视地方政府改革。在考虑中国的治理时，中央与地方的关系一直是一个关键问题。中国的地方政府承担了提供大部分基本公共产品和服务责任，但只获得预算收入的55%。¹²³中国政府在过去几十年进行了大量的基础设施投资，每年都占GDP的10%左右，其中大多数投资由地方政府进行。因此，地方政府对塑造企业的经营环境和公民的生活环境发挥着重要作用。¹²⁴然而，各地地方政府管理公共资源的质量和能力大不相同。

2014年的新预算法是加强地方政府预算的透明度、问责制和全面性的重要里程碑。2014年8月，全国人大颁布了修订后的《预算法》。¹²⁵新预算法是全面加强地方预算制度的具体体现：它对大量的预算外活动加以限制；赋予地方政府在明确的限额内借贷的权利；建立了地方政府债务限额管理和预算管理制度；并建立和完善了风险评估与监督机制。为了解决遗留的债务问题，地方政府可申请发行地方政府债券来置换现有的地方政府债务。新预算法为保持中长期财政可持续性奠定了基础，旨在对地方政府的预算进行严格的约束。

管理好向新预算法的过渡是向“新常态”过渡的核心。在预算改革的实施过程中，需要尽量降低由于加强财政纪律而可能给经济增长带来的负面冲击。这就要求将大量现有预算外债务纳入预算，并管理好过渡过程中加强财政纪律和保持经济增长之间的权衡取舍。新预算法要发挥其应有作

¹²³ 财政部（2015）。

¹²⁴ 例如，Jean Oi的(1999: 99)“地方国家社团主义”一文指出，中国地方政府的行为象“发展型国家”，利用“各种具有国家统合主义体制特色的诱导措施和行政制约”，既鼓励又控制私营部门的发展。

¹²⁵ 国务院于2014年9月发布了配套法规（43号文和45号文）。

用，首先要解决法律实施和能力建设方面的一些挑战，还要求领导人具有加强财政可持续性的清晰、持久的政治意愿。地方政府在探索新资源、为公共基础设施投资进行融资方面一直在尝试创新的方式，例如公私合作（PPP）、城市基础设施基金和公益型国企等。地方政府需要完善监测和评估财务机会和风险的能力和制度，并构建能保持公共财政可持续性的综合性制度和政策框架。鉴于地方能力建设需要较长时间，保持推进改革的政治意愿就非常关键。具体来说，这要求中央向地方政府清晰地传达对财政透明度和可持续性的重视。这是因为，正是由于中央一直从政治上强调经济增长和公共投资的重要性，才造成了对地方政府在预算之外大量举债的激励；现在需要更多地强调财政透明度和可持续性来平衡这种激励。

地方政府预算和规划体系处于割裂状态，需要更多地从中长期着手。中国的经济社会规划和预算体系是各自独立的，彼此间缺乏明确的联系。地方政府推进城市发展主要有三种规划：（1）经济社会发展五年规划；（2）城市总体规划；（3）土地利用规划。这三种规划由不同的政府部门负责，服务于不同目的。尽管地方政府在努力将城市发展的实体规划与预算程序结合起来，但目前这两者之间仍相互脱节。¹²⁶另外，多年度资本预算方法通常得不到采用，这一点非常重要，因为资本投资规划的影响远远超出年度预算的范围，尤其是就资金承诺和运营维护成本而言。

鉴于中国在过去十年开展的大量基础设施投资，从中长期视角考虑预算和规划就显得格外重要。投资建设的大量基础设施需要妥善的运营和维护；而随着它们的折旧，还需要整修或替换。能及时反映未来基础设施维护成本和资本成本的一个重要工具是中期财政框架。全面的固定资产价值、折旧和维护成本数据，再加上更合理的固定资产登记制度，可以为妥善管理基础设施投资提供必要的资产信息，但中国目前还缺乏系统、连贯的公共资产信息。

在提供基础设施和公共服务方面，中国正在推广公私合作（PPP）模式。公私合作可用于调动私营部门的资金和专业知识，从而解决政府的资源制约问题。政府已经认识到确保公私合作项目的财政可持续性和透明度的必要性，包括通过妥善识别相关的显性与或有债务并将其纳入相关政府预算和债务可持续性分析中。政府还认识到在整个项目周期内充分管理与监督公私合作项目（从项目选择开始，贯穿项目准备、实施和运行等过程）的重要性。

中国计划实行权责发生制政府综合财务报告制度，这将有助于澄清政府债务的真实规模。采用权责发生制会计制度，可以对债务进行更系统的记录，对中期偿债成本（包括或有债务）作出更系统的预测。这种会计制度还可以反映出资金没有着落的养老及长期社保福利义务。中国有很沉重的历史遗留养老负担，国际经验表明，这种养老和社保负担甚至可能使债务问题相形见绌。因此需要对资金没有着落的养老、社保和其他长期社会扶助项目带来的负担进行精算评估，使决策者和公民

¹²⁶ 中国地方政府一直在努力在规划体系内部以及在规划和预算体系之间建立联系。自2002年起，中国就要求城市规划部门根据二十年城市总体规划来编制在时间上与五年规划对应的近期城市建设规划。但仍存在一个严重的割裂：即中国的地方公共投资项目是由发改委管理的，而预算是由财政部门管理的。各个项目规划都有自己的融资计划，而这些融资计划往往与预算脱节。这可能与政府对公共投资支出的总体控制薄弱有关。

了解这些项目的真实成本。引入权责发生制会计制度虽然有诸多益处，但这也是一项十分复杂并极具挑战的任务，需要诸多利益相关方的密切协调。

部分省已经进行了中期资本预算编制框架的试点，以解决已经发现的地方政府预算和规划编制过程中存在的一些不足。湖南省制定了一个初步的“中期资本预算编制框架”，对政府投融资和债务可持续性进行全面评估。滚动的中期计划每年对完成在建项目还需投入的资金、预计的项目运营与维护支出以及开建新项目的财政空间进行审查。中期资本预算编制框架可为最终编制全面的中期财政框架打下基础。这种做法也符合2016年7月5日发布的《中共中央和国务院关于深化投融资体制改革的意见》的精神。“意见”要求全面公开政府投资，编制三年滚动政府投资计划，明确计划期内的重大项目，并与中期财政规划相衔接。

改革干部管理制度

中国在几十年前开始经济改革时，政府人事管理改革就是改革的核心。将经济表现作为官员考评的主要基础，这一变化对经济改革发挥了至关重要的作用。地方经济表现成为评价地方官员政绩的最重要的标准，地方官员之间的竞争成为干部管理体系的一个内在组成部分。中央政府根据各地经济表现对官员进行奖惩（包括决定官员是否可以升迁），这使地方官员有了推动地方经济发展、注重经济增长的动力。¹²⁷这一改革还形成了激励地方政府进行试验和改革的动力。主要的改革举措，如20世纪70年代末的家庭联产承包责任制、建立经济特区来吸引外资和发展出口导向型产业等，都是先由地方政府发起并进行试点的。中央还采用了干部轮换和异地任职等做法来加强人事控制，而这些作法也促进了地方成功改革经验的推广。

完善干部考核制度是中国共产党宏伟改革方案中的一项重要内容。2013年11月，中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议发布了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出了到2020年的宏大改革方案。改革的一项关键内容就是完善干部考核评价体系，强化激励措施，鼓励地方领导干部更加坚定不移地追求可持续发展目标，并支持更具包容性、更高效和更加可持续的增长。为顺应现行经济转型和结构性调整的需要，除了以促进制造业发展、获取土地收益为目的的政府人事激励措施之外，还应辅以旨在促进服务发展、调动新收入来源、追求环境和社会目标的激励措施。更加多样化的目标有可能使政府工作人员更加注重资源消耗、环境损害、产能过剩、科技创新、债务管理等指标，并更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康等社会目标。但要适当评估这些目标的落实效果则需要更长时间。

干部管理制度改革尤其有益于国家环境政策和目标的落实。地方官员通常不会因为环境绩效而

¹²⁷ Li 和 Zhou（2005）发现，地方经济表现越好，当地省级干部升迁的可能性越大。

受到足够的奖励或处罚。充分激励地方政府提高环境成效，充分激励企业降低资源消耗并避免污染，是使地方的落实工作符合国家环境目标要求的关键。在这方面，政府力求在政府绩效考核制度的升迁标准中，加大对环境质量成果的重视力度，激励地方官员切实落实环境保护的目标。地方干部任期相对较短，这也降低了他们投资于环境项目的意愿，因为这类项目的好处可能要在若干年后才会显现。因此，延长干部任期有助于推动他们采用更为长期的决策视角。

随着发展目标的增加，管理好干部管理制度中各种目标之间可能存在的权衡取舍和相互联系变得更具挑战性。与加强财政和债务管理相关的目标或环境目标可能要求对地方现有的污染行业进行结构性调整，这可能导致经济增长率的下降——至少在短期内可能下降。如果不能适当考虑各方面目标之间的权衡取舍，地方官员可能继续将经济增长列为优先事项，忽视其他工作，因为这会被视为风险最低的策略。

通过提高透明度来加强问责制

在地方政府的自主权与问责之间达成适度平衡是治理方面的一项重要挑战。如何确保中央对地方的控制历来是一个难题。“天高皇帝远”、“上有政策、下有对策”等说法都凸显了这一问题的复杂性。¹²⁸中央对地方自上而下的控制过多，可能会压制地方政府的自主权，而这种自主权对开展地方试点是非常必要的，地方试点在中国曾取得非常好的效果。但是，没有足够问责的地方自主权也会引发问题，地方官员需要贴近企业，确保政府的政策可以帮助企业克服制约因素，抓住发展机会。但这种密切关系会带来官商勾结和寻租的风险，保护那些与政府关系密切但效率低下的企业，而不是推动竞争性行业的创新。¹²⁹

完善自下而上的问责机制（如公共参与）可加强地方政府问责且不必过度牺牲自主权，但这种机制在中国没有得到充分利用。自下而上的问责机制在中国已经存在，但仍有待更系统化的利用，以便将地方政府更多地置于公众的严格监督之下。已经实行的一个做法是在对乡镇党政干部进行考核时，通过“民主评议”搜集同事和“群众”¹³⁰的意见。公民向上级政府投诉的做法（“上访告状”）既是地方干部考核的一个标准，也是帮助上级获取信息从而加强对下级政府监督的一个渠道。¹³¹这种投诉在官员考核中占有重要地位，因为它有助于实现维持社会秩序这一重要目标，反映了中央对保持社会稳定的高度重视。中国各地就如何在干部考核中更系统地反映公民对干部的看法开展了许多新的尝试。例如，杭州市采取了一种新的干部考核制度，其中市民评价指标占50%的权重。¹³²还有一些村委会和城镇居委会及村长和村支书选举等方面的尝试，这些做法都说明公民参与政府治理有很大潜力。以这些先例为基础鼓励公民参与公共事务，有助于确保公共服务对贫困人口的针对性。

¹²⁸ Wang (2013, 416)。

¹²⁹ Rodrik (2008)。

¹³⁰ “群众”指被考核单位下面一级的代表。就乡镇干部而言，“群众”指的就是村级干部和乡镇下属企业经理。

¹³¹ 有一份研究报告称，80%的干部不当行为和财务问题线索来自公众举报（Bernstein 和 Lü, 2000）。

加强自上而下和自下而上的问责制，关键是加大政府信息披露力度。就中国而言，财政透明度尤为重要。中国的财政透明度近年已经有所改善。中央政府的预算草案和随后的执行情况都公开发布，而以前这些都仅供政府内部使用。尽管取得了这些进步，中国仍可以考虑进一步增加透明度，以针对提供公共服务加强问责制。虽然财政部等官方网站提供了一些财政信息，但还可以提供包含具体项目和部门在内的更详尽的数据。长期支出预测（例如通过中期支出框架）将使预算政策关联性分析变得更加容易。中国可及时公布更多核心预算文件，比如先期预算说明、预算提案，年中审查报告和公民预算等。最后要说的是，由于地方财政和地方政府融资工具之间的关系往往剪不断理还乱（尽管政府一直致力于通过预算改革来解决这个问题），这加大了解读地方公共部门数据的难度。在年初、年末按时发布预算报告可以提供更全面的信息，及时发布年中审查报告也有助于对预算执行情况进行评估并做出必要调整。中国也出现了一些改革创新，例如：上海闵行区正在进行与绩效挂钩的预算编制试点并通过互联网来提高透明度；北京、四川、山东、江苏、青海等省市将部门（或项目）的绩效评估报告和省级预算一同公开。¹³³但总体上看各地财政透明度差别很大，大多数地方关于政府债务、政府真实绩效的公开信息较为有限。

公布更多地方政府的支出和绩效数据将使地方政府置于公众的监督之下，有助于强化自下而上的问责制。这样还可以鼓励地方政府提高发布信息的质量和及时性，从而增强信息的可信度。这种改革将是中国治理现代化的核心，它要求政治和官僚文化发生转变，从原来那种保密文化转向重视公开沟通——包括政府内部的沟通和与公众的沟通。2016年10月27日发布了有关《地方预决算公开操作规程》的政令。这项新规定提出了地方预算与决算的原则、基本要求、部门责任、时间表、公开内容和披露方法，旨在提高预算的透明度和促使公民更容易获取预算信息。由于国家财政分权程度较高，透明度政策的成功实施主要仰赖地方政府的合作。世界各国政府都在提出加强信息公开的新举措，建立负责信息公开的机构。中国可以学习其他国家在提升透明度和向公众提供信息方面的一些良好机制和工具，以实现预算和财务信息的有效扩散。

环境绩效评分与信息公开（PRPD）制度就是政府利用公众压力加强对地方问责、改善绩效的一个例子。将环境指标纳入干部考核体系成功地推动了地方政府加大对污染控制的投资；强化了对污水处理设施的控制；促进了落后发电厂和落后行业的关停。然而，环境目标可能也会引发目标移位的问题（即目标通过不良甚至非法手段达成），以及对数据进行操纵和篡改的情况。¹³⁴有些地方政府认识到单纯依靠干部考核制度来实现环境指标的局限性，开始采用环境绩效评分与信息公开（PRPD）制度，公开披露污染和排放数据，以此形成公众压力，迫使地方官员和企业对污染问题负责。在这种制度下，不仅会公布企业的环境绩效评分，还会鼓励公民通过包括社交媒体在内的各种渠道提供反馈。江苏省一个PRPD早期试点显示了这种做法的巨大潜力。自2001年项目启动后的十年里，公开披露环境绩效评分的企业数量增加了20倍以上，环保合规率达到很高水平（现在90%以上的

¹³² Yanhong (2011)。

¹³³ <http://www.shmh.gov.cn/>

¹³⁴ Wang (2013)。

企业得到积极评价），而且研究表明江苏的PRPD项目使污染大为减少。¹³⁵这类做法还有待进一步推广，以拓宽非政府组织和法院等机构利用公众参与强化政府问责的渠道。¹³⁶

系统性的监测与评估作为一种加强政府透明度和问责制的工具，目前尚未得到充分利用。虽然干部考评制度已实施多年，但只是在近十年内才逐渐开始对具体支出项目的绩效进行系统评估。例如，过去十五年里国家审计署的影响力大为上升，每年发布审计报告。¹³⁷财政部设立了预算评审中心对中央财政重大项目支出进行绩效评价。制定系统性的评估标准和方法等工作仍处于初始阶段。加强监测与评估体系有助于形成关于政策实施情况的及时准确的信息，指导决策者的资金分配和政策决定。这也有助于加强对地方政策和服务提供部门的问责，使他们更有效、更高效地使用公共资源。

建立符合经济发展需要的监管

由于各种因素中国的监管成本很高，这表明 中国需要对监管进行系统性的反思。有些领域监管不足，而另一些领域则监管过度；有些法律法规存在低效和过时的问题；法规的实施与执行有待强化。政府官员在解释和实施法规方面可能被赋予了过大的自由裁量权。解决这些问题将有助于改善对贸易、投资和创新的激励。

通过加强“监管治理”提高政府找到并实施优质监管法规的能力，有助于中国向更为市场化的监管环境过渡。监管治理指的是配备必要的工具和程序，帮助政府制定和实施高质量的监管法规，在有效实现监管目标的同时尽量减少扭曲性激励以及给企业和公民造成的监管负担。良好的监管治理强调监管干预必须是可预见的、有根据的并有透明度的。要达到这些目标，通常要做到以下几点：配备在监管法规实施之前就能对其影响进行系统评估的工具和程序；让利益相关方参与政策草案的制定过程；公布监管方案和建议；建立法规生效后利益相关方提供反馈意见的渠道。

政府官员对法规的解释和实施享有的过度自由裁量权，不仅会导致寻租行为，并且会受到既得利益羁绊。政府已经认识到有必要在构筑适于商业发展的环境的同时确保监管机构不受既得利益羁绊。其中，政府面临的风险是：监管部门工作人员会保护效益差但与政府关系密切的企业的既得利益，而不是推动竞争性行业的创新；有时会故意无视严重的环境和安全违规行为。为解决这类问题，政府正着手提高监管部门的自主权，并进行了雄心勃勃的简政放权改革，尽量减少企业与官员之间的互动。进一步的改革可以以监管执法方式方法的改进与现代化为重点，特别是要对各种检查的实施方法加以改革。

¹³⁵ 除来自市场和利益相关方的环保压力增大外，省政府还将环境绩效打分与企业获取银行贷款和环境责任保险保费相挂钩。

¹³⁶ 根据修订后的《环保法》（2015年1月生效），非政府组织（NGO）可以提起公益诉讼，但该法对哪些NGO具有提起诉讼的资格加以限制。目前在中国登记的环保NGO中只有约10%具备这种资格。新环保法出台之前，很少有公共环保投诉寻求通过法院解决。人们希望通过这项改革带来一些改进，哪怕只是微小改进。

¹³⁷ Wong (2012)。另外，在地方层面，审计署的作用仍相当有限。

确保监管改革的可持续性需要解决深层的激励机制问题。简化企业登记和许可程序以及更广泛的放松管制都是良好监管改革战略的组成部分，但人们也日益认识到，单凭一次性改革无法真正持久地解决更加根本性的监管制约问题，比如法规设计不良且不能得到很好的实施、新法规层出不穷、执行不力等。一次性监管改革也许可以降低成本、简化程序，但如果对负责机构及利益相关方的激励不改变，这种改革产生的初步效果后来往往会被逆转。要想改变对相关部门的激励，可以让决策者充分听取公众的反馈意见，并通过系统性评估来展示监管的影响和效果。

运用“监管影响评价”等质量保证工具可帮助进一步加强监管治理。通过公开质询和采用新技术，中国已经在加强监管治理方面取得了一些进步。中国在监管提案公开质询方面得分较高。政府对很多新法律法规进行公开听证，征求公众对法律法规草案的意见。有些质询引起了社会的广泛关注。例如2011年《个人所得税法修正案》（草案）向社会征集意见，共有8万多人提交了23.7万条意见。然而，这些公众意见到底产生了多大影响仍不得而知。此外，中国缺乏进行监管影响评价（RIA）的系统性程序。监管影响评价被视为政府用以确保选择最有效、最高效的监管方案的重要监管工具之一，它要求对监管提案的潜在影响进行严格的审查。建立系统性的监管影响评价程序将会加强中国的监管治理。

多层次的监管治理结构既带来了挑战，也创造了机会。中国将很多监管权力下放给省、区，2015年3月对《立法法》的修改又赋予约250个城市在城市开发和环境保护等政策领域制定本地区法规的更大权力。在这种情况下，加强不同级别政府间的监管协调就变得更为重要。不同层级之间缺乏有效的监管协调往往导致监管框架的相互矛盾或交叉，增加了企业面临的不确定性。但另一方面，强化监管协调可能会扼杀地方开展各种政策实验和监管创新的良好传统。地方性尝试可以将监管法规的影响控制在有限范围，降低大规模监管失灵的风险。建立更好的推广机制有助于强化不同地方之间的相互学习，使成功的地方监管创新在更大范围内传播。

法治与腐败

政府计划开展依法治国的改革，以减少寻租行为，建立更加以规则为基础的秩序并减少政府官员的自由裁量权。2014年10月举行的中共十八届四中全会提出了雄心勃勃的依法治国改革计划，目的是通过建立法律秩序来减少寻租行为，杜绝权力滥用，减少政府官员的自由裁量权。会议公报呼吁通过改革来加强司法专业化，提高司法机关独立性，提高法规实施和执行的公平性，扩大司法服务。¹³⁸《人民法院第四个五年改革纲要（2014–2018年）》对这些司法改革措施进行了阐述。依法治国的改革计划清楚地表明，中国将坚持有“中国特色”的社会主义法治，这意味着政府将领导这方面的改革并将保持对司法机关的总体控制。

¹³⁸ “中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定”。

依法治国改革就是要在现有体制内引入各种内部制衡机制——地方层面和中央层面都包括在内。对财政资金分配使用、国有资产监管和政府采购等权力集中部门要分事分权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用。涉及缴费和罚款的机构要实行罚缴分离和收支两条线管理。

当前这轮司法改革旨在提高司法独立性和加强问责制，但由于存在诸多复杂的深层问题、涉及诸多利益相关方及其既得利益，因此改革的实施仍面临诸多挑战。¹³⁹许多改革需要司法系统之外其他机构的支持和协调。扩大改革信息的公开将有助于监测改革实施情况并对其效果进行评价。从根本上说，人们对“司法独立”的看法以及司法独立的持续加强对于改革的成功和依法治国的进展至关重要。提高司法独立性不仅需要司法系统去地域化、去行政化和去政治化，而且还需要建立严格的司法问责、可靠的职业安全保障以及健全的法官选任和法律职业转换制度。

在中央宣布的各项改革中，特别值得期待的是建立跨行政区划的法庭（巡回法庭）的计划。中国从2015年1月开始建立巡回法庭。这项措施可以防止腐败官员和本地司法机构相互勾结。还有一项改革建议是对干扰司法的官员建立档案记录。上述措施结合起来，将有助于限制地方政府对司法事务施加影响，提高地方司法部门的独立性，使其可以更有效地对地方政府行使权力进行制衡。总的来说，建立地区法庭有助于防止地方官员规避法律法规，加强对他们的监督。

虽然腐败问题远未消失，但打击腐败始终是中国共产党和政府的一项重要工作议程。上世纪80年代和90年代的反腐运动限制了政府内部人员利用政府体系谋取私利的投机行为。自十八大以来，中共中央就把反腐败斗争当作了优先事项，许多案件，包括涉及最高级别官员的案件被提交到党的纪律检查委员会或检察院，这表明了中国对反腐严肃认真的态度。在党内，中国共产党的各级纪律检查委员会是党内监督的专责机关，履行对执纪问责进行监督的职责。在政府系统内，监察机关在各机构监察部门的支持下对腐败指控进行调查，并对有关人员进行处分，而刑事调查则由检察院负责。2015年，全国纪检监察机关共处置问题线索53.4万件，立案33万件，结案31.7万件，给予党纪政纪处分33.6万人，涉嫌犯罪被移送司法机关处理1.4万人。

公民监督可以对控制腐败发挥更大作用。提高透明度、加强公民参与有助于解决腐败问题，因此，政府扩大了公民投诉和举报的渠道。据中国官员介绍，每五个反腐调查案件中就有四个是根据举报立案的。有些腐败丑闻先是由民众在社交媒体上披露，然后引起传统媒体的注意并加以更广泛报道的。为了便于公民对腐败问题的监督，政府建立了多种投诉渠道。人们可以通过书面申请、上门举报、电话热线或网络等多种方式进行举报，既可以直接向反腐机构举报，也可以向地方或中央的信访办公室举报。¹⁴⁰中纪委也设有一个网上举报门户网站，接受公众提供的举报线索和反腐建议。¹⁴¹

¹³⁹ 联合国开发署，（多个年份）。

¹⁴⁰ 信访系统是中国各级政府的群众投诉接待网络，其意图是作为各种政府不当行为的投诉综合处理中心，处理从轻微不当作法到严重违法行为在内的各种投诉。

¹⁴¹ 据中纪委介绍，网站开放的第一个月内每天平均收到460份检举报告。

政府透明度的相对缺乏可能会削弱公民独立监督官员行为的能力。要求官员公开收入和资产是提高透明度的一项重要内容。在这方面，国务院发展研究中心已经提出了一项在法律上要求官员公开财产的政策建议。提高透明度的另外一项重要内容是政府采购：政府合同应当信息公开，承包商和供应商应当能够有获得政府合同的平等机会。很多国家正在利用信息和通信技术（如政府监督门户网站）来帮助公民和企业更容易地获得政府合同信息并加以监督。越来越多的证据表明，这些创新作法可以对让政府合同产生“物有所值”的效果、利用公民监督抑制腐败发挥重要作用。

优先事项

本章提出的优先事项是：

- 根据2014年的《预算法》，通过对中期预算、投资规划和债务管理的综合管理，加强地方政府的财政可持续性。
- 增加对公民参与等自下而上的问责机制的使用，通过加强公众参与和监督来改善地方公共部门的绩效。
- 提高政府透明度，特别是中央和地方财政的透明度。
- 加强监管治理，一方面要在制定监管法规的过程中系统地听取公众和主要利益相关方的意见，同时还要通过“监管影响评价”来改善监管质量。
- 继续通过加强各种制衡机制来强化依法治国，特别是要加强司法部门的作用，并为公民有效监督腐败行为拓宽渠道。

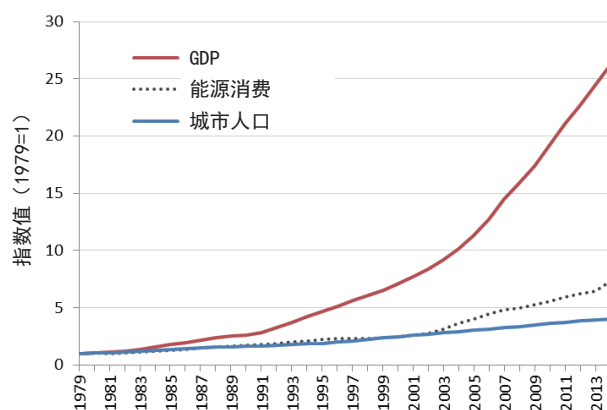
第四章

推动绿色发展，确保可持续性

引言

中国面临着一系列环境与气候变化挑战，其规模和复杂程度都是独一无二的。1979至2014年间，中国的经济增长了25倍，城市人口翻了两番，与此同时，能源消费量增长了7倍（图4.1）。污染不仅成为了一个全面性挑战，而且也是对中国经济的持续增长和繁荣最大、最直接和最严峻的威胁之一。污染对健康、自然资源和生态系统退化有相当大的影响，并且会给农业/工业造成的直接损失。¹⁴²此外，中国需要解决一系列长期风险，比如日益加剧的自然灾害、气候变化以及自然生态系统的不可逆损失等风险，如果不向绿色增长模式过渡，这些问题将变得更加严重和难以治理。由于能源需求的增长以及煤炭在当前能源结构中所占比重相对较高，中国成为了温室气体的排放大国。

图4.1：能源消费指数、国内生产总值（GDP）和城市人口（1979–2014年）



来源：GDP和城市人口数据来自国家统计局，<http://data.stats.gov.cn/>；能源消费数据来自国家统计局（2013、2014和2015年）

贫困人口因污染而面临的健康风险可能更大。中国的贫困人口更有可能生活和工作在受污染的环境下，并且他们更难避免暴露在污染之下，也不容易进行自我保护。城市里的外来人口大多从事建筑工作，工作时间长且大部分在户外，导致他们长时间接触环境空气污染。¹⁴³在农村地区，由于难以

¹⁴² 世界银行和健康指标与评估研究所（2016）。

¹⁴³ 同上

获得安全的自来水，消化系统癌症发病率较高。这是因为，地表饮用水被上游工业和城市排放的废水污染。¹⁴⁴农村地区获取现代能源的几率要低得多，致使室内空气污染成为主要的健康风险。国际上的实证研究提供了越来越多，也越来越有力地证据，支持污染与贫困之间存在联系的说法。¹⁴⁵例如，有关家庭空气污染和清洁饮用水的资料显示，减少接触污染可以显著减轻贫困。¹⁴⁶

中国环境问题的规模和复杂程度要求中国必须采取基于“绿色增长”的全新增长政策。“绿色增长”可以定义为：在最大程度地实现经济增长和发展的同时扭转资源利用、碳排放和环境退化的上升趋势。绿色增长可以创造新的市场，推动技术创新，提高经济的整体效率，因此它也可以成为新的增长点。绿色增长模式将有赖于多种政策工具的使用，包括财政和税收激励、定价、绿色融资、信息披露、绿色技术推广、环境标准和更大力度的公众参与。

“绿色”增长的投资需求很大，但预期的回报率也很高。政府估计，到2030年之前，每年将需要高达3,500亿美元的绿色融资。据世界银行估算¹⁴⁷，中国目前平均每年的环保支出已经相当于GDP的1.2%，约合1,300亿美元（2015年），主要用于工业污染治理。如果环保支出在GDP中的占比每年再增加0.5%—1%，就将与高收入欧洲国家的支出水平相当，这样中国就可以在2030年前将环境退化和资源损耗成本降低到占国民总收入的6%。这是很高的回报。¹⁴⁸

中国认识到了向环境可持续增长模式转型的必要性。“十三五”规划（2016—2020年）表明中国为了提升环境可持续性将转变增长模式。它包含对能源消费、碳和主要污染物排放、空气质量、水资源消耗、建设用地、森林覆盖率等重要环境参数在总量和强度上的双重约束目标。它旨在通过加强环境保护，优化空间结构，以主体功能区为基础统筹空间规划，建设清洁低碳、安全高效的现代能源体系，加强资源利用，推进多污染物的综合防治，构建生态走廊和生物多样性保护网络等实现上述目标。主要的措施包括强化环境执法部门的执法能力、建设环保行政管理能力、提高污染企业遵守环境法规和支持采用清洁技术的积极性等。

政府高度重视减少污染。2013年，中国政府发布《大气污染防治行动计划》。近年来，政府发布电力、钢铁、水泥等行业的污染控制新规定；针对机动车辆推广清洁能源和强化排放标准；并强化针对散装煤和粉尘污染的控制。根据政府统计数据，2016年全国338个城市和地级市的平均PM10浓度比2013年下降15.5%。在这些城市中，74个实施新空气质量标准的城市PM2.5的平均浓度比2013年下降22微克/立方米，即30.6%。

中国可以利用私营市场推动绿色创新，降低环境成本，并减少废弃物。过去的做法强调末端污染控制，主要依靠行政手段，但这种措施对于从源头上预防和治理污染的支持力度不够。虽然行政

¹⁴⁴ Ebenstein（2012）；Zhao Xiaoli等（2014）。

¹⁴⁵ 世界银行就潜在贫困维度和环境制备的新版全球旗舰研究，将深入探讨污染和贫困的联系。

¹⁴⁶ Duflo等（2008）。

¹⁴⁷ 世界银行根据环境保护部（2010）；欧盟统计局（2010）；欧盟统计局数据库；财政部（2009），国家林业局（2009）和Wang等（2010）的数据进行的估算。

¹⁴⁸ 《2030年的中国》（2013），第233和237页。

手段发挥了重要作用，但在减少污染方面市场机制还没有得到充分利用。需要对各种环境政策工具作出调整，更多地依靠市场化工具，例如：能更全面地反映环境外部性的定价，以及针对碳排放、空气和水污染、能源消耗等的税收和排放交易。最后要说的是，政府已经认识到要填补“绿色”增长巨大的融资缺口就需要利用公共资金撬动私营部门的投资，比如通过公私合作、绿色债券和其他工具。

空气污染的威胁

污染是影响中国居民健康的主要风险之一。健康测量和评估研究所认为，在中国污染是导致死亡和失能的第四大因素，仅次于饮食风险、高血压和吸烟（2015年）。¹⁴⁹随着越来越多的人口移居至大型城市中心，暴露在空气污染中的人口数量不断增加，因此相关健康风险也不断上升。为了应对这种挑战，中国政府已将解决污染问题视为优先事项，并制定了改善空气质量的目标，力图通过跨部门的综合性长期空气污染防止计划实现这一目标。¹⁵⁰

燃煤已经成为环境PM 2.5最重要的来源之一。清华大学和健康影响研究所的研究显示，中国人口加权PM 2.5的40%是燃煤造成的。包括燃煤与非燃煤排放在内的工业污染源是中国PM 2.5的最大来源，尤其是钢铁和水泥行业。各种分析表明，为了达到年平均35微克/立方米的PM 2.5国家标准，并转向低碳增长道路，中国需要在2030年之前将煤炭使用量从每年40亿吨降至30至35亿吨左右。精简重型、污染行业所需的社会和政治成本对长期内进一步降低工业污染构成了重大挑战。而在已经开始淘汰落后产能、经历增长放缓的各个工业领域，这个问题尤其具有挑战性。

农业是空气污染的重要来源，主要形式是来自化肥使用和牲畜的氨排放。农业部制定了到2020年化肥和农药使用量停止进一步增长的目标。已经找到了针对化肥不当使用的技术解决方案并进行了试点；下一步将扩大实施这些解决方案，与此同时，必须将最大限度提高粮食产量和当前化肥补贴的压力考虑在内。就养殖场污染而言，畜禽粪便的高使用率是关键问题。随着动物产品的需求飙升，对饲料加工业的审批和检查工作也需扩大。¹⁵¹

在交通领域，减少机动车尾气排放造成的空气污染的努力由于能力方面的制约和机构条块分割而受到阻碍。中国正在经历交通快速机动化的发展阶段（图4.2），道路交通运输的排放量呈上升趋势，尤其是在北京这样的城市，机动车排放占氮氧化物排放的56%、PM2.5排放的22%。¹⁵²空气污染物的区域移动增加了问题的复杂性。认识到这些挑战后，政府正在逐步加强标准制定和执行能力，强化环保部门的执法权力，提高燃油质量标准，并积极促进国内汽车行业重型车辆部门的创新。为解决城市交通系统规划与管理的条块分割问题，政府计划建立综合性交通系统。为了管理机动车尾

¹⁴⁹ 健康指标和评估研究所（<http://www.healthdata.org/china>）。还可以参见世界银行和健康指标和评估研究所（2016）。

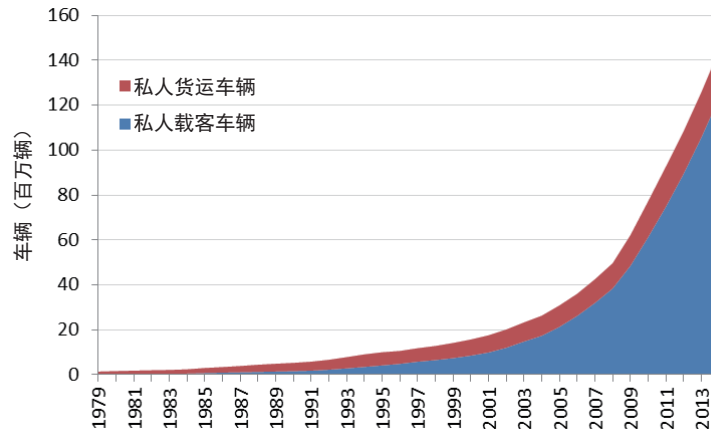
¹⁵⁰ 世界银行和健康指标和评估研究所（2016）。

¹⁵¹ Zhang和Crooks（2012）。

¹⁵² Guan和Liu（2013）

气排放问题，政府做出了各种努力，包括实施车辆登记和使用控制、提高燃料质量和排放标准、淘汰重污染的黄标车和老旧汽车。但是，从长期来看，这些措施可能还需要用有关私家车使用的定价政策来配合支持。¹⁵³

图4.2：中国私人汽车保有量的增长，1979–2014



来源：中国国家统计局 <http://data.stats.gov.cn/>.

公共交通的规模已经扩大，但是它在城市通勤中所占的比重仍相对较低。为了应对快速机动化和交通拥堵的恶化，地方政府在过去的十年中迅速扩大了城市公共交通基础设施的规模。然而，中国经济的发展速度以及随之产生的对私家车的旺盛需求超过了公共交通的扩张步伐。因此，公共交通在中国大城市通勤中所占的比重仍然较低，约为30%，相比之下伦敦、东京和首尔等主要城市公共交通在城市通勤中所占的比重都在60%以上。扩大公共交通规模还存在一些主要的制约因素，包括对公共交通服务质量的关注不足，导致需求下降；城市规划水平较低，导致随意蔓延式的土地利用模式，不利于提供有效的公共交通服务。

家庭使用固体燃料是室内空气污染的重要来源。环境保护部的调查显示，2012年，中国约有5.9亿居民仍依靠生物燃料或煤炭做饭，有4.7亿居民使用固体燃料来取暖，¹⁵⁴其中绝大多数人生活在农村地区。

中国对气候变化的显著影响

中国是全球温室气体（GHG）最大的排放国。尽管中国人均温室气体排放量与欧盟国家相差无几，但由于其经济的规模，中国的年温室气体排放量估计是全球最大的（2013年）¹⁵⁵。中国80%以上

¹⁵³ Zhang 和 Crooks (2012)

¹⁵⁴ 环境保护部 (2014.3.14), “环境保护部发布中国人群环境暴露行为模式研究成果”, http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201403/t20140314_269210.htm.

¹⁵⁵ 世界银行公开数据: <http://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT?view=map>

的温室气体排放来自火电和工业部门。造成中国温室气体排放量大的主要原因一个是能源需求的大幅上升，全国能源消费总量的70%都是新增能源需求的结果，另一个是钢铁和水泥等重工业使用煤炭的比例很高。中国拥有世界上最大的煤炭工业和第二大的电力工业。中国的一次能源需求在经济改革的头二十年翻了一番，而后在2001年到2010年之间仅用了十年又翻了一番。中国的钢铁和水泥生产量也占世界总产量的二分之一。

气候变化将进一步加剧中国的环境压力。¹⁵⁶中国年平均地表温度将受气候变化的持续影响而继续上升。气候变化已导致中国农业（小麦和玉米）产量下降，使洪涝和干旱事件更频繁的发生。沿海海平面升高，沿海地区风暴引发的灾害加重，且海岸侵蚀不断恶化。在水资源短缺的北方，环境预测显示气候变化将导致地表径流减少。在人口密集的三角洲地区，上升的海平面会威胁到那些本就因为过度使用地下水和城市建筑重压而正在下沉的城市。¹⁵⁷气候变化还会加剧人类活动对自然生态系统的压力。¹⁵⁸永冻层的消失导致了滑坡、土壤侵蚀和地形的其他物理变化，使沙漠化更加严重，并加剧了过度放牧的影响。

中国的国家自主贡献（NDC）¹⁵⁹目标是到2030年单位GDP的二氧化碳排放量比2005年下降60%–65%。为实现这个目标，中国计划到2030年时要将非化石燃料在一次能源消费中所占比例提高到20%左右，并使森林碳汇在2005年水平的基础上提高45亿立方米。中国新的碳强度目标是到2020年在原有目标基础上将碳强度降低40%–45%，这与中国二氧化碳排放量将在2030年左右达到峰值的设想大体一致。中国的国家自主森林碳汇目标雄心勃勃。在2005年到2014年期间，国家森林面积增加了2,100万公顷。为了实现其国家自主森林碳汇目标，中国必须进一步增加约7,000万公顷的森林面积，这几乎是英国面积的三倍。

中国的国家自主贡献文件表明了中国对建立解决温室气体排放的全面框架以及在以往减排成就的基础上继续努力的认真态度。中国的国家自主贡献文件提出了为实现既定的减缓和适应气候变化的目标而计划采取的多种政策和措施。尽管未能确定更便于衡量的目标和温室气体排放发展轨迹以便更好地进行监测，但总体来说，中国的国家自主贡献文件表明了中国对建立解决温室气体排放的全面框架的认真态度。对中国的部分行动建议包括：¹⁶⁰加强碳排放交易和改善碳排放核算制度；控制煤炭消费，落实增加风能和太阳能发电装机容量的目标，并增加天然气在能源消费中所占的比重；控制钢铁和化工等主要工业部门的排放，促进服务业等排放强度较低的行业的发展；以及解决建筑和交通运输产生的排放问题，随着中国的工业排放逐步得到控制，这一点将变得越来越重要。

¹⁵⁶ 中华人民共和国气候变化第二份国家公报。

¹⁵⁷ Sall (2013)。

¹⁵⁸ Fischlin等(2007)，NARCC(2011)。

¹⁵⁹ 中华人民共和国(2015)，《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》。

¹⁶⁰ 世界资源研究所。

促进绿色能源和产业的发展

中国关于降低煤炭依赖度的计划对解决其污染问题、减少全球温室气体排放至关重要。中国的煤炭消耗量约占全球煤炭总消耗量的一半。2015年，中国的煤炭消耗量首次出现下滑¹⁶¹。中国的国家自主贡献目标包括：到2030年，将非化石能源在一次能源消费中所占的比重提高到20%左右；并将新建燃煤发电厂发电煤耗降至300克煤当量/千瓦时左右。降低工业部门的煤炭消耗量也至关重要，因为它们的煤炭消耗量与能源部门相当。

尽管仍未完全体现化石燃料的环境和健康成本，但过去二十年中能源价格已经大幅上升。中国能源零售价格在过去二十年里大幅上升。能源最大的最终用户——工业企业支付的大部分最终用户价格已达到或超过国际市场水平。虽然仍存在为居民用电提供交叉补贴的市场扭曲行为，但电价与长期边际供电成本是相对一致的，并且政府已经允许石油价格与海外市场实现更密切的联动。中国还对石油、天然气和煤炭征收资源税，但对煤炭征税不太可能足以覆盖因空气污染产生的全部公共健康成本。

可再生能源在中国取得了前所未有的发展，通过进一步改革电价结构和调度规则可以继续这种发展。2005年颁布的《中华人民共和国可再生能源法》是发展中国家最早制定的可再生能源法律之一，为发展可再生能源，满足不断增加的电力需求奠定了坚实的基础。政府对风能和生物质能发电，以及最近的太阳能光伏发电实行上网电价补贴政策，并设置了几套方案，针对可再生能源和化石燃料之间的增量成本，对可再生能源发电厂给予补偿。目前，中国拥有世界上最大的风电装机容量和一半以上的太阳能热水器，是世界领先的太阳能和风能制造国。中国国家统计局的数据显示，尽管能源消费总量有所增长，但由于已达11.2%的非化石能源比重，2014年煤炭消耗量下降了3%。然而，进一步发展可再生能源以实现政府“十三五”规划的目标目前仍面临很多障碍，比如有15%–20%的风力发电量由于严重的弃风现象而被浪费。国务院近期签发的第9号文件明确表示政府计划重振电力行业改革，进一步调整电价结构和调度规则，从而进一步减少发电耗煤和可再生能源的弃风现象。电力部门的改革还可以更加全面地解决可再生能源技术的特殊性问题，从而解决可再生能源发电的间歇性问题。

结构性改革和运行的改善将有助于进一步遏制污染。在煤炭行业，加强技术和经济监管将进一步减少劣质未洗煤的使用。在碳氢化合物（石油和天然气）领域，可以通过使既有企业面临更多的竞争来提高它们的运行效率，具体做法是以非战略性的下游业务为起点，让更多私营企业进入市场。更多的竞争尤其能够加快天然气行业的发展，从而增加天然气的供应量，进而有助于减少城镇

¹⁶¹ 《中国能源统计年鉴2015》。

家庭对污染更大的固体燃料的使用。

中国在节能增效方面成果显著。过去30年里，中国经济的能源强度下降了约70%，这是一个了不起的成就，有助于使经济增长与能源消费增长脱钩。根据“人人享有可持续能源”倡议（SE4ALL）全球跟踪框架的数据，中国占1990至2010年间全球能源节约量的一半以上（54.9%），而全球能源节约量与中国同期的能源消费量相当。在降低能源强度方面取得的这一引人注目的成就要归功于强有力的政府承诺以及对干部完成节能目标的责任实行评价考核制度。

过去的几十年中，中国的工业部门在降低单位增加值能耗方面取得了前所未有的进步，但仍然落后于高收入国家的能源生产率。这方面的挑战主要是各个行业缺乏足够的动力和资金进行提高能源效率的投资，而地方政府也缺乏妥善落实节能法规的能力。从激励因素来看，节约能源成本的投资很少成为各行业最重视的事项，而在获得融资方面也面临着困难，因为商业银行往往不愿接受未来节能产生的现金流作为融资担保，因此需要创新的融资模式。最后，地方政府在实施工业节能增效计划方面存在显著的能力制约，特别是在市级政府对监督工业能源消费的直接责任大幅增加的情况下，能力制约问题更加突出。

水和土壤污染

中国的水污染是一个严重的问题，尤其是考虑到水资源短缺的严峻形势，这个问题就更为突出。虽然过去十年里地表水质得以改善，但污染仍然很严重。而地下水污染问题日益严峻，严重影响了农业生产和居民生活用水。2014年近37%的主要流域水样不适合人类接触，约16%不适合任何用途¹⁶²（图4.3）。在部分城市以及未采用集中式供水的农村和城郊地区，地下水是重要的饮用水来源。2014年，超过61.5%的地下水监测点水质为差，16.1%的监测点水质为“极差”¹⁶³。然而，地下水水质监测数据采样的水井数量非常有限，所以监测结果不具代表性。水污染的主要来源包括工业污染和农业污染，而畜禽饲养是农业水污染的罪魁祸首。

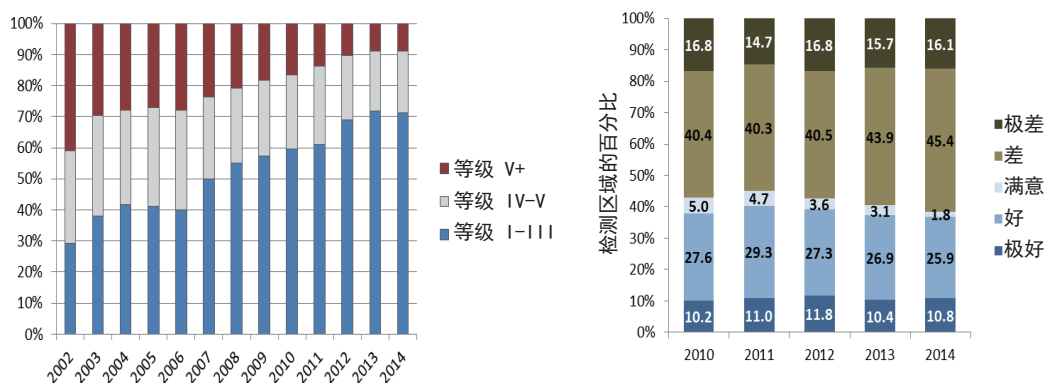
污水处理方面已经取得显著进展，但还有更多工作要做。自2001年以来，城市和工业废水处理使得中国主要江河流域的水质在某些方面明显得到稳步提升。多年来，城市污水处理覆盖率大幅上升。在国家“十二五”规划末期，城市污水处理率达85%，相比之下2004年的处理率只有46%，县一级的污水处理率也已达70%，然而镇一级的污水处理率仍然只有25%。乡村一级的污水收集和处理更是严重落后。缺乏相关的法律法规、建设维护资金、适用的污水处理技术、切实的废水排放标准 and 执法能力，仍是主要的挑战。住房和城乡建设部目前正在选出的试点县/市/区，推动农村污水处理工作，目标是使农村厕所污水处理率达到75%以上。在实现有利于减小用量、重复利用、循环利用和回

¹⁶² 环境保护部（2015）。

¹⁶³ 同上。

收利用的水资源管理方面也取得了一定的进展。农业部和各省农业主管部门已经启动相关的技术推广项目，包括为农民提供激励政策，以促进更高效的化肥使用、更安全的病虫害控制以及减少养殖场污水排放。

图4.3：中国的地表水质不断改善，但地下水水质改善进展有限



来源：环境保护部，环境状况公报（多年份）。

土壤污染已经成为对健康和环境的严重威胁。土壤污染物污染食物链以及地下水和地表水。环境保护部和国土资源部联合开展的全国土壤污染状况调查结果显示，全国土壤总的点位超标率为16%；尤其是，工业废弃地土壤点位中有35%的点位超标；重污染企业用地及周边的土壤点位中有36%的点位超标；农业区土壤点位超标率为19%，对食品安全以及在这些地区工作的人的身体健康构成安全隐患。虽然不同地区土壤污染的来源各不相同，但使用污水进行灌溉是各地普遍存在的主要问题之一。最近，环境保护部和国土资源部在全国范围内联合开展的土壤调查发现，大部分使用废水灌溉的地区继续表现出污染的迹象。国务院在2013年明令禁止使用废水灌溉，禁令的全面实施仍在进行之中。即使颁布了禁令，中国还必须努力应对几十年来土壤中累积起来的污染物残留。

解决土壤污染的工作面临着许多挑战。政策方面的挑战主要在于必须建立有效的合规和执法框架以及鉴别土壤污染地区并为其提供资金援助的机制。2016年5月，国务院印发《土壤污染防治行动计划》，计划到2020年遏制土壤污染并改善土壤质量。修订后的《环境保护法》要求加强对土壤的保护，包括建立健全的污染土壤调查、监测、评估和修复系统。有关土壤污染防治的法律目前正处于修改完善阶段。此外，目前中国仍相对缺乏土壤和地下水的修复技术，因此，政府计划加大土壤污染防治技术的研发力度。虽然中央和地方政府设立了土壤污染防治专项资金，但中国土壤污染防治工作的资金缺口仍很大。另外，对土壤污染防治工作的信息披露和公众认识仍有待加强。

近年来，中国更加重视找到解决土壤污染问题的切实可行的办法。国务院与相关部委已经制定

了相关原则和计划，为土壤修复筹集资金。其中“谁污染谁付费”的原则不仅吸引了投资者和开发商对棕地进行再开发，而且为地方政府提供了大量资金对重金属污染进行预防与控制。近期有关融资方案的各种研究已经完成，中央和地方政府也已经启动了部分融资计划。这类干预措施需要积累一定的经验然后加以推广。中国面临一项挑战是清理污染的单位成本高于国际标准，因此，地方政府必须采取相应的方法和工具，对污染场地进行具有成本效益的整治（基于风险的整治）。对整治的成本和效益进行可靠、稳健的估算，以及利用这些估算安排待整治污染场地优先顺序都至关重要。

固体废弃物管理对地方和国家主管部门来说是一项重大的挑战。经济增长和高度城市化导致全国城市固体垃圾大量增加。近年来，固体垃圾量从2004年的1.9亿吨迅速增加到2011年的3亿吨左右。预计到2030年全国垃圾总量大约为每年6亿吨。鉴于土地资源稀缺以及政府对焚烧垃圾发电的鼓励，许多城市正在越来越多地采取焚烧固体废弃物，而不是填埋的办法。然而，受资金和技术能力的限制，部分焚烧厂排放的污染超过了安全水平。

城市废弃物管理的主要挑战是通过让废弃物的生产者为废弃物的收集和处理服务付费，建立一个可持续的融资模式。中央政府对废弃物收集和处理进行了大量投资，并且出台了《固体废物污染环境防治法》和《循环经济促进法》等一系列新的重要法律。2014年，环境保护部发布修订后的生活垃圾焚烧排放标准，它符合相关国际标准。80%以上的城市已开征生活垃圾处理费，但通常收缴的费用不足以弥补垃圾处理的全部成本，剩余成本需要通过一般政府支出覆盖。

对自然资源的可持续管理

水资源短缺是中国面临的一项巨大挑战。中国拥有全球第六大可再生淡水资源，然而，中国的人均水资源只有全球平均水平的28%，因此中国是世界上最缺水的国家之一¹⁶⁴。水资源短缺已经成为经济发展的制约因素，特别是在北方地区。在过去半个世纪中，中国在建设管理水资源所需的基础设施方面已经取得了巨大进展，包括水利设施的大量扩建。然而，尽管已取得显著成效，但管理水资源依然是一个挑战，其中部分原因是人口的快速增长和随之而来的对水资源需求的增加、城镇化与工业化的快速推进，以及气候的多变和不断增加的不确定性。

水资源需求的不断增加和彼此相互竞争，加上这一问题的多重客观属性要求进行大量的政策协调工作并开展新的制度改革。水资源管理不仅关系到水资源，而且还涉及食品与能源安全以及环境的可持续性。农业和发电用水必须考虑对水资源短缺以及中国生态系统和环境服务流动的影响。水资源管理需要政府部门间的高度协调，比如：国务院出台了《国务院关于实行最严格水资源管理制

¹⁶⁴ 世界银行（2013）；中华人民共和国水利部水资源司（2016）

度的意见》；水利部联合国家发改委等九部委在2017年发布了《“十三五”实行最严格水资源管理制度考核工作实施方案》。此外，水资源管理还要求进行新的能够促进市场机制发展的制度改革，比如水价和水权制度改革；以提高水资源生产力为核心的水资源领域的创新；为开展水资源的监测与控制建立强大的知识库、数据库和能力；并强化立法与监管框架以促进政策与法规的执行。

森林可以提供许多生态服务，而数百万计生活在偏远山区的贫困人口的生计要依靠森林资源。中国森林面积占国土面积的21.7%，提供大量重要的生态服务，包括防止水土流失、减少大气污染和保护生物多样性等。中国森林的净碳汇相当于全国温室气体排放总量的8%。¹⁶⁵林业是十分重要的就业和收入来源，每年为农村人口提供约4,500万个就业机会。此外，约有4亿农民靠着村庄所有的约1亿公顷的林地生活。全国592个贫困县中，约有490个位于山区，这说明开发和管理森林资源对减贫至关重要。¹⁶⁶中国的国家自主贡献文件表明，中国计划大幅度增加森林覆盖面积，到2030年时将林木蓄积量在2005年的基础上增加45亿立方米。

中国已经在很大程度上扭转了森林覆盖面积下降的趋势，但森林覆盖面积总量依然相对较小、彼此割裂且质量参差不齐。上世纪80年代中期，政府开始采取一系列林业政策改革，包括森林砍伐禁令和林权改革，实行森林管理权长期家庭承包制。全国森林覆盖面积几乎翻了一番，从上世纪80年代的不到1.153亿公顷增加到了当前的2.077亿公顷。但中国的人均森林面积仍然很低，约为0.15公顷，远低于0.77公顷的世界平均水平。大片森林质量不高，仅能发挥较低水平的生态和经济功能。森林资源总量不足、森林覆盖面积有限、经营不善和森林质量不高都影响了其防止土壤侵蚀等生态功能的发挥。中国计划以多功能、“贴近自然”的方式进行可持续的森林管理，强调发挥森林生态系统在蓄水、土壤保持、适应气候变化、保护生物多样性和提供木材等方面的多维度（生态、经济、社会与文化）功能。然而，中国还未能完全将景观保护原则纳入土地利用规划，并在省和地方的层面着手解决生物多样性问题，以便在人类需求和野生生物保护之间实现平衡。

中国的渔业生产世界领先，因此管理渔业的环境影响至关重要。中国的渔业部门在过去二十年里得到了飞速发展，1990年到2012年间，产量翻了两翻，占到GDP总量的1%以上。¹⁶⁷然而，为了进一步发挥该行业的潜力，中国必须管理水产养殖和捕捞渔业的巨大环境影响，并在计划增加产量以满足国内日益增长的鱼类需求的时候明确地瞄准贫困人口。相关环境问题包括沿海大面积海域转变为水产养殖场、土地和水质退化以及食品安全和环境可持续性。

土地退化问题是一个严重且不断恶化的问题。中国当前水土流失面积高达290万平方公里，占国土总面积的30.7%。中国的沙漠化和石漠化总面积已占总土地面积的大约20%。中国的草原大多分布在干旱和半干旱地区，生态系统脆弱。《中国农村扶贫开发纲要（2001-2010年）》中确定的592个

¹⁶⁵ 国家林业局（2011）。

¹⁶⁶ 国家林业局（日期不详）

¹⁶⁷ Hansen等（2011）。

贫困县大部分都位于生态脆弱地带，因此，它们面临的生态环境压力包括土地退化，土壤侵蚀，干旱和自然灾害。在这些地区，人们依靠自给自足的农业，因此受制于有限的可利用土地，并容易遭受气候变化的影响。

减少鼓励地方政府过度开发土地的的财政因素对于促进土地的高效利用至关重要。由于财政收支不平衡且政府具备征用农业用地用作城市开发的能力，地方政府卖地的动机很强。征用农村土地并出售用于商业和住宅开发产生了巨大的收益。2003–2008年期间，政府征用了140万公顷的农业用地用于城市开发。¹⁶⁸

中国是世界上生物多样性最丰富的国家之一，但也有一些亟待成为全球物种保护重点对象的物种。中国的生态健康正在下降¹⁶⁹，而“物种濒危的威胁正在加剧”。¹⁷⁰根据中国生物多样性红色名录，中国11%的野生高等植物和21%的脊椎动物正受到威胁；另据首次国家重点保护野生植物资源调查的结果显示，有5%的被调查物种和55种野生植物随时面临灭绝的危险。尽管采取了改善生态健康和自然栖息地的措施，并取得了一些成绩，但总体的情况仍在恶化。

因农业生产扩大和城市扩张造成的土地用途改变和生物栖息地割裂是陆地生物多样性和生态系统面临的主要威胁。不断增加的动物产品需求和粗放式放牧占用了额外的土地，中国90%的草场都有一定程度的退化，削弱了它们的生态功能，降低了平均生产力。其他导致生态系统改变的重要因素包括污染和过度使用紧缺的水资源。¹⁷¹中国水产养殖和渔业的强劲发展同样导致了沿海大片海域转变为养殖场，引发土地和水质退化，同时加剧了对食品安全和环境可持续性的担忧。

中国制定了保持陆地生物多样性的目标，但在机构、立法、能力和资金方面仍然面临挑战。从国家层面来讲，不同的自然生态系统要素分属不同的政府部门管理，这加大了协调的难度。以中国的自然保护区为例，为保护生物多样性，中国采取了抢救性保护措施，快速建立了一批自然保护区，总面积已接近国土面积的15%。自然保护区在生态和濒危物种保护方面起到了重要作用。然而，部分自然保护区的管理机构对区内土地、水域和森林资源没有直接的司法管辖权。此外，自然保护区日常运行经费不足，且部分市级与县级保护区缺乏明确的边界区划和管理机构。

自然灾害

中国是受到自然灾害严重影响的国家，而且预计气候变化会使灾害风险进一步上升。中国是世界上按总数和人均人数（每10万人）计算受自然灾害影响的人口最高的的国家之一。¹⁷²2000年到2014

¹⁶⁸ Wang, Tao和 Man (2010)。

¹⁶⁹ 环境保护部称，“中国的环境在继续恶化，环境冲突突出，环境面临的压力不断增加”。（环境保护部 2011年环境状况公报）

¹⁷⁰ 环境保护部2010年环境状况公报

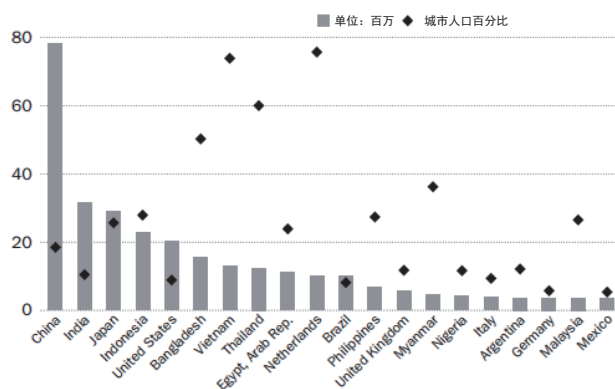
¹⁷¹ Liu等（2005）；中国环境与发展国际合作委员会（2010）。

¹⁷² 根据1994年至2013年的累计死亡总数，灾难流行病学研究中心（CRED，2015）。

年间，天气引发的灾害导致了超过4.645万亿（7,490亿美元）的损失，有力地证明了气候变化正在改变灾害的形态。¹⁷³例如，据观察，自二十世纪50年代以来，中国特大暴雨的发生频率和严重程度均显著增加。未来气候预测表明降雨的年际变率可能会进一步增加，加重洪灾的风险。¹⁷⁴

中国面临的灾害风险在增大，特别是在人口密集的城市地区。中国有大量城市人口生活在低海拔沿海地区（图4.4），同时全球最脆弱的十个城市中有两个在中国，分别是广州和上海。¹⁷⁵这两个发展迅速的大都市中约有1,200万居民受到潜在的洪灾威胁。¹⁷⁶虽然过去十年里中国已极大地减少了洪涝灾害的死亡人数，但地震造成的死亡人数仍然很高，占自然灾害导致死亡的67.5%，每10万人口中与地震相关的死亡人数也很高。天津、唐山、北京和成都等城市都可列入世界上GDP可能受地震影响的风险最高的城市。

图4.4：低海拔沿海地区城市人口最多的国家



资料来源：国际地球科学信息网络中心 2007

来源：世界银行（2012a）所做的引用

贫困人口往往生活在灾害风险高的地区，包括边远地区、年降水量很高的山区和地震风险高的地区。贫困人口往往缺乏资产，难以获得资金和基本公共服务，所有这些因素都加大了灾害的影响。住房质量通常较差，服务不够便利，且缺乏基本的基础设施。在城市中，灾难风险规划不到位，维护不足，农民工对当地风险了解较少等均加剧了城市贫困人口的整体受灾风险。

在中国快速城镇化的过程中，很多城市可能对现有和未来的灾害风险没有充分的准备。政府着力改善洪水灾害预防能力，加强基础设施，升级加固水库和堤坝。然而，中国在防洪排涝救灾系统方面仍面临着挑战，包括加强和维护排水及防洪基础设施。建造和维护防洪基础设施对地方政府来说可能耗资巨大。经历快速城市化的城市正在努力满足各种服务需求，尤其是对城市排水和废弃物处理服务的需求，这两者都是造成城市洪涝的因素。由于快速的城市化和基础设施的集中，资产和人员可能遭受的地震风险不断增加。虽然近年来中国修改了有关建筑规范的规定，并改进了风险评

¹⁷³ 联合国政府间气候变化专门委员会（2012）

¹⁷⁴ Sall（2013）。

¹⁷⁵ 世界银行（2014）。

¹⁷⁶ 瑞士再保险公司（2013）。

估和测绘工作，但过去积累下来的脆弱的住房、设备和基础设施还需要进行抗震改造，以达到更高的抗震安全标准。

中国应加强灾害风险管理能力，尤其是规划和协调方面的能力，并扩大保险市场。2016年，政府公布了《国家综合防灾减灾规划（2016-2020年）》，制定了将年均因灾直接经济损失占国内生产总值的比例控制在1.3%以内的目标。中国在灾害风险管理方面有几个优势，特别是就多灾种早期预警系统而言。同样，在提醒、警告和应对气象灾害、水文灾害和环境灾害方面，上海市气象局提供了全球最佳实践案例。然而，当前的灾害风险管理过度注重对灾害的应急响应，风险信息在规划中的使用不足，而横向和纵向协调机制也需进一步强化。鉴于中国城市化的速度，中国有可能成为潜在经济损失相对较高的地区，从而导致对保险市场的需求增加。

强化针对环境的治理与制度

中国拥有世界上最全面的成套环境法律和法规之一，¹⁷⁷但在执行与监督方面却一直面临挑战。中国环保部有大约400名工作人员，在直属机构有大约2,000名工作人员，在派出机构有大约600名工作人员。相比之下，美国环境保护署有17,000名工作人员，而其所服务的人口只有中国人口的四分之一。各地方环保局（EPB）监督和执行环境法规的技术能力差别很大。在较为贫困的地区，预算经费通常不足以支持环保局履行不断扩大的责任。2014年修订的《环境保护法》赋予地方环保局更大的权力，可对污染者实施更严厉的处罚，但要让地方环保局和其他机构更充分地履行职责，就需要增加对机构能力的投入。

公众参与监督有助于让污染者承担起遵守环保要求的责任，但对公众参与的利用仍相对有限。2014年修订、2015年1月起生效的《环境保护法》使非政府组织能够代表公共利益起诉污染者。但是，法律对非政府组织的起诉资格设有限制。¹⁷⁸目前，中国约10%的已登记的非政府环保组织具备这种资格。此外，公益诉讼案件的数量依然相对较少。¹⁷⁹为了促进遵守环保法律法规的行为，有些地方政府加大了信息公开力度，并发现这是一种有效的污染控制工具。很多省市开通了24小时热线，允许公民直接进行环境投诉。此外，公民还可直接向当地环保局投诉环境问题。一些地方政府还利用社交媒体扩大信息发布和意见反馈渠道。由公众曝光的污染案例很多。¹⁸⁰

空气和水污染会跨越行政边界，因此解决起来需要地方政府开展跨管辖区合作。由此可见，区域性机构和区域协调机制是克服协调方面问题的关键。此外，中国某些地区空气污染的区域性特点要求城市群（例如京津冀地区）统一行动。在流域范围内的类似制度安排将有益于水资源管理，从而控制上游污染源并将环境需水纳入资源分配计划。水资源与水环境综合管理（IWEM）方法已在海

¹⁷⁷ 自1970年起，中国已制定8部污染控制法、15部自然资源法、超过50部环境保护行政法规、超过200部部门规章制度和其他监管文件、超过1,300项国家环境标准和超过1,600部地方环境法规，并已批准和签署51个多边国际环境公约。

¹⁷⁸ 《环境保护法》修订版第58条。

¹⁷⁹ 孔令钰，环境公益诉讼论数年终落地；财新，2015年1月7日，<http://m.china.caixin.com/m/2015-01-07/100772094.html>

¹⁸⁰ 世界银行（2014）。

河流域得到成功测试，并将在其他流域得到更大范围的运用。

在国家层面和地方层面，对公用事业的治理是各个机构各自为政的。例如，废水处理费是附加在由供水公司和节约用水办公室收取的水费中的，这降低了对污水排放收费的征缴率，特别是对自己有供水系统的行业的征缴率。¹⁸¹在固体废弃物管理领域，许多乡村根本就没有针对废弃物管理的制度安排。在很多农村地区，根本没有对废弃物进行收集；废弃物被露天燃烧处理，或留在被倾倒或丢弃的地方。

完善环境信息

可以预见的是：良好的数据以及对污染源、影响和成本的充分了解有助于解决中国面临的严峻环境挑战。这要求投资于市县相关部门的能力建设，以便它们能够收集并公开报告准确的能源与水资源利用统计数据及有关工业排放的数据。对于更加发达的地区，环境数据的改善意味着列出详细的排放清单，从而可以确定具体的排放源并分析其对所监测污染水平的影响。环境保护部颁布了空气排放清单编制技术指南草案，并在全国选出了14个城市完成试点清单的编制。¹⁸²作为对该试点清单计划的补充，还应该持续支持不同城市和地区编写和发布技术上严格且可以进行比较的空气质量研究报告，作为各城市强制性空气质量控制计划的组成部分。对水与土壤污染的来源的评估也需要并行展开。

有关土壤污染的具体污染源、成因和风险信息可能是最为缺乏的。由环境保护部和国土资源部进行的最新的全国土壤调查对这个问题的程度（特别是在农业用地方面）有相当全面的呈现，但具体地点的污染程度与健康风险仍然相对未知。中国为有害废弃物管理系统建立了初步流程，包括对产生、收集、储存、运输、处理和处置有害废弃物的活动进行监控。要评估该系统的表现并确定所需的改革和能力建设还需要进行更多的分析。

有350多个城市已经开始对PM_{2.5}进行监测和接近实时的报告，为扩大对其他环境风险的监测开了先例。这项监测通过中国环境监测总站（CNEMC）的平台实施。其余的挑战包括建立土壤质量和土壤污染物（例如废水灌溉）监测网络（这项工作目前仍然滞后）¹⁸³、扩大城市饮用水源监测和有害废弃物跟踪系统。¹⁸⁴对排放的实时数据收集和准确报告是很多市场化政策工具（包括排放交易）的前提条件。应当制定工作计划，以确定污染监测和环境健康领域仍然存在的重要知识空白，例如土壤和水体的重金属污染与食品安全和公共健康之间的关系等。¹⁸⁵

¹⁸¹ 世界银行-国务院发展研究中心（2014）。

¹⁸² 环境保护部 2014年 [清单]。这14个城市为北京、天津、石家庄、沈阳、上海、南京、福州、济南、武汉、长沙、广州、深圳、成都和乌鲁木齐。被监测的污染物包括二氧化硫、氮氧化物、一氧化碳、挥发性有机化合物、氨水、PM₁₀和PM_{2.5}，不包括二氧化碳排放与其他温室气体。环境保护部 2015年 [清单通知]。

¹⁸³ Wan等（2015）；Teng等（2014）。

¹⁸⁴ 国务院2013年土壤保护工作计划要求到2015年底基本建立土壤质量监测网络。参见国务院报告（2013）。

¹⁸⁵ Lü Yonglong等（2015）。

优先事项

本章提出的优先事项是：

- 更加充分地利用市场机制，减少污染、推动绿色增长以及对自然资源更高效和可持续的利用。
- 加强农业、水资源、城市发展和大型基础设施等方面对气候变化影响的适应能力。
- 通过持续推进节能增效、提升重工业能效、推广可再生能源和绿色交通，减少化石燃料的使用。
- 加强环境保护部和地区机构监测、预防和控制污染的能力。
- 针对遗留污染点管理加强制度安排、能力建设和融资。
- 促进对自然资源，尤其是对土地和水资源的可持续管理和高效利用。
- 改善环境信息的收集、利用和公开传播。
- 加强灾害风险管理

第五章

利用全球贸易和投资

引言

对于中国和全球经济而言，加强中国与全球经济的融合是一项重要议程。中国的生产、消费、进口和出口水平会对全球产生重大影响。如今中国是全球经济中一股重要的整合力量，也是世界众多生产网络中的一个关键环节。李克强总理在十二届全国人大第三次会议上所做的政府工作报告（2015年3月5日）中提出要通过以下措施加强中国与全球经济的融合：（a）增强人民币汇率的灵活性，推进人民币资本项目可兑换，扩大人民币国际使用范围；（b）推动对外贸易转型升级；（c）更积极有效地利用外资；（d）加快实施“走出去”战略；（e）形成全面开放新格局；（f）统筹多、双边和区域开放合作。

不断增强的一体化与全球化为解决中国当前的挑战提供了巨大的机遇。成功的案例（特别是来自东亚地区的）提供了宝贵的经验。上世纪六七十年代的日本以及上世纪八九十年代的韩国与今天的中国处于类似的发展阶段，也同样面临着中国当前所面临的挑战。面对要素成本不断增加和对先进技术的需求日益扩大的重重压力，这些国家努力争取更好地融入世界，并能够有效利用全球资源获得在国际市场中的竞争优势。作为世界最大贸易国，中国是最适合利用类似战略的。中国已深深融入全球价值链，并且在通过整合来自世界不同地区的资源（劳动力、技术、能源、中间投入等）创造更大的价值方面的影响力和能力越来越大。在过去几十年中，中国对大宗商品和能源已经做到了这一点，而最近，中国正在尝试融入世界以获取市场份额和技术。

中国已经成为世界最大贸易国，且国内增加值稳步增长，但服务贸易依然相对温和。自从加入世界贸易组织后，中国的贸易自由化取得了长足进步，关税降低，与世界贸易体系的融合度越来越高。出口增长保持强劲，而与工业投入需求以及收入的不断增加相伴而生的是进口的快速增长。中国出口商品的国内增值稳步增长。此外，相比货物出口，服务出口仍然只占出口总量中很小的一部分，而且对服务行业的市场准入有更多的限制。增加服务行业的市场准入以及减少非关税措施可以让中国受益。一个非关税壁垒低的巨大的开放市场对高收入国家而言很有吸引力，而这将有助于中国加入更多的贸易协定并更好地融入世界。改革应优先考虑向国内市场和国际竞争者开放较不敏感

的领域，允许它们进入。

过去十年中，中国已经成为跨境投资的主要来源，但此类投资的壁垒可以进一步降低。据商务部称，2015年中国对外直接投资（ODI）从2006年的不足400亿美元升至1,474亿美元的历史高点，占全球投资流量的比重由2002年的0.4%升至2015年的8.7%，位列全球第三。中国2015年获得外商直接投资1,356亿美元，这表明ODI规模高于FDI规模，为资本净输出。过去外商直接投资大部分被投入能源和金属领域，但近年来可以看到新的趋势，即更多投资开始流向新的领域。目前进行跨境投资的私人资本越来越多。政府在双边投资协定（BIT）方面也取得了进展，促进了中国的对外直接投资。与此同时，近年来中国逐渐放松了对外商直接投资的限制，包括自2013年以来在上海、天津等城市设立了11个自贸区。展望未来，围绕中国对外投资的行政手续建立快速通道将使中国企业在激烈的国际竞争中获得更加公平的竞争环境。同时，在投资协定方面的工作应继续以降低其他国家对中国投资的壁垒为目的，并且要建立相关机制来促进和保护这些投资。以加强金融行业竞争性和市场开放性为宗旨的改革将为中国企业提供进行对外直接投资所需的资金。

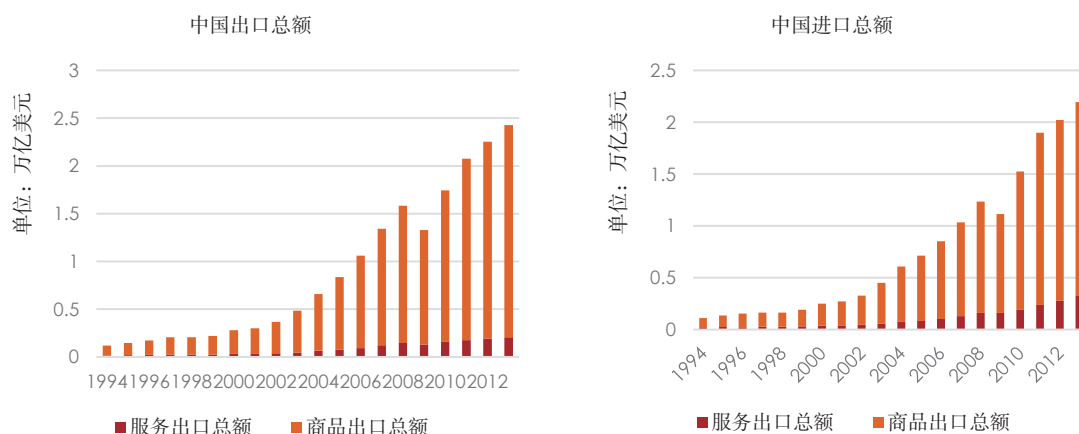
在利用全球贸易和投资的过程中，中国可以寻求与世界建立互惠关系。中国出口的快速增长在很大程度上得益于参与全球生产价值链；三分之一左右的出口为加工贸易（进口原材料加工成成品后再出口），外资企业出口占比达44%，而进口占比为49%（2015年）。¹⁸⁶因此，中国不过是更大范围的成功的一部分，来自许多国家和地区的企业均直接或间接地从这一成功中受益。此外，中国现在不仅是世界第二大进口市场，也是增长最快的市场。它对原材料、先进机械设备和消费品的强劲需求同时惠及发达国家和发展中国家。展望未来，中国与世界经济之间的这种相互依赖只会继续加深。中国数量庞大且还在不断增加的中产阶级群体将成为全球需求更为重要的来源，中国的产业升级和不断扩大的贸易将会使世界市场的专业化和效率得到进一步提升，中国受教育程度越来越高的劳动力将成为全球创新的驱动力量。一个不断增长和繁荣的中国将为支持全球经济复苏和可持续增长贡献积极的力量，这是符合全世界利益的。

贸易

过去二十年中，中国以美元计算的出口总额年均增长17%，使其成为世界上最大的商品出口国，并奠定了它在全球生产网络中的核心地位（图5.1）。在经历了受制造业出口驱动每年高达18%的强劲增长之后，2014年商品出口额占到了总出口额的91%。在2001年之前，中国的出口主要来自中国可以利用其低廉劳动力成本的劳动密集型产业。自从加入世界贸易组织后，中国的贸易自由化取得了长足的进步——关税降低，并且中国已经越来越多地融入到全球贸易体系中。

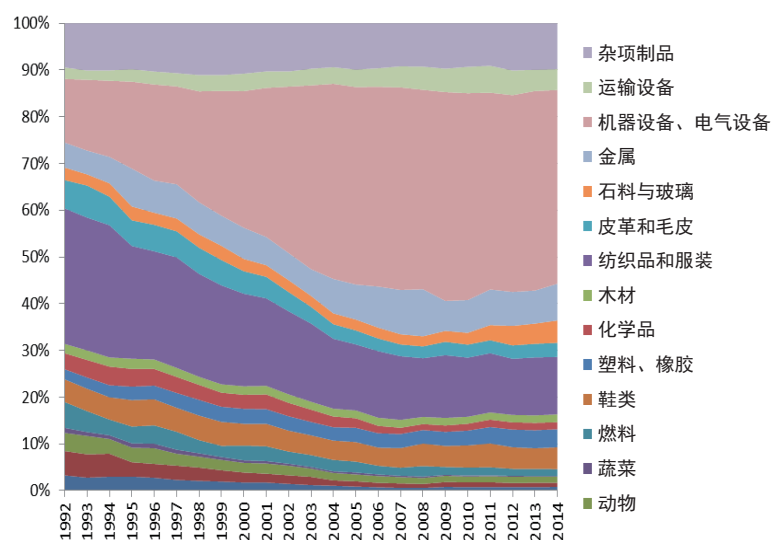
¹⁸⁶ 中华人民共和国商务部（2016）。

图5.1：贸易的高速增长



中国出口商品的结构也变得越来越复杂，正在转向资本密集程度更高的制造产品。到2004年，已经大体上完成了从出口纺织品与服装到出口电子电器商品与机械设备的转变（图5.2）。机械与电气设备的出口额在商品出口总额中所占的比例从1992–1996年间的平均17%上升至2010–2014年间的42%。助力这种向“高科技”出口转变的政策包括：向外商直接投资开放、鼓励加工贸易以及利用经济特区。就出口商品的构成以及出口目的地而言，目前中国的出口多样化程度最高。在金融危机之后，商品出口仍保持弹性，在2010年至2014年间年均增长达12%。

图5.2：出口结构的变化



中国一直在稳步地增加其出口的国内增加值。据经合组织增加值贸易（TiVa）数据库显示，中国出口的国内增加值于2011年达到68%。通过逐步降低加工贸易比重和深化中间投入的生产来增强制造业产生增加值的能力，中国一直在提高出口的国内增加值。在进口零部件含量最高的计算机电子元件和光学设备领域，国内增加值在出口总值中的比例已从1995年的26%上升至2011年45%。

进口在过去二十年里也获得了巨大增长，这也反映出出口的增长。在这个时期内，商品和服务的进口均以每年约17%的速度增长。2010至2013年间，商品进口的增长率逐渐下滑至12%。自2008年以来进口增长对平衡经常账户做出了巨大贡献。自然资源的进口在进口总额中所占的比例很大，超过30%。在服务进口方面，2014年近80%的服务进口来自旅游和交通运输领域，这反映出中国出境游的快速发展。

中国在世界贸易中所占比例的增长在大宗商品市场表现的最为明显。中国在全球大宗商品进口中所占的比例从上世纪80年代的微不足道上升至2014年的10%。二十一世纪头十年大宗商品价格的大幅上涨（即大宗商品的“超级周期”）是由于中国和其他新兴市场对金属和能源的需求不断增加，尽管对食品类大宗商品的需求势头没有这么强劲。¹⁸⁷目前，中国对金属的需求量约占全球需求量的一半，对一次能源和食用油的需求量约占全球需求量的20%，相比之下，在上世纪90年代初中国需求的占比约为10%。很多在中国经历大幅需求增长的商品是收入弹性最高的商品，如金属、一次能源和食用油等。这种需求的快速增长反映出中国自2000年以来的增长由工业主导的本质。¹⁸⁸相比之下，中国的增长对全球食品类大宗商品市场的影响一直比较温和；自2000年起，中国的大部分农产品消费与全球消费基本保持一致。自2014年起，中国改善空气质量的努力以及增长的放缓已经导致其能源（特别是煤炭）需求增长明显放缓。

中国企业面临着追赶目前在全球供应链几乎所有环节占支配地位的跨国公司的挑战。当中国于上世纪80年代开始实施旨在建立具有全球竞争力的大型本土化公司的工业政策时，新一波全球化浪潮席卷世界，这次浪潮的特点是在全球商业界出现了一个前所未有的兼并与收购时期。这一时期不仅产生了集群，而且见证了大型跨国公司对研发的巨额投资。尽管目前已有超过100家中国企业跻身《财富》世界500强，但其中只有很少一部分企业在全中国范围内运营。中国企业必须通过包括技术升级在内的手段，在金融服务、电信服务和设备、石油和天然气、金属和采矿、发电及设备、汽车以及航空航天等诸多战略性产业提高国际竞争力追赶上。

服务出口出现了快速增长，但在中国总出口中所占的比例仍相对较小。服务业涉及多种不同行业，包括高增加值的服务业（例如银行业、金融、信息技术、研究与开发）和增加值较低的服务业（例如零售、酒店、餐馆和交通运输）。过去二十年里中国服务出口年均增长为14%。从2006年到

¹⁸⁷ 自2000年起，全球大宗商品价格经历了异常强劲的持续快速增长。与典型的价格周期不同，这种快速增长被鉴定为一个“超级周期”（过去150年中的第四次），即因需求驱动的商品价格激增，可能持续数十年而不是数年（Baffes等人，2015）。这种快速增长被认为是新兴市场强劲增长的结果。在2002–2012年期间，新兴市场每年增长6%，这是过去四十年中增长最快的十年。工业产品（包括金属和煤炭）的消费往往与经济活动相呼应，而食品类商品（特别是粮食）的消费主要随着人口的增长而增长。尽管中国占世界人口的比例基本稳定在20%左右；但到2014年时，其占全球经济活动的比例已增长至2000年（为5%）时的三倍，达到16%，因此，相比于对低收入弹性商品（例如粮食）的需求，中国对高需求收入弹性商品（例如能源与金属）的需求增长的比更加迅速（世界银行2015年）。

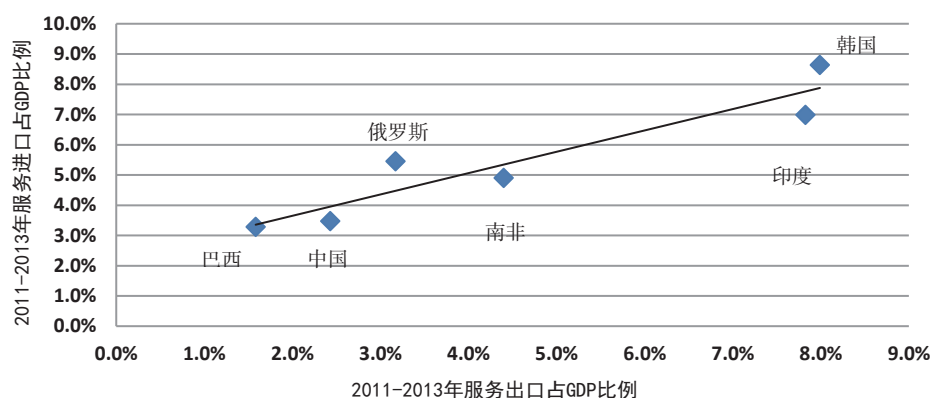
¹⁸⁸ 2000–2014年间，工业部门（基础设施、制造业和建筑业）在中国的增长中约占50%。因此，中国在全球工业生产中所占的比例在过去二十年间增长了五倍。

2010年，中国服务出口总额从1,920亿美元增长至3,620亿美元，年均增长率高达17.3%。¹⁸⁹但是，与商品出口额相比，服务出口额占出口总额的比例依然很小（截止2014年为9%），且其增长率一直较低。旅游与交通运输大约占服务出口总额的40%。电信与建筑业的出口也增长迅速。鉴于劳动力成本的上涨和低成本制造业竞争力的下降，促进服务业的发展已经成为中国决策者优先考虑的事项。

由于出口集中在低增加值服务业领域，服务贸易的预期收益仍未实现。中国的服务出口高度集中在建筑业等劳动密集型行业。¹⁹⁰中国在服务出口方面的比较优势集中在传统的相对较慢的行业，例如建筑、销售规划、其他与贸易相关的活动、交通运输和货运保险等，但也包含某些商业和专业服务。与中国的经济规模相比，以许可证、专利使用费和特许经营费等形式进行的保险服务和技术的出口规模依然较小。在制造行业，技术发展可以通过获取先进的机械设备实现；与此不同的是要形成具有竞争力的服务行业则需要更广泛的知识转移。高质量的服务业能支持先进制造业的发展。

政府已经优先着手进行服务行业的改革，特别是放松了对服务贸易的限制。2011年，中国制定了明确的目标，即在“十二五”规划期内实现服务业增加值在GDP中所占的比例提高4个百分点（全国人民代表大会，2011年）。在2015年年初，政府推出首个有关服务贸易发展的综合规划。¹⁹¹这一战略的构想是进一步放开服务贸易，并降低服务外包行业的税费。开放服务行业可以提高其竞争力和出口潜力，尤其是，对服务行业的外商直接投资可成为增强服务行业竞争力的一个主要推动力。目前，对外商投资服务业的市场准入限制相对比较严格。政府可以专门以扩大市场准入和减少高增加值服务行业的非关税措施为目标进行改革，这会对服务贸易产生两大积极影响。首先，由于市场准入是通常是在双方谈判（双边投资协定或贸易协定）的基础上共同确定的，开放国内市场有助于中国加入贸易协议和进一步融入世界其他地区。这类协议还将为中国的服务出口打开通向其他国家的大门。第二，从长期来看，服务行业更加开放则可以吸引来自高收入国家的外商投资，提高服务行业的竞争力并强化服务出口。

图5.3：2011–2013年中国与对比国家的服务出口与进口占GDP的比例



¹⁸⁹ 商务部等（2011）。

¹⁹⁰ Meng Wei的论文（2015），“中国服务业竞争力比较研究”。

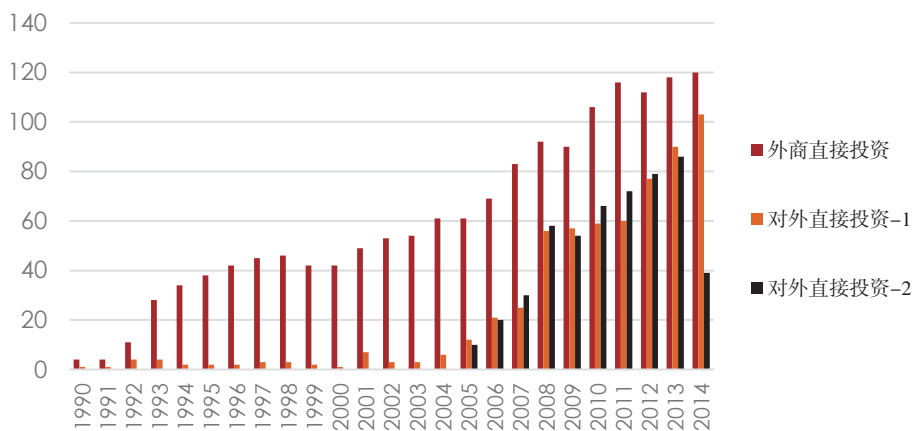
¹⁹¹ 《国务院关于促进服务外包产业加快发展的意见》（2015年1月16日）。《国务院关于加快发展服务贸易的若干意见》（2015年1月28日）。

贸易改革和一系列自由贸易协定（FTA）在促进中国融入全球贸易市场方面发挥了关键作用。2001年加入世界贸易组织是中国经济发展过程的一个重要里程碑。到目前为止，中国已经签署了14个自由贸易协定，涉及23个国家和地区。中国的自由贸易伙伴包括东南亚国家联盟（ASEAN）、澳大利亚、格鲁吉亚、智利、哥斯达黎加、冰岛、韩国、新西兰、巴基斯坦、秘鲁、新加坡和瑞士。中国正在进行多个自由贸易协定的谈判。2014年11月，在北京举行的亚洲太平洋经济合作组织（APEC）领导人非正式会议期间，习近平主席呼吁APEC成员加快推进达成亚太自由贸易区（FTAAP）协定——这是十多年前由APEC工商界首次提出的一个概念。中国坚持寻求推动达成各种区域和全球协定的机会，包括达成区域全面经济伙伴关系（RCEP）协定的机会。中国参加了《信息技术协定》的谈判，并已实施相关产品的关税削减方案。中国还积极参加《环境产品协定》谈判，并致力于实现贸易、环境和发展“三赢”的目标。同时，中国正在进行《服务贸易总协定》的谈判。中国将继续致力于贸易改革，优化自由贸易区布局，加快建立自由贸易区网络，支持“一带一路”倡议。加快实施自由贸易区战略试点是中国新一轮对外开放的重要内容。

外商投资

中国因外商直接投资激增而获益，与此同时，国内企业也学会了提高竞争力。中国加入世贸组织标志着外商直接投资上的一个转折点，流入中国的资金从1985年的20亿美元增加至2015年的1,356亿美元；中国已经成为世界第二大外商直接投资资金流入国。截至2015年，中国累计吸收外商投资估计为1.64万亿美元。¹⁹²外商直接投资为外国公司提供了新的投资机会，并且提高了全球生产网络的效率。过去二十年里，中国本土的大型企业进行了大规模的渐进式机构改革。这些企业成长迅速，吸收了现代科技，并学会了如何在市场中进行竞争，其中很多企业已在国际股票市场上上市融资。《财富》500强中的中国企业的数量从上世纪90年代末的仅有三家增加至2015年的106家。¹⁹³

图5.4：按不同来源划分的中国全球投资趋势



来源外商直接投资：中华人民共和国商务部，对外直接投资-1中华人民共和国商务部，对外直接投资-2美国传统基金会
注：美国传统基金会数据收集截止于2014年年中

¹⁹² 中华人民共和国商务部（2016）。

¹⁹³ http://www.chinadaily.com.cn/business/2015-07/24/content_21393276.htm

中国继续进行改革试验以鼓励对内的外商直接投资。在过去二十年里，外商直接投资在促进中国企业在技术上迎头赶上和实现快速增长方面发挥了重要作用。近年来，中国对外商直接投资的限制已逐渐放松。2013年上海自由贸易试验区成立，引入“负面清单”，列出了限制或禁止外商投资的行业。2016年，对外国投资法进行了修订，用负面清单和登记（备案）制度取代了先前的审批制度，将之前上海的改革推广到整个经济体。根据自由贸易试验区的经验，中国政府于2017年对《外商投资产业指导目录》进行了修订。2017年的修订进一步加大了服务业、制造业和采矿业的开放性，并首次引入了在全国范围内适用的外商投资准入“负面清单”。未列入负面清单的产业可采用登记（“备案”）措施，而不是先前针对外商投资项目和企业的审批制度，而且不得对外国投资采用限制性措施。这是对外商投资企业开放经济，促使它们在中国投资的重要一步。《国务院关于促进外资增长若干措施的通知》（2017年）中也提出了促进外商直接投资的措施，包括财政和税收激励，推广“国家级（投资）开发区”吸引关键的高技能外国劳动力的计划。

中国仍有从外商直接投资（尤其是来自美国等发达国家的外商直接投资）中获益的巨大潜力。自全球金融危机以来，来自发达国家的投资在对内直接投资中所占的比例持续上升。但世界两个最大的经济体——中国和美国——之间的相互投资仍处于较低水平。加强知识产权保护，使跨国公司充分享受其技术与品牌带来的效益；同时，面向外资开放更多领域，因为对跨国公司而言许多对外商直接投资仍然存在更多限制的领域是非常重要的；通过这些手段可以进一步促进美国和其他发达国家对中国的投资。此外，继续开放中国市场将有助于中国公司提高自身竞争力，给予跨国金融公司更多进入中国市场的机会，可以为中国企业提供海外投资所需的专业知识和全球网络。

中国正在迅速变成一个“全球投资者”，越来越多地在新的地区和行业内寻求机会。2015年，中国对外直接投资超过外商直接投资，首次成为资本净出口国。由于中国企业正在寻求通过海外投资来产生业务，预计这种趋势会继续下去。传统上，亚洲一直是对外直接投资的主要目标，但近年来对美洲和欧洲的投资有所增长。¹⁹⁴对北美和欧洲的投资在中国对外直接投资存量中所占的比例估计达12.4%（2015年），但这可能是一个被低估的数字，因为对外直接投资统计数据中不包括返程投资和离岸投资。¹⁹⁵最近，越来越多的中国投资流向发达国家，以获取技术、行业经验和全球分销网络。

中国公司似乎开始向自然资源以外的新行业投资。截至2014年，采矿业投资占对外直接投资的比例仅为14%。按交易金额排序，2014年时排在前十位的海外并购出现在计算机与电子设备、采矿、房地产、公用事业及能源领域。现有的数据似乎表明，海外并购越来越多地由私营企业而不是国有企业进行。针对这一问题，还需要根据不同的企业法律地位和股权结构进行进一步的研究。“一带一路”倡议等区域连接计划可能带来新的对外直接投资机会。中国的投资者仍在积累对外直接投资方面的经验，这些经验涉及评估海外市场、了解当地法律制度和文化、发展与当地社区的关系，以

¹⁹⁴ 中华人民共和国商务部，《2016年度中国对外直接投资统计公报》。通过相关数据找到中国对外直接投资的最终目的地并不那么容易，因为中国的对外投资会有时通过香港特别行政区进行。

¹⁹⁵ Garcia-Herrero, Xia和Casanova, (2015)。

及制定长期战略等诸多能使对外直接投资取得成功的决定性因素。

国内银行为中国快速增长的对外直接投资提供了支持，但对私营企业和中小企业的支持较少。自中国前任国家主席江泽民于1996年提出“走出去”战略开始，国内银行就积极响应该战略，并为中国企业的全球扩张提供资金。尽管融资金额巨大，但超过一半的公司报告称它们依赖留存收益进行海外投资。¹⁹⁶在贷款-对外直接投资比方面，基础设施成为获得资金最多的领域（75%）。制造业领域的对外直接投资有66%得到了资金支持，而在房地产、金融和农业领域进行海外投资的中国企业得到的国家资金支持则较少。中国对外直接投资与先前日本和韩国的对外直接投资浪潮之间的一个区别就是国家并未将对外直接投资贷款用来资助“产业调整”或低端制造业（比如纺织业）的外包。在对外直接投资贷款总值中有69%流向有机会获得外国资本的企业。¹⁹⁷私营企业获得的对外直接投资贷款的比例相对较小，其中包括华为与吉利这样有机会获得融资的大型私企。大型私企近期的交易更多地是依赖境外融资而不是国内融资。

专栏5.1：中非贸易和对外直接投资¹⁹⁸

中国和非洲之间的贸易以及中国在非洲的对外直接投资都在增长。自1990年以来，中国与非洲的贸易一直在增长，到2009年中国已成为非洲大陆最大的贸易伙伴国。2013年，中国与撒哈拉以南非洲地区的贸易总额达到了1700亿美元。中国已成为非洲自然资源出口的主要目的地之一。

中国对非洲直接投资的迅速增长为非洲基础设施建设规模的扩大作出了贡献。截至2015年底，中国在撒哈拉以南非洲地区的直接投资存量达到近293.7亿美元，反映出2004至2015年间的年均增长率高达50%左右（中华人民共和国商务部，2003-2015）。中国在非洲的基础设施投资放在南南合作和其他形式的外部融资等更广泛的背景下是最好理解的。与其他非经合组织出资人相比，中国是迄今为止最大的基础设施资金提供者之一。与来自海外发展援助（Overseas Development Assistance）和公众参与基础设施（Public Participation in Infrastructure）——同一时期内二者的年均融资额分别为64亿美元和68亿美元——的资金相比，中国贡献的资金数额也非常巨大。中国在非洲的基础设施投资大约有一半用于了电力行业。而对制造业和农业等其他部门的投资额度则相对较少。在非洲进行投资的中国制造业公司包括在埃塞俄比亚建有鞋厂的华坚集团和进入了尼日利亚的越美集团。

在各种倡议、峰会以及部长级会议（包括每三年举办一次的、让非洲和中国的决策者们聚到一起深入探讨中非贸易和投资机会的中非合作论坛）的助力下，中非合作有可能得到进一步加强。此外，由中国和世界银行共同主办的对非投资论坛将在加强中非合作方面发挥关键作用。经验表明，只有实现双方共赢，国与国之间的贸易关系才能够长久。

¹⁹⁶ Zhang (2013)。

¹⁹⁷ Irwin 和 Gallagher (2014)。

¹⁹⁸ Foster等；Pigato和Tang (2015)。

在进一步降低中国的行政与融资壁垒以及继续与其他国家达成双边投资协定以使中国企业更容易进行海外投资方面，还有很多事情要做。在对外直接投资的行政管理方面采取快速通道的做法将有助于为中国企业在竞争激烈的国际市场上提供一个更加公平的竞争环境，帮助它们充分利用海外商机。同时，在双边投资协定方面进一步取得进展也将促进中国企业的对外直接投资。中国与大约130个国家签署了双边投资协定。有关中美双边投资协定和中国-欧盟双边投资协定的谈判一直在进行中，但还有各种问题有待解决。

全球连通性和“一带一路”倡议

“一带一路”倡议是中国强化其全球连通性的宏伟计划。“一带一路”倡议是中国政府为在洲际范围内提升跨境连通性而进行的一项尝试。该倡议旨在强化中国与其他64个国家之间的基础设施、贸易和投资连接，这些国家总计占全球GDP的30%，占全球人口的62%。“一带一路”倡议主要由丝绸之路经济带和新海上丝绸之路组成。“丝绸之路经济带”或者说“一带”是习近平主席2013年9月7日在访问哈萨克斯坦期间提出的。新的“二十一世纪海上丝绸之路”或者说“一路”是习近平主席2013年10月3日在对印度尼西亚进行国事访问期间向印尼议会发表讲话时提出的。¹⁹⁹“一带”将中国与中亚、南亚，并进一步和欧洲连接起来，而“一路”则将中国和东南亚国家、海湾国家、北非和欧洲连接起来。另外还确定了六个经济走廊将其他国家与“一带一路”连接起来。

在2017年5月举行的“一带一路”国际合作高峰论坛上，中国承诺加大对“一带一路”建设的支持。中国承诺向丝路基金新增资金1,000亿元人民币，并通过中国国家开发银行和进出口银行设立3,800亿元人民币的专项贷款。中国还承诺向发展中国家和参与“一带一路”的国际组织提供600亿元人民币，其中包括向沿线发展中国家提供20亿元人民币的紧急粮食援助，向南南合作援助基金增资10亿美元。中国已与世界银行集团及其他五家多边开发银行（亚洲开发银行、亚洲基础设施投资银行、欧洲投资银行、欧洲复兴开发银行、新开发银行）签署谅解备忘录，以便就“一带一路”倡议下共同关心的问题开展合作并利用新增资金。包括中国在内的27个国家共同核准了《“一带一路”融资指导原则》，目的是建设长期、可持续的融资体系。除了融资之外，习近平主席还强调要支持科技人文交流、共建联合实验室、科技园区合作和技术转移。将创建新的机构，以加强合作和知识交流；这类新机构包括：“一带一路”财经发展研究中心、“一带一路”建设促进中心、将与多边开发银行联手创建的多边开发融资合作中心，以及将与国际货币基金组织合作建立的联合能力建设中心。

出于战略和经济两方面的原因，“一带一路”倡议被视为中国政府的头等大事。“一带一路”倡议的目标将帮助相关国家通过提高连通性来降低贸易成本，从而促进贸易融合。该倡议的经济目

¹⁹⁹ Swaine (2015)

标在其与中国“十三五”规划（2016–2020年）的联系上表现的非常明显，这得到了中国共产党第十八届五中全会的印证。这一倡议在中国已经得到了强大的制度与资金支持。此外，国家发改委、外交部和商务部三个机构于2015年3月联合发布了有关“一带一路”倡议的文件。²⁰⁰该倡议似乎还可能获得可观的资金支持。为了促进“一带一路”沿线的私人投资，已经成立了一个新的400亿美元的丝路基金。

“一带一路”沿线国家的收益可能是巨大的。这些收益将来自“一带一路”倡议的全部三个方面——更加完善的基础设施、更加繁荣的贸易和更多的跨境投资。中国已经与大多数“一带一路”沿线国家建立起了贸易联系。对于目前可以得到其数据的61个“一带一路”沿线国家而言，中国已经占到它们进口总额的约14%，出口总额的9%。²⁰¹在其中29个国家，中国均占其贸易总额的10%以上；而在其中13个国家，中国甚至占其贸易总额的20%以上。在这种背景下，如果能和其他多边协议携手发挥作用，使各参与国的贸易和投资管理制度变得更加宽松，使具有物理连通性的基础设施变得更加完善的话，那么“一带一路”倡议就能帮助刺激经济增长。如果设计良好，基于“一带一路”的网络就可以降低各国的贸易成本，提高它们的竞争力，并促使它们进一步融入区域和全球价值链。

物理连通性虽然必要但还不足以加深经济融合，因为辅助性的政策和监管改革同样至关重要。通过综合解决基础设施投资、政策协调和贸易便利化等方面的问题，“一带一路”倡议将有助于增强全球连通性。贸易与跨境投资的增加以及更好的基础设施所带来的效益需要辅助性政策和制度来支持。具体而言，由投资形成的网络的效果以及这些网络对贸易成本和竞争力的影响都取决于“边境上”的条件（例如海关程序）和边境后的要求（例如与非关税措施相关的法规）。如果具有限制性，则这些网络可能增加使用某条贸易线路的成本、时间和不确定性，从而大幅降低相关基础设施投资的回报和经济效益。同样地，治理与监管的质量也会对资本流动能否产生相应的发展效益造成影响。高效的商品贸易流动还要求能够获得辅助性服务。要让供应链顺利地运行则交通运输、保险、融资和电信等服务都是必要的。目前这类服务的市场在“一带一路”沿线各国的发展水平不一。今后，改革需要重点关注市场准入和国家监管政策的改善。

在设计与实施“一带一路”沿线的基础设施项目时确保最佳实践（比如在治理和安全保障方面）将有利于中国及其国际合作伙伴。需大规模引入资金的大型区域性项目可以提供将国际实践应用于大部分对外投资的机会。中国需要制定相关措施来提高与区域连通性项目相关的投资的效率和质量，同时认真回应国际社会的担忧与期待。确保项目选择、设计和管理的高效和富有成效至关重要。与区域和国际金融机构就有关融资的国际公认标准（特别是在治理与安全保障方面的）展开合作会产生额外的效益，因为“一带一路”倡议覆盖了世界上部分风险最高的投资目的地。此外，中

²⁰⁰ 《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》（2015年3月28日），由国务院授权国家发改委、外交部和商务部发布。

²⁰¹ El-Hifnawi, Reja和Dolma（2015）；世界银行（2015）。

国还可以从以促进贸易、投资和区域连通性为宗旨的各种倡议中吸取经验教训，比如欧盟（EU）、美国-加拿大之间的相关协议、南方共同市场、南部非洲关税联盟和东盟（ASEAN）等。

优先事项

本章提出的优先事项是：

- 制定一个合理的战略来促进从低增加值制造业向高增加值制造业的转变。
- 放宽对服务贸易的限制，包括扩大对外国投资的市场准入。
- 减少中国国内在对外直接投资方面的行政和融资障碍。
- 注重对“一带一路”倡议下的基础设施投资有辅助作用的政策和监管改革。

参考书目

致谢

- Chen and Ravallion. 2007. "China's (Uneven) Progress against Poverty." *Journal of Development Economics* 82: 1–42.
- Shi Li. 2015. "China's Poverty Reduction Situation in 2015." Research Report.
- Montalvo and Ravallion. 2010. "The Pattern of Growth and Poverty Reduction in China." *Journal of Comparative Economics* 38: 2–16.
- World Bank. 2016. *Macro and Poverty Outlook*. Washington, DC: World Bank.
- Zuo and others. 2016. "Roles of Rural Dibao in China's Poverty Reduction Strategy."

第一章

- Au-Yeung, Wilson, Michael Kouparitsas, Nghi Luu, and Dhruv Sharma. 2013. "Long-Term international GDP Projections." Australian Treasury Working Paper 2013-02. Canberra.
- Bloom, N., R. Sadun, and J. Van. Reenen. 2016. "Management as a Technology." NBER working paper 22327. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- China Banking Sector Wealth Management Market Annual Report. 2016. "Banking Wealth Management Product Registration & Depository Center under CBRC."
- Chinese Academy of Science and Technology for Development. 2016. *National Innovation Index Report 2015* Beijing: Scientific and Technical Document Press.
- Reinhart, Carmen M., Vincent Reinhart, and Kenneth S. Rogoff. 2012. "Public Debt Overhangs: Advanced Economy Episodes Since 1800." *Journal of Economic Perspectives* 26 (3): 69–86.
- World Bank and DRC (Development Research Council of the State Council). 2014. *Urban China*. Washington, DC: World Bank.

第二章

- Alms, James, and Yongzheng Liu. 2014. "China's Tax-for-Fee Reform and Village Inequality." *Oxford Development Studies* 42 (1): 38–64.
- Angelillo, Nicola. 2014. "Vulnerability to Poverty in China: A Subjective Poverty Line Approach." *Journal of Chinese Economic and Business Studies* 12 (4): 315–31.
- Appleton, Simon, Lina Song, and Qingjie Xia. 2010. "Growing Out of Poverty: Trends and Patterns of Urban Poverty in China 1988–2002." *World Development* 38 (5): 665–78.

2014. "Understanding Urban Wage Inequality in China 1988–2008: Evidence from Quantile Analysis." *World Development* 62: 1–13.
- Asian Development Bank. 2011. "Poverty Analysis (Summary)." In *Country Partnership Strategy: People's Republic of China, 2011–2015*. Manila: ADB.
- Björn Gustafsson, Shi Li, and Hiroshi Sato. 2014. "Data for Studying Earnings, the Distribution of Household Income and Poverty in China." *China Economic Review* 30: 419–31.
- Blumenthal, David, and William Hsiao. 2005. "Privatization and Its Discontents—The Evolving Chinese Health Care System." *New England Journal of Medicine* 353: 1165–1170. doi: 10.1056/NEJMp051133.
- Bulman, David, Maya Eden, and Ha Nguyen. 2014. "Transitioning from Low-Income Growth to High-Income Growth: Is There a Middle Income Trap?" Policy Research Working Paper 7104. World Bank, Washington, DC.
- Cai, Giles, O'Keefe, and Wang. 2012. Cai, Fang, John Giles, Philip O'Keefe, and Dewen Wang. *The Elderly and Old Age Support in Rural China: Challenges and Prospects*. Washington, DC: World Bank.
- Cevik, S., and C. Correa-Caro. 2015. "Growing (Un)equal: Fiscal Policy and Income Inequality in China and BRIC+." IMF Working Paper 15/68. IMF, Washington, DC.
- Chen, Fang, Hou, Li, Pu, and Song. 2015. "Chinese Gini Coefficient from 2005 to 2012, Based on 20 Grouped Income Data Sets of Urban and Rural Residents." *Journal of Applied Mathematics*.
- Chen, Y., and Z. Liang. 2008. "Educational Attainment in Migrant Children: The Forgotten Story of Urbanization in China." In *Education and Reform in China*, ed. Emily Hannum and Albert Park, 117–32. New York: Routledge.
- Chen and Ravallion. 2007. "China's (Uneven) Progress against Poverty." *Journal of Development Economics* 82: 1–42.
- Cheong, Se, and Wu. 2014. "The Impacts of Structural Transformation and Industrial Upgrading on Regional Inequality in China." *China Economic Review* 31: 339–50.
- Chi, W. 2012. "Capital Income and Income Inequality: Evidence from Urban China." *Journal of Comparative Economics* 40: 228–39.
- Chi, Wei, Li Bo, and Yu Qiumei. 2013. "Decomposition of the Increase in Earnings Inequality in Urban China: A Distributional Approach." *China Economic Review* 2: 299–312.
- China National Bureau of Statistics. 2014. *China Statistical Yearbook*. NBS, Beijing.
- Goh Chorching, Luo Xubei, and Zhu Nong. 2009. "Income Growth, Inequality and Poverty Reduction: A Case Study of Eight Provinces in China." *China Economic Review* 20: 485–96.
- Zhang Chunni, Xu Qi, Zhou Xiang, Zhang Xiaobo, and Xie Yu. 2014. "Are Poverty Rates Underestimated in China? New Evidence from Four Recent Surveys." *China Economic Review* 31: 410–25.
- Ding, Sai, Dong Xiao-yuan, and Li Shi. 2009. "Women's Employment and Family Income Inequality during China's Economic Transition." *Feminist Economics* 15 (3): 163–90.

- EM-DAT. The OFDA/CRED International Disaster Database. Université Catholique de Louvain, Brussels, Belgium. www.em-dat.net. Data accessed 16 March 2015.
- Fan, Shenggen, Zhang Linxiu, and Zhang Xiaobo. 2002. "Growth, Inequality, and Poverty in Rural China: The Role of Public Investments." Research Report 125. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Fan Cai and others. 2012. *The Elderly and Old Age Support in Rural China*. Washington, DC: World Bank.
- Fenby, Jonathan. 2012. "Tiger Head, Snake Tails: China Today, How It Got There and Why It Has to Change."
- Feng, Jin, Lou, and Yu. 2015. "Health Care Expenditure over Life Cycle in the People's Republic of China." *Asian Development Review* 32 (1): 167–95.
- Fock, Achim, and Jun Zhao. 2012. "Supporting Smallholders While Promoting Farmer-Controlled Cooperatives in China." IFC, Washington, DC.
- Gao, Yang, and Li. 2014. "Welfare, Targeting, and Anti-Poverty Effectiveness: The Case of Urban China." *Quarterly Review of Economics and Finance*.
- Gentilini, Ugo, Maddalena Honorati, and Ruslan Yemtsov. 2014. *The State of Social Safety Nets 2014*. Washington, DC: World Bank Group.
- Glauben, Thomas, Thomas Herzfeld, Scott Rozelle, and Wang Xiaobing. 2014. "Persistent Poverty in Rural China: Where, Why, and How to Escape?" *World Development* 40 (4): 784–95.
- Wan Guanghua and Zhang Yuan. 2013. "Chronic and Transient Poverty in Rural China." *Economics Letters* 119: 284–86.
- Guha-Sapir, D., F. Vos, and R. Below, with S. Ponserre. 2011. *Annual Disaster Statistical Review, "The Numbers and Trends."* Brussels: CRED. http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2012.07.05.ADSR_2011.pdf.
- Guizhou. 2014. *2013 Guizhou Province Poverty Alleviation and Development Report*. Guiyang: Guizhou Peoples Publishing House.
- Gustafsson, Björn, Shi Li, and Hiroshi Sato. 2014. "Data for Studying Earnings, the Distribution of Household Income and Poverty in China/" *China Economic Review* 30: 419–31.
- Han, Jun, Liu Runjuan, and Zhang Junsen. 2012. "Globalization and Wage Inequality: Evidence from Urban China." *Journal of International Economics* 87: 288–29.
2009. Weishenme Shangdaxue de Nongcun Haizi Shaole [Why (Do) So Few Rural Students Go to College?]. <http://focus.cnhubei.com/original/200903/t604450.shtml>.
- Hering, Laura, and Sandra Poncet. 2011. "Income Per Capita Inequality in China: The Role of Economic Geography and Spatial Interactions." *The World Economy*, pp. 655–679.
- Hew, C. S. 2003. "The Impact of Urbanization on Family Structure: The Experience of Sarawak, Malaysia." *Sojourn: Social Issues in Southeast Asia* 18 (1): 89–109.

- Higgins, Sean, and Claudiney Pereira. 2014. "The Effects of Brazil's Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income." In *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America*, ed. Nora Lustig, Carola Pessino, and John Scott, Special Issue, *Public Finance Review* 42 (3).
- Li Hongbin, Meng Lingsheng, Shi Xinzheng, and Wu Binzhen. 2013. "Poverty in China's Colleges and the Targeting of Financial Aid." *China Quarterly* 216: 970–92.
- Zhang Huafeng. 2014. "The Poverty Trap of Education: Education–Poverty Connections in Western China." *International Journal of Educational Development* 38: 47–58.
- Inchauste, G., N. Lustig, M. Maboche, C. Purfield, and I. Woolard. 2015. "The Distributional Impact of Fiscal Policy in South Africa." Policy Research Working Paper 7194. World Bank, Washington, DC.
- Institute for Health Metrics and Evaluation. 2010. *Global Burden of Disease Study: China Profile*.
- Jacka, Tamara. 2012. "Migration, Householding and the Well-being of the Left-Behind Women in Rural Ningxia." *China Journal* 67.
- Jalil, A. 2012. "Modeling Income Inequality and Openness in the Framework of Kuznets Curve: New Evidence from China." *Economic Modelling* 29: 309–315.
- Jha, Abhas K., and Zuzana Stanton-Geddes, eds. 2013. "Strong, Safe, and Resilient: A Strategic Policy Guide for Disaster Risk Management in East Asia and the Pacific." *Directions in Development*. World Bank, Washington, DC.
- Yu Jiantuo. 2013. "Multidimensional Poverty in China: Findings Based on the CHNS." *Social Indicators Research* 112 (2): 315–36.
- Jin, Hailong, Hang Qian, Tong Wang, and Kwan Choi. 2014. "Income Distribution in Urban China: An Overlooked Data Inconsistency Issue." *China Economic Review* 30: 383–96.
- Jing You. 2014. "Poverty Dynamics in Rural China Revisited: Do Assets Matter?" *Journal of Economic Policy Reform* 17 (4): 322–40.
- Johnson, I. 2013a. "Pitfalls Abound in China's Push from Farm to City." *New York Times*, July 13. <http://www.nytimes.com/2013/07/14/world/asia/pitfalls-abound-in-chinas-push-from-farm-to-city.html>.
- 2013b. "New China Cities: Shoddy Homes, Broken Hope." *New York Times*, November 9. <http://www.nytimes.com/2013/11/10/world/asia/new-china-cities-shoddy-homes-broken-hope.html>.
- Kanbur, R., and X. Zhang. 2005. "Fifty Years of Regional Inequality in China; A Journey through Central Planning, Reform and Openness." *Review of Development Economics* 9 (1): 87–106.
- Katsushi, S. Imai, and Jing You. 2014. "Poverty Dynamics of Households in Rural China." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 76 (6): 898–923.
- Knight, J. 2014. "Inequality in China, an Overview." *World Bank Research Observer* 29 (1), table 1. World Bank, Washington, DC.
- Labar, Kelly, and Florent Bresson. 2011. "A Multidimensional Analysis of Poverty in China from 1991 to 2006." *China Economic Review* 22: 646–68.

- Lall, S., and H. G. Wang. 2012. "China Urbanization Review: Balancing Urban Transformation and Spatial Inclusion." World Bank, Washington, DC.
- Lavy, Victor, Avraham Ebenstein, and Sefi Roth. October 2014. "The Impact of Short Term Exposure to Ambient Air Pollution on Cognitive Performance and Human Capital Formation." NBER Working Paper No. 20648. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Lee, J. 2013. "A Provincial Perspective on Income Inequality in Urban China and the Role of Property and Business Income." *China Economic Review* 26: 140–50.
- LGOP. 1989. *Outlines of Economic Development in China's Poor Areas*. Beijing: Agricultural Publishing House.
1994. *National 8-7 Poverty Reduction Plan*. Beijing: Leading Group for Poverty Reduction.
2003. *Leading Group for Poverty Reduction. An Overview of the Development-Oriented Poverty Reduction Program for Rural China*. Beijing: State Council Leading Group Office of Poverty Alleviation and Development.
2013. "No. 25 Document: Opinions on the Innovation Mechanism on Promoting Rural Poverty Alleviation and Development." <http://www.quxian.gov.cn/govopen/show.cdc?id=41130>.
- Li, Chao, and John Gibson. 2014. "Spatial Price Differences and Inequality in the People's Republic of China: Housing Market Evidence." *Asian Development Review* 31 (1): 92–120.
- Li, Muqun, and Ian Coxhead. 2011. "Trade and Inequality with Limited Labor Mobility: Theory and Evidence from China." *Review of Development Economics* 15 (1): 48–65.
- Li, Q. 2007. "Shi Lun Woguo Zhiye Jiaoyu Fazhan de Pingjing he Duice" [Technical and vocational education and training in China: Bottlenecks and Countermeasures]. *Fujian Taoyan* 3: 19–23.
2007. "Technical and Vocational Education and Training in China: Bottlenecks and Countermeasures." *Fujian Taoyan* 3: 19–23.
- Li, Shi, and Terry Sicular. 2014. "The Distribution of Household Income in China: Inequality, Poverty and Policies." *China Quarterly* 217: 1–41.
- Li, S., and S. Yang. 2009. "Impacts of China's Urban Dibao Policy on Income Distribution and Poverty." *Zhongguorenkoukexue* 5: 11–20.
- Li Shi. 2015. "China's Poverty Reduction Situation in 2015." Research report.
- Lin, Shuanglin. 2002. "China's Infrastructure Development."
- Liu, Haoming. 2011. "Economic Reforms and Gender Inequality in Urban China." *Economic Development and Cultural Change* 59 (4): 839–76.
- Qian Long, Xu Ling, Henk Bekedam, and Tang Shenglan. 2013. "Changes in Health Expenditures in China in 2000s: Has the Health System Reform Improved Affordability." *International Journal for Equity in Health* 12 (40): 1–8. doi:10.1186/1475-9276-12-40.
- Loyalka, Prashant, Jianguo Wei, and Weiping Zhong. 2013. "The Impacts of Building Elite High Schools for

- Students from Disadvantaged Areas.” Working paper.
- MOF. 2003. A Corpus of Research Reports on Strengthening Management of China’s MOF Poverty Reduction Grant Funds. Beijing: China Financial and Economic Publishing House.
- Montalvo and Ravallion. 2010. “The Pattern of Growth and Poverty Reduction in China” *Journal of Comparative Economics* 38: 2–16.
- Move to a Balanced Economy.” *China & World Economy* 20 (1): 83–104.
- NBS. 2011. Poverty Monitoring Report of Rural China. Beijing: China Statistics Press.
- Piazza, Alan. 2014. “China: Poverty Assessment for a Prosperous Society.” Draft Research Proposal. CPAD Study Research Proposal, IPRCC.
2014. “Poverty and Living Standards since 1949.” In *Oxford Bibliographies in Chinese Studies*, ed. Tim Wright. New York: Oxford University Press.
- Qin Gao, Sui Yang, and Shi Li. 2014. “Welfare, Targeting, and Anti-Poverty Effectiveness: The Case of Urban China.” *Quarterly Review of Economics and Finance*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.qref.2014.06.005>.
- Qin, Xuezheng, Jay Pan, and Gordon G. Liu. 2014. “Does Participating in Health Insurance Benefit the Migrant Workers in China? An Empirical Investigation” *China Economic Review* 30: 263–78.
- Ray, Ranjan, and Ankita Mishra. 2012. “Multi-Dimensional Deprivation in the Awakening Giants: A Comparison of China and India on Micro Data.” *Journal of Asian Economics* 23: 454–65.
- Rozelle, Scott. 2011. “China’s Human Capital Challenge and Investments in Education, Nutrition and Health.” Background paper for China 2030 report. Beijing.
- Rozelle, Scott, Albert Park, Vincent Benziger, and Ren Changqing. 1998. “Targeted Poverty Investments and Economic Growth in China.” *World Development* 26 (12): 2137–51.
- Rozelle, Scott, and Zhang Linxiu. 2010. “Economic Development and China’s Educational Challenges The Need for Human Capital Development and How to Promote It.” PowerPoint presentation.
- Sall, Chris. 2013. “A Risk Management Approach to Climate Adaptation in China. Sustainable Development East Asia and the Pacific.” Discussion Paper. World Bank, Washington, DC.
- Sato, Hiroshi, Terry Sicular, and Yue Ximing. 2012. “Housing Ownership, Incomes, and Inequality in China, 2002–2007, Rising Inequality.” In *China: Challenges to a Harmonious Society*, ed. Shi Li, Hiroshi Sato, and Terry Sicular. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wang Sangui. 2013. “Reducing Poverty through Agricultural Development in China.” *IDS Bulletin*, vol. 44, nos. 5–6.
- Chen Shaohua. 2015. “China’s Record of Poverty Reduction: Levels and Trends Using the 2005 PPPs (and the USD 1.25 Poverty Line) and the 2011 PPPs (and the USD 1.90 Line).”
- Chen Shaohua and Martin Ravallion. 2010. “The Developing World Is Poorer than We Thought, but No Less Successful in the Fight against Poverty.” *Quarterly Journal of Economics* 125 (4): 1577–1625.
2012. “An Update to the World Bank’s Estimates of Consumption Poverty in the Developing World.”

- Briefing note, World Bank, Washington, DC. http://siteresources.worldbank.org/INTPOVCALNET/Resources/Global_Poverty_Update_2012_02-29-12.pdf.
- Fan Shenggen, Zhang Linxiu, and Zhang Xiaobo. 2004. "Reforms, Investment, and Poverty in Rural China." *Economic Development and Cultural Change* 52 (2).
- Shi Li. 2014. "Poverty Reduction and Effects of Pro-Poor Policies in Rural China." *China & World Economy* 217: 1–41.
- Shi Li and Terry Sicular. 2014. "The Distribution of Household Income in China: Inequality, Poverty and Policies." *China Quarterly* 217: 1–41.
- Solt, F. 2016. "The Standardized World Income Inequality Database." *Social Science Quarterly* 97, SWIID Version 5.1.
- Song, Yang. 2014. "Rising Chinese Regional Income Inequality: The Role of Fiscal Decentralization." *China Economic Review* 27: 294–309.
- Swiss Reinsurance Company. 2013. *Mind the Risk: A Global Ranking of Cities under Threat from Natural Disasters*. Zurich: Swiss Reinsurance Company. http://media.swissre.com/documents/Swiss_Re_-_Mind_the_risk.pdf.
- Taylor, John G., and Li Xiaoyun. 2012. "China's Changing Poverty: A Middle Income Country Case Study." *Journal of International Development* 24: 696–713.
- UN-HABITAT. 2014. *The State of China's Cities 2014–2015. The State of Cities—National Reports*. Contributions by China Association of Mayors, China City Press, China Science Center of International Eurasian Academy of Sciences, UN-HABITAT, Urban Planning Society of China.
- UNESCAP. 2015. "Making It Happen: Technology, Finance and Statistics for Sustainable Development in Asia and the Pacific" (Asia-Pacific Regional MDG Report 2014/15).
- United Nations Human Settlements Programme. 2013. *State of Women in Cities 2012–2013: Gender and the Prosperity of Cities*. Nairobi, Kenya: UN-HABITAT.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2015. "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables." Working Paper ESA/P/WP.241. New York: United Nations.
- Wang, C., G. Wan, and D. Yang. 2014. "Income Inequality in the People's Republic of China: Trends, Determinants and Proposed Remedies." *Journal of Economic Surveys* 28 (4): 686–708.
- Wang, H., L. Dwyer-Lindgren, K. T. Lofgren, and others. 2012. "Age-Specific and Sex-Specific Mortality in 187 Countries, 1970–2010: A Systematic Analysis for the Global Burden of Disease Study 2010." *Lancet* 380: 2071–94.
- Ward, Patrick. 2016. "Transient Poverty, Poverty Dynamics and Vulnerability to Poverty: An Empirical Analysis Using a Balanced Panel from China." *World Development* 78: 541–53.
- Whyte, Martin King. 2010. "The Myth of the Social Volcano: Perceptions of Inequality and Distributive

- Injustice in Contemporary China.”
- World Bank. 2009. *From Poor Areas to Poor People: China's Evolving Poverty Reduction Agenda. An Assessment of Poverty and Inequality in China*. Washington, DC: World Bank.
2014. *Urban China: Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization*. Washington, DC: World Bank.
2015. *East Asia's Changing Urban Landscape: Measuring a Decade of Spatial Growth. Urban Development Series*. Washington, DC: World Bank.
2016. *Macro and Poverty Outlook*. Washington, DC: World Bank.
2016. *Richer and Fairer: An East Asian Miracle for the XXIst Century*. Washington, DC: World Bank.
- Forthcoming. *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank and the Development Research Center of the State Council, P. R. China. 2013. *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank and Ministry of Education. 2008. “Ensuring Access to CE for Rural Migrant Children.” 2005–2008.
- Wu and Ramesh. 2014. “Poverty Reduction in Urban China: The Impact of Cash Transfers.” *Social Policy & Society* 13 (2): 285–99.
- Wu, Kin Bing, Mary Eming Young, and Jianhua Cai. 2012. *Early Child Development in China: Breaking the Cycle of Poverty and Improving Future Competitiveness*. Washington, DC: World Bank.
- Xie, Yu, and X. Zhou,. 2014. “Income Inequality in today's China.” *Proceedings of the National Academy of Social Sciences of the United States of America (PNAS)* 111 (19).
- Xu, J., G. Ma, and S. Li. 2013. “Has the Individual Income Tax Improved China's Income Distribution? A Dynamic Assessment Based on 1997–2011 Micro Data.” *Zhongguoshehuikexue* 6: 53–71.
- Xu Xianmei. 2001. “Comments on Chinese Credit Poverty Alleviation Policies and Practices.” In *Omnibus of Best Poverty Papers*, vol. 2, ed. He Daofeng, Wang Ming, Wang Xiyu, and others, 674–696. Compiled by China Foundation for Poverty Alleviation. Beijing: China Economics Publishing House.
- Xue, Jinjun, Luo Chuliang, and Li Shi. 2014. “Globalization, Liberalization and Income Inequality: The Case of China.” *Singapore Economic Review* 59 (1).
- Xue, Jinjun, Gao Wenshu, and Guo Lin. 2014. “Informal Employment and Its Effect on the Income Distribution in Urban China.” *China Economic Review* 31: 84–93.
- Yang, Juan, Terry Sicular, and Lai Desheng. 2014. “The Changing Determinants of High School Attainment in Rural China.” *China Economic Review* 3: 551–66.
- Yue, Ximing, Li Shi, and Terry Sicular. 2010. “A Study on High Earnings in the Monopoly Sector.” *China Social Sciences* 43: 77–99.
- Zhang Lei. 2007. *The Evolution of Poverty Reduction Policies in China (1949–2005)*. Beijing: China Financial and Economic Publishing House.

- Zhang, Lufa, and Liu Nan. 2014. "Health Reform and Out-of-Pocket Payments: Lessons from China." *Health Policy and Planning* 29: 217–26. doi:10.1093/heapol/czt006.
- Zhou, Zhongliang, Gao Jianmin, Ashley Fox, Keqin Rao, Ku Xu, Ling Xu, and Zhang Yaoguang. 2011. "Measuring the Equity of Inpatient Utilization in Chinese Rural Areas." *BMC Health Services Research*, vol. 11, p. 201.
- Zhu Ling, Jiang Zhongyi, and Joachim von Braun. 1997. *Credit Systems for the Rural Poor in China*. New York: Nova Science, 1997.
- Zhu, Cuiping, and Wan Guanghua. 2012. "Rising Inequality in China and the Move to a Balanced Economy." *China & World Economy* 20 (1): 83–104.
- Zhua, Nong, and Luo Xubei. 2010. "The Impact of Migration on Rural Poverty and Inequality: A Case Study in China." *Agricultural Economics* 41: 191–204.
- Zuo and others. 2016. "Roles of Rural Dibao in China's Poverty Reduction Strategy."

第三章

- Abrami, Regina M, William C. Kirby, F. Warren McFarlan. 2014. "Why China Can't innovate." *Harvard Business Review*.
- Bertelsmann Stiftung's Transformation Index. 2014. "China Country Report."
- Center for Strategic and International Studies. 2013. "China's Competitiveness: Myths, Results, and Lessons for the United States and Japan."
- Chinese Academy of Social Sciences. 2012. "Anti-Corruption Blue Book."
- Council of Foreign Relations. 2015. "Censorship in China." *CFR Backgrounders*, Washington, DC.
- Cordis, Adriana S. 2009. "Judicial Checks on Corruption in the United States." *Economics of Governance* 10: 375–401.
- Fenby, J. 2013. "Tiger Head, Snake Tails: China Today, How It Got There and Why It Has to Change."
- Government of China. 2014. "CCP Central Committee Decision concerning Some Major Questions in Comprehensively Moving Governing the Country According to the law Forward." English translation of the "The Decision." <https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2014/10/28/ccp-central-committee-decision-concerning-some-major-questions-in-comprehensively-moving-governing-the-country-according-to-the-law-forward/>.
- Halperin, Morton H., Michael M. Weinstein, and Joe Siegle. 2004. "Why Democracies Excel."
- Hoffman, Bert, and Wu Jinglian. 2009. "Explaining China's Development and Reforms." Commission on Growth and Development, Working Paper No. 50. <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContent->

- Server/WDSP/IB/2010/12/07/000333038_20101207234630/Ren-
dered/PDF/577490NWP0Box353767B01PUBLIC10gcwp050web.pdf.
- Hollyer, James R. 2011. "Is it Better to Empower the People or the Authorities? Assessing the Conditional Effects of 'Top-Down' and 'Bottom-Up' Anti-Corruption Interventions." MacMillan Center for International and Area Studies, Yale University.
- Li Hongbin and Zhou Li-An. 2005. "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China." *Journal of Public Economics* 89: 00—00.
- Hu Xuyang. 2006. "Political Connection and Financing Access: An Empirical Study on Top 100 Private Enterprises in Zhejiang Province." *Manage World* 5: 107—114.
- Human Rights Watch. 2009. "China's Rights Defenders." <http://www.hrw.org/en/Chinas-rights-defenders>.
- Wu Jiyun, and D. Kirk Davidson. 2011. "The Business-Government-Society Relationship: A Comparison between China and the US." *Journal of Management Development* 30 (1): 112—25.
- Ko, Kilkon, and Hui Zhi. 2013. "Fiscal Decentralization: Guilty of Aggravating Corruption in China?" *Journal of Contemporary China* 22 (79): 46—00.
- Landes, David S. 2006. "Why Europe and the West? Why Not China?" *Journal of Economic Perspectives*.
- Lardy, Nicholas R. 2014. "Markets over Mao: The Rise of Private Business in China."
- Lopez-Claros, Augusto. 2010. "Policies and Institutions Underpinning Country Innovation: Results from the Innovation Capacity Index."
- Luo, Xueming, Lianxi Zhou, and Sandra S. Liu. 2005. "Entrepreneurial Firms in the Context of China's Transition Economy: An Integrative Framework and Empirical Examination."
- Peerenboom, Randall. 2014. "Fly High the Banner of Socialist Rule of Law with Chinese Characteristics! What Does the 4th Plenum Decision Mean for Legal Reforms in China?"
- Pei, Minxin. 2007. "Corruption Threatens China's Future." *Carnegie Endowment for International Peace Policy Brief*, vol. 55, pp. 1—7.
2008. "Fighting Corruption: A Difficult Challenge for Chinese Leaders." In *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy*, ed. Cheng Li, 230—32. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Quah, Jon S. T. 2013a. "Curbing Corruption in Singapore: The Importance of Political Will, Expertise, Enforcement, and Context."
- 2013b. "Minimizing Corruption in China: Is It an Impossible Dream?"
- Deng Shulian, Peng Jun, and Wang Cong. 2013. "Fiscal Transparency at the Chinese Provincial Level."
- Siegel and others. 2004 "Why Democracies Excel." *Foreign Affairs*.
- Sun Yan, 2004. "Corruption and Market in Contemporary China."
- UNDP. Various years. *Annual Report on China's Judicial Reform*. New York: UNDP.
- van Aaken, Anne, Lars P. Feld, and Stefan Voigt. 2010. "Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption? An Empirical Evaluation across Seventy-Eight Countries." *American Law and Economics Review* 12

(1): 204–44.

2010. “Power over Prosecutors Corrupts Politicians: Cross Country Evidence Using a New Indicator.”

Wang Alexander. 2013. “The Search for Sustainable Legitimacy: Environmental Law and Bureaucracy in China.” *37 Harvard Environmental Law Review* 365.

World Bank. 2012. *Enterprise Survey: China Country Profile*. Washington, DC: World Bank.

2013. *China 2030: Building a Modern Harmonious and Creative Society*. Washington, DC: World Bank.

2014. *Urban China: Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization*. Washington, DC: World Bank.

2015. *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency, Economy Profile 2015 China*. Washington, DC: World Bank.

2017. *Governance and the Law*. Washington, DC: World Bank.

World Economic Forum. 2014. “Executive Opinion Survey 2014.”

Wu Jing, Deng Yongheng, Huang Jun, Randall Moreck, and Bernard Yeung. 2014. “Incentives and Outcomes: China’s Environmental Policy.” *Capitalism and Society* 9 (1).

Zhang Zhi-Xuw, and Zhang Jianjun. 2014. “Understanding Chinese Firms from Multiple Perspectives.”

第四章

ADB (Asian Development Bank. 2010. “Country Environmental Analysis for the People’s Republic of China..” <http://www2.adb.org/Documents/Produced-Under-TA/39079/39079-PRC-DPTA.pdf>.

Alberini, Anna, Maureen Cropper, Alan Krupnick, and Nathalie Simon. 2004. “Does the Value of a Statistical Life Vary with Age and Health Status? Evidence from the US and Canada.” *Journal of Environmental Economics and Management* 48: 769–92.

An Shuqing and others. 2007. “China’s Natural Wetlands: Past Problems, Current Status, and Future Challenges.” *Ambio* 36 (4): 335–42.

Avnery, Shiri, Denise Mauzerelli, Junfeng Liu, and Larry Horowitz. 2011. “Global Crop Yield Reductions Due to Surface Ozone Exposure: 1. Year 2000 Crop Production Losses and Economic Damage.” *Atmospheric Environment* 45: 2284–96.

Bates, B. C., Z. W. Kundzewicz, S. Wu, and J. P. Palutikof, eds. 2008. “Climate Change and Water.” Technical Paper of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC Secretariat, Geneva.

Brauer, M. M. Amman, R.T. Burnett, A. Cohen, F. Dentener, M. Ezzati, S. B. Henderson, M. Krzyzanowski, R. V. Martin, R. Van Dingenen, A. van Donkelaar, and G. D. Thurston. 2012. “Exposure Assessment for Estimation of the Global Burden of Disease Attributable to Outdoor Air Pollution.” *Environmental Science & Technology* 46. doi: 10.1021/es2025752.

Burnett, C., Arden Pope II, Majid Ezzati, and others. 2014. “An Integrated Risk Function for Estimating the

- Global Burden of Disease Attributable to Ambient Fine Particulate Matter Exposure.” *Environmental Health Perspectives* 122 (4): 397–403.
- Cao Shixiong. 2008. “Why Large-Scale Afforestation Efforts in China Have Failed to Solve the Desertification Problem.” *Environmental Science and Technology* 42 (6): 1826–31.
- Cao Shixiong, Chen Li, D. Shankman, Wang Chunmei, Wang Xiongbin, and Zhang Hong. 2011. “Excessive Reliance on Afforestation in China’s Arid and Semi-Arid Regions: Lessons in Ecological Restoration.” *Earth Science Reviews* 104: 240–45.
- CASS (Chinese Academy of Social Sciences). 2010. “Study on Low Carbon Development and Green Employment in China.” Report for International Labor Organization Office for China and Mongolia, Beijing, China.
- CAAS (Chinese Academy of Agricultural Sciences), CAB International, UNEP World Conservation Monitoring Centre, Stanford University—The Natural Capital Project, Walker Institute for Climate System Research at the University of Reading, Ningxia Centre for Environment and Poverty Alleviation, and Ningxia Development and Reform Commission. 2008. “Ecosystems and Poverty Alleviation Situation Analysis and Research Strategy, Final Report.” Submitted to Natural Environment Research Council, Environmental Sustainability Research Council, and Department for International Development (UK), Available at <http://www.dfid.gov.uk/r4d/Output/179233/Default.aspx>.
- CCICED (China Council for International Cooperation on Environment and Development). 2010. “Ecosystem Services and Management Strategy in China.” Study report for CCICED 2010 Annual General Meeting, Beijing.
- Chafe, Zoë, Michael Brauer, Zbigniew Klimont, Rita Van Dingenen, Sumi Mehta, Shilpa Rao, Keywan Riahi, Frank Dentener, and Kirk Smith. 2014. “Household Cooking with Solid Fuels Contributes to Ambient PM_{2.5} Air Pollution and the Burden of Disease.” *Environmental Health Perspectives* 122 (12): 1314–20.
- Chang Yen-Chiang and Wang Nannan. 2010. “Environmental Regulations and Emissions Trading in China.” *Energy Policy* 38: 3356–64.
- Chen Juan, Chen Shuo, and Pierre Landry. 2013. “Migration, Environmental Hazards, and Health Outcomes in China.” *Social Science & Medicine* 80: 85–95.
- Chen Yinjun, Yang Junsan, and Fang Lin-na (陈印军、杨俊彦、方琳娜). 2014. “Analysis of Soil Environmental Quality Status of Arable Land in China” (我国耕地土壤环境质量状况分析). *Journal of Agricultural Science and Technology* (中国农业科学导报) 16 (2): 14–18.
- Chen, Zhu, Wang Jinnan, Ma Guoxia, and Zhang Yanshen. 2013. “China Tackles the Health Effects of Air Pollution.” *Lancet* 382: 1959–60.
- CIESIN-FAO-CIAT (Center for International Earth Science Information Network, Columbia University; United Nations Food and Agriculture Programme; Centro Internacional de Agricultura Tropical). 2005.

- Gridded Population of the World, version 3. <http://dx.doi.org/10.7927/H42B8VZZ>.
- CRED. 2015. Human Cost of Disaster, 2015: A Global Perspective.
- Creutzig, F., and D. He. 2009. "Climate Change Mitigation and Co-Benefits of Feasible Transport Demand Policies in Beijing." *Transportation Research Part D: Transport and Environment* 14 (2): 20–131.
- Cui Wei and Wen Xiaolong (崔巍、温晓龙). 2011. "Structure, Influencing Factors, and Volatility of Coal Prices" (煤炭价格构成、影响因素及波动规律分析). *Coal Economic Research (煤炭经济研究)* 31 (3): 90–92.
- Dreessen, Thomas, James Wang, and EMCA. 2012. "China Energy Efficiency Financing Landscape Report." Institute for Industrial Productivity, Washington, DC.
- Duflo, Esther, Michael Greenstone, and Rema Hanna. 2008. "Indoor Air Pollution and Economic Well-being." *Sapiens* 1 (1): 1–9. doi: 10.5194/sapiens-1-1-2008.
- Ebenstein, Avraham. 2012. "The Consequences of Industrialization: Evidence from Water Pollution and Digestive Cancers in China." *Review of Economics and Statistics* 94 (1): 186–201.
- ERI. 2009. "China's Low-Carbon Growth Path in 2050: Energy Demand and Carbon Emissions Scenarios."
- Eurochambres. 2008. "On The Review of the Eurovignette Directive 1999/62/EC on the Charging of Heavy Goods Vehicles." Position Paper. Association of European Chambers of Commerce and Industry.
- Fang, Jing, and Gerry Bloom. 2010. "China's Rural Health System and Environment-Related Health Risks." *Journal of Contemporary China* 19 (63): 23–35.
- FAO. 2010. "Global Forest Resources Assessment 2010, Country Report: China." Report FRA2010/042. FAO, Rome.
- Fischlin, A. G. F. Midgley, J. T. Price, R. Leemans, B. Gopal, C. Turley, M. D. A. Rounsevell, O. P. Dube, J. Tarazona, and A. A. Velichko. 2007. "Ecosystems, Their Properties, Goods, and Services." In *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, ed. M. L. Parry, O. F. Canziani, J. P. Palutikof, P. J. van der Linden, and C. E. Hanson, 211–72. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fu, X. S. X. Wang, B. Zhao, J. Xing, Z. Cheng, H. Liu, and J. M. Hao. 2013. "Emission Inventory of Primary Pollutants and Chemical Speciation in 2010 for the Yangtze River Delta Region, China." *Atmospheric Environment* 70: 39–50.
- Fung, Freda, He Hui, Benjamin Sharpe, and Fatuma Kamakaté. 2010. "Overview of China's Vehicle Emission Control Program Past Successes and Future Prospects." International Council on Clean Transportation, http://theicct.org/sites/default/files/publications/Retrosp_final_bilingual.pdf.
- Global Commission on the Economy and Climate. 2014. "Better Growth. Better Climate." The New Climate Economy Report. The Global Report, Washington, DC.
- Greenpeace. 2015. "2014 Nationwide Ranking of Average PM2.5 Concentrations in 190 Cities Published, How Does Your City Rank?" (全国190城PM2.5年均浓度排行榜发布, 你家排第几?), January 21,

- average PM2.5 concentrations data and rankings, reposted at The Paper, http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1296446.
- Guan, Dabo, and Zhu Liu. 2013. *Tracing Back the Smog: Source Analysis and Control Strategies for PM2.5 Pollution in Beijing-Tianjin-Hebei*. Beijing: China Environment Press.
- Guo, Hao, Liu Xiaoxu, Ding Dewen, Guan Chunjiang, and Yi Xiaolei. 2014. "The Economic Cost of Red Tides in China from 2008–2012." North Pacific Marine Science Organization (PICES) Scientific Report No. 47, Proceedings of the Workshop on Economic Impacts of Harmful Algal Blooms on Fisheries and Aquaculture, Sidney, British Columbia, Canada, pp. 27–34.
- Han, Guoyi, Marie Olsson, Karl Hallding, and David Lunsford. 2012. "China's Carbon Emission Trading: An Overview of Current Development." Study 2012, vol. 1. Forum for Reforms, Entrepreneurship, and Sustainability (FORES) and Stockholm Environment Institute, Sweden.
- Han, J. G., and others. 2008. "Rangeland Degradation and Restoration Management in China." *Rangeland Journal* 30: 233–39.
- Han Lewu. 2011. "More than 90 Percent of China's Grasslands Degraded (中国草原退化面积已经达到了90%以上)." http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2011-04/21/content_2608301.htm?node=20908.
- Hansen, A. J., H. Cui, L. Zou, S. Clarke, G. Muldoon, J. Pott, and H. Zhang. 2011. "Greening China's Fish and Fish Products Market Supply Chains." Report prepared for the International Institute for Sustainable Development, Winnipeg.
- Hew, C. S. 2003. "The Impact of Urbanization on Family Structure: The Experience of Sarawak, Malaysia." *Sojourn: Social Issues in Southeast Asia* 18 (1): 89–109.
- Ho, Mun S., and Dale Jorgenson. 2003. "Air Pollution in China: Sector Allocation of Emissions and Health Damages." <http://people.hmdc.harvard.edu/~mho/CCICED.report1.pdf>.
- Ho, Mun S., and Chris Nielsen. 2007. *Clearing the Air: The Health and Economic Damages of Air Pollution in China*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Holdaway, Jennifer. 2010. "Environment and Health in China: An Introduction to an Emerging Research Field." *Journal of Contemporary China* 19 (63): 1–22.
- Hove, Anders, and Merisha Enoe. 2015. "Climate Change, Air Quality, and the Economy: Integrating Policy for China's Economic and Environmental Prosperity." Stronger Markets, Cleaner Air series, Paulson Institute, Beijing. <http://www.paulsoninstitute.org/economics-environment/climate-change-air-quality/research/climate-change-air-quality-and-the-economy-integrating-policy-for-china-s-economic-and-environmental-prosperity/>.
- Huo and others. 2007. "Elevated Blood Lead Levels of Children in Guiyu, an Electronic Waste Recycling Town in China." *Environmental Health Perspectives* 115 (7): 1113–17.
- Wang Hui, Tao Tan, and Joyce Yanyun Man. 2010. "To Reallocate or Not? Reconsidering the Dilemma for China's Agricultural Land Tenure Policy."

- IEA. 2009. World Energy Outlook.
- IHME (Institute for Health Metrics and Evaluation, University of Washington, Seattle). Global Burden of Disease 2010 study database, <http://www.healthdata.org/gbd/data>.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 2012. "Summary for Policymakers." In *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation, A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, ed. C. B. Field, V. Barros, T. F. Stocker, D. Qin, D. J. Dokken, K. L. Ebi, M. D. Mastrandrea, and others. Cambridge: Cambridge University Press.
- James, Chris, and Rebecca Schultz. 2011. "Climate-Friendly Air Quality Management: Strategies for Co-Control." Regulatory Assistance Project, Montpelier, Vermont.
- Jha, Abhas, and Zuzana Stanton-Geddes, eds. 2013. *Strong, Safe, and Resilient: A Strategic Policy Guide for Disaster Risk Management in East Asia and the Pacific*. Washington, DC: World Bank.
- Jim, C. Y., and Steve Xu. 2004. "Recent Protected-Area Designation in China: An Evaluation of Administrative and Statutory Procedures." *Geographical Journal* 170 (1): 39–50.
- Jin, Huijun, Li Shuxun, Cheng Guodong, Wang Shaoling, and Li Xin. 2000. "Permafrost and Climatic Change in China." *Global and Planetary Change* 26: 387–404.
- Ke Pan and Wang Wenxiong. 2011. "Trace Metal Contamination of Estuarine and Coastal Environments in China." *Science of the Total Environment* 421–422: 3–16. doi:10.1016/j.scitotenv.2011.03.013.
- Kostka, Genia. 2014. "Barriers to the Implementation of Environmental Policies at the Local Level in China." Policy Research Working Paper 7016. World Bank, Washington, DC.
- Kostka, Genia, and William Hobbs. 2012. "Local Energy Efficiency Policy Implementation in China: Bridging the Gap between National Priorities and Local Interests." *China Quarterly* 211: 765–85.
- Krupnick, Alan, S. Hoffman, B. Larsen, X. Peng, R. Tao, and C. Yan. 2006. "The Willingness to Pay for Mortality Risk Reductions in Shanghai and Chongqing, China." *Resources for the Future*, Washington, DC.
- Lall, S., and H. G. Wang. 2012. *China Urbanization Review: Balancing Urban Transformation and Spatial Inclusion*. Washington, DC: World Bank.
- Li Zhimin, Tang Runsheng, Xia Chaofeng, Luo Huilong, and Zhong Hao. 2005. "Towards Green Rural Energy in Yunnan, China." *Renewable Energy* 30: 99–109.
- Lim, Stephen, and others. 2012. "A Comparative Risk Assessment of Burden of Disease and Injury Attributable to 67 Risk Factors and Risk Factor Clusters in 21 Regions, 1990–2010: A Systematic Analysis for the Global Burden of Disease Study 2010." *Lancet* 380: 2224–60.
- Liu Jiyuan, Zhang Zengxiang, Zhuang Dafang, Wang Yimou, Zhou Wancun, Zhang Shuwen, Li Rendong, Jiang Nan, and Wu Shixin. 2003. "A Study on the Spatial-Temporal Dynamic Changes of Land Use and Driving Forces Analyses of China in the 1990s (20世纪90年代中国土地利用变化时空特征及其成因分

- 析).” *Geographical Research* 22 (1): 1–12.
- Liu Jiuyan and others. 2005. “Integrated Assessment of Western China.” Regional report for the Millennium Ecosystem Assessment. Available at [http://www.maweb.org/documents_sga/Western%20China%20SGA%20Report%20\(English\).pdf](http://www.maweb.org/documents_sga/Western%20China%20SGA%20Report%20(English).pdf).
- Liu Jiuyan, Zhang Zengxiang, Xu Xinliang, Kuang Wenhui, Zhou Wancun, Zhang Shuwen, Li Rendong, Yan Changzhen, Yu Dongsheng, Wu Shixin, and Jiang Nan. 2009. “Spatial Patterns and Driving Forces of Land Use Change in China in the Early 21st Century (21世纪初中国土地利用变化的空间格局与驱动力分析).” *Acta Geographica Sinica* 64 (12): 1410–20.
- . 2010. “Spatial Patterns and Driving Forces of Land Use Change in China during the Early 21st Century.” *Journal of Geographical Sciences* 20 (4): 483–94.
- Lu Yonglong, Shuai Song, Ruoshi Wang, Zhaoyang Liu, Jing Meng, Andrew Sweetma, Alan Jenkins, Robert Ferrier, Hong Li, Wei Luo, and Tieyu Wang. 2015. “Impacts of Soil and Water Pollution on Food Safety and Health Risks in China.” *Environment International* 77: 5–15.
- Lu, Zhen. 2011. “Emissions Trading in China: Lessons from Taiyuan SO₂ Emissions Trading Program.” *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal* 2 (1): 27–44.
- Ma, Chunbo. 2010. “Who Bears the Environmental Burden in China—An Analysis of the Distribution of Industrial Pollution Sources?” *Ecological Economics* 69: 1869–76.
- Ma, Chunbo, and Ethan Schoolman. 2011. “Corrigendum to ‘Who Bears the Environmental Burden in China—An Analysis of the Distribution of Industrial Pollution Sources?’ [*Ecological Economics* 69 (2010): 1869–1876].” *Ecological Economics* 70: 569.
- Ma, Jun (马骏). 2014. *Economic Policies for Reducing PM_{2.5} Emissions (PM_{2.5}减排的经济政策)*, Beijing: China Economics Press.
- Mao, L. H. Zhu, and L. Duan. 2012. “The Social Cost of Traffic Congestion and Countermeasures in Beijing.” *Sustainable Transportation Systems*, pp. 68–76.
- Matus, Kira, Kyung-Min Nam, Noelle E. Selin, Lok N. Lamsal, John M. Reilly, and Sergey Paltsev. 2012. “Health Damages from Air Pollution in China.” *Global Environmental Change* 22: 55–66.
- MEA (Millennium Ecosystem Assessment). 2005. *Ecosystems and Human Well-Being: Biodiversity Synthesis*. Washington, DC: Island Press.
- MEP (Ministry of Environmental Protection, China). 2014. “Solicitation of Comments Regarding Draft Technical Guidelines for Atmospheric PM_{2.5} Emissions Inventory and Other MEP Documents.”关于征求《大气细颗粒物 (PM_{2.5}) 源排放清单编制技术指南 (试行)》(征求意见稿)等8项环境保护部文件意见的函). *Huan Ban Hang* 66, January 17. http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/b-gth/201401/t20140124_266910.htm.
2014. “China Vehicle Emission Control Annual Report” (中国机动车污染防治年报). <http://www.vecc-mep.org.cn/>.

- 27 March 2015. “Notice of Implementation Program for Atmospheric Pollution Emissions Inventory Pilots” (关于大气污染物源排放清单编制试点工作有关事项的通知). Huan Ban Hang 144. http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgth/201504/t20150401_298476.htm.
- 2015 [SOE]. “State of the Environment in China 2014” (2014年中国环境状况公报). <http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/>.
- MEP-MLR (Ministries of Environment and Ministry of Land Resources, China). 2014. “National Soil Pollution Survey Report” (全国土壤污染状况调查公报). April 17. MEP-MLR, Beijing.
- MEP-MOA (Ministries of Environmental Protection and Agriculture, China). 2012. “Notice Regarding Issuance of 12th Five Year Plan for Prevention and Control of Pollution Emissions from Livestock and Poultry Operations” (关于印发《全国畜禽养殖污染防治“十二五”规划》的通知). November 14. <http://www.xjxmw.gov.cn/zx/snzc/hnzc/01/978454.shtml>.
- MEP-NBS-MOA (Ministry of Environmental Protection, Natural Bureau of Statistics, and Ministry of Agriculture, China). 2010. “First National Pollution Census Report” (第一次全国污染源普查公报). http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/qttjgb/qgqttjgb/201002/t20100211_30641.html.
- MLR (Ministry of Land Resources, China). 2015. “China Land Resources Report 2014” (2014年中国土地资源公报). <http://www.mlr.gov.cn/zwgk/zytz/201504/P020150422317433127066.pdf>.
- MoA (Ministry of Agriculture, China). 2007. “National Grassland Monitoring Report” (全国草原监测报告). http://www.gov.cn/gzdt/2008-04/11/content_942549.htm.
2009. “National Grassland Monitoring Report” (全国草原监测报告). <http://www.grassland.gov.cn/Grassland-new/Item/1947.aspx>.
2010. “National Grassland Monitoring Report” (全国草原监测报告). <http://www.grassland.gov.cn/Grassland-new/Item/2819.aspx>.
- NARCC (National Assessment Report on Climate Change, Editorial Committee). 2011. Second National Assessment Report on Climate Change (第二次气候变化国家评估报告). Beijing: China Sciences Press.
- NBS (National Bureau of Statistics, China). Various years. China Statistical Yearbook (中国统计年鉴). Beijing: China Statistics Press.
- NBS-MEP (National Bureau of Statistics and Ministry of Environmental Protection, China). 2014. 2013 China Environmental Statistics Yearbook (2013年中国环境统计年鉴). Beijing: China Statistics Press.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2011. Towards Green Growth. Paris: OECD.
2013. The People’s Republic of China, Avoiding the Middle-Income Trap: Policies for Sustained and Inclusive Growth. Paris: OECD.
2015. Towards Green Growth? Tracking Progress: Four Years of the Green Growth Strategy. OECD Green Growth Studies. Paris: OECD.
- Pichert D., and K. V. Katsikopoulos. 2008. “Consumer Perceptions of “Green Power.” Journal of Environ-

- mental Psychology 28: 63–73.
- Pitcher, Tony J., Daniela Kalikoski, Ganapahiraju Pramod, and Katherine Short. 2008. “Safe Conduct? Twelve Years Fishing under the UN Code.” WWF report, Washington, DC. http://wwf.panda.org/about_our_earth/blue_planet/publications/?uNewsID=154581.
- Price, Lynn, Wang Xuejun, and Yun Jiang. 2010. “The Challenge of Reducing Energy Consumption of the Top-1,000 Largest Industrial Enterprises in China.” *Energy Policy* 38: 6485–98.
- Qin, Lijian, Chen Chien-Ping, Liu Xun, Wang Chenggang, and Jiang Zhongyi. 2015. “Health Status and Earnings of Migrant Workers from Rural China.” *China & World Economy* 23 (2): 84–99.
- Qiu, Jane. 2011. “China Faces Up to the ‘Terrible’ State of Its Ecosystems.” *Nature* 471 (19). doi:10.1038/471019a.
- Jia Quan, Ouyang Zhiyun, Xu Weihua, and Miao Hong. 2009. “Management Effectiveness of China Nature Reserves: Status Quo Assessment and Countermeasures” (中国自然保护区管理有效性的现状评价与对策). *Chinese Journal of Applied Ecology* 20 (7): 1739–46.
- Ren Hai, Shen Weijun, Lu Hongfang, Wen Xiangying, and Jian Shuguang. 2007. “Degraded Ecosystems in China: Status, Causes, and Restoration Efforts.” *Landscape Ecological Engineering* 3: 1–13.
- Romankiewicz, John, Shen Bo, Lu Hongyou, and Lynn Price. 2012. “Addressing the Effectiveness of Industrial Energy Efficiency Incentives in Overcoming Investment Barriers in China.” Report LBNL-5923E, Ernest Orlando Lawrence Berkeley National Laboratory, Berkeley, California, United States.
- Sall, Chris. 2013. “Review of Climate Trends and Impacts in China.” Sustainable Development Discussion Paper, Climate Risk Management and Adaptation in China Series. World Bank, Beijing.
- Sall, Chris, and Jigar Shah. 2015. “The Role of Industry in Forging Green Cities.” Institute for Industrial Productivity, Washington, DC. <http://www.iipnetwork.org/Industry-GreenCities-Report>.
- Schoolman, Ethan, and Chunbo Ma. 2012. “Migration, Class, and Environmental Inequality: Exposure to Pollution in China’s Jiangsu Province.” *Ecological Economics* 75: 140–51.
- Selman, Mindy, Suzie Greenhalgh, Evan Branosky, Cy Jones, and Jenny Guiling. 2009. “Water Quality Trading Programs: An International Overview.” Issue Brief. March. World Resources Institute, Washington, DC.
- Shao, Zhenying, and David Vance Wagner. 2015. “Costs and Benefits of Motor Vehicle Emission Control Programs in China.” White paper. International Council on Clean Transportation (ICCT), Washington, DC.
- Shi, Minjun, and Guoxia Ma (石敏俊、马国霞). 2009. *Real Price of China’s Economic Growth: An Empirical Study on Genuine Savings* (中国经济增长的资源环境代价：关于绿色国民储蓄的实证分析). Beijing: Science Press.
- Shi, Yan, Xuebin Ji, and Qing Gao (石岩、齐学斌、高青). 2014. “Advance in Sewage Irrigation Safety Research and Proposal Countermeasure in China” (中国污水灌溉安全性研究进展与对策建议).

- Water-Saving Irrigation (节水灌溉) 3: 37–44.
- SFA (State Forestry Administration, China). “National Wetland Protection Project Implementation Plan (2005–2010)” [全国湿地保护工程实施规划 (200–2010 年)]. <http://www.forestry.gov.cn/uploadfile/-main/2010-11/file/2010-11-26-330083030a064989b4c8026ac5f78f2d.pdf>.
- 2010a. “Major Forestry Projects in 2009 (2009年林业重点工程建设情况).” <http://www.forestry.gov.cn/portal/main/s/67/content-452198.html>.
- 2010b. “The 7th National Forest Resources Inventory and the State of China’s Forest Resources (第七次全国森林资源清查及森林资源状况).” *Forest Resources Management* 1: 1–8.
2011. “China Forestry and Action Plan to Adapting and Mitigating Climate Change.” Note to First APEC Meeting of Ministers Responsible for Forestry.
2012. “Forestry Is the Main Contributor to Ecosystem Safety and Ecological Environmental Civilization.” Beijing: China Forestry Publishing House.
2013. *China Forest Sustainable Management National Report*. Beijing: China Forestry Publishing House.
- Undated. “Forestry Poverty Alleviation Plan.” Beijing: China Forestry Publishing House.
- Smith, Kirk, Nigel Bruce, Kalpana Balakrishnan, Heath Adair-Rohani, John Balmes, Zoë Chafe, Mukesh Dherani, H. Dean Hosgood, Sumi Mehta, Daniel Pope, Eva Rehfuess, and others. 2014. “Millions Death: How Do We Know and What Does It Mean? Methods Used in the Comparative Risk Assessment of Household Air Pollution.” *Annual Review of Public Health* 35: 185–206.
- State Council, PRC. 2013. “State Council Notice Regarding Issuance of Near-Term Work Plan for Protection and Overall Management of Soil Environment” (国务院办公厅关于印发近期土壤环境保护和综合治理工作安排的通知). *Guo Ban Fa*. January 27. http://www.gov.cn/zwggk/2013-01/28/content_2320888.htm.
2015. “State Council Notice Regarding Issuance of Water Pollution Control and Prevention Action Plan” (国务院关于印发水污染防治行动计划的通知). *Guo Fa*. April 2. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-04/16/content_9613.htm.
- Stern, Rachel. 2011. “From Dispute to Decision: Suing Polluters in China.” *China Quarterly* 206: 294–312.
- Sun, Bo, Zhang Linxiu, Yang Linzhang, Zhang Fusuo, David Norse, and Zhu Zhaoliang. 2012. “Agricultural Non-Point Source Pollution in China: Causes and Mitigation Measures.” *Ambio* 41: 370–379.
- Swiss Re (Swiss Reinsurance Company). 2013. *Mind the Risk: A Global Ranking of Cities under Threat from Natural Disasters*. Zurich: Swiss Reinsurance Company.
- Tan, Jijun, and Zhao Jinhua. 2014. “The Value of Clean Air in China: Evidence from Beijing and Shanghai.” *Frontiers of Economics in China* 9 (1): 109–37.
- Tao, Julia, and Daphne Ngar-yin Mah. 2009. “Between Market and State: Dilemmas of Environmental Governance in China’s Sulphur Dioxide Emission Trading System.” *Environment and Planning C: Government and Policy* 27 (1): 175–88.
- Taylor, Robert. 2012. “Next Steps for Financing Energy Efficiency in China.” *China-US Energy Efficiency*

- Alliance. <http://chinausealliance.org/wp-content/uploads/2012/10/EE-Financing-ENG-Version.pdf>.
- Thaler, Richard H., and Cass R. Sunstein. 2008. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Teng Fei (滕飞). 2014. "The True Cost of Coal" (煤炭的真实成本). Report of joint research by Tsinghua University, Chinese Academy of Environmental Planning, National Center for Climate Change Strategy and International Cooperation, China Institute of Water Resources and Hydropower Research, Peking University Medical School, Chinese Academy of Social Sciences, and Chinese Coal Research Institute, Beijing, China. <http://tinyurl.com/q7lhffc>.
- Teng Yanguo, Wu Jin, Sijin Lu, Wang Yeyao, Jiao Xudong, and Song Liuting. 2014. "Soil and Soil Environmental Quality Monitoring in China: A Review." *Environment International* 69: 177–99.
- Tsinghua -GCEC (Tsinghua University and the Global Commission on the Economy and Climate). 2014. *China and New Climate Economy (中国与新气候经济)*. <http://2014.newclimateeconomy.report/china/>.
- UN DESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division). 2014. *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision. POP/DB/WUP/Rev.2014/1/F03*.
- United Nations Human Settlements Programme. 2013. *State of Women in Cities 2012–2013: Gender and the Prosperity of Cities*. Nairobi, Kenya: UN-HABITAT.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2010. "China Human Development Report 2009/2010, China and a Sustainable Future: Towards a Low Carbon Economy & Society." http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/asiathepacific/china/nhdr_China_2010_en.pdf.
- van Donkelaar, Aaron, Randall Martin, Michael Brauer, and Brian Boys. 2015. "Use of Satellite Observations for Long-Term Exposure Assessment of Global Concentrations of Fine Particulate Matter." *Environmental Health Perspectives* 123 (2): 135–43.
- Wan, Lei, Zhang Manyu, Lu Sheng, and Hu Kai. 2015. "Study Progress on Effect of Polluted Water Irrigation on Soil and Problem Analysis" (污染水灌溉对土壤影响的研究进展及问题分析). *Ecology and Environmental Sciences (生态环境学报)* 24 (5): 906–910.
- Wang, Alex. 2013. "The Search for Sustainable Legitimacy: Environmental Law and Bureaucracy in China." *37 Harvard Environmental Law Review* 365 (2013), UCLA School of Law Research Paper No. 13–31. UCLA School of Law, Berkeley.
- Wang, X. D., N. Berrah, S. Mathur, and F. Vinuya. 2010. *Winds of Change: East Asia's Sustainable Energy Future*. Washington, DC: World Bank.
- Wang Genxu, Bai Wei, Li Na, and Hu Hongchang. 2011. "Climate Change and Its Impact on Tundra Ecosystems in Qinghai-Tibet Plateau, China." *Climatic Change* 106: 463–82.
- Wang, Hua, and He Jie. 0000. "Estimating the Economic Value of Statistical Life in China: A Study of the Willingness to Pay for Cancer Prevention." *Frontiers of Economics in China* 9 (2): 183–215.
- Wang, J. X., and others. 2008. "Can China Continue Feeding itself?" World Bank Policy Research Working

- Paper 4470. World Bank, Washington, DC.
2010. "Climate Change and China's Agricultural Sector: An Overview of Impacts, Adaptation and Mitigation." International Centre for Trade and Sustainable Development and International Food and Agricultural Trade Policy Council Issue Brief No. 5, http://www.agritrade.org/events/documents/ClimateChangeChina_final_web.pdf.
- Wang, Xiaoping, and Denise Mauzerall. 2004. "Characterizing Distributions of Surface Ozone and Its Impact on Grain Production in China, Japan, and South Korea: 1990 and 2020." *Atmospheric Environment* 38: 4383–4402.
- WHO (World Health Organization). 2006. WHO Air Quality Guidelines for Particulate Matter, Ozone, Nitrogen Dioxide, and Sulfur Dioxide: Global Update 2005, Summary of Risk Assessment. Geneva: WHO.
2014. Ambient (Outdoor) Air Pollution in Cities Database. http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/-databases/cities/en/.
- World Bank. 2012. Sustainable Low-Carbon City Development in China.
2012. Inclusive Green Growth. The Pathway to Sustainable Development. Washington, DC: World Bank.
- 2013a. "China: Accelerating Household Access to Clean Cooking and Heating." Asia Sustainable and Alternative Energy Program Report. World Bank, Washington, DC.
- 2013b. "A Risk Management Approach to Climate Adaptation in China." Discussion paper. World Bank, Washington, DC.
- 2014a. World Development Indicators 2014. Washington, DC: World Bank.
- 2014b. Urban China: Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization. Washington, DC: World Bank.
2015. East Asia's Changing Urban Landscape: Measuring a Decade of Spatial Growth. Urban Development Series. Washington, DC: World Bank.
- World Bank and Institute for Health Metrics and Evaluation. 2016. The Cost of Air Pollution: Strengthening the Economic Case for Action. Washington, DC: World Bank.
- World Bank-DRC (World Bank and Development Research Center, State Council, China). 2013. China 2030. Washington, DC: World Bank.
- World Bank-MEP (World Bank and Ministry of Environmental Protection, China). 2012. Integrated Air Pollution Management in China. Washington, DC: World Bank.
- World Bank-SEPA (World Bank and Ministry of Environmental Protection, China, formerly State Environmental Protection Agency). 2007. Cost of Pollution in China: Economic Estimates of Physical Damages. Washington, DC: World Bank.
- WRI (World Resources Institute). 2013. "ADB Pilot and Demonstration Activity for PRC: Assessing the Feasibility of Nutrient Trading Between Point Sources and Nonpoint Sources in the Chao Lake Basin."

- Final Report to Asian Development Bank, Project RETA 6498. WRI, Washington, DC.
- Wu, Jidong, Fu Yu, Zhang Jie, and Li Ning (吴吉东、傅宇、张洁、李宁). 2014. "Meteorological Disaster Trend Analysis in China: 1949–2013" (1949–2013年中国气象灾害灾情变化趋势分析). *Journal of Natural Resources (自然资源学报)* 29 (9): 1520–30.
- Xia Jun, Cheng Shubo, Hao Xiuping, Xia Rui, and Liu Xiaojie. 2010. "Potential Impacts and Challenges of Climate Change on Water Quality and Ecosystem: Case Studies in Representative Rivers in China." *Journal of Resources and Ecology* 1 (1): 31–35.
- Xu, Xiaocheng, Chen Renjie, Kan Haidong, and Ying Xiaohua (徐晓程、陈仁杰、阚海东、应晓华). 2013. "Meta-Analysis of Contingent Valuation Studies on Air Pollution-Related Value of Statistical Life in China" (我国大气污染相关统计生命价值的meta分析). *Chinese Health Resources (中国卫生资源)* 16 (1): 64–67.
- Xue, Wenbo, Fu Fei, Wang Jinnan, Tang Guiqian, Lei Yu, Yang Jintian, and Wang Yuesi (薛文博、付飞、王金南、唐贵谦、雷宇、杨金田、王跃思). 2014. "Numerical Study on the Characteristics of Regional Transport of PM_{2.5} in China" (中国PM_{2.5}跨区域传输特征数值模拟研究). *China Environmental Science (中国环境科学)* 34 (6): 1361–68.
- Yang Xuefei, He Jun, Li Chun, Ma Jianzhong, Yang Yongping, and Xu Jianchu. 2008. "Matsutake Trade in Yunnan Province, China: An Overview." *Economic Botany* 62 (3): 269–77.
- Yang, Zhixin, Zheng Dawei, and Feng Shengdong (杨志新、郑大玮、冯圣东). 2007. "Economic Loss Evaluation of Agricultural Environmental Pollution from Sewage Irrigation in Beijing Rural Areas" (京郊农田污水灌溉的环境影响损失分析). *Acta Agriculturae Boreali-Sinica (华北农学报)* 22(S): 121–26.
- Zhang, Junfeng (Jim), and Kirk Smith. 2007. "Household Air Pollution from Coal and Biomass Fuels in China: Measurements, Health Impacts, and Interventions." *Environmental Health Perspectives* 115 (6): 848–55.
- Zhao, Xiaoli, Zhang Sufang, and Fan Chunyang. 2014. "Environmental Externality and Inequality in China: Current Status and Future Choices." *Environmental Pollution* 190: 176–79.
- Zhang, Qingfeng, and Robert Crooks. 2012. *Toward an Environmentally Sustainable Future: Country Environmental Analysis of the People's Republic of China*. Manila: Asian Development Bank.
- Zhang Xiaoyun, Lü Xianguo, and Shen Songping. 2009. "Dynamic Changes of Ruoergai Plateau Wetland Ecosystem Service Value (若尔盖高原湿地生态系统服务价值动态)." *Chinese Journal of Applied Ecology* 20 (5): 1147–52.
- Zhang, Yabei, and Norma Adams. 2015. "Results-Based Financing to Promote Clean Stoves: Initial Lessons from Pilots in China and Indonesia." *Livewire Series Note 97846*. World Bank, Washington, DC.
- Zheng, Siqi, Jing Cao, Matthew Kahn, and Cong Sun. 2014a. "Real Estate Valuation and Cross-Boundary Air Pollution Externalities: Evidence from Chinese Cities." *Journal of Real Estate Finance Economics* 48: 398–414.

Zheng, Siqi, Cong Sun, Ye Qi, and Matthew Kahn. 2014b. "The Evolving Geography of China's Industrial Production: Implications for Pollution Dynamics and Urban Quality of Life." *Journal of Economic Surveys* 28 (4): 709–24.

第五章

Ahmed, S. A. M. Cruz, D. S. Go, M. Maliszewska, and I. Osorio-Rodarte. 2014. "How Significant Is Africa's Demographic Dividend for Its Future Growth." Policy Research Working Paper 7134. World Bank, Washington, DC.

Ahuja, A., and M. Nabar. 2012. "Investment-Led Growth in China: Global Spillovers." IMF Working Paper Series WP/12/267. IMF, Washington, DC.

Arora, V., and A. Vamvakidis. 2011. "China's Economic Growth: International Spillovers." *China & World Economy* 19 (5): 31–46.

Bloom, Nicholas, Mirko Draca, and John Van Reenen. 2011. "Trade Induced Technical Change? The Impact of Chinese Imports on Innovation, IT and Productivity." NBER Working Paper 16717. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Bussolo, M. R. de Hoyos, and D. Medvedev. 2010a. "Economic Growth and Income Distribution: Linking Macro Economic Models with Household Survey Data at the Global Level." *International Journal of Microsimulation* 3 (1): 92–102.

2010b. "Global Income Distribution and Poverty in the Absence of Agricultural Distortions." In *Agricultural Price Distortions, Inequality and Poverty*, ed. K. Anderson, J. Cockburn, and W. A. Martin. London: Palgrave Macmillan, and Washington, DC: World Bank.

Bussolo, M, R. De Hoyos, D. Medvedev, and D. van der Mensbrugge. 2012. "Global Growth and Distribution: China, India, and the Emergence of a Global Middle Class." *Journal of Globalization and Development* 2 (2): 1–29.

Chen, Wenji, and Tang Heiwai. 2013. "Export Promotion of ODI from Emerging Markets—Transaction-Level Evidence from China." Johns Hopkins University memo.

China Council for the Promotion of International Trade. 2013. "CCPIT Annual Report 2012–2013." CCPIT, Beijing.

Claessens, Stijn, M. Ayhan Kose, and Marco E. Terrones. 2010. "The Global Financial Crisis: "How Similar? How Different? How Costly?" *Journal of Asian Economics* 21 (3): 247–64.

Corkin, Lucy, Christopher Burke, and Martyn Davies. 2008. "China's Role in the Development of Africa's Infrastructure." SAIS Working Papers in African Studies.

Das, Mitali, and Papa N'Diaye. 2013. "Chronicle of a Decline Foretold: Has China Reached the Lewis Turning Point?" IMF Working Paper. IMF, Washington, DC.

- Davis, J. Scott, Adrienne Mack, Wesley Phoa, and Anne Vandenabeele. 2014. "Credit Booms, Banking Crises, and the Current Account." Federal Reserve Bank of Dallas Globalization and Monetary Policy Institute. Working Paper No. 178. Federal Reserve Bank, Dallas, TX.
- Decreux, Y., and H. Valin. 2007. "MIRAGE, Updated Version of the Model for Trade Policy Analysis: Focus on Agriculture and Dynamics." CEPII Document de travail 15.
- Dessus S. S. Herrera, and R. de Hoyos. 2008. "The Impact of Food Inflation on Urban Poverty and Its Monetary Cost: Some Back-of-the-Envelope Calculations." Policy Research Working Paper 4666. World Bank, Washington, DC.
- Devarajan S, D. S. Go, M. Maliszewska, I. Osorio-Rodarte, and H. Timmer. 2015. "Stress-Testing Africa's Recent Growth and Poverty Performance." *Journal of Policy Modeling* 37 (4): 521–47.
- Dollar, David. 2014. "United States-China Two-way Direct Investment: Opportunities and Challenges." Working paper. Brookings Institution, Washington, DC.
- Drummond, P., and E. X. Liu. 2013. "Africa's Rising Exposure to China: How Large Are Spillovers through Trade?" IMF Working Paper Series WP/13/250. IMF, Washington, DC.
- Duval, R., K. Cheng, K. H. Oh, R. Saraf, and D. Seneviratne. 2014. "Trade Integration and Business Cycle Synchronization: A Reappraisal with Focus on Asia." IMF Working Paper No. 14/52. IMF, Washington, DC.
- Eichengreen, B., D. Park, and K. Shin. 2012. "When Fast-Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China." *Asian Economic Papers* 11 (1): 42–87.
- Fernald, John G., Eric Hsu, and Mark M. Spiegel. 2014. "Has China's Economy Become More "Standard"?" FRBSF Economic Letter, Federal Reserve Bank of San Francisco. Federal Reserve Bank, San Francisco.
- Foster, Vivien, and others. "Building Bridges Update, China's Continuing Role as Financier of Network Infrastructure in Sub-Saharan Africa." Public-Private Infrastructure Advisory Facility, Report No. 70220.
- Garcia-Herrero, Alicia, Le Xia, and Carlos Casanova. June 5. "China's Outbound Foreign Direct Investment: How Much Goes Where After Round-Tripping and Offshoring?" BBVA Research, 15/17 Working Paper, June. BBVA Research.
- Gauvinyand, Ludovic, and Cyril Rebillardz. 2013. "Towards Recoupling? Assessing the Impact of a Chinese Hard Landing on Commodity." *Exporters: Results from Conditional Forecast in a GVAR Model*. Banque de France, Paris.
- Hertel, T. W. 1998. *Global Trade Analysis: Modeling and Application*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooley, J. 2013. "Bringing Down the Great Wall? Global Implications of Capital Account Liberalisation in China." *Quarterly Bulletin* 2013 Q4, Bank of England, London.
- Huang, H. 2015. "The Development of the RMB Offshore Market and the Liberalization of China's Capital Account." International Economics Department, Project summary. Chatham House, Royal Institute of

- International Affairs, London.
- IMF. 2012. "Spillover Report." Policy paper. IMF, Washington, DC.
- 2012d. "People's Republic of China: Staff Report for the 2012 Article IV Consultation." Country report 12/195. IMF, Washington, DC.
- 2013b. "People's Republic of China: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation." Country report 13/211. IMF, Washington, DC.
- 2013d. "October 2013: Transitions and Tensions." World Economic Outlook. IMF, Washington, DC.
- Information Office of the State Council, the People's Republic of China. 2011. "China's Foreign Aid (White Paper)." Beijing, China.
2014. "China's Foreign Aid (White Paper)." Beijing, China.
- International Monetary Fund. 2011. People's Republic of China: Financial System Stability Assessment. IMF, Washington, DC.
2014. "2014 Spillover Report." IMF Policy Paper Series. IMF, Washington, DC.
- Irwin, Amos, and Kevin Gallagher. 2014. "Exporting National Champions: China's OFDI Finance in Comparative Perspective." GEGI Working Paper Series, Boston University, Boston.
- Kitano, Naohiro, and Yukinori Harada. 2015. "Estimating China's Foreign Aid 2001–2013." *Journal of International Development*.
- Koopman, Robert, Zhi Wang, and Shang-Jin Wei. 2014. "Tracing Value Added and Double Counting in Gross Exports." *American Economic Review* 104 (2): 459–94.
- Li, Keqiang. 2015. "Report on the Work of the Government." Speech delivered at the Third Session of the 12th National People's Congress.
- Loayza, N. K. Schmidt-Hebbel, and L. Servén. 2000. "What Drives Private Saving Across the World?" *Review of Economics and Statistics* 82 (2): 165–81.
- Ministry of Commerce of the People's Republic of China. 2016. Statistics on FDI in China 2016. Ministry of Commerce, Beijing.
- Nabar, M., and P. N'Diaye. 2013. "Enhancing China's Medium-Term Growth Prospects: The Path to a High-Income Economy." IMF Working Paper 13/204. IMF, Washington, DC.
- People's Bank of China. 2015. "Internationalization of the RMB." People's Bank of China, Beijing.
- Pigato, Miria, and Julien Gourdon. 2014. "The Impact of Rising Chinese Trade and Development Assistance in West Africa." Africa Trade Practice Working Paper Series, no. 4. World Bank Group, Washington, DC.
- RGE. 2013. "The Myth of a Gradual Rebalancing and Soft Landing for China." Asia-Pacific report, Roubini Global Economics.
- Standard Chartered. 2014. "China—Total Debt Breaks 250% of GDP." Global Research.
- Tan, Xiaomei. 2013. "China's Overseas Investment in the Energy/Resources Sector: Its Scale, Drivers, Challenges and Implications." *Energy Economics* 36(C): 750–58.

- van der Mensbrugghe, and D. Linkage. 2011. "Technical Reference Document." Version 7.1. World Bank, Washington, DC.
2013. "Modeling the Global Economy – Forward Looking Scenarios for Agriculture." In *Handbook of Computable General Equilibrium Modeling*, ed. P. B. Dixon and D. W. Jorgenson, 933–94. Amsterdam: Elsevier.
- Vivek, B. A., and A. Vamvakidis. 2000. "China's Economic Growth: International Spillovers." Working Paper 10/165. IMF, Washington, DC.
- World Bank. 2012. *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*. Beijing: Development Research Center of the State Council P.R.C., and Washington, DC: World Bank.
2013. *Assuring Growth over Medium-Term, Global Economic Prospects*. Washington, DC: World Bank.
2014. *Shifting Priorities, Building for the Future, Global Economic Prospects*. Washington, DC: World Bank.
2015. "Global Development Goals in an Era of Demographic Change." *Global Monitoring Report*. Unpublished report. World Bank, Washington, DC.
- 2015a. *Global Economic Prospects: Having Fiscal Space and Using It*. Washington, DC: World Bank, Box 2.4 "How Resilient Is Sub-Saharan Africa?" pp. 110–13.
- 2015b. *Global Economic Prospects: The Global Economy in Transition*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank and DRC. 2014. *Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China. Urban China: Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization*. Washington, DC: World Bank.
- Zhang, Wei, and others. 2013. "China Outbound Foreign Direct Investment Survey." *China Council for the Promotion of International Trade Report*, Beijing.

中国 系统性国别诊断

