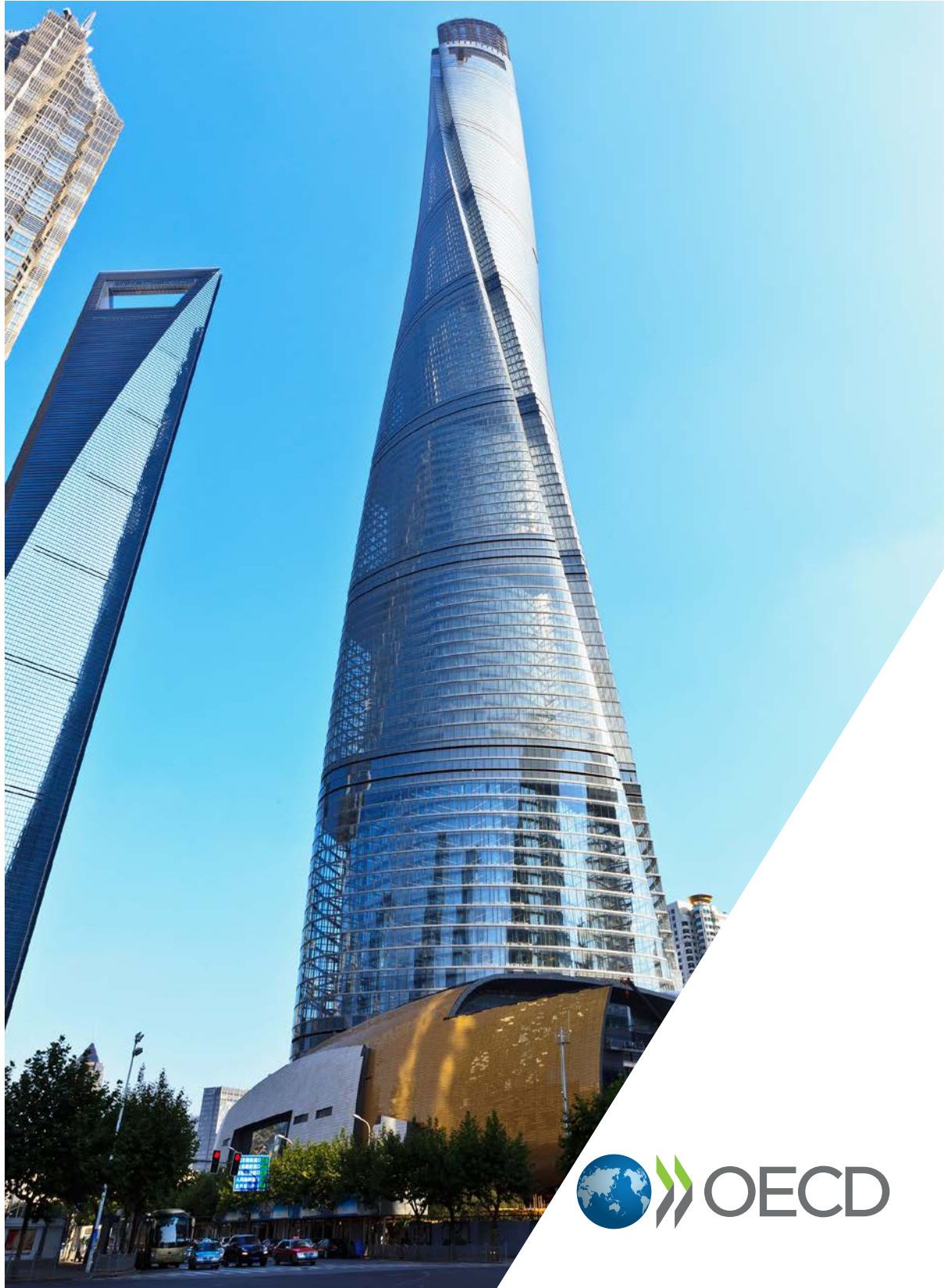




# 新时代全球背景下的中国

2015年3月



本报告由经合组织秘书长负责出版发表。文中表达的观点和使用的论据并不代表经合组织成员国的官方意见。

\*\*\*

本文件及其中所包含的任何地图均不影响任何领土的状态或主权、国际边界或界限的划定以及任何领土、城市或地区的名称。

以色列的统计数据由以色列有关当局提供并负责。经济合作与发展组织对这些数据的使用并不影响戈兰高地、东耶路撒冷和以色列在约旦河西岸定居点根据国际法条款下的状态。

\*\*\*

经OECD和中国国家发展改革委员会共同倡议，由OECD向中国国家发展改革委员会提供本报告，作为中国国民经济与社会发展第十三个五年规划制定与实施的参考借鉴。

\*\*\*

本报告由经合组织秘书处编制，由Juan Yermo和Victor Duggan协调并在Gabriela Ramos和Luiz de Mello的指导下完成。参与本报告编制工作的其他主要人员包括：

Vincent Koen、Margit Molnar和Ben Westmore（经济部）；Kensuke Tanaka和Derek Carnegie（发展中心）；Misako Takahashi、Kevin Tu、Paolo Frankl和Laszlo Varro（国际能源署）；Virginia Robano（创业、中小企业和地方发展中心）；Gert Wehinger、Andrea Goldstein、Ania Thiemann、Michael Chapman、Fianna Jurdant和Thomas Dannequin（金融和企业事务司）；Alessandro Goglio、Michele Cecchini和Andrea Bassanini（就业、劳动和社会事务司）；Janos Bertok、Chad Burbank、Edwin Lau、Ioannis Kaplanis、Zsuzsanna Lonti、Tatyana Teplova、Julio Bacio Terracino和Chloé Lelivre（公共治理和地区发展司）；Irène Hors和李燕（全球关系秘书处）；Nadim Ahmad（统计司）；Peter Avery、Molly Leshner和Brunella Boselli（科学、技术和创新司）；Kelsey Burns、Przemyslaw Kowalski和Aurelia Nicault（贸易和农业司）。Caitlin Connelly负责本出版物编制和翻译的协调。Isabelle Renaud提供了制作和行政支持。

图片来源：封面 © Shutterstock.com

经合组织出版物的勘误可登陆[www.oecd.org/publishing/corrigenda](http://www.oecd.org/publishing/corrigenda)查阅。

© OECD 2015年

允许为个人使用目的，复制、下载或打印经合组织内容，也可在自己的文件、演示文稿、博客、网站和教材中引用经合组织的出版物、数据库和多媒体产品，但需注明经合组织为资料来源和版权所有。所有公共或商业用途授权及翻译权申请，应发送电子邮件至[rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)。如需申请获许将影印本资料之相关部分用于公共或商业用途，请直接通过[info@copyright.com](mailto:info@copyright.com)联系版权审核中心（CCC）或通过[contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)联系法国版权中心（CFC）。

# 目录

|   |           |
|---|-----------|
| 目录.....                                   | 1         |
| 前言.....                                   | 1         |
| 执行摘要.....                                 | 2         |
| <b>第一章 全球变革下的国内背景.....</b>                | <b>8</b>  |
| <b>第二章 世界变局下中国的经济政策.....</b>              | <b>13</b> |
| 2.1 增长放缓、持续融合.....                        | 13        |
| 2.2 应对全球金融市场格局的转变.....                    | 14        |
| 2.3 全球投资格局转变，中国越来越受外商直接投资的欢迎.....         | 16        |
| 2.4 应对贸易格局的转变.....                        | 20        |
| 2.5 应对创新格局的转变.....                        | 30        |
| 2.6 应对全球能源格局的转变.....                      | 33        |
| <b>第三章 制定政策框架，发展更加稳定、运行更为良好的市场经济.....</b> | <b>43</b> |
| 3.1 背景资料.....                             | 43        |
| 3.2 通过采取有利于竞争的监管措施促进增长.....               | 44        |
| 3.3 支持竞争和消费者保护政策的有效实施.....                | 49        |
| 3.4 支持中小企业发展和创业.....                      | 52        |
| 3.5 提高金融系统的效率和稳定性.....                    | 54        |
| 3.6 加强私营企业和国有企业的公司治理.....                 | 61        |
| 3.7 打击商业贿赂.....                           | 65        |
| 3.8 提高劳动力市场弹性，保护劳动者.....                  | 66        |
| <b>第四章 推行政府改革，适应不断变化的增长模式.....</b>        | <b>72</b> |
| 4.1 实现公共管理现代化，促进廉政文化.....                 | 72        |
| 4.2 建设优秀的司法体系.....                        | 76        |
| 4.3 加强地方财政管理.....                         | 78        |
| 参考文献.....                                 | 82        |

## 前言

在“十三五规划”即将推出之际，中国正处于一个前途攸关的十字路口。迄今为止，中国的发展模式非常成功，而中国面临的挑战也正是如何实现这一发展模式的转型，应对国内的结构变革和日新月异的全球环境，维持更强劲、更公平、更绿色和更均衡的增长。

中国在过去三十多年里始终保持两位数的年均增长率，是通过协调一致的全面改革实现经济腾飞的光辉范例。随着二十世纪九十年代经济增长放缓，中国政府实施了新一轮的改革措施，以调整经济增长模式，展示了令人印象深刻的应变能力。随后，中国加入了WTO，并在此后十年里再度通过出口和投资成功拉动了经济的高速增长。

由于适龄劳动人口数量的缩减和追赶空间的减小，中国的经济增长正在趋缓。随着需求结构的调整，重心向家庭消费倾斜，中国必须加速推进新一轮的改革，以避免堕入中等收入陷阱，并实现全民共享经济繁荣成果的目标。在二十一世纪这样一个知识型经济时代，生产率的提高会日益成为推动经济增长的关键因素，因此必须在各个政策领域进行广泛改革。同时，有必要在提高能源供应安全性和多样性的同时，限制碳排放和空气污染，改善中国增长模式的环境可持续性。

中国已经成功融入地区供应链和全球供应链（GVC），顺应了全球化贸易的趋势。然而，在过去拥有丰富和低成本劳动力供应等比较优势的领域，中国正面临来自其他国家的日益激烈的竞争。要在满足国内市场日益复杂的需求的同时向供应链上游进军，中国除了需要进一步加强对创新和知识型资本的重视力度之外，还需逐步取消贸易和投资壁垒，尤其是服务业中的贸易和投资壁垒。

随着市场之手开始在经济中发挥更为核心的作用，中国亟需改善商业环境。当务之急包括加强人力资本投资，提高劳动力流动性，拓宽小企业融资渠道，减少对要素市场的扭曲并取消有害的能源补贴。此外，一方面，中国需要促进薄弱行业部门（例如专业服务和网络型产业）的健康竞争，另一方面对于监管不足的行业部门（例如零售和陆路运输部门），需要加强执行质量标准。同时，中国还需要确保国有企业和私营企业（不论是中国企业还是外国企业）之间的公平竞争环境，加强公司治理，提高公共部门和私营部门的诚信度。

为了实现成功转型，各个政府部门也需要做出调整，以更好地满足普通公民和企业的需要，尤其是有必要加强法治，促进公共行政现代化，发扬廉政文化，改善地方政府创收能力，使之与开支需求相匹配。

我们很荣幸有机会通过本报告和配套报告《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》，及时为“十三五规划”的编制工作出谋献策。我们期待继续为中国向全新、持久、可持续和包容性的增长模式转型提供支持。



Angel Gurría  
经合组织秘书长



## 执行摘要

经过数十年的高速增长，中国已成功跻身中等收入国家之列，亿万人民就此脱离贫困。同时，中国的经济结构发生了根本性转变。1978年邓小平启动改革时，农业在经济中的占比高达约三分之一，而近年来已降至10%左右。制造业的份额大体稳定，占经济增加值的三分之一左右，但生产率有了极大提高，这主要得益于国有和集体企业的增效激励和私营企业的增长。服务业的增长最为显著，从改革启动之初到2013年，在经济中所占份额翻了一番，达到46%。

即使在全球金融危机期间，中国经济仍维持相对良好增长。但金融危机至少产生了一定的周期性影响：在过去五年中，中国的国内生产总值（“GDP”）增速已经放缓，2014年降至7.4%。中国政府业已认可，而且经合组织的预测也表明，经济增长放缓将是一种“新常态”，这是人口老龄化、投资和出口增长放缓等一系列结构性因素所致。同时，全球生产、金融、投资、贸易、创新和能源模式的转变催生或增加了中国持续发展的机遇和挑战。因此，中国必须在应对新兴全球趋势的同时，克服一系列国内挑战，以便实现持续、包容性增长，且免于堕入“中等收入陷阱”。

中国已经着手更多依靠国内驱动经济增长来重新平衡经济，特别是在拉动内需方面。中国“第十二个五年规划”（“十二五规划”）倡导经济转型，并制定了公共卫生和养老金制度等社保计划，以促进包容性增长，为经济转型提供支持（参见配套报告《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》）。为了继续快速提高居民生活水平，实现与发达国家的趋同，中国还需要更多地倚靠作为主要经济增长引擎的多要素生产率的提升。例如，中国制造业和服务业的劳动生产率不到美国的10%，体现了中国技术水平与世界先进技术之间的差距。尽管农业在经济中所占比例已经显著下降，但在加强农业创新以缓解资源束缚之外，农业生产率仍有很大的提升空间。

为了向更具包容性、效率更高的知识型经济转型，并最终为向高收入经济转型提供支持，中国在制定政策路线图时，可能需要在诸多政策领域齐头并进。

### 向全球价值链上游延伸，确保中国的持续竞争力

当前全球经济格局的特点是经济权重持续从经合组织经济体向其他经济体转移，市场对利率和汇率的决定性作用日益加强，贸易和外国投资一体化趋势不断加强，知识型资本（英文简称“KBC”）日益成为经济增长驱动因素。中国的经济增长前景不可避免将受这一全球经济格局的影响。在吸引外资方面，中国面临其他新兴经济体的竞争，同时，随着丰富劳动力和资本积累作为国内经济增长驱动力的重要性日益降低，中国的工作重点必须设定为提高生产率，向价值链上游进军，全面融入现有和新兴的全球价值链（英文简称“GVC”）。要实现这些目标，中国需要不断努力取消阻碍发展的贸易和投资限制性措施，允许通过市场机制实现更有效的资源配置，推动私营部门蓬勃发展并提高私营部门竞争力，加大对创新的重视。

尽管中国近年来已陆续推出多项重大改革措施，但仍存在重大贸易和投资壁垒，特别是在服务业领域，而服务业在增加值贸易中占比也越来越大。消除贸易投资壁垒的重要政策举措可能包括：

- 扩大仅需通过备案程序（不必经由国务院、商务部和地方政府行政审批）即可接受外国投资的“非敏感”地区和行业清单
- 充分实施贸易便利化措施，特别是信息提供、文档简化和统一、自动化和流程精简等措施；以及
- 解决“经合组织服务贸易限制性指数”（英文简称“STRI”）中确定的服务贸易壁垒，包括外资准入壁垒、国内监管透明度不足和行政负担等问题。

过去十年，中国的创新能力展现了长足进步，但仍有很大的发展空间。2013年，中国研发支出在GDP中的占比逾2%，已超出欧盟平均水平，但仍落后于美国（2.8%）和日本（3.4%）。同时，尽管中国居民的专利申请数量出现飙升，但是从国际专利和商标注册数量来看，创新成果仍相对落后。按照经合组织标准，中国的其他科学和创新表现指标（排名全球前500位的大学数量、一流学术期刊发表论文数量和国际联合发明的量）也表现不佳。创新通常源自竞争，从某种程度上说，国有企业（英文简称“SOE”）在某些领域的垄断地位不利于创新。事实上，中国的研发支出主要集中在国有企业部门。为国内企业，特别是在国有企业占主导地位的行业部门，营造公平竞争的环境，将有助于刺激竞争，从而推动创新。

中国已经采取了一系列措施，改善创新所需的必要大环境，例如改革税收优惠措施、增加研发公共支出等，但有待开展的工作仍然很多。中国公共科技体制改革的关键领域包括：厘清三大类公共研究机构（商业创新、社会福利和基础研究）各自的角色；建立适当的治理和资金机制，使它们能够完成各自的任务；拓宽创新政策的重点支持领域，为基础研究提供支持，使之成为广泛的应用和实验研发工作的补充。同时，还必须支持中国企业开发自己的无形资产（例如高质量的知识产权），支持方式包括进一步完善知识产权（英文简称“IPR”）制度并加强执法。此外，中国还需要进一步改善融资渠道，为创新企业家提供激励。

为了实现向高生产率的知识驱动型经济转型，中国的劳动力技能也需要升级。尽管中国拥有世界上规模最大的科技人力资源，但是衡之以经合组织标准，接受过科技类高等教育的人数或取得科技类博士学位的人数在总人口中的占比极低。中国国务院最近宣布了一系列广受好评的教育改革措施，旨在提高大学招生和录取程序透明度，并提高大学在农村和欠发达中西部地区的招生比例。然而，在世界级研究人员方面，中国的缺口仍然很大，需要更好地利用包括华侨在内的全球人才库。中国还应该制定相关政策，加强高素质人员在国内劳动力市场的流动性，提高公共研发资金体制的透明度。

应当根据劳动力市场需求进一步改革学校和大学课程。若能在企业主、政府和教育管理机构之间建立制度化磋商，将有助于预测某一发展中的经济（例如，“绿色”经济）对人力资本的需求。在高等教育层面，中国还需要设置精心设计的高质量职业教育和培训课程。由于这类课程需要进行大量的职业培训，因此，如果要确保培训的效果，并确保培训不与劳动力市场脱节，每门课程均应该纳入一个标准的最短实习培训期，同时，对于参与企业提供的培训项目，应鼓励当地行业协会进行管理和支持。此外，中国需要提高职业培训的质量，而这又要求为培训项目制定国家标准。

如《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》所述，继续投资教育、医疗保健领域，拓宽享受社会保障人群的数量，不仅能保证更多人共享经济发展带来的好处，还能提高生产力，为中国向知识型经济的转型提供支持。对教育和技能培训的持续投资对实现增长的包容性至关重要，因为教育和技能培训可以为工人提供更多的机会，通过竞争获取报酬更高的工作。同时，这种对人力资本的投资也是促增长政策的一个重要组成部分，可以提高劳动生产率，消除有效使用劳动力的障碍。改善人口健康状况的工作可以在多方面提高生活水平的时候，进一步提高劳动力的使用率和生产率。此外，只要制度设计完善，不阻碍劳动力的参与，扩大社会保障体系和安全网的覆盖面，就可以促进劳动力的流动性，并鼓励身处创业期的企业家甘冒必要的创业风险。

由于全球面临着潜在的灾难性气候变化，加之中国自身在保障能源供应和降低城市空气污染方面遇到的挑战，中国有必要在能源领域开展全面改革。国际能源署建议基于以下四大支柱进行改革：1) 促进能源产业化改革；2) 提高能源的安全性与多样性；3) 增加和巩固环境保护措施，尤其是减排措施；4) 进一步加强国际合作。可再生能源是有望在中国大规模使用的最有前途的低碳能源之一。在大多数可再生能源技术和碳捕获及存储领域，中国已经占据了世界市场的领先地位。这是一个很好的例证，说明中国的能源和环保目标恰好与亟需向价值链上游移动和发展知识型经济的目标相一致。

## 发展更强大、运行更有序的市场经济

面对不断变化的全球环境，为支持知识驱动型经济并最终向价值链上游移动，中国需要开展一系列的广泛改革，让市场在经济中发挥更重要作用，尤其是要素市场（资本、劳动力和土地）和一些关键产品市场。在中国的结构改革议程中，尤其应将定价、市场准入和竞争摆在重要位置。采取鼓励竞争的改革措施与放松产品市场监管相辅相成，可以有效提高中国的劳动生产率。竞争作为企业内部的一种惩戒机制，可以向管理人员施加压力，迫使其提高效率，但与此同时，效率更高的企业也可以通过竞争而不断成长，从而整体拉升某一行业部门的生产率。

因此，有必要开展为更全面的改革，为私营部门的繁荣发展形成必要的框架条件。这类重要的国内改革措施可以带来双重红利：一方面提高经济效率和潜在增长率，另一方面促使中国的竞争力（包括价格方面的竞争力，以及满足更高劳动力和环保标准方面的竞争力）向价值链上游延伸。

**目前，要素市场扭曲比产品市场扭曲更为严重，需要采取措施予以纠正。**金融抑制虽然在不断减少，但仍然对金融资产（包括储蓄在内）的相对价格构成扭曲，促成了资本配置不当的情况。同样，非市场因素决定土地价格也会导致土地资源的使用和配置无法实现最优化。这也是中国与经合组织标准不符的例证之一。尽管中国政府最近宣布了一系列改革措施，但是由于劳动力流动壁垒的存在（主要源于户籍制度），劳动力依然很难流向能实现最高价值的地区，从而损害了整体经济的效率和包容性。中国对能源（包括对污染燃料）的补贴高企，这也影响了整个经济体内人口健康状况和资源的配置。解决这些扭曲问题需要更大程度地采取如下措施：通过市场化利率进行信贷分配；对工业用地和土地使用费进行市场化定价；进一步改革户籍制度，促进人口向最具活力的经济中心有序迁移；以及从二氧化碳排放量最高的能源着手，取消隐性或显性的能源补贴。



**在产品市场方面，中国也存在诸多亟待解决的过度监管或者监管不力问题。**市场竞争程度/行业结构大相径庭，既存在只有一个或数个竞争对手的垄断市场/寡头市场，也存在许多分散的生产企业自由竞争的市场。某些网络型产业（如电信行业）存在很高的进入壁垒和严格的价格管制。国家干预企业经营各环节的现象似乎司空见惯，常见形式包括价格管控、指令性监管和控制式监管。总体而言，中国产品市场监管中，指令监管和控制监管指数（根据经合组织的计算）高于经合组织的平均水平，说明在某些行业存在消除竞争壁垒的空间。特别是，应放松针对专业服务提供商（如会计师、建筑师、工程师和法律服务提供者）收费的管控措施，同时放松对某些网络型产业（尤其是公路运输）的收费管制。

相反，大多数制造业和某些服务业（例如零售或陆运）的竞争很激烈，但为了确保这些行业的公平竞争，也需要实施进一步的监管改革措施。如果缺少有效监管，许多制造商将卷入恶性价格战，从而威胁产品质量和安全，而不会致力于通过创新取得竞争优势。这种“无底线恶性竞争”往往会导致假冒伪劣和漠视产品安全法规的现象出现。因此，制定和执行产品标准，同时提高消费者意识，加强消费者保护是促进公平竞争的重要步骤。中国的政策制定者还需要建立健全框架，让企业充分重视职业健康和 safety，以及环境保护。

**要支持促竞争的改革，需要适当调整机构职能。**如果中国能够强化竞争政策框架，例如降低监管分割程度，必将从中受益。举例而言，这一目标可以通过如下方式实现：明确界定不同机构主体的执法权，并提高决策过程的透明度。

**需要建立统一的专门机构，负责提高监管质量。**经合组织国家的经验表明，制定和实施跨政府部门监管政策需要采取整体性的做法。其中的关键之一是在尽可能接近政府权力中心的层级，设立一家专门机构总体负责监管质量。这家机构应承担决策责任，评估权衡政策的最终利弊，保障政策的依法实施。目前，尽管中国参与法律法规制定的机构有很多家，但并未设立这样一家机构。这一职能可以由国务院法制办公室或国家发改委履行，也可以是一家新设机构。

**国有企业需要进一步深化现代化改造，以实现公平竞争。**中国政府正努力加强私人投资者在国有企业中的作用，这是促使国有企业管理整体趋向商业化的重要一步。除此之外，对于没有迫切必要继续维持国家所有权的行业部门，应逐步撤回国有企业的资产，并进一步采取措施，实现国有企业董事会的专业化。

**要创造运行良好的市场经济，需要对其他领域进行干预，完善框架条件。**可以采取的关键政策措施包括：（1）加强公司治理和反贿赂法律的执行；（2）拓宽融资渠道，包括通过受适当监管的非银行渠道支持中小微企业的成长；（3）监管影子银行部门，确立存款保险制度，提高金融稳定性；（4）放宽就业保护立法对固定期限合同及无固定期限合同的限制性规定，强化对临时合同的保护；（5）在基础设施项目中更多采用政府和社会资本合作模式（英文简称“PPP”），以改善地区内的框架条件。

## 改革政府机构和职能，适应新的增长模式

未来几年内，市场将在中国经济中日益发挥决定性作用，政府需要相应调整其自身的机构和职能，其中重要的一点是，应当为市场导向的经济改革实施提供重要支撑，以实现维持包容性增长并向全球价值链上游延伸的目标，尤其要对公共管理进行现代化改造，提高服务水平，完善司法体系。



**中国正着手推进一项雄心勃勃的司法改革计划，但此项工作仍然任重道远。**保护财产权对支持私营部门的发展具有特别重要的意义。因此，法院必须有能力有效阐明法律的适用情况，并担任法律守护人的角色。要创造友好的营商环境，合同的良好履行是另外一项重要因素，有助于降低交易的非正规性、拓宽企业获取信贷的渠道，并为营造公平竞争环境提供支持。中国还应对如下两项重点领域进行改革：一为解决地方层面的不平等（例如，法律程序成本不均衡的问题），一为缩短冗长的诉讼时间。

**需要加强公共机构的问责制度，提高透明度和廉政度。**全国人大常委会近日批准了《<预算法>修正案》（其中允许地方政府经全国人大批准之后发行债券），这是中国向提高预算透明度和效率迈出的重要一步。这种机构改革除其自身具有的重要意义之外，对于合理平衡政府和市场之间责任，以有效果和效率、公平地提供商品和服务也十分必要。在这一背景下，改革的重点领域之一应当是编制统一的公务员行为准则，设定公务员职业要求框架，并制定解决利益冲突、使用职务信息和资源等常见问题的法规。

**地方政府的创收能力要更好地与其开支需求相匹配，并探索其他资金渠道。**目前，地方政府负责提供绝大部分公共服务，而只能根据上级政府制定的分税制分得地方税收的一部分。要解决这些资金问题，需要通过开征不动产地方税等方法扩大城市税基，还需要小幅调整均衡机制，即从富裕省份向贫困省份转移支付，并确保基于实际人口，而非登记人口进行该等转移；具体方式还应当能够体现地区间的成本差异。

## 重要建议——要点

### 改变经济政策应对全球变革

- 增加基础研究公共开支的投入。通过建立并有效执行知识产权制度等措施支持私营企业创新投资。
- 为提高长期生产率并缓解资源压力，中国应该进一步加强农业创新体制，包括从农业研发到农业延伸服务。
- 加大教育开支的投入力度，向所有儿童开放公立学校，并完善职业教育系统。
- 优先放松服务业外资准入管制，消除阻碍竞争的行业壁垒（如网络型产业）。
- 继续放开资本账户，适应中国在国际资本市场中日益上升的角色，并注意有序推进。
- 提高劳动力的流动性，包括通过改革允许所有城市的农民工享受公共服务，从而使得薪资上涨需求保持在温和水平。
- 在能源产业开展全面改革，提高能源的安全性和多样化供应，向能源资源的市场化配置转型，减少碳排放

### 为更强大、更有效的市场经济制定政策框架

- 放松对价格、费率和广告权的管制，尤其是对会计、律师等专业服务供应商的管制。鼓励网络型产业开展更多竞争。
- 建立一个管理、评估和促进监管质量的专门机构，并考虑在新增法规中引入自动日落条款。
- 制定并执行消费者保护标准，确保安全、质量（如零售和陆运）和透明（如金融服务）。
- 继续促进国有企业董事会专业化，根据国有企业的不同类型制定明确具体的国家商业和战略目标。
- 完善银行业监管，尤其是影子银行的监管。
- 通过开发资本市场等方式拓宽中小企业融资渠道。
- 通过扩大所有权基础，推进国企改革；实施相关措施，明确公司宗旨；实现国有企业运作和公司董事会的专业化。
- 提高劳动力市场灵活性，包括改革户籍制度，在保护工人权益的同时，将就业保护同工作期限挂钩。

### 改革现状，维持增长模式的转变

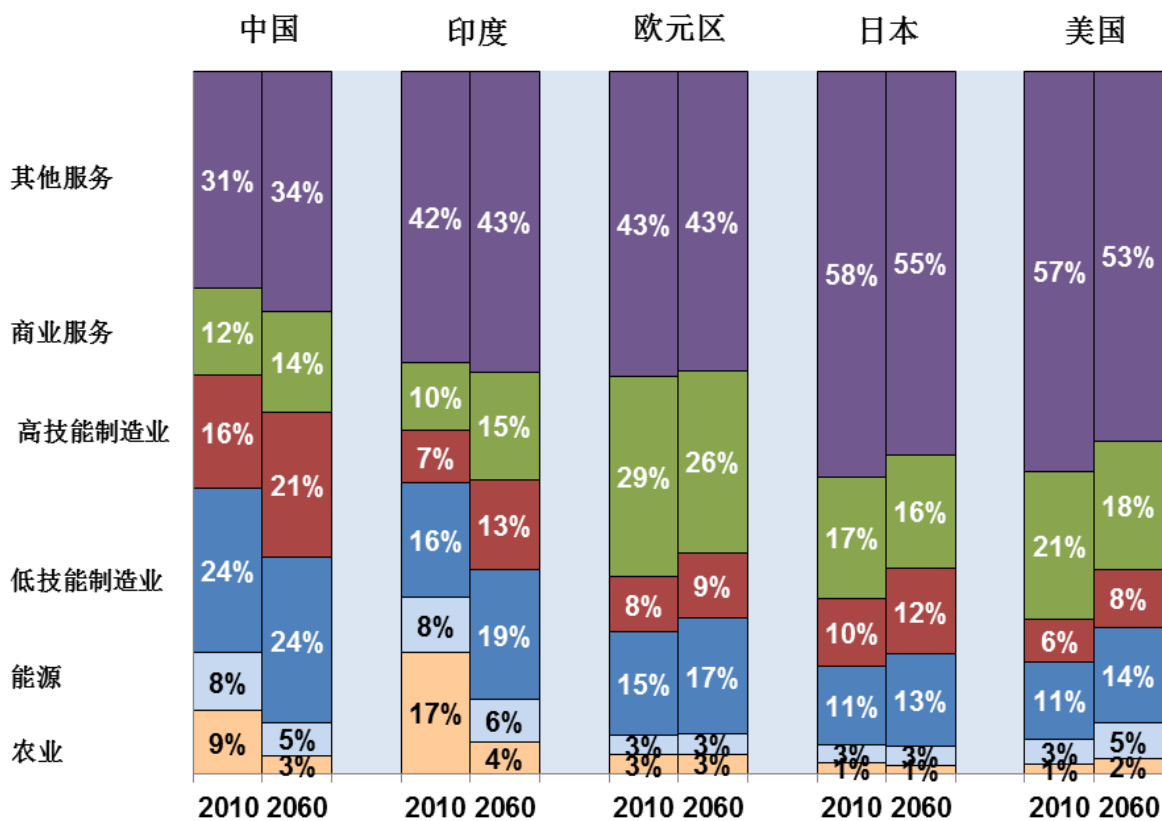
- 强化国内的良好治理和法治，包括通过加强司法职能，改善技术设施和法院运作，提高司法决策程序的透明度和效率，以及改善法院管理和治理实践。
- 通过提高廉政意识和最新行为准则的一致采用（包括利益冲突管理、官方信息和资源的使用等），促进公共领域的廉政文化。
- 更好地协调地方政府创收能力与其开支需求。
- 提高各地区公务员最佳实践执行的统一性。

## 第一章 全球变革下的国内背景

经过三十五年的高速增长，中国成功跻身中等收入国家之列，亿万人民就此脱离贫困。同时，中国的经济结构发生了根本性转变。在1978年邓小平启动改革时，农业在经济中的占比高达约三分之一，而近年来已降至10%左右（图1.1）。制造业的份额大体稳定，占经济增加值的三分之一左右，但生产率有了极大提高，这主要得益于国有企业和集体企业的增效激励和私营企业的增长。另一大推动力来自2001年中国加入世贸组织和进一步融入全球经济。随着制造业产品范围的不断扩大，中国已俨然成为“世界工厂”。服务业的增长最为显著，从改革启动之初到2013年，在经济中所占份额翻了一番，达到46%。OECD经济体出现了类似的经济结构转型，而据预期，在未来几年，中国以及其他大型新兴经济体均将继续维持近期的发展趋势。此外，在高技能制造业占比方面，中国已经远远走在印度和印尼等国家以及经合组织领先国家之前，这一趋势还将继续发展（图1.1）。

图1.1 中国的经济转型走在其他大型新兴经济体前列

部分经济体不同产业的产值增加值份额（2010年及2060年）



注：农业包括大米、小麦、其他农作物和其他矿业。能源包括煤炭、原油、电力、天然气和成品油。低技能（低技术含量）制造业包括食品、纺织、纸张和木材、其他制造业、金属制品、其他金属以及其他矿业。高技能（高技术含量）制造业包括化学品、钢铁、交通运输设备和电子产品。其他服务包括交通运输服务、批发零售、公共管理及其他服务。

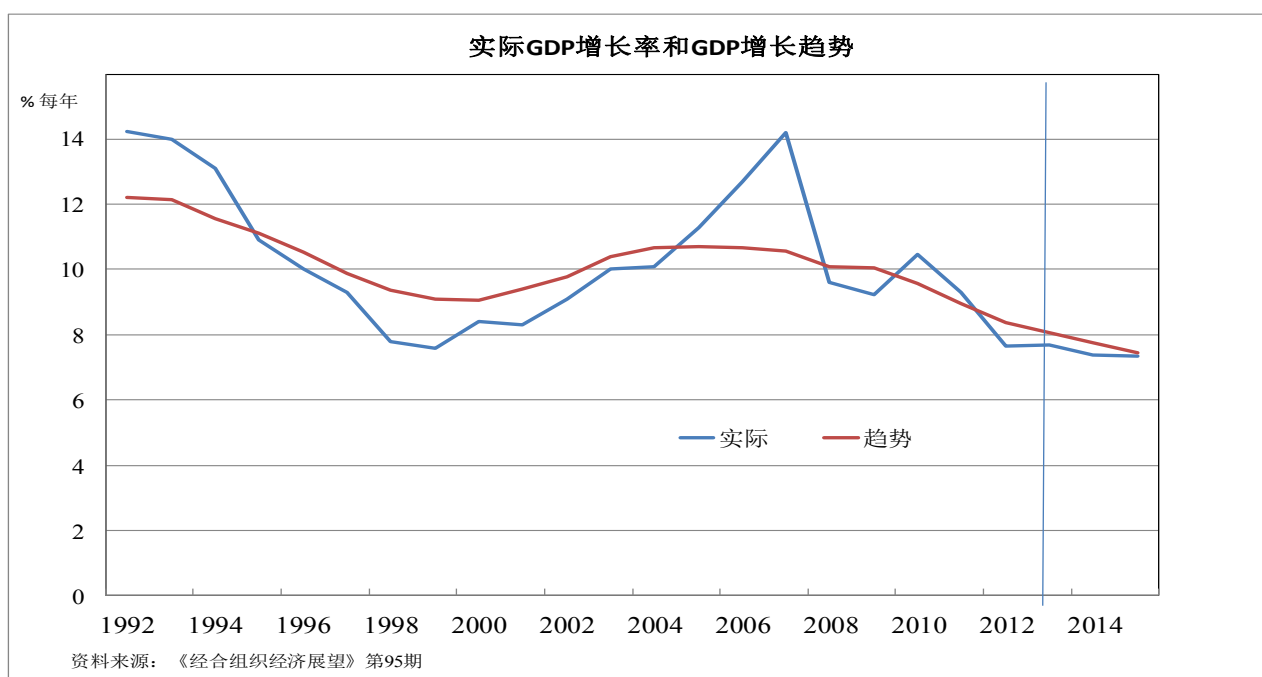
数据来源：经合组织，CEPII。

尽管中国已经取得了如此重大的进展，但仍需要缩小与发达经济体的生产率差距：中国制造业和服务业的劳动生产率不到美国的10%。在快速转型的经济体中，采取措施激励具备商业可行性的创新并提供必要技能，以及开放服务业和降低国有企业在商业领域的权重等举措，将有助于缩小该等差距。农业占比虽然已经显著下降，但在加强农业创新以缓解资源束缚之外，农业生产率仍有提高空间。

二十世纪九十年代，面对中国经济增长放缓趋势，中国推出了一系列广泛的经济改革新措施。从1998年起，中国GDP年平均增长率始终保持在略低于10%的水平。即使在全球金融危机期间，中国经济仍维持相对良好增长。不过，全球金融危机仍产生了一定的周期性影响，在过去五年，中国的GDP增速已经放缓，2014年降至7.4%（图1.2）。中国政府认为增速放缓是一种“新常态”<sup>1</sup>。此外，经合组织预测<sup>2</sup>表明，由于一系列的结构因素，特别是人口老龄化因素，中国潜在增长率走低趋势很可能会一直持续到2016年至2020年期间，甚至更久。

**图1.2 中国实际GDP增长率和GDP增长趋势，每年%。**

（截至2013年的数据为历史数据；2014年和2015年的数据为预测数据）



注：这一趋势是根据柯布-道格拉斯生产函数得出的潜在产出估值，规模收益不变，主要反映的是作为生产要素的实物资本、人力资本和劳动力，以及劳动扩张型技术进步。

数据来源：《经合组织经济展望》第96期数据库及中国国家统计局。

由于通过进一步增加投资和出口来维持经济增长空间有限，中国正在朝着更多依靠拉动居民消费来重新平衡经济，十二五规划也强调了中国的经济转型。2000年至2008年，中国储蓄率在GDP中的占比从37%激增至53%，2013年稍有回落，微跌至50%。随着与投资相比，消费作为推动经济增长引擎的意义日趋重要，诸多因素将共同导致储蓄率进一步拉低，包括人口老龄化造成储蓄减少，整体经济和出口增长放缓，以及政府为提供安全网加强社会保障项目建设。反

1 例如，2013年11月召开的十八届三中全会。

2 《经合组织经济展望》第96期数据库及中国国家统计局。



过来，这一趋势意味着多要素提高生产率方式将取代单一要素集聚增长方式，成为主要增长引擎。但是，鉴于与更发达的经合组织国家相比，中国在人民生活水平方面仍存在相当大的差距，因此，中国在相对收入水平方面仍然拥有较大的追赶空间。这需要中国采取范围广泛的结构性改革措施，提高生产率，为持续、包容性增长提供支持，并避免堕入“中等收入陷阱”。<sup>3</sup>

### 劳动力人口下降迫使中国通过提高劳动生产率来维持包容性增长……

与世界上许多其他国家一样，中国人口正在加速老龄化。中国60岁以上人口数量将从2010年的1.69亿上升到2020年的2.42亿，占总人口比从12%将上升到17%（图1.3），预计到2050年将升至4.54亿，占总人口的三分之一，基本与经合组织平均值（32%）持平。80岁以上人口占总人口比例将从2010年的1.5%上升到2020年的2%（经合组织平均值将上涨5%），并在2050年达到7%（10%）。人口老龄化加之低生育率，将共同推高抚养比率，而随着劳动力市场收缩，最终将造成经济增长放缓（经合组织，2015年）。改善劳动力市场的灵活性——包括通过户籍制度改革提高流动性（见配套报告《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》第3.2节）——将有助于缓解随之而来的劳动力短缺问题。同样，提高中国过低的退休年龄也有助于解决这一问题。<sup>4</sup>

然而，提高劳动力利用率的政策无法完全抵消总体人口数减少对经济增长的影响。因此，采取相关政策促进技术持续进步，确保劳动力掌握在知识经济时代发展所需的补充技能，从而提高生产率，是非常必要的。此外，人口转型也将带来增长机遇，特别是居民对健康服务和其他个人服务的需求将相应提高。

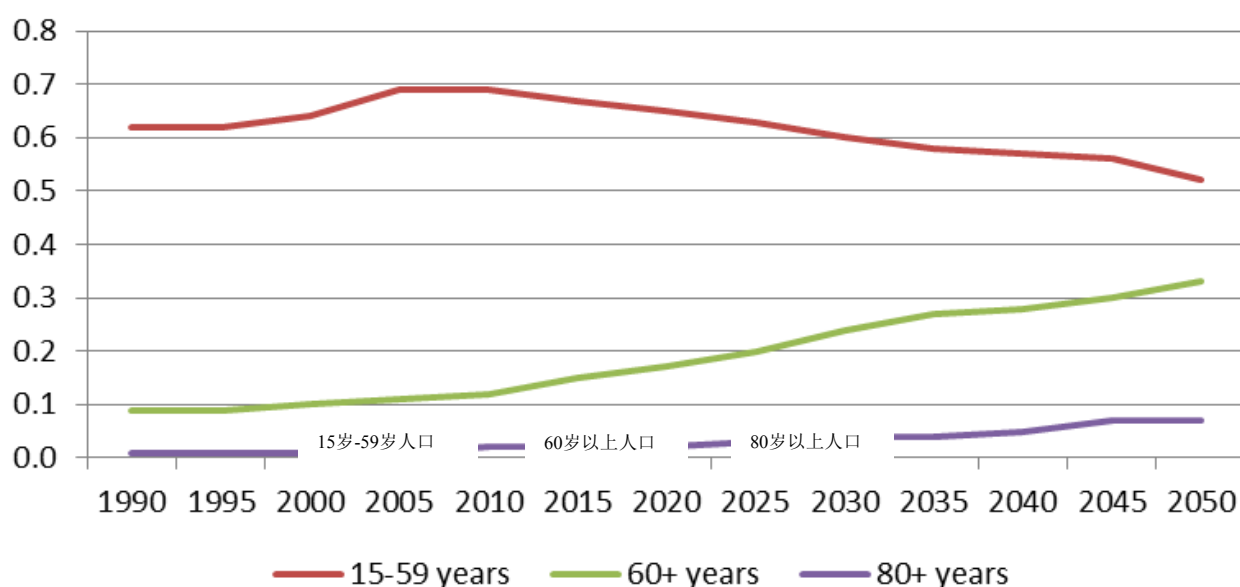
---

3 Koen等人，2013年。

4 Herd等人，2010年。

图1.3 中国劳动年龄人口所占相对比例呈下降趋势

(中国人口各年龄层人口在总人口中所占比例历史和中位数变动预测：1990年至2050年)



数据来源：联合国经济和社会事务部人口司，《世界人口前景（2012年修订版）》，纽约，2013年。

#### .....并将导致财政压力凸显

来自中国老龄化社会的财政压力同样需要予以关注。许多经济体需要进行中期财政整顿，以管理因全球金融危机而增加的公共债务，但是这一问题对中国而言并不紧迫。2013年年中，中国一般性政府债务相当于GDP的比例不足50%，远低于经合组织国家的平均水平，但以高速增长的新兴经济体标准来衡量的话依然很高。然而，中国人口变化将给政府带来长期的财政挑战——劳动年龄人口数量的下降将拉高医疗和养老金支出，导致政府收入下降。从长远来看，政府可以进一步征收某些目前尚未充分开发的税种（例如：物业税和环境税），以满足政府的财政支出需求。至于财政挑战给地方政府带来的特定风险，可以通过进一步完善制度安排，使地方政府有能力更好地实现量入为出的方式消除（参见4.4节）。

#### 向价值链上游延伸是中国可持续、包容性增长模式的关键

鉴于在相当长的一段时期内，新兴经济体的经济表现会继续优于经合组织国家，因此，尽管全球增速整体放缓，但是新兴经济体的生活水平与经合组织国家的生活水平仍将进一步拉近。在全球经济重心向新兴经济体转移，特别是向亚洲转移的同时，预期将会出现更深层次的经济一体化进程，同时，创新将成为主要的增长驱动力。许多新兴经济体正在与中国展开激烈竞争，目的是为高附加值活动吸引投资，并融入新兴和现有的全球价值链，因此，中国需要向价值链上游延伸。中国的经济前景取决于其如何应对国内和全球发展趋势。

第二章对增长、金融、投资、贸易、创新和能源领域的全球发展趋势进行分析，并提出政策建议，帮助中国进行定位，在日益一体化的知识型世界中使自身的竞争优势最大化。第三章按照中国政府调整经济模式向内需转变的努力，让市场在经济中发挥决定性作用的立场，以及在向价值链上游延伸的过程中确保中国竞争地位的目标，确认了最迫切的政策要务，以实现运

行良好的市场经济。本章侧重在市场和政府之间达致正确平衡，在产品和要素市场两方面改善市场力量的运作。同时，该章对必要框架条件的改善提出建议，为私营企业的繁荣发展提供支撑。**第四章**讨论政府机构及其职能的适当调整，执行必要的结构性改革，更全面地向市场经济转型。

进行更广泛的经济转型并改变增长模式的驱动力，既为中国的包容性增长带来了挑战，也为之提供了机遇。例如，技能偏向型的科技变革往往会加深低技能和高技能劳动者之间的不平等，因为劳动者的收入将取决于劳动者是否有能力适应越来越普遍的技术。另一方面，国家对教育、医疗和扩大社会保障体系覆盖范围进行的投资，能确保经济增长更具包容性，在提高劳动者生产力和就业率的同时，为更均匀地分配社会繁荣所带来的利益奠定基础。因此，中国新的经济增长战略应以包容性和社会可持续性为核心，请参见配套报告《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》。

## 第二章 世界变局下中国的经济政策

中国的投资和低成本出口导向型经济取得了巨大成功，从经济权重的角度而言，已成为全球领先经济力量之一。实际上，在2000-2015年期间，尤其是2008年全球金融危机爆发以来，中国一直是全球经济增长的关键驱动力之一。许多低收入国家都在努力效仿东亚增长模式，各自取得了不同程度的成功，例如，出现了越来越多的低成本制造业中心，与中国竞争的势头也愈演愈烈。全球经济不断演化，中国自身也愈加发达，在这种情况下，中国有必要找到一种倚重更为成熟的出口和内需的新增长模式。本章探讨全球经济正在经历的一些关键变革、这些变革对中国意味着什么，以及中国如何找到自己的定位、最大限度地发挥自身竞争优势。

### 2.1 增长放缓、持续融合

#### 尽管全球经济增速整体将放缓，但是新兴经济体与发达经济体的差距将进一步缩减

随着金融危机造成的全球经济萧条逐渐恢复，预计从现在起到2016年，全球经济增长将适度恢复。许多新兴经济体的增长似乎已趋于稳定，但许多发达经济体的增长将需要诸多综合因素的支持，包括继续保持适应性的货币政策、劳动力市场的缓慢改善，以及财政整顿压力的减轻。

长期来看，在大多数新兴经济体，随着工作年龄人口占总人口比例下降造成劳动力短缺，其经济增长均会遭受不利影响，发达经济体亦然。就中国而言，科技发展和知识经济的兴起将依然是全球经济中长期增长最重要的驱动力。研发强度和受教育程度增长率预计将放缓，也可能导致多要素生产率的增长速度放缓（经合组织国家年均增长率将从21世纪二十年代的1.1%下降到21世纪四十年代的0.9%），这一趋势说明全球需要加大对研发和人力资本领域的投资力度。

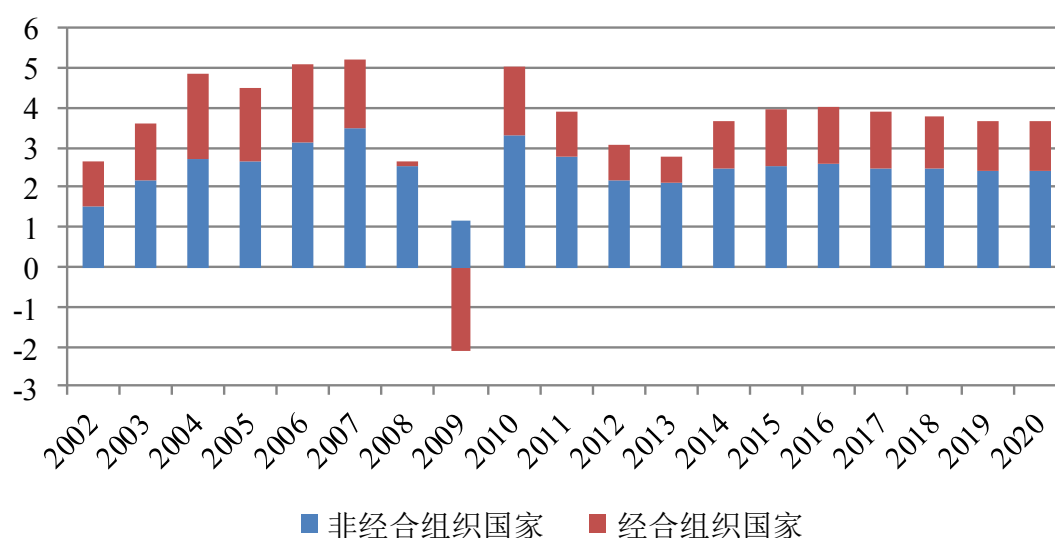
新兴经济体不仅要与发达经济体一样面对不利的人口和技术发展趋势（但在许多情况下，在技术方面，新兴经济体相对于发达经济体还存在巨大差距），而且当其越发靠近技术前沿时，追赶型增长的空间逐步缩小。另一方面，新兴经济体仍然可以获取全球知识，发展更具创新性的产业，并从中获益，这有助于支持其实现相对更高的经济增长率（图2.1）。

长期来看，全球经济将因此出现重大变化，经济重心将向新兴经济体（特别是亚洲经济体）倾斜，非经合组织国家在全球GDP中的占比将从2012年的45%上升到2060年的三分之二以上。到2030年，仅中国一个国家的经济总量在全球经济中的占比将超过四分之一。到2060年，中国和印度两国的经济规模可能会超过所有经合组织国家的经济总量，而在2010年，中印两国的经济总量相加仅占经合组织国家经济总量的三分之一。



图2.1 新兴经济体将继续对全球经济增长做出重要贡献

2002年—2020年新兴经济体对全球经济增长年均贡献率历史数据和预测数据（每年百分比）



数据来

源: Johansson, A.和 E. Olaberria (2014年), 《贸易和专业分工长期格局》(Long-term Patterns of Trade and Specialisation), 经合组织经济部工作论文第1139号。

## 2.2 应对全球金融市场格局的转变

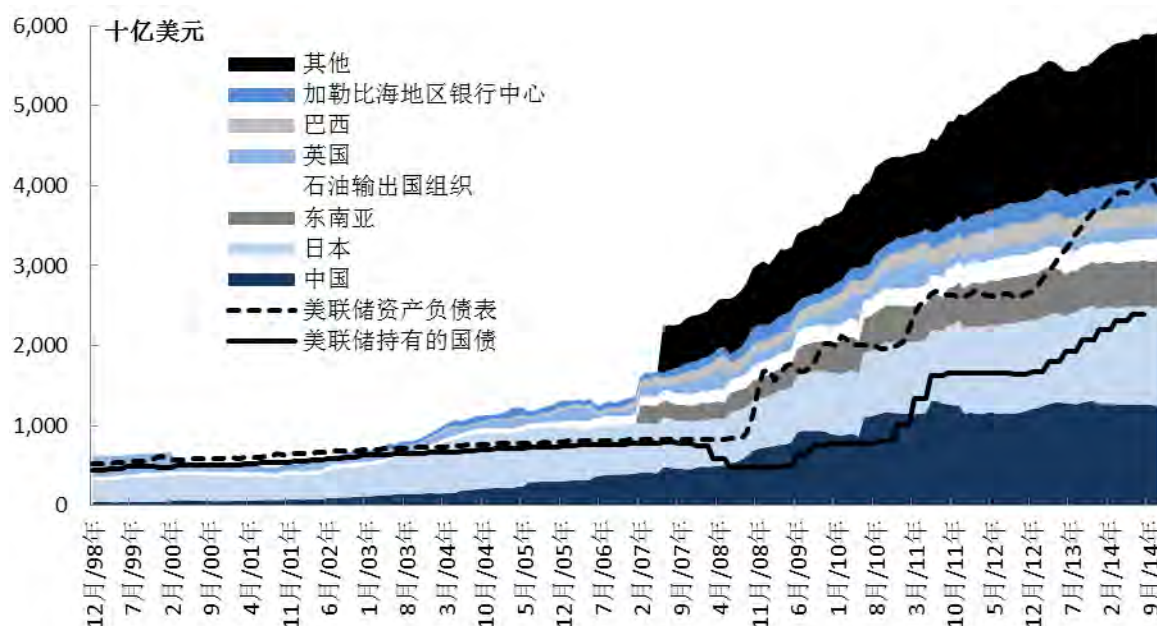
### 全球金融市场发展趋势既给中国带来了风险，也带来了机遇

中国拥有四万亿美元的外汇储备，已经取代日本成为全球最大债权国。中国目前是持有美国国债最多的国家（图2.2）。这一状况使中国直接暴露于汇率风险下，特别是受到美联储退出过度宽松货币政策影响，同时贸易渠道也可能造成进一步的间接影响。经合组织的模拟表明，大幅且缓慢的美国国债收益率变动本身不会给世界其他地区造成大规模的贸易溢出影响。然而，如果这还伴随着美国或其他国家发生的危机事件，其他国家债券收益率飙升，加之股票价格的大幅下跌，都会对经合组织和几个主要新兴经济体造成巨大影响<sup>5</sup>，从而可能损害对中国出口产品的需求。此外，新兴经济体的金融市场流动性通常较差，在某些情况下，与其银行系统和外部融资有关的基本面脆弱，因此特别容易受到贸易溢出效应的影响。

5 Rawdanowicz等人，2014年。

图2.2 外国央行持有的美国国债和美联储的资产负债表

(十亿美元)



数据来源：美国财政部和美国联邦储备委员会的数据来自汤森路透数据库。

尽管中国经受住了金融危机的考验，但是，随着中国日益融入世界经济和全球金融市场，其免于遭受未来国际金融冲击影响的可能性也将进一步下降。更重要的是，中国近期的经济增长一直伴随着债台的高筑——已经超过GDP的250%，这样的债务水平即使对于新兴经济体而言也是非常之高的——这可能成为中国遭受金融冲击的薄弱环节。虽然其债务主要由国内投资者持有，在一定程度上免受变幻莫测的国际金融市场的影响，但毕竟会造成不稳定因素和风险。随着中国在世界经济中扮演的角色日趋重要，一旦这些不稳定因素和风险成为现实，国内外都会因此遭受不利影响。

### 放松资本流动管制并采用市场化汇率体制将改善资源配置情况

随着新兴经济体（特别是中国）在世界经济中权重的提升和全球金融一体化程度的加深，处理影响国际资本流动的扭曲现象以及与之相关的经济周期变得日益重要。中国采取的一些改革措施，如建立人民币离岸市场和最近在诸多国家成立人民币清算银行，都是为减少这些扭曲现象而采取的重要步骤。

尽管中国央行目前仍然对汇率进行干预，但是中国又朝着建立自由汇率体制的方向迈进了一步——2014年3月，中国人民银行宣布扩大外汇市场人民币兑美元的汇率波动幅度。这一举措有助于强化汇率作为资源配置关键决定因素的作用，并应有助于投资者为逐步过渡到自由汇率制度做好准备。

与许多其他新兴经济体一样，中国高度依赖贷款配额等量化工具来实现对利率的管控。因此，中国的短期利率波动幅度远超过发达市场，从而降低了其传导货币政策信息的功能。向市场化利率转型虽然有助于中国更有效地配置资本，但也会带来一些挑战。例如，如果设计和推出时机不当，经合组织国家放松金融管制的做法往往会导致信贷激增，并且最终被证明无法持续。此外，由于贷款额度已经存在多年，放松利率管制很可能会推高均衡利率。虽然推高均衡

利率可能对储户有利，但也可能造成汇率升值压力，因为一旦按计划放松利率管制，对汇率市场的干预就会减少。审慎、有序实现资本账户自由化可以将此类风险降至最低。特别是，国际经验表明，放开对外组合投资的限制可能需要在早期进行。

### 持续发展本地货币市场是进一步融入全球金融市场的重要支持

发展国内货币市场和债务市场是中国持续融入全球金融市场的基石之一，这项工作可以拓宽和深化国际投资者在中国市场的投资机会，同时也有助于提供更稳定的融资渠道，推动货币政策工具的多样化和金融资产定价收益率曲线的创建，帮助降低外币债务融资引发的汇率和再融资风险。进一步发展国内资本市场必须依靠政策改革的支持，在促进金融结构朝着多元化方向发展的同时，加大监督和监管力度，特别是对非银行金融业的监督和监管力度。

尽管在每日交易量达5.3万亿美元的外汇市场中，人民币交易量的占比仍相对较低，但是始终保持增长趋势，2001年，人民币在交易货币中的排名仅为35位，而到2013年已上升至第九位。<sup>6</sup>如果中国逐步开放其金融账户，并推出更为灵活的人民币汇率形成机制，那么人民币日益全球化的作用将得以体现，在2015年国际货币基金组织对是否将人民币纳入国际货币基金组织特别提款权（英文简称“SDR”）一篮子货币进行评估时，也必然会对此予以考虑。

### 2.3 全球投资格局转变，中国越来越受外商直接投资的欢迎……

新兴经济体在全球经济中的权重不断增加，加之全球经济一体化程度不断加深，新兴经济体作为外商直接投资（英文简称“FDI”）目的地的重要性随之水涨船高，并且新兴经济体也越来越多地作为外商直接投资来源地。新兴经济体外商直接投资流入量和流出量的增加，一方面有利于资本积累，支持经济发展，另一方面有利于创造更多的机会，使发达国家的知识和技术诀窍向新兴经济体转移，让新兴市场更深入地参与全球贸易，并从中获利。

过去二十年，尽管中国对外国股本所有权的限制非常严格（图2.4），但仍无阻其成为世界上最热门的全球投资目的地之一，并且是除了经合组织之外最大的外商直接投资接收方（图2.3）。在2008年之前，流入中国的直接投资始终呈增长趋势。2009年虽然下跌了24%，但跌幅仍低于流向其他国家和地区的投资（收缩了39%）。2011年，对中国的外商直接投资流量翻了一番有余，达2800亿美元，创历史最高点；2012年和2013年，尽管全球投资尚未恢复到危机前水平，但中国的外商直接投资流量仍然维持在2500亿美元以上。自2010年开始，中国已成为全球最大的外商直接投资接收方。2013年年底，中国吸收的外商直接投资总存量为2.35万亿美元<sup>7</sup>，较2012年上涨了13.5%。

因此，尽管近几年作用有所减弱，外国资本在促进中国的贸易、投资、创新及创税方面发挥着重大而积极的作用。<sup>8</sup>中国也经历了大量结构性变化，包括合资经营企业重显抬头之势，服务业的外商直接投资增速超越了制造业，外商直接投资也开始从东部地区转移到中部和西部地区。

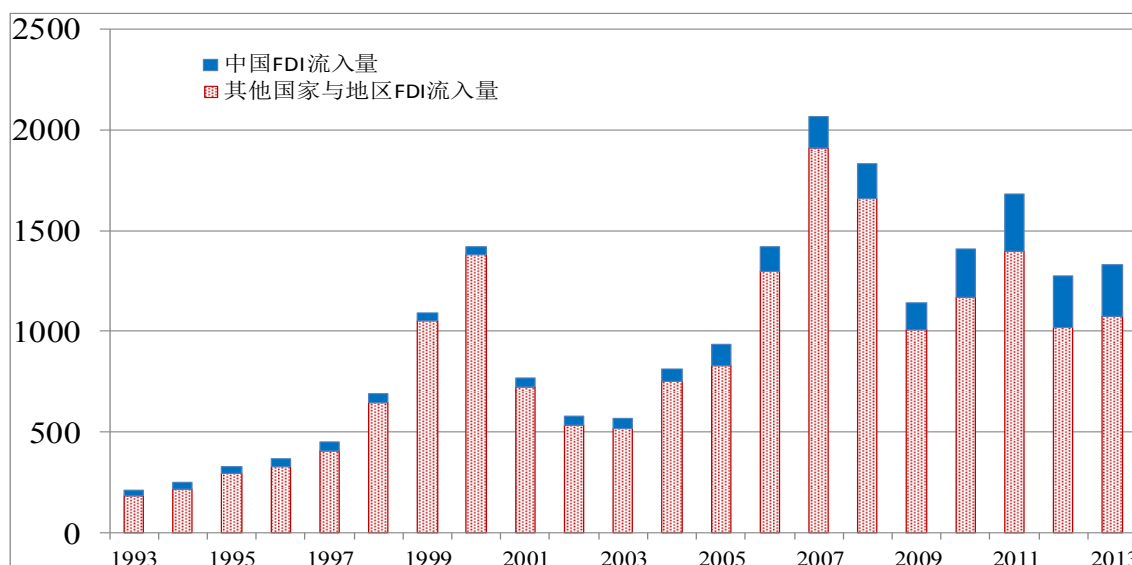
6 国际清算银行（BIS）《央行外汇和衍生品市场活动三年调查报告2013年》（2013年12月8日更新版）；该调查报告可从以下网址获得：<http://www.bis.org/publ/rpfx13.htm>。

7 国家外汇管理局。

8 Davies, K., 2013年。

图2.3 中国近年来的FDI流入量一直高于其他国家与地区

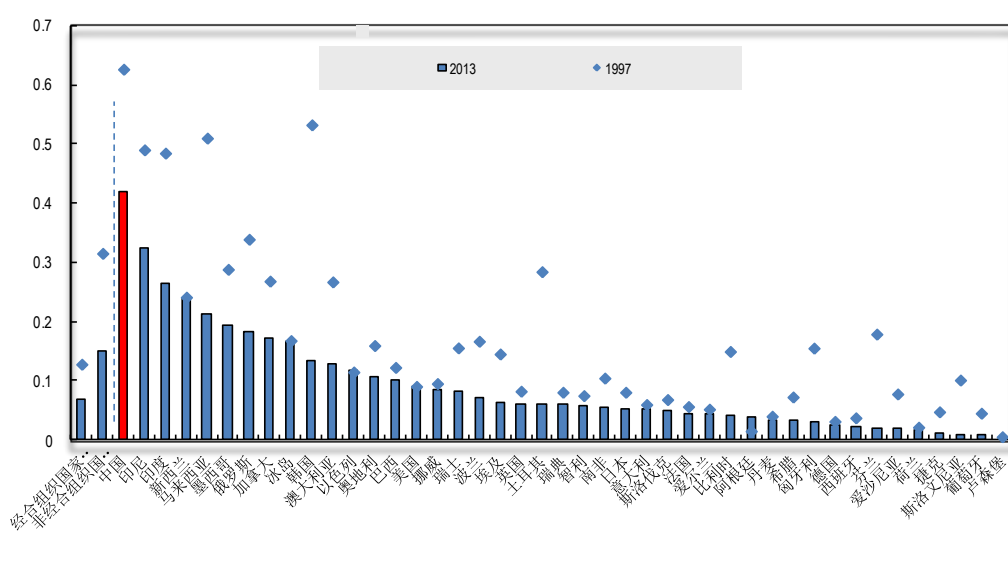
(十亿美元；年流量)



数据来源：经合组织国际直接投资统计数据库。

图2.4 尽管1997年以来有所改善，外商直接投资仍受到严格监管

经合组织外商直接投资限制性指数（开放=0；关闭=1）



注：产品市场监管外资进入子指标大部分以经合组织外商直接投资限制性指数为基础，该指数引自Kalinova, B.、Palerm, A. 及S.Thomsen合著（2010年）《经合组织的外商直接投资限制性指数：2010年更新版》（OECD's FDI Restrictiveness Index: 2010 Update），经合组织第2010/3号国际投资工作论文。指标的值域为0至6，数值越大表明监管越严格。巴西、中国、印度、墨西哥、波兰、俄罗斯及土耳其的指标，由于部分基础数据没有经过国家主管部门验证，因此都是基于初步估计而报告的指标。后续数据修订可能会导致上述国家的指标被相应修订。

数据来源：经合组织（2013年）外商直接投资限制性指数。

随着中国企业作为被收购方和收购方，越来越频繁地参与兼并和收购（“并购”，英文简称“M&A”）活动，中国与世界的相互关联性也相应发生了改变。在全球跨境并购交易的增长中，中国企业并购活动的增长占了很大比例。由于总体而言，并购法律的重点开始从传统司法



辖区转移到竞争法的跨境合作，国家做出的竞争决策对贸易伙伴的影响将会越来越大。总之，这一趋势将对中国在全球价值链中的作用和地位产生长远影响。

### 然而，要保持吸引力，改革势在必行

尽管中国强大的经济实力让外国投资者一直保持对华投资信心，但外国投资者，包括已在中国运营数十年的成熟企业，均表达了他们对投资保护主义趋势抬头的担忧，例如，在政府采购和标准制定过程中，外资企业感觉其明显受到歧视。<sup>9</sup>同时，中国法律法规的清晰度和透明度欠缺，相关解释前后矛盾，执法不规范，均阻碍了外国投资者对法律法规的理解和遵守。此外，外国企业很少有足够的时间和机会来对新规则草案发表意见。

为解决上述问题，中国自2011年第十二个五年规划启动起，便已宣布了简化和下放外商直接投资管理和加强执法的具体目标与措施。这些目标和措施的重点是让外商直接投资的流入更紧密地配合国家优先开展的重点工作，包括提升产业精密程度、提高服务业的重要性、支持创新以及发展内陆地区等。对于避免中等收入陷阱而言，这些都是至关重要的工作。其中最重要的改变在于“许可项目目录”类的外商投资项目，将省级审批部门对此类项目实施审批的规模门槛提高了三倍。取消了针对外国投资者的合并通知书要求，同时开始对跨境并购实施国家安全审查程序<sup>10</sup>。国务院还发布了更新版的《政府核准的投资项目目录》（2013年本），提高了外商直接投资在“敏感”领域和行业的审批门槛，而较不敏感领域的投资项目仅需要完成申报备案程序即可（不需要国务院、商务部和地方政府行政审批）。此外，在上海自贸区执行外商直接投资“负面清单”、十八届三中全会明确在国家层面推广此类措施的意图之后，美中两国有望在2015年初启动负面清单谈判。

放眼未来，随着商业环境的改善和更多的产业向外商投资开放，尤其是在服务业（请见第2.4节）和上海自贸区等领域，寻求将商品和服务直接销往中国市场而不是试图通过重新调整供应链各要素的位置来提高效率的企业，会有相当大的对华外商直接投资空间。2008年，中国还在经合组织投资政策框架（英文简称“PFI”）基础上，开展了经合组织投资政策评估，重点是“负责任的商业行为”<sup>11</sup>。

### 在快速城镇化和地方政府债务不断增加的情况下，吸引私营资本进入基础设施领域至关重要

尽管城镇化仍然是中国经济增长和社会变革的重要驱动力之一，但其也给中国带来重大挑战，包括在土地使用、环保和城市基础设施等方面的压力。实际上，据中国财政部估算，受到快速城镇化的推动，今后七年，中国的基建投资需求约为6.75万亿美元。中国城市基础设施投资巨大，但部分地区的投资仍落后于城镇化的速度，许多城市都面临着巨大压力。<sup>12</sup>交通拥堵和空气污染

9 参见中国美国商会（2014年），《美国企业在中国白皮书》（-American Business in China White Paper）；中国欧盟商会（2013年），《立场文件2013/2014》（Position Paper 2013-2014）；以及中国日本商会（2012年）。根据经合组织外商直接投资监管限制性指数，2013年，对外商直接投资的监管限制以中国最为严格。该指数衡量58个国家对外商直接投资的法定限制，其中包括经合组织和二十国集团的所有成员国，覆盖22个行业部门。

10 参见《国务院办公厅关于建立外国投资者并购境内企业安全审查制度的通知》以及《商务部实施外国投资者并购境内企业安全审查制度的规定》。“敏感”行业名单措辞非常宽泛，且并非穷尽性列举，而主管部门并没有公布安全审查委员会已审查交易的细节。

11 《经合组织投资政策评估》（2008年度中国报告），经合组织，巴黎。

12 经合组织报告《力争增长》，2015年。

让地铁和城市轻轨的发展变得更为重要，而私营资本尤其可以在这方面做出重大贡献。中国也在农村重建，尤其是住房、交通和能源领域进行了巨额投资。公路、铁路、港口和电网基础设施都在快速扩张。十二五规划（2011-2015）设定的目标是，到2015年底，连接20万以上人口城市的国家高速公路网建成比例超过90%。<sup>13</sup>今后，这类基建项目在吸引私营资本以实现多元化融资、增强商业可行性以及提高经济效率方面，都有一定空间。

政府和社会资本合作（英文简称“PPP”）已经被确认为基建扩张的途径之一。对中国来说，这种模式虽然并不是新概念，但最近才开始得到重视。<sup>14</sup>城市发展的紧迫性和当前应对地方政府债务（2014年已达3万亿美元）的工作，使PPP模式在政策议程上变得更为重要。向私营部门开放的基建项目越来越多，截至2014年，一些最大型的基建项目涵盖了诸多关键领域。<sup>15</sup>2014年12月，财政部下设的“政府和社会资本合作中心”获批，国家发改委发布《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》，指出各地的新建市政工程以及新型城镇化试点项目，应优先考虑采用PPP模式建设。<sup>16</sup>中国还积极参与亚太经合组织21个成员国的基础设施PPP项目合作。但要在城市和乡村的关键基础设施领域发挥PPP模式的潜力，中国仍有必要在法律和制度上做出重要改革。

### 中国也是日益重要的对外投资来源

中国也已成为对外投资的重要来源，全球金融和经济危机进一步强化了这一趋势。中国的对外投资流量在2003年仍不足1亿美元，而到2013年已迅速升至732亿美元，成为直接投资的第三大来源国。尽管全球投资流量在2012年有所下降，2013年维持平稳，中国的对外投资却呈逆势上扬趋势。2013年年底，中国对外投资的总存量为6090亿美元，较2012年上升了21%。<sup>17</sup>

作为对十二五规划的补充，国家发改委公布了一项针对对外投资的专项规划，突出强调了四个领域：1）邻近地区的基础设施建设；2）非洲和拉丁美洲的境外制造基地和能源、自然资源、农业及基础设施建设方面的合作；3）技术密集型市场，目的是提升研发能力，打造全球知名品牌和开拓海外业务网络；以及4）与中国香港、中国澳门以及中国台北的当地企业的合作。国际化程度的加深为中国企业带来了成长、打造新技能和开拓新业务的机会。事实上，近几年，中国的技术寻求型对外投资实例越来越多，这种模式很可能会深化和促使产业结构升级。中国的投资同样会促进东道国经济的发展，特别是与中国具有某些相同的基本特征，而且中国正好能满足其投资需求的发展中国家。

根据经合组织成员国——全球经济中对外投资的最大来源以及主要接收方——的经验，维持经济的相对开放具有极高的重要性。如果监管框架（包括竞争和公司治理政策）稳定、可预测，

---

13 毕马威（2014年），《百项基建：环球市场报告》，该报告可从以下网址获得：  
<http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/infra100-world-markets/Documents/infrastructure-100-world-markets-report-v3.pdf>。

14 Ning, Yu（2014年），“PPP模式及其对亚太经合组织的影响”，可从以下网址获得：  
[http://www.china.org.cn/opinion/2014-11/11/content\\_33988017.htm](http://www.china.org.cn/opinion/2014-11/11/content_33988017.htm) 13。

15 这些项目包括：南水北调项目；特高压输电项目；珠三角一体化项目；酒泉风电基地项目；洋山深水港项目（毕马威，2014年）。

16 凯利·布坎南（2015年），“中国发布公私合作关系指导意见”，《全球法律信息》（Global Legal Monitor），可从以下网址获得：  
available at: [http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc\\_news?disp3\\_l205404246\\_text](http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205404246_text)。

17 国家外汇管理局。

法治基础坚实，有可靠和公正的法院来裁决纠纷，企业就能够蓬勃发展，创造就业机会。投资和贸易以开放为普遍规则，这包括国内和外国投资之间的无差别对待。此外，通过负面清单的方式对投资和贸易进行限制同样有助于提高清晰度和可预测性。这些都是经合组织投资政策框架的核心元素，同时，中国在外国市场的活跃度日益提高，东道国与投资有关的改革也会让中国投资者受益。经合组织已对非洲和亚洲开展了多次基于投资政策框架的投资政策评估<sup>18</sup>，为确定这些市场的具体投资政策改革、完善适用于国内外投资者的法律和监管制度做出了贡献。<sup>19</sup>

除了成为更重要的外商直接投资来源地之外，中国也越来越重视促进负责任的商业行为”（英文简称“RBC”），尤其是中国的海外投资，将此作为中国企业管理环保风险和社会风险，以及保证社会支持、开展持续经营之道。针对在华投资者以及在海外经营的中国公司，中国政府近年来发布了一系列指南，厘清了与负责任商业行为相关的预期、要求和建议。值得注意的实例包括：国资委发布的《关于中央企业履行社会责任的指导意见》、商务部和环境保护部联合发布的《对外投资合作环境保护指南》，及深交所和上交所发布的上市公司社会责任和环保指导条例及信息披露要求。

今后，调整负责任商业行为相关政策、确保公司在实际操作中遵守此类政策，将变得非常重要。2014年，经合组织及中国五矿化工进出口商会（英文简称“CCCMC”）签署了一份谅解备忘录，开展切实合作、促进国际矿业供应链中的中国企业实施负责任的商业行为。中国商务部还指定国际贸易经济合作研究院（英文简称“CAITEC”）与经合组织在负责任的商业行为事宜上开展更大范围的合作，包括交流救济渠道的经验等。

## 2.4 应对贸易格局的转变

2001年加入世贸组织后，中国的投资和贸易增长强劲，包括更深入地融入了区域和全球价值链，促使中国经济实现了快速增长。展望未来，这些价值链的发展将对直接投资流的形式和贸易模式产生持续影响。随着中国和部分其他新兴经济体劳动力成本的上升，可以预见，对于生产过程中的劳动密集型环节（不论属于中国资本还是外国资本所有），相关投资将转移到劳动力成本相对较低的地区和国家。

随着新兴经济体在全球经济中的权重加大，新兴经济体之间的贸易预计也会相应增加，使中国出口商的贸易更加多元化，突破目前出口以与发达国家和邻国的贸易为主的局面（图2.5）。亚洲经济体之间地区融合的深化是中国经济继续增长的重大潜在推动力，尤其是如果整个亚洲地区的行政和境内贸易成本都能够下降，该潜力将得到充分发挥（专栏2.1）。

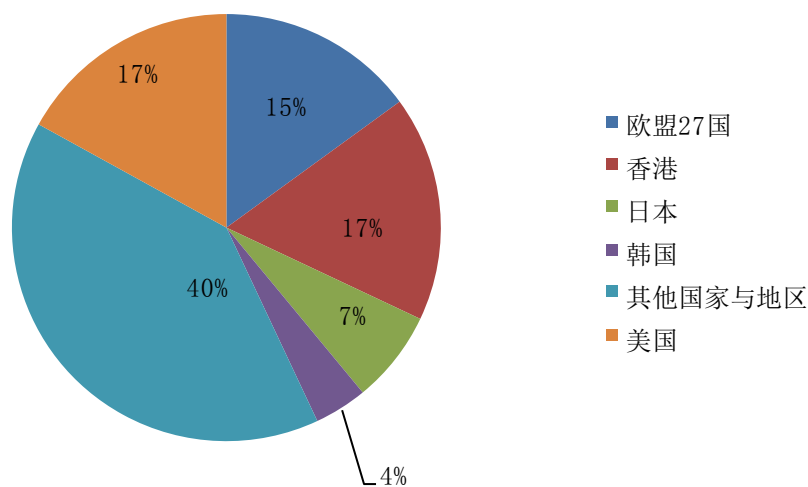
---

18 评估国家完整清单请见：<http://www.oecd.org/investment/countryreviews.htm>。

19 投资政策框架于2006年制定，2014-2015年度更新。中国2014年主持多场亚太经合组织投资专家组会议，讨论完善投资政策框架的相关事宜。

图2.5 当前中国贸易以向发达经济体的出口为主

按目的地划分的中国商品出口，2013年

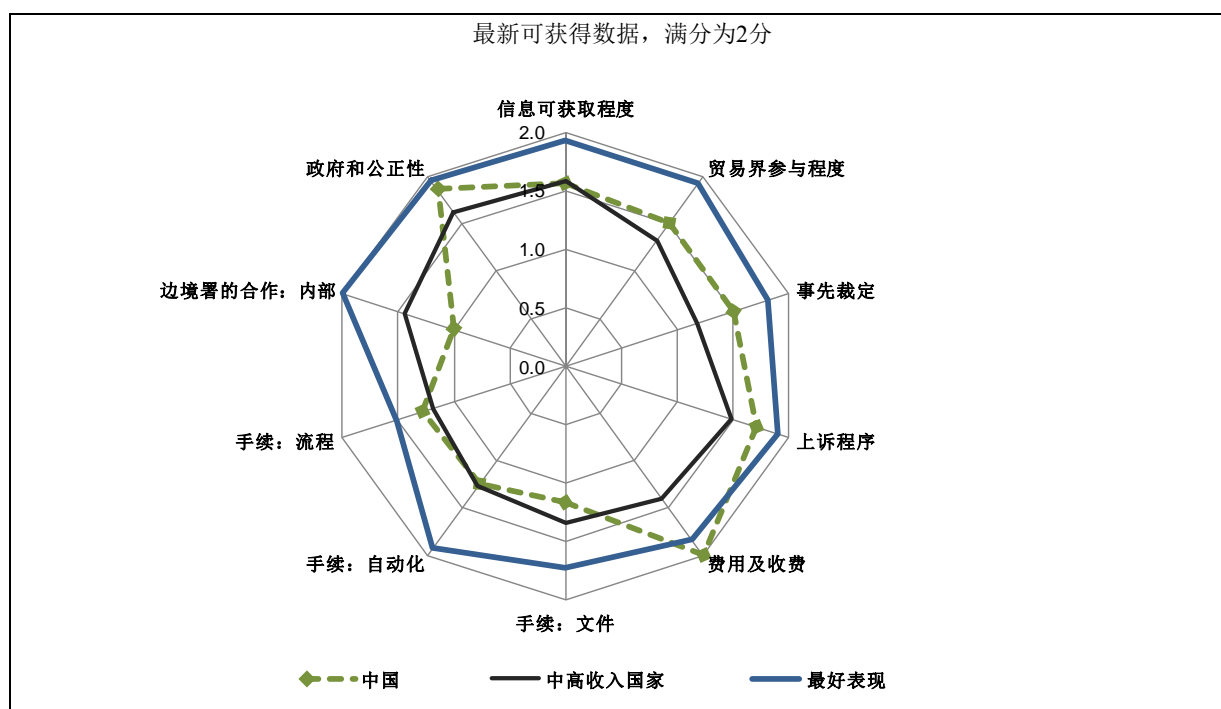


数据来源：Comtrade

### 专栏2.1 贸易便利化措施可以帮助中国从参与全球价值链中获得最大利益

经合组织的分析显示，通过全面贯彻《世贸组织贸易便利化协议》相关措施，可以让中国等中上等收入国家的成本下降13%。尤其是如下领域的改革和发展会对贸易成本的下降造成极大影响，从而促进贸易流的增长：信息提供、文件简化和统一、自动化和流程精简。为了实现这一目标，中国政府最近宣布撤销了200余项行政审批流程，这是朝正确方向迈出的喜人一步。预先裁定机制的发展和贸易界的参与同样可以促进贸易流的增加，尤其是制造业贸易的发展（图2.6）。

图2.6 中国贸易便利化表现：经合组织指标



资料来源：经合组织贸易便利化指标数据库

UMICs：中高收入国家（世界银行分类标准）

对中国而言，对于“边境署的合作：外部”指标，目前无法获得充分的可靠信息。

“最佳表现”代表每一个接受考察的贸易便利化区域的第一四分位平均水平，统计涵盖本数据库中的所有国家。

此处所做的分析基于贸易便利化指标数据库2013年1月份可获得的最新数据，以及针对经合组织范围之外的107个国家所制定的贸易便利化指标集合（因此，未将最近取消的200项行政审批措施计入考量范围）。关于这一集合的界定见“贸易便利化指标：贸易便利化对发展中国家贸易的潜在影响”（经合组织贸易第144号政策论文，2013年）。

### 全球贸易集约化和全球价值链的裂变将继续促进中国的经济增长与就业

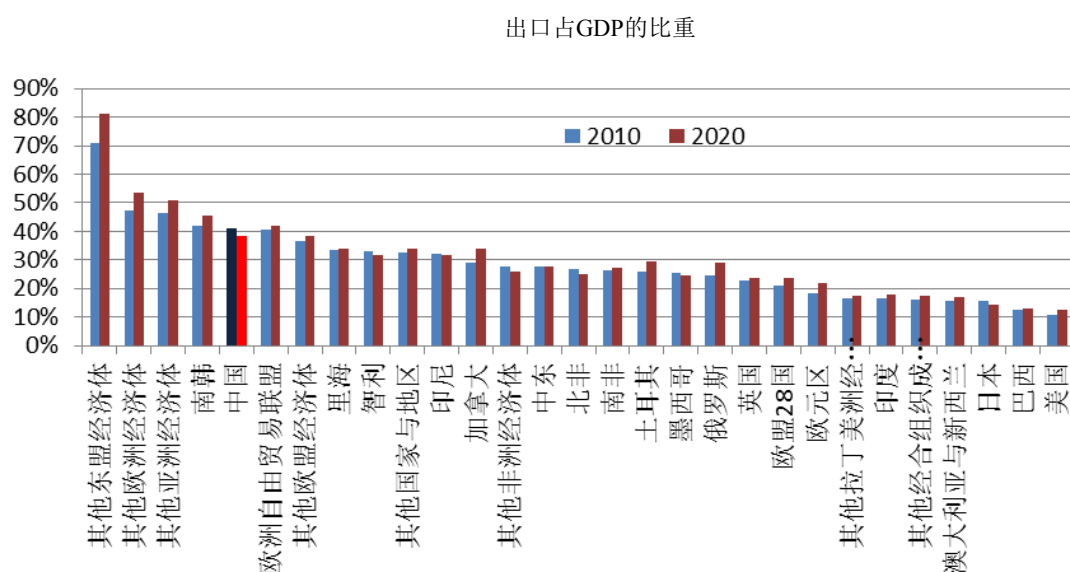
随着交通运输成本持续下降，生产过程越来越多地分散到不同的国家完成，全球价值链裂变，预计全球贸易将进一步增长（图2.7），尽管与前几十年相比，增速可能会相对放慢。1950年至1998年期间，出口总量对全球GDP的比率增长至原来的三倍，但预计在2010年和2060年期间，该比率的增幅只有60%左右，而且不同地区之间的增长程度会有所不同。贸易格局反映的是全球经济力量的重新平衡，预计非经合组织成员国的出口占全球出口的比重将从2012年的35%上升至2060年的56%。<sup>20</sup>同时，随着贸易壁垒消除余地的缩小，并且，考虑到生产过程的分散程度在物理层面毕竟有限，这种限制最终也会拖慢生产程序分散到各全球价值链的步伐<sup>21</sup>，因此，全球贸易相对GDP的弹性预计会降低。

20 经合组织，2014a

21 Fontagné和Fouré，2013年。



图2.7 发达经济体和新兴经济体的出口占GDP比重将有所增加

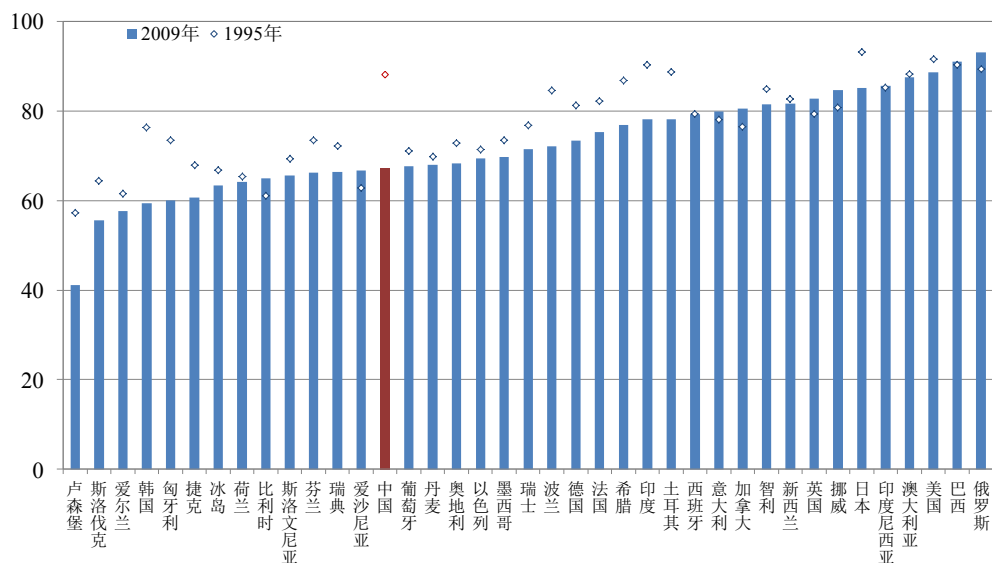


数据来源: Johansson, A和E. Olaberria著(2014年),《贸易和专业分工的长期格局》(Long-term Patterns of Trade and Specialisation), 经合组织经济部工作论文第1136号。

在2030年之前,中国预计将继续充当全球GDP和贸易增长的主要推动力之一,届时,中国出口额占世界出口总额的比例预计将高达15%。<sup>22</sup>尽管中国已在2012年成为世界上最大的商品出口国,同时也是世界上第二大商品进口国,但以增加值标准衡量,其所占份额是较低的。实际上,2009年中国出口总量中,国内增加值含量占比为67%,低于经合组织的平均值(76%),是20国集团内第二低的国家(图2.8)。这反映了中国在全球价值链中的担任的主要是装配工的角色,参与的大多是增加值相对较低的活动。

22 经合组织, 2014a。

图2.8 各国出口总量中的国内增加值含量，%

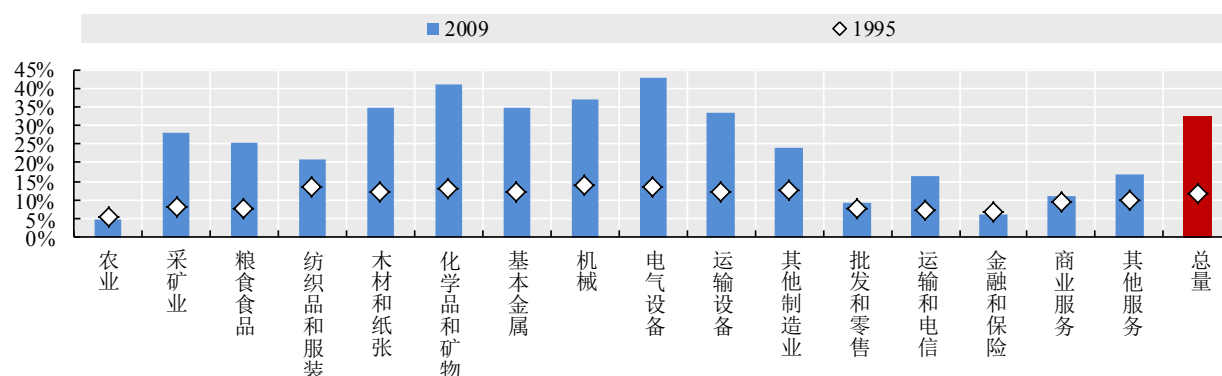


数据来源：经合组织贸易增加值TiVA数据库。

自1995年至2009年（图2.9），随着中国与全球价值链融合程度的提高，在中国所有的制造行业中，出口产品中的外国含量均出现迅猛增长，尽管各个行业对外国产品的依赖程度各有不同。中国高科技产品的出口严重依赖进口半成品的再加工，低技术含量产品（如服装）中的进口含量则与其他发达国家相当。<sup>23</sup>自1995年至2009年，组装活动的专业分工使中国出口的电子产品中的进口含量增长至原来的三倍以上，达到43%，这一行业在全部国内增加值出口所占份额由此上升到2009年的30%，由此凸显了国外增加值对国内价值创造的补充性。化学和矿产、机械、电子设备和基本金属行业中，进口含量所占份额也相对较高。其中反映的事实是，尽管中国具备生产并出口劳动密集型产品的能力，但对于高科技产业而言，中国的这种能力仍然非常有限。

23 经合组织，2012。

图2.9 出口总额中的国外增加值含量，按行业计算，%

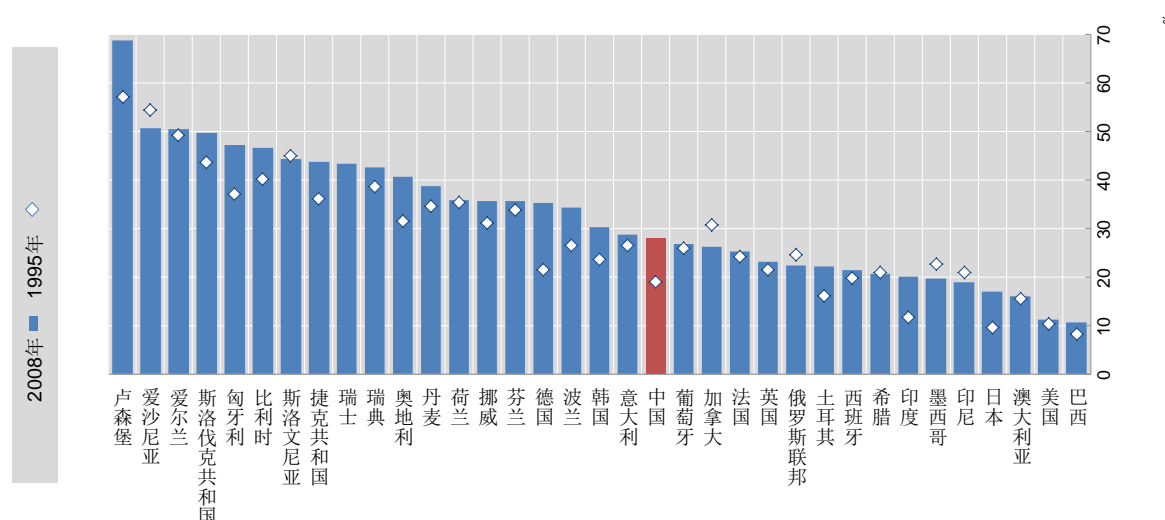


数据来源：经合组织TiVA数据库，2013年5月。

外资在华子公司负责中国大部分加工贸易，因此在中国融入全球价值链中发挥着主导作用。由于劳动力资源丰富，中国吸引了大量对内投资来建造制造设施，从事劳动密集型的生产过程，例如最后组装。初步估计显示，2009年出口中的国内附加值有四分之一系通过外资在华子公司创造，其中大部分由国内生产要素，特别是劳动收入所获得。经合组织指标同样显示了贸易在创造就业岗位中的重要作用。据初步估计，2008年，在大部分欧洲经济体的商业部门中，有20%至45%的就业岗位是由外国市场的最终消费者所支持的（图2.10）。在中国，商业部门中有25%以上的岗位由外国需求所支持，该比例较1995年提高了7.5个百分点。其他新兴经济体，例如巴西和印度，同样因外国需求而增加了大量的就业岗位。

图2.10 1995年和2008年外国最终需求所支持的商业部门就业岗位

（占商业部门总就业岗位的百分比）



注：估算值基于对“出厂”商品和服务的需求计算，不包括在价值链终端将进口产品出售给国内消费者的分销商以及交通运输、物流和保险服务供应商维持的就业岗位。此等估算值反映的是外国最终需求所维持的就业岗位，而不是通过投资渠道维持的就业岗位。

数据来源：经合组织(2013b)，《经合组织2013年科学技术与工业记分板：以创新促增长》(OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013: Innovation for Growth)，经合组织出版社。

## 中国必须继续向价值链上游延伸

专业分工模式会继续演化，这部分反映了新兴经济体技术提升的速度更快。制造业在经合组织国家中的重要性会继续下降。例如，日本、韩国和美国在电子行业的相对优势可能会迁移到中国和其他亚洲国家；到2020年，中国和其他亚洲国家在该行业的出口量可能达到世界出口总量的60%，而在2010年，这个数字尚不足50%<sup>24</sup>。与此同时，新兴技术（如3D打印）以及成本变化可能会缩短供应链，还可能会在无形中促成一些工作岗位的复苏。

总之，在未来几十年间<sup>25</sup>，中国的生产很可能会进一步多样化，制造业贸易将继续扩大，虽然服务业在整体经济中所占比例也会进一步提高。不过，以上关于贸易专业分工变化的预测建立在一系列假设之上，其中之一是对产品市场和贸易进行严格监管的国家会逐渐采用鼓励竞争的监管方式。

全球贸易格局的变革将导致现有全球价值链的结构发生实质性变化，同时也会催生新的格局。在廉价劳动力竞争优势日渐被侵蚀的大背景下，中国所面临的挑战是转向从事增值更高的活动，升级其工业产品和出口产品，使其参与全球价值链所获得的利益最大化。因此，中国的出口导向型企业需要适应不断变化的客户和供应商网络，并面对其他新兴市场（尤其是中国周边国家）为争取这些高增加值业务所展开的日益激烈的竞争。在这一过程中，需要通过技术转让和整体性升级使国内上游中介机构实现溢出效应的收益最大化。

有迹象表明，越来越强的上游溢出效应已经开始显现。中国在过去十年间的人力资本和创新能力的发展表明，中国正在成为其他国家增加值产品越来越重要的供给方。1995年，中国出口产品的价值为1480亿美元，其中60%属于最终消费品。2012年，中国出口产品的价值增长了14倍，总值达2.2万亿美元，中国出口产品的结构也发生了重大变化，重心转向高端中间产品和最终产品。在这一时期，中国出口的半成品的价值增长了15.7倍，与美国的2.5倍和日本的1.8倍形成鲜明对比。

## 为提高服务业的增加值，改革势在必行

在中国，促进服务业发展并将之作为新的增长来源已成为政策讨论的核心问题。十二五规划强调以包容性增长为重点，旨在确保让更多中国人分享经济增长的红利。该规划还指出了服务业发展的重要性，计划将服务业占GDP的比重在2011年43%的基础上增加4个百分点。2014年年中，中国已接近实现这一目标。具体目标包括改善和发展金融和其他服务，促进中小企业、旅游、电子商务及相关物流，现代化铁路网、节能服务业和下一代ICT行业的发展。

服务产品的出口有着巨大的发展空间，因为资源质量的提升和制度的完善可以使其转变为更高级的经济活动。中国的商品出口占全球商品贸易的11%，而服务出口却只占全球服务贸易的4%。最新的TiVA数据显示，中国出口产品中只有30%被算作服务产品（包括直接出口的服务，或者间接隐含于出口商品之中的服务）。与经合组织国家的平均水平（48%）相比，这一比例相对要低，同时也低于其他一些非经合组织国家。不过，这一现象也部分反映了与经合组织国家相比，中国工业的垂直整体性更强，而经合组织国家在最近几十年内外包了许多商业服务。这表明，服务业改革可以为增强中国制造商的竞争力提供广阔空间。此外，中国在发展竞争性

---

24 经合组织，2014b。

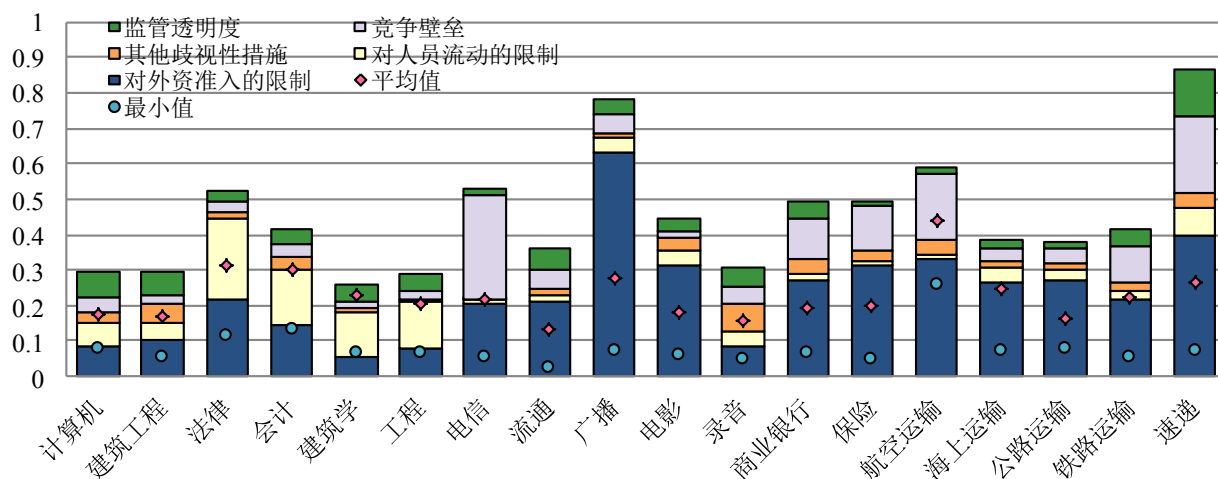
25 经合组织，2014b。

服务业方面取得巨大进展，目前大部分服务业的贸易余额已经为正。另外，服务业生产率，尤其是商业服务业的生产率也有显著提高（经合组织，2014k）。

提高贸易相关服务（比如物流）的质量，亦可提高整个经济体的竞争力，有助于融入更复杂的价值链。经合组织最近的研究结果显示，中国对服务业的严格监管对国内其他行业的生产率具有巨大的负面影响。<sup>26</sup>只要特别关注中国的出口导向型行业，就可以很明显看到目前服务业的开放程度不及制造业。

纵观被纳入经合组织服务贸易限制性指数数据库的18个行业和40个国家，中国当前的限制得分要远高于平均分数和最低总分（图2.11），其中的主要原因在于外资进入壁垒、国内监管透明度欠缺和行政负担过重。各行业限制性的程度和性质有所不同，牵涉交叉领域的主要是放松外资准入限制，这一领域的改革可以促进生产力的提高和知识资本的累积。某些行业中，竞争壁垒和人员流动限制同样存在巨大影响。

图2.11 按部门和政策领域分列的经合组织服务贸易限制性指数



注：服务贸易限制性指数的值域为0到1，1表示限制性最为严格。计算基础为服务贸易限制性监管数据库，这个数据库包含监管信息——包括境内监管信息——涵盖34个经合组织成员国、巴西、中国、印度、印度尼西亚、俄罗斯和南非。服务贸易限制性数据库的记录以最惠国待遇为基础。特惠贸易协定不在考虑之列。空运和陆路运输仅覆盖商业机构（包括相关客流）。有关服务贸易限制性方法论的详细论述，请见 [http://www.oecd.org/tad/services-trade/STRI\\_scoring\\_methodology.pdf](http://www.oecd.org/tad/services-trade/STRI_scoring_methodology.pdf)。关于产品市场监管的详尽讨论，参见第3.2节。

### 多边体系依旧是促进贸易、增长和创造就业的不二之选

考虑到当今全球经济的结构性态势，多边贸易体系依旧是促进贸易、增长和创造就业的不二之选。2013年12月，第九届世贸组织部长会议顺利召开并达成了巴厘岛一揽子协议，这是一个重要的里程碑，有可能能够重启多边谈判，使谈判范围拓展至三项基本要素之外，即：贸易便利化（专栏2.1）、农业和粮食安全，以及发展问题。世贸组织成员国同意将2015年7月设定为新的截止期限，在此之前就整体完成多哈回合谈判的工作计划达成一致。为了让成员国在2014年取得的成果基础上实现进一步突破，议程的关键焦点将在于在非农业市场准入（英文简称“NAMA”）、服务和农业谈判上取得进展。

26 Bas和Causa, 2012年。



与此同时，世贸组织成员国正在转向诸边和行业计划，以推进贸易开放。中国以及包括美国和欧盟在内的其他13个世贸组织成员国已在日内瓦启动谈判，议题是达成一份新的诸边协议，以取消对环境商品收取的关税，这也是最初多哈授权的一部分。此项协议将提供进一步的动力，消除这些国家工业产品和服务贸易的壁垒，推动多哈回合另一个要素的实现。

参加谈判的23方（包括代表28个成员国的欧盟），同时还正在就《服务贸易协定》（英文简称“TISA”）开展谈判。这50个世贸组织成员国的服务贸易总额占据了世界贸易总额的70%。《服务贸易协定》是二十年来最有希望的一个机遇，一旦达成，可望大幅提升和扩大服务贸易。上一份重要的服务协议，即世贸组织的《服务贸易总协定》，达成时间尚远在1995年。在那之后，技术的不断进步，促使世界经济迅猛发展，改变了商业做法，深化了全球整合。《服务贸易协定》可以建立新的市场准入承诺和统一规则，反映二十一世纪贸易的需求。考虑到服务在全球经济、中国自身的经济发展和重新调整等方面的重要性不断增加，参与《服务贸易协定》必将会是一个赢得掌声的发展策略。

### 中国应继续推进国内改革，促进对区域协定的融入

尽管多边贸易议程的进展微弱，但区域贸易协定的重要性却与日俱增。其中三个最“大型”计划所覆盖的区域，占全球国民生产总值的份额超过四分之三，占世界贸易额的三分之二（专栏2.2）。假以时日，这些雄心勃勃的努力将“多边化”，某些深化措施在与区域贸易协定融合之后，将以更广泛、更连贯的方式渗入整个区域谈判，最终向多边层面趋同。

现行的许多区域贸易协定均包含一些深化监管合作的元素，这样，参与者在解决其自身经济体中的结构性障碍时，都能创造新的市场机遇。新一代的区域贸易协定致力于达成更深远的目标，这意味着各国在制定自身更为广泛的国内结构性改革议程时，更需要将之与贸易投资措施整合起来。实际上，在大型区域贸易协定中，现行和预期谈判中的一些“境内”监管条款，可以为各国所用，借以推行其所希望的国内改革。

是否、何时以及如何如何在区域贸易协定中实现超世贸组织条款的多边化是一个更大的结构性议题，这主要是一个政治问题，需要留待政府解决。尽管在朝综合性多边体系发展的过程中，地方主义会自然而然地抬头，但是这对各国仍然是非常有益的，它们可以借此充分审视各项选择方案，使某些新兴实践成为真正的全球化规则。

中国在加入世贸组织时即已同意采取相当数量的改革措施，但仅仅巩固这些改革成果是远远不够的，远不能适应全球市场和规则制定过程中当前以及不断出现的发展需要。中国必须积极参与下一代区域贸易协定，同时推进必要的国内结构性改革，从而实现与世界经济的深度融合。这种做法将为中国和整个世界带来巨大的经济效益。

## 专栏2.2 大型区域贸易协定的兴起

在过去几年，尤其是在多哈回合陷入谈判僵局的阴影笼罩之下，许多世贸组织成员国开始积极寻求建立新的双边和区域贸易协定，以便增加贸易额，促进经济增长。区域贸易协定将继续在国际贸易中发挥重要作用，并且，如果协定超越世贸组织达成的承诺（即所谓的“超世贸组织措施”），并接受承诺符合标准的其他国家加入，甚至可以对多边体系起到补充作用。

区域贸易协定并不是一个新兴产物，但最近的大型区域计划的规模不同以往。现行的区域贸易协定正在朝超越现存的多边规则的方向发展，开始触及投资、资本和人员流动、竞争和国有企业、电子商务、反腐败和知识产权等问题。近年来，随着全球贸易强度的加强和技术进步，这些问题正在变得越来越突出。

其中三项超“大型”计划——跨太平洋伙伴关系协议（英文简称“TPP”）、亚太区域全面经济伙伴关系（英文简称“RCEP”）和跨大西洋贸易与投资伙伴关系（英文简称“TTIP”）——所覆盖地区占全球GDP的四分之三和世界贸易总额的三分之二。关于这些协议的谈判尚未结束，最终结果仍需拭目以待，但这些谈判最初设定的雄心水平相当高，致力于超越成员国市场提供的特惠性准入条款，寻求建立以深入、全面的市场融合为特点的，二十一世纪的“高标准”贸易协定。

除了要求区域贸易协定与多边规则保持一致外，政策制定者也注意到一些更一般性的问题，如各区域安排之间的统一性以及地区和多边制度的一致性。某些国家在就区域贸易协定开展谈判时，明确表示其目的是为未来多边规则的制定设定先例。另一些国家则将区域伙伴关系中的深度措施视为多边制度的补充。无论如何，对通过“多边友好”实践推动趋同表示兴趣的国家和地区越来越多，这既包括自下而上（区域贸易协定驱动）的方式，也包括自上而下（世贸组织驱动）的方式。

总之，趋同性有数个特性需要注意。首先，大多数超世贸组织措施正在吸引越来越多具有代表性的世贸组织成员国集体做出深度承诺。在南北合作和南南合作贸易协定中，关于超世贸措施的措辞非常明显，这意味着发展中国家——至少中等收入经济体——对认同该等深度承诺的接受度和准备程度均有所提升。超世贸组织措施的相似度也很高，而且随着时间的推移这种相似度在不断加强。另一些区域性的利益在于提升透明度、鼓励竞争、保护环境、建立更强硬的反腐败措施和版权执法措施，这些利益可以惠及市场上的所有参与者，包括来自第三方国家的出口国和进口国。

在某些领域（服务业、出口限制），似乎出现了很多低于世贸组织承诺的例子。在未来的谈判中，另一个需要注意的方面是已经开发的可替代架构和时间安排做法，在投资、竞争和服务领域尤其如此。解决这些分歧需要创造性努力和灵活的处理方式。只有这样，才能将区域协定多边化。

最后，除涉及环境和劳动力领域外，还需努力强化区域贸易协定中规定的超世贸组织义务，逐渐放弃所谓“最大努力”用语，转而做出更为切实的承诺，使参与方的义务可以通过争端解决机制来处理。这可以表示各国对这些义务所赋予的重要性，以及其是否已准备好实施这些义务。但是，对于区域机制是否足够有力、能否确保这些义务得到遵守，目前尚无定论。

## 2.5 应对创新格局的转变

创新在经济发展中具有关键性的枢纽作用，这是过去二十年间所揭示的重要经验之一。许多成功的新兴经济体已经意识到，创新不仅仅意味着高新科技，同时自主创新能力必须是在发展过程早期建立，从而支持不断提高社会生活水平。随着越来越多的国家致力于开展创新，知识源日益分散化，吸引投资和人才的竞争也愈演愈烈。从中期看，对研究和创新的持续投资以及建立正确的政策框架，都将持续发挥重要的作用，为世界范围内的可持续和包容性增长做出贡献。全球经济整合度的提高，尤其是因为全球价值链的裂变，也是影响创新的一个重要因素。

通过继续改善创新的框架条件，深化公共科技制度改革，为科学和创新培养人力资源，中国可以继续推动基于创新的增长，提升在全球价值链中的位置。中国企业必须继续加大对知识资本积累和本土技术能力的投资。这种投资会帮助中国与技术新发展动态的步调保持一致，否则，中国被分化到全球价值链末端的风险会增加。

### 中国已经采取措施，推动向创新驱动型经济体的过渡

科学、技术和创新在中国新增长模式中承担着重要角色，这一点可以从研发支出的增长得以证明。2013年，中国研发支出增长至超过GDP的2%的水平，已超越欧盟的平均值，虽然仍落后于美国（2.8%）和日本（3.4%）。研发工作中四分之三以上由企业（包括国有企业）开展，政府机构开展的研发工作所占比例为16%，高校机构约占8%。企业在中国研发工作中的主导地位一定程度上造成了基础研究的投资水平低下，这部分投资仅占国民生产总值的0.1%，相较之下，美国的数字接近0.5%。国有企业和国家控股企业在中国的研发和创新活动中仍然占据较高份额（根据所使用指标的不同，最高甚至可达50%），说明中国创新系统目前并非以私营企业为中心。《国家中长期科技发展规划纲要》计划在2020年之前将研发支出的占比提升到国民生产总值的2.5%。

当下许多政策工具均旨在建立一个企业为中心的创新系统，并强调中国企业的自主创新能力。举例而言，中国一项主要的税收激励政策是允许符合条件的企业研发费用按照150%加计扣除。2013年，中国对该项政策进行了修订，扩大了可加计扣除的研发费用的归集范围，允许符合条件的非盈利研发机构也有资格获取进口研发设备的税收减免。为教育和培训项目投资的企业同样可以享受税收激励。为支持高新技术企业、中小企业和信息通信（ICT）企业发展，其企业所得税和增值税也有减免。

按照对全球专利发展的贡献来衡量，中国的可再生能源技术已取得巨大进步，令中国通过能源产业沿价值链上游延伸取得一定成功（见2.6节）。2000年至2010年，国际能源署合作伙伴国中的可再生能源专利申请出现大幅增长，即使与国际能源署成员国相比也是如此，这其中很大一部分来自中国<sup>27</sup>。最为重要的是，中国的大规模制造业，尤其是太阳能光伏模板的大规模生产，为全球技术成本快速下降做出了巨大贡献。

---

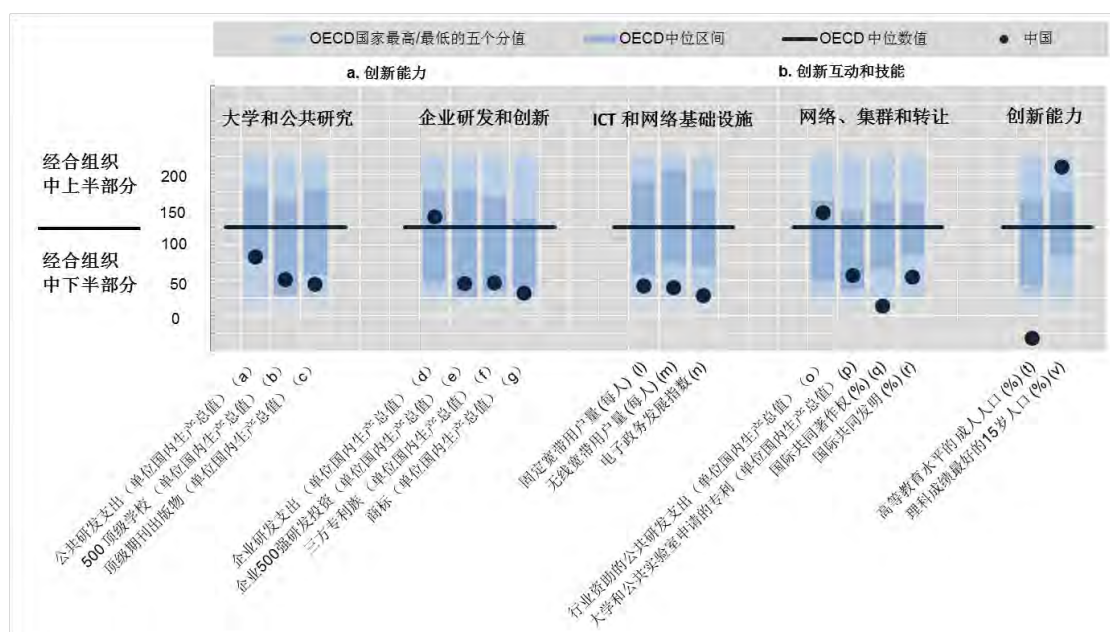
27 国际能源署（2013年），《新兴经济体的能源投资和技术转让——巴西和中国的案例》。国际能源署：巴黎。

## 但是，为激励创新，推行进一步的改革仍属必要

近年来，中国的研发支出总额虽然一直在增长，但主要集中在国有企业。与此同时，就大多数中国企业而言，研发支出在销售额或增加值中所占的比例依然非常低。来自中国的专利申请数量虽然剧增，但从国际专利和商标注册数量来看，中国的创新能力依然落后（图2.12）。

图2.12 中国科学和创新体系的相对表现

（相较于经合组织地区中位数值的表现指数，经过标准化处理，2014年）  
（指数中位数=100）



数据来源：经合组织，《科学、技术和工业展望2014》。

同样，中国在许多关键领域的表现，诸如排名世界前500位大学的数量，一流学术期刊论文发表数量，以及国际共同发明数量依然处于经合组织地区的最低水平之列。中国也缺乏风险投资，具有创新性的初创公司所面临的商业环境极为艰难。创新通常源自竞争，在某些行业中，国有企业的垄断地位极易抑制竞争。为了让国有企业与私营企业面对平等的市场竞争，应逐步取消国有企业所享有的垄断地位及特权，迫使它们通过创新来保持竞争力（参见第4.3节）。为达成这一目标，极为重要的一点是应当继续推进改革，为国有企业和私营企业，包括中国和外国企业，创造公平的竞争环境。同时，需要更全面地完善公司治理（参见第3.6节）。此外，一个重大挑战是如何协调国企扮演的多重角色——股东、监管者和管理者（经合组织，2011年）。

由此，提高商业部门的创新能力是一项重大挑战。一项面向中国境内中小企业管理层的调查显示，在创新面临的主要制度性障碍中，排名前两位的是融资问题和不公平竞争。<sup>28</sup> 强化竞争的框架条件（参见第3.2节和第3.3节）、拓展融资渠道（参见第3.4节和第3.5节）和加强治理（参见第3.6节和第3.7节）因此变得尤为重要，因为这些方面的限制会抑制小公司技术创新和将新技

28 Zhu等人，2012。



术商业化的能力。最近获取资金的便利性有所提高，提供给小微企业的银行贷款迅速增加，这是朝着正确方向迈出的广受欢迎的一步。

中国迈出的另一关键步伐是拓展创新的内涵，更好地平衡对高新技术领域的突破和对现有技术在不同经济部门之间的扩散进行投资。此外，通过技术扩散和创新来满足社会底层和农村人口的需求，解决包容性问题，应对社会挑战，亦属至关重要（参见配套报告《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》第3.2节）。这需要在制定创新政策之时，加强政府部门之间的互动协调，形成合力。同时，对政策和计划的评估也需要加强，并将评估的重点从完成有限目标，转向政策的成效和影响。

### 完善知识产权系统和企业管理可以促进对无形资产的投资

必须支持中国企业开发自己的无形资产，诸如高质量的知识产权。举例来说，许多经合组织国家的企业不得不对自己的产品做出调整来适应新兴市场，而相比之下，那些瞄准巨大的中国国内市场以及其他新兴市场、开发自己的设计和品牌的中国企业，在无形资产方面就具有竞争优势。如能充分发挥在国内市场及其他新兴市场中所具有的专长，中国企业可以在设计和理念的创新方面引领潮流。与此同时，经合组织国家的企业依然拥有强大的技术和质量优势，大多数著名品牌均来自经合组织国家。很多跨国公司业已开始开发以中国消费者为目标消费群体的产品，而以中国为基地开展生产经营的外资关联企业在许多行业都占据大量的市场份额，这些行业从服装业，一直延伸到交通运输设备和计算机行业。

有效的知识产权制度是支持创新的关键，它一方面可以为成本高昂的投资提供充分的经济回报和保护，另一方面可以使企业能够充分获取新技术，并在两者之间取得平衡。自中国加入世贸组织以来，中国的知识产权框架与经合组织国家实施的框架日渐接轨。同时，中国也加强了实施力度，如2008年出台了《国家知识产权战略纲要》，但是对侵权的担忧（包括对软件盗版和赝品的担忧）仍然存在，而且这种担忧在卷入国内争端的中国企业中越来越明显。

### 进一步的改革可以提升公共研发能力，使研发支出更为合理

尽管经由二十世纪初期实施的科技体制改革，很多公共研究机构已转型为企业实体，但它们依然在中国的公共研究领域占据主导地位，并且主要以实用型和实验型研发为导向。创新成果依然与资源投入不成比例，因此需要推行进一步改革。新一轮改革的目标是明确界定三类公共研究机构的角色（商业创新、社会公益和基础研究），建立恰当的治理和资金划拨机制，确保它们能完成各自的任务。

再者，确保资金分配的有效性和透明度至为关键。公共资金分配有时并不符合最佳做法，经常会不正当地倾向特定项目或成果。<sup>29</sup>另外，需要一方面资助基础研究，另一方面支持有商业或社会价值的创新活动，在两者之间寻求平衡。与经合组织国家相比，中国的公共研发资金主要面向实用型研发。随着中国的生产力水平逐渐赶上处于技术前沿的国家，为保持长久的竞争力，公共研发资金逐渐向前沿基础研究倾斜势在必行。

---

29 Shi和Rao，2010年。



## 为科学、技术和创新培育世界级人力资源至为重要

随着中国向价值链上游延伸，并向创新驱动型经济体转型，劳动力队伍的技能需要相应提高。尽管中国拥有着世界上最庞大的科学、技术和创新人力资源库，但受过合格高等教育的人口比例依然非常低（参见上文图2.12）。此外，中国缺乏关键的世界级研究人员队伍。进一步提高国际开放度对挖掘利用全球人才库（包括但不限于华侨）至关重要，同时，在对公共研发系统实施进一步改革之时，应确保为高技能人才提供恰当的激励，为鼓励创造力和研究诚信创造适当的环境。国务院最近宣布的改革措施，旨在提升大学招聘和入学程序的透明度，提高欠发达的中西部地区学生的入学率，是在这一领域发生的可喜变化。促进高素质研究者自由流动的劳动力市场以及公平、透明的研发资助系统对吸引人才也非常重要。此外，应该关注创新所需的非技术技能的培养。

学校和大学课程应了解雇主们的需求，维护和更新人才技能供需指标，并需辅以精心设计的中学以上水平的职业教育和培训计划。

设计教育系统时需要雇主们的参与，这需要在雇主、政府和教育管理部门之间建立制度化的协商机制。对于目前正在经历剧烈结构变化的中国而言，这一需求尤为紧迫。可选方式之一是，在不同的产业层次（国家层面、部委层面和省级）建立雇主组合。可以通过鼓励企业参与协助设计课程，影响技能人才的培养和塑造。此外，可以在特定的产业集群附近设立技能发展中心（包括以改进研发能力为目标的发展中心），确保学生可以通过与企业合作来习得与工作相关的技能并接触新技术。此外，中国应考虑建立一个专门的机构，负责提高雇主提供职业培训的积极性。通常而言，这类机构专注于促进企业需求与正在寻求职业培训的学生之间的匹配度。同时，它们还负责履行所有的行政职责，可以为雇主分担相当大的压力。澳大利亚的集体培训组织或挪威的培训部门即为此类机构。<sup>30</sup>

### 职业培训应确保质量标准

现今中国职业培训的质量保证相对薄弱。有关教学或资源不充分的报道很常见，当职业培训规模扩张时，这类问题很可能变得更为普遍。应当建立完善的培训标准并加以施行，同时设定明确的学习目标，作为脱产学习目标的良好补充；应当建立设计良好的预备计划，使受培训者的指导人员做好准备；同时应当制定相关指南，确保被培训者取得学习成果，从事能够应用培训获得技能的相关工作。为推行这些标准，学徒或实习合同尤为重要。这些合同需要相关各方共同制定，且合同中应当列明受培训者和合作企业的权利与义务。澳大利亚、瑞士和奥地利等国家均制定了此类合同。<sup>31</sup>

## 2.6 应对全球能源格局的转变

全球能源产业面临诸多挑战。近期的油价下跌虽令消费者受益，但也使得对长期市场格局的担忧挥之不去。中东部分地区局势不稳，导致该地区石油行业存在投资不足的风险，可能对长期石油供应造成影响。俄罗斯和乌克兰的冲突，进一步加剧了全球天然气市场的紧张局势，引发了欧洲对天然气供应保障的担忧。对包括中国在内的一些国家来说，核能在能源安全方面

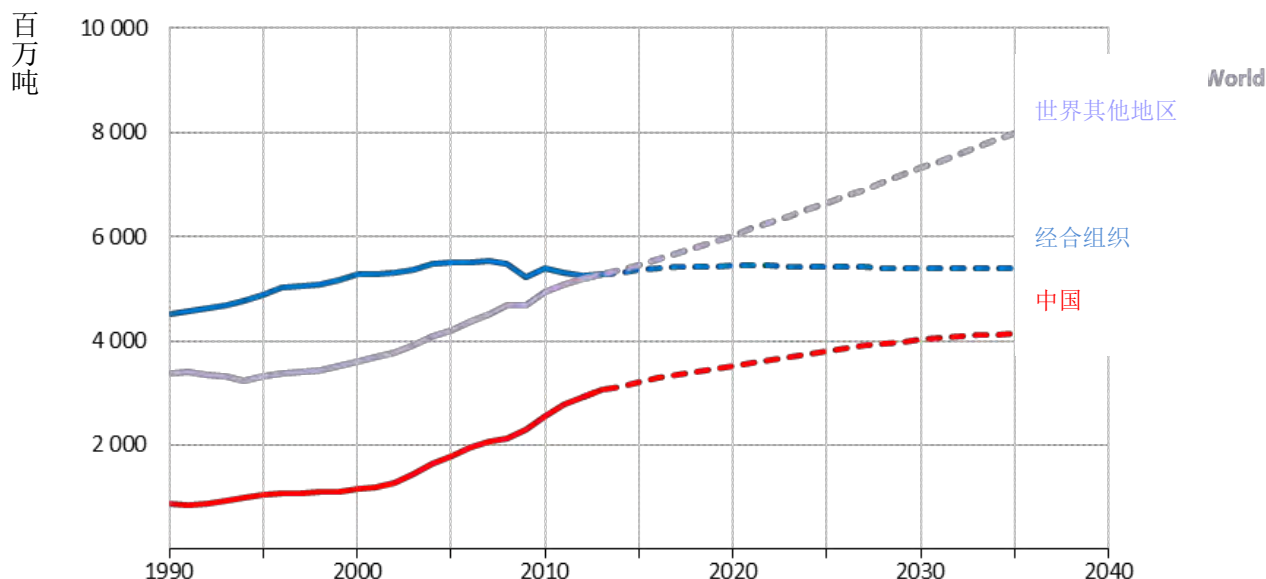
---

30 Kuczera和Field, 2010年。

31 同上。

承担战略性角色，但核能的未来也存在不确定性。人们对2015年巴黎联合国气候谈判大会寄予厚望，然而，全球温室气体排放量仍在继续增长，空气污染仍是全球许多城市（包括中国几大城市中心）面临的棘手难题。此外，尽管经合组织国家能源需求趋于平缓，但全球能源需求预计仍将继续快速增长（图2.13）。

**图2.13 全球能源需求将继续增长，经合组织成员国需求平缓**  
百万吨油当量



资料来源：国际能源署《2014世界能源展望》的新政策情境。

当务之急是提高效率、继续努力开拓创新，并降低新兴能源技术的成本，但仅此尚不足以解决能源供应的安全和可持续性问题。全球范围内政策制定者、行业及其他利害关系人在获取充分信息的基础上，需要联合采取行动。而中国，即使不是把握枢纽的最重要国家，也是其中之一。

石油市场供应短期前景良好，但这也无法掩盖原油市场所面临的挑战，即其越来越依赖于数量有限的几个产地。国际能源署《2014世界能源展望》描述的“新政策情境”中，交通和石化行业石油用量增长，将推动全球石油需求从2013年的每天9000万桶增加到2040年的每天1.04亿桶。<sup>32</sup>到2030年代，上游油气开发的每年投资要达到9000亿美元左右，才能满足预期需求。但这一投资目标能否如期实现仍然面临着很多不确定性。特别是，一旦美国致密油产量在21世纪20年代早期进入平台期，石油总产量将开始回落。

预计到2040年，天然气需求将增长逾50%，主要来自中国和中东。日益灵活的全球液化天然气贸易降低了天然气供应中断的风险。除欧洲之外，世界各地的天然气产量几乎都在增长，

32 资料来源：国际能源署（2014年），《2014世界能源展望》。国际能源署：巴黎。新政策情境是《2014世界能源展望》的核心情境展望，考虑了截至2014年中已采取的影响能源市场的各项政策及实施措施，以及相关的政策提议，尽管执行这些政策提议所需的具体措施尚未拟定。

非常规天然气占到全球供应增量的近60%。主要的不确定性（指北美地区之外）在于，天然气价格能否在保持对消费者的吸引力的同时，还能对天然气生产所需要的大规模的投资提供必要的激励，以保证供应。亚洲大部分地区以及欧洲的进口需求都将增长，但对未来天然气供应的担忧在一定程度上有所缓解，主要因为：一方面大批国际天然气供应商涌现（全球液化天然气产能将近翻了三倍）；另一方面，一部分新增份额会流向联系日益紧密的区域性市场，以应对这些地区的短期需求。

煤炭资源储量丰富，供应也有保障，但未来消费量受制于污染控制和二氧化碳减排措施。预计到2040年，全球煤炭需求将增长15%，但近三分之二的增长预计将发生在下一个十年中。中国煤炭需求占全球煤炭总消费量的比重，预计将停滞在略高于50%的水平上，2030年之后会出现下降。经合组织成员国（包括美国在内）的煤炭需求预计降低，美国的电煤预计减少逾三分之一。预计印度将在2020年之前取代美国，成为全球第二大煤炭消费国，并在此后不久超越中国，成为全球最大的煤炭进口国。

在走向更安全、更可持续的能源未来的道路上，可再生能源的快速增长一直是前途最光明的一个因素，否则进展将非常缓慢。2013年，可再生发电继续强劲增长，占全球发电能源构成的比例几乎达到22%。全球可再生能源发电量如今已经可以与天然气发电量比肩，超过核电发电量的两倍多。

可再生能源是能源保障的必要组成部分，并且在越来越多的情况下，成为具有成本优势的选择。关键市场预计将出现显著增长，尤其是在电力行业，尽管政策和监管的不确定性仍挥之不去。在《2014世界能源展望》描述的“新政策情境”中，可再生能源发电量到2040年将达到8400太瓦时（英文简称“TWh”），其中超过25%来自中国。2035年之后，可再生能源将超过煤炭，成为全球电力的第一大能源。

要应对全球能源格局的这些变化，中国需要在以下三大支柱的基础上制定一套全面能源政策。

- 支柱一：促进能源产业市场化改革。
- 支柱二：提高能源安全和多样化。
- 支柱三：增加环保措施，尤其是减排措施，并加大执行力度。
- 支柱四：进一步加强国际合作。

### 支柱一：促进中国能源产业的市场化改革

能源价格一直被压低，导致能源密集型工业获得了大规模发展，同时向中国的能源密集型产品赋予了在国内以及全球市场上的竞争优势。这一情况不但会扭曲资源配置，也导致单位产出的温室气体排放量相对较高（参见配套报告《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》第3.3节）。令人振奋的是，中国已开始逐步开展能源产业改革，习近平主席于2014年6月作出的有关能源革命和国际合作的讲话中明确阐明了这一点。为此，有必要开展能源产业改革，尤以电力和天然气改革为重。

中国拥有全球规模最大的电力产业，尽管付出了沉重的环境代价，但基本实现了全民用电，也满足了城市化和工业化带来的快速增长的用电需求。国内主要靠燃煤发电，而煤炭供应则主要来自国内采矿业。尽管中国在开发和采用清洁煤炭技术方面占据世界领先地位，但毫无疑问，随着中国的环境和气候不断变化，必将导致其对煤矿的整体依赖程度逐步降低。

在中国，尽管有大量私营资本进入发电领域，但发电行业中的五大国有企业占据支配地位。此外，电力的批发定价和调度并非由市场决定。国家电网公司（“SGCC”）在中国大部分地区承担输电系统运营商和购电者的角色，而南方电网（“CSPG”）则占据类似但规模较小的区域性垄断地位。购电价格受单独监管，而SGCC在用电调度方面拥有很大的话语权。SGCC向区域垄断企业转售电力，然后区域垄断企业按管制价格向终端用户供电。相较其它国家而言，中国电价的销售网络组成部分似乎异常之少。

这一模式为电厂带来了很大的投资风险：由于电力和燃料采用中央集权的方式进行定价，管制电价与燃料成本之间不存在自动关联关系，产能过剩所引发的产能利用率风险也越来越大。过去，由于用电需求高速增长，大多数电厂的产能利用率较高，因此这些问题都被掩盖起来。同时，燃煤发电的垄断地位和各电厂实力相当，这两个因素也限制了因电力调度缺乏市场信号而导致的效率损失。

鉴于目前在电力改革中取得的进展，中国已具备条件、蓄势待发，能够打造一个有效、运行良好的批发市场，实现高效调度和可再生能源的并网。考虑到全国70%左右的耗电量均来自于制造业，不应将发展低压电客户的零售竞争视为首要任务。从国际经验来看，零售竞争的交易和监管成本较高，而且因缺乏运行良好的批发市场而导致效率过低，因此首要任务是要创建一个批发市场。

要创建电力批发市场，其中一个方案是通过将SGCC和CSPG的批发买方职能转移给一家单独实体，将SGCC和CSPG转型为非捆绑输电系统运营商（TSO）。然后，由适当的监管机构制定非捆绑网络价目表，体现网络的资金成本，并刺激进一步的输电发展。如此一来，脱离了电网公司的单一买方实体，就可以被一个批发场所取代，而电厂、供电公共事业单位、大型工业消费者和服务集成商可以通过该市场，按照透明、无歧视的条款签约购电并接入输电网。

毋庸赘言，电力行业的任何改革均需寻找一个适当的平衡点，一方面需要使投资者直接面对市场价格和相关风险，另一方面需要提供充分的投资盈利确定性。此外，为实现更普遍的政策目标，市场和行政管理条件应当鼓励对电力行业进行投资，特别是对资金密集型的低碳技术进行投资。

直到2000年，天然气进入中国能源系统的时间还相对较短，消耗量基本可忽略不计。天然气在中国主要能源消费中所占的比例仅为6%左右，而在欧洲和美国，这一比例均超过20%。数十年前，天然气在经合组织国家已经取代煤炭，而中国在许多应用中仍大量使用煤炭，例如建筑供暖或工业锅炉。将天然气逐步引入这些应用，特别是分散燃烧，可以为环境和健康带来巨大的利益。

中国的天然气地质资源丰富，特别是页岩气。然而，对比北美而言，页岩气产业在中国还处在起步阶段。中国政府的目标是截至2015年，实现65亿立方米的页岩气产量，至2020年，实现300亿立方米的产量，在十三五规划期间实现重大突破。但是，页岩气开发的背后隐藏着许



多突出问题，包括对外国技术进行调整、使其适用于中国恶劣地理环境所面临的困难，此外，还存在管道接入不足、服务业背景较弱，以及阻碍独立公司获得资源的壁垒问题。

在中国天然气行业，中国石油天然气集团公司（“CNPC”）占据主导地位，控制了国内70%的燃气产量以及从中亚（不久还将从俄罗斯）进口的管道天然气量。CNPC还拥有国内大部分油气运输系统。尽管CNPC曾经在个别协商的基础上提供接入其管道的机会，但中国目前不存在任何受监管的第三方接入管道。

在大多数情况下，独立生产商被迫按井口价格出售天然气或就地寻找用气机会。考虑到大城市的运输成本和规定价格，井口价格通常低于天然气的价值；由此可见，当前制度趋向于抑制并低估国内天然气的发展。因此，非常重要的一点是，应确保独立生产商和新市场进入者能够基于无歧视、竞争性的上游许可制度获得资源。要实现这一目标，一个办法是建立一家脱离CNPC国内管道运营的管道输气公司，也可以考虑通过股份分立进行进一步所有权分离。此外，制定管道接入价目单和以市场为基础的阻塞管理规则，确保能够通过天然气管道公平地接入不同的气源，也极为重要。

尽管页岩气资源丰富，但中国对天然气进口的依赖性预计仍将进一步加强。虽然液化天然气为中国提供了重要的能源供应多样化来源，且其进口基础设施发展快速，然而其进口码头和内陆消费中心之间仍存在各种基础设施瓶颈。而且考虑到华北地区冬天供暖对天然气的需求仍存在上涨潜力，天然气存储量看起来也仍存在缺口。

因此，我们强烈建议在确保及时开采天然气储量的同时，制定适当激励措施刺激管道发展，特别是重点发展将消费中心与各个管道接入点连接起来的管道，例如沿海地区的液化天然气接收码头，以及从西北地区运输土库曼斯坦的天然气。

## 支柱二：提高能源安全和多样化

中国是重要的石油和天然气生产国。2013年，中国的原油产量超过每天420万桶（mb/d）。然而，随着经济持续强劲发展，中国的石油需求量也不断增加，从2000年的4.6 mb/d飙升到2013年的大约10.1 mb/d。整体需求预期将持续增长。尽管中国是世界第四大石油生产国，但自1993年以来一直是石油的净进口商。2014年，中国石油需求总量中近60%均来自进口。中国原油进口总量的50%左右来源于中东国家。<sup>33</sup>

为预防石油供应中断，中国已开始稳步建立石油储备。中国战略石油储备（SPR）计划第一阶段完成了库容约1.03亿桶的四个石油储备基地，目前已开始第二阶段的建设工作。到2020年第三阶段结束时，中国的战略石油储备量预计将增至约5亿桶。IEA的要求，其成员国持有的紧急石油储备量应相当于90天的上一年度石油进口量净值，IEA对中国近年来朝这一方向做出努力、进行大量石油储备的做法表示欢迎。

在开展战略石油储备的同时，中国政府还鼓励国内的石油企业提高其商业储备量，以提高其风险抵御能力。2015年1月，发改委开始要求炼厂储存不低于15天日加工量的原油。<sup>34</sup>其近期

---

33 IEA（2015）《中期石油市场报告》。国际能源署：巴黎。

34 发改委（2015）《发改委关于商业原油库存运行管理的指导意见》（2015年1月26日）。下载网址：[www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201501/t20150128\\_661767.html](http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201501/t20150128_661767.html)。



发布的关于原油库存运行管理的指导意见预计将致力于提高数据透明度，特别是商业库存方面的透明度。这一措施对于扩大该行业进一步的国际合作机会十分重要。

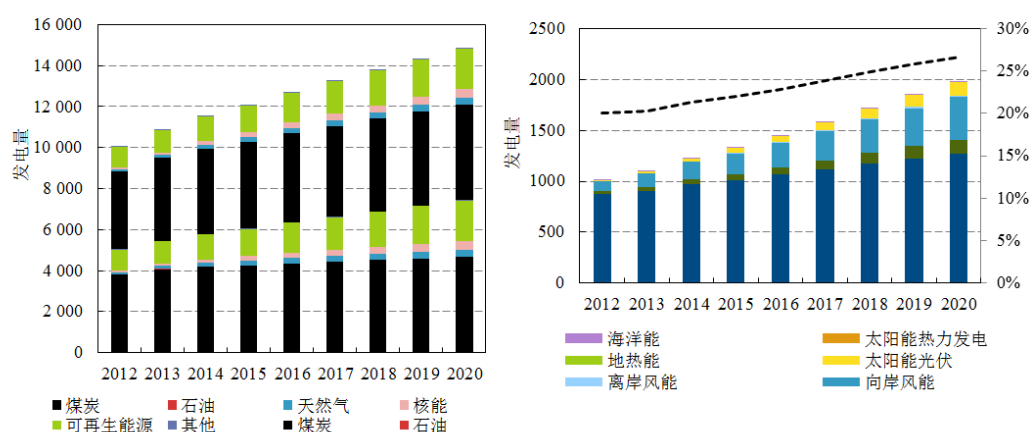
为进一步提高中国对石油供应中断的应对能力，有必要制定一项在实际危机成形之前释放紧急储备的决策程序和机制。IEA也高度重视与石油行业密切合作，在国内定期开展应急演练，以测试应急程序。

目前，煤炭占中国基础能源供应的三分之二左右。尽管国内的煤炭被认为是能源供应的一个安全来源，但考虑到其对环境和气候变化产生的影响，这种高度依赖性无法持续下去。尽管煤炭行业的自由化大大推动了小型、低效燃煤电厂的关闭，中国的整体煤炭需求仍在增长。为解决对煤炭的高度依赖性问题，中国已经采取了综合手段，以实现低碳技术的均衡组合，包括所有可再生和核能技术。中国在这一方面作出的努力能够提高能源多样化，同时有助于减轻气候变化并减少空气和水污染。我们鼓励中国进一步加速从煤炭到组合能源这一多样化进程，以实现其环保目标并加强能源安全。此外，中国应当继续开展煤矿开采行业的重组工作，将煤炭生产集中到有经济效益的安全、现代化的矿山之中。

《世界能源展望》的新政策情境中体现了中国目前和将来朝电力结构多样化方向作出的努力。按该新政策情境分析预期，2012至2040年期间，可再生电力产出（包括大型水力发电）将翻三倍。燃煤和核能发电将增长十倍左右，尽管起点很低。可再生能源是中国大规模采用的最有希望的低碳选择之一，并且是中国能源结构越来越重要的组成部分（图2.14）。对于大多数可再生能源技术而言，中国俨然已成为国际市场的领军者，并且在可以预见的将来仍将保有这一地位。

图2.14 可再生能源正在成为中国能源结构越来越重要的组成部分

单位：太瓦小时



来源：IEA，《2014年可再生能源中期市场报告》。

从能源多样化的角度而言，可再生能源比重的提升方面有助于提高能源安全，但要保障能源供应，却需更多地面临天气挑战。水力的季节变化性不难理解，也可按常规进行管理，但风力和太阳能光伏（英文简称“PV”）的变化周期更短，不确定性更大，对能源安全构成一种新的挑战。风力和太阳能发电量取决于其主要能矿资源的事实可用性，导致其产出会随着时间的

变化而变化。此外，资源可用性也无法进行精准预测。由于众多技术和经济原因，中国的风能和太阳能光伏的快速推广对系统运营和电网发展带来了新的挑战，不少地区都出现了这一问题。例如，偏远地区风能发电厂的连接迟迟不能实现，以及热能发电厂的灵活运营所面临的挑战，正是其中的两个例子。然而，这些挑战更多来源于管理问题而非技术问题，并非无法克服。

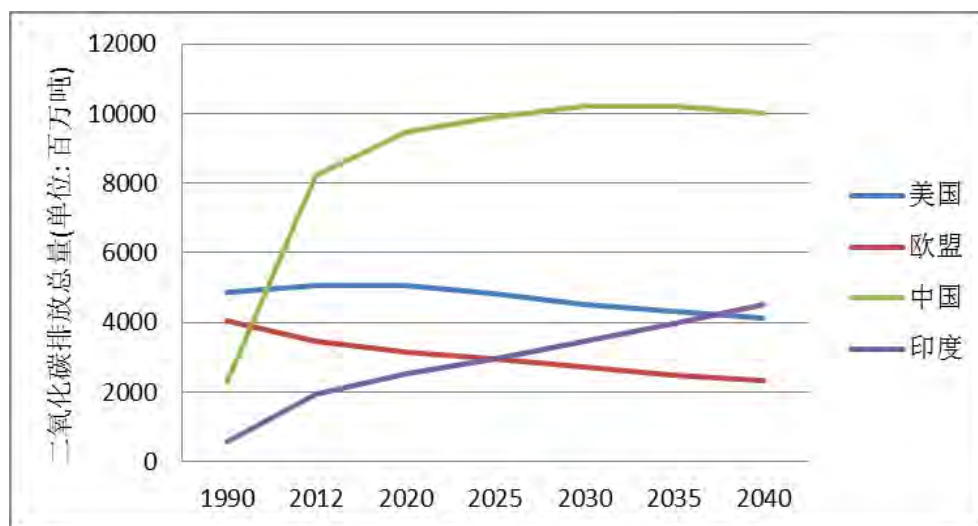
IEA近期分析报告显示，如果采用整体性的方法解决并网问题，以安全和具有成本效益的方式地将大比例的易变性可再生能源集成到电网中是可能的。易变性可再生能源所占比例越高，对电力系统的灵活性要求也更高。电力政策需采用一种有计划、协调有序的方法，以保障整个电力系统的灵活性。<sup>35</sup>

### 支柱三：积极行动，减少空气污染和碳排放

根据中国环境保护部（环保部）发布的政府报告，2013年74座城市中只有三座能够达到当时的空气质量标准，而京津冀地区的空气污染最为严重。2008年，中国超过美国成为最大的二氧化碳排放国。2012年，中国在全球二氧化碳排放量中的占比高达26%，而预计到2030年左右，中国的二氧化碳排放才会达到峰值，每年将超过100亿吨，超过美国2012年水平的两倍以上（图2.15）。按照当前实施并计划采取的政策，预计到2030年左右，中国的历史二氧化碳排放量将追平欧盟，并于2040年左右接近美国水平。同时，随着全气候不断变暖，需要全球所有相关主体积极行动起来，将温升幅度控制到2°C这一设定目标。

图2.15 中国二氧化碳排放预计将于2030年左右达到峰值

每年二氧化碳排放单位：百万吨



注：上述预测是基于IEA《2014世界能源展望》的新政策情境作出的，该新政策情境囊括了近期作出的许多承诺，但未涵盖2014年11月发布的中美气候变化联合声明中做出的承诺。

空气污染包含不同来源的大小颗粒的复杂混合物。雾霾形成的主要指标PM2.5，其组成结构相对比较复杂，目前尚无相关国家清单。中国自然资源保护协会牵头的一项研究表示，煤炭燃烧占中国PM2.5排放的50-60%。相比之下，IEA的报告则表示煤炭燃烧造成的碳排放在中国全国

35 IEA (2014) 《电力转型：风能、太阳能和灵活电力系统经济性》：国际能源署：巴黎。

碳排放中占比高达82%。毫无疑问，煤炭的未来命运对中国能否控制空气污染和碳排放具有重大影响。<sup>36</sup>

过去10年，中国燃煤电厂的平均能效稳步上升。中国规定，新产能必须被强制认定为超临界机组（除非用于余热发电），并积极实施了提高现存电厂业绩的项目，执行了淘汰落后、过剩产能的政策，向依赖燃煤发电的国家作出了正面榜样。

IEA开展了一个项目，检验提高现存燃煤电厂业绩的可能性。中国有两家电厂被选中，以展示能够提高其净效率的措施。项目结果以中国国家能效提高项目所取得的增效成果为基础，阐明提高电厂业绩存在巨大可能，每增长一个百分点就能在每个机组的使用年限内减少数百万吨的二氧化碳排放。中国的经验能够用于提高全球燃煤电厂的效率。

相对于欧洲和北美现行有效的排放标准，中国执行的二氧化硫、氮氧化物和电厂微粒排放标准相对严格。中国对电厂进行了大规模投资，用于升级改造和加强现代化环境控制。对于已经颁布的环境立法，其执法情况也正在改善，但尚未普及。由于发电和大型高碳加工行业对煤炭的依赖性很高，中国在有效使用碳捕获及储存（英文简称“CCS”）技术方面拥有很大潜力。碳捕获及储存技术的使用让中国有机会在利用其广阔的国内煤炭储备的同时，实现二氧化碳减排。在相关情形下，该技术还能与二氧化碳利用相结合。

近年来，中国通过各种研发项目发展了CCS技术并从中获得了大量经验，从而成为碳捕获及储存技术的领军国家之一。然而，若二氧化碳在地下的储存位置未探明，则碳捕获及储存技术无法广泛使用。因此，二氧化碳储量的勘探和开发为首要任务。

此外，确保新型煤炭利用基础设施为碳捕获及储存技术做好准备，是当前至2020年的一个重要任务，且随时均可实现。中国现有的燃煤电厂数量众多，其中大部分还刚刚起步。选择对该等资产进行翻新改造，配备CCS具有极高价值，可以避免其在当前碳限制越发严格的世界被过早淘汰。

作为全球最大的能耗国，中国同时还是全球最活跃的能效服务和投资市场之一。中国的能效服务和投资需求在很大程度上由政府强有力的综合性节能政策和项目所驱动。政府政策包括各种行政项目，例如与所有大中型企业签订的强制节能协议。2013年，中国的能源管理承包项目投资超过了120亿美元。<sup>37</sup>

尽管近年来能效投资十分稳健，但中国所有行业和燃料都存在巨大的节能潜力。根据技术能效潜力分析，中国的能效预计将持续大幅提高。到2030年，中国可实现节能45EJ，同时，建筑、车辆和设备最低能效要求也会得以提升，工业燃料利用率将更高，公共交通也会获得改善。由于工业相对其他耗能行业而言规模较大，因此，绝大多数节能均为工业节能。这意味着，节能能够为空气污染和碳减排带来巨大的利益。

---

36 IEA（2014）《利用燃煤电厂综合升级改造实现减排：中国经验》，OECD/IEA，合作国系列报告，2014年6月。

37 IEA（2014）《能源效益市场报告2014》。国际能源署：巴黎。

尽管中国将面临创新、能源和减轻气候变化方面的挑战，但通过提高工业能效和支持技术转型，中国也将有机会增强并扩大其国内和国际经济实力。加速实现长期气候目标，就能在全球竞争的创新环境内占据先驱优势。<sup>38</sup>

#### 支柱四：进一步加强国际合作

能源是一个全球问题；中国的能源挑战不能仅靠中国独自解决。上文列明的中国面临的所有重大挑战均要求开展国际合作；同样，加强国际合作有助于中国更容易地解决其政策挑战。

对于在国家层面和国际层面进行的能源情况监督，详细、完整、及时、可靠的统计数据极为必要。事实上，能源供应、交易、库存、转型和需求的相关统计数据是作出正确能源政策决定的依据。可以魔法般地提高数据的质量、覆盖面和及时性的神奇办法并不存在；政策制定者要获得所有必要数据和信息、优化决策流程，必须投入适当的资源、强化专门知识，并具备强有力的政治意愿。因此，统计数据 and 统计员显然应该彻底纳入国家的能源政策决策流程。

中国近期在能源数据和统计数据方面取得的进展可作为全球其他国家的典范。中国国家统计局长期以来一直积极与IEA能源数据中心开展合作，近年来中国能源数据和统计数据也在覆盖面和及时性方面得到了巨大改进。然而，要使中国能源数据和统计数据达到IEA标准水平，仍需解决一些问题。希望中国能够对这一重要工作领域作出进一步努力，并投入更多的资源。需要特别注意的是提高石油、天然气和煤炭库存数据的透明度。

以更加积极的姿态学习全球最佳实践经验并与世界分享中国的经验，对于中国而言是一件利大于弊的事情。IEA和中国开展了一项为期两年、全面覆盖所有主要能源领域的联合工作项目，该项目已在两年召开一次的IEA部长级会议上续期并通过。中国的官员和学者经常访问IEA，同时中国也是IEA工作人员最频繁访问的国家之一。中国还加入了IEA的“19个技术合作网络”（所谓《实施协议》）。中国和IEA目前正积极探讨如何扩大合作关系，以反映中国在全球能源问题上扮演的重要角色。

如果能够更加积极地参与重大能源会议，中国将获益良多。中国作为一个举足轻重的大型能源进口国和消费国，在保障能源市场及交易的自由和透明方面权重很高、并理应更加响亮地表达自己的意见。通过在能源领域加强国际合作，中国还能更好地获得并深入了解技术、信息和国际最佳实践经验。

---

38 IEA（即将出版）《能源技术展望2015》。国际能源署：巴黎。



## 重要建议

- 通过改革，在国有企业主导的市场增加知识产权的数量，并加强竞争、鼓励公司层面的创新，从而加强中国向价值链上游进军的能力。
- 增加基础研究公共开支的投入，通过建立并有效执行知识产权制度等措施支持私营企业创新投资。
- 要提高长期生产率并缓解资源压力，中国应该在从农业研发到农业延伸服务各方面，进一步增强农业创新体制。
- 增加公共教育开支的投入，向所有儿童开放公立学校，并改善职业教育系统。
- 进一步推动汇率的市场化，发展本地货币市场。
- 继续放开资本账户，适应中国在国际资本市场中日益上升的角色；但注意有序推进。
- 提高对内及对外直接投资框架的透明度和可预测性。
- 优先放松外资准入管制，消除阻碍竞争的行业壁垒（如网络型产业）。
- 全面贯彻《世贸组织贸易便利化协定》中约定的措施，致力于更好地融入新兴和现有的全球价值链。注重信息提供、文件简化和统一、自动化和流程精简。
- 推行国内改革，为融入区域协定提供支持。
- 提高劳动力的流动性，包括允许所有城市的农民工享受公共服务，以便薪资上涨需求保持在温和水平。
- 促进中国能源产业的市场化改革，包括将电力行业进行分解，以创造一个批发市场；并且确保在天然气行业，独立生产商和新的市场进入者能够以竞争方式无歧视地获得资源并接入管道。
- 加强应急能力并加速能源供应多样化，包括采用适当措施将可再生能源并入电网，从而提高国家能源安全。
- 积极行动，进一步提高燃煤电厂的效率并支持能源技术创新，减少空气污染和碳排放。
- 根据 IEA 标准等公认国际标准，提高能源数据和统计数据透明度和质量。考虑与国际合作伙伴更广泛地分享中国的数据（例如石油和煤炭库存数据）。

## 第三章 制定政策框架，发展更加稳定、运行更为良好的市场经济

### 3.1 背景资料

为适应不断变化的国际环境，支持发展知识型经济并最终向价值链上游进军，需要开展大范围改革，允许市场在经济中发挥更重大的作用。还有必要开展更全面的改革，为日益繁荣的私营企业建立必要的框架条件。这些重要的国内改革能够带来双重利益：提高经济效益和潜在经济增长率，同时提升中国的竞争力（无论是在价格方面，还是在达到更高劳动力和环境标准方面），往价值链上游延伸。

例如，促进有力但公平的竞争（第3.2节和第3.3节）和支持创业（第3.4节）对于支持创新（第2.5节）至关重要。同样，提高金融系统的效率和稳定性（第3.5节）和加强公司治理（第3.6节）是应对全球金融市场格局转变（第2.2节）的关键。设定经批准的公司治理框架和努力打击商业贿赂（第3.7节）将有助于改善整体商业环境，特别是提高投资者信心，反之也会加强中国作为外商直接投资目标国的吸引力（第2.3节）以及中国成功融入全球价值链的能力（第2.4节）。更广泛而言，向价值链上游进军要求能够随时供应具备适当技能的人力资源（第3.8节）。本章旨在针对如何改进上述领域的政策框架提供建议，而第四章则侧重于阐述支持政策执行所需开展的制度变革。

2013年11月召开的中共十八届三中全会——中国国家主席习近平和国务院总理李克强领导下的新一届政府召开的第一届全会——着重强调应强化市场在资源配置中的决定性作用，实现2020年城乡居民人均收入翻番的目标。欲寻求市场和政府之间的平衡，需要在将一些功能逐步下放给更适宜行使它们的私人部门的同时，保留政府的各项重要功能，诸如保护个人安全和财产权，建立社会安全网络，纠正市场失灵，维护法治等。但是，让市场在经济中占据主导地位需首先建立健全一个框架，让企业可以在公平环境下开展竞争，并充分尊重消费者利益、职业健康和安全、环境保护及公共安全。

#### 生产要素市场仍然存在严重扭曲现象

目前，市场力量在中国经济中的角色千差万别。在计划经济向市场经济转型期间，市场失灵时，政府通常会出手干预，这会造成生产要素市场的扭曲。这些扭曲的具体形式包括提供补助、提高企业利润和出口竞争力。能源（第2.6节）、资本（第3.5节）和土地（参见配套报告《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》第3.2节）的价格不能反映产品真实的社会和环境成本，从而造成资源大范围的配置不当。地方政府不惜一切代价追求经济增长加重了资源配置不当的程度，引发了一系列市场扭曲信号，诸如提供低成本或免费地块、低息贷款、税收减免及其他补贴来吸引投资。深入而言，中国面临的主要挑战是如何让生产要素市场更有效地支持经济长期、强劲的包容性增长。可以通过扩大市场准入和健全市场化定价机制来提高效率。当下，土地价格（参见配套报告《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》第3.2节）的确定方式包括由开发商和地方政府共同商定，以及对商业用地和住宅用地的竞拍，这种方式更为透明，地方政府也可从城镇化中获益。但是，这种市场定价机制并不适用于工业用地，如果交由市场定价，工业用地的成本本来会相当高，但实际上的土地使用费仅仅是市场价格的一小部分。

近期开展的加强农村土地使用权和缓解土地资源重新配置的改革可通过如下措施予以进一步深化：向农村居民家庭发放土地权属证书；为农用地和建设用地区权利转让建立透明交易平台；延长农用地的权利年限，在使用年限到期后自动续期；全面推广农民工居住许可，允许农民工使用公共服务设施，同时保护其家乡的土地权利。

劳动力流动性所面临的壁垒主要源于户籍制度，但最近十年间有所减弱。2014年7月，国务院公布了《国家新型城镇化规划（2014-2020）》，宣布启动新一轮改革，进一步放松人口向中小城市迁移的限制。尽管实施了这些改革，户籍制度依然会阻碍劳动力向其能够实现最高价值的地点流动，并会因此降低综合经济效益。同时，企业可以利用户籍制度节省流动人口的社会保障缴纳额，借此维持低成本的劳动力。通过即将到来的新一轮城镇化浪潮，关于人员永久性迁移的诸多现存限制或许会被解除，但获得特大城市居留许可的标准势必仍然极为严苛（参见配套报告《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》第3.8节及第3.2节）。

虽然与生产要素市场相比，市场原则在产品市场中发挥的作用似乎更强，但是市场力量在这两个市场发挥的作用仍有提升空间。

### 3.2 通过采取有利于竞争的监管措施促进增长

#### 相比于生产要素市场，市场力量在产品市场上发挥的作用更大，但不同产业部门之间存在较大差异

市场扭曲和限制不仅仅存在于要素市场。与其他很多国家类似，中国存在着许多监管过度或监管不足现象，同时，各产业部门的竞争/行业结构大相径庭，既存在只有一个或数个竞争对手的垄断市场/寡头市场，也存在许多分散的生产企业各自为战、自由竞争的市场。

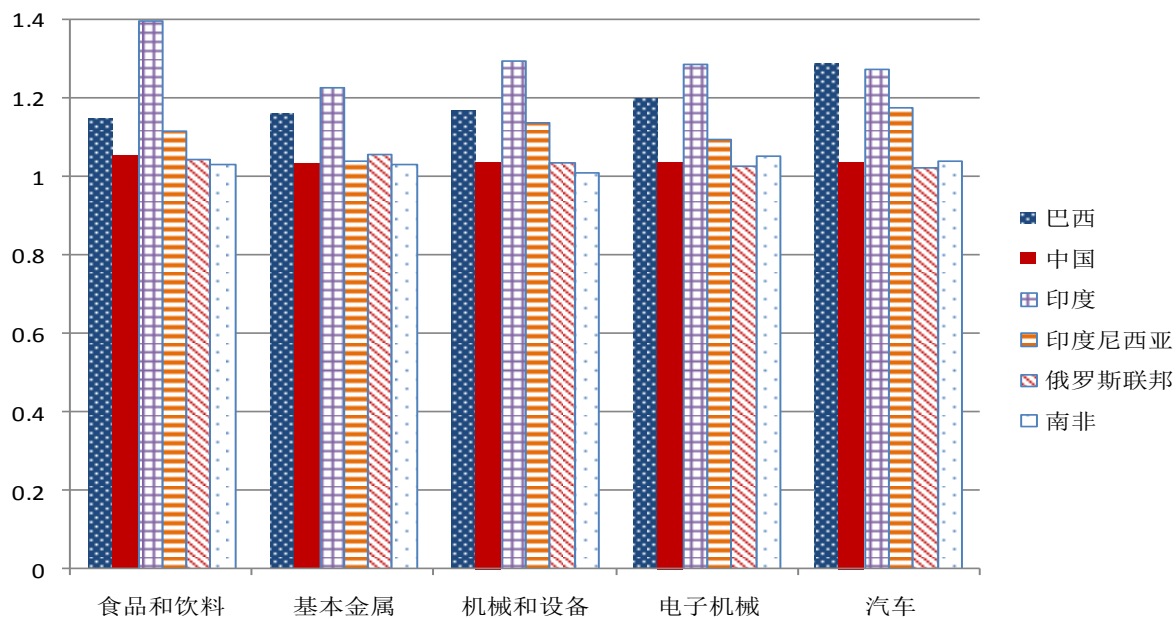
相反地，大多数制造业（图3.1）和某些服务业（如零售和陆路运输）存在激烈竞争（关于中国在经合组织服务贸易限制性指数中的排名，参见第2.4节的详细论述）。很多制造商宁愿进行恶性价格战，也不愿意通过创新来获取竞争优势，由此而导致假冒伪劣产品泛滥，无视产品安全条例的现象层出不穷，极大地损害了产品质量和安全。<sup>39</sup>建立、执行各类标准，提高消费者意识，加强消费者保护，将有助于促进公平竞争（关于消费者保护的论述，参见第3.3节）。

---

39. 货车运输业务即存在无序竞争问题。举例来说，货车司机由于承担着尽快送货的压力，晚上闯红灯的现象司空见惯，并常常因此引发车祸。在这种情况下，同样可以通过严格实施卡车标准和载重限制以及严格要求有证驾驶的方式来促进公平竞争。在新兴产业中（诸如拍卖业），监管缺位或实施不力会导致滥权行为。拍卖费按照待拍卖商品估值的百分比计算，估价由拍卖行确定，即使商品拍卖不成功，拍卖费照收不误，卖者不可避免地会“挨宰”。

图3.1 与金砖四国中其他经济体相比，中国许多制造业的成本加成幅度更低

在平均成本之上的加成幅度



注：加成基于平均成本估算，通过比率来表示。估算时采用的是罗杰拟合法。

数据来源：作者基于一百万家企业层面的数据所做的估算，这些数据采自巴西、中国、印度、印度尼西亚和南非等国的国家制造业数据库以及俄罗斯联邦的ORBIS数据库。



中国可以通过简化产品市场监管（英文简称“PMR”）来促进增长。竞争是企业内部的一个惩戒装置，它向管理者施加压力，要求管理者提高效率（所谓的“企业内部”效应）。此外，竞争激烈的市场不允许效率低下的企业存在：效率低下的企业会被淘汰，代之以表现更好、效率更高的企业。这种“跨企业”效应确保生产力较高的企业抢占生产力较低企业的市场份额，从而提高整个部门的总体生产力。

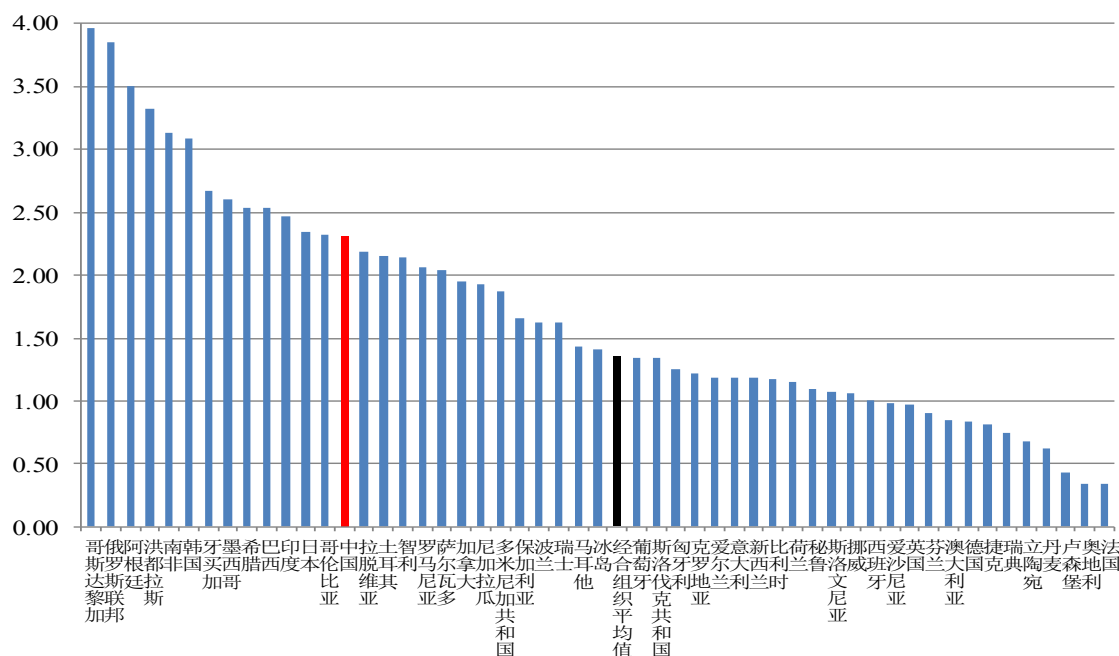
正如2013年11月十八届三中全会所倡导，需要让市场在经济中发挥更重要的作用，这意味着要减少国家对企业运营的干预，并扩大市场准入。根据经合组织制定的产品市场监管指标，需要重点对四个领域进行改革：价格管制、命令式监管、行政负担和国外市场准入。除了建立适当的法律框架之外，同样至关重要是在执法方面，要有充分的机构能力和决心与之匹配（请参见第4.2节关于增强国家监管能力的论述）。

### 国家对企业运作的介入应进行改革，在鼓励良性竞争的同时确保质量

在中国，国家采取价格管制（图3.2）和命令、控制式监管等形式干预企业各方面运作的情形似乎相当普遍。中国大部分专业服务提供商，例如会计师、建筑师、工程师以及法律服务提供商所受到的价格和收费管制，不仅比经合组织成员国严格，相较于可以获得可比产品市场监管指标的其他新兴经济体，也更为严格。中国对部分网络型产业，例如陆路运输业，也坚持实施严格的价格管制。

图3.2 价格管制在中国属于极为常见的普遍现象

2013年产品市场监管指标



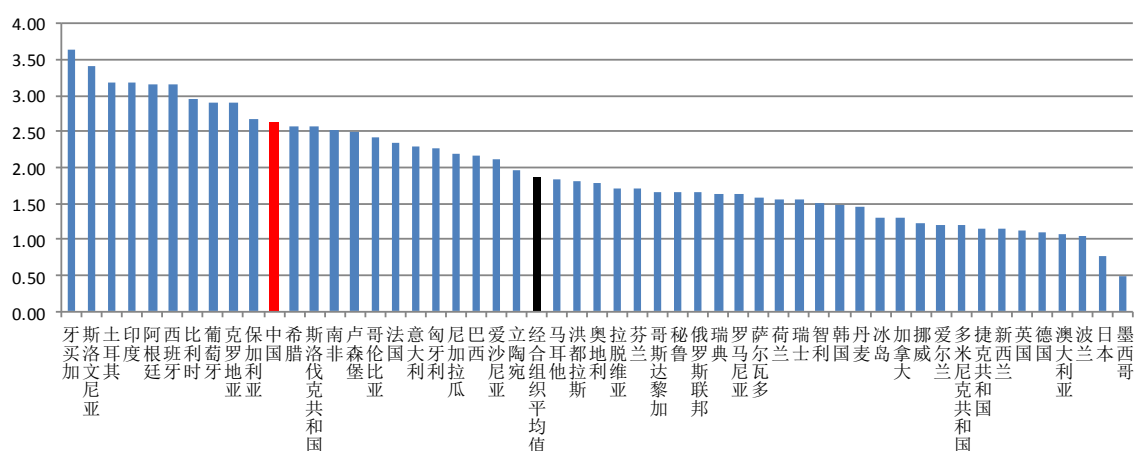
注：产品市场监管的价格管制子指标反映的是八大产业的价格管制程度和类型。指标的值域为0至6，数值越大表明监管越严格。巴西、中国、印度、墨西哥、波兰、俄罗斯及土耳其的指标，由于部分基础数据没有经过国家主管部门验证，因此都是基于初步估计而报告的指标。后续数据修订可能会导致上述国家的指标被相应修订。

数据来源：经合组织（2013年）产品市场监管数据库。

中国不仅过度管制价格，还在很大程度上采用行政型——而非激励型——监管（图3.3）。建筑工程服务的广告宣传受到严格管制。有时候，如果由于专业服务的特定性质，消费者很难对供应商进行选择，而有时广告宣传由于会扭曲消费者选择而会被禁止。然而，证据显示，对广告宣传的限制却增加了专业服务的收费。中国不允许会计、工程和建筑服务领域与其他专业进行合伙、联营和合营，这有可能限制了捆绑服务所带来的协同效应。航空公司虽然没有另行受到严格监管，但仍需要遵守一般性的服务要求，而该等要求限制了其退出特定活动或航线的的能力。为了提高监管的效率，许多国家都要求其监管部门在采取新的监管措施之前，对替代性的政策工具（包括监管或非监管工具）进行评估。

图3.3 中国的命令式监管较许多经合组织成员国更为常见

2013年产品市场监管指标



注：产品市场监管命令式监管子指标覆盖各种强制型监管，例如商店营业时间、通用服务提供、回程传输、联运业务、广告宣传以及对八大产业中企业法律形式的限制。指标的值域为0至6，数值越大表明监管越严格。巴西、中国、印度、墨西哥、波兰、俄罗斯及土耳其的指标，由于部分基础数据没有经过国家主管部门验证，因此都是基于初步估计而报告的指标。后续数据修订可能会导致上述国家的指标被相应修订。

数据来源：经合组织（2013年）产品市场监管数据库。

中国对会计和法律服务提供者的学历要求低于大多数经合组织成员国；在大多数经合组织国家，上述服务的提供者至少要具备大学学历。部分与资质相关的入行规则可能是合理甚至高效的，因为可以保证消费者能够以低成本的方式获得称职的服务提供商的服务。

### 市场扭曲给农业造成特殊挑战

在世界农业生产排名中，中国占据首位，产量占经合组织所有成员国合并总产值的四分之三。由于快速增长的收入和城市化进程，食物需求也在不断上涨，对农业生产所需的自然资源造成的压力也越来越大。中国需要满足全球20%的人口食物需求，但饮用水资源却仅占全球的7%，农业用地占全球的10%。农业始终是中国的关键产业，2013年，农业就业人数占总就业人数的31.4%，GDP的10%来源于农业。中国已经成为农业产品的最大净进口国，尤其是大豆、棉花、食用油和糖。

中国对农业生产者提供的支持不断加码，近年来已达到经合组织平均水平。然而，大米、小麦的最低购买价不断上涨，市场干预所覆盖的其他商品范围越来越大，国际市场的价格不断下跌，这些主要因素导致消费者支付的价格高于国际市场的价格，因此实际支付的税费也越来

越高。不断增加的预算转拨以及人民币的持续升值，进一步提高了农业发展支持力度。此外，中国净进口的商品种类越来越多，而这些商品均须缴纳进口关税并受其他贸易措施所限，导致其国内售价不断攀升。

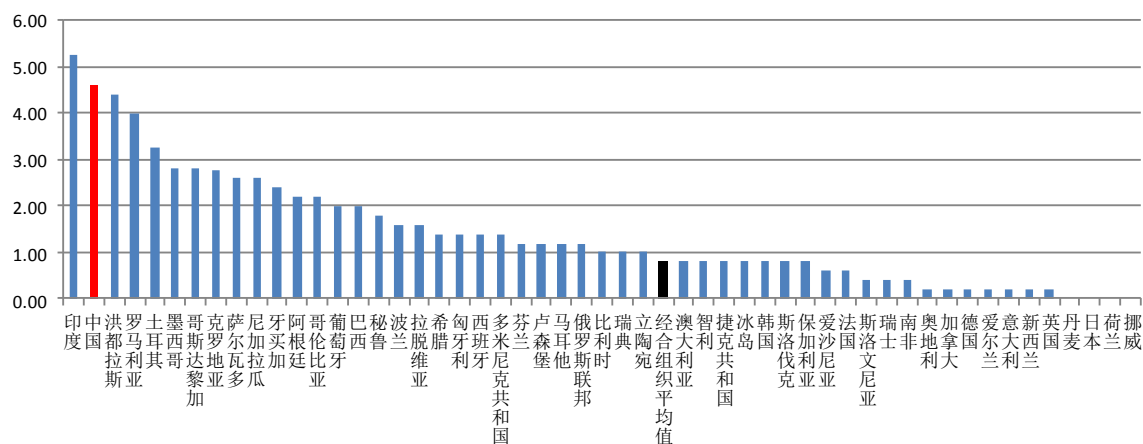
近期开展的的政策改革采用棉花和大豆的目标价格来替代干预价格，并对目标价格进行补贴，这是中国朝着正确方向迈出的一大步。如果实施顺利，这一改革可扩展至其他商品。将来，可通过基于历史产量提供补贴等方式，进一步消除补贴和生产决策之间的联系，并将补贴与环保农耕相挂钩，从而实现农业生产的进一步“绿化”。

### 放宽部分产业的企业设立和市场准入限制将加强市场的作用

扩大市场准入——开放过去受限制的产业，允许私人 and 外国投资者参与——可以让市场力量在经济发展和鼓励创业中发挥更重要的作用。中国的初创公司，尤其是个人独资企业的行政负担相当沉重（图3.4）。这不仅阻碍了创业，还抑制了就业机会的创造，尤其是对于年轻的大学毕业生而言，如果创业成本没有那么高昂，或者创业程序更加简单，他们就更有可能会选择创业。近日，中国宣布取消目前适用于企业经营的逾200项行政措施，是在这一领域做出的大受欢迎的改革。

图3.4 个人独资初创公司的行政负担过高，阻碍了创业

2013年产品市场监管指标



注：产品市场监管个人独资初创公司行政负担子指标覆盖大量行政程序和机构、预注册和正式注册需要的时间及成本以及最低资本要求。指标的值域为0至6，数值越大表明监管越严格。巴西、中国、印度、墨西哥、波兰、俄罗斯及土耳其的指标，由于部分基础数据没有经过国家主管部门验证，因此都是基于初步估计而报告的指标。后续数据修订可能会导致上述国家的指标被相应修订。

数据来源：经合组织（2013年）产品市场监管数据库。

### 开放网络型产业，参与国内外竞争

中国限制外国投资者进入某些产业，限制了外国向中国传递知识和管理实践的机会（图2.4）。此外，对于受跨境贸易保护的非制造业市场而言，外商直接投资所带来的竞争压力尤为重要，而且随着可用生产资料的质量提升和价格下降，还有可能提高整个经济体范围内的生产力。地方或国家层面的投资项目需要通过国家发改委的审批，这是众多限制的来源（参见第2.3节）。

其他壁垒包括私营企业（不论是国内企业还是外国企业）无法进入特定产业，而对于另一些产业而言，外国企业无法单独进入，必须寻找国内合作伙伴。

网络型产业的准入门槛较高，价格管制也很严厉。因此，要促进网络型产业各细分部门的竞争，确保第三方不受歧视地进入网络是至关重要的一步。例如，将竞争引入能源产业，采用反映发电、电力输配实际成本的零售价，以及纳入产生碳排放的能源的环保成本，都是提高效率的重要途径。然而，竞争激烈化会挤压现有企业的利润空间，定价的进一步市场化则会提高廉价能源受益人的成本。因此，能源改革很可能会面临阻力。但另一方面，环境可持续性也能因此得到巨大的改善。

大部分国家已经尝试将网络细分部门独立出来并对准入费用进行监管，从而实现无歧视准入。然而，各国垂直整合企业的独立程度各有不同。会计独立是最常见的独立类型，实现会计独立后，可随时获得成本信息，以供设定无歧视准入价格。然而，这种类型的独立可能不足以确保无歧视准入。原因有二：一是监管部门和现有企业掌握的信息层次不同；二是国有企业缺乏资本核算（例如法国、日本和挪威）。管理独立可以使各单位之间的划分更为明确，法律独立可以区分不同的公司，但只有所有权独立才能确保自然垄断的网络细分部门不再受利益驱使，向其关联方授予有别于其他供应商的特殊待遇。

### 3.3 支持竞争和消费者保护政策的有效实施

开展鼓励竞争的监管改革的同时应当加强竞争框架建设。不断努力改善中国的竞争法律环境，尤其是地方层级的法律环境，将有助于实现这一政策目标。中国的快速改革与富有挑战性的治理背景相结合，使得在提高监管质量中遭遇的重大瓶颈变得尤其难以处理。政策制定和执行在中国是一个重大挑战，很大程度上由于法治程度较低（参见第4.2节），而法治程度低反过来又滋长了腐败、金融投机和资源的配置不当。企业能否取得成功经常取决于政府官员的帮助而非市场力量。此外，规章制度常常出现不一致或者不透明的情况，合同的履行难度也很高，知识产权得不到充分保护，而且司法体系缺乏独立性。中国行政权力下放的程度很高、国家机构的监管职责交叉重叠，给政策的有效执行带来了挑战。

#### 为“整体政府”式的监管政策搭建支柱

中国的竞争立法与欧盟、美国及其他经合组织司法辖区的反垄断法基本相容，尤其是其中针对滥用市场支配地位和企业之间的反竞争协议的规定。然而，中国的竞争立法还缺乏一些必要的实施手段，在并购法律的适用方面尤其如此<sup>40</sup>，只有填补此项空白，才能利用竞争法来实现产业政策目标。此外，中国的机构设置复杂，涉及到国家和地方政府的多个机构，这使得企业很难识别真正的决策者，更无从预计政府机构将会做出什么决策。

通过明确界定不同执法机构的职能和提高决策程序的透明度等方法降低监管分散度，有助于中国竞争政策的现代化。由于分别负责竞争法执法的三大机构均非独立于政府的机构，因此上述工作格外必要。

经合组织各成员国的经验表明，有必要采取一种全面的做法，制定和实施横跨所有政府投资组合的监管政策。这种做法的关键支柱之一是在尽可能接近政府权力中心的层级，成立一家

40. Ha等著，2014年；Mariniello著，2013年。



总体负责监管质量的具体机构。该机构应当承担决策责任，评估权衡政策的最终利弊，以及保障政策的依法实施。目前，尽管中国参与法律法规制定的机构有很多，但却并未设立这样一家机构。这一职能可以由国务院法制办公室履行，也可以由发改委或新设一家机构履行。

不同层级政府之间的权力重叠现象对提高监管过程的效率而言有害无利。有时法律法规成为一纸空文，或者被当地政府官员忽视。食品安全法规有效执行的缺失即是一例。对各级地方政府的监管权力进行更加合理的分配有助于解决这一问题。此外，地方政府需要加强提高监管质量的意识，在政府责任日益增加的背景下，这一点十分重要。

### 精简和强化中国竞争政策框架的独立性

中国监管机构的地位似乎参差不齐。为确保市场竞争和公平准入，与监管机构独立性、民众对其监管能力的信任以及公平准入的相关问题需要特别关注。一些监管机构已合并成多个“超级”部门（如工业、能源、交通运输、食品药品以及环境保护）。监管机构和竞争主管机构之间的协商程序既不成体系，也不强制适用于所有现存经济监管机构。也许可以设立一个独立的专家组，审查以市场为导向的监管机构设置架构，并判断新的统一框架是否能够提高经济监管领域的效率并促进竞争。经合组织（2014e）在《监管机构治理》、《经合组织监管政策最佳实践原则》中阐明了这一方面的最佳做法。

另一个担忧是竞争与其他政策目标的相互交织。自2008年以来，商务部审查了700余宗案件。一项近期的研究表明，中国的并购控制“旨在实现国内目标”，这可能是由2008年《反垄断法》的制定方式所决定的。<sup>41</sup>中国针对并购的实质测试标准所涉范围甚广，除了测试对消费者的潜在负面影响外，还包括其他标准，例如会对“国家经济发展”造成负面影响的因素<sup>42</sup>。换言之，国家利益是中国评估并购案件（或与之相关的反垄断案）的影响时需要考虑的主要因素之一<sup>43</sup>。截至2013年8月，中国颁布的禁令和授予的无条件核准共21项，无一例外涉及外资企业<sup>44</sup>。目前为止，中国的并购控制制度主要采用行为救济，因此也避免了可能就全球性结构救济产生的国际争议。同时，中国有关部门毫不避讳地就中国境外并购之核准施加条件，例如在百特（Baxter，美国医疗保健公司）和金宝（Gambro，法国医疗技术公司）的并购案中，中国批准了百特的并购交易，但条件是百特剥离其全球的持续肾脏移植治疗业务。

对行为救济的偏好（占2008年以来所有承诺决定的60%）可能反映了竞争执法在中国是相对新鲜的事物。尽管行为救济不如结构救济容易进行监督，但相对而言更容易实施。对它们的使用表示有关部门在落实竞争法方面态度严肃，并表明其有意愿培养一个促进竞争的环境<sup>45</sup>。另一方面，行为救济同样为决策者在并购后的干预留有更大的余地。例如，在2012年汉高香港（德国）和天德化工（中国）的并购中，商务部为合并后成立的新实体设定了产品价格上限。通常，竞争主管部门都尽量避免进行事后干预，因为这样会向市场发送模棱两可的信号。然而，正如此案，中国有关部门偶尔会使用行为救济来保护竞争者而不是保护竞争——事实上，商务部在汉高一天德案中提及，合并后的新实体“竞争力得到增强”是该并购案的推动因素。

---

41. Mariniello 著，2013年。

42. Ha等著，2014年。

43. Mariniello 著，2013年。

44. Mariniello 著，2013年。

45. Mariniello（2013年）也提到了这点。

竞争政策还应最大限度地减少通常伴随政府所有权而发生的市场扭曲，例如国有企业的预算软约束，并常有获得优惠待遇和激励。要保证国有企业待遇的竞争中立性，最佳做法是维持反垄断法执法的独立性，不利用反垄断法的执法来实现产业政策和产业升级的使命（参见第2.5节关于国有企业改革的论述）。通过组成和工作重点各异的多个机构来执法，也可能有助于降低执法工作追求不相关目标的风险。

中国会对新法规进行某些事前监管影响评估（英文简称“RIAs”），但该评估似乎并未进行统一协调，也并未从社会和经济的角度系统性地考虑法规的成本和利益。为确保对监管影响进行真实的分析，事前监管影响评估应该成为适用于法规制定的法律框架的一部分。为了确保仅对重要提案进行事前监管影响评估（可能每年评估一百项），并因此将其影响最大化，有关当局（如前一段所述）可制定确切标准，用以识别需要评估的法规，并且在某些情况下，有权要求进行事前监管影响评估。

行政程序精简是将监管成本最小化的关键。为减少成本拖累，中国可将全部现行法规纳入考虑范围。自动日落条款作为一个重要工具，也可以引入中国的法规体系。这种做法将倒转举证责任，迫使行政管理机构在截止日期前对法规进行系统审查。

随着国家竞争决策的境外影响越来越大，而国际卡特尔的运营也会对国内造成影响，司法辖区之间需要采用更好的方法进行彼此协调。全球各地的司法辖区都已开始加强彼此之间的合作，中国参与这一趋势也将获得相应的益处。合作形式包括：加强双边合作，例如允许执法人员互相交流保密信息；参与制定立法/监管框架标准，为信息共享创造必要条件，并为从对手方监管机构接收到的信息提供立法保护；也可参与制定多边文件，解决最迫切的合作需求，例如信息共享、并购通知或卡特尔调查宽恕政策的趋同。

## 加强消费者保护

如上文所述，中国部分产业（例如零售和陆路运输）竞争激烈，已影响到产品质量和安全。近年来，金融机构也开始参与快速创新，推出了许多消费者难以理解的复杂的储蓄和投资产品（参见第3.5节）。因此，政府需要采取进一步措施来提高消费者意识，还需要采取补充措施，确保消费者获得公平对待和充分保护，免受不安全产品以及误导、欺骗、欺诈或其他不正当商业行为之害。

1993年，中国通过了第一部《消费者权益保护法》。该法规定，有缺陷的产品和服务应适用严格赔偿责任，此外，该法对不公平的合同条款进行监管，并规定了惩罚性赔偿金。尽管该法是为保护消费者而采取的重要步骤，但随着国内市场的不断发展，该法已经越来越明显无法适应新的挑战。<sup>46</sup>为了解决上述明显弱点及出于其他考虑，政府最近出台了新的《消费者保护法》，为消费者保护提供了更为全面的法律框架，尤其是加强了对欺诈和虚假广告的处罚，将假冒产品的举证责任从消费者转移到零售商，为消费者提出集体诉讼提供便利，规定商家应承担商品购买后七天内包退责任，并对电子商务消费者数据的收集施加了部分限制。上述规定似乎都是积极的措施。为确保消费者获得真实保护，避免以差别对待的方式适用法律规定或通过法律规定扼杀竞争的情形，有效执法至关重要。就此而言，应特别注意加强法律实施的治理框架。

---

46. 经合组织，2009年。

在中央层面，国家工商行政管理总局负责消费者保护以及市场监管的其他多个方面，包括工商注册、竞争、营销手段、广告宣传以及商标。国家工商行政管理总局直属国务院，自2001年以来一直是正部级单位。尽管这一治理安排使得国家工商行政管理总局在行政部门中处于强势地位，但同时也限制了其相对消费者和企业而言应有的独立性。将消费者保护的监督工作委托给独立的监管部门可以增强人们对《消费者保护法》的信任并促使更多人自觉遵守法律，有助于避免成本高昂的执法行动。

省级、地级和县级政府负责《消费者保护法》的执法和监督。单个的投诉可通过行政调查予以解决，因此，该等机构可以发挥重要作用，避免因诉讼程序冗长而导致法院负担过重。同时，该等机构也可以通过检查和宣传运动，在防范欺诈和假冒方面发挥关键作用。例如，它们可以公布明确、可量化的合规衡量指标，也可使衡量合规的确切方式透明化。公布检查结果也可有力地激励合规，因为只要获得较高评级，企业经营者的声誉就很可能提高。只要有独立的部门进行监督，确保评级的客观性和可信性，这一评级制度就可以有效发挥作用。<sup>47</sup>

### 3.4 支持中小企业发展和创业

中小企业<sup>48</sup>和创业活动创造了大量就业机会，从长远来看，它们为可持续发展、社会凝聚力以及向绿色增长模式的过渡提供了必不可少的支持。政策、文化和社会在创业环境的塑造中具有重要作用，这一点已获得普遍承认。尤其是，教育和培训能够在各个层面促进创业文化，并减少阻碍女性和弱势群体参与创业活动的障碍。就此而言，政府政策可以发挥重要作用，扶植充满活力的中小企业，这也是政府推动运作更良好的市场主导型经济中不可分割的工作。

中小企业在中国企业总数中所占比例超过97%，2012年，中小企业的出口占出口总价值41%<sup>49</sup>，2011年贡献了GDP的59%<sup>50</sup>。在中国，中小微企业的就业人数占总就业人数的80%（图3.5），大大高于经合组织国家的平均值48%<sup>51</sup>。2009年，中国有近半数的中小企业从事服务业（49%<sup>52</sup>），其次为批发、零售和餐饮业（19%）以及制造业和加工业（19%）。

---

47. 经合组织，2014f。

48. 就本报告而言，中小型企业系指员工人数少于250人的企业。

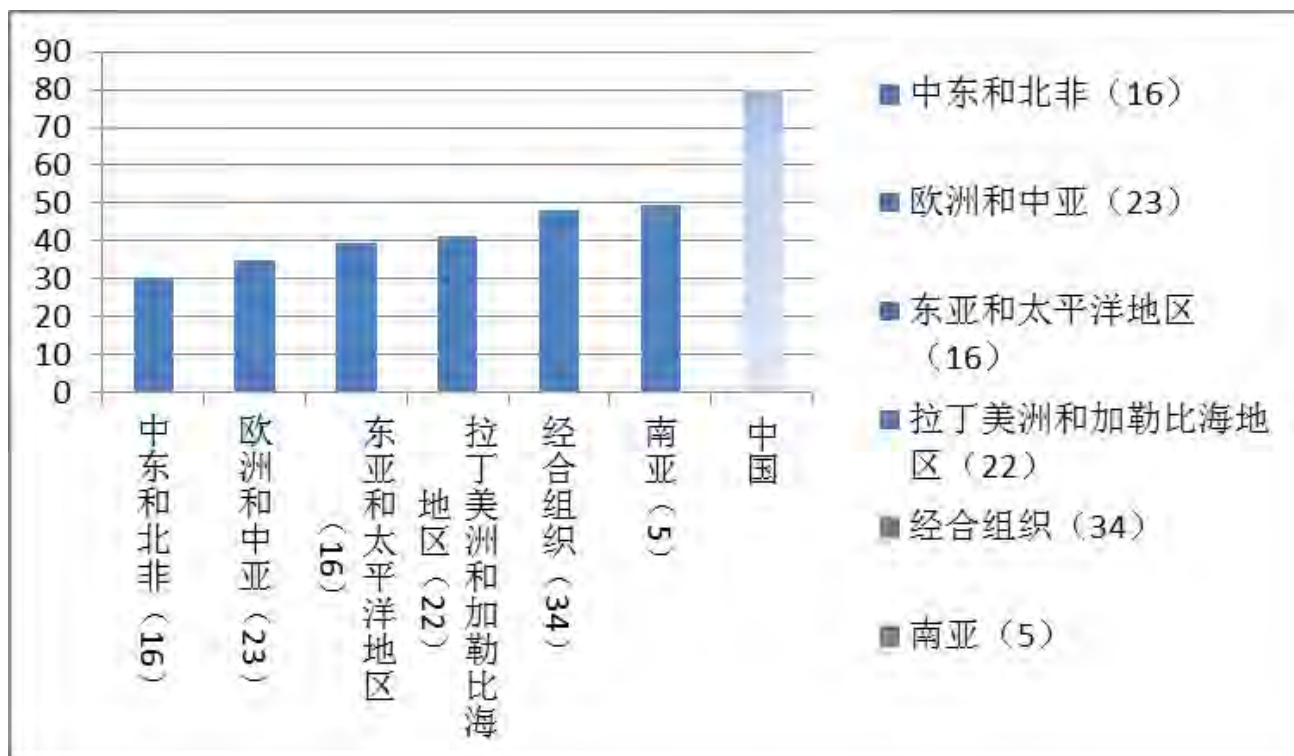
49. 亚洲开发银行——经合组织，2013：3。

50. 经合组织，2013b。

51. 国际金融公司，2014年。

52. 包括建筑和房地产业（3.7%）、健康、教育与社会服务业（23.9%）以及政府、政党、社会及社区组织（20.2%）。所有部门均按照中华人民共和国国家统计局所规定的定义予以界定（但是，对于不同行业部门的中小企业，中国国家统计局采用了不同的标准）。

图3.5 中小企业就业人数占总就业人数的比例



注：括号里面的数字代表该地区分类中的经济体数量。所采用的是2000年以来可获得的最新数据。中小型企业系指员工人数少于250人的企业。

数据来源：由经合组织基于“<http://www.ifc.org/msmecountryindicators>”的数据编制。

- 3.2节所探讨的减少繁琐规则和简化监管的政策组合，特别是有助于减轻中小企业的负担，因为中小企业更容易为该等阻碍所累。此外，经实践证明，经合组织成员国采取的下列政策能够有效塑造创业观念，改善新设企业和中小企业的业绩，可以在适当调整后适用于中国国情：扩大学校、职业教育和大学的创业教育规模，推进创业教育，减少劳动力市场供需之间出现技能不匹配的问题。应让私营部门参与创业教育，特别是可以采取公私合作的形式<sup>53</sup>。
- 启动媒体宣传和导师计划，帮助开发创业人力资本。
- 通过与企业创立和发展有关的特定计划，促进女性和青年创业<sup>54</sup>。

53. 芬兰进行了一次教育改革，要求中小学必须开展创业教育。（经合组织/欧盟委员会，2013年）。

54. 加拿大有一套面向青年企业家的中小型企业融资方案。墨西哥实行“青年企业家培训计划”，通过在线和课堂活动的形式进行共计150小时的创业指导（经合组织，2013f）。



- 通过促进咨询机构向中小企业提供咨询服务，以及使知识产权制度更好地满足中小企业的需  
求，如提高专利质量和减少知识产权的手续费，加强中小企业对知识产权的管理。中国已经采  
取了相关步骤，朝这一方向迈进。2008年，中国制定了《国家知识产权战略纲要》，目标  
是在2020年以前使知识产权的开发、使用、管理及保护均达到较高水平<sup>55</sup>。
- 支持中小企业参与全球价值链和产业集群，同时帮助它们更好地融入企业、大学及其他  
活跃参与者所组成的研究、创新和职业培训网络（参见第2.5节）。
- 确保能够持续衡量对中小企业财政投资策略产生的效果。<sup>56</sup>

### 3.5 提高金融系统的效率和稳定性

中国的金融系统正处于快速发展阶段。现代金融系统在25年前才建立起来，但已经经历过  
一次重大危机，并进行了大范围重组。2007年以来，商业银行的资产几乎已增长至原来的三倍，  
到2013年底已达GDP的200%以上（表3.1）。尽管这一比例低于经合组织成员国的平均值，但明  
显高于其他主要新兴经济体的平均值<sup>57</sup>。从2008年末至2014年六月底，存款机构（包括商业银  
行、央行及其他银行机构）的国内债权增加了GDP的42%以上，预计将达到GDP的170%。

---

55 经合组织，2012年。

56 意大利即属一个向创新企业提供财政优惠待遇的成功案例（经合组织即将出版的《意大利：关键问题和政策》）。

57 经合组织，2014d。

**表3.1 中国银行业增长强劲，并维持着雄厚的资本**

部分银行业指标

2007年 2008年 2009年 2010年 2011年 2012年 2013年

| 银行机构                     |       |       |       |       |       |       |       |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 总资产（人民币，万亿）              | 53.1  | 63.2  | 79.5  | 95.3  | 113.3 | 133.6 | 151.4 |
| 总资产（占GDP的百分比）            | 199.8 | 201.1 | 233.2 | 237.4 | 239.5 | 257.5 | 266.2 |
| 商业银行                     |       |       |       |       |       |       |       |
| 总资产（人民币，万亿） <sup>1</sup> | 41.0  | 47.8  | 61.5  | 74.2  | 88.4  | 104.6 | 117.4 |
| 总资产（占GDP的百分比）            | 154.2 | 152.3 | 180.4 | 184.7 | 186.9 | 201.5 | 206.4 |
| 流动性比率                    | 37.7  | 46.1  | 42.4  | 42.2  | 43.2  | 45.8  | 44.0  |
| 不良贷款（NPL）率               | 6.1   | 2.4   | 1.6   | 1.1   | 1.0   | 1.0   | 1.0   |
| 拨备覆盖率                    | 41.4  | 116.6 | 153.2 | 217.7 | 278.1 | 295.5 | 282.7 |
| 杠杆率 <sup>1, 2</sup>      | 5.5   | 6.0   | 5.5   | 6.1   | 6.4   | 6.5   | 7.1   |
| 资本充足率 <sup>3</sup>       | ..    | ..    | 11.4  | 12.2  | 12.7  | 13.3  | 12.2  |
| 核心资本充足率 <sup>4</sup>     | ..    | ..    | 9.2   | 10.1  | 10.2  | 10.6  | 10.0  |

注：除另有说明外，均以“%”为单位。

1. 2013年的数字基于经合组织对农村商业银行和外资银行总资产与总负债的估算计算。
2. 所有权人总权益对总资产的比率。
3. 一级资本净额对风险加权资产的比率。
4. 由于计算方法有变，2013年的数据与之前几年的数据之间不具有完全的可比性。

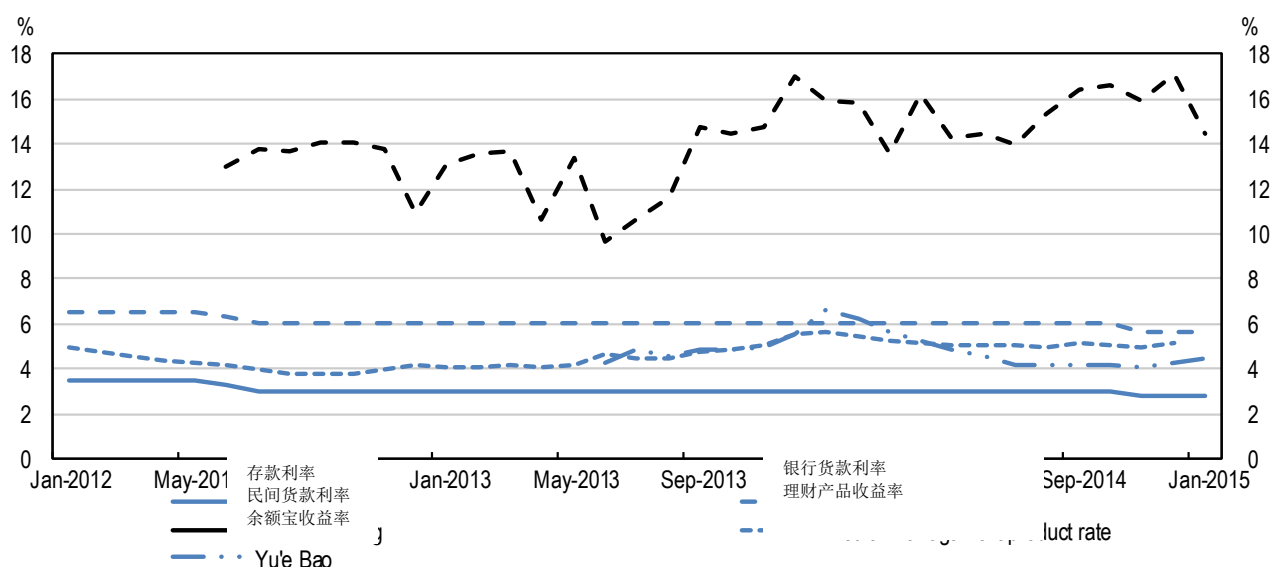
数据来源：经合组织（2014a），以中国银行业监管委员会（中文简称“CBRC”）和经合组织的估算为基础。

## 消除金融市场扭曲状况，顺利进行资源配置

中国相对较低的利率是资本市场扭曲的一个症状。尽管过去二十年间，金融迅速深化，各类金融中介机构随之涌现，但直到最近，中国的利率一直受到严格管制，导致资源配置不当。不正当的低利率滋生了对贷款的过度需求，导致贷款优先流向关键产业和国有企业。小型私有企业则通常要承担较高的资本成本。

不过，最近中国已经采取了一些朝着正确方向发展的措施，并广受欢迎。举例来说，大多数贷款利率限制已被取消，新一届政府做出的重大承诺之一是两年内实现存款利率的自由化。另外，目前流行的“民间”利率自由化可以让储户获得更高回报，让愿意承担高风险的借款人获得资金（图3.6）。但是，高收益投资产品、大银行、地方政府、国有企业之间的错综相连以及层出不穷的救市行为强化了民众隐性担保的印象。应当更充分地体现资金价格的风险。让无力偿贷的贷款人有序违约可以强化风险意识，提高资源配置效率。

图3.6 管制利率和市场化利率差异巨大



注：存款利率指的是一年期家庭存款利率；贷款利率指的是一年期贷款利率。民间贷款利率指的是温州一月期民间贷款平均利率。理财产品收益率指加权平均回报率。

数据来源：CEIC。

## 金融快速深化引起对金融稳定性的担忧

快速的信贷扩张引起了人们对不断恶化的信用质量以及不断蔓延的金融稳定性风险的担忧。然而，目前来看，正规商业银行机构似乎资本充裕，而其需要遵守的资本和流动性要求也比《巴塞尔协议III》所设定的标准更为严格。规模较小的不良贷款和充分的损失准备金，意味着银行在遭遇负面冲击时有更大的缓冲来吸收损失。然而，部分银行指标可能并未充分反映表外风险，而随着2011年以来正规银行机构之外的信贷扩张比例日益攀升，有些风险确实存在。

尽管金融中介仍以银行为主导，但随着中国允许市场力量在金融机构发挥更大的作用，非银行机构得到了迅速发展（图3.7）（经合组织，2015年）。影子银行机构规模的估算值之间相差甚远，截至2012年底，该等估算值的低位仅为GDP的44%，而高位达69%<sup>58</sup>，与经合组织的发达成员国相比，规模仍相对较小。

从银行主导型转向更多元化的市场主导型融资值得欢迎，但这种转向并非全无风险，因此有必要制定适当的监管框架，既覆盖商业银行和影子银行，也覆盖非银行机构。然而，由于银行业和影子银行所受的监管和限制并非互不相犯，因此还需要处理监管套利问题（例如，货币市场基金不必像银行一样受制于20%的存款准备金率的要求）。进一步遏制银行贷款有可能会将借款人推向影子银行。影子银行的强势发展推动了房价及其他资产价格的增长，但政府一直在采取措施遏制过快的信贷增长（即提高银行将资产转移至表外的难度，或提高货币市场借贷成本），因此贷款增长已有所放缓。

推动影子银行发展的另一个问题，是信托等实体在面向以散户投资者为主的对象销售高收益、高风险产品之时，却受益于银行和政府所作的隐性担保。尽管企业债券破产（最近也发生在中国国内，而不止于过去经常发生企业债券破产的离岸市场）有助于去除或降低该等隐性担保，但至今政府仍在对零售贷款部门进行救市，以避免银行（和影子银行）在运作时产生相关破坏作用，但救市的代价是会持续引发道德风险。

政府已经宣布将于2015年引进存款保险计划，这是可喜之举。中国要实现更大程度的金融自由化，存款保险和可预测的破产程序缺一不可，这就需要对市场参与者实行财务监管，同时保护金融系统免受不可预测的行为和突如其来的风险之害，例如银行和影子银行突然撤资并随之引发流动性危机，又如信贷风险突然重新定价而资产价格大幅下跌。

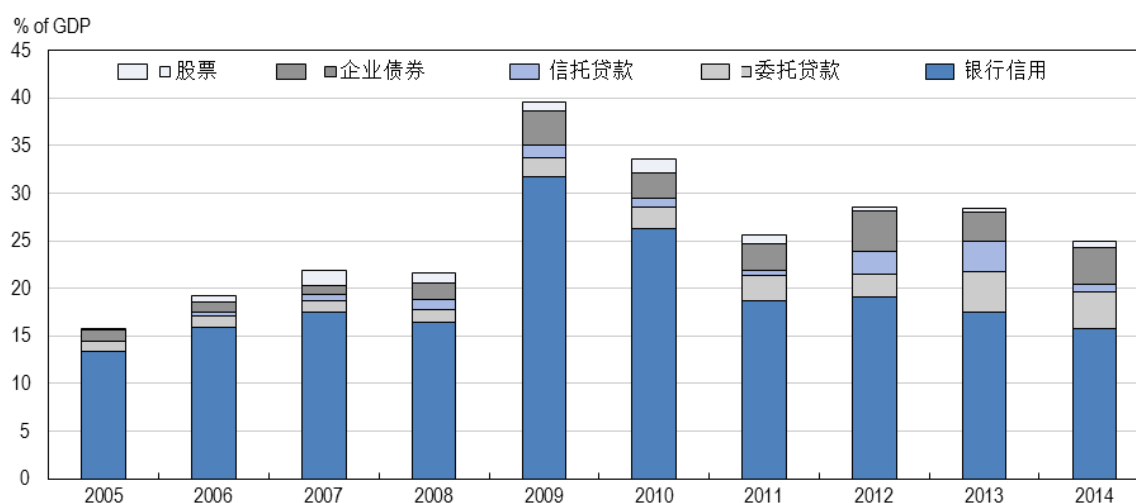
---

58 经合组织，2014d。



图3.7 信用创造仍以银行为主导，但非银行部门的市场份额正在日益加大

银行和非银行的社会融资流<sup>1</sup>占GDP的百分比



1. 社会融资是衡量信贷的一项广义指标，除了传统银行信贷外，还包括一系列其他形式的信贷，例如信托产品、企业债券和股权融资。
2. 包括以本国和外国货币为面值的银行贷款以及银行承兑汇票。
3. 通过银行中介开展的企业对企业贷款。

数据来源：CEIC数据库。

### 发展完善的替代性非银行融资途径

在中国，尽管银行机构之外提供的信贷存量（Stock of Credit）仍然低于大部分发达国家，但已远高于其他新兴经济体。经合组织成员国当中，日本和欧洲两大经济体均以银行融资为主（欧盟约有三分之二融资属于银行融资），而美国则主要依赖市场融资（约占三分之二）。尽管市场融资和银行融资之间的适当平衡点尚无定论，但2008年的金融危机已经表明，有必要扩大替代性非银行融资途径的范围，对于严重依赖传统银行融资，而银行由于需要去杠杆化正在削减贷款的经济体而言尤其如此。由于大型企业更容易获得资本市场融资，发展替代性的非银行融资途径对于小型企业和消费者而言尤为重要。这也有助于促进金融包容性的实现（参见下文）。

至于中小企业的融资工具，替代性的非银行融资途径包括夹层融资（介于债务和股本之间的混合融资模式）及新型融资途径，例如众筹或点对点贷款。重振因金融危机而声名受损的证券化，是增强银行及非银行财务最重要的工作之一，其范围应针对中小企业的融资需求而设定。对中型企业而言，债券和私募基金也可以提供有效的替代性资金来源。某些来自政府的初期支持有助于该等市场的发展，例如放宽央行抵押品的适格标准，提高透明度要求（如针对贷款层面信息的透明度要求），或开放证券市场，允许中央银行在市场上购买部分证券。

尽管银行和非银行债务融资非常重要，但从风险特性的角度考虑，股本融资更适合充满活力的初创公司。高增长企业——特别是处于萌芽阶段和早期阶段的企业——的财务缺口呈不断扩大趋势，这一点一直备受经合组织决策者关注。近五年，许多经合组织成员国从债务、税收激励和股本基金等角度加强了供给方面的政策干预<sup>59</sup>。同样，经济危机期间，通过拨款、贷款及/或担保计划提供的政府支持亦有所增长，其他支持措施也有增加。在此背景下，监管和行政框架以及股权市场和公司治理同样发挥着重要的作用。

## 中国的资本市场：尚未开发的潜力

企业的筹资和融资需求<sup>60</sup>以及国内巨大的储蓄供应，为中国资本市场的发展提供了巨大的机会和潜力。在企业资本募集方面，间接融资——大部分来自银行——仍然在中国占主导地位。<sup>61</sup>2013年，银行贷款占融资总额的61.5%，债券市场占10.8%，而股票市场仅占1.3%（关于上市公司及场外交易市场的数字，参见专栏3.2）。剩余26.3%则为“影子银行”部门提供的委托贷款和信托贷款。<sup>62</sup>

十八届三中全会和四中全会的主要成果，是承认资本市场发展和法治对中国经济和社会发展至关重要。随着中国经济国际化程度加深，资本市场越来越迫切地需要通过国际和国内市场提高资源配置效率，以有效管理各种风险，并应对日益增长的资本需求。

虽然中国的资本市场基本上仍维持封闭状态，但还是存在令人鼓舞的迹象。资本市场正在不断演变和发展，各类投资者之间的势力更加均衡，包括投资基金、养老基金、保险公司、企业、主权财富基金<sup>63</sup>、合格境外机构投资者（英文简称“QFII”）及合格境内机构投资者（英文简称“QDII”）等机构。合格境外机构投资者通过提供基础研究和市场成熟度，在我国的股票市场发挥越来越重要的作用。合格境外机构投资者的最大许可配额为1500亿美元，截至2015年1月，已使用的配额高达679.8亿美元<sup>64</sup>（大大高于2010年的197亿美元）。然而，据中国证券监督管理委员会（“证监会”）预测，到2020年，该配额还可能增长9至10倍。

---

59 Wilson和Silva，2013年。

60 中国约有1300万家企业，每年都有庞大的资本筹集需求。据报道，至少有800家企业正在排队等候上市，即便在目前看跌的市场行情下，所有这些企业仍然在迫切寻求股本。资料来源：《中国欧盟商会期刊》，2013年6月7日。

61 通过股票市场筹资称为直接融资，通过商业银行筹资称为间接融资，尽管我国的资本市场发展了二十多年，这样的称谓方式仍然通用。

62 经合组织（2014d）。

63 2002年，中国政府开始实施合格境外机构投资者制度，允许境外机构投资者买入国内上市的股票和债券。在此之前，境外投资者仅被允许通过B股市场进行投资。

64 中国国家外汇管理局。

### 专栏3.2：中国的上市公司和场外交易

截至2014年2月底，有1628家企业（大部分为中小型企业）在深圳证券交易所（“深交所”）上市，总市值达14.2万亿人民币（合2.3万亿美元），有1007家企业在中国上海证券交易所（“上交所”）上市，总市值达15.12万亿人民币（合2.42万亿美元<sup>65</sup>）。同时，越来越多的中国企业寻求在外国交易所上市，以实现投资者资源的进一步多元化。

中国建立了全国中小企业股份转让系统（英文简称“NEEQ”），通称“新三板”（面向成长型企业的场外交易市场，由证监会监管）。首家新三板交易所于2012年在北京成立，2013年12月启动首批企业挂牌。新三板交易所广受潜力巨大的中小微企业欢迎。

2013年12月至2015年2月期间，在全国中小企业股份转让系统上市的企业数量从350家增长至1925家。截至2015年1月，新三板上市企业市值总计5592亿人民币（合960亿美元），自2014年1月以来增长了近四倍。在所有上市企业当中，一半以上的企业年销售额低于人民币5千万元（合820万美元）<sup>66</sup>，超过80%的企业属于高科技公司。个人投资者的最低资金要求为人民币5百万（约合80万美元）。在新三板上市的企业可同时申请在上交所和深交所上市。<sup>67</sup>

证监会的新领导层<sup>68</sup>确认，资本市场是投资公共资金的场所。中国拥有全球数量最多和最活跃的投资者，投资股票、债券和期货的投资者达9千万人，包括逾6千万的共同基金投资者。其中，超过99%的投资者属于投资额低于人民币50万元（约合8万美元）的中小型投资者。此外，国务院总理李克强重申应以保护投资者权益作为工作重点，尤其是保护新三板中小型投资者权益，并强调警惕控股股东损害中小型投资者的重要性，否则整个企业均将蒙受损失。

根据国际经验，强有力的投资者保护可以促进市场创新，减少监管干预，提高市场效率及股票市场成熟度。小股东尤其需要获得保护，避免受到潜在滥用行为的损害，并需要向其提供有效的救济手段。要实现资本市场的发展和正确运行，其中一个重要因素是要让投资者相信其提供的资金受到保护，不会被公司管理人、董事会成员或控制所有人不当使用。忽视投资者保护可能导致资本成本上升，并可能损害市场信心，破坏投资者对整体市场的信任和拉低整个市场的效率。中国的政府部门已在努力加强投资者保护。2011年年底，证监会设立了一个投资者保护机构，该机构可望代表个人投资者提出诉讼，但实际中如何运作仍有待观察。

#### 长期机构投资者发挥更大作用的空间

在确保提供充分融资，作为银行贷款的补充方面，包括养老基金、保险公司及主权财富基金在内的长期机构投资者也可以发挥关键作用，对于重大基础设施项目、可再生能源产能及其他长期投资而言尤其如此。然而，在中国，除主权财富基金之外，上述投资者均相对落后，其投资组合大部分集中在政府债券和银行存款。因此，在促进该等投资者发展和促成该等投资方

65 世界交易所联合会。

66 2014年2月21日的汇率是：人民币1元=0.1642美元。

67 来源：路透社、全国中小企业股份转让系统、上交所和深交所网站。

68 证监会主席肖钢2014年1月6日讲话。

面，政府的角色极为关键。中国国务院2014年5月9日发布的关于中国资本市场发展的指引强调，有必要壮大作为长期投资者的机构投资者，包括养老基金、社会保险基金以及全国社会保障基金（英文简称“NSSF”）。

正如二十国集团/经合组织《机构投资者长期投资融资高级原则》（High-Level Principles of Long-Term Investment Financing by Institutional Investors）所强调，公共—私营伙伴关系（英文简称“PPP”）、担保或其他共同融资安排以及公共金融机构（如国家开发银行）可以帮助开发私人长期投资的市场——但应适当考虑刺激而不是排挤私人投资者的参与。

### 金融包容性以及金融消费者政策的作用

金融市场政策还需要处理个人及金融服务消费者层面的问题。推广金融教育和促进消费者保护是一项至关重要的工作，尤其对于最弱势的群体而言，要使他们具备必要的基本技能和能力，以便有效使用可获得的金融服务，并做出知情的金融选择。加强金融教育还可促进银行和非银行金融的发展，尤其是具备金融知识的消费者可成为竞争压力的源泉，能够刺激替代性融资途径的发展并提高其效率。

为解决此等问题，经合组织及其国际金融教育网络（英文简称“INFE”）制定了《国家金融教育战略原则》，并于2012年获得了二十国集团领导人的同意和批准。此外，经合组织/G20金融消费者保护工作小组还制定了《金融消费者保护高级原则》，并于2011年获得了二十国集团领导人的同意和批准。两套原则均为相关政策的设计和和实施提供了一个基础框架与指引，以培养消费者的金融意识和技能，同时确保他们在与金融机构打交道时充分知情并受到充分保护。

评估普及金融知识的需求和缺口以及金融服务的获取也很重要。根据此项评估结果，可有效地基于个人利益和能力以及金融市场的成熟度制定相应战略和方案。相关计划应特别重视国民中的弱势群体，例如妇女（经合组织/国际金融教育网络的《政策指引》中有详细说明），最好使受众在人生初期即可参与，且最好在校园内进行，以便能向大部分人普及。同时应尽政策上的努力，为贫困家庭提供金融行业的准入（参见配套报告《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》第3.1节）。

### 3.6 加强私营企业和国有企业的公司治理

中国政府部门，特别是证监会一贯强调，在加速进行的企业改革和资本市场发展过程中，有必要制定有效的公司治理框架。公司治理是提高经济效率、支持增长和提振投资者信心的一个关键要素。

自1990年上交所创办以来，中国公司治理框架历经转型，中国资本市场也发生了翻天覆地的变化。新创立的机构如雨后春笋，法律法规也在不断制定，且这一势头仍在持续。



## 公司治理框架的近期改革

自2012年以来，公司治理相关改革的重点在于提高首次公开募股（英文简称“IPO”）程序的透明度、加强分红政策的披露和有效执行（参见专栏3.3）。例如：

证监会发布了指导意见，要求深化IPO改革，提高审批程序的透明度。重点在于程序的真实性、准确性和完整性，目的是提高披露质量。

为了提高现金分红政策的有效性和透明度，证监会要求上市公司对其公司章程的相关条款进行修改。上交所也就现金分红的支付起草了指导意见，部分目的是鼓励长期投资和价值创造。

### 专栏3.3：中国的分红政策和支付

《经合组织公司治理原则》第二章A(6)部分谈及股东权利，包括“公司利润分享”。缺乏清晰的分红政策、既往分红水平波动幅度过高、分红水平普遍较低（中国上市公司现金分红额约占其净利润的25%，大大低于欧洲和北美市场40%的水平），不利于中国金融市场的发展以及经济再平衡。

2012年5月，证监会发布了《关于进一步落实上市公司现金分红有关事项的通知》，要求中国上市公司提高其分红政策的披露程度。

2013年1月，上交所发布了新规则，鼓励公司至少将其净利润的30%以现金分红形式分配给投资者。此外，中国第十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的一个改革重点是提高国有企业的分红比例（参见第4.3部分关于国有企业改革的论述）。公司如果将其净利润的50%或以上分配给投资者并满足其他某些条件，在筹资、参与并购或进行重组过程中将获得快速监管审批待遇。

尽管目前中国的公司治理政策框架与《经合组织公司治理原则》大体一致，但仍有改进空间，特别是在上市公司内部治理质量这一领域。中国政府部门着重提出了以下几个主要挑战：小股东保护、滥用关联交易和披露的质量。尽管取得了一些进展，但董事会经常不能有效发挥作用，上市公司支付分红的意愿仍很低。此外，需要特别关注的是，政策的有效落实和执行目前仍处于缺位状态。

## 利益冲突和执行仍为关键挑战

由于内部持股集中制度的存在，关联方交易、风险管理和执行是中国所面临的巨大隐患。在中国公司，大股东一般都非常强势，小股东则处于弱势地位，从而加剧了关联交易的滥用；对于全球所有市场而言，关联交易都是一个重要的政策问题，但在公司所有权集中和公司集团化普遍的中国市场，这一问题尤其突出。

2011年1月至2013年12月期间，证监会调查并处理了244起案件，其中99起涉嫌刑事犯罪，被转交公安部门处理。案件主要涉及监督和投资违规行为，相比内幕交易，这类案件的数量近期呈急剧上升趋势。其他违规行为包括：关联方交易、披露、董事会组成、以及会计报告和年报的质量。仍然存在的阻碍则包括：证监会在监督和调查方面的效率有待提高；小股东在公司

治理监督方面的作用有限（例如，中国尚不允许集体诉讼）；以及法院系统在处理公司治理案方面也不够高效。此外，举证责任对于个人而言太过沉重，个人也很难获得准确的信息。

内幕交易、自我交易和滥用关联交易阻碍了资本市场的发展。我们建议，要阻止这些不当行为，可以制定规则禁止公司高管接受不对外部人士提供的公司贷款，限制管理人员和雇员在“锁定期”出售股份，以及永久性禁止上市公司管理人员和董事在违反其对股东应负的义务后再次担任该等职务。在公共执法方面，加强监督、提高监控能力和跨境合作等措施非常重要。在私力救济方面，中国法律，包括《公司法》和《证券法》，目前已提供一些相应机制，但并无关于集体诉讼的规定。由于这一缺位，个人股东想要基于欺诈等理由向一家公司提起诉讼所面临的挑战十分艰巨。

2014年5月9日国务院发布的指引认可了证监会领导层改革和提高监管和执法力度的意图。该文件指出，必须“加强跨境监管合作机制，加大跨境执法协查力度”。这些问题在2014年2月经合组织—亚洲公司治理圆桌会议通过的《亚洲公共执法和公司治理指南》中也有所涉及。该《指南》经包括中国在内的14个亚洲司法管辖区签署。《指南》将提高监管机构的执法效力，推动公司合规文化，加强投资者保护，建立投资者对市场的信心。应以《指南》作为国家系统内部改革和自我评估的基础，以及区域同行评审的参照标准。

### 加强中国的双会系统，强化机构投资者的作用

在如何确保公司治理法律法规能够有效落实，转变为良好公司实践这一问题上，中国与世界上许多其他国家一样面临着重大挑战。这一目标的实现，又因政府实体所扮演的多重角色——股东、监管者和管理者——而变得更为错综复杂。加强中国董事会和监事会并存的双会系统，特别是强化关于董事会和监事会组成和义务的规定，将确保提高公司问责制度的有效性。尤为必要的是，应向投资者提供有关董事会和监事会以及管理层选任程序的信息。

中国上市公司协会（“中上协”）能够在公司层面为公司治理做出重大贡献。中上协于2012年由证监会在北京成立，目的是提高上市公司的质量，改进公司治理，建立更加透明、效率更高的企业文化。中上协目前正在起草有关独立董事行为和监事会运作的指引。

2011年，证监会基于《经合组织公司治理原则》编制了一份自我评估报告，并与经合组织公司治理委员会就该报告进行了探讨；在该报告中，证监会表示改进中国上市公司的公司治理是一项共同任务。

正如英国在制定《管理守则》中的经验所示，还应充分发挥长期机构投资者在领导公司治理实践改革过程中的作用。证监会已经采取积极措施，加强国内外机构投资者在公司治理中的作用，包括鼓励采取更宽泛的股权结构，以改进公司治理。全国社会保障基金（英文简称“NSSF”）已获得上市国有企业10%的股份分配，省级养老基金很快还会通过NSSF对上市证券投入大量资源。与其他大型投资者一样，NSSF能够利用其影响力推动公司治理的改进。为达到这一目的，首先采取的措施应为制定一项公司治理政策，并在基金内部成立一个团队来处理上述问题。

### 深化国有企业改革

在中国，国有企业对中国快速增长的GDP的贡献率接近50%。鉴于国有企业在中国经济中所占的巨大份额，要提升市场在经济发展中的地位，首要工作就是认真评估国有企业的范围和

职能。为了确保在国有企业和私营企业之间维持竞争性的环境，必须为国有企业制定清晰的商业目标，并解决目前存在的任何监管优势（或监管劣势）（参见第3.2节）。此外，尽管国有企业在过去十年不断朝商业方向发展，但过去五年间其生产力增长速度却有所放缓，拖慢了总体经济增长（参见第2.5节关于刺激国有企业创新的论述）。

中国国有企业改革面临着多方面的重大挑战。第一个挑战关乎国有企业的规模和多样性。国有企业在各工业部门和某些服务业（如银行业）中占了很大的份额。第二个挑战源自控制和责任：只有三分之一的国有企业由中央政府控制，剩余的则由地方政府和直辖市控制，而地方政府和直辖市对这些企业的法律、监管和报告要求要更为宽松。国有企业在远离中央政府控制的情况下开展运营的情况下，很可能会受制于地方利益。

另一个挑战则是如何改善中国国有企业的财务表现。目前国企实现的利润大约仅为可比私营公司的一半，如果将21家垄断企业排除在外，这一水平还要进一步下降。原因主要有两方面：一方面是国有企业总体效率低下，另一方面是许多国有企业需要承担政府政策所施加的义务，且容易受到具体的政治干预。

在近年的改革中，中国在超过50家央企成立了运作良好的董事会。大部分董事会（替代或补充了原来薄弱的监事会）采取了执行董事和非执行董事相结合的模式。国家资产监督管理委员会承认，其中有些董事会的运行并不完善。在建立这些董事会后，第二波旨在促进董事会专业化的改革正在筹备之中。

政府也公布了旨在提高多个部门私营投资比例的计划，在此之前，这些部门均被国企所垄断。2014年上半年，数家大型能源国企（包括中石化和中石油）宣布其有意撤回部分资产投资。政府也希望向铁路建设和电信基础设施建设等其他被国营企业主导的部门引进民间资本。中国147,000家国有企业中大部分由地方政府拥有，目前，地方政府也正在寻求私人投资者。

尽管如此，目前重组措施在规模上似乎仍相当保守，仅仅依靠这些措施不可能改变国有企业在经济中占主导地位的现状。从目前所推出的改革方案来看，似乎中国政府并不计划对国有企业进行根本性重组，或限制其垄断优势。目前没有迹象表明国有企业在主要运营部门——无论是航空、国防、能源或电信部门——所享有的监管保护会被削减。相反，这些措施的意图似乎是使国有企业能够享有私人投资的利益，但同时又不必丧失控制权，也不必向其他竞争者开放其占领的市场。这一政策与2001年中国为加入WTO做准备时公布的大胆的私有化计划相差甚远。

政府为促进混合经济发展而开展的工作，当然与政府对国有企业进行商业化改制的工作重点相一致；如果对于一些没有迫切理由需要维持国有制度的产业部门，政府能够撤回相关投资，就更有利于这一目标的实现。但是，只有国有企业和私营企业同处一个公平竞争的市场环境中时，混合经济才真正可行。通常，从上述前提出发，都会得出结论，反对向国有企业提供不正当优惠待遇（如补贴、廉价资金或优势市场地位）。但在中国，却可以同时做出相反的推论。许多国有企业面临的竞争环境极为艰难，因为它们必须承担公共政策所施加的义务，并配合政府具体的优先工作目标。这与国际公认的良好标准，如《经合组织国有企业公司治理指引》背道而驰。该《指引》认为，当国有企业需要超出普遍接受的商业条款，承担其他义务之时，该等义务应予披露，且履行这些义务所需费用亦应透明公开。这还与中国的改革重点放在加强国有企业目标的分类上有关。事实上，缺少这些分类，混合经济的目标将很难实现。

中国国有企业亟待改革的重点是制定促进董事会专业化的措施，并清晰界定国家关于各类国有企业的商业和战略目标。这两个问题是紧密相连的：除非建立一个完善的绩效监控制度，否则提升国有企业及董事会表现的措施通常都是徒劳无效的。同时，除非公司所有者明确说明对每个公司的要求，否则绩效监控也不可行。如前文所述，要达到上述目标，需要提供经审慎确定的保护措施，确保国有企业在竞争性的环境中开展经营，既不获得不恰当的好处，也不遭受不合理的不利待遇。一个有用的途径是创建资产管理公司，帮助国有企业董事会履行其职责（参见配套报告《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》）。

政府明确了解剥离国有企业既得利益所面临的困难。同时，政府也很可能会担忧国有企业自由化所带来的社会影响，以及私营企业可能出现的牟取暴利的风险。中国政府正在展开的反腐运动很可能是促进自由化的一种手段。即便如此，当前的国家资本主义模式仍可能会在很长一段时间内继续存在。正因如此，三中全会确认了公有制仍将在国民经济中占“主导”地位。

### 3.7 打击商业贿赂

自上任以来，习近平主席反复强调腐败问题对经济发展和政治稳定影响的严重性，承诺打击腐败分子，不论是“老虎”还是“苍蝇”（即官位高者或官位低者）。

中国《刑法》将国内贿赂犯罪行为区分为主动贿赂和被动贿赂。反贿赂执法工作的重点历来是调查和起诉被指控受贿的中国政府官员。已有多名政府高官被指控腐败和滥用职权。据报道，目前中国的执法工作开始更加关注行贿者，包括开始加强对中国企业和在中国经营的外国企业的执法。中国最高人民法院最近通过了一项法律指引，激励企业进行自我举报，这一举措也标志着执法工作的重点开始向行贿者倾斜。

修订后的刑法将对外国政府官员和国际公共组织官员的贿赂行为界定为犯罪，自2011年5月1日起生效。根据这一新定义，对外国政府官员和国际公共组织官员行贿亦在被禁止的行为之列。该定义适用于所有中国公民，不论其身处何地，同时适用于位于中国境内任何国籍的自然人。中国在该领域的执法工作尚有待加强，特别应加强针对境外中国公司贿赂外国公共组织官员的行为的执法力度。事实上，中国在透明国际发布的“2011年行贿指数”所涵盖的28个国家中排名第27位。

中国自2007年以来，一直以特别观察员/受邀出席人的身份参与经合组织反贿赂工作组的活动。中国尚未承诺遵守《经合组织反贿赂公约》的规定（参见专栏3.4），但如果遵守《经合组织反贿赂公约》将加强中国对贪污腐败的国内和跨国打击力度。作为20国集团反腐败工作组的一名成员，中国已正式加入20国集团其他成员国的行列，与其一道呼吁各方积极参与反贿赂工作组的工作，以期拓展该公约的适用范围。此外，中国于2005年参与亚洲发展银行（英文简称“ADB”）/经合组织亚太反腐败计划，并批准了《亚洲发展银行/经合组织亚太反腐败行动倡议》。2006年，中国以缔约国身份加入了《联合国反腐败公约》（英文简称“UNCAC”）。



### 专栏3.4 《经合组织反贿赂公约》

经合组织制定和推广国际反腐败标准的基石是《经合组织反贿赂公约》。该公约旨在限制国际商业交易中的不公平竞争，并鼓励特别关注境外贿赂中的“提供方”。贿赂提供方系指以达成合同或其他交易为目的，向国外官员行贿的个人或公司。在一个干净、透明、可预见的商业环境中，优质的产品或者服务，而非最高的贿赂金额，才是合同签订的基础，这样出口商和投资者均能从中获益。成功是基于产品或服务的创新和持续相关性，而不是由腐败行为产生的虚假需求。

承诺遵循《经合组织反贿赂公约》的国家须在本国法律中，对向外国公共组织官员行贿的行为进行完整的定罪，并开展相关执法。这样，该公约的各缔约国需要针对其本国公司向中国官员贿赂的行为进行起诉，因而可以补充完善中国国内的执法行动。

该公约鼓励开展国际合作，以防范和制止国际商务中外国公职人员贿赂行为，并鼓励各国相互提供法律协助，打击贿赂。作为缔约国之一，中国在跨国贿赂调查和法律程序中（包括没收贿赂金额之时），将能够依赖其他缔约国提供的法律协助。该行为将有助于对贿赂的调查，并能促进对行贿者和受贿者的制裁。

中国将能够与其经济伙伴国进行商谈，以便更有效地参与制定关于跨国贿赂行为的国际标准和政策，并监督贸易和投资伙伴国和竞争对手国对以上标准的实施情况。加入该公约将为中国提供一个重要平台，使中国能够共享其良好实践，包括防范和侦察在外国市场开展业务的国有企业的腐败行为。

中国加入该公约，将向国际商界发送一个更强有力的信号，表明中国致力于打击境外贿赂，加强与其主要贸易伙伴（如美国）的贸易关系。加入该公约将意味着中国的境外贿赂立法已与国际标准接轨，将为有意在中国开展业务的外国公司创造一个更加透明的经营环境。

### 3.8 提高劳动力市场弹性，保护劳动者

随着人口老龄化，同时在劳动力资源流动性得不到加强的情况下，提高现有人力资本生产率显得至关重要。虽然中国的劳动参与率仍高于经合组织平均水平，但中国经济的结构调整已导致这一差距在过去二十年中逐步缩小。中国15—64岁人群的劳动总参与率已从1997年的83%下降至2012年的77%，而经合组织发布的劳动总参与率一直保持在70%的稳定水平。这一总体水平的趋同主要归因于两者女性劳动参与率的不同发展趋势；同一期间内，年龄段在15—64岁的中国女性的劳动参与率从77%下降至70%，而经合组织的平均水平则从59%上升至62%。对男性而言，也存在类似的趋势，同一期间内，中国男性的劳动参与率从88%降至85%，而经合组织平均水平则从81%降至80%。如果劳动参与率继续趋近经合组织的平均水平，则劳动力的减少速度将会加快。但是，如果能在劳动参与率上实现更高层次的性别平等，则会大大延缓劳动力的减少趋势（参见配套报告《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》第3.5节）。

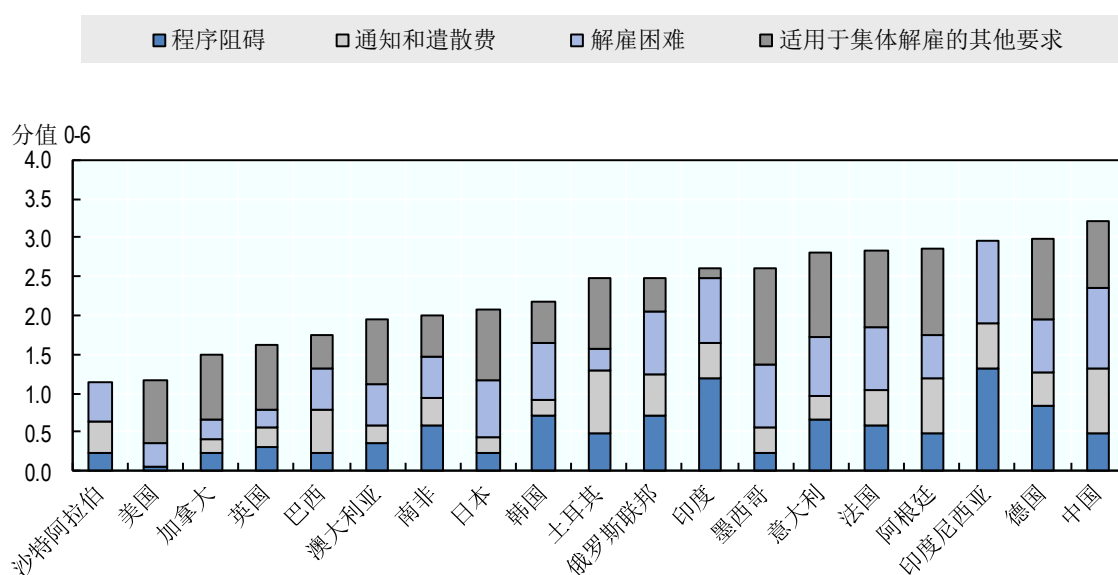
## 促进流动性和更均衡的雇佣保护立法对于提高劳动力利用率至为关键。

劳动力流动性所面临的壁垒主要源于户籍制度，但这一壁垒最近十年间有所弱化。2014年7月，国务院公布了《国家新型城镇化规划（2014-2020）》，宣布启动新一轮改革，进一步放松人口向中小城市迁移的限制。尽管实施了这些改革，户籍制度依然会阻碍劳动力向其能够实现最高价值的地点流动，并会因此降低整体经济效益。同时，企业可以利用户籍制度节省流动人口的社会保障缴纳额，借此维持低成本的劳动力。通过即将到来的新一轮城镇化浪潮，关于人员永久性迁移的诸多现存限制或许会被解除，但获得特大城市居留许可的标准势必仍然极为严苛（参见配套报告《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》第3.2节）。

劳动力市场弹性更高的国家，其效率提高也更快，如果关于解除定期合同的法律不是过于严格，则尤其如此。这是因为灵活的立法有利于劳动力资源在各个企业之间重新配置，从生产效率低的企业转移至效率更高的企业，另一个原因在于，如果企业家在项目失败之时很难在未来缩减其生产规模，那么他们就会倾向于回避使用那些有利于促进增长但同时具有风险的技术。

在中国，无论是与经合组织国家或其他主要新兴国家相比，就业保护立法（EPL）中有关固定期限、无固定期限合同的规定都是十分严格的。特别是，中国的遣散费为服务年限乘以月工资，在20国集团（包括土耳其）中是最高的（参见图3.8）。此外，法律中关于正当解雇的正式定义的限制也过严格，不称职的员工只有在接受充分培训后仍未能改进绩效的情况下才可以被解雇。此外，在非正当解雇救济方面，中国的用人单位在20国集团承担的义务也最为沉重，包括员工可以选择接受欠付工资后重返工作岗位，或者按照服务年限乘以两个月工资的金额获得补偿。最后但也很重要的一点，若新兴经济体关于个人解雇的立法相对严格，则其对于集体解雇进行的额外监管通常甚少或者完全缺位。在中国，情况正好相反。裁员人数达到20名以上之时，必须基于社会考量因素确定被解聘员工的人选，并且必须与工会进行协商。

图3.8 保护固定员工免受个人和集体解雇的措施



注：经合组织国家的数据为2013年的数据，其他国家的数据为2012年的数据。本图表显示了保护固定员工免受个人解雇和集体解雇（EPRC）的不同措施的保护力度。柱高代表整体集体解雇指标，其数值介于0和6之间，0表示限制程度最不严格，6表示限制程度最为严格。

数据来源：经合组织就业保护数据库，2013年更新。

与无固定期限合同相比，固定期限合同和其他临时合同在中国受到的限制相对较小（参见图3.9）。此外，这些规定的实施极为困难，因为它主要依赖于个人是否认为自己是受害者并进行投诉。虽然潜在的起诉人很容易识别，并能在合同终止时作出反应，但在用人单位违反关于临时雇佣合同的法律知识，受害者很可能不会向法庭起诉。<sup>69</sup> 然而，由于在订立固定期限合同时适用的规则弹性较高，而订立无固定期限合同时需遵循严格的就业保护规定，因此，在固定期限合同结束时终止雇佣关系的成本较低，企业会选择通过临时员工来替换固定员工。<sup>70</sup> 虽然并无官方统计数字可以表明临时工在总就业人口中所占比例，但工会的统计数据表明，2010年派遣劳务人员——其性质相当于经合组织国家中的临时就业机构员工（英文简称“TWA”）<sup>71</sup>——总人数超过了六千万，相当于城镇劳动力的20%<sup>72</sup>。人力资源和社会保障部报告的数字则远低于此（派遣劳务人员仅占员工总人数的7%—8%），然而这一数字仍远远高于经合组织国家（通常不超过3%<sup>73</sup>）。2012年，中国对2008年颁布的《劳动合同法》进行了修订（自2013年年中起生效），以加强对这些机构的运作框架，明确规定派遣劳务人员适用的条款和条件，这是朝着正确方向迈出的可喜一步。

---

69 参见经合组织2014h，即将出版，《2014年经合组织就业展望》。

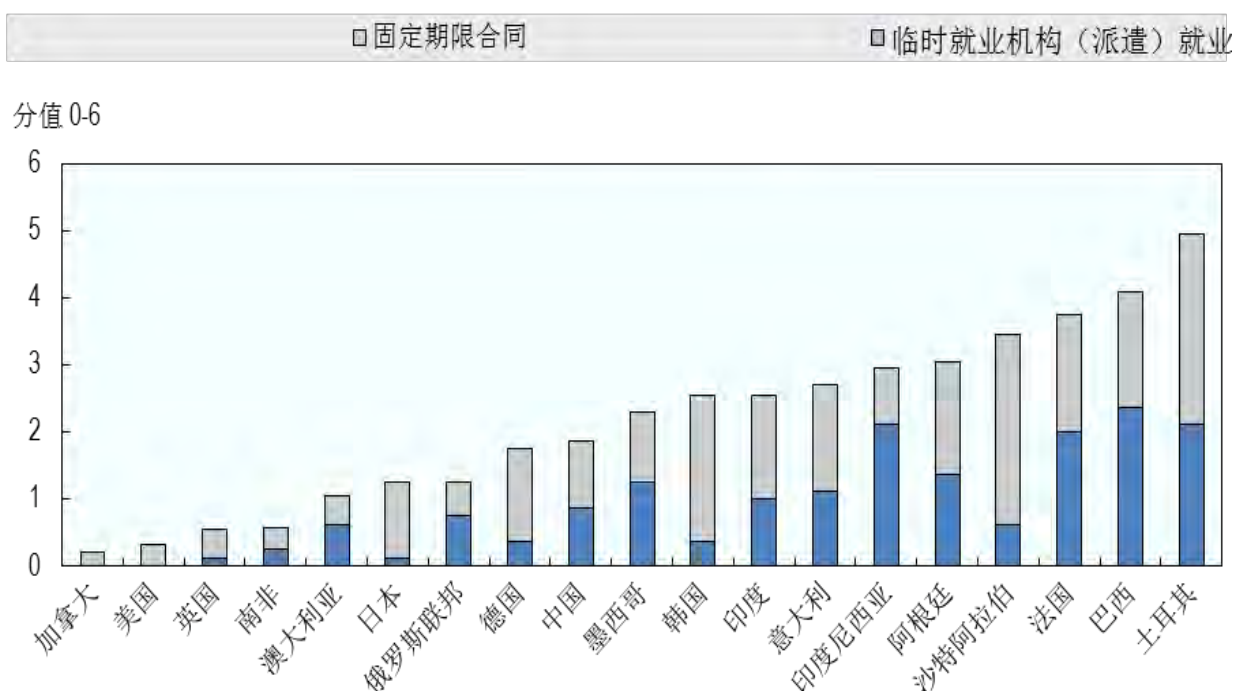
70 经合组织，2013g，《2013年经合组织就业展望》。

71 临时就业机构或者劳务派遣通常存在三方劳动关系，雇主（即代理方）与用人单位签订服务协议，在其业务或专业工作框架下，将雇员指派给第三方（即用人单位），雇员根据用人单位的监管和指导完成工作（即指派工作）。

72 拉瓦泽酒店，2014年。

73 参见经合组织2014h，即将出版，《2014年经合组织就业展望》。

图3.9 临时雇佣监管



注：经合组织国家的数据为2013年的数据，其他国家的数据为2012年的数据。

本图展示了对标准固定期限合同的监管，和对临时就业机构（TWA）或者劳务派的监管，对临时就业（EPT）监管综合指标的贡献比例。柱高代表整体EPT指标，其数值介于0和6之间，0表示限制程度最不严格，6表示限制程度最为严格。

来源：经合组织就业保护数据库，2013年更新。

二元劳动力市场——其特点是对不同合同类型的劳动者和大部分临时工的保护存在巨大差异——对公平以及效率和生产率的增长都提出了挑战。确实，公司如果不能在一定时间段内收回投资成本，则其对其劳动力的投入很可能会较少。同样，国际经验表明，对就业保护法律实施部分改革的国家，如果在对固定合同维持严格限制的同时，弱化对临时合同的监管，且其生产率增速均会变缓。<sup>74</sup>

要求企业为解雇固定员工而支付高标准遣散费的原因之一是有必要为失业员工提供安全网保护。然而，提供充分和普遍的失业救济金，能够更好地实现这一目标，虽然这一制度的前提是，必须严格执行失业人员积极求职的要求，并制定精心设计的经济刺激政策。<sup>75</sup>与许多新兴经济体一样，中国的失业救济金替代率相对较低。<sup>76</sup>此外，中国接受救济金的失业人员占总人口的比例不超过10%，与大部分20国集团相比水平很低（参见报告2）。这意味着，为了不破坏社会凝聚力，应在提高解雇法律灵活性的同时，双管齐下对失业救济金体系进行更加全面的改革，提高救济金的数额和覆盖范围。然而，在提高充分的失业救济金时，必须严格执行失业人员积

74 经合组织2013g，《2013年经合组织就业展望》。

75 参见，例如，经合组织，《2010年经合组织就业展望》。

76 经合组织，2011a，《2011年经合组织就业展望》。



极求职的要求，并且须一并提供有效的就业安置服务。这表明中国还应当制定适当的刺激政策，为求职提供便利并提高员工的就业率。

虽然劳动法规改革是提高资源配置效率和促进生产率增长的关键，但劳动力的灵活性不应以员工的健康和安全为代价。2013年，中国发生致命工伤事故6.7万起，这意味着每十万员工中就有九人发生致命工伤事故，而经合组织的平均水平是每十万人中不足六人。<sup>77</sup>此外，对工作环境的监控在中国仍旧是一个挑战，对小企业而言尤其如此，因为小企业发生的大部分工伤事故均未上报。<sup>78</sup>《国际劳工组织公约》第155条设立了相关标准，以确保风险最小化、安全工作环境和充分的员工保护，中国在批准该条款后，该领域的监管强化了对劳动者的保护。然而，要确保企业（特别是小型企业）的合规，仍需要做出更多努力。

同样，我们必须承认，劳动力市场中的常见做法并不总是与法律框架完全契合。例如，虽然法律禁止雇佣童工和强迫劳动，但是这种情况仍旧存在，政府必须采取行动加强现行法律的执法力度。2008年《劳动合同法》规定，公司必须为全体员工购买保险，但是许多劳动者（包括大部分农民工）却并未获得保险。为了缩减法律与现实的落差，需要努力提高工会保护和维护其各成员合法权利的能力。

进一步而言，完全释放中国人力资本的潜力不仅仅要对劳动力市场进行改革，采取提高工作岗位质量的措施，还要求在员工教育、培训和技能提升方面进行持续性投资（经合组织，2015年）。该做法不仅能够提高个人的雇佣率，还能提高经济生产率，促进中国向价值链上游进军，抓住新增长动力所带来的机遇（关于该领域的改革范围以及提高社会凝聚力的更详细的讨论，参见配套报告《一个都不能少：推动中国实现包容性增长》第2.5节关于知识型经济人力资本要求的论述以及第3.5节的论述）。

---

77 经合组织，2006年。

78 冯和陈的研究，2012年。

## 主要建议

### 将提高生产率的改革工作摆在产品市场监管之前

- 放宽对价格、费用和广告权的控制，特别是放宽针对会计师、建筑师、工程师和律师等专业服务提供者的价格、费用和广告权的控制。
- 撤销非制造业领域对外资的过度准入限制。

### 在保护消费者的同时，刺激并适当地对竞争进行监管

- 在做出定价决策时保证充分考虑社会和环境成本，鼓励网络型产业（如能源产业）进行更加激烈的竞争。
- 明确界定在执行竞争政策的过程中各机构的不同角色。
- 制定并执行消费者保护标准，确保安全、质量（如零售和陆上交通运输领域）和透明度（如金融服务领域）。
- 继续努力促进国有企业董事会的专业化，并针对不同类型的国有企业，明确界定国家关于该等企业的商业和战略目标。
- 建立专门机构管理、评估并提升法规质量，并考虑在新增法规中引入自动日落条款。

### 倡导创业精神

- 在学校、职业学校和大学中提高创业精神教育的比例。
- 进一步减轻新设企业的行政管理负担。
- 增加中小企业的融资途径，包括发展资本市场。

### 采取措施确保金融稳定性

- 加强银行业和影子银行的监管力度。
- 着手计划银行零售存款保险的正规化。
- 强化机构投资者的角色，发展市场导向型的长期投资融资。

### 加强公司治理，解决私营部门的腐败问题

- 努力提高上市公司关联交易的透明度。
- 通过扩大所有权基数对国有企业进行改革；采取措施明确企业目标；以及促进国有企业运作和公司董事会的专业化。
- 批准《经合组织反贿赂公约》，并与其他20国集团经济体共同成为国际商务交易活动反行贿工作组的正式成员。
- 考虑加入《经合组织反贿赂公约》。

### 保护劳动人员权利的同时提高劳动力市场的灵活性

- 在加强临时合同工保护的同时，放宽就业保护法律的限制，以确保保护程度随工龄增加而增长。
- 增强执法力度、提高工会为会员维权的能力。

## 第四章 推行政府改革，适应不断变化的增长模式

未来几年，市场将在中国经济发展中发挥着越来越重要的作用。因此，中国政府需要对其自身制度和职能进行相应调整。正如在前一章所述，在确保为私营企业制定正确的政策框架方面，政府发挥着核心作用。中国领导层推动国家发展面临的关键问题之一就是如何改革国有企业，以推动私营企业的发展。政府还必须确保市场的发展能惠及各层次的人群。在全面运行的市场经济下，国家的主要作用是提供基本社会福利服务，如教育、卫生、社会保障及基础设施建设。在中国，其中的某些服务（如退休金）传统上由国有企业提供。随着时间的推移，公共管理机构开始接手其中的许多职能，这就需要建立相应的制度和流程，确保其能够有效和高效履行该等服务。因此，中国的政府和体制改革应涵盖以下几个方面：提高财政透明度，加强各级政府问责，以及提升公共部门的诚信度。这些体制改革本身即具有重大意义，同时对于适当地平衡政府和市场的职责，以保证商品和服务的有效、高效、公平提供，具有尤为重要的意义。产品质量提高标准的执行力度较低是一个关键性的风险因素，可严重危害和推迟向高附加值经济体的过渡。如果执行不当，相关法规就不能够有效完成政府原定的目标。监管执法不仅仅是保证质量标准有效适用的关键，也是保障员工健康和安全、保护环境、保证国家稳定收入和实现其他重要公共目标的关键。检查是最为明显和重要的一种监管执法活动。

### 4.1 实现公共管理现代化，促进廉政文化

为应对上述挑战，中国已进行投资，以促进其公共部门的现代化，尤其是电子政务和人力资源管理领域的现代化，但这一方面的工作并未完成，尚需继续努力；同时中国政府也已开始提高各领域公共部门的廉洁度。最后，除非得到实施和执行，否则公共政策和法律只是一纸空文。司法机构力度不足，导致政策执行程度有限，进而可能造成不同公民、企业和其他利害相关人的合规成本分配不均。加强中国法院的业务水准将有利于其实施反腐政策和其他重点改革工作。

#### 促进公共部门的廉政文化

在不法行为举报人得不到充分保护的情况下，尤其是在工作环境中得不到充分保护，滋生腐败的风险将显著提高。公职人员可以了解其工作场所内所发的行为的最新情况，并且通常会首先发现不法行为。鉴于腐败行为存在隐蔽性，鼓励并保护举报的能力是一项重要的反腐利器。然而，不法行为举报人可能会受到其同事或上级的打击报复，如恐吓、骚扰、解雇或暴力等。

加强公共服务意味着既要政治领袖负责，也要对公民负责，同时应以开放和透明的方式完全合法地运作，并为社区的参与留有空间。一项战略性的公共服务应当能够提供有实证支持的政策建议，同时能够公正地实施政府政策。政府采取各种人力资源管理措施确保公共服务部门能吸引合适的人才、任人唯贤，并通过实施适当的绩效管理制度激励其达到上级公布的战略性目标。尽管已开展过数次公务员改革，中国在实施和巩固最佳实践方面依然面临着一些挑战。

自习近平同志担任国家主席以来，反腐力度不断加强，但挑战依然存在（参见第3.7节关于私营部门反贿赂的论述）。近年来的政策制定普遍以预防为重点，但现有反腐败框架仍主要侧重于贿赂罪的定罪与制裁。

在中央和较富裕的沿海地区，已经制定有以绩效导向的制度，这个体系引入竞争机制进行选拔，并将奖励与绩效挂钩。在较贫困的地区，主要是农村地区，情况却很不一样。政府在吸引合格人才方面经常面临着潜在困难。同时，这些地区可豁免适用一些规则，远离中央，也造就了腐败的温床。此外，一些有针对性的人力资源管理方法也已实施，加强了公务员的廉洁度。公共部门反腐的一个方面就是将报酬提高到有竞争力的水平，另一个方面是要求在人事、财务、物资管理、融投资项目许可和审批部门工作的公务员每5年进行一次轮岗。

许多经合组织成员国正朝着一种模式演变，即由集权式的人力资源管理机构授权各部/厅/机构就员工选拔、招聘、报酬、工作条件和解聘做出重大决策，同时中央机构保留政策制定者的角色。尽管已采取一些初步措施加强人力资源管理系统的灵活性，但仍需开展进一步工作，以确保公务员改革能提高公共服务的内容和质量。

中国《宪法》第41条对非法行为做出了规定，禁止对合法举报进行打击报复，为举报人提供了保护。<sup>79</sup>在近期开展的20国集团国家举报人保护法律评议中，<sup>80</sup>中国因其举报立法的涵盖范围（全面）和举报人定义而获得高度评价。然而，在举报人保护机制监督以及在提高举报人行动和报复报告与跟踪的透明度方面仍有改进空间。

制定公职人员行为标准，明确界定公共部门的价值观是保障公共部门廉政的第一步。行为准则和道德准则等工具易于理解，且具有灵活性，可用以阐述上述标准。同时，这些工具也可帮助公共部门内部，以及公共部门与公民之间就公务员在日常工作中所应遵守的行为达成共识，并有助于不当行为的界定。

中国也已承诺改革其公务员制度，打造专业化的工作队伍，打击贪污腐败，促进廉政作风建设。然而，中国尚未针对公务员单独制定统一的行为守则。行为守则的制定不仅有助于建立关于公务员职业要求的框架，而且可以为解决利益冲突、职务信息和资源使用等常见问题提供框架。

此外，有效的司法体系对于保障公共部门廉洁性、促进良好治理具有关键作用。全世界公民都希望加强其政府的问责。通过行政司法和合法性审查，司法机关是负责审查公职人员行为的主要机构。因此，在中国建立强大的行政司法体系不仅与中国反贪运动相辅相成，而且有助于公共决策问责性和透明度的提升。

确保政府决策廉洁性，使政府决策免受政府官员私人利益影响这一问题，日益被公众所关注。一项有效的利益冲突政策应致力于识别风险，禁止不可接受的私人利益类型，提高可能出现利益冲突情形的意识，并确保建立有效程序来解决该等情形。

例如，中国披露制度主要侧重财务披露，但同时也要求披露相关利益。中国官员有义务披露自身及其配偶和受抚养子女所拥有的不动产。披露涉及多类投资，如官员及其配偶和受抚养子女所拥有的证券、股票、期货及保险等。官员配偶和受抚养子女在非上市公司、企业和个体

---

79 同时参见经合组织（2011c），《举报人保护框架研究》（Study on Whistle-blower Protection Frameworks）、《立法最佳实践与指导原则概要》（Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation），第18页。

80 《20国集团举报人保护规则：下一个行动计划》（Whistleblower Protection Rules in G20 Countries: The Next Action Plan）2014年6月；《言论自由蓝图》（Blueprint for Free Speech），2014年。



工商户中拥有的投资也必须予以披露。要求披露的收入类别亦十分宽泛，包括工资、各类奖金、津贴、补贴和福利以及因提供咨询服务、讲座、手稿审阅等而获取的报酬等。

然而，这些披露要求的执行力度存在差异。为了保障披露政策的合法性，除了可能影响国家安全的问题之外，在执行上应当一视同仁，并且应根据违反程度判以相应处罚。

2012年，20国集团将严格的资产披露制度确定为“防止利益冲突和腐败的有力工具”，且各成员国均承诺采取并实施“针对相关官员的财务资产和信息披露制度，以防范、识别并适当管理利益冲突问题”。<sup>81</sup>对于希望提高本国资产披露标准的成员国，20国集团还提出了相关指导原则，即应确保其资产披露制度：（1）公平，（2）透明，（3）针对高级领导人和高风险职位官员，（4）具有充分资源支持，（5）有效，且（6）具有可执行性。与中国特别相关的是透明度问题，即所披露的信息“应尽可能广泛地在政府内部并向公众公开”。在不违反相关隐私法律的前提下，进一步采取措施提高中国资产披露制度的透明度，不仅可提高公众对该制度的信任，而且能够加强对披露要求的合规压力。

### 用于加强公共治理及问责的内控与外控机制

确保实行有力的内外部控制是实现良好治理和公共部门问责的关键所在。通过有效的内部控制，政府可合理保证其运作的效率和有效性，并确保其财务报告内容真实可靠，并符合法律、法规和政策，从而履行其被赋予的职能。建立以风险为基础的控制机制具有重要意义，该机制应由独立的内部和外部审计师监督，由其负责评估政府运作是否符合内部控制程序，并采取协调性方法来实现控制和问责。

是否能创建一个强大的控制环境，取决于是否拥有独立且专业的外部审计职能。中国人民共和国国家审计署（国家审计署）早于1982年即加入世界审计组织（英文简称“INTOSAI”），熟知世界审计组织的最高审计机关标准和公共部门审计师良好实践准则。国家审计署主办了2013年世界审计组织第二十一届大会，会议提出了《北京宣言——最高审计机关促进良治》，这一前瞻性文件明确了最高审计机关能够为政策制定提供有用的相关信息，有潜力在支持良治中发挥更大的作用。顺应国际潮流，中国可以通过国家审计机构评估财务信息和非财务绩效信息的可靠性，为艰难的决策和政策制定过程提供协助。

确保国家外部审计职能的独立性十分重要，并且应按照国际公认标准，将这一职能的独立性贯穿于日常工作之中，包括工作人员职务保障、审计规划和审计预算管理等相关事务。自上至下保障审计功能和业务上的独立性对于中国而言至关重要，国家审计署还另外负责组织并管理现有31个省级审计机构、434个地级审计办公室和3075个县级办事处的审计工作。<sup>82</sup>最高审计机关应拥有足够能力确保中央、省、地、县各级审计工作的充分协调一致，以便对整个政府开展监督和审查。在中国采取这种方式尤为有效，因为中国预算支出权力下放，而市政预算较为分散，且往往依赖预算外资源。

审计建议跟进机制可以加强最高审计机关的审计工作对问责制的影响。向公民和立法机关或立法委员会（如中国人大常务委员会）等主要利害关系人提供审计结果是一种透明的做法，

---

81. 20国集团，2012年，《公职人员资产披露高级原则》（High Level Principles on Asset Disclosure by Public Officials）。

82. 中华人民共和国国家审计署，2014年。



可以使其他参与者共同督促各级政府承担责任。除了确保问责和监督之外，还需要采取稳健的整体政府行动打击公共机构中的贿赂行为。中华人民共和国于2006年以缔约国身份加入《联合国反腐败公约》，并且在立法上已将贿赂国外或国内政府官员的行为认定为犯罪。然而，贿赂犯罪的定义具有一定模糊性，可在某些领域借助政府指引加以改进。例如，在将贿赂外国官员的行为认定为犯罪行为的法规中，缺乏对“公职人员”、“外国公职人员”或“财产”定义的相关指引。

## 实现服务数字化，提高公共部门效率

据预测，到2020年，中国的电子商务价值将超过美国、英国、日本、德国和法国的电子商务总值，这凸显了互联网在私营部门产品和服务提供方面日益增长的重要性。根据UNPACS的2014年电子政务调查，就目前的电子政务发展水平而言，中国尽管高于全球平均水平，却低于经合组织标准和东南亚标准。<sup>83</sup>该总体排名未能体现一些内部差异：尽管在线服务似乎发展态势良好，中国的电信基础设施与其他国家相比却不够发达。但是，2000年中国网民人数尚不足2%，而在2013年，这个数字已飙升至近46%。在移动技术使用方面亦存在类似趋势，手机用户从2000年的7%增加到了2013年的89%左右，同时，3G的渗透率也在不断提高。这为加强政府问责、确保透明度和公众参与度及通过移动平台提供公共服务提供了大量机会。

在过去十多年，中国始终重视通过信息与通信技术促进公共部门现代化。与经合组织国家步伐一致，中国在1999年就已着手开展“政府在线工程”。<sup>84</sup>该工程着重改善政府内部行政流程。在各省享有高度权力的体系下，电子政务作为一个重要的工具被引入，目的是提升政府表现。一方面这意味着政府的透明度将进一步提高，权力将进一步下放，以此促进经济发展，另一方面电子政务也可以为中央政府提供信息，使其能更加有力地监控和引导经济活动<sup>85</sup>。

随着中国持续发展，地区发展差异和不平衡的问题也日益严重。中国应该继续采取措施监控差距和地区表现，同时培养地方的技能和能力，确保数字化服务的完全实施和运用，充分挖掘数字化政府的潜力。当今，新技术正在展示其在应对人口挑战方面的作用，比如远程医疗、数字化教学和医疗等。中国应确保其能够充分发挥数字政府的潜力，妥善应对人口结构的变动，确保公众信任公共部门所提供的福利服务。

要成功应对这些服务方面的挑战，中国需要打破政策之间各自为政的局面，将信息和通信技术的使用融入各公共政策领域。为确保服务的公平性和整合性，中国需要协调、统一政府内部及各级政府的信息管理机制<sup>86</sup>。通过这种方式统一政府的行动能实现服务的连贯性，为公民创造附加值，提高政府解决社会问题的能力。所有经合组织成员国均面临着同样的挑战，即如何

---

87 联合国公共行政国家研究（英文简称“UNPACS”），2014年。

88 冯和陈的研究，2012年。

88 经合组织（2005），冯和陈的研究，2012年。

89 经合组织关于这些改革领域的指引包括：经合组织（2010），《问责与透明：国家所有权指南》；经合组织（2012），《竞争中立：维持公营和私营企业之间的平等竞争环境》；经合组织（2013），《国有企业董事会：国家实践概览》，该工作由国家所有权及私有化业务工作小组主导。

86 经合组织（2005）。

保证通过不同渠道制定和实施的公共服务策略之间保持连贯性，要面对这一挑战，改进公共服务（无论其通过何种渠道提供），清晰明了的信息管理和数字系统都是不可或缺的。<sup>87</sup>

这些较一般性的服务提供方面的挑战，加之政府与公民之间的关系不断演变，正在使经合组织成员国将电子政务的工作重心从传统的行政工作效率、服务提高和内部流程转移到一个更宽泛的概念，即数字化政府。这并不代表效率和流程合理化不再是重心，而是意味着政府的角色正在从中央控制者、调节者和服务提供者发生转变。现今，人们期望政府更多地扮演促进公民互动的角色，推动包容性的决策和服务提供。因此一个关键的变化正在发生，那就是从以公民为中心的数字化手段，转向公民推动的数字化手段。

尽管自2005年经合组织审查中国的电子政务系统以来，中国在很多方面均取得进步，但是，经合组织在关于数字化政府的建议中，也指出了中国在下一步调整其公共管理模式，应对日益增长的压力，以及公民和政策利害相关人的社会性需求时需要考虑的问题。经合组织成员国所面临的最为紧迫的与数字化政府相关的问题包括如何制定和实施政府数据公开策略，以制定更好的政策，改善公共服务，这一问题经常关乎数据整合和互操作性的增强。质量更高的数据、更高的透明度及与政府的接触不仅仅能加强问责制，还能充分发挥政府的影响力。良好的公共数据能使公共服务和流程更快捷、更简化。此外，使用公共数据还能促进私营部门的创新 and 经济发展。<sup>88</sup>

最后，《经合组织数字化政府策略建议书》提供了相关指标，用以衡量各级政府与公民之间的关系的开放程度。长期以来，在中国的公共服务管理模式下，一些地方政府，尤其是那些相对更富裕、群众受教育程度更高的地区，能够在提高政府开放度方面试行更多的举措。比如“苏州在线”就是一个地方性的实验性举措，旨在通过一个在线公告板系统提高公民参与程度。<sup>89</sup>尽管这种实验性举措对促进公共部门创新有其必要性，但同样重要的一点是，需要采取进一步措施普及可行的经验，改进范围更广的体系，确保服务标准的清晰和公民的权利。

## 4.2 建设优秀的司法体系

执行法治原则并提高司法机构的质量将有助于中国应对其经济挑战以及实现可持续的包容性增长。高效、便捷且高质量的司法体系能够更好地保障合法权益，增强民众对司法机构的信任和信心，并可提高有效政策的绩效。对司法体系的信心有助于树立其他机构的合法性，且能够进一步巩固法治精神。<sup>90</sup>国际数据显示，中国法治<sup>91</sup>的实施情况仍令人担忧。<sup>92</sup>中国已就此采取相应的补救措施，并强调“依法治国”这一概念，将其列为2014年中共中央的中心主题。最高人民法院在其第四个五年计划中进一步强调了近期司法改革中程序保障的理念。

---

88 Ubaldi, 政府公开数据 (Open Government Data) (2013)。

89 经合组织 (2005)。

90 Hough M., Jackson J. Bradford B., Myhill A. 与 Paul Quinton P. (2010)

91 中国自1999年开始在宪法层面上承认法治概念。

92 世界正义工程 (World Justice Project) (2014)；贝塔斯曼转型指数 (BTI) (2014)

司法体系质量也是稳健商业环境以及经济增长和社会发展的一项关键决定因素。<sup>93</sup>为了实现这些目标，中国正在着手实行目标远大的司法改革方案。事实上，虽然中国经济保持高速增长，中国金融资产的估值却往往低于其他新兴市场，这可能反映中国“法治”缺失所引发的投资者顾虑。

### 加强知识产权保护

加强土地所有权和知识产权保护并有效执行该等权利，是保证商业和投资环境质量的关键决定因素。<sup>94</sup>事实上，由于知识产权保护增加了中小企业获得信贷的机会和融资机会，因此对于促进私营部门发展具有特别重要的意义<sup>95</sup>。在此背景下，2007年中国颁布了《物权法》，建立了有保障的现代化交易体系。<sup>96</sup>但是，中国物权指标在2011年至2013年间有所下降<sup>97</sup>，意味着储蓄与投资的抑制，同时产品、服务生产和分销效率的提高也存在阻碍。<sup>98</sup>考虑到这一后退，四中全会和《国家知识产权战略纲要》（2014-2020）强调需加强物权和知识产权执法力度。树立民众对中国土地所有权和知识产权制度的信心需要提高法院（包括新设的知识产权法院）效率，要求法院有能力阐明法律的适用，并担任法律守护人的角色。此外，鉴于经济和商业纠纷的数量和复杂性日益上升，<sup>99</sup>确保法律在全国范围内（逾3400家法院）的统一适用，将有助于增强法律的可预见性、透明度和一致性，为资本投资创造条件。

### 提高合同履行质量

合同的良好履行是友好营商环境的另外一项重要因素，有助于降低非正规性、拓宽企业获取信贷的渠道，并为市场参与者提供公平竞争环境<sup>100</sup>。中国法院是合同关系强制执行的主要机制。虽然中国在世界银行最新“营商环境”报告中的整体排名较高<sup>101</sup>，但各地区之间仍存在明显差距。例如，程序成本占索赔额的比例从9%（上海市）到41.8%（合肥市）不等，而从纠纷解决期限来看，长春市长达540天之久，而南京则仅为112天。<sup>102</sup>因此，应将在全国范围内精简冗长法律程序视为一项改革重点。

### 建设更加独立并以绩效为导向的法院体系

司法独立是司法质量和信任的一个关键决定因素。<sup>103</sup>保持公平、公正的态度，可以确保法官不会偏袒案件一方的利益。中国即将推出的司法改革越来越重视司法机构的独立性，包括减

---

93 经合组织（2013h）；North（1999）

94 经合组织（2013i）。

95 世界银行（2015）。

96 世界银行（2014）。

97 世界经济论坛（World Economic Forum）。

98 经合组织（2013h）；世界银行。

99 亚洲开发银行（2008）。

100 世界银行（2014）。

101 中国在148个国家中排名19。平均而言，合同强制执行期限为453天，法庭成本及律师费占索赔额的比例为16.2%，世界银行（2015年）。

102 世界银行（2014年）。

103 欧盟司法计分板（EU Justice Scoreboard）。

少审判法院和法官在资金、薪资和任期等方面对地方政府的依赖性，并将司法机关与一般行政机构区别对待。实施独立司法遴选委员会制度也将有助于确保选拔、晋升和评估程序的公正、有效。合适的薪酬能够降低司法腐败的风险，吸引司法人才留任，从而提高司法能力。对有程序保障的问责框架和补充惩处机制进行审查也很重要。

最后，顺应即将做出的司法改革，中国需要在法律程序效率、资源（人力、物力、财力）有效管理、司法能力（包括为法官提供专业发展和基于居民人数确定法官人数）和采取信息技术措施方面加大投入。中国正在计划建立知识产权法院、环境法院等专业化法院，这将有助于缓解普通法院的案件积压现象、提高司法效率。精简决策程序，包括司法（审判）委员会内部运作程序，将能够缩短诉讼时间，并提高每名法官的业务独立性。同时应采取其他措施，运用信息和通信技术（如网上司法信息和数据库）促进司法系统公开性和透明度的提高。展望未来，国家还可以考虑与法官、法院工作人员、法院用户和其他利害关系人一起制定法院工作质量政策，并基于效率和及时性等客观价值审查法院绩效指标，以界定并衡量法院服务的效率和质量，推进当前司法改革的可持续性。<sup>104</sup>

### 4.3 加强地方财政管理

中国地方政府承担大量的公共服务和基础设施的提供和投入，但中央政府财力支持却有限。实际上，预算支出以很高比例在各级政府间转移（表4.1），中央政府支出只占15%，而这个比例还有下降趋势。按现行政府间任务分工，县级政府负责基础教育，而根据中国法律规定，前九年教育属于免费的义务教育。县级政府同样还负责提供基本医疗服务。最不寻常的是，稳定收入（养老金、失业保险和社会福利）职能同样也是地市级和县级政府的责任。事实上，《预算法》涉及每一级地方政府承担的支出责任较多，但对明确责任却远远不够，主要原因是不同层级政府之间存在大量的同时支出事务。

表4.1 各级政府预算支出分布（2013，占总数的百分比）

| 政府层级 | 教育   | 医疗卫生 | 社会保障<br>和就业 |
|------|------|------|-------------|
| 中央   | 5    | 0.9  | 4.4         |
| 省    | 14.7 | 9.4  | 20.4        |
| 地市   | 19.3 | 21.8 | 23.4        |
| 县    | 61   | 67.9 | 51.8        |

注：2006年之后，资本支出与经常性支出不再进行分别报告。县级政府的数字涵盖了区政府。所有地方政府支出数字均包含转移支付金额。

数据来源：财政部。

104. 《卓越法院国际框架标准》（International Framework for Court Excellence）；改善司法效率欧洲委员会（CEPEJ）。



## 地方政府的收入能力需与支出需求进行更好协调

中央和地方政府之间支出责任的划分与各级政府创收能力和政府间转移支付体系形成反比（表4.2）。市级政府（在地市级层面）基本没有税收权，地方税仅占当地支出的12.2%。这意味着他们不得不依靠从当地征收的分享税中按比例分享的那部分收入，而分享的比例是由较高级政府所设定的。这种对税收返还的依赖在农村县城和县级市中尤为严重。地方政府也可通过向企业收费的形式筹集收入，比如收排污费，但这些收费水平很低。

表4.2 各级政府收入与支出总体趋势（占总数的百分比）

|           | 1993 | 1998 | 2002 | 2006 | 2010 | 2013 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|
| <b>收入</b> |      |      |      |      |      |      |
| 中央        | 22   | 50   | 55   | 53   | 55   | 47   |
| 省         | 13   | 10   | 12   | 12   | 10   | 11   |
| 地市        | 34   | 20   | 16   | 17   | 15   | 16   |
| 县         | 32   | 20   | 17   | 19   | 21   | 26   |
| <b>支出</b> |      |      |      |      |      |      |
| 中央        | 34   | 29   | 31   | 25   | 18   | 15   |
| 省         | 11   | 19   | 20   | 18   | 17   | 15   |
| 地市        | 29   | 24   | 21   | 23   | 23   | 23   |
| 县         | 27   | 28   | 29   | 34   | 43   | 47   |

注：表内数字仅包含预算内收入和支出。

数据来源：《地方财政统计财政部汇编》（相应年份）和《财政部中国财政年鉴2011》。

总体而言，各省税收与当地GDP基本呈正比。因此，鉴于各省之间GDP的差异，要实现服务均等化，需要大幅加大向低收入区域的转移支付。迄今为止，转移支付需求主要根据某一省内登记人口而非实际人口进行评估。问题是，低收入地区通常实际人口数量要比登记人口数量低，因为流动人口无论实际居住何处，他们登记地址仍为家乡省份。另外一个问题是，中国的政府间转移（包括税收返还）基于“标准支出（需求）”和“标准收入”之差，但并不考虑各地区的成本差异。因此，中国政府部门可考虑对转移体系进行微调，使其更加均衡，同时对地市级地方政府体制应与其他地方政府有所区别。地市级政府由于有较大的可税收空间，因此分享权力应调低。考虑到地市级政府损失可能会通过加税来补偿，因此这一策略还应包括严格预算，不为财政赤字开“后门”。

为了解决这些资金问题，中国可以扩大地市级税基来降低对土地出租的依赖程度。过去几年，土地销售每年创造的收入达GDP的5%-7%，因此很明显土地销售收入无法完全单独由房产税来代替。通常，发达国家房产税占GDP比例不高于2%，而发展中国家的这一数字还要更低。



<sup>105</sup>当前，中国开征的四项与土地和房产相关的税收占GDP的1.5%，根据经合组织国家的经验，对地方政府来说，对不动产进行经常性征税是最为合适的税目，且能带来持续不断的收入。就中国而言，对居民住宅进行经常性征税能够刺激城市接纳新居民，同时有助于为城市公共服务筹措资金。此外，需要采取创新性的做法，为土地和房地产市场开发创立框架，以便给地级政府带来更稳定、可持续的财政收入。开发区内存在大量广阔、未经开发的土地，如能将这些土地开放给私营部门投资低成本住宅建设，这可能是一种更好利用土地税收的方式。

至少，可以适当地赋予地方政府在一些特定税目和税率上的决定权限，比如车船税和证照费，也可以允许地市级政府在中央税或共享税（比如企业所得税和个人所得税）的基础上，附带性征税或征收附加税。另一个选择可能实施差别化的税收分享比例。通过这种方式，可以使较大城市在增值税（英文简称“VAT”）<sup>1</sup>上分享更大比重。在调整政府间转移支付体制时，也应确保各地方级政府的支出责任与资金相匹配，以防止不当刺激地方政府过度依赖收费和罚款来筹集收入反不能保证遵纪守法。

### 需要对提高预算透明度和效率进行改革

地市级政府依赖预算外资金导致了地市级预算碎片化，从而给宏观调控带来困难。关于预算外资金（英文简称“EBF”）的管理和报告规定通常比较宽松，在地方层面尤其如此，而且有时报告信息也不全面。收入由不同的机构和地方政府征收，信息分散在各个不同的渠道。预算外财务活动的显著特征之一是临时专项性，是不同机构为了应对预算不能保障的特定应急需求而发生的支出，比如社会保障基金（英文简称“SSF”）。城市发展投资公司（英文简称“UDICs”）有助于城市在获得并保持基础建设方面高投资，然而不幸的是，它们也极大地助长了地市级政府财政不透明性。作为首要的关键步骤，应引入一个透明的会计体系，涵盖所有账册内外收入，并严格区分经常性账户和资本性账户。

政府需要将所有政府资金权力和责任全部委派给一个机构（最好是财政部）监管，以便重新掌控总体财政纪律。中国许多发展不协调的问题根源于财政部包括地方财政部门都无法作为政府所有资金唯一的受托管理人。为使财政部能够履行这一监管角色，改革需要获得来自高层领导的政治支持，以调整各中央机构权限的分配，提升财政部的地位，使其牢牢控制所有财政资源。与此同时，国家审计署应扩大预算执行审计范围包括所有预算及公共债务管理。另一创新举措是采用一套财政管理信息系统（英文简称“FMIS”），以改善政府财政交易的记录和处理，提高获取可靠财务数据的效率，以加强公共支出管理。

为加强对地方政府债务监督管理，应要求地方政府定期汇报其直接及或有债务（包括城市发展投资公司债务）、贷款服务及借款计划。<sup>106</sup>这方面的改革可以借鉴财政部2011年建立的监测和管理框架经验。无论政府采取何种机制，都必须传达一个信息，即必须遵守规则。在经合组织成员国，一旦地方政府违反财政规则，中央政府即会实施财政制裁，强制要求地方政府在未来预算中对这次违规予以弥补（如比利时、德国、意大利和西班牙）；其他制裁手段还包括减少转移支付数或税收分享数额（如加拿大、丹麦和瑞士）。

---

105. Bahl等人的研究，2013年。

106. 王的研究，2012年。

改善中期预算和投资规划可以同时惠及中国中央和地方政府，这也是《经合组织预算管理原则》所推荐的做法。中期预算框架可以鼓励政府预见到政策的滞后性，启动两三年之后才生效的改革。<sup>107</sup>良好的中期预算最根本的宗旨是确保自下而上的支出收入政策与自上而下的总体财政政策保持一致。因此，中期预算作为一个机制，首要作用是加强中央政府自上而下地限制总体支出的能力，这点为智利的经验所证明。<sup>108</sup>荷兰、丹麦、法国、韩国、瑞典和智利等经合组织国家的经验表明，中期预算的效果取决于预计支出和支出限额的可信度，以及决策者和社会成员如何使用此类信息。

## 主要建议

加强国家良好治理和法治，包括：

- 通过审核法官与居民比率、促进专业发展（包括司法委员会成员的发展）以及审核工资水平，提高司法能力。
- 通过高效的立案、案件分配和审判管理制度，借助网络途径提供司法服务，改善和促进技术设施和法院运作。
- 提高司法决策过程（司法委员会）和廉政框架的透明度和效率。
- 通过审查法院质量政策的设计和监管流程，改善改进法院管理和治理监管操作治理，并确保基于清晰、客观的目标制定绩效指标。
- 通过区分司法遴选和行政核准流程，引入清晰、透明的遴选和委任流程。
- 建立专门机构管理、评估并提升法规质量，并考虑在新增法规中引入自动日落条款。
- 进一步协调地方政府的收入能力与支出需求。
- 在推广已经验证的成功举措的同时，鼓励地方政府开展进一步实验性措施，提高透明度和公民参与度。
- 通过提高认识并统一适用行为守则最新标准（包括利益冲突管理以及政府信息和资源的使用），推动公共部门的廉政文化。
- 加强对政府官员资产披露的核实并提高其透明度，包括进行公开报告。
- 监督保护机制的实施，鼓励举报，同时对于举报人行动和报复的报告与追踪，应进一步提高透明度。
- 提高各地区公务员最佳实践执行的统一性。
- 确保拥有充分能力——特别是确保国家审计署——与地方各级审计部门密切配合，对财务信息和非财务绩效信息的可靠性开展评估，从而为决策和政策制定过程提供关键支持，提高整体政府范围内部门监督和问责的有效性和一致性。

107. Harris等人的研究，2013年。

108. Hawkesworth等人的研究，2013年。

## 参考文献

亚洲开发银行（2008），《中华人民共和国：加强司法机构实施经济法律的能力》（People's Republic of China: Strengthening the Capacity of the Judiciary to implement Economic Laws），《技术援助报告》（Technical Assistance Report），项目编号：42136，2008年8月

亚洲开发银行/经合组织（2013）《加强中小企业的融资渠道：从近期危机中得出的教训》（Enhancing Financial Accessibility for SMEs: Lessons from recent crises），参见：<http://www.oecd.org/industry/smes/adb-oecd-sme-report2014.htm>

Baek, C., Kim, Y.与Kwon, H. U.（2009），《亚洲金融危机期间的生产率增长和竞争：来自韩国制造企业的证据》（Productivity Growth and Competition across the Asian Financial Crisis: Evidence from Korean Manufacturing Firms）。R. Bahl, J. Linn, D. Wetzel（合编）《发展中国家大都市政府融资》（Financing metropolitan governments in developing countries），载Bahl, R.等人所著（2013）《发展中国家大都市地区的治理和融资》（Governing and financing metropolitan areas in the developing world）第1-30页，林肯土地政策研究院，美国马萨诸塞州剑桥市。

Barber SL1, Borowitz M, Bekedam H, Ma J., 《中国医院的未来：中国公立医院改革和工业化国家的发展趋势》（The hospital of the future in China: China's reform of public hospitals and trends from industrialized countries），《卫生政策计划》期刊（Health Policy Plan），2014年5月；29（3）：367-78

Bas, M.与O. Causa（2012），《上游行业贸易和产品市场策略与下游行业生产率：来自中国企业层面的证据》（Trade and Product Market Policies in Upstream Sectors and Productivity in Downstream Sectors: Firm-Level Evidence from China），经合组织经济部工作论文第990号，经合组织出版社。

Biancamaria, J.（2014），《中国劳务派遣：新趋势》（The Labour Dispatch in China: New Trends），英国商会驻上海办公室简报，2014年4月。

Bloomberg.com，《中国拘留倡议资产披露的活动家》（China Detains Activist Seeking Asset Disclosure），2014年7月17日。

Davies, K.（2013），《中国投资政策：最新动态》（China Investment Policy: An Update），经合组织国际投资工作论文，2013/01，经合组织出版社。

Fontagné, L.与J. Fouré（2013），《打开潘多拉魔盒：2035年世界贸易格局之模拟》（Opening a Pandora's Box: Modelling World Trade Patterns at the 2035 Horizon），前瞻性研究和国际信息中心（CEPII）工作论文第22号。

Fung, B.与 F. Chen（2012），《职业安全健康状况报告：中国》（OSH Status Report: China），亚洲监控资源中心（Asia Monitor Resource Centre），香港。

Godfrey, N.（2008）《为何竞争对经济增长和减少贫困具有重要意义？》（Why is competition important for growth and poverty reduction?），国际发展部，英国伦敦，发表于经合组织国际投资全球论坛，2008年3月

Harris, J.等人(2013)所著《发达经济体中期预算框架:目标、设计与业绩》(Medium-Term Budget Frameworks in Advanced Economies: Objectives, Design, and Performance), 载M. Cangiano, T. Curristine与M. Lazare(合编)《公共财政管理及其新兴架构》(Public Financial Management and its Emerging Architecture)中, 国际货币基金组织, 华盛顿特区, 第137-173页。

Hawkesworth, Ian, Oscar Huerta Melchor与Marc Robinson (2013), 《智利部分预算问题: 绩效预算、中期预算、弹性预算》(Selected budgeting issues in Chile: Performance budgeting, medium-term budgeting, budget flexibility), 经合组织《预算期刊》(Journal on Budgeting), 第12/3卷。

Ha, H., J. Hicking与P. Mohaghan (2014), 《中国: 并购监管》(China: Merger Control), 《亚太地区反垄断审查》(Asia-Pacific Antitrust Review), 见 [globalcompetitionreview.com/reviews/60/sections/206/chapters/2337/china-merger-control](http://globalcompetitionreview.com/reviews/60/sections/206/chapters/2337/china-merger-control).

Herd, R., H.-W. Hu 与V.Koen (2010), 《提高中国老年人保障》(Providing Greater Old-Age Security in China), 经合组织经济部工作论文第750号。

Hough M., Jackson J. Bradford B., Myhill A.与Paul Quinton P. (2010), 《程序正义、信任与制度合法性》(Procedural Justice, Trust and Institutional Legitimacy), 《警务: 政策与实践杂志》(Policing: A Journal of Policy and Practice), 4 (3) . 203-210。

Hui, Li 与 Martina, Michael, 《中国开始责令新任官员披露资产》(China to Start Making New Officials Disclose Assets), 路透社2013年11月29日。

国际金融公司(IFC) (2014)《世界各地微型、小型和中型企业: 具体数量以及数量的影响因素》(Micro, small, and Medium Enterprises around the World: How many are there, and what affects the count?)

Johansson, Å., Kowalski, P.与Olaberria, E.(2014), 《贸易和专业分工的长期格局》(Long-term Patterns of Trade and Specialisation), 经合组织经济部工作论文第1136号。

Johansson, Å., P. Kowalski, E. Olaberria与D. Pellegrino (2014), 《贸易额及其构成的决定因素: 来自一组国家的产业证据》(What Explains the Volume and Composition of Trade? Industrial evidence from a panel of countries), 经合组织经济部工作论文第1128号。

Koen, V., R. Herd与S. Hill (2013), 《中国的繁荣之路: 实施改革以避免中等收入陷阱》(China's March to Prosperity: Reforms to Avoid the Middle-Income Trap), 经合组织经济部工作论文第1093号。

Kowalski, P.(2011), 《比较优势与贸易表现》(Comparative Advantage and Trade Performance), 经合组织贸易政策工作论文第121号。

Kuczera, M.与S. Field (2010), 《为工作而学习》(Learning for Jobs), 《经合组织职业教育和培训评论》(OECD Reviews of Vocational Education and Training)。《中国的选择》(Options for China), 经合组织出版社。

Kumar A.等人(2014),《专科医疗服务中的定价和竞争:南非概览》(Pricing and Competition in Specialist Medical Services: An Overview for South Africa),经合组织卫生工作论文第70号。

Mariniello, M.(2013),《巨龙觉醒:中国的竞争政策是否会引起忧虑?》(The Dragon Awakes: Is Chinese Competition Policy a Cause for Concern?),勃鲁盖尔政策研究报告(Bruegel Policy Contribution),第2013/2014期。

经合组织(1998),《经合组织公务人员道德管理原则》(OECD Principles for Managing Ethics in the Public Service),见:

[Yhttp://www.oecd.org/document/52/0,3746,en\\_2649\\_34135\\_48981556\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_34135_48981556_1_1_1_1,00.html)

经合组织(2005),《中国电子政务》(E-Government in China),见《治理在中国》(Governance in China),经合组织出版社。

经合组织(2006),《社会概览》(Society at a Glance),经合组织出版社。

经合组织(2009),《中国:划定市场与国家的边界》(China: Defining the Boundary between the Market and the State),《经合组织监管改革评论》(OECD Reviews of Regulatory Reform),经合组织出版社。

经合组织(2010),《经合组织就业展望》(OECD Employment Outlook),经合组织出版社。

经合组织(2011a),《经合组织就业展望》(OECD Employment Outlook),经合组织出版社。

经合组织(2011b),《中国上市公司的治理:中国证券监督管理委员会自我评估》(The Governance of Listed Companies in China: A Self-assessment by the China Securities Regulatory Commission),《中国—经合组织公司治理政策对话》(OECD-China Policy Dialogue on Corporate Governance),经合组织。

经合组织(2011c),《举报人保护框架研究》(Study on Whistle-blower Protection Frameworks),《立法最佳实践与指导原则概要》(Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation)

经合组织(2012a),《向价值链上游延伸:中国经验与前景》(Moving up the value chain: China's experience and future prospects),见《聚焦中国:经验与挑战》(China in Focus: Lessons and Challenges),经合组织出版社。

经合组织(2012b),《理事会监管政策和治理建议》(Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance),见

<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012recommendation.htm>

经合组织(2012c),《经合组织科学、技术和工业展望(2012)》(OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012),经合组织出版社。

经合组织(2012d),《巴西廉政评论:提升公务人员廉洁性的风险管理》(Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service)。



经合组织（2013a），《相涉互入的经济体：从全球价值链中受益》（Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains），经合组织出版社。

经合组织（2013b），《经合组织科学、技术与工业计分板2013：以创新促增长》（OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013: Innovation for Growth），经合组织出版社。

经合组织（2013c），《经合组织经济调查——中国》（OECD Economic Surveys – China），经合组织出版社。

经合组织（2013d），《东南亚、中国和印度经济展望（2014）》（Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2014）。

经合组织（2013e）《企业家精神概览》（Entrepreneurship at a Glance），经合组织出版社。

经合组织（2013f），《墨西哥：关键问题和政策》（Mexico: Key Issues and Policies），《经合组织中小企业和创业研究》（OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship），经合组织出版社。

经合组织（2013g），《2013年经合组织就业展望》（OECD Employment Outlook 2013），经合组织出版社。

经合组织（2013h），《司法绩效及其决定因素：跨国视角》（Judicial Performance and its determinants: a cross-country perspective），经合组织第5号经济政策论文，2013年6月。

经合组织（2014a），《贸易和专业分工的长期格局》（Long-term Patterns of Trade and Specialisation），经合组织经济部工作论文，即将出版。

经合组织（2014b），《经合组织年科学、技术和工业展望（2014）》（Science, Technology and Industry Outlook 2014），即将出版，经合组织出版社。

经合组织（2014c），《未来50年的政策挑战》（Policy Challenges for the Next 50 Years），经合组织第9号经济政策论文，经合组织出版社。

经合组织（2014d），《经济展望》第95期，2014年5月。

经合组织（2014e），《监管机构治理》（The Governance of Regulators），《经合组织监管政策最佳实践原则》（OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy），经合组织出版社。

经合组织（2014f），《经合组织中小企业与创业融资计分板》（OECD Scoreboard on SME and Entrepreneurship Finance），经合组织出版社。

经合组织（2014g），《中国——以结构性改革推进包容性增长》（China – Structural reforms for inclusive growth），“更好的政策”系列，巴黎：经合组织出版社。

经合组织（2014h）《2014年中小企业融资和创业：经合组织计分板》（Financing SMEs and Entrepreneurs 2014: an OECD Scoreboard），经合组织出版社，即将出版。

经合组织（2014i），《2014年经合组织就业展望》（OECD Employment Outlook 2014），经合组织出版社。

经合组织（2014j），《监管执法和检查》（Regulatory Enforcement and Inspections），《经合组织监管政策最佳实践原则》（OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy），经合组织出版社。

经合组织（2014k），《2014年全球发展前景：提高生产力应对中等收入挑战》（Perspectives on global development 2014: Boosting productivity to meet the middle income challenge），经合组织出版社。

经合组织（2015），《经济调查：中国》（Economic Surveys: China），经合组织出版社，巴黎。

经合组织（即将出版），《举报人保护指导原则》（Guiding Principles on the Protection of Whistle-blowers）

经合组织（即将出版），《意大利：关键问题和政策》（Italy: Key Issues and Policies），《经合组织中小企业和创业研究》（OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship），经合组织出版社。

经合组织/欧洲委员会（2013年），《消失的创业者：欧洲包容性创业政策》（The Missing Entrepreneurs: Policies for Inclusive Entrepreneurship in Europe），经合组织出版社。

经合组织/世界卫生组织（2012），《医院病床与平均住院期限》（Hospital beds and average length of stay），见《卫生概览：亚太地区（2012）》（Health at a Glance: Asia/Pacific 2012），经合组织出版社。

Rawdanowicz, L., R. Bouis, J. Brezillon, A. Christensen和K. Inaba（2014），《退出高度扩张性货币政策的溢出效应》（Spillover Effects from Exiting Highly Expansionary Monetary Policies），经合组织经济部工作论文第1116号，经合组织出版社。

Siciliani L., Borowitz M.与Moran V.（编辑）（2013），《经合组织国家的等待时间政策：是什么在起作用？》（Waiting times policies in OECD countries: what works?），《经合组织卫生政策研究》（OECD Health Policy Studies），经合组织出版社。

Shi, Y.与Y. Rao（2010），《中国的科研文化》（China's Research Culture），《科学》（Science）期刊，第329卷。

国家统计局以及人力资源和社会保障部（2010），《中国劳动统计年鉴》，中国统计出版社，北京

Wilson, Karen E.与Filipe Silva（2013），《种子期和早期财政政策：2012年经合组织融资调查问卷结果》（Policies for Seed and Early Stage Finance: Findings from the 2012 OECD Financing Questionnaire），经合组织第9号科学、技术和工业政策论文，经合组织出版社。

Wong, C.（2012），《有关加强21世纪中国地级财政的若干建议》（Some suggestions for improving China's municipal finance for the 21<sup>st</sup> century），《保尔森政策备忘录》（Paulson Policy Memorandum），保尔森研究所；见：

[http://cache.cantos.com/mp4/websites/paulsoninstitute/Some-Suggestions-for-Improving-Chinas-Municipal\\_Finance-en.pdf](http://cache.cantos.com/mp4/websites/paulsoninstitute/Some-Suggestions-for-Improving-Chinas-Municipal_Finance-en.pdf)

世界银行（2009），《财产注册——案例研究：中国2009年改革中的新物权法》（Registering Property – Case study: China’s new Property Rights Law in Celebrating Reforms 2009），《营商环境案例研究》（Doing Business Case Studies）。

世界银行（2014），《2014年营商环境报告：了解适用于中小型企业的法规》（Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises），华盛顿：世界银行集团。

世界经济论坛，2011-2012、2012-2013、2013-2014及2014-2015《全球竞争力报告》（Global Competitiveness Reports）。

世界正义工程（World Justice Project）（2014），《2014年世界法治指数》（Rule of Law Index 2014）。

Zhu, Y., X. Wittmann 与 M. Peng（2012），《中国中小企业创新的制度性障碍》（Institution-Based Barriers to Innovation in SMEs in China），亚太管理期刊（Asia-pacific journal of management）第29卷。

## 经济发展与合作组织（经合组织）

经合组织是一个独有的论坛，在此，各国政府携手应对全球化过程中的各种经济、社会和环境挑战。经合组织也走在时代最前沿，努力了解并帮助各国政府应对新的事态发展和关切（例如，公司治理、信息经济和人口老龄化的挑战）。在经合组织这个平台里，各国政府比较政策经验，寻求解决共同问题的方法，确定良好做法并努力协调各种国内和国际政策。

经合组织成员国包括：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、智利、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、以色列、意大利、日本、韩国、卢森堡、墨西哥、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、联合王国和美国。欧洲联盟也参与了经合组织的部分工作。

经合组织出版社广泛传播该组织在经济、社会和环境问题方面所作统计收集和研究成果，以及其成员国所商定的各项公约、准则和标准。



[www.oecd.org/china](http://www.oecd.org/china)  
OCDE Paris  
2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16  
Tel.: +33 1 45 24 82 00