



2010年代的中国

重新平衡增长

加强社会安全网络



经济
合作与
发展
组织



创设更强大、更透明、更公平的世界经济

2010 年代的中国：经济增长再平衡和强化社会安全网

OECD 为中国发展高层论坛供稿

2010 年 3 月 20-22 日

北京

前言

差不多在十年前，经济合作与发展组织（OECD）发布了重要研究《中国在全球经济中的地位》，并在其中浓墨重彩地描述了中国在全球经济中冉冉上升的地位。几年后，OECD 的第一本《中国经济调查》分析了驱动中国实现惊人经济增长的因素，并且为中国延续这种发展势头提出了建议。自那以后，中国有力地维持了其高增长率，而且与其它许多国家相比，成功地经受住了金融危机的冲击——其中的一个重要原因是中国政府迅速采取了强大的宏观经济政策行为。如今，中国成为全球第二大经济体，它的需求对于拉动诸多国家的复苏而言发挥着举足轻重的作用。

本文借鉴了 OECD 几个星期前刚刚发布的中国经济全面评估报告，希望对中国发展高层论坛 2010 年会“中国和世界经 济：增长·调整·合作”有所贡献。中国的经济增长在不断刷新历史记录，本文不仅着重探讨了这种增长表现得最为突出的特点，而且指出了中国希望维持快速增长时应该解决的问题。

尽管中国取得了诸多成就（特别是人民生活水平迅速提高），但是仍有一些问题亟待解决。它需要继续大力推进经济再平衡的进程，摆脱对出口的依赖，并且降低过高的国家储蓄率。经济再平衡会有助于推动消费，进一步提高人民生活水平，以确保长期的持续性增长，并且对缓解全球经济失衡做出贡献。为此，中国需要加大政府支出，持续推行结构改革，同时逐渐实现人民币升值，从而利用货币政策来抑制不断上升的通胀风险。社会改革将巩固社会凝聚力。和许多 OECD 国家一样，中国人口已经开始老龄化，急需升级养老金体系。此外，国家政策的另外一个重中之重是使更多人享受高质量的卫生保健服务。令人羡慕的是，中国有财力空间进一步提升这些重要社会服务的公共支出。这不仅能够提高国民的福祉，而且有助于实现更加和谐的全球经济。

正如前文提到的那样，早在此次危机爆发之前，OECD 就已经与中国有了多年合作。在这个过程中，我们共享政策经验，互相学习，获益良多。OECD 搭建起一个重要的论坛。在这里，中国可以深化与发达经济体和发展中经济体的对话，而中国视角又极大地丰富了我们的政策讨论，以更加妥善地解决全球普遍存在的重大挑战。

我们面临的种种挑战不一而足。首要问题之一就是在经历了数十年来最惨痛的经济危机之后，如何重建长期增长和发展。

OECD 正在努力帮助各国政府削弱此次危机对那些损失最严重的国家的影响。我们已经为 G20 行动计划贡献了一己之力，而且正在于 IMF、世界银行、金融稳定委员会及其它组织合作，希望最大限度地发挥国际组织的贡献。除了及时采取行动应对危机以外，我们需要重新思考世界经济的运作模式。

我们希望继续强化与中国的合作关系，塑造全球经济，不仅使它更加强大，而且使它更加公平、廉洁，以创新和绿色增长等作为新的强劲增长来源。

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Angel Gullia'.

安吉尔·古利亚

经济合作与发展组织秘书长

目 录

中国在世界经济中的地位和作用与日俱增	5
中国经济增长的驱动力	7
充分发挥实物资本的最大功效	8
动员和培育人力资本	9
中国人民的生活水平迅速提高	10
家庭消费	10
绿色增长	12
宏观经济发展及前景	13
经济过热—接近衰退—回归快速增长	13
中期财政状况和再平衡	16
养老金：近期的改革项目及未来的发展需求	18
医疗保健：近期的改革项目及未来的发展需求	22
继续开展国内改革有助于实现和谐的全球化。	25
参 考 文 献	26

表格

表 1：近年来中国人民的生活水平显著提高	11
表 2：宏观经济发展及前景	13
表 3：中国先后于 2008 年 10 月和 2009 年 4 月宣布了政府支出计划和减税计划	14
表 4：中国城市退休年龄低于农村或国外的退休年龄	19
表 5：中国农村人口的养老金保障极低	19
表 6：老年人的生活情况	21

图表

图 1：中国对全球经济的贡献直线上升	5
图 2：中国对全球经济的贡献率不断上升反映出其经济增长强劲而且具有持续性	5
图 3：中国将成为全球最大的产品制造国	6
图 4：中国已经成为全球最大的钢铁生产国和汽车生产国，并且是庞大的汽车市场	7
图 5：私营部门持续扩张	8
图 6：中国教育在大踏步前进	10
图 7：二氧化碳排放量和能量密度	12
图 8：从外需向内需转变	16
图 9：中国尚有充足的财力来长期降低公共储蓄	17
图 10：中国人口将迅速老龄化	18
图 11：中国养老金领取者的相对贫困率高于 OECD 国家	20
图 12：中国的健康预期寿命与其它国家相比不相上下	22
图 13：人们急需遏制吸烟风气的蔓延	23
图 14：在 20 世纪 90 年代，中国家庭的实际医疗支出一路飙升	24
图 15：医保体系的覆盖率大幅上升	24

专栏

专栏 1. 经合组织《2010 年中国经济调查》的政策建议要点	4
---------------------------------------	---

在过去的三十年里，中国已逐步收回了许多先前失去的重要经济地位。按购买力平价汇率计算，三十年前中国的经济实力在全球排名第十二位，现在它的排名已经上升至全球第二，而且成为全球最大的货物出口国。在这个过程中，中国对全球经济增长的贡献率呈现指数性增长。早在本次“大萧条”爆发之前，中国就已经成为拉动全球经济的火车头之一。全球经济进入低迷期后，中国及时推出了规模庞大的政策刺激方案，使其经济保持强劲的增长势头，因此它的角色也显得日益突出。展望 2010 年代，全球的经济重心将继续向中国移动。

本文借鉴了 OECD 最新发布的中国经济全面评估（OECD，2010 和专栏 1）。它在开篇处重点介绍了中国惊人经济增长的来源和效益，而且强调了希望实现可持续增长时需要解决的挑战。随后探讨了以下问题：中国经济面对全球经济动荡时所表现出来的弹性；它如何改变政策方向以实现增长再平衡；以及它的政策需要在这个方向上继续做出哪些努力？本文的主要观点是，中国需要继续逐步提高对人类资本和社会服务的公共投入并维持其投入水平，而且它也有财力空间实现这个目标。本文还从养老金改革和医改，以及坚持这些改革方向的必要性等角度出发研究了中国近年来开展的社会改革，并且重点强调了劳动力流动的问题。本文在结尾处突出了以下两方面的重要性：建立统一的社会安全网，更加广泛地开展国内改革以实现和谐的全球化。

专栏 1. 经合组织《2010 年中国经济调查》的政策建议要点

政府需要维持高水平的**公共社会支出**，以促进社会凝聚力，继续推动内部和外部再平衡。

中国经历了如火如荼的信贷扩张以后需要抑制**信贷增长**速度，以避免积聚起新的贷款存量，阻碍未来的经济发展。

中国应该进一步提高**汇率**的灵活性，密切关注资产价格，并且努力实现抑制通胀的目标，这能使政府出台的政策更加贴合国内的需求。无论在何种情况下，追赶型经济体都将实现真正意义上的货币升值。

在**金融市场**上，政府应该提高外国投资的上限，放松对公司债券市场的限制，并且为商业银行引进存款保险体系。

在 2000-2010 年的绝大多数时间里，国家控股企业在国民经济中的比例持续下降，而 OECD 新发布的标准化指标证实了中国政府干涉**产品市场**的行为普遍存在，与俄罗斯的情况非常相似。政府需要降低准入壁垒，减轻行政负担，并且为国家控股公司与中央政府之间的传统关系松绑。

劳动力市场被分割的情况非常严重，而造成这种现状的主要原因是户口制度。政府应该降低本地居民与外来人口之间的差别待遇，特别是缩小他们在社会服务方面的差异，从而推动城乡之间以及城市之间的**人口流动**。农民应获得 70 年的土地使用权及自由转让权，并且有权使用土地作为贷款抵押。

除了非正规流动人口以外，基本**社会安全网**的覆盖面已经在扩大，但是仍然未能包括部分贫困人口。长期以来，福利救助体系始终处于支离破碎的状态，政府急需扭转这种局面，提高行政管理能力，以取得更大进步。

无论从地区还是个人的角度来看，**不平等**的恶化趋势自 2006 年起逐渐趋向平稳。政府应该投入更多精力提高农村的高中毕业率，以提高农村青年的终身收入。

中国需要发展真正的全国性**养老金**制度，这意味着在全国范围内分配社会保障收入，提高退休年龄，特别是提高妇女的退休年龄，取消提前退休。

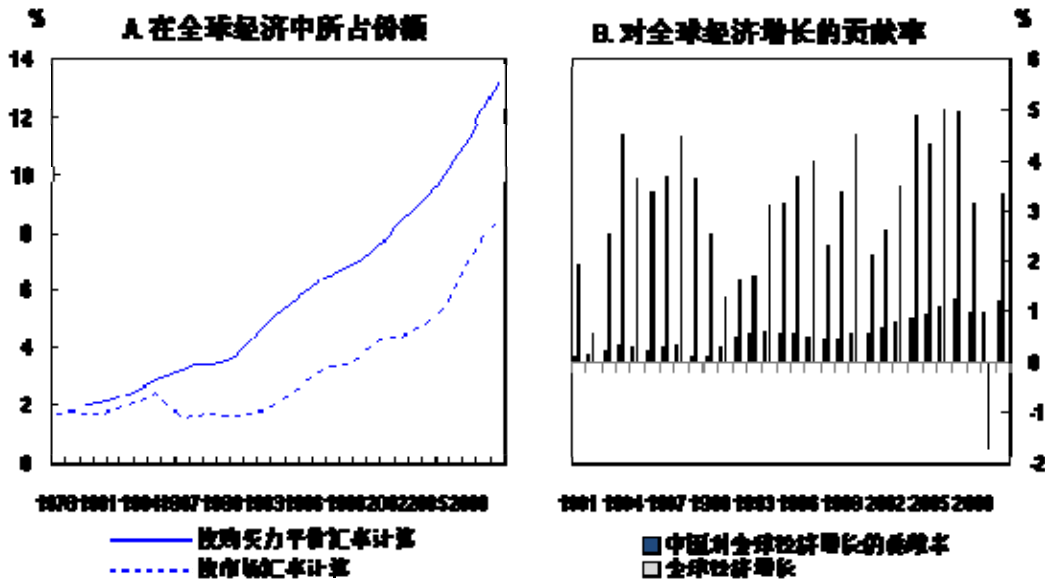
中国应推进安全、有效、经济上可承受的普惠型基本**卫生保障**，而这需要使初级卫生保健发挥更大作用，更加高效地管理医院，改变某些相对价格（如烟草价格），加强职工培训，最终创建全国性医疗保险体系，并加强其金融稳定性。

中国的新《**劳动法**》内容比较苛刻，对于那些持不定期劳动合同的人来说尤为如此——中国应避免解释这些法律条款时过于严格，这一点非常重要。

中国在世界经济中的地位和作用与日俱增¹

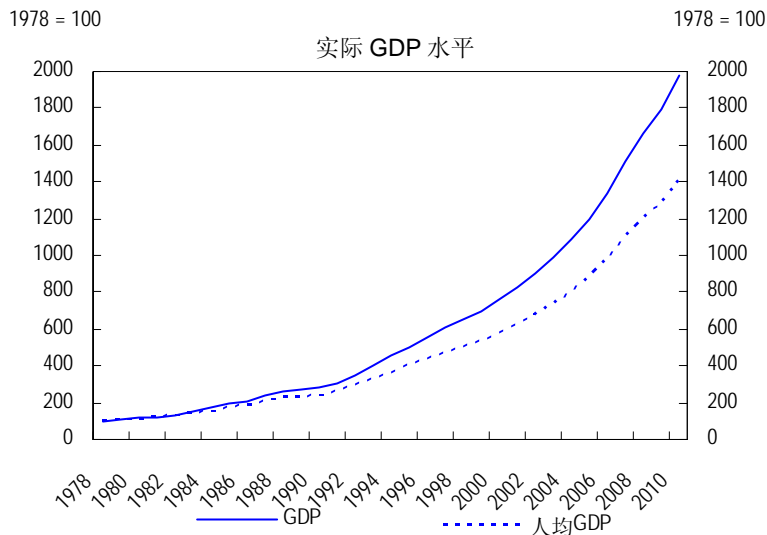
按购买力平价汇率计算，三十年前中国 GDP 在全球 GDP 中的占比仅为 2%（参见图 1A）。当时它的经济规模不仅小于任何一个 G7 国家，而且也弱于西班牙、巴西、墨西哥和印度。在千禧年之际，OECD 第一次评估中国在全球经济中的重要性（OECD，2002）。当时中国已经成为全球第三大经济体，在全球经济活动中占到 7%，而且与排名第二的日本之间的差距并不大。

图 1：中国对全球经济的贡献直线上升



数据来源：国际复兴开发银行（IBRD）、OECD 的估算结果
注：贡献率按购买力平价汇率计算

图 2：中国对全球经济的贡献率不断上升反映出其经济增长强劲而且具有持续性



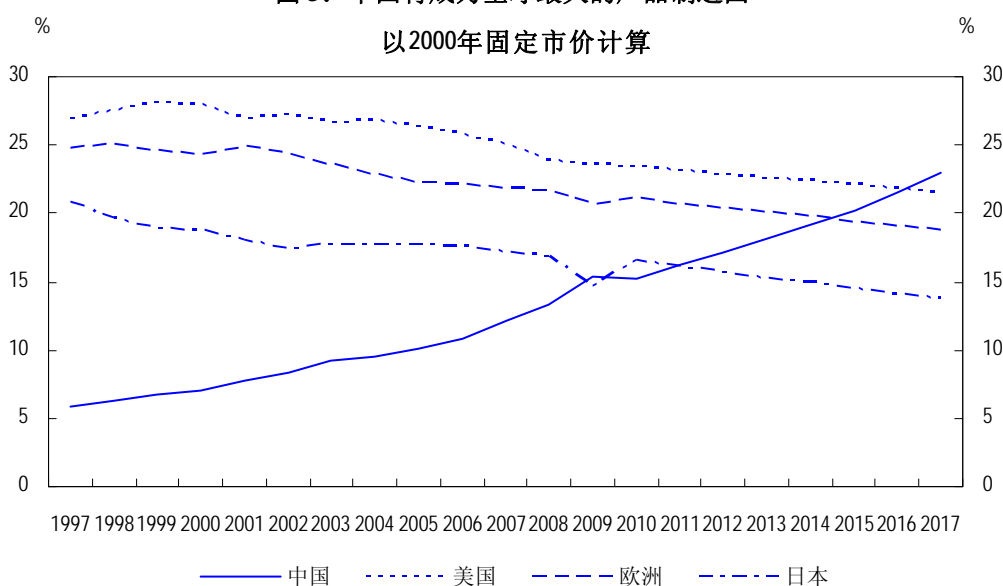
数据来源：中国国家统计局，OECD 预测

1. 中国刚刚发布的第二次经济普查大幅上调了 2008 年和 2009 年的 GDP 和 GDP 增长率。然而，本文完成时中国尚未发布 2008 年前完整的修订结果。

自此, 中国的经济增长和人均数据一直保持了持续快速增长 (请参见图 2)。在过去的十年里, 中国不断加快发展的步伐, GDP 增长率达到两位数。在 20 世纪 70 年代末, 中国对全球增长的贡献率相当低, 按照四舍五入计算的话还不到 1%, 而在过去的十年里, 这个数字已经翻番, 超过 1% (参见图 1B)。今年, 全球经济已经开始从近几十年来最严重的经济衰退中缓慢复苏。中国的经济增长有望达到全球增长的三分之一。这反映出两个事实: 中国维持了其不断追赶发达经济体的势头; OECD 成员国的增长速度放缓。此次大衰退为 OECD 的经济发展留下了“累累伤痕”, 而且去杠杆化会使未来数年的潜在增长背上沉重的负担 (OECD, 2009a)。

2009 年, 中国在全球 GDP 中的比例达到 12.5% 左右。然而, 如果按照当前的市价和汇率计算, 这个占比会大幅下降到 8% 以下。这两种测量方式之间的差异突出地反映出中国非贸易品的价格偏低, 特别是服务或产品。中国的制造业已经充分融入全球市场: 它的附加值中有三分之一出口到国外, 剩余产品都可以用国外产品替代。因此, 制造业的市价可用于国际比较²。据估计, 中国制造业的增加值占到全球的 15% 左右, 与日本相当 (请参见图 3)。根据目前的趋势, 中国经济很可能在今后的五至七年内超越美国, 成为全球领先的产品制造国。

图 3: 中国将成为全球最大的产品制造国

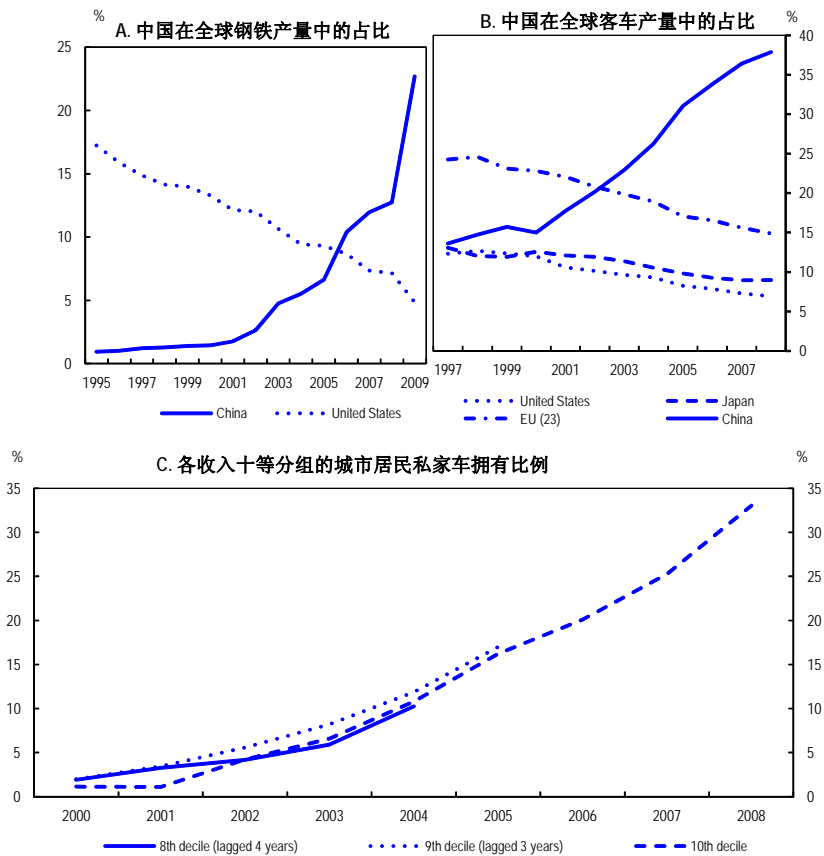


数据来源: 国际复兴开发银行 (IBRD)、OECD 的估算结果

在某些工业领域里, 中国的确已经处于全球领先的位置。以钢铁为例, 中国的钢铁生产在十年前超越了美国, 七年前超越欧洲 (请参见图 4A)。再譬如中国的客车产量 (不包括轻型商用车) 于 2006 年超越美国, 现在已经占到全球产量的五分之一至四分之一 (请参见图 4B)。如果展望未来, 由于中国的家庭收入持续上涨, 那么这个比例还会不断上升 (请参见图 4C)。

2. 中国产品的价格较低, 人们认为这表明其质量相对不足。

图 4：中国已经成为全球最大的钢铁生产国和汽车生产国，并且是庞大的汽车市场



数据来源：国家统计局、国际复兴开发银行（IBRD）、国际汽车制造商协会、国际钢铁协会

中国经济增长的驱动力

在 2008 年之前的五年里，中国卓越的经济增长主要来源于庞大的资本投资。在这一时期，投资对经济增长的年贡献率达到 6% 左右。与此相反，由于中国一直在推行独生子女政策，所以劳动力的增长相当疲软。这样，中国每年约有 4% 的增长率无法用要素积累来解释。如果用发达经济体的标准来看，那么这种情况通常意味着中国的效率有了大幅提高。然而就中国的实际情况而言，这主要反映出农业劳动力被重新分配到服务业和制造业里。如果扣除这种劳动力再分配的因素后再进行估算，那么计算结果表明，事实上效率的提高幅度（又称多要素生产率，即 MFP）反而放缓了，其原因之一可能是国有部门的生产率未能快速增长。OECD 对创新政策的评估结果表明，多要素生产率到底能在何种程度上加快发展速度，不仅取决于公司治理的发展状况而且取决于创新和研发政策（OECD，2008）。

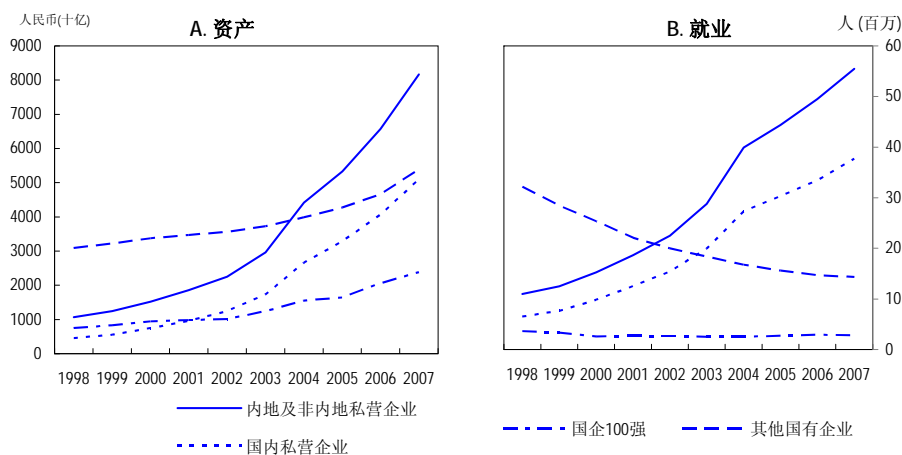
充分发挥实物资本的最大功效

在 2008 年之前的五年里，中国的固定资本形成总额直线上升，增加幅度累积达 90%左右。据估算，在此期间除了房地产业和普通政府以外，许多商业领域的资本回报率稳定在 12%的水平上。如果用历史成本和过去的利率、股息和公司税来衡量，那么工业的实物资产回报率在上升---这与整体经济形势形成了鲜明的对比。需要特别指出的是，在工业领域里，国内私营公司的回报率上升幅度超过了 20%。

国有企业在经济活动中所占的比例仍然相当可观，而它们各自的利润率相去甚远。对于中国最大的 100 家国企而言，它们的资产收益率始终居高不下---2007 年，这些企业的平均收益率接近 25%（而股息却少得可怜）。它们之所以能取得如此高的收益率，主要是因为这些企业集中于资源开采业，或外国同类企业无法进入中国市场的行业，如烟草加工业。由于中国没有开征资源税或者矿区使用费，国家未能向这些企业征收自然资源租金，所以在这两个定义相当狭窄的行业里，2007 年国有企业的收益率达到 39%。然而，其它行业的国企收益率并不尽如人意。炼油业的收益勉强持平。价格管制压低了电力公司和水利公司的收益率。国家控制为这些行业的国有企业关上了竞争的大门。第三类国有企业由 15000 家下属公司组成。2007 年，它们的收益率低于私营同行的水平。

私营公司的高收益率推动了它们的迅猛发展，其经济效率也取得了突飞猛进的提高。OECD 在首次“中国经济调查”中就强调了私营部门对于经济增长的重要推动作用（OECD，2005），而且随着自身的扩张，仍然在继续发挥这个作用。在 2007 年底，中国内地私营公司拥有的资产几乎相当于除了 100 家最大的国企以外所有的国有资产（参见图 5A）。如果把内地以外的私营公司也包括在内，那么目前私营部门的资产基础已经超出了所有国家控股部门的资产---这与 2003 年的情况具有天壤之别。

图 5：私营部门持续扩张
根据所有制划分的实物资产和就业情况



数据来源：国家统计局工业微观数据库

各行业在就业方面的变化比资产变化更具有戏剧性（请参见图 5B）。从资产使用的角度来说，国有企业 100 强提供的就业机会相当少，但他们的员工规模保持相对稳定。与此相反，其它国有行业的就业人员在不断削减。私营企业之所以能够迅速扩大就业，一个重要因素就是它们有财力支持自身的扩张。

各个经济行业的收益率分布不均提出了关于竞争的问题。在竞争市场上，行业间的收益率应该不相上下。但是就中国而言，尽管私营部门的资产和就业人数在稳步上升，但是其税前收益率几乎是银行借贷成本的四倍多。这意味着尽管私营部门的发展势头喜人，但是面临着重重阻碍，很难取得更大发展。此外，这些企业能够长期取得如此非凡的收益率也表明中国的金融市场缺乏效率（OECD，2010）。

中国采取了能源价格管制，而且未能将资源租金纳入预算，因此导致社会承担了高昂的环境成本和金融成本。采掘业的超额资本回报率仅占 GDP 的 0.6%，相当于 2009 年 4 月中国发布的医改项目成本的四分之三（请参见下文）。炼油业和电力业的低收益率表明中间消费者和最终消费者都获得了补贴。政府还可能进一步为这些行业的零售分销点提供补贴。国内外的价格差异也成为阻碍外国企业进入石油分销行业的障碍之一，因为中国企业会采取纵向一体化战略，而使用进口产品的独立零售商就会发现很难与这些国企下属的销售网点展开竞争。

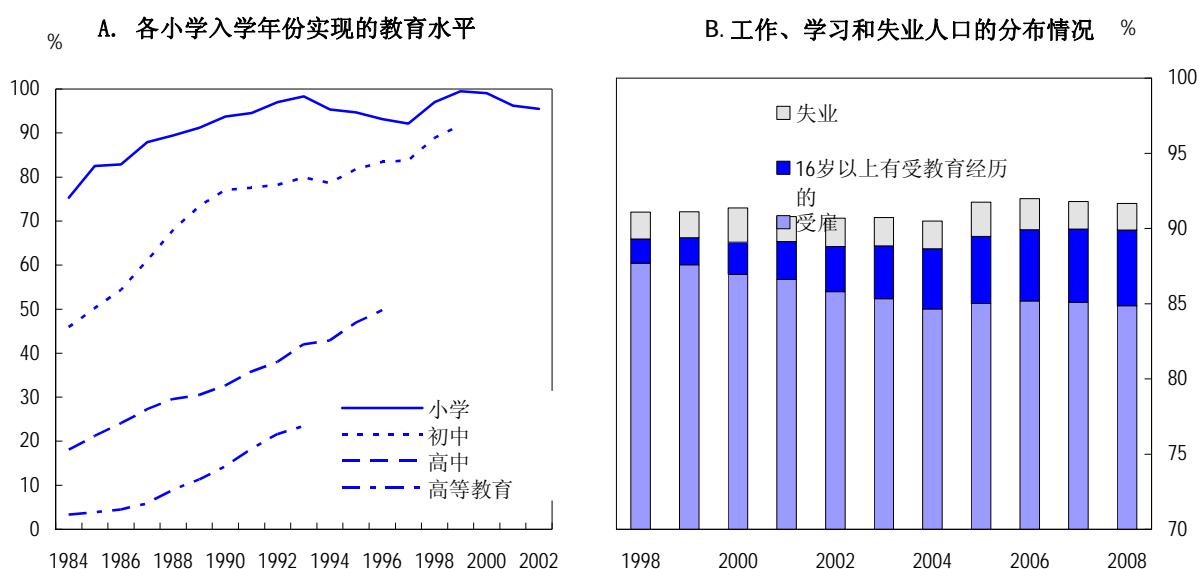
动员和培育人力资本

自 2003 年起，政府减少了为农业分配的资源，从而成效地维持了经济增长。在此期间，主要从事农业生产的绝对人数首次开始下降---尽管到 2008 年时，农业劳动力在劳动力总数中的比例仍然接近 40%。在家庭层面上，有证据表明农业生产中每增加一名劳动力时，边际产量相当低。这在农业的平均生产率中也有所体现---农业的生产率比其它产业的生产率低六倍。这种巨大的生产率差异意味着降低农业劳动力的比例有力地拉动了总生产率的提高。

然而，国内的人员流动仍然会遇到重重关卡，其中最大的障碍就是户口制度。尽管政府允许所谓的临时性人员流动，但是却将绝大多数社会福利和教育福利与户口所在地联系在一起，而不是与人们的生活所在地挂钩，特别是医疗保障通常与户口所在地密不可分，养老金也很难跟随人们流动。因此，城镇流动人口往往丧失了许多享受社会福利的权利。城乡流动人口的情况更加糟糕，因为他们普遍没有签订劳务合同，没有被纳入社会保障体系，薪酬水平也未能达到最低时薪标准。最后，农村居民拥有的产权与城市居民有所区别。他们一旦迁到别地，就失去原籍地的土地所有权。然而，由于目前城市的自然发展受到独生子女政策的局限而显得不足，所以人口流动对于城市化进程来说势在必行。

近年来，中国的教育体系发展迅猛。从长远来看，这必将提高中国的生产率。中央政府要求地方政府确保所有儿童都完成小学教育³。除此以外，政府还努力让所有儿童在 15 岁前接受小学和初中的九年义务教育⁴。2008 年，政府免除了九年义务教育的学费，同时为西部的学生免费提供课本。这项举措的成果是在 2008 年当年，1999 年开始读小学的儿童中有 90% 完成了九年制义务教育（请参见图 6）。除此以外，各大院校在 21 世纪初显著加大了投资力度，力争使接受高等教育的人数增加三倍多---OECD 评估中国的高等教育时也强调了这一点（OECD，2009b）。尽管学生缴纳的学费可以抵得上大学教育的大多数成本，但是在 2004-2008 年的五年间，大学入学人数上升了 60%。1983 年开始上学的儿童中有超过 23% 的人接受了高等教育。

图 6：中国教育在大踏步前进



数据来源：中国统计年鉴和中国数据在线

中国人民的生活水平迅速提高

家庭消费

随着国民经济持续强劲增长，虽然中国的家庭消费没有完全跟上 GDP 的增长步伐，但是人民的生活水平仍然在以惊人的速度迅速提高（OECD，2010）。据估算，家庭实际消费总量的增长率在全球位于前列，在 2004-2008 年间达到年均 9.6%，比五年前的年均增长率提高了两个百分点。不过，中国的平均消费水平相对于发达经济体来说较低。根据购买力平价计算，2008 年人均个人消费量只有 OECD 国家人均水平的十分之一，与墨西哥和土耳其等低收入 OECD 国家相比，中国的人均个人消费水平只有它们的五分之一到四分之一。

3. 中国的儿童从 6 岁起开始接受义务教育。目前，在 3 至 5 岁的儿童中约有一半人进入了幼儿园。这对于中国未来的发展来说是一个非常重要的领域，因为它不仅关系到儿童的学习成绩，而且决定了他们的健康基础（中国发展研究基金会，2010）。

4. OECD 正在评估初中以下的教育质量。它已经在中国的六个省份和上海开展了国际学生评估（PISA）试点项目。

中国居民拥有的耐用消费品与日俱增，由此折射出中国个人消费总量在不断增长（请参见表1）。中国的城市家庭都拥有齐全的家庭电器。在城市里，几乎家家户户都有洗衣机，至少有一台空调、彩电和手机。拥有微波炉和计算机的家庭也越来越多。城市住宅面积比21世纪初增加了近三分之一。一个三口之家的平均居住面积已经达到65平方米。收入最高的10%的城市居民普遍拥有私家车。根据购买力平价计算，这个群体的平均家庭收入已经超过30%的美国家庭。然而，富裕人群的规模还很小，不超过5000万人。

表 1：近年来中国人民的生活水平显著提高

	农村地区	城市地区	收入最高的 10%的人口	农村地区	城市地区	收入最高的 10%的城市居民
	2008年每100个家庭的拥有量			2002-2008年的增长率		
空调	9.8	100.3	197.2	27.5	11.9	7.4
汽车	n.a.	8.8	33.0	n.a.	46.9	40.9
相机	4.4	39.1	82.0	4.8	-2.0	0.4
彩电	99.2	132.9	165.0	8.6	0.8	0.5
计算机	5.4	59.3	101.5	30.2	19.2	11.1
高保真音响设备	n.a.	27.4	47.3	n.a.	1.5	2.0
微波炉	n.a.	54.6	83.3	n.a.	9.9	3.5
手机	96.1	172.0	210.7	38.4	18.3	8.6
摩托车	52.5	21.4	17.1	11.0	-0.6	-10.0
冰箱	30.2	93.6	104.7	12.6	1.2	0.2
座机	67.0	82.0	94.1	8.6	-2.2	-1.6
数码相机	n.a.	7.1	21.9	n.a.	24.4	20.8
洗衣机	49.1	94.7	101.8	7.5	0.8	0.0
洗碗机	n.a.	n.a.	2.1	n.a.	9.8	6.5
	水平			按本地货币计算的实际年增长		
（按市场汇率计算的）家庭平均收入（单位：美元）	2 750	6 609	18 317	7.1	8.7	10.7
家庭平均收入（按购买力平价计算）	5 636	11 013	30 522	n.a.	n.a.	n.a.
（按市场汇率计算的）家庭平均消费量（单位：美元）	2 115	4 709	11 332	7.7	7.0	8.8
家庭平均消费（按平均购买力计算）	4 334	7 846	18 882	n.a.	n.a.	n.a.
储蓄率	23.1	28.8	38.1	n.a.	n.a.	n.a.

数据来源：中国统计年鉴，国际复兴开发银行（IBRD）。n.a.: 缺少相关数据或数据无法使用。

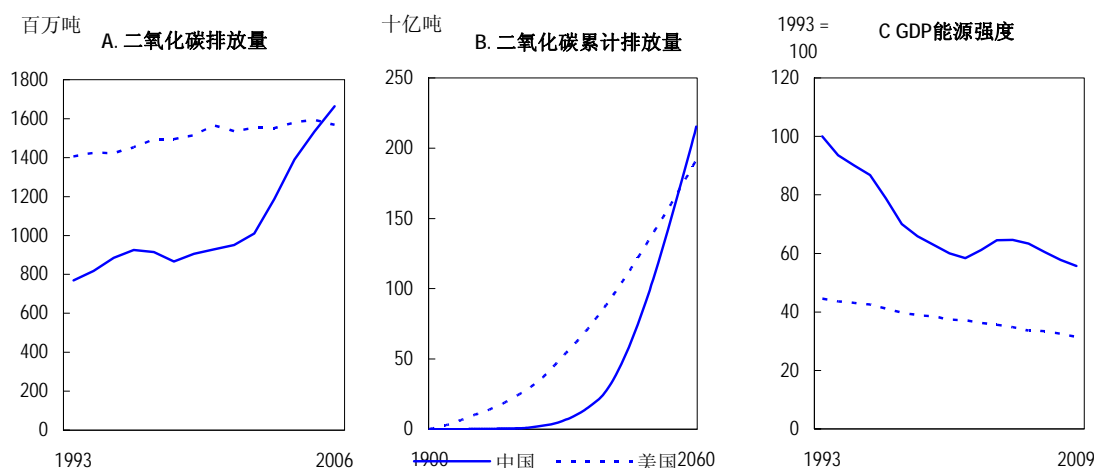
农村地区的生活水平要低得多。考虑到城乡价格上的差异，农村的家庭收入仅占城市家庭收入的60%。此外，农村家庭的平均规模相对较大，这意味着人均收入更低。虽然如此，许多基本耐用消费品在农村也已经非常普遍，特别是摩托车、手机和电视等与交通和通讯有关的耐用品。无论是使用中国官方的低收入标准还是世行的贫困线来衡量，中国的贫困率在2003-2007年间下降了三分之二，贫困人口在总人口中的比例为4%（世行，2009）。如果用收入来衡量，那么贫困人口的比例更低，因为即使在农村，最贫困的人也会将大部分收入存起来。然而，无论在地区之间还是在城乡之间都存在着严重的收入差距。

在这一时期，政府提供的公共产品也显著增加。高速公路的密度几乎翻了一番，城市居民普遍能用上自来水（2000 年时仍有三分之一的城市居民无法使用自来水），三分之二的污水能够得到处理。燃气管网的覆盖率也显著扩大，目前只有八分之一的城市居民不能使用燃气。这种进展应该能够有利于降低居民燃煤采暖的比例---燃煤是空气污染和二氧化碳排放的主要来源。然而，尽管采用脱硫设备的火力发电厂的比例从 2000 年的 3% 上升到 2008 年的 66%，但是煤炭的使用量迅速上升，导致二氧化硫的排放量居高不下，温室气体的排放持续上升。

绿色增长

事实上，尽管人民的生活水平发生了翻天覆地的变化，但是持续快速的经济增长给环境带来了巨大的压力，特别是空气污染和水污染（OECD，2007）。估算结果表明，中国已经成为世界上最大的温室气体排放国---虽然从总量的角度来看，这种情况在本世纪中期之前还不会变成现实（请参见图 7）。大气中的微粒是对人类健康破坏程度最强的空气污染之一，而几乎所有中国城市的微粒浓度都非常高。最近中国官方宣布，超过一半的河流和淡水湖的水质仅适用于灌溉和工业用途。

图 7：二氧化碳排放量和能量密度



数据来源：CEIC database、国家统计局、美国能源部二氧化碳资讯分析中心（CDIAC）、国际能源署（IEA）和 OECD

注：本文根据 CDIAC 提供的 1900-2005 年中国和美国的二氧化碳排放数据估算了 1900-2060 年的二氧化碳累积排放量（1900 年前的排放量被认为是零）。对 2005 年以后的情况进行预测时假设 OECD 国家在 2050 年前不会改变基本政策（OECD 2009c），并且在此后使用了最终预测值。能源强度的计算方法是用能源消费量除以美元常量计算得出的实际 GDP（按购买力平价汇率计算）。

中国政府将减排工作的重点放在节能和提高能效上。自 2002 年国民生产的能源强度飙升以来，中国政府在“十一五”计划中宣布了将在 2005-2010 年间将能源强度降低 20% 的目标。为此，它采取了许多能源政策和倡议，其中不少将矛头直指空气污染的主要来源---工业。

节能战略的要素之一是提高对工业能源使用情况的监控，传播关于节能产品和节能技术的信息。政府为能源密集型产业（如钢铁业和发电业）关闭高能耗和产能落后型企业设立了具体目标，同时拨出专项资金来升级和改造工业基础设施（如燃煤锅炉）。2008 年，政府修订了公司营业税规定，明确节能项目和环境友好型项目方面的投资可享受优惠待遇。耐用消费品采纳了新的能效标识和能源使用标准，汽车的排放标准也更加严苛。

2009年11月，中国政府宣布了其节能减排的目标，即到2020年时，将每单位GDP的二氧化碳排放量在2005年的基础上减少40%-45%。为此，政府将大力发展可再生能源和核能，使其在能源供应总量中的比例从2008年的8%提升到2020年的20%。由于中国在2005-2010年间就可能提高非化石燃料的消费比例并降低排放强度，所以它应该可以在2010-2020年间将能源强度每年降低2%---这相当于2005-2010年节能减排目标的一半。政府还计划在2020年前使森林覆盖面积比2005年多出4000万公顷，以降低碳排放量，提高碳汇。

政府推行了许多改革措施来实现进一步降低能源强度和碳浓度的目标。它已经在努力使国内外的能源价格接轨，特别是煤和石油的价格。电价继续受到严格管制，而且始终远远低于发电成本，结果给终端使用者发出错误的信号。从更广泛的范围来看，政府可以引进碳税和“总量控制与交易制度”等基于市场的政策工具。这些工具有利于灵活地实现既定目标，它们的成本效益比行政限制高得多，而且激励了创新行为（Cao et al，2008）。最后，国家应该将政策重心从制造业和重工业投资转移到能源密集性较低的服务性活动和消费，从而在环保等方面产生积极效益。

宏观经济发展及前景

经济过热—接近衰退—回归快速增长

正如上文所说，2006年至2007年的快速经济扩张造成了经济过热。通货膨胀一路走高，而部分食品供应暂时中断也恶化了这种局面（请参见表2）。在此期间，需求结构极其不平衡。全球需求上升，导致经常帐户余额不断增长，攀升至3720亿美元，相当于2007年GDP的11%。除此以外，企业加快了基建投资，导致用于投资的产出的比例急速上升。无论家庭还是政府的储蓄都远远快于投资---或许造成这种局面的原因是收入快速增长。相应地，随着经常帐户余额不断扩大，家庭和政府储蓄持续上升。

表 2：宏观经济发展及前景

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
中国									
实际 GDP 增长 (%)	10.0	10.1	10.4	11.6	13.0	9.6	8.7	10.1	9.3
通货膨胀率 (用 CPI 百分比表示)	1.2	3.9	1.8	1.5	4.8	5.9	-0.7	1.8	2.0
财政收支 (占 GDP 百分比)	-1.2	-0.4	-0.2	0.5	2.0	1.0	-1.7	-0.9	-0.3
经常账户收支									
单位: 十亿美元	46	69	161	253	372	426	284	264	309
占 GDP 百分比	2.8	3.6	7.2	9.5	11.0	9.4	5.8	4.9	5.3
国家外汇储备 (年末总值, 单位: 十亿美元)	403	610	819	1,066	1,528	1,946	2,399
备忘录									
OECD 国家实际 GDP 增长 (%)	2.00	3.20	2.70	3.10	2.70	0.60	-3.50	1.90	2.50
OECD 通货膨胀率 (个人消费支出平减指数)	2.40	2.30	2.20	2.30	2.30	3.20	0.50	1.30	1.20
OECD 国家财政收支 (占 GDP 百分比)	-4.10	-3.40	-2.70	-1.30	-1.30	-3.50	-8.20	-8.30	-7.60
经常账户收支 (单位: 十亿美元)									
美国	-522	-631	-749	-804	-727	-706	-434	-506	-566
日本	136	172	166	172	213	157	126	146	148
德国	48	127	142	190	266	245	134	162	199

数据来源：国家统计局、国家外汇管理局、《OECD 经济展望》(86) 和 OECD 预测

面对经济过热的压力，中国人民银行大幅上调了存款准备金率，同时在通胀上升的情况下提高了利率。在全球经济增长持续放缓的大环境下，这些举措显著地放慢了经济发展的步伐。在 2008 年第三个季度，中国的 GDP 实际增长率跌到了潜在增长率以下。也正是在这个季度里，全球金融危机集中爆发，全球贸易和中国出口也随之崩溃。尽管中国对出口的依赖并不完全像出口在 GDP 中的占比表现的那么严重（OECD，2010），但是此次出口下降的程度的确导致增长严重受挫。由于进口产品中有相当一部分是用于生产出口产品，所以进口也直线下降。

中国政府迅速对此做出了反应。2008 年 7 月，政府停止了人民币对美元的缓慢升值。央行先后数次下调利率和存款准备金率，进一步放松货币政策。此外，银行提高了非正式的借款配额。此外，政府宣布了一系列金融措施，给人们留下深刻的印象（参见表 3）。最重要的是，它推出了一个总额达到 4 万亿人民币的两年期投资计划（约占这两年 GDP 的 6.5%），而且其中包括了不少重大的基建项目。

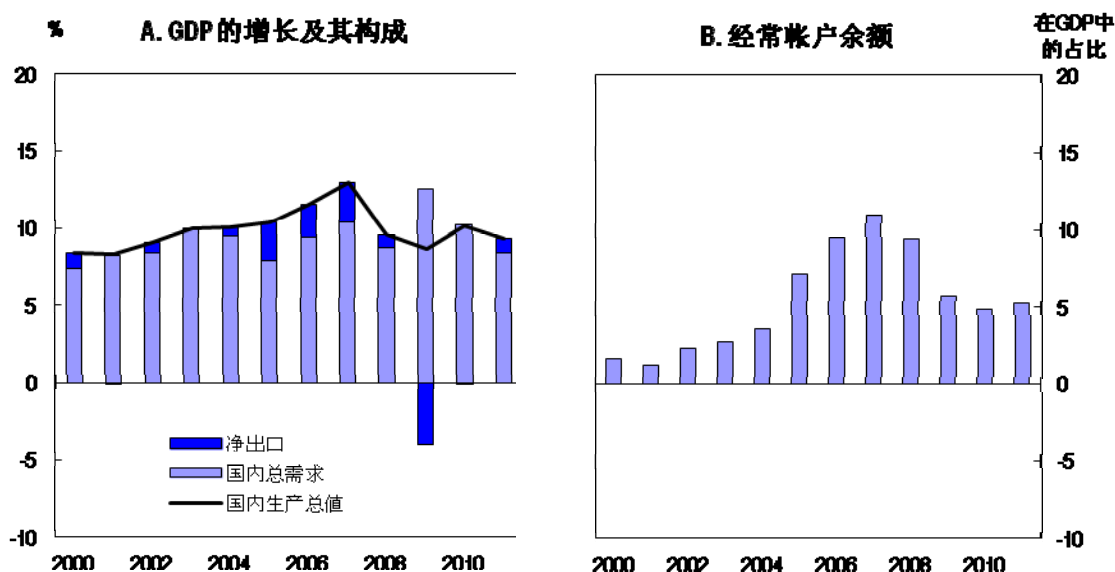
表 3: 中国先后于 2008 年 10 月和 2009 年 4 月宣布了政府支出计划和减税计划

	支出	占比	相对于 GDP 的比例
	两年期 (单位: 十亿人民币)	百分比	在 2008 年 GDP 中的占比
2009-2010 年的投资计划			
铁路、公路、机场和电力设备	1 500	37.5	2.5
低成本住房	400	10.0	0.7
农村基建和发展	370	9.3	0.6
创新	370	9.3	0.6
环境	210	5.3	0.3
学校和医院	150	3.8	0.2
地震重建	1 000	25.0	1.7
(1) 总额	4 000	100.0	6.7
资金来源:			
中央政府	1 180	29.5	2.0
地方政府	600	15.0	1.0
公共企业	2 220	55.5	3.7
政府支出和税收变化			
	Per year 每年	Per cent 百分比	% of 2008 GDP per year 在 2008 年 GDP 中的占比
2009 年的一次性支出			
农村家电补贴	40	4.7	0.13
“送车下乡”项目	5	0.6	0.02
农业补贴	123	14.5	0.41
农机补贴	14	1.6	0.05
技术升级享受利息补贴	20	2.4	0.07
就业培训项目	42	4.9	0.14
小排量汽车车辆购置税从 10% 下调至 5%	30	3.5	0.10
(2) 总额	274	32.2	0.91
正在落实中的新支出项目			
社会保障项目	293	34.5	0.97
医改项目 (三年期)	283	33.3	0.94
(3) 总额	576	67.8	1.92
正在落实中的其它项目和税收变化 (成本尚不可知)			
旧车报废补贴			n.a.
下调特定出口产品的增值税			n.a.
提高 7270 种出口产品的增值税退税水平 (12 月)			n.a.
基建项目的公司税减半 (不超过 6 年)			n.a.
股息的代扣所得税从 5% 降至 0			n.a.
股票交易印花税从 0.1% 下降至 0			n.a.
粮食最低收购价提高 15%			n.a.
大豆和粮食库存购买			n.a.
契税从 3% 降到 1%			n.a.
房屋交易印花税降到 0			n.a.
房屋销售的地价税降到 0			n.a.
购买两年后的二手房交易时免交营业税			n.a.
(4) 以上支出和税收变化的总额 (即第 2 项+第 3 项)	850	100.0	2.83
政府每年的投资支出	890	51	3.0
目前的支出和减税金额 (就已有数据而言)	850	32	2.8
政府每年的经济刺激计划	1 740	100	5.8
每年的公共企业支出	1 110		3.7
至少每年的公共部门支出总额	2 850		9.5

数据来源: 政府官网和路透社 - n.a.: 缺少数据

由于这些政策强有力地拉动了内需, 所以在 2008-2009 年间, 出口的恢复速度快于出口 (请参见图 8), 导致经常帐户余额明显收缩---它在 GDP 中的占比从 2008 年的 9.5% 下降到 2009 年的 6% 以下, 而且有望在 2010 年继续下降到 5%---这种进展的确超出了所有观察者的预期。经济刺激政策还推动了 GDP 加速增长, 重新回到两位数的增长速度。尽管多数刺激计划都以额外投资资金的形势存在, 但是其中不少已经转化为家庭消费, 特别是耐用消费品。

图 8：从外需向内需转变



数据来源：国家统计局和 OECD

有些经济刺激政策为原本就已经开始重新飙升的房价“火上浇油”，政府不得不于 2009 年底和 2010 年初宣布补救措施（即扩大供应的同时遏制需求）。其它刺激措施将来可能会造成新的坏账，特别是那些流入地方机构，用来资助基建项目的新增借款。看起来中国地方政府管理这部分资金的效果逊于其它国家的对等机构（世界银行，2007）。中国的政策制订者已经意识到贷款增长过快时可能带来的风险，因此于 2010 年 1 月发布了指导意见，要求放慢借贷速度，并且大幅提高了存款准备金要求。

在出台经济刺激方案的同时，中国政府还针对十个重点产业出台了一系列政策，即造船、石油化工、轻工、装备制造、冶金、纺织、电子和信息技术产、汽车、钢铁和物流等行业。这些政策包括许多金融援助措施，如农民购买轻型商用车可以享受折扣价，下调小型客车的销售税等。大部分政策都将重点放在结构调整、提高效率（包括能源使用效率）和创新上，以显著提高现有大型国企的竞争力。在这种背景下，政府花了大力气解决重工业产能过剩的问题，特别是钢铁业、冶金业和水泥业的产能过剩。然而，地方政府未必总能有效地传达和落实中央政府的政策方针。譬如，尽管水泥业产能过剩的情况已经非常严重，而且高能耗的小生产商未能按照中央政府的要求关闭，但是在 2009 年上半年，这个行业的投资仍然一路飙升。

中期财政状况和再平衡

随着全球经济活动和贸易逐步开始复苏，由于中国的财力还有不少空间，所以它的财政扩张不太可能在近期引发经济过热。要想在未来维持强劲的内需，那么需要财政赤字长期存在。国内再平衡需要降低近年来对出口过高的依存度。在这个过程中，人民币的实际汇率需要不断升值。这对于任何一个飞速发展的经济体来说都非常正常，因为不断上升的收入水平会推高非贸易产品和服务的价格。目前人民币在与美元挂钩，而不是与一个更加稳定的一揽子货币挂钩---自 2008 年中开始，这种模式一直产生着反方向的作用。随着时间的推移，政府会越来越难避免用同一币种衡量时，中国的物价超过国外物价的

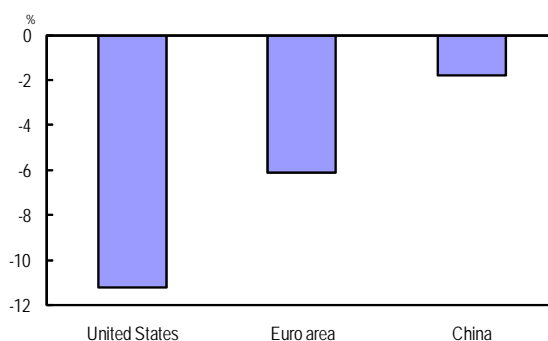
情况。它只能选择以何种方式实现真正的升值---是在高通胀情况下保持稳定的汇率水平，还是在维持低通胀的情况下进行名义升值？无论对中国经济还是世界经济来说，第二种途径终究要稳妥一些。

政府部门的发展逐步放缓，2007年的盈余超过GDP的5%（OECD，2010）。在过去五年里，政府盈余上升的主要原因是它采取了非常保守的支出政策，削减政府消费，下调资本转移相对于GDP的比例，因此，公共支出的重点再次调整到社会支出上---这与OECD的建议不谋而合（OECD，2006）。此外，政府的盈余上升还反映出税收收入大幅上升---由于降低坏账准备金计提大幅提高了银行的利润，所以公司和银行体系的税收上升幅度最为明显。社会保障的缴费率也在上升，反映出社保体系在不断扩大覆盖面。

在2008年第三季度至2009年第二季度之间，政府支出的上升幅度接近GDP的3.5%，略低于表3中预测的经济计划成本。然而，税收也开始显著增长，抵销了三分之二的赤字。此外，在经济危机爆发前夕，公共财政拥有强大的盈余，所以金融赤字始终保持在较小的规模上。在政府预算通过的经济刺激措施中，新增开支里只有三分之一具有永久性，主要用于农村养老金、扩大医保覆盖面和增值税出口退税。因此，一旦停止经济刺激计划，那么政府支出就会逐渐下降到GDP的4%左右。

政府的资产负债表比较健康，并没有因为金融刺激计划而明显恶化。2008年，政府债务总额仅相当于GDP的20%，同时国家社保基金和众多地方性社保基金的盈余水平不相上下（这些基金多以存款的形式存在银行里）。此外，政府的资产负债表上既没有列出持股价值（2009年中期的持股价值相当于2009年末GDP的44%），也没有列出所拥有的城市土地的价值。鉴于社保资产很有可能持续上升，所以2011年政府的净债务不会超过GDP的3%。除此以外，假设从中期来看，每年经济增长速度约为10%，那么政府可以维持当前的公共支出水平，而且仍然可以继续扮演净债权人的角色。总而言之，中国与许多OECD国家的情况截然不同，它的公共财政仍然非常强大（请见图9）。即使政府出于巩固社会凝聚力，推动社会发展，避免经常帐户盈余再次扩大等目的进一步提高永久性政府支出，它的财政能力也足以支持这些举措。⁵

图9：中国尚有充足的财力来长期降低公共储蓄
2009年政府净债务在GDP中所占的比例



数据来源：OECD 经济展望（第86号），2009年12月

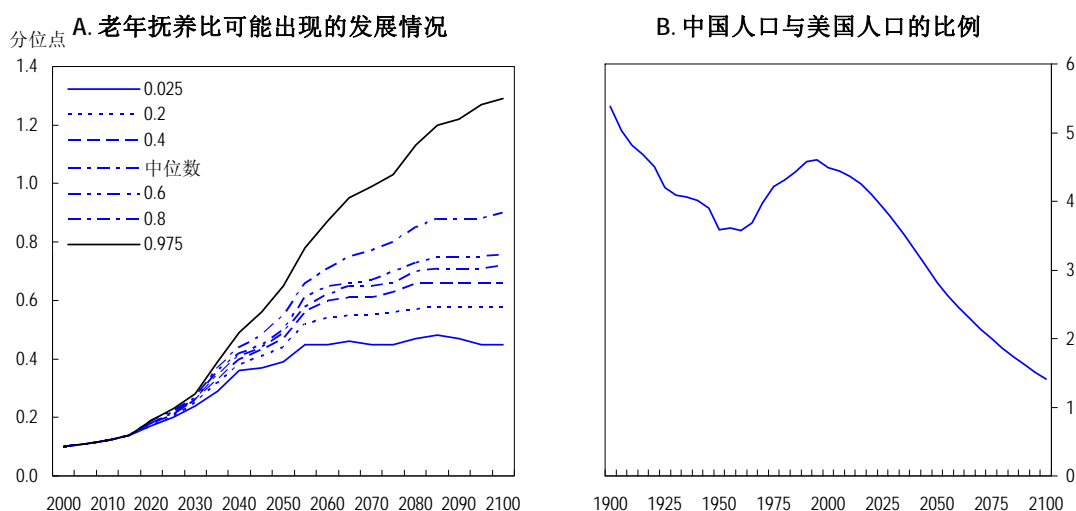
5. 从原则上来说，对各国的净债务水平进行比较更加有说服力，但是由于测量方面存在很多问题，所以这种方法难以用于实际操作。

事实上，为了支持教育、福利救助、养老金和医疗等领域里已经启动或者必需的社会改革，政府支出结构需要进一步向人类资本和社会转移方面的投资倾斜，将更多资金用于全国性再分配。本文的后半部分将着重探讨中国的养老金和医疗卫生体系。近年来，中国在这两个领域开展了许多具有深远意义的改革，但是更多改革项目有待落实。

养老金：近期的改革项目及未来的发展需求

由于出生率降低，人口平均寿命不断提高，所以中国的人口在迅速老龄化⁶。和许多 OECD 国家一样，中国的抚养比必将直线上升：政府设计养老金时通常以 75 岁为计算基准。据估算，老年抚养比上升到高达 0.75 的概率为 60%（请参见图 10A）。此外，由于农村年轻人不断向城市流动，所以农村老年抚养比的上升幅度甚至会超过城市地区。

图 10：中国人口将迅速老龄化



老年抚养比的定义是用 65 岁以上的人口数目除以 15 至 65 岁的人口数目。这些线描绘了老年抚养比低于既定水平的概率。

数据来源：Herd 等（2010）

全国各地的养老金体系都存在东拼西凑的情况。城市的养老金体系五花八门而且支离破碎。农村人口的退休年龄较高（请参见表 4，但是可以享受到的利益却少得可怜（参见表 5）。公共部门的退休金享受着特殊规定。由此提出效率和公平这两个问题：一方面由于劳动力的流动受到阻碍，关于效率的问题呼之欲出；另一方面，劳动力从一个行业转换到另外一个行业后，养老金无法体现他之前的工作经验，公平问题也亟待解决。

⁶ 它的影响之一就是中国人口相对于其它国家人口的规模迅速缩水，特别是与美国人口进行比较后（请参见图 10B）。

表 4：中国城市退休年龄低于农村或国外的退休年龄
各年龄段的劳动力参与率

	年龄段:	50 至 54 岁	55 至 59 岁	60 至 64 岁	65 岁以上
中国		75.9	65.1	49.1	19.7
中国农村		88.7	81.1	65.9	27.6
中国城市		59.3	43.1	25.3	8.9
中国香港		65.2	47.8	28.1	6.9
中国台北		62.1	44.0	30.9	7.4
以下 OECD 成员国的平均水平		79.0	68.3	45.9	13.8
法国		78.8	54.6	14.4	1.1
日本		80.6	73.9	52.6	19.4
韩国		72.6	63.2	54.5	30.3
瑞典		84.3	79.5	59.6	10.1
英国		79.9	69.0	43.2	6.8
美国		77.9	69.8	51.0	14.9

数据来源：国家统计局、2005 年人口普查数据、中国香港统计办公室、中国台北统计办公室、OECD 就业数据库

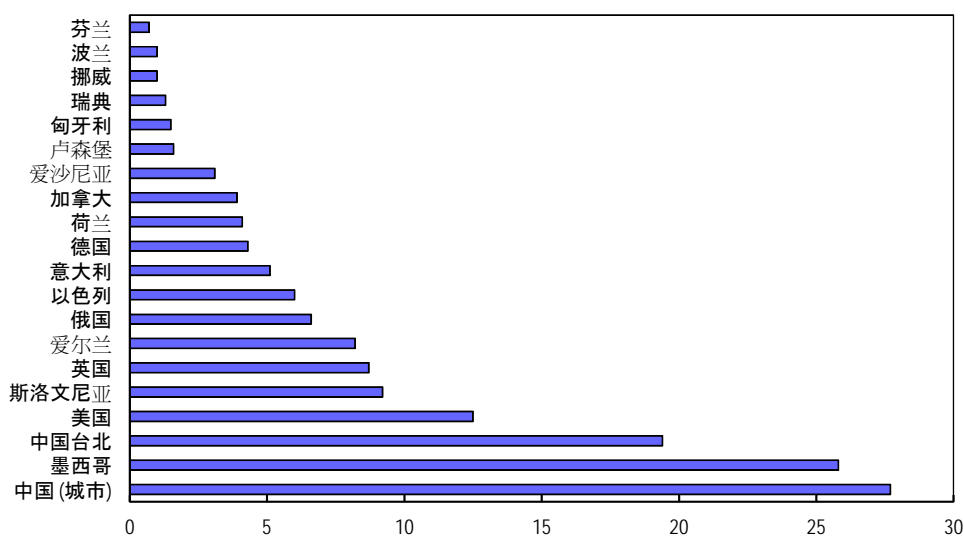
表 5：中国农村人口的养老金保障极低
1999 至 2005 年的社会养老金

	养老金类型	领取养老金的年龄		每月养老金 (单位：美元)	成本 (在 GDP 中的占比)	2006 年的人 均 GDP
		男性	女性			
南非	家境调查型	65	60	109	1.40	8 940
巴西	家境调查型	60	55	140	0.90	8 700
智利	家境调查型		65	75	0.38	11 360
阿根廷	家境调查型		70	88	0.23	11 670
中国(2009)	普惠型	60		6	0.22	5 968
孟加拉	家境调查型		62	2	0.03	1 230
越南	家境调查型		60	6	0.02	2 310
印度	家境调查型		65	4	0.01	2 470

数据来源：国际助老会、OECD，

中国的政策制订者早已认识到老龄化的挑战，而且在过去的十多年里推行了多项改革（Herd 等，2010）。在千禧年之际和 2005 年，它先后对城市养老金体系进行了参数调整型改革。这两次改革都降低了养老金水平，削减大部分养老金领取者的相对收入（参见图 11），此外还引进一些地域统筹。然而，有些流动人口流入地的人口激增，而缴费率偏低；有些工业基础不断削弱，老年人比例很高的城市，缴费率则较高。2005 年，政府又采取了一定措施，使更多自营者和灵活就业人员加入养老体系。2009 年中，政府宣布了新的农村养老计划，并且提出了流动人口养老计划的草案。

图 11：中国养老金领取者的相对贫困率高于 OECD 国家
退休金低于收入中值的老年人比例



数据来源：Herd 等（2010）

尽管在近期推行的改革中，部分举措提高了社会安全网的覆盖面和有效性，但其它措施却容易导致社保体系更加支离破碎。此外，那些旨在完善地域统筹的改革并没有被充分落实。在当前的规定下，无论农村居民还是城市居民的有效替代率都相当低，而且有可能继续下降。由于老年人与子女共同生活的比例不断下降，所以这种局面很难维系下去（参见表 6）。另外，绝大多数老龄化人口都聚焦在农村，所以这些额外负担多半要由地方政府来承担，但是许多贫困地区缺少必要的资源。

表 6：老年人的生活情况
中国

	在 65 岁以上（包括 65 岁）老年人中的比例					
	与子女同住			与配偶同住或独居		
	男性	女性	全部	男性	女性	全部
1982	71.6	74.2	73.1	26.8	24.6	25.6
1990	69.5	75.0	72.5	29.8	24.4	26.9
2000	61.6	69.6	65.8	37.4	29.9	33.4
2005	53.9	59.5	56.7	44.1	38.9	41.5

各国概况

（除了特别指出来的以外，均指 2000 年的情况）

	独自居住	与配偶居住	与子女居住
	在 60 或 65 岁以上老人中的占比		
65 岁以上老人			
中国（2005 年）	9	33	57
日本	13	29	54
韩国	17	29	49
中国香港（2004 年）	11	18	57
60 岁以上老人			
菲律宾	5	11	71
新加坡	3	6	85
中国台北	9	16	70
泰国	4	6	78
德国	36	56	8
美国	27	57	18
英国	31	59	12

数据来源：Herd *et al.* (2010).

中国可以逐渐将各种体制统一起来，由中央政府承担更多农村养老金的成本，使养老金缴费实现全国统筹，提高退休年龄，从而最终解决这些挑战。

虽然不同类型的劳动者（特别是雇员和自营职业者）采用不同养老金体系的情况将继续存在，但是随着时间的推移，不同地域的养老体系应该采取统一标准——首先是在省级实现统一，其次实现全国统一。在这个过程中，应该逐渐消除城乡居民之间的差别，同时按照人们的希望放宽户口制度。有人认为地区间的收入水平差异过大，无法推行统一的全国性体系。然而，从原则上来说，一个相对比较简单的方法是根据人们工作所在地的加权平均收入，将部分养老金与地方平均收入联系起来。目前面对的主要问题是需要保留全国的相关记录和如何分配缴费收入。那些有能力实现低缴费率而且养老金仍然有盈余的省市不愿在全国范围内共享收入。要解决这个问题，第一步是为社保体系引进现金集中管理体系。此外，养老金记录管理体系的规模增长迅速，而且很难相互联系在一起，政府需要精简这个体系，提高它的效率。

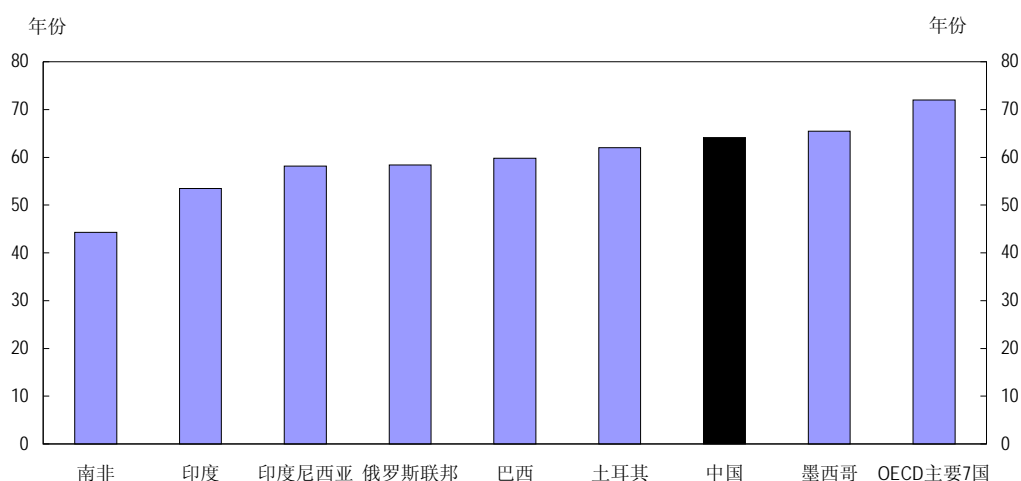
目前，中国的退休年龄非常低---男性的正式退休年龄是 60 岁，女性的正式退休年龄是 55 岁。从事体力劳动的劳动者可以提前五年退休，而且退休更早的情况也可能出现。为了确保养老金体系的长期可持续性，中国政府应该像部分 OECD 成员国那样，在适当的时候逐步提高正式退休年龄，至少要随着平均寿命的增长而增长。

医疗保健：近期的改革项目及未来的发展需求

在中国改革开放的初始阶段，它最重要的目标是提高产量和收入水平。经济结构调整削弱了医疗保障体系，尽管这个体系在很大程度上仍是由公共供给，但是个人出资的比例越来越高。虽然中国人民的健康状况在不断提高，但是越来越多人无力承受医疗费用，或者因为医疗保障的成本而陷入贫困。在千禧年之际，医疗保健的相对价格大幅攀升，因此也不断推高了医疗保健的总支出在 GDP 中的比例。鉴于这种情况，政府需要大幅调整医疗保健体系，以实现公平和效率。为此中国在近年来推出了多项改革，其中包括 2009 年刚刚启动的不少重要医改项目。

在过去的几十年里，中国人民的健康水平在很多方面取得了非常显著的提高，这在很大程度上是因为中国几乎根除了一些传统性传染病。传染病死亡率大幅下降---从婴儿死亡率和孕产妇死亡率的下降程度就可见一斑。在过去的二十年里，城市的婴儿死亡率下降了一半，农村的婴儿死亡率下降至原来的三分之一。因此，城市的婴儿死亡率和孕产妇死亡率在逐渐接近 OECD 成员国的水平---中国的婴儿死亡率仅比美国高出五分之一。从整体上来说，尽管中国的收入较低，但人民的健康水平与低收入 OECD 成员国没有太大差别。如果将生病或残疾的年份排除后重新计算平均寿命，那么中国的所谓“健康预期寿命”与土耳其和墨西哥不相上下，而且超过了印度和南非等部分新兴市场经济体（参见图 12）。

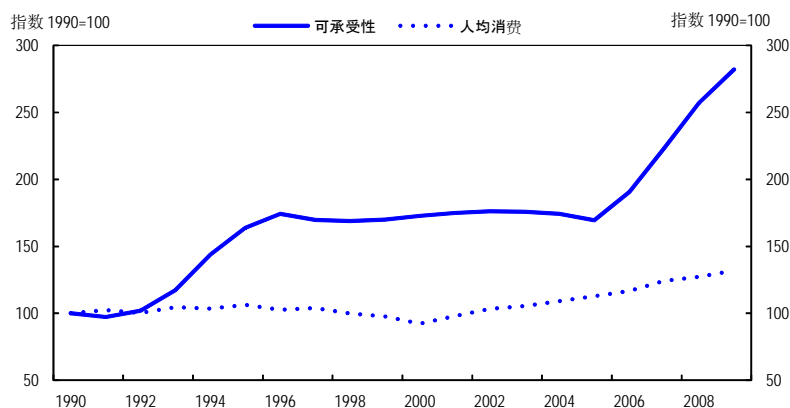
图 12：中国的健康预期寿命与其它国家相比不相上下



数据来源：世界卫生组织

然而在 20 世纪 70 年代末，中国人的健康状况远远超过了其收入水平，这种情况已经不复存在。2006 年，中国人的平均寿命退回到与其相对收入对应的水平上，发展状况远远逊于印尼或马来西亚等国家。此外，全国各地的健康水平差距很大，而且普遍来说，慢性病的死亡率在持续上升。这种让人忧虑的趋势主要源于生活方式的改变，如不断变化的饮食水平可能引发心脏病和糖尿病，烟草消费量越来越高，导致肺癌发病率随之上升（请参见图 13）。

图 13：人们急需遏制吸烟风气的蔓延



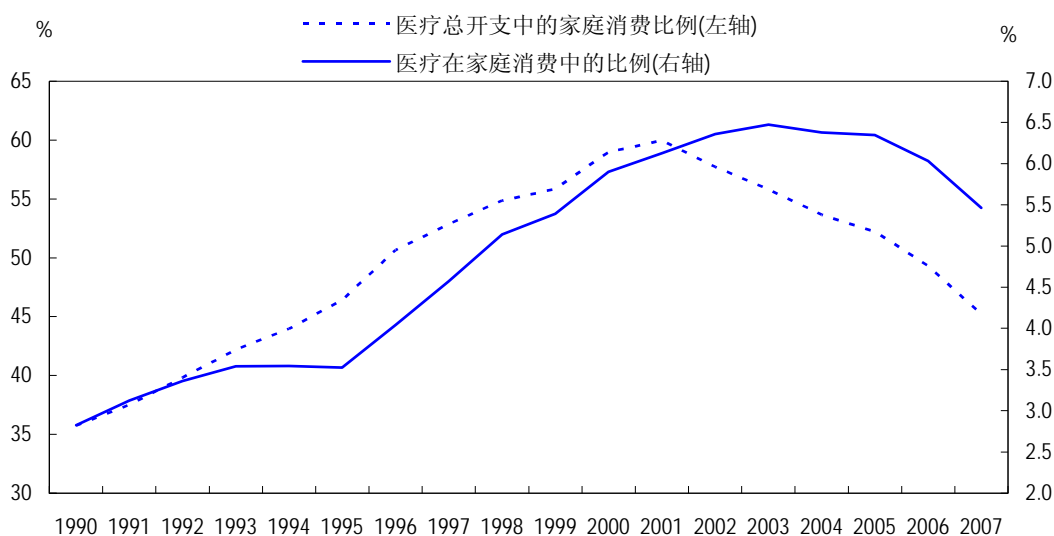
可承受性=家庭可支配收入/每包烟的平均价格

数据来源：Hu 等（2008），更新数据来源于中国数据年鉴以及中国研究和情报。

提高人民健康水平需要政府在医疗需求快速上升的背景下，解决很多困扰医疗保健体系的失衡问题和激励问题。绝大部分医疗保健是由公共提供。医院吸收的公共资金比例持续上升，为此牺牲了基础医疗。医生的人数在迅猛增加，但是他们的专业资质却往往不尽如人意，而且他们的地域分布也与当地的医疗需求不甚匹配。医院的预算和医生的收入部分地来源于他们开的处方和药品销售，这些药品的价格受到管制，而且交叉补贴的情况非常普遍。⁷在这种背景下，在 20 世纪 90 年代，家庭的实际医疗支出一路飙升（参见图 14）。

⁷ 如果我们观察日本的医疗体系，也可能看到这种激励体制引发的问题（OECD，2009d）。

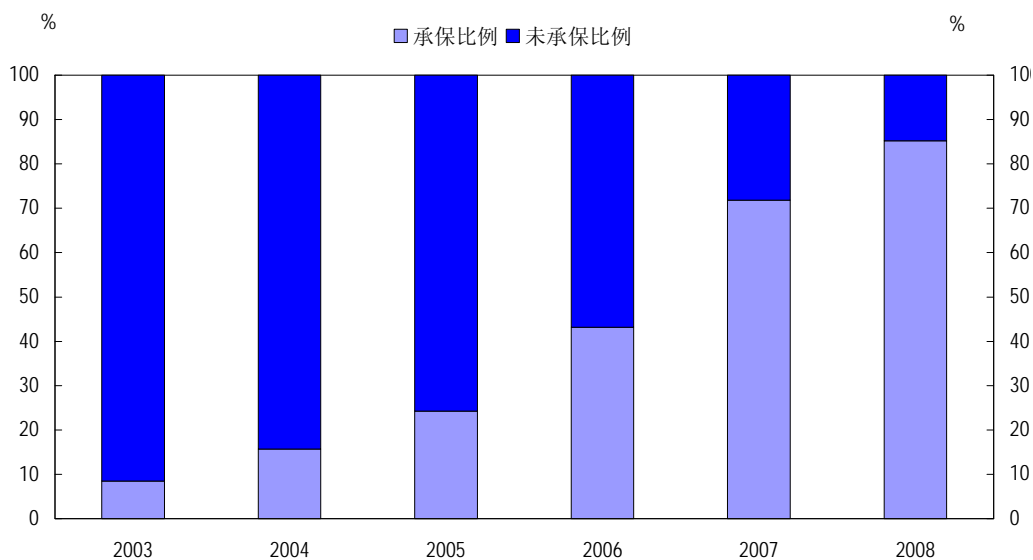
图 14: 在 20 世纪 90 年代, 中国家庭的实际医疗支出一路飙升



数据来源: 卫生统计年鉴

以上这些问题早已引起中国政府的注意。自 2003 年开始, 政府发起了许多改革项目来扭转这个局面, 其中最突出的举措就是宣布了新的城乡医保体制。除了流动人口以外, 医疗设施的覆盖率和使用率自此大幅攀升(参见图 15)。但即便如此, 许多大病和慢性病仍然在将人们推向贫困, 在贫困地区表现得更为明显。由于存在一定风险, 国家统筹仍然受到局限, 所以病人通常无法按照他依法享有的权利来按比例报销医药费。

图 15: 医保体系的覆盖率大幅上升



数据来源: 卫生统计年鉴

2009年4月，政府推行了新的医改方案，力求在2020年前使全民享受到安全、可支付和有效的基本医疗保健，为此政府需在2009-2011年间新增8,500亿元政府支出（相当于同期GDP的0.8%）。尽管这笔资金已经相当庞大，但是对于中国医疗业未来长期需要增加的投入来说，这只不过是“冰山一角”。中国的医改方案包括以下内容：投资建设医疗基础设施，推广医保覆盖率，加大医疗预防力度，对不合格的医生进行再培训，建立新的主要药品体系，开展具有深远影响的重组，特别是医院预算方面的重组。在这个过程中，一项非常重要的工作是确保基础医疗能够在医疗服务中发挥更加重要的作用，避免人们在病情不严重时对医院提出过高需求。与此同时，另外一项重要任务是提高医院的管理效率，改变医院的官僚结构，同时废除医疗费用和处方之间的联系。此外，医保体系支付的费用还需要反映出实际成本。许多国家的经验表明，如果不能解决这些供应方面的问题，那么将削弱扩大保险范围的有效性。政府还需要努力改变相对价格，如提高医生工资水平，避免药品价格被扭曲，提高烟草价格及税收等。一旦中国实现接近普惠式的医保体系，将居住所在地（而不是户籍所在地）的流动人口也纳入其中，那么应该将不同的保险体系合并起来，同时由中央政府承担更多资金。

继续开展国内改革有助于实现和谐的全球化。

对于中国的公共政策而言，其首要目标而且也是越来越重要的一个目标是确保充分的社会凝聚力和维持全国稳定。这将提高经济增长的效率，实现强劲的经济增长。无论在何种情况下，这都是经济飞速扩张的理想结果。因此，近年来中国推行了许多宏伟的社会改革，而且取得了切实的成就。特别要指出的是，尽管流动人员在城市就业人员中的比例可能超过40%，而且并没有被社会安全网充分覆盖，但是社会安全网的确已经拓宽了其覆盖面。

然而，要想在未来实现决定性的进展，那么中国需要克服劳动力市场以及教育、福利、养老金和卫生体系长期以来一直支离破碎的困境---这些正是近期改革项目着重强调的问题。此外，政府还需要在福利管理上取得重大进展，特别是最低生活保障（它未能充分发挥减贫的作用）。政府需要统一社保体系，将承担医疗保健和养老金的体系从省市等行政单位转移到中央政府。全国性的教育、福利、养老金和卫生体系需要提高全国的金融稳定，但是在人们享受权利时又不采取“一刀切”式的做法，而是取决于本地条件以及/或者个人的历史记录。这将有力地推动城乡之间以及城市之间的劳动力流动。为了实现可持续增长和城市化，中国仍需进一步大力推动人员流动。

总而言之，中国近年来推行的改革项目已经开始“开花结果”。从国内来说，这些措施在全球经济下滑的情况下推动了经济结构调整，巩固了内需；从国际来说，这些措施有助于降低国内外的宏观经济失衡。很多国家推行结构改革时往往要在短期成本和长期效益之间进行艰难的抉择，其中的一个重要原因是公共财政必需平衡限制性金融措施，才可能落实这些改革项目。中国的境况与此形成了鲜明的对比，它有充足的财务空间继续推行宏大的社会改革项目，而这些项目的资金需要也能帮助中国降低国内过高的储蓄率。即使公共基建投资回到更加合理的水平后，中国仍需逐步增加社会支出，以提高人民生活标准，增强社会凝聚力，并且为更加和谐的全球经济做出贡献。

参考文献

- Cao, J., M. Ho, and D. Jorgenson (2009), “The Local and Global Benefits of Green Tax Policies in China”, *Review of Environmental Economics and Policy*, Vol. 3, No. 2.
- China Development Research Foundation (2010), “Tackling Poverty at its Root: Providing Pre-school Education in Poor Rural Areas”, *CDRF Working Papers*, forthcoming.
- Herd, R., Y.-W. Hu and V. Koen (2010), “Providing Greater Old-Age Security in China”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 751.
- Hu, T., Z. Mao, J. Shi and W. Chen (2008), *Tobacco Taxation and Its Potential Impact in China*, Bloomberg Philanthropies and the Bill and Melinda Gates Foundation, International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, Paris.
- OECD (2002), *China’s Place in the World Economy: The Domestic Policy Challenges*, Paris.
- OECD (2005), *OECD Economic Survey of China*, OECD, Paris.
- OECD (2006), *Challenges for China’s Public Spending: Toward Greater Effectiveness and Equity*, Paris.
- OECD (2007), *OECD Environmental Performance Review, China*, Paris.
- OECD (2008), *OECD Reviews of Innovation Policy, China*, Paris.
- OECD (2009a), *OECD Economic Outlook No.85*, June, Paris.
- OECD (2009b), *OECD Reviews of Tertiary Education, China*, Paris.
- OECD (2009c), *The Economics of Climate Change Mitigation, Policies and Options for Global Action Beyond 2012*, Paris.
- OECD (2009d), *OECD Economic Survey of Japan*, Paris.
- OECD (2010), *OECD Economic Survey of China*, Paris.
- World Bank (2007), *The Urban Development Investment Corporations (UDICs) in Chongqing, China*, Technical Assistance Report.
- World Bank (2009), *From Poor Areas to Poor People: China’s Evolving Poverty Reduction Agenda: An Assessment of Poverty and Inequality in China*, Washington DC.



www.oecd.org/china