



中国经济调研报告》概要

经济合作与发展组织（OECD）

改革和市场机制刺激了经济增长。过去 20 年中国的经济年均增长 9.5%，这种迅速增长还将持续一段时间。经济增长不仅使个人收入增加了，也极大地降低了贫困率，同时，中国经济大大地融入了世界经济。这些成就的很大一部分来自于政府对经济体制进行了重大改革，改革使市场价格及私人投资者在生产和贸易中发挥了极大作用。

非国有企业正在推动增长，其作用还会增强。非公有制经济已进入十分广泛的领域，占 GDP 一半以上，并占出口的绝大份额。非国有企业创造的新增就业岗位远远多于国有经济部门，并提高了整个经济的生产率及利润率。政府对国有企业进行了改革，这一过程中出现大量失业，但仍有一大批国有企业需要改革；进行这一改革调整的政策已制定并推广。企业部门的表现还可以通过对经营体制框架的进一步现代化和加强法制，特别是知识产权保护执法等方面来加以改善。

更灵活的汇率将有利于形成一个更稳定的宏观经济环境。在财政政策转向稳定的同时，货币政策的结果是通货膨胀的波动较大。更灵活的汇率将有助于政府防止产品和资产市场通货膨胀的进一步上升，使货币政策更易适应国内的需要，并使市场力量能够在更大程度上决定银行利率。2005年7月宣布的汇率制度调整表明在这方面迈出了一步。

金融制度需要进一步改革。5年前的信贷政策导致了大量呆坏账的积累，三分之二以上的银行通过注资来消除历史负担的工作已近尾声，为此所付出的公共财政成本虽然不小，但看来仍在可控范围内。广泛的改革提高了银行作出基于市场的贷款决策能力。总的说来，这些政策是成功的，因为即使用新的、更可靠的不良贷款分类法来衡量，新的贷款质量也高多了。要取得更大的成就，需要继续关注改善法人治理结构和股本结构，增加非国有股份。进一步消除对资本市场的管制，将改善资本配置，降低浪费储蓄的风险，并将系统风险降至最低。

稳固的公共财政有利于税制及财政支出改革。收入的快速增长和对支出的控制使公共财政处于合理的状况。这样可以降低对不同企业和活动的歧视性税收，并同时保持低的边际税率。农村人口及城市外来人口的卫生和教育支出也可以进一步提高，但要达到这一目标需要

对各级政府间的财政关系进行全面调整。此类支出可以缩小收入差距，但需要辅以劳动力市场的进一步改革。进一步减少对人口流动的限制将有利于加快城市化进程，尤其是如果新来者能享受公共服务，并且那些离开农村的人不失去他们的土地使用权，那么收入差距可望缩小。在城市化过程中，需要制定能够高效而经济地减轻污染的政策。

评估及建议

经济增长快

经济改革开始仅 25 年来，中国的经济变化速度极快，过去 20 年里平均经济增长达到 9.5%，并很可能以此速度继续增长一段时间。这一产出的增长是过去 50 年里世界经济中最持续快速的经济转变。收入增加了，绝对贫困率大大降低了，以市场价格衡量的经济规模超过了一些主要的欧洲国家，并且 5 年之内可能只有 3 个 OECD（经济合作与发展组织，以下简称“经合组织”）成员国超过中国。中国的平均收入仍比其它中等收入国家低，大部分地区已达到一些发达东亚国家一代人以前的收入水平，并以相似的增速迎头赶上。许多工业都已完全与世界供应链接轨，以目前的趋势，中国下个十年之初可能成为世界

最大的出口国。增长的原因是，经济政策发生了深刻变化，并改善了企业效率。

经济政策的深刻变化所带来的影响

这一惊人的经济业绩是由政府经济政策的改变带来的，这些改变不断赋予市场力量以更大的权力。改革于 20 多年前始于农业，然后逐渐扩大到工业及大部分服务业，因此价格调控至 2000 年基本解除了。解除价格控制之时，政府引入了一部试验性的公司法，该法第一次允许私人拥有有限责任公司。政府还大力推行一系列竞争法，以统一国内市场，而允许外商直接投资进入中国、降低关税、废除国家出口贸易垄断及结束多重汇率以后，非公有制经济环境得以进一步改善。经济进一步自由的态势这十年还在继续，加入 WTO 使大部分法律法规得以规范，并有望进一步降低关税。此外，2004 年还对宪法进行了重大修改，强调非国有经济在国家经济活动中的重要作用及保护私有财产不被任意没收。非公有制企业进入某些行业，如基础设施、公共事业及金融服务业等的限制在 2005 年被废除。总的来看，这些可使非公有制经济更加发展壮大。

国有企业改革

政府也对上个世纪 90 年代以来主宰国家经济的国有企业进行了大规模的改革。许多国有企业被改造成为规范的股份制公司，许多公司还在产生于 90 年代初的股票市场上上市。自 1998 年以来，政府成功实施了放开小企业，改革大企业的政策，国有控股工业企业的数量在接下来的 5 年里减少了一半多，就业合同也更灵活了，2003 年以前 5 年的时间里工业企业有 1400 多万人失业。这期间政府建立了失业救济制度，将补偿富余工人的负担从企业转移到国家。最后，2003 年，政府建立了一个机构，负责行使政府所有权并刺激这些企业的发展，这样政府对国有控股企业的控制进一步合理化。

物质资本及人力资本的迅速增长

改革有利于改善资源配置结构，这些资源来自于这个国家占 GDP 近一半的高储蓄率。高储蓄率导致了资本存量的迅速增加，不过这只是一个大概估计，因为没有官方的资本存量资料，也没有不变价的支出法 GDP 构成的估算，这使经济趋势预测变得十分困难。一部分投资提高了劳动力的平均资本占有额，因此 2003 年劳动生产率增长率达到 8.5%。投资还被用来促进城市化——鼓励部分农村人口离开土地进入服务业和制造业领域。由于农业劳动者生产率较低，这一举措极大地刺激了增长。

物质资本增长的同时，政府也制定政策提高年轻人的教育程度，为此政府制定了一个制度，让所有孩子接受 9 年义务教育，最近又提出要保证所有农村地区于 2006 年之前达到这一目标。高等教育也经过了改革，2003 年之前 5 年，高校学生数增加了 3.5 倍，其中以技术专业最为突出。这些政策导致的结果是，劳动力的平均素质得到了极大提高，其中新加入的劳动力受教育的时间几乎是即将退休者的 3 倍。最后，国家还制定政策使城市劳动力市场更加自由，随着市场经济的影响日益扩大，受过教育的员工收入得到提高。

非国有经济成为经济发展的重要基础

确实，国家政策的改变形成了市场取向的经济，其中非国有经济起着一种关键性作用。精确计算非公有经济的规模是很困难的，但如以“既非国有也不是集体股东控股的企业”来定义，2003 年非公有经济占非农产业增加值的 57%。即使在更大的工业企业中，2003 年非公有制企业生产了一半以上增加值，这一比例在接下来的两年中还有进一步增加。总的说来，1998 年至 2003 年期间，国家政策的逐渐演变使国内非公有制企业的产值增加了 5 倍，非中国大陆控股企业产值增加了 3 倍；而国有部门的产值在这一期间只增加了 70% 多。

非公有制经济产值的增长也因为大部分企业有较高的生产率。对非公有制企业进行更大的激励导致了他们使用较少的资本和劳动力来生产比国有企业高的产值。总的说来，工业中非公有制企业的总生产率据估计几乎是国有直接控股企业的两倍。非公有制企业的利润率也极大地增长了，至 2003 年，获得 15% 的资产回报率。如此高的竞争力使 2003 年非公有制企业出口占总出口的四分之三，这些出口的大部分来自外资企业，国内私营企业在 2003 年之前 5 年的出口增加了 4 倍，这是因为更多的中小型企业获得了出口许可。总的说来，非公有制经济的增长对实际收入及宏观经济活动有着良好的影响，使工业的多要素生产率在 5 年之内提高了近 10%。2005 年允许非公有制企业进入许多过去严格禁止的领域后，多要素生产率有望进一步提高。

增长前景更加光明

非公有制经济在经济中的重要性不断增长，这更有必要使私营经济的法律框架进一步现代化。政府正在准备修订三个领域的法律：破产法，公司法和实施关于财产权宪法修改的法律。破产法第二草案已通过立法机关，并被公认为符合最佳国际标准。该法将明确界定员工的确切财产权利，限制未付工资支出并把其它费用，如富余和重新安置费，交予社会基金。在这种情况下，有保障的贷方才愿意借钱给私营企业。一部新的公司法正被酝酿，该法的重点是减少组建有限及

股份公司的障碍。有限公司持股人数的上限将予废除，在下限方面，将允许一个股东的公司。对这两种公司来说，组建公司的最低资本金要求将予降低。这些变化将有助于扩展私营企业。修改后的公司法将着重于提高公司的治理，特别是向挂牌及未挂牌的上市公司的少数股东提供更好的保护，并确定公司各机构的角色，如监事会和各部门经理的职责。此外，所提出的反垄断法将涵盖比目前范围更大的反竞争活动。最后，很快还将引入执行私有财产权宪法修改的法律。

在经济领域中更好地执法

然而，除了法律内容之外，一个更主要的问题是使经济方面的法律法规生效。现在正在使用一套有关知识产权的比较完善的法律法规，2001 年被修改过。在这一方面国家政策的重点已转移到如何执行这些法律上来。对知识产权给予足够的保护对中国企业家来说也越来越重要，如果做得不好，可能会挫伤地方公司的创造性，阻碍产品的开发。目前，在这一方面及其它方面，有时很难通过法院获得裁决，而有时执行裁决更难。这些困难不仅外国企业感到了，中国企业家也感到跨省发展十分困难，因为地方司法机关在审理有关违反商业秘密、知识产权、合同执行案件中缺乏客观公正性。解决的办法得分几步，其一是将法院的部分财政来源转至中央；其二是提高法院的专业性（主要在破产及知识产权方面）。

继续减少亏损国有企业的数量

国有控股企业管理方法的改革提高了公司的效益，但是仍有进一步改进的巨大空间。在工业方面，国家控股公司的收益在 2003 年之前 5 年从 5% 上升到 10%，然而收益增加的大部分只来自少数公司。国有企业中的 35% 以上收益并不为正，6 分之 1 的公司股东权益为负。对于亏损的企业政府宣布了一个四年计划，用以进行其它的重大改革。在有的情况下，可以出售资产，但得遵照 2005 年春出台的规定，保证管理层收购的透明性。在此框架之下，资产估价需要考虑未来收益，作为对以资产购买价格为基础的估价方式的补充。还可以更充分地利用新的产权交易所，以保证国有资产达到有竞争力的价格。政府也可以考虑进一步向有改革经验的公司出售整套不良资产，以协助资产管理公司。对于资产回报率可与世界各地的上市公司相当的挂牌国有企业，政府已宣布将逐步取消中央及地方政府所持股份不可转让的规定，这一举措可以使兼并收购更容易。

强劲增长需要稳定的宏观经济环境

非公有制经济的重要性不断增加，这使得保持稳定的宏观经济环境变得尤为重要——尤其是在价格方面。财政政策一直在发挥稳定经

济的作用，总的财政状况是稳固的，这有利于进行反周期调控：1998年当外部发展有降低经济发展速度之势的时候，支出及赤字增加了；而2004年收入高于预算预测的时候，由于控制支出，赤字减少了。然而过去10年通货膨胀率的波动率仍极大，几乎是美国的8倍，西欧的4倍。以GDP缩减指数测量的年通胀率由1996年的6%变为2002年的低度通货紧缩，而2003年及2004年又反弹，2005年第一季度仍为5%，但由于食品类在消费者价格指数构成中占的比重大，此指数的增长于2005年初减慢了。

汇率应该更灵活

这些波动显示国内货币政策在保持低而稳定的通货膨胀方面并不总是成功，对美元的相对固定汇率使经济受美元有效汇率的波动而产生的通胀或通缩的刺激。在目前周期中，经常收支顺差及直接外商投资流入的增加导致必须以购买美元资产来稳定汇率。通过调整法定准备金率，公开市场操作及窗口指导等不增加利率的措施来限制银行贷款，中国政府对冲了这一流入的大部分。然而，由于2004年资金流入达到GDP的12.5%，并且，象其它国家一样，中央银行发行票据可能终究会对企业部门的投资组合平衡产生扰动影响，而增加利率上升的压力。尽管对资本流入有严格控制，但由于贸易流量的增加，资本账户还是很有可能越来越有渗透性，并对任何这样的利率增加反应更加

激烈，以此增加对冲的压力。此外，靠窗口指导来限制银行贷款的方法有违国家有关加强利用市场手段以控制货币发展的政策，根据这一政策，政府已开始发展外汇及其衍生产品市场，以重新分配产生于汇率波动的风险。总之，允许更大的汇率灵活性将使政府避免产品和资产市场进一步通货膨胀的风险，更好地使货币政策满足国内需求并更大幅度地允许市场来决定银行利率。2005年7月对人民币进行的重新估价及汇率安排的相应变化，表明在这方面迈出了一步。

银行业的重大改革正紧锣密鼓

政府在实行更灵活的汇率方面有一个担忧，这就是银行系统的脆弱，由于银行向国外开放尚少，这种担忧可能被夸大了。银行体系正在进行重大改革。直到1995年，银行都十分重视按照国家政策决定银行贷款分配，累积了近4万亿元人民币的呆账，多为1999年以前那一时期的贷款结果。从那时起大范围的改革开始了。银行开始改进它们的贷款和风险管理业务，使其现代化，引入了更好的风险加权，不良贷款的分级制度也更现实了，外商投资者可以收购12个二级股份制银行的股份。总的说来，这些改革是成功的，因为从2000年以来银行的新贷款看来质量好得多。在进行银行业基础设施的改革中，政府开始对主要银行进行注资，并准备将它们上市。两个大银行在建立合理的银行体系中取得了很大成就，第三个银行也已开始。

但这一系统需要更大的改革

银行系统的其余部分仍需改革，最好是加强银行业的市场化。近 30% 的银行需要进行注资，农村信用合作社可能需要一段时间，因为有许多小机构有很大的问题。一些试点省取得了一定的成就，合作社被转为商业银行。因处置银行以往不良贷款的公司只收回了贷款面值的 20%，这样政府就得为它们再提供资金。考虑到这一点，银行注资最终所需的财政拨款虽然大，却是可承受的。但注资只是改善银行系统的第一步，还需要有更好的治理方法。在股份制银行和城市商业银行中一条可行之路是更多地引入非国有股份，目前只有一两个银行不是国家控股，同时限制工业和商业集团的参与。至于主要银行，政策应着重于提高治理，特别是在高层管理职位上引入透明的用人机制。由于转向民营、改变管理方式等需要时日，银行监管机构在保证银行具有足够的风险管理工具方面将起着至关重要的作用。

资本市场仍需开发

扩大金融市场是提高资本配置的另一个关键，目前，这些市场的作用有限，这使金融风险集中于银行业的程度比 OECD 国家大。股票市场还可以进一步发展，因为 2004 年可自由交易的股票的市价只占 GDP

的 9%。此外，几乎所有上市的公司都是国有的，未偿付公司债券在 2003 年相当于 GDP 的 1% 以下，股票市场不能起到控制市场的作用，因为大部分发行的股票契约权有限，这在理论上限制了它们的转让。政府正逐步放开市场，放松对上市公司出售国有股的限制，与此同时，首次公开发行的定价更加市场化了，但有关哪个公司上市的最终决定权还在国务院。也许可以考虑一个更灵活的办法，保证发行符合标准，信息透露足够。在公司债券市场方面，新发行仍由行政方式决定，需符合产业政策标准，对此也可考虑一个更中立的办法。这样的改革能允许发展中的私营经济有更多机会进入资本市场并提高市场的效率，有助于避免银行不良贷款所造成的巨大的存款浪费。此外，增加金融收益将有利于那些用于养老的储蓄。

需要对养老金制度进行改革，以避免将来的财政负担

在将来 20 年内人口将迅速老化，资本市场应发挥更大的作用。自 1997 年全国改革以来，只覆盖 14% 劳动人口的公共养老金制度分为两部分，第一部分提供基础养老金，第二部分提供与缴费额成比例的养老金，由银行存款利率进行重新估价。第二部分可最终变为一种做实个人账户制，余额投资于资本市场工具，产生比银行存款高的收益。这方面的一个试点改革已在一些省开始进行。目前，所有缴费都需要用于支付现有退休人员的养老金，没有剩余，因此试点项目要求

政府进行拨款以满足这一过渡产生的费用，而将这些试验一般化很可能需要降低将来的退休金支出以支付这些费用从而避免财政赤字，这需要使男女退休年龄一致，并有所提高，逐步废除提前退休制，并使制度第二部分中的养老金支付与退休时的预期寿命一致。此外，政府原则上决定使用出售国有企业权益的一部分收入来创立一个基金，以缓解退休金的支付。由于国有资产为 GDP 的 80%，此政策能极大提高资金筹集。从长期来看，应考虑将退休金制度的覆盖范围扩大到农村地区，因为随着人口流动的增加，传统的养老体制会有一定的局限。

但其它方面公共财政状况良好

公共财政状况良好。始于 1994 年的公共财政改革导致政府收入有了巨大增长，其中大部分来自间接税而非所得税。公共财政的管理和透明性也得到了提高。这些改革为 90 年代上半期因国有企业利润率的下降而产生的危机之后恢复公共支出打下了良好基础。在 1994 年至 2000 年之间，公共支出提高了近 GDP 的 7 个百分点，但仍比经合组织加权平均值低整整 13 个百分点。这一差距主要是由于社会保障制度方面的支出和贷款利息的支付低而导致的。确实，除了这两方面，公共支出吸收了与经合组织国家相近的 GDP 份额。后来，收入的快速增长及严格控制支出使总预算赤字降低至 GDP 的 1% 以下，国债余额稳定在 GDP 的 23% 左右。

正在酝酿一些税制方面的改革

如果政府收入继续沿着过去几年的道路蓬勃发展，可考虑进行一系列改革，以达到降低扭曲的目的。政府已考虑到对国内和国外公司采取同一公司所得税率，目前实行的 33% 的基础所得税率在世界上处于较高的四分之一。另一方面，外企所得税率（15%）在世界上属最低之列。应为中国的公司设立有竞争力的统一税率，以鼓励国内资本的形成，即接近目前外资企业支付的税率。与此同时，支付国内股东的股息可免除再征税，这样便使风险资本的税率更接近对于国债利息收入所征收的所得税率。政府正在一些省份增值税转型试点，如果这一改革得到推广，可极大地消除对不同产业的投资征税歧视。同时，增值税的范围可扩大至所有服务，并相应地对营业税进行改革。

如此一来，需要进一步改革税收制度

从中期来看，个人收入所得税也应加以改革。在这方面，税制一向很简单，税收抵扣很少，对资本的收入只有一个税率。目前，很少人的收入高到需要支付 45% 的最高边际税率，平均边际税率很低。但由于收入迅速增长，如果免税额和起征点仍不根据薪水或价格进行指数化，这一状况便可能发生改变，就象 1980 年以来那样，政府已经

表示要继续支持企业部门的经济活动，措施是降低边际收入所得税率的上限，这一举措在税收中所占成本不高，但能使中国象其它一些转轨国家一样认识到，低税率鼓励人们申报收入，并提高经济活动的激励机制。同时，将起征点提高到某一限度，低于此限度便不缴所得税的做法有利于保证公平。

同时进行一些公共支出方面的改革

过去 10 年在公共支出方面有了极大的恢复，尤其是投资方面。在教育和卫生方面的公共支出与经合组织国家相比较低，并偏向拥有小康生活的社会群体。另一方面，最近几年，总的政府资本性支出，包括固定资本形成和资本转移，以国民经济核算计，达到 GDP 的 9% 以上，建立了高速公路等体系。然而，有迹象表明有些投资形成了浪费，因此需要对支出结构进行重新调整。虽然政府已开始增加卫生和教育支出，但仍需增加，尤其是在贫困地区，因为那里的支出不能满足实际需求。为达到这一目的，需对各级政府的财政关系进行再一次全面清理。90 年代中期的改革大大增加了中央对地方政府的财政转移，这缓解了全国公共支出的不平衡。然而，卫生和教育支出由基层政府承担，但因它们没有足够的税收收入，只能依赖于财政转移，而这些财政转移的重要性在全国范围内有极大不同。应注意使地方政府

的财政收入符合它们的支出任务，并为省以下政府间财政关系设计一个促进公平的体制。

必须缩小地区收入差距

增加财政转移支付减少了经济发展中的一些差距，但还需进一步解放劳动力市场。1999 年以来实施了一些政策增加最贫困的西部地区的基础设施和教育支出，目的在于为更快的发展创造条件，在一些农村地区还实施了降低税赋和减少非法收费的政策，以刺激收入的增长。建立一个国家级的，或至少省级的劳动市场，可协助这些计划的完成。目前，劳动者和他们的家人要永久搬迁居住地还很难，即使是临时搬迁也要求许多许可证。许多地方公共服务，如教育和卫生，外来人员或者享受不到，或者只能在一些苛刻的条件下享受。此外，如果一个农民永久移到城市，他的农村承包土地也被无偿收回。政府一直在减少对人口流动的限制，进一步放松将可以减少城乡收入差距。

并能加快城市化进程

人口流动将加快城市化进程，当然这需要认真管理。目前，中国的城市比其它国家的规模更均衡，大城市更易大大提高生产率。最近的政府报告也强调了建立三个主要城市群以及在沿海地区和主要河流

地区建立一系列城市带的好处。然而，有关土地所有权的政策影响了城市的发展，因为城市和乡镇政府占用了大部分土地出让收入，导致中央政府在目前的上升周期中努力减少过度开发。过去 10 年的民营化，出现了住房市场，城市自有住房比率接近 70%。不过，商业和住宅的土地使用期短，（分别为 40 和 70 年），可能为有效地改善土地利用造成一定的障碍，因为土地在租用期结束时归于国家。2003 年，新的法律给了农民 30 年的土地承包使用权，但该法还未完全实施。此外，当家庭规模改变的时候承包的土地可能被重新分配。租用期加长可提高合理使用土地的激励机制。

总之，城乡收入的较大差距表明，大规模的人口流动将以这样那样的方式继续。从积极的方面来看，城市化的继续将有利于增长，并减少差距，但管理这一过程是很复杂的，需要同时在几方面进行改革：减少人口流动的障碍；改革土地法以使城市化进程更快；改变各级政府间的财政关系（尤其是省内）以保证给新的城市化人口以足够的卫生和教育支出；适当激励城市政府为了达到这些目的进行资源配置。

为达到这一点，完全可以保证环境不受污染

城市化及经济活动的加强是在高污染的环境中进行的。国家政策在控制污染方面是成功的，但即使如此，世界上 10 个污染最严重的城市中有 5 个在中国。在第 9 及第 10 个 5 年计划期间的投资提高了对污染的控制。硫的排放量在 1993 年到 2003 年间只增加了 5%，而同一时期 GDP 翻了一倍多。最近的经济周期中排放量的增加表明，要保证环保措施及能源政策在大大降低污染方面切实有效，是个巨大的挑战。2003 年的新法律强调使用经济手段，大幅度提高对废气废水排放的罚款。但只有少数老电站有去污设备，空气和水的污染程度仍很高。空气污染目前所造成的福利代价估计为 GDP 的 3% 至 8%，进一步提高空气质量的关键是地方环保局要有效地执法，并保证主要污染源的污染排放受到严格监督控制。

总的说来，正在实施一个合理的发展战略

过去 20 年里经济政策的极大演变导致了一个长时期的经济持续发展，国家收入每 8 年翻一番，这一点表现在贫困率比过去大大降低了。据核算，1980 年至 2000 年期间全世界一半以上绝对贫困的减少发生在中国。另一方面，主要沿海城市的平均收入与其它东亚国家一代人以前的发展情况接近。经济面临着许多挑战，最重要的是人口的迅速老龄化，但经济政策的继续演变，尤其在资本配置、劳动力流动、城市化及改善民营经济的发展框架等方面，将保证这一发展态势继续进行。

(初步译文)