

海外中国研究系列

CHINA IN THE WORLD ECONOMY
THE DOMESTIC POLICY CHALLENGES

世界经济中的中国

国内政策的挑战

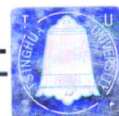
中国科学院—清华大学国情研究中心
胡鞍钢 胡光宇 主译



OECD



清华大学出版社



海外中国研究系列

CHINA IN THE WORLD ECONOMY
THE DOMESTIC POLICY CHALLENGES

世界经济中的中国

国内政策的挑战

胡鞍钢 胡光宇 主译

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

关于中国进一步实施贸易投资自由化(TIL)方针对国内经济政策的挑战问题,世界经济合作与发展组织(OECD)进行了横向研究,形成了主要结论和建议。本书包括OECD 9个业务司撰写的22篇报告,涉及到今后十年内中国实体经济各关键部门将面临的调整和挑战,以及该挑战对相应出台的重要政策的影响。本书所收录的研究报告阐述了OECD从其经济转型成员国的经验中总结的对中国经济的看法,并介绍了OECD过去十年在对中国及其他新兴经济体共同研究中得出的结论。

本书是OECD对中国宏观经济环境进行综合研究的成果,其对于认识中国宏观经济现状,认识中国经济的改革与发展,认识政府、企业所面临的挑战和机遇,对于以世界眼光看中国,以科学和发展的眼光看待中国经济的现在和未来,提供了客观全面系统的观点和资料。

本书涉及中国的农业、工业、金融、保险、外资、财政、法律、就业、贸易、地区经济、WTO、教育、社会保障与福利、政治体制等内容,关注的视点和论述的节点,都是中国经济改革不容回避的课题。

本书是世界范围内对中国问题研究具有较高学术权威的著述,对于中国的经济发展、体制改革、政策调整和社会实践具有明显的借鉴作用。

本书可以作为政府、企业、图书馆等收藏的学术著作。

China in the World Economy The Domestic Policy Challenges/OECD/Originally Published by OECD Publications in 2002.

EISBN 92-64-19707-9

© OECD 2002

OECD Publications 授权清华大学出版社在中国境内独家出版、发行本书的中文译本。未经过出版者的书面许可,不得以任何方式抄袭、节录或翻印本书的任何部分。

本书封面贴有清华大学出版社激光防伪标签,无标签者不得销售。

北京市版权局著作权合同登记号 图字:01-2004-1233

图书在版编目(CIP)数据

世界经济中的中国 国内政策的挑战 / 胡鞍钢, 胡光宇主译. —北京: 清华大学出版社, 2004
(海外中国研究系列)

书名原文: China in the World Economy The Domestic Policy Challenges

ISBN 7-302-08115-8

I. 世… II. ①胡… ②胡… III. 经济—研究—中国 IV. F12

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第011425号

出 版 者: 清华大学出版社

<http://www.tup.com.cn>

社 总 机: 010-62770175

责任编辑: 周 菁 黄爱萍 孙文凯

封面设计: 常雪影

印 刷 者: 北京市世界知识印刷厂

装 订 者: 三河市印务有限公司

发 行 者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 200×270 印 张: 45.75 字 数: 1196千字

版 次: 2004年3月第1版 2004年3月第1次印刷

书 号: ISBN 7-302-08115-8/F·746

印 数: 3500

定 价: 140.00 元

地 址: 北京清华大学学研大厦

邮 编: 100084

客户服务: (010) 6277 6969

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话: (010) 62770175-3103 或 (010) 62795704

一部专业性强、信息量大、与中国现实密切相关，以国际的视角，提出中国改革与发展建设性的、切实可行建议的著作。

一部了解中国、认识中国、观察中国、研究中国的精品图书。

——胡鞍钢

完善市场经济体制，应对经济发展挑战^①

一、“他山之石，可以攻玉”

25年来中国在对外开放中大规模融入世界经济，并在世界经济中迅速崛起，已经成为不可否认又不可阻挡的历史事实和历史趋势，为全世界所瞩目、为国际社会所关注。一方面我们要了解国际上如何看待中国的崛起及其对世界的影响，另一方面我们要清楚中国如何更好地融入世界经济并对世界发展做出积极的重大贡献，这需要在国际范围内相互接触、相互了解、相互对话。

目前中国的发展瓶颈已经不是“缺少资金”，中国的国内储蓄率和国内投资率已居世界最高水平，真正的发展瓶颈是“缺少知识”。中国改革实践是人类历史上最大规模的社会实践，既可能取得成功，也可能遭遇挫折。发展经验，改革知识丰富与匮乏将会影响它的成败。因此从国际经验获取发展知识就显得十分重要。这也是中国科学院—清华大学国情研究中心组织编译出版“海外中国研究系列”的初衷与出发点。我们组织翻译和出版国际上最具权威的中国研究著作，使广大中国读者能够了解国际方面对中国改革与发展的最新研究成果和基本观点，其目的就在于“他山之石，可以攻玉”。这里我们精心挑选和翻译了由经济合作与发展组织（OECD，以下简称经合组织）编写的《世界经济中的中国 国内政策的挑战》一书。

经济合作与发展组织成立于1961年，其前身是欧洲经济合作组织（OEEC）。目前共有澳大利亚、加拿大、捷克、法国、德意志、匈牙利、意大利、日本、韩国、瑞典、英国、美国等30个成员国，几乎包括了所有的发达国家，其国民生产总值占全世界总量的三分之二。经合组织被视为发达国家或工业化国家的“论坛俱乐部”。与其他一些国际组织（如世界银行、国际货币基金组织）不同，经合组织并不提供基金援助，其职能主要是研究和预测世界经济的发展，并在此基础上为成员国制定国内政策和确定其在区域性、国际性组织中的立场提供知识帮助，促进成员国合作。在促进各成员国提高效率，完善市场体制，扩大自由贸易方面，经合组织一直发挥着重要作用。

经合组织的宗旨是为成员国政府提供一个探讨、发展和完善经济及社会政策的场所，同时也一直致力为促进成员国与非成员国之间、各工业化国家和发展中国家之间的对话与交流做出贡献。不同体制和发展阶段的国家间的沟通与交流可使各自政府更好地了解在公共政策范围内的工作。

经合组织通过合作计划同亚洲和拉丁美洲等世界其他非成员国之间建立了很多联系。目前，经合组织正利用其丰富的经验为那些正从中央计划经济向市场经济体制转轨的国家服务，研究分析这些国家目前经济发展中阻碍效率、增长和创新的因素及其影响。从1995年经合组织决定建立与中国政府的高层对话，合作研究项目，他们不仅组织OECD的优秀专家主持和研究项目，而且还特别邀请了国内经济专家参与，注意吸收他们的研究成果，经常进行政策对话和学术交流。他们还根据中国国内发展的需要选择专题研究，OECD核心工作附加领域放在科技政策、教育、农业发展、可持续发展等方面。特别值得一提的是OECD发展研究中心于1998年出版了安格斯·麦迪森《中国经济的长远发展》一书，是一部研究中国经济发展历史的必读教课书，我一直把这部书作为在清华大学讲课的重点参考书。

^① 此文系《世界经济中的中国 国内政策的挑战》中文版序言，写于2004年3月。

经合组织秘书处 2002 年出版了《世界经济中的中国 国内政策的挑战》研究报告。该报告是经合组织和中国方面开展的国际合作项目的一项最大的也是最重要的研究成果。

2002 年 3 月经合组织出版该报告中文提要。2003 年 1 月我曾访问经合组织，首次看到该书，提出翻译成中文介绍给广大中国的读者。这一想法得到了经合组织的同意，并授权清华大学出版社出版，由国情研究中心胡光宇博士负责组织翻译和校对工作。在清华大学出版社的支持下，经过一年的努力工作，如今我们很荣幸地将出版这份研究报告的中文版。这也是作为中国科学院—清华大学国情研究中心和清华大学出版社“海外中国研究系列”的重要成果之一。为了使读者对该报告有全面和深入的了解，我将对其主要研究结论作一简要介绍和评论。

二、中国经济改革进程的回顾：从改革到转轨

众所周知，20 世纪最后一个 20 年几乎所有社会主义国家都经历一个十分痛苦的经济转轨过程，突出表现为经济产出大幅度下降，失业率明显上升，不断受到高通货膨胀率、财政赤字、国际收支不平衡的困扰，宏观经济不稳定、贫困人口急剧增加，人文发展指数恶化，社会矛盾冲突，社会不稳定因素激增。迄今为止，成功者居少，而在少数成功者中，中国是人口规模最大，发展挑战最突出，发展最不平衡的国家。中国在短短 20 多年中实现经济转轨与经济增长的同步，这是迄今为止人类发展速度最快、人口受益规模最大的“经济奇迹”。

中国从传统高度集权的计划经济向现代市场经济转轨是一个极其复杂、十分困难的过程，然而还有其自身改革发展逻辑和发展阶段，大体可分为 3 个阶段，它们是渐进演变、相互衔接、有所不同的阶段：第一阶段是改革阶段，从 1978—1992 年期间。改革一开始的主要任务是围绕“易轨”，即摆脱计划经济模式，重点是在保留计划经济体制框架下进行大规模政策调整，提出和实施一系列改革开放政策，允许和鼓励新的经济成分发展；但不涉及到国家制度和政治改革，还没有提出一个基于市场经济体制的理论框架，还只是对计划经济体制的局部突破，有限的引入“市场经济机制”。在这一时期邓小平同志提出了第一代发展观，其主题“发展是硬道理”，加快发展，经济发展再上一个大台阶，实施不平衡发展战略，主张“先富论”。

第二阶段是从 1992 年起，以党的十四大为标志，开始进入经济转轨的时代，基本点是用新的现代制度体制（即社会主义市场经济体制）取代旧的传统经济体制（即计划经济体制）。1993 年党的十四届三中全会对这一体制框架建设作出 50 条规定。到 2003 年基本实现了初步建立社会主义市场经济体制的目标。

第三阶段是以党的十六届三中全会为标志，提出完善社会主义市场经济体制，标志市场经济体制由“创建期”到“成熟发展”期，由“初步建立”到“全面完善”阶段。完善社会主义市场经济体制的主要任务是：完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制（促进我国从二元经济结构向现代社会经济结构转变），形成促进区域经济协调发展的机制，建设统一开放竞争有序的现代市场体系，完善宏观调控体系、行政管理体制和经济法律制度，健全就业、收入分配和社会保障制度，建立促进经济社会可持续发展的机制。在这一时期中国新领导人提出了第二代发展观，“以人为本”，实施全面发展、协调发展、可持续发展战略，实行“五个统筹”，主张“共同富裕论”。这标志中国经济体制改革进入新的历史阶段和发展阶段。

经合组织的报告充分肯定了中国在过去 20 多年的经济改革和经济转轨。他们认为是战后全球经济发展的重大成果之一，由于中国经济改革循序渐进、逐步深入，因而取得了令人瞩目的成就。加入 WTO 是中国 20 多年改革道路的一个里程碑，标明中国经济更加对外开放，更加广泛地参与全球经济与区域

经济,也标志中国市场化改革进入一个新的阶段。我们注意到,报告十分明确地指出,整体经济政策的改革(系统性改革)是中国当前改革的核心。该报告的主旨就是围绕着在中国国情条件下如何完善现代的统一的竞争的市场经济体制改革提出了重要建议,这些建议不仅是基于经合组织国家的大量实践和经验的国际视角,而且还基于十分详尽的、全面系统的对中国现行转轨体制、特征及其障碍的深入分析和理论讨论。

三、中国经济持续发展面临的挑战

中国经济高速增长 20 年,今后能否持续成为报告关注的焦点。在经济高增长的背后,中国经济面临的一系列日益突出问题,主要是地区和部门间发展不平衡、贫富差距扩大、资源危机、企业效率低下、金融体系脆弱、政府财政负担过重等。报告提出如下需要研究的重大问题:在未来 10 年中,中国经济是否可以实现持续发展?中国如何从其未来 10 年的开放与其他经济改革中受益?如何通过经济政策实现其改革目标?

由于中国经济极为分散的状况导致了资源利用的不足和低效,从前推动中国经济增长的重要力量正在失去活力。能否充分利用融入世界经济的机会取决于能否成功地继续强化国内经济改革。由于受制于市场力量,单个部门发展的空间萎缩,诸如农村市场、工业、金融体系、区域发展等特定经济部门的问题在互动中有所恶化。

(一) 农业与农村经济发展后继乏力

中国农村经济在融入其他经济部门方面受到限制,但又在大部分改革时期为中国的发展提供了两种重要资源。第一种资源来源于 20 世纪 80 年代初农业政策环境的重大改革。改革前受到严格控制的人民公社体制被以家庭为基础的联产承包责任制所代替,生产者在很大程度上自行决策,自主经营并自负盈亏。市场力量在很大程度上取代了政府计划 and 目标。这些政策有助于提高农业生产率和农民生活水平,而这是 20 世纪 80 年代上半期中国经济起飞的主要动力。但是,这种根本性的提高取决于把土地资源从土地密集型产品转向劳动密集型产品,进行实质性的重新配置。而这种配置的范围受到特定政府农业政策的限制。政策不当即有负面效果,如粮食收购政策曾引起农业收入减少并导致农村消费市场萎缩。农业在农村经济中作用的转变为中国的增长和发展提供了第二种资源。这种转变是通过农村劳动力从农业部门转入工业领域实现的。近年来,农村非农企业总体增长势头的放缓、农业劳动力的低劳动技能、市场竞争的加剧、政府政策的限制都导致了农村资源利用的障碍。

(二) 工业的结构性变革的挑战

改革以来,两个相关的结构性变化推动了中国的工业发展。一是工业所有权结构从国有完全主导向多种所有权结构转化。这种转化推动了资源向比国有企业效率更高和更有能力适应市场变化的企业转移。第二个结构性变化在于中国经济向外资开放,对外贸易自由度增加。所有制结构变化与贸易、投资的逐步开放有助于通过加强市场竞争刺激增长,但是,这种结构性变化带给工业增长的活力有所减弱。原因是企业经营效率的低水平徘徊、技术与创新能力不足、企业特别是国有企业负担过多社会责任等。同时,受政府保护与干预程度的不同使得不同企业间的业绩有明显的差别。

(三) 金融体系仍然十分脆弱

中国近年来金融体系有所改善,证券市场有所发展。但是,金融体系依然未能较充分地发挥其在经济中的一些基本功能。尽管存款吸收有效,但放款效率并不高。金融体系的外部监管也是一个

薄弱环节。20 世纪 90 年代中期以来明显加快的金融改革步伐还不足以弥补金融体系方面的薄弱之处。

（四）地区发展极度不平衡

经合组织对经济发展的区域不平衡现象甚为关注。报告认为，20 世纪 90 年代以来，中国在各地区间和城乡间经济增长速度的差异和收入差距的不断扩大从根本上反映了各地区间经济市场融合程度低。政府对沿海地区发展的优惠政策促进了它们与世界经济体系的融合，在一定程度上甚至超过了它们与其他内陆地区的融合。显然，这种内部市场的不统一阻碍了货物、服务、资本、劳动力和商业活动的自由流动。若不采取措施，贸易投资自由化将被广泛认为会进一步加剧中国区域间的分化。

四、关于完善市场经济体制的建议

20 世纪人类历史上的一个重大事件是计划国家在世纪末向市场转轨。转轨是一场深刻的变革。转轨涉及到的两个方面是界定产权与塑造竞争环境。与前苏联和东欧的转轨“理想模式”相比，中国“不够完美”的渐进的更加务实的改革。这种改革的成功表明，在转轨的开始阶段，在促进竞争和产权改革两者之间选择，竞争可能更为重要。^①但是，中国的转轨随着加入 WTO 而进入一个新的阶段，经济已经到了一个实施重大改革的关键时期。报告认为贸易投资自由化的进程要求对经济改革实行整体规划，注重在整体经济发展框架内对资源进行有效的分配，市场运行中的核心主体——政府、企业、劳动力、金融体系都要在竞争、产权、管理的框架下受到规范。报告提出了三个方面的重大建议。

（一）改善资源利用效率

中国经济生产率潜力尚未完全发挥，人力、资本、土地及其他资源利用不充分，资源在各部门中的配置不合理，利用效率低。

为克服资源配置不合理现象改善资源利用效率，需要在经济增长的各个领域实施变革。在农业领域，最有效和最持久的提高农户收入的方法是为他们提供非农业工作机会。贸易自由化对乡镇企业的直接影响将是积极的。国家要克服劳动力市场分割的传统模式，降低流动性障碍。从长期来看，持续快速地创造非农业性工作机会对消除农村贫穷和就业不足仍然是非常必要的。为更好利用土地和环境资源，报告建议要改变不顾成本增加粮食产量的做法，由市场来做出农业决策；而环境问题的解决还需要加强环境政策执行力度和部门间协调，强化法院对环境法规的解释和执行权，消除助长污染和低效能源利用的做法。

在提高企业部门资源利用效率能力方面，报告建议，要以加强市场机制和发展有助于提高企业技术能力的综合框架，取消政府对企业重组的障碍；在长期内发展资本市场。知识产权的保护和政府对于基础研究和开发的投入也将会有助于克服企业部门资源利用中技术标准过低、技术创新、扩散和消化吸收能力不足的障碍。

报告认为，提高金融体系资源利用效率的优先目标是恢复金融体系的清偿能力，促进金融机构的多样化，发展货币和资本市场。为实现此目标，尽快恢复金融机构的资本充足率、尽快取消影响货币和资本市场运行和发展的法规障碍就十分重要。长期来看，股份制商业银行和其他中小型商业银行应发挥更大作用；放宽外资进入资本市场的限制将有助于发展资本市场。

① 胡鞍钢：“公司治理，政府责任与企业自觉——转轨中的新价值观”，胡鞍钢、胡光宇编《公司治理：中外比较》，新华出版社，2004，第3页。

(二) 建立有效市场运行机制

市场运行是否有效将事关资源配置的障碍能否被打破。管理方面,使企业成为自主经营、自负盈亏的经济实体是20世纪90年代初以来中国经济改革的一个关键目标。报告认为,由于政府与国有企业联系紧密,中国面临的困难更大。在公司治理方面,公司化改革和建立单独的国有资产机构改革的有形成果低于预期值。经合组织的建议是明晰产权、加强市场对公司管理的刺激,改善公司治理结构,增强经理和董事的独立性。经合组织前瞻性地提出了国有企业非流通股的流通思路和产权多元化的解决建议。报告明确指出了要加强公司控制权市场建设,规范破产、允许非国有资产重组国有资产。

竞争程度影响资源有效配置。报告建议通过法规形式改变各部门竞争不平衡和各种反竞争法律法规对市场竞争理念的破坏,建立一个促进全国范围内竞争的综合框架,以实现资源的重新配置。在金融领域,资源配置的低效率及制度缺陷增加了金融体系的风险。要对金融加强监管,保证监管机构的独立性及能力。司法人员的独立性也是建立竞争的需要,应加强法院对政府机构的管辖权。

强化市场机制的有效运行是一个持续的过程,即使最发达的国家也在继续努力。加强退出机制、提高竞争水平、加强企业管理、提升金融监管机构的权利和能力 and 加强司法系统的独立性和执法能力的改革都不是短期即可完成。尽管这需要相当长的时间,但是市场运行机制的改善应当成为改革的当务之急。

(三) 转变政府职能、强化政府公共服务和协调能力

在经历经济高速增长的同时,中国也出现了广泛而迅速的结构变化和社会变化,这构成了对中国政府治理的重大挑战。面对发展的形势,需要重新界定政府的作用,实现从统治到良治(good governance)的转变。^①

中国政府财政在应对贸易投资自由化挑战方面的主要问题一是靠财政政策支撑的调节宏观经济的任务使政府面临很大政策风险;二是政府收入相对不足直接导致在教育、公共卫生、研究开发等方面的社会支出不足。报告认为可持续财政条件是增加税收收入以充分满足为适应经济发展而增长的支出需要;制定具有可持续福利水平的社会保险方案;严格放款标准控制未来的不良贷款;政府公共预算的能力要进一步加强,包括预算计划、编制和监督能力。报告还注意到了地方政府财政资源不足以应付其责任,显然,对中央与地方的政府财政关系要进行改革,改变当前地方财政较为紧张的局面。这与消除地方保护主义、加强区域一体化问题又紧密相关。在一个更长的时期内,应对财政转移支付体系进行改革。

实行更为灵活的宏观经济政策需要增强货币政策的有效性和稳定性。政府要将管理集中在建立和执行能有效发挥市场功能的规则和程序上,政府的主旨就在于建立以市场为基础的管理体系,而不是资源的获取或政府指导下的资源配置。政府是与市场保持一定距离的规则制定者与仲裁者。

报告认为,中国需要“协调式”的治理模式。不同领域的各项政策是紧密相连的,日益需要相互协调。现在的改革不能再强调单一部门的片面发展,而是必须集中于整体经济政策,以促进资源的有效分配,提高市场的效能,加强政府与经济有效互动的能力。单项改革措施需与其他相关领域的措施相互配套协调,相互支持;优先发展某一部门的经济,然后“带动”整个经济发展的做法可能不如从前有效,并且容易产生负面影响。

^① 胡鞍钢:《中国:新的发展观》,杭州,浙江人民出版社,2004年,第80页。

五、本书的主要特点

这部中国研究报告有以下几个主要特点：

一是专业性强，是目前海外研究中国问题的最好的专业性学术著作之一。该书中大量运用各种经济学分析方法，所列表格其信息均来自中国的规范数据资料和研究成果，除对这些数据资料的统计计算外，多数数据资料来自 OECD、世界银行、各国际知名经济协会等的计算数据和研究成果，而且其中有 40% 的数据直接来自专业人士通过对中国问题的实际调研取得的原始资料；书中附图资料 50% 来自海外文献和实际调研取得的原始资料。这些数据资料实为不可多得的宝贵信息，保证了本书的严肃性和学术性，具有很多的引用价值和很大的参考价值。

二是信息量大，提供了关于中国经济的密集性、权威性的信息与知识产品。全书结构完整，内容丰富，各类读者均可在本书中找到自己感兴趣的领域。本书分为两大部分：部门研究和整体研究；共有 22 章，分别讨论中国发展的各个领域，每章还附有大量的参考文献；书中还有 4 个附录；共有 189 张图表（其中 71 张图，118 张表），提供 77 个专栏；共计 120 万字左右，725 页。信息量之大，是其他同类研究报告所不能相比的。即使你可以不同意作者的观点，但是你不能不使用报告所提供的极有价值的信息与数据。这也为我们如何研究中国经济提供了一个学习的“样本”。但是这要付出极大的努力。

三是与中国现实发展紧密相关，几乎涉及到所有中国经济的重大问题，并对之开展深入的研究，对中国问题有独到之见和深刻分析。这份报告的主要内容是探讨中国在世界和进一步实施贸易投资自由化背景下的如何完善市场经济体制，建立统一开放的国内市场，积极参与经济全球化，应对经济发展挑战。报告总结了我国改革以来在农业、工业、金融业、商业和海外直接投资领域取得的成就与进一步发展的瓶颈和挑战，提出了中国在法律、公司治理、资本市场、劳动力市场、可持续发展、宏观经济政策等方面的针对性研究结论和政策建议。

四是具有国际视角，将中国放在全球范围内加以客观地考察。经合组织是一个从国际视角进行经济研究的权威国际机构。经合组织作为其成员国家的“思想库”和“智囊机构”，主要职能就是进行分析和预测世界经济的发展趋势，促进成员国合作，为成员国制定政策提供帮助。经合组织的资深专家对全球发展中的各个政策领域的重要课题进行分析研究，这些领域几乎包括了经济和社会发展的各个方面，如宏观经济、工业、农业、贸易、就业、投资、金融、财政、劳动力市场、物流、公共管理、环境、税收、企业管理与治理等。作者充分利用了这一优势，将各种专业人员集中来研究中国经济，并将其国际经验融入其中。

五是对中国改革与发展有建设性的切实可行的建议，引起中国两届总理的高度重视。2002 年 3 月经合组织秘书长 Donald Johnston 在参加国务院发展研究中心举办的“中国发展论坛”作了介绍，会后在与朱镕基总理会见时，又送给朱总理参阅。2003 年 3 月中国科学院—清华大学国情研究中心《国情报告》发表了中文提要，送有关领导人参阅，后来温家宝总理办公室又专门调阅该报告提要。实际上在愈来愈开放的条件下，中国决策机制和决策方式发生了重大变化，我们的领导人决策信息与建议的来源日益多元化和国际化，有助于他们加速学习过程和决策知识积累速度，提高决策能力。这正是中国获取和利用后发优势的能力，所谓“他山之石，可以攻玉”。

总之，这是一部资料十分丰富、内容十分详实、视角十分新颖、研究十分独特的中国研究著作，是一部了解中国、认识中国、观察中国、研究中国的精品之作，我把它视为海外中国研究的最具权威、集大成的著作之一。

当然，探讨未来 10 年在贸易投资自由化环境下中国经济增长的障碍和应对政策措施既是一个宏大

的主题,又是一个十分困难的研究课题。不同的研究立场、不同的研究角度必然会得出不同的结论。完全照搬别国发展经验、完全接受别人的研究结论显然不是真正科学的研究态度。特别是当研究对象是中国这样一个转型中的国家时,任何研究结论都需要经过理论上的再三推敲与实践上的不断检验。但是,我相信,国际交流与互相学习的过程将是不断完善知识结构、不断逼近真理的一个过程。《世界经济中的中国 国内政策的挑战》将使中国决策者和广大读者获得系统性的知识,对中国经济发展及经济体制方面有更为广阔的观察视角和新的认识。

胡鞍钢

2004年3月2日于清华园

致 谢

该书的联系和翻译出版工作是在中国科学院—清华大学(公共管理学院)国情研究中心胡鞍钢教授的主持并具体参与全文的翻译、校对工作,由胡光宇博士后协助,历时1年完成的。

感谢中企集团资助。

感谢在该书出版工作进程中不同时间段参与翻译、校对等工作的国情研究中心全体研究人员、研究生和其他工作的人员,其中主要工作人员如下:

(按照姓氏笔划排列)

王 磊(清华大学公共管理学院博士研究生)	边 静(清华大学工商管理硕士)
田丽凤(清华大学经济管理学院硕士研究生)	刘 华(清华大学文学硕士)
苏 裕(清华大学经济管理学院硕士研究生)	李 庆(清华大学经济管理学院硕士研究生)
李晓旭(北京科技大学工商管理硕士)	吴 溪(清华大学工商管理硕士)
张一赫(清华大学法学院硕士研究生)	赵 旭(清华大学经济管理学院硕士研究生)
高宇宁(清华大学公共管理学院硕士研究生)	盛 欣(清华大学公共管理学院博士研究生)
黄海莉(清华大学公共管理学院硕士研究生)	曹莉平(清华大学法学院硕士研究生)
姜 毅(大连铁道学院英语系学生)	

经济合作与发展组织

根据1960年12月14日在巴黎签署并于1961年9月30日生效的协定的条款1, 经济合作与发展组织(OECD)致力于政策的制定以达到如下目标:

- 在维护成员国金融稳定前提下, 使它们的可持续经济增长率达到最大, 充分就业, 生活水平不断提高, 从而对世界经济发展做出贡献;
- 在经济发展过程中, 有助于成员国和非成员国经济的健康扩张;
- 按照国际义务, 在多边和非歧视的基础上有助于世界贸易的扩张。

经合组织(OECD)的最初成员国为奥地利、比利时、加拿大、丹麦、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国和美国。下列国家按照加入时间先后顺序依次成为成员国: 日本(1964年4月28日), 芬兰(1969年1月28日), 澳大利亚(1971年6月7日), 新西兰(1973年5月29日), 墨西哥(1994年5月18日), 捷克共和国(1995年12月21日), 匈牙利(1996年5月7日), 波兰(1996年11月22日), 韩国(1996年12月12日)和斯洛伐克共和国(2000年12月14日)。欧洲共同体委员会参与OECD的工作(协定第13条款)。

经合组织(OECD)与非成员国合作中心

经合组织(OECD)与非成员国合作中心(CCNM)促进和协调OECD与OECD区域之外经济体的政策对话和合作。OECD目前与大约70个非成员国保持政策合作。

非成员国合作中心(CCNM)与非成员国合作项目的宗旨, 就是使有关非成员国也能够分享经合组织(OECD)现有成员丰富多采的资产。例如, OECD多年发展形成的独特合作工作方法, 从成员国公共政策经验中提炼的最佳政策实践, 来自各成员国首都的高级代表间正在进行的并在其他国家专家的相互影响下得到增强的政策对话, 研究多学科问题的能力。以上所有这些都得到OECD秘书局的丰富历史数据库和强大的分析能力支持。同样, 成员国通过与非成员国的专家和官员的经验交流有所收益。

非成员国合作中心(CCNM)的合作项目包括OECD擅长且对非成员国有益的主要政策领域, 如经济调控、通过部门政策进行的结构调整、贸易政策、国际投资、金融部门改革、跨国征税、环境、农业、劳动力市场、教育和社会政策、创新和技术政策开发。

本综述报告法文及英文版书名系:

“La Chine dans l'économie mondiale: les enjeux de politique économique intérieure-Rapport de synthèse” (法文版)

“China in the World Economy: The Domestic Policy Challenges-Synthesis Report” (英文版)

©OECD 2002

除美国外, 任何一个国家如果想复制本书一部分用于教学或非商业目的, 必须事先征得法国版权使用中心(CFC)(20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France. 电话: (33-1)44074770, 传真: (33-1)46346719)的同意。在美国, 如果想复制本书一部分, 必须事先征得版权清算中心客户服务部((508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA01923USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com>)的同意。在其他情况下, 复制或翻译本书全部或一部分必须事先征得经合组织(OECD)出版社(2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex16, France)的同意。

前 言

为了充分实现和利用进一步融入世界经济所带来的好处，中国经济必须进行根本调整。为了纠正普遍存在的效益不高现象，需要大规模重新调配各经济部门的资源，并且对商业部门进行重大结构调整。政府将面临公众的呼吁，要求缓解这一历史性过渡所带来的压力。

过去，许多曾经历过类似重大经济变革的 OECD 成员国都发现，在 OECD 框架内所开展的国际合作可以有效地帮助有关国家建立机构和制定政策，以达到最优化利用自由化的好处及最大量减小其代价的目的。这一里程碑式的研究是基于 OECD 对于中国政府与 OECD 成员国一起共同交流在经济发展中所积累的知识和经验的强烈兴趣的认识。

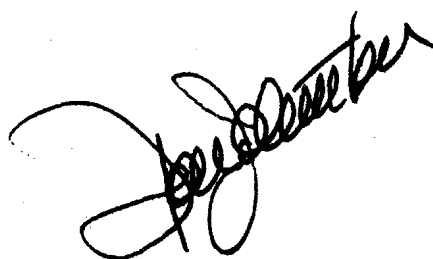
自 1995 年以来，在与非成员国合作中心的管理下，中国和 OECD 开展了一项全面合作项目，就许多共同关心的政策问题进行了卓有成效的对话。

该研究总结了上述工作的成果，并发展了对中国为迎接贸易和投资进一步自由化的挑战所应做出的政策调整的分析。我负责了这一研究报告的出版。

我希望这能给中国政府和人民提供必要的工具，并鼓励他们为实现其重要目标而继续努力。

经济合作与发展组织秘书长

唐纳德·J. 约翰斯顿



关于研究

该研究是在 OECD 与中国正在开展的对话和合作项目框架内进行的。该项目在 OECD 一方由与非成员国合作中心管理。尽管该研究是以几年来与中国各部委和机构的对话所得出的结论为基础编写的,但仍为 OECD 秘书处独立完成研究并由秘书长负责出版。

致 谢

该研究是在非成员国经济处处长 Silvana Malle 的监督下,由经济司中国问题高级经济学家 Charles Pigott 领导的跨部门工作小组完成的。该研究报告也得到了与非成员国合作中心中国及亚洲项目协调司司长 Frédéric Langer 的协调。

OECD 内撰稿的人员: Jón Blöndal, Peter Börkey, Sang Mok Choi, Andrzej Kwiecinski, George Holliday, Marie-France Houde, Bernard Hugonnier, 李先德, Marie-Ange Maurice, Krzysztof Michalak, Elena Miteva, Makoto Nakagawa, Young-Sook Nam, Stilpon Nestor, Charles Pigott, Udo Pretschker, Anders Reutersward, Christina Tebar-Less, John Thompson, Sally Van Siclen, Peter Whiteford, Terry Winslow, Aki Yamaguchi, 张钢。

外部撰稿人员: 陈春来, Hunter Colby, Sylvie Demurger, Gerry Dickinson, Jean-François Huchet, Scott Jacobs, Gilles Lelong, 李善同, Wayne Morisson, Albert Park, Scott Rozelle, 沈建光, 孙启宏, 万存知, 王微, 张世秋, 周主俭。

研究支持及中文版最后文本编辑: 吴传梅

与非成员国合作中心诚挚感谢参加经济和发展评估委员会于 2001 年 12 月 10 日举办的非正式研讨会的 OECD 成员国及中国的专家。他们对研究报告的初稿提出了大量的重要意见。以个人身份与会的中国专家有: 北京大学中国经济研究中心常务副主任海闻先生, 国务院发展研究中心农村经济研究部部长韩俊先生, 财政部财政科学研究所所长贾康先生, 以及国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部部长李善同女士。

目 录

研究结果综述.....	3
-------------	---

第一部分 部 门 研 究

第一章 农业前景及政策.....	47
第二章 农村工业.....	69
第三章 农村经济相关方面.....	97
第四章 工业概览.....	107
第五章 工业重组和工业重建：前景、问题、政策选择.....	139
第六章 中国工业面临的技术挑战.....	169
第七章 中国银行业面临的挑战.....	201
第八章 中国保险业的发展.....	235
第九章 中国批发零售贸易业（DISTRIBUTION）的发展.....	261
第十章 海外直接投资：前景与政策.....	281

第二部分 整体经济问题

第十一章 经合组织（OECD）对中国监管改革的观点.....	315
第十二章 竞争法则和相关政策的作用.....	339
第十三章 建立中国企业的有效治理结构.....	375
第十四章 发展金融体系和金融政策.....	399
第十五章 中国资本市场发展的优先权.....	433
第十六章 劳动力市场与社会福利政策.....	467
第十七章 中国可持续发展的环境优先权.....	505
第十八章 现行的税收制度和改革优先权.....	541
第十九章 公共预算管理.....	561
第二十章 中央与地方政府财政关系的若干问题.....	573
第二十一章 中国的地区发展：前景与政策.....	593
第二十二章 宏观经济政策的优先考虑——实现贸易及投资自由化的益处.....	623
附录 I 中国在 WTO 框架下做出的承诺摘要.....	653
附录 II WTO 对中国的影响——主要研究的总结.....	665
附录 III 管理高等教育供应的快速扩张.....	689
附录 IV 中国主要经济指标.....	707

研究结果综述

中国在始于1978年的经济改革中所取得的进步是战后世界范围内的经济成就之一。它现已成为世界第七大经济体和第二大外国直接投资吸收国。而只有日本和韩国在20世纪下半叶实现了可与此媲美的持续性快速增长。由于中国的改革是循序渐进、逐步深入的,而且中国发展是在经济中存在大量的国有成分和国家干预(尽管在不断减少)的情况下取得的,因此其成绩更为世人瞩目。

中国加入世界贸易组织(WTO)是中国二十多年改革道路上的一个重要里程碑,而不仅仅是一个新方向。中国从20世纪80年代中期就着手进行国际贸易和投资政策的自由化,至今已与一些WTO成员具有了同等的开放程度。尽管中国坚持希望入世以后能从出口市场的开放中受益,但舆论认为较之于先前加入WTO的成员,中国就国内经济开放所作的承诺范围更广、程度也更深。这一态度说明向国际市场开放将能帮助中国促进市场规则建立、加速高新技术引进并实现国内经济改革等其他重要目标。从这个意义上说,加入WTO能促进中国下一阶段改革更趋完善。

本综合报告概述了关于中国进一步实施贸易投资自由化(TIL)方针对国内经济政策的挑战问题,以及经合组织(OECD)进行的横向研究的主要结论和建议。它包括OECD 9个业务司撰写的22篇报告,涉及了今后十年内中国实体经济各关键部门将面临的调整和政策挑战,以及该挑战对相应出台的重要政策的影响。本研究报告阐述了OECD从其经济转型成员国的经验中总结的看法,并介绍了OECD过去十年在与中国及其他新兴经济体共同研究中得出的结论。研究提出的基本问题是:中国如何从其未来十年的开放和其他经济改革中获取最大收益以实现其基本发展目标?报告分析了阻碍中国发展的现有问题,指明了主要的优先领域和目标,并提出了相关具体步骤的建议,以期最大化地实现中国开放和其他改革措施的收益。上述分析突出强调了不同领域的各项政策是紧密相连的,日益需要相互协调。

启示

本研究记录了中国在改革中实现经济转换的重大成就,同时还指出,由于中国经济极为分散的状况导致了资源利用的不足和低效,从前推动中国增长的重要动力正在失去其活力。尽管贸易投资自由化会要求一些经济领域进行艰难的调整,但是它对其他领域的发展却是有刺激作用的,并将长期给整个经济带来正面净收益。然而,贸易投资自由化本身却不大可能解决目前阻碍中国发展的基本问题。

在整个改革时期,能否调动中国经济的潜力,包括能否充分利用贸易投资自由化的益处都取决于能否成功地继续强化国内经济的改革。中国经济已发展到了一个要求对实施改革的方式进行重大转变的阶段。然而,由于经济日益受制于市场力量,单个部门独立发展的空间不断萎缩,经济问题的相互联系日趋紧密。现在诸如农村劳动力市场、工业、金融体系、区域发展等特定经济部门,不仅依赖于本部门的发展和政策,而且同样甚至更多地依赖于其他经济部门发展。针对不同经济部门的差别待遇也正在被取消。经济的相互联系导致了几个“恶性循环”,即许多领域的问题在互动中进一步恶化,从而阻碍了整个改革进程。恶性循环中最严重的就是下面所讨论的大量中国企业运行不佳和银行系统问题。

在中国当前的形势下,具体改革措施的结果日益取决于经济的核心主体——即政府、企业、劳工和金融体系——在市场中所采取的行动,而核心主体的职能则由竞争、产权、公司管理等核心框架所规范。与过去不同,现在的改革不再强调单一部门的发展,而是集中于整体经济政策,以促