



The World Bank

中国国家经济备忘录

海外中国研究系列

中国

推动公平的经济增长

世界银行



清华大学出版社



The World Bank

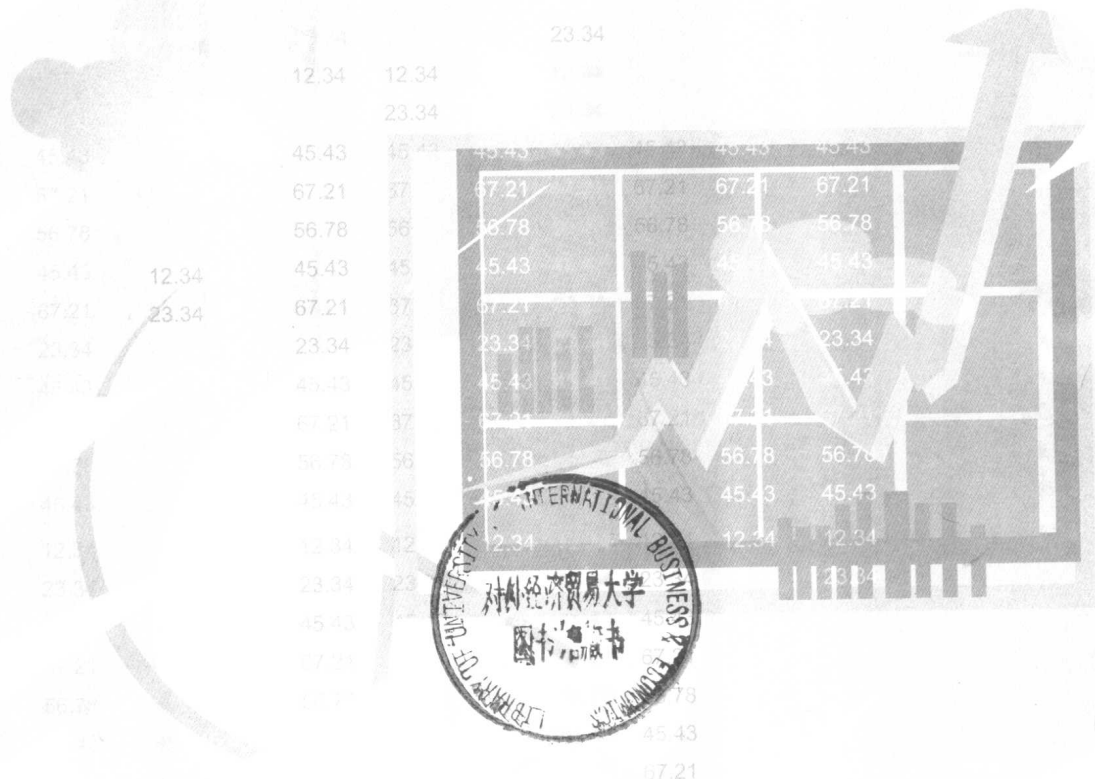
中国国家经济备忘录

海外中国研究系列

中国

推动公平的经济增长

世界银行



清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书是世界银行 2003 年对中国经济改革发展所作的一份研究报告。伴随中国经济快速发展及全球化进程,国内收入差距不断扩大,贫困问题日益突出。世界银行扶贫与经济管理局针对中国的这一状况进行了分析和预测,并论述了推动公平的经济增长的必要性以及为此应采取的各项政策措施。在研究过程中,世界银行扶贫与经济管理局曾得到中国财政部、中国社会科学院、国务院发展研究中心、国际货币基金组织等单位提供的大量资料、数据及相关指导,本书即是这一研究的成果性报告,对研究中国经济问题具有现实意义。

China Country Economic Memorandum: Promoting Growth with Equity

Copyright ©2003 by The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
1818H Street, NW, Washington, DC 20433, USA

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of the World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

中国:推动公平的经济增长

©2003 年,版权所有

国际复兴开发银行 / 世界银行

地址:1818H Street, NW, Washington, DC 20433, USA

本书是世界银行工作人员的成果,其中的看法未必反映执行董事会或他们所代表的国家的观点。世界银行不保证本书数据准确无误,并对任何人引用其中的观点和数据所引起的后果不承担任何责任。本书所附地图的疆界、颜色、名称和其他资料,并不表示世界银行的任何部门对任何地区的法律地位的看法,也不意味着对这些疆界的认可或接受。

本书原版由世界银行以英文出版,书名为《中国:推动公平的经济增长》。本书中文版与英文版在内容上如有任何差异,以英文版内容为准。

版权所有,翻印必究。

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。

图书在版编目(CIP)数据

中国:推动公平的经济增长 / 世界银行. ——北京:清华大学出版社,2003

书名原文:China Country Economic Memorandum: Promoting Growth with Equity

ISBN 7-302-07736-3

I. 中… II. 世… III. 收入分配—研究报告—中国 IV. F124.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 114383 号

出 版 者:清华大学出版社

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

社总机:010-62770175

地 址:北京清华大学学研大厦

邮 编:100084

客户服务:010-62776969

组稿编辑:孙文凯

文稿编辑:王巧珍

封面设计:常雪影

版式设计:刘祎淼

印 刷 者:北京密云胶印厂

装 订 者:北京密云胶印厂

发 行 者:新华书店总店北京发行所

开 本:200×270 印张:11.25 插页:2 字数:200 千字

版 次:2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-302-07736-3/C·10

印 数:1-4000

定 价:32.00 元

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

中文版序言

促进公平经济增长,分享改革发展成果

胡鞍钢

最近世界银行发表了《中国:推动公平的经济增长》,对中国 20 多年的经济改革和发展又一次做出了公正的、权威的评价,深刻分析了中国所面临的重大挑战,即日益扩大的收入不公平与贫困人口。为此,他们向中国政府建议应当实现促进中国公平经济增长的一揽子政策建议。我特别向世界银行驻华代表处提出为中国广大读者出版中文版,很快得到他们的同意,并在他们的帮助下,现由清华大学出版社出版了该报告的中文版。为了使中国读者对该报告有一个比较全面和深入的了解,我简要地介绍一下过去 20 年世界银行是如何判断中国的经济发展与改革,如何分析在不同时期中国的收入分配问题,并对其报告的背景和重要观点作一介绍和评论。

一、世界银行对中国经济改革建议的回顾

20 多年前世界银行就开始对中国经济进行比较系统的研究,在中国经济转轨的不同关键阶段针对不同的重大问题和挑战,为中国政府提出了重要的积极的建议,发挥了旨在促进发展的“知识银行”的作用,即知识创新、知识传播、知识交流和知识分享作用。

1980 年 5 月,世界银行集团董事会决定恢复中华人民共和国在国际复兴开发银行、国际开发协会和国际金融公司三个组织中的代表权。当时刚刚改革开放的中国既缺乏经济建设的资金和人才,更缺乏经济改革和市场经济的经验和知识。从那时起他们就开始积极参与中国的经济改革,投资于中国优先发展的部门。同年,世界银行发表了第一份研究报告《中国:社会主义经济的发展》,对中国 1949—1980 年

所取得的经济发展成就作出了重要评价，分析了中国经济发展和部门发展中存在的主要问题，提出了中国经济发展和经济改革的若干建议。

1983年世界银行行长 A. W. 克劳森访问中国时，曾同邓小平等中国领导人会晤，他们共同探讨了中国如何实现从低收入到2000年人均收入达到800美元的小康目标，以及在改革和现代化过程中可能出现的各种复杂问题。中国方面希望世界银行就中国在未来二十年（指到2000年）中所可能面临的有关发展问题作研究，并提供可参照的国际经验。此后，1984年世界银行发表了《中国：长期发展的问题和方案》（中文版，中国财经出版社出版，1985年）。该报告就中国到2000年所可能面临的若干问题和可选方案作出了探讨。

他们认为，中国将从一个低收入国家发展成为一个中等收入国家。要在2050年赶上发达国家，人均收入的年平均增长率必须保持在5.5%~6.5%的水平，这种高速增长在其他国家尚属罕见。当时他们对中国的长期（指1981—2000年）经济增长有三种估计方案，并且预期GDP年增长率在5.4%~6.6%之间，人均GDP年增长率在4.3%~5.5%之间。这些预测值低于中国政府制定的经济发展指标，即经济年平均增长率在7.2%。用大多数国际标准来衡量，尤其和大多数发展中国家相比，预测的中国经济增长率和人均收入的增长率都是相当高的。可以看出国际上的著名研究机构，包括世界银行，几乎都不相信中国政府当时提出经济总量翻两番的目标能够实现，他们对中国经济增长的预测明显地低于后来中国实际的经济增长潜力。他们对当时中国社会的基本判断是一个世界上极为平等的社会，1979年农村的基尼系数为0.26；这意味着中国农村收入不平等的程度要比其他南亚国家低得多（其他南亚国家的基尼系数为0.30~0.35）。从国际比较看，中国人均收入虽然只相当于低收入国家平均水平的一半，但是在减轻贫困方面取得了卓越的成就。尽管城乡之间和不同农村地区之间在收入方面还存在相当大的差距，其他国家的最贫困阶层所遭受的饥饿、疾病、高出生率和高婴儿死亡率、文盲以及普遍随时可沦为赤贫和饿殍的恐惧，在中国已经基本上消除。同时他们也认为将来如何保持这些成就并进一步提高人们的生活水平，将对中国具有极为重要的意义。

他们曾预测未来中国也会经历其他国家从低收入转向中等收入过程中所出现的问题，出现不平等的趋势，包括农业与非农业之间的差距加大，地区间的人均收入更为悬殊。当现代化部门在经济中逐渐占统治地位，人们为了寻求高收入而向别处转移时，上述所有趋势将在更高的收入水平上倒转过来。显然这里暗含了一种假设，即当人均收入大幅度提高，收入差距会自动或自然而然地缩小。在20世纪90年代的世界银行报告中，他们纠正了这一看法。现在回过头来看，他们明显地低

估了中国经济增长的潜力,同时也低估了中国收入不平等扩大的程度。

他们建议,中国如能实行适宜的政策(其他国家的经验表明,对农业、劳动密集型工业和服务业,以及小型经济活动给予支持很重要),并保留过去体制中一些重要特点(包括土地为社会所有,人们普遍享受基础教育和医疗卫生服务,保证最低食品摄取量),就能够保持典型的发展中国家不平等程度较低的情况不变。中国需要制定一项适用于中等偏下收入国家的、有效的、经济上负担得起且切实可行的社会保障制度。中国在克服现有体制弱点的过程中,防止丧失现有体制的力量(如调动资源和援助贫困者的能力)是非常必要的。他们对中国改革的建议是“渐进主义”式的改革,即“中国需循序渐进,每走一步都要进行试验和评估”。他们认为中国在许多主要方面与所有其他国家都不同,且不为外人所理解,他们所提的建议也只是尝试性的^①。随后于1985年,世界银行在中国社会科学院等地举办了“宏观经济管理国际讨论会”(即巴山轮会议),邀请多位国际学者,共同研讨东西方宏观经济管理的经验与教训,对我国宏观经济管理和改革提出了一系列建议^②。

1997年,世界银行发表了《2020年中国:新世纪的发展挑战》,高度评价了中国从1978年以来只用了一代人的时间,取得了其他国家用了几个世纪才取得的成就。在一个人口超过非洲和拉丁美洲人口总和的国家,这是我们这个时代最令人瞩目的发展。报告还指出:当前中国的转轨正经历两个转变,即从指令性经济向市场经济的转变,以及从农村、农业社会向城市、工业社会的转变。

中国在1978—1995年期间,GDP增长率为9.9%,人均GDP增长率为8.4%,明显高于他们在20世纪80年代中期的预测,他们承认对中国过去经济增长的预测都往往偏低,而且相差相当大。事实上,1995年中国国内生产总值几乎是世界银行1985年所预测的两倍。

同时报告也指出,中国的收入不平等程度过去十几年发生了明显变化,变得愈来愈严重,基尼系数由20世纪80年代初期的0.28迅速上升为20世纪90年代初期的0.38,在所有国家中上升幅度是最大的。报告认为,中国引入市场机制使得经济方面取得很大进步,但随着市场竞争激烈程度的增加,一些风险,特别是失业与收入的风险也在增加。社会中的弱者有被边缘化的危险,它会导致社会财富不平等的增加,加剧社会压力。社会中面临风险的主要群体是穷人、病人、老年人、妇女和失业者^③。随着中国变得更加富裕,政府需要建立相应的政策和体制,保证一个关心人而

① 世界银行1984年经济考察团:《中国:长期发展的问题和方案》(主报告),中国财政经济出版社,1985年。

② 郑定铨:“中国体改研究会20年回眸”,《中国改革》,2003年第11期,第34~35页。

③ 世界银行:《2020年的中国:新世纪的发展挑战》,中文版,中国财政经济出版社。

又富于竞争性的制度,以帮助弱势群体对付这些风险,并从各个方面发掘人的潜力。

报告向中国政府建议了迈向 2020 年中长期发展的重要议程,这包括继续发挥中国众多的优势:提高国内储蓄率、务实改革的路线、相对稳定的宏观经济政策、训练有素的劳动力以及不断提高的管理能力;进一步促进市场机制;参与和融入世界经济一体化;加强法律的、社会的、物质的以及制度的基础。

二、世界银行对中国 25 年改革开放的高度评价

2003 年 9 月,世界银行发表了《中国:推动公平的经济增长》,又一次对中国改革 20 多年以来经济增长与减少贫困方面的成就给予了高度评价。

大规模地减少贫困人口是改革以来中国所取得的最大成就之一。根据世界银行每人每日消费支出不足 1 美元的国际贫困线标准,中国贫困人口数量从 1990 年的 3.6 亿人下降为 1999 年的 2.23 亿人(到 2002 年下降到 1.61 亿人),贫困人口比例从 1990 年的 31.5%下降为 1999 年的 17.8%(到 2002 年下降到 12.5%)。如果不包括中国减少贫困人口数的话,在 20 世纪 90 年代全球发展中国家贫困人口绝对数不是下降而是上升。据世界银行估计,在 1987-1998 年全世界的贫困人口总数减少了 800 万,而中国以外的贫困人口数目却增加了 8 200 万人^①。

世界银行报告充分肯定中国在开发人力资源、促进社会发展方面所取得的成就。在 1980—2001 年期间,15~64 岁人口平均受教育年限从 5 年增加到 8 年,初中教育人口比重从 15%上升到 34%,受过高中教育人口从 6%上升到 11%,受过大专以上教育人口从不足 1%提高到 4%。中国人口平均预期寿命、婴儿死亡率、5 岁以下儿童死亡率等指标都不同程度地优于中下等收入国家水平。

中国的基本国情是十分独特的,因而其改革之路也是十分独特的。最近世界银行发表了《转轨前十年:从东欧和前苏联的分裂和教训》^②,详细介绍了这些国家转轨的路线以及主要社会经济指标,由此我们可以将中国和这些国家经济转轨作一对比。经济转轨初期,26 个东欧和前苏联国家都出现不同程度的经济负增长,其中东欧国家出现经济增长率连续下降的平均年份为 3.8 年,累计总产出下降 22.6 个百分点,2000 年 GDP 仅比 1990 年增长 6.5%;独联体国家经济增长率连续下降的平

^① 世界银行:《中国国别援助战略(2003-2007)》,世界银行东亚和太平洋地区中国业务局,2003 年 1 月 22 日,世界银行文件第 25141 号。

^② World Bank, 2002 Transition The First Ten years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union. The World Bank Washington, D. C.

均年份为 6.5 年,累计总产出下降 50.5 个百分点,2000 年 GDP 仅相当于 1990 年的 62.7%;而中国经济持续正增长,到 2002 年中国 GDP 相当于 1978 年的 8.6 倍。

在经济转轨过程中,这些国家还出现了人口预期寿命下降、婴儿死亡率提高、人口平均受教育年限减少、人类发展指标下降的情形。例如前苏联,1989 年人口预期寿命为 69 岁,2001 年降至 66.6 岁,人类发展指标由 1985 年的 0.811 下降为 1995 年的 0.766;亚美尼亚由 1990 年的 0.756 降至 1995 年的 0.759;塔吉克斯坦由 1990 年的 0.736 降至 1995 年的 0.665^①。

中国正在加速参与全球经济一体化,逐渐成为开放的新兴市场国家,国际竞争力也愈来愈强。中国出口占经济总量比重不断提高,高于包括像巴西、印度等人口大国的水平,中国占世界总出口的比重不断提高,从 1978 年不足世界总额的 1%,提高至目前占世界出口总额的 5%,到 2007 年中国占世界总出口比重将达到 7%~8%。中国已经成为东亚地区经济增长、贸易增长的重要来源,它有力地促进了该地区经济的复苏。据统计,日本、韩国、泰国、马来西亚和中国台湾,从 1990—2002 年对中国的出口占总出口比重大幅度提高,其中日本提高了 7.5 个百分点,韩国提高了 13.7 个百分点,泰国提高了 4.0 个百分点,马来西亚提高了 3.5 个百分点,中国台湾提高了 7.6 个百分点。中国市场已经成为本地区增长最快、最活跃的市场,中国的迅速崛起对东亚地区产生了正外部性。这也符合“万有引力”的贸易增长理论,即两国的贸易规模与两国的经济规模成正比,也与两国之间的距离成反比。中国不仅经济规模大,而且增长速度快,不仅与周边国家的地理距离相对短,而且交通运输、通讯等技术条件也明显改善,再加上中国大幅度降低关税税率,取消非关税贸易壁垒,大大促进了中国与周边国家之间的贸易。

三、中国面对收入差距扩大的重大挑战

中国虽然实现了令人瞩目的经济高增长和大幅度减少贫困,但也出现了收入差距日益扩大的发展趋势。它远远超过历届中国政府的改革政策设想,也超过世界银行早期对中国的预期。

根据世界银行研究,中国的基尼系数在 20 世纪 80 年代初期为 0.20 左右,到 1993 年上升为 0.42,这在世界所有国家中是最大的,1999 年中国的基尼系数为 0.437。如果和其他经济转轨国家相比,1978—1990 年期间,东欧国家基尼系数为

^① UNDP. 2003. Human Development Report 2003. New York Oxford University Press 2003.

0.23,到1996—1998年期间上升为0.33,独联体由0.28上升为0.46^①。由此可知,中国在经济转轨初期的基尼系数与东欧和前苏联经济转轨前差不多,但目前已经明显高于东欧国家,略低于独联体国家。此外,中国基尼系数也明显高于印度(1997年为0.378)、印度尼西亚(2000年为0.303)、孟加拉(2000年为0.318)、巴基斯坦(1998—1999年为0.330),但低于巴西(1998年为0.591)^②。这表明了中国已经从20世纪80年代初期世界上收入比较平等的社会,成为目前世界上收入不平等程度比较严重的社会,尽管还不是世界上收入不平等最严重的社会,但是贫富两极分化的趋势已经十分明显。

改革开放以来,中国实行不平衡发展战略,提倡“先富论”,即让一部分地区和人口先富裕起来。虽然党的领导人一直主张防止出现贫富两极分化,但是这一趋势并没有得到遏制,反而日益扩大,并演化成为越来越严重的社会经济问题。

早在1990年邓小平就担忧中国会出现贫富两极分化,他特别指出,如果出现这一分化就会激化中国的社会矛盾,导致社会不稳定。他说,如果搞两极分化,情况就不同了,民族矛盾、区域间矛盾、阶级矛盾就会发展,相应地中央和地方的矛盾也会发展,就可能出乱子^③。1992年党的十四大报告提出,运用包括市场在内的各种调节手段,既鼓励先进,促进效率,合理拉开收入差距,又防止两极分化,逐步实现共同富裕。党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制的若干问题的决定》还专门提出这个问题。

1997年党的十五大报告中主张,允许和鼓励一部分人通过诚实劳动和合法经营先富起来,允许和鼓励资本、技术等生产要素参与收益分配。取缔非法收入,对侵吞公有财产和用偷税逃税、权钱交易等非法手段牟取利益的,坚决依法惩处。整顿不合理收入,对凭借行业垄断和某些特殊条件获得个人额外收入的,必须纠正。调节过高收入,完善个人所得税制,开征遗产税等新税种。规范收入分配,使收入差距趋向合理,防止两极分化。

2002年党的十六大报告提出,既要反对平均主义,又要防止收入悬殊。初次分配注重效率,发挥市场的作用,鼓励一部分人通过诚实劳动、合法经营先富起来。再分配注重公平,加强政府对收入分配的调节职能,调节差距过大的收入。规范分配秩序,合理调节少数垄断性行业的过多收入、取缔非法收入。以共同富裕为目标,扩大中等收入者比重,提高低收入者收入水平。

① World Bank, 2002.

② World Bank, 2003. World Development Indicators, Table 2.8, The World Bank.

③ 《邓小平文选》(第三卷),第364页。

过去十年我们一直强调要采取一系列重要措施鼓励合法收入,打击和取缔各种非法收入,但是腐败、偷税漏税、各种集团消费、各类非法收入和其他的非正常收入的现象仍然普遍存在。根据陈宗胜等人研究,考虑这些非正常收入,1997年中国的基尼系数应该由0.40调整为0.49^①。这表明了中国现实社会出现了急剧的分化,实际的收入不平等系数远比按官方数据计算的基尼系数要高得多。正如世界银行所评价的,过去二十年是中国收入差距扩大最快的时期,也是世界上基尼系数提高幅度最大的国家。如果说他们在1997年报告对中国政府提出了警告的话,那么这份报告中则向中国政府提出了最严重的警告。该报告认为,今后中国将面临收入差距扩大的严峻挑战。如果目前城乡家庭收入差距和各省城乡家庭收入增长速度不平衡的趋势持续下去的话,收入差距将会急剧扩大。基尼系数将会从1999年的0.437上升到2020年的0.474。相反,如果改变假设条件(消除各省在经济增长方面的差距,各省城乡地区的收入增长速度都会达到7.2%的目标),到2020年基尼系数就可以降到0.395。

我们必须重新调整增长方式,即从少数人分享型的增长转向全体人民分享增长模式,从不公平增长模式转向公平增长模式,从不可持续发展的增长转向可持续发展的增长。这也是世界银行报告的重点和主旨所在。

世界银行报告详细分析了产生收入不平等性的各种因素及其原因,他们对1990—1999年的收入差距因素进行了分解,认为城乡差距是第一因素,主要是20世纪90年代中期、后期城乡收入差距明显扩大,这反映了“一国两制”(即城市与农村不同制度的安排)的制度成本;第二个因素是各地农村之间的收入差距,主要是20世纪90年代上半期中国放开农产品交易和市场,大部分农产品国际价格和国内价格持续下降,农业比重高的内陆省区农民的农业收入增长缓慢或下降;第三是城市地区之间的收入差距扩大,主要是20世纪90年代下半期国有企业和城镇集体企业大量的下岗分流,出现了所谓转型贫困人口;第四是省级收入差距扩大,主要是沿海地区与内陆地区之间的人均收入差距急剧加大,而沿海地区和内陆地区的内部人均收入差距在缩小,这与我们的研究结果基本一致^②。该报告还特别指出中国政府在缩小收入差距方面所面临的问题是对于中国这样幅员辽阔,快速变化的国家,经济增长收益无法在人群中均等分布,同时这种收入的差距还将继续扩大,因此采取措施以遏制这种发展趋势是十分必要的,如果不采取遏制收入差距的政策措施,目前收入差距程度还会继续扩大。

^① 陈宗胜、周云波. 非法非正常收入对居民收入差别的影响及其科学解释. 经济研究 2001. 4. 14~23.

^② 胡鞍钢主编:《地区与发展:西部开发新战略》,北京:中国计划出版社,2001年。

四、旨在促进公平增长的重大政策

报告对中国的经济运行情况进行了评价,提出了帮助中国实现公平增长目标的一揽子政策选择。报告建议的政策措施着眼于三个方面:推进中国国内市场的一体化和增加市场灵活度,推动公平的经济增长,以及应对威胁中国未来增长和分配的风险。

中国政府有机会也有能力使得更多的人从不断增加的经济机遇中受益。对于中国农村和欠发达地区的居民来说,提高收入的主要途径是劳动力流动和技术进步。政府推动公平经济增长的政策,将有利于降低改革所带来的经济和社会成本,并有效地缩小城乡和地区收入差距。

首先,中国应该推进国内市场的一体化程度,增加市场的灵活度。这是因为:虽然出口会持续快速增长,但是中国生产的产品有70%仍然在国内进行消费;阻碍劳动力和资本的高效率配置和限制竞争会减慢技术升级的速度,削弱中国在全球经济中的竞争能力;同时,扩大市场一体化程度和灵活度可以降低结构调整的成本,促进工业化的雁阵模式,缩小农业和非农业部门的工资差距。

报告指出,在一体化过程中所面临的问题主要表现为以下三个方面。首先,地方政府的保护主义造成了中国国内商品市场和劳务市场的分割,这是由于政府对自己所属企业的依赖,以及地方政府对市场监管、企业运作管理和法院的控制所造成的。其次是一些阻碍劳动力流动的因素,包括城镇地区缺少面向低收入人群的住房、农村地区土地使用权落实不力以及对打工者的直接或间接的歧视等。最后是一些阻碍资本高效率配置的因素,主要表现在政府对资源配置的控制、银行金融体系的条块分割以及不透明的企业效益信息披露机制。

报告认为,改善市场一体化和灵活度主要应该从以下三个方面入手:首先是明确地方政府对当地企业、金融机构和法院的职责,明确地方政府在市场监管和市场竞争政策方面的责任;其次是减少对人口流动的限制,改善社会保障制度,改革土地所有权以及发展城镇土地市场等;最后还应该继续推进银行体系的商业化改革,改善其治理结构,并加大私人部门的参与力度。

报告指出,创造生产性就业机会,提高农业劳动的回报率,这对实现更公平的收入和机遇分配是非常关键的,从而也决定了是否能够实现小康社会。这对落后地区的发展尤为重要。报告指出,改善落后地区的经济增长条件,全面推动公平的经济增长,取决于提高人口素质、推动技术进步和促进技术扩散、推动城镇集约化、进一

步发展服务业和提高农民收入等一揽子政策。在执行这一揽子政策的过程中,报告认为,政府目前的财政状况决定了财政进一步扩张的空间有限,因此政府应该集中精力提供核心性的公共服务,间接参与经济中的商业活动(如果参与这些活动的话),从而促进中国经济公平的高速增长。

报告指出,威胁中国未来增长和分配效益的风险因素主要来自两个方面,首先,贫困地区的公共服务供应不足,这将制约未来的经济增长;其次,随着改革的进一步深化,宏观经济风险,尤其是金融部门的脆弱性和政府的或有债务可能会升级,这使得不确定性增加,财政压力加大。

为了有效应对风险,报告建议将社会保障制度的覆盖面扩大到城镇地区的非国有部门,并为农村地区提供一些基本的保障计划,比如大病和伤害保险。对于整个公共服务提供机制,报告建议实行全面的政府间财政制度改革,对教育和社会保障服务等核心公共服务的融资实行部分集中化管理,扩大自主权和加强问责制。为了保持宏观经济的稳定,报告强调了实行银行系统改革的必要性,并主张银行经营能力的改革应该先于对银行重新注资完成。报告认为,开展上述改革以及养老金体制改革,加之政府对财政风险监测和管理的适当重视,将扭转政府或有债务上升的趋势,确保未来的宏观经济稳定。

最后,报告指出,在这三类建议中,有些措施和政策是应该优先考虑的,主要集中在充分提供重要的公共服务以及政府对经济的间接参与方面,并提出了若干具体的政策建议(见表1)。我认为,这些建议是适合中国国情的,为中国政府提供了切实可行的建设性政策,值得我们予以高度重视。

表1 促进公平的经济增长的各项政策

地区	主要推动力	政策焦点	政策意义
落后地区	生产性就业	人力资本	保障资金以及提高落后地区中小学教育和基本医疗的质量 S-M 扩大高等教育和终身学习领域的私人办学 M 通过助学金和学生贷款制度提高受教育的公平程度 M
		技术	实施鼓励竞争的政策 S-M 关心和支持技术推广体系 M
		城镇化	促进经济产业和教育体系之间的联系 M
	生产性就业	城镇化	突出以市场为基础发展城市 S-M 建立健全的城镇土地市场 S-M 推动城镇基础设施和社会化服务的发展 M-L
		服务业	减少国家在服务的生产和销售过程中的作用 S-M 重视监管,推行有关标准,促进竞争 S-M
	生产性就业		

续表

地区	主要推动力	政策焦点	政策意义
农村地区	农业劳动和土地 的回报率	农民收入	强化土地使用权的贯彻执行 S-M
			加强有关环保的法律法规的贯彻执行 S-M
			改善农村市场基础设施 M-L

注：S-M 表示短期到中期，M 表示中期，M-L 表示中长期。

五、从国际经验获取发展知识十分重要

我从 20 世纪 90 年代中期就开始与世界银行合作，并从这些合作中获取到大量的新的知识、信息和方法。例如 1996 年我为世界银行撰写的《2002 年的中国》提供中国就业状况的分析背景报告，明确地提出了就业优先的发展思路。2001 年国情研究中心翻译了世界银行发展研究院编写的《中国与知识经济：把握 21 世纪》一书，并与北京大学出版社合作出版了中文版，书中阐述了中国未来所面临的重大挑战，以及如何从要素投入型传统发展战略转向以知识为基础的新型发展战略。同时，该书还特别引用了我们关于中国各地区知识发展差距等问题的研究成果。

最近几年世界银行发表了许多有关中国经济的报告，也举办了大量相关的研讨会，并且邀请我和其他中国同行参与讨论、评论以及进行不同形式的交流。我也在与他们合作的过程中获益匪浅，世界银行的成果、网络资源也成为我们重要的知识来源之一。举例来说，前些日子我们翻译了世界银行对中国投资环境的调查和评估报告，并将这份报告的结论和研究方法通过研讨和培训的方式加以推广，产生了比较大的影响；同时我们加深了对世界银行的方法论以及中国的投资环境实际情况的理解，并将在我们今后的研究工作中加以应用和进一步完善。我的体会是只有不断地及时地从外部获取新知识、新观念、新方法和新成果，我们才有可能从国际的视角重新审视中国的国情；只有将国际上通行的研究方法和中国的国情实际相结合，我们才有能力正确地判断各种重大挑战和问题的性质与后果，才有可能提出解决问题的新思路。

我们学习世界银行报告是为了开放学习，而不是闭关自守；是为了主动创新，而不是盲目模仿。虽然由于受到了研究者的知识和经验局限，世界银行的一些研究成果确有不当之处，但是他们为我们提供的大量的背景知识和决策信息却是非常有价值的。我最近在重读 20 世纪 80 年代以来世界银行的年度世界发展报告，惊奇地发现许多报告的研究视角和研究方法都非常独特，非常值得我们借鉴和学习。这些年

来,世界银行不断地总结各个发展中国家的发展成功经验和失败教训,不断地更新和提供适合发展中国家的发展理论、发展目标、发展政策以及具体措施建议,由此增加了我们的知识存量和知识积累,也开阔了我们的发展战略思路。

再回到《中国:推动公平的经济增长》,这份报告在肯定中国取得的重大经济建设成就的基础上,指出了在中国未来的发展过程中可能面临的各类阻碍因素和发展问题,并针对这些问题提出了他们的政策建议。这些建议大部分是在总结其他发展中国家发展进程中的经验教训的基础上提出来的,也比较契合我国的国情实际,可以作为未来改革战略制定的参考,因此这份中文报告的翻译和出版也是有着比较重要的意义的。在翻译和出版的过程中,清华大学出版社给了我们许多的帮助和支持,国情研究中心的胡光宇博士和盛欣、黄海莉两位研究生做了大量的工作,在这里一并表示感谢。

致 谢

本报告的项目负责人和主笔人是 Hana Polackova Brixí。报告的主要材料由以下人员提供: Milan Brahmbhatt(经济增长、贫困和收入差距问题), 陈少华(收入差距预测和贫困问题), Achim Fock、Scott Rozelle 和黄季琨(农村地区发展), Louise Fox 和赵耀辉(劳动力市场), Sudarshan Gooptu 和陈光炎(宏观经济发展), Athar Hussain(社会保障), Elena Ianchovichina 和 William Martin(贸易), Gary Jefferson(企业的劳动生产率), 赖平耀和 Harrmann Hemmelrath Management Consultants(中国的技术转移), Graham Smith(交通), 徐立新和 Scott Wallenstein(投资环境), 王蓉(教育), 王燕(人力资本发展和收入差距)。刘晓帆、Antonio Ollero 和 Ashok Dhareshwar 为本报告提供了出色的研究协助。罗广琴帮助整理了本报告。

中国财政部、中国社会科学院、国务院发展研究中心、世界银行和国际货币基金组织的人员提供了很多有价值的意见和建议。这里应该特别感谢李善同, 翟凡, Shixue Zhang, Raymond Brooks, Tamar Manuelyan Atinc, Eduardo Velez Bustillo, William Mako, Thomas Zearley, Martin Ravallion, David Dollar 和省级区域经济专题组。研究过程中, 中国国家统计局给予我们很大的协助。

我们还要感谢审稿人富有见解和引人深思的评论, 他们是中国社会科学院的余永定, 世界银行的 Marcelo Giugale, 和加利福尼亚大学圣地亚哥分校的 Barry Naughton。Deepak Bhattasali(世界银行驻中国代表处的首席经济学家)提供了重要的建议和信息。Homi Kharas(世界银行东亚及太平洋地区首席经济学家和扶贫与经济管理局局长)和黄育川(世界银行驻中国代表处首席代表和中国局局长)提供了整体的指导。

世界银行

货币等量关系

(2003 年 9 月 15 日)

货币 = 人民币

货币单位 = 人民币(元)

1 美元 = 8.2769 元

1 元 = 0.120818 美元

权重和统计

公 制

财政年度

1 月 1 日 ~ 12 月 31 日

缩略词表

GDP——国内生产总值

HDI——人类发展指数

MDG——千年发展目标

OECD——经济合作发展组织

RMB——人民币

SARS——严重急性呼吸道综合症

WTO——世界贸易组织

东亚及太平洋地区副行长: Jemal-ud-din Kassum

中国局局长: 黄育川

扶贫与经济管理局局长: Homi Kharas

项目负责人: Hana Polackova Brix

目 录

中文版序言	5
致谢	17
概要	1
引言	1
从历史的角度分析贫困问题和收入差距的问题	2
国内市场的一体化和灵活性	3
创造更好的条件,实现公平的经济增长	5
应对可能危及未来经济增长和收入分配的风险因素	10
重点解决一些需要优先考虑的问题	13
1 经济增长、贫困和收入差距问题	15
20 年来史无前例的经济增长	15
改革与经济增长	17
近期经济发展情况	18
减少贫困方面所取得的卓越成就	25
经济增长减少贫困的作用弱化,收入差距扩大	27
2 今后将可能面临收入差距扩大的情况	34
对经济增长和收入差距情况的一些预测	34
政策措施在促进公平的经济增长方面的作用	39
3 国内市场的一体化和灵活性	43
商品和劳务市场	45
劳动力市场	49

AcL10703