



公共管理学术前沿文库

求解中等收入陷阱的 公共管理制度创新

雷晓康 高凌云 ● 等著

中国社会科学出版社



公共管理学术前沿文库

求解中等收入陷阱的 公共管理制度创新

雷晓康 高凌云 • 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

求解中等收入陷阱的公共管理制度创新 / 雷晓康, 高凌云等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 4433 - 6

I. ①求… II. ①雷…②高… III. ①中国经济—国民经济管理—研究 IV. ①F123

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 134228 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 冯 斌

特约编辑 丁玉灵

责任校对 李 强

责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼大街甲 158 号
邮 编 100720

网 址 <http://www.csspw.cn>

发 行 部 010 - 84083685

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2015 年 6 月第 1 版

印 次 2015 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 18.75

插 页 2

字 数 318 千字

定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

公共问题研究文库

编委会

主 任 曹 蓉 雷晓康

委 员 (按姓氏拼音字母排序)

何君安	黄新荣	梁忠民	刘文瑞
席恒	许琳	杨九龙	杨选良
杨玉麟	张正军	郑子健	周明

总 序

“全面改革”、“深化改革”是我们党和政府面临的一项长期而艰巨的任务，在改革的过程中，很多公众所关注的公共管理问题都会被提上议事日程并进入决策者深化改革的序列。这些问题涉及政府、市场和社会等各个领域，比如：与社会公众生命和财产密切相关的应急管理问题、与国家战略相匹配的可持续发展问题、造成消费者剩余损失的垄断问题、关乎社会公平的公共服务供给均等化问题、保证政府公信力的执政能力提升问题、影响人民群众生活水平的收入分配制度改革问题、关乎民生的养老和医疗卫生体制改革问题，等等。这些问题的顺利解决不仅能够增加人民群众的福利或福祉，更有利于经济的持续发展和社会的长期稳定。

关注理论前沿和研究社会热点问题是学者们义不容辞的责任，对以上诸多公共管理问题的深入研究不仅能够促进学科的理论创新，而且也能够为改革的决策部门提供智力支持。

西北大学公共管理学院在公共管理领域的教学与研究起步于20世纪80年代，是全国最早涉及此领域的院校之一。三十多年来，学院紧跟公共管理的理论前沿，围绕中国公共管理特别是西部地区公共管理理论与实践的热点和难点问题，进行了多学科、多角度、多层次的探索，形成了公共行政学、社会保障学、公共政策与管理、人力资源管理以及公共信息资源管理为核心的五个学科方向，并在上述领域取得了一系列的研究进展。为了与大家分享已有的研究成果，我们以“公共问题研究文库”的形式将其结集出版。希望能够以该文库为载体，有效传播西北大学在公共管理领域研究

2 求解中等收入陷阱的公共管理制度创新

的新观点和新思想，并为公共管理学科学术资源的积累、学术梯队的培养贡献自己应有的力量。

公共问题研究文库 编委会

2013 年 12 月

前 言

“中等收入陷阱”（Middle Income Trap）这一概念最早由世界银行在《东亚经济发展报告》（2006）提出。这一概念认为：“许多经济体都能以较快的速度达到中等收入水平，但很少有经济体能超越中等收入而较快成为高等收入国家。”这是因为，当一个经济体从低等收入状态进入中等收入状态，经济快速发展积累的矛盾会集中爆发，形成一系列错综复杂的政治、经济、社会问题，原有的增长机制和发展模式无法有效应对由此形成的系统性风险，经济增长陷入停滞，出现增长机制锁定。因此，很容易进入经济增长阶段的停滞徘徊期，也就是很容易掉入“中等收入陷阱”。

一国陷入“中等收入陷阱”的特征一般包括：经济增长回落或停滞、民主乱象、贫富分化、腐败多发、过度城市化、社会公共服务短缺、就业困难、社会动荡、信仰缺失、金融体系脆弱十个方面。^①

中国正处在从中低收入国家向中高收入国家迈进的关键期，面临“中等收入陷阱”的严峻挑战。自西方发生金融危机及欧债危机以来，中国建立在劳动力、土地等要素禀赋基础上的比较优势加速衰减态势凸显，比较优势理论也日益显露出对发展中国家指导作用上的阶段性和局限性。所以，要通过前瞻性的、主动性的战略调整与战略转型，降低各类矛盾的峰值水平，并促使各类矛盾的水平提前下降，提前缓和，从而成功地、顺利地跨越中等收入阶段。2012年12月12日，中国社会科学院发布的《产业竞争力蓝皮书》中指出，按照2011年世界银行的标准，中国已经成为中上等收入国家，正面临着经济增长放缓、人均收入难以提高的“中等收入陷阱”考验。国际经验表明，人均GDP在3000美元至10000美元的阶段，既是中等收入国家向中等发达国家迈进的机遇期，又是矛盾

^① 胡鞍钢：《中国如何跨越“中等收入陷阱”》，载《当代经济》2010年第8期。

增多、爬坡过坎的敏感期。这一阶段，经济容易失调，社会容易失序，心理容易失衡，发展容易掉进“中等收入陷阱”。

30多年的改革开放使中国经济保持了持续高速增长，居民收入也不断提高。在取得如此成就的同时，中国也面临着陷入“中等收入陷阱”的风险。其一般表现如下：

第一，优势不再存在。我们站上中等收入国家的台阶后，经济发展过程中土地、资源、能源、劳动力等要素成本迅速上升，投入边际效益不断递减，发展的比较优势正在弱化，劳动密集型产业不断向成本更低的国家流动。经济转型没有完成，企业的国际竞争力不强，企业大而不强，创新能力不足，无法适应市场环境，长期的出口导向型经济使我们在抵御国际经济风险时，代价巨大，甚至无法完成。

第二，收入差距加大，分配不合理。据联合国数据估测，2011年中国基尼系数将突破0.55。不同人群间收入差距的鸿沟加大，“马太效应”愈加明显。财富向资本集中，收入分配向高收入者倾斜，普通居民特别是中低收入群体“钱包”鼓得很慢，这种差距在通货膨胀下更加明显。

第三，城市发展贵族化，形成城乡“新二元结构”。房价高，就业难，看病贵以及教育、养老、生活环境，食品安全等问题突出，严重制约了农村人口向城市转移的步伐，抑制了潜在的消费要求。

第四，各种社会矛盾凸显，表现为社会上的仇官仇富仇视社会现象，群体事件显著增多。

第五，我国的相较优势产业主要是劳动和资源密集型产业。但进入中等收入水平后，由于劳动力成本提高和资源价格上涨，经济增长进一步要求产业结构必须升级，这是我国发展到这个阶段面临的最大风险。

第六，对外经济关系的不断扩展和加深使我国频繁受到国际经济波动的冲击。改革开放后，中国经济与世界经济的联系越来越频繁且密切。随着对外经济关系的扩展和加深，中国经济与世界经济的关系也变得越来越复杂。目前，我国已成为世界第二贸易大国和第一出口大国，这种对外经济关系地位的转变，既加大了对外部经济的依赖，又孕育着不断增加的贸易摩擦。^①

^① 中共重庆市委研究室专题处：《“中等收入陷阱”的特点及产生原因》，载《新重庆》2011年第32期。

在这个大背景下，本书集中讨论了可能引致中国落入“中等收入陷阱”的几大问题。如下所述：

第一，民主乱象问题。

世界银行东亚与太平洋地区高级经济学家 Milan. Brahmabhatt 说：“中等收入陷阱是指各国赖以从低收入国家成长为中等收入国家的经济发展战略。对于它们向高收入国家攀升是不能重复使用的。”^① 社会的现代化必须在长期稳定的环境中进行。保持政治稳定和社会安定既是中国经济社会持续发展的前提条件，也是整个中华民族的最高利益。在避免掉入“中等收入陷阱”的过程中，我们必须谨慎地选择社会变革方式，要既能促进现代因素发展，又能避免剧烈的社会冲突，减少高昂的社会动荡成本。^②

第二，社会公共服务短缺问题。

社会公共服务缺失也是陷入“中等收入陷阱”的主要表现之一。社会公共服务包括农村社会保障制度及公共服务供给、基础设施建设、保障性住房、环境保护、社会基本医疗服务、公共就业服务、基本义务教育资源供给等方面。本部分探讨在避免“中等收入陷阱”的背景下，通过分析一些国家的经验与教训及探讨公共管理制度的创新与完善，以求使各类矛盾的水平提前下降，使中国能够提前缓和地、成功地跨越中等收入阶段。

第三，金融体系脆弱性问题。

处于转型发展期的中国，经济发展中各种矛盾日益突出。其中金融体系脆弱是目前深陷“中等收入陷阱”国家的特征之一。在各国经济建设中，金融体系的建设和发展直接影响着一个国家的经济发展，对整个国民经济正常运行起着举足轻重的作用。我国改革开放 30 多年来，特别是过去 10 年来，金融在宏观调控中发挥重大作用，在调节经济运行、服务经济社会方面的功能不断增强。但是，我们也不得不承认，目前我国的金融体制还不完善，改革需要继续深化和稳步推进。因此，只有通过公共管理制度的创新，弱化金融体系脆弱性，营造稳定的金融环境，才有助于避免“中等收入陷阱”。

① 仝冰、廖宗魁：《直面中等收入陷阱》，载《证券市场周刊》2011 年第 6 期。

② 王小广：《改变发展模式避免中等国家陷阱》，载《中国市场》2010 年第 18 期。

第四，就业困难问题。

就业困难作为落入“中等收入陷阱”的特征之一，关乎我国能否跨越“中等收入陷阱”，顺利进入高收入国家。本部分首先阐述了当前我国面临严峻的就业形势，在此特殊时期就业困难的特点及原因，然后对此特殊时期就业困难的特点及原因进行分析。最后是从如何跨越“中等收入陷阱”视角提出了改善就业困难的公共政策并对我国未来就业发展态势提出展望。一般认为，就业作为目前备受关注的三大民生问题之一，是人民群众保障和改善生活的基本前提和基本途径。我国一直高度重视就业工作，坚持把扩大就业放在经济社会发展的突出位置，积极采取多项措施促进就业。过去几十年中，我国经济的快速增长得益于人口红利、产业结构调整以及城镇化过程等。总的来说，在这样的背景下，我国的就业呈现出不同于以往时期的一些特征。如不能正确对待这一特殊时期的就业问题，我国很有可能因就业困难、过度城市化或是经济增长回落等一系列连锁反应的原因陷入“中等收入陷阱”。

第五，经济难以持续增长问题。

改革开放后，中国实现和保持了30多年的高速增长，由一个低收入国家发展成为一个中等收入国家。从我国经济发展的总体趋势来看，我国经济发展始终保持着良好的势头，经济总量不断增大，但是经济结构不合理的矛盾长期积累，发展不平衡、不协调、不可持续的问题日益显现，突出表现在需求结构失衡、产业结构不协调、城乡区域结构不合理、要素利用效率低下、环境损害大等多个方面。所以从中国经济发展的现状出发，转变经济发展方式，调整经济结构是促进经济持续增长的迫切要求。同时加快调整收入分配格局，政府职能的转型，加大科技创新力度，适当放缓经济增长速度等公共政策选择以促进经济增长，避免陷入“中等收入陷阱”。

第六，贫富分化问题。

改革开放促进了我国经济的快速发展，但是收入分配制度不够健全，社会财富分配不合理，基层弱势群体收入占GDP比重下降，造成了社会各阶层贫富逐步分化，城乡差距日益加大，城乡发展严重失衡。自2000年起，我国基尼系数越过0.4的警戒线，目前已接近0.5。不同人群间收入差距的鸿沟加宽，“马太效应”愈加明显，贫富分化已成为中国经济发展和社会改革面临的主要问题之一，威胁到和谐社会的构建和经济的持续

健康发展，也是我们能否跨越“中等收入陷阱”的一个重大挑战。本部分就是要得到贫富分化的公共管理的解决之道。

第七，过度城市化问题。

改革开放 30 年的发展，使中国迈进了中等收入国家之列，随之也面临着解决发展中各种矛盾，以及应对矛盾交织、积聚爆发所带来的挑战。其中城市的健康发展是未来国民经济又好又快发展的重要因素，城市化是今后中国经济发展的重要推动力。工业进程与城市化过程相互影响、相互制约。“过度城市化”、“城市浅表化”都非一种良性发展的状态。城市的人是城市的灵魂，如何解决迁入人口和流动人口的就业和社会保障问题，如何应对城市中的失地人口，都是破解城市化所带来的负效应的关键，“做实”城市化是健康城市的题中之意。本部分首先在“中等收入陷阱”背景下，对中国城市化的特殊性和表现进行概述，分析产生这些特点的原因，寻找破解这一难题的公共政策，并对未来美好城市发展提出了合理展望。

第八，社会动荡问题。

我国已经进入中等收入国家行列，相对于经济的高速发展，体制建设滞后，社会发展中重视效率，而重视公平性不足，利益的冲突带来社会动荡不安，收入分配不公扩大，社会阶层固化和利益者主体日趋多元化。社会动荡表现为群体性事件频发、社会治安问题严重、弱势群体矛盾冲突加剧、社会危机无法得到有效治理。我们认为，应通过建立多元化的管理主体、建立利益诉求机制和完善社会保障制度，用公共管理制度创新来抚平社会动荡。

第九，官员腐败问题。

30 多年来的改革开放使中国经济保持了持续高速增长。在取得如此成就的同时，中国也面临着陷入“中等收入陷阱”的风险，由此引发“腐败滋生”问题。本部分是对腐败问题进行探讨，列举其在我国的表现形式，分析其产生原因，并提出相关建议，以求解决我国当下愈发严重的官员腐败问题。

目 录

前言	(1)
第一章 从民主乱象看我国的公共管理制度创新	(1)
一 民主与民主的乱象	(1)
二 中国的民主表现与民主观	(4)
三 民主乱象产生的原因分析	(10)
四 我国应对民主乱象的公共管理制度创新	(15)
五 应对民主乱象对我国公共管理制度创新的启示	(29)
第二章 破解社会公共服务短缺的公共政策创新	(31)
一 我国当前社会公共服务短缺现状	(31)
二 我国公共服务短缺的原因分析	(39)
三 解决社会公共服务短缺的公共政策选择	(49)
四 普及公共服务的未来展望及启示	(59)
第三章 推动金融发展的公共管理制度创新	(61)
一 中国当前金融体系存在的问题及原因分析	(63)
二 国外应对金融体系脆弱性的国际借鉴	(70)
三 中国应对金融体系脆弱性的公共政策选择	(72)
四 中国金融体系的未来发展趋势	(73)
五 推动金融发展的公共管理启示	(81)
第四章 求解就业困难的公共政策创新	(84)
一 我国就业现状及呈现特点	(84)

二 我国目前就业困难的具体表现及原因分析	(89)
三 解决就业困难的公共政策选择的突破口	(99)
四 解决就业困难对当前政府公共管理的启示	(105)
五 未来就业问题的发展态势	(109)
结论	(114)

第五章 促进经济持续发展的公共政策选择

(115)

一 当前我国的经济发展现状及问题	(116)
二 如何应对经济回落——典型经济体的应对之策给 我国的启示	(126)
三 促进经济持续增长的公共政策选择	(130)
四 对我国未来经济发展启示及展望	(146)

第六章 我国社会贫富差距的发展规律及求解之道

(151)

一 我国贫富分化的现状	(151)
二 贫富分化的原因	(162)
三 求解“社会贫富分化”的公共政策选择	(167)
四 从贫富分化的规律看我国未来公共政策的取向	(176)

第七章 应对“城市化陷阱”的公共管理创新

(178)

一 城市化内涵的概述	(179)
二 中国“过度城市化”的概况	(181)
三 新时期中国城市化凸显的问题	(184)
四 中国“城市病”出现的原因分析	(188)
五 破解“过度城市化”的公共管理创新研究	(195)
结论	(198)

第八章 用公共管理制度创新抚平社会动荡

(200)

一 国内外社会动荡的发展规模和表现形式	(200)
二 社会动荡产生的原因	(211)
三 求解社会动荡的公共管理制度创新	(222)
四 社会动荡未来发展态势和对公共管理的启示	(231)

第九章 我国腐败现象的发展及其治理之道	(239)
一 腐败的内涵及其发展规律	(240)
二 腐败多发的产生原因	(248)
三 我国腐败治理对策的理念与实践	(257)
四 “中等收入陷阱”背景下解决腐败问题的途径	(263)
五 展望:未来腐败治理的发展态势及对公共管理的启示	(268)
学术索引	(280)
后记	(282)

第一章 从民主乱象看我国的 公共管理制度创新

30 多年的改革开放使中国经济保持了持续高速增长，居民收入也不断提高，中国从一个人均不足 300 美元的低收入国家发展到中等收入水平国家，已经进入中等收入的转型时期。避免中等收入陷阱的重要步骤是加快转变经济发展方式，从低水平的经济发展转向高水平的经济发展，从低质量经济发展转向高质量的经济发展，从不公平转向公平、从不可持续变为可持续的经济发展。^① 此时，有人认为要加快进行政治体制改革，把西方的民主引进来。这似乎是进入“中等收入阶段”的一个自然结果。这一时期老百姓的基本生存问题都得到解决，文化程度有了进一步提高，并已经出现民主诉求。政府要回应老百姓的诉求，主动或被动地开放民主。因此容易形成所谓的民主高潮。但是，一旦任由街头民主的无序膨胀，就极可能出现民主乱象的局面，掉入“民主陷阱”。例如泰国的民主运动演化为民主乱象，这意味着一旦凡事以民主为中心，其后果可能落入“中等收入陷阱”。设想一个社会仅仅剩下民主，那么百姓将何去何从？

一 民主与民主的乱象

从民主的产生和在世界范围内的传播来说，大致分为内生型民主和外生型民主。

内生型民主稳定，且发展得好。内生型民主是一个国家自身社会经济发展成熟的产物，国家制度建设比较完善，能够适应复杂多变的国内外政治环境。

外生型民主的产生受外来因素的影响很大，且很不稳定，例如韩国。

① 胡鞍钢：《“中等收入陷阱”逼近中国？》，载《发展》2011 年第 6 期。

一些发展中国家的民主甚至完全是西方输出的产物,缺乏基本的国家制度,社会经济和文化层面也不能对民主提供有效的支持。^①

民主具有不可逆性的特征。在发达国家,民主体现出整合的力量;而在发展中国家,民主却经常变成巨大的分化力量,尤其是在多民族的发展中国家。民主一旦形成后就会体现出不可逆性,时常导致一种恶性循环:民主带来分化,分化的结果只能靠动用强力,如军事力量或者强权主义来整合。因为各种政治力量之间没有妥协的机制,因此最终出现的结果不是民族主义,就是民粹主义。冷战后,由于美国全球民主战略的推进,导致亚洲多个国家或地区陷入政局不稳、社会混乱的困境,所谓民主化进程带来的却是族群对立、民族分裂、社会动荡、贪腐未绝、政局不稳的“民主乱象”。

越南由于推行自由经济主义,外部购买力的大量流入以及系统性转型与全球经济一体化的影响,以年平均增长率 7.5% 的速度保持着经济增长。但这只是外国资本注入与投资驱动的短期增长模式,其特点可以归结为开放和区域一体化、深化区域贸易和外国直接投资、高储蓄与产业结构的动态改造、城市化和农村人口向城市迁移等。同时,越南模式也带来了诸如收入与贫富差距、拥堵、环境污染以及金融泡沫等负面问题。^② 根据亚洲开发银行 (ADB) 在其题为“亚洲 2050: 实现亚洲的世纪”的研究报告中提到,由于经济增长放缓和收入增速停滞,直至 2050 年,菲律宾、斯里兰卡等东南亚国家将持续受困于“中等收入陷阱”。亚行预计,到 21 世纪中叶,菲律宾的人均国内生产总值 (GDP) 将达到 22900 美元,远低于印尼的 37400 美元、越南的 33800 美元以及印度的 41700 美元。^③ 这就是不顾自身的社会文化条件,盲目套用西方民主制度的结果。民主是社会发展到一定程度的产物,各个国家必须完善符合自身社会经济文化发展的民主形式。

2009 年伊朗人民聚集在首都德黑兰参加反对派的一次大游行,抗议内贾德在有争议的总统选举中胜出。有人在抗议者举行大规模集会支持穆萨维时开枪,德黑兰百万大示威最后演变成流血事件。伊朗因其对反对派

① 郑永年:《亚洲民主乱象让中国引以为鉴》,载《环球视野》2008 年第 5 期。

② Kenichi Ohno. Avoiding the Middle - Income Trap - Renovating Industrial Policy Formulation in Vietnam. ASEAN Economic Bulletin Vol. 26. 2009 (1): 25 - 43.

③ Darwin G. Amojelar, Manila Times. The Philippines [N]. [20110505]. [20111202].

实行镇压而面临外交谴责，同时西方舆论趁机起哄，质疑总统选举的有效性。内贾德总统连任的有效性亦受此质疑。所以，民主作为一种制度，必须与一国或地区的经济社会发展水平相适应，要与其历史传统、国民性密切相关。法国在大革命后总结出一条沉痛的教训：自由交给一个没有准备好的民族，带来的只能是灾难。发展中国家因为财富分配不均、社会高度分化，民主往往成为社会暴力和政治恶斗的根源。在极端情况下甚至导致政府瘫痪，最终只能依靠军人政治来维持社会稳定。^①

由于泰国反独裁民主联盟的支援者示威阻挠，原定于在帕塔亚举行的东盟系列峰会被迫取消。泰国资深媒体评论员吞萨提在泰国《民族报》网站上发表了题为《人人都是输家》的文章。他写道：就算有人“欢庆”，但东盟系列峰会被迫取消，国家形象受损，泰国经济蒙受损失，无论如何不应该是令人开心的事情。过去黄衫军封锁机场，如今红衫军破坏东盟系列峰会，虽然各有道理，但后果却都是人们生活受到严重影响，国家利益成为牺牲品。^②自他信政权被推翻以来，泰国政局动荡已持续近三年，不同政治势力围绕泰国政权是否应坚持他信路线产生了尖锐分歧。泰国经济，特别是作为国民经济支柱产业的旅游业遭受重创。黄衫军与红衫军的抗议示威破坏活动，已经给泰国造成至少 2000 亿泰铢的损失，而旅游业更是首当其冲。在这场政治角逐中，没有胜利者。虽然泰国已经确立了议会制，但泰国民主的主导法则仍是金钱政治，金钱在选举中起着决定性的作用，选举过程中排斥了很多有潜力成为优秀政治家但缺乏财力支撑选举的人。金钱政治同时扩大和加深了政治保护关系，进一步助长了腐败和滥用权力的现象，这反过来又破坏了通过选举上台的政府的合法性。通过选举获得内阁席位意味着享有国家资金，执政党通过争夺国家资金补偿他们在大选中的投资。另一方面，曼谷具有积极推进政治运动的传统。中产阶级的支持促进了政治激进主义在曼谷的蓄积。1992 年 5 月反对军人统治的抗议活动首先在曼谷爆发，数十万曼谷人在中产阶级的号召下走上街头示威抗议。从此军人政权逐渐退出了政治舞台，泰国进入文人执政的时代。现在看来，民主政治在泰国还未完全建立。在大选中赢得超过半数议席的多数党领袖，因为反对党意见而不能顺利出任总理和组建政府，同

① 沈惠平：《亚洲一些地区“民主乱象”分析》，载《红旗文稿》2011 年第 5 期。

② 孙浩：《泰国局势分析》，《燕赵都市报》2012 年第 0615、0714 期。