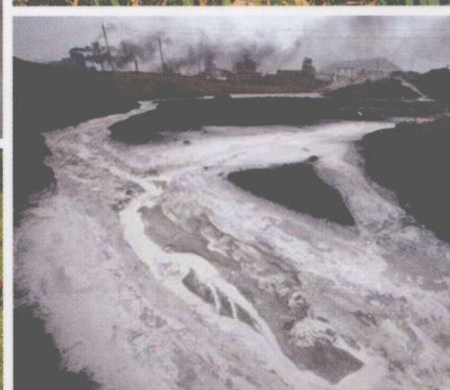


# 中国第十一个五年规划

## 中期进展评估



发展之路

393  
12  
483



世界银行

# 中国第十一个五年规划

## 中期进展评估

世界银行  
东亚及太平洋地区扶贫与经济管理局



汇率换算  
(截至 2008 年 12 月 18 日)

|         |   |            |
|---------|---|------------|
| 货币      | = | 人民币        |
| 货币单位    | = | 元          |
| 1.00 美元 | = | 6.845 人民币元 |

缩略语表

|                    |                       |
|--------------------|-----------------------|
| 5YP                | - 五年规划                |
| BMI                | - 基本医疗保险              |
| BRICs              | - 巴西，俄罗斯，印度，中国        |
| CHCs               | - 社区卫生中心              |
| COD                | - 化学含氧量               |
| CPI                | - 消费者物价指数             |
| EFA                | - 全民教育                |
| IVDP               | - 整村推进项目              |
| LICs               | - 低收入国家               |
| MA                 | - 医疗救助                |
| M & E              | - 监测与评估               |
| MDG                | - 千年发展目标              |
| MEP                | - 环境保护部               |
| MICs               | - 中等收入国家              |
| MOCA               | - 民政部                 |
| MOF                | - 财政部                 |
| MOLSS/<br>(MOHRSS) | - 劳动和社会保障部/人力资源和社会保障部 |
| NCH                | - 国家卫生委员会             |
| NCMS               | - 新型农村合作医疗制度          |
| NDRC               | - 国家发展和改革委员会          |
| OECD               | - 经合组织                |
| PBOC               | - 中国人民银行              |
| PPI                | - 生产者价格指数             |
| R & D              | - 研究与发展               |
| SAT                | - 国家税务总局              |
| SO2                | - 二氧化硫                |
| URBMI              | - 城市居民基本医疗保险          |

|             |         |
|-------------|---------|
| 副行长:        | 詹姆斯•亚当斯 |
| 中国局局长:      | 杜大伟     |
| 扶贫与经济管理局局长: | 尼赫鲁     |
| 项目经理:       | 高路易     |

## 致 谢

世界银行受国家发展和改革委员会发展规划司的委托，对中国“十一五”规划的中期进展情况进行评估和分析，完成了这份评估报告。报告的综述于2008年7月初提交发展规划司，整体报告于2008年10月提交。

报告课题小组负责人是世界银行的高级经济学家高路易（Louis Kuijs）。以下世界银行专家参与了报告的撰写：高路易（第一、二章），张春霖（第三章），赵建平（第四章），苏莎蕊（Sari Söderström）和 Luc Christiaensen（第五章），于小庆和 Minna Hahn Tong（第六章—社会保障单元），张硕和王世勇（第六章—卫生单元），肖丽萍（第六章—教育单元），李安度（Andres Liebenthal）和任欣（第七章）。非常感谢 Wanda Tseng 女士为总体评价方法以及各个章节提供的指导和反馈意见，她还与高路易共同撰写了综述单元。感谢李安度为总体评价方法提供的重要指导。

刘陈杰和徐高提供了出色的研究工作。陈建青和欧阳利为整个课题提供了重要的项目行政支持工作，陈建青汇编了报告。

一些咨询专家对几个章节提供了重要的意见和背景资料，他们是：国务院发展研究中心研究员杨建龙（第三章），中国农业大学教授林万龙（第五章）；以下研究人员为第六章做了富有帮助的信息收集工作，他们是：莫荣，崔少敏，俞勤宜，代涛和朱萍，我们在此一并感谢。

在课题研究的不同阶段，有许多同事和专家为报告提出了有价值的意见和建议。特别感谢迪帕克（Deepak Bhattasali），艾文耕（Vivek Arora），李善同对报告概念文件的评审和意见，鲍泰利（Pieter Bottelier），尼克·霍普（Nicholas Hope），优素福（Shahid Yusuf）是报告草稿的评审人，同时，非常感谢鲍泰利和尼克·霍普为总论单元提供的宝贵意见。发改委的徐林司长为报告提供了宝贵的意见和指导，世界银行驻中国代表处首席经济学家韩伟森（Ardo Hansson）也给报告提供了意见，我们在此致谢。

世界银行东亚及太平洋地区扶贫与经济管理局局长兼首席经济学家尼赫鲁（Vikram Nehru），中国局局长杜大伟（David Dollar）为报告做了整体指导。

# 目 录

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 综 述.....                        | 1  |
| 第一章 序论.....                     | 13 |
| 第十一个五年规划开始实施前的发展状况 .....        | 13 |
| 第十一个五年规划 .....                  | 17 |
| 第二章 宏观经济平稳运行与人民生活水平提高.....      | 23 |
| “十一五”规划前的发展状况 .....             | 23 |
| “十一五”规划中关于“宏观经济平稳运行”的重要目标 ..... | 24 |
| 主要举措与发展情况 .....                 | 24 |
| “十一五”期间，宏观政策如何演变？ .....         | 27 |
| 新出现的问题与评价 .....                 | 29 |
| 第三章 产业结构优化升级.....               | 33 |
| 背景和主要目标 .....                   | 33 |
| “十一五”规划目标的进展情况 .....            | 34 |
| 实现“十一五”规划总体目标方面的进展情况 .....      | 37 |
| 工业结构的合理性——如何衡量进步？ .....         | 39 |
| 总结性评论 .....                     | 43 |
| 第四章 提高能源效率.....                 | 45 |
| 背景与主要目标 .....                   | 45 |
| 采取的主要措施 .....                   | 47 |
| 截至目前取得的主要结果 .....               | 50 |
| 结论与经验教训 .....                   | 53 |
| 建议 .....                        | 54 |
| 第五章 促进城乡协调发展.....               | 57 |
| 背景和主要目标 .....                   | 57 |
| 主要举措及实施结果 .....                 | 58 |
| 出现的问题及有关建议 .....                | 70 |
| 第六章 完善基本公共服务.....               | 75 |
| 第一节、社会保障 .....                  | 75 |
| 背景和主要目标 .....                   | 75 |
| 总体进展、主要措施及成绩 .....              | 76 |
| 分析结果，结论，未来面临的主要挑战 .....         | 84 |

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| 第二节、卫生服务.....                                                  | 87  |
| 背景和重要目标.....                                                   | 87  |
| 主要举措和迄今为止的总体进展.....                                            | 88  |
| 影响目标实现的因素.....                                                 | 95  |
| 结论与经验教训.....                                                   | 97  |
| 第三节、教育发展.....                                                  | 100 |
| 背景和主要目标.....                                                   | 100 |
| 主要任务的实施情况.....                                                 | 101 |
| 结论.....                                                        | 105 |
| 第七章  建立一个资源节约型、环境友好型社会.....                                    | 109 |
| 减少空气、水和固体废弃物污染.....                                            | 109 |
| 水资源效率和饮水安全.....                                                | 115 |
| 森林和生态系统保护.....                                                 | 117 |
| 总结性评论和经验教训.....                                                | 120 |
| 参考文献.....                                                      | 123 |
| 附  录                                                           |     |
| 附录一：“十一五”规划的概要.....                                            | 125 |
| 附录二：监测和评估体系.....                                               | 129 |
| 附录三：“十一五”规划实施的进展情况：第 10 章，第 11 章和第 13 章里 45 个目<br>标的概要结果”..... | 130 |
| 附录四：“社会主义新农村”.....                                             | 140 |
| 附录五：国家发改委对农业和农村发展的投入.....                                      | 141 |
| 附录六：劳动力转移项目和措施.....                                            | 143 |
| 附录七：中国“十一五”规划期间主要的社会保障政策和制度(2005 年-2008 年).....                | 144 |
| 附录八：中国城镇养老保险制度主要政策变动一览表.....                                   | 146 |
| 附录九：中国“十一五”规划重点卫生政策(2005-2008).....                            | 147 |
| 附录十：主要教育指标(2006 年).....                                        | 149 |
| 附录十一：“十一五”规划资源和环境目标的主要政策和规定.....                               | 150 |

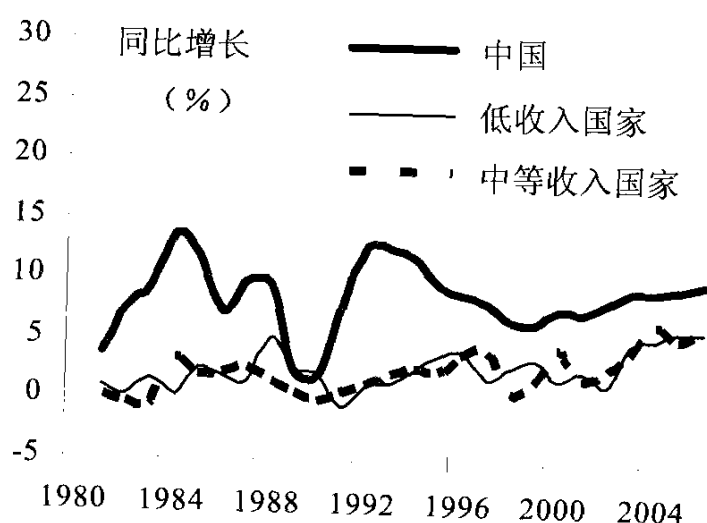
## 综 述

### 第十一个五年规划实施前的情况

在2003年至2005年制定第十一个五年规划（“十一五”规划）的时候，中国已经经历了较长时间的经济快速增长、减贫，并进一步融入世界经济。改革开放三十年来，中国的经济增长独树一帜，增长速度超过了低收入国家、中等收入国家和其它金砖国家（巴西，俄罗斯和印度）（见图1和图2）。中国的国民生产总值（GDP）年均增长10%，经济的波动降低，自20世纪90年代中期以来，总体通货膨胀率较低。按照各种标准和定义计算，贫困率大幅度下降。按基本生活需求成本标准，贫困率从1981年占人口的65%下降到了2005年的约7%，数亿人口摆脱了贫困，这是前所未有的速度。对外贸易和外商直接投资的快速扩大，使中国迅速地融入世界经济，中国最终在2000年加入了世界贸易组织。

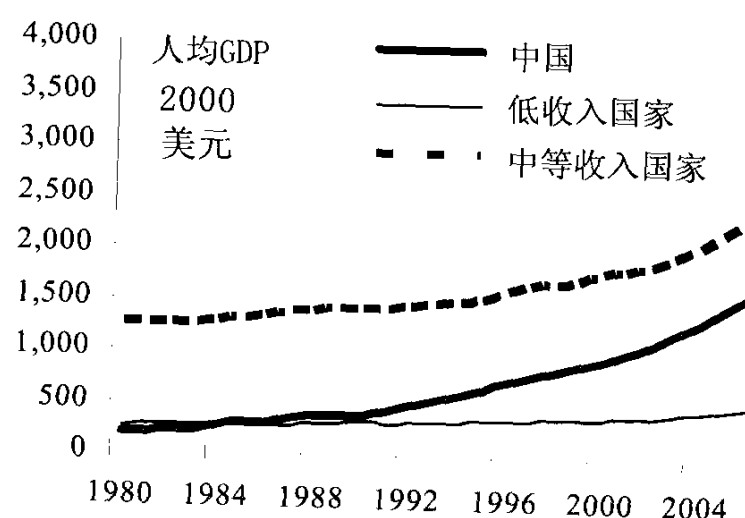
改革增强了中国经济的市场导向。私营部门和市场机制的作用稳步扩大，政府对经济活动的直接控制减弱。产品和要素市场的全国一体化程度逐步提高。但有一个例外就是，金融部门的改革仍然滞后，主要大银行仍然是国有性质的，并且主导金融体系。尽管如此，金融部门还是取得了显著的进展，政府对主要国有银行进行了再注资，引入战略投资者，增加了资本市场的资金，改善了监督和监管框架，加强了内部管理和控制。与此同时，资本市场得以扩大和深化。最后，自90年代中期以来，改革初期的财政收入压力得到缓解。

图 1 中国人均GDP快速增长



数据来源：世界银行的《世界发展指标》

图 2 中国赶上其他国家



数据来源：世界银行的《世界发展指标》

尽管取得了这些成果，但政策制定者越来越注意到，由于经济快速增长，各种经济和社会失衡问题随之出现。这些包括：

- 经济增长过于依赖投资和出口，以牺牲国内需求，特别是国内消费为代价。这点反映在经常帐户盈余的不断扩大，2005年已经占GDP的7%。
- 经济以工业为主导，特别是重工业，服务业发展滞后，与中等收入国家平均54%的比重，以及发达国家70%的比重相比，中国服务业占GDP的比重是40%。
- 对能源和其它资源的需求迅速增加。2000年至2005年，初级能源的消耗增加了62%，主要原因是资本密集型和以工业为主导的经济增长模式。能源消耗上升，扭转了改革开放初期的能耗下降趋势。按购买力平价计算的GDP，到2005年，中国的能耗比印度高43%、比美国高73%。过度地使用地表和地下水资源，造成了北方平原的严重缺水。
- 城乡之间、内陆和沿海省份之间的区域发展差距和收入差距在不断扩大。
- 城市和农村享有的基本公共服务明显不均等。社会保障提供仍然不足，特别是针对弱势群体，包括大量农民工。城乡之间获得教育的机会也不均衡；农村卫生体系的发展缓慢，可负担得起的卫生保健普遍缺乏。
- 改善环境质量的记录喜忧参半。尽管许多城市的空气质量有了提高，南方的水质有了改善，但主要污染物的总体排放和生产的固体废物增加了。世界上污染最严重的20个城市中，中国占了13个。土地的利用方式使城市化、农民收入以及环境保护这三者间的需求关系更加矛盾和紧张。

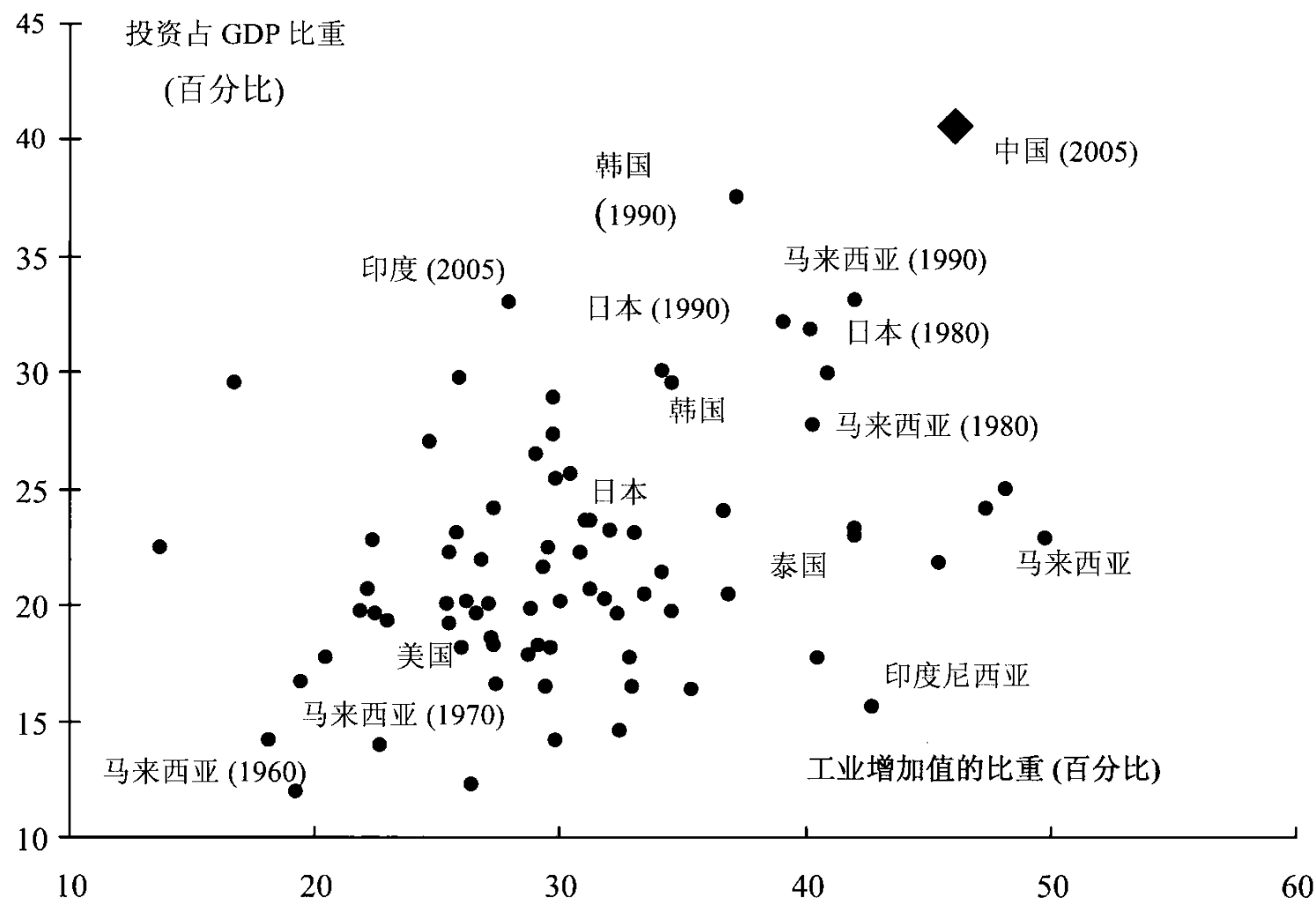
在很大程度上，中国资本密集和工业为主导的经济增长模式导致了这些失衡（见图3）。中国的经济增长一直是资本密集型，投资占GDP的比重在2005年上升到43%。依据增长核算，1993年至2005年，资本积累占GDP增长的60%以上。从部门看，经济增长主要由工业拉动，2003年至2005年，工业占全部GDP增长的60%以上。企业将利润和从国有银行获得的低廉信贷投资于额外的产能。工业的增长主要是通过提高劳动生产率，而非通过增加就业的方式获得，这一点部分地体现在国有企业的减员。此外，在工业率先发展的情况下，服务业发展滞后（与中等收入国家服务业的平均比重54%，高收入国家70%的比重相比，2005年中国服务业占GDP的比重为40%）。因此，尽管城镇就业增长比较强劲，但却没有达到整个经济快速增长所应带来的就业增长速度。

这种资本密集型和工业拉动的增长模式是上文所述经济发展失衡的主要原因。第一，资本密集和工业拉动的经济增长明显地加重了能源和自然资源的消耗，以及环境的退化。尽管有显示表明，能源和自然资源的消耗在一些行业呈不断下降，然而，相对快速增长的工业却增加了能耗和资源消耗在国内生产总值中的比重，第二，相比服务业引导型增长，资本密集型增长所创造的就业机会相对较少，限制了吸纳农业剩余劳动力，加大了城乡收入的不平等和农村贫困。第三，资本密集型增长使工资收入占GDP的比重下降，导致消费占GDP的比重下降，投资比重上升，对外经常帐户盈余进一步扩大。

政府的政策强化了资本密集、工业主导和出口拉动的经济增长模式。尽管政策为经济发展服务，但却间接地加大了失衡。政策鼓励储蓄和投资，政府开支主要用于基础设施，而非卫生和教育，而且偏向于富裕和沿海地区。大型工业企业可以便利地获得低廉的

信贷资金，以及低价格的投入品，包括资本、能源、自然资源、土地以及环境，由此推动了工业化。不愿增加汇率的灵活性和汇率升值，进一步刺激了出口和工业生产。工业的优先发展意味着服务业未受到足够的重视。户籍制度限制农村人口向城市的流动，限制流动人口享有基本的城市公共服务，尽管这种做法确实控制了城镇化的发展速度，避免了城市贫民窟的出现，但同时却强化了资本密集型的增长模式。

图3 国际比较：中国的资本密集型与工业主导型经济 1/



数据来源：世界银行的《世界发展指标》，国家统计局，研究人员的估算。

1/ 除非另有说明，均为 2001 年数据。

“十一五”规划：中国发展战略的转折点

“十一五”规划对政策重新定位，纠正失衡。以往的计划是把数量增长作为主要目标，而“十一五”规划的创新在于优先考虑调整经济结构，以及实现环境和社会发展目标，这是一个重大转变。“十一五”规划认识到经济、环境和社会发展目标是互相交织的。“十一五”规划的指导原则和政策取向寻求重新调整经济增长模式，把内需特别是消费作为主要的驱动力，服务业作为主导行业。这将使经济增长与资源节约、能源使用效率以及环境保护之间实现更加均衡的发展。而且，转变经济增长方式将有助于减少城乡间差距。本次“十一五”规划的目标还包括促进区域协调发展，改善基本公共服务，特别是社会保障、卫生和教育。为了达到这些目标，“十一五”规划提出了15个重大任务以及战略重点，由22个量化指标支持，其中8个为约束性指标，14个为预期性指标。“十一五”规划还制订了三个层次的监测指标体系和评估框架，其中包含大量的量化指标，尽管这些指标还缺乏操作性，但总体目标是要实现经济更加以人为本，更公平和可持续的增长和发展，从而建立一个更加“和谐社会”。

## “十一五”规划的实施：已取得的成效

这个中期评估是评价“十一五”规划实施两年半以来的进展情况，总结初步的经验教训，提出政策调整建议。主要评审以下战略目标：确保宏观经济平稳运行和提高人民生活水平、工业结构优化升级、提高能源利用效率、协调城乡发展、改善基本公共服务提供、促进可持续发展。

在“十一五”规划实施期间，中国经受了一系列外生冲击。在国内，冰雪灾害和刚刚发生的四川大地震造成了巨大损失。在外部，由于美国房地产市场衰退和相关的信贷危机，全球需求放缓，增大了风险规避。国际油价、食品和其它商品价格的飙升构成了新的挑战，但同时，也使“十一五”规划的政策优先事项更具针对性，从而提高经济的韧性，并确保可持续增长。

“十一五”规划为政策制定者提供了有益的指导。“十一五”规划制定的目标和任务符合中国的发展挑战和政府确立的发展优先事项。此外，量化指标与指导原则、方向和目标也是一致的，这表明指导原则和目标已成功地付诸实施。

为实现规划目标，最近推出了许多政策、规划和监管措施。其中包括领导层的指导方向、整体战略、具体的行政和政策措施，以及设立新的机构，制定监管和标准。总体而言，这些措施是全面的，而且与目标密切相关。

实现“十一五”规划主要目标，已取得的成效（见表1）。

- 经济增长远远超出了预期。
- “十一五”规划中最重要的社会发展目标取得了显著成效：改善了社会保障、教育、卫生方面的基本公共服务，改善了农村地区的条件（尽管城乡间收入差距仍在继续扩大）。
- 实现环境目标的进展喜忧参半：提高能源效率的进展缓慢，但在减少空气和水污染、提高工业固体废物的利用率、提高水的使用效率、扩大森林覆盖面方面，取得了成效。

总体而言，目前取得的成效主要归结于几个主要因素。这些包括领导层的政治承诺，充分的行政执行力，以确保快速推出新的举措，有力的公众支持，地方官员绩效考核问责制，以及加大中央的投入。这些政策措施是全面的，而且与目标密切相关。

然而，在重新调整整体经济增长模式方面，成效仍不明显，从而影响了其它主要目标的实现。引导工业和投资转向服务和消费的进展缓慢，这反过来又使实现提高能源使用效率、环境目标和减少外部失衡变得困难。尽管政府做出了努力，但由于缺乏果断性的调整经济的措施，将不可避免地使城乡之间的收入不平等进一步扩大。展望未来，调整经济增长模式有助于实现这些目标，巩固已经取得的社会发展成就。实现经济的重新调整的政策议程范围非常广泛，涉及宏观经济政策的调整和结构改革，这将在下文中讨论。

表 1 中国“十一五”规划量化指标进展的实现情况

| 类别                | 指标                      | 2005<br>实际 | 2007<br>实际 | 2010<br>目标 | 目标<br>类型 1/ |
|-------------------|-------------------------|------------|------------|------------|-------------|
| 经济增长              | GDP (万亿人民币)             | 18.4       | 25.0       | 26.1       | A           |
|                   | 人均GDP (人民币)             | 14,103     | 18,885     | 19,270     | A           |
| 经济结构              | 服务业占总增加值的比重 (%)         | 39.9       | 40.1       | 43.3       | A           |
|                   | 服务业占总就业的比重 (%)          | 31.4       | 33.2       | 35.3       | A           |
|                   | 研发支出占GDP比重 (%)          | 1.2        | 1.4        | 2.0        | A           |
|                   | 城镇化率 (%)                | 43.0       | 44.9       | 47.0       | A           |
| 人口、<br>资源、<br>和环境 | 总人口(亿)                  | 13.1       | 13.2       | 13.6       | O           |
|                   | 单位GDP能耗降低 (%)           | 0          | 4.6 2/     | 20.0 3/    | O           |
|                   | 单位工业增加值用水量降低 (%)        | 0          | ...        | 30.0 3/    | O           |
|                   | 农业灌溉用水有效利用系数            | 0.45       | 0.46 4/    | 0.50       | A           |
|                   | 工业固体废弃物综合利用率 (%)        | 56.1       | 61.2       | 60.0       | A           |
|                   | 耕地保有量 (百万公顷)            | 122.1      | 121.7 4/   | 120.0      | O           |
|                   | 主要污染物排放总量减少 (%)         |            |            |            |             |
|                   | 化学含氧量 (COD)             | na         | 2.1 2/     | 10.0 3/    | O           |
|                   | 二氧化硫 (SO <sub>2</sub> ) | na         | 3.2 2/     | 10.0 3/    | O           |
|                   | 森林覆盖率 (%)               | 18.2       | ...        | 20.0       | O           |
|                   | 平均受教育年限 (年)             | 8.5        | ...        | 9.0        | A           |
| 公共服务<br>和生活质量     | 城镇基本养老保险覆盖人数(亿)         | 1.7        | 2.0        | 2.2        | O           |
|                   | 新兴农村合作医疗覆盖率 (%)         | 75.7       | 85.7       | 80.0       | O           |
|                   | 五年城镇新增就业 (百万)           |            |            | 45         | A           |
|                   | 五年转移农业劳动力 (百万)          |            |            | 45         | A           |
|                   | 城镇登记失业率 (%)             | 4.2        |            | 5.0        | A           |
|                   | 城镇住户人均可支配收入 (人民币)       | 10,493     | 13,790     | 13,390     | A           |
|                   | 农村住户人均纯收入 (人民币)         | 3,255      | 4,140      | 4,150      | A           |

数据来源：中国官方，国家统计局，研究人员的估算

1/ A=预期，O=约束

2/ 2006—2007年的累积下降

3/ 2005—2010年的累积下降指标

4/ 2007年的数据尚未获得，这是2006年的数据。

## “十一五”规划的主要具体目标

### 宏观经济平稳运行与人民生活水平提高

中国经济基本成功地保持了高增长和低通胀。在2005年至2007年期间，GDP增长速度上升到了年均12%的水平。尽管城乡间收入差距继续拉大，但总体来讲，城乡两地均实现了人均收入的快速增长（见表2）。然而，在重新调整经济增长动力的方面，成效仍不明显。尽管工业、投资和出口的增长有所缓和，但经济增长仍然主要由这三者拉动（见图4、图5）。尽管劳动密集型的服务业发展仍然落后于工业，但由于整体经济发展良好，城镇创造就业的能力依然很强。初步的数据显示，在“十一五”规划的头两年，减贫成效显著。尽管受到全球金融风暴和经济放缓的影响，2008年底和2009年初的增长将减弱，但中国国内经济增长势头依然保持良好，整体经济和人均收入的增长目标还是有望实现的。

表 2 宏观经济和人民生活水平指标

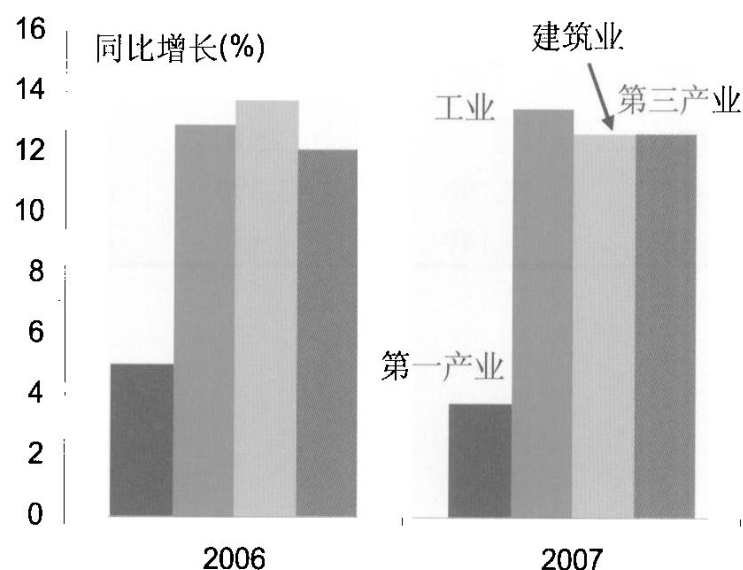
|                  | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 WB 1/ |
|------------------|------|------|------|------------|
| 实际 GDP（生产方面）     | 10.4 | 11.6 | 11.9 | 9.4        |
| 消费者价格（阶段平均）      | 1.8  | 1.5  | 4.8  | 6.5        |
| 财政平衡（占 GDP 比重）   | -1.2 | -0.5 | 0.7  | -0.4       |
| 经常账户平衡（占 GDP 比重） | 7.1  | 9.5  | 11.3 | 9.3        |
| 城市人均收入增长（实际）（%）  | 9.6  | 10.4 | 12.2 | ...        |
| 农村人均收入增长（实际）（%）  | 6.2  | 7.4  | 9.5  | ...        |

数据来源：国家统计局、国家外汇管理局、财政部。

1/世界银行预测，2008 年 6 月。

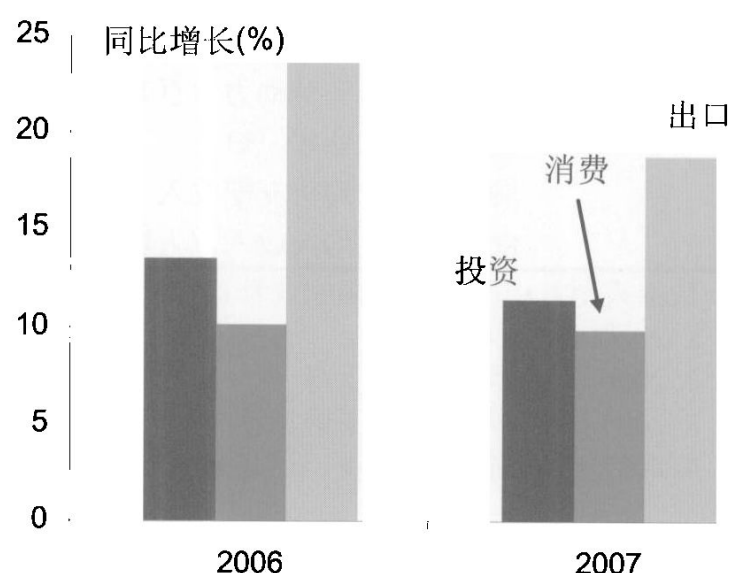
2007年以及2008年的大部分时间，国际和国内食品价格的急剧上升提高了整体通货膨胀水平。到目前为止，由于价格管制的因素，不断攀升的国际石油价格对国内通货膨胀的影响被大大地减弱了。这一状况即使在2008年6月国内燃油价格上调后也没有改变。2008年的年中，食品价格停止上升，即使在面对更大的石油和商品价格上升压力的情况下，总体通胀开始下降。全球经济放缓导致了石油和商品价格的突然逆转，因此，通货膨胀很可能会继续下降，2009年的通胀率可能会非常低，然而，不灵活的汇率制度限制了货币政策的独立性，货币和汇率政策使影响未来价格走向的风险和不确定性加大。

图 4 工业增长超过服务业增长  
（不变价格）



数据来源：国家统计局，研究人员的估算。

图 5 投资增长超过消费增长速度  
（不变价格）



数据来源：国家统计局，研究人员的估算。

作为中国宏观经济失衡的一个表征，经常项目盈余占GDP比重在2007超过了11%，占全球总产出的比重也达到了0.75%。由于原材料价格攀升所导致贸易条件严重恶化，2008年前5个月，中国贸易盈余低于上一年同期。虽然世界经济增速已经减慢，但按不变价格计算，中国的贸易盈余继续对GDP增长起着拉动作用。巨额贸易盈余的一个重要原因是，对中国经济增长模式的重新调整还未取得决定性的进展。近几年来，汇率的发展也制约了结构调整的进展，正如前面所述，工业的投入品和资本品的定价政策，以及财政政策和金融部门政策，都在政策制订过程中发挥了作用。

中国的汇率已经逐步升值。自2005年7月，人民币开始以一篮子货币作为参考基准。到2008年11月，人民币已经对美元累积升值将近21%。然而，同一时期美元对世界其它主要货币却出现了显著的贬值，尽管最近几个月有所回升。因此，在贸易加权基础上，自2005年7月以来，人民币汇率的升幅有限，升值了将近15%。与此同时，中国制造业的生产率继续提高，这意味着均衡汇率的加强。

### 产业结构优化升级

在实现产业结构的整体目标方面，取得的成果喜忧参半。服务业及研发人员占社会总就业比例这一目标是可以达到的。然而，鉴于最近的形势，提高服务业占GDP比重的这一目标可能无法实现。相反，在“十一五”规划实施的前三年，工业增长速度继续高于服务业的增速。在工业领域，能源密集的重工业和化工业（如钢铁业和铝业）规模继续扩大，即使在2008年的下半年这些部门出现了大幅下降。这使得“十一五”规划中关于能源效率和环境质量的目标更加难以达到。

优化产业结构的工作议程看起来走上正轨。虽然很难衡量这一方面的成绩，但政府设定的关于产业优化和升级的任务正在得到执行：加快发展高技术产业；振兴装备制造业；调整原材料的结构和空间布局。在产业升级中，通过投资许可证、土地使用准入、财政资源、各种行政措施等方式，政府在主导的资源配置中发挥重要的作用。

实施优化产业结构的工作议程是否能够真正改善经济和产业结构，仍然是个有待讨论的问题。这是因为，在日益市场化的经济中，很难评价为产业结构优化所提出和实施的具体措施是否是最优的。随着中国经济市场化导向的不断加强，应该通过一些鼓励创新的措施实现产业升级，如提高知识产权保护；推进风险资本市场建设；提升国有企业的治理；以及帮助私营公司更好地进入资本市场。

总的量化指标表明，工业领域继续取得进展。表现为“十一五”规划实施的头两年，劳动生产率继续快速提高，赶上了高收入国家。生产率的提升和升级增强了中国的国际竞争力。从中国在国际市场中持续上升的市场份额可以看出，中国的竞争力非常强。除此之外，即使在近期经济衰退的情况下，国企和非国企的资本回报继续提高。国企资本密集度（单位人力资本投入）继续高于非国有企业，而在资本回报率、就业创造和劳动生产率增长等方面，国由企业的表现则不如非国有企业。

### 提高能源利用效率

中国的能源消耗已经降低（每单位产出所消耗的能源），但仍远远低于为实现2010年降低20%的目标所需要的幅度。在“十一五”开始的时候，单位能耗已经扭转了自2002年开始不断攀升的趋势。但是，这种势头的可持续性是一个很大的问题。因为，单位能耗的降低主要来自于各行业层面，而非宏观层面。在部门内，能源效率的提高也仅仅是在个别产品上。资本密集的高耗能企业的增长还是快于经济中其他部门的增长。这是因为，在能源与其他资源的定价等方面，基本的增长模式与相关政策还基本上没有什么变化。在未来，通过技术改造和关闭效率低下的产能来提高效率的做法将会变得更困难。如果不根本地改变经济和产业结构，单位能耗降低20%的目标很有可能无法实现。提高能源价格可以有效地提高能源效率和促进结构调整。同等重要的是，要建立相应的政策、制度、监管、技术和金融框架，使中国的经济增长模式向更加节能的方向继续转变。

“十一五”规划头两年，社会发展取得了显著进步。政府在农村问题上的预算支出从2005年占GDP的1.6%增加到了2008年占GDP的2.0%。农村地区的状况有了很大的改善。“十一五”规划中有关协调城乡发展的目标，包括扩大新型农村医疗合作制度的覆盖率、耕地保有量，以及农村居民人均收入等目标都有望实现（见表3）。在提高农民收入和生活水平方面，“十一五”期间所实施的4项政策发挥了重要作用：（1）2005年取消了农业税费；（2）在农村实行免费的九年义务教育；（3）实施新型农村合作医疗制度；（4）扩大最低生活保障标准覆盖面。

表 3 社会指标

|                | 2005 | 2007 | 2010<br>目标 | 百分比<br>已完成 |
|----------------|------|------|------------|------------|
| 城市基本养老保险人数（百万） | 175  | 201  | 223        | 54         |
| 农村低保覆盖人数（百万）   | 8.3  | 34.5 | 无数据        | 无数据        |
| 新农合覆盖县数量（%） 1/ | 22   | 86   | 80 2/      | >100       |
| 农村医疗救助覆盖人数     | 11.1 | 35.7 | 无数据        | 无数据        |

数据来源：劳动与社会保障部、民政部年鉴、卫生部、教育部。

1/新型农村合作医疗制度（卫生保险）。

2/目标最近修改为100%。

改善社会保障、教育和卫生等公共服务方面，取得了显著进展。这得益于政府强有力的行动，以及不断推出的各种举措。尽管在一些设计问题上仍然需要改革，但“十一五”规划中有关的社会发展目标正在得到实现，而且有些方面甚至可以提前实现：

- 中国正在稳步实现扩大城市基本养老保险、失业保险、工伤保险、生育保险和农村低保（针对农村最贫困人口实行的消除贫富差距的项目）的目标。在取得了这些显著进展后，现在的重点是关注社会保障框架的设计问题。
- 健康保护和主要疾病预防控制的目标正超前实现。到 2008 年末，新型农村医疗合作制度将覆盖全国所有县。在城市，职工基本医疗保险也正在迅速扩大。目前医疗救助体系已覆盖所有农村的县；在城市地区引入医疗救助的工作也正取得进展。在健康保护迅速扩大的基础上，政府可以将注意力转向一些设计问题。
- 在教育的重点领域，全国推行九年义务教育，以及扩大职业教育和高等教育的规模，促进其系统发展等目标都将提前实现。

与此同时，如何保证更为公平地分配经济快速发展所带来的好处依然是个挑战。这是因为当农村状况改善的时候，城市地区提高得更快。尽管对农村地区加大了资金支持，2005年至2007年中央政府在农业和农村问题上的支出增加了75%，但是城乡间的收入和生活质量差距仍在继续扩大。

## 加强可持续发展

初步情况表明，在建立一个资源节约型和环境友好型经济方面，中国已经取得了进展。在过去两年。前十年的空气和水污染排放持续攀升的局面得以扭转，但实现减排10%的目标可能较为困难，这表明，二氧化硫和化学含氧量的减排还是取得了进展（见表4）。工业固体污染物的综合利用率也得到了提高。灌溉节水效率和降低单位工业增加值用水量均有所改善，但是单位工业增加值用水量降低30%仍然是个很难实现的目标。森林覆盖面积已逐步增加，受冻雪灾害的影响，可能会推迟实现森林覆盖率增加20%的目标。

表 4 环境指标

|                               | 2005 | 2007    | 2010<br>目标 | 百分比<br>已完成 |
|-------------------------------|------|---------|------------|------------|
| 化学含氧量（COD）排放(万吨)              | 1414 | 1384    | 1270       | 21         |
| 二氧化硫（SO <sub>2</sub> ）排放量(万吨) | 2549 | 2467    | 2295       | 32         |
| 工业固体废弃物综合利用(%)                | 56   | 61.2 1/ | 60         | > 100      |

数据来源： 2007年数据年鉴，新华社。

1/为2006数据。

但是，环境问题仍然是巨大的挑战。中国的空气和水污染在很多地区都超出了适用的标准。淡水取用已经超过了地表水和地下水资源的可持续水平。尽管，目前正采取大规模行动恢复森林的环境和生态功能，森林的破坏程度超过了可接受的水平。由于目前工业增长主要是来自于资源密集型和高污染为主的企业，这使得继续提高资源利用效率的前景变得暗淡。

总之，在实现“十一五”规划的主要目标方面，已取得了重大进展，但是仍存在一些关键性的挑战。特别是宏观经济结构和产业结构调整步伐缓慢，使得在提升能源和水资源的利用率、改善环境质量方面所取得的进展有限。而且，由于结构调整缓慢，经济所能创造的城镇工作机会少于劳动密集型增长模式下的就业机会，尤其是城镇的正规就业和农民工永久迁移所需要的就业，这样就消弱了社会发展领域中已经取得的成果。另外，受汇率升值的限制，加上特别是制造业的生产率快速提高，以及促进产业投资的其他政策因素，造成了大量的、同时也是不可持续的对外经常账户盈余和通货膨胀的风险。因此，应该重点考虑调整结构，实现均衡发展，这将有助于实现环境目标和巩固社会发展成果。

## 未来的政策议程

实现经济均衡发展需要进行广泛的改革。这些改革包括：宏观经济以及结构政策、财政政策、政府间财政关系、政府支出的监测和评估和行政改革，价格改革，以及加强监管和标准。目前为止的实践经验表明，需要在以下几个领域进行政策调整。

一系列宏观经济和结构政策将有助于刺激国内消费，减少国内储蓄，并促进服务业的发展。包括：

- 继续将政府支出从投资转向社会保障、卫生和教育。

- 加强汇率管理，促进生产从贸易品转向非贸易品。提高汇率的灵活度，从而增强货币政策的独立性，这将有助于更多地依赖市场手段，包括利率，来进行宏观经济管理。
- 进一步推进金融市场改革，以提高资本配置效率，适应更高的利率水平，从而实现低投资下的经济增长，并提升消费在经济中的作用。这样的改革以及更高的资本配置效率会使服务业及中小企业受益。
- 推广国有企业的分红政策，改善公司治理，消除国有企业过度投资的倾向。

#### 财政和税收政策有助于调整生产结构：

- 通过提高价格、税收措施或征收排污费等手段，消除包括土地、能源、水、自然资源和环境等工业投入定价过低的问题。加快能源价格改革将保证价格能够全面反映能源供应的所有成本（包括对环境和资源消耗造成的代价）。最近国内油价的调整就是朝着这个方向走出了正确的一步。
- 取消税收体系中所遗留的补贴和刺激制造业发展的扭曲现象。这包括增值税制度和遗留的对外商直接投资的税收优惠政策。
- 取消对服务业发展的限制。消除一些服务行业中的垄断和寡头垄断现象，这同消除其它方面的障碍，以及有力执行 WTO 的承诺相比一样重要。

给予地方官员更多的激励和更好的工具，以实现均衡发展的目标，进行制度改革也很重要。一个关键措施是加强问责，特别是对地方官员的绩效评估，以及加强法律法规的执行。去年，国家将土地出让金纳入地方政府预算，而不是作为预算外资金的一部分由土地资源局管理。这样的做法能够改善资金的管理，降低追求土地密集型发展模式的动力。

中国现在的财政状况良好，可以支持经济追求均衡发展。将提高资源价格和环境税所获得的收入投入到“十一五”规划所确定的关键领域中，也可以用来减少其它方面的税收，还可以用于补贴受到价格调整影响的弱势群体。

改革政府间财政关系，将使贫困地区有更多的资源用于改善社会发展领域。贫困地区资金不足通常是制约很多领域进一步发展的关键因素。这些领域包括，提供农村服务，社会保障、教育、卫生，以及提高资源利用效率。造成这些问题的原因是广为人知的：中国的地方政府承担着比其它国家地方政府更大的财政支出比重。如果没有富裕地区向贫困地区进行的大量净资金转移，或者其它收入来源，将必然造成人均公共服务支出在区域间的巨大差异。另外，目前对于低收入但资源丰富的省份，它们在资源被取用以支持国家发展时并没有得到足够的补偿。这需要通过改革政府间财政关系来从根本上解决这些问题。这包括提高富裕地区向贫困地区的转移支付，即财政均等化转移支付，还有与中央政府和地方政府支出责任的重新划分相结合。此外，中国应该考虑通过不同方式，给予贫困地区更多的财政资金来源，帮助其发展。提高资源税，可以将税收中更高比例的资金拨给贫困省份政府，这样就可以减少它们对中央财政转移支付的依赖。对环境服务（如水、土地使用权流转）收取的费用也可以成为贫困省份的收入。

政府支出方面的重点在于提高支出效率。最近，政府增加了开支，并推行了很多新举措，为此需要建立更系统和严格的监测和评估框架。这需要利用国际经验和标准，进行更多的研究和分析，开发注重结果和质量的监测指标，以及健全的、能够追踪进展的信息系统。同时，还需要努力营造一个以证据为基础的评估文化，并加强相关的能力建设。需要将评价结果和政策调整、重点领域以及资金投入更好地联系起来。此外，还需要加强问责制度。最近，地方官员的评价体系中包含了“十一五”规划目标的实现情况，这一举措对加强问责制度非常有益。虽然，各种规划之间的分割在中国这样一个大国很难避免，但还是需要通过更大的努力实现规划间的整合和协调。

需要一个双重办法来缩小城乡间的收入差距。一方面，促进劳动力从农村向城市的转移，另一方面，提高农村劳动生产率（包括务农和非务农劳动）。虽然可以进一步放松对农村劳动力进入城市的限制，但这一过程并不能快速地完成，以至于不能有效地消除城乡间收入差距。城乡收入的转移也不足以消除收入差距。因此，需要提高农业产出和农业劳动生产率，这需要将更多且更有效的公共支出投向农村公共产品；需要对农业科技进行更多的投入；给予主要农作物生产中有利于环境可持续发展的技术更多的资金支持（包括更高效的水资源管理）；促进农业多样化生产和高价值产品生产。同时，还需要深化和加快相关的土地改革，包括土地征用和土地使用权的改革，改善农产品生产商获得金融服务的渠道，从而为实现农业现代化创造一个有利环境。

通过加大市场机制和监管手段，加强行政工具的效果。到目前为止，能源效率和环境污染方面所取得的成绩，主要是通过行政措施来实现的。但是，如果没有市场激励和监管机制，以及对地方官员绩效评估的标准，这样的成果在未来很难维持。目前急需建立一个政策和制度框架，鼓励通过市场手段实现均衡发展。这需要进行价格改革，特别是在能源和资源定价以及税收方面的改革。此外，中国的粮食价格政策也应该调整，使国内价格更接近国际价格。可以采用的监管措施还包括：环境排放标准、消费产品贴标、以及燃料/建筑效率标准等。当然，对这些规定和标准的有力地执行也是同等重要的。