



全球化与新兴经济体

中国经济面临哪些主要挑战？

如何改善金融政策的操作体系？

应该在哪些方面对现有金融市场和商品市场的管制进行改革？

怎么加强社会保障制度？

劳动力市场如何变迁？

如何扩大养老保险覆盖面？

怎么改善医疗保障制度？

請聯繫

进一步阅读资料

怎样与我们联系？

2005年经合组织(OECD)发表首份《中国经济调查》之后,中国经济不断迅猛发展。由于及时采取了有力的宏观经济政策措施,中国经济正在平稳渡过全球金融危机。预计中期内,经济扩张仍将继续,同时,中国在世界经济体系中的作用将会进一步提高。尽管经常账户顺差有所下降,失衡现象依然存在,国民储蓄率过高,但当前的改革有望在今后进一步缓解这些问题。近年来,结构改革遍及各个领域,对社会凝聚力的要求也越来越高,即便如此,中国正在,或从长远来看,仍需致力于改善一些领域,进而提高人民生活水平。

进一步改善货币政策框架。中国已将货币增长作为主要中介目标,货币政策框架愈加市场化。今后,中国需将重点放在利率变动上,而非基于数量的流动性控制。更为灵活的汇率政策以及更加重视把通胀作为目标,可以使中国的货币政策更好地适应其国内宏观经济状况。

继续开放金融市场。相比几年前,中国金融机构如今普遍实力雄厚、监管有序,同时金融体系也正逐渐放开。然而,各项改革仍在井然有序地实施中,包括:提高金融部门国外投资上限、扩大公司债券市场、建立正式的商业银行存款保险制度、以及增强监管能力等。另外,应该提高警惕防止坏账的重新出现。

减少产品市场限制。如今很多行业的竞争都相当激烈,但是产品市场方面的限制仍然较多,从长远来看,可能会阻碍发展。要促进竞争和提高生产率,可以通过以下几项措施:放松国营企业和中央机构之间的传统联系、减少行政负担、允许私人部门投资网络产业、以及降低外国企业对服务行业直接投资的限制。

统一社会保障体系。近年来，国内进行了大刀阔斧的社会改革，并已取得显著成效，教育和保障体系覆盖面明显扩大，但仍未触及流动人口。因此，需要进一步整合福利援助、养老金和医疗卫生体系，同时，还需扩大国内财政支持范围。

促进劳动力流动。劳动力市场有弹性但地域分割。针对流动人口进入服务行业实行的户籍制度和限制阻碍了劳动力流动，因此需逐步放宽管制范围。

加强养老制度。要充分提高养老金领取者的替代率；中央政府应承担更多（特别是在农村地区）的养老成本，并提高退休年龄。

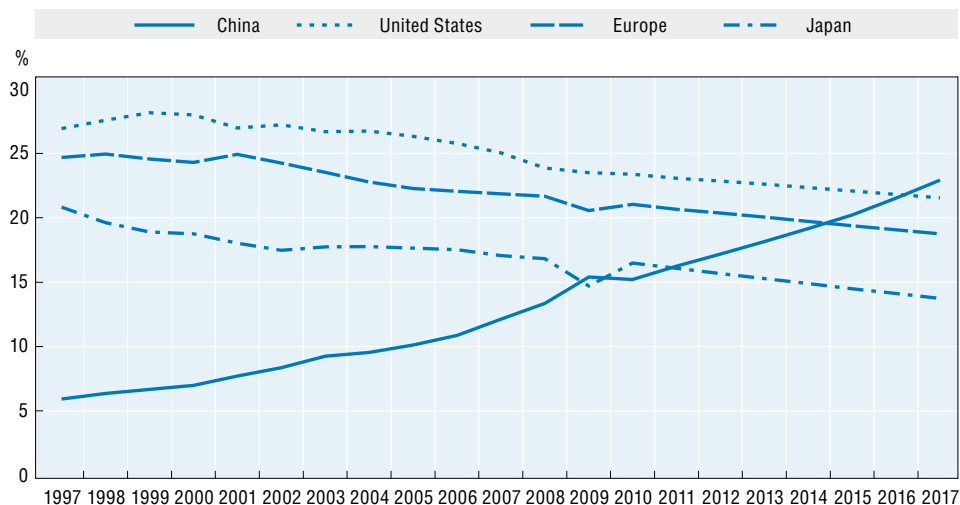
加大医疗改革力度。推行广泛、安全、可负担和有效的基本医疗保健制度，需采取以下措施：加强初级医疗保健的作用、对医院实行更加有效的管理、调整相关的医药价格、进一步培训医务人员、并最终整合各种医疗保险制度。 ■

中国经济面临哪些主要挑战？

2005年经合组织(OECD)发表首份《中国经济调查》之后,中国经济不断迅猛发展,这在很大程度上归功于私营部门的发展。2008年,全球金融危机严重冲击出口业务,致使中国的出口大幅下滑。对此,中国及时采取了有力的政策措施,并迅速调整了劳动力市场。2009年第二季度,中国的经济状况开始呈上扬趋势,走在了全球经济复苏的前列。从长远来看,中国在世界经济中的重要地位会日趋增强,其国内生活水平也会不断提高。事实上,按照购买力平价计算,中国已跻身为世界第二大经济体,并且,即使按照市场汇率计算,中国也将很快成为世界第二大经济体。另外,中国也是世界第二大制造国,和世界最大的产品输出国。其投资活动逐渐脱离生产率低下的农业,这有可能进一步促进其经济发展。同时,国内城市化率目前已接近50%,并仍在增长。虽然劳动力人数预计不会有较大增加,但自上个世纪80年代初期以来,中国的教育水平已呈迅猛上升势头,从而为今后生产力的发展提供了支持。

2008年下半年,中国出口出现大幅度下滑,鉴于此,中国政府采取了较之许多经合组织国家更为有力的货币和财政政策手段。货币方面,政策利率,包括法定准备金比率逐步下调。同时,自2005年起人民币相对于美元逐步升值的趋势减缓,导致有效汇率明显下降。而且,在经济过热时实施的众多信贷限制措施有所放松。财政方面,较低的公共债务和较高的预算盈余也有利于经济刺激计划的实施。由于某些经费支出和减税措施早已在计划之中,因此难以对整个财政刺激计划进行

图1.
在世界制造业产出中的占比



资料来源:世界发展指标, 经合组织对2009年及以后年度的估计

量化；但这次中国政府的财政刺激计划的规模，无论是绝对量和相对量，都明显大于许多经合组织国家作出的财政反应。经济刺激计划主要是为交通，和其它网络基础设施建设提供额外支出，而这些领域仍需重点关注。此外，对于社会保障计划（尤其是医疗）以及可确保持续性增长的某些关键领域（如，环保），也增加了部分支出。中央政府仅准备为部分经济刺激措施提供财政支持，其余的则由地方政府、银行和国有企业负责。在此背景下，2009年上半年，信贷业务大幅增长。值得关注的一个重要问题是，为此投入的资源是否能获得相应的回报。

中国的储蓄和投资额一向较高。近年来，家庭和政府净储蓄率均有上升，从而扩大了经常账户盈余，2007年占国内生产总值比重达到两位数。全球经济衰退期间，进口业绩优于出口，这不仅仅由于实施了宏观经济刺激措施。因此，预计到2010年，经常账户盈余占国内生产总值的比重将会下降至5%，经济增长率则会恢复至两位数。与此同时，政府储蓄将会回落，这一点令人欣慰。事实上，这些年来，大多数观察家尚未充分了解政府预算盈余的总体情况，原因在于社会保障体系尚未纳入国家预算。所有城市基础设施开发公司财务数据合计数的公布，以及土地使用权销售资金使用透明度的增强，将有助于提高公共财政数据的质量和相关性（2007年占国内生产总值的比重超过5%）。另外，随着社会保障体系覆盖率和替代率的提高以及预防动机的弱化，家庭储蓄有可能逐渐减少；另外家庭信贷市场的发展和人口的老龄化也可能带来相同的效果。其它失衡现象和紧张状况仍然存在，如某些重工业部门的产能无效，环境压力加大等。对此，政府已于近期发表政策声明，积极鼓励更为有效地使用能源。市场定价措施的逐步实行，将有助于在该领域建立起合理的激励机制。

当考虑财政刺激计划退出时，应避免重新回到预算盈余。全球经济危机爆发前夕，中国政府在世界上拥有骄人的财政状况，这种情况在2010-2011年仍会继续，其公共支出水平甚至会更高。为支持在相关领域进行的或需要进行的社会改革，包括教育、福利援助、养老金和医疗保健，政府应继续投入更多的人力资本和社会转移资金，同时还需在全国范围内对更多的资源实行重新分配。更多的公共支出（特别是在教育方面）能够提高生产力，和缩小收入差距。 ■

如何改善金融政策的操作体系？

中国的货币政策框架已逐步从计划性行政制度转变为更加完善的市场制度，同时将货币增长作为主要中介目标。作为这种转变的部分环

节，政府已经放开部分利率，使其根据市场信号进行调节，同时，货币政策工具也更为现代化。中央银行如今主要控制银行间市场的短期利率，并通过期限结构加大对长期利率的影响。今后，中央银行的操作框架应该将重点放在利率变动方面，而非基于数量的流动性控制。在货币政策的实施中，商业银行贷款和存贷款基准利率的影响力正在逐步减弱，应该逐步取消。银行部门通过重大变革，经济亦远比以前更易受市场政策措施的影响：公司层面的投资对利率变动更为敏感，总需求压力的变化对通货膨胀的影响也更为突出。因此，转变机制在中国相当有效，货币政策对于经济形势的稳定也起到了更为重要的作用。但是，目前实行的汇率制不利于通过货币价值调整抵消宏观冲击，并限制了这种机制的有效性。实施更为灵活的汇率政策，以及更加重视防通胀，同时密切监控资产价格，有助于中央银行更好地根据国内宏观经济状况制定货币政策，并减少因“对冲”外汇储备流入所产生的成本和风险。此外，对于迅速发展的经济体而言，实际汇率升值一般都有可能在中期出现。 ■

应该在哪些方面对现有金融市场和商品市场的管制进行改革？

一些关键的金融改革已经取得重大进展，包括在前版《经济调查》中进行评议的改革。有力的经济扩张促进了这一过程，此外，对于不良海外资产的有限敞口，也使中国的银行可以平衡渡过全球金融危机。然而，近期信贷的大幅增长给地方机构基础设施公司的审慎借款带来了风险，同时，也造成不良贷款死灰复燃的风险。金融机构已经扩大了其业务活动范围，住房和消费信贷增长迅速，同时还引进了新的金融工具。商业银行公司治理结构和风险管理制度也得以改进。国有股和法人股交易限制已经被放松，证券市场机构也步入现代化进程。就银行为并购提供贷款的新职能而言，这将会创建一个公司管控市场。尽管如此，实际交易的新型可交易股票仍然为数不多。对于服务覆盖不健全的领域，如中小企业和中国农村地区，银行也在尽力改善在这些领域的信贷服务。虽然金融自由化进程缓慢，且外国机构所持中国金融资产份额仍然很少，中国政府已经采取相关措施放松对国际资本流动的管控，并且中国金融机构对于经合组织和其他国家的重要性也日趋显著。

从长远来看，金融体系的发展在很大程度上取决于经济改革，如养老改革。同时，在可预见的未来，国有制仍将主导金融体系，随着私营部门的扩展日趋重大，这方面的改革也将随之进行。提高外国机构对银行和其他金融机构的投资上限，将会给相关机构带来压力，如，

提升其治理、管理和技术能力的压力，从而也将有利于其国际扩张。此外，根据一般需求，也有利于在全球金融危机之后为银行资本提供支持，并改善风险管理。尽管债券市场已经扩大，但是公司债券的发行量仍然相对较小。建立正式的存款保险制度，将有助于平衡较大和较小商业银行之间的竞争机会。加强银监会定期对更多商业银行进行现场检查的职能将加速银行改革的实施。

中国实行了三十年的改革开放，并于2001年加入了世界贸易组织，在此过程中，中国的产品市场竞争愈加激烈，市场力量已经成为价格形成和经济行为的主要决定因素。竞争价格框架已经建立，公司进入和退出市场的监管机制也得以改善。行政改革提升了中央政府监管市场经济的能力。同时，政府对微观经济的干预监管已逐步缩减，而更多关注于宏观调控。在全球经济危机的环境下，产业政策也正在加速提升，如“十大产业振兴规划”。此外，经合组织有关中国政府干预产品市场程度的指标表明，在绝对和相对层面，中国政府的干预仍然比较普遍，这与俄罗斯的情况较为相似。随着经济的发展，这种干预将会严重阻碍发展。减少国有企业和政府之间的传统联系是一项持续的挑战，可以通过缩减国有部门的规模实现这一目标，尤其是小型公共事业公司。减轻行政负担、为更多私营部门投资网络行业提供空间，以及降低外国机构直接投资服务行业门槛，有助于竞争和生产力的进一步发展。 ■

怎么加强社会保障制度？

在全国范围内确保一定程度的社会凝聚力和稳定性，这仍然是中国的一项主要目标，也是越来越重要的公共政策目标。要实现这些目标，就必须提高经济效率，并通过快速的经济扩张，创造稳定的经济发展前景。因此，近年来，中国进行了许多重大的社会改革，并已取得显著成效，尤其是扩大了社会保障体系的覆盖范围，但对于流动人口仍显不足，后者可能占城市地区总就业人口的40%以上。要进一步实现发展，就需要解决劳动力市场以及教育、福利、养老金和医疗制度的地区分割和“碎片化”问题；不幸的事，近期进行的一些改革反而加重了这些问题。此外，福利管理工作仍需进一步加以改进，尤其是最低生活保障，这类福利并未像预想的那样减少贫困现象。社会保障安排的统一需将医疗保健和养老金方面的职责从城市层面转至省一级，最后转至国家一级。要建立起国家社会保障体系，须在全国范围内提供更多的财政支持，但不是统一的权利，这主要取决于当地的环境和/或个人历史记录。此外，这也促进了劳动力从农村至城市、从一个城

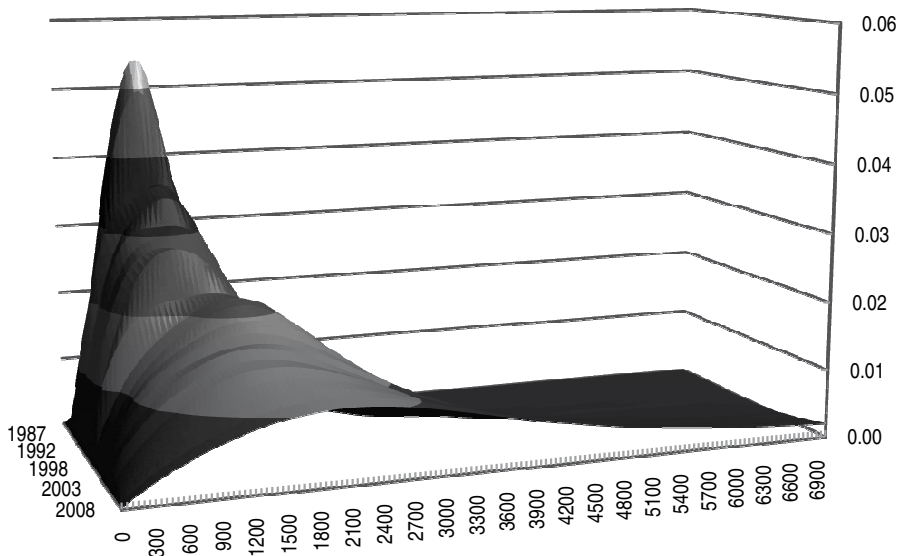
市至另一个城市的流动。劳动力的进一步流动将有利于维持发展和城市化进程。

由于过去十年间进行的各种社会改革，出现了一些令人鼓舞的迹象，即，国内收入不平衡的趋势在近些年有所缓解。一系列指标表明，在某些方面，贫富差距正在缩小。尤其是，跨省收入差距近年来略有缩减，这部分是由于人口流动所致，后者通过汇款增加了贫困地区的收入，并提高了其余工人的工资。根据相关资料，尽管“西部大开发计划”的实施，有助于促进人口稀少地区和贫穷西部地区的发展，但按国际标准，区域失衡现象仍然较为严重。其中一个原因便是，此项政策下的大部分支出均集中于大型资本密集型项目，后者主要是将自然资源带给沿海地区。需要更加重视教育，尤其是中专教育，从而增长人力资本，这有助于在今后减少收入差异，同时还对私营企业的发展有着一定的促进作用。 ■

劳动市场如何变迁？

尽管正值经济萧条时期，劳动力市场仍然非常有弹性，一年前的大规模裁员和对大规模失业的恐慌似乎并未对劳动力市场造成过多影响。2008年下半年和2009年初期，就业率有所下降，但是如今已有上升趋势，尽管速度较为缓慢。2008年后期，大量流动人员在城市失去了工作，2009年中期，几乎所有流动人员都在城市找到了新的工作。这方面的转变速度比许多经合组织国家都要快，反映了相关活动的反

图2.
全国家庭收入分布
50元人民币区间内的家庭
收入概率（1990年城市物
价）



资料来源：经合组织采用Chotikapanch等人（2007年）的方法和 国家统计局的数据做出的估计。

弹性和工资的适度性,尤其是,流动人员已做好准备接受幅度较大的减薪。

2008年,新的劳动法开始实行,代替了1995年制定的旧法,以适应当前的市场情况。新劳动法的主要作用是更好地保护在以私营部门雇主为主导的就业市场受雇的人员。其中包括更为系统性地实施劳动合同,以确保所有雇员均能享有基本权利,比如及时获得工资。但是,政府强调,新劳动法并非要建立终身就业制。新法可能会增加公司成本,因为公司需遵守最低工资、工作时间和社会保障规定。理论上,雇员个人将较为容易获得其应享有的权利,即便是在难以执行相关裁决时。然而,和其他领域一样,新法实施的效果尚有待观察,因为劳动督察人员对违法公司实行惩治的权利仍然十分有限。目前,实际提供的就业保护仍然比法律规定的要少得多,定期劳动合同的优势也很有限。在实施新劳动法的过程中,应注意避免使开放式的劳动合同过于死板,否则会影响到劳动力市场的双重性。

虽然与户籍制度相关的限制已随着时间逐步放松,尤其是在内陆和西部地区更是如此,但对劳动力市场的分割仍在进行,由此阻碍了劳动力的地区性流动,并使家庭相隔两地。在较大的城市,流动人员如今可以登记为临时居民,但并不能与长期居民享有同等权利。政府强调,流动人员的子女需在城市接受教育,但事实上,大部分流动人口子女仍然留给其祖父母照顾,相关政策规定,大学入学考试仍需根据当地的课程大纲在学生户口所在地进行。户籍制度需逐步废除,这不仅要消除位于一个地区的城镇人口之间的区别,也要消除地方和省之间的差别。需在主要的东部城市进行试点,废除户籍制,以便流动人口可以享有与当地居民同等的社会福利待遇,包括教育、租房补助和本地医疗保险等。为此,可能需要中央或省政府额外拨款。同时,还需进行其他政策性变动。特别是,政府收购土地使用权时,需向所有者支付合理的补偿。 ■

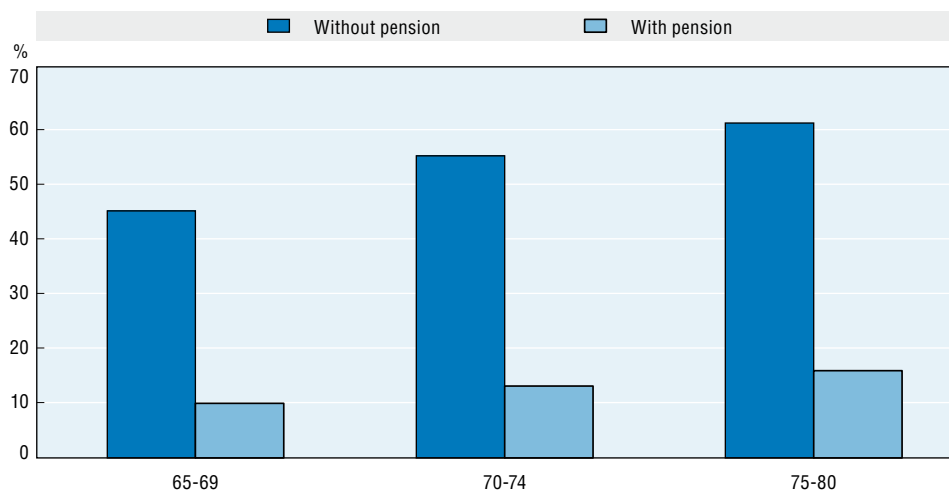
如何扩大养老保险覆盖面?

由于生育率较低和人口寿命延长,中国人口正在迅速老龄化,大量年轻一代迁往城市,农村的老年抚养比率的增长速度甚至会高于城市。养老计划“碎片化”的现象遍及全国,各个城市实施的相关制度存在较大差异且分割,农村地区存在退休过迟和替代率较低的现象;另外事业单位也实行单独的养老制度。这就引发了效率较低的问题,妨碍了劳动力流动,也影响了公平性,因为一旦个人更换工作,

就养老金而言，其在一个行业的工作经历在另一个行业则无法确认。千年之交，城镇养老制度经历了一次改革，2005年，养老金改革再次来临。两次改革均对养老水平进行了削减。某些地区开始实施统筹制度。然而，对于一些（通过年轻移民）人口快速增长地区，其缴款率较低，但相比之下，工业基础下降或老龄化较高的城市，缴款率依然相对较高。2005年，中国政府也采取了相关措施提高灵活就业人员的覆盖率。2009年，新型农村养老保险制度（即新农保）宣布实施，另外对流动人口的养老制度也提出了相关改革方案。一些近期实施的改革实际上增加了原有程度的“碎片化”，而另外一些改革措施也无法完全实施，比如说那些有关提高养老金地区统筹的改革。此外，根据当前的制度，有效替代率仍然处于相当低的水平，并且预计会进一步降低，这对于农村和城市居民皆是如此。由于越来越多的老年人不与其儿女一道居住，这种现象将会继续。而且，老龄化人口大部分集中于乡村，因此当地政府将承担多数的养老负担；而这其中的许多地方政府（特别是较贫困地区）尚不具备充足的财力。

相关问题可以通过逐步整合各种不同的养老制度解决，将更多农村养老金成本转移至中央政府，实行全国统筹，并提高退休年龄。即便对于不同类别的工人（尤其是雇员和自营人员）仍然实施不同的制度，各种制度需在地区内进行统一，首先是省一级，然后是国家一级。在此过程中，城乡居民之间的差别应随着本地人口户籍制度的终结逐渐消除。目前，退休年龄过低，为了保证中国养老制度的长期的财务持续性，退休年龄可以考虑在合适的时候逐步提高；比如同某些经合组

图3.
按年龄划分的老年人收入来源



资料来源：图A、B、D：2005年人口普查列表。图C：2006年中国健康和营养调查列表。

织国家一样,可以根据人口预期寿命提高退休年龄。政府无需做实个人账户,因为国民储蓄已经很高。 ■

怎么改善医疗保障制度?

过去几十年间,中国人的健康状况在很多方面都已明显改善,这不仅仅由于一些传统传染病的几近灭绝。总的说来,相比某些较低收入经合组织国家,如,墨西哥和土耳其等,中国人的健康状况并无较大差异,虽然后者的收入可能更低。但是,中国各个地区人口的健康状况大不相同,另外,慢性病死亡率普遍处于上升态势,这不仅仅是由于生活方式的改变,比如烟草消费的提高。面临医疗卫生需求的迅速增长,改善健康状况需解决一系列困扰医疗制度的失衡现象和激励问题。中国现在的医疗保健服务主要以公共形式提供,(公立)医院获得大多数政府的财政资金,而社区医疗卫生却重视不够。医生人数增加迅速,但其资质水平通常令人担忧,且医生的地区分布与当地需求不匹配。医院预算和医生的薪水部分基于其所开处方和销售的药物,其价格受到监管,并涉及较多的交叉补贴。在这种背景下,家庭的实付医疗支出大幅上升。政府实际早已注意到以上问题;2003年进行了相关改革,其中最著名的便是新的城镇居民和农村基本医疗保险制度。之后,医疗制度覆盖率和医疗制度的使用者大幅增长,但并非针对流动居民。即便如此,重病和慢性疾病仍然使人们陷于穷困境地,尤其是在贫穷地区。鉴于医疗制度的全国统筹仍然没有实现,因此,通常不太可能向病人提供其法定规定的医疗报销水平。

2009年4月,一系列新的改革措施宣布实施,以便在2020年前实现广泛、安全、可负担和有效的基本医疗保险制度,其中包括在2009-2011年期间支出8500亿元(相当于其间国内生产总值的0.8%)。尽管数目巨大,但从长远来看,这笔支出仅仅是医疗领域所需投入的首付款。相关改革措施包括:投资医疗基础设施、普及医疗保险、更为重视预防、重新培训不合格医生、出台新的基本药物制度,以及进行包括医院预算在内的重组。重要的是,应加强初级医疗保健工作,以便缓解(在很大程度上)由于轻微小病也去医院看所引起的看病难问题。此外,还需对医院进行更为有效的管理,减少层级结构,取消薪酬与处方挂钩。医疗保险制度支付的价格也需反映实际成本。若不解决此类供方问题,就不能更加有效地扩大医疗保险范围,事实上,这种情况在许多国家都存在。另外,还需对相关价格进行改革,比如为医生提供更具吸引力的薪金,减少药物价格扭曲现象,提高烟草的税收和价格。扩大医疗保险覆盖面,包括根据流动人口的居住地而非出

生地确定其是否享受医疗保险,有助于对各种不同的医疗保险制度进行合并,在这方面,中央政府应承担更大部分的医疗保险成本。

中国政府推行了一系列的改革措施,其中的很多改革政策已经取得成效,比如在全球危机的大环境下支持了内需,帮助解决宏观经济的内外失衡问题,以及促进经济结构调整,等等。在许多国家,经济结构的调整往往面临一个短期成本和长期受益的平衡问题,这不仅仅是由于此类改革通常会要求一定程度上执行紧缩的公共财政政策。但是,很大程度上由于良好的财政状况,中国政府相对来讲,处于一个非常有利的地步,所以可以通过继续大刀阔斧的社会(保障)改革,从而降低国民储蓄率。通过加强社会支出,即使在公共基础投资仍然保持一个比较高的水平,中国也将会看到一个生活质量提高,社会凝聚力强的社会,进而为建立一个更加和谐的全球社会作出贡献。 ■

請聯繫

欲了解更多有關此政策簡報

Richard Herd , 电邮: richard.herd@oecd.org,

电话: +33 1 45 24 87 00.

Sam Hill, 电邮: Samuel.hill@oecd.org,

电话: +33 1 45 24 82 03.

見 : www.oecdchina.org.

经合组织政策简报可通过登陆经合组织网站获取：
www.oecd.org/publications/Policybriefs



经济合作与发展组织

进一步阅读资料

经合组织的出版刊物可以通过经合组织网上书店购买
www.oecd.org/bookshop

经合组织的出版刊物和统计数据库也可以通过登陆经合组织网上图书馆获取：
www.SourceOECD.org

怎样与我们联系？

经合组织总部

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
电话: (33) 01 45 24 81 67
传真: (33) 01 45 24 19 50
电子信箱: sales@oecd.org
网上订购: www.oecd.org

GERMANY

经合组织柏林中心
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
电话: (49-30) 288 8353
传真: (49-30) 288 83545
电子信箱:
berlin.centre@oecd.org
网上订购:
www.oecd.org/berlin

JAPAN

经合组织东京中心
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
电话: (81-3) 5532 0021
传真: (81-3) 5532 0035
电子信箱:
center@oecdtokyo.org
网上订购: www.oecdtokyo.org

MEXICO

经合组织墨西哥中心
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
电话: (00.52.55) 9138 6233
传真: (00.52.55) 5280 0480
电子信箱:
mexico.contact@oecd.org
网上订购:
www.oecd.org/centrodemexico

UNITED STATES

经合组织华盛顿中心
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC. 20036-4922
电话: (1-202) 785 6323
传真: (1-202) 785 0350
电子信箱:
washington.contact@oecd.org
网上订购: www.oecdwash.org
Toll free: (1-800) 456 6323

The OECD Policy Briefs are prepared by the Public Affairs Division, Public Affairs and Communications Directorate. They are published under the responsibility of the Secretary-General.