



World Bank Office, Beijing  
世界银行驻中国代表处

## 总论

# 中国第十一个五年规划 中期进展情况评估

2008年12月18日

世界银行东亚及太平洋地区  
扶贫与经济管理局

# 中国第十一个五年规划

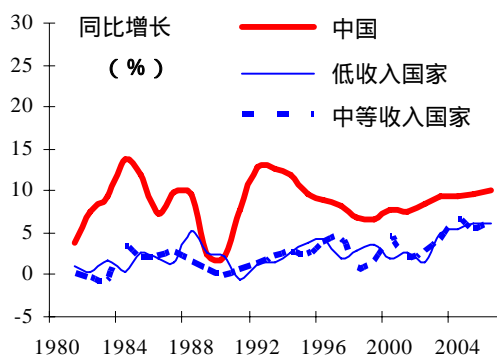
## 中期进展评估

### 总论

#### 第十一个五年规划实施前的情况

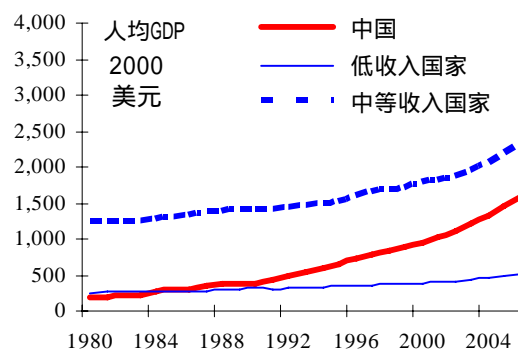
在2003年至2005年制定第十一个五年规划（“十一五”规划）的时候，中国已经经历了较长时间的经济快速增长、减贫和进一步融入世界经济。改革开放三十年来，中国的经济增长独树一帜，增长速度超过了低收入国家、中等收入国家和其它金砖国家（巴西，俄罗斯和印度）（见图1和图2）。中国的国民生产总值（GDP）年均增长10%，经济波动降低，自20世纪90年代中期以来，总体通货膨胀率较低。按照各种标准和定义计算，贫困率大幅度下降，按基本需求成本标准，贫困率从1981年占人口的65%下降到了2005年的约7%，数亿人口摆脱了贫困，这是前所未有的速度。对外贸易和外商直接投资的快速扩大，使中国迅速地融入世界经济，中国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

图 1 中国人均GDP快速增长



数据来源：《世界发展指标》，世界银行出版

图 2 中国赶上其他国家



数据来源：《世界发展指标》，世界银行出版

**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，并主导金融体系。尽管如此，金融部门的进展还是显著的，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。最后就是，自90年代中期以来，改革初期的财政收入压力得到缓解。

尽管取得了这些成就，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：

- 经济增长过度依赖投资和出口，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不断扩大，2005年已经占GDP的7%。
- 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，和发达国家70%的比重相比，中国服务业占GDP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，逆转了改革开放初期的下降趋势。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。在城市化、农民收入以及环境保护这三者之间，土地利用方式使它们相互冲突的需求关系更加紧张。

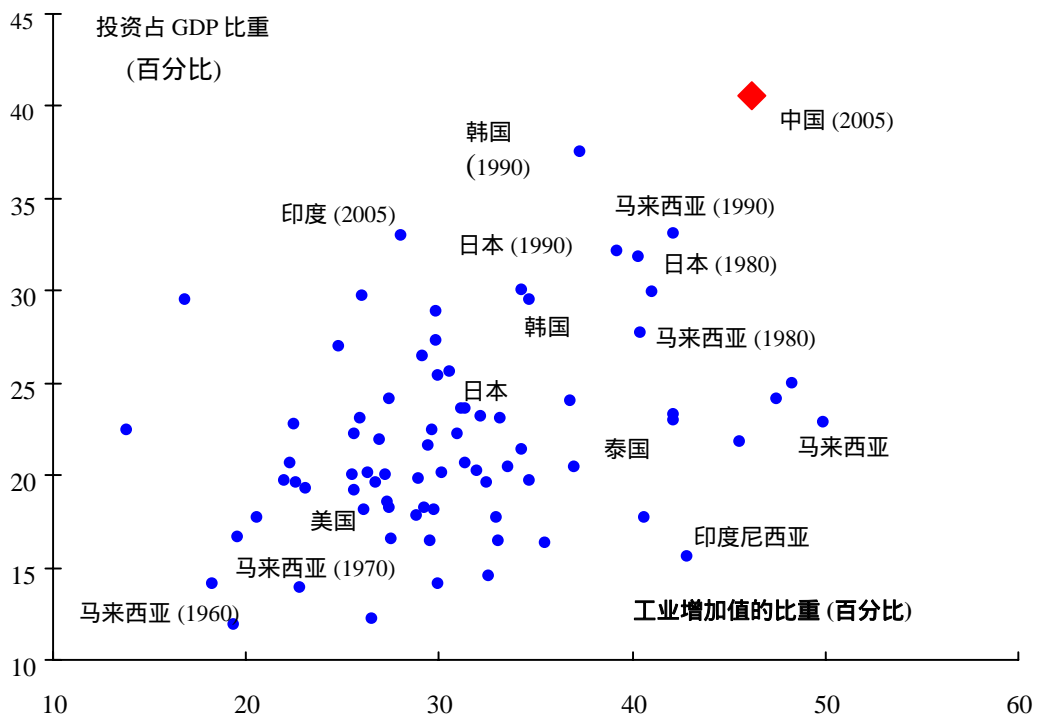
在很大程度上，中国资本密集和工业为主导的经济增长模式导致了这些不均衡（见图3）。中国的经济增长一直是资本密集型，投资占GDP的比重在2005年上升到43%。使用增长核算，1993年至2005年，资本积累占GDP增长的60%以上。从部门角度看，经济增长主要由工业拉动，2003年至2005年，工业占全部GDP增长的60%以上。企业将获得的利润，连同国有银行的低廉信贷投资于额外的产能。工业增长与提高劳动生产率密切相关，但与就业增长关系不大，这一点部分地体现在国有企业的减员。此外，在工业率先发展的情况下，服务业发展滞后（与中等收入国家服务业的平均比重54%，高收入国家70%的比重相比，2005年中国服务业占GDP的比重为40%）。因此，尽管城市就业增长比较强劲，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为主导的增长模式是上文所述经济发展不均衡的主要驱动力。第一，资本密集和工业带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。虽然有显示能源和自然资源的强度在一些行业呈不断下降，但相对快速增长的工业却增加一些能源和资源密集型产业在国内生产总值中能耗和资源消耗的比重，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，限制了吸收农业剩

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(能源、自然资源、土地以及环境)的投入，由此推动了工业化。不愿增加汇率的灵活性和汇率升值，进一步刺激了出口的生产。工业的优先发展意味着服务业未受到足够的重视。户口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市化的发展速度，避免了城市贫民窟的出现，但同时却强化了资本密集型的经济增长模式。

**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：世界银行出版的《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的增长作为主要目标，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。这将更好地平衡经济增长与资源节约、能源使用效率以及环境保护。另外，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”规划还制定了三层监测指标体系和评估框架，制定了大量的量化指标。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。**评价和审查以下战略目标：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。

**“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次贷危机，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和确保可持续增长。

**“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。整体而言，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。

表1 中国“十一五”规划量化指标的实现情况

类别	指标	2005 实际	2007 实际	2010 目标	目标 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、 资源、 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
公共服务	平均受教育年限 (年)	8.5	...	9.0	A
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。

总体而言，目前取得的成效主要归结于几个主要因素。其中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，在重新平衡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。尽管政府付出了努力，由于缺乏果断性的重新平

衡经济措施，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，重新平衡经济有助于实现这些目标，巩固已经取得的社会成就。实现重新平衡经济的政策议程范围非常广泛，涉及宏观经济政策调整和结构性改革，这将在下文中讨论。

## “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。2005年至2007年期间，GDP增长速度上升到了年均12%的水平。尽管城乡收入差距继续拉大，但总的来说城乡两地均实现了人均收入的快速增长（见表2）。然而，在重新平衡经济增长驱动力的方面，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，城市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

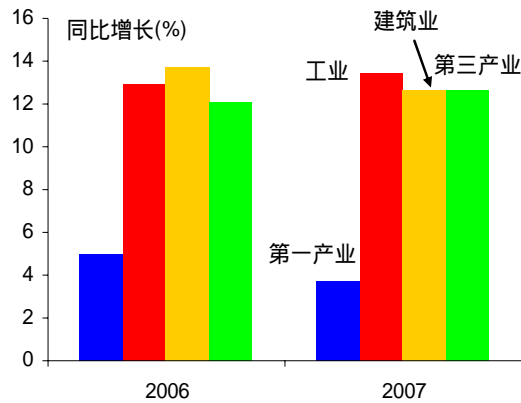
	2005	2006	2007	2008 WB 1/
实际 GDP (生产方面)	10.4	11.6	11.9	9.4
消费者价格 (阶段平均)	1.8	1.5	4.8	6.5
财政平衡 (占 GDP 比重)	-1.2	-0.5	0.7	-0.4
经常账户平衡 (占 GDP 比重)	7.1	9.5	11.3	9.3
城市人均收入增长 (实际) (%)	9.6	10.4	12.2	...
农村人均收入增长 (实际) (%)	6.2	7.4	9.5	...

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。

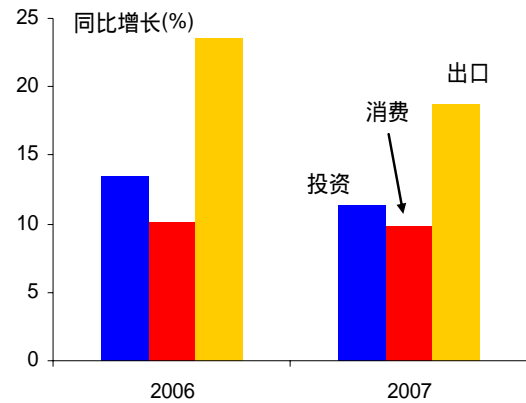
2007年以及2008年的大部分时间，国际国内食品价格的急剧上升提高整体通货膨胀水平。到目前为止，不断攀升的国际石油价格对国内通货膨胀的影响由于价格管制的因素而被大大地减弱了。这一状况即使在2008年6月国内燃油价格上调后也没有改变。2008年年中，由于食品价格停止上升，总体通胀开始下降，即使在面对更大的石油和商品价格上涨压力的情况下。全球经济放缓导致了石油和商品价格的突然逆转，因此，通货膨胀很可能会继续下降，2009年的通胀率可能会非常低，然而，不灵活的汇率制度限制了货币政策的独立性，货币和汇率政策使影响未来价格走向的风险和不确定因素加大。

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。

作为中国外部不平衡的一个表征，经常项目盈余占本国GDP比重在2007超过了11%，占全球总产出的比例也达到了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中国经济增长模式的重新平衡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，对工业的投入品和资本品的定价，以及财政政策和金融部门政策，都在政策制定过程中发挥了作用。

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%。但是，同时期美元对世界其它主要货币出现了显著的贬值，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，人民币汇率升幅很有限，升值了将近15%。与此同时，中国制造业的生产率继续提升，这意味着均衡汇率的加强。

### 产业结构优化升级

就产业结构方面的目标达成情况而言，取得的成果喜忧参半。所设定的服务业及研发人员占社会总就业比例这一目标，看起来应该可以达到的。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”规划实施的前两年，工业增长速度继续高于服务业增速。在工业领域，能源密集的重工业和化工业（如钢铁业和铝业）的重要性继续加大，即使2008年下半年这些部门出现大幅下降，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。

就产业结构升级的目标而言，看起来工作正在正确的轨道上进行着。虽然很难衡量这一方面的成绩，但政府设定的关于产业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；调整原材料工业结构和布局。在产业升级中，政府通过投资许可证、土地使用、财政政策、行政措施等方式在资源配置中起着重要的作用。

**执行产业方面的安排是否能够改善经济和产业结构，这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，很难衡量为产业结构改变所提出的具体措施是否是最优的。在中国经济市场化导向不断加强的情况下，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增长，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。除此而外，直至最近的经济衰退，对国企和非国企的政策使资本回报继续提高。然而，国企资本密集度（单位劳动力的资本量）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*

**中国降低了单位能耗（每单位产出所消耗的能源），但其降幅仍远远低于为实现到2010年降低20%的目标所需要的幅度。**在“十一五”开始的时候，单位能耗逆转了自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行业层面，而非宏观层面。在部门内，能源效率的提高也仅发生在个别产品上。资本密集的高耗能企业的增长还快于经济中其他部门的增长。这是因为，在包括能源与其他资源的定价等方面，基本的增长模式与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。展望未来，如果不对经济和产业结构做更根本的改革，单位能耗降低20%的目标很有可能无法实现。提高能源价格能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能向更加节能的方向继续转变

#### *协调城乡发展及改善基本公共服务*

**“十一五”规划头两年取得了显著的社会进步。**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，包括扩大新的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 目标	百分比 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（%） <sup>1/</sup>	22	86	80 <sup>2/</sup>	>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%。

**在提高社会保障、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。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，新的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，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。

**同时，如何保证更为公平的分配经济快速发展所带来的成果依然是个挑战。**这是因为当农村的状况改善的时候，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%），城乡间收入和生活质量的差距仍在继续扩大。

### 加强可持续发展

**初步的情况表明，中国在建立一个资源节约型和环境友好型经济方面取得了成绩。**过去两年逆转了之前十年的空气和水污染排放持续攀升的局面，这表明，在实现“十一五”规划中二氧化硫和化学含氧量减排10%的目标方面取得了进展（尽管最终实现这些目标可能较为困难）（见表4）。工业固体污染物的综合利用率也得到了提高。灌溉节水效率和单位用水所产生的工业增加值均有所增加。但是单位工业增加值用水量减少30%仍然是个很难实现的目标。森林覆盖面积已逐步增加，尽管最近的冻雪灾害可能会推迟覆盖率增加20%的实现。

表 4 环境指标

	2005	2007	2010 目标	百分比 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 <sup>1/</sup>	60	> 100

数据来源：2007年数据年鉴，新华。

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过了现行标准。淡水取用已经超过了地表水和地下水资源的可持续水平。森林的破坏也超过了可接受的水平（尽管目前正采取大规模行动恢复森林的环境和生态功能）。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的挑战。特别是宏观经济结构和产业结构调整步伐的缓慢，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。在更为劳动密集型的经济结构下，经济增长能够创造更多的就业，尤其是创造更多的正式城市就业和永久性迁移的机会，这潜在地削弱了已经取得了的社会进展。但是，由于结构调整的缓慢，这样的就业创造无法实现。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，造成了大量同时也是不可持续的外部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成果。

### 未来的政策议程

实现经济均衡发展需要在广泛的领域内进行改革。这包括宏观及行业政策、财政政策、政府间财政关系、政府支出的监控和评估、行政改革、价格改革以及监管和标准。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。
- 继续升值汇率，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。这将有利于更多地利用市场手段，如利率进行宏观经济管理。

- 进一步推进金融市场改革，以提高资本配置效率，以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。
- 推广国企的分红政策，改善公司治理，消除过度投资的倾向。

#### **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方法，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的正确的一步。
- 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。
- 取消遗留的对服务业发展的限制。关键的是按规划的那样解决一些服务行业中的垄断和寡头现象，同样还应该通过有力执行 WTO 的承诺来消除其它方面的障碍。

**进行制度改革，给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，这也很重要。** 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这些资金的管理，降低追求土地密集型发展模式的动力。

**中国现在财政状况良好，可以支持经济追求均衡发展。** 可以提高资源价格和环境税，所获得的收入可以投入到“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实现社会领域的进步。** 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，并结合中央政府和地方政府支出责任的重新划分。此外，中国应该考虑通过不同方式，将对贫困地区有益的收入来源更多地地下放到地方政府。提高资源税，可以将税收中更高比例的资金给与贫困省份政府，这样就可以减少

它们对中央财政转移支付的依赖。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，因此需要建立一个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，以开发更好的监测指标和健全的信息系统，追踪开支的进展、结果和质量。还需要更多的工作努力营造一个以证据为基础的评估文化，并加强相关能力建设。需要更好地将评价结果和政策、重点以及资金投入的调整联系起来。此外，还需要更有力的问责制度。最近，“十一五”规划目标的实现情况被囊括进了地方官员的评估体系，这大有裨益。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。

**为了消除城乡收入差距，需要一个双重方法，一方面促进劳动力从农村到城市的转移，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生产率。而这需要向农村公共产品投入更多且更有效的公共支出。需要在农业科技上进行更多的开支；对于主要农作物生产中有利于环境可持续发展的技术给与更多的资金支持（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，还需要深化和加快土地相关改革，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，从而为农业现代化创造一个有利环境。

**需要通过加大对市场机制和监管手段来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快速取得的成绩主要是通过行政措施实现的。但是，如果没有对市场激励机制的更大依赖，以及包括地方官员绩效评估等监管系统的建立，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，强有力地执行这些规定和标准也是同等重要。