

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2020年10月 第19期 总第94期

“经济越发展，问题反而越多？”：怎么跨过
库兹涅茨阶段

郑新业



—— 中国人民大學 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记靳诺教授，院长兼首席专家为校长刘伟教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

郑新业，中国人民大学应用经济学院院长、博士生导师，国家发展与战略研究院能源与资源战略研究中心主任，入选2017年度文化名家暨“四个一批”人才计划。研究方向为能源经济、产业数字经济、全球化与全球政策协同，出版英文专著一部、中文著作八部，科研成果见于《中国社会科学》《经济研究》、Nature Energy等期刊；主持国家自然科学基金和国家发改委、财政部、生态环境保护部及国家能源局等机构的重要课题，还为《人民日报》《光明日报》《经济日报》等新闻媒体撰写评论文章，多次就能源经济、产业发展等接受中央电视台新闻联播、焦点访谈、CCTV英文频道以及日本NHK等媒体的采访。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62625159

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

摘要

改革开放 40 多年来，中国经济依靠资本积累、劳动供给增加、技术进步和体制变革实现了高速增长。但经济的高速增长也带来了收入不平等加剧、环境污染严重、安全事故频发、生活相关基础设施投入不足、地区发展不平衡等一系列问题，这些问题的集中爆发标志着中国经济已经进入“库兹涅茨”阶段。“库兹涅茨”阶段是指一国经济在经历了一段时期的高速发展后，各类不利指标逐步接近“倒 U 型”曲线顶端的阶段。中国经济进入“库兹涅茨”阶段的成因主要有五点，其一是经济发展阶段、禀赋与全球分工；其二是治理能力滞后；其三是外部环境变化；其四是重大创新计划遭遇新风险；其五是对经济大变局认知匮乏。经济的自发演变、发展阶段升级和产业结构变化终将解决中国经济目前面临的问题，而基于社会主义基本经济制度和“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念的改革方略结合高效的政策组合能够有效地加速这一进程，助力中国经济冲出“库兹涅茨”阶段，实现高质量增长。

一、中国经济正处于“库兹涅茨”阶段

改革开放 40 多年来，中国经济取得了长足的进步。中国 GDP 占世界的比重从 1978 年的不足 2% 提高到了 2019 年的 12.66%，成为世界第二大经济体；人均 GDP 的排名从 1978 年 126 个经济体中的第 124 位提高到了 2019 年 183 个经济体中的第 75 位。

在为中国经济增长所取得的成就自豪的同时，我们也要认识到中国的经济发展水平对比美国等发达国家仍有较大差距，甚至还未达到世界平均水平。中国经济在高速增长的同时，其他国家的经济也在不断发展，要想达到世界领先的发展水平，中国还有很长的路要走。

中国经济近 40 年的高速增长在本质上是依靠资本积累、劳动供给增加、技术进步和体制变革实现的。为了实现高速增长，政府制定了较低的所得税率来鼓励积累，吸引外资；为了压低企业生产成本，政府制定了低劳工标准、低环保标准，低价供应土地，同时支付教育费用；为了收支平衡，在高价供应商业住宅用地的同时，政府在支出中倾向于修码头、修机场、修港口等有利于商业发展的基础建设。中国的社会财富是中国人民自己创造的，并非是依靠西方国家的帮助或施舍实现的。

但经济的高速增长也不可避免地带来了一些负面影响，诸如收入不平等加剧、环境污染严重、安全事故频发、生活相关基础设施投入不足、地区发展不平衡等问题开始凸显。从经济发展的阶段上来看，我们认为，中国当前正处于“库兹涅茨”阶段。所谓“库兹涅茨”阶段，是指一国经济在经历了一段时期的高速发展后，一系列经济指标

逐步接近“倒U型”曲线顶端的阶段。

首先是收入不平等“库兹涅茨”曲线。如图1所示，随着经济的增长与人均GDP的提高，中国的基尼系数也在不断提高，并在2008年达到顶端。这是由于当经济发展水平很低时，大多数的居民都很贫困，此时收入不平等程度很低；随着经济发展水平的提高，一部分人收入上升速度快，另一部分人收入上升速度慢，因此收入不平等程度开始提高；未来随着经济发展水平的进一步提高，收入不平等程度有望通过先富带动后富、再分配政策等方式下降。

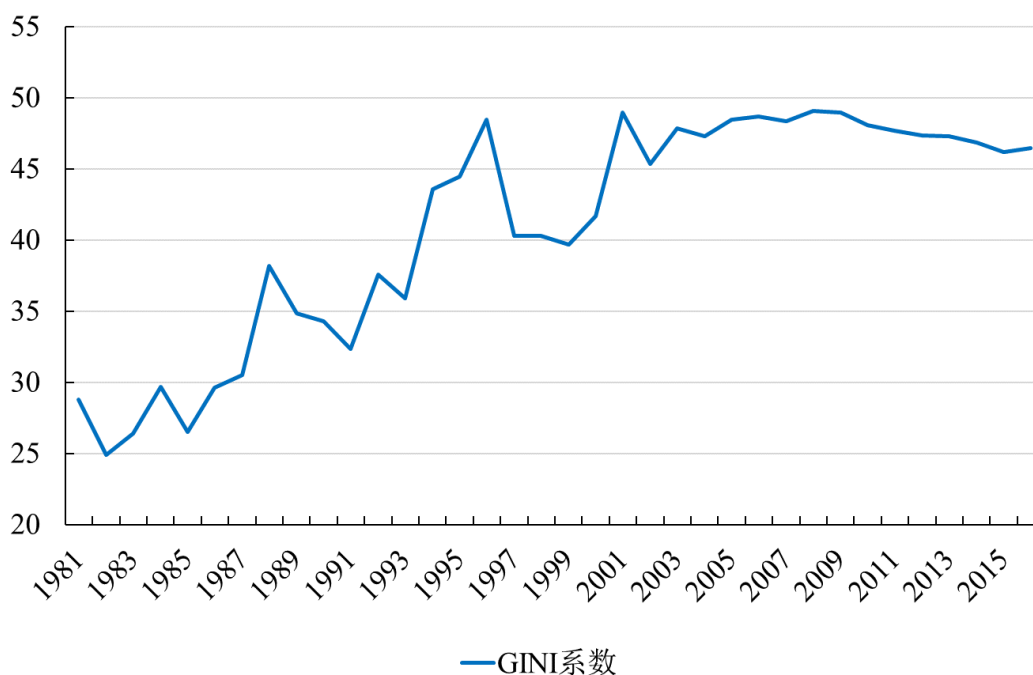


图1 收入不平等“库兹涅茨”曲线

数据来源：国家统计局

其次是第二产业占比“库兹涅茨”曲线。如图2所示，早在1952年，中国第二产业的占比为20%，1978年以来长期维持在50%左右，最近两年开始出现下降趋势。第二产业占比的下降主要与经济增长阶

段有关，未来中国第二产业占比的下降是不可逆的客观经济规律，如何更好地发展服务业将成为重要课题。



图2 1952-2019年第二产业增加值占GDP比重

第三是环境“库兹涅茨”曲线。如图3所示，环境污染问题随着经济的增长也是日趋严重，而污染问题使得经济发展的质量下降，原因是在收入增加的同时，又需要把增加的收入用于购买空气净化器等防治器材。污染使得人们的福利变差，且对穷人的冲击比富人更大，因为购买防治器材会对穷人形成更大的经济压力。

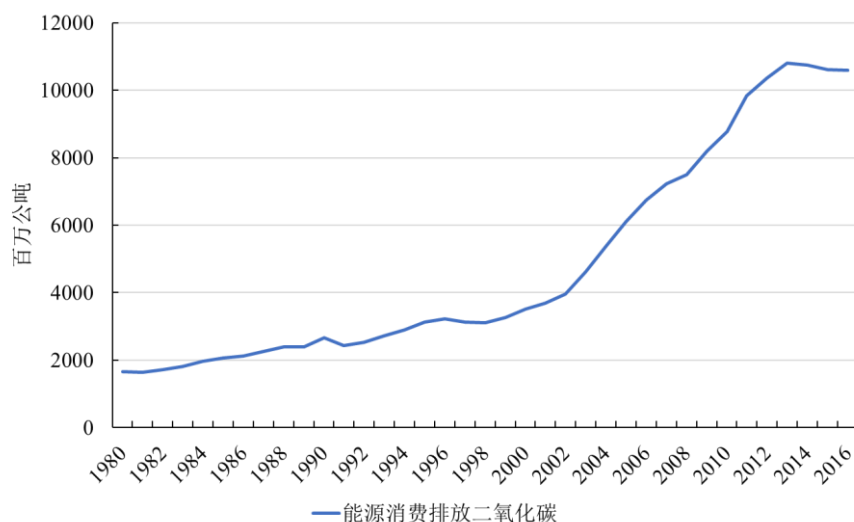


图3 环境“库兹涅茨”曲线

数据来源：《中国统计年鉴》

第四是能源“库兹涅茨”曲线。1990年，中国能源消费总量为10亿吨标准煤，2017年为40多亿吨标准煤，预计在2035年达到约70亿吨标准煤的峰值。当前，在中国的能源结构中，煤的占比比较高，这导致了污染问题和二氧化碳排放问题比较严重，因此在污染治理的过程中，减排与经济增长产生了难以避免的冲突。最近总书记提出，要在2060年实现碳中和，要在能源经济且清洁的基础上保证充足供应，产生了“能源不可能三角”的问题，这也是一个即将面临的挑战。

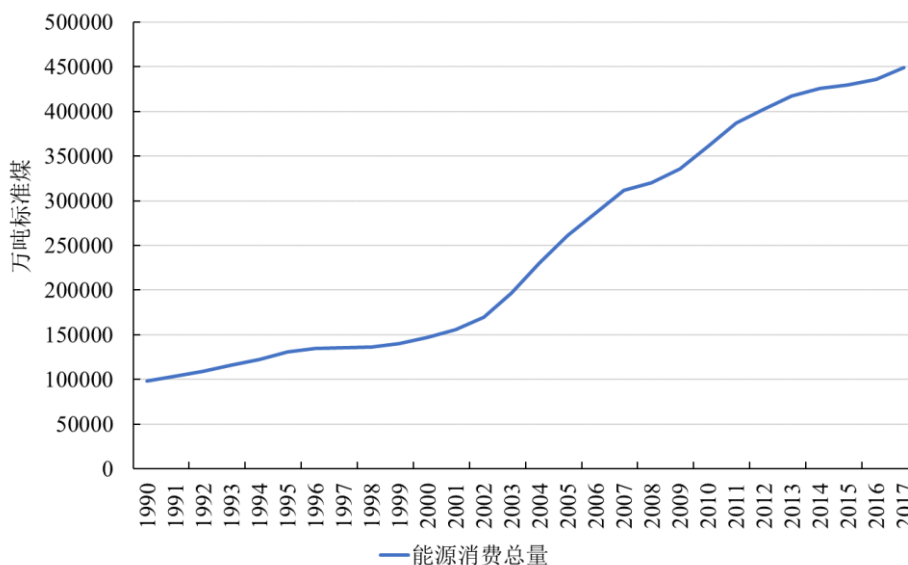


图 4 能源“库兹涅茨”曲线

数据来源：《中国统计年鉴》

第五，外商直接投资也遵循“库兹涅茨”倒 U 型曲线的规律。在早期经济发展水平较低时，我国对外商投资的吸引力较低，FDI 规模较小。随着经济的增长与提速，外商投资的规模逐渐扩大。当经济发展到一定阶段后，随着产业结构的变化，环境标准、劳动标准的上升，许多当年到中国追求低成本、低环保标准的外资就会离开。在这个过程中，投资的流入流出是正常的。从历史的角度来看，在一个国家发展的过程中，整体对 FDI 的吸引力上升，但所吸引的 FDI 的结构是变化的。所以在可预见的将来，劳动成本敏感型、环境敏感型的外资会离开、内资会走出去。环保标准上升、劳工标准上升是经济发展的必然趋势，而不能本末倒置，为了 GDP 牺牲劳工福利和资源环境。

以上所讲的是正处于上升期的问题，但我们也不必过分悲观，因为事实证明许多问题我们已经成功度过了“库兹涅茨”阶段，进入了“倒 U 型”曲线的后半段。从二氧化硫排放量来看，如图 5 所示，二

二氧化硫排放量在 1998 年至 2005 年持续增长达到峰值，此后国家开始进行专项治理，到 2017 年二氧化硫排放量已经仅为峰值的 1/5 左右。从煤矿事故来看，如图 6 所示，早期的煤矿事故死亡人数随着能源使用量的增加而提高，在后期又随着生产安全问题的解决快速下降。从交通事故来看，如图 7 所示，交通事故死亡人数在峰值时达到每年 10 万人左右，近几年已经跨过了峰值呈现倒 U 型。对于目前经济体系中存在的问题，我们首先应该分析其成因，然后提出科学的解决方案。

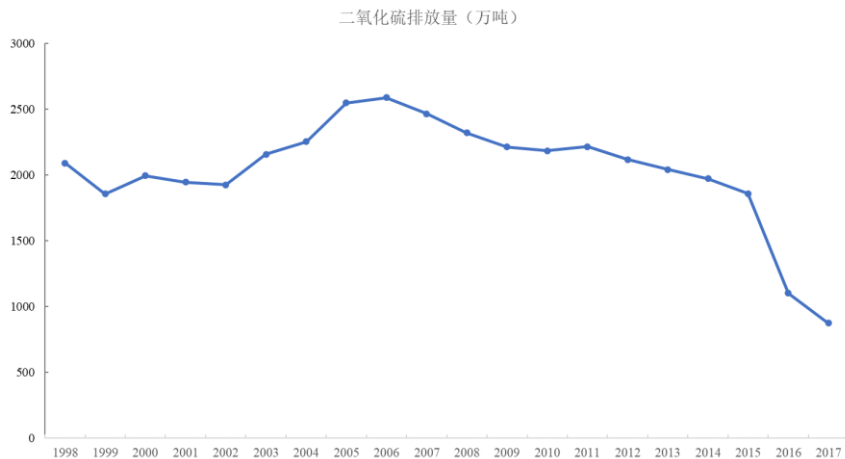


图 5 二氧化硫排放量“库兹涅茨”曲线

数据来源：《中国统计年鉴》

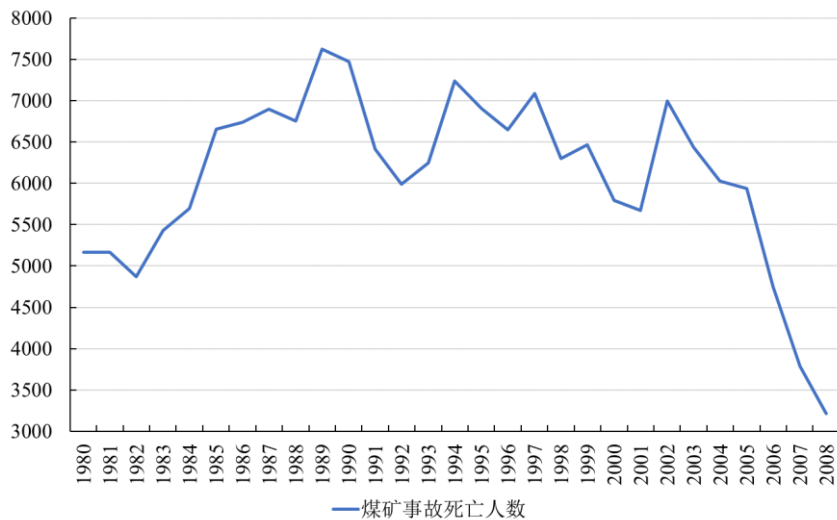


图 6 矿难“库兹涅茨”曲线

数据来源：《中国煤炭工业年鉴》

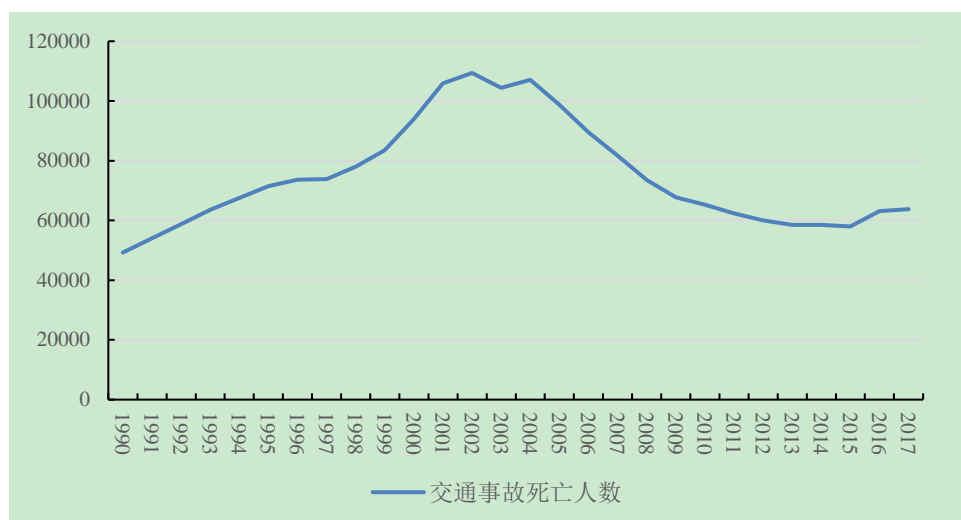


图 7 交通事故“库兹涅茨”曲线

数据来源：《中国统计年鉴》《中国社会统计年鉴》。1991 年、1994 年数据缺失，通过插值填补。

二、中国经济进入“库兹涅茨”阶段的成因

“库兹涅茨”阶段的第一个成因是经济发展阶段、禀赋与全球分工。首先从经济发展的阶段来看，制造业在能源消耗中占 60%，在行业增加值中占 40%，在当前的发展阶段，它既是用能大户也是经济增长主力，因此不能简单地采取加税等方式减少能耗；其次从禀赋来看，中国的能源禀赋是以煤为主，天然气相对清洁但供应量无法满足需求，核电虽好但大多数人对其安全性存疑，水电供能潜力有限，新能源使用成本高昂。“价格低廉、稳定供给、清洁环保”这三者形成的“能源不可能三角”问题始终存在；最后从全球分工来看，中国是全球耗能产品、设备的主要生产者，虽然许多污染在中国排放，但本质上是为了满足其他国家的需要。

“库兹涅茨”阶段的第二个成因是治理能力滞后。具体来讲，治

理能力滞后主要表现在以下几个方面：

1.市场经济未完全建立。当前中国尚未建立起完全的市场经济，许多行业仍有计划因素起作用。譬如，在电力行业中，部分电源具有优先发电权，部分用户享受优惠电价和优先购电权，由此导致了电价中大规模的交叉补贴。

2.市场开放程度低。市场开放程度低主要表现为外资准入壁垒高以及国内行业门槛壁垒高。在英国《经济学家》杂志发布的外资限制指数排行中，中国仅次于俄罗斯排在第二，远高于经济合作与发展组织（OECD）的平均水平。以能源行业为例，中国的国有企业在海外收购了大量的能源资产，但中国却以国家安全等理由拒绝了国外资本进入中国的能源行业。一些研究发现，中国的医疗行业、银行业等多个行业的进入门槛高且民营企业进入市场需要面临许多结构性和制度性壁垒。这些资本限制对在位企业形成了保护，导致其发展动力不足、技术进步缓慢，对长期经济增长造成了负面影响。

3.公平竞争理念不强，反垄断政策匮乏。市场机制有效配置资源的前提是充分竞争，但国内企业的公平竞争理念仍有待加强，而且缺乏有效的反垄断政策来避免企业串谋。

4.自然垄断监管工具单一，监管能力需提升。对于如电网、城市燃气、通讯行业等自然垄断行业的监管方法比较落后，收益率管制本身存在A-J效应、X非效率等问题，容易引发被监管企业的过度投资、内部资源配置无效率等问题。

5.政府定价不起作用。一些市场例如国内成品油市场的终端价格

长期系统性偏离最高限价和政府指导价格，导致价格管制作用有限。

6.行业工资差异大且难以平均化。当前，中国行业工资差异极大且没有平均化趋势，这反映了要素难以在行业间自由流动的现状，是市场经济建设不够完善的表现。

7.财政体制安排不利于共享发展。具体来说，当前所得税歧视劳动所得、优待资本所得；遗产税和赠与税缺失；失业保险、城市“低保”等由地方政府负责的安排严重制约了地方政府“限高”和“垫低”的能力；社保体系由地方政府负责对劳动力市场的有效运转、养老体系的可持续发展以及地区差异的缩小都产生了严重的负面影响。

8.社会保障与公共服务碎片化。当前，中国部分地区的户籍具有实际经济价值，这是由于各个地方的社会保险享受标准不同、各个地方负责的低保对穷人的救助能力差异显著、教育和医疗方面的公共服务差距较大所导致的。户籍制度使得人口无法通过“用脚投票”的方式选择公共服务，公共服务均等化的目标难以实现，因此户籍制度改革亟需提速。

9.交叉补贴具有累退性，保民生方式有待改进。研究表明，在传统交叉补贴中，高收入群体得到的补贴多。研究发现，补贴 100 块钱在不同收入等级的人群中的分布，高收入户及最高收入户所得到的补贴比重达到 39%。而且承担交叉补贴任务的企业会将用能成本转移（cost pass-through）到它生产的产品和服务中，而低收入群体的收入用于消费的比重更高。

10.环境政策的央地安排有待调整。当前，我国环境税税收占比比

较低，碳市场进展缓慢，缺乏有效的政策工具。现行的制度安排不利于污染的预防和治理。在污染治理职能被赋予地方政府的情形下，由于污染标准的高低和治污的强度会直接影响企业的产量和利润，进而影响当地政府分享的税收收入，因此各地方政府有降低污染标准和执法力度、扩大本地企业产量、吸引外地企业进入的动机。同时在一些上下游地区，治理污染的成本由上游地区承担，好处却是下游地区获得，使得上游地区政府治理污染的动力不足。

11.区域支撑政策与总量控制政策绩效再加强。土地红线、生态红线、户籍政策等等，都是对要素自由流动的限制，这种限制在一定程度上是对市场的替代。政府主导的区域发展政策、产业政策等是人为地创造“竞争优势”，这种竞争优势扭曲了要素的相对价值，降低了资源配置效率，改变了市场主体的激励和行为。

“库兹涅茨”阶段的第三个成因是外部环境变化。外部环境变化有五个方面，其一是中国的全球化进程受阻，这其中既有产业竞争政策、贸易保护主义、中美贸易战这样的正面冲突，也有税收竞争这样的间接冲突；其二是重要物资对外依存度上升，近年来，中国的天然气进口依存度不断提高，至今已接近 50%；其三是国际影响力的增强，有学者的研究发现，中国的行动已经能够显著地影响国际市场上的商品定价，但这对中国并不一定是有益的；其四是世界对中国关系重大，近年来，中国从吸引外商直接投资 FDI 到走向对外直接投资 ODI，开展海外投资，这些海外资产的收益直接受到当地汇率、法制、政策、社会环境的影响，因此可以说世界对中国关系重大；其五是全球和平

稳定发展对我们关系重大,2017年,在中国货物的出口构成中有45%是发达国家,41%是亚洲发展中国家;在进口构成中有46%是亚洲发展中国家,40%是发达国家,因此这些国家的经济形势与资源供应稳定性直接关系着我国的收入与就业。

“库兹涅茨”阶段的第四个成因是重大创新计划遭遇新风险。中国经济在全球分工中,已经开始从风险低、收益低的“与发展中国家竞争、与发达国家合作”的模式,逐渐转向产品和服务的上游,转变为风险高、收益高的“与发达国家竞争”的模式。例如高铁与日本、德国、法国直接竞争,核电的华龙一号与国际的AP1000竞争,商用客机C919与波音、空客竞争,航空航天领域与美国、欧盟竞争。这一转变带来的不利影响主要有两方面,其一是竞争对手变得更加强大,更容易失败;其二是在可预见的一段时期内,中国与一些发达国家的关系可能会恶化。除了创新风险以外,未来还要着重解决竞争失败的风险。

“库兹涅茨”阶段的第五个成因是对经济大变局认知匮乏。在服务业占比逐步提高的当下,政策制定者对服务业的特征、生产函数、消费函数、市场失灵等诸多问题的认识都有待加强,其一是要重新认识和学习服务业生产、消费、定价的新特征、新规律;其二是重新思考在全球化背景下从吸引FDI逐渐转变为对外投资ODI如何进行;其三是要重新平衡新的多重目标;其四是政府官员需要摆脱过去发展制造业的成功经验带来的桎梏,重新认识和发展服务业,避免出现发展经验诅咒。

三、冲出“库兹涅茨”阶段的改革方略和政策组合

中国的基本经济制度是符合国情且有利于发展的，但在新时期，我国的体制机制还存在一些亟待解决的问题。譬如，虽然中央已经提出了让市场在资源配置中起决定性作用，但在很多行业中并没有真正实现，因此政府角色的再定位与能力转型仍是一个重要课题。全面深化改革是长期的有效方略，解决问题的关键在国内。和平与发展始终会是世界的主流。

2035 年基本实现现代化目标主要依靠四个方面，其一是经济持续增长，其二是避免经济剧烈波动，其三是解决污染问题和气候变化问题，其四是解决收入分配问题。这四个方面也正是冲出“库兹涅茨”阶段的关键，中央也已经对其进行了重要的部署。

表 1 2035 目标的实现

	市场	政府	全球化	目标冲突
增长	资本、劳动与技术	市场失灵与公共物品提供	资本、劳动、技术与市场，经济外溢与政策外溢	波动，污染与气候变化，与收入分配
波动	供给侧制度，微观价格和数量制度	需求侧货币、财政与汇率政策	大国货币政策、财政和汇率协调（G20）	促进下一轮增长的和收入分配改善，污染治理调控计划
污染与气候变化	供给侧	环境税，碳市场	巴黎协定，WTO，劳工标准	增长冲突，与收益分配冲突
收入分配	行业开放，就业开放	个人所得税，遗产与赠与，低保与脱贫攻坚，五险一金	全球税收协调与竞争，劳工标准	增长，波动
中央的部署	让市场起决定性作用	转型与能力建设	人类命运共同体	统筹协调“五位一体”

冲出“库兹涅茨”阶段的新发展理念是“创新、协调、绿色、开

放、共享”五大发展理念。具体来讲，是以创新促进经济增长，协调地区差异，着力解决污染问题和气候变化问题，通过建立国际经济新秩序，最终实现共享发展成果的目标。

十八大以来，“蓝天保卫战”以及“脱贫攻坚”已经取得了阶段性成果，前者在实现污染治理目标的同时，原先受到污染影响的行业的产量提升、产品价格下降，人民的医疗支出减少，健康水平、劳动能力提高，总体福利是提高的。后者则在改善社会公平问题的同时，起到了提升经济效率的作用。另外，从国际经验来看，发达国家也曾经历“库兹涅茨”阶段。例如，一些主要发达国家的经济增长率、产业结构、基尼系数、能源消费、碳排放等指标，大多都经历了“倒U型”的发展历程。这说明只要坚持正确的改革道路，中国就能冲出“库兹涅茨”阶段。

经济增长是冲出“库兹涅茨”阶段的首要前提，作为一个人均GDP 仍未达到世界平均值的发展中国家，发展仍然是我国的第一要务，因此需要先明确促进经济增长的改革方略。总体来讲是以市场之制加政府之手建立现代经济体系。具体来说，首先要落实新发展理念，破除一切计划经济体制，让市场之制发挥配置资源的决定性作用。通过充分竞争，实现优胜劣汰，激发市场活力，促进企业创新，提高发展质量。其次要在市场失灵领域，更好地发挥政府的作用。政府要加强反垄断监管，保障市场充分竞争，解决企业串谋和低效率问题；建立全国统一的劳动力市场，以应对市场经济中的周期性波动；在收入分配的过程中，实行个人所得税改革，增设遗产税、赠与税，提高低

保标准和社保的瞄准效率；在全球市场建立国际税收合作新体系，倡导国际能源合作。最后要带头建设高标准的、更好的全球化，协调全球经济政策、气候变化政策、收入分配机制，保护投资，扩大国内开放。

重构央地关系是促进绿色和共享的关键，因此也是冲出“库兹涅茨”阶段的关键方略。就中央政府而言，应从过去的以政策制定为主，转型到未来的制定政策与提供公共服务并重。中央政府在调控经济波动、改善收入分配和治理环境污染等方面应该承担更多的职能。而地方政府的职能则应相应减少——中央政府的转移支付规模需要缩小。具体来讲，解决污染问题需要中央政府统筹协调；解决共享问题需要改革企业所得税、个人所得税制度，改革低保制度；失业保险、养老保险、医疗保险、社会救助等支出应由中央政府负责，建立覆盖全国所有人群的制度。

必要的配套改革是支持中国冲出“库兹涅茨”阶段的重要力量。其一是及时应对产业空心化问题，预计这一问题会在“十四五”期间开始凸显，并在“十五五”期间变成影响全球经济发展的重要问题；其二是要加大基础设施投资，提高人均资本量；其三是在加大教育投入的同时，关注教育的内容，未来知识体系的变化会越来越快，教育也需要变得更有弹性才能与之相适应；其四是户籍制度改革，允许人口自由流动；其五是统一制订环保标准、劳工标准，保护劳动者的收入能力。

中国经济正处于“库兹涅茨”阶段，许多问题会在这一阶段凸显

并互相叠加，但经济的自发演变、发展阶段升级和产业结构变化终将解决这些问题。基于社会主义基本经济制度和新发展理念的改革方略结合高效的政策组合，是助力中国经济加速冲出“库兹涅茨”阶段、实现高质量增长的关键。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>