

顾问委员会

总顾问 曾培炎

顾 问 董建华 蒋正华 唐家璇 徐匡迪

资深专家委员会

中国专家（按姓氏笔画排序）

王春正	王伟光	王洛林	厉以宁	宁吉喆	冯国经	卢中原
许宪春	刘遵义	刘世锦	刘克崮	刘 伟	朱 民	李毅中
李德水	李若谷	吴敬琏	张国宝	张晓强	张大卫	张 祥
张卓元	陈 元	林毅夫	林兆木	周文重	高尚全	海 闻
钱颖一	郭树清	辜胜阻	聂振邦	楼继伟	樊 纲	魏建国
戴相龙						

国际专家

亨利·基辛格 / Henry Kissinger
傅强恩 / John Frisbie
欧伦斯 / Stephen A. Orlins
约翰·桑顿 / John Thornton
郑永年

康睿哲 / Richard Constant
约翰·奈斯比特 / John Naisbitt
杰弗里·萨克斯 / Jeffrey Sachs
马克·乌赞 / Marc Uzan

编委会

主 任 魏礼群

副主任 郑新立

编委（按姓氏笔画排序）：

王一鸣	王晓红	吕 政	谷源洋	朱晓明	李晓西	李向阳
陈永杰	张宇燕	张燕生	张蕴岭	杨圣明	冼国明	施子海
隆国强	常修泽	徐洪才	裴长洪	霍建国		

主 编：郑新立

副主编：王晓红

• 本刊专论 •

改革收入分配制度，缩小贫富差距 戴桂英 张 瑾 刘 浩 (005)

加快建设中国特色新型智库，推进国家治理能力现代化 王 战 (016)

• 宏观经济 •

中国养老保险体制改革再启程

——冲破“双二元体制”藩篱 田雪原 (024)

我国养老模式的变革与金融结构前瞻 黄志凌 (034)

我国未来金融体制改革展望 汪 川 刘佳骏 (044)

统一高效的国有产权管理体系初探 洪 涛 王维维 (054)

• 产业发展 •

广东服务业对外开放的基本格局、效应分析与对策建议

夏杰长 肖 宇 齐 飞 (067)

加快我国农业“走出去”的战略思考 李勇坚 李 蕊 (083)

农民专业合作社是促进我国现代农业发展的重要组织形式

——以国家粮食主产区哈尔滨市为例 刘金祥 (097)

• 调研报告 •

关于投资美国基础设施的调研

盛思鑫 曹文炼(108)

• 名人观察 •

从源头上降低小微企业融资成本

段应碧(116)

• 权威观点 •

国际权威机构观点综述

国家统计局国际统计信息中心(119)

• 国际统计数据 •

世界经济主要指标

国家统计局国际统计信息中心(123)

• 英文摘要(ABSTRACTS) •

(131)

“铁的新四军”红色记忆·经典美术作品展征稿通知

(135)

欢迎订阅《财贸经济》

(封三)



CONTENTS

Reform the Income Distribution System and Narrow the Wealth Gap

Dai Guiying, Zhang Jin, and Liu Hao (005)

Accelerate Building of New-type Think Tanks with Chinese Characteristics and Advance

Modernization of National Governance

Wang Zhan (016)

Restarting of China's Endowment Insurance Reform: Break Free of Double Dual System

Tian Xueyuan (024)

Prospect of China's Pension Mode Transformation and Financial Structure

Huang Zhiling (034)

Prospects of the Future Reform of China's Financial System

Wang Chuan and Liu Jiajun (044)

A Brief Analysis of the State-owned Property Right Management System

Hong Tao and Wang Weiwei (054)

Basic Pattern and Effects of the Opening-up of Guangdong Service Industry and Policy Suggestions

Xia Jiechang, Xiao Yu, and Qi Fei (067)

Strategic Thinking of Accelerating the Going-out of China's Agriculture

Li Yongjian and Li Rui (083)

Specialized Peasant Cooperative Is An Important Organization Form to Promote Chinese Modern

Agricultural Development: A Case Study of Harbin

Liu Jinxiang (097)

A Research Report on China's Investment in U.S. Infrastructure Projects

Sheng Sixin and Cao Wenlian (108)

Reduce Financing Cost for Micro and Small Enterprises at Source

Duan Yingbi (116)

Opinions of International Authoritative Institutes

(119)

Main Indicators of World Economy

(123)

改革收入分配制度，缩小贫富差距^{*}

戴桂英 张 瑾 刘 浩

摘要：中国收入分配差距过大问题非常突出，主要表现在个人收入分配格局呈现贫富差距扩大、行业收入差距过大、居民收入增速慢于国民收入增速，造成诸多严重后果。收入分配差距过大的原因，包括市场公平机制不完善、公职人员收入差距过大、收入再分配机制存在缺陷和调节收入分配的基础管理落后等方面。深化收入分配改革必须实现五个方面的思路转变，共同富裕远期目标向近期公平分配的转变、对政策修补向收入分配体制改革的转变、注重总量分配向重视结构分配转变、重视要素分配向重视劳动分配转变、靠投资拉动经济向消费拉动转变。要加快建立公平竞争的市场秩序、推进工资制度改革、强化收入分配的税收调节、建立公共财政体系、出台收入分配改革实施方案和强化组织保障。

关键词：收入分配 收入差距 贫富差距

作者简介：戴桂英，中国国际经济交流中心党委副书记；

张 瑾，中国国际经济交流中心经济研究部副教授；

刘 浩，国家发改委就业和收入分配司原巡视员。

共同富裕是马克思主义理论家和中国共产党人一直探索的问题，走中国特色社会主义道路的显著特点是实现共同富裕。走共同富裕道路直接涉及收入分配问题，因此，理顺和推进收入分配体制改革是迈向共同富裕道路的关键。收入分配改革长期以来难以推进，收入分配不公导致居民消费支出不断下降，社会矛盾与不稳定因素增多，经济竞争

^{*} 本文是中国国际经济交流中心基金课题《走共同富裕道路研究》阶段性研究成果。

力与创新动力不足，政府部门的公信力降低，所带来的经济、社会问题在持续演变甚至局部恶化。在社会贫富差距日益扩大的现实中，完善收入分配制度、推动收入分配制度改革，是政府和社会必须解决的问题。

一、中国收入分配领域的主要问题及影响

（一）分配格局呈现贫富差距扩大的局面

改革开放 30 多年以来，中国居民收入的总体水平在不断提高，但社会收入差距日益扩大，政府在援助弱者、遏制垄断、调节收入、破除特权等方面缺乏有效措施，社会阶层分化加速。世界著名民意测验及商业调查咨询机构洛普公司 2014 年初发布报告显示，全球 3% 最富有家庭收入占全球总家庭收入的 20%，相当于 54% 最贫穷家庭收入之和，而中国是 2% 最富有家庭收入等于 60% 最贫穷家庭收入之和，与非洲撒哈拉沙漠以南地区并列为世界最高。2014 年 7 月，北京大学中国社会科学调查中心发布《中国民生发展报告 2014》，表明中国的财产不平等程度在迅速升高，1995 年中国财产的基尼系数为 0.45，2002 年为 0.55，2012 年达到 0.47，顶端 1% 的家庭占有全国 30% 以上的财产，底端 25% 的家庭拥有财产总量仅在 1% 左右。^①

反映中国居民收入的基尼系数在本世纪初超过 0.4 警戒线后继续升高，近年在 0.47～0.48 高位徘徊。据美国彭博社报道，美国密歇根大学计算了中国基尼系数，数据显示中国 2010 年基尼系数为 0.55，中国的贫富差距已经超过美国，位居全球贫富差距最大的国家之列。^② 联合国统计数字显示，中国占总人口 20% 的最贫困人口占收入或消费份额仅 4.7%，占总人口 20% 的最富裕人口占收入或消费份额为 50%。国家统计局公布的数据表明，中国最富裕的 10% 人口占有了全国财富的 45%，而最贫穷的 10% 人口所占有的财富仅为 1.4%。亚洲开发银行报道，中国 13 亿人口中，约 5.83 亿人生活在国际公认贫困线以下，每天生活费不到两美元。形成强烈对比的是，巨额财产收入使富二代不劳而获，社会食利阶层大量出现，不断传出各类炫富事件，出现中国旅客在欧洲排队购买奢侈品的现象。这些数字充分表明中国贫富严重不均，显示出中国经济高速增长成果未能被社会各阶层共享，而是绝大部分聚集在少数人手中。

（二）行业收入差距过大

改革开放以来，垄断性行业工资水平不断提高，近几年以超过其它行业数倍的速度

①《中国民生发展报告 2014 显示：1% 家庭拥有全国 1/3 财产》，《读友报》2014 年 8 月 1 日第 2 版。

②《中国贫富差距 20 年扩大一倍超过美国》，《环球时报》2014 年 04 月 30 日，<http://news.sohu.com/20140430/n399002013.shtml?pvid=7d0a16e31613c9e0>。

增长，而低收入行业，如农、林、牧、渔业等一直处于低增长水平。上世纪 80 年代，中国行业间工资收入差距基本保持在 1.6~1.8 倍，但近 20 年来行业收入差距发生较大变化。其中，收入最高的金融保险业年人均工资上升最快，1993 年尚不足 5000 元，到 2010 年超过 80000 元，涨幅超过 16 倍；垄断行业电力、煤气及水的生产和供应业，年人均工资涨幅为 8 倍，2010 年接近 50000 元；收入最低的农、林、牧、渔业工资增长最为缓慢，1993 年为 3000 元，到 2010 年为 16000 元，涨幅为 5 倍。中国金融业的年平均工资与农、林、牧、渔业的年平均工资之比为 5.06:1，而世界上多数国家行业间收入差距在 1.5~2 倍左右。2010 年，全国城镇单位就业人员年平均工资 36539 元，金融业的年平均工资是它的 2.25 倍。据北京社科院发布的数据，近十年来，金融业一直是北京收入最高的行业，2012 年金融业在岗职工年平均工资达到 20.9 万元，比 2003 年翻了 2.39 倍。2008 年—2010 年，工资最低的行业农、林、牧、渔业与金融业工资收入比为 1:7^①，最低行业在岗职工干 7 年才能赚取金融业职工一年工资收入。据 2014 年 8 月 25 日《京华时报》报道，上市央企高管薪酬出现两极分化，年薪最高的近千万，最低的仅数千元，如中集集团总裁年薪 870 万，株冶集团董事长年薪仅 2 万元。更为严重的是高管薪酬与业绩没有挂钩，盈利下降，薪酬不降稳居高位。例如，2013 年，中煤能源利润下降幅度较大，净利润跌幅达 61.5%，与此形成反差的是董事长仍然以 150.6 万元的年薪总额在“能源央企薪酬排行榜”名列第二，其前一年仅为 74.4 万元，薪酬非但没降，反而呈现跨越式增长。^②具体情况见表 1 和表 2。

（三）居民收入增速慢于国民收入增速

对比 2000 年和 2013 年中国统计年鉴的数据，GDP 从 8.82 万亿元增加到 56.88 万亿元，增长 6.45 倍；财政收入从 1.34 万亿元增加到 12.91 万亿元，增长 9.63 倍；城镇居民人均可支配收入从 6280 元增加到 26955 元，增长 4.29 倍；农村居民人均纯收入从 2253 元增加到 8896 元，增长 3.94 倍。随着保障劳动者权益与收入机制弱化，劳动收入在国民收入中的分配份额持续下降。在改革后的前十年，工资总额占 GDP 比重 15%以上，从“八五”时期开始，占比下降到 13%左右，近年只有 11%~12%。上世纪 90 年代，GDP 中劳动者报酬占比 50%以上，近年下降到 40%以下，说明在经济快速发展中，人民共享经济发展成果遇到障碍。

①张然：《北京社科院发布 6 本蓝皮书：工资最高与最低行业收入差 6 倍》，《京华时报》2014 年 6 月 10 日。

②敖晓波：《上市央企高管薪酬两极分化》，《京华时报》2014 年 8 月 25 日。

表 1 2013 年部分年薪 300 万以上央企高管

证券简称	日期	职位	年薪(元)
中集集团	2013. 12. 31	总裁	8700000
中信证券	2013. 12. 31	董事长	5834300
中信证券	2013. 12. 31	总经理	5767300
中青旅	2013. 12. 31	执行总裁	4610000
中青旅	2013. 12. 31	总裁	4400000
招商地产	2013. 12. 31	总经理	3732400
长城开发	2013. 12. 31	董事长	3656300
中青旅	2013. 12. 31	董事长	3530000
中工国际	2013. 12. 31	董事长、总经理	3225800
招商证券	2013. 12. 31	董事长	3196400

数据来源：《京华时报》，2014 年 8 月 25 日。

表 2 2013 年部分收入较低央企高管

证券简称	日期	职位	年薪(元)
乐凯胶片	2013. 12. 31	总经理	80670
黑化股份	2013. 12. 31	董事长 总经理	78300
株冶集团	2013. 12. 31	董事总经理 党委书记	66100
东阿阿胶	2013. 12. 31	董事长	60000
涪陵电力	2013. 12. 31	董事长	39800
国投中鲁	2013. 12. 31	董事长	35000
株冶集团	2013. 12. 31	董事长	20000

数据来源：《京华时报》，2014 年 8 月 25 日。

(四) 收入分配领域问题的不利影响

一是居民消费支出不断下降。按支出法计算的 GDP 构成中，居民消费支出从上世纪 80 年代高于 50%下降到近年 35%以下，经济运行难以得到居民消费的有效支撑。

二是大多数群众生活水平低于平均水平。据统计，大多数中低收入群众的收入远远达不到平均收入增长水平。许多省市统计显示，只有两成左右的职工能够达到或高于平均工资水平，其余八成职工都低于这一水平。国家统计局 2012 年调查的城乡居民家庭人均收入的中位数，比平均数分别低 10.5%和 11.3%。另据联合国的统计数据显示，中国占总人口 20%的最贫困人口收入或消费份额仅为 4.7%，而占总人口 20%的最富裕人口收入或

消费份额则高达 50%以上。在这种情况下，加之生活必需品价格持续上涨、医疗教育费用刚性消费、住房价格快速翻番，造成广大群众收支矛盾凸显。

三是中等收入家庭所占比重偏低。国际上没有关于中等收入家庭的统一规定，但一般认为位于贫困线以上、富裕线以下这一区间段的家庭即为中等收入家庭。国家统计局以“收入稳定，家庭殷实，消费水平与生活方式与经济社会发展相适应”为原则，提出年收入 8 万~40 万为中等收入家庭标准线。根据城乡居民家庭收支调查资料测算，2010 年，中国城镇中等收入家庭比重为 20.1%，农村中等收入家庭比重仅占 1.8%。如果“十二五”时期居民收入分布大体稳定，城镇化率逐步提高，预计城镇中等收入家庭比重可达 21%，农村中等收入家庭比重可达 5.1%，但全国中等收入家庭比重也只有 26.1%，距中间大、两头小的收入分配格局仍然相差甚远。

四是社会矛盾与不稳定因素增多。收入分配不公体现在工资待遇和社会保障待遇差别过大、医疗教育费用过高等，这往往会使弱势群体感到压抑、无望和不满，为群体性事件发生埋下诱发的种子，有的甚至还会成为极端性、恶性个案的直接原因。例如，有人因找工作受挫，穷困潦倒，就“搞点事然后去坐牢蹭饭”。因贫犯罪虽是个案，却是影响社会稳定与和谐的大患。这种情况如果失控，必然直接破坏市场经济的稳定环境，扰乱中国经济社会发展的正常进程。

二、收入分配差距过大的原因

（一）市场公平竞争的机制不完善

在按所有制分组的工资统计中，20 世纪 80 年代三资企业工资水平最高，而 90 年代以后至今，国有企业超越三资企业成为工资水平最高的单位。其中有一部分人和一部分收入是劳动创造的结果，但是就总体收入分配格局而言，如果在一个规范的市场体制内，单凭个人劳动、能力与贡献上的差异，不可能在短短 10 多年、20 年里，造成中国在世界范围内都十分悬殊的收入分配差距。现实社会中，富裕行业和阶层中的相当部分人群是靠要素占有、制度性垄断、特殊政策、法制不健全，甚至包括不合理占有国有资源和资产、偷税漏税等因素获得财富，造成市场主体间竞争的不公平。一些部门以行业管理维护市场秩序为名，通过行政法规和手段垄断市场及资源，在垄断条件下获取高额利润并据为己有，是导致当前不同行业、部门和企业收入差距扩大的直接原因。人为设置的限制要素流动制度，使得部分地区、行业的要素回报较高；相反，处于回报率较低位势的要素沉淀下来，造成闲置。社会分工和专业化发展程度受到限制，导致不同地区和不同主体间的收入水平拉大。政府对一些特区、开发区实施特殊政策，使之获取相对较低的公共服务成本和竞争优势。社会医疗卫生和教育资源在城乡、地区布局很不均衡，居民

获得的人身健康和能力培养作为竞争起点不公平和竞争机会不均等。

（二）国家公职人员收入差距过大

国有单位工资分配制度改革缺乏协调，改革进程不一，有的与市场接轨分配，有的按自有财力分配，同类同级别人员之间收入差距过大。政府对有关部门和国有企事业收入分配的监管不到位，造成这些单位工资管理不规范，工资外收入泛滥且不透明。同时，住房、教育、医疗等社会福利改革也没有统筹考虑社会群体间的差异，不同的社会群体根据所在单位不同，在改革过程中得到的补偿也不一致。国有企业改革过程中没有统筹解决好改革成本补偿和平衡问题，在社会保障没有完全取代原单位福利保障的地方和单位，退休较早和在国企改制中的下岗人员没有得到应有补偿，被一刀切地推向了社会，造成国有企业和机关事业单位之间社会保障待遇差距过大，下岗失业人员生活困难等问题。

（三）收入再分配机制存在缺陷

第一，政府在收入再分配某些方面的缺位和越位加剧了收入差距扩大。政府的作用应是解决市场失灵和调节贫富差别，但中国政府的缺位使一些公共福利和服务不适当地走向市场化，而政府的许多越位行为又使得许多本应发挥市场作用的领域出现了行政性垄断和不合理管制。这就直接导致了收入分配的逆向调节和结果的扭曲，使市场收益与分配向强势集团和垄断者倾斜，加之税收、教育、保障等改革滞后，甚至有些政策逆向调节，造成居民在取得收入的起点、机会、规则和结果很不公平，加剧了收入差距的矛盾。第二，社会保障体制改革滞后。社会保障力量过多向城镇倾斜，在城镇保障中又过多向社会保险倾斜，造成城乡居民在享受社会保障和福利等方面存在较大差距，养老、医疗等社会保障标准在不同人群间的差距甚至超过了初次分配。第三，社会公共卫生和教育制度不完善。医疗卫生和教育资源在城乡、地区布局很不均衡，居民获得的人身健康和能力培养作为竞争起点严重不公。第四，规范市场秩序的法律制度不完备。对个人所得以及财产的税收调节作用亟待加强，个人所得税制不进行综合计征改革，工薪阶层成为纳税主体；房产税、遗产和赠与税等调节财产差距的税种迟迟不出台，无法针对社会分配不公问题进行调节和校正。有关税收调控机制不能全面衡量纳税人的真实纳税能力，有关标准设置不合理，征管手段不能适应需要，导致税收流失、税负不公平。加之中国在税制结构上以流转税为主，财产税改革缓慢，使得社会财富分配不公的现实难以有效校正。

（四）调节收入分配的基础管理落后

中国对违法收入查处打击的力量相当微弱，主要是缺乏必要的基础手段和设施，市场交易手段和监督管理不能适应需要，致使国家出台的许多政策规定难以发挥效力，对

一些政府公职人员的寻租和侵吞国有资产等行为制止不力，使得收入和财富占有的不平等日趋严重。决策和处理社会收入分配问题层次的力度不够，且多头管理、缺乏协调，体制交叉矛盾突出。一些部门、地方和利益集团以自身利益影响收入分配制度与政策制定，致使收入分配领域的深层次矛盾长期未能得到解决。

（五）共同富裕的收入分配机制尚未全面建立

改革打破了计划体制低效率的分配制度，但体现共同富裕理念的收入分配秩序尚未全面建立起来。政府对工资管理的行政手段减弱，然而市场经济通行的工会与雇主双方集体谈判、政府协调管理的工资形成机制却没有真正建立，普通劳动者在工资分配中往往处于不利地位，劳动者权益保护的体制与机制存在许多薄弱环节。国有企业的收入分配激励和约束机制尚未真正建立，国有企业的产权制度不健全，治理结构不规范，企业内部缺乏有效的收入分配激励和约束机制，政府对企业收入分配也缺乏有效的宏观调控手段，造成工资总额管理、管理层薪酬和职务消费等方面的不规范，以及部分特殊群体利用国企改革侵吞国有资产等问题，其结果是广大职工承担这种损失。还有一些地方政府在招商引资的过程中，无原则地迁就于出资方，放弃对劳动者就业、收入和保障权益的维护，侵害了广大职工的权益，造成企业生产率和利润高速增长，职工工资低增长或不增长。各级政府往往将经济发展政策与 GDP 指标近期化，而将共同富裕政策与改善分配等社会福利远期化，政府在初次分配环节的越位和再分配环节的缺位，造成收入分配与共富目标脱节。

（六）收入分配制度设计中缺乏共同富裕的思想指导

财富不平等及其相关的经济不平等已成为一个不可忽视的社会问题，它是许多社会矛盾的根源，财富不平等具有自我强化的作用，即可能出现富人越来越富，穷人越来越穷的恶性循环。由于对共同富裕并未提出经济科学的概念定义，对先富带后富的制度衔接问题也迟迟没有解决，共同富裕理念在收入分配制度上如何体现还没有明确，产生出凡是调节高收入政策就是打压效率和破坏发展的惯性思维。先富人群在发展中往往享受到政策倾斜与特殊条件，造成有些机会不均和分配不公持续至今。由于社会公平制度建设的滞后，不少先富不仅没有成为带动后富和促进共富的推动者，反而还在谋求更多的发展权和分配份额，成为维护既得利益、扩大收入分配差距的力量。

三、深化收入分配改革的思路转变

（一）共同富裕远期目标向近期公平分配转变

改革开放后，邓小平提出共同富裕目标已经 36 年，中国经济总量已经位居世界第

二，但是中国在本世纪初居民基尼系数超过 0.4 的国际警戒线后，十几年来一直居高不下。中国经济社会发展的现实说明，对共同富裕不能只说不做，而应将共富理念贯彻在现实的制度建设与政策措施之中，将向少数群体的政策倾斜改变为向全体成员的政策公平。在当前的情况下，依然认为继续拉开收入差距才能发展、向部分人政策倾斜才能提高效率、继续扩大收入差距再治理分配的思想，已被现实证明是非常有害的，畸型发展与病态经济是不可持续的，即使暂时可以把经济总量做大，也很难具有真正持久的竞争力，还会造成国内矛盾激化与社会动荡。北欧国家、东亚国家和地区都是成功缩小贫富差距，并具有发展竞争力的范例，值得我们借鉴。

（二）对政策修补向收入分配体制改革转变

由于对共同富裕的进程缺乏长期性与现实性的衔接安排，因此在收入分配中频繁遇到各方面反映的收入差距等社会矛盾。当某些矛盾过于突出时，往往是用局部政策修补来解决，以求得矛盾暂时缓和，其结果是治标而不治本。为此，应当在收入分配调整中，把修补政策和花钱买稳定改为推进收入分配制度改革，建立协调不同群体利益的动态平衡机制和长效机制，引导全社会平等竞争，诚实劳动、创新增效，人人获取自己应得的市场分配份额。同时，优化国家财政支出结构，加强社会保障与公共服务的投入建设，提高社会福利保障水平，使全社会平等享受经济发展所带来的成果和待遇，增进社会和谐。

（三）注重总量分配向重视结构分配转变

在中国经济发展与收入分配中，往往重视 GDP 总量发展和居民收入总量提高，而忽视结构矛盾。在现实中，中国的收入总量指标和收入平均数中隐含着诸多分配不公。因此，收入分配应当从注重总量向注重结构转变，收入分配政策制定者要积极揭示分配结构中的不合理、不协调问题，倾听群众的声音，改善收入分配。通过分析原因，调整政策和改变分配结构，及时化解矛盾，避免问题积累和贫富分化。邓小平在 1992 年视察南方的谈话中指出，到 20 世纪末达到小康水平时，就要突出解决贫富差距问题。20 多年已经过去，社会的物质基础更加雄厚，国家财力也更具条件，特别是中国经济已经到了不调整结构、不顺分配关系就不能继续发展的阶段。为此，我们必须抓住历史机遇，坚持改革开放，秉承公平正义，消除两极分化，改善经济发展不平衡的状况，缩小城乡、行业、居民收入间的过大差距，切实向共同富裕的方向和目标迈进。

（四）重视要素分配向重视劳动分配转变

在市场经济条件下，劳动是最重要的生产要素，占收入分配的主体地位。在中国社会主义市场经济体制下，现行分配制度也是以按劳分配为主体、多种分配方式并存。因

此，我们在改革收入分配体制过程中，要认真落实这一原则，把鼓励劳动创造作为收入分配的原则导向，改革工资决定机制，保护劳动者权益，限制和调节资本所得等非劳动所得，防止在市场分配中侵害广大劳动者权益。同时，要通过改革财政税收体制，改变现行个人所得税制度中工薪收入税收比重偏高、负担过重的情况。尽快推进财产税制度建设，加强对房产持有、资本利得、房屋出租以及遗产和赠与行为的税收调节。

（五）主要靠投资拉动经济向消费拉动转变

长期以来，中国经济增长多靠投资拉动，消费对经济的拉动作用不充分，近年更是愈演愈烈。长期靠投资拉动经济，造成经济过热，资本和投资品价格高企，劳动者收入遭遇资本等要素和通胀的双重打压，不利于改善劳动分配，相反却扭曲了国民收入分配格局，扩大了贫富分化的矛盾。从这个意义上说，可持续的宏观经济增长与理顺收入分配关系的目标是一致的，这一转变也是从发展模式上为收入分配改革铺平道路，体现以人为本，走共同富裕之路的必然选择。

以上五个转变，首先要进行思想观念的转变，才能带动工作思路、发展模式、分配方式的转变。而国际经济形势发展、国内经济社会现实、人民群众的呼声和诉求则是这种转变的重要推动力，我们只有认真遵循经济社会发展规律，全面建立社会主义市场经济制度，代表和保护最广大人民的利益，真正走在共同富裕的道路之上，才能克服多年积累于经济、社会各方面的深层次矛盾，才能成功跨越中等收入陷阱，全面建成更高水平的小康社会。

四、缩小收入分配差距的政策建议

（一）建立平等竞争的市场秩序

打破各种行政性垄断，通过放开市场准入或拆分、重组垄断企业，引入市场竞争机制，推进投资主体多元化，消除垄断收益扭曲收入分配关系的体制基础。国家出台国有资本收益和垄断利润管理制度，将上交分红比例提高到 30%。禁止任何部门、行业、地区和组织滥用权力限制竞争或牟取不正当利益，废除各部门各地带有市场封锁性质的限制和规定，打破地方保护主义，建立全国统一开放的大市场。加强对中小企业的支持和保护，设立专项基金和定向金融组织，支持其在市场上的生存和竞争。

（二）全面推进工资制度改革

全国总工会负责组织各级工会组织与企业家协会或行业协会开展工资集体谈判，建立起动态、规范的工资形成机制与增长机制，政府部门辅之协调劳动关系的工资水平指导，根据经济增长水平、物价指数和职工平均工资水平等因素，督促各地及时调整最低

工资标准。加快国有企业特别是垄断性行业薪酬制度改革，尤其是对领导层收入进行倍数限制或封顶。国家公职人员按统一的序列、结构和标准确定工资，建立对国家公职人员收入的社会比较和咨询机制。

（三）强化收入分配税收调节

尽快推进个人所得税综合计征改革，提高居民生活、教育、医疗费用的扣除标准，提高工薪所得起征点，降低广大劳动者的税收负担。加快出台房地产税，对居民限额面积以下的部份免税，对限额以上实行累进制征税，对 20 倍于限额房产以上持有者征收 40% 的惩罚性房产税。尽快出台遗产和赠与税，对遗产和赠与形成的收入按累进税率征税，最高边际税率不低于 50%。将奢侈性商品和服务纳入消费税征税范围。

（四）提高社会保障的公平性

逐年实施缩小养老保险中不同人群待遇差距的改革措施，推进国家公职人员的养老保险制度改革。在全民医疗的框架下对不同医疗保险制度进行整合，大幅提高新农合保障水平。实施社会保险管办分开的体制改革，建立工会、企业协会和社会代表参加的保险基金运营监督委员会，提高社会保险运转效率。加强社会综合救助救济能力建设，完善城乡最低生活保障制度和医疗救助制度，实施动态管理下的应保尽保，将保障对象逐渐扩大到流动人员。完善城乡居民在教育、住房、就业、司法等方面的救助援助制度，健全社会救助体系。

（五）加快公共财政体系建设

建立财权与事权相匹配的财税体制，规范转移支付制度，加大政府对教育、医疗和社会保障等民生方面的投入，降低在基础设施建设、产业转型升级等经济领域投入。扶贫开发机制改革的方向是财政资金保生活、政策性金融保开发，基本解决农村贫困人口的温饱问题。通过转移支付方式，增加农村地区、欠发达地区公共建设投入，缩小城乡间、地区间公共服务差异。

（六）加强收入信息的基础建设

健全和完善居民收入统计调查制度，依托信息化管理手段，建立居民收入差距的监测预警体系，加强对高收入人群收入和财产信息统计的掌控，作为完善收入和财产调节机制的基础信息。建立和完善个人财产实名登记制度，实现全国范围内的信息联网和资源共享。实行高级公职人员收入公开和申报制度，将高级公职人员工资收入纳入社会公开监督范围。

（七）强化收入分配改革的组织保障

将实现共同富裕目标、缩小贫富差距纳入国家发展战略体系，组建由国务院有关领导负责的收入分配改革领导小组。负责收入分配改革方案的总体设计，统筹协调国民收入分配政策，制定收入分配差距监测和考核体系，督促落实收入分配改革目标体系和保障措施，杜绝目前在调节贫富差距方面多部门推卸责任和不作为现象。

参考文献：

1. 程恩富、胡靖春、侯和宏：《论政府在功能收入分配和规模收入分配中的作用》，《马克思主义研究》2011年第6期。
2. 陈刚、李树：《中国的腐败、收入分配和收入差距》，《经济科学》2010年第4期。
3. 陈斌开：《收入分配与中国居民消费——理论和基于中国的实证研究》，《南开经济研究》2012年第2期。
4. 郭庆旺、吕冰洋：《论要素收入分配对居民收入分配的影响》，《中国社会科学》2012年第12期。
5. 龚刚、杨光：《从功能性收入看中国收入分配的不平等》，《中国社会科学》2010年第3期。
6. 厉以宁：《收入分配制度改革应以初次分配为重点》，《全球化》2013年第3期。
7. 李时宇、郭庆旺：《税收对居民收入分配的影响：文献综述》，《财经问题研究》2014年1月5日。
8. 李香菊、刘浩：《税制、公共服务对收入分配的影响机制与实证分析》，《财经科学》2014年第3期。
9. 李婷、李实：《中国收入分配改革：难题、挑战与出路》，《经济社会体制比较》2013年第9期。
10. 王小鲁：《中国国民收入分配现状、问题及对策》，《国家行政学院学报》2010年第6期。
11. 徐建炜、马光荣、李实：《个人所得税改善中国收入分配了吗——基于对1997—2011年微观数据的动态评估》，《中国社会科学》2013年第6期。
12. 于良春、管敏杰：《行业垄断与居民收入分配差距的影响因素分析》，《产业经济研究》2013年第3期。
13. 周明海、肖文、姚先国：《中国经济非均衡增长和国民收入分配失衡》，《中国工业经济》2010年第6期。
14. 张瑾：《发达国家缩小贫富差距的经验和启示》，《全球化》2014年第4期。
15. 张旭昆、朱诚：《收入分配、产权保护与社会冲突：现代经济学视角下的冲突管理与和谐社会构建》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2013年第11期。
16. 张车伟、张士斌：《中国初次收入分配格局的变动与问题——以劳动报酬占GDP份额为视角》，《中国人口科学》2010年第10期。

责任编辑：李蕊

建设中国特色新型智库

加快建设中国特色新型智库， 推进国家治理能力现代化

王 战

摘要：智库在完善国家治理体系、推进治理能力现代化进程中，扮演着重要角色，具有不可替代的作用。大力推进中国特色新型智库建设，既符合现阶段国内经济社会发展需要，也是提升国家“软实力”，在参与全球竞争中谋求新的比较优势的重大战略举措。目前，中国特色新型智库的建设仍相对滞后，智库全面参与公共政策形成过程的体制机制尚未健全。应当采取积极有效措施，加大智库自身建设，努力完善国家治理体系。

关键词：智库 公共政策 国家治理能力 现代化

作者简介：王 战，上海社会科学院院长、教授。

智库、公共政策与国家治理体系现代化，这是我们当前十分重要的一个理论和现实问题。毫无疑问，智库在完善国家治理体系现代化进程中扮演着十分重要的角色，从智库建设和完善公共政策出发，为研究并推进国家治理体系现代化提供了一个很好的视角。本文主要围绕智库建设与国家治理能力现代化提出几点看法。

一、智库在国家治理体系中的地位与作用

智库，中国古时称“智囊”“谋士”“门客”和“言官”，有着悠久的历史，专指足

智多谋、专门为别人出谋划策的智者。《史记·樗里子甘茂列传》中记载：“樗里子滑稽多谋，秦人号曰‘智囊’。”《史记·晁错传》记载：“太子家号曰‘智囊’。”唐朝的颜师古注释道：“言其一身所有皆是智算，若囊橐之盛物也。”这些已基本道出智囊的含义与特点。

中国古代历史中的智囊在历史演化过程中由来已久，并形成了一套特有的咨询、谋划甚至参与决策的制度体系。智囊以丰富的知识和敏捷的思维来辅佐政权，以弥补决策者在智力、知识和经验等方面的不足，确保决策的可行性，影响历史发展的方向与进程。比如，言官是古代封建社会智囊制度的典型代表，主要负责“讽议左右，以匡人君”。明朝时，言官制度发展至顶峰，主要由都察院御史和六科给事中组成，政治地位极为突出。此外，中国古代广泛存在的书院，实际上就是一种集讲学、论坛、图书馆、学派、治国论道于一体的“民间智库”。比如，明朝东林书院虽只是志同道合朋友的讲学之所，却因倡导“读书、讲学、爱国”的精神，引起文人学士的普遍响应，成为江南地区人文荟萃之区和议论国事的主要舆论中心，并影响时政改革，颇有智库之型。

然而，现代智库作为服务于政策咨询、决策咨询的研究机构，与智囊又有着根本上的区别。智库在智囊制度的基础上，更加强调运用科学知识与研究逻辑的正当性及必要性，更加强调为复杂局势提出独立的解决方案与路径，更加强调保护社会大众的公共利益，注重“政智结合”“引智资政”。由此可见，政治的开明化、规范化以及政治制度的有序化，有赖于健全的智囊制度，更离不开智库的参与和辅佐。

美国智库研究专家麦甘博士认为，现代社会中，智库是沟通大学、研究机构与政府之间的桥梁。在完善国家治理体系，推进治理能力现代化进程中，智库也扮演着重要角色，具有不可替代的作用。具体而言，一个富有创新性、实效性与前瞻性的智库，通过弥补知识与政策之间的鸿沟，在促进国家治理能力现代化进程中发挥如下几个方面的积极作用。

一是智库为国家治理体系提供新思想，进而提升国家治理能力现代化。智库又称“思想库”“思想工厂”，从事“思想”生产和提供新的政策主张是智库的核心功能。智库一般通过长期的系统研究和分析，提出某种政策思想主张，并且反复倡导，以期使这些主张获得公众的支持和决策者的青睐，为政府所接受和使用。特别是一些研究性和学术性智库，往往更强调其研究成果的学术性和理论性，提出一些理论概念或者政策范式。比如“和平崛起”“华盛顿共识”“北京共识”等等。

二是智库参与政府决策，提供政策设计方案，间接或者直接参与国家治理体系建设，提升国家治理能力现代化。世界各国的多数智库大都以承担政府委托的研究课题作为自己的业务重心，并且经常围绕本国政府关注的国家内政外交、政治经济问题提出自己的

政策主张，定期或者不定期推出有关具体政策问题的研究报告或学术专著。智库参与政府决策的多少，提供的政策建议被政府采购的情况等等，往往是判断一个智库是否成功参与国家治理体系的重要标准。

三是智库通过引导舆论、启迪公众，促进完善国家治理能力现代化。智库的专家学者大都是研究经济社会问题的精英人物，它们的思想观点和研究成果对于社会思潮的形成与发展趋势具有重要影响。智库对社会思潮和社会舆论的推动及引导功能，主要通过诸如发行出版物、召开研讨会或举办培训活动、与媒体建立联系等手段和方式，有效介入公共决策。特别是智库与媒体的关系，智库也需要媒体作为其研究成果的传播载体和沟通平台，智库通过媒体形成影响决策的社会氛围，为促进和完善国家治理体系和治理能力现代化服务。

四是智库通过为政府储存和输送人才，提升国家治理能力的水平和素养，进而提升国家治理能力现代化。智库的核心是研究人员，可以说人才是决定智库生存与发展的关键因素。因此，从这个意义上说，智库也可以称作人才库。一般来说，智库的人才功能主要体现在两个方面。其一，人才教育培养功能。智库将“出人才”与“出成果”列在同等重要的地位，培养了多少政治家也是衡量一个智库影响力的重要方面。同时，智库也为年轻人踏入政界提供平台，智库通过政智通道接触到大量的决策人物以及内部信息，用以培养年轻政治家分析问题和解决问题的能力。其二，人才输送交流功能。美国智库的“旋转门”机制为世人所普遍接受，即智库核心成员成名之后，往往会被吸纳到政府决策部门，直接作用于美国的政治决策，而原先政府决策部门的官员在退出政坛后，也会在智库找到发挥余热的机会。如此一来，学界和政界、思想和权力之间得到很通畅的交流，有效地促进智库对国家政策的影响作用，提升国家治理能力。可以说，智库与政府的结合，有效推动了公共政策的决策科学化和民主化进程，极大地完善和促进了国家治理体系和治理能力现代化发展。

二、中国特色新型智库的科学内涵

当前，中国发展智库已上升为“国家战略”。大力推进智库建设，走中国特色新型智库发展道路，既符合国内经济社会发展阶段性的需要，也是提升国家“软实力”，在参与全球战略竞争中谋求新的比较优势的重大战略举措。2013 年 4 月，习近平总书记做出关于加强中国特色新型智库建设的重要批示，指出：“智库是国家软实力的重要组成部分，随着形势的发展，智库的作用会越来越大。要高度重视、积极探索中国特色新型智库的组织形式和管理形式。”党的十八届三中全会进一步强调，“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询智库”，为中国智库发展明确了方向。

什么是中国特色新型智库？所谓“特色”是反映了在中国特定的历史国情条件下形成的智库格局、内涵与功能。目前，中国形成了党政军、科学院、高校智库及民间智库四大板块，呈现体制内智库与体制外智库互相补充、共同发展的格局。其中，科学院智库同时包括社会科学院、中国科学院及中国工程院。事实上，社会科学院的建立亦是源自于科学院体系。早在17世纪，德国科学家莱布尼茨终其一生在德国、波兰、俄国、奥地利等世界各地，提出了60多个关于科学团体或科学院的建议倡导，他也是最早提出科学院不仅应包括狭义上的自然科学，还应包括实际应用的技术学科和人文学科的科学家。这也是为什么作为新中国最早建立的社会科学院——上海社会科学院，前身就是中国科学院上海经济研究所。中国智库的内涵更应注重体现公共政策、公共利益与公共服务，成为国家治理体系中的重要内容。国家治理过程的理性公共参与非常重要，而智库集聚了各方的社会精英，能从不同视角对公共问题提出治理建议并引导公民参与，这是现阶段中国智库的重要使命。要实现这一使命，中国智库还需要创建一些符合中国国情的功能机制。除了要具备理论创新、决策咨询、舆论引导、国际交流等功能外，还需要在改革中形成中国特色的“旋转门”功能。中国政治制度与西方国家存在差别，西方国家的“旋转门”方式，不能简单套用至中国。在公务员制度及行政事业单位改革中，需要考虑留出“旋转门”的通道，这也是国家治理体系的一个重要环节。

所谓“新型”的涵义主要是针对“传统”而言，具体体现四层含义。第一层含义，指智库研究成果必须以理论创新为基础，表明决策咨询研究离不开学术研究的强有力支撑。决策咨询研究虽然是基于现实问题和实践需求，但不能脱离人文社会科学研究和自然科学提供的理论基础。决策咨询研究的重要责任，就是通过语言系统的转换，将理论研究成果转化为能够影响政策制定者做出有助于提升大部分社会成员福祉的公共政策，由此提升理论研究的应用价值。第二层含义，指智库研究应以科学决策为目的，体现知识与政策的结合，表明“科学制政”必先于“科学执政”。“科学制政”提供可选择的方向和目标，如果方向和目标不科学，那么“科学执政”就是空中楼阁、无源之水，即便执行再谨慎、再高效也会事倍功半、徒劳无功，导致政府公信力丧失和政府规制失败，甚至导致社会失调失序。第三层含义，指智库研究应体现决策咨询研究的问题导向与前瞻性，表明智库研究必须具有实践意义与可操作性。决策咨询的研究成果应当可以落地，转化为实实在在的可执行可操作的政策，而且要在制度设计上具有合理性，这就要求智库专家重视实地调研，在全面掌握问题现状与趋势的基础上，提出符合发展趋势、能指导现实并包含未来的政策建议，切忌脱离实际的主观臆断。第四层含义，指智库研究应成为专家学者深度参与公共政策制定的过程，表明权力与知识互相结合的可能性、必要性与重要性。不同类型的智库在弥合知识与政策之间的鸿沟时，所采用的方式方法很多，

有的通过内参、专家咨询会等形式直接为政策制定者建言，有的选择出版具有影响力的专著、研究报告获取公众影响力，或选择在媒体上发表自己的观点获取媒体影响力，从而间接影响政策制定。不同类型的智库及其采用的不同方式，对政策制定的影响力往往存在较大差异。选择适合智库发展特点和符合推动科学民主决策内在规律的智库运作机制，对提升智库内在品质和外在影响力，进而提升权力与知识的结合度，无疑具有重要意义。

中国特色新型智库的科学内涵要在完善国家治理体系中得以完整体现与诠释，需要同党和国家全面深化改革的总目标结合起来，体现中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。所谓国家治理，是相对国家政治基本制度安排而言，主要指的是国家在基本权力安排既定的情况下，如何使国家权力运行得合法、顺畅、高效与得到社会认同的问题。构建一整套与现阶段经济社会发展相适应的国家治理体系和国家治理能力，治理体系和治理能力现代化其实就意味着政治、经济、社会等多元利益主体的利益均衡，通过谋求多元利益主体之间的最大公约数，最大限度地充分发挥国家政权机关、政协组织、党派团体、社会组织以及广大群众等多元利益主体参与治理的积极性，构建协商民主体系，这也许就是中国特色的民主制度和体制之涵义。因此，治理体系和治理能力现代化对于国家中长期可持续发展至关重要。

现阶段，在推进国家治理体系、治理能力现代化进程中，智库建设和智库发展大有作为。这是因为，一方面，中国在提升国家治理能力现代化过程中，会不断涌现出许多新情况、新问题、新矛盾，需要智库发挥解惑释疑、研判方向的功能和作用，需要智库建设为国家治理能力现代化提供科学决策与民主决策，这对于建设中国特色新型智库提出了新要求、新目标与新期待。另一方面，智库研究只有同中国特色社会主义制度相结合，投身全面深化改革大潮之中，更好地融入国家治理体系和治理能力现代化的实践创新，研究成果才有用武之地，才能体现出科学决策与民主决策的时代价值，才能形成中国特色新型智库的发展之道。因此，把中国特色新型智库建设提升到国家治理体系和治理能力现代化发展不可或缺的组成部分，体现了新形势下中国共产党治国理政和执政理念的前进。

三、中国特色新型智库的发展现状与主要问题

根据最新版的《全球智库发展报告》显示，2013 年全球智库共计 6826 家，同比增长 3.4%。其中，北美洲 1984 家，占 29.1%；欧洲 1818 家，占 26.7%；亚洲 1201 家，占 17.6%；拉丁美洲与加勒比地区 612 家，占 9%；非洲中南部地区 662 家，占 9.7%；中东与北非地区 511 家，占 7.5%；大洋洲 38 家。这种分布状况大致反映了世界“东西”、

“南北”的政治经济格局，即智库的多寡在很大程度上反映洲际政治、经济、文化和社会现代化水平的分野。

中国以 426 家智库在数量上仅次于美国，位居世界第二。在影响力排名方面，共有 6 家中国智库位列全球顶尖智库前 100 名，分别为中国社会科学院、中国国际问题研究所、中国现代国际关系研究院、北京大学国际战略研究院、上海国际问题研究院和国务院发展研究中心。从地区层面看，位列中、印、日、韩地区顶尖智库前 20 名的中国有 7 家，分别为中国国际问题研究所、中国社会科学院、中国现代国际关系研究院、清华－卡内基全球政策中心、上海国际问题研究院、北京大学国际战略研究院和国务院发展研究中心。该排名与前一年度的排名，除个别智库排名略有下降外，总体而言变化并不大。

与此同时，中国社会科学院、上海社会科学院、国务院发展研究中心、中国国防大学、中国现代国际关系研究院、中国环境规划院、中国环境科学研究院、中国国际问题研究所、上海国际问题研究院、东中西部区域发展和改革研究院等机构，分别进入社会政策、经济政策、能源政策、环境、外交政策、卫生政策、国防、国际政策等专业研究领域顶尖智库排名。还有 25 家中国智库进入特殊成就顶尖智库排名。

尽管中国智库发展方兴未艾，尤其是 2000 年之后民间智库和大学智库的崛起，极大地丰富着中国智库的结构构成。然而，就国内经济发展与社会转型对政策变迁形成的大量决策咨询需求而言，中国特色新型智库的建设仍相对滞后，智库全面参与公共政策形成过程的体制机制尚未健全。

首先，从智库类型和成长阶段看，中国智库大致可分为党政军智库、科学院系统、高校智库和民间智库四大类。其中，党政军智库和科学院系统的智库成立时间较早，已经形成了一套从机构建制、人员配备、经费来源，到政策配套、成果发布等比较完善的运行体系，而大学智库和民间智库发展起步较晚，尚处于群雄逐鹿阶段。并且从总体上看，大致存在以下几点问题。第一，比较而言，国内智库在影响力、创新能力和全球视野方面与国际一流智库尚存有较大差距，能对政策产生决定性影响、对社会产生积极性引导的智库为数不多。第二，各级党政军智库和科学院、高校智库的行政依赖色彩还十分浓重。比较而言，民间智库赖以生存的资金筹措机制和信息共享机制相当欠缺。第三，智库创新成果的评价考核机制缺乏激励性，公众利益表达渠道不够通畅。第四，一些智库小、散、弱，研究成果标签化、无实质内容，导致在决策过程中被边缘化，缺乏话语权。这种状况与当前中国的大国地位和经济社会转型发展的内在诉求不相适应。

其次，在智库成果和研究内容方面，也存在三点不足，概况起来就是“三多三少”。一是短视性研究偏多，中长期研究偏少。中国智库提出的建议大部分是“头痛医头脚痛医脚”，属于应对性的、被动性的和现实性的，而缺乏整体性的、主动性的和长期性的研究。二是理论性研究偏多，操作性研究偏少。中国智库提出的政策建议有时难以操作，

无法落地，也无法引起社会共鸣，这主要是因为某些智库身处庙堂之高，缺乏“接地气”的社会调查研究途径、机制与氛围，提出的对策建议难免有空中楼阁之感，而把高深的理论知识转化成可以促进公共利益的政策选择，恰是智库研究的价值所在。三是在政智结合方式上，体制内的渠道多，体制外的渠道少，体制外的智库更倾向于选择媒体、知识界等迂回渠道间接影响决策者。而且，中国智库提出的政策建议，在体制内，往往以文件形式送达，这与中国人千百年来形成的“奏折子”的传统有关，但在大部分情况下，如果换做是座谈、视频等方式，表达的内涵可能要比单调的文件丰富得多，也更容易被决策者接受。比如，欧洲和美国的智库在表达他们的观点时，往往会选择比较重要的会议，如布鲁金斯的早餐会，还有座谈会、研讨会，甚至是在一些国际的大场合，这样更容易对决策产生影响。

再者，智库发展的宏观环境不健全、不完善也是导致中国特色新型智库建设止步不前的重要原因之一。到目前为止，一些必要的有助于各类智库蓬勃成长的制度环境仍相对匮乏，一些行政指令仍束缚着大部分体制内智库的研究人员，使其疲于奔波于承担各类课题来完成考核或增加收入，而并未在激励层面让智库的研究者从“用课题换收入”的怪圈中走出来，过上更加体面的生活。这些问题的解决或许代表着未来中国新型智库建设的发展方向。

四、加强智库建设完善国家治理体系的对策建议

从完善国家治理能力现代化来说，智库建设和发展仍然有巨大空间及潜力。应当采取积极有效措施，加大智库自身建设，努力完善国家治理体系。

第一，要进一步解放思想，增强智库的创新动力。创新其实并不是可以孤立存在的东西，它是需要有思想自由作为必要前提和基本条件的，它与思想自由有着直接的因果关系，思想自由是因，创新是果。创新实际上只是自由思想的自然结果和最终表现而已，它的源泉和本质是独立的思维、自由的思想，离开了自由的思想就不可能有创新。智库是“思想工厂”、思想产品的制造者和供应者，发挥创新功能的前提条件自然是要倡导思想解放，坚持实事求是的原则。解放思想可以激发创新工作活力，也是智库发展的内在动力。

第二，要重视学科创新与智库建设之间的关系，在双轮驱动发展中发挥智库的作用。一方面，智库建设需要以学科创新为支撑，学科创新需要智库建设提供新鲜血液和实践素材。只有在坚实的理论基础上，智库建设和智库发展才能站得更高、更具理性，也才能更深刻地把握社会经济发展的规律性，为政府提供具有创新性思路的政策建议和意见，避免抓不住研究的重点和关键，甚至迷失发展方向，陷入盲目性。另一方面，智库建设也要不断总结提炼实践经验，在调查研究的基础上不断丰富理论创新和学科建设，推动

学科创新发展的内在活力和动力。

第三，智库建设要努力把握国家宏观经济和社会发展的内在特点，提升智库服务于国家治理体系的有效性和针对性。智库建设和决策研究咨询工作，必须从所研究课题和研究对象的实际出发，形成新思维、提出新观点、探索新路径；要注重对所研究领域的问题进行跟踪研究。智库发展要形成自己的特色，要对智库研究的发展战略或者某一专业问题进行长期研究、跟踪研究，不断拓展新理论、新观点的广度和深度。

第四，推行用人机制改革，坚持唯才是举。智库型人才是一流智库建设和发展的核心要素。应当通过加强专业人才和高层次人才的引进、培养，形成比较灵活的用人机制；实行老中青相互促进共同发展的智库人才培养机制，例如，通过发挥老专家作用的“资深研究员”制度以及整合社会学术资源的“特约研究员”制度，智库研究中设立“首席研究员”和“学术带头人”等，通过灵活的用人机制，推进智库型人才成长，重视对智库的人力资本激励，提升智库核心竞争力。

第五，要加强对外话语体系建设，为智库发展拓展国际空间。从国际经验来看，智库是强调国际传播能力和对外话语体系建设的中坚力量。一些国际著名智库为了确立自身对全球国际问题的发言权和影响力，大都采取开放政策，坚持国际化经营、国际化研究、国际化交流的理念。为此，“加强国际传播能力和对外话语体系建设”需要政府、社会和民间共同发挥作用，特别是要借助智库成员广泛的人脉关系，以及敏锐而独特的对国际问题与形势的驾驭能力，开展高层次的人际传播与交流。所以，智库既是政策研究机构，又是对外宣传机构之间业务交流和政策协调的平台，更是对外传播价值观念和政策主张的交流使者。

第六，加强智库理论研究，探索现代智库发展规律，紧跟国际智库发展趋势，以智库研究引领智库建设，在智库建设和实践发展中形成智库的理论成果和人才，反过来推动智库实践发展。例如，上海社会科学院在中国较早地提出了建设新智库。我们一方面注重智库建设的实践和发展，另一方面也比较早地开展了智库理论的研究和探索，成立了全国第一个专门开展智库研究的学术机构，紧密围绕智库发展的重大问题，开展国内外智库研究、发布研究信息、出版系列智库研究成果、举办智库论坛和研讨，通过国际交流和国内合作，建立与国内外重要智库的联系，打造智库研究平台，努力成为“智库的智库”，为推进中国特色新型智库建设服务。

总之，现在应该是关注、研究和思考智库的最好时机，中国的发展比历史上任何时期都更需要智库。让我们在共同推动智库研究和智库建设中，逐步完善国家治理体系、提升治理能力现代化。

责任编辑：李 蕊

· 宏观经济 ·

中国养老保险体制改革再启程

——冲破“双二元体制”藩篱

田雪原

摘要：中国人口老龄化速度比较快、水平比较高，具有阶段和累进的性质，城乡、地区分布不平衡，对养老保障、养老保险的需求相当巨大并且比较急迫。混合过渡型养老保险体制曾经发挥过积极的功能和作用，但始终受到“双二元体制”的制约，弊病越来越明显地暴露出来。养老保险“双二元体制”必须改革，要通过并轨形成统一的体制机制，建立“积累补充型”养老保险新体制。

关键词：养老保险 双二元体制 改革

作者简介：田雪原，中国社会科学院学部委员、国家哲学社会科学研究专家咨询委员会委员。

预测表明，按照中国现行的一套养老保险办法推行下去，到 2029 年养老金支付总额将超过工资总额 29.0%、GDP 10.0% 的“警戒线”。出路何在？在于改革，核心是打破“双二元体制”藩篱。2013 年 11 月《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）发布，养老保险体制改革被纳入社会保障制度改革之中，由此揭开改革再启程、再进发的新一页。

一、背景：改革彰显社会公平

论及养老保险体制改革的背景，首先想到的当然是人口老龄化对养老保险的需求。迄今为止，中国仍是世界上人口最多的国家，但是在 20 世纪 90 年代前期已经步入“后人口转变”阶段，出生率的持续下降和预期寿命的不断延长，开启了人口年龄结构老龄化的新航程。评价人口老龄化水平，主要有 60 或 65 岁以上老年人口所占比例、总体人口年龄中位数、60 或 65 岁以上老年人口与 0~14 岁少年人口之比即老少比等指标。为了简明起见，通常摘取 60 或 65 岁以上老年人口所占比例指标。以 65 岁以上老年人口占比衡量，21 世纪上半叶，中国高、中、低三种人口老龄化趋势预测方案如图 1 所示。

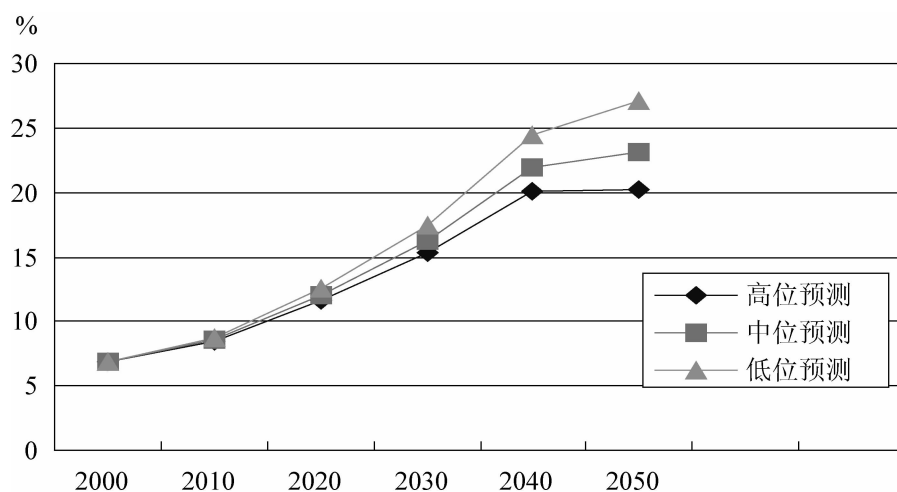


图 1 2000 年—2050 年中国人口老龄化趋势预测

资料来源：田雪原等著《21 世纪中国人口发展战略研究》，社会科学文献出版社 2007 年版，第 450~452 页。

图 1 展示的 21 世纪上半叶中国人口年龄结构老龄化趋势，三种预测中以中位预测实现的可能性最大。与世界人口老龄化变动比较，中国人口老龄化具有一些比较明显的特点。

其一，老龄化速度比较快和达到的水平比较高。中国人口老龄化进程，可用“快”和“高”概括。所谓“快”，65 岁以上老年人口占比从 7% 提高到 17% 仅花费 32 年，2032 年将达到 17.5%。以发达国家作为总体，要经历 20 世纪下半叶和 21 世纪前 15 年共计 65 年时间，耗时为中国两倍。只有个别国家例外，如日本，65 岁以上老年人口占比从 1970 年 7.1% 上升到 2000 年 17.2%，耗时与中国相近。所谓“高”，即老龄化达到的水平比较高。2050 年中国 65 岁以上老年人口占比将达到 23.07%，比世界 16.2% 高出 6.87 个百分

点，比发展中国家 14.6%高出 8.47 个百分点，比发达国家 26.2%仅低 3.13 个百分点。届时中国将跻身老龄化高水平国家行列。^①

其二，老龄化推进具有阶段和累进的性质。这是由过去两次生育高潮和两次生育低潮形成的不规则年龄结构，从而决定着老龄化呈现 S 曲线轨迹推进的特点。第一阶段，2000 年—2020 年为 S 曲线底部，老龄化呈现推进较缓特点。65 岁以上老年人口占比可由 6.96%上升到 12.04%，年平均升高 0.25 个百分点。第二阶段，2020 年—2040 年为 S 曲线挺起中部，老龄化呈现加速上升推进趋势。65 岁以上老年人口占比可由 12.04%上升到 21.96%，年平均升高 0.5 个百分点，增速为第一阶段的两倍。第三阶段，2040 年—2050 年为 S 曲线顶部，老龄化呈现缓慢推进态势。65 岁以上老年人口占比可由 21.96%上升到 23.07%，年平均升高 0.11 个百分点，为三阶段中增长速度最低的阶段。2050 年以后，虽然老年人口占比还会略有上升，但是极其有限，处于 S 曲线顶部徘徊震荡状态。

其三，老龄化城乡和地区分布不平衡。以 2000 年、2010 年两次人口普查 65 岁以上老年人口占比比较，市由 7.00%上升到 7.69%，镇由 6.25%上升到 7.97%，县由 7.74%上升到 10.06%。市、镇、县之比由 1.00:0.89:1.11，变动到 1.00:1.04:1.31。^②以县增长 2.32 个百分点为增幅最大，镇增长 1.72 个百分点次之，市增长 0.69 个百分点最低。老龄化由高到低降幂排序，由县、市、镇变动到县、镇、市。究其原因，主要是农村以年轻人为主的人口向城镇转移。与此同时，老龄化地区差异也发生新的变化：由来自西向东逐步加深，形成西部、中部、东部“三大板块”，变动到西部与中部合二而一、与东部有一定差距的“两大板块”格局。

上述人口老龄化趋势和特点表明，中国人口老龄化对养老保障、养老保险的需求是相当巨大、比较急迫的。应对之策主要有两方面，一方面要努力发展经济、提高经济增长质量、调整经济结构，以有效增加养老保障供给能力；另一方面要建立健全养老保障体系，改革现行的养老保险制度。养老社会保障主要包括养老保险、老年社会福利和老年社会救助，主体是养老保险。面对人口老龄化加速推进和“未富先老”的客观实际，积极推进养老保险体制改革是养老全局的关键。在这样的形势下，中央全面深化改革《决定》的发布，给养老保险体制改革送来再启程的新机遇。

中国的改革是渐进式和分阶段进行的。目前，各界对于 35 年来改革阶段的划分不尽

^①资料来源：中国部分参见田雪原等著《21 世纪中国人口发展战略研究》，社会科学文献出版社 2007 年版，第 450～452 页；国外部分参见 United Nations: World Population Prospects, The 2008 Revision, New York, 2009, P48～52。

^②资料来源：依据《中国 2000 年人口普查资料》（上册），中国统计出版社 2002 年版，第 570～581 页和《中国 2010 年人口普查资料》（上册），中国统计出版社 2012 年版，第 270～276 页数据计算。

一致。阶段划分宜粗不宜细，因为每个阶段不是孤立的，前一个阶段与后一个阶段之间有着必然的联系，是后一个阶段得以继续的前提和条件。如此，可粗略地将 35 年的改革划分为三个阶段：第一阶段，1978 年—1992 年为改革起步和试验推进阶段；第二阶段，1992 年—2013 年，为改革铺开和向顶层设计过渡阶段；第三阶段，2013 年以来，为全面深化改革阶段。不同阶段改革的重心有所不同。第一和第二阶段，改革的重心在解决效率问题上。众所周知，新中国成立后学习前苏联建立高度集中、统一的计划经济体制，这对于初期的国民经济恢复和基础工业体系建立，曾经起到过巨大的作用。然而，这套体制无法克服的弊病日益暴露出来，陷入“一统就死、一放就乱”的死胡同。在城市国有企业、农村人民公社一统天下的形势下，“三个人的活五个人干”“出工不出力”成为常态，“多劳不多得”“少劳不少得”也习以为常。劳动生产率是新制度战胜旧制度最重要、最主要的原因，效率低下成为阻碍社会生产力发展的致命伤。因此，改革的方向是最大限度地调动人、财、物各种要素的潜能，通过改革激活各要素的活力，释放新的生产力。由最初的发展商品经济、计划调节与市场调节相结合，到最后落脚在建立社会主义市场经济体制改革目标。实践证明，以效率为重心的改革取得了成功：经济发展创造 GDP 年均增长 9.8% 的骄人业绩，成为世界第二大经济实体，并且正在向第一大经济实体靠近；经济结构发生根本性转变，人民生活获得显著改善和提高；社会事业发展迅速，社会保障体系初步形成等。

然而，任何事物总有其两面性，“有所得必有所失”是普遍适用的规律，改革也概莫能外。对于改革中出现的问题，党的十六届三中全会概括为经济结构不合理、分配关系尚未理顺、农民收入增长缓慢、就业矛盾突出、资源环境压力加大、经济整体竞争力不强等。^①改革前 30 年通过以效率为重心的改革调动起各种要素的积极性，达到让经济发展起来、一部分人先富裕起来的目的。30 年以后的改革，则要在巩固前一阶段经济体制改革成果基础上，通过新的将重心转到公平问题上的改革，在促进经济继续发展的同时，使全体人民共同富裕起来。形象的说法是：改革前 30 年着力把蛋糕做大，后 30 年则主要放在提升蛋糕质量，尤其是切好并分好蛋糕上面。

显然，这个大背景对于中国养老保险体制改革太及时、太重要了。在这样的大背景下，从中国人口老龄化和社会经济发展实际出发，养老保险体制改革要注意以下几点。一要着眼顶层设计。改革再启程，是继初期试验阶段、中期由“摸着石头过河”向顶层设计过渡阶段之后，走向深水区、全面深化改革的阶段。改革要有顶层设计的理念、框

^①资料来源：《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，《改革开放以来历届三中全会文件汇编》，人民出版社 2013 年版，第 119 页。

架和决策。二要坚守公平原则。在扩大养老保险覆盖面、提高养老保险水平过程中，养老保险改革应突出社会公平，发挥改革调节收入分配、促进社会公平的功能和作用。三要有坚定的信心。养老保险深水区的改革，难度大、任务重、情况复杂，改革方案经过试验、取得成功并敲定之后，就要下定决心和保持足够的耐心，坚定不移地推进下去。

二、城镇：养老金并轨改革

国内外各界对当今社会养老保险体制的认识和界定，有一定的共识，也有比较多的分歧，本文将其大致归纳为五种基本类型。一为收入保险关联型，亦称传统型。主要特征是养老金给付同收入缴费挂钩，由雇主和雇员共同负担缴费。不追求高覆盖率，养老金替代率适中，养老金融业比较发达，一般征缴和给付都较有保障。以美、德、法等发达国家为代表。二为社会福利型。强调“普惠制”原则，基本养老保险覆盖全体国民，养老金来源主要为政府税收。养老金水平不高，需要其他保险加以补充。以英、澳、日等发达国家为代表。三为储金型。贯彻自我保障原则，实行完全积累的基金模式，形成不同类型的个人养老保险账户或公积金账户，按账户基金储金多少给付养老金，以新加坡、智利等新兴市场经济体为代表。四为混合型。原来社会福利型养老保险的某些国家，由于经济不景气、资金来源困难，遂进行改革，借鉴传统型雇主雇员共同缴费做法，演变为传统收入关联型与福利型相结合的混合型养老保险体制，以英国、加拿大为代表。五为统包型。即在全民和集体所有制企业职工，单位和个人均不缴纳养老保险费，国家按照工作年限和工资级别，退休后定期给付一定的养老金。统包型养老保险是计划经济的产物，目前已基本不复存在，只是有的国家改革后，仍旧保留着统包型养老保险的某些痕迹。

中国与上述五种体制类型都有着某些相近之处，又不同于其中任何一种。一般将中国养老保险体制概括为“社会统筹+个人账户”型，然而这是对养老金征缴还是给付的概括，抑或是对运行机制的概括，很难说清楚。本文用混合过渡养老保险型来概括。所谓“混合”，指个人缴费与工资收入挂钩，按工资收入一定比例缴纳养老金（一般为8%），同收入关联型、储金型颇为相似；单位按参保对象工资收入缴纳一定数额的基本养老保险金（一般占工资20%），强调养老保险全覆盖，实行社会统筹，国家财政对养老金亏空进行一定的补贴，则有福利型养老保险体制色彩，是多种养老类型的混合体。所谓“过渡”，新中国成立60多年来，养老保险经历从无到有、从小到大的不断变动，充满过渡性质。关键性的变动如下。

1951年政务院公布实施《中华人民共和国劳动保险条例》，按此条例规定100人以上的国营工业企业职工，享有工伤、疾病、养老等劳动保险待遇，开共和国养老保险之

先河。1958 年国务院发布《关于工人、职员退休处理的暂行规定》，将企业人员退休从《劳动保险条例》中分离出来，与机关工作人员退休合并，形成包括企业、机关、事业单位范围更为广泛的养老保险。1978 年经第五届全国人民代表大会第二次会议通过，由国务院颁布《关于工人退休、退职的暂行办法》和《关于安置老弱病残干部的暂行办法》，分别按照参加工作时间和工作年限，发给相当于月工资 60%~90%的退休金，并且规定不得低于 25 元 / 月的最低标准。这两个《办法》，将工人与干部退休分离开来，实行两种不同的退休制度、体制和机制。1991 年国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，将覆盖面扩大到集体经济，改养老保险金由国家、企业、个人共同负担，建立基本养老保险、企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的养老保险体制机制。随后在 1995 年《国务院关于深化企业职工养老保险改革的通知》中提出，“基本养老保险费用由企业和个人共同负担，实行社会统筹与个人账户相结合”，并在《附件》中规定了《企业职工基本养老保险社会统筹与个人账户相结合实施办法》。1995 年《国务院办公厅转发民政部关于进一步做好农村社会养老保险工作意见的通知》，要求从实际出发，在具备条件的地区要积极发展农村社会养老保障事业，引导农民参加社会养老保险，此为首次提出农民养老保险。1996 年《中华人民共和国老年人权益保障法》公布，明确“国家建立养老保障制度，保障老年人的基本生活”，老年人享有养老金，以及关于养老金足额发放、养老金监管、老年福利、老年救助等的明文规定。2000 年《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》发布，要求城镇“要建立起以基本养老保险、基本医疗保险、商业保险、社会救济、社会福利和社会互助为主要内容的比较完善的养老保障体系”“逐步建立国家、社会、家庭和个人相结合的养老保障机制”。

2009 年国务院下发《新型农村社会养老保险试点指导意见》。“新农保”以保障农村居民年老时的基本生活为目的，以保基本、广覆盖、有弹性、可持续为原则，以个人、集体、政府相结合筹资为基本模式，由政府组织实施的社会统筹与个人账户相结合，与家庭养老、土地保障、社会救助等政策措施相配套的社会养老保险制度。“新农保”打破原来农村养老保险完全由个人筹资单一模式，变为个人缴费（年缴费 100 元为基准，其余每增加 100 元提高一个档次，共计 5 个档次）、集体补助（补助标准由村民会议民主确定）、政府补贴（中央确定的基础养老金最低标准为每人每月 55 元，中央财政对中西部地区给予全额补助，对东部地区给予 50%的补助）、地方政府对参保人缴费给予补贴（不低于每人每年 30 元）四方共同筹资模式。支付分为基础养老金和个人账户养老金两部分，其中基础养老金由国家财政做保证。根据这些规定，年满 60 周岁未享受城镇职工基本养老保险待遇的农民，即可按月领取基础养老金，但其符合参保条件的子女应当参

保缴费；距领取年龄不足 15 年者应按年缴费，也允许补缴，累计缴费不少于 15 年；距领取年龄超过 15 年者应按年缴费，累计缴费不少于 15 年。个人账户养老金的月计发标准为个人账户全部储存额除以 139，与现行城镇职工基本养老保险个人账户养老金计发系数相同。参保人死亡，除政府补贴外，个人账户中的资金余额可以依法继承。指导意见要求，2009 年试点覆盖面为全国 10% 的县（市、区、旗），2020 年之前实现对农村适龄居民的全覆盖。而实际进展大大加快，目前已基本实现全覆盖。

2013 年 7 月 1 日，新修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》（简称《新老保法》）正式实施。《新老保法》由原来的 8 章 50 条增至 9 章 85 条，依据新情况，主要是老龄化进一步加深、家庭进一步小型化、空巢老年家庭进一步增多等，强调要尊重老年人的意志和选择，保障老年人的合法权益。强调子女要切实履行对父母的赡养义务，包括经济供养、生活照料和精神慰藉；政府和社会组织要进一步负起责任，完善养老服务体系；推进和改造老年住房建设，提高老年人口居住环境质量；按照“老人意愿优先”原则，处理各种涉老事宜。

上述不同时期出台的涉老法规和政策，勾画出城乡养老保险“双二元结构”的来龙去脉，彰显混合中有改革、改革后又组成新的混合体制特征，因而可用“混合过渡型”养老社会保险体制概括。不可否认，这样的混合过渡型养老保险体制曾经发挥过积极的功能和作用。问题在于始终受到“双二元体制”的制约，弊病越来越明显地暴露出来，已经到了非改革不可的地步。就城市“二元体制”而言，在养老金来源上，企业和职工要按时缴费，计入养老金个人账户；机关、事业单位和个人均不需要缴费，也没有个人账户。在养老金发放上，企业职工退休后按比例领取，养老金替代率一般在 50%~70% 不等；机关和事业单位，按工龄长短确定养老金领取比例，养老金替代率一般在 75%~100% 不等。本来机关、事业单位与企业之间的工资率就存在着比较大的差距，养老金替代率又相差很大，造成机关、事业单位与企业之间退休金差距过大、有失社会公平。

城市养老保险“二元体制”必须改革，通过并轨建立统一的体制机制。中央全面深化改革《决定》指出：“坚持社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度，完善个人账户制度，健全多缴多得激励机制，确保参保人权益，实现基础养老金全国统筹，坚持精算平衡原则”。^①显然，按照这样的要求破除城市养老保险“二元体制”，企业是进一步改革和完善的问题；而机关和事业单位，则要另起炉灶，建立起符合要求的养老保险体制机制。也就是指，目前社会上炒作的“并轨”，首先需要弄清楚向哪条轨道“并轨”。

^①参见《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议文件汇编》，人民出版社 2013 年版，第 67 页。

许多以为是机关事业单位向企业“并轨”，只需将企业运行的一套养老体制移植到机关事业单位就行了。目前，企业的一套养老框架具有参考价值，但是养老金积累分配失衡、个人账户名不符实、激励机制软弱无力等，都需要进行改革。“并轨”应向着符合改革要求而建立的新的养老体制并靠，这就牵涉到改革的方向、思路和目标，所要建立的新的养老保险体制“准轨”的框架和实质。

我们所要建立的养老保险体制“标准轨道”，是全国统一的城乡养老保险制度。从实际出发并总结几十年来取得的经验，吸取国际社会成功经验，提出建立“积累补充型”养老保险新体制改革思路。所谓“积累补充型”养老保险新体制，养老金积累主要由两部分组成。一部分为基本养老保险基金，由个人和所在单位（机关事业单位、企业），按照确定的养老金缴纳比例（缴纳额/原工资）按月定期缴纳。基金全部记入个人账户，为退休后领取养老金唯一凭证。另一部分为补充养老保险基金，由个人、单位自主决定缴纳等级并按规定等级金额定期缴纳。政策上给予特别优惠，可以实行缴纳养老金部分不缴纳个人所得税，并且保证多交能够累进式多得。设立补充养老保险基金账户，按照个人、单位缴纳比例合理分配领取份额，形成补充养老保险积累机制。参照过去经验并通过精算，合理确定养老金替代率和缴费年限；完善养老金管理和监督体制机制，确保养老金保值增值。

新体制的要点和优点有两个。其一，以个人缴费积累为主。积累补充型养老保险新体制，主要建立在以个人和所在单位缴费积累为主基础上。即形成个人和所在单位按月缴纳基本养老保险基金积累，退休后按比例领取的制度。这与现行的城镇“社会统筹+个人账户”体制既有联系，又有较大区别。联系在于，将个人养老金账户升级为个人养老基金积累账户，成为退休后领取养老金的唯一凭证。区别在于，目前国家机关、事业单位没有个人养老金账户，要制定个人养老金征缴的细则，建立新的个人养老基金账户；企业的个人账户也有一定的虚数，要适度做实养老金个人账户空账。最终实现养老保险基金积累余额与养老金给付的直接挂钩和对接，保证养老基金的可持续运行。其二，单位缴费积累为辅。现行城镇“社会统筹+个人账户”养老金体制机制，企业（单位）一般按职工工资20%比例缴纳养老金，普遍感到负担过重，影响到企业的效益和发展。实践表明，一些效益不好的企业常常不能按时缴纳相应的养老金。可以考虑适当降低一些，与职工个人缴费率同等或略高，例如调整到相当于职工工资的10%左右。不过缴费时间需同职工缴费时间相一致，至少要20年。这种“放长线钓大鱼”的改革，不仅可以减轻企业（单位）的负担，提高企业（单位）的效益，而且可以减少和杜绝企业（单位）的拖欠现象，促进养老基金的良性运转。

三、农村：“新农保”升级改造

建立全国统一的积累补充型养老保险新体制，农村养老保险无疑要纳入其中。令人欣慰的是，自 2009 年开始的新型农村养老保险试点已经覆盖全国，为实施新体制改革打下一定基础。“新农保”开农村全面养老保险先河，几年来发挥了积极的作用。依据辽宁大学对辽宁、北京、江苏、安徽、四川、甘肃等 20 省区市农民养老经济条件及养老状况的调查，至 2010 年 7 月试点初期被调查人口参加“新农保”的比例，具有随着年龄增长而增加的明显特点（见表 1）。

表 1 2010 年 20 省区市参加“新农保”年龄分布

年龄组	参保占比(%)	未参保占比(%)
20 岁以下	11.1	88.9
20~40 岁	13.1	86.9
40~60 岁	21.8	78.2
60 岁以上	24.2	75.8

资料来源：田雪原主编《人口老龄化与“中等收入陷阱”》，社会科学文献出版社 2013 年版，第 390 页。

这是试点初期的情况。3 年多以来增长幅度很大，已经达到全覆盖。不过老年人口参保率仍然高于其他年龄组群，更高于未成年人口组群的特征明显。该调查还搜集到早期人们对“新农保”的态度，比较满意所占比例最高，占 39.0%；一般次之，占 30.0%；非常满意再次之，占 17.0%。三项合计占 86.0%，居绝大多数。非常不满意仅占 2.0%，不太满意占 9.0%，两项合计占 11.0%（见图 2）。这说明广大农民群众对这件新鲜事物是拥护欢迎的。

目前，“新农保”存在的主要问题是认识和宣传不到位，保险水平比较低，激励机制缺失和管理不够严格、不够规范等几个方面。由于认识和宣传不到位，上述调查农民选择个人年参保金额以 0~100 元为最多，占比达 70.0%左右。保险水平低，有的地方年领取的养老金不足百元，起不到保障基本生活的作用。结果“新农保”做到了“全覆盖”，但是覆盖的多数是薄薄的一层床单而不是棉被，起不到御寒的作用。激励机制缺失，不能吸引农民多缴保费，“新农保”发挥作用的空間有限。显然，这些问题零打碎敲地解决难以奏效，必须立足于顶层设计，纳入积累补充型养老保险新体制一并解决。

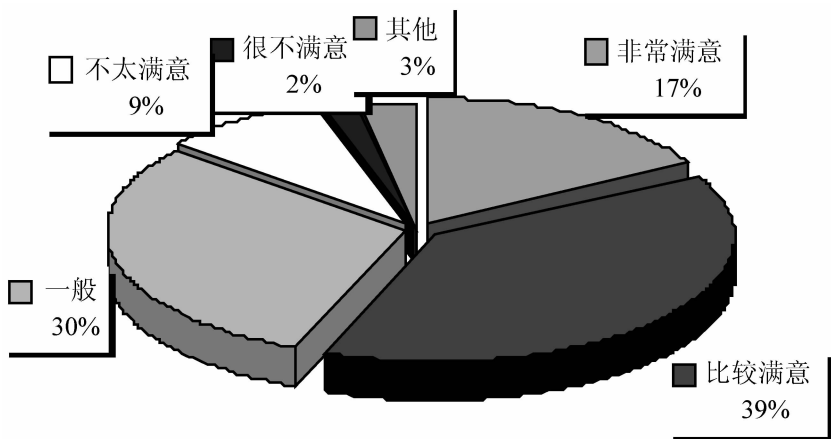


图2 2010年10省区市“新农保”满意度调查

资料来源：田雪原主编《人口老龄化与“中等收入陷阱”》，社会科学文献出版社2013年版，第392页。

一要坚持养老基金积累以个人缴费为主，个人所在乡镇政府补贴为辅。不过政府补贴应适当提高标准，分东部、中部、西部逐级提高配套补贴额度。总体上，掌握贴补到可以维持老年人口的基本生活需求；对特别困难户，则应制定特殊补贴标准。

二要建立健全相应的激励机制，以多缴能够累进多得为准绳。处理好多缴累进多得与补贴过多造成养老基金差异过大的矛盾，关键在确定一个适当的补贴额度作为补贴拐点。如以月缴费200元为补贴拐点，处在拐点以下，多缴费获得补贴累进增加；超过这一拐点，多缴费获得补贴阶梯式减少。目的在于吸引绝大多数参保农民，由年缴费100元向月缴费100~200元转变；同时，也要避免因缴费和补贴累进式增长，而导致养老金积累和领取差距过于悬殊现象发生。

三要加强管理，确保“新农保”基金保值增值。与城市比较，农村“新农保”管理的一大缺陷是人才缺乏。需要吸引和培训双管齐下，在补充人员同时，提高人才素质。要制定严格的制度和管理规范，按照国家有关规定参与养老金入市等金融活动，使养老基金保值、增值和可持续运行，逐步建立起与城市相同、和城市接轨的新的积累补充型养老保险体制机制。

参考文献：

- 1.《中共中央关于全面深改革若干重大问题的决定》，《改革开放以来历届三中全会文件汇编》，人民出版社2013年版。
- 2.田雪原主编：《人口老龄化与“中等收入陷阱”》，社会科学文献出版社2013年版。

（下转第96页）

我国养老模式的变革与金融结构前瞻

黄志凌

摘要：作为一个拥有数千年文明史的国家，我国的养老保障有着悠久的历史 and 独特的模式。传统的家国一体思想使得家庭保障成为我国养老保障制度的核心，并形成了独特的家庭养老模式。随着社会生产力的发展和经济政治形态的变革，传统家庭养老模式难以为继，逐渐发展出新的特点，并呈现出家庭财产养老与社会化养老共同发展的态势，这种变革将对金融市场发展和商业银行转型产生深远影响。

关键词：养老模式 金融结构

作者简介：黄志凌，中国建设银行首席经济学家。

一、传统家庭养老模式难以为继

传统的家庭养老是一种代际间的养老转移，它以家庭为载体，通过“父母养育子女、子女赡养父母”的反馈模式，自然地实现保障功能，完成养老过程。

我国自西汉以来一直以儒家思想为主导，尊老敬老的孝文化是儒家思想的重要组成部分。赡养老人是儒家思想的伦理要求，“百善孝为先”“父母在，不远游”的传统观

念深入人心，不赡养父母的子女将会受到舆论的谴责甚至法律的制裁。家庭养老这种反馈模式可以很好地促进代际交流，给予老年人很好的精神、物质照料，也在一定程度上降低了整体社会成本。因此，几千年来以“养儿防老”为主要特点的家庭养老模式较好地解决了我国的养老问题。

但是，随着 1982 年将计划生育定位为基本国策、2001 年实施《中华人民共和国人口和计划生育法》以及近年来全社会医疗水平的提高，我国平稳渡过了上世纪 90 年代人口生育高峰，进入到目前的低生育发展阶段，人口结构也发生急剧变化，导致单纯由子女供养老人的传统家庭养老模式也面临着很多前所未有的问题。

首先，从宏观看，我国社会呈现明显的“未富先老”特征，后代家庭财富的积累和代际转移难以完全支撑家庭养老需求。虽然经过 30 多年的高速发展，我国已经从低收入国家迈向中等收入国家的行列，但人均 GDP 仍然较低，仅为发达国家的 20% 左右。与此同时，我国早在 2001 年底 65 岁及以上老年人的比重就达 7.1%，根据国际标准（7%），我国正式进入老龄化社会。此后，我国老龄化程度逐年加剧，2013 年底 65 岁及以上人口占总人口的比重已达 9.7%。人口老龄化不断加剧意味着需要供养的老年人口和赡养年限大幅增长，在较低的国民收入水平下，单纯的家庭养老模式难以支撑持续增长的养老需求。而据联合国预测，到 2040 年我国 60 岁及以上老年人将占总人口的 28%，老年人将达到 3.97 亿人，超过目前德法日英人口总和。近四亿老年人的老年生活不可能完全依靠家庭内部的财富转移，相对年轻的劳动人口也不可能依靠个人薪资收入完全负担养老重担。

其次，从微观看，家庭人口结构发生巨大变化，老年抚养比急剧上升。过去，每个城市家庭有 3~4 个子女，即 6~8 个人赡养 4 位老人，农村家庭一般子女数更多，年轻人的养老负担比城市更小。但是，近 30 多年来，计划生育政策和观念改变导致生育率和家庭人口规模下降，而社会生产和医疗水平的提高促使人口平均寿命延长，子女的养老负担更重。根据 2010 年第六次人口普查结果，我国育龄妇女的总和生育率已降到 2 以下，低于国际公认的代际更替生育水平（2.1）；人均预期寿命为 74.83 岁，比 10 年前提高了 3.43 岁。与此同时，城乡家庭人口规模明显下降，2012 年我国家庭平均人口数为 3.14 人/户，显著低于 1985 年的户均 4.33 人。“421”型的三代家庭供养结构已成为社会主流。根据《中国老龄事业发展报告（2013）》，目前我国老年抚养比已达到 21.58%（如果扣除 15 岁至 64 岁非就业人口，按照实际劳动人口计算，老年抚养比会更高），未来随着人均寿命的提高，老年抚养比将进一步上升，纯粹由子女供养的家庭养老模式将给后代家庭带来沉重的经济负担，子女也无精力像过去那样为父母提供全方位的精神抚慰，从而引发一系列社会问题，譬如空巢老人现象，或者重病双亲家庭负担过重导致子

女难以组建小家庭。

最后，纯粹由子女供养的家庭养老模式难以解决目前我国养老的多重不均衡问题。单纯的家庭养老模式下，老年人的生活水平完全取决于家庭尤其是子女的经济实力和供养意愿，子女经济来源是否稳定，收入高低，子女孝顺与否，使不同家庭老人的养老水平差距很大。老年人完全依靠子女经济供养、精神照顾来安度晚年生活，存在较高的未知风险。在子女经济来源方面，目前全社会财富分配差距、农村与城市之间机关企事业单位之间、城镇不同行业和岗位员工之间的收入差距非常大，不同家庭的子女经济实力差距过大，直接影响了各家庭老人的生活质量。

我国的基尼系数在 2013 年为 0.473，在 2008 年最高曾达到 0.491，不但远高于西欧、北欧等发达国家^①，甚至也高于印度、越南、菲律宾等亚洲发展中国家。2013 年，城镇家庭人均可支配收入为 27000 元，农村居民人均年纯收入 8896 元，前者是后者的 3.04 倍。截至 2014 年 3 月，城镇单位就业人员中，国有企业员工的季度工资达 13780 元，城镇集体企业的员工季度工资为 10092 元，比前者低 26.8%。2013 年，在各行业间，城镇非私营单位就业人员年平均工资最高的是金融、保险业，人均 99659 元；最低的是农林牧渔业，人均 25820 元；前者是后者的 3.86 倍。2013 年，规模以上单位就业人员平均工资在不同岗位间最高是最低的 2.73 倍。由于各群体劳动者人均收入存在较大差异，单纯依靠子女供养而无其他经济来源的养老模式将使老年人生活水平产生较大差距，使得社会公平原则面临着巨大挑战。

二、完全社会化养老尚难实现

综上所述，纯粹由子女供养的养老模式是不可持续的，必须借助社会化养老的推进，完善养老保障体系。但另一方面，若在我国实行完全社会化养老，也是经济发展水平无法负荷的，不符合我国国情。

社会化养老是指通过社会保险、退休金制度、社会养老设施等社会方式来完成养老过程的养老模式。社会化养老是伴随着社会发展到工业化、城市化的产物，以社会生产力的高度发展和劳动雇佣制度的出现为经济基础，对社会经济发展水平和政府管理能力有着较高的要求。目前，完全社会化养老模式主要应用于北欧等发达国家，但也带来了一定的问题。在 20 世纪 50~70 年代，欧洲国家实行福利国家政策，劳资关系缓和，老

^①2011 年，基尼系数低于 0.25 的是瑞典，介于 0.25~0.29 的是德国、挪威、丹麦、芬兰、冰岛等，介于 0.3~0.34 的有英国、法国、西班牙、比利时等，介于 0.35~0.39 的包括日本、印度、巴基斯坦、越南等，介于 0.4~0.45 的有俄罗斯、菲律宾等。

年高质量生活得到保障，但这种模式也暴露出诸多问题，如社会保障支出日益扩大，政府财政负担和企业税负过重等。1981年，瑞典社会保障支出占政府支出的48.4%，政府支出的迅速扩张造成巨额财政赤字和国债。1981年，瑞典各级政府的财政赤字累计达531亿瑞典克朗，财政赤字占GDP的9.3%。为弥补巨额赤字，各级政府不得不扩大国债规模。瑞典国债总额从1973年底的360亿激增到1982年底的2728亿瑞典克朗，在9年内增长66倍。国债占GNP的比重从1974年17.7%，提高到1982年的51%。

财政开支的增加必然要求加重税负。1973年瑞典税收在GDP中的比重为39.18%，到1982年上升到49.16%。沉重税负导致企业资本积累有限，使技术进步和设备更新大受影响，产品竞争力下降。

发达国家的“福利国家模式”难以为继，其他中等收入国家政府财力更弱，完全社会化养老几乎无法实现。我国人均经济实力严重落后于发达国家甚至很多中等收入国家，社会化养老起步晚，深度严重欠缺，养老产业准备不足，因此目前还无法实行完全社会化养老。

首先，我国老年人基数庞大，养老负担太重，政府财力不足以支撑完全社会化养老模式。截至2013年底，我国60岁及以上老年人口数已经超过2亿，占总人口的14.3%。未来10年，我国老龄人口每年大约要增加1000万人，到2050年全国老龄人口将超过总人口的1/3。我国政府面临着前所未有的，也是世界其他国家都没有遇到过的巨大的社会化养老压力。

在计划经济时代，我国也曾由财政完全兜底，在城市中实行在职职工的退休金制度，解决城镇在职职工养老问题。改革开放后，社会经济结构发生较大变化，国有企业改革不断推进，雇佣关系呈现多样化，原先的财政兜底的社会保障模式已不适应经济发展，而且老年人口比重的不断上升，也使财政不堪重负。

其次，我国社会化养老起步较晚，广度尚未完全覆盖，深度严重不足。近年我国养老保障覆盖面在不断扩大，但是城市企业职工养老金替代率^①较低，而城乡居民基本养老金水平更低。根据2013年社科院白皮书相关数据，我国城镇职工基本养老保险给付水平经过10年连续调整，目前月均仅2000元，平均养老金替代率从改革初期的60%多下降到40%左右，低于国际劳工组织1952年《社会保障最低标准公约》规定的55%的警戒线，城镇和农村居民的基本养老金水平则更低。目前，世界上实行养老保障的国家中，78%的

^①养老金替代率，是指劳动者退休时的养老金领取水平与退休前工资收入水平之间的比率。它是衡量劳动者退休前后生活保障水平差异的基本指标之一。

国家养老金替代率高于 60%，替代率在 40% 的仅有 6 个国家，低于 40% 的只有海地（33%）。可见中国的养老金给付水平在世界上位于后列。根据西南财经大学中国家庭金融调查（CHFS）数据，2013 年行政事业单位退休人员月均退休工资为 2642 元，城镇职工养老保险为 2067 元 / 月，城镇居民基本养老保险为 1171 元 / 月，而农村居民基本养老保险领取金额仅为 194 元 / 月。

最后，从我国养老产业来看，对老龄化社会到来准备不足，只能承接极少数老人的养老服务保障。到 2012 年，我国仅有 4.43 万个提供住宿的养老服务机构，床位 417 万张，收养近 300 万人，每千名老人拥有 21 张床位。到 2014 年 3 月，养老床位仅增至 506 万张，每千名老人 25 张，而中等收入国家为 70 张。

因此，我国目前尚无条件实行完全的社会化养老模式，将来也只能随着经济发展在家族养老基础上不断加大社会养老投入，促进社会化养老的发展，同时通过收入分配体系、舆论道德体系、新型养老模式的建设和完善，促进家庭养老的质量提升。

三、中国养老模式正在发生显著变化

随着经济金融和社会保障体系的发展以及人口老龄化的进一步加剧，我国养老模式正在发生剧烈的变革：一方面，由过去单纯以家庭养老为主的模式发展成现在的家庭养老与社会化养老相结合的模式；另一方面，家庭养老的资金来源也由过去的家庭成员供给为主向个人财产储备为主转变。

（一）社会化养老覆盖面逐步扩大

伴随改革开放的逐步深入，我国社会化养老的覆盖面在持续扩展。20 世纪 90 年代，我国开始发展城镇职工基本养老保险制度；2009 年以来开始将基本养老保险制度向城镇居民和农村居民覆盖，到 2013 年各类养老保险对 45 岁以上人口的覆盖面已接近 80%（其中 57% 归功于农村基本养老保险）。目前，已经形成了由城镇职工基本养老保险、城镇居民社会养老保险、新型农村社会养老保险共同构成的基本养老保险体系。基本养老保险保障参保民众退休后的基本生活，是我国养老保障体系的基础。2014 年初，国务院颁发了《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》，意见指出将新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险两项制度合并实施，在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度。截至 2013 年末，全国参加城镇职工基本养老保险人数增加到 32212 万人，参加城乡居民基本养老保险人数达 49750 万人。

与社会化养老在大多数国家的发展历程相类似，我国的养老保险也呈现先城镇后农

村、先城镇正式单位职工（职业人群）后各类灵活就业人员的推进趋势。根据新一届领导人的施政纲领，未来各级政府将加大养老保险的财政投入，实现养老保险全覆盖和保障能力的不断提升。

（二）补充养老保险得到初步发展

近年来，我国养老模式的一个重要变化是补充养老保险的出现。补充养老保险是由单位（企业、机关事业单位等）根据自身经济实力，依据相应的法律法规，为本单位职工提供的作为退休收入保障的补充性、辅助性的养老保险制度。补充养老保险不具有国家强制性，它是一项重要的福利制度，是人力资源管理的重要组成部分。国家或政府依法监管企业补充养老保险，但是不直接干预补充养老保险的运营，补充养老保险的责任主体是单位，在单位内部实施执行。当前，企业年金是我国补充养老保险的主要形式。目前，实施企业年金的多为优势行业及大企业。截至 2013 年末，建立企业年金的企业为 66120 个，参加职工为 2056.29 万人，积累基金 6034.71 亿元。

虽然目前我国企业年金的覆盖面还较小，但是未来的发展空间巨大、经济意义重大。企业年金可以广泛调动优势行业的社会资本，增强社会化养老保障能力，有利于财政资金更多地向低收入人群倾斜，有利于社会和谐与稳定；对于单位来说，完善的企业年金机制可以更有效吸引人才，提高凝聚力，提升竞争力；对于个人来说，企业年金更是提高养老水平、避免养老保险风险的重要手段。随着刘易斯拐点的出现和人口红利的消失，劳动力资源的稀缺性将受到越来越多的重视，相关的税收优惠、监管协调等政策也会不断完善，建立企业年金制度的积极性迅速提高，我国企业年金将会迎来快速发展的时期。

（三）个人财产养老模式“方兴未艾”

传统的家庭养老模式下，老年人的主要经济来源是以子女为主的家庭成员供给，即“养儿防老”。这种模式本质上同经济发展水平和思想观念高度相关。在中低收入阶段，居民本人当期收入在满足家庭日常支出等消费后所剩无几，因此，进入老年后只能靠家庭其他成员（主要是抚养成长起来的子女）的供给来生活；即使部分富裕家庭财产积累较多，主要也是用于子女继承，而不是财富积累者个人养老保障。近年来，随着我国经济的发展、收入水平的提高和思想观念的改变，越来越多的人倾向于在工作阶段积累一定的财产，用于个人未来的养老保障。这种现象不仅发生在一线发达城市，中小城市甚至农村也出现了这种趋势。

根据中国家庭金融调查（CHFS）数据，我国居民希望将来以和子女居住方式进行养老呈下降趋势，希望自己居住呈上升趋势。在 50、60、70 和 80 后中，希望将来自己

居住养老的占比分别为 46%、50%、60%和 65%，而希望和子女居住养老的比例则分别为 42%、41%、32%和 27%。另外，在有养老计划的居民中，养老计划中包含自己储蓄的居民在 50 后中的占比为 43%，在 60、70 和 80 后中占比分别为 47%、56%和 67%，呈明显上升趋势。相应地，养老计划中包含依靠子女养老的居民占比则呈下降趋势，在 50、60、70 和 80 后中所占的比例分别为 37%、31%、25%和 19%。

居高不下的储蓄率数据也从另一个侧面说明个人储蓄性养老在我国的发展态势。自 2009 年以来，我国居民储蓄率在全世界一直排名第一。截至 2014 年 4 月，我国居民储蓄余额为 46.45 万亿元，储蓄率超过 50%，远远高于世界平均水平。由于我国的社会保障体系还不健全，居民储蓄的大部分为预防性储蓄，若按照 2/3 的居民储蓄用于养老储备来粗略计算，用于养老储备的资金超过 30 万亿元。

从理论上说，个人储蓄性养老准备既应该包括金融资产形式的财富积累，也应该包括实物形式的财富积累。目前，房产在我国居民资产中占比超过 60%。“以房养老”等财产养老模式也越来越能够被社会接受，通过将住房等其他财产转化成即期的现金流，用以解决当期养老支出正成为未来的一种发展趋势。2014 年 3 月，保监会下发了《关于开展老年人住房反向抵押养老保险试点的指导意见（征求意见稿）》，这预示着“以房养老”将在我国探索实施。

从国际经验看，许多西方高福利国家也采取国家和个人共同负担、政府基本福利和商业保险相结合，为公众提供水平更高、预期更加稳定的养老保障，而其中的个人财产养老积累可以享受多方面、多形式的税收优惠和金融支持。未来我国也应该通过税收优惠和其他政策手段鼓励个人参加个人储蓄性养老保险计划和商业保险，例如，规定个人收入的一定比例用于购买个人养老计划或商业保险可以减免所得税等。这样做不仅可以稳定居民对未来养老保障预期，也可以使得相当份额的短期储蓄转化为长期投资。

四、我国养老模式变革将对金融市场发展和 商业银行转型产生深远影响

“经济决定金融”，无论从国际经验来看，还是从我国社会经济自身发展趋势来看，养老模式的变化将给我国金融领域带来一次“前所未有”的变革，将会深刻影响到未来中国金融市场结构和商业银行的改革和发展。

（一）养老基金的迅速发展将增加资本市场的资金供给，促进资本市场长期稳定发展

从养老资金属性看，居民和社会储备的养老基金具有长期稳定的特点，更加符合资

本市场的资金需求偏好。在发达国家，养老基金往往成为资本市场中最重要机构投资者。如美国养老基金的规模较大，并对资本市场发展起到重要作用。1999 年美国政府退休基金与私人养老金的金融资产总值达 6919.6 亿美元，成为资本市场上最大的机构投资者，其占比超过商业银行。截至 2013 年 9 月末，该值高达 16.1 万亿美元，市场占比达 20.5%。另外，寿险公司和共同基金的很大一部分资金也来源于私人养老金计划。累计算来，养老基金的投资占到美国全部机构投资约 50% 左右。

目前，我国养老基金的总体规模还很小，但未来发展前景广阔。2013 年末，全国社保基金的规模为 1.1 万亿元，全国职工基本养老保险基金累计结余约 3.13 万亿元，企业年金基金累计结存 6035 亿元。随着人口的增长、老龄化问题的加剧以及社保体制的不断完善，这些养老基金规模将不断扩大。据世界银行的预测，中国是亚洲增长最快的新兴养老金市场，到 2030 年养老金市场的规模将达到 15 万亿元；养老金的市场化运营也将是大势所趋。居民积累和社会储备的养老基金进入资本市场，将为资本市场提供长期稳定的资金来源，为资本市场注入新的动力，进一步促进资本市场的长期稳定发展。

（二）居民养老金融服务需求的变化将促进金融创新，推动金融行业快速发展

养老模式的变化不仅改变着养老资金的来源，还将改变居民的金融服务需求，推动着金融行业的改革、创新与发展。在人口老龄化、个人财富不断积累、社保改革、资本逐利以及通货膨胀等因素影响下，个人的资金合理规划、资产保值增值的需求逐步增强。财产养老模式下资产的储备需求，将进一步推动存款等传统金融业务发展；居民养老资产的增值保值需求将推动理财等资产管理业务的发展；合理的财产养老规划需求将推动养老咨询服务的发展。

调查分析表明，未来可能会有越来越多的居民选择商业养老保险来作为补充。在有养老计划的居民中，50 后中只有 2% 选择商业养老保险，而在 60、70 和 80 后中，这一比例则分别为 5%、9% 和 13%，呈明显上升趋势。另外，居民对商业养老保险的信任程度也在不断增加，50 后中对商业养老保险持信任态度的比例为 31%，60、70 和 80 后则分别为 35%、37% 和 38%。

养老模式的变化还将催生新的金融工具和金融服务。养老保险基金投资具有长期性、偏好流动性以及安全性等特征，对本身的资产组合具有特定的选择偏好，这将推动金融工具如零息票债券、担保品抵押债券、长期债券、衍生金融工具等新产品创新，由此还将带动一些新的金融业务的产生和发展，如指数化与投资组合保险业务、长期债券投资策略业务、养老金基金设计精算、投资咨询、托管、结算、审计、代发等业务。

（三）养老资金的偏好将间接影响社会融资方向，促进金融结构优化和金融市场多层次发展

养老基金的偏好会影响到资本市场投资结构。在具体的投资模式上，我国的养老金有着独特的风险偏好和市场环境，更加注重风险控制，这一点与西方养老基金的多元化投资模式有所不同。我国养老金基金对投资工具的选择必然会集中到那些投资期长、稳定性和回报率较高的资产组合，这将增加资本市场中的长期性投资需求。随着养老金在资本市场中地位的不断上升，其投资偏好必将深刻地影响到股票与债券选择，并将深刻地影响社会资金在货币市场和资本市场上配置结构。

同时，养老金参与资本市场将带动相关非银行金融机构（如基金公司、证券公司、保险公司）的发展，增加金融市场的深度和广度，推动金融深化，对于矫正过度依靠间接融资的金融结构失衡、充分发挥直接融资的风险分担功能、促进我国金融市场多层次发展以及提高整个金融体系的效率和流动性有着积极的作用。

（四）商业银行应从战略高度认识养老模式转变的金融机遇

国际经验表明，商业银行占据着养老金融市场的绝大部分份额。在欧洲国家，银行占据了养老金绝大部分的市场份额：瑞典养老资产的 80% 投资是由银行掌控的；在德国和法国，5 家最大银行控制了 60% 以上的养老金基金公司。在美国，商业银行已经成为仅次于投资基金的第二大养老金计划服务供应商。我们可以发现，国外大型银行不仅控制了本国养老金，还渗透进入发展中国家市场。拉美整个养老金市场的 84% 由银行资本（尤其是国外银行）控制。

我国预计到 2050 年老龄人口将突破 4 亿人，考虑到我国经济的持续增长，若以人均养老储备财产 100 万元估算，届时将产生 400 万亿的养老金融服务市场。商业银行可以以法人受托身份参与养老金的资产管理，并通过托管、投资理财、支付结算、规划咨询等业务提供一站式、全方位养老金融服务，满足养老模式变革带来的一系列养老金融需求。商业银行应高度重视这一重大战略机遇，加快对养老金融的战略规划和市场布局。

1. 考虑老年人活动范围和风险偏好，提供综合化服务，满足养老储蓄资产的保值增值需求。商业银行可以借助物理网点尤其是社区银行，通过面对面的营销，提高老年人的信任感，为老年人提供资产投资规划咨询、资产托管、投资理财、生活消费支付等一站式服务。尤其是应该综合考虑风险组合和期限组合，以稳健为重点，为老年人合理配置资产组合，提供符合老年人特点的优质服务。

2. 积极关注“以房养老”等不动产养老资产产生的金融需求。老年人除了在工作期

间储蓄用于个人养老外，不动产等其他财产也可以在老年时通过银行融资获得即期现金流。银行应未雨绸缪，研究房屋“反向抵押”等以养老为目的的金融产品，注意金融产品创新与我国特殊的房地产环境对接，制度设计上要紧紧把握养老需求，防止把“反向抵押”获得的养老金用于还债、后代教育等非养老用途。目前，在我国“以房养老”的衍生模式是“以租养老”，以房屋租金支付养老院费用等。银行也可以和房屋经纪机构合作，在房屋代管、租金监管等多方面介入房屋养老市场，在市场发展中发现新的金融机遇。

3. 不断完善和扩大企业年金市场中的银行和非银行业务。近年来，我国企业年金发展迅速，但收益率较低，年均收益率不到4%，甚至低于同业存款收益。商业银行可以对该项业务实行专业化运作，成立类似于养老金专业银行，也可以在当前事业部基础上提高业务运作的专业化、精细化程度，深耕市场，确保安全，提升价值创造能力，抢占市场战略高地。

（五）监管部门应为养老金融发展创造良好的政策环境

目前，基本养老保险基金由地方管理，但相关部门无法就投资主体达成一致，因而相关配套监管政策仍未落地。中央政府应建立基本养老保险基金的全国性统筹机制，形成资金的规模效应，同时监管部门可在2011年的《社会保险法》基础上落实监管政策，在保证安全的前提下使三万多亿养老金进入资本市场，投资低风险产品，获得稳定收益。

在企业年金方面，完善梳理由国家法律、部门规章、地方政策等组成的法规体系。在目前分业监管的背景下，可以借鉴美国对企业年金计划的监管经验，采用分散监管的模式，对不同类型的企业年金计划可由劳动和社会保障部、中国保监会分别承担监管职能，可以采用受托人制度和保险合同方式来发展我国的企业年金计划。

总体上，监管部门要明确监管政策，落实规则细节，使市场参与者有章可循，使养老金融市场有序健康发展。同时，扩大市场准入，为更多金融机构参与养老金融创造条件，如扩大获得企业年金受托、帐管和托管三重资格的银行数量，扩大市场参与者范围等。

责任编辑：刘英奎

我国未来金融体制改革展望

汪 川 刘佳骏

摘要：历经 30 多年的改革，我国金融体制改革取得了重大进展，但金融领域市场化程度仍然较低，并由此造成了金融失衡的局面。为扭转这一局面，应按照党的十八届三中全会的部署，以市场化为方向进一步推进我国金融体制改革。本文认为，完成利率市场化改革、完善人民币汇率形成机制、推动资本项目渐进有序开放以及发展多层次资本市场、整合现有的债券市场的五项措施是未来我国金融改革的关键之举。为实现十八届三中全会的改革目标，本文提出了我国未来金融体制改革的时间顺序和具体措施。

关键词：金融体制 改革展望 目标措施

作者简介：汪 川，中国社会科学院财经战略研究院助理研究员、博士后；
刘佳骏，中国社会科学院财经战略研究院助理研究员、博士后。

一、我国金融体制改革的回顾

历经 30 多年的金融体制改革，我国金融业的整体实力不断增强，在发挥投融资功能、促进国民经济发展方面正发挥着越来越重要的作用。回顾我国改革发展历程，不难发现，每个阶段的金融体制改革都是为了解决在推进向市场经济体制转轨过程中所遇到的各种问题。换句话说，市场经济的发展催生了金融体制改革的需要，而金融体制改革的实践反过来又促进了市场经济的发展。经过 30 多年的改革，我国不仅初步形成了与社

会主义市场经济发展相适应的金融体制框架，基本确立了现代金融制度，而且在金融机构、金融市场、融资结构、金融调控体系以及金融监管体制的专业化方面取得了突破性进展，具体表现在以下三个方面。

首先，在金融机构方面，从改革前集监管者与经营者于一身的中国人民银行一家独统的局面，发展为以中国人民银行为领导，政策性金融和商业性金融相分离，以工行、中行、建行、农行等四大国有商业银行为主体，股份制商业银行、民营银行、外资银行以及券商、保险、基金、信托和农村、城市信用合作社等非银行金融机构、财务、租赁、汽车等金融公司、小额信贷公司为代表的民间非正规金融机构在内的多种金融机构并存的现代金融机构体系。

其次，在融资结构方面，从改革前依赖计划主导的财政融资手段拓展为除依靠内部利润留存资金以外，以银行主导的间接融资为主和以基于 IPO 上市的股权融资及基于企业债、公司债发行的债权融资构成的直接融资为辅的多种融资渠道。除此之外，近年来 FDI 及境外资金、民间信贷也逐渐成为了企业融资的又一渠道。

最后，在金融调控和金融监管方面，中国人民银行从改革前统揽一切金融业务的“大一统”的金融机构转变为专门行使负责制定和实施货币政策，行使宏观调控职能和维护国家金融安全的中央银行；并形成了由中国人民银行、银监会、证监会和保监会组成的“一行三会”的金融监管体制格局。这种分业监管体制使金融监管更加专业，为我国金融体制改革提供了制度上的保障，并在金融体制改革进程中起到了维护国家金融稳定的作用。而中国人民银行下属的国家外汇管理局的设立，更是有序地推动了我国外汇管理体制改革的进程。

总体而言，我国金融体制改革取得了重大进展，但也应该清醒地看到，目前我国金融体制改革还处在初级阶段。这集中反映在我国仍存在金融失衡的局面，其中的突出表现是，一方面长期的经常账户与资本账户的“双顺差”造成巨额外汇储备资金的积累，而另一方面国内企业尤其是中小企业却长期面临着融资难的困境。这表明，目前我国金融业出现数量上大幅增长的同时，金融体系在结构布局、制度建设等方面还存在不少问题，金融体系的内部效率没有得到明显提高。为彻底扭转金融失衡的局面，应按照党的十八届三中全会的部署，以市场化为导向深入推进金融体制改革，充分发挥市场在金融资源配置的决定性作用。

二、我国的金融失衡与金融体制改革

（一）金融失衡及其表现

我国要素市场的市场化进程相对滞后是造成金融失衡的根本性原因。改革开放 35 年

来，我国已经初步形成了社会主义市场经济体系，但相比产品市场而言，要素市场的市场化改革则相对滞后。图 1 分析了要素市场化改革相对滞后的经济结构。图 1 显示，在存在价格管制的情况下，两个市场都将存在供求不平衡的失衡局面，尤其是在金融市场的管制措施使得要素市场价格被人为低估的情况下，那么，产品市场将不可避免地出现供大于求的“超额供给”，即生产领域出现“产能过剩”；相应地，要素市场价格过低也必然造成生产要素供不应求的“超额需求”，劳动和金融市场的“民工荒”“融资难”等问题由此产生。

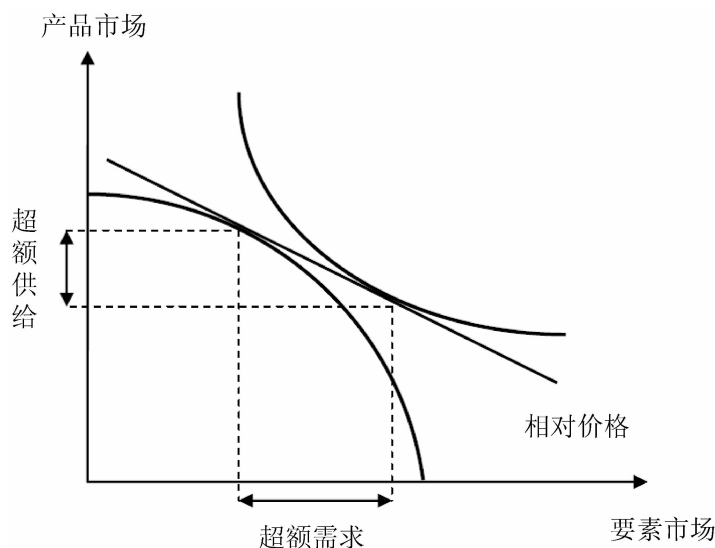


图 1 市场管制造成的结构失衡

相比其他领域，我国金融领域受到更多的管制措施束缚，不仅利率、汇率等关键金融市场价格并未完成市场化改革，且银行、证券以及保险行业的市场准入条件也颇为严格，资本账户和金融业对外开放也存在诸多限制。受上述金融监管措施的影响，我国金融领域的市场化程度相对较低，以存贷款利率为核心的金融市场价格长期以来被固定在管制水平，使其不能完全反映出资金供求的变化。人为压低的价格还造成了金融市场的失衡，信贷资源向国有企业和大型企业聚集，中小企业融资则被“信贷配给”所困扰。

就内部结构来看，金融领域市场化程度较低也造成了结构性失衡，具体表现在内部失衡和外部失衡两个方面：从对外结构来看，长期以来我国经济增长依靠外需拉动，而在缺乏弹性的汇率形成机制下，贸易规模的不断扩大势必造成外汇储备的大量积累；另一方面，巨额外汇储备规模对人民币形成了升值压力，而汇率升值预期引发的国际资本流入又对我国资本账户开放进程形成巨大考验。从对内结构来看，银行信贷的间接融资仍然是我国主要的融资渠道，资本市场整体规模偏小，且发展极不平衡，债券市场的发

展严重滞后于股票市场，公司债的发行更是处在起步阶段；不仅如此，长期以来我国还实施利率管制以降低大型国有企业的融资成本，未充分市场化的利率水平和银行业的严格准入使得信贷市场的配给现象普遍存在，这一政策阻碍了金融服务的发展，并降低了向企业部门配置资金的效率。

（二）我国金融体制改革的目标

为改变我国金融结构失衡的局面，需要深入推动金融业改革。党的十八届三中全会明确指出，要“建设统一开放、竞争有序的市场体系，使市场在资源配置中起决定性作用”，并将市场的“基础性作用”提升到“决定性作用”。这为我国未来的金融改革提出了明确的主导方向：应以充分市场化为方向，彻底改变当前金融失衡的局面。

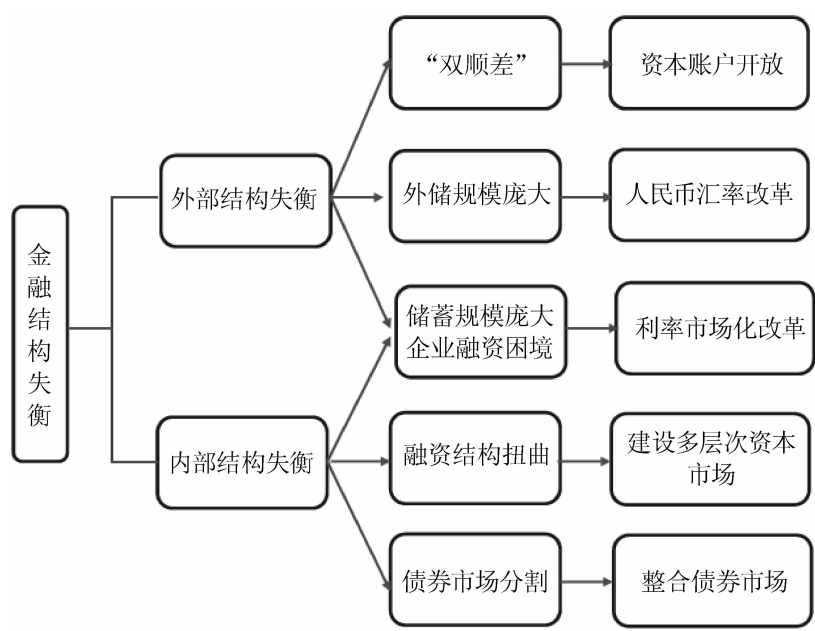


图2 我国金融结构失衡与金融体制改革措施

为进一步推动金融市场化改革，扭转我国现阶段金融失衡的局面，完成利率市场化改革、完善人民币汇率形成机制、推动资本项目渐进有序开放以及发展多层次资本市场、整合现有的债券市场的五项措施是未来我国金融改革的关键之举。

从这五项改革的重要性来看，前三项关系到金融改革乃至经济体制改革全局，尤为重要。从改革的内在逻辑来看，存款保险制度的建立是利率市场化改革的先决条件；同时，更市场化的汇率形成机制能够及时协调资本项目开放伴随而来的外部冲击，从而可以更好地保障货币政策的独立性和金融安全；而资本项目可兑换又是人民币国际化的首要条件。因此，未来我国的金融改革在内容上需要做统筹安排，改革顺序应是先建立存

款保险制度，并以此推动利率市场化的改革；与此同时，进一步扩大人民币汇率的浮动范围，并完善人民币汇率的形成机制；最后要推动的是资本项目的放开。

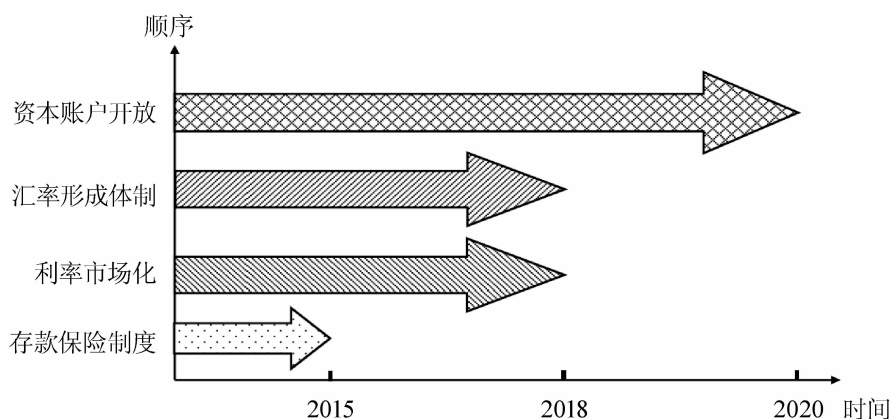


图 3 我国金融改革的顺序与大致时间

十八届三中全会决议提出，在市场化改革方向下，“到 2020 年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果”。为达成十八届三中全会的这一改革目标，从改革进度来看，存款保险制度应尽快筹备运行，至 2015 年基本建成覆盖广泛的强制性存款保险制度；同时，存款利率市场化也渐进推进，逐步减少受监管的存款利率数量，并能够在 2016 年前后最终取消利率限制，实现以基准利率为参考的利率自由定价。以利率市场化改革为基础，人民币汇率应向着更市场化的方向调整，在 2018 年前后使人民币汇率能够根据市场供需决定。最后，对资本项目开放进程的控制应该十分谨慎，依据利率和汇率改革的进展情况，逐步放松对资本项目的管制并稳步扩大人民币境外使用范围，至 2020 年基本实现人民币的自由可兑换。

三、未来我国金融体制改革的具体措施

（一）完成利率市场化改革

利率是联系储蓄与投资的核心价格，而未充分市场化的利率水平正是导致我国金融结构失衡的最根本因素。就目前来看，我国仍存在对关键存款利率的管制，这种管制在为银行创造高利差的同时，客观上也造成储户从存款中获得的收益长期低于通胀水平；不仅如此，利率的限制使得信贷资金无法始终流向最需要的地方，从而形成了“金融压抑”，即大型国企很容易获得信贷资金，而大量中小企业则常面临资金短缺的困境。由此可见，利率市场化是我国金融改革的核心，亟待实施。

就目前来看，我国利率市场化的时机已经成熟。国内主要商业银行上市及股份制改革进程已基本完成，大型银行业金融机构在公司治理、风险控制等方面有了长足的进步，

金融机构利率定价及风险管理能力已显著提升；而随着货币市场的发展成熟，上海银行间同业拆借利率（SHIBOR）目前已成为金融产品定价的基准，央行在通过公开市场操作（买入或卖出政府证券以增加或减少银行体系的货币量）调节市场利率方面已较为熟练。2012年，人民银行将金融机构存款利率浮动区间的上限调整为基准利率的1.1倍，贷款利率浮动区间的下限调整为基准利率的0.7倍。2013年7月，央行进一步全面放开金融机构贷款利率管制，取消金融机构贷款利率0.7倍的下限。预计未来三年将是我国完成利率市场化的关键时期。

从利率市场化的国际经验来看，美国的利率市场化过程是由放开贷款利率到放开存款利率，最后扩展到所有利率种类；日本是先放开国债、后放开其他品种，先放开银行同业利率、后放开存贷款利率，在存贷款利率内部则是先放开长期利率、后放开短期利率，先放开大额交易、后放开小额交易；韩国的利率市场化步骤是先放开非银行机构的利率、后放开银行机构利率，先放开贷款利率、后放开存款利率。

借鉴美日韩等国的利率市场化道路，我国完成利率市场化的核心在于放松存款利率的管制。未来我国放松存款利率管制的步伐应延续小步快行的调子，遵循“先长期、大额；后短期、小额”的原则，渐进有序地推进利率市场化改革，在进一步扩大存款利率浮动区间的同时，减少受监管的存款利率期限数量，长期存款利率可最早市场化，占银行体系总负债比重约50%的活期存款利率最晚市场化。最终，存款利率上限取消，银行利率自由浮动。

（二）完善人民币汇率形成机制

在人民币汇率形成机制方面，长期以来，我国实行盯住美元的人民币汇率政策，美元和人民币的汇率始终稳定在1:8.27的低水平波动。自2005年人民币汇率制度改革启动至今，人民币汇率机制的市场化程度逐步加深，目前已经形成以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度，篮子货币主要有美元、欧元、日元、韩元等，并且确定了中间价以及日浮动区间的变化。2012年4月，中国人民银行宣布将每日人民币兑美元的浮动范围从0.5%扩大至1%；时隔两年，2014年3月，央行再次宣布将每日人民币兑美元的浮动范围增至2%。这标志着我国汇率形成机制向以市场供求为基础、更具弹性和市场驱动的汇率制度又进一步靠拢。就目前的情况来看，我国经常账户表现更为平衡，人民币汇率已经接近其均衡水平，而未来人民币汇率形成机制的改革主要为人民币的可兑换以及资本账户的开放创造条件。

未来人民币汇率改革应从完善现有制度入手，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。未来人民币汇率水平将在基本保持稳定的基础上扩大对美元的波动性，并减

少对非美元货币的波动性；从长期来看，增强人民币汇率的弹性是促进人民币汇率稳定的一个途径。这是因为，在实行盯住美元的汇率体制时，人民币有效汇率客观上出现了随美元汇率波动而变化的趋势，这样，人民币汇率对美元的稳定性就伴随了对非美元国际货币汇率的高度不稳定性。考虑到我国对外贸易当中对美贸易比重逐年下降，人民币汇率体制客观上需要在盯住美元与非美元货币之间达到平衡。

此外，还应不断扩大人民币的跨境使用，并尝试建立人民币对新兴市场货币的双边直接汇率形成机制，积极推动人民币对新兴市场经济体和周边国家货币汇率在银行间外汇市场挂牌。在外汇市场发展壮大和汇率风险管理工具进一步完善的基础上，形成市场化的浮动汇率。

（三）逐步开放资本账户

在资本账户开放方面，目前根据国家外汇管理局公布的“中国资本账户可兑换框架”，我国对资本账户的管制主要包括以下三个方面内容：第一，管理对外借债和对外担保。目前，我国对外债实行比较严格的登记制度，所有境内机构（包括外商投资企业）借用外债后，均要及时到外汇局定期或逐笔办理登记；并且所有外债的还本付息都需要经外汇局核准。第二，管理对外直接投资（FDI）。我国加入世贸组织后，对外商直接投资的限制大都取消，但仍然受到产业政策的指导。第三，管理证券投资。目前，我国允许外国投资者买卖 B 股，但其购买 A 股却受配额制度限制；我国投资者能够通过 QDII 基金购买外国股票，但不能在海外市场直接投资。

未来我国应加快资本账户开放的进程，并以渐进有序为原则逐步推进资本账户开放，以缓解资本账户开放带来的国际资本流动对我国宏观经济的巨大冲击。可考虑先放开长期资本流动，再放开短期资本流动；在长期资本的范围内，先放开直接投资，再放开证券投资；在证券投资的范围内，先放开债券投资，再放开股票投资；在所有形式的资本流动中，先放资本内流，再放资本外流。

具体而言，在直接投资方面，减少外商投资的行业限制，扩大开放领域，并借鉴上海自贸区“准入前国民待遇”和“负面清单”的管理模式，优化对外资的管理；允许和鼓励外资企业和国内企业进入企业并购重组领域，并放宽外资进入的股权限制。在证券投资方面，进一步放宽对合格境外机构投资者与合格境内机构投资者在投资额度和投资范围方面的限制，并扩大境内外资企业在境内资金市场的融资范围；允许外资企业与外资金融机构扩大涉及国内企业、境内外资企业和国内金融机构在商业贷款和贸易融资方面的业务往来与合作。在金融机构准入方面，放宽对金融机构所有权的比例限制，允许多样化形式的外资金融机构进入。

（四）大力发展直接融资市场

20 世纪 90 年代以来，随着经济体制改革的深化，我国金融业改革开放步伐不断加快，金融机构数量迅速增加，金融市场蓬勃发展，多元化的金融体系初步形成。另一方面，金融业的改革并未打破银行业尤其是国有银行业在金融体系中的主导地位。与银行贷款形成鲜明对比，我国债券和股票的直接融资市场融资大大滞后。以债券市场为例，从债券市场的相对规模来看，2012 年我国债券余额占 GDP 比重约为 44%，低于新兴东亚国家均值 8 个百分点，更低于新加坡、马来西亚及韩国 30 多个百分点。同时，我国债券市场不仅规模小，产品也不够多样化，产品主要为国债及其他政策性债券，且地方政府债券及公司债券较少。

第一，建立多层次的资本市场结构是发展直接融资市场的关键。随着经济体制改革的深化，我国金融市场蓬勃发展，以主板、中小板、创业板、代办股份转让系统和各地产权交易市场为主体的多层次资本市场体系初步形成。但另一方面，在资本市场内部仍然主要由主板市场组成，创业板市场尚处于起步阶段、市场容量不大，代办股份报价转让系统规模小、覆盖面窄，产权交易市场发展缓慢、层次较低，而且不同层次资本市场缺乏对接的转板机制。因此，我国现阶段的资本市场无法满足广大中小企业的融资需求，真正意义上的多层次资本市场体系尚未建立。

要完善现有的资本市场体系，首先要明确多元化资本市场在企业融资中的不同功能定位。以股权市场为例，一般对于成长期并且资产规模较小的企业，比较适合在创业板上市融资；对于成熟期并且资产规模较小的企业，比较适合在中小板和创业板上市融资；对于成熟期且规模较大的企业，适合于在主板市场上市融资。其次，建立适合中小企业特点的发审制度，加快上市进程。可考虑改革现行发行审核制度，制定不同于传统企业的发行审核标准，可重点关注中小企业的研究开发能力、科技含量、获利能力和成长潜力，适当放松财务指标要求，降低门槛，并为具有自主创新能力的企业发行上市设立“绿色通道”。再次，应大力发展产权交易市场，完善非上市企业股份转让途径，可以积极采用拍卖、竞价等方式，充分发挥市场机制的作用，并不断扩大现有的网络交易联盟，将其拓展为全国性的产权交易信息共享和交易平台。最后，应建立主板、中小板、创业板、新三板、产权交易市场之间的转板制度，使得不同类型的企业可以在不同层次的市场中融通到资金。

第二，大力发展直接融资市场需整合现有的债券市场。发展债券市场对于我国而言意义重大。随着我国城市化进程的加速，预计未来 10 年每年需要 2~3 万亿人民币的基础设施投资，这将占到我国现有 GDP 的 5% 左右。考虑到我国商业银行的可贷资金限制，且因为 2008 年的全球经济危机以来大量的银行贷款流向了地方政府融资平台，大型基建

项目和国有大型企业集团及一些政府主导的项目并未产生足够的回报以支付贷款利息；同时，大部分银行贷款属于中长期贷款，随着银行提供更多的中长期贷款，这一错配问题变得更为显著。相比之下，成熟的债券市场能以低于银行的成本提供融资。因此，发展债券市场融资方式无疑是解决城镇化巨额资金需求的最佳方案。

目前，我国债券的管理实行规模控制、集中管理、分级审批，导致债券市场多头监管，效率低下，因此，要发展我国的债券市场，就必须取消我国行政化的审批和管理制度，使对债券市场的审批和监管向程序性审核过度。以企业债为例，建议统一名目繁多的企业债券种类，由发改委、证监会和银行间市场交易商协会共同制定统一的企业债券发行条件、标准、程序和流程，最终实现债券的市场化发行。此外，要建立市场化的债券发行体制还需要一系列的相应配套措施，具体来说，包括完善债券市场信息披露机制，完善担保制度，建立市场化风险定价机制；改进我国信用评级制度，为债权人提供权利保障。

（五）完善金融监管体制，配合金融市场化改革

改革开放以来的金融体制改革经验告诉我们，每一步金融改革的推进都离不开相关金融监管体制的支持。同样，在推进利率市场化改革、发展直接融资模式、推进资本账户开放等措施的过程中，应配套以存款保险制度、宏观审慎的金融监管并协调不同监管部门的监管职能。

第一，利率市场化改革要求配合以存款保险制度。从国际经验来看，全球主要国家和地区大多是先建立显性存款保险制度，后完成利率市场化，或者两者同时进行。因此，如果未来我国利率市场化进程加速实施，建立存款保险制度更迫在眉睫。就存款保险的模式而言，为了避免只有风险较高的银行才会选择加入的逆向选择问题，我国应采取强制性存款保险模式。同时，为了避免挤兑风险，在参保范围上国有商业银行、股份制商业银行、合作银行、城市信用合作社、农村信用合作社、邮储银行以及外资银行都将纳入存款保险体系。在保险赔付方面，我国应采取限额保险制度，这既可以保护普通存款人的利益，又可以促使大额存款人积极参与到对银行的监督中来。

第二，资本账户开放以及金融业对外开放的加快，需要建立宏观审慎的监管制度。自 2008 年全球金融危机以来，整个金融体系的风险防范呈现出从未有过的复杂程度，在这种情况下，如何确保在金融的进一步对外开放中不受世界经济冲击和自身经济周期波动影响，保持整个金融体系的稳定，这是金融大开放格局下对货币调控与金融监管的严峻挑战。

在这种情况下，我国应建立适合国情特征的宏观审慎管理制度。我国宏观审慎监管

改革的方向就是要将基于单个金融机构的监管与针对整个金融体系的总体信用水平的监管结合起来，监管当局要从经济活动、金融市场以及金融机构行为之间相互关联的角度，从整体上评估金融体系的风险，并作出相关反应。从当前“一行三会”的监管格局来看，央行具有货币发行、利率和汇率等宏观调控的手段，但还需要增强对银行、证券和保险等金融机构内部风险的识别和监控；而从银监会、证监会和保监会的角度来看，这些机构拥有微观监管和一系列强有力的控制风险的手段和监控工具，但在宏观政策的工具和手段方面还有所欠缺。因此，基于目前我国金融监管的现状，应进一步联合现有的金融监管机构，在涉及整个金融体系的稳定方面，既要有银监会一系列对单个金融机构的审慎监管，还要针对跨市场、跨机构、跨行业风险，考虑不同金融机构对系统性风险的影响，确定系统重要性金融机构、市场和工具的范围，对具有系统性影响的金融机构制定严格的规则，同样也要有逆周期效应的央行利率政策、资本管制政策。

参考文献：

1. Lardy, N. R.. The Role of Foreign Trade and Investment in China' Economic Transformation. The China Quarterly, 1995, (144), 1065-1082.
2. Merton, Robert C., and Bodie Zvi. Design of Financial System. Towards a Synthesis of Function and Structure. Journal of Investment Management, Vol. 3, No. 1, 2005, pp. 1-23.
3. Milberg, William, Amengual, Matthew. Economic Development and Working Conditions in Export Processing Zones, A Survey of Trends. International Labor Office, 2008.
4. Wang, J.. Growth, Technology Transfer, and the Long-run Theory of International Capital Movements. Journal of International Economics, 1990, 29, 255.
5. 李扬：《改革是中国银行业的生命线》，《中国金融》2012年第1期。
6. 马骏、徐剑刚：《人民币走出国门之路》，中国经济出版社2012年版。
7. 夏斌：《宏观审慎监管：框架及完善》，《中国金融》2012年第22期。
8. 姚树洁：《外商直接投资和中国经济增长的关系研究》，《经济研究》2006年第12期。
9. 中国经济增长与宏观稳定课题组：《外部冲击与中国的通货膨胀》，《经济研究》2008年第5期。
10. 周小川：《逐步推进利率市场化改革》，《中国金融家》2012年第1期。

责任编辑：刘英奎

统一高效的国有产权管理体系初探^{*}

洪 涛 王维维

摘要：早在 2003 年，金融国资谁管在“两会”引起争论，对银监会能否当股东提出置疑，2014 年这一问题再次引起人们的重视。为此，本文对我国改革开放 36 年国有资产管理 6 个阶段进行了回顾，探讨了我国现有国资管理的总体框架体系，从国有资产所有制和管理模式方面探讨了国资。现行的国资管理模式主要由国资委、财政部、国土资源部等进行分类管理，国资委分管经营性国有资产，财政部管理金融性国有资产和行政类国有资产，国土资源部等部门管理土地资源、水资源、林资源、矿资源等自然性国有资产。而现有的管理模式存在“运动员”和“裁判员”的双重职能问题，因此，改革现有体制，特别是金融国有资产管理“四分天下”模式创新具有重要意义。笔者提出了金融国有资产改革的三个目标、六个原则，借鉴了四个国家三种管理模式，最后提出了统一管理金融国有资产的政策建议。

关键词：国有资产管理 国有资产管理模式 金融国有资产

作者简介：洪 涛，北京工商大学经济学院教授、商务部和农业部特聘专家；
王维维，北京工商大学产业经济学硕士。

^{*} 北京工商大学国有资产管理协同创新中心项目（批准号：GZ20130401）。

一、我国现有的国有资产管理体制

（一）我国国有资产监督管理发展轨迹

改革开放 36 年来，我国国有资产管理改革经历了一个由集权到分权，由统一管理到分工管理、分层管理，由粗放管理向高效管理的发展过程。

1978 年—1984 年为第一个阶段，以放权管理为标志。国有资产管理主要包括三个方面：国有资产使用权、收入分配权和处置权。这一时期的国有资产所有权与经营权已经有了一定程度的分离，具体表现在：企业生产、物资选购、产品销售、价格确定、产品出口、外汇分成、专利转让、商标专用、多余固定资产处理、收入分配、招工和机构设置等方面，一定程度上增强了国有企业活力。

1984 年—1988 年为第二个阶段，以分权管理为标志。国有资产管理实行两权分离、政企分开和承包经营责任制为主要内容，放权让利进一步深化。具体而言，放权让利主要包括三个方面：政府行政职能弱化；国有经济内部“分权”；对非国有经济“放开”。

1988 年—1992 年为第三个阶段，以分工管理为标志，建立相应的专职机构。1988 年 1 月，国务院决定建立国家国有资产管理局，把国有资产的产权管理职能从政府的行政管理职能和一般经济管理职能中分离出来，由该局统一管理。即“统一领导、分级管理”，从而确立了国有资产管理局的法律地位，重点是管理国家投入各类企业的国有资产。

1993 年—1999 年为第四个阶段，以政资分开管理为标志。1992 年党的十四大明确了建立社会主义市场经济体制目标；1993 年党的十四届三中全会提出对国有资产实行国家统一所有、政府分级监管、企业自主经营的体制，首次明确了政资分开的概念；1998 年在国务院机构改革中国有资产管理局被撤销并入财政部，机械、化工、煤炭等多个主管行业内国企的政府部门改组为隶属于国家经贸委下设的局级单位，并明确不再直接管理国企。

1999 年—2003 年为第五个阶段，深化国有金融资产管理。1999 年国务院代表国家统一行使国有资产所有权，中央和地方政府分级管理国有资产，授权大型企业、企业集团和控股公司经营国有资产。同时，将国有银行历史遗留且长期得不到解决的不良贷款集中管理，我国政府成立信达、华融、长城和东方等四家金融资产管理公司（AMC），分别收购、经营、处置来自四大国有商业银行及国家开发银行约 1.4 万亿元不良资产。2002 年十六大明确了在坚持国家所有的前提下，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。

2003 年至今为第六个阶段，重建国有产权管理职能专门机构。根据党的十六大精神，

国务院设立国有资产监督管理委员会，负责履行出资人职责，监管国有资产。各省（区、市）和部分市（地）也相继组建国有资产监督机构，国资委这一机构体系也一直延续至今。2003 年十六届三中全会上首次提出了股份制是公有制的主要实现形式和大力发展混合所有制经济的论述。

随着我国国有资产越来越多，规模越来越庞大，海外国有资产投资越来越多，^①探讨在新的时期如何有效管理国有资产具有重要的现实意义。

（二）我国国有资产监管总体框架

一般而言，国有资产管理体制主要包括两个方面：国有资产所有制形式；国有资产管理模式。国有资产所有制解决的是国有资产的所有权问题。江泽民同志在十六大报告中指出，建立中央和地方政府分级代表的国有资产所有制形式。国有资产统一归国家所有，实行分别由中央政府和省、市（地）两级地方政府设立国有资产管理机构来代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的制度。^②

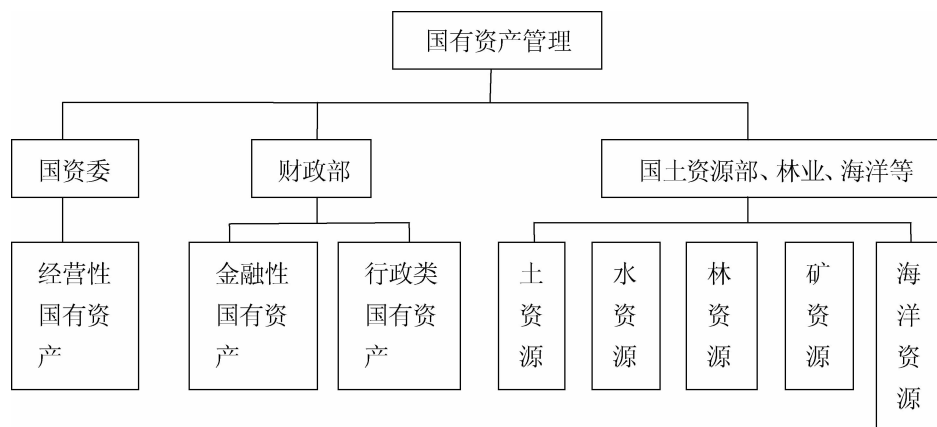


图 1 国有资产管理体制

目前的国有资产管理分别由国资委、财政部、国土资源部管理。国资委分管经营性国有资产，财政部管理金融性国有资产和行政类国有资产，国土资源部等部门管理土地资源、水资源、林资源、矿资源等自然性国有资产。

国有资产管理模式是国有资产管理理念、管理内容、管理方法的集合，属于实践中

^①截至 2012 年底，中国在境外设立直接投资企业近 2.2 万家，遍布全球 179 个国家和地区。以 2008 年的金融危机为例，由于不少央企投资金融衍生品，当时有 68 家央企曝出 114 亿美元的海外业务巨额浮亏。

^②江泽民：《在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，中国共产党新闻网 2008 年 8 月 1 日。

的方法论，现今主要应用的模式有 3 种。（1）“三层级”模式。第一层级：代行所有者权力的专职机构。第二层级：国有资产经营公司。第三层级：国有企业。^①即实体化的国资委、从事资本运作和价值形态管理的控股公司以及国有企业。（2）“两层级”模式。在国务院下设立国有资产管理委员会行使国有资产所有权，经营权全部属于基层企业，国有资产管理机构与企业之间不设中介机构。（3）“四层级”模式。即人大行使国有资产所有权；政府行使管理权；在政府和基层企业之间形成一批资本经营型母公司；基层企业。

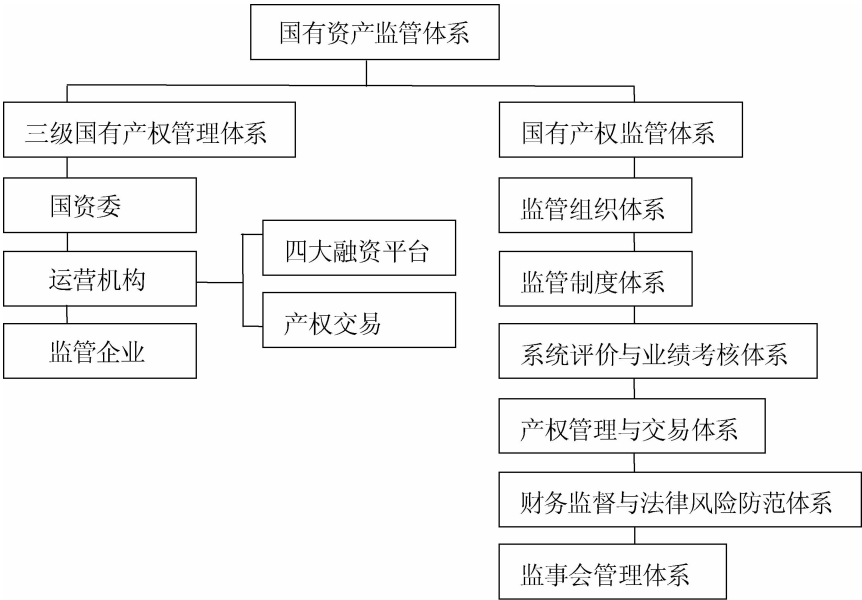


图 2 国有资产监管体系

（三）我国国有资产监督管理类型

1. 经营性国有资产监管模式

经营性国有资产管理是指国家以产权为基础，以提高经营性国有企业资产营运效益为目的、以国有资产的占有和使用为对象进行的管理活动。它具有 5 个显著特征：第一，以经营性资产的国家所有制为基础；第二，管理目标是实现资产保值性、增值；第三，管理范围全面性；第四，国有企业资产的经营方式多样性；第五，管理本质民主性。

经营性国有资产管理主要遵循以下几个原则：第一，国家对经济的宏观调控职能和对国有资产的产权管理职能要适当分开。第二，要将国家所有权的行政管理和国有资产的商务经营管理切实分开。第三，使国家对经营性国有资产管理逐步从实物形态为

^①国务院发展研究中心企业研究所：《国有资产管理体制研究》；课题组：《关于国有资产管理体制的一些看法和建议》，《中国经济时报》2002 年第 5 期。

主转向以价值形态为主，经营性国有资产由国资委进行管理。

经营性国有资产现行监管模式是“国有资产监督管理机构－国有资产授权经营机构－所出资企业”构成的三层次结构，具有两个明显特征：第一，中央政府和地方政府分别设立国有资产管理机构作为国有资产出资人代表，行使所有制权利，履行出资人职责。第二，两层和三层国有资产监督运营体系建立。国有企业所处的行业不同，设立不同的层级标准。国资委作为国有资产的出资人代表，集中拥有“管人、管事、管资产”的权利，区别于以前的国资局和宏观经济管理部门。

2. 行政类国有资产监管模式

行政事业性国有资产是指由行政事业单位占有、使用的，在法律上确认为国家所有、能以货币计量的各种经济资源的总和。它包括国家拨给行政事业单位的资产、行政事业单位按照国家政策规定运用国有资产组织收入形成的资产，以及接受捐赠和其他法律确认为国家所有的资产。^①行政类国有资产主要有以下三个特征：第一，配置领域的非生产性。即行政事业性国有资产分布在非生产领域的各个组织中。第二，使用目的的服务性。该类国有资产所提供的用途一般属于公益性服务，不具有排他性或者排他性很弱。第三，补偿和扩充资金来源的非直接性。其提供的服务一般是免费的或者收取低额费用，不能够覆盖自身运营成本，只能依靠经营性国有资产的收益转移和各种财政预算支出补偿。

其监管的基本思路是要从公共产权内在的管理要求出发，从宏观、中观、微观三个层次对原有管理体制进行权力或职能的分解，并按照党的十六届三中全会提出的建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权体制的要求，建立“分级所有，专业管理，法制规范，分类运作”的监管体制，由国家财政部进行管理。

3. 金融性国有资产监管模式

金融类国有企业相对于非金融性国有资产（属国资委管理），至今没有一个专门的管理机构管理，一直处于“多头监管、九龙治水”的混乱局面，财政部、汇金、“一行三会”都有所介入，没有形成一个统一的管理模式。随着国有金融企业的改革加速，国有金融资产监管模式和权利归属应采取建立“金融国资委”的模式。

4. 资源性国有资产监管模式

资源性国有资产是指在人们现有的知识、科技水平条件下，对某种资源的开发，能带来一定经济价值的国有资源。资源性国有资产具有四个特点：品种稀缺性、数量有限性、品质复杂性、分布失衡性。主要包括：国土资源、国有森林资源、国有矿产资源、国有水

^①财政部、国家国有资产管理局：《行政事业单位国有资产管理暂行办法》，国资事发[1995]17号。

资源、国有海洋资源。由于资源性国有资产具有其特殊性，因而在其开发、利用、监管的立法、执法中要体现公平性、科学性、人文性的价值取向，以达到对资源性国有资产合理保护的目的。要遵循以下原则：客观规律原则，明晰产权原则，统一规划和因地制宜相结合原则，经济、社会、生态平衡统一原则，培养和发展产权市场。目前，对于资源性国有资产的管理，我国已经制定了一系列的法律法规，如《森林法》《矿产资源法》《水法》《土地管理法》等，由国土资源部、国家林业局、国家海洋局等部门进行管理。

5. 国有资产流失的形式

第一，政策性流失。由于规章制度的漏洞产生的，冲减资产从中获利。第二，经营性资产运作中流失。由于经营不当，不仅未获利，还导致资产流失。第三，无形资产流失。由于对无形资产的认识和挖掘不够，使许多无形资产白白浪费和流失。

（四）我国国有资产监管体系效果评价

1. 没有建立相互联系、统一高效的治理结构

我国国有资产存在部分国有资产法人治理结构不健全、不完善、旧经营管理及领导体制等依旧存在的问题。在国有资产法人结构中还未形成运转协调、责权统一以及有效监督的管理结构，造成国有资产资源配置不合理、经济效益较低、国有资产流失的不良后果。

2. 没有建立起完善的法律制度

对我国国有资产的有效管理依赖于相关法律法规的完善，但是目前缺乏在新体制要求下的相关法律法规，这使得相关部门在运营和监管过程中出现不便，同时还存在法律法规操作性差的情况。当国有资产在发生权属纠纷或者流失时，无法做到及时通知司法机关。同时，由于我国法律教育不足，人们没有形成对于国有资产的良好保护意识以及损害国有资产后需要付出沉痛代价的意识，法律威慑力和熟知度都严重不足。

3. 职责不清，缺乏有效监督机制

作为国有资产管理部，按管理职能应代表本级政府行使对所有国有资产的权利，但由于管理部门职业不清，财务人员对资产的使用情况也不甚了解，使资产处于监管不力的状态，造成管理主体不明确、权责不清、管理混乱。且存在资产流转程序不规范，体制不健全的问题，使得在资产购置、验收、转移、处置等环节，职权发挥不好。

二、如何加强国有金融资产的管理

（一）国有金融资产管理现状

经历了 36 年的改革开放，我国国民生产总值从 1980 年的 4518 亿元发展到 2014 年的 56.88 万亿元，与之相适应，我国金融国有资产规模也在不断地扩大，多元化、混合

化的国有资产状况已经形成。

1. 多元国有金融资产监管格局

目前的金融国有资产呈现了“四分天下”的监管格局，即财政部、“一行三会”、中央汇金投资有限责任公司和地方政府。无论是财政部还是“一行三会”、汇金公司，都无法履行对金融企业“管人管事管资产”的权利。国有金融资产多头管理已经成为了常态，汇金和财政部作为国有资产出资人，派驻董事行使股东权利；财政部负责有关会计、税务、绩效考核方面的工作；央行作为国有银行股权改革的牵头单位，还承担着部分监管职责，如反洗钱、外汇头寸等；银监会作为银行监管机构，主要负责业务监管；保监会统一监督管理全国保险市场，维护保险业的合法、稳健运行；证监会依法对全国证券、期货市场实行集中统一监督管理。政府在行使所有权职责中并未将公共管理职能与所有者职能分开，使得无人能真正为国有金融资产负责。

2. 复杂多样的国有金融资产

我国现有国有银行金融机构有国有商业银行、股份制商业银行、政策性商业银行、地方商业银行，许多国有银行已经是世界 500 强企业。

我国现有国有非银行金融机构有证券公司、信托投资公司、租赁公司、保险公司、财务公司、邮政储蓄机构、城市农村信用合作社等。

我国有上海、深圳证券交易所，大连、郑州、上海三家期货交易所以及上海股指期货

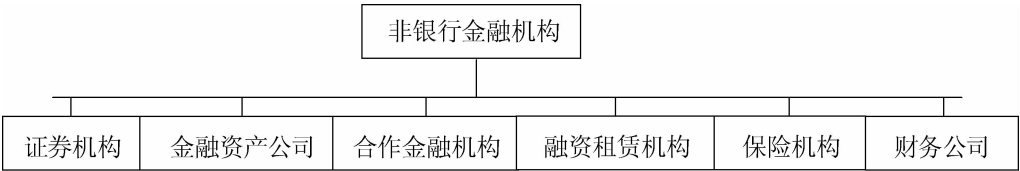


图 3 非银行金融机构

货交易所。这些是具有公共性质的国有资产。

我国四大资产经营公司（AMC），如华融公司、信达公司、长城公司、东方公司，主要经营管理国有不良金融资产，其中信达公司、华融公司于 2010 年、2012 年先后完成公司转型。

3. 市场化的金融资产管理模式

市场化的金融资产管理模式归纳起来主要有“汇金模式”和“华融模式”。

（1）“汇金模式”是指汇金公司市场化国有金融资产管理模式，也就是根据国家授权，遵循市场化方式，正确履行国家注资改制平台和国有金融资产出资人代表的两大职责，促进国有金融机构深化改革，完善公司治理，实现科学稳健发展。履行国家使命、

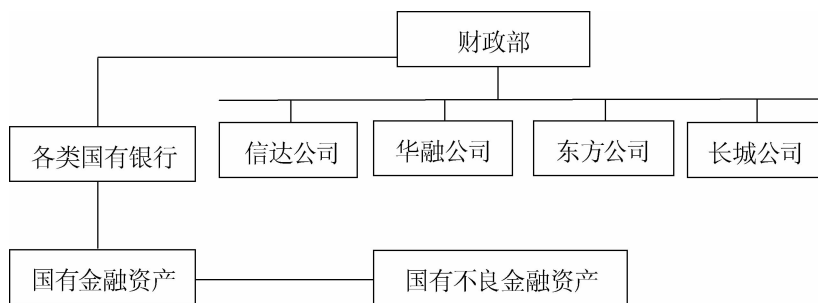


图 4 金融资产经营管理机构

坚持市场化管理方式、建设开放性股权管理平台，是“汇金模式”的重要特征。^①2003 年国务院决定设立汇金公司，利用外汇储备对国有重点金融机构注资，并授权汇金公司行使国有金融资产出资人代表职责。汇金公司不开展其他任何商业性经营活动，不干预控股参股机构的日常经营活动。

（2）“华融模式”是指由政策性金融资产管理公司向经营性金融资产管理公司转型的模式。1999 年 10 月 19 日华融公司成立时主要业务为收购、管理、处置中国工商银行剥离的不良资产；2012 年改制；现有主营业务有资产经营管理、直接投资、股权管理、资产处置信息平台，多元化业务有银行、证券、信托、租赁、期货、投资、基金、国际业务、置业、物业管理、专项资产收购处置等。

4. 多元化的国有股份制金融企业

改革开放以来，我国国有银行纷纷改制，形成多元化的股份制结构，四大国有资产管理公司也选择了多元化的股份制结构。从宏观而言，国家采取管资本的原则对多元化的国有资产进行管理。

（二）国有金融资产管理目标

1. 促进金融业健康发展。金融改革的根本目标是推动金融体系更好地为国民经济服务，为实体经济服务。首先，通过国有金融资源整合，实现金融市场的平衡发展；其次，要明确国有金融资源在金融体系中资源配置作用以及对实体经济的影响；最后，使国有金融机构符合社会主义市场经济要求，能够自主地按照商业原则参与市场竞争。

2. 维护国家金融安全与稳定。首先，解决国内金融安全问题。合理规划、布局金融资源分配，优化金融结构；其次，解决国外金融安全问题。防范外部冲击可能带来的危险，充分发挥国有金融在整个金融体系中的主导作用。

^①万荃：《汇金 10 年：以控股公司模式管理国有金融资产成绩斐然》，《金融时报》2013 年 12 月 17 日。

3. 实现国有金融资产保值增值和收益。首先，使所有者权益得到增加；其次，国有金融企业给予股东利润分红增加。控制资本成本，追求利润最大化。

（三）国有金融资产管理原则

1. 国有金融资产出资人代表单一化。国有金融资产出资人代表需统一，应明确国有金融资产管理机构受同级政府的委托，依法对同级政府出资投资的国有金融企业履行出资者职责，重点把握金融企业重大事项审议决策权、国有金融资产处置权、收益权。同时，不干预国有金融企业日常经营活动，维护企业的自主经营权。

2. 国有金融资产委托—代理原则。国家作为金融资产的所有者，拥有国有金融资产的控制权和利润分配权，有权根据市场化要求对经理层进行选择、约束、监督、评价，形成有效经营机制。国有金融资产管理机构代表政府履行出资者权力时，应在遵守有关法律法规前提下，围绕维护出资人利益这一中心，通过制度建设，规范管理行为。

3. 国有金融资产的“党管干部”与股东权利结合。在选择国有金融企业的高管人员时，既要防止简单地用行政化方式选任董事长和总经理，又要防止党和国家对特大型和大型国有金融机构失去控制力。

4. 国有金融资产国家所有与分级管理相结合。表现为两点：第一是最终处分权，国家享有国有金融资产的最终处分权，必要的时候有权统一配置资源，依法调整出资人的关系，合理调整国务院、省级、市级政府行使出资人职责的范围；第二是立法权，国家通过制定法律法规，对各级出资人代表行为和监管制度等进行规范。

5. 国有金融资产成本效益原则。成本效益原则贯穿于国有金融资产出资人代表制度、国有金融资产监管制度、国有金融资产授权经营制度等多个层面和环节，并以此来权衡国有金融资产管理体制改革方案的设计和选择。

6. 国有金融和非国有金融市场主体平等原则。社会主义市场经济体制下国有与非国有的经营主体都是平等的经济体；在法律上，任何市场主体均有平等的市场主体资格，有平等参与市场经济活动的权利；在宏观管理和调控上，对任何市场主体都应同等对待，不应因所有制性质的不同给予不同的待遇。

（四）国有金融资产管理者统一

随着我国金融国有资产规模的逐年增加，“谁来掌管国有金融资本”这个问题的讨论自 2003 年一直延续至今，官方以及学术界的观点认为，目前有三种主流模式：第一，对汇金公司扩权以使其成为事实上的金融国资委；第二，由财政部金融司行使“金融国资委”的管理职责。第三，重新成立一个独立的金融国资委。

上述三种模式各有利弊，简要分析如下：第一，汇金公司成为金融国资委。首先，国有银行由汇金公司管理的模式已经成功摸索了 11 年，已被广为接受，但是其名义上仍然是公司，建立了相对规范的公司治理结构，如果让其国资委的身份“合法化”，则其出资人的角色会转到政府参与管理的路上去。第二，财政部成为金融国资委。财政部属于政府职能部门，直接代行使金融国资委权利具有自身的便利性，但是由于财政部本身的行政定位，其公共财政职能的目标与金融资本逐利性产生了本质冲突。第三，成立独立的金融国资委。单独成立金融国资委，有利于减少国有金融资产的流失，在保值增值基础上实现金融市场化。但是其管理体制复杂，涉及多部门现行利益格局，需要协调多方利益，若协调不力则不利于后期金融国资委的正常运作。

但是，最终无论采取哪种模式管理国有金融资产，都需要尊重市场规律，符合金融市场化改革的实际。

三、借鉴国外金融资产管理模式

（一）“财政部-金融企业”模式^①

“财政部-金融企业”模式以法国最为典型。20 世纪 80 年代，法国对银行体系、业务机构和管理体制进行了全面改革，奠定了现行的金融体制。法国国有银行接受国家信贷委员会管理和监督，国家信贷委员会接受法国国家经济和财政部与中央银行法兰西银行共同领导。法国国有金融资产管理的一个重要特点是财政部突出的决策地位。法国国有银行的重大决策需要经过财政部批准，对外签订国际间金融协定要经过财政部同意，日常经营过程中的财务计划指标和决算需要报财政部审批。法国于 1986 年对国有银行进行了私有化，但与西方其他发达国家相比较，法国国有银行在金融系统中仍然占有重要地位，而且经济实力十分强大，活动日益国际化。

（二）“财政部-控股公司-金融企业”模式

“财政部-控股公司-金融企业”模式以新加坡为典型代表。新加坡财政部拥有淡马锡公司 100% 的全资股份，具有特殊的权力，如负责提名淡马锡公司董事会主席和董事，并通过财务报告和项目审批制度对公司重大决策进行监管，但财政部并不直接干预淡马锡的日常经营；淡马锡公司主要通过任免子公司重要领导、控制子公司业务范围、建立业绩考核制度和开展定期业绩分析制度来管理和监督它的子公司。

^①郑青：《中国国有金融资产管理体制研究》，福建师范大学学位论文 2010 年 5 月。

（三）“央行-金融企业”模式

“央行-金融企业”模式以俄罗斯、印度为典型代表，但两者实践效果不一。

1. 俄罗斯。俄罗斯中央银行拥有俄罗斯储蓄银行 57.6% 股权，拥有俄罗斯对外贸易银行 99.9% 的股权，并掌握着俄罗斯在海外银行的部分权益。俄罗斯中央银行承担所有者和公共管理者的双重职能。这种双重职能存在明显冲突，最典型的是俄罗斯中央银行只为俄罗斯储蓄银行的储户提供存款保险。因此，全国零售存款的 88% 都集中在俄罗斯储蓄银行，从而使其他银行，尤其是中小银行遭受流动性困扰；在注资和冲销坏账方面，俄罗斯储蓄银行也是央行优先考虑的对象。

2. 印度。印度的央行是储备银行，代表国家拥有印度国家银行的权益，行使着向其他国有银行董事会派驻代表的权利。印度央行在行使国有金融资本权益过程中，非常注意五个方面的问题：一是协调处理社会发展目标与银行的商业文化和竞争效率的关系；二是良好的公司治理相对独立于所有权；三是所有权和经营权保持分离；四是对国有银行的市场定位有长远的战略和清醒的认识；五是注重人力资源开发。

四、统一国有资产管理体制

金融是市场经济条件下国民经济的命脉，国家要达到金融控制的目的，必须加强对数量巨大的国有金融资产进行专门的、强化的管理，这对确保我国金融安全具有重要的战略意义。国有金融资产的产权终极主体是人民，国家是产权主体的代表，在产权主体内部包含着三个层次的委托—代理关系。

第一层次的委托—代理关系是全国人民通过法律形式委托给全国人民代表大会这个组织，全国人民代表大会同样以法律形式委托给各级政府或具体的政府职能部门。

第二层次的委托—代理关系是各级政府或其职能部门内部产权委托关系，包括：中央与地方国有金融资产权、责、利的纵向划分，不同部门之间的国有金融资产权、责、利的横向划分，以及部门内部执行机构（人）的权、责、利划分。

第三层次的委托—代理关系是政府对所出资金融企业的委托—代理关系。综上所述，完整的国有金融资产管理体制包括三方面的制度安排，要求：一是必须能够解决由谁代表作为国有金融机构出资人，从而享有的股东权利；二是必须能够解决国有金融资产如何管理，即出资人代表如何向企业选派董事、监事等代理人；三是必须能够解决如何约束、激励这些代理人，即他们对国家负有什么样的受托责任、享有什么样的权利的问题。

本文建议成立单独的国有金融资产管理机构——金融国资委，并且明确赋予其金融资产出资人地位，通过汇金公司等金融控股平台管理金融国有资产。本文认为，单独成

立国有金融资产管理机构最能实现国有金融资产的有效运营和监管，实现国有金融资产的保值增值，为产权主体谋求福利。

就中央层面而言，首先，成立独立的国有金融资产监督管理委员会，作为国务院直属特设机构，统一负责全国国有金融资产的管理。后期可逐步将财政部、汇金公司以及其他部委持有的金融资产权益、人事权利划归金融国资委，实现管人、管事、管资产的有机统一。其次，金融国资委还应站在国家战略的角度上布局金融资产，调控国有金融资产在不同行业和地区的分布；加强政府对我国整个金融行业的管理、引导和调控，提升国有金融体系运行效率，风险抵御能力和我国金融机构的国际竞争力，承担起控制金融风险、进行金融业结构性调整、国有金融资产产权界定与保值增值，以及管理主权财富基金等职责。再次，可以综合证监会、保监会、银监会的职能，实现“三会合一”，使金融监管更加便于整体协调。

就地方层面而言，可以依托现有的国有金融资产管理机构成立地方国有金融资产监督管理委员会的派出机构，接受中央领导和指挥，同时配合中央金融国资委的管理工作。负责贯彻落实中央国有金融资产监督管理委员会的各项决定，配合中央国资委的管人、管事、管资产等各项工作。

国有金融资产具有多样性，国有金融资产管理也具有多样化，从宏观层面管金融资本，从微观层面管金融资产（有形资产和无形资产）。国有金融资产统一管理无可厚非，但是必须做到：一是国有金融资产管理权利过度集中会导致腐败；二是国有金融资产市场化、多元化、混合化发展是发展趋势；三是汇金模式具有中国特色，应不断完善和发展；四是探索具有中国特色的中国国有金融资产管理的创新模式。

参考文献：

1. 陈刚：《新时期我国高校国有资产管理模式创新研究》，苏州大学学位论文 2009 年 10 月。
2. 符小玉：《高校国有资产管理体制改革问题研究——以新疆某高校为例》，新疆农业大学学位论文 2010 年 12 月。
3. 唐云松、李高新：《国企改制中资产管理的痹症与防治》，《湖南师范大学社会科学学报》2012 年 4 月。
4. 张培春：《经济建设与经济体制改革的理论和政策创新》，《锦州师范学院学报（哲学社会科学版）》2003 年 7 月。
5. 刘莉：《论国有资产监督管理委员会运行机制的建立与完善》，《学术交流》2006 年 8 月。
6. 于基勇、赵莹：《论国有资产管理体制的建设》，《山东行政学院山东省经济管理干部学院学报》2003 年 9 月。

7. 孙天琦、高东民：《国有金融资产管理研究》，《当代经济科学》2004 年 10 月。
8. 杨金凤、刘健：《我国国有资产管理体制现状及改革对策》，《商场现代化》2007 年 11 月。
9. 王嘉浩：《中央汇金公司增持中国工商银行股份研究》，郑州大学学位论文 2013 年 12 月。
10. 李北柿、陈秀丽：《国有资本企业产权形式多元化及市场化研究》，《天津师范大学学报（社会科学版）》2004 年 13 期。
11. 喻能能：《义乌农村经济合作社管理创新研究——以月白塘村为例》，浙江师范大学学位论文 2013 年 3 月。
12. 李敬华：《做好企业国有资产产权登记管理工作》，《湖北水力发电》2007 年第 15 期。
13. 邢利民：《资源型地区经济转型的内生性增长研究》，山西财经大学学位论文 2012 年 6 月。
14. 王东风：《论国有资产经营管理的战略调整》，四川大学学位论文 2005 年 5 月。
15. 纪丰伟：《我国国有企业产权多元化的研究》，经济管理出版社 2010 年 5 月。
16. 刘增远：《济南国际机场股份有限公司发展战略研究》，山东大学学位论文 2005 年 9 月。
17. 陈雄根：《国有资产监管法律制度研究》，中南大学学位论文 2008 年 6 月。
18. 钟成：《国有资产监管研究》，中共中央党校学位论文 2005 年 5 月。
19. 文小才：《国有金融资产管理的模式选择与设计》，《改革与战略》2010 年 3 月。
20. 沈炳熙：《关于国有金融资产管理模式的若干思考》，《金融纵横》2010 年 7 月。
21. 李巍：《国际视角下我国国有金融资产管理模式研究》，财政部财政科学研究所学位论文 2012 年 5 月。
22. 李珊：《兼容与发展：我国国有资产管理体制改革研究》，南京大学学位论文 2013 年 5 月。
23. 袁艳红：《我国国有金融资产管理体制改革研究》，《金融理论与实践》2009 年 12 月。
24. 李春艳：《国有企业资产流失的原因及对策》，《财经界》2012 年 3 月。
25. 詹正茂：《国有资产从管理到治理》，《市场经济》2014 年 1 月。
26. 郑青：《中国国有金融资产管理体制研究》，福建师范大学学位论文 2010 年 5 月。

责任编辑：刘英奎

广东服务业对外开放的基本格局、 效应分析与对策建议^{*}

夏杰长 肖 宇 齐 飞

摘要：作为我国经济大省和改革开放的排头兵，广东省的发展一直走在全国的前列。因此，研究其服务业的对外开放现状与问题，不仅对于广东，而且对于全国都有着极强的示范作用。和其他省市相比，广东无论是服务贸易还是服务业利用外资，显著优于全国其他省市。但是，在纵向和横向的对比中，广东的服务贸易竞争力和服务业利用外资的水平都有待提高。以外向型经济为主导的广东省，在金融危机和外部市场需求发生变化的情况下应对能力较为脆弱，而服务业的对外开放是实现广东产业转型升级的必要选择。要扩大广东省服务业对外开放的力度和水平，需要从搞好顶层设计、制定对外开放的总体规划、坚持“走出去”和“引进来”双向互动、加强区域分工与合作、创新服务业体制机制等方面着手。

关键词：广东省 服务业对外开放 基本格局 效应分析

作者简介：夏杰长，中国社会科学院财经战略研究院院长助理、研究员；

肖 宇，中国建设银行广州经济技术开发区支行职员；

齐 飞，中国社会科学院研究生院博士生。

^{*} 基金项目：国家社科基金重大项目《扩大我国服务业对外开放的路径与战略研究》（项目编号：14ZDA084）。

一、广东省服务业对外开放的基本格局

（一）广东省服务业对外开放走在全国前列

服务贸易和服务业 FDI 是研究一国或一地区对外开放水平的重要指标。我们沿着服务贸易和服务业 FDI 两条路径，实证剖析广东省服务业对外开放的基本格局。

1. 从广东省服务贸易的角度来看

传统国际贸易理论认为，服务产业由于其生产和消费的同一性，因而不具有可贸易性。然而随着计算机技术的发展，服务产品的跨时空流动变得越来越具有可行性。但受制于我国统计制度的缺陷，省际层面的服务贸易数据较为零散。因此，在针对广东省服务贸易的研究中，我们以货物和服务总净出口数据来说明广东省服务贸易的总趋势。在改革开放初期的 1979 年，该数据为 12.47 亿元，随后呈现小幅正向波动的趋势。在 20 世纪 80 年代中期出现负值，如 1986 年，净出口额为 -21.67 亿元。而井喷状态始于 90 年代初期，1990 年该数据为 100.61 亿元，1995 年为 174.89 亿元。2000 年首次突破千亿元大关，该年净出口额达到了 1175.99 亿元，2005 年更是高达 2866.68 亿元，2008 年达到历年高峰值 7336.63 亿元。受金融危机影响，自 2008 年以后呈下降趋势，截止 2012 年，该数值为 4931.8 亿元。可以看出，自改革开放以来，除个别的年份外，如 2008 年美国次贷危机，广东服务贸易一直呈现出稳步增长的态势。

2. 从广东省服务业 FDI 的角度来看

我们以服务业实际利用外资额为例，2005 年广东省服务业外商直接投资金额为 257178 万美元，2009 年为 757876 万美元，而到了 2011 年，其数值上升至 848290 万美元。截止 2012 年，其已上升至 945595 万美元。从服务业投资占总投资的比例来看，2005 年占比 20.80%，2007 年跃升至 36.39%，随后受金融危机影响，2009 年升幅较小，但仍上升了两个百分点左右。截止 2012 年，其占 FDI 总量的比例上升至 40.15%。此外，从服务业 FDI 的细分行业来看，在 2005 年—2012 年间，外商直接投资比较集中的行业分别是交通运输、仓储和邮政业、批发和零售业、房地产业、租赁和商务服务业、科学研究技术服务业和地质勘查业。而相比之下，教育、卫生、社会保障和社会福利业的吸引外商直接投资的力度有限（参见表 1）。

（二）广东省服务业对外开放度的测算

前文从服务贸易和服务业 FDI 两个角度对广东省服务业的开放情况进行了概述，使我们对其开放现状有了一个宏观的初步认识。通过分析，我们基本可以得出一个共识，即广东省服务业的开放，无论是从纵向的历史维度，还是从横向的省域对比角度来看，都走在全国的前列。

表1 广东省服务业 FDI 行业细分数据（单位：万美元）

	2005 年	2007 年	2009 年	2011 年	2012 年
总 计	1236391	1712603	1953460	2179836	2354911
农、林、牧、渔业	7720	18295	23922	15871	15264
采矿业	8692	2373	1974	2146	2053
制造业	939406	1044892	1109713	1249445	1320742
电力、燃气及水的生产和供应业	19382	9712	44578	52136	51984
建筑业	4013	14089	15397	11948	19273
服务业 FDI 总量	257178	623242	757876	848290	945595
服务业 FDI 总量占 FDI 总量比例	0. 2080	0. 3639	0. 3880	0. 3892	0. 4015
交通运输、仓储和邮政业	37439	52654	42787	73455	78595
信息传输、计算机服务和软件业	21078	21207	23582	51166	26005
批发和零售业	19522	67574	194527	210378	278573
住宿和餐饮业	8285	21408	16969	21534	10594
金融业	3533	2307	4344	16014	21773
房地产业	84437	351265	295304	285077	287405
租赁和商务服务业	52633	53403	94664	116014	133582
科学研究、技术服务和地质勘查业	11942	29735	66764	53381	53155
水利、环境和公共设施管理业	924	1157	5304	4478	6511
居民服务和其他服务业	12600	4932	4359	6248	14676
教育	165	136	67	13	16
卫生、社会保障和社会福利业	225	538	447	2167	2355
文化、体育和娱乐业	4395	16926	8758	8350	32355
公共管理和社会组织	NA	NA	NA	15	NA

资料来源：作者根据历年《广东统计年鉴》整理而得；NA 表示该年份此数据缺失。

但是，要想对广东省服务业开放进行深入认识，我们还需要从量化指标的角度展开分析。从目前文献来看，著名学者 Hodkman 最早提出了对各国服务业开放度进行衡量的方法，其将各国的开放程度区分为三类：完全自由化、不开放、其他，每一类的计分分别为 1、0、0.5，总分越大，开放度越高（郑长娟，2006）。关于服务业开放度的测算，目前最有影响的是 Hoekman（1995）频度指数法以及澳大利亚竞争力委员会、经合组织（OECD）、世界银行先后推出的服务贸易限制指数（STRI）（樊瑛，2012）。

实际上，关于服务业开放度的测算，学术界一直以来都有一些不同的观点。赵伟、何元庆、徐朝晖（2005）指出，从贸易方面度量开放程度的指标有外贸依存度、关税率、有效保护率和数量限制平均覆盖率、非关税壁垒覆盖率、价格扭曲度等。从金融角

度来研究开放的指标有外汇黑市溢价、本国对外投资和吸收外资的流量、存量、增长率以及它们占 GDP 的比重等。孙丽冬、陈耀辉（2008）从对外贸易、对外金融、对外经济合作、对外投资、国际旅游五个一级指标入手，结合层次分析法和主成分分析法，建立最优组合赋权模型，进行对外开放度的综合评价。也有学者提出将服务贸易依存度、服务业 FDI 依存度作为该衡量指标。

为真实衡量我国服务业开放度，本文从国内细分行业的角度，对服务业开放度进行测算。如表 2 所示，按照“豪克曼法”指标，我国服务业的总体开放广度和细分行业的开放深度，都有非常大的提升空间。

表 2 我国服务业具体部门在市场准入三种约束承诺下的模式数及 Hoekman 指标

部门	没有限制 权重 1	有限制 权重 0.5	不做承诺 权重 0	指标 A (%)	指标 B (%)	指标 C (%)
商务 184	40	52	92	50	35.9	21.7
通讯 96	19	46	31	67.7	43.7	19.8
建筑 20	5	10	5	75	50	25
分销 20	7	11	2	90	62.5	35
教育 20	5	10	5	75	50	25
环境 16	4	8	4	75	50	25
金融 68	11	42	15	77.9	47.1	16.2
健康 16	0	0	16	0	0	0
旅游 16	4	4	8	50	37.5	25
娱乐 20	0	0	20	0	0	0
运输 140	16	22	102	27.1	19.3	11.4

备注：①资料来源：刘美丽：《中国服务贸易市场承诺开放度分析》，东北财经大学硕士论文，2013 年，第 17、23~24 页；②部门旁边的数字为该部门所包含的模式总数，即该部门行业数乘以 4；③A 包含了有限制的部门，完全忽略了限制的程度，是一种整体水平的测量；B 考虑了限制的程度并根据约束程度大小赋予了不同的权重值，是一种平均覆盖率的测算；C 体现的是一国服务市场完全开放的水平。换言之，A 代表一国承诺的广度，B 和 C 代表了一国承诺的深度。

实际上，无论采用哪种测算方法，从服务贸易和服务业 FDI 的角度都不失为一种恰当的视角。我们借鉴中山大学中国第三产业研究中心课题组（2005）的方法，用贸易开放度和外资开放度作为衡量指标，对广东省服务业的真实开放度进行测算。受制于数据的可得性，我们在衡量广东服务贸易开放度时，借鉴夏京文、刘彩兰（2011），以广东

历年旅游外汇收入视为服务贸易额。

如表 3 所示,从服务业外资开放度指标来看,1990 年广东省外资开放度仅为 1.28%,在经历了连续两年的持续低迷后,1993 年出现首次大幅增长,服务业外资开放度达到了

表 3 广东省服务业对外开放度

年份	实际利用外资 (亿美元)	服务产品出口 (亿美元)	广东省 GDP (亿美元)	服务业外资 开放度(%)	服务贸易 开放度(%)
1990	4.16	7.17	325.94	1.28	2.20
1991	4.18	8.20	355.66	1.18	2.31
1992	11.46	11.23	443.83	2.58	2.53
1993	28.81	11.11	602.10	4.78	1.85
1994	33.83	20.13	535.93	6.31	3.76
1995	36.10	23.94	710.46	5.08	3.37
1996	37.75	26.38	822.08	4.59	3.21
1997	35.37	28.01	937.84	3.77	2.99
1998	41.66	29.42	1030.41	4.04	2.86
1999	33.68	32.72	1117.46	3.01	2.93
2000	34.80	41.12	1297.50	2.68	3.17
2001	30.34	44.51	1454.54	2.09	3.06
2002	36.55	50.91	1631.32	2.24	3.12
2003	45.08	42.68	1914.30	2.35	2.23
2004	21.52	53.80	2279.22	0.94	2.36
2005	25.72	63.97	2753.69	0.93	2.32
2006	35.41	75.33	3335.23	1.06	2.26
2007	62.32	87.04	4178.99	1.49	2.08
2008	73.08	91.78	5298.23	1.38	1.73
2009	75.79	100.281297	5779.91	1.31	1.73
2010	79.71	124.315422	6797.11	1.17	1.83
2011	84.83	139.061941	8238.42	1.03	1.69
2012	130.91	156.2257	9040.46	1.45	1.73

资料来源:①作者根据 2013 年统计年鉴计算而得;②夏京文、刘彩兰:《服务业对外开放度对产业结构影响的实证分析——基于广东省 1990 年—2008 年数据》,《产经评论》2011 年第 4 期第 11~23 页。

4.78%，并在随后的 1994 年达到历史高峰值 6.31%。自 1994 年以后服务业外资开放度呈现小幅下降趋势，这主要缘于 1997 年亚洲金融危机后外资的流出作用对服务业外资开放度的影响。2000 年该数据为 2.68%，从以后的趋势来看，该年数据同样是自 2000 年以后的最高值，随后的一个低谷出现在 2004 年和 2005 年，和 2003 年的 2.35%相比，2004 年突然降至 0.94%。而在该年前后，恰逢我国的汇率制度改革，这在很大程度上说明了国际游资对一国汇率政策的敏感性。截止 2012 年，广东服务业外资对外开放度稳定在 1.45%的水平。从服务贸易开放度来看，1990 年为 2.20%，1995 年升至 3.37%，受 1997 年亚洲金融危机的影响，该数据自 1996 年起呈现了下降的趋势，1997 年下降至 2.99%。直至 1999 年，开始企稳回升，并在 2000 年重新升至 3%以上。自 2000 年以后，广东省服务贸易开放度基本维持在 2.3%左右，这说明在该段时期广东服务贸易稳步发展，但提升能力有待提高。2008 年，受美国金融危机影响，该数据出现了自 2000 年以来的首次下滑，跌至 1994 年以来的最低点，为 2.13%。在随后的几年里，其延续了 2008 年以来的下降趋势，截止 2012 年为 1.73%。这再次说明，以外向型经济为主导的广东省，在金融危机和外部市场发生变化的背景下的脆弱应对能力。

（三）正视广东服务业对外开放存在的问题

1. 行业发展不平衡

如表 4 所示，2004 年—2012 年间，在第三产业增加值中占比最高的行业是批发和零售业，2004 年的占比是 23.87%，2008 年受金融危机影响，居民的消费意愿和消费能力下降，该年占比为 21.30%，而到了 2010 年该数据上升至 22.44%，截止 2012 年该数据稳定在 23.88%的水平上。从排名来看，紧随其后的是房地产业，其占比自 2004 年开始即稳定在 13%的水平上，唯一值得注意的是 2008 年，是其在 2004 年后的首次下降。这再次从一个侧面说明了以外向型经济为主的广东省，在金融危机来临时所遭受的巨大冲击。另外，排名第三的是交通运输、仓储和邮政业，和排名靠前的两个行业相比不同的是，2004 年其占比数据为 10.31%，而 2008 年其下降至 10.01%，从后期的统计数据来看，目前其仍呈现出显著的下降趋势，2010 年为 8.81%，2011 年持续下降至 8.67%。

与此同时，从行业对比来看，金融业增加值和住宿餐饮业增加值占比却相对较小。2004 年金融业增加值占比仅为 7.23%，随后两年里缓慢增长，截止 2006 年其占比也仅仅停留在 7.77%。这一数字在 2007 年以后出现了较大幅度的攀升，2008 年其占比达到了 12.08%，2010 年为 12.84%。但在 2011 年以后出现了小幅下降的走势，截止 2012 年其占比为 11.96%。而从住宿和餐饮业增加值来看，其占比与其他行业相比则更低。2004 年其占比近为 5.38%，2006 年为 5.30%，2008 年则继续下降至 5.20%。从历史数据来看，其占

比继续呈下降趋势，2010 年为 5.19%，2011 年首次降至 5%以下，为 4.95%，截止 2012 年其占比数据为 4.93%。

可以发现，从广东省服务业分行业增加值来看，服务业内部不同行业之间对产值的贡献率差异很大。这说明广东服务业内部的发展并不平衡，各个行业之间的发展水平差距很大。

表 4 广东省第三产业增加值分行业数据（单位：亿元）

指标	2004 年	2006 年	2008 年	2010 年	2011 年	2012 年
地区生产总值	18864.62	26587.76	36796.71	46013.06	53210.28	57067.92
第三产业增加值	8335.30	11585.82	16321.46	20711.55	24097.70	26519.69
交通运输、仓储和邮政业增加值	859.72	1208.82	1634.45	1825.29	2090.36	2367.46
占比（%）	10.31	10.43	10.01	8.81	8.67	8.93
批发和零售业增加值	1989.53	2606.79	3476.44	4647.76	5681.17	6333.62
占比（%）	23.87	22.50	21.30	22.44	23.58	23.88
住宿和餐饮业增加值	448.57	614.35	848.40	1074.85	1192.28	1308.40
占比（%）	5.38	5.30	5.20	5.19	4.95	4.93
金融业增加值	602.68	899.91	1972.40	2658.76	2916.13	3171.96
占比（%）	7.23	7.77	12.08	12.84	12.10	11.96
房地产业增加值	1103.75	1722.07	2057.45	2813.95	3321.31	3643.87
占比（%）	13.24	14.86	12.61	13.59	13.78	13.74
其他行业增加值	3331.05	4533.88	6332.32	7690.94	8896.45	9694.37
占比（%）	39.96	39.13	38.80	37.13	36.92	36.56

资料来源：国家统计局网站。

注：2004 年及以后年份地区生产总值数据执行《国民经济行业分类》（GB/T4754-2002）。

2. 省内区域差异明显

虽然从总量来看，广东自改革开放以来一直都雄踞全国经济大省的榜首地位，但由于受制于地理环境和省域资源特点的制约，其经济发展也呈现出东、西、中部发展严重不平衡的态势。首先，从地理区位的分布来看，经济发达的市县皆位于珠江三角洲地区，包括广州、深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山、惠州和肇庆。而东翼地区的汕头、汕尾、潮州和揭阳和西翼地区的湛江、茂名和阳江，以及山区的韶关、河源、梅州、清远和云浮，在经济总量和社会发展水平上皆和珠江三角洲地区的城市呈现出巨大的差异。

为全面衡量广东省服务业的开放水平，我们以三次产业增加值为例对其区域占比情

况进行分析。在 2012 年，珠江三角洲地区的服务业增加值占全省比重高达 83%，与此同时，东翼占全省的比重仅为 5%，相比之下，西翼和山区 5 市的占比皆为 6%。不难发现，在广东省内，东翼、西翼和山区所占比重加起来也仅仅为 17%，远远低于珠江三角洲地区的 83% 的比重。因此，就服务业发展开放的省内特征来看，其不同地区的差异也是非常明显的。这也再次提示我们，省域经济的发展平衡应该是广东制定经济政策的重要取向。

3. 服务贸易国际竞争力有待提升

在服务贸易竞争力指标的计算中，TC 指数是一种常见的方法。其计算公式为： $(X - M) / (X + M)$ ，其中，X 和 M 分别为该项服务产品的出口额和进口额。取值为正时，表示本项服务产品为净出口，即具有较强的国际竞争力。反之，取值为负时，则表示该项服务产品为净进口，即具有较弱的国际竞争力。

广东服务贸易竞争力如表 5 所示，首先，从交通运输业来看，广东省该年的 TC 指数是 0.18，而相比之下，我国的 TC 指数则为 -0.24，这恰好符合我们的经济直觉，即作为全国的经济大省，广东省的交通运输服务业由于其得天独厚的沿海经济区位条件优势，具有较强的国际竞争力，而且由于其发展起始日期高于其他省市，因此在该领域的竞争力显著高于全国平均水平。但继续比较我们不难发现，该年与广东省近邻的香港特别行政区，其 TC 指数为 0.33，远远高于广东省的 0.18。这说明，在粤港经济合作的大背景下，香港的服务业发展仍然高于广东省，也说明广东的服务业对外开放度还有进一步提升的空间。

表 5 2006 年广东服务贸易竞争力的国际比较（TC 指数）

	广东省	新加坡	中国	香港	英国	韩国	美国
交通运输	0.18	-0.05	-0.24	0.33	-0.08	0.05	-0.15
旅游服务	NA	-0.19	0.17	-0.10	-0.30	-0.55	0.16
通信服务	0.03	-0.23	-0.02	-0.09	0.03	-0.25	0.12
建筑服务	NA	0.44	0.15	0.08	0.11	0.95	0.81
保险服务	NA	-0.36	-0.88	-0.20	0.57	-0.43	-0.57
金融服务	NA	0.61	-0.72	0.64	0.66	0.61	0.63
计算机与信息服务	0.43	0.20	0.26	-0.21	0.42	-0.53	0.42
版税服务	-0.94	-0.87	-0.94	-0.66	0.15	-0.38	0.41
其他商业服务	0.74	0.31	0.17	0.69	0.30	-0.21	0.18
政府服务	NA	-0.21	0.07	-0.42	-0.13	0.27	-0.24

资料来源：何传添、郭好杰：《广东现代服务业发展现状与路径——基于广东服务贸易竞争力的比较研究》，《国际经贸探索》2010 年第 10 期第 33～39 页。

其次，从计算机与信息服务和版税服务来看，计算机服务与信息服务广东的 TC 指数为 0.43，高于全国水平，从国际范围的横向比较来看，其仅低于英国和美国。这说明在广东省内，计算机服务与信息服务业的发展水平显著高于全国，但与经济发达国家的英美相比还有较大的提升空间。

再次，就版税服务来看，广东 TC 指数为 -0.94，而相比之下的美国则为 0.41。众所周知的是，版税服务在很大程度上是衡量一国知识产业保护和产业创新能力的重要指标。这说明广东的自主创新能力与美国相比，还有较大的差距。

最后，从剩余其他行业来看，旅游服务、建筑服务、保险服务和金融服务的數據缺失，但从国际范围的横向对比来看，这些行业恰好其他国家为正，且数值较大。根据 TC 指数的计算方式我们不难看出，这说明在该行业我国的 TC 指数为负的可能性很大。换言之，在这些行业我国服务业的开放度较低且缺乏国际竞争力。

4. 服务业 FDI 投资结构有待优化

我们从服务业 FDI 的签订项目个数、合同外资额和实际利用外资额三个角度展开分析，如表 6 所示。

表 6 广东省服务业投资结构（单位：签订项目：个；金额：万美元）

年 份	2006			2008		
类 型	签订项目	合同 外资额	实际利 用外资	签订项目	合同 外资额	实际利 用外资
总计	8452	2456820	1451065	6999	2863991	1916703
农、林、牧、渔业	192	28609	11539	211	39901	20832
采矿业	11	5499	3995	4	3835	1588
制造业	4668	1598416	1039463	2468	1507777	1137991
电力、燃气及水的生产和供应业	17	25555	23662	23	30577	25534
建筑业	66	13551	18304	47	26113	17887
交通运输、仓储和邮政业	149	87216	49935	138	85611	70236
信息传输、计算机服务和软件业	214	32321	20899	199	78449	27767
批发和零售业	1495	116383	33658	1766	268325	113171
住宿和餐饮业	139	31066	21820	101	18169	26126
金融业	12	6124	7359	3	1594	685
房地产业	388	315462	128643	87	455976	331595
租赁和商务服务业	613	88471	60667	668	161582	83692
科学研究、技术服务和地质勘查	407	45985	15308	1206	155494	30020

续表

年份	2006			2008		
	签订项目	合同 外资额	实际利 用外资	签订项目	合同 外资额	实际利 用外资
水利、环境和公共设施管理业	12	16573	2605	8	6930	3116
居民服务和其他服务业	43	36264	7062	60	7750	18491
教育	3	3030	295		39	50
卫生、社会保障和社会福利业	2	113	40	1	2403	1207
文化、体育和娱乐业	21	6209	5811	9	13466	6709
公共管理和社会组织	NA	NA	NA	NA	NA	NA
年 份	2010			2012		
类 型	签订项目	合同 外资额	实际利 用外资	签订项目	合同 外资额	实际利 用外资
总计	5641	2460075	2026098	6043	3499424	2354911
农、林、牧、渔业	84	27770	14327	127	66417	15264
采矿业	5	1541	1961	1	877	2053
制造业	2285	1236413	1136217	2498	2079175	1320742
电力、燃气及水的生产和供应业	16	16757	65804	18	32749	51984
建筑业	37	16785	10723	32	11095	19273
交通运输、仓储和邮政业	67	71605	56318	54	90584	78595
信息传输、计算机服务和软件业	144	69885	42206	121	54425	26005
批发和零售业	1961	285578	198940	2055	315122	278573
住宿和餐饮业	85	16823	15366	85	50512	10594
金融业	9	11647	6863	48	111872	21773
房地产业	103	422749	329023	64	338236	287405
租赁和商务服务业	569	162422	91077	691	186468	133582
科学研究、技术服务和地质勘查	203	83856	42574	169	73988	53155
水利、环境和公共设施管理业	6	8209	2851	8	12338	6511
居民服务和其他服务业	44	3953	3169	48	33942	14676
教育	2	31	17	4	1233	16
卫生、社会保障和社会福利业	1	86	178	4	733	2355
文化、体育和娱乐业	19	23939	8484	16	39658	32355
公共管理和社会组织	1	26	NA	NA	NA	NA

资料来源：作者根据历年广东统计年鉴整理而得；NA 表示该年数据缺失。

一是签订项目个数。2006 年签订项目数最多的行业是批发和零售业，为 1495 个；排名第二的是租赁和商务服务业，为 613 个；而紧随其后的是科学研究、技术服务和地质勘查业，为 407 个；房地产业排名第四，为 388 个。而相比之下，签订项目数最少的是卫生、社会保障和社会福利业，只有 2 个；教育行业也停留在个位数，为 3 个；水利环境和公共设施为 12 个。而到了 2012 年，批发和零售行业的签订项目个数更是升至 2055 个；紧随其后的仍旧是租赁和商务服务业，为 691 个；科学研究、技术服务和地质勘查业为 169 个；而信息传输、计算机服务和软件业以 121 个排名第四。排名靠后的三个行业分别是卫生、社会保障和社会福利业、水利、环境和公共设施管理业，其个数分别为 4 个、4 个和 8 个。

二是合同外资额，2006 年广东省服务业合同外资额最高的行业是房地产业，为 315462 万美元；排名第二的是批发和零售业，为 116383 万美元；而交通运输、仓储和邮政业以 87216 万美元排名第三。在该年，卫生、社会保障和社会福利业最低，仅为 113 万美元；教育业排名倒数第二，为 3030 万美元；而文化、体育和娱乐业以 6209 万美元排名倒数第三。到了 2008 年，排名第一的仍旧是房地产业，为 455976 万美元；批发和零售业紧随其后为 268325 万美元。除此之外，租赁和商务服务业以 161582 万美元排名第三；而科学研究、技术服务和地质勘查业排名第四，为 155494 万美元。与此同时，在该年，教育以 39 万美元排名倒数第一；金融业以 1594 万美元排名倒数第二；卫生、社会保障和社会福利业排名倒数第三，为 2403 万美元。这一排名趋势基本持续到了 2010 年，房地产业继续以 422749 万美元蝉联榜首；紧随其后排名第二的是批发和零售业，为 285578 万美元；而租赁和商务服务业以 162422 万美元排名第三。同时，该年排名靠后的行业依次是：公共管理和社会组织业 26 万美元；教育业 31 万美元；卫生、社会保障和社会福利业 86 万美元。

三是实际利用外资额。2006 年，实际利用外资额最高的服务行业是房地产业，以 128643 万美元高居榜首，而到了 2008 年，其仍旧以 331595 万美元继续雄踞榜首。并且，该数据在 2010 年继续攀升至 329023 万美元，2012 年房地产的实际外资利用额虽略有下降，但仍然高达 287405 万美元，并且继续高居所有服务业投资的榜首地位。而相比之下，2006 年卫生、社会保障和社会福利业以 40 万美元的实际利用外资额在排名榜中垫底，2008 年该数据有所回升，以 1207 万美元排名倒数第二，同年倒数第一让位于教育业，为 50 万美元。而到了 2010 年，教育业以 17 万美元排名倒数第一，卫生、社会保障和社会福利业以 178 万美元紧随其后。这一数据到了 2012 年略有变化，但排名不变，该年教育业实际利用外资为 16 万美元，卫生、社会保障和社会福利业为 2355 万美元。

不难发现，服务业的 FDI 大多集中于短期能有明显经济收益的行业，而对于涉及经济民生的服务业却较少涉及。对于此现象，夏杰长、姚战琪（2013）指出，由于服务业

外商直接投资过多地集中于房地产等利润较高的非传统服务业，以及我国服务业与外商投资存在较大的技术差异，因此外商投资并未给我国服务业带来明显的技术优势。

二、广东省服务业对外开放的效应分析

（一）对产值的影响

从产值来看，如表 7 所示，2003 年广东省第三产业（服务业）增加值为 7178.94 亿元，2006 年迅速创出新高，首次突破了 1 万亿关口，为 11585.82 亿元。从后续几年的数据走势来看，其呈现出明显的递增趋势。截止 2012 年，广东省服务业增加值为 24097.7 亿元。从纵向对比来看，这也是自 2003 年以来的历史最高峰。

表 7 广东省服务业产值相关数据一览表（单位：亿元，%）

年份	地区生产总值	第一产业增加值	第二产业增加值	第三产增加值	环比增长率
2003	15844.64	1072.91	7592.78	7178.94	
2004	18864.62	1248.59	9280.73	8335.30	16.11
2005	22557.37	1428.27	11356.60	9772.50	17.24
2006	26587.76	1532.17	13469.77	11585.82	18.56
2007	31777.01	1695.57	16004.61	14076.83	21.50
2008	36796.71	1973.05	18502.20	16321.46	15.95
2009	39482.56	2010.27	19419.70	18052.59	10.61
2010	46013.06	2286.98	23014.53	20711.55	14.73
2011	53210.28	2665.20	26447.38	24097.70	16.35
2012	57067.92	2847.26	27700.97	26519.69	10.05
均值	34820.193	1876.027	17278.927	15665.238	15.68

备注：①资料来源：国家统计局网站；②2004 年及以后年份地区生产总值数据执行《国民经济行业分类》（GB/T4754-2002），2004 年以前地区生产总值数据执行《国民经济行业分类》（GB/T4754-1994）。

从产值的纵向对比情况来看，2003 年广东省服务业产值占国民生产总值的比重为 45.31%，而相比之下，第二产业产值占的比重为 47.92%，第一产业产值占的比重为 6.77%。可以看出，该年第二产业产值占比仍然占据国民经济的主导地位。从后续几年的占比数据来看，基本呈现出这样一个规律，即第三产业产值占比持续上升，第一、第二产业产值占比持续下降。截止 2012 年，广东省第三产业产值占比达到了 46.47%，而相比之下，第二产业产值和第一产业产值占比分别为 48.54%和 4.99%。可以看出，在此期间服务业增加值无论是绝对数还是相对数，都呈现出明显的向好发展态势。

而在此期间，随着加入世贸组织时间的推进，我国关于服务业对外开放的承诺也逐步兑现。并且，随着全球经济一体化的发展步伐加快，我国服务业面临着一个越来越开放的国内市场环境。处于我国改革开放前沿地区的广东省更是如此。因此，在对广东省服务业对外开放问题进行研究的过程中，关于这一重要的外部变量对产值可能产生的影响，是一个值得我们关注的问题。

在 2004 年—2012 年期间，广东省服务业产值的绝对数虽然在持续增加，但其环比增长率的增速却呈现出了明显的下降趋势。而相比之下，在此期间的广东省服务业对外开放度指标——服务贸易开放度和服务业外资开放度，也同样呈现出了明显的下降趋势。三者走势在趋势上呈现出明显的趋同性。

至此，我们基本可以得出一个这样的结论，即对于广东省服务业而言，对外开放是促进产值发生变化的直接原因之一，而且其对产值发生变化的作用呈现出显著的正相关性。

（二）对劳动就业的影响

如表 8 所示，2003 年广东省服务业城镇单位就业人员总数为 378.10 万人，其中，城镇单位就业人员数为 729.53 万人，服务业城镇就业人员占城镇单位就业人员总数的比例为 51.83%。到了 2006 年，广东省服务业城镇单位就业人数上升到了 447.09 万人，与此同时，该年的城镇单位就业人员数也上升至 885.65 万人，从与前期数据的对比来看，这是一个阶段性的峰值。但从占比数据来看，该年服务业城镇单位就业人员数占城镇单位就业人员总数的比例下降到了 50.48%。

从后续几年数据的走势来看，服务业城镇单位就业人员数和城镇单位就业人员总数两个指标呈现出明显的上升趋势，但从占比数据来看，服务业城镇单位就业人员数占城镇单位就业人员总数的比例呈现出明显的下降趋势。

在 2004 年—2012 年期间，衡量广东服务业对外开放的两个指标，服务贸易开放度和服务外资开放度在走势上均呈现出了明显的下降趋势。而相比之下，服务业城镇单位就业人员数环比增长率的走势图却呈现出了一个轻微但走势明朗的上扬态势。这说明，二者走势并不吻合，甚至呈现出相反的发展态势。

至此，我们基本可以得出一个这样的结论，即就广东省服务业而言，对外开放与服务业城镇单位就业在走势上呈现出显著的负相关关系。对于这一发现，结合开放所带来的“技术溢出效应”便不难给出解释。因为和内资相比，外资在技术、资金和管理经验上都有着比内资更为显著的比较优势，其对于劳动力素质的要求普遍要高。并且，较高技术含量的外资进入我国后，对劳动力市场的需求数量也会发生显著的变化，这种变化进而通过“技术溢出”作用于其他技术水平相对落后的部门，通过此过程，其对就业市场的供求产生了强大的作用力。

表 8 广东省服务业城镇就业人数相关数据一览表（单位：万人，%）

年份	总数	服务业	服务业就业人数占比	服务业就业人数环比增长率
2003	729.53	378.10	0.5183	
2004	778.24	399.82	0.5137	5.75
2005	830.21	422.80	0.5093	5.75
2006	885.65	447.09	0.5048	5.75
2007	944.78	472.78	0.5004	5.75
2008	1007.87	499.95	0.4960	5.75
2009	1055.03	517.38	0.4904	3.49
2010	1118.50	546.40	0.4885	5.61
2011	1238.22	595.28	0.4808	8.95
2012	1303.98	624.71	0.4791	4.94
均值	989.20	490.43	0.4981	5.75

备注：①全国就业人员 1990 年及以后的数据根据劳动力调查、人口普查推算，2001 年及以后数据根据第六次人口普查数据重新修订；②城镇单位数据不含私营单位；③2012 年行业采用新的分类标准，与前期不可比；④值得提出的是，国家统计局提供的就业数据只起始于 2008 年，为了研究需要，我们算出了 2008 年—2012 年就业数据的增长率均值，然后进行了相应外推。

三、提升广东服务业对外开放水平的对策建议

（一）政策层面

已有研究发现，服务业的对外开放不仅是服务经济时代全面来临的客观要求，而且也是我国参与全球产业链重构、提升我国经济的整体竞争实力和实现发展方式转型升级的必然选择。实际上，在历经了 2008 年的金融危机后，发展生产性服务业，扩大服务业对外开放已经成为广东全省的共识，2009 年，广东省政府工作报告中明确提出要大力发展现代服务业，突出发展金融、物流、会展、电子商务、工业设计等生产性服务业。

但从现有政策文献来看，广东省在专门扩大服务业对外开放方面的政策文件较为缺乏。从政府的角度对广东服务业对外开放提出的一个纲领性的文件规划是《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2010）》。该规划一个显著的特征是提出了以现代服务业和现代制造业双轮驱动的主体产业群，形成产业结构高级化、产业发展集聚化、产业竞争力高端化的现代产业体系。但就继续扩大服务业开放来说，还需要从政策角度给出一个清晰的路径导向。

就继续深入推进广东服务业开放的两条路径来看，其一，是服务贸易。我国现阶段

面临的服务贸易的整体环境是入世承诺的全面兑现。因此，广东省应该在服务贸易协议框架范围内，基于广东实际和自身优势，出台相关服务贸易的促进措施，重点促进金融服务、物流服务、计算机技术和商务服务业的对外开放。其二，是服务业 FDI。从现有数据来看，广东服务业 FDI 主要集中在能短时间内能快速收回投资的行业，如房地产，而涉及社会民生的基础生活性服务业却缺乏应有的关注。因此，下一时期扩大开放的重点，应该是适当引导外资的流向。这一方面可以提前排除外资集中在某些个别行业可能集聚的风险，另一方面也是利用外资发展广东落后服务业的有力手段。

（二）行业层面

就中观行业层面来看，扩大广东服务业的对外开放，应该实施“两条腿”走路的方针。首先，是广东服务业的“引进来”战略。就行业层面来看，除利用自身优势大力发展旅游业、实施旅游产品的出口创汇外，还应该扩大自身发展缺乏科技、资金的行业外资引入，如信息传输、计算机和软件服务业以及科学研究、技术服务和地质勘查业和租赁及商务服务业。通过利用外国的先进资金和技术，充分利用外资的“技术溢出”效应，促进广东服务业的对外开放。其次，是广东服务业对外开放的“走出去”问题。从行业层面来看，要积极促进金融业、科学技术服务业和商务服务业企业实施“走出去”战略。如银行证券保险、计算机软件设计和会计审计等专业服务企业。唯有如此，才能在国际市场的竞争中提升广东企业自身的国际竞争力。同时，也为实现广东产业转型升级提供必要的条件。

（三）区域合作层面

一是充分利用广东省沿海及临近港澳地区的区位优势。充分借鉴港澳地区的服务业对外开放先进经验，在双边和多边合作协议的基础上，扩大服务业开放合作，实现互利共赢。从现有政策来看，2009 年国务院批准实施《横琴总体发展规划》，2011 年国务院又正式批准签署了《粤港合作框架协议》，为粤港澳服务业合作奠定了坚实的基础。接下来，广东服务业的对外开放的主攻方向应该是借助于 CEPA，实现粤港澳三地服务贸易合作水平的继续攀升。

二是泛珠三角地区的服务业合作。众所周知，在此区域内，广东和其他地区相比，无论是经济总量还是服务业的发展水平，广东皆处于一个相对较高的区间。因此，在泛珠三角合作框架内，广东可以充分利用自身优势，向该地区其他省市区输出服务产品，借助总部经济效应，实现合作共赢。

（四）改革创新层面

改革创新是对外开放的内涵和首要要务，就目前我国服务业改革开放的实践来看，

“负面清单”不失为一种有效的创新管理模式。所谓负面清单（Negative List），是相对于正面清单（Positive List）而言的一种国际通行的外商投资管理办法，是一个国家禁止外资进入或限定外资比例的行业清单。简而言之，负面清单是指定一个投资领域的“黑名单”，遵循“法无禁止皆可为”的原则进行投资管理的方法，其主要内容是贸易投资的自由化、金融国际化和行政法制化（张相文、向鹏飞，2013）。

此外，除了管理模式创新。结合当今世界服务业的发展动态和中国在全球产业链中的分工，以及广东的省域经济特征来说，下一阶段的服务业开放重点毫无疑问是要加快“广东自贸区”方案的推进议程，2014 年 5 月国务院办公厅印发的《关于支持外贸稳定增长的若干意见》（国办发〔2014〕19 号）中指出，要加快实施自贸区战略。广东作为我国改革开放的“试验田”，应该在总结“上海自贸区”的经验基础上，积极申报“广东自贸区”，充分利用政策优势，寻找服务业开放的新路径、新方法，以改革创新开放观，将广东服务业的对外开放提升到一个新的水平。

参考文献：

1. Hoekman, Bernard. Tentative First Steps: An Assessment of the Uruguay Round Agreement on Services (May 1995). World Bank Policy Research Working Paper No. 1455. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=636162>.
2. 郑长娟著：《服务企业的国际市场进入模式选择》，浙江大学出版社 2005 年版。
3. 樊瑛：《中国服务业开放度研究》，《国际贸易》2012 年第 10 期。
4. 赵伟、何元庆、徐朝晖：《对外开放程度度量方法的研究综述》，《国际贸易问题》2005 年第 6 期。
5. 孙丽冬、陈耀辉：《经济对外开放度指数的测算模型》，《统计与决策》2008 年第 14 期。
6. 刘美丽：《中国服务贸易市场承诺开放度分析》，东北财经大学硕士论文，2013 年。
7. 中山大学中国第三产业研究中心课题组：《CEPA 背景下广东服务业的对外开放》，《广东社会科学》2005 年第 4 期。
8. 夏京文、刘彩兰：《服务业对外开放度对产业结构影响的实证分析——基于广东省 1990—2008 年数据》，《产经评论》2011 年第 4 期。
9. 何传添、郭好杰：《广东现代服务业发展现状与路径——基于广东服务贸易竞争力的比较研究》，《国际经贸探索》2010 年第 10 期。
10. 夏杰长、姚战琪：《全力构筑我国服务业对外开放新格局》，《光明日报》（理论版）2013 年 12 月 21 日。
11. 张相文、向鹏：《负面清单：中国对外开放的新挑战》，《国际贸易》2013 年 11 期。

责任编辑：刘英奎

加快我国农业“走出去”的战略思考^{*}

李勇坚 李蕊

摘要：实施“走出去”是我国开放战略的重要发展方向。我国农业“走出去”是建立在援外基础上发展起来的，目前整体上规模较小，投资回报较低。我国农业“走出去”的目标并不清晰，因此应将与当地建立“稳定的战略合作关系”作为战略目标，并在此目标下追求投资收益最大化。基于这一出发点，本文认为，应从战略目标、空间布局、投资模式、产品营销、盈利模式等方面对我国农业“走出去”进行重构。最后，本文提出了相应的政策建议。

关键词：农业 “走出去” 对外投资

作者简介：李勇坚，中国社会科学院财经战略研究院副研究员；

李蕊，中国社会科学院财经战略研究院副研究员。

我国农业“走出去”大规模发展起始于2006年，目前已与五大洲30多个国家建立了农业投资合作关系，与140多个国家和地区建立了双边交流关系，领域涵盖农、林、牧、渔。这些农业对外投资主要分布在非洲、东盟和俄罗斯、拉丁美洲等地区和国家。但是，从总体看我国农业对外投资规模较小，仍处于探索和起步阶段，而且在国际上受

^{*} 本项研究得到农业部外经中心课题“非农企业参与农业‘走出去’研究”、中国社会科学院创新工程课题“现代服务业与农业现代化：融合趋势与发展战略”的资助。课题组成员王骏、周海川、汤婧、胡东兰为本文的思路形成等做出了贡献；农业部外经中心王劲松、陈瑞剑、杨光等为本文观点作出非常有价值的评论。但是，本文的所有错误与遗漏均由作者承担。

到了一些不利的舆论影响。当前，国际农产品市场不确定性持续加大，发达国家对全球市场的控制和农业资源的争夺进一步加剧，国内农产品安全供给形势不容乐观，“中国威胁论”“资源掠夺论”和“新殖民主义”国际舆论压力剧增，农业“走出去”形势已十分紧迫且面临诸多挑战。

从经济效益看，农业“走出去”以对外援助为主要目标，由于缺乏现代经营的意识和手段，在推进农业“走出去”过程中，往往重视涉农企业参与的示范性项目建设而忽视各类企业之间的有机联合与协同，缺少农业“走出去”各类主体之间的合作经营，从而使农业“走出去”工作得不到应有的发展。

对于我国的快速崛起，国际上存在着许多不同的看法，一般认为，我国农业“走出去”的企业大部分以农业作为主营业务，以资源获得为目的，这也是国际人士心存误解的重要原因。导致这些问题的根本原因在于，我国农业“走出去”的目标没有明确下来；在很多宣传过程中，我国将“国家粮食安全”作为农业“走出去”的目标，这导致了曲解。事实上，这是一种错觉。^①因此，应该对我国农业“走出去”战略进行反思与重构，并制订出相应的措施。

一、我国农业“走出去”的现状与问题

我国农业对外投资的规模与我国农业发展水平紧密相关。20 世纪 80 年代以前，我国农业对外投资很少。加入世界贸易组织后，随着经济的快速发展和企业实力的不断增强，我国农业由长期以来的“引进来”，开始逐渐转变为“引进来”与“走出去”相结合的共同发展阶段。2006 年以后我国出台多项措施，支持农业“走出去”，开展农业对外直接投资，投资规模不断扩大。2004 年—2012 年我国农林牧副渔对外直接投资的存量从 8.34 亿美元增长到 49.6 亿美元，增长 5.1 倍，年均增长 25%；2003 年—2012 年我国农林牧副渔对外直接投资流量从 0.81 亿美元快速增长到 14.6 亿美元，年均增长 43%。到 2012 年，参与境外投资的国内农业企业达到 594 家，在境外设立企业达到 1012 家，占全部企业的 4.6%。^②

从投资领域看，目前我国农业“走出去”已经从最初的渔业发展到多个行业和领域，

①一项实地调查表明，被调查企业到海外投资农业的原因是多样的，开发土地只是其中的一种。企业海外生产的农产品主要以在东道国本地销售或出口第三国为主，返销我国的比例非常小。尽管少部分企业在海外农业投资中缺乏环保和社会责任意识，但不是普遍现象。西方一些媒体认为的中国进行海外农业投资是一种“新殖民掠夺”方式且试图通过“圈地”以解决中国粮食安全问题的观点是不符合事实的。参见王浩、陈前恒、朱葛军（2013）。

②商务部：《2012 年度我国对外直接投资统计公报》，中国统计出版社，2013 年。

包括粮食及油料作物种植、农畜产品养殖和加工、仓储和物流体系建设、森林资源开发与木材加工、园艺产品生产、橡胶产品生产、水产品生产与加工、设施农业、农村能源与生物质能源及远洋渔业捕捞等。总体来看，发展规模较大、发展速度较快的产品和行业主要集中在我国国内需求较为旺盛、国内生产比较优势不强的产品或产业，主要包括大豆、玉米、天然橡胶、棕榈油、木薯等产品的种植、加工、仓储物流设施建设以及远洋渔业等。

从农业对外投资发展现实看，我国农业对外投资面临着很多问题。

第一，我国农业“走出去”的总体规模较小，平均项目规模小。虽然我国农业对外投资增长速度很快，但是，由于起步晚、基数低，总体规模仍然较小。统计显示，我国农业“走出去”投资存量占比仅为 1%；从项目规模看，我国对外投资项目平均规模约为 240 万美元，农业对外投资项目平均规模约为 80 万美元，而美国、日本等发达国家对外农业平均项目投资是 600 万美元，发展中国家大约 260 万美元。

第二，农业对外投资普遍经济效益较差。从调研的情况看，现有农业“走出去”企业大多处于投资的前期阶段，还有部分项目是援助项目，经济效益普遍较差。究其原因，国内企业依赖于“政府补贴与圈地”的发展模式，使农业企业在提升其核心竞争力方面缺乏动力。在发展模式上，农业企业偏向于将以农业为幌子进行其他领域营利的战略延续到国外；从投资环节看，农业企业对外进行涉农投资时，都将重点放在了生产环节。而在国际资本运营、国际市场开发、农产品物流、农产品金融等方面，涉农企业比较缺乏经验，也导致了投资效益较差。因此，如何提升农业对外投资的经济效益，以吸引更多的市场化资金参与农业“走出去”过程，是当前农业对外投资的一个重要问题。

第三，农业对外投资与当地及各类组织的磨合仍有待于进一步加强。以非洲农业投资为例，我国的耕作模式与非洲所存在的差异等问题，导致在该地区进行农业投资时，遇到了一些较为复杂的问题。又如，在俄罗斯的农业投资领域，由于违禁投入品使用、生态污染等问题，导致在投资过程中受到了东道国的查处。据报道，2013 年 8 月 12 日俄罗斯西南部克拉斯诺达尔边疆区内务总局发布消息称，因为非法从事温室大棚种植，没有从事农业种植的许可证，不遵守生态标准污染土壤和河流，当地警方近期查捕 570 名中国菜农并遣返回国。

第四，市场化主体参与深度不够。我国农业“走出去”过程中，政府间援助项目、示范项目仍占据了重要地位。这种模式一方面解决了农业对外投资的前期障碍；另一方面也限制了市场化主体的参与深度。从现状看，我国农业对外投资主体类型广泛，国营的农垦、种子企业、渔业企业在农业对外投资的发展中发挥了主体和示范带动作用，已成为现阶段的主力军。央企方面，中粮集团继 2011 年成功并购澳大利亚塔利糖业公司

99%的股份之后，2013 年又斥资 28 亿美元先后并购荷兰 Nidera 集团、香港来宝集团旗下来宝农业有限公司，对这两大集团公司都拥有 51%的控股权；地方国有农企中，从 2010 年开始重粮集团已投资数 10 亿元，在巴西、阿根廷等地建设大豆基地，涉及种植、仓储、港口物流等多个环节。“十二五”期间，中粮集团、中农发集团、重粮集团、黑龙江农垦等国有农企都有境外投资目标计划，中粮主要是通过并购等方式，扩大大豆、木薯、酒及糖等业务；中农发重点在非洲、南美、澳洲、东南亚开发农业、渔业等资源；重粮集团拟在巴西总计投资 170 多亿元扩展大豆基地；黑龙江农垦计划在俄罗斯、巴西等国家拓展“域外垦区”4000 多万亩。这些企业多为有条件、有实力的国有大型农业企业，中小企业对外发展力度有限。

第五，对涉农政治问题处理欠妥当。近年来，我国农业“走出去”过程中，其盈利目标被“粮食安全”“建立稳定原材料供应基地”等过程目标所阻碍。由于过度强调“粮食安全”与土地资源的获取，使我国农业在“走出去”规模很小的情况下，就受到了不少国际方面的误解。例如，据英国《金融时报》报道，联合国粮农组织（FAO）总干事雅克·迪乌夫（Jacques Diouf）警告称，粮食进口国为改善本国粮食安全而竞相获取海外农田，这种做法存在造就一个“新殖民”体系的风险。迪乌夫表示，“其风险在于会确立一种新殖民协定：粮食生产国提供没有附加值的原料，而农民的工作条件无法接受。”^①

第六，我国涉农企业强调产业链整合能力，忽视价值链控制能力，对外投资的重点放在了生产环节，导致投资效益欠佳。我国农业龙头企业多年来一直长于构建“营销链”，更愿意进入“短、平、快”的农业产业链下游，建工厂、打广告、做营销、抢市场，而弱于构筑对价值链的核心控制力。在实施“走出去”战略时，以获得最低生产成本为目标，缺乏对整个农业价值链投资的战略考虑，各个环节容易产生脱节，投资效益欠佳。

农业“走出去”战略所遇到的现实问题，说明了进一步扩大农业“走出去”，需要有一种新的理念与模式。

二、我国农业“走出去”战略的背景分析

我国农业“走出去”战略的实施，与国际农业发展的大背景有着密切联系。

第一，国际农业市场日趋复杂，使农业面临着高风险。全球气候变化、农业的能源化、金融化趋势，导致农产品本身市场价格的波动已经不完全是供需基本面的问题，而

^①《我国发展海外种植业的政治风险可能升级》，[Http://tech.sina.com.cn/s/2008-08-22/0943778048.shtml](http://tech.sina.com.cn/s/2008-08-22/0943778048.shtml)。

受一些非传统因素影响，如国际能源价格、国际资金流向等。这种复杂的趋势，使农产品价格市场波动更为剧烈，更为频繁，农业“走出去”的风险更高。

第二，农业“走出去”与我国农产品贸易联系将日趋紧密。我国入世10年，农产品贸易总额由279.2亿美元发展到1219.6亿美元，增长3.4倍；进口由118.5亿美元增长到725.5亿美元，年均增幅22.3%；出口由160.7亿美元增长到494.1亿美元，年均增幅13.3%。

但是，农产品贸易，特别是食品贸易与其他产品的国际贸易有着本质的区别。食品是人类生存的基本保障，食品供给安全是社会稳定的起码条件。因此，各国都对食品贸易特别重视。以粮食为例，粮食虽然也属大宗商品，但与石油、矿产品等大宗商品不同的是，全球粮食市场的市场化程度要差很多，农业一向是各国保护主义的重点领域。因此，农产品贸易额的日益增加使农业“走出去”的紧迫性也不断增加，同时使农业“走出去”与各方面的关系更为紧密。

第三，农业对外投资的目标更为复杂。农业投资本身存在周期长、风险高、受政治因素影响较大等问题，而我国因农业市场日益国际化，需要在全球农业生产中占据主导地位，并提升核心农产品的价格主导权。因此，农业“走出去”的核心在于控制农产品的加工、贮运、贸易、物流等方面的关键领域^①，在稳定农产品供应的同时，获得农产品的全球价格主导权。

第四，全球农业经营集中度进一步提高，使农业企业“走出去”面临着竞争力不强、产业链条过短等问题。全球农业跨国公司利用资金、品牌、管理等优势，进一步加快垂直整合与联盟，强化全球粮源、物流、贸易、加工、销售“全产业链”布局，已经控制全球80%的粮食贸易、70%的油籽贸易。例如，著名的ABCD（ADM-Archer Daniels Midland、邦吉-Bunge、嘉吉-Cargill和路易达孚-Louis Dreyfus）四大粮商，控制了全世界最主要的原料基地。以大豆为例，全球大豆的主要出口国是美国、巴西、阿根廷，我国大豆主要也从这些国家进口，而ABCD几乎控制了北美和南美所有的原料基地。从未来发展趋势看，对全球农业竞争制高点的争夺将更趋激烈，今后我国农业“走出去”面临的外部环境将更趋复杂、难度会越来越大。

三、我国农业“走出去”战略的重构

农业“走出去”战略的实施，是一个综合性的系统工程。而我国对农业“走出去”

^①研究表明，跨国公司的核心竞争力不在于农业生产环节，而在于其他环节。2009年的《世界投资报告：跨国公司、农业生产与发展》中指出，绝大部分跨国公司不投资农业生产环节，主要投资农业产前环节（种子、农药、化肥等）和产后环节（加工、物流、贸易等）。

的战略意义的过分重视^①，不但导致了国际社会的误解，而且成为我国农业“走出去”的桎梏。因此，对“走出去”战略进行重构，对加快我国农业“走出去”具有重大意义。

（一）我国农业对外投资目标的重新塑造：从国家粮食安全到长期战略合作关系

从我国农业对外投资目标看，现有的政策强调了农业“走出去”的国家战略目标，即“保障粮食安全”。这一目标使我国农业对外投资在规模较小时就受到了国际上的很多指责。很多国际组织，包括国际粮农组织，都认为我国农业“走出去”是为了占有国外的农业土地资源。而许多别有用心的国际人士或机构，更是认为我国农业对外投资是“新殖民主义”。这固然是许多国际人士或机构的别有用心或者戴着有色眼镜看待我国对外投资，但是不可忽视的是，这一现实与我国过分强调农业对外投资对“国家粮食安全”的意义有着关系。

其实，“国家粮食安全”作为我国农业“走出去”的战略目标，基本没有太多的可操作性。粮食作为一种战略性物资，其国际贸易受到了很多限制。在发生粮食危机时，投资东道国是否会允许粮食自由贸易，是值得怀疑的。

因此，我国应放弃将“粮食安全”作为农业“走出去”的国家战略目标，而是应该发挥农业作为一种基础性产业的特色，重视农业投资与当地居民及政府的关系，形成与当地的长期战略性关系，将与当地建立“稳定的战略合作关系”作为战略目标，并在此目标下追求投资收益最大化。对于东道国来说，很多发展中国家把农业作为经济发展的基础，积极投资农业，也利于实现当地的益贫式增长，从而建立良好的战略合作关系。

从粮食安全的视角看，应该围绕 FAO 的核心使命来做文章：我国的粮食安全与世界的粮食安全是紧密相关的，我国发展海外种植不仅可以增加粮食供应量，还有助于提高全世界的粮食安全度。站在国内角度看，要积极贯彻十八届三中全会的精神，使市场在资源配置中起决定性作用，将农业海外投资作为一种市场化的行为，而不是将其另眼看待。

在这一方面应该向日本学习，即重视将农业“走出去”作为解决全球粮食安全的重要手段。日本由于地少人多，粮食自给率仅有 39% 左右，因此对粮食安全问题一直非常重视，而且将“走出去”视为解决粮食保障的重要途径。但是，无论在宣传与实践操作过程中，日本总是将“解决全球食品保障”问题作为其侧重点，在世界上适宜农业开发的

^① 在我国各类文件中都将“国家粮食安全”作为了农业“走出去”的战略目标，而这一目标实际上过于宏大，无法成为农业“走出去”的目标，因为从企业的视角来看，只有可持续的盈利能力，才是企业生存的根本。

地方，首先确认符合国际社会、本国和当地因粮食增产而产生的利益交汇点，然后为当地提供农业发展援助，接着再引入商贸企业参与。在这种策略的指导下，日本在世界各地已拥有 1200 万公顷农田，相当于日本国内农田面积的三倍左右。以巴西为例，日本是巴西农业的最大合作者，目前在巴西的 150 万日本移民中至少有 30 万人从事农业，他们在巴西各地开设大型农牧公司，生产的大豆、鸡蛋、蔬菜、蚕丝等各种主要农副产品的产量占巴西整个产量的一半以上。日本人的做法值得我们学习。

（二）我国农业对外投资的区位选择：从资源获得到价值链重组

一般认为，我国是一个劳动力丰富而土地资源、水资源、草地资源等相对稀缺的国家。不平衡理论（Hwy-Chang Moon & Thomas W. Roehl）认为，存在资产相对不平衡的企业，可以通过对外投资在国外市场寻求补偿性资产，从而使其资产组合达到平衡，竞争力得到显著增强，战略地位发生根本性逆转。因此，我国农业对外投资应侧重于战略性资源的寻找。

但是，我们认为，不平衡理论只能解释一个方面，即经济因素。事实上，农业对外投资受到了更为复杂的因素影响，包括政治因素、人文因素、社会因素等，因为农业涉及到食品保障问题、土地问题、农民问题等敏感问题。我国如果按照资源获得型思路选择农业对外投资的区位，将可能面临国际上的很多误解。

鉴于农业对外投资的复杂性，我国企业在农业“走出去”的区位选择上，不能只是单纯考虑资源的获得，而应立足价值链重组的视角^①。在整体上看，我国农业“走出去”，在与发达国家合作中要强调优势互补，强化农业技术合作与市场开发；在与发展中国家合作过程中要强调其益贫功能，推广“龙头企业+基地+农户”模式。具体应考虑以下几个方面。

首先，资源互补。我国在农业技术、农作物管理、资金上具有一定优势，劳动力资源丰富且价格低廉，但土地资源相对不足。而广大发展中国家和地区土地资源丰富，气

^①一般认为，农业作为价值链的基础环节或者外围环节，将影响价值链的整体增值。但是，农业作为一个产业，本身也存在着价值链的问题。在农业本身多样化特征下，农业产品要脱颖而出，必须突破固有的框架思维，从“生产型农业”转型为「新价值链农业」，也就是说要将以“耕作”为核心思考的农业，转变为以“价值链”的概念来扩大农业的价值。农业产业链管理就是分别对不同的农产品链在产业间的物流链、信息链、价值链、组织链等方面进行管理，即侧重农业产业链中的人、财、物以及信息、技术等要素管理。价值链分析表明，农业产业链上的企业在许多方面存在不协调。比如，在按照农产品类别建立组织机构方面制造商普遍落后于零售商，但即使是最优秀的零售商，他们的信息系统也可能落后于大多数制造商。因此，价值链重组应是我国农业“走出去”的一个重要考虑。

候条件好，但土地开发利用程度不高，开发潜力巨大。我国与这些国家农业的差异性和互补性为农业企业到国外投资提供了空间。但是，资源条件只是农业“走出去”区位选择所要考虑的一个方面。例如，非洲国家可开发的耕地面积达 8 亿多公顷，而实际利用的只有 1/4，土地开发潜力巨大；同时气候良好，生产条件优越。因此，我国可以选择与发展中国家共同开发农业的模式，对其进行农业开发投资。但是，王浩、陈前恒、朱葛军（2013）所做的调查表明，绝大部分企业都表示不愿意到非洲投资农业开发。企业认为，尽管非洲土地资源比较丰富，但水资源、水利设施缺乏，很多国家政局不稳定，且非洲距离我国比较遥远。企业投资地区的意愿表明，非洲不是我国农业对外投资的重点地区。

其次，市场开拓。通过海外投资积极开拓农业市场，是我国农业“走出去”的一个重要目的。在投资方面，可以选择农产品市场较大的国家，而且，投资环节可以更多地侧重于农业加工与流通领域。

再次，技术获得。如果企业是为了提高技术水平，就应该到技术资源与智力资源密集的地方投资，尽量采取与具有最新技术的企业合作或合资的方式，充分利用技术溢出效应，获得国内得不到的技术和管理技能。

从前面分析看，我国农业对外投资区域应主要放在拉美，如巴西和阿根廷，这些区域开发较早，基础设施相对完善，自然资源丰富；东南亚地区也是一个不错的选择，文化比较相似，基础设施完善；而非洲大部分地区短期内不适合做农业开发投资，核心问题是基础设施不适合农业投资，耕作的惯例也是一个因素，且政局存在着不稳定因素。同时，从国际舆论看，也存在着不利因素。

（三）投资的模式：从政治意义（示范农庄）到大规模推进

从现有的农业对外投资看，示范性项目居多，尤其是在发展中国家。从未来发展方向看，应统筹各类资源，积极吸引社会资本，实现农业对外投资的大规模推进。

促进我国农业“走出去”，近期的重点是积极参与境外农业资源开发，但长期的重点则应该是发展远洋渔业，参与公共海洋资源的开发。充分开发和利用海洋资源，特别是公海资源，实施资源替代，对于解决生物蛋白量来源缺口，缓解我国人均耕地资源短缺、近海资源过度开发的压力，具有重大战略意义。因此，我国要把远洋渔业作为农业“走出去”战略的重要组成部分。

因此，在某种意义上政治效应的示范性项目可以作为我国国家战略的一个重要组成部分。但是，农业“走出去”战略的实施，需要积极引进各类经济主体的力量。

（四）农产品的营销：从就地销售到全球销售

我国农业“走出去”，要实现就地生产、全球销售。从现有的农业投资情况看，部分投资东道国的农产品国内市场规模较小，而运输等基础设施又限制了其进行全球化营销，导致投资的风险不断增加。还有一部分农业对外投资在投资初期就设定将农产品返销我国，这虽然为农产品提供了一个稳定的市场，但是由于基础设施、运输仓储、物流、营销等核心环节我国企业并不具备核心竞争能力，返销国内并不具备成本优势。

而且，如果农业投资项目一开始就将其市场设定为返销国内，也容易在东道国及国际社会遇到麻烦和一些莫名的指责。同时，从企业的视角看，农业“走出去”战略的实施，也倾向于全球化营销^①。

因此，农业“走出去”的一个重要方面，是要建立全球化的农产品营销体系，海外投资生产的农产品应纳入到这个营销体系中。

（五）盈利模式：从生产链整合到价值链整合

现有的农业“走出去”注重于生产环节，其重点在于生产链整合，即注重农业生产在全球的资源配置，通过全球生产链整合，达到成本的最小化或者供应的丰富化。这种生产链整合模式，忽略了农产品市场的特殊性，使生产本身的抗风险能力不强。

因此，未来我国农业“走出去”，要更加注重价值链的整合，更加关注前端的科技研发、种子、农业投入品、资金融通等各个方面，更加关注后端的仓储、物流、贸易、配送、营销、金融期货等诸多环节，增强农业的抗风险能力。同时，通过对价值链的控制能力，获得核心农产品的价格主导权。

农业“走出去”盈利模式的变化，需要建立农业“走出去”的统筹平台，统筹各方面的资源与力量，达到多赢的目标。

四、结论与政策建议

从整体上看，我国农业“走出去”是建立在援外基础上的，目前规模较小，投资回报较低。在国家战略层面，战略目标的过于宏大以及难于操作，使农业“走出去”战略难以实施。从企业层面，由于我国农业企业特定的营利模式（过分强调营销致胜、价值链整合能力较弱、依赖圈地与政府补贴等），单纯依赖农业企业实现农业“走出去”，无法实现规模扩张与效益提升，将使我国农业“走出去”战略无法得到很好的实施。

从政策上看，我国相关政府部门一直非常重视农业“走出去”战略。2006年商务部、

^①参见前引论文，王浩、陈前恒、朱葛军，2013年。

农业部和财政部联合下发了《关于加快实施农业“走出去”战略的若干意见》，农业部还专门制定了《农业“走出去”发展规划》。2008 年，商务部和农业部牵头成立了由 14 个部门组成的境外农业资源开发部际工作机制。2010 年中央一号文件提出，要加快国际农业科技和农业开发合作，制定鼓励政策，支持有条件的企业“走出去”。党的十八届三中全会和 2014 年中央一号文件进一步提出，要加快农业“走出去”步伐。2014 年 5 月，由国家发改委、财政部、农业部、商务部等 10 多个部委联手完成的“我国企业对外农业投资调研报告”，提出了一系列鼓励和扶持我国企业到国外投资农业的政策措施，包括简化境外农业企业在水稻、玉米，小麦三大主粮的进口审批程序，加大财政对境外农企的帮扶力度等。其中，大型农业企业尤其是大型国有粮企，仍然是国家财政支持的重点^①。

从现有的政策支持看，仍然存在着较大的问题，具体包括：第一，在战略层面，农业“走出去”的战略目标依然不清晰、支持环节不明确^②；在国家层面，并没有从“全球农业”“农业价值链”等视角来支持农业“走出去”，而是将支持的重点放在了农业生产环节，尤其是粮食生产环节。对于与农业生产、销售密切相关的上下游相关部门“走出去”，缺乏相应的支持政策。第二，在操作层面，部门之间分割、多头管理。目前，我国企业境外投资主要是国家发改委、商务部和外汇管理部门负责管理。具体的分工是，发改委方面负责审批境外投资项目，商务部门负责审批对外投资开办企业，外汇管理部门负责对外投资外汇管理。国企涉外投资还需经过国资委的批准。

因此，加快我国农业“走出去”战略的实施，应对现有的政策体系进行梳理与完善。

（一）加快顶层设计，强化国家战略

发达国家之所以能培育大量有实力的农业跨国企业，是与国家的强力支持分不开的。例如，为了促进本国的农产品出口，世界主要农产品出口大国建立了专门的农产品出口服务组织，如澳大利亚小麦委员会、加拿大小麦局、法国食品协会（SOPEXA）、美国的海外农业局（FAS）等，有计划、有目的地推销本国农产品。因此，我国政府也需要从战略层面采取切实可行的措施鼓励农业“走出去”，将农业国际化经营上升为一种国家层面的战略。

为此，在政府宏观引导方面需要加强五个方面。

^①《官方报告定调农业海外投资》，http://fec.mofcom.gov.cn/article/zlyj/syww/201405/1811786_1.html。

^②前文分析指出，现有的“保障国家粮食安全”战略目标，是一个过于宏大而且不具备可操作性的目标。

一是制订切实可行的农业“走出去”战略目标。农业“走出去”战略目标的制订，需要综合考虑国际国内的各种因素，并重视农业的特殊性，使目标既能够对国家社会经济发展具有现实意义，也能够与国际接轨。我们认为，从国家层面看，将与当地建立“稳定的战略合作关系”作为战略目标，既符合农业的特性，也具有较长远的意义与价值。

二是完善政策执行机制。在现有部际工作机制基础上，更好地发挥由商务部、农业部和财政部牵头成立的、由10个部委组成的农业“走出去”工作部际协调领导小组，以及商务部和农业部牵头成立的由14个部门组成的境外农业资源开发合作部际工作机制的作用，进一步加强各部门之间的务实协作。建议由国家农业部主导开展农业“走出去”规划编制，包括重点支持品种、重点投资国别和重点支持内容，增强可操作性。商务部编制农业投资地区指南和行业风险评估目录，国家发改委和外交部联合对农业投资项目进行审核与备案，明确区域、资源开发类型、方式和项目，统筹安排并指导具体工作开展，实现农业在“走出去”之后的落地、开花与结果。

三是强化国际合作机制。在现有农业多双边合作机制的基础上，以“多边促双边”为重点，将农业“走出去”纳入国家双边或多边经贸谈判框架中，深化并完善我国与东道国的双边合作机制，用机制保障在外企业的安全和利益，通过外交等手段解决双重征税、人员签证期限较短、劳务人员限制、入境生产资料关税过高、产品返销国内征税过重等问题。

四是从中央到地方各级农业部门应强化农业的国家战略地位，从全球农业的全局视野进行手段配套、信息共享、优势互补和工作联动，为农业“走出去”做好引导和服务。在“走出去”受阻时，政府应及时出面，以国家的名义同国际机构以及各经济体进行协商，为企业解决具体问题。必要时还可以动用外交手段保证我国农业企业国际化的外部环境，保障我国居民和企业在海外的各种合法权益。在国内，要整合各类资源，形成政策配套、信息集成、服务综合的合力，提高技术支撑和服务水平。同时，要出台对各类社会资本“走出去”的支持力度，提升民营资本、社会资本等参与农业“走出去”的积极性^①。

五是关注本土文化，保护生态环境。强化农业“走出去”的宣传与教育工作，引导企业要严格遵守东道国的法律法规，妥善处理好与社会各个层面的利益关系，关注当地的社会公益、税收、环保等事业，提高企业履行社会责任的能力。

^①事实上，民营企业参与农业“走出去”，不但符合中央的精神，而且也更有利于减小海外投资的阻力。我国国有企业尤其是中央企业在对外投资的过程中，由于政企不分，在海外投资过程中经常遇到阻碍，东道国在进行国家安全审查的时候，会认定企业投资行为为国家行为。

（二）梳理政策体系，建设支撑机制

农业“走出去”需要强有力的“组合式”政策支持，这需从国内到国外，从财政、税收、保险、金融等政策层面提供必要的保障和促进，包括加大财政支持、完善税收管理、健全外汇政策、提供融资便利、增强保险支持等。

第一，建立补贴制度和专项基金，用于农业企业开拓国际市场的各种补贴、贴息和紧急援助。制定促进我国农业“走出去”的各种管理措施和优惠政策，为农业国际化提供各种支持，如资金支持、通道支持、技术支持等，保证企业能顺利地“走出去”。

第二，建立和完善保险体系。非农企业参与国际化经营比在国内经营要承担更多的风险和压力。因此，需要通过创新保险等金融手段，建立风险对冲机制。在政策层面，通过推进保险创新、建立国家农业风险资金、保费补贴等办法，适度分散农业走出去的风险。同时，针对农业对外投资可能遇到的非常风险，需要设立专门保险险种，这个险种在帮助企业规避海外风险方面具有很大作用。例如，汇率的剧烈波动会对农业跨国经营产生较大冲击，容易遭受巨大的汇兑损失，应有针对性地建立一套优惠的保险政策。

第三，鼓励社会团体和民间组织发展，提升信息服务范围和深度，为农业“走出去”当好“智囊团”。农业主管部门要建立国家层面的海外农业信息服务系统，建立境外投资农业企业数据库，做好咨询服务。社会团体、研究机构等民间组织也可依托国际交流日益广泛的广大公民，提供有偿信息服务，密切跟踪国外相关法律法规的调整，高效收集、分析和预测农产品市场信息，为农业对外投资企业提供各种信息资料。定期举办农业“走出去”企业交流会，促进企业间信息共享。

第四，放宽融资条件，完善税收优惠政策。对“走出去”的企业，凡具备上市条件的，优先推荐进入资本市场上市融资，支持和鼓励有条件的企业进入国际资本市场直接融资。优先推荐“走出去”农业企业申报国家高新技术产业化推进项目、农产品精深加工项目和技术改造贴息项目。我国的金融体系以大而全的大型机构为主导，金融服务的细分化、专业化程度不高，因而很难对农业这种行业的灵活、多样化、不断变化的金融服务需求做出全面、及时、有针对性的反应，向农业渗透的能力不足，服务于农业的技术和手段不足。针对农业企业融资难的问题，金融部门要加强沟通联系，建立我国农业“走出去”的金融“资金池”。避免双重征税，对外农业投资企业在还没有签订避免双重征税协定的国家和地区已缴纳法人税、所得税的，在国内应对纳税额予以扣除。对于农业对外投资项目需出口的生产资料、设备等，应提供通关便利，减免出口环节税费。

第五，打造农业“走出去”战略支持平台。由于我国农业“走出去”战略目前尚处于发展初期，面临的不确定性较多，容易受到外部发展环境变化的影响和冲击。而且，

我国农业企业数量众多，但规模小、产业集中度差、产业竞争能力弱、单个企业市场占有率低，而且产业组织高度分散化，当企业在国外面对跨国公司冲击时，往往处于被动局面。建立权威的农业对外投资管理、协调和评估机构，在政府搭建并完善信息平台的基础上，从政府层面协调相关企业以降低投资风险，为国内农业企业“走出去”提供有力的保障。

目前，迫切需要在政府指导下建立高端、统一的战略服务平台，加强对农业“走出去”的研究分析，及时发现并解决走出去过程中可能出现的苗头性问题和倾向性问题；通过相关部门的协作，制定出切实可行、具有战略意义和长远目标的系统性支持政策体系，以给予经济主体确定的政策预期，并促进其主观能动性的发挥；从全局性和战略性的角度出发，根据国内外市场的经济形势，做好风险评估和管理，并根据各领域的不同发展阶段采取差异化服务管理措施。

战略平台以服务农业“走出去”战略为宗旨，依托组织架构的顶层设计，充分协调、整合政府、涉农企业、非农企业、金融机构、研发机构等主体的各类资源，以实施农业“走出去”的各类主体为服务对象，侧重“走出去”过程中关键环节的衔接与耦合，为“走出去”战略实施提供新的平台。

（三）集成市场优势，培育战略资源

第一，优化引导非农企业“走出去”的战略空间布局。我国农业“走出去”战略自2000年实施以来，在非洲、东南亚和南美洲等地取得了很大成绩，在以后战略实施过程中，还应该将东南亚、南美洲、中东欧、非洲等地区作为我国“走出去”开发的重点区域。

第二，强化“大农业”海外投资的力度。要放弃将农业“走出去”视为海外种植业的观点，将农业上下游产业链的投资纳入农业“走出去”的整体布局中，鼓励企业向加工、物流、仓储、码头等资本和技术密集型行业以及种子、研发等科技含量较高的关键领域投资，提升投资层次，增强企业境外竞争力，扩大投资收益。同时，培育一批具有一定国际竞争力的大型跨国企业。

第三，整合优势资源，构建农业企业国际战略联盟。其形式主要包括：企业跨国人才管理联盟、国际化网点联盟、跨国研发联盟和跨国资本联盟。将在国外单打独斗的非农企业和农业企业联合起来，通过各类企业优势资源的优势组合，组建大型战略联盟，更好地发挥各自的优势，增强我国企业在国际舞台上的主导力。当前，我国企业国际化战略联盟尚处于初级阶段，主要的战略联盟多集中在大型金融领域和资源领域，并且以跨国并购为主要手段。在农业领域极少出现战略联盟，这应该是今后我国农业“走出去”的一种主要模式。

参考文献:

1. UNCTAD: World Investment Report 2013: Global value chains: Investment and trade for development, Geneva.
2. 王浩、陈前恒、朱葛军:《我国企业海外农业投资行为分析——基于企业的深度访谈调查》,《农村经济》2013 第 1 期。
3. 张晶、周海川、张利庠:《农业“走出去”的经验分析、机遇和挑战》,《农业经济》2012 第11 期。
4. 何君、陈瑞剑、杨易:《我国农业“走出去”的成效及政策建议》,《国际贸易》2013 年第 1 期。
5. 翟雪玲、张雯丽:《我国农业“走出去”:特点、问题及发展思路》,《国际经济合作》2013 第 7 期。
6. 宋洪远等:《扩大农业对外直接投资,加快实施农业“走出去”战略》,《农业经济问题》2012 第 17 期。
7. 姚望:《我国“走出去”战略研究》,北京工业大学博士论文 2006 年 11 月。
8. 农业部国际合作司、农业部对外经济合作中心:《支持农业“走出去”政策措施汇编》2009 年 10 月。
9. 石军红:《“海外屯田”与我国粮食安全问题述论》,《湖北社会科学》2009 年第 7 期。
10. 张丽丽:《全球价值链视角下农产品升级案例研究》,《经济论坛》2010 年第 11 期。

责任编辑:刘英奎

(上接第 33 页)

3. 田雪原、王金营、周广庆:《老龄化:从“人口盈利”到“人口亏损”》,中国经济出版社 2006 年版。
4. 王一鸣:《调整和转型:后金融危机时期的中国经济发展》,《宏观经济研究》2009 年第 12 期。
5. 郑秉文、孙永勇:《城镇职工基本养老保险半数省份收不抵支》,《上海大学学报》2012 年第 3 期。
6. 张恺悌主编:《中国城乡老年人社会活动和精神心理状况研究》,中国社会科学出版社 2009 年版。
7. 王桥主编:《东亚:人口少子高龄化与经济社会可持续发展》,社会科学文献出版社 2012 年版。
8. 孙陆军主编:《中国涉老政策文件汇编》,中国社会科学出版社 2009 年版。
9. [美] 罗伯特·普森:《中国养老保险体系改革》,《全球化》2014 年第 1 期。
10. [美] 大卫·麦克休,吴学丽编译:《全球陷入退休危机》,《社会科学报》2014 年 2 月 20 日。
11. Carmelo Mesa-Lago, Review: Social Security in Latin America: Pension and Health Care Reforms in the Last Quarter Century. *Latin American Research Review*, Vol.42, No.2, 2007, pp.181-201.

责任编辑:李蕊

农民专业合作社是促进我国现代农业发展的重要组织形式

——以国家粮食主产区哈尔滨市为例

刘金祥

摘要：农民专业合作社是转变农业发展方式、调整农村产业结构的重要途径，是创新农村经营体制、促进现代农业发展的重要力量。近年来，作为我国粮食主产区和国家重要商品粮生产基地的哈尔滨市，把发展农民专业合作社作为深化农村改革、保障国家粮食安全的重要内容 and 手段，通过采取综合性措施，促进农民专业合作社持续快速发展，取得了明显成效，但也存在着一些不容忽视的问题。国家和有关部门以及当地政府要采取加强引导、搞好指导服务和加大扶持等措施，促进我国农民专业合作社实现持续快速健康发展。

关键词：农民专业合作社 哈尔滨 现代农业

作者简介：刘金祥，哈尔滨市人大常委会农林委秘书处处长、编审。

农民专业合作社是我国农村亿万农民群众的锐意创新的重大成果，是稳定党在农村的基本政策、健全农村基本经营制度、改革农村经营体制的关键举措。十一届三中全会以来，我们党坚定不移地把以家庭联产承包经营和统分结合的双层经营体制，作为改革农村基本经营制度和坚持党的各项“三农”政策的基石，在持续固化稳定的基础上改进完善，极大地激发了广大农民的积极性 and 创造性，有效地发掘和释放了农村生产力。伴

随我国工业化、城镇化、市场化、信息化、国际化的推进，随着现代农业的快速发展、农村劳动力的不断转移和农产品国际市场竞争的日益加剧，农村基本经营制度也需要与时俱进、适时嬗变，在改革中不断增强其生机与活力。建立农民专业合作社，以自主自愿为纽带实现生产资料的联合与合作，切实提升统一经营的组织化水平，是创新农业经营体制的客观需要，是转变农业发展方式的主要路径。发展农民专业合作社，既不动摇家庭承包经营的基础地位，不改变农村土地承包关系，又可以发挥社会化服务的作用，体现专业化生产的优势，实现小农户与大市场的有效连接，促进农业生产资源和经营要素的优化配置，还可以延展生产经营链条，拓宽农民就业渠道，实现规模经营、节约成本、增加效应。近年来我国各地农村生产经营的实践充分证明，建立和发展农民专业合作社，扶持和壮大农村各种新型合作组织，一方面推动了统一经营向联合与合作方向拓展和延伸，建构起全方位、多维度、立体化的现代农业经营服务体系；另一方面促进了农村集体经济的持续快速健康发展，使集体经济组织的服务功能不断膨胀和强化。同时，我们还应当认识到，发展农民专业合作社是我们党关于“三农”工作基本理论和大政方针的具体实践，是马克思主义关于实现劳动者经济联合与合作思想观点的现实体现。中国共产党在领导广大农民从事社会主义革命建设和深化改革、扩大开放的漫漫征程中，吸纳、继承和拓展了马克思主义合作经济思想，紧密结合我国实际，把建立和发展农民专业合作社作为化解“三农”问题的重要切入点和突破口，启发和带动农民群众沿着合作化道路前行，在实践中孕育而成了中国风格、中国特色、中国气派的合作经济理论，实现了马克思主义经济合作理论的中国化和时代化。改革开放 30 多年来，特别是近年来，中央多次召开会议下发文件，反复强调建立和发展农民专业合作社的必要性和重要性，并把建立和发展农民专业合作社作为党的农村工作的重要内容，作出了明确部署，提出了具体要求。从 2004 年到 2014 年，中央每年下发的一号文件，均把建立和发展农民专业合作社作为一项年度重要任务。特别值得一提的是，2006 年全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国农民专业合作社法》，从此建立和发展农民专业合作社有了法律保障。2013 年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调指出：“要鼓励农村发展合作经济，扶持发展规模化、专业化、现代化经营，允许财政项目资金直接投向符合条件的合作社，允许财政补助形成的资产转交合作社持有和管护，允许合作社开展信用合作。”我们党关于发展农村合作经济的思想理论，以及扶持农民专业合作社发展、促进农户联合与合作的方针政策，为促进农民专业合作社发展、建设现代农业经营组织既指明了前进的方向和目标，又提供了有力的思想保证和政策支撑。

《中华人民共和国农民专业合作社法》明确规定，“农民专业合作社是在农村家庭

承包经营基础上，同类农产品的生产经营者或者同类农业生产经营服务的提供者、利用者，自愿联合、民主管理的互助性经济组织”。这种经济组织“以其成员为主要服务对象，提供农业生产资料的购买、农产品的销售、加工、运输、贮藏以及与农业生产经营有关的技术、信息等方面的服务。”欧美一些现代农业成效显著的国家实践表明，要实现现代农业的快速健康发展，既要提高现代物质技术装备水准，又要健全现代农业经营体系，二者相辅相成，缺一不可，也就是说，如果缺乏健全完善的现代农业经营组织，无论多么先进的机械设备和操作技术都没有用武之地。对当今世界进行细心考察和认真打量不难发现，凡是现代农业比较发达的国家，都是农民专业合作社较为完备的国家。目前，西方发达国家中80%以上的农民均是农业合作社的成员，很多农民还同时具有两个以上合作社社员的身份。这些国家的农民专业合作社，有效地保障和维护了农民的合法权益和根本利益，有力地推动和促进了农业生产走上了集约化、产业化和市场化道路。例如，在欧盟各个成员国内，农民专业合作社生产经营的农产品平均占本国市场份额的60%左右。法国是欧盟中现代农业最发达的国家，其90%的农民加入了各类农民专业合作社，该国60%的农产品由农民专业合作社集中统一收购，农民专业合作社创造的产值占食品加工业的40%，通过农民专业合作社向国外输出的谷物占45%，水果占80%，肉类占35%，家禽占40%。作为世界最大的农产品生产国和出口国——美国，由农民专业合作社研制生产的无机肥、汽油菜油占国内市场的44%，提供的贷款占40%，由农民专业合作社加工的农产品成为出口的主导力量，出口总量高达80%。

当前，我国正处在传统农业向现代农业转型新的历史阶段，建设现代农业不仅需要加强科技服务、不断提升农业的物质技术装备水平，更需要创新农业经营体系、发挥体制机制优势。换言之，农民专业合作社是转变农业发展方式、调整农村产业结构的重要途径，是创新农村经营体制、促进现代农业发展的重要力量，也是维护农民切身利益、保障国家粮食安全的重要手段。近年来，我国沿海发达地区大部分农民都加入了合作组织。农民专业合作社运用现代经营形式和管理手段，实现贸工农紧密衔接、产加销融为一体，已成为当地实现农业现代化发展的组织载体。目前，全国各类农民专业合作组织呈现快速健康发展态势，截止2013年11月底，全国依法登记的农民合作社为95.07万家，实有成员7221万户，占农户总数的27.8%。各类农民专业合作社充分发挥自身优势，实行标准化生产，开展品牌化经营，积极带领农民参与国内外市场竞争，对提高农业组织化程度、建设现代农业发挥了积极作用。有的成为“农资下乡、农产品进城”的重要组织载体，有的成为农村实用人才的培养摇篮，有的成为农业标准化生产的生力军，有的成为返乡农民工创业的新舞台。农民专业合作社正在成为促进农业农村经济发展的助推器，成为密切干群关系和增强农村社会和谐的纽带，成为通往现代农业和社会主义新农村的桥梁。

哈尔滨市作为全国粮食主产区和国家重要商品粮生产基地，如何充分利用国务院赋予黑龙江省“两大平原”综合配套改革试验的优惠政策，进一步发展壮大农民专业合作社，切实提高其引领带动能力和市场竞争能力，既是深化农村改革的重要内容，也是维护国家粮食安全的重要保证。作为我国农村现行的四种经济组织（专业大户、家庭农场、农民专业合作社和农业企业）形式之一，农民专业合作社在哈尔滨市农业经营体系中扮演着主要角色、发挥着重要作用，业已成为切合该市农村实际、符合该市农民心愿、逐渐为广大农民认可和接受的颇具活力和生命力的经营组织形式。

一、哈尔滨市农民专业合作社发展的基本情况

2007 年《中华人民共和国农民专业合作社法》颁布实施以来，哈尔滨市把发展农民专业合作社作为发展现代农业的主要组织形式和建设农业社会化服务体系的主攻方向，坚持思想发动、典型引路、政策扶持、规范运作的基本原则，采取落实政策措施、强化指导服务、加大培育扶持等综合举措，引导和鼓励农民群众立足区位优势和资源禀赋，依托主导产业、龙头企业和特色品牌基地，积极创办农民专业合作社，农民专业合作社呈现出持续快速发展的态势，成为带动农户进入市场的基本主体、发展农村集体经济的新型实体和创新农村社会管理的有效载体。截止 2014 年 3 月底，全市在工商部门登记注册的农民专业合作社达 10064 个，其中经营运行的有 6000 多个；入社成员 28.6 万户，占全市农户总数的 22.1%；社员带地入社 55.4 万亩、流转土地 562.1 万亩，占全市耕地总面积的 22.5%；2013 年合作社实现经营收入 9.8 亿元，社员人均增收 551.8 元。特别是农民专业合作社的持续稳步发展，为粮食生产连续十年实现增产、保障全国粮食安全提供了有力保证。2013 年，全市农作物种植面积发展到 3050 万亩，粮食产量为 330 亿斤，实现了“十连增”，粮食总产量分别占全国的 2.7%和黑龙江省的 27.5%，商品粮总量达到了 232 亿斤，占粮食总产量的 70%，被国务院授予“全国产粮大市”荣誉称号。

二、哈尔滨市农民专业合作社的基本类型

哈尔滨市农民专业合作社几乎覆盖了农业生产经营的各个领域和所有环节，呈现出多元化发展态势，主要种类如下。

（一）种植业合作社

这类合作社是以种植业为主的农户组成的经济体，实行“统一购买生产资料、统一技术指导、统一田间管理、统一收购、统一销售”的“五统一”经营模式，独立核算，自负盈亏，对内服务，对外盈利。目前，哈尔滨市经营运行的种植专业合作社有 3122 个，占合作社总数的 55.6%，入社成员 16.1 万户，经营土地 575.3 万亩；2013 年实现经

营收入 4.4 亿元，人均增收 458.8 元。按照生产内容界定，种植业合作社又大致划分为粮食合作社、蔬菜合作社和经济作物合作社，目前全市各有 1986 个、685 个和 451 个，分别占种植业合作社总数的 63.6%、21.9%和 14.5%。由于种植业在哈尔滨市农业产业结构中占主导地位，因而种植业合作社发展速度最快、数量最多、成效也最为显著。

（二）养殖业合作社

这类合作社是指农村从事养殖业的农民，依据加入自愿、退出自由、民主管理、盈余返还的原则，按照合作社章程进行共同生产、经营、服务的互助性经济组织。合作社大都统一建设标准化示范基地、统一购买品种、统一配置饲料、统一组织收购、统一进行销售，为成员提供畜禽养殖的市场咨询、技术指导和饲料、兽药产品等方面的服务。目前，哈尔滨市正在经营运行的养殖业合作社为 1428 个，占合作社总数的 25.4%，入社成员 7.5 万户，带动农户 4.2 万户，占全市养殖业农户总数的 42.6%；2013 年实现经营收入 3.9 亿元，人均增收 661.5 元。

（三）加工业合作社

这类合作社依托当地独特资源，由能人或大户组织农民依据《农民专业合作社法》和农业部制定的《章程》，引导农民加入合作社，采取统一采购种肥、统一种植标准、统一回收、统一加工、统一销售的管理模式，对入社农民的农产品集中进行加工生产，通过加工延长了产业链，使农产品增值、社员增收。目前，哈尔滨市正在经营运行的加工业合作社有 307 个，占合作社总数的 5.4%，入社成员 1.2 万户，带动农户 6.6 万户，占该市农户总数的 4.9%；2013 年实现经营收入 1.4 亿元，人均增收 221 元。

（四）流通合作社

这类合作社是根据国家有关法律和规定，由具有一定经济实力和营销经验的当地大户牵头成立的从事推销、购买、运输等流通领域服务业务的经济组织，直接从社员手中统一收集农副产品，对农副产品进行加工、储藏、保鲜、运输，直接配送到城镇销售系统，其功能在于促进农产品市场与农户之间建立稳定的购销关系，使流通费用与损失降至最低程度，从而减少流通成本，将流通利润转移到农民手中，形成比较稳定的收入预期。目前，哈尔滨市正在经营运行的流通合作社 214 个，占合作社总数的 3.8%，入社成员 0.24 万户，带动农户 4.6 万户，占全市农户总数的 3.4%；2013 年实现经营收入 1.7 亿元，人均增收 352 元。

（五）农机合作社

这类合作社是按照《农民专业合作社法》和黑龙江省政府涉农部门出台的有关规

定，依法成立的以农机服务为主的农民专业合作社。近年来，国家和省、市注重对现代农机合作社的扶植，加大设备投入力度，极大地调动了哈尔滨市农民发展农机合作社的积极性。目前，该市已组建现代农机专业合作社 106 个，其中，双城市 28 个，五常市 15 个，巴彦县 19 个，依兰县 14 个，呼兰区 15 个，松北区、阿城区、道外区、通河县、木兰县各 2 个，延寿县、尚志市、方正县、宾县、道里区各 1 个。2013 年全市农机合作社作业总量为 910 万亩次，平均每个合作社作业量为 8.59 万亩次，全市农机合作社总收入为 91413 万元，实现利润 18679 万元，平均每个农机合作社盈利 176.2 万元。

上述五种合作社由于组织形式不同、运营方式有别，又大体分为紧密型、松散型、统分结合型和联合型四类：一是紧密型合作社。这类合作社是指社员根据章程带地入社，实行“六统一”经营模式，年初签订协议确定保底数额，粮食一经售出立即兑现，并从利润中提取一定公积金份额后进行二次分红，结余部分作为集体积累，这类合作社占该市目前正在运行合作社的 12% 左右。二是松散型合作社。这类合作社是指对社员采取“六统一”经营模式，商定产品价格，签订农产品收购协议，其余各环节由社员自己运作，即“生产在家、服务在社”，这类合作社占该市目前正在运行合作社的 65% 左右。三是统分结合型合作社。这类合作社是指为社员提供统一的籽种、化肥、农药、技术、信息、销售等方面的服务，但在分配上没有鉴定保底协议，社员自负盈亏，自担风险，这类合作社占该市目前正在运行合作社的 10% 左右。四是联合型合作社。这类合作社是指若干个同类合作社或生产经营内容不同但功能相互补充的合作社进行跨地域、跨产业联合，采取“民主管理、共同协商、统一调度、分社运作、规范运行”的模式，组建更大规模、更高层次的联合社，以某一带动力较强的合作社为龙头，形成整体优势，规避市场风险，产生集聚效应，由于联合社需要具备很多条件，目前该市正在运行的只有 100 余家。

三、哈尔滨市农民专业合作社的主要成效

农民专业合作社运用现代经营形式和管理手段，实现贸工农紧密衔接、产加销融为一体，已成为该市发展现代农业的重要载体和主要路径，主要成效表现显著。

（一）有利于提高农民组织化程度

农民专业合作社使农民生产有指导、供应有依靠、产品有销路、收入有保障，避免了生产经营的盲目性和无序性，在一定程度上解决了家庭联产承包经营后统一经营服务功能弱化的问题，有效地提高了农民组织化程度。该市呼兰区大用镇农作物种植专业合作社，通过实行“土地入股、统一服务”，实现了粮食生产的集约化、规模化和标准化，并打造了“禾下土”玉米品牌，与企业 and 市场直接对接，不仅解决了农产品卖难问题，

而且提高了农民种粮效益。2013 年该合作社加工销售粮食 2.5 万余吨，销售收入达 2500 万元，社员通过二次返利，每户平均增收 1500 多元以上。

（二）有利于调整农村产业结构

农民专业合作社一头连着市场，一头连着农户，引导当地特色产业和优势产品向专业化、规模化方向发展，推进了农村产业结构的调整优化，涌现出一批如呼兰区双乡井韭菜村、南岗区红旗乡蘑菇村、阿城区亚沟粘豆包村、阿城区黄土岗笪帚村等专业村、专业乡，形成了各具特色的产业带、产业群。

（三）有利于实施农业标准化生产

一家一户的分散式经营使标准化农业生产无法开展，在一定程度上阻碍了以集约化、规模化、社会化为主要特征的现代农业发展。农民专业合作社将分散经营的农户联结起来，提高了农民组织化程度，通过制定和实施农业生产、经营和管理标准，把社员产前、产中和产后各个环节纳入标准化轨道，加速了运用现代科技成果改造传统农业的进程，从而有效地提高了农产品的产量和品质，为实施农产品品牌战略奠定了坚实基础。目前，该市农民专业合作社通过实施标准化生产已获得无公害产品、绿色食品、有机食品生产基地认证 61 个，注册商标品牌 194 个，其中，呼兰区大用合作社的“禾下土”牌商标、五常市丰粟有机稻米专业合作社的“君丹”牌商标和阿城区金京稻米专业合作社的“鸭稻米”牌商标等均成为该市乃至黑龙江省农产品的著名品牌。

（四）有利于开展土地适度规模经营

农民专业合作社通过发挥载体功能，引导当地农户以租赁、入股、转包等多种形式进行土地流转，为农业规模化生产和集约化经营创造了有利条件。该市呼兰区金山现代农业农机专业合作社，自 2011 年开始通过建立利益引导机制和保障机制，加快了土地流转速度，扩大了土地流转规模。2013 年吸纳 1764 户农民入社，实现土地规模经营 3 万余亩。依兰县通过建立利益保障机制，引导农民将土地向农民专业合作社流转，目前全县土地流转率已达 46.7%。

（五）有利于推广农业机械化

农民专业合作社把分散经营的农户组织起来，创新了土地流转机制，实现了土地连片作业、规模经营，有利于大型农机具一显身手、发挥效能，加快了该市农业机械化进程，促进了农业发展方式转变。该市农业综合机械化水平由 2011 年的 75.6% 提高到 2013 年的 87.5%，其中，机械播种、收获水平分别由 12% 和 22% 提高到 68% 和 56.7%，特别是玉米机收水平由 8% 提高到 47.9%。

（六）有利于转移农村剩余劳动力

农民加入专业合作社以土地使用权入股，把劳动力从土地中解放出来，一方面拓展了农民增收渠道，另一方面维护了农村社会稳定。特别是对于一些地少人多的县乡而言，农民专业合作社使农村耕地得到集中开发利用，大批青年农民摆脱对土地的依附，离开农村进城打工，“出门不怕赤条归”“家有田地心自安”，从自家土地和外出务工中获取双份收益。目前，全市通过兴办农民专业合作社，已转移农村剩余劳动力 56 万余人。延寿县成立 40 多个合作社，就地安置剩余劳动力 2000 多人。木兰县吉兴乡成立了 20 多个合作社，转移农民 1500 余人。

（七）有利于增加农民收入

农民加入专业合作社，有效降低了生产成本，提高了产品质量和经济效益；成员通过盈余分配、股金分红、二次返利等直接增加了收入。该市道里区夹沟有机蔬菜种植加工专业合作社对 500 余户社员下达蔬菜种植计划，采取“六统一”经营模式，减少中间环节，节约生产费用，提高销售价格，增加了农民收益，使亩收入由过去不足 3000 元增加到 8000 多元，户均收入 2 万余元，比非社员户均高出 5000 多元。

四、存在的主要问题

尽管该市农民专业合作社发展取得了一定成就，但和全国各地农村一样，仍存在着一些不容忽视的问题。

（一）规范化程度较低，合作社发展处于初期阶段

哈尔滨市农民专业合作社发展呈现异质性、多样化的特点，数量众多庞大，质量参差不齐，农民专业合作社发展尚处于发育成长的初级阶段，与规范的专业合作社体制机制（美国全国仅有农民专业合作社 3500 多家）还有相当大的距离。根据工商部门提供的数据，截至 2014 年 3 月底，该市在工商部门登记注册的合作社已突破 1 万个，而来自农业部门的统计结果表明，真正经营运行的尚不足 5600 个，只占登记注册合作社的 56.2%，相当一部分合作社有名无实。另外，正在经营运行的一些合作社组织制度不够健全，财务管理、民主管理、利益分配和监督约束不完善，没有完全按照《合作社法》和《章程》进行运作，规范化程度普遍较低，难以真实、全面地反映合作社的经营活动和财务状况，更难以真实反映合作社与成员之间的交易额、出资额、公积金份额和盈余分配情况。

（二）资金短缺紧张，合作社发展受到瓶颈制约

目前，我国虽然颁布了《农民专业合作社法》，但该法缺乏金融方面的条款，致使农民专业合作社不能在商业银行直接进行贷款，合作社的资金来源主要依靠社员缴纳少

量的会费和股金，资金渠道比较单一，并且由于合作层次较低，资金自我积累能力不足，通过政府贷款也比较困难；有的商业银行贷款方式仍停留在采取五户联保办法面向合作社成员放贷，没有把农民专业合作社作为真正的法人信贷主体。据该市农委统计，2013年哈尔滨市各类农民专业合作社贷款需求为4.6亿元，金融机构累计对合作社放款约1.2亿元，资金供需矛盾非常突出，合作社扩大生产规模、改善基础设施受到资金短缺的制约。

（三）规模小、层次低，带动力和辐射力不强

哈尔滨市部分农民出于自身利益和传统行为习惯等多方面的考虑，缺乏加入合作社的积极性和热情。目前，该市加入农民合作社的农民为28.6万户，占全市农户总数的22.1%，低于全国27.8%的平均水平，与该市作为农业大市和国家重要商品粮基地的地位相比，与该市发展现代农业和保障国家粮食安全的作用相比还很不相称。另外，哈尔滨市规模合作社仅有100余个，占合作社总数不足2%；真正发挥作用的合作社仅有10%左右，跨区域、跨产业、带动力强的合作社更少；该市多数合作社只是提供生产环节的单项服务，能提供产、供、销全程服务的不足20%；多数合作社没有经营实体，服务能力和辐射能力普遍较弱。

（四）各种人才匮乏，合作社创新发展受到影响

由于历史原因，哈尔滨市农民专业合作社普遍缺少经营、管理和技术人才。一是带头人难寻。难以寻找到懂技术、会经营、善管理、乐于献身农村事业的农民合作社带头人。二是技术骨干难找。农民专业合作社基本上都依靠农业主管部门技术人员开展培训，传授技术，绝大多数没有自身技术力量，难以指导到一家一户的生产经营。三是高素质农民难觅。一些农民市场意识、法治意识、合作意识较弱，小农思想根深蒂固，只愿利益共享，不愿风险共担。这些因素严重影响和掣肘着农民专业合作社持续稳步发展。

五、对策和建议

当前，我国农村发展农民专业合作社正面临着良好发展机遇：十八届三中全会《决定》明确提出，要“鼓励农村发展合作经济，允许财政项目资金直接投向符合条件的合作社，允许财政补助形成的资产转交合作社持有和管护，允许合作社开展信用合作”；2014年中央一号文件再次强调了农民专业合作社在建设现代农业、深化农村改革中的重要作用；2014年初以来，国家农业部、财政部和工商总局等部委先后下发了支持农民专业合作社发展的有关文件。这些政策措施的出台，为发展农业专业合作社带来了有利契机。全国各地应认清形势，抓住机遇，增强责任感和紧迫感，把发展农民专业合作社与实施新型城镇化战略紧密结合起来，与统筹城乡发展紧密结合起来，认真总结实践经

验，加快探索具有本地特色的农民专业合作社发展模式，通过广泛宣传动员、加强培训引导、落实优惠政策、帮助解决难题、规范运行管理、拓展市场空间等多种途径和方法，培养一批经营规模大、运作机制新、产业基础牢、带动能力强、产品质量优、民主管理好的农民专业合作社，充分发挥农民专业合作社在工业化、信息化、城镇化、农业现代化实践中的作用，使其真正成为帮助农民增收致富的重要途径。

（一）加强引导，促进合作社快速发展

地方政府要启发农村干部进一步提高思想认识，改变僵化陈旧的思想观念，充分认识发展农民专业合作社的重要性和必要性，将发展农民专业合作社真正作为深化农村改革、优化农业结构、发展农村经济、增加农民收入的一件大事来抓；从本地实际出发，制定科学规划，确定合理目标，拿出切实可行的措施，尽快形成本地合作社群体。要利用广播、电视、报刊、互联网等媒体，通过举办现场会、观摩会、经验交流会、专题培训会等活动，宣传农民专业合作社的作用和功效，增强农民对合作社的认知感和认同度，激发农民加入合作社的热情和积极性。要因势利导，在农民自愿的基础上，引导农民专业合作社加快发展，使其与当地经济发展阶段相适应。要正确处理和规范农民土地确权、流转，指导农民专业合作社解决产权界定、股权设立等问题，推动其实现规范建设与发展。要坚持典型引路，大力开展农民专业合作社示范社建设行动，对具有较好基础和较强实力的合作社进行重点扶持，加快培育示范社，使其成为农民专业合作社的样板，发挥其带动辐射作用。要正确处理发展数量和质量的关系，在增加农民专业合作社数量的同时，注重提升其发展质量，在确保发展质量的基础上逐步扩大单体规模，引导相关的合作社联合起来，组建跨地区、跨行业的有一定规模的合作联社。要建立农民专业合作社教育培训体系，重点对农民专业合作社理事长、管理人员和社员进行经营理念、管理方式和实用技术等方面的培训，提高他们的综合素质和整体技能，为农民专业合作社实现持续健康发展提供有力保证。

（二）搞好指导，促进合作社规范发展

农民专业合作社是一项新生事物，各级政府主管部门既要大胆探索，也要逐步完善。要坚持依法运作、分类指导、讲求实效的原则，强化农民专业合作社规范化建设。要指导农民专业合作社按照《合作社法》的有关规定和《农民专业合作社示范章程》的具体要求，从实际情况出发，研究制订和健全完善组织章程，厘清产权关系，明确权利义务，确立运转机制，确保合作社经营活动有制可依、有章可循。要指导农民专业合作社成立理事会和监事会，根据章程由成员大会或成员代表会议选举理事长、监事长和理事会、监事会成员，切实履行和充分发挥成员（代表）大会、理事会和监事会的职责和作

用，实行民主决策、民主管理和民主监督。要指导合作社根据生产经营服务的需要，设立必要的工作机构和必要的管理、工作人员，确保合作社常态化运行。要根据《农民专业合作社财务会计制度》的规定，配备业务素质较高的会计人员，设置会计账簿，编制会计报表，对合作社生产经营情况予以登记和核算。要将财务运行状况定期向全体社员公布，并接受全体成员的监督。要指导合作社建立合理的收入、支出和分配机制，将当年盈余首先按照成员与合作社的交易量（额）比例予以返还。在此基础上，根据成员的出资额和公积金份额，以及合作社接受各级政府财政直接补贴和社会捐赠形成的集体财产平均量化到每一户成员的份额，按比例分配给全体成员，努力保障成员的切身利益。

（三）加大扶持，促进合作社健康发展

农民专业合作社的制度安排具有较强的反市场性，这就决定了它对政府依赖具有天然的倾向性。因此，国家只有强化支持和扶助，才能促进合作社健康发展。要引导涉农项目与农民专业合作社进行有效对接，扩大农村土地整理、农业综合开发、农田水利建设、农技推广等涉农项目由农民专业合作社承担的规模，以利于获得国家相关政策的支持。地方政府要根据本级财力，逐年增加对当地农民专业合作社发展专项资金；金融部门要积极探索新的抵押担保形式，扩大抵押担保范围，逐步降低贷款门槛，优先为农民专业合作社提供金融服务。各级地方政府要结合农民专业合作社的实际发展情况，尽快落实国家关于财政、税收、信贷等方面的相关优惠政策及配套措施。要引导农民专业合作社以产品和产业为纽带开展合作与联合，推进信息化建设和标准化生产，支持发展加工流通业务，引导农民专业合作社开展“农社对接”。要正确处理农民专业合作社与下乡的工商资本、进入农业的现代公司的关系，既鼓励和引导工商资本向农业输入现代生产要素和经营模式，又确保以农民为主体推动现代农业发展，不断壮大农民专业合作社的实力。要鼓励龙头企业与农民专业合作社更多地开展联系与合作，推广和完善“农户+合作组织+龙头企业”等多种有效经营方式。

参考文献：

1. 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定辅导读本》，人民出版社 2014 年版。
2. 全国人民代表大会：《中华人民共和国农民专业合作社法》，法律出版社 2006 年版。
3. 回良玉：《大力扶持农民专业合作社加快发展现代农业经营组织》，《中国农民合作社》2009 年第 1 期。
4. 农业部：《2013 年合作社年终盘点：合作·共赢·发展》，《农民日报》2013 年 12 月 24 日。
5. 宋希斌：《政府工作报告》，《哈尔滨日报》2014 年 1 月 17 日。

责任编辑：刘英奎

• 调研报告 •

关于投资美国基础设施的调研

盛思鑫 曹文炼

摘要：美国基础设施领域对海外投资需求巨大，中国投资美国基础设施可以互惠互利，并有可能成为扩大中美两国在投资领域合作的重要基础。但中国投资美国基础设施，当前仍在国家安全审查、国内政治因素、法律政策管制、知识和信息欠缺等四个方面存在较大障碍。我方只有积极研究应对策略，加大体制政策创新，建立沟通和双边合作机制，才能加快促进我国对美国基础设施领域的投资。

关键词：基础设施投资 国家安全审查 “走出去”

作者简介：盛思鑫，北京交通大学中国产业安全研究中心博士后、国家发展改革委国际合作中心战略研究处副处长；

曹文炼，国家发展改革委国际合作中心主任。

美国总统奥巴马自 2009 年以来，一直试图通过扩大国内基础设施投资来提振美国经济，并创造就业机会。由于经济衰退和政府预算赤字，其国内资金无法满足美国巨大的基础设施需求。因此，奥巴马政府努力吸引包括中国在内的外国投资者参与美国的基础设施投资。2012 年和 2013 年中美工商领袖和前高官对话，中美双方对如何促进基础设施

领域投资展开认真讨论。2014年5月，美国新任驻华大使马克斯·鲍克斯主持的“大使投资论坛”，也专门呼吁中国投资美国基础设施项目。

在此背景下，我们于2014年5月前往美国，对中国企业投资美国基础设施的有关问题进行了专题调研，主要拜访了美中关系全国委员会、托马斯投资银行、德意志银行纽约分行、科恩投资集团、米尔斯坦信托银行、荣鼎咨询、纽约市规划与建设局、纽约州中小企业发展中心、美国中国总商会以及中建集团美国公司等机构的负责人和有关专家，重点调研了当前美国基础设施投资的需求情况、中国投资美国基础设施对中美投资关系的影响、中国投资美国基础设施面临的主要障碍等问题。本文在调研的基础上对中国投资美国基础设施这一议题进行了较为深入的分析和讨论，并提出若干政策建议供有关方面参考。

一、中国投资美国基础设施的重要意义

在当前阶段，中国投资美国基础设施，对于构建中美新型大国关系、加快推动中国企业的“走出去”和全球化、促进中国外汇储备资产多元化配置与保值增值，均具有重要意义。

一是构建中美新型大国关系的重要基础。自2012年以来，中方一直积极呼吁与美方共建新型大国关系，其核心的思想主要有三点：一是不冲突、不对抗；二是相互尊重；三是合作共赢。^①但美方对此的反应一直不如中国积极。究其原因，除了美国对这一概念的含义有着不同解读之外，更重要的是美方认为需要有一些实际的行动才能支撑中美新型大国关系的构建。美国约翰·霍普金斯大学中国研究和国际关系教授 David M. Lampton 提出，首要的行动便是要增加中美的双向投资，并努力促成中美双边投资协定的尽快达成。^②而中国投资美国基础设施正当其时，可以在扩大中国对美国投资的同时，帮助美国创造就业和提振经济，进一步加固双方的经济关系，真正做到你中有我，我中有你，合作共赢。这将为中美新型大国关系奠定坚实基础。

二是加快推动中国企业“走出去”和国际化的战略性举措。从历史的经验来看，西方国家和企业在19—20世纪初的全球化征程中，无一不重视对其国际市场的基础设施投资。在晚清和民国时期，美欧公司纷纷前来中国投资修建铁路、港口、电缆等基础设施，不仅直接增加了这些公司在华的经济利益，而且为这些国家的其他企业扩大在华市场打下基础。当前中国投资美国基础设施，首先将直接有效推动中国基础设施领域企业的

^①崔天凯：《推动构建中美新型大国关系》，《求是》2014年第10期。

^②具体观点参见 <http://www.nbr.org/publications/element.aspx?id=650>。

“走出去”，通过与本土企业组团、海外兼并购以及公私合营（PPP）等形式提升企业的国际化程度，快速积累先进的国际运营经验。与此同时，成功投资美国基础设施领域的企业，不仅可以依托基础设施进入美国相关的行业，如交通、物流和服务业等领域，而且也有助于其他中国企业更好地了解和适应美国市场。

三是促进中国外汇储备资产的多元化配置与保值增值的有效手段。根据国家外汇管理局的统计数据，与 2012 年相比，2013 年中国外汇储备资产增加 4327 亿美元，外汇储备余额达到 38213 亿美元，再创历史新高，规模已居世界首位。^① 持有和管理如此高额的外汇储备，难度可想而知，中国外汇储备资产的多元化配置与保值增值也一直是个难题。由于美国基础设施投资所需的资金量非常大，并且单个项目或工程的金额也较大，这使得中国的巨额外汇储备能够为中国企业进入这一资本密集型的领域提供比较优势。加之美国仍是全球政治经济的头号强国，中国的外汇储备资产如果能够有相当部分以投资美国基础设施的形式存放在美国，当然是一个资产配置多元化与保值增值的较佳策略，特别是考虑到基础设施领域的投资收益率一般比较稳定。

二、美国基础设施投资的需求情况

根据荣鼎咨询为美国全国商会（U.S. Chamber of Commerce）所做的研究，^② 保守预测美国 2013 至 2030 年在能源、运输和水有关的基础设施领域总计需要投资 8.2 万亿美元，每年平均为 4550 亿美元。三个领域的占比分别为：能源 57%、运输 36%、水 7%。

——能源。美国 2013 至 2030 年在能源基建方面的投资需求为 4.6 万亿美元，每年平均为 2580 亿美元。其中石油和天然气基础设施占 60%（2.8 万亿美元），电力基础设施占 37%（1.7 万亿美元），生物燃料基础设施占 2%（980 亿美元），原煤基础设施占 1%（550 亿美元）。从地域来看，超过 60% 的投资需求集中在美国南部地区（主要包括俄克拉荷马、阿肯色、德克萨斯和路易斯安那）、西部临太平洋地区和高山地区。

——运输。美国 2013 至 2030 年运输基础设施的投资需求为 2.9 万亿美元，每年平均为 1630 亿美元。其中高速公路和桥梁项目占 60%（1.7 万亿美元），公共交通系统占 21%（6230 亿美元），机场占 10%（2890 亿美元），铁路客运占 4%（1170 亿美元），铁路货运占 3%（990 亿美元），海港占 1%（210 亿美元），内河航运系统占 1%（260 亿美元）。从地域来看，接近 70% 的投资需求集中在美国东南部临大西洋地区、西部临太平洋地区、南部地区和东北部内陆地区。

^①国家外汇管理局国际收支分析小组：《2013 年中国国际收支报告》，2014 年 4 月 4 日，报告全文请参见 <http://upload.xinhua08.com/2014/0404/1396598769446.pdf>。

^②此份研究报告参见 <https://www.uschamber.com/international/china/publications-and-reports>。

——水。美国 2013 至 2030 年与水有关的基础设施总投资需求为 6080 亿美元，每年平均为 340 亿美元。其中饮用水项目占 55%（3330 亿美元），废水处理项目占 45%（2750 亿美元）。从地域来看，接近 70% 的投资需求集中在美国东北部地区（不包括新英格兰地区）、东南部临大西洋地区和西部临太平洋地区。

另据纽约市规划与建设局提供的数据，^① 纽约市的基础设施老化较为严重，未来五年需要大约 473 亿美元的投资用于基础设施的安全保障与功能维护。目前，在政府财政预算之外，总计存在 342 亿美元的资金缺口，其中交通领域基础设施（主要包括道路、地铁和港口）的资金需求缺口高达 263 亿美元。这些数据并未包括纽约市未来新建基础设施与扩建基础设施方面的投资需求。纽约市非常欢迎私营部门和外国投资者参与该市的基础设施投资。

三、中国投资美国基础设施对中美投资关系的影响

鉴于美国基础设施领域对海外投资的巨大需求以及单个项目的巨大金额，这一领域完全有可能成为中国未来快速增加对美投资的突破口，从而会对中美双向投资的走向带来重大影响。在调研中，的确有美方人士表达了这样的担忧，认为中国投资美国基础设施将会使得中美投资关系迅速发生逆转。例如，荣鼎咨询合伙人暨哥伦比亚大学兼职教授荣大聂便指出，美国经济分析局（the US Bureau of Economic Analysis）和中国商务部的统计数据显示，当前美国企业对中国投资的资本存量大概在 500~700 亿美元之间，而且自金融危机以来美国对中国的投资增长一直比较缓慢，甚至一度出现小幅的下降趋势；相比之下，2008 年以来，中国对美国的投资增速较快，并且由传统的金融投资为主导转向更加广泛的投资领域，中国在美国的资本存量也从 2007 年的 19 亿美元迅速增长至 2012 年的 171 亿美元。尽管从投资存量的角度来说，中国对美国的投资要明显低于美国对中国的投资，但是中国对美国的投资流量目前已经超过美国对中国的投资流量。荣大聂认为，这是一个非常重要的变化，并且认为这一发展趋势可能会导致美国未来的投资审查程序涉及国家安全保护之外的议题。为了应对这一潜在的政策风险，他呼吁中国加快外资管理体制改革的，放松对外国投资的各种管制，尽可能减少投资负面清单上的项目数，从而促进中美双向投资的平衡和健康发展。荣大聂还主张，如何改变中国对美投资过快增长的趋势，应是当前中美双边投资协定（BIT）谈判的重要内容。

但是也有美方人士认为，尽管中国投资美国基础设施领域的确会对中美投资关系带来影响，但中国的对外投资规模要平齐甚至超过美国，尚还有较远的路要走。例如，德

^①具体的数据来源参见 <http://nycfuture.org/data/info/data-from-caution-ahead>。

意志银行纽约分行的董事 Dan Chu 等人就指出，当前中国对美国的投资规模依然较小，如果刨除金融资产类的投资，则更显出中国对美投资还有较大发展空间。中国目前对美投资的规模和水平仍落后于英国、瑞士、卢森堡、日本、荷兰、加拿大、德国、法国、比利时和澳大利亚等国。从流量上来看，根据商务部的统计数据，2013 年中国非金融类海外直接投资的总量为 901.7 亿美元，吸引对外直接投资 1175.9 亿美元，仍然属于资本净流入大国。其中 2013 年中国对美国的直接投资约为 140 亿美元，大概只占到美国当年吸引投资总额的 7.5%。从存量上来看，根据世界投资报告（World Investment Report 2014）的统计，^①截至 2013 年底，中国累计对外直接投资 6135.9 亿美元，不到美国对外直接投资存量的 10%，仅占全世界对外直接投资存量的 2.3%。中国在美国的投资存量占美国海外投资流入总存量甚至 1% 都不到。而根据美国企业研究所最近的一份研究报告，中国对外投资在 2014 年中已经出现下滑，尤其在能源领域的对外投资下降趋势十分明显。^②这一趋势如果延续，可能也会部分抵消未来中国对美国基础设施领域的投资增长。

从中国对美国直接投资的领域来看，传统上主要集中在能源、高端制造业、高科技、房地产、服务业以及农业等行业，大多数投资均是以并购或绿地投资的形式完成的。相比一些发达国家，中国目前在美国基础设施领域的投资量的确还较小。而美国自金融危机以来经济一直复苏乏力，在国内基础设施领域的投资能力严重不足，而且就业问题十分突出。中国在国内和国际电力、桥梁、道路等基础设施领域建设能力突出，30 多年来的高速增长也为我国投资美国基础设施积累了资本优势。中国投资美国基础设施可以互惠互利：一方面，可以使得中国扩大海外投资，加快企业“走出去”以及企业资产的保值增值；另一方面，也可较为有效地帮助美国改善基础设施、增加就业和提振经济。在此基础上，中美两国可以认真探讨如何进一步扩大中美之间的双向投资，进而有利于建设一个更为密切和平衡的中美经济关系。但是我们也应该看到，当前中国投资美国基础设施领域仍面临不少障碍，需要我们认真研究并提出对策。

四、中国投资美国基础设施领域的四大障碍

据科恩投资集团主席 Peter A. Cohen 介绍，美国基础设施投资的主体通常是地方政府，但联邦政府和州政府对跨州和跨地方的公共基础设施通常会提供融资支持，例如，提供财政拨款、贷款、贷款担保、基础设施投资基金支持以及允许市政当局发行免税债券等等。由于当前美国各级政府财力较为有限，很多基础设施项目都需引入私人资本或

^①参见 <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=937>。

^②报告全文参见 <http://www.aei.org/papers/foreign-and-defense-policy/regional/asia/chinese-global-investment-growth-pauses/>。

外国投资。德意志银行纽约分行的董事 Dan Chu 指出，外国参与美国基础设施建设主要有六种方式：股权并购、绿地投资、提供贷款、购买债券、供应原材料以及提供施工服务。就中国而言，当前投资美国基础设施的规模还非常有限，主要面临四大障碍。

——国家安全审查。米尔斯坦信托银行主席米皓文介绍，中国投资美国基础设施，尤其是投资电力、能源、机场和港口等领域，较容易受到美国外国投资委员会（CFIUS，以美财政部为牵头单位的跨部委监管机构）、美国国会美中经济和安全审查委员会（USCC）有关国家安全方面的审查。在基础设施领域，CFIUS 主要管辖跨州的项目和企业（通常也都是大项目和较大规模企业），其审查重点在于中国在投资时是否试图“控制”相关的美国企业和基础设施（包括基础设施本身及其所在区域是否敏感），而这给倾向于做大项目和谋求控制权的中资企业带来不小的麻烦。根据德意志银行纽约分行提供的数据，2000 至 2014 年第一季度，中国在美国仅成功实施 13 宗较大规模的并购（交易总金额为 521 亿美元），其中只有 3 宗并购交易取得控制权。相比之下，日本由于与美国的同盟关系，在同一时期成功实施了 55 宗并购（交易总金额为 2097 亿美元），其中有 37 宗并购交易取得控制权。德意志银行纽约分行董事 Dan Chu 指出，美国国家安全审查的另一个要点是中国投资者与中国政府或军方的联系，中国以国有企业为投资主体的特点，使得很多中国投资在最初的资格预审阶段便遭遇失败。此外，托马斯投资银行经理 Catherine Lu 解释，国家安全在美国是一个较为宽泛的概念，而且 CFIUS 的决策程序与裁量标准并不透明，这也给中国投资美国基础设施带来障碍。

——国内政治因素。德意志银行纽约分行董事 Dan Chu 指出，2005 年中海油收购优尼科以及 2007 年华为对 3COM 的投资计划均以失败告终，其中很重要的原因在于中国公司并不是十分理解美国的国内政治。纽约州中小企业发展中心副主任 Miriam T. Colon 强调，中国投资美国基础设施建设需要特别注意美国国内政治因素的影响，尤其要处理好与工会、社区、媒体、行业协会和非政府组织之间的关系，因为美国政府和国会层面的决策往往会受到这些利益相关者（stakeholders）的影响。美国小企业管理署有关负责人介绍，当前美国经济仍旧比较低迷，失业问题较为严重，因此工会、社区和媒体都十分关注外国投资者能否帮助当地提振经济和创造就业机会。但是中国企业通常倾向于从中国进口原材料并且使用中国雇员，这不可避免地容易引起美国方面的抵制和反对。而美国的政治又是一种自下而上的政治，当地社区、普通选民和工会代表的声音很容易影响到地方政府甚至是联邦政府和美国国会的决策。这要求中国企业在投资前、项目实施中乃至项目完成后持续地做好相应的公关工作。

——法律政策管制。美国复杂的法律政策管制体系也为中国投资美国基础设施设置了不小的障碍。纽约州中小企业发展中心副主任 Miriam T. Colon 认为，从管制和程序的

角度而言，中国参与投资各州政府的基础设施项目是最为容易的。中建集团美国公司总裁袁宁也印证了这一说法，并指出联邦层面的管制是最难攻克的。对于联邦政府有资金投入的基础设施项目，往往要求适用“Buy America”法案，即所有的原材料都需从美国本土采购，所录用雇员也都需是美国人。此外，对于州政府和地方政府的外包合同，政策规定需要适当照顾残疾人、少数族裔、女性和退伍军人等弱势群体。这些政策规定，在很大程度上增加了中国企业的运营成本，削弱了中国企业在这类项目上的市场竞争力。荣鼎咨询合伙人荣大聂还指出，由于中国没有加入世界贸易组织的《政府采购协定》（GPA），也阻碍了中国企业投资美国政府的基础设施项目。但如果中国加入 GPA，则意味着中国的政府采购市场也需对等地向外国投资者开放。此外，中国企业对美国能源领域涉及跨州和跨地方的基础设施投资，还需事先得到联邦能源监管委员会（FERC）和州公用事业委员会的批准。德意志银行纽约分行董事 Dan Chu 认为，美国的公司管治体系比较复杂，尤其中国企业在投资收购美国的上市公司时，不得不面临繁琐的法律手续以及因此而带来的较大不确定性，这也影响了中国企业投资美国的热情和信心。

——知识和信息欠缺。德意志银行纽约分行董事 Dan Chu 指出，中国企业投资美国时在市场知识、法律知识、公司管治知识等方面普遍存在较大欠缺，还不愿意“交学费”。中国企业对美国的商业文化和商业习惯也不适应，在交易成交之前不愿意支付高昂的律师费与风险保证金。此外，在中国的商业环境中，企业的主要公关对象是政府，而在美国企业的公关对象是所有因其投资行为可能受到影响的个人、团体和机构等。美国小企业管理署的有关负责人也介绍，中国不少企业在美国投资时对有关的法律和政策知识了解不足，不太懂得如何利用政策寻求支持或规避问题。美国中国总商会执行总监牛灿还指出，有关美国基础设施项目信息的缺乏和不透明，也是阻碍中国投资美国基础设施的一个重要因素。荣鼎咨询合伙人荣大聂、米尔斯坦信托银行主席米皓文、中美关系全国委员会以及中美友好协会等机构的负责人一致认为，中美两国应加强相互交流，促进中国对于美国基础设施市场的全面理解。

五、促进我国对美基础设施投资的政策建议

根据上述调研和分析的情况，我们提出以下对策建议。

（一）建立中美基础设施投资促进机制

建议在国家发展改革委有关司支持和指导下，与美国驻华大使馆联合成立一个中美基础设施投资项目促进与合作研究小组，开展专项研究和追踪调查，定期磋商与对美基础设施投资有关的政策和管制议题（如国家安全审查和 Buy America Act 的问题），同时

也对我国内发布基础设施投资意向与需求信息，帮助中资企业与美国方面进行工作对接。也可以考虑将此小组的工作与中美投资协定谈判的工作结合起来。此外，积极研究制定专门针对投资美国基础设施项目的审批备案程序，进一步放宽投资备案额度，提高投资美国基础设施的便利化水平。

（二）总结和反思对外投资的经验教训

建议中国国际贸易促进委员会和美国中国总商会等机构认真总结中国企业近年来在对外投资尤其是基础设施领域投资的成功经验，同时也认真反思近年来的失败教训，更重要的是在大量中国“走出去”的企业中建立一种推广和交流这些经验教训的平台。中铝收购力拓部分资产失败、中海油竞购优尼科失败、华为收购美国三叶系统部分资产失败、中海油成功收购尼克森公司、中石油成功收购美国康菲股份部分资产以及三一重工起诉美国政府阻扰收购案等案例，都是经典和深刻的对外投资教材，非常值得拟投资美国基础设施的企业学习和借鉴。

（三）研究体制政策创新，加大对企业的支持

国家发展改革委可研究考虑从基本建设国债资金中安排一些政策扶持性资金，用于支持中资企业在投资美国基础设施项目时的前期费用；政策性银行可以通过向外汇储备定向发债或借款，提供中长期贷款和较优惠的利率来支持中资企业在美国投资基础设施项目；进一步放宽和简化对美基础设施投资的有关政府审批程序，可以研究采取事后备案制度；引导、鼓励和支持中资企业学习日本在美国投资并购时所采用的“融入社区”（Being in Community）策略，积极参与当地社区事务，注重通过企业社会责任来塑造良好的企业形象，促进社区与公众对中国企业的欢迎和支持，从而减少美国国内政治因素对于中国投资并购的干扰。

（四）积极稳妥地创新投资策略

坚持商业利益优先的原则，仔细评估每一项基础设施工程的回报率。对于投资美国基础设施的大型公共项目，应做好风险评估，防止收益无法覆盖成本。在积极推进政府公共项目的同时，多投资一些回收期相对较短的私人项目。抓住美国基础设施领域 PPP 模式初兴的机遇，重点突破以 PPP 模式进入美国基础设施领域。积极研究使用外汇资产购买美国地方市政债，在确保外汇资产保值增值的同时，拓宽投资美国基础设施的渠道和方式。

（五）重新深入研究评估我加入 GPA 的利弊

当前，美欧等西方国家希望中国加入 WTO 的《政府采购协定》（下转第 122 页）

· 名人观察 ·

从源头上降低小微企业融资成本

段应碧

一、当前小微企业面临“融资难”“融资贵”问题

小微企业是我国经济和社会发展中一股重要力量。近年来，国家相继出台了很多鼓励和扶持政策，小微企业整体发展环境得到了很大改善，但目前“融资难”“融资贵”仍然是小微企业发展的重要障碍。

“融资难”主要是指小微企业从银行等金融机构贷款很难。作为商业机构，银行发放任何贷款，首先要考虑贷款本金的安全性，其次还要考虑收益性。从银行角度来说，对小微企业发放贷款在这两方面都很困难。小微企业贷款的特点是单笔贷款额度小，财务信息不标准、不规范，又缺乏合格的抵押物，因此大型商业银行为小微企业提供融资支持的运营成本高，坏账风险大。为了解决这个问题，国家相继出台了很多政策，鼓励商业银行和新型金融机构加大对小微企业的融资服务。很多大型商业银行成立专门服务小微企业的专营部门，村镇银行、贷款公司、农村资金互助社和小额贷款公司等新型金融机构的出现，中小企业集合债等其他创新融资方式的探索，以及民间借贷和互联网金融的日益活跃，使小微企业贷款难的问题有所缓解，但仍然没有根本改变小微企业“融资难”“融资贵”的状况。

在解决小微企业融资困境的时候，首先要帮助小微企业能得到贷款，其次再解决“融资贵”的问题。从目前情况看，小微企业主要融资渠道是小额贷款公司和民间借贷，比从银行贷款容易得多，但借贷成本很高。小额贷款公司也有自身的难处，它们专注本地市场，服务小微客户，在风险把控方面做得比较好，但运营成本太高。小额贷款公司的自有资金有限，从银行等金融机构融资的机会也不多，即使从银行融到部分资金，成本也不低。加上小额贷款公司自身融资杠杆比例偏低，投资利润不高，给小微企业降低融资成本的空间非常有限。

二、中国扶贫基金会为贫困农户提供小额贷款服务实践

近年来，中国扶贫基金会一直为贫困农户提供小额贷款服务，目的就是要解决贫困户贷款难的问题。实际上，贫困农户面临的融资困难与小微企业类似，但是难度更大。

从1996年起，中国扶贫基金会开始在农村贫困地区实施小额信贷项目，是国内最早开展农村小额信贷业务的机构之一。18年来，累计在全国16个省的117个贫困县开展小额信贷业务，总放款超过82万户次，70多亿元。2014年1月至7月，共向13.7万农户发放贷款14.7亿元，平均单笔贷款10068元。现有存量贷款余额是21万户，贷款余额15亿元，大于30天的风险贷款率仅为0.27%。所有发放的农户贷款都无需抵押，也不要求公职人员担保，只要农户组成3~5户的联保小组就可以贷款。采取上门服务，农户足不出村，在提出申请3天以内就可以获得贷款。应该说，我们已经为解决农户贷款难问题找到了一条切实可行的路子。2008年，中国扶贫基金会的小额信贷部独立成为中和农信公司，并实现了小额信贷机构的专业化和企业化运作。

现在，面临最大的困难就是给农户的贷款利率偏高。也就是说，我们解决了农户“贷款难”问题，但是还没有解决“贷款贵”问题。最主要的原因有两个，一是运营成本高，二是融资成本高。

与小微企业相比，农户的贷款额度更小，居住更加分散，财务信息更加不规范，因此给他们提供贷款的运营成本更高。目前，贷款管理成本达到10%左右。此外，贷款本金主要来源于商业银行的批发贷款，因此我们自身的融资成本也不低，包括银行批发贷款利息、担保和评审等费用，综合融资成本达到8%以上。两项加起来，导致给农户的实际贷款利率达到甚至超过20%。

三、降低小微企业融资成本的建议

降低小微企业的融资成本，关键是想方设法降低为小微企业提供贷款的金融机构和准金融机构的综合成本，包括运营成本和资金成本。

第一，降低小微金融机构的准入门槛，建立多层次的小微金融服务体系。只有为小微企业服务的金融机构多了，市场竞争加强了，才能提高小微金融机构的运营效益，降低运营成本。在鼓励大型金融机构创新金融服务的同时，也应该允许和鼓励更多的非金融机构加入服务小微企业的行列。比如扶持建立更多类似于小额贷款公司，专门针对小微企业贷款的非存款类放贷组织。充分挖掘和利用社会资源，建立更便捷、更透明的民间融资服务平台等。

第二，放宽小额贷款公司的融资杠杆比例，提高小贷公司的投资回报能力，加大小贷公司的降息空间。现在监管部门规定小贷公司从银行融资的杠杆比例仅为 1:0.5。有些地方已经放宽到 1:1，但这仍然不够。按照国际经验，如果小贷机构的融资比例能放大到 1:3，则可以显著提高小贷机构的投资回报能力，促进小贷机构的市场竞争，从而有利于促使小贷机构降低对小微客户的贷款利息。比如说，现在商业银行的自有资金充足率最低为 8%，也就是说银行的融资杠杆可以达到 1:11 以上。即使银行向客户发放的贷款利息很低，但其自有资金的回报率其实不低。而小贷公司完全要靠自己的资金，规模大不了，只能把利率提高。

第三，为小贷机构减免税收，降低小贷机构的运营成本。目前，小贷机构仍然适用一般工商企业的税收政策，税务负担不轻。如果国家能出台相应的税收减免政策，减轻小贷机构的税务负担，进而鼓励小贷机构降低对小微企业的贷款利率，则有利于小微企业的发展。如果小微企业发展起来了，相应也会增加小微企业对国家税收的贡献量，此消彼涨，对国家税收的总量并无多大影响。其实，国家对金融机构开展“支小支农”贷款业务已经有相应的税收减免政策，但由于小贷机构不属于金融机构，因此无法享受此类优惠政策。

第四，利用财政资金为小贷机构融资提供贴息支持，降低小贷机构的融资成本。对于那些支持符合国家重点产业目录的小微企业的，以及支持农村小微企业和农户的小贷机构，政府应该给予一定的融资支持，并对小贷机构从商业银行融资提供财政贴息，降低它们的融资成本。

第五，建立专门“支农支小”批发基金，定向支持小贷机构服务小微、服务三农。中国人民银行目前有“支小支农”的再贷款业务，但仅限于向正规金融机构开放。建议人民银行放宽准入范围，重业务本质，轻机构性质，只要小贷机构是真正地“支农支小”，就可以申请再贷款的支持。国家财政和大型金融机构也可以合作建立小微贷款批发基金，就是向银行发行金融债券，专门为“支农支小”的小贷机构提供批发资金支持。

(作者为中国扶贫基金会会长)

责任编辑：李 蕊

国际权威机构观点综述

国家统计局国际统计信息中心

2014年8月以来，国际机构对世界经济形势和中国经济形势进行了分析和判断。主要观点综述如下。

一、世界经济形势的主要观点

（一）全球经济增长预期放缓

英国智囊机构全国经济与社会研究所8月5日发布最新季度预测报告，下调今明两年全球经济增长预期，分别由5月预计的3.6%、3.9%下降至3.5%、3.7%。报告认为，美国上半年经济疲软是拖累经济增长的主要原因之一。

英国经社所预计，今年美国国内生产总值（GDP）增速为1.9%，大幅低于该机构此前预计的2.7%。第一季度美国经济因严寒天气大幅下降，是此次下调经济增速预期的主要原因。明年美国经济增长率或将反弹至3.0%，略高于此前预计的2.9%。

经社所还上调了今明两年欧元区经济增长预期，预计欧元区今明两年将分别增长1.0%、1.8%，比5月提高0.1个百分点。该机构认为，尽管欧元区经济增长前景好转，但是其整体复苏的基础仍较脆弱，成员国之间的经济表现也存在较大不平衡。另外，区域内通货紧缩和高企的失业率也是其明显风险。

（二）全球经济复苏势头令人失望

8月11日，美联储副主席斯坦利·费希尔在斯德哥尔摩出席瑞典财政部主办的国际会议时，发表演讲称全球经济复苏势头“令人失望”，其潜在增速可能遭受不利因素破坏。费希尔表示，当前，美国经济呈现持续复苏迹象，但这有可能只是金融危机的余波效应；从全球来看，经济增长的速度低于人们的预期，而一些不利因素可能侵蚀当前复苏成果，给全球经济带来结构性、长远的破坏性影响。

（三）全球经济下行风险趋于缓和

穆迪投资者服务公司 8 月 13 日发布报告表示，高通胀、高利率及出口放缓可能会影响今明两年新兴市场的经济增长。与此相反，在商业投资上升的带动下，2015 年发达经济体经济增长有望加速。

在这份题为《经济平静期：全球经济增长前景疲弱，但风险或将趋于缓和》的报告中，穆迪指出，全球经济增长改善仅可能会出现在 2015 年，而预计 2014 年增长仍会低于平均水平。穆迪预计 2014 年美国经济增长率仅为 2%，2015 年会升至 3%。尽管环境向好已有一段时间，但过去 5 年美国经济增长乏力，因此，目前存在的一大风险是其中期增长潜力被高估。若中期增长在一定程度上低于预期，这可能会促使投资者逐渐重新评估美国资产的潜在回报情况，但不大可能造成影响全球经济增长稳定的金融市场回调。穆迪上调了英国的经济增长预测，但对欧元区的预测基本维持不变，今明两年分别约为 1%、1.5%。欧元区长期低速增长产生了难以摆脱低通胀的风险，而去杠杆化在经济和政治层面愈来愈艰难。与此同时，穆迪再次下调了多个新兴市场经济体的经济增长预测。今年早些时候，这些国家的央行为了应对高通胀而加息，这会影响经济增长。此外，中国是多个新兴市场的主要出口目的地，短期内中国的需求不大可能反弹，而上述国家的通胀将依然高企，生产瓶颈问题仅会慢慢得到解决。因此，这些国家的出口增长可能会在一定时期内维持在相对较低水平。

尽管穆迪预测某些国家经济下行风险犹存，但显著影响全球经济前景的风险源相对较少。值得注意的是，穆迪强调，如果中国经济增长放缓程度高于目前预期，将会影响全球经济，这种影响不仅会通过贸易途径，而且也可能通过对金融投资者信心的负面效应产生。全球经济的另一个风险源是多个金融市场同时发生调整，从而引发负面财富效应，并提高全球融资成本。但是，只有急剧、长期且广泛的市场调整以及银行蒙受大规模损失，才会对全球经济增长造成重大影响。

（四）增长与创造就业成为全球经济主要挑战

9 月 2 日，国际货币基金组织副总裁朱民表示，增长和创造就业岗位是全球经济面临的主要挑战，而低利率环境也构成了风险。为了提振疲软的全球经济增速，各国央行需要保持低利率，但是充足流动性的背景下也存在着风险。

美联储、欧洲央行和英国央行等主要国家及地区的央行如今都推行低利率政策。今年，外界对美联储何时加息议论纷纷，朱民认为美联储不会突然采取加息行动，鉴于美国经济增长仍然较为薄弱，利率不会很快上升。

（五）全球经济最好的时代已经过去

9 月 3 日，国际商会研究基金会主任让·盖·卡里埃在“G20：大金融与综合增长的世

界”国际研讨会上发言时指出，后二战时代是世界历史上全球化发展和共同繁荣最好的60年。如今，这个最好的时代已经过去。

卡里埃称，全球经济衰退始于2008年，主要由美国次贷危机引起，随后因欧盟主权债务危机加剧，此次衰退大大减少了世界贸易和投资。尽管外国直接投资额在2007年达到2.1万亿美元，但随后的几年该值平均低于1.5万亿美元。2010年世界贸易虽反弹至2008年水平，但经济复苏疲软，自由化未取得实质性进展，世界贸易增长率远超全球实际GDP增速的景象已经一去不复返。

卡里埃强调说，后二战时代全球化促进了全世界的繁荣，贸易和投资的增长速度远远超过了世界经济的其他组成部分。而现在，这个最好的时代已经过去，这就更要求G20在全球治理体系中发挥更关键的推动和引导力量。

二、对中国经济形势的主要观点

（一）中国经济前景或将出现三种情形

美国咨询机构荣鼎集团近期发布预测报告称，中国短期内维持7.5%的增速目标越久，就越有可能在中期内面临硬着陆或经济危机。报告测算了到2020年中国增长率的三种情形。第一，如果十八届三中全会提出的所有改革事项都被执行，经济将会软着陆，2017年经济增速预计为6.6%，2020年预计为6%。第二，在相对较差的硬着陆情形下，2017年增长率将下降至5.3%，2020年将下滑至3%。在此情形下，改革缺失将导致全要素生产率增长停滞，只剩资本存量的增长推动3%的GDP增速。第三，最差的情形下，2017年增长率将下滑至4.0%，2020年可能将骤降至1%。在此情形下，很有可能出现资本大规模外逃以及面向国内投资的停滞，资本存量的增长因而大幅减速，仅能实现1%的GDP增长。

（二）中国经济增长动能再度放缓

9月1日，中国8月官方制造业采购经理人指数（PMI）数据发布，官方制造业PMI下降至51.1，低于7月的51.7，也略低于市场预期的51.2。澳新银行表示，官方制造业PMI与汇丰中国制造业PMI同步下降，意味着中国第三季度经济增长动能减速快于市场预期。

为实现今年7.5%的增长目标，中国政府可能需要再度推出稳增长的措施。事实上，央行8月公布了将对农村地区的金融机构提供200亿元的再贷款。尽管这一资金数目不大也不是一项新的政策，但央行表示，欠发达农村地区的金融机构可以从央行获得低于优惠贷款利率100个基点的借贷利率，这也被市场认为是政府降低实际融资成本的又一举措。此外，四大国有银行也加快了放贷的步伐，8月前三个星期新增贷款1300亿元。

其中，第一个星期为 360 亿元，前两个星期新增贷款为 560 亿元。

澳新银行认为，早前央行的定向宽松政策并未从根本上扭转经济放缓的趋势。他们维持之前的预测，认为中国政府需要下调大型商业银行的存款准备金率，以此来从根本上降低融资成本。

（三）中国经济运行非常顺利

9 月 2 日，国际货币基金组织副总裁朱民表示，总体来看，中国经济运行得非常顺利，预计今年中国经济增速将达到 7.2%~7.5%，并表示 2.3%~2.4% 的低通胀率有利于经济发展。尽管今年 4 月国际货币基金组织主席拉加德警告中国经济存在硬着陆风险，不过朱民似乎对中国经济持乐观态度。

责任编辑：李 蕊

（上接第 115 页）

（GPA），对此我们应进一步深入研究分析利弊，审慎决策。就促进中国投资美国基础设施领域而言，中国加入 GPA 应坚持让国有企业能够成为美国各级政府采购的供应商而不会受到政治上的歧视，与此同时，也应坚持中国国有企业的采购需求不应纳入政府采购的范围，在拓展对外市场的同时也要注意保护好本国市场利益。

（六）加快推进“走出去”企业的混合所有制改革

在混合所有制改革的过程中，注重具体问题具体分析，积累经验，举一反三。根据投资促进的需要，积极探索中资国有企业和美国或欧洲私人资本合作，或以入资国外股权投资基金等方式，拓宽进入美国基础设施市场的路径。积极推进国有企业的混合所有制改革，通过企业在境内外上市和兼并重组等方式，强化企业的社会监督与内部自律机制，提高政府审批和企业信息的透明度，使企业的决策与运作能够尽快符合和适应国际市场规模。

责任编辑：刘英奎

世界经济主要指标

国家统计局国际统计信息中心

一、世界经济

表1 2012年—2015年世界经济增长率(上年=100)

单位:%				
	2012年	2013年	2014年 预测值	2015年 预测值
国际货币基金组织(IMF, 2014年7月)				
世界	3.5	3.2	3.4	4.0
发达国家	1.4	1.3	1.8	2.4
美国	2.8	1.9	1.7	3.0
欧元区	-0.7	-0.4	1.1	1.5
日本	1.4	1.5	1.6	1.1
发展中国家	5.1	4.7	4.6	5.2
印度	4.7	5.0	5.4	6.4
俄罗斯	3.4	1.3	0.2	1.0
巴西	1.0	2.5	1.3	2.0
世界银行(WB, 2014年6月)				
世界	2.5	2.4	2.8	3.4
发达国家	1.5	1.3	1.9	2.4
发展中国家	4.8	4.8	4.8	5.4
英国共识公司(Consensus Forecasts, 2014年8月)				
世界	2.4	2.6	2.8	3.3
美国	2.3	2.2	2.1	3.1
欧元区	-0.7	-0.5	0.9	1.4
日本	1.4	1.5	1.2	1.3
印度	4.8	4.6	5.5	6.2

注:IMF公布的世界及分类数据按照购买力平价方法进行汇总,世界银行和英国共识公司按汇率法进行汇总。

表2 2012年—2015年世界经济增长率(上年=100)

单位:%

	2012年	2013年	2014年 预测值	2015年 预测值
世界	2.8	3.1	4.0	5.3
发达国家				
出口	2.1	2.3		
进口	1.1	1.4	3.5	4.6
发展中国家				
出口	4.2	4.4		
进口	5.8	5.6	4.7	6.4

注:包括货物和服务。
资料来源:国际货币基金组织,2014年7月。

表3 2012年—2015年消费者价格涨跌率(上年=100)

单位:%

	2012年	2013年	2014年 预测值	2015年 预测值
国际货币基金组织(IMF, 2014年7月)				
发达国家	2.0	1.4	1.6	1.7
发展中国家	6.1	5.9	5.4	5.3
英国共识公司(Consensus Forecasts, 2014年8月)				
世界	3.0	2.8	3.2	3.2
美国	2.1	1.5	1.9	2.1
欧元区	2.5	1.4	0.6	1.1
日本	0.0	0.4	2.7	1.8
印度	9.4	9.8	7.9	6.9

注:印度来源于英国共识公司的数据指财政年度。

表 4 2013 年 8 月—2014 年 8 月消费者价格同比

上涨率(上年=100) 单位:%

年份	月份	世 界	发达国家	发展中国家
2013 年		2.8	1.5	4.3
	8 月	3.5	1.6	7.6
	9 月	3.5	1.4	7.8
	10 月	3.4	1.2	7.9
	11 月	3.5	1.4	8.0
	12 月	3.5	1.5	7.7
2014 年				
	1 月	3.5	1.5	7.6
	2 月	3.2	1.3	7.2
	3 月	3.4	1.5	7.4
	4 月	3.7	2.0	7.5
	5 月	3.9	2.0	7.8
	6 月	3.8	2.0	7.7
	7 月	3.8	1.9	7.9
	8 月	3.8	1.7	7.9

资料来源:世界银行数据库。

表 5 2013 年 8 月—2014 年 8 月工业生产相关指数

单位:%

年份	月份	工业生产指数 同比增长率(%)			JP 摩根全球制造业 采购经理人指数		
		世界	发达 国家	发展中 国家	全球 PMI	产出 指数	新订单 指数
2013 年		2.7	0.0	5.9			
	8 月	3.4	0.7	5.9	56.0	55.3	49.8
	9 月	3.4	2.2	5.5	53.7	55.1	49.8
	10 月	4.1	2.2	5.2	51.8	53.4	49.2
	11 月	3.4	2.9	4.8	53.8	54.6	51.9
	12 月	4.1	2.9	5.0	53.5	54.7	50.4
2014 年							
	1 月	3.4	3.3	4.6	53.8	53.8	49.7
	2 月	4.0	3.2	4.9	52.7	54.0	50.1
	3 月	4.0	2.9	4.7	53.5	52.6	49.4
	4 月	3.3	2.9	4.5	52.7	53.0	48.9
	5 月	3.3	2.2	5.2	54.5	54.7	51.2
	6 月	3.3	2.1	5.2	55.8	56.5	50.6
	7 月	3.3	2.2	4.8	56.0	54.8	49.9
	8 月				55.5	55.1	50.7

注:1.工业生产指数同比增长率为经季节调整的数据。

2.采购经理人指数超过 50 预示着经济扩张期。

资料来源:世界银行数据库、美国供应管理协会。

二、美国经济

表 6 2012 年—2014 年 2 季度国内生产总值及其构成

增长率(环比) 单位:%

年度	季度	国内生产总值	个人消费	政府支出
2012 年		2.3	1.8	-1.4
	1 季度	2.3	2.8	-2.7
	2 季度	1.6	1.3	-0.4
	3 季度	2.5	1.9	2.7
	4 季度	0.1	1.9	-6.0
2013 年		2.2	2.4	-2.0
	1 季度	2.7	3.6	-3.9
	2 季度	1.8	1.8	0.2
	3 季度	4.5	2.0	0.2
	4 季度	3.5	3.7	-3.8
2014 年				
	1 季度	-2.1	1.2	-0.8
	2 季度	4.6	2.5	1.7

表 7 2012 年—2014 年 2 季度国内生产总值及其构成

增长率(环比) 单位:%

年度	季度	私人固定资本形成	出 口	进 口
2012 年		8.3	3.3	2.3
	1 季度	9.1	1.3	1.7
	2 季度	4.4	4.8	4.0
	3 季度	3.1	2.1	-0.6
	4 季度	6.6	1.5	-3.5
2013 年		4.7	3.0	1.1
	1 季度	2.7	-0.8	-0.3
	2 季度	4.9	6.3	8.5
	3 季度	6.6	5.1	0.6
	4 季度	6.3	10.0	1.3
2014 年				
	1 季度	0.2	-9.2	2.2
	2 季度	9.5	11.1	11.3

注:季度数据按季节因素调整、折年率计算(表 6、表 7)。

资料来源:美国商务部经济分析局(表 6、表 7)。

表 8 2012 年—2014 年 2 季度国内生产总值及其构成

增长率(同比) 单位:%

年度	季度	国内生产总值	个人消费	政府支出
2012 年		2.3	1.8	-1.4
	1 季度	2.6	1.7	-1.8
	2 季度	2.3	1.8	-1.8
	3 季度	2.7	1.8	-0.5
	4 季度	1.6	2.0	-1.7
2013 年		2.2	2.4	-2.0
	1 季度	1.7	2.2	-2.0
	2 季度	1.8	2.3	-1.8
	3 季度	2.3	2.3	-2.4
	4 季度	3.1	2.8	-1.9
2014 年				
	1 季度	1.9	2.2	-1.1
	2 季度	2.6	2.4	-0.7

表 9 2012 年—2014 年 2 季度国内生产总值及其构成增长率(同比) 单位:%

年度	季度	私人固定资本形成	出口	进口
2012 年		8.3	3.3	2.3
1 季度		11.1	4.0	3.1
2 季度		10.1	3.6	3.4
3 季度		6.6	3.1	2.4
4 季度		5.8	2.4	0.4
2013 年		4.7	3.0	1.1
1 季度		4.2	1.9	-0.1
2 季度		4.3	2.2	1.0
3 季度		5.2	3.0	1.2
4 季度		5.1	5.1	2.5
2014 年				
1 季度		4.5	2.8	3.1
2 季度		5.6	3.9	3.8

注:季度数据经季节因素调整(表 8、表 9)。

资料来源:美国商务部经济分析局(表 8、表 9)。

表 10 2013 年 8 月—2014 年 8 月劳动力市场相关指数 单位:%

年份	月份	劳动生产率增长率		失业率	非农雇员人数环比增加(万人)
		环比折年率	同比		
2013 年		0.9		7.4	219.1
	8 月			7.2	20.2
	9 月	3.6	0.7	7.2	16.4
	10 月			7.2	23.7
	11 月			7.0	27.4
	12 月	3.3	2.0	6.7	8.4
2014 年					
	1 月			6.6	14.4
	2 月			6.7	22.2
	3 月	-4.5	0.7	6.7	20.3
	4 月			6.3	30.4
	5 月			6.3	22.9
	6 月	2.3	1.1	6.1	26.7
	7 月			6.2	21.2
	8 月			6.1	14.2

注:除年度数据以外,劳动生产率增长率为该月份所在季度的增长率。

资料来源:美国劳工统计局。

表 11 2013 年 7 月—2014 年 7 月进出口贸易相关指数 单位:亿美元

年份	出口额	环比增长 %	同比增长 %	进口额	环比增长 %	同比增长 %	出口额减进口额
2013 年	22801.9		2.9	27565.9		0.1	-4763.9
7 月	1899.0	-0.2	3.4	2293.2	1.1	0.8	-394.2
8 月	1906.1	0.4	4.2	2301.2	0.3	1.2	-395.2
9 月	1902.5	-0.2	0.8	2325.1	1.0	1.6	-422.6
10 月	1939.7	2.0	5.7	2330.5	0.2	3.2	-390.8
11 月	1949.2	0.5	4.6	2308.9	-0.9	-0.9	-359.7
12 月	1928.0	-1.1	1.6	2301.9	-0.3	1.2	-373.9
2014 年							
1 月	1924.8	-0.2	2.7	2316.6	0.6	0.9	-391.8
2 月	1877.7	-2.4	-0.1	2300.0	-0.7	0.1	-422.3
3 月	1939.4	3.3	3.8	2370.6	3.1	5.9	-431.2
4 月	1938.8	0.0	3.3	2398.6	1.2	5.1	-459.8
5 月	1961.7	1.2	4.8	2396.4	-0.1	3.3	-434.6
6 月	1962.0	0.0	3.1	2370.1	-1.1	4.4	-408.1
7 月	1980.2	0.9	4.3	2385.7	0.7	4.0	-405.5

注:包括货物和服务贸易。因季节调整,各月合计数据不等于全年总计数据。

资料来源:美国商务部普查局。

表 12 2012 年—2014 年 2 季度外国直接投资相关指数 单位:亿美元

年度	季度	流入	流出	流入减流出
2012 年		1696.8	3113.5	-1416.7
	1 季度	292.5	1045.6	-753.0
	2 季度	523.1	704.1	-181.1
	3 季度	449.3	915.9	-466.7
	4 季度	432.0	447.8	-15.9
2013 年		2307.7	3283.4	-975.8
	1 季度	433.1	812.1	-379.1
	2 季度	604.6	1011.3	-406.8
	3 季度	559.9	914.2	-354.4
	4 季度	710.2	545.7	164.4
2014 年				
	1 季度	-1075.5	490.4	-1565.9
	2 季度	624.4	837.8	-213.4

资料来源:美国商务部经济分析局。

三、欧元区经济

表 13 2012 年—2014 年 2 季度国内生产总值及其构成
增长率(环比) 单位:%

年度	季度	国内生产总值	个人消费支出	政府消费支出
2012 年		-0.7	-1.4	-0.5
1 季度		-0.1	-0.3	-0.3
2 季度		-0.3	-0.5	-0.3
3 季度		-0.2	-0.1	-0.2
4 季度		-0.5	-0.5	0.0
2013 年		-0.5	-0.7	0.2
1 季度		-0.2	-0.2	0.2
2 季度		0.3	0.2	0.0
3 季度		0.1	0.2	0.3
4 季度		0.3	0.1	-0.3
2014 年				
1 季度		0.2	0.2	0.7
2 季度		0.0	0.3	0.2

表 14 2012 年—2014 年 2 季度国内生产总值及其
构成增长率(环比) 单位:%

年度	季度	固定资本形成	出 口	进 口
2012 年		-4.1	2.5	-0.9
1 季度		-1.1	0.8	0.0
2 季度		-1.8	0.9	-0.2
3 季度		-0.6	0.7	0.3
4 季度		-1.3	-0.6	-0.9
2013 年		-3.0	1.3	0.1
1 季度		-1.6	-0.8	-0.8
2 季度		0.1	2.3	1.6
3 季度		0.5	0.1	1.1
4 季度		1.0	1.4	0.7
2014 年				
1 季度		0.2	0.1	0.8
2 季度		-0.3	0.5	0.3

资料来源:欧盟统计局数据库(表 13、表 14)。

表 15 2013 年 7 月—2014 年 7 月劳动力市场相关指数
单位:%

年份	月份	劳动生产率增长率		就业人数环 比增加(万人)	失业 率
		环比	同比		
2013 年		0.41		-125.4	12.0
	7 月				11.9
	8 月				12.0
	9 月	0.11	0.83	2.7	12.0
	10 月				11.9
	11 月				11.9
	12 月	0.16	0.86	18.8	11.8
2014 年					
	1 月				11.8
	2 月				11.7
	3 月	0.14	0.82	11.7	11.7
	4 月				11.6
	5 月				11.6
	6 月	-0.21	0.03	36.0	11.5
	7 月				11.5

注:除年度数据以外,劳动生产率增长率为该月份所在
季度增长率;就业人数为该月份所在季度的环比变化。

资料来源:欧洲央行统计月报、欧盟统计局数据库。

表 16 2012 年—2014 年 2 季度国内生产总值及其构成
增长率(同比) 单位:%

年度	季度	国内生产总值	私人消费支出	政府消费支出
2012 年		-0.7	-1.4	-0.5
1 季度		-0.2	-1.3	-0.3
2 季度		-0.5	-1.3	-0.6
3 季度		-0.7	-1.6	-0.6
4 季度		-1.0	-1.5	-0.7
2013 年		-0.5	-0.7	0.2
1 季度		-1.2	-1.4	-0.2
2 季度		-0.6	-0.7	0.0
3 季度		-0.3	-0.4	0.6
4 季度		0.5	0.2	0.2
2014 年				
1 季度		1.0	0.6	0.7
2 季度		0.7	0.7	0.8

表 17 2012 年—2014 年 2 季度国内生产总值及其
构成增长率(同比) 单位:%

年度	季度	固定资本形成	出 口	进 口
2012 年		-4.1	2.5	-0.9
1 季度		-2.7	2.8	-0.7
2 季度		-3.9	3.3	-0.8
3 季度		-4.1	2.8	-1.0
4 季度		-4.8	1.9	-0.8
2013 年		-3.0	1.3	0.1
1 季度		-5.2	0.2	-1.7
2 季度		-3.4	1.6	0.0
3 季度		-2.4	1.0	0.9
4 季度		0.0	3.0	2.6
2014 年				
1 季度		1.8	3.9	4.1
2 季度		1.3	2.0	2.8

资料来源:欧盟统计局数据库(表 16、表 17)。

表 18 2013 年 7 月—2014 年 7 月进出口贸易相关指数
单位:亿欧元

年份	出口 额	环比 增长 %	同比 增长 %	进口 额	环比 增长 %	同比 增长 %	出口额 减进 口额
2013 年	18960		0.9	17372		-3.4	1588
7 月	1557	-1.9	3.1	1452	-0.8	0.5	105
8 月	1577	1.3	-5.6	1451	0.0	-7.2	126
9 月	1589	0.8	3.0	1459	0.5	1.4	130
10 月	1584	-0.3	1.4	1453	-0.4	-2.9	131
11 月	1589	0.3	-1.9	1431	-1.5	-4.8	158
12 月	1570	-1.1	4.1	1424	-0.5	1.4	146
2014 年							
1 月	1587	1.0	1.2	1454	2.1	-2.5	132
2 月	1607	1.3	3.3	1458	0.3	0.3	148
3 月	1600	-0.4	-0.7	1455	-0.3	3.4	146
4 月	1594	-0.4	-1.4	1448	-0.5	-2.2	146
5 月	1606	0.8	0.4	1455	0.5	-0.1	152
6 月	1602	-0.3	3.0	1464	0.6	2.6	138
7 月	1598	-0.2	2.6	1476	0.9	0.8	122

注:欧元区绝对数指欧元区现有范围,即 18 个成员
国。贸易额不包括欧元区各成员国相互之间的贸易额,为
经季节调整后的数据。

资料来源:欧盟统计局数据库。

表 19 2013 年 7 月—2014 年 7 月外国直接投资相关指数

单位:亿欧元

年度	月度	流 入	流 出	流入减流出
2013 年		851	1914	-1063
	7 月	133	64	69
	8 月	287	291	-4
	9 月	-44	149	-193
	10 月	1750	1571	179
	11 月	58	290	-232
	12 月	-89	23	-111
2014 年	1 月	271	363	-92
	2 月	-215	-210	-5
	3 月	-386	-240	-146
	4 月	-33	154	-187
	5 月	258	151	106
	6 月	94	15	79
	7 月	16	43	-28

注:欧元区绝对数指欧元区现有范围,即 18 个成员国。
欧元区外国直接投资额不包括欧元区各成员国相互之间的直接投资额。

资料来源:欧洲央行统计月报。

四、日本经济

表 20 2012 年—2014 年 2 季度国内生产总值及其

构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	民间最终 消费支出	政府最终 消费支出
2012 年		1.5	2.0	1.7
1 季度	1 季度	1.0	0.4	1.5
	2 季度	-0.5	0.4	-0.6
	3 季度	-0.7	-0.5	0.4
	4 季度	-0.1	0.5	0.7
2013 年		1.5	2.0	2.0
1 季度	1 季度	1.2	1.0	0.9
	2 季度	0.8	0.7	0.6
	3 季度	0.4	0.2	0.1
	4 季度	-0.1	0.4	0.2
2014 年				
1 季度	1 季度	1.5	2.0	-0.2
	2 季度	-1.8	-5.1	0.1

表 21 2012 年—2014 年 2 季度国内生产总值及其

构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成总额	出 口	进 口
2012 年		3.4	-0.2	5.3
1 季度	1 季度	-0.1	2.9	2.0
	2 季度	0.5	-0.5	1.8
	3 季度	-1.0	-4.0	-0.8
	4 季度	-0.6	-3.2	-2.0
2013 年		2.6	1.6	3.4
1 季度	1 季度	-0.2	4.3	1.2
	2 季度	2.7	3.1	2.3
	3 季度	2.6	-0.7	1.8
	4 季度	1.3	0.3	3.7
2014 年				
1 季度	1 季度	4.5	6.5	6.4
	2 季度	-4.8	-0.5	-5.6

表 22 2012 年—2014 年 2 季度国内生产总值及其
构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	民间最终 消费支出	政府最终 消费支出
2012 年		1.5	2.0	1.7
1 季度	1 季度	3.3	3.7	2.2
	2 季度	3.2	3.0	1.3
	3 季度	-0.2	0.9	1.5
	4 季度	-0.3	0.7	2.0
2013 年		1.5	2.0	2.0
1 季度	1 季度	0.1	1.5	1.4
	2 季度	1.2	1.8	2.5
	3 季度	2.3	2.4	2.2
	4 季度	2.5	2.3	1.8
2014 年				
1 季度	1 季度	3.0	3.5	0.7
	2 季度	-0.1	-2.6	0.2

表 23 2012 年—2014 年 2 季度国内生产总值及其

构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成总额	出 口	进 口
2012 年		3.4	-0.2	5.3
1 季度	1 季度	5.6	1.0	6.7
	2 季度	6.2	9.2	9.0
	3 季度	3.0	-4.9	4.9
	4 季度	-0.8	-5.1	0.9
2013 年		2.6	1.6	3.4
1 季度	1 季度	-1.3	-3.4	0.2
	2 季度	0.6	-0.1	0.8
	3 季度	4.2	3.2	3.2
	4 季度	7.2	6.9	9.2
2014 年				
1 季度	1 季度	11.6	9.4	15.0
	2 季度	3.1	5.4	5.9

资料来源:日本内阁府(表 20—表 23)。

表 24 2013 年 7 月—2014 年 7 月劳动力市场相关指数

单位:%

年份	月份	劳动生产率 同比增长率	新增就业与申请 就业人数之比	失业率
2013 年		1.1	1.46	4.0
7 月	7 月	3.1	1.46	3.9
	8 月	0.3	1.48	4.1
	9 月	6.3	1.51	4.0
	10 月	6.3	1.57	4.0
	11 月	5.6	1.55	3.9
	12 月	6.9	1.61	3.7
2014 年				
1 月	1 月	6.9	1.63	3.7
	2 月	7.1	1.67	3.6
	3 月	6.1	1.66	3.6
	4 月	5.0	1.64	3.6
	5 月	0.9	1.64	3.5
	6 月	3.0	1.67	3.7
	7 月	-2.0	1.66	3.8

资料来源:日本统计局和日本央行统计月报。

表 25 2013 年 8 月—2014 年 8 月进出口贸易相关指数

单位: 亿日元

年份 月份	出口 额	环比 增长 %	同比 增长 %	进口 额	环比 增长 %	同比 增长 %	出口额 减进 口额
2013 年	697742		9.5	812425		14.9	-114684
8 月	59460	2.1	14.6	68698	1.0	16.2	-9238
9 月	59251	-0.4	11.4	70642	2.8	16.7	-11390
10 月	59907	1.1	18.6	72062	2.0	26.3	-12155
11 月	60032	0.2	18.4	73328	1.8	21.2	-13296
12 月	60867	1.4	15.3	72660	-0.9	24.8	-11792
2014 年							
1 月	58916	-3.2	9.5	76159	4.8	25.1	-17243
2 月	60200	2.2	9.8	71600	-6.0	9.0	-11401
3 月	58564	-2.7	1.8	74533	4.1	18.1	-15969
4 月	58702	0.2	5.1	67337	-9.7	3.4	-8635
5 月	57730	-1.7	-2.7	66331	-1.5	-3.6	-8601
6 月	58917	2.1	-2.0	69611	4.9	8.4	-10695
7 月	59758	1.4	3.9	69976	0.5	2.3	-10218
8 月	59738	0.0	-1.3	68980	-1.4	-1.5	-9242

注:月度贸易额为季节调整后数据。

资料来源:日本财务省。

表 26 2013 年 7 月—2014 年 7 月外国直接投资相关指数

单位: 亿日元

年份 月份	流 入	流 出	流入减流出
2013 年	3624	133860	-130236
7 月	453	36886	-36433
8 月	355	5552	-5197
9 月	797	6183	-5386
10 月	-1152	7887	-9039
11 月	848	5135	-4287
12 月	489	18470	-17981
2014 年			
1 月	1420	12604	-11184
2 月	-1984	6528	-8512
3 月	4231	7239	-3008
4 月	-1386	6096	-7482
5 月	426	7356	-6930
6 月	2381	6757	-4376
7 月	-800	7828	-8628

资料来源:日本财务省。

五、其他主要国家和地区经济

表 27 2012 年—2014 年 2 季度国内生产总值增长率(同比)

单位: %

年度 季度	加拿大	英国	南非	巴西	印度	俄罗斯
2012 年	1.4	0.1	2.5	1.0	4.8	3.4
1 季度	0.8	0.6	2.7	0.8	6.0	4.8
2 季度	1.6	0.0	2.9	0.6	4.5	4.3
3 季度	0.8	0.2	2.2	1.0	4.6	3.0
4 季度	0.9	0.2	2.1	1.8	4.4	2.0
2013 年	2.7	1.8	1.9	2.3	4.6	1.3
1 季度	3.0	0.7	1.6	1.9	4.4	0.8
2 季度	1.9	1.8	2.3	3.5	4.7	1.0
3 季度	3.0	1.8	1.7	2.4	5.2	1.3
4 季度	2.7	2.7	2.0	2.2	4.6	2.0
2014 年						
1 季度	0.9	3.0	1.6	1.9	4.7	0.9
2 季度	3.1	3.1	1.0	-0.9	5.7	0.8

注:印度年度 GDP 增长率为财年增长率。

表 28 2012 年—2014 年 2 季度国内生产总值增长率(同比)

单位: %

年度 季度	韩国	墨西哥	中国 香港	中国 台湾	马来 西亚	印度尼 西亚
2012 年	2.3	4.0	1.5	1.5	5.6	6.2
1 季度	2.8	4.8	0.7	0.5	5.1	6.3
2 季度	2.4	4.4	0.9	0.1	5.6	6.4
3 季度	2.1	3.2	1.6	1.4	5.3	6.2
4 季度	2.1	3.4	2.9	3.8	6.5	6.1
2013 年	3.0	1.1	2.9	2.1	4.7	5.8
1 季度	2.1	0.6	2.9	1.4	4.2	6.1
2 季度	2.7	1.6	3.0	2.7	4.5	5.8
3 季度	3.4	1.4	3.0	1.3	5.0	5.6
4 季度	3.7	0.7	2.9	2.9	5.1	5.7
2014 年						
1 季度	3.9	1.9	2.6	3.1	6.2	5.2
2 季度	3.5	1.6	1.8	3.8	6.4	5.1

表 29 2013 年 8 月—2014 年 8 月劳动力市场失业率
相关指数

单位: %

年份 月份	加拿大	英国	巴西	俄罗斯	南非
2013 年	7.1	7.7	5.5	5.5	24.7
8 月	7.1	7.7	5.3	5.2	
9 月	6.9	7.6	5.4	5.3	24.5
10 月	7.0	7.4	5.2	5.5	
11 月	6.9	7.1	4.6	5.4	
12 月	7.2	7.2	4.3	5.6	24.1
2014 年					
1 月	7.0	7.2	4.8	5.6	
2 月	7.0	6.9	5.1	5.6	
3 月	6.9	6.8	5.0	5.4	25.2
4 月	6.9	6.6	4.9	5.3	
5 月	7.0	6.5	4.9	4.9	
6 月	7.1	6.4	4.8	4.9	25.5
7 月	7.0	6.2	4.9	4.9	
8 月	7.0		5.0	4.8	

表 30 2013 年 8 月—2014 年 8 月劳动力市场失业率
相关指数

单位: %

年份 月份	韩国	墨西哥	中国香港	中国台湾	马来西亚
2013 年	3.1	4.9	3.4	4.2	3.1
8 月	3.1	5.2	3.3	4.3	3.1
9 月	3.0	5.3	3.3	4.2	3.1
10 月	3.0	5.0	3.3	4.2	3.3
11 月	3.0	4.5	3.3	4.2	3.4
12 月	3.1	4.3	3.2	4.1	3.0
2014 年					
1 月	3.2	5.1	3.1	4.0	3.3
2 月	3.9	4.6	3.1	4.2	3.2
3 月	3.5	4.8	3.1	4.2	3.0
4 月	3.7	4.8	3.1	3.9	2.9
5 月	3.7	4.9	3.1	3.9	2.9
6 月	3.6	4.8	3.2	3.9	2.8
7 月	3.4	5.5	3.3	4.0	2.8
8 月	3.5	5.2	3.3	3.9	

注:1.英国和中国香港月度数据为截至当月的 3 个月移动平均失业率。2.加拿大、英国、韩国和中国香港为经季节因素调整后的失业率。

表 31 2013 年 7 月—2014 年 7 月进出口贸易相关指数

单位:亿美元

年份 月份	加 拿 大			英 国		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2013 年	4588.6	4618.5	-29.9	5414.8	6545.3	-1130.5
7 月	358.6	376.0	-17.4	468.8	545.7	-76.9
8 月	373.8	393.2	-19.4	416.2	511.6	-95.4
9 月	387.5	390.6	-3.1	433.8	577.8	-144.0
10 月	405.8	408.6	-2.8	455.2	606.4	-151.2
11 月	379.9	384.3	-4.4	425.1	598.8	-173.7
12 月	374.8	360.0	14.8	428.7	519.1	-90.4
2014 年						
1 月	368.3	346.0	22.3	436.6	567.7	-131.1
2 月	356.5	347.8	8.7	431.4	529.6	-98.2
3 月	409.5	389.0	20.5	448.4	575.9	-127.5
4 月	389.0	396.0	-7.0	402.5	566.0	-163.5
5 月	412.8	408.4	4.4	430.0	573.9	-143.8
6 月	413.7	402.3	11.44	416.7	577.9	-161.2
7 月	395.9	382.8	13.0	428.7	647.0	-218.3

注:加拿大和英国数据经过季节因素调整。

表 32 2013 年 8 月—2014 年 8 月进出口贸易相关指数

单位:亿美元

年份 月份	南 非			巴 西		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2013 年	959.9	1035.0	-75.1	2421.8	2504.5	-82.7
8 月	80.2	90.9	-10.7	214.2	211.1	3.1
9 月	76.9	88.1	-11.2	210.0	197.0	13.0
10 月	85.0	95.1	-10.1	228.2	240.3	-12.1
11 月	84.2	84.3	-0.1	208.6	200.0	8.6
12 月	74.0	72.2	1.8	208.5	190.4	18.1
2014 年						
1 月	71.5	87.0	-15.5	160.3	210.2	-49.9
2 月	75.4	74.8	0.6	159.3	188.9	-29.6
3 月	73.8	85.0	-11.2	176.3	183.5	-7.2
4 月	73.8	85.6	-11.8	197.2	201.1	-3.9
5 月	74.3	81.5	-7.2	207.5	209.4	-1.9
6 月	74.9	75.4	-0.5	204.7	188.4	16.3
7 月	79.8	86.2	-6.4	230.2	223.4	6.8
8 月				204.6	201.0	3.7

表 33 2013 年 8 月—2014 年 8 月进出口贸易相关指数

单位:亿美元

年份 月份	印 度			俄罗斯		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2013 年	3125.5	4658.0	-1532.5	5232.9	3429.8	1803.1
8 月	262.5	368.5	-106.0	425.3	283.6	141.7
9 月	278.6	342.2	-63.6	448.1	287.1	161.0
10 月	272.8	379.2	-106.4	434.6	306.7	127.9
11 月	239.3	336.6	-97.3	468.0	298.1	169.9
12 月	264.0	366.8	-102.8	495.3	324.9	170.4
2014 年						
1 月	268.1	363.1	-95.0	396.5	209.8	186.7
2 月	253.0	334.9	-81.9	364.6	240.3	124.3
3 月	290.8	395.4	-104.6	470.6	274.3	196.3
4 月	246.2	358.3	-112.1	474.5	276.2	198.3
5 月	277.0	392.3	-115.3	442.8	260.0	182.8
6 月	263.3	380.5	-117.2	407.5	267.9	139.6
7 月	277.3	399.6	-122.3	460.6	289.9	170.7
8 月	269.6	378.0	-108.4			

表 34 2013 年 8 月—2014 年 8 月进出口贸易相关指数

单位:亿美元

年份 月份	韩 国			墨西哥		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2013 年	5596.3	5155.8	440.5	3801.9	3909.7	-107.8
8 月	463.1	415.9	47.2	326.8	337.6	-10.8
9 月	446.5	410.6	35.9	313.8	315.1	-1.3
10 月	504.8	456.1	48.7	350.8	361.2	-10.4
11 月	479.1	431.1	48.0	316.8	321.5	-4.7
12 月	479.8	443.5	36.3	320.7	312.1	8.6
2014 年						
1 月	455.7	447.5	8.2	270.5	311.0	-40.5
2 月	429.2	420.6	8.6	304.6	304.2	0.4
3 月	490.8	455.4	35.4	332.4	332.2	0.2
4 月	502.7	458.5	44.2	340.7	345.7	-5.0
5 月	476.0	425.3	50.7	343.8	352.6	-8.8
6 月	478.6	424.0	54.6	334.7	340.2	-5.5
7 月	483.0	459.0	24.0	337.1	356.8	-19.7
8 月	462.8	428.7	34.1			

表 35 2013 年 8 月—2014 年 8 月进出口贸易相关指数

单位:亿美元

年份 月份	中国香港			中国台湾		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2013 年	5355.5	6222.8	-867.3	3054.4	2699.0	355.4
8 月	461.6	573.4	-111.8	256.4	210.4	46.0
9 月	466.7	537.9	-71.2	252.4	229.0	23.4
10 月	485.0	540.4	-55.4	267.1	225.9	41.2
11 月	471.9	551.5	-79.6	257.3	213.8	43.5
12 月	455.3	535.6	-80.3	263.8	241.6	22.2
2014 年						
1 月	437.1	505.8	-68.7	242.9	213.4	29.5
2 月	328.7	414.3	-85.6	212.8	197.2	15.6
3 月	439.3	514.6	-75.3	277.4	258.0	19.4
4 月	408.1	483.5	-75.4	266.0	240.6	25.4
5 月	428.1	486.4	-58.3	266.6	213.8	52.8
6 月	426.6	486.5	-59.9	268.0	249.1	18.9
7 月	442.9	494.9	-52.0	267.7	241.6	26.1
8 月				281.0	240.0	41.1

表 36 2013 年 7 月—2014 年 7 月进出口贸易相关指数

单位:亿美元

年份 月份	马来西亚			印度尼西亚		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2013 年	2282.8	2060.1	222.7	1835.5	1873.7	-38.2
7 月	190.3	181.4	8.9	150.9	174.2	-23.3
8 月	191.7	170.0	21.7	130.8	130.1	0.7
9 月	194.7	168.0	26.7	147.1	155.1	-8.0
10 月	211.1	185.2	25.9	157.0	156.7	0.2
11 月	194.5	164.1	30.4	159.4	151.5	7.9
12 月	202.3	172.8	29.5	169.7	154.6	15.1
2014 年						
1 月	193.6	174.4	19.2	144.7	149.2	-4.4
2 月	178.1	146.5	31.6	146.3	137.9	8.4
3 月	197.9	168.9	29.0	151.9	145.2	6.7
4 月	203.3	176.5	26.8	142.9	162.6	-19.6
5 月	200.8	183.3	17.5	148.2	147.7	0.5
6 月	190.2	177.5	12.8	154.1	157.0	-2.9
7 月	191.9	180.5	11.4	141.8	140.6	1.2

资料来源:各经济体官方统计网站(表 27—表 36)。

六、三大经济体指标对比图

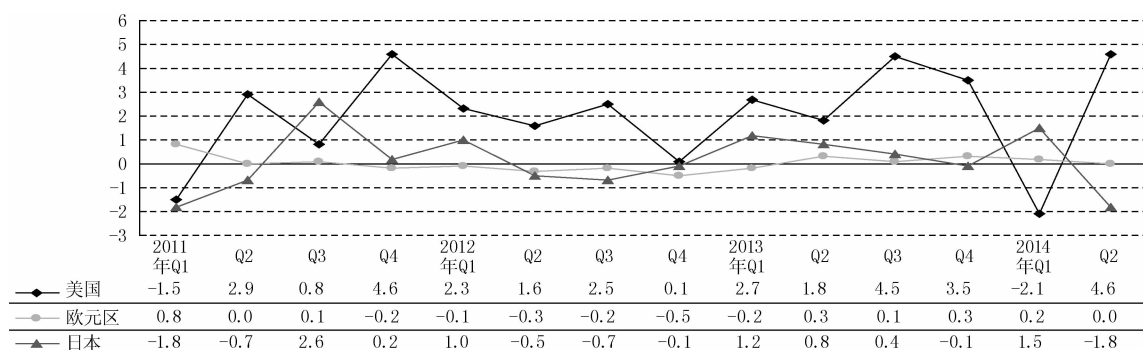


图 1 2011 年—2014 年 2 季度三大经济体 GDP 环比增长率(%)

注:美国为环比折年率增长率。

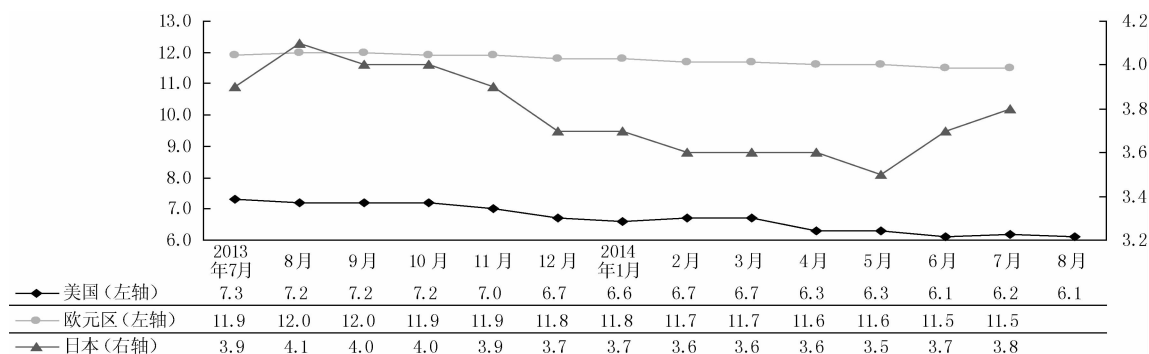


图 2 2013 年 7 月—2014 年 8 月三大经济体失业率变动(%)

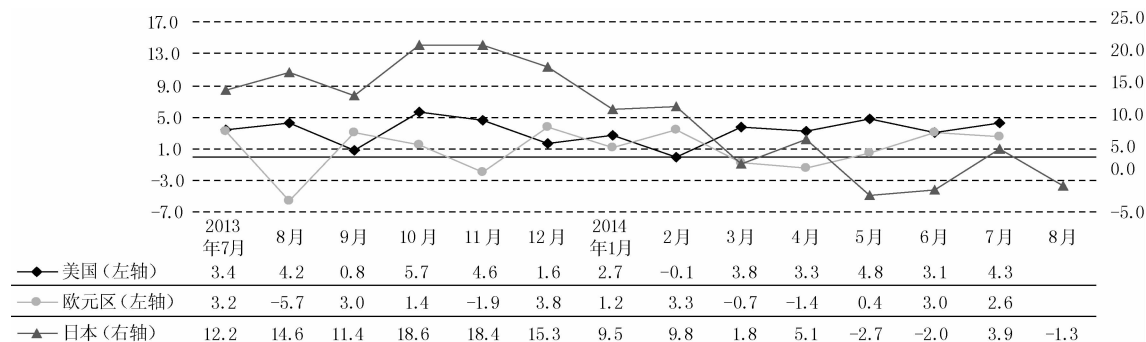


图 3 2013 年 7 月—2014 年 8 月三大经济体出口额同比增长率(%)

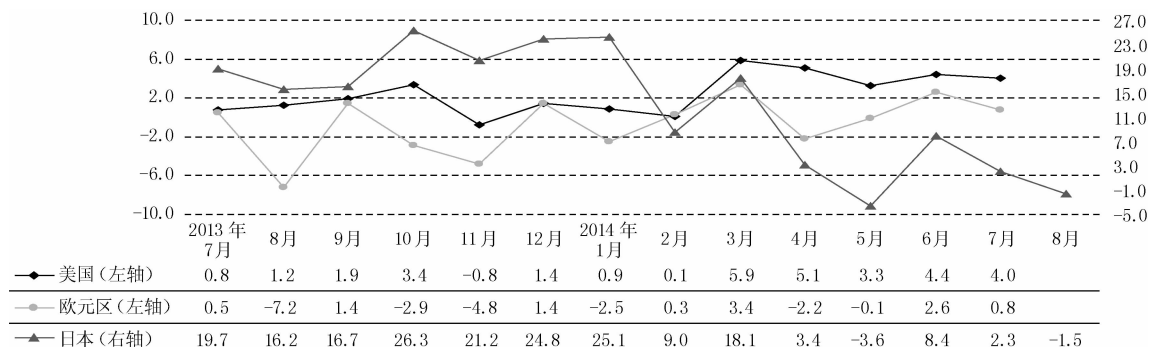


图 4 2013 年 7 月—2014 年 8 月三大经济体进口额同比增长率(%)

数据来源:各经济体官方统计网站(图 1—图 4)。

ABSTRACTS

(1) Reform the Income Distribution System and Narrow the Wealth Gap

Dai Guiying, Zhang Jin, and Liu Hao

The excessive gap of China's income distribution, which results in serious consequences, shows up mainly in the growing wealth gap, the excessive industry income gap, and the lower growth rate of resident income comparing with that of national income. The causes of the excessive income distribution gap include the imperfect market fair mechanism, the excessive gap of public employee income, the defective income redistribution mechanism, the backward basic regulation of income distribution, etc. Deepening reform of the income distribution should bring about five thought transformations: transformation to near-term equitable distribution goal from long-term common prosperity goal, transformation to income distribution system reform from policy patches, transformation to structural distribution priority from total allocation priority, transformation to labor distribution priority from factor distribution priority, and transformation to consumption-driven growth from investment-driven growth.

(2) Accelerate Building of New-type Think Tanks with Chinese Characteristics and Advance Modernization of National Governance

Wang Zhan

Think tanks play an important and irreplaceable role in perfecting national governance system and advancing governance capacity modernization. The action of accelerating the building of new-type think tanks with Chinese characteristics, not only meets demands of our domestic economic and social development at this stage, but also serves as a major strategic move for promoting our national soft power and seeking out new comparative advantage among global strategic competition. Since the building of China's new-type think

tanks with Chinese characteristics remains lagging behind so far, we shall take positive and effective measures to accelerate it and work to perfect our national governance system.

(3) Restarting of China's Endowment Insurance Reform: Break Free of Double Dual System

Tian Xueyuan

Being progressive, high-leveled, and growing with stages, the aging of the Chinese population goes unevenly between town and country and among regions, hence people have a great and pressing demand for pension security and endowment insurance. Though the hybrid system of endowment insurance used to play a positive role, it is always subject to the double dual system and reveals obvious disadvantages. We must reform the dual system of endowment insurance, form unified mechanisms by unification, and build a new type endowment insurance system of "Accumulation & Supplement".

(4) Prospect of China's Pension Mode Transformation and Financial Structure

Huang Zhiling

As family supporting keeps the core of pension security under the traditional ideology of co-construction of family and state, China has formed a unique pension mode of family security. However, the traditional mode is hard to go on with the development of society productivity and changes of economic and political pattern. Now, the traditional family security mode develops new features and presents a new trend, i.e. the joint development of family property pension and social pension, which will exert a profound impact on the financial market and the commercial bank transformation.

(5) Prospects of the Future Reform of China's Financial System

Wang Chuan and Liu Jiajun

Though the financial system reform of China has made great progress after more than 30 years reform, the marketization degree of our financial sector remains quite low, which even results in the financial imbalance. To reverse the current financial imbalance, we shall advance further the financial system reform orienting marketization. This paper argues that five measures, for example, interest rate marketization reform, are crucial to the future financial system reform. In addition, this paper puts forward the time sequence and some specific measures for the future financial system reform.

(6) A Brief Analysis of the State-owned Property Right Management System

Hong Tao and Wang Weiwei

Since 2003, the topic that who should administrate the state-owned financial assets receives much attention once again in 2014. This paper reviews the six phases of the state-owned asset management since reform and opening up, discusses the overall framework of the present state-owned asset management, and analyzes the state-owned assets from two perspectives of ownership and management mode. At present, the state-owned assets are managed by category and by three ministries. However, the present management mode faces a problem of the dual functions of athlete and referee. Therefore, it's of great importance to reform the present management mode, especially to innovate the state-owned financial asset management mode. I put forward three goals and six principles of the reform of the state-owned financial asset management, and suggest that the state-owned financial assets must be under unified management learning from three management modes of four countries.

(7) Basic Pattern and Effects of the Opening-up of Guangdong Service Industry and Policy Suggestions

Xia Jiechang, Xiao Yu, and Qi Fei

Compared with other provinces and cities, Guangdong is more developed no matter in service trade or in services' utilization of foreign capital. However, Guangdong's service trade competitiveness and services' utilization of foreign capital still need further improvement from the longitudinal and lateral view. As a export-oriented economy, Guangdong is quite vulnerable under the financial crisis and changes of the external market demand. The opening-up of service industry is necessary for Guangdong to achieve its industrial transferring and upgrading. This paper makes policy suggestions on expanding the opening-up of Guangdong's service industry.

(8) Strategic Thinking of Accelerating the Going-out of China's Agriculture

Li Yongjian and Li Rui

"Going-out" is an important developing direction for China's opening up strategy. Developing on the basis of aid to foreign countries, the going-out of China's agriculture is small-scale as a whole and earns only a low return on the investment now. This article considers that the going-out of China's agriculture has not a clear goal. And then, this article argues that we shall take our strategic target at building a stable strategic co-

operation relationship with host countries, and pursue the maximization of investment returns toward this end. Finally, this article thinks that China's agriculture should be reconstructed from several aspects and raises corresponding suggestions.

(9) Specialized Peasant Cooperative Is An Important Organization Form to Promote Chinese Modern Agricultural Development: A Case Study of Harbin

Liu Jinxiang

Specialized peasant cooperative is an important way to transform the agricultural development mode and adjust the rural industrial structure, and an important force to innovate rural operation system and promote modern agriculture development. In recent years, Harbin succeeds in advancing the continuing and rapid development of the specialized peasant cooperatives by taking comprehensive measures. Nonetheless, there are still some problems those can not be ignored. Related government departments should take measures to accelerate the sustainable and rapid development of specialized peasant cooperatives in China.

(10) A Research Report on China's Investment in U.S. Infrastructure Projects

Sheng Sixin and Cao Wenlian

The United States infrastructure projects have much demand for overseas investment. China's investment in the United States infrastructure projects is beneficial for both the two countries, and is likely to become an important foundation for expanding the investment co-operations of the two countries. Since there are still several obstacles to the investment, for promoting its development, we need to study enthusiastically the countermeasures, enhance institution and policy innovations, build and employ a bilateral cooperation mechanism.

Editor: Xie Yunliang

“铁的新四军”红色记忆·经典美术作品展 征稿通知

为纪念抗日战争胜利 70 周年，深切缅怀新四军革命先辈在民族危亡之际砥柱中流，为夺取反法西斯战争和人民解放事业伟大胜利所建立的丰功伟绩，同时昭展丹青名家并推书画新秀；北京新四军暨华中抗日根据地研究会联合中国中共党史学会、文化部公共文化司等 8 家单位发起“铁的新四军”红色记忆·经典美术作品展活动，参展作品将在全国范围征集，经活动艺委会评选后的 320 幅优秀作品于 2015 年 5 月在中国国家博物馆首展，之后在相关省市巡展并筹台海联展。同时活动中的部分甄选作品将捐由各大博物馆、纪念馆收藏，永世纪念、教育后人。我们诚邀全国画坛诸位艺术家与各界贤达加盟本次展览。

一、组织机构

（一）组委会

主 任：欧阳淞 蔡 武 陈昊苏

副主任：李忠杰 杨志今 左中一 王占生 邓淮生 薛德堂 毋瞩远 黄如军

委 员：张永新 张光东 韩铁成 桂建平 叶小楠 何光耀 乔泰阳 张淮流

刘延淮 周善平 赵黎明 邓小燕 张末生 彭 华 吴长江 赵长青

葛 华 颜 宁 张士明

（二）主办单位

中国中共党史学会 文化部公共文化司 中组部党建读物出版社

中国美术家协会 中国书法家协会 中国新四军研究会

北京新四军暨华中抗日根据地研究会 中国海外文化传播有限公司

（三）承办单位

北京新四军暨华中抗日根据地研究会四师淮北分会

中海外爱华文化传媒有限公司

（四）协办单位

北京市、上海市、江苏省、安徽省、浙江省、河南省、湖北省、江西省、福建省、广东省、山东省、四川省、重庆市、广西壮族自治区等省（市、区）美协及新四军研究会

（五）军史专家委员会

寿小松 黄如军 耿成宽 徐维国 王传厚 张学忠 徐君华

（六）艺术委员会

名誉主任：刘大为

主 任：吴长江 副主任：徐 里 杜 军 秘书长：丁 杰

二、展出日期、地点

2015 年 5 月（拟定），中国国家博物馆

三、展出规模

本次展览展出美术、书法作品 320 余幅，其中特邀美术名家名作百余幅，全国征稿入选优秀作品 100 件，同书法作品共同展出。评选委员会由中国美术家协会聘请专家组成。

四、作者待遇

1. 该展评选出的优秀作品作者具备申请加入中国美协会员的一次条件。
2. 优秀作品 100 件（税前收藏费：中国画作品 50 件；15000 元 / 件。油画作品 50 件；25000 元 / 件）。
3. 画展将出版画册，每位参展作者均可获赠一本。
4. 组委会向参展作者颁发证书。

五、参展要求

1. 参展作者需提供送展作品照片 1 张（10 寸以上）参加初评，照片注明：姓名（以身份证为准）、标题、详细联系地址、邮编、联系电话。初评入围者接到电话通知后邮寄原作（送原件地址另行通知），同时通过邮局汇寄 150 元评选费进行终评，初评未入围作者不另行通知，照片不退。终评落选作品退件。

2. 参展作品一律为原始真实创作，如检测后发现作者使用高仿作品参评，中国美术家协会将在三年内拒绝此作者参加中国美术家协会主办的任何展览活动。

3. 初评投递作品照片，相同作品照片如反复多次投递，中国美术家协会将视为无效稿件取消参评资格。

4. 送件要求：中国画幅尺寸不小于 6 尺整张，横竖不限；油画画芯尺寸：不小于 1 米×1 米。送件作品背面右下角请用铅笔写明：姓名（以身份证为准）、标题（和画面相同）、尺寸（高×宽 CM）、详细联系地址、邮编、联系电话、身份证号码，送件须妥善包装并挂号或特快专递邮寄，防止邮寄中破损遗失。

5. 收作品照片时间：自公告发布之日起至 2015 年 1 月 31 日止，以收到地邮戳为准。

6. 联系方式。收件地址：北京市朝阳区北沙滩一号院 32 号楼 A 座 710，邮编：100083；收件人：张英财；联系电话：（010）59759683。画展信息可登录 www.caanet.org.cn（中国美术家协会网站）查看。

六、特别声明

1. 主办单位、承办单位对参展作品有展览、研究、摄影、录像、出版及宣传权。
2. 凡送作品参评、参展作者，应视为已确认并遵守征稿启事的各项规定。

中国美术家协会

2013 年 12 月