

## 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	朱之鑫	朱民
李扬	李毅中	李德水	李若谷	吴敬琏	张大卫	张国宝
张晓强	张祥	张卓元	陈元	林兆木	林毅夫	周文重
赵进军	高尚全	海闻	钱颖一	郭树清	辜胜阻	聂振邦
楼继伟	蔡昉	樊纲	薛澜	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 王晓红

### 编委（按姓氏笔画排序）：

王一鸣	王战	王昌林	王晓红	马晓河	吕政	谷源洋
朱晓明	陈文玲	陈宗胜	李平	李晓西	李向阳	迟福林
张宇燕	张燕生	张蕴岭	杨圣明	冼国明	施子海	高培勇
贾康	隆国强	常修泽	徐洪才	曹文炼	裴长洪	霍建国

主编 郑新立

副主编 王晓红

编辑部主任 沈家文

· 本刊专论 ·

关于精准扶贫战略思想的认识 宋 海 (005)

“十三五”：经济社会发展风险处于高发窗口期

国家发展改革委宏观经济研究院课题组 (030)

· 国际经济 ·

美国全球经济布局的“3T”战略 谷源洋 (054)

美国外资审查的最新动态与应对策略 陈 超 (066)

国际军品贸易形势现状与展望 任海平 刘向东 逯新红 (077)

我国对外直接投资政策研究 李 锋 (088)

· 产业发展 ·

推进农村一二三产业融合发展：日本做法及其启示 邱 灵 (099)

国家发展改革委核心期刊

中国学术期刊网络出版总库收录期刊 中文科技期刊数据库收录期刊

中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊 博看期刊网收录期刊 中文知识网

---

· 智库信息 ·

关于办好智库期刊的研讨

——暨《全球化》创刊五周年笔会

路甬祥等 (109)

· 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)



## CONTENTS

- Understanding the strategic thinking of precise poverty alleviation *Song Hai* (005)
- “13th Five – Year”: the window period when the risks of economic and social  
development are high *Research group of NDRC Macroeconomic Research Institute* (030)
- “3T” strategy of the global economic layout of the United States *Gu Yuanyang* (054)
- The latest trends and responding strategies of U. S. Foreign Investment investigation  
*Chen Chao* (066)
- Present situation and prospect of the international arms trade  
*Ren Haiping, Liu Xiangdong and Lu Xinhong* (077)
- A study on China’s foreign direct investment policy *Li Feng* (088)
- Promoting the integration and development of the first, second and third industries  
in rural areas: the Japanese approach and Its Implications *Qiu Ling* (099)
- Study on the run – and think tank journal “globalization” published five anniversary pen  
*Lu Yongxiang etc* (109)
- Opinions of International Authoritative Institutes (119)
- Main Indicators of World Economy (123)

# 关于精准扶贫战略思想的认识

宋 海

**摘要：**精准扶贫作为习近平总书记提出的一项国家战略，必将对我国未来民生和经济发展产生巨大的影响。本文在对精准扶贫思想认识深入论述的基础上，分析了我国扶贫资金在管理与使用中存在的问题及原因，总结了我国金融扶贫的发展进程和现阶段的主要做法，并就如何更好促进精准扶贫国家战略的实施进行探讨和研究，提出了制度建设是金融扶贫的重要保障、构建面向农户的金融扶贫制度体系、完善以项目为导向的金融扶贫制度等具体措施和解决途径。

**关键词：**精准扶贫 贫困人口 整体脱贫 金融扶贫

**作者简介：**宋海，中国民主建国会中央委员会副主席。

党的十八大以来，习近平总书记提出了精准扶贫的重大战略思想，要求进一步加大扶贫开发投入和工作力度，显著减少贫困人口，在 2020 年减少我国贫困人口 7000 万人，并把其作为党的重要任务之一。2015 年 11 月，中共中央政治局召开会议审议通过《关于打赢扶贫攻坚战的决定》，要求实施精准扶贫战略，开创我国扶贫开发事业新局面，到 2020 年确保我国现行标准下的农村贫困人口全部实现脱贫，贫困县全部摘帽，彻底解决成片区域贫困问题。精准扶贫战略的提出，打通了多年来制约我国扶贫工作的瓶颈，为我国扶贫工作指明了新的发展道路和方向。

## 一、对精准扶贫思想的认识

### (一)“精准扶贫”战略思想产生的背景

精准扶贫思想不是凭空而来的，是在中国特色社会主义理论体系中产生、发展的，是针对当前经济社会特征等现实状况提出的。长期以来，我国的扶贫开发工作存在贫困人口底数不清、情况不明、针对性不强、扶贫资金和项目指向不准等问题。基于对以往扶贫工作的反思，2013年11月习近平总书记在湘西调研扶贫工作时，明确了扶贫工作“要科学规划、因地制宜、抓住重点，不断提高精准性、有效性和持续性”，首次提出“精准扶贫”的概念；提出在新起点上按照县为单位、规模控制、分级负责、精准识别、动态管理的原则，为每个贫困村、贫困户建档立卡，建立全国扶贫信息网络系统，高位推进专项扶贫与贫困识别相衔接，深入分析致贫原因，逐村逐户制定帮扶措施，集中力量给予扶持。2015年6月18日，在贵州召开部分省区市党委主要负责同志座谈会上，习近平总书记就加大力度推进扶贫开发工作提出“六个精准”，即“对象要精准、项目安排要精准、资金使用要精准、措施到位要精准、因村派人要精准、脱贫成效要精准”，进一步丰富了“精准扶贫”的内涵和操作性。2015年中央政治局召开会议，将精准扶贫上升到国家战略和新时期党的主要任务之一，习近平总书记的精准扶贫思想是中国共产党和政府今后一个时期对于贫困治理工作的指导思想，将对我国扶贫工作起到决定性作用。精准扶贫是新时期我国扶贫工作的新起点，也是提高扶贫开发效果的必然路径选择。

### (二)精准扶贫思想的理论和现实基础

第一，“共同富裕”根本原则是精准扶贫思想产生的理论基础。共同富裕是中国特色社会主义的本质规定、奋斗目标和根本原则，也是中国特色社会主义理论体系中的重要基石。党的十八大重申，中国必须坚持走共同富裕道路。偏离了“共同富裕”原则的导向，中国特色社会主义理论体系的基础就不复存在。习近平总书记曾指出：“消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求。”做好扶贫开发工作，支持困难群众脱贫致富，帮助他们排忧解难，使发展成果更多更公平惠及人民，是党坚持全心全意为人民服务根本宗旨的重要体现，也是党和政府的重大职责。精准扶贫就是要求实施精细化的扶贫方式，“从扶贫机制上由主要依赖经济增长的‘涓滴效应’到更加注重‘靶向性’对目标人群直接加以扶贫干预的动态调整”。因此，精准扶贫思想就是要帮助每一个贫困人口都摸索出适合的致富路线。这正是“共同富裕”理论原则的发展和延伸。

第二，“全面建成小康社会”宏伟目标是精准扶贫思想产生的现实需求。在2020年完成“全面建成小康社会”的宏伟目标，是党的十八大根据我国经济社会实际作出的重大

决策，将为中华民族的伟大复兴奠定坚实基础。如果说“全面小康与中国梦相互激荡，凝聚为全社会的‘最大公约数’”，扶贫、脱贫则是全面小康的“最后一公里”。当前，我国扶贫脱贫已进入攻坚克难的重要阶段，“灌水式”“输血式”的传统扶贫模式已难以为继，要确保如期脱贫、杜绝返贫，需要精准化的扶贫思想，促使贫困地区整体脱贫、全面脱贫。精准扶贫是我国扶贫进行到新阶段后的新举措，既符合国情，也是现实要求。

### （三）精准扶贫思想的核心、基础与重点

第一，精准化理念是精准扶贫思想的核心。扶贫工作贵在“扶真贫、真扶贫”，少做一些面子工程，多做一些惠及广大贫困人口的实事。多年来，我国扶贫工作不论是在贫困人群的认识，还是在扶贫政策的制定实施上，都缺乏精准化的工作理念。自20世纪80年代中期开始，我国政府扶贫单位是县级贫困区域；2001年转向15万个村级贫困区域；2011年划定了14个集中连片特困地区进行重点扶贫。过去农村扶贫的主要特点是区域瞄准，没有识别到户。这种扶贫模式在短期内集中了政策和资金资源，能够切实帮助部分贫困人口脱贫，或创造了部分贫困群体脱贫的硬性基础设施条件。但“大水漫灌”后，贫困地区有两类群体值得关注：一是一直未实现过脱贫的群体，他们或是不适应同质性的扶贫政策，或是自身根本不具备脱贫的能力素质等，这类群体往往就是现阶段的重点关注目标，但难度较大；二是一度脱贫后又返贫的群体，他们或因病、或因经营不善等，此类现象极其寻常，导致扶贫工作成效不持久，显得重复而又低效率。精准扶贫思想正是在总结数十年扶贫工作经验及教训之上，并根据目前贫困群体状况所提出的针对性措施。精准扶贫包括了精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核，其核心要义就是精准化理念。要求将精准化理念作为扶贫工作的基本理念，贯穿于扶贫工作的全过程。

第二，分批分类理念是精准扶贫思想的基础。习近平总书记在2015年详细论述了分批分类扶贫理念，并概括为“四个一批”，即“通过扶持生产和就业发展一批，通过移民搬迁安置一批，通过低保政策兜底一批，通过医疗救助扶持一批”。“通过扶持生产和就业发展一批”，就是要加强业务培训和培育计划，因地制宜制定特色扶持政策、机制，帮助一批具备软硬件基本条件的群体迅速脱贫；“通过移民搬迁安置一批”，就是针对部分因居住地自然条件恶劣等因素，不具备扶贫脱贫的基本自然资源的贫困群体，有计划性地移民搬迁，安置到自然条件相对较好的居住地，并继续实施帮扶直至脱贫；“通过低保政策兜底一批”，就是针对部分劳动能力低下，或是丧失劳动能力的贫困人群，不再以就业培训为主，而是果断通过低保等民政救助的方式保障其基本生活；“通过医疗救助扶持一批”，就是帮助部分群体缓解医疗压力，杜绝因病致贫增加贫困人口，也防止因病返贫使扶贫工作倒退。

第三，精神脱贫理念是精准扶贫思想的战略重点。扶贫先扶志，不论造成贫困是何原因，精神贫困始终是主观的首要根源。精神贫困首先体现在缺乏脱贫致富的勇气、信心等主观意愿。树立脱贫信心、营造脱贫环境，帮助贫困群体充分认识自身优势以及主观能动性的重要性，拿出敢想敢干的毅力和决心，在精神上与贫困绝缘，是精准扶贫思想的战略重点。精神脱贫理念的最重要体现就是大力发展乡村教育的观点。习近平总书记指出，到2020年稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和住房，这是中央确定的目标。“把贫困地区孩子培养出来，这才是根本的扶贫之策”。2015年6月，中央全面深化改革领导小组第十一次会议提到，发展乡村教育，让每个乡村孩子都能接受公平、有质量的教育，增强贫困地区的自我发展能力，阻止贫困现象代际传递。随后，国务院印发《乡村教师支持计划（2015—2020年）》，对未来几年乡村教育发展作出纲领性指导意见。

#### （四）精准扶贫思想的意义和作用

第一，推进精准扶贫是实现中华民族伟大复兴的重要手段之一。我国贫困地区多位于“老少边穷”地区，由于自然条件的限制，仅靠市场力量难以在本地实现贫困人口的脱贫乃至全面小康，自然环境和自然资源也不足以为解决贫困问题提供有效支撑，这就需要各级政府提供必要的扶持。习近平总书记提出，实现中华民族伟大复兴，要从最贫困、最薄弱的区域入手，“一个民族都不能少”。采取精准扶贫的方式，能更好地助推贫困地区居民像其他地区居民一样实现中国梦。

第二，推进精准扶贫是在总结国际公共政策先进经验基础上得出的重要成果。许多发达国家在发展市场经济的同时，充分运用公共政策工具扶持困难群体，采取比较清晰的精准政策，使公共政策更好地惠及目标人群。比如，西方一些国家针对贫困人口和失业人口的救济政策都有明确的衡量标准。美国在确定失业救济对象时，会考察涉及的对象是因过错失业、被动失业还是主动失业，失业后是否积极寻找就业机会，政府或者社会帮助再就业时是否愿意积极应对等因素。一旦救济对象摆脱失业状态，政府的援助也会随之终止。我国倡导精准扶贫，显然是总结了国际扶贫包括救助失业人员的先进经验，强调发挥政府扶持资源的针对性和有效性。

第三，精准扶贫体现了我国扶贫开发工作符合事物发展的规律性。精准扶贫的特点，最直观、最突出的是“精准”二字的丰富内涵与严格要求。从历史角度看，新中国的成立是全世界最伟大的扶贫工程。改革开放以来，随着农村经济体制改革的启动，我国的扶贫开发工作循序渐进并持续深化，从解决温饱问题到实现全面小康。这一进程体现了扶贫工作符合经济社会发展规律在发展方向与阶段上的要求。精准扶贫一般是相对于过

去的扶贫工作特点和不足而言的，现阶段的精准扶贫就是一直以来的扶贫开发事业的继续与深化，体现了对扶贫工作的全面理解与精准把握，更显示了对扶贫规律或脱贫规律的深刻认识与科学运用。由此可见，精准扶贫不仅是一般意义上的扶贫，更是对过去扶贫工作的总结、提升与创新，既揭示了摆脱贫困的规律性，更显示了将摆脱贫困的规律性体现于具体的方法与途径之中。

第四，精准扶贫成为突破建成全面小康社会瓶颈的重要途径。精准扶贫是对全面建成小康社会内涵的进一步丰富与提升。全面建成小康社会是我国社会主义现代化进程中的重要发展阶段目标。习近平总书记指出，到2020年全面建成小康社会，最艰巨的任务在贫困地区，我们必须补上这个短板。这个阶段的扶贫与以往有所不同，不仅扶贫工作被提到更加重要的位置，向贫困全面宣战，而且措施更加科学细致，特别是目标更加明确具体，通过精准扶贫使贫困地区人民和全国人民一起真正进入全面小康社会。因此，精准扶贫是我国从根本上解决贫困问题的重要途径，是为了更好地实现整体脱贫。

第五，精准扶贫是新时期促进民族共同繁荣的重大举措。在全面建成小康社会进程中，“绝不能让一个少数民族、一个地区掉队”。因此，精准扶贫是现阶段促进多民族共同繁荣的支点与要点。作为支点，可以通过精准扶贫带动其他方面的工作；作为要点，是具基础性与重要性的工作。我国贫困人口与贫困地区，有许多是少数民族人口与少数民族地区，扶贫工作关系民族团结与繁荣。在中华民族伟大复兴进程中，民族关系更加重要，扶贫工作也被赋予了相应的内容与要求。

### （五）精准扶贫思想的深刻内涵

第一，精准扶贫思想的实质与核心。扶贫即通常所说的反贫困。对于扶贫的理解，最通俗的说法是帮助贫困者脱离贫困状态。贫困的内涵需与时俱进地理解和界定，应当超越收入的范围，不能仅仅指收入低下和生存状况受到威胁等，还应包括缺乏能力、健康状况差、缺乏医疗保健、缺少机会和权利等内容。精准扶贫的核心是做到“真扶贫、扶真贫”，其实质是使扶贫资源更好地瞄准贫困目标人群。因而，精准扶贫主要由两个部分内容构成，即贫困人口识别和扶贫资源（资金、项目）瞄准。贫困人口识别主要是通过一系列扶贫工作机制、程序、工具等，将具体的贫困人口准确辨别出来，并通过建立扶贫信息网络系统对贫困人口进行动态管理。扶贫资源瞄准则是在贫困人口有效识别的基础上，以一定方式投入扶贫资源，推动目标区域经济发展和目标人群脱贫致富。精准扶贫的最终目的在于减少贫困人口和消除贫困，即通过扶贫资源的有效使用使贫困人口稳定脱贫致富并提高生活质量。然而，从扶贫效果看，扶贫资源更好地瞄准贫困目标人群是一个世界性难题。精准扶贫中的“精准度”，在不同国家（地区）或同一国家（地区）

的不同发展阶段都存在差异。与之相对应的，各国扶贫治理体系和政策也存在差异。发达国家贫困人口少、财政能力强，在贫困瞄准上通常采取的是高福利普惠性政策，从而在减贫上获得了较高的瞄准精度。发展中国家贫困人口众多、财政能力有限，往往采取选择性瞄准并建立相应减贫干预体系。精准扶贫在同一国家不同发展阶段中的贫困瞄准方式也会出现变化。如我国改革开放以来，在不同发展时期选取了片区瞄准、县级瞄准、村级瞄准等多种贫困瞄准方式。不难看出，精准扶贫的内涵在于通过系列贫困人口识别机制，对具体贫困人口进行有效识别和动态管理，深入分析致贫原因，并对识别出来的贫困人口和贫困农户实施具体、有针对性的扶贫措施。在扶贫效果上，精准扶贫的外延追求的是贫困人口规模稳步减少的“精准”要求。

第二，精准扶贫的微观内涵。习近平总书记所说的六个精准，具有微观层次上的精准扶贫的要求与特点。微观层次上的精准扶贫要求，主要是具体扶贫行为的整体性、系统性设计与实施，如扶贫对象识别、判断与评价的精准化，扶贫项目设置的精准化，扶贫活动的要素组合精准化，扶贫活动的相关主体组合及责权利关系界定，具体扶贫活动内容与过程的精细化，扶贫成效的精准化等。一是产业层次的精准扶贫。扶贫首先是经济问题，需要从经济上寻找出路。因此，通过利用贫困地区的各种资源条件来发展产业，不仅是扶贫之首选，也是最为根本的出路所在。没有产业支撑的脱贫是比较脆弱的。然而，贫困地区产业发展并非易事。不管是分析判断贫困地区的资源，还是选择要发展的产业，以及确定各个利益相关主体之间的权责利关系，在市场经济条件下，都有制度设计、组织设计、管理设计等方面的最优化要求，也就是精准要求或精准标准。二是特定区域范围内的精准扶贫。一般来说，贫困往往具有一定的区域性。就目前而言，扶贫对象多以村为单位，因而以村为基本单元进行中观考察分析。其实，区域性的精准扶贫也往往是与相应产业相联系的，区域内的关系在经济上就是各种经济活动的联系，是各种资源利用中的联系。所以，扶贫产业发展必定是一定区域内的产业发展，是区域内的各贫困户、贫困人口之间的一种共同行为。

第三，精准扶贫的宏观内涵。精准扶贫的宏观内涵是精准扶贫思想中的重要内容，如果没有宏观意义上的精准扶贫，微观意义上的精准扶贫就可能最终无法完成自己的使命。如全面摘除贫困县帽子，实现全面小康社会对所有贫困地区与人口的全覆盖，区域性整体脱贫等方面的内容与要求，就是精准扶贫宏观内涵最主要的表现。宏观要求包括：一是时间上的宏观精准，2020 年必须完成精准扶贫任务。二是对象上的宏观性，如全国 592 个贫困县全部摘帽。三是关系上的宏观精准，贫困片区的整体性脱贫更加具有宏观意义。四是内容上的宏观性，贫困体现为个体性，但大多与区域性相关。贫困的难题在于

它的区域性或片区性，使得贫困不仅仅表现为经济问题，更表现为复杂的社会问题和政治问题。因此，精准扶贫实际上包括了贫困片区的整体脱贫。而且，也只有有在片区和整体上脱贫，才能拔除贫困的区域性、片区性根子。

## 二、扶贫资金在管理与使用中存在的主要问题

### （一）财政扶贫资金管理问题

第一，财政扶贫项目在一些地方存在扶贫资金不到位的情况。主要是一些地方政府通过项目重复申报、虚假申报等手段，谋取用于扶贫项目的财政资金。在获取超额资金后，一些用于城市道路的修建，一些用于其他项目的建设，甚至有些会被用于日常公用经费或作为个人补贴等，最后用于项目实施的资金少之又少。第二，一些扶贫资金的投资计划与实际工程建设相脱节，造成财政资金的浪费。一些贫困地区在项目立项阶段的工作不够细致，缺少实际的前期调查，编制的项目方案缺乏考证，以致资金下达后，发现项目方案根本不可行。项目建设前期论证不充分，与实际相脱离，存在盲目性，最终造成资金的损失浪费。

### （二）扶贫资金数量不足、增长缓慢

从物价因素变动对扶贫总投资的影响分析，若以 2000 年的农村居民消费价格指数为基数计算每年扶贫资金投入量的实际值和名义值，我国政府自 2000 年以来扶贫资金的实际投资数量增长缓慢，累计名义投资总额为 3502 亿元，而按 2000 年不变价格计算实际投资总额却只有 2648 亿元。也就是说，在历年扶贫总投资中，有近 1/3 的资金被物价上涨抵消。2001—2010 年，中央和地方财政累计投入扶贫 2043.8 亿元，每年投入从 127.5 亿元增加至 349.3 亿元，年均增长 11.9%。事实上，这个数字与我国财政收入水平提高的幅度并不匹配。据统计，这 10 年我国国内生产总值（GDP）年均增长率约为 14.9%，公共财政收入年均增长 20.1%。这三个增长率的对比说明，农村扶贫资金增长与整体经济增长还有差距。从扶贫资金的人均占有量分析，扶贫资金的投入应该达到一定规模，即必须等于或高于使贫困户脱贫的资金需求量，才能实现脱贫目的。

### （三）扶贫资金漏出问题

迄今为止，从县到村的扶贫资金分配仍然没有公开的统计资料，扶贫资金有效到达贫困村的情况还不能完全掌握。但国家审计署 1999 年的审计情况表明，1997 年至 1999 年上半年期间，违反规定使用的财政扶贫资金达 43 亿元，占同期财政扶贫资金总量的 20% 左右。2001 年 10 月 16 日《人民日报》曾披露，从重点县到重点村的分配过程中，只

有不到60%的资金投向了重点贫困村。另据财政部的一项调查表明,2002年江西省在7.5亿元贴息贷款中,只有1.5亿元是农户贷款(不一定是贫困户贷款),仅占贴息贷款的20%。2004年1月—10月,国家审计署在592个国家级贫困县中查出了5.78亿元扶贫款“灰洞”,其中4.28亿元用于平衡预算,1.5亿元用于购买汽车或弥补行政经费。政府扶贫资金中每年约有100亿元左右投入重点村,只占总额的40%,扶贫贴息贷款只有17%用于重点贫困村。

#### (四) 扶贫资金投入的边际效应下降,成本逐渐上升

从农村贫困人口减少幅度(减少的贫困人口数/当年贫困人口总数)看,整体呈现下降趋势。1991—2000年绝对贫困人口的减少进度平均为0.1,而2001—2010年绝对贫困人口的减少进度平均只有0.07。减贫的幅度越来越小,而农村扶贫资金投入日益增长,扶贫资金对减贫的作用呈下降趋势。

#### (五) 农村扶贫资金投向与农户需求间存在矛盾

农村扶贫资金使用与贫困农户对资金的需求是否能够达成对应关系,对资金使用效率产生重要影响。一方面扶贫资金的分配和使用是否以贫困农户的资金需求为依据;另一方面贫困农户得到的扶贫项目是否切实可行,不符合该农户实际需要。这两方面在我国农村扶贫资金的使用和分配上,都存在一定程度的偏离。2010年,扶贫开发重点县有22.6%的农户参加了各种形式的到户项目或从公益项目中受益。在参加项目的农户中,贫困户的户均资金为1167元,其他农户为1100元;愿望与实际不一致的农户达到74.6%。农户参与、项目瞄准及资金分配的潜力有待挖掘。

### 三、我国财政扶贫资金管理使用问题产生的原因

#### (一) 农村扶贫的性质及扶贫资金的“公共地悲剧”

农村扶贫具有公共品的性质。西方经济学认为,由于公共物品没有排他性,必然出现享受好处却避开支付的搭便车者。这使其他人获得扶贫资金的可能性和数量减少,致使扶贫资金使用效率下降,即扶贫资金的“公共地悲剧”。社会激励与私人激励不同,其存在的外部性是导致扶贫资金出现“公共地悲剧”的原因。具体分析,至少有三个影响因素:一是共有资源的性质。社会对扶贫资金的普遍看法是“白给”的,不论有偿无偿,都是国家的德政工程、民心项目,所以人人都可以有一份,尤其在贫困地区。二是遭遇大面积贫困。当个人或家庭的生存需求变得极其强烈的时候,依靠各种手段和方式获取扶贫资金就有了相当大的激励。三是贫困户识别困难所带来的社会激励。表现为技术上

的约束和文化上的藩篱，使政府没有积极性去判断谁是真正的贫困户。

## （二）体制上的深层次原因

第一，财政扶贫资金没有建立绩效考评制度，扶贫开发“四到省”的原则没有落到实处。我国对扶贫开发的总体要求是“省负总责、县抓落实”，资金的使用管理遵循的是“责任到省、任务到省、资金到省、权力到省”的“四到省”原则。中央财政每年补助给各省的财政扶贫资金数量是在考虑各省贫困人口数量、农民人均纯收入、人均财力和政策调整等四个因素的基础上，按公式计算的结果。由于中央财政补助给地方的扶贫资金没有绩效考评办法，资金的分配没有与地方完成扶贫任务的好坏、资金使用效果的高低挂钩，缺少奖惩手段，没有激励机制，导致有的地方争戴贫困帽子、争资金，但轻管理责任和任务没有完全落实到位。

第二，财政扶贫资金审批级次过高，资金到位周期长。目前，多数省都将项目的审批权掌握在省级。这种做法产生了一些问题：一是由于审批链条长容易导致信息不对称，对项目是否符合贫困人口需要、是否可行并不完全了解；二是项目的高次级审批增加了程序，延长了扶贫资金到位时间。同时，财政扶贫资金监管手段落后，农村扶贫工作的监督体系存在严重缺失。目前，日常的监督管理主要依靠上级部门执行，职能分工存在很大程度的不合理，具有自己人监督自己人的嫌疑，纪检监察部门也主要是针对重大事件进行查处，受到较大的资源和成本约束。一方面没有针对我国农村扶贫工作设置专职、权威的监督机构。政府无法对扶贫项目实施必要的管理，以及对扶贫部门的工作绩效进行有效核查。另一方面缺乏公众及社会机构强有力的外部独立监督。政府部门暂时不能把扶贫项目实施的步骤、对象、存在问题、资金到位及发放情况等向广大群众定期公示，接受群众监督，而各乡、村的扶贫组织还不能做到及时解答群众提出的疑问。目前的反贫困治理还很难真正做到公平、公正和公开。

## （三）扶贫资金瞄准产生偏离

造成农村扶贫瞄准问题的主要原因是：第一，现有的统计方法不能准确地识别贫困人口。目前，各省贫困人口的数字是统计部门抽样调查的结果，这些贫困人口分布没有对应关系。第二，以划分扶贫开发重点县的办法来瞄准贫困人口的做法存在缺陷。目前，我国有 592 个国家扶贫开发重点县，其中贫困人口总数只占全国贫困人口总数的 62%，财政扶贫资金要求集中用于这些重点县，扶贫投入因此也难免出现外部性损耗。第三，目前国务院扶贫办确定的 14.8 万个重点贫困村，其中绝对贫困人口占全国绝对贫困人口总数的 80% 左右，即使按照“整村推进”要求完成扶贫开发，仍然存在约 20% 的绝对贫困人

口温饱问题，更何况目前整村推进还存在诸多问题需要研究解决。第四，扶贫项目目标瞄准有问题。扶贫项目的安排难以协调政府发展经济目标和贫困人口脱贫致富目标的矛盾。

#### （四）扶贫开发重点县财政困难，存在政绩与扶贫效果的矛盾

长期以来，县域经济发展是以 GDP 及人均 GDP、财政收入及人均财政收入、工业总产值及增加值、固定资产投资及其增速等主要经济指标为衡量标准的。受这种评价体系主导，地方党委、政府在领导县域经济发展过程中，把绝大部分精力都投放到招商引资、项目建设上，政府职能单一化，过多地强调经济增长，导致其他职能弱化，市场监管、社会管理、公共服务职能得不到发挥。同时，贫困县乡整体经济发展落后，地方财政困难，贫困县乡的财政困境使地方政府倚赖中央扶贫资金，地方政府有着强大的压力和动机转移这些扶贫资金来弥补财政支出（主要是工资支出）。贫困县的政府更倾向于将这些资金投入农村工业、乡镇企业和高回报的地区，以便更快地获得回报，而不愿投入到农业和更贫困的地区。在扶贫资金使用结构上，普遍存在重工轻农、重短期轻长期的倾向，且有一定的盲目性，投资损失较严重。

#### （五）贫困县市场机制不健全，资金短缺

县域中小企业在转移农村劳动力就业、增加工业产值和实现利税上已成为县域市场经济的核心力量。但由于市场主体地位不平等、市场规则扭曲、权利寻租盛行等制度性因素，扭曲了市场配置资源机制，致使中小企业难以为继。同时，重点贫困县一般位于“老少边穷”地区，自然环境和条件比较恶劣，基础设施落后，处于比较封闭的环境，加上国家各项优惠政策滞后，难以吸引外部资源投入。此外，农村扶贫贷款困难。传统金融机构和工具一般希望满足城市及工业化需求，喜爱锦上添花的项目。贫困农户资金需求具有金额小、周期长、无担保财产的特点，加上农业项目自然风险的不确定性，贫困农户往往难以获得发展所需的贷款和金融服务的支助。政府扶贫部门要求中国农业银行（以下简称“农行”）将扶贫贷款投放到贫困户、贫困村、贫困乡，坚持整村推进、重点扶持项目村的政策，但是银行企业化运作要求扶贫信贷政策坚持“放得出、管得住、收得回、有效益”的原则。由于贫困户、贫困村的整体偿还能力较差，贫困户贷款的抵押、担保又很难落实，银行不得不谨慎放款，造成政府扶贫与银行扶贫信贷在支持重点和方向上不一致。因此，扶贫办推荐的项目银行不一定支持，银行支持的项目又不一定是扶贫办推荐的，导致扶贫资金整体协调性不强。

## 四、现阶段我国金融扶贫主要做法

### （一）我国金融扶贫的发展进程

新中国成立至改革开放前，我国主要通过调拨粮食及救济物品等直接救助方式开展输血式扶贫。20世纪70年代末，我国开始了农村经济体制改革。最主要的是确立了家庭联产承包责任制，极大地调动了农民的生产积极性，农民收入水平逐年增加，城乡收入差距缩小。1985年，我国绝对贫困人口由改革初的2.5亿人下降到1.25亿人，贫困发生率降为14.8%。20世纪80年代中期以后，土地经营制度变革带来的红利效应基本释放完毕，1986年城乡收入差距开始迅速扩大。

1986—1993年，扶贫开发引入信贷扶贫政策。1986年，国家开始实施有计划、有组织、大规模的扶贫开发计划。在确立了坚持开发式扶贫方针的同时，开始实施信贷扶贫政策。这一时期的信贷扶贫政策尽管在一定程度上克服了过去救济式扶贫的缺陷，但是具有明显的政府干预色彩。银行在开展扶贫贴息贷款业务和工作中自主性差，扶贫贷款资金投放规模、贷款对象选择、贷款额度、利率和还款期限等都受到政府干预，并存在寻租行为。此外，由于贴息贷款规模有限、瞄准机制存在缺陷、还款率低等问题，扶贫贴息贷款的使用效率和社会效益不高。

1994—2000年，我国初步探索金融扶贫模式。1994年4月，国家出台并开始实施《国家八七扶贫攻坚计划》，要求继续执行扶贫贷款政策，适当放宽贷款条件；同时，国有商业银行要每年安排一定信贷资金，对贫困地区有选择地进行项目贷款扶持。需要指出的是，在这一时期小额信贷扶贫模式得到了国家认可。1993年，我国开始探索“格莱珉银行模式”小额信贷的可行性。经过3年多的扶贫社试点，公益性小额信贷机构和小额信贷模式运作基本成熟，为国家和金融机构扶贫开发政策及推广金融扶贫模式提供了借鉴与新思路。1997年，国家开始小额信贷试点，通过政府扶贫办下设的扶贫社代理农行开展扶贫贴息贷款工作，推广范围达到200多个贫困县；1998年，改由农行开展小额信贷，直接到村入户；1999年后，中国人民银行先后出台了《农村信用社农户小额信用贷款管理暂行办法》《农村信用合作社农户联保贷款管理指导意见》，农村信用社开始推广小额信贷业务，资金主要来源于中国人民银行发放的低息支农再贷款。政府主导下的农村金融体系改革成为这一时期金融扶贫的突出特点。但由于农行等大型银行撤并和缩减县域及以下网点，加上农村金融体系不完善等因素，农村金融服务虽然得到改善，但金融扶贫发挥作用有限。

2001—2010年，金融扶贫初具规模。2004—2010年的中央“一号”文件都明确提出

要改革农村金融体制，减少金融机构农村资金外流，增加金融机构“三农”信贷投放，重视农行、农村信用社、邮政储蓄银行等金融机构的金融扶贫作用，积极支持发展多种形式的农村金融组织、多样的农村担保和农村保险业务。积极探索建立商业性金融、合作性金融、政策性金融和小额贷款组织互为补充，功能齐备的农村金融体系。2008年的中央“一号”文件还提出，要通过批发贷款的途径解决农村金融机构资金不足的问题。在此期间，中央政府和金融监管部门制定了一系列相关政策，推动了普惠金融的发展。这一时期，国家开始重视金融扶贫的作用。2001—2010年，中央财政累计安排扶贫贷款财政贴息资金54.15亿元、发放扶贫贷款近2000亿元。此间，国家对扶贫贴息贷款管理体制进行了改革，下放扶贫贴息贷款管理权限，调动金融机构参与金融扶贫的积极性。为充分发挥农村信用社的支农作用，克服其在产权、监管、内部控制等方面的诸多问题，2003年国家开始对农村信用社进行改革。2006年底，银监会调整放宽了农村地区银行业金融机构准入政策，引导各类资金流向农村地区开展农村金融服务，同时开展三类新型农村金融机构试点，放宽农村金融机构准入机制。2007年成立邮政储蓄银行，充分利用网点优势，面向城市社区和农村居民提供基础金融服务。

2011年至今，金融扶贫模式进一步发展。2011年11月，中央决定将农民人均纯收入2300元作为新的国家扶贫标准，按新标准测算全国目前约有1亿多贫困人口。新时期扶贫任务艰巨，扶贫力度加大。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》首次把金融服务作为新时期扶贫开发的重要政策保障。2013年中央“一号”文件又进一步提出要改善农村金融服务，发挥商业性、政策性与合作性金融作用，加大金融支农力度，促进农村及贫困地区发展。这两份文件都对金融扶贫模式给予了充分重视，金融扶贫模式开启了新的发展阶段。

## （二）新时期金融扶贫需要处理好的关系

第一，在农村扶贫开发中，财政支农与金融扶贫相辅相成。目前，在二元经济结构条件下，中国农村金融市场供需矛盾突出。而在二元经济结构的背后，是二元金融结构在发挥基础性作用，农村金融服务的滞后成为农村经济发展的“瓶颈”。新时期，应充分认识并发挥金融在扶贫开发中的重大作用。财政支农是国家通过财政直接投资或财政补贴等手段对农业、农村和农民进行扶持，具有无偿性、政策性、直接性和引导性等特点。政府通过加大对农村贫困落后地区财政投入，包括落后地区基础设施建设、扶贫资金投入等，来推动农村地区发展。金融扶贫同样具有不同程度的政策性和公共性特点，同时又由于坚持可持续性和商业化运作，有利于弥补财政投入缺口，克服财政支农规模有限和效率不高等问题，有助于改善农村金融服务，活跃农村经济。此外，金融扶贫还不同

于金融资源的完全市场化自由配置。在现阶段二元经济结构条件下，农村金融市场具有风险高、成本高、利润低的特点，如果任由金融资源完全自由化配置，则必然引致农村地区金融机构和资金向城市大量转移，进一步强化城乡二元经济结构，形成农村贫困地区发展的恶性循环。因此，金融扶贫应该在财政支农等政策引导下，兼顾可持续性和政策性原则，开展金融扶贫工作。

第二，健全的农村金融体系是开展金融扶贫的载体，金融扶贫的有效开展必须依托农村金融机构。应进一步完善政策性、合作性和商业性金融机构为主体的农村金融组织体系。通过财政和政策性银行协调机制，发挥好政策性金融的诱导和资源优化配置功能，大力扩大和增强农行的职能及业务范围，使其成为真正的农村和农业政策性银行；注意发挥国家开发银行支持“三农”的功能作用；建立以政策性保险为主体的农村保险体系，发展各类农业生产保险，并注意保险与信贷业务的协调配合；借鉴当前主要在城市开展的小额担保贴息贷款工作经验，构建农村信用担保体系；推进农村信用社改革，避免“一刀切”，因地制宜将其办成包括股份制、股份合作制、合作制、社会企业等性质的金融机构；加快农行三农金融事业部制改革，发挥更大的金融支农作用；鼓励和支持邮政储蓄银行大力开展小额信贷业务；进一步放宽农村金融市场准入条件，增加农村金融机构存量。

第三，处理好政府与金融机构、政策性金融与商业性金融之间的关系。开展金融扶贫，首先应明确政府与金融机构的角色和定位。在加强财政直接支农力度的同时，政府还应通过政策优惠、完善农村金融基础设施、加快征信体系建设、推进利率市场化等措施，引导金融机构进入和参与。避免对金融机构的干预，增强金融机构自主性，鼓励和支持农村金融机构坚持可持续性与政策性的统一，兼顾经济效益和社会效益。促进农村政策性金融机构与商业性金融机构相互协调发展。长期看，即使在金融市场不发达的农村，商业性金融机构也处于主体地位，而政策性金融机构则起到补充或引导的作用。在贫困落后地区，往往政策性金融机构首先进驻，通过发挥引导作用，吸引商业性金融资源进入，经过金融市场培育，商业性金融运作成熟，实现可持续发展，政策性金融此时则应该逐渐退出经营性领域。

第四，促进扶贫参与主体的多元化。扶贫开发仅仅依赖财政支农投入无疑是杯水车薪，不可持续。应适当引入市场竞争机制，鼓励企业、非政府组织以及个人等社会主体共同参与。在充分发挥政府财政支农、政策性金融、商业性金融与合作性金融作用前提下，鼓励民间资本以多种方式参与扶贫开发，包括农村基础设施建设、组建新型农村金融机构等，国家应适当给予政策优惠。

第五，增加基本公共服务供给，加快基础设施建设。根据世界银行测算，发展中国

家基础设施存量每增长1%，GDP就增长1%。当前，应在增加农村基本公共服务供给的同时，重点加快贫困地区基础设施建设，促进教育、文化等农村公共事业发展，健全农村社会保障体系，提高农村居民社会保障水平。

第六，加强金融扶贫的配套政策法规建设。借鉴美国《社区再投资法》，以及泰国、巴西等国的强制信贷支农政策经验、城乡差别准备金制度，通过立法或相关政策措施解决农村资金外流及金融资源供给不足问题。通过税收减免、财政补贴等措施，发挥杠杆作用，对金融扶贫参与机构形成正向激励。

### （三）现阶段我国金融扶贫的主要模式

第一，政府担保+金融机构+农户的杠杆模式。该模式是政府将扶贫资金的一部分拿出来，作为扶贫基金，专户转存重点扶持。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》对未来我国扶贫开发工作进行了规划性指导，其中有两个要点：一是首次提出在我国进行连片特困地区扶贫工作，将全国贫困地区分成14个区域。这14个区域是扶贫攻坚的主战场，以整区推进的形式进行开发式扶贫。连片特困地区金融扶贫不仅仅是针对贫困户，更是通过开发性金融的介入来完善基础设施建设以及提高整区的信用意识，从而对整个连片特困地区的发展进行全方位扶持。二是重点强调了金融扶贫的重要性。金融扶贫以“造血”的形式改变了以往财政扶贫的“输血”形式，体现了“授之以渔”的理念，在指导思想上与当前国家发展普惠金融的主流理念相符合。党的十八届三中全会提出发展普惠金融，是要让不同阶层人群特别是低收入人群享受平等金融服务，主张人人具有平等的信贷融资权利。发展普惠金融要求金融机构在扶贫的同时追求机构自身的可持续发展，国际经验已经证明只要机制设计合理，金融业在扶贫开发中大有可为。2014年“两会”政府工作报告提出要创新扶贫开发方式，加快推进集中连片特困地区区域发展与扶贫攻坚，实行精准扶贫，确保扶贫到村到户。改变我国贫困状况不是一朝一夕的事情，需要持续不断地提供金融服务，必须探索并建立适合我国国情的金融扶贫体系，共同发挥金融机构、政府与被扶贫对象的作用，才能保证金融扶贫真正取得效果，帮助贫困人口真正实现小康。

第二，大型商业性金融机构扶贫，发挥资金优势。因信息不对称等多方面原因，商业银行等大型金融机构直接扶贫发展存在很多障碍，但其具有资金充足、技术发达、管理到位等方面的优势。因此，大型金融机构可以采取间接扶贫模式，具体有以下三种模式值得推广。一是“大型商业性金融机构+龙头企业+贫困户”的扶贫模式。龙头企业是市场与贫困户的纽带，是国家进行产业扶贫的重要载体。大型商业性金融机构可以利用资金优势，给当地的龙头企业发放贷款。拥有资金来源的龙头企业再促进贫困户的发

展，带动贫困户增收。龙头企业的发展不仅能带动相关产业的发展，而且能提供更多的就业岗位，对于贫困户脱贫和农村发展有至关重要的作用。特别是在我国连片特困地区，培育和支持具有特色优势产业的龙头企业，对于增加农民家庭经营性收入具有重要意义。二是“大型商业性金融机构+专业合作社+贫困户”的扶贫模式。大型商业性金融机构通过贷款给专业合作社以帮助贫困户，解决专业合作社的贷款难问题，有利于专业合作社将同类农产品的生产者或相同的农业生产经营服务提供者有机联合到一起，解决贫困户的切身需求，提供农业生产资料购买以及农产品加工、销售、运输等服务。三是“大型商业性金融机构+微型金融机构+贫困户”的扶贫模式。由于大型金融机构与贫困户之间信息不对称、交易成本高等原因，使得直接扶贫效果并不显著，而缺乏资金来源是微型金融机构难以快速发展的主要原因。因此，通过大型商业性金融机构与微型金融机构的对接，使得微型金融机构充当大型金融机构的“脚”，走到基层，走到每家每户，将资金零售放贷给真正需要支持的贫困户。这种方式可解决微型金融机构贷款难的问题，也可减少大型商业性金融机构直接发放信贷过程中信息不对称问题。

第三，微型金融机构扶贫，发挥信贷机制优势。目前，我国的微型金融机构主要有村镇银行、小额贷款公司以及非政府组织（NGO）小额信贷机构。微型金融机构以服务“三农”及小微企业为主要目标，对于扶贫工作有不可忽视的作用，通过直接贷款方式填补了大型金融机构扶贫的空白。微型金融机构的规模虽然不大，资金也没那么富足，但是往往具有独特的优势。其可以深入基层，有效缓解信息不对称，也可以减少交易成本。因此，为了更好地发挥微型金融机构在我国连片特困地区金融扶贫中的作用，除了通过与大型金融机构合作解决资金短缺问题以外，还应充分发挥微型金融机构的信贷机制优势。一是完善小组联保信贷机制。小组联保模式属于担保创新，社区居民自愿组成联保小组，通过互相承担担保连带责任的方式来解决无抵押物的状况。小组联保贷款的基本原则是“多户联保，总额控制，按期还款”，这样相互制约、相互管制，能够带动成员还款的积极性，也有利于后续贷款工作的有序推进。这种贷款模式的理念认为，穷人是讲信用并且有能力的，甚至有时比富人更讲信用。因为他们手中的资源稀缺，所以更加珍惜来之不易的信贷机会，而且任何人都不想在熟人社会失去信誉。“小组联保贷款”很好地利用了这一点。二是实施分期还本付息的信贷机制。分期还本付息这种人性化方式可缓解贫困户的还贷压力，有利于贫困户资金周转，符合贫困户对流动资金的需求。客户及时还本付息是微型金融机构能够自负盈亏甚至稍有盈利的保障，也是一种监控客户贷款资金流向、控制信用风险的途径。并且在资金紧张的情况下，通过不断回收资金提高资金使用效率，以一种平等借贷的机制来促进贫困户和微型金融机构之间的和谐发展。

第四，合作性金融扶贫，发挥“互助”优势。我国农村信用社在名义上应属于合作性金融组织，但其实际已经偏离了合作性金融的轨道，走上了不可逆转的商业化发展道路，使我国出现了事实上的合作性金融组织残缺。合作性金融在连片特困地区扶贫乃至全国经济发展过程中有不可替代的作用。因此，迫切需要重构我国合作性金融体系，发挥合作性金融在连片特困地区扶贫中的“互助”优势。当前，我国存在农村资金互助社、农民资金互助社和贫困村互助资金三种具有合作性质的组织。虽然在发展过程中面临诸如管理人员素质不高、管理手段比较落后、资金周转速度较慢等问题，但其拥有“互助扶贫”的基础，政府应该进行有效引导，充分发挥熟人互助模式扶贫。由于合作性组织成员来自一个“熟人社会”，对于贷款人的信用和资金使用情况都比较清楚，可省去许多交易费用与交易时间。通过这种模式可以有效解决贫困户担保缺失的问题，贫困户不再以常规的担保品来贷款，而是通过贫困户之间长期维护的信任来担保。同时，合作性金融能够适应农村贷款资金使用的特点，开展村庄内贷款。农村贫困户对资金的需求额度小、频率高，在“熟人社会”更能满足这种基本特征，人与人之间也更容易产生同情心而互相帮助。

第五，政策性金融扶贫，发挥开发性金融优势。完善基础设施是连片特困地区经济发展的重要基础，但需要大量资金投入而且资金回收期长。因此，政策性金融在连片特困地区金融扶贫过程中有不可忽视的作用。我国政策性金融机构从其诞生起就担任填充财政直接支出和商业性融资之间的“中间角色”，但我国传统的政策性金融只是将财政资金简单信贷化，没有真正实施市场化运作，因而不能解决数以亿计贫困人口的生活问题。当前，应该不断深化我国政策性金融改革。一是运用开发性金融理念，实施市场化资金运作方式。实施政策性资金的有偿使用，运用银行信贷“有借有还，到期归还”的经营机制，促进所支持项目的发展，提高政策性资金的使用效率。二是政策性金融机构应该主动寻找市场，改变传统的“政府挖坑，金融种树”的被动模式。把支持基础设施领域的成功经验拓宽使用到连片特困地区新的资金需求领域，并寻求政策性金融机构自身新的利润增长点，实现“做大做强”，为连片特困地区扶贫贡献更大的力量。三是政策性金融机构在连片特困地区运用市场化的运营管理模式，为基础设施建设提供中长期资金。在金融扶贫过程中，注重培育连片特困地区的市场化作用机制，逐渐增强经济主体参与经济发展的内在动力，构筑连片特困地区政府力量与市场机制之间的有效沟通桥梁，将融资优势与政府组织优势有效融合，高效率地实现政策性资金在连片特困地区扶贫中的作用。

## 五、我国金融扶贫面临的难点与制约因素

### （一）自然条件恶劣，金融扶贫面临的条件差

从需求、供给、收入、成本等要素分析，特困地区自然灾害频繁，生态环境十分脆弱。加之人口增长、不合理的耕作方式、毁林毁草开荒等不合理开发，水土流失日益严重，有的地方已无地可耕，连最基本的生存条件都难以保障，形成人口、资源、环境的尖锐矛盾，陷入资源破坏、环境退化、贫困加深的恶性循环中。这些地区同时又是地方病高发区，致贫因素多，贫困程度深，灾年返贫、因病返贫、因学返贫现象十分普遍，金融扶贫条件较差。

### （二）基础设施落后，金融扶贫成本增加

由于特殊的地理环境，加上长期投入有限、欠账太多、人口迅速增长的压力以及各地财力不足等因素，特困地区水利灌溉程度低，公路覆盖面窄、路况差，农网改造户表率低，住房条件差。全国有 3917 个村不通电，380 万人无电可用，连片特困地区有 3862 万农村居民和 601 万学校师生没有解决饮水安全问题，近 10 万个行政村未通水泥沥青路。

### （三）农村产业结构单一，金融扶贫投入选择性较小

特困地区自然经济占主导地位，商品经济不发达，缺乏竞争力和自我发展能力。产业构成以农业为主，粮食生产占主导地位，经济作物及其他产业比重极低，劳动强度大、农业生产成本高、生产发展水平低、收成少，一旦遇上自然灾害和市场价格下跌，贫困农户就处于亏本经营的状态，难以实现资本积累。贫困村农业产品量小且市场化程度极低，导致贫困村产业市场竞争力不强，可持续发展后劲不足。

### （四）贫困地区生态环境差，信用评级困难增加

592 个国定扶贫开发重点县的农民人均纯收入不足全国平均水平的 60%，农民医疗支出仅为全国农村平均水平的 60%，文盲、半文盲的比例比全国高 3.6%。贫困村农民长期生活在封闭的环境中，缺乏科技知识和市场经济意识，缺少农村实用新知识、新技术，家庭经济脆弱，扩大家庭生产投入困难，科技知识运用乏力。贫困村中留守的都是劳动力文化素质偏低、年龄偏大、生产能力偏弱的“三偏”农民，这部分农民“等、靠、要”的依赖思想更为严重。

### （五）认识不一，金融扶贫工作推进力度不足

地方政府对金融扶贫的认识不统一，存在畏难情绪，缺乏一定的担当意识，存在步

子不大、遇到困难打“退堂鼓”、风险补偿金设立难等问题。扶贫工作涉及部门多，工作协调难度大。扶贫资金多为财政性资金，条块管理、专款专用，财政资金作为风险补偿金占比较小，扶贫资金有限，难以发挥“四两拨千斤”的作用。

#### （六）手段匮乏，金融生态与经济社会发展需要不符

由于信息不对称，贫困地区农村生产要素市场发展滞后。土地承包经营权、林权、非上市企业股权等“五权二指标”要素无法有效交易和流转，资产评估难、流转难、变现难，要素价格发现功能难以实现，加剧了银行与农户、企业之间的信息不对称问题，抑制了金融资源的及时介入。贫困地区生态环境改善、信用体系建设较缓慢，市场主体信用等级偏低，合格的贷款主体较少。

#### （七）配套不够，金融机构参与扶贫开发工作动力不足

针对贫困地区的差异化金融监管政策、货币信贷倾斜政策配套不够，金融机构将资金用于贫困地区的动力不足。专项财政税收扶持政策配套不够，目前还没有专门针对贫困地区的风险补偿、税收优惠、财政奖励、费用补贴等政策，难以吸引金融机构在贫困地区加大投入。现有扶贫专项资金、专项投入与贫困地区需求配套不够。由于扶贫对象多，有些地方为了兼顾公平，难免存在“撒胡椒面”式安排资金项目的问题。

#### （八）认识误区，贫困户的内生需求不足

由于地理条件、气候条件、交通条件及整体的文化素质等多方面因素，贫困地区农户产业发展选择较难，增收渠道单一。从笔者的调查情况看，贫困地区农户贷款的需求分别为大件生产设备的采购、建房、婚丧嫁娶、大病住院、子女上学等，日常对贷款的需求并不迫切。有些贫困户仍然抱着依赖政府“输血”式救济的老观念不放，有些贫困户甚至有“金融扶贫是国家救济，可以借钱不还”的错误想法。

### 六、关于我国金融精准扶贫制度安排的建议

金融扶贫是我国扶贫开发战略的重要组成部分。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》明确把金融服务上升到政策保障的高度。2014年，中共中央、国务院印发了《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》（下称“《意见》”），这是继纲要颁布实施以后又一个指导全国扶贫开发工作的纲领性文件。《意见》明确提出“完善金融服务机制”的目标，强调金融扶贫的顶层设计和制度供给，并将任务分解到中国人民银行、财政部等十余个单位和部门。全面深化金融扶贫改革已经进入国家的政策视野，并进入攻坚阶段，迫切需要对金融扶贫开发事业进行产品和服务创新，进一步改进和优化金融

---

扶贫的体制机制，构建一套有效的、可持续的金融扶贫制度安排。

### （一）制度建设是金融扶贫的重要保障

自20世纪80年代中期以来，我国开始有针对性的实施金融扶贫政策，经过近30年的发展，取得了一系列标志性的成就，金融扶贫、减贫的经济和社会效果日益显著。但受扶贫开发事业的特殊属性以及外部生态环境较差等因素影响，金融扶贫作用和功能的发挥还处于低水平、重复性阶段，存在较大的改进和提升空间。其中，最为重要的是制度短板影响了金融扶贫效果。一方面，相关配套制度安排的缺失或缺位使得金融扶贫失去了基础性保障。解决扶贫开发问题，需要必要的资本要素参与，这是国际社会的基本共识和经验。但是，路径正确并不意味着解决了问题。真正推进金融扶贫政策的实施，需要相关配套制度进行约束和保障，而现实中往往忽略了后续的配套制度建设。另一方面，既有的制度安排错位或不作为动摇了金融扶贫的有效性和合理性。在市场经济条件下，资本的逐利本性使得金融资本不会自动瞄准和流向贫困地区，并形成天然的“自阻力”。同时，金融资本的稀缺性使得金融扶贫政策被捆绑，从而变相成为经济条件较好地区获得信贷支持的合理依据。无论是理论上，还是实证研究中，都必须承认金融扶贫效果是金融扶贫配套制度的函数，在其他因素不变的条件下，金融扶贫制度建设的优劣直接影响了金融扶贫效果的好坏。加快相关配套制度建设，根本上是为了保障政策按照既定的轨道发展，减少政策实施过程中的不确定性和偶然因素，从而达到预期的政策目标。当然，金融扶贫政策的有效贯彻和实施，离不开相关金融机构的支持和努力。换言之，国家相关的引导和扶持政策是否有效，关键要看配套的制度安排能否形成激励兼容机制。如果这一机制顺利通过，那么就能为贫困地区提供优质的金融服务，盘活贫困地区资源存量，从而发挥要素禀赋协同配置功能。如果没有形成这样的机制，说明相关的制度安排是失效的，自然政策也是失灵的。当然，原因是多元的，最为关键的是没有理顺贫困地区微观与宏观两个金融市场的关系，忽略了信贷对象的特征和信贷市场的层次性，而造成金融扶贫缺乏目的性和有效性。因此，完善贫困地区金融服务机制，就是要构建一套体现金融扶贫作用机理、符合贫困地区金融市场规律的制度安排体系。

### （二）构建面向农户的金融扶贫制度体系

第一，建立和完善贫困人口信用体系，激活和释放熟人社会的信用资源。对于贫困人口来说，最大的金融资源禀赋是根植于乡土社会网络里的信用要素。然而，与信用相配套的识别、管理体系等软件建设落后，制约了信用的实践功效，并使得信用资源长期游离在金融服务范围外。当前，解决贫困人口的信贷可得性问题，最根本的是开发和应

用信用资源，而不是从金融机构的视角进行房屋、土地等抵押担保制度设计。实证研究表明，良好信用记录的农户与没有这种信用记录的农户相比，得到信用社贷款的概率要高53.74%。而且在其他情况等同的前提下，信用效应似乎要比财富效应更显著一些。因此，只有当信用数据累计达到一定规模时，贫困人口的信贷抑制才会渐进消解。这就需要激活和培育贫困人口的信用禀赋，优化信用生存和发展的环境。具体来说，按照贫困分布的集中性和分散性为标准，本着先集中后分散、由易到难、逐层扩散的原则，以国家确定的832个片区县和重点县为基本建设单元，建立和完善贫困人口三个梯队的信用体系，形成县（市）、镇（乡）、村、户四级信用网络格局。一是组织贫困县地区金融机构建立贫困人口电子信用档案，并把信用信息采集纳入业绩考核范围内，让信贷记录与贫困人口的信用动态关联。二是建立和健全一套符合贫困人口特点的、弹性的信用评价体系，在发生不可抗力条件下，实行信用谅解机制，通过储蓄替代、累积性信用平抑等办法清除不良信用。三是建立贫困人口信用信息共享机制，确保信用数据公开化、透明化，让信用信息跨时期、跨部门、跨机构传递。

第二，建立金融扶贫精准机制。金融精准扶贫在于建立农户导向的金融制度安排，应主要解决两个难题。一是如何有效发掘和利用熟人社会的信用资源，增加金融供给主体多元化，破除农村金融发展结构藩篱，提高扶贫开发的金融化水平，建立现代普惠制金融体系。二是如何克服金融资源配置失真问题，进而建立精准扶贫机制以瞄准最贫困人群。通过政策引导金融“瞄准”最贫困人群，做到金融服务下沉。排除贫困人口的信贷请求是金融资本逐利本性的必然选择，金融机构出于信贷成本和信贷收益的考量，天然的信贷偏好、首选信贷目标都不会是贫困人口。因此，信贷对象上移、信贷需求抑制等市场失灵行为属于合理现象。据估算，以收入标准衡量，我国在贫困村的选择方面存在48%的错误率。在市场经济条件下，让金融瞄准贫困人口，必须依靠而且只能依靠政府的干预和引导。目前，相关的信贷优惠政策不胜枚举，但乏善可陈。主要是因为既有的政策安排指向的是贫困区域，而非贫困群体。在促进金融支持扶贫开发的过程中，缺少的不是金融政策，而是政策指向对象的明确性。而解决这一难题，根本上是建立金融与贫困人口的对接机制。一方面，建立贫困人口识别机制，以国际通用的恩格尔收入法为标准，采用自下而上与自上而下双向联结的识别办法，找出“谁是贫困人口”并建档立卡。另一方面，提高金融支持贫困人口信贷的政策激励增量。国家政策调整的背后是市场经济规律，引导金融机构自动瞄准穷人，基本的前提是确保政策补贴的额度要大于市场收益。这就要求废除金融扶贫的同质化政策，建立差异化的奖励政策，增加贫困人口信贷的财政贴息资金比重，让市场引导金融流向贫困人口。

第三，创新小额信贷制度，构建多元化、包容性微型金融服务体系。理想中的小额信贷凭借门槛低、贷款数额小、风险水平低等制度安排优势，成为惠及贫困群体金融服务的特殊金融模式，在一定程度上抑制了贫困人口信贷约束。应对小额信贷制度进行创新，本着既要引进来又要可持续发展的原则，加快小额信贷的制度改进和产品设计。一是加大小额信贷市场培育力度，通过降低市场准入门槛、定向费用补贴、税收优惠、弹性监管等政策，引导小额信贷机构向贫困地区有序进入和发展。同时，引导合作性银行、政策性银行、商业性银行等正规金融机构的业务范围向贫困地区延伸，开展包括营利性和公益性在内的小额信贷以及信息跨期传递的关系信贷业务。二是放开金融市场利率，建立面向农户的信贷利率补贴机制。金融市场波动过大会提高贫困的发生率和返贫率，而保障小额信贷的可持续性，必须让市场在金融资源配置中发挥决定性作用，由此产生的利率成本由政府买单。实践证明面向金融机构的补贴型低利率政策是失败的，这就需要转换利率补贴对象，建立农户与利率补贴机制。具体流程是，获得小额贷款农户按照贫困农户5%的补贴标准，向政府提出利率补贴申请，政府根据金融机构提供的信息进行审核并发放补贴利率。三是提高微型金融服务水平。在开展小额贷款业务同时，大力发展储蓄、保险、汇兑等多样化的金融产品，最大限度满足贫困人口的信贷需求。

第四，鼓励和引导内生性金融发展，建立贫困村互助资金试点与资金互助合作社的合作对接机制。与小额信贷等外生性金融相比，内生性金融比较符合贫困人口的面向特征和信贷逻辑，是一种比较理想的金融制度安排。目前，贫困地区内生性金融主要由贫困村互助资金试点和资金互助合作社两部分构成。其中，贫困村互助资金是由中央财政、地方财政和农户三方注资形成，坚持“不吸储、不分红”的原则，实行“民有、民用、民管、民受益、周转使用、滚动发展”的管理模式。但也应看到，贫困村互助资金试点的信贷规模偏小、基层政府干预性强、农民的参与行为相对被动、缺乏有效的组织载体，必须在适当的时机进行转制，让其逐渐脱离行政的干预并成为真正的民用、民管、民受益的组织。这些特征和要求与2014年中央“一号”文件提出的“坚持社员制、封闭性原则，不对外吸储放贷、不支付固定回报”的社区性农村资金互助社具有本质上的一致性。从发展的视角看，互助资金试点是一个临时的过渡性制度安排，必须考虑其出路问题。实践证明农村信用社的历史教训是惨重的，绝不能采取这一模式或与其类似的官办性质模式，而资金互助合作社无疑是个理想的选择。对于运转困难或不正常的互助资金试点，可以考虑直接转制为社区性农村资金互助社；对于完成脱贫使命、符合退出标准的互助资金试点，可以考虑采取合作的方式，分阶段、分步骤、渐进式的过渡成为社区性农村资金互助社。虽然内生性金融从培育、发展到壮大是一个缓慢的过程，但它的存续对于

农民来说具有重大的现实意义，因此必须预防发展过程中的组织载体陷阱。

### （三）完善以项目为导向的金融扶贫制度

第一，项目脱贫是开发式扶贫的有效方式。在项目开发和产业发展过程中，都不可避免的借助于金融资本工具。尽管国家通过扶贫贴息贷款政策，平均每年引导大约500亿贷款至扶贫开发的项目上，但对于整体扶贫开发事业而言，无异于杯水车薪，存在巨大的资金缺口，许多地方的大量扶贫项目及产业规划都因资金短缺而处于搁置和推迟状态。实事求是地说，以项目（产业）为导向的金融扶贫制度安排实施效果并不理想，严重滞后于国家开发式扶贫的发展步伐，需要重新梳理和设计相关的金融服务制度安排。一是用开发性金融的理念和方法指导金融扶贫开发，引导商业性金融机构有序流向贫困地区，从而解决贫困地区金融运行中的“虹吸”现象。商业性金融机构排斥贫困地区的项目和产业融资，根本上是由于项目（产业）的面向短板问题没有得到根本性解决，导致以项目（产业）为导向的金融扶贫制度安排在实际运行中捉襟见肘、举步维艰。而开发性金融通过完整的设计和制度安排，克服了贫困地区项目（产业）融资的内生性弊端，帮助商业性金融机构解决了信贷服务的后顾之忧，从而实现了金融与项目（产业）的有效对接。开发性金融不是政策性、商业性的机构属性问题，而是一种金融方法。其以国家信用为基础、以科学论证的项目为主导、以产业为依托、以中长期投融资为目标，在项目和金融机构之间搭建平台。通过市场化的方法，共建信用共同体，把财政性资金转化为信贷资金，间接引导商业性金融机构投资于贫困地区的项目建设，从而平抑了由市场失灵带来的金融缺口问题，起到了优化金融生态的功能和作用。开发性金融是一种金融方法，具备进一步复制和推广的条件。这就要求在进行金融扶贫开发制度设计和安排时转化思路，着力探索和培育开发性金融实现的载体，创新开发性金融扶贫的有效融资模式、合作机制、信用结构以及金融协同扶贫方式等。同时，以集中连片特困地区、国家贫困县为扶贫开发重点，通过专项调研、论证等项目立项和评估的手段及方法，科学制定和布局区域扶贫主导产业发展规划，有序推进项目（产业）的市场化融资渠道和体系建设。二是建立政策性金融瞄准民生项目扶贫机制，着力扭转贫困地区公共品供给短缺态势。虽然开发性金融能够有效解决贫困地区经济发展所需要的金融资本，但在体现公共品性质的民生项目上，高成本、大投入、低报酬等特点使其力不从心。这就需要发挥政策性金融的作用，使信贷资金财政化，通过政策导向弥补贫困地区民生项目资金不足。加大贫困地区的民生建设，最为关键的是增加政策性金融的支持力度，建立政策性金融自动瞄准民生项目的扶贫开发机制。这既需要国家在金融扶贫政策上进一步明确和强化，通过分解任务指标、完善奖惩机制等相关制度安排，将民生信贷业务纳入信贷政策评估和

考评体系，引导政策性金融向民生项目倾斜，强化重大民生工程信贷支持的优先序列。同时，也需要地方政府的主动推动和积极配合。切实改进贫困县考核机制，由主要考核GDP向主要考核扶贫开发工作成效转变，把提高贫困人口生活水平和减少贫困人口数量作为主要指标。进而形成政策性银行与地方政府上下双向互动扶贫，协同推进金融支持贫困地区民生项目建设。

第二，利用市场化经济手段推进扶贫。财政扶贫方式具有政策性、直接性等特点，但同时也属于一次性、无偿性的扶贫方式。行业和社会扶贫方式则更多地依靠对各行业及机关单位的道德约束来开展，一般难以获得可持续性。连片特困地区金融扶贫应采取有偿资金投入方式，通过市场化手段使金融机构在提高贫困户生活水平的时候也追求利润。充分发挥金融扶贫中各经济主体的主观能动性，着重提高被扶贫对象的主观能动性，需要构建完善的金融扶贫体系，发挥大型商业性金融、微型金融、合作性金融和政策性金融各自的比较优势，进行有效协调开展扶贫工作。政府在连片特困地区金融扶贫中应重点加强政策完善，发挥引导和激励作用。贫困户要培养信用意识，转变金融观念，避免以往存在的“等、靠、要”心理，充分发挥主观能动性，改变过去传统的被施舍角色。贫困户应该是金融机构的客户，通过不断提高自我发展能力实现脱贫致富。

第三，改变“漫灌式”扶贫，提高扶贫精准性。过去“漫灌式”扶贫在主体选择以及扶贫效果上均不佳，未来金融扶贫要提高扶贫的有效性与精准性。金融机构通过有效的客户定位筛选出帮扶对象，而后按需给予相应的金融服务。通过“到人到户”的方式，节约了人力、物力的浪费，有效达到“扶真贫、真扶贫”的目的。随着我国经济社会的发展，连片特困地区金融扶贫的重点不再是解决温饱问题，而是提高贫困人口的生产生活能力，进一步增加收入。这意味着要扩大再生产，需要扩大经营规模，需要技术创新，更需要金融支持。

第四，完善金融扶贫政策，构建有效的引导和激励机制。我国连片特困地区的金融扶贫离不开政府的作用，政府需要完善各项政策，引导和激励各项扶贫工作开展。对于在扶贫工作中有较大贡献并且利润微薄的公益小额贷款机构，给予免除所得税的激励政策；规定连片特困地区农行等大型金融机构的贷款必须按照一定比例投放该地区，对于超过该比例的贷款给予相应的奖励等政策，激励大型商业性金融机构贷款；制定一套科学合理的合作性金融组织绩效考核指标体系，对于在绩效考核中扶贫效果好、资金回收率高的合作性组织给予财政资金倾斜，从而形成激励作用。鼓励和引导返乡农民工创业，享受创业培训、税费减免、小额担保贷款及贷款贴息，以及用地、用电、用水等优惠政策。政府应为金融扶贫工作的顺利开展提供坚强的保障，完善连片特困地区农村社会的

保障体系，建立系统化的农业保险体系，设立专门针对连片特困地区贷款难问题的担保机构；应积极引导金融机构加强社会责任，通过宣传、法律等手段来规范以及提高金融机构的社会责任意识；政府要在大型商业性金融机构与微型金融机构合作中起中介作用，为微型金融机构从大型商业性金融机构融资牵线搭桥。

第五，不断创新金融服务和产品。金融机构要注重金融业务、金融产品以及金融工作人员选择上的创新，只有不断创新才能满足贫困人口日益增长的多样化金融需求。贫困农户一般不能提供正规金融机构要求的担保抵押品，因此要扩大担保抵押品的范围，例如宅基地、土地承包权、林权等等都可以作为贫困户贷款的抵押品。要结合农村生态资源丰富的特点，创新绿色信贷产品。针对贫困地区的经济发展、贫困人口金融服务的需求，金融机构在提供简单的存款、汇兑、贷款等基础金融服务外，还要加快服务方式创新，并通过现代化科技降低扶贫业务成本。

第六，完善风险管理制度。金融机构要根据现代金融风险的多样性以及复杂性，着眼于系统风险与非系统风险的统筹管理，积极推进风险管理制度建设。充分利用现代化技术，例如，建立客户金融信息管理系统、规范信息处理以及发布制度来缓解信息不对称的问题；建立评价考核机制，无论在金融机构正常运行或者不正常运行中，都要对于机构的每一环节进行严格把关以及评价总结；在实践中探索多样化的风险补偿方式，建立“奖补资金”模式推进扶贫资金到户，其在扶贫中的作用相当于担保基金，但是“奖补资金”的损失补偿比例与贷款回收率挂钩。要定期或不定期地加强机构之间的相互联系，扬长补短，及时进行信息反馈，分享最优风险控制方法。不断加大金融人才培养力度，要建立适应经济战略发展、年龄合理、层次清晰、有专业素养的农村金融人才队伍。

第七，实现金融机构财务绩效与社会绩效协调发展。金融扶贫应该体现以金融机构为主、政府为辅的扶贫模式。在这种模式下，金融机构应同时注重财务绩效以及社会绩效。任何一个企业追求的都是利润最大化，但是一味追求利润而不顾及社会绩效，将会对企业与社会造成不利影响。而扶贫工作本身就是一项注重社会绩效，强调公平发展的的工作。因此，在这项工作中金融机构应摆正位置，坚持成本控制、加强技术创新、坚持商业运营及风险控制原则，尽最大努力推动金融扶贫工作的健康持续科学发展。身处贫困地区的金融机构要不断提高自身责任意识，把支持扶贫攻坚作为义不容辞的社会责任。同时，从长远看，通过金融扶贫扩大服务范围，建立新的客户群，也是金融机构实现可持续发展的有效途径。

第八，提高贫困户的金融意识。贫困户要立足实际，积极改变“金融不具有普惠性、天生爱富弃贫”的传统金融观念，并且彻底地了解金融是可以为自己与家人服务的。贫

困户的信用建设对于金融扶贫工作的持续发展有决定性作用。一是在确定借款时，贫困户要对自己的情况如实汇报，在了解自身需求以及还款能力的层面上来确定借款数目。二是金融扶贫不再是一种赠予，暂时给予的启动资金是必须按时归还的。三是贫困户要积极发展自身的创造性，将资金与主体能动性有效结合，利用有限的资金积极培养并且拓展特色产业，通过扩大再生产提高生产规模以及生产水平。

#### 参考文献：

1. 刘彦随、周扬、刘继来：《中国农村贫困化地域分异特征及其精准扶贫》，《中国科学院院刊》2016年第2期。
2. 汪三贵、郭子豪：《论中国的精准扶贫》，《贵州社会科学》2015年第5期。
3. 郑瑞强、王英：《精准扶贫政策初探》，《财政研究》2016年第2期。
4. 黄承伟、谭志敏：《论精准扶贫与国家扶贫治理体系建构》，《中国延安干部学院学报》2015年第1期。
5. 赵武、王娇玥：《新常态下精准扶贫的包容性创新机制研究》，《中国人口资源与环境》2015年第11期。
6. 邓维杰：《精准扶贫的难点、对策与路径选择》，《农村经济》2014年第6期。
7. 国务院扶贫办：《中国农村扶贫开发概要》，2006年11月20日。
8. 国务院新闻办：《中国农村扶贫开发的新进展》，人民出版社2011年版。
9. 付少平、赵晓峰：《精准扶贫视角下的移民生计空间再塑造研究》，《南京大学学报》2015年第6期。
10. 新华社：《习近平赴湘西调研扶贫攻坚》，新华网，2013年11月3日。
11. 新华社：《习近平在云南考察工作时强调：坚决打好扶贫开发攻坚战》，中国政府网，2015年1月21日。
12. 中共中央办公厅：《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》，新华网，2014年1月25日。
13. 国务院扶贫办行政人事司：《国务院扶贫开发领导小组第四次全体会议材料汇编》，2015年。

责任编辑：李蕊

# “十三五”：经济社会发展风险 处于高发窗口期

国家发展改革委宏观经济研究院课题组\*

---

**摘要：**我国已经进入中上等收入国家行列，经济结构正面临着周期性调整，社会结构也面临着巨大转型。此时前期经济社会发展中积累的诸多矛盾还未化解，而新的矛盾和问题又在形成和叠加。“十三五”时期我国将步入“风险社会”，诸多新旧矛盾和问题转化为局部或系统性风险。这些风险既有显性的、也有潜在的，其中产能过剩、金融风险、房地产泡沫、生态环境安全等显性风险需要高度关注；潜在风险中改革步伐过慢风险最应该引起重视。这些风险点相互关联、互相影响、辗转放大，发生概率较高，冲击甚至打断经济社会正常发展进程的可能性会增加，需要采取有力措施积极加以应对。

**关键词：**十三五 经济社会 发展风险 政策建议

---

## 一、“十三五”时期我国经济社会发展的主要显性风险

“十三五”时期，国际国内长期积累形成的一些显性风险可能爆发。这些风险涉及周边安全、对外经贸、制造业、房地产、财政、金融、生态环境等诸多领域，风险点多、影响面广，且相互叠加、辗转放大。一旦应对不当，将对我国经济社会发展形成严重干扰和冲击。

---

\* 执笔人：马晓河、宋立、刘现伟、杨长湧、卞靖。

## （一）国际经济政治格局深刻调整，外部不利条件显著增多

我国周边安全形势趋紧，和平发展环境面临更大的不确定性。随着我国成为全球第二大经济体并在许多方面开始赶超美国，我国已被推到世界舞台中心地带，引发了美国的“霸权焦虑”，中美关系正在发生深刻变化。在美国的国际关系哲学中，老牌大国和新兴大国不可避免地会陷入“修昔底德陷阱”<sup>①</sup>。因此，对于任何可能挑战美国全球霸权地位的国家，无论其政治社会制度如何，美国都会采取遏制的基本策略，从前苏联到日本概莫能外。

国际金融危机爆发后，美国先是抛出“中美二国集团（G2）”设想，希望我国与其分享全球治理权力的同时承担更大国际责任。随着这一设想破产，美国开始有步骤地重返亚太，加强对我国的战略防范和牵制：政治上加强与日本、菲律宾、澳大利亚等传统盟友的关系，积极发展与印、缅、越等我周边新兴国家关系；经济上力推跨太平洋伙伴关系协定（TPP）和跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（TTIP）谈判，对我推动区域经济合作形成新的压力；军事上加强亚太前沿部署和军事存在，强化两个岛链和阿富汗等军事基地，以南海自由航行为借口打造对冲我崛起的安全新秩序。随着美国加大介入，我国周边不安定因素明显增多，与日本、菲律宾、越南等国的矛盾显性化复杂化，钓鱼岛、黄岩岛、南海等领土主权和海洋权益争端蜂起。在这些争端中，美国采取选边站的立场，致使矛盾问题更加棘手，有效解决的难度大大增加。

“十三五”时期是中美建设新型大国关系非常重要时期。这一时期，中美发生直接军事冲突的可能性虽然不大，但美国及其盟友对我战略牵制、围堵甚至遏制态势预计进一步强化：首先，中美力量对比继续发生变化。国际货币基金组织2015年10月预测，2015—2019年中国经济增速将明显快于美国，经济总量与美国的差距将持续缩小，中美以美元计值的现价国内生产总值（GDP）之比将从61.7%升至70.1%；若以购买力评价计算，2014年中国GDP总量将超过美国跃居世界第一。这很可能进一步引起美国霸权衰落的焦虑，特别是触发其国内鹰派势力的强烈反应。其次，美国对我国对外战略产生新的警惕。过去很长时期，我国无论从外交宣传上还是实际行动上，都未对美国全球霸权地位发起挑战。美国一直相信我国是其主导下的全球秩序的受益者和维护者。然而，随着我国在对外战略中采取更加积极主动的态势，美国对我是否还愿意继续承认和维护现有国际体系产生怀疑。“十三五”时期，随着我国加快“一带一路”建设、加强金砖国家合作、推动人民币国际化、在周边冲突中采取强硬的姿态，美国或更加相信我国对外战略

---

<sup>①</sup>古希腊历史学家修昔底德通过研究斯巴达和雅典关系的变化，曾做出预言：一个新崛起的大国必然挑战现存大国，而现存大国也必然回应这种威胁，新老大国关系会步入危险期，而多数以战争告终。

已转向突破美国霸权地位、改造现有国际体系，对我国的疑虑和遏制或进一步升级。第三，2017年1月奥巴马政府任期将结束。目前看，希拉里·克林顿作为民主党强有力的候选人，即使不出任总统，也会在新政府中位居要职。作为美国对华鹰派势力的代表和美国重返亚太战略的主要制定者，希拉里再次步入美国政府高层，对中美关系恐将带来更加复杂的影响。

同时，“十三五”时期“三股势力”在中亚、西亚地区或将趋于活跃，在我西部边境地区的渗透、干扰和破坏可能进一步升级。我国周边安全面临“东西夹击”的严峻形势。这不仅对我国发展产生不利影响，还将迫使我国投入更多政治、经济、外交、军事等资源予以应对。改革开放以来相对和平宽松的国际和周边环境有可能发生逆转。

世界经贸规则酝酿变革，我国在全球经贸体系中面临被“边缘化”的风险。国际金融危机爆发后，美国对经济全球化传统模式进行反思，认为世界贸易组织（WTO）主导的以边境措施调整为主的经贸规则，无法解决各国国内规制不一致的问题，导致包括我国在内的发展中国家充分享受经济全球化的收益，却没有对国内体制机制进行符合美国期望的改革和调整。因此，美国力推 TPP、TTIP 等高标准广覆盖的超大自由贸易区谈判，及国际服务贸易协定（TISA）谈判，力图在劳工保护、环境保护、国有企业竞争中立、知识产权保护、政府采购等领域设置更高标准并与货物贸易挂钩，推动服务贸易和投资走向更高水平自由化。

“十三五”时期，TPP、TTIP 谈判形成“广覆盖、高标准”规则体系的可能性很大。从过去经验看，美国国内规制及其主导的自由贸易区规则会对全球经贸规则演变产生强大推动力。例如，1995年WTO成立时，在服务贸易、投资、知识产权等领域的规则便深受北美自由贸易区的影响。“十三五”时期，不排除美国大力推动 TPP、TTIP 在部分领域形成的高标准规则纳入 WTO 谈判，形成有约束力的全球性制度。这些规则招招指向我国发展模式的软肋，对我经济社会转型形成强大倒逼压力。若不能及时跟进和有效应对，我国在全球经贸新体系形成过程中有可能被边缘化。

## （二）产能过剩带来的风险不容小觑，对经济健康发展可能形成冲击

受周期性因素、结构性因素和体制性因素叠加影响，我国制造业产能过剩问题突出。钢铁、水泥、焦炭、平板玻璃、电解铝、船舶、造纸、制革等传统产业严重过剩，太阳能光伏、风电设备、锂电池等部分新兴产业重复建设和恶性竞争问题也较为突出。

“十三五”时期，国际国内若干因素可能导致产能过剩风险更加突出。特别是“十三五”前期，消化过剩产能的前景将充满挑战，供求失衡风险会上升。一是外需环境根本

好转难度较大。国际经济预计继续维持低速增长，依靠出口化解过剩产能依然面临严峻挑战。同时，发达经济体特别是美国力促再工业化，本土制造业加快发展，海外产业出现回流，对我形成部分进口替代，进一步挤压我出口空间。二是国内市场需求增速可能放缓。国内经济进入周期性下行阶段，由过去年均10%左右的高速增长转入年均6%~8%的中高速增长。城市人口规模、城镇居民新建住房投资需求、新增汽车需求等增速都将出现趋势性回落，继续利用短期扩张性政策化解产能过剩的空间明显缩小。三是导致产能过剩的体制机制因素短期不易化解。生产要素特别是土地、资源、环境等价格扭曲，政绩考核和财税体制不完善，落后产能退出机制不健全等，是本轮产能过剩的重要体制机制根源。解决这些深层次问题是一个长期的、渐进过程，短期效果不会十分明显。

产能过剩风险如应对不当，将对经济增长、就业、财政金融乃至社会稳定形成冲击。一是加大经济下行压力。产能过剩导致企业产品低价销售甚至滞销，企业开工不足，利润率普遍降低，停产企业增加。近两年来，钢铁、有色金属、建材、煤炭、船舶等行业效益下滑明显，其他多个行业景气程度也有所下降。国家统计局资料显示，2011—2013年，工业企业主营业务收入利润率分别为7.3%、6.7%和6.1%，已连续三年呈下滑趋势，目前甚至已低于2009年时的低谷水平。效益下滑导致企业缺乏扩大投资的动力和能力，投资对稳定经济增长的关键作用受到制约。“十三五”时期，在国内外市场空间紧缩情形下，如没有新的经济增长点，产能过剩对企业投资的约束将进一步强化。二是增加社会就业压力。伴随效益下滑、投资不振，企业吸纳就业能力下降。“十三五”时期，我国政府将持续加大淘汰落后产能的力度，特别是以重化工业为主的省份，化解过剩产能的进程将加快，必然进一步导致企业破产、失业人数增加，进而在局部地区、部分行业形成较大就业压力。例如，对河北省唐山市的调查显示，2014—2017年该市钢铁、焦化、水泥、造纸等行业化解过剩产能，将直接分流20多万人，间接影响16万个工作岗位。失业往往是社会不稳定的最直接诱因，会引起一些地区犯罪率上升、群体事件频发。此外，相当多产能过剩企业的运转资金来源并非银行贷款，而是内部职工持股、民间借贷等。这些企业债务清偿一旦发生问题，波及面大、影响链条长，将对地方社会稳定形成威胁。三是影响财政金融稳定。产业兴衰、企业效益紧紧连着财政金融体系的健康运行。目前，增值税是主体税种，企业是主要纳税人，非金融企业及其他部门贷款占金融机构总资产的44%。产能过剩导致企业效益下滑、亏损面扩大，纳税能力和偿债能力降低，甚至可能发生破产形成坏账。这将显著影响债务负担已经十分沉重的地方政府正常运转，并提高银行不良资产率、加大金融风险。

### （三）房地产市场风险在局部地区显现，区域性乃至系统性风险上升

房地产市场已进入景气下行阶段。在一些人口规模有限、刚性需求不足的三、四线城市，住房供求严重失衡，空置率畸高，房地产市场开始出现局部“去泡沫化”。

“十三五”时期，支撑我国房地产市场高速发展的多重因素将逐渐趋弱。一是从供给侧看，随着农村土地制度改革试点推进，将释放更多的农村集体建设用地供给，占房地产开发成本大头的土地价格上升动力趋弱。二是从需求侧看，我国经济增速进入换挡期，25~44 岁人口数量减少导致房地产市场的“人口结构红利”弱化，房地产市场的居住需求增速可能下降。三是金融体制改革将为居民提供更多投资渠道，房地产市场的投资需求增速也可能下降。在这些因素影响下，房地产业或进入较长时期的下行调整阶段，将出现剧烈洗牌，住宅开发企业数量可能明显减少，企业破产、兼并、重组现象或频频发生。

从日本等国家经验看，房地产市场若长期萎靡甚至出现房价硬着陆，可能诱发区域性乃至系统性经济风险。一是显著影响经济发展。据测算，我国房地产业直接和间接创造的 GDP 占 GDP 总量的 16% 左右，房地产已成为牵一发而动全身的产业。通过构建国民经济恒等式和乘数-加速数模型，综合考虑房地产开发投资直接影响与间接影响的计算结果表明，房地产开发投资增速每下降 10%~20%，将导致经济增长下降 0.7~1.4 个百分点。在我国经济增速放缓、市场预期开始逆转情况下，若应对不当，房地产市场将会继续下行，对相关产业和就业产生较大的负面影响，进而引起经济增长率进一步下行。二是冲击财政金融稳定。国有土地出让收入已成为市县级政府财政收入的重要来源，占一些地区财政收入的 1/2 以上。房地市场景气程度与地方政府“钱袋子”直接相关，房地产市场不景气、土地市场降温将导致地方政府财政收入锐减，偿债压力加大。据测算，若 2014 年房地产市场调整导致土地出让收入下降 20%，将导致地方财政收入减少 8400 亿元，相当于地方政府负有偿还责任债务额的 35%。同时，房地产开发贷款和住房按揭贷款是银行资产的重要组成部分，房地产市场不景气将引发居民财富缩水、房地产企业破产，加之地方政府偿债困难，会直接导致银行不良资产增加，金融风险提高。

### （四）财政金融系统累积了相当程度的矛盾，风险日益凸出

社会债务特别是地方债务风险上升。目前，我国政府、企业和居民债务余额达 115 万亿元左右，全社会杠杆率已超过 210%，接近国际经验显示的风险高发窗口期（250%~280%）。考虑到我国高储蓄率的现实，总体上不会发生系统性风险。但在社会总债务中，地方债务风险较高，其连锁效应不容忽视。截至 2015 年 6 月底，我国地方政府性债务总

额达 17.9 万亿元，一些地方政府债务与财政收入之比超过 150%，有的接近 200%。地方债务偿还主体主要集中在市县级政府，且近两三年为偿债高峰期（图 1）。随着土地市场降温导致市县财政收入减少和偿债支出迅速增加，地方债务违约风险明显上升，西南地区一些省市债务违约概率已高达 20% 以上，需引起高度警惕。

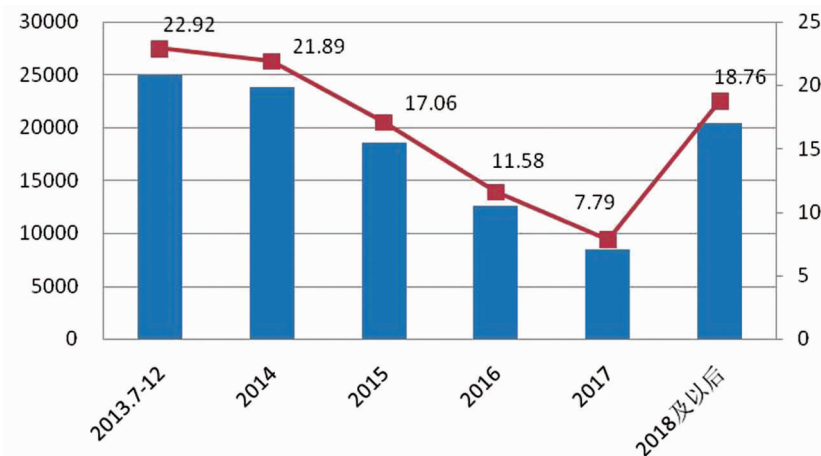


图 1 地方有偿还责任债务年度情况及违约概率（单位：亿元，%）

数据来源：国家审计署《全国政府性债务审计结果》，2013 年 12 月 30 日。

“十三五”时期，随着我国经济增长进入换挡期，地方财政收入增速将逐步降低，房地产市场高速发展动力趋弱、土地市场降温，地方土地使用权出让收入增长将明显受限；随着新型城镇化进程持续推进，地方公共服务支出预计呈刚性增长，债务规模将继续扩大。同时，当前地方融资平台中一般风险和高风险占比很高（图 2），且大部分融资平台的本金偿付压力将在未来 3~5 年集中出现（图 3）。一旦融资平台偿付出现问题，作为显性或隐性担保者的地方政府不得不出面兜底，地方债务风险无疑将雪上加霜。从美欧国家经验看，债务危机导致的财政紧缩乃至地方政府破产，会对经济增长、就业、政府信誉和社会公众心理形成显著冲击。

金融风险特别是影子银行风险显现。“十三五”时期，在我国经济进入周期性下行背景下，若地方债务、产能过剩、房地产市场等三方面风险叠加相撞，则有可能导致金融机构不良资产大幅增加，引发局部性甚至系统性金融风险。在已出现的金融风险苗头中，影子银行问题最为迫切（表 1）。目前，我国影子银行的规模大约为 35 万亿元，占债务融资的比例从 2008 年的 22.1% 上升到 2012 年的 39.2%，其中 25% 左右投入到房地产领域，30% 左右投入到产能过剩行业。同时，各种信托产品、理财产品也到了集中兑付高峰和违约高峰期。此外，广泛分布在县区的影子银行，在吸纳了大量民间资金的同时，运作不规范，抗风险能力低，债务链条脆弱，一旦某个环节出现问题，都可能对地方经济和局

部金融秩序形成严重冲击，对全国金融稳定产生负面影响。2017 年至“十三五”前期，影子银行问题恐怕是我国必须着力防范和化解的主要金融风险。

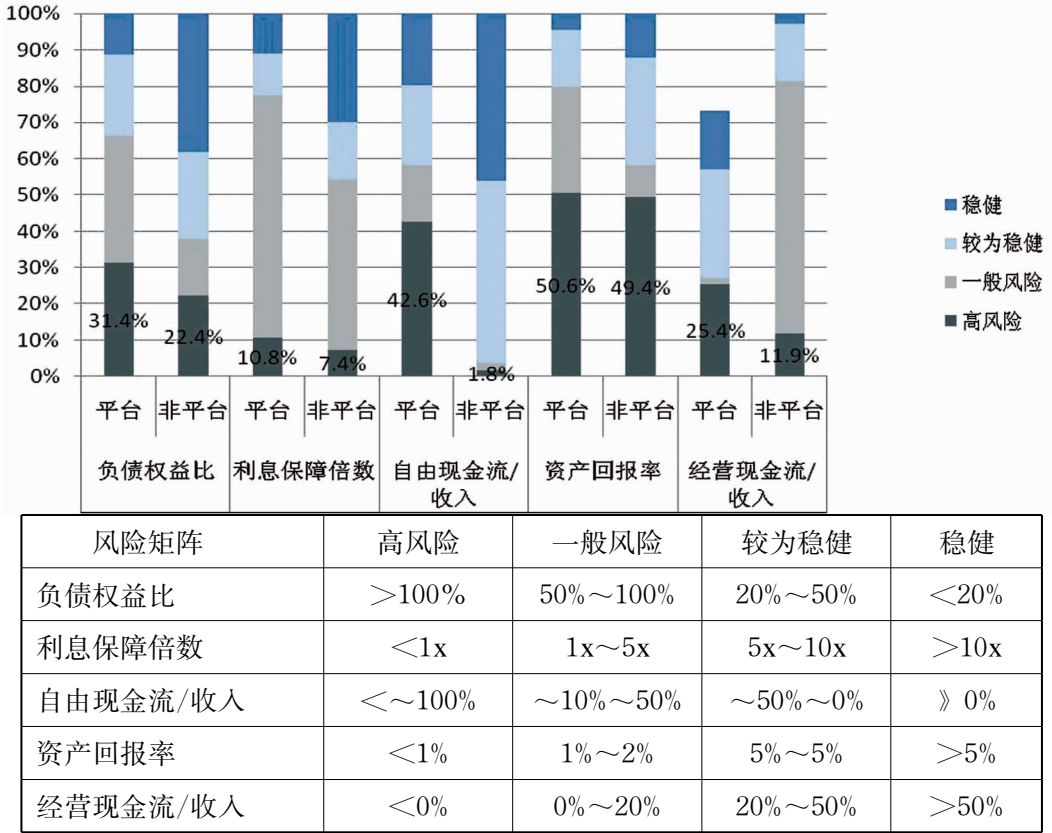


图 2 债券发行人不同财务指标的财务分析

数据来源：万得数据库。

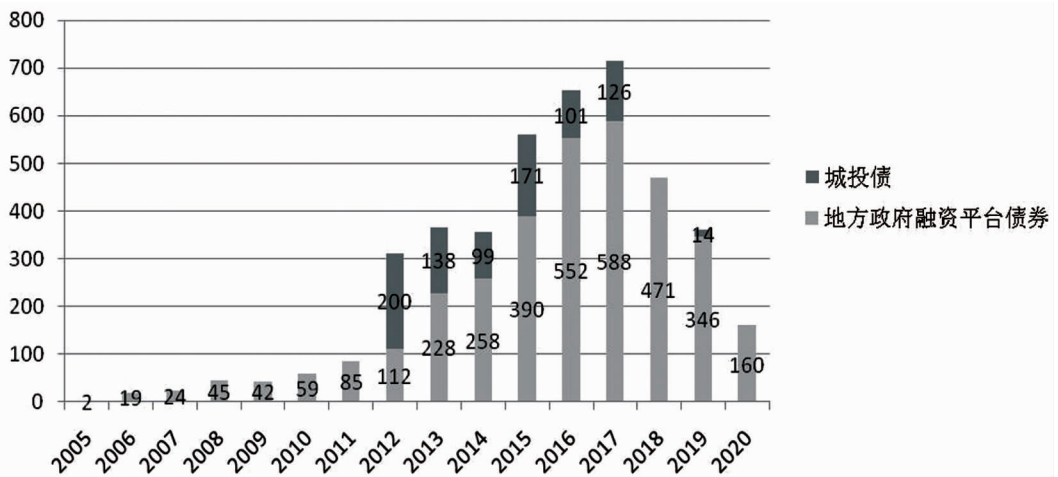


图 3 地方融资平台债券偿付期（单位：人民币，10 亿元）

数据来源：万得数据库。

表 1 2008—2012 年新发放信贷（社会融资规模）

新增人民币信贷	2008	2009	2010	2011	2012
RMB 贷款	4170	9629	7951	7470	8200
外汇贷款	52	933	415	571	916
委托贷款	362	679	1130	1300	1280
信托贷款	268	438	386	201	1290
未贴现银行汇票	93	467	2331	1030	1050
企业债券	472	1301	1201	1370	2250
非金融企业境内股票融资	286	452	586	438	251
其他	-	71	100	450	523
总融资（新增）	5839	14154	14300	12830	15760
同比（%）	-2	142	1	-10	23
L-t 贷款 + 信托贷款 + 企业债券	2726	6731	6011	3652	5322
同比（%）	37	147	-11	-39	46
债务融资	5419	13447	13414	11943	14986
中长期贷款	1985	4992	4424	2081	1782
影子银行占债务融资的比例（%）	22.1	21.5	37.6	32.7	39.2

数据来源：人民银行、作者估算。

### （五）环境风险对经济社会可持续发展的威胁明显上升，在一些地方成为大规模群体性事件的重要诱因

我国生态环境总体恶化趋势并未根本扭转。一些地方生态环境承载能力已近极限，大气、水、固体废弃物污染严重，雾霾等环境突发事件增多。我国已超过美国成为全球最大的化石能源二氧化碳排放国，生态环境硬性约束越来越大。生态环境问题的形成经历了较长时间，治理不是一朝一夕的事。同时，“十三五”时期我国工业化和城镇化将继续推进，产业重型化特征仍有可能继续强化，经济发展对重要自然资源高度依赖的格局不会发生根本性改变，生态环境可能延续目前的高风险态势，并将向更加复杂的方向演变，资源环境压力预计继续加大。因此，尽管生态文明建设得到空前重视，生态环境恶化的速度有望得到控制，部分地区、部分领域可能实现好转，但总体看“十三五”期间我国生态环境风险仍将处于高位，生态环境危害发生的频率或显著增加，环境突发事件和群体事件呈易发频发趋势，演化为社会风险的速度加快。环境风险处于高位，对我国

可持续发展形成巨大压力，在一些地方将成为诱发大规模群体性事件的重要风险点。

损害经济社会可持续发展能力。自然环境是人类经济活动赖以开展的基础，生态环境的平衡性和可持续性是社会可持续发展的根本保障。我国生态环境恶化，生态系统功能失调，引发一系列自然灾害风险。近年来，黄河、长江等发生洪涝灾害的次数增加；北方旱灾频繁，沙尘暴、雾霾肆虐；南方夏季高温多雨、冬季雨雪冰冻灾害不断。这些自然灾害严重威胁人民群众生产生活安全，迫使国家投入大量资源防范和应对，对我国经济社会可持续发展特别是生态脆弱地区的可持续发展产生严重影响。“十三五”时期，这一态势根本扭转的难度较大，生态环境恶化依然将对经济社会可持续发展形成损害。

诱发大规模群体性事件。随着环境恶化的负面影响不断显现和人民群众环境权利意识提高，环境问题频频引发人员聚集、抗议和冲突，环境风险演变为社会风险的速度加快。目前，环境问题已经成为仅次于征地拆迁的第二大上访诱因。近年来，一些地方爆发反对PX项目（对二甲苯化工项目）、核电项目、城市垃圾处理项目等大规模群体性事件，对当地社会秩序形成冲击。在此过程中，地方政府若处置不当，很容易激化矛盾、导致事态升级，使得单纯的环境事件变得复杂化。“十三五”时期，随着工业化和城镇化进程继续推进，石化、核电等项目等上马的需求依然较大，城市新建、改扩建垃圾处理设施的必要性也在上升，环境问题仍将成为诱发大规模群体性事件的重要风险点。

## 二、“十三五”时期我国经济社会发展的主要潜在风险

“十三五”时期，我国经济社会发展面临若干潜在风险。这些风险主要反映了经济社会结构中长期存在的问题。较之显性风险，潜在风险短期爆发的可能性较小，但若不能有效应对，将对我国经济社会持续健康发展造成长远损害，甚至埋下社会不稳定的重大隐患。

### （一）我国产业发展将面临空心化风险

“十三五”时期，随着我国向高收入国家迈进，劳动力、土地、能源资源、环境等成本进入长期上升通道，支撑经济高速增长的传统比较优势更趋弱化，劳动密集型和资源密集型产业发展面临越来越大的压力。从劳动力情况看，劳动力供给总量在2015年前将见顶趋降；同时，农村可供转移的剩余劳动力趋于减少。未来十年制造业劳动力供给数量增速将比之前下降1个百分点以上，这将加速劳动力成本上涨态势。从能源资源情况看，我国对石油、煤炭、铁矿石等能矿资源的需求量继续增长，在可预见的未来资源价

格上涨的压力将依然存在。国际货币基金组织预测，2015 - 2019 年全球大宗商品价格指数虽缓慢下降，但仍处于 160 左右的高位（2005 年 = 100）。

同时，我国有利于创新的大环境尚未形成，产品、技术、商业模式等的创新水平亟待提升；金融体制改革任重道远，资本有效配置能力亟待加强；教育体制尚不能完全适应经济社会转型的需要，高素质人才队伍建设亟待强化。我国以技术、资本和人力资源为主要特征的新型比较优势还未完全形成，技术密集型产业和高端服务业发展的基础尚不稳固。推动比较优势动态升级、完成产业结构战略性调整，进而跃升至国际产业链高端，是一项复杂艰巨的任务，若不成功很可能导致产业空心化问题出现。

在我国国内比较优势艰难升级的同时，“十三五”时期国际产业结构将继续发生深刻调整，我国产业发展面临“上压下挤”的挑战，产业空心化风险进一步上升。

一方面，发达经济体普遍推行再工业化战略，更加重视发展先进制造业，力图推动实体经济和虚拟经济平衡，抢占新一轮科技革命和产业变革制高点。如美国提出以新能源为核心的“重振制造业战略”，欧盟提出以节能环保、数字化技术等为重点的“2020 战略”，日本提出以节能环保、健康医疗等为主要内容的“重生战略”。在这些战略推动下，发达经济体本土制造业加快发展，海外产业出现回流，对核心技术输出特别是对我国的输出更加严格限制，对本国消费市场实施更多保护。“十三五”时期，这一态势预计更加明显。我国高端产业发展可能遭受来自发达经济体“上压”压力，利用其先进技术发展高端制造业面临更大困难。

另一方面，东南亚、南亚、非洲等地区不少发展中国家利用低成本优势大力吸引外资，正在成为国际产业转移的重要承接地，劳动密集型产业特别是低端加工组装环节开始向这些地区大量转移，这对我传统优势产品出口形成了明显的供给替代效应。我国在传统制造业领域面临来自发展中国家“下挤”压力，与这些国家在劳动密集型产业领域的竞争加剧。

## （二）新型城镇化进程过慢可能加剧城镇内部二元结构矛盾，埋下社会不稳定隐患

实现新型城镇化是全面建成小康社会的重大战略部署，是“十三五”时期国家主要任务之一。城乡发展一体化和农业转移人口市民化，是新型城镇化的核心所在，也是新型城镇化与传统城镇化的最大区别。然而，推进新型城镇化进程必须掌握好力度与节奏，过快或过慢都会带来风险，加剧城乡矛盾和城镇内部二元结构矛盾。目前看，“十三五”时期新型城镇化推进的主要风险是过慢的风险。

地方财政压力加大可能导致农业转移人口市民化速度慢于农民进城速度，城镇内部

二元矛盾进一步上升。更多农业转移人口转为城镇居民、纳入城镇公共服务体系，将导致政府支出压力剧增。据测算，2014—2020 年实现 1 亿农业转移人口市民化，各级政府公共财政支出（包括公共设施投资、教育、住房、社会保障、技能培训等）约需 46501 亿元，年均 6642 亿元。受财政能力限制，目前 2.34 亿农民工及其随迁家属中只有一部分能真正转为市民，享受与城镇原住居民同等的公共服务，更遑论新进城的农民工。这将导致农业转移人口市民化速度慢于农民进城速度，加剧城镇原住居民与进城农民工、中高收入阶层与低收入阶层的二元矛盾。同时，“十三五”时期新生代农民工占进城农民工的比重预计超过 50%。与老一代农民工相比，新生代农民工受教育程度更高，融入城市的愿望更强烈，与城镇原住居民享受同等公共服务的要求更明确。一旦其愿望无法实现，与城镇原住居民及中高收入群体的矛盾可能更加尖锐，使得城镇社会不稳定隐患增加。

### （三）收入分配结构若得不到实质性调整，将妨碍橄榄型社会建立，延滞需求结构调整转型

2012 年，我国居民收入基尼系数达到 0.474，按国际标准属于收入差距较大的国家。“十三五”时期，我国总体收入差距预计呈缩小态势，但已经形成的收入和财富差距短期内难以根本扭转；同时，前一阶段与收入分配差距相伴生的社会阶层固化现象短期内也难以得到有效调节，处于社会底层的民众向上流动的机会仍将受到限制，相对贫困问题仍然很突出。总体看，“十三五”时期我国收入分配结构实现实质性改善难度不小。这将妨碍中等收入群体为主的橄榄型社会建立，延滞需求结构调整，甚至影响社会稳定。

妨碍橄榄型社会建立。收入分配差距大和阶层分化，会导致中等收入群体成长缓慢，整个社会呈金字塔型结构，与“两头小、中间大”的橄榄型社会结构相比，社会稳定性较差。一方面，“十三五”时期我国经济增速放缓，“蛋糕”不可能像以前那样快速做大，另一方面，民众对政府调整收入分配结构的要求和期待不断上升，对收入分配不平等的容忍度有所下降。特别是我国收入分配不平等与寻租和腐败相联系，更容易导致不同收入阶层的隔阂对立，甚至引发社会的不稳定。

延滞需求结构优化。从宏观上看，政府、企业、居民收入分配结构不合理，收入向政府和企业倾斜，有利于扩张投资和增加产能，不利于扩大消费。从微观上看，各阶层收入分配结构不合理，收入向储蓄倾向高的高收入群体倾斜，有利于增加储蓄、形成投资，推动产能扩张，但不利于中低收入群体提高收入、增加消费。由此导致投资增长快于消费，固化现有需求结构，难以及时建立消费主导型的发展模式。

### （四）社会治理结构若得不到有效改进，核心价值观将更加难以凝聚，社会矛盾和冲

## 突也将更加易发多发

改革开放以来，我国以经济建设为中心，同时保持传统威权型治理结构，在较短时间内完成了财富跨越式增长，但也带来了功利主义盛行、公平正义缺失、社会矛盾和纠纷缺乏有效化解渠道而不断累积等后果，出现经济发展与社会进步不匹配的“跛足”局面。

“十三五”时期，随着我国向高收入国家迈进，社会建设的重要性将进一步提升，公众对超越功利主义的道德、法治、公平、正义的需求将更加强烈，通过社会组织自我治理的呼声也将进一步高涨。在此情形下，我国社会治理结构若得不到有效改进，社会领域风险将进一步凸显，将经济发展成果转化为社会幸福指数的可能性会进一步降低。

社会核心价值观更加难以凝聚。我国正在大力推动立足中华优秀传统文化的社会主义核心价值观建设，这是执政者对当前功利主义盛行、社会核心价值观缺失乃至裂变的回应，也是关系到中华民族伟大复兴“中国梦”的根本大事。但应看到，核心价值观能否真正内化于心外化于行，不在于强力宣传和行政命令，而在于示范和表率，在于政府自身职能转变和高素质工作人员队伍建设。居于社会治理核心位置的政府机构自身能否摒弃功利主义，让政府职能回归公共服务、维护公平正义和公序良俗；在社会治理中发挥核心作用的政府机构工作人员能否真正带头实践社会主义核心价值观，在道德水准和遵纪守法方面起到表率作用，对于社会核心价值观凝聚起着至关重要的作用。如果政府机构特别是地方政府一面提倡社会主义核心价值观，一面仍以GDP增长为目标，在政府职能方面严重“越位”和“缺位”；如果各级政府言行不一，说的一套、做的一套，一面大谈社会主义核心价值观，一面大力干预市场经济，继续让权力与资本结合，乱占土地、强力拆迁，大上产业项目，那么主流意识形态的说服力将更加弱化，社会核心价值观将更加难以凝聚。

社会矛盾冲突更加易发多发。金字塔型下的社会治理结构与橄榄型下的社会治理结构相比，后者的社会矛盾和问题并不一定减少，但在矛盾溯源时政府不会成为众矢之的，在矛盾解决中政府也不会被寄予过高期望，而社会组织在解决这些矛盾和问题方面发挥重要作用，由此导致矛盾冲突在扩散范围、发生烈度、消极影响等方面一般处于可控状态。“十三五”时期，我国社会治理方式若不能满足公众对民主和法治的要求，社会组织发育不完善导致政府与民众之间缺乏有效的缓冲渠道，那么“出现矛盾怨政府”“解决矛盾找政府”的倾向可能进一步抬头，通过集体行动向政府示威、施压，以求解决问题可能会成为越来越多人的选择。而政府囿于知识不足、效率不高、天然保守等原因，一旦不能及时化解问题，矛盾冲突将更加易发多发，大规模群体性事件发生的可能性将明显上升。

### （五）深化改革步伐过慢可能导致执政者公信力逐渐丧失

既得利益群体的阻碍将成为改革步伐缓慢的主要原因。与改革开放初相比，本轮改革的帕累托改进效应正在弱化，改革深入推进势必触动部分人的既得利益，从而遭遇其阻碍和抵制。有学者认为，过去若干年间，中国改革实际已处于停滞状态，其主因是改革和转型过程中形成的既得利益格局阻止进一步变革，要求维持现状，希望将某些具有过渡性特征的体制因素定型化，形成最有利于其利益最大化的“混合型体制”。未来中国经济社会能否全面转型，反映时代进步要求和人民群众呼声的改革能否顺利推进，很大程度取决于如何处理好既得利益集团的利益问题。令人担忧的是，既得利益群体往往掌握着大量政治、经济、文化资源，熟谙主流规则，对改革的阻碍和抵制力量更强大、手段更隐蔽。

目前看，既得利益群体拖延改革的主要方式可能有：一是让具体改革方案陷入无休止争论，迟迟不能出台；二是夸大改革成本和风险，加深改革决策者的顾虑，导致改革瞻前顾后、现有体制逐渐固化；三是将民众对社会的不满引导到对改革的不满上，营造回归旧体制的舆论氛围；四是主动制造事端，引起国内社会秩序混乱和国际安全环境趋紧，分散改革决策者的注意力，导致改革丧失相对稳定宽松的国际国内环境。若改革迟迟不能取得实质性进展，发展成果不能更多惠及广大人民群众，公平正义不能有效实现，公众对执政者的信心可能逐渐丧失，极端主义思潮可能逐渐占据上风。

### （六）重要能源资源保障程度下降，安全风险上升

水资源总量平衡压力将进一步加大，水质性缺水形势更加严峻。“十三五”时期，随着工业化和城镇化进一步推进，我国工业用水、居民生活用水都将保持较快增长速度，工业污水、生活污水也将同步保持增长。如果环境监管能力和手段不能及时跟进，河流、湖泊等地表水系纳污压力将有增无减。同时，未来五年我国广泛存在的农业面源污染问题也难以得到有效控制。按照现状惯性趋势预测，“十三五”乃至更长时间，由于地表水系污染导致的水质性缺水将是影响我国水资源安全的最大隐患。

耕地数量和质量下降趋势难以根本改变。“十三五”时期，工业化、城镇化的持续推进，以及国家一系列区域发展规划和战略的实施，都将使我国建设用地需求有增无减。同时，我国后备耕地资源质量差，数量少，未来五年“占补平衡”的结果仍将是“占优补劣”，优质耕地流失和劣质耕地增加造成耕地质量下降的问题仍将延续。此外，受修复技术和资金投入的双重制约，化肥、农药大量施用导致的土壤污染问题在未来5年也很难得到有效控制，甚至会出现扩散蔓延趋势。主要能源资源缺口加大，对外依存度高。“十

“十三五”时期我国天然气、铁矿石、铜矿、铝土矿等能源资源供需缺口将进一步扩大，2020年对外依存度分别提高到50%、70%、87%和60%，石油对外依存度也将继续增强。未来5年全球主要金属矿产需求仍将保持较快增长势头，印度、东盟等国家和地区需求将进一步扩大，成为继我国后世界重要矿产资源需求增长的主要拉动者，与我国形成明显竞争关系，这将加大我国利用全球资源调剂国内供需缺口的难度。同时，我国主要能源矿产资源进口来源和进口通道都比较单一，特别是石油进口的重要来源——中东和非洲一直是风险高发地区。如果能源资源供应国或运输通道发生问题，必然严重影响我供给安全。

水、耕地、能源资源等保障程度下降，将对我国经济社会持续健康发展产生硬约束，给国家经济安全带来更大风险。水、耕地等资源数量减少、质量下降，将影响我国粮食安全，制约农业现代化进程，导致“四化”不能同步发展。重要能源资源供给趋紧，将推动资源价格明显上涨，提高经济社会发展成本，进一步增加经济结构转型升级的风险。

### 三、“十三五”时期经济社会发展主要风险的总体特征及其关联性

“十三五”时期，我国经济社会发展面临的风险较过去将明显上升，各类显性和潜在风险呈相互交织、辗转放大态势。其中，一些发生概率较大、对经济社会发展影响较严重的风险应特别引起重视。

#### （一）“十三五”时期经济社会发展主要风险的总体特征

“十三五”时期，我国经济发展将换挡至中高速的新常态，国际国内不利条件明显增多，保持经济在合理区间运行需付出更多努力。传统比较优势逐渐消失，经济结构不平衡、不协调难以为继，前期大规模刺激政策的后遗症进一步显现，转变经济发展方式的迫切性空前提高，调整经济结构、创新宏观调控思路和方式进入关键期。同时，全面深化改革步入攻坚期和深水区，通过改革推动我国向现代市场经济和法治社会迈进的任务更重，冲破思想观念阻碍、利益固化藩篱的要求更加突出。这一时期，随着经济增速放缓，过去结构失衡和改革滞后带来的一系列问题将难以通过高增长加以掩盖，而调整经济结构、全面深化改革涉及利益再分配，不可避免地会产生新的矛盾，我国经济社会发展将进入高风险窗口期，出现越来越多“风险社会”特征。

这一时期，各种显性和潜在风险呈易发多发、相互叠加、辗转放大态势，各种风险联系增强，单一风险借助网络化渠道跨部门和跨区域传导的可能性明显加大，风险事件发生的频度加快，局部性、非系统性风险向全局性、系统性风险转化的可能性加大，风

险发生导致的损失及应对风险的难度和成本都会上升。如果应对不力，我国掉入“中等收入陷阱”的风险将明显上升，社会不稳定风险也将明显增强，全面建成小康社会、实现现代化的进程甚至有被打断的可能。

表 2 “十三五”时期经济社会发展主要风险的专家估分

发生领域	主要风险点	发生概率		发生的影响					
				对经济持续平 稳增长的影响		对经济结构调 整优化的影响		对社会秩序和 谐稳定的影响	
		总分	均分	总分	均分	总分	均分	总分	均分
显性风险									
国际环境	1. 周边安全形势趋紧，和平发展难度加大	176	6.3	146	5.2	114	4.1	108	3.9
	2. 世界经贸新规则形成，我国可能被边缘化	150	5.4	155	5.5	143	5.1	97	3.5
产业发展	产能过剩	189	6.8	187	6.7	194	6.9	150	5.4
房地产市场	房地产泡沫破裂	169	6.0	198	7.1	181	6.5	189	6.8
财政系统	地方债务违约	160	5.7	181	6.5	149	5.3	153	5.5
金融系统	金融风险上升	182	6.5	199	7.1	170	6.1	183	6.5
生态环境	生态环境突发事件增多	209	7.5	164	5.9	159	5.7	194	6.9
潜在风险									
产业发展	产业空心化	157	5.6	169	6.0	168	6.0	131	4.7
新型城镇化	农业转移人口市民化过慢	140	5.0	145	5.2	139	5.0	150	5.4
收入分配	贫富差距过大	182	6.5	152	5.4	152	5.4	205	7.3
社会治理	新型社会治理体系形成缓慢	181	6.5	139	5.0	151	5.4	188	6.7
深化改革	改革步伐过慢	184	6.6	175	6.3	179	6.4	173	6.2
能源资源	重要资源保障程度下降，安全风险上升	162	5.8	173	6.2	157	5.6	121	4.3

注：风险发生概率和风险发生的影响采用分级评分制。风险发生的概率分高、较高、中等和较低四等级，分别对应 8~10 分、6~7 分、3~5 分和 1~2 分。风险发生的影响分十分严重、严重、一般和较小四等级，分别对应 8~10 分、6~7 分、3~5 分和 1~2 分。评分时只打整数。

为进一步评估“十三五”时期经济社会发展主要风险发生的概率和影响，我们采取德尔斐专家评估法，邀请了来自宏观经济、财政、金融、世界经济、产业经济、房地产经济、经济地理、社会管理、体制改革、能源经济等领域的 28 位专家，对“十三五”时期各类显性风险和潜在风险发生的概率及对经济社会发展的影响进行评分，结果见表 2。

“十三五”时期经济社会发展的主要风险呈现以下三个特征：首先，各类显性风险和潜在风险发生的概率都在较高或中等水平，没有发生概率较低、可以相对忽略的风险。这进一步印证了我国将进入高风险窗口期的判断。其次，从显性风险看，产能过剩、金融风险 and 房地产泡沫破裂风险最应引起重视。这三类风险发生概率都较高，且一旦发生，对经济增长、结构调整和社会稳定都将产生较为严重的影响。这与金融系统和房地产市场在国民经济中牵一发而动全身的地位紧密相关。还有，生态环境安全应引起高度重视，它对社会秩序和谐稳定影响最大，治理不好将干扰经济社会发展。第三，从潜在风险看，改革步伐过慢的风险最应引起重视。这类风险发生概率较高，且一旦发生，对经济增长、结构调整和社会稳定都将产生较为严重的影响。这在很大程度上反映了参与评分专家对我国改革前景的担忧，也反映了思想观念的阻碍和利益固化的藩篱力量十分强大。其次，贫富差距过大和新型社会治理体系形成缓慢的风险发生概率也较高，且一旦发生，对经济增长和结构调整的影响可能一般，但对社会稳定影响较为严重，也应引起高度重视。

## （二）“十三五”时期经济社会发展主要风险的关联性

### 1. 显性风险的各主要风险点相互联系、相互影响

如果国内外环境变化引起经济增长率继续下行，将加剧产能过剩矛盾，加快房地产市场去泡沫化进程，导致制造业企业效益进一步下滑，房地产企业亏损或破产面扩大、土地市场明显降温，对地方财政收入和银行资产质量产生负面影响，加大地方债务和金融风险。地方政府在财力下降、偿债压力上升形势下，提供公共服务、化解社会矛盾的能力下降，居民不满情绪上升，社会矛盾将更加多发频发。金融系统在资产质量下降、不良贷款率上升形势下，可能采取更加保守的运营策略以规避风险，企业和居民获得信贷的难度上升，这又将进一步加大产能过剩化解难度、加剧房地产市场下行风险，导致实体经济、房地产市场和金融系统陷入恶性循环。总之，在我国经济增速放缓、国内外不利条件增多、消费投资信心不足、负面社会预期上升的大背景下，显性风险各主要风险点叠加相撞、辗转放大的趋势增强，相互传染速度加快，集中爆发的可能性就会增加。

### 2. 潜在风险的各主要风险点存在较强关联性

产业空心化风险若不能有效遏制，将显著影响第二、第三产业吸纳就业能力，延缓农业转移人口市民化进程，减少城镇低收入群体的就业机会，城镇内部二元矛盾将进一步加剧。如果再加上收入分配结构调整滞后，作为社会秩序稳定器的中产阶级无法充分成长，无业可就的低收入群体与高收入群体间的矛盾将更加尖锐，各种纠纷、冲突甚至对抗将更加易发多发。在此情形下，全面深化改革将缺乏稳定宽松的社会环境，改革试

错的空间收窄，科学把握改革力度和节奏的难度加大，改革的风险成本将上升。

### 3. 显性风险与潜在风险之间相互影响、辗转放大

显性风险若应对不当，很可能加大潜在风险爆发的概率、加强潜在风险爆发的烈度、加重潜在风险爆发的后果，最终使其显性化。产能过剩风险、房地产市场风险、影子银行风险等显性风险一旦集中爆发，将对经济平稳运行构成严重冲击，而消除这些风险带来的负面影响、推动经济再次走上持续健康发展轨道，预计需要较长时间。

“十三五”时期，产能过剩风险、房地产市场风险、影子银行风险与经济周期性下行，势必都会引起政府财政收入增速不断下降，而财政公共支出则刚性增长。这无疑会带来以下连锁反应，一是削弱政府化解社会矛盾、增强社会公共服务的能力。在此情况下，地方政府被迫压缩公共服务支出，将有限财力用于为城镇原住居民供给公共服务，城镇内部二元矛盾将更加突出。二是削弱政府调整收入分配结构的动力和能力，甚至可能出现政府部门、大型国有企业等强势群体进一步与民争利的情形，收入分配调整滞后的消极影响将更加显现。三是削弱全面深化改革的社会基础，群众不满情绪增长，掌握改革的力度与节奏更加困难。四是降低政府引导战略性新兴产业发展的能力，致使产业空心化风险进一步上升。因此，集中力量有效化解显性风险，保证经济运行持续平稳和社会秩序和谐稳定，防止经济增长过快失速和社会矛盾大面积激化，让“十三五”时期能有一个良好开局，是防范和化解各种潜在风险的重要前提，也是全面深化改革、推动经济社会成功转型的必要保证。

潜在风险若不能有效化解，也将加大应对显性风险的难度。产业空心化风险、城镇化进程过慢风险、收入分配调整滞后风险、改革步伐缓慢风险等一旦成为现实，将导致产业结构调整延滞，内需空间扩大受阻，改革红利无法释放，从根本上削弱我国经济持续健康发展动力，加大经济下行压力。在经济持续下行情景下，化解产能过剩将更加困难，房地产市场面临更大下行压力，财政收入增速将继续放缓，地方债务风险可能进一步上升，金融风险也将进一步增加。而如果社会治理方式得不到改进导致社会冲突加剧，将迫使政府投入更多人力物力维护社会稳定，挤占本来可以用于化解经济风险的资源，也使得显性风险的化解缺乏相对宽松的社会氛围。

## 四、防范和化解“十三五”时期经济社会发展风险的战略思路和政策建议

“十三五”时期，针对国内外环境变化风险，重点要以科学发展和改革创新的办法，统筹推进风险防范和化解工作，坚持点面兼顾、远近兼举、标本兼治、内外兼修，主动

防范和化解主要风险，实现经济社会持续健康协调发展。

### （一）战略思路

针对经济社会发展面临的主要风险及其成因和发展趋势，“十三五”期间防范和化解风险的总体思路是：紧密结合国内外经济社会发展环境变化的新特点新趋势，坚持用科学发展和改革创新的办法防范和化解各类风险，对外采取经济优先、关键经济体优先战略，实施联俄、拉欧、稳美、融边、进拉非的战略部署，对内重点实施经济结构调整、社会治理创新和全面深化改革三大战略，确保经济平稳增长、社会稳定发展。

针对外部环境变化风险，我国在对外关系上应采取经济优先、关键经济体优先的“双优”战略。在今后一段时间内我国经济实力还不足于同美国形成对峙，为此我们必须利用战略智慧化解对抗、减少对抗、避免对抗，积极主动化解外部环境变化压力和风险，加强与俄、德、法等大经济体的联系，建立欧亚经济海上战略支点，推动欧亚经济一体化，以此争取更多的发展时间，创造更大的国际发展空间，将我国经济实力做强做大，然后再将经济优势转化为综合优势。在国际关系上，利用我国不断上升的经济力量和柔性资源，瞄准关键经济体，实施联俄拉欧稳美融边进拉非的战略部署，结合“一带一路”建设，在美国战略重心东移的背景下实施西进战略，用好美国战略东移的时间差，将与美国博弈的战略空间适度拉开，向欧洲、拉美和非洲扩展。加强与俄罗斯战略合作，争取形成政治军事战略同盟；扩大与欧洲合作关系，开拓合作空间，签订双边多边自贸协定，实行新的伙伴关系，为实现欧亚经济一体化创造条件；稳定中美关系，求同存异，减少和避免对抗，实施合作共赢战略；以经济力量融合周边国家，积极发展和培育周边战略支点，以双边自贸协定、货币互换协议等带动多边合作；积极进入拉丁美洲、非洲和中东地区，建立新型战略合作关系。

针对国内环境发展变化，我国应坚持“守住一个底线、实现两个稳定、实施三大战略、坚持四大原则”的战略思路，及时解决经济社会发展过程中面临的突出矛盾和问题，妥善处理紧急状况和突发事件，主动防范和化解主要风险，确保经济社会不发生系统性或区域性重大风险（即一个底线），努力实现经济平稳增长、社会稳定发展目标（即两个稳定），大力推进经济结构调整、社会治理创新和全面深化改革（即三大战略），从根源上解决经济社会面临的高风险状况，为中国跨越“中等收入陷阱”向发达的高收入国家行列迈进，实现中华民族伟大复兴创造有利条件。

积极实施三大战略：（1）经济结构调整战略。适应发展方式转变、产业结构升级的迫切需要以及国内外经济形势的新变化，积极推进产业结构、需求结构、要素投入结构、

收入分配结构调整,主动化解经济发展过程中积累的矛盾和问题,高度重视经济虚拟化、泡沫化和生态环境问题扩大化倾向,推动经济长远协调可持续发展。(2)社会治理创新战略。适应社会结构变化、利益关系不断调整、利益诉求日益多元化的新趋势,加快推进城市化和城镇管理方式创新,重视解决农民、农民工和城镇低收入群体等弱势群体利益诉求,重视扩大中产阶级、中等收入群体人口比重,重视发挥社会中介组织、非政府组织的作用,建立多元共治的新型社会治理模式,增进社会和谐,增强社会稳定性。(3)全面深化改革战略。经济社会结构的发展变化并不必然带来巨大风险,管理体制和利益调整机制不能适应经济社会结构的发展变化,导致深层次的矛盾和问题不断积累并日益严重,这往往是风险的根源和最根本因素。“十三五”期间,要继续在经济、社会、文化、政治、生态等领域全面深化改革,从体制上解决长期积累的矛盾和问题,从根源上防范和化解风险。

把握好防范和化解风险的四个原则:(1)点面兼顾。密切关注、跟踪和监控敏感地区、敏感领域风险事件的发酵、发展,控制局部风险向全局性、系统性风险传染和蔓延,同时在面上建立网格化、全覆盖的风险预警和防控机制,及时控制和切断风险传播和蔓延路径,最大限度减小风险损失。(2)远近兼举。坚持长远发展目标与短期风险防范相协调,关注并及时化解短期矛盾和问题,防范短期显性风险爆发和潜在风险积累成长,同时立足长远、注重采取长效措施,确保经济社会长期稳定发展。(3)标本兼治。在积极推进结构性调整、化解经济社会矛盾和问题的同时,要坚持全面深化改革,从体制机制创新入手,从根源上避免和减少经济社会矛盾和问题的积累、发酵,从根本上防范系统性、全局性风险。(4)内外兼修。适应国际政治经济格局的深刻调整以及我国国际地位的新变化,开展多元化、全方位外交,加强内外政策协调与配合,充分利用国内国外两个市场两种资源,增强经济社会发展的能源资源保障能力。

## (二) 对策建议

### 1. 建立经济社会风险防范和管理机制

针对“十三五”时期我国经济社会风险发生概率增大、危害程度提高、关联传导性增强、极端事件增多等新特征,建立防范经济社会风险的长效机制,健全高层级的国家经济社会风险防范机构,建立风险评估预警系统,完善相关法律。建立健全风险管理体制,明确风险评估、预警、防范和管理主体责任,制订各类风险事件应急预案,提高政府有效应对和及时化解各类风险事件的能力。

第一,建立健全风险评估机制。建立风险评估制度,对民众、经济发展、社会稳定

或者生态环境可能有重大影响的重大工程、建设项目、大型赛事、公共政策及其调整等，都要事先进行充分的经济社会风险预测和评估，使风险评估成为重大决策的最重要依据之一。

第二，建立健全风险预警机制。探索建立各级各类经济社会风险监测预警指标体系，实时监测经济增长、产业结构、对外贸易、财政收支、金融、房地产、资源环境、社会、就业、收入等关键风险指标发展变化趋势，对异常情况和高风险指标及时发出预警信息提示。

第三，建立健全风险管理机制。中央在国家安全管理协调机构统一领导下，建立经济社会风险协调和管理机构，对全国性重大风险实施统一监测、预警、防范和管理。地方政府针对本地区重大风险，建立健全地方风险监测、预警、防范和管理体系，明确风险管理责任主体和责任追究机制。

第四，建立健全重大危机处置机制。完善危机处置预案，着眼于最复杂、最困难的情况，研究制定一套切实管用的应对机制，确保风险一旦爆发，能够处变不惊、快速反应。完善应急决策机制，提高决策机构的危机决策能力和协调沟通能力，确保危机时刻信息快速沟通、资源有效调配和命令及时下达并得到迅速执行。健全重大危机处置责任承担机制，建立健全分类管理、分级负责、条块结合、属地为主的应急管理体制，明确各级各类危机处置直接责任人和责任单位。

## 2. 密切关注重点领域的突出风险

针对具体领域的显性风险，点面兼顾、内外兼修，积极主动化解突出矛盾和问题，有效应对各类突发性风险事件，确保经济社会稳定。

第一，积极防范外来风险。主动适应国际经济政治格局深刻调整，开展全方位外交，加强与世界各国经贸关系和政治互信，取得国际社会支持和信任，避免和减少突发性事件，防范和化解外部风险，最大限度防止向其他领域扩散，降低风险损失。在亚太地区，要积极主动推进亚太自贸区（FTAAP）进程，争取让 FTAAP 替代和覆盖 TPP 与区域全面经济伙伴关系（RCEP）；在大西洋地区，要瞄准欧洲，搞好两个双边关系，用两个双边自贸关系应对 TTIP。一是同德、法、英、意等大国搞好双边关系，争取在较短时间内签署双边自贸协定，以此带动同其他欧洲国家签署多边自贸协定。二是同欧盟搞好双边关系，积极主动推进同欧盟双边自贸协定的形成。另外，我国也不要完全拒绝 TPP 和 TTIP，可以通过加快和加大改革开放，创造高尺度的市场开放环境，积极主动参与两个协议的形成。毕竟一个更加充分的自由贸易与投资环境可给我国带来不可忽视的利益。

第二，积极防范财政金融风险。中央财政可适当扩大举债规模，延长地方政府债务

期限，解决地方债务期限错配问题。地方政府要创新举债机制，对存量债务逐步加大地方自发自还债的范围和规模，对增量债务探索建立发行市政债的机制，严格限制地方政府的各种或有债务。建立基础设施产权市场，完善地方政府投资项目的退出机制。加快推进财税体制改革，建立财权与事权相适应的财税体制。深化税费制度改革，加快资源税改革推进力度，完善房地产税收制度，增强地方政府组织收入能力。加强影子银行监管，将银行理财、同业业务、信托产品等表外业务纳入表内管理，探索将私募、互联网金融、P2P 等新兴高风险业态也纳入到金融监管体系中。完善多层次金融市场和多元化融资体系，提高同业业务的标准化和透明度，清理处置地方政府融资平台涉及的影子银行通道业务，从体制机制上减轻对影子银行的融资依赖。重新分配中央地方金融监管权责，建立中央地方两级金融监管体系，界定中央和地方金融监管职责和风险处置机制。按照利率市场化步骤，逐步推进存款保险制度，与其他制度配套结合，共同支撑起我国金融风险防范的现代新体系。

第三，积极防范产能过剩风险。一方面细化和落实中央提出的消化一批、转移一批、整合一批、淘汰一批的化解产能过剩总体部署，进一步发挥市场在资源配置中的决定性作用，加减法并举推进产业结构升级。鼓励企业技术创新，加快设备更新、工艺路线改造，加大研发投入力度，大力发展中高端产品和中高端产业，构建新的竞争优势，培养新的增长点，防范产业过剩和产业空心化风险。改善民间和中小企业投资环境，拓宽民间投资渠道，鼓励和引导民间资本进入非自然垄断的产业领域，鼓励和引导民营资本联合和参与国有企业改革。另一方面，要积极应对化解产能过剩可能引发的各类风险事件，防范产能过剩风险向财政、金融、社会就业等领域扩散。

第四，积极防范房地产风险。加快建立房地产风险预警机制，针对房地产市场可能出现的快速下行风险制订分级预案，防止流动性风险、泡沫风险和供给过剩风险叠加爆发，造成泡沫集中破裂，由局部风险演变为全局性风险。客观对待本轮房地产市场下行调整，有效化解房地产市场短期供给过剩风险，避免大起大落，促进房地产行业调整实现“软着陆”。密切关注货币政策调整对房价的影响，积极拓宽投资渠道，用市场力量引导社会资本分流，减轻房地产市场调整对经济增长的过度冲击。严格约束地方政府的投资行为，扭转地方政府依赖房地产业提振经济的发展模式。加强对影子银行等房地产金融高风险区的监管。

第五，积极防范突发事件风险。环境污染、生态破坏、食品药品安全、生产安全以及城镇化过程中土地征占、房屋拆迁等突发事件，如果处置不当，就会迅速向经济社会其他领域传染扩散，并急剧放大经济社会矛盾和问题，带来严重的经济社会危机。因此，

要对重大决策、重大改革、重大活动、重大建设项目进行社会稳定风险评估，提高政府有效应对和及时化解社会突发事件的能力。建立应对社会突发事件的应急机制，制定和完善突发事件应急预案，加强突发事件处置方案的宣传和演练，提高突发事件应急处置能力，防范突发事件风险扩散和蔓延。

### 3. 积极应对和化解深层次风险因素

针对长期的潜在风险因素，远近兼举、标本兼治，加快经济结构调整，推进发展方式转变，创新社会管理方式，全面深化改革，维护社会公平正义，确保经济社会长远协调发展可持续发展。

第一，完善宏观调控机制。转变政府调控作用方式和机制，提高驾驭和调控经济运行的能力，避免顺周期调控，防止经济在周期性下行过程中下降过快，确保经济运行保持在合理区间。紧密跟踪经济发展新特点、新趋势，健全宏观审慎政策框架，避免短期刺激对长期发展的负面影响。构建平等准入、公平竞争的市场环境，释放有序竞争新活力。加大技术创新力度，大力发展新兴产业，培育新的消费热点和经济增长点，积极防范经济周期性下行风险，特别是在传统比较优势不断消失、新的竞争优势不能及时形成情景下，受国际经济结构深度挤压，产业可能发生空心化的风险。

第二，积极化解城乡和城镇内部二元结构矛盾。持续推进城镇化进程，着力解决城乡二元结构问题，适度加快农业转移人口市民化进程，积极主动改革户籍制度和城乡割裂的社会保障制度，加快实现基本公共服务常住人口全覆盖，确保进城务工人员及其随迁家庭成员平等享有劳动就业、教育培训、社会保险、医疗卫生、计划生育等服务，逐步将社会救助、社会福利等公共服务向农业转移人口延伸。建立转移人口市民化成本分担机制，中央应更多的承担教育、医疗等基本公共服务成本，减少由体制和公共政策安排带来的城镇内部二元对立，化解城镇化推进过程中的社会稳定风险。

第三，调整优化收入分配结构。加大收入分配改革力度，以财政转移支付、税收、机关企事业单位工资改革、最低工资标准调整等方式，适度降低政府、企业和高收入人群所得比重，有效提高居民和中低收入人群所得比重，培育和壮大中产阶层，逐步调整优化城乡、地区、群体之间收入差距，为推进经济发展方式转变和构建橄榄型社会创造条件。加强市场化工资决定机制建设，普遍实施工资集体协商制度，完善劳动保障监察执法，促进职工工资可持续正常增长。进一步突出创造性劳动的地位，创新成果更多向技能人才、科研人才和管理创新人才倾斜。

第四，持续创新社会治理。永续践行中国梦引领的核心价值观，增加社会正能量。加大社会治理创新力度，优化社会共治治理框架，增强社会参与和法制保障能力。加快

完善基层自治机制，注重发挥中介组织作用，加快形成社会自律运行机制。积极培育自主型、良性互动型的社会主体，推动社区职能转变和能力建设，构建基层治理共同体，逐步建立相互补充、风险共担、多元共治的社会治理监管体系。推进维权维稳综合协调机制建设，充分反映社会需求和及时化解矛盾风险。建立常态化反恐机制，健全全时空治安防控和反恐体系，立体化确保社会稳定。

第五，建立改革风险综合应对机制。按照“固基础、强动力、克阻力、促协同、抓预警、保底线”的总体思路，建立健全重大改革风险的综合应对及化解机制。坚决以反腐败为切入口，重建经济社会秩序，为全面深化改革奠定坚实政治基础。通过加强改革监测评估、构建扁平化政府、为重大改革试点立法、推动新型市场化改革等重大改革举措，增强改革动力、克服改革阻力。建立制度化改革利益诉求机制，有序协同推进改革。密切跟踪改革动态，科学把握全面深化改革的力度与节奏，对高风险改革进行预警，提前采取有力措施，确保经济社会大局稳定。

第六，积极应对能源资源风险。以提高能源安全保障能力为主线，推进化石能源安全生产，大力发展清洁能源，优化能源结构。以提高能源效率为主线，保障合理用能，鼓励节约用能，控制过度用能，限制粗放用能。完善能源经济运行调节机制，防范能源产业风险，切实做好能源项目风险控制。强化水资源保障体系建设，完善用水总量控制制度、用水效率控制制度和水功能区限制纳污制度。建立健全土地资源开发利用约束机制和节地评价制度，严格保护耕地，严控建设用地过快增长。提升重要矿产资源保障能力，强化国内供给能力，提升境外获取能力。

#### 参考文献：

1. 马晓河：《“中等收入陷阱”的国际观照和中国策略》，《改革》2011年第11期。
2. 从亚平、李长久：《收入分配四大失衡带来经济社会风险》，《经济参考报》2010年5月21日。
3. 韩永文：《经济增长中的风险与对策》，《全球化》2014年第6期。
4. 李诚：《我国转型期社会风险及其治理的理论思考——基于风险社会理论的分析》，《学术界》2011年第3期。
5. 宁夏：《市场转型条件下的社会风险及其应对》，《湖北师范学院学报（哲学社会科学版）》2009年第2期。
6. 权宗田：《社会公正：化解社会风险的根本出路》，《攀登》2006年第2期。
7. 乌尔里希·贝克，何博闻译：《风险社会》，译林出版社2004年版。
8. 夏雪：《风险社会解析》，《法制博览》2013年第4期。

- 
9. 夏玉珍、吴娅丹：《中国正进入风险社会时代》，《甘肃社会科学》2007年第1期。
  10. 熊光清：《当前中国社会风险形成的原因及其基本对策》，《教学与研究》2006年第7期。
  11. 叶雷：《中国能跨越经济社会转型的风险之沟吗》，《上海证券报》2014年3月25日。
  12. 竹立家：《直面中国经济社会风险》，《新经济导刊》2013年第7期。
  13. 竹立家：《直面风险社会——中国改革形势与走向》，电子工业出版社2013年版。
  14. 孔泾源：《“中等收入陷阱”的国际背景、成因举证与中国对策》，《改革》2011年第10期。
  15. 陈江生：《拉美化陷阱——阿根廷的经济改革与问题》，《石家庄市委党校学报》2005年第8期。
  16. 牛素娟：《“拉美陷阱”的成因、影响及其启示》，《河北师范大学学报》2006年第3期。
  17. 李绍先：《西亚北非动荡的启示》，《时事报告》2011年第1期。
  18. 刘莹：《中东北非局势动荡对我国国家安全的警示》，《神州》2011年第23期。
  19. 董经胜：《巴西政府的经济政策和债务危机的形成（1974—1985）》，《商务周刊》2002年第9期。
  20. 吴宗杰，孟令娟：《日本、韩国产业政策演变对我国的启示》，《经济纵横》2006年第8期。
  21. 朱一鸣、董运来、宋璨：《跨越中等收入陷阱的国际比较探究》，《沈阳工业大学学报》2014年第3期。
  22. 韩师光、李建柱：《日韩跨越中等收入陷阱的做法及启示》，《经济纵横》2013年第10期。

责任编辑：沈家文

· 国际经济 ·

# 美国全球经济布局的“3T”战略

谷源洋

---

**摘要：**美国总统奥巴马在任职期间积极推动 TPP、TTIP、TISA 谈判，作为美国全球经济布局和全球经济治理的三根战略支柱。“3T”反映了美国对 WTO 和 FTA 政策的转变，折射出美国对全球区域经济合作的战略性调整及捍卫美国在全球经济中统领地位的期望。美国全球经济布局的“3T”战略，直接或间接影响我对外经济合作。“3T”前景充满变数和不确定因素，不管最终是成功抑或失败，我国对外经济战略布局无需改变。

**关键词：**美国 全球经济布局 全球区域经济 3T 战略

**作者简介：**谷源洋，中国社会科学院荣誉学部委员、中国国际问题研究基金会世界经济中心主任。

---

“3T”系指 TPP（跨太平洋伙伴关系协定）、TTIP（跨大西洋贸易和投资协定）及 TISA（全球服务贸易协定）。“3T”相互联系，彼此呼应，重在制定全球贸易和投资的新规则、新标准，试图使其成为美国全球经济布局和全球经济治理的三根战略支柱。

## 一、“3T”战略反映了美国对 WTO 和 FTA 政策的转变

世界贸易组织（WTO）是二战后美国主导建立的三大经济支柱之一。由于全球多边贸易谈判进展迟缓，国际贸易进入“摩擦多发期”，世界各国根据 WTO 的相关规定，即两个或两个以上国家（包括独立关税区）为实现相互间贸易自由化、便利化，可签订自由贸易协定（FTA）。各国签订的自由贸易协定或建立的自由贸易区，其称谓与其他区域

---

经济合作组织有所差异，但基本含义并没有根本的不同，均为制度化区域合作。制度化区域合作是指在国际分工愈益细化的条件下在特定组织机构框架内的政府间的合作行为，所签订协定需要通过各国国会批准，具有法律强制性和约束力。

据 WTO 统计，约 90% 的成员参加了不同称谓的制度化区域合作，对区域经济发展发挥了无以替代的作用，包括减少和消除各成员国之间的关税及非关税壁垒，促使生产要素在地区内的有效配置；各成员国相互投资和贸易的扩大，产生各自单干所不能得到的贸易创造效果；各成员国以联合的力量，采取一致的行动，扩大和加强对外经济联系；各成员国通过合作增强了地区感和归宿感等。20 世纪 60 年代，出生于匈牙利的美国政治经济学教授贝拉·巴拉萨提出了区域经济一体化的五种形式：自由贸易区、关税同盟、共同市场、经济联盟、完全经济一体化。据 WTO 网站数据，截至 2015 年，各国在 WTO 备案并且已经生效的 FTA 约为 236 个。

在全球 FTA 浪潮下，美国面临政策两难选择，既不希望迅速兴起的 FTA 破坏由其主导的 GATT（关税及贸易总协定）/WTO 框架下的全球多边贸易谈判，又不愿意看到美国在 FTA 大潮下被边缘化。20 世纪 80 年代末开始，美国“由单一支持全球贸易谈判转向同时重视双边、多边和全球谈判的多轨模式”。<sup>①</sup> 从 1985 年美国同以色列签订首个双边 FTA 至今 31 年的时间里，美国逐渐加快双边和多边贸易自由化进程，已经同 20 多个国家缔结了 FTA。美国重视 FTA 有三重目的考虑：一是施压全球多边贸易谈判取得进展；二是强化与一些国家安全同盟；三是主导制定国际贸易与投资新规则。WTO 将 FTA 定位于“伙伴之间相互给予的关税优惠待遇”，区域经济一体化组织则是“推动开放性贸易和加强经济合作”，两者均为区域经济一体化层次较低的合作形式。然而，现今出现的新趋势是各相关国家谈判和缔结的 FTA，包括 TPP、TTIP 及中国－东盟自贸区升级版等却不是低层次的 FTA，其贸易与投资自由化、便利化程度越来越高，涉及的领域越来越多，关税减幅越来越大。

## 二、“3T”战略折射出美国对全球区域经济合作的战略性调整

区域经济合作组织或“块状经济体”具有排他性：一是对其成员国的限定，成员国必须在所属区域范围之内。二是对其优惠政策的限定，各成员国相互给予的优惠待遇只限于区域内部，区域外国家则不能享有。北美自由贸易区（NAFTA）只有美、加、墨三国，其他国家则不能加入，也不能享受三国间相互给予的优惠待遇。但美国总想挤进亚

---

<sup>①</sup>李巍、张玉环：《美国自贸区战略的逻辑》，《世界经济与政治》2015 年第 8 期。

洲区域和次区域合作，一再声称反对亚洲区域合作不包括美国，把美国与亚洲区域合作割裂开来。1990年12月，马哈蒂尔倡议建立东亚经济集团（EAEG），后改称为“东亚经济论坛”（EAEC）。1991年11月，美国国务卿贝克对日本外相渡边美智雄说：“东亚经济论坛设想是要在太平洋上划一条线，将日本同美国分开。这是绝对不能允许的”。<sup>①</sup>正是由于美国的反对和阻挠，马哈蒂尔建立东亚经济论坛设想“胎死腹中”。

然而，2005年12月14日，在马来西亚举行了历史上首次以东亚命名的首脑峰会（EAS），签署了《关于东亚峰会的吉隆坡宣言》，形成了互为补充的东盟10国和中日韩3国为合作主渠道的“10+3”模式及以东盟10国分别同中日韩实质性合作的三个“10+1”模式。这是亚洲区域合作的重大事件，意味着东亚合作进入新的发展阶段。但日本担心EAS被中国所控制，要求域外大国参与进去。早在20世纪90年代初讨论和筹建“东亚经济论坛”时日本就已宣称：“EAEC的成员应包括澳、新。如果澳、新参加，日本就参加，否则日本也难以参加”。<sup>②</sup>小泉首相2002年1月出访东盟五国时，提出了建立包括大洋洲澳大利亚和新西兰在内的“扩大的东亚共同体构想”。东盟内部亦出现不同声音，有的国家认为印度应成为EAS成员国，于是东盟提出域外国家参加东亚峰会的三项条件。<sup>③</sup>澳、新与印度接受了东盟所提条件，使“10+3”东亚首脑峰会变成了“10+6”的论坛。美国既不属于亚洲东亚板块国家，又不肯接受东盟的三个条件，因而自闭于会外。美国媒体惊呼，长期以来，美国“一直是亚洲的最高权力仲裁者”，然而现在“亚洲人重新发展亚洲的新时代已经开始了”。<sup>④</sup>日本政府及一些学者强调东亚一直依赖于美国经济，东亚区域合作不能把美国排除在外，要保持地区主义与对美国协调之间的平衡，应让美国加入EAS，而中国则认为既然美国加入，亦应让俄罗斯加入，最终使EAS成为“10+8”的论坛，违逆了首届EAS的本意。

美国决策者和战略家对亚洲区域经济合作所采取的策略，可概括为三点：一是美国暂时加入不了也要把其盟友塞进亚洲区域合作；二是美国以“两洋国家”为由，用亚太区域合作替代亚洲区域合作。时任国务卿赖斯声称“亚太地区的任何论坛除有中国参加外，也应有美国的参与”，<sup>⑤</sup>并提出以美国价值观为基础建立“太平洋共同体”；三是借助于重返亚洲主导TPP谈判，TPP成为所谓“亚洲再平衡战略”的经济支柱。美国国防部

①朝日新闻1992年1月18日。

②《读卖新闻》（早版）1995年4月7日、4月9日。

③第一，东盟全面对话伙伴国；第二，加入或同意《东南亚友好合作条约》；第三，与东盟有实质关系。

④秦华孙、王顺柱、谷源洋：《亚洲区域合作路线图》，时事出版社2006年版。

⑤赖斯在出访东亚国家时的讲话，2005年3月。

长阿什顿·卡特 2015 年 4 月 6 日声称，TPP 与往亚洲增派一艘航空母舰同样重要。美国《华盛顿邮报》专栏作家法里德·扎卡里亚发表的《奥巴马的亚洲再平衡战略怎么了？》一文明确地说“亚洲再平衡战略主要着眼于威慑中国”、“奥巴马政府应当信奉自己的大战略。让伊拉克人和沙特人吵闹去吧，让伊朗在叙利亚浪费资源去吧。华盛顿的精力、注意力和努力应当集中于亚洲”。<sup>①</sup> 美国把太平洋与亚洲联系起来，旨在名正言顺塑造“亚太体系”，巩固和扩展自身在亚洲的经济、政治及安全等领域的权力及其影响力。美国主导的 TPP，名为“跨太平洋伙伴关系协定”，其实参加的区域成员却要由美国圈定，这种非正常的排他性、封闭性及谈判不透明性不符合 WTO 的相关规定，是典型的美国霸权行径。

### 三、“3T”战略试图捍卫美国经济的全球统领地位

2007 年美国爆发了次贷危机和金融危机，为摆脱危机和走出衰退，美联储实施三轮“数量宽松”货币政策（QE）；奥巴马提出 5 年内“出口倍增计划”；美国政府推出以 TPP、TTIP、TISA 为三根核心支柱的全球经济布局，试图通过“3T”建立超越 WTO 的“第二代”全球贸易与投资新规则，确保美国在占据规则重构中的绝对主导地位，继续捍卫美国在全球经贸版图上的中心位置而不受经济“崛起国”特别是中国的挑战。<sup>②</sup>

实际上早在 1993 年签署 NAFTA 协定后，美国政府就已开始谋划加强对外经济联系及寻找更为广阔的海外市场的路径，曾提出要把 NAFTA 同美洲和亚洲连接起来，建立“环太平洋经济圈”；建立“从阿拉斯加到火地岛”的西半球自由贸易区（美洲自由贸易区，FTAA）；<sup>③</sup> 美国与欧盟联姻，组成“大西洋共同体”或“大西洋自由贸易区”。奥巴马接过了美国前政要和战略家的思维和概念，把建立“环太平洋经济圈”和“大西洋自由贸易区”的理念内涵加以完善，并予以推动和实施，及时加入 TPP 谈判，积极推动 TTIP 谈判；美国作为全球服务贸易出口大国，并不满足于 WTO 乌拉圭回合谈判达成的《服务贸易总协定》，奥巴马政府于 2013 年初以美国服务贸易强项作为衡量标杆，主导了 TISA 谈判，其谈判独立于 WTO 框架之外秘密进行。TISA 的目的是推动达成更全面、更高标准的新服务贸易协定，与 TPP、TTIP 共同服务于构建符合美国政治经济战略利益的新世纪全球贸易和投资规则。<sup>④</sup>

<sup>①</sup>法里德·扎卡里亚：《奥巴马的亚洲再平衡战略怎么了？》，《华盛顿邮报》2015 年 4 月 16 日。

<sup>②</sup>李巍、张玉环：《美国自贸区战略的逻辑》，《世界经济与政治》2015 年第 8 期。

<sup>③</sup>美洲自由贸易区谈判于 1994 年 12 月启动，但至今未果。

<sup>④</sup>同<sup>②</sup>。

#### 四、认真看待美国“3T”战略的全球经济布局

美国全球经济部局的“3T”战略，直间或间接影响我国对外经济合作。奥巴马在完成 TPP 谈判后即表示，TPP 为美国商品和服务贸易“拆掉了壁垒”，消除了美国 1.8 万种出口商品的关税，有助于推动对外贸易和经济增长。然而，最终兑现 TPP 之路并不平坦，2016 年 2 月 4 日，12 国在新西兰奥克兰完成了签署 TPP 的任务，但“签署并不等于批准”，只有各国国会予以通过，TPP 才能予以正式生效。TPP 从启动谈判、完成谈判、正式签署、到国会批准的各个阶段都遭遇到重重阻力。美国劳工联合会产业工会联合会主席理查德·特拉姆卡在国会游说时称“美国人不会接受 TPP。2016 年所有总统候选人对于 TPP 都必须有明确的立场，要么支持，要么反对”。美国民主党的希拉里和共和党的特朗普都表示反对 TPP。然而，不少人认为美国国会能够通过 TPP，奥巴马亦对国会最终批准 TPP 抱有“谨慎乐观态度”。主要依据：一是美国国会于 2015 年 6 月 29 日通过了“贸易促进法案”（TPA），为奥巴马政府设置了贸易谈判目标。作为交换条件，国会承诺一旦 12 国签署 TPP，就进入法定批准流程，对其具体内容不作任何修改，进行直接表决；二是如果美国国会否决了 TPP，将难以向其他 11 国交待，导致美国国际信誉扫地，削弱其领导影响力。新加坡总理李显龙说“如果 TPP 不能在美国国会获得批准而胎死腹中，那么美国将被排除在中国主导的亚洲贸易体系之外”；<sup>①</sup>三是从传统上看，共和党倾向信奉自由市场，对自由贸易多持赞赏态度，而民主党更纠结于劳工权益，认为 FTA 损害了工人利益，因而奥巴马一再强调 TPP 是把美国工薪阶层放在首位的新型自由贸易协定；四是奥巴马多次表示要让美国而不是中国书写贸易与投资新规则，把规则的制定作为打压中国的手段。2016 年 2 月 22 日，奥巴马在白宫对各州州长说得更加明白，如果美国允许中国这个 800 磅的“大猩猩”制定亚太地区的贸易规则，美国的企业和工人都将遭受损失。尽管美国两党对 TPP 有不同的声音，但在保持全球领先这一核心利益上却有着高度的一致性。

2013 年 3 月，奥巴马在美国国会提出美欧进行 TTIP 谈判，同年 7 月正式启动谈判。TTIP 追求的目标不仅是要取消美欧之间的贸易与投资壁垒，更为重要的是要消除相互间的监管壁垒。欧盟认为 TTIP 可促进欧美经济发展，创造更多就业机会，又可与美国共同塑造全球贸易与投资规则，把自身发展理念、价值观、管理优势转化成为经贸规则，并将其“规则全球化”，维护在全球经济治理中的核心地位和领导者的作用。欧洲议会于

<sup>①</sup>李显龙：《美国的领导地位无可替代》，美国之音电台网站，2016 年 4 月 2 日。

2015年7月8日，以多数票通过了关于“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”（TTIP）的谈判议案，并在12国结束TPP谈判后举行的TTIP第11轮谈判就关税减让方案达成共识，减税方案覆盖了97%的关税税目。但TTIP在欧洲遭受到民众质疑，反对声音相当强烈，双方在消费者保护、基因技术和ISDS等方面存在分歧，谈判阻力重重。奥巴马正在使用所有资源，抢时间力争离任前让国会批准TPP。美欧商定年内将举行多轮会谈，力推TTIP和TISA谈判达成共识。2016年4月15日TISA 23个谈判方完成了第17轮谈判。尽管TTIP受到质疑和反对，2016年4月25日，美欧仍如期在纽约举行了第13轮TTIP谈判。

“3T”前景充满众多变数和不确定因素，但我们不能把“3T”置于最终将走向失败的基点上。我国有关部门和研究机构仍应聚集力量加强研究，在透彻了解TPP、TTIP和TISA文本内容及我国同TPP、TTIP国家经贸关系的基础上，对“3T”给我国带来的贸易和投资“转移效果和创造效果”进行全面、系统的评估，并予以理性应对。中国是亚洲国家，同其周边国家贸易额已超过与欧洲、美国的贸易额总和，因此，我国对外经贸战略基点应放在亚洲、立足于周边，辐射“一带一路”，构建面向全球的高标准自由贸易网络，推动对外出口及对外投资的新发展。不管“3T”战略最终是成功抑或失败，我国对外经济战略布局无需改变。几点粗浅看法如下。

### （一）TPP对我国影响较为有限，不可能把我国逼到“死角”

TPP对我国经贸和地缘政治影响最为直接。有人认为“缺席TPP已使中国成为环太平洋的孤儿”“不加入TPP的国家只有死路一条”等都是夸大其词的言论。首先，在国际关系民主化的大势下，国际贸易抑或国际投资规则均为双向、多向的选择，并非由美国一国说了算。没有中国等参加的TPP所制定的规则，同时也意味着相关国家自己受到损失。其次，美国已同多数TPP国家签署了FTA，其关税已接近零关税，签订TPP无异于“保持现状”。再次，2014年12个TPP成员国之间的贸易总额为2.4万亿美元，剔除美国，其他11国的相互贸易额仅为0.68万亿美元。而中国已经与超过半数的TPP国家签订了自由贸易协定，剔除美国，中国同其他11国的贸易额为1.72万亿美元。TPP将驱使附加值较低的贸易和投资从中国转移到其他相关国家，但其冲击力较为有限，无需忧虑和恐慌。从产业结构调整角度看，劳动密集产业逐渐外移是必然趋势，符合提升我国在全球产业价值链中的地位目标。最后，TPP只是全球FTA和区域经济合作的一种形式或安排。这个被誉为“超级FTA”的TPP打造的新国际贸易与投资规则仅适用于缔约方，很难成为全球都要遵守的贸易和投资新规则。

亚洲各国签署并实施的 50 多个 FTA 协定，其规则和目标存在差异，不可能都统一在 TPP 协定框架之下。俄罗斯总统普京及外交部发言人扎哈罗娃指出，不要放任个别国家改写全球贸易规则，全球贸易规则需要在 WTO 框架内制定。

## （二）无须再公开讨论是否应加入 TPP，也无必要再试探美国对我加入 TPP 的态度

奥巴马在完成 TPP 谈判后会见韩国总统及印尼总统时表示欢迎韩国和印尼加入 TPP。在安纳伯格庄园召开的美国与东盟国家领导人会议上，奥巴马鼓励更多国家加入 TPP。如果 TPP 在 12 国国会获得通过，TPP “扩容”是预料中的事件，但“扩容”速度不会太快。美国布鲁金斯学会约翰·桑顿中国中心主任、美国国家安全事务总统特别助理李侃如认为，在国会批准 TPP 后，“美国肯定会欢迎中国加入”。<sup>①</sup> 但我国是否加入 TPP 既需要考虑自身条件，进行成本—效益分析，又需要考虑多种国内外复杂关系因素，不仅要考量 TPP 所能带来的经济利益，还要看到 TPP 包含的社会政治风险。新加坡国立大学东亚研究所所长郑永年撰文指出，“从非经济角度看，TPP 实际上是一种新型的资本运作方式，一种超越国家主权的资本运作方式。一旦成功运行，TPP 意味着一个新型资本帝国的形成，由资本帝国控制一切，社会变得越来越不公平，也越来越难以治理”。<sup>②</sup> 但这仅是如何看待 TPP 的一种思考而已。

中国作为国际经济和贸易大国有多种途径加强同美国的贸易、投资合作与对话，包括中美双边投资协定（BIT）谈判、投资与贸易协定（BITT）谈判，进而启动中美 FTA 谈判。中小国家则不然，2015 年 6 月在吉隆坡召开的第 29 次亚太圆桌会议（APR）上，马来西亚学者认为，面对 TPP，中国等大国可以“另起炉灶”，但中小国家则担心被排除在外，面临政治、安全等风险，而没有其他选择，只能好坏照单全收。我国应体谅“海上丝绸之路”沿线中小国家的现实处境，对它们多做工作，让 TPP 中的东盟国家积极参与“10+3”和 RCEP 谈判。

## （三）尽早改变“货物贸易大国，服务贸易小国”格局

国际经济交往包括货物贸易、服务贸易与投资三大领域，当代国际贸易处于从一般货物贸易到服务贸易的调整与转换阶段。美国等发达国家在服务贸易领域占有绝对的领先优势，全球 97% 的专利和 70% 的版权和许可证为美国等发达国家所拥有。2015 年美国的服务贸易顺差比 2008 年增长了 84%，其中金融服务和知识产权的顺差分别为 692 亿美

<sup>①</sup>李侃如：《影响美中关系的因素和问题》，《全球化》2013 年第 12 期。

<sup>②</sup>郑永年：《TPP、资本帝国和世界政治的未来》，中国国际问题研究基金会国际视野，2015 年夏季号。

元和 869 亿美元，两者合计占其服务贸易顺差的近 70%。美国欲借助于 TPP 和 TTIP 加速促进投资与服务贸易更加自由化、便利化，以填补货物贸易逆差黑洞，通过商品进口维持高消费的生活风尚。而我国对外投资虽在快速增长，但其规模尚不及美欧。我国是世界第一大货物贸易出口国，但服务贸易发展水平偏低，高端服务业竞争力较弱。WTO 公布的数据显示，2014 年我国货物贸易出口占全球市场份额的 15.5%，而服务贸易出口占比仅为 4.7%。根据国际收支平衡表，2015 年，我国货物项目下的净收入为 5781 亿美元，而服务项目下净支出为 2094 亿美元。WTO 前总干事拉米认为服务贸易是经济发展、竞争力和生产率提高的动力，中国的服务业与其经济发展水平不相称，需要弥补服务业这一短板。因此，我国需要特别关注美国主导的 TISA 谈判以及 TPP、TTIP 相关服务贸易条款对我国服务贸易的影响，急需采取措施增强服务贸易竞争力，尽早改变我国“货物贸易大国，服务贸易小国”的局面。

#### （四）尽快适应、参与、制定国际贸易和投资新规则

我国货物贸易进出口量已居全球首位，同时是世界第三大对外投资国，因而国际贸易和投资越自由化、便利化对我国就越有利。我国应在全球高举自由贸易和投资大旗，反对各种形式的贸易保护主义和投资的歧视性待遇。尽管业已签署的 TPP 并非是早先的高规格、高标准的“原版”，不少目标设有“过渡时间表和例外条款”规定，但我国对外经济合作水平与“3T”的高规格、高标准相比仍存有差距。“十三五”规划提出的完善对外开放战略布局，完善国内自贸区建设布局具有很强的时代性和针对性。建立上海等四个自贸试验区是实施新一轮高水平对外开放的需要，也是适应和参与国际贸易和投资规则制定的需要。我国既要积极主动地参与国际规则制定，又要看到国际规则变革在相当程度上反映了国际贸易与投资的发展趋势，与我国扩大开放的总方向一致。上海自贸试验区应实事求是地对标“3T”，寻找差距，通过有针对性的改革，促使上海自贸试验区与“3T”规则差距进一步缩小，最终达到或超越“3T”的高规格、高标准。在完成“试验”任务并形成同国际贸易与投资规则相适应的机制后，我国应及时宣布正式建成上海自贸区，并可考虑在舟山群岛等港口建立“人、财、物完全自由流动”的自由港。

#### （五）妥善定位和处理 FTAAP、TPP 与 RCEP 相互间的复杂关系

在大国推动区域经济合作的激烈竞争中，亚洲区域经济合作经历了从无到有、由虚到实的历程，呈现出宽领域、多层次的发展态势，促进了区域内外贸易与投资的大幅提升以及国际关系的民主化。中国作为亚洲有重要影响力的国家，一直全力支持亚洲人民走联合自强之路，积极主动推进亚洲区域经济合作。亚洲区域经济合作与亚太区域经济

合作是两个不同的概念，不要把亚洲区域合作视为亚太区域合作。

亚太经合组织（APEC，实为论坛）自1989年11月成立以来，亚洲抑或亚太地区签署了全球最多的FTA，包括中日韩与东盟的三个“10+3”、TPP、RCEP等。由于各种类型的FTA关于商品原产地规则不同，同一种产品来自不同区域和国家的关税不同，以及安全标准、环保标准、市场准入标准等不同，加大了各国交易成本和管理成本。为消除亚太区域经济合作“碎片化”及“意大利面条碗效应”，2006年，在越南河内召开的APEC领导人非正式会议上，亚太自由贸易区（FTAAP）概念被写入领导人发表的联合宣言；2010年，日本横滨APEC非正式领导人会议通过的联合宣言要求APEC采取措施，逐步推进FTAAP的构想；2014年，在北京APEC非正式领导人会议上，我国提出FTAAP愿景，各成员国赞同对FTAAP进行“战略研究”。

由于2011年11月东盟与自贸区伙伴国领导人共同发表《启动RCEP谈判的联合声明》，对货物贸易、服务贸易、投资、经济技术合作、知识产权、竞争政策、争端解决机制等8个方面展开了多轮谈判。中国支持东盟主导的RCEP谈判，印度不是APEC成员，但加入了RCEP谈判。TPP和RCEP都是通往FTAAP的平台，问题是FTAAP的最终建成究竟是以TPP为基础还是以RCEP为基础？美国贸易代表弗罗曼认为“无论是双边、多边还是区域性协定，都可以对亚太自由贸易做出建设性的贡献”，但却强调“TPP是一个平台，其他国家如果能够满足其高标准的要求，可以在现有成员同意的情况下加入”，“TPP是实现FTAAP的可能途径之一”。<sup>①</sup>美国彼得森国际经济研究所名誉所长弗雷德·伯格斯坦指出RCEP谈判进程落后于TPP，可能难以作为TPP“对等的合作伙伴”，最有可能的结果是依TPP为基础完成FTAAP的构建。<sup>②</sup>澳大利亚贸易部长罗布表示澳大利亚参加了TPP谈判，同时也是RCEP谈判的成员，这两个区域性自由贸易安排是最终达成一个亚太自由贸易区的重要跳板。<sup>③</sup>前新加坡外交部常务秘书考西坎称“没有人认为TPP可以替代中国。美国很重要，中国也很重要。我们可以两边兼顾”。新加坡前外长杨荣文认为“当今世界因中国崛起而出现了重大改变，要把新的世界秩序看作一个拥有两个太阳的太阳系，而不再是只有美国一个太阳。这种变化迫使亚洲国家重新制定其外交政策，以考虑到来自北京的新引力”。<sup>④</sup>因此，加入TPP的亚洲新兴市场国家，也必将是RCEP

<sup>①</sup>江玮：《美国贸易代表弗罗曼：双边投资协定谈判是中美经济关系的焦点》，《21世纪经济报道》2015年11月11日。

<sup>②</sup>马冬冬、付力：《亚太自贸区：红利与角力》，《21世纪经济报道（论坛版）》2014年11月24日。

<sup>③</sup>同上。

<sup>④</sup>美国《华盛顿邮报》网站，2015年2月9日。

的成员国。日本贸易振兴机构海外地区战略主管助川成也先生认为 RCEP 或许比 TPP 对日本更为有利，但世界银行东亚和太平洋地区前首席经济学家河合正弘和日本国际问题研究所所长 Nogami 却声称如果一国已达到加入 TPP 的高标准，是不会考虑再加入 RCEP 的，TPP 将推动 FTAAP 的建立。实际上 TPP 对日本经济而言意义不大，按照 2011 年民主党推算结果，TPP 带给日本的经济实惠是 10 年拉动 GDP 增加 2.7 万亿日元，年均仅为 2700 亿日元。值得关注的是安倍对 TPP 态度发生了突变，从“坚决反对 TPP 转向积极推进 TPP”，其目的是配合美国对中国的“战略抑制”。

对美国而言，以 TPP 为基础建立 FTAAP 符合美国的战略意图，但这并非是中国等亚洲许多国家倡导建立 FTAAP 的本意。迄今，人们对 TPP 和 RCEP 是什么关系持有截然不同的看法，有人认为 TPP 与 RCEP 是对立的博弈，有人认为是互动的融合。如果 TPP 和 RCEP 是互动的融合关系，那么怎么融合？其融合路径无非：一是中国加入 TPP，美国加入 RCEP，RCEP 与 TPP 共同和谐推进 FTAAP 建立。二是把 TPP 和 RCEP 整合成为一个新称谓的跨区域性的 FTA 安排，形成合力推动 FTAAP 的实现。三是“井水不犯河水”。美国搞“代表美国路线”的 TPP，东盟等国家搞“代表亚洲路线”的 RCEP。四是通过谈判把论坛属性的 APEC 变成制度化的跨区域合作实体，沿高标准方向不断提高贸易和投资自由化与便利化水平，最终走上 FTAAP 道路。上述四条路径都存在不确定性因素和难以排解的困难，FTAAP 从“战略研究”、“实质谈判”到“达成共识”，其路途相当遥远。当前，我国需要把如何定位和处理 FTAAP、TPP 与 RCEP 相互间的复杂关系，作为国家级课题予以研究，拿出一个既符合中国国家利益，又符合区域利益的可行方案。

#### （六）着眼于现实制定区域经济合作路线图

各种区域经济整合愈益增多。我国应从现实出发，坚持以我为主的区域经济合作战略思想和原则，借力于“一带一路”与沿线国家实施多种形式对接合作，推动“亚欧跨区域经济合作”；积极主动同沿线国家进行 FTA 谈判；通过中国—东盟自贸区升级版，推动合作标准的全面升级，促其贸易投资大幅增加，继续在三个“10+1”合作中发挥领先作用；参加 RCEP 谈判 16 个国家的经济发展阶段和水平不同，国家利益诉求不同，需要协调彼此差异，采取逐步到位的自由化方式，让 RCEP 比 TPP 更具弹性。中国应发挥“关键推动者”作用，加速促进 RCEP 尽早达成共识并签署。如 RCEP 久拖不决，亦可考虑运用“东盟+X”和欧元区模式，让愿意按目标要求实现自由化的国家先行加入，尚未准备好的国家则可延缓加入。

中日韩三国的经济总量和对外贸易各占全球的 20% 以上，对东亚乃至亚洲区域经济合作起着极为重要的作用。建立三国自贸区无疑有助于充分发挥三国间的产业互补，提升三国贸易投资水平，促进区域价值链融合。日本野村综合研究所一份报告指出：“中日韩 FTA 将拉动日本实际 GDP 增长 0.74%，而日本参加 TPP 只能使实际 GDP 增长 0.54%。”<sup>①</sup> 日本副经济财政大臣西村康稔在 2015 年 9 月 11 日夏季达沃斯世界经济论坛上公开表示，中日韩 FTA 谈判应该尽快制定出谈判框架予以推进。同年 11 月 1 日，中日韩领导人在韩国首尔会晤为三国 FTA 谈判注入了“政治动力”。博鳌亚洲论坛理事长、日本前首相福田康夫在博鳌亚洲论坛 2016 年年会上强调，要加快推进中日韩 FTA 谈判的步伐。但自 2012 年 11 月启动 FTA 谈判以来，三国 FTA 谈判尚未进入实质性阶段，主要原因在于日韩作为美国的盟友，在东北亚与东亚区域经济合作中不能不考虑美国的意愿，以及中日关系依然复杂、多变、脆弱。中韩签署 FTA 以及相互紧密经贸合作，虽可对日本造成一定压力和刺激作用，但受到来自日本方面的多种非经济因素干扰，使中日 FTA 谈判仍难以达成共识。长期以来，人们重于谈论中日 FTA 和中日韩 FTA 的重要性，但重要性并不等于现实性，只有三国妥善处理了国家利益与区域利益、主导权与非主导权、经济因素与非经济因素等“三对关系”，才能推动中日韩 FTA 谈判逐渐走上正路。这或许是短期内难以看到的“前景”。由于“10+8”论坛早已不是首届东亚首脑峰会的原貌，而是区域内外国家相互妥协的无奈选择，有了 RCEP，“10+8”论坛实际上已无多大价值，不必成为我国区域经济合作的重点路径选择。

### （七）辩证认识“区域发展优先”与“地区开放主义”的相互关系

从理论视角看，区域经济一体化实体都是以“区域发展优先”为原则，其开放性表现为相互间关税逐步降低，非关税壁垒不断排除，以促进商品、资本、技术和人员的自由流动，实现区域内经济的共同发展和繁荣。但“区域发展优先”原则并不妨碍区域合作整体和个体实行“开放的地区主义”，积极发展与其它地区和国家的全面经济合作，甚至与其外部地区和国家签署 FTA。过去我们所说的“中国反对排他的、封闭的和针对任何特定一方的东亚合作”，指的是东亚合作不要割断与域外国家和地区的联系，而不是说域外国家都可以无条件地参加具有东亚和亚洲属性的区域合作组织。<sup>②</sup> 因此，需要从理论概念上搞清楚区域经济合作的排他性与开放性的关系，不能因为区域经济合作组织具有

<sup>①</sup> 川崎研一：《参加 TPP 的基础至应用的 24 个问题》，野村《政策研究报告》2011 年 11 月 11 日。

<sup>②</sup> 秦华孙、王顺柱、谷源洋：《亚洲区域合作路线图》，时事出版社 2006 年版。

排他性而拒绝地区开放，反之也不能由于地区开放而扬弃应予以坚持的排他性。<sup>①</sup>

### （八）提高 FTA 的利用率，充分发挥 FTA 的作用

我国到 2015 年底已签署了 14 个 FTA 协定，遍及亚洲、拉美、大洋洲、欧洲等 22 个国家和地区，并正在与一些国家和地区组织进行 FTA 谈判。尤其中国 - 东盟自贸区升级《议定书》业已签署，内容涵盖货物贸易、服务贸易、投资、海关合作与贸易便利化、经济技术合作等领域，是对原有 FTA 内容的丰富、完善和补充。升级后的中国 - 东盟自贸区将推动双边贸易和投资的大幅提升。

FTA 最基本的功能是关税减让，根据中韩 FTA 协定规定，经过最长 20 年过渡期后，中国 91% 的产品将对韩国实现零关税，韩国 92% 的产品将对中国实现零关税。中澳 FTA 的降税速度更快，将在 5 年之内，澳大利亚所有产品关税都降为零，而中国关税降为零的税目比例为 95%。关税减让将刺激中、韩、澳三国的产品加速流通，共同促进经济发展。据中国国务院发展研究中心测算，中韩 FTA 将拉动中国实际 GDP 增长 0.34 个百分点，拉动韩国实际 GDP 增长 0.97 个百分点。澳大利亚国际经济研究中心初步预测，中澳 FTA 将拉动澳大利亚 GDP 增长 0.7 个百分点，拉动中国 GDP 增长 0.1 个百分点。然而，中国企业对上述情况知之甚少，而且企业对复杂的原产地规则、文件收集存在困难以及企业缺乏相关专业人士，使企业对 FTA 的利用率偏低，已经签署的 FTA 没有充分发挥作用，浪费了我国外交资源。针对上述存在问题，我国有关部门应向企业公开已签署的 FTA 文本，高端智库要为涉外企业进行 FTA 培训，提供智力支持，培养精通 FTA 的复合型人才，以促进我国对外贸易和投资新发展。

### （九）坚持双边、多边和全球谈判的多轨模式

WTO 是规范全球多边贸易规则的组织，经过多轮谈判已确立了各成员国都应遵守的规则。但“多哈回合”谈判久议不决，不能满足日益发展的国际贸易的需要，而区域性贸易安排，其自由化步伐快于 WTO，许多贸易、投资自由化措施大多是首先在区域经济一体化内部实现的，因此，在全球范围内出现了“重区域性贸易安排”，而“轻全球多边贸易”的倾向。美国“3T”战略驱使 WTO 加速走向“边缘化和虚位化”，这与美国坚持“双边、多边和全球谈判的多轨模式”不相符。美国《耶鲁全球化》杂志 2004 年 11 月 5 日刊文指出，在美国前贸易代表佐利克主持下，美国和很多国家达成了自由贸易协定，

（下转第 108 页）

<sup>①</sup>秦华孙、王顺柱、谷源洋：《亚洲区域合作路线图》，时事出版社 2006 年版。

# 美国外资审查的最新动态与应对策略\*

陈 超

---

**摘要：**近年来，中国对美国的直接投资趋势加大，已经超过美国来华投资，其中民营企业更是成为主力，投资规模从 2008 年的 4.6 亿美元增加到 2013 年的 38.7 亿美元。然而，在中国对美投资规模加大，投资领域日趋多样化的同时，中国企业也面临越来越多的监管审查障碍和泛政治化的干扰。本文介绍了中国企业在美国投资的现状，分析了中国对美投资面临的障碍，梳理了美国外资审查方面的趋势变化，提出了中国企业如何走出国境的政策建议。

**关键词：**海外投资 对美投资 美国投资审查

**作者简介：**陈超，中国投资有限责任公司研究员、经济学博士后。

---

## 一、中国对美投资的现状

美国市场的消费总量占据了全球总量的 42%，人均可支配收入为 3.2 万美元，是全球最主要的市场。中国对外投资自 2005 年以来快速增长，其中对美投资增长尤为迅速，并呈现出一些新特点：

### （一）从投资规模看，中国对美直接投资已远超美国来华直接投资

据商务部统计，2012 年中国对美直接投资首次超过美国对华直接投资，成为了继香港之后中国大陆第二大直接投资目的地。美国经济分析局数据显示，2015 年中国对美直

---

\* 本文为 2015—2016 年度中国国际经济交流中心基金课题《“十三五”时期中国企业对外直接投资战略研究》阶段性成果。

接投资高达 157 亿美元，同比增长 30%。根据商务部统计，2015 年美国对华投资只有 25.9 亿美元，与 2012 年对华投资持平，在全部对华投资中排名第六。近年来，中企对美投资呈加速增长态势，美国荣鼎咨询公司的报告显示，至 2015 年中企对美投资已连续三年超过百亿美元。进入 2016 年以来，这种增势更加迅猛。全球并购数据机构迪罗基 (Dealogic) 的数据显示，在 2016 年前两个月里，中企对美并购金额已达 235 亿美元，超过 2015 年全年中企对美并购总额。

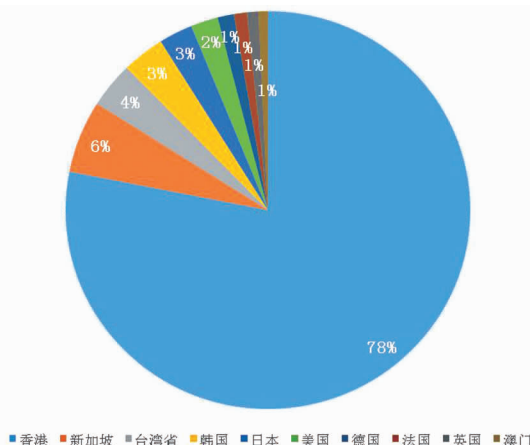


图 1 2015 年对华投资前十位国家/地区

数据来源：中国商务部。

## (二) 从投资主体看，民营企业已成为中国对美直接投资的主力军

五年前，民营企业对美投资的比例只占 19%，而现在民营企业占总投资的 84%。另一个值得关注的就是金融投资者的增加，包括私募股权投资公司、保险公司、金融集团和实业公司。这些投资者五年前的投资占比几乎为零，而目前占比 56%。未来，随着中国民营企业的进一步发展，国家对国际并购的进一步支持，美国对金融投资的限制进一步放开，民营企业和金融投资者必将扮演更加重要的角色。

## (三) 从投资领域看，中国对美投资的行业构成已经多样化

过去几年，中国企业对美投资已从资源能源扩展到食品消费、制造业、服务业、高科技以及房地产等众多领域。2015 年中国对美投资中最大的行业分别为房地产行业（安邦收购 717 第五大道）、金融服务行业（复星收购艾伦索尔保险）、信息和通信技术（ICT，中国财团收购集成硅公司）、汽车（中国航空工业集团公司收购 Henniges 汽车）、保健和生物科技（海普瑞收购 Cytovance 生物制品）和娱乐（万达收购世界铁人三项公司）。这表明目前中国企业对美投资的驱动力，从最初获取资源能源供应，逐步转向开拓市场、提高国际竞争力。

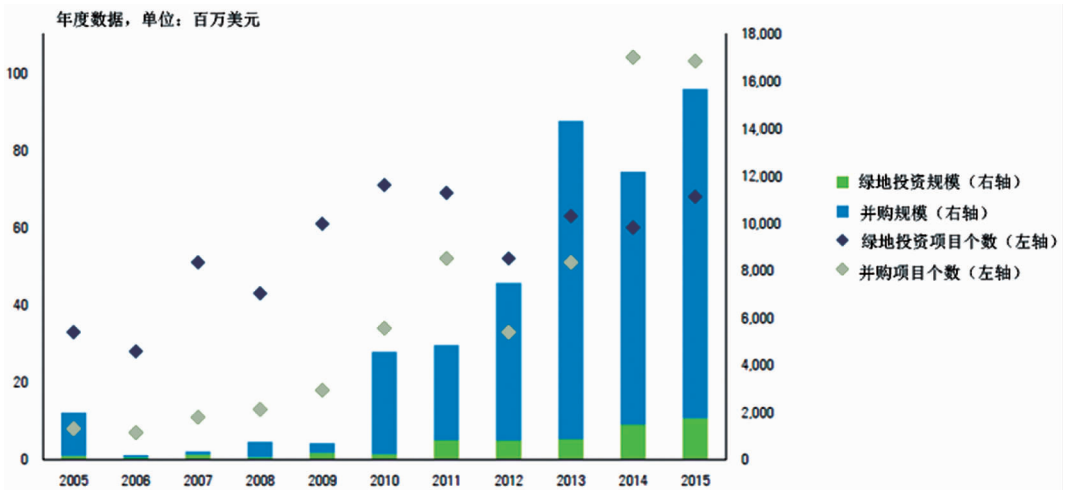


图 2 2005—2015 年中国在美直接投资

数据来源：Rhodium Group。

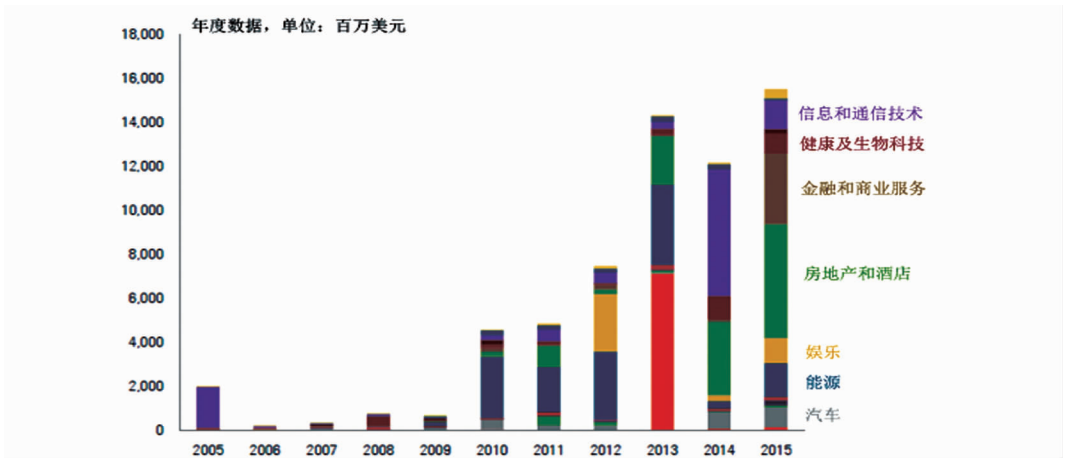


图 3 2005—2015 年中国对美直接投资行业

数据来源：Rhodium Group。

从对美投资申报的行业来看，中国的申报主要集中在制造业，金融、信息和服务业，采矿、公用事业和建筑业三大部门。其中最主要的是制造业，在 2011 年到 2013 年间占比达到 44.44%。在 2011 年到 2013 年间，美外资委审查项目的 40%集中于制造业，在投资总量大幅增长的背景下，中企遭遇审查的案例一直最多。

## 二、中国对美投资面临的主要障碍

### (一) 美国外资监管审查标准不透明、不确定性高，对中国企业构成障碍

美国政府对外资的审查主要是通过外国投资委员会（CFIUS）来进行。在实际操作

中,CFIUS 审批流程缺乏可预测性和透明度,主要体现在:一是国家安全的实质审查缺乏明确的、易把握的标准,对“国家安全”等关键词的定义较为模糊,留下了较大的裁量余地;二是由于 CFIUS 审查案例的保密性,缺乏可供参考的先例,且 CFIUS 坚持对每个交易申报进行个案审查,为其不遵守先例的实践提供了空间;三是 CFIUS 审查流程涉及国会、总统和多个部门间的博弈,难以排除政治因素干扰。由于 CFIUS 审查机制的不透明,过去几年中国企业很多原本不必报 CFIUS 审查的项目也主动申请接受检查,导致申请数量显著增加。荣鼎咨询公司的最新报告显示,2012 年到 2015 年,中企对美发起的投资并购案例分别为 36、52、100、103 起,2012 年到 2014 年中企在美并购遭 CFIUS 审查数量分别为 23、21、24 起(2015 年审查数量尚未公布)。

## (二) 随着中国对美投资加快增长,可能面临诸多“泛政治化”的干扰

上世纪 80 年代日本对美投资加速时,曾遭遇美国政治干扰,国会制定实施了 CFIUS 审查机制。目前,中国对美投资也面临同样的事情:一是美国商业利益团体以国家安全的幌子保护自己,造成不公平竞争,阻碍外来者,典型的比如中兴、华为在美国电信领域投资受到思科的攻击;二是部分国会议员借反华捞取政治资本,通过各种渠道影响 CFIUS 审查,抵制中国企业,例如 2010 年国会议员要求审查鞍钢集团对美投资项目;三是部分鹰派人士要求收紧外资审查标准,建议将基于国家安全的审查机制扩大为基于国家经济利益的审查机制。在中美双方战略互信不足的情况下,泛政治化引发的不确定性,已成为中国企业赴美投资时遇到的重大难题之一。实际上,过去几年真正被 CFIUS 否定的中国对美投资项目有限,而更多的交易因担心 CFIUS 审查、国会强烈抗议以及媒体和公众的抵制等,在没有申请前就主动放弃了。

## (三) 中国企业缺乏国际经验

从实践情况看,部分国内企业仍缺乏对美国法律制度、市场环境的深入了解,对法律合规等工作重视不够,不能善用当地的法律法规、税务会计、公共关系等专业顾问,导致投资项目遇到障碍而无法完成。据美国乔治敦大学的莫兰教授研究发现,我国企业由于自身在项目设计、投资结构以及项目谈判方面的经验不足,导致对美投资项目往往比其他外国投资者支付更高的溢价。

# 三、美国外资审查方面的变化趋势

## (一) 申报受理数量自 2009 年以来逐步回暖

美外资委年报显示,2008 年美外资委审查的外国投资项目数量达到峰值 155 个。

2009 年受金融危机的影响，骤降至 65 个。伴随着美国经济的复苏，受理申报项目数量不断攀升。虽然这个过程中，2013 年的受理数量为 97 个，较 2012 年略有回落，但整体呈现出了回暖趋势。

## （二）外国投资委员会的作用和审查力度增强

“911”恐怖袭击后，美国政府明显加强了对外资的国家安全审查，并颁布了《外国投资与国家安全法》（FISIA），扩大了政府对涉及国家安全和基础设施等领域投资的外国企业审查范围和管理权限，提高了外国投资委员会的权力和地位，大大改变了美国政府对外国企业并购美国企业的态度。外国投资委员会审查作用的扩大，导致美国对外资进入实施更多的行政干预。

## （三）外资审查范围扩大

美国并没有专门机构统一对外国直接投资领域进行鼓励、限制、禁止等行政性指导，而是通过相关的行业性立法对外国投资予以限制。其中，外国对美投资涉及的敏感领域包括交通运输、通讯传媒、金融服务、国防工业和能源矿产等。《埃克森——弗罗里奥修正案》对外国投资的审查主要集中于对美国国防安全的直接影响，而 FISIA 则侧重于美国的国家安全。显然，FISIA 扩大了审查范围。首先，FISIA 加强了对重要技术和基础设施交易的审查，明确要求对外资收购“重要基础设施”及与美国国家安全有关的核心基础设施、核心技术及能源等核心资产成为审查的主要内容；其次，FISIA 加强了对外国“国有企业”投资的安全审查，外国国有企业在美国的并购受到严格限制；第三，FISIA 明确了审查要考虑该外国政府与美国之间的外交一致性，在多边反恐、防止核扩散及出口限制方面的政策一致性，以及是否在地区范围内对美国具有潜在军事威胁等，这预示着对来自中国等与美国外交一致性不强的国家将面临不利局面；第四，FISIA 规定，总统和外国投资委员会有权将其认为需要予以考虑的其他任何因素纳入审查范围，这增强了总统和委员会对外资的限制。

## （四）审查程序更复杂和严密

FISIA 在保持以往对外来投资审查的框架下，赋予外国投资委员会更多的权力，同时加强了国会对其审查过程和透明度的监督。首先，FISIA 要求外国投资委员会对审查过的交易类型发布指南，以增加外国投资委员会审查的透明度和提高外国投资的可预期性。其次，FISIA 对外国投资委员会使用“常青条款”做出严格限制，规定只有当交易方向外国投资委员会提交的信息存在实质性虚假或错误，或在故意严重违反减缓协议且

无其他救济措施的情况下，外国投资委员会才有权重新调查以前审查过的交易，这在很大程度上限制了外国投资委员会的权力滥用。第三，审查程序更复杂，外资并购的政治压力加大。一般并购案的审查期限是3天，如无异议即可获得批准。若有异议则必须再进行45天的深度审查。深度审查结束后，总统还有权在15天内进行进一步审查。审查期限的延长使外国企业将长期处于美国的政治压力之下，增加了并购的不确定性。同时，FINSIA将外国投资委员会的很多现行做法以法律形式固定下来，明确了审查标准、程序和监督，有利于减缓泛政治化倾向。

#### （五）对外国政府控制的美国企业接近美国军事设施的关注度提高

在美国总审计局（GAO）2014年底发布的报告中明确提出，对外国政府控制的美国企业接近美国政府相关设施特别关注。GAO建议美国国防部采取措施，评估外国机构临近军事训练基地可能带来的风险并与其他机构合作获得相关交易信息，并且明确提及美外资委应发挥重要作用。这一定程度上提示了地理位置的临近性，是美国外资委审查项目的重要考虑因素。这被普遍认为是导致三一集团项目被美国外资委审查并否决的主要原因。

#### （六）对中国投资的审查日趋严格

近年来，由于国家安全、选举政治、商业竞争和经济低迷形势下的贸易保护主义等多种因素驱使，美国方面频频发难中国企业。从美国国会发布指责华为、中兴的调查报告，到美国外资委否决三一重工收购项目，再到美国国务院对保利科技公司实行制裁等，美国对中国企业阻挠和严苛十分明显。与日俱增的中国投资在美国引发了公众的疑虑。一方面，美国担心中国通过国内银行系统为企业海外扩张提供廉价贷款，使中国企业尤其是国有企业有能力收购其具有重要经济影响力的公司；另一方面，舆论普遍认为中国在美敏感行业的投资可能威胁美国国家安全，因此必须受到更加严格的监督。

### 四、美国外资安全审查的敏感产业领域和敏感投资主体

美国财政部文件公开表示，CFIUS考察一项兼并、收购或接管交易是否会威胁美国国家安全是依据两个标准判断的：一是外国投资主体的性质，二是交易对象所涉及的产业领域。虽然美国相关方面并未公布敏感投资产业的清单，理由是不能向外泄露国家相关的安全政策，也不希望一些投资机构束手束脚；对于敏感的投资主体，美国相关机构表示只是会对一些国外政府直接控制的企业给予重点关注，并未提及是否对各个国家本身同等看待。

对于中国对外投资的企业而言，确定出 CFIUS 审查的敏感产业清单和敏感的外国投资主体是至关重要的。这可以帮助国内企业赴美投资时成功避开敏感产业，提高交易成功的几率。同时，判断出我国在 CFIUS 审查的敏感外国投资主体中所处的地位，也会为我国政府和企业有效应对赴美投资的一系列问题提供更多的参考。

### （一）CFIUS 审查对国家安全概念的界定

在美国对外资的安全审查中，如何界定“国家安全”概念是关键。只有首先划清“国家安全”边界，CFIUS 在审查外资兼并、收购和接管是否对美国国家安全形成威胁时才有明确依据。然而界定“国家安全”概念十分困难，引发了美国政界和学界诸多争论。实践中，美国采用开放式列表方法，列举与国家安全相关的因素。从《埃克森—佛罗里奥修正案》到《外国投资与国家安全法》，列表逐步扩充，需要考虑的国家安全因素增多。

按照美国财政部公布的文件及美国国会学者的研究，美国国家安全因素列表共有 13 项内容。6~13 项是 FINSA 新增的，极大地扩张了 CFIUS 需要考虑的国家安全因素，并提出了两个重要概念：关键基础设施和关键技术。美国国家安全因素列表呈现两个显著特点：首先，“国家安全”的内涵从传统的国防和军事安全，扩张到包括国防和军事安全、国家经济安全和公共健康安全；其次，外国投资国家安全审查与出口管制出现共同考虑的交叉性因素。

### （二）美国外资安全审查的敏感产业清单模拟

根据已有的相关信息进行判断，模拟得到敏感产业清单的依据和方法主要有以下几点：一是美国相关方面在一些经典案例中进行国家安全审查的时候透露出的相关信息。CFIUS 在进行审查时采取的是逐案审查的方式，在其审查案例中可以透露出一些美国所默认的敏感产业信息。二是美国出口商业管制清单和管制军品清单，出口管制和国家外资安全审查的目标是一致的，都是为了防止敏感的产品和技术被他国获取，从而威胁自身的国家安全，因而存在相当多的敏感产业的交叉，甚至管制品全部涵盖在内。从 2007 年 FINSA 公布后外国投资国家安全审查在“关键技术”领域出现与出口管制的交叉因素，亦可见一斑。三是中国重要国有企业行业布局。中国一直坚持国有企业在关系国民经济命脉的重要领域发挥主导性作用。哪些产业关系国家安全和国民经济命脉是一个技术性问题，与社会经济制度关系不大。因此，从中国重要国有企业的行业布局，可以部分推测关系美国国防和经济安全的敏感产业。

美国外资国家安全审查典型案例。纵观近几年来受到 CFIUS 审查的案例主要分为三类：一是最终被总统否决的交易；二是虽未被总统否决，但是投资当事人被迫中止进行

交易；三是虽未被总统否决，当事人方面也并未表示放弃，交易也通过审查，但是交易由于受到美国国会和公众的强烈关注而遭遇很大的阻力和困难。

美国出口商业管制清单和管制军品清单。美国出口管制清单分为两大类：军品清单和商业管制清单。军品清单包括 21 个大类，商业管制清单包括 10 个大类。商业管制清单的每一大类按照物项性质分为 5 组，包括：A 组，设备、套件及部件；B 组，测试、检查和生产设备；C 组，材料；D 组，软件；E 组，技术。军品清单管制的产品制造行业是与美国国防和军事安全密切相关的行业。商业管制清单管制的产品制造行业，与美国国防和军事安全的关系虽较军品管制清单要弱，但与经济安全存在密切关系。

中国央企的产业布局。2006 年国务院国资委发布《关于推进国有资本调整和国有企业重组的指导意见》后，国有经济行业布局进行了进一步战略调整，形成对关系国家安全和国民经济命脉的七大重要行业和关键领域的绝对控制力，以及对九大基础性和支柱产业领域重要骨干企业的较强控制力。其中，七大重要行业和关键领域是：军工、电网电力、石油石化、电信、煤炭、民航、航运。

美国外国投资国家安全审查的敏感产业清单模拟。从美国出口管制军品清单和商业管制清单、CFIUS 审查典型案例及我国中央国有企业主要产业布局，可以模拟出一个美国外国投资国家安全审查的敏感产业清单。清单可以分为两级：第一级是高度敏感产业，主要是与军事和国防安全相关的产业；第二级是敏感产业，主要是与国家经济安全相关的产业，包括能源、电网电力、电子信息、交通运输、装备制造及生化等六大产业。每一产业中有一些特别需要注意的行业。从过去经验看，并购这些行业领域的企业，被 CFIUS 认为存在美国国家安全隐患的可能性会显著上升。

### （三）美国外资安全审查的敏感投资主体

受到 CFIUS 重点关注的是拟进行兼并、收购等交易的外国投资主体本身的身份和性质。从其审查历史来看，对于涉及相同产业的交易，收购方的不同，在 CFIUS 进行国家安全审查时会有本质的、且十分明显的区别。

在审查中存在差别的投资主体主要体现在以下几个方面。一是投资主体的性质，一般而言，国有企业的兼并收购会被 CFIUS 认为存在相当大的安全隐患，对于此类的投资主体在进行交易时，在美国国会和美国社会公众方面都会面对很大的压力。二是投资主体是来自哪个国家，美国对部分国家重点关注，即存在一些“敏感”国家，具有这些“敏感”国家身份的投资者，无论是民营还是国有，都会在审查中遭遇更严苛的对待。

虽然美国从未明确哪些国家在外国投资安全审查中属于“敏感”国家，但依然可以

借助美国出口管制体系对出口目的地的分类标准，推断美国国家安全审查的敏感国。美国《出口管理条例》（EAR）根据管制严厉程度，将出口目的地分为 A、B、C、D、E 五组，其中我国被列入 D 组，属于管制程度相当严厉的国家。可以认为，来自 D 组和 E 组国家的投资者，被 CFIUS 认为是敏感投资者的可能性较 A 组和 B 组要大得多。

## 五、对策与建议

为减少中国企业对美投资的阻力，中国企业应加强了解美国相关机构安全审查的政策，尽可能少地触碰“雷区”。国家相关方面也可以出台相关的政策，按照投资主体和并购对象所在行业，分别给予投资者不同级别的敏感提醒，帮助提高交易的成功率。即使中止交易，可以尽可能减少损失。此外，中国企业应积极推动公司治理规范化、透明化。积极完善公司治理结构，加强信息披露，提高公司的透明度。要明确区分国家作为国有股权所有者和行政管理者的不同职能，减少政府对企业的行政干预。最后，积极开展对外沟通和交流。加强与国际社会，特别是投资接受国政府和监管部门的对话、交流与合作，了解当地的投资政策和投资环境，介绍中国企业的投资原则、动机和做法，表达合理诉求与关切，加深理解，增信释疑，有效遏制保护主义。考虑到美国对国家安全的特别关注及对中国投资者的歧视性态度，中国企业在美投资时应充分考量投资标的的属性，深入了解当地情况，认真调研审批先例，总结经验，举一反三，尽量规避可能触及敏感区域的资产，或对相关资产进行主动剥离，以减少监管阻力，增加投资项目的成功把握。具体的相关政策建议主要包括以下几点。

### （一）积极推动中美投资协定（BIT）谈判，为企业赴美投资创造良好环境

在刚刚结束的中美第 25 轮 BIT 谈判中，中美双方交换了第二轮负面清单改进出价，并就各自改进出价进行了磋商。研究人士认为，随着美国总统奥巴马任期结束的临近，中美 BIT 谈判正进入加速阶段。应当加快推动双向开放，寻找共赢点。对于“负面清单”等当前突出的分歧，可借助新思维尝试创新谈判，按步骤或多个轮子并进，推动中美 BIT 谈判如期完成。激活与扩大中国对美投资，首先必须增强两国政治互信。推进 BIT 谈判是其中重要的一环，建议关注以下几个方面：一是要向美方反映中国企业受到不公平对待的具体案例，督促美方提高 CFIUS 审查程度的透明度和可预测性，通过更完善的方式进行外资审查。目前，让美方列出限制投资清单的要求并不现实，故我方不必在此问题上纠缠。二是提请美国政府抵制那些要求修改审查程序以允许更多干预的提议。三是提请美方纠正对待中资审查过程中的“泛政治化”倾向，正确看待和评价中国企业投资的

---

商业与经济目的，同时在联邦政府层面形成统一的鼓励中国企业对美直接投资的机制。此外，中国要积极落实十八届三中全会确定的改革部署，推进上海自贸区等改革措施，显示开放市场的诚意和态度，为推进中美 BIT 谈判提供更多的筹码。

## （二）积极宣传中国企业对美投资的好处和公共形象，赢取更多的理解和支持

美国政府和议员较为看好投资项目能否为当地带来就业和福利，也更重视美国机构的研究成果。20 世纪 80 年代日本企业对美投资受阻后，积极通过与美国智库、记者、前政府官员等合作的方式塑造华盛顿对来自日本投资的主流意见，起到良好效果。借鉴日本经验：一是中国企业要学会讲好自己的故事，通过与美方智库、研究机构、媒体等合作的方式，积极宣传给当地带来的好处，主动塑造良好形象，赢得美国人的接纳和欢迎。二是在推进中美 BIT 谈判的关键阶段，中国政府部门或行业组织可以通过与美方智库等合作，编制中国企业对美投资白皮书，宣传中国企业对美投资带来的好处。三是还可以通过中国在美投资的支持者和受益者（包括合作伙伴和地方官员等）的现身说法，积极宣传中国企业对美投资的好处。

## （三）优化中国企业对外投资的政策环境，为国内企业走出去提供更多政策便利和支持

从国际上看，离不开国家政策的支持。20 世纪 70 年代，日本政府为了鼓励企业走出去，大幅放松监管审批，并建立了一套全方位的促进体系：一是提供政治和经济外交支持。通过对外经济援助、签订双边投资协定、设立境外投资促进机构等帮助企业拓展海外投资。二是建立境外投资税收支持制度。包括将海外投资亏损排除在外，进而增加综合抵免额，采取税收饶让抵免对本国企业在海外投资中获取的税收优惠视为已缴纳税款。三是提供多样化的资金支持。通过日本协力银行、海外贸易开发协会、中小企业金融机构、国际协力事业团等对符合条件的海外投资提供长期低息贷款。四是提供完善的担保和保险。国际协力银行为企业海外投资的融资提供担保，政府还设立“海外投资保险制度”为海外投资的政治风险提供保险。五是提供完善的信息咨询服务。与日本政府采取的措施类似，美国在二战后为了支持企业海外投资，除了提供外交支持、税收优惠外，还通过美国进出口银行为企业海外投资提供贷款等资金支持。

## （四）探索以基础设施等领域的投资为试点，扩大中国企业对美投资合作

开展基础设施等领域的投资合作，对中美双方都具有重要的意义。对美方而言，其基础设施大多建成于 20 世纪中期，由于长时间投资不足，正面临老化、失修等问题。据

美国商会估算，2013—2030 年美国在交通、能源、水务这三大基础设施领域的潜在投资需求高达 8.2 万亿美元。但是由于近来政府财政负担上升，近年约有超过 70% 的美国城市被迫削减了对交通、水务等城市基础设施的投入，迫切需要私人资本的投资，不少州和地方政府积极寻求我国企业的投资。对我国来讲，对美开展基础设施投资具有政治经济等多方面的意义，不少国内企业对投资美国基础设施也有较大的兴趣。未来，建议通过中美战略与经济对话等渠道，与美国探讨在基础设施等领域开展投资合作的可能性，督促美方为我国企业参与美国基础设施投资营造良好环境，实现双方互利共赢。

#### 参考文献：

1. 谢皓、杨文：《跨国并购中的美国国家安全审查机制研究》，《亚太经济》2014 年第 1 期。
2. 谢法浩：《“国际政治壁垒”——华为并购美企失败探析》，《中国外资》2011 年第 20 期。
3. 潘圆圆、唐健：《美国外国投资委员会国家安全审查的特点与最新趋势》，《国际经济评论》2013 年第 5 期。
4. 石晨：《FINSA 后 CFIUS 国家安全审查的新发展及对中国企业的启示》，《经济研究导刊》2014 年第 30 期。
5. 李先腾：《后危机时代中企海外收购面临的安全审查困局及治理路径——以美国 CFIUS 监管机制为切入点》，《交大法学》2014 年第 2 期。
6. Chanting Chen: The Congressional Influence on the CFIUS Review and Its Implication to China, *Advances in Social Science Education and Humanities Research*, 2015 (11)。
7. KIM Icksoo: Inward and Outward Internationalization of Chinese Firms, *SERI Quarterly*, 2009 (7)。
8. Mark Feldman: China's Outbound Foreign Direct Investment: The US Experience, *Peking University School of Transnational Law (STL) Legal Studies Research Paper Series*, 2015 (3)。
9. Brian Yap: Chinese takeovers challenged by Cfius, *International financial law review*, 2016 (35)。
10. Frederic Wehrle, Joachim Pohl: Investment Policies Related to National Security – A Survey of Country Practices, *OECD Working Papers on International Investment*, 2016 (2)。
11. Thilo Hanemann, Cassie Gao: China's Global Outbound M&A in 2015。

责任编辑：艾 冰

---

# 国际军品贸易形势现状与展望

任海平 刘向东 逯新红

---

**摘要：**国际军品贸易作为国家政治军事经济活动的对外延伸与拓展，越来越成为地缘政治与国际关系中的一个重要变量，对国际战略格局与地区安全形势产生着重要影响。近年来，全球军品交易额稳步上升，特别是美俄等军事大国军品出口不断增加，亚太、中东等热点地区军品进口急剧升温，反映出全球安全尤其是地缘政治安全领域的动荡与隐忧。国际社会亟须采取切实有效的管制制度与手段，把国际军品交易控制在合理范围之内。

**关键词：**军品贸易 军火销售 地缘安全 热点地区

**作者简介：**任海平，中国国际经济交流中心战略研究部副部长；

刘向东，中国国际经济交流中心经济研究部副研究员；

逯新红，中国国际经济交流中心战略研究部副研究员。

---

联合国对军品贸易的定义是“军事装备的转让”，即“军事装备在不同国家和地区之间的流动”。一般而言，军品是指为军事需要而生产的产品，包括武器装备、弹药、军品生产设备、军用零配件以及其他被认为与国家安全有关的商品。有的国家还将军事技术转让、军品生产所需的原料、军事训练中的技术服务等划归军品之列。军品贸易则指以货币或其他商品为媒介的军品有偿转让活动。不同于一般商品贸易，军品贸易既属于军事领域里的经济活动，又与政治外交战略和军事战略密切相关。军品贸易是国家安全和全球战略布局中一个极为敏感的领域，在国际战略领域享有特殊的地位，一直是调整国

际政治关系、推动国家战略实施的有力杠杆，也在塑造国防工业基础、协调国际关系和实现国家安全与发展战略中发挥着特殊的作用。随着全球化的不断扩展与深化，国际军品贸易作为国家政治军事经济活动的对外延伸与拓展，越来越成为国际政治、国际关系中的一个重要变量，对全球安全结构和地区安全态势产生着重大影响。

## 一、国际军品贸易市场现状

### （一）国际军品贸易规模持续增长，军品交易总额居高不下

近年来，军品贸易领域出现新的变化，交易量持续居高不下。据斯德哥尔摩国际和平研究所发布的军贸研究报告显示，过去五年中，全球热点地区军品交易持续上升，其中2010—2014年全球军品交易较2005—2009年增加16%。据英国简氏防务公司（JHS）发布的2015年度军贸报告，2014年的军火贸易连续六年上涨，全球军品贸易额增加到了643.78亿美元，与2013年的567.77亿美元相比增长了13%，主要推动因素是发展中国家采购了大量的军用航空装备以及中东和亚太地区的局势动荡。另据俄罗斯军贸分析中心发布的报告显示，2014年全球新签军火合同额806.26亿美元，略高于实际交货额742.5亿美元。十大军火出口国新签合同总额762.68亿美元，占全球94.59%，新签军火进口合同规模最大的十个国家总额为619.31亿美元，占全球76.8%。

### （二）亚太与中东地区安全形势严峻，军品进口占据全球主要份额

受长期政治动荡影响，亚太、中东、北非地区一直是世界武器出口的主要需求方。俄罗斯国际军贸分析中心2015年12月28日报告显示，2015年世界武器进口总额接近千亿美元。2015年前十大武器进口国进口总额为558.9亿美元，约占世界武器进口总额的60.23%。在过去的四年间，前十大进口国进口总额为1465.90亿美元，占世界武器进口总额的52.12%。表1给出了2015年及近四年间世界武器进口金额前十国家或地区的情况。从中可以看出，中东北非地区以及亚太部分地区武器进口金额较大，在世界武器市场中占据重要地位。在过去五年，中东地区、尤其是海湾阿拉伯国家合作委员会（GCC）成员国军品进口量猛增。海合会国家2010—2014年军品进口量较2005—2009年增加71%，占2010—2014年中东军品进口总量的54%。海合会成员国（巴林、卡塔尔、科威特，阿联酋，阿曼、沙特阿拉伯）的军品进口量也占世界总量的22%。尤其是沙特阿拉伯作为全球第二大军品进口国，2010—2014年进口量比2006—2010年增长4倍。

表 1 2015 年世界武器进口前十大国家或地区

序号	国家或地区	进口金额 (亿美元)	占世界进口总额比重 (%)
1	沙特阿拉伯	177.55	19.1
2	阿联酋	66.94	7.2
3	印度	55.19	5.9
4	埃及	51.56	5.6
5	伊拉克	50.23	5.4
6	澳大利亚	47.19	5.1
7	阿尔及利亚	29.81	3.2
8	英国	29.80	3.2
9	越南	26.16	2.8
10	中国台湾	24.45	2.6

表 2 2012—2015 年世界武器进口累计金额前十大国家或地区

序号	国家或地区	进口金额 (亿美元)	占世界进口总额比重 (%)
1	沙特阿拉伯	322.72	11.5
2	印度	294.93	10.5
3	阿联酋	169.47	6.0
4	澳大利亚	126.23	4.5
5	埃及	111.06	3.9
6	英国	99.96	3.5
7	伊拉克	93.93	3.3
8	中国台湾	93.87	3.3
9	美国	93.17	3.3
10	土耳其	76.47	2.7

### (三) 美俄等发达国家军品出口继续增长，仍然垄断世界军品市场

在世界武器出口市场上，发达国家仍是主要的供应者，尤其是美俄两国仍然垄断着世界军品市场的供应。据斯德哥尔摩国际和平研究所发布的军贸研究报告显示，过去五年中，世界五大军品出口国（美、俄、中、德、法）占到世界军品贸易总额的 74%，其中美国与俄罗斯占到 58%；其中 2010—2014 年军品出口贸易中，美国出口量增长 23%，占全球军品出口量的 31%，稳居世界首位，至少向 94 个国家和地区出口，其中亚洲和大洋洲客户占 48%，中东占 32%，欧洲占 11%，最大买家是韩国，约占美国军品出口量的 9%；

俄罗斯武器出口量占世界的 27%，其主要武器出口年增长率达 37%，主要向 56 个国家和地区出口，其中对印度、中国、阿尔及利亚三国出口的武器占总出口量的 60%，中东地区为 10%。

另据俄罗斯军贸分析中心统计，美国 2015 年军品出口总额约为 415.48 亿美元，占世界的 44.77%；俄罗斯位居第二，军品出口总额约为 139.44 亿美元，占世界的 15%；法国位居第三，军品出口总额约 78.74 亿美元，占世界 8.5%。按合同额计算，美国仍是世界上最大的军火出口国，2014 年美国签订军火出口合同 333.53 亿美元，占全球总额的 41.37%，2011—2014 年美国军火出口合同额合计 1709.79 亿美元，占全球总额的 50.48%，实际交货额也达到 972.67 亿美元。据英国《简氏防务周刊》2015 年 10 月 14 日的报道，美国 2015 年对外军售额达到了 466 亿美元，比 2014 年增长了 36%，这是美国国防安全合作局负责管理对外军售以来的年度军售总额的第二高峰，第一高峰是 2012 年，当时美国向沙特阿拉伯出售了价值为 294 亿美元的波音 F-15 战斗机，这大幅提高了当年的对外军售交易额，而 2015 年并没有单个巨额的军售项目来提升全财年的总贸易额，反映出美国军品出口增长的稳定性。

#### （四）全球大型军工企业仍以美国企业占主导地位，竞争力不断增长

从市场主体看，美国军工企业在世界军品市场中占据主导地位。据瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所 2015 年 12 月发布的全球军售 100 强报告显示，美国和西欧军工企业约占 100 强的 80% 市场份额，其中全球排名前十的武器制造商中有七家来自美国，其余三家来自欧洲，分别为：（1）洛克希德马丁公司；（2）波音公司；（3）BAE 系统公司；（4）雷神公司；（5）诺斯罗普格鲁曼公司；（6）通用动力公司；（7）空客公司；（8）联合技术公司；（9）芬梅卡尼卡公司；（10）L-3 通信公司。单就美国企业而言，2014 年军售额同比下降 4.1%，却仍占据全球 54.4% 的市场份额。其中，洛克希德-马丁公司军售额达到 375 亿美元，同比上涨 3.9%，连续六年领跑全球同类企业。随着 2015 年收购了西科斯基飞机公司，洛克希德-马丁公司将继续拉大与其他前十名企业的差距。波音公司以 283 亿美元的销售额占第二位，增长了 44 亿美元。

另据美国防务新闻网 2015 年 7 月发布的报告显示，2014 年全球军售 100 强企业军售总额为 4010 亿美元，同比下降 1.5%，主要原因是北美和西欧的军工企业的军火交易减少，而所统计的位于其他地区的百强企业的军售额总体上比上年有所增长；其中美国因国防开支收缩、美国从中东大规模撤军等原因，军工企业收入再度下降，但这些企业抓住了各种商机进行兼并、收购或剥离等业务调整，以创造规模效率，提高了核心业务竞

争力。该报告还显示，在全球军火贸易总额连续四年下挫的同时，尽管俄罗斯的经济状况面临困难，但俄罗斯军火工业的销售额持续上升，军火贸易暴涨近 50%；从数量上看，2015 年全球百强军工企业中，俄企从 9 家升至 11 家；从数额上看，榜单上俄企 2014 年军售额同比上涨 48.4%，占据全球 10.2% 的市场份额。从俄罗斯军工企业内部看，领头羊为金刚石-安泰公司（Almaz-Antey），该企业 2014 年贸易额为 88.4 亿美元，同比上涨 23%，全球排第 11；乌拉尔机车设备厂业绩涨幅更是达到惊人的 72.5%；新入榜的两家企业是高精密系统公司和 RTI 公司，分别位居第 39 位和 91 位；而新成立的联合仪器制造公司（UIMC）取代“星座”（Sozvezdie）公司，占据第 24 位。

## 二、国际军品贸易市场主要特点

### （一）发达国家政治经济军事目标兼顾，强力维持军售垄断地位

当前，世界军品贸易并没有随世界贸易放缓而陷入萎缩。据俄罗斯军贸分析中心统计，2015 年世界武器与军事设备的出口额接近千亿美元，这样大规模的军品贸易在冷战结束后还是首次出现。作为两极对抗格局带来的产物，美俄一直是冷战后世界武器出口量最大的两个国家。除了冷战等历史原因外，美俄自身强大工业体系的客观需求，也促使美俄武器出口居高不下。以美国为例，其军贸活动往往具有政治与经济的双重特点。美国向日本出口的 F-35 战机，单价高达 3.25 亿美元，是其国内采购价的 2 倍多，而且价格还在不断攀升。这样，美国既能赚取利润，也能将日本牢牢拴住。更重要的是，美国对日军售，巩固了美日同盟关系，进一步将日本纳入到美国的对外战略体系。近年来，美国国防预算的削减也促使美国军工企业更加积极地在国际军贸市场寻求更广泛的出口对象。中东地区国防预算的快速增长为美国军工企业带来了更多机遇。在南亚地区，巴基斯坦在 2001—2014 年期间，共与美国签订了 54 亿美元的军售合同。2015 年 1 月，美国总统奥巴马对印度进行访问，签订了为期 10 年的防御框架协议，其中包括增加两国陆军和海军的联合军演及联合开发防务技术。美国已经取代俄罗斯成为印度最大的武器供应国。

俄罗斯从前苏联继承了 1500 多家军工企业以及数百万的从业人员。冷战结束后，国内军火需求急剧减少，俄罗斯开始采取增加武器出口、赚取外汇的方式，确保其军工体系的生存及正常运转。2013 年 1 月，俄罗斯总统普京在俄对外军事技术合作委员会表示，对外军售已经是一种“国家商业”行为。俄罗斯可以将武器出口作为国际政治的平衡手段，例如在叙利亚问题上，俄罗斯通过向叙方输出武器的方式与西方博弈，赢得自己的战略空间和回旋余地。近年来，普京多次强调，武器出口是俄罗斯的战略选择，要坚持

向前推进。

除了美俄两大超级军贸大国，其他西方发达国家近年来军品出口也在稳中有增。比较引人注意的是，法国 2015 年军品出口额较 2012 年几乎翻了一倍，这主要源自印法的“阵风”战斗机交易。自 2012 年以来，法国与印度一直就销售 126 架“阵风”战斗机进行谈判，其中 108 架计划在印度组装完成。由于在印度建立组装线、分包商以及培训技术人员都需投入巨额资金，双方始终未能在总价上达成协议。印度总理莫迪 2015 年访问法国时宣布了印度将购买 36 架“阵风”中型多用途战机，这也标志着印度又一次成为全球最大的军火进口国。《印度快报》曾报道，“阵风”战机采购合同正式签署后，首架战机将在 36 个月内交付，所有 36 架战机将在七年内交付。“阵风”为法国新一代多功能战机，能够执行空战、对地对海目标攻击等任务，号称全球最高效、最精密、最昂贵的多用途战机之一。由于其价格昂贵，长期以来除法国空军外找不到第二个买家。

英国投资贸易总署发布的报告称，2014 年英国向各国国防机构和武装部队出口的军品总额达 85 亿英镑（约合 132 亿美元），是世界上仅次于美国的第二大军品出口国。德国 2015 年上半年批准的军火出口交易总额已达 63.5 亿欧元，几乎相当于去年一整年的 65 亿欧元总额。法国为赚钱维持国防工业，军火交易不断突破限度。2015 年 5 月，卡塔尔埃米尔塔米姆与法国总统奥朗德在多哈举行会谈，双方达成卡塔尔向法国购买 24 架“阵风”战斗机的协议。此前，印度、埃及两个地区大国也相继订购数量不菲的法制“阵风”战机。

在亚太地区，随着朝鲜半岛、东海、南海地区领土争端矛盾凸显，军品贸易异常活跃，特别是日本、韩国等发达国家的军品研发与出口步伐更快。2015 年 5 月，日本首次举办军贸展，推销自产的武器装备。日本《朝日新闻》2015 年 9 月 16 日报道称，由日本跨国公司和上市企业等组成的“日本经济团体联合会（经团联）”正式要求日本政府将对外武器贸易提升至“国家战略”，该报告已由三菱重工社长宫永俊一提交。其实在 2014 年，安倍政府就制定了“防卫装备转移三原则”，替换已存在的“武器出口三原则”，为日本的武器装备出口开了绿灯。日本政府新组建的防卫装备厅不仅负责自卫队的武器装备的研发购置，同时也将协调日本武器装备的出口。日本装备厅所拥有的资金也是日本经团联关心的一个焦点，希望装备厅能够积极出资，与企业一道共同开发新的武器装备。日本经团联目前共有 60 多家军工领域的企业，这份由日本经团联提交的报告书中表示，随着日本自卫队活动范围的扩大，日本政府应该强化在武器制造领域的投入，扩大生产以及积极推动日本先进武器进军国际军火贸易市场。

韩国近年来不断通过技术转让拓展军贸市场。韩国总统 2015 年 4 月访问南美，与秘

鲁和哥伦比亚的国防合作成为此次访问的焦点议题。韩国深化与秘鲁、哥伦比亚等国防务关系的努力反映出韩国与潜在军售市场国家发展政府层面关系的战略，该战略旨在通过满足出口市场客户在多个领域的技术需求来确保本国武器的销售。2015年1月，韩国国防采办项目局（DAPA）就已宣布韩国2014年国防出口创新高，达36亿美元，比2013年的34亿美元增加了6%，比2005年的出口额增加十倍之多。

## （二）全球热点地区军品进口持续走高，地缘政治形势形成恶性循环

从军品进口情况看，中东、亚太、印度洋等热点地区的武器销量一直持续走高。中东地区一直战乱频繁，巴以问题、叙利亚问题、也门问题等，一直是地区安全的重大威胁。美军从伊拉克和阿富汗撤军后，“基地”“伊斯兰国”（ISIS）等恐怖主义组织利用美军留下的力量真空，势力迅速壮大，严重威胁地区安全，使得中东地区防务需求激增。海合会的一些成员国，本身工业基础十分薄弱，无法生产坦克、战斗机、军舰等复杂的武器系统，但这些国家石油资源丰富，本身“不差钱”，进口武器成为这些国家增强国防实力、获取武器装备的必然选择。

海湾国家购买武器开支大有几方面原因。一是国内研发生产能力薄弱，几乎所有武器都要买；二是财大气粗，旧装备没用几年就更新。如卡塔尔进口“幻影2000-5”没多久，看到约旦买了F-16战机，就立即把“幻影”低价甩卖给印度，自己跟风订了一批F-16战机。三是增加武器“储备”。英国《简氏情报评论》曾对中东10国军队进行调查，发现多数国家武器很大一部分封存在仓库里，甚至几架昂贵的战机只有一名飞行员。据悉，沙特储备的军火足够装备比现有规模大几倍的军队，且并非如其他国家那样封存的多是过时武器。

据斯德哥尔摩国际和平研究所的数据，中东在继续成为世界上最有吸引力的军火市场，每年支出总额约为1500亿美元，沙特和阿联酋处于领先地位，原因可归结为伊朗威胁、逊尼派和什叶派的冲突加剧、国内反恐形势严峻、政局不稳以及石油带来了巨大收益等。近些年，沙特先后购买了许多世界上最先进的军事装备，空军有美国的F-15（是仅次于美国的世界第二大F-15拥有国），欧洲的“狂风”“台风”战机、AH-64D武装直升机，还早早引进了E3A预警机。海军装备了3艘法国“拉法耶特”级护卫舰，并计划订购多达25艘德国造潜艇。阿联酋陆军订购了多达436辆法国著名的“高价货”——勒克莱尔主战坦克，超过法国自身订货量（426辆）成为该坦克世界第一大用户；海军购入两艘荷兰“科顿艾尔”级防空护卫舰；空军在原本拥有30多架法制“幻影2000E”系列战斗机基础上，又“抢购”了80架美制F-16战机。卡塔尔、科威特、阿曼、巴林等

较小的海合会国家也购买了不少先进武器。美国罗格斯大学学者托比·琼斯曾比喻说，对于西方军火商来说，海湾就是传说中的“黄金国”，因为在这个地球上，没有哪个国家比海湾国家更有金钱、更有热情地去买这些昂贵的武器了，尽管就“现实”战争而言，它们基本无用。未来几年，海合会国家以及埃及、伊拉克、以色列和土耳其还将有更多大订单。

近几年来，利比亚、也门、叙利亚和伊拉克局势动荡，以及“伊斯兰国”带来的新挑战，更使中东地区各国不敢稍有懈怠。德国《明镜》周刊载文称，中东国家购买武器的背景也有对“阿拉伯革命”的恐慌。沙特在 2011 年曾向巴林派出坦克部队，帮助维持秩序。而西方国家大量销售给中东国家武器，也助长了中东地区“军备竞赛潮”。英国《经济学家》称，更高的政治风险令军火企业们更加意气风发。美国国防部军备采购负责人弗兰克·肯德尔认为，随着埃及、阿联酋等与美国一道打击“伊斯兰国”，精确制导武器的销量会增加。海湾国家也在购买大量侦察机、无人机，以便跟踪分布范围非常广泛的激进组织。有分析称，美国在中东实施战略收缩，导致该地区地缘政治格局发生深刻变化，一些传统盟友对美国给予的安全保证丧失信心。围绕伊朗核问题进行的国际谈判就是一例，它甚至使以色列和沙特这对传统对手“走近”。

亚太地区 and 印度洋地区是全球热点地区之一。亚太地区发展中国家众多，该地区集中了朝鲜问题、台海问题、岛屿海洋争端等热点。同时，美军“重返亚太”战略增加了该地区相关国家安全政策的不确定性和地区的不稳定性。印度洋地区连接亚太和中东，其中的印度和巴基斯坦对立严重，政治军事对抗不断。这些地区的相关国家，武器贸易量尤其是进口武器量增加，与其所在地区的国际政治的实际局势变化一直相吻合。局势不稳定的国际热点地区，往往也是武器系统大卖的地方，这也是世界军贸市场不变的规律之一。2015 年，印度租借第二艘俄罗斯“阿库拉 - I”级攻击核潜艇也引起了全球的关注。随着卢布汇率的暴跌，不少国家动起了“抄底”购买俄罗斯资产的脑筋，其中就包括印度。租借核潜艇，花小钱办大事，同时又节省了时间，对于印度与俄罗斯是一个双赢的选择。印度满足了扩充核潜艇部队规模的需求，俄罗斯获得了急需的现金。在此之前，印度曾以 9.2 亿美元从俄罗斯租借了第一艘“阿库拉 - II”级攻击核潜艇，这艘潜艇租期为 10 年，随后被命名为“查克拉”号 (INS Chakra)，并于 2012 年 4 月正式加入印度海军服役。据《德干纪事报》披露，印度未来计划建造多达 5 艘战略核潜艇，还敲定了继续建造 6 艘攻击核潜艇的计划，这一计划在可预见的未来几年里实现的难度非常之大；在国内造船工业短期内无法生产先进核潜艇的情况下，继续从俄罗斯租借一艘并不过时的核潜艇成为印度扩充本国核潜艇队伍的首选。

### 三、国际军品贸易未来展望

#### （一）当代国际军品贸易运行的外部因素与内在动力

地缘政治安全是刺激军品贸易发展的推动力。近年来，世界军火交易连续增长势头不减，反映出全球安全尤其是地缘政治安全领域的动荡与隐忧。而作为主要的出口大国，美国等国并未采取主动措施对军贸活动予以限制。军火出口仍是美国借以盈利并牵制竞争对手、维护世界霸主地位的重要手段。为了谋求军火出口带来的巨大经济和战略利益，美国不仅无意解决一些地区热点问题，反而支持相关力量，激化地缘政治矛盾，加剧地区动荡的态势，为扩大军火出口和增强对外军事影响力制造条件。这种明显违背政治解决方案的方式，进一步暴露了地区安全动荡背后的美国因素。

经济与安全利益是驱动军品贸易发展的内在动力。当今的军品贸易更加反映出军品出口国基于国家战略和国家利益考虑而实施特殊贸易活动的特点，愈加成为国家意志的直接反映、外交手段和能力的延伸和补充。对于美国，要为服务其全球霸权进行相关的军贸活动，对于其他国家，军贸活动的主要目的也是意在利益攸关地区扶植盟友，以保护其海外经济利益和国家安全利益，从而谋取在某个地区的地缘政治和经济利益。

大国的地区博弈是影响军品贸易发展的重要变量。近年来，军品贸易越来越表现为大国间博弈的一种手段。以中东地区为例，美国每年向埃及和以色列都提供巨额的军事装备和服务，不断加大对沙特、阿联酋、卡塔尔、阿曼等国的军品推销力度，强力挤压俄罗斯在该地区的影响，奠定了美国在中东地区的主导地位，完全垄断了中东安全事务，并把世界最丰富的石油资源置于其控制之下。世界上很多国家，特别是军事装备接受国都把军贸合作作为两国政治合作水平的标尺，稳定的军贸关系已成为双边政治关系长期稳定的重要保障。

推动军品贸易发展是大国转嫁国内危机的重要途径。军品贸易还是增强国家工业实力，拉动出口，增加就业，实现特殊经济利益的有效途径。在近年来金融危机的大背景下，更是调整结构、走出危机的有效手段。2008年以来，美国对外军贸总额每年都超过300亿美元，在美国经济停滞不前的大背景下，军工经济却实现了持续快速增长，也带动了民用经济的发展。英国、法国等国领导人在金融危机形势下更是直接充当军工企业的“超级推销员”，使军事装备工业成为欧洲走出危机的龙头行业。

#### （二）国际军品贸易未来仍会维持继续扩张态势

未来较长一段时期内，国际军品市场将会保持供大于求的格局。随着新兴大国在军品供应能力的逐年增强，军品进口国对出口商的选择将具有更大的自由度。西方发达国

家的军事装备供应商越来越注意依靠武器出口来增加就业，俄罗斯加大在传统势力范围的军贸力度，巴西、以色列、韩国等新兴工业化国家开始以较强的竞争力进入国际军贸市场，军贸竞争不断加剧，全球军贸市场将成为买方市场，武器进口国有了更多讨价还价的话语权。与此同时，以美国为首的西方国家在向各热点地区大肆出口军事装备的同时，将会进一步利用军控有关话题炒作以达到限制其他国家军事装备交易的目的。

新兴国家强烈的购买意愿和强大的购买力正在成为推动国际军贸活动的重要力量。未来 10~20 年将是以军备升级换代为主要动因的新一轮军贸高峰期。在复杂多变的国际形势下，热点地区国家安全感持续下降，新兴国家利用经济发展的成果开始施展区域影响力，积极参与开展国际军品贸易，从而成为推动国际军贸的重要力量。比如，近年来，印度近年军费预算年年增长，不仅已经斥资 500 亿美元购买先进的军舰、潜艇、战机、坦克和其他武器装备，而且还将在近十年内花费巨资研发包括新型战机在内的各类武器系统。沙特、阿联酋、阿尔及利亚、卡塔尔、委内瑞拉、叙利亚、安哥拉等主要产油国纷纷将石油美元转变为军事装备，以增强其国防能力。

科技发展的内在需求使得各国都有强烈的防务系统升级需求。以航空装备为例，目前世界上绝大部分国家，特别是发展中国家的现役主力装备依然是第二代战斗机，总体装备水平只相当于西方国家 20 世纪 50、60 年代的水平。虽然各个国家购买军事装备的目的各不相同，但都希望跟上世界发展的步伐，实现军备现代化。而合作研制、合作生产与技术转让越来越成为国际军贸活动的重要内容。现代武器的研发、装备成本高昂，一国之力往往难以支撑。西方国家在军品研发上越来越走向联合。而部分发展中国家，随着自主意识和发展本国军事工业的愿望越来越强烈，纷纷将技术转让、合作生产及合作研发作为交易的前提条件。

未来较长一段时期内，国际军品贸易将会维持当前扩张发展的态势。一方面是出于区域安全形势日趋严峻的需要。由于在中东、非洲、东亚及南亚等全球热点地区建立地区安全互信机制的艰难，许多存在民族、宗教、领土矛盾的国家或地区间的潜在对抗和表性冲突，将进一步扩张军品市场的需求。另一方面是新兴国家参与军品技术升级竞赛的需要。近年来接连不断的高技术局部战争使得军贸市场上对高技术武器的追逐持续走热，在发达国家与新兴工业化国家纷纷进军国际军火市场使竞争日趋激烈并成为买方市场的情况下，武器扩散进一步加剧，同时，由于高技术武器装备成本飙升，军工军贸合作方式更加多样化。特别是随着近年来国际恐怖主义势力的抬头和国际反恐怖主义浪潮的兴起，又将会大大拓展军事科技的边界，使得军控逐渐丧失原来界限分明的作用。在这种情况下，未来武器将更为精致化、信息化，并具有更大的欺骗性，国际军品贸易的

内容也将会更加丰富，对军品贸易的管控也将更加复杂化。目前，联合国《武器贸易条约》虽已生效，但并没有多少约束力，未来全球军品贸易监管将会更加步履艰难。国际社会亟须采取切实有效的管制制度与手段，把国际军品交易控制在合理范围之内。

### （三）国际军贸形势对中国的影响与启示

中国近年来已成为在世界军贸市场上具有一席之地的重要成员。面对复杂的国际安全形势，作为一个负责任的大国，既要坚决地维护世界和平，又要对军贸活动实行严格的监管。既不能违反国际公约和联合国决议，也不能危及国家安全和世界安全。

近些年，随着中国军事实力的增强和国际影响力的提高，美国和周边一些国家要求中国“增加国防透明度”的呼声渐高，而一些热点地区爆发的冲突，也被某些媒体或团体有意无意和中国扯上关系。此外，个别国际组织也多次发表指责中国向热点地区“大量出口武器”，并引起地区局势紧张甚至“导致人道主义灾难”的报告，这些都对中国的国际声誉构成了严重威胁。在这种情形下，最直接、最有效的应对，就是加强军售管控，并使之制度化、常态化、透明化。

从总体发展战略上，军贸企业也必须坚持国家利益高于一切的原则，深刻理解国家的战略方针，站在国家的角度看问题，把企业发展和国防现代化建设的需要、国家政治外交需要紧密联系起来，协调好国家利益和企业发展之间的关系。在企业业务具体发展上，要采取更加优惠的贸易条件和更加灵活的贸易方式。针对经济状况不同、合作深度不同的客户，贸易方式上要多样化。对外军品出口不必仅限于传统的对外军品销售，也可更多采取许可生产等方式。除此之外，还可采取租赁贸易、联合研制、联合生产、易货贸易、债务抵押、出口信贷、设备改进、技术培训等多种方式来推动军品贸易。

#### 参考文献：

1. 王卫华、樊怀乾：《沙特为何再掀军购高潮》，《解放军报》2015年4月3日。
2. 王绥翔：《国际军贸，“买”“卖”博弈看点多》，《解放军报》2015年4月3日。
3. 韩旭东：《军火交易连增背后的安全隐忧》，半月谈网，2015年4月13日。
4. 钱泳文：《中国慎重对待联合国武器贸易条约谈判》，《国际先驱导报》2015年9月11日。
5. 《全球军火贸易连续4年下挫，俄军售却逆市暴涨近5成》，新华网，2015年12月15日。
6. 朱启超：《国际军火贸易动机演变与国家战略博弈》，<http://www.aisixiang.com>。
7. Stockholm International Peace Research Institute: The SIPRI Yearbook 2014, The SIPRI Yearbook 2015, <http://www.sipri.org>。

责任编辑：沈家文

# 我国对外直接投资政策研究<sup>\*</sup>

李 锋

---

**摘要：**改革开放以来，我国对外直接投资政策由开始的严格限制逐渐发展到现在的鼓励支持，推动对外直接投资进入快速发展阶段。但是，我国对外直接投资政策也面临缺乏统一立法、多头管理、针对性不强等问题。进一步完善我国对外直接投资政策，需要加快制定对外投资法，设立统一独立的管理机构，制定更加可行的对外直接投资产业指导政策，完善对外投资双边多边保障体系。

**关键词：**对外直接投资 走出去 管理体制 政策建议

**作者简介：**李锋，中国国际经济交流中心副研究员。

---

## 一、我国对外直接投资政策的演变进程

改革开放以来，我国的对外直接投资政策经历了由限制到鼓励的巨大转变。2000 年以前，我国对外直接投资政策以限制对外直接投资为主；2000 年以后，国家开始提出和实施“走出去”战略，逐步取消对外直接投资的审批限制，积极鼓励对外直接投资。

---

<sup>\*</sup> 本文为 2015—2016 年度中国国际经济交流中心基金课题《“十三五”时期中国企业对外直接投资战略研究》阶段性成果。

## （一）对外直接投资总体战略的演变进程

改革开放以来，我国对外直接投资总体战略由开始的严格限制逐渐发展到现在的鼓励支持。国务院 1979 年颁布 15 项经济改革措施时，首次允许出国创办企业，对外直接投资有了政策保障。国家计划委员会 1991 年向国务院报送的《关于加强海外投资项目管理的意见》提出，我国还不具备大规模到海外投资的条件。该意见成为当时我国对外投资的指导思想，限制对外投资也成为当时我国对外直接投资的主基调。国家计划委员会 1991 年 8 月发布的《关于编制、审批境外投资项目的项目建议书和可行性研究报告的规定》提出，允许我国的企业、公司或其他经济组织以投资、购买股票等方式到港澳地区和苏联、东欧各国，举办或参与举办非贸易性项目，不允许我国企业到其他国家和地区开展境外投资。

随着我国综合经济实力的逐渐提升和改革开放的不断深入，限制对外投资的政策发生转变，开始鼓励对外投资。对外贸易经济合作部 1997 年 5 月发布的《关于设立境外贸易公司和贸易代表处的暂行规定》规定，我国企业可以在除港澳台之外的境外地区设立贸易公司。党的十五大提出，为更好地利用国内国外两个市场、两种资源，鼓励能够发挥我国比较优势的对外投资。国务院办公厅 1999 年 2 月转发了国家经贸委、财政部、外经贸部《关于鼓励企业开展境外带料加工装配业务的意见》，提出支持我国企业以境外加工贸易方式“走出去”。全国人大九届三次会议正式提出实施“走出去”战略，同年召开的党的十五届五中全会把“走出去”作为四大新战略（西部大开发战略、城镇化战略、人才战略和“走出去”战略）之一。商务部 2004 年 10 月公布的《关于境外投资开办企业核准事项的规定》提出，支持和鼓励有比较优势的各种所有制企业赴境外投资开办企业。2007 年，党的十七大报告提出把“引进来”和“走出去”更好地结合起来，标志着我国对外直接投资进入新阶段。2012 年，党的十八大提出，加快走出去步伐，增强企业国际化经营能力，培育一批世界水平的跨国公司。2013 年，我国提出的“一带一路”倡议为“走出去”提供了战略支撑，将为对外直接投资开辟广阔的天地；党的十八届三中全会提出，适应经济全球化新形势，必须推动对内对外开放相互促进、引进来和走出去更好地结合，加快培育、参与和引领国际经济合作竞争新优势。2015 年，《中共中央国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》提出，确立并实施新时期走出去国家战略，建立促进走出去战略的新体制，确立企业和个人对外投资主体地位，努力提高对外投资质量和效率；党的十八届五中全会提出，支持企业扩大对外投资，推动装备、技术、标准、服务走出去，深度融入全球产业链、价值链、物流链，建设一批大宗商品境外生产基地，培育一批跨国企业。2016 年，国家“十三五”规划纲要强调，必须顺应我国经济深度融

入世界经济的趋势，坚持“引进来”和“走出去”并重，发展更高层次的开放型经济，积极参与全球经济治理和公共产品供给。

“走出去”战略的提出和实施使中国企业对外投资实现了跨越式发展。对外直接投资总体战略的转变显示出，未来实施“走出去”战略将在加强服务的基础上，进一步放松投资管制和鼓励对外投资。随着对外投资政策的不断放宽和日益优化，中国企业“走出去”将进入快速发展的新时期。

## （二）对外直接投资管理体制的演变进程

我国对外直接投资管理体制大致经历了审批制、核准制、备案制三次变革，目前我国在对外直接投资领域已经采用国际最先进的负面清单管理模式。

20世纪90年代到本世纪初，我国对对外直接投资采取的是严格审批制。1991年3月，国家计划委员会在《关于加强海外投资项目管理的意见》中规定：中方投资额在3000万美元以上（含3000万美元）项目的项目建议书和可行性研究报告由国家计委会同有关部门初审后报国务院审批。1997年5月，对外贸易经济合作部发布的《关于设立境外贸易公司和贸易代表处的暂行规定》规定：凡申请在未建交国家和敏感、热点国家或地区设立贸易公司的，一律由企业所在省、自治区、直辖市及计划单列市外经贸主管部门或其主管部委转报外经贸部审批。

2003年开始，我国对外直接投资管理体制逐渐由审批制向核准制、备案制转变。2003年，商务部发布的《关于做好境外投资审批试点工作有关问题的通知》提出开展下放境外投资审批权限、简化审批手续的改革试点，率先在北京等12个省市试点，地方的审批权限由100万美元提高到300万美元。2004年7月，国务院公布的《国务院关于投资体制改革的决定》明确，对境外投资管理由审批制向核准制转变，并明确国家发展改革委负责核准境外投资项目，商务部负责核准境外开办企业。2004年10月，国家发展改革委发布的《境外投资项目核准暂行管理办法》进一步下放了境外审批权限，中方投资额在2亿美元以上的资源开发类项目及5000万美元以上的其他大额用汇项目，由国家发展改革委审核后报国务院核准。2009年3月，商务部发布的《境外投资管理办法》提出，继续推进和完善对外投资便利化，下放1亿美元以下的境外投资的核准权限，由省级商务部门负责核准。国务院2013年公布的《政府核准的投资项目目录》下放了10亿美元以下境外投资的审批权限，只要不涉及敏感领域和地区，无论国企还是民企，将不再需要报送发改委各级部门核准，只需要提交表格备案即可。国家发展改革委2014年4月发布的《境外投资项目核准和备案管理办法》提出，国家根据不同情况对境外投资项目分别实行

核准和备案管理。商务部 2014 年 9 月颁布的新修订的《境外投资管理办法》强调，加大简政放权力度，取消对特定金额以上境外投资、在境外设立特殊目的公司实行核准的要求，确立“备案为主，核准为辅”的管理模式。国务院 2015 年 5 月出台的《中共中央国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》提出，研究制定境外投资法规，加快建立合格境内个人投资者制度，放宽境外投资限制，简化境外投资管理，除少数有特殊规定外，境外投资项目一律实行备案制，推进境外投资便利化。国家 2016 年 3 月发布的“十三五”规划纲要强调，将通过主动实施负面清单制度，逐步放宽境外投资管制，进一步释放国内企业跨境投资的需求，示范和带动其它国家降低对外投资管制，为中国对外投资发展开拓市场空间；除此之外，进一步放宽境外投资汇兑限制，放松对企业和个人外汇管理要求，放宽跨国公司资金境外运作限制，改进并逐步取消境内外投资额度限制，为企业对外投资提供便利。

同时，国家对境外投资的外汇管制渐趋宽松。改革开放前期，由于国家外汇短缺，我国一直实行严格管控的外汇管理制度。1989 年公布的《境外投资外汇管理办法》和 1990 年制定的《境外投资外汇管理办法细则》规定，外汇管理部门负责审查境外投资外汇风险和外汇资金来源，要求企业提交外汇资金来源证明。随着改革开放的深入和经济高速发展，我国外汇储备大幅增加，国家逐渐放宽了境外投资企业用汇管制措施。国家外汇管理局于 2002 年 10 月启动了外汇管理改革试点，放松了 300 万美元以下的外汇审批权限，允许境外企业保留利润，不需要再汇回国内。2003 年，国家外汇管理局取消了两项行政审批制度，一是境外投资外汇风险审查制度，二是境外投资汇回利润保证金制度，还将已经收取的保证金退还给了相应的投资主体，同时放宽了企业购汇对外投资的限制，并简化了境外投资外汇管理的相关审批手续，将 22 个试点省市企业向境外汇出项目前期资金的审批管理制度改为核准制。国家外汇管理局 2005 年 5 月发布的《关于扩大境外投资外汇管理改革试点有关问题的通知》明确，将境外投资外汇管理改革试点扩大到全国，将地方的外汇审批权限从 300 万美元提高到 1000 万美元，将境外投资外汇购汇额度从 33 亿美元提升到 50 亿美元。国家外汇管理局 2005 年 8 月发布的《关于调整境内银行为境外投资企业提供融资性对外担保管理方式的通知》，取消对境外投资企业融资性对外担保的逐笔审批制度，改为余额控制，方便了企业对外投资。中国人民银行 2008 年 3 月发布的《2007 年国际金融市场报告》指出，近期我国境外投资外汇资金来源审查和资金汇出核准将被取消，积极支持企业“走出去”。国务院 2008 年 8 月通过的《中华人民共和国外汇管理条例》明确，外汇管理制度将由强制结售汇转为自愿结售汇。国家外汇管理局 2014 年 4 月发布的《跨国公司外汇资金集中运营管理规定（试行）》允许上一年度外汇收支规模

超过 1 亿美元的国内和跨国企业更自由地进行资金转移。

### （三）对外直接投资鼓励政策的演变进程

我国对外直接投资鼓励政策经历了两个阶段。第一阶段是 1998—2005 年，鼓励政策以资金支持为主。第二阶段是 2006 年至今，鼓励政策以系统性支持为主。

以资金支持为主的鼓励政策主要包括以下五个方面。一是国家开发银行自 1998 年以来，与国内外的金融机构合资设立了中国—东盟中小企业投资基金、中非发展基金、中瑞合作基金、中国比利时直接股权投资基金，为中国企业走出去提供金融支持。二是中国政府自 2000 年以来先后推出了市场开拓专项资金、对外经济技术合作专项资金、矿产资源风险勘查专项资金、走出去专项资金等涉及促进境外投资的政府专项资金。三是我国 2001 年以国家出口信用保险基金作为资本来源成立了中国出口信用保险公司，具体负责承办政策性出口信用保险业务。四是国家发展改革委和中国进出口银行等机构于 2004 年 10 月颁布的《关于对国家鼓励的境外投资重点项目给予信贷支持的通知》规定，每年都安排“境外投资专项贷款”，符合条件的企业可享受出口信贷优惠利率。五是商务部和中国出口信用保险公司 2005 年 8 月发布的《关于实行出口信用保险专项优惠措施支持个体私营等非公有制企业开拓国际市场的通知》提出，推动非公有制企业积极开拓国际市场。总之，在扩大对外投资方面，政策性金融机构发挥了较大的作用。但是这些政策性金融机构倾向于支持大企业，对中小企业的支持明显不够。

以系统性支持为主的鼓励政策主要包括以下四个方面。一是国家发展改革委 2006 年 7 月发布的《境外投资产业指导政策》和《境外投资产业指导目录》明确规定了境外投资的鼓励类项目和禁止类项目，对鼓励类项目给予更大的政策支持，主要体现在财政支持、税收优惠、外汇支持、海关便利、信息提供等方面。二是商务部、财政部、中国人民银行和全国工商联于 2007 年发布的《关于鼓励和引导非公有制企业对外投资合作的若干意见》规定，对于符合条件的非公有制企业可申请享受中小企业国际市场开拓资金、境外加工贸易贷款贴息资金、对外承包工程保函风险专项资金、对外承包工程项目贷款财政贴息资金、援外合资合作项目基金和对外经济技术合作专项资金的金融支持。三是相关政府部门提供了一系列对外直接投资公共服务，发布了《国别贸易投资环境报告》《对外投资合作国别指南》《对外投资国别产业导向目录》和《对外承包工程国别产业导向目录》；委托大专院校和科研机构培训跨国经营管理人才；进一步完善境外纠纷和突发事件处理的相关办法。四是国家为企业对外投资提供了稳定、透明、可预期的投资环境。截至 2016 年 1 月 6 日，我国已经与东盟、澳大利亚、巴基斯坦、秘鲁、冰岛、哥斯达黎加、

韩国、瑞士、新加坡、新西兰、智利签署并实施 11 个自贸协定，一共涉及 19 个国家和地区，还签署并实施内地与香港《更紧密经贸关系安排》、内地与澳门的《更紧密经贸关系安排》，以及签署并实施大陆与台湾的《海峡两岸经济合作框架协议》。截至 2016 年 3 月 17 日，我国已与 130 多个国家和地区签订了投资协定。

## 二、我国对外直接投资政策存在的主要问题

### （一）缺乏统一的对外投资法

随着经济全球化的日益深入，我国企业国际化进程不断加快，一些政策已不适应我国对外直接投资快速发展的需要，还有一些政策需要进一步完善以更好地推动中国企业开展对外直接投资。同时，我国对外直接投资还处于初级阶段，管理经验比较缺乏，还没有一部由全国人民代表大会制定的全面、系统、规范的对外投资法。现有的规定仍然以多个部门的规章为主，政出多门、多头管理、职能交叉，缺乏足够的稳定性和权威性，大大降低了我国企业对外直接投资的效率。

### （二）多头管理问题突出

多头管理是我国对外直接投资管理体制中比较突出的问题。国家拨款的境外资源开发类和巨额用汇投资项目由国家发展改革委负责安排。拟定境外投资管理办法和政策，以及起草对外直接投资管理的法律法规和规章，由商务部负责，同时商务部还负责归口管理对外直接投资，依法核准和监督管理非金融类国内企业对外投资开办企业。作为对外直接投资的协助管理部门，国家外汇管理局和中国人民银行主要负责与对外投资有关的外汇汇出汇入事务。对外直接投资的其他有关主管部门负责根据本行业的总体优势和行业特点，确定本行业对外投资的重点方向和领域。各地方政府作为对外投资的政府主管机构负责根据本地区的比较优势和具体特点，确定本地区对外投资的重点方向和领域。同时，商务部的驻外使领馆商务处还负责对中方在其所在国开办的企业进行监督管理。这种多头管理体制造成部分职能交叉较多，管理内容出现较多重叠，各部门都从本部门的管理权限和部门利益出发，制定对外投资的相应管理办法，相互间缺乏统筹协调和相互沟通，导致管理低效、管理成本偏高。

### （三）后续监管相对薄弱

我国对外直接投资管理体制一直存在“重审批、轻监管”的问题，直接后果是对对外直接投资的监管基本上处于真空状态，导致一部分国有资产流失、一些企业在境外非法经营、部分资本外逃和投资移民。尽管商务部对境外投资开展了统计、年检和绩效评价等基础性监管工作，但由于少数投资主体不重视，导致这些工作落实不到位，一些对

外投资企业没有参加统计和联合年检；同时，还存在一部分没有经过审批而私自进行对外投资的企业，导致我国对外投资统计的准确性较低。此外，商务部驻外使领馆商务处人员经费不足、监管手段缺乏，一线监管职能不能充分发挥。财政部对境外国有资产的监管政策和措施可操作性较差，监督管理工作还有较大的提升空间。

#### （四）政策的针对性和有效性不强

当前，我国对外直接投资原则性政策较多，而以营造良好的对外投资环境氛围为主，实质性、针对性的支持政策还不多。一方面，金融政策的支持力度较小，中小企业不易获得。在金融支持方面，中国进出口银行根据国家境外投资发展规划，对于能缓解国内资源不足的境外资源开发类项目和能充分利用国外先进技术和和管理经验的境外研发中心项目，在每年的出口信贷计划中安排一定数量的信贷资金予以支持。但由于出口信贷规模不大，海外投资专项贷款数量有限，同时需要按照《国务院关于投资体制改革的决定》《境外投资项目核准暂行管理办法》的有关规定申请使用海外投资专项贷款，并由中国进出口银行按照独立审贷的原则对项目贷款进行可行性审查，审批手续相对繁琐，耗费的时间比较长，申请项目成功的成本比较高。另一方面，财税政策的支持方式单一。目前，我国没有出台专门的对外直接投资财税支持政策，一部分财税政策出现在全国性的法律法规中，一部分财税政策出现在某些部门规章中，还没有形成一个体系，进而导致对外直接投资的产业导向不清晰、重点地区不明确，与其他的对外投资政策缺乏衔接和协调。同时，我国对外直接投资财税支持政策以直接鼓励措施为主，比较注重运用税收抵免、税收饶让等政策，很少使用加速折旧、延期纳税和提取亏损准备金等间接鼓励措施。由于支持政策的针对性和有效性不强，很难促进投资规模大、见效时间长的对外直接投资项目。在现有的直接鼓励措施中对税收直接抵免使用得比较多，很少使用国际通行的税收间接抵免的方法。随着我国对外直接投资方式日益多样化，可能会造成海外企业在税收交纳和抵免时遇到各种各样的问题。

#### （五）双边多边投资保护机制不健全

目前，我国已同100多个国家和地区签署了双边投资促进和保护协定，但在我国境外投资目的国中仍有约30%的国家与地区尚未与我国签署双边投资促进和保护协定。而在已签署的双边投资促进和保护协定中，多数都是与发达国家和新兴市场国家签订的，主要目的是吸引这些国家来华投资，而没有把保护我国对外直接投资等相关内容纳入双边投资促进和保护协定中。由于对对外直接投资保护的忽视，导致双边投资促进和保护协定成为主要以我国政府单方面承诺对外开放为主，即便我国与其他国家签署的双边投资促

进和保护协定设有相互保障投资安全的相关条款，但由于我国缺失海外投资保险制度，这些协定仍难以发挥实际效果。同时，由于国内没有健全的投资保险制度，导致我国不重视对多边投资保险机制的保护作用。虽然我国是《多边投资担保机构公约》（MIGA）的创始会员国和主要出资国，但由于我国对海外企业宣传得不够，导致海外企业很少使用多边投资保险机制，对 MIGA 给予主要投向发展中国家的海外投资非商业性风险担保机制利用得不多，海外企业使用 MIGA 提供的争端解决机制就更少了。

#### （六）公共服务支持政策有待提升

目前，我国驻外使领馆拥有大量所在国的经济信息，这些有价值的经济信息都是直接报送其上级主管部门，然后再在各部门之间流转，是一条单向、封闭的信息流通通道，使得已经或将要进行境外投资的企业难以获取和利用这些信息。同时，我国对外直接投资的信息服务水平较低，基本上没有建立对外直接投资企业数据库，很少搜集有关国家特定行业和特定项目的相关信息，无法为对外投资企业提供有价值的信息。专门为对外投资企业提供信息服务的特定机构还不多，搜集的信息相对零散，没有进行深度整理和加工，很多信息的价值得不到充分发掘。此外，我国为企业提供的对外投资可行性研究、项目申请支持等辅助服务也很少，使我国企业在对外投资时面临信息缺乏的窘境。

#### （七）部分对外投资企业的一些负面影响

当前我国对外直接投资还处于初级阶段，部分对外直接投资企业直接将国内原有的管理模式复制境外，工人劳动时间过长、工资待遇过低、工作条件恶劣等问题，致使劳资关系紧张，给企业经营带来不利影响。一些中国企业无视东道国的法律，不签雇佣合同，不交各种保险，节假日强迫员工上班，随意解雇劳工，往往与当地雇员发生冲突。2011年7月，南非纺织业协会向当地劳工法庭投诉，一些外商投资企业违反工人最低薪资规定，给予工人的工资过低，劳工法庭据此对很多华人企业开具了巨额罚单。同时，部分对外直接投资企业不重视环保问题，对生态环境破坏较大。2009年，中国电力投资集团在缅甸伊洛瓦底江上兴建密松水电站过程中，不重视生态环保问题，致使伊洛瓦底江断流，下游的生态环境被严重破坏。迫于国内民众巨大的舆论压力，缅甸总统吴登盛下令暂停密松水电站的建设。此外，部分对外直接投资企业信用缺失，造成较大负面影响。2009年，美国证券监管机构对100多家涉嫌财务欺诈的在美上市中国公司进行调查，根据核实的调查结果给予这些企业退市惩罚。中国企业在海外的不良行为，无论是忽视劳工权利，还是不重视甚至破坏生态环境，以及缺乏诚信，都给中国对外直接投资带来了负面影响，导致部分国家批评甚至抵制中国的投资。

### 三、完善我国对外直接投资政策的建议

#### (一) 加快制定并实施《对外投资法》

为增强对外投资政策的权威性和稳定性，我国应尽快出台《对外投资法》，更高效地促进对外投资。《对外投资法》可从鼓励促进、宏观监管、监测预警、金融支持、财税保障、公共服务等方面进行设计，提升对外投资政策的系统性和可预期性，为企业开展对外投资提供制度保障。

#### (二) 设立统一独立的对外直接投资管理机构

对外直接投资对于促进我国经济转型发展意义重大，我国应尽快设立一个统一独立的对外直接投资管理机构。可考虑设立国家对外投资委员会，负责制定国家对外投资总体战略、方针、政策，统一领导、管理、协调对外投资活动，并结合我国的产业政策、企业的比较优势和不同国家的市场特点，对对外投资的产业和地区进行协调指导。同时，国家对外投资委员会还可以负责监督管理国内企业的对外直接投资活动，统筹协调国家发展改革委、商务部、财政部、外汇管理局、人民银行等部门联合监督管理，并指导国内银行的境外分支机构和驻外使领馆对对外直接投资进行一线管理，提升监管水平。国家对外投资委员会还应增强服务功能，为对外投资企业提供全方位的信息咨询服务。在国家对外投资委员会未设立前，可先明确一个对外投资牵头部门，由该部门负责统筹协调对外投资活动。

#### (三) 完善对外直接投资监管体系

对于国有企业，国资委应担负起对外投资出资人的责任，加强对开展境外投资国内母公司的管理，确保国有资产保值增值；财政部门应修订有关的企业财务管理制度，规范境外企业的财务工作。对于私营企业，工商、税务和金融等主管部门应该联合对外投资主体所在地的工商、税务和金融部门实行全程监管，防止资本转移和投资移民。同时，应加强对对外直接投资企业的统计和年审工作，增强对外投资企业相关数据的可信性和全面性。充分发挥驻外使领馆的作用，加强对所在国中国投资企业的现场监督管理，特别是加强对投资金额较大的企业和项目的监管。加快完善法律、经济和行政处罚措施，增强我国对外直接投资监管措施的有效性、针对性和可操作性。另外，应在对外投资产业指导目录的基础上，结合项目金额和企业的所有制性质采取不同的审批方式，对外投资监管对象主要以国有企业为主，进一步放开对私营企业的对外投资的限制。对于需要核准的对外直接投资项目，国家应进一步简化审批程序，减少审批内容，提高审批效率，

---

对外公布审批的内容、程序、标准。

#### **（四）给予对外直接投资更多的实质性支持**

在对外直接投资金融支持政策方面，应扩充政策性金融机构的资本金，推动这些金融机构向对外直接投资企业发放更多的优惠贷款、扩大企业贷款贴息的覆盖面；对境外企业的贷款限制进一步放松，允许国内金融机构的境外分支机构向我国境外企业直接发放贷款；鼓励银行和企业合作，重点支持大型对外直接投资项目。在对外直接投资财税政策支持方面，尽快设立对外直接投资发展基金、海外产业投资基金、中小企业海外投资基金，支持企业走出去；完善现有的税收抵免制度，更多使用税收间接抵免的操作方法，在我国的税法中引入加速折旧、延期纳税、设立亏损准备金等间接鼓励措施。在对外直接投资便利化方面，研究启动合格境内个人投资者境外投资试点。

#### **（五）制定更加可行的对外直接投资产业指导政策**

越来越多的中国企业开始在全球范围内构建自己主导的地区产业链和全球价值链。可借鉴日本、韩国支持本国企业开展对外投资的经验，制定更加可行的对外直接投资产业指导政策，鼓励企业围绕重点产业抱团“走出去”，逐渐做大做强。对国家重点鼓励投资的产业领域给予对外投资企业所得税优惠；允许对外投资的实物和对外投资带动的机器设备出口享受出口退税政策。针对对外直接投资企业的政策性优惠贷款不能只针对境外资源开发项目，可适当扩大支持范围，重点支持对国内产业结构调整升级有带动作用的服务业投资，支持有利于转移我国过剩产能的生产加工项目，支持能利用国外先进技术和人力资源的境外高新技术企业。促进引进外资与对外投资更好地结合起来，推动国际产能合作。

#### **（六）实施全国统一的公共信息服务政策**

主管对外直接投资工作的政府部门应整合地方政府提供的公共信息服务，依照行业类别建立专门的对外直接投资公共信息平台，发布东道国投资环境、企业商机等相关信息，为企业提供全面的公共信息服务。定期发布国别投资环境报告，尽可能多地提供有关国家的政治、经济、法律和政策等信息。建立对外直接投资国别地区项目库和境外投资企业信息库，为企业寻找合作伙伴和投资机会提供信息服务。推动驻外使领馆和商协会加强合作，组建互联互通的信息网络，整理和提炼各国的投资信息，提升信息的时效性和准确性。

### (七) 完善对外投资双边多边保障体系

目前,国际上还没有形成一套关于国际投资的系统性规则,我国政府应当积极参与国际投资规则的双多边协商和规则制定,通过与新兴大国的协调配合,为我国对外直接投资长期发展创造良好的国际环境。与经贸往来密切的国家和地区加快商签投资协定,为企业对外投资提供权益保障、投资促进、风险预警等多种保障。对于已经签订的投资协定和自贸协定,增加对我国对外投资企业加强保护的相关内容,力争让我国企业与东道国企业享有同等待遇,对于战争、暴乱、政变等突发事件造成的损失给予一定的赔偿,并保障资本金和利润的自由汇出。认真研究国际投资规则变化的新趋势,做好推动走出去与防范风险两手准备,选择优先推动区域和双边投资协定、兼顾多边投资协定谈判的策略,加快推进中美双边投资协定、中欧双边投资协定谈判。与发展中国家分享我国“引进来”的成功经验,推动有关国家营造良好的投资环境。

#### 参考文献:

1. 崔凡、赵忠秀:《当前国际投资体制的新特点与中国的战略》,《国际经济评论》2013年第2期。
2. 桑百川、靳朝晖:《国际投资规则新发展及对中国的影响》,《山西大学学报(哲学社会科学版)》2012年第3期。
3. 王金波:《国际贸易投资规则发展趋势与中国的应对》,《国际问题研究》2014年第2期。
4. 张琦:《我国个人境外直接投资政策及路径选择研究》,《金融发展》2014年第2期。
5. 中共中央、国务院:《关于构建开放型经济新体制的若干意见》,新华网,2015年9月17日。
6. 朱颖、罗英:《美国式国际投资规则的影响及我国的应对》,《经济纵横》2015年第9期。

责任编辑:艾冰

# 推进农村一二三产业融合发展： 日本做法及其启示<sup>\*</sup>

邱 灵

---

**摘要：**推进农村一二三产业融合发展，是经济发展新常态下实现“三农”发展新突破的积极探索。借鉴日本农业主导型“六次产业化”战略的经验做法，当前推进我国农村一二三产业融合发展，要坚持市场机制与政府引导相结合，加强组织领导和政策支持；坚持产业延伸与功能拓展相结合，培育农村内生发展新动力；坚持农民自主与多元主体相结合，保障农民分享产业链增值；坚持统筹规划与因地制宜相结合，推进分类指导和试点示范。

**关键词：**一二三产业融合 六次产业化 农业现代化

**作者简介：**邱灵，国家发展改革委产业经济与技术经济研究所副研究员、博士。

---

经济发展转入新常态，我国农业农村发展环境发生重大变化，农业增效、农民增收迫切需要构建新机制、培育新动能。2015年中央一号文件首次提出了“推进农村一二三产业融合发展”，同年国务院办公厅印发实施《关于推进农村一二三产业发展的指导意见》（国办发〔2015〕93号）；今年，“推进农村一二三产业融合发展”被写进了《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》。但当前我国农村一二三产业融合发展总体上仍

---

<sup>\*</sup> 本文是2015年国家发展改革委重大课题《推进农村一二三产业发展的指导意见》和宏观经济研究院重点课题《推进农村一二三产业融合发展问题研究》的阶段成果。

处于初级阶段（马晓河，2015），概念内涵不清、融合主体不清、发展路径不清等问题普遍存在。近年来日本政府大力推进基于产业融合发展的“六次产业化”战略，并在增加农业效益、提升农民收入、增强农村活力等方面取得显著成效，这对于我国深化理解和加快推进农村一二三产业融合发展具有重要的借鉴意义。

## 一、日本“六次产业化”的背景与内涵

20世纪90年代中期，日本学者今村奈良臣针对农业农村发展困境，提出了“六次产业”（或称为“第六产业”）的概念，即六次产业 = 第一产业 + 第二产业 + 第三产业，指通过培育农业生产、农资制造、食品加工、农产品流通、休闲农业旅游等本土化农业产业链，实现农村第一、第二及第三产业的融合发展，促进农民更好地分享农产品加工、流通和消费环节的增值收益（姜长云，2015）。后来为了强调农村相关产业的整合与渗透，提出六次产业 = 第一产业 × 第二产业 × 第三产业，意寓农村一二三产业融合发展能够产生乘数效应，形成新的竞争优势和经济效益。由于  $1+2+3$  或  $1\times 2\times 3$  均等于6，因此称为“六次产业”，其本质是通过产业链延伸和产业范围拓展，推进农村一二三产业融合发展。21世纪以来，日本政府吸收“六次产业”发展理念，大力推进农业主导型“六次产业化”战略，具有深刻的经济社会发展背景（王志刚、江笛，2011）。

第一，传统以“商”为中心的农工商合作更多地表现为工商资本前向整合兼并农业，大部分利润被转移到农业以外部门，农民无法分享农业产业链增值收益而收入锐减。日本农产品生产环节产值占生产、加工、流通和消费全过程总产值的比重从1980年的25.7%下降到1990年的18.7%、2005年的12.8%，农民收入则从1995年的689万日元下降到2008年的294万日元。日本农民收入持续低迷状态一直难以改变，直到时隔14年后的2010年才首次出现增长，但农业所得加上农业以外的农户收入也仅为466万日元，仍明显低于20世纪90年代的农户收入水平。

第二，日本经济经历了20世纪50年代中期到70年代初的持续高速增长，农村人口大幅流入城市，农村老龄化和农业过疏化现象突出。20世纪80年代以来，日本经济长期停滞并陷入“失去的20年”，农业农村衰退问题更加严重，老人和妇女成为农业生产的主体，可用耕地大量闲置，农产品自给率下降，农业进入缓慢发展时期，农村经济社会发展活力不足。日本农村人口比重从1980年的18.3%下降到2010年的5.1%，同期农业就业比重从9.1%下降到3.4%。

第三，随着日本居民收入水平的不断提高，国民对农产品消费由主要关注农产品价

格，转为更多青睐饮食健康和消费体验。国内食品安全频爆“丑闻”沉重打击消费者信心，国民对食品尤其是农产品质量安全提出了更高要求。加上日本经济由外向型转向内生型发展，面向居民消费结构升级的农业领域作为新的内需增长点日益受到日本政府的重视。

日本“六次产业化”内涵和外延不断丰富的同时，也呈现明显的泛化趋势。如《日本振兴战略》（2014）提出“将六次产业的市场规模从现在的1兆日元扩大到2020年的10兆日元”，脱离农业农村的产业化项目也被纳入“六次产业化”。但综合来看，日本“六次产业化”战略主要针对农业发展衰退、农民收入下降、农村活力不足等问题，立足农山渔村资源综合利用，推进农产品直销、农产品加工、观光农场、农家乐等农村相关产业的有机整合，其实质是以农林渔业和农山渔村为基本依托、基于产业融合发展的农业产业链延伸和农业多功能拓展。

## 二、日本“六次产业化”的核心与举措

2008年，日本民主党提出《农山渔村第六产业发展目标》，这是日本政府首次在政策大纲中提及“第六产业”。2010年，对农业产供销实行一体化管理的日本农林水产省制订《六次产业化·产地地消法》，标志着“六次产业化”战略正式实施。“六次产业化”的核心内容是促进“产地地消”，即强调在深入挖掘地域资源、发现农村核心产业的基础上，通过“引入代替”和“引出代替”，将农业相关的工商活动内化于乡村地域系统，从而激活农村经济社会发展活力（崔振东，2010）。其中，“引入代替”指尽量利用本地原料加工生产地域内居民所需日用品，如酱油、纳豆、乡土酒等，尽可能避免从外地引入相关产品，即用地域自产产品代替外地引入产品，以此提高地域内食品自给率，将加工和销售利润存留在本地域。“引出代替”指在生产原料输出为主的农村地域，通过开发土特产品，用加工产品代替原料产品，以此提高农产品附加值和农户收入水平。

日本20世纪70年代末兴起的“一村一品运动”，就提出因地制宜、就地取材，创造具有地方特色、在全国乃至国际堪称一流的产品。但“六次产业化”更加强调当地农产品的当地消费，如提出到2020年学校食物原料的本地生产比例超过30%，销售额在1亿日元以上的直营店比例从2012年的17%提高到2020年的50%。日本“六次产业化”主要形成产地直销型、产地加工型、旅游消费型等产业形态，这些产业形态都与“产地地消”密切相关，2012年上述三大产业销售额占农业相关产业总销售额的比重分别为48.4%、47.2%和4.4%。

梳理近年来日本政府推进以“地产地消”为核心的“六次产业化”战略，其重大举措主要包括强化政府引导和政策支持、培育多元化经营主体、推进农工商协同合作、推行直销所流通模式等。

### （一）强化政府引导和政策支持

为避免经济高速发展时期城乡差距扩大，20世纪60年代以来，日本政府就不断加大对农业和农村基础设施的财政投入力度，农村地区道路铺装率、污水处理率分别从1970年的5%和1%提高到2005年的68%和47%，这为“六次产业化”顺利推进提供了重要支撑。即便是农业农村发展基础良好，日本政府也未完全依靠市场力量推进“六次产业化”，而是遵循经济规律的同时，充分发挥政府作用，强化政府规划指导、组织领导和政策支持，相继出台了相关法律法规以及纲领性文件来推动“六次产业化”战略。第一，日本政府出台《农工商合作促进法》（2008），并将“六次产业化”纳入《粮食、农业、农村基本计划》（2010）、《日本振兴战略》（2013）等。《粮食、农业、农村基本计划》（2010）明确提出，“通过发展农业和农村的‘第六产业’来增强农村经济活力，改善农村生产、生活条件，以维持村落功能和保护生态系统及包括景观在内的农村环境”。日本农林水产省相继出台《农业六次产业化》（2009）、《六次产业化·地产地消法》（2010）、《农山渔村六次产业化政策实施纲要》（2010）、《农山渔村六次产业化政策工作相关补助金交付纲要》（2010）等，全面规划“六次产业化”相关事项。第二，日本政府自上而下成立“六次产业化”战略推进组织机构，2011年水产厅成立“水产业六次产业化推进团队”，都道府县相继组建“六次产业化·地产地消推进委员会”。第三，农民或企业围绕“六次产业化”制定经营改善计划，经农林水产和经济产业大臣认定，可提高无息农业改良贷款年限和额度，获得新产品开发和新市场开拓支出补助、相关加工和销售所需设施购置支出补助等。农林水产省制定“农林水产技术基础研究计划”，加大对革新性技术研发与产业化以及知识产权保护的支持。日本内阁会议同意由政府和企业共同出资成立农林渔业成长产业化基金，通过政策补助金、“劣后”贷款（即没有优先还债义务的贷款方式）、股权投资等形式支持农民投资“六次产业化”，最高可将经营资本分别扩大到自有资本的2倍、5倍和20倍。

### （二）培育多元化经营主体

为有效激活农村经济发展活力，日本“六次产业化”注重因地制宜培育多元化经营主体。一是农业生产者主导型，以从事农业生产的专业农户为经营主体。二是社区主导型，以难以从事农业生产维持生计、留守农村的妇女和老龄者为经营主体。三是企业主

导型，以涉农企业为经营主体将业务范围扩大到农产品加工、直销、宅配以及农村饮食和住宿业等。由于日本政府严格限制工商资本进入农业领域，直接从事农业相关产业经营的工商企业数量较少。四是自治体主导型，以农协为主导建立农产品加工设施、培育农产品地域品牌、拓展农产品市场网络等。农协在“六次产业化”中发挥着联结农户、整合资源、区域协作等作用。例如，农协联合农业生产者基于自律合作设立直销所，作为面向“地产地消”的农产品共同销售市场，实行会员准入制度并不以盈利为目的，盈余通过农协转发分红。农协还通过开展饮食文化教育、农业体验活动等，提高消费者对地域农产品、农产加工品和传统饮食文化的认同感。五是农工商连带型，由农业生产者联合食品加工及流通企业共同成为经营主体。这被认为是推进“六次产业化”最普遍和最有效的形式，但“六次产业化”推进过程中始终面临着农户、农协、工商资本等经营主体利益再分配的矛盾。由于本土化农业生产者自主推进“六次产业化”存在诸多困难，需要外部植入的工商资本发挥引领和示范作用。农工商合作的目标是提升农业生产者参与“六次产业化”的能力并自我成长为农工商经营主体，强调农业生产者与工商企业在业务支持、知识共享和产业关联的基础上建立创新平台和经济网络，而不是让现有工商资本前向整合兼并农业。

### （三）推进农工商协同合作

日本政府以《农工商合作促进法》为基础，推进中小企业和农业生产者有效利用各自经营资源，通过新开口开发、新需求拓展等提升农业综合价值。为避免工商资本前向整合兼并农业，“六次产业化”强调基于农业后向延伸，将立足于当地农业资源利用的工业和商业活动内化于农村地域网络，构建以“地产地消”为主导的农工商合作体系，让农业生产者能够分享农产品加工、流通和消费环节的增值收益。为保障农业生产者对企业经营和利润分配的主导权，日本政府限制工业和商业的出资股份不能超过49%。以“地产地消”为主导的农工商协同合作重点主要包括以下四个方面（王志刚、江笛，2011）。一是培养“协调者”。“协调者”是指既具有农业技术、又具有商品开发和销售能力的复合型人才。日本政府注重对“协调者”的培养及其活动的支持，建立从中央到地方的“协调者”组织，以此推动农村产业融合发展。二是召开交流会。在中央层面开展全国产业集群协议会、先进事例研讨会、品牌培育研修会等，在地方层面开展农林水产商品展示会等，促进经验交流和销路对接。三是提供信息支持。在中央层面推广农工商协作的典型事例、支援措施、研修会和产地信息等，在地方层面提供以食品产业为核心的产地信息。四是提供技术指导。包括制定全国食品产业开发战略，开展区域性农业技术开发

合作，召开农工商协作技术交流会，对实施地域食品品牌化战略提供技术指导等。

#### （四）实行直销所流通模式

为有效推进“地产地消”，日本实行以直销所为核心的流通模式（李凤荣，2014）。直销所最初主要设在城市近郊区，重点面向城市消费者，后来逐步拓展到农村和山区。如 2009 年日本共有近 17000 所直销所，其销售额占全国农产品流通总额的 10.9%，成为日本农产品流通体系的重要组成部分。直销所经营主体主要包括生产者及生产者联盟、农协、地方公共团体、第三方部门、民间企业等，运营主体多元化但都实行会员制并采取委托销售方式，经营事务由直销所负责，农户负责生产包装及农产品搬入取回，同时参加直销所举办的各种促销及生产者与消费者交流等活动。农户只需交纳少量会费就可以加入直销所，但直销所将按销售额收取一定比例的手续费，通常手续费的比例为 15%。直销所坚持经营产品地产化，即在直销所销售的产品主要是本地生产的农产品。如 2009 年日本直销所全年销售额中地产化农产品销售额占 73.2%，65.8%的直销所只销售当地农产品。直销所还与地域内的学校、幼儿园、保育园、医院、福利院等集中消费机构开展地域连携合作，供应当地农产品。

### 三、对我国推进农村一二三产业融合发展的思考与启示

我国和日本都是地少人多、农户经营规模较小的“小农经济”国家。相比较于日本“六次产业化”战略，当前我国推进农村一二三产业融合发展，既面临着拓宽农民增收渠道、增强农村发展活力的相同背景，还存在着加快转变农业发展方式、构建现代农业产业体系的特殊国情（孔祥智、周振，2015）。第一，农业经济效益不高，农户兼业化和副业化现象突出。近年来农民外出打工的工资性收入增长较快，2015 年工资性收入占农民人均可支配收入的 40.3%，而同期来自家庭经营净收入占比只有 39.4%，农民工资性收入首次超过家庭经营净收入。第二，农村劳动力大量转移，农业从业者老龄化、妇女化和低学历现象突出，农村发展缺乏活力。2015 年全国农民工数量达到 2.8 亿人，占乡村常住人口比重的 46%，比 2009 年所占比重提高 13.8 个百分点。第二次全国农业普查数据显示，2006 年全国农业从业人员中，40 岁以上占 55.6%、女性占 53.2%、高中及以上文化程度仅占 4.3%，近年来农业人口老龄化问题日益严重。第三，城乡收入差距仍然较大，2015 年城乡居民收入比达到 2.73，单纯依靠农业发展难以改变城乡收入差距扩大态势。第四，食品安全问题一次又一次考验着普通百姓的餐桌，如何确保“舌尖上的安全”成为全社会关注的焦点问题，加快构建从农田到餐桌的食品安全体系迫在眉睫。但是，不

同于日本在基本实现农业与农村现代化的基础上推进“六次产业化”战略，我国总体上仍处于农业现代化的初级阶段，农业发展基础薄弱，城乡发展差距扩大趋势尚未根本扭转，东部沿海地区与中西部欠发达地区农业农村发展不平衡的矛盾依然突出。此外，日本农村普遍存在混合居住化现象，2010年农户家庭占比超过70%的村落仅有10%（姜长云，2015），而我国农村混合居住化仅限于少数城郊地区，城镇居民在农村购置宅基地被严格禁止，这在一定程度上将制约农产品本地化消费。

随着休闲农业和乡村旅游、农村电子商务等新型业态不断涌现，我国农村一二三产业融合发展持续推进，因地制宜探索出种养结合型、链条延伸型、功能拓展型、技术渗透型等融合发展模式，形成了订单合同型、股份合作型、技术资本服务型、反租倒包再就业型等利益联结机制，在推动农业产业链延伸、促进农民就业增收、推进美丽乡村和社会主义新农村建设等方面发挥了积极作用（课题组，2016）。但当前我国农村一二三产业融合发展层次仍然较低，农业产业链延伸和多功能拓展明显不足，融合主体带动能力普遍较弱，利益联结松散且方式单一，土地、资金、人才等要素瓶颈制约尤为突出。在经济发展新常态背景下，将农村一二三产业融合发展作为推进农业供给侧结构性改革的战略抓手，对促进农民收入稳定较快增长、加快缩小城乡差距、确保如期实现全面小康具有重大意义。借鉴日本“六次产业化”的经验做法，立足我国的农情国情，对加快推进农村一二三产业融合发展提出以下建议。

### （一）市场机制与政府引导相结合，加强组织领导和政策支持

考虑到农业基础地位以及农民和农村相对弱势地位，日本政府在推进“六次产业化”战略中具有不可替代的作用。当前我国在推进农村一二三产业融合发展、健全市场化资源配置机制的同时，同样需要更好地发挥政府作用。第一，由于我国涉农部门职能交叉重叠、职权划分不清等问题突出，借鉴日本自上而下成立“六次产业化”推进委员会的经验做法，建议在中央层面建立农村一二三产业融合发展推进委员会或部际联席会议制度，组织制定农村一二三产业融合发展规划或实施纲要，统筹协调农村一二三产业融合发展各项工作。第二，由于我国现有惠农资金“撒胡椒面”现象严重，支农政策重农业生产、轻农产品加工和流通问题突出，借鉴日本成立农林渔业成长产业化基金的经验做法，建议中央财政设立农村一二三产业融合发展引导基金，重点支持农村一二三产业融合发展中的新技术、新产品、新业态、新模式。加强涉农资金统筹整合，新增补贴向农村一二三产业融合发展的公共服务平台和新型经营主体倾斜。探索政府和社会资本合作模式（即PPP模式）在农村生产和生活设施建设的推广应用，全面改善农村一二三产业

融合发展的基础设施条件。

## （二）产业延伸与功能拓展相结合，培育农村内生发展新动力

鉴于防止农村衰退、培育内生动力的根本出发点，日本“六次产业化”战略通过“地产地消”将农业相关的工商活动内化于乡村地域系统，从而激活了农村资源配置的“一潭春水”，但近年来脱离农业农村的产业化项目也被纳入“六次产业化”的做法须引以为戒。当前我国推进农村一二三产业融合发展，同样需要以农业农村为基本依托，推进由“生产导向”向“消费导向”转变，将提升农业生产功能与拓展生活和生态功能有机结合，培育新常态下农村内生发展新动力。第一，顺应个性化、体验化、绿色化、品牌化的农产品消费趋势，围绕“舌尖上的安全”和“舌尖上的美味”加快调整农业结构，大力发展绿色农业、特色农业、品牌农业等适销对路农业生产（李克强，2015）。第二，针对重农业生产、轻农产品加工和流通的普遍问题，引入产业链和价值链发展理念，促进农业产业链增值更好地留在农村。优先支持农产品产地初加工、鲜活农产品冷链物流体系建设、电商平台与实体流通相结合的农产品产销对接等。结合电子商务进农村综合示范县创建，支持农村电子商务发展成为农村青年创业新平台和县域经济发展新引擎。第三，推进农业与旅游、文化、健康、养老等产业的深度融合，结合美丽乡村创建示范、休闲农业与乡村旅游示范点创建以及国家历史文化名镇名村保护与利用，打造形式多样、特色鲜明的乡村旅游休闲产品。

## （三）农民自主与多元主体相结合，保障农民分享产业链增值

本土化农业生产者与植入型食品加工和流通企业形成农工商利益联合体是日本“六次产业化”最普遍和最有效的经营主体，但日本“六次产业化”战略推进过程中始终面临着农户、农协、工商资本等经营主体利益再分配的矛盾。如何充分调动工商资本积极性并有效保障农业生产者利益，成为日本“六次产业化”战略顺利推进的关键。当前我国推进农村一二三产业融合发展，同样需要以尊重农民意愿、保障农民利益为前提，引导不同类型融合主体联合开发、优势互补、利益共享、风险共担，建立健全紧密型利益联结机制。第一，农民在农村一二三产业融合发展中处于弱势地位，需要完善多元融合主体的利益联结和风险防控机制，有效保障农民从产业链增值中获取更多利益。借鉴日本推进农工商合作但限制工商资本股权比重的经验做法，建立工商资本参与农村产业发展的资格审查、项目审核和诚信公示制度，完善土地流转和订单农业等风险保障金制度，推进订单农业、股份合作、联合营销等多种形式的利益联结机制。借鉴日本通过培养“协调者”推进农工商合作的经验做法，实施新型职业农民培育工程和现代青年农

场主计划，为农村一二三产业融合发展注入“新鲜血液”。第二，龙头企业、合作社、家庭农场等新型农业经营主体在资源整合和市场开拓等方面优势突出，需要将其培养成农村一二三产业融合发展的主力军。支持大中专毕业生、新型农民、务工经商返乡人员等兴办家庭农场和合作社，推进示范家庭农场和示范社创建活动。借鉴日本农协推进“六次产业化”的经验做法，开展综合农协创新试点（张义博，2015）。发挥供销合作社根植农村、贴近农民、组织体系完整、流通网络发达的综合优势，拓展农业产业链全程服务和城乡社区综合服务，将其打造成为中国特色的农村一二三产业融合发展综合服务商。第三，城市工商资本参与农村一二三产业融合发展可以给农业农村带来现代生产要素和新兴商业模式，有利于加快形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系。在强化工商企业社会责任的同时，鼓励和引导工商资本与本土化农业生产者开展多种形式合作，发展现代种养业、农产品精深加工、农业社会化服务等，推动农村大众创业、万众创新。

#### （四）统筹规划与因地制宜相结合，推进分类指导和试点示范

日本“一村一品运动”和“六次产业化”战略均强调因地制宜进行资源综合开发。当前我国推进农村一二三产业融合发展，同样需要在统筹规划基础上加强分类指导和试点示范，因地制宜探索农村一二三产业融合发展的有效路径，形成可复制、可推广的经验。第一，鼓励各地结合实际制定农村一二三产业融合发展具体方案、规划或专项行动计划，引导农民念好“山海经”、唱好“林草戏”、打好“果蔬牌”，因地制宜培育农村特色产业集群。推动村镇建设与特色产业发展相结合，扶持发展一村一品、一乡一业，加快培育特色农产品专业村和专业乡镇。借鉴日本推进农产品区域品牌化战略的经验做法，鼓励和支持各地建设特色农产品原产地保护基地，创建拥有自主知识产权的农产品区域品牌。第二，重点围绕农村一二三产业融合发展的主体培育、业态拓展、品牌创建、政策创新等，选择不同区域分类开展试点示范，形成可复制、可推广的农村一二三产业融合发展经验和模式。以国家级现代农业示范区、农业产业化示范基地、农业科技园区、农业可持续发展试验示范区等为重点，着力打造农村一二三产业融合发展的样板。

#### 参考文献：

1. 崔振东：《日本农业的六次产业化及启示》，《农业经济》2010年第12期。
2. 国家发展改革委宏观经济研究院、国家发展改革委农村经济司课题组：《产业融合：中国农村经济新增长点》，经济科学出版社2016年版。
3. 姜长云：《推进农村一二三产业融合发展 新题应有新解法》，《中国发展观察》2015年第

2 期。

4. 姜长云：《日本的“六次产业化”与我国推进农村一二三产业融合发展》，《农业经济与管理》2015 年第 3 期。

5. 孔祥智、周振：《发展第六产业的现实意义及其政策选择》，《经济与管理评论》2015 年第 1 期。

6. 李凤荣：《“地产地消”型农产品流通模式的国际比较》，《世界农业》2014 年第 3 期。

7. 李克强：《以改革创新为动力 加快推进农业现代化》，《求是》2015 年第 4 期。

8. 马晓河：《推进农村一二三产业深度融合发展》，《农民日报》2015 年 2 月 10 日。

9. 王志刚、江笛：《日本“第六产业”发展战略及其对中国的启示》，《世界农业》2011 年第 3 期。

10. 张义博：《农业现代化视野的产业融合互动及其路径找寻》，《改革》2015 年第 2 期。

责任编辑：艾 冰

---

(上接第 65 页)

但这些自由贸易协定损害了美国的战略和对外政策利益。美国的利益和全球利益不允许出现地区化的局面，美国贸易政策的选择应回归到世贸组织下的全球贸易体系。美国前贸易代表苏珊·施瓦布也认为，“多边体系的成功非常重要，双边和地区协定只是第二选择”。美国和中国作为世界第一大和第二大经济体有责任在 WTO 框架内协调“南北矛盾”，处理好区域贸易合作与全球多边贸易合作关系，争取早日完成“多哈回合”谈判，进一步推动全球贸易、投资自由化与便利化。一个有活力、有实效的 WTO 利于重振国际贸易、投资和拉动世界经济增长。

责任编辑：艾 冰

# 关于办好智库期刊的研讨

——暨《全球化》创刊五周年笔会

## 寄语《全球化》杂志创刊五周年

路甬祥

全球化是当今世界发展的大趋势之一。五年多来,《全球化》杂志坚持在全球化大背景下研究中国经济社会发展问题,围绕实施创新驱动发展战略,加快转变发展方式,实现经济升级增效,促进绿色、安全协调、可持续发展等发表了许多有见解、有论据的好文章,为中央和各级政府决策提供了有价值的建议,也为产业发展方向和路径提供了有益的指引,发挥了平台型智库的重要作用。

作为刊物的忠实读者,我从许多文章中获得启迪,受益匪浅。祝《全球化》杂志在未来发展中取得更大的成绩,为全面贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享发展新理念,全面建成小康社会,实现“两个一百年”奋斗目标,不断作出新的贡献!

(作者为中国科学院院士、中国工程院院士、全国人大常委会原副委员长)

## 我与《全球化》杂志

许宪春

我与《全球化》有着很深的感情。首先,我是《全球化》的忠实读者。读《全球化》的稿子,我仿佛在倾听政治家们的治国理政经验,在品尝学界和政界优秀的理论和政策研究成果大餐,是一种精神上 and 知识上的享受。其次,我也是《全球化》的作者。每当

我研究经济问题有所感悟，探讨经济现象有所收获时，我都会整理成篇，寄给编辑部。承蒙编辑厚爱，五年来，我有多篇文章在《全球化》杂志上与广大读者见面。再次，我还是《全球化》专家委员会的一员，偶尔给编辑部提点小小的建议。凭心而论，我的第一个角色尚且勤勉，第二个角色也算合格，第三个角色则没有发挥应有的作用。

作为全国最大的智库之一——中国国际经济交流中心的杂志，《全球化》既顺应中国深化改革、扩大开放的潮流，又紧扣经济全球化的时代脉搏，集理论性和应用性、学术性和实践性于一身，具有鲜明的特色。五年来，《全球化》推出了一批又一批学术论文、策论和评论等，让广大读者获益良多。在各方面的努力下，《全球化》已成为学术刊物界的知名品牌。

2012年以来，全球贸易持续低迷，加上近期英国“脱欧”、欧洲难民潮等助推了部分国家的排外情绪，这些现象似乎在暗示全球化可能逆转，少数学者甚至提出了“去全球化”的概念。近来世界经济陷入“长期停滞”的风险增加，根源是原有的增长动能在快速衰减，孕育成长中的新动能尚不足以弥补原有动能的缺失。经济增长速度与贸易保护冲动存在负相关关系，因此，全球贸易的低迷乃至停滞就不足为怪了。但是，全球化的降温甚至部分停滞，只不过是长期发展过程中的一个小插曲而已。以网络为主要载体的新经济浪潮正在冲击全球的每一个角落。众多国内外学者的研究表明，全球化正是新经济的显著特征之一，相信新经济，就一定相信全球化。正如朱民在其卸任国际货币基金组织（IMF）副总裁时的演讲所言，全球化的趋势不会改变，因为人类对价廉质优产品的需求不会改变，信息全球化的趋势也不可逆转。也因此，我对《全球化》杂志的进一步发展就更有信心。

（作者为国家统计局副局长）

## 如何办好智库期刊

贾康

我国著名智库中国国际经济交流中心（以下简称“国经中心”）的智库期刊《全球化》出刊五周年了，值得祝贺！作为刊物的读者和作者之一，在向国经中心和《全球化》杂志团队致以敬意与谢忱的同时，也愿借此机会简要讨论一下办好智库刊物的若干要点。

智库在当代社会的重要性勿需多言。近年国家各类智库的建设正随着经济社会发展

而进入一个新阶段，党和政府及各界对智库寄予厚望，而智库刊物应是发挥智库应有作用的配套要素之一。为办好智库刊物，不同的智库基于各不相同的定位、特点、偏好和技术路线，自会有不同的个性化努力，但我从“结果导向”看，认为至少可以归结出如下四个方面的共性追求，作为办好智库刊物的目标或要领。

第一，及时、充分体现智库的研究成果。智库支持科学决策、政策优化和服务社会特定主体满足智力支持需求的作用，一定要体现在其力求高水平、有份量、理论联系实际而具可操作性的研究成果上（当然不同类型的成果可以在理论、政策、解决方案等方面各有侧重或聚焦）。这些成果作为产出形成特定的“智力供给”，除有特定保密要求的之外，是需要通过智库刊物来作出尽量及时、充分反映的。这种反映，一方面有益公众，另一方面也是树立智库品牌、形成社会影响力的客观需要。

第二，促进各种研究意向、思路和意见建议的交流。智库的建设、进步和学术与实务研究的发展之道，离不开必要的交流、启发和争鸣，智库刊物理应成为开展和促进这种有益交流的园地和载体。各种研究选题的意向、大思路的凝炼、以及相关动态、意见、建议的交流，一些重要课题研讨中不同观点的争鸣，都可能成为推进科研与实务的有价值的信息、营养或启迪。当然，刊物上组织、促进这种有益交流的方式，也自可以多样化（专栏、动态与消息发布、征稿等等）。

第三，引领各方对重要研究方向或重大理论与现实问题的关注与开掘。智库的一个重要存在价值，就是对于重大研究选题的敏感把握、引领推动和深化开掘。智库刊物配合这项智库功能的发挥，也应体现在刊物内容适当的前瞻性和“见事快”，进而引导深化认识的积极努力。我国改革进入攻坚克难的深水区，发展进入引领新常态，而又要经历“全面小康”，继续跨越“中等收入陷阱”的关键阶段，在全球化时代新技术革命和创新发展的世界大潮中，挑战和机遇都是历史性的和具有战略属性的，对于前瞻性、战略层面研究方向和重大选题的把握与引领、推动，也迫切需要智库刊物助一臂之力。

第四，培育现代社会的人文、学术环境与理性氛围。智库特别需要有其情怀与品位，而且应当对社会环境与氛围产生影响力、辐射力。智库刊物作为公开学术媒体，客观上会产生、主观上应追求依托于智库成果和活动，对于社会人文、学术环境产生良性化培育和塑造的作用。中国经济社会转轨中的混沌、浮躁、非理性特点，近年有所凸显，智库刊物理应对此作出一些对冲与矫正——这当然需有宏愿、耐心和潜移默化之功力，追求“桃李不言，下自成蹊”之境界。

（作者为中国财政科学研究院研究员、博士生导师、华夏新供给经济学研究院院长）

# 为更具包容性的新型全球化鼓与呼

——写在《全球化》五周年之际

周文重

中国国际经济交流中心主管、主办的《全球化》期刊创刊五周年。应编辑部之约，谨以此文表示祝贺，并谈一谈我对全球化的一些思考。

如果没有记错，这是国内唯一以《全球化》为刊名的学术期刊。在研究全球化的同类刊物、杂志、学报中，就学术水平和国际声望而言，当无出其右者。一家期刊，仅仅五年的时间，就有如此成就，可羨、可贺。

人、内容、观点，是期刊的核心竞争力。翻开这本期刊的首页，其顾问、专家、编辑阵容令人印象深刻。其中既有国际、国内一流的经济学家如吴敬琏、厉以宁、Jeffrey Sachs、John Thornton、林毅夫、刘遵义，更有遐迩闻名的政治家、决策者，如基辛格、唐家璇、董建华。我认为，一本优秀的学术期刊，是需要着眼和服务于经济现实的。《全球化》的领航团队，能够把官方和学界两大视角融入《全球化》，成就了它迥异于一般学术期刊的独特性。

这本期刊的总顾问曾培炎先生长期在一线指导中国的经济建设。他亲眼见证的中国经济腾飞，既有中国人锐志改革的内因，也有全球化带来的、不可多得战略机遇和时间窗口。他对全球化的认识和深刻理解，是从指导经济的实践中得来的。我想，这也是《全球化》这本学术期刊很“接地气”、很具有实践指导力的原因之一吧。

全球化从第一天起，争议、质疑、抗议和反对就如影随行。所有的事物皆有两面，何况是全球化这样一种规模、力度、影响力皆史无前例的大事件和大趋势，当以平常心待之。正常范围内的争论，还有助于我们正视全球化不足的一面，有则改之，无则加勉，推动全球化的良性和可持续发展。《全球化》杂志这五年正是这样做的。增信释疑、凝聚共识、群策群力、共谋发展等方面颇多建树。

2008年次贷危机是一个转折点。这八年来，全球经济始终未能恢复元气。信心脆弱、缺少具有带动作用的增长点，下行压力总是挥之不去。在这样的经济氛围下，收入不均、贫富分化等社会不公现象容易突显，失业和边缘化的弱势群体需要情绪发泄，选举政治

---

下的政党和政客也看到了机会。排外、民族情绪、保护主义等越发地大声和“理直气壮”，全球化成为部分选民的出气筒和某些政客眼中的软靶子与替罪羊。

全球化面临的新挑战，赋予了《全球化》以更加迫切的使命，要为全球化明是非、正视听，为更具包容性、惠及更多人的全球化鼓与呼。

有哪些“是非”要明、“视听”要正呢？

## 一、全球化是客观趋势，不是主观愿望

全球化起于贸易，快速发展于投资，进而扩大到人的自由流动，范围由窄而宽；从降低关税到关税为零，从正面清单到负面清单，从单一市场到货币联盟，水平由低渐高。推动全球化的根本动力不是人的主观愿望，而是市场的内生需求，是要素在全球范围内的优化配置。

有意思的是，时下反对全球化最为高调的声音和最为高调的事件，恰恰发生在最为推崇市场力量、最早大力推动全球化的美国、英国。当年的推崇、时下的反对，主观的成分似乎多了一些。不尊重市场、不尊重客观，不是一种理性的态度，也改变不了全球化的客观趋势。

需要看到，民粹不等同于民意。政客利用民粹一时得势，很大程度上是因为选民在全球化问题上受到了误导。制造业转移到中国、墨西哥，是市场的选择，流失的是低端和低技能的就业机会。美国需要做的，是在教育、培训、人力资本上多下功夫，创造高端、高技能的就业机会，而不是走回头路，用关税墙和保护主义措施将低端的就业机会“截留”在美国。已故的苹果公司创始人乔布斯曾这样明确地告诉奥巴马，“这些工作回不来了”。

利用民粹的政客希望遮住民众的眼睛。《全球化》这本期刊的任务，就是要让民众“不为浮云遮望眼”，能够看到真实、全面的全球化。

一般认为，英国脱欧是全球化受挫的表现。可能未必如此。全民公投产生如此结果，部分是由于选民对政治的冷漠，不去投票；部分是由于选民对全球化的误解和投票的随意。等到公决结果出来、脱欧成为事实，许多人才开始意识到后果的严重性并萌生悔意。像脱欧这样一个极为复杂的决定，没有让选民充分了解利弊就贸然诉诸公投，是不是太草率了一些？

在全球化诸多模式中，欧盟应该是范围最广、水平最高的。英国脱离了这一模式，并不意味着英国要回归去全球化的“光荣孤立”。脱欧阵营的说辞之一，恰恰认为英国可以不受欧盟的羁绊，甩开膀子与其他经济体和地区大搞自由贸易。可以预期，脱欧后的

英国会更加积极地发展与亚洲、非洲、澳大利亚等经济体的贸易与投资。墙内损失墙外补，从这个意义上讲，脱欧也不能算是全球化的受挫。

## 二、共赢、普惠、更加包容的全球化

全球化是人类几千年未有之大变化、大趋势。在这种变化中，必然有人受益、有人受损，受益的程度也有很大差别。对全球化的质疑或反对，基本来源于两类：利益受损者和受益程度相对较低者。当然，也有非经济因素的反对之声，比如环境保护、劳工标准等。

但总体上看，全球化对世界经济的发展、人类福祉的进步做出了巨大贡献，这是第一位的。看看有多少发展中国家的人口摆脱贫困就是力证，更遑论他们在教育、医疗、社会保障等领域的长足进步。发达经济体更是从中受益。且不论全球化为其开拓的广阔的全球市场，如果没有中国、墨西哥等新兴市场物美价廉的产品，何来发达经济体长期受用的低通胀环境？不能因为全球化的不足，就否定全球化。正如不能因为改革损害了一些人的既得利益就否定改革一样。

## 三、全球化要有新思路

全球化有它的先天不足。由于没有一个全球性的单一市场，商品、服务、资金、人员必须在不同的主权国家之间跨境流动。主权国家之间进行的这种全球化，缺少有效的、全球性的政策沟通，也缺少有效的、全球性的公共产品。这是制约全球化进一步发展的两大短板。如果是一个国家的国内市场，这两点都不是问题。但对于碎片化、相对割裂的全球市场来说，就成了大问题。

政策沟通方面，已经有了不少努力，比如各种双边、诸边、多边的自贸安排。再比如危机后作用突显的 G20。中国倡导的“一带一路”，也把政策沟通放在“五通”的首位。

公共产品的提供则更为匮乏。中国经济发展的实践表明，基础设施建设是一国经济可持续发展的基础，是经济发展有“后劲”的保证，基础设施需要大力、持续投入，但谁来为全球性的基础设施投入呢？

这些正是全球化下一步发展面临的问题。解决这些问题，需要有与往日不同的新思路。中国倡导的“一带一路”，把道路联通作为五通之一，显示了对跨境基础设施等全球性公共产品的重视。由 57 个国家共同发起的亚洲基础设施投资银行，已经开始了首批项目运作。这些都是有益的尝试。

---

总之，全球化是一个关系到人类未来的重大课题。作为这方面首屈一指的学术期刊，《全球化》任重道远。五周年才是开始，预祝你们在探索更具包容性的新型全球化道路方面再续新篇。

（作者为博鳌亚洲论坛秘书长）

## 小禾才露尖尖角

——祝贺《全球化》杂志创刊五周年

田雪原

在信息化、经济全球化大潮中，迎来《全球化》杂志创刊五周年的喜庆日子，谨致衷心的祝贺！五年时间不算很长，但是贵刊已出版 60 多期、发表文章六七百篇，作用和影响与日俱增地显现出来。如把这些文章整合起来观察，可应着苏轼在《题西林壁》中“横看成岭侧成峰，远近高低各不同”两句。在国际经济、宏观经济、区域经济、产业发展、权威观点，以及智库信息、国际统计数据等专题栏目下，推出许多“成岭”“成峰”之作，“横看成岭侧成峰”已经初具规模。这些精品力作，特别是围绕经济体制改革推出的实证研究新作，赢得业内外各界人士的普遍点赞。

“小荷才露尖尖角，早有蜻蜓立上头”。五年取得的成绩可歌可贺。更可歌可贺的是，《全球化》杂志刚刚露出头角便吸引一批作者、读者立于枝头之上，表现出对第二个、第三个五年抱有信心、充满期待。总结《全球化》五年“成峰”“成岭”之作、之道，不断开拓进取、砥砺前行，无疑需要从中国实际出发，深入研究当前经济转方式、调结构、转型升级、提质增效等诸多改革难点、热点问题，推出全面深化改革的创新性研究成果。同时笔者希望，引导多刊发一点儿适当向“全球化”倾斜的文章，逐渐形成与《全球化》刊名实至名归的特色，为全面建成小康社会、繁荣发展经济科学和其他社会科学，做出更大的贡献！

（作者为中国社科院学部委员、国家哲学社会科学专家咨询委员会委员）

# 把握世界经济脉搏 洞察国内宏观走势

——《全球化》创刊五周年笔谈

黄征学

夏木阴阴，雨荷田田，在蝉鸣蛙噪的息动声中，《全球化》即将迎来创刊五周年华诞，值此，我表示诚挚的祝贺！

《全球化》是集学术研究、政策应用于一体，以国际经济、宏观经济为主要内容的经济类智库期刊。创刊以来，《全球化》秉承“同享人类智慧，共谋全球发展”的核心理念，本着兼容并蓄、百花齐放的原则，着力打造“全球经济思想库”，注重研究国际国内战略问题，服务国家重大决策，不仅为读者打开了深入了解世界经济的便捷之门，同时也对国内宏观经济走势的研判、经济体制改革创新和企业国际化经营提出了创造性意见。

当前，全球经济复杂多变，大宗商品价格下降和全球贸易放缓已成为全球发展的新难题，各主要经济体增速普遍下滑，贸易保护主义、就业难等问题依然严峻。随着经济全球化的不断深入和我国对外开放的不断扩大，中国经济发展与全球经济日益密不可分。因此，我们越来越迫切地需要掌握世界经济格局的变动，洞察世界经济走势，借鉴外国技术和管理方面的新理论、新经验和新成就，“洋为中用”，为我国全面深化改革、开展涉外经济活动、提高企业国际化经营水平提供决策咨询与智力支持。《全球化》杂志在过去五年里科学分析世界经济形势，致力于探讨全球化带来的机遇与挑战；聚焦热点问题，对中国经济社会发展的重大问题进行理论研究，做了很多有益的工作，提出了不少真知灼见。希望在下一步的工作中，继续提高刊物的学术理论水平，加强理论与实际的联系，为经济教育、科研提供更有价值的信息。

在此，衷心希望贵刊继续发扬自己的长处，兼容并蓄，开拓创新，紧紧把握世界经济脉搏，提高经济形势分析研判能力，力争办成具有全球视野，服务宏观决策，成为政府、科研院所、企业从事国际经济研究、把握中国经济动向的重要智库刊物。

（作者为国家发展改革委国土开发与地区经济研究所研究员）

# “智库”解

——为《全球化》五周年而作

刘学敏

近来，“智库”无疑是一个热词。然而，对于“智库”，人们的认识却存在着很大的差异。现在，国内许多机构都以“智库”的面目出现。一时之间，中国似乎成为世界上最盛产“智库”的国家。对于“智库”，我的理解是：

国家的“智库”首先不应该受到任何利益集团的驱使，这是它得出客观、科学结论的前提和保障。唯有如此，“智库”才能独立思考，才能为决策者提供最佳的理论、方法、策略和思想，给决策者以各种备选方案。“智库”的价值就在于，其研究结果可能与决策者当下的思想不一致甚至相反，但它却可以给决策者以警示。一旦“智库”受到某个利益集团的左右，或者代表某个集团的利益，其为决策者提供的方案就可能失之偏颇。当今世界知识“爆炸”，在知识以指数化惊人速度增长的背景下，即使是最聪颖的决策者也无法掌握完全的现代知识，“全能”的领导人是没有的。“智库”的功能不在于为某项政策唱赞歌，不是对于领导人某个观点进行诠释，也绝不是所谓的“我注六经”或“六经注我”。

其次，在组织形式上，“智库”可以是一个有“边界”的组织，如大学或各种研究机构，也可以是以某一杂志或某个学会等为中心，吸引社会各界关注和参加的“柔性”组织。从广义来看，大学还关注学科建设和发展，探求和发现规律，有些杂志更关注学理化的研究，引领科学的走向，这些当然是国家“智库”的重要组成部分。但是，从本义上看，“智库”就是直接为国家决策服务，它在多个领域如政治、经济、国际关系、社会、文化、资源环境以及科学领域等为国家决策提供各种改革或决策方案建议。从过去的五年看，《全球化》杂志发表了大量关于经济、社会、国际关系以及资源环境领域的研究成果，通过杂志这种“介质”把关心国家发展的学者“柔性”地联系在一起，使学者们在展示自己科学研究成果的同时，也使自身成为国家的重要“智库”之一。

再次，“智库”可能关注的是“冷门”领域或问题。也就是说，“智库”所关心的是目前决策者或许还没有关注到的问题，或者关心的是某项政策的远期效应（如曹刿所言，“肉食者鄙，未能远谋”），因而“智库”之于国家具有前瞻性、针对性、储备性的功能。

时下，一些所谓的“智库”，当中央提出某个理论、政策或关注某个问题时，往往“一窝蜂”跟进。这种研究虽然是在国家确定某种战略后，阐释它的意义，提供可供选择的方案，发现问题，但从目前的研究成果看，往往是去诠释这些政策；更重要的是，当大家都关注某些方面问题的时候，就有可能忽略某些潜在的问题，而当这些问题浮上水面时，国家会措手不及。古人云，“宜未雨而绸缪，勿临渴而掘井”。“智库”的作用在于“事先”而不是“事后”，它能使决策者在决策中防患于未然。

最后，“智库”要发挥作用，还必须在“智库”与决策者之间搭建一个上下畅通的桥梁，确立一个“智库”与决策者之间的互动机制，使“智库”之“智”能够顺畅地抵达决策者手中。最可怕的是这样一种情形：当“智库”的研究成果和政策建议与决策者的思路一致时，则可能送达到决策者手中，用以“证明”决策者的正确；但是，当研究成果和政策建议与决策者的思路不一致，或者是对决策的“反证”，则这个研究结果和政策建议或许就根本不能送达到决策者手中，决策者根本就不可能看到，当然也就无所谓对于政策的影响了。在某些时候，甚至连“反证”都不可能出现，使“智库”形同虚设。因此，当某一决策失误时，没有应对，不能很好地纠错，使实践中的决策如同物理学中的“单摆”一样，忽左忽右，波幅过大，常常造成重大决策失误。

当然，“智库”必须要具有服务国家、奉献社会的情怀。“智库”以科学研究成果贡献治国理政智慧，其使命与国家发展、民族复兴紧密相连，它关心国家、民族的未来发展。只有这样，才能真正体现“智库”的社会价值。

（作者为北京师范大学资源经济与政策研究中心主任、教授）

# 国际权威机构观点综述

国家统计局国际统计信息中心

2016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、对世界经济形势的主要观点

### （一）英国脱欧不利于全球经济增长

国际货币基金组织（IMF）于2016年7月19日下调了对全球经济前景的预估，预期2016年和2017年全球经济增长率分别为3.1%和3.4%，与2016年4月公布的预估值相比均下降了0.1个百分点。而英国脱欧是IMF决定下调全球经济预期的重要原因之一。

针对IMF的这一预估，美国普林斯顿大学教授保罗·克鲁格曼近日表示，尽管从长远看，英国脱欧的确会给世界经济带来负面影响，将会改变英国与欧盟乃至全球其他国家和地区之间的经济贸易往来。但是在短期内，脱欧应该不会引起经济衰退。根据经济学理论，经济发展不确定性的上升既有可能导致投资的减少，也有可能促进投资的增加。前者通常是由于企业为看清经济发展形势而推迟投资，后者则大多由于企业为应对经济环境可能出现的各种变化而努力提升生产能力。

2016年8月19日，法国国际展望与信息研究中心官网刊登了该中心研究员斯特凡纳·吕西耶与法国里尔第一大学经济学教授法比安·特里皮耶共同撰写的文章，表达了与克鲁格曼不同的观点。他们认为，不确定性对宏观经济的影响较为复杂。近期的一些研究表明，这种影响会随着时间的推移以及经济、融资环境的变化而变化，如果经济环境较为乐观，那么不确定性的增加不会对宏观经济造成显著的负面影响。但是有关研究也显示，在经济衰退和融资状况较为紧张的情况下，不确定性的增加将会给经济发展带来潜在的、重大的负面影响。这正是欧洲目前面临的情况，早在英国决定脱欧之前，欧

洲经济形势已经不容乐观。在这种严峻的形势下，人们会对经济发展的不确定性更加敏感，英国脱欧所带来的动荡，极有可能增加欧洲经济环境进一步恶化的风险。

## （二）世界经济依然处在持续深度调整中

2016 年 8 月 23 日，俄罗斯科学院世界经济与国际关系研究所首席研究员德拉季耶夫在接受中新社记者专访时表示，当前世界经济依然处在持续深度调整中，部分国家面临低增长、低利率、低需求和高失业、高债务、高泡沫等问题。此外，英国脱欧以及部分新兴经济体经济增长乏力加剧了世界经济复苏的难度。

俄罗斯世界市场问题研究所主任安德烈勃夫认为，推动世界经济增长需要各国统一协调行动。但部分国家不负责任地使用货币和财政手段，导致了全球经济增长不平衡，世界经济环境进一步恶化。此前几届二十国集团（G20）峰会并没有很好地解决这一问题。德拉季耶夫认为，2016 年 9 月召开的 G20 杭州峰会会改变这一情况。中国作为世界上增长最有力的经济体和最大的发展中国家，可能会从 G20 机制入手，提出解决思路和方案，协调发达国家和发展中国家联动，促进世界经济环境的改善。

## （三）全球经济前景不确定性增加

欧洲央行近日在例行公报中指出，全球经济前景不确定性增加，欧元区将在必要时采取措施支持通胀。英国脱欧公投已给欧元区市场带来了波动，但欧元区整体金融状况表现出了较强韧性，下阶段预计欧元区经济将保持温和复苏态势，但欧洲央行仍然下调了欧元区经济增长前景。在全球市场方面，公报认为 2016 年二季度经济数据表明全球经济与贸易活动受到抑制，新兴经济体仍存在下行风险。

## （四）未来全球经济前景仍旧疲软

2016 年 9 月 1 日，IMF 发布了一份为 G20 领导人峰会提供的监测报告，呼吁各国采取有力而全面的政策措施推动经济实现持续、强劲、包容性的增长，包括进一步推进结构性改革，加大对财政政策和货币政策的使用。报告指出，近期全球经济活动减弱、贸易增长放缓、通胀持续低迷，未来经济前景仍旧疲软。投资低迷以及结构性改革缺乏是导致经济低速增长的关键原因。同时，由于缺乏有效的政策支持，全球贸易将继续放缓，进而导致经济进一步走弱。报告还呼吁 G20 成员加强合作，进一步推进全球化，稳固贸易在促进经济增长中所发挥的作用，降低贸易成本和贸易壁垒等。IMF 总裁拉加德当天撰文指出，若不采取强有力的政策，世界经济有可能陷入长期低增长困境。

## 二、对中国经济形势的主要观点

### （一）IMF 预计 2016 年中国经济增长 6.6%

2016 年 8 月 12 日，IMF 发布了最新的中国经济年度评估报告，预计 2016 年中国经济将增长 6.6%，但未来 5 年增速将逐渐放缓。由于私人投资增长放缓和外部需求疲软，预计 2017 年中国经济增速将降至 6.2%，2018 年和 2019 年将降至 6.0%，此后还将进一步小幅下降，到 2021 年将降至 5.8% 左右。随着大宗商品价格回升和工资压力的增长，预计中国 2016 年的通胀率将在 2.0%~2.5%，中期内将升至 3.0% 左右。

中国迫切需要采取综合策略和果断措施来解决企业债务问题。IMF 中国磋商代表团团长詹姆斯·丹尼尔表示，虽然中国企业债务仍然可控，但已达到国内生产总值（GDP）的 145% 左右，不论以任何方式衡量都已经非常高了。此外，中国的非金融国企占用了约 1/2 的银行信贷，但只创造了约 1/5 的工业产出。

IMF 表示，中国在许多领域的结构性改革取得了令人瞩目的进展，特别是放开利率、人民币国际化和城市化；但在下行风险加剧、缓冲资源被不断消耗的情况下，中国的经济转型将继续是复杂的、具有挑战性的，并且转型过程可能崎岖不平。同时，中国经济在再平衡的很多方面取得了进展，特别是从工业转向服务业，从投资转向消费；但其他方面则有所滞后，例如加强国有企业和金融治理，以及控制信贷快速增长。

### （二）中国仍然是全球经济增长最大的贡献者

2016 年 8 月 29 日，美国耶鲁大学高级研究员、摩根士丹利前亚洲区主席斯蒂芬·罗奇在世界报业辛迪加网站发表题为《全球增长仍为“中国制造”》的文章，指出尽管中国经济增长放缓，其仍然是全球经济增长最大的贡献者，在全球经济增长停滞不前的背景下，这样的贡献尤为重要。如果 2016 年中国经济增长 6.7%，符合中国政府年初制定的经济增长目标，略高于 IMF 预测的 6.6%，中国经济将为全球经济增长贡献 1.2 个百分点。目前，IMF 预计 2016 年全球经济增长 3.1%，这意味着中国对全球经济增长的贡献率接近 39%。

与中国相比，主要发达经济体对全球经济增长的贡献要小得多。例如，预计美国经济 2016 年增长 2.2%，将为全球经济增长贡献 0.3 个百分点，仅相当于中国经济对全球经济贡献的 1/4。与此同时，欧洲经济预计将为 2016 年全球经济增长贡献仅 0.2 个百分点，日本经济的贡献则不足 0.1 个百分点。事实上，所有发达经济体加在一起对 2016 年全球经济增长的贡献预计可能只有 0.8 个百分点。其他发展中国家对全球经济增长的贡献也不

及中国。例如，预计 2016 年印度经济增长 7.4%，但由于按购买力平价计算印度经济仅占全球产出的 7.6%，印度对全球经济增长的贡献只有 0.6 个百分点，仅为中国的 1/2。从金砖国家（中国、印度、俄罗斯、巴西、南非）整体看，预计 2016 年中国将占金砖国家整体经济增长的 73%；如果不包括中国，2016 年其他金砖国家经济增速预计仅为 3.2%。

不管如何衡量，中国仍然是全球经济增长的主要引擎。即便中国经济正在告别过去两位数的高速增长迈向“新常态”，全球经济增长仍然严重依赖中国。如果中国经济增长继续从依靠出口和投资向依靠服务和家庭消费驱动转变，全球经济将从中国经济转型中受益良多。中国国内需求有潜力成为中国主要贸易伙伴日益重要的出口增长来源；同时，中国经济成功转型将提振全球需求，成为应对全球复苏疲软的“一剂强有力解药”。

尽管近期数据显示 2016 年上半年中国经济增长稳定在 6.7% 左右，下半年面临“逆风”，特别是如果私人固定资产投资进一步下滑，可能导致去杠杆、外需持续疲软和房地产市场下滑叠加，加大经济增长压力。但罗奇指出，与主要发达经济体政策空间严重受限不同，中国有充足的政策空间来支撑经济增长。同时，与主要发达经济体在短期周期性压力和长期结构性改革之间艰难寻求平衡不同，中国完全有能力同时应对这两项挑战。考虑到中国领导层在一定程度上有能力维持多方位的政策和改革重点，疲软的全球经济只会从中国经济转型中获益，世界比以往任何时候都更需要一个成功的中国。

责任编辑：李蕊

---

## 更正声明

2016 年第 7 期《全球化》发表的《中方对接澳大利亚创新驱动战略路径和融资合作研究》一文，在本刊第 50 页（二）以“一带一路”建设和两国自由贸易协定合作为契机中，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》变更为《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》。特此更正。

# 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 世界经济增长率(上年=100)

单位:%				
	2014年	2015年 预测值	2016年 预测值	2017年 预测值
国际货币基金组织(2016年7月)				
世界	3.4	3.1	3.1	3.4
发达国家	1.9	1.9	1.8	1.8
美国	2.4	2.4	2.2	2.5
欧元区	0.9	1.5	1.6	1.4
日本	0.0	0.4	0.3	0.1
发展中国家	4.6	4.0	4.1	4.6
印度	7.3	7.5	7.4	7.4
俄罗斯	0.6	-3.7	-1.2	1.0
巴西	0.1	-3.8	-3.3	0.5
世界银行(2016年6月)				
世界	2.6	2.4	2.4	2.8
发达国家	1.7	1.8	1.7	1.9
发展中国家	4.2	3.4	3.5	4.4
英国共识公司(2016年9月)				
世界	2.8	2.9	2.4	2.8
美国	2.4	2.6	1.5	2.3
欧元区	0.9	1.9	1.5	1.3
日本	-0.1	0.6	0.6	0.8
印度	7.3	7.6	7.6	7.7

注:(1)国际货币基金组织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。(2)印度数据指财政年度。2014年度数据为印度官方大幅上修后数据,而2015年及2016年数据系参照官方修订后数据的预测结果。(3)各经济体2015年数据已据其官方发布结果作了调整。

表 2 世界贸易量增长率(上年=100)

单位:%				
	2014年	2015年 预测值	2016年 预测值	2017年 预测值
世界	3.7	2.6	2.7	3.9
发达国家	3.6	3.8	2.6	3.9
发展中国家	3.9	0.6	2.9	3.9

注:包括货物和服务,为出口量增速和进口量增速的简单平均数。

资料来源:国际货币基金组织2016年7月预测。

表 3 消费者价格涨跌率(上年=100)

单位:%				
	2014年	2015年 预测值	2016年 预测值	2017年 预测值
国际货币基金组织(2016年7月)				
发达国家	1.4	0.3	0.7	1.6
发展中国家	4.7	4.7	4.6	4.4
英国共识公司(2016年9月)				
世界	2.6	2.0	2.7	2.8
美国	1.6	0.1	1.2	2.2
欧元区	0.4	0.0	0.2	1.3
日本	2.7	0.8	-0.2	0.4
印度	6.0	4.9	5.2	5.1

注:(1)印度来源于英国共识公司的数据指财政年度。(2)各经济体2015年数据已据其官方发布结果作了调整。

表 4 消费者价格同比上涨率

单位: %

年份	月份	世界	发达国家	发展中国家
2015 年		1.4	0.3	2.5
	8 月	1.5	0.1	2.9
	9 月	1.5	0.0	2.7
	10 月	1.5	0.2	2.2
	11 月	1.5	0.2	2.5
2016 年	12 月	1.5	0.3	3.0
	1 月	1.7	0.6	3.0
	2 月	1.5	0.3	3.1
	3 月	1.4	0.2	3.0
	4 月	1.6	0.3	3.6
	5 月	1.6	0.1	3.2
	6 月	1.2	0.4	2.6
	7 月	1.2	0.5	2.7
	8 月	1.1	0.4	2.7

资料来源:世界银行数据库。

表 5 工业生产

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
2015 年		-0.5	-3.3	3.8			
	8 月	2.5	1.5	3.8	50.4	50.6	51.0
	9 月	1.9	0.9	2.7	50.4	50.5	50.9
	10 月	2.5	1.1	3.3	51.1	51.6	51.7
	11 月	1.2	0.4	3.0	51.0	52.2	51.2
	12 月	0.6	-0.8	3.0	50.7	51.5	50.8
2016 年	1 月	1.9	0.7	3.3	50.8	51.4	51.4
	2 月	1.2	-0.4	3.7	50.0	50.3	50.4
	3 月	1.2	-0.7	4.0	50.6	51.4	51.4
	4 月	1.2	0.1	3.4	50.1	50.4	50.3
	5 月	1.2	-0.1	3.9	50.0	50.0	50.2
	6 月	1.8	0.0	4.3	50.4	50.4	50.7
	7 月	1.2	-0.2	3.4	51.0	52.1	51.4
		8 月				50.8	52.1

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、美国供应链管理协会。

## 二、美国经济

表 6 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
2014 年		2.4	2.9	-0.9
	3 季度	5.0	3.7	2.5
	4 季度	2.3	4.6	-0.4
2015 年		2.6	3.2	1.8
	1 季度	2.0	2.4	2.6
	2 季度	2.6	2.9	3.2
	3 季度	2.0	2.7	1.9
2016 年	4 季度	0.9	2.3	1.0
	1 季度	0.8	1.6	1.6
	2 季度	1.1	4.4	-1.5

表 7 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
2014 年		5.5	4.3	4.4
	3 季度	7.4	2.1	-1.2
	4 季度	1.3	4.5	11.2
2015 年		4.0	0.1	4.6
	1 季度	3.7	-5.8	5.6
	2 季度	4.3	2.9	2.9
	3 季度	5.7	-2.8	1.1
2016 年	4 季度	-0.2	-2.7	0.7
	1 季度	-0.9	-0.7	-0.6
	2 季度	-2.5	1.2	0.3

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 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
2014 年		2.4	2.9	-0.9
	3 季度	2.9	3.2	-0.3
	4 季度	2.5	3.5	0.3
2015 年		2.6	3.2	1.8
	1 季度	3.3	3.6	1.2
	2 季度	3.0	3.4	2.0
	3 季度	2.2	3.1	1.8
2016 年	4 季度	1.9	2.6	2.2
	1 季度	1.6	2.4	1.9
	2 季度	1.2	2.7	0.7

表9 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
2014年		5.5	4.3	4.4
	3季度	6.6	4.8	3.7
	4季度	5.3	3.1	6.1
2015年		4.0	0.1	4.6
	1季度	4.9	2.2	6.3
	2季度	4.2	0.8	4.5
	3季度	3.8	-0.4	5.1
	4季度	3.4	-2.2	2.5
2016年		2.2	-0.9	1.0
	2季度	0.5	-1.3	0.4

注:季度数据按季节因素调整(表8、表9)。

资料来源:美国商务部经济分析局(表8、表9)。

表10 劳动力市场

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		
2015年		0.6		5.3	290.7
	8月			5.1	15.0
	9月	2.0	0.7	5.1	14.9
	10月			5.0	29.5
	11月			5.0	28.0
	12月	-2.4	0.4	5.0	27.1
2016年					
	1月			4.9	16.8
	2月			4.9	23.3
	3月	-0.6	0.0	5.0	18.6
	4月			5.0	14.4
	5月			4.7	2.4
	6月	-0.6	-0.4	4.9	27.1
	7月			4.9	27.5
	8月			4.9	15.1

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 进出口贸易

单位:亿美元

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
		2015年	22236.2		-5.1	27633.7		-3.1
	7月	1872.0	0.2	-4.9	2309.1	-1.0	-3.1	-437.1
	8月	1828.1	-2.3	-7.3	2333.5	1.1	-2.2	-505.4
	9月	1852.9	1.4	-5.0	2296.1	-1.6	-3.6	-443.2
	10月	1831.5	-1.2	-7.4	2286.3	-0.4	-4.9	-454.8
	11月	1809.0	-1.2	-7.8	2244.7	-1.8	-5.0	-435.7
	12月	1802.8	-0.3	-7.5	2249.8	0.2	-6.5	-447.0
2016年								
	1月	1790.7	-2.2	-6.7	2221.0	-1.1	-5.1	-430.3
	2月	1810.0	1.1	-4.7	2262.6	1.9	0.1	-452.6
	3月	1788.0	-1.2	-6.1	2157.3	-4.7	-9.6	-369.3
	4月	1815.5	1.5	-5.3	2201.4	2.0	-5.3	-386.0
	5月	1813.9	-0.1	-4.7	2233.9	1.5	-3.1	-420.0
	6月	1829.2	0.8	-3.9	2275.8	1.9	-2.5	-446.6
	7月	1863.3	1.9	-2.0	2258.1	-0.8	-1.8	-394.7

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 外国直接投资

单位:亿美元

年份	季度	流入	流出	流入减流出
2014年		1716.0	2922.8	-1206.8
	3季度	1083.4	1001.7	81.6
	4季度	774.2	619.7	154.5
2015年		3484.0	3031.8	452.3
	1季度	1981.1	932.3	1048.8
	2季度	809.4	864.3	-54.9
	3季度	429.8	502.5	-72.7
	4季度	263.7	732.6	-468.9
2016年				
	1季度	985.1	767.0	218.2
	2季度	1533.8	988.1	545.7

资料来源:美国商务部经济分析局。

三、欧元区经济

表 13 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
2014 年		1.1	0.8	0.6
	3 季度	0.4	0.4	0.3
	4 季度	0.4	0.5	0.1
2015 年		2.0	1.8	1.4
	1 季度	0.8	0.4	0.5
	2 季度	0.4	0.4	0.4
	3 季度	0.4	0.5	0.4
	4 季度	0.4	0.3	0.6
2016 年				
	1 季度	0.5	0.6	0.6
	2 季度	0.3	0.2	0.1

表 14 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
2014 年		1.5	4.4	4.8
	3 季度	0.6	1.6	1.5
	4 季度	0.5	1.5	1.4
2015 年		3.1	6.3	6.3
	1 季度	1.6	2.5	2.4
	2 季度	0.1	1.2	0.7
	3 季度	0.5	0.4	1.2
	4 季度	1.4	0.7	1.4
2016 年				
	1 季度	0.4	0.0	-0.1
	2 季度	0.0	1.1	0.4

资料来源:欧盟统计局数据库(表 13、表 14)。

表 15 劳动力市场

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		
2015 年		0.5		181.2	10.9
	7 月				10.8
	8 月				10.7
	9 月	0.0	0.8	51.9	10.6
	10 月				10.6
	11 月				10.5
	12 月	0.1	0.9	52.2	10.4
2016 年					
	1 月				10.4
	2 月				10.3
	3 月	0.2	0.2	53.9	10.2
	4 月				10.2
	5 月				10.1
	6 月	-0.1	0.8	59.4	10.1
	7 月				10.1

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 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
2014 年		1.1	0.8	0.6
	3 季度	1.0	0.8	0.6
	4 季度	1.2	1.2	0.5
2015 年		2.0	1.8	1.4
	1 季度	1.8	1.6	1.1
	2 季度	2.0	1.7	1.3
	3 季度	2.0	1.9	1.3
	4 季度	2.0	1.7	1.9
2016 年				
	1 季度	1.7	1.9	2.0
	2 季度	1.6	1.7	1.8

表 17 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
2014 年		1.5	4.4	4.8
	3 季度	0.9	4.8	4.7
	4 季度	1.1	5.2	5.4
2015 年		3.1	6.3	6.3
	1 季度	2.4	6.9	6.8
	2 季度	2.8	7.0	6.1
	3 季度	2.7	5.7	5.9
	4 季度	3.7	4.8	5.8
2016 年				
	1 季度	2.5	2.3	3.2
	2 季度	2.4	2.2	2.8

资料来源:欧盟统计局数据库(表 16、表 17)。

表 18 进出口贸易

单位:亿欧元

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
2015 年		20430		5.3	17964		2.2	2466
	7 月	1715	0.6	7.0	1493	-1	0.5	222
	8 月	1657	-3.4	5.7	1475	-1.2	2.6	182
	9 月	1659	0.1	0.8	1474	0	-0.6	185
	10 月	1691	1.9	0.5	1489	1.0	-0.6	202
	11 月	1689	-0.1	6.3	1469	-1	4.3	220
	12 月	1713	1.4	4.1	1478	0.6	3.3	235
2016 年								
	1 月	1674	-2.3	-2.2	1469	-0.6	-1.2	205
	2 月	1669	-0.3	1.2	1470	0	1.8	199
	3 月	1680	0.7	-2.1	1434	-2.4	-8.3	246
	4 月	1685	0.3	-0.9	1435	0	-5.3	250
	5 月	1656	-1.7	2.0	1416	-1.3	-2.1	240
	6 月	1674	1.0	-1.7	1435	1	-5.0	239
	7 月	1656	-1.1	-9.8	1455	1.4	-8.0	201

注:欧元区绝对数指欧元区现有范围,即 19 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 外国直接投资

单位:亿欧元

年度	月度	流 入	流 出	流入减流出
2015 年		1718.0	1437.0	236.0
	7 月	-72.0	230.0	-302.0
	8 月	-28.0	3.0	-32.0
	9 月	597.0	298.0	299.0
	10 月	426.0	405.0	21.0
	11 月	-450.0	-490.0	-4.0
	12 月	23.0	75.0	-52.0
2016 年				
	1 月	-99.0	66.0	-165.0
	2 月	220.0	665.0	-445.0
	3 月	121.0	259.0	-138.0
	4 月	389.3	446.2	-56.9
	5 月	458.6	558.6	-100.0
	6 月	-133.0	-109.0	-24.0
	7 月	-35.0	158.0	-193.0

注:欧元区绝对数指欧元区现有范围,即 19 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 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
2014 年		0.0	-0.9	0.1
	3 季度	-0.7	0.0	0.3
	4 季度	0.5	0.6	0.3
2015 年		0.5	-1.2	1.2
	1 季度	1.2	0.1	0.3
	2 季度	-0.4	-0.7	0.3
	3 季度	0.5	0.5	0.2
	4 季度	-0.4	-0.8	0.8
2016 年				
	1 季度	0.5	0.7	0.9
	2 季度	0.2	0.2	0.1

表 21 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
2014 年		1.3	8.3	7.2
	3 季度	-1.1	1.5	1.0
	4 季度	0.1	3.4	1.1
2015 年		0.0	2.8	0.3
	1 季度	1.9	1.7	1.1
	2 季度	-0.1	-4.2	-1.8
	3 季度	0.2	2.6	1.2
	4 季度	0.0	-0.9	-1.1
2016 年				
	1 季度	-0.4	0.1	-0.5
	2 季度	1.1	-1.5	0.0

表 22 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
2014 年		0.0	-0.9	0.1
	3 季度	-1.5	-2.7	-0.2
	4 季度	-1.0	-2.1	0.3
2015 年		0.5	-1.2	1.2
	1 季度	-1.0	-4.1	0.6
	2 季度	0.7	0.1	1.3
	3 季度	1.8	0.4	1.2
	4 季度	0.7	-1.0	1.6
2016 年				
	1 季度	0.2	-0.2	2.2
	2 季度	0.8	0.4	2.0

表 23 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
2014 年		1.3	8.3	7.2
	3 季度	-2.1	7.5	5.1
	4 季度	-3.1	11.2	3.6
2015 年		0.0	2.8	0.3
	1 季度	-3.8	7.4	-0.6
	2 季度	0.7	1.9	0.8
	3 季度	2.4	3.1	1.5
	4 季度	1.8	-0.9	-0.5
2016 年				
	1 季度	-0.4	-2.5	-2.0
	2 季度	1.1	-0.1	-0.6

资料来源:日本内阁府(表 20~表 23)。

表 24 劳动力市场

单位:%

年度	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
2015 年		-1.4	1.80	3.4
	7 月	-1.8	1.82	3.3
	8 月	-2.9	1.84	3.4
	9 月	-2.6	1.83	3.4
	10 月	0.5	1.86	3.1
	11 月	0.1	1.90	3.3
	12 月	-2.8	1.90	3.3
2016 年				
	1 月	-4.2	2.07	3.2
	2 月	-1.2	1.92	3.3
	3 月	-1.7	1.9	3.2
	4 月	-3.1	2.06	3.2
	5 月	0.7	2.09	3.2
	6 月	-2.3	2.01	3.1
	7 月		2.01	3.0

资料来源:日本统计局和日本央行统计月报。

表 25 进出口贸易

单位:亿日元

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
2015 年	756322		3.5	784676		-8.7	-28353
8 月	63142	-1.0	3.1	66143	-0.8	-3.1	-3002
9 月	62096	-1.7	0.6	65131	-1.5	-11.1	-3036
10 月	62009	-0.1	-2.1	63406	-2.6	-13.4	-1397
11 月	62318	0.5	-3.3	61476	-3.0	-10.2	842
12 月	59650	-4.3	-8.0	59212	-3.7	-18.0	438
2016 年							
1 月	59793	0.2	-12.9	58677	-0.9	-18.0	1116
2 月	58178	-2.7	-4.0	56469	-3.8	-14.2	1708
3 月	58124	-0.1	-6.8	55343	-2.0	-14.9	2782
4 月	57451	-1.2	-10.1	53206	-3.9	-23.3	4245
5 月	56677	-1.3	-11.3	53678	0.9	-13.8	2998
6 月	57318	1.1	-7.4	53859	0.3	-18.8	3459
7 月	56361	-1.7	-14.0	52959	-1.7	-24.7	3402
8 月	56356	0.0	-9.6	52272	-1.3	-17.3	4084

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 外国直接投资

单位:亿日元

年份	月份	流入	流出	流入减流出
2015 年		-510	159884	-160394
	7 月	-4463	12429	-16892
	8 月	-837	13842	-14679
	9 月	-1884	11442	-13326
	10 月	833	16580	-15747
	11 月	1490	13146	-11656
	12 月	1490	14725	-13235
2016 年				
	1 月	177	10377	-10200
	2 月	3154	15885	-12731
	3 月	9592	20913	-11321
	4 月	-3130	7218	-10348
	5 月	3574	9330	-5756
	6 月	12596	15971	-3375
	7 月	18118	23090	-4972

资料来源:日本财务省。

五、其他主要国家和地区经济

表 27 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
2014 年		2.5	2.9	1.5	0.1	7.3	0.6
	3 季度	2.1	2.8	1.6	-1.1	8.3	0.9
	4 季度	3.4	2.8	1.4	-0.7	6.6	0.4
2015 年		1.1	2.3	1.2	-3.8	7.6	-3.7
	1 季度	-1.0	2.9	2.2	-2.0	7.5	-2.8
	2 季度	-0.5	2.3	1.3	-2.9	7.5	-4.5
	3 季度	2.2	2.0	1.0	-4.5	7.6	-3.7
	4 季度	0.5	1.8	0.5	-5.9	7.2	-3.8
2016 年							
	1 季度	1.2	2.0	-0.1	-5.4	7.9	-1.2
	2 季度	0.9	2.2	0.6	-3.8	7.1	-0.6

注:印度年度 GDP 增长率为财年增长率。

表 28 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
2014 年		3.3	2.1	2.6	3.8	6.0	5.0
	3 季度	3.3	2.3	3.2	4.3	5.6	4.9
	4 季度	2.7	2.6	2.5	3.6	5.7	5.0
2015 年		2.6	2.5	2.4	0.6	5.0	4.8
	1 季度	2.4	2.6	2.4	4.0	5.7	4.7
	2 季度	2.2	2.3	3.1	0.6	4.9	4.7
	3 季度	2.8	2.7	2.3	-0.8	4.7	4.7
	4 季度	3.1	2.4	1.9	-0.9	4.5	5.0
2016 年							
	1 季度	2.8	2.4	0.8	-0.3	4.2	4.9
	2 季度	3.3	2.5	1.7	0.7	4.0	5.2

资料来源:各经济体官方网站。

表 29 劳动力市场失业率

单位:%

年份	月份	加拿大	英国	巴西	俄罗斯	南非
2015 年		6.9	5.4	6.8	5.6	25.4
	8 月	7.0	5.4	8.7	5.3	
	9 月	7.1	5.3	8.9	5.2	25.5
	10 月	7.0	5.2	8.9	5.5	
	11 月	7.1	5.1	9.0	5.8	
	12 月	7.1	5.1	9.0	5.8	24.5
2016 年						
	1 月	7.2	5.1	9.5	5.8	
	2 月	7.3	5.1	10.2	5.8	
	3 月	7.1	5.1	10.9	6.0	26.7
	4 月	7.1	5.0	11.2	5.9	
	5 月	6.9	4.9	11.2	5.6	
	6 月	6.8	4.9	11.3	5.4	26.6
	7 月	6.9	4.9	11.6	5.3	
	8 月	7.0			5.2	

表 30 劳动力市场失业率

单位:%

年份	月份	韩国	墨西哥	中国香港	中国台湾	马来西亚
2015 年		3.6	4.4	3.3	3.8	3.1
	8 月	3.6	4.7	3.3	3.7	3.2
	9 月	3.5	4.5	3.3	3.8	3.2
	10 月	3.4	4.6	3.3	3.8	3.1
	11 月	3.5	4.0	3.3	3.8	3.2
	12 月	3.5	4.0	3.3	3.9	3.4
2016 年						
	1 月	3.5	4.2	3.3	3.9	3.4
	2 月	4.1	4.2	3.3	3.9	3.4
	3 月	3.8	3.7	3.4	3.9	3.5
	4 月	3.7	3.8	3.4	4.0	3.5
	5 月	3.7	4.0	3.4	4.0	3.4
	6 月	3.6	3.9	3.4	4.0	3.4
	7 月	3.6	4.0	3.4	4.0	
	8 月	3.8		3.4	4.0	

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。

资料来源:各经济体官方网站。

表 31 进出口贸易

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
2015年	4084.8	4192.5	-107.7	4596.6	6258.3	-1661.7
7月	339.8	349.8	-10.0	380.1	546.9	-166.8
8月	335.8	349.7	-13.9	363.7	472.8	-109.1
9月	345.8	348.0	-2.2	393.0	534.7	-141.8
10月	336.1	353.2	-17.1	379.9	374.7	5.3
11月	322.2	334.1	-11.9	377.3	532.6	-155.3
12月	334.9	317.7	17.2	405.1	468.0	-62.9
2016年						
1月	307.8	292.1	15.7	315.7	450.9	-135.2
2月	300.8	311.5	-10.7	343.2	497.3	-154.1
3月	329.0	345.0	-16.0	349.8	566.5	-216.7
4月	312.7	342.9	-30.2	350.4	581.1	-230.7
5月	315.3	343.3	-28.0	340.4	526.1	-185.7
6月	331.3	357.9	-26.6	350.1	472.5	-122.4
7月	301.4	320.4	-19.0	314.0	524.9	-210.9

注:加拿大和英国数据经过季节因素调整。

表 32 进出口贸易

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
2015年	81.5	85.7	-4.1	1911.3	1788.0	123.4
8月	67.5	75.5	-8.0	154.9	133.1	21.8
9月	66.9	68.4	-1.5	161.5	137.6	23.9
10月	63.0	79.5	-16.5	160.5	146.3	14.2
11月	66.0	65.8	0.1	138.1	126.1	12.0
12月	58.5	53.7	4.7	167.8	105.4	62.4
2016年						
1月	42.6	54.5	-11.9	112.5	107.2	5.2
2月	57.3	58.0	-0.7	133.5	107.6	25.9
3月	61.7	60.2	1.5	159.9	120.6	39.4
4月	62.7	63.0	-0.3	153.7	109.8	44.0
5月	68.0	56.0	11.9	175.7	115.9	59.8
6月	69.7	61.5	8.3	167.4	132.9	34.5
7月	66.4	62.8	3.6	163.3	122.3	41.0
8月				169.9	133.7	36.2

表 33 进出口贸易

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
2015年	2666.6	3717.7	-1051.1	3403.5	1940.9	1462.6
8月	223.0	337.2	-114.2	253.1	163.5	89.6
9月	218.0	322.8	-104.9	263.4	168.3	95.1
10月	214.3	309.4	-95.2	269.6	169.1	100.5
11月	195.3	297.0	-101.7	254.0	164.6	89.4
12月	225.5	340.8	-115.3	287.5	174.4	113.1
2016年						
1月	211.0	287.6	-76.6	170.8	98.4	72.4
2月	208.1	272.7	-64.6	200.8	128.9	72.0
3月	227.9	270.0	-42.0	232.6	153.3	79.3
4月	207.4	255.2	-47.8	218.6	151.1	67.5
5月	223.5	280.4	-56.9	219.8	144.5	75.3
6月	227.3	305.7	-78.4	241.1	160.0	81.1
7月	216.9	294.5	-77.6	225.3	160.4	64.9
8月	215.2	291.9	-76.7			

表 34 进出口贸易

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
2015年	5267.6	4365.0	902.6	3807.7	4052.8	-245.1
8月	393.3	349.8	43.5	310.1	346.9	-36.8
9月	435.1	345.6	89.5	321.9	345.3	-23.5
10月	434.7	367.8	66.9	341.0	364.9	-23.9
11月	444.0	340.5	103.5	310.2	333.9	-23.7
12月	426.0	354.6	71.4	311.7	326.8	-15.1
2016年						
1月	367.6	313.2	54.4	246.9	287.3	-40.4
2月	364.0	291.2	72.8	289.7	305.4	-15.7
3月	430.0	333.1	96.9	314.9	322.1	-7.2
4月	410.0	323.5	86.6	304.2	333.8	-29.7
5月	398.0	329.5	68.5	313.3	327.0	-13.7
6月	453.0	338.0	115.0	319.4	333.4	-14.0
7月	410.0	334.0	76.0	297.7	324.5	-26.8
8月	401.0	350.1	50.9			

表 35 进出口贸易

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
2015年	5106.0	5594.3	-488.3	2804.8	2289.2	515.6
8月	426.6	456.0	-29.4	239.3	199.6	39.7
9月	453.5	492.6	-39.1	225.4	173.1	52.3
10月	450.1	485.9	-35.8	239.4	178.1	61.3
11月	454.6	480.9	-26.4	221.3	193.8	27.5
12月	468.8	500.8	-32.0	220.6	178.9	41.7
2016年						
1月	406.4	425.0	-18.6	222.0	186.9	35.1
2月	290.2	332.2	-42.1	177.8	136.3	41.5
3月	400.8	429.9	-29.1	227.2	182.2	45.0
4月	413.6	417.3	-3.6	222.5	174.5	48.0
5月	436.5	436.2	0.3	235.4	200.4	35.0
6月	433.9	470.5	-36.6	228.9	193.1	35.8
7月	461.8	467.0	-5.1	241.2	205.1	36.1
8月				246.6	206.7	39.9

表 36 进出口贸易

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
2015年	199.9	176.0	23.9	1503.4	1427.3	76.1
8月	163.8	138.8	25.0	127.3	124.0	3.3
9月	162.7	140.3	22.5	125.9	115.6	10.3
10月	177.6	149.1	28.5	121.2	111.1	10.1
11月	157.0	133.2	23.8	111.1	115.2	-4.1
12月	159.5	140.3	19.3	119.2	120.8	-1.6
2016年						
1月	142.3	129.9	12.4	104.8	104.7	0.1
2月	135.5	117.9	17.6	113.1	101.8	11.4
3月	163.3	135.9	27.5	118.1	113.0	5.1
4月	157.1	133.9	23.2	114.8	108.1	6.6
5月	148.1	140.0	8.1	115.1	111.4	3.8
6月	162.6	149.1	13.5	129.7	121.0	8.8
7月	148.9	144.2	4.8	95.3	90.2	5.1
8月				126.3	123.4	2.9

资料来源:各经济体官方网站(表27~表36)。

六、三大经济体指标对比图

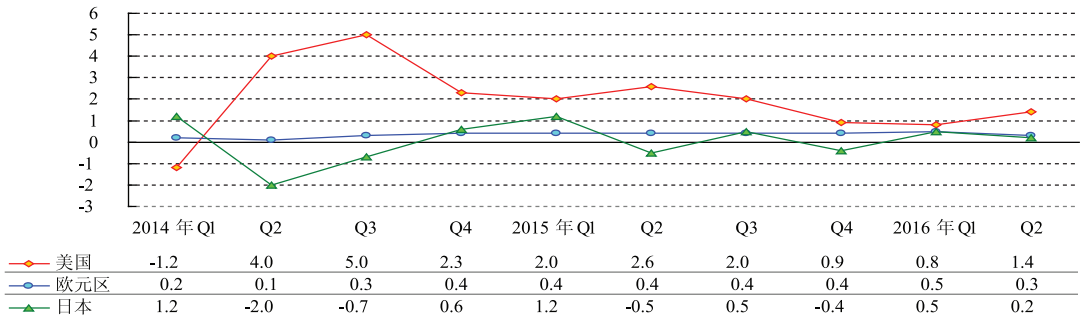


图 1 三大经济体 GDP 环比增长率 (%)

注:美国为环比折年率增长率。

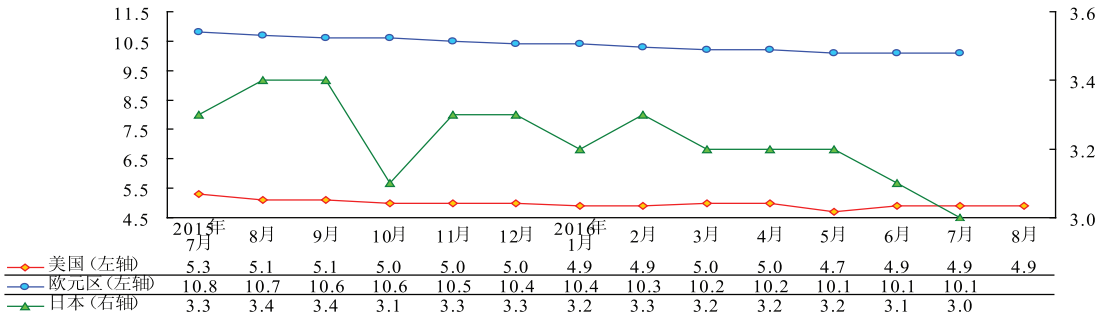


图 2 三大经济体失业率变动 (%)

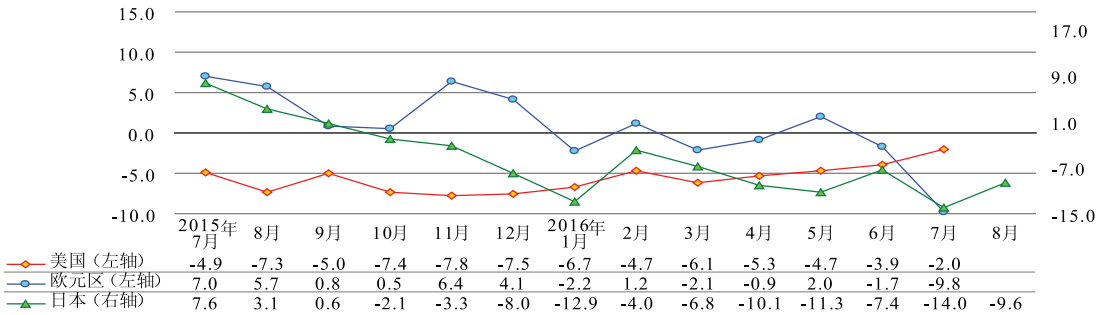


图 3 三大经济体出口额同比增长率 (%)

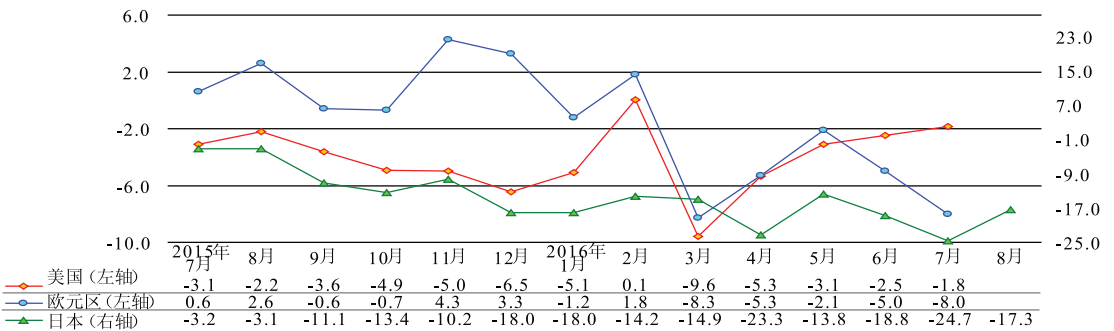


图 4 三大经济体进口额同比增长率 (%)

数据来源:各经济体官方统计网站(图 1~图 4)。

责任编辑:陈璇璇

## ABSTRACTS

### **(1) Understanding the strategic thinking of precise poverty alleviation**

*Song Hai*

The Precise Poverty Alleviation, as a national strategy proposed by General Secretary of Xi Jinping, is bound to have a huge impact on China's future economic development and the people's livelihood. Based on the in-depth analysis of precise poverty alleviation thinking, this paper analyzes the problems and reasons in the process of management and use of China's poverty alleviation funds, summarizes the developing process of financial poverty alleviation in China and the main practice at the present stage. This paper focuses on how to better promote the national strategy of accurate poverty alleviation, and puts forward the idea that system construction is an important guarantee to improve the financial poverty alleviation system, establishes the financial poverty alleviation regulation and system targeting at the farmers, improves the project-oriented financial poverty alleviation system, and other specific measures and methods.

### **(2) "13th Five-Year": the window period when the risks of economic and social development are high**

*Research group of NDRC Macroeconomic Research Institute*

China has entered the group of the upper-middle-income countries, with its economic structure facing a cyclical adjustment, social structure also facing the huge transformation, many contradictions accumulated in the process of economic and social development having been unresolved, and new contradictions and problems being in the formation and superposition. During the "13th Five-Year" period China will enter a "risky society" with relatively high risks, many new contradictions and problems will be transferred into local or systemic risks, which could be dominant, or potential, where dominant risks such as overcapacity, financial risks, real estate bubbles, ecological environment security and others need sufficient attention, while potential risks such as the pace of reform being too slow deserve the most attention. These risks are related to each other, mutually influencing, multiple-magnifying, having high probabilities of occurrence and the possibilities of affecting or even interrupting the economic and social development process being increasing, therefore effective measures are needed to respond to them.

### **(3)“3T” strategy of the global economic layout of the United States**

*Gu Yuanyang*

During his tenure Obama actively promotes TPP, TTIP, TISA negotiations, making the “3T” the three pillars of the strategies for the U.S. global economic layout and global economic governance. “3T” reflects the changes of the United States on the WTO and FTA policies, mirroring the United States strategic adjustment for the global regional economic cooperation and the expectation to defend the leading position of the United States in the global economy. The American “3T” global economic strategy directly or indirectly affects our foreign economic cooperation. The outlook of “3T” is full of many variables and uncertain factors, but we cannot put the “3T” to the end of failure. No matter whether the “3T” strategy is ultimately a success or failure, China has no need to change the layout of the foreign economic strategy.

### **(4)The latest trends and responding strategies of U. S. Foreign Investment investigation**

*Chen Chao*

In recent years, China’s direct investment into the United States has been increasing, surpassing the investment from the United States to China, where private enterprises are becoming the main actor, with the scale of investment increasing from 0.46 billion in 2008 to 3.87 billion in 2013. However, while China’s investment into the United States is increasing, and the investment field is increasingly diverse, China’s enterprises are facing more and more obstacles of monitoring and investigation and pan – political interference. This paper first introduces the status of China enterprises investing in the United States, followed by the analysis and summary of obstacles facing China’s enterprises investing in the United States, and the trend of changes in the next review, and finally some policy suggestions put forward at react to the predicament.

### **(5)Present situation and prospect of the international arms trade**

*Ren Haiping, Liu Xiangdong and Lu Xinhong*

As the external extension and expansion of national political and military economic activity, the international arms trade has increasingly become an important variable in the geopolitics and international relationship, having an important influence on the international strategic pattern and regional security situation. In recent years the global military trading volume has steadily increased, especially military exports from US, Russia and other military powers continue to increase, military imports to Asia Pacific, the Middle East and other hot spots has risen sharply, reflecting the unrest and worries of global security especially the Geopolitical Security. The international community must make use of effective control system and means, putting the international military trade under the reasonable control.

---

## **(6) A study on China's foreign direct investment policy**

*Li Feng*

Since the reform and opening up, China's foreign direct investment policy gradually developed from the strict restrictions at the beginning to encouragement and support at present time, promoting foreign direct investment to enter the stage of rapid development. However, China's foreign direct investment policy is also facing a number of problems such as lack of uniform legislation, multiple management and less clear targets. To further improve China's foreign direct investment policy, we need to speed up the formulation of foreign investment law, establish a unified and independent management organization, set up more feasible foreign direct investment industrial guidance policy, and improve bilateral and multilateral insurance system of foreign investment.

## **(7) Promoting the integration and development of the first, second and third industries in rural areas: the Japanese approach and Its Implications**

*Qiu Ling*

Promoting the integration of the rural first, second and third industrial development is China's active exploration into new breakthroughs of the "three rural" development under the new normal. Learning from the experience of the Japan agriculture - led "six industrialization" strategy, promoting the integration of China rural first, second and third industrial development should adhere to the market mechanism combined with government guidance, strengthen organizational leadership and policy support; adhere to the combination of industrial extension and functional development, cultivate the new driver of rural endogenous development; adhere to the combination of farmers' independence and multiple subjects, guarantee the increment for the farmers to share industrial chain; adhere to the combination of overall planning and local conditions, and push forward the classification guidance and pilot demonstration.

Editor: Huang Yongfu

## 《全球化》杂志征稿启事

《全球化》杂志由中国国际经济交流中心主管/主办，是集研究性、学术性、政策性、应用性于一体，以国际国内重大战略问题研究为导向的经济类理论期刊。刊物依托“中国智库”平台优势，秉承“同享人类智慧，共谋全球发展”的核心理念，本着兼容并蓄、百花齐放的原则，着力打造“全球经济思想库”，构建一个智库交流的平台，成为广大读者观察国际问题的重要窗口和共享思想盛宴的便捷之门。刊物重点关注国际经济、宏观经济、产业发展、区域发展中的重点和难点问题，提高经济形势分析预测的科学性、及时性和权威性；积极推动中国经济对外开放进程，关注中国企业国际化经营与发展中的趋势与问题，为中国企业“走出去”提供政策和资讯服务，同时为跨国公司进入中国提供引领和支持。刊物力争具有全球视野，服务宏观决策，推动企业发展，集聚各类人才，成为政府、科研院所、企业从事国际经济研究、把握中国经济动向的重要理论刊物。

### 稿件要求如下：

1. 篇幅一般为 8000~12000 字，附有 300~400 字的摘要，3~5 个关键词，标题、摘要、关键词的英文翻译附在文后。
2. 来稿请注明作者的姓名、工作单位、职务、职称、研究方向和通讯地址、邮编、联系电话、电子邮箱。来稿如属基金项目成果，请按有关规定标注项目正式名称和编号。请将来稿（电子版论文）以 word 格式发送到编辑部投稿邮箱。

### 本刊联系方式：

地址：北京市西城区永定门内大街 5 号 235 室（邮编：100050）

投稿邮箱：qqh@cciee.org.cn；qqhtgx@126.com

联系电话：010-83362182/83362183

## 欢迎订阅《全球化》杂志

《全球化》杂志由中国国际经济交流中心主管/主办，是集研究性、学术性、政策性、应用性于一体，以国际经济、宏观经济、企业国际化经营为主要内容的经济类理论月刊（国内统一刊号：CN11-6008/F；国际标准刊号：ISSN2095-0675）。刊物按照曾培炎理事长的办刊宗旨，依托“中国智库”平台优势，秉承“同享人类智慧，共谋全球发展”的核心理念，本着兼容并蓄、百花齐放的原则，着力打造“全球经济思想库”，构建一个智库交流的平台，成为广大读者观察国际问题的重要窗口和共享思想盛宴的便捷之门。刊物致力于探讨全球化带来的机遇与挑战，积极反映国际社会特别是新兴经济体和广大发展中国家的诉求，研究如何改善全球经济治理，建立公正合理的国际经济新秩序；对中国经济社会发展的重大问题进行理论研究，关注宏观经济运行、产业发展、区域发展中的重点和难点问题，提高经济形势分析预测的科学性、及时性和权威性；积极推动中国经济对外开放进程，关注中国企业国际化经营与发展中的趋势与问题，为中国企业“走出去”提供政策和资讯服务，同时为跨国公司进入中国提供引领和支持。刊物力争具有全球视野，服务宏观决策，推动企业发展，集聚各类人才，成为政府、科研院所、企业从事国际经济研究、把握中国经济动向的重要平台。

全国各地邮局均可订阅，国内邮发代号：82-572；也可填好“征订单回执”，直接汇款向我部订阅。地址：北京市西城区永定门内大街5号232室《全球化》编辑部；邮编：100050；电话：010-83362183/83366113。

本刊定价：每期人民币35元，美元20元，港币50元，每月25日出版（国内免费邮寄）。

### 2017年《全球化》杂志（月刊）征订单回执

订阅单位		订阅人姓名、 电话	
详细地址 (邮编)			
征订份数		420元/年（12期）	总计金额

## 中国海外政经研究中心

中国海外政经研究中心是由中国海外控股集团与中国社会科学院地区安全研究中心共同发起设立的研究机构。中心的主要任务是就与中国海外投资环境有关的问题，包括经济、政治、安全、政策等相关问题进行调研，分析研究，提供调研和分析报告，开展合作交流，召开成果发布会、举办专题论坛，开办讲座、培训等，面向政府、企业和社会。中心发挥智库功能，就有关中国海外投资和海外资产管理等问题，向政府有关部门提供战略性和政策性研究成果和对策性建议，为企业提供投资战略和资产管理等方面的咨询，推动中国企业走出去和对海外资产进行有效管理。



联系地址：北京市王府井东街 8 号澳门中心四层（邮编 100006）  
合作/咨询电话：010-58138101-302 邮箱：perc@zhwkg.com