

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 ·

重视各项改革协调配套和系统集成

郑新立 (005)

中国共产党的“自我革命”

——中共十九大与中国模式的现代性探索

郑永年 (011)

“精准扶贫”的精髓是“多维扶贫”和彻底脱贫

——建议尽快明确公布中国的“多维扶贫”标准和思路

陈宗胜 杨思飞 张伟 (020)

· 宏观经济 ·

必须从国家战略层面认识蓄滞洪区湿地化

黄志凌 (031)

· 国际经济 ·

美国税改对中国及全球经济的影响与对策

张茉楠 蔡松峰 (043)

中欧双边投资协定谈判中涉及中资企业公平竞争问题及应对建议

刘向东 (061)

“一带一路”与“容克计划”对接研究

李锋 (075)

美国市政债券发展实践：现状、特征及启示

邹晓梅 (088)

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

· 区域经济 ·

龙头企业成为东北农业结构调整的重要力量

——东北地区籽粒玉米调减情况的调查报告

王乐君 禡燕庆 张照新 王斯烈 (100)

· 名人观察 ·

新时代 新动力

张卓元 (112)

· 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 (117)

· 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

- Pay attention to the coordination and systematic integration of various reforms
Zheng Xinli (005)
- The “self revolution” of the Communist Party of China (CPC)
—The modernity of the nineteenth CPC congress and Chinese model
Zheng Yongnian (011)
- The essence of “precise poverty alleviation” is “multidimensional poverty alleviation”
and completely getting out of poverty
—it is suggested that standards and ideas of Chinese “multidimensional
poverty alleviation” should be announced as soon as possible
Chen Zongsheng, Yang Sifei and Zhang Wei (020)
- It is necessary to understand the wetland in the flood storage area from the national strategic level
Huang Zhiling (031)
- The impact of American tax reform on China and the global economy and its countermeasures
Zhang Monan and Cai Songfeng (043)
- The issue of fair competition of Chinese enterprises involved in China – EU
bilateral investment agreement negotiations and countermeasures *Liu Xiangdong* (061)
- The docking study of the “Belt and Road” and “Juncker plan” *Li Feng* (075)
- The development practice of American municipal bonds: current situation,
characteristics and Enlightenment *Zou Xiaomei* (088)
- Leading enterprises become an important force in the adjustment of
agricultural structure in Northeast China
—Investigation report of maize reduced situation in Northeast China
Wang Lejun, Xuan Yanqing, Zhang Zhaoxin and Wang Silie (100)
- New era and new driving force *Zhang Zhuoyuan* (112)
- Opinions of International Authoritative Institutes (117)
- Main Indicators of World Economy (123)

重视各项改革协调配套和系统集成

郑新立

摘要：党的十九大报告把“着力增强改革系统性、整体性、协同性”作为过去五年全面深化改革的一项重要经验，并写入了新修改的党章；对今后一个时期如何围绕决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利，继续推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度改革，做出了新的部署。遵照习近平新时代中国特色社会主义思想，抓好各项改革的协调配套、系统集成，是实现未来各个阶段奋斗目标的根本举措。

关键词：深化改革 协调配套 系统集成

作者简介：郑新立，中国国际经济交流中心副理事长、中共中央政策研究室原副主任。

党的十九大报告把“着力增强改革系统性、整体性、协同性”作为过去五年全面深化改革的一项重要经验，并写入了新修改的党章；对今后一个时期如何围绕决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利，继续推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度改革，做出了新的部署。遵照习近平新时代中国特色社会主义思想，抓好各项改革的协调配套、系统集成，是实现未来各个阶段奋斗目标的根本举措。

一、六大改革必须始终围绕一个总目标

推进经济、政治、文化、社会、生态文明体制和党的建设制度六大改革，要求每一项改革必须始终围绕改革总目标，使之有利于完善和发展中国特色社会主义制度，有利于实现国家治理体系和治理能力的现代化。确立这样一个总目标，是基于改革的出发点

和根本目的提出来的。

中国特色社会主义制度是中国共产党在长期革命和建设的实践中所做出的正确选择，符合全国 13 亿人民的共同利益。国内外的大量事实证明，唯有走中国特色社会主义道路，才能使中国尽快摆脱贫困，使广大人民尽快过上小康和富足的生活。中国特色社会主义的制度设计，首先是从中国正处于社会主义初级阶段这一客观实际出发，从有利于调动各方面积极性发展生产力出发，加快构建社会主义的物质基础，同时构建与物质基础相适应的生产关系以及与生产关系相适应的上层建筑。因此，我们进行的改革，必然涉及经济、政治、文化、社会等各个方面。党的十八届三中全会对六大改革做出的全面部署，都围绕着完善和发展中国特色社会主义制度这一目标。在改革实践中，无论是哪一方面、哪一地方的改革，都不可偏离这一总目标。改革开放近 40 年来，我们创造了举世瞩目的经济奇迹，充分证明了中国特色社会主义制度的强大生命力，增强了我们的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。通过全面深化改革，构建系统完备、科学规范、运作有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型，必将进一步激发增长的活力，确保到 2020 年全面建成小康社会，实现“两个一百年”奋斗目标。伟大的“中国梦”变为现实，中国特色社会主义制度的魅力必将进一步彰显于世界。

推进国家治理体系和治理能力现代化，是把制度优势转变为国家管理能力、社会治理能力、经济发展能力、国际竞争能力的需要，是为每一个人创造施展才华的机会，实现学有所教、老有所养、病有所医、劳有所得的法制环境的需要，是建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国的需要。中国特色社会主义制度只有落实在国家治理体系和治理能力现代化上，制度优势才能得以发挥。国家治理体系和治理能力现代化内涵十分丰富：在治理方式上，应当包括国家管理、依法治国、以德治国、区域自治、基层群众自治、各方共治等，形成一个全覆盖、多元化、多层次的完整高效的治理体系；在实现途径上，应通过经济市场化、社会法制化、政治民主化、权利透明化和监督制约机制化等，提高国家治理效率和水平；在治理主体上，应在坚持党的领导的同时，充分发挥各级政府、人大、政协、民主党派、群众组织、社会团体、企事业单位、智库等的作用，调动广大群众参与国家治理的积极性，形成治理的合力；在治理手段上，要广泛运用信息网络和智能化平台，建立统一指挥、监测预警系统，提高信息反馈和对突发事件的应变能力。六大改革推进国家治理体系和治理能力现代化，从各方面建立健全切实可行的制度，通过系统集成，形成科学严密、完整高效、运转灵活的国家治理制度和体制机制，从而确保国家长治久安、人民安居乐业。

二、六大改革是一项庞大的社会系统工程

六大改革覆盖了国家治理体系的方方面面，构成一个完整的社会系统，是一项结构复杂、关联紧密的庞大的系统工程。各项改革既相互促进，又相互制衡，只有协调配套、同步推进，才能取得事半功倍之效。按照习近平同志提出的治国理念和执政方略，统揽全局，周密部署，精准对接，注重实效，我们就一定能夺取全面深化改革的胜利。

经济体制改革是整个改革的重点，其他各项改革归根到底都是为解放和发展生产力服务，为构建强大的物质基础服务的。按照生产力决定生产关系、经济基础决定上层建筑的唯物史观，在设计政治、文化、社会、生态文明体制和党的建设制度时，都不能脱离生产力的发展水平，要与经济体制相衔接，解决一些单靠经济体制无法解决的问题，使之有利于促进生产力发展。如市场竞争机制是推动生产力发展的重要动力，但市场的作用也有其盲目性，容易拉大收入差距，影响社会公正，这就需要通过政治体制、社会体制、文化体制等维护社会公正，提高全社会的道德水平和国民素质。要适应我国社会主要矛盾的转化，把解决人民日益增长的美好生活需要和发展不平衡不充分的矛盾作为主攻方向，实施乡村振兴战略和区域协调发展战略，加快缩小城乡和区域之间的发展差距。要坚持把发展作为解决一切问题的基础和关键，落实新发展理念。经济体制改革的核心问题是处理好政府与市场的关系，要通过深化改革，建立起使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的一套完整制度，形成经济发展的动力机制和平衡机制，确保经济持续健康发展。

政治体制改革攸关社会前进的方向。方向偏了，一切皆错。要通过政治体制改革，确保各项改革能够牢牢把握中国特色社会主义的正确方向。要坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度。坚持依法治国、依法执政、依法行政。加强社会主义民主制度建设，丰富民主形式，从各层次、各领域扩大公民有序政治参与。对涉及群众利益的重大决策和改革方案，应通过各种形式听取群众的意见，保障人民的民主权利。

文化是中华民族的精神支柱，是国家凝聚力的粘合剂，是推进改革发展的强大动力。要加快完善文化管理体制和文化生产经营体制。在继承和弘扬传统文化的基础上，努力创建具有时代特色和民族精神的社会主义文化，把核心价值观植根于人们的灵魂深处，努力创造反映改革开放伟大实践的优秀文艺作品，用文化和道德的强大正能量对冲市场交易滋生的拜金主义、骄奢淫逸等陋习。建立健全现代公共文化服务体系、现代文化市场体系，扩大对外文化交流和贸易，积极借鉴吸收国外一切优秀文化成果。通过扩大我

国文化在国际上的影响力、亲和力，提高对外经济合作的软实力。

社会发展是经济发展的目的，社会管理体制是国家和社会的稳定器。要通过社会体制改革，激发社会发展活力，改变社会发展滞后于经济发展的状况。通过分配制度改革，解决资本主义制度解决不了的收入分配不公问题，使人民共享改革发展成果。要把提高社会管理能力作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重点。通过公共财政支出的大体均等，实现城乡、地区之间公共服务的均等化，改变城市户籍人口与常住人口基本权益不平等的现象。改革医疗、教育、社会保障体制，鼓励社会资本进入，使之与广大居民不断增长的需求和人口流动相适应。要通过教育的公平，提高劳动者的就业能力和科技文化素质，实现社会公平。

建设美丽中国是全体人民的共同愿望。改革生态文明体制，形成治理和保护环境的理念、制度、法律和市场机制，才能把各项工作落到实处，尽快实现让人们呼吸到清新的空气、喝上干净的水的政府承诺。要抛弃治理污染必然影响经济发展的陈旧观念，用发展环保产业的办法来治理环境。

改革党的建设制度，保持党的先进性和纯洁性，是改革开放的政治保证。必须按照科学执政、民主执政、依法执政的要求，加强民主集中制建设，完善党的领导体制和执政方式。加强和改善党对全面深化改革的领导，充分发挥各级党委总揽全局、协调各方的领导核心作用。加强领导班子和基层党组织建设，深化干部人事制度改革，最大限度凝聚改革共识，调动一切积极因素，形成改革合力。

上述六大改革是全面深化改革系统工程六个子系统，每个子系统处于不同地位，各有不同功能。在制定每一项改革方案时，不仅要考虑自身的特殊性，也要考虑与其他改革的关联性，注意相互之间的影响和衔接，使各项改革互为条件、相互补充、相互促进。全面深化改革的成功，将是各项改革系统集成、共同发挥作用的结果。

三、全面深化改革亟待突破的难点

改革已经进入深水区，每项改革都有一些硬骨头要啃。面对困难，特别是涉及利益关系的调整，必须迎难而上，敢于在矛盾的焦点上切一刀，不能绕着走。这就要求我们对改革中面临的每一个难题做深入调查研究，提出不同解决方案，经过反复比较，选择效益最大、损失最小的方案，果断做出决策。

处理好效率和公平的关系，是改革面临的重大难点。改革以来，我们强调效率多一些，今后，应当更强调公平。当前，造成收入差距拉大的主要原因不是劳动收入，而是财产收入。据有关部门测算，财产性收入的差距在个人收入差距拉大因素中占 60% 以上。

城乡收入差距大的原因之一，在于城市住房商品化后，财富效应凸显，而农民住房按现行规定只能卖给同村人，没有真正商品化。习近平总书记提出要“实现城乡居民基本权益平等化”，现行体制造成城乡居民住房等财产权益不平等，理应改革。另外，发展股份合作制企业，允许混合所有制企业员工持股，是扩大居民财产性收入的重要渠道，应鼓励改制发展。华为公司有17万员工，其中7万多人持股，按劳分配与按资分配的比例为3:1。这一股权结构和劳资分配比例，调动了员工劳动积极性，持股员工成为企业真正主人翁，增加了财产性收入。华为股权结构和分配模式的突破性意义，在于使劳动者成为股权所有者，劳资分配控制在最优比例，破解了马克思在《资本论》中所揭示的资本榨取剩余劳动价值的资本主义制度的基本矛盾，这个突破也只有在中国特色社会主义制度下才有可能实现。按照党的十八届三中全会《决定》的精神深化企业改革，让更多劳动者成为资本所有者，将成为实现提高效率、注重公平原则的重要途径。

处理好政府与市场的关系，是全面深化改革面临的又一难点。如何发挥市场对资源配置的决定性作用，当前面临的障碍是城乡两个市场的发育程度不同。城市的生产要素都已经市场化了，但农村的生产要素尚未市场化或尚未完全市场化。按照商品趋利性规则，它总是朝市场化程度高、价格高的地方流动，因此城乡市场之间就产生一个虹吸效应，农村的劳动力、资本、土地等要素大批涌向城市，城市的要素流不进农村，成为城乡发展差距拉大的根本原因。发挥市场对资源配置的决定性作用，首先要解决的难题就是打破城乡市场之间的堰塞湖，让城市的闲置资本流入农村。三中全会已经明确提出农村土地的财产权可以抵押、担保、转让，至今尚未得到落实。推动城市资本下乡，应成为全面深化改革亟待破解的课题。

此外，如何处理好公益性和盈利性文化产品的关系，如何处理好企业经营决策与党的领导的关系等，也是全面深化改革需要着力破解的难题。应总结有关方面基层的成功经验，大胆探索，勇于攻关，从而把改革大踏步地推向前进。

四、六大改革聚焦释放发展强大新动能

我国经济总量虽然居世界第二位，但人均国内生产总值（GDP）仍居世界第89位，经济发展潜力巨大。关键是要通过改革，把增长的潜力释放出来。而且攻克改革难关，靠单项突破已经很难，需要六大改革聚焦，对改革难题形成包抄之势。

应聚焦城乡一体化改革，释放农村发展的新动能。加快推进农业现代化、新农村建设、农民工市民化、特色小镇建设，可形成拉动经济长期持续增长的强大新动能。应发挥共产党政治优势和社会制度优势，动员全社会关注和支持农村改革发展，关心农民工

的切身利益，形成推进城乡一体化改革强大合力。经济体制改革应把建立城乡一体化发展制度作为重点。文化体制应更多关注农民的基本权益，激励农民脱贫致富。社会体制应以实现城乡居民公共服务均等化为重要任务。生态文明体制应找到治理农村土地面源污染的有效办法，尽快解决农村垃圾处理和环境卫生问题。党的建设制度尤其要重视农村基层党组织建设，把农村党员培养成致富能手，把致富能手培养成党员。各项改革形成合力，就能实现城乡一体化改革发展的重大突破。

聚焦投资体制改革，补上公共产品供给短板。环境、教育、医疗、社保、养老、交通、信息、文化等公共产品和服务供给短缺，而大量资金找不到投资项目，应通过推广政府和社会资本合作伙伴（PPP）投资模式，把社会资金和银行贷款引导到增加公共产品供给上来。

聚焦科技教育体制改革，激发技术创新活力。这方面改革已经取得喜人成效，仍需加大力度，重点是解决重视程度上不平衡问题，特别是一些科技创新资源集中的城市、国有企业和大学，需要通过多方面改革，打造有利于技术创新的激励机制、文化氛围和社会环境，真正使技术创新成为支撑发展的新动能。

责任编辑：沈家文

(上接第 74 页)

14. European Union Chamber of Commerce in China. European Business in China Position Paper 2017/2018. www.europeanchamber.com.cn.

15. Joergen Oerstroem Moeller. China's Investments in Europe: Lessons for South East Asia. Researchers at ISEAS – Yusof Ishak Institute Analyse Current Events. ISSUE: 2017 No. 56.

16. OECD. FDI Regulatory Restrictiveness Index database. www.oecd.org/investment/fdiindex.htm.

17. Thilo Hanemann and Mikko Huotari. Record Flows and Growing Imbalances: Chinese Investment in Europe in 2016. January 2017, No. 3 http://rhg.com/wp-content/uploads/2017/01/RHG_Merics_COFDI_EU_2016.pdf.

18. Tim Summers. Brexit: Implications for EU – China Relations. May 2017. <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2017-05-11-brexit-eu-china-summers-final.pdf>.

19. UNCTAD. World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf.

责任编辑：谷 岳

中国共产党的“自我革命”

——中共十九大与中国模式的现代性探索

郑永年

摘要：十九大是中国共产党作为执政党进行的一场深刻的“自我革命”。通过这场“自我革命”，中国共产党重新规定了自己的现代性。现代性问题已经不仅仅是执政党的生存和发展问题，而是中国共产党的性质问题。对现代性的追求表明中国共产党要对新时期的一系列问题做出确切的回答。中国共产党是中国的政治主体，决定了中国的一切，如果没有中国共产党的现代化和现代性，就没有中国其他方方面面的现代化和现代性。

关键词：中国共产党 自我革命 十九大 中国模式 现代性

作者简介：郑永年，新加坡国立大学东亚研究所所长。

前 言

中国共产党十九大对中国和世界都是一件大事情。对中国自身而言，正如中共十九大报告所强调的，国家已经进入一个新时期。这是一个承上启下的时期，一个总结过去、直面现实和通往未来的时期。对国际社会来说，中国早已经是第二大经济体、最大的贸易大国，不管怎样的内部发展，都会产生巨大的外影响力。自2008年全球金融危机以来，中国一直为世界经济的发展贡献着最大的份额。尽管中共十八大以后，中国本身的经济在下行，但较之仍然没有走出危机阴影的西方经济，中国是所有主权经济体中的佼佼者。无论从哪个角度来说，世界没有任何理由不关注决定着中国未来的中共十九大。

十九大究竟会如何影响中国和世界的未来呢？这就需要解读中共十九大报告，因为

这份报告就是未来中国发展的蓝图。人们可以从不同的角度来解读中共十九大报告，政治的、经济的、社会的、军事的、文化的、外交的等等。因为中共十九大报告是一份高度综合的文件，多角度来解释不仅应当，而且必须。

笔者认为中共十九大是中国共产党在新时期最重要的政治大会，中共十九大报告的核心是政治，是一份政治文件。在未来中国发展的很多问题中，政治是最关键的。尽管经济社会等方面的发展也很重要，但未来中国的命运掌握在中国政治家手中。在中国的政治构架中，说政治就是说中国共产党。也就是说，中共十九大报告的中心议题就是中国共产党本身的现代化问题。笔者把十九大称之为中国共产党作为执政党进行的一场深刻的“自我革命”，通过这场“自我革命”，中国共产党重新规定了自己的现代性。在这个基础之上，才可以讨论国家的现代化和中国对国际社会的贡献。

一、如何认识中国共产党的“自我革命”

如何解读中共十九大所发生的“自我革命”呢？笔者认为，至少需要涵盖如下四个大的方面。

第一，中共十八大以来所发生的一切，尤其在政治领域所发生的一切。中共十八大以后，“自我革命”就已经发生了，中共十九大之后的“自我革命”会在这个基础上逐步展开。

第二，中共十九大的正式政治文本和非正式文本的解读。最重要的政治文本是习近平所作的十九大报告和有关修改党章的说明，也包括中共中央政治局召开研究部署学习宣传贯彻十九大精神会议之后，由新华社在 2017 年 10 月 27 日发表的《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》和《中共中央政治局贯彻落实中央八项规定的实施细则》。此外，非正式文件的文本也很重要，因为这些文本说明了正式文本产生的过程，其重要性不可忽视。这些非正式文件文本包括新华社所发表的两篇重要报道，即 2017 年 10 月 24 日发表的题为《肩负历史重任、开创复兴伟业——新一届中共中央委员会和中共中央纪律检查委员会诞生记》和 2017 年 10 月 26 日发表的题为《领航新时代的坚强领导集体——党的新一届中央领导机构产生纪实》。

第三，显性的和隐性的或者直接的和间接的制度变化。有些制度变化是显性和直接的，例如设立依法治国领导小组和国家监察委员会；有些变化则是隐性的和间接的，但同样重要。最重要的隐性制度变化是《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》中确立的政治局委员每年要向党中央和总书记书面述职的制度。

第四，中共十九大之后，对中国共产党“自我革命”的未来展望。同样，中共十九

大对未来中国发展的影响是全方位的，但这里的讨论侧重于政治制度方面的变化。在强调“制度自信”的今天，人们迫切需要关切正在发生的制度变化。为此，我们需要在中共十九大报告丰富的内容中提取和勾勒出未来中国政治制度的大构架。制度建设是中共十八大的主题，更是中共十九大的主题。中共十九大成立依法治国领导小组已经发出一个明确的信号，那就是要把制度建设提到最高议事日程上来。

就制度建设而言，中共十九大释放出什么重要的信息呢？最为重要的信息便是中国共产党对自身现代性的重新界定。经过“自我革命”，这是一个新的政党，或者说是一个新时期的政党。

自改革开放以来，无论海内外都在讨论中国方方面面的现代化过程和所获得的现代性。不过，在很大程度上，人们一直忽视了中国共产党的现代化和所获得的现代性。实际上，如果不能理解中国共产党的现代化和现代性就很难理解中国其他方方面面的现代化和现代性。一个最重要的事实就是：中国共产党是中国的政治主体，是唯一的执政党。也就是说，中国共产党决定了中国的一切。所以，讨论中国的现代化首先必须讨论中国共产党的现代化。如果中国共产党没有现代化，那么就不会有国家的现代化；如果中国共产党自身实现不了现代化，那么就会拖国家现代化的后腿；如果中国共产党自身首先实现了现代化，那么就有能力引领国家的现代化。简单地说，中国所有其他方面的现代化包括经济、社会和文化等方面都取决于政治的现代化，也就是作为政治主体的中国共产党的现代化。

二、世界权力危机与中国共产党的现代性

西方社会总是批评中国共产党的“保守性”，认为其缺乏西方所认同的“现代性”。但事实上并非如此，甚至完全相反。中国共产党从诞生的第一天起就和国际背景分不开，中国共产党内部的发展和变化也一直是和国际背景相关的。改革开放以来的将近40年时间里，中国共产党内部发展和国际背景之间的关系发生了几次很大的变化。20世纪70年代后期，中国共产党主动开放，抓住国际机遇，赢得了发展的机会。但在苏联东欧共产主义政权解体之后，中国共产党转向应对危机。这段时间里，尽管也有制度变化，但主要是通过应付危机来巩固自己的领导权。从中共十八大以来，中国共产党根据国际形势的变化再次转向，不仅巩固了自己的领导权，而且把制度建设提到议事日程上来。

从这个角度来看，要认识中共十九大所发生的“自我革命”，就必须理解当今世界所面临的政治权力危机，尤其是政党危机。不理解世界性的权力危机就很难理解中国共产党所进行的“自我革命”的世界意义。

今天，在世界范围内，政党及其权力都深陷危机。从欧洲、美国和很多发展中国家的政治现状及其发展趋势来看，很大程度上，已经在世界范围内发生着一种可以称之为“核心危机”（或者“首脑危机”）的现象，无论对各国国内政治还是国际政治都带来了巨大的不确定性。而“核心危机”的核心便是政党危机。近代以来，几乎在所有可以称之为“现代的”国家，政党无一不是政治生活的核心，政党组织社会、凝聚共识、产生领袖、治理国家。但现在，所有这些方面都出现了严重的问题，政治危机也随即产生。

1. 西方危机

在西方，今天的权力危机和民主政治密切相关，甚至可以说是西方民主政治的直接产物。当然，核心危机并不是说今天西方各国没有了核心，而是说西方所产生的核心没有能力履行人民所期待的角色和作用。今天西方的政治核心或者统治集团至少表现为如下几类。第一，庸人政治。民主制度所设想的是要选举出“出类拔萃之辈”成为一个国家的领袖或者领袖集团，但现在所选举出来的领袖很难说甚至可以说绝非是最优秀的。第二，传统类型的“出类拔萃之辈”正在失去参与政治事务的动机。在大众政治时代，政治人物所受到的制约越来越甚，政治的“崇高性”不再。因此，很多“出类拔萃之辈”不再选择政治作为自己的职业，而选择了商业、文化或者其他领域，因为那些领域更能发挥自己的作用。第三，代之以传统“出类拔萃之辈”的便是现代社会运动型政治人物的崛起。今天，无论是发达的西方还是发展中社会，民粹主义到处蔓延，有左派民粹主义，也有右派民粹主义。民粹主义式的社会运动，一方面为新型的政治领袖创造了条件，另一方面也为各个社会带来巨大的不确定性。第四，强人或者强势政治的回归。从社会运动中崛起的政治领袖往往具有强人政治的特点，即往往不按现存规则办事情，往往可以对现存政治制度造成轻易的破坏。

2. 非西方危机

非西方世界的情况甚至面临着更大的危机。西方世界由于政治制度化水平相当高，政治力量或者政治人物很难轻易撼动现存制度。但在发展中社会，政治制度化水平往往很低，很多仍然处于初级建设阶段，政治力量和政治人物可以轻易破坏现存制度，导致更大的不确定性。对很多转型中的体制来说，面临着两个最大的不确定性：一是体制的西方（民主）化；二是体制转型失去了方向，旧的体制不可行了，新的体制又无法建立，从而出现僵持局面。

正是在这样的国际背景下，中共十八大以来中国共产党进行了前所未有的“自我革命”，在矫正“领导弱化、党建缺失、从严治党不力”的情况下重新界定和获取现代性。多年来，笔者一直认为，中共十八大以来所提出的“四个全面”中，即全面实现小康社

会、全面深化改革、全面建设法治社会、全面从严治党，最后一个“全面”即“全面从严治党”是最重要的。中国共产党是中国的政治主体。这一简单的事实表明，没有最后一个“全面”，其他三个“全面”就无从谈起，因为前面三个“全面”都需要中国共产党这个行动主体去实现。如果我们把前面三个“全面”理解成为中国的现代化过程，那么也很容易理解，如果没有中国共产党本身的“现代化”，其他方面的“现代化”也都无法实现。

三、当代中国共产党的“现代性”

在中共十八大到中共十九大的五年时间里，中国政治领域发生了诸多重大的变化。中国共产党是中国的政治主体，重大的政治变化都是围绕党自身的变化，因此，这里所说的“政治领域”的变化指的是在中国共产党内部所发生的变化。再者，中国共产党内部的变化也具有“外溢性”，导致了其外部各方面关系的变化，包括党政关系、党军关系、党和经济的关系、党和社会的关系等等。不难观察到，中共十八大之前中国共产党所发生的变化大都是调整其外部关系，即执政党对社会经济变化做出“与时俱进”的调整和适应。各种调整往往表现为反应性和被动性，在一些时候更是表现为“不得不”的方式。而中共十八大以来所发生的变化主要是内部的，也就是这里所说的“自我革命”。党内所发生的变化已经远超出内部关系的调整，而是诸多重大关系的重新构造，涵盖了上至顶层权力运作机制下至党内政治生活准则在内的各个领域。笔者一直有一个观点，因为中国共产党是中国唯一的执政党，因此其面临两种选择，即“被革命”和“自我革命”。“被革命”就是由他人来“革命”，而“自我革命”则是自己对自己的革命。中共十八大以来中国共产党选择的是“自我革命”。通过“自我革命”，不仅避免“被革命”，更是强化了中国共产党的领导力量。

在中共十八大至中共十九大五年间，中国共产党的“自我革命”表现为围绕着反腐败运动而展开的“破”和“立”两个方面。反腐败运动最早始于2012年底由政治局审议通过的“八项规定”，内容包括轻车从简、严格控制出访随行人员、严格执行住房车辆的配备待遇等具体事项。到今天，这场反腐败运动普遍被视为是1949年建国以来最持久深入的运动。“立”的方面表现为从严治党的制度化。作为执政党，“从严治党”也一直都是中国共产党高层所特别强调的。自1987年中共十三大以来，每次党代表大会的报告都会特别强调“从严治党”。不过，中共十八大之后，更进一步提出了“全面从严治党”。这一概念是习近平2014年在党的群众路线教育实践活动总结大会中首次提出，并在之后成为“四个全面”中的最后一个“全面”。针对党风党纪问题，2015年中国共产党修订印发

了《中国共产党纪律处分条例》。之后，中国共产党十八届六中全会更是通过了两个重要政治文件，即《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》。

对中国共产党内部所发生的这些变化，无论党内还是党外，无论是海内还是海外，很多人难以理解，甚至很不理解。例如针对反腐败问题，就有很不相同的看法和意见。一些人认为，反腐败过度了、已经走过头了。另一些人认为，反腐败表现为“选择性”，即表现为“路线”问题。还有一些人简单地认为，之所以如此反腐败只是这一代领导人想建立自己的“丰功伟绩”罢了。当然，更多的人则持传统的观点，即反腐败就是为了中国共产党的自我生存和发展。

不过，所有这些看法都忽视了中国共产党的反腐败背后的真正目的，那就是对执政党本身的现代化和现代性的残酷无情的追求。现代性问题已经不仅仅是执政党的生存和发展问题，而是中国共产党的性质问题。对现代性的追求表明中国共产党要对新时期的一系列问题做出确切的回答，包括中国共产党是一个什么样的政党？依靠什么执政？如何获取合法性？如何执政？

如何解释中国共产党的现代性？这需要把其置于中国近代以来的政治启蒙运动的历史及其演进中。作为一个近代政治组织，中国共产党是中国近代政治启蒙的产物，是在启蒙运动中萌芽、产生和发展起来的。中外学界有这样一个共识，即中国传统政治体制和现代政治体制的最大不同在于，传统政治体制目的在于守旧和维持现状，而现代政治体制的目的在于转型和进步。传统体制也不是没有变化，但变化的目标在于维持现状，就是防止具有“革命性”的变化。汉朝之后，“罢黜百家、独尊儒术”，从思想上遏制了任何可以催生重大变化的因子。儒家成为唯一的统治哲学，而儒家的核心就是维持统治。德国近代哲学家黑格尔就认为中国没有历史。的确，从秦始皇帝到晚清数千年，中国只有朝代的更替，而没有基本制度的更替。人们既可以说这是传统政治体制的生命力，但也可以说是数千年缺少结构性的变化。现在的政治体制则很不一样了，主要是因为启蒙运动过程中牢固确立了进步的观念，社会可以是有进步的，进步可以是无止境的。中国共产党选择追求最激进也是最深刻的变化，这也就是中国共产党成立以来所追求的社会主义革命，用革命来推翻旧政权，彻底改造社会，确立一个全新的制度。

那么，现代性表明什么？现代性不会从天上掉下来，也不会“随波逐流”而来？整个近代以来，现代性是通过“革命”或者“斗争”而来。今天，现代性仍然意味着中国共产党在向现代执政党转型过程中仍然不失其“革命性”。在成为执政党之后，在其传统意义上，继续的启蒙和革命显然已经很不适应。革命毕竟是要推翻现存制度，而执政则是要维持现行的体制。因此，中共需要通过重新确定自己的使命，复兴其革命性，再次界

定自己的现代性。中共十八大以来，通过大规模的反腐败运动，“去除”政党的商业性，通过确立新的使命和建设新的制度机制规范党组织和党员干部的行为来重新界定党的现代性。

在西方，政党是竞选“选票”的工具，除此之外并无其他功能。在中国，政党是政治行动的主体，行动不仅仅是求生存和发展，而是引领国家各方面的发展。就是说，政党的现代性不是被变化着的环境所被动规定和界定；恰恰相反，执政党要通过行动来主动规定自身的现代性，追求和获取自身的现代性。通过不断更新和规定其现代性，执政党才能在不断更新自身的同时保持其引领社会发展的使命感。

四、现代性与政党的新使命

确立新时期的新使命是中国共产党追求现代性的关键。如前面所说，在西方，政党主要通过选票计算来获取其合法性的。也就是说，社会决定了执政党的现代性，而非相反。其中的逻辑很简单，因为选票是社会成员给的，社会性决定了执政党的性质。这也是今天西方政党危机的根源，“随波逐流”，政党本身失去了自己的发展方向；政党不仅失去了自身的凝聚力，失去了整合社会的能力，反而演变成为分化社会的政治力量。在中国，情况是相反的。中国共产党的合法性是通过确立其使命、实现其使命来获取和实现的。换句话说，中国共产党的合法性来自于其是否能够兑现向社会做出的许诺。这里的逻辑也明显，即执政党不仅要有使命，更要有能力实现使命。

所以，在每一个时期，执政党需要对社会经济发展现状作出一个“基本判断”，再在这个判断之上确立自己的新使命。中国共产党历次全国代表大会召开，最重要的议题就是要回答我们从哪里来、到了哪里、往哪里去的问题，中共十九大也是如此。回答这三个问题需要一个基本判断，而这个基本判断对执政党的新使命是最重要的。只有有了这个基本判断，中国共产党才能确定新的使命和未来的发展方向。

新时代，新判断，新使命。今天，中国发展到了一个新时代。新时代不仅仅是一个名词，它是中国共产党基于中国社会经济发展水平达到一定阶段，但发展还不平衡不充分的现实，所作出的新的基本判断。中共十九大报告中指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”与此同时，中国社会主要矛盾的变化，没有改变中国共产党对中国社会主义所处历史阶段的判断，中国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，中国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。

尽管中国改革开放以来取得了巨大成就，也赢得了很多国际上的掌声，但是执政党

也看到自己所处的时代和内外部的环境。社会主义不是“敲锣打鼓”就能干出来的。中国共产党的领导层具有十分清醒的头脑，在充分肯定自身所取得的成绩基础之上，直面挑战并展望未来，对所面临的问题有着非常严峻和冷静的思考及判断。这也是中共十八大以来，执政党关切“两个百年”的重要背景。这次，中共十九大报告更描绘了走向未来的蓝图：从十九大到二十大，是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。报告还对从 2020 年到 2050 年之间 30 年的现代化目标作出了两阶段具体规划：第一个阶段从 2020 年开始，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗 15 年，基本实现社会主义现代化；第二个阶段，从 2035 年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗 15 年，把中国建成“富强、民主、文明、和谐、美丽”的社会主义现代化强国。这个将持续 30 年的新两步走规划，就是新时代中国特色社会主义发展的战略安排。

从经济上说，中国已经到了全面建成小康社会的决胜阶段。从这些年的政策讨论来看，中国的焦点已经从如何避免中等收入陷阱转移到如何把国家提升成为一个高收入经济体，即富裕社会。中国目前人均国内生产总值（GDP）接近 9000 美元，按照“十三五”规划，到 2020 年人均 GDP 要达到 1.2 万美元。这个经济目标尽管也不容易，但鉴于现在的发展势头和中国共产党的强大动员能力，一般认为，这个目标并不难实现。

然而，要从中等收入提升到高收入经济体，困难是显见的。在东亚，到现在为止，能够逃避中等收入、进入高收入的经济体只有 5 个，即日本和亚洲“四小龙”（韩国、新加坡、中国的香港和台湾）。这 5 个经济体能够成为高收入经济体有其特殊的历史条件。首先，在这些经济体成长时期，世界（主要是西方）经济处于快速上升时期，并且它们都属于西方经济体，西方对它们“照顾有加”，至少没有设置很多市场进入障碍。其次，这些经济体的体量也比较小。再次，这些经济体的政府能够形成有效的经济政策或者产业政策，成为学界所说的“发展型政府”。但中国今天的情况很不相同。其一，中国的经济体量巨大。日本是世界上第三大经济体，但今天中国的经济体量是日本的两倍还多。其二，世界经济形势不乐观。西方到现在为止还没有彻底走出自 2008 年世界金融危机以来的阴影。从西方经济现状看，要恢复正常增长仍然需要很长一段时间。因为中国和世界经济的高度融合，中国内部的发展必然受制于世界总体经济形势。其三，中国和西方经济体之间经常因为各种因素（例如西方所谓的国家安全、意识形态和政治制度）而产生矛盾，西方不愿意对中国全面开放市场。不过，较之这 5 个经济体，中国也有自身的优势。中国是个大陆型经济体，内部发展潜力巨大。同时，中国也在通过包括“一带一路”建设在内的策略大力发展国际经济、开拓国际市场。也就是说，中国有潜力逃避中等收入陷阱把自己提升为高收入经济体。但前提条件是具备一个有效政府。

更为重要的是，中国社会在满足温饱、总体实现小康的情况下，其他方面的需求，例如对美好环境、社会公平正义、政治参与等的需求，也在与日俱增，进而显现出中国经济和社会、经济和环境或者物质文明和精神文明之间的发展不平衡。所以，中共十九大报告中提出要“更好推动人的全面发展、社会全面进步”。

五、制度建设“永远在路上”

笔者一直以为，一个国家崛起的核心就是制度崛起，而外部崛起只是内部崛起的延伸而已。制度是人类文明的积累。对任何国家尤其是对发展中国家来说，制度建设是一切，所有其他方面的进步必须以制度的进步来加以衡量。尽管制度是人确立的，但制度比人更可靠；历史地看，制度更是人们衡量政治人物政治遗产最重要的衡量标准。

尽管中共十八大以来，外界关注的焦点主要集中在中国轰轰烈烈的反腐败运动和经济的新常态，但如果站在未来的立场上看，中共十八大以来最主要的进步也在制度层面。甚至可以说，无论是大规模的反腐败运动还是经济新常态，都为其他方面的制度建设提供了一个环境和条件。当GDP主义盛行的时候，制度建设很难提上议事日程；同样，当腐败盛行的时候，政治体制和执政党本身的体制建设也很难提到议事日程上来。

中共十八大以来，制度进步并不表明中国的制度建设已经完成了。在任何国家，制度建设永远不会终结。如果有了“历史终结”的观点，那么就是制度衰败的开始。西方是这样，中国也是这样。正因为如此，中共十九大在“校正”了此前一些制度发展偏差的基础上，明确了未来制度发展的方向、目标和路径。中共十八大之后成立了全面深化改革领导小组，把中国各方面的改革提到一个新的高度。中共十九大成立了全面依法治国领导小组。“依法治国”是中共十八大四中全会的主题，是中国最大的政治改革方案。毋庸置疑，依法治国领导小组的目的就是为了推进中国全面制度建设。可以预见，到中华人民共和国成立一百周年，一个以法治为中心的新型中国政治制度或者中国模式必将屹立在世界的东方。

责任编辑：谷 岳

“精准扶贫”的精髓 是“多维扶贫”和彻底脱贫

——建议尽快明确公布中国的“多维扶贫”标准和思路

陈宗胜 杨思飞 张 伟

摘要：贫困问题是发展经济学最为关注的问题。改革开放后我国推行的扶贫解困战略，特别是精准扶贫的工作举措，体现了社会主义制度优越性和党为人民服务的宗旨，也是现代“多维扶贫”理论的成功实践。扶贫目标中包含收入和生活质量多维目标；扶贫方法中包含提高收入、均衡教育、住房供给、产业调整等多种渠道；扶贫主体包括财政、民政、卫生等多个政府相关部门；扶贫结果体现在总体生活质量改进的多个侧面。在国际学术界研究新的多维贫困理论和方法时，中国共产党和政府通过精准扶贫战略，已在实践中从事着“多维扶贫”的崭新事业。尽快确定并公布我国的多维贫困标准，有利于宣传扶贫“中国故事”，也可能使脱贫“中国方案”成为他国之鉴，并为研究多维贫困的新理论和新方法提供丰富多样的实践经验。

关键词：多维贫困 精准扶贫 多维扶贫

作者简介：陈宗胜，南开大学教授、中国特色协同创新中心特聘研究员、中国财富经济研究院名誉院长、天津市政协常委；

杨思飞，南开大学经济学院经济研究所博士研究生；

张 伟，国务院扶贫办社会扶贫司干部。

改革开放后我国推行的扶贫解困战略，特别是精准扶贫的工作举措，真正体现了社会主义公有制度的优越性，体现了党和国家为人民服务的根本宗旨，也是现代“多维扶贫”理论的成功实践。扶贫目标中包含收入和生活质量多维目标；扶贫方法中包含提高

收入、均衡教育、住房供给、产业调整等多种渠道；扶贫主体包括财政、民政、卫生等多个政府相关部门；扶贫结果体现在总体生活质量改进的多个侧面。可以说，在国际学术界研究新的多维贫困理论和方法时，中国共产党和政府通过精准扶贫战略，已在实践中从事着“多维扶贫”的崭新事业。尽快确定并公布我国的多维贫困标准，有利于宣传扶贫“中国故事”，也可能使脱贫“中国方案”成为他国之鉴，并为研究多维贫困的新理论和新方法提供丰富多样的实践经验。

一、从收入贫困标准到多维贫困测度

消除贫困，实现共同富裕，是我国社会主义制度的本质要求。改革开放以来我国的扶贫开发事业，大体上经历了救济式扶贫、开发式扶贫、综合性扶贫、脱贫攻坚及目前推行的“精准扶贫”五个主要阶段。从1978年到2016年，我国已有7亿多农民摆脱贫困，贫困发生率从高达97.5%迅速下降至4.5%。^①也就是说，在改革开放后的中国特色社会主义制度条件下，我们从经济上创造“中国增长奇迹”的同时，在反贫困方面也取得令人瞩目的伟大成就，创造了“中国减贫奇迹”！

总结我国的反贫困实践和经验，不难发现，我国的反贫困工作之所以能够取得如此巨大的成就，最根本的一条，是在中国共产党的领导下，在社会主义公有制度的保证下，我们虽然公布和宣传的是传统单一的收入贫困标准，但实际工作中却实实在在做的都是现代意义“多维扶贫”举措。换言之，当最近若干年国际上把“多维贫困”作为测度和评判贫困的现代新标准时，我国虽然没有明确公布这样的标准，并且反复宣传和申明是按中国现行收入标准消除贫困，但我国政府多年来实际做的正是与“多维贫困”理论相通的现代多维扶贫工作。

党的十八大以来，党中央和习近平同志在带领全国人民走上全面建成小康社会的康庄大道的过程中，对消除贫困给予高度重视和加倍努力，坚决要“使发展成果更多更公平惠及全体人民，朝着共同富裕方向稳步前进”。应当说，我国的扶贫工作已经进入脱贫攻坚与精准扶贫的新阶段，其中就包含丰富的“多维贫困”思想和“多维扶贫”举措。目前党和政府正带领全国各族人民扑下身子、撸起袖子，投身到从多方面多途径进行脱贫攻坚即“多维扶贫”事业上，一定能够顺利完成精准扶贫的目标。就是说，我们一直在实践着的多维扶贫事业已经取得了骄人成就，是改革开放后所发生的“中国故事”的

^①资料来源：数据来自国家统计局发布的《中国农村贫困监测报告2015》和《2015年国民经济和社会发展统计公报》；贫困线按政府官方公布。

重要内容。

传统上,国际组织乃至世界各国都使用单一收入维度或消费指标来测量贫困,将维持生存所需的“一篮子”商品和服务折算为货币表示贫困线,用来确定贫困程度和扶贫对象。我国以往及目前公布的标准也是以此为基础的。然而,人们在实践中发现,收入或消费不足只能反映贫困的一个方面,而且是贫困结果的一个侧面。贫困作为一个长期社会“癌症”,其产生原因是一个非常复杂的社会现象。如果只按单一标准衡量是不全面的;如果只从单一渠道着手扶贫,也很难从根本上消除贫困,同时也很难保证扶贫成效的可持续性。

著名诺贝尔经济学奖得主阿玛蒂亚·森认为,如果过多地关注收入贫困,测算满足基本需要的食物和非食物货币需要,那么就只抓住了“贫困”的一个方面,即“贫”的方面,而没有真正捕获到“困”的原因,从而往往使公共政策偏离真正持久改善人们生活质量这一根本目的。原因是贫困不仅仅是单一维度的收入不足,更重要的是没有能力获得教育、卫生、饮水等基本服务,是一种多维度被剥夺现象,即“多维贫困”。^①

多维贫困理论提出之后,在全球理论界和实际部门都产生广泛影响,不少学者探索将多维贫困理论应用于实际,首要问题就是对多维贫困测量方法的研究。较为典型的是阿尔基尔(Alkire)和福斯特(Foster)于2007年提出的A-F法。^②相应地,联合国开发计划署在2010年的《人类发展报告》^③中公布了用A-F法测算的全球多维贫困指数,该指数容纳了包括教育、卫生和生活水平等多个维度并细分为十多个子指标,并借此对人类多维贫困指数进行测算,这意味着A-F法成为国际上研究多维贫困的主要方法。

此后,我国一些学者积极引入多维贫困研究方法,国内对多维贫困的研究迅速丰富起来,并重点对社会主义初级阶段的减贫扶困实践展开了科学扎实的研究。学者们采用类似联合国开发计划署设计并推荐的多维贫困指标,贴近我国现实地进行了实证研究。

^①多维贫困也是经济发展进程中产生的概念。在经济发展之初通常将贫困涵义规定在收入方面的贫困,但随着经济的发展、社会的进步,人们往往同时或者更加关注非收入性因素,如健康、教育、精神需要等方面的问题,并成为大众诉求和经济热点。也即是说,从收入贫困到多维贫困,反映了经济发展和人民群众物质文化需要的多样性。

^②A-F方法是多种多维贫困测量方法中最为成熟且应用最为广泛的方法,是当前研究多维贫困问题的主流方法。按此方法,多维贫困指数MPI的构造包括贫困的识别与加总。与其他方法不同的是,该方法的贫困识别是双临界值,包括剥夺临界值和贫困临界值,因此该方法在某些文章里也被称为双临界值方法。概括来说,A-F法主要包括维度指标的选取、维度指标的福利取值、某一维度各个指标的剥夺临界设置与剥夺判断、贫困临界值的确定、每个维度的贫困识别、各个维度贫困加总的权重设置、多个维度的贫困加总、多维贫困指数的分解等多个步骤。

^③参见 Human Development Report 2010, <http://www.undp.org>。

结果发现，我国的扶贫工作实际上遵循了“多维贫困”的思路，包含了丰富的多维扶贫理念和思想。

二、我国精准扶贫解困工作中包含的多维扶贫举措

到目前为止，我国对外公布和宣传的精准扶贫标准还是单一收入标准。然而，我国社会主义制度及我们党和政府的宗旨，要求我国的扶贫工作必须是全体人民的永久彻底脱贫，至少是脱离绝对贫困。为此就不能仅着眼于单纯收入角度，而必须是遵循扶贫工作的客观规律，从多方面多渠道即多维度地进行扶贫解困。因此，多年来我国政府在实际工作中干的、做的都是现代标准的“多维扶贫”，而决不仅仅限于单纯收入标准。

（一）我国的减贫工作目标一直是包括收入在内的多维扶贫目标

1986年，我国首次专门设立国务院扶贫开发领导小组办公室，标志着扶贫工作作为全国整体工作的启动。此协调办事机构的职能包括从增加收入、改进教育水平、提升卫生条件、增加财政收入等多个角度推进减贫。1994年国务院公布了《国家八七扶贫攻坚计划》，^①要求集中针对当时全国农村存在的8000万贫困人口，动员全国的人、物、财力及社会各界力量，力争用7年时间基本达到温饱标准；同时要求要加强基础设施建设并改变教育、文化、卫生的落后状况。2001年国务院发布了《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》，要求继续提高贫困人口的生活质量和综合素质，改善生态环境并逐步改变贫困地区的经济、社会、文化等落后状况，强调深入综合开发脱贫。2011年12月中共中央、国务院颁布《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020）》，明确规定其目标为到2020年稳定实现扶贫对象不愁吃穿，保障义务教育、基本医疗和住房，^②并将扶贫类别划分为专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫等多维一体，打出一套多维组合拳。2014年1月中央办公厅根据习近平同志近些年在湖南湘西和贵州省考察时提出扶贫开发“贵在精准，重在精准，成败之举在于精准”的“精准扶贫”思想，制定了精准扶贫顶层工作模式，其中包括了从多个角度找准致贫原因、贫困表现及贫困结果，明确包含了真正“精准扶贫”所要求的“多维贫困”思想和多维扶贫举措。2015年11月，中共中央、国务院印发《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，明确到“2020年，稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障。实现贫困地区农民人均可支配收入增长幅

^①本文涉及的国务院文件参见国务院网站，<http://www.gov.cn/zhengce/xxgkzl.htm>。

^②即通常所简称的“两不愁、三保障”，是国家确定“十三五”期间脱贫攻坚的目标。见国务院扶贫办网站公布的扶贫规划文件，<http://www.gov.cn/zhengce/xxgkzl.htm>。

度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困”，并提出了“六个精准、五个一批”的工作要求，将解决多维贫困制度化、规范化。

（二）我国扶贫工作中实现精准识别依据的是包括收入在内的多维标准

按照精准扶贫、精准脱贫的基本方略，我国转变扶贫开发方式，从前期贫困率较高时的“大水漫灌”型扶贫政策，转变为现时期的“精准滴灌”式。其中精准识别、建档立卡是实现精准扶贫的基础；通过准确识别贫困人口、贫困程度、致贫原因等，才能做到因户施策、因人施策，“靶向治疗”。因此，必然要求建立反映贫困的多维识别机制，包括多维贫困标准以及多维贫困维度的分解。关于多维贫困识别标准，不仅包括识别贫困家庭户，也可以识别非贫困家庭户，以便于建立贫困户乃至贫困县的退出机制；关于多维贫困的分解方法，则可以更为精确地帮助确定贫困户和贫困村的“穷根”，真正弄清贫困的原因，以便于有针对性永久拔除“穷根”而脱贫。很明显，这都是多维贫困治理的具体有效实践。

依据多维识别的理念和标准，2014 年国务院扶贫办专门印发了《扶贫开发建档立卡指标体系》及通知，开展“以县为单位、规模控制、动态管理，对每个贫困村、贫困户建档立卡”的扶贫开发统一多维信息系统。对贫困村的识别基本是按单一收入标准，即贫困村农民人均纯收入低于全省平均水平 60%、没有集体经济收入、贫困发生率高于全省贫困发生率 1 倍以上；^①但对贫困户的识别则是按收入为主的多维标准，即贫困户收入低于国家扶贫水平，综合考虑达不到“两不愁、三保障”的程度，而具体的多维标准则包括六大类 39 个指标，涉及贫困户家庭成员、收支、住房、生产、生活条件以及参与产业组织情况等，既测算农户收入、支出、债务、资产、务工所得等流量，也考察农户家庭面貌、生活质量、子女读书、成员健康，以及家电、农机、交通工具、水电路等生产生活设施，农田、山林、种养等发展基础等情况。这是相当丰富的多维识别标准和复杂的确定机制。

各省地在实际工作中还探索了克服单一收入标准不准确的难点，创造了符合本地特点的多维识别方法。如贵州的“四看法”：一看粮二看房，三看劳力强不强，四看家中有无读书郎；广西的五步法：“一进二看三算四比五议”；河南的“一进二看三算四比五议六定”六步工作法等。还有的省地采用多维“负面清单”之一票否决标准，即凡是家庭

^①为保证贫困村的识别公开公正，识别程序上按“村申请、乡镇审核、县审定”，以及“乡镇审核后公示，县审定后公告”的要求进行；为保证贫困户的识别公开公正，识别程序上按“农户申请、民主评议、公示公告、逐级审核”及“村里民主评议后公示，乡镇审核后公示，县里复审后公告”的要求进行。

成员中有财政供养人员、自费出国人员、担任村干部、得到工程拆迁补偿、工商注册企业法人或股东的，或在城镇拥有门市房、商品房、轿车、高档消费品，或者好吃懒做、游手好闲、偷鸡摸狗、打牌赌博、吸食毒品等且屡教不改的，都不得作为扶贫对象。总之，在一年多时间里，全国组织 80 万人进村入户，识别 12.8 万个贫困村、2948 万贫困户、8962 万贫困人口，建起全国统一的多维扶贫开发信息系统；又经 2015、2016 两年，全国动员近 200 万人开展多维识别建档立卡“回头看”，补录贫困人口 807 万人，剔除识别不准的 929 万人，识别精准度进一步提高，基本摸清我国贫困人口分布及脱贫需求等信息。

（三）我国扶贫工作是多部门多主体共同参与协同配合的多维扶贫

多维贫困理论本身就要求社会各个部门的共同参与和彼此协调。比如解决教育维度的贫困问题需要教育部门的参与，而健康维度问题需要卫生部门的参与，融资缺乏维度的问题需要金融部门的参与，生活质量标准问题需要电力、水务、民政、工商、文化以及能源部门等更多相关部门参与。而集中力量、齐心协力办大事正是社会主义制度的优越性。我国举全国之力应对贫困，就必然是党政各有关部门在大范围、多层次的深入协作、广泛而有机地相互配合。我国早在 1986 年设置国务院扶贫开发领导小组办公室时，就将其内部机构设置为一个包括农业、教育、卫生、交通、水利、住建、能源、财政等多个不同政府部门的协调办事机构。直到 2015 年在精准扶贫思想的指导下，国务院扶贫开发领导小组成员单位共包括 49 个政府部门、金融机构和群团组织等等。习近平同志要求，要进一步完善中央统筹，各省（自治区、直辖市）负总责、市（地）县抓落实的扶贫开发行政工作机制；进一步健全全国东西部扶贫协作及党政机关、人民团体、国有企业、科研院所、军队和武警部队定点扶贫的社会扶贫工作机制，做到全国上下分工明确、责任清晰、任务到人、考核到位。这些都体现了典型的“多维扶贫”思想和思路。

（四）我国的扶贫工作方法是多渠道多侧面的多维法

我国的扶贫工作从一开始就不是单一维度的收入增加法。近些年在“精准扶贫”的精神和理念的指导下，更加衍生出大量积极有效的扶贫措施和方法。国务院要求各地要按照贫困地区和贫困人口的具体情况，积极实施“五个一批工程”，即发展生产脱贫一批，异地搬迁脱贫一批，生态补偿脱贫一批，发展教育脱贫一批，社会保障兜底一批。要真正落实这“五个一批”的扶贫工程，在具体的多维度精准扶贫实践中，必须分别解决“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”及“如何退”的问题。即必须从多维的角度出发，在精准扶贫和精准脱贫上下更大功夫，具体就是要实现“六精准”：扶持对象精准、项目安排

精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准，要想办法、出实招、见真效。可见，如果仅就单一收入维度着眼，是不可能完成上述任务的。

多维扶贫方法有助于更加准确地确定扶贫范围。在 2001 年国务院发布的《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》中，总结了前期扶贫的经验和作法，有针对性调整了扶贫范围和对象，在保持前期的贫困县指标总数不变（592 个）^① 并全部调至中西部地区的同时，实际上按多维贫困的思路细化确认了 15 万个贫困村，将先前以县为开发对象逐渐下转为以村为扶贫单位，专门出台了“整村推进”的扶贫政策，使一部分不在贫困县的贫困村贫困人口纳入开发扶贫范围。在 2011 年 12 月中共中央国务院制定的《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》中，明确要求健全扶贫对象识别机制，做好建档立卡工作，并且实行动态管理，将扶贫范围在前期重点县和贫困村的基础上，划分了六盘山片区、秦巴山片区、武陵山片区、乌蒙山片区、滇桂黔石漠化片区等 14 个集中连片特殊困难地区和 680 个片区县作为扶贫攻坚主战场，统筹资源给予重点扶持。通过 2014 年全国组织 80 多万人进村入户调研，摸清状况，建立全国统一的扶贫开发信息系统，着力解决新一轮脱贫攻坚战扶持谁的问题。

（五）用多维贫困标准衡量我国的扶贫工作已经取得很好效果

总而言之，按照过去我们侧重的收入标准，我国多年来各个时期持续推进的扶贫减困工作已经取得令人瞩目的成就。比如，1994 年国务院公布的《国家八七扶贫攻坚计划》就取得很好的实际效果。该项计划确定的扶贫目标是经过 7 年努力，农村贫困人口按 1990 年不变价格计算的人均纯收入达到 500 元以上，从而解决温饱问题。执行的结果是到 2000 年时我国已基本解决全民温饱问题，扶贫成效显著。再如 2011 年 12 月国务院颁布的《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020）》，到目前为止也落实的较为理想。据统计，按 2010 年不变价格计算的人均每年 2300 元贫困线衡量，我国农村 2015 年底的 5575 万贫困人口，到 2016 年末减少为 4335 万人，一年间脱贫 1240 万人。

然而，按多维贫困标准测度会如何呢？国际上有学者提出多维贫困理论之后，我国一些学者及时引入多维贫困思想，并对我国的减贫扶困实践展开了丰富详实的研究，并采用类似联合国开发计划署设计并推荐的多维贫困指标，对我国扶贫现实进行了实证测算。结果发现，即使按多维贫困标准测度，我国的扶贫工作成就也是令世人瞩目的，多维贫困发生率从 1991 年的 52.17% 下降到 2011 年的 7.02%，下降了 45 个百分点，平均每

^①秦夕雅：《四十年减贫扶贫路》，《第一财经日报》2017 年 2 月 16 日，第 A09 版。

年下降 2.26 个百分点。^① 与前述的收入贫困测度情况相比, 1991—2011 年我国的多维贫困指数和多维贫困发生率的下降幅度, 均大于按收入贫困标准测度的发生率。在 1991 年我国农村的多维贫困发生率比收入贫困发生率高 7.89 个百分点, 而 2011 年则比收入贫困发生率低 5.28 个百分点。^② 由此可见, 近 20 年来我国真正在做着多维扶贫事业, 多维视角下的减贫效果明显好于单一收入视角下的减贫效果。这再次证明, 我国虽然只是宣布了收入减贫的现行标准和措施, 但实际上, 由于我国社会主义制度所决定, 我国的扶贫工作实质上必定要遵循多维扶贫的道路, 否则不可能取得如此明显的效果。

综上所述, 在国际学术界把多维贫困作为测度和评判贫困状况的现代新标准时, 我国虽然公布并坚持了传统的消除贫困收入标准, 然而在举国推动的扶贫实际工作中, 中国党和政府早已在实践着多维扶贫的崭新事业, 并取得骄人的成就, 为研究多维贫困的新理论和新方法提供了丰富多样的实践经验。

三、采用多维贫困标准有利于更加精准扶贫

在逐渐接近全面建成小康社会的现阶段, 伴随着我国脱贫攻坚进程的深入, 贫困人口越来越少, 我国扶贫开发工作已经进入“啃硬骨头”的阶段, 减贫难度越来越大, 从而社会对贫困现象的精准识别, 以及精确帮扶与精确管理的方法, 都产生了前所未有的需求。这都表明了在中国的扶贫实践中, 在保持收入贫困标准的同时, 产生了制定、公布并应用多维贫困理论、方法和举措的极大需求。

(一) 我国的扶贫理论研究内涵, 有利于引进多维贫困理论和思想

有学者指出, 中文“贫困”一词的内涵丰富程度远比英文“Poverty”一词要广泛。中文“贫困”是“贫”和“困”的组合词, 包含了双重的内涵, 而英文“Poverty”多指收入领域的贫困。在经济不发达阶段, “贫困”现象多突出其“贫”的一面, 例如改革开放初期, 我国农村社会生产力低下, 人们的收入和消费水平较之发达国家差距明显。但是伴随我国经济上升到中等收入阶段, 我国农村贫困现象中就会更多地突出“困”的因素, 例如我国正在经历的医疗保障之困、环境污染之困、教育失衡之困等等。可以说, 中文“贫困”一词既包含了一维的收入或消费贫困, 也包含了多维贫困的理念。正是基于这一文化背景, 我国在制定扶贫开发政策和具体操作的时候, 往往不局限于只提升贫困人口的收入。也正是因为如此, 我们的扶贫理论也需要明确引入多维贫困的思想和方法。

^①张全红:《中国多维贫困的动态变化: 1991—2011》,《财经研究》2015年第6期。

^②同上。

（二）多维贫困方法有利于校正单一收入贫困标准的不足

关于这两种思路的比较研究表明，如果单纯采取关于贫困现象的收入或消费测度法，不能保证精准测度贫困状况，从而也很难达到精准扶贫的要求。比如对于同一组人口进行关于收入贫困和多维贫困程度的比较研究发现，收入贫困和多维贫困的重合度为30.62%，或者说如果只按单一收入贫困概念衡量可能要遗漏69.38%的多维贫困户。^①换言之，如果将此比较结果推及到我们国家当前的扶贫工作中来，则有可能把近70%的多维贫困标准户不作为扶贫对象。可见，我们的精准扶贫工作实践，要求我国应当采用多维贫困的思想和理论指导。因为，唯有多维贫困方法才能真正弄清楚贫困人口的真实数量。

（三）采用多维贫困方法来测度我们已经确定的收入贫困家庭，则测度的贫困结果变动可能与单一收入标准有差异，从而更易于发现存在的问题

比如上文已经说明，1991—2011年期间我国农村贫困家庭户的收入贫困有很大改进，扶贫工作取得较大成效。但是如果用多维贫困方法计算这些贫困家庭所遭受的平均剥夺维度数量，发现这些贫困家庭户的平均剥夺维度数量只有轻微下降，从1991年的4.3个仅下降到2011年的3.8个。^②反映出这期间农村贫困家庭所遭受的贫困程度虽然按单一收入标准有大的降低，但按多维标准则下降不够明显，贫困程度仍然较深，从而政府绝不能轻易放松工作，而仍应予以高度关注。

（四）采用多维贫困方法可以对致贫维度进行分解，有利于明确各个维度对贫困家庭户贫困程度的致贫贡献率及精准扶贫

按照精准扶贫理论和方法，要确保把真正的贫困人口弄清楚，把贫困程度、致贫原因等搞清楚，找对“穷根”，从而才能明确靶向，做到扶真贫、真扶贫，做到因户施策、因人施策。而多维贫困方法中的贫困维度分解方法正好有利于通过分解找到“穷根”。一些研究介绍说，按照国际通行规则如果以 k 代表贫困维度，则通常以 $k \geq 1/3$ 来定义多维贫困。比如研究采用教育、健康、资产和生活标准四个维度，且 k 取值为3，即当某个家庭户有三个维度被剥夺时，则该家庭即被识别为贫困家庭户。一些学者计算发现，我国2009年多维贫困指数为0.034。其中，生活标准维度中卫生设施指标对多维贫困贡献程度最大，为24.0%；健康维度中的医疗保险指标的贡献程度次之，为17.3%；生活标准维度中耐用消费品的贡献程度为12.4%，而现代燃料指标的贡献程度为12.3%；教育维度中成

^①冯贺霞、王小林、夏庆杰：《中国收入贫困与多维贫困的关系》，《劳动经济研究》2015年第6期。

^②数据来源同上。

年人受教育年限的贡献程度为7.8%。^①如此等等，可见通过多维贫困指数的多维度分解，可明确扶贫靶向，进而易于做到因户施策、因人施策的精准扶贫。

四、简单结论与建议

总而言之，从收入贫困到多维贫困，标志着我们对人类社会发展规律的理解和把握，也体现了中国共产党人认识新事物、接受新规律、实践新思路的广阔胸襟。为此，为了更好的实践精准扶贫精神和思想，增加政策制定和执行的科学性与有效性，建议我国应尽快将多维扶贫理论明确应用于实践，尽快研究并明确、公开宣布多维贫困标准和办法，将已经采取的多维扶贫手段制度化、政策化、公开化。当然，多维贫困标准的应用和深入研究依赖于丰富的精准扶贫实践，也需要具备大容量、长时序、多维度的数据库。因此，国家统计局应该制定相应的统计计划，建立权威的数据库，发布专门的统计数据，以供学术界和政府部门应用。

第一，继续执行收入贫困标准的同时制定并公布多维贫困理论和标准，在我国的扶贫实践中对贯彻“精准扶贫”工作有着十分重要的意义。采用多维贫困指数可能弥补以往收入贫困测量对福祉衡量的不足，其维度分解也有助于确定反贫困公共政策干预的优先级和优先顺序，从而为我国反贫困战略和政策提供明确的指向。

第二，多维贫困理论实际上在我国已有多年的尝试性实践，丰富了多维减贫目标，增强了扶贫开发精准度。例如，上文已经说明卫生设施指标对农村家庭贫困户贫困程度的贡献最大，这意味着需要在新农村建设过程中要实施“厕所革命”，让农村群众用上干净卫生厕所的意义重大。但从现有扶贫文件中看，卫生厕所并没有成为国家减贫的目标和重点。

第三，收入贫困理论和多维贫困理论可以相互印证、相得益彰。通过建立包括收入和非收入多个维度及指标的综合贫困指数，纳入对收入贫困和多维贫困的综合考量，可以增强精准扶贫政策的科学性，弥补收入贫困程度测度的偏颇，更好地反映贫困的全面性和复杂性，帮助扶贫责任部门更有效率地实践精准扶贫，为贫困户建档立卡和科学客观评价，从而在收入、教育、健康、资产和生活质量等诸多方面得到真正改善，建成真正意义上的全面小康。

第四，尽快确定并公布多维贫困标准，会非常有利于我们向全球宣传我国扶贫的“中国故事”，即我们早已实践着的多维扶贫事业并取得了骄人成就。我们拥有研究多维

^①王小林：《贫困测量：理论与方法（第二版）》，社会科学文献出版社2017年版，第104页。

贫困理论最肥沃的土壤。这不仅利于形成我国关于发展经济学反贫困理论研究的话语权，而且可以使扶贫的“中国方案”成为他国之借鉴。

参考文献：

1. 陈宗胜：《公有经济中减低贫困的理论与实践》，《南开经济研究》1993 年第 6 期。
2. 陈宗胜：《经济发展中的收入分配》，上海三联书店出版社 1994 年版。
3. 陈宗胜等：《发展经济学——从贫困迈向富裕》，复旦大学出版社 2000 年版。
4. 陈宗胜：《收入差别、贫困及失业》，南开大学出版社 2000 年版。
5. 阿玛蒂亚·森：《贫困与饥荒——论权利与剥夺》，商务印书馆 2001 年版。
6. 陈宗胜、周云波：《中国二元经济结构与农村经济增长与发展》，经济科学出版社 2008 年版。
7. 陈宗胜、任重、周云波：《中国经济发展奇迹的本质和特征研究——基于改革开放 30 年的路径演化分析》，《财经研究》2009 年第 5 期。
8. 邹薇、方迎风：《关于中国贫困的动态多维度研究》，《中国人口科学》2011 年第 6 期。
9. 张全红：《中国多维贫困的动态变化：1991—2011》，《财经研究》2015 年第 4 期。
10. 陈宗胜、文雯：《中国城市低保制度的减贫效应》，《产业经济评论》2015 年 9 期。
11. 王小林：《贫困测量：理论与方法（第二版）》，社会科学文献出版社 2017 年版。
12. Alkire S. and Foster J., “Counting and Multidimensional Poverty Measures”, OPHI, Working Paper 7, Oxford Poverty and Human Development Initiative, University of Oxford, 2007.
13. Alkire S, Foster J., Counting and multidimensional poverty measurement. Journal of Public Economics, 2011, 95 (7-8): 476-487.
14. Chen Zongsheng, The Income Distribution Inequality during Economic development and System Reforms in China, Nova Science Publishers, Inc. New York, USA., 2004
15. Sen A., Development as Freedom, Oxford University Press, 1999.

责任编辑：沈家文

必须从国家战略层面认识 蓄滞洪区湿地化

黄志凌

摘要：蓄滞洪区建设不是一个简单的“水利技术”问题，尤其对于人口稠密、经济发展水平较高的沿江（河）重要经济带而言，必须从国家战略层面重新认识蓄滞洪区建设。在分析蓄滞洪区建设的重要意义及存在问题的基础上，本文提出了将蓄滞洪区建设与生态湿地建设相结合的思路，构建蓄滞洪区可持续发展模式。湿地型蓄滞洪区是将经济发展与土地利用模式进行调整，协调区域发展与分洪运用，在保证防护能力的前提下，尽可能发挥蓄滞洪区的生态功能及综合效益。最后，本文提出了从宏观层面推动湿地型蓄滞洪区建设的战略选择。

关键词：蓄滞洪区 生态保护 湿地恢复 可持续发展

作者简介：黄志凌，中国建设银行首席经济学家。

长江经济带是我国最为重要的经济区域。2016年长江经济带生产总值（GDP）达33.3万亿元，以占全国1/5的土地贡献了全国2/5以上的GDP总量，是我国经济发展中最为重要的支撑带。然而，每年汛期来临，长江中下游沿线城市都绷紧神经、严防死守，把防洪抢险作为非常重要的工作，不仅干扰了相关区域的正常经济运行，也使不断增加的防洪成本推高了经济运行成本。沿江中上游水库的建成，虽然降低了常规洪水的威胁，但面对超出库区能力的极端异常洪水，或者异常自然天气叠加国际地缘政治军事“极端化”威胁，洪涝灾害风险将成百上千倍放大。经济越发达，经济水平越高，越要前瞻性地思考应对这种“极端的系统重要性风险”的措施。2016年以来，笔者从经济学角度与

有关人士探讨了加强蓄滞洪区建设的重要意义以及蓄滞洪区“退田还湖”恢复湿地生态功能的可能性，提出如何缓解蓄滞洪区分洪运用与经济矛盾的矛盾，发挥更大的经济效益和环境效益的若干建议。

一、蓄滞洪区的本源功能正在弱化

(一) 蓄滞洪区的本源功能呈弱化趋势

水是人类文明的摇篮，尼罗河流域的古埃及、两河流域的古巴比伦、印度河及恒河流域的古印度和长江黄河流域的中国等世界四大古代文明都因水而兴。水是丰饶、创造、不死、再生的生命动力，又是毁灭、破坏、死亡、断绝的反面力量。水可载舟，亦可覆舟，洪水如果发生在人口稠密、经济发达地区，将造成极大的生命、财产损失。中国幅员辽阔，地形复杂，季风气候显著，降雨量在时空分布上极不均匀，是世界上水灾频发且影响范围较广泛的国家之一。从古至今如何应对丰水期的洪水灾害，是治国者要面对的重大问题。

人类治理洪水主要有两种方式：一是沿河两岸高筑堤岸，迫使洪水顺河道下泻入海。国内外防洪减灾的实践证明，这种办法只适用于小流域和重点区域防洪。就大流域防洪而言，受自然规律、经济实力和军事风险等各种条件限制，不可能在上游修建大量水库全部拦蓄洪水，也不可能无限制地加高堤防。二是将洪水有计划地分泄于湖泊、洼地，洪峰过后，积水再缓缓返回原河道，自然下泻入海。早在战国时，管子就有“地有不生草者，必为之囊”等应对水害的论述，囊即为蓄水之地。从历史上看，在行洪能力严重不足的江河两岸低洼地区顺应自然规律开辟蓄滞洪区来调蓄洪水，是一项切实可行、经济有效的防洪措施。

蓄滞洪区主要是指河堤外洪水临时贮存的低洼地区及湖泊等，包括行洪区、分洪区、蓄洪区和滞洪区。其中，行洪区是指天然河道及其两侧或河岸大堤之间，在大洪水时用以宣泄洪水的区域；分洪区是利用平原区湖泊、洼地、淀泊修筑围堤，或利用原有低洼圩垸分泄河段超额洪水的区域；蓄洪区是指用于暂时蓄存河段分泄的超额洪水，待防洪情况许可时，再向区外排泄的区域；滞洪区则具有“上吞下吐”的能力，其容量只能对河段分泄的洪水起到削减洪峰，或短期阻滞洪水作用。

中华民族自古就非常重视水利工程建设，蓄洪区建设亦自古有之，依天然水量分布和其他地理条件，在黄河、长江、淮河、海河沿岸均曾有蓄洪区安排。中华人民共和国成立后，对蓄洪区的建设更为系统和科学，建设了国家级蓄滞洪区共 97 处，1950—2001

年的 51 年中，97 处蓄滞洪区曾运用 445 次，蓄滞洪总量为 1205 亿立方米。其中：长江荆江分洪区 1954 年 3 次开闸分洪，杜家台分洪区自 1956 年建成以来启用 19 次；黄河东平湖老湖 1982 年分洪 1 次；淮河 1950 年至今共运用 239 次行蓄洪区，最为频繁；海河流域有 25 处蓄滞洪区曾启用过，内有 3 处运用超过 10 次。这些蓄滞洪区为流域防洪减灾做出了巨大贡献。

虽然蓄滞洪区在大江大河防洪历史中曾发挥重要作用，但随着时间推移，蓄滞洪区建设与经济发展脱节，在管理上存在诸多短板，尤其是一些地方忽视蓄洪滞洪区的本源功能，进行了相当强度的初级工业化建设，形成了较高的人口密度，决策时面临越来越多的选择困境。目前，我国有国家级蓄洪滞洪区 3 万多平方公里，区内居住 1600 多万人口，还有大量工商企业，很难真正用于行洪滞洪。在反复分洪的区域，迁移、重建的经济成本极高。以淮河区域蒙洼蓄洪区为例，该区在建成以来的 63 年里 15 次开闸蓄洪，累计蓄滞洪水 75 亿立方米，因分蓄洪造成的直接经济损失累计约 35 亿元。考虑到分洪的成本和民生影响，决策者越来越难以做出开闸泄洪的决定。如 1998 年长江洪水已经超过必须启动荆江分洪的理论设限，却没有采取分洪措施。

（二）蓄滞洪区本源功能弱化的原因

一是圩堤工程隐患多，缺少必要的进退洪工程。目前，中央财政对蓄滞洪区的补偿较少，导致区内圩堤工程隐患较多，大多蓄滞洪区没有修建控制闸门，只能采取临时扒口分洪，往往造成分洪不及时，严重影响分洪效果。根据水利部调查，总长 2764 公里的蓄滞洪区圩堤，除了长江干堤、洞庭湖和鄱阳湖部分在 1998 年大洪水后进行了加高加固的基本修缮，其余地区都没有进行任何防洪建设。以荆江分洪区为例，2003 年以前，其河堤加固经费全部由地方政府承担；2003—2008 年，国家开始进行每方 5 元的培堤土补助，剩余部分由乡镇和村民垫付；2008 年后，中央财政开始全额补助，但补助额非常少，导致区内存在圩堤未达标、断面不足、险工险段多等问题。

二是蓄洪区内人口较多，安全设施严重不足。蓄滞洪区应把人口限制在一个方便大规模转移的范围内，但国内部分蓄滞洪区人口较多，难以进行安全转移。如对荆江分洪区最近一次摸底调查显示，区内现居住人口 60 多万，比 1998 年增加了近 7 万人；分洪时，除了其中本来就定居在安全区的 20 万人外，剩余 40 万人需全体转移、临时安置。目前，国家名录中蓄滞洪区的安全设施仅可解决不到 30% 区内总居住人口的安全问题，区内圩堤未达标、台顶不够高、救生器材不够用。一旦分洪运用，仍需紧急转移大量人员，严重影响人民生命财产安全。此外，传统的避水楼台和大规模人员撤离等避洪方式，已

不适应以人为本的经济社会发展要求。

三是管理薄弱，区内经济无序发展。按照《防洪法》和《防汛条例》的规定，在蓄滞洪区内建设非抗洪所用建筑需要申报并提交洪水影响评价报告。分洪区内也并不适宜发展容易被洪水毁坏的工业，而应该大力发展农业。但实际情况却是，部分蓄滞洪区在人口控制、土地开发利用、产业发展等方面的管理十分薄弱，普遍存在管理机构不健全、职责不清、经费缺乏等问题，导致区内社会经济无序发展。以荆江分洪区为例，其所在地公安县在湖北省 80 个县域经济中排名第 54 位，区内 10% 的人口属于贫困人口。面对经济发展的压力，荆江分洪区的工业已占据当地经济的大半，第一、第二、第三产业的比值为 37.4:60.2:2.4。

四是功能单一，综合功能尚未发挥。目前，蓄滞洪区绝大多数仅发挥了其单一的防洪功能，而忽视了改善居民生产、生活，以及洪水资源利用和生态保护等方面的功能。

五是不适应形势的变化，部分蓄滞洪区设置需要合理调整。我国现有的蓄滞洪区大多建于 20 世纪 50—60 年代，随着经济社会的发展和江河防洪形势的变化，部分蓄滞洪区运用机率大为降低，而另一些运用机率则十分频繁；同时一些流域还需新设蓄滞洪区，有必要及时进行调整，统筹水库、湖泊、河道和行蓄洪区在洪水安排中的关系，使蓄滞洪区布局更加科学合理。

既要充分发挥蓄滞洪区的战略功能，又要减少分洪行洪蓄洪损失，同时实现蓄滞洪区由“旧”变“新”、由“穷”变“富”、由“弱”变“强”、由“水害”变“水利”的转型发展，是决策者面临的难题。

二、湿地化可能是充分发挥蓄滞洪区功能的最佳选择

建立蓄滞洪区是一项历史悠久、切实可行、经济有效的防洪措施，但蓄滞洪区作用的发挥是有条件的。欧美发达国家普遍建设了大量蓄滞洪区，并将该区域规划为湿地或自然保护区，利用湿地的自然储水能力在汛期储蓄过量洪水，发挥了良好的防洪蓄洪作用。当前，我国蓄滞洪区建设与区域内经济发展面临诸多矛盾，推进蓄滞洪区转型发展刻不容缓。

（一）从国际经验看

把蓄滞洪区建设为湿地有利于改善生态系统，具有可操作性。作为国家防洪的需要，美国、日本、德国等发达国家也建设了大量蓄滞洪区。为保障蓄滞洪区的防洪作用，发达国家对蓄滞洪区的土地规划均有明确安排，严格限制在该区域内的建设开发和居民居

住，一般只将蓄滞洪区作为公园、湿地或自然保护区等。

美国密西西比河中下游新奥尔良市附近的莫甘扎泄洪道，将洪水引入阿扎法拉亚盆地，最终流入墨西哥湾。美国政府通过颁布《防洪法》《全美洪泛区管理的统一计划》和《沿岸区域管理法》等法律条例，不允许蓄滞洪区内有妨碍行洪的建筑物，并对区内土地利用进行投资导向管理，如开辟为公园、湿地或自然保护区等。

日本关东地区的渡良濑蓄水池人工湿地，主要通过湿地对洪水进行储蓄，经过湿地内各种植物的吸附和沉淀作用，去除水中的氮和磷等，以达到对水体自然净化的目的。日本政府通过《河川法》等法律，规定蓄滞洪区属于国家专用土地，企业和个人无土地使用权，不能在其上建设住宅等建筑物。除汛期分洪外，蓄滞洪区平时作为水田、公园或自然保护区等。

德国的布罗姆巴赫湖和阿尔特米尔湖构成的蓄滞洪区，在洪水来临时，由多瑙—美因调水工程将洪水调入该区域，对多瑙河水进行储蓄。德国政府规定，莱茵河等河流流域的蓄滞洪区内不允许有居民居住，区域内土地在未行蓄洪水时可作为湿地或自然保护区等。

结合我国国情，推进蓄滞洪区湿地化还可发展区域经济、实现区内居民脱贫，符合国家战略要求。考虑到当前我国蓄滞洪区的运用状况，有必要从制度建设、资金来源与投向等方面分类分层有序科学地推进蓄滞洪区湿地化建设，充分发挥蓄滞洪区应有功能。

（二）从我国社会经济发展现实看

蓄滞洪区湿地化符合我国生态文明建设的发展要求。湿地被誉为“淡水之源”，具有极强的储水功能，充分发挥湿地生态系统的调蓄功能，将大大减少洪涝灾害造成的损失。习近平总书记指出“绿水青山就是金山银山”。作为生态文明建设的重要一环，根据《全国湿地保护“十三五”实施规划》的目标，到2020年，我国湿地面积不低于8亿亩，恢复退化湿地14万公顷，新增湿地面积20万公顷。国家“十三五”规划把“湿地保护与恢复”列为100项重大工程之一。

蓄滞洪区湿地化符合我国全面建成小康社会的战略目标。当前，我国正处于全面建成小康社会的决胜阶段，《“十三五”脱贫攻坚规划》要求到2020年现行标准下农村贫困人口实现脱贫。全国蓄滞洪区社会经济发展缓慢，涉及1600多万人，其中绝大多数是农民，人均纯收入仅为当地其他居民的50%~60%，当地贫困县比例高达21%，区内治贫、保护和发展的矛盾越来越突出。

面对我国“十三五”时期脱贫攻坚和对蓄滞洪区整体建设的目标规划，结合我国当

前蓄滞洪区的运用状况，参考国外发达国家对蓄滞洪区的实践，一个可行的解决方案是构建以湿地化为基础的蓄滞洪区转型发展模式，将蓄滞洪区特别是江河湖泊周围的蓄滞洪区，转型为湿地经济区和生态保护区。湿地化后蓄滞洪区内的农田转变为湿地，农民变成渔民或旅游从业人员。蓄滞洪区湿地化在保证蓄洪能力的前提下，实施分洪后的损失较少，在综合考虑防洪成本后，湿地的社会效益将显著高于传统农业。蓄滞洪区湿地化将从根本上消除蓄滞洪区人水争地所产生的矛盾与冲突，是实现流域社会经济和资源环境协调发展的必要举措。

（三）从功能效益看

蓄滞洪区湿地化具有多重价值性。历史上，我国大江河中下游遍布湿地，蓄滞洪区湿地化将大量恢复江河流域的湿地，具有重要的经济、生态和美学价值，能为人们提供可直接利用的、持续高产的粮食作物和植物，既是陆地上的天然蓄水库，又是众多野生动物特别是珍稀水禽的繁殖越冬地。其在蓄洪防旱、净化环境、生物保护和生态旅游等方面都发挥着重要的作用。以长江中游为例，其价值集中体现在以下方面。

一是自然资源功能。各种类型的湿地是长江中游流域重要的自然资源，可以为人类提供生物资源、水资源、土地资源和旅游资源。洞庭湖、鄱阳湖及洪湖等天然湿地是具有很高生产力的湿地系统，其湿地生物生产力能产生极高的经济价值。长江中游湿地（河流、湖泊、水库等）常作为居民用水、农田用水和工业用水水源。

二是调蓄功能。湿地能存储过量的水分，是一个巨大的自然蓄水库。在多雨季节和河流涨水季节，可以分流过量水分，调节河水径流量，削减洪峰，从而减轻和控制洪涝灾害。长江中游湖泊湿地对江河的调节作用更大。如江汉湖群在丰水年份，一般可承接 15 亿立方米以上的来水，在历年汛期防洪中，均起到调蓄洪水的重要作用。1998 年长江发生全流域的特大洪水，自 6 月 11 日至 8 月 20 日共 71 天，洞庭湖总来水量 1696.2 亿立方米，而从城陵矶总出湖水量为 1526 亿立方米，洞庭湖的调蓄水量为 170.2 亿立方米。鄱阳湖是长江中游地区最大的洪水调节库，1991 年鄱阳湖为长江分洪滞蓄了 110 亿立方米的洪水。

三是环境净化功能。由于湿地的理化及生物特征，其对污染物具有物理净化和生物净化功能。湿地可以减缓水流，有利于物质沉降；湿地生物群落能对污染物进行吸附、降解，污水处理的生物氧化塘法和土地处理系统就是利用了湿地的这一功能。充分利用湿地资源净化环境，不仅有利于提高环境质量，而且可以节约大量资金。特别是湖泊、河流湿地系统，这种净化效应更为明显。如洞庭湖水域总体水质良好，基本符合地面水

环境质量标准《GB3838-88》II-III类水标准，主要得益于洞庭湖湿地的水质净化功能。

四是生物保护功能。湖泊湿地是水禽赖以生存的重要繁殖地、栖息地、越冬地和迁徙途经的“中转站”。《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（简称《湿地公约》）中明确指出，水禽是指“在生态学上依赖于湿地的鸟类”。因此保护湿地，不仅是保护湿地的生态环境，也保护了生物多样性，特别是水禽的多样性。洞庭湖区作为长江中下游湖群中的重要湖泊之一，是迁徙水鸟重要的越冬地。根据调查资料，湖区共有鸟类257种，分属16目4科。其中，国家一级保护物种有白鹤、白头鹤、白枕鹤、白鹳、黑鹳、中华秋沙鸭、大鸨等7种；国家二级保护鸟类23种；国家三级保护鸟类53种。

五是旅游经济功能。湿地是一类独特的自然景观，具有较高的旅游观光价值。长江流域的几处重要湿地都是旅游观光胜地，如鄱阳湖、洞庭湖、洪湖等。此外，大城市附近的湿地公园已经成为市民休闲旅游的集散地，显示出强大的社会经济功能。

三、宏观层面需进一步研究的问题

实施蓄滞洪区湿地化战略之前，还有一些宏观层面上的取舍问题需要进一步研究。一是立足于使用蓄滞洪区进行防洪还是继续加大沿江（河）各区域防洪投资？二是蓄滞洪区湿地化转型是否有助于原居民摆脱贫困？三是蓄滞洪区湿地化对于全国粮食安全的影响到底有多大？能否承受？四是能否结合蓄滞洪区湿地化建设，同步建立区域性经济中心的防洪受益与既定防洪成本转移补偿机制？

首先，无论是从自然科学的角度还是从经济学的角度观察，沿河高筑堤岸的办法只适用于小流域和重点区域防洪，就大江大河的大流域防洪而言（尤其是中下游已经形成规模很大、经济发展水平很高的“经济带”），高筑堤坝的方式成本太高、安全保障程度很低。正确的选择是顺应自然规律，于湖泊洼地处分洪滞洪，缓解下游重点区域防洪压力。其次，怎样既增强蓄洪区的防洪功能，又减少分洪行洪蓄洪损失，甚至还要使蓄洪滞洪区保持一定经济贡献。一个可行的解决方案是现有蓄洪滞洪区退出耕作农业，转型为湿地经济区和生态保护区。农田转变为湿地，农民变成渔民或旅游从业人员。有产业就有就业，群众生活就有保障。在综合考虑防洪成本后，湿地的社会效益将显著高于传统农业。再次，就目前的经济技术水平而言，蓄洪滞洪区退出耕作农业之后，全国粮食安全基本上不会产生太大影响。实际上，现代生物技术进步引发种植业多次革命，单位耕地的粮食产量成倍增长，尤其是滴灌技术等旱作农业技术进步使得华北、西北干旱农业发展潜力巨大，传统的围湖扩大耕地、开垦湿地的必要性显著降低。这样来看，

不仅对现有蓄洪区可以遵循湿地改造的策略,对于其他沿江河低洼地区,也可考虑转换成具有蓄洪滞洪功能的蓄洪湿地,降低防洪压力与成本。最后,蓄滞洪区湿地化将从根本上消除人水争地所产生的矛盾与冲突,是实现流域社会经济和资源环境协调发展的必要举措。要以全国上下一盘棋的大局观,充分释放蓄滞洪区的功用。不仅要两害相权取其轻,更要化害为利。在蓄滞洪区用不用、发不发展、能不能发展和如何发展的问题上,应该具有蓄滞洪区湿地化战略思维,从制度建设、分类管理和资金保障三个层面推进蓄滞洪区的湿地化战略。

(一) 完善蓄滞洪区湿地化的制度建设

一方面,要深化“河长、湖长制”,把蓄滞洪区湿地化作为优化蓄滞洪区功能,实现流域治理的重要环节。尽快形成全流域整体观,算好总账,最大程度的减少损失。另一方面,鼓励蓄滞洪区设立省级或者国家级湿地保护公园。将蓄滞洪区湿地化项目融入海绵城市、特色小镇、美丽乡村等既有项目中,通过生态旅游、观光旅游推动蓄滞洪区湿地保护公园的正常运作。

目前,蓄滞洪区建设面临公众参与度低、依法行政依据不明确、湿地管护执法难度大等诸多困难,亟需强有力的法律和制度支撑。一是需尽快制订蓄滞洪区的相应建设标准,规范蓄滞洪区的规划与设计。建议水利部门制订颁布《蓄滞洪区设计规范》,规范明确各类蓄洪区的规划和建设要求。二是需尽快制订出台《全国蓄滞洪区建设与管理规划》,加快重点蓄滞洪区项目的规划与设计,并规范蓄滞洪区建设和管理方案。三是需推进法制建设,不断加强蓄滞洪区湿地化建设的执行力和监督力,严厉打击毁湿滥垦等破坏生态的行为,切实提高湿地保护与恢复能力。四是需建立系统完善的生态文明制度体系,实行源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度、完善环境治理和生态修复制度,切实编好、编严、编密制度的“笼子”,用制度规范生态保护工作,维护生态保护成果。

此外,各级政府部门在项目审批、资金拨付及资金监管、综合协调等方面应各司其职,并结合实际,在湿地总量管控、用途管控和监测评价等方面,建立切实可行的制度,最终形成符合湿地生态保护和治理特点的一整套制度框架。

(二) 分类分层有序科学推进蓄滞洪区湿地化建设管理

依据党的十八大提出的“新发展理念”以及习总书记提出的“山水林田湖”综合治理思路,结合不同特点和特质的蓄滞洪区的分类,应以“生态优先、修复为要、合理利用、持续发展”为原则,突出重点,分类施策,有序科学地推进蓄滞洪区的湿地化建设。

对处于重要生态区位、大江大河源头、重要湖泊和沼泽的湿地，在维护区域淡水等方面有重要作用的湿地区域，应加大保护力度，做好湿地的修复和恢复工作，保持湿地生态系统的稳定，提升湿地生态系统的服务功能。

对于蓄滞洪区内已经存在的湿地，若有面积逐渐萎缩、生态功能退化较为严重，存在污染或者过度放牧和围垦、水资源利用不合理的湿地等问题，应采取强有力措施加以制止。集中相应的人力、物力和财力，在关键区域实施抢救性保护和恢复工程，积极开展退耕还湖还湿工作，尽快改变局部生态环境，进一步探索人工性增强蓄滞洪能力。

对于区域内已有成熟工业和农业经济带的蓄滞洪区，首先需要考虑是否继续作为蓄滞洪区，如果仍需作为蓄滞洪区，则应在严格控制开发和利用的基础上，逐步退出工业和农业生产，积极恢复和修复湿地区域，扩大湿地面积，并引导湿地的可持续利用。此外，还应强化国家层面湿地保护与修复工程的示范带动作用，引导各地同步规划实施蓄滞洪区湿地化建设项目，更好地推动蓄滞洪区湿地化建设的发展。此外，对于有一定粮食生产功能的蓄滞洪区，应逐步弱化保障粮食安全功能。

（三）确保蓄滞洪区湿地化建设的资金来源

湿地化建设的基础在于如何保证充足合理的资金投入。“十二五”期间，我国完成湿地化项目总投资投入 67.02 亿元，恢复湿地面积 18 万公顷。经粗略计算，每恢复 1 万公顷的退化湿地，资金投入需达到 4 亿元。《全国湿地保护“十三五”实施规划》明确指出，经评估的我国国际重要湿地每年每公顷的价值为 11.42 万元。要想真正实现湿地的利用价值，政府要合理引导，使受益者和受损者的真正诉求得以满足，市场公平性得以体现。“十三五”期间，需继续发掘湿地生态效益补偿机制的潜力，积极落实湿地保护资金来源和效益补偿资金支撑问题，形成生态补偿和环境改善的良性互动，使生态受益者和受损者在成本与收益的分享上趋于合理，社会经济公平的公平性得以体现。如何完善资金投资机制，在政府引导的基础上加大社会资金的投入，利用市场力量为湿地恢复与建设提供源动力，是保障蓄滞洪区湿地建设事业持续、稳定、健康发展的关键所在。

投资资金的第一来源是要确保财政投入。政府补偿是我国蓄滞洪区生态补偿最重要的方式，也是相对较为容易启动的方式。继续鼓励将湿地建设所需经费纳入同级财政预算。“十三五”规划指出充分发挥中央财政林业补助政策的引导作用，对列出的 168 个湿地范围所涉及的重要工程项目要通过中央预算、地方投资、社会投资等渠道筹措资金，开展建设。纵向及横向政府财政转移支付、政府专项基金是重要的补偿形式。政府可以根据蓄滞洪总量，设立蓄滞洪专项基金。蓄滞洪专项基金可以与蓄洪证市场挂钩，从而

通过市场机制合理分配蓄洪款。同时，财政补偿不能仅限于一次性的资金补偿，可以通过一系列的优惠政策向补偿对象提供除经济支持之外的政策支持，使其能够充分利用资源形成创收的长效机制。再者，要注重智力补偿，以“造血式”的理念向受偿者提供信息、技能等方面的培训，提高其参与市场竞争的能力，改变其过度依赖湿地资源的现状。

政府在确保财政投入的同时要大力引导社会资本参与湿地化建设，鼓励社会资本以共同开发、共同经营的形式参与湿地恢复、设施建设，以基金、公私合作（PPP）、社会组织等多种形式构建投资和利益分配体系。目前，已经成功实践的资金筹集途径有向受益人征收补偿费、向资源开发利用者征收资源税、向排污者征收污染费，以及湿地之外受益地区的政府横向转移支付、水权交易、排污权交易、碳权交易等多种市场化模式。在引导社会资本进入的同时，要注意对于产权的界定问题。建立生产资源产权界定制度、精准计量不同层级的产权价值、形成公平透明的产权交易平台，是确保社会资本有序进入的基础。

（四）优化蓄滞洪区湿地化建设的补偿分配机制

确保足够的资金来源之后，要充分发挥市场的调节作用，引导资金的合理分配。在目前的实践应用中，补偿多以一次性的政府补偿为主，缺少补偿分配的长效机制。为了减少补偿过程中的讨价还价和搭便车等低效率行为，补偿资金的分配需要引入市场化的操作。积极探索政府和社会资金的市场化分配模式，建立补偿资金的流通市场，提高补偿的针对性，是提高资金效用、确保补偿收益和贡献均衡匹配的有效途径。通过排污权和水资源交易的相关实践，笔者认为建立蓄洪证初始市场和流通市场是规范分配机制、激发资金使用效率的可行方法之一。政府可通过招投标的形式拍卖不同蓄洪量对应的蓄洪证，每张蓄洪证对应一定的蓄洪基金和必须承担的蓄洪量。中标的村庄或者地区可以利用基金修建蓄洪渠道，预留整理蓄洪洼地。蓄洪基金超过蓄洪损失的部分即为村庄或者地区因为蓄洪而获得的经济补偿。蓄洪证可以在不同的受偿主体之间流通，只要蓄洪证对应的补偿资金超过了受偿主体所付出的蓄洪成本，蓄洪证就有吸引力和流通价值。市场化的补偿措施提高了居民蓄洪的积极性，大城市或者江河沿岸的村庄会主动想方设法降低蓄洪成本，积极参加蓄洪抗洪，从而获得更多的蓄洪收益。同时，政府临时组织蓄洪抗洪的成本也会大幅降低，使得蓄洪区不再形同虚设，真正发挥其应有的作用。再者，蓄洪证的流通使得补偿资金流入蓄洪成本最低的地区和受偿者手中，泄洪蓄洪的目标地区不再是政府临时的行政命令，而是市场选择的结果，具有长期实施的可行性。

（五）合理规划蓄滞洪区湿地化建设的资金投向

除了合理补偿贡献主体之外，还需将筹措到位的资金规划投资到合适的领域，激发蓄洪区的经济活力。资金投向的合理规划是蓄滞洪区湿地化建设的重要环节。建立全流域统筹管理的相关机构、妥善安置和补偿渔民、细化补偿方案、创造新型就业机会、以人工和天然相结合的方式恢复生态系统多样性、建立湿地巡护管理机制、治理水源空气污染等均是投资的重点。同时，湿地经济的可持续发展依托于完善的湿地生态系统服务市场的构建，寻找可持续创收的相关产业是保卫湿地化建设成果的唯一出路。可以从发展湿地动植物产品、现代农业、生态旅游、生态社区建造、污水处理、空气净化等方面着手，寻找最适合当地市场需求和经济发展现状的投资方向，构建合理的投资回报体系，达到经济效益和社会效益的最终统一。

（六）推动可持续化生态转移支付

蓄滞洪区湿地化推进具有显著的跨区域特点，由此派生的生态服务应该由区域内所有受益者共同承担。生态服务的正外部性导致改造后区域的收益与成本不对称问题。以中央财政为主导的纵向转移支付难以体现实际的收益补偿关系，也难以以为继。基于我国的基本国情及现实条件，建议从以下方面构建以生态补偿为导向的横向生态转移支付制度，作为纵向转移支付制度的补充。

一是明确转移支付的原则。首先，从享受收益的区域向待补偿的区域转移的原则。在蓄泄洪治理中，一般是下游区域向中上游区域转移，经济发达区域向经济待发展区域转移，蓄洪受益区向蓄洪付出区转移。其次，从低效率支付向高效率支付转移的原则。通过市场的基础配置作用，如通过市场拍卖的方式将蓄洪区的湿地产业向更有效率的管理者和使用者转移，从而提高其经济和社会效益，为补偿机制积累更多的资源。

二是建立突破地方行政辖区限制的转移支付机构。由中央政府相关职能部门牵头或组织，设立负责日常事务的转移支付机构，该机构由国家相关部门的代表及各地方政府派出的代表、相关专业人士组成。政府授权，与该机构形成委托代理关系。由国家相关部门代表负责组织牵头地方政府代表之间的谈判、协商，并对达成生态补偿意向的转移支付资金进行监督，而转移支付资金的归集、请领则由转移支付机构开展。

三是细化各区域间的补偿评价标准，充分发挥政府补偿的公共属性和市场化属性。关于生态补偿的依据或标准的主要看法有：生态保护成本和发展机会成本、生态破坏的恢复成本、生态受益者的获利和生态系统服务价值等等。其中，生态保护者的直接投入和机会成本是指生态保护者为了保护生态环境，投入的人力、物力和财力，以及牺牲的

部分发展权，二者之和应该是生态补偿的最低标准。生态系统服务价值由于计量方面的原因，只能作为参考或最高标准。具体制定时应该综合考虑国家和地区生态保护及经济社会发展的实际情况或阶段性特征，尤其是湿地周边产业结构调整的时间，通过协商和博弈确定，并与时俱进，有适当的动态调整。

参考文献：

1. 詹存卫、李伟、郑英彩：《蓄滞洪区可持续发展研究》，《中国人口·资源与环境》2002 年第 12 期。
2. 王薇、李传奇：《蓄滞洪区的功能、价值与多目标利用》，《水利发展研究》2004 年第 4 期。
3. 向立云、魏智敏：《洪水资源化——概念、途径与策略》，《水利发展研究》2005 年第 5 期。
4. 赵飞、王忠静、刘权：《洪水资源化与湿地恢复研究》，《水利水电科技进展》2006 年第 26 期。
5. 周训芳：《长株潭“两型社会”建设与洞庭湖湿地管理体制创新》，《中国地质大学学报（社会科学版）》2009 年第 9 期。
6. 曹俊强、孙秀国、钟磊：《华山湖生态湿地型蓄滞洪区建设刍议》，《山东水利》2012 年第 10 期。
7. 宋豫秦、张晓蕾：《中国蓄滞洪区洪水管理与可持续发展途径》，《水科学进展》2014 年第 25 期。
8. 尉晓松、王文雪：《河北省蓄滞洪区安全区建设方略初探》，《河北水利》2015 年第 7 期。
9. 周宏、黄腾、胡金杰：《对蓄滞洪区设计及蓄滞洪区安全区涵闸设计的建议》，《水利技术监督》2015 年第 23 期。
10. 林韬、滢江：《蓄滞洪区建设运行与社会稳定风险问题研究》，《广东水利水电》2017 年第 1 期。
11. 汪达、汪丹：《浅析我国七大流域洪涝灾害及其防治》，《水利发展研究》2017 年第 17 期。

责任编辑：李蕊

美国税改对中国及全球经济的影响与对策

张茉楠 蔡松峰

摘要：财税制度是国家治理的核心骨架，也是大国竞争的关键。2017 年底美国总统特朗普签署了税改法案，总体而言，此次税改是美国近 30 年来第一次系统性减税，法案框架涉及范围广、减税力度大、影响面大，可以称之为 1986 年里根税改以来美国最大规模的税改法案。如果此轮税改能够落实到位，必将对美国经济、中美经贸乃至全球经济产生深远影响。中国应加快推进现代财政制度建设，积极应对美国税改引发的新的贸易投资保护升级等潜在风险。

关键词：美国优先 企业所得税 全球税收竞争 中美经济

作者简介：张茉楠，中国国际经济交流中心战略研究部研究员；
蔡松峰，国家信息中心预测部助理研究员。

税改作为美国新政府宏观政策的重中之重，一直被视为现任美国总统特朗普施政的核心，他也盛赞税改是“一代一遇”的历史性机遇，将创造“革命性的改变”。这个被视为“美国 30 年来最大规模减税”的税改将为美国经济、中美经济关系以及全球经济带来什么影响，中国又该如何全面应对这一重大举措，值得我们深入探讨、全面客观评判。

一、大变局：特朗普税改的宏观背景与政策立场

（一）税改是特朗普“美国优先”战略的重要体现

特朗普竞选方案口号是“让美国再次伟大”（Make America Great Again）。其竞选

纲领分为六个核心部分：减税、扩大基础设施投资、废除奥巴马医保法案、废除多德-弗兰克法案、完善移民制度、贸易保护政策。因此，从政策立场上讲，税改是特朗普政府在“美国优先”理念指引下，巩固美国全球领导地位的核心举措。长期以来，高税负和复杂的税制成为影响美国企业竞争力及国内营商环境的重要制约因素。特朗普政府期待通过税制改革，为美国企业和国内营商环境“降成本”，并配合贸易保护、移民限制等政策，提升美国在国际竞争中的比较优势，引导全球产业、资本回流美国，短期内达到提高美国经济增速和国内就业的政策目的，中长期则实现美国全方位把控全球产业链和国际分工格局，重塑美国的国际竞争力，兑现“让美国再次伟大”的竞选目标。

（二）全球税收改革大趋势是推动美国税改的宏观背景

20 世纪 80 年代以来，随着资本和人口等主要生产要素在全球范围内的加速流动，使得以增值税为代表的非流动性税种迅速发展，以所得税为代表的流动性税种边际税率大幅下降。要素流动性越强，税率与税基流动性反向关系越明显。世界的扁平化趋势带来了各国在政策上的极大趋同性，国家间税制结构和税率日益趋同，最终演变为全球税收竞争的白热化。

1. 税收趋同与竞争加强趋势

税收作为一个国家的基本经济制度，越来越表现出趋同化特征。特别是在人口和资本全球快速流动下，储蓄和投资率快速下降，生产性税基向消费性税基转变。所得税税率高低对税基的流动发挥至关重要的作用，各国为了争夺税基，所得税最高边际税率和税率基数均呈不断下降的趋势，个人所得税、公司所得税均如此。以公司所得税为例，经济合作与发展组织（OECD）国家公司所得税平均税率近年来逐渐收敛，维持在 20%~35%。特朗普在竞选阶段就屡次提及“美国拥有世界上最高税率”。目前来看，美国企业所得税法定最高税率和有效税率相比其他发达国家处于较高水平。近年来，发达国家企业所得税税率出现下降趋势，但美国几乎没有调整过企业所得税税率。在相对较高的税率水平下，企业税收对国内生产总值（GDP）贡献在下降，意味着高税率对企业的“挤出效应”。

2. 税基侵蚀和利润转移

在企业税率为全球最高水平的法律管辖区，企业会想方设法利用转移定价等手段尽可能地少报在美国实现的利润，并将大量利润留存在海外。根据美国公共利益研究组织（PIRG）发布的研究报告显示，2015 年美国前 500 强中有 362 家公司在避税天堂建立了共 10366 家子公司，并通过将海外利润留存在避税天堂的子公司来躲避美国高昂的企业税收。截至 2015 年，这 362 家企业在海外的留存利润共计 2.5 万亿美元。特别是很多美国

跨国公司寻找避税天堂来实现利润转移和避税。据美国国会税收联合委员会估算，截至 2016 年底，美国企业海外未汇回利润的存量额高达 2.6 万亿美元，约合当年美国 GDP 总量的 14%。这种税收体系中的扭曲现象会导致过度而低效的对外投资，并带来了美国国内的投资不足和税基侵蚀。

3. 美国税收制度已不适应全球征税系统发展

美国全球征税系统要求美国公司在全球范围内的收入都应按美国公司税要求缴纳税款（海外子公司在海外缴纳本地所得税后，如果不足 35%，汇回美国需要补缴差额。这是导致美国企业在海外国积利润的主要原因）。美国全球征税系统设置的初衷是，在美国具有全球绝对经济统治地位、作为全球投资主要输出国的背景下，获取更多税收收入。但在美国成为资本净输入国的情况下，全球征税系统反而会鼓励美国企业将利润留存在海外，进而减少美国国内的投资。因此，特朗普税改将通过修订海外递延收入政策向免税体制过渡。如何避免税基受到侵蚀，如何使美国企业把海外所得汇回本土比留在海外更具税收优势，如何使跨国公司创造的利润能继续留在美国，以推动投资—就业—收入增长的良性循环就成为税改设计的关键。

（三）特朗普税改可理解为美国版“结构性改革”

在美国历史上，1969 年的尼克松时代以及 1984 年、1986 年的里根时代进行过三次重大税改。其中，1986 年的税改是最为主要的，持续了 13 个月之久，之后美国实现了历史上最长一段时间的经济持续发展的繁荣景象，出现了非住宅性固定投资和实际 GDP 之比稳定、银行储蓄率的峰值以及呈连续下降趋势的失业率。但是里根时期税改也导致了一些地方开工的下降和非营利性企业接受捐赠的减少，同时在简化税制上并未达到预期的良好效果。特朗普政府带来的不仅是“史上最大规模的税改”，也是美国的一次系统性税收制度改革，其主要原因如下。

1. 个人所得税改革重在简化税制

包括降低税率、减少税级、拓宽税基。一是正式税改方案保留七档征税等级，将最高档税率从 39.6% 降至 37%。个税减免政策将于 2026 年结束。同时，还建议取消个人的替代性最低限额税（Alternative Minimum Tax, AMT）、遗产税和隔代遗产税。二是扣除项及税收减免方面，拟将年度标准扣除额翻倍，并取消主要使富人受惠的减税项目。同时，此次税改方案还建议取消按揭/贷款利息和慈善捐赠之外的所有分项扣除项目。对于有儿童或其他被抚养人的家庭，现行的税额抵免标准也将被提高。三是个人投资所得方面，建议废止之前对净投资所得按 3.8% 征收附加税的政策，对长期资本利得和符合条件的股息红利恢复征收最高税率为 20% 的所得税。

2. 通过税制改革强化税收管理

企业所得税自身结构不够合理带来了问题。美国企业所得税的名义税率为 35%，若加上各州的税率，可以达到 40% 左右，但扣除各种税收优惠，实际税率远远低于名义税率，与 OECD 国家平均水平相当（22.5%）。名义税率与实际税率的偏离导致了严重的弊端：一是两者的差异制造了现行税制的漏洞，税基侵蚀对税收收入造成损害；二是两者的差距意味着总税负的再分配，对再分配利益的期待鼓励了政治干预、游说和寻租活动，造成行业间、企业间税负的人为不公平；三是这将极大地扭曲企业决策，某些情况下，企业对税收利益的考虑甚至超过了对商业需要的考虑。

3. 公司所得税改革模式是“属地税基税制”

一般税改政策提出对公司所得税制实行单一税，税率从 35% 降至 21%，比参众两院之前的方案上调了 1 个百分点；同时取消 AMT；允许企业除土地投资外，对有形和无形投资当期全部立即列入成本；降低对小企业和家庭企业的最高税率，由 39.6% 降至 25%，此举被认为对独资、合伙和股份制小企业有利。此外，美国将目前的全球征税体制转变为属地征税体制，只缴纳当地税收，对海外子公司未来的股息所得税予以豁免。

表 1 特朗普减税方案涉及项目类别及其主要内容

序号	项目及内容	序号	项目及内容
1	简化个税税级	6	取消奥巴马医保税
2	取消替代性最低税	7	增加儿童抚养的减免
3	提高起征点	8	取消大多数个税减免
4	取消遗产税	9	一次性征缴海外留存利润、税收属地原则
5	降低企业所得税最高税率	10	取消特殊利益的税收减免

资料来源：作者根据美国《减税与促进就业法案》整理而得。

表 2 美国参众两院税改方案与现行税法主要条款比较

关键条款	众议院版本 (2017 年 11 月 16 日)	参议院版本 (2017 年 12 月 20 日)	现行税法
个人税收等级划分	4 个等级：12%、25%、35%、39.6%	7 个等级：10%、12%、22%、24%、32%、35%、37%	7 个等级：10%、15%、25%、28%、33%、35%、39.6%
抵扣额标准	单身人士 1.2 万美元；已婚家庭 2.4 万美元	单身人士 1.2 万美元；已婚家庭 2.4 万美元	单身人士 6350 美元；已婚家庭 1.27 万美元

关键条款	众议院版本 (2017年11月16日)	参议院版本 (2017年12月20日)	现行税法
替代性最低税 (AMT)	废除此项税收	废除此项税收	取企业正常税率与 20% 的企业最低替代税率较大值作为实际征收税率
企业所得税	大企业最高税率 20%，税赋转由合伙人企业缴纳的企业最高税率 25% (对一些盈利较少的企业，税率也可降低至 9%)，2018 年生效	企业所得税降至 21%，2018 年生效	最高税率 35%
遗产税	豁免纳税额度 1100 万美元 (若是继承配偶所得，豁免纳税额为 2200 万美元起)，2023 年彻底废除遗产税	将免征额提高一倍至 1100 万美元 (每对夫妇的免征额为 2200 万美元)。这项措施将于 2026 年废除	豁免纳税额度 550 万美元 (若是继承配偶所得，豁免纳税额为 1100 万美元起)
抵押贷款利息减免	仅允许 50 万美元新增的抵押贷款利息减免	允许 100 万美元抵押贷款利息减免	允许 100 万美元抵押贷款利息减免
医改中个人强制性税收罚款	对不购买医疗保险的个人征收税收罚款	废除此项强制性征收，即对不购买医疗保险的个人不再征收税收罚款	对不购买医疗保险的个人征收税收罚款
其他	废除对医疗开销、税收筹划、人身伤亡损失等项目的税收减免，限制慈善捐款的税收减免	保留对医疗开销的税收减免；仅废除对税收筹划等项目的税收减免	对一些特定的项目进行税收减免以减少纳税人负担

资料来源：美国税收政策中心 (Tax policy center, TPC)、彭博资讯公司 (Bloomberg)。

二、美国税改对全球经济影响及溢出效应的定性与定量分析

(一) 美国税改对美国经济的正负效应影响

美国税改“牵一发而动全身”，正负效益同时存在是客观事实。此次税改是近 30 年来美国第一次系统性减税，且力度较大、范围较广，整体上对美国有重要的积极意义，但负面影响同样不可忽视。

1. 税改对宏观经济增长的综合刺激效应

美国税改的政策影响机制可以概括为“长期投资激励+涓滴效应”。给予资本优惠税收待遇，对高收入者减税，可增加国内储蓄和投资，使富人更富。同时，附之以对中低收入者减税，增加其税后所得，激励其扩大劳动供给，并带动国内就业和提高劳动者收入。然而，“涓滴效应”要想发挥作用，需要满足几个条件。一是政府的税收让利要促进

投资，并使其流向实体经济，而非金融经济；二是税收要促进美国本土而不是海外的投资与生产，以带动国内就业；三是企业创造的利润要能继续留在美国，以推动投资—就业—收入增长的良性循环。根据美国税收政策中心发布的众议院《减税和工作法案》对美国宏观经济影响的分析报告，有望通过直接和间接渠道提振产出，即对不同类型（大型、中小型）企业的全面减税，将会降低企业整体负担，增强企业的资本开支意愿；对跨国海外公司利润征税将促使企业投资回流；个税税负降低将提高居民家庭收入预期，提高消费支出意愿。预计税改对美国经济增长可能产生长达 20 年的积极影响，将分别提升美国 2018 年、2027 年和 2037 年 GDP 增速 0.6 个百分点、0.3 个百分点和 0.2 个百分点。

2. 国债供给、财政赤字和债务规模都将大幅增加

税改主要通过两个渠道影响政府债务累计。首先，赤字额外需要通过债务融资；其次，财政扩张使得利率上升，增加利息债务的利息成本。根据美国税收联合委员会 (Joint Committee on Taxation, JCT) 测算，目前税改法案预计在未来 10 年会使美国政府赤字增加近 1.4 万亿美元。考虑宏观经济回馈效应和利息成本，该法案将使美国政府债务占 GDP 的比重在 2027 年和 2037 年分别增加近 5% 和 9%。而根据美国国会预算办公室 (Congressional Budget Office, CBO) 测算，当前税改法案将使 2027 年政府债务占 GDP 的比重从现有框架下的 91% 提升至约 97%。财政赤字的扩张意味着美国政府需要加大融资力度来支持财政刺激，因此税改落地后，未来美国国债供给将大幅增加。

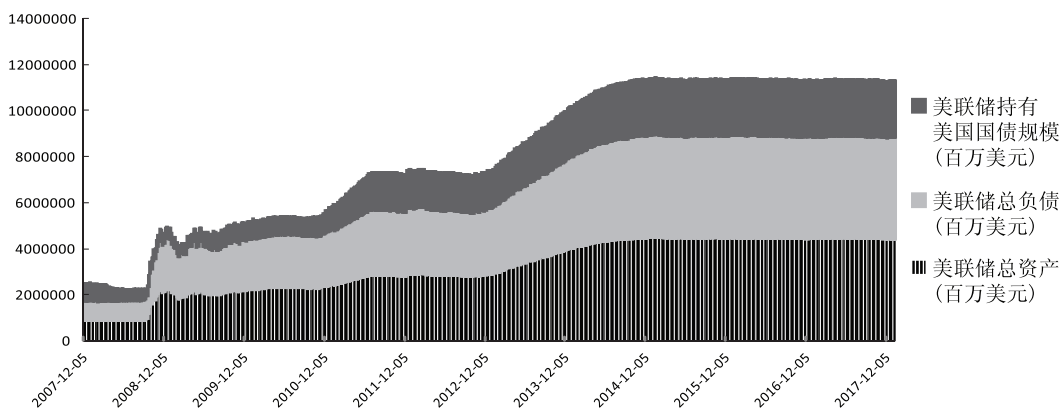


图 1 国际金融危机以来美联储资产负债表变化

数据来源：Wind 资讯。

3. “宽财政 + 紧货币”的政策组合难以长期持续

国际金融危机后，美国国债余额从 2007 年 9.0 万亿美元升至 2016 年 19.6 万亿美元。实施了四轮量化宽松货币政策 (QE)，导致美国基础货币 6 年里至今增加 4 倍。从资产结

构来看，美联储缩表之前持有规模约为 4.5 万亿美元资产。其中，抵押支持债券（MBS）为 1.76 万亿美元，国债为 2.46 万亿美元。在到期结构上，所持国债中有 55% 在 5 年内到期，8% 在 1 年内到期。美联储停止国债再投资，5 年后约可将资产负债表缩表 1.35 万亿美元。“宽财政 + 紧货币”，即财政加杠杆叠加美联储收紧货币，财政宽松提振经济与货币收紧将加速美国国债收益率的上行步伐。宽松财政与货币从紧的政策组合事实上难以长期持续。当前，美国正处于二次世界大战之后最低利率水平，美国国债收益率曲线全面上移将可能导致系统性风险的累积效应。

（二）美国税改将引发全球资本流动与产业格局调整

1. 推动美国资本回流及对资本留存影响

税改法案中提到建立属地税收制度和对于美国公司在海外持有的数万亿美元开展“一次性税收优惠”，前者是针对海外收益汇回国内的长期优惠政策，后者是针对目前累积的海外收益一次性优惠政策。

作为税改法案的新增内容，“属地征税”即只对企业在美国本土取得的收入征税。与之相对应，目前美国实行的是全球征税制度。由于美国是世界上征收企业税率最高的国家之一，而美国企业在海外的收入可以享受当地政府的税收抵免，全球征税的方式一方面会导致美国企业有“更改国籍”的动力，企业的避税行为给美国带来更大的税收损失；另一方面，多数跨国企业为了避税，将收入藏于海外而不是汇回美国，导致企业在美国本土无法使用这部分收入，从而形成了所谓的“被困收入”。因此，配合降低企业所得税率，建立属地税收制度和对海外资金开展“一次性税收优惠”是特朗普政府双管齐下，建立海外资金回流机制的重要举措。

2. 中美税制结构差异与企业税负比较

中美之间最大的差异在于税制结构的差异，即直接税与间接税之分。直接税与间接税的分类方法是以税收负担能否转嫁为标准的。直接税是指纳税人不能或不便于把税收负担转嫁给他人的税种。间接税是指纳税义务人能够利用提高价格或者提高收费标准等方式把税收负担转嫁给他人的税种。

美国等发达国家大部分是以直接税为主，所占比例达到 70%；而中国主要以间接税为主，直接税的比重不超过 40%。根据 2016 年美国联邦税收结构数据显示，美国直接税比重占到全部税收的 80% 以上。中国税制结构中的间接税比重过大，大量的税收由企业作为纳税人缴纳，即使是可转嫁的流转税也会让企业产生实际负税的错觉。从主要税种来看，中国涉及企业税费目录超过 10 种，其中企业所得税、增值税、营业税 3 种占比较大。如图 2 所示，根据 2016 年税收数据，企业所得税、增值税、营业税占总税收比重分别为

22.1%、31.2%、8.8%，合计占比达到 62.2%。近年来，企业所得税占比逐年扩大。按照世界银行《世界纳税指数 2018》报告显示，全球 190 个经济体的中型私营企业纳税环境，中国排名 78 位。因此，为企业实质性减负，中国推动税制结构改革势在必行。

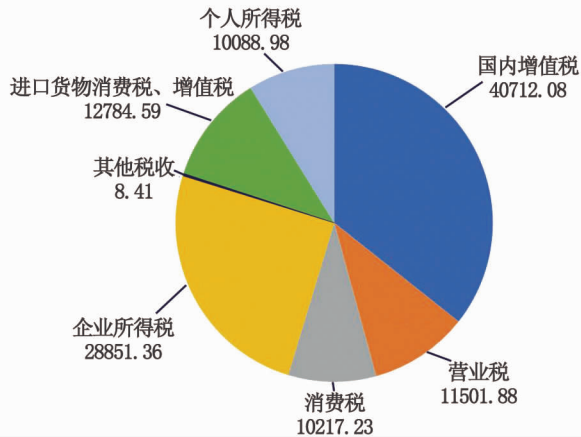


图 2 中国以间接税为主的税制结构构成 (亿元)

数据来源：Wind 资讯。

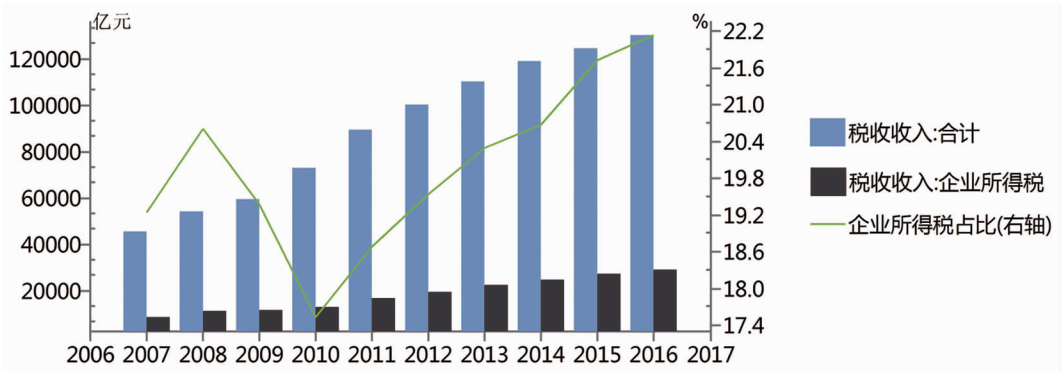


图 3 2006—2017 年中国企业所得税占比逐年上升趋势

数据来源：Wind 资讯。

3. 税改或将改变中美成本优势比对应

由于美国拥有庞大的消费市场、先进的科技和人才优势，近年逐渐成为中国企业对外直接投资的重要目的地。据商务部统计，2014—2016 年中国对美国直接投资额分别为 76 亿美元、80.3 亿美元和 169.8 亿美元，同比分别增长 96.1%、5.7% 和 111.5%。截至 2016 年底，中国企业在美累计投资 605.8 亿美元。美国咨询公司荣鼎集团统计的中国企业对美投资数据更高，2014—2016 年中国企业对美投资总额为 725 亿美元，比商务部数据多 1 倍以上；2016 年中国所拥有的美国机构也由 2015 年的 1900 个上升到 2016 年的 3200 个。根据联合国贸发会议的统计，中国目前外资存量 1.3 万亿美元。根据比例推算，

美资存量大约在 1300 亿美元左右，高于美国经济分析局（Bureau of Economic Analysis, BEA）估计的 750 亿美元。但是这些资金绝大多数已经形成固定资本投资。根据计算，美国在华投资企业的资本收益率在 10% 以上。除了对美国企业海外留存利润征收一次性优惠税收会导致部分在华企业将利润汇回美国外，税改后将进一步缩小中美制造业成本之间的差距，推动部分制造业企业回流美国。

此外，需要重视的是“制造所得的来源地认定规则”。美国现行税制下，境外企业在美国销售于境外制造的产品所得，部分利润需要视为源于美国的所得缴税。两院议案均拟对该性质所得修改来源地规则，按照制造地确定所得来源地。因此，如果中国企业在中国国内制造产品并且直接向其美国客户进行销售，将有机会主张未取得源于美国的所得，从而免于在美国申报缴税。然而需要注意的是，如果中国制造企业是通过第三国的中间经销商（或其在美国境外的子公司）向美国客户销售产品，则可能无法适用该来源地规则减免其在美国的纳税义务。中国企业可能需提前考虑调整商业模式的必要性。

然而，也必须看到，随着中国经济发展和转型升级，居民消费和创新能力增强，使得以市场为导向和高科技行业的美国企业仍有意加大对中国的直接投资，而税改对这部分投资的影响相对较小。根据 2017 年《中国商务环境调查报告》显示，虽然只有 58% 的在华美国企业表示 2016 年实现了收入增长，但在服务行业以及技术和其他研发密集型行业，超过 2/3 的企业表示实现收入增长。相比之下，工业和资源行业中只有极少数企业实现了收入增长。而且，在技术和其他研发密集型行业，超过 60% 的企业预计 2017 年行业在华经营收入增长率将超过 5%，22% 的企业预计增长将超过 10%。在服务行业和消费行业，超过 40% 的企业预计增长超过 5%。在工业和资源行业，超过 70% 的企业预计增长不超过 5%。在中国劳动力成本上升，经济增长动力转向创新驱动为主的大趋势下，以劳动力成本为导向的加工制造业将逐步向境外转移，而对以市场导向和创新导向为主的外资吸引力将提升。因此，美国税改并不会改变中国吸收外资结构变化的大趋势，而且以消费、服务业和研发为主的美国企业对华投资预计仍将保持一定速度的增长，但由税改带来的中美制造业成本缩小无疑会加速制造业资本回流美国的进程，短期内对中国吸引外资造成一定负面影响。

（三）美国税改的溢出效应将进一步加剧全球税收竞争

从国际视角观察，适度的税收竞争具有正向效应，有利于减轻各国企业税负，促进东道国吸引更多的外来资金和技术，弥补资金缺口，增强技术创新能力，进而扩大税基。适度的税收竞争促进了税收中性原则的实现，减少市场在资源配置中的扭曲，避免额外的经济效率损失，对于促进经济增长都有积极意义。但若陷入过度竞争，则会产生负面

效应，国际税收竞争的“公平”原则难以体现。2013 年税基侵蚀和利润转移（BEPS）行动计划推出，通过国际税收合作消除或减少全球化障碍，使得国际税收关系从竞争走向合作。在特朗普减税计划推出以后，世界各国紧密跟随减税步伐，许多国家企业所得税率将出现类似后里根时代的螺旋式下降，并带动个人所得税费的下降。英国计划将目前 20% 的税率进一步下调至二十国集团（G20）中最低水平（15%），免除外国在英国的企业红利税以吸引投资；法国新总统马克龙承诺任期内减税 200 亿欧元；澳大利亚 2017 年 6 月宣布减少中小企业税负，与美英法保持步调一致。因此，特朗普减税政策落实以后，将可能引领新一轮全球减税浪潮，加剧全球税收竞争。

（四）美国税改综合效应的定量模型分析

为了更全面科学评估美国税改的全球溢出效应，基于税改综合影响效应机制，笔者利用全球动态可计算一般均衡模型（GTAP），构建了三种不同政策模拟情景，对税改影响进行量化模拟与分析。

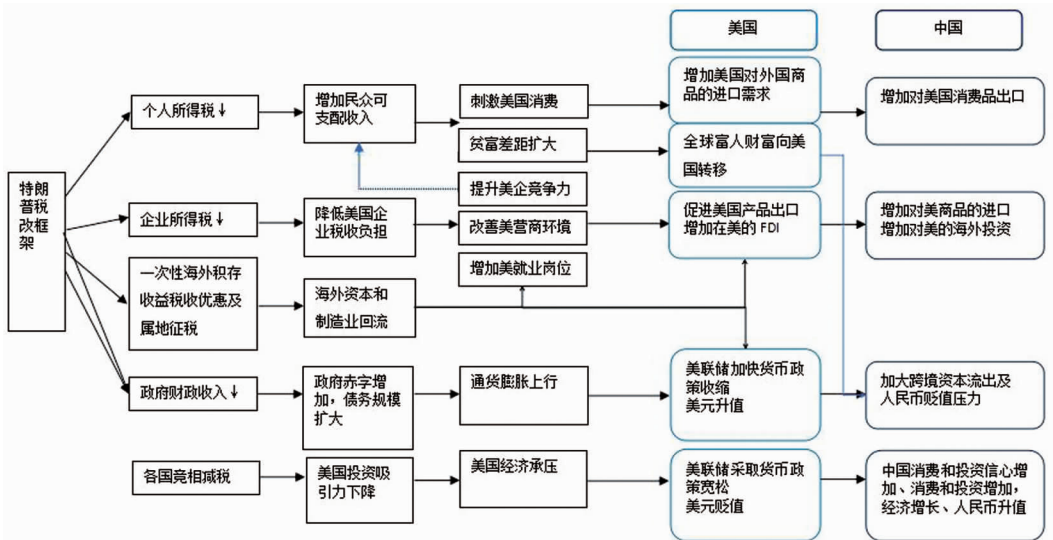


图 4 特朗普税改框架的综合经济效应示意图

1. S1 情景

美国当前税改情景。美国税改的重点在于降低美国企业所得税和个人所得税。在此情景下，美国将现行企业所得税税率由 35% 降至 21%。个人所得税税率从原来的七档税率（10%、15%、25%、28%、33%、35% 和 39.6%）变为新的七档税率（10%、12%、22%、24%、32%、35% 和 37%）。

2. S2 情景

考虑到美国税改是特朗普让“美国再次伟大”，以及主张“对等贸易”“公平贸易”，推动“中美经贸再平衡”的决心，因此设计美国提高进口品的非关税壁垒情景。在 S1 情

景的基础上，考虑美国提高来自中国的进口品的非关税壁垒 20%。

3. S3 情景

各国竞争性减税情景。在 S1 情景的基础上，考虑其他国家竞争性减税。面对美国大刀阔斧的税制改革，其他国家也竞相跟进税改和减税政策，假设税负下降幅度与美国大致相同。

表 3 美国税改方案政策模拟情景设计

税收	S1	S2	S3
个人所得税	原来的七档税率（10%、15%、25%、28%、33%、35%和 39.6%）变为新的七档税率（10%、12%、22%、24%、32%、35%和 37%）	原来的七档税率（10%、15%、25%、28%、33%、35%和 39.6%）变为新的七档税率（10%、12%、22%、24%、32%、35%和 37%）	世界其他国家也采用减税措施，税负下降幅度和美国相同
企业所得税	将现行企业税率由 35%降至 21%	将现行企业税率由 35%降至 21%	
非关税壁垒	无	美国对来自中国的进口品的非关税壁垒提高 20%	

（五）美国税改溢出效应的综合模拟结果

根据三种情景设计，笔者测算了不同政策冲击下对美国经济、中国经济以及其他主要国家溢出效应的综合影响。

1. S1 情景的影响分析

（1）对美国经济的影响

到 2020 年，当前税改法案将拉动美国总就业 1.1 个百分点，拉动美国总消费 1.65 个百分点。美国实施削减个人所得税和企业所得税政策后，将促进美国劳动力实际工资的上涨，并进一步推动就业的增加。根据模型结果显示，到 2020 年，美国劳动力的实际工资将上涨 1.4%，使得就业增加 1.1%，相当于 2020 年新增就业 150 万左右；同时，在实际工资上涨、就业上升和物价下降的多重刺激下，2020 年美国居民消费增加 1.65%，相当于新增消费 2000 亿美元。

到 2020 年，当前税改法案将拉动美国总投资 5.47 个百分点。美国实施削减个人所得税和企业所得税政策后，将提高美国各行业的投资回报率，并吸引更多投资跟进。根据模型结果显示，到 2020 年，美国的投资回报率将增加 0.9%，使得美国总投资增加 5.47%，相当于新增投资 1800 亿美元。

到 2020 年，当前税改法案将使美国出口下降 3.4 个百分点，进口增加 2.88 个百分点。美国实施削减个人所得税和企业所得税政策后，短期内将刺激美国国内需求有较快

提高，从而压低国内产品的出口空间，使得出口下降 3.4%；同时，由于国内需求的增加也会对进口品的需求增加，从而使得美国进口增加 2.88%。最终，使得美国贸易逆差增加 200 亿美元。

到 2020 年，当前税改法案将拉动美国 GDP 增加 0.92 个百分点。美国实施削减个人所得税和企业所得税政策后，到 2020 年，美国 GDP 增加 0.92%，新增 GDP 2000 亿美元。从收入侧看，资本报酬增加 1700 亿美元，劳动力报酬增加 2400 亿美元，税收收入减少 2100 亿美元。因此，从收入侧看，劳动力报酬增加是 GDP 增长的最大动力。

到 2020 年，当前税改法案将拉动美国制造业产值增加 240 亿美元，中国对美国总出口增加 3.95%，但不会造成大规模“制造业回流”现象。美国实施削减个人所得税和企业所得税政策后，在国内需求上升的刺激下，到 2020 年，美国制造业产值将增加 240 亿美元，但美国本土制造业的扩张并不能满足美国经济增长的需求。根据模拟结果显示，美国总进口将增加 2.88%，其中美国从中国的进口将增加 3.95%，这说明美国此次税改并不会造成大规模“制造业回流”现象。

表 4 三种情景对中美经济的影响

单位：%

情形	S1		S2		S3	
	美国	中国	美国	中国	美国	中国
GDP	0.92	-0.19	0.86	-0.50	0.73	0.57
消费	1.65	-0.57	1.49	-1.26	0.69	1.24
投资	5.47	-0.61	5.17	-0.74	3.55	0.41
出口	-3.40	0.87	-4.50	-0.92	-1.72	1.64
进口	2.88	-0.25	2.01	-1.41	1.88	0.41

数据来源：GTAP 模型。

(2) 对中国和其他国家经济的影响

从对中国的影响看，在 S1 情景下，美国整体投资回报率增加将吸引全球投资更多流向美国，使得中国国内投资受损。根据模型结果显示，2020 年中国的投资下降 0.61%，约 2200 亿元；中国消费也被进一步拖累，下降 0.57%，约 1200 亿元；由于美国经济扩张对中国进口需求增加以及中国要素价格下降提高了中国的出口竞争力，中国总出口增加 0.87%，增加了近 1500 亿元；投资和消费的下降使得中国进口下降 0.25%，降低了近 300 亿元；出口的上升和进口的下降使得中国净出口增加 1800 亿元。综合需求各个因素变化，2020 年中国 GDP 损失约 0.19 个百分点，将近 1600 亿元。

从对中美双边贸易的影响看，在 S1 情景下，在美国经济增长需求扩张的刺激下，

2020年中国对美国的出口增加3.95%，出口额增加227.2亿美元；同时，2020年美国对中国的出口下降4.24%，出口额下降76亿美元。

表5 三种情景对中美贸易的影响

影响机制	S1	S2	S3
中国对美国总出口变化 (%)	3.95%	-9.75%	3.18%
中国对美国总出口变化 (亿元)	227.24	-560.50	182.82
美国对中国总出口变化 (%)	-4.24%	-6.63%	-2.33%
美国对中国总出口变化 (亿元)	-75.88	-118.57	-41.67

数据来源：GTAP模型。

从对其他国家经济的影响看，在美国税改法案下，美国整体投资回报率的增加将吸引全球投资更多流向美国，从而使得其他国家的投资会有不同程度的下降，进一步拖累其他国家的经济增长。从影响程度来看，除了中国受到的负面影响较大以外，对其他国家GDP的影响都在-0.1%左右。

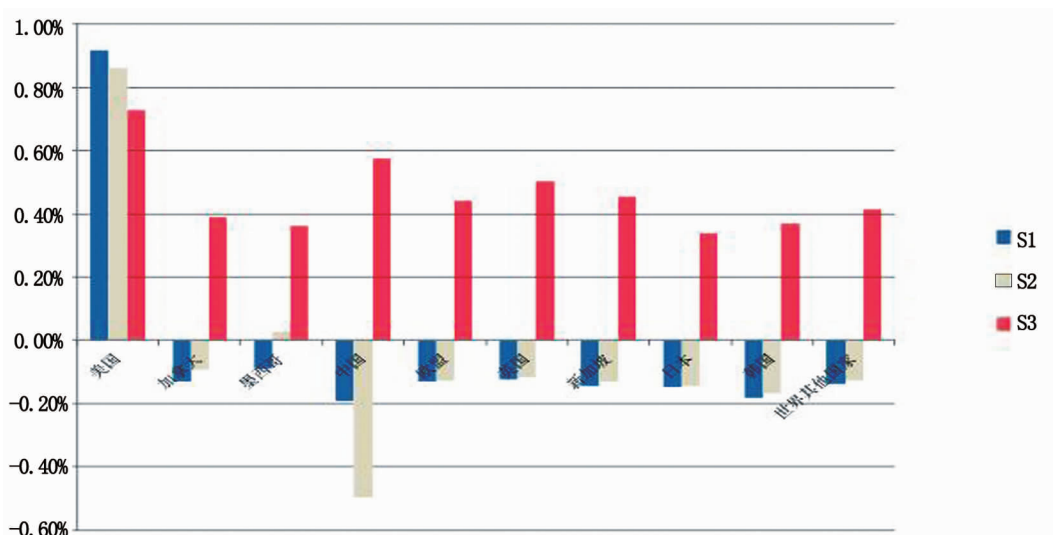


图5 三种情景下美国税改对各国GDP的影响 (%)

数据来源：GTAP模型。

2. S2情景的影响分析

(1) 对美国经济的影响

相较于S1情景，在S2情景下，美国非关税壁垒的提高会拖累美国经济增长，到2020年美国GDP会增加0.86个百分点，比S1情景下降0.06个百分点。在S1情景的基础上，S2情景下，美国提高了进口品的非关税壁垒，会使美国整体投资回报率相较于S1

情景有所下降，从而使得投资相较于 S1 情景也有所下降。同时，非关税壁垒会使实际工资相较于 S1 情景有所下降，使得就业和消费相较于 S1 情景也有所下降。根据模型结果显示，S2 情景下，2020 年美国投资、就业和消费分别增长 5.2%、1.0% 和 1.5%，分别比 S1 情景下降 0.3%、0.1% 和 0.16%。

非关税壁垒的提高会使进口品价格上升，从而使得进口额下降。进口品价格上升会使国内消费更倾向于国产产品，从而进一步压低国产品的出口空间，使得美国出口下降。根据模型结果显示，S2 情景下，2020 年美国总进口增长 2.01%，比 S1 情景下降 0.87%；2020 年美国总出口下降 4.5%，比 S1 情景下降 1.1%。

相较于 S1 情景，在 S2 情景下，美国制造业产值增加 220 亿美元，中国对美国总出口下降 9.8%，会造成一定“制造业回流”现象。美国增加非关税壁垒以后，中国对美国产品价格竞争力下降，使得美国更多使用其国内生产的产品。S2 情景下，在国内需求上升的刺激下，到 2020 年，美国制造业产值将增加 220 亿美元，同时美国对中国的进口下降 9.8%，这说明美国如果在本次税改的基础上进一步提高非关税壁垒，会造成“制造业回流”的现象。

(2) 对中国和其他国家经济的影响

从对中国的影响看，在 S2 情景下，美国非关税壁垒的提高将对中国的出口产生较大负面影响，从而进一步拖累中国经济增长。根据模型结果显示，S2 情景下，2020 年中国的总出口将下降 0.92%，同时中国投资、消费和进口也将分别下降 0.74%、1.26% 和 1.41%。综合需求各个因素变化，2020 年中国 GDP 下降 0.5%。

从对中美双边贸易的影响看，在 S2 情景下，由于美国非关税壁垒的增加，导致中国对美国出口价格竞争力下降，2020 年中国对美国的出口下降 9.75%，出口额下降 560 亿美元。同时，出口的下对中国经济造成负面冲击，并使得中国进口需求下降，使得美国对中国的出口相对于 S1 情景进一步下降，下降幅度达到 6.6%，出口额下降 118 亿美元。

从对其他国家经济的影响看，与 S1 情景相比，大部分国家的经济也将受到负面影响，只有墨西哥的经济略有受益，原因在于美国非关税壁垒的提高虽然降低了中国对美出口，却提高了墨西哥对美国的出口，从而有利于墨西哥经济的增长。

3. S3 情景的影响分析。

(1) 对美国经济的影响

相较于 S1 情景，在 S3 情景下，各国竞相减税将刺激全球各国投资同时增加，从而使得美国的减税效果受到一定的削弱。到 2020 年，美国 GDP 会增加 0.73 个百分点，比 S1 情景下降 0.2 个百分点。在 S1 情景的基础上，S3 情景下，全球各国跟随美国都采取了减

税措施，会使各国投资回报率均有所提高，从而使得全球新增投资分配到各国中去。相较于S1情景，美国总投资有所下降，并进一步拖累美国就业和消费的增长。根据模型结果显示，S3情景下，2020年美国投资、就业和消费分别增长3.55%、0.9%和0.69%，分别比S1情景下降1.9%、0.2%和1%。

相较于S1情景，在S3情景下，美国制造业产值增加，中国对美国总出口增加，不会造成“制造业回流”现象。各国竞相采取减税措施后，美国的经济仍将较快增长，经济增长下的需求扩张需要国内扩大生产和增加进口来满足。到2020年，美国制造业产值将增加200亿美元；同时，美国总进口将增加1.88%，其中美国从中国的进口将增加3.2%。

(2) 对中国和其他国家经济的影响

从对中国的影响看，在S3情景下，中国的减税措施也将促进中国投资回报率和实际工资的增长，并进一步刺激投资、消费和进出口的增长。根据模型结果显示，S2情景下，2020年中国的投资、消费、进口和出口将分别增加0.41%、1.24%、0.41%和1.64%。综合需求各个因素变化，2020年中国GDP上升0.57%。可见，为应对美国此轮税改，中国也加大减税力度是合理的政策选择。

从对中美双边贸易的影响看，在S3情景下，在各国竞相减税的情况下，其他国家对中国的产品需求也会增加，使得中国对美出口相对于S1情景有所下降，2020年中国对美国的出口上升3.18%，出口额上升183亿美元。同时，中国减税促进经济增长并提高进口需求，使得美国对中国的出口下降幅度相对于S1情景有所减小，2020年美国对中国的出口下降2.3%，出口额下降42亿美元。

美国税改的宏观经济回馈效应将有所显现。从对其他国家经济的影响来看，受益于减税的刺激效应，各个国家投资增加，全球贸易得到提振，各国GDP都将有不同程度的增长。

三、中国应加快构建现代财政制度， 积极谋划提升国家竞争力的顶层战略安排

当前来看，虽然美国税改的中长期影响仍具有不确定性，但在全球一体化的世界格局下，作为全球最大经济体的美国大刀阔斧地进行税收改革，势必会对中美经贸产生深远影响，甚至不排除改变全球资本流动与产业分布格局的可能性。作为大国竞争与博弈的重要一环，中国应加快构建现代财政制度，推进全球税收治理，积极谋划提升国家竞争力的顶层设计战略。

（一）加强税收制度改革的顶层设计，加快构建中国现代财政体制

税制改革虽然是党的十八届三中全会以来的重大经济改革议题之一，近年来亦取得不小的成就，然而中国税收制度的走向仍待进一步明朗。当前亟需在新的国际国内形势下，整体性思考和设计中国税收制度架构。税制结构的调整优化取决于经济社会发展水平和财政税收的管理能力。中国人均 GDP 已超过 8000 美元，处于结构调整和增长方式转型关键时期，税制结构也应相应改革。未来改革重点如下。

一是加快推动税制改革，由间接税为主向直接税为主转变。未来应进一步完善现行增值税制，简并税率和优化结构，在所得税体系难以实现根本性变革的条件下，充分发挥增值税的效率优势，促进经济结构的转型升级和经济增长，并积极着手研究现行增值税由生产地课税转向消费地课税的相关问题。未来可考虑逐渐简并繁多的增值税税率和征收率，早日做到期末留抵进项即时退税、出口货物和服务彻底退税等，以解决现存的一些难以完全转嫁增值税的问题。未来，可通过继续降低间接税比重，逐步搭建直接税框架。

二是降低企业所得税率。在国际降税趋势下，降低企业所得税税率已迫在眉睫，《企业所得税法》修改应实质性推进。中国应全面、深入梳理企业所得税的各类优惠政策，将此前适用某类行业、地区甚至产业园区的税收抵扣内容，以立法形式固定。以此，既可以缩小与其他国家之间的企业所得税税率差异，也可以收敛中国名义税率与实际税率之间的缺口，优化税收结构。

三是完善价格及分配形成机制。减少间接税对价格的扭曲，使其能更精确地反映市场供求状况，加强对资源配置的作用。增强再分配能力。增加直接税，逐步提高自然人税负，加强国家再分配的能力，调整贫富差距。

（二）推进国际税收监管、政策协调与合作，全面加强税收合规性的全球治理

一是避免税基侵蚀、跨国公司利润转移以及转让定价。由于跨国公司在布局产业链和国际化战略时，常常在低税负国家或地区设立“主体公司”，因此美国新税改可能会加大中国税收主权的风险。中国应全面落实税基侵蚀和利润转移 15 项行动计划要求，对跨国企业的投资及经营架构设计、运营功能安排、合规管理、税收筹划和税收透明度等方面提出更为严格的要求。推动 BEPS 计划在中国落地。

二是推进《多边税收征管互助公约》下的国际税收监管合作。按照《OECD 关于避免双重征税的协定范本》和《联合国关于发达国家与发展中国家避免双重征税协定范本》的规定，国际税收协定主要包括避免双重征税、防止偷漏税、消除税收歧视和解决国际税务争端等目标内容。中国政府也于 2013 年 8 月 27 日正式签署了《多边税收征管互助公约》。该公约是全新的国际合作形式，影响力越来越大，成为开展国际税收征管互助协作

的新标准，在促进各国税收征管、维护公平的税收秩序方面发挥着重要作用。各国税收政策的差异导致跨国公司利用政策漏洞跨国避税，避税天堂国家成为企业的重要注册地。因此，中国应在签署 BEPS 协议框架下，加快推进 BEPS 正式实施。

三是推进国际税收协调与合作。这也是 OECD 规制举措所面临的巨大挑战。为解决这一问题，需建立为国际社会所广泛认可的统一的国际组织；同时，还需制定一套统一的、透明的审查标准和审查程序，以避免出现 OECD 目前所面临的种种质疑。

四是借鉴其他国家经验，不断完善相关法律法规。中国政府应加快与国际税收防盗网络的衔接，不断优化税制，强化税制的国际化建设，持续提升税收的国际竞争力，使中国税收制度更加透明、公平和规范，真正达到税收法治化的国际标准。

（三）推进中美双边税收协定以及双边投资协定，推动中美双向投资

中美要以双边税收协定和双边投资协定的完善作为突破口及具体路径。中国需要积极谋划，逐步消除投资壁垒和各类投资歧视性政策，制定开放的投资政策并依法公平公正对待所有投资者。提高税制透明度并推进双边税收协定，有利于在美国新税改引发跨国公司资本回流以及利润留存背景下，堵塞避税漏洞、打击跨境逃避税，从跨国公司跨境交易的利润分配中得到公平合理的份额，进一步维护中国税收主权和权益。

（四）统领战略安排，立足于新一轮全球产业和新工业革命，全面提升中国产业全球竞争力

美国税改是特朗普政府在“美国优先”理念指引下，提升美国全球领导地位和综合国力的关键举措。未来中美产业竞争势必越来越激烈，加上新兴发展中国家低成本竞争形成两面夹击态势，中国必须统领战略安排，建立新的竞争优势，从主要依靠传统优势产品向更多发挥综合优势转变，向全球价值链上游攀升，推动产业结构和价值链全面升级。

一是加大对战略性新兴产业和先进制造业的投资，促进价值链全面升级。一方面，中国制造业的过剩产能主要集中在中低端环节，而高端制造业产品则严重供给不足，装备制造、船舶、汽车、钢铁、建材、石化等九大主体制造业均是如此，这就构成未来的巨大投资空间和增长空间。另一方面，中国已经连续多年成为全球研发增长最快的市场，但必须看到，与发达国家相比，企业研发投入的强度和利润率还有差距。所以，应把制造业发展重点逐步转向高端制造业和战略性新兴产业领域，大幅提升中国制造业创新研发投入强度。

二是重视培育本土跨国公司，增强对全球价值链参与度和控制力。经济全球化的本质是跨国公司的全球化，要提升对全球资源和经济的控制力，获取更大的贸易利益，就

必须培育一批在全球范围内有一定竞争力的本土跨国公司。支持企业最大限度地吸收和利用全球高级生产要素，发展和延长国内价值链。政府除了财税、金融、贸易便利化政策支持之外，应在全球主要出口市场设立相应的贸易促进机构，为企业搭建国际贸易网络提供综合性服务平台和境外贸易合作区建设。

三是着力增强零部件以及装备制造业的自主研发和创新能力。中国是全球最大的中间品进口大国之一。在最大限度促进零部件进口技术溢出的基础上，政府应制定政策引导国内企业加强零部件产品的自主创新能力，着力提升中国本土企业的零部件生产质量和工艺，走出核心零部件过分依赖国外的困境，逐步进入全球高端制造业采购体系。突破“为出口而进口”的被动贸易模式。

四是必须牢固确立“制造强国”和“贸易强国”理念及战略导向。倡导“工匠精神”，把活做精做细，提高附加价值比重，促进产业内分工发展，通过“强基工程”，以“制造业 2025 战略”为核心和重点，全面提升中国全球价值链水平。同时，可借鉴日本等国成功经验，全面实行加速折旧政策，此举相当于向企业减税，推动制造业开展广泛的、持续的技术升级改造投资，促进设备更新、扩大投资需求的多种效应，做实“制造强国”和“贸易强国”战略。

参考文献：

1. 崔晓静：《美国海外账户税收合规制度及我国的应对之策》，《法商研究》2013 年第 1 期。
2. 毛程连、吉黎：《税率对外资企业逃避税行为影响的研究》，《世界经济》2014 年第 6 期。
3. 中国社会科学院经济所《宏观经济与政策跟踪》课题组：《美国税改法案：内容与影响》，《经济走势跟踪》2017 年第 79 期。
4. 中国社会科学院经济所《宏观经济与政策跟踪》课题组：《特朗普减税对美国和世界的影响》，《经济走势跟踪》2017 年第 88 期。
5. Arthur, J. C. The Limits of the International Tax Regime as a Commitment Projector. *Virginia Tax Review.*, 2013, 33 (59).
6. Adam, H. R. Article thinking Outside the (Tax) Treaty. *Wisconsin Law Review*, 2012, (12).
7. OECD. Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information Common Reporting Standard. <http://www.Oecd.Org/ctp/exchange-of-tax-information/automatic-exchange-financial-account-information-common-reporting-standard.pdf>. 2014.
8. Grading Clinton and Trump's Tax Plans. <http://www.the.fiscal.times.com>. 2016.

责任编辑：李蕊

中欧双边投资协定谈判中涉及中资企业 公平竞争问题及应对建议

刘向东

摘要：近年来，中欧双向投资呈现此消彼长的不均衡发展态势，中国对欧盟直接投资规模大幅攀升，引发欧盟及一些成员国的担忧和抵触，试图尝试采取安全审查措施限制中资企业并购其关键基础设施或技术，并在中欧双边投资协定（BIT）谈判中强调对等开放和公平竞争。欧方认为，很多中资企业特别是国有企业常受到政府授意和补贴，在国际市场开展不公平竞争，并敦促要求中资企业遵循“竞争中立”原则和符合欧方认定的公司治理准则。中欧 BIT 谈判无法回避这一现实问题。建议明确中资企业对外投资行为与欧方所设原则要求是一致的，中方本身也愿意加强对中资企业非理性境外投资行为的审查。建议在涉及国企条款谈判时应及时提出适当例外条款，坚持中资企业海外投资行为不具任何政治目的，在国内也不再享受任何政府优惠支持政策，自愿遵循国际公司治理准则和相关商业标准。建议在双边或多边场合积极敦促欧方坚持自由贸易方向，抵制保护主义，呼吁欧洲企业与中资企业开展互利合作，包括加强第三方市场合作等。

关键词：中欧 BIT 谈判 中资企业 直接投资 公平竞争 安全审查

作者简介：刘向东，中国国际经济交流中心经济研究部副研究员、博士。

从 1975 年中国和欧洲经济共同体建立双边关系以来，双边经贸关系对彼此的重要性日益增强。欧盟作为中国最大的贸易伙伴及第四大投资来源地和中国作为欧盟的第二大贸易伙伴，中欧经贸投资合作的基础深厚，但双方迄今尚无制度性的双边协定来规范贸易投资关系。自 2013 年 11 月中欧启动双边投资协定（BIT）谈判以来，双方在议题范围

及相关文本的谈判上取得积极进展，但涉及国有企业、市场准入、并购审查等核心议题尚未形成共识。中美双边投资协定（BIT）谈判尚未完成，也影响欧盟推进中欧 BIT 谈判进程。中资企业尤其是中国国有企业的市场准入和公平竞争问题成为双方谈判要价的焦点之一。

一、中欧双向投资渐趋平衡和更加广泛

近些年来，中欧双向投资规模总体呈现上升态势。欧盟对华投资规模呈稳步上升态势，而中国对欧盟直接投资规模大幅上升且超过欧盟对华直接投资规模，呈现中欧双向投资流量趋于平衡的特征。尽管中欧在双向投资存量上还有一定差距，但与双方的经济和贸易体量相比，双向投资合作发展并不充分，潜力尚未完全释放出来。

（一）欧盟对华直接投资额稳步增长

国际金融危机以来，欧盟对华实际投资流量总体呈现稳步上升趋势。据中国商务部统计，2016 年欧盟 28 国对华投资新设立企业 1741 家，直接投资流量达到 96.6 亿美元，同比增长 35.9%。2010—2016 年欧洲对华直接投资流量年均达到 71.25 亿美元，高于 2007—2009 年金融危机时期的 51.1 亿美元的平均水平。中国是欧盟成员国的主要投资目的地之一，其中 2016 年德国（27.1 亿美元）、英国（22.1 亿美元）和卢森堡（13.9 亿美元）对华投资额位列中国吸引外商直接投资国家和地区的第 8 至 10 位。欧盟对华投资流量的历年变化体现出中国经济转型的历史进程。2005 年以前，中国吸引外商直接投资

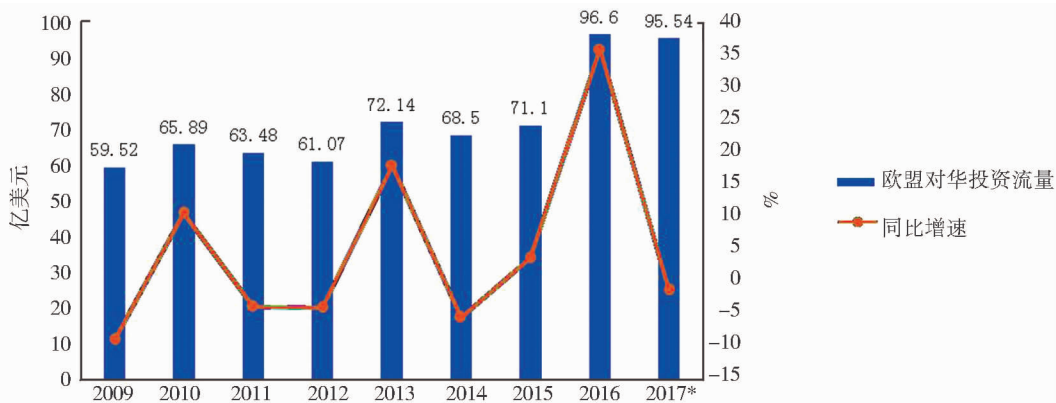


图 1 2009—2017 年欧盟对华实际直接投资流量及其增速

数据来源：中国商务部。

注：2009—2012 年为欧盟 27 国，2013—2017 年为欧盟 28 国，“2017*”表示根据前 7 个月数据的预估值。上述对华投资数据包括欧盟通过英属维尔京、开曼群岛、萨摩亚、毛里求斯和巴巴多斯等自由港对华投资量。

的优势在于低成本的劳动力、土地和相对宽松的环境法规。自 2005 年以来，外商直接投资受到中国日益壮大的国内市场的推动，尤其是消费和服务业驱动的经济结构直接引导欧盟对华投资规模及方向的调整。许多研究表明，吸引更多的外商直接投资可以推动国际贸易的增长。基于此，中欧各自扩大吸引外商直接投资能使双方更多地参与全球供应链，也能惠及双方人民的利益。为此，中国近年来出台多项改善投资环境的政策措施来进一步扩大对外开放及积极利用外资。

（二）中国对欧盟直接投资额大幅增长

2009 年以来，中国对欧盟直接投资流量呈现快速增长，并由 2008 年的 4.67 亿美元攀升至 2016 年的近 100 亿美元，涨幅超过 2100%，其中 2016 年中国对欧盟的直接投资额占其对外直接投资流量总额的 5.1%，占其对欧洲投资流量的 93.5%。即便是 2009 年尚处于国际金融危机期间，中国对欧盟的直接投资同比增速高达 535.7%，除 2012 年、2013 年和 2015 年出现些许同比增速下降外，其余年份中国对欧盟直接投资规模均呈现同比高速增长。2010—2016 年中国对欧盟直接投资流量年均达到 70.6 亿美元，远超过 2007—2009 年金融危机时期的 14.9 亿美元的平均水平。据欧盟统计局数据显示，2014 年欧盟对华直接投资额由 2013 年的 171.02 亿欧元大幅下滑到 91.39 亿欧元，而中国对欧盟直接投资额则由 2013 年的 55.47 亿欧元翻倍增长至 120.98 亿欧元，中国成为欧盟的直接投资净流入国。拿德国来说也是如此，2016 年中国对德国的直接投资达到 110 亿欧元，占中国对欧盟投资流量总额的 31%，超过了德国对华直接投资额。近年来，中国对外直接投资驱动力也在发生变化。2009 年之前中国对外直接投资主要以获取资源能源为主。自国际金融危

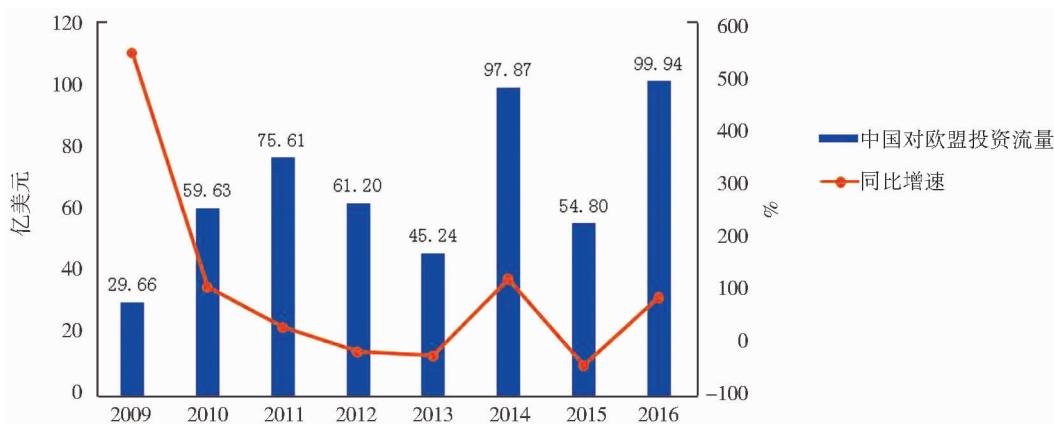


图 2 2009—2016 年中国对欧盟实际直接投资流量及其增速

数据来源：中国商务部。

注：2009—2012 年为欧盟 27 国，2013—2017 年为欧盟 28 国。

机之后，这种资源型驱动的投资动机逐步减弱。随着中国经济迈入新常态和结构调整逐步到位，中国企业对外投资的动机逐渐由以对外获取资源能源为主转向以提升自身技术水平和品牌影响力为主。据《2016 年度中国对外直接投资统计公报》显示，中国对欧盟的投资行业已由采矿业、传统制造业和金融业为主转向先进制造业、批发和零售业以及租赁和商务服务业等。当然，欧盟自由开放的投资环境，也是吸引更多的中资企业纷纷到欧洲进行投资并购的重要原因之一。无论从流量还是存量来看，中国对欧盟的直接投资偏重于制造业领域。2016 年，中国对欧盟制造业的直接投资流量和存量占比分别达到中国对欧盟直接投资流量和存量的 36.6% 和 23.0%（见表 1）。

表 1 2016 年中国对欧盟直接投资的主要行业分布 单位：亿美元、%

行业	流量	比重	存量	比重
制造业	36.55	36.6	160.69	23.0
采矿业	0.77	0.8	153.40	22.0
金融业	6.25	6.2	140.48	20.1
批发和零售业	16.22	16.2	72.59	10.4
租赁和商务服务业	14.36	14.4	55.78	8.0
房地产业	1.16	1.2	31.56	4.5
科学研究和技术服务业	6.84	6.8	20.81	3.0
电力/热力/燃气及水的生产和供应业	4.24	4.2	17.63	2.5
交通运输/仓储和邮政业	1.26	1.3	11.65	1.7
农林牧渔业	1.72	1.7	8.07	1.2
住宿和餐饮业	1.15	1.2	7.85	1.1
文化/体育和娱乐业	4.51	4.5	5.53	0.9
信息传输/软件和信息技术服务业	2.52	2.5	4.95	0.7
居民服务/修理和其他服务业	0.48	0.5	3.07	0.4
建筑业	0.39	0.4	1.72	0.2
教育	0.68	0.7	1.70	0.2
其他	0.86	0.8	0.90	0.1
合计	99.94	100.0	698.37	100.0

资料来源：商务部、国家统计局、国家外汇管理局联合发布《2016 年度中国对外直接投资统计公报》，第 31 页。

（三）中欧双边投资合作发展并不充分

目前来看，中欧双边的投资合作发展并不充分。发展不充分的理由有四。一是中欧双向投资存量占其对外投资比重较小。截至 2016 年底，中欧双向直接投资存量占各自对外直接投资存量的比重分别仅为 5.14% 和 1.07%，这一比重与其自身的经济总量不相适应（见表 2）。2016 年，中国对欧盟直接投资流量规模大幅攀升，但也仅占到欧盟吸引外资额的 1.8%。二是欧盟对华投资存量占比远远低于对美投资存量规模占比。据欧盟统计局的数据显示，中国与欧盟之间的直接投资存量远远小于欧盟和美国之间的投资存量，欧盟在美国的投资存量大概是在中国投资存量的 15 倍左右。截至 2016 年末，欧盟对华直接投资的存量接近 1777 亿欧元（包括香港则为 3039 亿欧元）；相比之下，欧盟对美国的直接投资存量为 27440 亿欧元，吸引美国直接投资存量为 23911 亿欧元。三是中欧双向直接投资存量占比与双边贸易额占比不相称。如表 2 所示，2009—2016 年，中欧双向投资存量占各自对外投资存量总额的比重均远远小于双边贸易额占各自对外贸易总额比重（15% 左右）。四是英国脱欧后中欧双向投资规模将会大幅缩减。英国一直是中国投资者最喜爱的目的地。英国脱欧最直接的效应是，中国对欧盟直接投资总额将会缩水约 1/5。形势上看，中资企业仍渴望获取欧洲品牌、技术并进入欧洲市场，也意味着中国在欧投资还将会持续增长。倘若英国脱欧后，中国在欧投资可能会撤离英国，那么未来欧盟对华政策立场将会严重影响中资企业对外投资的规模和方向，甚至将超过英国脱欧本身带来的影响。

表 2 中国（不含香港）与欧盟在彼此对外投资中的相对比重 单位：%

年份	中国对欧盟 FDI 占中国对外 FDI 总额的比重	欧盟对中国 FDI 占欧盟对外 FDI 总额的比重	欧盟对美国 FDI 占欧盟对外 FDI 总额的比重	中欧双边贸易额占中国对外贸易总额的比重	中欧双边贸易额占欧盟对外贸易总额的比重	中国 GDP 占全球 GDP 的比重	欧盟 GDP 占全球 GDP 的比重
2009	2.55	0.67	12.56	16.49	12.78	8.67	28.12
2010	3.94	0.77	12.03	16.13	13.76	9.28	25.97
2011	4.78	0.87	13.54	15.57	13.14	10.35	25.23
2012	5.93	0.95	13.36	14.12	12.53	11.51	23.21
2013	6.07	1.02	14.92	13.44	12.51	12.59	23.53
2014	6.14	1.05	15.10	14.30	13.75	13.40	23.70
2015	5.87	1.05	17.17	14.29	14.81	15.11	22.03
2016	5.14	1.07	16.51	14.84	14.89	14.90	21.82

资料来源：中国对外贸易和投资数据来自中国商务部；欧盟对外贸易和投资数据来自欧盟统计局；中欧 GDP 占全球 GDP 的比重数据来自于国际货币基金组织（IMF）。

注：2009—2012 年为欧盟 27 国，2013—2017 年为欧盟 28 国。

（四）欧盟作为中资企业投资目的地的重要性迅速上升

近年来，中国对外直接投资则呈现快速增长态势，欧盟作为中国企业投资目的地的重要性在迅速提升。据联合国贸发会议（UNCTAD）《2017 年世界投资报告》显示，2016 年中国对外直接投资创下 1961.5 亿美元的历史新纪录，同比增长 34.7%，流量规模仅次于美国（2990 亿美元），占到全球当年直接投资流量的 13.5%。据欧盟统计局数据显示，截至 2016 年底，中国（不包括香港）对欧盟的投资存量为 450.8 亿欧元（包括香港为 1362.2 亿欧元），低于欧盟对华投资存量（1776.7 亿欧元），也远低于欧盟对美国直接投资存量（27439.7 亿欧元）。从增速看，近些年中国对欧盟的投资增速呈现大幅攀升。另据美国荣鼎咨询（Rhodium Group）和德国墨卡托中国研究中心（Mercator Institute for China Studies）发布报告显示，2015 年中国对欧盟投资流量同比跃升了 44%，达 200 亿欧元；2016 年中国对欧盟的直接投资流量大幅上升了 76%，达 351 亿欧元。据该报告测算，中国对欧盟直接投资目的地主要是英、德、意、法等欧盟主要成员国，其中英国是中资企业青睐的目的地。2000—2016 年中国（不含香港）对欧盟的直接投资额累计达到 1015 亿欧元，其中对英国投资额为 236 亿欧元，占到对欧盟投资总额的 23.3%（英国脱欧将使中欧双向投资规模缩小 1/5 之多）；对德国投资 188 亿欧元，占到 18.5%；对意大利投资额为 128 亿欧元，占到 12.7%；对法国投资额达到 115 亿欧元，占到 11.3%；对芬兰、葡萄牙和荷兰投资额分别达 69 亿欧元、57 亿欧元和 56 亿欧元，分别占到对欧盟总投资额的 6.8%、5.6% 和 5.5%。

（五）中资企业在欧盟投资并购规模愈来愈大

中国在欧盟的直接投资并购呈现迅速增长趋势，相互扩大对彼此投资并购空间非常大。据中国商务部统计显示，2009—2016 年，中国对欧盟直接投资流量占中国对外直接投资流量总额的 6.09%，其中 2015 年中国对欧盟投资流量为 63 亿欧元，首次成为欧盟净直接投资国。据荣鼎咨询和墨卡托中国研究中心的统计，中国投资者在欧盟的并购支出更是欧盟企业在华并购支出的 4 倍，其中在德国并购额从 2015 年的 12 亿欧元激增至 2016 年的 110 亿欧元，占中国对欧盟并购投资的首位。近年来，中资企业在所有非资源领域的投资显著增加，投资领域遍及金融、工业、高科技、娱乐和房地产。中资企业对欧盟投资的主要驱动力仍然是市场准入、品牌和技术，对欧盟的投资主要集中于高新技术和先进设备制造领域。一些中国制造企业期望通过收购欧洲的技术和品牌加速迈向产业中高端，以满足中国国内市场高质量消费的需要。比如，中国美的集团对德国工业机器人制造商库卡（Kuka）、中国财团对英国一家数据中心运营商 GlobalSwitch 的收购，均是出

于自身发展所需（见表3）。面对国内市场增长放缓和逐步趋于饱和，由此成长起来的中资企业迫切需要通过跨境并购获得国外的品牌、技术和市场渠道，以提升自身的盈利能力和市场竞争力。预计未来较长时期内，中资企业对欧盟直接投资的兴趣不会减少，甚至还可能会加强和扩大与欧盟市场主体广泛的投资合作。

表3 2016年中国（不含香港）在欧盟的最大并购交易案

买家	并购对象	交易额（亿欧元）	所属行业	对象国家
腾讯	Supercell	67	游戏	芬兰
美的	Kuka	44	机器人	德国
中国财团*	GlobalSwitch	28	数据中心	英国
海南航空	Avolon	23	航空	爱尔兰
携程	Skyscanner	17	旅游	英国
北京控股	EEW Energy	14	能源	德国
山东如意	SMCP Group	13	时尚品牌	法国
万达 AMC	Odeon & UCI	11	娱乐	英国

资料来源：米强、盖伊·查赞、唐·温兰，《2016年中国对欧直接投资远超欧盟对华直接投资》，《金融时报》2017年1月11日，<http://www.ftchinese.com/story/001070946>。

注：*中国财团主要由中国的数据运营商北京德利迅达科技有限公司牵头，主要投资者还包括中航信托及江苏沙钢集团，其他重要投资者还包括安信信托、中国平安保险集团等大型机构投资者就此次投资设立的专项私募股权基金。

（六）中欧 BIT 谈判将是促进双向投资加速的重要途径

随着中国和欧盟双向投资的重要性在上升，中欧双方充分认识到加强中欧双向投资便利化的必要性，都有意愿强化双边投资制度性安排，以取代现有的中国与欧盟成员国之间签订的各不相同的 BIT。考虑到 2009 年《欧洲联盟运作条约》（里斯本条约）生效后，欧盟将有权限统一管理各成员国的投资行为，因此有必要将现有成员国内部投资条例和政策整合到欧盟层面上来。依据“里斯本条约”，对欧盟直接投资事项划归为共同商业政策调整的内容，属于欧盟专属管辖范围。在 2013 年 11 月举行的第 16 届中欧峰会上，中欧双方同意启动关于投资的双边协议，以取代欧盟成员国和中国之间的现有双边投资条约，重点在于规定双向投资的逐步自由化，以及在彼此市场消除对投资者的限制。2013 年 11 月中欧启动 BIT 谈判以来，双方在议题范围及相关文本的谈判上取得积极进展，就不歧视原则、改善监管环境以保护投资者的必要性，以及制定劳工和环境标准规则的必要性达成了一致。目前中欧 BIT 谈判还在进行中，其中还暴露出一些彼此关切的敏感问题，尤其是在涉及国有企业、市场准入、并购审查等核心议题上存在一些分歧。

欧盟希望中国进一步放宽部分行业准入限制。比如，经合组织（OECD）汇编的市场准入限制指数显示，中国是世界上限制境外投资者准入最严格的国家之一，2016 年度中国的市场准入限制指数值为 0.627，比经合组织国家平均值高了 0.5，美国、德国、英国、意大利、日本等发达国家的市场准入限制指数均低于 0.1。尽管如此，中资企业也普遍担心欧盟及其成员国在安全审查上的不透明政策，以及在劳工、环保、知识产权上的高标准要求等问题，这些因素将会进一步阻碍中资企业在欧盟的直接投资活动。欧盟始终不承认中国市场经济地位，这在一定程度上使其通过设置诸如涉及人权、政治意图等限制条件，从而阻止中资企业投资进入欧盟关键行业的基础设施领域。如果中欧双方能够尽早达成一项双边投资协议，那么可预见将来双方才有可能就更广泛的贸易协定进行谈判。

二、欧盟对中欧双向投资中的企业公平竞争问题表示关切

随着中资企业对欧盟投资并购的规模扩张，双向投资环境差距开始出现不对等，欧盟由此开始担心中欧双向投资的“对等开放”问题。在中欧 BIT 谈判中，欧盟关切的敏感问题是市场准入和公平竞争问题。对欧盟公司进入中国市场，许多欧盟公司认为，在中国，面临着隐性的市场准入的限制和存在对欧盟投资者的潜在歧视。而对中资企业进入欧盟市场，欧盟公司担心中资企业在欧投资并购存在不公平竞争行为，甚至会危及投资东道国的国家安全。

（一）欧方担心中资企业危及欧洲企业竞争优势

急剧增长的中国投资是欧盟及其成员国着手制定外商直接投资安全审查规则时重点考量的因素之一。中欧双向投资行业市场准入的不对称、中资企业对高端技术和基础设施资产的大规模收购引发欧盟及其成员国担忧。一方面，欧洲企业担心受政府支持的中资企业的市场行为会危及欧洲企业在华开展业务的竞争优势。而另一方面，当涉及对欧投资并购时，欧方担心这类中资企业的投资并购行为还会给欧盟成员国带来潜在的国家安全风险。

一是认为中资企业海外投资并非均出于商业意图。欧方认为，中国政府经常采取倾斜的市场准入政策扶持国内大型企业发展，引导其履行国家交付的政治任务，也使其处于竞争优势地位。由此他们指出，中资企业在欧并购活动并非纯粹出于商业目的，而是有意帮助中国政府实现国家战略目标。例如，美的集团收购德国库卡事例被认为与《中国制造 2025》战略密切相关，意在获取欧洲带有军用性质的关键技术。中国欧盟商会报告显示，中国有 1/3 投资进入欧盟先进制造业，引起了欧盟成员国的一些担忧。德国等欧

盟成员国拟效仿美国设立外国投资安全审查机制。比如，中资企业——福建宏芯基金投资有限公司收购德国半导体设备制造商爱思强虽在 2016 年 9 月得到德国当局的批准，后来却受到美国外国投资委员会（CFIUS）的安全审查，迫使德国当局收回许可，对交易开展调查。

二是认为中资企业获得不当的显性或隐性补贴。欧方认为，中国政府通过注资、专项投入、创新产品认定等方式，对一些中资企业科研创新、海外并购等活动实施不当的显性或隐性的高额补贴，让欧洲企业在双方市场乃至全球市场的竞争中处于不利地位。欧方还认为，相比于欧洲企业，部分中资企业与政府的紧密关系也让其能从政府手中获取高额利益；如多数国有企业可利用其与政府的独特关系，获取较快的审批速度，较低的信贷成本，享受国家利税优惠或补贴，在经营陷入困境时能获得注资。

三是认为中资企业公司治理结构存在严重缺陷。欧方指出，很多中资企业公司治理结构存在严重缺陷，商业决策易受政府控制，治理模式不透明，特别是我国有企业高管任命仍具政治色彩，拥有行政级别，愿意为获得职务提升而遵循执行政府制定的综合政策框架。欧方还认为，因受到政府对企业决策管理的干预，政府支持的企业商业决策并非以盈利为目的，盈利能力常比民营企业要差。如处理过剩产能问题上，政府因担心危及社会稳定，不把企业破产重组作为一个优选项。

表 4 2015 年中国和欧盟国有企业及就业人数分行业占比情况 单位：%

	分行业国有企业 占国有企业总数的比重		分行业国有企业员工 占国有企业员工总数的比重	
	中国	欧盟	中国	欧盟
农林牧渔	2.21	0.70	1.69	2.48
制造业	31.32	2.81	55.48	4.81

资料来源：Alicia García - Herrero and Jianwei Xu. How to handle state - owned enterprises in EU - China investment talks. http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/06/PC-18-2017_2.pdf.

四是认为中资企业在欧投资的国企占多数。欧方认为，中国对欧盟投资的市场主体以国有企业为主，而非以不受政府支持的民营企业为主。2000—2014 年，中国在欧投资额的 2/3（460 亿欧元中有 310 亿欧元）来自于国有企业。据欧盟智库布鲁盖尔的一项研究显示，之所以认为中国对欧盟投资以国有企业为主，主要是源于中国仍有很多行业由国有企业主导。即便是市场化程度较高的制造业领域，中国国企数量占所有国有企业数量的比重达到 31.3%，远高于欧盟的 2.8%；中国国企员工数量占所有国有企业员工数量

的比重达到 55.5%，也远高于欧盟的 4.8%（见表 4）；而中国国内市场上国有企业份额达到 27.8%，远高于外商独资企业的 11%（见表 5）。鉴于国资背景，不少中资企业在欧的收购常常遭到反对或否决，如法国前总统奥朗德曾公开反对上海市控股的锦江集团对法国酒店集团雅高酒店（Accor）的收购。

表 5 2016 年中国国有企业、民营企业和外商独资企业的市场份额 单位：%

行业	国有企业	民营企业	外商独资企业
医疗	89.9	10.1	0.02
批发和零售	61.9	34.2	3.90
建筑	53.2	46.4	0.30
文化	86.6	12.5	0.90
教育	73.4	25.4	1.1
金融	90.7	7.8	1.5
住宿	54.4	43.1	2.4
房地产	29.6	67.8	2.6
科研	69.9	26.5	3.5
经营和租赁	76.2	15.4	8.4
餐饮	35.0	56.0	9.0
制造业	27.8	61.2	11.0

资料来源：Alicia García - Herrero, K. C. Kwok, Tim Summers, Liu Xiangdong and Zhang Yansheng. EU - China Economic Relations to 2025 Building a Common Future. http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/09/CHHJ5627_China_EU_Report_170913_WEB.pdf.

（二）欧方坚持对中资企业加强审查并提高约束性要价

中资企业加速投资并购欧洲企业的举动，已经遭遇到欧盟及其成员国的担忧。一些国家担心中资企业的并购可能会导致其核心技术的流失并进一步削弱自己的工业基础，为此不欢迎受外国政府控制的基金和公司在欧洲投资。在此背景下，一些欧盟成员国如德国试图推动一项决议来限制中资企业进入其关键基础设施领域或获得关键技术。鉴于此，中欧 BIT 谈判时，欧方敦促我国政府接受欧盟的相关标准，对中资企业投资经营加强安全审查，并在 BIT 谈判中设定约束性条款，尤其要求中资企业必须按照“竞争中立”原则和 OECD 提出的公司治理准则行事，并遵循国际投资仲裁等相关规则解决投资纠纷问题。

一是设立“防火墙”对在欧中资企业强化安全审查。德法意三国向欧委会建议，对

外资在欧收购加强安全审查，包括设置外资投资监管机构、利用欧盟的竞争政策和投资者权益保护政策，审查对象主要是针对中资企业，以限制其对欧战略性行业的投资并购。法国提出了“保护欧洲企业不公平竞争”的计划，意在应对中资企业的竞争。德国于2017年7月通过了对外经济法的修正案，对欧盟以外投资者在德国进行的收购制定了新的审查规则，该规则将授权德国联邦部长采取措施保护相关战略领域德国企业不被中资企业收购，尤其是当中资企业同中国政府存在关联，或者收购项目由中国产业政策所驱动时。欧盟近期已着手提高对中资企业审查标准，设置更多障碍增加其在高技术领域实施并购的难度。如由过去单纯审查我国有企业投资贸易的合规性，转向同时审查国有资产管理体制和法人治理结构等。2017年9月13日，欧盟委员会主席容克在欧洲议会全会上发表国情咨文时提议，在欧盟层面建立对外国直接投资的审查框架，加强对外国投资涉及欧盟成员国国家安全及公共秩序方面的审查，以一致保护自身的战略利益。该框架重点在于加强欧盟成员国之间的协调，以便成员国评估对重要基础设施、关键技术等敏感领域的并购是否会引发安全关切。

二是出台反倾销和反补贴新规应对中国过剩产能。近来，欧盟对中资企业的担忧不仅体现在投资领域，而且在商品贸易领域也比较突出。比如，欧盟把其钢铁行业的不景气责任归咎于中国等第三国钢铁产能过剩。针对中国钢材、光伏面板等优势产品，除仍参照第三方替代国价格认定是否存在倾销行为外，欧盟还制定反倾销和反补贴新规，提议建立针对钢铁产品的预先监察体系，加强欧洲对不公平贸易行为的短期保护措施，包括取消所谓的“从低征税规定”，可令欧盟在特定情况下提高反倾销税，保障欧洲钢铁等资本密集型行业的长期竞争力。

三是敦促中资企业务必遵循“竞争中立”的原则。欧方借助中欧 BIT 谈判的时机，将“竞争中立”政策从技术层面上升到政治对话层面，期望 BIT 谈判中纳入“竞争中立”的相关条款，以此敦促中国政府对其企业商业活动保持中立，敦促加快修订反垄断法在内的涉及国内企业利益保护的相关条款，加强对中资企业市场行为的制度规范，同时进一步要求中国对等开放国内市场，有效纠正其明显不当的竞争优势。欧方还提出，为保障欧洲企业利益和就业，还应将《中国制造 2025》纳入所有中欧现有及未来对话的议事日程，重点关注中国是否违背了世贸组织规定，如国民待遇、补贴、本土生产比例要求等。

四是敦促中资企业遵照国际通行的公司治理准则。欧方认为，中欧 BIT 谈判中，毋须专门制定对国有企业不当竞争的特定条款，因为使用双边投资协议解决欧盟对国有企业的担忧恐怕不能达到预期的效果，而应制定更普适的约束性条款，限制包括授权垄断

的民营企业在内的所有受政府支持的企业。因为针对国有企业制定特别严格的规则仍然会为与政治上有密切关系的企业（无论其所有制性质，民营企业也可能受政府支持），进入欧盟市场留有余地。欧方提出，不少中资企业与政府也有着千丝万缕的联系，背后也受到政府授意、资助，其商业活动也会对外国投资者造成不公平竞争。比如，对欧盟反垄断问题拥有唯一裁量权的欧盟执委会审核后认定，中国广东核电集团有限公司与中国管理国营企业的中央机构——国有资产监督管理委员会之间并非独立关系，由此认为执委会有权决定法国电力集团（EDF）与中国广东核电集团有限公司申请成立合资公司投资英国欣克利角核电站能否被放行。欧方提出，中欧 BIT 谈判要解决政府支持企业干扰公平竞争的问题。实现这一目标的关键一步将是更加重视国际通行的公司治理原则，因而有必要从公司治理透明度上做出限制，敦促中资企业完善公司治理机制，增加治理结构透明度，自愿遵循 OECD 提出的公司治理准则，确保中欧企业公司治理层面的对等开放，实现同等身份参与市场和公平开展竞争。

三、应对欧方对中资企业公平竞争关切的若干建议

中欧 BIT 谈判中无法回避国有企业或政府支持企业问题。对此，应积极回应，对外敦促欧方重视中方关切，在出台有关措施时应注意避免受保护主义思潮的干扰，放开对华高技术产品出口限制和对中资企业的歧视性审查，按全球价值链分工追求竞争结果“实质公平”；于内加快推进国资国企改革，并做到心中有数，维护好国家利益；决心加紧努力扩大开放，尽快达成一个高水平、全面的双边投资协定。

一是呼吁欧方继续坚持自由开放的贸易投资政策。在双边或多边场合，敦促欧方坚持自由开放包容的经济全球化，同时呼吁欧盟坚持一贯倡导的贸易自由化和投资便利化原则，共同抵御贸易和投资保护主义。在回应欧盟拟出台新的外资审查框架时应给予密切关注，希望其在出台相关政策措施时，严格遵循国际惯例，包括世界贸易组织基本原则、特别是非歧视性原则，推动高标准的投资开放和投资便利化，避免保护主义思潮的干扰，避免被民粹主义或民族主义所绑架。因此有必要敦促欧盟尽快推动 BIT 谈判进程，建立平等透明的投资机制，提高双方投资者在各自市场面临的劳动标准、人权发展、环境保护、准入前国民待遇、国有企业竞争行为规范、争端解决机制等投资保护标准，减少双方企业相互投资并购时的各种显性或隐性壁垒。

二是敦促欧方放宽对华高技术领域投资出口限制。敦促欧盟遵循世贸组织和经合组织的国际规则，进一步放宽对中资企业的贸易和投资准入限制，尤其中止继续采取第三方替代国价格作为倾销行为判断的做法，放宽对高技术产品出口和高技术领域投资的禁

止和限制，明确“关键性基础设施产业”和“关键技术”重点审查的范围和程序，改变针对中资企业特别是国有企业的歧视性政策，确保中资企业能公平进入欧盟市场。中欧BIT谈判时，敦促欧方高度重视中方关切，充分考虑到中国经济发展阶段的差异和国家在其中的作用，纳入合理的例外条款，建立公开透明公正的审查制度，推进安全审查的非政治化及完善外国投资者保护机制。

三是认真廓清中资企业不享受政府任何优惠支持。进一步完善国内内外资法律法规和知识产权保护管理体系，建立稳定、公平、透明和可预期的营商环境，使中国与欧盟的企业处于平等地位。制定合理的产业扶持政策，对内外资一视同仁，消除对从事公共服务和商业活动国有企业或政府支持企业的交叉补贴，做到政策一致。对外廓清我国企业性质类别，强调2017年底国有企业全部改制成为公司制，与OECD公司治理准则（包括产权结构、组织形态和治理模式）保持一致。进一步打破国有企业或者政府支持企业的行业垄断，推进国有企业混合所有制改革，全面建立现代企业制度，任何企业不享有独特的法律和政策优势。

四是坚持说明中资企业“走出去”不具任何政治意图。通过多种渠道，缓解东道国对中资企业大规模投资并购的担忧，清楚说明中资企业“走出去”是一种符合国际商业惯例的自愿行为，中企高管做出的并购决策均是出于商业利益考虑，均是出于企业发展的现实需要。欧盟可继续强调保证“竞争中立”的条款，但也考虑到相应的例外条款，当企业需承担公共服务职能时，应有超越商业中立条款的安排。考虑到欧盟对中资企业许多不明真意的投资并购的担忧，建议中资企业强调具备完善的法人治理机制、透明的投资决策程序和市场化的资金来源，拓展海外市场应更多选择绿地投资，而非控股并购，自愿遵守公平透明的投资者—东道国争端解决机制。在此背景下，我国应敦促欧盟制定针对中国（和其他）外商直接投资更完善的制度流程。

五是利用“一带一路”国际合作平台开拓第三方市场。如前所述，并非所有的成员国对中国的投资感到担忧和抵触，如中东欧国家对来自中国的投资比较欢迎。我国应借助加快推进“一带一路”建设和开展国际产能合作的历史契机，积极推进“一带一路”建设与容克计划的对接，支持中资企业充分利用“16+1”的机制，在中东欧地区投资设厂，同时积极与德国、英国、法国、意大利等国的企业开展互利合作，共同开发包括中东欧、非洲在内的第三方市场，推进亚欧中间走廊基础设施互联互通，推动欠发达地区的工业化进程以及应对气候变化技术和融资合作。

六是加强中资企业非理性对外投资的审查。尽管中资企业对外直接投资并购有其自身商业的需求，但有时也存在非理性投资行为，尤其是在面临人民币单向贬值预期的情

况下，企业非理性对外投资的冲动较大。在这样的背景下，中国政府有必要“踩刹车”，通过加强备案审核来打击可能的非法交易。建议在与坚持对外开放方针不冲突的情况下，严格执行《关于进一步引导和规范境外投资方向的指导意见》《企业境外投资管理办法》《民营企业境外投资经营行为规范》等政策措施，加强境外投资真实性审查及事中事后监管和合理有序的规范引导，同时完善境外投资备案报告管理制度，健全中资企业走出去的公共服务体系，帮助企业更好地防范和应对境外投资风险，确保国家金融安全 and 经济安全。

参考文献：

1. 岑明彦、梁敦临、高旭：《中企跨境并购五大迷思与真相》，《麦肯锡季刊》2017 年第 1 期。
2. 陈超：《中国对欧盟投资与欧盟外资审查的最新趋势》，《全球化》2017 年第 3 期。
3. 何曼青：《中欧投资合作新趋势》，《中国经济报告》2016 年第 7 期。
4. 刘春宝：《欧盟国际投资协定政策的革新及其对中欧 BIT 谈判的影响》，《国际经济法学刊》2015 年第 22 卷第 2 期。
5. 米强、盖伊·查赞、唐·温兰：《2016 年中国对欧直接投资远超欧盟对华直接投资》，《金融时报》2017 年 1 月 11 日。
6. 王晓红：《推动新时期我国对外直接投资的战略思路》，《全球化》2017 年第 1 期。
7. 中国欧盟商会：《欧盟企业在中国建议书 2016/2017》，中国欧盟商会网站，2016 年 11 月 21 日。
8. 中国欧盟商会：《中国制造 2025：产业政策对弈市场力量》，中国欧盟商会网站，2017 年 3 月 7 日。
9. 中国商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2016 年度中国对外直接投资统计公报》，商务部网站。
10. Alicia García - Herrero and Jianwei Xu. How to handle state - owned enterprises in EU - China investment talks. http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/06/PC-18-2017_2.pdf.
11. Alicia García - Herrero, K. C. Kwok, Tim Summers, Liu Xiangdong and Zhang Yansheng. EU - China Economic Relations to 2025 Building a Common Future. http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/09/CHHJ5627_China_EU_Report_170913_WEB.pdf.
12. Capobianco, A. and H. Christiansen (2011), “Competitive Neutrality and State - Owned Enterprises: Challenges and Policy Options”, OECD Corporate Governance Working Papers, No. 1, OECD Publishing.
13. European Commission. Joint Communication to the European Parliament and the Council: Elements for a New EU Strategy on China. Brussels, 22/06/2016. https://ec.europa.eu/press/15397_en.

(下转第 10 页)

“一带一路”与“容克计划”对接研究

李 锋

摘要：“一带一路”与“容克计划”存在诸多利益汇合点，对接中国企业“走出去”与欧盟基础设施建设，有利于促进中欧互连互通；对接中国进口需求与欧盟中小企业出口能力，有利于解决欧盟严重的失业问题；对接中国的产能与欧盟的技术，有利于共同开拓第三方市场。同时，对接“一带一路”与“容克计划”也面临制度性安排缺乏、投资贸易壁垒较多、英国脱欧带来的不确定性等诸多挑战。实现“一带一路”与“容克计划”的有效对接需要构建多层次对接机制、确立优先对接领域、培育产业合作对接标准、打造投融资对接平台。

关键词：一带一路 容克计划 投资贸易 企业“走出去”

作者简介：李锋，中国国际经济交流中心产业规划部处长、副研究员。

前 言

2015年中欧建交40周年之际，双方决定推进“一带一路”与“容克计划”对接。“一带一路”倡议源于中国而属于世界，旨在促进经济要素有序自由流动、资源高效配置和市场深度融合，推动沿线国家和地区开展更大范围、更高水平、更深层次的区域合作，共同打造和平之路、繁荣之路、开放之路、创新之路、文明之路。“容克计划”是欧盟委员会主席容克于2014年11月公布的欧洲投资计划，将通过新设立总额210亿欧元的欧洲战略投资基金在2015—2017年期间推出包括私营部门在内的约3150亿欧元的投资，旨在促进基础设施和研发创新等领域的投资，推动欧盟经济实现强劲复苏。对接“一带一路”

与“容克计划”有利于畅通亚太经济圈和欧洲经济圈，释放亚欧大陆市场的巨大潜力，为中欧建立更深入、更广泛的经济关系提供良好的平台，为中欧经济发展注入新动力。本文将重点分析“一带一路”与“容克计划”对接的利益汇合点，寻求“一带一路”与“容克计划”的最大公约数，阐述“一带一路”与“容克计划”对接的可行性，同时分析“一带一路”与“容克计划”对接面临的主要挑战，并在此基础上提出促进“一带一路”与“容克计划”对接的相关建议。

一、“一带一路”与“容克计划”对接的利益汇合点

（一）对接中国企业“走出去”与欧盟基础设施建设，有利于促进中欧互连互通

基础设施互联互通是“一带一路”建设的优先领域。“一带一路”将推进沿线国家加强基础设施建设规划、技术标准体系的对接，共同推进国际骨干通道建设，逐步形成连接亚欧之间的基础设施网络。2015 年，中国在欧洲基础建设领域的投资比在美国高出 3 倍。2016 年，我国企业在“一带一路”沿线 61 个国家新签对外承包工程项目合同额 1260 亿美元，占同期我国对外承包工程新签合同额的 51.6%。在基础设施联通方面，中国的高铁设备与欧盟的基础设施建设对接条件最为成熟。

基础设施建设也是“容克计划”的重点领域。根据欧盟工作组 2014 年 12 月发布的报告，“容克计划”在欧洲有 2000 个潜在投资项目、价值 1.3 万亿欧元的投资额，可在未来 3 年进行投资的总计价值为 5000 亿欧元，其中涉及交通基础设施项目的投资额接近 30%。“容克计划”中适合对接的交通基建领域项目包括泛欧交通网络、中欧陆海快线、新亚欧大陆桥等。以 2013 年达成协议的泛欧交通网络（TEN-T）为例，该计划旨在把欧洲现有相互分割的公路、铁路、机场与运河等交通运输基础设施连接起来，到 2030 年建成统一的交通运输体系。

对接“一带一路”与“容克计划”有利于形成新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚三大国际经济合作走廊，改善区域内的整体基础设施互联互通状况和营商环境，缓解交通基础设施不联不通、联而不通、通而不畅等问题，有效连接中亚、西亚、东欧、中欧等地区，打通亚欧大陆长期封闭的状态，打造互联互通的亚欧大陆。未来中欧可以建造三条从中国到欧洲的横跨欧亚大陆的铁路网。一是西通道，由新疆阿拉山口（霍尔果斯）口岸出境，到达俄罗斯、土耳其、波兰、德国等欧洲各国。二是中通道，由内蒙古二连浩特口岸出境，途经蒙古国与俄罗斯西伯利亚铁路相连，通达欧洲各国。三是东通道，由内蒙古满洲里（黑龙江绥芬河）口岸出境，接入俄罗斯西伯利亚铁路，通达欧洲各国。



图 1 中欧三条主要的铁路规划

欧盟将成为“一带一路”与“容克计划”对接的重要获益者，因为基础设施建设可为欧盟节省交通方面的开支，尤其是中欧货运班列。中欧班列运输距离东西长 1.3 万余公里，连通 50 多个国家和地区，特别是将中国的重庆、成都、郑州和无锡等城市与欧洲的杜伊斯堡、马德里、罗兹甚至伦敦连接起来。《中欧班列建设发展规划（2016—2020 年）》提出，到 2020 年基本形成布局合理、设施完善、运量稳定、便捷高效、安全畅通的中欧班列综合服务体系，中欧班列年开行 5000 列左右。近几年，中欧班列实现爆发式增长，自 2011 年 3 月 19 日开出第一列中欧班列，到 2017 年 9 月 6 日，中欧班列已经突破 5000 列，中国稳定开行中欧班列的城市已达 33 个，到达欧洲 12 个国家的 33 个城市。中欧班列以其高效的速度和低廉的价格成为越来越多客商的选择，将成为“一带一路”沿线地区重要的物流通道。

2015 年，中欧双方同意建立一个互联互通平台，协调双方的基础设施发展规划。建立中欧互联互通平台有利于推动中欧在基础设施领域开展战略合作，有利于促进联接中国与欧盟之间区域并使中国能更多地参与在欧盟以及欧盟周边国家的基础设施建设。欧盟委员会主席容克表示，互联互通平台可以集聚企业的专业和实力，实现中欧力量的联合，建设高质量的基础设施。未来，中欧双方尽快推进中欧互联互通平台建设，围绕“一带一路”与“容克计划”加强对接，以最大程度地实现协同效应。

中国与中东欧国家开展的互联互通合作项目，完全可以纳入中欧基础设施合作的大框架，不仅有利于中东欧加快发展，实现欧洲东中西部地区平衡发展，也将有力促进欧洲一体化进程。在“一带一路”沿线国家中，中东欧国家约占 1/4，是全球新兴市场的重要板块。中东欧是连接欧亚大陆的门户，但各国的基础设施建设相对不足，一些国家在

资金、施工等方面遇到瓶颈。正如习近平主席在捷克《权利报》发表的署名文章所写道：“中国同中东欧国家开展共建‘一带一路’合作以及中欧不断加强战略对接，为‘16+1 合作’汇聚了更为蓬勃的动力，开辟了更为广阔的空间。”波兰议会前议员、知名政论家彼得·卡济诺夫斯基认为，“一带一路”建设让中东欧同中国从未像现在这样紧密联系在一起。“16+1 合作”将为“一带一路”与“容克计划”对接提供可复制的经验。

(二) 对接中国进口需求与欧盟中小企业出口能力，有利于解决欧盟严重的失业问题

近些年，欧盟一直面临严重的失业问题。据欧盟统计局发布的数据，2016 年，希腊、西班牙的失业率在 20% 左右，法国和意大利的失业率在 10% 以上，欧盟年轻人失业率为 18%。2017 年 6 月，欧盟失业率为 7.6%。“容克计划”的主要目标之一是在不增加公共债务的情况下，推动就业的增长。

表 1 2013 年 1 月—2017 年 8 月欧盟失业率

月份	失业率 (%)	月份	失业率 (%)	月份	失业率 (%)
2013 年 1 月	10.90	2014 年 8 月	10.10	2016 年 3 月	8.80
2013 年 2 月	11.00	2014 年 9 月	10.10	2016 年 4 月	8.70
2013 年 3 月	11.00	2014 年 10 月	10.00	2016 年 5 月	8.70
2013 年 4 月	11.00	2014 年 11 月	10.00	2016 年 6 月	8.60
2013 年 5 月	10.90	2014 年 12 月	9.80	2016 年 7 月	8.50
2013 年 6 月	10.90	2015 年 1 月	9.80	2016 年 8 月	8.50
2013 年 7 月	10.90	2015 年 2 月	9.70	2016 年 9 月	8.40
2013 年 8 月	10.90	2015 年 3 月	9.70	2016 年 10 月	8.30
2013 年 9 月	10.80	2015 年 4 月	9.60	2016 年 11 月	8.30
2013 年 10 月	10.70	2015 年 5 月	9.60	2016 年 12 月	8.20
2013 年 11 月	10.70	2015 年 6 月	9.50	2017 年 1 月	8.10
2013 年 12 月	10.70	2015 年 7 月	9.30	2017 年 2 月	8.00
2014 年 1 月	10.60	2015 年 8 月	9.20	2017 年 3 月	7.90
2014 年 2 月	10.60	2015 年 9 月	9.20	2017 年 4 月	7.80
2014 年 3 月	10.50	2015 年 10 月	9.10	2017 年 5 月	7.70
2014 年 4 月	10.40	2015 年 11 月	9.00	2017 年 6 月	7.60
2014 年 5 月	10.30	2015 年 12 月	9.00	2017 年 7 月	7.70
2014 年 6 月	10.20	2016 年 1 月	8.90	2017 年 8 月	7.60
2014 年 7 月	10.20	2016 年 2 月	8.90		

数据来源：万得数据。

贸易是中国和欧盟间互动最频繁的领域。2001 年中国加入世界贸易组织（WTO）后，中欧货物贸易增长尤为迅速，在 2016 年达到 5150 亿欧元（2001 年为 1130 亿欧元）。^① 中国与欧盟互为第一大进口来源地：2016 年，欧盟进口总额的 20.2% 来自于中国（14.5% 来自于美国），中国进口总额的 13.1% 来自于欧盟。中国与欧盟互为第二大出口目的地：2016 年，欧盟对中国出口占出口总额的 9.7%（对美国出口占 20.8%），而中国对欧盟出口占出口总额的 16.1%（美国占 18.2%）。

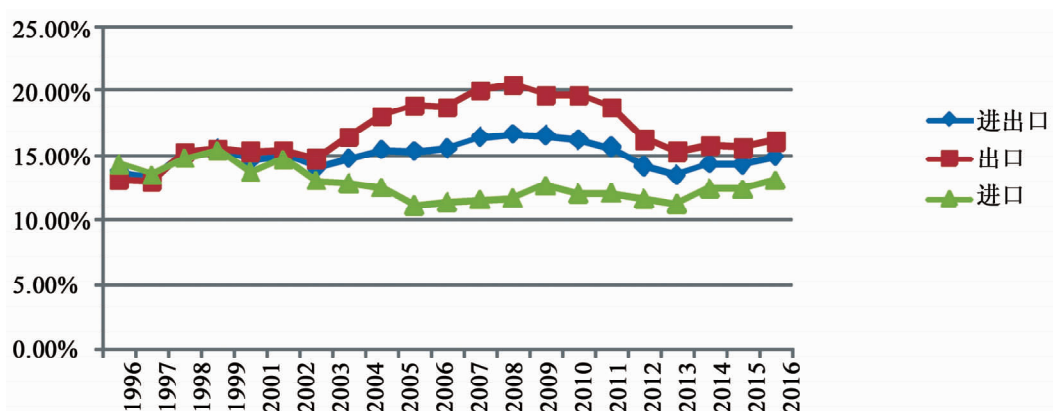


图 2 1996—2016 年中国—欧盟货物贸易进出口比重变化情况

数据来源：中国海关和万得数据。

近些年，中国—欧盟服务贸易发展迅速，未来增长潜力巨大。据欧盟统计，2015 年，欧盟对中国服务贸易出口额为 360 亿欧元，占欧盟服务贸易出口总额的 4.4%；从中国进口 257 亿欧元，占服务贸易进口总额的 3.9%，顺差 103 亿欧元，比 2014 年的服务贸易顺差增加 41 亿欧元，增幅为 66.1%。据欧盟统计局数据，2010—2015 年，欧盟服务贸易额连续 6 年平稳快速增长，增幅是同期货物贸易额的两倍，其中，出口额从 5695 亿欧元增长至 8112 亿欧元，增幅达 42%。2015 年，欧盟服务贸易顺差 1507 亿欧元，主要来源于电信、计算机和信息服务（顺差 589 亿欧元）以及金融服务（顺差 423 亿欧元）。2015 年，中国是欧盟服务贸易出口第三大目的地（占总出口的 4%），与美国（26%）和瑞士（占 14%）还有巨大差距，未来增长潜力巨大。2016 年，欧盟向中国出口了 380 亿欧元的服务，而中国向欧盟出口了 270 亿欧元的服务。

对接中国进口需求与欧盟中小企业出口能力将扩大和深化中欧经贸合作，有利于欧盟中小企业开拓中国市场，增加就业，助力“容克计划”实现就业目标。预计未来 5 年，

^①2016 年中欧货物贸易数据来自 EU Directorate—General for Trade (2017), ‘European Union, Trade in goods with China’, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf。

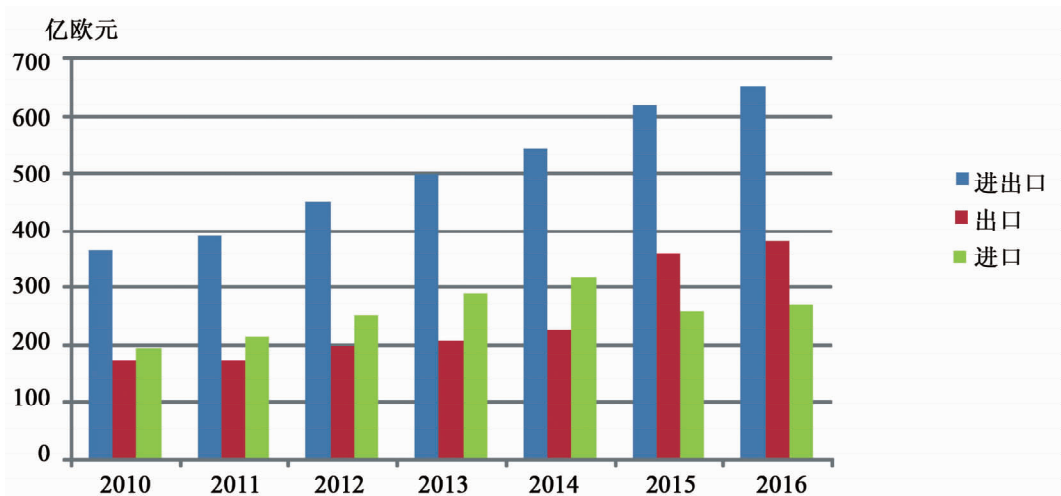


图 3 2010—2016 年欧盟—中国服务贸易进出口情况

数据来源：欧盟统计局。

中国将进口超过 10 万亿美元商品，将有超过 5 亿人次出境访问旅游。德国北莱茵—威斯特法伦州投资促进署署长华珮表示，“一带一路”建设给德国带来了巨大商机，渝新欧、义新欧等中欧班列使跨国货运更加便捷，让远程运输对保鲜和储藏要求十分严格的蔬果生鲜类产品成为可能，这些中欧班列可以让更多的欧洲食品进入中国厨房。希腊比雷埃夫斯港成为“一带一路”建设双赢的典型案列。经过中远海运在希腊的深耕经营，比雷埃夫斯港正在成为“一带一路”上的重要枢纽港，集装箱吞吐量全球排名从合作时的第 93 位大幅提升至 2016 年底的第 38 位，已经成为全球发展最快的集装箱港口之一，焕发出勃勃生机。对接“一带一路”与“容克计划”将连通亚太经济圈和欧洲经济圈，有利于挖掘亚欧大陆市场的巨大潜力，重新塑造中欧地理经济，创新中欧合作范式，为欧盟中小企业扩大对中国的出口创造更多商机，为欧盟创造更多就业机会。

（三）对接中国的产能与欧盟的技术，有利于共同开拓第三方市场

自 2008 年国际金融危机爆发以来，欧盟始终面临复苏乏力的局面，其中出口放缓是主要原因。中国拥有巨大的生产能力，欧盟拥有先进的技术，如果将两者结合起来，共同开拓第三市场，中欧可获得新的增长动力。2016 年 7 月 18 日，欧盟中国贸易协会主席傅仲森在第六届中欧论坛发表演讲时表示，中欧可通过双边合作并利用“一带一路”探索第三方市场。

一方面，欧盟拥有高端技术，中国制造能力及高端技术市场化能力非常强，两者结合能赢得更大市场。2015 年 6 月 30 日，中法两国签署了《开发第三方市场合作协议》，

中法在第三方合作领域达成共识。法国核能技术世界最优，80%电能是核能，而中国在建核电站占世界的37%，具有成熟的建设、管理经验。中法合作开拓第三方核电市场，可谓完美组合：当性价比最高的中国核电装备，装上技术最优最安全的法国“核芯”时，赢得了英国的核电市场，实现从“双赢”到“三赢”的转变。作为最大发展中国家的中国已经进入了工业化中期，拥有处在世界中端的工业生产线和装备制造水平。在这方面，法国等欧盟成员国处于高端水平，而大多数发展中国家尚处在工业化的初期。中欧合作开发第三方市场，有利于促进全球产业链首尾相连，产生更大的协同效应。对于中国，意味着存量资产得到盘活，产业链迈向中高端；对于法国，意味着更多的出口与就业；对第三方市场而言，则意味着获得更高性价比的装备与工业生产线，满足自身工业化的需求。

另一方面，中国在全球分工体系中桥梁角色日益凸显。2015年6月29日，李克强总理在参加第十七次中欧领导人会晤时表示，开辟合作新天地，将“一带一路”、国际产能合作等倡议同欧洲投资计划有效对接，推动互联互通和经济增长，共同开发第三方市场。李克强总理在出席中欧工商峰会时也指出，中欧双方可以以装备制造为重点，在第三方合作上取得突破；在与比利时首相米歇尔会谈时同样表示，中方鼓励两国在非洲及其他地区开展三方国际产能和装备制造业合作，推进当地工业化进程。对于中方的倡议，各方也积极响应。比利时首相米歇尔明确表示，比利时愿成为中国企业对欧投资的重要门户，愿同中方利用各自优势，大力推动比中非、欧中非三方合作，实现互利多赢。2016年，中德双方提出，将促进两国企业深入参与“一带一路”建设，开展面向第三方市场的国际产能合作。联合开发第三方市场是对接“一带一路”和“容克计划”的重要途径，有利于把中国和欧盟的优势结合起来，以较低价格、较高质量满足发展中国家需求，带动中国产业升级和欧盟扩大出口，实现优势互补、互利共赢。随着中国“一带一路”和“容克计划”的对接，中国和欧盟共同开拓第三方市场将会迎来更多的机遇。最持久的合作往往是各取所需的合作，第三方市场合作就是这样一种合作，会产生 $1+1+1>3$ 的效果：联合发展中国家与发达国家的国际产能和第三方合作，将会调动更大范围的全球力量，甚至有可能成为化解世界经济颓势的钥匙。例如，华为公司在4G技术创新方面具有优势，与葡萄牙电讯运营商合作，开拓了巴西电讯市场。

二、“一带一路”与“容克计划”对接面临的主要挑战

(一) 中欧双边投资协定尚未达成

目前，中国与欧盟之间的投资关系并没有一个单独的多边框架。相反，几乎所有的欧盟成员国都与中国签订了双边投资条约。这些条约主要是在 20 世纪 80 年代和 90 年代达成的，目的是将外商直接投资引入中国，并保护外国企业的合法经营。这些双边协议在不同成员国间存在差异。自 2009 年《欧洲联盟运作条约》（里斯本条约）生效以来，对投资的权限已从成员国转移到欧盟，由于在现有的国家内部投资条例和政策上存在分歧，执行这一条约的过程复杂且缓慢。

在 2013 年 11 月举行的第 16 届中欧峰会上，双方同意启动关于投资的双边协议（通常也被称为中欧双边投资协定），以取代成员国和中国之间的现有投资条约，最终目标是在中国与欧盟成员国已签署的投资保护协定基础上，达成一个更高水平、涵盖投资保护和市场准入的协定。迄今为止的谈判已经就不歧视原则、改善监管环境以保护投资者的必要性以及制定劳工和环境标准的必要性达成了一致。但谈判还存在一些需要双方解决的问题，双方尚未就准入前国民待遇和负面清单等重要条款达成一致意见，特别是在市场准入方面，双方都认为这是最困难的问题。

表 2 中国大陆与欧盟在彼此对外投资中的相对比重

年份	中国对欧盟 FDI 占中国对外 FDI 总额的比重 (%)	欧盟对中国 FDI 占欧盟对外 FDI 总额的比重 (%)	年份	中国对欧盟 FDI 占中国对外 FDI 总额的比重 (%)	欧盟对中国 FDI 占欧盟对外 FDI 总额的比重 (%)
2007	2.50	0.50	2012	5.93	0.95
2008	1.73	0.61	2013	6.07	1.02
2009	2.55	0.67	2014	6.14	1.05
2010	3.94	0.77	2015	5.87	1.05
2011	4.78	0.87	2016	5.14	1.07

数据来源：作者根据中国商务部和国家统计局数据计算而得。

中欧之间的投资与中欧之间的贸易状况严重不匹配，其中很重要的一个原因就是缺乏投资协定。与中欧之间每年超过 5000 亿美元的贸易规模相比，目前中欧双边投资水平还是非常低的。2015 年欧盟对华直接投资的存量达到 1680 亿欧元（包括香港则为 2880 亿欧元），中国大陆对欧盟的投资存量为 350 亿欧元（包括香港为 1150 亿欧元）。而同期

欧盟对美国的直接投资存量为 2.6 万亿欧元，吸引美国直接投资存量为 2.4 万亿欧元。^①因此，中欧相互投资潜力巨大，中欧之间无论是在制造业还是服务业都是互补性和合作性非常强的，中欧投资协定达成有利于促进中欧投资合作。

（二）中欧双方存在较多的贸易壁垒

长期以来，贸易壁垒问题一直阻碍中欧经贸往来。尽管贸易是中欧定期峰会和工作组议程中的一个关键问题，特别是在 2008 年以来举行的年度高级别经济和贸易对话中均有涉及。例如，在 2016 年 4 月经济和贸易工作组会议上，四个技术工作组重点关注贸易领域中货物、服务、贸易技术壁垒以及食品安全和动植物卫生方面的市场准入问题。但是，目前中欧之间尚未形成正式的双边贸易安排。

中欧贸易争端的主要焦点之一是倾销和反倾销，中国一直是欧盟反倾销的重点。2011 年，欧盟首次对中国出口的铜版纸征收反补贴税和反倾销税，开始了对华“双反”的贸易制裁。2013 年，欧盟对中国光伏玻璃征收 17.1% 至 42.1% 的临时反倾销税，到 2015 年 8 月税率已升至 75.4% 的历史高位。2017 年 2 月 28 日，欧盟委员会宣布对原产于中国的厚钢板产品作出反倾销调查终裁，决定对上述产品实施为期 5 年的反倾销措施，反倾销税率为 65.1%~73.7%。与此同时，欧盟针对中国的贸易壁垒开始向知识产权、低碳环保、劳工标准以及人民币汇率等领域延伸，一定程度上增加了双边合作的不确定性。受发展阶段、经济体制、社会制度和合作机制等因素的综合影响，现存的中欧贸易壁垒在短时间内将难以得到有效解决。

欧盟是否给予中国“市场经济地位”的问题也是 2015 年至 2016 年底议程上的重大项目。中国政府强调，《中国加入 WTO 议定书》第十五条是一个“日落条款”，根据《议定书》第十五条（d）款，2016 年 12 月以后，采取第三方替代国价格作为倾销行为判断的做法必须中止。然而，欧盟内部对此存在分歧。这个问题已经被中国提交给 WTO 的争议解决机制。

（三）英国脱欧带来的不确定性

英国被视为欧盟内主张贸易、投资自由化最为积极的国家，所以不少中国企业将英国作为在整个欧洲的生产基地，将伦敦作为“进入欧洲的通道”。英国脱欧增加了“一带一路”与“容克计划”对接的不确定性。英国脱欧导致整个国家陷入未知经济影响的漩

^①欧盟统计局：‘The EU continues to be a net investor in the rest of the world’，Eurostat News Release, 12 January 2017.

祸，或将在未来 10 年造成 5000 亿~15000 亿欧元的代价；还开启了未知政治影响的时代，使得人们愈发质疑欧盟的未来。英国脱欧虽是出于自身利益考虑，但折射出欧盟存在一些深层次的问题，导致部分国家萌生退意。英国脱欧暴露了欧盟高福利制度危机，欧盟成员国高福利制度带来的诸多社会负面影响逐渐成为拖累欧盟的包袱。英国脱欧还暴露了欧盟安全危机，近年来欧洲频频遭遇恐怖袭击，特别是巴黎恐怖袭击事件，令世界为之震惊，民族主义、民粹主义情绪抬头。同时，欧盟各成员国在与中国合作时存在着不同的利益诉求，以德法为首的老成员国家，在技术、资金、市场等方面优势明显，对中国企业在欧合作项目心存“戒备”，倾向于使用知识产权和劳工标准等手段来设置障碍；波兰、捷克和匈牙利等新成员国则希望借助中国的资金优势和制造能力来发展本国经济，并以各种优惠政策吸引中资企业投资。欧盟成员国不同的利益诉求，在一定程度上增加了“一带一路”与“容克计划”对接的难度。

三、“一带一路”与“容克计划”对接的相关建议

（一）构建多层次对接机制

中欧双方应充分考虑“一带一路”和“容克计划”的各自诉求，加强双边政策沟通，尽快制定“一带一路”与“容克计划”对接的实施方案和行动路线图，实现两大战略高效对接，使双方合作迈向更大规模、更优结构和更高水平。中国和欧盟是全面战略伙伴，互为彼此最重要的经贸伙伴之一，应加快中欧双边投资协定谈判，争取在 2018 年就文本核心问题和主要条款达成一致。积极推进中欧双边投资协定对于欧盟的意义更大。自 2008 年全球金融危机爆发以来，欧盟始终面临复苏乏力的局面，其中投资不足是主要原因。与危机前的峰值相比，2013 年欧盟的投资活动下降了 15%（约合 4300 亿欧元）。正是在这一背景下，容克主席在就任后不久就提出了“容克计划”。中国正在由资本净流入国转向资本净输出国，2016 年我国境内投资者全年共对全球 164 个国家和地区的 7961 家境外企业进行了非金融类直接投资，累计实现投资 1701.1 亿美元，同比增长 44.1%。国际著名律师事务所贝克·麦肯思（le cabinet Baker et McKenzie）公布的最新一份研究报告显示，2015 年中国继续在欧洲和美国市场大举投资，而且中国在欧洲市场投资超过美国对欧洲的投资，达到 230 亿美元。

尽早签订中欧双边投资保护协定有助于释放中欧贸易与投资的巨大潜力，助推欧盟经济早日复苏。2016 年 9 月 1 日，中国欧盟商会主席伍德克在中国欧盟商会《欧盟企业在中国建议书 2016/2017》的发布会上表示，希望中欧双方可以在 2017 年完成包含市场

开放、全面互惠对等内容的《中欧双边投资协定》的磋商。同时，中国和欧盟应加强提前谋划，尽早研究建立中欧自由贸易区的可行性，促进双方贸易投资自由化和便利化，把中欧两大市场连接起来，进一步提高双方经贸合作水平，推动双方经济优势互补，使双方产业界和消费者广泛获益，造福中欧人民。

（二）确立优先对接领域

当前，中欧双方战略契合度越来越高，《中欧合作 2020 战略规划》覆盖 100 多个合作领域。未来，中欧可把基础设施、金融、研发等领域作为“一带一路”与“容克计划”对接的优先领域。鼓励经济实力强、社会信誉好的中资企业参与欧盟的基础设施建设，打造中欧互联互通新格局。充分发挥亚洲基础设施投资银行、丝路基金、欧洲投资银行、欧洲复兴开发银行等金融机构的作用，推动双边金融合作迈上新台阶。加强技术创新合作，深化在智能制造、航天航空、清洁能源、气候变化、核安全等领域的合作。进一步发挥中欧经济结构互补性的优势，以基础设施互联互通项目为切入点，以装备制造项目为主轴，创造条件扎实推进重点对接项目，加快建设新欧亚大陆桥、中欧陆海快线、泛欧交通网络等项目建设。

（三）培育产能合作对接标准

对于欧盟来说，正经历欧债危机后深刻的经济结构调整，迫切希望通过向东开放、借助中国力量推动老旧基础设施改造、促进投资和消费增长。对于中国而言，欧盟拥有巨大的市场优势，是中国企业“走出去”的理想场所。中欧双方应积极推动“中国制造 2025”与“德国工业 4.0”“新工业法国”等战略的深度对接，培育利益共享的中欧产业链、供应链和价值链。2016 年 9 月 10 日，中国质检总局、国家标准委与欧洲标准化委员会、欧洲电工标准化委员会就《装备制造业标准化和质量提升规划》、2016 年中欧工业品与 WTO/TBT（技术性贸易壁垒协定）磋商机制标准化工作组会议等有关议题进行深入交流，并签署了合作协议，还共同探讨了落实合作协议的行动计划。标准作为扩大产能合作、促进基础设施互联互通、增进经济贸易往来、构建利益共享价值链的技术基础和技术规则，在中欧合作中将发挥着日益重要的桥梁纽带作用，有利于形成多领域、全方位、深层次的合作格局。未来，中欧应在标准互认、国际标准化合作、人员与信息交流、合作机制建设等方面进一步深化合作，推动中欧价值链合作迈上新台阶。

（四）打造投融资对接平台

中欧双方应继续推进中欧金融合作，打造投融资对接平台，为“一带一路”与“容

克计划”对接创造良好的投融资环境。目前，欧洲主要金融城市伦敦、法兰克福、巴黎、卢森堡、苏黎世都在积极建设人民币离岸中心，从签订货币互换协议、建立人民币清算行、扩大人民币合格境外投资者额度，再到发行离岸人民币债券、欧盟成员国纷纷加入亚投行、中国成为欧洲复兴开发银行成员，中欧金融合作不断深化，亮点频出。资金融通是“一带一路”建设的重要支撑，为了推进和深化与沿线国家的金融合作，中国频频推出一些新举措，积极扩大沿线国家双边本币互换规模、设立亚洲基础设施银行、建立金砖国家新开发银行、成立丝路基金。这些金融合作的新举措不仅有利于沿线国家的金融货币稳定，还能为“一带一路”建设的投资项目提供投融资服务。“容克计划”赋予了中国加强对欧投资的制度性渠道，特别是通过该框架下的欧洲战略投资基金所赋予第三方参与计划的机制渠道。根据欧洲战略投资基金的章程，第三方可以通过直接投资战略基金、共同投资项目和投资平台等方式参与。无论哪种形式的参与都会减少欧盟对华疑虑，也有利于中国企业更好地了解欧洲法律、法规，推动中国企业进一步投资欧洲，客观上有利于实现中欧经贸关系朝着更加平衡和可持续发展的方向发展，实现双方利益的进一步交融。2015—2017 年，欧洲战略投资基金将向长期性项目投入 3150 亿欧元（3610 亿美元），并为中小企业和中型企业提供融资。欧洲战略投资基金已延期至 2020 年，并扩大到 5000 亿欧元。因此，中欧双方尽快设立中欧共同投资基金，增进双方投融资合作。中欧还应增强货币互换机制和在欧人民币清算行的作用，健全人民币合格境外投资者（RQFII）制度，让金融合作成为双方利益融合的牢固纽带。中国可利用欧盟完善的金融基础设施推进人民币国际化，欧盟也可利用离岸人民币中心提升自身的影响力。同时，欧盟金融市场凭借其金融深度和服务经验可以在“一带一路”资金融通中扮演关键的角色，确保“一带一路”不仅能够实现其潜力，还能对中国宏观审慎框架下的金融稳定以及可持续增长做出贡献。欧洲的金融机构擅长从事长期性、高风险项目的投资，且具备相应的风险规避体系，欧洲的私人债权人可在“一带一路”建设过程中扮演重要角色。

结 论

“一带一路”与“容克计划”对接有利于促进中欧互连互通、畅通亚太经济圈和欧洲经济圈、解决欧盟严重的失业问题、推动中欧双方共同开拓第三方市场，为中欧经济发展注入新动力。“一带一路”与“容克计划”对接需要解决制度性安排缺乏、投资贸易壁垒、英国脱欧带来的不确定性等一系列挑战。实现“一带一路”与“容克计划”的有效对接需要构建多层次对接机制、确立优先对接领域、培育产业合作对接标准、打造投融

资对接平台。目前，“一带一路”与“容克计划”对接研究尚处于探索阶段，理论研究和实证分析都需要不断的深化和扩展，未来可针对欧盟成员国不同的国情和特点进行分类研究，同时采用更多的企业数据从微观层面进行更深入的分析。

参考文献：

1. 帕拉格·康纳 [美]：《超级版图：全球供应链、超级城市与新商业文明的崛起》，中信出版社 2016 年版。
2. 陈文玲：《中国与世界：以中国视角解析国际问题》，中国经济出版社 2016 年版。
3. 国家发展改革委、外交部、商务部：《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，新华网，2015 年 3 月 28 日。
4. 韩立群：《对“一带一路”倡议风险的再思考》，《世界知识》2016 年第 16 期。
5. 何立峰：《“一带一路”倡议给各国媒体提出一道考题》，《中国产经》2016 年第 8 期。
6. 胡鞍钢：《“一带一路”战略和央企的海外发展》，《军工文化》2015 年第 7 期。
7. 李锋：《“一带一路”建设的前景展望》，《中国财政》2017 年第 12 期。
8. 龙永图：《“一带一路”战略与中国对外开放战略的新特点》，《区域经济评论》2016 年第 5 期。
9. 仇华飞：《协调推进“一带一路”建设发展性、阶段性与机制性》，人民网，2016 年 7 月 25 日。
10. 王义桅：《“一带一路”机遇与挑战》，人民出版社 2015 年版。
11. 《习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲》，新华网，2017 年 5 月 14 日。
12. 曾培炎：《“一带一路”：全球共同需要 人类共同梦想》，《求是》2015 年第 5 期。
13. 郑永年：《丝绸之路与全球经济再平衡》，《联合早报》2015 年 1 月 6 日。
14. Van der Putten, F - P., Seaman, J., Huotari, M., Ekman, A. and Otero - Iglesias, M. (eds) (2016), 'Europe and China' s New Silk Roads, European Think - Tank Network of China Report, December 2016, The Hague. <https://www.clingendael.nl/publication/europe-and-chinas-new-silk-roads>.
15. Summers, T. 2016), 'China' s "New Silk Roads": sub - national regions and networks of global political economy', *Third World Quarterly*, 37 (9): pp. 1628 - 1643.

责任编辑：沈家文

美国市政债券发展实践： 现状、特征及启示

邹晓梅

摘要：市政债券是美国市政基础设施建设最重要的融资来源，占全美债券市场余额的比重将近 10%。按照偿债来源不同，市政债券可分为一般责任债券和收入债券，其中一般责任债券发行占比逐渐降低。美国绝大部分市政债券享受免税待遇，个人和共同基金是其最主要的投资者，债券保险是最主要的外部增信方式。中小发债主体可以通过市政债券银行发行市政债券，降低融资成本。美国市政债券的收益率和安全性均高于相同评级的企业债券。借鉴美国市政债券发展实践经验，随着我国地方政府债务管理不断规范完善以及城镇化进程不断推进，市政债券有望成为未来我国地方政府债务管理的重要工具。

关键词：市政债券 地方政府 城镇化 分税制度

作者简介：邹晓梅，国家发展改革委投资研究所助理研究员。

市政债券 (municipal bonds) 是指由州 (省)、市、县或其他政府实体发行的，为其资本项目或日常开支融资的债券。市政债是很多国家 (地区) 地方政府融资的重要工具，在促进地方基础设施建设、教育、医疗卫生等公共事业的发展方面发挥着重要作用。美国是世界上市政债券规模最大的国家。市政债券是美国州和地方政府最重要的融资工具，占美国州和地方政府负债的比重一直维持在 50% 以上。^① Poterba and Rueben (1997) 对

^①美国州和地方政府负债的主要结构包括：市政债、应付账款、养老金偿付和贷款。2015 年第二季度，以上 4 项负债占比分别为 56.5%、16.1%、27.1% 和 0.3%，贷款占比很少。

市政债券融资成本与州财政制度关系的分析结果显示：赤字约束越紧，对州议会限制条款越多的州，其债务融资成本就越低，州财政制度引起的融资成本差异可达15~20个基点；与此同时，具有约束性收入限制措施的州，面临的借贷成本较高，具有支出限制的州，面临的借贷成本较低。Gao and Qi (2012) 利用州长选举和市政债券数据研究了政治不确定性对公共债务融资的影响，结果显示：投资者厌恶政治不确定性，并对相关风险要求溢价补偿。选举前数月，公共融资成本将暂时增加6~8个基点，相当于信用评级降低一个等级。在选举结果可预测性低的地区，处于经济收缩期以及债务余额越多的州，该影响就越明显。州政府可以通过增加预算约束来减缓政治不确定的不利影响。Anejia et. al (2015) 利用美国400个城市、20年来发行的6500笔市政债券进行实证分析，结果显示：政治竞争越激烈，政府越倾向于发行收入债券。因为一般责任债券在使用方面的自由度更高，还款来源更加广泛，而收入债券的还款来源和使用都较为受限，在政治竞争激烈程度高的地区，公务人员倾向于发行收入债券，向选民传达自己的可信度和透明度。

一、美国市政债券发展现状

(一) 余额与发行规模变化

美国市政债券的发展远早于公司债。1812年，纽约州为修建伊利运河发行了美国历史上最早的市政债，随后其他州也开始尝试发行市政债为城市基础设施建设及公共教育支出融资。第二次世界大战结束后，随着人口增长及城镇化进程加快，美国市政债市场快速发展，规模显著增加，债券种类与发债目的也更加多元化。2015年第二季度，美国市政债券未偿付余额为3.7万亿美元，占美国未偿付债券余额的比重为9.4%，仅次于国债、住房抵押贷款支持证券(MBS)和公司债，是美国第四大债券品种。

自2001年起，美国市政债券年发行规模显著增加，在2800亿~4300亿美元之间波动，年均发行规模达3700亿美元。美国市政债券以长期债券为主，期限结构较长，典型的有10年、20年和30年。2008年以前，市政债券年均发行期限维持在20年左右；金融危机后有所缩短，2009年起，市政债券年均发行期限缩短至16年左右。另外，每年发行的市政债券绝大部分以固定利率为主，而且80%以上含有可赎回条款。

(二) 市政债券发行主体

美国市政债券的发行人主要包括两类：第一类是州、郡、市(镇/乡)和因提供特别公共物品而划分的行政区域(special districts)，例如学区和消防区域。2015年，各州市

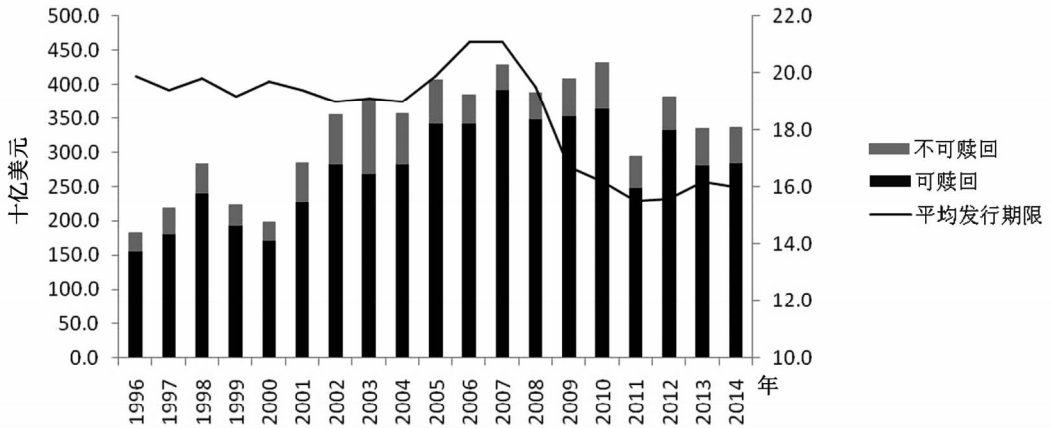


图 1 1996—2014 年美国市政债券年发行规模及平均发行期限

数据来源：美国证券业与金融市场协会（SIFMA）。

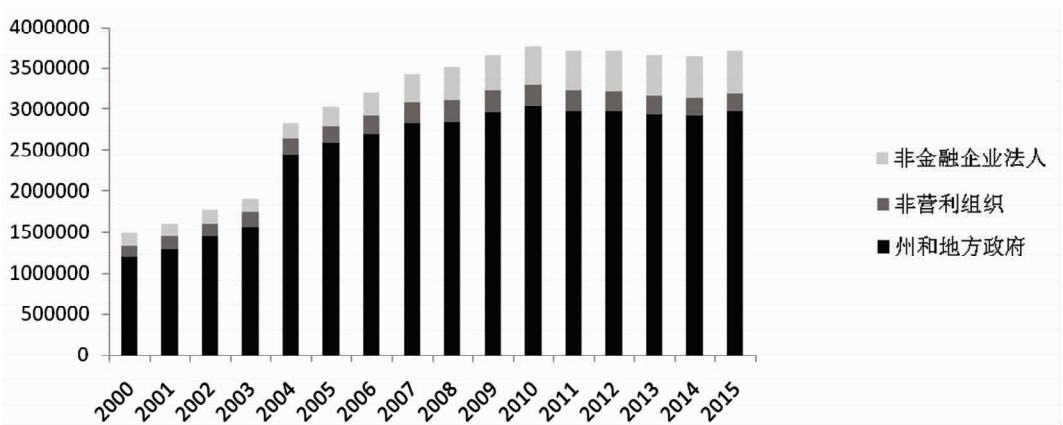


图 2 2000—2015 年美国市政债券发行人结构

数据来源：美联储。

政债券余额与其生产总值（GDP）之比大多在 15% 左右，其中最高的州为纽约州（25.7%），最低的州为怀俄明州（6.7%）；第二类为非盈利组织和非金融企业法人，地方政府有时会以市政债的名义为第三方的私人项目进行筹资，这类私人项目通常提供一些具有公共物品外部性或福利、保障民生的产品，例如部分医院疗养院、大学、发电站、再回收利用设施、多家庭住宅项目、体育场等，旨在通过市政债券享有的税收优惠降低融资成本，鼓励民间资本进入。这类市政债券的实际偿还责任在第三方，政府作为代理发行人不负有连带的偿债责任。州和地方政府占据市政债券发行的绝对主导地位，根据美联储数据显示，2015 年美国 3.7 万亿美元的存量市政债券中有 2.96 万亿美元由州和地方政府发行，0.22 万亿美元的由非营利组织发行，0.54 万亿美元由非金融企业发行，地方政府占比在 80% 左右。

（三）市政债券分类

按照偿债资金来源，美国市政债大致可以分为两类：一般责任债（General Obligation Bonds，简称 GOs）和收入债券（Revenue Bonds）。

1. 一般责任债券。GOs 以州和地方政府的一般税收权作为偿债保障，即政府承诺以未来的全部税收和负债能力作为偿债保障。虽然 GOs 以发行人的无限制税收权作为偿债保障，但部分 GOs 在偿债资金来源方面仍受到限制。因此，GOs 又可以进一步细分为无限征税 GOs（unlimited GOs）和有限征税 GOs（limited GOs）。GOs 主要投资于公路和垃圾处理等非盈利项目，这些项目虽然不能直接产生收益，却可以通过增加城市的土地价值等正外部性而形成社会收益，从而产生间接收益。GOs 的发行需要经过严格的预算审批程序，有时甚至需要经过全民公决。

2. 收入债券。收入债券专为某个特定项目融资而发行，偿债资金主要来源于该项目产生的运营收入。如果指定收入来源产生的收入不足以偿付债券的本息，发行人没有义务寻找其他偿债资金来源。^① 收益债券可进一步分为两类：一类是用于传统意义上的公共投资，例如路、桥、隧道建设，自来水厂及污水处理设施建设，学校建设等；另一类是用于地方政府所支持的私人投资，筹集的资金用于支持私人工商业投资或提升辖区内居民，尤其是低收入居民的福利水平。收入债券的发行程序较为简单，但在每一个收入型主体运作之前，需要有可行性分析报告说明其是否能够完全独立运作。

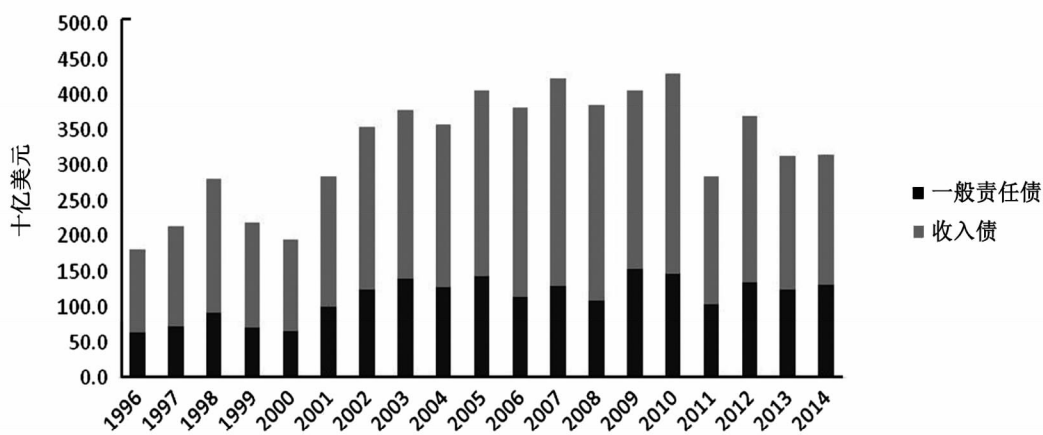


图3 1996—2014年GOs和收入债券年发行规模

数据来源：SIFMA。

^①1895年美国发行了第一笔收入债券，该债券为位于华盛顿州斯波坎郡（Spokane, Washington）的水务设施建设融资，偿债资金来源于使用者缴纳的水费。

GOs 在市政债券发展早期占据主导地位，但后来被收入债券逐渐取代。1996—2014 年，收入债券年度发行额占整体市政债发行额的比重为 54%~70%。美国绝大部分州收入债券余额占整体市政债券余额的比重都超过了 50%，部分州甚至高达 80% 或 90%。收入债券取代 GOs 成为市政债主导债券主要有两个方面的原因：第一，与 GOs 相比，收入债券所受的限制较少，发程序相对简单；第二，收入债券有利于市政债发行所支持项目的受益群体和偿债资金来源更好地匹配，即“谁使用、谁付费”。另外，也有文献认为，选择发行 GOs 还是收入债券，与地方的政治竞争激烈程度有关。例如，Anejia et. al (2015) 研究发现，政治竞争越激烈，政府越倾向于发行收入债券。

（四）美国市政债券的监管

美国市政债券由州和地方政府直接发行，不需向证券交易委员会（SEC）注册登记。SEC 主要根据《证券法》中的反欺诈条款对市政债券进行事后监管。反欺诈条款规定：发行人及其他相关主体在证券发行过程中以及发行后需要承担信息披露义务，严禁对重要事实进行虚假陈述或蓄意隐瞒；披露内容包括官方申明、年报、定期报告、相关事件的定期披露。此外，市政债券的发行也受到州宪法及本州其他相关法律的约束。总体来讲，美国市政债券的监管主要是围绕建立完善的信息披露制度展开，并通过承销商等中介机构行为的监管达到约束发行人行为的目的，以最大限度保护投资人利益。

美国市政债券的监管主体是 SEC 设立的自律组织美国市政债券决策委员会（MSRB），该委员会负责制定规则规范发行人、承销商和交易商等相关主体的行为。例如，发行人需要在发债前向 SEC 或 MSRB 提交相关文件；参与交易活动的企业需要向 SEC 注册成为经济商或交易商，其行为受 SEC 所制定条例的监管。MSRB 于 2008 年建立了市政债券信息披露文件集中存档系统 EMMA。

二、美国市政债券的特点

（一）美国绝大部分市政债券享有免税待遇

美国市政债券最大的特点是享有免税待遇，即在满足税法和税务局的某些规定后，市政债券利息可以免缴联邦所得税。在州层面上，一般而言，各州对本州居民购买本州市政债券免除州和地方政府所得税，对其他州发行的市政债券利息则不免税，但是各州之间可以达成相互豁免的税收优惠安排。美国市政债券的免税特征从 1913 年美国所得税法颁布实施以来就开始执行，该项税收优惠是联邦政府、州和地方政府对市政债券给予的间接财政补贴，以吸引投资者参与，降低地方政府融资成本。但美国市政债券免税条

款主要适用于个人投资者和市政债券基金，^① 央行、企业和外国居民等不享受该项优惠。

不过，并非所有市政债券都免税。为了刺激经济发展，美国于 2009 年出台了《美国复苏和再投资法案》(ARRA)，并推出建设美国债券 (BABs)。BABs 属于不免税债券，但 ARRA 规定 BAB 发行人享有相当于利息支出 35% 的补贴，或者减免等量的居民所得税。这极大地刺激了州和地方政府的发债热情，2009—2010 年美国共计发行了 1814 亿美元 BABs，占同期长期市政债券发行量的比重将近 24%。此外，美国政府规定当资金投向依据税法不是服务于公共目的时，市政债券的利息将计入应税收入。像工业收入债券 (指美国非金融企业发行的市政债券) 这类私人性质的市政债券是否应该纳入免税范围也一直是美国国税局和地方政府争论博弈的焦点 (王秋石，2008)。

(二) 美国市政债券投资者主要以个人为主

美国市政债投资者主要包括个人、共同基金、银行和保险公司。2015 年第二季度，以上 4 类投资者持有的市政债券占比分别为 42%、28%、13.5% 和 12.7%。个人是美国市政债券最主要的投资者，2004 年起，美国个人投资者持有的市政债券余额占整体市政债券余额的比例一直保持在 40% 以上，最高时曾达到 54%，近几年个人投资者持有的市政债券占比有所下降。共同基金是美国市政债券市场第二大投资者，从 2004 年起，共同基金持有的市政债券份额一直维持在 25%~30%。商业银行是美国市政债券第三大投资者，2011 年起，商业银行持有的市政债券占比从此前的 7% 左右上升至 13% 左右，超越保险公司成为第三大投资者。保险公司是美国市政债券第四大投资者，其持有的市政债券份额一直保持在 10%~13% 的水平。

市政债券投资者结构的演变与美国市政债券税收待遇的改革息息相关。第一，美国税法规定央行、企业和外国居民等不享受市政债券税收优惠。因此，这些机构持有的市政债券份额很少。第二，历史上银行是市政债券的主要投资者，但是 1986 年《税收改革法案》规定，银行不再享有市政债券利息税收减免，税收减免优惠主要倾向于个人投资者。自此，银行对市政债券的配置需求显著降低，并最终让位于个人投资者。第三，金融危机后，为了带动经济复苏，《美国复苏和再投资法案》鼓励增加银行免税债券^②的发行量，银行持有的市政债券份额又显著增加。

^① 市政债券基金分为国家市政债券基金和州市政债券基金两种，前者可投资于美国所有州和地方政府发行的市政债券，后者仅投资于某个州以及该州地方政府发行的市政债券。

^② 银行免税债券是美国为了支持小微市政债券发行人及公共事业发展，专门为银行打造的一类市政债券，该债券允许银行递减 80% 包括联邦所得税在内的持券成本。

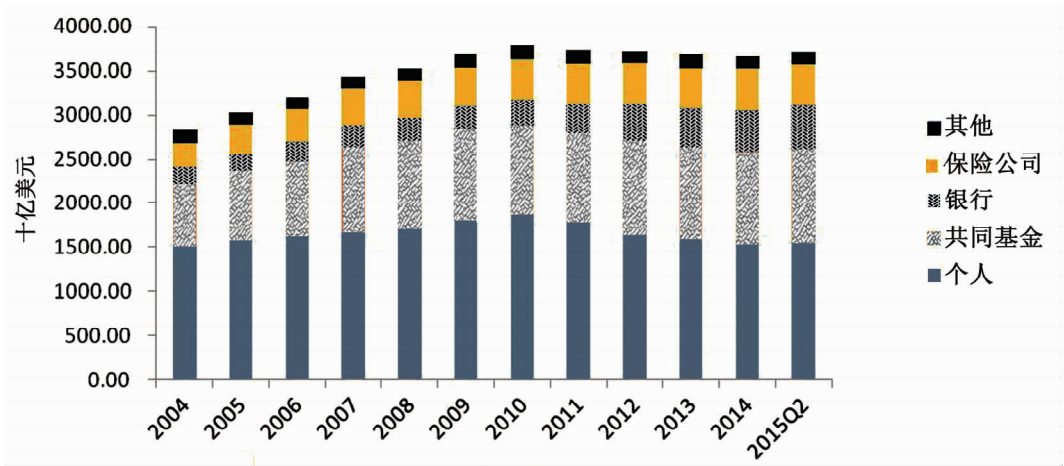


图 4 2004—2015 年第二季度美国市政债券投资者结构

数据来源：SIFMA。

(三) 债券保险是市政债券最主要的外部增信手段

鉴于部分市政债券发行主体过小不为所知、发行人发债频率较低等因素，发行人通常会借助债券保险和银行信用证等外部增信措施提高市政债券的信用评级，吸引风险偏好较低的投资者，降低融资成本。其中，债券保险是市政债券发行中最常用的信用增级措施，即保险人承诺在发行人违约时，将承担无条件、不可撤销的债券本息偿付责任。债券保险的使用率最高时曾超过 50%。美国次级贷款危机爆发后，以次级抵押贷款支持债券为首的债券违约事件大量发生，债券保险公司的偿债能力减弱。2007 年，拥有 AAA 评级的 9 家保险公司全部遭到评级下调，大部分保险公司停止承保新的市政债券，这导致债券保险的使用率从 2005 年接近 57% 的水平一路骤降至 2012 年的 3.5%。^① 随着美国金融市场趋于稳定，保险公司自身经营情况逐渐改善，市政债券保险的使用率将逐渐回升。

(四) 成立市政债券银行降低中小发债主体融资成本

美国 8 万多个州以下地方政府大部分拥有发行市政债券的权利，但除少数地方政府属于大规模发行人外，大多数地方政府都属于小规模发行人（陈峥嵘，2014）。大多数中小型发债主体由于信用等级较低，资金需求规模小，单独发行市政债券的风险溢价和交易成本较高。美国于 20 世纪 70 年代初批准成立市政债券银行（MBB），为那些较小的市政部门提供债券发行服务。MBB 首先运用自己的专业知识判断融资主体是否具有偿债能力，然后再以“类资产证券化”的方式，将融资需求较小的中小型市政主体融资需求打

^①数据来源：http://www.raymondjames.com/truthcapital/pdfs/BondInsurer.pdf。

包成“债务池”，统一发行单一债券。MBB 可从两方面降低市政债券的融资成本：第一，MBB 的信用等级较高，有利于降低融资成本，实现信用等级套利；第二，扩大发行规模，不仅能使其在一级市场上更有竞争力，发挥规模经济效应，节省交易成本，还能扩大二级市场流动性（孙玲玲，2006）。MBB 通常建有规模约为债务总额 10%左右的储备基金，以减少投资者所面临的违约风险，降低融资成本，储备基金一般投资于国债。

（五）市政债券的收益率和安全性均高于企业债券

1. 美国市政债券的收益率高于相同等级的企业债。据统计，在考虑税收的影响后，美国市政债券的收益不仅显著高于相同期限的国债，也略高于相同评级和期限的企业债。例如，对于税率位于 35%档次的投资者而言，10 年期 AA 级市政债券的收益率要比国债高出 183 个基点，比 10 年期 AA 级企业债券高出 120 个基点（见表 1）。

表 1 市政债券与国债和企业债的利差比较

期限	1 年	3 年	5 年	10 年	20 年
AA 市政债 - 国债	35	40	70	183	271
AA 市政债 - AA 企业债	4	10	62	120	170

数据来源：皮特堡资本集团，<http://www.fortpittcapital.com/municipal-bonds-returns-defaults-rates/>。

表 2 1970—2014 年美国市政债券和企业债券 10 年累计违约率

穆迪评级	市政债券	GO	非 GO	企业债券
Aaa	0.00	0.00	0.00	0.48
Aa	0.01	0.01	0.04	0.99
A	0.06	0.02	0.13	2.72
Baa	0.37	0.08	0.73	4.41
Ba	4.11	0.45	7.25	18.69
B	17.48	1.54	30.14	39.16
Caa_C	16.88	5.71	17.84	63.77
投资级	0.08	0.02	0.19	2.81
投机级	7.52	0.74	12.43	32.41
所有评级	0.14	0.02	0.32	11.58

数据来源：Moody。

2. 美国市政债券违约率低于相同等级的企业债。根据穆迪公司（Moody）2015 年统

计数据显示，1970—2014 年投资级以上市政债券的 10 年累计违约率为 0.08%，其中 GOs 为 0.02%、非 GOs 为 0.19%；而投资级以上公司债的 10 年累计违约率高达 2.81%。1970—2014 年，经穆迪评级的市政债券共有 95 只发生违约，其中 GOs 8 只，收入债券 87 只，绝大部分违约发生在医疗和住房领域。

表 3 1970—2014 年美国市政债券违约记录

资金投向	违约数	百分比 (%)	一年违约率 (%)
住房	44	46.3	0.088
医院和医疗服务供应商	23	24.2	0.090
基础设施	9	9.5	0.010
教育	4	4.2	0.010
城市	4	4.2	0.017
郡县	3	3.2	0.025
偿债来源			
一般责任债券	8	8.4	0.002
收入债券	87	91.6	0.034
总计	95	100	0.015

数据来源：Moody。

三、美国市政债券发展对我国的启示

当前，我国市政债券发展正处于探讨和起步阶段，尚未建立一套市政债券发行的常态化机制。2014 年新《预算法》第 35 条赋予省、自治区和直辖市发行地方债券举借债务的权利，清除了我国市政债券发行的根本障碍。2014 年 9 月，国务院发布《关于加强地方政府性债务管理的意见》（俗称 43 号文）提出地方政府可以通过发行 GOs 或专项债券的方式举借债务。2015 年，财政部启动地方债务置换计划，将部分逾期或即将到期的高成本债务转换成地方政府债券。2015 年和 2016 年债务置换规模分别为 3.2 万亿元和 4.8 万亿元，我国地方政府债券的规模在短时间内迅速扩容。

目前，我国城镇化率仅为 55%，远低于欧、美、日等发达国家及地区，城镇化进程尚有很长的路要走。随着城镇化的不断推进，对市政基础设施、教育和公共卫生服务等公共产品的需求显著增加，地方政府资金缺口将不断扩大，发展市政债券市场有利于缓解地方政府的资金瓶颈。长期以来，我国地方政府市政基础设施建设主要依靠中央和地方财政投入、银行贷款及信托融资。相比银行贷款，市政债券的期限较长，有利于降低市

政建设投资主体资产负债期限错配问题，缓解投资主体的再融资压力；同时，债券的信息披露等监管要求高于银行贷款，透明度较高，有利于约束地方政府的财政纪律，降低预算软约束，促进地方债务阳光化。相比财政投入，债券融资有利于更好实现基础设施受益者和付费者跨期匹配，体现“谁受益、谁付钱”的原则。我国应当鼓励市政债券市场的发展，规范政府融资渠道，让市政债券成为未来我国地方政府负债管理的重要工具。美国市政债券的发展经验为我们提供了如下启示。

（一）建立合理完善的中央地方分税制度

地方政府税收和使用者付费是市政债券主要偿债来源。市政债，特别是 GOs 发行的先决条件是地方政府拥有较大的财政自主权。美国是一个联邦制国家，在联邦、州、郡（县）、市（镇、村）4 级政府只存在事权范围、管辖区域上的不同，不存在全面的上下级关系。各级地方政府的事权、财权由宪法和各级独立的法律法规体系规定。总体而言，联邦政府税收体系以个人所得税、企业所得税为主，州政府税收体系以营业税和所得税为主体，地方政府的税收体系以财产税为主。美国财权与事权相匹配的税收体系使得各级政府拥有充足稳定的税收来源，为市政债券还本付息提供了保障。因此，州和地方政府在市政债券发行方面享有较大的自主权。

我国自 1994 年实施分税制改革以后，中央政府与地方政府就一直存在事权和财权划分不合理、不规范的问题，地方政府承担了大量的职责，却没有相应的财权加以保证。因此，我国地方财政收支缺口一直较大，^① 外部融资需求旺盛。地方政府事权大、财权小的格局将严重限制地方政府的发债能力。地方政府有限的举债能力和强烈的融资需求之间矛盾异常突出。在没有理顺中央和地方财政关系的前提下发展市政债券，可能出现两种结果：一种可能是市场意识到地方政府债务偿还能力有限，对市政债券需求不足；另一种可能是明知地方政府债务偿还能力有限，但仍对市政债券追捧不已，因为市场不相信中央政府会让地方政府自负其责，中央政府兜底的预期将持续存在。后一种情况发生的可能性更高。因此，虽然新《预算法》已经赋予省级政府举借债务的权利，但发展市政债券市场必须理顺中央和地方政府的财政关系。以事权和财权相匹配为原则，调整中

^① 中央政府转移支付是弥补地方财政缺口的主要方式。转移支付存在两个较大的缺陷：一是对基层政府转移支付力度不够。中央政府对省级政府的转移支付大致能够满足其支出需要，但省级政府对市、县、乡基层政府的转移支付力度不足。二是转移支付无规范标准。无论是中央政府对省级政府，还是省级政府对市级及以下基层政府的转移支付；无论是一般转移支付，还是专项转移支付，分配方案都没有规范标准，操作中存在人情、随意性大的缺陷，上下级政府相互讨价、“跑‘部’钱进”现象普遍存在（王立平，2015）。

央和地方税种及分配比例，使主要税种在各级政府之间形成合理配置，确保地方政府有充足的税收来源，充实地方政府的财政实力，从而提高地方政府的债务融资能力，提高“让地方政府自负其责”的可信度。

（二）加强地方财政约束

债券融资对发债主体的信息披露和财政纪律要求较高，但目前我国地方财政不独立、财务不透明、预算软约束等问题仍普遍存在，各级政府资产负债率、负债占税收的比重、资金用途等信息披露相当匮乏。而且由于中央政府隐性担保的存在，地方政府往往缺乏财务约束激励，倾向于盲目上项目、盲目举债，导致地方政府投资效率低下，债务负担上升。与此同时，财务信息不透明将导致评级机构、投资者等金融市场参与主体难以评估发债主体的偿债能力和信用等级，难以区分“好政府”和“坏政府”，金融市场定价功能难以发挥，不利于市政债券市场的发展。因此，有必要提高中央和地方预算的独立性，加强地方政府预算约束，增强地方财政透明度。例如，要求发债主体编制资产负债表，并持续定期更新，提高财政透明度；对于收入债券，要披露对应项目可研报告和项目进展等相关信息；提高中央和地方政府预算独立性，规范中央财政转移支付，探索市政债券违约处理机制，要求地方政府为其经济行为负责，削弱隐性担保预期，例如可考虑通过出售、转让部分地方政府国有资产偿还到期的市政债券。

（三）出台合理的税收优惠政策

如前文所述，免税是美国市政债券的最大特点。一方面，该政策极大促进了个人和共同基金购买市政债券的积极性，美国 70%左右的市政债券由个人和共同基金持有，有利于将居民储蓄转化为投资，特别是将本地储蓄转化为本地投资，预防资金外流；另一方面，商业银行不享受免税待遇的规定降低了商业银行配置市政债券的比例，这能更好体现市政债券作为直接融资工具的本质，更充分分散风险。当前，我国财政部已经出台规定，“对企业和个人取得的 2012 年及以后年度发行的地方政府债券利息收入，免征企业所得税和个人所得税”。我国应进一步考虑出台更具差异化的税收优惠政策，鼓励社保基金、住房公积金、保险机构及企业年金等非银行机构投资者和居民积极投资于地方政府债券，扩大投资者范围，充分分散风险。

（四）建立完善的市政债券监管体系

完善的市场监管体系对市政债券的健康发展至关重要。完善的监管体系主要体现在三个方面：第一，充分的信息披露。市政债券发行主体要定期披露资产负债信息，针对

收入债券还需要公布项目进展和重大信息变更，最大限度保护投资者的利益。第二，严格的追责机制。对披露虚假信息、违规交易等违法行为进行严惩。例如，取消发行人的发债资格，吊销交易商参与交易市政债券的资格，增加市政债券市场参与者的违规成本。我国可以效仿 SEC，成立专门的机构负责市政债券信息的披露和监管，促进我国市政债券市场健康发展。第三，建立完善的债券违约处置机制，在债券出现偿付危机的时候，积极实施破产保护和债务重组等措施，减少投资者的损失。

（五）加强债券市场基础设施建设

良好的债券市场离不开相关配套设施的建设和发展。第一，注重市政债券做市商队伍的培养，完善做市商制度，培育活跃的市政债券二级市场，提高市政债券的流动性，促进市政债券发行和定价的市场化程度。第二，促进评级机构的发展，提高评级机构的专业素养，使得市政债券的评级能够及时、准确反映发行人的偿债能力和风险的变化，向投资者提供可靠的投资依据。第三，促进债券保险或担保机构的发展，为发行人提供信用增级，提高其债券评级，降低融资成本。

参考文献：

1. 孙玲玲：《国外市政债券银行的运作及启示》，《统计与决策》2006年第6期。
2. 王秋石：《“用明天的钱办明天的事”——美国市政债券制度评述》，《公共行政评论》2008年第3期。
3. 陈峥嵘：《市政债券与城镇化建设——理论分析、国际经验与政策建议》，《证券市场导报》2014年第6期。
4. 王立平：《市政债券：破解城镇化融资困境的路径研究》，《当代经济管理》2015年第9期。
5. Poterba, J. M. and Rueben, S. K. State Fiscal Institutions and the U. S. Municipal Bond Market. NBER Working Paper No. 6237, 1997.
6. Gao, P. and Y. Qi. Political uncertainty and public financing costs: Evidence from US municipal bond markets. Technical report, SSRN, 2012.
7. Aneja, A. Moszoro, M. and Spiller, P. T. Political Bonds: Political Hazards and the Choice of Municipal Financial Instruments. NBER Working Paper No. 21188, 2015.
8. Moody. US Municipal Bond Default and Recoveries 1970 - 2014. Moody's Investor Service, 2015.

责任编辑：李蕊

· 区域 经济 ·

龙头企业成为东北农业结构 调整的重要力量

——东北地区籽粒玉米调减情况的调查报告

王乐君 禩燕庆 张照新 王斯烈

摘要：东北（含内蒙古）四省区籽粒玉米调减效果明显，农业结构日趋优化，产业优势和产业定位更加清晰，农业产业化龙头企业成为带动农业结构调整的主力军。东北地区调整玉米种植结构，不仅是表面上“多与少”的问题，其背后隐藏的价格形成机制、农民增收、产业结构与核心竞争力等关键问题依然比较严峻，迫切需要进一步理顺政府与市场的关系，加大政策扶持力度，支持龙头企业等市场主体顺应市场需求，构建完整高效的玉米产业体系和产业生态，将东北地区玉米的资源优势转化为产业竞争力与农民增收的不竭动力。

关键词：龙头企业 东北农业 结构调整 籽粒玉米 调查报告

作者简介：王乐君，农业部农村合作经济经营管理总站站长；

禩燕庆，农业部农村合作经济经营管理总站农业产业化处处长；

张照新，农业部农村合作经济研究中心研究员；

王斯烈，农业部农村合作经济经营管理总站农业产业化处干部。

为了解东北地区（含内蒙古）农业结构调整情况，特别是籽粒玉米调减情况，掌握龙头企业在其中发挥的作用，2017年笔者分赴吉林、黑龙江两省进行实地调研，走访了14家龙头企业、10个农民合作社和20多位农户，并对内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江四省（区）400多家国家、省级重点龙头企业进行问卷调查。总的来看，东北四省区籽粒玉米调减效果明显，农业结构日趋优化，产业优势和产业定位更加清晰。同时，农业产业化

龙头企业发挥了不可替代的重要作用，成为带动农业结构调整的主力军。但我们也发现，东北地区调整玉米种植结构，不仅是表面上“多与少”的问题，其背后隐藏的价格形成机制、农民增收、产业结构与核心竞争力等关键问题依然比较严峻，迫切需要进一步理顺政府与市场的关系，加大政策扶持力度，支持龙头企业等市场主体顺应市场需求，构建完整高效的玉米产业体系和产业生态，将东北地区玉米的资源优势转化为产业竞争力与农民增收的不竭动力。

一、东北地区农业结构调整的整体效果与特点

2016年以来，东北四省区迅速行动、积极部署，大力调减籽粒玉米种植面积，采取多种途径加大库存玉米消化，取得了超过预期的明显成果；具有较强市场优势和资源优势的蔬菜、杂粮等经济作物迅速发展，畜牧业迎来了高速扩张的黄金期，传统大豆、水稻等优势产业的生产能力和经济效益也呈现恢复性好转；更重要的是，借助去库存、调结构的各项政策，东北地区玉米精深加工能力得到了有效提升，产业布局实现了明显优化，从全国乃至全世界看，东北四省区产业定位更加清晰、优势更加明确。2016年，四省区累计调减籽粒玉米3000多万亩，都顺利完成年初确定的工作任务；2017年，四省区预计再调减1800万亩，基本提前完成“十三五”期间调减5000万亩的预期目标。总的来看，东北地区本轮农业结构调整，主要呈现以下五个方面的特点。

第一，立足市场调结构。与以往更多依靠行政推动不同，本轮农业结构调整启动之初，四省区都明确提出，新常态下农业结构调整要以市场为主导，更多地发挥龙头企业、合作社等熟悉市场、信息灵敏的作用，由企业和市场唱主角，农民调结构也不再盯着政府，而是围着企业和市场转。内蒙古自治区针对广受市场欢迎的肉羊、肉牛、羊绒等产品，采取资金扶持、项目带动等措施，支持龙头企业改进技术、打造品牌。目前，全区拥有农畜产品中国驰名商标70件，伊利入选全球品牌500强，鄂尔多斯品牌价值达800多亿元。黑龙江省积极打造农业信息网，联通全国8大蔬菜批发市场，及时发布蔬菜市场价格和供需关系变化情况，为农民提供信息服务，引导农民按照消费需求发展生产。

第二，抓住机遇调结构。这两年，受制于环境保护的压力，南方水网地区纷纷采取禁养限养措施，限制生猪规模养殖发展；海南等传统蔬菜供应地区夏季高温、病虫害多发频发，夏季蔬菜供应紧张。东北地区及时把握这些变化带来的机遇，大力推进生猪养殖和夏季蔬菜种植，结构调整取得了明显成效。一方面，东北四省区打环境容量牌，大力发展畜禽规模养殖，提高过腹转化增值能力。据了解，仅2017年四省区预计生猪、肉牛和禽类出栏量将分别增加1063万头、63.7万头和6977.4万只。另一方面，打时空转

换牌，大力发展绿色蔬菜，实施“北菜南销”战略。黑龙江在双城市建设全球雨润果蔬批发市场，作为北菜南运、南菜北运的枢纽。2016 年，全省蔬菜总播种面积 800 多万亩，产值近 500 亿元，成为当地农业结构调整的重要方向。

第三，找准优势调结构。各地找准自身的资源、生态、产业等优势，科学布局、合理配置，推进结构调整取得可喜成绩。吉林省在玉米优势区利用优质丰富的原料资源，大力发展玉米精深加工，将普通玉米调整为高淀粉、高赖氨酸加工型专用玉米；在非优势区恢复杂粮杂豆、中药材、食用菌等传统优势产业，调结构、去库存进展迅速。内蒙古自治区利用当地得天独厚的牧场资源，实施“稳粮优经扩饲”和“稳羊增牛扩猪禽”的战略，通过农牧结合、过腹转化，把青贮玉米、饲草料等转化为肉、蛋、奶、皮毛。黑龙江省紧紧抓住玉米价格市场化带来的契机，支持九三、北安谷神、嫩江四合等一批龙头企业发展国产大豆产业，由大豆油向餐桌食品转型升级，2016 年黑龙江省新增大豆面积 1156 万亩，比 2015 年增长 1/3。同时积极发展绿色有机农产品生产，建设“互联网+”高标准绿色有机种植基地 1170 个，黑龙江省绿色有机食品认证面积达到 7309 万亩，占总播种面积的 1/3，占全国的 1/5。

第四，优化机制调结构。地方各级政府和农业部门的同志都反复强调，结构调整要发挥龙头企业的引领作用，通过利益联结机制，把市场需求变化情况传递给农户，带动农民找市场、调结构、增收入。可以说，没有龙头企业，结构调整难以取得这么明显的效果。内蒙古自治区将强化龙头企业与农户的利益联结关系摆在突出位置，探索推行了“养殖六统一”“羊联体”“粮食银行”“牧草银行”“奶牛学校”“牧场主大学”等联结模式，让龙头企业带动农户更好地瞄准市场需求、提高生产能力、参与结构调整。吉林省发挥龙头企业熟悉市场、了解市场、优化农业资源配置的优势，引导龙头企业通过订单方式带动农户发展鲜食玉米、杂粮杂豆、优质水稻、果蔬等产业，两年来新增订单基地面积达 320 万亩。黑龙江省以龙头企业、农民合作社、家庭农场等规模经营主体为承贷主体，提供 3 年和 5 年贴息贷款支持棚室和预冷库、保鲜库建设。2017 年已经对 109 个生产基地完成贷款额度 2.1 亿元，支撑玉米种植向特色经济作物转变。

第五，着眼产业链调结构。四省区本轮结构调整不仅局限在农业生产环节，单纯调整产品结构和生产结构，而是立足于生产加工流通服务等全产业链建设，围绕产业链发展的关键，打通脱节链条、补齐产业短板、强化薄弱环节，不断调整优化产业结构，提高玉米产业发展核心竞争力。黑龙江省以“粮头食尾、农头工尾”为抓手，积极引导玉米精深加工投资，加快推进农业产业化经营，推动传统种植业向产加销、贸工农融合发展。2016 年，龙头企业投产玉米精深加工能力 210 万吨，2017 年还有 200 万吨产能

在建。据统计，2017年上半年全省玉米实际加工量同比增长87%。吉林省2015年以来累计安排补助资金30亿元左右，支持龙头企业不断延伸产业链、提升价值链，发展以玉米淀粉及衍生物、酒精系列产品为主的玉米精深加工，助推吉林从玉米生产大省向玉米产业强省转型。目前，全省年加工能力10万吨以上的龙头企业22家，年加工转化能力1460万吨。内蒙古、吉林、黑龙江等省（区）针对产业链中精深加工能力不足的短板，对具有一定规模的玉米精深加工、饲料生产企业，给予200~300元/吨的补贴，撬动更多的社会资金投入玉米精深加工和仓储流通，引导龙头企业布局玉米全产业链条，进一步夯实了东北地区玉米产业发展的基础。

二、龙头企业引领农业结构调整发挥了重要作用

问卷调查显示，2016年东北四省区玉米加工龙头企业直接调减自有基地籽粒玉米种植面积296万亩，带动订单基地调减726万亩；同时，非玉米加工龙头企业又带动原籽粒玉米基地调转新增大豆、杂粮杂豆种植面积近697万亩，各类龙头企业直接带动调减面积占四省区籽粒玉米调减总面积的52.9%。据吉林省资料，2017年龙头企业带动减少籽粒玉米种植面积占比超过70%；吉林白城、松原、延边等玉米种植面积调减大的地区，龙头企业带动籽粒玉米调减面积在85%以上。

（一）行动迅速，积极增加产能消化玉米库存

收储制度改革、玉米价格回落后，东北地区从事玉米精深加工和饲料生产的大型龙头企业迅速行动，加大收储和加工转化力度。根据国家粮油信息中心的估算，2015—2016年度东北四省区玉米实际消耗量约为4090万吨；而东北四省区参与问卷调查的100家以玉米为主要原料的龙头企业，2016年的玉米收购量达到1741万吨，约占当年四省区玉米实际消耗量的42.6%。2015年以来，东北四省区累计拍卖库存玉米1728万吨，其中龙头企业拍卖达到1045万吨，占比超过60%。吉林省农委的同志说，2014—2015年度吉林省仅国有粮库就收储玉米550多亿斤，占全年玉米产量的85%。当时在产的15家大型玉米精深加工龙头企业，开工率还不到60%，到了2017年上半年，这些龙头企业基本都达到了满负荷运行，月消耗量已达到20亿斤。按照这个速度，仅这15家龙头企业全年就可以消化玉米1200万吨，超过2016年全年吉林玉米总产量的40%。

市场回暖、利润回升进一步刺激了龙头企业扩大规模的积极性。据问卷调查，2017年从事玉米精深加工的龙头企业平均预计产能将达到20.11万吨，比2015年提高了26%（见图1）。吉林嘉吉生化公司目前年处理玉米能力达到80万吨，2017年上半年已从农民

手中购粮 65 万吨。嘉吉公司计划未来两年内再投资 20 亿元扩大精深加工生产规模，年处理玉米能力将达到 200 万吨。

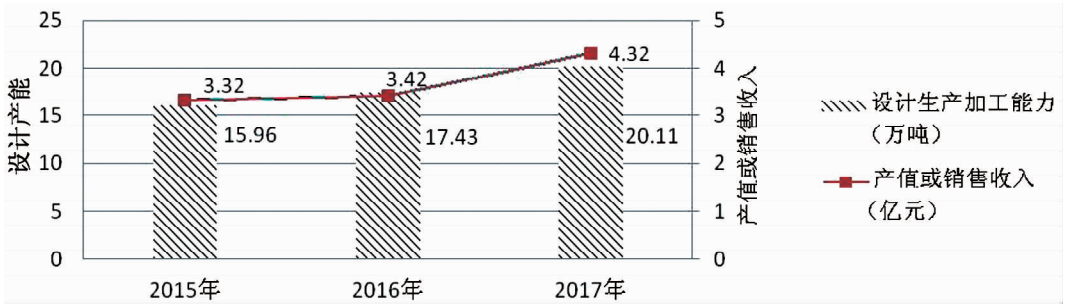


图 1 2015—2017 年玉米精深加工龙头企业生产销售情况

(二) 精准带动，引领农业结构调整方向

四省区同志普遍反映，东北自然条件好、耕地面积大，如果由农民自己调整，缺乏与市场的有效衔接，很容易出现“种什么什么多、卖什么什么贱”的现象。在这种背景下，四省区积极发挥龙头企业在品牌打造和市场培育方面的优势，支持龙头企业以订单等方式，带动种植玉米的农户改种既适宜本地资源禀赋，又具有市场潜力的“三品一标”农产品，通过绿色安全生态的理念实现优质优价，发挥了优势，补齐了短板，解决了农户找不到市场“不敢调”，缺技术“不会调、不能转”的难题。黑龙江省肇东市副市长闫德久说，从肇东情况看，调减玉米的方向很多，但无论往哪里调，背后一定得有龙头企业支撑，不然今年调下去了，明年还会调回来。

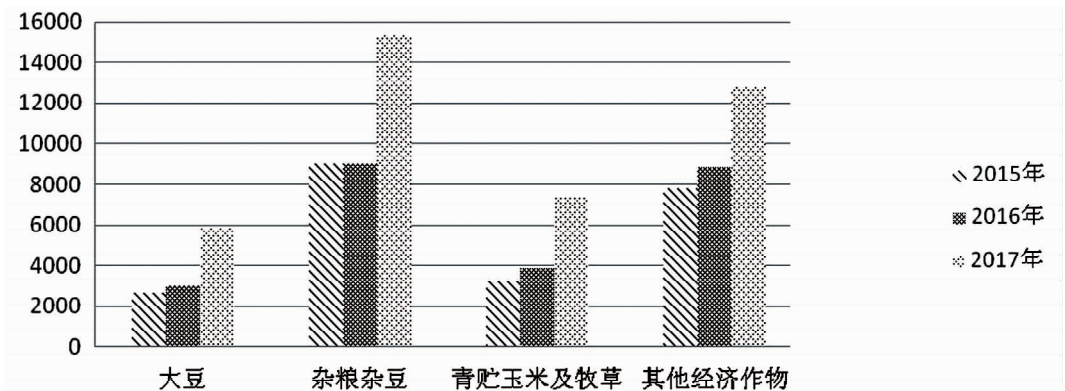


图 2 2015 年以来龙头企业带动新增品种种植面积 (亩)

问卷调查显示，2015 年以来从事大豆、杂粮杂豆、青贮玉米及牧草、其他经济作物生产的龙头企业，平均带动种植面积增长明显，增幅分别达到 124.71%、70.85%、129.61% 和 63.89%（见图 2），远高于同期东北地区这些品种的增长速度。

从事水稻、杂粮杂豆、经济作物生产的龙头企业，其自建基地和带动基地平均新增

“三品一标”产品数量和基地面积，都呈现出明显的增长趋势（见表1）。在龙头企业的带动下，黑龙江全省有15个绿色有机食品获中国驰名商标称号，有近200个绿色有机食品获得省著名商标，农产品地理标志产品达到111个，位居全国前列。

表1 2015—2017年龙头企业平均新增“三品一标”产品数量和基地面积

年份	新增产品数量（个）			新增基地面积（亩）		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
水稻	2	3	4	14011.45	15132.15	17074.57
杂粮杂豆	3	4	5	8728.82	8522.14	11494.62
经济作物	5	5	6	2642.20	4242.48	4939.47

（三）绿色发展，转变农业发展方式

2015年以来，东北四省区畜禽养殖产业持续发展。据问卷调查，2017年四省区预计生猪、肉牛和禽类出栏量将继续实现大幅增长：生猪出栏量增长1063万头，肉牛出栏量增长63.7万头，禽类出栏量增长6977.4万只，其中由龙头企业直接带动的比例分别达到37.6%、47.0%和67.7%（见图3）。养殖业的加速发展，也带来了饲料产能的迅速提升。2017年，四省区预计饲料产量增加98万吨，其中龙头企业占比达到80%。内蒙古作为全国草食畜牧业第一大省区，全区羊存栏超过1亿只，牛存栏接近900万头，每年需要青贮玉米4000万吨左右，对粮改饲和籽粒改青贮而言，依然具有极大的潜力。

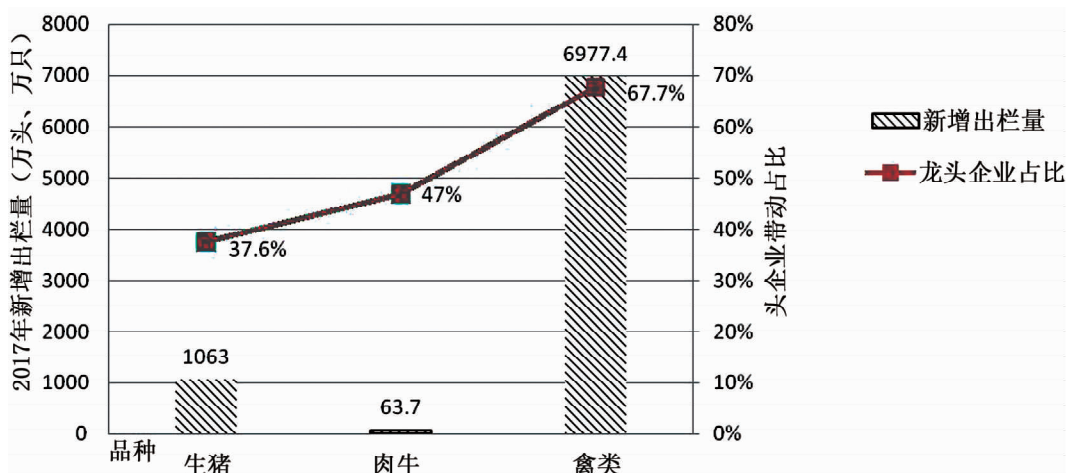


图3 2017年新增畜禽出栏量及龙头企业占比情况

与此同时，利用好得天独厚的环境和资源优势，向绿色生态方向发展，是东北四省区农业结构调整的共识。东北四省区将废弃物资源化利用、发展循环种养，作为引进和

培育养殖龙头企业的前提。据问卷调查，东北四省区龙头企业新增畜禽养殖固定资产投资呈稳中上升趋势，其中废弃物资源化利用投入所占的比重更是越来越高，从 2015 年的 14.42% 上升至 2017 年的 28.24%（见表 2）。松原科尔沁牛业公司采取流转和订单的方式，带动了周边 2 万多亩盐碱地种植牧草及青贮玉米，为 6000 头存栏肉牛提供饲草料。为了解决肉牛养殖的粪污问题，科尔沁公司投资建设了粪污资源化处理装置，收集处理公司和农户养殖产生的废弃物，并将处理后产生的有机肥，免费交给牧草种植基地的农户使用。农户表示，自从与科尔沁公司合作，公司根据牧草生长周期，安排运输车辆将有机肥直接送到田间地头，种植饲草料的品质和产量都有所提高，省事又省钱，10 公顷土地每年仅化肥投入就能节约 1 万多元。

表 2 2015—2017 年东北地区龙头企业畜禽养殖新增固定资产投资情况

	2015 年	2016 年	2017 年预计
总额（万元）	2413	2232	2546
其中：废弃物资源化利用投入	348	578	719
废弃物资源化利用投入占比（%）	14.42	25.90	28.24

（四）创新模式，带动农民就业增收

玉米价格变化降低了东北地区土地流转费用及难度，客观上为各类适度规模经营发展提供了条件。据问卷调查，2015 年以来，东北四省区龙头企业带动适度规模经营主体的数量呈现平稳上升趋势（见表 3）。

表 3 2015—2017 年平均每个龙头企业带动规模经营主体数量

年份	专业大户（个）			家庭农场（个）			农民合作社（个）		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
玉米	1555	1580	1723	289	275	308	28	31	33
水稻	1406	1500	1578	167	173	238	6	7	11
杂粮杂豆	919	1021	1201	289	291	297	5	6	8
经济作物	913	942	1082	222	259	262	11	12	15
畜产品	836	945	1010	289	291	297	24	27	30

这些龙头企业针对适度规模经营、标准化集约化生产的新形势，创新组织模式和联结带动方式，让农户深度融入产业发展，成为农业结构调整真正的参与者与受益者。雏鹰农牧公司在东北地区探索了“雏鹰农牧 2.0”生猪合作养殖模式：公司提供猪舍建设标

准、育肥养殖技术、保护价统一收购，并为合作社和农户进行贷款担保。合作社的负责人说，按照公司的标准建一个猪场要 1800 万，但自己投 300 万就够了，其余的都可以由公司担保、银行贷款。合作社负责场区的运营和管理，并作为出资人享受猪场利润分成，猪场每年扣除成本财物费用以后，纯收益超过 100 万元，效益非常可观。加入合作社的农户平均年收益超过 10 万元，远高于周边农户的收入水平。黑龙江九三粮油公司带动基地大户与大连商品交易所、期货公司和保险公司进行有效对接，开展了“保险+期货”试点。大户向保险公司购买保险，当农产品价格低于农民投保价格时，投保人可以获得保险资金补偿；保险公司再与期货公司签订再保险协议，通过期货市场和场外衍生品市场对冲价格波动风险。这种模式使市场价格风险经由龙头企业引入金融产品后，由保险公司、期货公司分担，农户能够放心种，公司能够稳定购。

三、值得关注和思考的问题

临时收储政策的改革，激活了市场，调动了经营主体参与的积极性，东北结构调整效果超过预期。但也要看到，调减玉米面积、消化玉米库存只是当前缓解玉米产业发展存在问题最直接的举措；长期而言，更关键是如何健全玉米价格形成机制、构建种植户增收保障机制，如何提升优势产区竞争力、增强龙头企业带动能力，实现持续发展。

（一）要把调结构与健全玉米价格形成机制结合起来

东北农业调结构效果超预期，与国家取消临时收储政策、支持大豆生产、对深加工和饲料企业给予收购补贴等一系列举措的有效落实分不开。但也要看到，要实现农业结构“调得动、稳得住”，除了政府的支持政策，更需要建立完善的市场机制，尤其是有效的价格形成机制，通过价格调节实现市场对配置资源的决定性作用。

随着国家临时收储政策取消，玉米价格形成将受到国内外供需、国际价格、期货市场、能源价格等多种因素的影响。如何形成一个合理有序价格，既关系到农民增收，更关系到产业的健康发展。当地农业部门反映，临时收储政策取消后多数地区由于缺乏价格参考标准和依据，导致玉米价格波动起伏较大。在很多地区，2016 年玉米上市之初的 10 月份，价格为 0.67 元~0.69 元/斤（按 30%水分计算，下同）；到 12 月份，则下跌到 0.45 元~0.50 元/斤，相当比例的农民由于资金紧张不得不低价出售；2017 年 4 月份，又上涨到 0.67 元/斤。价格过度波动，给玉米种植户带来很大的市场风险，更对农民种植决策带来困扰。未来如何充分利用加工企业、购销企业和期货市场，构建一个有效的玉米价格形成机制，既是充分发挥市场配置资源决定性作用的基础，也是保持玉米产业持

续健康发展的要求。

（二）要把调结构与提升玉米优势产区竞争力结合起来

当前针对玉米产业供求失衡，主动引导农民调减玉米种植面积，有助于缓解供求矛盾。但也要看到，东北地区是我国玉米优势产区，也是世界玉米生产的黄金地带。东北四省区玉米产量占我国总产量的比例超过 40%，对于保障国家粮食安全、增强我国农业竞争力具有重要意义。因此在玉米结构调整中不能过度调减，尤其是不能削弱优势区的玉米生产优势，而是要巩固强化玉米优势区。

同时还要看到，前期我国玉米供需失衡，既有供给过多的因素，更主要则是由于国内外价格倒挂导致替代品进口大幅增加、国产玉米需求明显减少所造成。临储政策取消后玉米价格回落，国产玉米需求将明显回升，供大于求的状况将有很大缓解。另外，随着东北地区大力发展玉米精深加工、畜禽规模养殖，对玉米需求将进一步增加。据黑龙江省农委估算，2020 年全省养殖业消耗玉米总量将由 2016 年的 300 亿斤增加到 600 亿斤，深加工转化能力增加到 600 亿斤，合计达到 1200 亿斤，已经远超过黑龙江当地玉米产量。问卷调查也显示，未来东北地区玉米深加工和养殖业消耗量都将大幅度增加。在这种背景下，如果持续采取措施推动东北调减玉米，将可能再次带来东北地区玉米供不应求，市场出现失衡。在调研中，吉林德惠、黑龙江肇东等地也反映，作为玉米优势产区，种植其他作物，收益还不如玉米，农民种植玉米的积极性依然很高，结构调整也难以进行。

因此在玉米结构调整中，应着眼于促进我国玉米产业稳定发展的角度，加强分类指导。对于玉米非优势产区，尤其是生态脆弱地区，坚决调减调转。但在玉米优势产区，应是调优调强，提升玉米产业效益和竞争力，促进玉米生产稳定发展。

（三）要把调结构与提升龙头企业核心竞争力结合起来

东北地区玉米供大于求，不仅与玉米生产过度扩张有关，更与当地玉米产业链条不长、加工转化能力不足有关。从调研情况来看，东北地区龙头企业规模相对较小，玉米加工转化能力不足，尤其是精深加工能力不强。即使一些大型玉米加工企业如黑龙江肇东的中粮生化，也多以燃料乙醇为主要产品，深加工产品开发也较少，效益偏低，成为制约玉米产业发展的一个瓶颈因素。玉米临储政策改革后，得益于地方财政对玉米加工和饲料企业给予 200~300 元/吨的收购补贴，玉米加工收益明显改善，提高了企业收购和加工的积极性，才解决了东北产区玉米的销路问题，实现了玉米市场相对平稳的转变。

从长期看，龙头企业是玉米产后加工转化的主要力量，也是玉米产业核心竞争力的

载体。只有加快培育形成一批在国际上具有竞争力和影响力的玉米深加工龙头企业，才能真正增强东北地区玉米产业竞争力，实现东北地区农业转型升级。因此，东北玉米结构调整中，既要采取财政补贴等过渡性政策安排，提高龙头企业收购和加工的积极性，更要高度重视综合利用玉米的龙头企业的发展，支持和鼓励龙头企业运用新技术、新装备和新工艺，开发新产品，延长产业链，提高附加值，增强玉米产业体系的竞争力。

（四）要把调结构与农民持续稳定增收结合起来

收储制度改革带来了玉米价格的明显下降。尽管国家在玉米收储政策改革时对种植户给予补贴，但从调研情况看，东北地区的农民收入仍然受到了较大影响。据黑龙江农委的同志估计，取消临储政策后，农民种植玉米每亩减收 400 元左右，即使加上补贴，亩均也要减收 200 元。按照当地人均 5 亩计算，农民人均减收 1000 元左右。对于结构调整后的农户而言，由于其他作物价格容易出现较大波动，收入也存在一定的市场风险。目前国家推行的政策性农业保险，只是自然灾害保险，而且保额很低。以玉米为例，现有的玉米保险每亩的保障只有 200 元，不仅难以覆盖亩均 400 元的物质费用投入，更难以顾及到农民土地成本和人工成本。

农民是农业生产的主体，其能否持续增收直接关系到农业产业的稳定健康发展，更关系到我国全面建设小康社会目标的实现。因此在东北地区农业结构调整中，要把农民能否增收作为结构调整举措的重要目标和考量标准，不能造成农民收入的大起大落，要在发挥市场机制推动结构调整的同时，进一步完善补贴和保险等各项政策，实现东北地区农民持续稳定增收。

（五）要把调结构与绿色发展结合起来

以往长期以追求产量为主要目标，大量施用化肥农药，过度开采地下水资源，不仅带来了供求失衡问题，而且还对资源和生态环境造成严重影响，尤其是长期单一种植玉米，导致东北地区土壤有机质大幅下降。因此在产业结构调整中，要注重调整生产方式，推行绿色发展。在玉米生产中，要减少化肥农药使用量，推广应用测土配方施肥、畜禽粪便和秸秆养分还田，发展节水灌溉，提高水、化肥和农药利用率，避免对地下水资源的过度开采。同时，积极推行大豆、玉米轮作，发展种养结合，逐步恢复土壤地力。

加快发展畜牧业，对于实现玉米过腹转化增值，保障农民收入有重要作用。但同时也要看到，规模化畜禽养殖有可能造成超过当地环境消纳量，从而带来严重的生态问题。因此要根据区域生态容量，合理谋划规模化畜禽养殖业的发展，促进种养有机结合，实现生产生态的有机统一。

四、几点建议

（一）大力提升优势产区玉米产业竞争力

实施优势区与非优势区玉米产业差异化发展政策，加大对玉米优势产区的投入，加强农业基础设施建设，提高玉米综合生产能力。鼓励龙头企业带动基地种植适宜加工转化的专用品种，优势产区调优调精，引导种植农户与从事饲料生产、畜禽养殖、粮食精深加工的龙头企业做好对接，实行专业化生产、分品种收购、储运，实现优质优价，提高玉米种植的收益水平。推动玉米产业化经营，做强玉米产业体系，在优势产区推动玉米产业集群集聚，发展产后加工、物流，延伸产业链，围绕玉米打造产加销一体化的优势主导产业，提升产业竞争力，真正把优势产区调优调强，在全球玉米产业发展中形成竞争优势。

（二）加快培育市场流通存储主体

临时收储政策改革后，国有粮食购销企业的政策性收购退出玉米流通市场，需要新的主体承担玉米流通和储运的职能。因此应积极支持私营粮食购销企业和加工企业进入玉米流通市场。鉴于农产品属于季节性收购，全年销售，占用资金数量大，多数农产品购销和加工企业缺乏充足的流动资金，应完善信贷支持政策，对龙头企业入市收购玉米给予贴息贷款或低息贷款等支持，解决龙头企业在玉米收储中存在的流动资金短缺问题，保证其在农产品集中上市季节入市收购，避免玉米集中上市期间出现卖粮难问题。同时，支持在玉米产区发展新型流通方式，利用互联网发展网上粮店、粮食银行，支持农民合作组织开展存储业务。

（三）着力构建玉米价格形成机制

构建有效的玉米价格形成机制既是保持玉米产业稳定发展的内在要求，也是保障当地农民收入的现实需要。一方面应充分发挥大连玉米期货市场现货价格的引导作用，支持玉米流通企业、加工企业和农民合作社以期货价格为基准价格，适当参与期货市场开展套期保值。另一方面，在玉米产区培育一批具有较好市场意识的农产品购销和加工企业，发挥其在农产品价格形成中的导向作用，引导形成合理有序的产品价格。鼓励玉米流通贸易企业、加工企业共同组建产业联盟，维护行业秩序，强化行业自律，避免价格过度波动。在玉米上市集中季节，政府主管部门应强化玉米市场形势分析，及时向社会发布市场供求、购销价格等相关信息，发挥对玉米市场的导向作用。

（四）巩固强化玉米加工转化能力

加工能力和水平是影响玉米产业竞争力的关键因素。因此，在东北地区应放松对玉米精深加工的限制，提高主产区玉米的加工转化能力，既能够消化玉米库存，还可以缓解主产区长期直接输出原粮带来的农民收入和经济发展的巨大压力。鼓励和引导东北玉米产区发展玉米深加工企业，继续实施地方现有的玉米加工补贴政策，支持企业加大研发投入，开发新产品新工艺，拓展产品增值空间，培育一批具有国际先进水平的大型玉米深加工企业，提升东北地区玉米产业在国际玉米产业中的地位和影响。支持玉米深加工企业开发主食产品，发展中央厨房，开展品牌创建，提升玉米深加工企业的市场竞争力，引领玉米产业健康持续发展。

（五）完善玉米产业主体利益联结机制

鼓励龙头企业牵头组建农业产业化联合体，带动家庭农场和农民专业合作社形成更加紧密和稳定的组织联盟，发挥各自的优势和作用，推动各种主体协同协作，做大做强东北玉米产业。通过联合体带动，推动农业以生产导向转变为以需求导向，按照龙头企业加工需求发展优质专用玉米，充分发挥东北地区自身资源优势，增强玉米产业竞争力。

（六）健全农民收入保障机制

借鉴九三集团和大连商品交易所等公司合作开展的“保险+期货”模式，探索对玉米、大豆以及蔬菜等产品开展收入保险政策，将现行的农业保险由自然灾害扩大到市场价格，并引入期货公司在期货市场进行套保，为农民提供有效的风险防范体系，保障农民持续稳定增收。

责任编辑：沈家文

· 名人观察 ·

新时代 新动力

张卓元

摘要：中国特色社会主义进入了新时代，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，动力变革成为推动经济发展三大变革之一。创新是引领发展的第一动力，并要以科技创新引领全面创新。要挖掘和发挥好各种新动能，加快发展高技术新兴产业，大力发展教育事业，更好发挥人力资本作用，包括激发和保护企业家精神，从而实现劳动力从数量红利到质量红利的转变。最根本的是要加快完善社会主义市场经济体制，创新和完善宏观调控，进一步营造公平竞争的市场环境，激发各类市场主体活力。

关键词：十九大 新时代 新动力 创新驱动

作者简介：张卓元，中国社会科学院经济研究所原所长、研究员、博导。

习近平总书记在党的十九大报告中深刻指出，经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。同时指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。动力变革成为推动经济发展三大变革之一。寻找和研究新动力，以便更好地推动经济高质量发展，具有重要意义。根据学习体会，我认为新时代新动力至少有以下几个方面。

一、创新是引领发展的第一动力

党的十九大报告强调，创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑。创新包括科技创新、制度创新、理论创新、管理创新、文化创新等等，要以科技创新引领全面创新。这就要求加快创新型国家建设，使社会生产力和劳动生产率的提高

主要依靠科技进步和创新，拥有一批世界一流的科研机构、实验室、研究型大学和创新型企业。要认真实施创新驱动发展战略，面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求，推动科技创新重点领域取得新突破。我国产业要迈向中高端水平，要不断提高全要素生产率，实现高质量发展，就要大力推进科技创新，提高科技进步对经济增长的贡献率。党的十八大以来，我国在这方面已取得显著成就，科技进步对经济增长的贡献率从2012年的52.2%提高到2016年的56.2%，有力地推动了产业的转型升级。但是还不够，不少发达国家科技进步对经济增长的贡献率已达到70%以上，我们还需大力追赶。我们已经拥有一批具有国际先进水平的技术和产业，但是还远远不够。我们有不少制造业的核心技术尚未很好掌握，比如我国一年进口芯片就高达2200多亿美元，主要是自己不具备生产能力的高端芯片。要促进我国产业迈向全球价值链中高端，培养若干世界级先进制造业集群，就要不断增加对研发的投入，逐步提高研发投入占国内生产总值的比重，加强国家创新体系建设，加强知识产权保护和激励，建设高端科技创新人才队伍，促进各类人才合理流动，充分发挥科技是第一生产力的作用。

党的十九大作出了决胜全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化国家新征程的历史性决策，要求到2020年全面建成小康社会，到2035年基本实现现代化，到2050年把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。实现这一雄伟目标，意味着我国产业升级到中高端和高端，经济增长越来越需靠全要素生产率的提高，进入高收入国家行列并逐渐达到中等发达国家水平。这就必须依靠科技创新和进步，以便大幅度提高经济发展质量和效率，使创新真正成为引领发展的第一动力。

二、挖掘和发挥好各种新动能

党的十九大报告指出，“深化供给侧结构性改革。建设现代化经济体系，必须把发展的着力点放在实体经济上，把提高供给体系质量作为主攻方向，显著增强我国经济质量优势。加快建设制造强国，加快发展先进制造业，推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，在中高端消费、创新引领、绿色低碳、共享经济、现代供应链、人力资本服务等领域培育新增长点，形成新动能”。

党的十八大以来，随着经济的转型升级，经济发展方式转变，供给侧结构性改革日益深化，各种各样新动能不断涌现，由传统动能为主逐步转变为新功能崛起，创业创新、网络经济、数字经济、分享经济等加快发展。比如国家信息中心发布的《中国分享经济发展报告2017》指出，我国分享经济市场交易额约为3.5万亿元，比上年增长103%。有的专家估计，到2025年左右，中国信息消费总额将接近2万亿美元，电子商务交易规模

将达到 10 万亿美元。2016 年高技术产业增加值占规模以上工业增加值的比重达到 12.4%，比 2012 年提高 3 个百分点。新技术、新经济、新业态带来的新动能促进了就业的快速增长。李克强总理在 2017 年夏季达沃斯论坛上指出，在 2016 年城镇新增就业中，新动能的贡献率占 70% 左右。

劳动力是生产力最活跃因素。过去我们靠庞大的低成本劳动力扩张生产规模，成为经济高速增长的重要因素。现在要转向高质量发展，就不能继续靠农民工干粗活累活，而要对劳动力进行专业和技术培训，让他们干细活，做工匠，把一些粗活累活让机器人干。加快发展高技术新兴产业，更要培养造就一大批具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队。这就要大力发展教育事业，加快教育现代化，发展职业教育，培训在职职工，全面提高教育质量，提高经济社会发展各个层面劳动者素质，更好发挥人力资本作用，包括激发和保护企业家精神，从而实现劳动力从数量红利到质量红利的转变。这是动力变革的一个重要内容。

党的十九大报告强调保持土地承包关系稳定并长久不变，明确第二轮土地承包到期后再延长 30 年。这一重大决策使农村土地承包关系从第一轮承包开始保持稳定长达 75 年，充分表明中央坚定保护农民权益的决心，使广大农民吃了一颗“定心丸”，有利于保护和调动农民的生产经营积极性，成为发展农业生产的新动能。2016 年底中央发布《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，实行土地所有权、承包权、经营权“三权分置”。这是我国农村改革的重大举措，能够有力地推进农业现代化进程。十八大以来，中国城镇化率年均提高 1.2 个百分点，8000 多万农业转移人口成为城镇居民，2016 年常住人口城镇化率上升到 57.4%。今后城镇化率将进一步提高，从而带动劳动生产率的提高。

以开放促改革促发展，是我国改革开放近 40 年的宝贵经验。党的十九大报告提出，“推动形成全面开放新格局。开放带来进步，封闭必然落后。中国开放的大门不会关闭，只会越开越大。要以‘一带一路’建设为重点，坚持引进来和走出去并重，遵循共商共建共享原则，加强创新能力开放合作，形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局。拓展对外贸易，培育贸易新业态新模式，推进贸易强国建设”。党的十八大以来，中国对外开放步伐加快，成效显著。提出了“一带一路”倡议，建立了上海等 11 个自由贸易试验区，坚决捍卫经济全球化和推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展，提出构建人类命运共同体，优化区域开放布局，促进贸易和投资自由化便利化，创新对外投资合作方式等。上述举措在党的十九大得以进一步全面开放部署，必将为中国经济的高质量发展注入强大动力。

三、最根本的是要加快完善社会主义市场经济体制

党的十九大报告指出，“经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰”。现代产权制度是社会主义市场经济体制的基石，其基本特征是归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅。党的十八届三中全会关于全面深化改革的决定，把完善产权保护制度列为经济体制改革部分的第一项重要举措。十九大报告进一步把完善产权制度作为经济改革重点，这是很有针对性的，因为近几年在工作中落实产权保护制度不够，曾一度导致民间资本外流和民间资本固定资产投资增速下滑。为此，2016年11月27日，中共中央、国务院公布了《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，此后文件落实情况较好，这就为各类市场主体特别是非公经济市场主体投资创业吃了“定心丸”。十九大报告把完善产权制度作为今后经济改革重点，是对十八届三中全会决定的继承和发展。关于要素市场化配置，实际是市场在资源配置中起决定性作用的另一种说法。与要素市场化配置相呼应，十九大报告专门提出要加快要素价格市场化改革，这是一个亮点，是落实市场在资源配置中起决定性作用、使市场机制有效的重大举措。

对深化国有企业改革作出了进一步的顶层设计。十九大报告指出，“要完善各类国有资产管理体制，改革国有资本授权经营体制，加快国有资产布局优化、结构调整、战略性重组，促进国有资产保值增值，推动国有资本做强做优做大，有效防止国有资产流失。深化国有企业改革，发展混合所有制经济，培育具有全球竞争力的世界一流企业”。国有企业改革是中国经济改革中最困难的改革，是真正的硬骨头。十八大以来，国企改革有所加快，取得不少进展，但人们期望能更快些、取得更多实质性进展。十九大报告提出的许多改革任务，是过去党的文件中曾提出过的，但由于尚未很好完成，所以需要重申。同时，报告也提出了新的更高要求的改革举措。比如，提出推动国有资本做强做优做大，这是对十八届三中全会决定所说的国有资产监管机构“以管资本为主”提出了明确的要求。又如，培育具有全球竞争力的世界一流企业，也反映了中国经济实力的强大和建设现代化经济体系的高标准要求。

进一步营造公平竞争的市场环境，激发各类市场主体活力。党的十九大报告提出，“全面实施市场准入负面清单制度，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各类规定和做法，支持民营企业发展，激发各类市场主体活力。深化商事制度改革，打破行政性垄断，防止市场垄断，加快要素价格市场化改革，放宽服务业准入限制，完善市场监管体制”。我国自贸试验区外商投资负面清单已由2013年的190项减少至2017年的95项，减少了

50%。有关部门提出，要在总结前期试点经验的基础上，不断完善相关制度，确保从 2018 年起正式实行全国统一的市场准入负面清单制度。报告中还有一些新的提法，针对性都很强，比如支持民营企业发展，防止市场垄断，加快要素价格市场化改革等，目的在于完善现代市场体系，让各类企业平等竞争，增强微观主体活力。

创新和完善宏观调控。党的十九大报告提出，“创新和完善宏观调控，发挥国家发展规划的战略导向作用，健全财政、货币、产业、区域等经济政策协调机制”。与十八届三中全会决定比较，这次加了区域政策，少了价格政策。这是符合实际的。因为三中全会的决定作出后，价格改革又取得了许多新的进展，到 2016 年，97% 以上的商品和服务价格均已放开由市场调节，价格政策已很难发挥其调控经济的作用。与此不同，中国是幅员辽阔的大国，区域政策对优化生产力布局、推动区域经济协调发展有重要作用，而促进重大经济结构协调和生产力布局优化，正是宏观调控的主要任务之一。

深化财税改革。党的十九大报告指出，“加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。深化税收制度改革，健全地方税体系”。深化财税改革很重要，也必须攻坚。以税制改革为例，提高直接税比重、开征房地产税、建立综合与分类相结合的个人所得税制、完善地方税体系等，都涉及利益的重大调整，是真正难啃的硬骨头，而这些改革对于推进国家治理体系和治理能力现代化是至关重要的。

深化金融体制改革。党的十九大报告指出，“深化金融体制改革，增强金融服务实体经济能力，提高直接融资比重，促进多层次资本市场健康发展。健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架，深化利率和汇率市场化改革。健全金融监管体系，守住不发生金融风险的底线”。值得注意的是，这次专门提出健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架，这是很重要的。因为货币政策主要关注物价稳定，关注不出现通货膨胀。货币政策要不要关注资产价格变动一直有争议。2008 年国际金融危机爆发前，美国的物价是稳定的，但是金融资产价格大幅度上涨。危机爆发后，大家反思认为，要维持金融系统的稳定，只有关注物价的货币政策是不够的，还要有宏观审慎政策。2017 年 7 月 14—15 日举行的全国金融工作会议，就提出了双支柱调控框架。所谓宏观审慎政策，主要是把各类金融活动包括房地产金融等纳入监管，目的在于避免出现系统性金融风险。

做到了以上几点，我们就能构建起市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制，不断增强我国经济创新力和竞争力。

责任编辑：谷 岳

国际权威机构观点综述

国家统计局国际统计信息中心

2017年12月以来，国际权威机构对世界经济形势和中国经济形势的主要观点综述如下。

一、对世界经济形势的主要观点

（一）拉加德赞世界经济同步复苏，呼吁各国深入改革

在法国《星期日报》2017年12月30日的专访文章中，国际货币基金组织（IMF）总裁克里斯蒂娜·拉加德称赞世界经济复苏“更加强力，更有广泛性”，而不再仅由新兴经济体拉动，同时也呼吁各国深入改革。

拉加德强调：“在2017年，作为很长时间以来的首次，我们调高了世界经济增长的预期。以前，我们一般都是下调预期。”她认为，随着2017年全球经济增长率达到3.6%，世界经济增速重新回到了2007—2008年金融危机以前20年的平均水平。IMF预期2018年世界经济增长3.7%。这一复苏有好处，人们要么会继续推进业已开始的结构性改革，要么决定开始改革。

（二）世界银行预计2018年全球经济增速将加快至3.1%

2018年1月9日世界银行发布《全球经济展望》显示，在投资恢复、制造业回暖以及全球贸易稳步增长的带动下，2017年全球经济增长3.0%，为2011年以来的最强劲增长。东亚和太平洋地区对2017年全球经济增长的贡献率超过1/3，其中大部分贡献来自中国。预计2018年全球经济增速将小幅加快至3.1%，比其2017年6月预期上调0.2个百分点，2019年全球经济增速上调0.1个百分点至3.0%。

报告预计，新兴市场和发展中经济体2018年将增长4.5%，高于2017年4.3%的增速；2019年增速将加快至4.7%。其中，中国经济2018年预计增长6.4%，比2017年6月

预测值上调 0.1 个百分点；2019 年增速预计将小幅回落至 6.3%。报告认为，随着发达经济体接近潜在增速，货币政策可能逐步收紧。2018 年发达经济体增速将从 2017 年的 2.3% 小幅放缓至 2.2%，2019 年增速将进一步回落至 1.9%。其中，美国 2018 年经济增长 2.5%，2019 年增速将放缓至 2.2%。

分地区来看，中国仍是全球经济增长的主要贡献者。中国所处的东亚太平洋地区，增长前景面临的风险倾向于下行。朝鲜半岛的地缘政治局势可能会对信心产生负面影响，触发金融不稳定，而中国经济结构性放缓也将抵消该地区其他国家的周期性温和回升，预计该地区 2018 年增速将从 2017 年的 6.4% 放缓到 6.2%。包括俄罗斯在内的欧洲中亚地区 2018 年增速从 2017 年 3.7% 放缓至 2.9%；拉美加勒比地区 2018 年从 2017 年估计增长 0.9% 加快至 2%；中东北非地区将从 2017 年的 1.8% 加快至 3%；南亚地区 2018 年从 2017 年的 6.5% 加快至 6.9%；撒哈拉以南非洲将从 2017 年的 2.4% 加快至 2018 年的 3.2%。

报告指出，尽管全球经济全面复苏，但仍面临下行风险。发达经济体可能加快货币政策正常化步伐，从而引发全球金融条件突然收紧，威胁经济复苏；贸易保护主义抬头以及地缘政治紧张将损害企业和消费者信心，拖累经济复苏。报告还表示，全球经济潜在增速放缓的趋势值得注意。随着资本积累速度下滑，生产率增速逐步放缓，以及人口老龄化加剧，未来十年全球经济潜在增速将进一步下降，这有可能导致全球经济脆弱性增加，不利于生活水平的改善。

（三）普华永道预计 2018 年全球经济增速接近 4.0%

据普华永道会计师事务所 2017 年 12 月 19 日发布的报告显示，在美国、欧元区和亚洲的增长拉动下，全球经济将以自 2011 年以来最快的增速发展，但英国将“拖后腿”。按购买力平价计算，2018 年全球经济将以近 4.0% 的速度增长，比 2017 年增加 5 万亿美元的全产。该报告增强了经济预测专家们的一种越来越大的共识，即全球经济 2018 年将实现 7 年来最快的发展。这很可能增强全球贸易，因为消费者将会有更多资金用于商品和服务上的支出。

普华永道表示，美国、欧元区和亚洲的一些国家及地区，2017 年总产出占全球总产出的 60%。预计拥有 19 个成员国的欧元区 2018 年经济将实现高达 2.5% 的增长，其中希腊、西班牙、葡萄牙和爱尔兰等国很可能成为主要推动力。

普华永道高级经济师巴雷特·库佩利恩预计：“2018 年全球经济增长将有广泛的基础，而不是依靠少数几个‘明星’。尽管 2018 年增长前景是积极的，但是也要牢记一些下行风险，其中包括英国脱欧谈判的进展以及有关欧盟未来的广泛讨论。”

（四）国际组织共建对话平台促进全球电商发展

2017年12月11日，在世界贸易组织（WTO）第11届部长级会议期间，世界电子贸易平台与WTO、世界经济论坛共同宣布建立长期对话机制，汇集政府、企业和其他各方意见，为全球电子商务提供一座连接实践与政策的桥梁。据悉，三方发起的这项倡议，将在2018年初正式运行，在2018年1月的世界经济论坛上还有一场高规格会议。此后还会有其他活动，包括2018年早些时候在日内瓦举行的主要活动。

WTO总干事阿泽维多说，通过三方合作，一定可以发挥电商的潜能，以改善全球人民生活，“我为马上可以开始这项工作感到兴奋”。世界经济论坛董事会成员理查德·萨曼斯肯定了电商在全球化进程中的巨大作用，他表示非常荣幸能同WTO、世界电子贸易平台共同发起这个倡议。阿里巴巴集团董事局主席马云代表世界电子贸易平台出席了仪式，他表示，通过和WTO、世界经济论坛的合作，未来十年全球化将进一步升级和完善，也将变得更加普惠。

（五）联合国互联网治理论坛聚焦“数字化未来”

2017年12月18日，第12届联合国互联网治理论坛在瑞士日内瓦开幕。在为期4天的论坛上，2000多名代表围绕人工智能、大数据、假新闻、物联网以及虚拟现实技术等进行了约40场专题讨论。

联合国秘书长古特雷斯在通过视频发给论坛开幕式的讲话中表示，互联网和新技术可以帮助我们解决全球可持续发展的挑战，但互联网在思想极端化、扩大分裂以及滋生犯罪等方面的负面效应也不容忽视。在此情况下，各国应该加强合作，确保互联网被用于改善人类状况。联合国负责经济和社会事务的副秘书长刘振民在论坛开幕式上表示，互联网在塑造世界未来方面应该发挥桥梁和纽带的作用，而不是使世界更加分裂。互联网和数字技术已经越来越成为社会及生活的一部分，我们应该尽最大努力，使这项技术最大限度地为社会造福，同时尽可能地避免其负面影响。国际电信联盟秘书长赵厚麟在论坛开幕致辞中表示，在看到过去十多年互联网发展成就的同时，也不能忘记这个世界上还有39亿人无法使用互联网。除了技术之外，协调、协作与合作在塑造我们共同未来的过程中也至关重要。

与会代表认为，互联网已经深入到人们生活的方方面面，互联网的中断将对整个社会造成严重的负面影响。他们呼吁应保持互联网的中立性，要求政府提高工作透明度，对所有人开放网络。对于互联网加密技术，与会代表强调，尊重和支持通信及存储数据方面的强加密技术对于保护人权至关重要；信息安全是全球问题，加密应该成为常态；

政府应该公开他们在网络安全方面的挑战，制定何时有权削弱加密的规则，并接受民众的监督。对于数据流问题，与会成员强调了数据自由流通的重要性，并指出开放数据是促进许多领域创新的关键。代表们非常关注政府在监管互联网服务商方面的责任，并强调还应用道德准则来保护数据和个人隐私，尤其是保护健康数据的重要性。

（六）花旗和太平洋投资警告：不要对全球经济前景沾沾自喜

2018 年第一周发布的经济数据强劲，股市也迭创新高，但花旗集团和太平洋投资管理公司（Pimco）告诫客户还不能高枕无忧。虽然花旗和 Pimco 都认为有理由保持乐观，但他们也指出，地缘政治风险、央行退出刺激措施、通货膨胀上冲过高都是当前经济扩张和市场繁荣走势终结的潜在催化剂。

Pimco 的经济学家乔基姆·菲尔斯指出最大的风险是，“中央银行似乎比以往任何时候都更加渴望摆脱臃肿的资产负债表和可怕的利率下限，导致货币紧缩过度。在美联储带动下，全球货币政策浪潮正在转向，潮水退去时，我们会发现谁在裸泳”。

二、对中国经济形势的主要观点

（一）世界银行上调中国 2017 年经济增长预期

世界银行 2017 年 12 月 19 日发布《中国经济简报》，将对 2017 年经济增长的预期从同年 10 月预估的 6.7% 上调至 6.8%，理由是个人消费和外贸支撑了经济增长。但是，鉴于不太宽松的货币政策和政府努力抑制信贷及控制杠杆，维持此前对中国 2018 年和 2019 年的经济增长预期不变，分别为 6.4% 和 6.3%。

报告显示，关键的经济下行风险来自非金融部门仍在攀升的杠杆率，以及房价的不确定性。尽管最近经济增速放缓，但信贷增速仍然大大高于国内生产总值（GDP）增速。2017 年 11 月，银行未偿贷款数额达到 GDP 的 150%，而 2007 年底为 103%。2017 年前 9 个月，中国经济以高于预期的 6.9% 的速度增长，但政府降低金融领域风险的举措推高了借贷成本，这令人担心 2018 年经济增速会受到影响。楼市的价格急剧放缓，可能会对销量产生影响。截至 2017 年 12 月中旬的强劲增长使决策者有机会加速去杠杆，这很可能造成短期内经济增速放缓，但将改善中国的长期经济前景。报告还称，中国经济面临的外部风险包括发达经济体收紧贸易政策的可能性以及地缘政治紧张局势。

（二）世界银行维持 2017 年 12 月的预期，且当前的中国经济增长节奏更利于可持续发展

世界银行 2018 年 1 月 9 日发布的《全球经济展望》维持了 2017 年 12 月发布的《中

国经济简报》中的预期。报告主要作者之一奥恩佐格在伦敦媒体会上表示，中国将继续发挥对全球经济增长的主要推动作用，当前中国的经济增长节奏更利于可持续发展。

受全球需求增强带来出口增长加快影响，中国消费增速超过投资增速，服务业增速超过工业增速，2017年经济增速加快至6.8%。但因经济从投资向消费转型和信贷增长放慢，2018年经济增速将温和放缓至6.4%，2019年预计增长6.3%。中国经济增长依然稳固，增长拉动因素从投资开始向其他领域扩散。中国经济增长预期放缓是有管理、主动引导、稳定有序的放缓，将更有利于可持续发展。

在谈到防范风险时，奥恩佐格说，中国拥有充足的外汇储备，政府债务在可控范围之内，并且中国政府已采取有效措施来防范化解房地产市场和金融领域风险。中国经济有足够缓冲来应对任何风险。

（三）IMF 工作报告指出中国信贷过度繁荣将带来风险

2018年1月5日，IMF发布工作报告《信贷繁荣 中国与众不同吗？》称，国际金融危机之后，中国经济的强劲增长得到了信贷蓬勃发展的支持，但这一信贷热潮将带来风险。国际经验表明，中国的信贷增长处于危险的轨道上，剧烈调整或增长显著放缓的风险越来越大。高储蓄、经常项目顺差、小额外债和各种政策缓冲等因素可以帮助缓解剧烈调整的近期风险，但需要一定的时间来应对风险。如果风险没有解决，这些减缓因素可能不会消除最终的问题，而是使信贷繁荣和持续时间更长。因此，需要采取果断的政策行动来平息信贷过度繁荣。

（四）德银称 2018 年中国经济仍将保持韧性，呈更高质量增长

德意志银行2018年1月5日发布的《2018中国股票市场展望报告》称，2018年中国经济发展仍将保持韧性，并显示更高质量的增长模式，建议2018年投资者关注G. A. R. P（绿色环保、先进制造、国企改革、消费升级）四大投资主题。中国经济正在进入一个更高质量的增长阶段。

报告显示，在绿化环保方面，污染防治已经被选为政策制定者的三大攻坚战之一，主要的潜在受益行业包括生物质发电/危险废物处理、综合环境治理、天然气、风能/太阳能以及新能源汽车；在“中国制造2025”战略中，先进制造业正在通过技术创新加快升级步伐，智能制造、5G电信、物联网、云计算、半导体和自动驾驶将迎来一个巨大的飞跃；国企改革在2017年中央经济工作会议上被重申为优先任务；消费升级是一个长期的主题，因为可支配收入的增加，人口结构变化以及更强的消费倾向，主要潜在受益行业包括教育、医疗、休闲、娱乐以及传统产品的升级换代。

（五）汇丰私银预计 2019 年中国 GDP 增长将加速至 6.9%

汇丰私人银行（下称“汇丰私银”）2018 年 1 月 9 日表示对中国经济增长保持乐观态度。与其他投行对中国经济的审慎预估不同，汇丰私银是目前为数不多的认为中国 GDP 会加速增长的机构。该行看好结构转型对经济的推动作用，认为以私营经济带动的增长周期还会延续，并预计 2018 年中国 GDP 增速将保持 6.7%，2019 年则加速至 6.9%。高盛、花旗及摩根士丹利早前分别预计 2019 年中国 GDP 增速将减缓至 6.1%、6.4% 和 6.3%。

汇丰私银投资策略及咨询业务亚洲区主管范卓云于 2018 年 1 月 9 日表示，市场对中国经济增长的评估较审慎，主要是因为担心金融去杠杆将导致流动性紧缩，令信贷增长放慢。

（六）穆迪预计 2018 年中国国企杠杆率将继续下降

穆迪投资者服务公司 2018 年 1 月 8 日发布报告称，接受其评级的 53 家中国国有企业中，大部分的杠杆率 2018 年将继续逐步下降。穆迪指出，中国国企杠杆水平的改善源自其未计利息、税项、折旧及摊销前的利润（EBITDA）持续增长，以及债务增速的放缓。与 2016 年相比，约 2/3 的国企 2018 年的债务/EBITDA 比率将有所下降。预计 2018 年受评国企的合并平均债务/EBITDA 比率，将从 2015 年的 5.7 倍和 2016 年的 5.5 倍降至 5.4 倍。

中国政府的改革措施为国企杠杆水平的持续下降奠定了基础。杠杆水平的改善得益于中国政府提高国企经营效率，并增强其盈利能力的改革，以及旨在削减企业杠杆水平和成本，并去除某些行业过剩产能的供给侧改革。2016—2017 年大宗商品价格的反弹，对金属与采矿业、油气行业以及农业和食品行业国企的 EBITDA 有一定推升作用。穆迪预计 2018 年大宗商品价格略低于 2017 年平均水平，国企成本节约、资本支出削减等措施，以及执行更为保守的财务政策，使其在 2018 年能够继续实现降杠杆。此外，供求关系的改善以及中国经济的持续增长，也可减少大宗商品价格波动。自 2016 年以来，中国的供给侧改革已减少了大宗商品行业的过剩产能。多数大宗商品行业的受评国企也采取措施提高运营效率和优化成本结构；部分大宗商品行业的受评国企增加发行权益资本，以减少对债务融资的依赖。这符合国企改革框架下引入各类社会资本的要求。未来将有更多大宗商品行业国企和其子公司增加募集权益资本。

责任编辑：李蕊

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:%				
	2015年	2016年 估计值	2017年 预测值	2018年 预测值
国际货币基金组织(IMF,2018年1月)				
世界	3.4	3.2	3.7	3.9
发达国家	2.1	1.7	2.3	2.3
美国	2.6	1.5	2.3	2.7
欧元区	2.0	1.8	2.4	2.2
日本	1.1	0.9	1.8	1.2
发展中国家	4.3	4.4	4.7	4.9
印度	8.0	7.1	6.7	7.4
俄罗斯	-2.8	-0.2	1.8	1.7
巴西	-3.5	1.1	1.9	
3.8				
世界银行(WB,2018年1月)				
世界	2.8	2.4	3.0	3.1
发达国家	2.2	1.6	2.3	2.2
发展中国家	3.6	3.7	4.3	4.5
英国共识公司(Consensus Forecasts,2018年1月)				
世界	3.0	2.5	3.0	3.1
美国	2.9	1.5	2.3	2.7
欧元区	2.0	1.8	2.4	2.2
日本	1.4	0.9	1.8	1.4
印度	7.7	7.1	6.6	7.4

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。(3)各经济体2015年数据已据其官方发布结果做了调整。

表 2 世界贸易量增长率(上年=100)

单位:%				
	2015年	2016年 估计值	2017年 预测值	2018年 预测值
世界	2.6	2.5	4.7	4.6
进口				
发达国家	4.6	2.7	4.0	3.8
发展中国家	-0.9	2.0	4.4	4.9
出口				
发达国家	3.8	2.2	3.8	3.6
发展中国家	1.8	2.5	4.8	4.5

注:包括货物贸易和服务贸易。
资料来源:国际货币基金组织2017年10月预测。

表 3 消费者价格涨跌率(上年=100)

单位:%				
	2015年	2016年 估计值	2017年 预测值	2018年 预测值
国际货币基金组织(2017年10月)				
世界	2.8	2.8	3.1	3.3
发达国家	0.3	0.8	1.7	1.9
发展中国家	4.7	4.3	4.1	4.5
英国共识公司(2017年11月)				
世界	1.9	2.5	3.0	2.9
美国	0.1	1.3	2.0	2.0
欧元区	0.0	0.2	1.5	1.3
日本	0.8	-0.1	0.5	0.8
印度	4.9	4.5	3.6	4.6

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做了调整。

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
2016 年		1.5	0.3	2.7
	11 月	1.7	0.7	2.6
	12 月	2.0	1.1	2.7
2017 年				
	1 月	2.3	1.5	3.0
	2 月	2.5	1.9	3.3
	3 月	2.7	1.5	3.4
	4 月	2.4	1.9	3.5
	5 月	2.2	1.5	3.1
	6 月	2.0	1.2	2.8
	7 月	2.2	1.4	2.9
	8 月	2.2	1.5	3.2
	9 月	2.2	1.5	3.2
	10 月	2.3	1.4	3.5
	11 月	2.5	1.5	3.3

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
2016 年		2.1	0.2	4.0			
	12 月	3.6	2.6	4.6	52.7	54.0	53.7
2017 年							
	1 月	3.0	1.1	5.0	52.8	53.7	54.0
	2 月	3.3	2.2	4.4	53.0	54.2	54.2
	3 月	3.9	2.4	5.6	53.0	54.2	54.2
	4 月	3.8	2.5	5.1	52.7	53.6	53.6
	5 月	4.4	3.2	5.6	52.6	53.5	53.6
	6 月	4.0	3.0	5.1	52.6	53.2	53.3
	7 月	4.2	3.0	5.4	52.8	53.2	53.7
	8 月	4.3	3.2	5.4	53.2	53.7	54.2
	9 月	4.3	3.0	5.5	53.3	53.9	53.8
	10 月	4.3	3.4	5.1	53.5	53.7	54.2
	11 月	3.9	3.1	4.8	54.1	55.0	55.2
	12 月				54.5	55.6	55.8

注:(1)工业生产指数同比增长率为经季节调整的数据。(2)采购经理人指数超过 50 预示着经济扩张期。

资料来源:世界银行数据库、美国供应管理协会。

二、美国经济

表 6 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
2016 年		1.5	2.7	0.8
	1 季度	0.6	1.8	1.8
	2 季度	2.2	3.8	-0.9
	3 季度	2.8	2.8	0.5
	4 季度	1.8	2.9	0.2
2017 年		2.3	2.7	0.1
	1 季度	1.2	1.9	-0.6
	2 季度	3.1	3.3	-0.2
	3 季度	3.2	2.2	0.7
	4 季度	2.6	3.8	3.0

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
2016 年		0.7	-0.3	1.3
	1 季度	-0.2	-2.6	-0.2
	2 季度	1.4	2.8	0.4
	3 季度	1.5	6.4	2.7
	4 季度	1.7	-3.8	8.1
2017 年		4.0	3.4	3.9
	1 季度	8.1	7.3	4.3
	2 季度	3.2	3.5	1.5
	3 季度	2.4	2.1	-0.7
	4 季度	7.9	6.9	13.9

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
2016 年		1.5	2.7	0.8
	1 季度	1.4	2.6	1.7
	2 季度	1.2	2.8	0.6
	3 季度	1.5	2.8	0.4
	4 季度	1.8	2.8	0.4
2017 年		2.3	2.7	0.1
	1 季度	2.0	2.9	-0.2
	2 季度	2.2	2.7	0.0
	3 季度	2.3	2.6	0.0
	4 季度	2.5	2.8	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
2016年		0.7	-0.3	1.3
	1季度	1.3	-1.3	1.2
	2季度	0.5	-1.6	0.5
	3季度	0.1	1.0	0.7
	4季度	1.1	0.6	2.7
2017年		4.0	3.4	3.9
	1季度	3.2	3.1	3.8
	2季度	3.6	3.2	4.1
	3季度	3.8	2.2	3.2
	4季度	5.4	4.9	4.6

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		
2016年			0.0	4.9	249.3
	12月	1.3	0.8	4.7	15.5
2017年				4.4	205.5
	1月			4.8	21.6
	2月			4.7	23.2
	3月	0.1	1.2	4.5	5.0
	4月			4.4	20.7
	5月			4.3	14.5
	6月	1.5	1.3	4.3	21.0
	7月			4.3	13.8
	8月			4.4	20.8
	9月	3.0	1.5	4.2	3.8
	10月			4.1	21.1
	11月			4.1	25.2
	12月			4.1	14.8

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
		2016年	22081		-2.5	27129		-1.9
	11月	1848	-0.4	0.5	2312	1.1	2.9	-464
	12月	1895	2.5	3.6	2341	1.3	4.5	-446
2017年								
	1月	1917	1.2	7.3	2405	2.7	8.3	-488
	2月	1923	0.3	6.3	2368	-1.5	4.7	-445
	3月	1922	0.0	6.8	2370	0.1	9.1	-448
	4月	1911	-0.6	5.0	2392	0.9	8.6	-481
	5月	1914	0.2	5.0	2392	0.0	7.0	-479
	6月	1936	1.2	5.3	2393	0.0	5.1	-457
	7月	1934	-0.1	4.4	2386	-0.3	5.3	-452
	8月	1937	0.2	3.4	2381	-0.2	4.2	-443
	9月	1959	1.1	4.1	2408	1.2	6.3	-449
	10月	1958	-0.1	5.5	2447	1.6	7.0	-489
	11月	2002	2.3	8.3	2507	2.5	8.4	-505

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
2015年		4658	2626	2032
	4季度	636	589	47
2016年		4571	2807	1764
	1季度	1414	777	637
	2季度	1617	762	855
	3季度	1091	889	203
	4季度	448	379	69
2017年				
	1季度	770	1102	-327
	2季度	816	838	-22
	3季度	743	711	32

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
2015 年		2.0	1.7	1.3
	4 季度	0.5	0.5	0.4
2016 年		1.8	2.0	1.8
	1 季度	0.5	0.7	0.8
	2 季度	0.3	0.3	0.3
	3 季度	0.4	0.3	0.2
	4 季度	0.6	0.5	0.3
2017 年				
	1 季度	0.6	0.5	0.2
	2 季度	0.7	0.5	0.3
	3 季度	0.6	0.3	0.2

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
2015 年		3.3	6.4	6.7
	4 季度	1.4	1.1	1.7
2016 年		4.5	3.3	4.7
	1 季度	0.3	0.4	0.4
	2 季度	2.8	1.3	2.0
	3 季度	0.4	0.5	0.5
	4 季度	1.0	1.6	1.8
2017 年				
	1 季度	-0.1	1.3	0.4
	2 季度	2.2	1.0	1.7
	3 季度	1.1	1.2	1.1

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		
2016 年		0.5		202.0	10.0
	11 月				9.7
	12 月	0.3	0.2	57.2	9.6
2017 年					
	1 月				9.6
	2 月				9.5
	3 月	0.1	1.1	80.9	9.4
	4 月				9.2
	5 月				9.2
	6 月	0.2	0.2	68.0	9.0
	7 月				9.0
	8 月				9.0
	9 月	0.2	0.6	60.0	8.9
	10 月				8.8
	11 月				8.7

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
2015 年		2.1	1.8	1.3
	4 季度	2.0	1.8	1.5
2016 年		1.8	2.0	1.8
	1 季度	1.7	2.1	1.9
	2 季度	1.8	2.0	1.9
	3 季度	1.7	1.8	1.7
	4 季度	1.9	1.9	1.6
2017 年				
	1 季度	2.1	1.7	1.0
	2 季度	2.4	1.9	1.1
	3 季度	2.8	1.9	1.1

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
2015 年		3.3	6.4	6.7
	4 季度	3.9	5.2	6.6
2016 年		4.5	3.3	4.7
	1 季度	3.0	3.1	4.1
	2 季度	5.4	3.1	5.3
	3 季度	5.0	3.2	4.8
	4 季度	4.4	3.8	4.8
2017 年				
	1 季度	4.2	4.8	4.8
	2 季度	3.5	4.5	4.4
	3 季度	2.4	5.6	4.3

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	同比	进口额	环比	同比	出口额
			增长	增长		增长	增长	减进
		出口额	(%)	(%)	进口额	(%)	(%)	口额
2016 年		20479		0.3	17827		-1.2	2652
	11 月	1752	2.3	5.5	1541	1.8	5.8	210
	12 月	1788	2.1	6.1	1563	1.4	4.9	225
2017 年								
	1 月	1773	-0.8	12.7	1627	4.1	17.6	146
	2 月	1790	0.9	5.3	1612	-0.9	7.1	178
	3 月	1829	2.2	14.7	1619	0.5	16.8	210
	4 月	1799	-1.6	-1.7	1615	-0.2	4.4	184
	5 月	1841	2.3	13.8	1658	2.6	18.6	183
	6 月	1808	-1.8	4.3	1595	-3.8	6.8	213
	7 月	1786	-1.3	5.8	1611	1.0	9.0	174
	8 月	1831	2.5	6.8	1623	0.7	9.0	208
	9 月	1849	1.0	5.3	1608	-0.9	5.3	241
	10 月	1810	-2.1	8.9	1620	0.7	10.3	190
	11 月	1871	3.4	7.7	1646	1.6	7.3	225

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
2016年		562	4143	-3581
	11月	223	516	-293
	12月	-451	73	-524
2017年				
	1月	913	1082	-169
	2月	949	951	-2
	3月	106	228	-122
	4月	74	276	-202
	5月	152	229	-77
	6月	17	-405	422
	7月	-1861	-1774	-87
	8月	192	127	65
	9月	24	114	-90
	10月	76	344	-268
	11月	132	-47	180

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
2015年		1.1	-0.3	1.7
	4季度	-0.2	-0.6	0.7
2016年		1.0	0.4	1.3
	1季度	0.5	0.3	1.4
	2季度	0.5	0.1	-1.3
	3季度	0.2	0.4	0.2
	4季度	0.4	0.1	0.0
2017年				
	1季度	0.4	0.4	0.2
	2季度	0.7	0.9	0.2
	3季度	0.6	-0.5	0.0

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
2015年		0.1	2.9	0.8
	4季度	-0.3	-0.4	-0.3
2016年		0.9	1.2	-2.3
	1季度	0.1	0.0	-2.0
	2季度	1.2	-0.9	-1.2
	3季度	0.0	2.1	-0.2
	4季度	0.8	3.1	1.4
2017年				
	1季度	0.3	1.9	1.3
	2季度	1.9	-0.1	1.5
	3季度	0.1	1.5	-1.6

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
2015年		1.1	-0.3	1.7
	4季度	0.9	0.0	2.2
2016年		1.0	0.4	1.3
	1季度	0.5	-0.1	2.7
	2季度	0.9	0.4	1.2
	3季度	1.1	0.3	1.0
	4季度	1.7	1.0	0.3
2017年				
	1季度	1.5	0.8	-0.6
	2季度	1.6	1.9	0.6
	3季度	2.1	0.9	0.2

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
2015年		0.1	2.9	0.8
	4季度	0.1	-0.5	0.6
2016年		0.9	1.2	-2.3
	1季度	-0.7	-1.4	-2.4
	2季度	1.6	0.7	-1.1
	3季度	1.1	0.8	-3.6
	4季度	2.0	4.6	-2.0
2017年				
	1季度	1.9	6.7	1.4
	2季度	3.4	6.8	4.3
	3季度	2.8	6.4	2.4

资料来源:日本内閣府(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
2016年		-0.4	2.06	3.1
	11月	4.4	2.15	3.1
	12月	1.3	2.19	3.1
2017年				
	1月	3.9	2.13	3.0
	2月	3.4	2.12	2.8
	3月	4.7	2.13	2.8
	4月	5.1	2.13	2.8
	5月	3.7	2.31	3.1
	6月	3.9	2.25	2.8
	7月	3.9	2.27	2.8
	8月	5.1	2.21	2.8
	9月	1.3	2.26	2.8
	10月	3.6	2.36	2.8
	11月	1.5	2.37	2.7

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
月份							
2016 年	700358		-7.4	660420		-15.8	39938
12 月	66789	2.1	5.4	60430	3.3	-2.5	6359
2017 年	782896		11.8	752853		14.0	30043
1 月	54220	0.5	1.3	65139	3.7	8.4	10919
2 月	63475	6.6	11.3	55364	-1.2	1.3	8111
3 月	72296	-3.8	12.0	66193	3.5	15.9	6103
4 月	63294	-0.7	7.5	58503	0.0	15.2	4791
5 月	58512	0.8	14.9	60576	0.1	17.9	-2064
6 月	66084	-0.7	9.7	61670	0.8	15.5	4414
7 月	64952	2.8	13.4	60732	-0.6	16.3	4220
8 月	62786	1.4	18.1	61659	1.0	15.2	1127
9 月	68110	-0.2	14.1	61408	1.5	12.0	6702
10 月	66936	2.5	14.0	64090	1.1	18.9	2846
11 月	69210	1.6	16.2	68088	2.0	17.2	1122
12 月	73021	1.3	9.3	69431	4.4	14.9	3590

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
2016 年		38307	183930	-145623
	11 月	5688	12014	-6326
	12 月	654	21720	-21066
2017 年				
	1 月	-75	10964	-11039
	2 月	2176	24160	-21984
	3 月	2497	26252	-23755
	4 月	3305	7937	-4632
	5 月	1441	17915	-16474
	6 月	635	15487	-14852
	7 月	679	12664	-11985
	8 月	2376	8345	-5969
	9 月	-1128	15413	-16541
	10 月	1878	9789	-7911
	11 月	1949	8432	-6483

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
2015 年		0.9	2.2	1.3	-3.8	7.7	-3.3
	4 季度	0.3	1.7	0.6	-5.8	7.2	-3.8
2016 年		1.5	1.8	0.3	-3.5	7.9	-0.2
	1 季度	1.1	1.9	-0.6	-5.2	9.1	-0.4
	2 季度	1.0	1.8	0.3	-3.4	7.9	-0.5
	3 季度	1.5	1.8	0.7	-2.7	7.5	-0.4
	4 季度	2.0	1.6	0.7	-2.5	7.0	0.3
2017 年							
	1 季度	2.3	1.8	1.0	0.0	6.1	0.5
	2 季度	3.6	1.5	1.3	0.4	5.7	2.5
	3 季度	3.0	1.5	0.8	1.4	6.3	1.8

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
2015 年		2.8	2.6	2.4	0.8	5.0	4.9
	4 季度	3.2	2.7	1.9	-0.8	4.6	5.2
2016 年		2.8	2.9	1.9	1.5	4.2	5.0
	1 季度	2.9	3.0	1.0	-0.2	4.1	4.9
	2 季度	3.4	3.3	1.8	1.1	4.0	5.2
	3 季度	2.6	2.1	2.0	2.1	4.3	5.0
	4 季度	2.4	3.3	3.2	2.8	4.5	4.9
2017 年							
	1 季度	3.0	3.2	4.3	2.7	5.6	5.0
	2 季度	2.7	1.9	3.9	2.1	5.8	5.0
	3 季度	3.8	1.5	3.6	3.1	6.2	5.1

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
2016 年		7.0	4.9	11.3	5.5	26.7
	12 月	6.9	4.8	12.0	5.3	26.5
2017 年		6.4			5.2	
	1 月	6.8	4.7	12.6	5.6	
	2 月	6.6	4.7	13.2	5.6	
	3 月	6.7	4.6	13.7	5.4	27.7
	4 月	6.5	4.6	13.6	5.3	
	5 月	6.6	4.5	13.3	5.2	
	6 月	6.5	4.4	13.0	5.1	27.7
	7 月	6.3	4.3	12.8	5.1	
	8 月	6.2	4.3	12.6	4.9	
	9 月	6.2	4.3	12.4	5.0	27.7
	10 月	6.3	4.3	12.2	5.1	
	11 月	5.9	4.3	12.0	5.1	
	12 月	5.7			5.1	

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
2016 年		3.7	3.9	3.4	3.9	3.5
	12 月	3.5	3.4	3.3	3.8	3.5
2017 年		3.7	3.4	3.1	3.8	
	1 月	3.6	3.6	3.3	3.8	3.5
	2 月	4.0	3.4	3.3	3.8	3.5
	3 月	3.7	3.2	3.2	3.8	3.4
	4 月	4.0	3.5	3.2	3.8	3.4
	5 月	3.6	3.6	3.2	3.8	3.4
	6 月	3.8	3.3	3.1	3.8	3.4
	7 月	3.6	3.4	3.1	3.8	3.5
	8 月	3.8	3.5	3.1	3.8	3.4
	9 月	3.7	3.6	3.1	3.7	3.4
	10 月	3.6	3.5	3.0	3.7	3.4
	11 月	3.7	3.4	3.0	3.7	3.3
	12 月	3.6	3.1	2.9	3.7	

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
2016年	3902	4030	-128	4090	6366	-2276
11月	348.0	332.6	15.3	360.0	534.5	-174.5
12月	339.5	315.1	24.4	391.6	477.2	-85.6
2017年						
1月	338.4	317.3	13.8	350.5	475.8	-125.3
2月	323.4	324.5	-1.1	338.2	482.5	-144.2
3月	372.4	372.0	0.5	387.5	562.3	-174.8
4月	337.9	346.7	-8.7	334.5	486.1	-151.6
5月	368.8	373.9	-5.1	378.2	524.2	-146.0
6月	362.1	383.6	-21.5	362.9	536.5	-173.5
7月	323.7	347.7	-24.0	390.9	514.5	-123.6
8月	345.8	381.4	-35.6	339.2	541.4	-202.1
9月	350.2	374.3	-24.1	379.1	617.5	-238.4
10月	360.4	368.7	-8.3	393.0	590.3	-197.3
11月	362.6	381.3	-18.6	400.1	573.9	-173.8

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
2016年	751	750	1	1853	1435	418
12月	67.6	58.7	8.9	159.4	120.4	39.0
2017年				2178	1524	654
1月	59.2	67.5	-8.3	149.1	127.3	21.8
2月	66.0	62.2	3.9	154.7	114.0	40.7
3月	78.2	69.3	8.9	200.9	135.3	65.5
4月	67.3	63.7	3.6	176.8	107.2	69.6
5月	77.3	71.9	5.4	197.9	121.3	76.6
6月	79.1	70.8	8.2	197.8	126.0	71.8
7月	70.6	63.8	6.8	187.7	124.7	63.0
8月	78.0	73.6	4.3	194.7	138.8	56.0
9月	77.6	74.3	3.3	186.7	134.9	51.8
10月	76.0	72.8	3.2	188.8	136.8	52.0
11月	82.6	73.4	9.3	166.9	131.4	35.5
12月				176.0	126.0	50.0

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
2016年	2642	3596	-954	2818	1914	904
12月	239.6	342.2	-102.5	311.3	192.9	118.3
2017年	2997	4443	-1446			
1月	222.9	319.2	-96.4	254.3	136.2	118.1
2月	255.4	332.3	-76.9	258.1	154.7	103.4
3月	291.5	396.7	-105.2	313.2	189.6	123.7
4月	246.4	380.7	-134.4	260.4	182.1	78.2
5月	240.5	383.0	-142.6	282.0	195.9	86.1
6月	231.0	369.7	-138.6	294.7	206.9	87.8
7月	223.9	339.5	-115.6	246.2	208.3	37.9
8月	235.7	355.3	-119.6	290.0	223.8	66.1
9月	286.4	376.0	-89.6	307.0	205.4	101.6
10月	231.0	371.2	-140.2	314.5	216.2	98.3
11月	262.0	400.3	-138.3	332.4	217.2	115.2
12月	270.3	419.1	-148.8			

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
2016年	4954	4062	892	3739	3975	-236
12月	450.7	383.0	67.7	331.9	341.3	-9.4
2017年	5739	4779	961			
1月	402.7	375.8	27.0	273.2	316.7	-43.6
2月	431.7	361.8	70.0	313.4	314.4	-0.9
3月	486.4	425.8	60.7	360.5	371.1	-10.6
4月	508.5	379.9	128.7	317.5	317.3	0.2
5月	449.3	393.4	55.9	354.7	375.4	-20.7
6月	512.9	406.0	106.9	356.1	365.1	-9.1
7月	488.4	385.6	102.9	321.6	336.9	-15.2
8月	470.8	404.8	66.0	357.8	385.1	-27.3
9月	550.9	416.7	134.2	338.2	357.1	-18.9
10月	450.0	378.2	71.8	369.0	389.7	-20.7
11月	497.0	418.0	79.0	374.8	370.8	4.0
12月	490.7	432.9	57.8			

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
2016年	5167	5473	-306	2804	2306	498
12月	476.3	542.1	-65.8	257.0	208.4	48.6
2017年				3174	2595	579
1月	405.3	421.9	-16.6	237.4	202.5	35.0
2月	355.5	403.9	-48.4	226.5	193.0	33.5
3月	485.2	506.1	-20.9	257.0	217.5	39.5
4月	447.8	456.7	-8.9	243.1	215.3	27.7
5月	430.3	471.1	-40.8	255.1	220.6	34.5
6月	491.8	525.2	-33.4	258.1	200.0	58.1
7月	468.8	485.7	-16.9	271.1	217.4	53.7
8月	463.7	491.8	-28.1	277.7	220.6	57.1
9月	496.3	526.2	-30.0	289.0	222.1	66.9
10月	464.6	503.8	-39.2	275.4	223.4	52.0
11月	502.6	553.2	-50.6	288.8	229.2	59.6
12月				295.1	233.8	61.4

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
2016年	1894	1684	210	1445	1357	88
12月	169.4	149.8	19.6	138.3	127.8	10.5
2017年				1687	1569	118
1月	157.6	146.9	10.6	134.0	119.7	14.3
2月	161.5	141.8	19.6	126.1	113.5	12.6
3月	186.1	174.0	12.2	146.8	132.8	14.0
4月	167.6	148.0	19.7	132.8	119.5	13.3
5月	184.1	171.3	12.7	143.5	137.7	5.8
6月	170.9	147.8	23.1	116.6	99.9	16.6
7月	183.3	164.5	18.7	136.1	138.9	-2.8
8月	192.1	168.7	23.4	152.3	135.1	17.2
9月	185.9	165.5	20.5	145.6	127.8	17.8
10月	194.6	169.9	24.7	152.4	142.4	10.0
11月	200.1	176.3	23.8	153.2	151.1	2.1
12月				147.9	150.6	-2.7

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

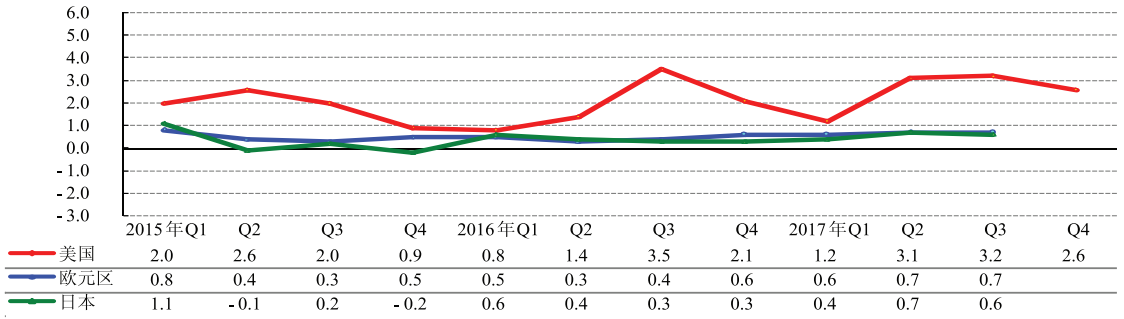


图 1 三大经济体 GDP 环比增长率 (%)

注:美国为环比折年率增长率。

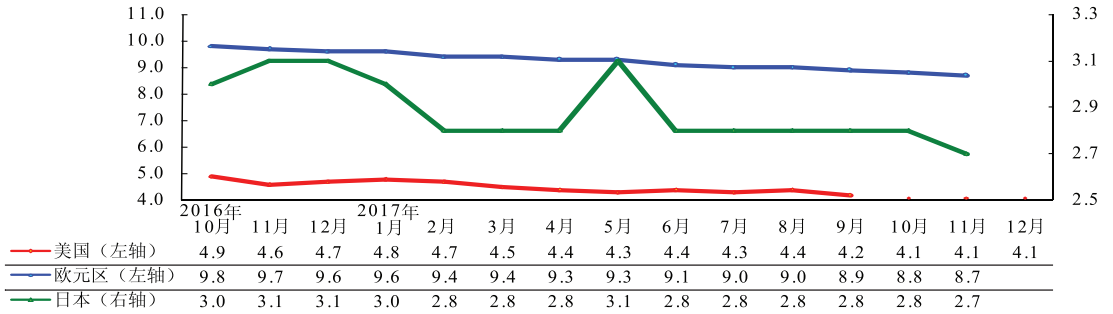


图 2 三大经济体失业率变动 (%)

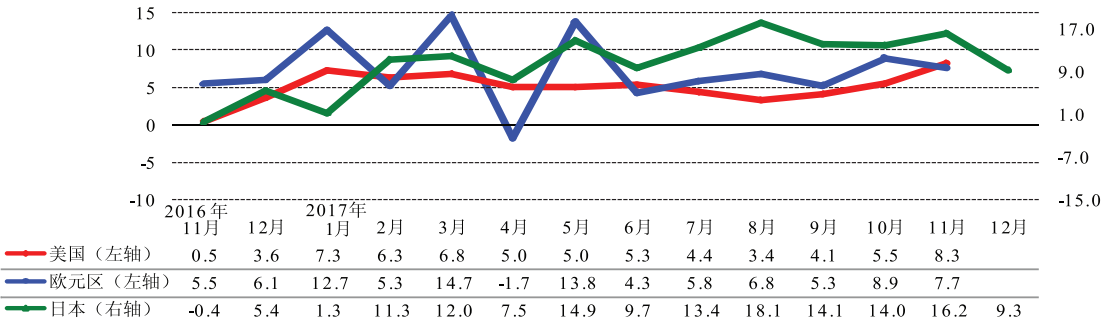


图 3 三大经济体出口额同比增长率 (%)

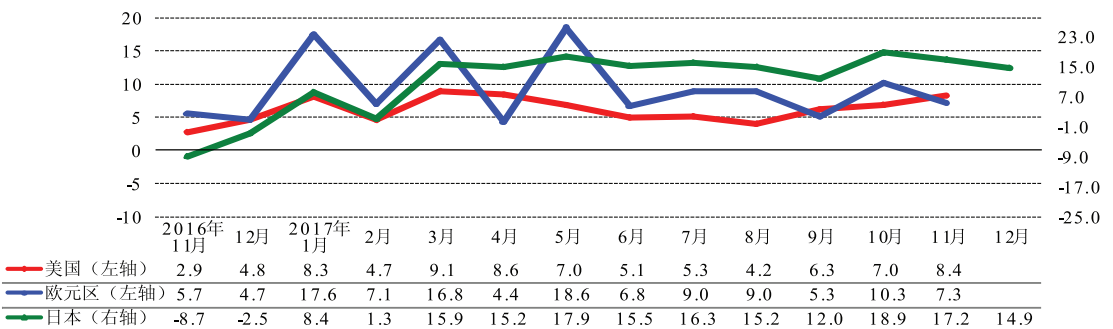


图 4 三大经济体进口额同比增长率 (%)

数据来源:各经济体官方网站(图 1~图 4)。

ABSTRACTS

(1) Pay attention to the coordination and systematic integration of various reforms

Zheng Xinli

Pay attention to the coordination and systematic integration of various reforms
Zheng Xinli Abstract: The nineteenth CPC report points out “enhancing systematicness, integrity, collaboration of reforms as an important experience of the past five years of comprehensively deepening reform, and wrote it into the newly revised CPC constitution; lays out a new deployment for a period of time in the future on how to surround building a well – off society in an all – round way, seizing the great victory of socialism with Chinese characteristics in the new era, continuing to promote reforms of the economic system, political system, cultural system and social system, system of ecological civilization construction and party system. Abiding by Xi Jinping’s thoughts of Socialism with Chinese characteristics in the new era and grasping the coordination and systematic integration of all reforms are the fundamental measure to achieve goals at each stages in the future.

(2) The “self revolution” of the Communist Party of China (CPC) — The modernity of the nineteenth CPC congress and Chinese model

Zheng Yongnian

The nineteenth CPC congress was a profound “self revolution” of the CPC as the ruling party. Through this “self revolution”, the CPC redefined its modernity. The question of modernity is related to not only the existence and development of the ruling party, but also the nature of the CPC. The pursuit of modernity shows that the CPC will make definite answers to a series of problems in the new period. The CPC is the main body of politics in China, deciding everything in China; without modernization and modernity of the CPC, there will be no modernization and modernity in all aspects of China.

(3) The essence of “precise poverty alleviation” is “multidimensional poverty alleviation” and completely getting out of poverty — it is suggested that standards and ideas of Chinese “multidimensional poverty alleviation” should be announced as soon as possible

Chen Zongsheng, Yang Sifei and Zhang Wei

The problem of poverty is the most important issue in the development economics. After the reform and opening up, China’s poverty alleviation strategies, especially the precise poverty alleviation measures, reflect not only the superiority of the socialist system and the purpose of the party serving the people, but also the successful practice of modern theory of “multidimensional poverty alleviation”: poverty multidimensional objectives include multiple objectives such as income and quality of life; poverty alleviation methods include channels of improving income,

balancing education, the supply of housing, industrial restructuring and other channels; poverty alleviation bodies includes a plurality of relevant government departments of finance, civil affairs, health; poverty alleviation results show improvements in the overall quality of life. When the international academic circles study the new theory and method of multidimensional poverty, the Chinese CPC and governments, through the strategy of precise poverty alleviation, have been carrying out the brand new enterprise of “multi – dimensional poverty alleviation”. Identifying and publicizing China’s Multidimensional Poverty standard as soon as possible will help to publicize the “China story” of poverty alleviation, enable the “China plan” of poverty alleviation to serve as a mirror for other countries, and provide rich and practical experiences for the study of new theories and methods of multidimensional poverty.

(4) It is necessary to understand the wetland in the flood storage area from the national strategic level

Huang Zhiling

The construction of flood detention basin is not a simple problem of “water conservancy technology”, especially for the densely populated and highly developed economic zones along the river; therefore it is necessary to rethink the construction of flood detention area from the national strategic level. Based on the analysis of the significance and existing problems of flood detention area construction, this paper puts forward the idea of combining flood detention area construction with ecological wetland construction, and constructs a sustainable development mode for flood detention area. The wetland flood detention area is to adjust economic development and land use pattern, coordinate regional development and flood diversion operation, under the premise of ensuring protection capability play ecological functions and comprehensive benefit of flood storage to its potential. Finally, this paper puts forward the strategic choice to promote construction of the wetland storage and detention area from the macro level.

(5) The impact of American tax reform on China and the global economy and its countermeasures

Zhang Monan and Cai Songfeng

The financial and tax system is the core framework of the national governance, and also the key to the competition of great powers. At the end of 2017, President Trump signed the bill of tax reform, in general, the tax reform is the first time in nearly 30 years of systematic tax cuts, and can be called as the largest U. S. tax bill since Reagan’s tax reform in 1986 with the framework involving a wide range of entities, large degree of tax cuts and huge influence. If this round of tax reform can be put in place, it will have a far – reaching impact on the US economy, Sino – US economic and trade, and even the global economy. China should accelerate the construction of the modern financial system, actively deal with the potential risks such as the new and upgraded trade and investment protection caused by the tax reform in the United States.

(6) The issue of fair competition of Chinese enterprises involved in China – EU bilateral investment agreement negotiations and countermeasures

Liu Xiangdong

In recent years, the two – way investment between China and the EU has shown unbalanced development trend, where a sharp rise of scale in China’s direct investment to the EU has

triggered concerns and conflict of the European Union and some member countries, attempting to make use of security measures to restrict mergers and acquisitions of Chinese enterprises of their key infrastructure or technologies, and in the EU – China bilateral investment treaty (BIT) negotiations emphasizing equal openness and fair competition. The EU believes that many Chinese enterprises, especially state – owned enterprises often inspired and subsidized by government, carry out unfair competition in the international market, and urges Chinese enterprises to follow the principle of “competitive neutrality” and follow the EU recognized corporate governance standards. The EU – China BIT negotiations cannot avoid this realistic problem. This paper suggests that the foreign investment activities of Chinese enterprises is consistent with the EU principles, and China itself is also willing to strengthen review over the irrational behavior of Chinese enterprises overseas investment. It suggests that in the negotiation of terms involving state – owned enterprises the appropriate exception clauses should promptly be put forward, we should insist Chinese enterprises do not have any political purpose for their overseas investment behavior and in China no longer enjoy any preferential government support policies, are voluntary to follow the relevant international corporate governance standards and business standards. It also suggests that in bilateral or multilateral free trade we should actively urge the EU to adhere to the direction of free trade to resist protectionism, calls for European enterprises and Chinese enterprises to carry out mutually beneficial cooperation, including strengthening cooperation in the third party markets.

(7) The docking study of the “Belt and Road” and “Juncker plan”

Li Feng

The “Belt and Road Initiative” and “Juncker plan” have many confluence of interests, docking Chinese enterprises’ “going out” and the infrastructure construction of the EU is conducive to promoting China – EU interconnectivity; docking Chinese import demand and export capacity of EU small and medium – sized enterprises is conducive to solving the serious unemployment problem of EU; docking China’s production capacity and the EU technology is conducive to jointly develop the third markets. At the same time, docking “The Belt and Road” and “Juncker plan” is also facing many challenges such as lacking institutional arrangements, various investment and trade barriers, uncertainty brought by Brexit. To achieve effective docking of “The Belt and Road” and “Juncker plan” requires building a multi – level docking mechanism, establishing priority areas, fostering docking standards of industrial cooperation, and building platform for financing and investment.

(8) The development practice of American municipal bonds: current situation, characteristics and Enlightenment

Zou Xiaomei

Municipal bonds are the most important financing sources for the construction of municipal infrastructure in the United States, accounting for nearly 10% of the balance of the national bond market. According to the different sources of debt service, municipal bonds can be divided into general liability bonds and income bonds, in which the proportion of general liability bond issuance is gradually reduced. Most of US municipal bonds enjoy duty – free treatment, with mutual funds and individual investors being the most important investors, and the bond insurance being the main way of external credit enhancement. The small and medium – sized debt issuers

can issue municipal bonds via municipal bond banks to reduce the cost of financing. The yield and security of the US municipal bonds are higher than those of corporate bonds with the same rating. Referring to the development experience of American municipal bonds, with the continuous improvement of local government debt management and the continuous progress of urbanization process, municipal bonds are expected to become an important tool for local government debt management in the future.

(9) Leading enterprises become an important force in the adjustment of agricultural structure in Northeast China——Investigation report of maize reduced situation in Northeast China

Wang Lejun, Xuan Yanqing, Zhang Zhaoxin and Wang Silie

In the four northeastern provinces maize grain reduction effect is obvious, the agricultural structure has been optimized, industrial advantages and industrial positioning have become more clearly, and the leading enterprises of agriculture industrialization have become the main force to drive the adjustment of agricultural structure. The adjustment of planting structure of corn in Northeast China is not just the “more with less” problem on the surface, key problems hidden behind of the price formation mechanism, farmers’ income, industrial structure and core competitiveness are still serious, requiring further rationalization of the relationship between government and market, increasing policy support, supporting leading enterprises and other market players to follow the market demand, building a complete and efficient corn industrial system and industrial ecology, transforming the northeast corn resources advantages into industrial competitiveness and farmers’ income inexhaustible power.

(10) New era and new driving force

Zhang Zhuoyuan

The socialism with Chinese characteristics has entered a new era where China’s economy has shifted from high – speed growth stage to high quality development stage, and power transformation has become one of the three major changes in promoting economic development. Innovation is the first driving force to lead the development, and we should lead the overall innovation with scientific and technological innovation. We should explore and exert all kinds of new kinetic energy, speed up the development of high – tech emerging industries, vigorously develop educational undertakings, and better play the role of human capital, including stimulating and protecting entrepreneurship, so as to achieve the transformation of labor force from quantity dividends to quality dividends. The most fundamental thing is to speed up the improvement of the socialist market economic system, innovate and improve macroeconomic regulation and control, further create a fair competition market environment, and stimulate the vitality of all kinds of market players.

Editor: Huang Yongfu

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）。

2018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

问物——物流与供应链线上资讯平台

问物网是由中国物流学会规划与咨询专业委员会主办的一家物流与供应链新闻资讯播报与知识分享的线上媒体，致力于发布行业内最新最全的数据、资讯，探讨时下最热的行业话题，为物流与供应链学习者、关注者、从业者和业内专家提供互动互助的线上社区平台。

问物网开发方和主办方将通过多年的物流研究、管理、咨询经验整合多方资源为问物网提供专家人才库、原创数据资源，并通过互联网使数据逐步发展扩大，最终形成让用户之间相互学习相互服务的生态圈，将问物打造成国内唯一即时、专业、全面的物流类垂直型知识服务平台。



版权所有：中国物流学会规划与咨询专业委员会



APP下载



服务号



订阅号

联系地址：北京市西城区月坛北街25号院物资机关服务局1号楼1204

合作/咨询电话：400-166-0399

邮箱：support@wenwu100.com

010-68392730