

研讨实录

第 61 期

61

- 邵 宁：国有企业改革形势分析
- 张文魁：改革推进中的央地关系和改革央地关系
- 乔依德：金砖银行意味什么？

上海发展研究基金会
Shanghai Development Research Foundation

地址：上海市黄浦区龙华东路868号办公A楼2201室 Address: Rm.2201, Office Building A, 868 Longhua East Road, Shanghai, China
邮编：200023 ZipCode: 200023
电话：86-21-62188752 Tel: 86-21-62188752
传真：86-21-62188714 Fax: 86-21-62188714
网址：www.sdrf.org.cn WebSite: www.sdrf.org.cn



上海发展研究基金会编
二〇一四年十二月

序 言

上海发展研究基金会于 1993 年成立，以积极推进经济、社会、城市发展决策咨询事业为宗旨；以募集、运作资金，研究、交流、资助、奖励有关经济、社会、城市发展决策咨询项目为业务范围。

2005 年以来，上海发展研究基金会在业务开展方面进行了更多有益探索，推出了每月的“上海发展沙龙”主题活动，与上海市社会科学界联合会合作，邀请国内外知名的学者、专家和实业界人士进行演讲，与听众进行交流。时至今日，沙龙已经活动了 90 多次，成为了基金会有一个品牌。

从 2007 年开始，基金会在每年的年中举办“世界和中国经济论坛”，重点分析全球经济对中国的影响；在每年的年末举办“中国经济论坛”，着重分析当年的经济形势，展望来年的经济走势。

2009 年和 2010 年，基金会又分别召开了“中国经济：未来三十年”、“中国的城市化：目标、路径和政策”国际研讨会，邀请了海内外著名学者、经济学家、投资者、金融和商界人士，围绕相关问题进行了研讨。

基金会从 2009 年开始至今，与上海财经大学高等研究院合作，每年连续合办“户籍制度、土地制度和城市化”专题圆桌讨论会，针对城市化相关问题进行了深入研讨。

基金会也将知名专家和基金会自身的部分研究成果编撰成书，“上海发展研究基金会丛书”已出版了《中国经济：未来三十年》、《中国的城市化：目标、路径和政策》、《新型城市化：抉择和路径》、《国际货币体系改革》。

我们希望能够将有价值的见解与朋友们分享，因此把沙龙和研讨会的一些精彩内容陆续编辑成册，称为“研讨实录”，不定期的发行，旨在将这些活动的互动过程尽量原汁原味地呈现出来。希望各位朋友能够给我们提出更多更好的建议，以使基金会能够更上层楼！

是为序。

上海发展研究基金会理事会会长

A handwritten signature in black ink, reading '胡旭昭' (Hu Xizhao), written in a cursive style.

编者的话

本期《研讨实录》收录了基金会最近三次学术研讨活动的记录，分别为基金会举办的第98期发展沙龙邵宁先生关于国企改革的演讲，第99期发展沙龙张文魁先生关于央地关系的演讲，还有我本人在“鸿儒论道”论坛上关于金砖银行的演讲。

全国人大财经委副主任委员、国务院国有资产监督管理委员会原副主任邵宁先生作了题为“国有企业改革形势分析”的演讲。邵宁先生认为，国有企业改革大致可以分为这三个阶段。第一个阶段，从1984年到1998年，是起步和探索的阶段。主要是实施以放权让利为主的浅层次改革，体制上定位在承包经营责任制上。第二个阶段，从1998年到2003年，是改革的攻坚阶段。先是国有中小企业的改革，实际上做的是国有中小企业的私有化改革。然后，是困难国有企业的关闭破产，关掉5010户大中型企业，涉及到职工984万人，这项改革对社会震动最大，其作用是化解了转轨时期的结构矛盾。从2003年起，进入国有大企业改革为重点的阶段。国资委成立以来的这些年，中央企业每年主要经济指标的增长速度都在20%上下，成绩是主要的。他认为存在的问题是：出现了管得过多和过细的问题；对企业的监

管没有分类；企业领导人员的市场化改革推不动。下一步国企改革的主要工作是：进一步调整布局结构，进一步收缩战线；进一步分离社会负担和辅业。他估计现在中国国有企业改革的工作应该已经完成 70% 了。三中全会文件把国有企业分成两种类型，公益性的国有企业和竞争性的国有企业。前者要通过改革加监管，成为市场经济中受专门法律约束和监管的特殊企业。后者要依托资本市场，发展混合所有制经济，成为市场经济中规范的公众公司。

国务院发展研究中心企业研究所副所长张文魁作了题为“改革推进中的央地关系和改革央地关系”的演讲。张文魁先生认为，央地关系在三个方面存在突出的现实问题：即财政和公共服务、国有企业和国有资产、权利分配。他从公务物品有效提供的经济学角度，对此问题提出了一个新的思考框架。他认为，改革的基本方向是水平分工和当地化的委托代理。水平分工指的是，政府不管是什么层级的政府，都是提供公共产品或者公共服务的，不同的层级分别承担相应的职责，拥有相应的权利。当地化的委托代理关系指的是，地方政府提供地方性的公共物品，需要地方民众的委托和授权，这就意味着当地民众可以对当地公共物品的偏好进行选择，而不是由中央政府直接给定。就改革而言，明显带有地方性的公共事务，由地方政府推进改革就可以了，没有必要

搞顶层设计；而全国性的公共事务，也没有必要由地方大胆尝试总结经验，中央可以直接推进。

习近平主席最近宣布中国出资 400 亿美元成立丝路基金，不久前我国也发起建立亚洲基础设施投资银行。在这之前，中国也和其他金砖国家一同创建了金砖银行。这一系列新兴国际金融机构的设立，意味着什么？我本人在“鸿儒论道”论坛上作了“金砖银行意味什么？”的演讲，对此问题进行了探讨。金砖银行的主要意义在于：第一，表明金砖国家对当前国际货币体系的不公正的不满，致力于推动国际货币体系改革；第二，有助于人民币国际化；第三，有助于上海国际金融中心建设；第四，有助于推动金砖国家和其它发展中国家的经济发展；最后，对我国地缘政治有积极影响。

更为详细的精彩内容，请大家阅读本期《研讨实录》。

乔依德

上海发展研究基金会副会长兼秘书长

二〇一四年十二月八日

目 录

邵宁：国有企业改革形势分析.....	1
提问与讨论.....	19
张文魁：改革推进中的央地关系和改革央地关系.....	30
提问与讨论.....	43
乔依德：金砖银行意味什么？	49

国有企业改革形势分析

邵 宁

全国人大财经委副主任委员
国务院国有资产监督管理委员会原副主任

上海新锦江大酒店 2014 年 10 月 21 日

乔依德（上海发展研究基金会副会长兼秘书长、卓越发展研究院院长）：各位来宾，我们沙龙的演讲开始了。今天我们非常荣幸和高兴地邀请到邵宁主任给我们做关于国企改革演讲。邵宁主任毕业于清华大学，毕业以后，先后任职于国家经委、国家计委以及国家经贸委，2003 年 5 月起担任国务院国有资产管理委员会副主任、副书记。2013 年 3 月起，担任全国人大财经委副主任委员。我们以热烈的掌声，欢迎邵宁主任。

邵宁：谢谢大家。非常高兴有机会就国有企业改革问题和大家进行一些交流。

国有企业改革，是我们国家经济体制改革进程中的一个非常关键又非常困难的组成部分。关键，是因为它涉及到微观主体的改造；困难，主要是涉及到的企业太多，职工人数太多。在改革的初期，我们面对的国有、集体企业超过 200 万家，职工总数是 1.1 亿人，其中国有企业职工将近 8 千万人，集体企业职工 3 千万人。要把这么多企业、职工从计划体制转到市场体制中，实现微观主体从计划运行转到市场运行，这是一件非常不容易的事情，因为面对的群体太大。

国有企业改革大致可以分为这几个阶段。

第一个阶段，是起步和探索的阶段，时间上从 1984 年到 1998 年。这个阶段主要是实施以放权让利为主的浅层次改革，体制上定位在承包经营责任制上。承包制，解决了两个问题，第一是解决了市场导向的问题，第二是解决了企业发展生产的积极性问题，所以它是有积极意义的。但是它有很大的局限性。实行承包制，体制没有动，结构没有动，只改了政府对国有企业的管理办法。这个特点决定承包制特别适合于短缺经济。生产是可以包的，结构调整没有办法包。所以，它适用的中国经济发展的阶段是非常有限的。

第二个阶段，改革的攻坚阶段，1998 年到 2003 年。这也是朱镕基同志任总理的五年。承包制很难真正解决国有企业的问题，所以到 1990 年代后半期，中国的国有经济整体陷入困境。1998 年的时候，全国的国有企业盈亏相抵后，实现的利润只有 213.7 亿元。全国集体企业盈亏相抵后是净亏损。当时的亏损企业非常多，困难企业非常多，很多企业发不出工资，发不出退休金。所以当时各个地方都在闹事情。当时大家的感觉是，国有经济整体已经到了崩溃的边缘了，整体已经撑不住了。在这种情况下，不得不进行改革的攻坚。当年朱镕基总体提出三年改革脱困的目标，实际上是进入改革的攻坚阶段，开始对国有经济动手术。上一个阶段的工作基本是保守疗法，没有动手术，所以结构上变化并不大。

这个手术的第一刀，是国有中小企业的改革。方针是多种形式，放开搞活，抓大放小，实际上做的是国有中小企业的私有化改革，就是国有经济退出去，让其他所有制经济进来。具体的方式就是产权制度改革，加上身份置换。

产权制度改革是两种方式，即面向内部人的改制，或者

向外出售。身份置换就是买断，实际上是给职工一些补偿。原先这个企业是国有的，要改制成非国有制，职工不愿意去的，在这种情况下，第一线的操作就设计出这么一种买断方式，实际上是给一次性的补偿。这项改革，大概涉及十几万家国有企业，上百万家集体企业，涉及到大概4千多万职工。现在我们一句话就带过去了，当年改的时候，那是鸡飞狗跳的。这项措施根本性地改变了国有经济的布局，国有经济的战线大大收缩。1998年之前是保守疗法，所以国有经济的布局没有动，从大企业到小企业，所有的行业都是国有企业。国有中小企业改革开始，这个布局就变了，大量的中小企业通过改制退出去。国有经济就以大企业为主了，这个布局结构完全变了。这是第一刀。

第二刀，困难国有企业的关闭破产。这是一轮空前规模的结构调整，调的是经济转轨造成的结构矛盾，这是转轨国家所特有的，中国就是一个典型的转轨国家。中国的经济分成两段，第一段，解放以后到改革开放之前，我们进行了一轮大规模的经济建设，那时候我们自己的讲法，是建成了一个完整的门类齐全的工业体系。问题是这段建设是按照计划经济的模式建的。改革开放之后，我们开始逐渐转向市场经济。第一段和第二段的思路完全不一样的。中国的改革，经济从计划经济转向市场经济，原来大家都觉得这主要是宏观改革，就是从计划配置资源到市场配置资源。但在改的过程中发现，它不但是一个宏观改革，又是一个微观改革。它在微观层面改革的含义是什么呢？就是计划经济时期所建的完整门类的工业体系，得能转到市场经济运行。转的过程中就发现，好多企业先天不足，转不过去，或者你转过去以后没有办法生存。

最典型的，就是以前建三线企业，在最深的山沟里把企业建进去，其运输成本，办社会的成本，离市场的距离，对人才的吸引力，都不足以让这个企业真正有能力参与市场竞争。当时的布局，很多是不符合市场经济要求的。这些不符合市场经济要求的企业没有办法转，怎么办呢？只能关闭。

这是那几年，国有企业改革里最困难的一项工作。因为企业要关闭，职工就要下岗，而且当时我们对经济改革的成本准备不足，所以补偿金是非常低的。当时三年改革脱困的时候，1990年代后半期，全国平均一个人不到两万块钱。这个职工在这家企业工作10年、20年、30年，突然说这个企业要破产，给你两万块钱，你就跟国家没有关系了，职工是很难接受的。虽然我们后面还有一套体系，再就业工作，帮助他再就业。但是失去岗位，失去全民所有制职工的身份，职工非常难以接受。所以这个事做得非常困难，几乎是做一户闹一户，堵铁路的，堵交通要道的，围工作组的，围住市委市政府的，这种事非常普遍，所以非常困难。国有困难企业关闭破产这项工作，1994年试点，1998年全国推开，2008年结束。现在可以给大家报一个总帐，通过这种方式，我们关掉5010户大中型企业，涉及到职工984万人。

这实际就是中国为转向市场经济付出的代价。因为你原先是一个计划经济国家，现在要往市场经济转，这个摊子里有相当一部分转不过去。为了实现这个转换，我们关掉了5千户大中型企业，涉及职工1千万人。这项工作做得非常难，但是意义重大。第一，体制意义。通过这种方式，国有企业能生能死，有了一个优胜劣汰的机制。第二，结构意义。我们主要是通过这种方式，化解了转轨时期的结构矛盾。今天我在上海讲这个事，当年上海所有的纺织企业都是

通过这种方式退出去的。要不然的话，你在上海这样一个高层次定位的地方，搞纺织工业，没有办法做。怎么办？实际上原先的纺织工业都通过破产破掉了。

这些改革，还有减员增效、债转股、再就业、社会保障制度建设，很多都是从上海做起的。尤其是当年的再就业中心是上海纺织控股集团的创造。当年我和蒋黔贵主任，带着人，1995年在这里调研，调研完以后，觉得很好，但基本没有用。1998年开始攻坚，开始在全国推广。很多事是上海开始做的。这些都是为解决特定问题的。

三年改革突破最重要的，第一个是国有中小企业的改革，第二个是国有困难企业的关闭破产，对社会震动最大。这个之后，国有经济的结构又发生变化。刚才我说，中小企业私有化后，就剩下大企业，那么大企业有好的有不好的。通过国有困难企业的关闭破产，我们让困难企业通过破产退出市场，剩下的就是比较好的比较正常的国有大企业。三年改革脱困就是这个效应，它是真正的动手了，第一刀切下去，改制退出；第二刀切下去，破产退出，剩下就是比较好的企业了。

这组改革，整个是在朱镕基任总理的五年时间里操作的。他说三年改革脱困，但实际上我们工作至少做了五年之上。这是非常关键的一组改革，这组改革根本性地改变了中国国有经济的布局结构，而且这一组改革化解了经济转轨造成的结构矛盾。同时，这也是社会风险最大的改革，这个破产会造成职工下岗，职工不干。改制，职工要从国有系统转到非国有系统，职工也是不情愿的，因为改制出的事也不少。所以这组改革对社会冲击最大，是改革最困难的阶段，最惊心动魄的阶段。实际上，没有当年的攻坚，就没有现在

国有经济相对比较好的一个局面。我们直到现在为止，还要受益于当年的改革。

从2003年起，中国的国有企业改革进入了国有大企业改革为重点的阶段。当时国有大企业的体制状况有这么两个特点：第一，政府的管理非常直接。大企业本身离政府就近，而且当时我们政府的行业管理部门，比如冶金部，500多人的一个部，负责全国冶金工业发展，直接管的企业四家，宝钢、武钢、鞍钢、攀钢。这么大的一个部管四家企业，管的很具体。第二，政府管理是多头的，如果这个企业就这一家管，责任还说的清楚，问题是我们完全是多头的，管人一条线，管资产一条线，管事的一条线，而且任何一条线都不只是一个部门在管。

我给大家举个具体的例子，这个企业我们重组过。山东重汽，被重组前是一个央企，所以它的管人管事管资产的，完全是央企的一个代表性情况。它的班子，一把手是中组部管，二把手是人事部管，三把手到七把手是机械工业部管，机械工业是主管部门。还有一个同志是地方管。管事，基本建设是纪委管，技术改造是经贸委管，机械部是主管部门管事多一点。资产由财政部管，收入分配由劳动部管。当时的重汽是我们的试点企业集团，试点由纪委、经贸委、体改委三家管。原来体制的后果是两层责任都说不清楚。第一，企业经营权限说不清，因为企业的大事都是政府定的。第二，政府的管理责任也说不清楚，因为是多头管理。这个企业垮了，到底谁应该负责？是管人的人应该负责，还是管事的部门应该负责，还是管资产的部门应该负责？说不清楚。所以这个企业一直到最后，搞垮，也没有找到到底重汽是怎么垮的。当时我们进行彻底重组，就是给它分解破产，最

后下放。现在重汽还可以，但是当时重组的代价是很大的。这个体制如果不改的话，实际上国有企业是站不住脚的。

到2002年末，党的16大决定启动国有资产管理体制改革，目的就是改变这种状态，使国有资产有明确的管理主体。直接的结果呢，2003年，人代会决定直接操作，就成立了国资委。成立国资委的效应是什么？就是国有企业的管理责任在政府层面大大清晰了。如果你中央企业都搞不好，谁来负责？国资委要负责。上海市的国有企业搞不好，谁来负责？上海市国资委负责。国资委无法把责任再推到任何一个方向上去。

这个责任清晰，是我们搞好工作非常重要的一个前提。国资委成立之后，就开始着手建立国有资产的管理制度，国有企业的经营责任制度，以及对国有企业经营者的约束制度。这是一系列非常重要的制度建设。我只能点一下题。第一，清产核资，摸清家底。第二，明确主业，制订发展战略。第三，明确经营目标，建立业绩考核制度。第四，建立经营者的薪酬制度，根据考核结果决定薪酬。第五，对职工收入的总水平进行管理。第六，对国有产权的转让进行规范，要求必须挂牌，必须竞价，阳光操作。第七，加强外部监督和审计，保证财务的真实性，运作的透明度。第八，建立国有资本经营的预算制度，集中一些资金，给困难企业卸包袱。大体工作是这几方面，具体做的事很多。这些工作在体制上具有重大的意义。因为以前这个国有企业到底应该怎么管，经营性的国有资产到底怎么管理，国有企业经营者到底建立什么约束制度，怎么建？以前没有人做过。所以完全是一张白纸上的一种探索，这个探索具有非常重要的意义。

怎么评价国资委做的这些工作呢？它的每个方面都有

不断改进的余地。比如说考核，怎么再准确，怎么再科学，这需要不断的改进。但是它的综合效应是非常明显的。综合效应就是什么呢，就是必须把企业做好，你把企业做好了，对你的评价肯定会高，你的工资肯定会涨。你要没把企业做好，对你的评价肯定会低，你的工资肯定会降，就是这么一个综合效果。这个综合效果促使企业的经营者要把企业做好。它实际上的效果是什么呢？就是剩下这批企业的外部体制环境优化了。原先是多头插手，无人负责，谁都管，这个企业实际上没有方向。而现在这个方向非常清楚，你必须把企业做好，必须把它的规模、经济效益提高。所以经济效果非常明显。国资委成立这 10 年，中央企业的营业收入从 3.36 万亿增加到 22.5 万亿，平均每年增长 20.9%；实现的净利润从 1622 亿增加到 9247 亿，平均每年增长 19%；上交的税金从 2927 亿增加到 1.9 万亿，平均每年增长 20.6%。中央企业这么大的一个体系，这么大的一个块头，十年来每年主要经济指标的增长速度都在 20% 上下，应该说是一个很好的市场表现，尤其对国家税收上的贡献是非常大的。所以从这个角度讲，国资委的工作，成绩是主要的。

但是国资委十年的工作也存在一些问题，问题大概是这么几个方面。

第一，出现了管的过多和过细的问题。现在有人管了，但是国资委管的偏多，偏细，这是中央企业的反应。为什么出现这样的问题呢？实际上是这么一个性质的事，就是国资委是出资人机构，但毕竟是一个行政性的出资人机构，国资委的是由行政性机构改建的，内部人员都是行政官员，行政性的出资人是不适合介入企业经营性质的活动的。所以，行政性出资人的行为要有边界，越位也会对企业造成行政干

预。从实际操作的角度，就是当时组建国资委的时候，非常遗憾，没有按一个专业的机构要求组建。按说国资委作为出资人机构，应该有很高的专业要求，要管企业必须懂经济懂企业。但是实际组建国资委的时候，并没有按照这个要求去做，而是几个部门组在一起，所以弄在一起之后，最后的结果是这个部门里相当一部分人不是搞经济工作的，绝大部分人没有搞过企业。这么一个机构作为企业的出资人，行为非常难以规范。当年我们荣融主任在的时候，也是很头疼。好多人不适合做这个事，但是你又不能不让他做事，一做事，他就折腾企业去了。所以这种越位呢，与最初时机构组建存在的一些隐患有关。这是一个管的过多过细的问题。另外，国资委管的事，刚才我说了八条，有些该管，有些不该管，它的工作也需要梳理一下。而且有些该管的事，是不是需要管的更科学一点？刚才我说有一个逐步完善的问题，比如主业的问题，我们现在觉得不应该管，因为企业需要调整，需要转型。这是一个国资委出现的问题。

第二，对企业的监管没有分类。中央企业之间的实际差异很大，有些企业是垄断的，比如象电网、石油石化的上游、石油开采的环节，比如象我们基础电讯，这些企业是垄断的，它一般是独家经营，寡头竞争。而且其特点是企业自己没有定价权，都是国家计委在管。它的效益好，是因为国家计委把价格抬高一点，国家计委把它价格压一点，它的效益就不好，和企业自身的努力往往没有特别直接的关系。而绝大多数央企是竞争性的。把这两种完全不同的企业弄在一起，不进行分类的监管，就很难科学化。有时候很难迈出大的步子。

第三题，企业领导人员的市场化改革推不动。这不是国

资委能推动的，因为这个职能不在国资委身上，这反应出改革不配套。国有企业领导人管理和选拔的行政色彩是非常重的。实际上，它越来越变成一个安排人的地方，而不是根据经营企业的需要。尤其是缺乏一个市场化的退出通道。现在的情况是，中央企业经过改革，进入中央企业班子的通道开始多元化了，组织考核也可以，企业内部大家推荐也可以，毛遂自荐也可以，外面的人参加我们的公开招聘也可以，进入通道开始多元化。但是退出的通道一直打不开市场化这个方向。退出只有一个非常狭窄的行政化退出的方式，这和企业的发展非常不适应。所谓行政化退出，就是当你在这个岗位做着不合适，组织需要调你的时候，组织有责任重新给你安排工作。由于我们现在好的、能够安置人、大家又愿意去的地方非常有限，所以我们干部队伍的流动性非常小。我们接着会看到，如果一个人非常不合适，在这个企业大家都认为他不称职，但由于没有一个好的，能够让他满意的调动的地方，这个人就可以在高管的岗位上呆三年四年五年，甚至一直呆到退休，因为没有好的地方安排。所以这套机制非常僵化。僵化造成的后果：第一，我们的班子很难优化；第二，对我们这个分配制度带来非常不好的影响。

国资委十年，大概存在这么一些问题。我们感觉存在这些问题也是正常的，因为这个事是没有人做过的，到底国有企业怎么管，国有资产怎么管，谁都没有做过。我们觉得呢，国资委这十年是探索，既然是探索，就允许出现问题。

下一步是国有企业改革，面对很多的任务。改革到现在，大概要做这么几个方面的工作。

第一，我们的布局结构还需要进一步调整，战线需要进一步收缩。现在我们国有企业，包括中央企业，内部还有很

多低层次产业，低效的业务，实际上还需要继续退出，需要一个瘦身的过程。这几年国资委自身在中央企业管理上，实际有个问题，就是在考核上引导企业做大。这里实际导向是有问题的，就是大家都在做大，做胖。所以今后这几年，国有企业，中央企业，都有一个需要瘦身，进一步收缩战线，这是需要做的事情。

第二，企业自身的结构，还需要进一步优化。因为国有企业进入市场的时间是比较短的。国有企业自身的资源配置、业务板块的构成，还需要长期市场竞争的塑造过程。这里面行政的痕迹还很重。根据市场的要求，它的内部结构需要调整。

第三，企业的内部改革还不到位。大锅饭，铁交椅啊，实际上在国有企业影响很深。这方面内部改革，需要国有企业持续不断做下去。

第四，社会负担和辅业，还需要进一步分离。国有企业分离辅业，分离办社会职能，是一个非常困难的工作。大家原先都觉得很简单，原来社会职能企业在做，交给政府不就完了吗？但实际上这种操作非常困难。因为它面对的政府往往是非常具体的某个层级的政府，比如你交学校，必须交给特定的区县、特定的教育部门；你要想交医院，也得是给某个县某个区管医院的部门。而如果没有配套的改革成本，甚至是编制成本，没有任何一个机构愿意接。谁也不会去接一摊需要增加支出的负担，所以这个改革实际上非常复杂。国有企业分离办社会的职能，大家都觉得没有争议，但是我们没有想到操作这么复杂。现在看，不但是一个改革成本，钱的问题，还有编制的问题。比如医院，原先都是事业单位，你要不给他事业编制，这个人转不了，国有企业的医院都是

企业编制的。如果交不好，是非常麻烦的事情，这些需要进一步解决。另外，企业管理还需要进一步现代化和科学化，在这方面实际上应该向跨国公司学习。

下一步要做的事很多，怎么评价下一步要做的事呢？

第一，任务还很多，但基本是正常企业的一种优化。改革的难度和风险比原先小很多，朱镕基做总理那时候是真难。现在基本上企业是正常的，需要进一步改进，进一步调整结构，进一步增强竞争力，基本是这样。所以它虽然方面很多，但是难度和风险小很多，我们应该有信心。

第二，同时我们还得有紧迫感。国民经济发展进入新常态之后，传统产业的生产能力都严重过剩。现在各个行业都是竞争加剧，不但竞争加剧，甚至处于过度竞争之中，过度竞争是非常残酷的。对企业来说，这个要求是非常高的。如果我们现在不加快改革，不进一步增强我们基于市场机制的活力，充分竞争之后，我们有些企业可能要被淘汰掉，你可能站不住。因为从根上讲，我们很多国有企业很难把成本压到民营企业的水平上去。这就是致命的一个问题，所以我们要紧迫感。实际我们感觉，给我们的时间并不太多。中国经济经过这么长时间的高增长，好日子过去了。以后，尤其在传统产业，都是生产能力过剩，都是恶性竞争，恶性竞争的结果，是淘汰一批企业，那么淘汰谁？我们国有企业经得住经不住？这对我们自身的体制机制是一个非常大的考验。你要不在体制机制上改得更活一点，改得竞争力更强一点，弄不好就被淘汰。所以应该说，我们既是要有信心，同时还需要紧迫感。

刚才我讲的是任务，下一步需要推进的主要工作大概这么几项。

第一，国资管理体制需要进一步完善，其背景就是国资委出现了管的过多过细的问题。实际上，如果国资委这些年能够定位准确，不会出现这些问题，现在国有企业改革应该很顺利的，但是出现了这样的问题。所以，要以管资本为主，组建国有资本经营公司，国有资本的投资公司等等。实际上这套办法就是想，你国资委不是管的过多过细吗？我底下再组一个平台公司，把你和企业隔开，就是这么一个办法。现在有两种可能的方案。

第一种可能的方案，是国资委首先进行自我改革，把握好行政性出资人的定位和行为边界。就是你自己要改革，不该管的你确实不管，很多事情国资委管的太细了。不该管的不管，该放的放给企业。那么国资委首先自己先定位在一个行政性的出资人。然后，进一步重组企业，象中央企业，现在组到 113 家，实际上还可以进一步重组，比如重组到 60 家，70 家，是有可能的。中央企业如果重组到 60 到 70 家的话，每家企业就不小，可以授权这些企业成为国有资本的运营公司，或者国有资本的投资公司。这个办法对现有体制的调整最小，首先国资委自己先做到位，然后再把企业进一步重组，收缩一下，然后你就授权它，就按现在这个企业这么做。这个体制调整是最小的。

还有一种方案，是组建若干家国有资本运营公司。比如公益性国有企业一家，管公益性企业，竞争性国有企业组建若干家，作为现有中央企业的出资人，通过这个公司把国资委和底下企业屏蔽开，防止国资委干预企业内部事务。这么做呢，体制上调整比较大，你需要组建很多新的机构。难点在于哪里呢？在于组建很多的新机构以后，这些机构的行为到底会怎么样，你有时候很难把握。因为这种三层结构，深

圳市当年做国资改革的时候也做过。它一开始的国资改革，就是三层结构：第一层，深圳市国资办；第二层，深圳投资管理公司；第三层，深圳市的国有企业。结果发现深圳投资管理公司，上面和国资办争权，下面向企业收权，弄的矛盾非常大。结果第二次改革的时候，就把三层结构取消，把深圳投资管理公司取消，直接由深圳市国资办监管国有企业，现在也比较顺。所以新组一个机构，它的行为会怎么样，很难把握。尤其是对咱们现在行政选拔人员的方式，我觉得不太放心。因为一个新机构是有发展机会的，所以各式各样的关系都会通过组织人事部门，推荐一大堆人。你一个新的机构，很难按照你组建这个机构的要求去选，光是各种关系还很难照顾完整。在这种情况下，组建新机构，其行为到底怎么样，很难讲。这是一个风险。第二个风险呢，现在中央企业都是有级别的，有些企业是副部级，有些企业甚至是正部级。你在这些企业上再给它加一个控股公司，你的级别能不能压得住它，他听不听你的？另外，你能不能真正做得比这些企业还好？所以这个体制调整比较大。有些事现在很难讲清楚到底是好还是不好。我个人觉得还是第一个方案比较好，就是首先国资委自身改革，自己定位清楚，然后就按现在的企业去组一下。因为现在企业的班子是企业化的班子，不会是一种行政班子。

顺便我觉得还需要强调一点，管资本为主是理想化的状态，是改革的最终目标。国有企业是背着一系列问题进入市场的，体制问题、机制问题、结构问题、社会负担问题、职工观念问题，这些问题靠企业自身是解决不了的。政府必须上手，包括出资人，必须上手。所以前一段改革显然不是以管资本为主，是以解决问题为主，以改革为主，以结构调

整为主。为了这个事，政府几乎脱了一层皮，包括上海市。到现在为止，问题并没有解决完。只有把国有企业的这些问题都解决而且整体上市之后，我们才可能具备管资本的条件，现在还没有到这个时候。管资本本身不难，难在把资产变成资本的过程，而这个过程实际就是改革的过程。所以在现阶段，国资监管部门的职能不能过于单一。有些部门讲的很理想化，你管资本就完了，什么事你都不要管。要是只管资本，国有企业改革走不到今天。国有企业那么多事去找政府，政府说，对不起，你自己解决，我是管资本的，这显然还不完全具备条件。完整的概念应该是这样，作为出资人，管好资本是最基本的，同时又要能推进改革，调整结构，解决问题，还要维护稳定，这都是前几年实践证明的事。这是第一个。下一步国资管理体制改革需要调整，具体方案现在有几种，我个人感觉，体制调整小一点，好一点，稳妥一点。调整太大，你很难判断它以后会怎么样。

第二个要做的事呢，是搞好公益性国有企业监管的改革。分类改革是三中全会决定的一大亮点，以前是不分的，所以这次是一个大的进步。目前国有企业里有一批是公益性的企业，中央企业有那么几家，两个电网公司，三个电信公司，石油石化，基本是这三个行业。地方政府这样的企业是很多的，尤其是这一级，供水、供汽、公交、地铁、市政、环保企业等等。这些企业有几个特点和竞争性的企业不一样。第一，它都关系经济发展和人民生活的基本条件，而且企业是要承担保障责任的，有非常明确的保障主体。第二，市场并没有完全放开，所以它的经营往往存在垄断因素，独家或者寡头竞争。第三，产品或者服务的价格由政府管，企业自己都没有定价权。第四，企业的社会责任高于企业自身

的经济能力，政策性亏损经常出现，就是亏了你也得保障供给，这是你需要完成的首要任务。这类企业实际上前一段挨骂很多，受到的批评很多，就是因为是垄断性企业。实际上某个产业是不是能够完全放开，这是政府产业政策定的，不是企业定的。如果政府认为，某个领域暂时不具备放开的条件，为了保护公共需要，授权特定企业经营，并且承担保障责任，这是完全可以的。这是政府的一个选项，你判断可以放开，你可以放开；你觉得现在不完全具备条件，暂时不放开也可以。如果政府选择某一个企业特许经营，并且承担保障责任，那么这个企业很可能就是独家的，具有垄断性。

怎么办呢？实际上国外有非常成熟的办法，就是社会监管，设专门的监管机构。管什么？管价格，管服务标准，管成本，管收入分配，管资源配置，管产业限制，防止企业利用垄断地位为自己牟利。这是国外非常成功的做法。比如法国电力公司就是独家经营的，同时有一个非常明确的监管机构监管它。以前企业没有分类，所以谈不上监管的问题。三中全会现在明确这种公益性企业的改革方针，我觉得是非常正确的。第一，公益性领域是国有经济必保的领域，必须要做好，而且还得增加投资。第二，能引入竞争机制放开的行列，尽可能放开。第三，不具备条件的，通过特许经营，以政府监管的方式进行改革。我觉得三中全会的决定明确了这个方向，这是符合国际惯例的。当然，落到位，有一套工作需要做，大概那几个方面的工作。第一，需要有符合企业功能特点的改革；第二，要有针对性的出资人管理，专门的考核评价；第三，要明确行业监管机构和监管内容；第四，企业的持续发展方面，政府要有一套契约化的政策安排。

在这方面需要注意的是什么呢？由于历史原因，中国国

有企业里纯公益性的企业非常少，混合业务多。现在就地铁是真正纯公益的，因为都是新企业。所以，我们行业的监管需要监管到企业内部，财务上要分开，而且监管的重点应该是垄断业务与竞争业务的接口。就是说，对公益性企业，现在三中全会明确了这么一套改革加监管的路子。

第三个需要做的，是竞争性国有大企业的改革。们觉得，依托资本市场进行公众公司改革，实现竞争性国有企业的市场化和公众化，是改革的方向。这也符合国际惯例。其他国家对国有大企业的改革，都是采取市场化公众化改革的方式。实际上我们这些年，一直在做中央企业整体上市工作，应该说这几年进展还比较快，中央企业现在净资产的 67% 已经进入上市公司，资本化率比较高。我们判断，竞争性国有大企业最终的改革模式，就是干干净净的上市公司，没有集团，没有存续企业。现在慢的呢，是消化存续企业这块。作为干干净净的上市公司，就完全是按照资本市场运作，符合世界各国国有企业改革的一般规律。

所以，混合所有制，具体到大企业身上，我们觉得主要方式还是上市的公众公司。大企业先把它私有化，再公众化，这条路很难走，走不通。大企业具备直接公众化的条件。如果把它改造成为上市公司、公众公司，国有企业就变成真正的混合所有制，它与其他所有制，与社会资本结合就没有障碍。而且我们判断，最后国有企业和民营企业，在公众公司这个目标上，很可能是殊途同归。现在国有大企业的底子是企业，通过资本市场把它社会化、公众化，逐渐的在里面可以减持国有股，变成多元化的公众公司。中小型民营企业的底子都是家族企业，可能大多数民营企业就永远是家族企业，但民营企业里面大的，优秀的，也会通过

资本市场进行公众化。很可能中国的国有企业、民营企业，在公众公司这个目标上，最后完全走到一起。国有企业公众化之后，国有资产就能彻底资本化，那么流动性就非常好，进退非常容易，这就为下一步的改革创造了条件。所以我们觉得，下一步国有大企业的改革，就是通过资本市场进行公众公司改革。

给我一个小时的时间，所以我只能最粗线条地去讲这个事。

总之是这样，国有企业改革是一个世界性的难题，尤其是原来计划经济到国家，当时建的国有企业太多，职工也太多。所以原来计划经济的国家，跟欧洲的国有企业改革相比，它的难度不是一个数量级。以前很出名的欧洲的国有企业改革，撒切尔的国有企业改革，实际从中国国有企业改革的角度看，它那个太简单了。因为它本身就很少，而且关键它的经济背景是完全市场化的，它的经济规则是市场化的，所以它改制，一上市，国有股一卖，就完了，很简单。难的是像我们这种情况。苏联东欧这些原来计划经济的国家，他们当时遇到的问题和我们类似，国有企业太多。他们解决问题的办法，是在政权更迭的基础上全面私有化，社会代价非常大，经济效果并不好。我们去考察过，它的国有企业的状态不好。这条路实际上中国是不能走的。

经过非常艰难和痛苦的探索，经济改革、结构调整，实际中国的国有企业一部分退出去了，一部分在市场竞争中初步站住脚了，这是非常不容易的事情。而且我们走出了一条完全是中国化自己的改革道路。中国的国有企业改革，我们借鉴了世界各国的改革经验，但是没有照搬任何一个国家，我们这些措施，都是中国化的。所以这是很不容易的。

在目前的改革深度上，我们一方面要通过改革解决我们存在的问题，另一方面要探索公有制和市场经济最终结合的模式。实际上现在可以看的很清楚，如果从整个改革的角度去判断，我估计现在中国国有企业改革的工作应该已经完成 70% 了，剩下不应该超过 30%。而且这次三中全会之后，我们可以把国有企业的分类改革考虑在内。那这个事就可以讲的更清楚了。现在我们剩下的就是这批企业，三中全会文件把它分成两种类型，公益性的国有企业和竞争性的国有企业。公益性的国有企业，通过改革加监管，成为市场经济中受专门法律约束和监管的特殊企业。这种企业在西方并不少，当然它做得比我们细致，它一个企业立一部法，直接去规范。我们不一定能在立法方面做到那么准确，但是我们的特殊监管应该能做到。竞争性的企业，依托资本市场，发展混合所有制经济，成为市场经济中规范的公众公司。剩下的企业，你都可以找到最后它与市场经济融合的方式，现在可以看的很清楚。所以我们觉得，中国国有企业改革，真正的难的时候已经过去了。需要做的很多，但是最重要的，我们要坚持改革的方向，这时候坚决不能往后退。往后退，那么前面做的很多工作，可能前功尽弃了；往前走，我们觉得现在离目标并不遥远。我简单给大家介绍这些情况，各位有问题，我可以回答。谢谢。

提问与讨论

乔依德：非常感谢邵主任给我们做了一个很精彩的演讲。我想大家一定会同意，他的演讲有鲜明的特点，条理非常清楚，开始讲改革历史过程，然后又讲了国企改革现在存

在的问题，最后就是下面应该怎么做。我觉得，恐怕只能是邵主任这样经历过国企改革的人才能这样讲，既有宏观视野，也有很具体的细节，都涉及到了。我感受他的演讲当中，除了对于三中全会政策的一些解释以外，还有很多他自己的体会。比如，他有个说法，至少我没有看到外面的报道，就是说我们国有企业通过上市公司、公众公司，和民营企业殊途同归。这样一个说法，我觉得还是有启示性的，有他自己深入的思考。我想在座各位，听了以后可能有问题，大家可以抓紧时间提出来。

陈伟恕：谢谢邵主任，你的报告使我很感慨。今天你讲的，使我体会到中央主管的同志们这些年的苦心，是真实的，了不起的。按我的观察和体验，我还有两个问题请教一下。

国有企业的改革方向到底在什么地方？我们公开文件上，一直看到说，国有企业是社会主义国家的经济支柱，必须加强。但是从改革的方向上，越来越缩小，范围在收窄。刚才你讲的两类，一是公益性，一是竞争性。我有几个疑问。公益性的是不是必须垄断？必须由国家完全控制？国家可以不可以制订标准，加强监管，引入竞争性，提升服务？我们的公益事业，公益企业，很多是非常垄断的。这个问题怎么解决？其实大量企业都是竞争企业，你刚才讲最后成为公众公司，我也组建了，也参与了，也监管了。但有时候，表象和实质不一样，法律制订的，公司法确定的东西，到了国有企业也无法进行，没有办法。竞争性行业，如果还是国有企业的概念，是否必须国有控股？如果大股东不是政府，那么这个国有企业的概念又是怎么样的？我们的目标到底是什么，这是第一个问题。

第二个问题，只要你是国有企业，你的主要领导人都是国家委派的，叫党管干部。甚至于国有企业的这些领导，就是政府的公务员。这就带来官商的勾结。大家在位置上利用职权互相转移利益。这种腐败的根子，怎么解决？第二个更重要的问题，我们国有企业最重要、最大的、最关键的是面临国际竞争，我们真正的企业家能不能培养起来？他是政府行政安排的，他到期要轮换，考核标准包括薪酬待遇也是这个概念。这些问题不解决的话，真正有国际竞争力的企业家怎么形成，怎么传承？

邵宁：这两个都是很大的综合性的问题。

第一个是改革方向的问题。国有企业是国家经济的支柱，咱们有很多说法，实际上这也有一个前提，就是把国有企业问题政治化了。我们做国有企业改革的人，从来不愿意把国有企业的问题政治化。你站得住脚，站不住脚，看你改革改的好不好。你要改的不好，多重要的比例，你同样站不住；你要改的好，它有竞争力，你就可以让它发挥作用。所以，我们感觉如果把国有企业改革的问题政治化，会有一些非常难以处理的问题。比如说，前几年国有企业破产，那不都把我们的执政基础破了吗？所以我们在第一线实际工作的人，很难讲出这种政治化的语言。经济问题就是经济问题，企业问题就是企业问题，体制问题就是体制问题，机制问题就是机制问题。尤其是市场经济，你不是说我想在这里，从政治角度这块要保要怎么样，你如果没有竞争力是根本保不住的。我们不希望把国有企业问题政治化，咱们是就经济问题说经济问题。

第二个，是不是公益性的非得要垄断？实际是这样的，某些行业，比如说，有些城市的出租汽车或公交车，前几年

卖给私人了，但是这种和人民群众利益直接相关的，如果逐利性太强，有时候运作也有问题。所以这几年，大家也在反思，哪些东西应该是国有，那些东西应该是民营。我觉得某些领域，如果现在完全引入市场竞争机制，还不成熟。我们的经营主体，能不能放开，实际取决于两个因素。第一个，它这个行业的经济特征。比如说我们的电网，电网是不可能引入竞争机制的，在国外一个区就是一个电网，天然垄断。第二个，还取决于政府的监管能力。你要放开，政府管不住，也会造成很大的问题。比如最典型的，山西的煤炭，中国煤炭资源很多，大家都去开采没有关系嘛。但是发现，我们政府监管能力不行。生产主体太多的时候，政府根本管不住，最后一些小的煤矿，把资源破坏了，把环境污染了，最后山西不得不用大矿收小矿。这个含义是什么呢？就是减少生产主体以适应政府现在有限的监管能力。所以这个事，既是行业本身的原因，也有政府自身的原因。一个事业能不能完全放开，我觉得这是政府行业管理部门能判断的，放开能管的好，生产主体有自觉性，政府监管能力到位，引入竞争机制肯定是好的。所以我想应该是这样，这些年的国有企业改革，破除垄断引入竞争是一个主线，这几年的电力体制改革、银行改革都是这个意思。我想，应该说，公益性改革，能放开，能引入竞争机制，尽可能引入竞争机制，就是垄断性越少越好。但是现在不能完全放开的，只能通过监管去解决。

为什么公众公司是改革的一个方向呢？一个，对公众公司的监管，资本市场的比出资人的监管要有效。还有一个，你在哪里上市？实际上国资委在推动中央企业上市里面，也有一个想法，就是资本市场的选择。我们一直希望中央企业

能够在境外资本市场上市，当时很多人骂我们。我们当时之所以推这个事，第一个，我们现在很多中央企业有境外业务，如果在境外资本市场有个平台，对它有好处；第二个，我们希望把竞争成熟的资本市场的机制引入到中国。所以最后的这个，比如说，我们对一些企业的分析调研，看的很清楚，境外上市公司做假帐是很难的，它一般不敢，境外公司运作的透明度一般比境内上市公司要高。所以我们觉得，这个改革是对企业的行为规范和内部的机制转换是有效果的。

但是在中国这个国情条件下，你想通过资本市场马上公众公司化，就一招马上解决所有问题，是不现实的。实际上这还是由整个国家的基本经济素质所决定的。不光是一个企业的素质，它跟整个社会有关。如果它是公众公司，把资本市场的东西引进来，和大股东形成一个监管的协同，对企业的改革和机制的转换，肯定有好处，其它问题需要全社会共同解决。企业自身就能做成的有限，它是社会的一个组成部分。

关于企业领导人的问题呢，国家委派，党管干部，转来转去，这种事很多。实际上呢，我们以前讲一句话，要建立一个有别于党政干部的企业领导人体制。但这句话一直没有做。这个体制你怎么建？我觉得有可借鉴的地方，新加坡淡马锡也是国有企业啊，股东是国有，但是并不妨碍你用市场化的方式去选人，这是不矛盾的。

至于官商勾结的问题，实际现在的官商勾结都不再转来转去，用不着今天在这里，明天在那里，然后再勾。直接下指示就可以转啊。所以这个事情，不是咱们干部体制造成的，是我们的政治体制造成的。现在很多官商勾结，大家都看到了，那是有很深的很高的背景啊，那不是一般人挡得住

的啊。所以这个事不是一个官商从这里相互认识，不是的，他上面有很深的渊源。

关于人才待遇问题，企业家阶层的待遇问题。这个问题呢，现在我特别难以正面回答，但是我可以给大家讲讲我们对当时搞这个事的一些想法。原先国有企业待遇很低，所以国有企业是其他所有制企业的培育基地，人家在这里学会，马上走，跳槽。国资委成立之后，对国有企业的薪酬要不要管，内部争议非常大。当年就是吴晓华主任，坚决不同意管薪酬，他说的很明白：管薪酬这个事，绝对吃力不讨好，绝对不会有好结果。但是我们从体制完整性的角度来讲，又不能不管，你既然要建立一个约束制度，你不管薪酬，不是开玩笑吗？我们必须做这个事。

第一年，我们摸了一个底，中央企业的分配到底是什么状况？让下面把他们第一年准备分配的数额报给我们，摸一个底，让我们大致知道。结果发现差异非常大，年薪低的 10 万块钱，高的 170 万，而且 170 万是一个很小的企业。就是说年薪的高低与企业的规模无关，也与企业的效益无关，就看你有没有这个胆。而且发现，企业自发开始市场化，你挡不住，你说你不认，根本不行啊。所以需要规范。当年我们做了一个年薪制。当时定年薪制度的时候，我们调研市场上到底是怎么样的，我们请了一个知名的人力资源公司，给我们抽了 20 家的外资企业，20 家大的民营企业，他们在中国的 CEO，职业经理人。抽样结果是这样的，差异也很大，这 20 家外资公司的平均年薪是 165 万，这 20 家民营公司的平均年薪是 108 万。那么我们第一年大概定的是央企税前 39 万。然后就涨，这几年大概涨到 80 万左右，因为发展了。当时做这个事的时候，我们就非常清晰地知道，

这个事做出以后，是几头不讨好的事情。第一，它比市场低得多；第二，它比党政机关高得多。

所以当时推出这个事之后，我们马上就准备跟进一项改革，就是干部人事制度改革。干部人事制度改革主要解决两个问题，第一是解决选拔的问题，第二是解决市场化退出的问题。我们判断，如果当时这两个制度改革马上推出去，现在大家就不会有什么不好的意见，如果这两个制度当时跟上，大家现在就不会骂成一团。因为岗位是开放的，如果你不平衡，你可以去竞聘；竞聘的结果，一是你可能选不上，二是你选上以后可能会被市场淘汰。这样有一段时间，大家就接受了，就适应了。但是这个改革始终推不动。推不动最后是什么结果？我们的年薪制成大锅饭了，因为你没有淘汰机制啊，你只要进入这个岗位，成为央企高管，你能干不能干都淘汰不了你，最后大家就在这里吃 70-80 万的大锅饭。所以社会压力越来越大。但是我们没有办法，因为我们推不动那项改革，这个改革的把手不在国资委手上，所以最后弄成这么一个东西。实际我们非常遗憾，当年我们推不动这项改革。如果干部人事制度这项改革及时配套上去，不会有今天这个局面。现在形成一个大锅饭，各方面非常不平衡。而且因为国有企业这边待遇高，各方面都通过各式各样的关系往里面塞人，成为一个安排人的渠道。最后搅得国有企业内部班子安插进来的人越来越多，班子越来越不适应经营企业的需要，所以一大堆矛盾。现在就是这个状况，明显不顺，而不顺的原因我们很清楚，就是干部制度改革没有跟上。所以现在要清一下，我觉得也必要。但是我希望，以后的方向不要变，还是市场化的方向。咱们蹲下去，暂时蹲下去是为了下一步能够跳得更高，下一步这个关系必须理

顺。国有企业要参与市场竞争，这是人才的竞争，你没有一定的薪酬待遇，你是没有办法生存的。

王世豪：谢谢邵主任观点新颖、条理清晰的精采演讲。我有两个问题。一个呢，就是中国的改革进入了攻坚期和深水期，改革的方向呢，对外来说可能中国的经济是商品输出、资本输入的阶段，在国内主要还是经济结构的调整，这两个方向，一个对外，一个对内，你认为国企作为国家主力部队，在这两个改革方向中起什么作用？第二个，我来自于银行，最近五年来，不断听到对银行有声音说，你们银行赚大钱了，把我们的钱都赚走了。你对此怎么看？

邵宁：这不光是国有企业，民营企业反应更大。

王世豪：那是确实。但是从银行来说，它的资产利润率、资本利润率以及人均效益没有比国企高，而且比国企低一点，利差和国际水平是一样的。从银行角度来说，你对这个问题如何判断？

邵宁：你刚才讲的是，现在攻坚时刻，国企在整个经济结构调整中发挥什么作用？实际是这样的，国有企业现在两个基本的经济功能，第一个经济功能是保证经济和社会发展的条件，这实际是通过公益性的国有企业实现的，包括国家电网、石油石化、电信，包括上海市很多公益性的企业。因为这一层呢，它和民生接的太近，它不能象市场那么剧烈地进行波动，老百姓生活受不了。所以这些企业有的时候需要承担一些政策性的亏损，这是第一个功能，这是公益性的国有企业去实现的。第二个功能，就是在竞争性的领域，尤其是大企业这个产业层次，提升国家的产业竞争力，这是大企业的职能。中国现在民营企业的竞争力是很强的，但是中国的民营企业是以小企业为主。在有些行业，需要大企业

去体现国家竞争力，比如在钢铁企业，我想中国国际竞争力最强的企业可能是宝钢而不是沙钢。那么，在竞争性领域，在大企业层次，提升国家竞争力，这也是国有企业的功能。但是这个功能跟你竞争性行业的特质有关，这个行业你站得住脚，你就体现，你要站不住脚，你就退出。我们觉得是这样，竞争性领域就是优胜劣汰。只要是平等竞争，优胜劣汰，反正最后能生存的都是好的。所以我的感觉呢，公益性的领域是国有企业必保的，竞争性领域能做到什么程度，看你改革改得好不好。你要改得好，以后的国有企业可能竞争力很强，有些企业可以在国际上站的住脚。我们感觉就是看你改革的程度，能不能改好。

银行的问题现在是这样，这几年我们听的很多，因为我现在在搞中小企业促进法的修改，和中小企业谈，大家对银行的意见很大。实际上很多中小企业还够不着银行，它到银行去，银行根本不理它，现在很多都是什么小代理公司、担保公司，所以它的贷款利息上到 20%，很重。如果从这个银行的角度讲，我的感觉，与国有工业企业相比，银行的竞争还不是非常充分。因为咱们国家对银行业的开放一直是有一定保护的。所以我们这几家银行的体系还是比较完整的。而且，原先对于存款和贷款利息规定的比较死，存贷差就很稳定，当然现在在逐渐放开。我总的感觉就是银行业的竞争并不是很充分，而且进入门槛比较高。这跟工商企业不一样的，工商企业进入是很容易的，国外企业进入中国也是很容易的。而且不但容易，我们很多地方政府还以种种优惠条件吸引外资，实际上很多外资享受的政策比我们国内企业要好得多。所以相对而言，它们这边面对的竞争就非常残酷。相对而言，银行面对的竞争不是那么激烈，就象描

述的那样“挣钱都挣得都不好意思了”。但是往长了看，慢慢的，随着中国金融的开放，你们也会面对更尖锐的竞争，但是现在一般的工商企业早就已经成熟了。

孙涤：从向前看的角度，我们国企改革初衷的目标，有没有发生一点微妙的变化？另外，国家对企业的控制和我们现在的税收制度有没有关系？

邵宁：第一个问题，目标的问题。现在我们可以把目标看得很清楚。但是实际上呢，中国的国有企业改革不是从目标反过来推的，而是从大量的现实问题，从现实中一步一步的往前挪，一个一个问题解决，逐渐再尽可能的往前看，大概是这么一个过程。所以一开始到底是什么目标，可能那时候谁都说不清楚。但是市场化之后国有企业不适应，这个情况是明摆着的，这么多问题需要解决，怎么办？一个一个解决吧，是这么一个过程。这是一个问题。

第二个问题，各类企业实际税收差异是非常大的。税收差异这么大，有合法的，有合理的，也有不太合理的。比如我们很多的地方政府，会吸引外资，各式各样的，它不但是税收优惠，各式各样的优惠太多了。税收优惠是最简单的，第二个层次，我的厂房土地不要钱，白给你。你还不来，怎么办？厂房土地不要钱，给你，我再给你一块地，你开发房地产，补项目，行不行？还不行，我政府直接出资，跟你一块投，现在都是这么干。所以企业之间的竞争条件完全不一样。税收现在成为一个小头了，各类企业之间，税收差异非常大。因为涉及税收非常专业的东西，我们不好举具体的数，这对企业的竞争肯定影响很大，因为它负担不一样。

陆军荣：欧美国家对于中国市场经济的地位问题，因为国有企业的存在，他们有很多疑问。未来在这个问题上，我

们有什么样的想法？

邵宁：它为什么有异议？它的理由是什么？因为我没有参加这个谈判，它的理由到底是什么，我不知道。一般讲，外国人的理由是这样的，你是国有企业，就有政府补贴。实际中国的国有企业，早就没有政府补贴了。第一个时间点，1984年，拨改贷，从拨改贷开始，政府就不再给国有企业拨资本金了。第二个时间点，1998年，我们的财政体制改革，建立公共财政体制，财政一次性就把对国有企业的亏损补贴彻底切断。现在的国有企业要是亏损了，你找政府，政府不管你。正因为切断了政府对国有企业的输血渠道，所以前几年才会有这么多企业破产。如果有人给补贴，谁有兴趣做破产啊？太难了。所以往往是国外不太了解这个事。不承认中国国有企业的市场化定位，它是不是真有理由？第二个，实际上很多时候，它是一种非经济因素。比如说，华为进美国，为什么进不去？国有企业进不去，为什么华为也进不去呢？不应该啊，它是民营企业也进不去，所以有些东西不一定是纯经济的因素。

乔依德：我们今天的提问就到此结束。最后大家以热烈的掌声对邵主任表示感谢。今天沙龙就到此结束，感谢大家参加。

（以上内容根据录音整理，未经本人审阅）

改革推进中的央地关系和改革央地关系

张文魁

国务院发展研究中心企业研究所副所长

上海新锦江大酒店 2014 年 11 月 21 日

乔依德（上海发展研究基金会副会长兼秘书长、卓越发展研究院院长）：张文魁教授是国务院发展研究中心企业研究所副所长，他演讲的题目是“改革中的央地关系”。这个问题非常重要，十八届三中全会中虽然没有专门一章说这个问题，但这个问题在很多章节中都有所涉及。我也留意到，十八届三中全会以来改革的很多方面都有人研究，但琢磨央地关系的不多，至少我看到的不多。

几星期前，我在财经杂志上看到张文魁教授很长的一篇文章，觉得很受启发，所以请他给我们做一个演讲。最近报纸上有一些关于上海 2030，2040，2050 规划的讨论，我看到了很多专家的发言，他们有时候拿上海和纽约、伦敦相比，但这种分析完全没有注意到上海与中央的关系，与纽约市、纽约州和联邦政府的关系是不一样的，我觉得这么一种简单的类比是有问题的。下面大家以热烈的掌声欢迎张文魁教授给我们演讲。

张文魁（国务院发展研究中心企业研究所副所长）：大家晚上好，很高兴到上海发展研究基金会主办的发展沙龙上来和大家做一个交流。我的题目是“改革推进中的央地关系和改革央地关系”，听起来好像比较绕，我和大家解释一下，这其实是二个相互关联，但又各自独立的议题。

一个是说十八届三中全会开完以后，规定了这么多的改革，按照审改办的分解，一共是 300 多项的改革，要在 2020 年以前完成。这些改革项目要完成的话，到底中央和地方各自发挥什么作用，采取什么行动，才能有力地尽快推进改革。

如果我这么说，大家还觉得比较抽象的话，我举一些今年以来，就是十八届三中全会开完以后，我们包括我个人遇到的很多这样子的纠结和困扰。我是研究国企改革的。三中全会开完以后，中央通过一个全国性的改革大纲，这个蓝图是描画出来了。地方上根据这个蓝图、目标和路线来制定各自的改革意见和方案，然后去推行，这应该是可以的。

上海在去年 12 月份率先出台了上海市国企改革的指导意见。到现在为止，全国有 20 个省市自治区出台了国资国企的改革意见。但是中央的还没有出来。上海去年年底的时候就出了，应该是根据地方的指导意见去推了，但实际上可能还不是这样。最近国务院成立了一个国企改革领导小组，这个领导小组的职能，在很大的程度上是根据领导的意见对地方国资国企的改革进行一个指导和把关，是带有这么一个任务的。实际上反映中央可能觉得地方是不是会抢跑或是跑偏，有这么一个担心。早二个月，中央深化改革领导小组办公室经济生态组，就组织了八个调研小组分赴全国各地做国资国企改革调查，一个是听意见，另外一个就是给很多地方公开打招呼（特别是包括了财政部也到地方上去），你们这个先不要动，哪怕你们的方案出了，指导意见出了，你们也先不要动，也要听一下上面的下一步怎么弄。按照这么一个思路，哪怕是三中全会开完了，画完蓝图了，也就是吹响冲锋号了，你还是要听上面怎么来排兵布阵，发号施令，可能

有这么一些倾向出现。

我们的文件是说要发挥中央和地方两个积极性，要尊重地方的首创精神。事实上中国改革开放 30 多年以来，很多的改革是在基层先实验，中央没有文件，或者是中央有一些原则性的说法，但并没有很详细的政策和文件的规定。它是默许你去闯，然后中央总结经验教训，形成一些规范的做法在全国推广，基本是这么一个套路。实证明这么一套更有效，国企改革就是从四川开始的，承包制是地方开始的，股份制更不用说了。三中全会以后说的很热的土地制度改革，我不知道上海怎么样，重庆、成都、广州很多都是这样的，实际上国家并没有很明确的说，而是在观察调研地方上的一些做法。

如果后面一种做法更有效的话，我们的前一种倾向现在又出现了。这就导致了我们的三中全会之后形成的改革热度，我个人认为，今年以来是在冷却的。去年这个时候改革的热度是很高的，大家也很积极，有一些地方是摩拳擦掌，现在明显是在冷却。所以我们要推进改革，就存在一个如何处理央地关系的问题。这实际上会涉及到一个更基础性的问题，就是央地关系本身应该怎么样改？如果央地关系本身有一个清晰的改革目标、改革蓝图，那么我们推进改革就很清楚了。就按照这么一个很稳定的、很清晰的央地关系，各做各的事，各尽其责，各司其职就行了。所以我想这两个问题在中国都非常有意义。我先从第二个基础性的议题讨论，把第二个基础议题讨论完了之后，我再和大家说一下我对第一个议题的一些看法，那就水到渠成了。

央地关系为什么需要改革？我想首先一定是中央意识到央地关系有很多的问题没有理清。所以，在三中全会的文

件中涉及了很多央地改革的内容，央地关系改革在三中全会里没有专门的一章，是分散在各个部分里面，加起来比某些专门的内容还要多。

比如，三中全会说的直接面向基层，量大面广，由地方管理更方便有效的经济事项一律下放基层管理。加强中央宏观调控的职责和能力，加强地方政府公共服务、市场监管、环境监管、环境保护的职责。中央的宏观调控要加强，地方的市场监管、社会管理、环保要加强，有条件的地方探索推进省直管县的体制改革，这也是一个央地层面再划分的问题。建立现代财政制度，建立和发挥中央和地方两个积极性，这个也是央地关系。建立规范合理的中央和地方的政府债务管理和风险预警机制，这是说财税和债务的问题。发展基层民主，健全基层选举议事公开机制，这是说的基层的民主和问责机制。减少行政执法层次，加强食品药品等重要领域的基层执法力量，这些执法系统至少是双重管理的一个系统，但现在又说加强基层领域的执法力量，到底以后的关系怎么处理？如果是双重的，就不能叫做基层执法力量。还有党务层面的，推动党的纪律检查工作，双重领导体制具体化、程序化、制度化。这也是涉及到问责的问题。前面说到了发展基层民主，健全基层的问责机制，你对地方老百姓负责的事是不是做好，老百姓是不是满意，要基层问责，同时要纪检双重领导，这些关系怎么处理？然后还有国有资产要归属清晰、权责明显，产权的归属要清晰，要正确处理中央和地方的关系，坚决维护中央权威。

我说了这么多还不全，涉及很多央地关系的内容，就说明中央意识到央地关系需要处理。因为中国虽然不是一个联邦制的关系，但是十几亿的人口，960 万平方公里的土地，

应该可以说至少是五个半层级，中央、省、地级市或地区、县城、乡，这是五级，加上村可以说是半级政府。全球没有这么大的一个体系的国家。各个层级的关系怎么样处理是非常大的问题。

如果说这些文件还比较抽象的话，我们现实地看一下这个问题，现实问题非常突出，可以从三个方面看央地关系的问题。

第一，从财政和公共服务的角度来看。给大家看一下这个图（图1），收入和支出，收入大部分是在中央，支出大部分是在地方。

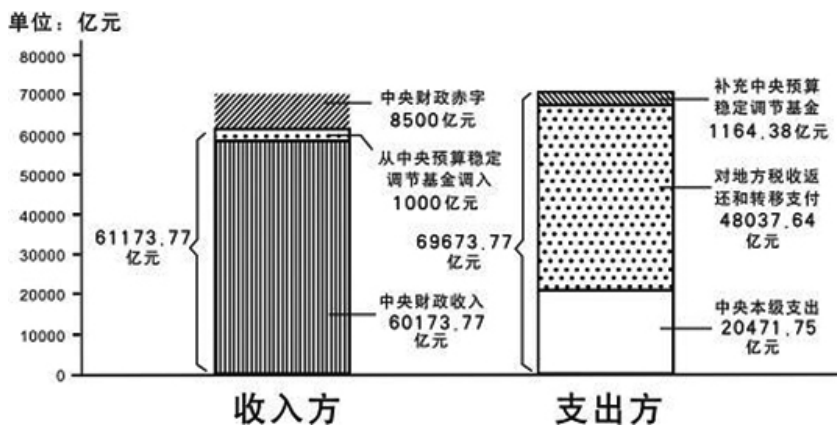


图 1：2013 年中央财政平衡关系

这是一个什么概念呢，看一下这个图（图2），全国财政收入总量中，47%是中央在收。中央收了这么多也可以啊，那你要承担这么多的公共服务，别人要花啊。但实际上支出当中，中央只占了14%多。如果中央的绝大多数支出，是用于转移性的支付，这是有问题的。

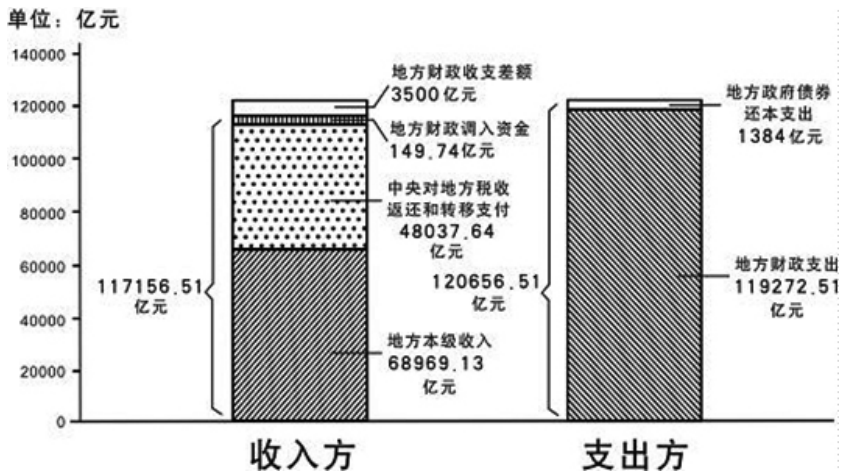


图 2：2013 年地方财政平衡关系

转移性支付不是说不能有，法国的转移支付也比较大，但是任何国家没有我们这么大。支出的总量中，中央只占了 14.4%，这是什么呢？如果我们假定政府没有失误和挥霍，全部是用于公共事务、公共服务（因为公务员做正事的时候，也是提供公共服务），意味着在中国的公共服务当中，中央政府提供了 14.4% 的公共服务，85% 以上的公共服务是靠地方政府来提供的。地方政府提供了 85% 以上的公共服务，它又没有这么多钱，就导致了严格的失衡。这就导致了严重的财政扭曲，这样的扭曲会带来效率的低下、效果的不匹配以及财政的腐败行为。经过了这么多的重新分配和流转，财政扭曲实际上反映了公共服务方面的扭曲。

大家会说中央掌握更多的资源，我们的统筹能力更好，因为中国这么大，地方的发展不平衡，我们统筹是为了削峰填谷，为了全国更均衡的发展。比如上海比较富，是不是多收一点，青海比较穷，我们多给一点，中央该应该干这种事

啊。实际上不是这样子的。我领导的“我国共同富裕的道路”的研究成果，今年在改革内参上发表了。过去的十几年当中，我们大量的转移支付，没有出现削峰填谷的情况，反而是出现了逆效应。转移支付没有缩小城乡居民收入差距，没有缩小不同阶级之间的差距，没有缩小地区间的居民收入差距，反而是扩大了。城市居民所获得的转移性收入比农村居民获得的更高。所以中央财政统筹这么多，没有发挥作用，这值得我们反思。这是从财政和公共服务来看，有很大的扭曲。

第二，从国有企业和国有资产的角度看。为什么要从这个角度看？首先，国资国企是和财政联系在一起的。比如融资平台这个事，融资平台是国企，它的资产也是国有资产，负债也是国有企业的负债，也是和财政联系在一起的。你现在不让融资平台弄的话，它财政就要发债，同时财政资金有一部分也流向了国有企业，所以讲财政不能不说国资，讲国资不能不说国企。何况我们下一步要编制地方政府的资产负债表，财政和国资是连在一起的。如果是财政不清晰，国资也不会清晰，国资不清晰，财政也不会清晰。中央和地方之间，国资不清晰，财政也很难清晰，都是通的。

我们说中国有十几万家国有企业，归属于国家的净资产，如果不包括金融和银行的，有三十多万亿。这些国有企业总资产加起来有 100 多万亿，有 70 多亿的负债，净资产有三十多万亿，这也是我们国家很大的一个财富。但是我们讲国有资产，到底是中央有的，省有的，还是市有的，县有的？我问这个话，大家可能会觉得都是中央有的，但可能还不能这么看。因为按照中国的规定，一个县政府筹资办的一个企业，是属于国有企业的。青海某一个县政府筹资办的

企业是国有企业，但是乡政府筹资办的企业就是集体企业，不是国有企业。我们乡是一级政府，村是一个集体。青海的县可能还不如广东上海的一个乡政府有这么多人和钱。按照道理来说，乡政府办的企业，资产是可以自己处置的，因为是集体企业。国有企业就不可以了，哪怕是一个县政府办的，哪怕它没有拿任何中央的钱。从理论上来说，它是可以充公的；不光理论上，实际上也是这样，如果县里办的一个国有企业要上市，一部分国有股卖掉的话，要交中央的社保基金，尽管它从来没有从中央得过一分钱。这里有很多的问题。

自然资源市场就不用讲了。我们说国有土地，实际上土地和中央没有什么关系，省里都管不了。用益物权、国有土地转让收入，大多数是市一级或更低一层的政府使用，但是有关的指标又在非常高的层次，甚至是有些指标需要总理去批。这就导致了责权利特别的不清晰。这就是为什么地方政府要使劲搞土地财政，名义上是国有的，但用起来时钱是地方政府的，为什么不用呢？这就导致了中央和地方的博弈，中央老是说地方怎么怎么样。

第三，从权利分配或者民主治理的角度来看。国家85%以上的公共服务都是地方政府来提供的。按照道理来说，地方政府提供了这么多的公共服务，我承担了这个责任，就要有相应的行政权做保障。没有行政权做保障，怎么提供这个公共服务？但事实上，行政权在中央和地方政府的分配，既不清晰也不稳定，这是非常大的问题。我们前面讲到食品药品监督，包括十八届三中全会说的城管问题。城管有很多执法是很野蛮粗暴的，但是没有城管真不行。露天烧烤，占道经营，很多类似的事情，如果没有城管管的

话，有人会说那就自由啊没关系，可是附近的居民就有意见啊。包括现在大妈跳广场舞，市民觉得政府不作为，应该管的你没管。乱扔垃圾、污染的就不用说了，这是典型的外部性，都需要政府来解决，这些都是需要行政权。但是权利的划分非常不清楚。所以我们现在看到很多城管、食药监督、环保，很多都不作为。为什么不作为？出了事，你不知道是谁来给你问责。也许是最直接的，中央就给你问责了，说你看天津的城管怎么怎么了，你没有什么太多道理可以讲，马上就处理了，那谁去做事呢？

而且我们地方行政权的来源主要是中央，而不是立法机构，中央给了你多少权利，你就有多少权利。这样的话，我们很多的权利，比如工商行政、食药监督，你分不清是垂直的还是非垂直的，很多都是双重的。你可以说双重好，经费地方出一半，或者办公场所地方出一半，但是授权和问责到底是谁说了算？这是一个很大的问题。

关于民主治理，我主要讲地方民主治理。不管你是不是喜欢，民主治理肯定是一个趋势。那什么是治理？治理就是没有更上层来管你了，你就需要治理了；如果有更上一层来管你，你就不需要治理，因为你是一个中层干部，有上面的领导来管你。我们作为一个单一制的国家，如果把它完全作为一个垂直体系，把它完全的作为一个金字塔的体系，只有顶层的那个金字塔尖是需要治理的，下面的各个层级都有上级来管理，如果打你板子，那是上级打你板子，你不需要治理。但是这种垂直的金字塔的体系，在中国现在已经远远发挥不了作用，我们先不说它是不是合理，它发挥不了作用。

所以地方治理一定要建立起来，这种治理就是民主治理。85%的公共服务是地方提供的，这么大部分的公共服

务是地方提供的，如果是没有地方自己这个层面的民主治理的话，光靠上面打板子，上面准备一万个板子也不够，上面的人就成了打板子的人。这样的话，就会像我们段子里面说的，所有的人都是在一棵树上往上爬，最上面的人是最好的，因为你可以拿着板子打别人，在下面的不管是不是有理，永远是被人打的，这个社会是有问题的。从这个关系看，中国的央地关系也存在着很大的问题。

我从这三个角度说央地关系，这些问题这么的严重，应该怎么办，我不提方案，我作为学者只提基本的方向。刚才大家都讨论了智库的问题，要提具体的政策和建议，当然也是对的。我觉得实际上很多时候，中国的智库要把基本事实搞清楚，把基本逻辑讲清楚，把基本方向指清楚，我看就已经很好了。如果是前面的几个基本的事实都没有弄清楚，道理都没有讲清楚，逻辑都没有讲清楚，提的建议也是乱七八糟的。

我这里说的基本方向，是水平分工和当地化的委托代理，这是我们的基本的方向。为什么要提这么一个基本方向？水平分工是什么意思？这其实就是说，我们政府不管是什么层级的政府，都是提供公共产品或者公共服务的，你是干这个事的。我们纳税人纳税，政府提供公共产品，私人产品由市场提供，公共的物品要政府来提供。公共物品有很多，这一堆的公共物品里，有哪些是全国性的公共物品，哪些是地方性的公共物品，一定可以分的，要分清楚了。如果是全国性的公共物品，需要你中央政府来提供的，你就去送，送到千家万户；如果是地方上的公共物品，就由地方政府来送千家万户。这样的情况下，中央政府和地方政府是水平分工的关系，不是我前面说的那种垂直问责的关系，不

是上级打下级板子的关系，而是中央政府和地方政府都要做快递员，是你中央的全国性的公共物品，你就一定要送去，你也要干自己的活，而不是当一个工头。地方政府就不用说了。

当然我也要澄清一下，这里说的分工的关系，并不是要否定上级政府对下级政府通过某些形式保持管理和被管理的关系，毕竟它还是一个中央政府，对地方政府还是有约束的。有人说联邦制，联邦政府和州政府之间不是上下级的关系，就是一个平衡的关系。当然我们还不是这样子，但这种水平分割的关系一定要引入。引入了以后就好办了，我说的这么多的事，我们一件一件的来分析，看哪一些归中央，哪一些归地区，各司其则，除了外交国防，什么事是该中央管的就提上去。像美国这样子的大国，联邦政府直接提供的公共服务有 30%，很多是我们没有的。

现在很多人会说基本的养老服务，可能以后是不是由中央来管更好一点，成立一个全国统筹的，这我就不多说了，但也是有一些争论。垂直性的管理的关系就是上级给下级指派任务，下达计划，授予权利。水平性的管理关系，不同的层级分别承担，分别提供相应的权利，你提供公共物品得有这么多的行政权利，不是来自上面的授权，而是来自地方民主治理和同级的这种授权。

这里其实就涉及到了当地化的委托代理关系。当地化的委托代理关系，实际上是很好理解的。很多的学者都将民众与政府之间的关系定义为委托代理关系。那么地方政府提供地方性的公共物品，当然需要地方民众来委托它做这个事，授予它这种权利，所以当地化的委托代理机制，是需要建立的。这就意味着当地民众对当地公共物品的偏好可以进行选

择，而不是由中央政府直接来给定。比如上海，我们可能对基础教育、文化娱乐这些公共物品更加看重，那么我就需要当地政府来提供这些方面的公共物品。而西部地区可能是对创造一个良好的经济环境招商引资更注重，这些都可以通过当地化的委托代理机制来实现。

水平分工关系和当地化的委托代理机制，其实有很多的理论都可以来说明，这是可以确立的，我就不多说了，有很多研究公共选择和地方财政的学者。我们确立这么一个水平分工和当地化委托代理的基本方向后，我想我们央地关系未来的愿景，应该是这个样子的。一级政府，一级财政，一级产权，一级公共服务，一级公共物品，一级行政权利，一级民主权利。有这么多的一级，什么意思呢？就是每一级政府都有自己相应这一级公共物品的提供。在此基础上，你得有相应的财政资源和相应的国有资产的产权。我所谓相应的，是说地方独立自主的而不是中央政府给你转移支付的钱。需要建立一种自主的财政。同时承担了相应的职责，也通过当地化的民主治理来授予相应的行政权利，这是我们央地关系未来的愿景。

说了这个以后，我们可以回到前面说的第一个议题，就是改革推进中的央地关系，这个就非常的好解决了。总的来说，明显的带有地方性公共事务的事项，就由地方政府来推进改革就可以了，没有必要搞顶层设计，或者由顶层吹冲锋号，没有必要。而那些全国性的外部性的事项，或者是全国性的公共物品的事项，和地方没有什么关系，没有必要由地方大胆尝试总结经验，你中央直接就去办了。这意味着我们以前强调的“中央顶层设计，基层大胆探索”，或者是“中央统筹协调，地方勇于实验”，这种改革方法存在着严重的

误区，改革没有办法推进。

我先说中央的，经济学说的总量管理肯定是一个全国性的公共事务。中央降息，利率市场化，货币政策是典型的总量管理。这个事情肯定是中央去定，我不知道利率市场化地方怎么定。再说地方的，地方性的公共物品或者是局部的一些事项，就应该地方来直接推行。小型的区域性的地方金融机构的设立，设立的审批权或者是牌照权，到底是不是需要中国银监会发一个区域性的金融机构的牌照？没有必要。我们现在是银监会来发的。以后的话，只要是区域性的，像美国的社区银行和联邦没有什么关系。它即使产生一些外部性，也是地方上的事务。但是不排除在金融这方面，有全国性的监管机构进行监管。

对于国企，一级政府有一级产权，国有资产应该是分级所有的。我们说的国家统一所有，以后是需要改的，不是统一所有，而是分级所有。只有分级所有，每一个地方政府才能对国有资产真正地负责任，也才能真正关心怎么去改革，提高效率，提高竞争力。如果是分级所有的话，我们没有必要全国统一搞一个国企改革方案。中央的国企改革方案管你央企就可以了，那是你的资产。省一级的改革方案，管省一级的就可以了。市一级的就市里去弄，这是它的财产，它是愿意混合还是独资还是全卖了，它来说了算。如果是资产流失了，当地化的民主治理会给它问责的，用不着中央来打板子，还打得不对。

土地也是一样的，中央政府拿钱买的那就是中央政府的财产，地方搞的就是省的财产，完全可以这样划分。甚至是教育改革，都没有必要搞全国性的招生方案。省立大学招生，是搞一个统考还是推荐制，让它自己去弄，出了乱子

了，省里的民主问责会有一个治理的机制。用这样的方法来推进改革的话，中国的改革就会搞得生龙活虎，地方上 30 多个省市自治区相互比较、相互竞争，就会出现一个竞争的优化。一个地方出现了一个好的方向，全国都效仿，我们的体制才可以往前去走，这就是我希望出现的改革新方向，谢谢大家。

提问与讨论

乔依德：非常感谢张所长在一个小时的时间里，给我们做了非常精彩的演讲，对我们中国央地关系的现状做了描述，也对今后改革的方向提出了自己的看法。下面是我们提问和评论的时间，大家有什么问题可以尽量提出来，这是我们沙龙的一个特点，不是一个单纯的报告，有互动的形式。

刘根法：想请教一个问题。现在要处理好政府和企业的关系，首先是要对政府的职能进行界定，比如上海自贸区做的负面清单管理。下一步有没有可能对中央政府或省政府的职能做清单管理？中央政府 1700 多项审批权限中，现在已减了 600 多项，这里面有没有把一些权限轻的放下来，重的留下了，或者在整个过程中把权利下放到一些行业协会里去了，有没有这样的情况？

张文魁：谢谢你的问题。肯定是会往负面清单的方向走，不管是地方政府还是中央政府，这个是写到三中全会的文件里去了。据我所知，国务院领导对这个事抓得还是挺紧的。但我老实说，能不能解决问题，我是有疑虑的，一个负面清单如果能解决问题，那世界也太简单了，那你也太小看政府了。

我为什么这么说呢？我又要回到当地化的委托代理。我为什么总用委托代理呢，这也不是我发明的，无论是研究经济学的，还是研究政治经济学的，都是用这个概念。委托代理之间，有时候是没有一个清晰的界限，哪一层政府的权利边界是什么，并不是能非常清晰地在一个清单里说出来的。

我说这个话，你可能觉得太含糊了。在美国，有困难找警察，警察应该管的事情不是清单里可以列出来的。打老婆了，打孩子了，老婆孩子哭了，你可以找警察，这也可以说是政府和民众之间有一种不完全的合约。在这种情况下，你企图用清单把事情都列得很清楚，这是很难的。政府会说这是清单上没有的事，你找清单啊，没有这么简单，这是一个方面。

另外更重要的是，如果没有一个当地化的民主治理和中央层面的民主治理，一个铁笼子都关不住老虎，一张清单可以限制政府乱摸的手？这是很难的。我举一个例子，很多年以前温总理就讲，我们要通过行政许可法和行政诉讼法来限制政府的权力，许可你有权力才可以设置行政审批权，否则的话不能设立，行政诉讼法就是你乱来我可以告你。这两个法律比负面清单更有效力，这是法律通过的，你还可以诉讼，但又有何用呢？行政许可法出来以后，政府就不搞审批制了，搞备案制，备案其实就是注册制，搞的也是和审批制一模一样的。所以，关键还是限制政府的权力。怎么限制呢？我刚才讲这么多，不是通过上一级政府限制下一级政府，而是通过同级的民主治理来限制，这个非常的重要。谢谢。

陈伟恕：其实说这个问题，地方政府的领导是最有发言权的，我是作为局外人来谈一下。中央和地方的关系，可以

说是 60 年来一直在折腾，今天讨论这个问题，又有了新的含义。但是讨论这个问题有两个前提问题。第一，中央也好，地方也好，融在一起就是政府和社会的关系到底怎么样，这个基本的界定要清楚。你说了很多的这个东西，但从逻辑上说必须是把这个层面分清楚，哪一些是社会的。第二，中央政府和地方政府的关系是不是要有一个新的认识。过去我们什么都是垂直的，现在说要民主，这个过程中，中央政府和地方政府的机制要考虑如何改进。这两个问题要根据中国的现状循序渐进来解决，我们不能脱离中国的现状说美国怎么样。中国走到了这么一步，这两个基本面怎么样逐步改进？我认为这样会理得更清楚一点。

张文魁：谢谢。首先是说政府和社会的关系怎么样理清。我最后说了地方政府之间相互竞争，最后出现一个竞争优化的问题，这是什么意思呢？就是政府和社会之间，也就是政府到底该有多大？该管多少？这个边界是在哪一个地方？其实并没有理论上的一个特别清晰的边界。而且可能不同的人群还不一样。有一些落后的地区，或者是传统的地区，希望政府包揽得更多一点，管得更多一点，也不要什么选举了，宁愿是政府全包了。这样的情况下，我认为如果有水平性分工和当地化民主治理的话，就让当地的老百姓进行自我的选择，然后相互去比较和竞争。现在这个社会可以让老百姓自己选择在什么地方居住，很多农村人去北京，北京远远超过了 2300 万，其实不止。很多地方的人去了北京，实际上是抛弃了当地的公共物品的提供，需要北京的公共物品。

不同的地方，如果是水平性分工和当地化民主治理的话，老百姓是可以自己选择的。这就会出现竞争优化，政府

和社会的边界在哪里，生活应该是管的多还是管的少，这是很有用的。我前面也应用了一些国外文献，他们做了很多地区之间的竞争优化的分析，非常有用。为什么很多人在城市里，不住在市中心了，而是去郊区住，就是现在政府公共用品的有效性。地方水平性分工和当地化委托代理，有助于识别政府和社区的边界在什么地方更好，而且是有多样化的选择，这个竞争优化的机制是起作用的。

乔依德：我谈一点评论和想法。刚才说到了美国是不是可以谈，我觉得美国可以谈。文化大革命中毛泽东就提到，美国的联邦制我们要研究。只不过我们没有好好研究，其实是可以借鉴的。刚才你说我们中国也不一定要学美国的联邦制，但我感觉你多少还是借鉴了某一些方面，你是用另外的术语，比如地方分工、委托代理，不知道我这么一个观察或理解对不对？

张文魁：秘书长很敏锐。但是我为什么不用联邦制这个词呢？现在的俄罗斯期是叫联邦，下面还有共和国。原来苏联是叫联盟，实际上也是一个联邦。美国当然也是联邦制了。英国不是联邦制，但苏格兰可以议会投票，就是中央政府允许苏格兰投票决定是否退出。所以联邦制这个词，在美国是一回事，在苏联和俄罗斯是一回事，在英国又有退出联邦的机制。如果不是很专业的研究人员可能会不注意。我这里说的基本的方向可能还不是特别清晰，所以我宁愿是用水平性分工和当地委托代理，这更多带有经济学分析的味道，没有联邦制那么简练，但可能更可以说明我背后的一些逻辑。

我想再说一下，毛泽东年轻的时候就搞湖南自治运动，驱逐张敬尧。但在毛泽东之前，有东南互保，然后有联省自

治。新中国以来，在毛泽东的时代，1950年代和60年代，上收和下放都是要轮的。中国在意识上没有解决这个问题。不是说他们不聪明，他们比我们聪明多了，毛泽东比我们聪明多了，也不是他们没有想到，论十大关系讲了很多这样的问题，一定是某一个地方出了问题。就是我们的思路到底是从哪着手？这个地方出了问题。如果按照传统的分久必合、合久必分的思路，是走不出这个命题的。所以我从公共物品的角度，实际上是现代政府的职能到底是什么的角度入手；以及从委托代理，这个带有公共选择色彩的角度入手来讲这个问题。我想这样才能跳出原来的思考框架。与其说我今天提供了良好的方案，还不如说我今天引入了一个新的思考框架，这应该有助于我们思考未来的央地关系。

缪其浩：我是外行。尽管你想办法用了很多经济学的语言来描述这个问题，但这个话题好像是一个敏感问题，包括政府的授权问题。现在很多人喜欢谈治理，治理背后的整个一个体系就变成政治了，是不是这个问题还是政治学的问题。

张文魁：我这里引用了很多布坎南的文献，布坎南是一个经济学家，获得过诺贝尔奖。我的意思是，经济学和政治学是联系在一块，从这个角度来说肯定会涉及到政治体制改革。但我不是政治学家，作为一个经济学者，我从经济学的角度来研究这个事情更加得心应手，而且也更清楚一点。肯定是会涉及到。政治体制改革也没有必要回避，因为这也在我们中央的议事日程，更何况国家治理现代化也是一个政治命题。如果是没有国家治理的现代化，就没有国家秩序的稳定化。所以尽管我是研究经济学的，也担心国家的秩序是不是能稳定的问题，也就是国家的持续稳定问题，靠传统的

维稳方式不解决根本问题。

我写过文章，中国未来最大风险的爆发点不是金融危机，不是地方债务危机，不是房地产泡沫破裂，而是央地关系。这个一旦爆发，我们没有任何预案，因为没有研究，基本上不让研究。我前面讲了，在清朝这就是一个问题，在民国这也是一个问题。新中国建立了以后，大家说没有问题。但是靠强权的皇帝或集权的中央来维护这个关系，会使这个框架越来越刚性，你为了不使这个框架破裂，一定要越来越刚性，越来越没有弹性，最后一旦崩裂就会出很大的问题。所以我希望有越来越多的学者理性地研究这个问题。

乔依德：非常感谢张所长给我们做了一个精彩的演讲。我们以热烈的掌声对他的精彩的演讲表示感谢。我也对大家参加今天晚上的沙龙表示感谢，沙龙到此结束。

（以上内容根据录音整理，未经本人审阅）

金砖银行意味什么？

乔依德

上海发展研究基金会副会长兼秘书长
卓越发展研究院院长

2014 年第 18 期“鸿儒论道”论坛

2014 年是一个非常有意思和有意义的年份。今年是第一次世界大战爆发一百周年，也是甲午海战 120 周年，这两件事在我国和人类历史上都有重大的意义。今年也是布雷顿森林会议召开 70 周年，在此之际，金砖国家巴西峰会宣布成立金砖银行了，这二者有着密切的内在联系。

金砖银行的创建意味着什么？中国为什么积极参与其中？我认为主要是：第一，表明金砖国家对当前国际货币体系的不公正的不满，致力于推动国际货币体系改革；第二，有助于人民币国际化；第三，有助于上海国际金融中心建设；第四，有助于推动金砖国家和其它发展中国家的经济发展；最后，对我国地缘政治有积极影响。

第一，有助于推动国际货币体系改革

布雷顿森林会议是 1944 年 7 月在美国新罕布尔州召开的。这个会议产生了两个组织：一个是世界银行，一个是国际货币基金组织，从而建立了战后的国际货币体系。美国最早想到战后重建货币体系是在什么时候呢？是 1941 年珍珠港事件发生七天以后。那个时候，美国兵舰刚刚被日本炸在军港里，作为美国财政部研究主管的怀特就已与财长摩根索

开始启动研究这个问题，考虑战后国际货币体系应该是什么样，这才是真正高瞻远瞩的顶层设计。

国际货币体系包括一些基本要素：货币本位、全球流动性，资本跨境流动、国际收支调节机制，各国汇率安排等等。其中最主要的是货币本位。什么东西充当全球货币？以前是金本位，二次大战以后，是金汇兑本位，就是说美元跟黄金挂钩，其它国家货币跟美元挂钩，采用固定汇率。但是，这里面存在潜在的矛盾，美国要给全球提供流动性，当然它的国际收支就必然出现大量的赤字，但大量赤字却会导致别国对其货币稳定性产生怀疑。别国要用手里的美元去换美国的黄金，美国的黄金虽然很多，但还是有限的。这个矛盾一直拖到 1971 年 8 月 15 日，美国总统尼克松宣布美元与黄金脱钩，导致这个机制破产。现在，国际货币体系实质上是美元本位。全球外汇储备的 60% 以美元计价。美元外汇交易量占全部交易量的大概 80%。这样的缺陷是什么呢？一国主权货币充当了全球信用货币，该国国内的货币需求和供给必将与全球的信用需求产生矛盾。这也是全球金融危机爆发的原因之一，至少是外部原因之一。因为当前国际货币体系存在这个缺陷，各国政府、专业人士觉得有进行改革的必要。

今后国际货币体系会朝什么方向演变？2011 年世界银行有个关于多极化的报告，认为 2025 年可能会出现三种情况：第一，美元还是一家独大；第二，多元储备货币体系；第三，SDR 特别提款权作为主要货币。最后，他们的结论是：最有可能的是多元储备货币体系，最不可能的是 SDR 作为货币，美元一家独大介于两者之间。

金融危机以后，各国都认为要对国际货币体系进行改

革。在首尔 G20 峰会上，对 IMF 治理跟份额提出了一个方案：提款权扩大一倍，重新分配新兴市场在 IMF 的份额比例；中国的份额将从 4% 升至 6.39%，成为仅次于美国、日本之后的第三大份额国，投票权也将从 3.65% 升至 6.07%；欧洲国家原有的 2 个席位将分配给发展中国家；巴西、印度和俄罗斯也将跻身前十大份额国之列；美国投票权从 16.75% 降到 16.5%，只降 0.25 个百分点，它还是一家独大。因为美国的 GDP 份额超过 22%，GDP 还是老大，投票权也还是老大。这造成了一系列的问题。现在改革没有办法落实，因为批准改革方案的条件有两个：第一个，IMF 成员国有 3/5 要同意，也就是说 113 个国家要同意；第二个，投票权要有 85% 同意，因为 IMF 章程当中有一个规定，任何重大事项要求 85% 的投票权同意。美国的投票权有 16 点多，实际上就是一票否决。目前批准的状况是：成员国已经有 146 个国家同意了；但投票权还不行，只有 77.07%，离 85% 还有差距，主要就是美国。美国一家不同意，就不能落实。这是一个很大的问题，引起很多国家，特别是发展中国家的不满。巴西总统在联合国大会上发言就讲了，如果 IMF 改革迟迟不能落实，则威胁到 IMF 的合法性。美国国内也是有呼声，要求美国政府实际上就是美国国会批准。

今年 3 月份美国几十个政经大腕，向民主党和共和党国会领导人递交一封信，要求国会尽快批准。你能想起来美国有名的人——鲍尔森、盖特纳、萨默斯、基辛格等都签名了。这封信完全是站在美国的立场来说的，不讲发展中国家的不满意、不公平，只讲对美国战略上的好处。格鲁吉亚跟俄国闹矛盾，IMF 给它贷款；乌克兰闹，IMF 也给贷款。所以，他们完全站在美国的立场。但是，美国国会不理睬。所

以，除非有重大的危机，除非外力很大，美国是不会采取行动的。

我们应该怎么办？首先，把自己的事做好。将经济做大，做强。进行国内金融改革，主要是利率市场化、汇率形成机制改革，逐步开放资本项目。其次，积极创造条件，以市场为导向，让人民币走出去，成为储备货币的一员。最后，加强区域金融合作，建立新兴国际金融机构。

新兴国际金融机构，除了金砖开发银行、应急储备金融安排，还有亚洲基础设施投资银行，它的基本框架谈判已经结束。上合组织也同意加快成立上合开发银行。这些机构的创建有几个作用。首先，具有信号效应，表明金砖国家对现有国际货币体系不公平的不满。因为国际货币体系改革方案，本来计划是 2014 年就要实施的，但没有实施，现在拖到 2015 年 1 月。拉加德有时候也讲的很硬，说“我们要有 B 计划”。实际上，B 计划很难在目前的框架中实行，因为美国有否决权。所以我们成立新的国际金融机构，这是一个信号，国外对这个事情非常重视。其次，具有补充作用，新兴国际金融机构是对现有国际货币体系的补充和纠正。再次，这是改革现有国际货币体系的备选方案。最近世界银行成立一个平台，叫全球基础设施平台。这也是一种很正面的回应。我们搞金砖银行，它搞了一个全球基础设施平台，金砖银行以后如果搞的好，也是一个备选方案。

第二，有助于人民币国际化

为什么一个国家的货币要国际化？有什么好处？第一个是获得铸币税。所谓铸币税，就是印刷或者制作货币的成本跟它的面值差额。但这个铸币税其实并不是国际货币最主

要的好处。根据世界银行的研究：九十年代以来，美元铸币税每年是 150 亿美元；2002 年欧元启动以来，每年铸币税是 40 亿欧元。麦肯锡的一项研究表明，由于外国原因购买美国国债，美国政府需支付的利息降低了 50-60 个基点，按 50 个基点计算，1990-2010 年每年节约资金成本约 330 亿美元（2010 年约 810 亿美元），这个好处要比铸币税高得多。另外，这个国家也可以回避汇率风险；宏观经济政策有更大的自由度，不必顾忌其它因素。还有一点，它拥有全球的战略优势，俄罗斯、伊朗都害怕美国哪一天不让它们用美元。当然也有风险，国内金融市场很容易受到冲击。所以，要求储备货币国家金融市场要有宽度，要有深度。另外，如果金融失衡过大，持续时间过长，会引发重大的经济危机。如作为主要储备货币国，它要提供流动性，其国际收支就是赤字，这也是一个问题。

现在人民币国际化处在一个什么阶段？常提到三阶段：从计价货币到投资货币，再到储备货币。但这个划分并非可以按时间分得那么清楚。三个阶段是同时开始的，只不过有的阶段有些功能比较重要。从 2009 年开始，贸易计价增长非常快，投资需求慢慢也快了，当然储备功能比较慢。假定 2020 年，我国资本账户完全开放，那个时候，储备功能增长速度将很快。

现在已经有越来越多的国家把人民币作为外汇储备了。欧洲中央银行在考虑将人民币作为外汇储备。英国已经发行了人民币债券。这说明人民币国际化已进入投资和储备为主的阶段，所以新兴金融机构应运而生，切合人民币国际化目前阶段所需。这有助于纠正目前我国对外资产与负债货币错配的情况。2009 年底，中国的负债以人民币计价的比例为

76.9%，资产以人民币计价的只有 0.3%。反过来看，美国的负债基本是以美元计价的。这是什么涵义？从长期角度来看，未来人民币是强势货币，美元是弱势货币。而以人民币计价的资产那么少，负债那么多，长期来说是要吃亏的。现在人民币走出去，金融机构推出去，就是要改变这个状况，增加人民币资产。

还有一个情况也很糟糕：我们对外资产与负债的结构不合理。2013 年，我们对外资产大部分是外汇储备，外汇储备中大部分是美国国库券。我们对外负债，也就是别人对我们国家直接投资 FDI 占了 59%-60%。美国就比较平均，别人对美国的投资也比较平均。这样造成什么结果？最新的数字是二季度外汇管理局宣布的：我们净资产大概是 1.9 万亿，但是我们净投资收益差不多每年都是负的。为什么？因为我们对外资产负债结构不对。别人对我们直接投资，收益会比较高，而我们大部分资产收益比较低，这样我们净投资收益就是负的，这是一个很大的问题。

现在这些新兴的国际金融机构搞起来，就能帮助我们企业走出去。金砖银行的核心资本是 500 亿，今后是 1000 亿，这样就可以带动人民币走出去，带动更多的企业走出去，增长海外人民币资产。这些机构的资本金相对较少，而资产会很大，它们可以在国际市场上融资，因为信用比较好，主权国家作为大股东。就像世界银行，在国际市场上评级最高、利率最低。同样，新兴国际金融机构，除了一般发债以外，可以在中国国内以及国外发人民币债券。

现在海外发债条件很好，因为全球利率很低。我们国内的利率高，现在国内发人民币债比较难，在国内发人民币债叫熊猫债，可能就是国际金融公司与亚洲开发银行发过。

这一点对我们人民币走出去有很大的促进作用。

我们常听到一种说法“货币走出去，就必须伴随着贸易赤字”，这是有问题的，不一定是这样。日本的经常项目只有一两年是逆差，基本上都是顺差。瑞士的贸易都是顺差，但是资本金融账户是负的。只有美国经常账户长时间保持逆差。反对人民币国际化有一种说法，“我们贸易顺差，人民币怎么可以走出去？”其实这是不对的。我国跟周边国家是贸易逆差，在越南、缅甸，我们的货币走出去了。所以，并不是说一定要在贸易上逆差，货币才能走出去。

第三，有利于上海国际金融中心的建成

任何一个国际金融中心的基本要素，大概有几条：高效便捷的国际投融资服务；本外币境内外自由流通；金融体系较为全面、完善；国内外金融机构、交易场所较为集中。金砖银行在上海落户，会对自贸区金融创新产生一个化学效应，一加一大于二的倍增效应。首先，这会提高金融机构在中国的聚集度。金砖银行很多机构在这里，金融辐射率就会增加，也会增加金融服务等相关行业的需求。除了金融投资方面的人才，其它方方面面人才都需要，比如会计、审计等等。金砖银行会创造一定的就业机会。亚洲开发银行现在资本金 1600 亿，用了 1900 人不到 3000 人，按照这个算，金砖银行 1000 亿大概会用 1800 人。亚洲开发银行在马尼拉，其中菲律宾人占比 46%，如果按照这个比例，大概 800 多人用中国人。这个估算很粗略，但总归会提供许多高端的就业机会，相关的产业也会提供很多。另外，金砖银行设立与运行，要进一步倒逼我们改革，开放汇率，逐步开放资本项目，否则运行就比较麻烦。

最后还有人才的引进跟培养。我们要吸引高端人才，同时对我们自己人才的培养，也有一个很大的需要。这里要特别强调一下，如果国际金融中心要走下去，对英语人才的需求是非常大的。李光耀在去年出的一本书《论中国与世界》中，提到“不说别的，就说语言，你要成为世界最好的国家，你就要吸引全球最优秀的人才吸引到中国，就凭这一条就有问题……语言的确是一个严重的障碍。”我们现在接触互联网很多都是英文。用一句西方谚语来说，“你不能改变它，就加入它。”所以，对外语的重要性一定不要低估。

第四，有助于金砖国家、发展中国家的经济发展

金砖银行是为发展国家提供长期融资，CRA 是为金砖国家、发展中国家国际收支出现严重危机时提供短期融资，两个作用是不一样的。金砖银行对应世界银行，CRA 对应 IMF，虽然规模比不上，但功能是相对应的。

新兴市场国家现在为什么欢迎金砖银行和 CRA？首先，金砖国家经济在告诉增长后有所回落需要更多的金融支持。金砖国家在快速增长后，这两年经济上都有这样那样的问题，特别是原材料出口的国家——巴西、俄罗斯、南非。现在国际需求疲软，它们经济就会落后。特别加上美国要退出 QE，它们的财政都出现赤字，经济发展需要更多的金融支持。其次，发展中国家基础设施的资金缺口巨大。世行的行长一直说，整个缺口是 10000 亿，现在每年提供的融资只有 500 亿。再次，现在全球经济形成了双循环。第一个循环是以前就有的，发达国家通过 FDI 输出资本密集型的技术和商品到发展中国家，而发展中国家出口大众商品、劳动密集型商品到发达国家。现在除了这个循环以外，出现了第

二个循环。我们中国是第二大经济体，中国也有直接投资，也有资本输出。去年年底，我国对外投资已经超过 1000 亿美元，这对我们国家也是有好处——解决产能过剩，开辟新的增长点，创造新的机会。

最后，对我国地缘政治有积极影响

所谓地缘政治的基本含义，就是政治力量的空间分布以及地理环境对政治力量的影响。对我们国家来说，地缘环境不是很好。我们周围有 20 个国家，全世界很少国家有那么多邻国。我国与一部分邻国存在着领土争端，最近似有恶化的趋势，对我们和平发展有干扰。

我们的对策是什么？邓小平的十六字方针（冷静观察、沉着应付、韬光养晦、有所作为）是否过时了？是否到了显示力量秀肌肉的时候？针对当前形势，我认为小平同志的十六个字方针，其基本精神还是有效的。要客观评价我国的地位，要克服骄傲自满的情绪。我们国家 GDP 是老二了，但是人均 GDP 是 6800，排在全世界一百位，这是很大的矛盾。为什么要克服骄傲自满呢？习近平在国庆 65 周年招待会上，特别对骄傲自满讲了一段话，他说：“无论什么时候我们都不能骄傲自满，党不能骄傲自满，国家不能骄傲自满，领导层不能骄傲自满，人民不能骄傲自满，而是要增强忧患意识、慎终追远，始终保持艰苦奋斗的作风。”在国际上，这也是同样的。邓小平讲的搁置争议，共同开发，还是有效的。

虽然经济金融不能解决所有的问题。但是，我们要和平发展，和平崛起，经济金融是我们手里面强有力的牌，可以用这个牌来破我们地缘政治的困局。习近平的“一带一路”

构想具有重要的经济外交战略意义。新兴国际金融机构则是实现这一战略的有力工具。所以，构想是一个战略的东西，要去落实，包含贸易、投资。这些金融机构也是很好的实体，有纽带的作用。新兴国家的这些金融机构也是中国提供国际公共品的有效渠道，意义非常重要。

所以，金砖银行的创设具有里程碑的历史意义。它意味着金砖国家开始走向实体化，表明新兴发展中国家参与推动国际货币和金融治理改革的强烈意愿，也表明我国参与甚至领导这种努力、开创全球经济、外交新格局的坚定决心。