



简报系列

序列号：BR20070906CH 总第 8 期

中国当前经济政策

【前言】中国为什么有许多大大小小的国资委？为什么要实施自主创新战略？为什么劳动力培训与经济改革紧密相连？为什么会出现庞大剩余资本和庞大剩余劳动力并存的矛盾？中国当前重要的经济政策如何延续过去 30 年的改革脉络？又将在新的现实环境中遭遇怎样的挑战？

这些经济政策既深刻影响中国经济，亦是西方国家常常存在误解之处。本次圆桌会议中，来自国际贸易委员会的专家 Michael Ferrantino 和 Katherine Linton，带着美国对中国当前经济政策的种种疑问，同参会的中国官员和专家学者们一起从中外不同视角进行了讨论。

讲座主题：中国当前经济政策

主办单位：清华-布鲁金斯公共政策研究中心

时间、地点：2007 年 9 月 6 日；中国北京，清华大学

主持人：肖耿，清华 - 布鲁金斯公共政策研究中心主任

特邀嘉宾：Michael Ferrantino，美国国际贸易委员会资深经济学家

Katherine Linton, 美国国际贸易委员会高级贸易分析师

讨论嘉宾：张燕生，国家发展和改革委员会对外经济研究所所长

王海峰，国家发展和改革委员会对外经济研究所国际经济综合研究室主任

陈玲，清华大学公共管理学院产业发展与环境治理研究中心副主任

孙哲，清华国际所教授

Dewardric McNeal，美国布鲁金斯学会约翰·桑顿中国研究中心助理主任

The Current State of China's Macro Economy and Capital Markets

【Preface】 : Why there are many State-owned Assets Supervision and Administration Commissions in different levels? Why the government carries out Independent Innovation Strategy? Why labor training is close related to economic reform? How the current economic policies sustain the economic reform? What challenges we will face? The above economic policies, which have a widespread effect on China's economy, are possibly misinterpreted by the West. In the roundtable, U.S. experts Michael Ferrantino and Katherine Linton brought forward questions on China's current economic policies and discussed with China's government officers and experts.

TOPIC: A Roundtable on China's Economic Policies with Experts from the United States International Trade Commission

ORGANIZER: Brookings-Tsinghua Center for Public Policy

TIME & PLACE: December 17, 2007; University of Hong Kong, Hong Kong, China

MODERATOR:

Xiao Geng, Director, Brookings-Tsinghua Center for Public Policy

SPECIAL GUESTS:

Michael Ferrantino, Lead Economist, U.S. International Trade Commission

Katherine Linton, Senior Trade Analyst, U.S. International Trade Commission

PANELISTS:

Zhang Yansheng, Director, Institute for International Economic Research, National Development and Reform Commission

Wang Haifeng, Division Chief, Institute for International Economic Research, National Development and Reform Commission

Chen Ling, Assistant Director, Center for Industrial Development and Environmental Governance, School of Public Policy and Management, Tsinghua University

Sun Zhe, Professor, Institute for International Studies, Tsinghua University

Dewardric McNeal, Assistant Director , John L. Thornton China Center, Brookings
Institution

一、国资委的产生与职能

1. 国资委产生的历史背景

1978 年改革开放前，国家拥有几乎所有的中国企业，即国有企业。国有企业作为世界上成熟经济体中少有的组织形式，支撑着整个中国经济。在从计划经济向市场经济转轨中，国企改革至关重要。

八十年代，国企改革的方向是放权让利，通过改善公司治理结构来提高国企效率。九十年代，国企改革的重点是“抓大放小”，国有资产主要集中于战略性领域与大的企业，中小企业基本上都转为非公有制经济，其中，东部沿海地区 90% 的国有资产都已转变为非公经济。

二十一世纪前十年，新一轮政府进行改革要解决的问题是，企业与政府分开之后，谁来作为国有企业的股东行使国有企业所有权。国有资产管理委员会（简称国资委）应运而生。国资委作为政府新设的职能机构，行使国有资产管理职能，负责继续深化“抓大放小”的策略，对国有经济进行战略性重组，使国有经济集中于在非常有限但关键的领域。

目前，国资委运作成效显著。在数量方面，现 150 多家大型中央级国企控制了整个国有资产的 82%；在行业领域，经过战略性重组，国企退出大量竞争性领域，集中于在少数核心、战略性领域。

2. 各级国资委管理范围、职责异同及缺陷

设立不同级的国资委有历史渊源。中国在设立国资委之前，将国企分为央属企业、部属企业、省直属、市直属以及县直属企业等等。设立国资委之后，各级政府的国资委负责管理其所在政府层级中比较重要的国有企业，央属企业由中央国资委管理，省属企业由省国资委管理。中央级国资委负责管理规模最大的国有企业。此外，上一级政府认为规模较小而下一级政府认为规模较大的企业由下一级政府管理。国企的归属划分并不是一成不变的，不同层级之间的国有资产也可以互相调拨，央企也可以划拨给地方。如天津发电设备厂原来不归天津市管，但是后来划给天津市。

中央国资委和地方国资委管理的企业侧重点不同。中央国资委抓大放小。一方面，要抓大，中央国资委只管大型国企，其中有些大型企业处于中国垄断行业；另一方面，要放小，中小型国有企业由地方国资委监管，其中一些处在竞争性行业中，如国际贸易和制造业。

中央和地方的国资委有相同的任务——确保国有资产保值和增值；也有相同的改革方针——“抓大放小”，把更多的企业私有化、民营化。这些通过中央国资委的政策体现得

非常明显。但是，尽管国资委也尝试解决因国企垄断导致的种种问题，希望大型国企公开上市，再民营化，最终推向市场，却由于种种原因进程不快。

至于各级国资委具体有哪些职能，以合肥为例：地方国资委下属的国有资产投资公司——合肥国有资产控股有限公司，履行国资委以下几个方面的职能。第一，代理国家专项资金，扶持地方中小企业发展，此项职能具有较强的地域性；第二，盘活地方大型国有企业改制后的资产，对国企进行现代化企业的改制；第三，监督地方小型的、比较优良的国有企业，派出代表，履行出资人权益。该投资公司用现代投资公司的模式运作国有企业，享受国有资本分红，取得了良好的盈利。

作为一个过渡时期产物，国资委一方面有其历史作用，有利于政府实施政企分开，接管从政府分离出来的企业；另一方面，国资委的定位、职责及管理运作等，仍还有许多模糊之处尚在争议与摸索之中。

虽然国资委管理国有企业，希望成为国企的股东，但实际上无权管理人事、董事会等事务，也不直接参与企业的经营和分红（中国政府过去多年只向国企征税，未从利润中分红。但从 2007 年起，国家准备取得分红，用于转移支付。）目前看来它类似国有企业的监管机构，主要是起到监督和绩效评估的作用。

二、自主创新战略的背景、内涵及政府支持

1、提出自主创新战略的历史背景

自主创新战略是改革开放进行到一定阶段的必然要求。

中国实施改革开放的策略就是“引进来”，既引进外部竞争压力使中国快速实现计划经济向市场经济转型，同时引进资金、观念、技术、管理方法等。“引进来”的战略实施了二十七、八年后，中国国内技术进步却远远落后经济发展，如何消化引进来的成果以促进经济发展成为新问题。相比日本、韩国而言，中国在“引进来”方面富有成效，但是在消化吸收方面仍有差距。据分析，中国 90% 或者更多的企业在研发和创新方面非常薄弱。为了进一步深化改革，促进经济发展，中国提出在“引进来”的基础上加强企业自主创新，即鼓励中国企业在吸收国外先进理念基础上，培养中国自己的管理方法、人才和技术，进而转变增长方式，改变现在主要靠价格战和生产规模的竞争模式，最终增强企业的自主创新和创造财富能力。

自主创新在某种程度上也是反思对外资政策的结果。

改革开放后，中国实施吸引外商投资的战略，给予外资企业超国民待遇。外资通过这种优势增强了竞争力，甚至一些具有外国知识产权的产品或标准在国内市场出现垄断，如 DVD，外企通过这样的垄断获取高额利润。由此，国内的部分市场被出让给外资（“市场换技术”这一概念由此被学者们总结出来）。

而国内企业由于缺乏研发投入仍无法与外资企业竞争。对比日本及亚洲其他新兴工业化国家，外资在其发展过程中占经济（尤其是加工贸易）的比重不大，而中国由于运用外资政策失误，外资加工贸易比重非常大。因此，中国需要适当地调整政策使之有利于内资发展。从2008年1月1日起，外资将享有与内资同样的待遇。由于政策实施的过渡性，外资仍将在一定的时间内继续享受比内资更多的优惠政策，但新政策将有利于促进中外资企业的平等竞争，有利于内资企业的自主创新，竞争力增强。

2、自主创新的内涵

自主创新和完全强调民族主义的独立创新（Independence Innovation）不同。

自主创新在政策上有以下三方面含义。第一，自主创新是为了满足当前和未来发展的技术需求，而技术需求来自中国市场或者经济社会的发展。第二，自主创新能够使中国企业通过与外方合作，以共同开发、共同享有的方式来掌握关键核心技术。第三，通过自主创新在中国的制造业或者重点行业中创造自主品牌，使中国制造的产品可以立足于世界市场。

3、实现自主创新的政府支持

在帮助中国企业提高自主创新的能力、吸收国外技术的能力的过程中，中国政府除了采取两税合一的措施外，还使用以下几个重要的措施。

促进竞争和保护知识产权。促进企业自主创新最有效、最重要的措施是促进竞争，即平等的技术条件下中国企业和外国企业之间竞争。同时重视保护知识产权，使国内企业能够享有创新带来的回报，从而有足够动力进行创新。

通过国际合作进行要素创造。根据要素禀赋理论，只有通过与其它国家的合作，一个国家才能创造禀赋外的新要素。中国的优势在于劳动力要素环节，处于劣势的技术要素禀赋则需要借助国际合作进行自主研发、自主创新实现进步。简言之，中国应当从要素禀赋现状出发，通过开放与合作才能在劣势的行业和产品中寻求发展。

提供成体系的制度支持。目前，企业独立自主创新面临的主要问题，一方面是缺少知识产权保护，另一方面企业的技术创新能力和经济剩余的创造能力不够强。企业缺少技术、资金、人才、信息，从而单靠企业的努力很难获得发展，需要借助国家的支持通过行业的技术进步平台和国家创新体系对企业进行扶持。比如，中国是一个品牌弱国，中国大飞机就无法抗衡波音、麦道，尽管中国正在切实促进平等基础上的中外企业竞争，但要真正地落实平等竞争仍有很大的难度，很大程度上还需要政府适当的培育及保护本国的弱势企业，逐渐消除对本国企业、本土品牌的歧视。

加大人力资源投入。从短期来讲，政府正在大力完善市场体制和知识产权保护。从长期来讲，政府需要在人力资源开发方面进行投入以支持知识创新或者自主知识产权。在企业，特别是在国有企业，如果人力资源缺乏竞争力，自主创新可能只是一句空话。

实施“产学研”结合的科技政策。以往政府主要将科技投资于高校和研究机构，为了提高中国企业的研发能力，政府现在正实施“产学研”合作的政策以促进产、学、研的结合。政府在设立重大科技专项时，如“863”项目，要求高校和研究机构与企业进行合作、共同申请课题才能得到政府的科研资助。另外，政府专门针对企业，设立了前端的共有企业研究开发平台来完成一些共有的前端技术或者技术标准，如资助 CDMA 的研发、设立国家纳米中心等。同时政府也成立了一些针对企业的创新基金或者研发基金，比如专门设立了集成电路的研发基金。

提供技术发展平台。中国有众多的开发区和高新区，它们担负着不同使命。开发区主要是为了促进产品出口，以产品组装和加工为主。高新区则主要是促进产业发展的。现在政府正在酝酿合并这两类区域，从而进一步促进高新技术产业的发展，促进企业创新能力的提升。

三、劳动力培训与效率雇佣

中国人力资源数量庞大，如何让这些劳动力更有效率地就业，一直是政府和社会面临的巨大问题。现阶段，劳动者主要通过培训、考取资格证书、上岗证书等获得更好的工作机会、取得更高的收入，最终被更有效率雇佣。其中，劳动力培训扮演着重要的角色，分为不同的层次。

从熟练劳动力的层次来看，较高端领域的研发人员通过在大学接受继续教育或出国进行国际交流得到进一步的培训。现在，大学提供的培训的机会越来越多，质量越来越高，参加大学培训的劳动力也越来越多。十年前，大学针对在岗人员的培训较少，培训老师大多由本土培养。现在，大学有越来越多社会培训机会，越来越多的培训老师有海外背景。一些人参加大学的在职培训，也有一些人回到校园，继续攻读研究生和博士。除培训外，技术领域的研讨会也有助于提高研发人员的技能和水平。

从非熟练劳动力的层次来看，社会培训发挥着不可替代的作用，甚至是主导作用，并将在未来发挥更重要的作用。目前中国大概有 4.8 亿包括农民工在内的低技术的劳动力，他们的工资水平很低，平均月薪为 120 美金左右。这些进城务工的农民工中，有一部分人通过在服务业就业，比如保姆、餐馆打工者，开始熟悉城市的运作、学习城市的生活方式。这个过程也相当于培训，使他们熟悉了城市的情况。之后，他们可以换一份工作，更有效率地被雇佣。此外，政府也协助农民工有效就业：有组织地将农村劳动力招聘到城市，并对他们进行培训，然后再为他们介绍工作，比如共青团培训保姆的组织。

如何使劳动力达到有效雇佣的问题值得更深入研究，因为中国许多经济政策与之密切相关。如果低技术的劳动力不能得到有效率的雇佣，不考虑环保的情况下，高污染的企业可以通过雇佣廉价的低技术水平的劳动力轻松获取利润。通过提高人力资本的雇佣效率以真实反映劳动力成本，中国的经济发展问题、进出口不平衡问题将得到一定缓解。

四、中国金融业改革的必要性及有益尝试

1、金融业改革的内在必要性——低效率的金融市场阻碍实体经济的发展

中国金融业进步迅速，好企业能够得到越来越多的资本，产业和企业界的资本质量也随之迅速提升，间接地提高了银行的资产质量。然而，中国金融业的发展，包括银行业和资本市场的发展，远远跟不上经济和市场的发展尤其是产业界的发展。

金融业的快速进步以及金融业相对于整个经济对金融业的差距扩大构成一个矛盾。这个矛盾反映在中国的贸易顺差越来越大，也即剩余资本越来越多，也反映在中国的劳动力工资很低，剩余劳动力越来越多。

金融业的不发达导致了剩余资本无法与剩余劳动力结合，剩余资本与剩余劳动力同时存在的现象进而会导致一系列的经济、社会问题。换个角度来看，这个矛盾也说明金融改革有很大的潜力。由于目前实际利率几乎为负，没有有效的金融手段来阻止一些利润微薄、环境污染严重的中小企业、乡镇企业，而一些经济效益好的项目却得不到有效投资。通过进一步提高资产的使用效率，资本市场包括银行将有能力区别不同项目的经济效益。

2、金融业改革的外在迫切性——中资银行要在激烈的国际化竞争求生存

中国按照加入 WTO 的承诺逐步开放了银行业，外资银行在中国基本上已经可以从事外汇和人民币业务。外资银行在中国开展服务、进行创新、提供高端私人金融等，为中国的金融业注入了新鲜的空气的同时，也给中国金融业和银行业的进步带来了更大的压力。

外资银行的服务水平世界领先，相比较而言，中国的商业银行业、投资银行业、基金业和保险业还处在成长的幼稚阶段。有人担心外资银行带给中资银行的压力过大，从而建议应当保护中国的金融业，使其自由发育，慢慢成长、成熟。

我们虽然担心中资金融机构在面临外资的竞争时会处于劣势，但我们更需要认真地研究考虑，把这种竞争当成机会。正如当年中国加入 WTO 一样，担心是存在的，但如何看待担心、如何应对问题更显得非常重要。从某种意义上来看，引入外资银行的竞争对中资银行是一个巨大的挑战，也是一个契机。在外资银行竞争的压力下，中资银行或者失败，或者成功，但生存下来就能成为国际一流的银行。

开放银行业不仅有益于银行业，也有益于整个资本市场。现在，天津已经开放了人民币对外业务，上海和香港的资本市场实际上已经可以正面竞争。在这种情况下，中资银行要生存下来就只能成功，而如果成功的话，就将成为世界一流。

3、上市，银行业改革的有益尝试

银行业改革是中国经济改革的薄弱环节，许多中国的银行，如工商银行，通过上市来促进改革。企业上市是走向国际化、主动接受市场监督的过程。银行业企业上市，则是银行业乃至金融业规避风险的方法，是中国未来金融企业改革的方向。未来的十年或者更长的时间内，处理银行新增坏账带来的风险对银行发展至关重要。上市要求银行更全面更透明地披露信息，有助于增强银行的风险控制能力。

虽然上市很大程度上促进了银行改革，但中国的银行仍然带有深厚的国有企业色彩。比如，股东无法集中全部资源，并不采用国际通用的上市企业的必要程序来选定，而由国家决定银行行长的任免。中资银行在改革当中应当避免一面是资金规模扩大、资本更加雄厚，另一面却是国有色彩越来越浓厚。

随着中国的改革开放，中国的经济飞速发展，对世界的影响力也日益增强。中国的崛起使越来越多的西方国家对中国的经济政策产生了浓厚兴趣。中国的改革开放是“摸着石头过河”的过程，中国的经济政策深深植根于中国不同阶段的具体国情，深刻理解这些政策需要了解中国经济发展的历史以及经济政策的沿革。

(本文由马静编辑整理，肖华、李金迎审校)