

Better Policies Series

推动中国实现健全 有效的投资

2016年3月

 **OECD**
BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES

本报告由经合组织秘书长负责出版发表。文中表达的观点和使用的论据并不代表经合组织成员国的官方意见。

本文件及其中所包含的任何地图均不影响任何领土的状态或主权、国际边界或界限的划定以及任何领土、城市或地区的名称。

以色列的统计数据由以色列有关当局提供并负责。经济合作与发展组织对这些数据的使用并不影响戈兰高地、东耶路撒冷和以色列在约旦河西岸定居点根据国际法条款下的状态。

本出版物是OECD“更好政策系列”的一部分。在Gabriela Ramos和Juan Yermo的指导下，Isabell Koske负责协调该出版物，Micaela Reategui 给予了协助。该出版物的主要贡献者包括：Dorothee Allain-Dupré, Geraldine Ang, Frédéric Bourassa, Kelsey Burns, Thomas Chalaux, Wenhao Chen, Hans Christiansen, Karim Dahou, Thomas Dannequin, Annamaria De Crescenzo, Antonio Fanelli, Sara Fyson, Michael Gestrin, Frederic Gonzales, Graeme Gunn, Tamas Hajba, Ian Hawkesworth, Irène Hors, Christopher Kaminker, Shivani Khannabiran, Vincent Koen, Kiril Kossev, Molly Leshner, Ruben Maximiano, Fernando Mistura, Margit Molnar, Hildegunn Nordas, Sam Paltridge, Andrew Prag, Steven Thomsen, Verena Weber, Ben Westmore, Li Yan, Chan Yang, Robert Youngman, Gang Zhang。Isabelle Renaud 提供了制作和行政支持。

图片来源： © Shutterstock.com

经合组织出版物的勘误可登陆www.oecd.org/publishing/corrigenda查阅。

© OECD 2016年

允许为个人使用目的，复制、下载或打印经合组织内容，也可在自己的文件、演示文稿、博客、网站和教材中引用经合组织的出版物、数据库和多媒体产品，但需注明经合组织为资料来源和版权所有者。所有公共或商业用途授权及翻译权申请，应发送电子邮件至rights@oecd.org。如需申请获将影印本资料之相关部分用于公共或商业用途，请直接通过info@copyright.com联系版权审核中心（CCC）或通过contact@cfcopies.com联系法国版权中心（CFC）。

前言

20 世纪 70 年代初，中国开始经济改革。自那时起，投资一直是中国的增长动力，并为提高生活水平做出了贡献。在 20 世纪 90 年代末亚洲金融危机和近期的全球金融危机期间，投资成为刺激中国经济的有效方法，随之也提振了全球总需求。

然而，正如中国政府意识到的那样，过去的这种增长模式已经不可持续了。尽管投资回报率在国际上仍然较高，这一回报率却已经下降了，多个行业出现产能过剩。此外，中国强劲的经济增长是以高环境成本为代价并导致了收入差距的扩大，尽管近年来收入不平等已开始缩小。

在向更均衡的发展模式转型的过程中，中国正在寻求新的投资方法，并认识到投资不仅应注重数量，还应注重质量。投资应当变得更高效、对社会和环境更负责、更包容，这样所有个人和公司才能够有机会做出贡献并平等获益。这一新的投资方法要允许市场在分配投资以及鼓励在回报率可观领域的更多私人投资方面起更大的作用。它也要求将更多的公共投资引导到社会回报率高的领域，例如教育、医疗和社会保障。

本册子旨在为中国政府提供政策建议。它讨论了中国在提高对内和对外投资质量时所面临的主要政策挑战，并讨论了经合组织如何用其法律文书、经验和多种分析工具来协助中国的改革进程。作为二十国集团议程的一部分，中国最近公布了其总体投资战略。本册子将讨论这一投资战略所确定的优先领域，以及与改善中国的投资相关的其他领域。

本册子的出版恰逢两个重要事件：中国公布“十三五”规划纲要，这一规划纲要为未来五年确定目标、分配资源并设定政策改革日程；中国还将担任二十国集团峰会主席国，这为中国提供了引导有关增长、生产力、包容性和投资的全球讨论的机会。

过去几十年中，经合组织和中国进行了合作和政策对话，我们对此深感骄傲。中国正在转向更为均衡和可持续的增长模式，在此过程中将面临许多挑战，经合组织期待与中国继续合作。考虑到中国对于全球经济发展至关重要，克服这一挑战不仅对中国和中国人民非常关键，对于世界上其他国家也同样重要。



安赫尔·古里亚

经济合作与发展组织秘书长

主要建议

- 不仅注重投资的数量，也注重质量，保证投资富有成效、具有包容性、对社会和环境负责。
- 让地方政府的资源与职责更为匹配，扩展地方政府的税基以减少对土地出让金的依赖。
- 更有效地使用城市土地，更好地平衡市中心的居住用地和商业用地。
- 提高各级政府间公共部门参与政府和社会资本合作的能力，主要关注是否物有所值、可负担性、透明性、以及让政府和社会资本合作市场持续发展。
- 减少融资成本，如通过降低存款准备金率和鼓励银行业竞争。
- 去除政府为公共实体的隐性担保，为所有公司在融资、监管、税务和公共采购等方面创造公平的竞争环境。
- 避免对于新上市公司和外国所有权过于严苛的规定措施，保证对内幕交易和公司治理进行有力的监管，以保障私营企业能够有序地进入资本市场。
- 进一步减少经商成本，包括减少注册新企业所需的时间。
- 改善政府支持研发和创新措施的设计，为外国研发投资者提供国民待遇。
- 为实施负责任的商业行为标准提供更多激励措施。
- 为可再生能源投资提供适当的支持，防止偏向不同类别的可再生能源。

目录

引言	1
更好地利用公共投资支出.....	6
提高中国金融业的效益	11
逐渐放开资本账户.....	15
改善框架，使私有投资更高效	18
改善国企治理	22
提倡中国企业负责的商业行为	25
推进绿色投资	28
参考文献.....	33

1 引言

20 世纪 70 年代开始经济改革以来，中国吸引了大量的国内外投资。这对保持经济的强劲增长和改善生活水平至关重要。然而，这种增长模式不可持续。投资回报率下降，多个行业产能过剩，负外部性十分严重，尤其体现在环境恶化和收入差距不断扩大上。因此，中国政府的一个关键目标就是将经济转向更加平衡、持续以及包容的发展道路。在调整过程中，中国正在寻求新的发展方式，以使投资更明智、更环保、更高效。这就需要各项改革相辅相成，从而改善投资规划、平衡政府和市场的作用、使负责任的商业行为成为主流、以及鼓励更多的私人投资，特别是在环保基础设施产业进行投资。中国的对外投资日益增长，这可能将成为中国国内改革的催化剂，因为对外投资可能会迫使中国的民营和国有企业必须采用国际认可的实践和标准。

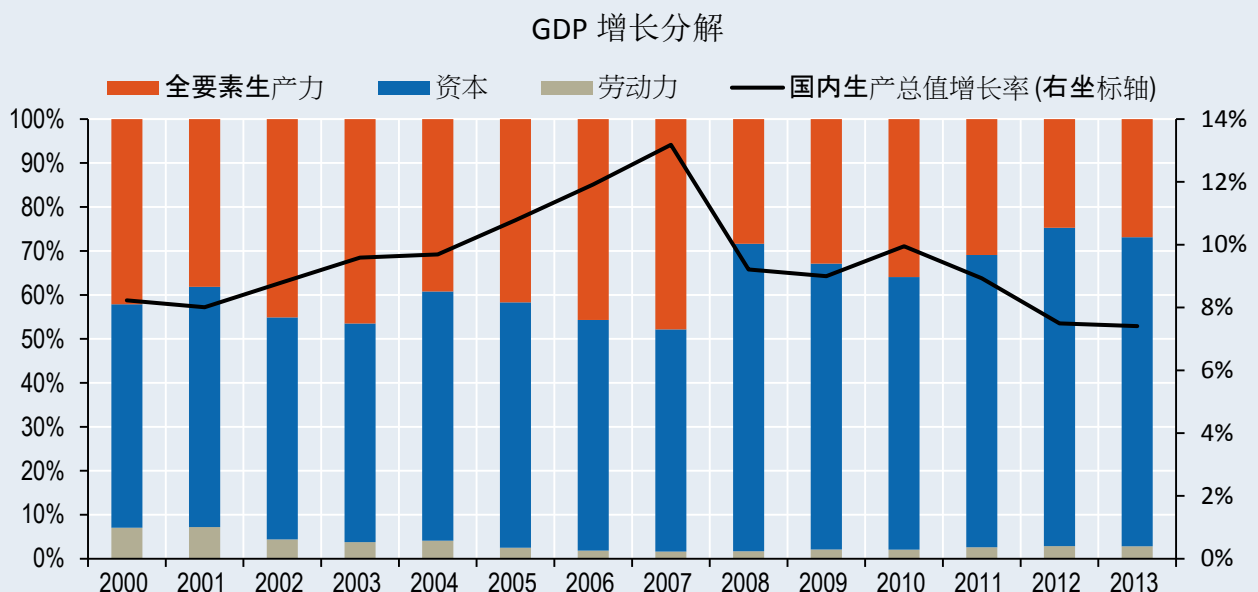
过去的十年中，中国经济在强劲的投资支持下快速发展

2000 至 2015 年间，中国的 GDP 按市场汇率计算从 1.2 万亿美元增加到 11.4 万亿美元，意味着占全球 GDP 比重从 7.5% 上升到 17%（以购买力平价计算），在不到 20 年的时间内推动中国成为中等收入国家。投资已成为中国经济增长的主要动力，自千禧年世纪之交以来尤为显著（见图 1.1）。国内的高投资率辅以大量外商直接投资的流入帮助中国建立了一个庞大的制造基地，与全球价值链高度

融合。大量的基础设施投资支撑了快速的城市化进程以及工业扩张，并极大地改善了国内和全球的互联互通。

在经济下行时期，投资也已成为刺激经济的有效途径。20 世纪 90 年代末亚洲金融危机后，投资成为支撑经济后续增长的缓冲器，并在全球金融危机中再次大幅上升。2008 年中国采取 4 万亿刺激计划应对金融危机，这一措施避免了中国经济的急剧下行。

图 1.1. 投资成为中国增长的主要动力



来源：经合组织根据亚洲生产力组织的生产力数据库；经合组织经济展望数据库和中国国家统计局的数据计算。

中国经济的迅速发展大大提高了人民的生活水平。过去的三十年中，GDP 年均增长 10%，可支配收入大幅飙升，使得数亿人民摆脱赤贫。极度贫困人口比例从 20 世纪 80 年代初的超过 90% 下降到如今的不到 10%。人民的总体幸福感也大幅提高。联合国人类发展指数上升了 50% 以上，从 1990 年的 0.50 上涨到 2014 年的 0.76。

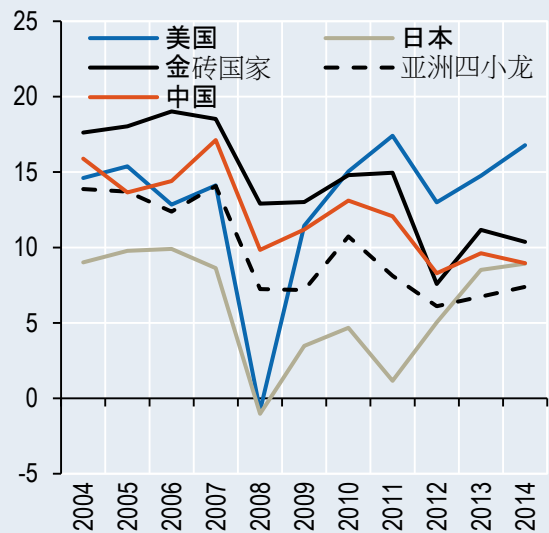
但是旧的发展模式已经不可持续了

然而，中国政府逐渐认识到旧的增长模式不可持续。展望未来，农业向制造业的转变、融入全球贸易体系以及相关技术转让所带来的生产力的提高与最近几十年相比将更为缓慢。此外，支撑经济增长的高固定资产投资率如今也带来了具有挑战性的问题。

尽管在全球范围内中国目前的投资回报率仍处于高位，但已经有所下降（见图 1.2），多个领域出现产能过剩问题，如建筑、钢铁、水泥、化工、铝、造船、平板玻璃以及电力和铁路设备。包括许多国有企业在内的公司都在压低价格以保证国内外的市场份额，同时也助长了通缩压力。2015 年，消费价格通胀在 1.5% 左右浮动，生产者价格自 2012 年起就持续下跌。同时，财务杠杆也居高不下，着实令人担忧：对 5000 家企业的调查显示，2015 年财务杠杆比率高达 62%。

图 1.2. 资产回报率下降

百分比



来源：经合组织根据彭博社的数据计算。

旧增长模式的负外部性也十分显著。例如，过去二十年中的二氧化碳排放量超过了过去的三倍，在 2013 年达到了全球排放总量的 28%（图 1.3, A），2010 年空气污染而导致的过早死亡人数预计为 130 万（经合组织，2014a）。新的增长模式也将更为绿色，十三五规划着重强调了绿色发展并首次将其作为发展理念之一。

此外，随着经济的开放，收入差距日益加大（图 1.3, B）。收入差距的扩大主要发生在两个时间段内，分别是改革开

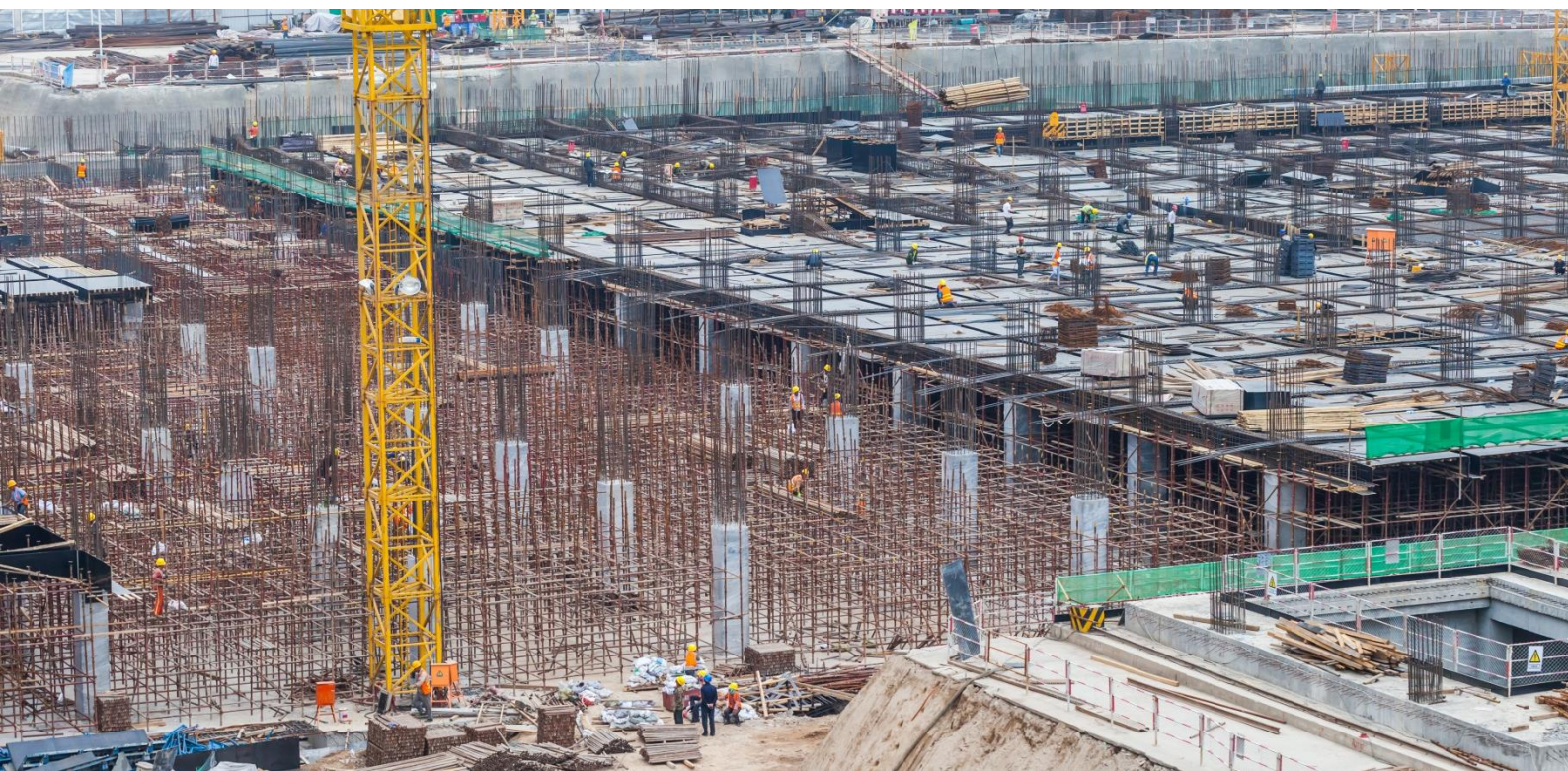


图 1.3. 中国强劲增长所付出的代价

图 A. 以在全球二氧化碳排放中所占比重衡量环境成本

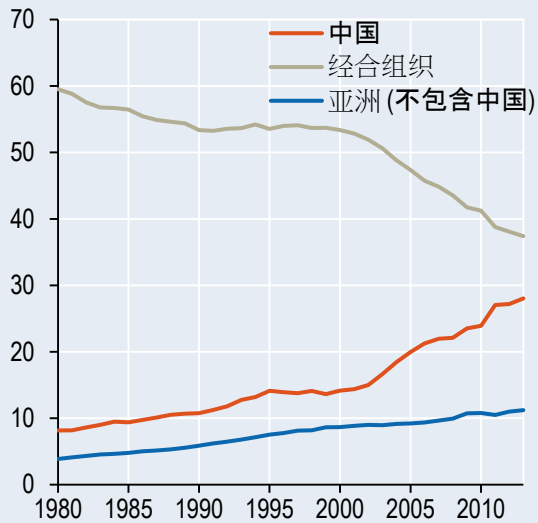
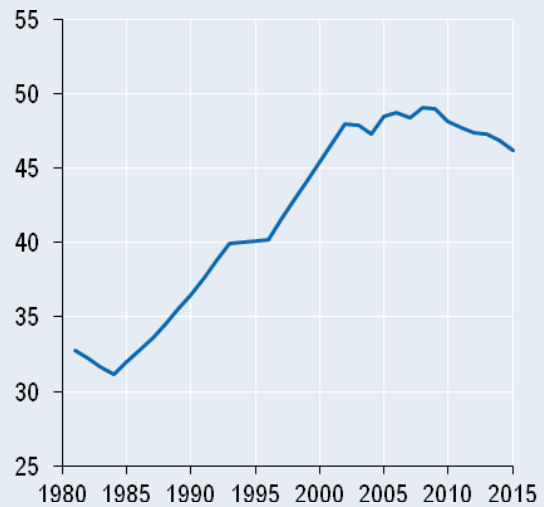


图 B. 基尼系数衡量的收入不平等



注：中国 2011 至 2013 年的二氧化碳排放数据与此前并非完全可比。

来源：国际能源署 (2015)，2015 燃料排放二氧化碳统计，http://dx.doi.org/10.1787/co2_fuel-2015-en；世界银行，世界发展参数数据库，中国国家统计局。

放后的 1992 至 1994 年，以及 1997 至 2003 年，这一时期国有产业衰退，私有产业获得发展。虽然大多数的收入差距指标在此之后都趋于稳定或开始下降，但与其他国家相比，中国的收入差距问题依然十分严重。就业岗位较充裕（尤其是在中心城区），越来越多的农民工填补了这些岗位，但他们没有永久城市居民身份，因而不能享受良好的住房和社会服务。

未来增长需要更智能、更绿色和更高效的投资

如今中国政府的主要任务是引导经济实现更加平衡、可持续及包容性增长。近来资本形成的放缓也是导致 2015 年经济增速降为 6.9% 的原因之一。尽管从国际比较来看这一增速仍很高，但这却是 25 年来的最低增速。根据“十三五”规划纲要，2016 至 2020 年中国经济年均增长至少要达到 6.5%。

随着人口持续老龄化，投资（尤其是基础设施和技术升级方面的投资）在支持中国经济和社会发展方面将继续起到重要作用。城镇化将在全国继续推进，科技和生产过程在追赶国际领先水平方面

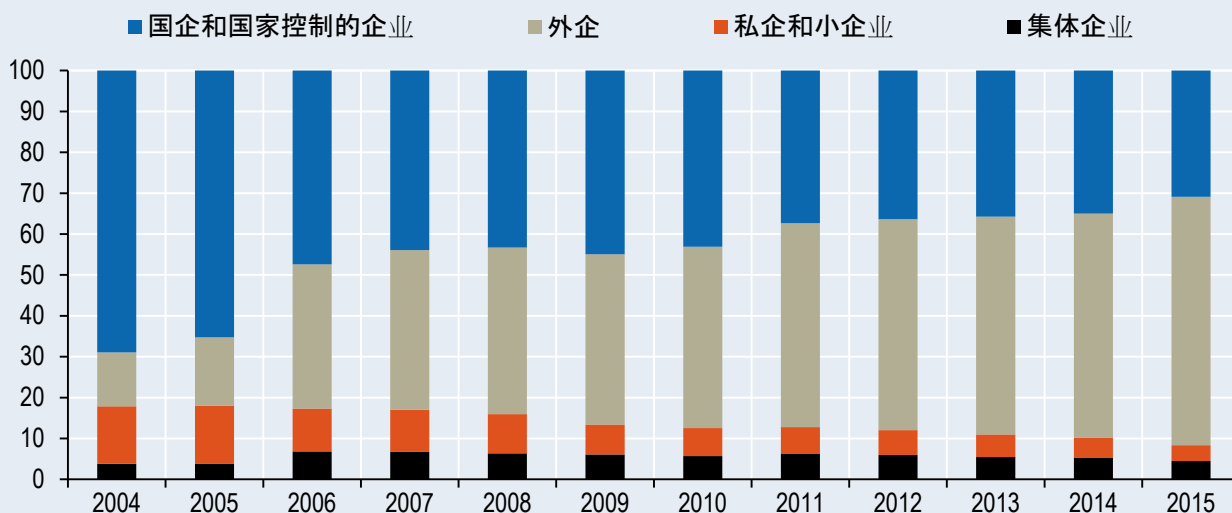
仍有很大的空间。尽管中国公司已经很好地融入了全球价值链，但它们所创造的增加值仍有可能得到提高，途径是更多地从事知识和技术密集型的服务活动，而目前这些服务活动在中国制造业出口的增加值中仅占很小一部分。

在向更均衡的发展模式转型的过程中，中国正在寻求新的投资方式，并认识到投资不仅应注重数量，还应注重质量。投资应当变得更高效、对社会和环境更负责、更包容，这样所有个人和公司才能够有机会做出贡献并平等获益。历史证明投资不会自动在整个经济体内扩散并产生广泛和可持续的经济增长，发展成果也不一定能够在各区域、企业和人民中广泛共享。促进投资并实现包容性增长需要采取一个更为全面的方法，该方法要考虑不平等、投资和增长之间的相互关系。中小微型企业应成为关注的焦点，这些企业占中国 2013 年 GDP 的 60% 以及城市就业的 80%。

这种新的投资方式要允许市场对信用风险进行定价，同时还要处理好政府和市场的关系，在有利可图的领域鼓励私人投资。近年来，私人投资占总投资的比

表 1.4. 私人投资不断增长

占固定资产投资比重



注：固定资产投资不包括农村家庭的投资。

来源：中国国家统计局

例持续上升（见图 1.4），在 2014 年达到三分之二。然而，财政刺激及相应的潜在挤出效应，再加上需求疲软、公司盈利能力降低，使得这一趋势近来有所逆转。国内资本以及海外私人资本参与和投资资本市场将有助于改善投资环境。这一新的投资方法需要将更多的公共投资引导到社会回报率高但资本存量较低的领域，例如教育、医疗和社会保障。确保公平的教育机会、使得全国各地都至少能够获得最低标准的公共服务、以及满足不断攀升的养老护理服务需求都具有很高的社会回报，但投资却不足。

中国海外投资的日益增多将有助于推动国内改革

同时，中国对外投资发展迅速，在全球的地位日益显著。投资形式有国有和私营企业收购外国公司以及绿地投资（特别是在自然资源和基础设施领域）（见图 1.5）。参与国外投资的企业及金融机构，特别是在经合组织国家经商的企业，正在学习如何适应高度竞争的环境，它们要应对严格的经济治理、劳工及环境保护标准，以及外国公民社会的期望。但是，在新兴和发展中经济体进行的基础设施、矿产和能源以及制造业

方面的投资也必须达到高效、可持续和负责任的标准。因此，对外投资是促进中国企业采取国际认可的实践和标准的重要渠道，涉及公司的管理能力以及一个国家投资政策框架的不同方面。

中国提出“一带一路”倡议，并作为二十国集团峰会主席国创立新的贸易投资工作组，这体现出中国希望在投资问题上增进国际合作的显著意愿。这有助于促进投资决策和投资协议方面的对话，从而有利于在国内和国际层面上增进对投资规范的相互理解。投资和贸易自由化方面的进展同时要求国有企业和国内外竞争者之间竞争标准的趋同。中国在国内和国际市场进行的基于效率驱动的投资将会因此越来越多。

中国更多地参与跨境资本流动方面的国际对话将有助于中国经济逐渐融入全球资本市场，从而有助于促进更有效率的融资方式。同时，考虑到最近资本流动波动加剧，可信的承诺机制价值非凡，这将给中国的经济伙伴传递这样一个信号，即投资渠道仍然保持畅通。这反过来也有助于中国继续吸引支持包容性增长和可持续发展所需的长期的高质量资本。因此，中国将受益于加入经合组织的《资本流动自由化准则》，该准则

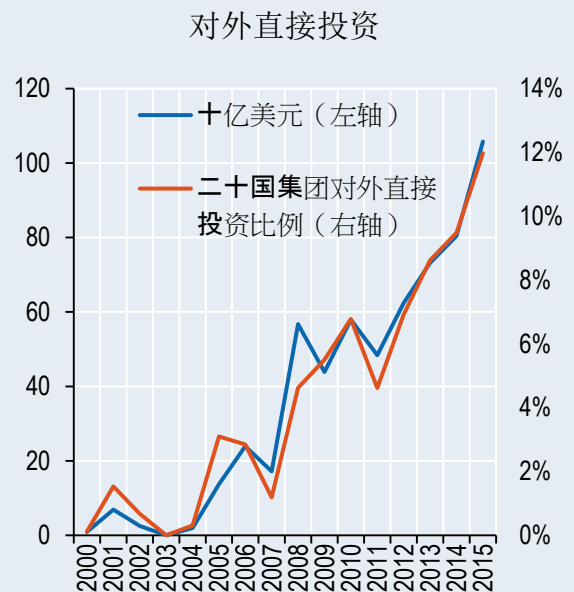
提供了多边承诺机制以及讨论改革措施的透明的对话平台。相辅相成的改革使投资更健全、更有效。

相辅相成的改革有助于实现更为健全和有效的投资

本文考察了中国作为新兴的对外投资者与其国内投资所面临的挑战之间的相互影响，着重讨论了经合组织如何协助中国实现经济高效、环境可持续以及社会包容的目标。本文还讨论了中国的投资政策应如何调整以更好地受益于数字经济。本文重点讨论实物投资，对于知识资本和无形资产的投资仅一笔带过。第二章讨论了如何改善投资规划以使中国能有效地满足其较大的基础设施投资需求。第三章到第六章讨论了如何提高市场的作用，重点是金融行业改革（第三章），开放资本账户（第四章），通过监管体系改革改善国内和国外私营投资的框架条件（第五章）和国企改革（第六章）。最后两章阐述了负责任商业行

为主流化（第七章）和倡导绿色基础设施投资行为，以减少增长的环境影响（第八章）。

表 1.5. 中国对外投资快速增长



注：2015 年的数据是根据上半年的数据估计而得。

来源：经合组织国际直接投资数据库



2 更好地利用公共投资支出

尽管基础设施投资大幅增长，满足中国的基础设施需求仍是主要挑战。为了克服这一挑战，私营部门需要更多地参与到基础设施融资和提供中来，例如更多地采取政府和社会资本合作等。此外，公共投资应更高效，并更多地用在需求最急迫的地方。为了实现这一目标，各级政府间的支出责任需要厘清，问责和协调机制需要加强。最近政府间财政关系的改革已经在正确的方向取得了进步，应当继续进行下去。

一些领域仍需要大量投资

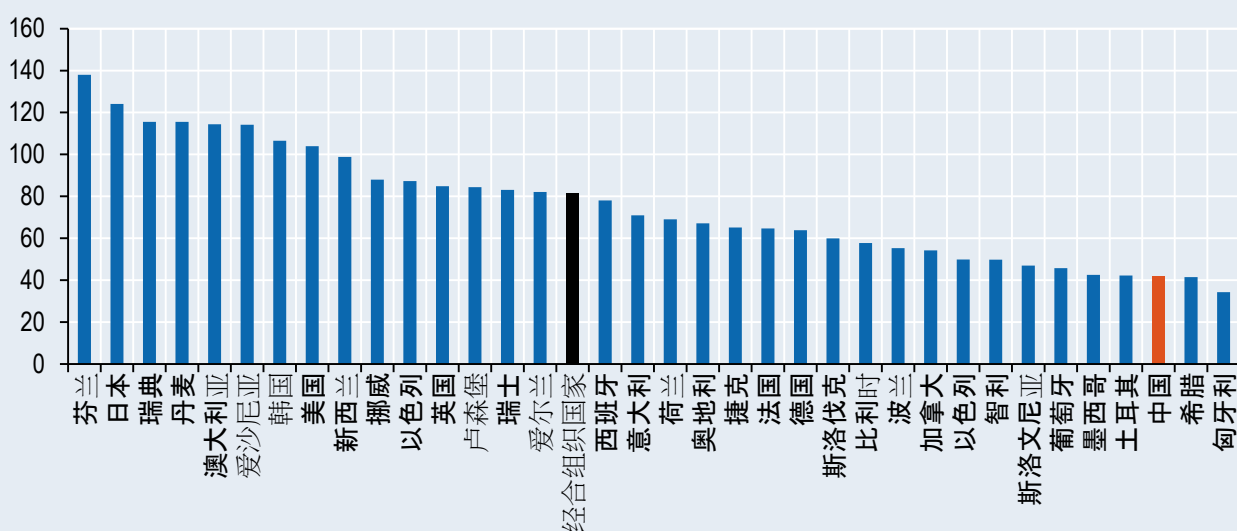
在过去几年中，中国在全球基础设施投资中居于首位。2015年，中国在基础设施上的总投资超过56万亿人民币，占中国国内生产总值的13%左右。2015年，世界上最大的单个基础设施融资项目是雅砻江两河口水电站，融资规模达560亿人民币（86亿美元）。

尽管为改善中国的基础设施已经做出了大量努力，部分领域仍然需要大量投资。根据中国2014年发布的城镇化规划，中国的城镇化率将从2013年的53.7%提高到2020年的60%，意味着将

新增1亿城市人口。2015年，中国城镇化率达到了56.1%，正稳步向2020年的目标推进。根据财政部的测算，向这些人口提供足够的基础设施和公共服务（包括住房、交通、废水处理和公共事业服务）需要投入42万亿人民币（约占2013年GDP的70%）。农村地区需要进一步改善路网和电网。这能改善农民生活水平，也能提高生产力，更好地让农业生产者与终端市场对接，从而有助于优化农业生产。数字基础设施方面的投资需求也很大。与经合组织国家的平均水平相比，中国的宽带普及率仍然较低：2014年平均每100人中固定

图 2.1.移动互联网普及率不高

2014年12月，每100名居民中移动宽带用户数量



宽带用户数量为 19.7 人，而经合组织的平均水平是 28.2 人。在提高移动互联网普及率方面需要做出更多努力，中国现在的水平仅为经合组织平均值的一半（见图 2.1）。提升中国的数字基础设施对领先的硬件与软件公司以及互联网平台继续保持近年来的高速增长至关重要，同时也能使中国更好地与其他丝路国家连接。中国的十三五规划规定到 2020 年实现城乡宽带网络的全覆盖。

这些大规模投资需求需要更加高效和具有针对性的公共投资以及私营部门在基础设施融资和提供方面的更多参与。这同样也适用于相关服务：当有很好的交通服务作补充时公路、铁路、港口和机场将更为高效；同样，如果人们能广泛获取电信服务并频繁使用，电信基础设施也将更为高效。是否能提供性价比高的优质服务取决于这些服务市场是否存在竞争，而后者取决于是否有开放和管理良好的市场（参见第五章）。

分配给地方政府的职责和收入不匹配

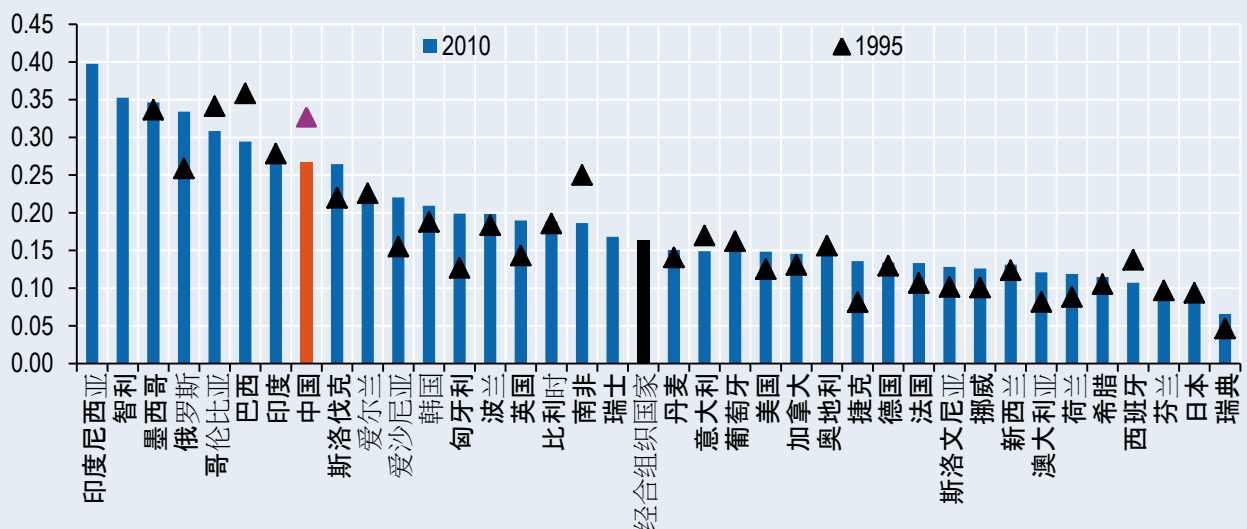
中国是世界上支出责任最为地方化的国家之一。中央政府的支出仅占总支出的

15%，这一比例还在不断下降。为城市发展融资的责任几乎完全落在了地方政府的肩上，中央政府只提供有限的财政支持。相比之下，分税制下的收入分配则非常集中化。

现有的体系导致了不同省份之间横向的财力差距很大，各省之内的财力差距也很大，特别是城乡之间。此外，地方政府的职责划分不明，各省间的职责也不同。这造成服务不足、多余或效率低下（经合组织，2015a）。尽管将基础设施投资重新转向不太发达的区域（主要是在西部大开发计划的支持下）以及城市化有助于减少区域不平衡，区域间的差距仍比很多经合组织国家更为明显（图 2.2）。

近期，中国在政府间财政关系上取得了进展，这能保证分配给地方政府的职责和收入更为匹配。国发[2014]71 号文《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》旨在让转移支付制度更为透明，提高一般转移支付比例以使地方政府能更有效地分配资金，从而解决这一不匹配问题。

图 2.2. 区域差距较大
TL3 区域人均 GDP 不平等状况



注：在两个地域层级对区域进行划分，反映国家的行政区划。大的 TL2 区域代表第一行政级别的地方政府。小的 TL3 区域包含在 TL2 区域中。

来源：经合组织（2013a），区域概览，http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en。



地方政府预算透明度提高能防止过度投资

地方政府的公共财政体系鼓励过多的投资，而不要求决策者进行必须的监督和问责。地方政府通常缺乏投资计划以及用于预算计划、监督、支出控制和报告的可靠而及时的收支数据。结果会导致投入的政府资源未能得到良好控制、债务不断累积、过度借贷和资源错配。为了提高透明度，2014年《预算法》修正案规定全部四个预算账户（一般公共预算、政府性基金预算、社会保险基金预算和国有资本经营预算）都需要公开，在正确的道路上迈出了重要的一步。

各级政府未能有效协调将导致效率低下

尽管城市规划的传统深厚，经济和政治压力催生的城市新发展面临很多问题，如功能极端分割、开发了许多超大型街区、内部联通情况不佳和公共交通投资不足。城市间的竞争也导致了基础设施重复建设，而重复的设施并未全部被高速增长所利用，相当于浪费了。例如，在广东省，珠江三角洲内部的竞争导致该区域现在有五个国际机场。尽管珠海机场设计的最大客流量为1200万乘

客，然而2013年该机场仅接待了280万乘客（经合组织，2015a）。

为了改善城镇化进程管理，尤其是对投资规划而言，城市和垂直的政府关系需要被改革。现在这一体系鼓励的更多是竞争而非合作。较弱的合作机制反映了一个事实，即中国城市传统上行政界限较广，因此几乎不需要与其他城市进行协调；它们在地理上是几乎独立的实体。例如，在都市圈层面，促进协调并制定都市圈战略的激励机制不存在。政府的等级结构也妨碍了横向和纵向合作。各级政府一般只能与其直接的上一级或下一级政府互动，而不能越级，例如，县级政府不能与中央政府互动（尽管在很多省县级政府可以与省级政府互动）。分割的行政辖区和数量较多的机构使得区域和城市规划更为艰难，并妨碍了有效的投资和长期发展战略。正如2014《经合组织政府间有效公共投资原则》（经合组织，2014b）所述，解决协调挑战会带来更有针对性、更明智的投资，能充分利用规模经济和部门间的互补性。

为了让计划和投资进程变得更有效，也需要对土地使用进行改革。地方政府在

决定农村土地在何时以何种方式转为城市用地上最有决定权，城市土地的使用权也是由地方政府出让给投资者。它们因而有强烈的冲动去操纵土地市场，尤其考虑到土地出让金是它们目前最重要的收入来源。这通常会导致农民遭受不公正的对待，城市房价攀升以及土地的低效使用。

如果善加管理，政府和社会资本合作有助于克服公共融资缺口

面对地方政府投资能力有限的问题，财政部一直在提倡政府和社会资本合作，以实现将大量私人资本引导到基础设施领域。2015年，中央政府预算和十家金融公司共同出资，成立了总资金额1800亿人民币（280亿美元）的国家PPP基金，很多地方政府也试图在地方层面建立类似的基金。中央政府确定了大量的政府和社会资本合作项目。财政部推广了两轮政府与社会资本合作项目（共233个项目，价值8170亿人民币或1250亿美元），发改委推广了两轮政府与社会资

本合作项目（共2529个项目，价值4.24万亿人民币或0.65万亿美元）。财政部预计，截至2015年底，已经签署的政府与社会资本合作项目达755个，总价值达1.8万亿人民币（0.3万亿美元）。

尽管政府和社会资本合作能在合适的情况下提供性价比较高的基础设施，经合组织的研究表明，政府和社会资本合作对于公共部门也是一个挑战。正如2012《经合组织政府和社会资本合作公共治理原则》所述（经合组织，2012），这样的挑战包括建立制度框架（从法规和人力资本两个方面）；关注如何通过适当的程序和工具将政府和社会资本合作的获益最大化（而非仅仅依靠预算外资金）；将政府和社会资本合作纳入常规预算程序，尤其是中期预算，以保证透明度，并保证基础设施对于政府和消费者来说都能负担得起。为了确保PPP市场的活力，鼓励积极投标，政府应就哪些行业和模式可供提供制定战略政策，并给市场带来持续的具有一定标准化的项目。为了应对这些挑战，很多国家出



台了明晰的政策、设立了专门的政府和社会资本合作部门、更新资本预算和会计系统、让财政部在审批项目上起到更大作用、提升各级政府间的私人资金能力。中国政府也在向这方面努力，更新了政府和社会资本合作指南，简化政府和社会资本合作项目审批流程，为项目用地提供便利。

应改善公共采购

在中国，与公共采购相关的主要问题之一是串通投标，一些公司共谋在公共招标中抬价或降低商品或服务的质量。对不同国家进行的预测表明，串通投标可能会使采购价格上升 20% 或更高。此外，尽可能减少卡特尔可能性的采购也是促进竞争并确保市场正常发挥作用的关键。经合组织通过的《有关公共采购的建议》（经合组织，2015b）旨在将公共采购作为战略工具、改善公共支出的效率、减少低效和腐败等主要基础设施和其他复杂的采购项目中常见的风险，从而使公共资源能得到更好地分配。经合组织也通过了《打击公共采购中串标行为的建议》（经合组织，2009），国家和地方政府可以加以借鉴，对照采购法律和惯例发现并防止串标。

另一个问题是责任不明确。在 21 世纪头几年出台了两部公共采购法律，包括招标投标法和政府采购法。《招标投标法》涵盖大型基础设施、公共事业和公共投资项目的建设，规定发改委在招投标过程中发挥主导作用。《政府采购法》（2014 年修正案）涵盖其他公共采购领域，规定财政部发挥主导作用。由此带来的不确定性是由哪个部门主导政府和社会资本合作项目。私营部门可能会认为风险更多来自法律法规和政治环境，而非项目本身。统一这些职能和职责将很有帮助。

主要建议

- 不仅注重投资的数量，也注重质量，保证投资富有成效、具有包容性、对社会和环境负责。
- 继续制定协调一致的基础设施治理框架，明确设定目标，分配机构职责。
- 在中央政府和地方政府之间以及在各级地方政府间引入强有力的协调机制。
- 更好地利用中央和地方政府间的联合融资安排。
- 让地方政府的资源与职责更为匹配，扩展地方政府的税基以减少对土地出让金的依赖。
- 改革用地规定，尤其是土地转用规定，加强对农民的保护，让征地程序更为透明和市场化。
- 更好地平衡市中心的居住用地和商业用地，从而提高城市土地的有效使用。
- 提高各级政府间公共部门参与政府和社会资本合作的能力，主要关注是否物有所值、可负担性、透明性、以及让政府和社会资本合作市场持续发展。
- 通过加入和实施《经合组织打击公共采购中串标行为的建议》，进一步打击公共采购中的串标行为。

3 提高中国金融业的效益

良好运转的金融业对于高效而有效的投资至关重要。近年来，中国政府采取了一系列措施，以改善金融行业运作，尤其是抑制非银行金融机构借款的增长。然而，重要的改革日程仍然还未完成。随着中国经济进入更为平衡和可持续的增长，让市场在分配资源和对生产要素定价中扮演更重要的角色尤为重要。此外，也需要加强银行业的竞争，发展非银行资金来源，以满足创新和服务型企业的需。

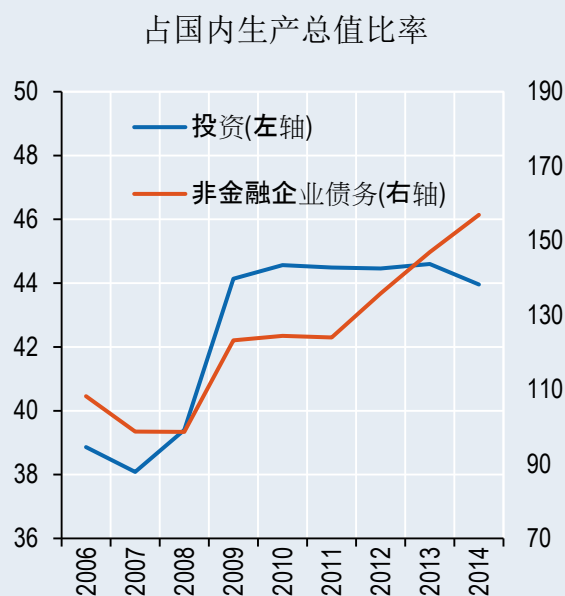
过去的刺激造成企业负债较高

尽管 2008 年四万亿人民币的刺激计划使中国经济免受全球经济衰退的影响，这一计划使企业负债累累，地方政府也累积了大量隐性债务。信贷的暴涨带来了更高的风险，但由于政府对公共实体的隐性担保，风险带来的代价并未完全显现。在危机前，资本回报率很高，而且不断上升，在 2006 年达到顶峰，为 17% 左右。在接下来的十年中，这一数值缩水了一半。过去极高且不断攀升的回报率使得很多企业在廉价信贷的助长下开始了不切实际的扩张计划。国企的企业杠杆不断攀升，通货紧缩、产能过剩和需求疲软导致的回报率下滑和工业行业实际利率的上升带来了不断增长的负担。自 2006 至 2015 年，企业债务上升了六十个百分点，占国内生产总值的 160% 以上（图 3.1）。

除了会影响盈利率以外，高昂的企业债务也会影响银行业的健康，这些债务在银行的资产负债表上显示为坏账只是时间问题。与亚洲金融危机后相比，银行业现在的状况要健康得多，在那时银行需要处理大量的不良企业债务，而现在银行面对的是不久以后坏账的攀升。目前，在中国最大的银行中，逾期 90 天以上的贷款增长得比坏账快得多，这可能意味着借款人越来越宽容。风险在于，这样的宽容会使表现不佳的公司退出市场的步伐放缓，使得资源分配效率降低，降低总生产率增长。关注类贷款和不良贷款之和占比为 6.5% 左右，比官方

公布的坏账比例高得多，但仍处于可控范围内。加上强劲的资本比率，在可以预见的坏账不断出现的趋势下，这将有助于金融系统承受将来不良贷款率上升的后果。

图 3.1. 投资率上升与高涨的企业债务同时出现



来源：国家统计局和国际清算银行

非银行金融机构的借贷比银行的借贷上升得更快。银行存款利率上限促使投资者寻找回报率更高的资产，而同时银行借贷也受到规定存贷比的限制。因而，传统银行业之外的借贷迅猛攀升。这帮助公司获得更多融资，银行也常用非银行金融机构的产品和第三方机构作为监管套利工具。非银行金融机构产品的回报率受到的监管更少，通常比银行存款利率更高，部分反映出其抵押贷款的风



险也更高。为了回应非银行金融机构借贷迅猛增长所带来的对于金融稳定性的担忧，2014年，政府采取了一系列措施，限制这种活动的增长。

非银行金融机构工具也常常用于为地方政府投资工具融资，这些工具旨在为公共房地产和基础设施项目融资。在预算法修订之前，地方政府每年都需要平衡收支预算，所以不能借贷。因此，他们采用地方政府投资工具进行投资项目。以这种方式积累的隐形地方政府债务在2014年超过了国内生产总值的三分之一。考虑到这些工具通常被视为具有地方政府的隐性担保，与私营企业相比，其借贷成本更低。为了停止这一不可持续的趋势，中央政府在2014年宣布将承担部分债务，并明确表示这是一次性措施，地方政府在这以后需要自负责任，根据配额使用投资工具借贷，且未来就此不会有紧急救助措施。然而，在此之后对地方政府开始放宽的投资工具借贷的限制也产生了积聚另一批隐性债务的风险。

允许市场对信贷风险定价并去除隐性担保能够改善资源配置

在过去几十年中，资本的成本一直较低，因为市场力量在定价和资产分配中缺位，导致分配不当非常普遍。加上长期以来，政府官员唯一的绩效考核因素是产出增长，因此他们趋向于投资，以提高生产能力。在此过程中，地方官员互相竞争，提供成本较低或免费的土地、低利贷款、税收优惠和其他补贴，以吸引投资。工业政策向个别行业倾斜，给它们提供廉价的信贷与能源，在全球市场上使资本密集型和能源密集型产品获得竞争优势。与此同时，地方政府投资工具将大量借款导入投资。

随着中国进入增长“新常态”，让市场在资源分配和生产因素定价中扮演更重要的角色至关重要，因为这是转向高速增长所不可或缺的。这将涉及去除公共实体的隐性担保和结束救助措施。由于公共借贷者拥有隐性担保，私营企业，特别是小企业，难以从正规市场上获得信贷，只能依靠留存收益或非正式借贷为活动融资。另外，遵守更为严格的报告和披露制度将能帮助小企业获得更多信贷。尽管现在所有的企业都需要披露

年报，但这一新规从多大程度上得到执行仍不清楚。

货币政策多次为企业和非企业借贷者提供帮助，通过降低利率和减少存款准备金要求等方式，以提高流动性并支持偿债。这为企业和地方政府以较低成本对债务重新融资提供了机会，但其中大部分都无法通过借贷为投资继续融资。不断下降的盈利和已经高企的杠杆率这都削减了企业进一步增加杠杆的空间，而地方政府则受制于他们的债务份额。如果房地产价格急剧下跌，这将危及企业再融资的能力，因为 30%-40% 的企业银行借贷都用地产作为抵押。

接下来几年中，越来越多的投资都将来自中国的三大“政策银行”。这些机构在 2015 年新得到了约 800-900 亿美元的资金，进行资本重组，负责政府指导投资。政策银行的借款最高可达注册资本的 18 倍。其中两个机构，国家开发银行和中国进出口银行预计将在“一带一路”战略中进行大量投资，而中国农业发展银行将继续注重改善农村生活水平的生活水平的投资项目。

需要找到新的公司融资来源

中国的金融体系主要基于银行，2015 年 70% 左右的新融资都来自银行。中国的四大国有机构仍然在这个领域占据主导地位，但近期的政府改革，例如审批新的民营银行等，可能会增加竞争。除此之外，进一步发展非银行融资来源对于满足中国十三五规划推动的创新和服务型企业的发展非常必要。

创业初期的创新企业在基于银行的金融体系中通常很难获得融资，因为他们缺乏经过验证的过往记录，内部资金或抵押品也有限。按中国官方对中小型企业定义，2014 年 54.5% 的中小型企业银行贷款都需要抵押，2009 年这一数字仅为 50.6%。作为补偿，中小型企业通常通过银行体系和第三方为委托贷款提供信用担保为彼此提供融资支持。这就创造了风险，一家企业违约可能会传导到其他企业，可能进一步造成企业倒闭。此外，部分企业（特别是难以获得银行贷

款的微型企业）通常会从影子银行中寻找其他融资方式，利率比正规金融体系则高得多。

为了解决这些问题，中国政府放宽了小企业信贷条件，扩大了用作抵押品的资产类别，推动国企为中小企业贷款提供担保，鼓励小额信贷公司发展，满足小企业的需要。2014 年，8791 个小额信贷公司为企业提供了 9420 亿人民币的贷款。此外，中国政府采取了一些措施，降低与银行贷款相关的非利息成本。小企业支付的贷款费用平均从 2013 年占总贷款的 2.3% 下降到 2014 年的 1.4%。

尽管常规银行贷款仍是小微企业最大的资金来源，其他的融资工具也愈发显得重要。互联网融资平台，如 P2P 金融、小额信贷和众筹在近年发展迅速。2011 年第三方支付企业获得牌照也为 P2P 借贷的快速发展起了促进作用。由于该行业欺诈频发，需要加强市场管制，政府在 2015 年 7 月出台了互联网金融新规草案。保付代理和租赁也日益成为中小企业融资的其他来源，尽管只有很少一部分中小企业接受了这些工具，尤其是中型企业，但这些工具的迅速增长带来了希望，也显示用资产筹资可能会成为更多中国中小企业可行的融资方式。

中国的股票市场在企业融资中也开始发挥更为重要的作用，2015 年上半年，中国股市上的股权融资不断增多（在 2015 年 7 月首次公开募股暂停之前）。2016 年 3 月，公开募股首次由审批制转为备案制，这是让市场在分配资源中发挥更重要角色所迈出的关键一步。监管重点将从上市前基于盈利和前景的审批转向上市后的信息披露。转型将逐渐进行，政府对首次公开募股定价仍有一定的控制。随着全国中小企业股份转让系统于 2012 年成立，专门为中小企业提供融资工具，中小企业在股票融资的市场上也越来越活跃。

近年来，公司债券市场也快速扩张，发展势头自 2013 年商业银行首次被批准发行公司债券以来尤为强劲。在 2015 年底，公司和政府债券间的利差下降到了很低的水平，这对于发行公司是一件好

事。然而，如果投资者对政府隐性担保或公司的财务状况的看法发生变化，而造成对风险重新定价，这可能会增加偿债成本，造成进一步违约。债券市场仍然有足够的空间增加市场深度，提供更多种类的产品。此外，这一市场目前还比较分化，体现在公司债券在交易所上市，而金融债券在银行同业市场上市。由于这两个市场的监管者不同，还存在协作的问题。2016年1月，国务院成立了一个新的办公室以协调央行和银监会、证监会和保监会的关系，以改善这一问题。

主要建议

- 通过为包括表外贷款在内的实际不良贷款风险进行拨备，提高金融稳定性。
- 减少融资成本，如通过降低存款准备金率和鼓励银行业竞争。
- 逐渐减少政府为公共实体的隐性担保，为所有公司在融资、监管、税务和公共采购等方面创造公平的竞争环境。
- 保证企业违约秩序，更好地为风险定价。
- 避免对于新上市公司和外国所有权过于严苛的规定措施，保证对内幕交易和公司治理进行有力的监管，以保障民营企业能够有序地进入资本市场。



4 逐渐放开资本账户

中国最近承诺开放资本账户，这能大幅提高投资的有效性。相关改革已经开始，但还有三个具有挑战性的改革尚待完成：完成资本项目可兑换和人民币国际化；完善货币传导机制，提高资本市场效率；完全开放金融服务业。妥善安排这些改革的顺序对保证有序实现资本流动自由化至关重要。

资本账户开放能大幅提高投资有效性

开放而透明的资本流动渠道对吸引投资非常关键。如果中国的资本账户开放能妥善进行，只要中国的投资回报率更高，中国将从国外较低的融资成本和外企的进驻中受益。这能使资源得到更好的分配，国内经济和金融效率得到改善，公司控制权市场竞争更为激烈，从而提高生产率。国内获得信贷将更容易。总而言之，更为开放的资本账户将使一国对外资的吸引力更大，对未来的经济增长和发展也有益。

中国在资本账户自由化中取得的巨大进步激发了浓厚的兴趣并获得了广泛关注（图 4.1）。尽管投资仍然需要批准，多个行业也有限制（见第五章），但由于新的自由贸易协定，在过去十年中流入的直接投资增加迅猛。现在，外国人可以通过多种途径进入中国的资本市场，如通过合格境外机构投资者项目。最近，很多外国货币机构已经与中国人民银行签署了外汇互换协议。上海自由贸易区（成立于 2013 年，作为改革的实验室，也包括资本账户自由化内容）于 2014 年中推出了自贸账户，允许自由跨境汇兑。

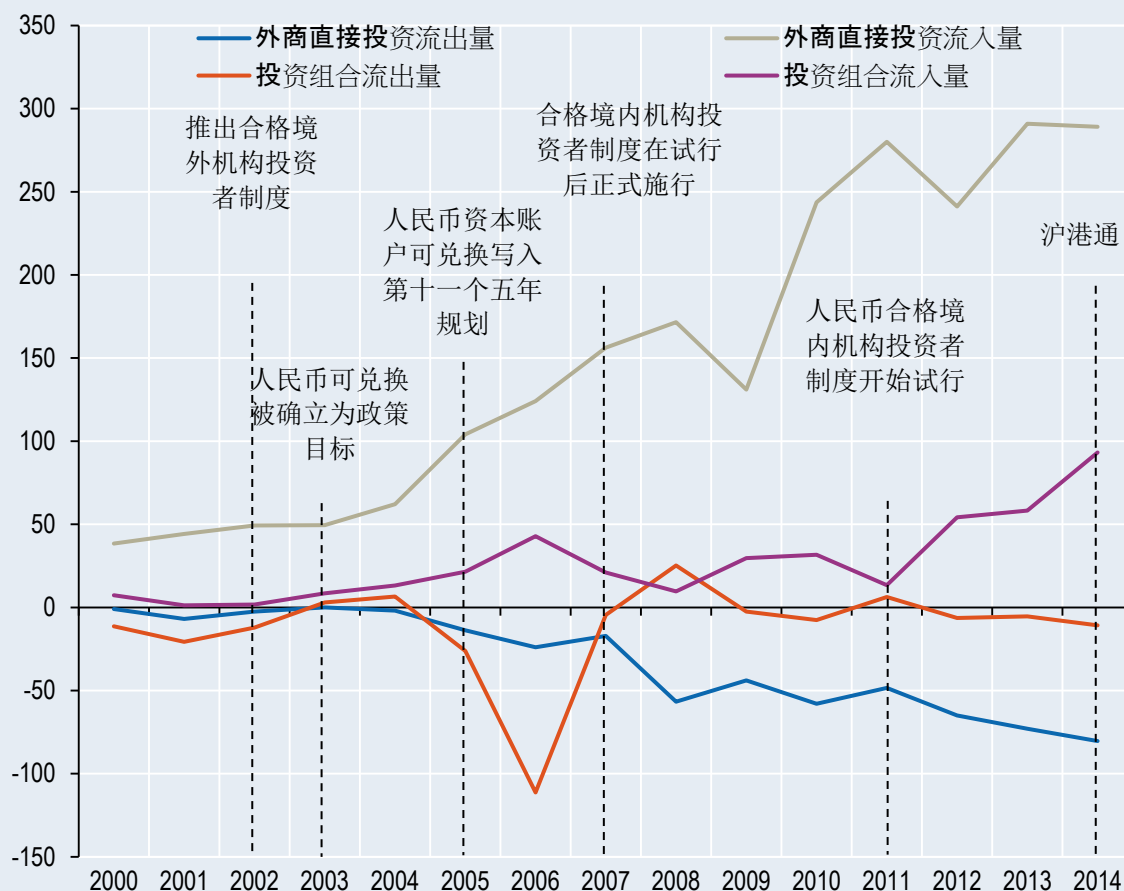
改革的监管和制度层面也很重要。需要采取措施来升级统计监督，创造新的监督框架，保证不采取扭曲性的审慎措施。近年来的显著措施包括：2014 年推出了沪港通，2015 年推出内地与香港基金互认，2016 年将推出深港通。

尽管这一改革计划已经开始，但还有三个具有挑战性的改革尚待完成：完成资本项目可兑换和人民币国际化；完善货币传导机制，提高资本市场效率；完全开放金融服务业（见第三章）。



图 4.1. 中国稳步推动流入和流出投资的自由化

投资流动，十亿美元



注：合格境外机构投资者制度是一个配额体系，允许筛选过的全球机构投资者在人民币计价的资本市场中投资；合格境内机构投资者制度是一个配额体系，允许中国的机构投资者投资于经允许的证券；人民币合格境内机构投资者制度是扩展后的合格境内机构投资者制度，允许离岸人民币结算。

来源：经合组织基于中国外汇管理局信息进行的分析（2015）。

货币政策传导机制可进一步优化

在中国，货币政策尚未在资本形成中发挥重要作用。总体而言，货币政策传导一直不太有效，因为借款人大多是国有企业和地方政府融资平台。2015年10月，继两年之前取消贷款利率下限之后，中国人民银行放开了存款利率上限。这成为通向信贷定价市场化的一项积极举措，基本终结了原有的补贴信贷制度，即以低成本将居民储蓄调拨为国家宏观调控下的贷款用于投资。然而，此举的另一个结果是扩大了私营企业的信用利差，国有企业和其他公共部门借款人却不受影响，继续享受着隐性担保

（见第三章）。近期发生的违约，包括一些国企未能支付利息或本金的违约情况，表明人们对于逐步消除隐性担保的意愿愈加强烈。

在未来，随着货币政策起到更为重要的作用，适当地表述这些政策，包括汇率措施，稳定市场预期，进行具有前瞻性的定价，减少股票带来的波动将非常重要。最近对经济放缓多有担忧，市场也很不安，更显示出这一点的重要。对经济放缓比预期更严重的担忧使得在2016年最初的几周国内股票市场暴跌，并引发全球所有主要股票市场走弱。

更加灵活的货币是开放资本账户的先决条件

鉴于中国要开放资本账户，更强的灵活性对于人民币行使缓冲作用至关重要。2015年8月，汇率弹性得到提升，人民币随即相对美元贬值1.8%。人民币进一步贬值的预期触发了资本外流，促使当局介入保卫货币，导致外汇储备大幅缩水。当局还强制设置了货币衍生品准备金。政府采取了进一步措施，包括对企业和个人买入外汇实行更严格的监督，以及严惩非法外汇交易，控制了资本外流和外汇储备的下降。从每日汇率中间价机制到以市场为基础的汇率制度，一个紧盯一揽子货币并依照贸易额加权的汇率将有助于稳定预期以及减少产出波动（吉野，梶和阿曾沼，2014）。事实上，在美国开始实施货币紧缩政策后，作为回应，中国当局宣布编制一个贸易加权汇率指数（即CFETS人民币汇率指数），力图使市场焦点不只停留于人民币-美元的双边汇率。

谨慎有序地开放资本账户将至关重要

随着政府开展这些改革，近期的金融危机和持续的全球金融失衡均凸显了谨慎有序推行金融自由化的重要性。途径包括：建立审慎的法规，从而免遭短期投机性资本流动的危害；全面强化监管制度，特别是各监管机构之间要实现更好的协调；深化国内资本市场；以及谨慎管理政府和企业的外币债务。

随着中国推进这一议程，未来在放开金融行业和维护金融稳定之间找到恰当的平衡非常重要。考虑到开放规模如此之大的金融市场可能带来的全球影响，应当采用开放和透明的方式实现这一进程。在此，中国可借鉴经合组织成员国的经验：土耳其同时放开对外直接投资和证券投资；瑞典同时放开了国库券和长期政府债券业务；意大利和爱尔兰则同时放开了股票和债券业务，而不是逐步放开。法国和挪威等几个国家则持续

限制对非本国居民提供本国货币贷款，直到自由化后期才放开限制，这是为了避免助长对本国货币的投机行为。此类举措可通过平常的监督机制进行开诚布公的讨论，各国也可以通过相同的机制，凭借有序的步骤获得国际认可。

中国也能从遵守《经合组织资本流动自由化准则》（经合组织，2011a）中受益，这一规则能为必要的改革提供多边承诺机制和透明的对话平台。遵守这一规则表明中国在长期寻求自由化的承诺，将向全球资本市场发出开放而积极的信号。该《准则》被所有经合组织国家和越来越多的新兴经济体所遵守，通过系统地定义资本流动措施和提供透明的保留清单，被证明是形成逐渐实现自由化的可行计划的有效方法。这些计划的设计是为了服务于全球金融市场中各国的政策重点。

《准则》倾向于逐步自由化，允许所有遵守《准则》的国家按自己的步调去除限制。它可以帮助中国确定先后顺序。

《准则》咨询专家组是遵守《准则》的国家进行讨论的论坛。中国能通过积极参与其中而受益。在这里，中国可以分享自由化的计划，其他国家可以以开放的形式分享观点和担忧。

主要建议

- 把重点放在货币弹性和货币自由兑换性上。
- 继续提高中国人民银行汇率政策的透明度。
- 一旦实现了更高的汇率弹性，允许居民拥有海外投资组合，促进私营企业在海外投资。
- 坚持致力于资本账户的进一步开放。
- 考虑加入《经合组织资本流动自由化准则》。

5 改善框架，使私有投资更高效

中国在吸引和促进私人投资方面已取得重大进展，政府决心进一步改革，让市场在经济中发挥更重要的作用，包括更多地依靠市场定价、向私人 and 外国投资开放先前禁止其进入的行业、强化竞争政策以及为非国有市场主体创造更公平的环境，正如第六章中所讨论的内容。这将有助于建立更有利于国内和国外私人投资的环境，并使中国企业更易于升级和采取国际化战略。为了吸引更多用于研发的私人投资，中国还必须对其创新政策框架进行改革。

有利于竞争的监管环境将促进投资

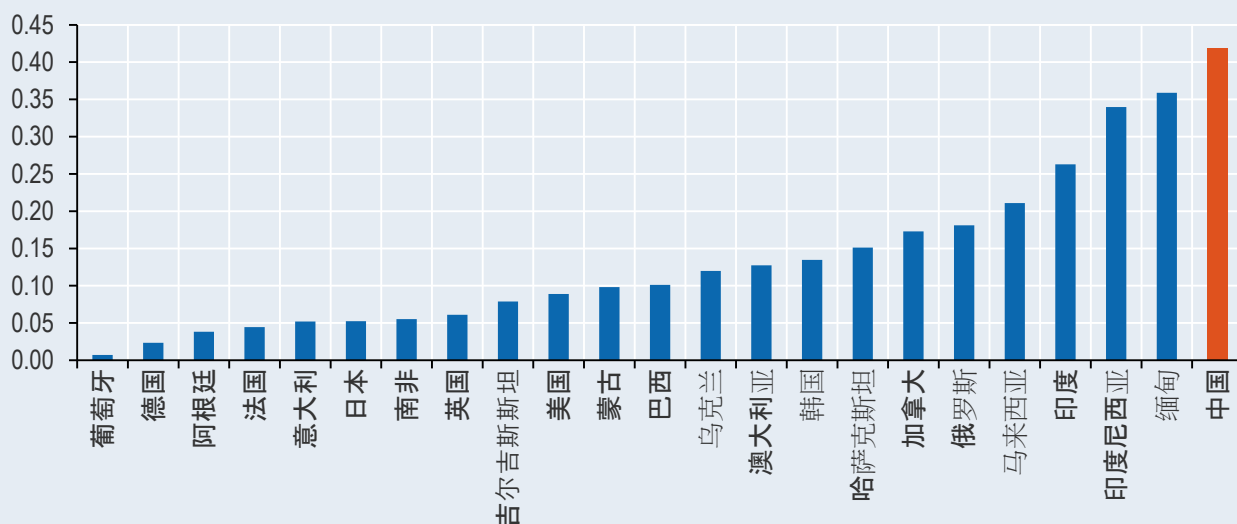
中国政府决心制定更有利于竞争的监管框架。简化行政程序、取消价格管制和向私人资本开放先前禁止其进入的产业都表明市场将发挥更大的作用。值得注意的是，350 多个行政审批程序被废除或下放到地方之后，在中国经商变得更加便捷了。这对于中小企业来说尤为重要，因为这些企业所受的繁琐行政程序之苦往往与其规模不匹配。同时，在 2015 年 1 月，国家发改委宣布将解除 24 种商品和服务的价格管制，包括烟草（尽管仍有最低价格以保护农民利益）、铁路运输散装货物、包裹、私人付费货物、客运、国内航运、部分航

空公司的乘客货运以及港口服务费用（包括集装箱装载、船舶垃圾处理以及供水）。此外，第一批私人银行已在 2015 年正式开始运营。

尽管有了这些重要举措，进一步改革的需求仍然很大。在许多行业尤其是网络行业，竞争仍然较少。向能源领域引入竞争，转向反映实际发电、输电和配电成本的零售价格，计入高碳能源的环境生产成本，这些都是提高效率的关键方法。同时，在一些网络行业，新企业进入市场受已稳占市场地位的企业，通常是超大型企业的抑制，从而限制了创新范围。数字经济就是一个例子，数字经济中的小企业无

图 5.1. 中国对外国投资限制仍然较多

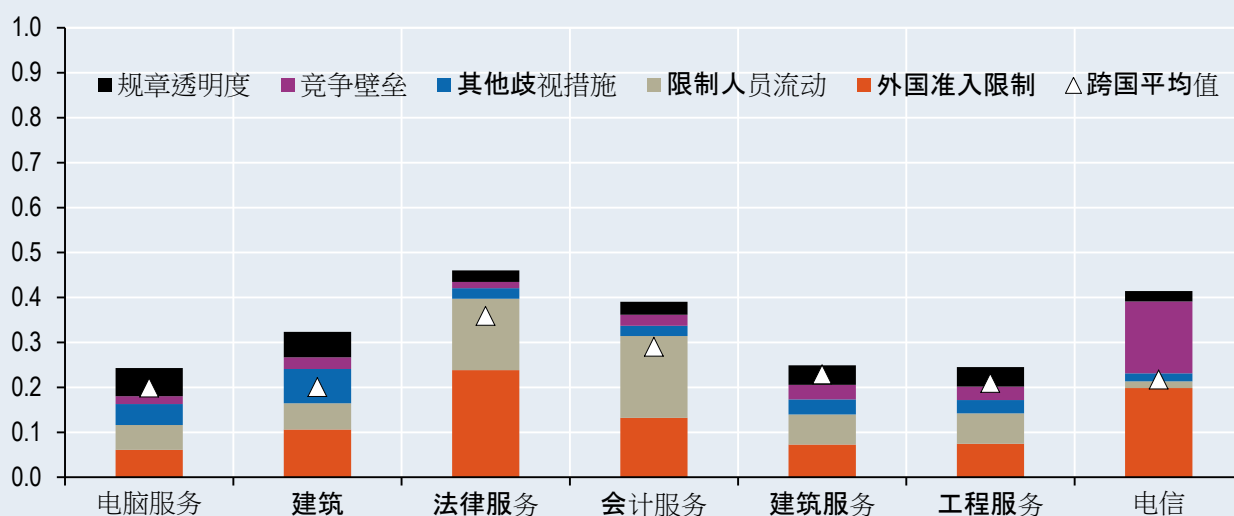
2014 外国直接投资监管限制指数，从 0（完全开放）到 1（完全封闭）



来源：经合组织外国直接投资监管限制指数数据库，<http://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>。

图 5.2. 中国对服务贸易的限制较多

服务贸易限制指数，从 0（毫无限制）到 1（限制最多）



注：跨国平均水平将服务贸易限制指数数据库所包括的国家均考虑在内，包括了 34 个经合组织国家，加上巴西、中国、哥伦比亚、印度、印度尼西亚、拉脱维亚、俄罗斯和南非的监管信息。措施是以最惠国待遇为准收集的，特惠贸易协定没有考虑在内。

来源：服务贸易限制指数数据库，www.oecd.org/tad/services-trade/services-trade-restrictiveness-index.htm

法进入由几个大企业掌控的主要网络平台，导致其创新受到阻碍。此外，网络不共享使得互联网费用高、速度慢，且消费者对服务供应商往往别无选择。

制造业和一些服务行业，如零售和陆运，面临的问题恰恰相反，这些行业中竞争激烈，企业卷入残忍的价格厮杀，无暇顾及创新，危及产品质量和安全。因此最终往往会导致造假和对产品安全法规的忽视。在提高消费者意识和加强消费者保护的同时，只要制定并落实相关标准不过分提高准入壁垒，这将有助于促进公平竞争。

有效的竞争也有赖于强有力的竞争法律和政策框架，竞争执法过程中中外企业应适用统一标准，中国应继续努力采用国际最先进的竞争政策。中国法律出版社近期出版了 50 多份经合组织竞争委员会圆桌会议的执行概要，这将有助于中国的相关机构制定最佳的竞争政策。随着跨境业务的增加，中国竞争部门和其他国家相关部门的紧密合作变得至关重要，这样才能确保为企业提供公平的竞争平台。缺乏合作和协调会带来巨大成本，譬如重复调查和不一致的决策造成的高风险。政府可以通过改

善跨境竞争法律执法来削减这些成本，从而创造巨大收益。经合组织在创造竞争领域的合作环境中发挥了重要的作用，包括 2014 年通过的国际竞争合作建议（OECD, 2014c）。遵守这一建议可以有效帮助中国竞争部门打击跨国企业的反竞争行为。

外国直接投资可以增强竞争和国际知识溢出效应

在过去的几十年中，中国在吸引外国投资方面取得卓越进展。2000 至 2014 年，年度外国直接投资平均占 GDP 的 3 ½%，外国直接投资数量于 2014 年底上升到 27 亿美元，相当于 GDP 的 26%。尽管这与其他许多大型发展中经济体的状况相吻合，也与经合组织中一些最大的经济体相匹敌，但考虑到中国经济的规模和长期的发展前景，这个数字似乎没有完全发挥中国的潜力。

在吸引外国投资方面，其他快速发展的市场的激烈竞争可能是中国表现平平的原因之一。例如，平均而言，经合组织投资者在一些快速发展的东南亚经济体的投资较多，对中国的投资相对较少。对投资者的

调查显示，这种行为背后有一些主要的潜在因素，包括对于知识产权问题的担忧、公共采购缺乏透明度、繁冗的法规以及缺少国内外企业公平竞争的环境（普华永道，2013）。

经合组织的外国直接投资限制指数显示，过去二十年中，中国是开放国际投资法定限制最多的国家之一。但是，尽管改革卓有成效，中国仍是对外国投资者限制最多的国家之一（见图 5.1）。许多行业依然限制外商持股，所有外商投资项目必须提交给政府，相关部门将基于对中国经济产生的净经济效益对项目进行审查和批准。

尤其是，许多服务行业仍然部分地禁止外商投资（见图 5.2）。中国服务贸易的开放依照《外商投资产业指导目录》进行。尽管在部分建筑行业、计算机和工程服务、铁路基础设施管理、道路货运、部分海运、部分分配部门和会计行业中鼓励外商投资，但大多数电影和广播行业以及邮政和国内快递服务都对外资明令禁止。在其他服务行业中，外国直接投资是允许的，

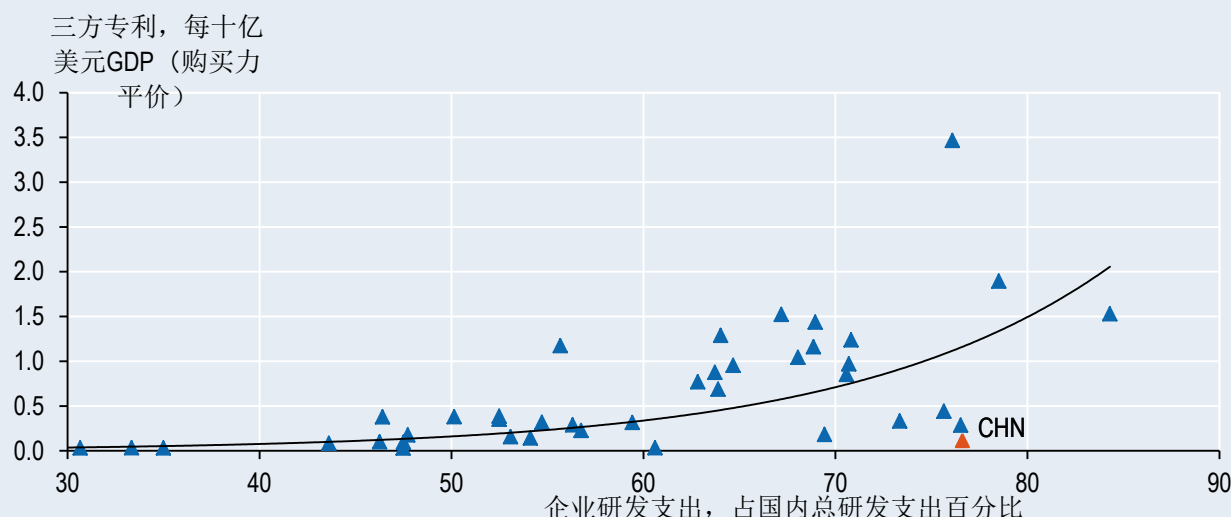
但也有不同条件。受限的例子包括：对于希望在中国提供服务的临时工进行劳动力市场测试、公共采购中对国内供应商提供优惠待遇以及限制跨境并购。

开放、高效的服务市场对稳固在全球价值链中的参与度起根本性作用，从而可促进新技术的普及（经合组织，2015c）。对中国而言，一个主要的风险是某些国内服务业的生产力低下，间接限制了更多下游活跃行业的生产率提高。例如，经合组织研究显示，电信行业越开放，监管越良好，移动互联网和宽带普及率就越高，电信服务价格就越低，从而带来更多制造业商品和服务的出口。其他条件都相同的情况下，固定宽带普及率每增长 10%，将带动汽车出口上升超过 1.5% 和计算机服务出口平均上升约 1.8%。

尽管投资协定通常用于保护已确立的国外投资，但也可以成为促进投资自由化和获得外国市场准入的有效途径。中国缔结的条约超过 120 个，条约网络分布广泛。尽管它们中的大多数没有涵盖自由化条款，

图 5.3. 中国的商业研发支出较多，创新表现本可更佳

2014 三方专利和商业研发支出



来源：经合组织基于经合组织主要科技参数数据库，欧盟统计局科学、技术与创新数据库和联合国教科文组织统计研究所科学、技术与创新数据库的数据得出的计算。

但中国近来的条约实践证明这种情况正在发生变化。中国目前正在磋商的许多条约可能都包含重要的投资自由化条款，包括《区域全面经济伙伴关系协定》以及与美国和欧盟签订的协议。中国已经签订了一系列包含投资章节的自由贸易协定，其中的一些包含自由化条款，例如与澳大利亚和韩国所签订的相关协定。

研发和创新中更强劲的私人投资要求 中国改进其创新政策

中国研发支出总额在过去的十多年中不断增加，从 2004 年的占 GDP 的 1.22% 到 2014 年占 GDP 的 2.05%。经合组织的数据显示，研发支出总额中私营企业的份额越多，国家的创新成果越好。尽管中国研发支出总额中中国企业的贡献占 75%，但国内私营企业仅占不到三分之一，这在一定程度上解释了中国创新落后的原因（见图 5.3）

政府呼吁“大众创业、万众创新”，着重鼓励私营企业在研发和创新上进行更广泛的投资。正如前文所述，实现这个目标需要改进整体监管框架以加强竞争，同时对直接关系到企业创新活动的条件进行改善，尤其是包括对知识产权进行更好的保护。为加强知识产权保护，中国已经增加了知识产权法庭的数量，开设了知识产权法执法信息共享平台，并计划修改专利和版权的相关法律。增强知识产权保护十分重要，不仅能激励企业投资于创新，也能提高无形资产的估值，从而有助于吸引第三方融资。这还将提高中国在利用外资研发基金中的地位，虽然最近几年这一数字有所增加，但 2014 年占比依然不到中国企业研发支出的 1%。

此外，中国需要继续针对金融创新发展资本市场机构（详见第三章）。进一步开放并降低资本市场如创业板、场外交易和证券交易所的上市要求，将会增强风险资本

的退出渠道。国际国内的经验都表明，政府支持私人风险资本最成功的模式是政府共同筹资的混合风险资本安排，政府作为有限合伙人被动投入资金，收益封顶，并着重关注被忽视的细分市场。

另外，制定更好的政府支持措施也十分重要，这样能提高政府支持的效率，并减少财政成本和控制预料以外的后果。在当前情况下，例如在研发税收优惠和其他政府支持措施中，重要的是要确保私人企业尤其是初创的中小企业不处于劣势地位。

主要建议

- 进一步减少经商成本，包括注册新企业所需的时间。
- 考虑使用经合组织的竞争评价工具包，找到对市场活动不必要的限制，并找到限制较少的措施。
- 继续运用投资协定让对内和对外外商投资自由化。
- 促进市场机制的建立，为创新融资。
- 改善政府支持研发和创新措施的设计，为外国研发投资者提供国民待遇。
- 让分配政府资金的部门获得更多资源，并让支出向基础研究倾斜。
- 在评估学术研究时，更多地关注质量，而非只关注数量。
- 避免在新型战略行业支持“全国冠军”。
- 通过增强法律意识，加强对违规行为的制裁，加强知识产权保护。

改善国企治理

在中国，国家是最大的企业所有者，国有企业占据了全国经济活动总量近三分之一的份额。为此，国有企业的效率对经济的持续增长和繁荣起着至关重要的影响。最近中国政府已对国企着手改革，以期与《经合组织国有企业公司治理指引》等国际认可的良好做法进一步靠拢，同时拓宽目前国有或国有控股企业的股权构成。这些措施将提高中国市场的竞争力，允许国外企业与单个国有企业合作，从而有助于吸引更多外国投资者。除此之外，改革还需保障公平的竞争环境，确保国有企业不会因占有不当优势而获益。

国有企业在中国经济中占据重要地位，然而有时表现并不尽如人意

国有企业经营的效率对中国经济起着决定性的作用。从绝对数量来看，没有一个国家的国有企业比中国更多。根据最新估计，在中国超过 15 万个法人实体中，约 38000 个为中央政府所有。

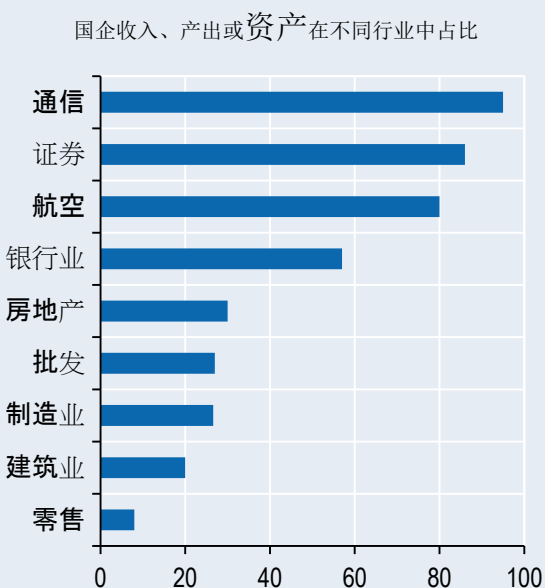
与大多数新兴经济体一样，中国的国有企业高度集中在公用事业、采矿和矿产及金融行业。这些行业直接负责提供公共服务，并且（或者）对行业下游竞争力有着重要影响。稍不寻常的是，在部分具有战略意义的制造业部门，国有企业占比仍相当大。整体来看，25% 以上的制造业产出和 10% 到 100% 之间的服务业环节均由国家控制（图 6.1）。

然而中国国有企业的业绩表现并不如人意。据估计，国有企业的盈利约为同等私营企业的一半。其原因被归为效率低下及许多国有企业似乎负有未公开的公共政策义务这两个因素。总体来说，在某些国控行业出现的产能过剩及过度杠杆化的迹象可能反映了更为普遍的经济资源配置的不合理。

治理改革将有助于改善国有企业业绩

有效的企业治理机制可以影响资金获取环境，对争夺资源的部门进行资源配置，并在投资到位后进行监测。这对于中国有志于增强市场力量在优化资源配置中的作用是必不可少的。

图 6.1. 在有些应引入更多竞争的行业中，国企在经济活动中占比较大



注：数据对于金融行业而言指的是资产，对其他行业指的是收入产出。图中的估计没有考虑国有资产占比较大，但并非占比最大的企业，因此本图展示的是对国有企业的保守估计。

来源：经合组织（2015d）. 发展中的国企，
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264229617-en>。

国有企业治理改革正在进行中。本届政府已提出若干改革建议，发展现代企业制度并加强对国有资产的监督管理。这些提议收录在 2013 年 11 月中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中。2015 年 9 月 15 日发布的《关于深化国有企业改革的指导意见》中披露了改革方案的更多细节。



改革的既定目的是推动经济向市场化、现代化和国际化发展。特别是在推进现代化过程中，政策制定者的目标是把央企做强做优做大。同时，《指导意见》强调，推动改革的主要目的之一，不仅是要巩固“依法治企”还要“加强和改进党对国有企业的领导”。同时，改革的核心也是推动国有资本的运作和管理不断完善。为此，国有资产管理机构，国资委（国务院国有资产监督管理委员会）应按投资组合类型将国有企业划分为商业类和公益类。

此次中国的治理改革方案与其最近积极参与修订的《经合组织国有企业公司治理指引》（经合组织，2015e）保持高度一致。改革特别提出要推进市场化和明确国有企业的经营目标。虽然共产党在国企中占主要地位这一点（不同于在政府授权下运作的机构）与国际标准有差异，但如果这些权力是通过透明的股权政策和可执行的企业经营目标来行使，那么改革提案是与经合组织《指引》相一致并受到支持的。维护国有企业和其企业管理机制使其免于特别的政治干预也将颇为重要。

董事会专业化是中国国有企业另一项紧迫的改革重点。近年来在国资委主导下成立的委员会可监督大部分国有企业的企业集团，但其成员大多是集团公司高管和具有政治关联的个人。对于国企董事会成员和职业经理人来说，如果实行与私企相媲美的激励机制，那么运营效率和盈利能力可能都会得到提升（经合组织，2013b）。混合所有制的国有企业也可以成为董事会专业化和多元化的一种途径。董事会的良好运行也取决于结构健全的监督体系，而这反过来也需要企业明确自己的经营目标。

国有企业向私人投资开放

在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，中国政府也提议推进混合所有制经济。为推进商业类国企市场化，在主业处于充分竞争行业和领域的国企，政策制定者将允许私人持有其公司股份。但这不包含处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，承担重大战略任务的商业类国有企业。

政府还宣布计划在许多至今由国家主导的行业增加私人投资。2014年上半年，几大

能源国企宣布计划剥离部分资产，其中包括石油行业的国企。铁路建设和电信基础设施等其他由国家严格控制的国企也在寻求私人投资。即便如此，目前的提议似乎覆盖范围相当有限，而且不太可能从根本上弱化国有企业在经济中的地位。到目前为止也没有建议提出应削减国有企业在某些领域所享有的监管保护。从混合所有制经济的必要条件，即保证民营企业 and 国有企业公平竞争环境的角度来看，目前还多少存在问题。

主要建议

- 划分国有企业不同类别，针对商业类和公益类国企建立起明确的商业和战略目标规范。
- 继续国有企业董事会改革，提升董事会专业化素质和客观独立的判断力。
- 确保公平竞争的市场环境，使国有企业的商业运作环境与私营企业保持对等，不占过分优势也不处于相对弱势。
- 扩大国有企业股份制基础，包括不断增加股票市场上市企业的数量。
- 依靠证券监管，股市规则和市场机制，保证企业治理和业务透明度持续改善。
- 减少零售业、酒店、餐馆、建筑业等商业化服务行业中的国家持股比例。

鼓励中央和地方国有企业发展能带来长期收益的各类投资



7 提倡中国企业负责任的商业行为

中国在境内外推广负责任的商业行为方面已经取得了巨大的进展，然而，目前的努力尚缺乏全面性和系统性。各行各业都应推广一套全面的负责任的商业行为体系，涵盖环境、腐败、竞争、社会和人权等各方面的实质风险。此外，就这个方面的国际合作也可以帮助中国找到务实的方式，预防及应对国内及接受中国投资的国家中商业运作的负面效应，尤其是在政府治理能力较为薄弱的地区。《经合组织跨国企业指南》是促进负责任的商业行为领域的主要文书。当下，中国志在就负责任的商业行为方面拓展视野，进一步预防及应对企业的不合规行为。《指南》遵循国家的过往经验对于中国而言或许奏效。与之相似的是，加入《反贿赂公约》的国家也在更严格地执行相关反贿赂的法律。

中国在推广负责任的商业行为方面取得了巨大的进展

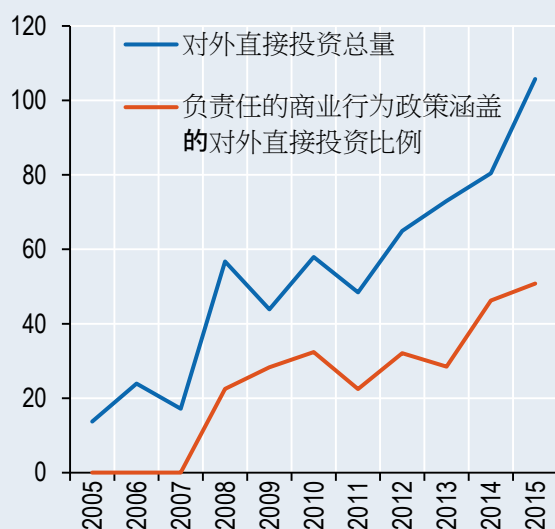
在过去的几十年中，中国吸引了大量外资，对外投资也实现了快速增长。中国政府及业界已经越来越意识到企业负责任的行为能带来的益处及不负责任行为所产生的风险。这些风险包括法律责任和企业声誉的丧失，均会对企业的长期盈利及前景造成不良影响。生产安全、风险控制及诚信经营是中国国内外投资政策的主要关注。中国的企业及投资人强烈地意识到为保障境内外经营的执照，社会责任应融入企业长期的商业战略。

中国政府已经采取措施管理企业的商业行为，并且针对在华投资者及在国外经商的中国企业发布了一系列指导意见。这些指导意见针对负责任的商业行为设立了预期、要求及建议。2005年的《企业法》要求企业“遵守社会公德、商业道德”并“承担社会责任”。国务院下设的国资委发布了《关于中央企业履行社会责任的指导意见》。深圳证券交易所及上海证券交易所分别在2006年及2008年发布了对上市公司社会责任和环保指引及披露要求。资本市场的发展和合理运作的一项重要因素是使投资人相信其资产不会因公司经理人、董事会成员或大股东的过失而蒙受损失。《二十国集团/经合组织公司治理原则》指出，公司治理在帮助建立信任、透

明和负责任的长期投资环境上至关重要（经合组织，2015f）。

图 7.1. 中国正在扩展其负责任的商业行为政策的范围

中国对外投资中负责任商业行为政策涵盖范围



注：负责任的商业行为政策涵盖的对外直接投资比例是在若干负责任商业行为指南指导的对外并购在行业中所占比例的基础上估计的。

来源：经合组织对外直接投资数据库，Dealogic 并购分析和秘书处的计算。

目前，对外投资领域推广负责任的商业行为的政策和建议涵盖了一系列行业，从木材与林业、纺织业、央企，到新近纳入地参与国际矿产供应链的企业。这些政策包

括鼓励在海外矿产供应链投资的中国企业公平经营、解决人权及劳工问题、保护环境并加强社区参与。此外，中国自 2011 年起判定贿赂海外官员行为为违法行为。在中国的海外直接投资中，受负责任商业行为政策管辖的投资量已由 2007 年的微不足道发展到 2015 年一半左右的覆盖率（见图 7.1）。

一些行业协会也在这方面做出了努力，其中就包括中国纺织工业联合会（前身为中华人民共和国纺织工业部，上世纪九十年代重整为中国纺织工业联合会），该联合会目前是中国纺织行业的权威部门。为了在中国推动建立负责任的纺织服装行业，中国纺织工业联合会做出了许多努力，包括建立并监管负责任行为管理体系行为准则的执行、针对制造商责任的商业行为展开调研、对中国纺织服装行业的中小企业进行支持。

但是在法律框架上依然存在差距

随着中国的对外直接投资不断增加，投资的范围也逐步涉足现行负责任商业行为政策框架尚未涵盖的新领域。负责任商业行

为政策在涵盖对外直接投资方面因而开始落后，从 2009 年 60% 的覆盖率下降至现在的 50%。例如，现行的负责任商业行为政策并未涵盖交通、能源及金融领域的私营企业直接对外投资。

此外，现行政策框架存在着一些不一致性。按规定，所有行业的国企都应遵守 2008 年的《关于中央企业履行社会责任的指导意见》，然而针对私营企业却并无相应的指导意见。这将对不同类型的企业造成有差异的营商环境，同时存在易引起投资者混淆的风险。

有效落实负责任的企业行为政策至关重要，但也困难重重

包括中国在内的所有国家共同面临的问题是负责任的商业行为缺乏有效的实施。这就需要建立企业及社会间的有效解决争端机制。《经合组织跨国公司指南》（经合组织，2011b）规定，各国政府建立国家联络点，推动负责任的商业行为，并解决企业未能遵守相关建议时引发的投诉。这样的体系可以帮助中国推广负责任的商业



行为标准，并具有实效，可供中国参考。

此外，不少企业认为负责任的商业行为标准操作性不强，无法帮助公司在运营中执行标准。经合组织针对具体的行业提供了实施负责任的商业行为标准指导。这些针对具体行业的方法协助人们领会并执行这一准则，并已在中国的一些行业落地。例如，近期颁布的《中国负责任矿产供应链尽责管理指南》（2015年12月）就以《经合组织关于来自受冲突影响和高风险区域的矿石的负责任供应链尽职调查指南》为基础而制定的。经合组织关于农业、服装鞋帽业以及金融行业的有关指导意见也可在未来以类似方式融入中国的标准和法律。

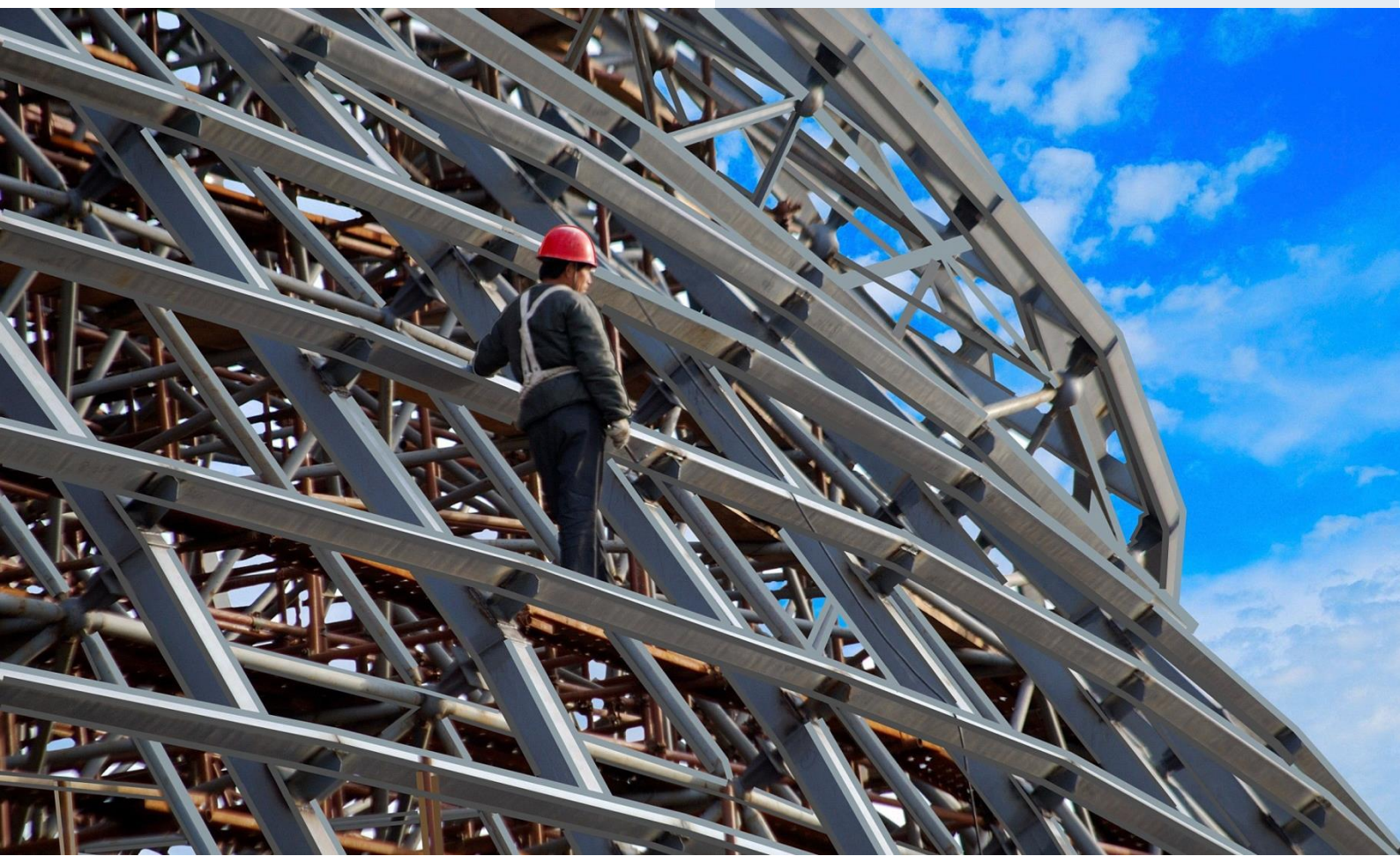
反腐应作为中国推动负责任商业行为的核心

推动负责任的商业行为也需要在境内外有力地打击腐败。中国国内的反腐计划也是此中重要的组成部分之一。加大中国防止境外贿赂的法律执行力度及加强反腐框架与国际标准的接轨将进一步增强国内的反腐计划。中国公司在国外的腐败行为可能导致合同失效、无法进入国际市场及失去国际仲裁的机会。

《经合组织反贿赂公约》（经合组织，2011c）是国际反腐领域的基石。它帮助各国将反腐变为跨国公共政策，并且加强了国际经济、公共机构及私营部门的互信。加入这项公约可以帮助中国加强跨国反腐措施的执行，同时增进该领域的国际合作。中国还可直接为国际标准和政策制定做出贡献，并积极参与监管其贸易投资伙伴及竞争对手就相关标准的落实。

主要建议

- 在所有行业实施全面的负责任的商业行为标准以增强对中国企业的信心。
- 为实施负责任的商业行为标准提供更多激励措施。
- 设立非司法机制来解决商业行为方面的投诉。
- 考虑加入《经合组织关于打击国际商业交易中行贿外国公职人员行为的公约》（简称《反贿赂公约》）。



8 推进绿色投资

中国经济的强劲增长是以环境恶化为代价的，带来了诸如空气污染、水污染等问题。为了遏制这些负面的环境效应，中国制造业需要在更加清洁的生产技术和能源供应方面加大投入。中国政府正为此付出大量努力，如扶持绿色采购、支持可再生能源的部署以及近期推广的绿色金融工具。然而努力不应就此止步。其中最为突出的是中国对环境的监管力度相较经合组织国家仍然不够严格。

中国经济的强劲增长是以环境恶化为代价的

中国几十年来的粗放式增长以及不加节制的工业扩张导致了对环境问题的忽视。举例来看，尽管近年来中国的水质有所提升，仍有 37% 的淡水不适宜与皮肤接触。同样，尽管中国卓有成效地减缓了空气污染对健康的影响，但比较 2005 到 2010 年间室外空气污染造成的死亡人数，中国增加了 5%，经合组织国家则平均下降了 4%（图 8.1）。

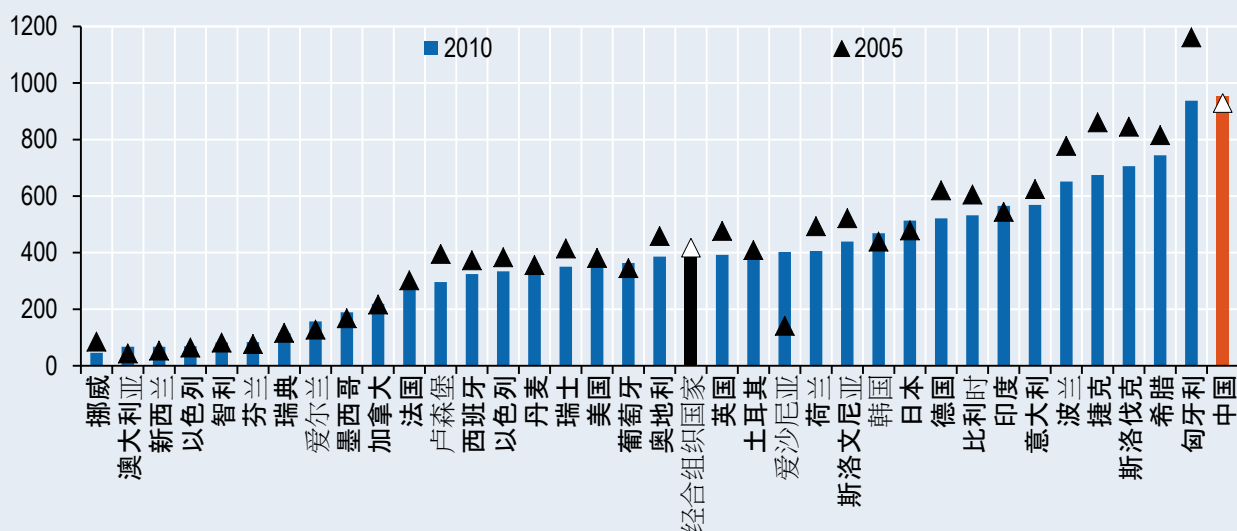
为解决上述问题，中国政府已将投资绿色基础设施（尤其是清洁能源）作为一项首

要政策。据中国人民银行估算，在未来五年内，中国的绿色发展每年将需要至少两万亿元人民币（约占 GDP 的 3%），其中 85% 的资金需要来自私营部门（中国人民银行/联合国环境规划署，2015）。

进一步削减中国能源部门的排放

迄今为止，中国新增能源需求的一大部分是依靠煤炭发电与工业用煤的增长来实现的，这将使中国的能源基础设施面临难以摆脱高碳排放路径的威胁（国际能源署，2015b）。中国 2015 年的“国家自主贡献”文件表明，中国争取在 2030 年左右

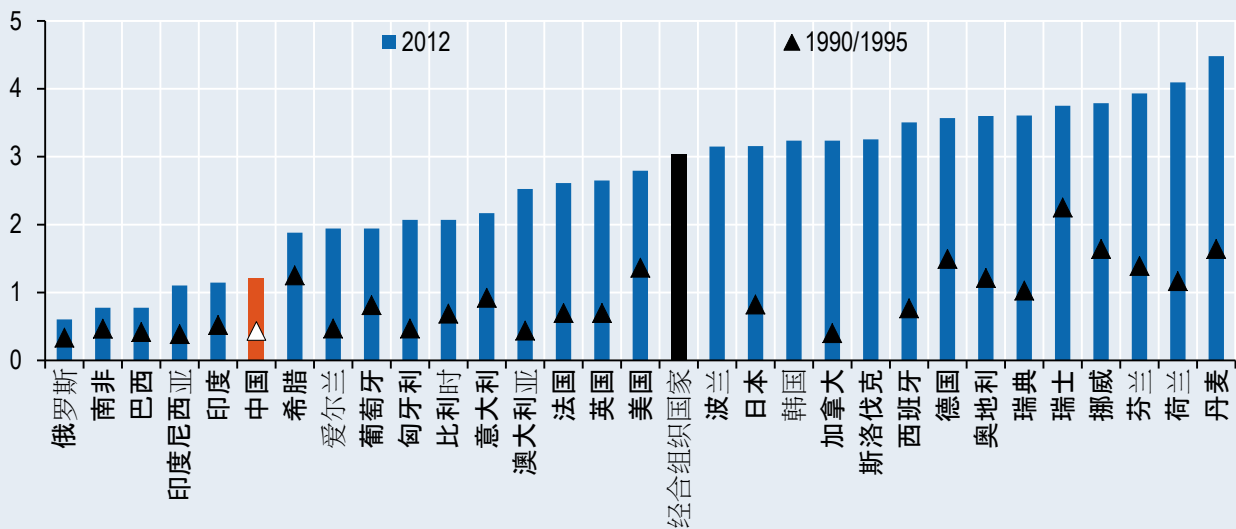
图 8.1. 中国空气污染造成大量死亡
每百万人口因空气污染致死人数



来源：健康指标与评价研究所（2013），全球疾病负担（GBD）绘图并比较，
<http://viz.healthmetricsandevaluation.org/gbd-compare/>。

图 8.2. 中国的环境政策监管不如经合组织国家严格

2012 环境政策严格度指数



注：指数值越高，规章越严格。

来源：经合组织（2016）。《环境政策有多严格？》，经合组织出版社，巴黎，即将出版。

达到温室气体排放峰值。值得注意的是，中国的煤炭需求增长正在放缓。倘若低碳投资政策能与经济的再平衡相结合，那么在中期将有可能迎来煤炭需求的结构性峰值（国际能源署，2015c）。

即便存在这些（积极）因素，加之中国拥有着世界上最年轻高效的煤炭发电机组，上述排放目标的实现仍需对能源生产与消费趋势的不断调整。目前中国似乎存在着对煤炭发电产能的过剩投资，这将使进一步的去碳化进程更为困难且昂贵。要达到与全球变暖幅度控制在 2°C 以内目标所相符的排放路径还需付出更大的努力。这可以通过主要通过增加能效及提高可再生能源投资水平来实现，也可通过逐步减少对最低效的现存煤炭发电厂的使用及禁止新建项目的做法来实现（国际能源署，2015b）。

技术升级可促进制造业清洁化

目前大规模的污染既和近几十年来多种重工业的低效扩张有关，也与过度使用煤炭能源有关，此外，环境标准的松散、执法力度不严等问题也是诱因。经合组织的一些初步估测显示，尽管中国的环境政策近年来渐趋严格，但仍不及许多经合组织国家，确切地说只相当于后者在上世纪 90 年代的平均水平（图 8.2）。这表明仍然可以

通过“胡萝卜加大棒”的方针更好地激励企业提高能源和环境绩效。

作为生产率增长和资源利用效率提升的一个关键驱动因素，研发投入可以消除技术路径依赖（重工业对技术路径通常有较强的依赖性）。作为国内的碳排放大户，钢铁行业可以在减缓气候变化、减少环境污染方面发挥重要作用，途径不仅包括减少生产过程中的碳排放（例如通过碳捕获与碳储存技术），还包括为建设低碳经济基础设施做出贡献。2011 至 2013 年间，中国钢铁行业的研发投入增加了约 50%。全世界研发投入最多的前十家钢铁企业中有四家是中国企业，但专利申请数最多的前十名名单中只有一家来自中国。由此可见，研发资源的有效利用同分配到的研发经费同样重要。在目前钢铁行业盈利能力低下的形势下，能够用于创新的资金有限，因此，每一笔资金都应当得到充分合理的利用。

《中国制造 2025》路线图及近期发布的一系列政策都为传统制造业的改组升级提供了导向，同时推进高附加值产业凭借创业精神、创新和市场手段实现扩张。在第十三个五年规划期间，随着产业结构调整进一步深化，更多的资源可能会被分配给那



些能够带来新的投资机会的新兴生产行业。

此外，经合组织近期就环境政策、生产率增长和竞争之间的联系的研究或许会为中国决策者在推行改革时提供有价值的参考。首先，如果对环境政策善加设计，既能使政策力度更为严格，也不会影响总体生产率的增长。然而，在微观的企业层面，面对更为严苛的环境政策，只有技术最先进的企业才显示出生产率的提升，而效率相对低下的企业则会经历生产率的减退。其次，实证表明宏伟的环境目标也可通过有利于竞争的方式实现。环境方面的繁文缛节会提高企业进入市场的成本并减慢进程，一些规章制度还会对新老企业区别对待。因此，决策者在制定政策时应尽量使其有利于竞争，创造一个公平的环境，以便更高效、更环保的企业进入市场。

政府采购也是中国鼓励绿色技术投资的一种方式。一些具体的政府采购倡议现已出台，如《关于环境标志产品政府采购实施的意见》以及首批“环境标志产品”的政府采购清单。这些文件是中国政府绿色采购策略的先期文件，要求各级政府单位、机构和组织优先采购环境标志产品，严禁

购买任何危害环境或人体健康的产品。这项倡议由财政部和环境保护部共同负责管理，目前已被经合组织绿色采购最佳实践收录。

可再生能源的投资环境可进一步优化

目前，中国在吸引投资方面的成功一定程度上源于政府为清洁能源基础设施项目，尤其是第十二个五年计划（2011-2015）以来所提供的强有力的政策支持。这类政策包括：对可再生能源的利用提供投资激励（主要通过上网电价补贴项目）；给予太阳能光伏发电和风力涡轮机制造资金优惠待遇；废除发电业外资所有权限制等（经合组织，2015 g）。

驱动中国政府对清洁能源进行政策扶持的因素，一是与国内空气污染的斗争，二是在国际上做出的减缓气候变化的承诺。在第21届联合国气候变化大会之前，中国政府公布了中国的“国家自主决定贡献预案”，其中最主要的目标包括温室气体排放在2030年左右达到峰值及2030年前将非化石燃料占一次能源消费比重提高至20%。实现后一个目标意味着非化石燃料产能（包括核能、水力以及其他可再生能源）将增加800-1000吉瓦，几乎相当于中国现有燃煤发电厂的产能总和。

为进一步鼓励清洁能源投资，除制定针对清洁能源使用的专项政策外，中国还需改善清洁能源投资环境。《经合组织清洁能源基础设施投资政策指导》（经合组织，2015 h）中强调，改革的首个领域涉及电力市场。中国电力市场受到严格监管，没有现货市场，省级政府也不能自设电价。即便在那些可再生能源电力定价更高（如通过上网电费补贴方案）的地方，由于对电网运营商的鼓励措施互相矛盾，风能发电和太阳能发电有时会受到限制，让路于燃煤发电，尽管燃煤发电的短期成本更高（国际能源署，2014）。近期，政府宣布将更多关注目前可再生能源优先调配政策的落实，此举是应得到欢迎的。此外，通过全国性碳排放交易系统来引入碳定价也有望实现。允许更灵活的机制以转移二氧化碳成本（及通过调整计划执行时间来反映二氧化碳成本）可以让碳定价更为有效（经合组织/国际能源署/核能署/国际交通论坛，2015）。

改革的第二个领域涉及国际太阳能和风能贸易与投资中的残存壁垒。这一问题特别影响到中游设备（如风力涡轮机、太阳能光伏板）制造商，而中国厂商正是其中的主要参与者。全球生产网络的兴起表明，对位于产业链中游的本土太阳能或风能设备制造商的扶持政策可能增加投入成本或减少对下游活动的整体需求，因而妨碍希望利用此类技术的下游发电厂的盈利能

力。中国已在这方面取得了令人欣喜的进步，例如取消了太阳能、风能发电领域对外国所有权的限制，亦取消了风能企业对本地成分的要求。中国还于2010年取消了风力涡轮机的进口关税。

中国风能行业特有的国家标准可能会使风能领域的国际投资受阻（经合组织，2015 g）。2011年起，中国政府要求所有风力涡轮机制造商必须达到政府制定的国家标准并通过相关测试认证才可获准参与国内风电项目，而且只有国家级的认证才有效。由于中国标准与国际标准并不一致，外国制造商需要对其涡轮机模型进行调整以适应中国标准，这给想要进入中国市场的外国投资者制造了一定障碍。中国还为本土太阳能制造商融资提供了大量优惠待遇：仅2010年，国有银行就为本国太阳能制造商提供了超过2600亿元人民币（合400万美元）的优惠贷款和信用额度。其间涉嫌倾销或疑似可申诉补贴的行为已令一些国家对从中国进口的太阳能板采取贸易救济措施（包括反补贴税和反倾销税）。

新型金融工具及新设机构可促进绿色投资

中国政府正计划推广新型金融工具、成立相关机构来推动绿色投资。中国人民银行于2015年7月成立了绿色金融委员会，并下设多个部门以研究绿色金融改革。绿色



金融委员会由 85 家会员单位组成，代表中国 65% 的金融资产，涉及 6 个主要研究领域，分数个工作小组处理绿色银行、绿色债券、责任投资等问题。

与此同时，中国环境与发展国际合作委员会建议成立具有一定绿色投资银行特征的国家绿色发展基金会（中国环境与发展国际合作委员会，2015）。如这项建议得以实施，该基金会的目标市值将达 3000 亿元人民币（合 470 亿美元），还可根据需要筹集更多民间资本。基金会将致力于提供股权投资，以便于获得其他形式的融资，包括银行贷款。基金会将以一种商业上可持续的方式运作，从风险回报需求各异的投资者处筹集资本，重点将聚焦在资源效率、可再生能源、工业污染控制、先进车辆技术等方面的投资。

中国政府在推广绿色债券方面正也采取着令人欣喜的行动。中国人民银行于 2015 年 12 月公布了中国跨行债券市场内发行和交易绿色债券的最终条例及一份绿色项目目录。该目录由绿色金融委员会和中国金融学会编写，负责界定符合绿色债券融资标准的资产和项目。该目录包括节能、污染防治、资源利用、清洁能源以及生态适应这几个方面的内容。中国农业银行于 2015 年 10 月发行了首单中国本土绿色债券，总价值 10 亿美元，在伦敦证券交易所上市，惠誉评级为 A，也是首单由人民币计价的绿色债券。

主要建议

- 天然气和煤实现完全市场定价。
- 达到能源行业温室气体排放峰值以保持和 2° C 目标的一致性，特别应通过增加能源效率、提高可再生能源投资水平及淘汰低效煤炭发电厂的途径来实现。
- 放开电力价格管制，防止某些工业用户获得优惠电力价格。
- 增加空气和水污染费，通过构建污染税明确收费的体系并加强其法律基础。
- 简化污染收费流程，以减少地方政府和企业的负担。
- 继续提高机动车和燃料的国家标准，首先在全国主要城市中实行高标准，并根据技术进步和国际最佳做法推行更为严格的标准。
- 基于科学和经济分析为更广泛的环境目标的设立目标，继续保证地方政府负责实现环保目标。
- 改善国家就所有主要污染物，包括二氧化碳和其他温室气体的数据收集和传播。
- 为可再生能源投资提供适当的支持，防止偏向不同类别的可再生能源。
- 解决风能和太阳能的供给瓶颈，继续改善投资协调并连接电网。
- 去除国际太阳能和风能贸易和投资中悬而未决的障碍，如出现分歧的技术标准。
- 更多地使用创新绿色金融工具，如绿色债券。

参考文献

中国环境与发展国际合作理事会（2015），绿色金融改革推动绿色变革，中国环境与发展国际合作理事会年会报告，11月9-11日

国际能源署（2015a），2015燃料排放二氧化碳统计，经合组织出版社，巴黎，
http://dx.doi.org/10.1787/co2_fuel-2015-en

国际能源署（2015b），能源与气候变化特别报告，经合组织出版社，巴黎，
<https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO2015SpecialReportonEnergyandClimateChange.pdf>

国际能源署（2015c），2015年煤炭市场中期报告，经合组织出版社，巴黎，
https://www.iea.org/bookshop/712-Medium-Term_Coal_Market_Report_2015

国际能源署（2014），转变的力量：风能，太阳能和灵活供电体系经济学，国际能源署，巴黎，
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264208032-en>

经合组织外国直接投资监管限制指数，
<http://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>

经合组织服务贸易限制性指数数据库：
<http://oe.cd/stri>

经合组织（2016）。环境政策有多严格？，经合组织出版社，巴黎，即将出版

经合组织（2015a），经合组织城市政策回顾：中国2015，经合组织出版社，巴黎，
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264230040-en>

经合组织（2015b），经合组织理事会公共采购建议，
<http://www.oecd.org/corruption/recommendation-on-public-procurement.htm>；建议，
<http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>

经合组织（2015c），生产力的未来，经合组织出版社，巴黎，
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264248533-en>

经合组织（2015d），发展中的国企，经合组织出版社，巴黎，
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264229617-en>

经合组织（2015e），经合组织关于国有企业的公司治理指南，2015年版，经合组织出版社，巴黎，
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en>

经合组织（2015f），二十国集团/经合组织公司治理原则，经合组织出版社，巴黎。
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264236882-en>

经合组织（2015g），克服清洁能源的国际投资障碍，绿色金融和投资，经合组织出版社，巴黎。
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264227064-en>

经合组织（2015h），清洁能源基础设施投资政策指南：获取更多清洁能源，促进绿色增长和发展，经合组织出版社，巴黎。
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264212664-en>

经合组织（2014a），空气污染的成本：道路交通对健康的影响，经合组织出版社，巴黎。
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264210448-en>

经合组织（2014b），经合组织理事会各级政府有效公共投资建议，
<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/recommendation-effective-public-investment-across-levels-of-government.htm>；建议，<http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>；有效执行工具包，<http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>

经合组织（2014c），经合组织理事会竞争调查与诉讼国际合作建议，
<http://www.oecd.org/competition/international-coop-competition-2014-recommendation.htm>；建议，<http://www.oecd.org/daf/competition/2014-rec-international-coop-competition.pdf>

经合组织（2013a），经合组织区域概览 2013，经合组织出版社，巴黎，
http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2013-en

经合组织（2013b），国企董事会：公司治理国家实践纵览，经合组织出版社，巴黎，
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264200425-en>

经合组织（2012），经合组织理事会公私合作公共管理原则建议，
<http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm>；原则，<http://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>

经合组织（2011a），经合组织资本流动自由化准则，经合组织出版社，巴黎，
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264110779-en>

经合组织（2011b），经合组织跨国公司指南，2011年版，经合组织出版社，巴黎，
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264115415-en>

经合组织（2011c），关于打击国际商业交易中行贿外国公职人员行为的公约和相关文件，经合组织出版社，巴黎，http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf；公约文本，
<http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

经合组织（2009），公共采购预防串标准则，
<http://www.oecd.org/daf/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm>；指南，<http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42851044.pdf>

经合组织/国际能源署/核能署/国际交通论坛（2015），调整低碳经济发展政策，经合组织出版社，巴黎，
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264233294-en>

中国人民银行和联合国环境规划署（2015），构建中国绿色金融体系：绿色金融工作小组最终报告，中国人民银行、联合国环境规划署，
http://apps.unep.org/publications/index.php?option=com_publications&task=download&file=011651-en

普华永道（2013）：选择中国：跨国企业对改善中国投资环境的新见解，2013 中国发展高层论坛调查报告，普华永道

吉野，梶和阿曾沼（2014）：“中国汇率制度的动态转变”，中国和世界经济，22 期（3）

经济发展与合作组织（经合组织）

经合组织是一个独有的论坛，在此，各国政府携手应对全球化过程中的各种经济、社会和环境挑战。经合组织也走在时代最前沿，努力了解并帮助各国政府应对新的事态发展和关切（例如，公司治理、信息经济和人口老龄化的挑战）。在经合组织这个平台里，各国政府比较政策经验，寻求解决共同问题的方法，确定良好做法并努力协调各种国内和国际政策。

经合组织成员国包括：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、智利、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、以色列、意大利、日本、韩国、卢森堡、墨西哥、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、联合王国和美国。欧洲联盟也参与了经合组织的部分工作。

经合组织出版社广泛传播该组织在经济、社会和环境问题方面所作统计收集和研究工作的成果，以及其成员国所商定的各项公约、准则和标准。

经合组织“更好的政策”系列

经济合作与发展组织（经合组织，OECD）的使命是推动更好的政策，更美好的生活。经合组织提供了一个平台，政府可以借此平台展开合作，分享经验并寻求共同问题的解决方案。我们与34个成员国，主要伙伴国以及其他100多个国家合作，以更好地了解经济、社会和环境变化的推动力量，从而提高全世界人民的福祉。经合组织“更好的政策”系列概述了单个国家所面临的主要挑战，并提出了解决这些问题的主要政策建议。经合组织的专长领域是比较各国经验并确定最佳实践，基于此，“更好的政策”系列将根据成员国和伙伴国政策目标的具体情况、时效性和优先级，提出有针对性的政策建议，重点放在政府如何才能推进改革。

www.oecd.org/china/
OCDE Paris
2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16
Tel.: +33 1 45 24 82 00

