宏观观察

加快网络金融安全体系建设

□高材林

网络金融，作为国家金融体系的重要组成部分，是网络技术与现代金融相结合的新兴领域，是借助互联网、移动通信等技术实现资金融通、支付和信息传递等业务的新兴金融模式，具备低成本、高效率、广覆盖、高风险等特征。

近年来，在互联网技术、通信技术以及网络金融从业主体相互竞争三大动力助推下，国际、国内网络金融业务飞速发展，呈现出去实体化、去中介化、去行政化、去国界化、去中心化的发展趋势，对传统的有形金融市场、货币体系、金融监管体系形成了强力冲击。面对日趋复杂的网络金融安全形势，加强网络金融安全体系建设势在必行。

网络金融安全体系建设的方向和原则

新的网络金融安全体系的构建应坚持三个方向和原则，即“三个有利于”。

有利于促进金融业的健康有序发展。我们的一切改革都是为了方便群众，网络金融安全体系改革也不例外。新的网络金融安全体系的构建，应当把促进金融业的健康有序发展作为基本立足点，让群众充分享受网络科技发展与金融业态创新融合互动所带来的便捷。

有利于提高金融业的安全性。新的网络金融安全体系的构建应当把维护国家金融安全摆在更加突出的位置，在确保金融安全的大前提下，让群众充分享受便捷金融服务。一方面，要想方设法保障网络金融系统内部的安全，另一方面要防止网络金融的发展对实体经济产生显性或隐性的剧烈冲击。

有利于维护货币体系的稳定。随着网络金融的进一步发展，更多的金融业务在网络虚拟空间展开，将对现有的货币体系产生一定的冲击。维护货币体系的稳定应当成为网络金融安全体系构建的一个基本政策目标。

提高我国网络金融安全管控能力和水平

为促进我国网络金融业的良性健康发展和确保国家金融安全，必须围绕上述“三个有利于”的改革方向和原则，加快六个方面的建设，抢抓网络金融发展的历史机遇。

加快推进网络金融法律制度建设。立足当前我国网络金融发展过程中已经出现的或者即将出现的带有普遍性的问题，借鉴国外相关领域法律制度建设的成功经验，加快我国网络金融法律制度建设步伐，不断提高网络金融法律制度体系的系统性、科学性，为我国网络金融业的长期健康发展奠定坚实的法律制度基础。一是应当尽快制定出台网络金融管理条例。该条例旨在初步规范网络金融行为，为网络金融立法工作创造条件、争取时间。二是尽快研究制定网络金融法。当前我国网络金融法律体系建设远远滞后于网络金融业务的创新发展，很多领域都面临着无法可依的尴尬境地。要加快网络金融立法步伐，尽快弥补有关领域法律空白，明确网络金融主体的相关权利和义务。三是尽快调整现有法律体系。现有法律体系没有充分体现网络金融发展的要求，亟需调整和充实。比如说，是否可以考虑进一步补充和完善《刑法》中关于网络金融犯罪的内容和相关条款，加大网络金融犯罪的量刑力度，威慑网络金融犯罪分子；《民法》当中也应当体现网络金融发展的要求，可以进一步明确，造成网络金融安全问题的行为应根据不同情况承担相应的民事责任。

加快构建和完善网络金融监管体制机制。一是明确发展“红线”。尽快明晰政策框架，将网络金融纳入监管体系，明确监管底线，以“负面清单”促发展。二是建立风险“防火墙”和投资者保护机制。以保证金形式建立行业风险基金，可参考国际无抵押贷款平均坏账率（4%~5%），要求线上平台按信贷规模缴纳保证金，或通过商业银行托管P2P企业资金，防范道德风险。三是建立和完善网络金融监管组织架构。研究建立国家网络金融监管局，负责网络金融日常监管；建立国家网络金融安全监测中心，监测国内外网络金融动态，为网络金融监管提供数据支持；建立网络金融安全联席会议制度，统筹协调央行、银监会、证监会、保监会、工信部、公安部等相关部门加强网络金融监管。四是充实网络金融监管内容。重点把好现场检查和非现场检查两道关口。现场检查要加大技术、场地以及设备等要素检查力度，包括网络金融客户口令管理、网络防火墙功能、网络金融参与者的场地以及关键设备的安全情况等检查。非现场检查要着重检查业务开展情况，包括业务合法合规性、交易额、网上银行客户数、业务覆盖区域和盈利能力、受到黑客攻击和入侵的次数、受到病毒感染的次数以及业务运作系统出现问题的次数等，及时掌握网络金融业务动态。五是完善网络金融监管方式。充分利用网络信息优势，建立实时跟踪监测系统，加强监控，同时采取“制定规则，巡逻抽查”的方式，对网络金融的运行状况及是否“违规”进行抽查，一旦发现，应及时纠正并给予相应处罚。六是加强行业自律、提升行业规范。通过建立网络金融行业协会，加强行业自律，提升行业规范和风险自控能力，推动网络金融走上虚拟网络与实体网络相结合、线上业务与线下交易相结合、快捷便利与安全稳健相结合的发展之路。

加快制定和完善国家网络金融总体规划。国家应高度重视网络金融规划，采用“完善顶层设计”与“摸着石头过河”相结合的方式，引导网络金融健康有序发展。一是由国务院责成相关部门，牵头整合学界、实务界的资源和力量，制定出台国家网络金融发展总体规划，明确总体目标、实现路径和配套政策。加强规划实施的组织领导和保障力量，切实将总体规划落到实处，确保网络金融发展不出现偏差。二是要高度重视对网络金融创新的研究、监测、分析和风险防控。一方面不断创造、设计、开发出新的金融工具或组合金融工具，丰富网络金融产品层次，推动网络金融快速发展。另一方面对各种金融工具可能带来的安全风险以及现有监管体制中可能引致监管失效或监管缺位的问题，全面、深入、细致的分析和把握，有针对性地做出政策调整。

加快构建网络金融国际合作机制。随着综合国力的逐步增强和国际金融市场份额的不断扩大，我国应积极推动构建公平、公正、有序的国际网络金融合作机制。一是发起设立国际网络金融合作组织。按照从易到难、由点及面、逐步展开的原则，先从周边国家、友好国家做起，逐一签署或联合签订网络金融合作协定，联合开展网络金融安全压力测试。二是推动召开网络金融安全国际会议。在网络金融系统风险预警能力建设、国际网络金融监管机构职能提升等方面，适时提出主张、观点，发挥负责任大国作用。与各国政府加强合作，监控国际资本游动，防范国际资本利用我国可能存在的金融系统性缺陷和漏洞，攻击我国金融系统，危害国家金融安全。三是积极倡导和推动建立网络金融安全国际标准。参与甚至主导国际网络金融的监测、管控和制度建设，维护国际网络金融安全，为我国的金融安全营造良好的外部环境。四是着力提高人民币在虚拟货币中的定价权，助推人民币国际化，抢占国际网络金融发展的战略制高点。

加快推进网络金融技术支撑能力建设。大力发展先进的、具有自主知识产权的硬件设备和信息技术，摆脱对先进国家的技术依赖，提高技术自主能力，从根本上防范国家网络金融安全的技术漏洞。一是硬件方面。要重点加强服务器、路由器等节点设备尤其是其中的核心部件的自主生产能力，并扩大自主设备的应用范围。二是软件方面。要重点加强数据库、操作系统、密钥管理和数字签名等自主技术的发展。

加快构建网络金融专业人才队伍体系。一是设立国家网络金融学院。专业和系统地培养网络金融专业人才。二是加强学科培养。鼓励现有高校增设网络金融专业。财经院校要把握网络金融发展趋势，加大金融业务知识和网络信息技术教学的融合力度，对银行、证券、保险、基金、信托、网络技术等相关课程进行交叉教学、复合教学，着力培养复合型、综合型金融管理人才，为网络金融监管提供高端人才储备。三是吸引国际专业人才。有计划地从国际市场引进急需的专业人才，改善我国网络金融专业人才队伍结构。四是加强现有人员培训。积极采取举办培训班、考察学习、交流访问、挂职实习、委托培养等方式，加强对现有网络金融人员的培训，提高从业能力和水平。建立和完善网络金融从业人员资格考试和认证制度，严格行业入口关。

经济学家

扩投资的三种选择

□王东京

我最近连续写了几篇文章，中心意思是扩投资与扩消费相较，后者才是拉动经济的重点。可时下学界有个流行观点，说上半年消费与出口皆稳中有升，唯有投资同比不升反降，有数据支持，故因此断定经济下行是由投资不足引起，认为拉动经济的重点是扩投资。实话说，这观点我不同意。

不否认，上半年投资增速确实在放缓，相关数据的真实性毋庸置疑，不过即便如此，我认为也不能得出扩投资是拉动经济重点的结论。路人皆知，目前中国经济的症结是产能过剩，亟待“转方式、调结构”，而调结构投资放缓在所难免。站在企业的角度想吧，若市场需求不振，产品卖不出怎可能去盲目扩投资呢？由此看，当务之急应是扩消费，扩投资也要以扩消费为前提。

这观点我曾说过多次，也反复解释过。本文要讨论的，是假定市场有需求政府该怎样扩投资？这问题其实用不着多想，办法就两个：一是加税；二是发债。是的，扩投资不能空手套狼，首先得有钱，没钱谈何扩投资？关键问题是钱从何来？政府并无点石成金的本领，除了加税与发债怕是别无他法，所以跟下来的问题，实际是要讨论政府扩投资应首选加税还是首选发债。

显然，对这问题的处理，各国的做法不尽相同。美国次贷危机后，奥巴马提出了1.5万亿美元的加税计划；而中国相反，则主要是发债，并同时推出了结构性增减税方案。那么加税与发债究竟何者更优？若二选一，我不选加税。为什么？个中道理美国众议院预算委主席保罗·莱恩说得明白：“政府收税越多，最终获取的就越少。对创造就业者收税越多，你获得的就业机会就越少；对投资征税更多，你获得的投资就越少。”

不错，当一国经济进入下行期，加税无疑是杀鸡取卵，那样不仅会抑制民间投资，还会打击公众消费。发债呢？发债吸纳的是闲置资金，短期看，对民间投资与消费无碍；而对政府投资肯定有助。当年亚洲金融危机爆发后，中国就是通过发债，经济才得以化险为夷；2008年美国次贷危机殃及全球，中国还是发债。当初不少国外学术机构危言耸听，预判2009年中国经济将跌破7%，结果却增长了8.7%。

别误会，我不选加税而主张发债，不是说扩投资就非得发债不行。我的意思是，短期内发债比加税可取。但若长远看，发债也非上选，最终也会排挤民间投资，故发债虽可应急，但只能是权宜之计。为何这么说？让我从两个角度解释。

第一个角度，是从价格累积过程看。瑞典经济学家维克塞尔1898年出版《利息与价格》，提出“累积过程原理”，此原理一直被视为凯恩斯主义的先导。何谓“累积过程原理”？维克塞尔首先区分了“货币利率”与“自然利率”，他指出，货币利率是指借贷“货币资本”的利率；而自然利率则是指借贷“实物资本”的利率。比如人类社会在没有出现货币之前，企业借贷的不是货币，而是实物，还本付息也是用实物，这种所付“实物利息”与所借“实物资本”之比，就是自然利率。

于是维克塞尔推断说，当货币利率与自然利率一致，资本供求处于均衡状态，生产既不会扩大，也不会缩小，价格将保持稳定；当货币利率低于自然利率，企业发现有利可图便会扩大生产，而需求增大，价格将不断向上累积上涨；反过来，当货币利率高于自然利率，由于投资成本升高企业会相应压缩生产，需求随之萎缩，价格则进入一个向下累积的过程。

以上维克赛尔分析的是利率与价格，但给我们的启示是，当货币利率一旦高于自然利率，企业便会压缩投资。也许有人问，这与我们讨论的政府发债有关系吗？当然有。不要忘了，政府债的最大买家是银行，银行买了政府债企业贷款会减少，而贷款紧缺必推高货币利率。中国最近的情形正如此，不信你去听听企业家怎么说吧。

另一角度，是从政府投资的挤出效应看。经济学有个著名的“李嘉图-巴罗等价定理”，该定理说，政府今天的债就等于明天企业的税。当然这也是从长期看。想想也是，政府发债自己肯定还不了，还债最后还得靠企业缴税。这样政府发债越多，企业日后税负就越重。而企业缴税多了，利润减少投资也会减少。故经济学说政府投资有挤出效应，即政府今天的投资可能挤出企业明天的投资。

由此看，除了发债，扩投资还有一种选择，那就是减税。发债是扩政府投资，减税是扩企业投资。对此，学界并无分歧，而分歧在于，扩政府投资与扩企业投资该怎样取舍。我的观点，政府投资应该扩，但重点应扩企业投资。政府扩投资无非是创造就业，扩企业投资其实也一样创造就业。而且由于预算约束不同，投资效果也大不同。我们时常听说搞政府工程有官员腐败，可有谁听说过官员自己家里装修有吃回扣的呢？

写到这里，让我对本文作一小结。有三个要点：第一，短期看，扩政府投资加税不如发债；第二，从投资效果看，扩政府投资不及扩企业投资；第三，扩企业投资政府应少发债多减税。若说得再简洁些，一句话：扩投资加税不如发债，发债不如减税。

经济体制

编者按：目前，对于农民住房的商品属性问题，各方面有不同看法，此文代表一种观点，以期引起讨论。

慎重稳妥推进农民住房财产权商品化

□郑新立

今年政府工作报告提出了抓紧实现一亿农民工市民化的目标。农民工市民化的一个基本条件就是在城里有住房。目前农民工有2.6亿人，留守儿童6000万，留守妇女4600万，留守老人4000万，共有4亿人全家分离。如果单靠打工收入买房，那将遥遥无期。如果把在农村的房子卖掉，就能获得一笔可观的收入，在城里买方或租房就有了可能。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。”这为实现农村住房财产权商品化提供了政策保障，是农村住房和宅基地制度改革的重大突破。照此要求推进改革，既有利于增加农民收入，缩小城乡收入差距，又有利于减少农村住房占地，满足城市化对新增建设用地的需求，还能够促进农民工市民化。应当根据各地情况抓紧来做。

世界各国经验证明，在城市化过程中，建设用地是减少的，耕地是增加的。因为城市化提高了土地利用的集约化程度。从我国的实际情况来看，农村人均占有的建设用地是城市的3.5倍，全国城乡建设用地22万平方公里，其中村庄建设用地达17万平方公里，即2.55亿亩。目前我国土地资源的最大潜力在农村的宅基地。承认农村包括宅基地在内的住房的商品性质，允许其通过市场进行交换，是集约节约利用土地资源的客观要求。推进这项改革，不仅不会冲击18亿亩耕地红线，相反可以增加耕地。由于宅基地所占用的一般都是好地，复垦之后，其单产水平必将高于普通耕地。

承认农民住宅的商品属性，是实现生产要素在城乡之间双向自由流动的必然要求，是发挥市场在资源配置中决定性作用的客观需要。我国实行社会主义市场经济体制已经20多年，不承认农民的住房是商品，严重损害了农民的利益，成为城乡收入差距不断拉大的重要原因。因为城市居民80%以上都有自己的私有住房。随着住房价格的上涨，城镇居民的财产不断增加。农民的住房由于不能商品化而失去了的财富升值的机会。限制农民住房进入市场交易，等于剥夺了农民拥有财产性收入的机会。这是城乡居民之间最大的不平等。《决定》提出允许农民包括住房在内的宅基地抵押、担保、转让，是农村房地产制度的重大突破，是市场决定资源配置原则的重要体现。粗略估算，按每亩地20万元计，全国农村17万平方公里宅基地的市场价值可达51万亿元以上。这笔巨大财富赋予农民，是《决定》送给农民的大红包，可有效地缩小城乡居民之间的收入差距，将成为农村实行全面小康和农民工市民化的重要支撑。

有的同志可能担心，万一进城农民工失业，农村又回不去，怎么办？这种担心是不必要的。因为进城落户的农民，将享受城市的失业保险。而且，中国工业化、城市化的历史进程是不会倒转的。农民工的下一代，在城市接受较好的教育，其生存能力肯定会比其父辈强。他们逐步融入城市，不可能再回到农村去了。

从国际经验来看，农民能不能分享到城市化过程中土地增值收益，是能不能跨越中等收入区间、进入高收入国家的关键。日本、韩国与印度、巴西、墨西哥提供了正反两方面的经验。我国正处于向高收入国家跨越的关键阶段，落实《决定》精神，使中国农民也能分享到土地增值收益，将为改变城乡二元结构，顺利跨入高收入国家行列提供保证。

释放区域制度红利破解产能过剩

□张汉飞

具有理性的各区域利益主体选择使自身利益最大化的行为，结果却导致了区域与社会整体的无效率，形成区际经济关系的“囚徒困境”。要突破这种困境，靠以限制投资为主线的宏观政策调控乃至行业市场产销形势监测是不够的，必须重构区域经济利益机制，释放区域制度红利，消弥区域经济主体的有限理性，减少地方政府间低层次的竞争。

区域利益主体间存在博弈

利益是一切社会经济行为的基础动力，同时人们在追求自身利益时，其理性是有限的。这种有限理性的存在受到多种客观与主观因素的影响，利益主体间，包括区域利益主体间，既可能合作，也可能冲突。

经济增长速度和职位升迁的双重激励，引发地方政府与中央政府以及地方政府之间的非合作博弈，并在产能过剩形成过程中起着推波助澜的作用。同样，能够促成双方进行合作的也是利益，合作的结果必然是双赢。但合作结构中总有优势一方，有些地区可能必须从某些产业中退出或甘愿作为配角，去重新定位自己的优势产业，而另一些地区则可以乘机扩大市场和规模，进一步壮大自身的产业优势，于是发生了地区利益从劣势一方流向优势一方的问题。这就需要合作优势一方给予劣势一方以必要的补偿，让区域内所有的地区都共享合作的收益，否则，合作关系就会破坏，彼此利益都会受损。

因此，区域经济合作的促成和有效运作，取决于能否达致各方利益的平衡，实现合作双方或多方的双赢或共赢，这就需要有一个与此相适应的新型的“区域利益分享和补偿机制”。

共享整体利益

在新型区域利益分享和补偿机制中，区域政府合作的出发点是通过合作来共享整体利益，打破传统的地方个体利益受益而集体利益受损的局面，形成合理的产业布局和产业分工体系，建立地区利益共享机制。比如，对投资主体跨行政区的横向经济联合、投资或产业转移等经济活动，地方政府可按投资比例共同分享产值、销售收入和税收；对大型跨区域的营利性项目，可采取联合共建、股份化运作、利益分享的方式；对大型跨区域的纯公益性项目，可按不同行政区域受益程度的大小确定出资比例。

具体运作起来，可以采取“统一规划、统一管理、分指标、分税利”的办法推动一批开发实绩较好、有发展前途园区进行跨行政区延伸，建成上规模、有特色的产业集聚新园区。推动园区的体制创新，大胆探索工业园区和开发区企业化运作模式，通过将开发区改制为股份公司或有限公司，地方政府共同财政入股，使园区成为市场主体。也就是，以市场机制为基础，以政府机制为引导推进区域经济一体化。比如，在长三角机场建设博弈中，我们可以尝试采用资本合作方式，使机场建设通过双方参股、控股、交叉持股等多种方式形成“机场联盟”，实现机场经营利益共享。

协调各方利益

新型区域利益分享和补偿机制的关键还在于，应该根据各地的自然资源条件和国家的发展战略协调各方利益，使产业项目建设地区对另一地区作出利益补偿安排。比如加快推进产业分工合作和产业转移，使利益受损一方建立新的产业增长点；受益方通过财政转移支付投入其财政税收的一定比例协助对方改善基础设施建设，推进地区间经济一体化，使两地都能在产业项目建设的未来发展中获益。

当然，在这一机制中，中央政府可以积极有效的协调者和最后的权威裁决者出现，充分利用各地优势资源和自然条件，发挥各地的长处，合理安排布局。对片面追求地方利益，破坏国家整体规划而引起区域合作失败、国家整体利益损失的地方政府和官员，给予严厉的惩罚。这样，就在地方政府的博弈中引入第三方因素，有利于打破原有博弈的不合作均衡，形成新的合作均衡。

此外，可以将政府间的这种合作上升到法律层次，以法律的形式确定下来，形成一种制度性合作，取得区域整体经济利益的最大化。比如中央政府可以制定《区域协调发展法》，规定经济联系密切的不同行政区间，加强在发展规划、基础设施、环境保护、市场准入、要素流动等方面的协调互动，以力戒资源重复配置、竞争盲目无序等弊端。