本版编辑：杨志梁
E-mail：m4@studytimes.cn
Tel：010—62806049

宏观观察

推进资源配置国际化战略

□ 张汉飞

面对经济全球化给中国等发展中国家经济发展带来的风险和挑战，对我国而言，关键是利用好经济全球化带来的机遇加快自身的发展，不断增强自主创新和发展能力，充分利用“两个市场、两种资源”，大力推进资源配置国际化战略，努力防范和化解外部风险，依据自身利益和发展中国家的要求，推动经济全球化朝着更加合理、公正的方向发展，更好地利用全球资源和市场保障我国经济的可持续发展。

以资源外交战略为突破口大力推进资源配置国际化。在国家外交战略中进一步突出资源外交的地位，加快制定新形势下“走出去”的总体战略，积极参加国际投资公约，签订多边投资保护协定，形成相对完整的境外投资法规体系，使境外企业经营有法可依，有章可循。充分发挥我国地缘优势，重点在周边国家，如印尼、泰国、老挝、缅甸、蒙古、俄罗斯等国家建立境外矿产资源基地。以更加开阔的全球视野，通盘谋划，在发展中的资源类国家设立经济技术开发区，鼓励中国企业前往投资，帮助当地发展经济，实现以投资和技术换取资源；在世界各地设立中国商品展示中心，努力拓展国际市场，帮助有条件的企业建立国际销售网络和设计、研发中心，聚集各方面人才。

加强金融区域合作，积极推动资本项目开放，加快利率、汇率市场化改革，分步推进人民币资源国际化。继续扩大合格境外机构投资者和人民币合格境外机构投资者，逐步扩大国内金融市场开放，推进投资便利化。大力发展跨境人民币贸易和投资交易，推动人民币跨境使用。推进人民币计价的金融产品发展，加快国际金融中心建设，深化内地与港澳台金融合作，继续支持香港巩固和提升国际金融中心地位。加强“东盟—中日韩”区域货币合作，推进以人民币为核心的亚洲单一货币区的构建。加强对国际投机资本的控制，重视利用诸如外汇市场干预、财政调整、贸易和资本输出的自由化、利率市场化等间接手段对国际投机资本进行控制，建立一个稳定有效的金融体系。

进一步充分发挥中央企业在资金、经验、人才、管理等方面的优势，发展壮大一批世界水平的本土跨国公司，促进人才集聚，提高生产要素的组织化程度，在世界资源争夺中占有一席之地。借鉴发达国家经验扶持跨国公司发展：可以采用由国家出面，缔结有利于跨国公司发展的协议；也可以由国家运用税收优惠、信贷支持、投资保险等经济杠杆，促进跨国公司的对外扩张，使得它们有能力参与资源领域的国际竞争。以本土跨国公司为平台，建立健全适应市场化、国际化要求的人才吸引机制，通过在海外建立研发机构、海外直接招聘、与国外大学科研机构合作联盟等方式，延揽国外高端人才，获取和利用国外人才资源，分享世界先进科技成果。

加强风险评估，建立完善国际合作机制防范与化解风险。目前，各国经济的相互依赖性空前加强，不少国家的贸易依存度已超过30%，在这种环境下，经济波动和危机的国际传染便成为经常的而且是不可避免的事情。任何一个国家的内部失衡都会反映成为外部失衡，进而很快影响到与其具有紧密贸易和投资关系的国家，最后极有可能将所有国家不同程度地引入失衡与危机的境地。因而，在经济全球化时代，除了国内制度建设，加强国际合作，建立和完善国际合作机制也是一条非常重要的防范化解风险的渠道。要分析判定有关目标国的总体国家形势，判定各种不稳定性因素与实际投资项目或企业的关联度，测算企业境外资源开发的国家风险。当风险增大时，要及时与东道国沟通，通过外交途径保护境外资源开发企业的海外财产。

积极参与全球事务，充分利用国际规则，强化话语权，反对贸易保护主义，注重文化、价值观和思想意识等软实力的培养和输出。在全球事务中有无话语权、话语权大小，直接关系本国在全球博弈中能否赢得主动，能否获取最大利益。后危机时期，贸易保护主义幽灵再现，西方发达国家特别是美国对华贸易限制措施升级，具体表现为贸易保护的频率升级、强度升级、手段和内容升级，贸易摩擦有转为常态化的趋势。对此，应充分利用国际规则，尽快形成政府、行业协会和企业联合应对的贸易救济机制，以遏制发达国家贸易保护政策产生不断扩散的“涟漪效应”。在反对贸易保护主义的同时，也应当看到，在国际市场上拥有竞争力的表现不是一个国家的制造能力，而是其文化、品牌和价值观的影响力和控制力。提高我国在国际市场上的软实力，增强国际市场对中国文化传统和思想意识的认同感，减小外国消费者对我国产品的消费弹性，从而降低我国产品出口的风险，增加应对全球经济危机的抵抗力。

调整优化经济结构，筑牢可持续发展的经济基础。国际金融危机的冲击充分暴露了我国经济结构内在的矛盾的问题，主要是产业结构不合理，部分行业产能过剩，过度依赖于投资和出口，自主创新的能力不强，缺乏核心的技术和品牌，创意设计不足，总体处于国际产业分工体系的中低端，处于产品附加值和利润分配的低端。在这样的国际分工位置上，经济发展必然依靠大量消耗物质资源驱动，资源环境难以支持，经济发展难以为继。在后危机时期，经济全球化深入发展的背景下，要加快调整工业结构，推动制造业与面向生产的服务业紧密结合，推动劳动密集型与资金密集型、技术密集型产业协调发展，把自主创新的着力点聚焦到支持新产品研发的前端和推广应用服务的后端上，同时要提升技术和产业产品结构，优化区域布局，改善产业组织结构，建立产业区域协调机制，科学规划布局并引导沿海地区与内地产业接续转移。



推动农村土地金融创新

□ 倪羌莉

我国农村金融市场发展相对缓慢，农民缺乏金融机构认可的抵押品已成为公认的问题。为了完善农村金融市场，解决农户贷款难问题，我国许多地区已在开展农村土地金融创新的实践。自2010年，央行、银监会、证监会、保监会发出指导意见以来，浙江、山东、广东等地积极实行，取得不错的开端。十八届三中全会之后，农村土地金融创新更是成为亮点，之后的2014年中央一号文件及2014年4月国务院发布的《关于金融服务“三农”发展的若干意见》均试图通过农村土地金融制度创新来改变我国农村金融的现状。从现实来看，土地承包经营权权能的不完善，影响了各地以农村承包地为切口开展的土地承包经营权抵押贷款等金融创新。

土地承包经营权权能不足及其影响

从承包经营权权能保障来看，我国《物权法》明确土地承包经营权为用益物权，虽然其现实权能不断接近所有权，但事实上还远远不及所有权权能。从现实来看，土地承包经营权在占有权、处分权上的不足，影响了农地金融的突破。

从占有权来看，自二轮土地承包期延长三十年之后，十七届三中全会和十八届三中全会均一再强调“土地承包经营权长久不变”，稳定了承包经营权的主体和客体。但是这样的大局稳定并不能保障在现实中农户实际对承包经营权的占有。首先，土地确权工作尚未全面展开，农户受二轮土地承包政策落实不到位及后期土地调整等因素影响，土地权属并不确定。土地纠纷不断，占有权不明确，权利难保障，后续流转、质押等行为难以展开。其次，土地承包经营权长久不变的政策还未深入人心，对政策的理解还存在争议，如某些基层干部认为长久不变只是指承包政策不变，承包地并非不可调整。占有权的不稳定更是使得农民惜地情节较重，不愿意参与到金融创新。

从处分权来看，权能不足表现在两方面：一方面，农户承包的土地还不具备完整的处分权。我国相关法律都明确规定承包地的使用权不得抵押担保，限制承包地的处分。当然，法律法规的修订势在必行，必须赋予对承包地更为充分的处分权，才能在法律上站住脚，开展农地金融创新。另一方面，产权权能的转移也使得处分权不足显现。开展农地抵押、担保等金融活动后，从实施主体来看，对承包地的处分权由农户已转移至金融机构，一旦抵押、担保失败必然涉及到金融机构对承包地的处置。但是，对于承包地的流转对象、流转流程、流转用途均有严格规定，金融机构难以在短期内将抵押的土地经营权流转，同时受抵押物地域限制，流转对象也比较难市场化。

综上所述，农地产权权能不足，导致农地的流动性不足，交易成本高，使得农地资产难以资本化，难以金融化，从而难以解决城乡二元金融结构，缓解农村金融的匮乏。农地产权权能不足主要有三个方面原因：一是法律法规的不完善，造成了与现实政策的矛盾冲突。正如上文所言，我国的《土地管理法》《物权法》《农村土地承包法》等均对农地产权权能做了相关规定，但是随着国家政策的调整，某些法律条文已显得不合时宜，权能不足显现，限制了改革发展。二是历史遗留问题未解决，形成了当前农地权属纠纷。在取消农业税之前，农户之间普遍存在着私下的、无组织的农地流转，有的农户口头放弃承包地，或者已然放弃承包地。国家取消农业税，实行农业综合补贴之后，各地普遍出现争夺承包地的现象，承包地的占有权仍不明确。三是农村集体土地所有权理论上的明晰与现实中的虚置，导致了农地产权权能的先天不足。我国农村集体土地所有权虚设的现象已多有讨论，后果是：政府可能通过土地所有权代理人资格，侵害土地使用权、处置权和收益权。

推动农地金融创新的对策建议

占有、使用、收益及处分等四项权利与功能是完整的产权权能必须具备的。根据产权经济学理论，稳定和安全的土地产权权能，可以提高土地作为抵押资产的价值，从而更容易被金融机构认可和接受，提高农民的信贷能力。针对农地产权权能不足，当前亟须做好以下工作，从而推动农地金融创新。

做好农地确权工作，明确占有权。明确占有权，农地确权工作势在必行。从我们调研来看，在确权中存在“人、地、钱”等问题，影响工作开展。一是人员方面。农地确权工作量大，工作人员缺位。一方面需要对地块位置，对村民变化非常了解的“村里人”，另一方面又需要对测绘、对数据输入精通的技术性人员。受经费、时间等限制，这两类人均比较缺失。二是土地方面。土地承包关系的土地不均、人地矛盾突出，影响确权登记；家庭承包面积与实际面积不一致阻碍确权登记工作；部分项目用地的不规范导致确权登记矛盾。三是资金方面。确权工作面广量大，需要人力、物力。一个村10万元资金杯水车薪，基层动力不足。因此，针对以上这些问题，我们认为在农地确权中，对于人员问题，一方面要加强宣传培训，另一方面因地制宜也很重要，如某些地区人多地少，地块零碎，GPS的测量反而不如传统的皮尺实地清楚，摸索出符合当地实情的登记模式。对于土地问题，要以合法合规作为根本，坚持将“真实、公正、合法”原则贯穿于整个登记工作全过程。对于资金问题，应该强化经费保障。各级市财政应该将确权登记工作经费全部纳入财政预算，并通过以奖代补的行政，对验收合格的行政村给予补助。

合理规避法律风险，做活转让权。关于土地承包经营权抵押、担保问题。建议在实施中，将承包权和经营权分离，明确开展“土地经营权抵押融资”等金融创新。承包权仍然归于农户，经营权用于抵押贷款，这样一旦抵押失败，银行只是收回了经营权，在一定的年限内，农户还有可能重新取回经营权，这样不仅规避法律阻碍，还增强了农户抵押信心，有利于工作的开展。此外，为了使金融机构更为充分地行使处分权，农村产权交易市场的配套刻不容缓，对于抵押失败的农地做到及时准确进入交易平台，寻找确定交易对象，及早减少银行损失。

建立健全相关制度，保证收益权。一是加强对农地金融体制的监管。传统的“人情贷”“关系贷”在农业小额贷款中占有相当大的比例。而实施农地使用经营权抵押贷款，将提高土地及其附着物在贷款抵押中的比重与地位，原有的“人情贷”等无形的信用担保贷款就转变为实物担保的抵押贷款，一旦抵押失败，农户面临失去农地使用权的风险，与传统的贷款方式相比较，农户的利益更易受损。银监会、人民银行应会同有关部门尽快研究制定农地抵押贷款管理办法，引导银行机构加强贷款额度和期限管理，通过组合使用多种增信措施等方式切实防范资金风险。二是优化金融服务，创新配套产品。试点地区的银行机构要不断完善农村集体土地抵押管理办法和操作流程，适时加大支农力度；商业银行应提前谋划，创新出配套产品，确保农户收益。

经济体制

金融国有资产管理体制亟待改革

□ 李枢川

新世纪以来，伴随经济体制和金融体制改革的不断深化，我国金融业进入快速发展期，金融国有资产取得了长足的发展，规模日趋庞大、质量平稳提升、结构持续优化、监管不断规范。探讨当前金融国有资产管理体制方面存在的问题、改革的症结、可行的机制，有助于金融国有资产在国民经济体系中发挥更重要的作用。

现行金融国有资产管理体制存在的问题

金融国有资产现行管理体制是在经济体制改革中逐步形成的，在金融国有资产保值增值、金融风险防范、金融秩序稳定等方面发挥了积极的作用，在新形势下也逐渐暴露出体制机制方面的相关问题。

权益过于分散催生决策高成本。当前我国金融国有资产管理呈现出“九龙治水”、责任交错重叠的现象。财政部、国资委、中央汇金公司及大型中央企业、国有企业以不同出资方式进入金融业。央行和三大监管机构则从金融稳定和行业监管的角度影响金融国有企业的运营。另外，中组部在重要金融国有企业管理层任免方面拥有决策权。地方政府控股或参股的金融企业中也存在类似的状况。权益过于分散使得进行决策时，需多个部门的参与和协调，带来管理实践中较高的决策成本。

法律依据与授权机制不健全。金融国有资产在管理方面虽有多项规章约束指引，但是由于缺乏明确的法律依据，对经营层的约束有限。在授权经营方面，国有金融企业尽管已建立了包含董事会、监事会和经理层的治理架构，但与现代企业制度要求的有效公司治理还有一定的距离。金融国有企业在实际运行中，还经常发生经营层越过出资人自行做出决策的情况，存在一定的内部人控制现象。

经营自主受限与“监管套利”并存。当前我国金融国有资产在管理格局中，行政部门偏多，尤其在重大项目投资等领域受到过多行政干预。这些行政决策的内容，往往与公司发展尤其是长期发展方面的市场因素关联度较低，因此企业在自主经营权方面受到较大的影响，从长期来看，不利于企业市场竞争力的培育和经营效率的提升。另外，行政干预还使得在实际管理中难以对效果进行监督，对责任进行追溯，这就使得相应的绩效评价和激励约束机制难以形成，为管理层“监管套利”提供了一定的空间。

金融国有资产管理体制改革的焦点

一直以来，我国在金融国有资产管理体制方面的讨论悬而未决，进而在管理实践中踌躇不前，这种情况不利于形成金融国有资产发展总体布局，不利于实现其在有效维护金融稳定，助推实体经济发展，提升国际竞争等方面的战略部署。其中的关键，需厘清由金融国有资产管理的核心不明确、导向不清晰、重点不突出引起的治理模式问题。

严格资本管理制度是金融国有资产管理的核心。党的十八届三中全会提出，完善国有资产管理体制需要“以管资本为主加强国有资产监管”。作为国有资产的一种类型，金融国有资产在管理方面同样必须依循这一理念。“以管资本为主”与“管人管事管资产”的全面管理不同，其一方面要求国家在金融国有资产管理中“不缺位”，要获得大股东相应的权利与责任；另一方面也要求国家对金融国有资产管理有范围限定，须以出资额为限规范履行出资人职责。以“管资本为主”丰富了国有资产管理的内涵，有利于政府从日趋复杂、日益专业的企业经营活动中抽身出来，更专注于企业长远发展战略决策。同时，由于金融企业功能差别较大，又处于金融创新的前沿，以“管资本为主”也为国有金融资产提出了新的挑战，如构建类别化、专业化的管理机制等。

规范授权经营模式是金融国有资产管理的关键。现有金融国有资产管理体制中的行政色彩使得金融企业难以完全走出行政化配置资源的模式，这种行政权力直接干预的模式也不符合十八届三中全会提出的“改革国有资本授权经营体制，组建若干国有资本运营公司”及“市场在资源配置中起决定性作用”精神。这就需要更加突出金融国有资本的资本属性与功能。因此，在严格坚持资本管理模式的同时，需要在出资人和金融机构之间设立资本运营公司以隔离行政权力对企业的直接干预。资本运营公司在获得严格规范的授权后，通过股权投资对金融机构进行管理，这种经营模式也有利于国有金融企业平等、公正的参与市场竞争。

健全权责匹配机制是金融国有资产管理的重点。从社会规范的角度来看，金融监管是外部机构对金融机构行为设置的一条红线，严格规定金融机构禁止事项的同时，也明确了监管机构自身的边界，即不得渗入到金融机构日常经营活动，影响金融机构正当的市场化、商业化行为。从企业内部组织的角度来看，企业管理则是对企业的生产经营活动进行计划、组织、指挥、协调和控制等一系列活动的总和，有效的企业管理能够让企业有明确的发展方向，增强企业的运作效率，实现良好的收益。金融企业具有高风险高收益的特征，因此在企业管理中需更加关注内部控制以防范金融风险。

与上述两类管理不同，金融国有资产管理关注的重点是利益相关主体的权责问题。金融国有资产管理要求“以管资本为主”并以市场为导向，这就要求政府从直接管理控制企业运营向委托专业的持股机构运作资本转变，也就相应的必然涉及三方面主要的利益相关者，即出资人、资本运营公司及金融机构。建立健全一整套的权责匹配机制，就要求作为出资人的国家或其委托机构在履行出资责任的同时，有权对国有金融资产进行统一管理并获取相应的收益惠及民众；作为出资人代表的资本运营公司，在授权获得持有金融机构股权，对国有金融机构管理层实施科学绩效评价和有效权力约束的同时，有责任贯彻落实国家出资人对金融国有资产发展的布局与规划；作为具体经营的金融机构在获得经营自主权的同时，有义务配合资本运行公司针对企业实施的战略规划、绩效评价等管理活动，并有责任按规定上缴经营获得的收益。

完善金融国有资产管理体制的政策建议

以统一管理平台为切入点，理顺授权机制，构建规范的金融资产管理体系。按照权责匹配的原则及结束“九龙治水”局面的现实需要，需明确一家单位代表国家出资对金融国有资产实施集中统一管理。结合国际经验，并考虑到当前财政部门已经持股重要金融机构，以及国有企业红利上缴财政部门及国有资本预算纳入到全口径预算的需要，应通过相应的法律，明确由财政部门作为国家代表履行出资人职责，统一管理金融国有资产。统一平台负责制定相关的政策，按照中央要求，规划金融国有资本的战略布局，确立金融国有资本进退原则与经营范围。在确定财政部门作为统一管理平台的基础上，进一步明确出资人代表设置机制。应根据不同资产分类管理的原则，在统一管理的平台下组建若干资本运营公司，接受委托持股金融机构，依法对金融机构执行管理职能。

以现代企业制度为着力点，完善治理机制，构建长效的金融国有资产管理体系。迄今为止，现代企业制度是被证明最为行之有效的企业管理制度，其核心在于实现企业剩余控制权与剩余索取权匹配的治理机制。在所有权主体方面，国有资本不同于私人资本，因此更需要建立有效的治理机制：要求出资人代表对国有重点金融机构进行股权投资，以出资额为限依照《公司法》规范地履行出资人代表职责，突出国有股东人格化要求；要完善派出董事、监事管理机制，按照法制化、专业化的方向，增强派出董事、监事的履职行权能力，突出企业制度现代化要求；确立具体的绩效评估体系，避免在具体决策上的无据可依和盲目激励，减少行政干预，提高金融国有企业的市场化水平；推进国有金融企业薪酬收入体系市场化和规范化改革，有效约束与有效激励并重，突出市场化改革要求。

以保障改善民生为落脚点，优化收益处置机制，构建普惠的金融国有资产管理体制。我国金融行业整体红利明显，资产收益率较高，收益规模可观，理应让金融企业产生的收益惠及民众。在实际操作过程中，国有金融企业中的上市公司由于分红要求比较宽松模糊，难以实现强制稳定的分红制度。非上市金融公司在分红方面更是缺乏稳定性和规范性。因此，规范金融国有资本收益处置是金融国有资产管理体制改革中必须重点考虑的内容。这一方面要求积极推进金融企业上市，强化上市企业的分红制度；另一方面还需要对难以实现整体上市的国有金融机构以及国有企业下属的金融单位，制定相应的国有资本存量管理、收益管理、防范内部人控制管理等方面的制度，以规范这部分金融机构的收益处置。分红和收益上缴充实公共财政，更多地用于保障和改善民生，让金融业高增长带来的回报真正让民众获益。

热点透析