

# 打通“最后一公里” 确保重大经济决策落地见效

□慎海雄

习近平总书记主持召开中央财经领导小组第九次会议并发表重要讲话指出，两年来，中央财经领导小组已经召开了8次会议，确定了不少要办的大事，有必要检查一下这些事是不是落地见效了。总的看，各部门对贯彻落实中央财经领导小组确定的事项态度是坚决的、思路是清楚的、进度也是符合要求的。总书记强调，中央财经领导小组是党领导经济工作的重要平台，落实中央财经领导小组确定的事项，要真抓实干。要明确主体责任，主动作为、形成合力。要重视抓实际成效，善于与时俱进开展工作，确保党中央各项决策落地生根。

此前，习总书记在主持召开中央全面深化改革领导小组第九次会议时强调，落实今年改革任务的责任重、要求高，各地区各部门要明确任务，落实责任，及早部署，精心组织，提高改革方案质量，加大改革落实力度，深入开展改革督察，努力使各项改革举措落地生根，确保各项改革取得预期成效、真正解决问题。

在10天时间里，习总书记两次强调抓中央决策和改革举措的落地见效，要求明确主体责任，主动作为、形成合力，确保各项重大决策措施取得预期成效、真正解决问题，充分表明党中央对全面深化改革既要取势，又要取实”的坚定决心。一分部署，九分落实。今年是全面深化

改革的关键之年，关键的关键在落实。如果不沉下心来抓落实，再好的目标，再好的蓝图，也只是镜中花、水中月”。唯有一鼓作气、乘势而上，才能确保中央各项决策落地生根，进一步扩大改革战果，让改革之舟越过万重山，驶向波平海阔的美好明天。

行百里者半九十”，重大部署和改革方案能否落地生根，取决于推进过程中的“最后一公里”能否彻底打通。“最后一公里”，一方面曙光在前，胜利在望；另一方面一旦松劲懈怠，很可能前功尽弃。改革实践表明，越到“最后一公里”，各种“中梗阻”对改革的阻滞力也越大，任何冒冒滴滴、虚晃一枪，都有可能使相关改革的成效大打折扣，甚至走形变样、半途而废、前功尽弃。

“中梗阻”，最突出地表现在一些部门不愿改变既得利益格局。从各地各部门对既有改革的落实情况看，中央和地方的两个积极性得到有效激发，人民群众拥护改革、期盼改革的热情高涨，中央要办的大事顺利推进，全面深化改革的初步效果已经显现。但是，也有一些改革举措在落实中遇到了这样那样的阻力，有些改革部署的初衷与实际的效果之间存在一定的差距。

比如，中央和地方各级都在大力精简审批程序、压缩各种阻碍市场经济健康流通的行政

干预，但有的地方和部门表面上把审批收费的权力交出来了，却来个明修栈道、暗度陈仓，偷偷地将那些有油水的权力转移到了中介机构那里。形形色色的“红顶中介”由此而生，这些“准衙门”不仅收费高、服务差，甚至衙门作风比机关还浓。基层干部群众气愤地说：拆了衙门的庙，又建了阎王的殿，小鬼照样过得好，香火钱还得多多掏。

再如，按照精简机构编制、改变“九龙治水”局面的要求，综合执法改革是大势所趋。然而，一些“X合一”式的综合执法改革试点，由于一些部门不愿放弃自己的“腿”和权力触角，要么推进乏力，要么改了一阵又面临走回头路的风险。分析有些改革举措不能落实甚至变味的原因，确有一些部门在改革一旦涉及自身利益、要动自己的奶酪时，故意搞选择性改革，合意的就改，不合意的就扔一边；甚至歪嘴和尚念经，让改革变形走样。

“中梗阻”，也来自作风漂浮。一些地方、部门和领导干部，习惯于运动式的工作方法，开会动员文件，轰轰烈烈来一阵，至于改革部署到底如何有序推进、在实施过程中有哪些新情况需要应对等，根本无心过问，糊弄一下交差，只飘云、打雷，就是不下雨。还有一些人缺少担当精神，“坐而不动我不动，周围不动我不动”，在“等”与“拖”中贻误改革时机。一些改

革举措，存在“两头热中间冷”现象。中央改革决心坚定，措施有力；百姓热烈拥护，翘首期待。但是，由于一些“中间层面”的不协调、不统一，不动真碰硬，明知硬骨头在哪里却不去啃，看到险滩不敢涉，导致改革举措不能一竿子插到底，绕来绕去徘徊在“最后一公里”上，到最后成了“晒过地皮湿”，让苦盼改革成果的人民群众“等到花儿都谢了”。

消除“中梗阻”，打通“最后一公里”，确保中央重大经济决策落地见效，关键在干部。首先，要按照中央讲规矩、守纪律的要求，通过问责与考核，明确不愿放弃“手中肥肉”就是不守规矩，不落实中央改革政令就是不守纪律，以铁的手腕破除改革的“利益阻力”。其次，要以改革是否落实检验干部是否做到“三严三实”，检验作风是真改还是假改。再次，要完善干部激励机制，通过用人导向，让真改革、会改革、改革取得实绩的干部受重用，让那些习惯于虚晃一枪，只会耍嘴皮、玩花活的干部，让那些瞻前顾后、为官不为的干部，让那些陷入本领恐慌、“求稳怕乱”的干部靠边站，从而再现30多年前“祭开一条血路”、“甩开膀子搞改革”的氛围，以“赏罚分明”激励改革者，彻底消除改革“中梗阻”。为此，各级党委一定要强化责任担当，着力抓好有关重大决策部署和重要改革的具体落实，抓好调查研究、问题反馈、实践创

新。党委书记作为第一责任人，要理直气壮抓“最后一公里”的打通，既要亲自抓部署、抓方案、抓协调，又要亲自抓督办督察，一级抓一级，层层传导责任。

雪莲在雪山上才开放，鱼儿在水里才能游荡。“检验我们一切工作的成效在基层、在群众。习近平同志早就指出：基层是一切工作的落脚点。因此，抓落实的重心一定要放在基层一线，解决落实到位问题的思路 and 办法也要到基层和群众中去找。把尊重改革的基层创造作为践行群众路线的硬要求，让顶层设计“接地气”，汇聚民意民心民智，上下协力打破阻滞改革落实的各种“中梗阻”和“软阻力”，才能一鼓作气打通“最后一公里”。

天下大事必作于细”。以“施工图”落实改革蓝图，是一个积小胜为大胜、积跬步致千里的过程。细化落实中央确定的重大决策部署和改革举措，要一环紧扣一环、一步紧跟一步，盯住干、马上办、改到位，向残障顽疾主动刀，才能以改革的实际成效取信于民，凝聚推进改革的磅礴之力。为政之道，贵在落实。只要各级党委以对党和人民事业高度负责的精神，在协调推进“四个全面”中勇于担当、敢于负责，再艰难的“最后一公里”也必定被打通，落地生根的改革之花必将在关键之年结出丰硕之果。

## 低油价的契机

□考什克·巴述  
斯里·穆里阿尼·印达瓦蒂

最近的油价下跌很可能会为全球经济带来重大且在很大程度上正面的影响，甚至要比绝大多数观察家们所意识的更为深远。事实上，如果各国政府能利用当今的低油价去推行极为关键的能源政策改革，所收到的好处或将改善这些国家未来经济结构。

油价下跌的影响至今仍被低估的一个主要原因，就是没人知道这一状况究竟将持续多久。与此同时，过去的油价变动事实上在这方面也只有极小的借鉴意义。当油价在2008年下跌时，随后的反弹是如此迅猛，以致专家们都还没来得及做出“新常态”的判断；而在1986-1987年间的下跌之后，油价却维持了15年的低价运行。

如今，油价的运行轨道很可能由能源博弈的一个新参与者所决定——页岩油。页岩油生产的边际成本（也就是持续从一个已有油井采油的費用）在55到70美元一桶之间。再加上5美元的利润，石油供应曲线如今在60至75美元每桶的范围内拥有一个长且近乎平行的区段。在不考虑需求的情况下，这一区间将成为油价的一个天然底部区间——可以将其称之为“页岩底部”——并很可能维持相当长的一段时间。

这可以让我们理解石油输出国组织为何在去年决定不再削减产量。沙特阿拉伯明智地推算出减产无法推高价格，只能为新参与者拉开进入空间并将市场份额拱手相让。

当然，如果因为某个石油产区爆发了战争或严重冲突，导致供应大幅下降到足以令价格远超过页岩底部的话，这一模式也会被打破。但在缺乏一场重大意外冲击的情况下，石油企业将继续被迫低价卖油，因为它们得努力偿还高油价时进行投资所欠下的债务。而这一压力也正是2014年12月和2015年1月导致油价走低的原因。

基于这一情况，我们预计石油供应将在2016年间保持充足，而价格也将维持保持平稳，这一趋势预计会将该时期的全球增长推高0.5%。同时这对印度和印度尼西亚等国的影响将尤为重大，因为这些国家在石油进口上的开支占到了GDP的7.5%。事实上，印度的经常账户在维持了多年的赤字之后，有望在今年实现顺差。

这也为能源政策改革创造了一个独特的契机。在许多国家中，对燃料价格的高额补贴导致政府预算吃紧，同时还助长了浪费性消费。低油价也提供了一个减少补贴的理想契机，政府可以将这些资金用在基础服务以及协助脱贫的社会福利项目之上。

但简单建议各国去降低补贴往上是无意义的。在那些政府操控油价的国家——像印度和印度尼西亚两国直到最近所做的那样（以及在某种程度上将继续实施的），更低的市场价格将自动使补助额得以减轻，这也是为何降低补助不适用于这些国家的原因。

而最终的目标，应该是从一个油价固定并偶尔由政府下令调整的体系转换成一个以市场为基础的，政府承诺只要不出现预先设定的极端情况就不去限制价格的体系。虽然这一举动可能只会对当前的油价产生极为微小的影响，却将为各国在未来油价波动中带来巨大的好处，因为消费者和零售商供应商将不再与价格信号绝缘。

虽然有着如此多的好处，但同时也凸显出两大严峻问题。在短期内，下跌的油价会为那些在高油价时期投资扩产的企业带来重大的挑战，它们当前面临的是高额成本及经营危机。而令问题更严重的是，低油价鼓励了过度消费，这一方面将导致长期的环境影响；另一方面也会弱化投资替代能源的激励因素。

政策制定者们必须认识到这些风险并实施政策对其进行缓冲。尤其是各国政府应当把补贴中省下来的钱转而支持旨在帮助人们摆脱贫困的项目中。同时也将把这些举措与税务激励政策相结合，鼓励在清洁能源方面的创新和投资。

通过正确的手段。当今的弱势油价将成为迈向更可持续发展未来道路的一个转折点，并呈现出分享繁荣及切实推进脱贫的特点。这就是我们眼中的方向，明确无疑。

（考什克·巴述是世界银行高级副总裁兼首席经济学家；斯里·穆里阿尼·印达瓦蒂是世界银行董事兼首席运营官。本文版权属于Project Syndicate）

# 国企混合所有制改革应合理选择层级

□国资委研究中心 许保利

在法人企业联合体模式下，混合所有制的层级选择有二。

一是保持集团公司国有独资，在集团公司的二级及以下各级法人企业之间，引进非国有资本搞混合所有制。这里的选择又有三种：一是各层级混合所有制均为国有控股，二是国有控股与参股并存，三是均为国有参股。显然，国有控股与参股并存将是最有可能的选择。

搞这样的混合所有制，一个国有资本要在不同的法人层级上对各种不同的非国有资本进行一对一的交易及相应的董事会治理，这显然会不断地增加交易成本。在这样的混合所有制下，各层级的法人企业很可能都是从事不同的业务甚至是业务多元化。此时，所谓的混合所有制企业，将是各种资本、各层级企业、各种业务、各种管控方式整合在一起的法人企业集团。此时，作为国有独资的集团公司很难有明确的业务发展战略，其目标只能是如何以一定量的国有资本控制更多的非国有资本，在会计报表中实现最大规模的营业收入，并获取一定目标的国有资本收益。

二是在集团公司即一级法人层级上推行混合所有制。那么，二级及以下法人企业是否推行混合所有制则有两种选择：一

是搞混合所有制。这时呈现出的则是如上述段落论述的情况，这里不再赘述；二是不搞混合所有制。此时，二级及以下法人企业均为国有独资，如中央企业中已经实现整体上市的中国中铁、中国铁建、中国交通建设，虽然它们仍保留集团公司，但集团公司已经不再从事任何业务，只是上市公司的控股股东，而上市公司旗下则为各国有独资法人企业。它们虽然按《公司法》注册登记，但因为国有独资，所以上市公司可以对其进行直接治理，这样可以减少治理上的交易成本，同时也有利于旗下法人企业贯彻上市公司的战略意图，从而确保上市公司拥有明确的发展战略。

在一级法人事业部模式下搞混合所有制，只能选择在集团公司的层级上。此时，企业必须由各种投资者组成的董事会来实施共同治理。在企业内部则是独立核算的事业部，它们由总部授权来从事相应的业务经营。公司总部对各事业部只是一种管理关系。显然，这样的混合所有制相对于多级法人的多级混合所有制可简化治理关系，减少交易成本，也有利于企业制定明确的发展战略及确保其实施。

选择不同的混合所有制层级对国有资产监管体制则有不同的影响。如果是保持集团公司层级的国有独资，而在二级及以下层级搞混合所有制，所形成的国有资产监管体制就是一种两层级和三层级的

并存纵向关系，即：国有资产监管机构→国有独资企业；国有资产监管机构→由国有独资公司改组形成的国有资本投资（运营）公司→国有独资或混合所有制企业。我们称其为体制模式Ⅰ。

相应地，对国有资产监管机构直接治理的国有独资企业需进行分类，以实施所谓的分类监管。同时，只在二级及以下层级搞混合所有制，集团公司就可以自行决策，如目前的中石化销售公司实行混合所有制改革，就未经过国务院国资委审批；正在进行混合所有制改革试点的中国建材、国药集团，集团公司旗下的二级及以下企业多数已经发展成为混合所有制，这也是集团公司自行决策的结果。而之所以出现这样的情况是由于国务院国资委只是管理到集团公司层级，至于以下各层级企业的改革决策则由集团公司来定。

如果是在集团公司或者是一级法人企业实施产权主体多元化的混合所有制，那么所形成的国有资产监管体制就是三个行为主体的相互关系，即：国有资产监管机构对混合所有制企业中的国有资本履行出资人职责，国有资本投资（运营）公司持有并管理混合所有制企业中的国有股权。我们称其为体制模式Ⅱ。

混合所有制企业可以是法人企业联合体模式，也可以是一级法人事业部模

式，但实施后者模式的可能性更大，因为这时混合所有制企业应该有明确的战略及所从事的业务，因此事业部模式可能更为合适。对混合所有制企业来说，它应该由国有资产监管机构同其他投资者来共同治理，这时自然不应有对混合所有制企业分类的问题，因为企业从事什么业务，如何开展经营活动，高管聘用、薪酬，应由各投资者共同组建的董事会来决定。当然，董事会的决定应该以遵守国家的政策规定为前提，如从事公用事业性业务，则要遵守国家的价格政策、行业准入规则等，但这些事宜的决定是董事会的事情，而不是国有资产监管机构的事情，国有资产监管机构只能是作为决策者的参与方之一。

在实践运行中，我们也不排除国有资产监管机构的两种体制模式相互转换的可能。如在体制模式Ⅰ中，如果国有资产监管机构对国有资本投资（运营）公司持有股权的企业直接履行出资人职责，同时，再让国有资本投资（运营）公司直接持有已履行出资人职责企业的股权，那么，体制模式Ⅰ就转变为体制模式Ⅱ。而在体制模式Ⅱ中，如果国有资产监管机构只对国有资本投资（运营）公司履行出资人职责，而国有资本投资（运营）公司对其持股企业再履行出资人职责，体制模式Ⅱ便转换为体制模式Ⅰ。

# 警惕投机性资本流出兴风作浪

□中国市场学会理事 张锐

针对去年四季度我国资本和金融项目产生了912亿美元这一16年来的最大逆差记录以及全年960亿美元的资本逆差结果，国家外汇管理局在最新发布的《2014年中国跨境资金流动监测报告》中指出，未来“贸易顺差、资本流出”的格局会更加常态化，同时明确表示，当前资本流出规模可以承受，而非外资撤离。

分析发现，去年我国境内资本流出量的95%是在第四季度完成的，而同期对应的正好是人民币集中贬值的时段。

数据显示，2014年人民币对美元贬值2.4%，而且全部发生10月份以后。更精准对应的是，美联储在10月份宣布推出量化宽松（QE），由此刺激了美元大幅升值，全年美元累计上涨12.3%，创下近8年来新高。当然，美元与人民币升贬交错背后存在最厚实经济背景：2014年美国GDP增速达到2.4%，创四年来最大增幅；同期中国经济同比增长7.4%，创下1990年以来最低增长速度。

美元的升值与人民币的贬值撑开的是二者息差或者说是套利空间，由此强烈刺激了投机资本流出。自2005年人民币汇改以来，人民币一直处于于缓慢的上升通道之中，国际投资机构或个人在外汇市场不断买入人民币，同时国内一些企业或个人通过虚假贸易在国外借入低息美元然后在国内套取人民币。双重获利的同时，这些机构与个人手中也囤积了大量人民币。瑞银初步估算，目前海外人民币存量约1.5万亿元，香港有9万亿元。在人民币出

现贬值的趋势下，国际投机资本获取了卖空人民币同时做多美元并抽资逃离的机会。按照瑞银的说法，2014年除FDI（对外直接投资）以外的资本流出规模约为3200亿美元，其中近一半由市场投机性资本操盘完成。

值得注意的是，结束了QE之后的美联储将在今年中期推出升息之举，由此制造出了美元更强烈的升值预期。按照高盛报告，美元上涨远未结束，未来三年还会累计上涨约20%。与此同时，日本的量化质化宽松加码，欧洲中央银行推出欧版QE，瑞士央行宣布放弃欧元兑瑞郎1.20的汇率下限，丹麦、土耳其、加拿大及澳大利亚等诸国纷纷出招自保，竞相采取扩张性的货币政策，中国日前也实施两年多来的首次降准，货币政策进入宽松周期。在这种情况下，2015年资本进一步流出将是大概率事件。

欧美国家以创新为核心的制造业重振和复兴计划从而引致中国竞争性资本流出同样值得关注，如美国的“先进制造业伙伴计划”提出对信息技术、生物技术、纳米技术、新一代机器人等新兴技术进行投资；“德国工业4.0”战略旨在推动将软件、传感器和通信系统集成于信息物理系统，建立以智能产品、智能工厂为核心的高度灵活的个性化、数字化生产模式，这些新的高端制造为产业资本制造了非常乐观的利润增长预期，并强烈吸引着企业的投资目光与脚步。

与此同时，按照波士顿咨询集团的最新调查报告，全球最大的25个出口经济体中，美国的制造业综合成本已接近中国等

发展中国家，而在相对于发达经济体原有比较优势日趋减弱的情况下，国外FDI资本从中国流出就成为必然。

不过，30多年沉淀下来的中国制造业协作配套以及物流供应链优势还会对全球产业资本构成较大的粘连与吸引。根据联合国贸易和发展组织发布的《全球投资趋势监测报告》显示，2014年中国FDI流入量约为1280亿美元，历史上首次成为全球最大的FDI接收国。

重要的是，国外FDI对华投资战略正在从过去的低成本战略向投资平台战略转变。一方面，中国近邻遭到欧美反复制裁，西方企业投资安排也屡受羁绊，着眼于未来，中国可能成为欧美企业规避西方国家管制和日后投资中国邻国的一个最为理想的平台和通道；另一方面，中国政府推出的“一带一路”战略贯穿欧亚大陆，东边连接亚太经济圈，西边进入欧洲经济圈，“轴心”地位使得中国获得了更多的区位优势，也使得国外FDI纷纷抢搭这趟新的快车，进而加大对中国作为投资平台的投资。这些增量FDI将对流出的存量FDI形成对冲，使得源自中国的竞争性资本流出始终控制在一定的程度和范围内。

升级性资本流出或叫资本输出构成了中国对外贸易的一个崭新阵容。除了需要在国际市场有机配置高达4万亿美元的外汇储备外，中国政府也在全力推动高铁、核电等中国装备“走出去”。

数据显示，伴随着中钢国际、中国铁建以及中国交建等中国巨型企业在国外投资合作项目的纷纷落地，2014年中国对

外FDI高达1400亿美元，与1280亿美元的FDI流入量相比，中国已经从净资本输入国迈向净资本输出国，这种结果代表的是中国由贸易与制造大国向产业与资本强国的精彩切换。

按照《经济学人》报告预测，2017年中国对外FDI规模将达1720亿美元，而根据中央高层的规划，未来5年我国对外投资规模将达到5000亿美元，中国跃居全球第一大对外投资国指日可待。

在时下资本流出的构成中，竞争性资本流出不足为惧，升级性资本流出乃管理层有意而为，中国政府接下来所要警惕和提防的就是因货币贬值引起的投机性资本流出的兴风作浪。

理性地说，人民币适度贬值既有利于企业的出口，也能降低升值压力。但问题是，中国已经被被动地带入货币竞争性贬值的漩涡之中，而且国际投机资本还不时推波助澜，双重倒逼之力构成了对中国货币政策严峻考验。

不过，恰恰是在把控贬值幅度上，中国管理层有着游刃有余的政策空间。中国4万亿美元的外汇储备足够应对任何海外做空人民币的力量，何况中国的资本与金融项目尚未放开，国际投机资本即使试图大肆做空也是无能为力。不仅如此，货币当局调控工具仍然丰富，只要人民币对美元的日波幅没有大幅放大，汇率变化趋势实质上还是跟着人民币汇率中间价走，最终，市场供求力量驱使下的汇率变化方向还会被货币当局拉回。如此看来，因货币贬值引起的投机性资本流出也在掌控之中。