

工作论文系列 2016.001

Sept.4 2016

杨盼盼

pamelapanda@126.com

崔秀梅

cxiumei@126.com

G20 结构性改革的进展与评述¹

摘要：本文回顾了 G20 增长框架下结构性改革议程的演变，并对美国、欧盟、日本、韩国、英国、巴西、俄罗斯、印度、南非等主要 G20 国家在中国作为 G20 主席国期间通过的经济改革政策进行了梳理和评述，得出四点结论：第一，G20 各国已经逐步认识到通过结构性改革提升潜在增长率的重要性；第二，主要 G20 国家均积极开展结构性改革，重点关注的领域包括基础设施投资、财政可持续性和包容性，但是发达国家和发展中国家关注的侧重点存在差异，未来 G20 对结构性改革议题的关注应当注重各国结构性改革的共性和差异性；第三，主要 G20 国家实际开展的结构性改革及国际组织建议的结构性改革优先领域存在分歧。因此，G20 可进一步寻求各国可进行国际协调的结构性改革领域，在国际合作层面为结构性改革提供支持；第四，G20 可加强各国结构性改革经验交流与合作。

关键词： G20 结构性改革 政策协调

¹ 作者：杨盼盼、崔秀梅

作者感谢发改委体改所“2016 年改革跟踪”、国际财经中心“新兴经济体推进结构性改革的方向与路径”、自科青年基金（71503263）的资助。

2016 年以来，全球经济仍然在艰难中前行，总体形势较为复杂，发达国家和发展中国家均面临不同程度和类型的问题。尽管距离全球金融危机的爆发已经过去了八年时间，但是目前全球增长的速度仍然大不及危机之前，世界经济增长正如国际货币基金组织（IMF）在 4 月发布的《世界经济展望》（World Economic Outlook）报告标题所形容的那样，“过缓了太长时间”（Too Slow for Too Long）。² 各国逐渐认识到，要恢复经济增长活力，仅仅靠短期的刺激政策已经不够，还需要通过改革，特别是结构性改革提升经济增长的潜力，提升经济体的韧性。合理的结构性改革还可以同时提升短期增长和长期经济潜力，实现一举两得。为此，各国针对本国经济面临的问题出台了各类结构性改革措施，中国作为二十国集团（G20）2016 年的主席国，也将结构性改革作为 2016 年增长框架下最为核心的议题。

一、结构性改革在 G20 议题中的变迁

2009 年 9 月的匹兹堡峰会确立了强劲、可持续和平衡的增长框架³，增长框架一经推出，就成为 G20 最为重要的议题并延续至今，它也与 G20 作为国际经济合作主要论坛的地位相契合。增长框架本身包含了提升经济长期增长潜力及与之对应的结构性改革措施的内容，但在当时全球经济处于谷底的背景下，结构性改革及促进经济潜在增长并不是重要的主题，G20 各国的政策协调重点仍然是在危机应对上。

2010 年 11 月召开的首尔峰会正处于危机间隔期，即次贷危机造成的负面影响正在淡褪，而欧债危机尚未全面爆发，这使得 G20 领导人在制定增长框架相关议题时，考虑了中长期增长问题。峰会提出了《多年发展行动计划》⁴，这一计划的核心是提出各项结构性改革措施，从而提升全球经济增长的潜力。这份行动计划包含了基础设施、人力资源开发、贸易、私人投资、就业、包容性增长、金融包容性等多方面的内容。这份行动计划是 G20 首次提出详细完整的着眼于中长期增长的结构改革措施，其多项议题对后来 G20 经济政策协调影响深远。但是，由于随后欧债危机爆发，此后几年的 G20 未能将重点转移至结构性改革方面来。

直到 2014 年布里斯班峰会，结构性改革议题重新成为增长框架下的重点议题⁵。这在峰

² IMF, “World Economic Outlook”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/>, April 2016.

³ G20: “二十国集团匹兹堡峰会领导人声明”, http://www.g20.org/hywj/lnG20gb/201511/t20151106_1229.html, 2009 年 9 月 25 日。

⁴ G20, “Multi-year Action Plan on Development”, http://www.g20.org/English/Documents/PastPresidency/201512/t20151225_1726.html.

⁵ G20: “二十国集团领导人布里斯班峰会公报”,

会宣言中有着非常明显的体现，在谈及实现强劲、可持续、平衡增长目标时，峰会宣言首先提到的是实施结构性改革这一促进长期增长的政策，随后才是基于当前经济形势，对财政政策、货币政策以及溢出效应管理政策的相关建议。这一顺序，在此前峰会并没有过，也反映出全球经济复苏背景下，G20 宏观经济协调进入了新的阶段。具体而言，峰会订立了五年的中期增长目标，即自 2013 年起到 2018 年止，使 G20 国家整体 GDP 再额外增长 2% 以上。这是基于各国所承诺的结构性改革测算得出的目标，将为全球经济创造超过 2 万亿美元的财富，新增数百万的就业岗位。

2015 年安塔利亚峰会延续了这一增长目标，并积极促进各国兑现增长承诺⁶。各国已经兑现在布里斯班所做的一半承诺，根据 IMF、经合组织（OECD）和世界银行的分析，这些措施有助于完成集体增长目标的 1/3，后续将继续审议和调整增长战略，并着重加强结构性改革相关举措，使之与经济形势、结构性挑战和政策重心相适应。

2016 年中国作为 G20 主席国十分重视结构性改革议题，为此专门召开结构性改革高级别研讨会，在 4 月和 7 月的财政和央行行长会中，结构性改革均是重要内容。截至 7 月，G20 已经核准了“深化结构性改革议程”⁷，确立优先领域、制定各国结构性改革指导原则、构建了结构性改革指标，并积极实现宏观经济政策和结构性改革政策的相互配合，以共同促进增长。⁸

从结构性改革在增长框架中的地位演进不难看出，伴随着全球金融危机的直接冲击效应减退、全球经济增长长期复苏需求增强，结构性改革在促进全球经济增长方面的地位和作用愈发显著，作为全球经济协调最为重要的机构，G20 对结构性改革的重视表明：结构性改革议题越来越重要，同时也面临着更多挑战。

二、G20 结构性改革的主要内容

结构性改革的内容广泛，OECD 在提交给 2016 年 4 月 G20 财长和央行行长会的报告《G20 结构性改革优先领域》中基于增长框架“强劲、可持续、平衡”增长目标确立了结构性改革的

http://www.g20.org/hywj/lnG20gb/201511/t20151106_1247.html。

⁶ G20: “二十国集团领导人安塔利亚峰会公报”，

http://www.g20.org/hywj/lnG20gb/201512/t20151201_1664.html。

⁷ G20, “FWG Report on the G20 Enhanced Structural Reform Agenda”,

http://www.g20.org/English/Documents/Current/201608/t20160815_3142.html。

⁸ G20: “2016 年七月份二十国集团财长和央行行长会公报”，2016 年 7 月。

主要内容。⁹具体而言，强劲增长的目标对应的是全要素生产率、投资和就业的提升，可持续增长目标对应的是财政可持续和环境可持续的提升，平衡增长则关注包容性，在这三大增长目标下，分别有十个不同的结构性改革优先领域，具体见下表。

表 1 G20 增长框架目标与结构性改革领域

| 增长框架目标 | 中间目标 | G20 结构性改革优先领域 |
|--------|----------|---------------------------|
| 强劲增长 | 全要素生产率 | 促进贸易和投资开放 促进创新 促进竞争 |
| | 投资（资本深化） | 促进基础设施投资 促进和强化金融体系 |
| | 就业 | 促进劳动力市场改革 教育和培训 |
| 可持续增长 | 财政可持续性 | 促进财政改革 |
| | 环境可持续性 | 促进环境可持续发展 |
| 平衡增长 | 包容性 | 促进包容性增长 |

资料来源：作者整理。

在 4 月的财长和央行行长会上，各国确认了结构性改革九大优先领域，分别是：促进贸易和投资开放、加强劳动力市场改革、鼓励创新、基础设施投资、促进竞争、改进金融体系、

⁹ OECD, “Structural Reform Priorities for the G-20”, April 2016.

财政改革、环境可持续性和包容性增长。¹⁰

总体来看，G20 结构性改革基本遵循着传统经济学中提升经济体潜在产出的主要举措，其本质上仍然是基于生产函数 $Y=AF(L, K)$ 的分解¹¹，结构性改革政策促进经济增长可以分别通过提升 A（全要素生产率）、L（劳动力）、K（资本）来实现。其中，提升 A 的举措包括创新、促进竞争与放松监管、各类制度改进措施等，提升 L 的举措包括劳动力市场的完善、教育和培训等，提升 K 的举措包括基础设施投资、金融市场的发展等。除了上述举措，G20 还关注贸易投资开放、包容性增长以及财政、环境可持续增长，这些领域和传统增长函数有关的连接并不是那么直观，但确实是针对危机后 G20 各国待解决的结构性问题提出的。

三、G20 主要国家结构性改革进展及评价

本节回顾 G20 主要国家近期结构性改革主要进展并对其进行简要评价。具体而言，整合了主要国家（发达经济体：美国、欧盟、日本、韩国、英国，发展中经济体：巴西、俄罗斯、印度、南非）在中国作为 G20 主席国期间通过的经济改革政策¹²，参考国际组织对经济改革的分类方法重点关注以下九类改革措施：开放、创新、竞争、基础设施、金融体系、劳动力市场、财政可持续、环境可持续和包容性。以下分国别进行介绍。

1. 美国

美国关注的结构性改革领域包括创新、基础设施、劳动力市场、财政可持续和包容性。

创新方面，美国致力于继续将国家创新作为国家优先发展战略，谋划新一轮经济增长。由于美国经济复苏的根基在发达国家中属于较为稳固的，其能够有更多政策空间在创新领域施展拳脚。2016 年，首份美国制造业创新网络年度报告和战略规划发布，其目的在于通过连续的规划和审查促进美国制造业的创新能力和竞争力，促进能力转化。同时，制造业创新规划还关注劳动力市场，希望能够提升高端劳动力的发展水平。

¹⁰ G20, “FWG Report on the G20 Enhanced Structural Reform Agenda”, http://www.g20.org/English/Documents/Current/201608/t20160815_3142.html.

¹¹ [法]阿格尼丝·贝纳西-奎里、贝努瓦·科尔、皮埃尔·雅克、让·皮萨尼-费里著，徐建炜、杨盼盼、徐奇渊译：《经济政策：理论与实践》，中国人民大学出版社，2015 年。

¹² 国别改革政策的信息参考以下报告 2016 年上半年各期：财政部国际财经中心一周国际财经、商务部驻外机构经贸新闻、中国投资指南经济新闻、社科院世经政所中国外部经济环境监测一周全球财经要闻和全球宏观季度报告。

基础设施和包容性方面，2017 年财政投资重点与之密切相关，具体包括：财政部网络安全设施（1.1 亿元）；财政部财务智能系统（1.17 亿元），加强政策制裁和执法，确保国家安全利益和保护金融系统；税务系统（5.3 亿美元），提升人性化服务和隐私保护，加强税法执行；建设经济（2.46 亿美元），支持美国低收入弱势群体、加强基础设施建设、支持中小企业发展和潜力项目等。

美国总统奥巴马在发表任内的最后一次国情咨文时重点关注劳动力市场和包容性，国情咨文进一步细化了 2015 年提出的“中产阶级经济学”的内容，其核心在于创造公平的社会环境、提供合理的报酬、完善社保体系，为工薪阶层提供安全感。

财政可持续方面，美国重点关注稳固税基、拓展税收来源。美国财政部出台了一系列举措以限制企业税收倒置行为，避免企业为了避税通过并购海外公司而将注册地转移至海外低税国家，具体举措包括在税收倒置交易之前三年内购买的美国企业不能算作外国公司资产、对倒置交易完成后美国子公司通过向外国母公司借债来减少美国纳税的做法进行限制等。美国财政部还要求金融机构认证企业的实际受益人，以避免企业滥用税法。

2. 欧盟

欧盟关注的结构性改革领域包括创新、基础设施、金融体系、劳动力市场、财政可持续和包容性。

“欧洲投资计划”作为欧盟的重大改革措施，到 2016 年 6 月运行已满一周年，该投资计划关注的方向侧重于创新、基础设施、劳动力市场和包容性等领域。截至 5 月 19 日，欧洲战略投资基金（EFSI）完成投资金额共计 128 亿欧元，其中，93 亿欧元用于为基础设施和创新项目融资，35 亿欧元用于为中小企业项目融资¹³。包容性方面，欧委会还于 1 月批准总计 10 亿欧元的跨国合作项目，旨在促进欧盟边境区域社会和经济的发展，该项目重点关注的是欧盟边境区域可持续发展，如降低生活水平差异及解决共同挑战。

金融体系方面，由于欧盟面临的问题不是资金不足，而是投资不足，因此更多关注如何充分盘活资金，提升资金运营效率。欧洲单一清算机制（SRM）于 2016 年 1 月 1 日全面实施，SRM 旨在提升金融系统弹性，具体举措是及时有效解决欧元区跨境和国内银行清算问题，对需清算银行制定清算框架。欧委会与欧投行 2 月联合发布新指导性原则，该原则旨在提升金

¹³ 关于欧洲投资计划的详细探讨见第四部分。

融工具利用效率，鼓励更多战略性、绩效导向型投资，具体举措是更有效协同 EFSI 与欧洲结构和投资基金（ESIF），使投资基金惠及面更广，尤其有利于小型项目。

财政可持续方面，欧盟改革重点放在打击逃税避税，增加税收透明度方面。欧委会 4 月提出增值税行动计划，其具体举措包括四方面内容：制定未来欧洲单一增值税体系关键原则；采取短期措施遏制增值税欺诈；更新增值税率框架，并保证成员国税率设定灵活性；简化增值税规则，促进电子商务和中小企业发展。7 月欧委会进一步明确下一步税收工作重点，主要包括提升税务管理部门和税收当局的信息获取，明晰跨境权益所有权的归属，加强监督税收咨询活动，推动全球税收合作并保护揭发人。

3. 日本

日本关注的结构性改革领域包括基础设施、金融体系、劳动力市场和包容性。

日本 2016 年上半年经济增长不尽如人意，政府决定加码宽松。7 月，安倍政府确认将投资作为日本未来经济政策的重心，投资与结构性改革相辅相成，主要指向基础设施、劳动力市场和包容性等领域。基础设施方面，为应对 4 月熊本地震，日本政府追加共计 7780 亿日元的财政预算支出，用于援助地震受灾者、建立“熊本地震恢复储备基金”、修复基础设施和企业重建。日本内阁 8 月通过总额 28.1 万亿日元的经济刺激方案，重点投向基础设施建设、人口结构调整、低收入人群社会保障、中小企业融资支持、灾后重建等领域。

金融体系方面，日本央行宣布自 2 月 16 日起实行负利率，并引入三级利率体系，将金融机构存放在日本央行的部分超额准备金存款利率从 0.1% 降至 -0.1%，此举旨在鼓励金融机构借出更多资金，核心关注是使负利率积极影响逐步扩散至实体经济和物价上。

劳动力市场方面，日本厚生劳动省全面实行旨在扩大女性录用及晋升机会的《女性活跃推进法》。具体措施包括：4 月 1 日前，员工人数超过 300 人的企业需公布女性录用和晋行动计划，企业制定录用女性的比率、管理层中女性占比和男女薪金差异等方面行动计划，根据自身实际情况落实并改进。政府会对采取有力措施的企业进行认定、并在招标中增加其竞标机会等优惠政策。

包容性方面，日本政府内阁会议 6 月通过经济财政运行基本方针以及旨在克服人口减少问题的“一亿总活跃计划”。此举旨在充实育儿支援及看护等社会保障政策，并新增“补贴型奖学金”方针，其核心关注是尝试解决日本少子老龄化的结构性问题。但是这一计划也引发了对于财政可持续性的担忧，因为财政的新增开支和消费税增税的再次延期将使得政府拓

宽财源的计划落空，不确定性上升。7月，日本确定落实“一亿总活跃计划”的四个优先事项：加快构建全民“积极努力型”社会；建设适应21世纪的基础设施；提供中小企业融资支持；强化灾难预防措施。

4. 韩国

韩国关注的结构性改革领域包括创新、竞争和劳动力市场。

韩国政府正通过创新和竞争两大改革手段联合发力，以期提升新兴产业的竞争力。韩国政府2月召开贸易投资振兴会议，旨在实现出口多元化，具体举措包括将大幅放宽对能源新兴产业、ICT制造融合、生物健康、新材料、高级消费材料等五大新兴产业的各种限制，并为各种政策资金提供融资，实施各种减免制度等。预计约有81家企业将在三年间为上述五大新兴产业投资44万亿韩元。韩国企划财政部部长柳一镐6月指出韩国政府将从三方面着手增强国家产业竞争力：一是放松对资产超过10万亿韩元企业管制，以鼓励中型企业增加投资、拓展业务领域；二是通过鼓励风投创投、增加对智能技术的投资及促进产业集聚来发展信息安全产业，并参照国际标准调整国内标准，促进信息安全技术产品出口；三是加速企业重组进程。7月公布的2017年财政预算也强调将重点支持AI(人工智能)、机器人和物联网等“第四次工业革命”关键技术领域。

劳动力市场方面，韩国央行行长李柱烈5月发表“就业与增长”讲话时提出了三大改革政策：一是通过积极实行政策扩大就业，增加家庭收入，进而拉动总需求；二是减少工资及就业环境不平等现象并强化社会安全网建设；三是培育创新型人力资源，利用人工智能和大数据等数字技术推动增长与就业的良性循环。

5. 英国

英国关注的结构性改革领域包括基础设施、金融体系和财政可持续。

基础设施方面，英国财政部4月发布了新国家基础设施交付计划，包括总计金额为4830亿英镑的600多个项目，首次涵盖对大规模住房与重建项目和对关键社会基础设施的支持，并包括近3000亿英镑的管道建设。英国基础设施和项目管理局于6月推出新项目启动路线图，旨在完善国家基础设施交付计划，改善重大项目交付工作。该路线图规划未来五年政府如何交付关键项目和方案，并新增风险管理和资产管理两个模块。

金融体系方面，英国议会5月通过了《2016年英格兰银行与金融服务法案》，进一步强化英格兰银行的中央银行地位。具体举措包括：进一步完善央行的治理和问责；完善危机管

理方案，避免纳税人遭受损失；推行高管监管失败问责和认证机制。

财政可持续方面，英国税收体制将进行重大调整，具体措施包括：企业所得税主要税率将从目前的 20% 降至 2020 年 17%，为 G20 成员国的最低税率，7 月英国财政大臣更是表示拟将进一步削减税率至 15%；资产（不包括住宅）出售的资本增值税率将从 18% 降至 10%；对含糖饮料生产商加征新税，意在打击不健康食品；对企业用过往亏损和债务利息抵税的行为进行限制；加大打击跨国公司避税行为。此外，为了实现 2020 年消除英国预算赤字的目标，还将进一步削减公共支出。

6. 巴西

巴西关注的结构性改革领域主要是基础设施及相关投资、劳动力市场和财政可持续性。

大宗商品价格低迷、国内政局不稳及结构性问题使得巴西的增长前景低迷，延续深度衰退之势，巴西结构性改革的重心之一在于基础设施及相关投资领域，以期在短期和长期给经济以提振。年初，巴西政府将提供 830 亿雷亚尔（约 200 亿美元）的特殊贷款以帮助巴西经济摆脱衰退。这些贷款主要投向农业、住房、基础设施及中小企业等领域。针对里约奥运会，巴西政府 6 月向深陷财政困难中的里约州紧急转移拨付 29 亿巴西雷亚尔（约 8.49 亿美元），旨在确保奥运会能够顺利举行。

5 月，巴西总统遭弹劾，临时政府成立。考虑到财政空间收缩和通货膨胀高企等因素对经济增长的制约，巴西代总统提出的经济措施侧重于财政可持续性。关于降低公共债务，临时政府提出两项计划：一是从国家社会和经济发展银行中赎回 1000 亿雷亚尔；二是动用主权基金还债。临时政府提出，2016 年财政赤字目标为 1705 亿雷亚尔（约 487 亿美元），较前任政府高 76%。第一批特许经营招标项目 6 月公布，其经济可行性研究均已通过联邦审计法院审核，招投标条件较为成熟，预计总投资金额达 120 亿雷亚尔，具体涵盖 4 个州府机场、1 条州际公路和 1 个港口客运码头。为增加财政收入，私有化、转让、销售、证券融资等手段均在巴西临时政府考虑之内。

劳动力市场方面，巴西进行了工作岗位的调整改革。为了应对居高不下的工资和退休福利支出，政府将削减 4307 个工作岗位，这些岗位涉及联邦政府和国有实体。此外，巴西政府还计划将 10462 个政治任命官员的工作岗位转变为职业公务员岗位。

7. 俄罗斯

俄罗斯关注的结构性改革领域包括开放、金融体系和包容性。

俄罗斯 1 月批准的中俄避免双重征税和防止偷漏税的政府间新协定体现了开放方面的改革意图。此举旨在进一步推进两国间的贸易和投资，并在此基础上促进双方经济发展，其具体举措是在原有协定基础上降低跨境投资者的税收负担。俄罗斯总统普京签署联邦法律第 72 号对加里宁格勒经济特区的外国分公司的产品适用计算和缴纳增值税的新制度，符合期限销售的产品可免除缴纳海关机构收取的增值税。

金融改革方面，反恐融资机制小组的设立，展示了改革金融体系的决心。俄罗斯央行 4 月成立由多家大银行组成的制定反恐融资机制的试点小组，界定了可疑业务的特征。

包容性方面，俄罗斯的改革重点是保障需求、提高居民收入和促进中小企业发展。俄罗斯最低工资水平 2016 年上半年两次上调，7 月最低工资水平提高至 7500 卢布（约 109 美元）。俄罗斯政府 3 月公布预算金额 8800 亿卢布（约 120 亿美元）的反危机计划，包含紧急措施和结构改革措施两个部分，特别关注中小企业的发展。俄出台多项措施促进中小企业发展，包括：成立促进中小企业发展的集团公司；出台法规促进大型企业购买中小企业产品和服务；500 亿卢布（约合 7.6 亿美元）的预算用于成立保障基金和地方保障基金；通过《关于支持中小企业法律修正案》，税务机关 7 月启动中小企业登记工作；计划建立中小企业“国家公共服务中心”。

8. 印度

印度关注的结构性改革领域包括开放、基础设施、劳动力市场、环境可持续和包容性。

印度目前是全球经济增速最快的国家之一，其积极推行结构性改革解决经济增长瓶颈。开放方面，印度 6 月计划推出全面外资改革措施，开放大多数制造业和服务业，以期经济开放和创造就业。具体而言，印度将在民航、防务、医药、保险、电子商务、畜牧业、通信、广播、贸易等方面对外资全面开放，全部或部分取消关于投资项目技术标准，以及外国品牌在印生产必须使用当地设计生产等要求。

基础设施和包容性方面，印度 2 月启动“城乡计划”与之密切相关，其意旨在解决城市人口过多问题，并提高农村地区生活就业水平，具体举措是拟在三年内筹集 500 亿卢比，将 300 个乡村发展成经济增长中心，2016 年内将有 100 个乡村列入该计划。这项改革措施意在使农村发展成为经济发展的又一动力。

劳动力市场和环境可持续方面，印度重点关注太阳能计划的推广，计划于 2022 年实现在营太阳能装机容量达到 100 吉瓦。根据印度自然资源和保护委员会发布的报告，到 2022

年，太阳能行业的发展可累计创造约 100 万个工作岗位。

9. 南非

南非关注的结构性改革领域包括以基础设施为代表的投资领域、劳动力和财政可持续。

南非经济在 2016 年继续低迷，因而 2 月发布的国情咨文重点关注基础设施的投资，致力于通过基础设施投资推动经济增长。海洋经济是南非经济增长的重点，南非计划通过发展海洋运输和制造业，离岸油气开采以及水产养殖等促进经济增长。据南非相关部门估计，南非海洋经济将为南非增加 260 亿兰特 GDP，创造 6.5 万个就业岗位。南非还计划在东开普省发起瓦尔河谷供水项目，该项目预计耗资 140 亿兰特。此外，南非还积极通过多边和双边合作开展基础设施投融资，如金砖国家开发银行将在南非设立非洲地区中心；借力中非全面战略合作伙伴关系促进合作的契机，约 100 亿美元来自中国的投资将用于南非的基础建设、工业化和技能发展。

劳动力市场方面，南非的“黑人企业家支持项目”与之相关。南非政府将出资 5500 亿兰特用于支持黑人实业家，该项目旨在以资金支持和激励性补贴的形式为黑人创业者和实业家提供帮助，有利于南非经济转型。

财政可持续方面，由于财政政策空间有限，南非主要关注财政整固，重点是削减未来的财政支出。政府计划未来三年内削减差旅费、建设、信息和通讯等方面 250 亿兰特财政支出，具体举措是南非财政部采购办公室将召集 100 家主要政府服务提供商，讨论重新签订合同，内容涵盖承包合同招标、旅行社佣金标准化、政府招标电子化、银行和医疗服务集中化等。

总结来看，各国的改革重点领域如表 2 所示：

表 2 2016 年主要 G20 国家结构性改革进展

| | 开放 | 创新 | 竞争 | 基础 设施 | 金融 体系 | 劳动力 市场 | 财政 可持续 | 环境 可持续 | 包容性 |
|-------|----|----|----|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----|
| 发达经济体 | | | | | | | | | |
| 美国 | | ■ | | ■ | | ■ | | | ■ |
| 欧盟 | | | | ■ | ■ | ■ | | | ■ |



资料：作者整理。

综合主要国家 2016 年上半年重点改革领域，有如下几个特征：

首先，发达国家和发展中国家均十分关注基础设施投资领域。基础设施作为短期能够促进投资和就业、长期能够提升经济潜在增长的改革手段，受到各国青睐。顺应这一改革潮流，中国可以积极参与其他国家基础设施领域的投资，更多发挥亚投行、“一带一路”的作用，倡导设立全球投资规则。劳动力市场改革是另一个受到发达国家和发展中国家共同关注的领域，改革的侧重点包括提升劳动参与率、通过提升产业竞争力和发掘新产业创造就业、补贴与救助、教育与培训等。

其次，财政可持续和包容性也受到各国的普遍关注。不过发达国家和发展中国家对财政可持续的关注重点有所不同，发达国家更注重税制改革，即“开源”，发展中国家更注重调整政府开支，即“节流”。包容性领域，企业方面，各国均关注中小企业，家户方面，发达国家关注中产阶级人群及老人儿童，发展中国家关注低收入者。

第三，发达国家和发展中国家在其他领域改革的关注重点不同，处在技术前沿的发达国家更加关注创新，发展中国家在这一领域做得不够，相较而言，中国在这方面可谓发展中国家的佼佼者。发展中国家有进一步开放市场的需求，发达国家则有“向里看”的趋势，二者之间存在供需缺口，中国有机遇也有能力弥合这一缺口，成为全球经济需求面的动力。

G20 将结构性改革作为增长框架下的重要内容，其重要举措在于实现各国在结构性改革政策领域的协调，这样，财政政策、货币政策与结构性改革政策“三驾马车”一道，成为共

同促进全球经济增长的动力。政策协调的手段之一，是根据各国的现实和跨国经验，为各国的结构性改革提供政策指引，主要是结构性改革的优先领域和指导原则，使各国在充分考虑自身经济与政治状况的情形下，更好地开展结构性改革。

IMF 作为为各国结构性改革提供重要智力支持的国际机构之一，其在 7 月发布的报告详细地提出了 G20 各国结构性改革的优先领域。表 3 总结了各国结构性改革的实际措施同 IMF 结构性改革优先领域之间的差异，其中，√代表与优先领域一致的结构性改革，⊙代表不在优先领域中的结构性改革，×代表在优先领域中但并非本国重点关注的结构性改革。

表 3 结构性改革优先领域：各国实际举措与 IMF 的建议

| | 开放 | 创新 | 竞争 | 基础设施 | 金融体系 | 劳动力市场 | 财政可持续 | 环境可持续 | 包容性 |
|--------|----|----|----|------|------|-------|-------|-------|-----|
| 发达经济体 | | | | | | | | | |
| 美国 | × | √ | | √ | | √ | √ | | ⊙ |
| 欧盟 | | √ | × | √ | √ | √ | √ | | ⊙ |
| 日本 | × | × | × | ⊙ | ⊙ | ⊙ | × | | ⊙ |
| 韩国 | | ⊙ | √ | | | √ | × | | |
| 英国 | | | | √ | √ | × | √ | | |
| 发展中经济体 | | | | | | | | | |
| 巴西 | × | | | √ | | ⊙ | √ | | |
| 俄罗斯 | ⊙ | × | × | × | ⊙ | × | × | | ⊙ |
| 印度 | √ | | × | √ | × | √ | × | ⊙ | ⊙ |
| 南非 | × | | × | √ | | √ | √ | | |

说明：IMF 的框架与本文不完全一致，本文进行了整合，具体而言，将产品市场与竞争整合，银行体系和资本市场发展均放在金融体系之下。

资料来源：IMF, “Priorities for Structural Reforms in G-20 Countries”, July 2016.

表 3 中的×领域需要重点关注,因为这些领域是国内改革同国际组织建议的优先领域存在分歧的地方,其应当成为 G20 结构性改革政策协调的重点。总体来看,发展中经济体改革的分歧比发达国家更多,这意味着发展中经济体在经济放缓背景下推进结构性改革的阻力仍然较大,IMF 也指出¹⁴,发展中经济体在进行结构改革的时候应当优先考虑那些在短期也可以带来收益的举措,以便于结构性改革的推进。在发达国家内部,日本的结构性改革领域同 IMF 建议的结构性改革优先领域存在较大差异,在发展中国家内部,俄罗斯和印度的结构性改革领域同 IMF 建议的结构性改革优先领域存在较大差异。分结构性改革项目来看,基础设施领域的共识最大,针对需求疲软而采取投资政策具有普遍性¹⁵;开放、竞争和财政可持续的分歧最大,应当成为 G20 下一步结构性改革政策协调的重点。具体而言,在开放领域,2016 年新设立的贸易投资工作组应当在推进贸易和投资开放上发挥更大作用,这一领域也被 IMF 视为是各国在结构性改革领域可以实现共同行动的重要领域¹⁶;在竞争领域,各国应当重点关注产品市场改革及服务业发展转型;在财政可持续领域,各国应当精心规划税收和财政开支,通过各项改革措施提升潜在产出和财政政策空间。

四、G20 主要国家代表性结构性改革措施

本节选取了三个 G20 国家代表性结构性改革措施,分别是欧盟地区的欧洲投资计划、日本的负利率政策及韩国的创新政策,分别对其内容及进展进行介绍与评估,并分析其对中国的可借鉴之处。

1. 欧洲投资计划

(1) “欧洲投资计划”简介和进展

“欧洲投资计划”又称“容克投资计划”,是欧委会主席容克于 2014 年 11 月提出的一项旨在扭转金融危机后欧洲投资不振的投资计划,2015 年 6 月正式得到欧盟各机构和成员国批准。随后,总额 210 亿欧元 EFSI 启动,由欧洲投资银行(EIB)进行管理,其主要特点是利用一小部分的欧盟预算,为更具风险性和创新性的项目进行担保,进而以 15 倍的杠杆率

¹⁴ IMF,“Priorities for Structural Reforms in G-20 Countries”, July 2016.

¹⁵ 勃鲁盖尔(Bruegel)研究所主任 Guntram Wolff 是持有这一观点的学者之一:“The G20’s Structural Reform Agenda Should Address Income Gap and Financial System Fragility”, <http://bruegel.org/2016/03/the-g20s-structural-reform-agenda-should-address-income-gap-and-financial-system-fragility/>.

¹⁶ “David Lipton, “Policy Imperatives for Boosting Global Growth and Prosperity”, <http://www.imf.org/external/np/speeches/2016/030816.htm>.

(EIB 通过债务杠杆的 3 倍乘数与联合融资的 5 倍乘数)撬动私营和公共领域预计 3150 亿欧元的投资。该项投资计划原定实施期限为 3 年,根据欧委会的估算,3 年后将为欧盟经济增长贡献 3300 亿~4100 亿欧元,创造约 130 万个就业岗位。

EFSI 的投资实施通过欧洲投资基金(EIF)进行,其涵盖 165 个旨在为中小企业融资的协议,主要形式包含竞争性企业和中小企业(COSME)以及创新协议,这与欧盟 2014 年的新多边金融框架一致。COSME 的担保范围包括:金融机构对中小企业的融资,权益基金投资中小企业的风险资本;而创新协议凭借“地平线 2020”基金支持研发和创新投入。因此,欧洲投资计划依靠欧盟预算担保支持投资项目。在该项投资计划之前,EIF 拟在六年间(2014-2020)为 COSME 投入 23 亿欧元,同期创新协议的投入约为 27 亿欧元;而欧洲投资计划生效之后,借助欧盟预算担保,项目规模必将显著提升。从理论上讲,这能大大释放中小企业创新项目的投资潜力。

(2) 欧洲投资计划进展与评价

截至 5 月 19 日,EFSI 完成投资金额共计 128 亿欧元(1 欧元约合 1.12 美元),其中 93 亿欧元用于为基础设施和创新项目融资,35 亿欧元用于为中小企业项目融资。鉴于 EIF 过去一年在抵消市场悲观预期、新增就业岗位、刺激实体经济方面的积极作用,欧委会 6 月初提议延长投资计划的实施年限,更充分发挥其振兴欧盟境内投资、促进经济增长和增加就业的作用。

然而,欧洲投资计划要想真正发挥作用,需要重视三点前提¹⁷:其一,EFSI 应该用到实处,真正覆盖那些由于市场失灵暂时无法得到融资支持、具有高风险的创新型项目。为了吸引私人资本的加入,EIB 应该做好承担前期损失的准备。其二,更为重要的一点,高乘数的设计理念没有用对地方,欧洲投资计划的 15 倍乘数效应,其依据是容克制定的 3 年内利用原始资金 210 亿欧元撬动 3150 亿欧元的公私融资的计划。而事实上,联合融资的乘数如果再低一些,即 EIB 的份额增加些,会更容易吸引私人投资者注资高风险的创新型 EFSI 项目。其三,EIB 应减少一般项目的投资份额,以避免对私人投资的挤出,从目前的约占三分之一到二分之一降到五分之一左右,更好发挥寻求更多合资者的协调人作用,而相应提高对高风险—高回报项目的投资份额。

¹⁷ Grégory Claeys and Alvaro Leandro, “The Juncker Plan Needs to Be Turned on Its Head”, <http://bruegel.org/2016/06/the-juncker-plan-needs-to-be-turned-on-its-head/>.

根据勃鲁盖尔研究人员对欧洲投资计划的基础设施和金融项目实施一年来的效果进行评估, 有两点不足值得关注¹⁸。诟病之一在于推进速度过于缓慢, 按照现有的进展, 难以在 3 年内完成容克计划的内容。该计划要想在 3 年内实现其预定目标, 需要加快投资力度、扩大投资范围甚至调整项目选择方式和融资比例。

诟病之二, 投资项目的风险系数与以往银行融资项目没有差别, 对“额外”投资的带动作用并不明显。该项计划的有效性取决于真正刺激那些极具价值但由于风险系数过高而目前无法找到注资的项目, 从这个意义上讲, 投资计划的有效性在于能否带动“额外”投资。但是, 根据对已有的 55 个项目的评估, 其中有高达 42 个项目同 EIB 的一般项目具有高度相似性。这显然有悖于容克计划创立初衷。

(3) 对中国的启示

欧洲投资计划旨在振兴欧洲投资, 所采用的方式是以欧盟预算作为担保, 意在以 15 倍的乘数效应撬动私营和公共领域投资的跟进。根据对一年来的计划实施评估, 有以下三点可资中国在推行相应的投资政策时予以借鉴。

一是做好投资计划期限和推行速度的规划。欧洲投资计划的预期期限为 3 年, 而实施一年来的进展甚微 (3150 亿欧元的投资计划只完成了 128 亿欧元), 由此引发外界对政策效果的不乐观评价。因此, 在实施大规模投资计划时, 应做好前期的可行性分析, 对于项目的范围、项目选择方式以及项目融资方式要有科学合理的预估方案。

二是投资计划的项目选择应遵循既定的标准。欧洲投资计划旨在启动那些由于较高投资风险而暂时难以找到资金支撑的创新型项目, 此举的溢出效应才是提振市场预期信心、增加就业岗位和刺激实体经济的核心所在。

三是权衡私人投资和公共投资参与项目的比例, 避免对于私人投资的挤出效应, 发挥公共投资的额外溢出效应。欧洲投资计划被指项目的风险性选择不透明, 难以评估其额外投资效应, 有挤出私人投资之嫌。公共投资的重点应在于更多参与更高风险的项目, 以免对私人投资在较低风险项目的投资挤出效应。

2. 日本负利率政策

¹⁸ Grégory Claeys and Alvaro Leandro, “Assessing the Juncker Plan after One Year”, <http://bruegel.org/2016/05/assessing-the-juncker-plan-after-one-year/>.

(1) 负利率政策概况

1月29日，日本央行货币政策会议宣布，将从2月16日开始实行负利率，并维持基础货币年增80万亿日元的量化与质化货币政策宽松计划（QQE）。负利率的具体操作手段是针对金融机构存放在日本央行的准备金实施三级利率体系，具体而言，法定准备金部分和金融机构受央行支持进行的救助贷款项目带来的准备金增加部分实施零利率，去年12个月均值以下部分的超额准备金实施0.1%的利率，除此之外的存款准备金实施-0.1%的利率，由此可见，负利率主要针对的是新增的超额准备金。在同一次的货币政策会议上，日本央行还下调2015/2016财年实际GDP预期至1.1%，并延长2%的通胀目标实现时间至2017财年。这表明，日本经济增长前景黯淡，通缩压力如影随形，是日本央行选择负利率，加码政策宽松的重要考虑。

日本央行在实施负利率政策之后，曾多次就负利率政策的传导渠道、效果和前景做进一步的阐释。首先，负利率政策目标对汇率直接影响有限，并不希望打压日元贬值，同时，负利率政策也不旨在提升股价；其次，负利率政策仍将主要针对物价，以期在最短的时间内实现2%的通货膨胀目标；第三，负利率和QQE一道促使日本政府债券、企业贷款利率和家庭贷款利率下降，这是其影响实体经济的重要渠道，因此，尽管金融机构的盈利能力会受到影响，但是将有助于家庭和企业的发展；第四，日本央行更加宽松的基调没有改变，在负利率政策出台之后，其QQE资产购买的范围也更加灵活，未来负利率进一步降低和扩大化并非没有可能。

(2) 负利率政策效果

从日本央行的官方表态来看，负利率政策的目标主要在于实现通胀目标和提升实体经济。目前这两个目标均没有因为实施负利率而出现显著改善¹⁹。从通货膨胀水平来看，第1季度CPI同比增长率、剔除生鲜食品的核心CPI同比增长率及剔除租金的核心CPI同比增长率分别为0.1%、-0.1%和0.1%，4-5月则更是全部下降至-0.4%，这一水平距离官方设定的2%目标相去甚远。从实体经济发展来看，居民部门有所好转，企业部门仍然偏弱，从第1季度GDP环比增速来看，1.9%的增长中，1.5个百分点来自于私人消费，私人投资则为-0.9%的负增长。第2季度的月度指标显示企业的情况在继续恶化，工业生产指数和企业利润增长率下

¹⁹ 日本经济指标数据参考冯维江：“日本经济：形势转差”，中国社会科学院世界经济预测与政策模拟实验室全球宏观经济季度报告2016Q2。

滑，制造业和服务业 PMI 均跌破荣枯线，反映营商环境和企业信心的日银短观扩散预测指数下降。总体而言，负利率政策对实体经济的作用也不是非常明显。

尽管官方宣称负利率政策的实施目标不在汇率和股市，但是一般而言扩张性货币政策有抑制本币汇率，提升出口竞争力的作用；而宽松货币政策带来的股市繁荣也会通过财富效应提振实体经济。但是，负利率也没有达成上述效果。宣布负利率政策之后，日元汇率对美元并没有贬值，反而出现短期升值；日经 225 指数在政策宣布之后曾有短暂上扬，但是随后即大幅度下跌。

日本的负利率政策效果不显著的直接原因在于该政策本身力度较小，它仅仅是针对金融机构新增的超额准备金，与欧央行实施的对超额准备金征收负利率相比，政策力度要弱很多。但这也意味着日本的负利率政策仍有不小空间。负利率政策效果不理想的根本原因在于该政策本质上无助于解决经济的结构性问题，如果没有结构性改革政策与之相配合，货币政策的刺激作用只能是逐渐衰减。

（3）对中国的影响与借鉴

负利率政策实施的负面效应是增加了中国外部环境的不确定性，由于两大经济体日本和欧元区都开始了负利率政策，而且此前并没有很好的参照样本（仅有丹麦、瑞士和瑞典实施负利率政策，且政策目标不尽相同），负利率政策对于美联储加息进程也是一种扰乱，这些都加剧国际金融市场的不稳定和资本流动的不确定性，应当对此予以足够重视，并注重防范。

负利率政策已经成为一种政策选项，不少研究者也认为，负利率政策离中国没有想象中遥远，不排除在未来，它（的某种形式）会被加入央行的常规政策工具包中。就目前日本及其他几个国家地区实施负利率政策的经验来看，如果不考虑国别的特殊性，负利率在促进经济增长和提升通胀水平方面的作用较为有限，但如果政策力度适宜，负利率在提升信贷（欧元区）和平滑资本流动（丹麦、瑞士）等方面已取得了部分成功²⁰，同时，负利率造成金融市场大规模不稳定的情形到目前为止尚未出现。因此，在防范别国负利率政策的不利外部溢出效应的同时，可以关注负利率政策在特定时期、特定领域的应用，探讨其合理运用的可能性。

²⁰ 肖立晟：负利率政策的目标、操作和效果，立晟宏观经济点评，2016-04-13

3. 韩国创新文化与科技融合政策

(1) 韩国经济政策变革的背景

韩国 2016 年密集出台了大量促进经济结构转型和支持新产业发展的政策。这主要是因为全球金融危机之后韩国的经济增长出现了持续放缓，这与韩国传统支柱产业竞争力下降（如通讯电子行业）以及周期性低迷（如造船业）密切相关。为此，韩国政府大力开展结构性改革和革新产业政策，以提升消费，寻求新的产业发展空间和更加广阔的出口领域。具体而言，在制造业领域拓展新产业，通过放宽管制和引导投融资发展能源新产业、ICT 制造融合、生物健康、新材料、高级消费材料等五大新产业；在服务业领域，通过制定服务业发展计划，为服务业发展创造条件，促进制造业和服务业融合，寻找经济增长的新引擎。

这其中，制造业和服务业的融合是政策亮点。韩国政府就制造业和服务业、创新与传统联动展开新的尝试，6 月，由韩国文化体育观光部与韩国未来创造科学部等十个部委联合推出了“用科学技术推动韩国传统文化附加价值创造的战略”²¹，旨在创新文化与科技融合。

(2) 文化与科技融合政策

“用科学技术推动韩国传统文化附加价值创造战略”的主要内容包括：开展提升传统文化产业化水平的工业、艺术、医疗等领域的相关研究与开发；拓展传统文化新市场；促进传统文化产业研究开发的实际应用；将传统文化产品同科学技术融合，促进技术的大众化、市场化等。这一战略有以下几个特点：

其一，注重政府在融合的全过程中发挥引导作用。十个部委间的合作将为这一战略的推进提供支持，前期支持以尖端技术提升传统文化产品的实用性，审读挖掘产品市场；中期打通传统文化产品行业同高技术行业之间的壁垒，为合作提供信息和支持；后期帮助融合了高科技的传统文化产品打开市场。

其二，设置文化与科技融合的重点领域。2017 年，该战略重点推进传统文化现代化及产业化方面的技术与开发活动，如文化遗产及非物质文化遗产的 VR（虚拟与现实）体验技术、展会及工业商品用模具技术开发、历史文化故事创作支援。这些举措很好地实现了

²¹战略内容参考：“韩国十部委联手推进文化与科技融合”，《中国文化报》，2016/07/18，<http://www.fdi.gov.cn/CorpSvc/Temp/T3/Product.aspx?idInfo=10000557&idCorp=1800000121&iproject=21&record=95119>。

制造业和服务业的交叉融合。

其三，体现“产业文化化”特点。“产业文化化”指“企业经营、商品生产和服务供给、流通及市场战略等商业活动与文化要素相结合，从而增强产业竞争力及可持续发展”，旨在“将文化融入相关产业，创造更多附加值”。

(3) 中国的借鉴

一方面，该战略在理念上为服务业的发展提供了新思路。服务业的发展是中国下一步经济转型的重中之重，具备较大改革红利。但是服务业的发展并不意味着不发展制造业，文化与科技融合为服务业和制造业的融合提供了新的视角和途径，在转型过程中应当更多地考虑二者融合的方式。另一方面，该战略拓宽了创新的外延，为创新成果的转化提供新的思路。创新是提升中国经济潜在增长的重要手段，文化与科技融合的政策表明，创新能够通过提升传统产业的增加值来实现经济增长的提升，以文化产业为代表的服务业是创新成果转化的一个重要渠道。

五、结论

本文回顾了 G20 增长框架下结构性改革议程的演变，并对主要 G20 国家近期结构性改革措施进行了梳理和评述，得出以下几点结论：

第一，G20 各国已经逐步认识到通过结构性改革提升潜在增长率的重要性，这反映在 G20 结构性改革议题的演变上：在 2014 年之前，结构性改革并不是增长框架的核心议题，但是 2014 年布里斯班峰会之后，结构性改革的地位越来越重要，成为同货币政策、财政政策并行的“三驾马车”。中国作为 2016 年 G20 主席国通过确立优先领域、制定各国结构性改革指导原则、构建了结构性改革指标等举措，进一步细化推进了结构性改革议题。

第二，主要 G20 国家均积极开展结构性改革，受到重点关注的领域包括基础设施投资、财政可持续性和包容性，不过发达国家和发展中国家关注的侧重点存在差异，例如对财政可持续性的关注就存在关注“开源”还是关注“节流”的差异。创新作为促进经济增长的主要动力，受到发达国家的广泛关注，而发展中国家对其的关注存在不足。未来，G20 对结构性改革议题的关注应当注重各国结构性改革的这些共性和差异性，在共性领域，注重各国之间存在的协同和合作的可能性，并提供智力支持；在差异性领域，注重以提升经济增长潜力为导向，帮助各国缩小差异，实现共同发展。中国同样可以以各国结构性改革合作为契机，推进各项经济战略。

第三, 比较主要 G20 国家实际开展的结构性改革及国际组织建议的结构性改革优先领域, 两者还存在着若干分歧。G20 在秉承各国自主选择结构性改革路径的前提下, 可以通过国际协调来促使这些分歧的减少。例如, 在开放领域, 中国作为 G20 主席国期间新成立的贸易投资工作组及通过的首份全球投资指导原则就旨在为推进贸易和投资开放提供持续动力。G20 可进一步寻求各国可进行国际协调的结构性改革领域, 在国际合作层面为结构性改革提供支持。

第四, 各国结构性改革的进程, 也是基于客观条件不断进行政策创新和创造的过程, G20 可设立结构性改革研究中心, 为各国的结构性改革提供智力支持和交流分享的国际平台。

声明: 本报告非成熟稿件, 仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所世界经济预测与政策模拟实验室所有, 未经许可, 不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。