



内部资料

国际经济观察

International Economic Observation

2016年·春

季刊系列 (Quarterly)

G20 财长和央行行长会议 观察与思考

北京外国语大学二十国集团研究中心

《经济日报》社中国经济网

中国管理科学学会工商管理专业委员会分会

2016年3月

《国际经济观察》编辑委员会

总顾问：彭 龙 丁 士 张国有

顾问：（按姓氏拼音排列）

蔡连侨 蔡芝芳 车 琳 崔 军 戴桂菊 丁红卫 金利民

柯 静 李莉文 李雪涛 李迎菊 李永辉 刘 建 邵建国

史铁强 孙晓萌 陶家俊 万 猛 王建斌 王立弟 王旭东

魏崇新 文秋芳 徐一平 薛庆国 姚晓舟 赵 刚 张 剑

张妮妮 张西平 张晓东 张朝意 章晓英

主编：牛华勇 孙文莉 任康钰

副主编：刘 鹏 马 琳 裴艳丽 钱小沧 邵明星 宋泽宁 吴 浩 詹惠蓉

执行编辑：左 洁 胡慧璟 徐小凤 杨 潇

《国际经济观察》编辑部：

地址：北京市海淀区西三环北路 19 号北京外国语大学国际商学院

邮编：100089

电话：010-8881 7751

传真：010-8881 0062

邮箱：g20@bfsu.edu.cn

zuojie@bfsu.edu.cn

网站：g20.bfsu.edu.cn

公众微信号



目录

2016 年 G20 财长和央行行长会议

- 维护金融稳定 推动金融协作—— G20 财长和央行行长会议的使命..... 1

学术沙龙

- 德国智库对中国经济转型的研究..... 3
- 南非投资环境和法律风险研究..... 12
- 对美欧风险规制标准司法审查的研究——以大气排放案为例..... 22

大事记

- 2016 年 1-3 月 G20 大事记..... 37

2016 年 G20 财长和央行行长会议

维护金融稳定 推动金融协作---- G20 财长和央行行长会议的使命

北京外国语大学二十国集团研究中心 任康钰

2016 年 2 月 26-27 日，作为本年度 G20 领导人峰会主办国的中国，在上海召集了第一次 G20 财长和央行行长会议，并于 27 日晚发布了《G20 上海会议公报》。众所周知，财政、金融政策可谓一国宏观经济政策的命脉所在。因此，在新年伊始之际，就先期召开的财长和央行行长会议，正是为二十国集团加强宏观经济政策的沟通、协调提供了平台，更为即将在 9 月召开的领导人峰会做好准备。

事实上，对于中国这个东道国，在过去的一段时间里经历了股市剧烈震荡、汇率改革和币值下挫、外汇储备减少和资本流出等金融波动；与此同时，很多新兴市场国家也在经历货币贬值、资本外流等金融困境；就连美、日、欧等发达国家和地区，在货币政策上也是举步踟蹰。因此，如何利用 G20 这一平台，推动成员国甚至更广范围的金融协作、促进各国的金融稳定，就成为本次会议的一个重点议题。

汇率是国际金融领域的关键指标。近一年来人民币和一些经济体货币的贬值现象引起了广泛的关注。当然，这有后危机时代全球经济继续复苏下各国不均衡的大背景，也有各国汇率政策等方面的原因。正如《公报》中指出，汇率的过度波动和无序调整会影响经济和金融稳定。因此，中国将就外汇市场与成员国密切讨论沟通。对于人民币本身，李克强总理在此次会议的视频讲话中肯定了人民币汇率不存在持续贬值基础。中国也在《公报》中重申了中国一贯有之的汇率承诺，包括避免竞争性贬值和不以竞争性目的来盯住汇率。

伴随着货币贬值及贬值预期的存在，中国及一些 G20 中的发展中国家在过去的一年里经历了外汇储备减少和资本外流。但是，正像中国央行行长周小川在答记者问中指出，之前包括中国在内的很多国家积累了高额的外汇储备，因此在到达拐点后会下行。关键是，引起这种下行的宏观经济因素是否值得担心。从中国目前来看，其对外支付能力是没有问题的。但是，为了确保宏观经济政策的恰当与平衡，中国要借助 G20 的平台倡导更好地监测资本流动，更加及时地识别风险，在吸取各国经验的基础上总结并适时审议政策工具和框架，以应对大规模资本流动带来的挑战。

货币走势、宏观经济的表现不同，也带来了各国货币政策上的不同倾向。中国在当前经济向新常态调整的背景下，继续实行稳健的货币政策。其他国家也都会根据自身的实际情况选择适合的货币政策。但是，由于货币政策的重要性，G20 国家之间更应该注意货币政策的协调，减少政策的不确定性，增加透明度，从而减少可能带来的负面溢出效应。

当然，G20 会议也同样认识到稳定、有韧性的国际金融架构对于促进强劲、可持续、平衡增长以及金融稳定的至关重要。因此，本次会议批准了国际金融架构工作组的工作计划，旨在推动国际货币体系的平稳运行和有序演变。支持一个强劲、以份额为基础、资源充足的 IMF。

G20 在过去几年里在维护金融稳定方面取得了重要成绩。2016 年，中国作为峰会的主办国，更有责任引领 G20 “继续密切监测全球经济和金融形势”，为更为广泛的金融协作、更为稳定的金融环境做出贡献。

德国智库对中国经济转型的研究

北京外国语大学二十国集团研究中心 徐四季

【摘要】 经过了三十多年的高速发展，中国经济开始迈入以适应中高速发展、优化经济结构、转换增长动力为重要特征的新常态阶段。德国智库一直以来都密切关注中国经济。对于此次中国经济转型，德国智库一致将其归纳为从投资和出口拉动的数量型经济增长模式转向靠消费和创新驱动的质量型增长模式，新模式致力于提升劳动生产率，在保护环境和节约资源的前提下实现可持续经济发展。为更系统全面地阐述德国智库的最新相关研究成果，本文将从现状认识、需求侧和供给侧的调整可能、总体评估以及前景展望这五个方面进行梳理。

【关键词】 德国智库、中国经济、增长模式、转型

2013年11月12日，中共第十八届三中全会明确提出要深化经济体制改革，适应形势变化，推动经济转型升级。在前所未有的下行压力之下，中国经济开启了划时代的结构性改革和增长模式转型进程。德国智库密切关注中国经济转型，一致将其归纳为从投资和出口拉动的数量型经济增长模式转向靠消费和创新驱动的质量型增长模式，新模式致力于提升劳动生产率，在保护环境和节约资源的前提下实现可持续经济发展。^①2015年11月10日，习近平总书记在中央财经领导小组第十一次会议上首次提出“供给侧结构性改革”。此后，该概念被国家高层高频率提及，成为中国经济名词新宠儿。中国经济结构改革和模式转型问题再次引起了德国各大智库的研究兴趣。其中以墨卡托中国研究中心（MERICS）、德国外交政策协会（DGAP）、阿登纳基金会（Konrad-Adenauer-Stiftung）、艾伯特基金会（Friedrich-Ebert-Stiftung）和贝塔斯曼基金会（Bertelsmann-Stiftung）的分析较为全面、深入。本文将从现状认识、需求侧和供给侧的调整可能、总体评估以及前景展望这五个方面来梳理其核心观点。

一、现状认识——经济转型的直接动因是经济下行压力

德国智库一致认为，中国经济转型的直接动因是持续的经济下行压力。近年来，持续了几十年的中国经济增长活力有所减缓，主要实体经济领域特别是重工业和建筑业，都出现了较大波动。经济产出、投资、出口和商品价格尽管并未直线下降，但都出现了缓慢而持续的减退。

^① 参见 Tempel, Sylke: Reich auf der Kippe, 1, *IP-Länderporträt China*, Juli-Oktober 2015, 1.

2015年，中国经济增长仅为6.9%，是1990年以来最低的GDP增速。墨卡托中国研究中心主任韩博天（Sebastian Heilmann）强调，这绝非暂时性的、周期性的经济下滑，而是一次涉及到关键行业的结构性危机。^①

当然，多数德国智库也客观地看到，在许多行业出现衰退趋势的同时，中国经济的某些领域如服务业、卫生保健业以及互联网经济都释放出了积极信号，出现强劲的增长。在融资渠道拓展和管制放松的条件下，许多城市甚至是农村地区出现了中小企业创业潮，不少大城市的房地产价格也出现了回暖迹象。但中、短期内，这些新的增长点无法抵偿传统主导产业的疲软。应该说，和其他东亚经济体在历史上经历过的类似时期一样，中国经济到达了一个十字路口，增长模式亟待改革。2016-2020年将是中国经济转型的关键机遇期^②——这是德国智库中国问题专家们的共识。

二、需求侧调整的局限——“三驾马车”动力不足

中国一贯的经济政策致力于需求侧的调整，即出口、投资和消费这“三驾马车”。德国智库专家普遍认为，中国经济进一步依靠出口和投资来拉动增长的可能已经走到了极限，因为已经出现了“刺激计划 - 负债高企 - 产能过剩 - 通货紧缩 - 经济停滞”这一恶性循环的部分征兆；同时确有较大提升空间的私人消费很难在短期内有所起色。

在过去的30年间，出口和投资拉动的经济增长模式曾奇迹般地将中国发展成为世界第二大经济体。但在2008年世界金融和经济危机爆发之后，这一模式明显很难持续。首要信号是出口疲软——中国净出口对GDP的贡献率从2007年的近9%迅速降低到2011年的3%以下。^③其直接原因有二：一是受金融和经济危机影响，全球消费品需求的下降重创了中国的出口经济；二是随着“人口红利”的耗尽，不断上涨的薪资水平也在削弱中国出口行业的竞争力。

为避免经济大幅下滑，2008年中国政府实行了大规模的经济刺激计划，在极短的时间内通过银行向市场投放了4万亿人民币。首先是国有企业和省级政府获得了大量贷款资金用于基础设施的扩建，由此产生的投资热潮一时弥补了出口领域的缺口，稳定了经济增长。但在墨卡托中国研究中心经济政策与金融体系项目首席研究员何珊卓（Sandra Heep）看来，正是这一轮经济刺激计划将中国经济原先增长模式的动能推向了极限——它给中国经济带来了数年都解

^① Heilmann, Sebastian: Unter Abwärtsdruck – Wie reagiert Chinas Regierung auf die Krisenanzeichen der Wirtschaft? 84, *Internationale Politik*, November/Dezember 2015, 84-91.

^② Heilmann, Sebastian: Unter Abwärtsdruck – Wie reagiert Chinas Regierung auf die Krisenanzeichen der Wirtschaft? 84, *Internationale Politik*, November/Dezember 2015, 90.

^③ Heep, Sandra: The Future of China's Economic System – Changing the Rules of the Game, The Hamburg Summit: *China Meets Europe 2014 Conference Booklet*, October 2014.

决不了的问题，它导致重工业产能进一步过剩，房地产市场供给过剩，许多基础设施项目不过是实际用途有限的形象工程；其结果是投资回报率降低，经济增长减速。中国投资越来越多，但经济增长越来越慢。2013年，中国的投资率刷新了历史记录，接近GDP的50%，可是经济增长率却尚不足8%，与前一年相比降幅明显。^①此外，经济刺激计划还带来了大面积的负债。据最新估计，2007-2014年，中国政府、企业、金融机构和私人家庭的总负债从GDP的158%上升至282%，其中以地方政府和国有建筑、房地产企业负债尤重。^②现在，它们需要在增长放缓、盈利减少的经济环境下削减债务；银行坏账风险增大，贷款融资的投资扩大已经威胁到了这个国家的金融稳定。何珊卓强调，现在到了中国政府不得不终止债务攀升的时刻！^③但其实现的前提是，中国经济要降低对投资的依赖，转而依靠国内消费。

德国智库的中国问题专家们一致认为：鉴于中国的政府消费已经可以和发达国家的水平相比，中国的私人消费亟待提高并确有很大的发展空间——即便在被称为“储蓄者之国”的德国，私人消费对GDP的贡献率也达到了57%以上，而中国仅为三分之一多一点。^④但是，中、短期内，要提升私人消费决非易事。其一，正如德国外交协会研究所所长艾伯哈德·桑德施奈德（Eberhard Sandschneider）在接受《国际政治》杂志采访时指出，低消费意味着高储蓄，中国部分地区居民的储蓄率高达30-40%，这和居民所要面临的社会风险密切相关；然而要在中国这样一个有着近14亿人口的国家构建一个有承载力、可信赖的社会保障网络将是一项长期而艰巨的系统工程。^⑤其二，艾伯特基金会的专项研究表明，私人消费不足的另一个重要原因是收入分配不平衡。在初次分配中，政府和企业收入所占比重从上世纪90年代中期的16%上升到现在的20%以上，相应地私人家庭收入比重从65%下降到60%以下。2009年，中国在世界人均GDP排行榜中位列第99，但在最低工资排行榜中位列183个国家和地区中的第158位。贫富差距扩大会导致消费不振，因为中、低收入群体的消费收入弹性要明显大于高收入群体。^⑥此外，一些研究者还认为，中国实施几十年的户籍制度降低了劳动力的流动性，减慢了城镇化的步伐，极大地限制了农民工工资和购买力的增长，亦是私人消费难获迅速提升的障碍。^⑦

三、供给侧改革的希望与瓶颈——财金体系、国企改革及创新支持喜忧参半

^① 参见 Heep, Sandra: Modellbaustelle, 9, *IP-Länderporträt China*, Juli-Oktober 2015, 8-12.

^② 参见 Heep, Sandra: Modellbaustelle, 9, *IP-Länderporträt China*, Juli-Oktober 2015, 8-12.

^③ 同上。

^④ 参见 Heep, Sandra: *The Future of China's Economic System – Changing the Rules of the Game*, 载: *The Hamburg Summit: China Meets Europe 2014 Conference Booklet*, October 2014.

^⑤ 参见 IP-Redaktion: „Das ist eine Bombe“ Scheitert China? Sebastian Heilmann und Eberhard Sandschneider im Gespräch, 16, 载: *IP-Länderporträt China*, Juli-Oktober 2015, 14-20.

^⑥ 参见 Traub-Merz, Rudolf: *Redistribution for Growth? Income Inequality and Economic Recovery*, Shanghai, March 2012, 51.

^⑦ 参见 Heep, Sandra: Modellbaustelle, 11, 载: *IP-Länderporträt China*, Juli-Oktober 2015, 8-12.

德国智库高度认同中国高层所提出的供给侧结构性改革方向，重点关注财政制度改革、金融体系自由化、国有企业重组改造和创新支持政策这四个方向。中国问题专家们评价到，当前的改革是要让市场在资源配置中发挥更重要的作用，但市场效率的提升必须在继续由国家主导的经济体制中进行；因此，改革进程可谓“喜忧参半”，有雄心，有进步，但也充满矛盾与迟疑。^①

1. 财政制度改革：坚冰未破^②

德国智库专家认为，在中国目前的财政制度中，各级政府之间的分配冲突严重，地方政府自上世纪 90 年代以来就长期面临债务高企的问题，普遍将出让土地使用权作为城镇化进程中最为重要的收入来源，同时组建一些实质非法的基础设施融资平台来掩盖政府债务。这一问题在 2008 年中央政府要求地方政府启动基础设施投资，参与救市计划后陷入了灾难性的境地，并威胁到中国的金融稳定。在此背景下，中国开启了财政制度改革，旨在增加预算和债务管理的透明度，调整税收体系，促进财政资源在各级政府间的合理再分配。

德国智库专家认为，以下几项政策措施是在正确的方向上前进：

(1) 2014 年 8 月，全国人大通过了《预算法》的修订，取消了对地方政府的债务禁令，允许省级政府发行债券，规定中央和地方政府须公开全部收入、支出和预算信息；

(2) 2014 年 9 月，国务院印发了《关于加强地方政府性债务管理的意见》，禁止地方政府继续通过可疑的融资平台贷款，规定地方政府须严格遵守债务限额并在预算中公布所有债务；

(3) 2015 年 6 月，国务院出台了《环保税法》草案，旨在促进环保型经济增长模式。

相应地，财政部 2015 年 3 月出台的《2015 年地方政府专项债券预算管理办法》在德国的中国问题专家们看来只成功了一半。该办法试图将地方政府通过可疑融资平台获得的贷款转变为低息、长期债券。但此债券首轮发行遇冷，因为鲜有投资者愿意购买这种低利息、高风险的债券。随后，财政部、中国人民银行和银监会指示各大银行用这种新发行的债券代替它们已经发放给地方融资平台的贷款。德国智库专家强调，这一国家干预尽管迅速改善了地方政府的财政状况，但对金融体系改革而言是一次倒退，因为它同银行的商业化背道而驰，也有违债券市场上由风险等级确定利率水平的规律。2012 年就开始的将营业税转变为增值税的进程虽然被部分专家称道，因为它有利于加强服务业，但也被一些研究人员指出具有明显的副作用——它将进一步减少地方政府的税收收入，因为增值税主要归中央政府所有。此外，德国智库专家认

^① Heep, Sandra/Meissner, Mirjam: Mehr Markt nach den Regeln der Partei: Eine Zwischenbilanz der Wirtschaftsreformen seit dem Dritten ZK-Plenum 2013, 1, China Monitor, Nr. 27, 11. November 2015.

^② 参见同上，7-8。

为，就财政资源在各级政府间的再分配而言，目前的改革鲜有作为——当然这也毫不奇怪，财政资源的再分配在所有政体中都会遭遇巨大阻力——但此坚冰不破，中国财政制度的警报就不能解除。

2. 金融体系自由化：曲折中前进^①

德国智库专家认为，中国对金融体系的控制严重阻碍了金融资源的合理配置——盈利状况欠佳的国有企业可以通过国有银行获得几乎是无限的贷款支持，而不少创新型私企不得不通过地下金融机构募集资金，承担奇高的利率成本。此外，行政制定的利率政策和严格的资本往来控制不仅不利于银行系统的竞争，而且人为压低的利率水平限制了消费者的购买力。这样的金融体系显然是同依赖国内消费和创新的新增长模式不协调的。为此，中国政府开始全面调整金融体系，包括改革银行体系和资本市场，放松汇率和资本往来控制等。

德国智库专家高度认同以下一些金融自由化举措，并强调其重大意义：

(1) 逐步放松存款利率上限，直至 2015 年 10 月完全取消；自此中国正式取消了对利率的行政管制。

(2) 2015 年 5 月引入存款保险制度；该制度对所有银行的存款一视同仁，这有利于中小银行吸储，从而改善了创新型私企的融资状况，因为中小银行比大型国有银行更乐于为私企提供信贷。

(3) 首批私人银行获批准入，银行业竞争加强；2014 年有 5 家企业（包括阿里巴巴和腾讯）获得网上金融服务许可，这些网上银行主要向小型企业提供信贷，填补了中国现行金融体系的缺口。

(4) 2014 年 11 月，沪港股市联通，一些外国投资者可以更好地进入银行间债券市场；放松企业跨境现金池管理；2015 年 10 月，国务院启动上海自贸区合格境内投资者境外投资试点项目，为中国人个人投资海外拓展渠道。

(5) 2015 年 8 月，中国人民银行完善人民币兑美元汇率中间价报价——做市商在每日银行间外汇市场开盘前，参考上日银行间外汇市场收盘汇率向中国外汇交易中心提供中间价报价；这一改善进一步推动了人民币汇率制度市场化、灵活化。

(6) 2015 年 1 月，证监会允许非上市企业在股市上发行债券，由此扩大了企业债券市场；2015 年 7 月，中国人民银行简化了外国央行、国际金融组织和主权财富基金进入银行间债券

^① 参见 Heep, Sandra/Meissner, Mirjam: Mehr Markt nach den Regeln der Partei: Eine Zwischenbilanz der Wirtschaftsreformen seit dem Dritten ZK-Plenum 2013, 1, China Monitor, Nr. 27, 11. November 2015,3-5.

市场的程序。

同时，德国智库专家也犀利地指出了中国目前金融体系改革的不彻底性：其一，他们认为，大银行掌握在国家手中，因此在官方放开利率政策之后，国家依然有可能在必要时“幕后”影响利率。其二，开放资本往来仅局限在特定的投资渠道，中国政府并不会完全放手，而是希望在阻止投机性资本流动、保证经济稳定的前提下实现更自由的资本往来。其三，汇率制度灵活化之后，为避免人民币大幅贬值，中国人民银行在外汇市场持续进行了支撑性购买；在中国问题专家们看来，这一国家干预基本中和了汇率制度的灵活化。其四，中国政府在 2015 年夏天股市震荡后采取的一系列救市措施遭到了德国智库专家的强烈批评，被认为是中国资本市场改革的极大后退；他们预测，中国股市发展为重要企业融资渠道的目标变得很渺茫，中国金融体系的国际化也大打折扣，因为在外国投资者眼中，中国资本市场的吸引力也急剧下降。

3. 国有企业重组改造：方向不明，步伐很小^①

德国智库专家认为，中国的国有企业阻碍了资源的合理配置，因为很多国企负债很高，盈利状况远不及一些私企，却能以优惠的条件通过国有银行融资，而不少创新型私企被迫求助于地下金融机构。中国政府充分认识到国有企业的问题，但并不愿意削弱国企的力量，而只是通过一些小的变动（例如持股人多样化、组建控股公司等）来提高国企效率。

他们认为，中国近期的国企改革仅在两个方面取得了具体进步：其一，2014 年，财政部要求提高 5% 的分红，这样部分工业行业（如烟草业）的分红率提高到企业盈利的 25%；其二，2015 年引入的高管薪酬和企业绩效挂钩制度实际降低了不少大企业经理的薪水。

多数德国智库专家对 2015 年 9 月中共中央、国务院颁布的《关于深化国有企业改革的指导意见》持批判和怀疑态度，认为该文件在许多关键点上都表述模糊，只提纲挈领地阐明了改革路线，缺乏具体落实方案，例如该文件强调要在国企中发挥党的作用，却没有明确如何将党的领导和提高盈利性的目标结合起来。此外，他们认为，迄今为止的改革实践并不能证明推动混合所有制和组建控股公司是提升国企效益的有效途径。相反，中信集团和中石化的重组改造说明，出售部分公司股份并不一定意味着私人投资者影响力的扩大；南北车的合并经验说明，通过组建控股公司的方式重组国企往往意味着市场垄断地位的进一步强化。

德国智库专家观察到，无论是在中国国内还是在国际市场，私人和外国企业都面临着来自中国巨型国企不断加大的竞争压力，因为有资金实力雄厚的国家作为后盾，中国国企还都具有

^① 参见 Heep, Sandra/Meissner, Mirjam: Mehr Markt nach den Regeln der Partei: Eine Zwischenbilanz der Wirtschaftsreformen seit dem Dritten ZK-Plenum 2013, 1, China Monitor, Nr. 27, 11. November 2015, 35-7.

相当的竞争力；这或许也是中国政府在国企改革问题上相对迟疑的重要原因。

4. 支持创新经济：转型之亮点^①

德国智库专家高度认同中国以“自主创新”为核心的转型政策——对中国而言，廉价劳动力的生产成本优势正在逝去，社会的老龄化趋势将不断推高工资水平；新的经济增长点只可能来源于更高的价值创造和不断提升的劳动生产率。近年来，中国对研发的投资巨大，2013年约为GDP的2%，高于欧洲平均水平。

中国研发政策的特色为具有计划性，例如国务院颁布的《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006-2020）》不仅制定了投资目标，还明确了企业、大学和研究机构需重点研究的具体技术项目。对此，墨卡托中国研究中心研究部负责人孔弼永（Björn Conrad）称，需一分为二地来看待：一方面，这种计划性会降低研发工作的盲目性及收益风险，因为规划中的具体技术项目在市场化过程中也显然会受到国家支持；但另一方面，市场风险的降低也会削弱技术创新的原动力，抑制真正有竞争力的成果产出。

此外，中国政府以硅谷为榜样，尝试通过高科技园区促进创新经济发展，基本思路是加强由大学、研究所和企业组成的地方性网络，为新创立的公司和创新型私企提供最有利的条件，其中受益最大的是通信行业。德国智库专家观察到，目前中国的互联网行业正在经历真正的创业潮，成为中国经济中最开放和最具创新性的领域，实为转型之亮点。

当然，德国专家们也一针见血地指出，当鼓励创新成为一种政治目标的时候，中国有可能成为一个创新能力欠缺的“专利冠军国家”。当专利数量成为衡量一个国企或一家研究所是否完成“自主创新”目标时，中国新注册的专利数在短短几年中突飞猛进，从2008年的约40万项增长到2013年的130万多。从数量上看，中国已经是世界上注册专利最多的国家，但很多专利来源于既有模式和设计，或由一项专利拆分而来。此种趋势必须警惕。

四、总体评估——转型进程领先于绝大多数发展中及转型国家^②

贝塔斯曼基金会设有专门评价各发展中及转型国家民主和市场经济状况的“转型指数”（以下简称“转型指数”）。依据2014年的“转型指数”（见附表），中国的转型进程领先于在亚欧大陆的主要竞争对手印度和俄罗斯，位列全球第二；但与居于首位的金砖国家巴西相比，除了经济总量和对外贸易自由化之外，几乎在所有领域都还存在较大差距。

2014年贝塔斯曼基金会“转型指数”一览表

^① 参见 Conrad, Björn/Meissner Mirjam: Wege zur Innovation, 24-28, IP-Länderporträ China, Juli-Oktober 2015, 24-28。

^② Bertelsmann-Stiftung: Chinas Entwicklung, 74, IP-Länderporträ China, Juli-Oktober 2015, 74。

指标	中国	印度	俄罗斯	巴西
市场经济地位	6.7	6.3	6.1	7.9
社会经济发展	5	4	6	6
社会经济发展障碍	5	4	6	6
市场组织和竞争	6.8	7	6.5	8.3
市场经济竞争	6	6	5	8
反垄断政策	7	7	7	9
对外贸易自由化	8	7	8	7
银行系统	6	8	6	9
货币和价格稳定	7.5	7.5	9	10
反通胀和外汇政策	7	8	9	10
宏观经济稳定	8	7	9	10
私人所有制	6	7.5	4	9
所有权	6	8	3	9
私人经济	6	7	5	9
社会福利国家	5	4.5	5.5	7
社会保障制度	5	5	6	7
机会均等	5	4	5	7
经济总量	10	8	7	8
生产能力	10	8	7	8
可持续性	6.5	5.5	4.5	7
环境标准	5	5	3	7
教育制度/研发	8	6	6	7
资源效率	5.3	6	4.7	7.3
反腐败政策	4	5	3	7

注：状况从劣到优，数值依次为 0-10。

五、前景展望——机遇与挑战并存

对于中国经济转型的前景，不少中国问题专家持观望态度，表示很难预测。例如韩博天专门撰文分析了四种可能的未来情形：^①

(1) 中国领导层所希望的情形，即所谓的“新常态”：在国家调控下，未来几年经济增长将缓慢减速，政策影响会削弱经济下滑的幅度，中国经济将在社会环境可承受的前提下小步过渡到可持续的、资源节约型和高附加值增长模式。其不确定性在于，若经济下滑加速，出现经济转型中常见的“J型曲线”发展趋势，中国政府将不能承受相应的政治风险，重新开启经济刺激计划。

(2) 最理想的情形：相较于其他转型国家，中国确有更快度过经济低迷期的潜能。若消费、

^① 参见 Heilmann, Sebastian: Unter Abwärtsdruck – Wie reagiert Chinas Regierung auf die Krisenanzeichen der Wirtschaft? 86-89, 载: Internationale Politik, November/Dezember 2015, 84-91。

服务和卫生保健行业的增长强劲，私人和互联网经济发展迅猛，中国经济有可能只经历一段较温和的过渡危机，出现“勺子型曲线”发展趋势——在短暂、中度的经济下滑后迅速实现持久的、平稳的经济增长。其前提是，国家果断放开国企垄断部门，有力促进私人经济发展。

(3) 最危险的情形：由于缺乏新的经济增长点，中国经济将在 2016/17 年出现“硬着陆”。经济的短期大幅下滑将引发政治危机，在世界经济范围内产生严重的连锁反应。引发此种危险的可能导火索是外部冲击，如全球金融和需求危机。

(4) 最可能出现的情形：如果“新常态”和“勺子型曲线”发展都不能实现，那中国政府极有可能重新开启经济刺激计划，以消化一些必须进行的但社会很难承受、政治风险较大的改革举措，为必要的适应性调整赢得时间。其风险是，中国经济有可能进一步陷入“刺激计划 - 负债高企 - 产能过剩 - 通货紧缩 - 经济停滞”的恶性循环，结构性改革将付出数年发展停滞的代价。

当然，多数德国智库专家对中国经济的未来还是持乐观态度。他们说，自 1978 年以来，很多研究中国问题的学者都低估了中国共产党处理问题、度过危机的能力，这个政党的智囊团中有一批经验丰富且受过西方教育的卓越人才，知晓各种可能途径；而且中国人民具有巨大的生产力和创造力，经常能自发形成一些国家政府未能想到的解决方案；在几十年的改革实践中，已经形成了“中央决策 - 地方试验 - 中央推广”的有效模式。改革开放以来，中国的制度极具弹性，在转型过程中（例如在经济特区）有突破传统观念，甚至意识形态的成功先例。^①长期来看，在中国政府的强势措施下，中国经济的成功转型只是时间问题。

^① 参见 IP-Redaktion: „Das ist eine Bombe“ Scheitert China? Sebastian Heilmann und Eberhard Sandschneider im Gespräch, 17-18, IP-Länderporträts China, Juli-Oktober 2015, 14-20。

南非投资环境和法律风险研究

北京外国语大学二十国集团研究中心 张海征

【摘要】南非作为非洲经济较为发达的国家，是我国对外投资的重要对象国，其金融投资等相关领域的法律和政策为境外投资者创造了较好的投资环境，但是限制因素和各种风险也同时存在。本文通过对南非有关投资的金融环境、产业发展和法律制度方面的剖析，并结合南非投资的实践情况，对投资风险进行总体分析，并为中国在南非的投资安全提出对策建议。

【关键词】投资环境 投资风险 南非

南非是非洲第二大经济体，同时也是 G20 成员、金砖五国之一。《2014-2015 年全球竞争力报告》显示，南非在全球最具竞争力的 144 个国家和地区中排名第 56 位。南非政治经济稳定，矿产资源丰富，法律体系完善，自然环境优美，是我国在非洲投资的重要对象国。2014 年当年我国对南非直接投资 4209 万美元，截止 2014 年年末，我国对南非直接投资存量 59.54 亿美元。^①

一、金融市场环境：高度开放、繁荣稳定

南非的金融机构基础设施完善、法律制度健全，在整个非洲大陆乃至全世界都有着良好的信誉。

1. 银行系统与国际同步

南非的中央银行是南非储备银行（South Africa Reserve Bank），为股份制银行，有 630 名股东，其主要作用是为中心政府提供银行服务，保证国内经济平衡且持续增长，保持货币价值稳定。^②目前，在南非储备银行登记的商业银行包括 10 家南非控股的银行，6 家外资控股的银

^① 商务部国际贸易经济合作研究院等：《对外投资合作国别（地区）指南——南非》（2015 年版），第 28 页。南非虽然社会稳定，但对于投资者而言也存在着一定的安全隐患。2015 年 4 月中旬以来，南非约翰内斯堡、德班等地排外骚乱事件持续蔓延，已对在南非经商创业的数百家商铺、工厂和矿区造成经济影响。目前，在南非地区叠石桥家纺产业集群区各类经商创业人员超过 1000 人，主要集中分布在南非发生骚乱地区，部分商铺处于间歇性营业和生产状态。截至目前，得益于与当地政府、民间组织和百姓建立的良好友谊与关系等，事件中当地民众尚未将矛头直接对准当地华人。南非中资企业积极投身野生动物保护，向保护犀牛组织捐款，得到了当地社会的好评。

^② 《南非储备银行法》规定，在已经发行的 200 多万股票当中，每个股东所持股份不得超过 1 万股。参见王战峰：《南非的银行业初探》，《神州-中旬刊》2013 年第 3 期。

行，11家国际银行在当地的分支银行和2家互惠银行。^①此外，43家国际银行已获授权在南非设立代表办事处，但代表办事处不能接受存款。各类银行提供的金融服务主要是贷款和融资，形式包括抵押贷款、风险贷款、贴现和代理收账、合作资金以及出口信用及担保。第一，抵押贷款。每个银行都有各自基于商用财产进行抵押贷款的政策。一般来说，南非银行会按抵押物价值的70%给予贷款，但每个银行有自己不同的标准。第二，风险贷款。企业流动资金融资最常见的方式是透支贷款，商业银行也可以根据公司的财务状况为企业提供无担保贷款。提供此类贷款时，银行会考虑企业的资产状况、偿还贷款能力等因素，银行也可以要求公司董事为贷款提供个人保证或提供担保债券、财产等方式提供物上担保。第三，贴现和代理收账。南非银行也对一些外国账单、贸易汇票、银行承兑票据或期票等办理贴现业务。一些金融机构和银行也会一起办理代理收账业务。第四，合作资金。除了向企业提供普通贷款外，南非的商业银行成立了合作资金部门或特别的商务合作资金机构，负责为大企业或综合型的项目组织贷款。第五，出口信用及担保。与其他国家的商业银行一样，南非银行也提供出口信用和信用证服务。南非出口担保保险公司代表南非贸易工业部(Department: Trade and Industry, DTI)执行出口信用保险计划。

2. 证券市场高度自由

2004年出台的《南非证券服务法案》按照国际监管标准规定了南非证券市场的监督和管理制度，包括证券的交易、托管、清算服务等方面。南非目前最大的交易所是约翰内斯堡股票交易所(JES Securities Exchange South Africa)，建立于1887年，是非洲最早的证券交易所。约翰内斯堡股票交易所是南非最主要的也是唯一获得执照的证券交易所，总市值约10070亿美元，有上市公司约400家，向投资者提供四种市场选择：证券市场、利息率市场、金融衍生品市场和农产品市场。^②在南非注册的外国公司参与证券交易(包括股权)与本土公司享受同等待遇。外国公司在交易之前先要申请购买兰特，无论是公司或是个人所获准以外币兑换而得的兰特必须存在指定银行的特定账户内，按核准的目的向银行提出，保存期间银行按存款利率付息，用兰特购买约翰内斯堡证券交易所上市的股票，须由南非证券经销商经手，可以自由

^① 中国银行独资的中行约翰内斯堡分行2000年10月成立，为中南企业提供融资、贸易金融服务，所授信客户一半是当地企业，一半是中国“走出去”企业。参见任培强：《南非：投资撒哈拉以南非洲的门户——对中国投资南非企业的实地调查》，《国际经济合作》2013年第4期。此外，中国建设银行在约翰内斯堡也设有分行，中国工商银行在开普敦、中国进出口银行、中非发展基金在约翰内斯堡分别设有代表处，国家开发银行南部大区组也设在约翰内斯堡。2008年，中国工商银行收购非洲最大银行——南非标准银行20%股权完成交割，成为该银行最大股东。参见商务部国际贸易经济合作研究院等：《对外投资合作国别(地区)指南——南非》(2015年版)，第31页。

^② 南非证券市场的资本约占整个非洲的85%。参见杨立华：《南非的经济金融制度》，《中国金融》2011年第5期。

买卖，无需申请。^①

3. 保险服务种类齐全

南非保险业可以划分为长期保险及短期保险两个业务领域。长期保险公司通常关注如生命、残疾、养老、医疗、基金政策以及投资业务，而短期保险公司将更多的注意力放在对过去损失的赔偿方面，如汽车和家庭保险、赔偿、担保和责任保险，同时也包括健康、事故以及残疾保险。中国企业向南非投资时，应学会选择保险机构和其他专业风险管理机构的适合业务品种来保障自身利益，包括贸易、投资、承包工程和劳务类信用保险、财产保险、人身安全保险等，以及各类保理业务、担保业务（政府担保、商业担保、保函）等。

4. 基金行业稳定发展

南非具有非洲大陆最发达的基金市场，2007年底南非的基金资产净值为952.21亿美元，2011年底增加到了1249.76亿美元，增幅达到了31.25%。和中国、印度等国家的基金市场相比，南非基金市场更为成熟，一个重要的标志是其各类基金平衡发展。股票基金、混合基金、货币基金和其他类型基金平衡发展，没有一类基金的占比超过1/3。从近4年的发展来看，虽然受金融危机和欧债危机影响，股票型基金基本没有增长，但其他类型基金快速增长。南非基金业的重要增量来自于混合型基金、其他基金和货币基金。^②

5. 信托行业承袭英美

1988年的《信托财产管理法》是南非信托业务的规范性法律文件。^③通过信托，受托人为委托人指定的受益人的利益开展业务。信托财产具有独立性，独立于受托人的财产，受托人和受益人均不对信托的债务承担责任。信托机构无须提交财务报表，也无须指定审计师。法律对受托人或受益人的人数没有限制。信托可享受一定的所得税优惠，信托机构分配的收益，视为受益人的所得，对受益人而非信托机构征税。鉴于南非承袭英美法系建立了高度发达的信托制度，中国企业可以运用该制度进行灵活的投资结构与资产管理结构的设计。

二、国民经济的支柱产业——矿业

南非矿产资源非常丰富，储量占整个非洲的50%，居全球第五位。国内蕴藏有60多种矿石，其铂族金属、黄金储量占世界第一位，猛、铬、萤石、钛、蛭石、锆资源储量占世界第二

^① 商务部国际贸易经济合作研究院等：《对外投资合作国别（地区）指南——南非》（2015年版），第54页。

^② 杨磊：《南非四大类基金平衡发展》，载《中国证券报》2012年4月23日第B05版。

^③ 南非1998年颁布了Trust Property Control Act，1996年进行了修订，

http://www.saflii.org/za/legis/consol_act/tpca1988329/。

位，金刚石、锑、磷酸盐资源储量居世界第四位，镍、铀资源储量居世界第五位，铅、煤、铁矿资源储量分别居世界第七、八、九位。南非的石油与天然气储量很少，主要集中在近海区。

^①南非的发展建立在其庞大的资源和采矿业基础上，政府也将采矿业作为一个至关重要的行业。南非贵金属矿物资源估值接近 30 万亿兰特。基于对 2011 年的统计数据，贵金属出口收入占据该国的矿产出口收入的 65% 和整体商品出口收入的 30%。在 2011 年，采矿业贡献了南非 GDP 的 5.2%。

南非矿业经过 100 多年的发展，采矿技术居世界先进地位，特别是深井开采技术，已输出到南美、澳大利亚、加拿大和欧洲，南非的矿业公司已进入欧洲、拉美和非洲其他国家。戴比尔斯公司 (De Beers) 和金科公司 (Gencor) 是南非著名的矿业公司。为进一步释放就业潜能，南非经济发展部从 2010 年底开始调整经济结构，推出了“新增长路线”。在采矿业方面，南非将注重选矿和提高采矿效率，加大对矿业技术的革新力度，提高矿业生产效率，加快建立矿产资源储备机制。预计到 2020 年和 2030 年，南非采矿业将分别再增添 14 万个和 20 万个就业岗位，有效确保南非传统采矿业发展得到稳步提升。^②

1. 矿业相关立法

南非的矿产资源开发同时受成文法和普通法规制。《矿产石油资源开发法》(The Mineral and Petroleum Resources Development Act 28 of 2002, MPRDA) 是规定矿产投资事务的主要立法。《矿产石油资源开发法》特别规定，当《矿产石油资源开发法》和普通法之间发生冲突时以《矿产石油资源开发法》为准，但《矿产石油资源开发法》不否定普通法。与矿业相关的其他立法还包括：《国家环境管理法》(the National Environmental Management Act 107 of 1998, NEMA)，《国家水法》(the National Water Act 36 of 1998)，《国家环境管理：空气质量法》(National Environmental Management: Air Quality Act 39 of 2004)，《国家环境管理：废弃物法》(National Environmental Management: Waste Act 59 of 2008)，《矿产和石油资源使用费法》(Mineral and Petroleum Resources Royalty Act 28 of 2008)。根据南非《矿产石油资源开发法》(The Mineral and Petroleum Resources Development Act 28 of 2002, MPRDA)，矿产资源部 (DMR) 是采矿业的主要监管机构。矿产资源部在南非全国各地都设有办事处。政府作为采矿权的唯一托管人，通过矿产资源部部长授权私人开采矿产资源。采矿

^① 鲍荣华、于艳蕊：《2010 年南非矿产资源及其开发利用》，载《国土资源情报》2011 年第 11 期；董晓方：《南非主要矿产资源开发利用现状》，载《中国矿业》2012 年第 9 期。

^② 参见中华人民共和国驻南非大使馆经济商务参赞处网站，南非“新增长路线”情况，<http://images.mofcom.gov.cn/za/accessory/201112/1324547108068.docx>。

权是一种附有多种相关权利、独立于地上权的有限物权，土地地上权所有者必须申请才能获得该土地的采矿权。^①

2. 矿业权取得

《矿产石油资源开发法》列明了申请矿业权的程序。矿产资源部长负责矿业权的授予、颁布、拒绝、控制、监管等事宜。一个探矿权、采矿权或采矿许可证的申请要获得许可，前提是没有其他人持有相同的矿产和土地等权利。部长也会发布邀请函，邀请当事方申请探矿权、采矿权，并在邀请函中载明授予这些权利的期限和条件。不过，根据《矿产石油资源开发法》规定，如果授予探矿权将导致排他性行为、妨碍公平竞争或导致矿产资源过度集中于同一申请人，矿产资源部长可以拒绝授予探矿权。第三方无法就相同矿种获得已经在同一地区授予另一方的采矿权，但是对第三方可就并未包含在权利人已有权利中的不同的矿种提交申请。^②

3. 矿业权流转

采矿许可证、采矿、勘查、勘探和生产权可以转让，割让，出租，让渡，出售，或有正当原因且经矿产资源部长同意后作为抵押物在其上设置抵押权。南非有一个交易地表权利的市场，采矿权人可以在此购买土地的地表权利。根据普通法，土地权人要给予采矿人行使权利的便利，而采矿权人在行使权利时也要充分考虑到土地权人的权益，但无需达成协议。如果土地表面使用违反《矿产石油资源开发法》的目标，必须申请部长级会议批准。

4. 矿业权撤销或吊销

矿产资源部部长有权在特定情形下撤销或暂时吊销采矿权。这些情形包括：（1）进行开采相关的作业时违背《矿产石油资源开发法》规定；（2）违反采矿权的任何实质性条款或条件；（3）违反经批准的环境管理计划；（4）向矿产资源部提交不准确或误导性信息。但是，矿产资源部长必须首先给权利人以书面形式通知，表示拟暂时吊销或取消其采矿权，并说明理由；权利人也会获得合理的机会申诉。

三、投资的方式：设立公司或并购

外国投资者在南非投资办厂、开展贸易或承揽工程应在当地依据南非公司法的规定注册设立公司。南非公司法是英国公司法的舶来品，其 2008 年修订的新公司法调整营利性企业 and 非营利性企业。^③营利性企业中包含四种公司形式：一是国有公司（State-owned Company）；

^① Minerals and Petroleum Resources Development Act 2002, Art.3.

^② Minerals and Petroleum Resources Development Act 2002, Art.9.

^③ 受英国公司法影响的国家的公司立法既调整营利性企业，也调整非营利性企业。而我国公司法只调整营利性企业，并以营

二是私人公司 (Private Company)；三是个人责任公司 (Personal Liability Company)；四是股份公开公司 (Public Company)。^①南非公司法禁止私人公司向社会公众公开发行股份，对私人公司股份的转让也有严格的限制。而股份公开公司，股票的转让没有限制。公司一旦满足在约翰内斯堡股票交易所上市的条件时可申请上市。公司每年须向公司注册处提交年度财务报表，以便公众监督。

投资者可以采取设立企业形式进行投资，也可以在当地设立分支机构或采取入股、控股、收购当地企业的方式。^②南非贸易工业部是负责管理外国投资的主要政府部门。各省、协会均设有负责投资促进的相关机构。其他投资管理部门还包括：南非税务总署、南非国家经济发展和劳工委员会、地区工业发展委员会等。除军工和银行业外，南非在市场准入方面对外国投资者没有特殊限制，外国投资者可以和本国公民一样，自行委托律师到南非贸易工业部下设的公司注册处注册公司。但是，任何企业生产和经营的产品都必须得到南非标准局的认可，并且在环保等方面达到政府规定的标准。外国企业可以直接在南非投资的行业主要有：电信和信息技术、电力供应、能源和石化、食品、饮料和烟草、汽车和零配件、交通及交通设备、采矿、化工、塑料和橡胶制品、饭店、休闲和赌博、金属制品和其他制造部门。

对南非企业进行并购应遵守南非公司法的规定。对在约翰内斯堡上市的南非企业收购，应遵守特定的接管规则。根据具体情况不同，外资并购南非当地企业须获得监管部门的批准，其中包括：竞争委员会、接管规则小组、约翰内斯堡证券交易所、南非储备银行以及其他行业主管部门。全面提高黑人经济实力法案 (Broad-Based Black Economic Empowerment Act 2004) 对公司中的黑人占股比例等有一定要求。如要获得采矿许可，矿业公司的黑人占股比例需至少达到 26%。另外，根据并购规模不同，并购需要经过南非反垄断监管部门和竞争监管部门的批准。^③

四、投资风险和政策限制

1. 融资风险

首先，成为“受影响的公司”会使借款数额受到限制。根据南非相关法律规定，以下公司在向南非当地的信贷机构融资时受到限制：(1) 75%及以上的资本、资产为外资持有的公司；(2) 75%及以上的营运收入分配给非南非居民的公司；(3) 75%及以上的表决权、控制权或 75%

利性作为我国公司企业法人的主要特征。

^① Companies Act 2008 (South Africa), Art. 8.

^② 任何外国公司都可以在南非设立业务点开展业务，这个分支机构可以不必形成当地公司。根据公司法的要求，建立一个分支机构需要按照“外部公司”(External Company) 登记注册，要求这个机构在南非建立业务点后 20 天内办理注册手续。

^③ 商务部国际贸易经济合作研究院等：《对外投资合作国别(地区)指南——南非》(2015 年版)，第 41 页。

及以上的资本资产或收入由非南非居民支配或代表的公司。这些公司在南非被视为“受影响的公司”（Affected Company），这些公司在南非借款时，会受到借款限额的限制。具体限额是根据公司有效资金等因素确定，上述借款的定义广泛，实际上包括各种借款和融资形式，如银行贷款、透支、信用和金融租赁等，但不包括货物和服务供应商提供的贸易信用。其次，不同类别企业的融资能力受到限制。对外资全资子公司，当地金融支持对其限额是南非公司有效资产的100%。有效资产包括股票资本、股票溢值、所得保留、股东为扩大股金比例的贷款、延期付税以及公司的海外客户支付的贸易信用。如今，中国向南非投资由贸易型投资逐步转向生产型投资，上述措施限制了中国投资企业在南非市场的融资能力。第三是并购的风险。如果投资者有意购买南非业务，一种投资方式可以从现在的业务所有权人手中买下持续经营的业务，也可以只购买公司的部分财产。如果购买的资产构成卖方公司全部或大部分资产，则该资产收购须经75%的卖方公司股东以特别决议的方式同意。某些情况下，还须遵守证券管理委员会的要求。另一种投资方式是收购目标公司全部或部分股份，作为新的控股股东来控制该目标公司。无论是采取股份收购还是资产收购的形式，某些情况下要报请南非反垄断管理部门审批。此外，收购银行、制药公司、保险公司和航空公司的，还应遵循特殊要求和条件。

2. 环境法律制度和潜在风险

1996年南非新宪法首次规定了环境权的条款：每个人皆有权获得对其健康和幸福无害的环境。为了现在和将来多代人的利益，采取适当的立法和其他措施保护环境，这些立法和措施应能够阻止污染及环境的恶化，促进环境的保护和管理，在促进合理的经济与社会发展的同时，保护自然资源生态上的可持续发展与使用。1997年7月，南非政府颁布了《保护与可持续利用南非生态资源多样性白皮书》，规划了制定相关政策的步伐。环境1998年《国家环境管理法》（NEMA）是南非环境方面的主要立法，所有与环境有关的立法、适用、解释都必须考虑其原则。^①而采矿业中有关环境影响评估和环境恢复义务的内容则主要规定在《矿产石油资源开发法》中，由矿产资源部负责监管。根据上述立法的规定，已申请采矿权的人必须进行环境影响评价。如果收到通知要求提交环境管理计划（Environmental Management Programme, EMP），则要在收到通知后的180天内提交。环境管理计划的内容必须与勘察权限、探矿权或采矿许可证的权限相一致。某些与矿业发展相关的活动，如燃料储存设施的建设、

^① 除了《国家环境管理法》之外，南非环境立法还包括《国家环境管理：空气质量法》、《国家遗产法》、《海洋生态资源法》、《国际森林法》、《国家草原和森林防火法》、《国家公园法》（修正案）、《湿地保护法案》、《濒危物种保护法案》、《国家统一废物管理战略》和《南非共和国水法》。

道路建设或供水管网的建设，需要《国家环境管理法》的授权。在采矿权或相关权利的申请中，在所提交的环境管理计划得到批准之前，申请人必须为环境负面影响修复和管理拨付规定的预存资金。

根据《矿产石油资源开发法》的规定，采矿权人必须落实环境综合管理的目标，有责任审议、调查、评估并向矿产资源部报告其采矿活动对环境的影响，只要其矿业活动对环境产生负面影响，就必须承担相应责任。土地使用要符合公认的可持续发展原则，在开采作业后要尽最大的可能合理的修复被破坏、污染的环境和退化的生态直到矿产资源部长向其颁发结束许可。企业、封闭型公司对环境产生负面影响的，代表或曾经代表该法人实体的董事或成员应当对该负面影响承担共同或连带责任。

如果采矿权人违背环境治理责任，矿产资源部长则可以使用全部或部分由采矿权人拨付的预存资金进行修复。经矿产资源部长批准，采矿权人必须每年评估其对环境负有的责任并提高其预付资金，直至其获得结束许可。矿产资源部长可以决定保留部分预付资金用于修复已关闭矿山对环境的残留影响或潜在影响。

2010年8月2日，南非环境事务部新的《环境影响评估规章》和需要进行评估的项目清单正式生效。《环境影响评估规章》规定了环保授权申请人、环境评估师、环境主管部门的职责和公众参与等相关程序，以保证环境主管部门获得必要信息，实现公众有效参与，有效控制项目在存续周期内对环境的影响。清单规定的活动和环保主管部门确定的其他活动，须获得环保授权(Environmental Authorization)方能启动。违者将被处以500万兰特以下罚款，可并处10年以下监禁，已进行的项目须停止和恢复原状。

3. 外商投资的政策管制风险

除军工和银行业外，南非在市场准入方面对于外国投资者没有特殊限制，但企业生产和经营的产品都必须得到南非标准局的认可，并在环保等方面达到政府规定的标准。在法律的适用方面，南非的经济执法力度较为严格，中国企业在南非投资开展生产经营一定要做好事前的调查，确保做到依法生产、合规经营。一般来说，南非对非居民投资所得的汇出没有限制。但由南非居民支付的外国贷款在汇出前需要得到事先批准。另外，企业在向非南非居民支付股息时不需要得到中央银行的批准，但需要有一个经过审计的证书，用以证明这份股息是税后交易所得，或不受管理的资本、利润。中国在南非投资的企业向中国汇回利润的，应注意满足相应条件。

4. 黑人经济振兴政策对外国投资的限制

占南非人口绝大多数的黑人由于历史上持续数十年的种族隔离而在财产权、就业、管理、教育等方面处于不利地位，制约着南非社会的稳定 and 经济发展。因此，1994 年上台的非国大在执政初期即提出黑人经济振兴政策，以使“历史上处于不利地位的南非人”在财富积累和参与经济发展方面获得更多的机会。而这一政策在很大程度上影响了 1996 年宪法，使得这一价值追求有了根深蒂固的法律基础，成为外国投资者无法回避的法律和政策障碍。当事方在取得采矿权时需严格遵守黑人经济振兴政策（BEE）的要求。《矿产石油资源开发法》的目标是实质的、有意义的扩大黑人的机会，一是让妇女进入矿产、石油等行业，从而受益于南非的矿产和石油资源开发；二是让处于不利地位的南非人占据全部股东权利的 26% 以上。南非大部分采矿权在授予时都会要求履行保证 BEE 结构的义务，如果 BEE 结构发生变化，则需要对所授采矿权进行修正。《矿产石油资源开发法》进一步规定，如果同一天收到两个采矿权申请，会优先考虑来自黑人的申请。

5. 税收促进制度和潜在风险

从 2001 年 1 月 1 日起，南非开始实行居住地纳税制。根据与不同国家签署的避免双重征税协议，非南非居民就其在南非的收入纳税。南非对不同类型的企业征收不同税率的企业所得税。普通公司所得税基本税率为 28%；并对公司股息、红利等征收 10% 的二级公司所得税；外国公司在南非设立的分支机构或代表机构按 33% 税率征税；矿业公司所得税率则与公司的应税收入和营业额之比挂钩。^①中国与南非在 2000 年签署了《关于对所得避免双重征税和防止偷漏税的协定》，对常设机构的不动产所得、营业利润、海运空运所得、联属企业所得、股息利息、特许使用费、财产收益、独立个人劳务所得等进行了规定，以避免双重征税，并就征税补救协商程序、情报交换等方面做出了规定。

企业应基于对南非当地税法以及我国与南非签订的双边税收协定的充分调研，对相关投资、经营活动是否需在当地缴税以及所应适用的税种、税率及计税方法等问题做出充分了解。如未全盘考虑税务因素，可能导致项目亏损或引发税务争议。企业应按南非要求履行必要的税务登记或注册手续。此外，南非的纳税年度不同于我国，其纳税年度与财政年度一致，始于每年的 4 月 1 日，止于次年的 3 月 31 日。因此，企业应注意避免错过纳税申报期限。

6. 对外籍劳工的限制

根据南非《移民法》和《外国人管理法》，外国人只要持有内政部签发的“工作许可证”，并在“工作许可证”规定的单位工作才属合法。政府对引进外籍劳工严格限制，原则上能在

^① 商务部国际贸易经济合作研究院等：《对外投资合作国别（地区）指南——南非》（2015 年版），第 41 页。

当地找到合适人选的就业岗位不能向外国人提供。2007年4月，南非宣布了在经济发展中急需聘请的53个行业的3.5万个外国人工作许可配额，其中包括电话接线中心的经理、医学工程师、生物技术人员等。外国申请者只要符合要求，90天内即可获得进入南非工作的许可证。

7. 争端解决法律风险

中国企业要注意避免在“金钱诉讼”中被南非法院确立管辖权而成为被告。根据南非相关法律的规定，“金钱诉讼”是指当事人要求支付金钱或支付金钱作为执行其他裁决的一种替代方式的诉讼，而“确立管辖权”是指法院在其不存在管辖权的情形下通过对被告或其财产进行扣押以确立自己的管辖权。因此如果中国企业在南非拥有财产且涉及“金钱诉讼”，南非原告可能会以要求法院扣押中国企业财产的方式，让本没有管辖权的法院强行把中国企业列为被告进行审判。中国企业在南非投资时要充分的注意到这一特殊制度，通过合同约定等形式避免此种情形的发生，例如在合同中约定“因本合同引起争议时，南非当事人不得为管辖权目的要求南非法院扣押中国当事人的财产”。

对美欧风险规制标准司法审查的研究——以大气排放案为例

北京外国语大学二十国集团研究中心 陈若鸿

【摘要】 规制国时代，行政机构被赋予了制定标准保护民众免受风险威胁的职责。如何对行政机构制定标准过程中的自由裁量权加以约束是法院司法审查的核心问题。本文以大气排放标准的司法审查为切入点，比较了美国的 ATA 案和荷兰的 Urgenda 案，指出两国法院在这一问题上有着完全不同的态度，美国法院采取遵从的姿态，而荷兰法院则以新标准取代了政府制定的标准。文章从风险规制因素和法院机构情境两个层面分析了两案差异的成因。

【关键词】 风险规制 标准 司法审查 谢弗林遵从 大气排放

我们生活在德国学者贝克 Ulrich Beck 所说的风险社会中。工业革命后，风险的几率和损害不断增加，在现代的社会性风险面前，以单独的事后救济为特征的侵权法日益捉襟见肘。为有效应对风险，事先警示、指引和遏制成为必要，国家开始政治性介入，通过政府立法来进行风险规制，规制国（regulatory state）由此兴起。^①

风险规制的特性决定了行政机关比立法或司法机构更适于承担这一职责。风险规制的决策需要大量的时间与资源投入，专业性较强，需要决策者与多重参加者进行及时有效的交流。三权分立体制下，行政机关才拥有从事风险规制所必需的资源和技术能力。行政机关的规制权力源自国会授权。但由于风险规制的技术性和专业性，立法机关在对行政机关进行授权时往往措辞宽泛，导致行政机关拥有较大的决策空间，也增加了其滥用裁量权的机会。

标准是行政机关规制风险的重要手段。由于标准的设定关系到社会的每一个个体的利益，防止行政机关制定标准时滥用裁量权就显得十分必要。这一任务无可回避地落在法院身上，司法审查成为约束行政机关在标准制定过程中行使裁量权的关键一环。

一、风险规制标准的司法审查：法院的挑战

虽然从权力制衡的角度，法院对行政机关出台的风险规制标准进行司法审查有其必要性，但具体到法院该如何展开这一司法审查，则是一个相当有争议的话题。法院承担这一角色时面

^① See Edward L. Glaeser and Andrei Shleifer: "The Rise of the Regulatory State" NBER Working Paper No. 8650, December 2001, at <http://www.nber.org/papers/w8650.pdf>, last access 2015-05-24.

对着一些重大挑战。首先，风险规制涉及复杂的专业技术知识，法官并不拥有这些知识，因此法院在制度能力方面并不占优势，尤其是风险社会的风险往往具有不可知性，此时让法院来审查行政机关的标准无异于盲人指挥瞎马。另一方面，风险规制涉及风险识别、风险管理和风险沟通几个环节。科学在其中并非万能，尤其是其中设定标准数值的风险管理环节往往更多地是一个价值判断和政策选择的过程。^①若要对经由这一过程形成的标准进行实质性干预，法院首先需要捍卫自己这一干预行动的合法性。

在这样的挑战面前，法院是会知难而退，主要依赖程序规则来约束行政机关，还是会迎难而上，对政府制定的标准进行实质性的审查，甚至更进一步，以其认为更合适的标准取代政府的标准？过去二十年间，为应对环境破坏和气候变化的风险，美欧各国政府纷纷制定了大气排放相关标准。由于此类标准影响面十分宽广，往往众口难调，结果要么使环保主义者不满，要么令企业怨声载道，双方都可能将此标准诉诸法院。那么法院又该如何审查这些标准呢？从已有的案例来看，不同的国家可能有不同的处理方法。2015年6月，荷兰海牙地区法院判决的一起涉及温室气体减排标准的案件Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands案（简称Urgenda案）引起全球关注。法院认为，行政机关制定的17%的减排标准不足以保护民众免受气候变化风险的威胁，最后依据科学证据直接判令政府将减排目标提升到25%，即2020年底实现比1990年减排至少25%。也就是说，法院以自己的标准取代了政府的标准。而在美国，另一起涉及大气污染物排放标准的经典判例是2002年审结的American Trucking Ass'ns, Inc. v. EPA案（简称ATA案）。美国环境署（下称EPA）修订了关于臭氧和颗粒物的排放标准引起企业界不满而提起诉讼。此案几经反复之后，哥伦比亚特区巡回上诉法院根据联邦最高法院的精神，对EPA修订后的减排标准予以遵从。

同样是政府制定的大气排放标准，Urgenda案法院在司法审查中“取而代之”，以法院认为更合适的标准取代了政府制定的标准，而ATA案法院则对政府标准表示明确的遵从态度。两案法院司法审查强度差异如此之大，其原因何在？目前Urgenda案正在上诉阶段，上诉审判决尚未出炉，其被改判的可能性确实存在。但海牙地区法院的初审判决仍可视为欧洲大陆法系国家部分法院司法审查理念的缩影，因此仍具有比较的价值。该案判决出台后引发评论如潮，有人在联系到美国的情况时就指出，在美国，除非标准与公共安全之间存在巨大鸿沟，否则法院是不会如此判决的。^②荷兰和美国都是宪政政体，两案都是宪政模式下的法院对政府制定的大气

^① 张晏：科学的限度——环境标准制定中的合法性危机，清华法制论衡

^② Quirin Schiermeier, Courts Weigh in on Climate change, last visit 20160104, <http://ourchildrenstrust.org/sites/default/files/15.07.01Nature.pdf>.

排放标准展开司法审查，但最终的审查结果却分布在横轴的两极——*Urgenda*案法院对政府标准进行了实质性的审查，更以法院认为合适的标准取代了政府的标准，ATA案法院的态度要谦抑得多，明确对行政机关的标准表示遵从。面对气候变化大气污染这类争论较多的政治性议题，法院在司法审查中是否应为政府的自由裁量权划定界限？该如何划定这一界限？本文拟通过对两案的剖析一窥究竟。

二、荷兰 *Urgenda* 案——以科学证据否决政府标准

1. 案情及初审判决

Urgenda 案的原告 Urgenda Foundation (“Ungenda”) 是荷兰一家非政府组织，以推动应对气候变化计划和措施为目标。它代表自身以及其他近 900 名个人对荷兰政府提起诉讼，具体被告是荷兰基础设施和环境部。Urgenda 认为，荷兰政府当前 17% 的减排标准违反了政府对社会应尽的注意义务。此外，根据荷兰宪法 21 条以及相关国际法，政府负有责任确保适当的减排水平，防止气候变化风险。Urgenda 提出，这种注意义务原则上要求政府到 2020 年比 1990 年减排 25%-40%，只有这样才能实现气温升高控制在 2 度以内的目标。

2015 年 6 月，海牙地区法院以荷兰侵权法为依据做出判决，要点如下：1、考虑到气候变化后果的严重性及其中巨大的风险，政府对其公民负有私法上的注意义务，应采取应对措施；2、目前荷兰政府的目标，即 2020 年底温室气体比 1990 年减排 17% 的标准违反了上述注意义务；3、法院发布减排令 Reduction Order，要求政府到 2020 年底实现温室气体比 1990 年减排至少 25%，从而实质性地为原告提供了救济。这一义务远远超出欧盟对小成员国规定的义务。

2. *Urgenda* 案判决凸显法律与科学对风险规制标准的影响

谈到风险规制的宪政主义时，费雪教授曾指出，用传统的科学或民主二分法描述宪政主义模式下的风险规制过程时，法律的作用被遗漏了，但事实上法律在行政宪政主义模式下发挥着重要的作用，并最终塑造了风险规制过程。

Urgenda 案可以作为费雪教授上述论断的鲜活例证。从中我们可以清楚地看到法律在风险规制中发挥的有力作用。该案中，欧盟通过政治磋商过程达成共识，将减排目标设定在 20%，荷兰又依据欧盟的标准将自己的减排标准确定为 17%。然而与此同时，IPCC 的科学证据表明，到 2020 年需要减排 25%。在这里，科学证据显示的最低减排目标与行政机关设定的减排目标之间出现了差距，法院旗帜鲜明地以科学为依据，否决了经由政治程序达成的减排标准，并命令政府提高标准。法院以注意义务对政府制定减排政策时的自由裁量权设限，又以科学证据所设定的风险阈值使注意义务具体化，结果得出了政府的标准违法的结论。

Urgenda 案的突出之处在于，法院直接授予个人根据科学证据所确定的风险阈值得到保护的權利。该案意味着，当政府制定的标准“背离科学洞见”，“以至于其设立的门槛水平不足以实现减排的整体目标时，基于科学的阈值可以成为一个默认选项 default option，胜过（政府制定的）法律 trump the respective laws。这些开创性的案例成为个体要求减排权利的另一个工具，并可以使科学的洞见进入政策决定。”^①

3. *Urgenda* 案确立的政府自由裁量权的边界

风险规制问题往往具有较高的技术性，且涉及复杂的利益平衡，政府在制定标准时拥有一定的自由裁量权。问题的关键在于，在司法审查中，法院该如何划定政府裁量权的边界？

虽然海牙地区法院最终命令政府执行新的减排标准，但这并不意味着法院不承认政府有自由裁量权。法院在判决中曾明确指出，原则上政府有权享有一定的政策空间，以决定该如何行使法律规定的义务以及赋予政府的权力。^②裁量权的边界是案件的核心问题，判决花了相当多的笔墨厘清这一框架。以下是裁决要旨：

1) 行政机关自由裁量权的边界：注意义务

虽然气候变化是相当典型的政策性问题，政府享有自由裁量权，但在海牙法院那里，这一裁量权绝不是不受限制的，其界限就是：政府不得违反对国民的注意义务。这一注意义务在荷兰宪法 21 条也有明确规定——政府对于国家的可生活性以及生存环境的保护和改进负有注意义务。^③

2) 注意义务的内涵

法院认为，以下国际法和国内法的原则对于确定政府注意义务的内涵尤其相关：公平原则（为了当代及未来后代的利益，保护气候系统）、预警原则、可持续原则、高保护水平原则、风险防范原则。^④

3) 在规制气候变化风险方面，政府负有高水平的注意义务

值得注意的是，海牙地区法院指出，在规制气候变化风险方面，荷兰政府需承担高水平的注意义务。法院认为，首先，由于政府行为或不行为与荷兰的温室气体排放有关，因此考虑到包括 *Urgenda* 在内的第三方（国民）的利益，应该要求政府持有高水平的注意。第二，当荷兰成为 UNFCCC 和京都议定书的签字国时，政府已经明确接受了为防止危险气候变化而尽可能减排的义务。第三，国民和企业也依赖于非化石能源的供应来实现向可持续发展的转型，这一转

^① Kai Purnhagen, *Towards a Regime of Emission Litigation based on Science*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2632858, last visit 20150104

^② *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, para 4.55

^③ *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, para 4.36

^④ *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, para 4.56

型部分取决于国民和企业拥有“绿色能源”的选择。因此，政府在向可持续发展社会的转型中发挥关键作用。法院认为，政府应履行高水平的注意义务，建立一个充分和有效的框架减少荷兰的温室气体排放。^①

4) 如何评估政府是否尽到注意义务

该如何评估政府是否尽到注意义务呢？法院认为，政府在气候政策方面是否尽到了注意义务取决于：根据政府制定的目标，兼考虑到政府的自由裁量因素，判断其采取的防止气候变化危险的措施是否充分。评估时会考虑以下因素：1. 气候变化的性质及损害程度；2. 关于损害的知识和可预见性；3. 危险气候变化发生的可能性；4. 政府的行为（或不行为）的性质；5. 采取预警措施的繁重程度；6. 政府实施其公共义务的自由裁量权，考虑到公法原则、最新科学知识，分析可行的防范风险措施的选项以及拟采取的防范措施的成本收益比。^②

根据上述因素，法院认为，危险气候变化的几率可能非常高，会对荷兰和国外的人类和环境造成严重影响，政府有义务在其领土范围内采取措施防止危险气候变化。如果没有影响广泛的减排措施，全球温室气体排放将会在未来2030年达到无法实现升温控制在2度以内的水平。应该尽速采取减排措施，越快减排，危险越小。^③基于政府间气候变化委员会 IPCC (Intergovernmental panel on climate change) 提供的科学数据，气候科学设定的最低减排标准是25%，法院认定，这决定了荷兰政府减排措施的最低目标。而政府制定的17%的减排目标低于这一水平，不足以防止气候风险。

5) 政府背离上述保护水平需要充分理由

在评估政府是否在当前的气候变化政策中尽到了足够的注意义务时，法院明确表示要考虑政府的自由裁量权。^④如果政府想要背离其注意义务确立的减排目标，就需要提出和证明其拥有充分的理由，但不得以措施的确切效果尚无科学确定性为唯一理由。法院要求政府在预防胜于补救的基础上采取行动。^⑤

根据该案判决，法院同意政府基于以下理由背离科学证据基础上的减排水平：

i 成本

“政府不应做带来不成比例的负担的事。”然而，本案政府并未提出上述主张，也没有明显的证据表明政府缺乏财政手段实现更高的减排措施，因此法院认为，从宏观经济的角度来看

^① Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, para 4.66

^② Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, para 4.63

^③ Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, para 4.65

^④ Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, para 4.74

^⑤ Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, para 4.76

政府采取更高的减排目标并无障碍。^①“如果 25-40%的减排额会对荷兰（经济）或政府（由于财政手段有限）造成不成比例的负担，情况就会不同。然而，政府并没有提出这种情况存在。相反，政府提出，更高的减排目标也是可能性之一。这就使得法院得出结论说，考虑到政府的自由裁量权的限制，低于 25-40%的减排目标是违法的。过去政府承诺过 30%的减排目标，如今政府也没有正面说更高的排放目标是不可行的，因此法院认为没有充分的理由驳回政府最低 25%减排目标的主张。”^②

ii 采取减排以外的其他措施应对气候变化风险

政府提出，可以以适应性措施来应对气候变化风险。法院强调，适应性措施只会使得政府以有限的程度保护民众免受气候变化的影响，因此最初和最重要的应该是减排措施。如果当前的温室气体排放继续照此发展，全球变暖就会造成适应性措施的成本高企。适应性措施在长期内不足以保护民众免遭以上后果，因此唯一有效的救济就是减少温室气体排放。法院认为，从有效减排措施的角度来看，政府的可选范围有限，减排对于预防危险的气候变化至关重要。^③

为因应气候变化风险而采取的减排政策常引发这样的争论：此类措施加重企业成本，会影响企业甚至国家的竞争力。那么，政府是否有权以此为由调低减排目标呢？本案法院也分析了这一问题，从判决来看，法院基本上不同意这一理由。法院指出，荷兰政府主张更高的减排标准会减少荷兰企业竞争的公平性，但未能对此详细解释，没有提供支持性的文件，也没有指明哪些企业竞争受到影响。法院认为更高的减排目标应该是可行的，因为一些邻国就已经实施了更为严厉的气候政策（英国、丹麦、瑞典），没有迹象表明这已经对这些国家的企业造成了不公平的竞争。此外，政府气候政策可能对某一领域有负面影响，但对其他领域产生积极影响，并不清楚荷兰的更为严厉的气候政策是否会导致荷兰企业在全全球竞争中处于劣势。最终，法院驳回了政府这一主张。^④

以上对减排成本、可采纳的其他应对气候变化风险的措施的讨论意味着，虽然有科学证据所确立的风险阈值，但政府仍可以结合这些因素来确定合适的减排目标，政府在这里仍然享有政策空间。只不过本案中政府未能证明上述理由，法院遂根据科学证据确立的风险阈值直接修改了减排标准。值得注意的是，气候风险是全球性风险，无论在世界上哪个地区的排放都会加剧这一风险，一国的减排行动效果可能收效甚微甚至被其他国家的排放行动抵消，但法院明确

^① Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, para 4.77

^② Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, para 4.85

^③ Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, para 4.75

^④ Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, para 4.82

指出，荷兰排放额占全球份额很小并不能改变政府的义务。^①

综上，海牙地区法院在 *Urgenda* 案中的判决表明，行政机关为规制气候变化风险而制定减排标准时拥有自由裁量权，但该裁量权有明确的边界，那就是根据预警原则、公平原则、高保护水平原则等而确立的高水平的注意义务。这一义务要求政府按照科学证据确立的最低阈值制定减排目标，若要低于这一水平需有合理的理由。由于本案政府未能成功证明这些理由，法院遂根据科学证据所确立的风险阈值为政府确立了新的减排目标。

三、美国 ATA 案——法院遵从政府的风险规制标准

ATA 案中，美国环境保护署（EPA）制定的大气排放标准受到美国货运协会的质疑。审理过本案的哥伦比亚特区巡回法院、巡回上诉法院、联邦最高法院在司法审查强度上持不同立场，最终在最高法院的指引下回到著名的谢弗林遵从原则，法院遵从政府制定的标准，认定政府在修订标准时的自由裁量权是合理的。

1. 案情

ATA 案的起因是，美国《清洁大气法》要求环保署颁行并定期更新“国家环境空气质量标准”（“国标”）。根据该法的规定，行政长官基于“大气质量标准”，就每一空气污染物制定“国标”。1997 年 7 月，环保署发布规章对臭氧和空气中的悬浮颗粒的标准进行修订，新标准比旧标准更为严格，引发了一系列异议。美国货运协会请求对法院对修订后的“国标”进行审查，引发本案。在该案中，美国法院与 *Urgenda* 案的海牙地区法院一样，也关注如何对行政机关制定标准的自由裁量权加以约束。在审理过程中，法院既思考了可以通过哪些渠道设立这样的约束，又思考了行政机关裁量权的问题。^②

2. 初审法院双管齐下“控权”

1999 年 5 月 4 日，哥伦比亚特区巡回法院（简称巡回法院）对该案做出判决，法院试图通过两条途径为行政机关的自由裁量权设立限制：第一，由立法机构对行政机关设限。法院为此援引了被冷落长达半个多世纪的禁止授权原理 non delegation doctrine，引发了广泛的讨论；第二，由行政机关自己提供“可理解性原则”，也就是说让行政机关自我设限。

在这里，法院控制行政机构裁量权的意图十分明显。但值得注意的是，即使是如此致力于“控权”的巡回法院也没有选择通过自己解释国会立法授权来限缩行政机关的裁量权，这说明法院对于完成现代社会规制任务所需要的专业知识的意识：是环保署而非法院，才是大气污染

^① *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, para 4.83

^② 金自宁，风险规制时代的授权与裁量，法学家 2014 年第 3 期

治理这类风险规制事务的行家，法院应当将这类政策判断事务交由行政机关裁量。而联邦最高法院的判决则更清晰地将道路指向对行政机关的遵从。

3. “谢弗林遵从”与终审判决

几经反复之后，最高法院于 2000 年 5 月提审此案，并于 2001 年 2 月以 9:0 作出判决，部分支持、部分推翻了上诉法院的结论，认定《清洁大气法》第 109 条第 b 款第 1 项对 EPA 的授权并未违反宪法第 1 条。如此一来，约束立法机构的授权行为以此约束行政机关这一进路受阻。对剩余请求，最高法院发回上诉法院重审。

2002 年 3 月，上诉法院作出判决，将审理的重心从立法机关授权的合法性移至行政机关裁量权的运用上。上诉法院承认，之前未考虑环保署对“国标”的修订是否构成“专断、任意或滥用裁量权”，最终认定环保署在“国标”修订中对其裁量权的行使是合理的。

上诉法院的这一裁决渊源有自，那就是 1984 年由联邦最高法院在谢弗林案^①中确立的“谢弗林遵从”的司法审查立场：当授权行政机关行动的法律出现沉默或含糊不清时，法院就应当遵从行政机关对此问题的解释，除非这一解释是恣意专断的，或者明显违背了法律。在这种情况下，法院不能用自己对制定法条款的解释来取代行政机关所作的合理解释。

具体说来，环保署根据《清洁空气法》的授权制定相应的大气污染物排放标准。面对行政机关为解释国会立法而出台的规则，根据谢弗林案及之后的相关判例，美国法院会区别对待行政机关依据正式程序或非正式程序作出的决定。对于正式程序所做规则，法院给予更多的遵从，只要行政机关的解释是合理的，能得到实质性证据的支持，法院就遵从行政机关对立法的解释。因此，只要环保署对《清洁大气法》的行政解释有实质性证据的支持，达到合理的程度，即使有证据表明存在其他同样合理、或许更合理的选择，法院也不得以自己认为更好的选择取代行政机关的选择。在这里，法院认为其任务是“有限的，是去探明（环保署）行政长官所作选择是否合理，是否得到案卷的支持”，“只要行政行为‘提出了合理的根据’，我们就假定它是有效的”。这种高度遵从的立场就是 ATA 案巡回上诉法院对于法定的行政裁量合理性要求的理解和把握。^②

ATA 案中，我们能够看到法院虽然有意对行政机关的自由裁量权设限，并且哥伦比亚地区巡回法院以近乎创新的方式做了这种尝试（接受行政机关通过“可理解的原则”来自我设限），但其态度较之 *Urgenda* 案中的荷兰法院显然更为谦抑。谢弗林案于 1984 年 6 月裁判以来几乎成了美国司法界和法学界援引率最高的“不朽判决”，其确立的行政解释司法审查的相关标准意

^① *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* 467 U.S. 837

^② 金自宁，风险规制时代的授权与裁量，法学家 2014 年第 3 期

是否合法的问题变为对现实世界可能出现的后果的考虑，将争论转移到了提出的政策可能具有的效果上来。该案之后的行政机关的决定更多依赖于政策，对法律解释的依赖性减弱了。”^①

2. 司法审查进路的比较

在美国，根据国会的授权，政府制定风险规制的具体标准，对国会立法做出具体解释。从 ATA 案可见，在美国法院对此类标准的司法审查中，关键词是“授权”和“程序”。司法审查谢弗林遵从的第一步就围绕立法机构的授权展开，看政府的标准是否贯彻了国会的授权意图。在国会授权模糊的情况下，再从证据角度来看该标准是否合理，如果答案是肯定的，法院就会遵从政府制定的规则。如果从法律-科学-政治磋商（行政机关决策）三者关系的角度来观察 ATA 案，会看到在美国，风险规制标准的司法审查中，法院/法律的作用主要在于判断行政机关是否遵守了国会的授权，以及从程序角度对行政机关加以约束。在此范围之外，法律对行政机关的决定明确表示遵从，不会以自己认为更合理的方案实质性取代政治磋商的结果。科学证据为证据的一部分，也会影响对政府所定标准合理性的认定。然而，在 ATA 案中，科学证据似乎未能像 *Urgenda* 案那样凸显出“一锤定音”的决定性作用。

在荷兰 *Urgenda* 案中，司法审查的关键词似乎是“科学”。法律举着科学的旗帜，以激进的姿态否决了政治磋商程序所确定的减排标准。海牙地区法院关注的重点显然不是“授权”，而是“高水平的注意义务”，并且这一注意义务是依据科学证据来确定的。如果说美国的谢弗林遵从体现了普通法传统上对行政自由裁量的尊让，那么 *Urgenda* 案则显示出荷兰法院对政府行政裁量缺乏约束可能导致公众无法得到足够保护的警惕。

两相对照之下，我们更容易理解斯图尔特教授的这段评论——美国的司法审查标准在“美国行政法正在经历一场根本性变革”的宏观背景下有了新的发展。面对看起来难以处理的行政自由裁量权问题，法院已经改变了司法审查的关注点，通过扩展和变革传统的程序机制，司法审查的主要目的不再是防止行政机关在私人自治领域的未经授权的侵入，而是确保所有受影响利益在行政机关行使其授予的立法权力过程中得到公平的代表。^②美国的司法审查标准强调利益代表的正当性，法院在行政立法的利益代表方面有很大的监督空间，其司法审查缺乏有效的实体性标准。

五、导致两案判决结果差异的原因

遵从抑或取而代之——行政机关制定的大气排放标准在美国 ATA 案法院和荷兰 *Urgenda*

^① E. Donald Elliott, *Chevron Matters: How the Chevron Doctrine Redefined the Roles of Congress, Courts and Agencies in Environmental Law*, 16 Vill. Envtl. L.J. 1 (2005)

^② 斯图尔特，*美国行政法的重构* [M]. 沈岷译，北京：商务印书馆，2003. 63 页。

案法院那里遭遇了完全不同的反响。那么，这种差异是什么原因造成的呢？

费雪指出，在分析风险规制的宪政主义时，需要回到机构背景下去理解不同文化和宪政语境下问题的处理方法。笔者认为，费雪教授的洞见无疑为我们比较宪政体制之下的美国和荷兰司法审查提供了一把钥匙。此外，就 Urgenda 案与 ATA 案判决而言，风险的相关因素如风险阈值、风险感知程度等可能也对判决产生了影响。下面本文将分别沿着风险因素及机构情境因素来分析两案差异的成因。

1. 风险因素

1) 已有科学证据能否确立风险阈值

阈值 threshold value 就是临界值，从风险规制的角度讲，就是能否找到一个安全与不安全的临界点。两案虽然都涉及大气排放标准，但 Urgenda 案是温室气体排放标准，而 ATA 案关乎臭氧和颗粒物（PM）排放。就温室气体而言，IPCC 气候科学证据已经表明，为实现 2 度的目标（100 年内升温控制在 2 度以内方可避免海平面上升带来的灾难），必须减少温室气体排放，2020 年需减排 25%。这里，科学证据为风险的管控提供了明确的阈值。而 ATA 案中，环保署采纳的科学研究成果表明，臭氧和 PM 作为大气污染物都属于所谓无阈值污染物，既有的科学研究并不能帮助环保机关找到一个浓度水平，凡在该水平之下，对人体健康就无害，而在该水平之上，对人体健康就有害。环保署从科学家那里获得的信息是，浓度水平与对人体监控的影响之间的关联是一个连续统，可保证充分安全余地的唯一可能性是零风险标准。但无论对于风险规制者还是风险承受者，零风险是不现实的选择。在这种情况下，环保署的现实选择是综合权衡不同浓度水平风险后果的严重性以及风险发生的概率，在此基础上确定可接受的风险水平。^①在缺乏阈值的情况下，法院即使不认同环保署的标准，也难有实在的抓手去否定它。而 Urgenda 案中，由于科学证据提供了风险阈值，使得法院在质疑行政机关的标准时有了相当坚实的根基，这是该案与 ATA 案的一个关键区别。但是这一区别并不足以解释两案判决结果的差异，因为在 ATA 案中，即使面对相同的事实，美国哥伦比亚巡回法院与联邦最高法院在司法审查强度上仍有较大的差异。因此，仍有必要从法院本身去寻找判决结果差异的原因。

2) 风险感知和风险管理理念的差异

与美国相比，欧洲有着更为浓厚的人权保护传统，法院在面对风险规制问题时，出发点就是政府的风险规制措施是否足以保护人民免受风险威胁，而且法院根据高保护水平原则和预警原则等实质性约束来为政府设限。此外，荷兰是低地国家，27%的国土低于海平面，三分之一

^① Thomas O. Megarity, *The Clean Air Act at a Crossroad: Statutory Interpretation and Long Standing Administrative Practice in the shadow of the delegation doctrine*, 9 N.Y.U. Envtl.L.J. (2000-2001), p.30

的陆地海拔不足 1 米,若无海塘和河堤的保护,全境一半以上的土地将要湮没在北海的波涛中,四分之三的居民将失去家园。荷兰人民世代同大海搏斗,向大海争地,这些因素或许使得他们对气候变化的风险有着比其他国家更为强烈的感知,在采取应对措施上更充满紧迫感。笔者认为,在风险规制标准的案件中,一国传统的风险管理理念和风险感知因素会不可避免地对法院产生影响。

2. 法院机构情境 (institutional context) 的差异

在风险规制领域,不同文化和宪政语境也会影响法院对问题的理解。法院如何理解自身的定位,如何理解三权分立下行政机关与司法机构的分工,都必然会影响其对行政机关所定标准的取态。正如费雪教授所说,在分析风险规制的宪政主义时,应该抛弃工具理性主义和协商民主主义的两分法,回到机构背景下去理解不同文化和宪政语境下问题的处理方法。下面就从法院的机构情境角度试析两案差异成因。

1) 两国法院对分权制衡原则及自身定位的不同理解

与英美法系国家普通法院的司法审查不同,许多大陆法系国家存在独立的行政法院系统专门处理行政案件。在传统上,行政法院往往被看作是行政机关的上级机关,与受审查的行政机关带有行政系统中上级与下级之间关系的特点,受审查的行政机关在一定程度上“从属于”行政法院。二者这种带有内部行政性质的监督关系使得行政法院得以对行政行为实施完全意义上的审查。荷兰也有行政法院,虽然行政立法这类抽象行政行为的诉讼较为特殊,是由一般法院作为民事诉讼审理,但大陆法系的传统仍不可避免地会影响法院在司法审查中的态度。此外,欧盟成立改变了欧洲内部的权力格局,这一过程中法院变得更有权力,各成员国法院得以借助欧洲法院的力量对本国政府持更为批评的立场。*Urgenda* 案判决书就是一个鲜明的例子,法院毫不客气地指出,政府不应躲在“全球气候问题不能单单依靠荷兰”的争论背后不作为。

在 *Urgenda* 案中,面对“法院干预减排标准有违三权分立原则”的质疑声,法院指出,最重要的是,荷兰法律中并没有规定国家权力的完全分配。机构之间的权力划分是为了建立一个权力的制衡体系,这并不意味着在整体上存在某一权力高于另一权力的观念,而是意味着每个权力有其自身的职责和义务。法院提供法律保护,解决法律纠纷。法治的基本特征是政治机构的行为有时必须被独立法院评估,受到合法性审查。法院并不进入政治考虑和选择的范畴,从任何政治议程中隔离开,局限于其自己的领域,即适用法律。在涉及到那些对社会的结构或组织产生影响的各种利益之政策考量时,(法院)需要更大的限制甚至节制 abstinence。法院需要认识到,它只发挥两方或多方之间的法律纠纷的职能,(而)政府机构要考虑到许多更多的

立场和利益综合做出决定。^①

以上判词说明，海牙法院非常清楚摆在面前的案件的特性，也深谙法院在解决此类问题时与政府机构存在立场差异。但法院明确表示，虽然这个问题主要属于政治决策的问题，但并不会成为妨碍法官履行其任务和解决纠纷的权威。是否存在对这种结果的政治支持与法院的决策过程无关。^②在这样的理解下，海牙地区法院不肯因为涉案争议具有较强的政治性而后退，仍然在“适用法律”的范畴内试图建立一个精密的司法审查框架，在其中既有基本原则，又给政府留出了政策空间，最终目标是敦促政府采取恰当的风险规制措施，防止国民的安全受到损害。

相对而言，美国较为强调国家权力机构之间的独立和分工，认为法院和行政机关应该各司其职。法院恪守这种分工，更因认识到面对复杂的风险规制问题时其制度能力存在严重局限，故在司法审查中持更为谦抑的立场。与欧洲相比，美国较早地因为侵权体系的局限性而构建了规制体系，有许多学者和法官表示，考虑到侵权法体系的随机性以及昂贵的交易成本，无论怎样都不能代替政府规制。^③精通规制事务的最高法院大法官 Stephen Breyer 就表示，美国的法官理解“在法官看来不合理的事项，规制者却未必持相同的见解。规制机构也与法院有很大的不同。规制者必须做出立法型 legislative type 的决定，其是非曲直取决于对这世界上重要的一般性事实的认定或探知，他们有时在一个充满政治色彩的环境下工作，有时要去寻求能为相互对抗的私人所接受的妥协方案，他们必须经过衡量，得出一个切合实际的、且可以实施的结果，从而有助于实现法律中普遍规定的公共利益目标。法官所展开的作业，限于那紧凑排列的浩繁卷宗。鉴于这些差别，法官审查规制决定时，所依据的不仅是法律以及此前的判例，还有与是非曲直更为直接关联的良好理性 good reason 观念。由于法院理解规制机构的这些考量，因此法院宣称规制机构的决定有违理性，并将其撤销时，都会感到很是犹疑。而最高法院以 chevron 案强化了法院的这种犹疑。^④

美国法院对此类案件的谦抑态度或许还有非常实际的考虑^⑤——二十世纪以来，司法审查的领域大量扩张，除了法律明白禁止的行为和行政机关正当行使自由裁量权的行为外，一切行政行为都可以接受司法审查。待决的司法卷宗接踵而至，对这类案件的审查动辄涉及数以千页的规制机构记录，法院要获得对风险规制问题的全面理解并做出实质性判断显得不切实际。

^① Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, para 4.95

^② Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands, C/09/456689 / HA ZA 13-1396, para 4.98

^③ See, e.g. Henderson, Judicial Review of Manufacturers Conscious Design Choices: The Limits of Adjudication, 73, COLLM. L. REV. 1531, 1555(2973); Stephen Breyer, Breaking the Vicious Circle: Toward effective Risk Regulation, Harvard University Press,59;W. Kip Viscusi, Toward a Diminished Role for Tort Liability: Social Insurance, Government Regulation, and Contemporary Risks to Health and Safety, 6 Yale J. On Reg, 65, 105-06(1989).

^④ Stephen Breyer, Breaking the Vicious Circle: Toward effective Risk Regulation, Harvard University Press, p.59

^⑤ Ibid.

2) 两国行政立法的司法审查体系差异

在英美法系国家，由于对程序正义原则的重视，法院对行政机关的正式行为和非正式行为区别对待。法院大多数意见认为，行政机关通过正式程序所做的行为一般具有法律效力，对于政府经由正式程序所做的法律解释，法院对制定程序中行政机关所依据的事实认定、法律解释以及理由构成等，以全盘记录为审查标的，如果达到“一个理性的人，在考量完整的记录证据之后，认为该证据足以充分地支持该结论”，即可通过法院的审查，法院就会按照谢弗林遵从的指导遵从该行政立法。^①

与英美法系深嵌人心的正当程序理念不同，大陆法系国家普遍有着“重实体、轻程序”的传统。二者的差异反映在案件中，可以看到 Urgenda 法院持“结果导向”观来审查政府的风险规制标准，核心关注是标准是否足以保护民众免受风险威胁，而 ATA 法院持“过程导向”观来审查 EPA 标准，关注的是在给定事实和证据面前政府的风险规制决策是否合理。必须看到，美国法院的“遵从”绝不意味着对行政机关的放任，正因为美国的风险规制制度环境有着严密的程序规则对行政机关决策过程加以约束，加上法院考虑到风险规制问题上自身制度能力的局限，才退而选择遵从的姿态。如果整体制度环境中行政程序不够完备，那么法院就成为这个国家捍卫正义的最后一道防线，此时法院对行政行为的审查就必须深入到一定程度。

3) 两国诉讼模式的差异

司法审查强度也受到各国传统的诉讼模式的影响。美国的诉讼采当事人主义模式，深受司法消极主义思想的影响，法院通常不对事实问题进行调查取证，只消极做出裁判。这种诉讼模式下，法院对行政行为的审查强度就较为宽松，尊重行政机关的事实调查和判断。而荷兰等大陆法系国家采取职权主义的诉讼模式，深受司法能动主义的影响，法院对诉讼的运作享有相当大的权力，审查强度较强，往往以自己的判断代替行政机关的判断。

六、结语

费雪提出，风险规制宪政主义中有两种流行的观点：工具理性主义 rational-instrumental RI，商谈建构范式 Deliberative constitutive DC，前者的重点在于技术方法基础，后者的重点在于审议过程。在后一种模式下，行政机关可不受严格的风险识别/评估/管理菜单的约束，而是使用经验和专业技能确保问题能得到正确的审议。费雪对英美

^① 依照行政程序法第 553 条规定，行政立法的制定除非法律有明文规定必须适用正式程序或法律对外公布并刊载联邦公报，否则都适用非正式的听证程序。审查此种规章通常采用下述两个标准：“正当程序标准”与“专断和反复无常标准”。“正当程序标准”指审查规章的制定是否遵循了法律规定的最起码的程序：是否进行了公告通知和提供了公众参与的机会，对公众的评价意见是否进行了适当的考虑等等。“专断与反复无常标准”指审查行政立法的制定是否有专断恣意的情形。

实践的分析表明,这些国家的风险规制存在从商谈建构范式到工具理性主义的变动趋势。那么,这样一个趋势在风险规制的司法审查中是否存在?是否会有越来越多的法院像 *Urgenda* 法院那样,在面对政府制定的风险规制标准时,以科学证据挑战政治磋商形成的标准?笔者认为,未必会出现这种情形。正如罗杰斯所说:“在不确定性的世界,证明责任和说服占据统治地位”,工具理性主义的说服力给讨论者一个有力的抓手。然而在风险规制的许多其他领域,科学证据无法提供风险阈值,在人类理性边缘之外,无论政府还是法院都是在不可知的状态下就不确定性做决策,这时,法院如以自己的判断取代行政机关的判断,就难免要面对“法院要把自己变成一个超级规制机构”、“法院判决缺乏民主基础”等意见的抨击。在不确定性面前,科学与技术不是唯一决定风险处理方式的力量,在安全的社会建构过程中,到底多安全才算足够安全 how safe is safe enough 则常常是政治性的问题。在这种情况下,类似海牙地区法院这样的“结果导向”法院是否会考虑到规制的实际难度而采取更为保守的取态,仍有待继续观察。不过有一点可以肯定,那就是,如果发生更多的 *Urgenda* 案,它更有可能发生在大陆法系国家。原因在于,美国这样的普通法系国家法院受到先例拘束制度的约制,在已有的谢弗林遵从基础上几无转身余地,而大陆法系国家法院则不受这样的束缚,可以较轻易地根据风险规制的现实调整航向。因此,如果未来出现更多的 *Urgenda* 案例,它更有可能出现在法国、荷兰、德国等欧洲大陆法系国家。

2016 年 1-3 月 G20 大事记

1 月 13 日-15 日 2016 年 G20 峰会第一次协调人会议在北京国际饭店举行。来自 G20 成员、嘉宾国和国际组织的 400 多名中外代表参加此次会议。会议围绕“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”主题和“创新增长方式”、“更高效的全球经济金融治理”、“强劲的国际贸易和投资”、“包容和联动式发展”4 个重点议题篮子展开深入讨论，达成一系列共识。各方支持以创新为主线挖掘世界经济增长新动力，探讨制定 G20 创新增长蓝图，深化在创新、新工业革命、数字经济等领域合作；总体支持就发展绿色金融、制定国际追逃追赃高级别原则、加强国际能源治理等深化合作；重申加强 G20 贸易投资机制建设的重要性，支持就促进全球贸易增长开展合作；支持 G20 带头落实 2030 年可持续发展议程；同意在能效、粮食安全、就业等领域采取行动，为落实气候变化巴黎协定提供强有力政治支持。

会议期间，中方还主持召开了 G20 “三驾马车”会议、副协调人会议及新兴市场国家协调机制会议，就峰会重点议题交换看法。

1 月 25 日-26 日 G20 绿色金融研究小组第一次会议在北京举行。G20 成员、嘉宾国以及相关国际组织的代表与会。G20 绿色金融研究小组由中国人民银行和英格兰央行担任共同主席，联合国环境规划署承担秘书处工作。

此次会议主要围绕 2016 年工作目标及研究计划进行讨论。会议决定，G20 绿色金融研究小组的主要任务为识别绿色金融发展所面临主要障碍，并基于对各国经验和最佳实践的总结，分析并提出可提升金融体系动员私人部门绿色投资能力的可选措施，以促进全球经济的绿色转型。会议还表示，在 2016 年 7 月 G20 央行及财长会议前，G20 绿色金融研究小组将基于各研究领域成果提交一份综合性报告。第二次会议将于 2016 年 3 月 22 日在英国伦敦举行。

1 月 27 日-28 日 G20 “强劲、可持续和平衡增长框架”工作组第一次会议在北京举行。此次会议由中国人民银行、财政部以及工作组联合主席加拿大和印度财政部共同举办。来自 G20 成员国和嘉宾国的财政和央行以及相关国际组织的代表参加了会议。会议讨论了工作组全年工作计划、全球经济形势和短期风险应对、结构性改革、投资和贸易、增长战略等议题。

1 月 28 日 G20 能源可持续工作组第一次会议在福建厦门召开。来自 G20 成员、嘉宾国及相关国际组织共约 150 名代表与会。会议就能源可及性、清洁能源、能源效率、全球能源治理、落实以往 G20 能源成果等议题进行了初步讨论，并就本年度继续推动上述议题取得更多成果达成一致。

2月2日-4日 G20 就业工作组第一次会议在广州举行。来自 G20 成员、嘉宾国以及相关国际组织代表、工商峰会 (B20)、劳动会议 (L20)、智库会议 (T20) 和妇女会议 (W20) 代表共计 120 余人参加会议。与会代表围绕实施有利于就业的宏观经济政策、促进青年创业、治理失业、增强劳动力市场需求的预测能力、增强培训的针对性和有效性、增强工作场所的安全性和适应性等问题展开深入探讨。此外，会议还讨论了就业工作组章程、就业工作组多年期工作计划等文件。

2月24日 G20 国际金融架构工作组第二次会议在上海召开。会议由中国人民银行与工作组联合主席法国财政部和韩国财政部共同举办。参会代表主要围绕资本流动的监测和应对、IMF 改革、全球金融安全网的完善、提高主权债重组的有序性和可预测性、增强特别提款权 (SDR) 的作用等议题进行了讨论。会议还就工作组全年拟取得的具体成果达成了一致。

2月26日至27日 G20 财长和央行行长会议在上海举行。这是中国担任 2016 年 G20 主席国后主办的首次财长和央行行长会议。中国国务院总理李克强向会议发表视频讲话，财政部部长楼继伟和人民银行行长周小川共同主持了会议。

会议主要讨论了当前全球经济形势、增长框架、投资和基础设施、国际金融架构、金融部门改革、国际税收合作、反恐融资、绿色金融及气候资金等重要议题，并发表联合公报。

会议认为近期市场的过度波动与全球经济基本面温和复苏的状况并不相符，强调将各自和共同采取所有政策工具，包括货币、财政政策和结构性改革等，来应对风险、增强市场信心和促进经济增长。会议还提出将灵活实施财政政策，确保债务率保持在可持续的水平。

会议重申将避免竞争性贬值，反对各种形式的保护主义，并同意就外汇市场进行密切讨论沟通，并同意进一步加强结构性改革议程，包括制定改革的重点领域和指导原则，以及建立一套指标体系以更好地评估和监测各成员结构性改革进展。

会议重申继续推进基础设施投资，鼓励多边开发银行制定支持高质量项目的量化目标；承诺将更好地监测资本流动，及时识别风险，应对大规模资本流动波动挑战，并强调充足和有效的全球金融安全网的重要性。

会议还最终核准了关于全球落实税基侵蚀和利润转移 (BEPS) 项目的包容性框架。中国将建立一个国际税收政策研究中心，目的是进行国际税收政策研究和设计，并向发展中国家提供技术援助。

3月1日-2日 G20 框架下普惠金融全球合作伙伴 (GPFI) 2016 年第一次研讨会在上海举行，此次会议由中国人民银行举办。中国、土耳其和德国担任 GPFI 联合主席。研讨会围绕普

惠金融全球趋势、打通金融服务最后一公里、政府和私人部门在普惠金融中的作用等问题展开探讨，并重点讨论了数字普惠金融、普惠金融数据采集和指标更新等议题。

3月3日 G20 框架下普惠金融全球合作伙伴(GPFI)第一次工作会议在上海召开。会议介绍了2016年GPFI重点议题，并总结了GPFI研讨会的成果，并围绕如何制定并推动出台数字普惠金融高级原则，使数字技术更好地发挥对普惠金融发展的促进作用的议题进行讨论。会议还继续重申改进中小企业融资的重要性，推动进一步落实中小企业融资行动计划(SME Financing Action Plan)。GPFI 框架下的监管和标准制定、中小企业融资、金融消费者保护和教育、市场和支付体系四个工作小组讨论了全年工作重点和计划。