

## 智库头条

## 编者的话

近日,国际信用评级机构穆迪将中国主权信用评级由Aa3下调为A1,引发关注。该机构认为,中国经济将持续放缓,政府债务将持续走高,实体经济债务规模将快速增长。

对此,有业内人士指出,穆迪采用了基于“顺周期”评级的不恰当方法,同时对我国政府债务等方面的法律制度规定缺乏必要了解。

值得重视的是,此次事件显示出国际信用评级机构的巨大影响力。对此,更为积极主动地掌握国际信用评级话语权乃至主导权,实为必要。

## 识微

## 数据跨境流动

## 风险应重视

叶小琴 王肃之

随着全球化、信息化与网络化的融合,数据安全问题不再仅与国内数据安全有关,跨境数据流动带来的信息数据风险也与日俱增。目前,各国关于跨境个人数据最有效的监管途径就是建立个人数据留存制度,构筑技术性与管理性并重的数据防火墙,切实防止数据流失、泄露和滥用。

作为互联网时代的后起国家,我国个人数据留存制度的建立仍未被提上议程,不仅在国家战略层面未明确个人数据留存制度,《关于加强网络信息保护的决定》《网络安全法》等法律法规也未做出相应规定。随着全面推进依法治国的深入与国际网络安全规则的日臻完善,确立个人数据留存制度的必要性和紧迫性日益凸显。

首先,在战略层面,应在国家网络安全战略中涵盖个人数据留存的内容。我国于2016年12月发布《国家网络安全战略》,以维护我国在网络空间的主权、安全、发展利益。但是该战略仅在概括层面上规定“建立大数据安全管理制度”,其侧重点在于关键信息基础设施及其数据保护,并未对个人数据留存作出具体明确的规定。个人数据的内容构成复杂,除了直接的人身、财产信息关乎个人安全,还包括种族、基因等敏感信息,是国家战略的重要内容。

对此,可以分两步予以完善:第一步,在发布有关互联网的国家战略时,规定个人数据向境外传输的应在境内予以留存,明确我国对个人数据留存制度的鲜明立场;第二步,制定国家数据安全战略,规定个人数据留存应遵循合法原则、依法留存原则、程序原则和合理原则,同时对留存主体、方法与路径问题做出规定,为个人数据留存具体制度的出台提供方向指引。

其次,在立法层面,应在法律文件中具体规定个人数据留存制度。目前,不少国家对这一问题已经出台了具体法律规定。俄罗斯2015年生效的《个人数据保护法》就规定俄罗斯公民的个人信息数据只能存储在俄境内的服务器中,以实现数据本地化。欧盟2016年生效的《一般数据保护条例》在其第30条也对数据留存问题作了具体规定。我国应在借鉴他国有益经验的基础上,以维护国家网络主权为核心,在两个层面对数据留存做出立法规定:第一,制定个人信息保护法,设置专门条款,明确专门的监管部门并就其监管责任、相关义务作出明确规定;第二,出台有关个人数据留存的专门行政法规或部门规章,构建个人数据留存的完整制度体系。

再次,在执法层面,应建立个人数据留存监管机制。目前我国互联网监管呈现“九龙治水”的状况,对个人数据的监管乏力,无法有效落实个人数据留存制度,应理顺现有立法体制和模式,切实建立并强化个人数据留存管理监督机制。第一,明确个人数据留存的管理机构。应整合现有管理体制,确立个人数据留存协同管理模式,统一领导、统一执法,使管理主体明确化、具体化。第二,设立数据留存监督检查权,并使这些权力的具体内容公开化、程序化,使监督执法落到实处。第三,建立健全数据留存管理制度。应根据个人数据留存工作的性质特点,建立独立的数据留存管理制度,规定管理主体、管理要求、管理流程等问题,推动个人数据留存工作的制度化、法治化。

(作者单位:武汉大学法学院)

## 努力掌握国际信用评级主导权

黄星清

就在美联储今年第二次加息前夕,国际信用评级机构穆迪下调中国的主权信用评级,随后引发了全球金融市场的担忧,包括中国股市和人民币汇率在内的亚洲股市纷纷动荡。仔细分析穆迪的相关论断,其降低中国主权信用评级的理由并不充分,分析过程的合理性和专业性明显不足。但作为知名国际信用评级机构,穆迪对国际市场的影响力可见一斑。

## 评级之争影响全球金融主导权

纵观一百多年来的世界金融发展史,信用评级体系是体现全球金融主导权和话语权的重要工具。在当今世界的信用评级体系中,美国处于垄断地位。全球三大评级公司——穆迪、标普和惠誉都在美国,它们不仅获得了在美国资本市场的主导地位,还包揽了世界80%以上的资本市场评级事务,进而垄断了国际资本定价权和国际金融服务话语权,而其他国家的评级机构进入美国市场则困难重重。

相对于美国在世界评级体系中的优势地位,我国的信用评级体系明显弱势,信用评级话语权和主导权严重缺失。全国性信用评级业不发达,业务规模较小,经营状况不理想。外资进入中国评级业的门槛过低,中国评级业遭到美国评级机构的严重渗透。2006年后,穆迪、标普、惠誉三大评级公司开始大肆收购中国的评级公司,并控制了美国三分之二的评级业务。同时,整个社会对掌握信用评级话语权和主导权的重要性认识不足。一方面,对信用评级机构的监管政出多门,监管成本高,监管效率低;另一方面,一些政府部门和社会盲目相信外国评级机构在技术和标准上的权威性。这些情况必须高度重视。

## 赢得评级主导权迫在眉睫

不论是过去还是现在、将来,赢得国际评级体系主导权的重要性都不言而喻。一是有利于维护我国金融安全。信用评级是决定金融交易价格的重要工具。境外评级机构掌握我国信用评级主导权后,刻意压低我国的信用级别和企业的真实价值,对我国政府和企业的国际形象影响很大。比如,标普将中国13家商

业银行的信用级别都评为“垃圾等级”,使境外投资者能够以较低的入股价格在中国金融市场享受饕餮盛宴,教训深刻。

二是有利于保障我国经济技术信息安全。境外信用评级机构通过渗透我国评级机构,可方便地获取我国政务信息,乃至国家全面的经济和技术信息,从而掌握我国技术发展动态和重大商业机密,使我国在国际竞争中处于被动。事实上,美国评级机构正在参与越来越多的中国重大债务融资评级,悄然进入我国的经济腹地 and 特殊性行业(包括国防工业和特种行业),公开获取中国最有价值的政务信息和经济情报。这种状况必须改变。

三是有利于维护我国外汇资产安全。中国是世界最大的债权国之一,国家外汇资产安全是中国的核心利益,现存国际评级格局常常不顾中国的经济和财政及全球影响力的增长前景,降低中国信用等级,严重歪曲中国主权信用的真实状况。同时却给予深陷债务危机的全球最大的债务国——美国以极高的信用等级,使其通过低成本融资和货币贬值堂而皇之地实现从债权国的利益转移。

四是有利于我国取得国际金融市场话语权。当前,中国主导的“一带一路”建设和亚投行引起了全球的高度关注和响应,在推进过程中,信用评级主导权将发挥重要作用。如果一再出现双重标准和恶意操控的信用评级,不仅不利于“一带一路”建设和亚投行相关合作的战略成果,还会严重损害我国在国际金融市场上的话语权。

## 构建新型体系需要中国声音

第一,应夯实对信用评级行业监管的法制基础。针对我国对信用评级行业监管的立法缺陷,应制定一部统领各类资信评级机构的基础法,为实体法与程序法、组织法与行为法的结合,必须明确资信评级机构的法律地位、权利义务、组织制度、发展模式、市场准入、行为准则及法律责任等基本内容,体现维护国家经济安全和金融安全的重大原则。该基础法应明确规定外资评级机构不得涉及一些重要领域,比如国防工业和国有金融业等。同时,该基础法必须明确规定外资机构持股中资信用评级机构的比例最高不得超过25%,不能直接或间接控制合资企业的超

## 调研手记

## 精准扶贫关键在激发群众主动性

向春玲

贫困群众既是脱贫攻坚的对象,更是脱贫致富的主体,贫困群众的积极参与才是精准扶贫成功的关键。一些地区贫困群众参与度不足,仍然是当前我国精准扶贫工作的重要短板,需要进一步加大政策宣传力度,千方百计调动贫困群众参与脱贫攻坚的积极性和创造性,激发出精准扶贫的内生动力。

## 加大政策宣传力度

## 确保群众了解扶贫政策

当前,有些地区仍然存在政策宣传不到位的情况,一些乡镇和村干部对扶贫政策理解不准确,贫困群众对精准扶贫、脱贫政策一知半解,甚至存在误解和顾虑。加之确定扶贫对象过程公开度、透明度不足,导致一些贫困群众没有参与到精准扶贫中来。这就要求我们进一步加大精准扶贫的政策宣传力度,进村入户、答疑解惑。

要向贫困群众讲清楚中央和地方精准扶贫的普惠政策和特殊政策,讲清楚产业扶贫、建房扶贫、教育扶贫、金融扶贫、就业扶贫、社保扶贫等各种扶贫具体措施,讲清楚贫困户的识别标准和申请程序,讲清楚近年来精准扶贫取得的成效和脱贫致富的典型案例,讲清楚贫困户的退出标准和国家鼓励脱贫的优惠条件等。让精准扶贫政策在贫困地区做到家喻户晓、人人皆知,这是贫困群众有效参与精准扶贫的前提条件。

## 倡导文化扶贫

## 提高群众的参与意识和能力

贫困不仅仅体现为缺吃少穿、收入低下,更多地体现为思想的贫困、文化的贫困和发展能力的贫困。文化扶贫就是通过教育、培训等手段向贫困群众输送文化知识、科学技术、价值观念等,培育其自力更生、自主脱贫的志气和本领,提高贫困群众的参与意识和参与能力。

一是强化思想扶贫。贫困群众是精

准扶贫的主体力量,从“输血式”扶贫到“造血式”扶贫的关键是贫困群众树立摆脱贫困的志气和信心,从根本上去掉“等、靠、要”思想,实现贫困群众由“被扶贫”到“我要脱贫”观念的转变,这是扶贫的治本之策和长久之计。二是坚持教育扶贫。发展特困地区的职业教育和培训,提升贫困人口的基本文化素质和技术技能,增强贫困地区人口就业创业、脱贫致富的能力。办好基础教育,确保贫困家庭的孩子能接受义务教育,阻断贫困代际传递。三是坚持科技扶贫。科技扶贫是由单纯救济式扶贫向依靠科学技术开发式扶贫转变的一个重要标志。在农村产业结构调整过程中,一些贫困农民习惯于传统的农业种植和家庭养殖,不了解市场经济对种植、养殖及农副产品加工业的新要求而失去脱贫致富的机会;有些农户虽然脱贫了,但很快返贫,于是丧失了对脱贫致富的信心,干脆等待政府救济。因此,要以市场为导向,以科技为先导,提升贫困人群的科技素养和掌握新科技的能力,培养一批懂技术、会经营的新型农民,增强贫困群众“自我造血”的能力,增强贫困群众脱贫致富的信心。

## 建立利益共享机制

## 增强群众的获得感

贫困群众能否积极参与的重要因素,是扶贫能否真正给群众带来实际利益。从产业扶贫来看,作为以政府为主体的产业扶贫项目包括地区经济发展和贫困群众脱贫致富的双重目标,产业项目的选择既要考虑到产业本身给地方政府带来的经济利益,又要考虑到产业发展带来的益贫效应,因此政府部门更需要听取贫困群众的意愿、考虑他们的利益。同时,健全产业扶贫利益联结机制,把共享理念贯穿到扶贫开发中,这对确保贫困人口精准受益十分重要。例如,福建省宁德市下党村的产业扶贫实践就很有效果。他们采取股份制形式成立了农业综合开发有限公

营权。

第二,依法加强监管,促进信用评级业健康发展。明确监管主体,加强统一监管,彻底改变我国资信评级监管机构分散、政出多门的现象。通过实施机构资质和从业人员执业资格认定制度,完善评级机构统计报告制度和信息披露机制,强化对评级机构执业行为的检查和督导等措施,促使其有效、及时和真实地提供所评级资产的信息。监管部门应该依法加强对外资资信评级机构在华业务的监管,这是推进金融监管改革、防范金融风险、维护国际信用评级体系的必要之举。要督促其公布评级模型、数据来源,进一步增加透明度;应要求其讲清楚收费模式,让公众清楚它们的盈利和评级有无利益冲突;要建立赔偿机制,既让投资者被严重误导后有权要求赔偿,又让评级客体遭到不公正评级后有机会挽回损失。

第三,制定国家信用评级机构发展战略,与我国经济发展和日益增长的全球影响力相适应。制定有针对性的政策和措施,扶持我国信用评级机构成长壮大,包括以国有参股的方式发展个数坚持维护国家利益和公平公正原则的信用评级机构。随着人民币国际化的步伐不断加快,应该把跨境贸易人民币结算试点和人民币离岸金融业务,与扶持我国评级机构开展国家信用风险评级结合起来,加强我国在国际金融事务中的话语权。

第四,以“一带一路”建设和亚投行为基础,主动为广大发展中国家提供公平、公正、客观、专业的信用评级服务。债务人的信用状况决定着它对社会信用资源占有的多寡,信用评级决定着社会信用资源的分配。2008年世界外债总量约为61.1万亿美元,发达国家占有国际信用资源的91.3%,发展中国家仅为7.6%。应该充分把握“一带一路”建设和亚投行不断推进的机会,积极主动地为广大发展中国家提供公平、公正、客观、专业的信用评级服务,帮助他们的政府和企业“在‘一带一路’和亚投行的框架内,分配到应有的信用资源,有效降低融资成本,发展国民经济,在新一轮经济全球化进程中开创和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的良好局面。

(作者系中国社会科学院国家文化安全与意识形态建设研究中心特邀研究员)

## 智汇

## 穆迪下调中国主权

## 信用评级为何不妥

贾康

最近,作为国际主要评级机构之一的穆迪下调了中国主权信用评级,此举引起多方面关注,并有可能对今后一段时期需要在海外市场发债融资的中资机构带来一些不利影响。

穆迪是全球评级市场中已在客观上形成寡头垄断地位的三大评级机构之一,虽然其具有信息收集、整理方面的多年积淀和值得标榜的专业特长,但此次下调中国的主权信用评级,却暴露出其缺乏对中国经济成长性的深刻理解,缺少对深化供给侧改革中潜力释放的趋势估量,以及对对中国管理当局相关政策的认知不足。

中国作为经济社会正在轨转中的新兴市场经济国家,处于2011年以来的经济发展阶段转换中,正有望由逐年增速下行转而达到一个探底企稳的新的转折点。穆迪对中国当下的情况分析与基本结论的引出,在不少方面套用对一般经济体的处理方法,其实是非常不妥的。穆迪此次下调中国的主权信用评级做法颇值得商榷。

## 债务余额增速预判失之于危言耸听

穆迪在报告中指出,中国2018年政府直接债务余额将达GDP的40%,而2020年将达45%,这个结论对于中国实际情况的估算和未来预测是量值偏高的。

2016年末,中国这一指标的实际情况是中央国债余额和地方政府债务余额分别为12.01万亿元和15.32万亿元,合计27.33万亿元,相当于GDP初步核算数74.41万亿元的36.7%。在今后2年到4年内,虽不排除这一指标水平可能有所上升,但只要清楚了了解了中国管理当局在公债(国债、地方债)管理方面的基本政策取向,便可知政府举债将受到严格控制。很难想象,未来4年内中国政府债务余额能一路上升到GDP的45%——假设中国未来4年GDP年均增长率为6.5%(这是为兑现“全面建成小康社会”目标所估算出的“保证速度”),2020年GDP规模将达95.7万亿元以上,而其中国45%部分的绝对额为43万亿元,这将比2016年的总数高出15.7万亿元。穆迪的这个假设图景,显得太走极端而失之于轻率

## 忽视中国经济基本面与成长性

评级预测应以“前瞻性”引导市场行为,结合中国经济基本面的走势作出相关预测和判断,是十分关键的评级要诀。

我们不否认中国在引领经济新常态和全面深化改革方面还面临种种挑战与困难,但2015年末以来的国民经济运行基本态势已出现了自2011年经济下行后绝无仅有的连续6个季度增速在6.7%以上,且近两个季度还略有上升的“小平台”状况,各项经济指标亮点纷呈,经济运行总体上有望在“稳中求进”中迎来“新常态”由“新”入“常”的转换点。这是由中国市场的巨大潜力和经济社会的巨大成长性给予支撑的。

如看到这个很可能发生在2017年至2018年的大概率事件,便绝无充分理由在当下看低中国政府管理当局控制政府债务规模的底气与定力。目前,穆迪在这个至少应保持“观望期”姿态的“节骨眼上”,却以下调中国主权信用评级给出“看空”的明确指向,这绝对不是其应有的公允态度和前瞻水平了。

## 不了解中国法律制度规定且罔顾基本的国际对比

穆迪的预测和判断,与其报告所称的中国政府或有债务在地方融资平台、国有企业方面“将持续增长”这一认识有密切关联,但这恰恰表现出了穆迪对近年来中国相关法制建设情况缺乏了解。中国已修订的《预算法》和与其配合的官方文件,非常明确地规定了地方政府债务只能阳光化地经过预算程序发行,原地方融资平台不得再发生任何地方政府的变相举债;加之有《担保法》等法律的配套,地方政府及所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。因此,在中国除地方政府为使用外国政府或国际经济组织贷款进行转贷的担保债务外,已不存在一般意义的其他“或有债务”。穆迪的前述判断,放在中国积极推进全面依法治国的实践图景中,显得十分突兀而难以成立。

退一万步讲,即使2020年中国政府债务余额真的达到相当于GDP45%的水平,在全球主要经济体中,中国仍属较低水平,明显低于欧盟60%的预警线,更与美国的近100%、日本的近250%不可同日而语。再考虑到中国巨大的市场潜力、经济的成长性,结合深化供给侧结构性改革将给出的前景表现,以及中国经济调控体系综合的风险防控能力,穆迪此次调低中国主权信用评级的做法实为不妥。

(作者系华夏新供给经济学研究院首席经济学家、中国财政科学研究院研究员)

本版编辑 梁笑语

邮箱 lilunzhiku@163.com

(作者系中央党校社学部社会发展理论教研室教授)