

中国与全球化研究

China and Globalization Research

2012年 第 3 期

总刊第21期

中国与全球化研究中心/欧美同学会建言献策委员会 编

要 目

- | | |
|----------|---|
| CCG 建言研讨 | 中国与全球化研究中心海归看“两会”
建言献策座谈会 |
| 建言献策 | 有关适应我国国情和国家需求的博士
研究生名额分配制度建议意见
中国应加强国际组织人才培养
对个人所得税免征额设定的再思考 |
| 金融政策 | 2012 年是中国金融市场化元年 |
| 重大论坛 | 中山人才发展高峰论坛
——共论城市转型时代人本战略 |
-

www.ccg.org.cn

电话: 010 - 65611038 , 65611039 , 65611041 传真: 010-65611040

邮箱: bianjibu@ccg.org.cn

中国与全球化研究

主办单位

欧美同学会建言献策委员会

中国与全球化研究中心

合作单位

国务院侨办海外专家咨询委员会

清华大学公共管理学院

英国诺丁汉大学当代中国研究院

新加坡国立大学东亚研究所

香港科技大学中国跨国关系研究中心

总编

王辉耀 欧美同学会副会长，中国与全球化研究中心主任

编委会委员（以姓氏拼音为序）

陈志武 美国耶鲁大学管理学院金融经济学教授

崔大伟 香港科技大学中国跨国关系研究中心主任

段培君 中共中央党校战略学研究室主任

黄靖 新加坡国立大学李光耀公共政策学院教授

黄亚生 美国麻省理工学院商学院教授

李成 美国布鲁金斯约翰桑顿中国中心研究主任

李连仲 中共中央政策研究室经济局局长

林晓华 加拿大Ryerson大学国际研究院院长

刘宏 新加坡南洋理工大学人文与社会学院院长

隆国强 国务院发展研究中心对外经济研究部部长

吕晓波 美国哥伦比亚大学东亚研究所所长

裴敏欣 美国克莱蒙大学政治学教授

钱颖一 清华大学经济管理学院院长

饶毅 北京大学生命科学院院长

汤敏 中国发展基金会副秘书长

王绍光 香港中文大学政治与公共行政学教授

薛澜 清华大学公共管理学院院长

姚树洁 英国诺丁汉大学当代中国学院院长

张维迎 北京大学工商管理研究所所长

张旭东 纽约大学东亚研究系主任

郑永年 新加坡国立大学东亚研究所所长

特邀专家委员会（以姓氏拼音为序）

鲍曙明 密西根大学中国信息研究中心主任

丁学良 香港科技大学教授

董克用 中国人民大学公共管理学院院长

范文仲 中国银监会研究局副局长

傅军 北京大学政府管理学院常务副院长

郭生祥 澳大利亚澳华金融专家协会理事长

海闻 北京大学副校长

靳志伟 欧美同学会秘书长

胡元豹 加拿大亚太基金会总裁兼执行长

胡兆庆 商务部中国国际经济合作学会会长

李百炼 美国北卡州立大学副校长

李稻葵 清华经济管理学院中国经济研究中心主任

李磊 日本法政大学工学研究生院院长

李曙光 中国政法大学研究生院院长

李兆熙 国务院发展研究中心企业研究所副所长

梁能 中欧商学院管理学教授，EMBA主任

罗亚东 美国迈阿密大学战略与国际商务讲座教授

梅平 中国太平洋经济合作全国委员会会长

潘晨光 中国社会科学院人事教育局局长

彭维刚 美国达拉斯德州大学管理学院讲座教授

丘成桐 美国哈佛大学数学教授

施一公 清华大学生命科学学院院长

宋立刚 澳大利亚国立大学克劳福德经济学院教授

隋殿志 美国德州农工大学助理校长

孙选中 中国政法大学商学院院长

唐永春 美国加州理工大学能源与环境中心主任

王坚 美国南加州大学安传播学院教授

王小凡 美国杜克大学终身教授

王晓东 美国国家科学院院士

王晓萍 国务院侨办政策研究司司长

吴江 人力资源社会保障部中国人事科学院院长

项兵 长江商学院院长

谢国忠 玫瑰石顾问公司独立经济学家

谢宇 美国密歇根大学社会学系教授

徐滇庆 加拿大西安大略大学终身教授

徐小平 真格基金会创始人

许晔宁 欧美同学会副秘书长

颜海平 康奈尔大学中国研究所所长

杨锐 中央电视台《对话》节目主持人兼制片人

杨壮 北京大学国际MBA国际院长

张忠 美国沃顿商学院终身教授

张健青 国务院侨办经科司副司长

张力奋 英国《金融时报》副主编，FT中文网总编

张信刚 原香港城市大学校长，美国百人会会员

赵红心 美国圣路易大学财经教授

赵德生 美国丹佛大学国际关系学院教授

周玮生 日本立命馆大学可持续发展研究中心主任

左小蕾 中国银河证券公司首席经济学家

执行主编：苗 绿

责任编辑：潘 攀

编 务：赵映曦 吴雪莹

CCG 建言研讨

中国与全球化研究中心海归看“两会”建言献策座谈会

回顾过去几年来的工作，CCG 取得了丰硕的成果。尤其在国家战略高度的人才强国研究领域，已经参与和协助了一系列的国家人才政策的研究，包括“国家中长期人才发展规划纲要”，“中国绿卡制度”，“中国留学人员创业支持启动计划”等政策的启动，并承担了中央组织部，国务院侨办、人力资源和社会保障部，中央统战部、国家外国专家局、中国侨联、人大、政协和北京、江苏、广东等地政府以及欧美同学会的有关研究课题和专项工作，提交了大量的建言献策报告，受到了有关部门的重视和积极评价。

为了进一步学习贯彻全国人大、政协“两会”精神，发挥留学人员智力密集的优势，中国与全球化研究中心/欧美同学会建言献策委员会于2012年3月20日在欧美同学会成功举办海归看“两会”建言献策座谈会，就此新京报对本次活动给予重点报道。

针对海外高层次回国留学人员就“两会”的热点话题与相关话题进行座谈讨论。本次座谈会邀请了有关部门和欧美同学会有关领导参与，会后有关此次座谈会的建言献策内容在将上报全国政协，全国人大和中央有关部委。

海归看“两会”建言献策座谈会圆桌会议发言节选：

欧美同学会副会长、中国与全球化研究中心主任 王辉耀：

首先我简单介绍一下中国与全球化研究中心举办今天讨论会的几个话题背景。

话题一：历届“两会”财政预算公开议题都是大家所很关心的，而且现在已经变成了热点话题。各级政府财政预算公开程度如何，公开细节如何，公开程序如何，始终是“两会”关注的焦点。今天到场的有这方面的专家，待会儿可以请专家们多谈一些这方面的建议，包括一些其他国家在这方面的经验和教训，都是可以探讨的，同时也欢迎大家提出这方面的意见和看法。

话题二：关于出台“人才绿卡”，海外高层次人才居留政策和社保医疗等议题。

我们注意到在这次两会上，江苏省政协副秘书长麻建国代表致公党中央在全国政协大会发言，他呼吁“深化改革优化环境，吸引华人华侨回国创业”的观点。其指出可以借鉴印度颁发海外公民证的做法，认为国家需要颁发海外华人华侨特别身份证件，给他们从而免除签证的待遇。刚好在“两会”结束当天，人社部部长尹蔚民在3月14号的“2012年留学人员回国服务工作会议”上发表了应加大吸引海外人才的建议意见。另外，刚从美国回来的全美华人华侨委员会韩清源秘书长在这方面也有一些想法，包括海外人才特殊证件等，这也是一个范围。

话题三：建立新的政协界别，如何发挥留学人员建言献策的界别优势。

该问题是多年来一直都在探讨的话题，这个话题也由全国政协副秘书长李昌鉴在本次政协会议上提出。他其表示，20年前政协界别就是34个，如今是否可以改变一下当前格局。包括最近几年有很多全国政协委员提出应该设立新的界别，像农民工界别、法律界界别等。其实欧美同学会前几年也建议能否设立一个留学人员界别。虽然目前妇联有界别，工会也有界别，但是很多新的阶层没有，法律界也居然没有一个相对应的界别。有关这点，大家可以提出一些建议。

北京大学经济学院教授、财政系副主任 刘怡：

关于财政预算公开议题的问题，国家对追加的预算，该怎么去考虑，能细到什么样的程度，或者大家看到的时候会有什么样的反应，公众相应的权利是什么？谁又有权力追加？在这个问题上，又应该深入到什么样的程度？都需要明晰。

就预算公开来说，有几个重要问题须弄清楚，否则，就算公开了，也很难有成效。

第一，预算公开的范围是什么，政府的收入和支出到底应该包括什么，要有特别清晰的概念。现在，在公布的政府预算报告里，讨论的只是一般的公共预算，常说的税收和非税收入，只是政府控制资源的一部分，并不是全部。大量土地出让收入没有直接纳入预算管理，国有资本经营利润和社会保障的资金，也不在预算里。

所以，预算公开的范围到底包括哪些，应该有特别清晰的概念，到底政府收了多少、支了多少，收和支是怎么样的情形，都必须清楚。以土地出让金来说，国务院下文规范了土地出让金47%的支出去向，但还没有纳入预算，将来要控制使用方向。

第二，预算追加问题非常严重，可是受关注的程度不够。现在，财政收入增长很快，每年都有这样一种情形，各级人大批准的预算，在最后的执行过程中有大量偏离，从上一级往下追加，结果往往是追加的资金比初始资金还要多，我所知道的一个情况，不说哪个具体部门了，初始预算是20来亿，最后追加的数额比这个初始数还要大。

对追加的预算，能细化到什么程度，或者公众相应的权利是什么？谁又有权力追加？这些都需要明晰。

第三，什么样的项目该公开，什么的项目可以不公开，这同样需要明晰。现在，公开比较多的是政府采购，公布得比较细，但是，大的项目公众不一定能看到它的整个过程，比如，资金到底是怎么样被安排的，是用什么资金拨付的，资金拨付的速度包括到位的情况等，而这些都挺重要。

第四，对税收的增长要明晰合理性，相关数据应该很详细。现在预算增加的速度很快，每年的税收也增长很快，对这个增长，是不是要去分析它的合理性？应该把增长收入怎样使用？怎样才能程序性地决定支出的使用是否到位、合理？

税收的数据、支出的数据，都应该很详细，要有公开渠道让专家和公众去分析，征了什么税，影响到什么行业、什么地区，结果怎么样，需要有详实的数据。

第五，明晰预算基数。上一年的预算会决定今年预算的情况，就是说预算的基数必须有，而且必须明晰。一个单位今年要拨付多少钱，要看去年花了多少，今年有什么新财力追加，都要心中有数，不可能说我预见到能有多少新的财源。这就需要在预算基数的明确参照。

第六，专项资金的使用范围和规模要明晰。预算能追加，比如公务员的工资，财政部门能轻易把它计算出来，但是专项花费，比如某省要搞一个什么项目，财政部把钱划拨了，但这个钱是不需要持续划拨的。这样，预算相对来说就比较有弹性，那怎么去安排专项项目，到底给每个地方多少，这一点，现在还比较模糊。

第七，专项资金安排应该更加透明，增加公众讨论。现在，各级人大都要求专项资金使用情况进行汇报，但接下来，人大是不是也要向全社会“汇报”，要“汇报”到什么样的程度，这些其实都很关键，这就需要增加透明度。

财政预算的严肃性毋庸置疑，但要确保严肃性，就必须在各方面明晰起来。在这一点上，出台《预算法》就很关键。

欧美同学会副会长、中国与全球化研究中心主任 王辉耀：

印度、韩国、越南、菲律宾、巴西、墨西哥这些国家都承认双国籍，特别是我们周边的印度、韩国、越南等国家，近年来对国籍的开放政策加快了这些国家的发展速度，这也引起了我国政府的关注。

海外留学人员包括华人华侨回国的身份问题，一直困扰大家。现在，包括改革开放以来出国的留学生，已超过 220 多万人；出国的华人华侨，按照前几年中国社科院的数据统计，有 600 多万人，这两个加起来就有 800 多万人。这些人中，至少有一多半入了海外的国籍，在美国的华侨就有 400 多万人，加拿大有 100 多万人，加上欧美和其他发达国家的，可能有上千万的华人华侨。

这些人回国的身份很不方便。他们办的签证，一般只能在国内呆 3 个月，最长的是 6 个月。还有比较重要的一个，我国 1980 年通过《国籍法》，在当时的背景下，有一个规定，如果加入了别国国籍，即被视为自动放弃中国国籍，这是非常严厉的规定。

这个政策实际上是延续了 60 年以前的，当时的历史背景十分特殊，但现在，国际国内形势已经有了很多的变化。当前的国际趋势是，新兴发展中国家纷纷放松国籍方面的限制，如印度、韩国、越南、菲律宾、巴西、墨西哥，这些国家都承认双国籍，特别是周边的印度、韩国、越南等国家，近年来对国籍的开放政策加快了这些国家的发展速度。在今年“两会”上，这也成为一个热点话题，多位代表委员提到了这个问题。

之前，在历年的全国“两会”上，也都有代表、委员提出过相关建议。比如在去年的“两会”上，全国政协外事委员会副主任韩方明就提出：能不能实行“海外公民证”或者“海外华裔卡”。现在虽然有了一系列的政策，但还没有一个真正能解决海外、特别是留学人员回国的身份问题。

2003 年，外交部和公安部曾出台了“中国绿卡”，但实际上，从一定意义上来讲，它并不是“中国绿卡”，而是对已经来到中国的专家，因为认可你的贡献，而给你一个中国居留证。这与国外的绿卡是不一样的。国外绿卡是，人还没有到这个国家来，先可以在国外申请到来这个国家的绿卡。

最近，全国人大正在审议《出入境管理法（草案）》，该草案主要还是从强调国家安全和规范管理出发，没有从“吸引人才”的角度或者对外开放发展的角度来看问题。这中间就有很多具体问题，比如，人才签证并不是单独的类别，而可能只是在普通签证里涉及人才签证，对人才签证的重视程度不够。美国的人才签证是非常多的，每年光是工作人才签证就发放近 9 万张，还要发 14 万张人才移民的绿卡签证。在这方面，我国才刚刚

开始考虑。建议最好单独设立人才签证，海外人才对这方面的呼声很高。

美国华人全国委员会秘书长、教育事务主任 韩清源：

其实，关于绿卡，可以区分一下。绿卡可以是给那些真正的外国人的，但我本来就是中国人，可以有一个海外华人身份证，可以不是绿卡；再一个，让海外华人彻底放弃海外的一切回来，也不是特别现实。现在，我非常喜欢当“海鸥”——两边跑，因为现在已经全球化了，我在海外有家，孩子也都在海外长大，不可能全家都回来。

当“海鸥”，对人才的培养也非常有利。如果让海外人才完全回来，封闭两三年后，也许又会落后了。比如，我在美国指导中国的研究生，一点问题都没有，如果非得回来面对面指导，可能就不太现实。

现在中国开始实施“千人计划”，我有很多朋友就回来了，“千人计划”的优惠政策非常好，但它未必能解决根本问题，因为不能永远给这么优惠的政策。在政策和法律上，要让海外华人来去自由，没有其他的限制条件。比如，我在美国华盛顿东部办了一个公司，后来，又觉得旧金山的环境也不错，就在旧金山又开一个公司，这和我到杭州、苏州、广州开公司没有任何区别，只不过是距离上的远近，要考虑的只是经济效益，其他的都一样了。一旦如此，国家可能就不需要投入那么多钱给特别的优惠。

我以前在美国全美中文学校协会做副会长、总干事，是在海外办中文学校，教育孩子要学习中国的语言、中国文化，有 400 多名学生。侨办有一个说法，即让“中国语言落地生根，让中华文化落音归根”，这个提法非常好，主要是针对这些华人华侨。人在海外，尤其是下一代在那儿出生，要懂中国语言，而且要把中国化学好，有归属感。举一个简单例子，开奥运会或者中美两国足球队比赛，大家都在那儿看，全是给中国队鼓掌的。

我们不妨仿照印度的做法，据统计，印度发了 400 万张“海外公民证”和 700 多万张“海外印度裔卡”，终身免签证，除了不能选举和被选举，能享受当地的待遇。这个政策出来之前，原来回印度的软件人才只有 7000 人，有了这个政策之后，回来的软件人才超过 70 万，一举成为头号软件外包大国，这是一个不花一分钱的政策。我们也可以仿照印度，发放海外公民证或者海外华人身份证，对下一代发放海外华裔卡。

海外华人身份证或者海外公民证的概念是这样的，比如在海外由于工作生计等方面拿了美国护照，但回来很麻烦，我出国前本来就是中国公民，为什么现在不能给我发一个海外华人身份证呢？当然，要领取海外华人身份证，也需要申请，但只要有这样的意愿，国家应该可以考虑。而且我们在享受权益的过程中，也会尽有关的义务，比方说缴税等。另外，我们的

子女都在海外，如果没有华人身份证，把他们都视为外国人，他们和祖国距离就拉远了。

现在小孩在外面学中文都是大人督促着学。一旦有了海外华人身份证，既然是华裔的后代，既然要享受这个优惠，那就要学习中国历史、中国文化，中国语言，这样才有真正的认同感、归属感。比方说，必须经过一个考试，经过了考试，达到了对中国历史、中国文化、中国汉语一定程度的了解，就可以申领海外华人身份证。

人社部人事科学研究院副院长 柳学智：

在出国人数上，我国从 2001 年开始加速增长，回国人数从 2008 年开始加速增长，这和我们原来想象的不太一样。原来我们想象，从改革开放到现在，这个数据一直是高速增长，但实际上不是。从改革开放后的前二十几年来看，人数虽然有增长，但是比较缓慢，到 2010 年的时候，有 28 万人出国留学；到 2011 年，则达到了 33 万人。

相比之下，回国人数是，2010 年 14 万多人，回流率不到 50%，也就是回国人数占出国人数的比例不到 50%，最近这些年，回流率表现出增长的趋势，出国和回国出现大进、大出的状态。而且，它的上升通道已经打开了，我们感觉今后会有大量的国外交流。这是一个总体趋势。

那么，人数的变化到底跟哪些因素有关系？我们将人数变化和我国 GDP 的变化做了一个分析，结果出乎意料。分析结果发现，回归指标 R² 均达到或超过 0.95，这个概念是什么意思呢？回国人数和出国人数的变化，95% 的原因可归结为中国 GDP 的经济增长。

这个结果出来以后，我们觉得非常惊讶，因为社会现象里面，很难用单因素来把一种现象解释清楚。这意味着什么呢？影响出国人数和回国人数最重要的因素是经济发展。如果排除这个因素，其他方面再改进，也未必能把真正想回来的人给吸引回来。

由此我想到，我们国家经过 33 年的经济增长以后，现在经济面临一些问题，要调整经济结构和增长方式，原来的已经难以为继，不可持续了。所以，现在我们非常强调加强自主创新，吸引海外人才回来。那么，如果有持续性经济增长的保证，就能保证回来和出去的人都有增长，但是，值得担心的是，经济增长降低以后，回来的人数会不会也降下来？

所以，要保持海外人才的回流速度，经济增长必须要保持。这个时候，就是推出促进人才更好流动的很好时机。除了人才绿卡，人才回来以后，还要有其他很多政策性支持，包括户籍、医疗保障、子女就学等。

北大光华管理学院创新创业中心副主任

中国与全球化研究中心特邀研究员 路江涌：

在两会期间，代表们在几十分钟之内要读完几十页的报告，并且要提出建设性的意见，这是程序上的事情；但是，在此之外，它还有更多实质性的事情，比如需要对公众公开。随着社会的发展，公众在这方面的要求越来越高。不只是单一的财政公开，我们也不可能单纯从财政公开的角度推出太多内容，因为它受很多其他方面的限制。因为，如果公开财权，那么，事权也需要公开。

事实上，一旦选择了公开，比如，公众可以在人大的网站上随便下载，那么，在一定的范围之内，财政预算报告自然就能解释清楚，不清楚也会被逼问得解释清楚。

哈佛大学博士、中国与全球化研究中心研究员 罗一楠：

财政预算公开之所以会成为问题，很多是受到国外的，比如像美国和其他国家历史经验的影响。在议会体制之下，财政预算就应当公开。这种体制形成的历史过程和基础是，从一开始的西欧、美国，从地方政府，从美国的县到镇再到州，这是一个个不同的自治体，因为中央政府要花钱，必须向地方政府要钱，或者向地方的自治体要钱。

如果你想向我要钱，我就必须表达我的声音，而且我的声音要在议会体制当中表现，这一套体制是连续的过程。所以，由于历史和现实原因的不同，我们的预算公开还无法与他们相提并论。

首先，如果财政公开，人们的判断力，比如人大代表的判断力有多强？因为我们的人大体制不像欧洲议会的体制，也不像美国的体制，一个议员后面有一个专门委员会，而且议员代表地区的利益，预算因此在很大程度上是地方利益的表现。我们的人大代表不具备这样的职能，也不具备这样的背景。这样，代表对预算公开、预算审理的能力就很有限。

在这样的体制之下，如果说要实行一些可能性的政策，可借鉴别的国家的发展道路，比如德国，更多采用加强渠道化建设的路径。比如，在人大中，加强更多专家、学者或更多专业人士所起的作用，成立专门的监督委员会、审计或者监察部门，加强职业化的监督，这是第一。第二，选择比较好操作的层面开展，比如在地方基层单位试验，级递进，最终全面公开。

北京市世泽律师事务所主任、管理合伙人 刘洪川：

在财政预算公开上，至少要有正确的方向。最起码，作为纳税义务人，公众有权利而且政府也有义务来公开披露财政预算，但是，要达到大家期望的程度，还有很长的路要走，但至少是在往正确的方向走。而且，对一些基本性的工作，比如，对该披露的数据，要尽量披露详细，能往前走的尽量往前走，这样，以后的事情也就会水到渠成。

需要说明的是，预算公开不能解决中国所有的问题，必须跟其他的一些改革措施配套走，大的方向必须肯定，而且必须坚持，具体怎么走，这跟我们走路先迈左腿还是先迈右腿没有特别大的关系，主要是按照正确的方向走，而“走”是最关键的。

建立新的政协界别这方面，我觉得这个事首先是非常必要的，因为确实中国的情况发生了非常大的变化，最近几十年，中国职业的构成发生比较大的变化。以我比较熟悉的法律界来说，因为我进这个行业比较久，90年开始做律师，92年那时候中国有2万多的律师，到2000年当时的本世纪末，中国要有10万律师，当时就觉得中国需要这么多律师吗？最新我看到的数字，到2010年12月底中国现在有20.4万的律师，新的“十二五”结束的时候中国有30万律师，中国律师至少增长了10倍，十年前或者二十年前这个人数是非常少的，会计师、电脑工程师这个社会结构的构成非常非常大的变化，我觉得这个阶层参政议政有非常大的优势，主要有以下几点：

- 1、这个阶层整体素质是比较高的，当然其他类似的专业人士也都有类似的情况，这个阶层里面首先要参加考试的话，必须是大学本科以上毕业，通过率号称是中国专业考试最难的，这些年从来都没有超过10%，一般年份是4%、5%左右，现在我碰到的律师基本上都是研究生以上毕业的，作为一个阶层整体来讲，它的受教育能力，教育是衡量素质的一个重要因素，说明整体素质是很高的。

- 2、他们这个阶层是比较了解实际情况的，天天跟各种各样的当事人打交道，对中国实际情况是非常了解的，它的职业性质是有要求的。

- 3、各个国家法律界的人士，学法律出身的，在国家里面，特别是在政府和立法机构扮演着非常重要的角色，我觉得这不是偶然的，首先对整个系统的规则比较熟悉，刚才大家也提到很多代表搞不清楚这个规则，那律师就说你必须搞清楚这个规则，因为要把这个规则给当事人要解释清楚，他们本身对这个规则方面来讲是天生的擅长和专注，因为现在各个国家都一样，法律制度虽然想简化，虽然变得更细明，但是这不可避免变得越来越复杂，这是社会的一种趋势。如果想在这个机制里面很好运作的话，首先要了解这个规则是怎么运作的。

4、这个阶层是中产阶级很典型的代表，他们这种特点就强调，实际上是非常强的一种理性沟通，律师是靠什么来影响呢？主要是靠他的辩论和他理性的说服力，大家想象一下如果天下大乱，像民国初期根本就不需要律师，靠拳头就能说话，所以它是社会稳定建设性的基本因素，而且它的职业特征来讲，只有在法制比较健全的环境下，才能够发挥他的最大作用。

所以从这个角度来讲，反映中国实际这些年改革开放以来的人员构成、职业构成的变化，包括律师，包括会计师，包括农民工，更好能够反映出社会上一些真实的呼声，改善整个国家的治理结构。

美国华人全国委员会秘书长、教育事务主任 韩清源：

我原本就是中国人，可加入外国籍后，现在我不但原有国籍没有了，在中国真正的居留权都没有了，我回来要到公安局备案，实际上已经失去了长期在中国居住的权利。双国籍这些讨论，应该已经说了十几年了，我在美国时也跟中国大使馆总领事谈过这个问题，他们以前也解释过，如果都是留学生这样的人，中国政府可能会毫不犹豫的，但是涉及到泰国、东南亚时，就又有的一些特殊的政策。

实际上在 2010 年时，我在美国参加过一个研讨会，当地侨胞也发表了自己的看法。例如借鉴印度关于双重国籍的做法，退而求其次，虽然双重国籍没有办法达到，但希望政府能给我们这些人特殊身份，从而能够更方便的来回。这次借着“两会”之前，我们写了一封呼吁书，讲的主要是人文、认同感、归属感这些方面，并没有专门在里面讲关于人才的问题。

通过中国政府的“千人计划”，我们有很多朋友都回来了。“千人计划”所涉及到的优惠政策是非常好的，但是我认为这解决不了根本问题，因为不能永远提供这么优惠的政策。

人社部人事科学院副院长 柳学智：

从公众的角度和媒体的角度看，自然希望财政预算彻底公开，但是，也必须认识到，这是渐进的过程。财政预算公开这个方向应该看到，做的时候应该分步骤。四川有个白庙乡，它把所有的东西都晒到网上去，这是很好的思路。

另外有关人才绿卡，我们曾经做了一个研究，在这里可以把相关成果给大家报告一下。改革开放 78 年开始研究到现在，78 年到现在海归人数的变化，一个是出口人数，一个是回国人数，来看它的一个变化。把这些

数据全部搜集起来是很困难的，东一块、西一块，后来我们把这些数据联系起来。现在发现一个结果，非常明显的结果，出口人数我们国家从2001年开始是加速的增长，回国人员是从08年开始加速增长，这和我们原来想象的不太一样。原来我们想象我们国家改革开放从78年到现在，33年过去了，应该说这个数据变化很大的，但实际上研究的结果，在前面20几年来看，人数虽然有增长，但是是一个很缓慢的过程，但是出国人数从2001年开始有一个非常大的增长，所以到2010年的时候我们看到的的数据是33万出国人数。

回国人数到2010年是14万，反正不到50%，回国和出国的比例不到50%，所以这是一个趋势。中国现在到21世纪末期的时候，出国和回国出现大进、大出的状态，而这种状态的趋势是一个展开的趋势，就像股市一样，它的上升通道已经打开了，所以我们感觉后面可能会有大量的国外交流，这是发现的一个情况，这是一个非常有趣的现象。

第二，我们研究一下这个人数的变化到底跟哪些东西有关系。我们研究一个什么东西呢？人数的变化和我们国家GDP的变化，我们做了一个回归分析，这个事情也挺逗的。我们当时想找一些其他数据来做，但是做的效果不太好。做了一个回归分析，中国GDP的数据也是经过挑选的，专门从联合国贸发会议数据库里面抽的，因为国内数据有一定民意上GDP的变化，我们是选用2005年来计算GDP的数据变化，这之间做了一个回归分析。一个是出国人数33年和GDP之间的关系，一个是回国人数的关系，这个分析的结果也是非常好的。回国系数能到95%，这个概念是什么意思呢？回国人数和出国人数变化的原因，95%的原因可以归结为中国GDP的经济增长，可以拿这个简单的数据来做一个总结。就是从纯统计上来说可以这么来解释的，当然经济上有很多其他方面的因素。

这个数据出来以后，我们觉得非常的惊讶，因为社会现象里面，我们很难用单因素来把一个东西来解释清楚，有这么大的相关，我们根本没有想到。原来我们能做到60%、70%就不错了，没有想到会到95%。所以这里面我们意识到一个什么问题呢？出国人数和回国人数其中最重要的因素，他看中了你的经济发展，经济发展是他最关心的东西。如果排除这个因素，其他方面再改进，也未必能把真正想回来的人给吸引回来，当然我这里不是说政策不重要，这是第二点。

由此我想到的一点，我们国家经过33年的经济增长以后，到现在中国经济面临一个很大的问题，我们现在一直在强调要转变经济发展方式，要调整经济结构，因为我们原来的增长已经是难以为继了，不可持续了，所以现在非常强调的要加强自主创新，吸引海外人才回来。那么这种经济增长，按照刚才的分析，如果你要有持续性经济增长的保证，保证回来

和出去的人这可能都会有增长，但是经济增长放下来以后，那回来的人会不会下来？所以要保持海外人才的回流速度，那经济增长必须要保持。现在又面临一个困难，就是我们很难保持这种高增长，现在“两会”也提到后面 GDP 的发展速度是要降低的，所以在这个时候，我们在调结构的时候，我觉得这是一个很好的时机，可以来提一些促进人才流动的政策。比如我们提到的绿卡，除了这些绿卡以外，人才回来以后还有很多限制的政策，包括户籍、医疗保障、子女就学，我觉得这个时候是很好的时候来提这个建议，这个时候来提高的话，中国的领导层会接受这个建议。

第一财经日报综合新闻编辑部主任 刘展超：

我简单讲一下，因为我是做媒体的，也参加过两会的报道。每年预算的财政问题都是“两会”上比较关注的热点话题，许多代表委员和社会民众都很关注。但是我有一个感觉，有几个问题。

第一，总数的问题可能不是最关键的，比如每年增长多少，增长 10%、20%或者 30%，搞资本市场的人会比较关心这个数字，因为怕会影响到证券市场和投资市场的变化，但是针对普通民众来说，这对于他们的切身利益关系不是很大，更多的人关心这笔钱的支出方向投向哪里，使用是否合理，这涉及到一个公开的问题。

第二，还有一个比较关键的问题，很多代表委员拿着财政报告的时候，还是感觉读不懂。我不知道大家有没有看过每年财政报告，前面是一大堆的文字，后面罗列了几十个表格。其实这些对于没有财税知识的人来说看起来还是比较困难的。所以我有一个建议，还是要呼吁政府部门在做预算报告的时候，一是要尽量把这个项目做得再细化一些。

举个例子来说，报告里面有一项公共安全支出，这个外界可能不太明白这到底是一个什么支出，外界或者境外媒体把它解释成社会维稳。比如去年公共安全支出花了 3000 亿，今年预算提高到 4000 亿，国际媒体就会解读为政府在加大维稳的支出。但是中国官方不认可这种观点，公共安全包括很多项，但是因为没有把这些项目罗列出来，所以老百姓就不明白，我觉得这是一个比较大的问题。

从 2011 年开始，很多中央部委和北京、上海这些地方逐步开始公布“三公”消费的预算公开，并对社会进行发布。但是财政报告有一个问题，很多项目都过于笼统，比如公车消费，主要是三大项，但其实这个项目里面到底有哪些可能外界还不是很清楚。所以总的一个问题就是，预算要做细一点，才能方便民众对政府消费行为进行一个明确的解读。

北京师范大学社会发展与公共政策学院 田方萌：

我以前在美国留学的时候上过移民证的课，当时我就写了一篇论文《具体哪些因素决定了各个来源国和吸收人才的关系》。我发现，其实签证政策不是特别的有效，在吸引人才方面，真正吸引人才的还是取决于一个国家综合国力。“千人政策”的意义虽然在于为人才降低门槛，但是如果说某个国家很吸引人，但大家却挤不进去，相比而言，如果这个国家比较穷，对所有人敞开大门，但却没有人来，是同样一个道理。故而签证政策降低门槛的话，才不会阻碍人才的引进。

第二点，我的博士论文做得是关于海外中国科学家和国内科学家的比较，现在海外的高端人才 2/3 的人是有海外护照与国外公民资格，或者拿海外绿卡，回来的这一批人，以前持有的签证是学生签证或者是工作签证，还有访问学者的签证。所以我想人才绿卡主要是针对我们国家出去的这批人。

我最近做了一个关于海归人才户籍制度问题研究，海归回来以后，面临一些制度上的问题，比如我现在回来办回京户口用了半年时间，到现在还没有完全办完。我看了一些材料，双重国籍现在在全世界比较普遍的趋势，至少有 50 多个国家已经承认这个双重国籍了。其原因，一部分就是经济全球化，很多人在多个国家有各种各样的事情，还有一点每个国家推行双重国籍的时候是有比较强的政治考虑，一般来说如果政府觉得海外侨民跟他们政治立场比较一致的话，这种情况下就比较容易采取双重国籍。

我觉得，双重国籍是说拥有双重国籍的人可以具有这个国家的国籍，但是不等于你有充分的公民身份，享受充分的公民权利。所以关于双重国籍问题不一定看成是非黑即白的问题，可以看成是一个连续性的，具体政策落在某一个点上。

有关适应我国国情和国家需求的博士研究生

名额分配制度建议意见

中国与全球化研究中心特邀研究员/科技部重大科学计划专家组成员

美国杜克大学医学中心讲席教授 王小凡

国家中长期教育改革和发展规划纲要在十二五期间实施以来，已经在教育改革的许多方面取得了显著的成绩。但是，在研究生教育方面，博士

研究生名额分配不合理导致的国家科研经费和人力资源不匹配的严重矛盾仍然没有得到很好的解决，反而随着国家进一步加大科研投入而日渐突出。我国急需考虑新的改革措施来避免巨大的人力资源以及科研经费的浪费，从而更快更好的满足建设创新型国家的战略需求。

前一段时间部分媒体和专家宣传一种貌似客观但又不符合事实的观念，即认为中国的研究生培养已经处于超前甚至过剩的阶段，要求国家限制研究生招生数量。但实际上，我国与发达国家相比较，无论从数量还是质量来看，我国在研究生培养、尤其是博士研究生培养方面仍然与其存在巨大差距。

首先，发达国家在高级人才培养方面有多年的积累，欧美日等发达国家拥有博士学位及同等学历的人才占国家总人口的比例远高于我国。其次，“研究生培养过剩”的论调过简单的对比了研究生数量和目前教育科研领域的就业机会，却忽视了研究生教育对人才综合能力的培养和高级人才在科技创新、创造新的就业机会方面的巨大潜能。另外，就研究生培养质量来看，我国的整体水平仍然与发达国家相差很大，这种差距并非来自我国研究生总数过大，而是来自于研究生名额分配的不合理机制。

为了给建立创新型国家打下牢固的人才基础，国家近年来大幅度增加了对基础科学研究的投入，建立起以“千人计划”、“青年千人计划”为代表的一系列渠道吸引海外高层次研究人员回国。这些举措固然使得我国在基础科学上的竞争能力大大增强，但与此同时也加剧了国内博士研究生名额分配的矛盾。通过本人亲身参与对清华大学、上海交通大学和中国科学院十一个主要从事生命科学研究的研究所的评估，我发现很多刚由海外回国的研究人员虽然已经获得了国家充足的资金支持，却不能招收到足够数量的博士研究生。

与此同时，一些非研究型大学的博士研究生却人满为患，这些院校的很多博士生苦于找不到有足够研究经费的导师来支持、指导他们的研究工作。这种国家在博士研究生名额分配上非常不合理的制度极大浪费了科研领域里宝贵的人力资源。

我认为存在这一现象的主要原因在于改革开放三十年后，教育部门在管理研究生的体制中仍然延续着过去计划经济时代的政策，即由不直接参与博士生培养的教育部发展规划司制定生硬的指标，从而使得国家在科研经费投入和人力资源分配上严重脱节。

为逐步改变这一不合理的现象，我建议采取通过试点实施的办法在今后三年内小范围进行改革，逐步探索出一套适应我国国情和国家需求的博士研究生名额分配制度。具体的建议是：

根据拥有国家研究经费的数量和承担国家重大科研任务的情况，选择

5-10 所“985”研究型大学、中国科学院 6-8 个在京沪等地 A 类主要研究所，和中国医学科学院、中国农业科学院所属一到两个研究所作为改革试点单位。

（一）给予这些科研院所自主招收博士研究生的权利，而不再受限于教育部发展规划司所分配的招生名额。与之相应，这些院所自主决定博士研究生的固定生活津贴，由自己获得的科研经费支出对博士研究生的补助。

（二）同时，为了保证研究生的培养质量，教育部可以制定标准、定期检查，对于滥用职权、不合理招收博士生的单位停止其参与试点的资格。这些试点院校一方面已经具备比较成熟的博士生培养经验，另一方面要全部承担对所招收博士研究生的培养义务和财务责任，同时受到教育部相关部门的监督，一般不会发生不顾实际需要而盲目扩大招生规模的现象。这种由具备相应资历的高等院校、科研机构自主招收培养博士生的形式与目前发达国家通行的模式相吻合，有多年成功实行的经验，是一种非常值得尝试的高教改革途径。

中国应加强国际组织人才培养

中国人事科学研究院研究员/中国与全球化研究中心特邀研究员
魏建新

建议：一、在国家层面，如人力资源和社会保障部属人事科学研究院或社会科学院等机构组织专门的《国际组织人才选拔与培养》研究课题。参与人员应为国际人力资源、国际关系和实际工作的专家；二、建立国家高层国际组织人才培养机构，开展专门的国际组织人才选拔与培养项目，持续地开展此项工作。

在政治领域，中国是联合国的常任理事国。而以 2001 年我国加入世贸组织为标志，中国在经济领域正在大踏步地步入国际组织的舞台。美国主导的世界银行总裁左里克经过综合慎重考虑，决定任命中国北京大学中国经济研究所主任林毅夫教授为世界银行的首席经济学家。这是继张月姣女士最终出任 WTO（世界贸易组织）解决会员国之间争端的常设最高仲裁机构——世贸争端裁决委员会的大法官后，一个大型国际组织的首席经济学家。目前我国公民在主要国际组织中担任主要职务的人数已经有六人。除了林毅夫教授、张月姣女士外，另外四位分别是世界卫生组织总干事-

来自中国香港的陈冯富珍、联合国教科文组织（UNESCO）执行局主席章新胜、国际电联（ITU）的副秘书长赵厚麟以及担任联合国负责经济和社会事务的副秘书长长沙祖康。

世界银行的首席经济学家在拟定世行的研究计划及发展方向上扮演相当重要的决策角色，之前一直由美国或欧洲的经济界人士轮流担任此职林毅夫教授能则成为第一位担任此职的“非主流国家”专家，更是第一位担任此职的亚洲国家人士。多数国际组织认为，很多重大国际问题离开了中国的参与或者支持都很难妥善解决。可以预料，今后应该有更多的中国人获得认可被邀请担任国际组织的管理高层岗位。因此，可以判断，中国在人力资源上提供更多的支持对于国际组织的发展和发挥更大的作用有重大意义。而对于中国在国际上地位的提升也具有实质性意义。

几十年来，主要国际组织的重要岗位竞争都异常激烈，很多国家为了为本国的人士谋得一个这样的职位，不惜动用国家的各类重要资源，甚至不惜血本。在上世纪80年代，为了实现向联合国进军的目标，日本人事院在1983年提出了一份《国际组织人才选拔与培养》建议书。该建议厚达200多页，其中详细研究了国际组织机构的各种职位的性质、特征，进行了精确到个位数的统计，有针对性地提出了适合日本争取的各类职位的人员及人数的具体政策建议。此后，日本成功地相继推出了绪方贞子、明石康、植木安宏等一批优秀的国际组织高级官员。

但在我国，还不能说是我国已经有组织有计划地开展了国际组织人才选拔与培养活动。前述六人多是凭借拥有13亿人口的祖国和中国迅速提升的国际地位做后盾，再加上个人资历优势及努力，在中国政府的全力支持下，才最终成功获选键职务。遇到其他阻碍我们用的最多的是外交途径。尽管有少数机构目前已经开发了国际组织人才建设计划，如中科院、国家体育总局等机构，但真正象日本那样以国家人力资源开发职能部门进行国际组织人才选拔与开发的工作还未实质性进行。

以上所述其实只是狭义的国际组织人才，从广义而言，国际组织人才包括了大量的跨国机构、跨国公司所需要的各类实际工作的人才。

我们认为，中国已经急需有组织有计划地开展了国际组织人才选拔与培养工作了。为此，提出以下建议：

一、在国家层面，如人力资源和社会保障部属人事科学研究院或社会科学院等机构组织专门的《国际组织人才选拔与培养》研究课题。参与人员应为国际人力资源、国际关系和实际工作的专家；

二、建立国家高层国际人才培养机构开展专门的国际组织人才选拔与培养项目，持续地开展此项工作；

三、挑选，推荐并鼓励备选人才到各类国际组织实习、实践，对有望

在国际组织中有所作为的实习人才备案，跟踪，并以国际可以接受的方式给予支持。

可以相信，经过 5-10 年的认真工作，中国将拥有大批人才进入国际组织，中国的国际地位将借此有实质性的促进。

对个人所得税免征额设定的再思考

西南财经大学副校长 马 骁

西南财经大学财税学院副教授 陈建东

英国杜伦大学中国发展研究中心执行主任 侯文轩

西南财经大学 吴茵茵

近年来有关个人所得税制的改革一直是学界和政府关注的焦点问题之一，尤其是个人所得税免征额的设定引起的了全社会的热议。自 2011 年 9 月起我国居民工薪所得个人所得税免征额已由过去的 2000 元调整为 3500 元，然而该议题的讨论并没有降温，特别在今年两会期间很多代表提出了不同的看法，究其原因在于大家对个人所得税免征额的设定标准存在分歧。这两年我们也就个人所得税免征额的设定提出过一些设想，我们认为目前个人所得税免征额的设定应该具有客观的标准而不是主观的臆断，应该提出明确的具体范围而不应该还停留在比较模糊的理论讨论阶段。我们建议个人所得税免征额的设定应考虑通货膨胀的影响、不同的区域生活成本、不同收入家庭的赡养人口的比重以及生活成本、各地区人口比重等，在此基础上根据居民实际的收入分布状况以及结合政府的收入分配政策确定免征额的标准。

在综合考虑上述因素基础上对个税免征额作出的大致估计比考虑某单一因素而作出的判断更具有科学性，并具有较强的现实指导意义。我国个人所得税的纳税群体主要集中在城镇地区，2010 年第一产业对个税的贡献率不足千分之二，因此我们对个税免征额的探讨仅针对城镇居民。这里以 2010 年统计数据为例（《2012 中国统计年鉴》尚未出版），具体说明个人所得税免征额标准的设定。

一、个税免征额与 CPI

我国居民消费价格指数（CPI），自 1978 年以来，除个别年份外一直处于上升过程中，个税免征额考虑的是居民的基本生活消费支出，对于中低收入群体而言即便是物价的小幅上涨也会对他们的基本生活带来较大的影响。因此个税免征额的确定应依据 CPI 二至三年调整一次。但是我们

认为利用国家统计局提供的 CPI 来调整个税免征额还需进一步完善，原因在于 CPI 在衡量我国居民生活成本变化上存在一些偏差（如表 1 所示）。

表 1 CPI 篮子商品与 2010 年城镇居民人均消费性支出的构成比重对比

支出项目	现行 CPI 统计篮子的商品比重 (%)	2010 年城镇居民人均消费性支出构成比重 (%)
食品	33.2	35.67
烟酒及用品	3.9	
衣着	9.1	10.72
家庭设备用品及服务	6	6.74
医疗保健（和个人用品） ¹	10	6.47
交通和通信	10.4	14.73
娱乐教育文化（服务） ²	14.2	12.08
居住	13.2	9.89
其他商品和服务		3.71

二、不同的区域生活成本

为了保证基本生活保障费用不受到个税的影响，个税免征额的确定应考虑不同区域生活成本差异。根据 2010 年东、中、西部及东北地区城镇居民家庭基本消费情况（表 2）可知，平均每月人均消费性支出东部地区最高，为 1331.05 元，东北地区次之，为 2012.54 元，西部地区为 981.67 元，中部地区最低，为 925.08 元。由此可知，现行的 3500 元的工薪所得的个税免征额已大大超过各地区的人均消费性支出，不过我们还想进一步了解不同收入群体的生活成本。

表 2 2010 年东、中、西部及东北地区城镇居民家庭基本情况

指标	东部地区	中部地区	西部地区	东北地区
平均每户家庭人口（人）	2.91	2.87	2.90	2.72
平均每户就业人口（人）	1.55	1.44	1.48	1.36
平均每人消费性支出（元/月）	1331.05	925.08	981.67	1006.27

¹ CPI 的篮子商品此项包含“医疗保健和个人用品”，城镇居民人均消费支出此项仅包含“医疗保健”。

² CPI 的篮子商品此项包含“娱乐教育文化”，城镇居民人均消费支出此项包含“娱乐教育文化服务”。

二、不同收入群体的生活成本与收入

城镇居民按收入的高低划分为最低收入户、低收入户、中等偏下户、中等收入户、中等偏上户、高收入户、最高收入户 7 个收入阶层。由表 3 可知，最高收入户的人均消费支出为每月 2646.8 元，因此现行每月 3500 元的个税免征额不仅照顾到了中等收入阶层的消费性支出，而且惠及了最高收入阶层的消费性支出。另外，若将不同收入阶层的人均年总收入全部视作来源于工薪收入（实际上 2010 年全国城镇居民工资收入占可支配收入的比重为 71.73%），而且不考虑社会保障等扣除项目，则依照现行 3500 元的个税免征额也只有中等偏上户（含）以上的阶层需要缴纳个人所得税，因此在新的个人所得税制度下，只有三分之一左右的城镇在职人员需缴个税，如果考虑到人均年总收入中包括其他非税收入（离退休工资收入）以及尚未缴纳的“五险一金”，按 3500 元标准，不足四分之一的城镇在职人员须纳税。

表 3 按收入等级划分的 2010 年城镇居民家庭基本情况

不同收入群体	平均每户家庭人口(人)	平均每户就业人口(人)	人均年总收入(元)	人均消费性支出(元/月)	就业人口人均收入(元/月)
全国	2.88	1.49	21033.42	1122.62	3387.93
最低收入户	3.29	1.32	6703.70	455.99	1392.37
低收入户	3.20	1.52	10247.04	613.35	1797.73
中等偏下户	3.02	1.52	13970.99	804.10	2313.18
中等收入户	2.82	1.48	18920.72	1050.79	3004.30
中等偏上户	2.70	1.49	25497.81	1345.03	3850.34
高收入户	2.61	1.51	34254.64	1750.04	4934.03
最高收入户	2.51	1.54	56435.17	2646.80	7665.17

备注：就业人口的人均月收入=人均年收入*平均每户家庭人口/平均每户就业人口数/12。

三、考虑各地区人口比重对个税免征额确定的影响。

2010 年全国个税总收入为 4837.3 亿元，其中贡献最大的三个城市为上海、北京和深圳，分别为 653 亿元、539.8 亿元和 210.1 亿元。有些专家认为现行 3500 元免征额仍应上提的一个重要原因是东部发达省份如北京、上海、深圳等的居民生活成本过高，3500 元的个税免征额对中西部地区而言是合适的，但对个别发达地区而言仍难以覆盖其基本生活成本。我们认为上述说法不全面，即对全国人口而言，那些生活成本很高地区的人口占全国人口的比重毕竟有限，而实行全国统一的个税免征额关键是要做

到权衡各方的利益，不能以仅仅一小部分人口生活标准影响总体个税免征额的制定。2010 年末北京和上海的总人口为 4265 万人，占全国总人口的比重仅为 3.18%（参见表 4），即使再加上深圳，也不过 4.26%，更何况这些地区并非人人纳税（下面以上海为例）。因此在确定个税免征额时不应过分考虑东部生活成本过高的地区，那些认为个别地区的生活成本过高而就应该将全国统一的个税免征额向上调整的说法是片面的。

表 4 2010 年各地区总人口分布

地区	人口（年末） （万人）	人口比重（%）	地区	人口（年末） （万人）	人口比重（%）
全国	134091	100	河南	9405	7.01
北京	1962	1.46	湖北	5728	4.27
天津	1299	0.97	湖南	6570	4.90
河北	7194	5.36	广东	10441	7.79
山西	3574	2.67	广西	4610	3.44
内蒙古	2472	1.84	海南	869	0.65
辽宁	4375	3.26	重庆	2885	2.15
吉林	2747	2.05	四川	8045	6.00
黑龙江	3833	2.86	贵州	3479	2.59
上海	2303	1.72	云南	4602	3.43
江苏	7869	5.87	西藏	301	0.22
浙江	5447	4.06	陕西	3735	2.79
安徽	5957	4.44	甘肃	2560	1.91
福建	3693	2.75	青海	563	0.42
江西	4462	3.33	宁夏	633	0.47
山东	9588	7.15	新疆	2185	1.63

全国城镇居民人均收入最高的地区是上海市，2010 年该市年人均可支配收入是 31838 元，而当年全国城镇平均水平是 21033.42 元。就业人口的人均月可支配收入 4808.86 元，不到 40%的群体月收入低于 3500 元（参见表 5）。但是现阶段个税主要来自于工薪收入，上海市城镇居民工资收入占可支配收入的比重为 68.3%，低于全国平均水平（71.73%）。同期上海就业人口人均工资收入除高收入群体为 3954.5 元每月外，均低于 3500 元每月，所有群体人均月消费性支出也均低于 3500 元。从上海市城镇居民工资水平以及消费支出来看，目前的个税免征额并不低，更何况上海市

的人口仅占全国人口的 1.72%，如果个税免征额提高到大部分上海市城镇居民不需交税的水平，那么全国仅有极少的城镇居民须缴个税，下面我们对全国居民收入分布的分析也会得到同样的结论。

表 5 2010 年上海市城镇居民基本情况

不同收入群体	平均每户家庭人口(人)	平均每户就业人口(人)	人均年可支配收入(元)	人均消费性支出(元/月)	就业人口的人均可支配收入(元/月)	就业人口的人均工资性收入(元/月)
总平均	2.90	1.60	31838	1933.37	4808.86	1812.08
低收入户	3.08	1.49	14996	1046.26	2583.20	817.83
中低收入户	2.95	1.46	21780	1330.82	3667.30	1063.33
中等收入户	2.90	1.63	27484	1800.90	4074.83	1484.25
中高收入户	2.82	1.59	35120	2231.09	5190.70	1915.75
高收入户	2.75	1.82	62465	3395.34	7865.33	3954.50

备注：数据来源于《2011 年上海统计年鉴》；就业人口的人均月可支配收入=人均年可支配收入*平均每户家庭人口/平均每户就业人口/12。

去年人大在征求对个税修改方案意见时，收到二十多万条建议，其中大部分都是要求提高免征额。但是如果考虑到这些提议大都来自发达地区，就不难理解为什么大部分的提议都是要求提高免征额。根据对全国城镇居民收入分布的研究，我们知道 86.1% 的城镇人口其收入都低于 3000 元（参见表 6），那么这部分人要求提高免征额的可能性几乎为零，所以，虽然大部分的提议都是要求提高免征额，但是这些样本不具有代表性或者说这些提案代表的是城镇居民中收入较高的群体。

五、全国城镇居民的收入分布

上述分析我们考虑了影响个税免征额设定的主要因素，然而具体免征额的确定需要在政府现行收入分布政策的基础上结合居民的实际收入分布。根据政府现行的“提低、扩中以及限高”的收入分配政策，我们可以理解为对于低收入群体以及中间收入阶层都应该采取低税及免税优惠。如果从收入分布的角度出发，1/3 分位点至 2/3 分位点之间或取更大一点范围 1/4 分位点至 3/4 分位点之间的群体为中间收入阶层。那么从全国城镇居民收入分布的角度来看，只须 1/3 或 1/4 的高收入群体需交纳个税，根据上述分位点就可以找出对应的收入，同时在考虑前面所列的各因素基础上就可以确定免征额的大小。

虽然《2011年中国统计年鉴》没有提供详细的2010年城镇居民收入分布，但是国家统计局今年首次提供了2010年和2011年城镇及农村居民收入的中位数和平均数，根据我们过去对收入分布函数的研究，通过中位数和平均数就可以测算出2010年和2011年城镇居民相关收入分布函数的参数，进而计算出不同分位点的具体收入以及不同收入对应的人口比重。

表6 2010年及2011年城镇家庭人均收入分布

收入分布情况	2010年	2011年
1/4分位点(元)	885	994
1/3分位点(元)	1053	1188
1/2分位点(元)	1403	1593
2/3分位点(元)	1824	2083
3/4分位点(元)	2096	2399
3000元以下比重	91.35%	86.10%
3500元以下比重	95.42%	91.74%
4000元以下比重	97.64%	95.20%
5000元以下比重	99.40%	98.46%
6000元以下比重	99.86%	99.53%
8000元以下比重	99.99%	99.96%

表6表明，2010年及2011年城镇家庭人均收入3/4分位点对应的收入远小于3500元。该分布描述的是家庭人均收入，按《2011年中国统计年鉴》提供的数据，家庭人均收入越高则平均赡养的人口数越低，如2010年城镇家庭的平均人口数为2.88人，就业人口数为1.49人；最低10%收入家庭的平均人口数为3.29人，就业人口数为1.32人；最高10%收入家庭的平均人口数为2.51人，就业人口数为1.54人。2010年3/4分位点对应的家庭平均人口数和就业人口数分别为2.66人和1.5人，那么3/4分位点对应的就业人口收入为3717元。如前所述，2010年全国城镇居民工资收入占可支配收入的比重为71.73%，因此，3/4分位点对应的就业人口工资收入低于3500元。假设2011年城镇家庭的人口结构不变，2011年3/4分位点对应的就业人口收入为4254元，其工资收入依然达不到3500元。

根据表6可知2010年城镇家庭人均收入只有不足5%的群体高于3500元，2011年也仅为8.26%。如果考虑城镇就业人口的收入分布，2011年仍然只有不足1/4的人口其工资达到3500元。

综上所述，免征额设定为 3500 元，已经顾及到绝大多数城镇群体的利益，进一步提高标准缺乏科学依据。如果仅从个别大城市居民的收入出发，我们的个税目标就无法实现，这也与提高直接税占税收收入比重的改革目标矛盾。

如果说什么税种最能催生纳税人权利的诉求，应该就是个人所得税。因为个税对老百姓利益的影响最直接且涉及面广。个税的增长催生了对于纳税人权利的诉求，当越来越多的纳税人关心到自己的利益，就会引起他们对政府支出以及相应的政府行为的关注。随着纳税人权利的觉醒，将会促使各级公权力机构改变过去的行为模式，提高政府决策和执行的质量、效率以及透明度。然而要培养公民的纳税意识，壮大纳税人群体，就不应大幅提高目前的免征额。如果绝大部分群体都与个税无关，纳税人权利的觉醒就无从谈起。接下来的问题就是如何在扩大税基的基础上减轻中低收入阶层的税负负担。要做到二者兼顾，免征额的设定须结合税率和阶距的调整，假设免征额还是过去的 2000 元，如果把 2000 元至 3500 元的边际税率设定为 1%，那么收入 3500 元也只需交纳 15 元并不会对其生活构成影响。因此，今后有关个人所得税制改革的重点不应该放在免征额的设定，现阶段从我国实际出发，应该从目前分类征收税制模式逐步过渡到分类与综合相结合的税制模式。

2012 年是中国金融市场化元年

中国与全球化研究中心特邀专家/澳大利亚 IPIE BANK 研究所名誉主任

郭生祥

小时候很喜欢两句诗：旧时王谢堂前燕，飞入寻常百姓家。那时候是顺向思维，觉得将来那“堂前燕”会飞到自己家来；现在人到中年，更多时候在逆向思维，总是在想旧时的“堂前燕”是如何翩翩起舞。面对 2012 年，“堂前燕”何去何从，会不会从欧美飞到中国呢。

一、2012 年是金融利率自由化开始的大好时机

如果说 2012 年是继 2009 年后又一个不太景气的年份，甚至是大滑坡的年份，那就要加大力度发展内需。就象过去外需占主导地位，金融为出

口导向服务一样，现在应该是为内需服务，当为外需服务需要金融集聚，为内需服务则需要金融相对自由化。

金融自由化有利于中小企业高科技化，有利于培养中产阶级。过去金融先是为计划服务，最近为国有企业服务，现在需要为中小企业服务，为消费服务。一路走来，符合中国经济追赶以及追赶后可持续性发展的实际。

在内需建设中，推动金融自由化是题中应有之意。此时欧美经济不景气，可以不用过多担心投机以及资金反转。一旦利率放开，估计利率会大涨一段时间。如果没有外部热钱反转，我们的调整会好多了。

当利率自由化第一阶段价格高涨后，第二阶段会逐步平缓下来，从而进入正常的存贷利率时期，至少不再是存款利息为负的时代。这样存款与投资的比率就进入到一种根本的和谐之道，为消费与投资廓清均衡化的前景。

如果不抓住这个时机，等到世界经济走过这道坎后，中国投资会再次大热，热钱会更多的集聚在中国，利率改革可能会再次推迟。这样利率长期得不到矫正的结果是中国经济将会扭曲，而且长期的产能过剩，资源与环境将难以支撑。

二、中国需要构建世界主权债务交易中心

中国经济体庞大，迟早会是世界第一大债券市场。

如果 30 年要成长成这样一个市场，今天第一步就要把外储收购债券化，不能再让央行发行货币来购买，这是把通胀留给自己，外储资产交给别人的愚蠢政策；第二步让商业银行的货币市场和主权债务市场互相抵押融通起来，这样财政和货币之间就打通了，而且是市场化的融通；第三步可以适当地把一些机构债、企业债放进来，让证券债券市场互动起来；第四步可以把产权明晰化、企业化的一些地方债放进来，但是地方债要么是中央代发的，要么是企业化明确了，否则不具备资格。最后再考虑债转股，但必须先完善债转股的法人治理机制，再完善破产机制；第五步完全国际国内放开，国内对于金融机构放开，国外对于货币市场和主权债务市场放开，这样中国金融体系才算基本构建完善了。

未来中国经济肯定还会有一段时间的持续上升势头，那么中国债券将会如现在欧美债券一样覆盖世界。在债券国际化的同时配套证券国际化，再配套货币国际化，在这些共同推动下，银行信贷和投行服务也会随之国际化，那个时候人民币国际化、资本项目完全开放就是水到渠成，而且是最科学的合成，最优化的合成。

三、中国需要筹建具有中国特色的“两房”

中国目前只有银行从事房地产信贷，而且各个银行在大一统下同质性强，差异性少，另一方面中国金融越来越万能尤其显得缺少分工与合作，自然就缺少些专业。

就房地产信贷而言，中国早从 1991 年就引进新加坡的住房公积金制度，目前这个制度应该与银行房贷在未来形成竞争。要么使公积金遵行金银行制度，要么让其资产证券化，从而扩大资本来源，完善信贷管理。

对于政府直接投资的廉租房建设，完全可以采取租赁融资的方式，以项目抵押以及未来的现金流担保，银行先买后出租，这样的好处一是解决了资本不足问题，二在未来还可以让租金和房价总可以控制在较为适当的水平内。不因为是保障房就脱离市场，也不因为市场行为就抑制不了价格。

中国很可能在相当长段时间内都会是限购证和准购证结合的房地产市场，那么准购证可以允许购买现房，而限购证则允许购买一种类似“纸黄金”的特殊金融产品——“纸房”，可以把上面所说保障房设计成“纸房”，投资纸房的收益是未来与现在的差价，这种模式也可以限制房价合理上涨。

四、中国需要构建尖端的云计算

未来主权货币作为世界货币仅从格里芬悖论的角度出发，都是较为困难的。目前美元的地位被美元自己的经济实力以及量化宽松给稀释了，有的想用扩大化的 SDR 作为未来的世界货币，我认为未来的世界货币可以借用 IBS 计算的贸易加权货币作为世界元的参考单位。

今天的云计算显然给了未来货币一个有力的工具载体，我们可以设计一个云货币与云金融。云货币包括云支付、云结算、云价值尺度；云资本包括云投资、云储藏；云金融包括云信用证、云证券、云债券、云货币市场、云资本市场、云财税、云衍生品。这将大大提高货币的流通性，降低货币的成本，改善世界信用力和信用关系，提高全球生产关系和生产力水平和档次。

中国在明清之前的货币和金融对世界的贡献是有目共睹的，未来只要和平发展，中国经济还是可以重新占据世界第一的位置。但是我们必须创新一种世界货币，对此，今天我们至少可以加强云货币、云金融的研究工作。

我想未来的世界金融中心，可能既有纽约、伦敦的位置，也有上海、香港的地位，但是更应该有云金融——世界金融中心第三极的位置。

五、中国需要构建产学研一体化的产业新平台

独立的工业发明固然重要，但是泰勒的流水线作业、标准化工厂也不能忽视，二者结合共同实现了资本化、集约化。今天创新固然很好，但是本质上许多创新是个体劳动，但是集体协作越来越在创新上体现优势。如何把创新也工业化起来，我的感受和认识是按照“更加具有创立思考，更加具有交互激荡”的模式，把大学和工厂结合起来，把学研产一体化起来，让创新在这里也流程化、标准化起来，才能满足当下人们对创新的需求。

中国目前有综合性大学、专科性大学、高职高专，但是还没有美国式的研究型大学、创新性大学以及把宗教和科创结合起来的大学。过去中国的工厂也有自己的大学，比如行业大学以及工厂里的职工大学，现在这些都被取缔了。

单一的大学模式、单一的教学科研管理，使大学越来越脱离实际、脱离需求。为此，把学研产一体化，按照更加独立思考、更加互动激荡的模式把大学教室和学校环境改造成创新与工商化的标准模式，使之成为一种新的工厂与新的大学模式。

六、中国三农开发不可忽视春节文化资源

孔子说：“礼失求诸于野。”意思是说古代良好的传统往往保存在乡野和邻近的国度，反而文化本土却空心化了，需要反相学习。中国不少传统文化今天就是这样。

中国春节是中国文化的活博物馆，综合了信仰、礼仪、物质、精神、文化，相当于一座中国文化的活化石。可惜今天中国春节文化也在失传，似乎只有天南地北的乡野还保留一点传统和习俗。

中国三农中的土地、劳动力、资本三要素被长期抑制着，现代信息、信用、知识也被抑制着，如果未来30年要实现外需与内需并重，三农问题必须提上议事日程。

把农村土地对比城市土地，按照面积、开发成本、功能、性质、用途等划分不同等级，先逐步平权、确权、维权，再逐步资本化、金融化，逐步城乡一体化。在这个过程中，一乡一镇、一家一户在因地制宜的产业化同时，可以设计具有特色的春节文化、节日文化，让农村不光是农林牧副渔的产业基地，还是观光、旅游、娱乐、节日的文化基地，让中国传统乡村还是天天过春节的文化基地，这将具有特殊的意义。

中山人才发展高峰论坛 ——共论城市转型时代人本战略

南方报网

“当前，中国的许多城市已经走到了产业转型升级、构建现代化产业体系的历史拐角处。在此背景下，应该如何理解人才的重要战略意义呢？”来自全国的知名人力资源、社会发展研究专家齐聚中山，结合中山当前打造“产业高地·人才福地”的城市转型战略，探讨了“人才是科学发展的第一要素”城市转型之道。

2012年3月28日，中山招商经贸洽谈会暨招才引智合作交流会盛大举行，“中山人才发展高峰论坛”作为今年“3·28”招商引资和招才引智的核心项目，由中共中山市委、中山市人民政府、南方报业传媒集团共同主办。中山市委书记、市人大常委会主任薛晓峰，中国与全球化研究中心主任王辉耀，南方报业传媒集团党委书记、管委会主任、南方日报社社长杨兴锋，国家发改委社会发展研究所所长杨宜勇，中山市委常委、市委组织部部长雷彪，中国人才研究会学术委员会主任王通讯等领导专家出席了论坛。

论坛以“人才·产业·和美城市转型时代的人本战略”为主题，在现场设置的主题演讲、现身说法、高端对话等三大环节中，探讨了中山如何融入国际人才竞争序列中去，以及如何以人才战略为突破口创新中山发展模式。与会领导和专家认为，20年前邓小平在举世瞩目的南方谈话中，提出了“科学技术是第一生产力”的科学理论。而20年之后，在当前所处的社会转型大业之中，人才作为科学技术的主要载体，依然是社会、经济发展的重要突破口。

中国与全球化研究中心主任王辉耀发表了：绘制人才需求地图，打造国际“海鸥基地”的演说。其表示新兴崛起国家的共同特征是拥有庞大的海外本族裔人才，像中山就有百万的海外人才，所以吸引人才回流是崛起关键因素。吸引人才国际化，大量吸引本族裔海外人才，包括外籍人才，这对于国家和地区的整体发展都有益。

伟人孙中山在全球华人中的品牌和号召力，是中国任何地方都没有的，这个品牌 and 号召力中山还可以做大做强。中山还有国际人才发展的文化优势，去年庆祝辛亥革命一百周年建立了中山文化周，可以将中山文化周提升为中山国际文化节，做成年度的具有国际影响力的、吸引海外华人华侨回来参与的盛事，特别可以利用其发展文化产业，打造中山独特的国

际文化。

以往的“3·28”是跟很多国际友好城市举办，中山这么好的环境，我建议也可以举办海外友好城市国际年会，在中山举办中国海外友好城市国际年会，向世界推广中山，欢迎国际人士来到中山。将这些资源综合在一起，实际上就可以让中山成为世界级的文化旅游城市，吸引全球华人、国际人士来中山。还可以打造吸引海外人才的鸟巢计划和海鸥计划。大批海归人才是55岁以上的，很多已接近退休年龄，衣食无忧也不缺资金，我们可以给他们建设一个平台将人才吸引过来。包括一批愿意两地跑、两地发展的人，将他们国内的基地建设在中山，中山可以打造国际人士的海鸥基地，这些都是完全有条件的。

中国人才研究会学术委员会主任王通讯发言说：人才对策应紧扣转型升级走向。我注意到中山的一个数字，去年10月中山中长期人才发展规划中，规定市镇区一级人才专项资金总额不低于本级财政一般预算收入的3%。这个数据我在江苏看到过，了不得，因为重视人才没有投资是等于零。我们中山各级领导将这个3%提出来，就说明中山要大干、实干，而不是虚晃一枪。

将来中山的产业结构升级走什么路呢？不同的阶段有不同的要求，人才战略也要有不断的调整。以江浙地区为例，实施主体在不同阶段是不一样的：开始政府推动很厉害，等到扩张阶段，政府齐力行动，现在江浙一带是非政府为主。人才战略也一样，我们要研究在不同阶段里我们的人才对策要有所不同，刚刚开始一般是要求很低，在之后是特定人才，再就是高端领军人才。

当前东部地区已经提出了自己的想法，我对中山也提出几点建议。当地的经济社会战略是第一战略，人才战略是为它服务的，所以首先要明确中山下一步的经济结构是什么，这个定位是怎样的。1978年时广东和山西都搞改革开放，当时的山西定位是以煤治天下，而广东没有什么资源，我们有一个口号和定位是外向型经济。30年过去了，现在广东经济总量是山西的3倍，因此说定位非常重要。

中山最近有一个说法，搞新能源、装备制造、电子信息、健康医药等，都非常好。定位是第一位的。定位之后下一步就是做好高端引领，如果没有高端，怎么找高端、引进高端？因此关键是将高端人物引来，学习刘备三顾茅庐，将人才“请进来，用得好，留得住”。

CCG 简讯

CCG与新加坡国立大学东亚研究所成功联合举办“中国高等教育改革”研讨会

当下，中国的高等教育在经历了规模空前的发展和改革，现在已经进入了一个新的阶段。与此同时，中国的经济和社会发展在为高等教育创造新条件的同时也提出了新的更高的要求。在中国从人力资源大国转变为人力资源强国的过程中，高等教育承担着最重要的责任。中国现在已经形成了一个广泛的共识，提高质量应该成为下一步高等教育改革和发展的重点。但是中国的高等教育也面临很多挑战，如何把投入转化为效益和质量需要优化高等教育的结构和制度，在高等教育治理、知识创新以及人才培养等方面仍然存在很大的提高和改善空间。

2012年4月21日由新加坡国立大学东亚研究所和中国与全球化研究中心于北京索菲特大酒店成功联合主办：“中国高等教育改革”研讨会。研讨会分为四个主题：（1）中国的教育哲学问题；（2）中国高等教育治理；（3）中国高校知识创新体制；（4）中国高校人才培养体制，探讨高校如何回归服务于学术创新和知识传承的本位，以及高教改革的空间和路径，并就此提出相关政策建议。会议主办方会邀请专家对课题报告进行点评、讨论，以期有更深入的探讨。

CCG 成功举办郑永年“全球化与国家的权力危机”月度午餐会

继三月份中国与全球化研究中心(CCG)成功举办海归看“两会”主题座谈会后，CCG成功举办本年度四月份“全球化与国家权力的危机”名家午餐会。

中国与全球化研究中心/欧美同学会建言献策委员会邀请新加坡国立大学东亚研究所所长郑永年教授将亲临月度午餐会现场，就现如今整个西方正面临的经济、社会和政治改革等问题阐述其独特的见解与主张。郑教授认为：尽管资本主义如今正面临着严峻挑战，但究其本质来说，却是西方国家的国家权力危机；当下，国家权力已经无法应对全球化形态下的资本主义。历史上，每一次资本主义的转型必然带来国家权力的转型。民主政治几次重大的转型也是资本主义推动的。那么在这一波“全球化”的带动下，民主政治又将如何转型，这是我们需要思考的问题。

CCG月度名家午餐会是知名专家学者和精英人士与各界人士互动的平台，探讨国内国际大事，提供丰富精神食粮，也是各业界人士联系交流聚会的高端平台。

中国与全球化研究中心简介

中国与全球化研究中心（Center for China & Globalization, www.ccg.org.cn）简称 CCG，是由中国欧美同学会建言献策委员会所发起，由国侨办海外专家咨询委员会、中国人才研究会、中国国际经济合作学会、清华大学公共管理学院、哈佛大学肯尼迪政府学院亚洲研究中心、香港科技大学中国跨国关系研究中心、英国诺丁汉大学中国研究学院、新加坡国立大学东亚研究所和加拿大亚太基金会作为战略合作伙伴的中国国际化智库研究机构。

中国与全球化研究中心吸引了国际和国内一流的专家学者、企业家和公共政策等专家的参与，致力于研究中国在全球化进程中所面临的机遇与挑战等重要课题，为中国的进步与发展提供战略性、建设性和可行性的建议和政策研究，成为国家、社会和企业发展的高端国际智库，为中国的发展建言献策，为中国在全球化时代提供独立的和客观性的研究。

中国与全球化研究中心的研究重点包括：建言献策、国际问题、国际人才、可持续发展、企业国际化、华侨华商、海外留学与海归创业与发展等领域，CCG 尤其在国际人才发展和海归创新创业研究领域颇有建树，如 CCG 于 2008 年参与中组部《国家中长期人才发展规划纲要 2010-2012》的可行性研究工作，负责“国际人才竞争战略”专题研究；CCG 于 2011 年 5 月完成了人力资源和社会保障部委托的“完善中国绿卡制度”的课题研究报告；CCG 于 2010 年圆满完成了国务院侨办委托的“海外华人华侨专业社团现状及发展趋势”研究课题，并荣获国侨办优秀课题论文二等奖；由 CCG 编辑出版的《中国留学人才发展报告》是国内首次专门研究和出版中国出国留学和回国发展的蓝皮书。

中心还通过研究、出版、刊物和讲座等一系列的方式，研究中国在全球化的进程中所面临的机遇和挑战，提出相应的研究和政策对策，供政府、企业和公共机构等有关部门决策采纳和参考，成为中国与全球化发展进程中高层次的智囊团和思想库。

中国与全球化研究中心目前已成为中国有关部门政策咨询的一个国际智库，承接了多个国家部委和地方政府的课题；并同全国人大，全国政协和国家有关部委保持密切联系和畅通的建言献策渠道，为这些部门提供咨询和参考；已向中国政府有关部委提交过多份建言献策报告，影响和推动政府的相关决策，其中部分报告已经成为国家推出的政策参考和依据。

中国与全球化研究中心也是海内外留学人员、中外专家学者、企业家和前政要智慧和思想交流的平台，通过举办圆桌、午餐会、研讨会和中外论坛等一系列活动，建立广泛的国际交流和思想影响力的网络。