

# 重新设计中国的农业金融体系

卡卢姆·G·特维

2016年4月



## 作者简介

---

### 卡卢姆·G·特维

卡卢姆·G·特维现任康奈尔大学查尔斯·H·戴森应用经济与管理学院农业金融学威廉·I·梅耶斯讲席教授。他还是《农业金融评论》(*Agricultural Finance Review*)的主编。特维教授于1988年获得美国普渡大学的博士学位,随后加入加拿大圭而夫大学(University of Guelph),教授农业经济与商业课程直至2002年。同年,他加入农业、食品和资源经济学院,担任教授及食品政策研究院主任,后于2003-2005年间任系主任一职。2005年,他转入康奈尔大学应用经济与管理学院,担任梅耶斯讲席教授。他从事农业金融、风险管理以及农业政策等领域的研究。

作者感谢山东财经大学的付红帮助他了解中国农村信贷和农本局。本文中任何错误和疏漏,及所有观点都由作者负责。

Cover Photo: Reuters/ Sheng Li

## 引言

中国的农业金融体系是市场化金融与社会责任相结合的产物。根据目前的改革框架,很多农村信用合作社改制成股份制农村商业银行。为了追求股东价值最大化,在很多情况下改制后反而降低了提供给农户的贷款。

近期的改革已允许村镇银行、城市银行的分行、微贷公司和贷款公司在农村地区发放贷款。但增加对农村地区的整体信贷供应不一定意味着提供给农业生产或涉农经济的信贷供应也有增加。同时,中国农村还有很多地区只有很少或根本没有正式的信贷。

中国目前正积极地推进农业金融机构的改革,最高层直接推动金融普惠,推广各项政策与计划,旨在改善提供给农户、价值链和涉农经济的金融服务的广度与深度。

这些改革包括,提供直接支持,将互助组转化为农村信用合作社支持的合作社,由农村信用合作社颁发信用村称号,借助税收优惠鼓励股份制的村级商业银行在贫困地区建立分行,为移动和互联网金融服务制定监管框架。以及颁布法律,放松对土地使用权流转以及用土地使用权作抵押发放贷款的限制,这有可能成为近几年来农业中最为深远的结构性改革。

然而,即使存在这些金融创新和改革,中国城镇与农村的收入差距仍然巨

大。深化金融市场并没有像经济学理论预计地那样带来正外部性,从而扭转城乡收入差距的状况。而且,收入、资金和生产力不均的问题与更广泛的结构目标,如城镇化,提高农业的商业化程度,以及发展并优化农业供应和价值链以满足国内需求等,有直接联系。<sup>1</sup>

中国面临着巨大的农村金融挑战,不仅需要进一步资本投入来提高每单位土地生产力,同时也需要资金以满足

*增加对农村地区的整体信贷供应不一定意味着提供给农业生产或涉农经济的信贷供应也有增加。同时,中国农村还有很多地区只有很少或根本没有正式的信贷。*

农场规模扩张和农业经济发展的需求。中国约有2.5亿个农民家庭,共有人口7.5亿左右,实现所有政策目标所要求的资金数额远高于中国

现有的农村金融体系有能力,或者意愿提供的。

本备忘录尝试探讨当前的农村信贷体系是否有益于农业和农村贷款的发展。从经济效益上来看,答案很可能是肯定的。但一个昂贵而又不统一的农村信贷投放体系很可能对很多金融机构没有吸引力,并因此阻碍整体正规金融的发展。从社会责任的角度来看,当前的农业贷款体系可能导致技术和配置上的效率低下,只能使政策试图解决的问题更加恶化。

中国是否应该考虑采取全国统一的农业信贷投放方式,就像美国农场信贷体系(American Farm Credit System)或加拿大农场信贷机构(Canadian Farm

Credit Corporation), 以及其他国家由政府支持的信贷体系那样? 虽然存在十分现实的政治和经济敏感性和困难, 但本备忘录建议成立一个新的政府支持企业

(government sponsored enterprise), 专门负责农业信贷的监管、统筹和分配, 其中一部分灵感来自上世纪三十年代中期推出的农本局制度。

## 农本局简介

**农** 本局成立于1936年，旨在微观和宏观两个层面协调农业活动，支持农业发展，其中包括农村信贷的提供。农本局由农业信贷管理委员会管理，本应成为多年来努力将农业、农业发展和农业重建纳入到金融体系中的集大成之作。<sup>2</sup>

农本局包含了德国雷发巽(Raiffeisen)式农业信用合作社和美国农场信用体系的元素。但在很多方面，农本局走得更远，其目的不仅是推进农业金融和农业金融机构的发展，同时也积极运用农业政策这一看得见的手。

对于农村信贷来说，农本局的设计核心围绕一项三重的资金计划，包括政府直接出资、民国四大政策银行（包括1933年成立的中国农民银行，是民国四大行之一）的资本贡献（以商业票据作支持），以及发行由系统内银行资产作抵押的债券。初始资本提供给农村储蓄和贷款机构，合作社以及当铺。为了维持流动性和信贷准备金，允许贷款的再贴现和再抵押。此外，农村信用银行还在全国建立粮仓和其他存储设施网络，以便让农民用未来收成做抵押，向其发放贷款。



Photo: Flickr/Hong Meen Chee

出于多种原因，尤其是1937年爆发的抗日战争，农本局未能结成正果。但一些问题一直悬而未决，包括农本局是否应该像商业银行一样向非农业企业发放贷款，或者是否应该遵循美国农场信贷管理局的做法，并将贷款活动限制到农场、涉农业务和农村发展三个方面。

到了1948年，尽管当时的主流观点显然倾向与美国合作社体系类似的体系，中国仍然没有关于农业信贷体系的立法。

例如，中国农民银行的农业信贷规划委员会积极寻求基础农业部门和机构之间的协作，包括将农业信贷系统统一起来，由体系内的顶层机构集中发行（并抵押）债券，对可用于做农业贷款的存款做补充，赋予中观层面的金融机构和组织专门职能，并将微观层面的银行、信用合作社，以及储蓄和贷款机构统一起来。

虽然农本局只是昙花一现，但很显然，需要同时实现建设一个深化、健全、高效并充满活力的农村金融部门，和农户利益、农业商业化并推广农业发展这两个并不完全一致的目标并不是中国面临的新课题。

## 建立新型的农业金融体系

从德国的农村信贷机构(Landschaft), 到法国的农业信贷组织, 再到美国的农场信贷管理委员会, 亦或加拿大的农场信贷机构, 为农业设立并发展由政府支持和监管的金融体系, 辅以有一定竞争的银行体系已成为必然选择。<sup>3</sup>进一步的, 如果西方的经验对中国也适用, 那么农业信贷体系必将与农业经济一同成长、发展、壮大并最终走向成熟。<sup>4</sup>

那么问题来了: 中国现在是否到了考虑建立新型、集中而统一的农业信贷体系的时刻? 如果答案是肯定的, 那么什么样的体系才适合中国呢?

### 农村信用合作社在农业信贷体系中扮演的角色

目前在中国农村地区分布最广泛的两类机构分别是农村信用合作社和农村合作银行。近年来, 随着合作社改制为银行, 这样的合作结构正快速地发生转变, 但改制的目的主要是为了完善治理和获得资本。多数情况下, 农村合作银行没有完全从农村信贷中撤出, 而是不断累积资本, 增加贷款。

在中国所有现代省份中, 农村信用合作体系都归省级农村信用社联合社管理, 并接受总部设在北京的中国银行业监督管理委员会(“银监会”)的监管。不同省份和地区间的农村信用合作社没有国家层面的协调。由于中国各地的农村信用合作社目标类似, 以地区特征为基础, 成立一个农村信用合作社联合会会带来一系列好处。

这样的联合会需要足够灵活, 这样才能保证各省的农村信用社联合社正常开展业务, 但又肩负着共同的社会责任目标, 可以来协调中国农村地区的农业和信贷政策。以美国为例: 在美国, 农场信贷体系分成12个农业信贷区, 每个区覆盖多个州。来自各地的信贷需求上报到地区性土地银行和中央的农业信贷管理委员会, 然后再对整体需求进行协调。每个农业信贷区都可以自主地根据风险制定利率, 由一个委员会和共同的法律来管理所有的信贷区。

再举一个例子, 加拿大农场信贷机构的运作方式稍有不同。农场信贷机构的办公室设在农业种植区, 作为当地的供应中心。农户向省级办公室提出贷款请求并经过批准, 然后贷款请求再上报到联邦的农场信贷机构办公室, 并由其提供资金。

这样的体系独立于常规的吸收存款的金融体系之外, 但同时也与之形成竞争。从社会责任角度看, 这一体系是为了向农户提供贷款而设计, 从而使农户贷款不再受农村银行的数量, 银行的存款金额或者当时的经济条件的制约。这样, 农户永远都有信贷来源。如前面已经提到的, 加拿大和美国的现行体系必须和商业银行体系在利率和服务等方面产生竞争, 也必须满足和商业银行一样的贷款标准。

但这样的体系在中国是否行得通? 是否有必要建立这样的体系呢? 目前中国农村和农业借贷的三大主体分别是农村信用合作社, 国有四大行之一的中国农

业银行, 以及中国农业发展银行, 当然若干微贷企业, 村镇银行和只做贷款的金融机构也有一定影响力。中国目前的政策鼓励农村信用合作社在未来几年改制为农村合作银行, 但显然不是每家农村信用合作社都有能力这么做。

中国农业银行一直到近期的首次公开发行之前, 都归中国政府全资持有, 但近年来早已经脱离政策银行的身份。但中央政府对中国农业银行还有一定的影响力, 可以鼓励其提高农业贷款。中国农业发展银行是唯一的政策银行, 但其使命是为农村基础设施以及若干大宗商品板块提供资金, 例如商品加工, 并不直接涉及农户。

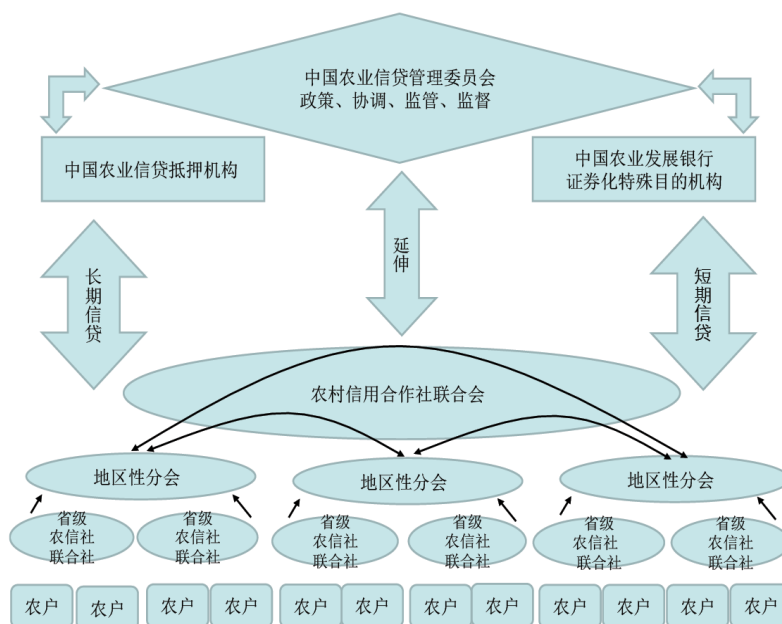
在西方经验的基础上, 中国需要建立一个无论在好年头还是坏年头, 都专门服

务于农业板块的信贷体系。我们设想一个长期但又灵活的体系, 无论从下到上, 还是从上到下都畅通无阻、充分协调。这样的体系既能够保持在当地/微观层面加入的农村金融机构的自治, 又能将中观层面的农村银行和宏观层面的新政府实体综合到一起。

这样一个综合体系的整体结构如图1所示, 包括几个组成部分:

- 中国农业信贷管理委员会: 我们提议设立几个新的实体, 其中包括一家全国性监督管理机构, 名为中国农业信贷管理委员会, 这是一个半官方的机构, 唯一的目的是建议政策, 统筹农村信用体系, 提供监管指引并监管系统银行。这些活动中有很多在银监会内部已有设置, 如果将中国

图1. 建议的中国农村信贷体系示意图



资料来源: 作者。

农业信贷管理委员会设在银监会办公室内,可以有效利用现有机制。

- 中国农业信贷抵押机构: 第二个新设立的实体是中国农业信贷抵押机构,其职能是建立起一个债券市场,扩大农业和农产品业务获得长期信贷的渠道,并最终为农地和林业使用权交易筹集资本,如果未来允许这样的交易发生。
- 农村信用合作社联合会: 建议的第三个实体是农村信用合作社联合会,是一家半官方机构,作为省级农村信用社联合社和中国农业信贷管理委员会的中间机构。农村信用合作社联合会由各地区的分会构成。地区性的分会又由两家或以上省级农村信用社联合社的常务委员组成。

农村信用合作社联合会的作用是收集信息,并在辖区内负责政策的协调和执行。建立地区性农村信用合作社联合会分会的好处在于,这会降低提供给农村信用合作社联合会的政策建议的数量。此外,给予地区性分会制定公共政策的权力可以避免以一概全的做法,像加拿大那样允许在各个地区(农业条件和风险大致趋同)实施针对本地区的信贷政策。

除了这三个实体外,我们还建议扩大中国农业发展银行的业务范围,通过建立一家特殊目的机构(special purpose vehicle)将资金过剩地区的存款提供给资金供不应求的地区。借款机构通过将贷款证券化,发行票据进行融资。这家特殊目的机构的资本金可以通过收费或利润累积,同时政府可考虑提供为其提供担保。详细内容可见下文。

图2. 提议的联合会分会区划



资料来源: 作者。

## 农村信用合作社联合会的地域划分

我们建议设立九个不同的联合会分会，覆盖华东、华中和华西的南部、中部和北部地区（见图2）。当然，这些省与省之间的划界可待商榷，实际上应该根据毗邻原则和共同作物组合、地形和农业条件来划分，包括气候条件和产业结构等。

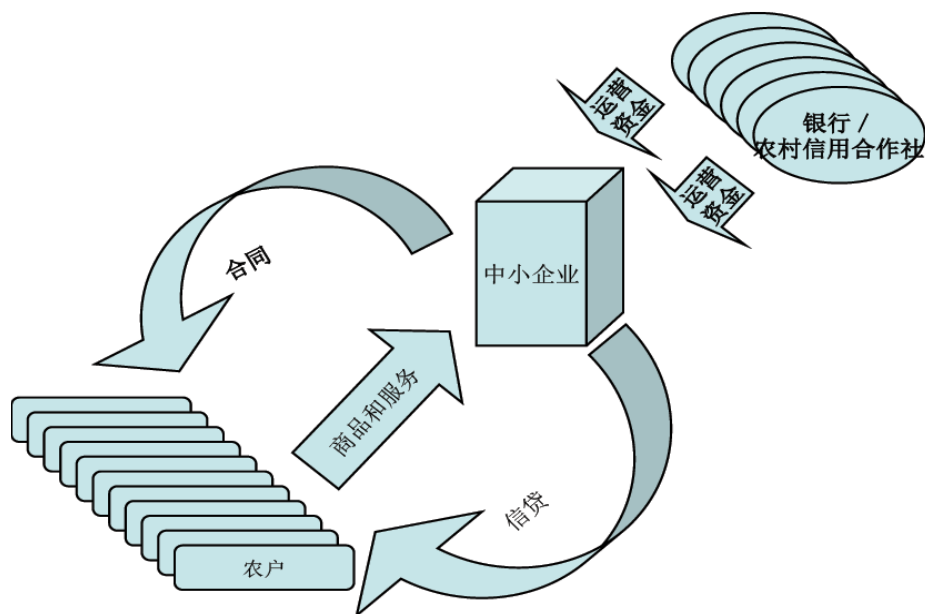
各分会应每季度召开一次会议，确保及时地应对新的变化。会议的重点是从各个省级农村信用合作社联合社成员那里收集有关信贷条件、原因和效果的信息。在尽量保密和维护私人商业信息的基础上，对收集到的数据进行分析，并记录建议采取的行动。这些行动包括提出对信贷、信贷产品、补充协助、紧急情况 and 灾害救助、研究、调查工作等方面的政策建议。

在季度地区分会召开后的30天内，九个分会的主席们应轮流集体与农村信用合作社联合会举行会议。在会上，应该陈述每个地区的信用和实地条件，并加以比较。共同的因素可以汇入到一个共同的政策框架内。这一政策框架，其中包括对长期和短期信贷融资的估计，应该汇总到中国农业信贷管理委员会，再由委员会和中央政府部门，包括农业部，中国人民银行和银监会共同商讨建议。会议纪要也要提供给中国农业发展银行和中国农业信贷抵押机构。

## 中小企业互联融资，充分利用证券化金融工具

在中国建立这样一个农业信贷体系的好处是它能够灵活地协调、承销和发放给中小企业大规模现金贷款。目前中国的中小企业面临短期运营资金不足的

图3. 目前农业企业与农户签约面临的问题



资料来源：作者。

问题。中国一家典型的中小企业可能有许多家农户根据合同为其提供产品和服务。作为履行合同流程的一部分,很多公司,例如食品公司,要求加工厂和农户间有垂直合作,以确保按合同生产的产品是同类产品,满足特定的种植、培育、管理方法、交货时间和付款条款等。为做到这一点,中小企业必须以赊账的方式将很多投入提供给农户,这就意味着大量的短期运营资金都以直接和间接信用融通的形式被农户占用(见图3)。

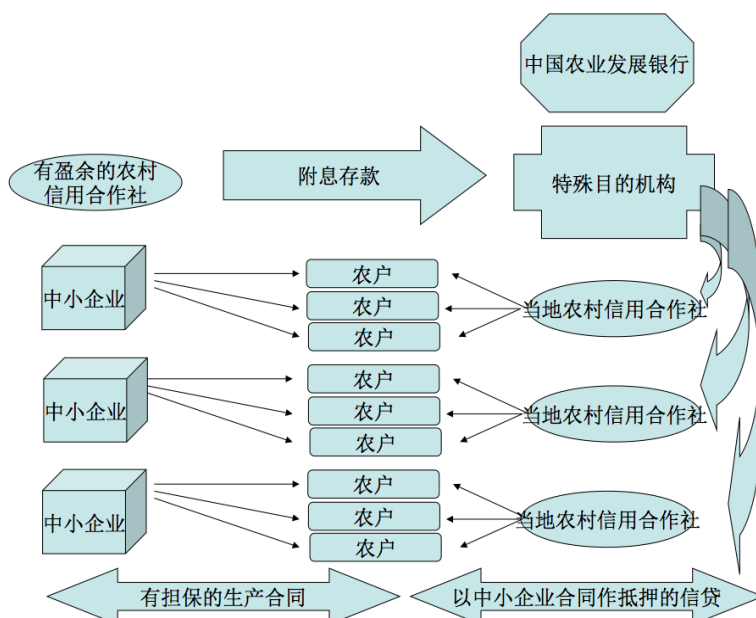
为了满足这些需求,中国的中小企业必须和很多家农户打交道,每一家都要求一定形式的抵押或保证。大部分情况下,金融机构通常不会用应收账款做抵押来放贷。这意味着通常要用实体工厂来做抵押。用长期实物资产做循环抵押获得短期债务的方法不符合流动性匹

配原则,实际上降低了中小企业获得长期信用融通的能力。本质上说,中小企业必须起到农村信用合作社应该并有能力起到的作用,但由于与农户交易涉及的风险,即使农户有真实的合约,也常常带来许多融资困难。

我们认为应该设立一个新的融资体系(见图4)。除了与农户打交道的风险外,一些农村信用合作社或农村信用社联合社根本没有足够的资金贷给所有与中小企业有生产合同的农户。为了获得信贷,有些情况下企业需要和多家农村信用合作社和银行协商才能借到要贷出去的必要资金,但这又被认为有风险,需要一定的风险溢价。

还有一个机制是利用已经存在的政策银行,例如中国农业发展银行,去实现这

图4. 目前农业企业与农户签约面临的问题



资料来源: 作者。

一目的。中国农业发展银行可以设立一个特殊目的机构,为中小企业与农户挂钩的运营资本要求提供融资。这一特殊目的机构可以反过来由农村信用合作社(或其他银行)的短期附息存款,以及央行拆入,还有特别配置的扶贫基金来提供资金。

最主要的要求是,中小企业向农户出具一份生产合同,其中规定需要交付的产品,对产品的质量要求,包括繁殖和培育要求,收到产品的日期、预期数量及约定价格。合同也要规定要求哪些投入,以及如果从中小企业或其供应商手中采购这些投入的成本。

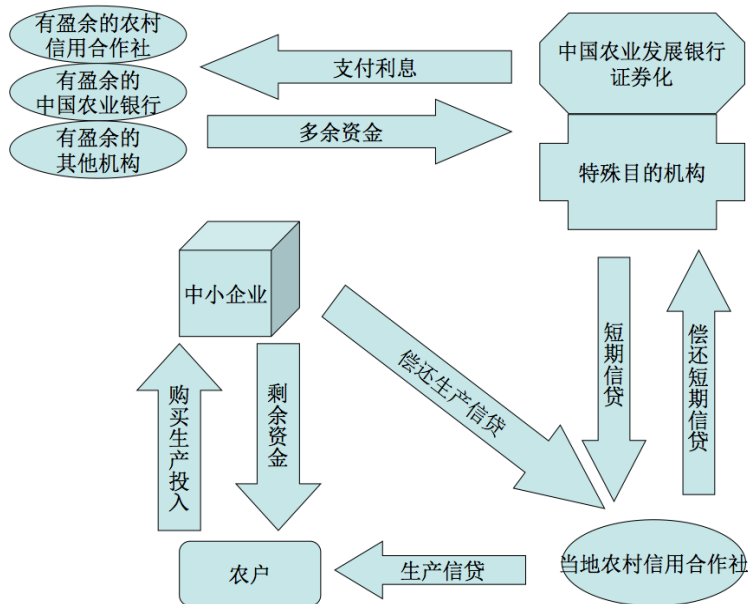
合同标准应该经过中国农业发展银行以及特殊目的机构经理们的提前审核,因此也将被中小企业所在的不同县或省里的农村信用合作社视为动产。合同还

应该规定农户未满足合同条款而应受到的惩罚和罚金。

农户手里有了合同,就可以到当地农村信用合作社那里获得不超过合同价值50%的预付款。发放的贷款会登记到中小企业头上,加盖公章转到其手中,然后由中小企业直接从农产品销售所得中直接付给农村信用合作社。

图5显示的是中小企业运营资金证券化的过程。虽然我们想象中的这个证券化过程在农村信用合作社系统内发生(因其在农村地区的庞大网络),但没有理由将中国农业银行等其他金融机构排除在外。资金将从有盈余的银行转到中国农业发展银行,中国农业发展银行通过特殊目的机构将这些资金证券化成附息票据。为了鼓励投资,票据的质量必须一流。

图5. 新体系内的现金流动图



资料来源：作者。

合同的条款决定了需要的生产信贷金额。一旦合同被授权，农户拿有授权合同到当地的农村信用合作社去，合作社随后将不超过生产实际预期成本或合同金额50%（或者其他事先商定好的比例）的款项预付给农户。

农户根据合同交货时，中小企业将本息一同返给当地的农村信用合作社，将剩余的资金净额给农户。农村信用合作社在扣除应得的手续费和利息后，把余款支付给特殊目的机构。然后，特殊目的机构向持有票据的机构支付本息。

## 农业的长期信贷需求

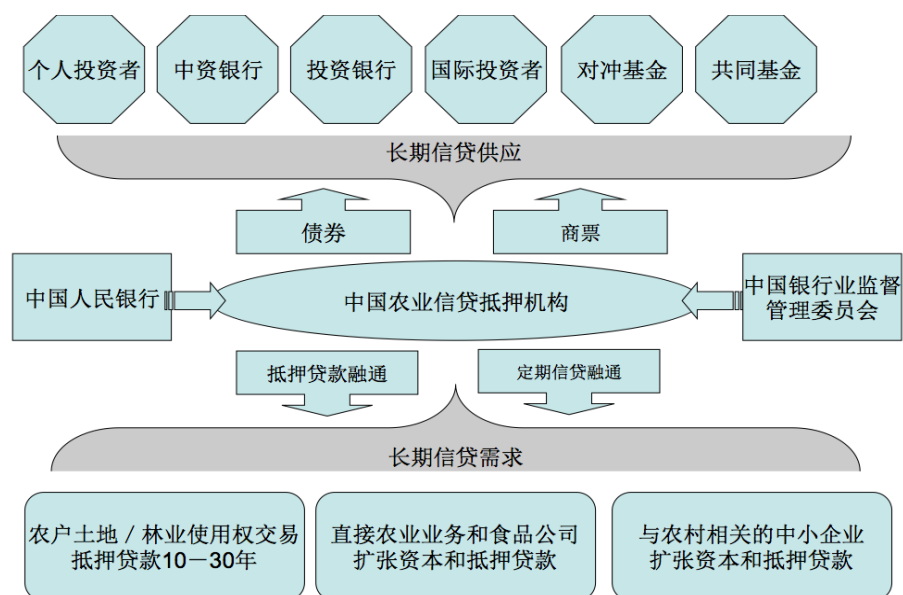
中国能够从西方历史中学习到的一点是，在发展金融经济过程中，农业经济的增长受长期信贷不足的制约。

中国农业企业得到的贷款多为短期，通常不超过三年，这意味着投资需要自筹资金。这不仅对农户来说代价高昂，也制约了农业经济的持续增长。同样地，很多农业企业、食品和林业公司无法获得长期资金进行资本扩张，必须推迟扩张，直到累积的留存利润足以支付投资。这不仅对股东来说成本高昂，对于农产品和食品产品的国内及出口市场的发展来说亦然。从事大量加工业务的其他农村中小企业也遭受类似的资金限制。

## 中国农业信贷抵押机构的概念和结构

在美国，农业所需资金由相关结构出面代借，以土地和资产作抵押。一般的过程为：农户和农业企业向当地的农场信用银行请求贷款，银行完成尽职调查后向农场信贷融资机构发出资金请求。该融资机构通过投资银行和经纪商网络

图6. 中国农村长期资金短缺问题的解决方案



资料来源：作者。

向公众发行债券,获得的资金通过农场信贷体系流入农场信贷银行,然后再由这些银行发行抵押贷款或票据。

图6为中国描绘了一个类似的结构。这里,我们建议设立一个我们称之为中国农业信贷抵押机构的新机构(或者可以利用现有的机构,例如中国农业发展银行)。

中国农业信贷抵押机构将受银监会监管,以及中国人民银行的政策影响。中国农业信贷抵押机构的主要职能是担任长期信贷需求和供应的协调人。它将发行由农户土地资产(抵押贷款和信贷工具都基于此)作抵押的债券,记录所有账户信息并监测市场走势,赎回债券,支付票面利息,审计有关标的抵押价值的信贷质量,并负责投资者和贷款人之间的资金清算。同时,可以向投资者发行长期债券,期限从5到30年不等。这些债券通常通过投资银行,按每日拍卖(买卖双方报价)的形式发行给公众投资者,要有适当的折扣,以保证投资银行收到合理的回报。

但中国农业信贷抵押机构也可以直接向公众和其他法人实体发行债券。取决于有信贷需求的企业要求的条款和提供的抵押品的质量,中国农业信贷抵押

机构也可以发行根据市场情况浮动利率的票据。票息参考农村合作信用社,中国农业银行和其他农村贷款公司公布的利率,但由于定期信贷的内在风险和货币的时间价值,预计票息比同一市场上贷款的基准利率高200-300个基点(2-3个百分点)。

设想中的中国农业信贷抵押机构还将承担农业和农村信贷场外市场中清算行的角色。大量投资者的参与将确保债券最终能够得到正确的估价。投资者权衡农业信贷抵押机构发行的金融工具以及其他投资机会的风险和回报,并通过套利最终决定债券的市场价格,但同时也必须认识到,作为投资机构,中国农业信贷抵押机构发行的债券通常不会与市场上的其他金融产品有很高的相关性,因为食品需求通常是刚性需求。这就保证了农业和食品加工行业受经济衰退的影响要比其他行业小。

虽然目前尚不清楚,农业用地市场未来产权改革会如何进行,但整体趋势是生产性农业用地从长期来看会升值。但农业用地价格泡沫在西方时有发生,因此中国监管机构必须在土地价格泡沫形成过程中就及时地识别潜在风险,并谨慎且相应地将债券的抵押价值进行重新估价。

## 结论与建议

**建**议政府设立新的实体来监管、统筹和分配农业信贷难免有些大胆,并且不可避免地会遇到各种阻力。但和多年前民国时期下大决心建设农本局一样,城市农村之间金融深度上的巨大差距很难通过一些零星的措施解决,而必须通过全国性的系统方案来解决。

本备忘录的建议是,把现有农村信用合作社和中国的其他农业金融机构应该合并到一个系统中去。这并不意味着应该改变这些机构的结构或治理,也不是说贷款标准应该在现有基础上改动。而且新的体系不能太刻板,这样才能使一个地区可行的创新也可以应用到其他地区,并且约束省级金融机构的规定必须放松,这样才能用同一套规定管理全部机构。

一个新的体系还需推动农村信用合作社的转型,尤其是地处经济困难地区的合作社。当然,我们也需要质疑一直都在亏损的农村信用合作社是否还应该继续营业,但如果关闭效率低下的信用合作社,那么缺少金融服务的地区数量就会增加。换言之,在中国出现一个稳健的信贷体系之前,短期内维持偏远地区亏损的信用合作社持续运营有它的社会好处,即使这会给社会造成额外的成本。

但从长期来看,农村信贷合作社联合会应制定政策,试点新计划,来为这些

落后地区提供金融服务。其中的一个可能是由体系内部的并购,由经营良好的农村信用合作社收购状况不佳的合作社的资产。并购所需资本可在体系内获得。其他农村信用合作社可在相互之间发现协同效益,通过合并产生规模更大,效益更好的信贷体系。如果将农村信用合作社改制成为股份制农村信贷银行更有效益,这也是中国目前的趋势,在新制度下也应鼓励继续改制。

一个全新的系统性方法还有一个优势,就是鼓励和促进信息共享。银监会已经

*城市农村之间金融深度上的巨大差距很难通过一些零星的措施解决,而必须通过全国性的系统方案来解决。*

在广西省启动了一项计划,首先由所有的潜在借款人完成一份风险评估问卷,录入计算机系统,然后共享给中国农业银行和农村信用合作社。

系统地使用信息技术和推广信息共享可以促进对借款人信用和风险评级的准确度和透明度。如前所述,在这方面已经取得了一定的进展。

这里提议的只是一个样板。本备忘录中提议的新实体的名称当然可以更改,各区域集群也可以重新划分。长期和短期证券化的功能也可以被修改,以此类推。同时,虽然本备忘录只重点讲述了农村信用合作社和农村合作银行,但这一体系没有理由不把中国农业银行也包括进来。

显然我们需要通过不同的角度来多方位审视中国的农业金融体系。希望本备忘录至少能够提供一个有用的视角,为新体系的建立贡献微薄之力。

## 尾注

---

<sup>1</sup> Guo Pei and Xiangping Jia, “The Structure and Reform of Rural Finance in China,” *China Agricultural Economic Review*, 1(2):212 – 226, 2009; Shen, M., Huang, Jikun, Zhang, Linxiu, Rozelle, Scott, “Financial Reform and Transition in China: A Study of the Evolution of Banks in Rural China”, *Agricultural Finance Review*, 70(3):305 – 332, 2010; Turvey, Calum G., Guangwen He, Rong Kong, Ma Jiujie, and Patrick P. Meagher, “The 7 Cs of Rural Credit in China,” *Journal of Agribusiness in Developing and Emerging Economies*, Vol. 1 No. 2, 2011, pp.1(2): 100-133, 2011.

<sup>2</sup> 付红,《民国时期现代农村金融制度变迁研究》,北京:中国物资出版社,2009年。

<sup>3</sup> Jensen, Farrell E., “The Farm Credit System as a Government-Sponsored Enterprise,” *Review of Agricultural Economics*, Vol. 22, No. 2 (Autumn - Winter, 2000), pp. 326-335.

<sup>4</sup> Turvey, C.G., “Historical Developments in Agricultural Finance,” Working Paper, Dyson School of Applied Economics and Management, Cornell University, Ithaca NY, 2015.

## 保尔森基金会《政策备忘录》简介

---

保尔森基金会《政策备忘录》收录的是内容详实、风格简洁的短文。每一期备忘录均由相关领域专家执笔，探讨的是与保尔森基金会工作目标相关的某一特定领域中的公共政策挑战。

保尔森基金会《政策备忘录》提供对政策挑战的背景介绍与分析，但是更重要的是为政府、企业和其他能够促成切实且积极的政策改变的对象提供现实、具体和可行的应对方案。

保尔森基金会《政策备忘录》的内容为作者个人观点。

## 保尔森基金会简介

---

保尔森基金会是由美国前任财政部长、高盛集团前董事长兼首席执行官亨利·M·保尔森先生于2011年创立设于芝加哥大学的一所独立的、非党派机构，其宗旨为促进全球经济的可持续发展与环境的保护。基金会恪守的理念是只要世界的主要国家能够通过优势互补开展合作，那么全球最紧迫的经济和环境挑战便可迎刃而解。

有鉴于此，保尔森基金会初期工作主要针对世界上最大的两大经济体、能源消费大国和碳排放大国，即美国和中国。如果中美两国能够相向而行，许多重大的经济和环境挑战便可通过更有效及更高效的方式得以解决。

### 我们的目标

具体而言，保尔森基金会的国际合作项目旨在实现以下三大目标：

- 促进能够创造就业的经济活动，包括中国对美投资；
- 支持城镇化发展，包括促进环保政策的优化；
- 培养在国际关注问题上的负责任的行政部门领导力与最佳商业实践。

### 我们的项目

保尔森基金会的项目旨在促进政府政策制定者、公司高管以及国际知名经济、商业、能源和环境的专家开展合作。我们既是智库也是“行动库”。我们促成现实世界经验的分享与务实解决方案的实施。

保尔森基金会的项目与倡议主要针对五大领域：可持续城镇化、跨境投资、行政部门领导力与创业精神、环境保护、政策外展与经济研究。基金会还为芝加哥大学的在校生提供实习机会，并与芝大合作，为来自世界各地的杰出的学者提供思想传播的平台。

© The Paulson Institute  
All Rights Reserved

5711 South Woodlawn Avenue  
Chicago, IL 60637  
[paulsoninstitute.org](http://paulsoninstitute.org)