

## 顾问委员会

总顾问 曾培炎

顾 问 董建华 蒋正华 唐家璇 徐匡迪

## 资深专家委员会

中国专家（按姓氏笔画排序）

|     |     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 王春正 | 王洛林 | 厉以宁 | 冯国经 | 卢中原 | 许宪春 | 刘遵义 |
| 刘克崱 | 朱 民 | 李德水 | 李若谷 | 吴敬琏 | 张国宝 | 张晓强 |
| 张卓元 | 陈 元 | 林毅夫 | 周文重 | 海 闻 | 钱颖一 | 郭树清 |
| 楼继伟 | 聂振邦 | 樊 纲 | 戴相龙 |     |     |     |

国际专家

亨利·基辛格 / Henry Kissinger  
傅强恩 / John Frisbie  
欧伦斯 / Stephen A. Orlins  
约翰·桑顿 / John Thornton  
郑永年

康睿哲 / Richard Constant  
约翰·奈斯比特 / John Naisbitt  
杰弗里·萨克斯 / Jeffrey Sachs  
马克·乌赞 / Marc Uzan

## 编委会

主 任 魏礼群

副主任 郑新立

编委（按姓氏笔画排序）：

|     |     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 王一鸣 | 王晓红 | 牛铁航 | 吕 政 | 谷源洋 | 朱晓明 | 李晓西 |
| 李向阳 | 陈永杰 | 张宇燕 | 张燕生 | 张蕴岭 | 杨圣明 | 冼国明 |
| 施子海 | 隆国强 | 常修泽 | 徐洪才 | 裴长洪 | 霍建国 |     |

主 编：郑新立

副主编：王晓红 牛铁航

## • 高层论坛 •

加大“三农”投入和政策支持力度 加快推进农业现代化 聂振邦(005)

关于新型城镇化发展问题的思考 韩永文(012)

## • 宏观经济 •

应加强对宏观经济的供给管理 贺 铿(022)

财政收入增速放缓的分析及对策建议 贾 康 赵福昌 张 鹏(027)

## • 国际经济 •

对上海自贸区的认识与建议 夏 斌(040)

外汇储备资产运用新战略研究 田 青 陈炳才(045)

提升供应链管理水平 培育外贸竞争新优势 李文锋(054)

基于可持续发展的中国稀土贸易政策研究 王红霞 梁 涛 彭 博(062)

## • 产业发展 •

节能减排科技成果转化:现状、问题及对策 刘学敏 孙淑静(072)

规范有序发展我国 B2C 跨境电子商务 洪 涛 王维维 王亚男(082)

## • 理论前沿 •

当前我国大学生就业形势分析及对策建议 张影强(094)

• 区域经济 •

我国主体功能区规划的现实背景与目标导向 王君婷(103)

• 名人观察 •

加快给予台湾企业与大陆企业“同等待遇” 刘震涛 窦 勇(114)

• 智库信息 •

尽快启动中美贸易和投资协定谈判  
——第五轮中美工商领袖和前高官对话会议召开 (117)

• 新书推介 •

教育金融创新和人力资本投资的新图景  
——评窦尔翔新作《教育金融制度创新》 苏 剑(120)

• 英文摘要(ABSTRACTS) • (122)

“中国企业走出去的理论与实践探索”论文征集暨优秀论文评选通知 (126)

欢迎订阅2014年《全球化》杂志 (127)

欢迎订阅《红旗文摘》 (封三)

## CONTENTS

|                                                                                                                                            |                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Increase Input and Policy Support to Agriculture, Rural areas and Farmers,<br>and Accelerate the Agricultural Modernization                | <i>Nie Zhenbang</i> (005)                            |
| Thinking about the Development of the New-type Urbanization                                                                                | <i>Han Yongwen</i> (012)                             |
| Supply Management of Macro Economy Should Be Reinforced                                                                                    | <i>He Keng</i> (022)                                 |
| A Brief Analysis of the Slowdown of Fiscal Revenue Growth and Our Countermeasures                                                          | <i>Jia Kang, Zhao Fuchang &amp; Zhang Peng</i> (027) |
| My Understanding of Shanghai Free Trade Zone and Suggestions                                                                               | <i>Xia Bin</i> (040)                                 |
| Research on New Strategy of the Use of Foreign Exchange Reserves                                                                           | <i>Tian Qing &amp; Chen Bingcai</i> (045)            |
| Improve Supply Chain Management and Cultivate New Trade Competitive Advantage                                                              | <i>Li Wenfeng</i> (054)                              |
| Research on Chinese Rare Earths Trade Policy Based on Sustainable Development                                                              | <i>Wang Hongxia, Liang Tao &amp; Peng Bo</i> (062)   |
| Transformation of Scientific and Technological Achievements for Energy Saving and<br>Emission Reduction: Situation, Problems and Solutions | <i>Liu Xuemin &amp; Sun Shujing</i> (072)            |
| Promote Standardized and Orderly Development of Chinese B2C Cross-border E-commerce                                                        | <i>Hong Tao, Wang Weiwei &amp; Wang Yanan</i> (082)  |
| Current Graduate Employment Situation and Policy Suggestions                                                                               | <i>Zhang Yingqiang</i> (094)                         |
| Background and Goal-orientation of the National Principal Functional Region Plan                                                           | <i>Wang Juntao</i> (103)                             |

# 加大“三农”投入和政策支持力度 加快推进农业现代化

聂振邦

**摘要：**进入新世纪新阶段以来，我国农业现代化建设取得辉煌成就，但依然面临严峻挑战。我们仍需坚定不移地走中国特色农业现代化道路，加快转变农业发展方式，提高农业的水利化、机械化、科技化、集约化、专业化、标准化、规模化、组织化、信息化水平，加大“三农”投入和政策支持力度，加快推进农业现代化进程。

**关键词：**三农 农业现代化 政策支持

**作者简介：**聂振邦，中国国际经济交流中心副理事长、国家粮食储备局原局长。

党的十八大报告强调，我国已经进入全面建成小康社会的决定性阶段，要坚持走中国特色的新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，促进“四化”同步发展，推动城乡发展一体化。以新型城镇为依托的新“四化”，为全面建成小康社会、实现国家现代化，抓住新机遇，迎接新挑战，实现农业现代化，带来难得的发展机遇期。加大“三农”投入和政策支持力度，是促进新发展的重要举措。

## 一、我国农业现代化建设的成就辉煌、挑战严峻

进入新世纪新阶段以来，在中央一系列强农惠农富农政策的大力支持下，我国“三农”发展进入了一个新的“黄金期”，农业现代化明显加速，成就举世瞩目。一是农业综

合生产能力大幅增强。2004-2011 年粮食产量实现“八连增”，连续五年保持在 1 万亿斤以上，稳定跨上新台阶。2012 年虽然遭遇严重自然灾害，但粮食生产实现连续第九年增产，总产量达 11791 亿斤，增产 367 亿斤，再创历史新高。今年夏粮和早稻又获得丰收，为保证粮食供应创造了有利条件。与此同时，棉油糖、肉蛋奶、水产品 & 蔬菜等主要农产品市场供应充足。农业内部结构不断优化，农业的生态保护、观光休闲和 文化传承等多种功能日益凸显。二是农业基础设施、物质装备和科技水平明显提高。2011 年，我国农田灌溉率达到 51.1%，农业综合机械化率达到 54.5%，农业科技进步贡献率达到 53.5%。这三项指标超过 50%，标志着我国农业基础设施建设有了长足进步，标志着我国农业发展总体上进入以机械作业为主要方式、以科技进步为主要动力的新时期。三是农业生产 经营方式呈现新变化。农业生产和经营主体多元化的格局基本形成，农业区域化布局、专业化分工、产业化经营稳定推进传统的“小而全”生产、产加销分割的局面正在逐步改变。土地适度规模经营稳步推进。截止 2011 年底，全国土地流转面积达到 2.28 亿亩，占家庭承包经营耕地的 17.8%。农民专业合作社快速发展。目前，全国农民专业合作社达到 55 万家，覆盖 91% 的村和 17% 的农户，近两年平均每个月新增 1 万家左右。四是农民收入保持较快增长势头。2004-2011 年，我国农民人均纯收入 8 年累计提高 4355 元，年均增速达到 8.6%，实现“八连快”。2012 年农民人均纯收入 7917 元，超过城镇居民人均收入增长速度，城乡居民收入差距进一步缩小。

总体上看，我国处于从传统农业向现代农业转变的过程中，工农关系、城乡关系正在发生着重大而深刻的变化。但是，现代农业发展的基础依然薄弱，推进农业现代化面临着许多新的严峻挑战。

### （一）保持农产品供求平衡的压力越来越大

尽管我国农业连年丰收，但由于消费需求刚性增长，使农产品供给面临的压力越来越大。目前，我国农产品供求关系，已由上世纪 90 年代后期的“总量基本平衡、丰年有余”转向以“总量紧平衡、结构性短缺”为主要标志的新阶段，区域性农产品供给不足的现象更为突出。大豆、食用植物油进口持续攀升，其中食用植物油进口依存度高达 60%，大豆进口依存度达到 80%。2012 年共进口谷物 1398 万吨，其中小麦 370 万吨、玉米 521 万吨、大米和稻谷 237 万吨、大麦 253 万吨，同比增长 156.7%；进口大豆 5838 万吨，同比增长 11.2%；进口食用植物油 845 万吨，同比增长 28.7%；进口棉花 513.5 万吨，同比增长 52.7%；进口食糖 375 万吨，同比增长 28.4%。

### （二）农业发展的基础设施依然薄弱

现有耕地中，中低产田仍占 2/3，旱涝保收田只有 36%。虽然农田有效灌溉面积所占

比重已超过 50%，但农田水利建设滞后仍是影响农业稳定发展和国家粮食安全的最大障碍。由于水利设施老化失修、工程不配套等原因，灌溉用水有效利用系数只有 0.5，农业防灾抗灾能力不强。近年来，一些地区极端天气频繁出现，水旱灾害频繁发生，区域性严重干旱和洪涝灾害往往造成巨大的经济损失，甚至人员伤亡，农业总体上仍未摆脱“靠天吃饭”的局面。

### （三）农业科技创新和推广能力不强

我国农业科技创新和技术推广存在不少亟待解决的问题，体制机制不顺。从农业科技创新看，主要问题是创新能力不强，科研成果评价体系不合理，科技与经济脱节，管理部门分散，创新体系运转效率不高，用人机制不活，投入严重不足、结构不合理等。从农业技术推广看，主要问题是基层农技推广机构的定位不清、管理体制不顺、运行机制不活、队伍素质不高、推广经费缺乏。目前，我国每年登记的农业科技新成果达 3000 余项，但转化率仅为 40% 左右，真正形成规模的不到 30%，直接影响农业的整体素质和效益。

### （四）农业进入高成本阶段，比较效益低下

近年来，我国农业成本上升速度明显加快。据农本调查资料，2005-2011 年，我国三种粮食亩均总成本增加了 86%，年均上升 10.9%。2012 年三种粮食平均每亩总成本达到 929.6 元，在上年基础上又上升 17.5%。尽管近几年我国农业和粮食生产的绝对收益总体上不断提高，但农业比较效益依然偏低，务农收入的增长速度明显低于外出务工，农业劳动生产率远低于二、三产业，种植一亩粮食的平均现金收益仅相当于一个农民外出务工 8 天左右的工资收入。这种情况不利于调动农民的生产积极性，导致农村越来越多的青壮年劳动力外出务工，农业兼业化、农民老龄化、农村空心化十分普遍，“谁来种田”成为社会高度关注的问题。

### （五）农业的资源环境约束进一步加剧

随着人口增长和工业化、城镇化快速发展，人地、人水矛盾进一步加剧。2000-2012 年，我国总人口从 12.58 亿增加到 13.54 亿，而全国耕地面积从 19.24 亿亩减少到 18.18 亿亩，且减少的大都是城近郊区配套设施较好的良田。与此同时，水土流失、草原退化、土壤沙化、石漠化等生态环境问题在一些地区还有加剧趋势。洪涝灾害、干旱缺水、水环境恶化，过量使用化肥、农药引起的环境污染与食品安全问题等，都已经成为农业发展的重要制约因素。

### （六）农业生产经营组织化程度低

我国户均耕地经营规模只有 8 亩左右，仅为美国的 1/340，加拿大的 1/580，德国的

1/80。人多地少的基本国情，决定了我国农户的平均土地经营规模，不可能赶上欧美等发达国家的水平。另一方面，农民合作化、农业产业化程度低，农业社会化服务体系不健全，“小生产”与“大市场”难以有效对接。农民专业合作社带动农户的比重仍很低，合作社发展不规范、为农服务能力弱等问题仍较突出。

## 二、坚定不移地走中国特色农业现代化道路

我国已经进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时期。加快推进农业现代化，不仅是保障国家粮食安全和主要农产品供给、增加农民收入、转变农业发展方式的必然要求，也是建设社会主义新农村、促进城乡发展一体化、全面建成小康社会的必然要求，更是有效避免“中等收入陷阱”、稳步迈向高收入国家的有力支撑。要从我国国情和发展阶段出发，坚定不移地走中国特色农业现代化道路，按照高产、优质、高效、生态、安全的要求，用现代物质条件装备农业，用现代科学技术改造农业，用现代产业体系提升农业，用现代经营形式推进农业，用现代发展理念引领农业，用培养新型农民发展农业，加快转变农业发展方式，提高农业的水利化、机械化、科技化、集约化、专业化、标准化、规模化、组织化、信息化水平，提高土地产出率、资源利用率和农业劳动生产率，增强农业抗风险能力、国际竞争力和可持续发展能力。推进农业现代化要重点抓好以下几项工作。

### （一）构建现代农业产业体系和区域布局

现代农业发展的首要任务，是加强农业综合生产能力建设，有效保障国家粮食安全，坚持立足国内，实现主要粮食品种基本自给。要把饭碗端在自己手上，这是保证粮食安全的根本保障。要加大力度实施新增千亿斤粮食生产能力建设工程，改善粮食生产条件，稳定粮食播种面积，优化品种结构，努力提高单产和品质，稳步提升粮食生产能力。深入推进农业结构战略性调整，加强棉油糖生产，稳定和提高食用植物油自给率。做大做强现代畜牧业，促进畜牧业由粗放型向集约型转变。积极发展蔬菜水果、水产品生产。大力发展农产品加工和流通业。积极发展休闲、观光、都市农业，拓展农业功能。治理和控制农业面源污染，大力发展资源节约型和环境友好型农业。要按照全国“十二五”规划纲要确定的“七区二十三带”农业战略格局，进一步优化现代农业区域布局。重点推进东北平原、黄淮海平原、长江流域、汾渭平原、河套灌区、华南、甘肃、新疆等农产品主产区域的现代农业建设，提高农业综合生产能力，保障粮食和其他主要农产品的有效供给，积极支持其他农业地区和优势特色农产品的发展。采取有效措施引导农产品加工、流通、储运设施建设向优势产区聚集。

---

## （二）强化现代农业发展的科技支撑

按照农业科技的公共性、基础性、社会性定位，加强基础性、前沿性、公益性重大农业科技研究，强化技术集成配套，推进技术体系建设，提高科技自主创新水平，着力突破关键技术和共性技术。按照增产增效并重、良种良法配套、农机农艺结合、生产生态协调的基本要求，推进农业技术集成化、劳动过程机械化、生产经营信息化。大力发展现代种业，建立以产业为主导、企业为主体、基地为依托、产学研相结合、育繁推一体化的现代种业体系。加快农业科技创新体制改革，继续加大国家农业科技投入，整合科技资源，建立产学研、农科教协同创新机制，强化农业科研人才激励机制，完善科研成果评价体系。加快基层农技推广体系改革，支持乡镇基层农技推广条件建设，完善基层农技服务体系，提高农业技术推广能力，加快农业新品种新技术转化应用。大力发展农业职业教育和技能培训，加强新型农民培养，壮大农业农村人才队伍。

## （三）改善农业基础设施和物质装备条件

加快中低产田改造，实施土地整治，大规模建设高标准农田。推广测土配方施肥和保护性耕作，提高耕地质量。突出加强农田水利等薄弱环节建设，加快大中型灌区、排灌泵站配套改造，大力开展小型农田水利设施建设，加快发展节水灌溉，进一步增加农田有效灌溉面积。加快构建监测预警和防灾抗灾体系，提高农业防灾减灾能力。提高农业机械化水平，加快推进水稻栽插收获和玉米收获机械化，尽快实现粮食作物全程机械化，着力突破棉花、油菜、甘蔗等收获机械化瓶颈。推广先进适用、安全可靠、节能减排的农业机械，优化农机装备结构。大力发展设施农业。“十二五”期间，通过多种投入渠道，支持实施一系列重点工程和重大项目，改善农业基础设施薄弱状况，推动农业科技进步，加快农业发展方向转变，推进农业生产和生产手段的现代化。

## （四）提高农产品质量安全水平

加强宣传引导，提高农产品生产经营者的质量安全责任意识。健全农业标准体系，推进农产品生产无害化、标准化、质量控制制度化，有效提高农产品质量安全水平。按照全过程、全产业链监管的要求，完善农产品质量安全风险评估、产地准出、市场准入、质量追溯、退市销毁等监管制度，健全检验检测体系。按照事前防范、重典治乱、标本兼治的原则，完善相关法律制度，切实加强政府监管，加大对农产品质量安全违法行为的惩处力度。加强农产品质量监测信息网络建设。增加投入，提高农产品质量安全监管能力。

## （五）加强耕地保护和水资源管理

这些年国家在保护耕地方面采取了一系列严厉措施，但耕地每年仍以几百万亩的速

度被占用。今后一个时期，随着工业化、城镇化的推进，保护耕地面临的压力会更大。中央反复强调，要坚决实行最严格的耕地保护制度，坚持耕地占补平衡，严守 18 亿亩耕地红线。要尽快划定永久基本农田，建立保护补偿机制，确保基本农田总量不减少、用途不改变、质量有提高。总结一些地方建立耕地保护补偿制度、加强耕地质量建设的成功经验，加快建立健全耕地保护和建设的长效机制。同时，我国是一个淡水资源稀缺的国家，要按照中央的有关要求，实行最严格的水资源管理制度，加快落实“四项制度”、“三条红线”，即建立用水总量控制制度、确立水资源开发利用控制红线，建立用水效率控制制度、确立用水效率控制红线，建立水功能区限制纳污制度、确立水功能区限制纳污红线，建立水资源管理责任和考核制度。要大力发展节水农业，推广普及节水技术，有条件的地区发展喷灌、滴灌和膜下灌溉等节水农业，着力破除水资源紧缺对农业发展的制约。

#### （六）构建新型农业生产经营组织体系

在稳定农村土地承包关系和基本经营制度的基础上，着力构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业生产经营体系。加强土地流转服务体系建设，按照依法自愿有偿原则和不得改变土地集体所有性质、不得改变土地用途、不得损害农民土地承包权益的要求，加快推进农村土地承包经营权流转，发展多种形式的农业规模经营。加快培育种养大户、家庭农（牧）场等新型经营主体。坚持发展与规范并重的方针，认真落实各项扶持政策，大力发展农民专业合作、土地股份合作等多种形式的合作经济组织，鼓励合作经济组织自办农产品流通和加工企业，积极发展农业产业化经营，提高农业生产经营的组织化程度。完善农业社会化服务体系，支持农民专业合作社、供销合作社、专业服务公司、专业技术协会、农民经纪人、涉农企业等多种形式的生产经营服务。

### 三、加快推进农业现代化的政策建议

#### （一）完善对农业的支持和保护政策体系

一要加快建立农业投入稳定增长机制，进一步调整国家财政支出、固定资产投资结构。“三农”投入要加大向农业主产省区、农村和贫困地区的投入力度，进一步改善和提高这些地区的农业生产条件和农民生活水平。二要健全农业补贴和奖励制度。加大农业补贴力度，探索对种养大户、农民专业合作社、家庭农场的补贴办法。完善主产区利益补偿机制和森林、草原、水土保持等生态环境补偿制度。三要健全农产品价格形成和市场调控机制。稳步提高稻谷、小麦、玉米、大豆最低收购价水平和完善临时收储政策，综合运用价格和补贴政策。健全农产品市场调控体系，加强市场监测预警体系建设。健

---

全重要农产品储备制度，完善农产品储备吞吐和进出口调控。

## （二）要坚决把促进农民增收，实现人均收入翻番，作为农业现代化的重要目标

通过发展优质高产高效农业，加快转变农业发展方式，实行生产经营专业化、标准化、规模化、集约化，提高土地产出率、资源利用率，发展家庭农场、专业合作社等组织形式，提高农业劳动生产率。对主要粮食品种和短缺农产品要采取加大生产补贴力度、完善农产品价格形成机制、降低农产品流通成本、大力发展农业政策性保险等措施，提高农产品的质量安全水平，大力促进主要农产品生产持续发展，保障有效供给和市场稳定，从合理利用的农村多种资源中增加收入。

## （三）保障农民工合法收入和合法权益

要继续做好农村转移劳动力就业工作，进一步拓展农村劳动力外出务工经商空间，加快建立城乡平等就业制度，建立城乡统一的人力资源市场，保障农民工平等就业权利，改善劳动条件，提高工资水平，完善工资协商机制，着力提高农民工纯收入中的工资性收入比重，保证农民工工资及时足额发放。加强农民工就业技能培训，组织实施好农村劳动力转移就业和自主创业培训工程，扩大培训规模，提高培训的针对性和实用性，增强外出务工农民的就业和创业能力。加强面向农民的职业教育，扩大农村职业教育的招生规模，落实好国家对中等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生免费政策。大力发展中小型和微型企业，特别是劳动密集型的现代服务业企业，增加就业容量。

## （四）增加农民财产性收入

在推动城乡一体化发展中加强农民权益保护，要在财政、金融、税收等方面采取有效措施，鼓励农民创业，并提供技术、资金和人才支持。完善农村基本经营制度，维护农民权益，加快建立耕地保护、基本农田保护补偿制度。积极推进户籍制度改革，妥善解决进城农民工居住条件、子女教育、公共服务、社保关系转移接续等突出问题，促进城乡基本公共服务均等化，促进农村经济和社会事业的持续健康发展。

责任编辑：刘英奎

# 关于新型城镇化发展问题的思考

韩永文

---

**摘要：**与传统城镇化相比，新型城镇化具有一些新的理念和内涵；坚持资源节约和环境友好地推进城镇化建设，是我国城镇化道路的必然选择；新型城镇化建设必须坚持以人为本，下决心解决中国城镇化进程中的半城镇化问题。

**关键词：**新型城镇化 半城镇化 以人为本

**作者简介：**韩永文，中共湖南省委常委、省委秘书长。

---

改革开放以来，特别是“十一五”以来，我国城镇化进程明显加快，城镇化率不断提高，城镇化质量明显改善。但是，无论是与世界发达国家的水平相比，还是与新形势下我国转型发展和现代化建设的迫切需要相比，我国的城镇化发展都存在水平不高、体系不优、支撑力不强、协同性不够、“两型”（“资源节约型”和“环境友好型”）优势不突出等问题。这些都是需要在下一步推进新型城镇化进程中正视和解决的问题。

## 一、新型城镇化的内涵和理念

城镇化是人口集聚和社会生活现代化的过程，涉及到人口聚居、就业、生态、环境、公共设施、经济发展和社会发展、政府服务等各种因素。2012 年的中央经济工作会议明确提出，要把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程，走集约、智能、绿色、低碳

的新型城镇化道路。从而正式确立了新型城镇化这一概念。早在 2006 年，习近平同志就提出，要“以科学发展观为指导，走资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐、大中小城市和小城镇协调发展、城乡互促共进的城市化道路”。李克强同志强调，新型城镇化是以人为核心的城镇化。这些论述都阐释了新型城镇化的内涵，确立了未来我国推进城镇化的模式，指明了城镇化发展的方向。

与传统城镇化相比，新型城镇化在原有城市化内容的基础上，赋予了一些新的理念和内涵。概括起来，至少应该包括以下几个方面。

1. 重视人的因素。更加强调人口城镇化，更加注重人的发展需求，即“以人为本”是新型城镇化发展的首要问题。它要求以市民为主体，围绕人民群众的现代化物质、文化生活需求，提供完善的城镇承载条件和现代化生产、生活服务功能。新型城镇化要求要有效解决城乡“二元结构”和城市内部“二元结构”问题，即解决好进城农村人口彻底离开土地、永久居留城镇的问题。解决这个问题的前提是不仅要解决好进城农民真正享受城市市民的各项保障问题，实现城镇基本公共服务覆盖常住人口，还要解决好他们的支付能力和支付水平问题，以体面地享受社会文明发展成果，体面地融入现代化的经济文化生活方式。解决好这个问题又必须解决好城镇化经济发展的支撑体系问题，形成有效合理的就业空间。

2. 节约、集约使用资源，尤其是要集约、节约配置土地资源。李克强总理强调，“推进城镇化的过程是资源和要素在空间上优化的过程。最重要的是土地资源的集约利用、高效配置。新型城镇化建设，一定要坚持集约发展、有序发展，根据资源环境承载能力合理确定城市发展规模”，推动城镇化建设向集约、节约使用土地等各种资源和低能耗转变，实现各种资源的集约、高效利用和循环使用，防止“摊大饼”、盲目“圈地造城”，正确处理和解决城市化建设与农业用地的矛盾。

3. 注重环境友好发展。社会发展和文明的高度化，使广大人民群众对城市发展的生态、环境提出了前所未有的更高要求，其中既包括了对城市及其周边的生态环境的美化、绿化的要求，对水和空气质量的要求，也包括了对城市内部及其周边外部社会治安、交通秩序、环境卫生等方面的要求。总之，居民高宜居性的要求，将推动高环境冲击型的城镇化向低环境冲击型的城镇化发展转变，实现绿色发展、低碳、环保、舒适、方便、优雅、美丽、高效和社会和谐。

4. 坚持“统筹发展”。城镇化实质上是社会结构调整与进步的过程，是人们不断地追求生活方式向具有比较优势的现代社会生活方式转变的过程。人们追求物质生活、文化生活和社會生活质量的提高，对城镇化发展的统筹性要求也越来越高，这将推动决策者在规划城市发展中，必须更好地思谋并做到城乡统筹发展、经济和社会统筹发展；坚持

城镇人力资源和经济资源开发的协同性、产业结构发展布局和人口素质条件的协调性；突出地域间城镇资源和经济上的比较优势，处理好城镇化和产业、就业的有机关系，形成差异化的经济功能定位，以及不同城市之间经济发展的互补性和要素配置的差异性。这将推动由优先发展大城市的道路向大中小城市并重、城乡互补协调发展的城镇化道路转变，实现城乡经济社会一体化发展。

5. 突出城镇“内在发展质量”。城市化是一个紧密型结构的人群社会载体，彰显其张力的是城市经济活力、文化内涵、社会文明和谐等等。推进新型城镇化发展，就应不断地总结、借鉴世界各国城市化建设的好经验，认真总结、反思建国以来，特别是改革开放以来我国城市发展的经验教训。注意将不同地域的资源禀赋、民族特色、人文传统、民俗风貌、建筑风格等融入城镇化建设，摒弃“千城一面”、经济趋同、产业雷同和重“数量规模”、轻“质量和文化内涵”的城镇化发展模式，推动“数量规模”型城镇化向“质量和富有民族文化内涵”型城镇化的转变，彰显城市的人文历史积淀、个性特征和文化内涵，形成具有相对比较优势的经济发 展格局。

## 二、坚持资源节约和环境友好，推进新型城镇化建设

近年来，伴随经济和城镇化的快速发展，我国面临的资源、环境约束矛盾在不断加大，资源、环境承载力已经呈现出相对饱和的态势。目前，全国的城镇化率只有 52.6%，按照一些人的分析，这个数值包含着“半城镇化”的因素，去除“半城镇化”因素，我国真实的城镇化率只有 35% 左右。如何在资源、环境约束日益突出条件下加速推进真实城镇化建设，是我们必须面对并认真解决的问题。

李克强同志指出，城镇化是中国现代化进程中的一个基本问题。要实现中国梦、实现真正意义上的现代化，城镇化是个关键因素，要积极挖掘现有中小城市发展潜力，更好地发展小城镇。在资源环境约束矛盾越来越大的条件下，坚持走资源节约和环境友好的路子，将是未来我国城镇化道路的基本方向。换言之，坚持资源节约和环境友好地推进城镇化建设，是我国城镇化道路的必然选择。

### （一）合理布局大中小城市

大中小城市和小城镇协调发展是中央明确的我国城镇化基本方略。大城市有节约土地、劳动生产率高的优势，小城市有农村人口转移成本低、宜居条件好的优势。从国际上看，大多数国家是走以城市群为主体形态发展道路的，它们在积极发展大型城市的同时，十分重视中小城市的发展。比如，德国的大都市圈虽然聚集了 70% 的人口，但产业政策的重点却均以中小城市和小城镇为主。在我国，有相当数量的城市，尤其是一些省会

城市，脱离实际追求发展特大型和大型城市，导致要素资源畸形流动，资源错配和成本价格畸形，大中城市同时出现“大城市病”；中小城市和小城镇却因人力、资金、技术要素资源难以流入而发展后劲不足，即使有较好的资源禀赋和发展潜力，也难能得到较快发展。因而，在新型城镇化道路的选择上，应坚持走大型中心城市、中小城市和小城镇“三头并举”的方针，坚持因地制宜、尊重规律，坚持大中小城市和城镇协调发展。

## （二）坚持科学、统筹规划

城镇化建设是一个长期的过程，不可能一蹴而就。推进新型城镇化发展，并通过政策和制度导入要素资源，一定要坚持战略谋划、蓝图引领、统筹长远、分步实施，切不能急功近利，更不能盲目、无序乱为。规划涉及战略和统筹，高屋建瓴，起点要高，立足长远，形成广泛共识和公众认同。日本、欧洲、新加坡等国家城镇化发展的实践，都证明了好规划能给城镇发展带来巨大效益。在城镇发展规划的顶层设计中，要加强对城镇土地开发与空间布局、基础设施网络构建等进行长远规划，并将其与阶段性规划相结合，避免随意性、碎片化，确保城镇化在科学有序的轨道上运行。城镇化建设应统筹谋划，循序渐进，根据财力、物力等实际条件，量力而行、尽力而为、分步推进。要重视规划的引领、约束和调控作用，确保规划实施的严肃性和权威性，不能换一届领导，就修编、调整一次规划；规划要立足长远，建设则要量力而行、分步实施。

制定科学、统筹的城镇化发展规划，一个很重要的问题是，要改革现行城镇发展规划编制体系和方法。传统的城市发展规划主要由城乡建设主管部门编制。如同“城市规划”的概念所言：根据城市的历史和自然条件来确定城市的发展和规模、城市各个部分的组成，选择这些组成部分的用地，加以全面地组织和合理安排，为生产、生活创造一个良好的环境。城乡主管部门编制的城市发展规划主要是城镇建设规划，侧重于城市功能建设和土地配置，尽管也考虑与产业布局的衔接，但总体上与经济发展、产业布局、产业结构以及人力资源开发等社会发展规划衔接不足，与经济和社会发展规划存在着“两张皮”的情况。解决好这个问题，需要改革现行的规划编制体系和规划编制理念、方法，使新型城镇发展规划能够与经济发展规划、产业布局规划、生态环境建设规划、社会发展规划有效衔接，形成有机的整体。

## （三）坚持资源节约、集约

节约资源是保护生态环境的重要之策，更是实现城市经济可持续发展的基础。节约、集约利用资源，必须转变资源利用方式，在提高资源利用效率和效益上狠下功夫。新型城镇化建设，必须十分重视节水、节地、节材、节能型社会建设。一是要重点推进建筑节能。据统计，全国建筑耗能一般占社会总耗能的30%，再加上建筑材料生产过程中的能

源消耗，建筑能耗在社会总耗能中占比高达 47%-49%，是发达国家的 3 倍。为此需要切实实施建筑节能与绿色建筑推广、限制、禁止使用技术目录，推广绿色节能技术，严格执行建筑节能强制性标准。二是促进土地节约集约利用。李克强总理指出，人多地少是我国城镇化的最大制约因素。但目前我国许多城市建设都存在着低效率配置土地的情况，城市建设中盲目地搞大广场、宽马路，县城改造“另起炉灶”搞新建，单位土地人口密度低的现象较为普遍。土地是城镇化建设的空间载体，我国人口多、可利用土地资源紧缺，必须在集约节约使用土地、提高土地利用效率上下功夫，破解土地资源短缺的矛盾。为此需要研究合理确定城镇建设用地标准，强化人均建设用地指标控制，把单位土地产出率、单位土地经济社会效益、新增建设用地消耗值等节约集约用地指标作为考核的重要内容，形成节约集约用地的激励和约束机制。三是重视发展循环经济。要按照减量化、再利用、资源化原则，注重从源头上减少进入生产和消费过程的物质量。应该重视商品完成使用功能后重新变成再生物资的回收和再生产。加强资源循环利用的技术研发，大力推进循环经济发展，促进生产、流通、消费过程的减量化、再利用、资源化，加快形成覆盖全社会的资源循环利用体系。

#### （四）提升城镇承载和负载能力

城镇公用设施和基础设施，是人口城镇化的承载力和负载力的重要体现。推进城镇化，规划是基础，人气是支撑，基础设施要先行。目前，资金不足仍然是制约城镇化发展的瓶颈。要探索创新城镇建设投融资方式，按照政府引导、市场运作、企业经营的原则，吸引社会资金、民间资本进入城镇基础设施建设领域，解决城镇化建设资金不足的矛盾。应该注意研究、总结已有城镇化建设中的一些好经验，兼收并蓄各地一些好的做法，将单纯的房地产开发与市政基础设施建设和公共服务建设有效结合，形成公共基础设施建设、发展服务业、房地产开发联动和整体开发建设。两型发展的城镇化建设，需要在城镇提质改造和扩容上下功夫，尽可能少搞新城开发，突出抓好城市公用设施、基础设施建设和城镇老旧区、棚户区改造，在提高质量、整合功能区和现代化上下力气。在城际交通、地铁等公共交通、城市信息基础设施、燃气普及、城市防洪、建成区排水管道建设、污水集中处理以及生活垃圾处理等方面加大政府投入力度，并在可以市场化运作的方面，积极引入民间资本，增强城市承载能力。

#### （五）保护环境，建设优美城市（镇）

党的十八大报告提出大力推进生态文明建设，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。这对新型城镇化建设提出了明确要求，就是一定要重视有效保护环境和生态建设的问题。一是要切实加强生态环境建设。要科学规划、建设、保护城镇生态功能区，

建设绿色生态园林城镇，推进农村综合环境治理。利用山体、水系、道路、功能分隔带，大力开展城市绿道建设；保护、疏浚和美化河流、湖泊、湿地等水体，反对随意移山填水；推进城镇绿化、美化工程，形成绿色保障，提升和创造生态文化气息，形成宜居环境。二是加大污染防治。提升城镇污水处理、垃圾无害化处理设施的处理能力和水平，严格控制垃圾处理对地下水、土地、环境形成第二次污染。加强对城区污染企业以及危险品企业、“五小”企业关停并转实施力度，采用现代技术改造传统产业，严控主要污染物排放总量，提高“三废”处理能力。构建项目准入机制，按照“两型”要求，严把企业准入关，严格控制高污染、高消耗、高排放工业项目建设。构建城市绿色交通体系，大力发展城市公共交通，鼓励居民绿色出行。三是注重打造城市个性。根据城市发展的人文历史和资源禀赋，保留和利用不同的历史文化积淀、民族风情特色，打造各具文化魅力和特质的个性化城市，改变大拆大建的粗放式城市扩张方式和照抄照搬雷同化的城市规划、设计，延续城市历史文脉，保留城市历史记忆，彰显城镇文化风貌，增强城镇个性特色和吸引力。

### 三、坚持以人为本，推进新型城镇化建设

城镇化的根本目的，是实现经济和社会现代化，让更多的居民定居城镇、享受现代物质文明和精神文明，提高和谐现代的社会生活水平，也就是通常所说的“人口城镇化”和人口城镇化的现代化，这是新型城镇化建设必须坚持的理念。因此，需要下决心解决我国城镇化进程中的半城镇化问题。所谓半城镇化，就是进城农民在就业、社会保障、孩子就学、住房等方面不能享受到同等的市民待遇和政府提供的公共服务，农民进城后无法真正融入到城市生活。如果按照真正意义上的城镇人口统计计算，至2012年底，我国可能有2亿多城镇人口被排除在市民体制之外。这种半城镇化状态形成了城镇内部的“二元结构”和不平等的公民待遇，严重影响了城镇化的真实进程和社会公平性。要打破这种半城镇化状态，就要坚持以人为本，尊重进城农民，为其创造宜居宜业和谐的环境，打破城市内部的“二元结构”，真正让农民进得来、留得住、生活好、过得体面、有尊严，有城市认同感和归属感，从而真正实现人口城镇化。

#### （一）创造居民稳定就业的条件

新型城镇化的关键在于让进城人口有稳定的就业机会和可靠的收入来源，这样才能使他们有“立足”之基和生活保障。实现稳定就业，才有稳定的收入来源，才能使进城农民摆脱后顾之忧、安居乐业。实现稳定就业的关键在于城市的二、三产业发展，支持居民自主创业、就业。没有产业支撑的城市，难免不出现“睡城”、“鬼城”和“空心

城”。因此，推进城镇化建设要坚持以产业作依托、兴业留人、留人兴城。一是要积极培育和发展产业园区。产业园区在要素集聚、资源集约、服务跟进、产业转型、融入城区等方面具有显著优势，是带动就业、促进创业的有效平台。例如，台湾内湖科技园区通过产业转型升级，吸引进驻厂商超过 3000 家，吸纳科技人员近 10 万人，目前已成为台北资金、技术与人才聚集度最高的科技园区。在我国大陆，产业园区发展也方兴未艾，城市产业尤其是制造业和生产型服务业向园区集中已成大势。各地应该依据资源的相对比较优势以及相邻地区的经济联系，强化园区规划引领，完善园区基础设施，形成合理的产业分工，引导农民工就近就业和返乡农民工创业。推动园区和城镇新区有机结合，坚持产城融合的方向，推动单一生产型园区经济向多功能城市型经济转型，形成产业园区借力城市功能、城市功能服务产业园区的产城融合新格局。二是要积极推动民营经济发展。民营企业在提供就业机会方面发挥着十分重要的作用，在不少发达省份的城镇中，民营企业提供的就业岗位比重超过了 50%。要下大力气清理、消除许多制约民营经济发展的“潜规则”和“玻璃窗”、“弹簧门”。要研究制定更加积极的政策，支持民营企业的发展，激发民众的自我创业、自我发展的欲望，加快发展民营经济。三是要积极推动服务业发展。服务业的发展有利于增强城镇就业承载能力。从国际经验看，美国在 1900-1920 年间，城镇化率由 39.7% 上升至 51.2%，与我国目前的城镇化水平差不多。人口快速由乡村向城市转移的过程，也是居民生活转向需求社会化服务的过程。同时，以大生产为主体的城市经济，伴随专业分工的细密化，必然会分化出更多的生产性服务业。因此，城镇化催生服务业、推动服务业快速兴起是历史的趋势。目前，我国服务业发展不足、滞后于工业化和城镇化发展的步伐问题仍然十分突出，很多地方重视制造业、轻视服务业的倾向依然存在。根据国家推进城镇化发展的需求，围绕城市经济、现代生产方式和现代生活方式，积极催生服务业的发展，大力发展生产性服务业、消费性服务业和文化旅游业。

## （二）强化公共服务、健全公共服务体系

加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，是推进新型城镇化加快发展的必备条件。完善的政府公共服务体系，有利于提高城镇居民的生活质量、增强城市社会的稳定性，有利于进城农民真正融入城市，安居乐业。要加快和深化财政税收体制改革，增强地方政府特别是市、县一级政府提供公共服务的能力，逐步形成与其事权相匹配的财税体制结构，努力提升城镇公共服务设施水平。要深化公共服务体制改革，逐步推进公共服务覆盖常住人口，将外来务工人员纳入政府保障房范围，建立农民工子女平等接受义务教育的机制。要加大保障性住房尤其是公租房的建设力度，推进廉租住房和公租房统筹建设并轨运行，鼓励和引导社会资本参与公租房建设和运营。

### （三）有序推进户籍制度改革

我国现行户籍管理制度既制约了农村居民向城市迁移，又将城镇常住人口分割为户籍与非户籍二元结构，导致二者不能均等享受公共服务。这既不利于城市经济的长远发展，也不利于形成稳定的和谐社会。有研究表明，现阶段的户口本上有 67 项城乡居民不同等待遇。总体来看，经济越发达的地区，落户的门槛和要求越高。就目前的情况看，需要积极研究和制定相关措施，放宽中小城市和小城镇落户的条件和政策，加快推进户籍制度改革，引导非农产业和农村人口有序向中小城市和建制镇转移。户籍制度改革可按照“分类推进、因城而异、因群而异”的原则，在全面规划的基础上试点推广，逐步实现人口在城乡之间、城市之间自由迁徙和就业安居。现阶段，可以考虑把户籍制度改革的重点放在县级城市，加大对已有政策落实情况的检查与督促力度，允许农民带地进城，让进城落户农民与当地城镇居民在子女就学、就业劳保、医保社保、保障性住房等方面享有同等权益。

### （四）加快农村土地流转制度改革

城镇化的过程是农村人口向城市转移的过程，同时也是农村土地流转的过程。农村土地流转也是新型城镇化建设绕不过去的“关节点”。一方面，农村土地流转会促进农业适度规模经营、提供城市建设用地；另一方面，在土地流转过程中须保证农民合法、公平合理利益得到有效维护，使他们有进城立足的资本。再加上有效的就业保障，这样，才能有效解决农民离开土地而义无反顾，同时也可以遏制城镇建设因土地价格便宜而盲目扩张、滥用土地资源的行为，推进土地资源整合，规模化地用于农业生产，提高农业经营效益。这就需要改革和完善农村土地征用制度，提高农村征地补偿标准，依法稳妥地推动集体建设用地使用权进入市场流转，逐步实现农村集体土地同权、同价参与城镇开发，稳步提升农民在土地增值收益中的分配比例。要建立失地农民保障机制，对于因征地、拆迁等原因失去土地的农民，建立健全相关保障机制，突出解决好征地后农民的就业和社会保障问题，加大对失地农民的住房补偿和就业扶持力度。要借鉴各地的有效做法，结合当地的实际情况，因地制宜，创新土地流转模式，推动土地资本化进程，在土地流转过程中，切实维护好农民的利益，保护好农村耕地，促进农村土地节约集约利用。

## 四、坚持建管并重，提高新型城镇化的治理水平

城市治理事关城镇化发展质量和满足人的发展环境需要，事关城镇化的内在品质。高度重视城市治理，实现社会共治、共管，是追求新型城镇化建设外在环境、条件和内在质量、素质和谐统一的需要。我国城市管理与世界上的许多国家相比，与人民群众不断增长着的物质文化需求与实际管理水平相比，还存在很大差距。很多地方在推进城市

化上重建设、轻管理，重外延、轻内涵，重外在市容市貌、轻市民文明素质建设等方面的问题不少。城市管理粗放、管理不规范，重人治轻法治、重管制轻服务，该管的没管好，不该管的管了不少。目前我国城市治理中，普遍存在软件弱于硬件，不少城市高楼大厦林立，但市容不整洁，环境卫生差；城市道路很宽，但缺乏周全的便民、利民设计，交通秩序混乱，拥堵不堪，居民出行不方便；公用设施建设投入不少，但设计不合理、质量不高；市貌很美，但城市文明很差。诸如此类的问题非常普遍。

新型城镇化建设，必须遵循城市发展和管理的规律，结合新世纪、新形势发展变化的需求，创新城镇管理和服务，把为人民群众提供一个整洁优美、秩序井然、社会和谐、生活方便、安居乐业的生存与发展环境作为基本的落脚点，逐步形成“蓝天、碧水、净土、静音”、“优美、和谐、文明、宜居”，充满朝气和活力的城镇体系。

在实践中要注意坚持用发展的理念指导城市管理工作，全面提升城市治理水平。在管理理念上，要从重管理、轻服务向既重管理、也重服务转变，坚持以人为本，服务为先、治理并重。在管理主体上，要由传统的以政府为单一主体向政府主导、社会共建模式转变，坚持多方参与、共同治理、社会监督。在管理方式上，要从重人治、管制向更加重视依法、协商、协调转变。在管理环节上，要从重事后处置向更加重视源头治理转变，坚持关口前移、源头治理。

### （一）理顺城市管理体制

目前，我国城市管理中普遍存在着分管部门过多、职能交叉、管理主体模糊、职能越位、缺位、互相扯皮、推诿等问题。必须深化改革城市管理体制，提升城市管理水平，构建立体化、多层次的管理体制。在城市治理方面，湖南省株洲市的“两级主体、分级管理”的体制具有一定的借鉴意义。这种管理体制包括：由城管局负责指导、协调、考核各区园林绿化、市容市貌以及数字化城管工作，将环保、绿化、城管执法等具体作业、执法事项下放到城区；市里定标准，区里抓落实，社区有责任，群众监督有奖励。责任明确、职能清晰、责权统一，在一定程度上解决了相互推诿扯皮、都管都不管的问题。

### （二）推进城市管理主体多元化

逐步改变政府大包大揽的城市管理模式，向政府主导、社会共建模式转变，实行多方参与、协同管理、共同治理。在这方面，国外有很多经验值得我们学习。例如，美国积极引入市场机制，整合城市区域内的社会资源，充分调动企业参与城市管理的积极性和创造性。通过合理授权与分权，形成政府与市场、政府与企业之间的良性互动；在社会职能的履行方面，将部分职能配置给中介组织，减轻政府的负担，降低运作成本。在城市管理中应该注重引导社会、企业、公众等多元主体参与到城市管理中来，发挥好社

会组织、中介机构等社会力量在城市管理中的协同、自治、自律和互律作用，形成城市管理合力。在市政设施维护、城市园林绿化养护、清扫保洁等方面，探索建立政府向社会购买服务的方式，运用市场化手段选择专业化公司或社会组织承担。湖南省株洲市的攸县、永州市的宁远县将城区所有大街小巷清扫保洁权通过竞标形式，承包给有实力的保洁公司的做法值得学习、推广。这样做既可减少政府供养人员和连带性投入，从而减少公共财政投入，又可以扩大社会就业、催生有效率的专业化分工，形成多赢的效果。

### （三）提升城市管理的法治化水平

现代化城市应该是一个高度文明的社会。文明存续与发展要靠法治和道德维系。现代化城市运转要求高效、有序、文明，这需要有一系列、一整套严格、具体、周密、完备的城市管理法律、法规体系作保障。提高城市管理水平和城镇的运转效率，必须不断完善城市治理的法律体系，积极推进依法行政，严格、文明执法，杜绝暴力执法，野蛮执法。要改变主要通过管、控、压、罚等传统的城市管理方式，更加善于运用群众路线的方式、民主的方式、法律的方式、服务的方式，正确协调各个方面、各个层次、各个群体的利益诉求，实现城市秩序和群众利益的有机统一。

### （四）推动城市管理智能化、网络化

作为新经济时代先进生产力的象征，信息化已经成为衡量一个国家、一个城市现代化水平和综合实力的重要标志。据统计，我国 665 个城市中有 260 多个启动了“数字城市”建设，而“数字城市”建设的主要内容就是把信息化应用于城市管理，推动城市管理智能化、网络化。据介绍，IBM 研发团队运用信息化技术，在瑞典斯德哥尔摩城市出入口建造了 18 个路边控制点，该系统可以自动根据时间和日期对出入城市的车辆征收不同费用，车辆高峰时期收费更高。2006 年这套系统投入试运行后，该市每天的交通流量减少了近 25%。三年后，交通等待时间减少了 50%，公共交通乘客人数增加了 6 万人，市内的车辆尾气排放降低 14%—18%。我国在推进新型城镇化建设的过程中，必须跟进现代化发展的进程，应用好现代科技和现代工业文明成果，积极推进城市管理的智能化、网络化，以后发优势在新型城镇化建设上与西方发达国家齐头并进，建设智慧城市。要在城市建设、城市管理、政府公共服务中广泛应用新一代信息技术，大力发展智慧交通、智慧城管、智慧电网、数字文化和电子政务等。这既有利于扩大形成新的信息消费领域，又有利于提高现代城镇化管理的科学化、制度化、规范化、数字智能化，推进城镇高效、规范、有序运转。

责任编辑：刘英奎

· 宏观经济 ·

# 应加强对宏观经济的供给管理

贺 铿

---

**摘要：**当前，我国经济下行压力依然存在，但在预计之中，凯恩斯主义的经济政策已经不可持续。政府应该摒弃依靠投资保 GDP 增长的发展模式，减少政府对微观经济的干预；各级政府的根本任务应该是关心民众基本生活，居民收入增速必须高于经济增长速度。促进经济健康发展的政策，一是要深化改革；二是要终止凯恩斯主义政策，加强供给面管理。

**关键词：**宏观经济 供给管理

**作者简介：**贺 铿，全国人大财经委原副主任。

---

一些同志认为，经济下滑已经超出预料，应该赶快出台一些刺激政策。我不赞成这个观点。从近期公布的数字看，我国经济运行总体上是平稳的，虽然下行压力短时期仍难以改变，但不会出现硬着陆。当前面临的主要问题有三个：一是内需、外需增长乏力，促进经济增长的原动力不足。二是金融风险不断累积。前些时候，所谓的“钱荒”已经给我们一个警示。三是长期依赖投资保增长，导致一些行业产能过剩，结构性矛盾突出。解决这些问题，必须深入分析产生问题的原因，对症下药。

## 一、凯恩斯主义政策已经不可持续

当前经济下行压力大，物价高位震荡的“经济滞胀”现象，是我们长期实行凯恩斯主义财政与货币政策的必然结果。从 1998 年应对亚洲金融危机开始，凯恩斯主义的积极财政政策在我国连续实施了 15 年之久。长期、过度的凯恩斯主义经济政策必然导致经济滞胀，因为这一政策会直接导致两个结果：一是破坏国民收入的初次分配结构，使最终

消费率越来越低，劳动者报酬比例越来越少，引起内需不足。15年前，我国最终消费率是62.5%，比世界平均水平的65%低一点。但15年后，我国最终消费率下降了17个百分点。到2010年，最终消费率降至45.5%。根据今年上半年的经济数据分析，GDP增长7.6%，其中消费拉动GDP增长3.4个百分点，而资本形成拉动GDP增长4.1个百分点，外贸增长对GDP拉动只有0.1个百分点。可见，经济增速还是主要靠投资拉动。尽管今年新一届政府采取了很多正确的措施和办法，但经济增长主要靠投资拉动的格局没有根本性改变。这种情况如不改变，国民经济自主增长的能力就会一年比一年弱，扩大内需也就越来越困难。二是价格扭曲，生产资料产品的价格不断上升。因为超经济发展水平扩张房地产和基础设施建设，使能源、钢铁、水泥、玻璃、陶瓷等产品的价格被迅速拉升。上游产品价格非正常被拉升必然影响下游产品（消费品）的价格和成本，消费品价格不可能不上涨，并且出现成本推动的通货膨胀。

显然，当前的经济问题是由过度投资形成的，决不能再继续增加投资的方式解决。当前，有一部分学者认为，我国的投资空间还很大，甚至还可以采取投资4万亿方式刺激经济增长。有人认为，高速公路还应该发展，因为中国现在刚刚接近美国的水平，高速铁路也还可以建设，因为人均高速铁路比日本要低得多。许多基础设施也还不是很先进，与发达国家还比不了。这些观点听起来好像有道理，但实际上脱离了我国实际，违背了经济发展规律，科学依据不足。试问，一个收入不高的穷人能靠借债透支建豪华别墅住吗？我国的经济水平仍然还处在社会主义初级阶段，不可以和这些国家进行简单对比。我国GDP虽然超过了日本，世界排名第二，但是人均GDP和居民收入水平还很低。做任何事情，尤其是搞经济建设，决不能超越我们还是一个发展中国家、还处在社会主义初级阶段这一基本国情。而且，发展经济的目的是为了提高居民的生活水平，生产的目的是消费，不是为发展而发展。我国最终消费率已经降到45.5%，比世界平均水平低了20个百分点。最终消费率如此之低，却不断地进行资本形成，这样的发展方式是不可持续的，因为资本形成不断挤压劳动者报酬，居民收入增长长期低于经济增长，是购买力下降、内需不足的主要原因。我国劳动报酬率（年人均可支配收入/年人均GDP）很低，按世行前些年统计，美国为55.4%，韩国为67.8%，而2012年我国只有42.3%。另外，投资虽然带来GDP的高增长，但是增长质量越来越差，效率越来越低，这些年来资金大量用于“铁公机”，即铁路、公路、机场建设，现在已经明显地看到，这些基础设施普遍存在使用效率不高，短期内无法收回成本的问题。有学者研究发现，我国高速公路利用率仅为经合组织国家平均水平的12%，许多较小机场的利用率还不到一半。铁路，特别是高速铁路，建设费用很高，经济效益却非常低，亏损严重。

发展经济必须尊重经济规律，重视提高经济效益。基础设施、公共设施的建设可以适当超前，但不能脱离经济发展的现实水平。因此，我们应该重新审视财政货币政策及其政策组合问题。财政应该量入为出，不能总是搞积极财政；贷款一定要考虑到偿还能

力，不能只借不还。现在我国广义货币已经达到 105 万亿，与经济规模相比较，世界各国恐怕很难找到这样的数据。有的同志形容，这就相当于四川地震时形成的堰塞湖，不知道哪一天会决口，将这盆水浇在我们的头上。这些问题不能不高度重视，因此，我们决不可以再继续扩张财政、扩张投资，应当尽快终止凯恩斯主义政策。

## 二、防止金融风险比稳 GDP 增长更重要

目前，经济下行压力大，应当在稳增长和防风险方面有所作为，但是决不能搞“4 万亿”3.0 版。正如李克强总理所说，“要实现今年发展的预期目标，靠刺激政策、政府直接投资，空间已不大，还必须依靠市场机制”，实行经济转型，“打造升级版”。现在都在说要打造经济升级版，突出的问题是，经济升级版的标志究竟是什么？我认为，第一个标志是增长有质量，有效率；第二个标志是劳动生产率明显提高；第三个标志是能耗要降低，污染要减少；第四个标志是产品的质量有明显提高，不能是有害的产品，特别是食品。要达到这些标准，关键要靠技术进步、科技创新。必须依靠财政、税收制度改革，形成倒逼机制，促使企业进行科技创新。要让企业明白：有创新就有利润空间，不创新就没有利润空间，甚至会破产。所以，政府的工作重点要转变，转向依法、依规监管市场，维护公平竞争的市场环境。要制定减少污染、保护自然环境的标准，鼓励企业自主创新，共同打造升级版。

当前，要在稳增长、惠民生方面有作为，但是更要在防止风险方面有作为。我认为，从去年以来，防止金融风险比稳 GDP 增长更加重要、更加突出。我国经济只要不发生金融危机，就不会有大的问题。外国总有人在说，中国经济会硬着陆，甚至会崩溃。我认为，这些话有些危言耸听，我国经济决不会硬着陆。如果适时转换发展思路，调整财政货币政策，还可以恢复并维持较长时期的高速（9%左右）增长。日本从 1964 年人均 1000 美元发展到 1982 年人均 10000 美元，只用了 18 年。“亚洲四小龙”也只用了 17 年或 18 年时间。那我们为什么就不能在 2025 年让人均 GDP 突破 10000 美元呢？目前，我国经济虽然面临很多困难，完成今年 GDP 实现 7.5% 左右增长的预期目标仍有可能，对此我很有信心。但是，我建议把 GDP 增速预期目标降为 7%，这样会使各级政府不再在 GDP 上反复做文章，打消对 GDP 增长的过高预期，而是冷静应对和化解矛盾，把注意力放在民生和改善供给方面，着重提高居民收入，使居民收入增速高于经济增长速度，让我们的经济慢慢地增强内生动力、走向健康发展。

同时，我们要看到，金融风险正在累积。一是房地产泡沫化问题没有解决；二是地方债、部门债仍在扩张；三是影子银行仍在扩大。我们应该对房地产很好地调控，对地方债、部门债很好地进行管理，对影子银行一定要加强监管。如果不高度重视和解决这些问题，我们就有出现金融危机的可能性。只有在金融风险方面加强管理，实体经济才会一年比一年好。我不认为现在的经济发展没有空间了，应该还有很大的发展空间。

### 三、转变发展思路，加强宏观经济的供给面管理

国际经验证明，纠正凯恩斯主义的政策、治理经济滞胀，应着重运用供给学派的理论，加强供给面的管理。也就是说，要千方百计帮助企业降低成本，比如减税、降低融资成本等等。降低劳动力成本是不大可能的，我国劳动者报酬占比偏低，而且有进一步下降的趋势，因为居民收入增长仍然低于经济增长。李克强总理反复强调，要把主要的力量用到扩大就业和增加居民收入上，这是完全正确的。扩大就业和增加居民收入就必须解决企业的困难，让企业发展壮大。也就是说，要实现供给创造需求的目的，尽量减少政府对微观经济的干预，打破垄断，完善市场经济机制。

为了达到上述目的，应实现六个方面的转变：一是摒弃一味招商引资、跑项目、扩大投资保 GDP 增长的发展模式，切实加强改革、关注民生。各级政府的根本任务是维护平等竞争的市场环境和关心民众基本生活。如收入是不是增加了？孩子上学和病人就医是不是更方便了？而不是一味关心 GDP 增长了多少。市场环境好了，居民收入增加了，GDP 自然会增长，而且是有质量、有效益的增长。二是改革半管制、半市场的政府管理模式。现在各级政府把经济管得具体又具体，干涉得多而又多，这是导致经济不能正常、健康发展的根本原因。要相信千千万万的企业家，他们会捕捉市场的信息，做好自己的决策，使经济得到好的发展，而不是由政府管理一切。政府干涉微观经济的管理方式必须改变。三是适时放弃积极的财政政策，要量入为出，努力实现财政平衡。四是既要扩大内需，也要扩大外需，提升经济发展的原动力。管理层和理论界有部分人把外需型的经济看成是一个问题。但是，世界上现有的发达国家哪一个不是靠外需、靠外贸发展起来的？我国这样一个大国要发展，不发展外贸不行。所以，在当前我们既要扩大内需，又要扩大外需，两手都要抓，两手都要硬。五是放弃土地财政，切实保障农民的利益，严格防止资产泡沫化。目前，资产泡沫化比较明显，特别是房地产泡沫化，其重要原因是土地财政导致的。各级政府抬高土地价格，是形成房地产泡沫不可忽视的原因。另外，还有一个原因是社会资金炒房。在城镇化过程中，农民的利益没有得到很好保护，政府把土地收购过来，给农民很少的钱，使农民成了既无土地又无就业的闲人。政府收购农地后搞所谓招、拍、挂炒作，地价越炒越高，形成了这样那样的“地王”。这种现象决不能再持续下去。应当将土地转让收益交给中央财政，统一管理，统一使用，主要用于棚户区改造和廉租房建设。六是切实做到城乡统筹，着重发展县域经济。要放弃过去一味发展大城市的思路，让城市发展重心下移。要千方百计提高中小城市的吸引能力，改善就业条件和人居环境。要主动将大城市过度集中的医疗、教育等资源引向中小城市，促进西部小城镇发展和农村经济发展。

### 四、打好改革牌是促进经济发展的动力和抓手

改革开放 30 多年来，我国经济快速发展；没有改革开放，不可能取得这样的成绩。

改革开放还有很大空间，其红利没有止境。改革要抓住关键点，收入分配制度改革、财税体制改革和国有企业改革最为重要，既是改革的重点，也是重启新一轮改革的切入点。

1. 关于收入分配制度改革。改革收入分配制度已经刻不容缓。由于长期扩张财政、滥发货币，一味依靠扩张投资保增长，国民收入分配结构已经严重失衡；在片面强调“效率优先”的错误思想影响下，收入分配差距不断扩大。收入分配结构失衡、差距扩大既是内需不足的根本原因，又是社会矛盾凸显的根本原因。因此，收入分配制度改革问题既是经济问题，也是政治问题。收入分配制度改革的指导思想：一是用税制调节收入差距，加大对财产性收入的税制建设和征管。二是用财政政策促进社会公平。要真正把财政支出的重点由城市转向农村，促进城乡统筹发展。三是进一步规范工资制度。公务员和国有企业职工的工资制度应该进一步规范，严格限制职务消费和工资外补贴，逐渐使工资制度走向统一。四是要实现严格的最低工资制度，努力让收入增长快于经济增长，扭转失衡的收入分配结构。要限制高收入，努力提高中、低收入人群的收入水平，逐渐使个人收入分配曲线由金字塔形向橄榄形过渡。

2. 关于财税体制改革。财政体制改革的重点是加强预算约束和规范转移支付。税制改革的重点是实行差别税率。用差别税率和差别工资率方法引导生产要素合理流动，促进东、中、西部均衡发展。

3. 关于国有企业改革。国有企业的改革还远远没有到位，应该深化改革。国有企业效率低，这并非中国特有，是世界性问题。“撒切尔经济学”的中心思想就是改革国有企业，提高效率。国有企业改革的方向应该是做精做强，而不是做大。竞争性行业应该“民进国退”。国有企业靠垄断不可能真正发展，不改革没有出路。实践证明，我们不能指望国有企业能直接创造（注意是直接创造）多少财富来富民，也不能指望国有企业在促进社会公平方面能起多大作用。我们只希望国有企业在保证国家安全和促进整个国民经济创新发展方面做出贡献。希望国有企业在国防和国民经济要害处做强，在技术进步的要害处做强。只有在关键部位、关键技术方面做强了，我们的国防安全、经济安全 and 创新发展才有保障。因此，国有企业应该成为国家的“安全阀”和促进经济发展的“发动机”。

改革国有企业要有理论突破，要解决什么是社会主义的问题。根据邓小平南巡讲话精神，社会主义性质是由分配制度决定的，而不是由生产资料所有制决定的。他说：“什么是社会主义？社会主义是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终实现共同富裕。”这里他没有讲公有制为主体，只强调消灭剥削，共同富裕。我认为，改革必须有理论突破，没有理论突破，就不可能有真正的国有企业的改革出现。

总之，要度过难关，促进经济健康发展，当前一是要突破理论，深化改革；二是要终止凯恩斯主义政策，加强供给面管理。

责任编辑：刘英奎

---

# 财政收入增速放缓的分析及对策建议

贾 康 赵福昌 张 鹏

---

**摘要：**2013年以来，我国财政收入的增速明显放缓，给政府的宏观调控和促进民生事业发展带来了一定程度的压力。从性质上看，当前财政收入放缓属于结构性因素所导致的，并包含一定程度的临时性因素，因此，应在保持整个收支格局基本稳定的前提下，下大力气，有重点、有步骤解决好运行中的结构性问题，纠正现行政策的扭曲。我国应对财政收入放缓的主要政策方案包括：优化税制，完善地方税体系；合理利用国债空间，协调长短期政策利益；健全预算体系，强化资金统筹使用；压缩和节约政府行政经费；强化财政资金的绩效管理；拓展公共投融资的多元化渠道；推进民主理财和科学发展等。

**关键词：**财政收入 增速放缓 应对思路 政策

**作者简介：**贾 康，财政部财政科学研究所所长、研究员；

赵福昌，财政部财政科学研究所科研组织处处长、研究员；

张 鹏，财政部财政科学研究所副研究员、经济学博士。

---

2013年以来，我国财政收入增速出现了明显放缓的情况。1-5月累计，全国财政收入增速只有6.6%，其中中央财政收入增速仅为0.1%，较2012年同期分别下降6.1和10.7个百分点。1-8月收入增幅回升为8.1%，中央收入增幅回升为3.5%，仍大大低于往年。在财政收入特别是中央财政收入快速下降的情况下，如何正确认识财政收入的基本态势，把握并遵循客观规律，科学确定财政保障范围，是财政政策管理与实施的难点所

在。应对挑战，积极有效优化相关政策，对于促进经济平稳运行和完成宏观调控任务具有重要意义。

## 一、财政收入增速放缓的基本性质、成因和预期分析

财政收入增速放缓的基本属性包括三类：一是经济基本面因素导致的增速放缓，解决的办法要在考虑财政可承受力的基础上审慎推进结构性减税政策；二是结构性因素导致的增速放缓，解决的办法是调整财政体制或是优化重组有关的结构性因素；三是临时性因素导致的增速放缓，解决的办法则可以利用财政的暂时增收手段，如政府债务、资产性收入等方式来予以化解。

### （一）财政收入增速放缓的两个突出矛盾

2013 年以来，我国财政收入增长面临着两个突出矛盾，即财政收入特别是中央财政收入的增速明显放缓的矛盾，以及财政收入放缓与财政支出刚性增长反差形成的“悬殊额”不断拉大的矛盾。主要表现如下：

财政收入增速明显放缓。2013 年 1-5 月，我国财政收入的增速只有 6.6%，而中央财政收入的增速则只有 0.1%，月度财政收入增速也明显放缓（见图 1）。相较于 2012 年同期与 GDP 运行区间基本吻合的财政收入增速，2013 年财政收入的增速明显放缓，且低于正常的值域。

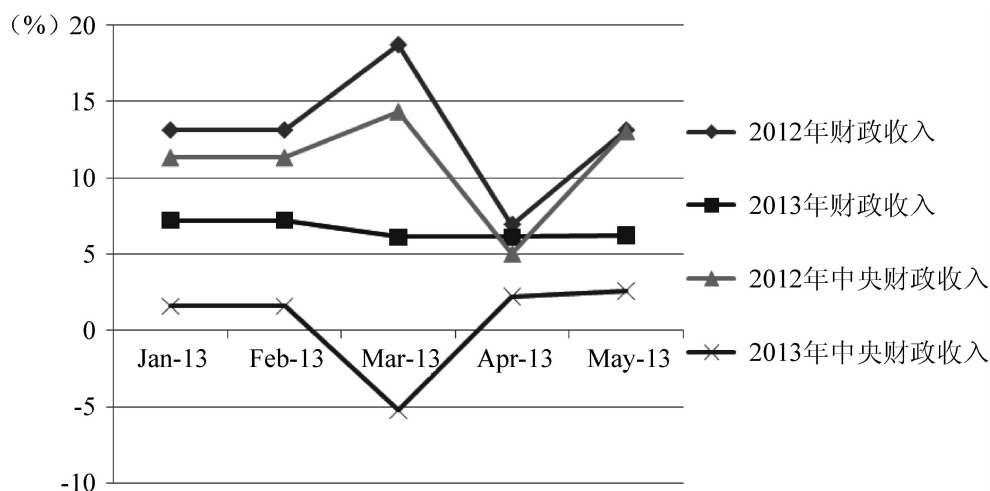


图 1 财政收入增速图

相比于中央财政收入的快速下降，地方财政收入增速下降的幅度并不大（见图 2），这既与结构性减税安排上的税制改革有关，也与财政体制改革中对地方利益的照顾和改善有关。从收入结构上看，2013 年 1-5 月，税收收入占财政收入的比重只有 87.1%，地方财政收入中税收收入的占比更低，非税收入的较快增长，在满足地方财力需要的同

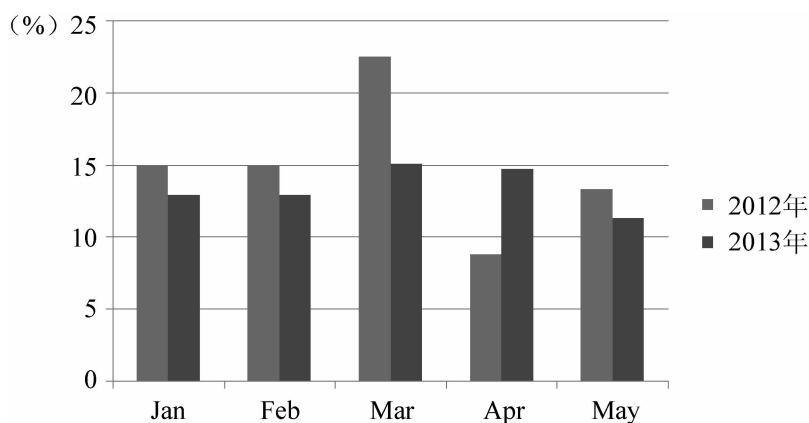


图2 2012年和2013年地方财政收入增速

时，也在一定程度上恶化了整个财政收入的质量。

财政支出带有明显刚性，使得收入增速下降时，支出仍需保持较快增长，收入与支出的“悬殊额”存在继续扩大的压力。以2013年的中央财政预算案为例（见表1），教育、科技、文化等支出按照相关法律法规的规定，都有等于或超过同期财政收入增幅的规定；而医疗、社会保障、就业、农林水事务、节能环保等投入，都具有相当的刚性，一般情况下，支出增速都应GDP增速保持基本相当的水平；尽管住房保障、交通运输、公共安全等支出可以有一定程度的调整弹性，但受到仍有1300万套保障性住房要开工建设、前期大规模交通基础设施的续建投入和较为复杂的公共安全形势等因素的影响，事实上也不具备较大的调整空间，特别是不能出现支出负增长局面。例外的是一般公共服务支出，特别是行政经费，一直是党和国家要求严格控制的重点领域，在2013年的预算中只安排了1.5%的增长，考虑到年度物价控制目标是3.5%，按此扣除价格因素，实际支

表1 2013年预算项目支出增速和财政收入增速间的差距

| 预算支出项目 | 预算支出增速(%) | 与GDP预期增速差额(%) | 与1-5月财政收入增速差额(%) |
|--------|-----------|---------------|------------------|
| 教育支出   | 9.3       | 1.8           | 2.7              |
| 科技支出   | 10.4      | 2.9           | 3.8              |
| 文化体育传媒 | 9.3       | 1.8           | 2.7              |
| 医疗卫生   | 27.1      | 19.6          | 20.5             |
| 社会保障就业 | 13.9      | 6.4           | 7.3              |
| 住房保障支出 | 5.3       | -2.2          | -1.3             |
| 农林水事务  | 12.8      | 5.3           | 6.2              |
| 节能环保   | 18.8      | 11.3          | 12.2             |
| 交通运输   | 0.1       | -7.4          | -6.5             |
| 公共安全   | 7.9       | 0.4           | 1.3              |
| 一般公共服务 | 1.5       | -6            | -5.1             |

出下降 2%，继续调整的空间不大。

（二）当前财政收入增速放缓的基本性质分析

财政收入增速放缓的原因，主要包括基本性因素、结构性因素和临时性因素三个方面，这可成为对当前财政收入增速放缓原因基本性质分析的框架。

基本性因素导致的财政收入增速放缓，主要与宏观经济运行和其他经济因素形成的基本面增长总量（规模）相关。在分析中，主要考虑以下 4 个方面的指标因素：（1）宏观经济增速应有明显的放缓甚至衰退；（2）财政收入显著低于 GDP 的增速；（3）主要固定资产的溢价能力下降；（4）全要素生产率水平下降。

结构性因素导致的财政收入增速放缓，主要与宏观经济运行和财政收入增长的结构（比例）相关。在研究中，主要分析以下 5 类结构性指标：（1）经济增长中的结构变化；（2）税收制度结构变化；（3）财政体制结构变化；（4）固定资产结构变化；（5）财政支出结构变化。

临时性因素导致的财政收入增速放缓主要与某些具体改革和外部变化因素相关。在实际生活中，主要包括以下 4 个方面的因素：（1）因为大宗商品价格的突然变化导致的进口环节税收收入下降；（2）因为农牧产品价格突然上涨而导致的无税收环节增加值的快速上升；（3）因为税收起征点等改革而导致突然减收；（4）因对重复征税的纾解而导致的突然减收等。

不同性质的财政收入增速放缓的解决方法不同。对于基本性因素导致的财政收入增速放缓，我们只能采用将部分财政政策用以支持经济发展和资产溢价的办法作为基础，并适时调整相关收入改革进程的基本策略，必要时考虑政府支出“瘦身”；而若是结构性因素导致的财政收入增速放缓，则可以在保持整个收支格局基本稳定的前提下，下大力气，有重点、有步骤解决好运行中的结构性问题，纠正现行政策的扭曲；对于临时性因素导致的财政收入增速放缓，则可以通过政府的资产处置收入或是债务性收入对资金缺口进行临时性补充，待相关改革成效显现或风险因素消退后，再回归正常收支状态。相关的矛盾、解决方法，见表 2。

从当前宏观经济运行和财政改革的形势看，基本表现为结构性增速放缓的特征（如表 3 所示）。因此，化解财政收入增速放缓问题的根本思路，不是放缓减税改革，在维护

表 2 财政收入增速放缓的主要矛盾和解决方法

| 矛盾类型    | 解决方法                 | 关键原则 |
|---------|----------------------|------|
| 基本性增速放缓 | 以发展为先,着力稳定局面,放缓减税进程  | 稳中求进 |
| 结构性增速放缓 | 保持收支政策基本稳定,针对性解决问题   | 改革创新 |
| 临时性增速放缓 | 以补偿措施为主,维护既定的改革与发展环境 | 以补促改 |

表3 当前财政收入增速放缓的性质分析

| 类型      | 指标                    |                     | 指标值            | 属性判断                                                      |
|---------|-----------------------|---------------------|----------------|-----------------------------------------------------------|
|         | 指标                    | 二级指标                |                |                                                           |
| 基本性增速放缓 | GDP 增速                |                     | 一季度 7.7%左右     | 名义指标好于 7.5%年度目标值,但态势有可能走弱                                 |
|         | 财政收入与 GDP 增速          |                     | 6.6%           | 财政收入增速低                                                   |
|         | 资产溢价能力 <sup>①</sup>   |                     | 12.68%         | 明显高于 2012 年 -0.5%的涨幅                                      |
|         | 全要素生产率水平 <sup>②</sup> |                     | 1.975%         | 高于基期 1.844%的水平                                            |
| 结构性增速放缓 | 经济增长结构变化              | 产业结构 <sup>③</sup>   | 9.2%           | 高于 GDP7.7%的增速,工业占比进一步提高,整体税负减轻                            |
|         |                       | 要素结构 <sup>④</sup>   | 52.71%         | 高于基期的 47.99%的比值,总体有利于筹集财政收入                               |
|         | 税制结构变化                | 营改增                 | 继续扩大           | 属于减税措施,初期减少税收收入,远期将提高税收收入                                 |
|         |                       | 财产税                 | 尚未对住宅完全建立      | 商品房价格的快速上涨并未转化为同期财政收入能力                                   |
|         |                       | 所得税 <sup>⑤</sup>    | 增速 2.6%,快速下降   | 所得税收入增速与 GDP 增速间呈放大效果                                     |
|         | 财政体制结构                | 中央与地方               | 中央占 48%        | 中央收入占比高于 2012 年 47.9%的水平,呈减收效果                            |
|         |                       | 转移支付                | 一般转移占 56.02%   | 高于 2012 年 53.3%的水平,对财政收入呈弱减收效果                            |
|         |                       | 地方与地方               | 部分建立横向转移支付     | 随着横向转移支付建立,对财政收入呈弱减收效果                                    |
|         | 固定资产结构变化              |                     | 房地产投资占比 20.4%  | 与 2012 年同期基本持平                                            |
|         | 财政支出结构                | 纯公共服务支出             | 支出占比为 26.16%   | 比 2012 年同口径的 24.68%提高 6%左右,呈减收效果                          |
|         |                       | 财政政策乘数 <sup>⑥</sup> | 乘数关系约为 3.3     | 较 2010 年 3.4 倍的乘数略有下降,呈弱减收效果                              |
| 临时性增速放缓 | 大宗商品价格 <sup>⑦</sup>   |                     | 低于 2012 年但振荡上升 | 总体呈振荡上升态势,有望对财政收入减收效果减弱                                   |
|         | 农牧产品价格                |                     | 增幅为 3.2%       | 高于一般消费品的价格涨幅 1.1 个百分点,有弱减收效果                              |
|         | 税收起征点改革               |                     | 基本持平           | 与 2012 年环境基本不变,但随着分工细化,减税总量上升                             |
|         | 重复征税因素                |                     | 进一步下降          | 交通运输业与 6 类现代服务的营改增在 8 月 1 日全覆盖,建筑、旅游等差额征收营业税继续推进,导致当期收入下降 |

注:①以商品房价格代替,具体测算见附件 1。②以 2012 年的全要素生产率作为报告期,具体测算见附件 2。③主要以工业增加值增长幅度与 GDP 增速间的变化关系判定。④主要采用劳动报酬占初次分配的比重进行判定,考虑到资料的可行性,以 2011 年为报告期,具体测算见附件 3。⑤所得税与 GDP 运行间的关系测算见附件 4 所示。⑥即财政支出规模与其所引致的社会投资规模间的比值关系。⑦以原油价格为例,具体走势图见附件 5 所示。

财政经济形势稳定的情况下，徐图发展；而是谨慎分析并研讨顶层规划的各个环节，坚持正确的改革方向和系统性原则，大力推进改革，积极促进制度和管理创新，用包括存量改革在内的方式开创财政经济发展新局面。

此外，当前还表现有一定的临时性增速放缓的特征。主要临时性因素的构成，要么是难以控制的因素导致，要么是我们正在推进改革的一种短期效果。因此，不宜就因素本身来进行调整和控制，可采用加大政府资产处理规模或进一步扩大政府性债务融资的方式进行补偿和化解。建议在上述临时性因素尚未消退的情况下，2014 年政府为弥补赤字的债务融资总规模至少仍应保持在 1 万亿元以上。

### （三）近期财政经济形势变化对结构性因素的影响

现通过对当前宏观经济形势的判断和财政改革推进的预期，展开对上述结构性因素影响的分析。

#### 1. 国际经济总体呈加速复苏的环境为我国经济增长提供支持

2013 年以来，美国、日本的宏观经济增速分别达到 2.5% 和 4.1%，呈现出明显的加速复苏的态势；而欧盟经济尽管同比下降了 0.7%，但经济运行中的积极因素增多，实体经济与金融市场间的联系得到了进一步的恢复与加强。因此，国际经济总体表现为经济复苏的趋势。在国际经济复苏的推动下，我国的出口环境有望改善，出口行业的产出水平、利润水平和固定资产投资都有望持续扩张，从而改善我国的企业所得税和其他流转税的收入状况；此外，受到全球经济复苏利好消息的影响，全球资本市场有望恢复增长，从而为资本性税收提供空间；大宗商品进口价格也有望保持上升的态势，提高进口环节的税收收入。因此，国际经济的复苏将明显缓解影响我国财政收入增长的结构性因素。

#### 2. 国内宏观经济形势保持稳定，产业结构重心向第二产业略有偏移

上半年，我国宏观经济增速尽管不快，但仍为保持资本回报率和就业水平提供了相对充足的空间。李克强总理明确提出了中国经济增长的合理区间，即“宏观调控的主要目的就是要避免经济大起大落，使经济运行保持在合理区间。其“下限”就是稳增长、保就业，“上限”就是防范通货膨胀”。从经济运行形势和宏观调控的决心来看，今年国民经济运行区间将保持在 7.5% 到 8% 之间，总体上保持稳定。

从投资结构来看，第二产业的生产性投资占比明显上升，房地产开发性投资没有进一步挤占实体经济生产性投资的空间。工业增加值增速保持基本稳定，并略快于 GDP 的增速水平，有望通过设备改造和高新技术产业发展的方式带动经济结构优化调整，在短期表现为财政收入弱衰退后，将逐步转入支持财政收入增长阶段。

#### 3. 产业政策将继续在创新型企业 and 中小企业发展方面发力

从 2013 年的产业政策的核心看，强调包容性的色彩，即我国经济呈现出多层次性。因此，无论是劳动密集型还是技术密集性，无论是现代产业组织还是传统产业形态，都拥有

良好的发展空间。产业政策对税收优惠的要求基本保持在特定园区、战略性新兴产业和中小企业发展等方面，短期内呈现出弱减收效果，未来将随着经济的复苏而相应改善。

#### 4. “营改增”改革持续推进，结构性减税和总量性增收有机统一

2013年8月1日，我国交通运输行业和6类现代服务业的营业税改征增值税的改革在全国范围内展开。受到前期交通运输行业差额征收营业税改革的影响，预计改革对交通运输行业税收的直接减收影响不大，而其余6类现代服务业的税收收入在短期内表现为减收效果。而铁路运输和邮电通信行业也将在今年实现营业税改征增值税，对实体经济的减税效果将进一步增强。在短期内减税减收的同时，“营改增”改革有助于促进产业分工细化和现代服务业与先进制造业的发展。因此，从长期来看，财政收入总规模仍可保持快速增长的态势。

#### 5. 财政体制调整稳步推进，地方税制和转移支付有望进一步优化

目前，按照财力与事权相匹配的原则，在一定范围内，将实现财政收入的逐步下沉和事权的有序上划，这一改革将有优化中央与地方的财政收入关系，从而为地方拥有并自主使用更多的财力提供空间。另外，房产税扩围、资源税从价改革等一系列有利于地方税制的改革正在稳步推进，上述税收有望逐渐成长为地方的主体税种，并进一步增强地方可支配的财力水平。中央与地方之间的纵向转移支付，将进一步提高一般性转移支付的水平，取消不必要的专项转移支付安排；而地方与地方间的横向转移支付制度也将逐步建立，尽管短期内表现出一定的弱减收效果，但从长期看能够促进权利与义务的公平，从而更好的激发发展动机和能力。

总体上来看，当前宏观经济运行和财政改革环境有助于缓解财政收入增速持续放缓的风险。因此，我们暂没有必要调整财政支出的基本结构，民生和“三农”支出仍将是中央财政支出的重点内容；也没有必要全力维护房地产市场的繁荣，适时适度强化对房地产市场的调控，有助于在经济、财政都可承受的范围内，更好地推进实体经济的发展。对待当前财政收入增速放缓的情况，我们可以统筹利用既有财力、债务融资、资产处置和行政指导等资源，大力促进改革，全力推进创新，支持转变经济发展方式，用局部质变性的改革和有序量变性的改进来应对当前的困局。

## 二、应对财政收入放缓的基本思路及政策建议

随着经济由快速增长转为中速增长，未来财政收入增速放缓的状态也很可能是常态，我们必须深入认识和客观面对。但是，经济转型和财政支出结构优化、调整惠民与经济增速放缓交汇在一起，财政支出面临巨大的压力。从短期来看，这意味着政府需要适应财政收入进入个位数增长的现实，增大容忍度和认可度，采取有效措施积极应对，在开源节流、增收减支和提高资金使用效益上下足功夫，必要时考虑合理“收缩”政府的职

能边界和支出范围；长期来看，则需要政府的决心和魄力克服既得利益阻碍，主动推进改革，实现经济的转型和长远发展。

### （一）应对财政收入增速放缓的基本思路

适应财政收入增速放缓的现实，首先，通过优化税制结构开拓收入来源，扩大对“存量财富”征税，如房产税，结合财政体制改革逐步建立合理稳定的地方税体系，同时对促进公平和促进“财富析出”回归实体投资，也具有重要作用；其次，在充分考虑近期和中长期财政可持续发展和统筹把握代内、代际平衡基础上，适度利用债务空间和规模，来度过短期财政支出压力；再次，加强预算管理，大力提高财政资金的使用效率和效益，达到少花钱多办事的目的；第四，发挥财政资金“四两拨千斤”的作用，创新财政投资多元化渠道，比如公私合作模式，充分利用项目自身的现金流或盘活存量资产，在无须财政负债的前提下完成基础设施等公共品的提供；第五，如果可用的手段仍不能应对增速放缓，“巧妇难为无米之炊”，就需要我们在统筹考虑近期和中长期财政平衡和可持续发展基础上，进一步界定政府职能，对政府支出范围进行一定程度“瘦身”，在保障民生支出的前提下压缩政府投资和行政支出。长远考虑则在上述基础上，使财政支出更加有利于促进经济发展和质量提高，实现财政收支与经济增长良性互动，提高经济增长的质量和内生发展动力，促进经济财政可持续发展。

### （二）应对财政收入增速放缓的政策建议

#### 1. 优化税制，开拓新财源收入，构建和完善合理的地方税体系

在现行税制注重对“流量”征税的基础上，探索加大对“存量财产”征税的力度，优化税制，开拓财源，并结合财政体制改革，构建和完善合理的地方税体系，同时，也强化社会公平调节。一是推进资源税改革进程。尽快实行煤炭、岩金矿、磷矿等资源税从价计征改革，对部分品目可先行试点，在一定幅度内根据资源差异确定税率标准。在自然资源丰富的西部地区，将来可以将资源税作为地方税体系中的主体税种之一，建立地方财政收入稳定增长的长效机制。二是推进不动产税制改革。在总结上海、重庆两地试点的基础上，积极稳妥推进房地产税制度，可考虑将原房产税、城市房地产税、土地使用税、土地增值税等项税费整合，转化为房地产保有阶段统一收取的房地产税，发挥其逐步形成地方税体系支柱的作用。三是适时启动环境税改革措施。环境税不仅给企业成本压力以促进升级换代，更重要的是给全社会“节能降耗”的环保行为以激励和引导。应按照先易后难和分步推进的原则，选择防治任务重、技术标准成熟的税目开征环境保护税。由于环境治理属于地方政府管理范畴，因此，这部分税收所得也主要归属地方。

#### 2. 合理利用国债空间，度过短期困难，促进长期结构优化

首先，在充分考虑近期和中长期财政可持续发展和统筹把握代内、代际平衡的基础

上，合理评估、适度利用债务空间和规模，来缓解财政支出压力。其次，充分认识在边际效应递减规律的作用下，我国 2008 年以来积极财政政策扩张性操作效果的下降，不能简单采用类似 2008 年那样的大规模经济刺激措施，更不能以牺牲调结构为代价实现经济增长目标，而必须以实现有质量、有效益、可持续的经济增长为目标，在加快转变经济发展方式、不断优化经济结构中实现增长，实现对经济体制和政治体制的深刻变革。否则，人口红利下降可能引致房地产市场形势逆转，在我国内生经济增长动力不足的环境下，将导致经济增长缺乏核心动力，并可能引发债务风险。为此，政府自觉地把“需求管理”与“供给管理”有机地紧密结合起来，形成新的宏观调控体系，即在经济周期中的每一个高速增长期，通过积极主动的结构性“填平补齐”，尽量平稳地、有保有压地拉长其时间段；而当每一个相对低迷期来临，则通过“反周期操作”，尽量以扩张和结构升级缩短其时间段，从而使经济能够保持在潜在经济增长率的状态。积极财政政策必须满足逆周期调节和推动结构调整的双重需要，同时锁定稳增长、调结构、控物价和防风险等多重目标。

### 3. 进一步健全政府预算体系，强化资金统筹使用

统筹使用政府性资源收入，建立健全政府预算体系，实行全口径预算管理。在强化一般预算收入管理的基础上，加强对政府性基金预算和国有资本经营预算制度建设和管理，推进社会保险基金预算管理制度化、规范化。在适合条件下可以考虑统筹使用一些资金，比如国有资产收益，可部分用于社会保障支出或财政一般预算支出，来减轻财政负担或增加可用财力。

### 4. 在配套改革中压缩、节约政府行政经费

在开源的基础上，还要注意节流。在守住民生底线，切实保障重点领域的民生支出不缩水的同时，对行政经费等一般性支出进行严格控制，并积极在配套改革中努力降低行政成本：一是以政府层级扁平化为契机减轻财政负担。宜着眼于精简效能和减轻负担的要求，在一段时期还不得不保留五级政府行政架构的基础上，率先在财政层次上推进，通过推行省直管县、乡财县管与乡镇综合改革等改革措施，形成中央、省、市县的三级财政管理架构。增强分税制财税体制的稳定性和内在协调性，塑造上下贯通、可有序运行的、与市场经济相契合的分税分级财政体制。财政层级“扁平化”，可望拉动“减少行政层级”的综合配套改革，有效降低行政成本，并促使各级政府在事权合理化、清晰化方面取得实质性进展，构建与事权相匹配的分级财税体制，提高行政体系运行的绩效水平。二是酌情进一步深化“大部制”改革，精简结构，降低相关运行成本。三是完善预算收支管理制度，进一步增强预算的完整性、透明度和有效性。根据预算公开透明管理的要求，压缩“三公经费”，并逐步扩大预算公开范围和细化的程度，加强人大、社会等多方面监督，减少不必要的开支。

### 5. 进一步强化财政支出绩效管理，提高财政资金使用效益

政府部门花钱要树立“过紧日子”思想和节约意识，将“过紧日子”思想作为一种长期战略，融入于财政和经济的运行过程，更加强调结果导向，树立绩效观念。在过去 10 多年财政收入高速增长的过程中，不少人已经习惯于以支出买政绩，甚至形成了年年瓜分“超收”、岁岁改善福利的思维定势和行为模式。当前，随着财政收入高增长时代的结束，对于这些长期存在于我国经济社会运行过程中的体制性“顽疾”，应当有清醒的认识并加强治理。要防止一些地方为了缓解当前的收支矛盾，以及延续政绩投入的需要，而对税务机关摊派超出实际的“硬任务”，从而向企业和居民收取“过头税”；防止一些政府部门动用非规范性手段攫取非规范性收入，从而重蹈“乱收费”覆辙；加强地方债务规模风险控制，防止可能引发的系统性和区域性金融风险等。

政府“过紧日子”决不能停留于喊口号，更不能止步于短期操作，而须将其作为一种长期战略，融入财政和经济的运行过程。一是加快完善财政绩效管理制度，加强重大民生支出项目绩效评价，提高财政资金使用效益；二是充分发挥人大、政协、审计和社会公众对预算的监督作用，确保每一分钱花得公开透明，在阳光下运行，通过质询和审查，提高资金绩效；三是进一步加强地方政府性债务管理，坚决制止一些地方违法违规融资和担保承诺行为，逐步将地方债务收支分类纳入预算管理，建立地方政府性债务风险预警机制；四是逐步建立绩效预算，做到预算编制时就有绩效目标，执行和监督环节都不断强化绩效管理。通过全过程绩效管理，把节约的资金用到急需资金的项目上，用到刀刃上，通过“少花钱、多办事”，达到解决财政压力的目的。

#### 6. 保障基本公共服务，推进政府提供公共品的多元化融资

做好基本公共服务提供，积极探索有关公共品提供融资的多元化。一是完善保障和改善民生的制度安排，加快发展各项社会事业，推进基本公共服务均等化，加大收入分配调节力度，坚定不移走共同富裕道路，使发展成果惠及全体人民。二是落实强农惠农富农政策，支持农业生产，保障主要农副产品有效供给，促进贫困地区、民族地区等发展，推动城乡发展一体化和城镇化建设。三是在基本社保、教育、医疗、住房、公共基础设施、新农村建设等方面，继续实施重点支持，并强调资金绩效，把好事做实、实事做好，特别是各方协同消解弱势群体怨气，提升人民群众满意度。四是创新财税政策的实施方式，采取贴息、补助、奖励等手段，发挥财政资金和财税政策“四两拨千斤”的杠杆作用，引导社会各方面加大投入，加快构建多元化、多形式投融资体系。比如公私合作模式（PPP 模式），充分利用项目自身的现金流或盘活存量资产的收益来弥补项目成本和保证一定的收益，在无需财政负债的前提下完成基础设施等公共品的提供。城镇化发展要高度重视 PPP 模式等股权性融资渠道的拓展。

#### 7. 积极推进民主理财、科学决策机制的建设

在保障民生支出的前提下，压缩政府投资和行政支出，结合推进民主决策的进程，

将财政支出项目的取舍纳入民主决策中予以规范考虑。初期可考虑在财政预算环节将部分民生项目征求公众的意见，然后逐步向预算执行和决算环节延伸。将人大审议、绩效管理和公众参与有机统一，形成民主理财、科学决策的新机制。

8. 着眼长远，提高财政支出促进经济发展的质量和效果，实现财政与经济互相促进的良性循环

(1) 着力推动经济发展方式转变，提高经济增长质量和效益。一是支持科技创新，加快建设国家创新体系、提高企业创新能力，保障科技重大专项顺利实施，支持基础研究、前沿技术研究等促进科技成果向现实生产力转化，推动经济发展更多依靠科技创新驱动。二是着力支持培育新的增长点，加快重点产业调整和升级换代，加大对战略性新兴产业以及科技含量高、市场需求潜力大的产业和产品的支持力度，尽快形成新的竞争优势。三是以经济手段为主，加大落后产能淘汰力度，促进落后生产能力有序退出，积极鼓励企业技改资金投入，促进传统产业改造升级。四是支持要素价格形成机制的改革，推进节能、降耗、减排和生态保护，完善节能环保产品政府采购政策，继续推广并完善排污权有偿使用和交易试点，支持重点领域低碳技术推广和低碳经济发展等，加大节能产品惠民工程实施力度。

(2) 结合结构性减税政策，推进税收制度改革，促进经济结构调整。一是加快推进营业税改征增值税试点工作，巩固8月1日交通运输业和部分现代服务业在全国范围实施营改增成果，继续稳妥而有序地拓展行业范围，促进现代服务业发展和产业结构升级，支持企业特别是小微企业健康发展。二是清理取消不合理、不合法的收费项目，降低偏高的收费标准，减轻企业负担。三是完善大宗商品仓储设施用地的城镇土地使用税政策，以及进一步完善蔬菜等农产品的批发、零售免征增值税等政策，减轻物流企业和农产品生产流通环节税收负担。四是完善消费税制度，研究将部分过度消耗资源、污染环境的产品纳入征税范围，并调整征税环节。

(3) 构建走创新型国家道路的财税体制，增强我国经济的内生增长动力。建设创新型国家，核心就是把增强自主创新能力作为发展科学技术的战略基点，走出中国特色自主创新道路，把增强自主创新能力作为调整产业结构、转变增长方式的中心环节，建设资源节约型、环境友好型社会。尤其在我国经济增速和财政收入增速放缓的情况下，公共财政更应发挥其应有的前瞻性和主动适应性作用，着力支持和鼓励创新型国家建设和企业自主创新能力建设，增强我国经济发展的内生动力。

(4) 着眼改革，将短期促增长与长期结构优化和化解深层矛盾、追求长治久安的制度变革有机结合衔接，更好地服务全局。要稳步推进我国经济的长远发展，就必须在努力促进经济增长的同时，全面思考长远问题。由于我国的人口结构在变化，廉价劳动力的优势在削弱，改革措施的发挥红利进程如不能及时跟进，就会陷于被动。因此，尽管

短期内要稳定增长，但是在长期我们不能回避的根本问题仍然是经济结构调整，从粗放型到集约型，从物质资本驱动转向人力资本驱动，从外生性增长转向内生性增长，从中国制造到中国智造，这些都需要顶层规划、科学设计、精心部署实质性的全面改革，摆脱传统的路径依赖，为未来赢得先机。我国目前的多项经济改革都已带有“牵一发动全身”的特点，需要在财政支持下化解改革阻力、承担改革成本、润滑改革过程，有效推进各项配套改革，以“改革红利”对冲经济中长期下行因素，促进社会安定和谐，实现我国经济社会长治久安。财政理应成为坚强后盾，更好地服务于全局，基本思路应是坚定不移地贯彻科学发展观，在调控中处理好发展、改革、稳定三者关系，精心权衡，将短期调控与化解深层矛盾、追求长治久安的制度变革结合、衔接起来，积极进取，为全面、协调、可持续发展，发挥财政应有的、独特的功能作用。

## 附件

### 附件 1：资产溢价能力的测算

资产溢价能力的测算，我们采用房地产的价格上涨水平作为测算基础。根据国家统计局公布的 2013 年 1-5 月的商品房的销售数据可有：

$$\text{商品房的价格上涨幅度} = \left( \frac{\text{商品房的销售额上升幅度}}{\text{商品房的销售面积上升幅度}} - 1 \right) \times 100\%$$

$$\text{即等于：} \left( \frac{1.528}{1.356} - 1 \right) \times 100\% = 12.68\%$$

而 2012 年 1-5 月的商品房价格涨幅则为 -0.5%，未表现 2013 年价格涨幅下降的情况。

### 附件 2：全要素生产率的测算

全要素生产率的测算采用简易的方法进行。基本公式如下所示：

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \theta \frac{\Delta N}{N} + (1-\theta) \frac{\Delta K}{K} + \frac{\Delta A}{A}$$

求解  $\frac{\Delta A}{A}$  的值即为全要素生产率的表征值。

据此，2012 年的全要素生产率为：1.975%，而 2011 年全要素生产率为 1.844%，2012 年高于 2011 年。

### 附件 3：要素结构的测算

根据《中国统计年鉴 2012》，纳入测算的劳动报酬的总规模为 52299.1 亿元，而初次分配的增加值为 99214.6 亿元，比例关系为 52.71%。

而根据《中国统计年鉴 2011》，纳入测算的劳动报酬的总规模为 150701.8 亿元，而

初次分配的增加值为 314045.4 亿元，比例关系为 47.99%。

2012 年明显高于 2011 年。根据我国劳动收入和资本收入分担税负的比重关系，上述结构的变化，有利于筹集财政收入。

附件 4：所得税与 GDP 间的关系

我们并不严格测定所得税与 GDP 间的关系，而只是通过 2003 年以来所得税收入增速与 GDP 增速之间的变化关系来说明问题。下图表现了这一关系的基本运动规律。从图中看，企业所得税与 GDP 的运行间存在着明显的放大效果，即在 GDP 增速上行阶段，企业所得税保持持续快速增长；而在 GDP 下行阶段，企业所得税则表现为更加明显的衰退特征，增速迅速下滑。

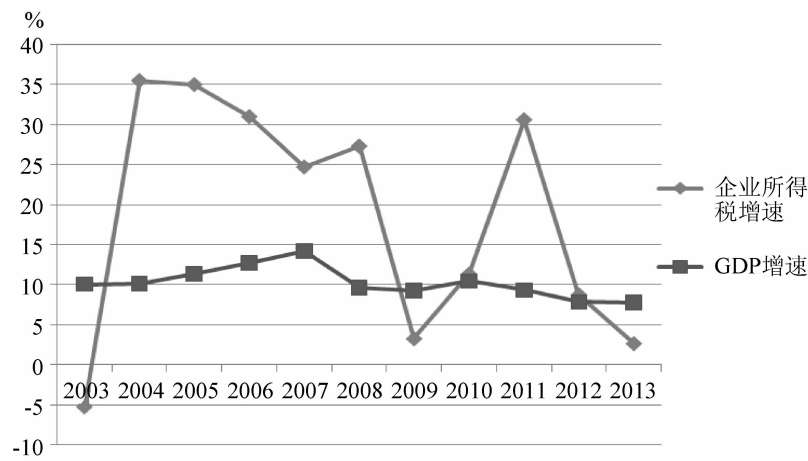
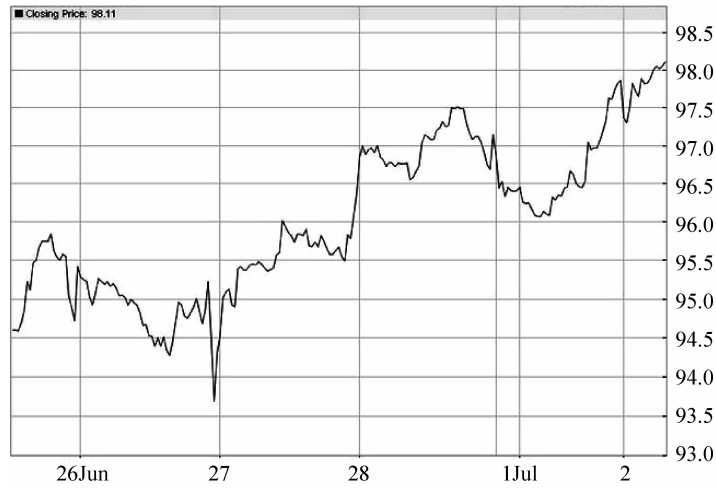


图 GDP 增速与企业所得税增速间的关系<sup>①</sup>

附件 5：100 天国际原油价格走势



责任编辑：刘英奎

<sup>①</sup>2013 年采用第一季度的数据替代。

• 国际经济 •

# 对上海自贸区的认识与建议

夏 斌

---

**摘要：**对中国政府而言，上海自贸区改革最大的挑战是金融改革。当务之急是既要打通自贸区与“区外境内”中国其他地区的资金往来，又要防止外来资金大进大出的冲击。为此，唯一的制度设计，只能以设立资金往来的“特别账户”通道，满足自贸区内投资、贸易、航运业务发展中的资金往来需求，同时便于中国监管部门的监控。之后，在上海浦东、天津、广东深圳等地开设“特别账户”，复制上海自贸区的改革需求，由此推动中国资本账户的开放。

**关键词：**自贸区 改革难点 金融改革

**作者简介：**夏 斌，国务院参事、南开大学国家经济研究院院长。

---

## 一、推动上海自贸区建设的重大意义

推动上海自贸区建设，其意义不可低估。只要真正决心改革，敢于大胆简政放权，不仅在短期内一定可以看到上海地区会在吸引外资、航运、贸易方面发展迅速，进而对提升自贸区内与周边居民的医疗、就业、购物消费等福利水平将产生明显效应，而且从中长期看，自贸区的溢出效应决不会限于自贸区周边或上海。通过围绕自贸区改革采取的一系列经济制度，特别是金融这一核心制度的变革，制度效应必然会迅即传递到“区外境内”的中国各地，会产生现在意想不到的反应和各地要求进一步改革的压力，会对经济运行形成一定的矛盾和压力，从而逼迫区外中国其他地区发生一系列的制度“裂

变”，提升整个中国经济的对外开放水平和竞争力，进一步给中国与正在变化中的国际贸易规则接轨打下基础。因此，如媒体所说，上海自贸区是继深圳特区、加入 WTO 之后中国改革开放的第三个重要的里程碑。

## 二、上海自贸区与海外自贸区的区别

目前，海外也有上百个自贸区，尽管在功能、规模上不尽相同，但是大多数自贸区的基本特征，如在吸引投资、推动贸易自由化、给予税率优惠、通关便捷等方面基本相同。由于这些设自贸区的国家在利率、汇率、资本账户管理和本币的可自由兑换方面本身就是市场化的、自由的，因此，基本不存在金融制度的变革需求。

中国则不然。上海自贸区建设与海外多数自贸区最大的不同是，除上述提到的需在非金融的若干领域需要改革外，最突出、最重要的是要求对经济全局最具冲击力和颠覆性影响力的金融，也必须加快改革。否则，自贸区难以向深度改革。因为自贸区内与“区外境内”中国其他地区的利息差、汇率差，会吸引“区外境内”其他地区纷纷在自贸区投资设机构，利用国际金融市场杠杆筹资，并按有关规定可套利返回投资。弄得不好，会冲击国内应有的投资平衡。又因为自贸区内服务贸易的注册地和经营地往往是分开的（即一机构注册在自贸区，经营服务却多在自贸区外的中国其他地区），在目前国内外利差、汇差不一致情况下，大量的套利型筹资投资交易，一方面可刺激国内服务经济的发展，另一方面同样会给货币调控形成较大压力。为了减轻此压力，央行必须加大实施促进外汇流出的“对冲”措施力度。由此，必须加大非自贸区的相关金融改革。概括以上，即自贸区的实体经济改革能走多远，一方面被金融所牵制；另一方面，由自贸区实体经济活动所必然引起的全国资本账户开放速度又必须加快。

可以说，在上海自贸区形成中，投资、贸易、航运、海关管理改革的核心，是决策者的魄力和决心，而金融对外开放改革的核心不是光有魄力和决心即可奏效，而是需要对一定时期的宏观经济平衡有个正确的判断，需要较准确地基于对宏观经济运行平衡的分析，把握好资本账户渐进开放的力度。因此，建设上海自贸区对中央政府来说，最大挑战不是其他问题，是金融问题。本文侧重对自贸区的金融改革进行阐述。

## 三、我们应持的基本态度

基于上述“重大意义”及“区别”的思考，尽管中外在建设自贸区过程中存在一定的差异，但是我们在探索、推动有利于中国经济健康、安全发展前提下的自贸区建设，首先，态度必须积极；其次，对其中的投资、贸易、航运等领域及其相关的税收、通关以及其他行政审批管理方面，可参照 TPP 谈判要求，大刀阔斧、“壮士断腕”、“适当超

前”地加快改革步伐（涉及国家安全和社会政治稳定的少数投资领域除外），主动培育溢出效应。在 28 平方公里内仅实体经济改革的“适当超前”，不会对国民经济全局形成颠覆性的冲击。而对金融领域的改革，则需慎而细之。

## 四、自贸区金融开放的通行做法

简单讲，通行做法有两种：一是对自贸区设有形或无形的“铁丝网”，即“一线放开，二线管住”。对自贸区内利率、汇率、资本账户管理、本外币兑换等，完全放开，市场化运作。但对自贸区与“区外境内”中国其他地区之间，实行资本账户管理。二是不设“铁丝网”，即在自贸区内金融制度完全市场化运行，同时“关内关外”之间不隔离，是打通的。走第一条道路，其意义只是培养一个“小香港”，除对上海经济是送了个“大礼包”，培养一些人才和积累管理经验外，对培育进一步改革的溢出效应和“倒逼”力而言是不够的，意义不大。走第二条道路，“关内关外”是打通的，似乎中国当前是不可能的，也是不现实的。如果能打通，不是等于宣布中国取消必要的资本账户管制？如想取消，又何必多此一举，搞自贸区金融改革？

## 五、四步实现金融突破

面对以上两条道路的均不可取，自贸区金融改革如何突破？关键在于通过设立无形的银行“特别账户”这一“铁丝网”，才能坚守住“一线彻底放开、二线有效管制”的原则。所谓“一线彻底放开”，即在自贸区内，金融机构的准入，金融产品的创新，汇率、利率、本外币的兑换及去境外的筹资投资，一切按市场规则或国际惯例办。唯有如此，才是真正的放开，才有试点意义。所谓“二线有效管制”（本人认为提“有效”管制有点理想化），即与国际金融市场完全打通的自贸区内与区外的中国其他地区之间，其资金往来仍然是有部分管制的。但是，此管制可以不同于以往，一是管制的内容和规模，可随整个中国改革的深入，是动态变化的；二是有意识通过“特别账户”这一通道引发的由市场配置金融资源的机制，主动引进、传递到“关外境内”，传递到全国金融市场，实现对国内金融改革既要形成一定的冲击压力，又对这种冲击压力做到可控、可接受，这才是真正的有效管制。因此，在设计自贸区金融改革制度上，总体要把握以下三原则：一是要支持区内实体经济的发展；二是有利于稳步推进整个资本账户的开放；三是有利于积极推进人民币国际化的进程。具体做法可分四步走。

### （一）第一步：在自贸区设立“特别账户”

1. 在制度上建立“特别账户”这一无形“铁丝网”。通过建立“特别账户”（或用其他冠名），相对隔离自贸区与“区外境内”中国其他地区的货币资金来往。即似同本人在

人民币国际化操作中曾建议的设立“人民币外汇账户”<sup>①</sup>，对自贸区内的企业、自然人、金融机构建立两套账户系统，普通账户上的货币资金可面向国际金融市场，自由划拨；另建的“特别账户，其账上的货币资金能进出“区外境内”的中国其他地区（一开始自然人账户不好识别，可暂不列入），但其进出规模是受控的、有约束的。

2. 通道上的内容安排。建立“特别账户”这一通道后，自贸区内的金融机构与企业可通过该账户向“区外境内”中国其他地区开展 QFII、RQFII、投资与贷款业务。但其业务规模由外管局核准。除直接投资需遵守其他有关规定外，各类金融交易活动规模的核准，是以单独机构给额度、相对比例或对金融机构和企业分别设置一定的实缴资本金规模起点进行核准？还是以税收、准备金率调控？可专门研究。

3. 开放速度的加快。上述由外管局核实的 QFII、RQFII、贷款等业务规模，一是动态的，不是一定几年不变，也不是市场压力和呼声大了就修改，没有压力和呼声则不修改。二是应每半年对规模评估一次，调整一次。要主动去探索、形成通过自贸区将国际上由市场配置资金的效应及时传递到国内，给国内的金融改革不断形成一定的可接受的压力。

4. 金融监管的要点。通过“特别账户”这一通道制度安排，在自贸区内能做到区分“居民与非居民”账户，即将资金进出“区外境内”中国其他地区的区内中国、外国的金融机构和企业，均视同“非居民”。通过此账户，对“非居民”资金进出“区外境内”中国其他地区的交易活动及其明细，央行、外管局等监管部门能做到清清楚楚、心中有数，都在监管、可控的范围内，达到在金融监管上“区别监管、留下脚印、可追索、可评估”的目的。

5. 自贸区金融突破的条件。要实现以上突破，即要实现自贸区金融改革实质为加快

---

<sup>①</sup>夏斌著《中国金融战略：2020》一书中曾提出：在境外香港设立人民币离岸市场，“视需要可在境内上海也开设人民币国际银行设施，为非居民拥有的人民币资产提供运用的渠道”。“建立境外人民币离岸市场后的人民币管理，应完全等同于外汇管理”。“从原理说，不论是境内机构和自然人，还是境外机构和自然人，只要是在货币兑换允许的项目下，都可以选择使用人民币结算。但是一旦选择人民币结算后，这部分人民币就应从中国国内的普通人民币账户转由银行为此专门设立的人民币外汇账户内，以示区别。当出现需要事先审批或者备案的汇兑时，银行才可据以实现人民币在中国境内人民币账户和人民币外汇账户之间的划转。人民币外汇账户中的人民币，通过由国家指定的清算系统，在境内货币持有者与境外货币持有者之间进行划转，完成资金的支付。非居民持有的这部分‘人民币外汇’，可以在境外进行运用和汇兑，但不可以直接自由转入中国境内的普通人民币账户内”。“现有的外汇管理需要及时做出以下三方面的调整：一是在实践中要进一步明确居民和非居民的概念。尤其是要把在境外从事外汇业务的本国金融机构、企业在海外的分支机构，视为非居民，并将外国金融机构、企业在中国的分支机构，视为我国的居民，并将这些机构母子（分）公司之间的资金调度，视为外汇活动，予以跨境资金管理。二是在现有的外汇账户管理基础上，应增加‘人民币外汇’账户。明确‘人民币外汇’账户的开立，以及与一般人民币账户之间的划转规定等。同时允许本国境内金融机构与企业在境外开立‘人民币外汇’账户。三是修改现有的国际收支统计、外债统计与管理，将‘人民币外汇’计入国际收支统计与外债管理要求。进出口核销可使用‘人民币外汇’”。

资本账户开放的速度以及加快试点“可复制、可推广”的目的，关键在于要加快自贸区外中国其他地区的利率、汇率市场化改革步伐。唯有如此，“特别账户”这一资本账户开放的通道，才能“越做越粗”。资本账户开放的速度才能真正加快。

## （二）第二步：实施自贸区区外非居民“特别账户”通道试点

鉴于目前中美利差及汇率趋势，实施自贸区金融市场化改革措施及建立“特别账户”通道制度第一步后，资金流进压力可能会大于流出压力（若美国 QE 政策退出力度较大，情况可能有所不同），此时应尽快启动对自贸区区外浦东陆家嘴地区的金融机构和企业也建立“特别账户”通道，实施“非居民”试点，允许“特别账户”上的货币资金可自由接轨自贸区内的金融市场（也即接轨国际金融市场）。其交易内容为 QDII、RQDII、贷款、居民个人境外直接投资等多项金融活动。其业务规模由外管局根据国际收支状况统筹考虑，也实施动态的额度核准。

## （三）第三步：在天津、广州或深圳等地复制“特别账户”制度

经过第一步、第二步的试点探索，根据届时国际金融市场和国内宏观经济运行状况，可同步在渤海湾的天津、珠三角的广州或深圳等地，复制上海自贸区和区外浦东陆家嘴的相关“特别账户”制度，推广资本管制和本外币自由兑换开放的内容（同时整合、统一目前对深圳前海地区已实施的 22 条政策中的相关政策）。在天津、广东等地复制、推广上海金融改革的实质，是为了进一步扩大本外币自由兑换和资本账户开放的规模，是量的变化，而不是质的变化。

## （四）第四步：在全国实施资本账户开放和人民币可兑换

经过上述不断的探索（当然若有把握也可跳过第三步，即在实施第二步的同时，选择渤海湾的天津、珠三角的深圳前海等地也推广试点业务），以及资本账户逐步开放的经验累积，一方面，意味着中国资本账户的开放，在规模可测、风险可控的情况下稳步推进；另一方面，由于在此过程中国内的利率、汇率改革同时在加快，意味着自贸区“区内区外”套利会逐步减少，海内外金融市场上各种市场性指标的波动率正逐步接近。当试点进行到一定的时候，自贸区“区外境内”全国其他地区资本账户开放的金融交易规模在逐步收敛、逼近于取消试点后整个中国资本账户对外开放后的金融交易规模时，宣布整个中国实施资本账户开放和人民币可兑换的时机自然已水到渠成。届时，这既是历史性的宣告，又可基本实现在“风平浪静”中宣告。这是中国已经走上“渐进”、“以我为主”路径依赖的开放金融，会进一步实现开放的较优选择。同时，通过这一选择，客观上可以使中国资本账户开放在 2020 年之前的某年内提前实现。

责任编辑：刘英奎

---

# 外汇储备资产运用新战略研究

田 青 陈炳才

---

**摘要：**我国外汇储备规模已达 3.6 万亿美元，但总体上讲，我国对外汇储备的使用缺乏长远的总体战略考虑，未能有效支持国内产业的技术升级、品牌提升和企业国际化发展。我国应制定和实施外汇储备运用新战略，积极调整外汇储备投资经营体制，建立新外汇储备经营管理、监管制度，发展外汇交易市场，调整外汇储备运用方向等。

**关键词：**外汇储备 运用战略

**作者简介：**田 青，中国国际经济交流中心战略研究部副部长、副研究员；  
陈炳才，国家行政学院决策咨询部副主任、研究员。

---

自 2000 年以来，我国外汇储备持续大规模增加，2013 年 6 月达到 3.6 万亿美元。如此大规模的外汇储备，主要被用于购买美国、欧洲、日本的国债等，未能有效支持国内产业的技术升级、品牌提升和企业国际化发展。目前，不少企业需要大量外汇进行国际投资和并购，但缺乏足够的人民币去购买外汇。商业银行业需要大量外汇，为企业贸易融资和境外投资服务，但苦于缺乏外汇存款，只好将大量境外资金调回境内使用，导致外汇资源使用的结构不均衡。总体上讲，我国对外汇储备的使用缺乏长远的总体战略考虑。当前的战略是尽快改革外汇储备经营管理体制，建立新外汇储备经营管理、监管制度，发展外汇交易市场，调整外汇储备运用方向等。

## 一、加快改革外汇储备经营管理体制

### （一）我国现行外汇储备经营管理体制存在的主要问题

目前，我国外汇储备完全由国家外汇管理局储备司进行经营和管理，这一体制有其历史沿革性和合理性，但也存在弊端。

1. 把外汇储备作为中央银行的负债而不是资产来看待。我国中央银行持有外汇储备的方式是投放基础货币购买外汇，人们认为使用外汇储备必须拿人民币去购买，这严重束缚了外汇储备的使用途径，也导致市场货币供应量增加。事实上，任何负债也是资产，比如，银行的存款是一种负债，但将存款进行运用，它就是资产，而资产需要盈利。因此，外汇储备并非仅仅是负债，也是可以运用的资产。外汇储备也是外汇资金，既然是资金，就可以用于放贷、交易和直接投资等，可以用人民币购买后使用，也可先用外汇，然后偿还人民币或外汇。

2. 外汇储备的经营原则忽略了外汇资金的资产性、战略性和竞争性。目前的外汇储备经营原则是按照安全性、流动性、盈利型的顺序来经营，忽略了外汇资金的资产性、战略性和竞争性，对缺乏流动性的资产（黄金、房地产等）关注不够，对直接投资重视不够，更多地是在债券、证券、股票上进行投资。这使我国的外汇储备收益很低，也让国际投机资本摸透了我国底牌，使我国在国际金融市场的投资很被动。事实上，外汇储备上述三原则，适用于物价相对稳定、外汇储备资产规模比较小的时期，而不适用于物价高涨、资产规模比较大的时期；适用于没有投机资本、金融资产价格相对稳定的时代，不适用于投机资本竞争和资产价格剧烈波动的时代。

3. 大规模外汇储备经营管理体制亟待完善，统筹兼顾有效监管与贸易投资便利化。大规模外汇储备经营既受市场容量约束，也受制于东道国的态度，面临着越来越大的挑战，我国目前对大规模外汇储备资产的运用和布局缺乏战略性思考和准备。同时，我国在统筹兼顾有效监管与贸易投资便利化的关系上也缺乏协调性。从当前看，如何在有效控制风险的前提下，有效甄别合理投资和投机套利行为，既为市场主体的正常经营提供尽可能的便利化措施，又对跨境资金的异常流动实施有效监管，已成为外汇储备经营管理体制需要解决的现实而紧迫问题。

### （二）我国现行外汇储备经营管理体制调整建议

总体调整思路是将外汇储备视为资产，将战略性、保障性（保障投资安全和盈利）、竞争性作为外汇储备经营的补充原则，把战略性、盈利性放到重要位置。具体建议如下：

1. 变革外汇储备的投资经营体制。将外汇储备按国家外汇储备和央行外汇储备来划

分，由中央银行支配的外汇储备仍交由国家外汇管理局外汇储备司经营。这部分外汇规模主要用于进口支付、外债清偿、汇率波动、应对国际国内经济和金融动荡等。国际上，投资性外汇一般占一国全部外汇储备的 90%以上，根据我国情况，有 5000 亿 -6000 亿美元的央行外汇储备就足够了。另外近 3 万亿美元的国家外汇储备资金，应该由专业投资公司在国家战略指导下进行长远性、战略性或短期性投资，为国内经济发展服务。

2. 建立新外汇储备经营管理、监管制度。将外汇储备经营决策区分为战略决策和市场决策。战略决策由国务院做出，市场决策由部门和投资人决策。应尽快改变由外汇局储备司作全部经营决策的管理制度，应将国家谋略和市场战略、企业进出口结合起来进行联动。

3. 通过两种途径调整外汇储备经营体制。一是继续保留国家外汇管理局储备司下辖的各投资公司，但不再增加人员、编制。其储备经营规模根据外汇储备总规模缺口略有调整，大体稳定在 5000 亿 -6000 亿美元。这也可以减轻中央银行和外汇局经营外汇储备的各种压力。二是将其余外汇储备及有关人员合并到中国投资有限责任公司，其机构作为中国投资有限责任公司的下属子公司机构，这有利于化解主权投资基金投资局限，探索新的投资方式和形式。

4. 设立外汇投资产业基金，着力解决国内企业的外汇投资需求。外汇投资产业基金主要用于支持企业走出去进行的各种直接投资或收购兼并。形式可以是直接注资，也可以是风险投资、参股或股权投资，乃至设立非国有的投资性公司等。产业外汇投资基金支持的对象，可以是国企，也可以是非国企。支持行业可根据国家战略确定。设立外汇产业投资基金以后，很多原来需要国务院有关部门临时协调的外汇需求，可以通过这个正常渠道解决，在国务院领导批示以后，外汇产业投资基金就可以满足企业的外汇需求，不需要部门再去协调了。根据目前企业的需求，产业投资基金的规模可以达到 3000 亿 -4000 亿美元，其中 1000 亿美元满足企业的需求，其余是基金自己投资。

5. 设立外汇信贷基金，允许外汇资金与银行发生往来。当前，我国外汇贷款远超过存款 100%以上，存贷款比例严重不平衡。而银行贸易融资的年度收益率远远超过外汇储备资产的境外收益率，因此，可以考虑将部分外汇储备作为外汇信贷资金进行银行间借贷，以获得收益。建议在现行体制或新体制下，允许外汇储备司的某个外汇经营公司直接进入国内银行间外汇交易市场，对银行授信，给予银行 2-3 年的外汇信贷。这样，既解决商业银行外汇资金不足，也消除商业银行的贷款存款比例失衡，又满足国内企业的贸易融资需求，外汇储备同时也获得了预期稳定的收益，还可以减轻外汇储备经营人员不足的压力。根据国内需求情况，外汇信贷基金规模可以在 3000 亿 -4000 亿美元。

6. 设立 2000 亿 -3000 亿美元政府双（多）边外汇援助贷款资金。双边和多边外汇

贷款基金的利息比较低或无利息，目的是支持发展中国家的经济发展和基础设施建设。可区分三类对象进行援助贷款，第一类是带有政治和外交、经济目的、援助性质的贷款，受援国家经济发展并不很好，投资环境差，收益也不明显，但援助能够化解、减缓我国的外部压力（比如化解中国威胁论；化解对人民币汇率升值要求等），能够获得在国际政治、外交活动中的支持。第二类是有资源（石油、天然气、贵金属、木材等）、有可开发和发展市场前景的发展中国家，援助贷款可以获得资源的勘探、开发、股份权乃至获得市场份额。第三类是通过援助，我国企业在当地具有发展前景或帮助当地经济发展的贷款，一笔贷款可带动很多业务和项目，这种贷款具有敲门砖作用。

贷款途径可通过世界银行，也可以由我国银行进行，但政府之间需要签定国家偿还协议或担保协议，如果没有外汇，可以以约定价格的石油和天然气以及木材、有色金属等资源偿还。属于工程项目的，在偿还困难的情况下，可以允许将投入的资金作为股份。

在周边国家或其他国家，可把外汇储备转化为政府贷款，帮助所在国企业投资，但要求其进口我国企业设备和技术等。印尼、泰国、越南、马来西亚、印度、巴基斯坦、阿拉伯石油国家等都可作为选择。其他一些周边国家可把贷款与国家安全战略结合起来，让国内企业进入去发展和渗入其市场，繁荣其经济。

当然，也要避免风险，在发生偿还困难的情况下，要尽量把项目投资和贷款转化为政府贷款（提供新的无息贷款给政府，替项目偿还）。确实收不回来的贷款，对友好国家或需要在政治、外交上争取对方支持的国家，可考虑作债务减免处理，以获得其他政治、外交利益。

## 二、积极发展和开放外汇交易市场

我国外汇交易市场主要是结汇和售汇的交易市场，没有根据汇率波动从事外汇交易的市场，而且币种有限，主要局限在美元、港币等 10 多种货币。即使如此，这个市场对企业、个人、非银行金融机构等也不开放。如果允许个人、企业和非银行金融机构，参与外汇交易，从事外汇买卖，市场就可以吸纳大量的外汇资金，也可以减轻外汇储备的压力，保障各种外汇资金的需求。我国在推进人民币双边、多边贸易本币结算和投资时，完善的外汇交易市场就会吸引更多的企业和更多的国家参与。外汇交易市场的开放，将吸纳大量外汇资金，从根本上解决外汇资金向国家外汇储备集中的现象。

1. 建立企业、个人、金融机构直接参与的外汇交易市场。一是改造上海外汇交易中心，允许符合资格和门槛条件的企业进入，进行外汇买卖交易，允许企业在通过上海外汇交易中心在境外开设外币账户，或为银行代理境外开户业务。二是在条件成熟时，允许个人直接进入外汇交易中心参与外汇交易，尤其是 B 股企业投资者，可以直接进入银

---

行间外汇市场进行交易。

2. 扩大外汇币种交易币种、范围和境外账户开设国别。凡是与我国签订了双边本币互换和结算的国家，其货币都应该挂牌交易。允许企业、个人在境外开设外币账户，其账户可设立在指定的我国中央银行或商业银行境外机构。

3. 探索在我国境内开设离岸美元市场的可能性。与美国协商和谈判，争取在我国上海建立美元交易市场，吸收亚洲国家的企业和银行参与这个市场建设。这样，我国的外汇储备可以在亚洲地区发挥信贷、融资的作用。同时，也有利于为人民币未来离岸市场建设积累经验。

有人担心美元离岸市场对人民币国际化有不利影响，其实，大量美元在美国和在中国市场一样，都不影响人民币的国际业务。只要人民币汇率是稳定的，境内可以提供足够的投资渠道和投资品种，保障投资的流动性，人民币的跨境业务就不会受到影响。如果不解决这个问题，不建立美元离岸市场，人民币的国际业务发展也有限。

### 三、正确把握外汇储备运用方向

1. 购买部分黄金作为外汇储备，将黄金储备增加到 3000-4000 吨。目前，全球虚拟经济的资产规模达到 95000 万亿美元，是实体经济规模的 1000 倍。随着各国债务占国内生产总值（GDP）比重的提高，包括黄金在内的所有实物资产的价格将随着货币的增加而增加。因此，即使在目前的价格水平，黄金依然具有投资价值。同时人民币要趋向国际化，国家拥有黄金资源的多少是一个重要因素。国家拥有黄金资源包括民间拥有和官方持有，目前，我国民间持有黄金是主体。国家也应持有部分黄金，可以考虑购买欧洲银行协议出售的黄金。

未来 10-20 年，是人民币国际化的重要机遇期和关键阶段，人民币国际地位的提高，除了人民币的汇率保持稳定乃至升值外，人民币可兑换也是重要影响因素。而人民币可兑换的条件之一，就是要有充足的储备货币，要有部分黄金储备，这有利于人民币的国际结算。

黄金储备的购买途径应采取多种方式，目的是避免外界炒作央行购买，避免国际购买中的中国因素。建议在国内购买，或者以生产企业需要，委托进口商购买，部分也可以考虑在国际市场直接购买。在黄金储备实际增加到 3500-4000 吨的时候，再对外公布。

2. 直接运用外汇储备进口资源 and 设备。可采取两种形式：一是国家委托有关企业，动用储备直接进口石油、矿砂等物资或设备，在国内加工销售，回收人民币。这样做，企业不需要到银行进行外汇融资，也就不会出现商业银行外汇贷款远超过外汇存款的现象；国家也可直接购买、租赁资源、技术设备等作为注资，或作为股权入股企业；或者

是国家直接进口资源，让企业代理销售或库存（如石油等）。二是外汇局储备司下属的投资公司或中国投资公司与有关企业直接联手，共同进口资源加工、销售，或融资给企业，由企业进口资源。无论是哪种形式，都需要实现一个战略目标，将物资的战略储备转化为非一般意义上的资源储备，即在进口国外石油、矿砂等资源的同时，禁止国内的开采和使用。纯粹的资源储备有限，石油最多 180 天，但对于缺乏石油资源的中国来说，这不解决长远问题。

3. 必要时直接贷款、投资、收购有关企业股票、股权。可采取如下形式：一是直接贷款给国外企业或者以商业贷款、援助贷款的名义直接贷款给一些发展中国家的资源企业，以获得资源股本、股权投资。二是直接注资外汇给国内企业。国家直接注资外汇给企业，让企业采购；注资外汇给企业，让企业以预付款的形式，预付 12-18 个月货款，条件是与对方签署长期低价资源供给协议。这两种形式的外汇使用，比企业直接海外投资和收购风险小，也更有利于根据形势变化主动调整。

4. 外汇投资公司与国内企业联合收购、投资。外汇投资公司对境外企业的金融市场信息了解比较透彻，但对企业技术、产品、品牌、研发等了解不够，外汇投资公司在境外投资企业股票的同时，可以联合国内企业一起，以便企业获得境外企业的先进技术、设备、专利和研发技术等，使国内企业和行业获得全球竞争优势。外汇储备只有与国内企业的全球竞争和收购结合，才具有国家战略意义。

5. 改变主权投资基金形式，在境外进行股权等各种投资。主权投资基金受到很多限制，因此，建议外汇储备转投国内或者在香港的企业，通过控股公司的转化，然后再进入有关国家进行直接投资或其他资产投资，只有这样，主权投资才能获得更多的盈利。

6. 在发达国家考虑债权转股权，在发展中国家进行资源股权、份额投资，基础设施投资。国外一些大企业和投资银行可以控制和影响我国的某些产业和核心企业，我国也可以这样做。我们应利用巨大的外汇储备进行股权投资。应将储备投资方向与国内大企业和重要行业的国际战略和国际市场份额结合起来考虑，与企业需要的技术、品牌结合起来投资，不一定都投资大企业，即使企业破产，企业可以获得技术和品牌。这有利于我国企业在国际社会掌握话语权尤其是规则的制定权，也有利于避免美元金融的危害。但股权的投资要把握时机，同时，侧重在利益分红的优先股而不是普通股。对于一般的企业，只有在企业接近破产地步才可以进行股权投资。当然，目前外汇储备购买的主要是美国国债和企业债，可以考虑将债券转化为企业股权，尤其是原始股权，这样，就不必担心外汇储备的通货膨胀损失。美国不少州政府对这一问题有兴趣。而在发展中国家，可以考虑对资源开采和份额的获得进行外汇投资，并进行基础设施投资。这些投资可以与国内的粮食安全等问题结合起来考虑。

总之，外汇储备的投资需要进行国家层级的调整，不能仅仅局限在外汇局和人民银行。

---

## 四、完善实行外汇储备资产运用战略的配套政策

### （一）采取刺激政策，扩大进口

我国外汇储备的一个重要问题就是储备增加很快，而贸易顺差缩小缓慢，引起的国际摩擦问题多。为此建议：

1. 降低乃至取消国内需要的技术、设备、国内资源匮乏的产品进口关税，扩大进口。

2. 从鼓励进口资源到鼓励进口消费品，以替代资源进口和加工。目前，我国进口主要以原材料、资源和设备进口为主，消费品进口有限。但进口消费品的价格比国际价格要高 2-4 倍，应降低关税乃至取消关税增加进口消费品，多用国外资源。一方面增加高质量的消费品供应，提高国内消费品的国际竞争压力；另一方面可以降低消费品价格，抑制通货膨胀。

3. 让人民币汇率适度升值，升值幅度超过进口品价格等价格上涨。汇率升值可以刺激进口，这是理论上的，而要产生实际效果，关键在于汇率升值的幅度要超过国内物价上涨，超过国际物价上涨。另外，在国际资源和产品价格与国内资源和产品存在巨大的价格倒挂，未来可能加剧的情况下，人民币汇率适度的升值可减少国内资源开采和使用，增加国际资源的进口和消费。根据历史经验，在未来 3 年内，人民币兑换美元的汇率升值到 5.7:1 之内，企业可以承受。

### （二）积极推动汇率市场化

人民币汇率存在单边渐进的、稳定的、持续的升值预期。因此，资金可以获得无风险的套利。建议尽快改善人民币汇率机制，扩大弹性，让人民币汇率双向浮动，使汇率进入正常波动，减少外汇资金流入，使外资企业愿意使用人民币资金。具体政策是利率和汇率政策协调，不能让外部资金获得两个方面的好处。利率不调整，汇率应有所升值，抵消利率差的好处。在规定的最高和最低利率范围内，实行利率市场化，让企业和银行之间有利率谈判空间。

### （三）防止外汇资产缩水和损失

1. 寻找更好的资产和回报，超过物价上涨的回报。在区分了外汇储备和外汇储备投资之后，对投资的外汇储备，应该寻找原始企业进行投资，尤其是对未参与资本市场运作的企业进行投资，乃至成立新企业。这需要与国内企业的国际化结合起来，实行企业之间的联合。这样，就可以把对金融资产的投资，从二级市场转向一级市场，既有利于企业国际发展和竞争力的提高，也可以实现资产的保值。这样的资产和回报可以超过物价的上涨。同时，为防止资产价格缩水，可以投资大宗商品期货交易，也可以投资书画、

艺术品、古董等。

2. 注意打击蓄意投机和操纵价格，影响和控制价格局势。我国巨大的外汇储备，只要能够进入大宗商品市场交易，熟悉其规则和运作，在主要大宗商品价格决定上完全可以有发言权和影响力，甚至可以打击蓄意投机和操纵价格的投机人。如果我国的投资者进入不了国际大宗商品价格交易市场，可以考虑在香港或上海建立国际化的以美元标价的大宗商品交易所，尤其是石油和有色期货交易可以先行，未来可以考虑碳交易。当然，这需要联合一些资源国家，提供交易的资源。这方面的可行性比较大，香港也有这方面的金融市场基础。

#### （四）积极推动人民币国际化

1. 推动双边货币结算和投资。在国际贸易中，积极推动双边主权货币结算，这不仅可以规避国际结算的汇率汇兑风险，也可以减少储备货币的资产价格风险。在我国推进跨境贸易人民币结算的同时，别的国家也想推进本币结算，单方面推进人民币结算，发展潜力有限。而签署双边本币结算协议，符合国际金融理论，也符合时代的需要。如果在主要贸易国家之间推进主权货币结算和投资，就可以减少美元外汇储备的增加及美元资产的增加风险。

2. 逐步开放本币项下资本账户。全球主权投资最高的年度回报平均超过 5% 的很少，而新兴市场经济体的股票、债券、存款投资等收益，未必比发达国家少，而且，发达国家复杂的金融衍生产品不是发展中国家投资者熟悉的。因此，可以在推进双边本币跨境结算和投资的同时，考虑开放双边金融市场——逐步开放双边本币项下的资本账户。这样，以本币标价进行石油交易后的资金流动性、安全性、收益性问题就解决了。其具体途径为：

第一，区分货币币种，实行人民币（不包括储备货币）项下的资本账户开放。采用主权货币结算以后，要扩大规模，保持稳定，就要允许人民币跨境流动，允许境外机构在境内发行债券、股票并出境，尤其要允许人民币从境外回流——允许境外机构在境内开立人民币账户进行投资进入股票、债券市场，允许进行人民币理财投资，即对人民币资本账户业务进行开放。如果不允许，境外机构持有的人民币就无法获得收益，也就不愿意使用和持有人民币。

目前，在双边协议的基础上，第一步可以考虑允许境外人民币和非储备货币以合格的境外机构投资者（即我国的 QFII 制度）形式进入，单个币种总额和批准的 QFII 额度一样。管理上，适用境内人民币资金管理办法。这样做，储备货币国家也无可挑剔。第二步，推行境外机构在境内发行人民币债券、股票等，这可以降低境外机构在境内资金使用成本，增加其使用人民币资金的积极性，这也可以减少外汇资金流入。

第二，允许境内外银行之间进行主权货币的授信、拆借和资金往来业务。境外银行

可以对企业进行人民币授信，开展人民币的信用证、保函、担保和外汇贷款、海外垫付等业务。这样境外人民币业务就可以规避汇率、利率风险，不会因为汇率利率波动而影响业务的稳定和增长，人民币就会真正走出国门。在境内则可以进行其他主权货币的贸易融资业务，规避储备货币的运用和风险。

第三，本币资本账户开放，还有很多工作要做。如果按照本币与储备货币区分，考虑双向开放，我国的资本账户可分为七大类，78个项目，大概只有1/3实行了基本可兑换，2/3仍然在严格管制之中（如果按照储备货币和业务粗分类，为七大类43项，有2/3基本可兑换）。如果按照主权货币来划分，项目更多。因此，资本账户开放，有很多方面值得深入探索。

### （五）做好外汇储备运用的有关问题的宣传和解释

1. 投资美国和欧洲国债问题。目前，很多人关注欧洲债务危机，对我国是否应该救助欧洲债务危机，讨论热烈。作为国家行为，需要考虑各种风险。德国目前不希望外界去救助，美国也没有进去，我国贸然进去，风险很大。德国也许期望欧洲债务危机更严重一些，这样，国债持有人将承担部分债务减记，政府得救了，而银行、企业更虚弱了。德国收购、兼并的能力则提高了，实行统一财政的话语权更大了。如果我国贸然进入，美国继续将欧洲信用降级，我国的债权面临被减记风险。无论是投资欧洲债券，还是美国债券，这是无奈的选择。

2. 外汇储备资产多少问题。外汇储备是国家实力和地位的象征，也是很多双边多边问题谈判的筹码。没有必要把外汇储备概念和运用固定在传统的思维方式中，为外汇储备多了而烦恼。我国如果没有这么多外汇储备，2005年以来的人民币汇率就不会有如此大幅度的升值，我国企业的海外投资也不会如此大。我国的国际政治和金融地位也不会有现在高。

3. 国内损失和贬值问题。人民币汇率升值与企业、个人利益无关。假设外汇储备回到国内使用，有利益损失的是中国人民银行、国家。人民银行把外汇换回成为人民币，以前是拿8.27—6.3元买的，假设汇率升值到6元兑换1美元，人民银行最后换回的是6元，中央银行亏损了，但企业、个人不亏损。如果中央银行卖出外汇，收回人民币，市场流动性减少，物价下跌，企业和百姓再次受益。

事实上，外汇储备不能拿回国内再次转化为人民币使用，因为这些外汇储备已经投放了相应的人民币，再次转化为人民币使用，就是再次投放人民币，最后，外汇储备又卖给了中央银行，这是典型的通货膨胀。所以，不要担心人民币汇率升值，导致外汇储备损失。

责任编辑：晨 乔

# 提升供应链管理水平 培育外贸竞争新优势

李文锋

---

**摘要：**供应链管理是国际产业分工深化发展的产物，在国际贸易实践中成为国际企业提升国际竞争力的重要手段。提升供应链管理水平，有助于破解中国外贸发展约束，实现中国外贸可持续发展。当前中国外贸领域已初步形成以外贸综合服务型企业、外贸公司、生产型出口企业、代工企业为代表的供应链组织类型，它们以自己原有的业务为基点，向价值链高端延伸、扩张，实现了外贸转型升级。应将培育中国外贸领域供应链管理模式提升到战略高度，从发展规划、开放合作、政策体系、具体举措等方面加以推进，提升中国外贸的竞争优势。

**关键词：**供应链管理 运营模式 外贸竞争优势

**作者简介：**李文锋，中国轻工工艺品进出口商会副会长。

---

供应链管理是经济全球化背景下国际产业分工深化发展的产物。培育和提升中国供应链管理水平，有助于破解中国外贸可持续发展的约束，是新时期培育外贸竞争新优势的有效路径。

## 一、国际贸易理论和企业生产国际化发展实践表明， 供应链管理是国际企业提升竞争能力的有力手段

供应链管理是经济全球化背景下顺应国际产业分工不断深化发展的结果。新世纪以

来，经济全球化的一个突出表现是，服务全球化迅猛发展、信息技术革命日新月异、企业横向管理模式应运而生。这些特征表明了国际产业分工进入一个新的发展阶段。供应链管理作为承载商业链条的转动器，顺应国际产业分工深入发展规律，在当今国际贸易竞争格局中担负着重要角色。

在国际贸易实践中，实施供应链管理成为跨国公司或国际企业充分利用各国（地区）比较优势，培育竞争优势，提高国际竞争力的重要手段。发达国家跨国公司根据各国不同的比较优势，决定价值链上各个环节在全球的区域配置，将产品供应过程分为更加精细环节并进行重新配置，实现整条供应链的整合优化，以取得利益最大化。具体来说，跨国公司通过贴牌代工生产、服务外包等方式，保留作为其核心竞争力的产品设计、品牌经营、全球化的销售网络运作和专业化的服务等高端增值环节，将组装加工等价值链低端环节转移到拥有劳动力成本优势和规模经济效应的发展中国家，并由此整合了全球产业链的资源，扩大了利润空间。

从国际上看，现代供应链管理已经形成了美欧、日韩等具有各自特色的发展模式。美欧跨国公司主要专注于产品设计、品牌经营、销售网络和专业化服务，并涌现出一批由跨国零售商、品牌运营商、增值贸易经销商以及第三方物流商主导的供应链管理运营模式。与供应链管理发源地美国相比，日韩供应链管理模式的类型，主要分为综合商社、第三方物流企业、专业供应链管理服务公司主导的供应链管理模式，以及制造型、贸易型、零售型三种类型等企业的供应链管理模式。在日韩各种模式中，综合商社供应链管理模式是发展最早也是最完善的一种模式。

香港利丰公司是供应链管理运作模式的典型代表。利丰作为一家出口贸易公司，其功能远远超出了一般出口贸易或中间商的功能，主要是在供应链管理上探索出了自己的成功模式。其基本思想是，通过分解价值链对产品的不同部件（材料），以及产品生产过程中的不同工艺阶段加以区分，然后分别选择认为最合适的地方和最合适的企业进行“分散生产”。利丰公司自己并没有工厂，它只做附加值高的前期（如联系订单、产品设计）和后期（如包装、销售等）工作，把附加值低的中间段工作（加工）外包给世界各地的企业，实行“无国界化生产”。利丰公司业务外包的特点在于：从供应商选择、原材料采购、生产厂家确定，到生产计划的制定、进度控制、质量控制及交货期管理等，都实现有效地组织和管理，成为“供应链的管理者”。

当前各国企业都在努力通过发展供应链管理提升国际竞争能力。综合比较各国在供应链管理领域的实践，有以下特点：一是根据各自国家的特点形成了独有的发展模式。欧美有传统零售商、品牌运营商、增值经销商、第三方物流商主导的供应链管理模式，韩日等国形成了独特的综合商社供应链管理模式，中国企业则结合自身特点逐步形成了外贸型服务企业、外贸公司、生产型外贸企业以及代工企业等多种供应链管理模式。二

是专注于具有核心竞争力的业务环节，并将采购、制造、运输、仓储、配送等非核心业务外包，以降低整条供应链的营运成本。三是重视销售渠道的管控。现代企业之间的竞争，相当程度上取决于是否有效管控好销售渠道，这也体现了企业在供应链管理领域的核心竞争能力。作为后起之秀的部分中国企业也充分认识到这一点，积极向发达国家企业学习，逐步向产业链的下游延伸，建立起自己的国际销售渠道。四是注重协调供应链条各企业的利益。比如，供应链条的核心企业和供应商双方必须以一种协调的方式运作，通过与供应商建立战略合作，实现帕累托最优的供应链伙伴关系。各国企业参与国际贸易竞争合作的模式表明，培育在全球竞争中的优势，不仅仅是体现在产业竞争力，更是体现在产业组织的效率，即有效率的供应链管理体系。

## 二、提升供应链管理水平和破解中国外贸发展约束，培育外贸竞争新优势，实现中国外贸可持续发展的有效路径选择

经过短短 30 多年的发展，中国已迅速成长为贸易大国，但距贸易强国仍有很长距离。总体上仍处于国际产业链低端，产业缺乏核心竞争力，出口商品缺少自主知识产权、自主品牌和营销网络，不能实行差异化经营，过度依赖价格竞争，其症结在于企业核心竞争力不强。当前，外贸发展正在进行增长方式的转变，其主要内容是围绕提高各类出口企业核心竞争力，创新对外经济发展模式，推动外贸增长方式向集约化和质量效益型加快转变。在这一过程中，提升中国企业的供应链管理能力和成为培育外贸竞争新优势的有效路径。

1. 供应链管理运营模式已成为市场竞争的主要方向。现代市场条件下，贸易企业所面对的市场需求多样化、个性化、快速化的特点日益突出，企业之间的竞争也日益激烈。传统的“纵向一体化”模式已经不能适应目前技术更新快、投资成本高、竞争全球化的环境。通过专业化分工、业务外包的手段提高核心竞争力、提升对市场的响应速度、降低非核心业务的运行成本，已成为企业竞争的主要手段。供应链管理注重充分发挥链条上各个企业的核心竞争力，创造竞争的整体优势。从事供应链管理运营的企业可以根据自身特点，集中资源于少数几个具有竞争力的核心业务，而把其他一些非核心的业务职能外包给世界范围内的其他企业，并与这些企业保持紧密合作的关系，弥补自身的不足，从而变得更具竞争优势。通过利用高效的外部供应链服务平台、借助专业的供应链管理服务商所提供的服务，改进企业的内部供应链架构，提升供应链的运行效率，降低供应链的运行成本，已成为现代经济发展的主要趋势之一。

2. 供应链运营模式有助于破解中国外贸可持续发展约束。一是突破要素资源的国家边界，实现要素资源在全球范围内的优化配置，破解资源约束。二是培育一批具有核心技术和持续创新能力的企业，打破跨国公司设置的知识产权、专利和技术标准等壁垒，

突破技术约束。三是推动企业转变经营理念，创新经营机制，为提高贸易效率提供新的动力源，突破体制机制约束。四是缩小文化差异，扩大文化认同，传播具有中国文化特色的价值观，破解文化约束。五是避免低水平的同质竞争，提升企业组织化水平，突破组织约束。六是打破以国家边界划分市场的标准，扩大与国际市场各方的利益交集，化解对外贸易摩擦，突破外部市场约束。七是逐步改变以代工组装为基础的贸易方式，从在岸贸易发展到离岸贸易，向以现代服务业支撑的国际贸易方式转变，突破贸易方式约束。八是实现从生产型收益为主向生产型收益与服务型收益并驾齐驱，在国际贸易利益链条中获得较大利益，突破贸易收益约束。

3. 供应链管理提升中国企业在国际产业链条中的地位。在全球供应链中，目前跨国公司占据了高技术和产业服务业的两个高端：研发与核心技术；渠道和品牌。中国制造业大多处于产业链的最低端：以劳动、资源密集和低技术含量、低附加值的产品制造组装环节为主；普遍缺乏自主品牌，赚取的仅仅是微薄的工缴费，抵御风险能力很薄弱。即使某些市场占有率很高的行业，优势也仅仅在加工制造环节，产品的品牌、核心部件和关键技术仍需进口，价值仍靠外部营销网络去实现。因此，必须通过培育供应链平台，实现从“微笑曲线”的低端制造环节向产品设计、原料采购、仓储运输、订单处理、批发经营和终端零售等高端环节延伸，提升出口产品供应链的整体竞争力，从而从根本上改变中国处于国际产业链低端的不利地位。

4. 供应链管理服务平台重塑中国企业的核心竞争力。从系统观点看，在供应链的各个环节进行战略性整合，可以形成企业的关键资源积累并建立核心能力，从而获得系统竞争优势。北美和西欧的经验数字表明，供应链管理平台服务外包可以使现金周期分别缩短 19.6%和 26.7%。通过实施全球供应链管理战略，可以促使中国制造企业在立足国内市场的前提下，结合自身发展情况，延伸产业链高端服务环节，建立一套适合本企业发展的供应链体系，使研发、投入物流、生产与运营、营销与销售、产出物流与服务各环节都围绕在全球的无缝链接中，进而使得中国企业在国际产业分工的角色由变“被动”为“主动”，形成综合竞争优势。

5. 供应链管理引领中国中小企业外贸转型升级。在当前成本上涨、融资困难、出口受阻等压力下，中小企业仅通过改善内部管理提升竞争优势的余地越来越小，加快转型升级已成为企业生存发展的迫切要求。供应链管理推动了大量中小企业把采购、通关、物流、管理、财务等服务环节外包，使其更加专注发展其核心业务，并向“小而精”转型，形成基于全方位创新和差异化经营基础上的核心竞争力。通过供应链合作优化了产业组织模式，在大中小企业之间塑造新的竞争合作关系，使上下游企业利用彼此核心竞争力形成的长期联盟关系，有助于企业间信息共享、风险共担、利益共惠，是中小企业转型升级、持续发展的助推器。

### 三、当前中国外贸企业拓展供应链管理功能的若干模式

中国外贸领域的四种典型供应链组织类型，源自不同的产业基因：传统的外贸服务型公司、传统的外贸公司、传统的出口生产企业、传统的出口代工企业。这些供应链组织者以自己原有的业务为基点，向价值链的高端延伸、扩张，实现了业务转型升级。

1. 外贸服务型企业运营模式。这类模式的代表企业，既有从事进出口供应链服务外包平台企业，如深圳一达通、宁波世贸通等企业；也有供应链综合管理服务商的代表，如深圳怡亚通、上海春宇、厦门嘉晟等。前者地域性较强，主要服务当地中小微进出口企业和个人贸易商，尚未建立起大批长期战略合作伙伴的合作与客户群体，其核心为一站式网上进出口服务平台。后者通过运用先进技术和管理理念，专业整合供应链各环节资源，为合作伙伴提供产业链上的资金流、商流、物流、信息流等四流合一的整体供应链解决方案。这种模式的企业，开始在供应链单个或多个环节上提供专业服务，继而发展成以电子商务为基础支撑、供应链服务为载体，集成进出口贸易、物流、报关、信息服务、金融等环节的供应链综合服务平台。由于这类企业的运营模式在中国属于新兴产业和业态，发展时间较短，存在同质化竞争弊病，缺乏区域布局 and 全局布局的能力。未来发展目标应该是通过资产重组、跨国并购、外包整合、供应链联盟等资源与市场整合，实现境内境外的全球布点。

2. 外贸公司企业供应链运营模式。以传统的广东省纺织品进出口公司、上海兰生贸易公司等外贸公司为例，其战略转型体现了多环节业务组合的供应链运营模式。这类外贸公司通过一系列的措施，改变传统专业外贸公司简单的中间商模式，实行经营模式再造，所有生产过程都由贸易公司来控制，保障稳定的供货来源。上海东方国际供应链运营模式体现了全环节的供应链服务。其外贸出口承担着 7 个环节的服务，如综合调配及风险管控的指挥中心和信息和数据中心，开发门户网站、实现集团信息和资源共享，对客户、货代、集卡公司、装箱点的集卡业务实施一体化信息管理，为客户需求量身定制。中国粮油进出口集团公司则打造以全产业链为基础的供应链运营模式，产业链上下游贯通，在原料供应和市场布局上实现全国和全球布点，环节之间相互匹配，不同产业链之间实现战略协同，形成集团整体竞争优势。由外贸公司转型升级的供应链运营模式，通过借助互联网技术，在原有外贸业务基础上向链条前后两端延伸，可以实现业务的全覆盖，也可以抓住原公司最关键、最擅长的环节，形成整合多环节的供应链条。外贸公司通过这些整合，中小供应商和服务商成为其供应链条的有效组成部分，并因此从外贸代理企业转型为区域或全球性的采购服务商。

3. 生产型企业供应链运营模式。在轻工外贸行业，其中的代表有宁波贝发、山东山海、上海丹豆、上海思乐得、福建洛弛等出口生产型企业。这类企业从过去的接单贸易，

逐步向研发设计、渠道和品牌环节拓展，未来目标是成为具有全局或区域性的品牌管理商。作为生产企业发展起来的供应链运营模式，其核心竞争力依赖于海外借力、产业园区集约的设计研发、知识协同合作研发等方式的运作；未来发展可借鉴耐克、阿迪达斯等跨国企业的供应链运营模式，实现全球化的产业布点、当地化市场研发和品牌的全球管理。

4. 代工企业的供应链运营模式。以广东东莞、江苏苏州的港资、台资企业为代表，从做 OEM 开始，逐步提高到 ODM，积累一定资金和实力后，借助发达国家产业转型等机会，购买品牌和管理队伍，从而逐步形成以自己主导的供应链条。如香港时代集团在东莞的公司，从以代工业务为主，开始向自主研发、自主品牌拓展。这是一种从过去的世界著名品牌“打工者”到“老板”的反客为主模式。一些代工企业，制造环节全部布局在中国境内，设计能力也快速增长，所缺乏的是品牌管理和经营能力，特别是质量环节掌控和营销，需要在练好内功、在充分积累经验和人才的基础上谋求未来成长。

以上外贸领域供应链管理运营模式的共同特点，就是这些企业审时度势，搭上了国家扩大对外开放、实施贸易便利化措施的顺风车，赶上了国际化大生产、电子商务、金融业开放的新浪潮、新机遇，瞄准了与自己有相似产业基因的国际一流跨国公司经营模式进行赶超。在这一过程中，他们致力于实现几个跨越：一是实现从本行业到相邻行业的跨越；二是实现了传统单一化的公司组织结构到现代跨国企业组织结构的跨越；三是实现了从价值链低端的商品提供到服务与品牌、知识产权提供的价值链高端的跨越；四是实现了从境内经营到全球化战略布点与经营的跨越；五是实现了从传统的加工制造等重资产到品牌、技术、服务等轻资产为价值核心的跨越。最终实现了从国际化大生产大流通分工的底层的“打工者”、被动参与者、价值的“被分配者”到全价值链的组织、筹划布局者和核心价值掌控经营者、利益分配者的角色转换。这是一个从量变到质变的过程，从典型企业情况来看，有的正在起步，有的已经接近完成。目前还不能断言这些模式哪一种是正确的，或者哪一种是不足的，因为企业必须根据自有基础和禀赋特点，选择不同的模式和发展路径，既不能脱离外贸企业自身条件，也不能脱离企业所处的外部大环境。但这些模式都牢牢指向了进出口贸易价值链构建的大方向，即从价值链的低端到高端，从局部的被动参与到对全局的主动掌控，这正是中国从贸易大国走向贸易强国过程中，外贸企业转型升级的必由之路。

## 四、中国外贸领域拓展供应链管理功能的困难和问题

作为中国外贸领域兴起的管理模式和业态，供应链管理发展空间巨大，但也存在一系列发展问题。以深圳等地的外贸服务型企业供应链管理为例，近年来发展势头很快，一方面，表明现有的外贸管理体制还不能适应外贸发展的新趋势；另一方面，也亟需制定完善有针对性的产业支持政策，改善这类企业的政策和营商环境，突破企业运营

中的瓶颈。

1. 行业属性定位不清楚。在国际上，供应链管理是第三方物流行业发展的高级阶段，目前尚不是以独立行业形式存在，因此国外并无专门的供应链管理行业分类。在中国，供应链管理作为一种新兴的商业模式，未被纳入最新的《〈国民经济行业分类〉国家标准（GB/T4754-2002）》中，造成行业发展标准缺失及一系列政策、法律适用问题。目前，没有部门制定针对这个新业态的行业政策法规，行业发展有一定的随意性。

2. 管理体制和机制障碍。由于目前中国供应链管理服务行业刚刚起步，市场管理与行业管理还没有理顺。在多头管理、分段管理的体制下，政策法规相互之间有矛盾且难以协调一致，在相当程度上影响和制约了供应链管理服务行业的发展。从各地看，地区经济发展不平衡，地方保护主义依然存在。因此，中国供应链管理发展呈现出明显部门化、区域化特征，相互间协调性差，造成了资源浪费。

3. 出口退税政策的不适用性。《国家税务总局、商务部关于进一步规范外贸出口经营秩序切实加强出口货物退（免）税管理的通知》（国税发〔2006〕24号）规定，只有自营出口企业才能办理出口退税。同时按现行规定办理出口退税时一份单据不能分批提交，但由于深圳等地的外贸服务型企业组织的一批货物可能来自多个中小制造企业，如果有一家需要函调就把其他都压下来，造成退税资金滞压。并且外贸服务型企业通过生产整合把全国各地的出口集中到上海、深圳等港口城市，加重了当地的出口退税负担，迫使当地税务部门加大了函调管理力度。

4. 通关环境的阻碍。国内海关由于通关程序较为复杂、查验时间较长、软硬件设施相对落后、进出口退税政策难以及时实现，导致通关效率较低。这将不利于外贸服务型企业代理通关业务的顺利展开。另外，在通关方面也存在不确定性风险。按现行规定，在进出口通关时必须提供购销合同，而这些企业为客户企业提供采购、虚拟生产、通关等一系列打包服务，一般签订的是供应链服务协议，而一旦被认定为提供虚假购销合同通关将带来很大风险。

5. 专业人才缺乏。供应链管理必须配备既熟悉该行业状况、产品、运行规则、法律法规，又熟悉供应链管理理论与实务的专业人才。中国目前缺乏有效的供应链管理人才培养体系。同时，传统的交通运输、包装工程、物流工程等已不能适应现代供应链管理行业发展的需要。企业的短期培训仍然是目前供应链管理培训的主要方式。供应链管理专业人才短缺将阻碍中国供应链管理行业的发展。

## 五、提升外贸领域供应链管理水平的建议

1. 将发展全球供应链管理模式提升到战略高度加以推进。作为世界第一的贸易和制

制造业大国，中国对外贸易的发展，需要有全球供应链运营模式的战略思维，要从整个产业链的视野来谋划产业布局、区域布局、市场布局与平台布局，推动外贸在新的对外开放中率先实现转型升级，形成集约式、包容式与可持续发展的模式。要统筹服务外包、货物贸易、服务贸易、流通渠道、信息化与电子商务、对外经济合作等各项工作，将供应链运营模式纳入中国经济发展战略层面加以考虑，大力鼓励引领行业转型升级的商业模式创新，并将其作为今后一段时期中国转变对外贸易增长方式的主要目标与载体加以推进。

2. 制定提升供应链管理水平的发展规划。加强对供应链管理领域的理论研究，尽快明确供应链管理的行业定位和企业属性，将供应链管理业态作为新型商业模式，纳入《〈国民经济行业分类〉国家标准（GB/T4754-2002）》。在此基础上，制定行业发展标准及相关政策和法律法规。建立供应链管理发展绩效评估体系，开展对供应链管理的行业评价。

3. 加强供应链管理领域的开放合作。学习借鉴全球先进的供应链管理运营模式，综合提升外包、渠道、品牌、标准、物流、电子商务等商务领域的水平。比如，继续做好国际制造外包与服务外包的承接方，壮大核心业务的能力，逐步发展为本行业的发包方。通过并购、新设、联盟和服务合同等多种形式，强化企业跨国经营的市场与销售环节，更快地接近消费者，快速做出市场反应，培育企业的竞争优势。

4. 构建支持供应链管理模式创新发展的政策体系。在提升供应链管理水平和方面，形成产业政策、区域政策、贸易政策、财政金融政策协调联动机制。做好对开展供应链管理运营模式外贸企业的认定与管理，对开展供应链管理运营模式的企业，可以在税制、融资、人才、对外合作等方面，享有与高新技术企业、现代服务业同样的支持政策和待遇。

5. 综合采取措施，增强外贸领域的供应链管理能力。在外贸乃至商务领域，着力培育一批具有全球供应链运营模式的龙头企业，推动其向供应链中高端延伸，逐步发展为全球采购商、渠道商或品牌管理公司。根据不同行业、区域的特点，进行分类指导与支持。产业布局方面，在发挥现有比较优势基础上，紧紧扣住增创以技术、品牌、质量和服务为核心竞争新优势这一主题，鼓励企业组织向海外延伸，重点支持贸易企业发展境外营销渠道，着力打造知名品牌；支持流通企业重点发展物流配送网络；支持外贸型生产企业重点发展原材料采购与控制、研发设计、技术标准等环节。区域布局方面，重点打造供应链节点和国际贸易中心（自贸区），以京津带动“环渤海湾”、上海带动“长三角”、港深穗走廊带动“珠三角”的雁阵模式，促使中国逐步发展成全球采购中心和世界供应链平台中的“枢纽港”，成为世界供应链中最重要的一环。

责任编辑：晨 乔

# 基于可持续发展的中国稀土 贸易政策研究\*

王红霞 梁 涛 彭 博

---

**摘要：**稀土作为一种不可替代的高新技术和军事战略资源，在国际贸易中占有重要地位。中国在稀土的储量、产量及出口量上都处于世界首位，2012 年中国以约占世界总储量 48% 的稀土资源承担了世界 85% 以上的市场供应。但是稀土贸易存在严重的利益非均衡，中国在世界稀土市场上没有获得应有的利益，稀土出口价格长期处于低价位，在国际市场上话语权缺失，使珍贵的稀土资源流失，并且中国承受稀土贸易的环境污染问题。因此，制定合理的贸易政策，促进稀土产业可持续发展是关键。通过制定与 WTO、环境、资源相协调的贸易政策，提高产业集中度，同时促进技术创新，增加高附加值产品的出口，促进资源高效开发利用，减少环境污染。

**关键词：**稀土贸易 可持续发展 贸易政策

**作者简介：**王红霞，北京航空航天大学经济管理学院博士；

梁 涛，62421 部队工程师、北京航空航天大学经济管理学院硕士；

彭 博，北京航空航天大学经济管理学院博士。

---

中国是世界上第一大稀土资源国，稀土储量、产量、出口均居世界首位。然而中国稀土资源的绝对优势却没给中国带来相应的贸易利益，相反中国在稀土的贸易领域受到发达国家的联合限制。近年来，针对中国提高出口关税和限制出口，美国、日本、韩国、

---

\* 本文系国家自然科学基金项目“我国稀土出口价格策略与规制政策”(71241028)研究成果之一。

欧盟等国家和地区采取各种手段不断“抗议”、“施压”，指责中国“限制稀土出口”，搞稀土贸易封锁，违背 WTO 原则。本文通过分析中国稀土出口贸易的现状以及贸易利益非均衡问题，探讨实现稀土资源可持续开发利用的贸易政策。

## 一、中国稀土出口贸易现状

### （一）中国稀土出口额和出口量

稀土贸易国主要有中国、日本、美国、法国、荷兰、意大利和韩国，中国是全球稀土第一大出口国，日本和美国是全球两个最大的稀土产品进口国家。中国稀土冶炼分离出口产品遍布世界 49 个国家（地区），满足了全球特别是高技术工业发达国家的进口需求。中国稀土出口额 1996-2011 年总体处于增长态势；1996-2001 年小幅波动，整体比较平稳；2002-2007 年间，稀土出口额处于增长期，尤其是 2006 年环比增长 50%左右；2008-2009 年，稀土出口额下降，直到 2010 年重新恢复到 2006 年和 2007 年的平均水平；2011 年出口额达到最高值，2012 年出口额又开始回落（见图 1）。

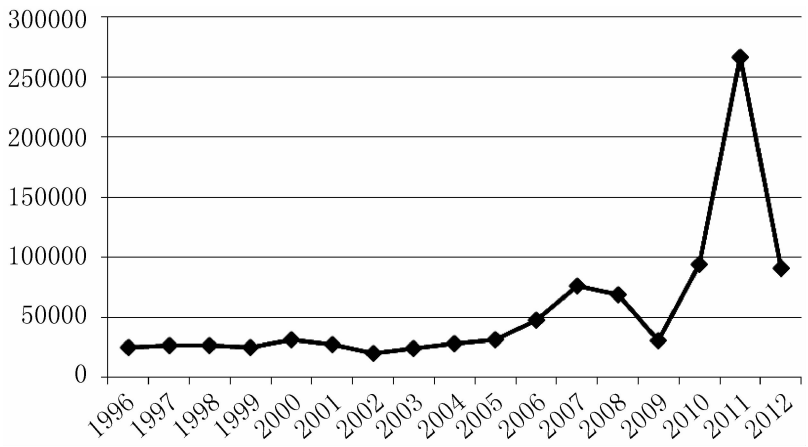


图 1 中国稀土产品出口额变化（1996-2012 年）（单位：万美元）

数据来源：根据海关资讯统计网整理。<http://www.chinacustomsstat.com/>。

中国稀土产品出口依赖度较高，由图 2 可以看出，2001-2006 年中国稀土出口量占稀土产量的比例都在 55%以上，其中 2001 年和 2003 年达到 80%以上，2007 年以后受到中国出口限制政策的影响，稀土出口量占稀土产量的比例开始逐年下降。

### （二）中国稀土出口流向

中国稀土产品出口流向主要集中在日本、美国和欧盟等发达国家，以 2009 年中国稀土产品出口为例，排在前三位的国家是日本、美国和法国，出口量总计占比达到 70%以上（见图 3）。

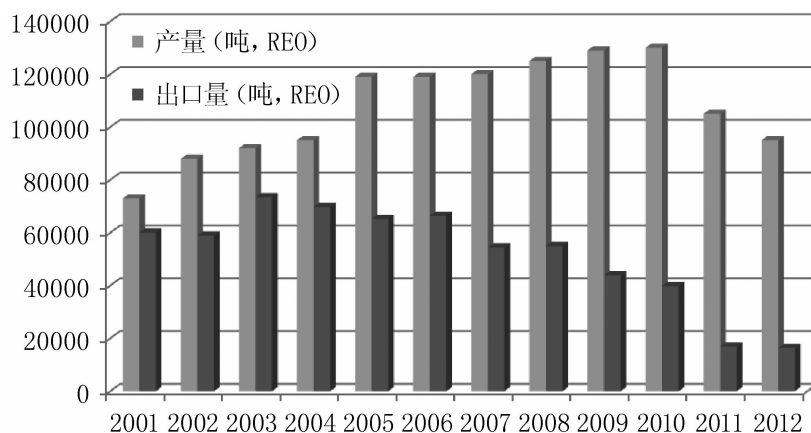


图 2 中国稀土产品出口量与产量变化 (2001-2012 年)

数据来源：出口量根据海关咨讯统计网整理。<http://www.chinacustomsstat.com/>；产量数据来自 USGS (U.S. Geological Survey), Mineral Commodity Summaries。

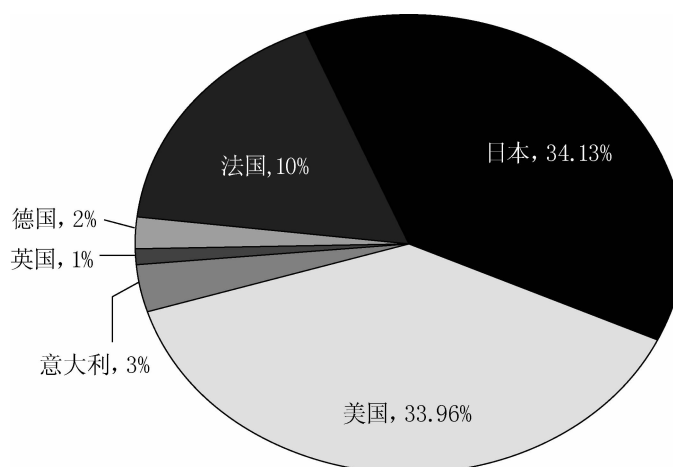


图 3 2009 年中国稀土产品出口流向国

数据来源：《中国矿业年鉴》(2010)。

### (三) 中国稀土贸易结构

稀土生产根据产业链可以分为精矿生产、冶炼分离产品生产以及新材料的生产。原材料产品生产处于整个稀土产业链的上游，产品包括稀土精矿、稀土盐类（碳酸稀土和氯化稀土）等；冶炼加工生产处于产业链的中游，产品一般包括稀土氧化物、稀土化合物、稀土金属及合金；功能性新材料生产处于稀土产业的下游，是不同材料间相互作用形成的具有独特功能的稀土产品，产品包括稀土永磁材料、稀土荧光粉、稀土抛光粉、稀土贮氢合金、稀土催化剂等。

2001-2011 年，中国稀土冶炼产品出口量占稀土总出口量平均比例为 78%以上，除 2008 年比例为 56%，其余年份均在 70%以上，2011 年达到 90%以上（见图 4），而稀土永

磁体材料等高附加值产品出口量占比平均为 22%。另外，中国出口的冶炼产品以稀土氧化物为主，其次是稀土金属及合金（见图 5）。2011 年稀土氧化物出口额占冶炼产品出口额的 67%，稀土金属及合金、稀土盐类出口额占比分别为 23%和 10%。因此，中国稀土产品出口以低、中端产品为主。

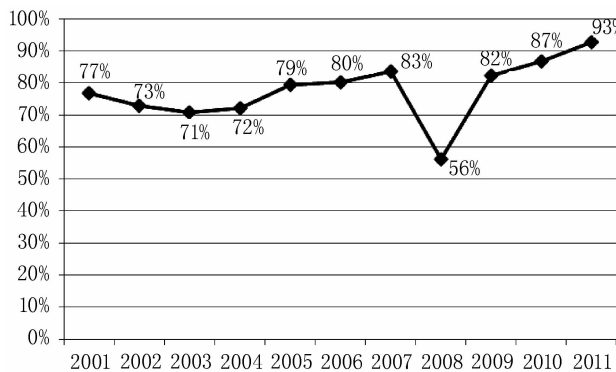


图 4 中国稀土冶炼产品出口占总出口量的比例

数据来源：全国稀土信息网和海关咨讯统计网。

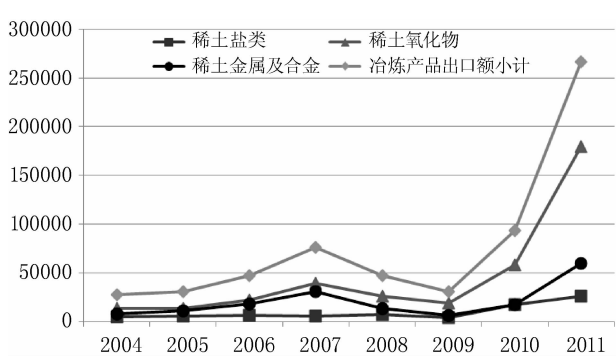


图 5 中国稀土冶炼产品出口情况（单位：万美元）

数据来源：全国稀土信息网。

## 二、稀土贸易利益非均衡问题

### （一）中国稀土资源优势与市场势力不匹配

世界稀土资源主要集中在中国、俄罗斯、美国、澳大利亚、印度等国。根据美国联邦地质调查局（USGS）的公开资料，截至 2012 年底，世界稀土储量以稀土氧化物 REO 计总共有 11000 万吨，其中：中国 5500 万吨，俄罗斯 1900 万吨，美国 1300 万吨，澳大利亚 540 万吨，印度 310 万吨。中国 2012 年储量占世界稀土储量的 48%，居世界第一；同时，中国也是稀土产量最大的国家，2012 年中国产量占世界产量的比重为 86.8%，是全球稀土产品主要供应国。中国以约占世界总储量 48%的稀土资源承担了世界 86%以上的市场供应。虽然中国稀土储量、产量、出口量均居世界第一，但是中国稀土出口市场势力与其资源优势不匹配，中国并没有因为供给的垄断地位获得应有的定价权，稀土产品出口价格与稀土资源的价值不完全相符，这就导致稀土出口量的增加并不意味着出口额的增加，出口贸易与企业的盈利水平并非正相关。

由图 6 可以看出，稀土产品出口单价长期处于低位，1996-2006 年这 10 年出口平均价格在每吨 4500 美元左右，2007 年开始随着贸易政策的调整，出口价格有所上升，2007 年价格增至每吨 1.4 万美元，但在 2008-2009 年持续下降，2009 年的单价为每吨 7063 美元，达到 2006-2009 年最低值。2010 年稀土出口单价有所恢复，达到每吨 2.36 万美元，2011 年达到最高值，每吨 15.7 万美元，2012 年回落至每吨 5.5 万美元。

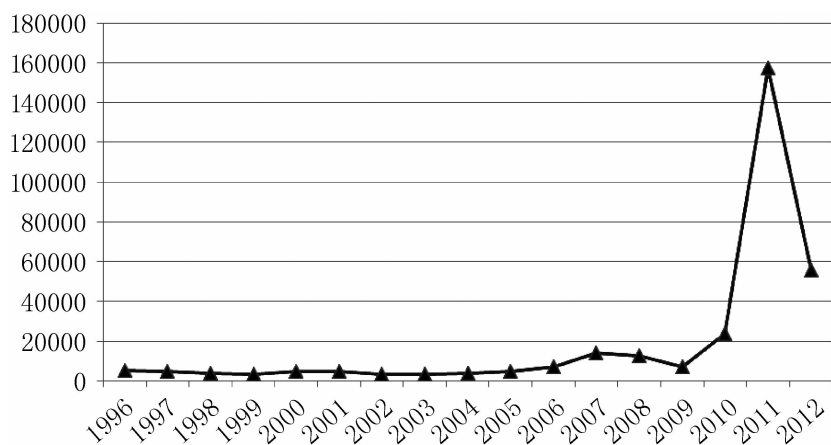


图 6 中国稀土产品出口平均价格变化 (1996-2012 年) (单位: 美元 / 吨)

数据来源: 根据海关咨讯统计网整理。http://www.chinacustomsstat.com/。

另外, 国内学者采用实证方法研究中国稀土定价权问题, 结果显示中国稀土贸易定价权缺失或者定价权有限。孙泽生、蒋帅都 (2009) 运用产业经济学中市场势力理论对中国稀土贸易定价权缺失程度进行研究。运用边际成本模型及市场势力测度模型, 测量中国稀土贸易市场势力, 其计量结果为 1.11 ( $<1.2$ ), 说明中国稀土行业仅具有较小的市场势力。方建春、宋玉华 (2010) 运用“按市场定价”理论对中国的稀土贸易市场势力进行估算, 根据 Knetter 模型, 建立了测定中国稀土贸易在出口市场的市场势力的实证模型。该文测定了中国在日本、法国、德国、香港地区、韩国、英国等 17 个出口市场上所拥有的市场势力的大小。研究结果显示, 中国仅在香港、印尼和泰国市场拥有有限的市场势力。

## (二) 中国稀土大量出口导致资源流失

中国虽然全球最大的稀土类产品出口国, 但不是稀土强国。目前稀土专利主要集中在发达国家, 中国稀土出口产品以稀土氧化物等中低端产品为主, 产业核心竞争力薄弱, 对国际市场的控制力和影响力不强。而美国、日本等发达国家往往能从稀土贸易中获取比稀土原产国更高的利润。通过进口稀土初级产品进行冶炼加工, 赋予稀土更高的附加值, 往往能比所进口的稀土高出几十倍甚至上百倍的价值。在稀土产品的价值链上, 稀土精矿、分离产品、新材料、器件价值比例约为 1:10:100:1000 (欣然、文琪, 2010)。因此, 只有稀土产品的应用才能够真正体现稀土的价值, 目前中国处于产业链的中低端, 仅是廉价资源的提供者。

另外, 中国稀土行业很长一段时间缺乏规范的管理, 产业集中度低, 过度开采、大量贱卖现象严重。由于缺乏硬性限制和盲目追求短期利益, 很长一段时间中国稀土出口量占总产量比重过半, 严重影响国内的生产和使用。中国稀土出口产业监管漏洞严重,

稀土出口企业的实际生产量远远超出了国家生产配额与出口配额。特别是在福建、广东、江西等省，这些省的南方离子型稀土矿是国家保护性开采的矿种，无证开采，非法盗采，超采，采富弃贫，采选回收率低，乱采滥挖屡禁不止（龙晓柏、赵玉敏，2013）。根据开采强度等于资源开采量占比（86.8%）除以资源储量占比（48.3%），可以计算出2012年中国稀土资源开采强度为1.8，属于过度开采。因此，稀土贸易带来外汇收入的同时，稀土资源也在加速消耗。

### （三）中国稀土生产出口破坏生态环境

稀土产品在生产过程产生的废气、废水和废渣会造成环境污染，尤其是原材料产品的冶炼过程中污染较为严重。离子型稀土矿露天开采时对植被的破坏更为严重，而且很多稀土工厂加工处理产生的废物直接排放。在中国江西赣江地区开采过后的土地庄稼颗粒无收，土壤及地表水的污染程度让人触目惊心，有关数据表明江西赣州仅为恢复破坏的绿色植被的投入就达400亿人民币，已经超出稀土出口带来的380亿人民币的收入，生态环境的恢复更是让人无法想象，需要几十年甚至几百年的时间（薛峰，2012）。作为中国第一大稀土矿的内蒙古白云鄂博矿，采矿、选矿对生态环境的影响也很大，稀土精矿钍含量为0.24%，尾矿中钍含量为0.057%，尾矿堆放不仅浪费稀土资源，也使土壤受到放射性污染；同时，由于坝中水渗漏使较大地区土地成为沼泽地，农田、草场、动物受到影响，使大片土地因盐碱化被迫放弃耕种和放牧（王国珍，2006）。另外，目前中国稀土出口虽然有配额、出口税等管制措施，却缺乏有关稀土生态环境问题的出口管制手段，由于成本低，矿产品出口利润高，不少矿山企业仍采用被淘汰的落后开采技术生产，生产过程中含放射性物质的废水、废气、废渣任意排放，多数稀土出口企业环保核查达不到国家标准（龙晓柏、赵玉敏，2013）。因此，稀土贸易产生的经济效益是以破坏生态环境为代价的。

发达国家为保护环境则减少或停止稀土生产或出口，由图7可以看出，中国2012年储量占世界稀土储量的48%，但是中国产量占世界产量的比重为86.8%。美国为减少污染、保存储量，2012年美国稀土矿产储量占世界储量的11.4%，产量仅占6.4%，并且2003-2011年采取用进口替代策略，这9年间美国稀土矿产品的产量为零，稀土进口依存度为100%。同样，由于开采成本和环境等原因，俄罗斯虽然拥有世界储量14%的稀土资源，但开采量并不多，且每年产量基本不变，2009年俄罗斯稀土产量约为2470吨，全部用于满足国内企业需求，出口为零（王珺之，2011）。目前主要的轻稀土矿生产国包括中国、俄罗斯和印度，而中重稀土矿则仅存在于中国，这导致国外中重稀土完全依赖中国，稀土进口国获取贸易福利的同时，中国则承担着稀土贸易的环境成本。

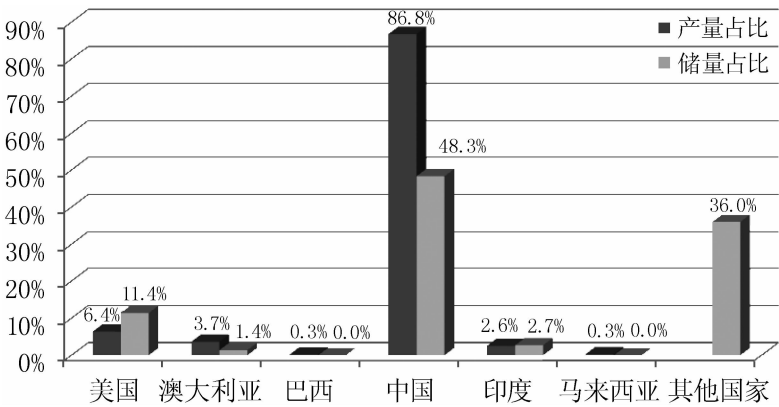


图 7 2012 年世界稀土矿产品产量及储量分布

数据来源：USGS (U.S. Geological Survey), Mineral Commodity Summaries, 2013。

三、政策建议

针对稀土贸易利益非均衡问题，中国不断调整稀土贸易政策，2003 年开始下调稀土产品出口退税率，2005 年取消稀土产品出口退税，2006 年 11 月 1 日起执行的《国务院关税税则委员会关于调整部分商品进出口暂定税率的通知》，对稀土金属矿等 44 项矿产品、稀土化合物等 21 项产品实施 10% 的出口暂定税率。并且稀土盐类出口关税税率在 2011 年上升至 15%，稀土氧化物、稀土金属和合金的出口关税税率达到 25%（见表 1）。

表 1 中国稀土出口税率统计 (%)

| 年份        | 稀土金属及合金 | 稀土氧化物 | 稀土盐类 |
|-----------|---------|-------|------|
| 1985-2002 | -17     | -15   | -15  |
| 2003      | -13     | -13   | -5   |
| 2004      | -5      | -5    | 0    |
| 2005      | 0       | 0     | 0    |
| 2006      | 10      | 10    | 0    |
| 2007      | 10      | 10    | 10   |
| 2008      | 15      | 25    | 15   |
| 2009      | 15      | 25    | 15   |
| 2010      | 15      | 25    | 15   |
| 2011      | 25      | 25    | 15   |

数据来源：根据国务院关税税则及相关通知整理。

另外，为了加强稀土资源的生产和出口控制，2004 年起，中国大幅削减稀土出口配额。2008 年 8 月中国稀土出口整体配额比 2007 年下降 21%，即从 2007 年的 5.96 万吨下调到 2008 年的 4.7 万吨。2009 年 1 月第一批一般贸易出口配额同比下降 33%。同时，中国 2006 年起开始停发稀土矿采矿许可证以控制稀土矿开采总量。2012 年 7 月 26 日，工信部颁布了《稀土行业准入条件》，强调对稀土建设项目进行投资核准（备案）管理、国土资源管理、环境影响评价、信贷融资、安全监管等工作时要以本准入条件为依据。

以上政策对稀土贸易量有显著影响，由图 8 可以看出，稀土出口量整体呈现下降趋势而进口呈现上升趋势。对于出口量，1996-2006 年处于波动阶段，2008-2012 年出口量连续下降。相反稀土进口量在 1996-2006 年处于小幅波动阶段，2008-2012 年快速上升。另外，国内学者运用可计算局部均衡（CPE）模型模拟分析中国稀土出口退税及出口关税政策实施的经济与环境影响，得到的结论是中国稀土行业的出口关税政策及出口配额政策的实施，都在一定程度上有效保护了中国稀土资源，相应的环境污染排放大幅下降（宋鹏等，2013）。

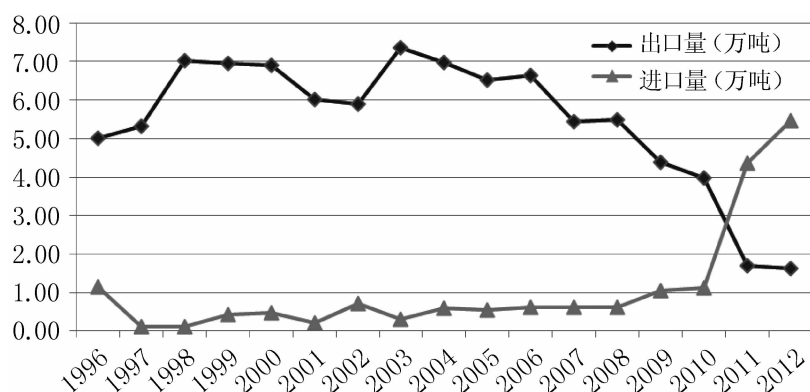


图 8 中国稀土进出口量变化（1996-2012 年）

数据来源：根据海关资讯统计网整理。<http://www.chinacustomsstat.com/>。

但是中国的稀土供应直接影响稀土国际市场供求关系，不恰当的政策会导致贸易摩擦，2012 年 3 月 13 日，美国、欧盟及日本针对中国限制稀土出口问题，以违反 WTO 协议为由向 WTO 提起诉讼。因此制定与 WTO 规定、环境保护、资源可持续发展相协调的贸易政策显得尤为重要。

### （一）与 WTO 政策相协调

在《中国加入 WTO 议定书》中，已经做出过相关承诺。如《议定书》第五条规定“在不损害中国以与符合《WTO 协定》的方式管理贸易的权利的情况下，中国应逐步放宽贸易权的获得及其范围，以便在加入后 3 年内，使所有在中国的企业均有权在中国的

全部关税领土内从事所有货物的贸易。因此，出口关税和出口配额等贸易政策应在符合 WTO 协定的情况下使用。

另外，目前中国出口管理多以传统的关税和非关税手段为主，而较少将其与“配套环境手段”相组合或对其进行环保绿化。在通过贸易手段保护本国资源环境利益方面，国际上更多的是通过“变通传统贸易政策”、“充分利用 WTO 规则可能空间”、“设立绿色壁垒”等手段对具体产品进行管制（宋鹏等，2013）。我们应借鉴国外的经验，将贸易政策与各配套政策相结合。

## （二）与环境保护相协调

从出口贸易的商品结构来看，中国稀土出口主要以稀土原材料产品和中低端的稀土冶炼分离产品为主，深加工后的稀土功能材料产品的出口量还十分有限。这种状况使得中国稀土出口产品的经济效益低，稀土资源禀赋优势没有得到充分发挥。同时，稀土上游产业生产过程中造成的环境污染远高于下游产业，并且高附加值产品的生产对技术和工艺要求较高，生产环节污染治理也远比稀土采选和冶炼企业好，污染排放相应较少。因此通过调整贸易政策，鼓励高附加值产品出口，促进企业技术创新，使中国稀土产业向产业链高端转移，从而使环境污染最小化。

另外，在稀土资源开采和生产加工环节合理的环境税，也是解决稀土贸易两难选择的有效方法（廖秋敏、曾国华，2012），通过将以前外部化的环境成本内部化为稀土贸易成本，间接调节稀土贸易。

## （三）与资源可持续利用相协调

稀土出口价格取决于供求关系，供给又取决于生产成本和价格。稀土产品成本很大一部分为稀土资源成本，资源的价格应该反映资源的价值，应综合考虑资源的不可再生性和代际成本等。因此，稀土资源成本的计算应包括资源所有者成本、资源使用者成本、资源发现成本、资源开采成本、资源回收利用成本及资源补偿成本。

相关研究表明，相对于国外资源型产品的税收成本，中国稀土产品的税收成本极低，稀土开采的损耗成本在税收成本中并未体现（吴一丁、赖丹，2012）。这就导致稀土开采的门槛较低，部分从事稀土开采的企业为私营或个体企业，开采环节没有连续性；另外，许多稀土开采企业为了追求高利润经常“采富弃贫”，造成许多品位较低的矿产资源的浪费。因此，制定合理的资源税收政策，在资源开采环节进行管理，将合理的资源成本体现在稀土贸易成本中，从而大幅减少稀土资源的浪费。

另外，在稀土贸易市场上，美国、日本等稀土的大量需求国对稀土都是由国内行业协会最大限度的整合其国内分散的购买力，然后组织进行集中采购。购买数量的绝对优

势直接换取了交易中的价格优势，为企业降低成本和风险。中国的稀土行业协会可以有效整合稀土企业，形成稀土贸易战略联盟，各分散企业走向联合，竞争减少的同时稀土出口价格会有一定提高。除此之外，稀土企业通过兼并和资产重组，可以提升稀土产业集中度，实现产业结构的优化升级，由资源初级产品加工向资源高附加值产品加工的转移，使中国稀土贸易具有更强的竞争力。

同时，进一步推动稀土资源战略储备和稀土期货交易市场的发展。这样可以间接控制出口，从源头上保护稀土资源，不易引起贸易争端，并且避免国际市场的供求关系变化影响国内企业的正常生产。

#### 参考文献：

- 1.Mineral Commodity Summaries, 2013, USGS (U.S. Geological Survey).
- 2.方建春、宋玉华：《中国在稀有金属出口市场的市场势力研究——以钨矿、稀土金属为例》，《财贸经济》2010年第3期。
- 3.何静波：《中国稀土出口贸易政策演变及政策影响研究》，内蒙古大学硕士学位论文（2012）。
- 4.孔锐、王文杰、雷涯邻：《由中国稀土贸易现状而引发的战略思考》，《资源·产业》2002年第6期。
- 5.廖秋敏、曾国华：《从环境保证金到环境税——稀土贸易可持续发展之路》，《有色金属科学与工程》2012年第3卷第5期。
- 6.龙晓柏、赵玉敏：《世界稀土供求形势与中国应对策略》，《国际贸易》2013年第3期。
- 7.吕超：《论如何实现我国稀土贸易的可持续发展》，《科技创新导报》2013年第2期。
- 8.宋鹏、毛显强、李丽平、李向前、刘峥延：《争端不休，我国稀土贸易管理该走向何方向》，《环境经济》2013年第3期。
- 9.苏文清：《中国稀土产业经济分析与政策研究》，北京：中国财政经济出版社2009年版。
- 10.孙泽生、蒋帅都：《中国稀土出口市场势力的实证研究》，《国际贸易问题》2009年第4期。
- 11.王国珍：《我国稀土采选冶炼环境污染及对减少污染的建议》，《四川稀土》2006年第3期。
- 12.王珺之：《中国稀土保卫战》，北京：中国经济出版社2010年版。
- 13.吴一丁、赖丹：《稀土资源税：现存问题与改革取向——来自南方稀土行业的调研》，《江西理工大学学报》2012年第33期。
- 14.欣然、文琪：《对近期稀土热议的理性分析》，《稀土信息》2010年第12期。
- 15.薛峰：《试论“稀土贸易战”与我国稀土产业可持续》，《稀土》2012年第33卷第4期。
- 16.曾先峰、李国平、汪海洲：《基于完全成本的碳酸稀土理论价格研究》，《财经研究》2012年第9期。

责任编辑：晨 乔

· 产业发展 ·

# 节能减排科技成果转化： 现状、问题及对策\*

刘学敏 孙淑静

---

**摘要：**在对“十一五”以来节能减排技术研发进展进行梳理的基础上，分析了节能减排技术推广应用中存在的问题，提出了推进体制改革和制度建设、完善政策设计、充分发挥技术市场的功能、继续寻求技术新突破、探索和创新技术推广应用的商业运作模式等相关政策建议。

**关键词：**节能减排技术 政策设计 技术市场 补“链”技术 商业模式

**作者简介：**刘学敏，北京师范大学资源学院教授；

孙淑静，北京师范大学资源学院硕士研究生。

---

“十一五”以来，节能减排工作一直是国家相关工作的重中之重。进入“十二五”后，国家明确提出了节能减排的目标，即到 2015 年，单位 GDP 的二氧化碳（CO<sub>2</sub>）排放降低 17%；单位 GDP 能耗下降 16%；非化石能源占一次能源消费比重提高 3.1 个百分点，即从 8.3% 提高到 11.4%；主要污染物排放总量减少 8%-10%。此外，还明确了主要污染物控制总类，包括化学需氧量（COD）、二氧化碳（CO<sub>2</sub>）、甲烷（NH<sub>3</sub>-N）和氮氧化物（NO<sub>x</sub>）。

---

\* 本文为国家软科学研究计划项目“科技促进节能减排机制与政策研究”（2012GXS6D150）子课题“‘十二五’节能减排科技成果转化政策机制研究”的阶段成果。

“十二五”规划提出的约束性指标更加明确了国家节能减排的决心。为此，国家加大了科技投入并取得了一系列研究成果，这对于国家节能减排工作起了重要的推动作用。

然而，中国目前面临的国际节能减排形势和既有的以重化工业为主体的工业结构，使节能减排工作仍然面临着巨大的压力。因此，节能减排科技研究还需要深入，科技成果的转化仍然需要切实关注。

## 一、节能减排科技成果转化和利用情况

“十一五”以来，节能减排科技工作取得了突破性的进展，主要表现在节能技术和减排技术两个方面。

### （一）节能技术成果及转化

1. 汽车产业。在节能与新能源汽车领域，研发了应用电机与发动机及变速器双耦合的强混合动力技术（TMH），突破了电机制动与机械制动综合制动能量回收技术和混合动力系统集成开发技术；研制出商用车气动减阻、底盘校核与优化、NVH（噪声 Noise、振动 Vibration、声振粗糙度 Harshness）控制和轻量化等技术，整车降低油耗 5%–8%；轿车柴油机领域研制出 DPF 产品，排放满足国 V 标准，燃油消耗率降低 30%。

2. 钢铁产业。在 7.63 米大型焦炉上采用高温、高压干熄焦技术，有效降低焦化工序能耗；在国际上首次尝试在超大型高炉上采用全干法除尘技术，降低了炼铁工序水耗，充分利用了高炉煤气的余热余能；推广应用了高效低成本冶炼技术、新一代控轧控冷技术、性能预测与控制技术等关键工艺技术，实现了钢铁工业资源与能源的节约、生产效率提高和成本降低。

3. 石化产业。开发和突破了一批对精细化工产业有着重大影响的新型催化、新装备及合成新工艺等关键技术，以异氰酸酯（MDI）、环保阻燃剂等精细化学品为重点，通过技术开发、集成创新与产业化，为能源资源节约型和环境友好型生产模式转变提供了技术支撑。

4. 电力产业。利用浮法玻璃熔窑烟气余热成功并网发电，形成工程化技术并实施，开发了冷热电三联供与烟气处理相结合的余热发电技术；基于吸收式热泵的热电联产新技术使热电联产系统供热能力提高 50%以上，每年可节约能耗 4000 万吨标准煤（tce），减排二氧化碳（CO<sub>2</sub>）量 10400 万吨、二氧化硫（SO<sub>2</sub>）量 96 万吨、氮氧化物（NOX）量 28 万吨；开发了区域电网电压无功优化实时控制技术，形成了电压无功优化控制系统，提高了全网电压质量，母线电压合格率平均达到 99%以上，电能损耗降低 0.5%–1%。

5. 建筑节能与绿色建筑产业。研发了自保温切块体系、环境友好型门窗型材等一批

自主创新的关键技术和产品，建设了 389 万平方米的可再生能源与建筑集成示范工程，总示范面积达 4000 万平方米。

## （二）减排技术成果及转化

1. 船舶业和汽车产业。开发了 6CS21/32 船用中速柴油机，缸径 210 毫米，输出功率 1320 千瓦，转速为 900-1000 转，排放可满足国际海事组织 Tier II 排放要求，并低于限制值 15%以上。自主研究开发了重型 LNG 牵引车、自卸车、专用车和特种车系列，均达到了国 IV 排放要求；轿车缸内直喷汽油机领域，研制出发动机结构优化等技术，整机节油 15%以上，排放满足国 IV 标准。在传统汽车方面，发动机电喷、尾气净化等节能环保技术得到普及应用。研制出 1.5 升轿车缸内直喷汽油机，废气再循环率 30%以上，启动工况碳氢化合物排放量降低 50%。

2. 钢铁产业。开发出高品质特殊钢新品种、新工艺、新装置等共 42 项，突破了节能微合金非调质钢棒材及生产工艺成套关键技术。在新一代可循环钢铁流程工艺技术方面，突破了超大型高炉工序系统工艺技术、高炉炉顶余压发电（TRT）配干法除尘技术、转炉煤气干法除尘及回收技术、焦炉高温压干熄焦技术、燃烧机烧结工序余热余能利用技术、铸轧一体化节能技术和综合能源管理技术等多项技术。研制开发出 450 吨电渣重熔炉，避免了因抽锭熔炼而导致的漏渣钢问题，解决了超大电流电损大的难题。

3. 有色金属业。开展了镁冶炼及镁合金制备节能减排技术研发与集成创新，形成了具有自主知识产权的成套工艺技术：新型竖罐还原工艺技术、低级镁废料真空蒸馏回收技术、粗镁精炼直接合金化技术、利用镁渣生产水泥新工艺技术、替代六氟化硫的新型保护气体应用技术。开发出从铜老尾矿中高效回收有价金属的选矿工艺技术，铜、金、铁的回收率大于 50%，银的回收率大于 20%，铜、金、银回收率提高了 3-5 个百分点，效果显著。铅冶炼节能减排关键技术研发成功并用于生产。熔融铅渣侧吹还原技术已用于生产，还原炉渣含铅小于 2%，铅回收率达 98.5%，粗铅综合能耗达到 200 吨标准煤 / 吨（tce/t）。采用液态高铅渣底吹直接还原技术，取消冶金焦，粗铅综合能耗为 230 吨标准煤 / 吨（tce/t）以下，铅总回收率 98%，总硫利用率 96.8%，二氧化碳（CO<sub>2</sub>）和二氧化硫（SO<sub>2</sub>）分别减排 70%和 90%。突破了低汞触媒技术，使触媒氯化汞含量由原来的 10%以上降到 6%以下，汞的消耗量和排放量大幅度下降。建立了加压浸出锌冶炼清洁工艺流程，锌冶炼回收率提高 3%-5%，二氧化硫（SO<sub>2</sub>）排放量为零，固体排放量减少 50%。

4. 建材业。突破了水泥窑协同处理污泥技术。开发了污泥干化核心装备和干化污泥替代燃料的工艺技术，开发了利用水泥安全无害化处置污泥的集成技术，建立了年处理 18.6 万吨市政污泥的示范工程；研制出年产 5000 万平方米大型石膏板生产线成套装备及

关键技术，实现了石膏板生产快速、节能、优质和环保生产；掌握了江湖淤泥烧结砖技术和烧结保温空心砌块成套生产技术，分别利用江湖淤泥和页岩与煤矸石等固体废弃物为主要原料，减少二氧化碳（CO<sub>2</sub>）等废物排放。

5. 轻工业和纺织业。首创秸秆清洁制浆及其废液废料资源化利用新技术，实现黑液循环使用和高黑液提取率，突破了废水处理难等技术瓶颈。纺织业中，一是淀粉浆料，新型淀粉改性浆料的清洁生产技术基本无污染物产生，浆料生产成本降低 10%，节能 15%，大大减少了印染厂废水排放；二是产业化棉冷轧堆染色关键技术，采用室温冷堆染色，节省了打底机预烘、水洗机汽蒸等工序，实现比常规染色加工节约用水 15%、用电 15%、蒸汽 20% 以上，节约染化料达 22%，总出水化学需氧量（COD）排放减少 18%；三是织物变性涂料连续染色新技术，实现了无盐、无水洗连续化染色，节约能源 40% 以上，污染物排放减少 95% 以上。

## 二、节能减排科技成果转化存在的问题

### （一） 利益问题

尽管节能减排科技取得了突破性的发展，国家在科技成果转化方面也做了大量的工作，但成果转化仍然存在着诸多障碍，使新的科技成果不能付诸应用或者应用程度受到很大限制。尽管这常常被当成是由于体制、机制等方面的原因造成的，但归根结底是利益问题。

首先是企业利益问题。节能减排科技成果推广应用难的首要问题在于企业的利益问题，即企业关于成本和收益的考量。由于节能减排技术成果的出现并基于国家的倡导，使企业在原有技术设备还可以发挥作用的情况下就必须终止，这就使企业必须负担额外的费用：一是无形磨损，即原有技术设备还没有转移完的价值；二是新的节能减排技术的费用；三是机会收益，即企业采用节能减排技术的支出，用于其他领域的可能收入（以失去的收益来计量）。

与此同时，由于推进节能减排技术，使企业节约了能源投入，也减少了为处理废弃物而花费的费用。不仅如此，国家相关部门为推进节能减排工作和相关技术的推广，还进行一定形式的补贴，如年度节能补贴等。

因此，企业推进节能减排工作和采用新技术，关键在于节能减排带来的收益与节能减排技术设备所花费的费用之比较。如果后者大于前者，则就可能阻滞节能减排技术的推广和应用。

其次是地方利益问题。在国家推进节能减排技术中，落后产能往往难以立即淘汰。其原因在于，落后产能常常是地方的税源，尤其是在一些经济欠发达地区，高耗能高排

放企业是当地财税的主要来源，关停难度较大。

不仅如此，在产业的梯度转移中，一些在发达地区已经淘汰的落后产能以及高污染高耗能技术设备又被欠发达地区引进。在我们调查过的一些资源枯竭城市转型中，又试图引进高耗能高排放技术设备以重新振兴地区经济发展。

因此，节能减排技术的推广应用，不仅涉及到企业自身的利益问题，也涉及到地方政府的利益，而地方政府利益的存在和强化，往往对国家节能减排政策采取敷衍的态度，使政策在实施中大打折扣。

## （二）技术本身的问题

从中国制造业产品成本构成上看，相当多的行业能源和资源消耗成本占总成本 70%以上，这说明，节能减排技术创新非常重要。其实，技术的演进和变化本身是存在规律性的，在既定的技术规范下，一定的技术会根据社会需求沿着既定的路径演进。某项单个技术的突破，将会完善既有的技术体系，使现有技术体系升级。然而，单项技术的突破倾向于强化现有技术的轨道，增量改进、小修小补阻碍了更为彻底的技术创新。因此，技术进步更侧重于间断突破，其目的在于发展那些与现存技术体系割裂的创新。最终，在新的技术规范指导下，具有新结构的新技术体系开始出现、发展，并逐渐取代旧的技术体系，从而使技术体系进入新一轮的循环之中。

节能减排技术的进步也面临着增量改进和间断突破的问题。一些增量改进的技术虽然也能达到节能减排的目的，但循着原有的技术体系和路径下演进，使既有的技术体系固化，它没有把节能减排的各种技术作为系统化的考虑对象，而仅仅是列出“节能减排技术”的清单；作为间断突破，就是要重新构建新的节能减排技术体系，它倡导以技术回归为特点的战略，要求确定未来需要达到的技术目标，然后指导现有的技术向既定的方向发展。

当然，在实际生活中，增量改进和间断突破都很重要，而增量改进更适合于现有的生产体系。

## （三）市场问题

节能减排技术的推广应用还受着市场关系的制约。就是说，技术的可行性不能替代经济的可行性。许多节能减排技术、资源综合利用技术虽然已经臻于成熟，可以实际应用到生产工程和环节中，但却在经济上受到约束。譬如，粉煤灰是山西节能减排过程中最令关注的大宗废弃物，如不处理或处理不当，既浪费资源（粉煤灰本身是一种资源；目前处理粉煤灰主要是填埋或封存，占用土地资源；为了防止扬尘，需要不断洒水湿润，耗费水资源），也污染环境（污染空气、水、土地等），还存在着一定的安全隐患。为了

充分利用粉煤灰资源，已开发出许多新的技术，如粉煤灰陶瓷纤维技术、新型墙体材料技术、粉煤灰提取偏硅酸钠技术、粉煤灰蒸压砖技术等，也在实际中应用并取得了良好的经济效益。但是，这些建筑材料的特性是：自身质量（重量）大，附加值低，运输成本高。一般来说，建筑材料如墙砖、城市马路地砖等的运输半径仅为 200 公里，如果超出 200 公里的运输则是不经济的，违背经济规律。山西煤电厂多，煤灰产出量大，尽管后续产业如制砖、水泥生产、石灰生产技术成熟，但因市场无法消纳，严重影响了后续产业的发展和技术的应用。

从宏观上看，淘汰钢铁、有色、水泥、造纸、酒精、味精、柠檬酸等落后产能和推进节能减排技术还受到市场变化的影响。当经济发展平稳时，落后产能容易淘汰，先进适用技术容易推广；一旦市场行情好转，落后产能很容易死灰复燃。

#### （四）管理体制问题

在节能减排技术推广应用中，还存在着管理体制不顺的问题。这主要表现在两个方面：

1. 在体制上“节能”和“减排”被分为两个部分，并分别被两个部门所牵头管理。“节能”在国家层面上是由工业和信息化部节能司牵头管理，在省级层面上则是由各省经济和信息化委员会的一个处（通常是“节能与环保产业处”、“环境和资源综合利用处”或“节能与综合利用处”等，各地名称不一，职能大体相同）来牵头负责；“减排”在国家层面上由国家环境保护部负责，省级层面上则由各省环境保护厅负责。由于部门分割，使本来有非常密切关系的“节能”和“减排”被割裂成两个行政管理体系，节能减排技术推广和应用也就分别在两个行政体系内推进。即便如此，因推进“节能”的行政体系“级别低”，使节能的推进力度受到影响，导致“节能”和“减排”的推进时出现不平衡。

2. 在节能减排技术的推广工作中缺乏统筹，部门之间的分割使一些成熟技术无法应用和推广。譬如，磷石膏的综合利用技术已经趋于成熟，它主要可以有以下用途：用于填充采矿的矿井、用作新型建材（蒸压磷渣硅酸盐环保地砖、石膏砌块、复合黄磷渣胶凝粉、干混砂浆等新型建材产品）、电石生产硫酸、用作土壤调节剂等；磷石膏还可以用作高速公路的路基材料，在软基路段其性能甚至比水泥碎石都好。在对贵州的调研中看到，瓮福集团、开磷集团的磷石膏综合利用率已达到世界先进水平，企业针对磷石膏利用中的技术难题，加大了磷石膏安全可靠的堆存技术、清洁适用的预处理技术、节能环保高效的煅烧技术和设备以及磷石膏利用新途径的研发力度，扩大了磷石膏应用范围。但是，磷石膏作为路基材料，交通部门不接受，堵塞了本来可以大批量消解磷石膏的通道。

### （五）政策设计问题

为了使节能减排技术能够迅速推广，国家采取了一系列政策，以从利益上诱导企业采用新的节能减排技术。如：从事符合条件的环境保护、节能节水项目（包括公共污水处理、公共垃圾处理、沼气综合开发利用、节能减排技术改造、海水淡化等）的所得可以免征、减征企业所得税；企业综合利用资源，生产符合国家产业政策规定的产品所取得的收入，可以在计算应纳税所得额时减计收入；企业购置用于环境保护、节能节水、安全生产等专用设备的投资额，可以按一定比例实行税额抵免；符合条件的技术转让所得免征、减征企业所得税；企业的固定资产由于技术进步等原因，确需加速折旧的，可以缩短折旧年限或者采取加速折旧的方法（由于技术进步，产品更新换代较快的固定资产；常年处于强震动、高腐蚀状态的固定资产）；国家节能技术改造财政奖励资金，它是中央财政安排专项资金，采取“以奖代补”方式，对节能技术改造项目给予适当支持和奖励，奖励资金支持对象是对现有生产工艺和设备实施节能技术改造的项目；等等。

这些政策对于国家的节能减排工作和节能减排技术推广应用工作起到了很大的促进作用。但是，有些政策设计过粗，没有考虑到各地的实际情况；有些政策设计固化，没有考虑到实际情况的发展变化。

譬如，随着节能减排工作的深入，企业取得一定成绩的同时，节能减排的空间变小，技术难度加大，对此政府的支持就会减弱。在实际的执行中变成技术水平高的企业享受补贴少，而粗放型企业则会享受更多的年度节能补贴，导致苦乐不均，奖劣限优。

又如，节水额度对标煤转化率低，缺少足够的技术支撑和政策支持。如山西省是一个严重缺水的省份，除水资源极度缺乏外，水资源的高硬度和低质量使得水的优化利用成本增加、难度增大。如何低成本高成效地利用超滤、超超滤技术进行水的处理净化是亟待解决的关键问题。但国家对水资源节约并无额外补贴，而节水的低经济效益导致企业的积极性不足。

再如，国家倡导对于低品位热量回收应用，许多企业也为此进行了技术改造，实际的情况是，北方地区在冬季可用于供暖，在夏季该部分热量无应用出路，南方地区即便冬季也难以找到应用出路。

此外，鼓励研发、生产和使用节能环保产品以及抑制高耗能、高排放产品的财政税收政策还不完善，也影响节能环保技术、设备、产品的研发和推广。

## 三、节能减排技术推广应用的对策建议

### （一）推进体制改革和制度建设

节能减排技术的推广应用离不开制度建设，制度是处理由此引起的各种关系的规则，

即所谓“制度高于技术”。为此，节能减排技术的推广应用，首先必须进行制度建设，推进体制改革，促成一种技术供给方和需求方从技术产生到应用都顺畅的体制，同时构建一个有利于技术推广和扩散的经济社会环境。

首先，要进一步改革和完善政府管理体制，使在体制上，节能与减排在管理职能上相对应。尝试环境保护部系统、工业与信息化部系统、发展和改革委员会系统以及科技部系统等相关部局间联合推进节能减排及技术推广工作，可以先行创立试点，根据实际情况共同配合，同时设立相关联合机构，为企业技术咨询、技术创新、标准推广提供专业指导。

其次，通过部门联动推进节能减排及技术推广应用工作。如何消减大宗固体废弃物，一直是推进节能减排技术的重中之重。大宗废弃物的井下充填、新型建材、高速公路路基材料等，都需要相关部门的联合推进。为此，需要构建部门间的联合推进机制。

再次，要进一步深化能源体制改革，解决电力行业在“进口”和“出口”的矛盾。作为电力行业的“进口”——煤炭行业依靠市场进行调节，国际煤炭市场的变化、市场价格的波动都会影响到煤炭行业的发展，但作为电力行业的运行和“出口”——国家电网和电价则由政府控制。“进口”和“出口”的矛盾实质是市场和政府的矛盾，这种矛盾深刻地影响到能源市场和能源消费，也深刻地影响到节能减排技术的推广和应用。因此，必须探索能够协调政府与市场关系的国家能源管理体制。

最后，要强化法治建设。对于成熟的节能减排技术要通过法律强制推广和应用，通过制定和修订一批法律法规，进一步完善节能减排法律法规体系和相关的标准体系；通过法律的保护和制裁功能来强制地实施节能减排技术，防止和纠正有法不依、违法不究、执法不严的现象和行为，形成依法推进节能减排技术的良好氛围。

## （二）完善节能减排技术推广应用的政策设计

良好的符合实际的政策可以促进节能减排技术的应用和推广，政策的偏差往往会导致非常严重的后果，甚至会走向愿望的反面，此所谓失之毫厘谬以千里。所以，必须完善节能减排技术的应用推广政策设计，使其能够真正起到对于技术应用的推动作用。

首先，针对节能补贴实施中出现的负面效应和奖劣罚优现象，可以重新进行节能补贴的政策设计，探索节能补贴的新机制。由于节能减排及其技术推广应用工作已经推动了多年，节能减排的空间变小，难度加大，可以考虑测算节能减排的“扶持系数”，根据各个企业应用新技术的程度及其实际效果进行测算一个技术系数，以确定补贴标准，最终进一步优化政府对企业节能减排工作的支持。

其次，在节能补贴的同时探索节水补贴的政策。目前对于节水缺少足够的技术支撑

和政策支持，而节水在北方地区、西部地区尤为重要。可以考虑在政策上对于节水技改试点（示范）工程项目（如雨水和再生水等非常规水资源利用项目、洗涤用水和以水为原料的产品的生产后尾水以及锅炉冷凝水等循环回收利用技术和项目等）予以重点支持。

再次，要探索支持企业 CCS 技术和项目的相关政策。CCS（Carbon Capture and Storage）是指将大型发电厂、钢铁厂、化工厂等排放源产生的 CO<sub>2</sub> 收集起来，并用各种方法储存（主要是存放在地下或海底里）以避免其排放到大气中的一种技术。目前，英国、挪威、美国等都在研究和推广 CCS 技术并给予政策支持，如英国近年来在国内建设四座规模宏大的碳捕获和储存示范工程，并规定新建煤电厂至少须有 25% 的产能安装捕获设施，凡不具备碳捕获能力的煤电厂都应关闭。中国目前正在积极研发和推广 CCS 技术，但相关支持政策却明显滞后。

最后，探索把生态补偿机制和政策引入到节能减排技术推广应用中。节能减排背后是发展问题，中国碳排放强度高的省份往往都是欠发达地区，因资源禀赋而形成高碳排放，如山西省碳排放总量居于全国前列，碳排放强度全国第一；许多高碳排放省份处于流域的上游，如贵州省处于长江、珠江上游，2011 年贵州省节能减排全国倒数第三。按照基于生产视角的碳排放核算，把行政区域边界内所有排放源的直接排放都计算在内，据此来核定减排责任，这显然是不公平的。因此，基于需求视角，运用碳足迹（carbon footprint）的思想，计算特定人群（或特定活动）所消费的产品与服务在整个生命周期中引发的温室气体排放。基于此，在减排责任承担和任务核减时，应综合考虑区域之间能源生产与消费的关系。为此，要探索流域上游和下游联动、能源生产和消费联动的节能减排政策，通过区域资金转移、技术转移来实现整体的节能减排。

### （三）充分发挥技术市场的功能

政府推进节能减排技术应用非常重要，但中国的社会主义市场经济体制中，市场起着配置资源的基础作用，因而节能减排技术的推广应用最主要的依托还是技术市场，通过技术市场使技术供求双方达到均衡，使双方都能够获得最大收益。

技术市场是从事技术中介服务和商品经营活动的场所，它是一种经济关系。技术市场以推动科技成果向现实生产力转化为宗旨，覆盖面涉及所有技术领域，主要包括：技术开发、技术转让、技术咨询、技术服务、技术承包；生产或经销科研中试产品和科技新产品；组织和开展技术成果的推广与应用等。技术市场的功能主要包括：技术的买卖行为、技术委托开发、流水线改造、技术合作、专利授权、代理申报、技术培训、科技中介服务、找寻人才、组织活动、市场监管、技术评估、技术支持、委托加工、代理、宣传、设备租赁等等。

目前，中国的技术市场体系还不完善，很多市场功能刚刚开展，还远远不能满足需要。因此，政府应充分运用市场机制，积极搭建节能减排技术应用方和技术拥有方结合的平台，引进和培育各类节能减排技术服务机构，开展提供节能减排信息、咨询、诊断、设计、技术（产品）认定、项目评估、计量、融资、管理、能源审计等全方位的服务，促进节能减排服务产业化、市场化。在项目评估、能源审计、节能减排设计等专业技术要求较高的服务领域逐步建立节能减排服务机构、服务专业技术人员资质准入制度，实现节能减排技术服务专业化，充分发挥技术市场的作用。

#### （四）继续寻求节能减排技术的新突破

尽管近年来中国节能减排技术取得了许多重大突破，对于国家的节能减排起了很大的支持作用。但是，一方面，从长期来看，技术进步是无穷的，任何时段取得的进步，都可以看作是向技术的成熟靠近了一步、前进了一步，它没有穷尽真理；另一方面，从短期来看，不同时期、每个阶段都有技术进步的侧重点，只有在这个时期关键技术的研发和进步，才能突破制约发展的瓶颈。因此，从长期来看，要构建具有新结构的节能减排技术体系，推进整体的技术进步；但在短期，从调研的结果看，要继续推进以下几个方面的工作：

首先，要研究开发节能减排的共性和关键技术，组织高效节能减排环保共性、关键和前沿技术攻关，引进、消化、吸收国外先进节能减排技术并进行再创新。

其次，由于多年的技术研发，许多节能减排技术已经趋于成熟，可以考虑不再主要以单项技术突破为重点，而是通过技术集成和应用，构建技术体系，以系统解决产业发展中的节能减排问题为重点。

再次，要完善企业的节能减排科技创新体系。由于企业节能减排是重点，这就需要通过加大以技术开发中心为重点的企业自主创新体系建设，把淘汰落后、节约资源、回收再生利用作为企业开发创新的重要内容。引导企业积极开展技术创新活动，形成一大批集研发设计制造于一体、具有国际竞争力的企业；培育一批技术推广机构，为中小企业提供节能减排技术支持和援助；同时，健全知识产权保护体系，激发全社会的创造活力，促使经济增长由主要依靠资金和物质要素投入带动向主要依靠科技进步带动转变。

最后，要加大力度开发循环经济的补“链”技术。在实地调研中发现，许多在理论上可以形成代谢和共生关系的产业，在现实中由于缺乏链接不同环节的技术使其不能形成真正的循环经济。因此，至少在短期内，发展循环经济的补“链”技术非常重要，通过补“链”技术，消解历史遗留下来的和现实中正在产生的大宗废弃物，构建完整的循环经济产业链条。

（下转第 93 页）

# 规范有序发展我国 B2C 跨境电子商务

洪 涛 王维维 王亚男

---

**摘要：**本文对 B2C 跨境电子商务的法律法规标准环境、经济环境、社会文化环境、技术环境，及目标客户群、商品的品类、“海淘”交易流程、跨境物流模式等进行了分析，研究了当前 B2C 跨境电子商务存在的问题，并提出了相应的对策建议。

**关键词：**B2C 跨境电子商务 海淘 跨境物流

**作者简介：**洪 涛，北京工商大学教授、中国市场指导委员会副会长；

王维维，北京工商大学产业经济学硕士研究生；

王亚男，北京工商大学产业经济学硕士研究生。

---

在经济全球化和信息技术高速发展的推动下，世界各国之间的网络交易迅速发展，许多 B2C 网站开展海外代购业务，许多消费者到国外网站上购买商品——“海淘”，跨境网络零售成为时尚。2012 年，“海代”成本提高催生了“海淘”一族在我国兴起。“海代”是通过中间方购买，需要支付一定的代理费用；而“海淘”则是国内消费者直接登录海外网站，通过电子订购单发出购物请求，完成电子支付后，由海外购物网站通过国际快递发货，或由转运公司代收货物再转寄回国。伴随着 B2C 跨境电子商务发展，跨境网购是当前全球增势最为迅猛的电子商务新业态，也是“中国制造”走出国门的绝佳渠道，更是我国快递产业实现可持续发展的“蓝海”，出现了许多亟待解决的问题。重视并引导企业积极参与跨境电子商务跨境交易，是一种不可逆转潮流，跨境交易在交易主体、

---

方式上的特殊性直接导致了其发展过程的特殊性。

## 一、B2C 跨境电子商务现状

### （一）跨境 B2C 的法律法规标准环境

2012 年 3 月，国家工信部发布的《电子商务“十二五”发展规划》中特别提到跨境电子商务是发展重点。国家要推进面向跨境贸易的多语种电子商务平台建设。支持电子商务企业面向两岸三地、东盟、上合组织和东北亚等周边区域开展跨境合作，支持在边贸地区、产业集中度高的区域建设跨境电子商务平台。加快推进电子商务国际标准和国家标准的推广应用。引导电子商务企业为中小企业提供电子单证处理、报关、退税、结汇、保险和融资等“一站式”服务，提高中小企业对国际市场的响应能力。继续推广电子通关和无纸贸易，提高跨境电子商务效率。同年 3 月，商务部出台了《关于利用电子商务平台开展对外贸易的若干意见》，要求重视电子商务对对外贸易的作用。2013 年 1 月，国家工信部出台了《关于推进物流信息化工作的指导意见》，指出要加快物流信息化建设，有利于我国基础设施的不断完善，进一步推进跨境电子商务发展。

2012 年 12 月，国家发改委、海关总署结合国家电子商务示范城市创建工作，组织郑州、上海、重庆、杭州、宁波 5 个城市开展跨境贸易电子商务服务和监管试点，为探索我国小额跨境网上交易监管政策提供了实践基础。近年被查处的违法案例有：2010—2011 年 8 月间，离职空姐李某伙同他人多次在韩国免税店购买化妆品等货物后，以客带货方式从无申报通道携带进境，并通过李某等的网店销售牟利，偷逃海关进口环节税 113 万多元，2012 年 9 月被北京市二中院一审以“走私普通货物罪”判处有期徒刑 11 年，处罚金 50 万元。2012 年，淘宝第一大数码网店“蓝优数码”被查处。该店销售的大部分产品都是通过走私的“水货”，仅 2011 年就销售走私 iPhone 手机、iPad 等电子产品 10 多万台，案值超过 5 亿元人民币，最终确定被告有 25 人，共涉及 5 个走私团伙，大部分被告人都表示认罪。

现有的各类法规对跨境电子商务的发展起到了促进作用，加快了其发展壮大，但是法律法规标准体系的建设具有滞后性，目前没有跨境电子商务法律，有些传统法在执行上有所欠缺。比如《合同法》中关于电子合同的说明不够完善，跨境交易后消费者维权问题得不到解决，有效的诚信体系没有建立等。

### （二）跨境 B2C 的经济环境

#### 1. 市场环境

在金融危机期间，网络购物所受的负面影响小，是成长性最佳的热点行业之一。据

测算，2012 年我国进出口贸易总额达到 38667.6 亿美元，已经小幅超越美国 2012 年的商品贸易总额 38628.59 亿美元。2012 年我国跨境电子商务交易额已经超过 2000 亿美元，占我国进出口总额的 5.17%<sup>①</sup>，其中 B2C 跨境交易额仅为 150 亿美元，占跨境电子商务交易总额的 7.5%。虽然 B2C 所占比例不大，但是呈现快速增长态势，且影响大。根据支付宝发布的 2012 “海淘” 用户消费数据，2012 年中国境内消费者通过支付宝 “海淘” 消费的规模同比增长 117%，高于国内网购 64.7% 的增长速度。

从中美日跨境电子商务来看，2011 年我国跨境电子商务交易额达到 2331 亿日元，居三大跨境电子商务之首，美国为 1075 亿日元，日本为 145 亿日元，三国跨境电子商务交易总额达到 3551 亿日元（见表 1）。2012 年中国跨境网上交易达到 150 亿美元，保持了年均 30% 以上的增速。除敦煌网、易唐网、兰亭集势等跨境网上交易网站之外，京东商城开通了国外网站，亚马逊、eBay 等美资电子商务网站也纷纷在国内布局。在我国商品面向海外市场提供零售服务的平台条件已经具备的同时，支付宝、PAYPAL、西联汇款等支付机构提供了便利的支付手段，中国香港邮政、比利时邮政、DHL、递四方物流等也为跨境网上交易提供了很好的物流条件。

表 1 中美日三国 2010 年和 2011 年跨境电子商务（面向消费者）市场规模对比（单位：亿日元）

|             |         | 中国     | 美国    | 日本    | 合计    |
|-------------|---------|--------|-------|-------|-------|
| 从日本<br>购入金额 | 2010    | 968    | 613   |       | 1581  |
|             | 2011    | 1096   | 471   |       | 1567  |
|             | 年度环比(%) | 113.30 | 76.90 |       | 99.10 |
| 从美国<br>购入金额 | 2010    | 1209   |       | 322   | 1531  |
|             | 2011    | 1235   |       | 140   | 1375  |
|             | 年度环比(%) | 102.10 |       | 43.50 | 89.80 |
| 从中国<br>购入金额 | 2010    |        | 653   | 24    | 677   |
|             | 2011    |        | 604   | 5     | 609   |
|             | 年度环比(%) |        | 92.50 | 22.40 | 90.00 |
| 合计          | 2010    | 2177   | 1266  | 346   | 3789  |
|             | 2011    | 2331   | 1075  | 145   | 3551  |
|             | 年度环比(%) | 107.10 | 84.90 | 41.90 | 93.70 |

数据来源：日本经济产业省，2012 年 6 月 30 日。

①资料来源：商务部《中国电子商务发展报告》。另据中国电子商务研究中心数据显示，2011 年跨境电子商务交易额达到 1.6 万亿元，同比增长 33%；2012 年跨境交易额 2 万亿元，增速远高于外贸增速。

---

## 2. 金融环境

目前 B2C 跨境电子商务交易多采用 VISA 信用卡支付机制，先以美元透支支付，后依据规定汇率以人民币还款，随着人民币对美元的不断升值，可以使国内消费者获得一定的实惠。但是整体来说，我国金融行业的服务水平和电子化程度不高，各大银行网络选用的通信平台不统一，不利于银行间跨行业务的互联。同时，信用卡发展缺乏有效的组织协调机制，各家银行都直接或间接地建立了自己的 CA 认证中心，但至今缺乏统一的、权威的、全国性的 CA 认证中心，这就容易导致交叉认证、重复认证和资源浪费。另外，网上支付效率低下，银行确认支付时间长、收费高、限制多，一定程度上制约了跨境电子商务的发展。

### （三）跨境 B2C 的社会文化环境

#### 1. 消费者需求改变

随着 80 后、90 后逐渐成为消费主力军，消费者偏好和消费者需求逐渐变化，更加崇尚快捷、便利、个性化的消费产品，同时对商品质量和商品价格较为敏感，对网络消费的认可度高。同时 80 后、90 后大多具有良好的教育背景，对于英语和计算机的掌握程度高，这些因素都有利于 B2C 跨境电子商务的发展。

80 后、90 后具有的高素质、高学历，也有利于国内企业发展 B2C 跨境电子商务业务的专业人才的培养，但是现今此类人群却是稀缺的，一定程度制约着我国企业相关业务的快速发展。

#### 2. 诚信体系不完善

社会文化方面中诚信体系的建立也尤为重要，由于我国诚信档案应用不广泛，诚信体系建立不够完善，信誉培养机制不到位，网络消费存在较大隐患，也导致了交易的不便和交易纠纷处理不善。

### （四）跨境 B2C 的技术环境

#### 1. 跨境交易产业平台逐步建成

近年来，我国跨境电子商务平台发展迅速，目前已经超过 5000 家，交易模式也日益完善。据统计，约 20 万家企业通过国内平台和国外平台开展跨境电子商务业务。目前致力于小额跨境电子商务市场的信息平台主要有 eBay 中国、阿里巴巴“全球速卖通”、敦煌网、环球资源网、中国制造网、中国诚信网、环球广贸、一达通、创梦谷——外贸转型工场等，其中 B2B 跨境贸易网站较多，B2C 跨境网站相对较少（见表 2），基于这些平台都可以在线完成跨境小额外贸交易。其中，作为跨国电子商务巨头的 eBay，拥有全球 3 亿多买家，主要用户来自于电子商务环境成熟的欧美，旗下能够支持 120 多个国家和

地区、20 多种货币的在线支付工具 Paypal（贝宝），在全球电子商务交易的支付环节中有着举足轻重的作用。

2. 基础设施发展落后

我国网络基础设施和物流基础设施发展相对滞后，宽带网络普及率低、速度慢、成本高，国际物流速度慢、成本高等问题凸显，不仅不利于 B2C 跨境电子商务发展，而且会降低消费者购买意愿，损害我国企业国际交易的信誉。

3. 网络安全无法保证

由于我国网络发展滞后，管理人员安全意识和业务素质有待提高，同时，很多企业缺乏合理的网络安全管理机制、监督和审计机制，使用户的个人注册信息安全得不到保障，交易数据、交易文件的存储存在隐患，这造成了电子商务安全隐患的存在。

表 2 主要跨境电子商务网站

| 跨境贸易网站名              | 网站                                                                        | 网站类型       |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------|------------|
| 阿里巴巴速卖通              | <a href="http://seller.aliexpress.com/">http://seller.aliexpress.com/</a> | B2B 小单     |
| 敦煌网                  | <a href="http://seller.dhgate.com/">http://seller.dhgate.com/</a>         | B2C/B2B 小单 |
| 易唐网                  | <a href="http://www.tradetang.com.cn/">http://www.tradetang.com.cn/</a>   | B2C        |
| 兰亭集势                 | <a href="http://www.lightinthebox.com/">http://www.lightinthebox.com/</a> | B2C        |
| 中国制造网                | <a href="http://cn.made-in-china.com/">http://cn.made-in-china.com/</a>   | B2B        |
| 中国诚商网                | <a href="http://china.trade2cn.com/">http://china.trade2cn.com/</a>       | B2B        |
| 嘉兴国际电子商务应用平台         | <a href="http://jiaxing.trade2cn.com/">http://jiaxing.trade2cn.com/</a>   | B2C        |
| 北京环球广贸               | <a href="http://www.maoyt.com/">http://www.maoyt.com/</a>                 | B2C        |
| 深圳一达通电子商务平台          | <a href="http://www.onetouch.cn/">http://www.onetouch.cn/</a>             | B2C        |
| 湖南省国际电子商务应用平台——湖南外贸网 | <a href="http://www.tradehn.com/">http://www.tradehn.com/</a>             | B2B        |
| 创梦谷——外贸转型工场          | <a href="http://www.edreamvalley.com/">http://www.edreamvalley.com/</a>   | M2C        |
| 亚马逊 Amazon           | <a href="http://www.amazon.com/">http://www.amazon.com/</a>               | B2C 境外网站   |
| 伊贝 eBay              | <a href="http://www.ebay.cn/">http://www.ebay.cn/</a>                     | B2C 境外网站   |

资料来源：根据跨境电子商务网站资料整理。

二、B2C 跨境交易活动分析

（一）目标客户群分析

2012 年，“海代”成本提高催生了“海淘”一族在中国兴起，相比于“海代”模式，“海淘”模式更有价格优势。B2C 跨境电子商务主要消费群体集中在 1980 年以后出生的白领阶层，他们普遍具有良好的教育背景和良好的收入状况，并且多数已经结婚生子。由于我国国内奶粉等质量安全问题频发，他们把目光转向了国外商品，被称为“海

淘族”。据调研，在“海淘”消费人群的年龄结构方面，80后用户数量以51%的占比成为主角，但90后用户的发展势头更猛。2012年，90后的“海淘”用户增长了93%，以17.96%的占比首次超过70后，成为仅次于80后的第二大“海淘”人群。中国海淘消费者主要分布在一、二线城市，占比达到67.9%。另据支付宝年度对账单显示，2012年四线城市的网上支付用户数增长64%，网上支付金额增长68%，均超过一、二线城市。海淘网购已经从发达地区开始向次发达地区逐渐普及。具体分布见表3。

表3 2012年中国海淘消费者地区分布状况

| 各级城市消费者占比 |         | 网购消费者分布省份排名 |       |    |       |
|-----------|---------|-------------|-------|----|-------|
| 城市级别      | 海淘消费者占比 | 排名          | 海淘消费者 | 排名 | 海淘消费者 |
| 一线城市      | 29.20%  | 1           | 广东    | 6  | 山东    |
| 二线城市      | 38.60%  | 2           | 上海    | 7  | 四川    |
| 三线城市      | 22.40%  | 3           | 江苏    | 8  | 福建    |
| 四线城市      | 9.80%   | 4           | 浙江    | 9  | 湖北    |
| 总计        | 100%    | 5           | 北京    | 10 | 辽宁    |

资料来源：阿里研究中心，2013年1月。

国内消费者对外国商品的追逐，主要是基于其极具诱惑力的性价比。一方面，国内频发的食品安全问题，使得部分消费者转向购买国外商品；另一方面，消费者“海淘”回来的国外商品，即使加上运费和关税，也低于国内。质优价廉，促成了“海淘”大军爆炸式的增长。但是跨境消费也存在安全隐患，一是送货周期较长，二是退换货、投诉难度大，三是钓鱼网站陷阱密布。

（二）交易商品品类分析

据调研，护肤美妆、婴幼儿食品、服饰、保健品、电子产品五类消费品是2012年中国用户“海淘”购买最多的商品，其中奶粉、辅食等婴幼儿食品类的交易占到总体近25%，成为最火爆的消费品。

（三）“海淘”交易流程分析

国内消费者跨境购物首先要在国外网站上注册，然后才可以购物，在支付时需到银行办理带有VISA功能的信用卡，或者外币账户，在支付完成后，还得选择转运公司，并且能够提供相应的国外地址，然后国外商家将货发给国外转运公司，支付转运公司的快递费、缴纳相应的税款，直到货物运到国内，消费者验货，完成交易活动（见图1）。

（四）跨境电子商务物流模式

- 1. 国际小包和国际快递。国际小包包括中国邮政小包，香港邮政小包和新加坡邮政

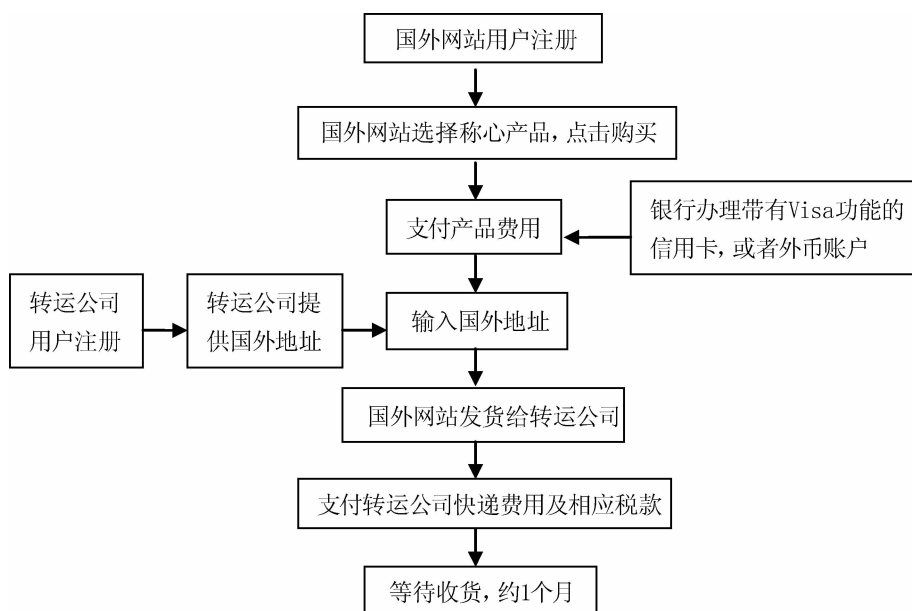


图 1 “海淘”交易流程图

小包等，特点是运输时间长。国际快递有 DHL、UPS、FedEx、TNT 和 EMS 等，特点是服务好、成本高。这两种是最为传统以及最简单直接的物流方式。对于众多未上规模的企业而言，国际小包和快递几乎是惟一可选择的物流方式。近几年来宅急送的高端物流也较快地发展起来，应积极鼓励。

2. 海外仓储。它是在国外预先租下仓库，以海运或空运的形式先把货物运达仓库，然后在接到客户订单后本地发货。要实现这一模式并不容易，因为虽然海外建仓库，运输成本会低很多，还可以提高速度，但建设成本和运营成本很高。

3. 聚集后规模化运输。它有两种类型，一是企业自身集货运输，这种物流运输模式的特点如下：B2C 平台本身即为外贸公司，企业自己从国内供应商处采购商品，通过自身的 B2C 平台出售给国外买家，通过买入卖出赚取利润差价。二是通过外贸企业联盟集货，主要是利用规模优势和优势互补的原理，一些具有货物相似点的小型外贸企业联合起来，组成 B2C 战略联盟，通过协定成立共同的外贸 B2C 物流运营中心。其缺点是有较长的运输周期和复杂的物流程序，并且企业在前期需要投入大量的资金，对于许多中小型外贸企业，这笔费用是难以承受的。

### 三、B2C 跨境电子商务现存问题

#### （一）跨国物流服务落后

一是物流基础设施建设不完善。跨境电子商务涉及到跨国境的仓储、计税、运输等，为了使运输过程损耗更小、速度更快、成本更低，需要建设一个合理高效的物流体系。

而依赖于国际小包和国际快递的跨境物流冲抵了电子商务的快捷和便利，严重制约了跨境电子商务的发展。二是物流信息化程度低。信息化是我国发展电子商务物流产业的重要基础，信息整合贯穿于物流企业特别是第三方物流企业经营的各个阶段，物流信息资源的整合能力成为其核心竞争力的重要组成部分。我国物流企业的信息处理能力水平较低，在跨境电子商务中，信息流不畅通及物流技术的落后会直接影响到跨境电子商务的发展。

## （二）操作手续多且复杂

跨境交易需要拥有支持外币支付的信用卡或储蓄卡、国外送货地址、支付转运费和关税，流程复杂且耗时较长。消费者需要拥有稳定资产证明才能办理外币信用卡，并且需要具有良好的外文认知能力在国外网站直接购买商品，还需要委托转运公司等。交易操作不便，使客户群体范围缩小。若能实现“一键购买”，则必然会增加用户基数，提高成交金额。

## （三）海关税收壁垒高

尽管基于互联网的信息流动畅通无阻，但是货物的自由流动受到国界的限制，进口货物需要通关是一个国家框架下的行为准则，也是 B2C 跨境电子商务不可逾越的关卡。期间一系列的繁琐手续和费用支出是消费者所关注的重点，因为申报不合格而使商品滞留海关导致买家收不到货的情况也屡有发生。我国海关总署 2010 年发布的规定：个人邮寄进境物品，进口税税额在人民币 50 元（含 50 元）以下的，免于征收。但是关于小额进出口是否放开的问题比较复杂，如果放开，不利于海关的管理；如果不放开，又会制约产业的发展。

## （四）信用问题凸显

由于各国法律不同且存在地区差异，缺乏统一信用标示，各国的信用管理体系不能很好的应用到跨境电子商务领域。且我国信用体系不完善，企业信用管理机制也很滞后，跨境交易中假冒伪劣产品频发，不仅使企业自身效益受损害，而且不利于我国的国际形象。就国外网站而言，也存在钓鱼网站现象，使中国的消费者权益受损，而跨国维权由于法律不完善而异常艰难。

# 四、发展 B2C 跨境电子商务建议

## （一）加快出台《电子商务法》等，加强政府国际合作

电子商务跨境交易是一种不可逆转的潮流，我国市场也成为电子商务跨境交易的

最大市场，因而相关法律、监管和消费者保护成为了最重要的问题。在这种情况下，迫切需要加快出台《电子商务法》，特别是跨境电子商务法，目前《电子商务法》已经进入立法程序。应加强政府国际合作，探索新的监管方式和方法，更好地保护消费者在使用电子商务服务中的权益，促进各国电子商务健康发展。对于跨境电子商务安全性问题，政府应该紧随电子商务技术的进步，继续完善法律及各种规范性措施，而各行业及相关机构应通过制定各种行业规范和完善认证体系来促进解决跨境电子商务安全性问题。

## （二）加快跨境物流体系建设，提高便利化效率

### 1. 降低跨境物流成本

当前高昂的跨境物流成本制约跨境电子商务发展，应改变仅仅依赖国际小包和国际快递的跨境物流，这种现状严重的制约了跨境电子商务的发展，现实迫切需要良好的跨境电子商务物流体系的建立和完善。与此同时，我国第三方物流企业的信息处理能力水平仍然较低，导致物流运行效率低下和客户服务水平低，制约了其对外业务的发展。在我国物流服务企业中，绝大多数物流服务企业尚不具备运用现代信息技术处理物流信息的能力，如快递企业分发中心大多依靠人工分拣。在跨境电子商务中，信息不畅通及物流技术的落后会直接影响到跨境电子商务的发展。

### 2. 大力发展第三方跨境物流体系

（1）政府加大政策扶持，积极引导和发展第三方物流企业。政府应该加强物流基础设施建设，规划物流发展蓝图，制定促进、推动第三方物流发展的相关政策，从资金、政策、结构等多方面给予支持和指导，帮助企业排忧解难。并从宏观方面入手，做好总体的物流规划。例如重视对中心城市、交通枢纽、物资集散地、港口和口岸地区大型物流基础设施的建设和统筹规划，利用集群特点，充分考虑物资集散通道、各种运输方式衔接能力以及物流功能设施的合理配套，兼顾近期运作和长远发展的需要，自身特点和周边环境设施的匹配并注重硬件建设与软件管理相结合。

（2）企业应加大信息化和标准化建设力度，提高服务水平。信息系统所储存的信息，是物流运输中必不可少的，它必须具有易得性、灵活性和准确性。这就体现在信息系统必须能够快速而准确地将众多书面信息转化为电子信息，并向信息需求方提供简易、快捷、准确的信息获取方式。例如可以建立物流运输流程信息公开网站，使企业和顾客可以随时查看和监测自己的物品运输情况。除此之外，第三方物流企业还要做好物流服务标准化、规范化工作。标准化是指物流服务要正规，这对于提高物流速度、效率至关重要；规范化是要求第三方物流企业在运输工具、包装、装卸、仓储、信息，甚至资金

结算等方面采用统一标准，以达到物流效率的最大化。企业还需要建设和完善基础设施和设备、信息系统、仓储技术、自动化与智能化的立体仓库、增值服务设施等现代物流系统，提升服务水平。

(3) 应大力推广跨境电子商务品牌化战略。跨境电子商务虽然发展迅速，但大多以个人小卖家为主，少有几十人团队化作战的“集团军”。从长远来看，品牌化才是中国外贸电子商务未来的一条出路。在外贸电商的初期，我们可以通过价格优势获得市场，但是随着行业不断发展，高质量的产品和更好的服务才是竞争的核心。今后，将会出现更多在意服务、在意品牌的中国企业，我们会有自己的设计和内涵，代表着中国形象，这是品牌化道路。

### (三) 进入主流商品领域——发挥外向型商品交易市场跨境贸易功能

从目前来看，我国外贸电子商务所出售的产品，大多是配件类的商品，多数商品是边缘化、非主流的。但是，从长远来看，这个领域的竞争会持续进入主流产品市场，而现在，主流产品市场我们没有多大优势，大多被那些成熟的大品牌企业所占据。所以，品牌化的创建才是我们的未来之路。在义乌，每周向全球发布世界首个日用消费品批发指数——“中国义乌小商品指数”。指数的发布进一步巩固和提升了义乌小商品行情对全球小商品市场的影响力，增强了中国小商品对全球的话语权，它的发布必将会成为世界贸易文化体系中的一个鲜明坐标。

在重视 B2C 跨境电子商务同时，更应注重 B2B 跨境电子商务。如义乌具有开展大规模跨境电子商务的条件：每天有来自全国各地的 20 万经商大军活跃在市场里，其中，常驻义乌采购商品的外商超过 1 万名；出口 215 个国家和地区；经批准在义乌设立的境外企业办事处有 2300 多家；境外客商在义乌银行开设账户 9000 多个；联合国难民署、外交部礼品采购处、家乐福亚洲总部分别在义乌市场建立采购中心，欧美等发达国家已经成为义乌商品的重要出口市场。在义乌，每年要举办 40 多场专业展会；有设施齐全的国际物流中心及 5 个专业货运市场，有国内外货运经营单位 600 多家，全球 20 强海运集团已有 15 家在这里设立办事处，开通了 250 多个大中城市货运业务，5 条铁路行包专列，20 余条航线。

由此可见，义乌在供应链、支付、结汇、物流、仓储各方面都准备好了。如果再加上有实力的跨境电商平台，义乌小商品城就完全可以马上开展大规模跨境电子商务。据义乌市网商协会外贸分会统计，速卖通、敦煌网、eBay、亚马逊等跨境电商电子商务平台上，都活跃着义乌外贸电商的身影，一天的交易量可达 10 万单左右，部分大卖家年成交额达数千万美金，近期每天申请在 eBay、速卖通等平台上开店的义乌企业有几十家。

#### （四）摒弃“价格战”形式，提升服务水平

从总体而言，中国的电子商务服务水平不高，特别是网上零售服务水平不高，虽然开始注意提高服务质量，但是主要的竞争形式还是价格竞争。但国内和国外的“游戏规则”不一样，竞争方式也大不相同。比如，国外消费者对客服的需求量很大，一些卖家可能没有意识到这些问题，就很容易导致一些后续的麻烦。中国的卖家在对客户服务体验等方面做得还有所欠缺。例如，在对自己网店所售商品进行描述和拍照时，往往做得不到位。欧美国家的消费者对这些非常在意，如果没有达到他们的标准，他们就不会购买这种商品。例如，他们在网站上如果看到错别字，会认为这家网店不值得信赖，因此也就影响销量。

我国外贸电商必须要向国际一流服务商看齐。我们的竞争环境跟外贸电商是完全不一样的，不能只靠打价格战抢占市场，我们的市场是全球，因此，竞争对手是国际一流的电商企业，价格便宜不再是一种优势，好的服务和商品质量才是比拼对象。在这几个方面，我们和世界一流电商的差距还很大，还有较大的提升空间。

#### （五）加强国际间的税收协调意义重大

免除电子商务国际贸易关税，最直接的受益者当然是软件出口大国，首当其冲的是美国。1996 年美国软件销售高达 1000 亿美元，其中 47% 销往海外，与此同时，软件产业创造了多达 60 万人的就业机会<sup>①</sup>，软件产业正成为美国的经济支柱产业。

那么“零关税”对发展中国家而言，免除网络贸易关税会导致计算机相关产品，特别是软件产品进口价格一定程度的下降，而且有些发展中国家的软件产业呈上升之势，出口不断增加，从这个意义来说，对发展中国家也是有利的。从长期来说，如果“零关税”长期持续下去，对发展中国家而言，则意味着保护工业最有效的手段之一——关税保护屏障将完全失效，不利于发展中国家。

探讨电商跨境交易退税，有利于我国出口贸易。北京 2012 年电子商务交易额达到 596.8 亿元，较 2011 年增长近一倍，其社会消费品零售额中占 7.74%。2013 年计划达到 700 亿元，占社会消费品零售总额的 8%。为此，北京市拟推行电商跨境交易退税制度，鼓励跨境贸易发展。比如，境外消费者到当当网购物后，当当网可享受出口退税政策。出口退税主要是通过退还出口货物的国内已纳税款，使本国产品以不含税成本进入国际市场，与国外产品在同等条件下竞争，增强竞争力，扩大出口创汇。

电子商务的全球化引发了许多国际税收问题，我国应积极参与国际电子商务税收研究和信息交流，防范偷税与避税行为，妥善解决税收政策的管辖权问题。

<sup>①</sup>洪涛：《高级电子商务教程（第二版）》，经济管理出版社 2003 年版。

---

#### 参考文献：

- 1.刘嘉旻：《出境电子商务海关监管模式初探——以企业对消费者（B2C）电子商务贸易方式为例》，《上海海关学院学报》2012年第5期。
- 2.曹淑艳、李振欣：《跨境电子商务第三方物流模式研究》，《电子商务》2013年第3期。
- 3.刘娟：《小额跨境外贸电子商务的兴起与发展问题探讨》，《中外物流业》2012年第2期。
- 4.杨松、郭金良：《跨境电子支付服务风险监管法律问题研究》，《法治研究》2013年第2期。
- 5.商务部：《中国电子商务发展报告》，清华大学出版社2013年版。
- 6.九三学社北京市委员会：《关注跨境电子商务发展》，《北京观察》2012年第11期。

责任编辑：李蕊

---

（上接第81页）

#### （五）探索和创新技术推广应用的商业运作模式

节能减排技术的推广应用还必须创新和探索相应的商业运作模式，在市场经济下，正确解读商业运作模式对企业的生存与持续增长有着非常重要的意义。从本质讲，商业运作模式就是企业如何赚钱、如何获得利润以维持生存与增长的方法，即通常所说的企业赢利模式、营销模式。由于节能减排是以企业为中心的，节能减排技术也是以企业为中心而展开的，因此，探索和创新节能减排技术推广应用的商业模式具有重要意义。

要探索政、产、学、研、中介、金融相结合的商业模式，尤其是使科技与金融的结合，通过金融创新和保险的介入，化解节能减排技术推广的风险。节能减排技术成果在其研发阶段、应用转化阶段、直至产业化阶段等各个时期，一方面，存在着不断放大的资金需求，需要在金融市场（财政性金融、金融中介和资本市场）解决资金支持的问题，可以通过金融资本的支持，缓解企业尤其是中小企业为节能减排技术开发应用而受到的融资束缚；另一方面，金融市场所提供的风险规避与转移、公司治理、激励约束、价格发现、流动性供给等功能，为节能减排技术的发展提供了功能性保障。其实，从科技发展的历史进程来看，科技的每一次重大进展及其应用，都是以金融创新与深化为先导的，充分显示了金融对科技创新的强大拉动力。

责任编辑：晨乔

· 理论前沿 ·

# 当前我国大学生就业形势分析及对策建议

张影强

---

**摘要：**当前，我国大学生就业形势十分严峻，需求疲软与结构性矛盾并存。经济增速下滑、第三产业发展落后、高校扩招过快、不完善的社会保障体系和就业歧视等多种因素综合导致当前我国大学生就业困境。为此，不仅需要政府提高就业服务水平、加快社会保障和就业体制改革；更需要大力发展服务业、加快经济结构调整和经济发展方式转变；同时也需要毕业生摒弃传统观念，树立正确的就业观。通过政府、高校、企业与社会共同努力，从根本上破解我国大学生就业难题。

**关键词：**大学生 就业 人才

**作者简介：**张影强，中国国际经济交流中心高级经济师、经济学博士。

---

党的十八大提出到 2020 年实现国内生产总值和城乡居民人均收入比 2010 年翻一番，全面建成小康社会。实现这一宏伟目标的关键是要充分发挥我国高素质人才在转变经济发展方式、建设创新型国家和资源节约型、环境友好型社会中的作用。然而，由于世界经济复苏依然乏力和我国经济增速下滑等国内外多种因素作用，导致今年我国大学生就业率创历史新低。教育部副部长杜玉波在 2013 年全国普通高校毕业生就业工作推进会上表示，今年全国普通高校毕业生规模为 699 万人，比去年增加 19 万人，再创历史新高，当前高校毕业生就业形势复杂严峻。

---

## 一、当前大学生就业形势十分严峻

### （一）大学生就业率创历史新低

麦可思研究院近期发布的《2013 年中国大学生就业报告》披露，2013 届高校毕业 生总体签约进程与上届相比明显下滑。从 2012 年 10 月 29 日至 2013 年 4 月 10 日，被调 查的 2013 届硕士毕业生签约率为 26%，低于上届同期 11 个百分点；本科毕业生为 35%， 低于上届同期 12 个百分点；高职高专毕业生为 32%，低于上届同期 13 个百分点<sup>①</sup>。

### （二）高技能人才供应短缺

随着经济结构的进一步转型和调整，我国对高技能人才的需求正飞速增长。麦肯锡 报告称，2013 年，接受调查的企业中有 1/3 很难找到高技能人才。到 2020 年，中国用人 单位将需要 1.42 亿受过高等教育的高技能人才。而如果劳动者的技能不能进一步得以提 升，中国将面临 2400 万高技能人才供应缺口<sup>②</sup>。

### （三）新兴行业人才紧缺

随着各地将战略性新兴产业和现代服务业作为未来经济新增长点，全国涌现出了对 新兴行业的巨大人才需求，多地新兴行业人才紧缺。比如，上海在当前和今后一段时间 内，人才紧缺的行业有现代生物与医药制造业、电子及通信设备制造业、新材料、新 能源、汽车制造业、金融业和物流业等现代服务业及先进制造业。北京市 2013 年急需的 专业有计算机与电子信息、药学、生物制药、环境工程、工业自动化、机械设计及制造、 汽车制造与维修等新兴产业。浙江今年发布报告称，新能源、新材料行业人才非常 紧缺，生物医药、新兴信息人才相当紧缺，节能环保、先进装备制造行业人才比较紧缺。

### （四）选择中小城市就业比例有所上升

据北京大学人力资源开发与管理研究中心发布《中国人力资源服务业白皮书》称， 越来越多的“北上广”大学生选择到基层，把目光转向二线城市，尤其是回生源地或大 学所在城市就业。连续 3 年针对毕业生期望选择的工作地点调查显示，实际上“大都市” 并非大多数毕业生首选。2013 年调查结果显示，“省会城市以及计划单列市”这样的二 线城市是大学生工作目的地首选，占比 46.9%；其次有 24.7% 的学生表示愿意在“地级 市”工作；第三才是“直辖市”，占比 19.2%；6.4% 学生表示愿意在县级城市工作，仅有 1.7% 表示愿意在乡镇工作。

---

①麦可思研究院：《2013 年中国大学生就业报告》，社会科学文献出版社 2013 年版。

②麦肯锡：《关乎 2500 亿美元：把握中国高速增长的高技能人才需求》，2013 年。

### （五）越来越多的大学生选择自主创业

随着我国创业环境的日益改善，越来越多的毕业生开始选择自主创业，以创业带动更多的就业。麦可思研究院的调查数据，中国大学毕业生自主创业比例连续两届略有上升，2012 届大学毕业生自主创业比例达到 2.0%，比 2011 届（1.6%）高 0.4 个百分点，比 2010 届（1.5%）高 0.5 个百分点。

### （六）“关系”导致就业的不公平竞争

我国是一个人情社会，托“关系”找工作已经成为公开的社会现象。尤其今年是有史以来毕业生最难就业的一年，毕业生会首先利用各种社会“关系”找工作。新京报最近的一份调查显示，约有 21.5% 的受访学生承认自己为求职动用过“关系”。利用“关系”获得工作机会，破坏了劳动力市场公平的竞争环境，加剧了通过公平竞争获得就业机会大学生群体的就业形势。

## 二、当前大学生就业难成因分析

当前我国大学生就业总体上和结构上矛盾突出，表现为普通大学生就业难和高技能人才短缺，其主要原因有：

### （一）经济增速下滑

2012 年以来，我国宏观经济运行出现了新动态——经济增速下滑。2012 年第二季度的经济增长速度为 7.6%，创 2009 年以来历史新低。2013 年一季度国内生产总值（GDP）同比增长 7.7%，比去年四季度的 7.9% 明显下降，如图 1 所示。由于我国经济放缓，针对高校毕业生的有效用人需求呈下降趋势。据今年 2 月初对近 500 家用人单位的统计，这些单位年计划招聘岗位数同比平均降幅约为 15%。由于高校扩招和教育产业化政策推行，大学生人数的增幅远远超过经济增长所需要的人才增长，高校毕业生供需矛盾突出。

### （二）高校招生规模扩张过快

我国自上世纪 90 年代末以来，高校开始快速扩招，当时毕业生的招生规模为 100 多万人，2004 年大学生毕业数量增至 280 万人。2009 年，全国大学生毕业人数首次突破 600 万人，达 611 万人。2010 年达 630 万人，2011 年达 660 万人，2012 年达 680 万人，2013 年增至 699 万人，15 年间高校毕业生总共增加了 6 倍，如图 2 所示。

### （三）服务业发展滞后

目前，发达国家第三产业的比例大约为 70% 左右，而 2012 年我国的第三产业只有 36.1%，远低于世界平均 62% 的水平，如表 1 所示。我国第三产业从业人员的结构不尽合理，

即传统服务业从业人员多，新兴服务业从业人员比例低。而服务市场仍存在准入限制过严、税负过重、垄断经营严重的问题，尤其是在进入外贸、教育、文化、中介服务等行业资质条件认可方面，进入门槛过高。服务业发展滞后，限制了服务业的就业吸纳能力。

（四）高校专业设置落后

目前高校专业设置的管理体制基本上是沿用原有体制，不能适应经济发展需要。一些大学的专业及课程设置有较大盲目性，专业趋同现象十分严重，造成某些专业供给严

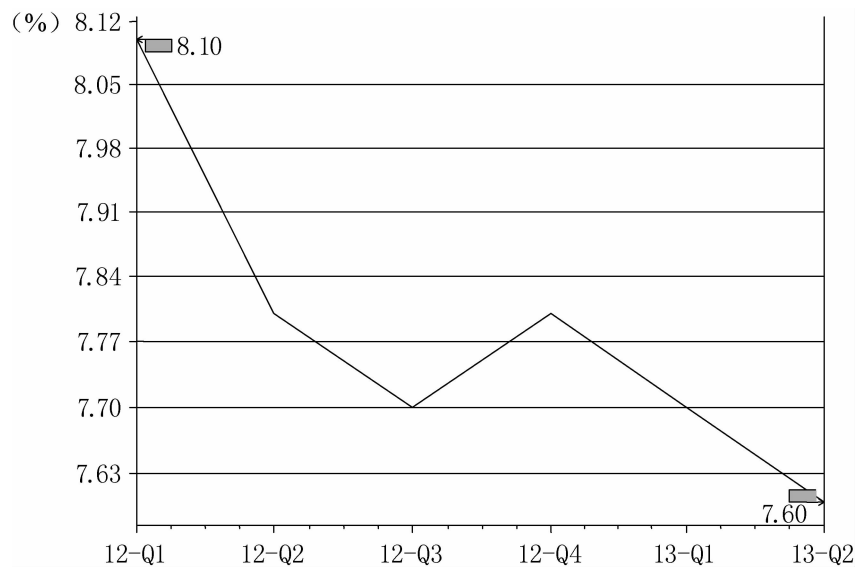


图 1 我国 2012-2013 年第 2 季度 GDP 增速

数据来源:Wind 资讯。

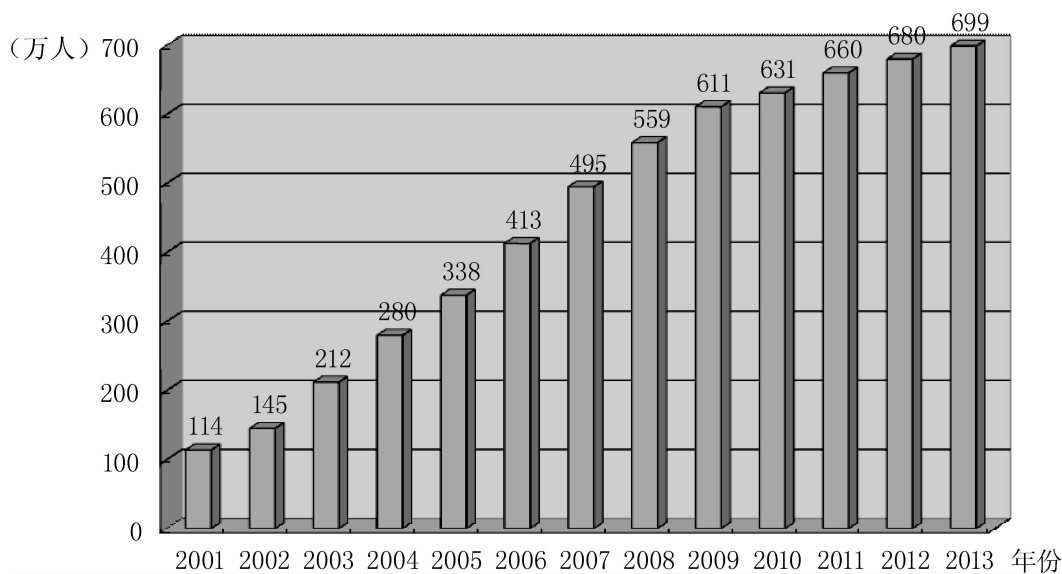


图 2 2001-2013 年我国高等教育毕业生规模

数据来源：国家统计局。

表 1 2007-2012 年我国按产业就业人员比例 (%)

| 年份   | 第一产业就业人员比例 | 第二产业就业人员比例 | 第三产业就业人员比例 |
|------|------------|------------|------------|
| 2007 | 40.8       | 26.8       | 32.4       |
| 2008 | 39.6       | 27.2       | 33.2       |
| 2009 | 38.1       | 27.8       | 34.1       |
| 2010 | 36.7       | 28.7       | 34.6       |
| 2011 | 34.8       | 29.5       | 35.7       |
| 2012 | 33.6       | 30.3       | 36.1       |

数据来源：国家统计局。

重大于需求。例如，5 年前英语、计算机科学与技术、市场营销、艺术设计等热门专业，目前已经成为就业难的专业。据《2013 年中国大学生就业报告》称，英语、法学、计算机等专业由于毕业生过剩，成为 2013 年最难就业的专业。而目前所需的生物医药、信息技术、新材料等战略性新兴产业，高校培养的毕业生远不能满足市场需求。专业设置与市场需求的错位导致了大学生结构性失业。

#### （五）传统就业观念根深蒂固

一是“铁饭碗”观念根深蒂固。求安定、求稳定是中国人固有观念。从计划经济时代起，“铁饭碗”的职业备受欢迎，大多数毕业生就业的首选就是公务员、教师、国有企业等相对稳定的职业，这样的岗位目前日益饱和、需求量少。还有很多毕业生宁可放弃高薪或暂不就业，也希望获得事业身份、编制等，很多人认为这样的职业比较稳定，或者能终身制。二是中国精英教育的理念。在中国人的传统观念里，能上大学的都是社会精英，他们不愿毕业后去没有正式编制的企业、不愿去边远或条件艰苦的地区、不愿去中小企业等，精英教育的传统观念导致毕业生的社会自我优越感也限制了毕业生就业。

#### （六）就业歧视普遍存在

当前，我国劳动力市场还不完善，保护就业的法律法规体系还不健全，影响劳动力市场充分竞争、阻碍大学生就业的因素大量存在。很多用人单位利用户籍、性别、年龄、党派、民族、学校类别、传染病等因素限制公平就业。2008-2010 年期间，中国政法大学宪政研究所就中国大学毕业生就业歧视问题进行了问卷调查，发现大学生被访者在应聘过程中受到各种歧视的人占 54.05%，其中 80%以上受到 2 次以上歧视。并且，68.98%的用人单位对大学生求职者的性别有明确要求，59.14%的用人单位对大学生求职者的户籍、地域有明确要求，有 48.34%的用人单位对大学生求职者的政治面貌有明确要求，45.96%的用人单位对大学生求职者的身高长相有明确要求，43.28%的用人单位对大学生求职者

---

的年龄有明确要求<sup>①</sup>。

### （七）不完善的社会保障体系

长期以来，我国社会保障实际实行的是“三轨制”，社会保障体系不完善。第一类是公务员，社会保障体系最完善，福利待遇最好，早些年还能享受福利分房，工作稳定；第二类是事业单位、国有企业和规模较大的民营、外资企业，该类用人单位的社会保障体系也比较完善，工伤、医疗、养老、生育、失业和住房公积金等按照国家标准缴纳，并能为员工提供较好的职业发展机会。第三类是非正规就业单位，很多用人单位无法为员工提供法定的社会保险或者水平较低，这在服务业中表现尤为突出。社会保障体系的“三轨制”，破坏了公平的就业竞争环境，人为地给毕业生就业设置了门槛，导致就业不充分。

### （八）企业承担的社会保险费用比例过高

目前，我国社会保险费由企业、个人和国家共同承担，企业是社会保险费用缴纳的主体。企业承担过高的社会保险费用比例，加重了企业负担，不利于新增就业。清华大学白重恩教授研究发现，中国五项社会保险法定缴费之和相当于职工工资水平的40%，有的地区甚至达到50%，这一比例超过了世界上绝大多数国家。目前按照世界银行2009年最新测算的实际承受税率，中国的社会险缴费在181个国家中排名第一，约为“金砖四国”其他三国平均水平的2倍，是北欧五国的3倍，是G7国家的2.8倍，是东亚邻国和邻近地区（中国香港和中国台湾）的4.6倍。

### （九）职业教育发展滞后

研究表明，职业技术学院的毕业生就业要好于非职业技术学院毕业生，同时经过职业培训的大学生就业状况好于没有接受职业培训的大学生。中国职业技术教育学会最近发布《2012中国中等职业学校学生发展与就业报告》。从2007—2011年，中职学校毕业生就业率连续5年保持在95%以上，专业对口率超过70%，这样的比率要好于一般大学毕业生。在中国青年报社会调查中心近期对全国1044家用人单位的调查中，“缺少实习经验”以51.7%的比例排在用人单位拒绝应聘大学生的第一大原因，其次是“专业技能水平低或学习能力不强”（43.3%），第三是“专业不对口”（40.4%）。

### （十）大城市生活成本不断攀升

2013年，英国经济学人发布“全球生活成本指数”排行榜，中国城市生活成本排名最高的是香港，位居全球第14位；上海与纽约基本“看齐”，位于全球第30位；其次是深圳、大连、北京、台北、广州、苏州、青岛和天津。中国一线城市高昂的生活成本，

---

<sup>①</sup>中国政法大学宪政研究所：《大学生就业歧视现状调查报告》，2010年。

让很多毕业生望而却步，无法在大城市安居乐业。此外，一线城市人才过剩、竞争激烈、“城市病”等问题日益突出等都迫使越来越多毕业生选择二线或更小的城市就业。

### 三、扩大大学生就业的对策建议

为了提高大学生就业数量与质量，建设我国人力资源强国，提出以下对策建议：

#### （一）将大学生就业提升为“一把手”工程

各地教育行政部门和各高校将就业提升为“一把手”工程，确保高校毕业生就业，有条件的地方要设立高校毕业生就业工作专项经费，加强保底就业服务。各高校都应建立起毕业生就业信息网，及时发布相关的政策信息、招聘信息、用人单位信息等，不断完善网络功能，使区域就业信息与全国就业信息相互动。同时，充分发挥学校就业指导中心的作用，以各种招聘会、推介会、宣讲会的方式，建立大学生和用人单位之间更流畅、更有效的沟通交流渠道。

#### （二）加快推进“营改增”进程，扩大服务业就业吸纳能力

近年来“营改增”试点城市的经验表明，税负降低之后，第三产业会出现蓬勃发展的局面，特别是在物流、研发等领域，人们创业的积极性大大提高。应在总结经验的基础上，尽快在第三产业的各个领域和全国范围推广“营改增”，适时扩大试点地区和行业范围。把营业税涉及的其他行业如建筑业、文化体育业、服务业中的其他服务业项目等传统服务业纳入改革范围。适当扩大部分现代服务业范围，将广播影视作品的制作、播映、发行等纳入试点。

#### （三）加快产业结构调整和产业转型升级

从产业链角度看，研发设计、原料采购、经营管理、仓储运输、批发经营和终端零售等环节是吸纳大学生就业的主要渠道。制造业环节需要具有职业教育的产业工人。长期以来，我国产业结构落后，产业链在全球分工低端，产品附加值不高，无法吸纳成本较高的高校毕业生。除了加快“营改增”改革外，激活服务业市场，吸纳更多的高校毕业生，更需要加快我国产业结构调整，提升产品的研发设计能力和市场营销能力，抢占产业链全球制高点。唯有提高产品附加值，提升产业链价值，企业才有能力吸纳更多的毕业生。

#### （四）拓宽渠道，创造宽松的就业环境

政府要鼓励用人单位多吸纳高校毕业生就业，党政机关录用公务员和国有企事业单位新增专业技术人员和管理人员应主要面向高校毕业生，为各类企事业单位特别是中小企业和民营企业聘用高校毕业生提供便利条件和相应服务。通过城市社区和农村

基层岗位补贴、助学贷款代偿、考研究生、考公务员加分，以及扩大“三支一扶”、“志愿服务西部计划”、“大学生到村任职”、“农村义务教育阶段学校教师特设岗位”等计划，多种手段鼓励毕业生到基层工作。

#### （五） 加快小型城镇化进程，吸引更多毕业生在中小城市就业

当前，大城市仍然是吸引大学生就业的主战场，而“北上广”等一线城市的就业吸纳能力逐步下降，中小城市将成为未来吸纳大学就业的主要渠道。加快《全国促进城镇化健康发展规划（2011-2020年）》的出台，未来我国新型城镇化建设将遵循“公平共享”、“集约高效”、“可持续”三个原则，按照“以大城市为依托，以中小城市为重点，逐步形成辐射作用大的城市群，促进大中小城镇协调发展”的要求，推动城镇化发展由速度型扩张向质量提升转型。积极推动产城融合，将城镇化进程与产业发展良性互动、互为支撑，只有产业支撑的城镇化才能为大学生提供更多的就业机会。加快与新型城镇化进程相适应的户籍、社保、土地等制度改革，为大学生就业创造更好的环境。

#### （六） 实施鼓励大学生创业的优惠政策

对大学生新办企业可以考虑试行“三免两减”的税费优惠政策。对限制大学生创业的法规和条例进行清理，实现大学生创业“零门槛”和“非禁即入”的环境。设立专项资金资助农村贫困大学生就业，给予政策优惠，鼓励大学生回乡就业和创业。加大对大学生有针对性的创业培训，实行创业手续的“一站式”服务，简化手续、降低费用。各地政府人事行政部门所属的人才中介服务机构，免费为自主创业毕业生保管人事档案（包括代办社保、职称、档案工资等有关手续），提供免费查询人才、劳动力供求信息，免费发布招聘广告等服务。

#### （七） 大力发展职业教育

要进一步建立和完善适应社会主义市场经济体制，满足人民群众终身学习需要，与市场需求和劳动就业紧密结合，结构合理、形式多样、灵活开放、自主发展的现代职业教育体系。重点围绕现代生物与医药制造业、电子及通信设备制造业、新材料、新能源、汽车制造业、金融业和物流业等现代服务业和先进制造业，构建职业院校、企业、社会三位一体的职业教育培训体系，着力培养一大批高素质的“蓝领”人才。推动职业院校与企业的合作，促进职业教育教学与生产实践、技术推广、社会服务紧密结合。加大对职业教育的支持力度，逐步增加公共财政对职业教育的投入。

#### （八） 建立和完善社会保障体系，消除政策壁垒

改革户籍制度和档案制度，消除地方性政策对外地生源和外地学校毕业生在本地就

业的限制，按就业市场化的要求加快大学毕业生就业制度改革，促进大学生自由流动。通过放松户籍限制、政策扶持等手段鼓励毕业生到中小企业和非公企业工作。完善我国失业保险制度，把大学生纳入失业保险覆盖范围。完善大学生失业登记制度，将未就业大学生纳入“低保”范围。

### （九）加强学生素质教育

教育的根本是要提高学生的思想修养和职业技能。目前高校培养的相当大部分学生状况是学生会的，企业不需要；企业需要的，学生不会。一般而言，用人单位都希望毕业生具有良好沟通表达能力、组织协调能力、团队合作能力、信息处理及学习能力、科技应用能力和具有吃苦耐劳的精神等“通用型”能力，这些恰好是目前学校在培育学生方面所欠缺的。高校教育应该去“功利化”，由培育“专业型”人才，更多地转向“通用型”人才，聚焦于培育学生的能力和素质，注重素质教育，不要过分强调知识教育。

### （十）改革现行高校专业设置和招生模式

给高校较大的专业设置和招生自主权，使高校能够根据经济发展和劳动力市场的需求情况，及时调整专业设置和招生规模。大力发展应用型教育和技能型教育，在政策上鼓励民间资本投资职业教育。对教学质量不高、专业设置不合理而导致就业率不高的学校和专业要减少招生计划，甚至停止招生。

### （十一）加快大学生就业观念的转变

高等教育由精英教育向大众教育转变是社会经济发展的必然产物，学校、家长、社会和个人都需要转变观念，高等教育的目的是培养普通劳动者，而不是培养政府官员、企业高管或办公室文职人员。高校应该给每个大学生开设就业观教育等课程，让大学生树立正确的就业观。媒体应该大力弘扬正确的就业观念，鼓励大学生到艰苦落后、基层、工厂等需要人才的地方就业。社会应树立正确的个人成功的评判标准，摒弃传统“做官、当白领、进大城市”就是成功的落后观念。引导家长改变“非国有单位不进，非事业单位不要”等固有观念，鼓励子女到更广阔的民营企业就业。

#### 参考文献：

- 1.麦可思研究院：《2012 年中国大学生就业报告》，社会科学文献出版社 2012 年版。
- 2.麦可思研究院：《2011 年中国大学生就业报告》，社会科学文献出版社 2011 年版。
- 3.萧鸣政、郭丽娟：《中国人力资源服务业白皮书（2011）》，人民出版社 2012 年版。
- 4.教育部：《2012 中国中等职业学校学生发展与就业报告》，外语教学与研究出版社 2013 年版。

责任编辑：李蕊

# 我国主体功能区规划的现实背景 与目标导向

王君婷

---

**摘要：**本文以《全国主体功能区规划》为基础，通过分析我国国土空间开发中的矛盾和问题，思辨传统开发模式与主体功能区模式之间的衔接互动关系。文章认为，主体功能区建设是空间开发格局构建的全新理念，是对我国区域协调发展战略新的总结与提升，为统筹推进经济建设与生态文明建设提供了新视野，为衡量区域科学发展提供了多元化指标。最后，文章对主体功能区建设的目标导向进行了分析解读，并提出推进主体功能区战略在全国范围内实施的建议。

**关键词：**全国主体功能区 国土空间开发 目标导向

**作者简介：**王君婷，国家发改委宏观经济研究院信息研究咨询中心助理研究员、博士。

---

国土空间是宝贵资源，是我们赖以生存和发展的家园。按照全国主体功能区规划界定，国土空间是指国家主权和主权权利管辖下的地域空间，包括陆地、陆上水域、内水、领海、领空等。改革开放 30 多年来，我国经济取得了举世瞩目的成就，但在国土开发空间利用过程中也暴露出耕地减少速度过快、生态损害严重与生态系统功能退化、资源开发利用率低等一系列突出矛盾和问题。如何更加协调、高效、可持续的进行国土空间开发利用，成为我们面临的新的重大课题。

作为我国国土空间开发的战略性、基础性和约束性规划,《全国主体功能区规划》更加强调自然条件适宜性开发、资源环境承载能力、开发强度管制,更加突出环境建设和提供生态产品理念,是新世纪以来我国在地域空间规划方面的一次重大创新和实践,并成为国家重要空间开发战略。本文从新型空间开发格局、主体功能目标要求以及功能性目标层面约束三方面解读《全国主体功能区规划》的目标导向,提出相关建议,以推进主体功能区战略在全国范围内的实施。

## 一、当前我国国土空间开发中面临的突出矛盾和问题

应该说,建国以来特别是改革开放以来,我国国土空间开发战略总体上体现了因地制宜原则,综合考虑了国内外环境变化、自然资源禀赋、区域经济社会发展差异等要素,一部分区域在率先开发中获得了较快发展,另一部分区域也在积极推进开发进程。但不容否认的是,开发作为主基调、注重 GDP 增长而忽视国土空间的协调、高效及可持续发展,已经引发了区域过度无序开发、国土资源低效利用、自然资源破坏严重以及生态环境急剧恶化等一系列的突出矛盾和问题。

### (一) 国土开发过度无序与国土资源低效利用

#### 1. 部分区域过度开发问题

按照国际惯例,30%是一国或一个地区国土开发强度的极限,超过该限度,人的生存环境就会受到影响。社科院发布的《2010 城市蓝皮书》指出,中国内地沿海一些城市开发强度过高,加剧了资源环境压力。例如,深圳的开发强度已达 40%,东莞达到 38%,远高于日本三大都市圈(15.6%)、法国巴黎地区(21%)和德国斯图加特(20%)的水平。作为国际大都市的香港,目前开发强度仅为 19%。与之比较,目前我国城市用地过度开发,工业用地比例过高,尤其是一些城市大建“花园式工厂”,各种形式的“圈地”现象严重。在城市用地扩张的同时,农村建设用地也在膨胀,呈现出人口减少、用地增多的“逆向扩张”怪现象。

#### 2. 国土资源低效利用问题

一是快速工业化城镇化过程中土地利用方式粗放。在城市建设中,追求宽马路大广场等形象工程,使得国内不少城市用地规模急剧外延扩张;工业发展中,无节制地占用土地,将大量的土地圈为开发区,大批不具备条件的开发区“征而不开”、“开而不发”,造成大量耕地闲置撂荒,工业用地规模过大、利用效率过低,并进一步加重了城市的“膨胀病”。二是农村土地无序开发问题突出。在农村,存在村办企业用地无序,盲目占用大量耕地,农村宅基地面积不断增加,农村住宅建设中空置率高等问题。

## （二）自然资源破坏严重与生态环境急剧恶化

### 1. 水土流失问题

我国生态环境脆弱，不适宜大规模开发的国土空间较多。在全国国土总面积中，沙漠占 7.4%，戈壁占 5.9%，石质裸岩占 4.8%，冰川与永久积雪占 0.5%，加上居民点、道路占用的 8.3%，全国完全不能供农林牧业利用的土地占全国土地面积的 26.9%。同时，我国也是世界上水土流失最严重的国家。1945 年水土流失面积 116 万平方公里，占国土面积的 16%；到 1998 年，水土流失面积扩大到 367 万平方公里，占国土面积的 38%，每年新增流失 1 万多平方公里，其中水土流失的耕地有 7.3 亿亩，每年流失沃土 50 多亿吨，全球每年流失 260 亿吨地表土中，我国占 20%。

### 2. 水资源超采与水体污染问题

近年来，我国地下水资源开发利用量迅速增长，有关资料显示，我国地下水开采总量已占总供水量的 18%，北方地区 65%的生活用水、50%的工业用水和 33%的农业灌溉用水来自地下水。受人类活动的影响，特别是城市生活污水、垃圾以及工业三废的排放，农业生产大量使用农药化肥等，造成地下水环境质量恶化、污染问题日益突出，地下水已不同程度遭受有机和无机有毒有害污染物的污染，呈现由点向面、由浅到深、由城市到农村不断扩展和污染程度日益严重的趋势。118 个大中城市地下水监测统计结果表明，较重污染的城市占 64%，即大致有 75 个大中城市地下水属于较重污染区。并且，过量开采地下水引发的地面沉降成为我国部分城镇化程度较高地区面临的主要地质环境问题。

### 3. 大气环境问题

随着我国工业化、城镇化进程的加快，汽车保有量和煤炭消费总量持续增长，大气环境问题日益严重。2010 年，我国二氧化硫、氮氧化物排放总量都超过 2200 万吨，位居世界第一，工业烟粉尘排放量为 1446.1 万吨，均远超出环境承载能力。2012 年，我国汽车保有量超过 1 亿辆，汽车尾气排放成为大中城市空气污染的重要来源。我国传统的煤烟型污染尚未得到解决，机动车、重化工业造成的 PM<sub>2.5</sub>、臭氧污染又接踵而至。发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的大气污染问题，在我国近 20 年内集中出现。

## 二、以全新视角管制国土空间开发

### （一）传统模式下的空间格局构建

新中国成立后，我国国土空间开发格局管制沿用前苏联模式，以地域综合体理论框架为基础，对国土空间进行了多类型划分。比如，最早提出了沿海和内陆划分模式，后又提出东北、华北、西北、华东、华中、华南、西南等七大经济区概念，上世纪 80 年代

后提出以东中西三大经济地带进行梯度开发模式，1990 年代末开始先后实施了西部大开发、振兴东北老工业基地和中部崛起战略。为深化实施中国区域发展总体战略，“十一五”规划从国土空间角度将中国大陆区域划分为四大板块，即东部、东北、中部和西部。至此，东、中、西和东北四大板块的空间格局在我国形成。

回顾历次空间格局划分变化与调整，其主要特点在于：突出空间开发的时序性与重点，强调发展这个第一要务。主要从宏观视野出发，中观层次着手，落实空间开发与发展问题。尽管其中多次强调可持续发展，但在具体操作对象上较为模糊，除传统意义上的自然保护区、封山育林等区域外，缺乏普遍意义的生态产品载体。客观上存在重发展、轻保护，重实物产品生产、轻生态产品生产的问题。而且，长期以来坚持的因地制宜发展原则并未得到很好贯彻，该开发与不该开发的区域，只要有利于 GDP 增长需要都在予以开发。导致该保护的没有保护好，该发展的区域产业集中度不够，产业聚集效益未得到充分发挥，出现资源粗放利用，污染散布难治，实物产品生产领域出现产能过剩，生态产品生产领域产品供给长期短缺等问题。

## （二）空间格局构建新理念：主体功能区

随着经济发展和人们认知水平的不断提高，经济增长不再作为区域发展价值取向的唯一维度，社会发展、生态发展等符合科学发展要求的相关领域建设问题被同时纳入到区域发展目标之中。在强调经济增长与发展的同时，日益突出生态环境的重要性，可持续发展与造福子孙后代的发展得到更多关注与思考。保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力。每个区域不仅有经济发展的任务，也有生态环境保护的职责。植树造林、涵养水源、保护生态、美化环境，应该在经济发展过程中同步推进。《全国主体功能区规划》提出应“给自然留下更多修复空间，给农业留下更多农田，给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园”，每个区域不仅要有热火朝天的开发建设地，也要有承担生态功能修复与产品生产的宁静栖息地。生产与生态阴阳相生，人与自然和谐共进。主体功能区理念就是可持续发展理念在空间开发管制上的具体体现，它将我们长期倡导的人与自然和谐共处观从“虚”推向“实”，从“口头”推向“实践”。

主体功能区规划指导我国区域发展的意义在于，它突破了传统区域经济发展思维与模式，对区域管制从粗放走向精细，在解决国家重大区域发展战略需求的研究和实践过程中，在系统分析我国的自然基础、区域发展、资源环境演变、现阶段发展的目标和长期高速增长引起的大量区域问题基础上，确定了我国未来社会经济发展和综合治理的功能区划方案，区域管制目标更明确。根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力等因素，在统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局基础上，主

体功能区规划将我国国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区。这是对我国国土空间开发管理思路 and 战略的一个重大创新，是对区域协调发展战略的丰富和深化，体现了我国对空间开发和经济社会管理的新理念，必将在优化区域产业布局、调节人口集聚与重塑区域关系三个方面产生积极作用。

### （三）两种理念衔接与互动

#### 1. 主体功能区战略是我国区域协调发展战略新的总结和提升

建国以来，我国区域发展理论的演变主要经历了三个阶段：改革开放以前区域经济发展理论过分强调区域经济发展的均衡性，并未充分反映区域经济发展存在的客观差异性，为了追求发展的公平性而降低了发展的总体效率，导致产生长期性的生态环境负债问题。改革开放后提出的区域非均衡发展理论，根据区域经济发展基础与条件的不同，使东部沿海地区获得了率先发展，但也产生了区域经济发展日益严重失衡问题，拉大并加剧了东西部地区间的发展差距。区域非均衡协调发展理论吸取了前两种理论的教训和长处，实现了短期与长期、效率与公平、非均衡发展 with 均衡发展的有机统一，但由于过分强调经济效益，导致一些亟待进行生态保护而不适宜大力发展经济区域的过度开发，致使我国生态环境问题日益突出。鉴于此，为了实现经济发展与生态环境的有机统一，“十一五”规划提出建立国家主体功能区，并后续出台了《全国主体功能区规划》。主体功能区划丰富了我国区域发展理论，为现阶段采用的区域非均衡协调发展理论提供了依据，它更加具体地指出区域之间存在哪些“非均衡”？这些“非均衡”区域各有什么特点？如何因势利导地推动其发展？主体功能区的提出有利于加强区域间分工与合作，促进区域之间的协调发展。

#### 2. 主体功能区为统筹推进经济建设与生态环境建设提供了新视角

传统区域划分以促进开发为轴心，专注于推动同类区域的经济 development，生态环境作为隐台词埋伏其中，保护与否及保护力度取决于施政者对该问题的重视程度和需要。而主体功能区划则不同，按照《全国主体功能区规划》要求，施政者必须在国家确立的主体功能定位下开展各项活动，至少在开展相关活动时首先必须考虑所在区域的国家主体功能定位要求。主体功能区在强调发展，通过优化和重点开发城市密集地区，增强城市密集地区的发展能力，不断提高我国整体发展效率和国际竞争力的同时，突出强调生态建设 with 环境保护。通过运用财政转移支付等手段，改善禁止和限制开发区人民的生活质量，使生态产品生产区域基本公共服务水平得到保障并不断提升，实现与其他区域的公平发展。

#### 3. 主体功能区为我国区域发展理论提供了衡量区域发展的多元化指标

传统区域发展理论多以经济指标来衡量区域发展成果，虽然也注意到区域的生态效益和社会效益，但经济效益一直是关注的焦点。因此，在衡量区域发展水平时，更多考虑其经济发展水平，以 GDP 为核心导向，有时甚至不惜牺牲社会效益和生态环境来盲目地发展经济，常常得不偿失。主体功能区规划为衡量区域发展水平提供了多元化评价指标，除了传统的经济指标外，加入了社会指标和生态指标，对于全面推进我国的经济建设、社会建设、生态建设及文化建设等具有十分重要的现实意义与长远的战略意义。

### 三、主体功能区规划目标导向

#### （一）构建新型空间开发格局

《全国主体功能区规划》对我国国土空间版图进行了重新勾勒：按开发内容将我国国土空间划分为城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区，按开发方式分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，按开发层级又分为国家和省级两个层面。

##### 1. 空间主体框架体系

（1）“两横三纵”为主体的城市化发展战略格局。以陆桥通道、沿长江通道为两条横轴，以沿海、京哈京广、包昆通道为三条纵轴，以国家优化开发和重点开发的城市化地区为主要支撑，以轴线上其他城市化地区为重要组成的城市化战略格局。

（2）“七区二十三带”为主体的农业发展战略格局。以东北平原、黄淮海平原、长江流域、汾渭平原、河套灌区、华南和甘肃新疆等农产品主产区为主体，以基本农田为基础，以其他农业地区为重要组成的农业发展空间战略格局。

（3）“两屏三带”为主体的生态安全发展战略格局。以青藏高原生态屏障、黄土高原——川滇生态屏障、东北森林带、北方防沙带和南方丘陵山地带以及大江大河重要水系为骨架，以其他国家重点生态功能区为重要支撑，以点状分布的国家禁止开发区域为重要组成的生态安全发展战略格局。

##### 2. 主体功能区划分

根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区。

（1）优化开发区域：国土开发密度已经较高、资源环境承载能力开始减弱的区域，具体包括环渤海地区、长江三角洲地区以及珠江三角洲地区。

（2）重点开发区域：资源环境承载能力较强、经济和人口集聚条件较好的区域，具

---

体包括冀中南地区等 18 大区域。

（3）限制开发区域：资源环境承载能力较弱、大规模集聚经济和人口条件不够好并关系到全国或较大区域范围生态安全的区域。限制开发区包括农产品主产区和重点生态功能区，其中农产品主产区主要包括东北平原主产区等 7 个地区，重点生态功能区则主要包括大小兴安岭森林生态功能区等 25 个地区。

（4）禁止开发区域：依法设立的各类自然保护区域，具体包括 319 个国家级自然保护区、40 处世界文化自然遗产、208 处国家级风景名胜区、738 个国家森林公园以及 138 个国家地质公园等。

## （二）明确主体功能目标要求

按照《全国主体功能区规划》目标要求，到 2020 年全国主体功能区布局基本形成之时，我们的家园将呈现生产空间集约高效，生活空间舒适宜居，生态空间山青水碧，人口、经济、资源环境相协调的美好情景。国土空间的划分，就是要根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹谋划未来人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，其中资源、环境与生态是划分主体功能区考虑的重要因素。

### 1. 资源利用更趋集约高效

（1）优化开发区：城市建成区人口密度明显提高；控制城市蔓延扩张、工业遍地开花和开发区过度分散，优化空间结构，促进城市集约紧凑发展；积极发展节能、节地、环保的先进制造业；优化交通、能源、水利、通信、环保、防灾等基础设施的布局和建设，提高基础设施的区域一体化和同城化程度。

（2）重点开发区：健全城市规模结构，形成辐射带动力强的中心城市，推动形成分工协作、优势互补、集约高效的城市群；统筹规划建设交通、能源、水利、通信、环保、防灾等基础设施，构建完善、高效、区域一体、城乡统筹的基础设施网络；合理开发并有效保护能源和矿产资源，将资源优势转化为经济优势。

（3）限制开发区：农产品主产区，加快中低产田改造，鼓励农民开展土壤改良；建设节水农业，推广节水灌溉，发展旱作农业；控制农产品主产区开发强度，优化开发方式，发展循环农业，促进农业资源的永续利用；鼓励和支持农产品、畜产品、水产品加工副产物的综合利用。重点生态功能区，提高单位面积绿色生态空间积蓄的林木数量、产草量和涵养的水量，野生动植物物种得到恢复和增加，实现野生动植物资源的良性循环和永续利用。

### 2. 环境污染防治更趋有效

（1）优化开发区：一定的空间单元集聚的人口规模和经济规模控制在环境容量允许

的范围之内，先污染、后治理的模式得以扭转。相对于小规模、分散式布局，经济的集中布局和人口的集中居住将大大有利于污染治理水平的提高。不符合主体功能定位的开发活动大幅减少，工业和生活污染排放得到有效控制。

（2）重点开发区：在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境的基础上推动经济可持续发展。工业园区和开发区的规划建设遵循循环经济理念，大力提高清洁生产水平，减少主要污染物排放，降低资源消耗和二氧化碳排放强度。

（3）限制开发区：农产品主产区，加强农业面源污染防治。重点生态功能区，形成环境友好型产业结构，不影响生态系统功能的适宜产业、特色产业和服务业得到发展，占地区生产总值的比重提高，污染物排放总量大幅度减少。

### 3. 生态系统更趋稳定

（1）优化开发区：优化生态系统格局，把恢复生态、保护环境作为必须实现的约束性目标；严格控制开发强度，加大生态环境保护投入，加强环境治理和生态修复，净化水系、提高水质，切实严格保护耕地以及水面、湿地、林地、草地和文化自然遗产，保护好城市之间的绿色开敞空间，改善人居环境。

（2）重点开发区：做好生态环境、基本农田等保护规划，减少工业化城镇化对生态环境的影响，避免出现土地过多占用、水资源过度开发和生态环境压力过大等问题。

（3）限制开发区：生态服务功能增强，生态环境质量改善。农产品主产区，在保护生态的前提下，开发资源有优势、增产有潜力的粮食生产后备区。重点生态功能区，地表水水质明显好转，主要河流径流量基本稳定并有所增加；水土流失和荒漠化得到有效控制，草原面积保持稳定，草原植被得到恢复；天然林面积扩大，森林覆盖率提高，森林蓄积量增加；开发强度得到有效控制，保有大片开敞生态空间，水面、湿地、林地、草地等绿色生态空间扩大，人类活动占用的空间控制在目前水平。

### （三）强化功能性目标层面约束

《全国主体功能区规划》从开发强度、资源环境承载力以及环境容量等方面对各主体功能区提出了内涵十分丰富的约束性预期要求。

#### 1. 开发强度

《全国主体功能区规划》要求将国土空间开发从占用土地的外延扩张为主，转向调整优化空间结构为主。到 2020 年，全国陆地国土空间的开发强度控制在 3.91%，城市空间控制在 10.65 万平方公里以内，农村居民点占地面积减少到 16 万平方公里以下，各类建设占用耕地新增面积控制在 3 万平方公里以内，工矿建设空间适度减少。耕地保有量不低于 120.33 万平方公里（18.05 亿亩），其中基本农田不低于 104 万平方公里

(15.6 亿亩)。

具体实施方面，对于城市空间，要求严格控制城市空间总面积的扩张，减少工矿建设空间；在城市建设空间中，主要扩大城市居住、公共设施和绿地等空间，严格控制并压缩工业空间。在工矿建设空间中，压缩并修复采掘业空间。对于耕地，要求坚持最严格的耕地保护制度，稳定全国耕地总面积，确保基本农田总量不减少、用途不改变、质量有提高，坚守 18 亿亩耕地“红线”，对耕地按限制开发要求进行管理，对基本农田按禁止开发要求进行管理；严格控制各类建设占用耕地。

## 2. 资源环境承载力

为建设环境友好型社会，《全国主体功能区规划》要求根据国土空间的不同特点，以保护自然生态为前提、以水土资源承载能力和环境容量为基础进行有度有序开发，走人与自然和谐的发展道路。绿色生态空间扩大，林地保有量增加到 312 万平方公里，草原面积占陆地国土空间面积的比例保持在 40%以上，河流、湖泊、湿地面积有所增加。生物多样性得到切实保护，森林覆盖率提高到 23%，森林蓄积量达到 150 亿立方米以上，草原植被覆盖度明显提高。

实施方面，对于工业化城镇化开发，必须建立在对所在区域资源环境承载能力综合评价的基础上，严格控制在水资源承载能力和环境容量允许的范围内；在水资源严重短缺、生态脆弱、生态系统重要、环境容量小、地震和地质灾害等自然灾害危险性大的地区，要严格控制工业化城镇化开发，适度控制其他开发活动，缓解开发活动对自然生态的压力。对于农业开发，要充分考虑对自然生态系统的影响，积极发挥农业的生态、景观和间隔功能；严禁有损自然生态系统的开荒以及侵占水面、湿地、林地、草地等农业开发活动；在农业用水严重超出区域水资源承载能力的地区实行退耕还水；保护天然草地、沼泽地、苇地、滩涂、冻土、冰川及永久积雪等自然空间。

## 3. 环境容量

《全国主体功能区规划》提出，通过落实主体功能要求，生态系统稳定性明显增强，生态退化面积减少，主要污染物排放总量减少，环境质量明显改善。主要江河湖库水功能区水质达标率提高到 80%左右。水源涵养型和生物多样性维护型生态功能区的水质达到 I 类，空气质量达到一级；水土保持型生态功能区的水质达到 II 类，空气质量达到二级；防风固沙型生态功能区的水质达到 II 类，空气质量得到改善。

实施方面，要求大力提高清洁能源比重，壮大循环经济规模，广泛应用低碳技术，大幅度降低二氧化碳排放强度，能源和水资源消耗以及污染物排放等标准达到或接近国际先进水平，全部实现垃圾无害化处理和污水达标排放；事先做好生态环境、基本农田

等保护规划，减少工业化城镇化对生态环境的影响，避免出现土地过多占用、水资源过度开发和生态环境压力过大等问题，努力提高环境质量。对于国家禁止开发区，严格控制人为因素对自然生态和文化自然遗产原真性、完整性的干扰，严禁不符合主体功能定位的各类开发活动，引导人口逐步有序转移，实现污染物“零排放”，提高环境质量。

## 四、推进主体功能区战略实施的建议

### （一）注重规划政策的灵活性和渐进性

任何规划都具有很强的不确定性，尤其是空间规划，不可能完全预见未来的变化，这就必然要求空间规划保持一定的灵活性和渐进性。我国国土开发中的问题地区多、类型多，尽管政府主导能力相对较强，但推进形成预期的主体功能区，仍需较长时间。为此，我国的主体功能区规划的理念应紧密结合发展的实际情况，因势而变，发现某种区域划分在经济条件或战略格局发展变化的条件下主体功能发生变化时，需要对原来的划分从战略上综合协调，规划需在科学监测、全面评估基础上，按一定期限如五年进行适当、适度修编，而不宜在短期内调整，并需持续、不懈地深入推进。从配套政策制定方面看，各个区域类型的定位和功能是一个不断调整的过程，因此在制定相关政策时，不能僵化，相关的配套政策在实施过程中根据需要逐步形成和完善。

### （二）避免对主体功能区规划的僵化理解和执行

《全国主体功能区规划》所定义的优化开发是指在加快经济社会发展的同时，更加注重经济增长的方式、质量和效益；重点开发并不是指所有方面都要重点开发，而是要重点开发那些维护区域主体功能的开发活动；限制开发是指为了维护区域生态功能而进行的保护性开发；禁止开发不是禁止所有的开发活动，而是禁止与区域主体功能定位不符合的开发活动。对农产品主产区，在限制大规模高强度的工业化城镇化开发的同时，仍鼓励农业开发；对重点生态功能区，一方面限制大规模高强度的工业化城镇化开发，另一方面仍允许一定程度的能源和矿产资源开发。划定为限制开发区域的地区，并不是限制其发展，而是更好的保护这类地区的农业生产力和生态产品生产力，实现科学发展。同时国家加大对限制开发区域和禁止开发区域的生态环境补偿和财政转移支付力度，力求通过相关政策、制度设计，不断缩小各地公共服务和生活水平的差距，从真正意义上促进我国区域协调发展格局的形成。

### （三）完善主体功能区监测评价指标体系

主体功能区的形成和发展离不开后期逐步完善的监测评价指标体系。《全国主体功

能区规划》中已明确给出每一类主体功能区内考核的重点,监测指标不单是可操作、可量化的具体数值指标,更是体制机制的体现,与现行的政绩考核机制、财税制度以及各项政策措施密切相关。从主体功能区的设计初衷和完整性角度出发,指标的选取应遵循独立性与综合性相结合的原则,主体功能区的监测应该是主体功能区划分指标和区域战略选择综合指标;评价的指标则应该以监测指标为基础,并根据各地主体功能区划分过程中所选择的指标进行评价。此外,尽快建立主体功能区监测基础数据库,以辅助主体功能区的监测评价工作。

#### 参考文献:

- 1.陆大道、樊杰:《2050:中国的区域发展(中国至2050年区域科技发展路线图研究报告)》,科学出版社2009年版。
- 2.巴曙松、王志峰:《区域发展结构、城镇化与中国经济结构调整》,《西南金融》2010年第4期。
- 3.陆大道:《中国区域发展的新因素与新格局》,《地理研究》2003年第5期。
- 4.吴传均:《国土整治和区域开发》,《地理学与国土研究》1994年第8期。
- 5.孙久文、胡安俊:《雁阵模式与中国区域空间格局演变》,《开发研究》2011年第6期。
- 6.刘洋:《优化国土空间开发格局思路研究》,《宏观经济管理》2011年第3期。
- 7.孙久文、年猛:《中国国土开发空间格局的演变研究》,《东岳论丛》2011年第11期。
- 8.樊杰:《我国主体功能区划的科学基础》,《地理学报》2007年第4期。
- 9.樊杰、陶岸君、任晴:《我国主体功能区规划的时代背景、科学内涵、目标导向和政策框架》,《资源与生态学报》2010年第12期。
- 10.孙姗姗、朱传耿:《论主体功能区对我国区域发展理论的创新》,《现代经济探讨》2006年第9期。
- 11.高国力:《主体功能区:区域协调发展的新理念》,《时事报告》2007年第5期。
- 12.李军、任旺兵:《国家主体功能区规划实施的几个关键问题》,《经济研究导刊》2011年第27期。

责任编辑:李蕊

· 名人观察 ·

# 加快给予台湾企业与大陆企业“同等待遇”

刘震涛 窦 勇

2013 年 4 月 8 日，习近平总书记在博鳌论坛会见台湾两岸共同市场基金会荣誉董事长萧万长时提出，“会更多考虑台湾同胞的需求和利益，积极促进在投资和经济合作领域加快给予台湾企业与大陆企业同等待遇，为深化两岸经济合作提供更广阔的空间”。此举不仅仅体现了新一届党中央和政府秉持“两岸一家人”的理念，把台湾民众的利益和需求放在心上的善念，更是预示着两岸关系制度上的突破和创新。

## 一、“比照外资”政策的实施效果及局限

说到给予台湾企业与大陆企业“同等待遇”，就不得不回顾一下之前实施的“比照外资”政策。20 世纪 80 年代初，大陆实行改革开放政策，倡导两岸“三通”，欢迎台湾同胞来大陆投资经商，但首先遇到的问题就是台资身份的认定，这在当时的历史条件下是一个难题。一方面，我国宪法明确规定，台湾是中国领土的一部分，台湾同胞是中国公民，那么在大陆投资的台商理当享受与大陆同胞相同的国民待遇；但另一方面，鉴于分离 30 多年造成的两岸政治经济社会等方面的制度差异，把台资等同于内资，在实际操作上很难实现。在计划经济体制下，公有制经济处于绝对优势地位，个体民营经济发展受到诸多限制，台资企业显然不是公有制经济，如果简单地把台资企业等同于国内个体私营经济，就无法实现保护和发展台资企业的初衷。对此，中央政府极具智慧、创造性地采取了“政经分离”的做法，“比照外资”的有关法律法规和政策对台资进行管理。1988 年 6 月，《国务院关于鼓励台湾同胞投资的规定》第一次提出台资“参照执行外资”待遇的政策，初步解决了台商赴大陆投资的法律定位问题。

“比照外资”政策并不是一成不变，它随着大陆经济社会变迁和两岸关系发展而变化。从上世纪 80 年代至今，“比照外资”政策也在不断完善、优化和贴近实际。1994 年颁布的《台湾同胞投资保护法》将“参照外资”改为“比照外资”，同时国发 44 号文件

还提出了“同等优先，适当放宽”政策，放宽了台资进入大陆市场的门槛。至此，对于台资企业的定位及待遇问题，形成了一个较为完整的政策体系，既切合了两岸政治经济关系的发展现状，又体现了政府鼓励支持台商发展的良好愿望。

实践表明，“比照外资”的台资政策在促进台资企业赴大陆发展方面成效显著。截止2013年3月底，大陆累计批准台资项目88680个，实际使用台资578亿美元。不仅是规模的快速扩大，从产业、地域选择、投资重点、生产方式等方面来看，台资企业也都越来越深入地融入大陆经济。台商投资区域逐渐由沿海沿江地区向长三角、京津冀及内陆地区辐射；投资领域逐渐从服装、玩具等简单加工组装行业向机械、IT等高科技产业升级；投资产业逐渐从劳动密集型产业向资本密集型产业转移；生产方式逐渐从“三来一补”、“台湾接单、大陆生产、香港出口”逐渐向大陆研发、生产、出口转变；投资重点也逐渐从设备的生产制造向生产、生活服务业倾斜。

“比照外资”的台资政策在特定的历史时期发挥了积极作用，但其局限性也随着两岸形势的快速变化而日益凸显。为了体现大陆对台商的“保护”和“鼓励”，出台了“比照外资”政策；为了凸显台资不同于外资的内资身份，又提出“同等优先，适当放宽”。但随着大陆市场化改革的深入，对内资门槛不断降低，目前，“比照外资”规定已经滞后于形势的发展，实际上已经对台资进一步投资大陆产业构成了限制，甚至成为进一步减免关税、建设共同市场的障碍。而且，从实际执行来看，有关部门常常把本应用于投资领域的“比照外资”延伸到两岸交往的各个方面，如就学、住宿、求职等，把台湾同胞当成“外国人”来看待，这就难免使台湾同胞产生感情上的疏离，对中华民族的认同带来负面影响。

时至今日，当初制定“比照外资”政策的条件和环境都发生了很大变化，政策调整的基础已经具备。大陆经济高速发展，经济总量跃居世界第二，为政策调整奠定了经济基础；1978年以来，大陆从计划经济向市场经济的转变，为政策调整奠定了制度基础；大陆法律法规体系日趋完善，特别是针对台胞的政策措施不断出台，为政策调整奠定了法律基础；内外资企业税收制度统一等一系列改革为政策调整奠定了政策基础；两岸关系发展经过多年努力后，当前面临着难得的良好历史机遇，为政策调整奠定了环境基础；两岸人员往来日趋紧密，了解日益加深，为政策调整奠定了感情基础；两岸双向投资快速发展，产业合作不断升级、加深，为政策调整奠定了产业基础。可以说，把台商视为内资是两岸关系发展整个过程中的一个重要转折，而实现这个转折的时机已经成熟。

## 二、给予台资企业同等待遇意义重大

给予台资企业同等待遇，是充分释放善意、寄希望于台湾人民方针的最新阐述。人民

群众是推动历史前进的动力，当前两岸关系发展的良好局面离不开台湾人民的支持。自 1979 年元旦《告台湾同胞书》提出“寄希望于一千七百万台湾人民”以来，大陆的这一对台基本方针就没有动摇和改变。只要是对台湾同胞有利的东西，我们都会尽最大努力去做，并且一定努力做好。目前，大陆台商人数已过百万，并且他们通过亲戚朋友、关联企业等进一步对岛内政治经济社会发挥着广泛影响。可以说，维护好大陆台商利益就是在相当大的程度上维护台湾人民的利益，这正是当前寄希望于台湾人民方针的最新体现。

给予台资企业同等待遇，是进一步加深经济合作，推动两岸产业整合的重要推动力。近年来，两岸经济往来日益密切，特别是 2010 年 ECFA 协议签订后，两岸经济合作进入了规范化、制度化、机制化的新阶段。与以往以资金、技术加土地、劳动力为特征的简单的两岸产业“结合”方式不同，基于产业链的产业“整合”成为新时期两岸经济合作的重点。台资企业获得同等待遇后，就能突破以往的市场准入障碍，作为社会资本以独资、合资、合作等方式全面进入基础设施、公用事业及其他受限的行业和领域，在更大的范围内深入开展产业整合。

给予台资企业同等待遇，是累积正能量，创建中华民族共同家园的制度创新。对台胞来说，享受同等待遇虽然无需改变户籍，但当他在大陆投资、创业和居住的时候，就会有一种主人翁的感觉、一种精神依托以及诸多的生活便利，会产生同大陆同胞同呼吸、共命运的感觉。让台资享受大陆企业同等待遇是智慧的决定，使得台商能够获得更多的市场准入机会，有更多融入大陆经济的选择和更多分享大陆改革开放红利的可能，有利于集聚两岸同胞共同振兴中华的正能量，创建中华民族的共同家园。

空谈误国，实干兴邦。习近平总书记已经明确作出了加快给予台湾企业与大陆企业“同等待遇”的指示，下一步的工作重点是如何把指示贯彻好、落实好。“比照外资”政策已实施多年，形成了多个既得利益主体，政策调整必然涉及到大陆多个相关部门，涉及到多项相关法律法规，更涉及到千千万万台商的切身利益。因此，有必要对之前政策实施效果进行客观分析，对实施与大陆企业“同等待遇”的可行性进行系统研究，进而对政策实施提出系统规划和切实可行的对策建议。鉴于政策调整的复杂性和艰巨性，建议组织研究队伍，提出落实这一政策的具体实施方案，分阶段进行，并可以考虑在国务院刚刚批复的昆山深化两岸产业合作试验区，进行“同等待遇”政策调整先行先试，积累经验，再在全国范围内逐步实施。惟其如此，才能把对台湾同胞的善意落到实处，切实维护好、发展好来之不易的两岸经济发展新局面。

（作者：刘震涛为清华大学台湾研究所所长；窦勇为中国国际经济交流中心博士）

责任编辑：刘英奎

# 尽快启动中美贸易和投资协定谈判

## ——第五轮中美工商领袖和前高官对话会议召开

2013年10月21-22日，中国国际经济交流中心和美国全国商会在华盛顿共同组织召开了第五轮中美工商领袖和前高官对话。中国国际经济交流中心理事长曾培炎和美国全国商会会长多诺霍分别带领两国工商领袖、政府前高官及知名学者各15人参加对话。美国副总统拜登在会议期间会见了与会的中方代表，并就中国企业赴美投资等中方关心的问题回答了提问。

中美工商领袖和前高官对话由中国国际经济交流中心和美国全国商会联合举办，迄今已轮流在北京和华盛顿举办了四轮。此次，中美双方代表回顾了前四轮对话所取得的成果，并就中美经济现状和未来、全球经济状况及通过双边、多边和诸边协议推进双向投资和贸易自由化的前景进行了深入探讨。与会者特别围绕中美贸易和投资协定所能带来的重大利益及挑战进行了深入讨论。

根据会议达成的共识，中国国际经济交流中心和美国全国商会发表了《联合声明》，指出中美双边经济和商业关系对两国和世界具有重要作用，并促请两国政府适时启动贸易和投资协定谈判。在谈判之前，共同寻求两国贸易和投资关系进一步开放的途径，可以先从过渡性协议中做起。过渡性协议应坚持先易后难的原则，从具有共同利益且最容易达成共识的领域开始。

### 一、启动中美贸易和投资协定谈判的意义

中美双边经济和商业关系对两国和世界具有重要作用，中美经贸关系迅速发展，为两国人民和经济带来了实实在在的利益，已成为更加广泛的双边关系的“压舱石”和“稳定器”。会议重申，将继续致力于通过中美工商领袖和前高官对话做两国政府的工作，推动两国建立更加积极、互惠的关系，并为深化和巩固两国经济和商业关系确定更加宏伟的目标。为此，与会者表达了共同推动两国启动贸易和投资协定谈判的强烈愿望。

中美两国各自面临不同的经济发展阶段。启动中美贸易和投资协定谈判，将给两国带来特殊的经济和政治挑战。然而，通过中美贸易和投资协定所实现的贸易和投资自由

化，将会促进和加强两国的经济发展，创造就业机会，并推动经济改革。并且，中美贸易和投资协定符合两国领导层优先支持的政策事项，特别是两国经济的再平衡问题：中国将以扩大消费和服务为方向，美国则将以扩大投资和出口为方向。

中美贸易和投资协定还有助于增进两国互信，密切两国经济关系，扩大双向贸易和投资互惠，惠及两国和全球经济福祉。两国政府适时尽快启动中美贸易和投资协定谈判，对于推动中美经贸关系健康发展意义重大。两国政府应着手为推动开启中美贸易和投资协定谈判做出循序渐进的努力。这与中美战略与经济对话的愿景和目标相一致。

会议促请两国政府在启动中美贸易和投资协定谈判之前，共同寻求两国贸易和投资关系进一步开放的途径。这些努力可以为中美贸易和投资协定奠定基础。

即将在巴厘岛举行的世界贸易组织（WTO）部长级会议达成多哈回合早期收获协议，涵盖贸易便利化、农业发展，得到中美两国共同支持，将不仅为完成多哈回合提供一个坚实的基础，也为中美今后在 WTO、双边投资协定谈判及未来的中美贸易和投资协定谈判进一步合作建立信心。此外，与会者表达了希望中美共同努力，尽快就完成扩大 WTO 信息技术协定清单达成共识。

## 二、中美贸易与投资协定谈判的相关内容

会议认为，达成一项综合性贸易和投资协定是一个长期的过程；会议同时强调，两国可以从过渡性协议做起并受益，并将此作为最终达成中美贸易和投资协定的基础。过渡性协议应从双方具有共同利益且最容易达成共识的领域开始探讨。

中美两国通过 9 轮双边投资协定谈判，已经建立了稳固的基础，两国政府应将推进双边投资协定谈判作为优先事项，应在 2013 年 7 月中美战略与经济对话所取得的进展和承诺的基础上，竭力加快完成一项高标准投资协定谈判。鉴于此，达成一项高标准的双边投资协定，可以作为中美贸易和投资协定谈判的切入点。

随着两国相互寻求更多地参与对方的大型基础设施项目建设，包括在美国的州及中国的省（市）级层面，政府采购是存在潜在共同利益的另一个领域，可以作为中美贸易和投资协定的谈判内容。会议肯定了对话平台下就中美基础设施市场的双向投资进行的研究工作，提出将于明年在中国举行的第六轮对话会上，就这一领域存在的机遇和挑战进行进一步的研究和探讨。

更广泛地说，为了中美贸易和投资协定在两国具有经济意义和政治可行性，需要确定一些严格的准则，确保推动贸易和投资自由化和便利化，减少在重要领域的市场扭曲和歧视性规定，包括投资、货物关税、农产品贸易、服务业、贸易技术壁垒、知识产权保护 and 争端解决机制。美方与会者关注的还有：竞争政策和国有企业、政府采购及其他

领域。中方与会者关注的有：放松美国对高技术产品的出口管制、中国市场经济地位、增加美国对中国企业在美投资安全审查的透明度及其他领域。

服务贸易自由化为深化中美经济关系提供了一个独特的机遇，对于两国都是有益的，因为中国新的发展和结构调整的战略背景下寻求提高服务业在经济中的作用，而美国也正在寻求机会扩大其在中国广泛的服务业活动中的参与度。启动上海自由贸易试验区是中国经济发展的一项重要举措，也表明了中国追求基于市场的经济改革的决心。中国将进一步实行开放，并在上海自贸区中继续实行具有积极意义的深入改革开放，并将其推广到全国，将成为增加双边贸易和投资的机遇，也有助于推动达成中美贸易和投资协定。

除了贸易和投资领域，两国在确保能源安全、解决共同挑战方面，拥有共同利益和责任，与会者对两国就共同关心的能源问题加强合作、对话和信息共享表示了支持；会议倡议，两国应就应对气候变化挑战加强合作，推进《中美能源和环境十年合作框架》下有关清洁水、清洁大气、清洁高效交通、清洁高效能源和安全电力等方面的合作取得进展；出口管制和网络安全及相关此类问题同样至关重要，会议呼吁进一步研究解决好这些问题的方法，如不能有效处理双边关系中的这些问题，将阻碍中美关系发展。此外，鉴于在农业、科技等诸多领域达成合作协议的重要性，会议还促请两国政府就这些互惠领域达成协议。

### 三、启动中美贸易和投资协定谈判的路径

适时尽快启动中美贸易和投资协定谈判，不仅对两国经济有益，也能够向世界传递积极信号，推动世界经济稳定与增长。

在明年中国举办的第六轮对话会前，就中美贸易和投资协定采取以下行动：

1. 中国国际经济交流中心和美国全国商会通过中美工商领袖和前高官对话平台，积极推动各自政府适时尽快启动中美贸易和投资协定谈判。

2. 中国国际经济交流中心和美国全国商会应加强中美贸易和投资协定相关问题的研究和信息交流，包括评估协定对两国经济的成本、收益与障碍，拟定启动谈判的路线图。

3. 促请两国政府根据 2012 年 5 月中美战略与经济对话的联合声明，扩大和建立一个更加有效的对话，加强双方在跨太平洋伙伴关系协议（TPP）、区域全面经济伙伴关系（RCEP）、中国－东盟自贸区及其他区域性的协议方面的信息交流与合作研究，并确定中美贸易和投资协定中双边经济合作的新领域。促请两国政府支持启动上述领域过渡性协议的定性及定量分析。

责任编辑：李 蕊

· 新书推介 ·

# 教育金融创新和人力资本 投资的新图景

——评窦尔翔新作《教育金融制度创新》

苏 剑

一百多年前，梁启超先生的《少年中国说》中有言：“少年智则国智，少年富则国富；少年强则国强，少年独立则国独立；少年自由则国自由，少年进步则国进步；少年胜于欧洲则国胜于欧洲，少年雄于地球则国雄于地球。”在当前信息化时代，科技大潮汹涌而来，人力资本的效率在一国发展中的作用更为突出。任何国家要想屹立于世界民族之林，必须获得源源不断的发展动力。资源终有枯竭日，唯有技术创新，以及有效劳动，或称人力资本，才是推动经济长期增长的不竭动力。高素质、高能力的人才充斥社会，能使经济处处迸发活力，尤其是一国的青年一代，可塑性强、劳动时期长，往往最具潜力，也最被寄予希望。而教育作为使人自蒙昧转向开化的重要手段，其基础性地位愈加受到各国的重视。

针对当前我国学生面临的家庭教育负担重、助学贷款缺口大、农村及偏远地区儿童受教育困难、大学生结构性失业等错综复杂的种种矛盾，窦尔翔博士的专著《教育金融制度创新》，让人看到了切实有效的解决方法。该书重点对教育资金可得性问题提出了“分成制教育金融制度”理论，将“自然人借贷理论”上升到“自然人金融理论”层次，为解决当前教育资金短缺问题做出了有益的贡献。

“分成制教育金融制度”思想的核心是以教育需求方即被投资方未来的收益为分成对象，在现期签订包含分成期限、分成率等核心要素的金融合约。在合约之下，投资者出钱、出管理，教育需求方出体力、脑力和自我管理，双方共同推进受教育者的人力资本积累项目的完成。完成之后，教育需求方作为完成的人力资本“投放”社会，再按照合约规定向投资者支付其劳动报酬的一部分。如果这一制度得以建立，一个可以预见的广

---

阔市场将会形成。真正有能力、有决心接受教育，并预期将来可得更多收益的学生，将不再受限于资金的缺乏，而可以通过签订合同来实现自己的“教育梦”；投资方则因为能够获取合法利得，而有动力提供更多的资金，“同情”基础减弱的同时，投资方数量也会在市场的激励下迅速扩大。

除了直观上解决教育资金不足之外，这一制度还将催生不少“副产品”。比如说，投资者会更加关注教育需求方的学业，甚至可以利用自己的眼界和人脉为其选择作指导；教育需求方的资信状况被纳入更广泛的信用体系，从而拖欠款项的行为得到遏止。因此，这一产业一旦建立，将在教育投资者和教育需求方之间形成良性合作关系，结构性失业的问题也将得到一定的解决。大学生在签订合同时，将得到关于就业市场需求及其趋势的专业性指导，从而他们在决定自己学习领域之时，能够更有远见，而不会对热门专业一哄而上。

在发达的资本主义国家，“分成制教育金融制度”的思想已经有所体现。尽管在我国建立这样的制度体系尚需时日，但我们自该书中看到了解决现实矛盾的希望，并有信心预见到未来教育制度的发展方向。届时，我少年中国必将更加自由富强，雄立东方。

(作者为北京大学经济学院经济学系副主任、中国留美经济学会会员)

责任编辑：刘英奎

---

---

## ABSTRACTS

### **(1) Increase Input and Policy Support to Agriculture, Rural areas and Farmers, and Accelerate the Agricultural Modernization**

*Nie Zhenbang*

Entering the new phase of the new century, the agricultural modernization drive has made brilliant achievements in our country, yet still faces severe challenges. We still should take unswervingly the agricultural modernization route of Chinese characteristics, step up the transformation of agricultural development mode, and improve irrigation, mechanization, technicalization, intensification, specialization, standardization, scale, systematization, and informatization of agriculture. In essence, we should increase input and policy support to agriculture, rural areas and farmers, and accelerate the agricultural modernization.

### **(2) Thinking about the Development of the New-type Urbanization**

*Han Yongwen*

Compared with the traditional urbanization, the new-type urbanization contains some new concepts and connotations. It's an inevitable choice for us to push forward the urbanization in a resource-conserving and environment-friendly way. The new-type urbanization construction must adhere to the people-oriented principle, and resolve to solve the half-urbanization problem in the process of Chinese urbanization.

### **(3) Supply Management of Macro Economy Should Be Reinforced**

*He Keng*

The Chinese economy still goes under downward pressure currently, but it's expected that the Keynesian economic policy is no longer sustainable. Government should abandon the development mode that pro-

---

moting GDP growth with investment, and reduce interventions in micro economy. The basic task of government is to care about people's basic living needs, and the growth rate of resident income must be higher than that of GDP. Currently, we can take two policies to promote the healthy development of economy, one is to deepen the reform, and the other to terminate the Keynesian policy and reinforce supply management.

#### **(4) A Brief Analysis of the Slowdown of Fiscal Revenue Growth and Our Countermeasures**

*Jia Kang, Zhao Fuchang & Zhang Peng*

Since the beginning of 2013, the fiscal revenue growth of China has been slowing down, creating some certain pressure on government expenditure. Essentially the current slowdown in fiscal revenue is attributable to structural factors and in some degree to temporary factors. Therefore, while maintaining the basic stability of the whole pattern of payments, efforts should be redoubled to solve the structural problems in economic operation step by step and on the basis of priorities, and to correct distortions in the existing policy.

#### **(5) My Understanding of the Shanghai Free Trade Zone and Suggestions**

*Xia Bin*

For Chinese government, financial reform is the biggest challenge of the reform in the Shanghai Free Trade Zone. It's urgent that money flows between the zone and other areas of China must be got through on one hand, and the massive turnover of foreign capitals must be prevented on the other hand. Thus the only institutional design is to set up a "Special Account" for the capital flows, which both can meet the capital movement need of the zone and is easy for China's regulatory administration to monitor. And thereafter, the experience can also be applied to other cities in China.

#### **(6) Research on the New Strategy of the Use of Foreign Exchange Reserves**

*Tian Qing & Chen Bingcai*

Generally speaking, the use of China's foreign exchange reserves is lack of long-term strategic considerations. So a new strategy of the use of China's foreign exchange reserves should be developed and implemented. That is, to actively adjust the foreign exchange reserves investment management system, establish a new management and regulatory framework for foreign exchange reserves, and adjust the directions of the development of the foreign exchange market and the use of foreign exchange reserves.

## **(7) Improve Supply Chain Management and Cultivate New Trade Competitive Advantage**

*Li Wenfeng*

Improvement of supply chain management is beneficial to the sustainable development of foreign trade in China, so as to resolve the problem of stagnated foreign trade development. Several types of supply chain management organizations have immersed in foreign trade in China, basing on their original business to extend and expand to the higher end of the value chain. It is essential to elevate to strategic level the promotion of supply chain management in foreign trade, so as to improve the competitive advantage of Chinese foreign trade.

## **(8) Research on Chinese Rare Earths Trade Policy Based on Sustainable Development**

*Wang Hongxia, Liang Tao & Peng Bo*

There is severe benefit disequilibrium in the international rare earths trade, and China never gets enough benefit as it deserves. The export price of Chinese rare earths has been too low for a long period, lacking the discourse power in the international market, which made valuable rare earths resources run off and made China bare the environmental pollution in consequence of rare earths trade. Thus, it's crucial for China to make reasonable rare earths trade policy and promote the sustainable development of the rare earths industry.

## **(9) Transformation of Scientific and Technological Achievements for Energy Saving and Emission Reduction: Situation, Problems and Solutions**

*Liu Xuemin & Sun Shujing*

This paper analyzes the existing problems in the application of energy saving and emission reduction technology, and puts forward relevant policy suggestions, including promoting the reform of institution and system construction, perfecting the policy design, giving full play to the function of the technology market, seeking technology breakthrough, exploring and innovating business model of technology popularization and application.

## **(10) Promote Standardized and Orderly Development of Chinese B2C Cross-border E-commerce**

*Hong Tao, Wang Weiwei & Wang Yanan*

---

This paper analyzes the business environment and business model that B2C cross-border e-commerce depends on, studies the existing problems of the development of Chinese B2C cross-border e-commerce, and puts forward some relevant policy suggestions.

## **(11) Current Graduate Employment Situation and Policy Suggestions**

*Zhang Yingqiang*

At present the graduate employment situation in China is quite stern, with insufficient demand coexisting with structural imbalance. Many factors result in the current predicament, including the decline in economic growth, the lagging development of the third industry, the widening of college enrollment, the imperfect social security system, and discrimination of employment. Therefore it needs government, colleges and universities, enterprises and society to work together to solve the graduate employment problem fundamentally.

## **(12) Background and Goal-oriented of National Principal Functional Region Plan**

*Wang Junting*

Based on the National Principal Functional Region Plan, the paper analyzes contradictions and problems of national land development in China, conducts thinking on cohesion and interaction relationship between traditional development models and model of the principal functional region. According to the paper, the construction of national principal functional region is the new idea of land development patterns and the new summary and promotion on the strategy of regional coordination development, which also provides a new vision to promote economic construction and the construction of ecological civilization coordinately, and the diversified index to measure the scientific development of region. Finally, the paper makes interpretation on the goal-oriented of National Principal Functional Region Plan, and gives recommendations for promoting the implementation of the National Principal Functional Region Plan.

Editor: Xie Yunliang

# “中国企业走出去的理论与实践探索” 论文征集暨优秀论文评选通知

十八大报告提出，要“加快走出去步伐，增强企业国际化经营能力，培育一批世界水平的跨国公司”。为了总结和探索中国企业走出去的理论基础、政策依据、成功经验，推动中国企业加快国际化进程，提升国际竞争力，本刊编辑部将以“中国企业走出去的理论与实践探索”为主题，举办论文征集及优秀论文评选活动。

## 一、时间安排

1. 征文时间：2013 年 5 月 -2014 年 5 月；
2. 优秀论文评选时间：2014 年 6 月；
3. 优秀论文评选结果揭晓及颁奖时间：2014 年 7 月。

## 二、论文评选与奖项设置

1. 组织由知名专家学者及专业人士组成论文评选专家委员会，对征集稿件进行评选；
2. 奖项的设置。针对参与征文活动的作者设置一等奖、二等奖、三等奖、优秀奖各若干名；
3. 评选结果将在《全球化》杂志及相关网站予以公布，获奖文章将推荐到《全球化》发表并结集出版。

## 三、投稿要求

1. 内容范围。来稿须围绕中国企业走出去的理论基础、现状与困难、特点与趋势、政策建议、国际经验、企业案例等相关内容展开。
2. 题材、字数与格式要求。来稿既可以是学术论文，也可以是调研报告、案例分析；篇幅一般为 6000-12000 字；创新性强、论点鲜明、论据充分、文字精炼、数据可靠。来稿请注明作者工作单位、职称职务，联系电话、电子邮箱等详细联系方式。

## 四、联系方式

投稿邮箱：qqhtgx@126.com；qqh@cciee.org.cn

联系电话：010-66169330

联系人：李蕊

中国国际经济交流中心《全球化》编辑部

2013 年 5 月

## 欢迎订阅 2014 年《全球化》杂志

《全球化》杂志由中国国际经济交流中心主管 / 主办，是集研究性、学术性、政策性、应用性于一体，以国际经济、宏观经济、企业国际化经营为主要内容的经济类理论月刊（国内统一刊号：CN11-6008/F；国际标准刊号：ISSN2095-0675）。刊物按照曾培炎理事长的办刊宗旨，依托“中国智库”平台优势，秉承“同享人类智慧，共谋全球发展”的核心理念，本着兼容并蓄、百花齐放的原则，着力打造“全球经济思想库”，构建一个智库交流的平台，成为广大读者观察国际问题的重要窗口和共享思想盛宴的便捷之门。刊物致力于探讨全球化带来的机遇与挑战，积极反映国际社会特别是新兴经济体和广大发展中国家的诉求，研究如何改善全球经济治理，建立公正合理的国际经济新秩序；对中国经济社会发展的重大问题进行理论研究，关注宏观经济运行、产业发展、区域发展中的重点和难点问题，提高经济形势分析预测的科学性、及时性和权威性；积极推动中国经济对外开放进程，尤其关注中国企业国际化经营与发展中的趋势与问题，为中国企业“走出去”提供政策和资讯服务，同时为跨国公司进入中国提供引领和支持。刊物力争具有全球视野，服务宏观决策，推动企业发展，集聚各类人才，成为政府、科研院所、企业从事国际经济研究、把握中国经济动向的重要平台。

全国各地邮局均可订阅，国内邮发代号：82-572；也可填好“征订单回执”，直接汇款向我部订阅。联系人：李蕊；地址：北京市西城区西什库大街 31 号 1 号楼 506 室《全球化》编辑部；邮编：100034；电话（传真）：010-66169330。

本刊定价：每期人民币 35 元，美元 20 元，港币 50 元，每月 25 日出版（国内免费邮寄）。

2014 年《全球化》杂志（月刊）征订单回执

|          |  |                 |      |  |
|----------|--|-----------------|------|--|
| 订阅单位     |  | 订阅人姓名、电话        |      |  |
| 详细地址（邮编） |  |                 |      |  |
| 征订份数     |  | 420 元 / 年（12 期） | 总计金额 |  |

注：为便于我们尽快给您邮寄，请务必将征订单回执与汇款底单一并传真至我部。