

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

• 本刊专论 •

正确认识与处理政府和市场关系 魏礼群(005)

强化环境法制手段 促进灰霾污染治理
——关于尽快修订《大气污染防治法》的建议 姜云宝 杨朝飞(014)

• 国际经济 •

改革开放新时期我国服务贸易发展研究 周柳军(022)

地缘政治与中国国家能源安全 刘学敏(032)

发达国家缩小贫富差距的经验和启示 张 瑾(040)

• 理论前沿 •

加强中国智库建设 提高科学决策水平 霍建国(051)

建设中国特色新型智库的五点思考 荣婷婷(056)

• 宏观经济 •

我国科技经费管理的问题与改革建议 聂常虹(065)

• 区域经济 •

当前我国地区经济发展的态势、问题和对策分析
高国力 申 兵 黄征学(074)

• 产业发展 •

爱尔兰服务外包产业发展的经验 李 辉(087)

我国铁矿石进口的现状、问题及政策建议 金惠卿 杨 宏(097)

• 名人观察 •

负面清单:对外开放的全新模式

——上海自贸区调研有感 杨圣明(107)

• 投资地理 •

缅甸的产业发展及中缅贸易投资 刘翔峰(111)

• 国际统计数据 •

世界经济主要指标 (124)

• 英文摘要(ABSTRACTS) •

(132)

“铁的新四军”红色记忆·经典美术作品展征稿通知 (136)

CONTENTS

Correctly Understand and Handle the Relationship between Government and Market	<i>Wei Liqun</i> (005)
Strengthen Environmental Legal Construction and Promote Dust-Haze Abatement: A Proposal on Revising the Atmospheric Pollution Prevention Law	<i>Jiang Yunbao and Yang Chaofei</i> (014)
Research on the Development of China's Services Trade in the New Period of Reform and Opening up	<i>Zhou Liu jun</i> (022)
Geopolitics and China's Energy Security	<i>Liu Xuemin</i> (032)
Experiences of Developed Countries in Narrowing the Wealth Gap and Enlightenment	<i>Zhang Jin</i> (040)
Strengthen the Construction of Chinese Think Tanks for Improving Our Scientific Decision-making	<i>Huo Jian' guo</i> (051)
Thoughts on Building New-type Think Tanks with Chinese Characteristics	<i>Rong Tingting</i> (056)
Problems of Chinese Scientific Research Funds Management and Reform Suggestions	<i>Nie Changhong</i> (065)
Situation and Problems of China's Regional Economic Development and Counter Measures	<i>Gao Guoli, Shen Bing, and Huang Zhengxue</i> (074)
Ireland: The European Software Outsourcing Center	<i>Li Hui</i> (087)
Status and Problems of China's Iron Ore Imports and Counter Measures	<i>Jin Huiqing and Yang Hong</i> (097)
Negative List: A New Opening-up Administration Mode: Thought on the Field Research of Shanghai Free Trade Zone	<i>Yang Shengming</i> (107)
Burmese Industry Development and Sino-Myanmar Relationship on Trade and Investment	<i>Liu Xiangfeng</i> (111)
Main Indicators of World Economy	(124)

正确认识与处理政府和市场关系

魏礼群

摘要：本文在党的十八届三中全会召开之后的新形势下，回顾了改革开放以来政府和市场关系的变化，阐述了政府和市场二者的功能与长处，深入论述了正确处理二者关系必须深化改革和需要把握好的几个方面。

关键词：改革 政府 市场 关系

作者简介：魏礼群，中国国际经济交流中心执行副理事长。

党的十八届三中全会提出：“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”这既是对我国过去几十年改革发展历史经验的高度概括，也为今后深化经济体制改革和行政体制改革，进一步处理好政府和市场的关系确定了方向。

回顾改革开放以来我们党关于政府和市场关系的论述和决策过程，正确认识政府和市场二者各自的功能与长处，研究在全面深化改革中进一步处理好政府和市场的关系，具有重要的现实意义和深远的历史意义。

一、改革开放以来我们党关于政府和市场关系论述的深化过程

改革开放 35 年来，我们党在推进社会主义改革开放的伟大事业中，不断加深对政府和市场关系的认识，相应作出了一系列历史性的重大决策。

1978 年 12 月，作为我国新时期起点的党的十一届三中全会提出：“应该坚决实行按经济规律办事，重视价值规律的作用。”并指出：“现在我国经济管理体制的一个严重缺点是权力过于集中，应该有领导地大胆下放，让地方和工农企业在国家统一计划的指导下有更多的经营管理自主权。”接着，我国改革开放总设计师邓小平同志，在 1979 年 11 月会见英国不列颠百科全书出版公司编委会副主席吉布尼和加拿大麦吉尔大学东亚研究所主任林达光等谈话时，明确提出：“社会主义也可以搞市场经济”、“把这当作方法，不会影响整个社会主义”。这里，邓小平同志第一次把市场经济同社会主义直接联系起来，把市场经济当作发展生产力的方法。十一届三中全会开启了我国波澜壮阔的改革开放伟大征程。

1982 年 9 月，党的十二大明确提出了有系统地进行经济体制改革的任务，指出：“正确贯彻计划经济为主、市场调节为辅的原则，是经济体制改革中的一个根本性问题。我们要正确划分指令性计划、指导性计划和市场调节各自的范围和界限，在保持物价基本稳定的前提下有步骤地改革价格体系和价格管理办法，改革劳动制度和工资制度，建立起符合我国情况的经济管理体制，以保证国民经济的健康发展。”这里，明确提出了计划经济与市场调节的主辅关系，即政府与市场的关系。1984 年 10 月，党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》，深入剖析了原有经济体制中存在着“政企职责不分，条块分割，国家对企业统得过多过死，忽视商品生产、价值规律和市场的作用”等弊端，明确提出：“社会主义计划经济必须自觉依据和运用价值规律，是在公有制基础上的有计划的商品经济”，“实行计划经济同运用价值规律、发展商品经济，不是互相排斥的，而是统一的，把它们对立起来是错误的”。这是我们党作出的全面经济体制改革第一个纲领性文献中的重大论断。

1987 年 9 月，党的十三大进一步提出：“社会主义有计划商品经济的体制，应该是计划与市场内在统一的体制。”并指出，“新的经济运行机制，总体上来说应当是‘国家调节市场，市场引导企业’的机制”。为此，十三大报告还提出必须把计划工作建立在商品交换和价值规律基础上，逐步缩小指令性计划范围，扩大指导性计划范围，最终实现以间接控制为主、计划与市场内在统一的模式。这里，强调计划和市场的作用都是覆盖全社会的，不再提计划经济为主。

1992 年初，邓小平同志在南方谈话中更加深刻地指出：“计划经济不等于社会主义，

资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场”，把计划和市场都作为发展生产力的手段。在此基础上，1992年10月，党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制，“就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”，这为长期纠结于“计划”和“市场”关系的改革开启了一个新的里程碑。至此，我们党对社会主义市场经济的认识、对政府和市场关系的认识达到了一个新高度：市场经济不仅仅是市场竞争机制、供求机制和价格机制，更是一种资源配置机制。1993年11月，党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，进一步构筑了社会主义市场经济体制的基本框架。

1997年9月，党的十五大明确提出了形成比较完善的社会主义市场经济体制的目标，提出“坚持和完善社会主义市场经济体制，使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”，并要求“充分发挥市场机制作用，健全宏观调控体系”。这里，要求“充分发挥”市场作用、“健全”政府宏观调控体系，深化了对政府与市场关系的认识。

2002年11月，在新世纪新阶段召开的党的十六大进一步提出：“健全现代市场体系，加强和完善宏观调控。在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用，健全统一、开放、竞争、有序的现代市场体系。”并明确要求：“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能，减少和规范行政审批。”2003年10月，党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干重大问题的决定》中提出：要按照五个统筹的要求，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，并提出要转变政府经济管理职能，“切实把政府经济管理职能转到为市场主体服务和创造良好发展环境上来”。这里，强化了市场功能的作用，同时明确了政府的功能作用。

2007年10月，党的十七大提出：“要深化对社会主义市场经济规律的认识，从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用，形成有利于科学发展的宏观调控体系。”并要求：“加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，规范行政行为，加强行政执法部门建设，减少和规范行政审批，减少政府对微观经济运行的干预。”这里，强调从制度上更好发挥市场的基础性作用，也是对市场作用的重视和强化。

2012年11月，党的十八大指出：“经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，必须更加尊重市场规律，更好发挥政府作用。”并明确要求：“完善宏观调控体系，更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用，完善开放型经济体系，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。”这里，更加突出了市场作用，也强调了更好发挥政府作用。

2013年11月，党的十八届三中全会进一步提出：“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好

发挥政府作用。”把以往市场起“基础性”作用改为“决定性”作用，同时也强调“更好发挥政府作用”，这是我们党关于发展社会主义市场经济思想的新发展，对政府和市场关系的认识达到了新境界。

以上可以看出，正确认识和处理政府和市场关系，一直是贯穿于我国改革开放进程中的重大课题，是我们党对实行社会主义市场经济随着实践发展在认识上不断丰富、不断深化的过程，由把市场经济作为经济管理方法到经济调节手段再到一种经济制度，由市场在资源配置中起“基础性”作用到起“决定性”作用，这都反映了党的思想理论随着实践不断发展而不断创新，符合马克思主义关于历史唯物主义和辩证唯物主义的科学认识论，每后一个时期的论断和决策，都是对前一个时期论断和决策的继承、创新和发展。

二、正确认识政府和市场二者的功能与长处

建立和完善社会主义市场经济体制，需要正确认识政府与市场二者的功能和长处以及它们的缺陷和弊端。先说市场。市场有多种涵义，一种是商品交易场所，一种是以商品等价交换为准则的市场机制对资源的配置方式，还有一种是人们之间的生产关系。“使市场在资源配置中起决定性作用”，其主要功能是指市场机制决定的资源配置方式。在所有经济活动中，最根本的问题是如何最有效地配置资源。市场之所以能够使资源配置以最低成本取得最大效益，是因为在市场经济体制下，有关资源配置和生产的决策是以价格为基础的，而由价值决定的价格，是生产者、消费者、劳动者和生产要素所有者在市场自愿交换中发现和形成的。市场机制作用的发挥是价值规律的表现形式。由市场决定资源配置的主要长处在于：作为市场经济基本规律的价值规律，能够通过市场价格自动调节生产（供给）和需求，在全社会形成分工和协作机制；能够通过市场主体之间的竞争，形成激励先进、鞭策落后和优胜劣汰机制；能够引导资源配置以最小投入（费用）取得最大产出（效益）。因此，使市场在资源配置中起决定性作用，其实质就是让价值规律、竞争规律和供求规律等市场经济规律在资源配置中起决定性作用。这有利于促使经济更有活力、更有效率和更有效益地发展。但同时也要看到，市场调节有某些自发性、盲目性、局限性和事后性等特点，不能把资源配置统统交给市场，不能使全部社会经济活动市场化。比如，社会供求总量的平衡、公共产品和公共服务的提供、城乡区域差距的缩小、稀缺资源的配置，只靠市场调节经济运行，难以经常保持经济总量平衡和重大结构协调，难以实现基本公共服务均等化，难以避免社会收入两极分化，也难以及时、有力、有效应对宏观经济周期波动和国际经济金融危机的冲击。也就是说，市场配置资源的“决定性作用”不能是所有社会经济领域和活动。

政府作为公共权力的行使者、社会经济活动的管理者，最重要的职能是从宏观上引

导方向，保持整个经济社会持续健康稳步发展。在我们国家，有共产党的领导、有社会主义制度的优势，政府可以自觉地依据对客观事物的认识，能动地观察和反映国内外发展变化，按照包括市场规律在内的客观经济规律，对重大社会经济活动作出战略规划与宏观决策，可以对重大社会经济活动作出预先安排，进行有目的、有计划的引导和调控。发挥政府作用的主要长处在于，有可能从社会整体利益和长远利益来引导市场和社会经济发展方向，从宏观层次和全局发展上配置重要资源，促进经济总量平衡，协调重大结构和优化生产力布局，提供非竞争性的公共产品和公共服务，保障公共安全，加强社会建设和环境保护，维护市场和社会秩序，促进社会公平正义，逐步实现共同富裕，弥补市场缺陷和失灵的方面。但政府也有信息掌握和认知能力的局限性，也会有偏颇、僵滞甚至决策失误的毛病，以至于束缚经济社会的活力，不利于微观上优化资源配置和提高效率。

以上可以看出，政府与市场是现代市场经济体系中两个重要手段，各有长处但功能不同。政府是一只“看得见”的手，市场是一只“看不见”的手，它们都能对资源配置产生作用，但资源配置和利益调节的机理、手段、方式不同。市场方式主要通过供求、价格、竞争等机制功能配置资源，调节利益关系，市场主体自主决策、自主经营和自担风险。政府则主要根据全局和公益性需求，依靠行政权力和体制，进行重要资源配置，调节重要利益关系。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济。我们必须高度重视、充分发挥市场在微观配置资源、调节经济利益关系中的积极有效作用。

理论和实践告诉我们，在处理政府和市场关系中，需要注意三个方面。一是要明确认识两者各自的功能和长处，使它们在不同社会经济层次、不同领域发挥应有作用，都不能越位、错位和不到位。二是要充分发挥两者功能作用，“两只手”都要用，并有效配合。“两只手”配合得好，可以起到 $1 + 1 > 2$ 的效果。反之，市场作用的正效能就会下降，负作用就会扩大；同样，政府的正效能也会下降，政府形象和公信力也会受到伤害，甚至造成重大经济损失。因此，两者不可偏废。三是政府和市场应当有机结合而不是板块连接，政府应尊重市场经济规律，自觉按经济规律办事，市场要在政府引导、监管和制度规范下运行。只有这样，才能实现政府与市场各自长处的充分发挥以及两者之间的良性互动。

三、进一步处理好政府和市场关系必须全面深化改革

经过 35 年的改革开放，我国社会主义市场经济体制已基本建立，政府和市场关系经过不断调整也发生了重大变化。总的看来，国民经济市场化程度显著提高，市场作用大

为增强，但市场和政府都有不到位和越位的方面。政府仍然管了不少不该管的事，也有不少事该管却没有管或没有管好。当前，我国社会主义改革开放和现代化建设进入了新阶段，新形势、新任务对社会经济发展和社会经济体制机制提出了新要求，其中一个很重要的方面，就是要进一步处理好政府和市场的关系。为此，必须遵循党的十八届三中全会精神，按照“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”要求，全面深化改革特别是经济体制、行政体制改革。至关重要的，是抓好以下几个方面的改革。

（一）推进市场化改革，加快完善现代市场体系

这是使市场在资源配置中起决定性作用的基础。要从广度和深度上推进市场化改革，推动资源配置依据市场规则、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。加快形成企业自主经营、公平竞争，消费者自由选择、自由消费和要素自由流动、平等交换的现代市场体系，提高资源配置效率和公平性。一是建立公平开放透明的市场规则。我国市场体系还不完善，市场的开放性、竞争的公平性和运行的透明度都有待提高，尤其是部分基础产业和服务业价格关系尚未理顺，要素市场发展相对滞后，必须加快市场化改革。十八届三中全会《决定》提出了一系列重大改革举措，包括实行统一的市场准入制度，探索实行负面清单准入管理方式，改革市场监管体系，实行统一的市场监管，健全优胜劣汰的市场化退出机制。这是使市场在资源配置中发挥决定性作用的基础。二是完善主要由市场决定价格的机制。坚持把主要由市场决定价格作为价格形成的常态机制，凡是能够通过市场形成价格的，包括生产要素价格都要放开价格管制，主要由市场形成价格；对那些暂不具备放开条件的，要积极探索建立符合市场导向的价格动态调整机制，并创造条件加快形成主要由市场决定价格的机制。改革政府定价机制，要把政府定价严格限定在必要范围内，主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节。进一步减少政府定价的范围和具体品种。要按照简政放权要求，进一步下放给地方政府定价权。改进政府定价方法，规范政府定价行为，提高政府定价的科学性、公正性和透明度。三是改革市场监管体系。清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法，反对地方保护，反对垄断和不正当竞争。同时，要建立城乡统一的建设用地市场，完善金融市场体系，加快推进科技体制改革。这是完善现代市场体系的必然要求和重要方面。

（二）坚持和完善基本经济制度，着力深化企业改革

公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，是中国特色社会主义制度的重要支柱，也是社会主义市场经济体制的根基。我们搞的是社会主义市场经济，必须始终坚持“两个毫不动摇”：必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力；必须毫不动摇鼓励、支持、引导非公

有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力。这两者都不可偏废，否则，就不成为社会主义市场经济。关键是要完善产权保护制度，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护。企业是市场活动主体，也是社会主义市场经济体制的微观基础。必须深化国有企业改革，推动国有企业完善现代企业制度，健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构，规范经营决策，实现资产保值增值，公平参与竞争，提高企业效率，增强企业活力。要准确界定不同国有企业功能。废除对非公有制经济各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒。鼓励非公有制企业参与国有企业改革。特别要重视发展混合所有制经济，国有资本、集体资本、非公有资本等，交叉持股、相互融合的混合所有制经济，有利于国有资本放大功能、保值增值、提高竞争力，有利于各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展。要鼓励非公有制企业参与国有企业改革，鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业，鼓励有条件的私营企业建立现代企业制度。

（三）加快政府自身改革，全面准确履行政府职能

科学的宏观调控、有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。要切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。要按照党的十八大报告确定的“推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变”的基本要求，深化行政审批制度改革，进一步简政放权，切实减少审批事项，向企业放权、向市场放权、向社会放权，特别是要深化投资体制改革，确立企业投资主体地位。要最大限度地避免用行政手段配置各类资源，用政府权力的减法换取市场和社会活力的加法，激发市场和社会主体的创造活力，增强经济发展的内生动力。要健全宏观调控体系，宏观调控的主要任务是保持经济总量平衡，促进重大经济结构协调和生产布局优化，减缓经济周期波动影响，防范区域性、系统性风险，稳定市场预期，保障经济安全，实现经济持续健康发展。要合理界定中央和地方政府的职能，充分发挥“两个积极性”。中央政府要进一步改善和加强宏观管理，强化发展规划制订、经济发展趋势研判、制度机制设计、全局性事项统筹管理、体制改革统筹协调等方面职能，促进全国范围内的法规统一、政令畅通和经济社会的平稳健康发展。要发挥地方政府贴近基层、就近管理的优势，进一步加强地方政府在公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等方面的职责，以更好地服务于广大人民群众和各类企业。要大力推广政府购买服务，创新政府服务方式。按照公开、公平、公正原则，将适合市场化方式提供的公共服务事项，交由具备条件且信誉良好的社会组织、机构和企业等承担，推动公共服务提供主体的多元化，以此推动政府职能转变，建

设现代化服务型政府。

四、进一步处理政府和市场关系需要把握好的几个方面

政府和市场关系，是人类社会任何国家发展现代市场经济都绕不开的根本性问题，也是各国长期以来都在致力有效破解的世界性难题。特别是在我国这样一个有着 13 亿多人口的大国，又是在社会主义基本制度下实行市场经济的历史条件，处理好政府和市场关系的意义更重大，难度也更大，更需要研究解决一系列特殊的复杂问题，更需要推进理论创新和实践创新，更需要努力把握和运用改革规律，以更好地推动国家和人民事业发展。

（一）坚持从国情出发，解放思想，实事求是，与时俱进

古往今来，关于政府与市场关系有多种理论学说和多种实践模式，我们要注意学习研究人类社会和当今世界各国在处理政府与市场关系方面一切有益的思想理论和实践做法。但是，不能照抄照搬别国经验、别国模式。世界上没有一种经验模式可以照抄照搬。我们必须全面、真切地认识我国现阶段基本国情及其内在要求，坚持和运用马克思主义的历史唯物主义，准确把握党和国家发展大势，做到解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实，积极探索符合当今时代我国国情的政府和市场关系的科学理论、具体做法和实践模式，既决不简单搞拿来主义，也决不搞固步自封，要不断有新的发现、有新的创造、有新的发展。

（二）坚持正确改革方向，积极稳妥，扎实推进，注重实效

实行社会主义市场经济体制，是我们党吸收人类社会文明进步智慧作出的正确历史抉择，也是我国社会发展客观进程的必然要求。必须坚定社会主义市场经济的改革方向和如期实现完善社会主义市场经济体制的目标。把社会主义和市场经济体制结合起来，是人类社会空前的壮举，也是需要不懈探索的重大课题。这方面，我们已经进行了 30 多年的理论探索和实践创新，也积累了不少经验，但是还有许多未被认识的“必然王国”。其中，在处理政府和市场关系方面还有一系列棘手的矛盾和问题有待研究解决。这要以积极进取的精神大胆探索，勇于改革创新，敢于攻坚克难，但对涉及全局的重大改革事项，决心要大，步子要稳，包括对下放权力的改革方向要坚持，行动要坚决，但下放权力的范围、步骤、方法，应与政府宏观调控、监管能力和法治水平相适应、相协调，特别要加快法治建设，使社会经济有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，以避免重蹈历史上多次出现的“一放就乱，一乱就收”的不良循环。

（三）坚持两只手都要硬，有效配合，优势互补，把更加重视市场作用和更好发挥政府作用结合起来

在发展社会主义市场经济中，政府和市场这两只手，都不可或缺，也决不可分割。因此，“使市场在资源配置中起决定性作用”和“更好发挥政府作用”，不是互相排斥的，而是统一的，把它们对立起来的认识和做法是不对的、有害的。一方面，要从广度和深度上推进市场化改革，以更好发挥市场作用的功能和长处，增进社会经济活力和效率，激发各方面的积极性和创新精神。另一方面，也必须全面正确履行政府职能，实施科学的宏观调控、有效的政府治理，以更好发挥政府的功能和长处。这样，才能实现社会经济更有效率、更加公平、更可持续健康发展，促进社会公平正义和共同富裕。关键在于，政府和市场两只手要有效配合、优势互补、相互促进、相得益彰。

（四）坚持准确界定两者功能，区分层次和领域范围，合理发挥政府和市场各自的作用

在经济、社会、政治、文化、生态各个不同领域，在宏观、微观不同层面，政府和市场发挥作用的范围、程度、方式、形态应有不同，需要深入研究和准确界定，防止二者功能错位、越位、不到位，避免发生错误和损失。在经济活动微观领域中，发挥市场配置资源的决定性作用是必要的、可行的，在其它领域则要正确、合理把握政府和市场各自作用的范围、程度和表现形式。这也是保证社会主义市场经济持续健康发展，中国特色社会主义道路沿着正确方向前进的大问题。

（五）坚持全面深化改革，增强改革的关联性、系统性、协同性

政府和市场关系既是经济体制改革的核心问题，也是涉及全面改革的关键问题。这两者关系的理顺和调整，关联到生产关系和经济基础的变化，也势必关联到上层建筑领域的某些环节和方面。坚持社会主义市场经济的改革方向，是经济体制改革的方向，也必然会涉及到其它各方面改革，各方面改革也要与之相协调、相适应。必须把坚持社会主义市场经济改革方向贯穿到政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制以及各方面体制机制改革之中，推动各方面改革围绕完善社会主义市场经济体制的目标来展开、来推进。因此，必须统筹设计，整体谋划经济、政治、文化、社会、生态文明等各个领域、各个方面的调整和改革。这样，才能产生综合效应，才能更好推动生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相适应，也才能顺利推动整个改革进程并取得更大的成功！

责任编辑：李 蕊

强化环境法制手段 促进灰霾污染治理

——关于尽快修订《大气污染防治法》的建议

姜云宝 杨朝飞

摘要：随着经济飞速增长，城市化进程不断加快，我国大气污染情况日益严重，导致能见度下降和公众健康受损等现象。我国政府、企业和公众越来越重视环境保护工作，但是，现行《大气污染防治法》已经远远不能满足我国大气污染防治工作的实际要求，需要尽快修订。

关键词：大气污染防治法 修订 环境保护

作者简介：姜云宝，全国人大常委会原副秘书长、中国产业发展促进会副会长；

杨朝飞，环境保护部原总工程师、中国环境科学学会副理事长。

法律手段是解决大气污染问题的基本手段，是推进环境保护事业和生态文明建设的重要制度保障。加快修订《大气污染防治法》是完善生态文明制度建设的主要内容，也是适应灰霾污染治理的迫切需要。

一、我国大气污染形势十分严峻

近些年来，我国在环境保护方面付出了前所未有的努力。“十一五”期间，国家大

力推进节能减排，取得积极进展，单位国内生产总值能耗下降 19.1%、化学需氧量下降 12.45%、二氧化硫排放量下降 14.29%。但是，这一成绩远不足以令人乐观。随着经济飞速增长，城市化进程不断加快，机动车保有量大幅增加，使得我国城市大气污染日益严重，区域性复合型大气污染蔓延，导致能见度下降和公众健康受损。我国大气环境形势十分严峻，大气污染日趋复杂，恶化趋势明显。传统煤烟型污染与光化学二次污染叠加，使我国大气污染由单一煤烟型污染转化为煤烟型与光化学污染并存的复合型污染，而污染物的长距离传输和跨界输送，呈现区域性复合污染特征，并有向更大区域蔓延和发展的态势。在我国中东部城市群地区，出现了煤烟污染与机动车尾气污染共存的大气复合污染，具有明显的局地污染和区域污染相结合、污染物之间相互耦合的特征。区域整体大气环境质量恶化，空气中高浓度的细颗粒物（ $PM_{2.5}$ ）导致越来越严重的灰霾问题，以臭氧为代表的二次污染物浓度水平快速上升且以全球最快速度增长，区域性酸雨污染形势依然严重，硫氮混合型酸雨转变趋势日益加剧，有毒有害大气污染物的环境风险愈来愈大，大气环境质量总体上进入了以多污染物共存、多污染源叠加、多尺度关联、多过程耦合、多介质影响为特征的复合型大气污染阶段。

近三年来，京津冀、长三角和珠三角城市群每年出现灰霾现象的天数超过 100 天，东莞、新会等地区甚至达到 210 多天，像深圳这样的沿海城市也出现了 150 多天灰霾天气，日益加剧的 $PM_{2.5}$ 污染对人体健康造成严重危害。2013 年 1 月 10 日至 15 日，我国中东部地区，京津冀、山东、河南、湖北、湖南、江苏、上海、浙江、广东等地，出现了严重灰霾污染， $PM_{2.5}$ 浓度持续增长，北京市最高浓度逼近 1000 微克 / 立方米，北京市气象局为此发布了历史首个霾橙色预警。全国出现了大范围、极其严重的污染过程，中国环境监测总站空气质量监测显示，从东北到西北，从华北到中部乃至黄淮、江南、华南等地区，都出现了大范围重度和严重污染。雾霾天气对水、陆、空交通产生了严重影响，据新华社报道，京港澳高速公路长沙—湘潭路段上，2013 年 1 月 13 日早上 8 点到下午 5 点的 9 个小时内，连续发生 40 多起交通事故。同期北京、济南、石家庄、南宁等城市各大医院里，呼吸内科、过敏源测试科等接诊人数在短短几天内飙升了 7-8 倍。这次严重污染过程引起了公众和国内外媒体的广泛关注。

世界卫生组织（WHO）公布了来自全球 91 个国家 1100 个城市的空气质量浓度及排名状况，包括我国 32 个省会城市，这些城市的 PM_{10} 浓度介于 38-150 微克 / 立方米，排名位于 812-1058 之间。WHO 在 2005 年估计，全球城市大气 $PM_{2.5}$ 污染造成每年至少 80 万例居民死亡，其中 65% 分布在 $PM_{2.5}$ 污染严重的亚洲国家（主要是我国和印度）。我国每

年因大气 PM_{2.5} 健康危害而造成的经济损失约 1570-5200 亿元。^① 研究表明,我国大气污染已经对公众健康和生态安全构成巨大威胁,其所导致的健康和经济损失高达 GDP 的 1%-4%。^② 就整体而言,我国大气污染现况可比喻为“旧病未愈,新疾又生”。

2012 年新颁布的环境空气质量标准,标志着大气环境管理开始由以环境污染控制为目标导向,向以环境质量改善为目标导向的战略性转变,但 80%以上城市空气质量不达标,对大气环境保护工作带来巨大挑战。

二、现行《大气污染防治法》不适应形势需要修订

随着经济社会的高速发展和环境污染的日益严重,我国政府高度重视环境保护工作。2012 年 11 月,党的十八大提出了“全面建成小康社会、大力推进生态文明建设、建设美丽中国”的新理念,标志着党和政府把环境保护工作放在了前所未有的重要位置。近年来,随着经济的高速发展、教育普及程度的空前提高,公众对环保的重视程度也逐年提高,人们的环保意识普遍增强,各地涌现出一批环保志愿者以及民间环保组织和社团,他们义务为环境保护奔走呼号,主动检举揭发环保违法、违规行为,公众表现出越来越高的环保意识。同时,企业界也表现出对环境保护的高度关注,许多企业积极申报环境标志、ISO14000 环境管理体系认证等,认真执行各项环保制度,积极配合有关环境保护的各项倡议,自觉投身于环境保护治理、科研及环保公益事业当中。我国政府、企业和公众越来越重视环境保护,但是,2000 年修订的现行《大气污染防治法》已不能适应我国社会经济高速发展进程,远远不能满足我国大气污染防治工作实际需要。主要表现在:立法理念落伍,没有将环境质量改善和达标作为核心;制度设计缺乏系统化,重要制度缺失或无法发挥应有作用;政府、排污者和公众法律责任及义务不明确且不平衡,特别缺乏对公民受污染损害的法律援助;对违法排污和造成环境重大损害行为的处罚力度不够,形成了守法成本高、违法成本低的怪现象。具体表现在以下几个方面。

(一) 政府对环境质量负责的原则性规定,与需要配套的政府责任考核监督机制不相适应

现行《大气污染防治法》规定地方各级人民政府对本辖区的大气环境质量负责,但缺少相应责任追究和考核制度,造成一些重要制度难以真正执行。今后,应将大气污染

^①环境保护部科技标准司:《我国五城市大气细颗粒物(PM_{2.5})污染与居民死亡关系研究报告》,2012 年。

^②环境保护部:《中国环境宏观战略研究大气环境保护战略专题研究报告》,2011 年。

防治责任纳入干部考核体系，实行严格的环境目标责任制。建立环境保护问责制，对完不成环境保护任务的，有严格的责任追究和处理措施。从政府目标责任、干部政绩考核和人大专项监督等方面，完善地方政府对大气环境质量负责的监督考核机制。紧紧围绕“地方政府对环境质量负总责”的要求，明确规定责任人，建立责任追究制度。

（二）行政辖区“各自为战”的现行规定，与大气污染区域性“联防联控”的客观需要不相适应

目前，我国京津冀、长三角、珠三角等经济发达的城市群地区，已经出现了严重区域性复合型大气污染问题，表现出煤烟型污染和机动车污染相结合的特征。在这些地区，大气污染物在不同城市间传输扩散和相互影响十分严重、十分普遍，需要区域协作来共同解决。2008年北京奥运会、2010年上海世博会及2010年广州亚运会期间，我国京津冀、长三角、珠三角地区开展了针对区域性大气污染的跨省市区域联防联控行动，采取了协同的机动车限行、关停重点污染源等措施，取得了较好效果，为我国区域性大气污染防治积累了宝贵经验。但现行《大气污染防治法》只提到城市空气污染防治，未涉及如何解决区域性大气污染问题，会导致行政辖区“各自为战”现象，与大气污染区域性“联防联控”的客观需要不相适应。

（三）“重点区域总量控制”的现行规定，与“全国范围总量控制”的客观形势需要不相适应

现行《大气污染防治法》总则第3条规定“国家采取措施，有计划地控制或者逐步削减各地方主要大气污染物的排放总量”；第15条对这一制度作了进一步的规范，规定“国务院和省、自治区、直辖市人民政府对尚未达到规定的大气环境质量标准的区域和国务院批准划定的酸雨控制区、二氧化硫污染控制区，可以划定为主要大气污染物排放总量控制区”；第30条规定“新建、扩建排放二氧化硫的火电厂和其他大中型企业，超过规定的污染物排放标准或者总量控制指标的，必须建设配套脱硫、除尘装置或者采取其他控制二氧化硫排放、除尘的措施。”

但是，现行《大气污染防治法》在条文表述上未明确规定设置总量控制制度，仅提出了对大气污染物总量控制要求。对总量控制的要求，也主要限于两控区。在控制污染物种类上，仅对二氧化硫和尘提出了超出总量指标必须采取治理措施的要求。总量控制制度局限性导致实施中存在一些问题。如一些污染严重、高耗能的企业在两控区内受到了严格限制，但在两控区外发展很快，造成两控区外城市空气质量恶化，部分地区酸雨污染加剧。“未达标区和两控区实行总量控制”的现行规定与“全国范围总量控制”的

客观形势需要已不相适应。近年来，氮氧化物污染问题日益突出，仅仅控制二氧化硫已经不能适应大气污染防治工作需要。

因此，现行《大气污染防治法》中主要污染物总量控制的规定不论在污染物种类、区域范围和监管力度上均不能适应当前大气污染物总量控制要求。建议在法律条款中明确规定设立总量控制制度，将总量控制制度的适用范围扩展到全国，同时适时扩大控制污染物种类。

（四）“排污许可证由政府颁发”的现行规定，与“排污许可证由环保部门颁发”的实际管理需求不相适应

按照现行《大气污染防治法》，大气排污许可证的规定仅在大气污染物总量控制区内执行，排污许可证是为大气污染总量控制管理服务的，仅包括大气污染物排放总量，不能涵盖环保部门对排污者的广泛环保要求，无论是执行范围还是具体内容都具有较大局限性。在实际工作中，许多地方的排污许可证中包括了执行的排放标准、允许的排放总量控制指标等环保部门对排污者的各种环保要求。这些要求和经验需要在新《大气污染防治法》中总结和概括。

按照现行《大气污染防治法》的规定，大气污染物总量控制区内有关地方人民政府依照国务院规定的条件和程序，按照公开、公平、公正原则，核定企业事业单位的主要大气污染物排放总量，核发主要大气污染物排放许可证。但事实上，让地方人民政府核发主要大气污染物排放许可证不具有可操作性。在实践中，各地是由地方环境保护行政主管部门核发排污许可证。因此，需要修订《大气污染防治法》以确立统一的要求和程序。

此外，现行《大气污染防治法》中缺乏对无证排污的处罚规定和处罚条款，不利于排污许可证制度的实施，需要规定新的立法措施予以弥补。

（五）对在用机动车过于注重使用人排放检测的义务性规定，与强化机动车制造厂商环境责任的国际经验不相适应，机动车污染控制的规定难以涵盖当前管理领域

现行《大气污染防治法》设立专门章节对机动车污染防治作出规定，但相关规定比较原则化，对于具体操作措施的规定比较模糊，在实际工作中难以执行。对部门职责的规定过于笼统，没有明确有关部门职责，没有从汽车的设计、生产、使用、报废等全生命周期角度统筹考虑，同时缺少对车用燃料及其添加剂等方面的明确规定。在管理范围上，也没有将三轮汽车、低速货车及非道路移动机械等纳入监管，现行规定已经不能适应目前管理要求。

在当前机动车数量激增、污染日益严重的形势下，环保部门难以对其进行及时、有效的大气环境管理和排放控制。对新生产机动车开展型式核准、生产一致性检查、在用车符合性检查，以及对在用车开展环保定期检测、环保标志、在用车环保召回等管理规定，现行《大气污染防治法》都没有作出明确规定，且缺乏有效处罚机制。另外，对车用燃料及车用燃料添加剂的要求过于笼统，造成目前排放标准实施与车用燃料标准脱节的“车油不匹配”现象，影响了机动车污染排放控制的实际效果，这些都需要在修法过程中予以解决。

（六）现行《大气污染防治法》的规定不足以有效应对大气污染事故或者突发大气污染事件

当前，我国已经进入了大气污染事故或事件高发期。现行《大气污染防治法》中仅就单位发生事故或其他突发性事件，造成或可能造成大气污染事故，危害人体健康时，应采取的应急措施作出了规定，同时规定了在大气受到严重污染，危害人体健康和安全的紧急情况下，当地人民政府应当采取的应急措施。但没有对各级人民政府及其有关部门、有可能发生大气污染事故的单位，针对大气污染事故和突发事件的应急准备、监测预警和事后恢复等工作，作出应有规定。此外，《中华人民共和国突发事件应对法》和国务院有关环境保护突发事件的应急预案都有大气污染事故或者突发大气污染事件的规定，但现行《大气污染防治法》由于制定时间在前，缺乏与它们衔接的规定。这需要修订《大气污染防治法》，规定大气污染事故和突发事件的应急准备、监测预警、应急处置和事后恢复等事项。

（七）“违法成本低”的现行规定，与打击恶意违法排污行为的迫切需要不相适应

现行《大气污染防治法》规定的处罚数额过低，不能适应新形势下环境管理要求。近年来，我国经济快速发展，企业产值基数已大大高于以往，而《大气污染防治法》现行规定的处罚规定数额过低，对环境违法起不到应有的震慑作用。同时，随着环保要求逐步加严以及电费、材料费上涨，环保设施的建设投资和运行费用均在提高，会造成处罚数额低于运行成本的现象，导致一些企业宁可交罚款，也不愿运行环保设施。总之，“违法成本低”的结果就是“违法者占便宜”，这种不合理现象长期困扰着环境执法，因此提高处罚数额势在必行。

例如，现行《大气污染防治法》第48条规定，违反本法规定，向大气排放污染物超过国家和地方规定排放标准的，应当限期治理，并由所在地县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门处一万元以上十万元以下罚款。显然，这个罚款金额对于许多企业

来说实在是微不足道，完全起不到威慑作用。又如，现行《大气污染防治法》第 46 条规定，排污单位不正常使用大气污染物处理设施，或者未经环境保护行政主管部门批准，擅自拆除、闲置大气污染物处理设施的，责令停止违法行为，限期改正，给予警告或者处以五万元以下罚款。对于如此严重的违法行为仅处五万元以下罚款显然太低了。

三、关于修订《大气污染防治法》的建议

综上所述，当前我国大气污染形势十分严峻，尽快修订现行《大气污染防治法》，进一步加强大气环境管理和执法力度，成为改善我国大气环境质量的关键措施。为此，对修订《大气污染防治法》的具体建议如下。

（一）确立《大气污染防治法》的基本原则

《大气污染防治法》应以改善空气质量，保护人民群众身体健康为首要原则和核心目标；《大气污染防治法》的基本原则应强调优化能源和产业结构，促进清洁生产，发展循环经济，推行区域联防联控，加强工业、交通运输大气污染防治，切实改善城市和区域大气环境质量，积极推进农业大气污染防治。

（二）健全地方政府对大气环境质量负责的监督考核机制

《大气污染防治法》应从政府目标责任、干部政绩考核、政府环境信息公开和人大专项监督等方面，完善地方政府对大气环境质量负责的监督考核机制。

（三）建立重点区域大气污染联合防治制度

《大气污染防治法》应明确提出划定大气污染防治重点区域，在重点区域实施大气污染区域联防联控。大气污染防治的区域联防联控，应当包括统一的规划目标、统一的法制与标准、统一的环境经济政策、统一的信息发布和共享机制、统一的监管和责任追究机制。

（四）进一步完善总量控制制度

结合当前大气环境管理实践，扩大总量控制实施范围，由现行未达标地区和“两控区”扩展到全国范围；扩大污染物控制种类，将氮氧化物等纳入监管对象，同时赋予地方政府可结合实际情况酌情扩大监管对象的权限；加大对违反总量控制制度行为的处罚力度；有条件的行业和地区可以开展重点大气污染物的排污交易等。

（五）改革和完善大气排污许可证制度

一是确立“无证不得排污”的基本规则，规定所有排污单位必须持证排放，加大对无证排污和超证排污行为的处罚力度；二是将发证机关由人民政府修改为环保行政主管部门

部门，提高制度执行的可操作性。

（六）调整机动车船污染防治的监管思路

加强对汽车尾气污染的源头控制措施：一是批量生产新定型机动车船前，应当获得型式核准；二是机动车船经型式核准批量生产后，应当接受生产一致性检查；三是生产企业应当保证机动车船排放标准的符合性；四是对在用机动车环保标志和车用燃油品质作出更加具体的规定。

（七）提出多种污染物协同控制的新要求

把氮氧化物控制和烟尘、二氧化硫控制放在同等重要位置，要求对氮氧化物、烟尘、二氧化硫和汞等多种污染物协同控制，对一次污染物与二次污染物协同控制。

（八）加强有毒有害物质排放控制

参照国际做法，要求制定有毒有害气体名录，扩大环境监管范围，提高法律可执行性；赋予国务院环境保护行政主管部门制定有毒有害气体名录的权限。

（九）强调大气污染事故和突发性事件的预防

《大气污染防治法》中应增加各级人民政府和企事业单位对大气污染事故和突发性事件的预防措施，要求制定应急预案，实施应急演练，检查环境风险点，做到防患于未然。

（十）强化对违法行为的处罚力度

提高违法成本是修法的重点，为此必须增加对违法行为的处罚力度：一是规定排污者必须如数赔偿环境损害，严格追究其相关民事责任；二是严惩主观故意违法行为，严格追究其相关刑事责任；三是坚持环境费税高于治污成本的原则，坚决纠正缴费就可以购买合法排污权的错误倾向；四是没收排污企业非法所得，杜绝排污企业非法获得利益的途径；五是建立严格的处罚制度，如对排污企业实行对单位和有关责任个人的双罚制、对超标排污企业实行按日计罚等；六是对大气污染受害者提供可靠的法律援助与救济措施。

（十一）新增应对气候变化的相关条款

控制温室气体与防治大气污染有着直接的、必然的关系，减少温室气体有利于减少污染物排放。因此，在修订《大气污染防治法》时，应当增加相应条款鼓励减排温室气体、增强应对气候变化的能力建设等。

责任编辑：李 蕊

· 国际经济 ·

改革开放新时期我国服务贸易发展研究

周柳军

摘要：在服务经济时代，世界服务贸易发展呈现规模扩张与结构调整同步演进的新特点，服务要素在全球经济贸易领域的作用持续加强，制造业服务化、服务业信息化、服务业集聚化的发展趋势逐步强化，这对我国经济贸易发展将产生深刻影响。本文从分析我国服务业和服务贸易发展阶段及制约因素入手，结合党的十八大和十八届三中全会精神，首次提出了我国服务贸易的发展战略，阐述了现实条件下开放、改革、促进“三管齐下”推动服务贸易加快发展的路径和政策构想。

关键词：服务贸易 发展 战略 政策

作者简介：周柳军，商务部服务贸易和商贸服务业司司长。

党的十八大报告中明确提出了“全面提高开放型经济水平”的要求，其中诸多表述形成了我国发展服务贸易的内在逻辑：“着力解决制约经济持续健康发展的重大结构性问题”是发展服务贸易的客观要求，“实行更加积极主动的开放战略”是发展服务贸易的长期战略，而发展服务贸易是“推动服务业特别是现代服务业发展壮大”的重要动力，是“加快转变对外经济发展方式”的必由之路。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》从改革开放的角度出发，进一步提出了“构建

开放型经济新体制”的目标，指出“必须推动对内对外开放相互促进、引进来和走出去更好结合，促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合，加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势，以开放促改革。”我国服务贸易发展面临开放与改革的双重任务，必须发挥比较优势创新发展，才能适应经济全球化新形势。

一、世界服务贸易发展的新特点和新趋势

（一）世界服务贸易呈现规模扩张与结构调整同步演进的新特点

进入新世纪以来，世界服务业和服务贸易发展势头强劲。服务业占世界经济总量的70%，主要发达经济体的服务业比重达到80%左右；服务出口占世界贸易出口的20%，而且还在加快增长。服务外包成为全球服务业转移的重要特征，服务贸易日渐成为世界各国改善国际收支状况、提高国际分工地位的重要手段，服务贸易领域的国际竞争日趋激烈。总体看，21世纪初，世界服务贸易发展出现了规模扩张与结构调整同步演进的新特点。

1. 规模扩张迅速。1980-2010年，世界服务出口从3673亿美元扩大到36639亿美元，32年间增长了9倍，占世界贸易出口的比重从1/7增长到近1/5。世界服务贸易规模扩张的重要特征之一，是世界服务贸易发展速度超过货物贸易发展速度。WTO的统计资料显示，2000-2010年，世界服务贸易年均增速9.3%，超过货物贸易增速0.5个百分点。实际上，WTO公布的统计数据主要是跨境服务贸易，没有涵盖商业存在方式实现的服务贸易。从广义服务贸易看，商业存在实现的服务贸易增长更迅速，目前通过商业存在实现的服务贸易大约占世界服务贸易的50%，如将这一部分纳入统计，世界服务贸易规模还将扩大1倍。

2. 结构调整加快。一是知识和技术密集型服务贸易占比不断提升。20世纪80年代以来，世界服务贸易结构发生了很大变化，逐渐向新兴服务贸易部门倾斜，高附加值新兴服务贸易比重超过传统服务贸易。全球运输、旅游等传统服务占比逐步下降，计算机和信息服务、通讯服务、咨询服务等新兴服务贸易占比逐步上升，2006年首次高于50%。二是新兴国家地位不断提升。尽管发达经济体始终占据服务贸易主导地位，比重占世界服务贸易总额75%以上，但新兴经济体服务贸易发展速度超过发达经济体。2000-2010年间，中国、印度、俄罗斯、巴西的服务出口年均增速均高于北美及西欧地区的年均增速。三是服务贸易自由化持续推进。服务贸易已经成为世界各国特别是大国关注的焦点。在WTO和其他各种多双边谈判中，各发达国家都把积极参与并推进多边、双边服务贸易协定的签署作为工作重点，目的是为本国服务贸易发展提供广阔市场空间和便利准入条件。

总体而言，世界服务贸易发展呈现四个“超过”的态势：一是世界服务贸易的年均

增速超过世界货物贸易；二是新兴经济体服务贸易总体增速超过发达经济体；三是高附加值新型服务贸易占比和增幅超过运输、旅游等传统服务；四是通过商业存在实现的服务贸易超过跨境服务贸易。上述事实证明，以服务经济为主的全球产业结构不会改变，经济全球化和贸易投资自由化趋势不会改变，以服务贸易快速发展为重要特征的世界贸易发展前景也不会改变。

（二）世界服务领域新变革是服务贸易发展呈现新特点的根本原因

服务要素在世界经济贸易领域的作用持续加强，技术创新和商业模式创新推动服务领域变革向纵深发展，制造业服务化、服务业信息化、服务业集聚化的发展趋势逐步强化，这对世界服务贸易发展产生了深刻影响。

1. 制造业服务化的变革，为生产性服务贸易的发展提供了重要动力。全球制造业投入的服务要素比重在增加，产出的服务价值比重也在提高。同时，制造企业不断向“微笑曲线”两端拓展，向价值链高端攀升，以 IBM、GE 等跨国公司为代表的许多制造企业将重心向提供核心服务转移，甚至完成了向服务型企业的转型。顺应全球制造业服务化新趋势，推动制造业转型升级，有利于发展中国家更好地发挥比较优势，进一步突破资源约束，更好地融入全球产业分工，从而能在正在兴起的第三次工业革命中占据有利地位。

2. 服务业信息化的变革，为跨境服务贸易的发展提供了技术支撑。计算机、互联网等现代通讯技术的进步使无形服务的可贸易性不断增强，跨国企业因为成本驱动逐步将非核心业务外包，服务贸易的深度和广度不断扩展，以服务外包为代表的新兴服务贸易得以蓬勃发展。近年来，我国抓住了全球服务业转移的机遇，离岸服务外包发展势头迅猛，已经成为仅次于印度的全球第二大国际服务外包承接地，而且知识流程外包（KPO）业务^①比重逐渐提升，反映出我国服务外包产业正向产业链高端业务拓展。云计算、物联网等新一代信息技术的发展，为服务贸易发展提供了更加有力的技术支撑，并创造了新的服务需求。

3. 新兴服务业集聚化的趋势，为服务产业和贸易发展提供了载体支撑。随着城市经济功能由生产中心向服务中心转变，现代服务业集聚趋势日渐明显，在我国呈现同样特征。一是依托原有工业园区发展研发、设计、物流等生产性服务业，形成园内生产性服务业集聚，为制造业提供支撑；二是依托城市区域功能，发展现代服务业功能区，如北京的金融街、上海的北外滩航运服务区，以及各地涌现出的许多特色商贸服务业集聚区；三是依托城市总体规划，打造国际性、综合型的服务型经济城市。未来现代服务业和服

^①服务外包分为信息技术外包（ITO）、业务流程外包（BPO）、知识流程外包（KPO）。

务贸易的发展，将更多地依赖于城市或城市群总体功能提升，而重点发展服务功能集聚区、统筹规划城市服务功能布局，将充分发挥服务业产业集聚优势，确立竞争优势。

二、我国服务贸易发展的阶段判断与制约因素分析

（一）我国服务贸易处于快速发展期

我国服务贸易起步晚，但增长快，与货物贸易快速增长基本保持同步，近年来国际地位逐年提升。1982-2012年，我国服务进出口总额从44亿美元增长到4706亿美元，年均增长16.9%，比货物进出口年均增幅高出0.6个百分点，预计2012年将首次超过5000亿美元。1997-2012年，我国服务进出口占全球的比重从2%提高到5.6%，世界排名从第13位快速上升到第3位，平均1年半上升1位，2012年服务出口居世界第5位，服务进口排世界第3位。目前，我国服务进出口全球占比仅为货物进出口的一半左右，服务出口占全部出口总额的比重仅为世界平均水平的一半左右，我国服务贸易的成长空间还很大，服务进出口将长期保持较快增长。商务部等34个部门联合发布的《服务贸易发展“十二五”规划纲要》提出，我国服务进出口在“十二五”期间年均增幅将达11%。

我国服务经济的持续强化将为服务贸易快速发展提供有力支撑。“十二五”时期我国服务业出现三个重大变化：一是我国服务业吸收外商直接投资于2011年首次超过了制造业；二是我国服务业劳动就业人数在2011年首次超过农业，成为吸纳就业的第一大产业；三是我国城镇化率于2011年首次超过50%，城市服务消费的市场基础不断扩大。在世界城市化进程中，服务业发展呈现“缓慢发展—加速上升—缓慢发展”的趋势，特别是在城市化率超过57%以后，服务业上升速度将明显加快，巴西、墨西哥、日本、韩国等国服务业的发展实践都证明了这一点。^①上述三个变化表明，服务业的地位正在提升，随着三次产业加快融合、协调发展的趋势日益突出，服务要素在我国农业发展、制造业转型升级中将发挥更加重要的作用。可以肯定，目前我国不仅处于工业化的关键阶段，同时也进入了迈向服务经济的关键过渡期。预计2016年前后，我国服务业增加值占比将首次超过工业，成为我国第一大产业，届时我国服务业发展将进入新阶段。

（二）制约我国服务贸易发展的因素分析

目前，我国服务贸易发展面临产业支撑薄弱、出口竞争力不强、区域发展不平衡等现实约束，也存在开放力度不够、管理体系不完善、促进力度不够等体制机制短板，制

^①国家发展改革委城市和小城镇改革发展中心课题组：《世界城市化进程中服务业发展规律比较》，《城乡研究动态》第209期。

约瓶颈突出。

1. 产业支撑薄弱。首先，从服务业在国民经济中的比重来看，服务业发展远不到位。1980-2011 年，我国服务业增加值占 GDP 的比重从 21.6% 提高到 43.1%，服务业保持持续快速发展，但与世界服务业增加值占比 70% 的平均水平相比，还有较大差距。其次，从服务业发展效率来看，我国服务业在经济转型过程中对经济增长的贡献率，要小于其他服务经济体。2012 年底，我国第一个针对服务业的专门规划《服务业发展“十二五”规划》正式出台，标志着我国服务业发展进入新的历史时期，服务贸易发展的产业基础有望巩固和扩大。

2. 出口竞争力不强。我国服务贸易的显性比较优势指数（RCA）始终在 0.8 以下，并且还在呈下降趋势。^① 目前，我国服务出口中，运输、旅游、建筑三大传统服务出口占比过半，金融服务、保险服务、专有权利使用费和特许费等高附加值服务出口占比仅分别为 1%、1.7% 和 0.5%，而美国仅专有权利使用费和特许费占比就达 20% 左右。我国服务贸易长期保持逆差，并且逐年扩大，2012 年已达 897 亿美元，旅游、运输、金融、专有权利使用费和特许费是主要的逆差来源部门。预计 2013 年服务贸易逆差将突破 1000 亿美元。^②

3. 区域发展不平衡。一方面是国内区域发展失衡。东部沿海发达地区是我国服务贸易的主要出口地区。2011 年 90% 的服务贸易集中在东部 11 个省份，其中，北京、上海和广东合计占 65%。另一方面是国际市场集中度过高。我国服务进出口主要集中于香港、欧盟、美国、日本、东盟等国家（地区），2011 年与上述国家（地区）的服务贸易额占我国服务贸易总额的 62%。

4. 开放力度不够。在 WTO 所界定的 12 个服务部门中，除健康服务、娱乐服务和其他服务外，我国对 9 个部门作出了承诺，但承诺的分部门覆盖率只有 62.5%，低于日本和韩国，在开放的广度和深度上发展空间都很大。同时，我国很多重要的服务业领域完全由国有企业运营，对外开放、对内（主要指民营企业）开放程度都较低。开放力度不够，竞争活力缺乏，在一定程度上制约了我国服务业和服务贸易的发展。

5. 管理体系不完善。2004 年修订的《对外贸易法》中，有关服务贸易的规定已经落后于我国服务贸易发展现状，如国际服务贸易市场准入目录、服务进出口经营者资质等问题。我国服务贸易工作起步较晚，商务部 2006 年成立服务贸易司后，发布了我国第

①刘绍坚：《危机影响下国际服务贸易发展趋势及中国的路径选择》，《国际服务贸易评论（总第 5 辑）》，中国商务出版社 2012 年版。

②根据商务部服贸司 2013 年前三季度数据统计预测。

一个服务贸易五年规划，并着手开展服务贸易统计和促进工作，推动成立了中国服务贸易协会。尽管如此，我国服务业和服务贸易管理职能依旧分散在多个政府部门，部门利益难以协调，难以形成发展合力。而行业协会组织建设也明显滞后，协会作用依旧十分薄弱。

6. 促进力度不够。由于产业发展阶段和对服务业的认识局限，我国产业政策和金融政策支持方向均偏向于制造业和货物贸易，缺乏总体性的、专门性的服务贸易发展政策支持体系，比如增值税出口退税，或者是专门的产业发展资金。目前，服务贸易所享受的国家财税支持仅为货物贸易的 1/5。^① 出口信保、出口信贷对服务出口的支持力度也低于货物出口。

三、我国服务贸易创新发展的新战略与政策体系

当前，国际产业分工和贸易格局深度调整，服务全球化深入发展，新一轮技术革命和产业重组步伐加快，服务贸易自由化进程在多双边、区域层面交错推进，服务贸易已经成为推动世界经济强劲、平衡、可持续增长的重要动力。我国在此过程中如果抢抓历史机遇，发挥比较优势，突破制约瓶颈，必然大有可为。在新的改革开放时期，我国服务贸易必须以构建国际竞争新优势为目标，秉持“开放、改革、促进”三位一体的发展思路，实施“价值链升级”战略，通过政策集成创新，最大限度地发挥服务贸易在构建开放型经济新体制、推进经济结构转型升级中的作用。

（一）实施“价值链升级”的服务贸易发展新战略

改革开放以来，我国外经贸领域先后实施了市场多元化、以质取胜、走出去、科技兴贸、自由贸易区等诸多战略，在各个历史时期，顺应了世界和我国经济贸易发展的趋势，形成了一系列卓有成效的战略措施。进入新的改革开放时期，服务贸易作用日益重要，实施“价值链升级”的服务贸易发展新战略，目的是明确我国服务贸易特别是服务出口的工作重心，扭转我国出口领域长期以来“重货物、轻服务”的政策惯性，为实施各项有利于服务业和服务贸易发展的政策措施营造良好环境，加快形成以技术、品牌、质量、服务为核心的出口竞争新优势。“价值链升级”战略目标的内涵应该包括以下三个方面：一是服务出口内在结构升级，提升资本和知识密集型服务出口比重，推动我国参与全球分工迈向价值链高端环节；二是对外贸易结构升级，提升服务贸易在对外贸易总量中的比重，更好地利用国际国内两种资源、两个市场；三是推动服务业在国民经济

^①根据财政部的测算结果推算。

中的地位升级，实现服务业比重提升的目标，形成更加符合我国现阶段要素禀赋结构特性的产业结构。

（二）战略思路：开放、改革和促进“三管齐下”，促进服务贸易竞争力持续增强

开放、改革、促进三者存在着密不可分的有机联系。扩大开放，将为服务业和服务贸易改革和创新提供外部动力，有利于形成服务市场竞争格局，有利于引进先进技术和管理经验，形成后发优势；深化改革，将为扩大服务业开放创造公平竞争的市场环境，为激励企业创新创造良好的体制机制条件；加强促进，主要指加强服务贸易体制机制创新，形成发展服务贸易的支持性政策体系，在部分服务领域实施战略性贸易政策。获得可持续发展，是扩大开放、深化改革、加强促进的基本目标，同时反过来也为扩大开放、深化改革、加强促进创造有利环境。

1. 扩大服务业开放。我国服务业不乏开放空间，推进服务业对外开放，一方面可以换取其他国家、其他领域更大的经济利益，另一方面有利于加强我国企业在中国市场条件下的竞争，引进国际先进管理经验和技术，增强国际竞争力，提升发展效率。服务贸易和货物贸易协调发展，与外资、外经有机融合和良性互动，将为我国开放型经济新体制提供重要支撑。当前国际国内形势下，我国服务贸易对外开放已经从被动开放逐步转为自主开放。从多边来看，2013 年 9 月，我国已经正式宣布参加服务贸易协定谈判，这是我国参与全球贸易体系规则重构的重要举措，未来必将对我国服务业改革和发展产生巨大影响；从双边和诸边来看，区域服务贸易自由化安排在规则设计和体系架构上相对于多边服务贸易安排做出了明显改进，特别是基于否定列表的承诺方式、贸易规则与投资规则的分立架构等新特征，将对我国缔结 FTA 产生重大影响，并反过来影响我国多边谈判。

未来几年，我国要积极推进金融、教育、文化、医疗等服务业领域有序开放，放开育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等服务业领域外资准入限制。^①要在自由贸易区建设中，将扩大我国服务出口作为重要谈判目标，同时努力推动内地与港、澳、台的服务贸易自由化进程。在自由贸易园（港）区建设中，将服务贸易创新示范作为重要工作内容。在扩大企业及个人对外投资中，将设立服务业商业存在作为延伸制造业价值链、提升走出去水平的重要发展方向。在扩大内陆沿边开放中，要着力加强物流、旅游、金融、文化等领域的服务贸易合作，为深化内陆沿边开放创造良好条件。

2. 加强服务领域改革。服务业和服务贸易进一步发展，在当前环境下，关键是抓好

^①引用自《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

两个基础性改革和一个统筹。两个基础性改革：一是建立公平开放透明的市场规则，让国内外资本投资收益能够合理预期。实行统一的市场准入制度，在制定负面清单基础上，各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理方式。^① 应尽早对上海自由贸易试验区施行负面清单管理方式对有关产业的影响作出政策评估，为下一步铺开总结经验。二是继续完善“营改增”税收制度改革，逐步减轻服务业企业税收负担，为下一步实施服务出口零税率或免税奠定基础。一个统筹即统筹城镇化进程中服务业与其他产业协调发展，在国家新型城镇化规划和各地推进城镇化发展意见中将发展服务业作为重要任务，着力发挥服务业吸纳就业、保障民生、升级产业的作用。

3. 加大服务贸易促进力度，加强服务贸易体制机制创新。应尽快完善服务贸易发展顶层设计，创新服务贸易体制机制，形成以财税政策为核心的支持服务贸易创新发展的政策体系，并重点处理好几个关系：一是符合 WTO 规则，切实维护我国负责任贸易大国的形象；二是符合我国服务业发展要求，服务贸易要与服务产业发展相协调，特别是在服务业开放问题上，必须要有前瞻性、战略性眼光；三是符合企业发展规律，注重保护和鼓励中小服务出口企业。

（三）战略举措：构建服务贸易创新发展的政策体系

1. 健全服务贸易法律法规体系。推动出台服务贸易促进条例或办法，统筹各个服务行业的政策法规，明确各政府主管部门的职责划分，集成统筹各种促进措施，为服务贸易促进提供统一的原则和方针，从法律层面保障服务贸易发展。为适应我国服务贸易快速发展的需要，应依据《对外贸易法》完善从事外贸企业备案登记制度，将现行规定的从事货物进出口或者技术进出口的对外贸易经营者备案登记制度扩大到服务进出口经营者，进一步明确服务贸易经营主体。完善服务贸易统计制度，在现有国际收支平衡表的统计基础上，逐步推进和完善服务贸易企业直报工作，探索提出时效性较强、反映短期市场变化的服务贸易指标，为我国服务贸易工作提供决策依据。

2. 加强服务贸易政策协调机制。2007 年，商务部牵头成立了由 34 个相关部委职能司局参加的服务贸易跨部门联系机制，在制订服务贸易发展规划和开展服务贸易促进活动方面协调开展了大量工作。为深入推进服务贸易领域的改革开放，可考虑提升上述机制层级。升级以后的服务贸易协调机制可将以下几个方面作为重要工作内容：统筹推进服务领域对外开放，协调产业和贸易政策，为我国参与服务贸易协定谈判和区域服务贸

^①引用自《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

易安排谈判提供有力组织保障；出台服务贸易法律法规和发展规划；推动服务贸易便利化和标准化；提高技术贸易、文化贸易、服务外包、商贸服务业等重点领域的发展水平；加强服务贸易人才培养等内容。

3. 加大财税金融政策支持力度。WTO 目前对服务贸易补贴的定义、范围以及纪律尚在谈判之中，我国应抓住服务贸易补贴窗口期，加强对服务贸易特别是服务出口的财税优惠支持，以提升服务出口企业的国际竞争力。要强化现有政策支持，延续现有服务外包扶持政策，加强文化贸易、技术贸易等重点服务领域的资金扶持力度，着力培育服务贸易的市场主体。利用现代服务业试点相关政策，支持一批能够带动服务出口的重点项目和能够提升服务贸易竞争力的基础设施建设项目、平台类项目等。要加大财政支持力度，设立服务贸易发展专项资金，确立若干需要巩固优势或优先发展的服务贸易领域，利用项目补助、贷款贴息等手段对企业进行扶持，重点支持技术创新、市场开拓、品牌营销、知识产权保护等环节。要推进实施服务出口退税政策，在“营改增”试点过程中，有序推进服务出口零税率或免税工作。对服务业实行服务出口退税，不仅直接有利于提高服务企业的国际竞争力，而且还有利于引导社会资本投向服务业，提升服务业的发展水平。要持续创新金融支持政策，针对服务贸易企业特点，开发创新金融产品。

4. 完善服务贸易促进平台。利用中国（北京）国际服务贸易交易会（简称京交会）、中国（上海）国际技术进出口交易会（简称上交会）等重点服务贸易展会，发挥辐射带动作用，推动扩大服务领域的贸易和投资规模。加强与服务贸易发达国家和优势互补国家的交流与合作，为中外服务贸易企业创造贸易机会，扩大人员流动、资格互认、行业标准制订等方面的国际交流，积极推进服务贸易便利化。特别是要加强对国际服务贸易各类标准体系的研究，在部分行业主动实施，为下一阶段自主开放打下基础。支持企业自主完善服务贸易行业中介组织建设，发挥政企桥梁、行业自律、信息咨询、贸易展览、专业培训、技术辅导、海外推广等功能。

5. 创新服务贸易载体建设。服务贸易载体是中央试点创新政策的试验田，是发挥地方创新主动性和积极性的推进器，目标是在部分领域、部分地区率先形成服务贸易的国际竞争新优势。目前，我国服务贸易功能性示范载体建设已初见成效，特别是 21 个服务外包示范城市建设成效明显。2011 年，服务外包示范城市承接国际（离岸）服务外包合同金额 301.1 亿美元，合同执行金额 219 亿美元，占全国总量分别为 92.3% 和 91.9%。^① 2011 年，我国服务进出口排名前 5 位的省市（北京、上海、广东、江苏、浙江），服务

^①数据来源：商务部服贸司服务外包业务统计。

进出口合计达 3322 亿美元，占全国比重为 77%，已经超过服务进出口世界排名第 5 的国家（日本），服务贸易在东部沿海的积聚态势非常明显。应更加重视现代服务业和服务贸易的集聚作用，继续巩固东部沿海服务贸易发达城市的国际竞争综合优势，同时着重培育中西部服务贸易功能特色突出城市的区域竞争优势，错位发展，科学布局，建立完善的服务贸易创新示范载体层次：第一层次是服务贸易综合创新示范城市，如北京、上海等现代服务贸易发展程度较高、服务业体系完善的国际性大型城市，结合上海自由贸易试验区等自由贸易园（港）区建设，以及 CEPA、ECFA 等我国周边自贸区关于服务贸易的安排，重点推进服务贸易税制改革、服务贸易便利化、服务贸易统计企业直报等全局性服务贸易政策试点，积极探索发展服务贸易的新领域、新模式和新途径，发挥服务贸易综合示范作用。第二层次是服务贸易功能性创新示范区，结合现有产业布局、城市功能配套，利用已经形成集聚的开发区、高新区或者海关特殊监管区，通过叠加功能开展合作，重点推进金融、会展、物流、会计、旅游等领域服务贸易的发展，研究培育若干区域国际商贸中心城市。

参考文献：

1. 金孝柏：《服务贸易补贴与我国外贸发展方式转型》，《国际贸易》2011 年第 6 期。
2. 霍建国、高耀松、刘迪玲：《服务贸易出口退税研究》，《科学发展》2011 年第 7 期。
3. 裴长洪、彭磊：《中国服务业与服务贸易》，社会科学文献出版社 2008 年版。
4. 杨向阳、高觉民、童馨乐：《关于服务业集聚研究的若干思考》，《财贸经济》2009 年第 2 期。
5. 宣烨、宣思源：《论城市服务业集聚与效率提升的空间溢出效应》，《山西大学学报（哲学社会科学版）》2013 年第 3 期。
6. 来有为：《全球生产性服务业的产业发展趋势》，《对外经贸实务》2009 年第 4 期。
7. 林毅夫：《解读中国经济》，北京大学出版社 2012 年版。
8. 天雨：《服务贸易协定：服务贸易游戏规则的重构》，《国际经济合作》2013 年第 6 期。
9. 周念利、王颖然：《区域服务贸易自由化机制的十大“GATS+”特征分析》，《国际服务贸易评论（总第 6 辑）》，中国商务出版社 2013 年版。

责任编辑：李蕊

地缘政治与中国国家能源安全

刘学敏

摘要：基于中国特殊的地缘政治和东北亚能源博弈、“马六甲困局”的破解以及对中亚能源的大国角逐，提出中国的能源安全必须要有战略规划，不能仅仅是单纯的、“救火式”的应对和应急，能源外交不能成为项目外交。在大的能源战略和思路下，一切以中国的根本利益为导向，从韬光养晦到主动出击，使中国在世界能源分割中获得最大利益。在国际交往中，既要“重信用”，也要具有高度的灵活性。在战术上，应该出其不意，既在意料之外，又在情理之中，服务于整体的国家战略。要把能源安全战略与经济发展战略和国家的外交战略紧密结合起来，要清醒、审慎、灵活地处理好与各主要大国的关系，以保障能源进口在上游买得到，在中游运得回，在下游供得稳；同时，为了实现能源安全，必须发展硬实力和软实力。

关键词：地缘政治 国家能源安全 “马六甲困局” 能源战略

作者简介：刘学敏，北京师范大学资源学院教授、博士生导师。

一、引言：能源安全不能绕开地缘政治

一国经济的发展不能离开能源的持续支持，能源安全是国家安全的重要组成部分。能源安全除了能源使用的安全（如 1986 年前苏联切尔诺贝利核电站爆炸和日本福岛核电站在 2011 年大地震与海啸后发生的辐射泄漏等）外，主要就是能源的持续稳定供应。自 2003 年以来，中国能源（主要是石油）对外依存度持续走高，近年来超过 50%。能源的

进入主要是通过东北亚、马六甲海峡以及从中亚至新疆的管道，这是中国名副其实的“生命线”，而因特殊的地缘政治关系，这三条“生命线”处处充满玄机，国际形势的任何风吹草动，尤其是周边环境的变化都会影响到中国的能源安全。就是说，中国的能源安全不能绕开地缘政治。因此，必须清醒地认识到中国的地缘政治和能源安全形势，从而审慎灵活地处理与相关国家的政治经济关系。

二、东北亚能源博弈

1991年，苏联解体以后，俄罗斯曾经历过一段相对艰难的时期。为了克服当时的危机，俄于1994年主动提出建立一条从俄罗斯的安加尔斯克至中国大庆的石油管线（“安大线”）。按照当初的设想，这条管线对俄获取巨额石油收入、缓解经济困难意义重大；同时，对于快速发展的中国，能够获取大量能源资源也有重要意义。然而，由于俄经济的逐渐恢复和其他政治考量（如管道在两国之间不易控制、害怕充当中国的“原材料附庸”等），也由于第三者日本的“搅局”，使这条管线在论证时就反反复复。至2002年，日本提出了建设由安加尔斯克经赤塔到纳霍德卡的“安纳线”，而且日本提出给予俄方巨额支持，使俄难以抵挡诱惑。当然，日本也从中获取巨大利益。俄基于自身的经济利益，经权衡统筹，最终确定了由泰舍特经贝加尔湖北侧到纳霍德卡的“泰纳线”。这样，全部4000多公里的石油管线都在俄境内，完全由俄来控制，终点选在远东纳霍德卡海港，最终形成俄方为供给方，而需求方是中国、日本和韩国，使需求方之间形成一定竞争关系的格局，从而有利于俄方。

与此同时，从俄罗斯远东管道斯科沃罗季诺分输站到中国大庆修建了一条支线，全长约1000公里，从2010年开始向大庆输油。由于中方许诺以低息贷给俄方250亿美元，而俄方也许诺自2011年起的未来20年内通过管道每年向中方供油1500万吨。中俄原油管道是这种“石油换贷款”协议的产物，双方政府同意建设该管道以运输俄方许诺出口的3亿吨原油。

然而，在确定了原油出口量以后，中俄便开始在价格方面讨价还价。双方争执的焦点在于价格和运费。中俄双方虽然认为运费计算的起点一致，但终点有分歧，俄认为应计算至太平洋沿岸的科济米诺港，而中国认为只能计算到中国支线的起点斯科沃罗季诺。对此，俄方视情势而释放不同的信号，常常表现出机会主义倾向，试图左右谈判的进程。当然，在中俄油气谈判中，俄方不可能像对待乌克兰（2006年的“俄乌斗气”）那样。这是不明智的，因为谈判破裂将导致俄公司的巨额亏损；同样，因中国已向俄支付的巨额预付款并提供了贷款，如不表现出足够的灵活性，拒绝适当的让步，也会使自己的利

益受损。

由此看来，在东北亚的博弈中，既有中俄之间的双边关系，也有中日俄三者之间的关系，这是三个大国之间的博弈。随着俄罗斯国力的恢复，中国经济的崛起，以及中日、俄日之间政治及领土关系的争议，将使局面变得更加复杂。这就需要在处理这种复杂的“三角关系”中，既要坚持原则以维护中国的最大利益，也要表现出足够的灵活性。

三、“马六甲困局”的破解

马六甲海峡位于印度洋北部、马来半岛和印度尼西亚的苏门答腊岛之间，是连接中国南海和安达曼海的一条狭长水道，与其南部的巽他海峡和望加锡海峡共同成为沟通太平洋与印度洋的重要通道，也是亚洲、非洲、欧洲、大洋洲之间相互往来的海上枢纽。马六甲海峡由于具有重要的战略地位和经济价值，二战后归沿岸的马来西亚、印度尼西亚和新加坡三国共管，每年通过海峡的船只约 5 万多艘，运载着占世界运油量一半的原油及占世界贸易量 30% 的商品，使其成为世界上最繁忙的海峡之一。在每天通过这里的近 140 艘船只中，近 60% 是中国的船只，而且大部分是油轮，中国所需 80% 左右的石油靠这条航道运输。因此，在中国的发展中，存在一个“马六甲困局”，马六甲海峡一旦出现问题，将会影响中国的能源安全。而如何破解这个困局，将涉及到海外能源通道安全、海洋法和海洋权益、海洋安全、石油资源和外交等一系列问题。

为了破解这个困局，近年来提出并进入实质性论证的是“克拉地峡方案”，即在泰国的克拉地峡开凿运河。克拉地峡是泰国南部的一段狭长地带，北连中南半岛，南接马来半岛，地峡最窄处仅 50 多公里，东临泰国湾（暹罗湾），再向东是中国南海、太平洋；西濒安达曼海，向西进入印度洋；南端与马来西亚接壤。如果这条运河修成，船只不必穿过马六甲海峡进而绕道马来西亚和新加坡，可直接从印度洋的安达曼海进入太平洋的泰国湾。拟议中的克拉运河，全长 102 公里，400 米宽，水深 25 米，双向航道，横贯泰国南部。该运河一旦开通，太平洋与印度洋之间的航程至少缩短约 1200 公里，大型轮船可节省 2-5 天时间，每趟航程预计可节省近 30 万美元。

拟议中的克拉运河方案，对于中、日、韩意义重大，因为运河不仅可以运油，还可以运输其他货物，而且将改变欧亚贸易路线。它可以使东亚对欧洲、非洲贸易航程缩短，运输安全性得到提高。由于泰国无力承担全部费用，日本对此非常积极。按照泰、日两国有关机构的预案，工期和经费初步测算需耗时 10 年，耗资 280 亿美元。如果用非常规施工（如动用核能技术），仍需要用 7 年时间，投入 360 亿美元。

但是，中国与日本有不同的考量。严重依赖海上运输的日本对开凿克拉运河最为积

极，除了自身雄厚的经济实力外，这是日本解开马六甲“结”的“唯一”途径，也是其热衷于此的根本原因。而对于中国来说，不仅要考虑是否在该运河建设中有话语权的问题，还要考虑是否能找到一个替代方案。事实上，在克拉地峡方案中，如果中国存在相关的替代方案，则就可以采取“搭便车”的策略。因为无论谁投资修建，最终的受益者都是中、日、韩三国，而这将取决于将来各自的谈判能力。

中国找到的替代方案就是开通一条经过缅甸的南北通道，这就是建设从昆明－瑞丽－曼德勒－实兑（阿恰布）的西南通道。从瑞丽中缅边境经曼德勒到实兑港全长约 900 公里，其中的 400 多公里已通铁路，而缅甸实兑港是深水港，能建停泊 20 万吨级油轮的码头。比起经由马六甲海峡来，通过缅甸转运中东原油到中国西南地区，所需花费的时间和成本都要少得多，而且更加安全。该方案于 2004 年提出，经多方论证，已投入实施。中国段实施顺利，而缅甸段也于 2011 年 8 月 1 日开工，2012 年底竣工。管道初步设计输油能力为每年向中国输送 2200 万吨原油、120 亿立方米天然气，政策维持 30 年不变。天然气主要来自缅甸近海油气田，原油主要产自中东和非洲。

但是，昆明－曼德勒－实兑管线也受到外部环境变化的影响。首先，从 2004 年提出，到延滞 7 年以后开工建设，就是因为日本、印度、越南更乐意促成一个从德里到胡志明市的所谓“东西通道”。由于缅甸经济落后，存在着获得援助和发展的强烈冲动，而这些国家适度投放了一些实惠，致使“南北通道”多次延迟。其次，缅甸长期处于被美国等国家制裁的地位，随着 2012 年美缅关系的解冻，美总统奥巴马访缅，会见了著名的反对派领袖昂山素季，使缅甸的未来走向变得有些模糊。

当然，中缅是友好邻邦，长期以来两国基于平等互利精神发展友好合作，推进全面战略合作伙伴关系，中国对发展和深化中缅关系充满信心。但是，由于美国的介入，试图“稀释”缅甸与中国的关系，也由于历史上印度与缅甸曾被英国殖民主义合并为“一个国家”，使之存在“天然”联系，再加上日本和越南的介入，这使中国在对缅关系上必须给予更多的关注。

四、对中亚能源的大国角逐

中国的西部是哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦中亚五国。这里，东与新疆维吾尔自治区为邻，南与伊朗、阿富汗接壤，北与俄罗斯相接，西隔里海与俄罗斯、阿塞拜疆相望。中亚分布着丰富的油气资源，据美国能源部的估计，里海地区最终可开采的石油储藏量约为 2000 亿桶，占世界总储量的 16%。中亚是国际石油和天然气资源以及其他战略资源藏量最为丰富的地带之一。正因为如此，里

海盆地的输油管网便成为大国地缘政治的焦点。

首先是美国。“9·11”后，美高调进入中亚，实施“新中亚战略”，把大中东战略与大中亚战略结合推进，里海被列入美国“生命悠关”的重要利益区，以进一步挤压俄罗斯和伊朗的战略空间。美国的目标是：支持该地区有关国家对俄的独立倾向，打破俄对中亚地区安全事务的垄断，扩大美国在该地区安全方面的发言权。积极参与解决热点冲突，是美国对中亚地区政策的首要任务。在经济上，大规模投入中亚能源开发，控制中亚能源输出的管道走向，使该地区成为美国战略能源基地。美历时 10 年促成被称为“21 世纪最主要的工程奇迹之一”、“21 世纪丝绸之路”的里海石油出口大动脉——巴库－第比利斯－杰伊汉输油管道贯通，拓展了里海石油的输出途径，维护了欧洲能源安全，也促进了格鲁吉亚等国的能源独立。在军事上，美借阿富汗战争和反恐的需要，租用吉尔吉斯斯坦的玛纳斯机场，这里离乌鲁木齐仅有 50 分钟的航程；同时，在需要时可以无障碍地使用哈萨克斯坦的机场。美国的目标很清晰，就是一方面防范俄罗斯，因其在独联体中仍有很大的影响，调控这个业已失败的超级大国；另一方面，是防范中国，对付一个可能崛起的大国的侵蚀和冲击。

其次是日本和印度。日本借助其雄厚的财力，也在中亚“搅局”。过去，中亚地区一直是日本外交的相对盲点。近年来，日本加大了对中亚国家援助的力度，其直接目的就是 will 中亚地区定位为日本石油多元化进口的一个重要基地。在“日本－中亚计划”中，重点援助中亚各国的经济市场化以及铁路、公路、电力等基础设施建设，许诺帮助各国解决经济和贫困问题，其目的就是牵制中国；同时，日本利用其主导的亚洲开发银行提供贷款，协助阿富汗修建环形公路，帮助巴基斯坦建设高速公路，计划最终建设从中亚向南经过阿富汗直至印度洋的交通和能源运输线。对于印度来说，借助于与俄罗斯的传统关系和俄的支持，试图打通南北通道。长期以来，俄罗斯支持印度制衡中国，而印度也想借此取得更多的油气资源。2010 年 12 月，印度与土库曼斯坦、阿富汗、巴基斯坦及亚洲开发银行签署协议，启动修建连接四国的天然气管道 TAPI（四国的英文首字母）。虽然如此，由于巴基斯坦是印度从陆路连接中亚、伊朗的必经之地，因巴作梗，印度的计划屡屡受挫。但是，在中亚的能源博弈中，印度也算入围了中亚地区能源大棋局，并展开了各种“搏杀”，成了排挤中国的一支劲旅。

最后是俄罗斯。中亚五国历史上属于俄国传统领地，1917 年革命后加盟苏联，1991 年随着苏联的解体而独立，俄罗斯对于这里有着强大的影响力。譬如，在哈萨克斯坦居住着近 400 万俄罗斯族人（占哈总人口的 23.7%），俄在哈设有军事基地，两国有 7500 公里的边界线，关系密切。中亚国家与俄罗斯关系微妙，在经济发展中试图借助于俄罗

斯传统的支持，但也想通过自身资源优势获得发展，从而与俄形成一种“若即若离”的状态。但是，俄罗斯在这里的一个“大手笔”就是成立了包括哈萨克斯坦和白俄罗斯的“关税同盟”，这是一个由俄主导、地域广阔、拥有丰富油气资源储备的统一经济体。它对扩大成员国间的贸易规模、促进贸易往来、助推经济可持续发展、吸引外资和抑制进口、有效节约贸易成本等具有重大作用。然而，该“关税同盟”对中国的影响是显而易见的。一是征收出口税，增加中国油气资源成本。该同盟 2010 年 1 月成立，8 月哈即开始对出口中国油产品征税，原油每吨 20 美元，轻质成品油每吨 99.71 美元；2012 年 7 月，进一步提高到原油每吨 40 美元，轻质成品油每吨 114.71 美元。二是同盟不排除哈萨克斯坦对中国天然气出口价格与俄接轨的可能，而俄价格明显高于哈价格。如果成为现实，这将对中国天然气进口战略带来沉重打击。三是由于俄或明或暗地干涉，同盟制约了中哈自由贸易区的建设进程；同时，同盟削弱中国在“上合组织”的影响力，而塔、吉、乌加入同盟只是时间问题，则中国在“上合组织”中面对的是以俄为首的关税同盟，排他性很大，从而使中俄近来的相互反倾销调查影响到成员国，进而“上合组织”确立的基于“便利化”原则的进程就会受到影响。

在中亚复杂的大国博弈中，中国作出了艰苦的努力，从而也取得了辉煌的成绩。首先，是中哈石油管道的建成。它横穿哈全境至中哈边境的阿拉山口，再从阿拉山口至新疆克拉玛依的独山子，全长 3088 公里，其中哈境内 2818 公里，中国境内 270 公里。整个管道年输油量 2000 万吨，总造价为 30 亿美元。其次，是中国－土库曼斯坦天然气管道建成。该管道全长 1833 公里，于 2003 年筹划，2007 年实际动工，始于土库曼斯坦和乌兹别克斯坦边境的格达伊姆，途经乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦，最终到达新疆的霍尔果斯。这是目前世界上最长的天然气管道，也是中亚在俄罗斯以外市场的最大天然气出口路线，它完全绕过了俄领土。该管道每年的最大通气能力达 400 亿立方米。它的建成意义重大，2009 年 12 月 14 日，时任国家主席胡锦涛和土库曼斯坦总统别尔德穆哈梅多夫、哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫、乌兹别克斯坦总统卡里莫夫共同出席在土库曼斯坦阿姆河右岸天然气处理厂举行的中国－中亚天然气管道通气仪式。在中亚油气资源的输出中，俄罗斯的价格明显高于其他国家。2011 年 5 月，中俄第七次能源谈判商定，未来 30 年，俄向中国供气 680 亿立方米，确定能源战略合作伙伴关系，但双方价格分歧大：俄方认为，出口中国的天然气应与出口欧洲一致，每千立方米 350 美元，而中国认为明显偏高，天然气价格主要取决于运输成本，俄从西西伯利亚到阿勒泰要比到欧洲近数千公里，运输成本明显低很多。

由此看来，中亚的大国博弈，中俄、中美、中印、中日之间各显神通，交错复杂。

这就使得中国必须能够准确把握这种关系，或近或远，或亲或疏，或“交”或“攻”，使中国能够取得最大的国家利益。

五、中国的能源安全战略

从上面的分析可以看出，中国面临的能源形势，或前后左右，或东西南北，或逢源或被夹击，这就决定了在既定的地缘政治格局下，中国的能源安全还存在着很多“变数”。因此，中国的能源安全必须要有战略规划，不能仅仅是单纯地“救火式”的应对和应急，不能仅仅是应对个案，不能把能源外交变成“项目外交”。在大的能源战略和思路下，一切以国家的根本利益为导向，从韬光养晦到主动出击，使中国在世界能源分割中获得最大利益。在国际交往中，既要“重信用”，也要具有高度的灵活性。在战术上，应该出其不意，既在意料之外，又在情理之中，使每一次的谈判都服务于整体的国家战略。

首先，把能源安全战略与经济发展战略和外交战略紧密结合起来。其实，国家的能源战略是经济发展战略的有机组成部分，而外交战略是服务于经济发展战略的，在实际的运行中三者是相辅相成的。十八大提出的中国经济发展与改革开放的战略部署，可以概括为全面改革、创新驱动、结构调整、城乡一体、扩大开放。其中，扩大开放就是要全面提高开放型经济水平，完善互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济体系，转变对外经济发展方式，创新开放发展模式，提高抵御国际经济风险的能力。而中国总的外交战略就是要在“和而不同”的理念下构建“和谐世界”，既通过维护世界和平发展自己，又通过自身发展来促进世界和平，使国际关系民主化，发展模式多样化，尊重多样文明，谋求共同发展。国家的能源安全战略，通俗地说，就是“不能把鸡蛋放在一个篮子里”，要充分利用国外的能源，但国内能源开发、能源储备增加、新能源利用、能源效率提高等都要同时有序进行。在一个和平的外交格局下，应更多利用外部能源资源。同时，利用国外能源资源的过程，也是巩固和推动中国外交向前发展的过程。

其次，要清醒、审慎、灵活地处理好与各主要大国的关系，以保障能源进口在上游买得到，在中游运得回，在下游供得稳。美国在与中国的关系中，鹰视狼顾，总的基调就是遏制中国，在中国与他国发生争执时“拉偏架”。但因美有强大的经济与军事实力，中美之间矛盾将是经常的、多方面的。俄罗斯是一个“不可靠的伙伴”，其在与中国的交往中，貌似善变，但都围绕俄的核心利益，万变不离其宗。中俄都是大国，历史上都曾发挥过重大作用，都存在“大国情结”。在俄看来，中国永远是俄的竞争者，俄国内的主流论调也是“中国威胁论”。基于此，要认清俄的真实面目，这是与俄交往的前提，切不可一时的共同利益而蒙蔽眼睛。日本是跗骨之蛆，中国在能源利用和与周边关系处理

中，处处都能看到日本的鬼影。中日两国是“世仇”，日本在国际上紧跟美国，处处给中国设槛，增添麻烦，而日本的“有事法案”甚至把马六甲海峡含在“周边事态”行动范围内。对此，中国必须提高警惕。印度也是一个值得警惕的国家，除了在中亚与中国的能源争夺外，印度海军还重兵扼守着马六甲海峡西部的入口处，试图成为南海“有分量”的博弈者。对于周边的区域性联盟，中国应该采取的策略是“打散”，分而治之，而不应该是借“历史上都曾受到过殖民主义的侵略”而盲目地加以支持。

最后，为了保障国家能源安全，必须发展中国的硬实力和软实力。发展硬实力，就是要增强经济实力和军力。一方面，坚持以经济建设为中心，这是兴国之要，用发展的办法解决前进中所遇到的难题，而只有推动经济持续健康发展，才能筑牢国家繁荣富强、人民幸福安康和社会和谐稳定。另一方面，增强国家的军事实力，扩大海军远程投放能力。2012年，首艘航空母舰“辽宁”号正式交接入列，使中国真正跻身于世界海军大国之列，它标志着中国的国力和军力都上升到一个新的水平。发展软实力，就是要在与他国交往中，体现中国文化价值的感召力和国民形象的亲和力，把中国的语言文字、文学艺术、价值体系乃至行为模式、国民素质、生活方式等文化力量充分展现出来；同时，在能源资源开发中，要协调好与所在国居民的关系，妥善地处理与当地的各种纠纷，尤其是要把解决能源资源开发所引起的环境问题放在重要位置，重塑中国企业的形象，以此摆脱西方国家恶意炒作的“新殖民主义”的困扰。

参考文献：

1. (法) 菲利普·塞比耶-洛佩兹：《石油地缘政治》，社会科学文献出版社，2008年版。
2. 王礼茂、李红强：《中国与周边国家在油气领域的竞争与合作及其地缘政治影响》，《资源科学》2009年第9期。
3. 李红强、王礼茂、郎一环：《能源地缘政治格局的演变过程与驱动机制研究——以中亚为例》，《世界地理研究》2009年第4期。
4. 李钦、段秀芳、程云洁：《俄白哈关税同盟对中国能源战略和地缘政治的影响》，《新疆财经》2012年第1期。
5. 王多云：《中国油气资源国际化经营与合作》，世界知识出版社，2012年版。
6. 张生玲：《能源资源开发利用与中国能源安全研究》，经济科学出版社，2012年版。
7. 刘新华、秦仪：《地缘政治、地缘经济与中俄石油管道风波》，《石油大学学报（社会科学版）》2004年第3期。

责任编辑：刘英奎

发达国家缩小贫富差距的经验和启示*

张 瑾

摘要：当前，贫富差距问题日益引起普遍关注，美国、加拿大、日本、德国等发达国家在缩小贫富差距方面的一些做法，为我国实现共同富裕提供了有益的启示与借鉴。本文总结了发达国家在缩小居民收入差距和地区发展差距方面的做法，得到了对我国实现共同富裕目标的启示：包括建立工资集体协商制度、保证义务教育的公平性、健全社会保障与社会救助体系、健全税收体系调节高收入群体、完善公共服务均等化为导向的公共财政收支体系等。

关键词：发达国家 贫富差距 经验启示

作者简介：张 瑾，中国国际经济交流中心经济研究部副教授。

贫富差距已成为一个全球性问题，日益引起人们普遍关注。很多国家都对缩小居民收入差距、地区发展差距高度重视，并在不同的历史时期和经济发展阶段采取了相应措施（茶洪旺、明崧磊，2012）。美国在西部开发方面积累了一些经验；日本是亚洲成功控制收入分配差距的国家，实现了公平与效率的兼得，将基尼系数长期控制在 0.3 以下；

* 本研究是中国国际经济交流中心基金课题“走共同富裕道路研究”阶段性研究成果。在本文写作过程中，中国国际经济交流中心党委副书记戴桂英提出了许多建设性的意见，在此表示衷心的感谢。

20 世纪末至今，德国的基尼系数一直保持在 0.3 左右，其收入差距较小，且社会保持稳定。欧洲高福利国家的收入分配差距和不平等问题既没有发展中国家那么严重，也没有西方发达国家那样突出，看不到非常贫困的群体，这是高度重视收入分配差距调节的结果。发达国家在缩小贫富差距方面的一些做法，为我国实现共同富裕提供了有益的启示与借鉴。

一、发达国家缩小贫富差距的主要做法

（一）发达国家缩小收入差距的主要做法

1. 保护劳动者在初次收入分配中的收入水平

初次分配主要按生产要素的贡献进行分配。通过立法、建立劳资协商制度、提供免费义务教育、增加就业岗位、保护弱势群体等措施，确立劳动者在初次分配中的地位和收入水平，控制收入差距。

（1）通过劳资谈判，改善劳动者在初次分配中的不利地位。在一些发达国家，工会是雇员重要的利益维护机构，雇员和雇主被看作是社会伙伴，而不是对立者。工资主要由工会和雇主协会相互协商形成，这样的工资形成机制能够平衡和保护双方的利益。劳资自治是雇主和雇员分别通过行业工会和雇主协会签订劳资协议，就劳资双方的权利和义务、劳动关系、缔约、解约以及企业和企业组织等方面达成相应的规定，劳资自治决定了工资协议由雇员和雇主通过自己的组织谈判达成。比如，德国劳资谈判后的实际工资增长率是 2.4%（蒲勇健，2011），高于欧元区国家平均水平，通过工资协商制度，平衡了劳资双方利益，体现了社会公平，对缩小收入差距有着重要作用。

（2）实行免费义务教育，使劳动者享受均等教育机会。公平的教育在国民经济初次分配中具有基础性的调节作用。一些发达国家在经济实力较弱时，就非常注重公平教育，有的实行免费义务教育，经费全部由政府承担，教育经费占 GDP 的比重较大，努力实现机会均等，即不论出身如何、来自何地，每个人都享有受教育的机会，为将来充分发挥其才能做准备（杜智萍，2006）。这些措施给低收入者提供了更多的受教育机会，让低收入者更有信心和能力去创造财富，从而使整体国民素质得到提升，有利于社会经济的发展 and 收入差距缩小。比如，德国在 19 世纪初就颁布了《初等义务教育法》，义务教育得到切实贯彻，到 19 世纪末，初等教育入学率已达到百分之百。在完善教育体系时，政府提供了巨额资金和设备用于扩建和新建学校（孙敬水、张岚，2012）。据世界银行统计数据显示，2010 年公共教育经费支出占 GDP 的比重为 5.1%^①。国家在投入巨额资金扩

^①<http://data.worldbank.org/cn/country/germany>.

建义务教育学校的同时，对职业教育也一视同仁。职业教育为德国的产业发展提供了优质和充足的职业技师。法国推行和实施义务教育已有百余年的历史，逐渐形成了由中央与地方政府共同分担，以中央政府投资为主的经费体制，中央政府拨款占 60% 多。世界银行统计数据显示，法国教育投入占 GDP 比例较高，在 20 世纪 70-80 年代基本维持在 6.3%-6.8% 之间，90 年代达到 7.4%，2010 年后受金融危机影响，下降为 5.9%^①。加拿大有完善的儿童福利制度、义务教育保障、高等教育基金制度、助学贷款制度。家庭牛奶金津贴制度、日托津贴制度和单身母亲津贴制度，以及免费的医疗制度，基本上满足了幼儿的生活和学习需要；提供 12 年免费义务教育，费用全部由政府承担，2010 年公共教育经费支出占 GDP 的比重为 5.5%^②；联邦、省和地方政府以奖学金、学生贷款和助学金的形式，资助学生完成高等教育的学业，其中，助学贷款是低收入家庭的学生接受高等教育的重要保障；完善的教师福利制度是培养高素质教师的保障，中小学教师工资水平在全社会属中等偏上水平（王莹，2008）。

（3）千方百计增加就业，保障低收入者生活水平。发达国家通过实施对下岗职工补贴制度，解决结构性失业，保护残疾人利益，保护女性就业者。实施雇用保险制度，加强对农村劳动力的就业培训等措施，实施以保护弱势群体、寻求均衡发展、完善劳动力市场为目的的一系列政策和制度，保证就业环境的稳定。比如，日本政府设立了针对“夕阳产业”的就业安定补助金、职业转换补助金和职业训练补助金，对离岗人员采取特别优待措施，对录用此类人员的企业提供就业开发补助金；1966 年通过《雇用对策法》，提出以解决结构性失业为目的的再就业对策，规定企业大量解雇或削减员工时必须事先向有关部门申请登记，政府重点扶持就业指导与职业介绍事业，为就业者提供援助，帮助他们更换职业和跨地区调动工作，使其尽快适应工作环境；1960 年通过《身体障碍者雇用法》，实施保障残疾人就业、提供康复训练、对雇用残疾人企业补助等措施；1972 年制定《确保雇用领域男女机会与待遇均等的相关法律》，禁止企业歧视女性；设立“雇用保险制度”、“失业保险补贴”和“雇用保险三项事业^③”，构成强制性保险制度，妥善安置失业人员，保障国民生活。失业保险补贴由就业补贴、促进就业补贴、教育训练补贴、连续雇用补贴组成，政府在各地设立网络机构，专门从事失业指导和提供再就业信息（徐哲根，2008）。韩国政府十分重视劳动力转移过程中的教育与培训，推动农

① <http://data.worldbank.org.cn/country/france>.

② <http://data.worldbank.org.cn/country/canada>.

③ 雇用保险三项事业是指雇用安定事业、能力开发事业、雇用福利事业。

业剩余劳动力向第三产业转移（袁金旺、董雪，2010）。

1996年，加拿大修订了《失业保险法》，更名为《就业保险法》，将就业保险金的发放与重新就业、职业训练密切相连。《就业保险法》由一系列制度支持得以落实，主要包括就业信息管理体系、教育与培训体系、个人信用管理体系等。当一个人失业时，他的失业记录立即从雇主、失业者本人、税务局等不同的渠道送入加拿大人力资源开发局。收到这些信息后，政府有关部门将立即对失业者做出妥善安排，发放失业金、求职补助，安排再就业培训等。加拿大联邦政府负责劳动就业和职业培训的部门为人力资源开发部，该部在全国设有9个中心、600多个分支机构，其主要职责是管理就业保险基金、职业培训、就业服务、劳动力市场信息和就业援助计划等方面的工作。将失业保险和就业服务合并管理，其目的是为了有效地促进失业人员尽快实现再就业（孙道贺，2012）。职业教育培训以培养实用、适用人才为原则，建立以市场为导向的职业教育和培训制度。政府劳动部门为每一个公民和永久居民设定社会保险号码，个人的任何收入都记录在该号码之下。每个人根据这一号码申请包括就业保险在内的各项社会保险，政府人力资源部门通过社会保险号码建立对失业人员跟踪服务和监控系统，随时掌握失业者寻找工作、接受职业培训和职业介绍与指导的情况。

（4）通过立法调节初次收入分配。一些发达国家长期以来通过国家立法对初次收入分配水平进行调节，政府通过立法来弥补市场机制的缺陷。例如，德国先后颁布《劳资协议法》、《企业法》、《职工代表会议法》、《共同决定权法》、《家庭劳动法》、《公共救助法》、《失业救济法》等一系列社会法案。日本企业的工资支付行为主要由《劳动基准法》、《确保工资支付法》及《确保工资支付法实施令》和《最低工资法》规范（孙章伟，2013）。这些法案规定了一系列对弱势群体的特别救济和相关补助措施，从基本原则防止了社会贫富差距的扩大。

2. 通过调节二次收入分配控制收入差距扩大

二次收入分配是国家调节收入差距最重要的措施，发达国家通过税收政策、社会保障、社会救助等，在二次收入分配环节缩小收入差距。

（1）建立缩小收入差距的税收调节体系。发达国家主要通过个人所得税、遗产税与赠与税、暴利税、存量财产征税等手段，对收入进行调节。

个人所得税。英国个人所得税分为3档，分别适用10%、22%和40%的税率：应税所得2150英镑以下征10%，2150—33300英镑之间征22%，33300英镑以上征收40%，通过超额累进税率，对高收入者实施征税，调节收入差距的效果非常显著（刘桂山，2005）。法国个人所得税是以家庭来征收的，个税起征点为年收入25万欧元。如果一个纳税户有

夫妇两人，则两人合填报税单，以两人总收入除 2 来进行计算；家庭中如果有 1 个小孩，1 个小孩算半个份额，则除以 2.5 为纳税基数。以家庭收入总额征税，使高收入家庭负担更高的税率，税收负担更加公平，而高收入家庭成了个人所得税主要税源，收入高的家庭最高税率高达 56.8%，保证了低收入家庭免缴或少缴个人所得税。

遗产与赠与税。设立遗产与赠与税防止巨额财富的代际转移，提供一个相对公平的竞争环境。英国税法规定，继承人除要对死者遗留的财产缴纳遗产税外，还要对死者 7 年内赠与的财产，根据赠与及死亡年限，按不同税率缴纳赠与税。美国的遗产税税率实行 17 级超额累进税率，在执行过程中要求“先税后分”，即先交税，再分配税后遗产。法国遗产继承税税率则从 5% 至 60% 不等。20 世纪 90 年代后，日本遗产税最高税率高达 70%（崔成、牛建国，2011），如果按此税率连征三代，则相当于 97.3% 的税率，大宗应税遗产基本征收完毕，真正实现“富不过三代”。

“暴利税”。为缩小收入差距，英国在 20 世纪 90 年代曾开征“暴利税”，这是英国政府为弥补国有资产流失，限制垄断企业利润，专门对私有化的垄断企业征收的一次性税收，规定到 1997 年 7 月 2 日，任何在私有化过程中从股票上市的意外所得中获取益处的企业，都必须交纳 22% 的暴利税，税基是企业在私有化后 4 年之内的超额利润，共累计征收 52 亿英镑（李江涛，2011）。美国曾在 20 世纪 80 年代针对石油行业开征暴利税，用于补助公共交通和帮助低收入家庭设立能源基金。

对居民存量财产征税。除个人所得税外，法国还通过财产转移税、财产升值税、巨富税等调节居民的存量财产。财产转移税是对动产、不动产交易、买卖、赠与和继承等征收的税，税率各不相同，如旧房买卖的转移税仅为 9% 左右。巨富税是对拥有一定数额财富者征收的税，又被称为“团结互助税”，当个人拥有的动产、不动产总额超出一定限额时，必须交纳巨富税，税率从 0.55%-1.65% 超额累进，财富越多，纳税也越多，具有很强的“劫富济贫”特色。

鼓励公益捐赠。国外对公益捐赠多有完善的免税政策。美国的企业和个人每年通过各类基金会做出的慈善公益捐助达 6700 多亿美元，约占美国 GDP 的 9%；巴西则对出资赞助教育的企业给予税收减免。

（2）实施有效的财政转移支付政策。从发达国家的财政转移支付政策来看，主要用于地方医疗、教育、社会保障，重点向贫困地区倾斜，目的是促进地区经济平衡发展，保证各地区人均财政支出大致相同。德国实施的财政横向分配政策出发点，是德国国内各个地区的居民具有享受相同生活条件的权利。财政横向分配将发达地区的税收收入转移给财政能力相对较弱的地区，使财政能力薄弱地区的财政能力达到全国平均水平；实

施联邦补充补助制度，联邦政府给予贫困地区一定的补助拨款，目标是再次平衡各地区之间的财政能力，有效地缩小了德国的地区收入差距（向子龙，2010）。日本中央政府将所得税、消费税、烟草税等税金提取一定比例，作为财源“支付”或“让与”给各地方政府，以缓解经济落后地区财力不足的状况，确保全体国民能够享用大体均等的基本公共服务，这有助于缩小居民的收入差距（刘乐山、鲁昕，2007）。意大利每年将中央财政收入的1/3转移支付给地方政府，其中2/3是专项拨款，主要用于支持地方政府开展文化教育、职业培训、住房供给、医疗卫生等事业；按人口规模支持各省的社会服务和社会保障支出，约占拨付总额20%；财政均衡化支出，按照一定的公式计算各省的财政收入能力来确定给各省的转移支付额度，穷省多得，富省不得或少得，支付规模约占拨付总额的30%。

（3）构建比较完善的社会保障制度。发达国家的社会保障制度主要包括养老保险、医疗保险、失业保险、事故保险等方面，社会保障覆盖面广、种类多、力度大。比如，德国养老、医疗和失业保险三方面的费用占整个社会保险金总支出的90%，而法定养老保险更是覆盖了近90%的从业人员。根据法律规定，所有工人和职员都必须参加养老保险，养老保险费用由雇主和雇员各负担一半。医疗保险覆盖面极为广泛，目前没有参加医疗保险的人数仅占德国人口总数的0.3%。德国失业保险的模式是“失业保险+失业救济”，这种模式体现了失业与救济相结合。事故保险与其他保险制度有一定的不同，其保险费全部由雇主缴纳，该保险已覆盖德国总人口近一半。社会救助是德国的最低生活保障线，保证了社会公众的基本生存权利，1961年颁布的《联邦社会救助法案》使每一个依靠自己的能力和财产无法保障其最基本生活水平的居民，均可要求获得社会救助（楼军江、王守杰，2007）。德国政府实行以教育补贴和住房补贴为主的家庭补给，向普通家庭提供子女抚养费、父母补贴费和住房补贴等各种福利。德国政府非常重视对家庭和儿童的保护，在家庭和儿童福利方面的支出占国内生产总值的3.1%，超过欧盟2.1%的平均值。

加拿大社会保障体系包括养老保险、就业保险、医疗保险、残疾抚恤金等。社会保障体系的来源是国家税收，具体包括年收入保障计划、老年保障金、保证收入补贴、配偶丧偶津贴、养老金计划、公共救助计划等内容。社会福利方面，包括广覆盖、高投入的教育体系，实行十二年免费义务教育，高等教育是政府与公民各负担一半。医疗保险的费用由加拿大联邦政府和各省政府负担，除了看牙科以外，其他的医疗服务免费，65岁以上人群、以及得到政府社会福利救济金的人群用药免费。

（4）反贫困调节措施改善贫困地区收入状况。反贫困调节措施是政府为了消除贫困、体现社会公平、缓解社会矛盾、维护政局稳定、实现经济稳定与增长，运用财政工

具对贫困人口或贫困地区进行救济、补贴或者扶贫开发，以消除绝对贫困或解决相对贫困问题的制度。东德与西德合并后，为了缩小东西德在经济发展上的差距，德国政府接连实施了一系列的援助措施，在合并初期以及合并后多年来一直实行西部向东部的资金转移和政策倾斜。根据《投资资助法》，联邦政府有义务帮助贫困州和有经济发展需要的州进行投资，对某些贫困州根据需要拨付补助金，同时要求财力强的州拿出部分税收收入“捐给”财力弱的州。

（二）发达国家缩小地区差距的主要做法

1. 制定明确的区域政策目标

美国在早期以农业立国，后来能够迅速变成第一工业强国，根源之一是实施了西部开发。在实施西部开发的过程中，制定了明确的区域政策目标，即促进落后地区的自我发展，缩小区域居民收入和生活水平的差距。日本 60 年代以后，为了解决地区发展不平衡问题，确定的区域政策目标是促进均衡发展，消除经济布局中的过疏与过密问题，缩小经济活动的地区差距。

2. 采取立法及行政措施

发达国家为了保证各区域共同发展，还适时制定正确的方针政策，不断采取坚定的、富有吸引力的立法措施。德国《基本法》第 106 条明确规定，“要保证在联邦领域内生活条件的统一”；第 107 条规定，“应保证各州不同的财政实力获得适当平衡”，“在联邦领域内各地区和全体社会成员享受同等的生活条件”；第 72 条指出，区域规划的基本目的是“为了达到实现各地区生活条件均等化”。这些法律的颁布和实施，从基本上防止了社会收入差距的扩大，为保证收入分配公平和区域共同发展，提供了强有力的法律依据和政治保障。日本为了开发不发达地区，先后颁布了相关法律，如《国土立法》、《北海道综合开发计划》、《冲绳岛振兴开发计划》等，实现了对不发达地区实行有计划开发。

美国政府从 20 世纪 60 年代开始开发西部，并取得成功。政府成立了地区再开发署等专门机构，负责落后地区的开发工作，相继颁布了一系列重要法令，如《地区再开发法》、《加速公共工程法》、《人力训练与发展法》、《经济机会均等法》、《公共工程与经济开发法》、《农村发展法》等，极大地调动了联邦与地方、官方与私人企业投资的积极性，有力地促进了落后地区经济的发展。20 世纪 60 年代，美国以立法形式将其 2/3 的贫困县划入 137 个经济开发区，要求每一个经济开发区建设几个新兴城市，使之成为带动全区经济增长的中心，把促进落后地区的发展、缩小地区差距作为政策目标。

3. 制定优惠政策

发达国家为了帮助落后地区发展，往往给予多种优惠政策，这些政策涉及财政、税收和信贷等各个方面，包括给予财政补贴、减免税收、优惠贷款、贷款担保、提供信息服务和帮助培训人员等（潘春晖，2000）。如美国政府直接对落后地区实行能够自动调整地区收入差距的累进税制；德国联邦政府将财政支出的 20% 用于补贴低于各州平均水平的落后地区；日本政府在金融体系内设有专门面向落后地区的经济开发基金；意大利政府曾专门建立南方发展基金局支持落后地区发展。

4. 重视和加强落后地区的基础设施建设

美国开发西部时就已经认识到交通运输在区域开发中的巨大作用。西部开发初始即筹措资金修筑横贯大陆东西的铁路，1830-1860 年对铁路的投资达 12.5 亿美元，先后修成了南北太平洋铁路、中央与联邦太平洋铁路等 5 条铁路，形成了西部铁路网，并沟通了与东部的交通。伴随着交通运输的发展，首先，促进了西部地区经济的产业化。到 19 世纪末，小麦、棉花和畜牧构成了西部地区农业产业化的基本轮廓；其次，促进了全国统一市场的形成。西部地区的谷物、木材、矿产等直接与美国的东部乃至世界经济连接在一起，同时，东部工业化地区和世界市场上的工业品迅速流入西部地区，从而扩大了国内各地区之间以及与世界市场的联系；第三，刺激了投资热。在竞争和利润的驱动下，东部、中部的企业家们纷纷向西迁移，西部地区迅速建成了一批新的工业基地。意大利政府为开发中南部地区，在强调工业发展的同时，曾拨专款用于落后地区的土地改革、农业技术改造和道路工程、港口、水电等基础设施建设。这些技术与建设不仅为南方的工业化奠定了基础，而且也为社会各方向南方投资提供了便利的条件。

5. 以增长点带动区域经济开发

各发达国家对落后地区的开发，并不是全面开发，而是有所侧重。在美国长达 100 余年的西部开发过程中，曾兴起了一大批层次不同的增长点，既形成了像芝加哥那样的全国性中心城市，也形成了类似旧金山那样的区域性中心城市。正是增长点与周围地区的相互作用、相互促进，使美国西部经济生活发生了深刻的变化，一种全新的城乡经济关系得以出现，从而又成为西部经济进一步发展的基点。在日本，开发的重点则是由西向东、向北逐渐进行，北海道、九州和冲绳岛地区曾成为开发过程中的增长点。

二、发达国家缩小贫富差距的经验与启示

（一）建立工资集体协商制度

发达国家在初次收入分配中，推行工资集体协商制度，改善劳动者在初次分配中的

不利地位，对缩小收入差距有着重要的作用。目前，我国普通劳动者，特别是在中小企业就业的进城务工人员，流动性大、组织化程度低，在工资议价中处于弱势地位。由于企业工资分配制度改革不到位，企业经营者与职工地位不对等，资本在企业分配中处于明显强势地位，这是造成收入分配失衡、贫富差距扩大的主要症结所在，导致在初次分配过程中，就已经拉开了收入差距。在市场经济条件下，企业应该具有工资分配的主导权。但是，“企业决定”并不是由经营者单方决定，而是劳资双方通过平等协商决定。因此，我国企业收入分配制度改革的首要任务，是建立完善的劳资工资集体协商制度。

（二）保证义务教育本身的公平性

从发达国家义务教育的实施来看，为了落实义务教育的公平性，州政府大约承担了义务教育经费的 75%。在义务教育方面，我国的普及性已较高，但是，城乡教育仍存在着不公平的现象。目前，我国的义务教育经费主要由县及县级以上政府承担。由于地方经济发展不平衡，这种主要由地方政府负担教育经费的做法，不能保证全国所有儿童在义务教育阶段受到同等对待。无论是从机会均等、过程均等、还是从结果均等的标准来衡量，义务教育的公平性均严重受损。为了提高受教育公平度，我们可借鉴发达国家的经验，加大对欠发达地区、贫困地区、农村地区的教育投入，使这些地区居民享受到同等的教育。

（三）改革社会保障与社会救助体系

发达国家属于高福利国家，社会保障制度健全，政府用于社会保障的支出也比较大，国民普遍拥有较高水平的福利待遇，享有较高的医疗卫生、教育与生活保障。相比之下，我国在社会保障方面存在着覆盖面小、财力薄弱、管理落后等诸多问题。在社会保障制度的改革中，我国应更加重视扩大社会保障的覆盖面。鉴于农村贫困问题更为突出，社会保障制度建设更为滞后，因此，首先应加快推进农村居民最低生活保障和基本医疗保险制度的建设。随着我国经济实力的增强，逐步建立不分城乡、不分地区、不分年龄、不分性别和不分职业的全社会均能享受的社会保障制度。

（四）健全税收体系，调节高收入群体

发达国家充分利用个人所得税、遗产税和社会保障税等不同税种，对收入进行调节，有效地缩小了收入差距。在我国，除了个人所得税、消费税与财产税制度不够健全外，遗产税、赠予税和社会保障税等还没有开征，加上个人所得税实行分类征收以及征管制度的不健全、监管不到位等问题，使得税收调节收入分配的功能弱化。因此，我国要发

挥税收调节收入分配差距的作用，就需要建立健全税收体系和征管制度。借鉴发达国家经验，我国可以适当提高起征点，对高收入群体征收更多的税，强化监管功能。同时，也可结合国情，逐步开征遗产税、赠予税、财产税、特别消费税等税种。

（五）完善公共服务均等化为导向的公共财政收支体系

由发达国家实行公共服务均等化的主要做法可以看出，各国的公共财政支出体系是比较健全的，现阶段我国政府应该把公共服务作为核心职能，尽快实现建设型财政向服务型财政的转变，调整财政支出结构，加快建立以公共服务为导向的公共财政支出体系。目前，我国主要是中央政府集中地方政府收入的纵向转移支付，没有地方政府间的横向转移支付，应借鉴国外的经验，建立纵横交错的转移支付制度，充分发挥中央与地方政府、财力转出和财力转入地区两个方面的积极性与主动性。地方政府的横向转移支付既能减轻中央政府的压力，又能使财力转出地区与财力转入地区直接见面，形成明确的授受关系，有利于增强财政转移支付的透明度，提高资金的使用效率。

（六）重视立法在市场机制中的调节作用

一项正确的社会制度只有通过立法的途径才能保证其有效实施。发达国家重视国家立法，从基本原则防止了收入差距的扩大。我国应借鉴发达国家经验，通过建立健全相关法律制度，使收入分配制度法制化。收入分配制度法制化是用法律和规则去规范和约束收入分配行为，而不是直接介入分配过程，从而起到调节收入分配的作用。我国应尽快制定适合中国国情的最低工资法、社会保障法等相关法律，通过立法强制实施各项制度，用法律制度来切实保障劳动者的权益，缓和或避免劳资矛盾，维护社会安定，让更多低收入的人群分享到经济发展的成果。

（七）加大区域间的合作和帮扶力度

中央政府加大中西部内陆和沿边欠发达地区开发开放的步伐，加强发达地区和欠发达地区间的合作和完善帮扶机制，给中西部欠发达地区经济发展注入活力和动力。首先，拓展东部和中西部地区的合作，推动经贸和科技创新合作，深化农业、水利资源合作，加强服务业发展和合作，发展贫困地区经济。其次，加快贫困落后地区开发开放试验区和经济合作区建设，借助“新丝绸之路经济带”建设培育增长点，加大西部大开发力度；第三，加快东部向西部地区的产业转移，通过产业发展拉动中西部地区发展，增加当地人民就业机会，提高收入水平；四是建立东部地区帮扶中西部欠发达地区机制，结成经济共同体，形成共谋发展、共同富裕的格局。

参考文献:

1. 茶洪旺、明崧磊:《缩小城乡居民收入差距的国际经验比较与启示》,《中州学刊》2012 年第 6 期。
2. 崔成、牛建国:《日本国民收入分配格局及反垄断措施》,《中国经贸导刊》2011 年第 5 期。
3. 杜智萍:《收入差距与基础教育失衡发展:发达国家与发展中国家的对比研究》,《邢台职业技术学院学报》2006 年第 6 期。
4. 李江涛:《发达国家如何用税收调节收入差距》,《学习时报》2011 年 7 月第 2 版。
5. 刘乐山、鲁昕:《日本调节收入分配差距的财政措施及启示》,《经济纵横》2007 年第 3 期。
6. 楼军江、王守杰:《试论和谐社会视野下的收入差距与公平分配发达国家的经验与启示》,《河北学刊》2007 年第 5 期。
7. 刘桂山:《英国通过税收和福利政策缩小贫富差距》,《中国社会导刊》2005 年第 5 期。
8. 潘春晖:《发达国家缩小地区差距的经验对我们的启示》,《改革与战略》2000 年第 3 期。
9. 蒲勇健:《缩小收入差距与国际经验借鉴》,《重庆社会科学》2011 年第 3 期。
10. 孙道贺:《高福利国家的福利制度及其对我国的启示》,《山东人力资源和社会保障》2012 年第 7 期。
11. 孙章伟:《日本基尼系数与再分配制度研究》,《现代日本经济》2013 年第 2 期。
12. 孙敬水、张岚:《德国缩小收入分配差距的基本经验及借鉴》,《现代经济探讨》2012 年第 11 期。
13. 王莹:《加拿大的均等化制度与中国的现实选择》,《特区经济》2008 年第 1 期。
14. 向子龙:《国外财政转移支付制度对于我国实现公共服务均等化的启示》,《财会月刊》2010 年第 1 期。
15. 徐哲根:《日本缩小收入差距的人力资源开发理念、措施及其启示》,《日本学刊》2008 年第 5 期。
16. 袁金旺、董雪:《韩国和日本缩小城乡居民收入差距的经验及启示》,《玉溪师范学院学报》2010 年第 12 期。

责任编辑:刘英奎

加强中国智库建设 提高科学决策水平

霍建国

摘要：十八届三中全会关于深化改革的重大决定中提到，要加强中国特色的智库建设，建立健全决策咨询制度。本文围绕中国智库的建设和发展现状，采用数据分析和国内外对比等方法，分析了目前中国智库建设存在的问题和认识误区。作者结合中国实际，在借鉴国际经验的基础上，提出了如何加强中国特色智库建设的观点和建议，以期对中国智库的建设和发展，乃至科学决策等方面提供有价值的意见参考。

关键词：中国 智库 科学 决策

作者简介：霍建国，商务部国际贸易经济合作研究院院长。

党的十八届三中全会关于深化改革的重大决定中提到，要加强中国特色的智库建设，建立健全决策咨询制度。21 世纪是知识经济的时代，中国的发展不仅需要充分发挥每一个人的聪明才智，更要强调知识的集成效应。从这个意义上讲，充分发挥智库的作用有助于将不同人的思想加以集成，形成较强的系统性、操作性、针对性政策建议。站在国家的角度，在涉及重大社会经济问题的战略决策过程中，智库所提供的各种相关政策建议应予以重视，并作为政策储备择机纳入决策系统。

一、中国智库建设现状及存在的问题

经过了大约 1/3 世纪的改革开放，中国的国际地位得到空前提高，特别是从当前形

势看，中国不仅已经成为当今世界第二大经济体和第一大货物贸易国，而且在 G20 峰会、上合组织、金砖国家合作、WTO、APEC、中国东盟自由贸易区等重要国际合作平台上发挥着重要作用。然而，伴随着国际地位的提升，中国在发展过程中遇到的问题日益复杂多变。寻求解决复杂问题的答案，单纯依靠传统的经验与固有的解决问题的方法是不够的，既不能够仅仅依靠“师爷式”的指导，更不能停留在“历史经验”式的研究上，而更加需要集中相关智慧，进行思想的交锋和融合，把握事物的规律和可能的运动方向，做出科学的应对。十八届三中全会做出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对未来中国的全面改革已经做出了顶层设计。据了解，十八届三中全会的《决定》本身就集中了国内著名专家学者的建设性意见。而作为智库，针对顶层设计的实施不断提出科学意见应是责无旁贷。因而，站在全面深化改革的高度，建立一批高水平智库对未来中国的发展应是当务之急。

近些年来，中国对于智库的发展建设日益重视，不同的政府部门和大专院校以及社会独立研究机构有了较快发展，但整体来看，中国智库发展与其所处国际地位明显不相称。美国宾夕法尼亚大学发布的《2013 年度全球智库报告》显示，截止到 2012 年，全球共有 6626 家智库，其中中国有 426 家，占 6.2%，中国的智库数量仅次于美国 1828 家而居世界第二位。目前，布鲁金斯学会、英国皇家国际事务研究所、卡内基国际和平基金会、美国战略与国际问题中心、瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所在全球总排名中位居前 5 名，而这些国际上的知名智库在各自领域都具有绝对的影响力。在全球前 100 名智库中，中国占其中的 6 个位置，其中包括中国社会科学院、中国现代国际关系研究院、中国国际问题研究所、国际战略研究中心、上海国际问题研究院和国务院发展研究中心。

与国际上著名的智库相比，中国的智库建设还任重道远。尽管在智库的数量上仅次于美国而居世界第二位，但要看到，中国的智库很多是由政府部门创办的事业单位，机构庞大，下属单位和雇用人员较多，并附有众多的研究中心与院所。严格来说，其中不少单位仅对外自称智库，研究人员的独立创新思维和成果并不多，更多是按照上级领导部门的意图做一些撰写文章、规划稿、调查报告等“研究”工作，很少能够推出具有建设性、可操作性的原创性思想。而多数文章是在为政府的决策提供和寻找理论依据，有的甚至有些牵强。由于中国的智库建设起步晚、发展水平较低，在重大问题决策过程中所发挥的影响力也不够，更多体现在为决策者的意图背书的作用，或者仅仅是为了图“科学决策”之名而走形式。这种状况不仅无益于解决科学决策问题，反而容易形成自娱自乐、于事无补。随着中国国际地位的变化以及国际斗争的日益复杂化，科学的中长期战略思维和短期的应对措施以及恰当的反应，其效果如何已直接影响到中国的国际利益和竞争地位。因而，我们需要广泛借鉴国外的智库建设经验，建立更加有效率的高水平智库。

中国的智库建设任重道远，需要分步推进，突出重点。在支撑智库建设的人力、财

力、物力资源相对匮乏的情况下，应当将智库建设的重点集中在“国家利益”方面，宁缺毋滥。从国外的经验看，能够担当国家级智库角色的机构，主要是一些咨询公司、基金会、社团组织、科研机构、大学下属研究机构、跨国公司下属研究机构等，但反过来看，这些类型的机构并不都有机会成为智库。如果将智库形容为“智慧仓库”的话，那么，产生智库的这些机构则可以被视为搭建“智慧仓库”的基本要素。

在强化中国智库建设的过程中，充分借鉴国外智库发展的成功经验，在很大程度上可以起到事半功倍的效果。迄今为止，中国在智库建设过程中暴露出的问题也越来越突出。上海社会科学院智库研究中心发布的《2013年中国智库报告》表明，现阶段民间智库赖以生存的资金筹措机制和信息共享机制相当欠缺，而且有太多的研究员在做枯燥的统计分析工作，而这些因素制约了中国智库的影响力和创新能力，不利于科学决策以及在国际社会获得话语权。与此同时，中国智库发展也应注重影响力和独立性的平衡。也就是说，在政府的诉求和迎合民意之间求得平衡。上述问题恰恰说明，中国的智库建设需要借鉴国外经验。

固然，强化中国自身的智库建设需要借鉴国外的经验，但针对国外做法的借鉴也应当有所选择。即使不带有偏见，国外对智库的评价标准也与中国标准不同。众所周知，国务院发展研究中心在中国改革开放的顶层设计中扮演着至关重要的参谋作用，但由于在行政上隶属于国务院系列，因而往往被国外看作是带有官方色彩的研究机构。在上海社科院智库研究中心发布的《2013年中国智库报告》中，国务院发展研究中心在中国最具影响力智库中排名第一位，而在美国宾夕法尼亚大学发布的《2013年全球智库报告》中，国务院发展研究中心在上榜的中国智库中仅列第6名。事实上，国外的智库也并不都是成功的智库，而即便是成功的智库，其经验也不一定完全都适合于中国的智库建设，有些做法和模式是不符合中国国情的，有些则只能加以局部性借鉴或者需要进一步加以调整改进。

二、借鉴国际经验，探索中国特色的智库发展模式

毋庸置疑，中国已处于从大国向强国转变的关键发展阶段，战略思维的定位和发展模式的选择及理念的调整将是十分艰巨的任务，特别是从“顶层设计”的需要出发，未来中国的智库建设更需要立足于现有国情及其未来体制机制的变化取向，有重点、有选择、有变通地借鉴国外智库的成功经验。具体来看，未来中国在智库建设方面，针对国外成功经验的借鉴重点将体现在以下四个方面。

首先，为谁服务问题是一个立场问题，既要解决好服务对象问题，又必须确保研究成果的相对独立性。任何科学成果、战略研究都涉及服务对象问题。美国智库的存在及发展，首先是为美国利益服务的。所以，中国的智库发展必须认同以国家利益为上的最

高宗旨，否则，就不是称职的中国智库。在现实中，是否围绕党和国家的中心工作开展研究，那是态度问题，但在当前国家推进市场化改革和国际竞争日益激烈的形势下，研究工作的选择应该是明确的，即围绕建设社会主义市场经济，针对难点和热点问题，深入开展研究则成为必然的选择，所以，首先要解决的是服务对象问题。在研究过程中，更要根据需要体现出原创性的创新思路。从这个意义上，陈云同志曾经讲过，要“不唯书、不唯上、只为实”，而中国特色智库建设的模式和方向恰恰要服务于、服从于“只为实”的取向。

作为国际上著名的战略咨询智库，兰德公司的客户除了遍及美国政府的各个部门，还广泛分布于各种非政府组织。固然，兰德公司十分珍惜这些客户资源，但主要依靠提供有独立公平见解的高水平研究成果来“珍惜”客户，而不是盲目取悦于客户。实际上，兰德公司与其客户之间的商业关系是真正意义上的双向选择关系。作为政策研究机构，兰德能够讲真话，无论这个真话对客户有利或是不利。花钱雇兰德的客户要准备接受这种可能，就是兰德的研究结果同他们的政策不相符甚至相互冲突。兰德公司的做法虽然也会失去一部分客户，但确保了其研究成果的独立性，故反而提升了兰德公司在咨询业中的地位。英国皇家国际事务研究所即使以“皇家”冠名，但仍对外标榜为独立、非赢利性的研究机构，其宗旨是“推动个人和组织对日益复杂多变的世界进行全面研究，并提供政策参考”。

其次，要坚持“智”和“库”并举，明确中国特色新型智库的发展方向和定位。在打造中国智库的过程中，既要注重强化“智”的发展，又要注意“库”的建设。即在专业人才培养、智慧的积累和形成思想的交流和升华，是智库的必备因素。如何形成从知识到思想直至智慧的转换、升级至关重要。要清楚地认识到，知识是一种工具，不代表任何观点和思想。只有把知识和现实问题结合起来，通过人脑的思维才会形成思想，而思想并不能解决问题，它仅是人们对存在问题的主观看法和分析，解决问题需要的是人们的智慧。通常人们将能够把握事物发展规律和运动方向的人称为智者，就是这个道理。智库就是要通过提供高水平的服务，在重大问题的预判、决策、预警、应对以及事后评价过程中，体现出其不可替代作用。相对而言，韩国经济崛起先于中国的时间不长，韩国在智库发展上的模式与经验更适合中国借鉴。在韩国经济崛起年代以及当今经济转型时期，韩国发展研究院（KDI）之所以能够在历届政府重大决策形成过程中获得很大的话语权，在很大程度上离不开平时的研究积累，特别是在超前性研究上所进行的大量投入，在韩国政府及时应对亚洲金融危机、国际金融危机等方面发挥了重要作用。与此同时，中国的智库建设更要突出“库”的一面，不仅要贴近各类服务对象的需求，而且更要超前于服务对象的需求，通过在人才、信息和成果的储备方面投入更多力量，形成大容量的智慧产品“仓库”，为发挥好智库的“外脑”作用备足资源。从美国的智库模式

看，一些著名的智库除了资金雄厚与设备先进外，人才资源储备也是其事业成功的必要条件。如著名的白宫智囊人物，前国家安全事务顾问、国务卿基辛格就曾供职于兰德公司。美国前任总统林肯、格兰特、麦金莱以及克里夫兰，都曾工作于邓白氏集团信息服务公司。前美联储主席伯南克刚卸任就立即签约，服务于美国的布鲁金斯学会。

再次，进一步淡化智库的官办色彩，重视并发挥民间智库的作用。目前来看，中国的智库更多是政府部门下属或挂靠的事业单位，如部委研究机构、高等院校、学会等科研机构。有些智库虽然名义上不属于政府公务员管理系列，但在人员、资金等方面缺乏独立于政府部门的自主性，有些智库甚至被认为是政府部门安排剩余人员的机构，因而带有较浓厚的官方色彩。清华大学公共管理学院的数据显示，中国的民间智库只占5%，而这些机构一般很小，难有影响力。由于绝大部分智库都是官方、半官方背景，这些智库在针对公共问题提出建议过程中难免有“吃人嘴短”的嫌疑。事实上，国外很多著名的智库都是非政府组织，并显示出很强的竞争力。在宾夕法尼亚大学《2013年度全球智库报告》中排名全球第4位的美国战略与国际问题中心素有“强硬路线者之家”和“冷战思想库”之称，其观点对美国制定战略和对外政策有一定影响，但该中心主要得到的是以洛克菲勒为首的石油财团的支持。当然，国外的这些民间智库之所以能够“活得好”，除了自身较高的管理水平外，更需要适宜的生存环境。不难看出，要想发挥好智库的“外脑”作用，就必须使智库的结构多元化，为民间智库的生存和发展创造出相对宽松的政策环境。

最后，中国的智库建设不仅要立足于贡献高水平的研究成果，也要高度重视研究成果的推广。目前来看，国外的一些智库之所以能够长期维持其地位和影响力，在很大程度上与外界对这些智库的高度认可有关。美国布鲁金斯学会之所以能够在全球智库排名中位居榜首，在很大程度上离不开这家智库所提供的高水平研究成果，但其研究成果的扩散方式也值得认真探究。一方面，布鲁金斯学会采取人际传播方式进行研究成果推广，亦即在传播思想的过程中主要依靠个人关系网。另一方面，学会在推广学术成果过程中也采用组织传播方式，亦即就热点外交政策问题举办大型的公开论坛，邀请专家进行讨论，或者公布研究成果。除此之外，学会还采取大众传媒方式进行成果推广。在大多数情况下，三种传播方式都同时采用，互为补充和促进。对于中国的智库而言，借鉴国外的成功经验也并不意味着要原原本本复制布鲁金斯学会的三种传播方式或其他做法，要追求“神似”，而不是简单追求“形似”。从这个意义上讲，中国的智库建设需要根据国情，扬长避短，加快形成适用于自身特点的推广模式，逐步形成一批具有中国特色、在国内外有较强影响力和坚实竞争地位的中国智库。

责任编辑：刘英奎

建设中国特色新型智库

建设中国特色新型智库的五点思考

荣婷婷

摘要：建设中国特色新型智库，是我国智库发展的基本方向，也是提高决策科学化、民主化的必由之路。本文研究认为，未来应从以下五个方面来推进中国特色新型智库的建设：一是以中国特色为核心，顺应全面深化改革需要，准确把握新型智库建设的内在要求；二是明确定位，找准智库在政府、社会与人民之间的最佳平衡点，完善和优化智库顶层设计；三是推进广泛多层的组织新形式，积极探索旋转门制度，形成官产学研并存、大中小协调发展的智库建设新格局；四是加强法律法规保障和智库评价管理，保持智库相对独立性，不断创新智库管理的体制机制；五是提高智库成果质量，推动决策咨询国际化发展，不断提升智库的国际影响力。

关键词：智库 创新 中国特色

作者简介：荣婷婷，教育部社科委经济学学部秘书处副秘书长、北京师范大学经济与资源管理研究院博士生。

纵观全球，智库是一个国家“软实力”的核心部分，是推动科研智力转变为现实生产力的重要支撑。当前，全球智库数量庞大，种类多样，研究范围广泛，从传统的内政、外交、军事扩展到全面参与服务的政治、经济、科技、文化、教育、生态、社会发展等多个方面。诸如美国的布鲁金斯学会、英国的皇家国际事务研究所、瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所、日本的野村综合研究所等知名智库，不仅在本国的政治、经济、文化、

外交上发挥越来越重要的作用，而且在全球范围内通过它们超群的影响力，在多项战略的实施中发挥着重要作用。

聚焦国内，一份来自美国宾夕法尼亚大学“智库与公民社会项目”（TTCSP）研究小组公布的《2012年全球智库报告》，引起了社会各界的高度关注。在这份报告中，中国智库在数量上排名世界第二，地位较以往显著提升。但同时我们也看到，与美国等西方发达国家的智库相比，中国智库的水准尚不具备优势。在这样的形势下，未来智库的建设与发展成为我国新时期的重要任务之一。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，要“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度”。这正表征了当前和今后一段时期我国智库发展的基本方向，也为建设中国特色新型智库提出了新的要求。智库将成为我国推进国家治理体系建设和实现治理现代化的重要力量。

可以预见，未来中国智库将迎来发展的大好机遇，促成具有中国特色的新型智库体系。但我们也清醒地认识到，当前我国智库发展面临着严峻的挑战。总体而言，我国智库存在“小、散、弱”等诸多问题。^①具体来说，我国的智库发展尚处于初期阶段，面临着宏观制度环境不完善且相关法律制度不健全，智库定位不明确、发展相对分散，智库成果数量多但专业化水平不高，智库政策阐释多而服务于社会实践少，智库创新能力欠缺、高端人才相对匮乏，智库机构数量多但国际话语权较弱等问题。导致这些问题的根本原因在于我国智库建设中存在一定的体制机制障碍，决策咨询制度尚未完全建立起来。为此，建设中国特色新型智库，提升决策咨询能力和国际竞争力是我国智库转型发展的重要课题。

一、以中国特色为核心，顺应全面深化改革需要， 准确把握新型智库建设的内在要求

经过35年的改革开放，我国经济社会发展取得了举世瞩目的成就，已跃居世界第二大经济体。但随着国内外环境发生广泛而深刻的变化，发展中出现了不平衡、不协调、不可持续等问题，决策的难度和风险不断加大，因而，明智的决策越来越离不开科学、系统的研究。党的十八届三中全会提出了最全面、最深刻的改革部署，面对这一复杂的系统工程，智库在其中将发挥不可替代的作用，提供强有力的理论支持和智力服务，使得我们在改革中更加注重顶层设计，更好地着眼于改革的系统性、整体性和协调性，而

^①资料来源：2013年5月30日中共中央政治局委员、国务院副总理刘延东在教育部主持召开的“繁荣发展高校哲学社会科学，推动中国特色新型智库建设”座谈会上的讲话。

不是只注重眼前利益，更加关注党的领导水平和执政能力的提高等等。

当前，我国已基本形成了智库体系，但要建立中国特色新型智库，尤其是适应全面深化改革需要的现代化新型智库，还必须准确地把握“中国特色新型智库”的内在要求。具体而言，“中国特色新型智库”中需要把握两个关键词：一是“中国特色”，二是“新型”。关于“中国特色”，1982年9月1日邓小平同志在《中国共产党第十二次全国代表大会开幕词》中明确提出“把马克思主义的普遍真理同中国的具体实际结合起来，走自己的道路，建设有中国特色的社会主义，这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论”。自此以来，“中国特色”的内涵不断完善，即要始终坚持以中国特色社会主义理论体系为指导，坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，牢固把握政治方向，立足国情，服务伟大实践，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，以实现中华民族伟大复兴为己任，深入探讨改革开放和社会主义现代化建设中的战略性问题，进一步解放思想、解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力，坚决破除各方面的体制机制弊端，以高质量、高水平的研究成果服务于党和政府的决策，提升决策科学化、民主化水平和完善国家治理体系。^①所谓“新型”，即在吸取传统经验的基础上，要有国际眼界，借鉴国外成功经验，勇于推进理论和实践创新，加强顶层设计与“摸着石头过河”相结合。新型智库重在以服务科学化、民主化的决策为目的，以国内外前沿性、战略性、系统性研究为重点，整体推进和重点突破相促进，以成果的应用与转化为评价标准，提高改革决策的科学性，广泛凝聚共识，形成改革合力，在国家发展的关键时刻、重要节点能够提出重大理论概念和重大战略对策作为智力支撑，切实为实现中华民族的伟大复兴和解决全面建设小康社会进程中的重大理论和实践问题服务。

与此同时，在准确把握“中国特色新型智库”内涵的基础上，我们必须全面提高对智库发展重要性的认识，摒弃以往求新求洋的片面认识，不能把智库理解为束之高阁、不切实际、只会纸上谈兵、不能真枪实战的虚幻之物。建设中国特色新型智库要准确把握以下几个方面：第一，智库要注重战略性、系统性重大问题研究。智库研究要纵观全局、聚焦中心，既要关注重大全局性战略问题，又要抓主要矛盾，聚焦当前发展中面临的宏观问题，解决事关全局性的突出问题；第二，智库要充分发挥建设性作用。智库研究既要有理论前沿，又要有广泛视野，坚持理论结合实际，积极开展调研，充分发挥决策咨询作用。同时，不管是政府还是企业，在重要问题决策时要认真听取智库专家的意见。

^①喻新安、陈明星等：《关于加强中国特色新型智库建设的思考》，《中国社会科学报》2013年11月27日第B06版专版。

见和建议，不能盲目否定智库成果；第三，智库要始终保持良好的独立研究定位。智库应当实事求是地反映客观实际，具有独立思考的学术研究品格，研究活动不受外部因素的干扰，确保研究成果的客观性；第四，智库要具有包容性和开放性，要有全球意识和世界眼光，积极推进智库研究的国际交流与合作，实现决策咨询国际化，增强中国智库的国际话语权。总之，智库要切实担当起“决策方案的建言者、政策效果的评估者、社会舆论的引导者”的重任，真正发挥智库作用，让决策者“相信”，让民众“信服”。

二、明确定位，找准智库在政府、社会与人民之间的最佳平衡点，完善和优化智库顶层设计

建设中国特色新型智库，要坚持服务理念，明确智库定位，实现服务政府、服务社会和服务人民的统一。高水平的智库建设要在政府、社会和人民之间找到一个最佳平衡点，实现在为政府建言献策的同时，能够引领社会舆论与思潮，并服务于人民的切身需要。伴随经济社会的转型发展，近些年来，我国涌现出了大量的智库。据科技部办公厅对我国软科学研究机构统计数据，截至2010年，我国智库的数量是2408家。^①当然软科学机构并不完全等于智库，因此，我国的智库数量可能远不止这些。当前，我国智库主要由官方智库、准官方智库、高校智库和民间智库四类组成。官方智库主要是指由政府主导的研究机构，包括各级党政机关的政策研究室、研究院或研究中心以及社科院等；准官方智库主要指官方和民间合作的研究机构，如中国（海南）发展改革研究院、综合开发研究院（中国·深圳）等；高校智库是指各个高校创建的一些研究性机构，如清华大学国情研究院、北京大学国际战略研究中心等；民间智库主要指由社会资本投资的研究和商业咨询机构，如零点调查公司等。这些智库都在不同领域、不同层面、不同角度为国家改革发展中的重大问题建言献策。

但我国智库发展中还存在诸多问题。总的来说，在智库建设和发展中还存在着一些不平衡、不协调的现象，主要体现在官方、准官方智库发展相对较好，高校智库定位不明确，民间智库发展相对滞后。具体到各个领域和部门，智库发展中还存在分散重叠、部门和区域分割等现象。以官方智库为例，从中央到地方各级党政部门都有各自的智库研究机构，由于缺乏相应的协作机制，各机构之间交流有限，导致重复研究、封闭研究，不利于智库建设的整体发展；又以高校智库发展现状为例，存在力量小、数量多而分散和重复研究等问题，各个高校为了争取相关利益与声誉，积极创建各种智库机构。但由

^①资料来源于由科技部办公厅调研室和中国科学技术发展战略研究院2011年共同调查完成的《2009-2010年度全国软科学研究机构统计调查报告》。

于高校相关智库成果评价体系尚未健全，不但分散了高校学术研究的能力，也影响了智库研究人员的积极性，加之部分高校智库研究成果可操作性较低，造成了一定的资源浪费。

因此，建设中国特色新型智库，要着力破解智库发展中存在的不平衡、不协调现象，要定位准确、任务分明、管理科学、协同创新，积极推进各层面、各领域、各类别智库的建设；要发挥各个智库的自身优势，改变只服务于政府决策的传统观念和发展模式，积极推进各类智库齐头并进，激发创新活力，形成研究合力；同时，强调专业化和精细化，根据自身实际，服务国家需求，凝练主攻方向，形成自身优势和行业特色，避免大而全，小而散，避免同质化和单一化，充分利用官方、准官方、民间和高校智库等各层面组织，形成既有分工、又有合作且有竞争的多元发展格局和智库新体系，达到服务政府、服务社会和服务于人民的有效统一。具体而言，可以从以下三个方面着手思考：第一，加强整体规划，正确处理好官方智库、准官方智库、高校智库与民间智库之间的关系，着力发挥不同类型智库在促进经济社会发展中的作用。官方智库应当致力于做领导人的得力参谋；准官方智库致力于搭建政府与社会的桥梁，专挑社会关注的重大问题和热点问题进行研究；高校智库要发挥自身优势，重视数据库建设等基础性和长期性问题等研究；民间型智库的作用在于扩大人民群众政治参与的渠道，实现民主协商的多样化。第二，实现全局性智库和专业性智库的协同发展。全局性智库主要是从整个国家的角度进行全局性问题的研究，专业性智库可以选择具体的中微观的热点问题研究，也可以突出地方智库的特殊优势，因地制宜，科学作业，从实际出发为各地方发展提供个性化智力决策支撑。第三，根据研究内容分类，实现智库精细化发展。按照研究内容，智库可以细化为经济、政治、文化、生态、科技等多种类型。目前，我国经济类、政治类的智库发展良好，今后应在此基础上，积极创造条件，加快推进文化类、生态类和科技类等智库的发展，为全面深化改革和推动国家各项事业发展，提供全方位、多层次、强有力的决策服务和智力支持。

三、推进广泛多层的组织创新，积极探索旋转门制度，形成官产学研并存、大中小协调发展的智库建设新格局

十八届三中全会中提出全面深化改革的目标，要让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流。具体而言，推进广泛多层的组织形式是中国特色新型智库建设的重要体现，也能够充分发挥我国社会主义政治制度的优越性。创新是建设中国特色新型智库，实现广泛多层组织形式的源泉和动力。强调创新，尤其是组织形式和管理方式的创新至关重要。当前，在我国数量繁多、种类复杂的

智库中，为政府服务的官方智库占据主要地位，其他类型诸如准官方智库、高校智库和民间智库也多数围绕政府的需要而进行研究，失去了智库原本的开放性和包容性。因此，未来建设中国特色新型智库，要改变以往传统的组织形式，实现从分散到集约、从封闭到开放、从单兵作战到联合攻关的转变，实现跨学科、跨领域、跨部门、跨区域和跨国界等优化组合，不断激发智库创新的活力。

以日本智库发展为例，主要有三种不同的组织形式：一是自主型。这类智库的研究力量很强，研究人员充足，具有很强的独立性，一般不需要聘请机构外的其他专家学者协助调研，如三菱综合研究所；二是主从型。这类智库有一定的研究力量，但由于知识结构和机构其他方面不够完善，需要聘请机构外其他专家学者协助研究，如日本政策科学研究所；三是协调型。这类智库的研究力量相对薄弱，在研究过程中只起到组织、协调的作用，如神户都市问题研究所。综合来看，以上三种不同组织形式的智库，几乎囊括了现代日本社会出现的各种问题，不论大小，各自发挥相应作用。^①

我国应探索不同组织形式，深化智库在现代化发展中对各类不同问题的研究，覆盖整个社会，形成研究合力。借鉴国际经验，依照客观条件，把握智库自身发展的规律，实现智库形式多样化。第一，努力形成官、产、学、研智库并举，避免一方独大。继续保持官方智库的重要地位，积极探索高校智库的发展形式，推进民间智库和准官方智库的产业化发展。其中值得一提的是，我国应当把智库产业作为重要的新兴产业进行重点培育，选择一些发展基础较好、有较高知名度的智库进行市场化改革，使其成为真正的市场主体；第二，根据国情，在设立高层次、大型智库的同时，重点发展中、小型智库。不同层次的智库应有不同的研究重点，特别要注重“地方问题”的调研。目前，我国部分部门已经在相关领域开展了智库新形式的探索。比如，在科技领域，首都科技发展战略研究院于2011年成立，该机构由北京市政府、科技部、中国工程院与中国科学院共建，北京市科学技术委员会为执行秘书长单位，负责协调机构与政府之间的联系，机构办公单位设立在北京师范大学，负责日常的研究工作。该机构的创新之处在于摒弃传统的事业编制模式，探索出一条“小核心、大网络”的运作模式，实现了文理交叉型智库建设的新形式，有效整合了多方资源；第三，建立健全智库“旋转门”机制。积极借鉴国外智库发展的经验，让智库成员的身份不断转换，鼓励官员以多种方式进入智库，强化智库决策研究和咨询服务的实效性，打破各类智库之间闭门造车、重复研究等问题。比如，借鉴日本采取的“派出研究员”制度，即政府、大学、企业、研究所向智库派出研究员，工作2-3年。

^①刘少东：《智库建设的日本经验》，《人民论坛》第37期总第426期，2013年12月20日。

四、加强法律法规保障和智库评价管理，保持智库 相对独立性，不断创新智库管理的体制机制

独立性是智库的核心属性。就我国而言，由于智库缺乏组织和财政上的独立性，导致我国智库从为党政机关决策咨询提供智力支持，转变为党政机关的政策阐释者。我们不能否定这种方式的作用，但需要重新思考智库在为政府提供决策参考的过程中如何保持相对独立性，而这又与科学合理的运作管理体制机制存在必然联系。

欧美国家实践证明，开展高水平的决策咨询，最为关键的是保持智库自身观点的独立性，研究过程与结论不受政府和相关利益集团的影响，确保其政策建议和观点的客观性。以德国艾伯特基金会为例，它是德国六家公益性政党基金会中最大的一家，主要依靠相关政党在联邦议会中的选票份额而拨付的公共资金，与相关政党具有高度的利益相关性。但是，德国宪法规定，它必须保持超越党派政治的立场，保证机构在观点上的独立性。那么，该机构如何服务决策呢？它通过基金会成员的专家身份为辩论提供专业知识，进而在德国社民党的正式纲领辩论中发挥一定的作用。^①同样，美国智库在管理运作模式中也能够保持相对的独立性。美国智库和政府保持着密切的联系，依靠政府的政策支持，得到政府的资金资助，甚至吸纳了不少曾经在政府机关工作的人员。但是，美国智库的研究过程、研究结论均不受制于政府。当政府部门需要咨询服务时，一般采用招标方式，委托智库自主进行研究，咨询人员和咨询机构不受任何政治力量和利害关系的左右，仅凭借自己的信息资源和智力判断来获得客观的结论。^②美国智库的独立性保证了智库服务结果的客观性和科学性。当然，即使有欧美国家的成功实践，智库的独立性也是相对的。事实上，即使是欧美国家的智库，形式上也很难不受各种利益集团直接或间接的影响，这是因为智库的发展需要社会上不同利益集团作为经济后盾，而这些利益集团的资助并非完全是公益性的无偿资助，而是通过智库的贡献影响政府的决策和公众舆论，以维护其根本利益。因此，我国也应考虑到这些因素，否则，智库将无法持续发展。^③

由于长期以来受计划经济体制的影响，我国对智库的管理比较滞后，独立性也比较差，这也正是我国智库发展水平相对较低的主要原因之一。因此，在加强中国特色新型

①李文良：《欧盟区智库发展特点及启示》，《人民论坛》第 37 期（总第 426 期），2013 年 12 月 20 日。

②许共城：《美国智库的基本特点和发展趋势》，《学习时报》2013 年 3 月 11 日第 6 版。

③周琪：《美国智库的组织结构及运作——以布鲁金斯学会为例》，《人民论坛》第 37 期（总第 426 期），2013 年 12 月 20 日。

智库建设时，要积极创新智库管理的体制机制。中国特色新型智库的独立性关键在于确保智库必须服务政府、服务社会和服务于人民，而不是实现其特殊利益或服务于特定的利益集团。为此，应借鉴西方国家的成功经验，从以下三个方面进行探索。第一，要建立健全中国特色新型智库发展的法律法规。对智库发展的各项管理等进行法律规定，以保持智库的相对独立性，如明确规定资金支持者不能干预研究结论、对于“不负责任”的智库及其专家予以责任追究等；第二，要加强智库人员、科研管理和成果管理，形成科学合理的组织和管理模式。智库研究人员结构要合理，严格把关研究人员的录用，使得资深研究人员和青年研究人员并存，在研究项目多、资深研究人员有限的情况下，尽可能地给青年研究员压担子，促使他们尽快成长；在管理上实行民主集中制，管理部门只负责组织专题研究，尊重研究人员的个人创造性；在科研及成果管理上，不断探索建立政府购买服务等方式方法，建立项目咨询招标和采纳制度等，形成“政府－智库”合作共赢的良性发展机制；第三，建立健全科学合理的智库评价体系。在官方智库方面，重点关注政策实施的评估，形成合理的智库评价体系。官方智库可以借鉴日本亚洲经济研究所实行的请外国同行匿名评审的方法，评审意见作为政府考核指标。其他类智库要建立一套适应自身特点的智库成果评价体系，积极利用市场化的运作方式来衡量和评价智库研究成果。

五、提高智库成果质量，推动决策咨询国际化 发展，不断提升智库的国际影响力

当今世界各国面临的诸多重大问题越来越具有全球化特点，需要各国智库协同创新，共同面对。随着经济的不断发展、国际地位的不断提高，我国将更广泛地参与国际事务，越来越需要具有开放、包容意识的智库提供决策支撑。这是建立中国特色新型智库的重要任务之一。根据宾夕法尼亚大学《2012年全球智库报告》数据显示，我国智库的国际影响力不断提高，在包括美国在内的全球150家顶级智库排名中，中国社会科学院位居第17位，较上年度报告排名提升了11位。但在分类排名中的优势不明显，比如，在有关国际发展事务的全球80个顶级智库排名中，中国社会科学院位居第21位，名列其中的美国智库的数量是中国智库的15倍。^①而且与全球顶尖的智库相比，中国智库成果的水准还有待提高，多数智库的国际影响力仍然较弱。

美国的布鲁金斯学会是全球最为著名的智库，其宗旨是“质量、独立、影响”。

^①郝时远：《中国智库在全球智库排名中的启示》，《中国社会科学报》2013年9月18日第B06版。

“质量”是学会发展的基础，而“影响”则是学会得以持续发展的动力。布鲁金斯学会因其严谨的研究和各种活动而闻名。该学会经常通过与媒体互动、举办各种类型的研讨会、鼓励研究人员积极参加全球各种短期培训项目等方式来建立和不断扩大其影响力。^①

未来，建设中国特色新型智库的一项重要任务就是要在提高智库成果质量的基础上，积极推动决策咨询国际化发展，逐步扩大智库的国际影响力。第一，面向世界，实施智库研究“走出去”战略。根据研究方向与研究内容，通过与全球最有影响力的智库开展合作，构建全球研究网络，提升本土智库的研究层次，不断提升研究能力和国际知名度。第二，立足中国，定期举办高层次的全球智库研讨会，邀请国外著名研究人员来访，就智库自身建设以及国内外热点问题进行深入讨论和合作研究，不断加深国外对中国问题的认识和提高他们研究中国问题的兴趣。第三，打造中国智库品牌，不断提升核心竞争力与影响力。学习美国外交关系委员会主办的《外交》双月刊等，定期出版刊物和开展特色研究项目，在全球范围内不断推广我国的品牌智库。第四，通过各种传播媒介扩大智库公共影响力。如通过报刊杂志等纸质媒介、网络等电子媒介，引导舆论助推智库提升影响力，使得智库成为媒体获得政策信息和评论的权威来源。

参考文献：

1. 柏晶伟、吕红星：《打造中国民间智库旗舰——访中国国际经济交流中心副理事长郑新立》，《中国经济时报》2013 年 8 月 1 日第 1 版。
2. 高尚全：《加快建设中国特色的新型智库》，《全球化》2013 年第 10 期。
3. 胡鞍钢：《建设中国特色新型智库》，《清华大学教育研究》2013 年 10 月。
4. 《繁荣发展高校哲学社会科学、推动中国特色新型智库建设》，《中国教育报》2013 年 10 月 16 日第 8 版。
5. 徐晓虎：《智库是什么——关于智库研究的新观点》，《中国社会科学报》2011 年 5 月 26 日。
6. 姆斯·G·麦克甘：《中国智库：政策建议及全球治理》，唐磊等译，《国外社会科学》2013 年第 3 期。

责任编辑：刘英奎

①布鲁金斯学会网站：<http://www.brookings.edu/>。

我国科技经费管理的问题与改革建议

聂常虹

摘要：科技经费使用和管理的安全性、有效性问题引起了党中央和国务院的高度重视。实施创新驱动发展战略，发挥好科技创新对经济社会发展的引领支撑作用，推动经济提质增效升级，必须创新体制机制，改革科研项目和资金管理办法，提高资源配置效率。本文从我国科技经费管理模式的演化过程、国际经验和我国的现状与问题，及其改革建议等方面进行研究。

关键词：科技创新 经费管理 国际经验 问题建议

作者简介：聂常虹，中国科学院条件保障与财务局副局长、研究员。

随着中央财政性科技经费投入的不断增加，科技经费的安全性、有效性引起了中央领导和公众的关注。习近平、李克强、张高丽和刘延东等中央领导都就加强科技经费的管理、确保经费安全并充分发挥经费效用提出过明确的要求，新闻、网络等媒体对经费管理和使用过程中存在的问题也时有反映。在《中共中央国务院关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见》（中发〔2012〕6号）中也进一步明确了要完善科技经费管理制度。本文对此进行研究。

一、概念界定

按照财政部、科技部联合下发的《关于改进和加强中央财政科技经费管理的若干意见》中对于中央财政科技经费支出的分类，科技经费包括国家科技计划（基金等）经

费、科研机构运行经费、基本科研业务费、公益性行业科研经费、科研条件建设经费等五类。此次研究工作将主要着眼于科技经费中社会影响较大、受到广泛关注的科技计划经费管理相关的问题开展研究。

（一）我国科技经费管理模式的演化过程

自 20 世纪 80 年代中期开始科技体制改革以来，我国科技经费配置的管理方式逐渐从行政拨款和行政决策向符合国际惯例的科学基金制过渡，科学研究活动资助模式经历了初期的以单一“机构式”资助模式向以“机构+项目式”资助模式的转变。这其中有几个标志性事件：1982 年设立面向全国的自然科学基金——中国科学院科学基金，由各方面的专家学者组成中国科学院基金委员会及其办事机构，挂靠在中国科学院，独立开展资助工作。经过几年的试验，1985 年 3 月中国发布的《中共中央关于科学技术体制改革的决定》提出：改革研究机构的拨款制度，按照不同类型科学技术活动的特点，实行经费的分类管理；对基础研究部分和应用研究工作，逐步实行科学基金制。1986 年成立了国家自然科学基金委员会。1999 年，中共中央、国务院在《中共中央、国务院关于加强技术创新，发展高科技，实现产业化的决定》中提出了国家科研计划实行课题制，大力推行项目招标和中介机构评估的制度。2002 年 1 月 4 日，国务院办公厅转发了科技部等部门关于《国家科研计划实施课题制管理规定》，对课题制经费资助方式做出了规定，增设了成本补偿式和定额补助式科技经费投入方式。科学基金制逐渐成为我国科学研究的一种主要经费投入方式。统计数据显示，目前，我国科研机构的财政投入很大程度上是以科学基金等项目式投入为主。科学基金制将竞争机制引入科研项目式资助中，是一种接近科学特性、趋近于民主的科技经费管理方式。经过多年的发展，我国的科学基金已经形成了一套适应基础研究特性的、独具特色的科研经费管理制度和公正、民主的运行机制。它有力地支持和稳定了基础研究队伍，极大地激发和调动了科研人员的积极性和创造性，实现了有限研究资源的优化配置。

所谓科学基金制，是指按照公平竞争、择优支持的原则，确立科学研究课题，并以课题（或项目）为中心，以课题组为基本活动单位进行课题组织、管理和研究活动的一种科研管理制度。它是国际通行的科研计划和科研项目管理方式，旨在加强科研管理，提高科研经费使用效益。课题责任人负责对课题的立项、组织、经费管理、项目验收以及课题涉及的资产和成果的全过程进行管理。它改变了过去以单位为核心的科研经费管理模式，实行课题责任人负责制。课题责任人在批准的计划任务和预算范围内享有充分的自主权，同时，对完成课题任务承担法律责任。

目前，根据课题规模以及管理工作的需要，科学基金资助方式分为成本补偿式和定额

补助式。所谓成本补偿式，是指对受资助课题的成本费用进行部分或全额补偿的资助方式，由归口部门会同财政部门对课题年度成本预算建议进行审查并批复，课题年度实际支出须严格按批复预算执行。所谓定额补助式，指对受资助课题提供固定数额经费的资助方式，资助额度依据评议专家意见和相关财政、财务政策并按规定程序审核后确定，一经确定，一般不做调整。一般来说，成本补偿式主要针对重大科技项目，定额补助式适用一般项目，二者都是在研究成果出来之前拨款。从课题制实施的实际情况看，以上两种经费资助方式同时存在，但定额补助式更为普遍。以国家自然科学基金为例，除重大项目实行成本补偿式资助方式以外，其他自然科学基金课题基本都以定额补助的方式资助。

（二）我国科技计划经费管理现状

以科学基金制为代表的项目式资助模式在科技计划经费投入中引入了竞争机制，极大地激发和调动了我国科研人员的积极性和创造性。但它并不是解决机构式资助弊病的万能良药，也带来了一些相应的经费管理问题，如多头申请的问题、过度竞争等。因此，为了规范科研计划经费的使用，提高财政科技投入的使用效率，我国出台了一系列相应的政策措施，如《关于国家科研计划实施课题制管理的规定》、《国家科技计划项目承担人员管理的暂行办法》、《关于严肃财经纪律，规范国家科技计划课题经费使用和加强监管的通知》、《国家重点基础研究专项经费财务管理办法》、《国家高技术研究发展计划专项经费管理办法》、《应用技术研究与开发专项资金管理暂行办法》、《国家自然科学基金项目资助经费管理办法》、《国家科技支撑计划专项经费管理办法》。这些政策可归纳为以下主要内容：课题制、定额补助、成本补偿或全额成本核算制的资助方式，专款专用制、开支范围及相关科目的政策上限、预算制、预算调整、决算制、结余经费管理，经费使用的检查、监督和约束机制等。

尽管我国已建立了相对完善的科技计划经费管理规章制度，但科技计划经费管理和使用中的问题仍然屡禁不止、时有发生。为此，近几年各部门针对科研经费管理和使用中存在的问题，进行了多次调研，从中发现了许多问题，并提出了很多政策建议。如由中纪委牵头组成的包括教育部、科技部、中科院纪检组及国家自然科学基金会在内的调研检查组，围绕“十一五”期间中央财政拨款支持的科技项目（专项、工程）经费的管理和使用情况进行了调研检查。2011年，科技部、财政部、发改委联合组织开展了对民口科技重大专项的财务检查。审计署每年针对大学、科研机构、科研项目、科技经费管理等多方面开展了专项审计工作。总体来说，这些调研报告对问题的分析以及提出的政策和建议往往着眼于科研经费管理和使用的本身，没有从与科研经费管理和使用息息相关的现行科技体制、机制方面来探讨问题。这就导致了我們往往是就科研经费而论科研经费，不能从科技体制、机制的宏观战略角度去系统、全面地看科研经费的问题，也就

很难从根本上解决问题。出于这样的考虑，此次研究中，一方面，我们对美国、德国等发达国家科研经费管理开展了文献调研和分析梳理，从中梳理出一些共性特点，以期为我们国家科研经费管理提供一些参照和借鉴；另一方面，试图从宏观科技体制等方面入手，去分析科研经费管理和使用中存在的问题，并提出一些有针对性的政策建议。

二、国际经验

通过文献研究，可以将国外科技经费管理体制大致划分为两种：一种以美国为代表的分散型管理模式，另一种则是被日韩德法英等国家广泛采用的集中型的管理模式。分散型管理模式的主要特点包括：（1）没有设立科技主管部门，国家科技管理事务由各相关部门按照分工职责和所辖领域分别完成，但国家从最高层设立了统筹协调机构，负责科技政策、科技规划的制定等，以统筹协调国家的科技资源；（2）财政科技预算由不同的政府部门分散执行；（3）科技计划由不同的部门分别制定，重要的跨部门科技计划由科技统筹协调部门设立专门的机构进行协调管理，而计划的执行则由不同的科技部门分别进行。集中型管理模式的主要特点包括：（1）设有科技主管部门，配合科技统筹协调部门进行国家科技战略、政策的制定，明确国家财政科技资源的重点分配方向；（2）大部分科技计划由科技主管部门制定执行或协调执行。

不管是分散性管理模式还是集中型管理模式，其科研经费使用和管理有几个共同的特点。

一是建立严格的经费监管制度。经费监管包括科研机构内部监管和外部监管。内部监管措施包括：实施主任责任制、定期报告制、同行评议制、合同审查制、社会监督的办法监督经费管理。由于美国科研机构经费主要来源于联邦政府的财政投入，因此，均要受到国家相关监管部门的全程监督。监督过程一般从科研经费申请阶段开始，监督主体是国会、审计署和各联邦部门的总监察长办公室（OIG）。美国对科技经费采取的监督方式和手段较为丰富，主要有听证制度、报告制度、备案制度、审计、调查、绩效影响评估等。美国的科技经费监督内容广泛，监管范围涉及科技经费使用管理的方方面面，从前端的预算分配，到中期的使用管理，再到后期的审计等。此外，美国也对科研人员的科学不端和学术腐败纳入到科技经费的监督范围。关于经费监管方面的内容，此次研究中不作详细论述。

二是充分发挥市场机制在科技经费配置中的作用。如在德国科研经费管理中，政府主要负责提出研究框架、组织专家委员会研究评审，项目单位进行申报，将项目相关的申报方案的筹划、审查、评估等交由中介咨询机构和专业评估机构（多为非营利性的公益机构）负责，充分发挥中介组织在科研经费管理中的作用。美国的一些联邦科研机构

通过 GOCO 的方式委托市场化主体来运营和管理，也是科研经费管理中发挥市场机制作用的重要尝试。

三是给予科研人员、科研机构充分的自由和自主权。如德国科学研究拥有悠久的历史，实行联邦模式的科研体制，强调科研自由。2012 年 10 月，德国联邦议院通过了《科学自由法》，即“关于高校以外的科研机构财政预算框架灵活性的法律”。根据此法案，受国家资助的除高校以外的科研机构，如马普学会、弗劳恩霍夫协会、亥姆霍兹国家中心联合会、莱布尼兹联合会、德国科学基金会等 9 个科研机构，在财务、人事决策、投资、建设施工 4 个方面享有更多的自主权和灵活度，从而达到更有效地使用经费、提高科研机构的行为能力和竞争力，减少官僚制度的目的。此外，美国联邦科研机构则多采用以理事会或委员会为中心的自我管理体制，避免了过多行政干预，自主权空间更大，有利于科研资金注入到国家最需要、最适合机构研究特点的科研项目中。联邦科研机构一般是理事会或委员会进行决策，内部监督管理部门担当监事运营，院（所）长负责日常管理。虽有 GOGO 和 GOCO 之分，但在这种多方制衡的自我管理体制基础上，研究机构决策层在自身科研管理政策、长期科研发展规划、资助比例和资助项目拟定等方面都会充分考虑是否满足美国国家科技战略发展需要、是否符合机构的地位和定位、是否有利于促进机构职责的实现的原则进行自主管理。这种管理制度的中间层次少，决策更加迅速，形式更加灵活，还根据科技计划适时调整，使经费用在刀刃上，在前瞻性研究和具有带动意义的重大、重点研究项目中最大限度发挥资金的效益，对学科发展和支持创新性工作的快速反应能力是非常有效的。

四是充分发挥科学家共同体在科研经费管理和使用中的道德约束和制度约束作用。西方发达国家的科学技术经过了数百年的发展，与此同时，也形成了与之相适应、促进其不断发展的软环境，这其中包括科学文化、科学家共同体的形成等。国外较成熟的科学家共同体都遵循一套成熟的、科学家所共同接受的学术和道德规范，一旦违反将受到科学家共同体相应的处罚，严重的可能被清除出科学界，甚至被追究相应的法律责任。因此，发达国家科学家共同体在科研经费管理和使用中发挥了重要的道德和制度约束作用。

五是注重科研项目的后端管理。以美国为例，其通过科研项目绩效评估（审计）的办法，将科研经费的分配和使用以业绩为衡量标准进行管理。绩效评估（审计）包括经济和效率评估（审计）和计划评估（审计），如美国科学基金会对项目执行的总体绩效进行的评估。在日本，科技计划项目管理多是以项目承担单位自行管理为主，经费资助方以项目的阶段性成果报告作为评价的主要依据，因此，项目承担单位在科技项目管理中扮演着十分重要的角色。在日本的科技评价体系中，对科研单位的信用评价占有十分重要的地位，直接影响到未来年度的资助额度。

六是注重科研经费管理和使用的公开透明。德国科研机构的会计核算体系由经济计划、损益账和成本账三部分组成。财务部门定期编制通行的财务报表,披露相关会计信息,便于接受社会各界的监督与评价。在美国,根据《信息公开法》,相关部门的OIG要定期将监督结果向国会和公众公布。包括科技部门在内的各部门针对某一任务都有一份提交相关部门、机构的报告,每半年或一年要对国会和公众提交例行报告。如美国国家科学基金会OIG每半年就要对其监督结果以半年报的形式向国会提交,每一财年要发布红皮书、橙皮书。其中红皮书是OIG发布的年度有关成本节约建议后经费节约的情况,橙皮书是OIG发布的年度有关非经费方面的建议及改善情况。美国一些科研机构还出台了“吹口哨”制度,公布了热线电话,印发宣传手册,鼓励雇员和社会其他人举报。

以上对于发达国家科技经费管理方面的分析和梳理,将为研究我国科研经费管理相关问题提供很好的借鉴和支持。

三、问题分析

对比我国和发达国家科技监管体系以及相关政策措施,可以说我们已经几乎学习了所有的监管措施和手段,但取得的效果却难以令人满意。因此,如果仅仅基于科研经费监管的微观层面的认识去采取措施、出台政策,并希望以此解决科研经费管理与使用过程中发生的问题,目前来看成功的希望不大。其主要原因在于,我国现行科技经费管理模式是在原有的计划经济科研管理模式基础上嫁接了基金制等国外先进经验,但我国现行的科研经费管理体制在一定程度上仍带有计划经济的烙印。

一是国家各级政府都设有科研管理部门,科研项目的立项、经费的划拨使用、成果鉴定等完全由政府相关部门统一计划管理,政府决策对高校科研项目经费管理的导向性非常明显,市场机制的作用发挥仍很不充分,影响了科研经费的使用效率。

二是由于我国科技行政体制改革滞后,各科技行政管理部门缺乏全面有效的统筹协调,宏观管理结构层面“集中下的分散”式管理体系下“总体统筹能力”不足问题依然存在,造成了“集中模式”和“分散模式”各自的缺点在我国都有所体现,如部门协调困难、管理成本较高、科学决策过程中权力过于集中等问题突出。“集中”是指国家科学资源的分配、科学政策的制定、计划实施主要通过政府“自上而下”行政命令方式加以实施;而“分散”则体现了各科研管理部门或部委间在制定各自的科研计划及科学资源分配等方面具有很大的独立权。

三是我国科学家共同体受到行政干预较多,在科研决策中缺乏话语权,导致科学家共同体行为规范和道德准则约束力失效。饶毅等人指出:中国科技管理目前仍然停留在“人治”阶段,社会 and 科技界的人际政治在多个层面起重要或主导作用,而专业优劣在现

有体系不能发挥合适的作用。西方发达国家科学家共同体是随着科技的发展而自发形成并不断发展完善，具有科学家独立自主的特性。即使是英国皇家科学院、美国科学院等国际著名的科学家共同体，也具有较强烈的民间色彩，较少受到政府行政手段的干预，使得科学家共同体能够决策科学本身的事务，因而使得科学家共同体的行为规范和道德准则能够较好地发挥作用。对于我国的科学家共同体而言，一方面由于我国科技发展的时间较短，另一方面因为行政手段的干预较多而缺乏一定的独立性和自主性，从而导致科学家共同体行为规范和道德准则一定程度的失效。

四是作为经费使用和管理责任主体的课题承担单位，缺乏经费监管的动力。按照目前科研经费管理办法，财政部、科技部、自然科学基金委等相关主管部门负有对科研经费管理和使用的监督检查的责任，课题承担单位是课题经费使用和管理的责任主体，科研人员则是科研经费具体的管理者和使用者。可以看出，现行的科技经费管理政策中，三方的权利与义务极不对等，依托单位只有监督检查的责任和义务，而没有相应的权力，也缺乏相应的激励政策和一定的制度约束，这就导致承担单位缺少加强科研经费监管的动力。此外，对于承担单位的评价导向，导致其注重前期项目申请而忽视后期监督管理，更加削弱了承担单位对经费监管的积极性和动力。

五是重过程管理，轻目标管理。我国现行拨款制度注重课题的申报和立项，对于资金投入后是否取得真正的成果缺少实质性的审核，许多项目的验收和鉴定都流于形式。这种管理体制势必造成轻视产出的导向，导致研究者把主要精力放在课题和经费的申请上，使研究者花在跑课题等环节上的人力、物力、财力甚至大于对研究的投入。表面看来，拨款制似乎已引入了公平竞争机制，实际上却使最激烈的竞争发生在课题的申请上，而不是发生在课题的研究和成果上。缺乏后端的管理和问责，导致我国科研经费整体使用效率低下。

六是科研经费使用和管理缺乏公开和透明。目前，我国科研经费管理和使用过程中涉及到宏观的科研经费管理部门、项目承担单位、项目承担者、项目经费的监督审查部门。其中，由于科研经费和项目数量巨大，作为宏观的科研经费管理部门和国家的审计部门，受制于客观的人力、财力制约，无法逐项、逐笔审核，导致了科研经费使用的监督“缺位”。而我国又缺乏类似美国的《信息公开法》，导致科研经费分配和使用情况无法对公众和科学家共同体开放和公开，最终导致科研经费监督在很大程度上的缺失。

七是科研人员薪酬制度较为僵化，不适应全球化条件下的科技人才竞争环境。由于我国从事科研工作的国立科研机构 and 大学都是国有事业单位，其人事制度、薪酬制度都遵循我国事业单位管理的一套程序和规范，较为偏重管理的规范性，而忽略了科学研究工作的特殊性。从科研人员的工资薪酬上没能体现科研人员劳动的价值，违背了科学事

业发展的客观规律，在很大程度上限制了我国现有人力科学创新潜力的发挥，不利于一流科学人才的培养和引进。尤其是在当前国际化程度日趋提高的环境下，很难让我国同发达国家在一个水平上竞争。针对这样一个现实，我国高校和科研单位开展了很多制度创新，如中科院“三元结构工资制”为代表的科研院所人员工资、协议工资制度，还有国家层面和机构层面的特殊人才引进计划等。但这些措施都未从根本上、整体上改变科研人员薪酬制度不合理的局面。一些特殊人才引进政策由于缺乏国家层面的统一规范和协调，随意性大，各类人才计划工资待遇差别较大，导致科研人员之间攀比严重，从而给科研经费的管理带来巨大的压力。

四、政策建议

基于以上对发达国家科研经费管理的研究结果及对我国科研经费管理中问题的分析，现提出以下建议。

一是进一步发挥市场机制在科研经费管理和使用中的作用：（1）科研项目立项更加反应经济社会发展的需求；（2）科研项目的评审更加注重对经济社会发展的实际贡献和影响；（3）科研项目立项、审查、评审中更多地发挥中介机构的作用；（4）结合事业单位分类改革，在科研机构、大学科研活动管理中引入市场机制。

二是探索建立国家科研经费统筹管理制度，改变目前我国“集中下的分散”这一科技体制下“集中”和“分散”的缺点均有体现的现状。很多专家学者建议设立国家科技创新领导小组，负责我国科技的宏观战略和管理。其主要职能包括：确定或调整国家科技管理体制，研究决定全国科技发展战略、规划和重要的法规、政策，批准年度科技发展规划。同时，合理设置国家各部委的科研经费管理权限，将对科技的宏观管理与科研经费的具体分配脱钩，减少行政行为对具体科研活动的干预。

三是培育我国科学共同体健康发展，充分发挥科学家共同体在科研经费管理和使用中的作用。目前，我国的科学家共同体基本都是官方和半官方的社团性质，对于政府有很强的依附性，其独立性和自主性在很大程度上存疑。如何实现我国科学家共同体健康发展，很大程度上取决于我国科学家共同体能否实现去行政化。只有我国科学家共同体健康发展，让科学的事情由科学家来决定，才能从根本上解决科技经费投入中的资源错配问题。

四是完善制度设计，明确科研经费管理中的主体责任。针对目前我国科研经费监管存在一定程度上主体“缺位”的问题，可以采取分类管理的措施：（1）对于成本补偿类的科研项目，一般资助金额较大、项目总体数量较少，可以通过设置 NIH 项目官员类似的临时职位，由其与承担单位、科研人员一起全程参与科研项目的管理，核实科研项目

的成本，并给予相应补偿；（2）对于定额补助类项目，由于其资助方式本身没有成本核算的概念，因此，将具体科研管理权下放到承担单位，实行由承担单位与科研人员具体商定成本的分担机制。宏观科技管理部门对科研机构等承担单位的管理，则要做到“抓结果、放过程”：一方面，科技管理部门通过放权，给予承担单位更多的自主管理权限，调动其参与科研经费管理的积极性；另一方面，以科研单位整体绩效评价为抓手加强对承担单位的末端管理，将承担单位整体科研经费使用效益作为最重要的考核指标。宏观科技管理部门对于科研机构的管理，追求整体科研投入的效益最大化，避免陷入到具体科研事务管理的“汪洋”中去。

五是完善科研人员收入分配制度，从根本上疏导科研经费使用中的乱象。以中科院“三元结构工资制”为代表的科研院所人员工资是我国科研人员收入分配制度改革的有益探索，是一种“成本+贡献”的收入分配模式。其中的绩效工资将科研人员的贡献与其薪酬联系起来，强化了对科研人员的激励作用。本质上，绩效工资是在缺乏衡量科技人才价值的外部市场机制条件下，试图通过绩效考核在单位内部形成“市场竞争”，以衡量科技人才的价值。下一步应在总结科研人员收入分配已有探索经验的基础上，进一步予以完善。具体而言，对于科研人员承担的科研项目和任务，应弱化具体过程管理，强化对科研产出结果的经济、社会影响的评价，将评价结果与科研人员收入挂钩，并设置相应的问责机制。具体而言，可以将每年的科研经费分为两块：一块为前期投入资助科研活动的开展，另一块则用于奖励取得较好科研产出人员的奖励。对于奖励部分，由科研人员自己提出申请报告，并提供相应的事实依据和申请奖励数额，以匿名评审的方式由同行评议给出最终奖励数额。这一奖励数额不可过高，且倾向于不可从市场获得回报的基础研究，这样更有利于鼓励科研人员面向市场、服务经济社会发展，并从市场中取得相应的回报。

六是提高科研经费管理和使用的透明度。结合政府信息公开制度的建设，逐步推动科研经费管理和使用过程的公开和透明度的提升。公开对象和范围可以有所区别，包括在科学家共同体范围内的公开以及向全社会的公开。可以公开的事项包括：科研经费的配置、科研经费的使用过程、科研机构的投入产出情况、科研人员承担项目、产出与申请奖励情况等。

总得来说，科研经费的管理不仅仅是科研经费使用过程的管理，它涉及到我国科研体制的方方面面。因此，要从根本上解决科研经费管理和使用中的问题，要从我国科技体制等角度全面地加以分析，并予以应对。

责任编辑：刘英奎

· 区域 经济 ·

当前我国地区经济发展的态势、 问题 and 对策分析

高国力 申 兵 黄征学

摘要：2013 年我国地区经济保持稳定增长的同时略有回落，东部、中部、西部和东北四大板块工业增加值、固定资产投资总额、全社会消费品零售总额、进出口贸易总额等主要指标增长分布不均，总体差距不大。地区经济发展中存在区域发展不平衡、区域规划实施不到位、区域合作不深入、新区建设盲目攀比、生态文明建设政出多门等的主要问题。建议从加快重要经济带建设、推进新型城镇化、实施老工业基地改造、加强区域性环境污染联防联控、促进内陆地区向西开放等方面，制定区域分类政策和配套措施。

关键词：地区经济 区域规划 新型城镇化 生态文明建设

作者简介：高国力，国家发改委国土开发与地区经济研究所副所长、研究员；

申 兵，国家发改委国土开发与地区经济研究所城镇发展室主任、研究员；

黄征学，国家发改委国土开发与地区经济研究所国土规划室副主任、副研究员。

一、2013 年我国地区经济增长的基本态势分析

以东部、中部、西部和东北地区四大板块以及全国 31 个省、市、自治区作为基本单元，选择固定资产投资、消费、进出口和工业增加值作为主要指标，对比分析 2013 年我国地区经济发展和运行的基本态势。

（一）中部和西部地区固定资产投资继续保持 22.0% 以上的高增长，四大区域投资增长逐季下降

2013 年 1-12 月，东部、中部、西部和东北地区四大区域固定资产投资（不含农户）分别增长 18.54%、22.83%、22.79%和 18.69%，中部和西部地区基本同步增长，东部和东北地区增长低于全国 19.6%的平均水平，东部地区增速最低。从全年来看，四大区域表现出投资增长逐季下降，中部和西部地区各季度投资增长强劲，东北地区投资增长逐季下降最大。与去年同期相比，四大区域投资增幅均不同程度下降，分别下降 0.14、2.81、1.93 和 8.02 个百分点；四大区域固定资产投资占全国比重，东部地区和东北地区分别下降 0.71 和 0.17 个百分点，中部、西部分别提高 0.43 和 0.44 个百分点（见表 1）。

表 1 2013 年 1-12 月四大区域固定资产投资增长情况

地区名称	固定资产投资（亿元）		投资增长速度（%）		投资比重（%）	
	2013 年	2012 年	2013 年	2012 年	2013 年	2012 年
全 国	436528.00	364835.07	19.60	20.60	100.00	100.00
东部地区	175688.19	148214.52	18.54	18.68	40.76	41.46
中部地区	102635.59	83559.60	22.83	25.64	23.81	23.38
西部地区	106245.08	86524.21	22.79	24.72	24.65	24.21
东北地区	46465.57	39147.68	18.69	26.71	10.78	10.95

资料来源：根据国家统计局公布的月度数据计算。

从各省（自治区、直辖市）来看，2013 年 1-12 月，全国 19 个省份固定资产投资（不含农户）增速在 20.0%以上，21 个省份增速快于或等于全国 19.6%的平均水平，西藏增速最快为 30.6%，前 10 位的省份依次为贵州（29.0%）、云南（27.4%）、海南（27.2%）、甘肃（27.1%）、宁夏（26.8%）、青海（26.4%）、黑龙江（25.8%）、新疆（25.7%）、山西（25.2%）。仅北京投资增速不足 10.0%，为 8.9%。与去年同期相比，全国仅 4 个省份投资增长幅度提高，分别为上海和广东（均 7.3）、西藏（0.7）、云南（0.1）；河南省持平，26 个省份增长幅度下降，12 个省份降幅在 3 个百分点以上，其中吉林和江西降幅较大，分别为 10.9 和 10.1 个百分点（见图 1）。

（二）中部、西部和东北地区消费增速与同比降幅均快于东部地区，四大区域消费增长逐季提高

2013 年 1-12 月，东部、中部、西部和东北地区的社会消费品零售总额分别增长 12.39%、13.83%、13.62%和 13.73%（按 2012 年价格推算），全年呈现出四大区域消费市

场逐季提高、中部地区继续位居首位的发展态势；中部、西部和东北地区增长均在 13.6% 以上，明显快于东部地区；中部地区增速最快，比东部地区增速快 1.44 个百分点，同比增速差距减小。与 2012 年同期相比，四大区域消费增长幅度均回落，分别下降 1.26、1.97、2.18 和 2.1 个百分点，中部、西部和东北地区降幅快于东部地区。与一季度相比，四大区域增长幅度均有提高，分别上升 1.13、0.77、0.9 和 1.33 个百分点（见表 2）。

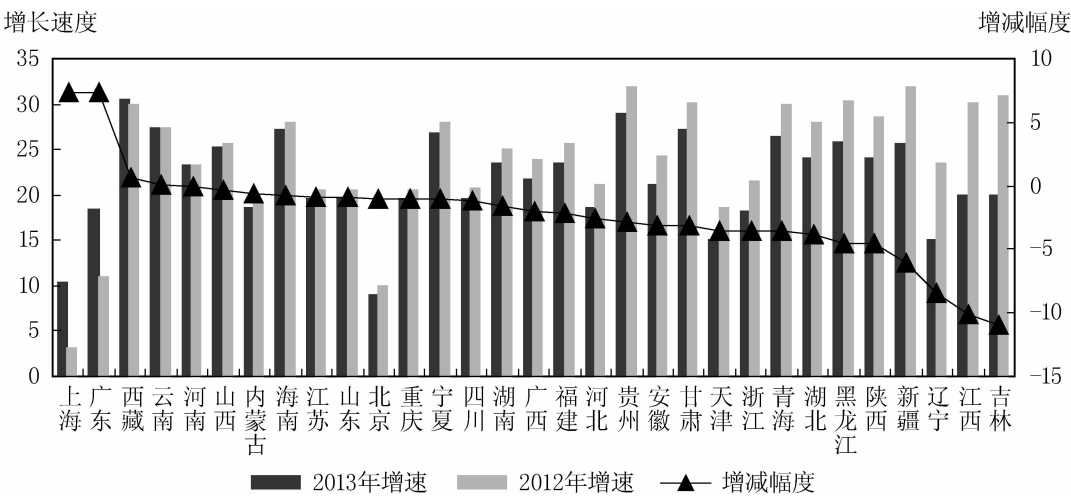


图 1 2013 年 1-12 月各省份固定资产投资增速和增幅（%、±百分点）

资料来源：根据国家统计局公布的月度数据计算。

表 2 2013 年 1-12 月四大区域社会消费品零售总额增长情况

地区名称	消费品零售总额（亿元）		消费增长速度（%）		消费比重（%）	
	2013 年	2012 年	2013 年	2012 年	2013 年	2012 年
全 国	234380.00	207166.70	13.10	14.30	100.00	100.00
东部地区	124379.13	110666.40	12.39	13.65	52.33	52.62
中部地区	48571.57	42670.60	13.83	15.80	20.43	20.29
西部地区	42446.06	37358.90	13.62	15.80	17.86	17.76
东北地区	22302.63	19610.50	13.73	15.83	9.38	9.32

资料来源：根据国家统计局公布的月度数据计算。

从各省份来看，2013 年 1-12 月，29 个省份全社会消费品零售总额增长 11.0% 以上，25 个省份高于全国 13.1% 的水平，西藏增速快于其他各省份，为 15.1%，青海（14.3%）增速名列第二，天津、山西、安徽、福建、海南、重庆、贵州、云南、陕西和甘肃 10 个省份均增长 14.0%，13 个省份消费增速在 13.4%-13.9% 之间，增速不足 10% 的仅有北京（8.7%）和上海（8.6%）两市。与 2012 年同期相比，除广东增幅提高 0.2 个百分点外，

其余 30 个省份的增幅普遍下降，17 个省份降幅在 2 个百分点以上，降幅最大的 6 个省份依次为内蒙古（3.1）、北京（2.9）、吉林、江西、广西和宁夏（均 2.3）（见图 2）。

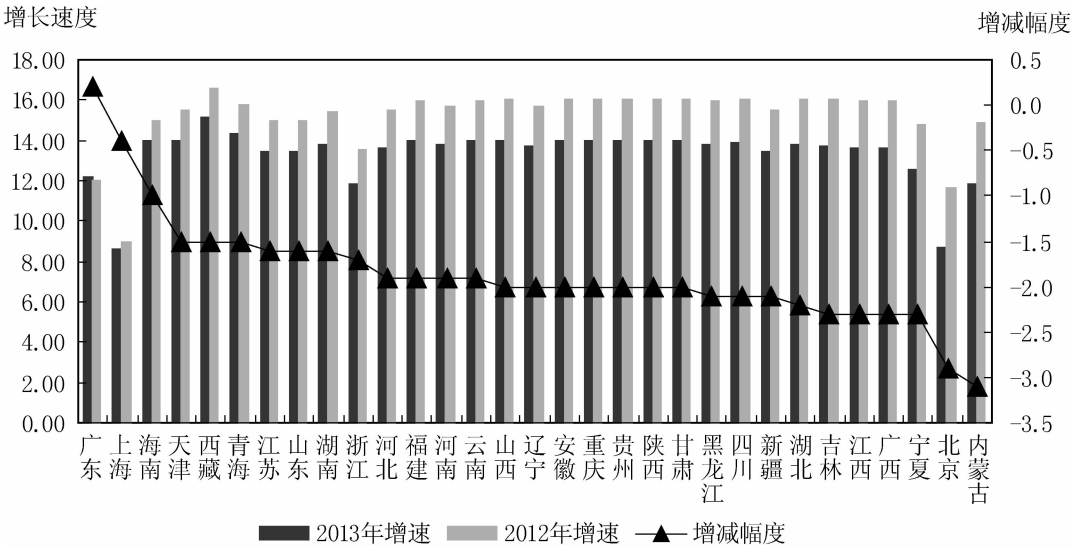


图 2 2013 年 1-12 月各省份社会消费品零售总额增速和增幅（%、±百分点）

资料来源：根据国家统计局公布的月度数据计算。

（三）中部和西部地区进出口贸易保持 13% 以上的增速，东部地区增速明显低于全国平均水平

2013 年 1-11 月，东部、中部、西部和东北四大区域进出口总额分别增长 6.75%、13.73%、15.04% 和 9.83%，西部和中部地区进出口增速分列第一、二位，东部地区增速明显低于全国 7.7% 的水平。从全年来看，东部地区进出口增速逐季缓慢降低，但同比增长幅度均有回升；中部和西部地区上半年进出口增速均快速下降，中部地区下半年基本稳定在 13% 以上，同比增长幅度下降；而西部地区 1-10 月增速明显回升，名列榜首；东北地区扭转了快速下滑而出现回升，同比增幅最大。与 2012 年同期相比，东部和东北地区进出口增幅分别提高 2.88 和 6.95 个百分点，中部和西部地区进出口下降，降幅分别为 4.98 和 15.28 个百分点（见表 3）。

2013 年 1-11 月，全国除海南和西藏外的 29 个省份进出口总额实现正增长，21 个省份进出口总额增长高于全国 7.7% 的平均水平，14 个省份进出口总额增长 10.0% 以上。前 10 位的省份增长均在 13.0% 以上，依次为宁夏（46.1%）、陕西（40.7%）、贵州（34.6%）、青海（28.5%）、重庆（24.6%）、湖南（19.9%）、甘肃（16.1%）、江西（13.8%）、河南（13.6%）和湖北（13.2%）。与 2012 年同期相比，19 个省份进出口增长幅度回升，其中 9 个省份增幅在 10 个百分点以上，宁夏（45.5）、陕西（41.3）、黑龙江（18.6）

和湖北（17.9）增幅提高明显。进出口第一大省广东进出口增幅和比重同比分别提高 5.8 个和 1.05 个百分点（见图 3）。

表 3 2013 年 1-11 月四大区域进出口总额增长情况

地区名称	进出口总额（亿美元）		进出口总额增长速度（%）		进出口比重（%）	
	2013 年	2012 年	2013 年	2012 年	2013 年	2012 年
全 国	37704.92	35002.75	7.70	5.80	100.00	100.00
东部地区	31636.42	29634.75	6.75	3.87	83.91	84.68
中部地区	1963.35	1726.40	13.73	18.71	5.21	4.93
西部地区	2460.97	2139.22	15.04	30.32	6.53	6.11
东北地区	1644.18	1497.05	9.83	2.88	4.36	4.28

注：根据中经网公布的月度数据计算。

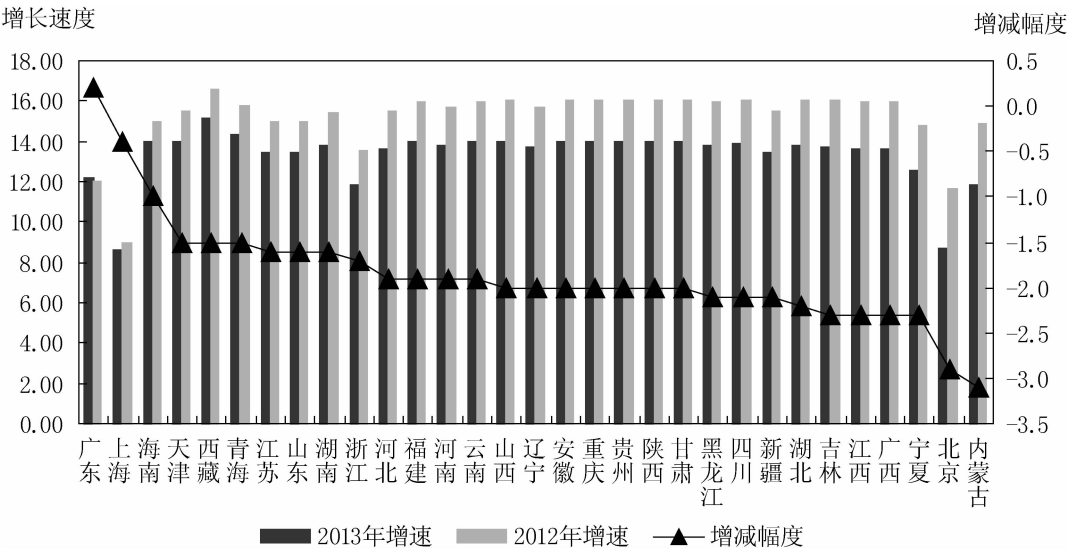


图 3 2013 年 1-11 月各省份进出口总额增速和增幅（%、±百分点）

（四）23 个省份工业增加值增长在 10.0% 以上，26 个省份同比增幅回落

2013 年 1-12 月，全国 23 个省（直辖市、自治区）规模以上工业增加值实现 10.0% 以上增长，高于全国 9.7% 的平均水平，14 个省份增速 12.0% 以上，主要分布在中西部地区，安徽以 13.7% 的工业增速居全国首位，重庆和贵州增速（均 13.6%）并列第二，增速前 10 位的其他省份依次为福建（13.2%）、陕西（13.1%）、天津（13.0%）、广西和新疆（均 12.9%）、青海（12.6%）、宁夏（12.5%）；低于全国增速的 8 个省份依次为辽宁和吉林（均 9.6%）、广东（8.7%）、浙江（8.5%）、北京（8.0%）、黑龙江（6.9%）、上海（6.6%）和海南（6.3%）。

与 2012 年同期相比，仅 5 个省份工业增幅回升，上海增幅最大，达到 3.7 个百分点，浙江和北京上升幅度次之，分别为 1.4 和 1.0 个百分点。26 个省份工业增幅下降，有 10 个省份降幅在 3 个百分点以上，除天津外均为中西部地区，四川降幅最大，为 5.0 个百分点（见图 4）。

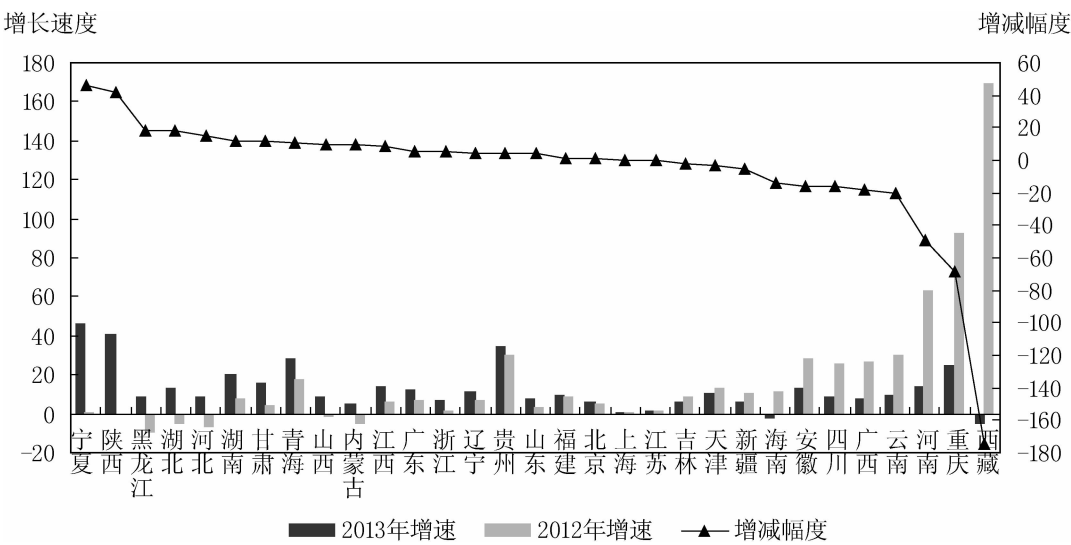


图 4 2013 年 1-12 月各省份工业增加值增速和增幅（%、±百分点）

资料来源：根据国家统计局公布的月度数据计算。

二、当前我国地区经济发展中存在的主要问题

在国家“保增长、调结构、惠民生”总体思路指导下，我国地区经济保持稳定增长和运行，为全国经济增长提供了有力的支撑和保障，但同时存在区际发展不平衡、区域规划实施不到位、区域合作不深入、新区建设盲目攀比、生态文明政出多门等突出问题，需要引起国家和地方政府的高度重视。

（一）区域发展不平衡问题不断深化

四大板块因发展基础、发展条件和发展水平差异较大，区域发展差距长期存在。2013 年以来，受国际金融危机冲击以及国内加快推进经济发展方式转变的影响，四大板块经济增速明显放缓，但东部地区经济增速的降幅比中西部和东北地区小，区域发展差距缩小的趋势放缓，区域发展不平衡问题仍然突出。

东部地区由于服务业、高新技术产业比重较高，北京、上海、广州、深圳、杭州等东部城市房地产市场活跃，前三季度东部地区固定资产投资、进出口贸易总额等经济指标同比不降反升，社会消费品零售总额在四大板块中同比降幅最小。中西部地区能源、

原材料产业比重高，政府投资比重大，内在的增长动力尚未建立，对外部环境变化反映敏感，前三季度中西部地区固定资产投资、进出口贸易总额、社会消费品零售总额等经济指标同比降幅较大。东北地区面临老工业基地振兴、资源枯竭型城市转型等严峻挑战，市场化水平和机制仍然落后，民营经济发展不够活跃，转型升级任务重，前三季度东北地区固定资产投资、社会消费品零售总额和进出口总额同比降幅在四大板块中分居第一位、第二位和第三位。

（二）区域规划实施不到位日渐显现

2013 年，国家除继续推出罗霄山、吕梁山和大别山等三大片区的区域发展与扶贫攻坚规划外，陆续出台了《深入推进毕节试验区改革发展规划（2013-2020 年）》、《郑州航空港经济综合实验区发展规划（2013-2025 年）》、《苏南现代化建设示范区规划》、《云南瑞丽重点开发开放试验区建设总体规划》、《黑龙江和内蒙古东北部地区沿边开发开放规划》等区域性规划。从出台的区域规划以及实施情况看，政策配套不到位、差异性不明显、跨省区域规划协调不够等问题比较突出。

从政策配套的情况看，已出台的规划大都对加大用地指标倾斜、财政税收支持等内容做了原则性规定，但因缺少实施细则，部分政策措施没有得到很好落实，造成规划实施进展缓慢。从规划的内容看，多数区域规划目的在于争取政策支持加快发展，而对生态环境保护、资源循环利用、特色优势产业培育等内容重视不够，容易给地方造成政策攀比和忽视资源环境保护。从跨省域规划的实施看，强调发展的内容多，强调合作、协调和保护等方面的内容少。下一步需要结合区域规划的实施评估，借鉴国外编制区域规划的经验，及时调整规划实施的节奏和方向，确保区域规划有效实施。

（三）区域合作不深入带有一定普遍性

2013 年，不同层次区域经济合作快速推进。长三角、环渤海、东北四省区、泛珠三角等区域合作的广度和深度持续加强，中原经济区城市间的合作也正式启动。但区域合作机制不健全、合作内容的广度和深度不够、合作的约束力不强等问题较为普遍。

从合作的机制看，多数停留在联席会议、举办论坛、签署宣言等比较松散的形式上，缺乏社会和民间的有效跟进和积极参与，真正落地实施的合作性项目不多。长三角、武汉城市圈等少数地区虽然成立了“长三角合作与发展共同促进基金”、“国开湖北（武汉城市圈）建设发展基金”，但规模较小，尚未发挥有效的支撑带动作用。从合作的内容看，基本都是在环保、通道、信息、科技、工商等领域的某个层次上开展合作，距离要素自由流通、市场一体发展、产业分工协作、公共服务均等化等要求还有较大差距。从

合作的约束力看，由于政府间签订的协议、宣言法律地位不明确，不履行协议和宣言的法律责任不严重，不能对各方形成有效的约束，往往取决于政府部门领导之间的非规范约定和关系远近，实际执行效果大打折扣。

（四）新区发展盲目攀比和恶性竞争突出

近期，国家陆续批准设立了天津滨海新区、重庆两江新区、浙江舟山群岛新区、甘肃兰州新区、广东南沙新区、陕西西咸新区、贵州贵安新区等近 10 个国家级新区，充分发挥其对地区经济发展的引导和促进作用。目前，仍有多家城市新区正在申报设立国家级新区，各级地方政府甚至是县级行政单位都在谋划设立新区。新区设立不规范、数量过多、盲目攀比严重等问题应引起高度关注。

据国家发改委城市和小城镇改革发展中心课题组对全国 12 个省区的调研显示，12 个省会城市平均一个城市要建 4.6 个新城新区；144 个地级城市平均每个规划建设约 1.5 个新城新区。新区建设在拓展城市功能、加快城市发展和提升城市品味等方面都发挥了重要作用，但各地盲目追求建设新城新区，缺乏对于人口规模、产业支撑、资金来源、功能定位的科学论证，导致大量重复建设、土地浪费和债务风险等问题。许多新城新区的设立没有严格的审批程序，往往受当地领导的热情所驱使，成为体现地方领导政绩工程的重要载体。新城新区一味追求面积大、气派大、档次高，相互攀比、恶性竞争严重，却对人口、产业、资金等关键问题缺乏科学理性论证评估，蕴含着较大的财政压力和债务风险。

（五）生态文明建设政出多门

十八大报告首次提出将生态文明作为五位一体总体布局的重要组成部分，社会各界对生态文明建设越来越重视，中央和地方各级政府部门也出台了许多政策举措，进行了大量有益的实践探索。但政出多门、交叉管理、政策分散等问题不容忽视。

2012 年国家发改委西部司开展了生态文明示范工程试点市县工作，2013 年 5 月国家环保部启动了国家生态文明建设试点示范区工作，2013 年 8 月国务院提出了开展生态文明先行示范区建设。国务院及相关部委的重视将生态文明建设提高到前所未有的高度，但从政策的实际执行效果看，多个部门参与生态文明建设的政策制定和监督管理，采用的试点示范名称、标准制定、指标体系、政策支持、资金来源等类型繁多、相互交叉，没有形成统一明晰的监管体系和政策合力，容易引起社会各界对于生态文明建设的混淆和非议，导致部门之间的盲目攀比以及地方政府无所适从，不利于从长远稳步推进生态文明建设。

三、2014 年及今后一段时期我国地区经济发展的主要任务

结合国内外经济形势变化,根据国家和地方各级政府“十二五”规划中期评估情况,继续推进实施区域协调发展总体战略和主体功能区战略,明确 2014 年及今后一段时期地区经济发展的重大任务,为“十三五”规划制定和实施创造有利条件。

(一) 在总结试点经验基础上推进区域规划和政策性文件的中期评估

近年来,国家先后批复实施了约 80 个区域发展规划和政策性文件,其中多个规划和政策性文件的实施已进入规划的中期阶段,需要开展科学规范的中期评估。2012 年 9 月底,国家发展改革委批准在广西、山东两个省区开展国家区域规划和政策性文件中期评估试点。随着更多的规划进入中期阶段,需要加快对两省区试点经验的总结,探索重大区域规划开展中期评估的方法和模式。在此基础上开展对其他区域规划和政策性文件的评估,重点对规划和政策性文件中确定的目标任务、主要指标完成情况以及重大项目、重大政策、重大事项落实情况进行评估。除了在省级和市级层面开展评估外,一些跨省区的区域规划需要由国家相关部门组织力量进行评估,逐步形成相对统一和规范的评估工作程序和评估方法。鼓励引进第三方机构开展独立评估,提高中期评估的权威性和社会参与度。

(二) 加强对省际交界地区区域合作的指导和支持

我国的晋陕豫、鄂豫皖、闽粤赣、湘粤桂、川滇黔、滇黔桂、湘鄂渝黔等省际交界地区,大多行政分割严重,远离经济中心,区域管理能力和经济实力相对薄弱。加强省际交界地区的区域合作,有利于促进跨省级行政区的交通等基础设施对接、生态环境的共治和保护、公共服务和社会管理的共管共治,对于探索区域协调发展的路径模式、体制机制具有重要意义。今后,国家和省级政府需要加大对省际交界地区区域合作的支持力度,加快推出晋陕豫黄河金三角等一批省际交界地区区域合作规划和政策性文件,探索建立合理有效的区域利益协调机制和补偿机制。研究设立国家区域合作基金,采取以奖代补等方式强化对于省际交界地区区域合作的资金支持和激励引导。

(三) 加快构建沿边开放和内陆开放互动发展的格局

利用国家建设丝绸之路经济带、中巴经济走廊、中缅孟印走廊等对外开放战略通道的历史机遇,继续推进实施广西、云南和图们江地区开放和合作的政策性文件及相关规划,加快建设沿边经济带,促进向西开放步伐。2013 年上半年,国家发展改革委批复了

喀什和霍尔果斯两个经济开发区的总体发展规划，标志着我国向西开放的两个重要战略支点的建设加快推进。为进一步促进向西开放战略的实施，加大支持包括重点口岸建设、联接口岸与中心城市和资源富集地区交通通道的建设、沿边地区中心城市建设以及撤县设市等领域。加强我国向西开放的次区域合作的支持，以多种方式打造我国与周边国家经济联系与合作平台。加快内陆地区的开放步伐，加强对交通枢纽城市内陆无水港、铁海联运、江海联运等多样化开放平台建设的支持，鼓励在条件成熟的地区设立海关特殊监管区域，完善航空口岸设施和功能，建立大通关联络协调机制。加强内陆地区与沿海港口及边境口岸的联动合作，在内陆省区有条件的地区鼓励积极承接沿海加工贸易梯度转移，建设一批加工贸易转移重点承接地。

（四）稳步推进陆海统筹发展战略的落实

国家“十二五”规划中提出的陆海统筹，目前还停留在战略思想形成和提出阶段，需要加快对陆海统筹相关政策和规划的研究和制定。以全国海洋经济发展规划以及国家出台的沿海区域发展规划为依据，在充分调查和研究论证基础上，加快开展沿海地区海洋经济区划方案的编制。以国家土地利用总体规划和全国海洋功能区划为背景，制定和实施国家建设用海统一规划，要求沿海各地方按照区域功能定位编制区域建设用海总体规划，规范海洋空间开发秩序。重点加强陆海统筹生态环境保护，切实控制陆源污染入海，完善海岸带生态环境保护机制。统筹陆海岸线资源合理开发利用，合理确定生产、生活和生态岸线资源比重，严格控制围填海规模和布局。加强沿海港口和临海产业空间布局优化，明确功能定位和分工合作，减少相互间重复建设和恶性竞争，建立陆海优势互补、关联配套的产业体系。

四、相关的重要举措和政策建议

依托我国地区经济发展的主要任务，围绕重要经济带建设、新型城镇化、老工业基地改造、生态文明建设、向西开放等方面，加快推出和启动相关的重大举措，研究提出配套的政策建议，进一步缩小地区发展差距，促进基本公共服务均等化水平和程度不断提升，实现我国地区经济的协调发展和可持续发展。

（一）加快重要经济带开发建设，为打造经济升级版提供国土空间支撑

近期，长江经济带、丝绸之路经济带及环渤海经济带发展受到重视。这三大经济带^①

^①这里的新丝绸之路经济带指中国段。

为全国主体功能区规划确定的全国经济发展主轴线，其中，长江经济带跨越东中西部地区，丝绸之路经济带国内段为西部大开发的重要轴线，环渤海经济带串联了京津冀、山东半岛、辽东半岛我国北方三大经济核心区。2014 年应加快以三大经济带为代表的重要经济带开发建设，将其作为促进区域协调发展的重要抓手，积极推动以东带西、东西互动，推动地区经济结构调整和优化国土空间开发格局，为打造我国经济增长升级版提供战略空间支撑。

2014 年，应加快研究和制定重要经济带发展总体规划，推动编制经济带主要领域和次级区域的专项规划，明确重点领域和项目。一是依托长江黄金水道、陇海—兰新通道、沿海通道等交通干线，加快经济带综合交通运输体系建设，为发挥经济带的辐射带动功能奠定坚实基础；二是将优化产业区域布局与化解产业过剩相结合，促进产业沿重要经济带有序向中西部地区转移，为经济带提供有力的产业体系支撑；三是结合国家促进新型城镇化发展战略机遇，加快重点中心城市建设，引导产业和人口集聚，为经济带崛起构筑支点；四是强化生态环境保护，促进流域上下游之间、沿海沿路地区之间生态环境共治，建设生态经济走廊；五是发挥市场配置资源的基础性作用，加强区域治理和分工协作，建立健全超越行政区的经济带利益协调机制和补偿机制。

（二）积极稳妥地推进新型城镇化，引导城市群合理布局、健康发展

随着党的十八大和中央城镇化工作会议的召开，全社会更加关注新型城镇化的顺利推进，各级地方政府积极响应，城镇化建设步伐明显加快。但是，也要看到，地方政府对于城镇化的认识存在误区，偏离了以人为核心的本质，把城镇化简单等同于城市建设和扩张，热衷于城市建成区规模的扩张，掀起了建设城市新区热、撤村并乡热等盲目攀比跟风热潮。不少地方忽视自身工业化、城市化发展阶段，无视城市群是城市发展成熟阶段的最高空间组织形式这一特点，热衷于大搞城市群、都市圈、国际化大都市等超前规划建设，一定程度上出现了城市群大跃进现象。

建议加快出台新型城镇化发展规划，大力推动户籍与人口管理、土地管理、公共服务和财税金融等领域的改革，通过改革促进农民工真正市民化，从而实现农村人口向城镇的逐步转移。重点推进集约型城镇化，抑制地方政府以新城、新区名义盲目扩大城市规模，引导地方设定城市发展边界，建设紧凑型城市，盘活城市存量土地，促进城市集约发展。科学引导城市群的健康发展，避免脱离地方实际和经济发展阶段，人为和盲目规划城市群、城市圈。充分考虑资源环境承载、产业和人口规模、城市间经济联系等多方面特性，合理确定城市群的规模和布局。尤其是西部地区，生态环境脆弱，本身适宜

于点状开发，再加上工业化、城市化发展滞后，当前阶段应当依托资源环境承载能力强、产业基础条件好的重点城市，引导促进人口和经济活动的集聚。

（三）加快老工业基地调整改造步伐，继续推进扩大独立工矿区试点

2013年上半年，国务院批复了《全国老工业基地调整改造规划（2013-2022年）》。未来我国老工业基地调整改造将由前期以东北为主向巩固深化东北、统筹推进全国老工业基地振兴转变，工作重点将向老工业城市转变。随着国家相关政策的落实，规划范围涉及的95个地级老工业城市和25个直辖市、计划单列市、省会城市的市辖区的调整改造步伐将会加快。同时，一部分发展滞缓或主导产业衰退比较明显的老工业城市，需要得到国家更大力度的特殊政策扶持。

国家相关部门加快研究制定出台将老工业基地纳入中央财政转移支付范围的政策措施，单独设立中央财政专项资金，加大对老工业城市的财政转移支付，统筹解决国企改革历史遗留问题、社会保障资金缺口、棚户区改造地方配套资金缺口、停产倒闭的国企人员身份置换等问题。继续推进国家发改委启动的全国第一批5个独立工矿区改造搬迁工程试点，及时对试点地区进行评估，总结试点地区的经验教训，为不同地域、不同资源禀赋的独立工矿区实施改造搬迁提供可借鉴的模式，在此基础上逐年滚动推进，争取早日完成全国独立工矿区改造搬迁任务，从根本上改善独立工矿区的发展和矿区群众的基本生活条件。

（四）积极引导规范生态文明试点示范工作，重点整治区域性环境污染

随着十八大将生态文明建设提升到与政治建设、经济建设、社会建设、文化建设五位一体的战略高度，加强生态文明建设成为社会各界关注的焦点，地方政府将掀起争取纳入生态文明试点、编制生态文明建设规划的热潮。鉴于我国生态文明建设涉及发改、财政、环保、国土、林业、水利等多部门，建议国务院统一规范生态文明示范试点的口子，由相关部门联合开展示范试点。同时，加强规划指导和任务分解落实，增强规划的可操作性。制定严格的评价指标体系，定期进行组织考核，不能使示范试点流于形式。

针对今年以来出现的区域性、大范围、持续性的雾霾污染，以及近年来日益频发的饮用水污染、土壤重金属污染等恶性事件，近期应当把区域性环境污染治理作为加强生态文明建设的重点和突破口。加强各级政府的全方位合作，打破行政分割，采取共同措施和一致行动，促进重大污染源基础信息共享，明确责任追究和激励奖惩办法。统筹规划区域重大基础设施建设、产业结构调整、生态环境保护等重点领域建设，建立区域联防联控长效机制，共同控制燃煤、燃油和机动车总量，协同调整产业结构，推动产业转

型升级，降低污染排放。

（五）鼓励中西部地区积极承接产业转移，加快实施向西开放步伐

随着国家刺激性政策的逐步淡出，西部大开发重大基础设施建设工程的高峰期过去，中西部地区的固定资产投资增速开始减缓。为了继续保持中西部地区较快的经济增长速度，一方面，需要下大力气扩大消费，尤其是广大农村地区的消费，尽可能降低对投资的依赖；另一方面，未来相当长的一段时期内，投资仍将是中西部地区经济增长的主动力量，需要保持中西部地区投资的持续稳定增长。继续加强中西部地区基础设施建设、生态环境保护、基本公共服务等领域的投资，积极承接国际和东部沿海产业转移，带动特色优势产业基地建设，提升现代产业体系和综合竞争力。在承接产业转移过程中，要注重产业园区建设和产业集群培育，促进产业集约集聚发展，严把环境准入门槛，避免重蹈东部地区产业遍地开花、造成严重资源浪费和环境污染的覆辙。

充分利用国家加强内陆开放型经济发展的重要机遇，加快完善对外战略性通道建设，提高中西部开放型经济水平。发挥西部地区沿边开放的区位优势，顺应国家扩大沿边开放、大力实施向西开放的战略举措，加大与俄罗斯、中亚国家、阿拉伯国家、东南亚国家的合作与交流，加强与周边国家互联互通，促进西部地区向西开放融合步伐。进一步扩大进出口贸易，优化贸易货物结构、类型结构和国别结构，促进贸易转型升级，提高进出口贸易对于西部地区经济增长的贡献。扩大实际利用外资规模，引导外资投向特色优势制造业和服务业，拓展对外劳务输出和工程承包，积极寻找新的经济增长点。

参考文献：

1. 朱之鑫主编：《中国宏观经济与发展改革研究》，中国计划出版社，2013 年 11 月。
2. 国家发改委宏观经济研究院课题组著：《走向 2013：中国经济展望》，2013 年 4 月。
3. 国家发改委宏观经济研究院课题组编：《迈向全面建成小康社会的新型城镇化道路研究》，经济科学出版社，2013 年 7 月。
4. 范恒山、孙久文、陈宣庆等著：《中国区域协调发展研究》，商务印书馆，2012 年 6 月。
5. 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组：《中国海洋发展报告 2013》，海洋出版社，2013 年 5 月。

责任编辑：刘英奎

爱尔兰服务外包产业发展的经验

李 辉

摘要：本文结合爱尔兰的经济发展状况及其服务外包的发展阶段，分析了其发展服务外包的利用外资、人才培养、法制环境、开发园区建设等主要政策以及服务外包产业的发展前景。

关键词：爱尔兰 服务外包 香农开发区

作者简介：李 辉，中国社会科学院经济研究所博士后。

一、爱尔兰经济发展概况

作为一个人口只有 450 多万的西欧岛国，在上世纪 70 年代以前，爱尔兰主导产业仍然是农业和畜牧业。但现在，爱尔兰已经成为一个欧洲发达国家，人均 GDP 2011 年达到 42920 美元，并且已经初步走出金融危机的影响，成功的一个重要原因就是以软件外包为主的服务外包产业的发展。

1973 年，爱尔兰加入欧盟，这是一个重要的历史转折点。此后，充分利用靠近欧洲的特定地理优势，爱尔兰奉行外向型经济模式，将自己建设成为欧洲高技术产品的组装

分销中心，经济取得了突飞猛进的发展。2000 年以来，爱尔兰进出口额甚至都与 GDP 相当。1995-2000 年，爱尔兰经济的年均增长率甚至达到 10%，列欧盟各国之首，服务业比重在 2010 年已经达到 69%，被称作“凯尔特虎”。

软件和服务外包产业在爱尔兰的经济发展中发挥了极为重要的作用。目前，爱尔兰生产了欧洲市场上 43% 的计算机、60% 的配套软件，被赋予“欧洲软件之都”、“软件王国”、“新硅谷”、“欧洲高科技中心”等美誉，逐步形成了以计算机、电子等高科技产业为支柱的产业结构，软件业成为了爱尔兰的龙头产业。到 2008 年底，爱尔兰的软件企业超过了 900 家，其中的外国投资企业有 140 家，从业人员达 2.4 万，软件销售的收入总额超过了 240 亿欧元，出口产品和服务的总额超过了 230 亿欧元。

2008 年以来的国际金融危机给爱尔兰以沉重打击。2008 和 2009 年，爱尔兰 GDP 增长率只有 -3% 和 -7.5%，政府财政赤字却高达 GDP 的 7.3% 和 14.3%，政府债务达到 GDP 的 64%。2010 年 9 月，因为紧急救助银行业，政府债务迅速提升至 GDP 的 100% 左右，最终爱尔兰不得不接受欧盟 850 亿欧元的援助。爱尔兰的金融危机主要与外资银行大量投资于房地产业导致的房地产泡沫相关，软件业、服务外包等实体经济的基础并没有受到实质损伤，长期看仍具备持续增长的潜力。而且，2013 年二季度数据显示，爱尔兰当季货物出口和服务出口分别增长 2.3% 和 2.4%；国际资本市场也开始渐渐接受爱尔兰，2012 年爱尔兰政府发行了债券并且超额认购，2013 年爱尔兰政府 10 年期债券收益率大概 4%，甚至低于意大利等欧元区国家。可以说，爱尔兰已经初步走出了国际金融危机的影响。2013 年 5 月欧盟委员会预测，爱尔兰经济增长率 2014 年有望达到 2.2%。

二、爱尔兰服务外包的发展阶段

爱尔兰软件和信息服务业的发展起步于 20 世纪 70 年代，于 80 年代后期崛起，在 90 年代中期迅猛发展，成长为服务外包强国。

（一）萌芽、起步阶段（1970-1985 年）

在 20 世纪 70 年代初期，随着计算机系统进入企业应用，在世界范围内形成了一个新兴的服务与需求市场。爱尔兰利用自身的地理和语言优势吸引海外软件企业，尤其是美国软件企业进驻，成为美国企业进入欧洲的桥头堡。70 年代中期，第一批爱尔兰本土的软件开发和服务公司诞生了，这些公司主要利用国外的软件产品对用户开展服务，维护已安装的计算机系统，进行软件的修改与本土化开发。同时，也生产部分产品，但利润比较低，专业化的服务是这一时期的主要特征。当时爱尔兰最大的软件生产商是美国公司，它们把爱尔兰作为生产基地，生产的产品销往全球。

1981 年，爱尔兰政府制定了《国际服务业鼓励计划》，鼓励国外服务企业向爱尔兰投资，同时，也鼓励具备足够实力和经验的爱尔兰服务企业对外投资。爱尔兰正处于发展阶段的信息服务业从中获益良多。

（二）发展阶段（1986–1995 年）

国内软件产业逐步发展成为新兴产业，其产品开始销往国际市场。随着全球软件市场和软件产业的发展，爱尔兰的大公司在开展软件服务与本地化的基础上，开始利用本国的年轻人才开发自主软件，新产品开始向国际市场销售。同时，学习借鉴跨国公司带来的丰富的培训、管理等方面国际经验，在政府及多方面激励机制的支持下，本土软件产业逐渐发展起来。

20 世纪 80 年代中期以来，爱尔兰政府将生物技术、信息通讯技术与新型材料技术作为未来发展的三个领域，在投入、人才培养等方面制定了一系列政策。通过爱尔兰企业局与爱尔兰科学基金会等科技管理机构，对公共和大学研究机构、企业的研究与开发给予资金支持、指导与协调。80 年代末期，爱尔兰利用大量的欧盟基金资源和研究计划的经费资助开展科研，这其中以欧盟结构资金（Structural Funds）为代表，利用的基金总数最高时占到爱尔兰 GDP 的 6%。通过大量吸纳、使用此类资金进行继续的产业升级与技术研究计划，使爱尔兰获得了非常好的收益。

在诸多相关政策的鼓励下，在 20 世纪 80 年代末期，爱尔兰国内出现了数量众多的新兴软件和信息服务公司。本土公司一般规模较小，分为服务与开发两种类型。从事服务的公司依旧针对爱尔兰与西欧相关大型企业自身的专用软件和信息系统的运行进行维护服务，以及针对软件和需求进行二次开发。从事开发的公司主要业务集中在两个领域：承接国外大型公司软件的开发业务，进行代码和程序流程开发；开发专用软件产品，比如数据库、客户服务系统等。同时，结合国外公司先进经验与本土特点，爱尔兰本土也诞生了一些规模较大的软件公司，例如 Adlo，这些软件公司将发展重点放在一些跨国公司忽略的领域，有针对性地进行产品开发，取得了不错的进展及成果。

（三）高速发展阶段（1996 年至今）

从 1996 年以来，大量社会资金与风险资本、外国资本以及跨国软件公司进入爱尔兰软件产业，国内从事软件产业的公司 1995 年时有 390 多家，到 2008 年急剧增加到将近 1000 家。爱尔兰已经成为欧洲吸引外资最多的国家之一，国外投资中 41% 来自美国，15% 来自英国，其余的来自德国、日本和法国等。

跨国公司数量仅占爱尔兰软件公司总量的 16%，但是却占软件业总收入的 82%、出口的 88% 和从业人员的 50%。本土企业在很多方面处于劣势。从生产率看，本土企业为

86470 美元 / 人，而跨国公司为 651178 美元 / 人。从企业规模看，本土企业平均为 16 个员工，年收入 140 万美元，而跨国公司平均雇佣 84 名员工，年均收入 550 万美元。

目前，世界 10 大软件公司中有 7 家在爱尔兰设立厂址，有的还建立了研究开发中心，爱尔兰是 Intel、Lotus、IBM 等公司在欧盟总部的所在地。爱尔兰软件产业 90% 以上的销售收入、出口收入和就业机会都是由跨国公司在爱尔兰的机构创造的。很多后起的爱尔兰本土公司演变成专项市场公司，在部分专业领域处于领先地位，并通过上市、并购等手段拓展国际市场、提高竞争力。这一时期，国际业务开始迅猛发展，在呼叫中心领域爱尔兰取得成功。很多国际公司利用先进的电信技术以及本地制作的软件将爱尔兰作为远程销售、远程支持中心基地，主要职能为计算机及系统软硬件的技术与客户支持、电话销售和航空、酒店、其他住宿服务的预定以及客户服务等。爱尔兰已发展成整个欧洲呼叫领域的先驱。

爱尔兰软件企业主要从事开发和定制、生产和销售、本地化和版本翻译以及技术支持等商业活动，主要涉及的领域包括银行金融、通信产品、软件工具及中间件、多媒体与电脑辅助培训、因特网工具及应用等；经过多年的努力，逐步在移动通信、企业管理、工业嵌入、中间件、加密技术和安全等领域成为国际领先者；另外，在服务业领域同样取得了长足的进步，如客户服务、财务服务、呼叫中心、远程学习等。

自 21 世纪以来，爱尔兰软件产业规模继续不断上升。爱尔兰软件产业的增长率一直保持在 10% 以上，软件产业进入到一个良性发展的阶段，在世界软件产业分布中稳稳地占据了一席之地。

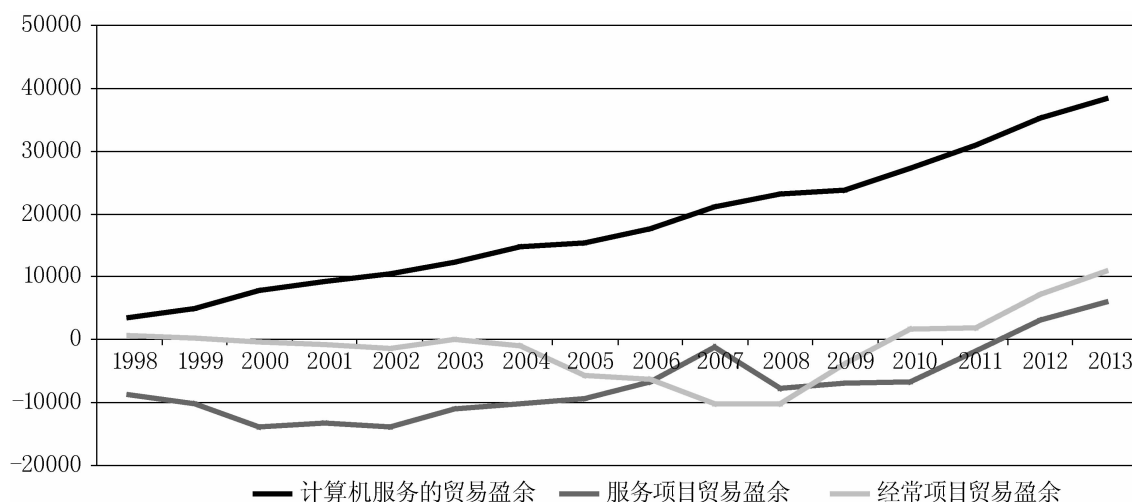


图 1 爱尔兰 1998-2013 年国际收支平衡表部分项目盈余（百万欧元）

数据来源：爱尔兰中央统计局。

图 1 显示了 1998 年以来爱尔兰国际收支平衡表中部分项目贸易盈余。其中，经常项目总计长期为逆差，直到 2010 年开始才重新转为顺差并持续上升，到 2013 年顺差 108 亿欧元，服务项目总计顺差的发展趋势基本相同。计算机服务项目顺差的发展趋势则完全不同，1998 年以来始终处于稳定增长过程中，从 1998 年的 34.7 亿欧元稳定增长到 2013 年的 383.8 亿欧元，占 GDP 的比重从 1999 年的 5.5% 稳步提高到 2011 年的 19.4%。

三、爱尔兰发展服务外包的主要政策

（一）加大吸引外资力度，提供全面的政策支持

纵观爱尔兰的服务外包甚至整个经济的起步发展历程，外资起到了非常重要的作用。之前的爱尔兰经济落后，缺少企业文化氛围。为了改变这种状况，政府积极营造良好的投资环境，特别是在政策方面，很具有吸引力。

在税收政策方面，爱尔兰税收制度开放、透明，完全遵循 OECD 指导原则和欧盟竞争法，因其经济较落后的特殊情况，享有欧盟最低的税率。税收优惠政策包括：对在当地注册的制造业公司（若注册时间在 1998 年 7 月 31 日前），在 2010 年前最高只征收 10% 的公司所得税，2011 年提高到 12.5%；对在当地注册的国际服务企业（若注册时间在 1998 年 7 月 31 日前），在 2005 年前最高只征收 10% 的公司所得税，2006 年提高到 12.5%；对工厂、设备和建筑给予折旧补贴，不扣赋税；对专利在爱尔兰获得并开发的产品免征所得税；公司的利润可自由汇出爱尔兰等。同时期英、法、德等欧洲国家的公司所得税率分别大约为 33%、38% 和 58%。爱尔兰个人所得税也较低，已婚职员平均纳税额为其总收入的 5%，在 OECD 国家中排名倒数第 7 位。2013 年，爱尔兰财政部长 Noonan 称，“政府承诺保持 12.5% 的公司税率”。

津贴政策：对资本投资（包括地基、建筑和设备）给予补贴，边境和中西部地区最高，达到资本支出额的 40%，都柏林则为 17.5%；对创造长期全职就业机会的公司实施就业资助，资助额度从人均 1250 欧元到 12500 欧元不等；对在爱尔兰成立的外商投资企业，由爱尔兰投资发展局（IDA）提供培训资助，而负责促进爱尔兰本土企业发展的爱尔兰企业局帮助申请公司制定培训方案，确保符合 IDA 的资助要求；提供资助的研发项目分为两类，一类是公司建立或升级改造常设研发职能部门与设备，另一类是有相当研发实力公司的高质量高风险研究项目。这些政策都既适用于制造业，也适用于服务行业。

知识产权激励措施：在 2009 年 5 月 7 日当日或之后，收购指定的无形资产时可以享受资本税减免政策，该项措施针对公司的应税收入提供“耗损折旧”的减免。公司可用下列两种方式中的其中一种核销特定无形资产的成本：根据计入其损益账目的该特定资

产贬值的金额核销；或者，在 15 年的期间内核销（每年 7%，最后一年 2%）。

研发资助：根据 2006-2013 年科技和创新的战略，爱尔兰承诺在研究、技术、开发和创新领域投入 38 亿欧元，确保爱尔兰在生物、医疗、软件和信息技术等各领域成为领先的知识型经济体之一。其中的 27 亿欧元专门用于研发和私营领域。为了鼓励公司将研发部门设立在爱尔兰，提出了三项激励措施：累积研发支出可以享受税收抵免、研发人员可以享受税收抵免以及转让知识产权可以免除印花税。对于公司在基准年（当前为 2003 年）花费在研发活动上的累积研发支出，公司可享有 25% 的研发税收抵免。此外，研发支出还可享有 12.5% 的税收抵免，从而可有效节省 37.5% 的税款。在爱尔兰纳税且在欧洲经济区开展研发活动的所有公司均可享受此项优惠政策。公司可以将其研发税收抵免额的一部分奖励给“关键员工”，减少员工的所得税税负。

这些政策虽然很多不是针对服务外包企业，更多的是普适性质，但其效果非常显著，爱尔兰作为税收优惠地对国际资本的吸引力大大增加。1992 年，《马斯特里赫特条约》生效，建立起欧洲内部统一市场。爱尔兰的 FDI 在 1989 年比 1988 年增长了 70%，1996 年达到 2.62 亿欧元，2002 年达到顶峰的 30 亿欧元。

（二）劳动力成本相对较低，且教育水平高

爱尔兰还没有进入人口老龄化，半数人口处于 35 岁以下年龄段，65 岁以上人口仅占 11% 左右，作为对比，德国等欧洲发达国家人口老龄化比例达到 20%。而且，爱尔兰的劳动力成本较低，1995 年平均每小时的补偿成本（Compensation Cost，包括额外的非工资成本）低于 15 美元，而德国超过 30 美元，法国接近 20 美元，意大利也超过了 15 美元。

另一方面，爱尔兰工会的力量不够强，使其工资水平能够保持一定弹性。由于长期奉行新自由主义经济政策，爱尔兰工会会员数量呈下降趋势。1980 年参加工会的工人占总工人数的 62%，2007 年这一比例下降到了 31%。工会整体力量的减弱导致其采用更为现实的、更多具有弹性的方法来保障组织起来的工人利益。爱尔兰工会代表大会（SIPTU）负责协调相关工会组织和爱尔兰商业与雇主联合会（IBEC）之间的关系，促使其达成一系列协议，双方都采取较为灵活的薪资谈判政策，最大程度减少了劳资纠纷和摩擦，保证了企业运作顺利进行。比如，通过减少对个人税收的限制来补偿工人，达成限制工资增长的协议。很长时间，爱尔兰成为了西欧劳资纠纷最少的地区，外资企业加倍青睐相对稳定的爱尔兰。同时，虽然工资增长最初受到了抑制，但包括受社会福利资助的爱尔兰民众的收入，在整个“凯尔特之虎”期间几乎翻了一番。

爱尔兰良好的教育体系为软件产业的发展奠定了坚实基础。长期以来，爱尔兰政府一直重视增加教育投入。20 世纪 60 年代，教育投资占 GDP 的比重翻了一倍，从

1961-1962 年的 3%提高到了 1973-1974 年的 6.3%。爱尔兰还对工程类专业进行了扩招，增加了计算机类课程的种类。据 OECD 在 1998 年的统计，爱尔兰工程类专业毕业生占比为 10.3%，而意大利为 5.5%，美国为 4.8%；计算机应用专业毕业生占比 14.6%，而 OECD 国家平均为 4.4%。1967 年爱尔兰开始实行中等教育免费，90 年代以后开始实行免费大学教育。据 IDA 测算，爱尔兰 60%的学生继续接受高等教育，高等教育完成率全球第一，具有高等学历的 25-34 岁人口比例高于美国或英国，也高于 OECD 的平均水平。语言方面，爱尔兰大学毕业生年近 40 岁的人中，有 40%至少在国外工作过 1 年，中学毕业人员中有 73%以上学习过一门欧洲语言。爱尔兰的软件专业的教育方式有其独特之处，在软件专业的前两年学习基础知识，第三年到生产一线实习，第四年完成独立设计。经历了这样的教育，在毕业之后大学生就具备了实际工作经验与项目领导能力。另外，爱尔兰的高校一般都具有较强的 IT 开发实力。跨国公司投资爱尔兰的原因之一，就是看重其具有较强的研发能力和能够适应信息技术高速发展的人才资源。

（三）利用文化、地缘优势，构建完善的法律环境

爱尔兰是英语国家，同时又是欧盟成员国，欧盟成员国的公民在爱尔兰享有务工自由的权利，劳动力流动便捷。在欧盟市场上，有 20 多种语言的实际需求，爱尔兰吸引欧盟区其他国家的双语和多语技术人才来爱尔兰工作，将美国软件公司的产品欧版化，即将软件产品翻译成为欧洲的不同语言。这样，爱尔兰就成为了美国公司进入欧盟市场的门户。此外，由于历史的原因，在美国的爱尔兰侨民有 4000 万，因此，差不多每个爱尔兰人都能在美国找到亲戚，也促进了爱尔兰和美国 IT 产业的联系。爱尔兰软件从业人员中，有相当部分曾在微软、Oracle、IBM、爱立信、北方电讯等公司总部或者爱尔兰分公司工作过，他们曾经的工作经历为以后创业奠定了良好的基础。

爱尔兰法律环境完善，沿袭欧洲在知识产权、专利等方面的惯例，建立了严格、有效的法律规范。特别要说的是，爱尔兰是欧盟第一批通过立法规定电子商务有效运作框架的国家之一。2000 年《电子商务法》规定，不能单根据它们是电子格式形式或者是通过电子通讯方式订立的，就否认通讯和合同的法律效力、有效性和可强制执行性，这项立法还对电子签名和高级电子签名有效性做了重要规定。个人数据隐私主要由 1988 年和 2003 年的《数据保护法》调整，其中，为直接市场营销目的而使用电子通讯内容的活动做了特别规定。

（四）香农开发区的特别作用

爱尔兰香农开发区始建于 1959 年，是全球最早的经济开发区。该开发区涉及航空业、计算机软件和电子产品、信息通讯技术、工程配送、国际服务、化学及制药等多个

行业，已成为爱尔兰最大的 FDI 聚集地，也是全球最重要的服务外包基地之一。

爱尔兰政府为香农开发区的发展提供了多方面的支持。香农开发公司是香农开发区的运营主体。爱尔兰政府注资，由该公司以 100 年至 130 年长期租赁方式，以较低的租金取得建设用地，然后再低价转租给开发区企业，保证开发区的地价既平稳又颇具竞争力。除了全国范围的低所得税率，爱尔兰政府还对香农开发区的企业给予一定的财政补贴，受惠对象为技术密集型项目、资金密集型项目、改善研发能力的企业、扩大经营规模的企业以及安置就业人员较多的企业等。如果企业雇员 100 人以上并且经营状况良好，可获得的补贴达 100 万欧元。

开发区与高校建立了密切联系。1984 年香农开发公司与爱尔兰国立大学的利默里克大学合作，投资建立了利默里克国家科技园，这是爱尔兰第一个国家科技园区，其后，公司继续与其他大学合作，在香农开发区周边地区陆续建立了四个科技园，形成了独特的“香农知识网络”。为扶植高科技和知识型企业的创业，它们在每个科技园设立企业孵化中心，从欧盟和其他国家的国际性研究资助机构、政府和半政府部门以及工业实体引入资金，资助香农科技园的发展建设，培训专业应用型人才，满足区内企业对高素质人力资源的需求，促使开发区向技术及知识密集型产业转变、发展。

四、爱尔兰服务外包发展前景

2010 年，爱尔兰一度陷入债务危机，为救助银行业，获欧盟及国际货币基金组织 850 亿欧元援助。从最新的数据看，爱尔兰已经基本走出了债务危机的影响，这主要得益于几个方面的努力。

（一）在普遍增税的同时，坚持部分产业减税

金融危机以来，爱尔兰政府坚持 12.5% 的普遍公司所得税率不变，继续保持对外资的吸引力。2007 和 2008 年财政法中，爱尔兰采取的是减税措施，而 2009-2011 年财政法中，主要是增税措施，减税措施很少。其中，增税措施集中在房产税和资产税。减税措施集中在鼓励研发、节能环保和中小企业发展等方面。比如，新成立公司免 3 年所得税优惠适用于 2011 年新成立的公司、延长企业节能投资扣除优惠和居民购买环保车注册税优惠、新增住宅节能设施优惠等。

（二）促进就业计划

2013 年 2 月，爱尔兰政府继续发布“2013 年就业行动计划”，提出的促进就业行动措施达 333 项，由 16 个政府部门与 46 家机构共同协调实施。其中，发展大数据技术使爱尔兰在数据领域成为领先的欧洲国家。政府和企业收集、生成的数据量按每年 40% 的速

度增长，大型公司和政府对数据的挖掘和分析存在巨大的需求空间。爱尔兰应该加大力度对大数据技术进行研发，充分挖掘该领域的就业潜力。欧盟发布的一份报告显示，对信息通讯技术人才的需求量，2015 年欧盟劳动力市场将增加 38.4 万人。针对这一趋势，爱尔兰从 2013 年开始增加信息通讯技术专业的招生人数，加强对现有从业人员技能的再培训，以适应劳动力市场的需求。预计爱尔兰 2013 年毕业的信息通讯技术专业的大学生将增加 2000 人。此外，爱尔兰政府还实施了 Jobs Plus 计划，通过引入补贴机制鼓励企业招聘长期失业人员。根据该计划，招聘在线注册长期失业人员的公司可以获得的政府补贴数额相当于最低工资总额的 23%，补贴为期两年，按月发放。具体地说，如果某公司招聘失业时间在 12 个月至 24 个月之间的人员，两年内可获得的补贴数量是 7500 欧元；如果招聘失业时间在 24 个月以上的人员，则两年内可获得的补贴为 10000 欧元。

（三）压缩政府支出

爱尔兰政府实施了多轮“预算紧缩措施”。2008-2013 年，政府由此节省的开支占到 GDP 的 17%。爱尔兰政府制定了出售 50 亿欧元国有资产的目标，后改为 30 亿欧元。2013 年，计划完成两个国有发电站的出售，两个发电站都售予国外，希望给国内的能源行业带来一些竞争动力。2011 年开始，爱尔兰政府制定了一个 2011-2015 年的减少财政赤字的五年预算计划，计划到 2015 年实现财政赤字率低于 GDP 的 3%。2013 年的目标是 7.4%，2014 年是 5.1%。

在整个危机期间，爱尔兰出口普遍下降，但与货物出口相比，服务出口的下降幅度明显更小，并且更快恢复（见图 2）。

从图 2 可以看出，自从 2009 年第二季度开始，服务出口的季度同比年化增长率始终

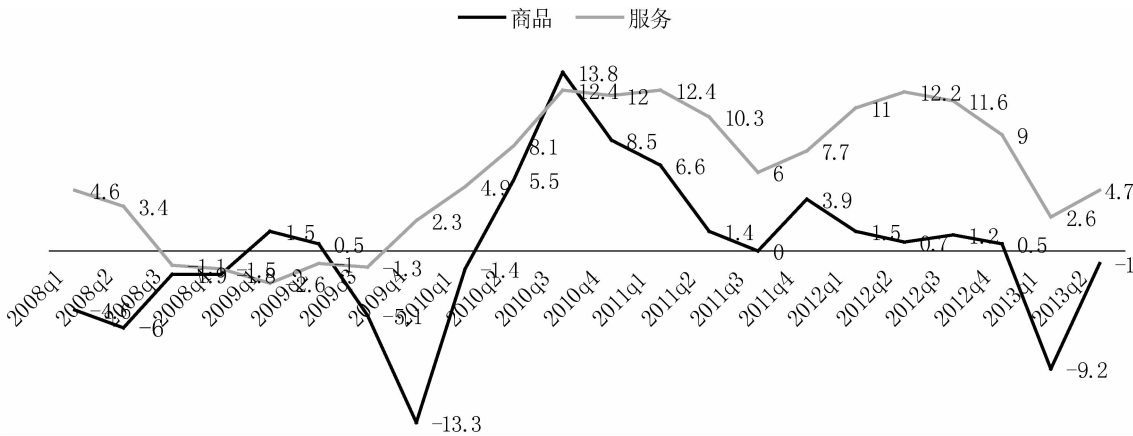


图 2 爱尔兰出口增长图

数据来源：爱尔兰中央统计局。

高于货物出口。甚至在货物出口于 2009 年和 2010 年之交, 同比下降 13.3% 的时候, 服务出口仍然是正增长。

爱尔兰已经建立起一套完善的利于服务外包发展的良性运行机制, 并且爱尔兰具有临近欧洲、文化高度认同等多方面有利条件。随着逐步走出债务危机, 爱尔兰服务外包产业发展必将拥有更加美好的前景。

参考文献:

1. OECD 统计数据库: <http://stats.oecd.org>。
2. 爱尔兰投资发展局网站: www.idaireland.cn。
3. 爱尔兰中央统计局网站: www.cso.ie。
4. 李罡:《爱尔兰全面的“就业行动计划”效果显现》,《中国经济时报》2013 年 9 月 11 日。
5. 吴海珊、舒兰:《资本市场已经接受爱尔兰——专访爱尔兰公共支出和改革部部长布兰登·郝林》,《中国经济时报》2013 年 9 月 16 日。
6. 龚辉文:《“后金融危机时代”各国税收政策变化评述:爱尔兰篇》,《涉外税务》2011 年 5 月。
7. 李俊蕾、揭筱纹:《爱尔兰“凯尔特虎”的经济发展模式及其对中国的启示》,《科技管理研究》2009 年第 11 期。
8. 联合国教科文组织 (UNESCO):《Global Education Digest 2007: Comparing Education Statistics Across the World》, <http://www.uis.unesco.org>。
9. 梁剑:《论爱尔兰软件信息服务业发展历程》,《科技管理研究》2010 年第 5 期。
10. 刘莹:《论产业集群的驱动因素——以爱尔兰软件业集群为例》,《经济地理》第 24 卷第 5 期。
11. 彭继年、孙红燕:《爱尔兰经济奇迹中的政府作用及对我国的启示》,《合肥学院学报 (社会科学版)》2006 年第 23 卷第 2 期。
12. 王瑛:《国际外包服务基地的爱尔兰发展模式》,《管理观察》2008 年 8 月。
13. 沈明其:《国际服务外包模式比较及我国的对策选择》,《中国流通经济》2013 年 5 月。
14. 李志军:《从“欧洲乡村”到“软件之都”》,《国际商报》2002 年 1 月。
15. 郝军涛、张伟刚:《软件外包人才培养模式研究》,《软件工程师》2010 年 4 月。
16. 闫磊、肖莹莹:《新兴经济体角力高端外包市场》,《经济参考报》2011 年 4 月。

责任编辑: 刘英奎

我国铁矿石进口的现状、 问题及政策建议

金惠卿 杨 宏

摘要：2013年7月1日之后，铁矿石进口实行网上申领许可证，铁矿石进口市场实现全面放开。经过半年的运行，铁矿石进口市场呈现出总量增加、平均单价稳中有降、新企业大量涌入等特点，存在着长期和短期两方面的不利因素。为此，我们提出了规范和促进铁矿石进口健康发展的一系列政策建议。

关键词：铁矿石 进口 许可证 金融化 市场秩序

作者简介：金惠卿，中国社会科学院研究生院投资系博士生；
杨 宏，商务部配额许可证事务局中级经济师。

2013年我国用于铁矿石进口所需的资金1057.3亿美元，占进口贸易总额的6%，是我国仅次于原油的进口大项商品。钢铁工业是一国工业发展的基础，是关系国计民生的重要产业，时刻关注铁矿石进口的市场变化，研究铁矿石进口和钢铁行业存在的问题意义重大。2013年7月1日之后，按照《商务部办公厅关于铁矿石和氧化铝自动进口许可证实行网上申领的通知》（商办贸函〔2013〕第523号）的规定，铁矿石自动进口许可证实行网上申领，企业在录入铁矿石自动进口许可证申请表时，只需要录入铁矿石相关

合同信息就可以实现自动申领，这意味着铁矿石进口将实现完全放开，这一新规定对铁矿石进口的意义不言而喻。为进一步了解铁矿石网上申领政策实施后铁矿石市场的状况、出现的问题及相应的政策建议，本文提出一些思考。

一、铁矿石进口市场的基本状况

（一）铁矿石进口的总量

近 20 年来，我国铁矿石进口呈现出不断上升的态势。2000 年以前铁矿石年均进口量基本保持在 5500 万吨以下，入世之后我国铁矿石消费量大幅增加，进口量开始迅猛增加，从 2000 年的 6999 万吨增加到 2013 年的 8.2 亿吨，13 年间增加了 10.7 倍。2008 年金融危机后，我国为应对不景气的经济局势出台了大规模的刺激计划，基建消费钢铁量大幅增加，2009 年铁矿石进口量同比增加 41.5%。2013 年我国进口铁矿石达到了历史高点。

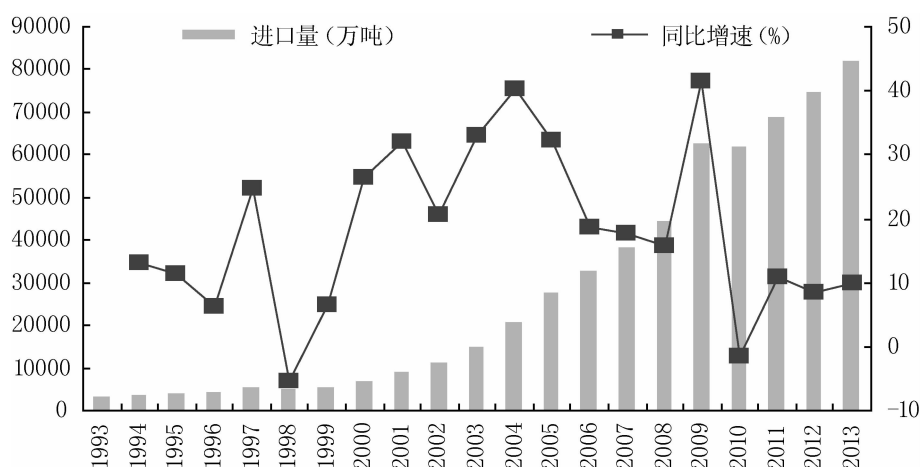


图 1 1993-2013 年铁矿石进口总量情况

数据来源：海关总署。

（二）铁矿石进口的价格情况

入世之前，我国进口铁矿石价格均在 30 美元 / 吨以下；2003 年之后，随着我国经济的飞速增长、进口铁矿石需求的大幅上升，国际垄断矿企通过控制发货量、改变定价方式等手段肆意抬高价格，我国进口铁矿石价格一路疯涨，从 2003 年时的 32.8 美元 / 吨涨到 2011 年的 163.4 美元 / 吨，铁矿石进口高价除 2009 年受全球经济危机影响外，均保持在 100 美元 / 吨以上。2013 年铁矿石进口均价为 127.9 美元 / 吨。

（三）铁矿石进口的来源地

2013 年我国铁矿石主要进口国家（地区）和供应量为：澳大利亚，4438.4 万吨；瑞士，3198.2 万吨；俄罗斯，461.2 万吨；越南，409.2 万吨；巴西，385.2 万吨；蒙古，

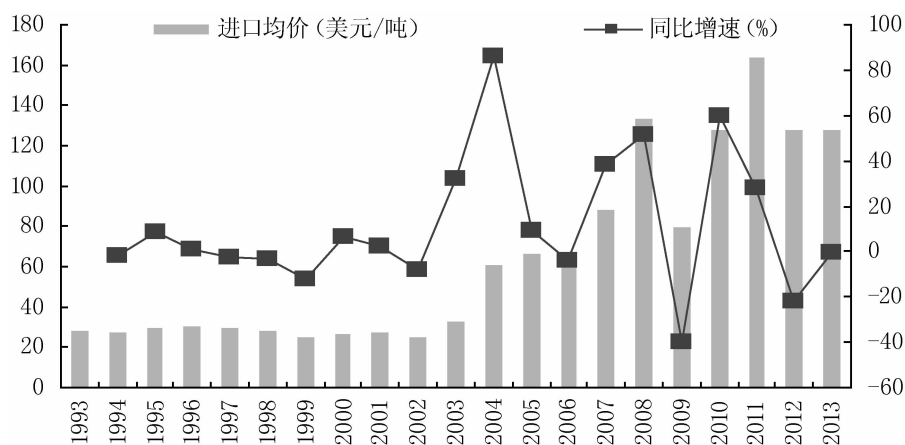


图2 1993-2013年铁矿石进口均价情况

数据来源：海关总署。

368.7万吨；美国，277.2万吨；南非，263.7万吨。

（四）进口铁矿石的主要地区

2013年铁矿石进口的主要地区和进口量为：河北，10314.1万吨；江苏，6767.8万吨；天津，6065.5万吨；北京，5020.3万吨；山东，4983.8万吨，上述五地进口量占总量的43%。河北、天津是重要的钢铁生产基地；山东、江苏既是大钢厂聚集地，又是重要海港所在省份。

（五）铁矿石进口的主要贸易方式

2013年我国进口铁矿石主要通过一般贸易、边境贸易、外资企业进口、易货贸易和赠送等方式实现。其中，一般贸易占比约为97.12%，边境贸易2.62%，外资企业进口0.24%，易货贸易0.02%，赠送0.01%。

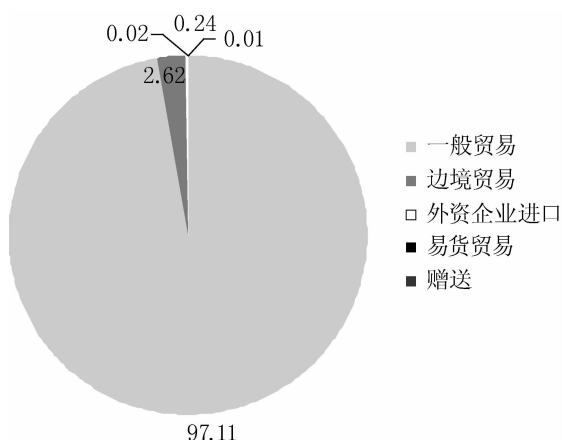


图3 2013年铁矿石进口贸易方式情况 (%)

数据来源：商务部。

二、实行网上申领政策后铁矿石进口市场的特点

（一）实行网上申领政策后铁矿石进口总量增加

对比新政策实施前后各月的铁矿石进口量，可以发现，2013 年 7-12 月共进口 4.4 亿吨，1-6 月进口 3.8 亿吨；后半年（除 10 月外）各月的进口量均高于前半年，同比增速后半年各月也相对高于前半年（除 12 月外）。7 月份铁矿石进口量同比增速快速升至 26.4%，较前一个月上涨 19.6 个百分点，之后稳中有降，但仍保持较高增速（除 12 月外）。铁矿石进口新政策对进口总量增长的刺激作用明显。

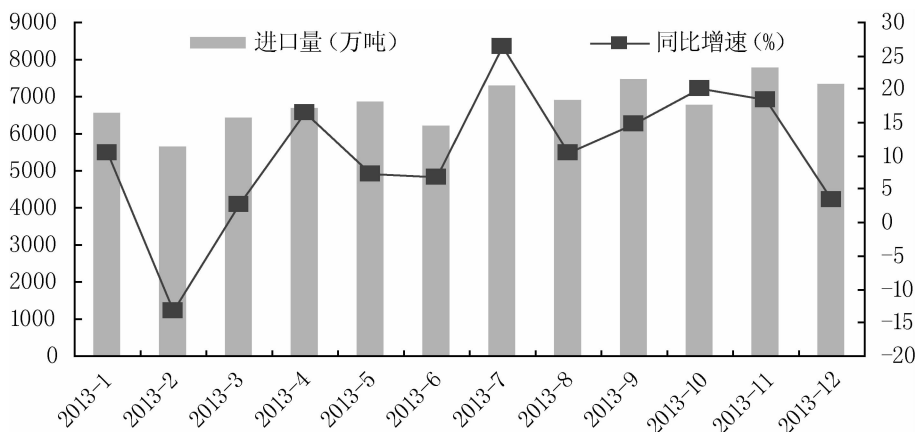


图 4 2013 年铁矿石进口新政策施行前后进口量对比

数据来源：海关总署。

（二）实行网上申领政策后进口平均单价稳中有降

2013 年铁矿石进口均价基本稳定在 118-140 美元 / 吨之间，新政策施行前后未出现大幅波动。前 6 个月中 3、4 月份均价在最高点 139 美元 / 吨左右，之后逐步回落。7 月 1 日施行新政策之后，进口均价从 6 月份的 126.8 美元 / 吨降至 7 月份的最低点 118.5 美元 / 吨，之后又缓慢回升至 10 月份的 128.6 美元 / 吨。对比新政策施行前后的各月均价，可以发现，后半年进口均价同比涨幅虽有提高（尤其是 10 月份，上涨 22.6%），但价格本身稳中有降，特别是 9-12 月均价基本稳定在 127 美元 / 吨左右。

（三）实行网上申领政策后新企业大量涌入

据五矿商会统计，2013 年共有 648 家企业申领铁矿石进口许可证，有 553 家企业已实际进口。^①1-6 月有 194 家企业申领许可证，7-12 月有 454 家新企业进入，铁矿石进口市场放开后，新企业进入的程度很高。7 月之后新进入的企业大体可分为四类：（1）原先

^①中国钢铁工业协会、中国五矿化工进出口商会：《铁矿石进口预警监测报告》，2013 年。

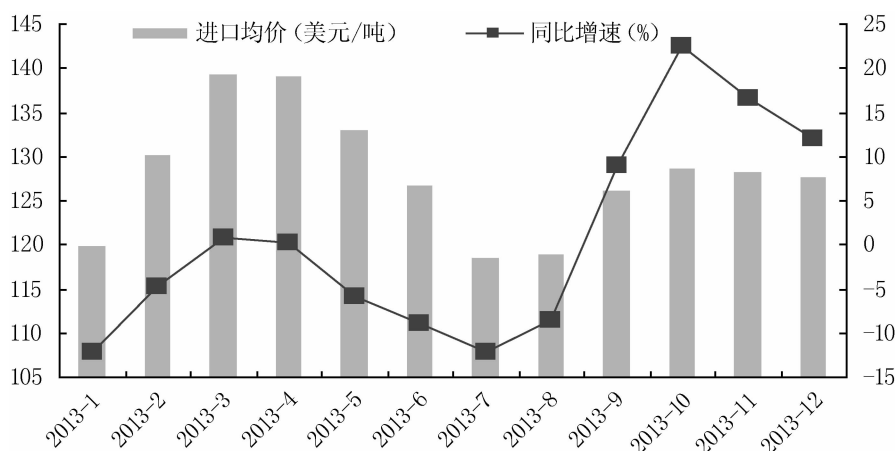


图5 2013年铁矿石进口新政施行前后进口均价对比

数据来源：海关总署。

有进口资源渠道但未在五矿商会备案的贸易型企业；（2）原未在五矿商会备案的钢厂；（3）带有金融资本属性的国际财团、投资公司，如嘉吉集团、邦吉集团在我国的代理商；（4）其他行业的企业、机构。

三、铁矿石进口需关注的问题

铁矿石进口是钢铁产业链中的一个环节，对铁矿石进口的研究应放在整个钢铁产业的基础上，而影响钢铁产业发展的因素可以分为长期和短期两类。因此，对铁矿石进口存在的问题，也需从长期和短期两个角度去认识。

（一）长期方面存在的问题

1. 钢铁工业发展对进口矿石的依赖程度过大

作为下游的需求方，钢铁业发展对进口矿的依赖程度过大。我国的铁矿石进口量从2000年的7000万吨增加到了2012年的7.1亿吨，钢铁工业对铁矿石进口的依存度从2000年的33%上升到了2012年的68%。未来10年，我国铁矿石进口的依存度将保持在60-70%。面对铁矿石进口依赖过大的现状，在短期内我们很难找到突破的途径。（1）铁矿石资源优势不足。我国虽然钢铁产能巨大，占据全球粗钢产量的一半以上，但铁矿石资源储量只占世界的14%；另外，我国铁矿石品位低（平均30%-55%），贫矿储量占总储量的80%，总含铁量低仅占世界总量的9.6%^①，很难满足工业经济对铁矿石品质的要求。（2）国产铁矿石生产成本高。我国铁矿石资源分散、品位低、伴生组分大，钢铁工业利用国内矿的生产成本高。据统计，我国多组份共（伴）生铁矿石储量约占总储量的1/3；

^①中国铁矿现货网：《我国铁矿石进口依赖度提高》，2012年。

全国铁矿石平均品位为 33%，绝大部分铁矿品位在 25%-40%之间；品位大于 48%的富铁矿查明资源储量，仅占我国铁矿查明资源储量的 1.9%，^①我国绝大多数国产铁矿综合开发成本高。（3）废钢利用率低。发展废钢利用是减少进口铁矿石依赖的必由之路。但由于我国废钢供应量不足，技术装备水平落后，废钢还不能满足“精料入炉”的需要，使得废钢利用程度明显不足。2009 年我国废钢铁消耗总量为 8300 万吨，占粗钢产量的 14.6%，而全球废钢比平均水平为 37.6%，美国超过 60%，欧洲、印度等国家均超过 40%。^②

2. 铁矿石进口管理的理念方式有待完善

我国对铁矿石进口的关注近些年达到了空前的程度，但将眼光放在产业整体管理理念、进口管理思路，我们发现也存在一些问题。（1）铁矿石进口、钢铁行业发展更多的是市场行为，需要按市场规则行事，由市场起决定性作用。我们经常听到钢铁行业产品结构不合理、低端产品占比过高、要求鼓励高端产品、限制低端产品生产的说法。这是一种错误的导向、政府越位思维的表现。行业的产品结构是由供求双方市场力量在长期竞争中形成的，高低端产品结构是与其市场需求、生产成本相匹配的。可以设想，如果我国以行政强制手段将钢铁资源都集中到价格高、利润好的航母甲板、航天器零件等需求量特殊且不稳定的产品上，一段时期后高端产品在需求不足的情况下很快产能过剩，原先的低端产品由于没人生产就很容易成为稀缺品，进而需要大量进口所谓低端产品。铁矿石进口管理中我们也存在类似的问题。（2）钢铁行业是一个整体，铁矿石进口管理需要顶层设计、统筹规划。进口铁矿石存在的问题需要从整个产业链来治理，需要财政、产业、环保、金融、贸易部门的综合治理。过去“头痛医头、脚痛医脚”的分散式管理模式，已很难适应新的形势。单纯依靠许可证、关税等进口管制手段将受到 WTO 成员国的更多质疑和压力，原材料案和钨稀土案已经向我们敲响了警钟。（3）铁矿石进口许可证所具有的调节管理职能和意义发生了变化，许可证更多的是统计监测预警手段。单纯的事前人为管控在新的网上申领规则下已然不能实现，进行铁矿石进口的事中、事后统计监测预警势在必行。

3. 铁矿石开发“走出去”规模小、质量低

我国由于自身可供工业利用的铁矿资源不足，常年大量进口国外矿石，但垄断的国际矿企通过控制放货量、抬高进口价格等手段使我国进口成本一路高涨、原料保障受到制约。合理有效地保障铁矿石供应，唯有通过加快“走出去”步伐、大规模的海外投资才能实现。我国铁矿石海外投资存在着不少问题：（1）境外投资规模小。2011 年我国铁矿石境外权益矿为 2258 万吨，不足当年进口量的 4%，而日本境外权益铁矿石占进口比例

^①伍定发：《我国铁矿石资源特点》，2008 年。

^②中国钢铁应用协会：《废钢产业“十二五”发展规划建议》，2010 年。

在 60%以上。^①(2)获得的铁矿品位低。我国境外所有控股铁矿的平均资源量品位为 43%，明显劣于欧美、日本等国控制的境外铁矿品质，很难达到工业直接用料品位标准。(3)境外开矿成本相对偏高。我国在国外投资相对较多的澳大利亚（占比 25%）投资开发成本约为 3.4 美元 / 吨，必和必拓在当地的成本为 2.5 美元 / 吨；我国在南美（9%）的成本为 6.8 美元 / 吨，淡水河谷为 3.5 美元 / 吨；只有在西非（33%）的投资开发成本在 1 美元 / 吨以下。(4)民营企业海外投资少。我国目前境外铁矿投资企业约有 18 家，其中，民营企业只有 7 家，民企控制的资源量占总海外控制资源量仅为 13%，大部分民企境外控股矿山资源品位低于国企。

（二）短期内存在的问题

1. 铁矿石进口供需双方市场力量呈两极化发展

新政策实行后，有进口铁矿石意向的企业可自主申领进口许可证，无需再通过五矿商会进行备案。这意味着铁矿石进口市场实现了完全放开，我国铁矿石进口在国内需求方面实现了完全竞争市场，铁矿石进口企业更加分散、多样化。而铁矿石供给被国际铁矿石企业必和必拓、力拓和淡水河谷长期垄断着，2012 年三大矿企铁矿石产品占全球海运市场的份额约为 59.8%。近年来，三大矿企收购优质铁矿资源、兼并重组力度加大，使得国际铁矿石供给垄断方力量不断加大。一方面，是我国实施进口限制放开，买方之间市场竞争加剧，买方群体更加分散多样，统一声音一致对外的难度更大；另一方面，是国际三大矿企的收购重组加速，垄断市场供给的能力不断增强，买卖双方呈现出两极化的发展趋势。这种愈加不对称的市场势力使我国在未来铁矿石价格谈判中争取主动性的能力不断降低，国际矿企抬价的行为更加肆意。

2. 铁矿石定价金融化使我国面临的不确定因素增加

铁矿石进口价格在 2010 年由力拓、必和必拓和巴西淡水河谷弃用年度、季度定价机制，全面推行更加灵活的指数化定价。短期指数化定价使国际矿山的定价模式貌似更加合理，但实质上指数化定价使国际矿山企业对铁矿石价格的操纵更加容易，我国企业的话语权进一步弱化。普氏价格指数是以一天中最高的买方询价和最低的卖方报价为基础的成交价形成市场指导价，不论实际货物交易是否发生，这笔虚拟成交价都将成为所有我国买方企业的进口定价基础。在这种模式下，国际矿企可以在现货市场与它所控制的企业达成一笔虚拟成交高价，使这笔成交价成为市场指导价，再利用这个所谓的市场指导价与所有我国企业谈判签订合同。原先买卖双方的进口价格被以第三方为媒介的指数平台所代替，貌似更加合理的定价方式却使我国进口企业在价格话语权上更显弱势，且

^①段红梅：《我国铁矿石海外投资现状分析及策略研究》，2013 年。

第三方的指数平台与三大矿山的利益关系、股权关系也受到许多业内人士的质疑。上述操作只是铁矿石价格指数化、金融化过程中的一种简单表现，未来随着期货、期权、远期、指数期货、指数期权等诸多产品的加入，铁矿石市场变化将越来越复杂，风险性、波动性和虚拟性将进一步增加。在金融化过程中，铁矿石进口市场价格往往表现出“上去容易下来难”的特点，这对我国企业来说无疑是最大的挑战。

3. 新企业和非钢企业大量涌入，对市场秩序形成压力

铁矿石是对国民经济影响较大的大宗商品，长期以来形成了较为稳定的市场结构、成熟的市场规则。2013 年 7 月之后大量新企业的涌入，给铁矿石进口市场带来如下影响：（1）没有经验的小贸易商、小钢厂为获得急需的铁矿石，不计成本与外方达成交易，这种非理性价格会被垄断国际矿企用来与其他国内需求量大的企业谈判作为定价基础，无形中抬高了市场价格，扰乱了进口市场秩序。（2）带有金融资本属性的国际财团，如邦吉集团、嘉吉集团进入中国铁矿石市场后，在国内现货市场与新加坡期货市场综合报价、套利交易、对冲风险，使铁矿石进口价格波动幅度加大、变化规律更难预测。（3）进入铁矿石进口市场的其他行业企业大多利用现有出口信贷融资机制漏洞，以铁矿石为媒介进行授信融资，这些企业所融得资金往往流向其他行业，对钢铁业来说是一种资金、资源的挤占。

四、政策建议

针对以上问题，为进一步规范和促进铁矿石进口健康发展，我们提出加强铁矿石进口的战略规划、转变铁矿石进口的管理思路、提升铁矿石进口贸易便利化水平、加强铁矿石金融化的市场适应能力和强化铁矿石市场的中介力量建设等政策建议。

（一）加强铁矿石进口的战略规划

铁矿石每年进口规模巨大、投入资金惊人，需要政府加强战略规划和管理。一方面，我国自身资源状况很难实现铁矿石的自给自足，要加快“走出去”步伐。首先，要优化海外投资的布局。国外三大矿企资金实力雄厚，澳洲、南美是其重点投资地区，我国应避免与三大矿企在上述地区竞争，转而投向资金需求强烈、铁矿资源相对丰富、政治经贸关系良好的非洲地区。^①其次，完善支持企业海外投资的机制体制。建立海外矿业投资协会，统一协调企业海外投资的管理工作；减少针对企业海外投资的审批、登记等监管手段，形成有利于“走出去”的政策、信息、资金、法律支持体系；进一步优化驻外机构对企业海外投资的关系拓展、法律援助、信息保障等支撑作用。最后，鼓励帮助民营

^① 段红梅：《我国铁矿石海外投资现状分析及策略研究》2013 年。

企业“走出去”。国企海外投资常被西方国家认为是我国政府的政治行为，受到的阻力和质疑较多，可以鼓励扶持民营企业加大海外投资铁矿山力度，实现民企在前拓展市场、政府及国企在后保障支持的格局，提高“走出去”的成功率。另一方面，我国政府和行业组织在与国际矿企打交道时，应加强策略宣传。在我国钢铁产能迅速扩张、需求大增的年份，行业组织和企业不妨在对外交往中反向释放我需求减少的信息，以减少国际矿企对我国矿石供给和价格压力；反之亦然。

（二）转变铁矿石进口的管理思路

为适应新形势、新环境，我们应进一步转变铁矿石进口管理思路。一方面，正确认识铁矿石进口中市场与政府的关系。铁矿石进口从本质上说是企业正常的经营行为，只不过其规模和影响大，受到了社会的广泛关注，但从根本上说还应由市场自发调节。政府不可再以审批、备案等方式越位管理市场应管的事，政府对市场更多的应是“多监”而“少管”，重点在“监”上。另一方面，铁矿石进口的问题应放在产业链整体的角度去管理。单纯依靠进口环节的管制，不实行产业链管理会更加受到国际规则的限制。只有从淘汰产能、加强环保、保护资源、提高创新驱动等多环节统筹管理，提高钢铁产业链的整体竞争力，才能实现钢铁业和铁矿石进口的科学发展。

（三）提升铁矿石进口贸易便利化水平

推进贸易便利化程度，对提高贸易的质量和企業竞争力、降低铁矿石进口的成本、提高质量和效率，具有重要意义。外贸管理部门要减少带有数量限制的许可证，充分发挥自动进口许可证所具有的事中、事后监管功能，规范市场秩序。一方面，对扰乱市场秩序、恶意竞争的企业可以在申领许可证后，采取部门联网核查、记录企业信用、主动反馈提醒的方式，维护公平竞争；另一方面，利用许可证数据领先海关数据反映贸易企业市场交易的特点，许可证管理部门可以建立铁矿石进口许可证领先指数，使企业、政府及早了解铁矿石进口的市场行情、把握市场脉络。口岸管理部门应进一步落实党中央国务院提出“一次申报、一次查验、一次放行”、“属地申报、口岸放行”的要求，提高企业通关效率、降低通关成本。未来有必要在国务院层面成立贸易便利化和单一窗口协调委员会，将企业进行贸易过程的各环节、各流程统一于一个电子平台，真正实现“一次申报、一点受理、一个标准”，实现高水平的贸易便利化，为改善铁矿石进口状况提供有力支持。

（四）加强应对铁矿石金融化的市场适应能力

铁矿石指数化定价是新生事物，但已成为国际铁矿石市场定价的基础，我国铁矿石进口市场参与者、管理者亟需对其深入研究。指数化定价使供给方对市场价格的操纵在金融指数的深奥机制下貌似更加合理、更加隐蔽，使国际铁矿石市场价格表现出“上去

容易下来难”的单向波动态势，向着更加有利于国际矿企的方向发展。定价权的垄断比实物供给垄断给我国企业带来的损失更大，打破这种价格垄断意义更大。为适应新局势，我国亟需建设完善自己的铁矿石期货市场，创造自己的有影响力的定价平台。大连铁矿石期货市场的建立是一个很好的开端，未来应进一步做大该市场的交易规模，引导国内企业通过该市场交易报价鼓励国外企业参与交易建设，使之成为亚洲乃至全球范围内比较有影响力的期货平台。此外，还要建设类似普氏指数、TSI 指数和 MBI0 指数平台，鼓励有影响力的机构和企业，如中国钢铁协会、“我的钢铁网”推广已建立的报价平台，完善统计报价机制，适时通过政府引导鼓励的方式使有条件的报价平台，成为中国版的指数平台。证券、金融管理部门和交易所也应根据我国企业和铁矿石市场的特点以及证券金融市场的特殊性，研究创造出符合中国特色的铁矿石金融产品，使更多企业能够利用远期、期货等金融创新产品对冲风险，保障我国企业的利益。

（五）强化铁矿石市场的中介力量建设

铁矿石进口日常的管理和引导应更多地发挥行业组织的作用，涉及铁矿石进口以及钢铁工业的中介管理部门，有中钢协和五矿商会等部门。由于历史原因这些中介组织在协调铁矿石进口谈判、钢铁工业发展过程中难形成合力。未来促进钢铁工业健康发展，优化铁矿石进口市场状况，很有必要强化中介组织建设。（1）形成统一的组织协调机构。清理整顿现有多头管理模式，减少部门间的利益博弈，对内统一企业诉求，对外统一发声。（2）强化企业在中介组织中的话语权。尽快剥离不属于中介组织的政府职能，使企业真正能够主导所在行业组织的发言权，自下而上地协调行业利益。（3）加强服务和信息管理。中介组织比政府更接近企业、了解企业诉求，又具有比企业宽广的信息渠道、管理经验，可以在提供应对国际贸易争端经验咨询、推荐好的应对国际贸易摩擦的律师、对铁矿石金融化进行培训等方面，发挥更多积极作用。

参考文献：

1. 段红梅：《我国铁矿石海外投资现状分析及策略研究》，《中国矿业》2013 年第 10 期。
2. 伍定发：《我国铁矿石资源特点》，http://wenku.baidu.com/link?url=UKErff6EGiYZmZNiB1D4-k6pkQg98-f1r9UVQ2hk65lwRUquBGwcmH1AbDchg6L4HpZ-x1S_D4w8PtEAmUOEyTrFlRzz2e9Rs4OnFq_U0B_。
3. 中国钢铁工业协会、中国五矿化工进出口商会：《铁矿石进口预警监测报告》，2013 年 6 月，<http://www.cccmc.org.cn/BranchWeb/IronOre/default.aspx>。
4. 中国铁矿现货网：《我国铁矿石进口依赖度提高》，http://news.gtxh.com/news/20120519/304buxiugangjuxingguan_71025.html。

责任编辑：刘英奎

负面清单：对外开放的全新模式

——上海自贸区调研有感

杨圣明

摘要：本文追溯了负面清单的渊源，指出了其利弊，并根据实地调研分析了上海自贸区负面清单的制度创新，在此基础上提出了“构筑负面清单牢固的产业基础”、“高度重视文化服务业”以及“各地自贸区的负面清单应当各有特色”等完善负面清单管理模式的建议。

关键词：负面清单 上海自贸区 管理模式

作者简介：杨圣明，中国社会科学院学部委员。

我国第一个负面清单在上海自贸区诞生了。^①尽管负面清单在国外早已有之，但在我国还是个新生事物，其问世自然可喜可贺。如何认识负面清单在我国进一步深化改革开放中的意义与作用？如何使它更加完善？就这些问题，本文谈几点感受。

^①“负面清单”在早期文献中称为“否定清单”，与此相对应的是“肯定清单”。黄胜强在1999年他撰写的博士论文《国际服务贸易多边规则利弊分析》中就提出并论证了取消“肯定清单”的谈判方式及保留“否定清单”的谈判方式。该论文由中国社会科学出版社2000年5月正式出版发行。

一、负面清单是把双刃剑

负面清单，又称否定清单。它是指开放型地区或国家列明其禁止或限制企业投资的产业和项目的目录清单。这份清单体现着在投资领域“非禁即入”的原则。就是说，除了清单上规定禁止的、不能干的，其他都可以干，且不再需要政府事先审批。

负面清单产生于《关贸总协定（GATT）》“乌拉圭回合”关于《服务贸易总协定》的谈判过程中。在当时的谈判中，大多数发达国家，尤其是美国，都主张采用“否定清单”方式进行减让谈判。这就是说，各国在提交初步减让表（清单）时，只将本国不愿开放的服务部门或分部门列入清单，作为例外处理。这种方式对于发展中国家来说，则存在许多问题，主要是服务业的水平低，还有许多服务部门尚未建立起来。在这种条件下，让一个发展中国家确定是否将一个很弱的服务部门或尚未出现的服务部门列入所谓的“否定清单”，是很困难的。如果不列入清单，这就意味着新出现的服务部门从它诞生的那天起，就将面临发达国家相同服务部门的强有力的竞争。鉴于上述问题，发展中国家都同意采用“肯定清单”方式进行减让谈判。我国在加入 WTO 谈判时以及签订的“入世”协定中，都采用了“肯定清单”方式。同 10 多年前相比，我国的服务业和服务贸易水平都有显著提高，这是必须肯定的事实。但是，同发达国家相比，我国的服务业和服务贸易仍然存在很大的差距。就竞争力而言，不可同日而语。在这种情况下，我国总体上是否仍然坚持采用“肯定清单”（或称“正面清单”）方式？我认为，在一个或多个自贸区内，不妨采用负面清单进行试验。所以，本文赞成上海自贸区的负面清单试验。至于将来能不能在全国推广，能否在其他地区复制，还要从宏观上做出战略抉择。

上海自贸区 2013 年版的负面清单包括了国民经济 18 个经济行业门类，涉及 89 个大类、419 个中类和 1069 个小类；编制特别管理措施共 190 项（约有 17.8% 的小类有特别管理措施）。其中，对试验区重点发展的产业（服务业和部分制造业）按照小类表述，制造业限制小类占比约 11.6%，服务业限制小类占比约 23%。事实证明，这样做增强了市场准入的透明度，提升了投资便利化水平。

自贸区成立后的第一个月（2013 年 9 月 30 日至 10 月 29 日）内，自贸区管委会网上办理外资新设企业 29 户，其中，投资行业在负面清单以外实行备案制的有 24 户，占 82.8%；在负面清单以内审批的有 5 户，占 17.2%。这种情况同负面清单设计时备案项目占比 85% 的预测目标非常接近，符合区内产业发展导向（若按照负面清单管理模式，2012 年上海综合保税区新设立的 168 户外资企业，近 90% 可以实行备案管理）。

从投资行业看，外资新设审批项目 5 户，4 户为融资租赁企业，1 户为负面清单内的

贸易企业。外资新设 24 户备案项目中，贸易类企业 19 户，占总数的 79.2%；信息技术类企业和其他服务类企业各 2 户，分别占 8.3%；金融类企业 1 户，占 4.2%。再从投资国别和地区看，在 29 户外资新设项目中，投资方来自香港的有 20 户，占 69.0%；来自新加坡的有 3 户，占 10.3%；来自美国的有 2 户，占 6.9%；来自芬兰、澳大利亚、日本、英属维尔京群岛的各 1 户，分别占 3.45%。

从总的情况看，上海自贸区开局良好。负面清单管理模式初露锋芒，运行平稳，效果显著。

二、负面清单的制度创新优势

负面清单管理模式的核心是制度创新。同以往的外商投资管理体制相比，它有如下优势。

其一，符合国际通行规则，开放度和透明度空前。如上文所述，大多数发达国家都主张采用“负面清单”方式进行谈判和签订协议。上海自贸区采用负面清单管理模式，符合国际通行规则，其开放度和透明度前所未有。在负面清单中，对外商投资保留的限制措施逐列明。对除列明限制措施以外的外商投资，取消股比限制、经营范围限制、投资者资质限制等准入条件，实行国民待遇。负面清单所列的限制措施越具体、越细致，所释放的对外开放空间就越大。上海自贸区负面清单不是按“大类”、“中类”，而是按“小类”列出特别管理措施。所以，它释放的对外开放空间是很大的，透明度也是很高的。

其二、优化政府与市场（企业）的关系，促进政府职能转换，提高行政效率。不论在东方的市场经济中，还是在西方的市场经济中，如何妥善处理政府与市场的关系，都是头等的难题。在我国 30 多年的改革中，经常遇到这个问题。仅就外商投资管理体制而论，虽然进行了一些改革，但仍未解决好政府与市场的关系。政府的权限仍然过大，而市场（企业）的权力仍然不够。这集中表现在政府的审批制（或称核准制）上。在这种制度下，政府对外资的投资主体、投资方式、投资行业和项目、投资金额、公司章程等的合法性都要逐项审查认可，进行所谓的事前管理。这样，既费力，又费时，一项申请也许要审查几个月。对这种制度上海自贸区进行了根本性的、彻底的改革。这表现在两方面：一方面，在负面清单以外的领域，对外商投资项目由审批制改为备案制，由事前审批改为事中、事后监管；另一方面，对负面清单以内的项目，对外资的限制或禁止条款在负面清单中逐列明，一看便知。这样，负面清单就把“潜规则”变成“明规则”。以上两类投资项目的比重，上海自贸区的预测目标是 85%与 15%之比。本文上面列举的材料是 82.8%与 17.2%之比，同预测目标非常接近，达到了认识与实践的基本统

一。总而言之，负面清单在政府与市场（企业）之间划出了界限，树立了界碑，表明哪些该由政府管理，哪些应当交给市场（企业），哪些该由社会管理与监督，责任明确，各司其职，关系协调。这与新一届政府强调的简政放权是一致的，能够更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用。

其三、深化开放与改革的关系，促进改革与开放向纵深发展。在以前我国的改革和开放中，经常出现地方向中央要政策、要优惠，要求减轻税赋、增加补贴、降低出口退税等讨价还价的现象。上海自贸区的开放一改过去的局面，地方不再伸手要政策，也不要优惠，而是依靠制度创新。负面清单管理模式是最大的创新，是制度的创新。这项改革将大大促进开放，而开放的提升又会要求进一步深化改革，二者循环往复，螺旋形上升。

三、负面清单管理模式的完善与健全

负面清单管理模式刚刚形成，肯定还存在不足，使其在实践中不断完善，日渐成熟，是一项重要任务。为此，我们提出以下建议。

1. 构筑负面清单牢固的产业基础。负面清单中列明什么，不列明什么，主要取决于外商的关注和我国的产业结构。目前，外资对我国农业和制造业的关注越来越少，主要力量转向服务业。适应这种趋势，上海自贸区的负面清单也把重点放在服务业，其中包括金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务、文化服务和社会服务。在这些领域，外资的大量涌入会促进相关产业的开放过程，短期内也可能对我国的基础薄弱、竞争优势不强的“幼稚产业”形成一定的冲击，我们应该有所准备。

2. 高度重视文化服务业。如果说金融业是关乎国家经济命脉的产业，那么，文化服务业则是关乎国家灵魂的产业。它涉及到人的精神世界，管理好是必须的，但又是很难的。在 2013 年版的“负面清单”中对于投资文化艺术业是这样规定的：“投资文化艺术也须符合相关规定。”这样的规定太笼统了，应该具体列明各项规定。在文化服务领域还有这样一条：“允许设立外商独资的娱乐场所，在试验区内提供服务。”限定在试验区内能否做到？上海试验区分散在多处，出入人员很多，不易限住。这还有待实践检验。

3. 各地自贸区的负面清单应当各有特色，不能千篇一律。除上海自贸区外，广东、天津等地正在积极申请设立自贸区，将来可能有更多地区设立自贸区。这就达到了上海自贸区经验“可复制、可推广”的目标。但各地一定要办出特色，绝不能照搬照抄。

责任编辑：刘英奎

缅甸的产业发展及中缅贸易投资

刘翔峰

摘要：缅甸的地缘战略位置对中国非常重要，中缅油气管道将中国与东南亚、南亚对能源的供给需求通过油气网络连接起来，对中国、缅甸以及东南亚都有重要意义。缅甸产业结构以农业为主。中国是缅甸最大贸易国，缅甸对华贸易逆差在逐年扩大。中国也是缅甸最大的投资国，投资风险主要是政治风险，中国在缅项目常因环保、民生等原因受到干扰。中缅在未来需要深化重点领域的贸易及投资合作，加强滇缅基础设施等的合作开发。

关键词：缅甸 产业 贸易 投资

作者简介：刘翔峰，国家发改委宏观经济研究院对外经济研究所国际金融室副主任、副研究员。

缅甸自 1948 年脱离英联邦宣布独立，其北部、东北部与中国毗邻，东部、东南部与泰国相连，西部、西北部与孟加拉国和印度接壤，海岸线长 2832 公里，国土面积 67.66 万平方公里，人口 6000 万人，其中华人、华侨及其后裔为 250 万人。中缅友好历史悠久，继续发展对缅关系，对于中国巩固和发展与东南亚各国及南亚各国的关系意义重大。特别是中缅天然气管道开通后，将中国与东南亚、南亚对能源的供给需求通过油气网络

连接起来，这将极大地促进缅甸经济发展，促进中印缅孟经济走廊建设，为中国开辟了一条不经过马六甲海峡的新能源通道，这对中国经济的可持续发展具有重大战略意义。目前，美、日在缅甸已与中国形成竞争态势，中国要积极进取，与缅甸全面合作，在缅甸对外合作中继续发挥主导作用。

一、缅甸的宏观经济与产业发展

近年来，缅甸的经济增长速度保持在 10%左右，产业结构以农业为主，加工制造业和矿产资源、能源开发也有较大发展。根据缅甸国家计划与经济发展部统计，2008-2011 财年其 GDP 增长率分别为 11.9%、10.2%、10.4%、10.4%（见表 1）。根据其五年计划，2012-2015 年的年均 GDP 增长率为 7.7%，通货膨胀率维持在 2%。如果缅甸改革政策延续，其经济前景依然被看好，但如果改革受阻，或国内冲突加剧，经济发展将会遭遇危机。亚洲开发银行 2013 年 4 月份公告称，缅甸 2012 财年经济增长 6.3%，2013 年预计增长 6.5%，2014 年预计增长 6.7%。

表 1 2006-2011 财年缅甸 GDP 增长情况

财政年度	GDP		GDP 增长率	人均 GDP	
	十亿缅币	百万美元	%	缅币	美元 ^①
2006-2007	13853	10535	12.7	295774	225
2007-2008	15552	13180	11.9	405817	343
2008-2009	17154	17154	10.2	500669	500
2009-2010	18942.81	N/A	10.4	320358	N/A
2010-2011	42900	45380	10.4	N/A	800

注：①按照当年美元兑缅币汇率中间价折算，2009-2010 财年缅甸货币官方汇率：1 美元兑 5.4553 缅币。

资料来源：缅甸国家计划与经济发展部统计数据。

据缅甸官方统计，2009-2010 财年，缅甸农业（农林牧渔）、工业（能源、矿业、加工制造业、电力建筑业）、服务业（服务和贸易）占 GDP 的比重分别为 39.9%、22.6%、37.5%。2010-2011 财年缅甸 GDP 中，农业占 43.1%，工业占 20%，服务业占 36.9%。缅甸是世界上最不发达国家之一，以农业为主，居民也以农业人口为主，46%的农民仍处于贫困状态。缅甸因长期遭受西方国家制裁和军政府不当管理而封闭落后，经济发展水平较低，一直依靠天然气等自然资源出口支撑国民经济。

缅甸重点产业如下：一是农业，是缅甸经济的主体，占全国经济总量的 39.9%。主要

农作物有水稻、小麦和各种豆类等，2010-2011 财年出口豆类 90 万吨、大米 53.6 万吨；2011-2012 财年出口豆类 129.6 万吨、大米 70.7 万吨。二是畜牧、渔业，2010-2011 财年，缅甸出口鱼类产品 14.45 万吨，明虾 1.85 万吨；2011-2012 财年，缅甸出口鱼类产品 18.82 万吨，明虾 1.88 万吨。三是林业，缅甸全国森林覆盖率为 41%。四是能源，至 2012 年 3 月底，外国企业在缅甸石油天然气领域投资 109 个项目，投资额达 140.63 亿美元，占外商在缅甸投资的 34.55%。中国石化、中国石油、中国海洋石油、法国道达尔、越南石油等公司都已与缅甸签署油气勘探开发区块。五是采矿业，缅甸矿产资源丰富，现已探明的主要矿藏有铜、铅、锌、银、金、铁、镍、红蓝宝石、玉石等。2011-2012 财年，缅甸开采锡精矿 799 公吨、钨锡白钨矿 625 公吨、重晶石 3.18 万吨、煤炭 35.1 万吨、玉石 4.31 万吨、红宝石 106.8 万克拉、蓝宝石 145.2 万克拉、尖晶石 47.5 万克拉、橄榄石 31 万克拉。截至 2012 年 3 月底，中国在缅矿业领域投资额 22.79 亿美元，项目主要有中国有色投资的达贡山镍矿项目以及北方工业公司投资的蒙育瓦铜矿项目。六是加工制造业，为促进工业发展，缅甸在全国设立了近 20 个工业区。截至 2012 年 3 月底，共有 525 家缅甸本国企业和 155 家外资企业投资加工制造业。

二、中缅双边贸易

（一）概况

据缅甸商业部数据，2012-2013 财年，缅甸的总贸易额为 168.7 亿美元，比上年同期增加 2.55 亿美元。其中，出口 82.11 亿美元，主要为天然气、农产品、水产品、玉石等；进口 86.63 亿美元，主要为机电产品和工业制成品（见表 2）。

缅甸对外贸易额的 90%都来自与邻国的贸易，中国目前是缅甸第一大贸易伙伴，例如，2012 年缅甸与中国的贸易总额为 69.7 亿美元（见表 3），占其全国贸易额 1/3 还多。其他重要贸易伙伴国依次是泰国、新加坡、日本和韩国。

中缅双方于 1971 年签署贸易协定，相互给予最惠国待遇。1994 年签署《关于边境贸易的谅解备忘录》，1997 年签署《关于成立经济贸易和技术合作联合工作委员会的协定》，2001 年签署《关于鼓励促进和保护投资协定》。近年来，中国 - 东盟自由贸易区的建立和大湄公河次区域建设的深化，有力促进了中缅双边贸易。2010 年 7 月启动的边境贸易人民币结算试点，也极大地推动了中缅两国贸易发展。据中国海关统计，2006-2010 年，中缅双边贸易年均增长 32.5%。2009 年，受全球经济衰退影响，中缅贸易仍达到 10.6% 的增长率。2010 年，随着全球经济复苏，双边贸易显著上升，增长率高达 52.6%。2011 年，持续快速增长，双边贸易额达到 65 亿美元，较 2010 年增长 46.4%。2011 年中国首超泰国，成为缅甸最大贸易伙伴。2012 年，中缅贸易额为 69.7 亿美元，占缅甸

总贸易额的 30%左右，其中，中国对缅甸出口 56.7 亿美元，进口 13 亿美元（见表 3）。在中缅贸易中，中方一直保持顺差，并逐年扩大。

表 2 2010-2013 财年缅甸进出口贸易额比较（单位：亿美元）

财政年度	出口额	进口额	贸易总额
2010-2011	88.61	64.13	152.74
2011-2012	91.36	90.35	181.71
2012-2013	82.11	86.63	168.74

资料来源：中国驻缅甸大使馆经济商务参赞处。

表 3 2010-2012 年中国与缅甸贸易情况（单位：亿美元）

年度	出口	进口	贸易总额
2010	34.8	96.4	44.4
2011	48.2	16.8	65.0
2012	56.7	13.0	69.7

资料来源：中国海关统计资讯网。

（二）贸易结构

中缅经济和产业的巨大差别，导致贸易结构不均衡。中国对缅甸主要出口工业制成品，而自缅甸进口的主要是资源类产品。

2011 年，中缅贸易结构保持相对稳定，中国对缅甸主要出口商品为机电产品、车辆及零附件、钢铁及钢铁制品、纺织原料和矿物燃料，其中机电产品、车辆及零附件、钢铁及钢铁制品分别占中国对缅甸出口总额的 27.9%、18.9%、17.5%。中国自缅甸进口的主要商品为珠宝、矿产品、木材、天然橡胶、鱼及海产品等，其中珠宝超越矿产品和木材成为最大进口产品，占中国自缅甸进口总额的比重高达 46.3%，同比上升 31.8%；矿产品所占比重为 18.1%，同比下降 7.4%。

2012 年，中国对缅甸出口主要商品为机电、音响设备及零部件，占比 28%；车辆、航空器、船舶及运输设备，占比 19%；贱金属（钢铁及制品），占比 18%；其他纺织原料及制品占比 12%，以下依次是化学品及相关产品、矿产品、医疗等仪器、钟表、杂项制品。中国对缅甸进口主要商品是木及木制品、木炭等，占比 24%；珠宝、贵金属及首饰占比 22%；矿产品占比 21.5%；其他还有植物产品、塑料及制品等（见表 4）。

2013 年中缅油气管道项目建成通气，缅甸将有大量天然气销往中国，中缅双边贸易额将会有明显增长，缅甸对中国贸易逆差也会有较大改善。从中长期来看，随着西方放

表 4 2012 年中国对缅甸进出口商品类章金额表（单位：亿美元）

类章	出口	进口
总值	56.7	13.0
第 1 类 活动物；动物制品	0.29	0.61
第 2 类 植物产品	0.24	1.3
第 4 类 食品；饮料、酒及醋；烟草及制品	0.87	0.05
第 5 类 矿产品	2.01	2.8
第 6 类 化学品及相关工业产品	2.3	0.05
第 7 类 塑料及其制品；橡胶及其制品	0.99	1.22
第 8 类 革、毛皮及制品；箱包；肠线制品	0.24	0.001
第 9 类 木及制品；木炭；软木；编织品	1.44	3.09
第 10 类 纤维素浆；废纸；纸、纸板及其制品	0.33	0.002
第 11 类 纺织原料及纺织制品	7.0	0.22
第 12 类 鞋帽伞等；羽毛品；人造花；人发品	0.60	0.02
第 13 类 矿物材料制品；陶瓷品；玻璃及制品	0.8	0.007
第 14 类 珠宝、贵金属及制品；仿首饰；硬币	—	2.9
第 15 类 贱金属及制品	10.43	0.30
第 16 类 机电、音响设备及零部件	15.80	0.06
第 17 类 车辆、航空器、船舶及运输设备	10.71	—
第 18 类 化学、医疗等仪器；钟表；乐器	1.55	0.33
第 20 类 杂项制品	1.44	0.004
第 21 类 艺术品、收藏品及古物	—	—

注：有些大类金额很少，表中忽略不记。

资料来源：根据海关统计资讯网数据资料整理。

松或取消对缅甸的经济制裁，缅甸经济将持续较快增长，对中国工业制成品进口的依赖程度会有下降趋势。

缅甸玉石是其出口特色产业，据缅甸商业部数据（见表 5），2012-2013 财年缅甸矿产品出口额约达 4.49 亿美元，2011-2012 财年为 8.97 亿美元，缅甸矿产品出口在 2010-2011 财年达到顶峰，为 22.74 亿美元，此后逐年下降。据分析，近年来缅甸玉石主产地克钦邦战事频发，玉石产量大幅下降，导致矿产品出口额下滑。中缅珠宝玉石交易

还受税收问题制约。2012 年，两国职能部门就中方对缅甸珠宝玉石征收 33.9% 进口税以及缅甸农产品、动物及动物产品进口税问题进行协商，缅甸同时也在寻求扩大国内玉石成品加工和争取欧洲国家放宽对缅玉石等交易封锁。预计中国对缅甸进口贸易将不断扩大。

表 5 2007-2013 财年缅甸矿产、玉石出口额（单位：亿美元）

财政年度	矿产品出口额	玉石出口额
2007-2008	7.42	6.21
2008-2009	7.08	6.58
2009-2010	10.18	9.65
2010-2011	22.74	22.05
2011-2012	8.97	7.47
2012-2013	4.49	3.00

资料来源：中国驻缅甸大使馆经济商务参赞处。

三、中国对缅甸投资

缅甸外国直接投资额于 2010-2011 财年达到 200 亿美元峰值后，近两年来连续下降，2012-2013 财年仅为 13.9 亿美元（见表 6）。据分析，缅甸安全形势难以保障、基础设施不健全及昂贵的投资成本都是投资下滑的重要原因。虽然 2012 年 11 月缅甸颁布了新外国投资法，吸引了大量投资者来缅洽谈，但多数以了解情况为主，很可能在一段时间后才会出现投资方面的变化。

表 6 2007-2013 财年来外国在缅直接投资额（单位：亿美元）

财政年度	投资额
2007-2008	2.06
2008-2009	9.85
2009-2010	3.30
2010-2011	199.99
2011-2012	46.44
2012-2013	13.96

资料来源：中国驻缅甸大使馆经济商务参赞处。

作为缅甸最大的投资方，中国投资约占外商投资的 50%。其次是泰国（23%）和韩国（7%）。至 2010 年底，中国对缅甸 2010 年当年的直接投资流量为 8.76 亿美元，对其直接投资累计 19.47 亿美元。2011 年，中国对缅甸非金融类直接投资额为 2.18 亿美元，截至 2011 年末，中国对缅甸非金融类直接投资累计 21.82 亿美元（见表 7）。至 2012 年 7 月，中国在缅甸的协议金额累计为 203 亿美元，占其外资总协议额的近 50%（见表 8）。

表 7 2010-2011 年中国对缅甸投资额（单位：亿美元）

年度	投资额	累计投资额
2010	8.76	19.47
2011	2.18	21.82

资料来源：中国驻缅甸大使馆经济商务参赞处。

外资在缅甸主要投资电力（46.2%）、石油天然气（36.7%）、矿业（6.9%）（见表 9）。近两年，中国企业加大对缅甸投资力度，积极推动重点领域和重大项目合作。其中，中国在缅甸投资和拟投资的水电项目已经超过 20 多个，总装机容量达 4147.6 万千瓦。据统计，2010 年，中国在缅甸投资项目 4 个，协议投资金额达 82.7 亿美元，是前 4 年总和的 6 倍多，占缅甸协议外商投资总额的 41.4%。但在缅甸建设电站也有一定风险，例如，位于缅甸克钦邦南部的太平江电站装机 24 万千瓦，2010 年 9 月太平江电站成功向缅甸八莫地区安全供电，但因缅北局势不稳，于 2011 年 6 月 14 日电站停运，至 2013 年 4 月才恢复发电，中方公司蒙受巨大经济损失。又如，2011 年 6 月，缅甸政府军与克钦独立武装冲突，影响到中缅边境 Tapai 水电站工地的施工。再如，2011 年 9 月，缅甸以人民关心大坝建设对环境影响为由，搁置中国企业正在建设的密松水电站大坝项目。中国企业不畏挫折，总结经验教训，努力规避风险，积极拓展缅甸市场。2012 年 3 月 31 日，马圭省吉荣吉瓦水电站落成，该项目是缅政府 2012 年重点推动的第二大水电站项目，建成后可灌溉 96000 英亩农田，并提供每年 7400 万千瓦的发电量。

另外，德国、法国、瑞士、印度和中国的大型水泥企业均希望到缅甸投资建水泥厂，包括法国的 Lafarge、德国的 Heidelberg、瑞士的 Holcim、中国的 Huaxin 及印度的 Birla 水泥企业等。外企在缅甸的水泥厂日产将达到 5000 吨。2012 年 5 月，缅政府批准的外国投资已达 408 亿美元（见表 9）。

表 8 截至 2012 年 5 月底外国在缅投资情况统计表（按国别）（单位：亿美元）

序号	国家	经缅政府批准的外资企业		
		项目数	批准投资额	百分比(%)
1	中国(含香港、澳门)	76	203.21791	49.77
2	泰国	61	95.68093	23.43
3	韩国	51	29.54105	7.23
4	英国*	54	27.99185	6.86
5	新加坡	77	18.39251	4.50
6	马来西亚	41	10.26961	2.52
7	法国	2	4.69000	1.15
8	印度	6	2.62000	0.64
9	美国	15	2.43565	0.60
10	印度尼西亚	12	2.41497	0.59
11	荷兰	5	2.38835	0.58
12	日本	25	2.16940	0.53
13	菲律宾	2	1.46667	0.36
14	俄罗斯联邦	2	0.94000	0.23
15	澳大利亚	14	0.82080	0.20
16	奥地利	2	0.72500	0.18
17	巴拿马	2	0.55101	0.13
18	越南	3	0.41796	0.10
19	阿联酋	1	0.41000	0.10
20	加拿大	14	0.39781	0.10
21	毛里求斯	2	0.30575	0.07
22	德国	2	0.17500	0.04
23	丹麦	1	0.13370	0.03
24	塞浦路斯	1	0.05250	0.01
25	瑞士	1	0.03382	0.01
26	孟加拉国	2	0.02957	0.01
27	以色列	1	0.02400	0.01
28	文莱	1	0.02040	0.00
29	斯里兰卡	1	0.01000	0.00
总计		477	408.32622	100.00

资料来源：中国驻缅甸大使馆经济商务参赞处。

表9 截至2012年5月底外国在缅投资情况统计表（按行业）（单位：亿美元）

序号	行业名称	经缅政府批准的外资企业		
		项目数	批准投资额	百分比(%)
1	石油天然气	113	141.81972	34.73
2	电力	6	188.73720	46.22
3	矿业	66	28.14360	6.89
4	制造业	169	17.75375	4.35
5	酒店和旅游业	45	10.64811	2.61
6	房地产	19	10.56453	2.59
7	畜牧业和渔业	25	3.24358	0.79
8	交通运输业	16	3.13906	0.77
9	工业区	3	1.93113	0.47
10	农业	7	1.73101	0.42
11	建筑业	2	0.37767	0.09
12	其它服务业	6	0.23686	0.06
总计		477	408.32622	100.00

资料来源：中国驻缅甸大使馆经济商务参赞处。

四、中缅经贸合作中的风险

（一）政治风险和经济风险高

缅甸属于高风险国家，根据分析，如果把双方经贸合作中的风险分为政治风险、经济风险、社会风险、自然风险四种，缅甸的政治风险最高，应高度关注、重点防范（见表10）。政治风险中，最严重的二级风险是官僚腐败险和内乱风险，说明缅甸由于政策法规不健全、不成体系，制度缺乏连续性和透明度，官员贪污腐败成风，效率低下。这要求企业要非常熟悉缅甸政府官员的办事风格和制度基础，关注其管理动态、投资理念和对待外资的政策变化，做好前期预备工作，合理预警和规避风险，避免损失。经济风险中，外汇风险最高，利率风险其次。缅甸缺乏完备的金融制度和金融机构，币值不稳定是中小企业在结算和支付中碰到的一个大难题。由于缅甸实行汇率双轨制，自由市场汇率和官方汇率差别非常大，这又进一步增加了投资的风险和成本。社会风险中，突发事件的概率最高。而自然风险中，海洋灾害风险最高。

表 10 按十分制计算的缅甸国家风险指标得分

总目标及总得分	一级指标及得分	二级指标及得分	综合指标权重及得分
国家风险 6.109	政治风险 (0.365) 2.64	内战内乱险(0.213)	(0.078)
		法律风险(0.171)	(0.062)
		官僚腐败险(0.224)	(0.082)
		与外交外援有关的风险(0.181)	(0.066)
		相关政策风险(0.211)	(0.077)
	经济风险 (0.278) 1.568	地区发展水平(0.185)	(0.051)
		利率风险(0.286)	(0.0795)
		外汇风险(0.321)	(0.0892)
		基础设施完善程度(0.207)	(0.058)
	社会风险 (0.224) 1.224	文化差异(0.207)	(0.046)
		突发事件(0.248)	(0.056)
		社会风气(0.152)	(0.034)
		居民教育程度(0.155)	(0.035)
		民族关系(0.238)	(0.053)
	自然风险 (0.133) 0.676	天气灾害(0.352)	(0.047)
		地质灾害(0.272)	(0.036)
		海洋灾害(0.376)	(0.05)

注：风险等级按 10 分制分为 5 等：8-10 分属特别高风险；6-8 分属比较高风险；4-6 分属中高风险；2-4 分属比较低风险；0-2 分属很低风险。

资料来源：柴正猛：《云南中小企业到缅甸直接投资的国家风险评估——基于模糊层级评估方法》，《云南社会科学》2012 年第 2 期。

（二）竞争加剧

近来，缅甸国内改革及经济快速发展，外资优惠政策出台，地理位置优越、油气资源丰富、6000 多万人的市场潜力等，对外资有很大吸引力。外国公司纷纷到缅甸考察或洽谈项目。由于各国纷纷大举投资缅甸，中国面临巨大的竞争压力。

东盟积极扩大对缅甸投资。2014 年缅甸将担任东盟轮值主席，2015 年东盟将宣布实现地区一体化——建成政治经济共同体。因此东盟对缅甸局势异常关注，准备大规模向缅甸投资。缅甸还将成为东盟进军印度这一巨大市场的桥头堡。在欧美对缅甸实施经济制裁期间，泰国、新加坡、马来西亚等东盟国家仍坚持对缅投资，目前缅甸正在大力实

施南部土瓦地区的大规模港湾开发计划（由泰国最大的建筑公司承接），但资金是该开发项目的最大瓶颈。缅甸的经济改革和关税放宽，对于东盟在 2015 年之前建立商品单一市场的目标非常重要。如果缅甸政府继续实行改革计划，可能成为东盟的下一个经济猛虎，可帮助东盟实现经济共同体的长远目标。

日本也把缅甸评为最佳投资国之一，计划运用日元贷款帮助缅甸改善基础设施，准备参与仰光近郊的迪拉瓦港项目；日本还对预计耗资 17 亿美元，改造仰光—曼德勒铁路 640 公里项目，给予专项贷款支持。目前，日本、新加坡、马来西亚及越南等都拟投资缅甸铁路建设。日本及英国等企业还拟投资缅甸近海石油区块，并已开始初期勘察。

美国企业在缅共投资 15 个项目，总投资额约 2.43 亿美元，占缅甸外资总额的 0.58%。目前，拟对缅甸相对落后的通讯、电力及机场服务领域投资 30 亿美元左右。美国能源公司拟投资缅甸石油、天然气领域。包括美国 Chevron 公司、Conoco Phillips 公司及 Exxon Mobil 公司等。

（三）投资环境较差

缅甸经济运行中存在一些根本性问题。首先，经济建设资金严重匮乏，财政赤字规模庞大，中央银行继续为政府财政赤字融资，通货膨胀水平难以遏制，对金融市场控制较严，中央银行不能独立运行。其次，经济结构不合理，经济增长过分依赖资源类产业，农业占国民经济比重很大，工业体系门类不齐全，生产性企业比重较低，高端产业仍是空白。政府出台优惠政策大力吸引外资，民族企业承受外资企业冲击较大。再次，贫困问题突出。

缅甸投资环境问题也较多，例如，改革政策和优惠措施朝令夕改，经济法律法规不健全，政府工作缺乏透明度；金融体制和服务落后，外国企业在当地银行融资困难；政府宏观调控能力差，汇率和利率变动不合理，严重影响外商投资收益；政府官员行政效率低下，贪污腐败已成为一种文化侵入政府及各阶层，在 2011 年国际清廉指数排名中，缅甸在 182 个国家中列倒数第三。近年政府加强了电站、桥梁和公路建设，基础设施有改善，但滞后于经济发展，电力供应紧张，燃料短缺和交通通讯不便等问题依然突出，难以满足外商大规模投资需要。

（四）中资企业面临困难

中国投资集中在能源、电力和矿产开发等领域，将受到来自欧美实力雄厚的大型跨国公司的挑战。缅甸新的民主政治下，民间团体和非政府组织影响力不断扩大，在缅甸的一些大型投资项目不断受到冲击，缅甸经常以环保、民生为由干预中国在缅的建设项目。

中缅边境贸易仍受结算问题制约。虽然缅甸经济银行在云南边境地区的中国商业银行开立人民币往来账户，中缅银行边境贸易的结算渠道打通，贸易结算更加规范，但因缺乏系统完善的结算服务平台支持，结算问题仍限制了两国贸易发展。

五、深化中缅经贸合作的建议

（一）明确重点合作领域

扩大进口。继续扩大天然气、大米、玉米、各种豆类、橡胶、矿产品、木材、珍珠、宝石和水产品等进口。利用中缅天然气管道，加大天然气进口，缩小贸易顺差，弥补中国天然气供应不足的状况。

加大出口，除了工业原料、机械设备、零配件、五金产品和消费品等，可加大汽车出口，借此转移中国过剩的汽车生产能力。

（二）加强对缅投资，实行产业转移

中国对缅甸投资的基本策略是趋利避害。国家应从宏观经济布局和产业结构调整来考虑对缅甸的投资，将那些缅甸急需，国内又过剩行业的产能转移出去。企业应选准投向，伺机进入，规避风险，立足长远，在继续重点投资电力、石油天然气、矿业、制造业等领域的同时，考虑将钢铁、水泥等过剩产能转至缅甸，银行应提供出口信贷支持。

缅甸 2013 年 2 月公布新的经济特区法草案，经济特区分为免税区和业务提升区。在免税区投资，免 8 年所得税，期满后再减免 5 年 50% 所得税。新的外国投资法也规定外资头 5 年免所得税，第 2 个 5 年所得税减半。免税区可申请减免贸易税或增值税，出口产品也可申请减免贸易税或增值税。此外，国内或业务提升区进入免税区的商品可申请减免相关税收等。国内外企业均可独资或合资进入免税区。中国企业可以利用这些政策优惠，加大对缅甸经济开发区的投资。

（三）形成核心竞争力

中国应根据缅甸的实际情况，逐步扩大直接投资，结合中国企业“走出去”的发展战略，在缅甸当地投资建厂。通过投资促进当地就业，赢得当地政府和人民的好感。目前，中国技术与美国、日本相比虽有差距，但是劳动密集型和资金密集型正适合缅甸现阶段经济发展要求，中国企业要把相对劣势变为相对优势，尊重当地文化，承担社会责任，促进传统友谊和文化融合，形成核心竞争力。

（四）防范投资风险

一是国家要制定对外投资战略规划，完善境外投资管理体制，使企业有明确的规划

指导和有力的政策保障，化解投资风险。二是中缅政府间要不断完善合作机制、法律法规、服务体系，构建争端解决平台，帮助企业调解各种冲突。建立切实可行的海外投资保险制度，对缅甸政府征用、战争、毁约等的风险进行担保。三是中资企业要增强自身风险防范能力，拓展投资渠道，建立跨国企业集群，通过群体力量化解风险，及时发现风险、防范风险。尽管缅甸的国家风险较高，但由于缅甸已经加入东盟，中国企业可以利用中国－东盟自由贸易区的合作框架及合作机制，降低其国家风险，保障企业走出去的投资安全。

（五）加强滇缅合作

一是加强滇缅友好交往。建立中国云南与缅甸高层领导每年定期互访制度，及时沟通信息、交流情况、增进互信，协商解决合作交往中出现的问题与困难，充分发挥双方友好城市的作用，加强民间交流合作。二是加强经贸交流合作。滇缅应共同携手打造一个有双边特色的跨境经济合作新园区，在双边合作中形成一个沿边开放合作的新典范，探索一条沿边开放的新途径，把两国的经贸往来推向一个新高度。三是加强互联互通的基础设施建设。加强公路、铁路、水运港口码头、口岸、通讯等基础设施建设合作，加快推进对接线路的改造建设进度，努力开通中缅陆水联运通道，加快中缅合作项目建设步伐。四是加强产业合作。充分利用现有资源和两国产业的互补性，重点在农林、旅游、能源、物流、金融、电信、矿产、珠宝玉石等方面加强合作。鼓励缅甸在云南投资玉石珠宝园区。五是积极推动科教卫生、文化体育、人才培养等方面的交流合作。

缅甸政府开始注重民生质量，注重经济发展和对外开放，这对中国企业来说是难得的机遇。中国企业在走出去的同时，要为缅甸经济发展提供重要的战略支持，形成相互依存、互利共赢的新格局。

参考文献：

1. 商务部：《缅甸贸易投资环境报告》，2013年。
2. 商务部：《对外投资合作国别指南：缅甸》，2012年。
3. Ghulam Akhmat：《发展中国的城市管治和可持续发展问题研究》，华中科技大学博士学位论文，2011年5月31日。

责任编辑：李蕊

• 国际统计数据 •

世界经济主要指标

国家统计局国际统计信息中心

一、世界经济

表 1 2012-2015 年世界经济增长率(上年=100)

单位:%				
	2012 年	2013 年	2014 年 预测值	2015 年 预测值
国际货币基金组织(IMF,2014 年 1 月)				
世 界	3.1	3.0	3.7	3.9
发达国家	1.4	1.3	2.2	2.3
美 国	2.8	1.9	2.8	3.0
欧元区	-0.7	-0.4	1.0	1.4
日 本	1.4	1.5	1.7	1.0
发展中国家	4.9	4.7	5.1	5.4
印 度	3.2	4.4	5.4	6.4
俄罗斯	3.5	1.5	2.0	2.5
巴 西	1.0	2.3	2.3	2.8
世界银行(WB,2014 年 1 月)				
世 界	2.5	2.4	3.2	3.4
发达国家	1.5	1.3	2.2	2.4
发展中国家	4.8	4.8	5.3	5.5
英国共识公司(Consensus Forecasts,2014 年 3 月)				
世 界	2.4	2.5	3.0	3.3
美 国	2.8	1.9	2.8	3.1
欧元区	-0.7	-0.4	1.1	1.4
日 本	1.4	1.5	1.4	1.3
印 度	4.8	4.7	5.4	

注:1.IMF 公布的世界及分类数据按照购买力平价方法进行汇总,世界银行和英国共识公司按汇率法进行汇总。2.2014 年和 2015 年为预测数。3.印度来源于英国共识公司的数据指财政年度。

表 2 2012-2015 年世界贸易量增长率(上年=100)

单位:%

	2012 年	2013 年	2014 年 预测值	2015 年 预测值
世 界	2.7	2.7	4.5	5.2
发达国家				
出 口	2.0	2.7	4.7	
进 口	1.0	1.4	3.4	4.1
发展中国家				
出 口	4.2	3.5	5.8	
进 口	5.7	5.3	5.9	6.5

注:包括货物和服务;2014、2015 年为预测数。

资料来源:国际货币基金组织,2014 年 1 月。

表 3 2012-2015 年消费者价格涨跌率(上年=100)

单位:%

	2012 年	2013 年	2014 年 预测值	2015 年 预测值
国际货币基金组织(IMF,2014 年 1 月)				
发达国家	2.0	1.4	1.7	1.8
美 国	2.1	1.5	1.5	1.8
欧元区	2.5	1.4	1.5	1.4
日 本	0.0	0.4	2.9	1.9
发展中国家	6.0	6.1	5.6	5.3
印 度	9.4	10.1	8.9	7.5
俄罗斯	5.1	6.8	5.7	5.4
巴 西	6.0	6.2	5.8	5.3
英国共识公司(Consensus Forecasts,2014 年 3 月)				
世 界	3.0	2.8	3.0	3.1
美 国	2.1	1.5	1.7	2.0
欧元区	2.5	1.4	0.9	1.3
日 本	0.0	0.4	2.6	1.7
印 度	9.4	9.8	8.0	

注:1.2013 年和 2014 年为预测数。2.IMF 分国别消费者价格指数预测数为 10 月份预测数。3.印度来源于英国共识公司的数据指财政年度。

表4 2013年2月-2014年2月消费者价格同比

上涨率(上年=100)

单位:%

年份	月份	世界	发达国家	发展中国家
2013年		3.3	1.6	5.8
	2月	3.6	1.8	7.6
	3月	3.3	1.5	7.4
	4月	3.2	1.3	7.3
	5月	3.4	1.5	7.4
	6月	3.7	1.8	8.0
	7月	3.9	1.9	8.2
	8月	3.7	1.7	8.1
	9月	3.6	1.5	8.2
	10月	3.5	1.2	8.3
	11月	3.7	1.5	8.4
	12月	3.6	1.6	8.0
2014年				
	1月	3.6	1.6	7.8
	2月	3.3	1.4	7.5

资料来源:世界银行数据库。

表5 2013年2月-2014年2月工业生产相关指数

单位:%

年份	月份	工业生产指数 同比增长率(%)			JP 摩根全球制造业 采购经理人指数		
		世界	发达国家	发展中国家	全球 PMI	产出 指数	新订单 指数
2013年		2.7	0.0	5.9			
	2月	1.9	-1.4	5.6	50.9	51.8	51.5
	3月	1.3	-1.0	5.6	51.2	52.0	52.0
	4月	2.6	-0.2	6.5	50.4	51.2	50.8
	5月	1.9	-0.3	5.4	50.6	51.3	51.3
	6月	1.9	0.1	5.4	50.6	51.4	51.5
	7月	2.6	0.3	6.3	50.8	51.5	51.6
	8月	3.2	0.7	6.4	51.6	52.3	53.2
	9月	4.5	2.0	6.3	51.8	53.1	52.8
	10月	3.9	2.2	6.0	52.1	52.9	53.3
	11月	3.8	2.9	5.8	53.1	55.2	54.8
	12月	4.5	2.8	5.8	53.0	54.9	54.4
2014年							
	1月	3.8	3.4	4.9	53.0	54.6	54.4
	2月				53.3	54.6	54.6

注:1.工业生产指数同比增长率为经季节调整的数据。

2.采购经理人指数超过50预示着经济扩张期。

资料来源:世界银行数据库、美国供应管理协会。

二、美国经济

表6 2012-2013年国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	个人消费	政府支出
2012年		2.8	2.2	-1.0
	1季度	3.7	2.9	-1.4
	2季度	1.2	1.9	0.3
	3季度	2.8	1.7	3.5
	4季度	0.1	1.7	-6.5
2013年		1.9	2.0	-2.2
	1季度	1.1	2.3	-4.2
	2季度	2.5	1.8	-0.4
	3季度	4.1	2.0	0.4
	4季度	2.6	3.3	-5.2

表7 2012-2013年国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	私人固定资本形成	出口	进口
2012年		8.3	3.5	2.2
	1季度	8.6	4.2	0.7
	2季度	4.7	3.8	2.5
	3季度	2.7	0.4	0.5
	4季度	11.6	1.1	-3.1
2013年		4.5	2.7	1.4
	1季度	-1.5	-1.3	0.6
	2季度	6.5	8.0	6.9
	3季度	5.9	3.9	2.4
	4季度	2.8	9.5	1.5

注:季度数据按季节因素调整、折年率计算(表6、表7)。

资料来源:美国商务部经济分析局(表6、表7)。

表8 2012-2013年国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	个人消费	政府支出
2012年		2.8	2.2	-1.0
	1季度	3.3	2.2	-1.7
	2季度	2.8	2.3	-1.3
	3季度	3.1	2.2	0.2
	4季度	2.0	2.0	-1.1
2013年		1.9	2.0	-2.2
	1季度	1.3	1.9	-1.8
	2季度	1.6	1.9	-2.0
	3季度	2.0	1.9	-2.7
	4季度	2.6	2.3	-2.4

表 9 2012-2013 年国内生产总值及其构成

		增长率(同比)		单位:%
年度	季度	私人固定资本形成	出 口	进 口
2012 年		8.3	3.5	2.2
	1 季度	10.5	4.7	3.0
	2 季度	9.5	4.4	3.4
	3 季度	6.5	2.8	2.4
	4 季度	6.8	2.4	0.1
2013 年		4.5	2.7	1.4
	1 季度	4.3	1.0	0.1
	2 季度	4.7	2.0	1.2
	3 季度	5.5	2.9	1.6
	4 季度	3.4	4.9	2.8

注:季度数据经季节因素调整(表 8、表 9)。

资料来源:美国商务部经济分析局(表 8、表 9)。

表 10 2013 年 2 月 -2014 年 2 月劳动力市场

相关指数					单位:%
年份	月份	劳动生产率 增长率		失业 率	非农雇员 人数环比 增加 (万人)
		环比 折年率	同比		
2013 年		0.5		7.4	219.1
	2 月			7.7	28.0
	3 月	-1.8	0.0	7.5	14.1
	4 月			7.5	20.3
	5 月			7.5	19.9
	6 月	1.8	0.1	7.5	20.1
	7 月			7.3	14.9
	8 月			7.2	20.2
	9 月	3.5	0.5	7.2	16.4
	10 月			7.2	23.7
	11 月			7.0	27.4
	12 月	1.8	1.3	6.7	8.4
2014 年					
	1 月			6.6	12.9
	2 月			6.7	17.5

注:除年度数据以外,劳动生产率增长率为该月份所在季度的增长率。

资料来源:美国劳工统计局。

表 11 2013 年 1 月 -2014 年 1 月进出口贸易相关指数

单位:亿美元

年份	出口额	环比 增长	同比 增长	进口 额	环比 增长	同比 增长	出口额 减进 口额
月份		%	%		%	%	
2013 年	22723.2		2.8	27438.5		-0.1	-4715.3
1 月	1867.9	-1.0	4.1	2289.3	0.9	-0.8	-421.4
2 月	1868.8	0.0	2.6	2301.4	0.5	1.9	-432.6
3 月	1847.6	-1.1	-0.9	2213.2	-3.8	-5.5	-365.6
4 月	1873.1	1.4	1.7	2266.8	2.4	-1.8	-393.7
5 月	1869.1	-0.2	1.5	2305.7	1.7	0.0	-436.6
6 月	1910.6	2.2	3.2	2254.7	-2.2	-1.0	-344.1
7 月	1897.5	-0.7	3.5	2286.5	1.4	0.8	-389.0
8 月	1896.4	-0.1	4.2	2288.4	0.1	1.2	-392.1
9 月	1892.5	-0.2	1.3	2326.9	1.7	1.9	-434.3
10 月	1931.1	2.0	5.7	2328.8	0.1	3.4	-397.7
11 月	1946.4	0.8	5.1	2298.2	-1.3	-0.8	-351.7
12 月	1912.9	-1.7	1.4	2302.7	0.2	1.4	-389.8
2014 年							
1 月	1924.8	0.6	3.0	2315.7	0.6	1.2	-391.0

注:包括货物和服务贸易。因季节调整,各月合计数据不等于全年总计数据。

资料来源:美国商务部普查局。

表 12 2012-2013 年外国直接投资相关指数

		单位:亿美元		
年度	季度	流 入	流 出	流入减流出
2012 年		1605.7	3669.4	-2063.7
	1 季度	354.3	1156.5	-802.2
	2 季度	489.5	900.4	-410.9
	3 季度	408.9	973.2	-564.3
	4 季度	353.0	639.4	-286.3
2013 年		1875.3	3383.0	-1507.7
	1 季度	291.2	884.9	-593.8
	2 季度	397.4	996.2	-598.7
	3 季度	582.3	950.8	-368.4
	4 季度	604.3	551.2	53.2

资料来源:美国商务部经济分析局。

三、欧元区经济

表 13 2012-2013 年国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	个人消费支出	政府消费支出
2012 年		-0.7	-1.4	-0.5
1 季度		-0.1	-0.3	-0.3
2 季度		-0.3	-0.5	-0.3
3 季度		-0.2	-0.1	-0.2
4 季度		-0.5	-0.5	0.0
2013 年		-0.5	-0.7	0.2
1 季度		-0.2	-0.1	0.3
2 季度		0.3	0.2	0.0
3 季度		0.1	0.1	0.4
4 季度		0.3	0.1	-0.2

表 14 2012-2013 年国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成	出 口	进 口
2012 年		-4.1	2.5	-0.9
1 季度		-1.1	0.8	0.0
2 季度		-1.8	0.9	-0.2
3 季度		-0.6	0.7	0.3
4 季度		-1.3	-0.6	-0.9
2013 年		-3.0	1.3	0.1
1 季度		-1.7	-0.9	-1.1
2 季度		0.2	2.3	1.7
3 季度		0.6	0.0	1.0
4 季度		1.1	1.2	0.4

资料来源:欧盟统计局数据库(表 13、表 14)。

表 15 2013 年 1 月-2014 年 1 月劳动力市场相关指数

单位:%

年份	月份	劳动生产率增长率		就业人数环比增加(万人)	失业率
		环比	同比		
2013 年			0.41	-125.4	12.1
1 月					12.0
2 月					12.0
3 月		0.27	-0.07	-71.2	12.0
4 月					12.1
5 月					12.1
6 月		0.36	0.43	-5.9	12.1
7 月					12.1
8 月					12.1
9 月		0.13	0.55	0.9	12.1
10 月					12.0
11 月					12.0
12 月		0.20	0.98	10.5	12.0
2014 年					
1 月					12.0

注:除年度数据以外,劳动生产率增长率为该月份所在季度增长率;就业人数为该月份所在季度的环比变化。

资料来源:欧洲央行统计月报、欧盟统计局数据库。

表 16 2012-2013 年国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	个人消费支出	政府消费支出
2012 年		-0.7	-1.4	-0.5
1 季度		-0.2	-1.3	-0.3
2 季度		-0.5	-1.3	-0.6
3 季度		-0.7	-1.6	-0.6
4 季度		-1.0	-1.5	-0.7
2013 年		-0.5	-0.7	0.2
1 季度		-1.2	-1.3	-0.1
2 季度		-0.6	-0.6	0.1
3 季度		-0.3	-0.3	0.7
4 季度		0.5	0.3	0.4

表 17 2012-2013 年国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成	出 口	进 口
2012 年		-4.1	2.5	-0.9
1 季度		-2.7	2.8	-0.7
2 季度		-3.9	3.3	-0.8
3 季度		-4.1	2.8	-1.0
4 季度		-4.8	1.9	-0.8
2013 年		-3.0	1.3	0.1
1 季度		-5.3	0.1	-1.9
2 季度		-3.4	1.5	-0.1
3 季度		-2.3	0.8	0.6
4 季度		0.1	2.6	1.9

资料来源:欧盟统计局数据库(表 16、表 17)。

表 18 2013 年 1 月-2014 年 1 月进出口贸易相关指数

单位:亿欧元

年份	出口额	环比增长 %	同比增长 %	进口额	环比增长 %	同比增长 %	出口额减进口额
2013 年	18915		0.0	17369		-3.3	1545
1 月	1578	2.1	4.6	1482	2.6	1.7	97
2 月	1561	-1.1	-1.3	1460	-1.5	-7.0	101
3 月	1605	2.8	-0.8	1436	-1.6	-10.1	169
4 月	1598	-0.5	8.8	1454	1.3	1.7	143
5 月	1558	-2.5	-0.4	1425	-2.0	-5.7	133
6 月	1581	1.5	-3.2	1463	2.7	-5.1	118
7 月	1555	-1.7	3.1	1453	-0.7	0.3	102
8 月	1570	1.0	-5.8	1449	-0.3	-7.4	121
9 月	1584	0.8	2.9	1455	0.4	1.0	128
10 月	1583	0.0	1.3	1449	-0.4	-3.1	134
11 月	1582	-0.1	-2.1	1424	-1.8	-5.2	158
12 月	1559	-1.5	3.7	1418	-0.5	0.9	141
2014 年							
1 月	1584	1.6	0.9	1442	1.7	-3.2	142

注:欧元区绝对数指欧元区现有范围,即 18 个成员国。贸易额不包括欧元区各成员国相互之间的贸易额,为经季节调整后的数据。

资料来源:欧盟统计局数据库。

表 19 2012-2013 年外国直接投资相关指数

单位:亿欧元

年度	月度	流 入	流 出	流入减流出
2013 年		851	1914	-1063
	1 月	134	243	-109
	2 月	168	146	22
	3 月	25	178	-153
	4 月	58	243	-186
	5 月	-73	93	-166
	6 月	79	284	-205
	7 月	79	0	79
	8 月	261	270	-10
	9 月	-299	48	-347
	10 月	201	218	-17
	11 月	80	198	-118
	12 月	139	-6	145
2014 年	1 月	142	189	-47

注:欧元区绝对数指欧元区现有范围,即 18 个成员国。欧元区外国直接投资额不包括欧元区各成员国相互之间的直接投资额。

资料来源:欧洲央行统计月报。

四、日本经济

表 20 2012-2013 年国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	民间最终消费支出	政府最终消费支出
2012 年		1.4	2.0	1.7
	1 季度	0.9	0.4	1.3
	2 季度	-0.4	0.4	-0.5
	3 季度	-0.8	-0.5	0.5
	4 季度	0.0	0.4	0.8
2013 年		1.5	1.9	2.2
	1 季度	1.1	1.0	0.6
	2 季度	1.0	0.6	0.9
	3 季度	0.2	0.2	0.2
	4 季度	0.2	0.4	0.5

表 21 2012-2013 年国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成总额	出 口	进 口
2012 年		3.4	-0.1	5.3
	1 季度	0.1	2.8	2.0
	2 季度	0.4	-0.5	1.4
	3 季度	-1.5	-4.0	-0.4
	4 季度	-0.2	-2.9	-1.9
2013 年		2.6	1.6	3.4
	1 季度	0.3	4.2	1.1
	2 季度	2.3	2.9	1.8
	3 季度	2.2	-0.7	2.4
	4 季度	1.6	0.4	3.5

表 22 2012-2013 年国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	民间最终消费支出	政府最终消费支出
2012 年		1.4	2.0	1.7
	1 季度	3.2	3.7	2.2
	2 季度	3.2	3.0	1.3
	3 季度	-0.2	0.9	1.5
	4 季度	-0.3	0.7	1.9
2013 年		1.5	1.9	2.2
	1 季度	0.0	1.5	1.4
	2 季度	1.2	1.7	2.7
	3 季度	2.3	2.2	2.5
	4 季度	2.6	2.3	2.2

表 23 2012-2013 年国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成总额	出 口	进 口
2012 年		3.4	-0.1	5.3
	1 季度	5.5	1.0	6.7
	2 季度	6.3	9.2	9.0
	3 季度	2.8	-4.8	5.0
	4 季度	-0.8	-5.0	1.0
2013 年		2.6	1.6	3.4
	1 季度	-1.3	-3.3	0.3
	2 季度	0.7	0.0	0.8
	3 季度	4.3	3.2	3.2
	4 季度	7.1	6.8	9.0

资料来源:日本内阁府(表 20-表 23)。

表 24 2013 年 2 月-2014 年 2 月劳动力市场相关指数

单位:%

年份	月份	劳动生产率同比增长率	新增就业与申请就业人数之比	失业率
2013 年		1.1	1.46	4.0
	2 月	-6.9	1.36	4.3
	3 月	-1.8	1.39	4.1
	4 月	-1.1	1.39	4.1
	5 月	-0.9	1.42	4.1
	6 月	-1.9	1.48	3.9
	7 月	3.1	1.46	3.9
	8 月	0.6	1.48	4.1
	9 月	6.2	1.51	4.0
	10 月	6.2	1.57	4.0
	11 月	5.6	1.55	3.9
	12 月	6.8	1.61	3.7
2014 年				
	1 月	6.5	1.63	3.7
	2 月		1.67	3.6

资料来源:日本统计局和日本央行统计月报。

表 25 2013 年 2 月 -2014 年 2 月进出口贸易相关指数

单位: 亿日元

年份	出口额	环比增长 %	同比增长 %	进口额	环比增长 %	同比增长 %	出口额减进口额
月份							
2013 年	697742		9.5	812425		14.9	-114684
2 月	55200	0.1	-2.9	66145	7.7	11.8	-10945
3 月	56022	1.5	1.1	64959	-1.8	5.4	-8937
4 月	56800	1.4	3.8	64052	-1.4	9.4	-7252
5 月	58298	2.6	10.1	66376	3.6	10.0	-8078
6 月	58775	0.8	7.4	65556	-1.2	11.7	-6781
7 月	58316	-0.8	12.2	67713	3.3	19.7	-9397
8 月	59268	1.6	14.6	68026	0.5	16.2	-8758
9 月	59146	-0.2	11.4	70534	3.7	16.7	-11388
10 月	59918	1.3	18.6	71262	1.0	26.3	-11344
11 月	59984	0.1	18.4	73431	3.0	21.2	-13448
12 月	61179	2.0	15.3	73057	-0.5	24.8	-11878
2014 年							
1 月	59225	-3.2	9.5	76855	5.2	25.1	-17630
2 月	60884	2.8	9.8	72216	-6.0	9.0	-11332

注: 月度贸易额为季节调整后数据。

资料来源: 日本财务省。

表 26 2013 年外国直接投资相关指数

单位: 亿日元

年份	月份	流入	流出	流入减流出
2013 年		127774	257485	-129711
	1 月	5865	13645	-7780
	2 月	7930	12119	-4189
	3 月	12465	20980	-8516
	4 月	10757	24956	-14199
	5 月	7418	16024	-8606
	6 月	8160	16783	-8623
	7 月	12119	48552	-36433
	8 月	10764	15961	-5197
	9 月	10837	16223	-5386
	10 月	8830	17710	-8880
	11 月	15836	19781	-3946
	12 月	16793	34749	-17956

资料来源: 日本财务省。

五、其他主要国家和地区经济

表 27 2012-2013 年国内生产总值增长率(同比)

单位: %

年度	季度	韩国	墨西哥	中国香港	中国台湾	马来西亚	印度尼西亚
2012 年		2.0	3.6	1.5	1.5	5.6	6.2
	1 季度	2.8	4.8	0.7	0.5	5.1	6.3
	2 季度	2.4	4.4	0.9	0.1	5.6	6.4
	3 季度	1.6	3.1	1.5	1.4	5.3	6.2
	4 季度	1.5	3.3	2.8	3.8	6.5	6.1
2013 年		3.0	1.0	3.0	2.2	4.7	5.8
	1 季度	1.5	0.6	2.9	1.4	4.1	6.0
	2 季度	2.3	1.5	3.2	2.7	4.4	5.8
	3 季度	3.3	1.3	2.9	1.3	5.0	5.6
	4 季度	3.7	0.7	3.0	3.0	5.1	5.7

表 28 2012-2013 年国内生产总值增长率(同比)

单位: %

年度	季度	加拿大	英国	南非	巴西	印度	俄罗斯
2012 年		1.4	0.1	2.5	1.0	4.8	3.5
	1 季度	0.8	0.6	2.7	0.8	6.0	4.8
	2 季度	1.6	0.0	2.9	0.6	5.4	4.3
	3 季度	0.8	0.2	2.2	1.0	5.2	3.0
	4 季度	0.9	0.2	2.1	1.8	4.7	2.1
2013 年		2.7	1.8	1.9	2.3	4.6	1.3
	1 季度	2.9	0.6	1.6	1.8	4.8	1.6
	2 季度	2.2	1.8	2.3	3.3	4.4	1.2
	3 季度	2.7	1.9	1.7	2.1	4.8	1.2
	4 季度	2.9	2.7	2.0	1.9	4.5	1.4

注: 印度年度 GDP 增长率为财年增长率。

表 29 2013 年 2 月 -2014 年 2 月劳动力市场
失业率相关指数

单位: %

年份	月份	加拿大	英国	巴西	俄罗斯	南非
2013 年		7.1	7.7	5.5	5.5	
	2 月	7.0	7.9	5.6	5.8	
	3 月	7.2	7.8	5.7	5.7	25.2
	4 月	7.2	7.8	5.8	5.6	
	5 月	7.1	7.8	5.8	5.2	
	6 月	7.1	7.8	6.0	5.4	25.6
	7 月	7.2	7.7	5.6	5.3	
	8 月	7.1	7.7	5.3	5.2	
	9 月	6.9	7.6	5.4	5.3	24.7
	10 月	6.9	7.6	5.2	5.5	
	11 月	6.9	7.4	4.6	5.4	
	12 月	7.2	7.1	4.3	5.6	24.1
2014 年						
	1 月	7.0	7.2	4.9	5.6	
	2 月	7.0	7.2	5.1	5.6	

表 30 2013 年 2 月 -2014 年 2 月劳动力市场
失业率相关指数

单位: %

年份	月份	韩国	墨西哥	中国香港	中国台湾	马来西亚
2013 年		3.1	4.9	3.4	4.2	
	2 月	3.5	4.8	3.4	4.2	3.0
	3 月	3.2	4.5	3.5	4.2	3.3
	4 月	3.1	5.0	3.5	4.2	3.0
	5 月	3.2	4.9	3.4	4.2	3.3
	6 月	3.2	5.0	3.3	4.2	2.7
	7 月	3.2	5.1	3.3	4.3	3.0
	8 月	3.1	5.2	3.3	4.3	3.1
	9 月	3.0	5.3	3.3	4.2	3.1
	10 月	3.0	5.0	3.3	4.2	3.4
	11 月	2.9	4.5	3.3	4.2	3.4
	12 月	3.0	4.3	3.2	4.1	3.0
2014 年						
	1 月	3.2	5.1	3.1	4.0	
	2 月	3.9	4.6	3.1	4.1	

注: 1. 英国和中国香港月度数据为截至当月的 3 个月移动平均失业率。2. 加拿大、英国、韩国和中国香港为经季节因素调整后的失业率(表 29、表 30)。

表 31 2013 年 1 月-2014 年 1 月进出口贸易相关指数

单位:亿美元

年份 月份	加 拿 大			英 国		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2013 年	4578.4	4612.5	-34.0	5407.2	6544.8	-1137.6
1 月	381.9	371.2	10.7	421.7	542.1	-120.4
2 月	358.8	359.2	-0.4	407.9	515.2	-107.3
3 月	398.3	391.5	6.8	469.5	548.5	-79.0
4 月	390.7	401.8	-11.2	454.9	524.8	-69.8
5 月	399.3	395.5	3.8	556.1	521.3	34.8
6 月	379.0	386.3	-7.3	471.6	542.2	-70.7
7 月	359.8	376.0	-16.2	468.0	544.2	-76.2
8 月	373.9	393.2	-19.3	416.3	510.8	-94.5
9 月	387.2	390.8	-3.6	434.2	576.9	-142.7
10 月	405.8	408.7	-2.8	459.0	604.6	-145.6
11 月	379.3	384.8	-5.5	425.7	596.2	-170.5
12 月	367.3	360.0	7.3	426.5	516.2	-89.8
2014 年						
1 月	356.9	343.0	13.9	438.1	565.3	-127.2

注:加拿大和英国数据经过季节因素调整。

表 32 2013 年 2 月-2014 年 2 月进出口贸易相关指数

单位:亿美元

年份 月份	南 非			巴 西		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2013 年	958.4	1032.5	-74.1	2421.8	2504.5	-82.7
2 月	80.6	83.5	-2.9	155.5	176.4	-20.9
3 月	79.4	80.9	-1.5	193.2	200.5	-7.3
4 月	83.0	92.8	-9.8	206.3	226.1	-19.8
5 月	80.7	84.8	-4.1	218.2	220.2	-2.0
6 月	77.1	78.1	-1.1	211.3	196.8	14.5
7 月	87.7	93.3	-5.6	208.1	236.6	-28.6
8 月	80.3	90.9	-10.6	214.2	211.1	3.1
9 月	76.9	88.1	-11.2	210.0	197.0	13.0
10 月	85.0	95.2	-10.1	228.2	240.3	-12.1
11 月	84.6	84.4	0.2	208.6	200.0	8.6
12 月	74.7	72.2	2.5	208.5	190.4	18.0
2014 年						
1 月	71.3	87.0	-15.7	160.3	210.2	-50.0
2 月				159.3	189.0	-29.7

表 33 2013 年 2 月-2014 年 2 月进出口贸易相关指数

单位:亿美元

年份 月份	印 度			俄罗斯		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2013 年	3117.2	4663.2	-1546.0	5233.3	3442.9	1790.4
2 月	266.7	407.9	-141.2	418.5	265.3	153.3
3 月	307.4	405.5	-98.1	445.1	287.3	157.7
4 月	241.9	421.0	-179.1	444.8	302.1	142.7
5 月	246.4	447.1	-200.6	410.2	264.1	146.1
6 月	237.2	358.8	-121.6	419.1	283.2	135.8
7 月	255.4	380.2	-124.8	438.0	304.8	133.1
8 月	262.5	368.5	-106.0	426.0	286.2	139.8
9 月	278.6	342.2	-63.6	448.5	289.3	159.2
10 月	272.6	378.9	-106.2	435.6	308.5	127.1
11 月	238.0	336.6	-98.6	467.4	301.9	165.5
12 月	259.5	364.6	-105.1	491.6	333.6	158.0
2014 年						
1 月	267.5	366.7	-99.1	394.6	206.1	188.6
2 月	256.9	338.2	-81.3			

表 34 2013 年 2 月-2014 年 2 月进出口贸易相关指数

单位:亿美元

年份 月份	韩 国			墨西哥		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2013 年	5596.3	5155.8	440.5	3802.0	3909.5	-107.5
2 月	423.3	404.6	18.7	291.5	298.1	-6.7
3 月	473.1	439.8	33.4	318.8	309.0	9.9
4 月	461.6	436.5	25.1	328.6	349.4	-20.8
5 月	483.1	423.9	59.2	328.4	341.6	-13.3
6 月	466.9	407.2	59.7	310.2	309.4	0.9
7 月	458.3	433.8	24.5	322.1	345.1	-23.0
8 月	463.1	415.9	47.2	326.7	337.6	-10.9
9 月	446.5	410.6	36.0	313.9	315.1	-1.3
10 月	504.8	456.1	48.8	350.9	361.2	-10.3
11 月	479.1	431.1	48.0	317.0	321.4	-4.4
12 月	479.8	443.5	36.3	320.9	312.1	8.7
2014 年						
1 月	456.0	448.2	7.8	270.4	311.0	-40.6
2 月	429.8	420.4	9.3	305.2	303.9	1.3

资料来源:各经济体官方统计网站(表 27-表 34)。

六、三大经济体指标对比图

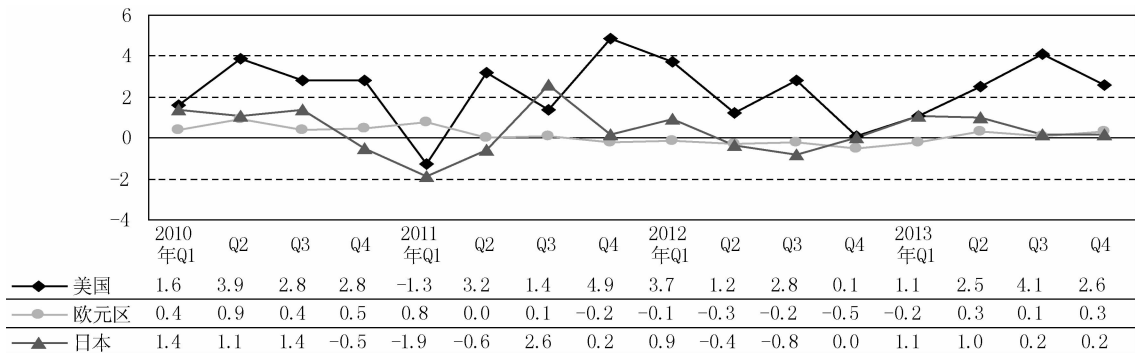


图1 三大经济体 GDP 环比增长率(%)

注：美国为环比折年率增长率。

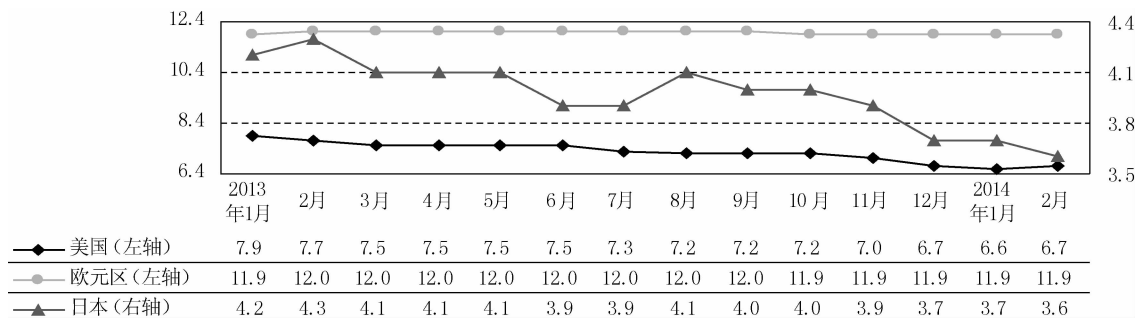


图2 三大经济体失业率变动(%)

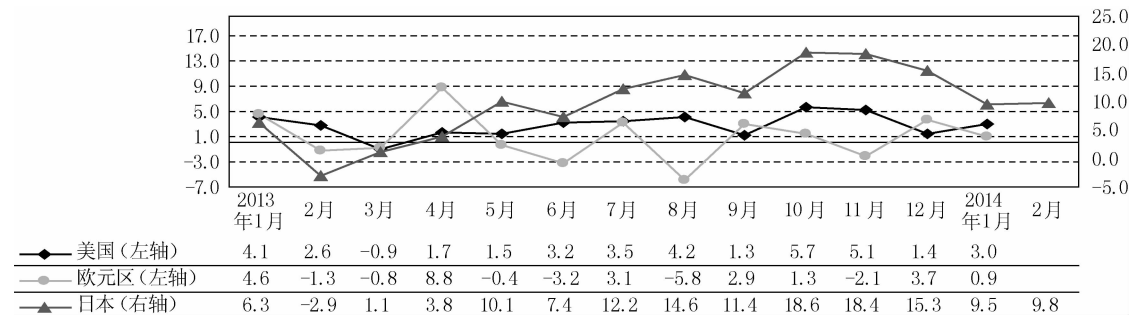


图3 三大经济体出口额同比增长率(%)

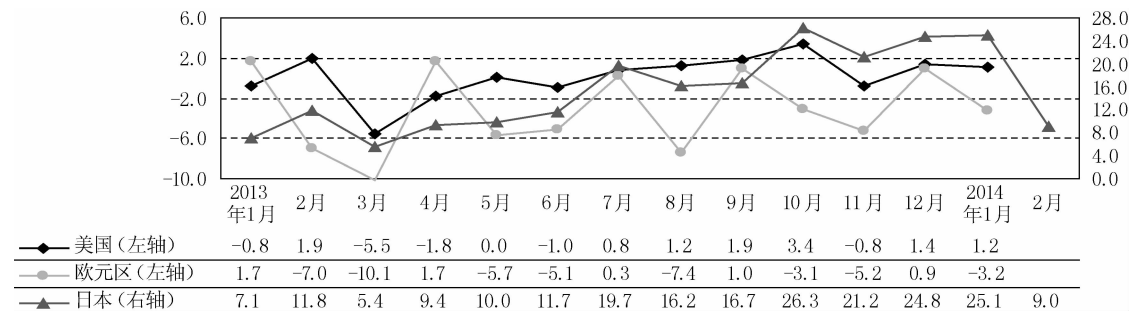


图4 三大经济体进口额同比增长率(%)

数据来源：各经济体官方网站(图1-图4)。

ABSTRACTS

(1) Correctly Understand and Handle the Relationship between Government and Market

Wei Liquan

Under the new situation after the third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee, this article reviews changes of the relationship between government and market since reform and opening up, explains their own functions and strengths, and argues that to handle correctly their relationship, our country must deepen the reform and manage some certain aspects well.

(2) Strengthen Environmental Legal Construction and Promote Dust-Haze Abatement: A Proposal on Revising the Atmospheric Pollution Prevention Law

Jiang Yunbao and Yang Chaofei

With the rapid growth of economy and the acceleration of urbanization, air pollution becomes increasingly serious in our country, which results in visibility reducing and public health damage, and so forth. Our government, enterprises, and the public pay more and more attention on environment protection. However, the positive Atmospheric Pollution Prevention Law falls far short of the practical needs of our country's atmospheric pollution prevention, and needs to be revised as soon as possible.

(3) Research on the Development of China's Services Trade in the New Period of Reform and Opening up

Zhou Liujun

The role of services factor in the global economy and trade increases day by day, which will have a deep impact on the development of our country's economy and trade. This paper analyzes the respective development stages of China's service sector and services trade, proposes development strategy of China's service trade for the first time under spirits of the 18th CPC National Congress and the third Plenary Session of the

18th CPC Central Committee, and elaborates the way and policy vision to speed up the development of services trade by three measures of opening-up, reform and promotion.

(4) Geopolitics and China's Energy Security

Liu Xuemin

Based on China's specific geopolitics and the energy game in the Northeast Asia, and also the breaking of the Malacca Dilemma and great powers' competition for Central Asia's energy resources, this paper considers that China's energy security must have a strategic plan rather than deal with challenges and meet emergencies simply in a fire-fighting way, namely, energy diplomacy can't be project diplomacy. This paper also argues that under our overall energy strategy and thoughts, we should transfer from keeping a low profile to taking the initiative with China's fundamental interests as the orientation, for the purpose of maximizing China's interests in the world's energy cutting.

(5) Experiences of Developed Countries in Narrowing the Wealth Gap and Enlightenment

Zhang Jin

The wealth gap in China causes widespread concern nowadays. Practice of the U.S., Canada, Japan, and Germany in narrowing the wealth gap provides us beneficial enlightenment and lessons. This article makes a summary of experiences of developed countries in narrowing the wealth gap, and draws enlightenment for our country to realize the goal of common prosperity.

(6) Strengthen the Construction of Chinese Think Tanks for Improving Our Scientific Decision-making

Huo Jian'guo

Based on the current situation of construction and development of Chinese think tanks, this paper analyzes the existing problems and misunderstandings in the construction of Chinese think tanks by data analysis and international comparison. Taking both Chinese reality and international experiences into account, this paper also puts forward ideas and suggestions on strengthening think tanks with Chinese characteristics.

(7) Thoughts on Building New-type Think Tanks with Chinese Characteristics

Rong Tingting

Building new-type think tanks with Chinese characteristics is the fundamental orientation of the development of Chinese think tanks, and also the only way to making our decision-making more scientific and

more democratic. This article argues that construction of new-type think tanks with Chinese characteristics should be advanced from the following five aspects in the future: serve for deepening comprehensively reforms with Chinese characteristics as the core, give think tanks a clear role and capture their balance point among government, society and the public, advance various and multi-layered new forms of organization, strengthen legal guarantee and evaluation management and keep them relatively independent, improve the quality of research results and their international influence.

(8) Problems of Chinese Scientific Research Funds Management and Reform Suggestions

Nie Changhong

The safety and effectiveness problems in the use and management of scientific research funds have drawn high attention from the CPC Central Committee and the State Council. We need to introduce new system and mechanism, reform management measures of scientific research programs and funds, and improve fund allocation efficiency, for the purpose of practicing innovation-driven strategy, exerting innovation's role in leading and supporting economic and social development, and promoting economic upgrade. This article analyzes the evolution of Chinese scientific research funds management, international experiences, our current situations and problems, and puts forward some reform suggestions.

(9) Situation and Problems of China's Regional Economic Development and Counter Measures

Gao Guoli, Shen Bing, and Huang Zhengxue

The growth rates of China's regional economies remained high but dropped a little in 2013, and four major regions grew unevenly in some leading economic indicators yet their overall disparity was still in control. This article analyzes the main problems faced by China's regional economic development, and suggests making separate policies and supporting measures from several aspects for different regions.

(10) Ireland: The European Software Outsourcing Center

Li Hui

Firstly, this article makes a brief summary of Irish economic growth and service outsourcing development phase. Then it analyzes emphatically policies and measures that Ireland adopts for its service outsourcing development in aspects of foreign investment, talent training, legal environment, and development zone construction. Finally, it explores prospects of Irish service outsourcing development.

(11) Status and Problems of China's Iron Ore Imports and Counter Measures

Jin Huiqing and Yang Hong

China's iron ore import market has been liberalized since "applying import license through internet" from July 1, 2013. Over the past half year, our iron ore imports increase, average unit price drops a little, and many new companies enter the market. In general, the market is facing long-term and short-term negative factors, so we make some counter measures for regulating and improving our iron ore imports.

(12) Negative List: A New Opening-up Administration Mode: Thought on the Field Research of Shanghai Free Trade Zone

Yang Shengming

This paper traces negative list's origins and explores its advantages and disadvantages, and analyzes the institutional innovation of the negative list of Shanghai Free Trade Zone based on field research. Then, this paper makes several suggestions on how to improve the new administration mode of negative list, such as building a solid industrial foundation for negative lists, paying high attention to cultural services, and making negative lists of free trade zones of different regions have their own characteristics.

(13) Burmese Industry Development and Sino-Myanmar Relationship on Trade and Investment

Liu Xiangfeng

Myanmar, an agriculture-dominated economy, is of great importance for China because of its geo-strategic position. China keeps Myanmar's largest trade partner and Myanmar's trade deficit with China increases year by year. China exports mechanical and electrical products, hi-fi equipments, and accessories and repairs to Myanmar, and imports trees and woods, jewelries and precious metals, and minerals from there. China is also currently the largest investor in Myanmar. However, a primary risk, political risk, is faced by investors and corporations. Some of China invest projects were disturbed on the pretext of environmental protection and local people's livelihood protection. In the future, China and Myanmar should deepen bilateral trade and investment cooperation in focused fields, and enhance cooperative development of infrastructure between Myanmar and Yunnan province of China.

Editor: Xie Yunliang

“铁的新四军”红色记忆·经典美术作品展 征稿通知

为纪念抗日战争胜利 70 周年，深切缅怀新四军革命先辈在民族危亡之际砥柱中流，为夺取反法西斯战争和人民解放事业伟大胜利所建立的丰功伟绩，同时昭展丹青名家并推书画新秀；北京新四军暨华中抗日根据地研究会联合中国中共党史学会、文化部公共文化司等 8 家单位发起“铁的新四军”红色记忆·经典美术作品展活动，参展作品将在全国范围征集，经活动艺委会评选后的 320 幅优秀作品于 2015 年 5 月在中国国家博物馆首展，之后在相关省市巡展并筹台海联展。同时活动中的部分甄选作品将捐由各大博物馆、纪念馆收藏，永世纪念、教育后人。我们诚邀全国画坛诸位艺术家与各界贤达加盟本次展览。

一、组织机构

（一）组委会

主 任：欧阳淞 蔡 武 陈昊苏

副主任：李忠杰 杨志今 左中一 王占生 邓淮生 薛德堂 毋瞩远 黄如军

委 员：张永新 张光东 韩铁成 桂建平 叶小楠 何光耀 乔泰阳 张淮流

刘延淮 周善平 赵黎明 邓小燕 张末生 彭 华 吴长江 赵长青

葛 华 颜 宁 张士明

（二）主办单位

中国中共党史学会 文化部公共文化司 中组部党建读物出版社

中国美术家协会 中国书法家协会 中国新四军研究会

北京新四军暨华中抗日根据地研究会 中国海外文化传播有限公司

（三）承办单位

北京新四军暨华中抗日根据地研究会四师淮北分会

中海外爱华文化传媒有限公司

（四）协办单位

北京市、上海市、江苏省、安徽省、浙江省、河南省、湖北省、江西省、福建省、广东省、山东省、四川省、重庆市、广西壮族自治区等省（市、区）美协及新四军研究会

（五）军史专家委员会

寿小松 黄如军 耿成宽 徐维国 王传厚 张学忠 徐君华

（六）艺术委员会

名誉主任：刘大为

主 任：吴长江 **副主任：**徐 里 杜 军 **秘书长：**丁 杰

二、展出日期、地点

2015 年 5 月（拟定），中国国家博物馆

三、展出规模

本次展览展出美术、书法作品 320 余幅，其中特邀美术名家名作百余幅，全国征稿入选优秀作品 100 件，同书法作品共同展出。评选委员会由中国美术家协会聘请专家组成。

四、作者待遇

1. 该展评选出的优秀作品作者具备申请加入中国美协会员的一次条件。
2. 优秀作品 100 件（税前收藏费：中国画作品 50 件；15000 元 / 件。油画作品 50 件；25000 元 / 件）。
3. 画展将出版画册，每位参展作者均可获赠一本。
4. 组委会向参展作者颁发证书。

五、参展要求

1. 参展作者需提供送展作品照片 1 张（10 寸以上）参加初评，照片注明：姓名（以身份证为准）、标题、详细联系地址、邮编、联系电话。初评入围者接到电话通知后邮寄原作（送原件地址另行通知），同时通过邮局汇寄 150 元评选费进行终评，初评未入围作者不另行通知，照片不退。终评落选作品退件。

2. 参展作品一律为原始真实创作，如检测后发现作者使用高仿作品参评，中国美术家协会将在三年内拒绝此作者参加中国美术家协会主办的任何展览活动。

3. 初评投递作品照片，相同作品照片如反复多次投递，中国美术家协会将视为无效稿件取消参评资格。

4. 送件要求：中国画幅尺寸不小于 6 尺整张，横竖不限；油画画芯尺寸：不小于 1 米×1 米。送件作品背面右下角请用铅笔写明：姓名（以身份证为准）、标题（和画面相同）、尺寸（高×宽 CM）、详细联系地址、邮编、联系电话、身份证号码，送件须妥善包装并挂号或特快专递邮寄，防止邮寄中破损遗失。

5. 收作品照片时间：自公告发布之日起至 2015 年 1 月 31 日止，以收到地邮戳为准。

6. 联系方式。收件地址：北京市朝阳区北沙滩一号院 32 号楼 A 座 710，邮编：100083；收件人：张英财；联系电话：（010）59759683。画展信息可登录 www.caanet.org.cn（中国美术家协会网站）查看。

六、特别声明

1. 主办单位、承办单位对参展作品有展览、研究、摄影、录像、出版及宣传权。
2. 凡送作品参评、参展作者，应视为已确认并遵守征稿启事的各项规定。

中国美术家协会

2013 年 12 月