

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	王伟光	王洛林	厉以宁	宁吉喆	冯国经	卢中原
许宪春	刘遵义	刘世锦	刘克崮	刘伟	朱之鑫	朱民
李扬	李毅中	李德水	李若谷	吴敬琏	张大卫	张国宝
张晓强	张祥	张卓元	陈元	林兆木	林毅夫	周文重
赵进军	高尚全	海闻	钱颖一	郭树清	辜胜阻	聂振邦
楼继伟	蔡昉	樊纲	薛澜	魏建国	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 王晓红

编委（按姓氏笔画排序）：

王一鸣	王战	王昌林	王晓红	马晓河	吕政	谷源洋
朱晓明	陈文玲	陈宗胜	李平	李晓西	李向阳	迟福林
张宇燕	张燕生	张蕴岭	杨圣明	冼国明	施子海	高培勇
贾康	隆国强	常修泽	徐洪才	曹文炼	裴长洪	霍建国

主编 郑新立

副主编 王晓红

编辑部主任 沈家文

• 本刊专论 •

“十三五”时期推进我国能源供给侧结构性改革的建议

中国国际经济交流中心课题组 (005)

国家治理现代化与当代中国智库建设

张大卫 徐占忱 (018)

• 宏观经济 •

关于我国外汇储备下降过快的原因及合理规模的研究

曹文炼 盛思鑫 杨悦珉 (033)

深化供给侧结构性改革与流通业的先导性及物流业的战略性 丁俊发 (048)

负面清单管理模式我国外商投资监管体系研究

张焕波 史 晨 杜靖文 刘 隽 (063)

• 国际经济 •

“一带一路”投融资合作需要宏观机制创新与微观业务模式创新

阎豫桂 (079)

全球服务外包市场发展概览

李庭辉 (088)

国家发展改革委核心期刊

中国学术期刊网络出版总库收录期刊 中文科技期刊数据库收录期刊

中国核心期刊（遴选）数据库收录期刊 博看期刊网收录期刊 中文知识网

• 企业发展 •

国有企业瘦身健体提质增效成功模式研究

刘现伟 李红娟 (101)

• 调研报告 •

英国创新设计发展经验及启示

李 蕊 (111)

• 权威观点 •

国际权威机构观点综述

国家统计局国际统计信息中心 (120)

• 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 (125)



CONTENTS

To promote China’ s energy supply side structural reforms in the	
“13th Five – Year that” period	(005)
The modernization of national governance and the construction of contemporary	
Chinese think tanks	<i>Zhang Dawei and Xu Zhanchen</i> (018)
Research on the reasons for the rapid decline of China’ s foreign exchange	
reserves and its reasonable scale	<i>Cao Wenlian , Sheng Sixin and Yang Yuemin</i> (033)
Deepening the structural reform of supply side and the leading role of circulation	
industry and strategic role of the logistics industry	<i>Ding Junfa</i> (048)
Research on the supervision system of foreign investment in China under the negative	
list management model	<i>Zhang Huanbo , Shi Chen , Du Jingwen and Liu Jun</i> (063)
“The Belt and Road” investment and financing cooperation mechanism needs	
innovations of macro mechanism and micro business model	<i>Yan Yugui</i> (079)
Overview of the development of global outsourcing market	<i>Li Tinghui</i> (088)
A study on the successful model of state owned enterprises’ downsizing, health,	
quality and efficiency	<i>Liu Xianwei and Li Hongjuan</i> (101)
The experience and enlightenment of creative design in the UK	<i>Li Rui</i> (111)
Opinions of International Authoritative Institutes	(120)
Main Indicators of World Economy	(125)

“十三五”时期推进我国能源 供给侧结构性改革的建议

中国国际经济交流中心课题组 *

摘要：在全球能源供需格局变化和国内新常态背景下，统筹国内可持续发展和全球应对气候变化的两个大局，需要加快能源供给侧结构性改革，促进能源清洁低碳发展。我国能源供给侧结构性改革的最终目的是通过建设清洁低碳、安全高效的现代能源体系，满足经济社会发展的能源需求。主攻方向是加快能源产业结构调整，推动清洁能源逐步替代化石能源成为我国的主体能源，并建立多元化的能源供应体系。根本途径是深化改革，还原能源商品属性，构建有效竞争的能源市场体系，完善市场在资源配置中起决定性作用的体制机制。推动能源科技创新，加强关键技术攻关，深化能源装备创新发展。

关键词：十三五 能源 供给侧改革 结构调整 市场体系

我国能源发展面临的问题既有需求侧也有供给侧方面的。在全球能源格局发展重大变化，国内能源消费增速放缓背景下，从供给侧推进我国能源发展实现清洁低碳、安全高效的目标有着十分重要的意义。“十三五”时期是我国能源结构调整优化的关键时期，煤炭消费总量达到峰值，非化石能源在能源结构中的地位进一步强化，亟需从供给侧发

* 本文为中国国际经济交流中心“能源供给侧结构性改革研究”课题组的研究成果。执笔：张晓强、陈妍、景春梅、王成仁、李冠丰。作者单位：张晓强、陈妍、景春梅、王成仁为中国国际经济交流中心；李冠丰为清华大学地球系统科学系。

力，调整当前能源发展过程中不利于转型发展的因素，推动能源革命目标的实现。

一、我国能源供给侧结构性改革的背景及方向

（一）我国能源供给侧改革面临的国际国内形势

国际国内经济和能源发展形势对我国能源供给侧改革会产生深远影响。

第一，全球能源供需宽松将持续较长时间，我国能源消费进入低速增长期。发达国家能源消费基本趋于稳定。2015 年，全球一次能源消费量增长仅 1%，除受全球金融危机影响的 2009 年外，这是自 1998 年以来最低的增速。发展中国家能源消费虽然继续保持增长，但由于经济增速放缓，能源消费增速也随之放缓。而供应方面，目前全球能源供应能力较为充足。美国页岩气革命推动全球油气产量大幅增加，美洲成为国际油气产能的重要供应区，改变了全球能源供应格局。在供需宽松的情况下，2015 年全球能源价格整体下行。全球能源供应宽松的状况将持续较长时间。我国能源消费的高速增长期已经结束，进入低速增长期。我国能源消费年平均增速从“十五”时期的 12.2%，下降到“十一五”时期的 6.7%，进而下降到“十二五”时期的 3.6%。2015 年和 2016 年两年的能源消费增速均为 1% 左右。无论是国际还是国内，“十三五”时期都将处于能源供应宽松、能源消费低速增长的阶段，这为我国能源供给侧结构性改革提供了机遇和空间。

第二，《巴黎协定》加速全球能源低碳化进程，我国面临很大的碳减排压力。《巴黎协定》对 2020 年以后全球应对气候变化做出了新的制度安排，确立了把全球温度升高范围控制在工业革命前的 2℃ 之内，并且争取控制在 1.5℃ 的目标。目前各国承诺的减排量与目标值有相当大的缺口，这意味着到 2030 年之前各国必须加快能源低碳化进程。中国提出的自主减排目标是，到 2030 年实现二氧化碳排放达到峰值，并争取提前完成。这意味着 2030 年以后新增能源需求全部由非化石能源来满足，任务非常艰巨。

第三，能源清洁低碳发展成为全球共识，各国能源技术创新竞争加剧。近期，全球技术创新在经历了国际金融危机后的短暂低潮后开始活跃，而能源领域的技术创新更是进入了高度活跃期。美国页岩气革命就得益于其技术创新的成果。目前，各国都在加快能源领域技术创新的步伐，希望抢占技术进步先机。当前太阳能、风能、地热能等可再生能源开发、存贮和传输技术创新步伐加快，成本不断降低，竞争能力日益增强。我国能源领域的科技创新取得了一定的成绩，有望在一些关键核心技术上取得突破，目前处于抢占全球先机的重要阶段。

第四，我国生态环境承载能力已达极限。能源结构与生态环境特别是大气环境质量有着紧密关系，长期以来，化石能源是我国绝对的主体能源，其粗放使用造成的环境污

染问题日益突显。2013年初，全国持续性、大范围的雾霾天气引发了公众对空气污染的高度关注，也引起了全世界对细颗粒物（PM_{2.5}）的空前关注。我国生态环境的承载能力也已经不能继续支撑粗放型的发展方式和能源利用方式。

总之，在当前国际能源供需格局变化和国内新常态背景下，统筹国内可持续发展和国际应对气候变化的两个大局，要加快能源供给侧结构性改革，促进能源清洁低碳发展，实现经济可持续发展和应对全球气候变化的共赢。

（二）我国能源供给侧结构性改革的内涵及方向

第一，供给侧结构性改革是我国“十三五”时期践行“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念的重要政策着力点。2015年11月，中央财经领导小组会议首次提出了“供给侧结构性改革”，要求“在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，着力提高供给体系质量和效率，增强经济持续增长动力，推动我国社会生产力水平实现整体跃升。”随后又明确了供给侧改革的五项重点任务，分别是“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”。2016年12月召开的中央经济工作会议，进一步明确了供给侧结构性改革的最终目的是满足需求，主攻方向是提高供给质量，根本途径是深化改革。

第二，供给侧和需求侧管理是调控宏观经济的两个基本手段。供给和需求不是非此即彼的关系，两者互为条件，相互转化。需求侧管理重在解决总量性问题，而供给侧管理重在解决结构性问题。供给体系所存在的问题是生产要素低效率和低质量的“错配”。因此，供给侧结构性改革是要矫正要素配置扭曲，用改革的办法推进结构调整，提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性，更好满足需求。

第三，能源既是满足居民消费需求的终端产品，也是各行业发展的中间投入品。能源供给侧结构性改革以能源行业提质增效为目标；同时，通过能源行业改革，降低能源供给成本，也为其他行业供给侧改革提供了基础。能源行业需求侧的矛盾和供给侧的矛盾共存，但目前最主要的矛盾是结构性失衡，因此，要在持续调整和转变能源消费方式的同时，着力加强能源供给侧改革，把改善能源供给结构作为主要方向，推动能源发展迈向高水平的供需平衡。

具体而言，我国能源供给侧结构性改革的最终目的是通过建设清洁低碳、安全高效的现代能源体系，满足经济社会发展的能源需求。主攻方向是加快能源产业结构调整，推动清洁能源逐步替代化石能源成为我国的主体能源，并建立多元化的能源供应体系。根本途径是深化改革，还原能源商品属性，构建有效竞争的能源市场体系，完善市场在资源配置中起决定性作用的体制机制，更好地发挥政府作用。同时，推动能源科技创新，

加强关键技术攻关，深化能源装备创新发展。

二、“十三五”时期我国能源供给侧改革的目标和重点任务

（一）目标

第一，到 2020 年，根据最新发布的《能源发展“十三五”规划》，能源消费总量控制在 50 亿吨标准煤以内。其中煤炭消费总量控制在 41 亿吨标准煤以内，比重降低到 58%以下；非化石能源占比达到 15%以上；天然气占比力争达到 10%。2020 年，常规水电装机规模达到 3.4 亿千瓦；风电装机规模达到 2.1 亿千瓦以上，风电与煤电上网电价基本相当；太阳能发电装机规模达到 1.1 亿千瓦以上，光伏发电力争实现用户侧平价上网；运行核电装机力争达到 5800 万千瓦。2020 年，单位国内生产总值能耗比 2015 年下降 15%，单位国内生产总值二氧化碳排放比 2015 年下降 18%。

第二，展望 2030 年，能源消费总量控制在 60 亿吨标准煤以内，煤炭占比下降至 50%以下，非化石能源占比达到 20%，天然气达到 15%。碳排放强度较 2005 年下降 60%～65%，碳排放达到峰值，并争取提前达峰。

第三，展望 2050 年，能源消费总量控制在 65 亿吨标准煤以内，煤炭占比下降至 30%左右，非化石能源占比达到 35%，天然气达到 20%左右。碳排放总量力争回落至 2010 年左右水平。

表 1 2015—2050 年我国能源结构中长期目标

指标	2015 年	2020 年	2030 年	2050 年
能源消费总量（亿吨标准煤）	43	50	60	65
煤炭占比（%）	64	58	50	30
石油占比（%）	18.1	17	15	15
天然气占比（%）	5.9	10	15	20
非化石能源占比（%）	12	15	20	35

数据来源：2015 年数据根据国家统计局公布数据计算所得；2020 年、2030 年、2050 年的数据为课题组根据公开资料分析计算所得。

（二）重点任务

从上述目标看，我国将通过 30 多年的努力，最终实现主体能源从煤炭到可再生能源的更替，并实现能源供应体系的多元化。应在此目标下，确定“十三五”时期我国各类能源发展的重点任务。

第一，煤炭。煤炭的主体能源地位将在未来 30 年左右的时间内逐步让位于可再生能源，但“十三五”时期煤炭仍将是我国的主体能源。按照规划目标，到 2020 年煤炭在我国能源消费中的占比降至 58% 以下，比 2015 年下降 6 个百分点。“十三五”期间，煤炭产业供给侧改革要将科学有序化解过剩产能与推动产业转型升级相结合，实现煤炭产业健康发展。

第二，石油。石油是我国重要能源之一，但从石油进口依存度的不断提升，国内石油勘探开采能力和经济性存在约束，以及石油使用对碳排放和生态环境产生的负面影响等方面看，应尽早布局石油替代。到 2020 年石油在我国能源消费中的占比将比 2015 年略有下降。“十三五”期间，在国际油价低位运行、国内勘探成本相对较高的背景下，要妥善处理上游勘探环节成本过高与保障石油安全的关系。同时，抑制低端炼油产能的盲目扩张，提高炼油环节生产效率和水平。

第三，天然气。天然气作为清洁能源在我国能源发展中的地位将越来越重要，未来将成为我国主体能源之一，但目前天然气消费占比还很低。按照规划目标，到 2020 年天然气在我国能源消费中的占比为 10% 左右，比 2015 年提高 4 个百分点左右。我国天然气市场需求潜力很大，“十三五”时期应通过降低天然气价格，加强天然气管网和储气库建设，拓展天然气消费市场，提高天然气消费比重。

第四，非化石能源。按照规划目标，到 2020 年非化石能源在我国能源消费中占比为 15% 左右，比 2015 年提高 3 个百分点。“十三五”期间核电建设集中在沿海，到 2020 年运行核电装机可能达到 5800 万千瓦。除核电外，常规水电、风电、太阳能等可再生能源将逐步成为我国的主体能源。“十三五”时期可再生能源占比虽然无法有显著提升，但这是可再生能源发展的关键时期，应着力解决“弃风弃光弃水”问题，探索多样化的可再生能源发展模式，完善可再生能源补贴政策，加强系统调峰能力和电网规划。

第五，电力。电能具有清洁、安全、便捷等优势，实施电能替代对于促进能源清洁化发展意义重大。“十三五”时期是电力体制改革落实的重要阶段，改革的有效推进将为能源供给侧改革提供重要支撑。

（三）预期效果

2015 年，我国以占全球 14% 的生产总值（GDP）总量，消耗了全球能源总量的 22.9%。根据有关预测数据估算，经过“十三五”时期以及更长一段时间的能源结构调整和节能减排工作，我国能源发展与改革将对全球能源转型产生重要的积极作用。据估算，到 2020 年，我国 GDP 总量占全球比重将提升至约 17%，能源消费量的全球占比将缓慢提

升至 23%；到 2030 年，我国 GDP 总量占全球比重将接近 24%，而同年的能源消费量占比也将达到 24%；到 2050 年，我国 GDP 总量占全球比重将超过 35%，而能源消费量占比将降至 21%。

表 2 2015—2050 年我国 GDP 与能源消费占全球比重的变化趋势

	GDP 总量（万亿美元）				能源消费量（百万吨油当量）			
	2015 年	2020 年	2030 年	2050 年	2015 年	2020 年	2030 年	2050 年
中国	10.98	16	28	55	3014	3300	3800	3520
全球	77.3	91	118	157	13147	14300	15800	16700
中国占比（%）	14.20	17.58	23.73	35.03	22.9	23.08	24.05	21.08

数据来源：根据中国石油经济技术研究院《2050 年世界与中国能源展望》及我国能源规划数据估算而得。

三、推进能源供给侧结构性改革的具体建议

（一）煤炭：化解过剩产能推动转型升级

煤炭是我国能源生产和消费结构的重要组成部分。作为国民经济的基础产业，煤炭产业涉及面广、从业人员多，关系经济发展和社会稳定大局。进一步化解煤炭行业过剩产能、推动煤炭企业转型升级，是当前及相当长一段时期内的重要任务。

第一，科学有序化解煤炭过剩产能。2016 年化解煤炭过剩产能工作取得了一定成效，但由于对“去产能”与产量的关系把握不尽周全，造成前三季度煤炭产量下降幅度达到 11.9%，供需失衡造成煤价较年初暴涨 83.8%，为应对煤价上涨又出台了一系列保证煤炭稳定供应的政策，政策频繁调整导致市场难以形成稳定预期。针对当前“去产能”政策执行中的问题，未来政策应有所调整。一是化解煤炭过剩产能要避免“一刀切”。政府要通过制定最低经济规模、技术水平、环保规范等产业标准淘汰落后产能，减少行政干预。对于长期亏损、停产、停建的煤矿，以及资源枯竭、资源条件差的煤矿，通过给予政策支持，引导其有序退出。二是妥善处理控制煤炭产能与煤炭大基地建设的关系。拉长规划内煤炭基地的建设周期，放低煤炭基地产量目标，对于明显超出区域市场需求的基地适当控制产量，以促进供需平衡。三是政府与企业共担，处理好职工安置问题。鼓励企业挖掘现有潜力，解决好职工安置问题，同时政府要做好托底工作。虽然近期煤价上涨暂时缓解了煤炭企业资金压力，但政府承诺的 1000 亿元的奖补资金要坚决落实到位，以体现政府淘汰落后产能的决心。四是加强金融、土地等政策支持。加大金融支持，为退

出企业提供债券融资渠道，妥善处置债务、员工权益保障等问题。优化土地政策，支持退出煤矿用好存量土地，促进矿区更新改造和土地再开发利用。

第二，推动煤炭产业转型升级。虽然在未来较长一个时期内，煤炭在能源结构中的主导地位难以改变，但在建设“清洁低碳、安全高效”能源体系的大背景下，煤炭在能源结构中的比重将逐步下降，煤炭企业谋求转型升级是其持续发展的主动选项。一是推进煤炭清洁高效利用。加强原煤洗选调质和分质分级梯级利用，推动煤炭由燃料向燃料和原料并重转化。加大力度治理散烧煤，通过降低散烧煤炭比重，相对提高电煤使用比重，推动超低排放燃煤发电升级改造，提高煤炭集中转化的比例。二是支持煤炭产业发展绿色循环经济。延长煤炭产业链，形成煤化工、节能、资源综合利用等一体化的发展格局。引导煤炭企业综合实施煤炭仓储物流、数字配煤、选煤、液化天然气（LNG）加气站、水泥、煤化工、多金属冶炼等项目，形成整体协调的产业链，打造煤炭产业的循环经济体系。三是提升煤炭产业智能化水平。支持煤炭企业加强智能矿山建设，以矿山信息化和数字化为基础，以开采智能化、生产自动化和管理信息化为核心，实现矿山无人开采和智能管理。增强煤机装备自主创新能力，提升煤矿井巷建设、工作面开采、运输提升的自动化和智能化水平。四是鼓励煤炭企业利用现有资源实现多元化发展。引导大型火电企业与煤炭企业之间参股，发展煤电一体化。鼓励和支持煤炭企业利用矿区土地，科学合理发展多元业务，比如利用原有辅业退出后的资产发展现代农业、健康、养老、旅游等经营项目。

第三，稳步推动煤电去产能。正确定位煤电在未来电力结构中的地位，逐步降低煤电比重，抑制煤电大规模投资倾向，控制煤电新开工规模，为清洁能源预留足够空间。一是停建、缓建一批煤电项目。可明确建设进度在 50% 及以下的项目坚决停建，建设进度在 50% 以上且低于 80%（含）的缓建，80% 以上的可依情况允许建设完成。二是建立过剩电力产能平稳退出机制，预防系统性风险。随着电力体制改革推进，将有部分电力过剩产能面临淘汰风险。为避免出现大量企业破产倒闭的风险，政府及监管部门应建立平稳的落后电力产能退出机制。应建立电力供需平衡预警机制，以规划定总量、定空间，不在规划盘子内的火电等电源项目坚决不予建设，遏止各地方和发电企业着眼自身带来的无序和无度问题，防止电力供应过剩情况进一步恶化。

（二）石油天然气：推进油气体制改革建立有效竞争的市场体系

“十三五”期间，油气行业供给侧改革应以深化油气体制改革为抓手，构建有效竞争的市场体系。

第一，推进石油产业提质增效。近年来，国际油价大幅下挫给国内油气企业经营带来了较大困难，但石油作为重要的传统化石能源，一段时间内在我国能源结构中的地位难以动摇。“十三五”时期，应将推进石油产业改革创新、提质增效作为重要内容。一是妥善处理国内勘探开采与石油对外依存度的关系。近年来，国际油价持续走低，我国油气企业上游勘探开发出现较大亏损，国内主要油企已较大幅度减少勘探开发投资并关停部分油井。在进口原油价格较低背景下，从经济性角度考虑，不应再加大国内勘探开发投入力度。但从长期看，为了将我国油气对外依存度保持在合理水平，我国国内原油生产能力仍需提高。应通过推动提升复杂油气勘探开发技术水平，降低勘探开发成本。同时，通过引入社会资本参与上游勘探开采，保证国内原油生产能力在保持稳定的基础上有所提升。二是保证成品油质量。在当前地方炼油市场规模不断扩大的背景下，要通过提高成品油生产环保标准、污染排放标准，加强油品监测，推动地方炼厂提高技术水平和装备水平，生产高品质成品油。改善现行税收制度，构建合理的成品油消费税分成机制，提高地方政府监管地方炼化企业的积极性。三是有效降低石油使用成本。加快推进国有企业改革，实现主辅分离，要求各地政府承担“三供一业”责任，减轻油田企业负担，提高油气企业主营业务经营效率。同时，加快推进油气市场化改革，鼓励市场竞争，培育新的市场主体，引导社会资本更好地进入下游竞争性业务领域，通过市场竞争降低成本。

第二，扩大天然气有效供应。天然气作为清洁能源，未来有非常大的发展潜力，当前亟需解决制约天然气发展的价格和基础设施问题。一是妥善处理天然气长贸合约。对于已签订的长贸合约，应采取分步分摊消化的方式化解过高的成本，由企业、社会和政府等多个主体承担。其中，企业承担主要份额，可在非居民气价中提取一定比例政府性基金用于消化。与此同时，未来要更加系统科学的设计长贸合约条款，选择适宜的替代性能源作为价格参考，商定斜率和价格调整公式，合理约定价格调整周期，提升合约谈判能力。此外，要积极构建油气交易市场，构建现货形成价格、期货引导预期的油气市场体系，形成有效的市场交易信息，引导供需，避免受到国际价格波动的剧烈冲击。二是加快天然气储气库等基础设施建设。2016 年 10 月，国家发展改革委印发《关于明确储气设施相关价格政策的通知》，进一步明确了储气服务价格、初期设施购销差价的市场化改革举措。建议通过实施储气库、LNG 接收站、天然气管网等基础设施投资、建设、运营向第三方准入公平开放，鼓励社会资本、城市燃气企业参与投资建设。引入市场机制，在用气高峰期允许储备气源参照市场化价格销售。

第三，有序推进油气全产业链市场化改革。油气体制改革是油气行业供给侧改革的

重要内容。要通过顶层设计进行全产业链的市场化改革，打破垄断，促进竞争，建立公平竞争、开放有序、市场对油气资源配置起决定性作用的现代油气市场体系。一是逐步放开油气勘查开采准入。推进矿权改革，改革油气勘探开发专营制度，逐步放开油气行业上游市场。将探矿权出让与勘查资质分开，《勘查资格证》不再作为申请矿权的必要条件。参照国际通行做法，实行勘查区块竞争出让制度，变“申请在先”方式为“竞争性出让”方式，通过公开招标向符合条件的各类市场主体有偿出让相关矿业权。二是有序放开石油天然气进出口限制。鼓励更多市场主体参与油气资源进出口，活跃油气市场。进一步放开石油进口准入，允许具有一定资质的各类原油加工企业进口和使用原油。推进三大油气企业 LNG 接收站对第三方公平开放，合理规划新建 LNG 接收站，提高民营资本参与度。三是推进天然气管道等基础设施公平开放。目前，我国管道运输企业同时兼营天然气销售业务，网销不分使管输费用居高不下，推高了天然气使用成本。促进管道等基础设施公平开放有两种路径，一种是一步到位的改革，即将油气产业生产环节、销售环节与管输环节进行纵向分离，明确管道企业只提供输送服务、收取管输费，不得参与上下游业务；第二种路径是保持现行体制不变，从管道财务独立入手，制定切实有效的管网公平开放操作细则，逐步实现管网独立。两种路径都必须协同推进上游主体的多元化改革，只有主体多元、气源多样，管道公平开放才有意义。四是加快油气行业下游改革。允许具有资质的各类社会主体进入油气加工领域。取消成品油批发零售环节特许经营权，有序放开成品油批发主体限制，放开加油站业务的市场准入。提高天然气配售环节的市场化程度，促进天然气配售环节公平竞争。五是深化油气企业改革。推动油气国有企业进行“主辅分离、做强主业、产权明晰、完善配套”改革，完善现代企业制度。将三大油气企业的辅业剥离，组成若干独立经营的企业，由三大油气企业控股或参股经营。三大油气企业中规模较小的油田、闲置的低品位资源和部分炼油化工、油品销售的子公司可以划转给省级地方政府，使其成为由地方政府授权经营的独立法人。

（三）可再生能源：破除发展的成本、技术和机制约束

“十三五”时期提高可再生能源在我国能源和电力消费中的比重，关键要解决好“弃风弃光弃水”问题，加强保障可再生能源消纳政策的执行力度。

第一，因地制宜，集中式与分布式发展并重。可再生能源大规模集中式开发对调整全国能源结构可起到重要作用，也有利于降低成本和集约利用土地，但面临远距离输送等问题。分布式发展可有效解决可再生能源消纳问题，但受到成本较高等因素的制约。可再生能源发展布局应坚持因地制宜、集中与分布并举的原则，不应在政策导向上有所

偏废。

第二，多策并举，促进可再生能源消纳利用。要从技术和体制等多方面着手，解决可再生能源并网消纳问题。一是落实可再生能源优先利用相关政策。能源主管部门已出台可再生能源保障性收购制度和开发利用目标引导制度，明确了风电和光伏发电最低保障收购小时数，规定了 2020 年各省全社会用电量中非水电可再生能源电力消纳量比重指标。建议要加强各省风光电消纳比重指标的约束性和强制性，或正式出台强制性的可再生能源配额制度，增强各地接纳省外可再生能源电力的积极性。二是优化电源结构，合理配置调峰电源。增加电源装机中调峰电源和灵活调节电源的比重。在具备抽水蓄能资源地区，加快抽水蓄能电站建设；在天然气供应有保障地区，建设一定规模的燃气电站；改进燃煤机组参与系统调峰的能力。建立辅助服务补偿和分摊机制，引导常规电源为可再生能源调峰，按照“谁承担、谁收益”的原则，建立用户参与的辅助服务分担机制。三是大力支持储能技术研发。通过新能源发展基金、国家财政资金等渠道对风光储能一体化技术装备的研发应用项目给予支持。促进以抽水蓄能、光热发电、储能电站为主的调峰电源体系的形成。四是尽快建立交易活跃、透明的日间电力市场体系，确保可再生能源电力优先调度。现货电力市场可保障可再生能源的绝对优先上网秩序，引导调峰潜力的释放。

第三，完善可再生能源补贴政策。因可再生能源电价附加征收标准的调整滞后于纳入国家规划的可再生能源发展速度，近年来可再生能源补贴资金一直存在较大缺口。需要进一步完善我国可再生能源补贴政策。一是逐步降低补贴标准，倒逼成本下降。继续加大可再生能源上网电价退坡力度，稳定社会预期，倒逼产业技术进步和成本降低，提高市场竞争力，尽早实现平价上网。同时，要防止补贴调整引发“抢装”，可考虑增加调整频率为每半年进行调整。二是采取多途径解决补贴资金缺口问题。改进可再生能源基金预算和电价补贴审核拨付机制，确保电价补贴资金足额到位。逐步取消煤电享受的价内隐性补贴。火电的环保补贴每年都超过上千亿元，远高于可再生能源补贴缺口。在促进可再生能源发展，逐步压缩火电发展的背景下，可以重新评估现有能源体系的补贴政策，使得补贴真正用到清洁能源的发展上。同时，试行绿色电力证书交易制度，通过市场交易方式，由煤电企业承担环境保护支出。

（四）电力：构建公平开放、高效透明的电力市场体系

电力供需环境总体宽松为化解电力行业长期存在的深层次矛盾提供了良好的外部环境，抓住时机推进电力体制改革，增强电力市场活力，从而实现能源资源的有效配置，

培育新的增长点，是电力供给侧结构性改革的核心要义。

第一，健全顶层设计，打破省间壁垒。从顶层设计上打破以省为主体的电改落地模式，积极推进区域和全国电力市场建设，发挥区域市场大范围配置资源的效率优势、成本优势。在具备条件时，力争形成统一的区域现货市场，联合出清电力电量，真正优化区域统一运行。

第二，总结试点经验，及时调整细化改革方案，确保利益相关方在市场框架下博弈。在电力改革红利吸引下，目前各利益相关方在配售电准入、交易中心股权等方面激烈博弈，尤其是地方政府作为利益方之一，很可能出现“裁判与运动员同场竞技”情况。国家能源主管部门应根据改革试点经验，及时调整优化改革细则。防止既得利益者借改革之名阻碍改革进程，也要防止新的市场参与者滥用权力或规则。通过建立合理规范的规则体系，确保电力改革各方在市场框架下博弈。

第三，加快建设现货市场，形成市场化定价体系。从相关条件看，目前开展电力现货交易并无技术难题。国内外大量实践经验说明，只要制定合理交易规则，系统安全稳定性可以得到保障。改革初期为确保平稳过渡，保留了发电计划等计划调配模式，在现货市场未建立时有助于电力稳定运行并兼顾节能环保目标。随着电力改革推进，应逐步取消电力计划，加快推进现货交易市场建设，具备条件的省份 2017 年即可启动现货市场试点。交易电量比例根据改革进程逐步扩大，形成现货市场和远期市场并行的市场体系。

第四，加大配售电领域改革力度，进一步放开配电市场。放开增量配网和售电市场是本轮电改的亮点。在目前推进过程中，售电改革进程领先增量配网市场放开。下一步应加快放开增量配电业务，鼓励配售一体经营模式，实现电力终端配售环节市场化，使新进入者更多享受改革红利。增量配电网放开应以用户利益为核心，避免形成新的垄断。实施时需要统筹考虑投资回报、民生保障、电网安全有序运行等多种因素，在制定相关配套细则的基础上有序推进。在存量配电业务上，也要优化改革方案。在确保电力安全供应前提下，通过混合所有制形式引入社会资本，参与配电网改造和升级等工作，形成全面市场化竞争局面。

第五，妥善处理交叉补贴和过渡时期价格双轨制，做好民生用电保障。妥善处理电价交叉补贴问题，保证改革过程中居民、农业等用户电价平稳。在核定输配电价时，通过厘清各用户类别、各电压等级输配电真实成本，逐步将交叉补贴由“暗补”改为“明补”。以明晰的输配电价回收补贴成本，稳定电价补贴来源和销售电价水平。同时，妥善处理市场竞价与政府定价的衔接关系，防止价格双轨制带来的套利风险和不公平竞争。加快推进政府定价改革，逐步取消计划定价，使非民生保障类用电逐步改由市场定价，

最终形成市场化定价的新机制。

第六，培育电力市场信用环境，健全市场主体信用体系。这是保障电力市场顺利运行的基本条件。应着力建设完善市场信用机制，并严格打击“失信”行为，为深化改革奠定基础。可采取政府和市场共建信用体系的模式，政府监管以事中、事后为主，充分发挥第三方征信机构的作用，有效约束市场主体行为。

（五）关注未来能源供给侧改革的几个重点方向

未来能源发展的几个重要方向对能源供给侧改革将产生重要影响，值得关注。

第一，节能。节能被认为是“第五大能源”，贯穿能源生产和消费全过程。在全球应对气候变化背景下，节能成为各国推动低碳发展的共同选择。我国整体能效水平相比发达国家仍存在较大提升空间。当前我国碳排放总量全球最大，国内生态环境保护形势严峻，以煤为主的能源结构还将持续较长时间。在此形势下，更需要突出“节能”的战略地位。

第二，能源互联网与综合能源服务。能源供应模式已从集中式逐渐向集中式、分布式、微电网等多元供应发展。这些新的方向都是以能源互联网为支撑。基于能源互联网，综合能源服务得到快速发展。目前，很多能源企业都将战略定位调整为综合能源供应商，而不再是传统的能源生产者，坚持能源生产与综合服务并重。综合能源服务核心可以发展成为将公共热冷、电力、燃气甚至水务整合在一起的综合服务形式。

第三，新能源汽车。新能源汽车将改变未来的汽车行业已成基本事实。当前全球原油消费量的 40% 左右是汽车消费，从长远看，如果关系电动汽车发展的关键技术实现进一步突破，电动汽车部分取代燃油汽车，必将对全球和我国原油市场产生深远影响。

第四，储能。储能技术是未来影响能源发展最为关键的技术，是能源领域重要的技术突破方向。一旦储能技术取得重大突破，未来电力运行模式将发生根本性改变。目前，在分布式发电、微网、电动汽车等领域都对储能技术有巨大需求。

第五，碳交易市场。我国将在 2017 年建立全国统一的碳交易市场，这是用市场机制代替行政管制解决温室气体减排的重要举措。碳市场启动初期的年度分配碳配额总量规模大约在 30 亿~50 亿吨，比当前全球最大的碳交易市场欧盟碳交易市场的 20 亿吨左右要大很多，将对全球碳交易格局产生重要影响。

第六，能源装备制造。能源装备制造是能源技术的载体。《中国制造 2025——能源装备实施方案》确定了煤炭绿色智能采掘洗选装备，深水和非常规油气勘探开发装备，油气储运和输送装备，清洁高效燃煤发电装备等 15 个重点装备技术的攻关任务。到 2025

年，如果能实现一批关键技术的突破，以及一部分关键性装备和零部件的批量化生产和应用，将对我国能源供给侧改革形成重要支撑。

参考文献：

1. 程路、白建华、贾德香、辛颂旭：《国外风电并网特点及对我国的启示》，《中外能源》2011年第6期。
2. 范必：《供给侧改革应着重打破供给约束》，《宏观经济管理》2016年第6期。
3. 范必：《油气领域迫切需要进行全产业链市场化改革》，财经网，2015年9月24日。
4. 国家发展改革委、国家能源局：《电力发展“十三五”规划》，2016年11月。
5. 国务院：《国务院关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》，2016年2月1日。
6. 金乐琴：《能源结构转型的目标与路径：美国、德国的比较及启示》，《经济问题探索》2016年第2期。
7. 景春梅：《管道价格独立：中国天然气改革的里程碑》，《中国电力报》2016年10月22日。
8. 景春梅：《管网独立是油气改革重中之重》，《第一财经日报》2015年12月31日。
9. 林伯强：《供给侧改革促进煤炭“去产能”》，《煤炭经济研究》2016年第4期。
10. 刘树杰、杨娟：《深化电力体制改革必须改变五个现状》，《中国能源报》2016年11月21日。
11. 乔乃琛：《非法产能是煤炭去产能关键》，《能源》2016年第4期。
12. 王军、齐文跃等：《中国煤炭产能评价与预测研究》，《中国煤炭》2016年第6期。
13. 肖兴志、李少林：《能源供给侧改革：实践反思、国际镜鉴与动力找寻》，《价格理论与实践》2016年第2期。
14. 周广启、姜艳庆：《我国煤炭产能过剩的原因及对策》，《煤炭经济研究》2014年第3期。
15. 王震、赵林：《新形势下中国天然气行业发展与改革思考》，《国际石油经济》2016年第6期。
16. 林卫斌：《油气供给侧改革该从何处入手》，《中国石油和化工》2016年第4期。

责任编辑：沈家文

国家治理现代化与当代中国智库建设

张大卫 徐占忱

摘要：国家治理体系和治理能力现代化是中国适应时代发展需要，应对各种风险和挑战的必然要求。智库作为现代社会治理架构下不可或缺的制度性安排，在国家治理现代化中占有重要地位，发挥着特殊的功能性作用。我国当前智库建设主要以工具性为主，应坚持工具性和功能性有机结合，以不断做强的工具性来逐步做实功能性，以明确的功能性指引来保证工具性任务的实现；发挥聚合社会智力资源、连接体制内外桥梁、联系其他社会群体、形成思想品市场、国外同类机构对应性平台多种功能。建设中国特色新型智库要注意功能性要求，同时要着力解决好一些现实困难和问题。

关键词：国家治理 智库建设 决策科学化 功能性智库

作者简介：张大卫，中国国际经济交流中心副理事长、执行局副局长兼秘书长；

徐占忱，中国国际经济交流中心战略研究部部长、研究员。

一、国家治理现代化为中国智库发展提出重大时代课题

党的十八届三中全会提出了“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”这一全面深化改革总目标。国家治理体系和治理能力现代化是今天我们必须面对的重大时代课题，具有鲜明的时代性、方向性和战略性。治理体系和治理能力现代化重点强调国家一整套制度的构建和完善，体现了对当前及未来中国经济社会发展众多重大问题的回应。

改革开放以来，由于变革步伐加快，中国经济社会发展不平衡、不协调、不可持续

问题突出，给社会生产方式、生活方式和人们的价值观念带来巨大冲击。在这一特殊历史时期，中国经济社会发展具有更为明显的矛盾汇集、张力加大、冲突加剧、失范增多等特征，推进和实现科学决策、民主决策、多元参与、协同治理自然提上日程。作为快速崛起的大国，中国经济快速发展、综合国力大幅提高、人民生活显著改善，实践证明找到了一条适合自身国情的正确发展道路，这也是我们道路自信、理论自信、制度自信、文化自信之源。但是，在一些西方人看来，中国今天有着多重甚至是矛盾的身份和特征，比如世界第二大经济体与最大的发展中国家，走中国特色社会主义道路的市场经济国家，等等。和历史上历次大国权力转移明显不同，现今在经济、军事、科技等硬实力领域竞争加剧的同时，出现了过去不曾有过的制度竞争。“中国崩溃论”“民主赤字”等的不时出现，反映了西方强势话语权主导下的傲慢。近年持“历史终结论”的美国学者福山提出，真正的政治发展是“国家建构、法治与民主之间的平衡”，其背后是不同制度间优劣比较和竞争问题。

制度竞争说到底体现在制度效率、制度活力和对现实问题的回应能力上。如果制度效率低下、僵滞，对现实问题和重大变化缺乏应有的回应，就会表现出“制度衰败”特征，制度变革也就自然提上了日程。美国政治学家亨廷顿认为，国家是否有效所带来的发展差异，要大于制度上属于民主还是属于专制所带来的发展差异，“各国之间最重要的政治分野，不在于它们的政府形式，而在于它们政府的有效程度。有的国家政通人和，具有合法性、组织性、有效性和稳定性，另一些国家在政治上则缺乏这些素质。”据此，也可能说，一些西方国家今天面临的困境，在某种程度上已呈现出明显的“制度衰败”特征。有人说西方社会的改革任务一点也不比中国轻松。

国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系体现为一整套紧密衔接、有机联系的体制机制、法律法规等制度性安排；国家治理能力是国家运用制度体系管理各方面事务的能力。中国文化语境中，“治理”的主要含义是“治国理政”，这是中国传统政治文化的重要命题和构成内容；今天西方社会中的“治理”，其含义是政府放权和向社会授权，主张社会自我治理以及社会组织与政府的平等共治，具有所谓的“社会中心主义”取向。国家治理体系和治理能力现代化中的“治理”，可以说既汲取了中国传统政治文化治国理政的有益精神，又扬弃地吸收了西方治理概念中关于管理方式的有益要素。

智库建设在现代国家政策决策体系中占有特殊的地位，是国家治理体系不可或缺的重要组成部分，强有力的智库支撑体系也是国家治理能力的体现。近年来，国家对建设中国特色新型智库提出了明确要求，作出了一系列部署。各有关机构、部门和社会各界

反响积极，对中国特色新型智库建设进行了很多理论研究和实践探索。如中国国际经济交流中心曾培炎理事长指出，“中国特色”体现于坚持中国共产党的领导和中国特色社会主义道路，采用中国视角，聚焦中国发展；“新型”则体现为发展所要求的“新定位”“新机制”“新模式”上。具体地，“新定位”表明不同于传统体制下研究机制的定位，智库在党和政府领导下开展工作，也要具有相对的独立性。“新机制”就是智库不是行政机关，需要淡化行政色彩，引入市场机制，营造探讨氛围，聚引高端人才，做到智力制胜。“新模式”则是要坚持求真务实的科学精神，树立问题导向的研究模式，针对现实问题和长远问题开展对策研究，加强数据分析、案例分析和模型分析，提出决策层信得过、用得上、可操作的政策建议。

今天，中国特色新型智库如何建设，进而整个国家智库体系如何建设，不仅需要在实际操作层面即“术”的层面进行大胆探索和尝试，同样需要放到国家治理体系和治理能力现代化的总体目标下，从基本理论层面即“道”的层面回答。中国为什么要建设智库？中国智库在国家治理体系处于什么样地位？今天中国智库所应承担的职能有哪些？怎样才能建成所设定的中国特色高端智库？可以说，对这些重大而紧迫的现实问题，能否给出清晰明确的回答直接关系到我国智库建设的成败。

二、作为现代国家治理架构中功能性存在的智库

一般人很容易把智库和中国历史上早期的“谋士”“门客”甚至是后来的“言官”“师爷”等联系起来。古代“门客”和现代社会智库尽管形式相似，其实质相去甚远。古代“门客”的存在，很多是才智满足当权者政治或权术斗争的需要。其人数之多，说明其还没有清晰的人才定位和应有的人才选拔机制。^①“门客”等说到底还只是那个时代的私人性帮闲，远不是制度化存在。

从现代社会治理来说，“智库”其实是一个表现为“土样子”的“洋玩意”。现代社会中，智库是国家治理架构中重要的正式的功能性组织，这是和人类社会发展中的现代性特征紧密相关的。现代化是一个政体所应对的人类事务的复杂性不断增加的进程。现代社会中，经济、技术、文化、社会心理各层面交互作用，衍生出无限多样繁复的制度体系、商业联系和互动方式，其在极大地丰富人们物质和精神生活的同时，背后也蕴藏着巨大的脆弱性和不确定性。在现代社会条件下，政府已不可能通过自己的政策和行动解决所有的问题。可以说，现代性是当代社会智库的基本逻辑前提，智库内生于现代社会

^①苏力：《精英政治与政治参与》，《中国法学》2013 年第 5 期。

之中，没有这一基本认知和判断，智库的存在就可有可无。

（一）现代社会是多元化社会

现代社会结构处于不断的变化之中，基于经济收入、社会地位和职业声望等形成繁复的社会结构体系，每个人依不同的划分标准嵌套于不同等级之中。现代社会的复杂性就在于这些等级体系高度分化、交叉，又紧密联系相互作用。比如，某人在事件“甲”上持 A 立场，而对类似情形的事件“乙”可能会从自己的另一利益考量出发持态度 B，A 和 B 常常是冲突和矛盾的。这种分化和多元的存在，使我们看到，不同的划分标准和利益切割下，所涉及的对象群体通常是不同的。其实，这种分化和多元恰恰是现代社会特有的稳定性机制。

改革开放以来，中国社会进入急剧变迁和快速发展时期，整个社会出现了从“封闭社会”到“开放社会”、从“凝固社会”到“流动社会”、从“乡土社会”到“城市社会”、从“匀质社会”到“多元社会”等的转变，不同群体之间社会地位结构、组织结构、权力地位结构、收入水平与教育水平结构分化十分明显，这是社会走向现代化的必然过程。进入新世纪以来，中国面临“经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化”，以及由此引发的一系列矛盾和挑战。由于制度安排与政策调整给各类社会群体带来了不同程度的冲击和影响，不同利益群体因对利益预期的怀疑，产生结构性紧张和弥漫性不满，对特定人群“X 二代”身份符号的厌恶和疏离，对新建工程项目公共设施出现的环保“邻避事件”等，再加上微博微信等现代沟通手段对民间社会日益增强的动员作用，事实上，社会上已出现决策科学化与民主化的冲突与困境。

（二）现代社会是全球性社会

长期以来，囿于地理空间和交通通讯技术限制，人类的大多数贸易行为基本上在本地从事（从侧面反映了“丝绸之路”之伟大和不寻常）。大约 150 年前人类社会开始了全球化进程，这一进程尽管时有波折，但不断深化发展的大趋势不可逆转。全球化解放了市场的力量，加剧了不平等和不安全，给民族国家和民族经济带来从未有过的挑战。这种市场力量如此巨大，已超过很多后发国家的掌控能力，给一些国家的发展带来难以克服的“陷阱”和麻烦。

今天资本、技术、市场、人员的全球性配置和流动，生产和消费跨出国界成为世界性一部分已成为不可逆转的存在，人们不再可能回到过去各自相对封闭的小社会中去。这是一个“我们无论如何都只能共同分享的世界，一个没有‘外部’、没有‘出口’、没有‘他者’的世界”，我们无论以多么聪明和多么尖锐的方式批评“他者”，都无可选择地要

与这些‘他者’共同生活在一个世界。在这样的世界中，气候变化、生态风险、金融危机、重大传染病、信息安全等风险都以一种压倒性方式存在着，这些风险因素突破了国家、民族、文化、语言、宗教和体制的自足性，其所具有全球性、整体性和“平等性”表明无人可以独善其身。国际社会为应对多样化现实挑战，开启全球政治议程形成新制度架构势在必行，2015 年 12 月全球应对气候变化《巴黎协定》经有关国家议会通过已正式生效，这是国际社会特别是大国通力合作的很好例证。

现实生活中，基于市场力量内生推动的经济全球化，其速度远超基于国际协调和人为建构的政治全球化的速度，带来了全球经济协调、网络公共空间治理等一系列国际治理体系问题，如何及时形成协调、稳定、共赢的机制，需要国际政治议程与各国国内政治议程紧密相连。

（三）现代社会是风险社会

风险与人类社会一直相伴，但现代社会风险与传统社会有本质不同。现代风险具有更高的不确定性和不可感知性，比如放射性物质、水、大气和土壤污染、生活中五花八门的各类食品添加剂等。现代社会中知识体系复杂化、弱化甚至是消解了个体利用常人知识进行最基本判断的能力，现代风险背后隐藏的可能伤害往往是系统的、不可见和不可逆的。传统社会条件下经验性的防范与应对不再有效，而知识生产体系背后的利益结构 and 价值判断，影响了人们对专家系统的信任，也增强了人们的质疑和日常生活中不安全感。

特别地，现代风险具有更强的主观性和建构性特征，风险既非纯粹的事实主张，也非完全的价值主张，准确地说，是由实然性存在和社会性感知共同建构起来的。风险不仅在技术应用的过程中被生产出来，而且在赋予意义的过程中被生产出来，还会因对潜在危害、危险和技术敏感而被生产出来。福岛核泄漏后，日本国内在“核”的存废问题上长时间争执不下；“转基因”问题在中国社会还是一时难以平息的公众话题。现代风险还突出地表现出为自反性和脆弱性，本来是人类用来解决问题的手段，反而变成了需要面对的新的风险来源。科技发展和经济系统高度复杂化（如现代金融交易系统）内生地存在着脆弱性，无形中加大了“蝴蝶效应”发生的概率。

可以看出，现代社会决策所面对的利益多元性、问题复杂性，是传统社会所无法比拟的。传统社会中经验式、简单化、线性化的社会管理模式已不能适应需要了，实现国家治理体系和治理能力现代化是必然要求。智库作为专业化决策咨询服务提供者，必然要在国家治理体系建设和治理能力提升发挥独特作用。

三、工具性与功能性：当代中国智库发展方位选择

从现代化过程来看，中国是具有深厚历史文化积淀的超大型社会。从西方早发国家的历史发展进程来看，其有着相对清晰的沿自然历史过程演进的历时态特征。今天在中国社会呈现出明显的共时态特征，生产手段、制度形态和文化观念新旧杂陈、多元并存，有“现代的”“前现代的”，也有“后现代的”，可以说社会发展演进中的1.0版、2.0版、3.0版并存。而在今天全球化语境下，中国的东方文化、集体主义观念、共产主义意识形态、社会主义制度等等，让很多西方文化背景的人一时无法看懂，带来很多认知上的错位和混乱。中国的快速崛起带来战略考量、发展空间、核心利益、意识形态、地缘政治乃至文化主导权上的复杂竞争和博弈。现代化运动与中华文明复兴、社会主义与资本主义、民族国家与全球化趋势是我们必须面对的三大张力。

改革开放以来，中国发展取得的成就，体现了中国政治发展能够及时适应情势的需要不断创造政治有效性的巨大优越性，显示出我国强大的制度优势、蓬勃的创造和发明能力的发展前景。在今天现代化快速推进和作为大国强势崛起过程中，中国政府面临着复杂且巨量的决策需求，这要求我们必须把中国特色社会主义制度优势，及时转化为适合中国国情的科学有效的现代国家治理体系，以完善的现代国家治理体系来保证强大国家治理能力的实现。

现代国家治理体系和治理能力是具有整合性、相对稳定性和高效运转的复杂系统，只有依托于适合中国国情的现代国家治理体系，才可能满足当前中国发展决策所提出的各种重大需求，才有可能对现实重大问题和挑战做出更具及时性、准确性和有效性的回应。^①

推进国家治理体系和治理能力现代化，就是在完善和发展中国特色社会主义制度的前提下，在中国共产党的领导下，优化和创新国家治理的主体格局、体制机制和流程环节，提升治国理政能力，把我国的根本制度与基本制度内含的巨大能量和活力充分释放出来，以解决改革中不断面临的问题和难题，又在不断解决问题中优化主体格局、体制机制、流程环节和治理能力。

从国家治理体系和治理能力现代化来说，当代中国智库作为现代国家政府决策体系不可缺少的组成部分，它既是社会治理体系中一个重要主体类型，是实现决策科学化、

^①目前西方国家所面临的诸多问题，从深层原因看表现为明显的治理失效，治理失效可以分为结构性、制度性和政策性失效等不同类型，结构性、制度性失效直接表现为政治衰败，政策性失效则要求实施改革。

民主化的重要制度建设，同时在实际执行层面也具有操作性流程特征。中国智库在国家治理体系中需要履行和实现的是其自身不可或缺的功能性特征。

从现实情况看，要保证这些决策及时做出且达到应有的质量要求，政府组织在能力、精力、信息和知识方面的有限性问题十分突出。^① 中国智库建设首要而紧迫的任务，来源于现实中国发展内外环境和条件的复杂性，来自于当前国家发展面临的各種内外部挑战的决策需要。因此，从发生学意义上说，中国智库有着更为鲜明的“工具性”特点，这是自然的也是必须的。

从中国智库发展定位做“工具性”和“功能性”区分，可以看出，“工具性”是中国智库建设的出发点，但“功能性”才是中国智库发展的真正落脚点。这里，“工具性”和“功能性”具有中国文化中“体”“用”关系范畴特征。“工具性”是“功能性”的实现形式，无“工具性”即无“功能性”可言；“功能性”存在于“工具性”之中，但仅有“工具性”而没有“功能性”认知，其智库的“工具性”便没有了依归，自然也谈不上更好地发挥智库作用。

现代国家治理体系建设是通过国家、市场和社会相互赋权来实现的，从原有的国家“全能主义”走向政府、市场、社会共治，表现为国家治理体系不断制度化的过程，这也是“在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度”（邓小平语）的过程。中国国家治理体系与治理能力由新旧体制并存向新体制逐步代替旧体制的发展过程，是一个通过渐进性累积实现整体根本性转变的过程。这一过程的重要方面是推进多元主体的能力培育，逐步实现共同参与。中国国家治理体系和治理能力建设的路径，决定了中国智库的发展路径。作为国家治理体系的重要组成部分，中国智库的发展应该是一个从以“工具性”为主到以“功能性”为主的演进过程，中国智库从日益强大的“工具性”走向不断夯实的“功能性”，是其发展必然过程和必由之路，以不断做强的“工具性”来逐步做实“功能性”，以“功能性”为引导来保证“工具性”任务的实现，是中国智库发展方位的现实选择。

区分中国智库发展的“工具性”和“功能性”，其意义还在于，使人们切实认识到，智库作为国家治理体系和治理能力现代化的重要一环，是现代社会治理体系不可或缺的制度化存在物，而不是可有可无的“装饰品”。它促使政府部门作为智库产品的需求方，把智库产品作为决策的必需品，尽快改变现有决策方式下可能产生的简单、粗疏、随性问题；从智库本身来说，能够更清晰地把握智库到底“主要该干什么”“不该干或少

^①近年来，一些政府部门自身感觉明显“跟不上趟”，还经常见一些政府明显的“不当作为”，被曝光后在汹汹舆论中撤销；也有一些政府部门在挑战面前选择逃避，表现为缺乏担当。

干什么”“怎么才能干好该干的事”等关系到中国智库发展的基本问题。从国家层面来说，也可能找到建设适应“功能性”发展需要的智库，该有什么样的政策、环境和条件。

四、国家治理现代化与当代中国智库主要功能及发展问题

习近平总书记高度重视智库建设，对智库建设多次提出要求、作出指示。2015年1月，中央正式提出建设中国特色新型智库的总体要求。从国家治理体系和治理能力现代化来说，建设中国特色新型智库是适应国家治理现代化需要的政府决策制度化开放过程，是一个面向决策的社会智力资源集合和动员过程。目前看，中国智库发展至少应体现以下功能：

（一）决策智力资源的聚合功能

中国现代化过程所呈现出的一般性和特殊性，都表明今天国家决策体系必须尽可能地把社会中各方优质资源汇集整合起来，这是国家治理现代化的题中应有之义。中国现代化过程不允许犯重大的战略性、方向性、颠覆性错误，也要尽可能少犯一般性操作性错误。现代决策涉及知识日趋专业化，其背后利益关系高度复杂化，各种方案体现着经济的、技术的、社会的多重理性和价值追求。一个决策如果没有清晰的问题建构和群体利益损益分析，仅凭简单经验而做出难免会出偏差、犯错误。^① 智库机制化地把决策参与者范围扩大了，智库可以是“小机构、大平台”，它可以通过有关业内专家座谈会等各种途径，获得对决策问题更为清晰的事件关系和利益结构图式，提出多种备选方案，并预判每种方案可能带来的政策效果。在这里，它使过去没有可能或很少有可能参与政府决策的一些人，通过一种机制化渠道参与到决策中来；从一定岗位退下来有着丰富经验的老同志，甚至有可能是外国智库机构的专业人才。

（二）连接体制内外的桥梁功能

观察我国现实决策不难发现，尽管同处体制内，中央政府和地方政府的官员对一些政策问题的看法是不同的，有时甚至差别很大，总的说来，是各有专长也各有不足。目前解决这一问题的主要办法是“上下交流挂职或任职”。实际上，处于体制内和体制外两类人，对政策问题建构和情势分析上的差别，肯定比同处体制内的中央与地方间差异更

^①例如，2016年初，有关部门出台了将于2016年4月8日实施跨境电子商务零售进口税收新政策，政策制订仓促，政策措施背离市场客观情况，相关配套政策跟不上。政策出台当天，郑州等五个试点城市现场货物入区单量为零，区内库存的97%无法销售。一周后的4月15日，经有关方面协调采取了临时过渡政策，但业务量及入区货物量仍比之前下降50%以上。参见张大卫、陈文玲：《用新思维新管理促进新经济发展》，《全球化》2016年第9期，第14~15页。

大。美国等西方国家是通过选举制下的政党轮换形成的“旋转门”机制来实现的，顺畅有序的流动和异质身份对接，是扩大决策选项、提高决策质量的重要制度性保障。目前，我国国家治理体系中还没有通过角色换位，来实现对政策问题更为全面建构的机制。^① 智库以服务于政府决策为目的，不同于一般性大学和技术型科研院所，智库更了解政府决策过程，同时智库通过专家系统与社会各界有着广泛的联系，可以成为政府决策领域特有的连接体制内和体制外的桥梁。目前我国还没有建立制度化的政府与智库间人员流动机制，将来智库连接体制内外的功能还要通过改革逐步解决和加强。

（三）联系其他各类社会群体的延伸性管道功能

现代公共政策和政府决策中，涉及广泛的利益相关方，^② 对于一项政策各方都有自己的解读。智库可以从更专业的角度，通过研讨等形式对国家重大政策进行宣介，以澄清公众误解误读，引导社会预期。当然，也可能有辩论和批评，以其有理有据在客观上也形成对政府的另一种监督。在今天中国政治实践中，也出现了智库为边缘利益群体代言这一积极现象。目前中国社会中边缘利益群体总体上缺乏畅通的利益表达渠道，智库可以通过调研报告向政府部门报送，或通过公开向社会表达意见引起关注，进而推动政府重视和问题解决。^③

（四）思想品竞争性市场功能

现代社会中国家应该提供政策利益相关者平衡相互关系的社会空间，其功能在于不同利益方都能够有效地进入这一空间表达自己的诉求。智库对政策制定过程、政策质量、透明度以及政治文化培育非常有好处。在这里，不同的政策思想、政策主张、政策方案都可以摆出来，供讨论、对比和甄选。这一机制的社会功能在于，防范或消除政策观点垄断，政策观点垄断是比经济和资源垄断更具危害性的垄断形式，它不仅扭曲资源配置，为垄断者带来超额垄断租金，更重要的是它甚至有可能导致国家自主性丧失。当然，这一功能是通过智库体系中的单个智库来实现，但这一“竞优”系统中，智库个体

①实际工作中有“听证会”制度。“听证会”制度是更广泛的听取意见，但由于听证参与代表具有很强的选择性，一些地方出现了价格听证“凡听必涨”现象，其公信力大为降低，为公众所诟病。

②以福建漳州重大石化项目为例，该项目涉及决策者（推动者）、征地群众、经营户和网民（抵制者）、非征地群众（支持者）、权威专家和在外原籍人士（潜在影响人士）、征地村居委会成员（敌对者）、环保专家和环保组织人士（潜在影响人士）、项目所及的非征地群众（机会主义者）等等。参见黄小勇：《决策科学化民主化的冲突、困境及操作策略》，《政治学研究》2013年第4期，第9页。

③前些年有关农民负担情况调查，近年有关城市流浪乞讨人员救助与管理、医疗和社会保障等，一些智库专家表现出很强的为社会边缘群体代言的职能。

以自己的思想产品在市场胜出，可以获得对决策更大的影响力。这也形成了智库间公开竞争和激励淘汰机制。

（五）国外同类机构对应性平台功能

全球性社会下人类面临的风险和挑战是共通的，风险类型的多样性、难以预见性和可能危害影响面之广，使得各国必须携手合作共同应对。当今全球化条件下，一个国家的国际和国内政策很难分开，本国政策往往对他国有着强大的“外溢”效应；同时也受其他国家的“外溢”效应影响，从而需要高层次专业化的政策协调。特别是，在今天国际政治经济格局深刻变化和调整下，各国间智库机构间的战略对话已经成为增进互信，消除误解误判的重要国际沟通交流平台。^① 作为国际体系中重要当事方，近年我国提出了“一带一路”等全球广泛关注具有更强建构性、引领性的政策主张，中国需要大量的与大国（如美国、日本等）和重要的国家集团（如欧盟、东盟、海湾国家、非盟等）等沟通协调任务。中国智库需要与国外智库建立机制化或非机制化联系渠道，利用紧密联结政府、联系决策的优势，发挥正式联系之外“第二轨道”作用，为政府间“第一轨道”提供特殊的沟通和咨询服务。^② 目前国际上已经形成智库网络，中国智库可以创设中国议题、提出中国方案、发出中国声音，这也是当代中国智库的一项重要职能。

中国智库未来发展应警惕出现以下问题：一是智库专家技术理性与政府部门现实理性长期无法协调。政府部门认为智库所提政策议题、主张、方案过于理想化，或离现实太远，缺乏操作性；智库认为政府颀预，缺乏对外部智力资源的应有吸纳和尊重。二是智库发展受限。由于智库发展定位、个人成长空间、社会认同度和缺乏有竞争力的收入保障等，智库难以吸引和容留一流人才，智库无法很好地发挥其应有工具性和功能性作用，造成实际上自我矮化和退化。三是功能性作用发挥扭曲。个别智库由于中立性不够、自律不严或迫于生存，成为社会中某些利益集团的代言人或附庸。

五、国家治理体系现代化与中国特色新型智库建设 应注意和解决的问题

目前国家首批确定 25 家国家高端智库建设试点单位，各项工作正在积极推进之中。

①比较知名的，如世界经济论坛（即“达沃斯会议”）、香格里拉对话会等。

②中国国际经济交流中心（CCIEE）在做好服务于党中央、国务院决策咨询工作的同时，自 2009 年成立伊始，即创建了中美工商领袖和前高官对话会（中美“二轨”对话），为中美关系发展发挥了特殊平台作用。目前，该中心与欧盟、日本各自的“二轨”对话机制也已建立起来。

在国家治理体系和治理能力现代化总要求下，明确国际国内形势发展对中国特色新型智库在定位和功能上的基本要求，有利于把握智库发展大方向，增强做好中国特色新型智库建设的自觉性。特别是在我国智库建设起步发展时期，可以注意及时克服可能影响未来发展的苗头性、倾向性问题，真正做到蹄疾步稳、健康茁壮成长。

（一）积极借鉴学习发达国家智库建设经验，坚持开放式学习态度，同时注意国情和政治制度差异

不同国家由于政治制度和特定政治制度下治理体系不同，其智库发展路径不尽相同。美国是当今世界智库数量最多、类型最完整、影响力最大的国家，智库在其国家治理体系中发挥着重要作用，是其国家“软实力”的重要体现。作为国家治理体系的重要组成部分，建设中国特色新型智库，有些问题需要深入研究。

比如说，智库的独立性问题，美国智库大多依托于基金会、财团等各类组织，依存于三权分立和两党竞选制。非政府性、非营利性、非党派性是美国智库所标榜的，不接受政府拨款，但接受政府对具体研究项目的经费资助。美国智库的发展模式更多地体现了西方思维方式和政治文化传统，体现了其政治架构设计中的竞争性特征。“所谓智库必须独立于政府和私人利益之外以保证其思想自由的观念，是一种典型的英美思维模式的偏见，与世界上其他许多文化不符”。其实在美国，那些声称自己独立的智库很多有深厚的党派背景。中国智库主要产生和派生于现行政府体系之内，自然不具有美国智库所标榜的独立性，中国特色新型智库就是服务于执政党所确立的国家现代化和民族复兴发展战略目标。中国智库发展模式则更多地体现了东方文化和中国现行政治制度中协作性特点。在中国现代国家治理体系中，智库基于共同愿景的协商式参与，是参与政府决策的基本遵循。

但是，为保证多样化视角和思想品质量，在实际工作中是否需要智库有一定的相对独立性呢？并通过什么样的机制来保证这种相对独立性呢？还有，中国智库主要脱胎于行政机构或事业单位，目前很多智库机构同时具有体制内单位身份，其管理基本上依现有一般体制内事业单位方式来管理，没有体现出智库作为服务于决策的思想品生产机构的特点。那么，在中国现有行政架构内，智库究竟是什么样性质的单位或组织呢？目前智库本身特点和功能性要求与现有的一般行政事业单位管理模式“错位”问题已经显现出来了。按现有管理模式，智库研究人员在参加国际交流、研究报酬获得、职称评定、业绩考核等，都出现了一些实际困难。目前中国还没有智库社会筹资、捐赠等方面的相应制度安排。应该看到，作为思想品生产组织，人是智库中最核心的资产和财富，而对

智力产品生产过程的管理、最终成果的评价和生产者的激励，是任何制度体系下智库都要面对的共通性问题。智库的运营、管理、考评、激励等方面也有其一般性要求，在这些方面我们确实应当认真向国外智库学习。

（二）明确智库各职能间主辅关系，推动实现各职能间的有机衔接配合，坚持以高质量思想品取胜

智库存在的价值在于服务政府决策。专业化的政策问题情境分析、对策分析、方案设计甚至必要的政策效果综合评价是智库职责所在。围绕这一过程的研究和高质量智力产品生产是智库的立世之本和生命线，是智库区别于其他一般社会的特质所在。

思想产品质量是智库的生命线和竞争力来源，在重大问题就重要成果积极宣介也是职责所在。我们不主张搞神秘主义式的“葫芦型”智库。但是，应该清醒地看到，宣介只能是智库研究工作的派生和延伸职能，没有实实在在高质量的思想品支撑，智库的宣介就会过度媒体化，变成空洞的缺乏思想品含量“喇叭型”智库。“直到20世纪60年代，美国智库在决策过程中一般是低调的行动者，智库学者从事重要且通常为实用的研究，提出为决策者所接受的观点，但是这些学者绝少公开或高调地与其他人以及政治过程中其他有影响的行为者就这些观点进行辩论”。当前，中国智库发展不仅要鼓励研究“短时段”问题，注意跟踪关注短期内重大“新闻事件”，更要关注“中时段”和“长时段”问题，特别是对未来我国发展面临的总体国际环境和国内政治、经济、人口、资源、环境、社会等因素进行综合分析和预判。过于看重短期舆论效应，甚至有意搞些“吸引眼球”的事情应当避免。

智库研究方法同样需要创新。智库报告不是政府部门的“公文材料”，也不是宣传部门的“宣传材料”，也不同于高校的“学术论文”，简明、平实、严谨、切近应是智库研究的基本文风。研究问题应该紧密围绕“是什么”“为什么”“干什么”基本逻辑展开，切忌连“是什么”没有很好地搞清楚，就“药方满天飞”。如此难免大而无当、质量不高，无法让人信服。

智库产品有的在一定期间内不适合公开发表，有的研究成果没有引起决策者或政府部门及时关注（如领导批示）不等于问题不重要，智库成果不能简单地通过舆论效应做评判。智库研究不同于一般专业技术研究，智库的研究有其特殊要求，如对全球气候变化的预判和测度，这是专业技术性研究机构做的事情。但是基本了解和掌握原因后，如何构建出切实可行的政策或行动方案，才是智库要做的事情，智库与专业研究的区别在于关键的“临门一脚”。

近年国内一些机构学习美国宾西法尼亚大学麦甘“全球智库评比”做法，开始着手做国内智库评比。作为思想产品生产机构，智库成果绩效评价有其困难性。应该说，评比本身无可厚非，但是评比具有很强的导向性作用。如在实际工作中，不顾智库专业领域和具体工作要求，对于面向现实问题和未来发展需要高度复杂的智力产品做指标化、简单化评价，简单化地以“发声情况”、获得的“批示量”等去做评比，搞不好可能对处于刚起步时期的智库发展带来永久性伤害。^①

（三）坚持以人才为核心的智库发展理念，最大限度地吸引、培养、激励、用好人才

对于以智力产品生产的智库来说，人是最为重要和宝贵的财富。据他人研究，智库产品的成本中，90%以上是人的智力成本。智库人才不同于一般专业技术人才，既要有扎实的专业知识和开阔的视野，又要有对世情、国情的充分了解和丰富的实践经验。由于现行体制和社会认知原因，目前中国智库发展对社会一流人才还缺乏足够的吸引力，偶尔也有智库人才流失问题。要把智库人才作为特殊专门人才类别来对待，增强智库研究人员的职业荣誉感，以广阔的职业发展空间、有竞争力的经济收入和良好的职业声望，吸引社会上更多的优秀人才加入到智库工作中来。

要推进国际、国内智库间同行间的交流，坚持专业主义的智库发展路线，着力提高个体研究人员的技能和领域内的专业水平，提倡通过大量的跨学科、跨领域协作提高研究质量，鼓励将新概念、新模式或新的思维方式引入政策研究和讨论，不断拓宽政策视野，提高对现实问题的敏感性。要建立智库人才专门的培养渠道和机制，抓紧制定智库人才培养规划。

智库“旋转门”是美国特定政治制度下两党竞选轮流执政形成的，中国没必要也不可能去照搬，但我们应该建立自己的智库内外人员流动机制。智库人员可以到政府部门、企业和其他社会组织任职，有利于加快智库人才成长。特别是要建立智库与政府部门人员顺畅的流动机制，古人讲“谋者较尺寸，断者较毫厘”“谋者见一方至尽，断者会八方取中”。智库和政府决策部门双方人员通过角色转换，能够切实体会不同身份所赋予的要求和所承担的职责，增强智库人员对政府决策服务需求的认知，提高智库研究成果的针对性、可操作性和适用性。同时智库也为政府部门注入“新鲜血液”，使智库成为政府管理人才的重要“储备池”。

建立科学有效的体现思想产品生产特点的智库内部激励机制，直接影响研究人员个体

^①目前，有些评比以智库研究人员在一定级别期刊发表文章数、一定级别媒体发声次数，或者获得领导批示次数等作为指标。

的研究选择和时间、精力投向。智库内部建立科学的绩效评价、激励和约束机制，首先要解决好研究人员业绩考核中“质”与“量”间合理折算关系，这本身就是一道不小的课题。此外，研究人员专业研究工作与一般公务工作间的关系，研究人员与非研究人员合理分配比例关系等，都需要认真研究解决好。

（四）走多元化、多样化、多层次智库发展路线，建设类型齐全、功能完备的智库生态体系

智库应该是整个国家治理体系系统中的重要子系统，从现代系统论角度，系统是由多样化元素、充分协同和动态演进来实现其功能的。从功能性要求出发，作为智库系统中的元素，每个智库以其自己明确的“生态位”相互联系，形成一个多元化、多样化、多层次的共生系统。这也是中国智库切实适应国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。

具体地，以服务对象来分，可以分为服务于国家整体战略和公共政策制定的国家级智库，及以服务于地方经济社会发展的地方性（省或市）智库；从涉及领域和行业来分，可以有涉及战略、经济、社会、环境、军事、安全等各方面智库；此外，还有偏学术型智库、偏媒体型智库，体制内智库、社会类智库等。由此划分，可清晰地看出，我国很多地方智库发展不足，比如政治类、生态类专业智库发展相对滞缓，社会类智库发展有许多问题需要破解。

智库以服务政府决策为目的，作为思想品的供给方与需求方，智库与政府间关系模式决定了其功能的发挥程度。目前要解决好连接机制、“身位”和服务内容问题。从与政府间的“身位”关系来说，鼓励发展政府与智库联系紧密、服务有效的“近身型”智库；也允许与政府关系稍显松散的“中远身型”智库，其相对独立性更强，思想品可能更具有参考和应用价值。从连接机制来说，可以研究建立政府部门与智库不定期的供需对接机制，一方面提高智库成果对现实决策的切近性。另一方面，对有些智库从自己的认识出发，自主选择跨政府部门或事关未来发展的重大战略性问题，可以及时通报政府，以便发挥参考咨询作用。

在智库服务内容上，智库建设要努力做强工具性，但在实践中要避免简单“工具化”，特别要澄清和处理好服务于政府决策和一般化服务政府业务工作的关系。智库应以自己的思想品和专业化知识服务于政府决策本身，而不应总是处理常规性、一般性甚至是日常性的工作。如果智库工作中研究与服务关系处理不好，会直接影响到智库思想产品的质量，同样造成宝贵的人才和智力资源的浪费。

参考文献:

1. 弗朗西斯·福山:《政治秩序和政治衰败——从工业革命到民主的全球化》,广西师范大学出版社 2015 年版。
2. 塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华译,三联书店 1989 年版。
3. 王浦劬:《科学把握“国家治理”的含义》,《光明日报》2013 年 12 月 29 日。
4. 曾培炎:《探索建设中国特色新型智库》,《光明日报》2014 年 12 月 25 日。
5. 李伟:《建设中国特色新型智库 推进国家治理现代化》,《中国发展观察》2014 年第 10 期。
6. 戴维·E·阿普特:《现代化的政治》,中央编译出版社 2011 年版。
7. 渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》2009 年第 6 期。
8. 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,人民出版社 2006 年版。
9. 张乐、童星:《“邻避”冲突中的社会学习——基于 7 个 PX 项目的案例分析》,《学术界》2016 年第 8 期。
10. 黄小勇:《决策科学化民主化的冲突、困境及操作策略》,《政治学研究》2013 年第 4 期。
11. [美]约瑟夫·E·斯蒂格利茨:《让全球化造福全球化》,中国人民大学出版社 2011 年版。
12. 张文霞、赵延东:《风险社会:概念的提出及研究进展》,《科技与社会》2011 年第 2 期。
13. 芭芭拉·亚当、约斯特·房龙:《风险社会及其超越:社会理论的关键问题》,北京出版社 2005 年版。
14. 冯平、汪行福:《“复杂现代性”框架下核心价值建构》,《中国社会科学》2013 年第 7 期。
15. 林尚立:《在有效性积累合法性——中国政治发展的路径选择》,《复旦学报(社会科学版)》,2009 年第 2 期。
16. 王浦劬:《科学把握“国家治理”的含义》,《光明日报》2013 年 12 月 29 日。
17. 朱旭峰:《政策决策转型与精英优势》,《社会学研究》2008 年第 2 期。
18. 薛澜、朱旭峰:《中国思想库的社会职能——以政策过程为中心的改革之路》,《管理世界》2009 年第 4 期。
19. 马哈茂德·艾哈迈德:《美国智库与专家知识的政治学》,《当代智库的知识生产》中国社会科学出版社 2015 年版。
20. [明]吕坤:《呻吟语》,《莱根谭(附呻吟语)》万卷出版公司 2009 年版。
21. 刘若水:《基于公共决策科学化的新型智库建设研究》,《人力资源开发》2015 年第 11 期。
22. J. G. Magann and K. R. Weaver, Think Tanks and Civil societies: Catalysts for Ideas and Action, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers. 2000.

责任编辑:沈家文

关于我国外汇储备下降过快的原因 及合理规模的研究

曹文炼 盛思鑫 杨悦珉

摘要：人民币贬值预期以及连续贬值的趋势导致金融账户出现高位逆差，是我国近两年外汇储备下降的主要原因。本文估算近中期我国外汇储备的适度规模在 1.4 万亿至 2.6 万亿美元的区间内。发达国家货币政策分化导致金融市场不稳定因素增多，建议当前亟需加强人民币汇率波动的市场预期管理，并考虑适当放慢资本项目可兑换步伐，审慎稳健推进汇率市场化和人民币国际化，积极防范短期大规模资本频繁跨境流动对我国经济发展、汇率和外汇储备造成较大冲击，同时坚持引进外资和对外投资并重的宏观经济政策。

关键词：外汇储备 汇率 市场预期 合理规模

作者简介：曹文炼，国家发展改革委国际合作中心主任、研究员、博士生导师；

盛思鑫，国家发展改革委国际合作中心战略研究处副处长、副研究员；

杨悦珉，国家发展改革委国际合作中心战略研究处咨询研究员。

2014 年三季度至 2016 年，我国外汇储备持续明显减少。2017 年 1 月末我国外汇储备余额下降至 29982.04 亿美元，^① 跌破 3 万亿美元的市场心理大关。过去两年多外储持续下降的趋势，已经对我国对外投资政策和人民币国际化进程产生重大影响。如何判断外

^①数据来源：中国人民银行。

汇储备的合理区间以及完善外汇储备管理，是关系当前及今后一个时期宏观调控与对外开放国策的紧要问题。

一、近期我国外汇储备下降过快的原因分析

外汇储备主要有三大来源：经常项目（体现在贸易顺差，包括货物贸易和服务贸易）、资本项目（体现在双向直接投资顺差）和金融项目（体现在资本流入和资本流出的顺差）。

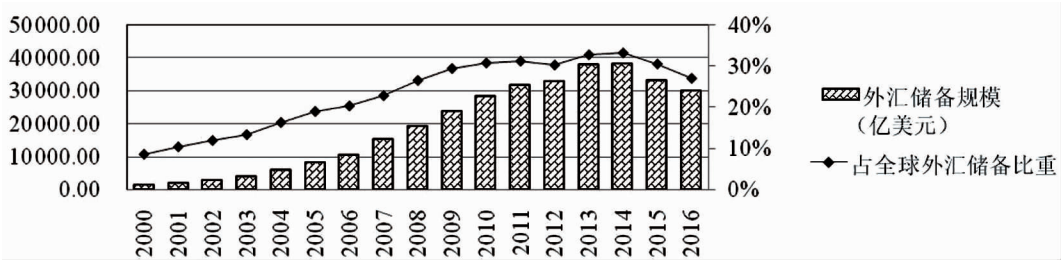


图 1 2000—2016 年我国外汇储备规模和占全球外汇储备比重

数据来源：中国人民银行、国际货币基金组织（IMF）。

注：2016 年末我国外汇储备占全球外汇储备的比重为估计值。2016 年全球外汇储备的数值主要根据美国中央情报局网站提供的全球外储数据（含黄金储备）减去世界黄金协会统计的全球黄金储备而得。

图 1 显示，2000—2014 年我国外汇储备持续增长，占全球外汇储备比重从 2000 年的 9%提高至 2014 年的 33%，^① 外汇储备规模在 2014 年达到历史最高值 38430.18 亿美元。但在 2015 年，我国外汇储备开始回落，当年减幅为 5126.56 亿美元，占全球外汇储备的比重下降 3 个百分点。^② 2016 年我国外汇储备规模和占全球外储比重继续呈现双降趋势，但外储规模相比 2015 年的降幅有所减缓，全年共计下降 3198.44 亿美元。^③ 由于 2015、2016 年我国经常项目都呈顺差（见图 2），资本账户只有小幅逆差，因此金融项目下的逆差是导致 2015 年以来我国外汇储备大幅减少的主要原因。

自 2014 年三季度以来，我国国际收支呈现新趋势——资本账户开始出现逆差且有逆差扩大趋势，经常账户顺差则继续保持，非储备性质的金融账户出现较大逆差，且金融账户的逆差幅度较经常账户顺差幅度更大，从而导致外汇储备下降。图 2 显示，非储备性质的金融账户在 2014 年二季度开始出现逆差。2015 年末两个季度非储备性质的金融账户

①数据来源：IMF。
②数据来源：中国人民银行、IMF。
③数据来源：中国人民银行。

逆差高达 1626 亿美元和 1659 亿美元，创历史新高；同期，经常账户的顺差仅为 655 亿美元和 919 亿美元。2016 年三季度金融账户逆差仍旧维持在 1355.2 亿美元的高位；经常账户在 2016 年一季度的顺差只有 393 亿美元，是 2014 年二季度以来的最低点。从直接原因看，金融账户的高位逆差和经常账户的低位顺差导致了 2014 年以来我国外汇储备明显减少。^①

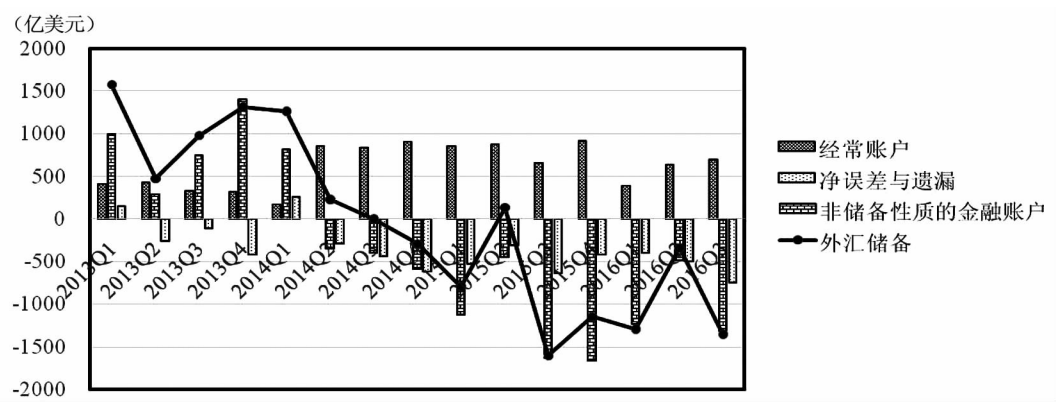


图 2 2013—2016 年三季度我国国际收支平衡季度分析

数据来源：国家外汇管理局。

此外，2015 年净误差与遗漏项逆差高达 1882 亿美元，也是导致外汇储备下降的重要因素。^② 通常而言，“资产少报”和“出口高报”是净误差与遗漏的主要来源。过去两年多，人民币汇率大幅波动导致大量热钱流出，这些资金的流出往往通过非法渠道，从而形成“资产少报”。这种情况已经引起监管部门的关注。

从金融账户逆差的具体构成分析，图 3 显示我国直接投资创汇能力趋弱。2015 年三季度我国直接投资项目首次出现逆差达 67 亿美元，2016 年三季度逆差持续扩大至 304 亿美元。随着“走出去”步伐加快，我国直接投资的创汇能力将持续减弱，一定程度上对外汇储备形成下行压力。跨境证券和股票投资在 2015 年由顺差转为逆差，意味着我国对境外证券资产的持有规模逐步扩大，但由于规模尚小，对外汇储备升降的影响有限。近两年，其他投资项目（包括跨境贷款、贸易信贷和资金存放等）逆差走宽，对金融账户逆差扩大和外汇储备下降起主导作用。通过对“其他投资项目”结构和趋势的分析可知，其他投资负债减少是我国对外负债存量下降和导致金融账户逆差的主要因素。反映了受境内外汇率变化因素影响，银行和企业出于优化自身资产负债结构的需要，持续减持人民币存款、加速偿还外币债务和利息、扩大对外贸易信贷规模。根据图 3 数据所做计算可知，

^①数据来源：国家外汇管理局。

^②数据来源：国家外汇管理局。

2015 年二季度以来，我国金融账户的逆差与美元兑人民币汇率走高具有较强的相关性。

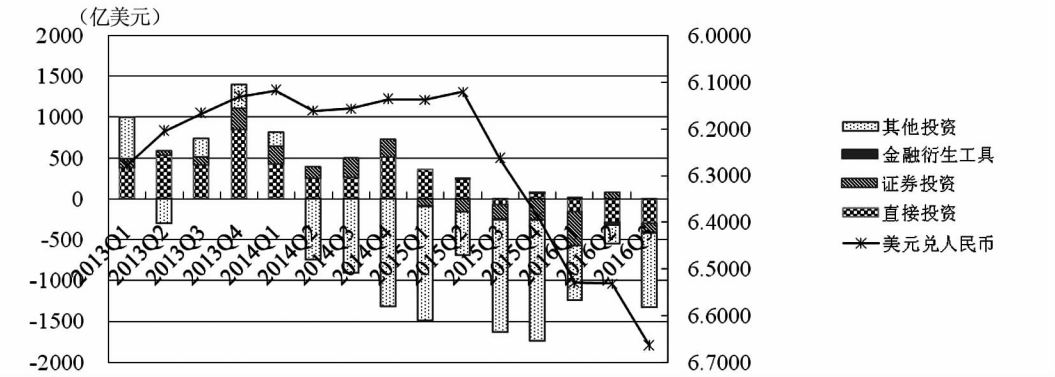


图 3 2013—2016 年三季度非储备性质金融账户季度变化情况

数据来源：国家外汇管理局。

综上所述，人民币贬值预期以及连续贬值的趋势导致金融账户出现高位逆差，是我国近两年来外汇储备下降的主要原因。根据图 4 数据所做的相关性分析显示，美元兑人民币汇率不断升高与我国外汇储备下降的趋势呈现较高的相关性。过去我们认为，人民币贬值对出口利好，进而对外汇储备起促进作用。因为人民币贬值降低出口成本，增强我国出口产品在国际市场的价格竞争力，从而扩大出口，带来经常账户顺差，进而带来外汇储备增加。然而，这一假设忽略了人民币贬值对金融账户的影响。上述分析表明，人民币贬值预期会造成我国金融账户逆差，进而对外汇储备造成下行压力。值得反思的是，这种下行压力在很大程度上，是因我国在对汇率预期管理和资本市场风险应对能力不足的情况下，急于推进汇率市场化、发展离岸人民币市场等改革措施，导致出现人民币汇率和外汇储备双降难以管控的被动局面。

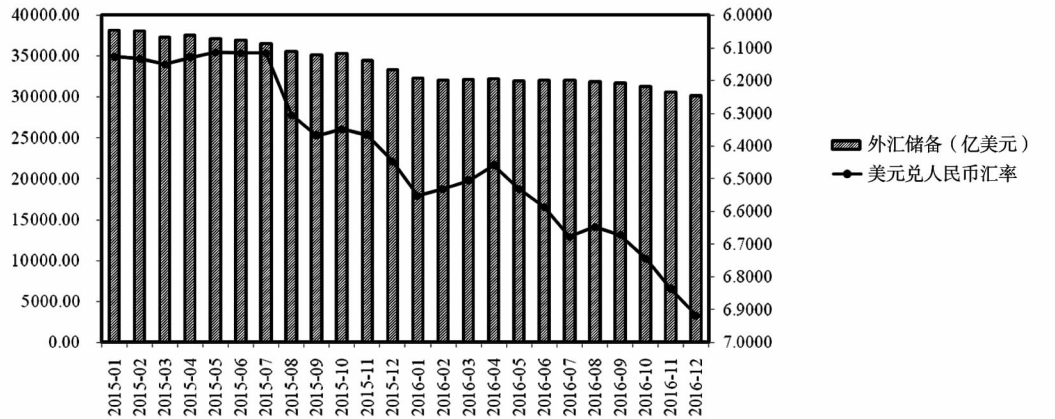


图 4 2015—2016 年我国外汇储备与美元兑人民币汇率的相关性

数据来源：中国人民银行、国家外汇管理局。

二、关于外汇储备合理规模的测算及比较分析

（一）IMF 模型或高估我国外汇储备合理规模

根据 2011 年 IMF《外汇储备充足性评估》报告，实行汇率管理国家的外汇储备适度规模应遵循 30%的短期外债、15%的证券投资、10%的进口和 10%的广义货币（M2）综合 100%~150%的测量标准。^① IMF 模型显示，我国在 2015 年以前外汇储备一直处于过剩状态，2015 年我国外汇储备处于 2.5 万亿~3.7 万亿美元的合理区间内（见表 1）。

表 1 2004—2015 年基于 IMF 估算模型测算的我国外汇储备规模 单位：亿美元

年份	短期外债	30%短期外债	证券投资	15%证券投资	进口	10%进口	广义货币	10% M2	外储下限	外储上限	实际储备	状况
2004	1387.10	416.13	566.00	84.90	1491.72	149.17	3059.36	3059.36	3709.56	5564.34	6099.32	过剩
2005	1716.40	514.92	766.00	114.90	1821.63	182.16	3699.35	3699.35	4511.33	6767.00	8188.72	过剩
2006	1992.30	597.69	1207.00	181.05	2103.21	210.32	4417.01	4417.01	5406.07	8109.10	10663.44	过剩
2007	2356.80	707.04	1466.00	219.90	2634.73	263.47	5475.34	5475.34	6665.76	9998.63	15282.49	过剩
2008	2262.80	678.84	1677.00	251.55	2394.51	239.45	6944.44	6944.44	8114.28	12171.43	19460.30	过剩
2009	2592.59	777.78	1900.00	285.00	2938.88	293.89	8937.22	8937.22	10293.89	15440.83	23991.52	过剩
2010	3756.95	1127.09	2239.00	335.85	3815.89	381.59	10912.60	10912.60	12757.13	19135.69	28473.38	过剩
2011	5009.01	1502.70	2485.00	372.75	4581.03	458.10	13457.29	13457.29	15790.85	23686.27	31811.48	过剩
2012	5409.29	1622.79	3361.00	504.15	4714.28	471.43	15487.26	15487.26	18085.63	27128.44	33115.89	过剩
2013	6766.25	2029.88	3865.12	579.77	5047.28	504.73	18092.30	18092.30	21206.67	31810.00	38213.15	过剩
2014	6211.00	1863.30	5142.57	771.39	4953.84	495.38	20059.03	20059.03	23189.10	34783.65	38430.18	过剩
2015	4234.00	1270.80	8105.00	1215.75	4370.25	437.02	21593.74	21593.74	24516.94	36775.41	33303.62	适度

然而，这一模型存在高估的成分。第一，IMF 的测算模型是基于对所有发展中国家的整体考察，对我国不具针对性。其中，绝大部分国家经济基础较为薄弱，并常年接受来自 IMF、世界银行和发达国家的大量外币信贷，资本市场也因受到“华盛顿共识”指导被迫开放，应对各类金融风险能力较弱，理论上确实需要大量外汇储备抵御风险。而我国相较其他发展中国家经济基础较为扎实，世界发展中国家平均国内生产总值（GDP）增速 3.98%，我国当前 GDP 增速仍保持在 6.5%以上。同时，我国外债规模相对较小，资

^①资料来源：International Monetary Fund (2011). Assessing Reserve Adequacy, PP. 25. <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2011/pn1147.htm>.

本市场仍未完全打开，受国际市场的金融风险冲击程度较弱，若以其他发展中国家的标准来指导我国外汇储备规模，或存在高估嫌疑。第二，10%的 M2 供应要求意味我国需额外准备超过 2 万亿美元的外汇储备。IMF 选取这一指标的依据是，本国居民会在危机时期大量购汇导致资本外逃。2008 年在全球金融危机的背景下，俄罗斯和巴西未能有效稳定币值，4 个月内卢布贬值约 20%，雷亚尔贬值约 38%，两国的外汇储备与 M2 的比值分别从 2008 年的 0.01、0.02 攀升至 2009 年的 0.73、0.21，印证境内资本外逃。然而，笔者认为这一指标在我国不具太大参考价值。

一是以外汇储备/M2 作为资本外逃的参考指标理论依据不足。IMF 在同篇报告中也指出，M2 供应并不是一个非常有说服力的指标，针对是否应该使用和如何使用这一指标，学术界尚未达成理论共识。报告中外汇储备需求的计量模型测算结果显示，M2 的相关系数仅为 0.00002，且统计结果不显著。二是该指标忽略了资本项目开放的前置条件和国家货币政策的独立性。以金砖国家中的印度和南非为例，两国外汇储备与 M2 的比值在 2008 年均为 0.28，之后反而呈现下降趋势，2009 年分别降至 0.27 和 0.17。^① 我国情况与印度、南非类似。以 2015 年“811”汇改为例，当月人民币贬值 3%，年度贬值 9%，资本外流压力较大。然而同期，我国 M2 从 22.1 万亿美元上升至 22.6 万亿美元，外汇储备却从 3.65 万亿美元跌落至 3.2 万亿美元，外汇储备较 M2 比值从 2015 年 7 月的 16.5%降至 2016 年 6 月的 14.2%，^② 与该指标预测的方向不符。总结原因大致包括以下两个方面。一方面，相较于俄罗斯和巴西，我国和印度、南非的资本项目开放程度较低，^③ 民众在外汇市场和境外资产投资中额度受限、选择不多、渠道及信息不畅，对国际金融形势的投资信心亦不足，短期内很难出现 2008 年巴西和俄罗斯经历的情形。另一方面，该比值放大了资本外逃对 M2 的影响，忽略了央行本身行使货币政策的独立性。近年来，我国经济下行压力较大，央行通过多次降准降息向市场释放流动性，提振市场信心和预期，M2 同比增速基本保持在 10%以上。在此政策背景下，资本外流对 M2 的影响几乎可以忽略不计。因此，在我国外汇储备规模需求中考虑 M2 的意义并不大。

（二）外汇储备合理规模测算的主要理论方法借鉴

国际上比较通用的外汇储备适度规模测算方法主要包括比例分析法、储备需求函数

①数据来源：世界银行数据库。

②数据来源：中国人民银行。

③该结论基于 2011 年 IMF 的报告，Internationalization of Emerging Market Currencies: A Balance between Risk and Rewards。

法、成本收益法等。比例分析法最早由特里芬（Triffin，1960）提出，以外汇储备与进口的比率作为外汇储备适度规模的指标。在此基础上，比例分析法还发展出以外汇储备与短期外债余额比例、外商直接投资（FDI）比例、GDP、M2 供应等指标的比率衡量外汇储备的适度规模（喻海燕，2010；孟秀惠，2013）。比例分析法指标明确，使用简便有效，但由于指标选取相对单一，对现实需求的解释力不足，不具普适性。

储备需求函数法通过建立计量模型，确定一系列相关因素对外汇储备的影响，以此决定外汇储备适度规模。然而，该方法难以克服多重共线性的问题，同时许多影响因素难以量化，如国际收支调节成本、持有储备的机会成本等，进一步加大了模型求解难度（Flanders，1971；Frenkel，1974；Iyoha，1976）。

表 2 2006—2015 年基于阿格沃尔修正模型测算的我国外汇储备规模 单位：亿美元

年份	100% 短期 债务	15%~25% 中长期债务		15%~18% FDI 利润返回		10%~20% 外汇市场年交易量		外汇储备		实际外汇 储备	充足 情况
		下限	上限	下限	上限	下限	上限	下限	上限		
2006	1992.3	209.04	348.4	94.5315	113.4378	140.603	281	2436.4745	2735.3438	10663.44	过剩
2007	2356.8	230.31	383.85	112.152	134.5824	427.92	856	3127.182	3731.0724	15282.49	过剩
2008	2262.8	245.82	409.7	138.5925	166.311	519.707	1039	3166.9195	3878.225	19460.30	过剩
2009	2592.59	254.082	423.47	135.0495	162.0594	846.355	1693	3828.0765	4870.8294	23991.52	过剩
2010	3756.95	259.8645	433.1075	158.6025	190.323	1366.355	2733	5541.772	7113.0905	28473.38	过剩
2011	5009.01	291.144	485.24	174.0165	208.8198	5540	11080	11014.1705	16783.0698	31811.48	过剩
2012	5409.29	294.0855	490.1425	167.574	201.0888	5970	11940	11840.9495	18040.5213	33115.89	过剩
2013	6766.25	279.813	466.355	176.379	211.6548	7530	15060	14752.442	22504.2598	38213.15	过剩
2014	6211	411.6	686	179.343	215.2116	8810	17620	15611.943	24732.2116	38430.18	过剩
2015	4234	743.4	1239	189.405	227.286	13500	27000	18657.805	32700.286	33303.62	过剩

成本收益法将外汇储备处理成资产，通过结合边际分析方法确定外汇储备的适度规模。成本收益法中运用较广且比较成熟的模型包括海勒模型和阿格沃尔模型（Heller，1966；Agarwal，1971）。海勒模型认为，持有外汇储备在受外部冲击时，可以大大降低国内经济政策调整所耗成本，且效率更高，但同时也放弃了投资其他高收益资产和促进经济发展的机会成本。故外汇储备适度规模应该为边际成本和边际收益相等时的水平。阿格沃尔认为，发展中国家外汇储备的适度规模应同时实现两个目标：一是交易性和调节性目标；二是效益最大化目标。我国学术界对阿格沃尔模型的引用度较高，因其充分

考虑了外汇储备的交易性、偿债性、预防性需求，对发展中国家外汇储备适度规模的估算和预测能力较强。根据阿格沃尔修正模型测算，外汇储备适度规模主要应包括 100% 的短期外债余额、15%~25% 的中长期外债余额、10%~20% 的外汇市场年交易额、15%~18% 的 FDI 利润返回等四大因素（周缘、陆璐、孙武军，2014）。根据 2015 年相关数据计算可得，我国外汇储备合适规模为 1.86 万亿~3.27 万亿美元，当前我国外汇储备仍处于合理区间内（见表 2）。

（三）基于当前国情估算的适度规模区间显示我国储备过剩

各类学术模型有一定的合理性，但是对具体国家的指导意义有限，譬如对预测国的制度框架和经济结构过于简化，对相关政策的动态演变以及资本流动的非线性变化也未给予重视，这需要基于我国国情和发展阶段仔细探讨外汇储备的合理规模。

1. 基于国际收支支付与偿还、调节短期流动性不足的储备需求

鉴于人民币尚未成为国际主要货币，而我国经济体量大，与世界其他国家的经济联系密切，国际收支调节能力直接关系我国对外清偿能力和国际信誉，需要我们对国际收支可能面临的短期流动性危机做好充分准备。基于经常账户、资本账户、金融账户，尤其是人民币国际化所涉及的支付与偿还需求，建议参考指标应包括 3~6 个月的进口额、FDI 税后利润汇出、短期外债以及境外持有的人民币资产（包括存款、贷款、证券和股票）规模。在外部冲击下，这些指标对外汇储备需求同步上升，故采取简单加总方式估算外汇储备的基础规模。考虑到央行在 2013 年底才正式公布境外人民币资产持有情况，基于近 3 年的数据，笔者得出外汇储备的基本规模应为 1 万亿~2.5 万亿美元。基于 2016 年数据测算，外汇储备基本规模区间宽幅缩至 1 万亿~1.8 万亿美元（见表 3）。

2. 基于预防货币危机、稳定汇率考虑的干预需求

当前，相关研究尚未就央行针对预防投机冲击所需持有的外汇储备规模达成共识。笔者通过参考其他国家的历史经验，并比较了不同汇率制度安排下的流动性需求，大致估计了在特殊时期用于干预性目的的外汇储备规模水平。从国际经验看，2008 年全球金融危机初始阶段，许多新兴国家积极动用外汇储备防止本币过度贬值。然而，随着储备不断消耗，在第二轮危机调整期，主要新兴市场国家包括韩国、俄罗斯、波兰和马来西亚的央行纷纷表现出保护外汇储备的倾向，防止储备下降过快导致脆弱性信号在市场上被放大。在首轮危机调整中，大多数央行动用的储备不到 1/4。在第二轮危机调整中，当储备减少近 1/3 后，大多数国家表现出保护储备的倾向（王永茂，2013）。随着我国外汇市场开放程度不断加深，若外汇储备需要完全覆盖外汇市场交易风险，机会成本过于高

表 3 2013 年 12 月—2016 年 6 月我国外汇储备基础规模测算

年份	进口	三个月 进口额	六个月 进口额	FDI	税后 FDI 利润汇出	短期外债	境外所持 人民币存款	所有境外所持 人民币资产	外汇储备规模	
		下限	上限				下限	上限	下限	上限
2013 年 12 月	1821.39	5464.17	10928.34	120.80	13.59	6766.25	2624.12	4708.49	14868.13	22416.67
2014 年 1 月	1750.14	5250.43	10500.86	107.63	12.11	6813.56	2859.72	5150.91	14935.82	22477.44
2014 年 2 月	1366.21	4098.64	8197.29	85.46	9.61	6860.87	2990.39	5497.02	13959.52	20564.80
2014 年 3 月	1620.17	4860.51	9721.02	122.39	13.77	6908.18	3233.45	5806.03	15015.91	22448.99
2014 年 4 月	1697.86	5093.58	10187.16	87.20	9.81	6991.66	3264.55	5932.76	15359.60	23121.39
2014 年 5 月	1593.57	4780.71	9561.42	86.40	9.72	7075.15	3191.29	5959.25	15056.87	22605.54
2014 年 6 月	1548.62	4645.87	9291.74	144.20	16.22	7158.63	3318.08	6266.57	15138.80	22733.16
2014 年 7 月	1653.91	4961.73	9923.47	78.10	8.79	7135.60	3415.30	6473.42	15521.43	23541.28
2014 年 8 月	1584.53	4753.60	9507.21	72.00	8.10	7112.58	3526.79	6617.85	15401.07	23245.73
2014 年 9 月	1823.48	5470.45	10940.90	90.10	10.14	7089.55	3635.99	6816.82	16206.13	24857.41
2014 年 10 月	1610.72	4832.15	9664.31	85.30	9.60	6796.70	4079.81	7263.64	15718.26	23734.24
2014 年 11 月	1567.98	4703.95	9407.91	103.60	11.66	6503.85	4045.10	7266.83	15264.56	23190.25
2014 年 12 月	1775.14	5325.41	10650.81	133.20	14.99	6211.00	3986.58	7327.91	15537.97	24204.71
2015 年 1 月	1405.61	4216.84	8433.69	139.20	15.66	6180.34	3604.79	7158.23	14017.63	21787.92
2015 年 2 月	1084.85	3254.54	6509.08	85.60	9.63	6149.67	3431.88	7114.36	12845.72	19782.74
2015 年 3 月	1417.19	4251.57	8503.13	124.00	13.95	6119.01	3291.99	7077.12	13676.51	21713.22
2015 年 4 月	1427.01	4281.02	8562.05	96.10	10.81	6068.51	3512.08	7438.41	13872.43	22079.78
2015 年 5 月	1316.46	3949.37	7898.73	93.30	10.50	6018.01	3452.75	7526.38	13430.62	21453.62
2015 年 6 月	1443.47	4330.40	8660.79	145.80	16.40	5967.51	3466.83	7509.75	13781.13	22154.45
2015 年 7 月	1512.92	4538.75	9077.50	82.20	9.25	5786.52	3207.95	7087.76	13542.46	21961.03
2015 年 8 月	1364.73	4094.20	8188.39	87.10	9.80	5605.54	2903.88	6523.95	12613.42	20327.68
2015 年 9 月	1453.17	4359.51	8719.02	95.60	10.76	5424.55	2612.89	6112.29	12407.71	20266.62
2015 年 10 月	1309.03	3927.08	7854.17	87.70	9.87	5273.45	2585.26	6193.49	11795.65	19330.97
2015 年 11 月	1426.16	4278.49	8556.99	103.60	11.66	5122.34	2331.17	5668.67	11743.66	19359.65
2015 年 12 月	1635.06	4905.17	9810.33	122.30	13.76	4971.24	2385.48	5800.60	12275.65	20595.94
2016 年 1 月	1131.78	3395.35	6790.70	140.70	15.83	4899.15	2091.90	5103.33	10402.22	16809.00
2016 年 2 月	935.55	2806.65	5613.29	84.40	9.50	4827.05	1821.54	4767.52	9464.73	15217.36
2016 年 3 月	1303.78	3911.34	7822.69	129.00	14.51	4754.96	1958.76	5077.50	10639.58	17669.66
2016 年 4 月	1266.50	3799.49	7598.98	98.90	11.13	4754.96	1841.41	5006.69	10406.99	17371.76
2016 年 5 月	1311.04	3933.11	7866.22	88.90	10.00	4754.96	1866.33	5008.39	10564.40	17639.57
2016 年 6 月	1322.75	3968.25	7936.50	152.30	17.13	4754.96	1902.02	5109.06	10642.37	17817.66

昂，故 1/3 和 1/4 的储备规模可近似作为危机时期央行维持汇率稳定的参考值。结合国际收支所需外汇储备规模，参考 2016 年上半年各项指标，外汇储备适度规模应为 1.4 万亿~2.6 万亿美元，当前我国外汇储备仍处于较为充裕的状态（见表 4、表 5）。

表 4 2013 年 12 月—2016 年 6 月我国外汇储备合理规模测算（1/4 外汇储备用以稳定汇率）
单位：亿美元

观测时间点	外汇储备基本规模		央行干预测算方式 1				实际外汇 储备规模	过剩 情况
	下限	上限	1/4 参考下限	1/4 参考上限	外汇储备下限	外汇储备上限		
2013 年 12 月	14868.13	22416.67	4956.04	7472.22	19824.17	29888.90	38213.15	过剩
2014 年 1 月	14935.82	22477.44	4978.61	7492.48	19914.43	29969.92	38666.41	过剩
2014 年 2 月	13959.52	20564.80	4653.17	6854.93	18612.69	27419.73	39137.39	过剩
2014 年 3 月	15015.91	22448.99	5005.30	7483.00	20021.21	29931.99	39480.97	过剩
2014 年 4 月	15359.60	23121.39	5119.87	7707.13	20479.46	30828.51	39787.95	过剩
2014 年 5 月	15056.87	22605.54	5018.96	7535.18	20075.83	30140.71	39838.90	过剩
2014 年 6 月	15138.80	22733.16	5046.27	7577.72	20185.07	30310.88	39932.13	过剩
2014 年 7 月	15521.43	23541.28	5173.81	7847.09	20695.24	31388.37	39662.67	过剩
2014 年 8 月	15401.07	23245.73	5133.69	7748.58	20534.77	30994.31	39688.25	过剩
2014 年 9 月	16206.13	24857.41	5402.04	8285.80	21608.17	33143.21	38877.00	过剩
2014 年 10 月	15718.26	23734.24	5239.42	7911.41	20957.68	31645.65	38529.18	过剩
2014 年 11 月	15264.56	23190.25	5088.19	7730.08	20352.75	30920.33	38473.54	过剩
2014 年 12 月	15537.97	24204.71	5179.32	8068.24	20717.29	32272.94	38430.18	过剩
2015 年 1 月	14017.63	21787.92	4672.54	7262.64	18690.18	29050.56	38134.14	过剩
2015 年 2 月	12845.72	19782.74	4281.91	6594.25	17127.63	26376.99	38015.03	过剩
2015 年 3 月	13676.51	21713.22	4558.84	7237.74	18235.35	28950.96	37300.38	过剩
2015 年 4 月	13872.43	22079.78	4624.14	7359.93	18496.57	29439.71	37481.42	过剩
2015 年 5 月	13430.62	21453.62	4476.87	7151.21	17907.49	28604.82	37111.43	过剩
2015 年 6 月	13781.13	22154.45	4593.71	7384.82	18374.84	29539.27	36938.38	过剩
2015 年 7 月	13542.46	21961.03	4514.15	7320.34	18056.62	29281.38	36513.10	过剩
2015 年 8 月	12613.42	20327.68	4204.47	6775.89	16817.89	27103.57	35573.81	过剩
2015 年 9 月	12407.71	20266.62	4135.90	6755.54	16543.61	27022.15	35141.20	过剩
2015 年 10 月	11795.65	19330.97	3931.88	6443.66	15727.54	25774.62	35255.07	过剩
2015 年 11 月	11743.66	19359.65	3914.55	6453.22	15658.22	25812.87	34382.84	过剩
2015 年 12 月	12275.65	20595.94	4091.88	6865.31	16367.53	27461.25	33303.62	过剩

续表 4

观测时间点	外汇储备基本规模		央行干预测算方式 1				实际外汇 储备规模	过剩 情况
	下限	上限	1/4 参考下限	1/4 参考上限	外汇储备下限	外汇储备上限		
2016 年 1 月	10402. 22	16809. 00	3467. 41	5603. 00	13869. 63	22412. 00	32308. 93	过剩
2016 年 2 月	9464. 73	15217. 36	3154. 91	5072. 45	12619. 64	20289. 82	32023. 21	过剩
2016 年 3 月	10639. 58	17669. 66	3546. 53	5889. 89	14186. 11	23559. 54	32125. 79	过剩
2016 年 4 月	10406. 99	17371. 76	3469. 00	5790. 59	13875. 98	23162. 34	32196. 68	过剩
2016 年 5 月	10564. 40	17639. 57	3521. 47	5879. 86	14085. 87	23519. 43	31917. 36	过剩
2016 年 6 月	10642. 37	17817. 66	3547. 46	5939. 22	14189. 82	23756. 88	32051. 62	过剩

表 5 2013 年 12 月—2016 年 6 月我国外汇储备合理规模测算（1/3 外汇储备用以稳定汇率）
单位：亿美元

观测时间点	外汇储备基本规模		央行干预测算方式 2				实际外汇 储备规模	过剩 情况
	下限	上限	1/3 参考下限	1/3 参考上限	外汇储备下限	外汇储备上限		
2013 年 12 月	14868. 13	22416. 67	7434. 06	11208. 34	22302. 19	33625. 01	38213. 15	过剩
2014 年 1 月	14935. 82	22477. 44	7467. 91	11238. 72	22403. 73	33716. 16	38666. 41	过剩
2014 年 2 月	13959. 52	20564. 80	6979. 76	10282. 40	20939. 27	30847. 19	39137. 39	过剩
2014 年 3 月	15015. 91	22448. 99	7507. 96	11224. 50	22523. 87	33673. 49	39480. 97	过剩
2014 年 4 月	15359. 60	23121. 39	7679. 80	11560. 69	23039. 40	34682. 08	39787. 95	过剩
2014 年 5 月	15056. 87	22605. 54	7528. 44	11302. 77	22585. 31	33908. 30	39838. 90	过剩
2014 年 6 月	15138. 80	22733. 16	7569. 40	11366. 58	22708. 20	34099. 74	39932. 13	过剩
2014 年 7 月	15521. 43	23541. 28	7760. 71	11770. 64	23282. 14	35311. 92	39662. 67	过剩
2014 年 8 月	15401. 07	23245. 73	7700. 54	11622. 87	23101. 61	34868. 60	39688. 25	过剩
2014 年 9 月	16206. 13	24857. 41	8103. 06	12428. 70	24309. 19	37286. 11	38877. 00	过剩
2014 年 10 月	15718. 26	23734. 24	7859. 13	11867. 12	23577. 39	35601. 36	38529. 18	过剩
2014 年 11 月	15264. 56	23190. 25	7632. 28	11595. 12	22896. 84	34785. 37	38473. 54	过剩
2014 年 12 月	15537. 97	24204. 71	7768. 98	12102. 35	23306. 95	36307. 06	38430. 18	过剩
2015 年 1 月	14017. 63	21787. 92	7008. 82	10893. 96	21026. 45	32681. 88	38134. 14	过剩
2015 年 2 月	12845. 72	19782. 74	6422. 86	9891. 37	19268. 58	29674. 11	38015. 03	过剩
2015 年 3 月	13676. 51	21713. 22	6838. 26	10856. 61	20514. 77	32569. 83	37300. 38	过剩
2015 年 4 月	13872. 43	22079. 78	6936. 21	11039. 89	20808. 64	33119. 67	37481. 42	过剩
2015 年 5 月	13430. 62	21453. 62	6715. 31	10726. 81	20145. 93	32180. 42	37111. 43	过剩
2015 年 6 月	13781. 13	22154. 45	6890. 57	11077. 23	20671. 70	33231. 68	36938. 38	过剩
2015 年 7 月	13542. 46	21961. 03	6771. 23	10980. 52	20313. 70	32941. 55	36513. 10	过剩

续表 5

观测时间点	外汇储备基本规模		央行干预测算方式 2				实际外汇 储备规模	过剩 情况
	下限	上限	1/3 参考下限	1/3 参考上限	外汇储备下限	外汇储备上限		
2015 年 8 月	12613.42	20327.68	6306.71	10163.84	18920.12	30491.52	35573.81	过剩
2015 年 9 月	12407.71	20266.62	6203.85	10133.31	18611.56	30399.92	35141.20	过剩
2015 年 10 月	11795.65	19330.97	5897.83	9665.48	17693.48	28996.45	35255.07	过剩
2015 年 11 月	11743.66	19359.65	5871.83	9679.83	17615.50	29039.48	34382.84	过剩
2015 年 12 月	12275.65	20595.94	6137.82	10297.97	18413.47	30893.90	33303.62	过剩
2016 年 1 月	10402.22	16809.00	5201.11	8404.50	15603.33	25213.50	32308.93	过剩
2016 年 2 月	9464.73	15217.36	4732.36	7608.68	14197.09	22826.05	32023.21	过剩
2016 年 3 月	10639.58	17669.66	5319.79	8834.83	15959.37	26504.49	32125.79	过剩
2016 年 4 月	10406.99	17371.76	5203.49	8685.88	15610.48	26057.63	32196.68	过剩
2016 年 5 月	10564.40	17639.57	5282.20	8819.79	15846.60	26459.36	31917.36	过剩
2016 年 6 月	10642.37	17817.66	5321.18	8908.83	15963.55	26726.49	32051.62	过剩

从汇率制度安排看，采取浮动汇率制度的国家无需提前准备大量外汇储备，因为汇率制度的灵活赋予央行更大操作空间进行积极的储备管理，而固定汇率或盯住汇率制度安排对外汇储备的流动性提出更高要求。土耳其在 2001 年后实行自由浮动汇率制，大大降低用于经常性干预的外汇储备，外汇储备整体规模从上一年度的 221.7 亿美元降至 187.8 亿美元。^① 香港为保障港币币值稳定和财政金融体系稳定，一直实行联系汇率制与美元挂钩，并积累大量外汇储备作支撑。2008 年金融危机后，实行联系汇率制的香港外汇储备与 GDP 的比值超过 110%，而实行浮动汇率制的土耳其仅为 17.8%。^② 2016 年 8 月，我国开始实行“上日收盘价 + 一篮子货币汇率变化”的人民币对美元汇率中间价定价机制，允许“价”的小幅波动，以换取“量”的相对稳定和货币政策的相对独立性。考虑到当前我国外汇储备和人民币汇率的波动同时影响人民币汇率走势，从而引发新一轮的贬值和外汇储备流失，需要我们采取更透明市场化的操作、与市场更积极地沟通和更有效的监管措施，更加积极地稳定市场对人民币的预期，不惜动用更多外汇储备缓解人民币汇率的下行压力。只有稳定人民币汇率预期才能守住外汇储备规模，认为可以牺牲汇率稳定保住外汇储备的观点是错误和危险的。

^①资料来源：世界银行数据库；2004 年 IMF 报告，Classification of Exchange Rate Arrangements and Monetary Policy Frameworks。

^②资料来源：世界银行数据库；2008 年 IMF 报告，De Facto Classification of Exchange Rate Arrangements and Monetary Policy Frameworks。

3. 其他可替代外汇储备部分功能的制度选择

除了逐步实现汇率市场化可减轻稳定汇率的干预成本，还可以通过运用货币互换、进一步推进人民币国际化等措施，承担外汇储备的调节性和交易性功能，提高外汇储备的使用效率，并使外汇储备有进一步缩小的空间。韩国在 2008 年金融危机爆发后，前后动用 1600 亿美元的外汇储备，仍然难以缓解市场对韩元贬值的预期，直至与美联储、中国人民银行、日本央行各签订了 300 亿美元的互换协议后，市场信心迅速恢复，美元兑韩元汇率基本稳定（王永茂，2013）。日元国际化的经验也为我国外汇储备规模的估算和准备提供了借鉴意义。日本外汇储备在日元国际化初期增长趋势明显，从 1979 年的 163.6 亿美元增长至 1987 年的 905.14 亿美元。在日元国际化增长势头最快的几年，外汇储备反而呈现回落趋势，1991 年降至 617.6 亿美元。^① 随着 20 世纪 80 年代末日本国内资产泡沫破裂，日本经济陷入衰退，日元国际化程度不断倒退，外汇储备却呈现高速增长趋势，20 年内增长近 19 倍（白钦先、张志文，2011）。这一趋势对我国的借鉴意义在于，短期来看，需要额外的外汇储备应对人民币国际化推行初期所面临的各类风险；中长期看，当人民币成为国际交易支付和金融投资的主要货币时，境内购汇需求减弱，外汇储备规模可大幅减少。

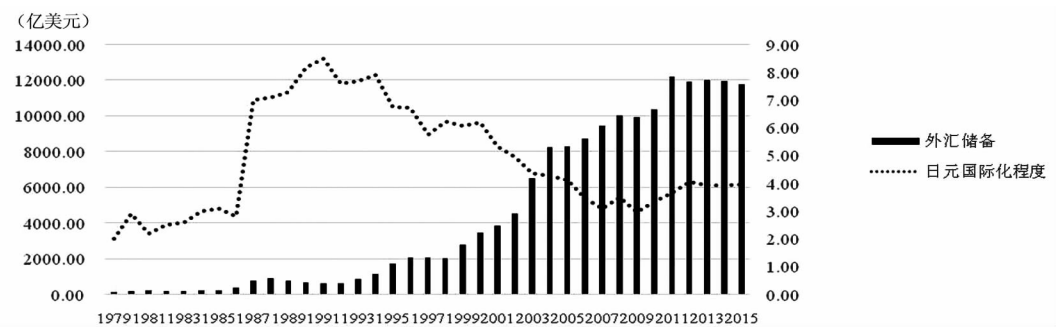


图 5 1979—2015 年日元国际化程度和日本外汇储备金额

数据来源：Dooley, Saul Lizondo and Mathieson, The Currency Composition of Foreign, Exchange Reserves, IMF Economic Review, 1989, 36 (385); IMF 相关年度报告; IMF 相关年度《国际金融统计年鉴（日本卷）》; Wind 数据库。

三、促进人民币国际化的政策建议

人民币贬值预期及其连续贬值导致外汇储备大幅下降，是与人民币国际化进程密切相关的一个新情况，应当引起监管方的高度重视并采取适当政策措施做好风险防范工作，同时也应注意不同政策工具的联动性，改善和加强政策工具间的协同效应。

^①数据来源：Wind 数据库。

第一，从外汇储备管理的角度看，短中期内使得我国外汇储备不低于 2 万亿美元是要坚守的底线政策目标。应密切关注我国贸易顺差不断收窄以及资本项目逆差不断扩大的趋势，这两个趋势将会给我国外汇储备下行带来持续压力。在全球经济很可能会出现新一轮危机的形势下，维持较高额的外汇储备对于我国抵御市场冲击非常重要。这也是我国能在 2008 年全球金融危机中独善其身的一条基本经验。对于超过最优规模的外汇储备部分，应通过结构调整实现藏汇于民。2006 年日本官方外汇储备规模为 8749 亿美元，而民间拥有的流动性外汇资产高达 3 万亿美元（喻海燕，2010）。相比之下，我国民间持有外汇的规模远小于官方外汇储备，还有较大的发展空间。

第二，就金融改革而言，在当前国际经济形势不佳、金融市场波动频繁的背景下，资本项目可兑换的步伐需要放缓，人民币汇率市场化和人民币国际化的步伐也需要更加审慎稳健推进。应认真研究资本项目开放的风险，规范离岸人民币市场的发展，有序推进人民币的国际化，通过有力政策防止大规模的短期资本过于频繁跨境流动对我国的经济发展、货币政策和外汇储备带来较大冲击。短中期内，人民币汇率市场仍旧需要央行积极管理汇率浮动，帮助降低人民币持续贬值的市场预期，避免由于人民币汇率波动过大所带来的各种负面影响。

第三，加强国际市场对我国经济发展的信心管理，做好人民币汇率波动的市场预期管理，并加强汇率政策与经济发展政策的协同作用。如果我国央行不能积极干预并且对市场预期进行引导，那么将会导致我国外汇储备的进一步减少，出现系统性金融风险的可能性也会增大。这需要重点加强以下三方面的工作：一是规范国际资本流动管理，尤其加强对短期资本流动的监测，持续打击境内外“热钱”的非法流动，维持对恶意套利投机行为的高压态势；二是继续加强与市场的及时沟通，消除民间投资者的误解和悲观预期，并提高汇率决策制定的透明度和可信度；三是必要时果断干预人民币汇率下行趋势，向市场发出明确的保卫人民币信号，避免导致外汇储备下降过快甚至导致宏观经济稳定风险。此外，当前人民币贬值预期管理的难度从根本上反映了国际市场对我国经济发展信心不足。需积极协调汇率政策、货币政策与经济发展政策，抓住改革时机，重新恢复经济增长动力，稳固市场对人民币的使用和投资信心。

第四，充分研究和积极借鉴日元的国际化经验。日本在实现日元国际化之后，仍旧维持了全球第二的外汇储备规模。自 2008 年以来，日本的外汇储备规模一直保持在 1 万亿美元左右，占全球外汇储备的比重约为 10%。^① 应借鉴日本的黑字环流计划，在“一带

^①数据来源：IMF 相关年度《国际金融统计年鉴（日本卷）》；Wind 数据库。

一路”建设过程中向有需要的国家提供人民币贷款，主要投放于我国相对具有比较优势的产业和经济领域，促进国内企业的“走出去”与富余产能的国际合作，从而平衡我国与“一带一路”国家的国际收支顺差，在不造成人民币大幅贬值的前提下推动人民币国际化。

第五，应当重视创汇来源，同时增加创汇的含金量和可持续性。我国金融市场仍在发展阶段，应对资本市场上因汇率波动而产生的各项风险抵御能力不足，通过推进人民币国际化来稳定外汇储备的能力也不足。当前仍应重视出口创汇和引入外资，并增加创汇的含金量，包括提高出口产品的技术含量、引入技术含量较高的 FDI，而人民币的国际化也应优先加强国际支付职能，服务于壮大实体经济的目的，从而促进外汇储备的稳健发展。同时，鉴于当前地方频频出现的出口高报趋势，需要在政府层面加强监管，并不断推动海关审价过程的透明化和公开化，允许社会参与监督，挤走创汇“水分”。

参考文献：

1. 喻海燕：《中国外汇储备有效管理研究》，中国金融出版社 2010 年版。
2. 白钦先、张志文：《外汇储备规模与本国国际化：日元的经验研究》，《经济研究》2011 年第 10 期。
3. 孟秀惠：《国际货币体系失衡下的中国外汇储备管理研究》，经济科学出版社 2013 年版。
4. 王永茂：《中国外汇储备宏观经济效应研究》，经济科学出版社 2013 年版。
5. 周缘、陆璐、孙武军：《基于修正 Agarwal 模型的我国外汇储备适度规模测算研究》，《南大商学评论》2014 年第 26 辑。
6. Triffin, Robert, *Gold and the Dollar Crisis: The Future of Convertibility*, Yale University Press, 1960.
7. Heller, H. R., Optimal International Reserves, *The Economic Journal*, 1966, 76 (302).
8. Flanders, M. J., *The Demand for International Reserves*, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, 1971.
9. Agarwal, J., Optimal Monetary Reserves for Developing Countries, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1971, 107 (1).
10. Frenkel, J. A., The Demand for International Reserve by Developed and Less Developed Countries, *Economica*, 1974, 41 (161).
11. Iyoha, Milton A., Demand for International Reserves in Less Developed Countries: A Distributed Lag Specification, *The Review of Economics and Statistics*, 1976, 58 (3).
12. Dooley, M. P., Lizondo, J. S. and Mathieson, D. J., The Currency Composition of Foreign, Exchange Reserves, *IMF Economic Review*, 1989, 36 (385).

责任编辑：李 蕊

深化供给侧结构性改革与流通业的 先导性及物流业的战略性

丁俊发

摘要：流通业已经成为中国国民经济的基础性和先导性产业，物流业是支撑国民经济发展的基础性、战略性产业。通过剖析采购经理指数、价格指数、供应链绩效指数、社会消费品零售总额与生产资料销售总额、居民消费率、恩格尔系数，以及国民经济中生产、分配、流通、消费的相互关系，可以论证在深化供给侧结构性改革中，应充分发挥流通业的前导性和物流业的战略性作用。

关键词：供给侧结构性改革 流通先导性 物流战略性

作者简介：丁俊发，中国物流与采购联合会原常务副会长、享受国务院政府特殊津贴、中国流通 G30 成员。

2016 年 12 月召开的中央经济工作会议明确提出，中国经济运行面临的突出矛盾和问题虽然有周期性、总量性因素，但根源是重大结构性失衡，导致经济循环不畅，必须从供给侧结构性改革上突破，努力实现供求关系新的动态均衡。供给侧结构性改革最终目的是满足需求，主攻方向是提高供给质量，根本途径是深化改革。最终目的是满足需求，就是要深入研究市场变化，理解现实需求和潜在需求，在解放和发展社会生产力中更好满足人民日益增长的物质文化需求；主攻方向是提高供给质量，就是要减少无效供给、扩大有效供给，着力提升整个供给体系质量，提高供给结构对需求结构的适应性；根本

途径是深化改革，就是要完善市场在资源配置中起决定性作用的体制机制，深化行政管理体制改革，打破垄断，健全要素市场，使价格机制真正引导资源配置。要加强激励、鼓励创新，增强微观主体内生动力，提高盈利能力，提高劳动生产率，提高全要素生产率，提高潜在增长率。

在深化供给侧结构性改革中，流通业与物流业将发挥什么作用？2012年8月3日，国务院发布了《关于深化流通体制改革加快流通产业发展的意见》，提出“流通产业已经成为国民经济的基础性和先导性产业”；2014年9月12日，国务院发布了《物流业发展中长期规划（2014—2020）》，明确物流业“是支撑国民经济发展的基础性、战略性产业。加快发展现代物流业，对于促进产业结构调整、转变发展方式、提高国民经济竞争力和建设生态文明具有重要意义”。这两个定位不仅对今后中国流通与物流产业的改革发展具有历史性意义，对整个中国经济体制改革及产业发展也将产生巨大影响。基础性主要体现在流通业、物流业对国民经济发展的贡献度，先导性主要体现在流通业对国民经济发展的引领度，战略性主要体现在物流业对国民经济发展的渗透度。中央经济工作会议在提到2017年深化供给侧结构性改革时，围绕供给端与需求端，产业链、供应链与价值链的相互作用，充分论述了国民经济中生产、分配、流通、消费四大板块的相互关系。本文将从先导性与战略性入手，说明流通业、物流业在深化供给侧结构性改革中发挥的作用以及如何发挥作用。

笔者于20世纪90年代提出了“流通五论”，即流通决定论、流通发展阶段论、流通调节论、流通一体论与流通运行统一论，从不同角度论述了流通业在国民经济中的基础性与先导性。流通业在国民经济的运行中是一个晴雨表，流通业的各种问题反映了国民经济运行中的各种问题，所以其在供给侧结构性改革中同样具有先导性。物流业与其他产业融合度低，而成本过高是国民经济粗放运行的主要表现形式；推进供应链发展是国民经济降本增效的根本出路，是深化供给侧结构性改革的重大战略。

一、从采购经理指数看国民经济的宏观走势

采购经理指数（PMI）是国际通行的预测国家宏观经济走向的先行指数，50%为枯荣线临界点，50%以下为经济下行，50%以上为经济上行。从2005年7月1日中国制造业PMI正式发布，以及2008年1月中国非制造业PMI发布以来，中国国内生产总值（GDP）的走向与PMI完全一致，所以PMI指数成了大家心目中对中国经济发展走向的一个预期，既有权权威性又有先导性。PMI指数极大提高了中国经济拐点的敏感性与宏观走向预期的传导性。而PMI设置的指标体系中主要是流通指标，比如制造业PMI中的新

订单、生产、就业、供应商配送、存货、新出口订单、采购、产成品库存、价格、进口、积压订单等等。

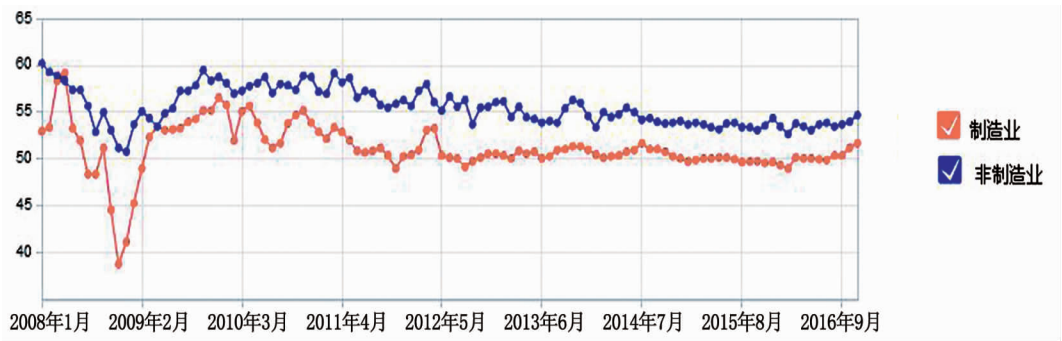


图 1 2008 年 1 月—2016 年 9 月中国制造业与非制造业 PMI 运行走势

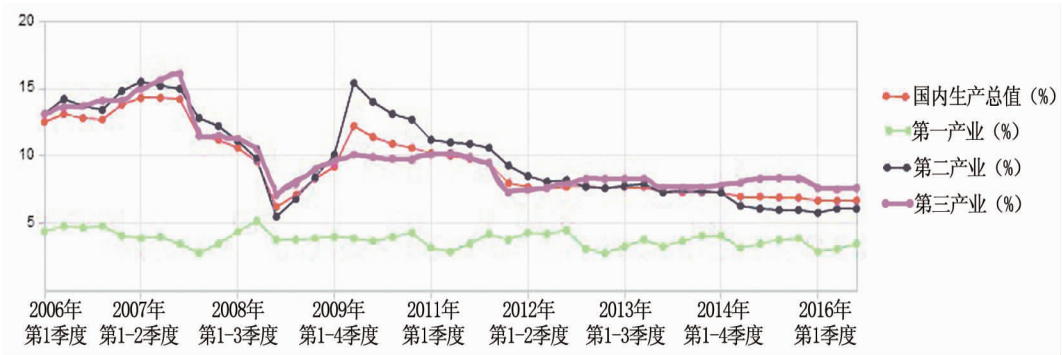


图 2 2006—2016 年第 1 季度中国 GDP 走势图

中国是世界上第二大经济体。全球金融危机以来，中国经济是全球经济增长的主要拉动力，其贡献率超过 25%。所以，中国经济增长速度的波动对全球经济增长的影响极大，中国 PMI 指数也成为全球重点关注的一个指数。根据实际需要，PMI 指数已得到广泛应用，如分析 GDP 走向、股市走向、经济结构走向、行业走向和就业形势走向等等，并从中找到某些规律性趋势或发现突出性矛盾，以求采取措施加以解决。如有些产业新订单持续下降，反映产能过剩、库存积压严重。库存的变化反映了互联网时代生产方式、流通方式都在发生深刻变化。生产用原材料、备品、备件下移到物流配送中心是因为物流外包的发展，而产成品库存上移到生产性企业是由于电子商务的发展，生产企业成了第一发货点。又如服务业 PMI 与制造业 PMI 的深度关联，餐饮住宿业 PMI 指数的提升往往反映企业经济活跃程度的提高。PMI 指数不仅可以看到宏观经济走向，也可以看到资金的流向。许多企业特别是中小企业反映资金短缺、融资难，银行大量资金流向了股市、楼市，对实体经济与老百姓的消费挤出效应十分明显。通过对服务业 PMI 指数的大数据分析，可以从中找到许多规律、新的变化与拐点，有利于服务业的健康发展，这正

是目前中国最需要的。而就业指数的变化，特别是劳动力成本上升，需要研究劳动力结构变化，工业化进程中农业可以提供的劳动力正在减弱。

“十二五”时期制造业 PMI 是逐年下降的，2011 年月均 51.4%，2015 年月均 49.9% 到了枯荣线以下。非制造业 PMI 在整个“十二五”时期年均值超过 55%，但也是逐年下降的，从 2011 年月均 57.06% 到 2015 年月均 53.62%。反映了“十二五”时期中国经济发展困难重重，处于“三期叠加”、经济转型、改革深化阶段，下行压力十分巨大。加上全球经济复杂多变，对进出口贸易造成巨大冲击。与此相对应的是中国 GDP 增速，2011—2015 年分别是 9.5%、7.9%、7.8%、7.3%、6.9%。

2016 年是“十三五”开局之年，全年制造业 PMI 一直在枯荣线上下，从 1 月的 49.4% 到 12 月的 51.4%，全年平均水平为 50.3%，高于 2015 年 0.4 个百分点，从 8 月开始一直超过 50%，但十分微弱。这说明，一是经济开始平稳；二是上升空间不大，下行压力不减。非制造业 PMI 一直在 53% 左右，比较稳定，从 8 月开始上升较快，反映服务业发展出现了新气象。中央经济工作会议对 2016 年的评价是，经济社会保持平稳健康发展，实现了“十三五”良好开局。经济形势总的特点是缓中趋稳、稳中向好，经济运行保持在合理区间，质量和效益提高，经济结构继续优化，改革开放取得新突破，对外开放布局进一步完善，人民生活持续改善，生态环境有所好转，绿色发展初见成效。但也指出，中国经济运行仍存在不少突出矛盾和问题，产能过剩和需求结构升级矛盾突出，经济增长内生动力不足，金融风险有所积聚，部分地区困难增多等。

从 PMI 走势分析，如无特殊情况，制造业 PMI 从 2017 年开始将稳定在枯荣线之上，但增幅很小，波幅不大。中国的经济发展已到达 U 型（或 L 型）底部，不可能大幅下降，也不可能快速上升。在底部要维持多久是受国内外诸多因素影响，但时间不会很短。以此推测，中国“十三五”的 GDP 增长将稳定在 6%~7%。在经济发展新常态下这是最好的结果，在全球仍然是中高速增长，但要付出百倍的努力。

中央经济工作会议还指出，2017 年是实施“十三五”规划的重要一年，是供给侧结构性改革的深化之年。要统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持稳中求进工作总基调，牢固树立和贯彻落实新发展理念，适应把握引领经济发展新常态，坚持以提高发展质量和效益为中心，坚持以推进供给侧结构性改革为主线，适度扩大总需求，加强预期引导，深化创新驱动，全面做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作，促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

二、供应链绩效指数从物流的一个侧面衡量国家竞争力

2014 年亚太经合组织（APEC）会议在讨论如何应对全球经济发展下行压力时，明确提出了供应链战略，如“促进全球价值链与供应链合作”“建立 APEC 供应链联盟”“建设亚太绿色供应链网络”“打通阻碍区域供应链联接的阻塞点”“如期实现 2015 年前将区域内供应链绩效指数提高 10% 的目标”。可以看出，打造全球供应链体系已成为大家的共识，是全球以及区域经济发展的战略支撑点。

2014 年 11 月 8 日，习近平总书记在 APEC 会议上指出：“现在需要对接各国战略和规划，找出优先领域和项目，集中资源，联合推进，这有利于降低物流成本，创造需求和就业，发挥比较优势，在全球供应链、产业链、价值链中占据有利位置，提高综合竞争力，打造强劲、可持续、平衡增长的亚洲发展新气象”。这是中国的亚太与全球供应链战略框架。2013 年 9 月和 10 月，习近平总书记在出访中亚和东南亚国家期间，先后提出共建“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”的重大倡议与战略构想，得到国际社会的一致好评及广泛响应。“一带一路”战略把中国的全球供应链战略具体化。2016 年在杭州召开的二十国集团（G20）会议，又进一步提出了全球治理的中国方略，优势互补、互联互通、合作共赢，走一条经济全球化的新型之路。

全世界有一个通用指标来衡量一个国家或地区的供应链水平，即供应链绩效指数（LPI）。这是世界银行自 2007 年以来每两年发布一次的全球性指标体系，是用来衡量一个国家或地区内物流水平及其参与全球供应链能力的国际性指数。2012 年该指标有 155 个国家及地区参与，由 6 个指标构成。包括：货物通关效率；物流基础设施质量；环境，竞争性价格与物流的便利性；物流服务商的竞争力和质量；物流信息、追踪、可视化能力；货物到货率。世界银行对这些指标设定了一套调查与分析的运作模式，尽量做到客观、公正、透明。由于设定的样本物流企业大都与进出口贸易有关，所以有一定局限性，但可比性较强。世界银行表示，随着时间的推移指标是可变的，2012 年就增加了可持续发展的指标。2012 年 LPI 前 10 位是：新加坡、中国香港、芬兰、德国、荷兰、丹麦、比利时、日本、美国、英国。中国大陆 2012 年排名第 26 位，2014 年排第 28 位，2016 年排第 27 位。

世界银行认为，以下七个方面值得重视：一是物流的基础设施建设水平，特别是综合运输体系，这是 LPI 的基础；二是物流服务水平，核心物流提供商的服务和竞争力是国家整体供应链绩效的另一半；三是海关和边境手续效率，这涉及节约交易时间；四是物流环境的优劣，包括法制环境、政策环境、政府效率、是否存在腐败性支付等等；五

是区域贸易便利化和一体化水准，反对贸易保护主义，实现广泛的信息共享；六是供应链发展的可持续性，绿色物流必须提上日程；七是软硬件同步发展，经验表明软硬件可以互为补充。同时，世界银行认为，各个国家打造全球供应链，令市场优化配置资源，政府的作用十分重要，并列举了一些国家的改革措施。从整体看，发达国家一般由运输主管部门主导，发展中国家一般由商务与经济主管部门主导。世界银行特别指出，2011年美国设立了供应链竞争力委员会，每年发布美国供应链年度报告，中国专门设立了物流发展的协调机构，还有南非、印尼、马来西亚、日本等一些国家的做法都值得肯定。

中国是世界第二大经济体，第一大进出口贸易国，第一大物流市场国，全球制造业大国，港口货物吞吐量与集装箱吞吐量第一大国，但在全球 LPI 中一直位居 20 多位，与中国的经济地位极不相符。我们在供给侧结构性改革中要认真寻找短板，如物流总成本与 GDP 的比率达 16%，比发达国家高一倍。这是由于中国物流服务商发展不充分，物流业与其它产业的融合度低，使实体经济企业的物流成本居高不下。实施供应链管理是降本增效的最佳选择，据欧美研究机构的长期分析，物流业与实体产业的融合分三个阶段：第一阶段，一个企业如果只是简单的以第三方替代自营物流，借助第三方的规模效应和营运特点可节约成本 5%；第二阶段，如果利用第三方的网络优势进行资源整合，部分改进原有物流流程，可节约物流成本 5%~10%；第三阶段，如果通过第三方物流根据需要对物流流程进行重组，使第三方物流延伸至整个供应链，可取得 10%~20% 的成本节约。所以，在深化供给侧结构性改革中，推进供应链管理是一大战略，启动越早越好，对提高中国制造业的成本优势至关重要。

三、价格指数是国民经济运行的晴雨表

价格指数主要是居民消费价格指数（CPI）与工业品出厂价格指数（PPI），是商品与服务在进入流通环节后实现其价值与使用价值的体现，是政府回笼货币的主要渠道。其表现形式主要是通货膨胀与通货紧缩。根据国际惯例，由于产能过剩或需求不足，CPI 连续三个月下跌、由正变负，称为通货紧缩；由于社会总供给满足不了社会总需求，或货币发行量超过商品流通中的实际需要，引发 CPI 连续上涨，称为通货膨胀，CPI 在 5% 以内为温和通胀，5%~10% 为通胀，超过 10% 为严重通胀。一般情况下，5% 以内的通胀是市场经济的常态。通胀分为需求拉动型、成本推进型、结构矛盾型、外部输入型、政府调控型，也有的是综合型通胀，即有几种原因同时推动。

在中国，引起 CPI 与 PPI 波动的因素是多方面的。一是供求关系（数量、品种、质量）。一般而言，供大于求物价下降，供不应求物价上升。二是货币供应量。社会上的商

品流通量必须有相匹配的货币流通量，社会货币流通量过大，容易引起 CPI 上升。三是生产方式。长期以来，中国的工业、农业、流通业是“大而全”“小而全”的运作模式，到目前为止并没有完全改变。农业生产更是小生产方式，这必然增加许多不必要的流通环节，提高了生产成本与交易成本。四是物流成本。由于中国商品流通环节多、库存大、周转慢，综合运输体系不健全，物流装备不先进，加上非正常性收费，推高了物流成本，是影响物价波动的重要因素。五是城镇化推进。改变二元经济结构会带来一系列深层次矛盾，农民进城以及他们进入流通领域的生存成本，在一定程度上会波及物价水平。六是国际价格。中国是全世界的中国，国际商品与服务价格的变动必然会影响到中国的物价水平。



图 3 2008—2016 年 9 月中国 CPI 趋势图

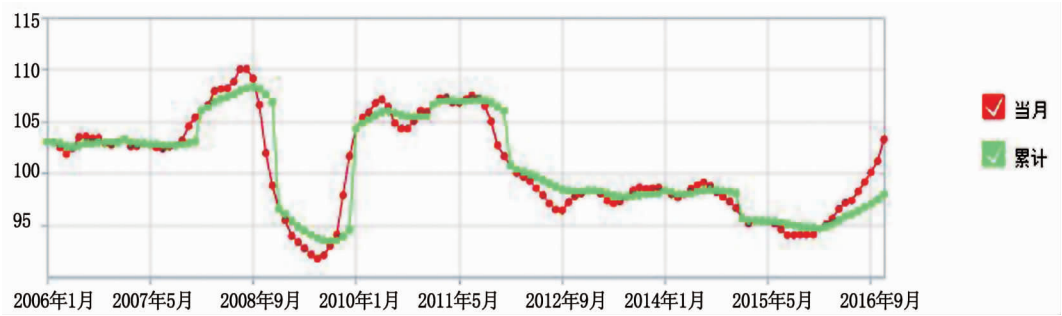


图 4 2006—2016 年 9 月中国 PPI 趋势图

改革开放以来，中国 CPI 为负增长的有 4 年，超过 5% 的有 13 年，其中超过 10% 的有 5 年，1994 年通胀率达到 24.1%。21 世纪以来，实现了物价基本稳定。改革开放以来，中国 PPI 为负增长的有 12 年，超过 5% 的有 13 年，其中超过 10% 的有 5 年，1993 达到 24%。其中，有两点十分重要：一是 CPI 与 PPI 超过 10% 的年份是重合的；二是“十二五”期间 CPI 十分稳定，但 PPI 一直在下降。钢材、煤炭、水泥、玻璃等生产资料，汽车、家电、建筑材料及五金电料、一般日用品、耐用消费品价格都在下跌，这足以说明

一些产业的供给侧结构性矛盾日益突出。据国家统计局数据显示，2012年3月—2016年8月PPI都是负增长，2016年9月才开始微弱回升。

国民经济发展一般是GDP高速增长与高投资、高通胀连在一起，但中国出现了高速增长与低通胀并存的局面。另外，中国的货币供应量充足，广义货币（M2）的增速（2011—2015年年均增长16.6%）大大超过GDP的增速（2011—2015年年均增长7.8%）与社会消费品零售总额的增幅（2011—2015年年均增长14.6%），但并未引发通胀（2011—2015年CPI年均增长2.8%）。这种看起来反常的现象恰恰反映了中国宏观经济发展的阶段性特点：一是工业品供大于求，工业品价格一直处于低位；二是农产品供给充足，波动大的主要是季节性农产品；三是货币供应量的增长大部分被吸纳到房地产与股市，而高房价不在CPI统计之列；四是服务业的短板会推动CPI的涨幅，但在有效控制之内。纵观“十三五”的总体趋势，CPI将是平稳格局，而PPI不确定因素较多，推动工业品价格适度上涨，从负数变为正数，是供给侧结构性改革中应解决的一个难题。

四、社会消费品零售总额与生产资料销售总额走势 推动经济结构优化

社会消费品零售总额与生产资料销售总额，反映的是生活性消费与生产性消费的趋势。拉动国民经济增长有三驾马车或三大动力，一是消费需求，二是投资需求，三是出口需求，即国家统计中的最终消费支出、资本形成总额与货物和服务净出口。前两项构成了内需拉动，其中最终消费包括居民消费与政府消费。居民消费指劳动力生产与再生产过程中的生活资料消费，是千家万户的微观消费活动的总称；政府消费指的是政府运行过程中所产生的各种消费，特别是公共服务消费。

中国经济发展进入新常态，不仅承受着经济增速下行的巨大压力，从2007年的14.2%到2015年的6.9%，同时承受着消费增速下行的巨大压力。2015年社会消费品零售总额增长10.7%，是2004年以来增长速度最低的一年（2001—2015年年均增长14.6%），2016年的增速为10.5%左右。全社会生产资料销售总额2015年增长8.2%，是2001年以来增速最低的一年（2001—2015年年均增长14.5%），2016年增速在7%左右。这一情况是在以下条件下发生的：一是中国人均GDP超过8000美元；二是2020年中国要全面实现小康；三是M2充足（2001—2015年年均增长16.6%）、物价指数稳中有降（CPI在2%左右）；四是消费对GDP的贡献率2015年已超过60%（2016年前三季度达70%），电子商务快速发展，网购以30%速度上升；五是“新四化”加速推进。

表 1 “六五”至“十二五”时期中国最终消费率 单位：%

时期	最终消费率	其中	
		居民消费率	政府消费率
“六五”时期	66.28	52.26	14.00
“七五”时期	63.28	50.06	13.28
“八五”时期	59.44	45.40	14.06
“九五”时期	61.30	46.32	14.96
“十五”时期	58.04	43.12	14.94
“十一五”时期	50.36	36.76	13.50
“十二五”时期	51.16	37.5	13.68

数据来源：国家统计局。

这是否正常，症结何在？笔者认为，其中既有客观因素，也有主观因素。全球金融危机以来，全球经济增速从 5%以上下降到 3%以下，处于亚健康时期，中国经济包括中国消费同样受到冲击，这是客观因素。主观因素主要有四个：一是供给侧结构性问题上升为主要矛盾，特别是大宗商品产能过剩；二是分配体制改革滞后；三是还没形成促进消费的长效机制；四是中国房地产泡沫从全局扭曲了消费市场，对实体经济与居民消费“挤出效应”十分明显。笔者在 20 世纪 90 年代曾提出，住房消费将成为城乡新一轮消费热点。房地产业在推动中国经济发展中的作用不可否认，但高房价并不可取。作为发展中国家、社会主义国家，在全球 12 个高房价城市中，中国占了 4 席。城市房价特别是一线城市房价之高，完全违背了按劳分配的基本原则，政府调控多年但成效不大，这值得认真反思。2016 年中央经济工作会议痛下决心，提出商品房是用来住的，不是用来炒的，大家希望能看到一个满意的答卷。

此外，还有两个重要指标，一是居民消费率，二是投资率。据国家统计局数据显示，在改革开放以来的 38 年中，消费对 GDP 增长为第一拉动力的有 26 年，投资是第一拉动力的有 12 年。其中的一个问题是居民消费率过低。根据国际经验，各个国家消费率都随收入水平提高呈下降趋势，但一般不会降至 70%以下，素以高储蓄率闻名的东亚国家消费率最低时也在 65%以上。经济学家钱纳里研究表明，在人均 GDP 为 1000 美元左右时，世界各国居民消费率占 GDP 的份额一般为 61%。1997 年中国人均 GDP 接近 1000 美元，但居民消费率仅为 45.2%，比国际平均水平低 16 个百分点。最终消费率特别是居民消费率逐年下降，在全世界均不多见，消费作为最终需求直接关系社会成员的福利水平，过低的消费率显然不符合社会经济发展的终极目标，也不符合社会主义的基本准则。“十

三五”时期或更长一段时间内，把最终消费率提高到 65%以上、居民消费率提高到 50%左右是我们必须追求的目标。

一般来说，在发达市场经济国家，消费需求和 GDP 以大致相同的比率增长，但在短期的经济周期中，消费需求的波动小于 GDP 的波动，消费需求的增长较为稳定，即最终消费增长率与 GDP 增长率之比在经济扩张时小于 1，在经济收缩时大于 1。及时把握国民经济发展格局中居民消费需求变动趋势，研究居民消费总量与结构变化对国民经济发展的影响，制定符合中国现阶段国情客观需要的居民消费政策，对于提高中国经济增长速度和质量都具有十分重要的意义。

消费不仅反映供求关系，也反映投资与消费的比例；既反映产业结构与产品结构，也反映了市场经济的总体，即商品市场与要素市场的成熟度；更反映改革开放以来，居民获得的实惠。从中可以发现并解决一些深层次矛盾，有利于改革与发展的顺利推进。国际经验表明，投资与消费结构的变化和经济发展阶段有关。通常随着经济较低水平向较高水平阶段推进，消费率将呈现先下降后上升的 U 型趋势，而投资率则呈现先升后降的倒 U 型趋势。其中，当经济体处于中等收入阶段时，投资率最高，消费率最低，期望值分别在 30%和 70%左右。国际经验还表明，外向程度高的国家比相同发展阶段外向程度低的国家，投资率高于消费率 10 个百分点左右；高储率的国家（如东亚地区）比一般国家投资率高于消费率 10 个百分点左右。但中国的情况偏离了这些国际基本经验。

在某种意义上讲，是高投资率支撑了中国经济的高增长。在一定时期内，特别是工业化、城镇化中后期，为了促进经济增长，高投资率是必要的，也是许多国家成功的经验，但不可能持久，不可能形成经济发展的良性循环。党的十八大以来，中央及时做出战略性调整，指出中国经济发展已进入新常态，提出了五大发展新理念，坚定不移深化供给侧结构性改革，调整经济结构，提升经济发展质量，这是十分正确的，将使两个一百年要实现的目标建立在牢固的基础上。

五、恩格尔系数指引消费升级

消费问题主要指居民消费，这是所有国家国民经济发展的基本立足点与出发点，消费影响着一个国家国民经济运行的模式、发展方式、发展速度与经济结构，是一个重大战略问题。

居民消费一般可划分为基本性消费（或叫生存性消费）、享受性消费与发展性消费。所谓基本性消费就是为满足人生存的基本必需品消费。居民生活水平处于贫困与温饱阶段，一般以基本性消费为主，恩格尔系数（指食品支出金额在生活支出金额中所占的比

例) 为 50%~60%; 居民生活水平进入小康阶段时, 随着生产力不断发展, 各种享受性、发展性商品与服务品不断增多, 实现消费升级, 恩格尔系数下降为 40%~50%; 居民生活水平进入富裕阶段, 以享受性、发展性消费为主, 恩格尔系数进一步下降到 30%~40%。根据国家统计局统计, 2013 年中国城镇的恩格尔系数已下降至 35%, 农村的恩格尔系数已下降至 37.7%。该数据显示, 中国居民生活水平已进入富裕阶段, 但实际并非如此。中国从总体上已进入小康阶段, 但由于城乡差别、地区差别、群体差别, 基本性消费、享受性消费与发展性消费是各不相同的。

中国恩格尔系数的下降, 标志着中国老百姓的消费发生了质的变化。一是服务消费快速上升, 如金融服务、旅游服务、教育服务、医疗服务、家政服务、社区服务、养老服务、信息服务、物流服务、交通服务、健康服务等等, 服务业上升到一个新高度, 服务经济逐渐超越工业经济。二是从追求数量向追求质量转变, 品牌意识增强、个性化服务增强、消费者权益保护增强。三是消费方式改变, “互联网+”的实施、线上线下互动、体验性环节增多。

在供给侧结构性改革中, 服务业是一个短板, 是中央经济工作会议提出促进消费升级的重要组成部分。以健康医疗服务为例。2016 年国务院发布了《“健康中国 2030”规划纲要》明确指出, 推进健康中国建设是全面建成小康社会、基本实现社会主义现代化的重要基础, 是全面提升中华民族健康素质、实现人民健康与经济社会协调发展的国家战略, 是积极参与全球健康治理、履行 2030 年可持续发展议程国际承诺的重大举措。未来 15 年是推进健康中国建设的重要战略机遇期。经济发展保持中高速增长将为维护人民健康奠定坚实基础, 消费结构升级将为发展健康服务创造广阔空间, 科技创新将为提高健康水平提供有力支撑, 各方面制度更加成熟、更加定型将为健康领域可持续发展构建强大保障。要求到 2030 年, 健康服务能力大幅提升。优质高效的整合型医疗卫生服务体系和完善的全民健身公共服务体系全面建立, 健康保障体系进一步完善, 健康科技创新整体实力位居世界前列, 健康服务质量和水平明显提高。在《规划》的 8 篇 29 章中可以看到, 全国人民对大健康产业发展与医疗服务水平提升的迫切要求。《规划》提出, “全面建成体系完整、分工明确、功能互补、密切协作、运行高效的整合型医疗卫生服务体系”“建立专业公共卫生机构、综合和专科医院、基层医疗卫生机构‘三位一体’的重大疾病防控机制”“建立与国际接轨、体现中国特色的医疗质量管理与控制体系, 基本健全覆盖主要专业的国家、省、市三级医疗质量控制组织, 推出一批国际化标准规范”。这仅从一个方面分析了中国消费的发展方向, 这些必然影响着中国产业结构的调整与优化。

到 2020 年中国要全面实现小康, 产品与服务供给的改善以及消费的升级将是“十三

五”时期的一个显著特点，也是深化供给侧结构性改革要达到的重要目标

六、市场经济必然强化流通对生产、分配、消费的反作用

流通是商流（商品价值形态的流通）、物流（商品实物形态的流通）、信息流（商品经济行为的流通）、资金流（商品货币形态的流通）的总和。流通是以商流为主体，物流、信息流、资金流为支撑的产业形态。流通作为生产与生产、生产与消费的纽带，在市场经济条件下，消费通过流通决定生产，流通实际是国民经济的血脉系统，体现国家对商品流通的通道控制力与市场控制力，处于产业链的高端。所以，流通业与工业、农业一样，是国民经济的基础产业，也是一个先导产业。由流通引导的消费是拉动国民经济发展的基本动力。没有流通的现代化，也就没有真正意义上的社会主义市场经济，国民经济整体素质和运行效率也不可能提高。

国家在经济发展过程中会出现各种问题，其中一个重大问题就是渠道不畅、甚至堵塞，包括“流通不畅”“信息不对称”“资金链断裂”等等，社会流通渠道不畅的结果是衰退。目前，中国是世界上第二大经济体，也是全球最大的发展中国家。中国要从一个经济大国成为经济强国，必须提升对资源（实物资源、金融资源与人力资源）、生产（工业生产、农业生产与服务业生产）、市场（国内市场与国际市场）、渠道（流通通道、资金通道与信息通道）的掌控能力。许多经济学家曾表示，控制了一个国家的流通就控制了这个国家的经济，其本质就是对渠道的掌控力。如果说发达市场经济国家实施全球供应链战略，牢牢掌控“微笑曲线”的两端，从某种意义上讲，也就是实施了对商流、物流、信息流、资金流的全程、全方位的掌控。这既是硬实力，也是软实力。中国也必须这样做，逐步从国内延伸到国外，充分利用国内外两种资源、两个市场。

（一）流通引导生产

马克思主义认为，生产是人类利用和改造自然从而创造物质财富的经济活动，是社会再生产的首要环节，如果没有生产要素及其创造的物质财富，后序的分配、消费及交换要素就会成为无源之水、无本之木。从这个意义而言，生产决定流通。生产的性质、规模和方式决定着流通的内容、规模和方式。正如马克思所论述的那样，“交换的深度、广度和方式都是由生产的发展和结构决定的”^①“一定的生产决定一定的消费、分配、交换和这些不同要素相互间的一定关系”^②。在发达商品经济即市场经济出现以前，马克思、

^①马克思、恩格斯：《马克思恩格斯全集》第46卷（上），人民出版社1979年版，第36页。

^②马克思、恩格斯：《马克思恩格斯全集》第46卷（上），人民出版社1979年版，第37页。

恩格斯就已经看到流通对生产的制约作用，并认为终有一天生产要建立在流通的基础上。生产和交换“在每一瞬间都互相制约，并且互相影响，以致它们可以叫做经济曲线的横坐标和纵坐标”^①。当社会经济的综合水平发展到一定程度之后，“生产过程已经完全建立在流通的基础上”^②。马克思认为，只要产品生产变成商品生产，即为卖而生产，那么“生产出来的一切财富都要经过流通”^③。一般情况下，生产是流通赖以进行的基础和归宿，生产决定着流通的内容、规模和方式；流通是生产得以存在和发展的必要前提。二者相互制约、互相决定、互为媒介，是矛盾的统一体，不能脱离一方谈另一方的决定作用。但是到了市场经济时代，商品的供求关系发生了根本变化，已形成买方市场的总格局。在这种情况下，是消费通过分配与流通决定着生产。

但实际上，中国的流通并没有很好地对生产起到重要引导作用。原因有三：一是“重生产轻流通”的旧观念还没有清除，没有认识到流通对生产有引导作用；二是流通部门缺少可以引导生产的手段与途径，生产与流通部门是分割的，还没有进入一体化供应链集成阶段；三是大数据、云计算发展缓慢，中国缺少可信的大数据分析，数据混乱是中国经济发展中的一大隐患，企业对政府过度依赖，面对市场往往束手无策，对市场的响应速度迟缓，难以通过市场优化配置资源。这正是供给侧结构性改革应解决的问题。

（二）流通调节分配

在社会经济运行的一般序列中，分配在前，交换（流通）在后。分配的经济职能是借助社会经济规律确定社会各成员对社会产品占有的份额和比例；交换则是社会各成员在其对社会产品占有之后相互交换自己所需的其他产品，从而达到最终消费。从中可以清楚地看到，生产与消费之间有两个中间环节，即分配和交换（流通）。正是分配和交换这两个作用不同又相互联系的环节维系着生产和消费的正常运转。换句话说，二者共同推动着社会经济的正常发展。

由于分配处于产品和生产者之间，属于国民收入的初次分配，首先在物质生产领域内进行，然后在全社会内进行再分配。国民收入的初次分配根据社会经济规律的要求进行，如根据在社会主义制度下的基本经济规律、按劳分配规律和价值规律等要求进行初次分配。国民收入的初次分配包括两种，一种是产品分配，一种是生产资料分配。无论是产品分配还是生产资料分配，都必须借助于交换（流通）才能实现其价值和使用价值，

①马克思、恩格斯：《马克思恩格斯全集》第20卷，人民出版社1971年版，第160～161页。

②马克思、恩格斯：《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社1974年版，第367页。

③马克思、恩格斯：《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社1972年版，第644页。

才能满足生产性消费和生活性消费。因此，在此意义上讲，交换是分配的继续，没有交换分配就不能彻底。但是反过来，如果没有初次分配，也就没有再分配，也就没有交换。总之，分配方式决定交换方式，分配的数量和结构影响着流通的规模和结构；而交换（流通）对分配则有能动作用，不仅调节分配的数量和结构，而且对分配能否进行到底有决定性作用。

收入是消费的函数，收入水平提高是消费水平提高的物质基础。改革开放以来，中国人民的生活水平从贫困到小康，就是以收入水平提高为基础的。但对照国际经验，中国居民消费能力仍然有限，主要问题是国民经济分配格局不合理，居民收入偏低，贫富差别过大，从而影响了中国居民消费增长。目前，形成了高收入群体消费意愿不足和低收入群体支付能力不足同时并存的局面。按照消费规律，收入水平增长并不等同于消费水平增长，即消费行为主要取决于净收入。一般情况下，消费将随收入增减而增减，但随着收入增长往往会出现消费增加量小于收入增加量，高收入人群尤其明显。

“十三五”期间，优化调整分配格局将成为推进经济体制改革和发展方式转变的重点，也是改革和调整的难点。从国民收入分配全流程看，调整应从初次分配、二次分配和政府支出三个层面进行。初次分配要提高劳动者报酬的比重，逐步改变中国的低工资制度；通过改革税收制度等措施加大二次分配的调整力度，深化城乡社会保障体系建设；大幅度提高政府公共服务支出占政府总支出的比重，从而夯实居民消费能力。

（三）流通促进消费

马克思主义认为，消费有两种，分别为生产性消费、生活性消费。生产性消费是生产资料和劳动力的消耗，经过这种消耗生产出社会需要的产品；生活性消费是消费品的消耗，经过这种消耗再生产出新的劳动力。在商品经济条件下，为了实现生产性消费和生活性消费，必须借助交换（流通）环节，即流通的直接目的是消费。马克思指出，“商品只要最终退出流通，不论在生产活动中或在本来意义的消费中被消费，它就在某一点上被抛出流通，完成自己最后的使用”。^① 在这里，流通对实现消费有决定性作用。但消费多种多样，不仅有消费水平、结构问题，还有消费速度问题，这些复杂而多变的需求必定对流通规模、结构、方式和速度产生影响及制约作用。马克思曾明确指出，商业资本的流通速度“取决于：1. 生产过程更新的速度和不同生产过程互相衔接的速度；2. 消费的速度”。^② 总之，流通与消费之间是辩证关系，流通是消费实现的必要前提，流

^① 马克思、恩格斯：《马克思恩格斯全集》第46卷（上），人民出版社1979年版，第150页。

^② 马克思、恩格斯：《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社1974年版，第309页。

通对扩大消费规模有巨大促进作用；而消费对流通也有积极的反作用，对流通的规模、结构、方式和速度均具有影响及制约作用。

无论从理论还是实际情况看，消费通过分配与流通决定生产，既是一个客观真理，又是一个客观实际。生产的目的是最终消费，消费总量决定生产总量，消费要求决定对生产的要求，消费结构决定生产结构，消费的趋向决定着生产的趋向。住房、汽车、家电、食品均如此，如果不让生产适应消费，而是为生产而生产，必然出现生产过剩或生产短缺，无法满足人民生活与生产建设的需要。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，确立了适应经济发展新常态的政策框架，形成了以新发展理念为导向、供给侧结构性改革为主线的政策体系，坚持稳中求进的工作总基调，这是治国理政的重要原则，也是做好经济工作的方法论。2017 年深化供给侧结构性改革是一场硬仗，也是整个“十三五”时期经济工作的主线。2016 年重点是“三去一降一补”。2017 年拓展为四个方面：一是继续深入推进“三去一降一补”；二是推进农业的供给侧结构性改革；三是着力振兴实体经济；四是促进房地产市场平稳健康发展。流通行业、物流行业、金融行业、信息行业都要为此作出努力，使大流通产业的基础性、战略性、先导性作用发挥得更好。

参考文献：

1. 丁俊发：《关于中国消费的几个问题（上）（下）》，《中国流通经济》2010 年第 9、10 期。
2. 丁俊发、赵嫻：《流通经济学概论》，中国人民大学出版社 2012 年版。
3. 丁俊发：《推动流通业的供给侧改革》，《经济日报》2016 年 1 月 28 日。
4. 国家统计局：《中国统计摘要（2016）》，中国统计出版社 2016 年版。
5. 杨伟民：《2017 年重点是供给侧改革》，光明网，2016 年 12 月 17 日。

责任编辑：李蕊

负面清单管理模式下 我国外商投资监管体系研究

张焕波 史 晨 杜靖文 刘 隽

摘要：改革开放以来，特别是加入 WTO 以后，我国外资监管经验不断丰富，上海、天津、广东、福建的自由贸易试验园区探索也为投资管理体系改革提供了试验平台。在借鉴英、美两国外资监管经验基础上，对如何形成具有战略性、前瞻性的基于负面清单的外商投资监管体系提出了若干建议，为我国完善外商投资法律法规，自贸区投资管理模式创新及负面清单在全国推广提供相关政策参考。

关键词：负面清单 自贸区 外商投资监管

作者简介：张焕波，中国国际经济交流中心副研究员；

史 晨，中国社会科学院研究生院硕士研究生；

杜靖文，中国人民大学农业与农村发展学院硕士研究生；

刘 隽，中国国际经济交流中心交流部。

一、引言

经过 30 多年的改革开放，我国经济发展进入新常态，在诸多方面出现新的特征，面临新的机遇和挑战。从利用外资来看，已经进入“平稳增长期”“提质增效期”“管理升级期”三期叠加的新阶段：吸引外资连续多年实现小幅平稳增长；外资向形态更高级、分工更优化、结构更合理的阶段演进；进一步深化简政放权，为外商提供更优质的投资服务，推行负面清单管理模式，强化事中事后监管，维护市场公平竞争。

为推进新一轮高水平对外开放，适应引领国内经济新常态，我国积极探索外商投资监管新体系。特别是自 2013 年上海自贸区获批以来，在负面清单管理方面做了深入探索。目前，许多地区开始主动复制自贸区负面清单管理模式。2016 年 9 月，全国人大常委会审议通过了《中外合资经营企业法》等 4 部法律修正案，改变了自改革开放以来运行 30 多年的外商投资“逐案审批”管理模式，是我国外商投资管理体制的重大变革，贯彻了对接国际通行规则、构建开放型经济新体制、进一步扩大开放的要求，将创造更加公平、稳定、透明的外商投资环境，切实提升投资便利化水平。负面清单管理模式的推行将有利于对内对外开放相互促进，“引进来”与“走出去”更好地结合，有助于提升中国治理变革的国际认同，让市场在资源配置中发挥决定性作用，更好、更精准地发挥政府作用，给企业营造更加宽松、稳定、公平、透明、可预期的营商环境，提高各产业在全球产业链和价值链中的地位。对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理模式的探索和推广是我国改革开放进程中又一重大突破，将加速我国全面深化改革，为市场经济发展提供更大的空间和活力。

二、负面清单管理模式的理论基础

负面清单又称消极清单，常与准入前国民待遇一起提出，其核心是除明确列出的外商禁止名录以外，其余领域完全对外开放，享有准入前国民待遇，即“法无禁止即可为”。负面清单在贸易投资领域中的应用最早可追溯到 1834 年，加入德意志关税同盟的同盟国采用负面清单模式订立贸易条约。具有管理意义的以列表形式存在的现代负面清单起源于 1994 年生效的北美自由贸易协定（NAFTA）。在 NAFTA 的示范效应下，“负面清单”管理模式被广泛运用于双边投资协定，我国和美国之间开展的双边投资协定（BIT）谈判也采取此种形式。“准入前国民待遇+负面清单”管理模式已经逐渐成为国际投资规则发展的新趋势。据我国商务部统计，全球目前至少有 77 个国家采用这种管理模式。负面清单的内容主要包括两部分，一是被允许的“不符措施清单”，该部分内容主要涉及与国民待遇、最惠国待遇、业绩要求等不符的措施；另一部分则为被允许采取不符措施的“行业清单”，通过“行业清单”明确禁止和限制外资企业投资经营的行业、领域、项目等。

负面清单的管理模式在应用中充分表现出以下三个特征。一是体现了“法无禁止即可为”的管理理念。一方面，和正面清单不同，负面清单“法无禁止即可为”的管理理念，最大程度上赋予了市场主体最大程度上的行为自由；另一方面，公开、透明的负面清单管理模式简化了烦琐的审批程序，有利于激发经济活力，让市场更加高效。二是对政府“法无授权不可为”作了有效限制，减少了社会中的寻租现象。负面清单虽然是面

向市场主体，但实际上限定的是政府的权力，划定了政府可以进行审批和管理的领域。对政府“法无授权不可为”做了有效限制和规范公权，尤其是规范审批权，减少了社会中寻租现象滋生的可能性。三是对于清单限制措施的逐渐放开、渐次推行，有利于保障产业安全，优化产业结构。

三、我国外商投资监管现状

（一）我国外资安全审查制度

1. 相关法律法规

外商投资领域的国家安全审查可以追溯到 2002 年的《指导外商投资方向规定》，该规定禁止外商投资“危害国家安全”的项目。2006 年我国商务部等六部委公布的《关于外国投资者并购境内企业的规定》和 2007 年颁布的《反垄断法》（2008 年 8 月 1 日起实施）虽然都有专门条款提出，要对涉及国家安全的外资并购进行安全审查，但均未对安全审查的主体、标准、程序等做出具体规定。2011 年，我国接连发布了《国务院办公厅关于建立外国投资者并购境内企业安全审查制度的通知》（以下称《通知》）、《商务部实施外国投资者并购境内企业安全审查制度有关事项的暂行规定》及《商务部实施外国投资者并购境内企业安全审查制度的规定》，对并购安全审查范围、审查内容、审查机制、审查程序等方面做出明确而详细的说明。2015 年 4 月，国务院办公厅印发《自由贸易试验区外商投资国家安全审查试行办法》（以下称《办法》），决定在上海、广东、天津、福建 4 个自由贸易试验区实行准入前国民待遇加负面清单管理模式，试点实施与负面清单管理模式相适应的外商投资国家安全审查。2015 年 7 月，我国通过了《中华人民共和国国家安全法》，其中第四章第五十九条规定，“国家建立安全审查和监管的制度和机制，对影响或者可能影响国家安全的外商投资、特定物项和关键技术、网络信息技术产品和服务、涉及国家安全事项的建设项目，以及其他重大事项和活动，进行国家安全审查，有效预防和化解国家安全风险”，从而从法制上对国家经济安全审查做出了规定。



图 1 我国外资并购安全审查法律体系

审查范围上,《通知》明确指出,只有涉及到“并购境内军工及军工配套企业,重点、敏感军事设施周边企业,以及关系国防安全的其他单位;并购境内关系国家安全的重要农产品、重要能源和资源、重要基础设施、重要运输服务、关键技术、重大装备制造等企业,且实际控制权可能被外国投资者取得”,才会面临安全审查。

审查内容上,《规定》指出,审查内容主要包括并购对国防安全、国家经济稳定运行、社会基本生活秩序、涉及国家安全关键技术研发能力的影响。2015 年 4 月颁布的《办法》将“重要文化、重要信息技术产品和服务”纳入审查范围,并要求审查时要考虑到外商投资对国家文化安全、公共道德以及对国家网络安全的影响。2015 年 7 月,《中华人民共和国国家安全法》将安全审查范围进一步延伸到“影响或者可能影响国家安全的外商投资、特定物项和关键技术、网络信息技术产品和服务、涉及国家安全事项的建设项目,以及其他重大事项和活动”领域。

2. 审查机构

安全审查机构设立方面,建立了外国投资者并购境内企业安全审查部际联席会议(以下简称联席会议)制度,在国务院领导下,由国家发展改革委、商务部牵头,根据外资并购所涉及的行业和领域,会同相关部门开展并购安全审查。涉及多部门的联合监管难免出现信息不对称,监管效率降低等问题,2015 年《办法》的颁布,重点强调了国家发展改革委、商务部与自贸区管理机构要通过信息化手段,在监管上形成联动机制,在一定程度上弥补了多头监管导致信息沟通不及时、监管效率不高的不足。安全审查的启动分为主动和被动两种方式,具体审查程序又分为一般性审查和特别审查两阶段,未通过一般性审查的并购交易将进入特别审查阶段,具体流程参见审查流程图(见图 2)。

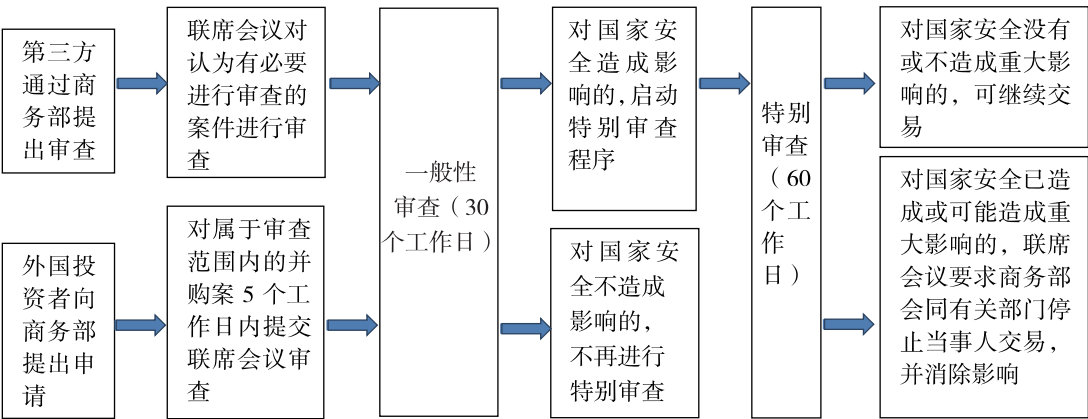


图 2 并购安全审查流程图

3. 实践

从公开资料中没有找到我国并购安全审查的统计数据，仅有一个案例可供参考。2012年8月，商务部虽然最终批准了沃尔玛收购纽海控股有限公司（1号店间接控股公司）股权，但出于对国家安全考虑，对此项并购的实施附加了严格的限制规定，即沃尔玛只能收购1号店的直销业务，而不得通过协议控制架构从事增值电信业务。

（二）事中事后监管——反不正当竞争和反垄断

1. 相关法律法规

《反不正当竞争法》和《反垄断法》是我国竞争法体系的核心，也是事中事后监管所依据的基本法。1993年9月，由全国人民代表大会常务委员会通过的《反不正当竞争法》是为保障社会主义市场经济健康发展，鼓励和保护公平竞争，制止不正当竞争行为，保护经营者和消费者的合法权益制定的基本法。其中，第十六条授权县级以上监督检查部门对不正当行为进行监督检查。同时，该法还明确了经营者违反本法规定后需承担的法律责任。《反不正当竞争法》中不单纯有禁止不正当竞争的规定，还包含着部分反垄断的内容，如公用企业的限制竞争行为、行政性限制竞争行为等都可以归属到垄断行为的范畴中去。

2008年8月1日起实施的《反垄断法》通过对有关垄断协议、滥用市场支配地位、经营者集中、滥用行政权力排除等行为的界定和规范，对预防和制止垄断行为，保护市场公平竞争，维护消费者利益和社会公共利益，促进社会主义市场经济健康发展起到了至关重要的作用。同时，该法第九条规定“由国务院设立反垄断委员会负责组织、协调、指导反垄断工作”，致力于研究拟定有关竞争政策、组织调查、评估市场总体竞争状况，发布评估报告及反垄断指南，并协调反垄断行政执法工作。

我国《反垄断法》与《反不正当竞争法》采取“双轨制”分别立法模式，其他相关法律法规作为竞争附属法，是该体系的细化和补充。需要强调的一点是，我国当前并没有专门针对外商投资的基础性法律，境内经济活动中的不正当竞争和垄断行为都适用于基本法。为规范对外资监管，我国专门出台了一些相关规定。例如，2006年9月由商务部修订实施《外国投资者并购境内企业规定》，对外国投资者并购境内企业做了详细规定。

2. 执法机构

目前，考虑到法律实施的复杂性和单一执法机构的承受能力，并且在短期内很难组建唯一的执法部门，我国在不正当竞争和垄断监管领域都确立了多部门参与执法的格局（见表1）。《反不正当竞争法》规定了我国反不正当竞争的主要执法机构是各级工商行政

管理部门，但在必要时还会和物价部门、质量监督部门等其他主管部门联合执法。对垄断行为的监管主要由商务部、国家发展改革委以及国家工商总局三部门负责。国务院反垄断执法委员会负责协调反垄断行政执法工作。商务部主要负责“经营者集中”，即并购行为中的反垄断审查，国家发展改革委负责查处价格垄断行为，国家工商总局负责监管除价格垄断行为之外的其他垄断协议、滥用市场支配地位以及行政性限制竞争行为，各行业监管机构必要时也会参与到监管中。2008 年 8 月 1 日实施的《反垄断法》第九条还规定，由国务院设立反垄断委员会负责组织、协调、指导反垄断工作。

表 1 我国不正当竞争和垄断行为的监管机构体系

监管类型	监管部门	具体监管部门或机构	依据法律	职责
不正当竞争行为的监管	工商行政管理部门	县级以上人民政府工商行政管理部门	1993 年《反不正当竞争法》	查处市场中存在的不正当竞争行为
	其他主管部门	物价部门、质量监督部门等	1993 年《反不正当竞争法》	必要时配合工商行政管理部门做好有关反不正当竞争的监管工作
垄断行为的监管	商务部	反垄断调查办公室	2006 年《外国投资者并购境内企业的规定》	对外资并购境内企业享有审查权，包括反垄断审查的权力
	国家发展改革委	价格司	1997 年《价格法》	禁止涉及价格的垄断行为
	国家工商总局	国家工商总局公平交易局	1993 年《反不正当竞争法》	禁止滥用市场支配地位方面（不包括价格垄断）
	其他相关部门	省级相应部门或机构	《反垄断法》	必要时可授权省级政府相应机构负责有关反垄断执法的具体工作
	国务院	反垄断委员会	《反垄断法》	负责组织、协调、指导反垄断工作

3. 实践

截至 2015 年上半年，反垄断执法部门数据显示，商务部共审结经营者集中案件 1143 件，其中无条件批准 1117 件，禁止 2 件，附条件批准 24 件（见图 3）。国家工商总局和省级工商机关共立案查处涉嫌垄断行为案件 54 件，涉嫌垄断协议案件 31 件，涉嫌滥用市场支配案件 23 件，目前已结案 23 件。国家发展改革委及地方价格主管部门调查并已做出执法决定的反垄断案件 55 件（见图 4）。

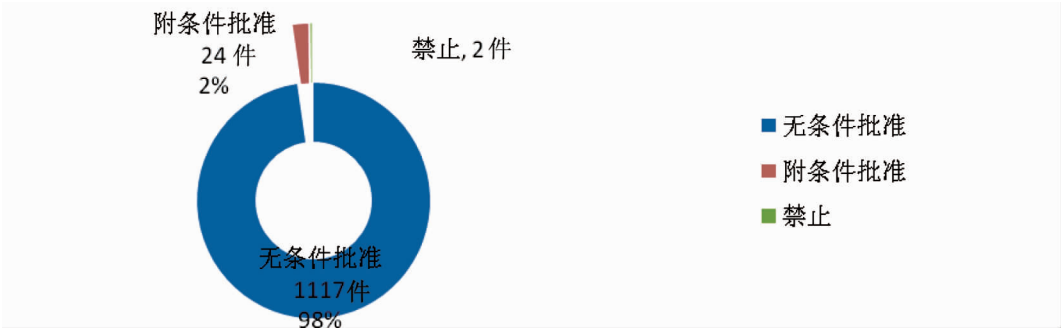


图3 商务部审结经营者集中案件情况

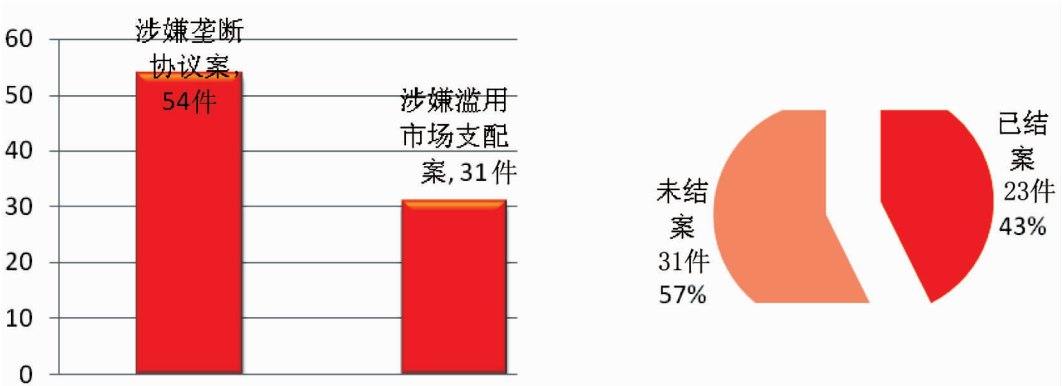


图4 国家工商总局查处涉嫌垄断行为案件情况

四、我国自由贸易试验区外资监管探索

（一）建立安全审查制度

国务院于2015年4月发布《自由贸易试验区外商投资国家安全审查试行办法》，对影响或可能影响国家安全、国家安全保障能力，涉及敏感投资主体、敏感并购对象、敏感行业、敏感技术、敏感地域的外商投资进行安全审查。安全审查程序按照《国务院办公厅关于建立外国投资者并购境内企业安全审查制度的通知》第四条办理。自贸区外商投资安全审查工作，由外国投资者并购境内企业安全审查部级联席会议具体承担，国家发展改革委、商务部根据外商投资涉及的领域，会同相关部门在信息共享、实时监测、动态管理和定期核查等方面形成联动机制，进行安全审查。

（二）建立反垄断审查制度

反垄断审查制度属于事中事后监管制度创新的兜底条款，是外商投资监管的“防火墙”，各个自贸区分别出台了相应的反垄断工作办法。

2014年8月起施行的《中国（上海）自由贸易试验区条例》对自贸区反垄断工作机

制作出详细规定。同时，上海自贸区还通过制定关于反垄断执法的办法，^① 规定上海市工商局具体负责自贸区内的反垄断执法工作，价格监督检查与反垄断局承担试验区内各类反价格垄断举报咨询、案件调查、认定、处理等职责。

天津自贸区于 2015 年 10 月施行《中国（天津）自由贸易试验区反垄断工作办法》，设立了自贸区反垄断工作协调办公室，并规定天津市反垄断执法机构和协调办公室均可受理自贸区内反垄断举报和咨询。天津自贸区管委会的三个片区派出机构也分别设立办事窗口，协助协调办公室受理自贸区的反垄断举报、咨询。

福建自贸区于 2015 年 5 月施行《中国（福建）自由贸易试验区反价格垄断工作办法》，规定自贸区各片区管委会可在试验区内受理反价格垄断举报和咨询，省价格主管部门在确保保密性的前提下与管委会实现信息化对接，加强试验区内企业信用信息、反价格垄断案件探索等信息的交换和共享。

（三）健全信息公开和共享

信息公开和共享是事中事后监管的基础。天津自贸区设计了“一个平台、两个机制、综合监管、社会监督”的监管框架。上海自贸区不但出台了《共享平台信息共享管理办法》，还经上海市政府授权，由上海自贸区联合地方综治、工商、税务、海关、质监等部门共同搭建信息共享平台。目前，该平台已汇集税务、口岸、金融等 34 个部门超过 400 万条信息数据。深圳前海蛇口片区充分利用毗邻港澳的地理位置优势，联合香港的市场监管部门实行两地的信息共享和互认，有效促进了外商投资。

（四）健全社会信用体系

各自贸区建立信用管理体系，进行信用的有效评级管理。上海自贸区依托已建成的上海市公共信用信息服务平台，积极推动自贸区子平台建设，完善与信用信息有关的一系列制度。目前，自贸区子平台已完成归集查询、异议处理、数据目录管理等功能开发工作，同时探索开展事前诚信承诺、事中评估分类、事后联动奖惩的信用管理模式。

福建自贸区建立区内企业信用信息采集共享和失信联动惩戒机制，开展使用第三方信用服务机构的信用评级报告试点。完善企业信用信息公示系统，实施企业年度报告公示、经营异常名录和严重违法企业名单制度，建立相应的激励、警示、惩戒制度。

天津自贸区建设覆盖新区企业、个人信用基础数据库和信用信息共享的综合信用体

^①《中国（上海）自由贸易区反垄断协议、滥用市场支配地位和行政垄断执法工作办法》《中国（上海）自由贸易区反价格垄断工作办法》和《中国（上海）自由贸易区经营者集中反垄断审查工作办法》。

系，积极构建公平竞争的市场环境，并探索事中、事后监管新型管理体系。

深圳前海蛇口片区重点打造自贸区企业信用信息后台管理、综合服务和数据共享三大系统，整合深圳市相关部门数据，加强信用信息平台与现有深圳信用平台、企业年报平台对接。形成以市场化为纽带、市场运作、公共与商业有机结合的信用服务市场体系。

（五）建立综合执法制度

在综合执法方面，重点是建立各部门联动执法、协调合作机制。上海自贸区通过建设网上执法办案系统、建设联勤联动协调合作机制，着力解决权责交叉、多头执法问题。目前自贸试验区管委会已承担了城市管理、知识产权、文化等领域 19 个条线的行政执法权。天津自贸区建立集中统一的综合执法机构——综合监督管理局，负责自贸区内市场主体的监督管理及综合执法，并整合执法力量，实行“一支队伍管执法”，鼓励社会力量参与市场监督。天津自贸区还设立“天津滨海新区综合执法网”，进行政务公开、新闻发布和执法宣传。

（六）健全社会力量参与市场监督

上海自贸区通过扶持引导、购买服务等制度安排，支持行业协会和专业服务机构参与市场监督。充分发挥自贸区社会参与委员会作用，推动行业组织诚信自律。支持全国性、区域性行业协会入驻，在规模较大、交叉的行业以及新兴业态中试行“一业多会、适度竞争”。天津自贸区实行“一个平台、两个机制、综合监管、社会监督”的监管框架，其中“社会监督”就是让消费者参与监督，提升维权和自我保护能力。并将原由政府部门承担的资产评估、咨询等职能逐步交由专业服务机构承担。

（七）推动法制创新

各自贸区不断加快法制化进程，大胆进行法制创新，将制度创新在自贸区先行先试。2013 年 11 月，上海自贸区成立上海市浦东新区人民法院自由贸易区法庭，集中审理、专项审批与上海自贸区相关联的案件。并且自贸区法庭与自贸区管委会等十多个部门和机构建立起了信息即时通报反馈机制，及时、准确反馈审理中发现的风险等内容。深圳前海蛇口片区也在不断摸索法制创新，创设了前海法院、国际仲裁院、前海廉政监督局等机构，在审判机制、服务机制、管理机制和法律适用等方面进行四位一体的创新（见表 2）。

（八）推动产业预警管理

产业预警管理制度作为一种新的管理思想和管理方法，是由国家、地方政府、主管部门、行业组织、企业组成的“四位一体”工作体系，包括信息收集、分析评估、预警预报、

预案实施、效果评价等一系列程序和措施。为了推动产业预警管理制度创新，上海自贸区积极与国际规则对接，率先建立符合国际化、市场化、法治化要求的投资和贸易规则体系，通过实施技术指导、员工培训等政策，帮助企业克服贸易中遇到的困难，促进产业升级。

表 2 深圳自贸区法制创新

机构	法制创新
前海法院	针对前海深港合作区的特殊定位以及涉港商事纠纷，探索审判机制、服务机制、管理机制以及法律适用四位一体的创新。
国际仲裁院	在前海先后创建了粤港澳商事调解联盟、内地首个证券期货业纠纷调解中心。建立“香港调解+深圳裁决”的跨境纠纷争议解决机制。其中 1/3 以上理事来自境外，500 余名仲裁员来自 40 个国家和地区，境外仲裁员比例超过 1/3。
前海廉政监督局	借鉴香港廉政监督经验，有效整合纪检、监察、检查、公安、审计等力量实行“五位一体”运作，实现从多头监督向整体监督、一体化监督模式转变。

（九）完善政府自律

为了提高政府办事效率，使得政府信息更加公开透明，各自贸区不断完善政府自律。上海自贸区提高行政透明度，对涉及自贸区的地方政府规章和规范性文件，主动公开草案内容，接受公众评论，并在公布和实施之间预留合理期限。深圳前海蛇口片区建立前海廉政监督局，借鉴香港廉政监督经验，有效整合纪检、监察、检查、公安、审计等力量实行“五位一体”运作，实现从多头监督向整体监督、一体化监督模式转变。

（十）企业年度报告公示和经营异常名录制度

作为商事制度改革的试点地区，上海自贸区于 2014 年 3 月在全国率先实行年度报告制度和经营异常名录制度。区内企业应在每年 3 月 1 日至 6 月 30 日，通过电子身份认证登录上海市工商行政管理局门户网站的企业信用信息公示系统向工商行政管理机关报送上一年度的年度报告后，向社会公示，任何单位和个人均可查询。其中企业法人的年度报告信息包括登记备案事项、注册资本缴付情况、资产状况、营运状况、企业从业人数及联系方式等。对未按规定期限公示年度报告的企业，工商行政管理机关在市场主体信用信息公示系统上将其载入经营异常名录，提醒其履行年度报告公示义务。

五、我国外商投资监管中存在的问题

外资监管是对外商在本国直接投资的监督和管理，包括对外商直接投资交易和经营行为主体进行的审查、监督、限制和规定。构建负面清单管理模式下的外商投资管理体系是

一项改革和开放的系统工程，我国作为一个正处于积极转型期，市场尚不完善的社会主义大国，在外商投资监管中还存在一些不足。

第一，市场监管法律体系不完善。一方面，随着引入外资规模的扩张和外资质量的提升，当前“外资三法”确立的逐案审批模式，已经难以适应进一步扩大开放的需要。另一方面，在企业组织形式、经营活动上，外资三法与《公司法》等适用于内资企业的法律存在重复、甚至冲突之处。此外，外资并购、国家安全审查等重要制度需要纳入外国投资的基础性法律体系加以完善。

第二，安全审查层次不高，缺乏外资并购监督机制。现行的安全审查大多关注并购的审查，对绿地投资的审查关注度不高，并且现行的联席会议制度涉及多部门的联合监管，在外资并购监督上有所疏漏。

第三，存在横向管理体系监管权力重叠，纵向管理体系责权事不匹配的问题。外资以我国现行反垄断监管机构设置为例，我国的反垄断法存在“多头执法”的情况，反垄断委员会、国家发展改革委、商务部、工商行政管理部门、以及各业界主管部门等都在各自领域肩负着反垄断职能，各执法部门的职权交叉重叠，且不明晰，不利于提高反垄断的效率和质量。

第四，政府的职权过大，事中事后监管的透明度、规范度较低，没有充分发挥市场这只“看不见的手”对资源的配置作用，有碍市场的公平性，服务效率较低。当前，无论工商部门想对外商进行临时抽查，还是在监管中发现问题需要处置，都需要得到上级部门审批，繁杂的审批程序易错过处置的最佳时机，降低了检查的及时性，也打击了基层监管部门的积极性。

第五，在我国利用外资过程中，存在基层监管缺失的状况。外资企业和基层监管部门之间沟通存在障碍，使得外资企业的市场准入、经营行为、市场退出等动态没有得到及时跟踪，造成了基层监管缺失的局面。

第六，对外资企业的信用动态监管不足。缺乏以企业信用为核心的准入和淘汰机制，减少了优胜劣汰的市场机制对外资企业的选择机会，降低了对引进外资质量要求的门槛，增加了基层监管的压力。

六、国际经验借鉴

（一）美国外商投资监管体系的经验借鉴

从 20 世纪初开始，美国政府便一直试图在开放投资准入和保护国家安全之间寻求合适的平衡点，在市场准入和日常运营基础上建立严格的监管体系，在很多方面值得我国研究借鉴。

一是完善的法律体系支撑。国内法律法规的完善是美国实施负面清单管理模式的基础和核心。美国之所以能够以非常短的负面清单与其他国家谈判，签订投资协定，根本原因在于背后美国国内强大、完善的法律体系支撑，在一些关键行业都有相关法律程序上的准入限制和进入后的监管措施。

二是监管的专业化。无论是美国的安全审查，还是反垄断和不正当竞争行为，都重视专业化的建设，特别在机构设置中，建立专业化的分析部门，聚集了大批法律人才、经济人才。

三是重视 BIT 负面清单中第二类措施。美国之所以在第一类措施中没有太长的清单，除了背后诸多行业法律的支撑，更重要的是第二类措施为其预留了监管空间。即对于现在的一些行业限制，保留了修订权力，对于一些没有考虑到的行业，或者未来可能出现的行业，也不放弃干预和保护的权利。当前，新技术新产业新模式不断涌现，重视负面清单中第二类措施，意义尤为重大。

（二）英国外商投资监管体系的经验借鉴

英国没有指导或限制外商投资的专门法律，除了某些为政府所有或由政府机构控制的产业外，外商或外资控股公司从法律意义上与英资公司享有同等待遇。英国在外商投资监管体系上的优势体现在如下几方面。

一是反垄断机构在外资监管中发挥关键监管作用。英国设置独立的政府机构——竞争与市场管理局（CMA），进行反不正当竞争和反垄断审查，并由外部专家组成的顾问小组提供专业化的指导意见。不仅确保了市场竞争的公平性，而且有效地保证了英国的公共利益。不论是日常行业监管还是反垄断调查，CMA 都非常注重调查的公开性和透明度，定期对外发布调研进展和阶段性调查成果。

二是机构设置科学、分工明确。英国外资监管分为法庭和监管机构两个部分，其中法庭包括不同的层级和分类，监管机构包括以行业为分类的各专业执法机构和以并购审查为核心的 CMA 等。这种科学的机构设置和明确的分工体系，一方面能够避免不同机构之间“多头执法”的情况，防止各执法部门的职权交叉重叠，另一方面也提高了政府机构的反垄断审查和监管效率，避免了企业在不同机构之间的周转协调。

三是对机构人员专业素质要求严格。如英国的竞争上诉法庭（CAT）要求其主席在英国至少有 10 年的律师经验，尤其在竞争法方面经验丰富，由英国法官遴选委员会提名，英国上议院大法官任命。从而保证了外商监管机构和法庭人员具有丰富的专业知识和从业经验，能够成熟应对外资监管过程中的问题，特别是在反垄断和反不正当竞争方面能

够做出正确的判定。

七、对策建议

（一）全面优化负面清单

首先，要进一步厘清政府与市场边界。负面清单管理模式不是简单地把原来的鼓励类去掉，再加上一些禁止类和限制类条件。而是应该对各行业进行重新分类、评估，尽量放开市场准入门槛，缩短清单条目，真正达到激发市场活力的目的。其次，优化负面清单内相关限制项目类的审批程序。目前，对于不涉及国家规定实施准入特别管理措施的外商投资企业，我国已由审批制改为备案制，但相应限制类项目的审批程序还需进一步优化。可以通过简化审批层级、合理限定审批内容等方式达到简化目的，同时注重对市场主体的事中事后监管。最后，要发展匹配的负面清单管理“安全阀”机制。对公共秩序、公共健康、金融安全等重要领域，要增加相关“安全阀”条款内容，在开放的同时切实保障国家安全。

（二）完善市场监管法律体系

考虑到《反不正当竞争法》和《反垄断法》两者既有区别又有联系，短期内，我国仍可沿用采用“双轨制”立法模式，即两法并立的形式。对于外商投资的管理，从短期来看，加快修改“外资三法”更符合我国实际情况，但从长期考虑，三法合并为《外商投资法》模式更有利于为外商投资营造稳定、透明、可预期的法律环境。此外，建议借鉴美国《埃克森－佛罗里奥法案》《博德修正案》《外国投资和国家安全法》及其实施细则等一系列法律，结合近年外资国家安全审查经验和自贸区实践，制定我国《外商投资安全法》，并在该法基础上，制定实施细则，形成完善的国家安全审查机制。

（三）完善国家安全审查

升级外国投资者并购境内企业安全审查部际联席会议（以下简称联席会议）制度，成立跨部门运作的外商投资国家安全审查机构——外商投资审查委员会，隶属于国务院，主要负责评估和监控外国投资对国家安全的影响，其委员会成员可由国家发展改革委、商务部、财政部、国家工商总局、国资委等相关部门组成，确定一个主要部门作为委员会执行机构依托部门。

审查标准应当以“国家安全”为判断标准，外商投资国家安全的涵义应当包括《中华人民共和国国家安全法》里关于“国家安全”的范围，不必给出明确的定义。对国家安全作宽泛的解释，不设定清晰明确的标准，能够保障在执行国家安全审查过程中享有

充分的灵活性，为国家安全审查留足空间。

建立健全外资并购国家安全的监督机制。全国人大及其常委会有权对外国投资审查委员会的工作进行监督检查。外国投资审查委员会应在任何一项外资并购交易所有审查和调查程序结束后向全国人大常委会以书面形式报告所审查和调查的详细内容，并保证该交易将不会对国家安全构成威胁，全国人大常委会有权对具体并购交易的合法性提出质询。

（四）维护公平竞争

可借鉴英国经验，统一反垄断的监管部门，进一步明确反垄断部门的责任和义务，同时完善反垄断部门的内部组织机构和行政机制，避免反垄断执法责任的互相推诿，提高反垄断执法的办事效率。建立动态监管、实时管理和定期稽查的联动制度。准入后监督是加强事中事后监管的重要环节，从根本上扭转我国“重审批轻监督”的局面，防止外资企业对市场价格的垄断，促进市场要素的充分流动，保护消费者和经营者的合法利益。

提高反垄断力度与简政放权结合。由于交易成本和信息不对称问题，单纯依靠国家层面机构很难及时发现和界定垄断行为，并且由于审查程序繁琐和审查时期较长，监管的时效性较差。应适当下放反垄断的行政职权，各地区针对各自不同的经济发展战略进行监管，提高反垄断的时效性和针对性。

（五）加强外资监管体制机制创新

加强外资监管体制机制创新的核心在于将监管和服务紧密结合，在提高监管水平的同时提高服务效率。因此，通过转变政府职能，从审批式政府转变为服务式政府，有效推行负面清单管理模式是外资监管体制创新的关键。同时政府管理理念也要发生转变，外商投资管理要实现从部门监管、企业性质分类监管到行业监管转变。我国要实现从外资监管到行业监管转变，不仅要从理念上转变，更要从操作系统、配套措施上进行根本性变革。要以行业监管为主，以综合监管为辅，打破以往多部门监管的思维定势，依托信息共享的事中事后监督，将系统化研究、顶层设计和基层创新进行有效的结合。

（六）以信息共享为基础

事中事后监管的基础是信息共享。要注重信息的充分采集、充分共享，如上海自贸区建立信息共享平台，同时出台了《共享平台信息共享管理办法》。一方面不同的市场参与主体共享信息，提高了市场的透明度，降低了市场交易成本和寻租风险，有利于资源

的有效配置；另一方面，这一信息共享平台的建立也为事中事后监管提供了依据，提高了监管的科学性、规范性，进而提高了政府部门的办事效率。另外，信息共享机制的建立可充分利用当地的人缘、地缘优势，推进高效服务的模式，实现事中事后监管水平的跨越式提高。

（七）形成以信用管理为核心的监管体系

我国要推进高效的投资服务与监管模式，核心在于建立信用管理体系，进行信用的有效评级管理。不仅要把行政部门的市场监管与社会信用体系相结合，提高政府事中事后监管的效率和水平，而且要建立信用信息收集、共享、披露以及政府多部门的信用联动奖惩制度，从而实现“一处失信，处处受限”的社会信用管理体系。如天津自贸区建立了市场主体信用风险分类管理制度，依托市场主体信用信息公示平台，将市场主体信用分为“良好”“警示”“失信”“严重失信”四个类别，面向社会公示。另外，天津自贸区还建立了市场监管随机抽查联合检查制度，对信用风险等级为良好的市场主体，以“双随机”（随机抽取被检查企业、随机抽取检查人员）抽查为重点的日常监督检查制度，推动了政府执法检查的科学化、标准化和规范化。

（八）加快监管法制化进程

目前，我国的法制创新碎片化问题较为严重，还没有形成系统性的法律准则。我国要加快法制化进程，提高负面清单管理的法制化水平。一方面，要处理好改革与法治之间的关系。可在自贸区等地区进行大胆创新，鼓励地区立法，将制度创新在自贸区先行先试。另一方面，还要处理好国内立法与国际条约之间的关系。我国要在国际条约的谈判中掌握好平衡点，既要关注我国国内的可持续发展和国内经济制度的保障问题，又要关注外国投资条件的开放和自由；既要保护我国国家经济安全问题等关系我国重大利益的问题，又要对接国际规则，遵守国际条约，促进与贸易合作国的良好互动和往来。

（九）实现社会共治监管

由于政府的能力、精力有限，对于政府管不了、不专业或者容易忽视的领域，可以通过立法改革将专业而独立的第三方机构作为执法机构，如行业协会、服务机构等，使这些第三方机构参与外商投资的行业准入、信息共享、标准制定、信用评级等监管过程，不但有利于简政放权，而且有利于弥补政府监管的不足，提高事中事后监管的质量和效率。

参考文献:

1. 霍建国:《加强中日韩合作推进自贸区建设》,《全球化》2012 年第 4 期。
2. 陈宗胜、吴志强:《论中国自贸试验区建设的意义目标及难点》,《全球化》2016 年第 3 期。
3. 杨会军:《中国对美直接投资准入风险——美国的外资审查和监管机制》,《美国战略研究简报》2014 年第 1 期。
4. 聂平香、戴丽华:《美国负面清单管理模式探析及对我国的借鉴》,《国际贸易》2014 年第 4 期。
5. 郑启航、高攀:《美国外资监管调研》,《金融世界》2014 年第 6 期。
6. 刘迪玲:《美国外资管理模式解析》,《国际市场》2013 年第 6 期。
7. 驻英国经商参处:《英国商业领域对外开放情况》, <http://www.mofcom.gov.cn/>, 2013 年 10 月 18 日。
8. 施明浩:《中国(上海)自由贸易试验区外资安全审查机制的探索与创新》,《亚太经济》2015 年第 2 期。
9. 谢进:《我国外资国家安全审查制度研究》,《哈尔滨师范大学社会科学学报》2015 年第 4 期。
10. 张炳生:《论我国反垄断执法机构的设置》,《法律科学》2005 年第 2 期。
11. 陈彬:《现阶段我国外资利用形式及存在的主要问题》,《中国经贸导刊》2016 年第 2 期。
12. 汪筱苏、刘海裕:《浅析欧盟竞争法》,《时代金融》2011 年第 9 期。
13. Theodore H. Moran:《中国投资与 CFIUS: 更新(调整)视角的时代来临》,彼得森国际经济研究所,2015 年 9 月。
14. 龚晓峰:《法无禁止即可为》,《中国党政干部论坛》2014 年第 9 期。
15. 王海峰:《负面清单的国际经验与思考》,《上海法治报》2014 年 8 月 13 日。
16. 王晓红、沈家文:《我国利用外商直接投资的现状与趋势展望》,《国际贸易》2015 年第 3 期。
17. 张于喆、赵阳华:《“负面清单”的国际借鉴及我国应对之策》,《中国经济导刊》2014 年第 18 期。
18. 柳立:《如何建立金融监管的负面清单》,《金融时报》2014 年 10 月 20 日。
19. 张岩、申俊龙:《有关“负面清单”的法学综述》,《法制与社会》2015 年第 17 期。
20. David N. Fagan, *The U.S. Regulatory and Institutional Framework for FDI*, Deloitte, 2009.
21. Jackson, James, *Foreign Direct Investment: Current Issues*, Congressional Research Service Report to Congress, Apr. 27, 2007.
22. Graham, Edward M. and David M. Marchick, *U.S. National Security and Foreign Direct Investment*, Institute for International Economics, 2006.
23. United States Government Accountability Office, *Laws and Policies Regulating Foreign Investment in 10 Countries United States*, Government Accountability Office, February 2008.

责任编辑:艾 冰

“一带一路”投融资合作需要 宏观机制创新与微观业务模式创新

阎豫桂

摘要：“一带一路”战略和国际产能合作的深入实施，将为跨境投融资合作带来巨大潜力。然而，“一带一路”合作项目大多投资庞大、投资周期长、涉及跨境合作、项目结构复杂，金融机构参与“一带一路”建设相对滞后，迫切需要创新金融环境，提高投融资领域的创新开放水平。通过全面梳理“一带一路”投融资合作中宏观和微观两方面的风险问题，相对应地可以发现一些改革创新途径：在宏观机制方面，建立健全对话协调机制，支持中外经济合作园区建设，打通境内外债券市场，改革创新金融机构风险防控机制；在微观业务模式方面，大力发展PPP业务模式，加强多元化投融资结构设计，开展跨境资产证券化业务，创新风险管理渠道。

关键词：一带一路 投融资创新 宏观机制 业务模式

作者简介：阎豫桂，任职于国家发展改革委办公厅、博士。

“一带一路”战略是我国主导的一项涉及面极广的重大对外战略。正如美国页岩气革命不仅仅是技术革命，很大程度上也是金融革命。推动“一带一路”宏伟战略的实施，同样需要在投融资合作上加强创新，着力解决体制机制障碍和业务模式不足等问题。国家发展改革委、外交部、商务部于2015年3月联合发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》提出：“深化金融合作，推进亚洲货币稳定体系、投融资体系和信用体系建设。”推进投融资合作具有重大现实意义，是一项系统性工程，既要搞好顶层设计，在宏观层面进行体制机制创新，也要在微观层面改变传统投融资模式，在业务模式创新上寻求突破。

一、“一带一路”建设中的投融资合作需求

党的十八大以来，我国深入推进对外投融资管理改革，已经确立了以备案为主、核准为辅的制度框架，大大激发了市场活力，为跨区域投融资合作带来广阔的发展空间。在国内外产业变革明显变化、国内“走出去”战略纵深迈进、市场资金宽裕等多重因素作用下，近年来我国对外投资出现“井喷式”增长。2016 年，我国对外非金融类直接投资达到 1701.1 亿美元，同比增长 44.1%，位居全球第 2 位，其中对“一带一路”沿线国家投资占比达到 1/10，且该比重还在不断上升。显然，在“一带一路”倡议和国际产能合作的推动下，对沿线国家的投融资需求将不断增加。合作需求主要包括以下四个方面。

（一）基础设施建设投融资需求

以全方位基础设施为突破实现互联互通，是“一带一路”战略实施的基石。目前，“一带一路”沿线不少国家及地区的铁路、公路、港口等交通干线和运输网络尚不通畅，能源、资源勘探开发及线网设施改造升级还有很大空间。据亚洲开发银行 2009 年估计，2010—2020 年亚洲基础设施建设年均投资约为 7300 亿美元，总需求约为 8.22 万亿美元。^①“一带一路”沿线多数国家铁路密度低于我国，65 个沿线国家 2015 年的人均电力消费量只有我国的 37%（见表 1）。除此之外，一些拥有重要技术但经营不善的国外企业也希望同我国在能源、装备、技术等方面开展合作。根据已有规划估算，目前仅亚欧大陆的铁路、公路、电力、港口等基础设施领域规划的投资需求就高达 6 万亿美元。据汇丰银行估计，2030 年亚洲基础设施投资资金缺口将超过 11 万亿美元。

表 1 2015 年“一带一路”沿线国家发展和基础设施状况

区域	国家	人均 GDP (美元)	城镇化率 (%)	人均电力消费 量(千千万时/人)	人均铁路长度 (公里/百万人)
	中国	8016	56.1	4.1	88
南亚	印度	1688	32	0.7	52
	巴基斯坦	1427	37.9	0.4	63
	孟加拉国	1265	32.8	0.3	15
东南亚	印度尼西亚	3415	53.3	0.7	32
	泰国	5426	47.9	2.3	60
	马来西亚	10073	73.3	3.9	61

①亚洲开发银行研究院：《亚洲基础设施建设》，社会科学文献出版社 2009 年版。

续表 1

区域	国家	人均 GDP (美元)	城镇化率 (%)	人均电力消费 量 (千千万时/人)	人均铁路长度 (公里/百万人)
东南亚	越南	2170	32.3	1.2	28
中亚	哈萨克斯坦	11028	53	4.6	810
	乌兹别克斯坦	2129	36.2	1.4	117
	塔吉克斯坦	949	35	1.7	80
西亚	沙特阿拉伯	20138	82.7	7.4	44
	阿联酋	35392	85	10.1	0
	阿曼	15672	76.7	4.5	0
沿线 65 国平均		3795		1.5	112

资料来源：世界银行，国家统计局。

（二）跨境结算和贸易融资需求

“一带一路”沿线国家资源禀赋存在较大差异，比较优势明显，产业结构互补性强。按照比较优势的区域分工理论，在“一带一路”倡议框架下，各国开展货物、服务、技术等贸易前景广阔。2016 年，我国与“一带一路”沿线国家的贸易总额达 62517 亿元，占同期我国外贸总额的 25.7%；我国企业对“一带一路”沿线国家对外承包工程新签合同额 1260.3 亿美元，占同期我国对外承包工程新签合同额的 51.6%。据测算，未来 10 年我国与“一带一路”沿线国家贸易额年均增长率在 20%~30%，蕴含大量结算交易和融资需求。我国各类金融机构应抓住机遇，积极拓展相关业务，抢占国际市场。

（三）债券融资需求

开放性经济发展到一定程度，商品贸易将逐渐向资本流动和金融服务转变，发展直接融资、开放债券市场成为各方面的呼声。一方面，国内企业“走出去”具有境外发债需求。2008 年金融危机以后，国际市场外币利率持续走低，海外债务工具的融资成本大幅低于国内，通过发行境外债券，可以降低融资成本；另外，海外发债的融资资金使用相对灵活，发行企业可将募集资金用于项目建设、偿还银行贷款、补充营运资金等，提高融资效率。另一方面，在人民币国际化进程加快、人民币币值相对稳定的背景下，境外机构和金融机构在我国发债的意愿逐渐增强。据世界银行预计，未来 5 年内熊猫债（境外机构在我国境内发行的人民币债券）市场规模可超过 3000 亿元人民币，潜在市场容量很大。从美国、欧洲、日本等发达经济体债券市场发展经验来看，积极吸引国际发行人参与本币债券市场，能够有力促进本国债券市场成熟完善，助推本币国际化。

（四）“投贷信租证”等综合金融服务需求

项目的资金结构是由投资结构和融资结构决定的，项目的资金结构会影响整体项目的运营状况。对于同一个项目，选择不同的资金结构，最终所得到的结果可能大相径庭，能够获取灵活多样的融资途径和合作模式至关重要。企业融资途径包括并购融资、发行股票/优先股、发行信托计划等股权融资，也包括项目贷款、出口信贷/内保外贷、发行债券、资产证券化等债务融资等。2016 年我国企业共实施对外投资并购项目 742 起，实际交易金额 1072 亿美元，涉及 73 个国家和地区的 18 个行业大类。随着海外投资的快速增长，提供“投贷信租证”综合金融服务是“一带一路”重大结构化项目必不可少的。

二、“一带一路”投融资合作中的风险和问题

“一带一路”合作项目大多投资庞大、投资周期长、涉及跨境合作、项目结构复杂，风险较高，问题较多。归纳起来，这些风险和问题主要存在宏观和微观两个层面。

（一）宏观层面的风险和问题

1. 经济潜力和项目运营存在不确定性。“一带一路”沿线国家大多处于欠发达阶段，社会需求总体偏弱，经济增长潜力存在较大不确定性，依靠项目本身的现金流难以支撑大额资金所产生的回报率。从项目运营角度看，我国一些企业追求“轰动效应”，对未来经济走势风险估计不足，可行性研究过于乐观；一些企业缺乏海外资本运作经验，难以识别标的项目公司的治理状况和财务问题，跨文化管理经验不足；还有一些企业严重依赖金融机构的资金，后续可能带来沉重的债务负担。从市场发展潜力和项目经营风险两方面考虑，金融机构参与“一带一路”建设普遍还存在一些“戒心”。

2. 政治稳定和项目审查存在不确定性。包括：东道国法律制度、政权稳定性、项目建设经营行政许可或政策限制、项目审批周期和通过率、项目获得主权风险担保的可能性等等。一般而言，“一带一路”项目涉及两个或多个主权国家并在这些国家间进行协调，项目的准备、开发、评估、建设、实施、管理、运行以及审批涉及许多复杂的情况，融资面临诸多困难，特别是沿线国家政治环境错综复杂，宗教、文化冲突不断，东道国的政治稳定性存在很大隐患，通常需要通过第三方的协调才能达成共识。近年来，全球经济一直处于转型阵痛期，国际政治社会矛盾突出，全球格局发生深刻变化，西方世界反自由贸易、反开放等逆全球化声浪兴起。在这种情况下，部分国家对我国企业投资和金融合作采取了消极态度，一些国家对中资背景的企业采用严苛的准入安全审查，增加了对外合作的风险。

3. 金融环境和汇率变化存在不确定性。货币金融稳定性方面的风险主要包括：币值

和汇率的稳定性、东道国外汇管制程度、货币可兑换性和流通性、东道国通货膨胀情况和利率水平、金融市场发展成熟度、金融产品的可获得性等等。近年来，国际金融市场云谲波诡，美联储频频加息，全球汇市出现大幅波动，世界主要流通和结算货币的稳定性大打折扣，我国企业“走出去”存在较大货币错配风险。我国在2015年8月11日汇率改革后，汇率形成机制更加市场化，货币错配压力有所缓解，但是人民币贬值压力加大。在贬值预期形成、中外融资成本相差较大的情况下，企业更愿意本币借债、外币还债。这些因素均导致“一带一路”项目的货币风险点较多，风险分散难度较大。

（二）微观层面的风险和问题

1. 项目融资难和资金“脱实向虚”并存。总体而言，我国金融业“走出去”明显滞后于实体行业。金融机构大多愿意积极参与“一带一路”这个宏伟战略，但落实到具体项目，考虑到风险和收益，市场化金融机构普遍存在“后顾之忧”“有心无力”的窘境。与此同时，近几年全球经济低迷，投资难以找到出路，资金在国内外股市、债市、汇市上大进大出，竞相逐利，很难落地进入实体经济，形成有效生产力。如果这些循环在虚拟经济领域的资金能够投入“一带一路”沿线国家的建设中，将大力推动生产和贸易，为沿线国家和投资方带来实实在在的好处。

2. 融资成本较高和回报收益偏低并存。目前我国资金相对宽裕，但流入“一带一路”建设等实体领域渠道不畅，融资门槛高，资金成本高。一方面，我国基准利率和风险定价水平远远高于其他国家；另一方面，金融机构收取大量非息成本，例如名目繁多的财务顾问费、承诺费、汇兑手续费、资产评估费等，使得我国企业财务费用远高于国外。据中金公司研究，从息税前盈利（EBIT）利润率比较来看，我国企业与国外可比企业相比大体持平，但我国企业财务负担占EBIT的比重达30%左右，远高于国外可比企业10%左右的水平。^① 这导致我国企业整体净利率水平偏低，一定程度阻碍了开拓海外市场的动力。除此之外，我国直接融资市场不发达也是融资成本高的一个重要原因，目前开放程度不足，企业参与门槛较高，难以满足广泛的低成本融资需求。

3. 风险管理滞后与项目风险较高并存。总体而言，我国金融机构尤其是商业银行的激励约束机制不健全和经营目标短期化。特别是商业银行风险管理的理念和手段观念落后于形势发展，风险管理仍然“唯抵押物”“唯国有大企业”“唯政府担保”，风险量化的技术比较落后，缺乏风险对冲和风险分散的手段，往往导致风险管理被摆在业务发展的对立面，通过否定项目来逃避承担风险。“一带一路”建设项目管理环节多，如果用传统

^①中金公司研究部：《“一带一路”系列报告之一：重装上阵》，2017年2月。

的风险评估和审批办法，容易导致企业丧失合作机会。

三、推进“一带一路”投融资合作需要宏观机制创新

（一）建立健全政府和金融机构的对话协调机制

针对以上问题，在宏观机制建立方面，应加强我国与“一带一路”沿线国家在法律法规、会计准则、贸易规则、投资准入限制等方面的谈判，尽可能多地取得双边或多边合作谅解，为跨区域金融业务奠定良好合作基础。加强与沿线国家政府间双边、多边金融领域的沟通协调，集中反映金融合作中的诉求，支持国内外银行开展联合授信、担保互认等合作。国家相关部门应进一步完善重大国别风险评估体系，及时向企业提示政治经济风险，提高跨境金融合作的安全风险预测和应对能力。加强与国际金融机构和多边开发机构开展市场化合作，与沿线国家建立人民币清算合作框架，将本地外资清算银行纳入人民币清算体系，在境外投资、工程承包、成套设备出口、大宗商品贸易等方面，优先使用人民币计价结算。

（二）支持中外经济合作园区建设

我国在国内形成的开发区、工业园区快速发展模式得到了“一带一路”沿线国家的重视，一些经验开始向全球复制。与此同时，“走出去”企业通过建设合作区可以实现优势互补、共生共荣、抱团发展的目的。目前，我国与外方的境外合作区已逐步成为中资企业在境外集群发展的重要平台，一些双边合作园区取得明显成效。例如，埃及苏伊士经贸合作区成为我国企业开拓西亚和非洲市场、开展绿地投资的“根据地”，柬埔寨西哈努克港经济特区成为我国纺织、轻工企业向东南亚开展产能合作的重要支点。截至 2016 年，我国已在 20 个“一带一路”国家有 56 个在建合作区，占在建合作区总数的 72.72%，累计投资 185.5 亿美元，入区企业总产值 506.9 亿美元。下一步，应为园区企业与金融机构搭建平台，进一步推动产业园区和海外分支金融机构的合作对接。

（三）打通境内外债券市场

按照《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》提出的“放宽境内机构境外发行债券”目标，我国正逐步放宽双向跨境资本流动渠道，支持境内企业在境外发行人民币债券并在境外使用，允许有条件的境内企业到境外发行一定额度的外币债券，募集资金用于支持企业“一带一路”建设。作为境内与境外沟通的桥梁，香港现已成为全球规模最大的离岸人民币债券市场，积存了大量较低成本的人民币资金。截至 2016 年末，大陆主体在全球市场累计发行人民币点心债（在香港发行的以人民币发行和结算的债券）

存量为 2650 亿元，利率水平比国内偏低 10% 以上。从目前看，境外债券发行主体主要是金融机构和房地产企业，能源、科技、基础设施等实体经济行业占比较小，下一步应推动“一带一路”企业到境外发行债券，引导鼓励金融机构参与增信担保和承销。

（四）改革创新金融机构风险防控机制

引导商业银行对参与“一带一路”建设项目的市场主体，合理安排中长期项目贷款、流动资金贷款和并购贷款。在审慎控制风险的前提下，鼓励金融机构灵活增加分散风险的手段。一是引进各类信用担保机构，开辟信用风险分担通道。二是开发信用违约互换（CDS）等风险互换及货币掉期等金融衍生产品，增加风险交易。三是增加风险分担功能，开展国际银团贷款、资产证券化等业务，促进风险和收益的共担共享。四是扩大政策性保险覆盖面，支持商业性保险公司服务“一带一路”建设，提供多样化保险产品。五是发挥大宗商品期货等金融衍生工具的风险分散和价格预期管理作用，发展国内大宗商品交易场所，交易主体有序向海外机构开放，不断增强国际大宗商品价格的话语权。

（五）发展壮大多元化海外金融业务通道

中资金融机构海外布局仍处于刚刚起步阶段，其业务推动、信息服务、风险防范、资金清算等服务能力明显不足，组织保障有待进一步提高。应进一步鼓励在境外设立分支机构，与海外投资、工程承包企业共生共荣，提供“跟随金融”“贴身金融”等新型金融服务。目前，亚洲基础设施投资银行和丝路基金是“一带一路”建设的“王牌军”，国家开发银行、进出口银行、中国出口信用保险公司等政策性金融机构承担“主战部队”作用。然而，仅仅依靠政策性金融远远不够，随着一些项目进入市场化运营阶段，还应充分调动商业性金融机构的积极性，推动政策性金融与商业性金融协同配合，整合多方面资金，实现优势互补。此外，证券监管方面需要进一步简化企业境外上市、境内上市公司境外并购的核准手续，完善境外上市持续监管制度。通过“多管齐下”，有效满足实体企业参与“一带一路”建设的金融需求。

四、推进“一带一路”投融资合作需要微观业务模式创新

（一）大力发展公私合作（PPP）业务模式

参与“一带一路”建设的金融机构可以借鉴欧盟利用 PPP 模式在区域金融合作中的先进经验，推动建立政府、“走出去”企业、金融机构合作的完善体系，实现共建共享的业务合作模式（见图 1）。目前，“一带一路”沿线不少国家在大力推广 PPP 模式。比如，印度尼西亚政府相关部门已经出台了一系列的 PPP 顶层设计，加强本国立法，组建引导

基金；东欧和中亚一些国家也在研究将 PPP 作为基础设施建设中的主导型模式，通过特许经营、购买服务等方式，与社会资本建立利益共享、风险分担的长期合作关系。我国政策性金融机构应把握 PPP 模式的关键需求点，合理估算和分配项目参与各方的成本和收益，把有限的财政预算经费用在刀刃上，通过担保或贴息的形式更好地撬动社会资本参与，支持我国企业和金融机构拓展低成本融资渠道。

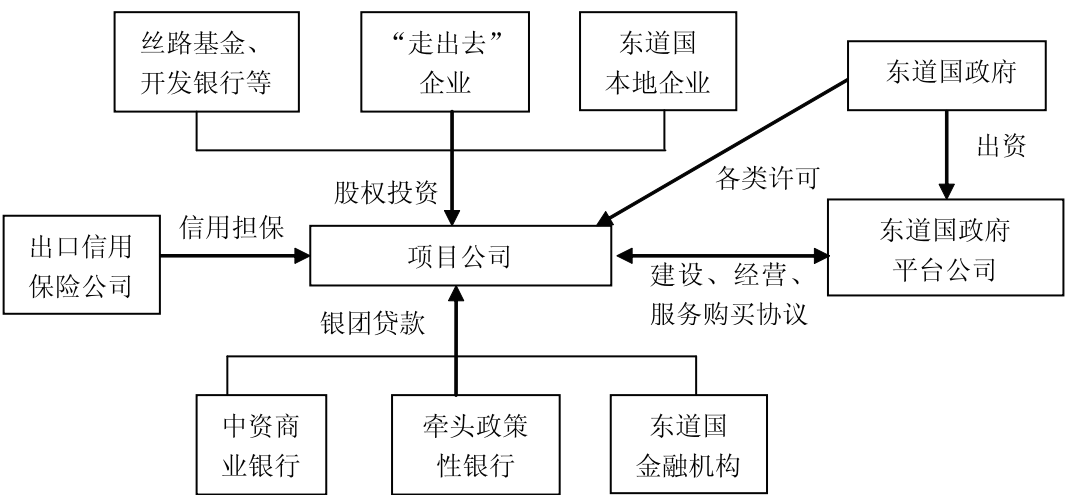


图 1 中外合作 PPP 业务模式

（二）加强多元化投融资结构设计

投融资结构设计是项目成败的关键环节。我国已探索设立多种形式的投贷基金、并购基金等股权投资基金，开展对外投资、并购和资产管理等业务。政策性银行、商业银行、保险公司、证券、基金、信托、租赁等金融机构应加强合作，创新机制，丰富风险管理合作模式，实现优势互补。各金融机构应根据项目投资规模、投资结构、项目开发阶段、所处行业风险系数、项目经济强度等方面的具体要求，设计符合自身特点的投融资安排，采用银团贷款、内保外贷、应收账款保理、并购与股权融资、夹层融资等灵活手段，为企业提供有限追索、风险隔离、低成本高效率的投融资解决方案。

（三）开展跨境资产证券化业务

将国内推动的基础设施资产证券化业务模式推广到“一带一路”项目建设中，依托国内资金充裕的资本市场，探索将应收账款、收益权等资产进行证券化融资，实现“资产境外运营，资本跨境流动”。跨境资产证券化业务的一般模式如图 2 所示：首先我国在海外的企业可以组建建设经营联合体，由联合体出资成立项目公司，金融机构在国内设立特殊目的机构（SPV），由项目公司将收益权或者其他项目的稳定现金流资产转让给 SPV，SPV 经过资产组合和信用增级向投资者发行资产支持证券融资。现金的偿付由项

目经营机构将现金流存入国内的受托管理银行，由受托管理银行定期转给投资者。这种模式丰富了项目的投资退出渠道，提高了基础设施项目建设的资产流动性，同时吸引了更多社会资本参与“一带一路”建设。

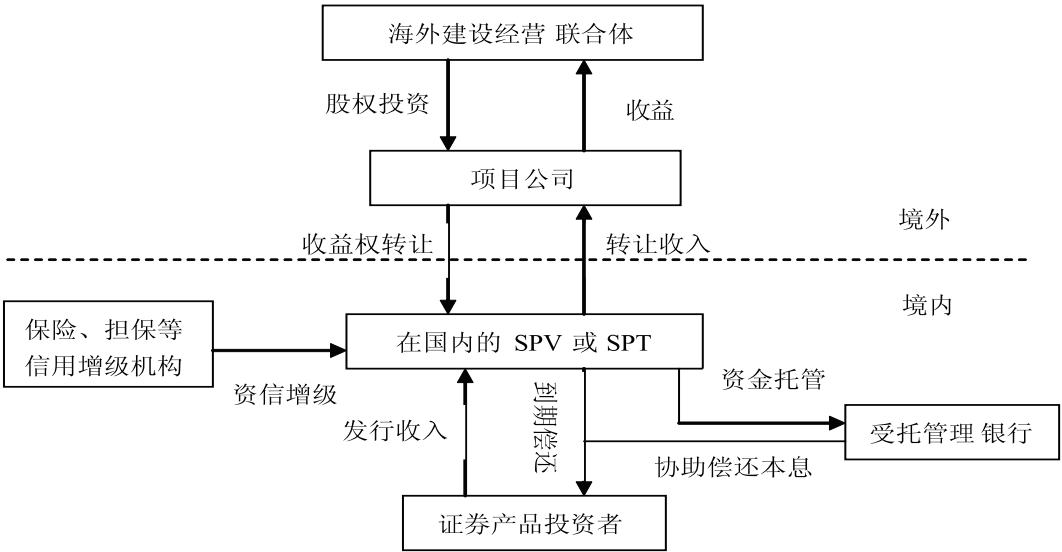


图 2 跨境资产证券化业务模式

（四）创新风险管理渠道

一方面，配合人民币国际化步伐，鼓励参与“一带一路”建设的企业使用人民币计价结算，运用利率掉期、货币掉期等工具，降低货币错配风险。例如，可以根据项目特点，灵活采用固定利率和浮动利率条款，降低经营期的偿付压力。另一方面，充分运用大宗商品期货市场的套期保值功能，开展远期合约对冲，分散市场的不确定因素。商业银行应跳出不动产抵押限制的范畴，增强项目审查方式的创新，加强风险审查的精细化管理，同时适当增加风险容忍度，宽容授信部门和风险管控人员的压力，在风险管理和项目推动之间寻求平衡点。

参考文献：

- 1. 张极井：《项目融资》，中信出版社 2003 年版。
- 2. 阎豫桂：《资产证券化为地方政府融资的必要性与可行性初探》，《社会科学家》2007 年第 2 期。
- 3. 亚洲开发银行研究院：《亚洲基础设施建设》，社会科学文献出版社 2009 年版。
- 4. 蒋志刚：《“一带一路”建设中的金融支持主导作用》，《国际经济合作》2014 年第 9 期。
- 5. 金琦：《“一带一路”战略中的金融支持与合作》，《清华金融评论》2015 年第 9 期。

责任编辑：李 蕊

全球服务外包市场发展概览

李庭辉

摘要：全球国际服务外包快速发展，形成了以美国、欧洲、日本为代表的发达国家为离岸服务外包业务主要发包国，以印度、中国、菲律宾为代表的亚洲国家和爱尔兰、中东欧等国家为离岸服务外包业务主要接包国的市场格局。国际服务外包为发达国家和发展中国家经济发展提供了新的空间，并对全球经济转型升级发挥了积极作用。但是，随着世界科技发展和应用、各国人才培养和吸引，全球离岸外包的格局将发生重大变化。为此，无论是发包国还是接包国，都要在变化的市场格局中找到适合的发展位置，分享经济全球化的红利。

关键词：离岸服务外包 发包市场 接包市场 市场格局

作者简介：李庭辉，中国服务外包研究中心顾问、研究员。

进入 21 世纪以来，全球国际服务外包快速发展，形成了以美国、欧洲、日本为代表的发达国家为离岸服务外包业务主要发包国，以印度、中国、菲律宾为代表的亚洲国家和爱尔兰、中东欧等国家为离岸服务外包业务主要接包国的市场格局，这一市场格局主要是由各国产业结构特点和比较优势所决定的。国际服务外包为发达国家和发展中国家经济发展提供了新的空间，并对全球经济转型升级发挥了积极作用。

一、全球离岸服务外包发包市场

美国、欧洲和日本作为离岸服务外包主要发包国家，发包总额占全球离岸外包业务

总额的 80%以上。根据国际数据公司（IDC）^① 的统计数据，2013 年美国离岸服务外包发包额居全球首位，约占全球离岸外包总额的 60%左右；欧洲为第二大离岸发包市场，占比约 18%；日本为第三大发包市场，占比约 10%。

表 1 2012—2013 年全球主要离岸发包市场份额 单位：%

	2012 年	2013 年
美国	62	60
欧洲	17.2	18
日本	8.8	10
其他	12	12

数据来源：IDC。

（一）美国离岸服务外包发包市场

美国是全球最主要的离岸服务外包发包国，长期处于领先地位。IDC 统计数据显示，2012 年美国离岸服务外包规模为 886.1 亿美元，占全球总额的 62%；2013 年美国的离岸服务外包规模为 1010.9 亿美元，同比增长 14.1%，占全球离岸服务外包市场规模的 60%。

IDC 统计数据还显示，2014 年美洲服务外包发包规模达到 2385 亿美元，^② 占全球总额的 43%。另据 ISG^③ 对 500 万美金以上大额合同数据的监测，2014 年美洲大额服务外包合同总额和合同数量同比增长分别为 22%和 8%，均高于全球增长水平，其中在信息技术外包（ITO）服务领域增速最快，出现较多大型整体 IT 服务打包项目交易，近 70%发包需求主要集中在 ITO 领域，发包项目主要为应用开发和维护服务类，依托云计算解决方案、数字化与自动化转型的驱动，企业加速释放应用开发、维护服务业务。从发包行业看，金融、能源、医疗保健等三大行业是主要的发包行业，服务外包需求量大。其中，受石油价格低迷的影响，能源企业对于借助外包手段进一步降低成本的需求增加，能源行业的发包增幅明显。

美国和加拿大是该地区主要发包国家，印度、中国、马来西亚、菲律宾等亚洲国家和墨西哥等拉美国家是主要的发包目的地。地缘政治风险、目的地政府支持、综合成本、人才数量和质量、信息安全、市场潜力、文化背景、地理位置等是影响北美企业选择接包商的重要因素。此外，美国出口管制改革、数据隐私保护、移民政策等因素也影响了

^①IDC：国际数据公司（International Data Corporation）是全球著名的信息技术、电信行业和消费科技咨询、顾问和活动服务专业提供商。
^②包括离岸外包业务和在岸外包业务。
^③ISG：信息服务集团（Information Services Group）是一家领先的技术见解、市场情报和咨询服务公司。

企业的发包选择。

美国作为全球最大的离岸外包发包国，得益于其雄厚的经济基础、坚强的科技实力和众多的跨国企业全球化运营理念。美国信息化发展已进入成熟阶段，对信息化服务需求巨大。2008 年金融危机后，美国很多企业因进一步降低成本的压力，促进了美国市场存量服务需求的离岸释放。

美国离岸服务外包市场的基本特点是：第一，全球化资源配置。美国服务外包发展相对成熟，拥有世界上最先进和完善的服务外包产业链。美国很多大型企业具有很强的全球化资源配置能力，在全球范围内设置分支机构或选择服务供应商，通过跨国公司的全球化运作充分利用世界各地的资源，特别是人力资源的优势，优化配置资源，如 IBM、HP、DELL 等企业。第二，成熟的外包管理。美国发包方拥有成熟的供应商选择标准和信用评价体系、成熟的服务外包流程管理机制、软件外包成熟度评估模型等管理体系，帮助服务外包接发包方完成从需求分析、服务流程设计、外包服务提供和管理等全过程的服务。第三，完善的发包服务。美国 Gartner、IDC 等咨询机构每年会发布全球服务外包领域的研究报告，对产业进行跟踪研究和趋势判断。埃森哲、KPMG、德勤等咨询机构对发包商提供完善的咨询服务。自 2003 年以来，Gartner 每年举办的外包峰会（Gartner Outsourcing Summit）因规模大、层次高、订单多等特点，已成为全球服务外包领域的标志性国际会议，吸引了众多服务提供商的积极参与。第四，动因是成本和创新。美国跨国企业通过将非核心业务转移至劳动力资源丰富且价格便宜的国家，以降低企业运营成本。同时，为开拓发展中国家市场和开发新产品，通过离岸外包以支持创新，也是重要的原因。

但是，值得注意的是，近几年来美国出现“外包回流”现象。受金融危机影响，美国就业形势严峻，政府鼓励“外包回流”，并采取了若干保护主义政策，如出台了鼓励回流的税收和劳工政策。考虑人工、能源、超长供应链等综合成本及风险控制等因素，通用电气、卡特彼勒、福特等企业已经把部分生产线搬回美国本土，同时相应的生产性服务也迁回本土市场，由离岸外包转为在岸外包。

（二）欧洲离岸服务外包发包市场

欧洲是全球第二大离岸外包发包市场。根据 IDC 统计数据，2012 年欧洲离岸服务外包市场规模为 209 亿美元，同比增长 17.8%，占全球市场份额的 17.2%；2013 年欧洲离岸服务外包市场规模为 303.3 亿美元，同比增长 23.6%，^① 占全球市场份额约 18%，较 2012

^①2014 年 IDC 将 2012 年欧洲离岸服务外包市场规模统计数据由 209 亿美元修正为 245.4 亿美元。

年的比例有所上升。

另据 ISG 的监测，2014 年 EMEA 地区^①的 500 万美元以上大额合同金额占比超过 50%，位居全球第一，其中 ITO 大额合同金额增长 13%，业务流程外包（BPO）大额合同金额下滑 12%。从业务领域来看，2014 年 EMEA 地区服务外包市场主要在 ITO 领域，IT 基础设施外包是其主要的发包领域。从垂直行业来看，2014 年 EMEA 地区主要的发包来自金融服务、制造、能源、交通等行业，其中金融服务是该地区最大的发包板块，制造业、能源、交通领域则是该地区增长最快的板块。

基于语言和文化、人才数量和成本、创新能力、信息安全、地理相近等因素的考虑，近岸外包是 EMEA 地区服务外包市场的主要特征，英国、德国、法国、奥地利、瑞士是该地区主要的发包国家，印度、东欧、爱尔兰、中国等国家和地区是该地区主要的发包目的地国家。

受金融危机的影响，一些欧洲国家出于保护本国就业的考虑，也出现限制离岸外包的情况。根据德勤 2014 全球外包调查，近 3/4 的企业预计政府在 2015 年以后会出合法规限制离岸发包。同时，在云计算、绿色 IT 的推动下，欧洲市场服务外包交付模式发生变化，一些大型企业不再倾向于通过长期协议把大块重要的业务发包给单一的服务供应商，而是开始根据不同的环境和业务类型把业务分解，发包给一些规模相对小但在某个行业领域更加专业的服务供应商。

欧洲服务外包市场的主要特点是：第一，离岸外包市场规模增长明显。欧盟的成立加强了欧洲各国之间的联系，业务往来频繁，分工更加细化，近岸外包发展迅速，发展中国家劳动力的知识技能水平不断提高，与西欧文化融合度不断加强，离岸外包发展良好，尤其是 IT 服务外包规模比较大。第二，以“近岸转移”交易模式为主。欧盟统计局（EUROSTAT）数据表明，欧盟内部的近岸服务转移规模约占欧盟计算机与信息服务出口总额的 65% 以上。在欧洲，近岸服务转移主要原因是地理上相近国家间在教育、文化和经济上具有趋同性，近岸地区间的旅行及通讯更便宜方便，可以有效降低服务外包双方的沟通和交易成本。第三，西欧与中东欧 IT 服务关系较强。欧盟主要发包国集中在英国、德国、荷兰、芬兰、丹麦等国家，中欧、东欧和北非地区为主要接包国，其中德国、英国、荷兰等三国与中东欧国家计算机与信息服务贸易关系比较强，而法国和意大利则比较弱。第四，将基于互联网及移动应用业务外包。在选择服务外包领域方面，欧洲企

^①EMEA 地区是欧洲中东非洲地区简称，主要包括英国、爱尔兰、北欧、德国、奥地利、瑞士、法国、比利时、卢森堡、南欧、非洲、中东、东欧、俄罗斯等国家和地区。

业更倾向于将一些基于互联网应用的业务外包出去，如德国企业多数选择将 Enterprise2.0、web2.0、移动应用业务外包。第五，欧洲外包注重较长期的战略合作。欧洲企业外包往往将更为重要的研发部分包出去，外包订单的期限也更长，以构建更具战略性的合作。第六，成本和人才是外包的主要动因。西欧发达国家的运营成本处于较高水平，影响产品的价格竞争力，利用外包模式可有效降低运营成本。此外，西欧各国的人口已经处于老龄化阶段，劳动力资源匮乏，离岸外包为其提供了庞大的人员补充。

（三）日本离岸服务外包发包市场

日本是全球第三大离岸发包市场。2012 年日本离岸服务外包市场规模为 107 亿美元，同比增长 22.9%，占全球总额的 8.8%；2013 年离岸服务外包市场规模为 168.5 亿美元，比上年增长 34.2%，^① 约占全球市场份额的 10%。

另据 ISG 统计，2014 年亚太地区 500 万美金以上的大额服务外包合同总额达到 30 亿美元，同比提高 45%。其中日本是最主要的发包市场，除此之外，澳大利亚、新西兰、新加坡、韩国、香港、台湾等国家和地区也会释放服务外包合作需求。基于成本、人才、语言、市场、信息安全、文化相容、接包地政府政策、企业发展战略等因素的考虑，服务外包业务主要发包至印度、中国、马来西亚、菲律宾、泰国等亚洲国家。日本离岸外包业务中，主要在信息服务和软件产业领域，大多是对接包方依赖性较弱的应用软件开发外包，合同期较短，比较容易转移回国内。近年来，日本国内经济政策和政治因素对离岸发包产生一些消极影响。2013 年日元对世界主要货币大幅贬值，对人民币贬值约 20.91%，对中国承接日本离岸外包产生了消极影响。总体而言，中国依然是日本离岸外包业务最主要的接包国，但日本发包商也开始考虑乡村外包和东南亚外包。

日本离岸服务外包市场主要特点是：第一，“金字塔”型服务外包模式。日本上下游企业因长期业务形成了固定的业务路径及彼此信赖的稳定关系，形成了“金字塔型”离岸服务发包模式，层层控制，海外的厂商处于产业链下游，很难直接从最终用户处接单。作为总接包商的日本企业，如 NEC、SONY 和富士通等控制着系统设计等高端业务，只是将技术含量和附加值较低的低端业务外包给中国等发展中国家。第二，企业大多具有离岸发包经验。根据日本信息处理推进机构（IPA）的调研数据，从日本 IT 企业实施离岸服务外包业务的企业覆盖面看，拥有直接或间接发包经验的日本 IT 企业占整体企业的 36%。第三，发包企业重视在国外设置研发机构。有 43.2% 的日本 IT 企业选择在国外设置研发场所，其中有 85.4% 的企业选择了在中国设置研发中心。第四，成本和人才是离岸

^①2014 年 IDC 将 2012 年日本离岸服务外包市场规模统计数据由 107 亿美元修正为 125.6 亿美元。

外包主要动因。调研数据显示，83%的日本企业是为了削减成本而采用离岸服务外包，70%的日本企业则认为实施离岸服务外包是为了“弥补日本人才的不足”。

二、全球离岸服务外包接包市场

进入 21 世纪以来，全球形成了以印度、中国、爱尔兰、中东欧、菲律宾为主体的离岸服务外包接包国的市场竞争格局。

（一）印度离岸服务外包接包市场

印度是全球最大的离岸服务外包接包国，主要承接美国和欧洲的发包业务。2011 年，印度承接美国服务外包业务额达 428 亿美元，占其 IT-BPO 离岸收入总额的 62.3%；虽然受欧债危机影响，欧洲 IT 预算收紧，印度承接欧洲的业务减少，但印度企业仍积极开拓欧洲市场。

印度服务外包产业发展的基本特点是：借“千年虫”机遇进入欧美市场，承接离岸服务外包业务迅速扩大。2014 财年印度服务外包产值达 1180 亿美元，其离岸、在岸外包的比例约为 73:27，占国内生产总值（GDP）比重为 8.1%，而 1998 财年服务外包产业占 GDP 比重仅为 1.2%。2015 财年^①服务外包产值达 1460 亿美元（含电子商务^②产值 105 亿美元），同比增长 13%，占 GDP 比重上升至 9.5%，服务外包产值中离岸、在岸比例约为 67:33。

2014 财年印度 IT-BPM^③产业承接离岸外包额约为 860 亿美元，比上年增长 13%。美国是印度最大的出口国，占约 62%的份额；欧洲外包增长显著，增长率为 14%。从垂直行业看，金融业外包是最重要的组成部分，其外包额占离岸外包额的 41%；但其他行业如零售、医疗保健、公用事业等行业外包预计将增长更快。从业务类型看，IT 服务离岸外包额达 520 亿美元，增长 14.3%；BPM 离岸外包额达约 200 亿美元。2015 财年印度 IT-BPM 产业承接离岸外包额约 980 亿美元，同比增长 12%，其中 90%的业务来自美国、英国和欧洲大陆市场。从业务类型看，IT 服务占据主导，2015 财年印度 IT 离岸外包额达 550 亿美元，占离岸外包总额的 56%，年增长 12.6%；BPM 离岸外包额达 230 亿美元，年增长 11%，BPM 业务正在向非语音服务、自动化、人工智能服务等扩展；离岸软件产品、

①印度 2015 财年自 2014 年 4 月 1 日至 2015 年 3 月 31 日。

②印度软件和服务业企业行业协会（NASSCOM）2015 财年首次将电子商务纳入 IT-BPM 统计。

③2013 年之前，NASSCOM 将服务外包产业名称定为 IT-BPO。自 2013 年开始，NASSCOM 将产业名称由 IT-BPO 更改为 IT-BPM，即“业务流程外包”更改为“业务流程管理”。

研发和工程接包额为 200 亿美元，占印度研发外包总额的 90%，提供直接就业岗位 45.5 万个。从垂直行业看，金融、高科技和电信行业、制造行业是最重要的发包领域，分别占离岸外包额的 41%、18%、16%，制造行业中企业资源计划（ERP）、客户关系管理（CRM）、移动互联和数据分析应用相关服务不断增长。此外，零售、医疗健康行业移动和分析需求增长迅速，政府服务、媒体数字化外包也呈现较为明显的增长态势。

2016 财年印度 IT-BPM 产值达 1430 亿美元（不含 170 亿美元的电子商务产值），同比增长 8.5%，占 GDP 比重超过 9.3%。其中，在岸业务产值 350 亿美元，同比增长 3%；离岸业务产值 1080 亿美元，同比增长 10.3%，约占印度服务出口额的 45%。

印度 IT-BPM 产业现有企业超过 16000 家，其中包括 3000 多家软件企业，创造直接就业岗位 370 万个、间接就业岗位超过 1000 万个。主要呈现如下特征：以小型企业居多；领军企业优势突出，数量不多的中大型企业（指年营业收入在 3.5 亿美元以上的企业）创造了约 75%~80% 的产值；初创企业成长迅速，主要集中在云计算、大数据、物联网、教育、广告、医疗科技等领域，通过与大企业合作的日益深化，吸引了众多风投资金，形成了较好的产业生态。

印度服务外包产业的竞争优势是：第一，充足的人力资源和完善的人才培养体系。印度拥有 600 多万专业人士从事软件开发设计，从事调查、分析等高端业务人员大都具备硕士以上学位。印度政府支持高等院校和民营机构建立职业培训体系培养各类外包人才，强调职业教育与实践紧密结合，形成多层次的人才培养体系和较合理的服务外包人才结构。第二，与西方相近的文化和制度。印度曾是英国殖民地，受英国文化影响深远，拥有与欧美相近的政治制度、法律制度、教育文化体系和商业规则，服务外包从业人员的能力和诚信意识在国际上赢得了良好口碑。第三，价格低廉的人力成本。印度大学毕业生的年收入仅在 5000~7000 美金左右，仅为美国的 1/8~1/10，劳动力成本和社会保障成本均低于中国。第四，不断完善的基础设施。在印度服务外包企业较集中的城市，各种基础设施建设不断加强，交通、通讯、电力、生活等配套设施齐全、可靠而且成本低廉。第五，政府鼓励产业发展。印度政府把 IT-BPM 产业发展纳入优先发展范畴，IT-BPM 产业占 GDP 的比重逐年上升，2013 年 IT-BPM 产业占 GDP 的比重为 8.1%，2015 年这一比重上升至 9.5%。第六，法律法规与国际接轨。印度出台了一系列保护专利、知识产权等与国际接轨的法律法规，并成立专门机构监督知识产权的保护，保护了软件企业利益，刺激了企业创新的积极性，服务外包企业国际形象较好。第七，企业国际化程度较高。印度知名外包企业众多，并纷纷在境外成立离岸交付中心，并派出大量印度员工到接包国提供服务。同时，大批外国公司被吸引到印度设立离岸中心，促进了印度软

件产品的出口。

依托充足的人力资源、低廉的人力成本、优惠的产业政策和完善的知识产权保护制度，以及全球 640 多个离岸交付中心，印度始终保持全球最大的离岸接包国地位。但是，受全球经济、政治、货币、通胀、人才等因素变化的影响，印度 IT-BPM 产业发展也面临着主要发包国的保护主义政策、日益激烈的市场竞争、汇率波动、工资上涨、客户信心不稳定等各种挑战。

（二）中国离岸服务外包接包市场

“十二五”以来，中国服务外包产业保持稳步高速增长态势，承接离岸和在岸服务外包业务的比例约为 70:30。其中离岸服务外包业务主要来自美国、日本和欧洲。

2012 年，中国承接离岸服务外包业务合同金额 438.5 亿美元，执行金额 336.4 亿美元，占全球离岸市场比重达到 27.7%，其中美国和日本在中国离岸服务外包市场中的份额分别为 26.6% 和 14.9%，中国承接欧洲服务外包业务规模有限，但中国企业积极探寻欧洲离岸服务外包市场的新机遇。

2013 年中国共承接国际服务外包合同金额 623.4 亿美元，执行金额 454.1 亿美元，美国、欧盟、中国香港和日本是中国离岸服务外包的主要发包市场，合同执行金额依次为 117.5 亿美元、71.4 亿美元、54 亿美元和 51.8 亿美元，占全部离岸业务执行总额的 25.9%、15.7%、11.9% 和 11.4%。来自欧洲市场的服务外包业务明显上升，来自日本市场的服务外包业务发展有所放缓，占比与 2012 年相比下滑 3 个百分点。

2014 年，中国承接离岸服务外包合同金额 718.3 亿美元，执行金额 559.2 亿美元。美国、欧盟、中国香港和日本仍是主要的发包市场，其执行额依次为 128.2 亿美元、83.4 亿美元、74.2 亿美元和 60.7 亿美元，分别占总执行金额的 22.9%、14.9%、13.3% 和 10.9%，离岸服务外包业务稳步增长，其中英国、新加坡、韩国和德国等国家的服务外包发包量增速较为显著，增长均超过 40%。从大额合同的发包来看，美国、中国香港、韩国、新加坡、日本、芬兰位列前六，其离岸大额合同分别为 85.27 亿美元、41.6 亿美元、20.37 亿美元、19.41 亿美元、17.37 亿美元和 9.71 亿美元，分别占比为 26.2%、12.8%、6.3%、6.0%、5.3% 和 3.0%；从业务领域来看，ITO 依旧占据整个中国服务外包产业的半壁江山，BPO 增长平稳，知识流程外包（KPO）快速增长；从垂直行业来看，金融、电信、制造、生物医药、工程设计等是中国离岸服务外包业务的主要客户来源。

2015 年中国企业签订离岸服务外包合同金额 872.9 亿美元，执行金额 646.4 亿美元，分别同比增长 21.5% 和 15.6%；中国企业承接美国、欧盟、中国香港和日本的服务外包执

行额分别为 150.6 亿美元、98 亿美元、95 亿美元和 54.8 亿美元，合计占中国离岸服务外包执行额的 61.6%。受日元持续贬值和中日政治大环境的影响，中国企业承接日本市场业务呈下降趋势。

丰富的人力资源、合理的运营成本、广阔的经济腹地、完善的基础设施、完备的产业配套、稳定的政治经济环境，是中国服务外包产业快速发展的坚实基础。但是，中国服务外包产业发展也面临人民币升值、劳动力成本上升、企业国际化运营程度较低、人口红利逐渐消失的挑战，中国服务外包企业正积极加速整合和转型，向高附加值解决方案和技术服务领域拓展，从产业链的中低端向高端转移。

（三）爱尔兰离岸服务外包接包市场

爱尔兰是美国软件企业进入欧洲的门户，同时也是欧洲最大的离岸服务外包业务接包国。作为全球最大的软件本地化供应基地，爱尔兰已经成为世界大型软件公司进入欧洲市场的门户和集散地。爱尔兰发展服务外包的特点和优势是：以软件产品和高端服务出口为主，采用软件本地化生产模式，跨国公司在产业中占主导地位，低税政策优势，完善的法律环境和教育体系，高质量的人力资源，稳定的政治经济环境等。自 1994 年以来，爱尔兰软件产业异军突起，成为该国支柱产业之一。如今爱尔兰已经成为全球最大的软件本地化供应基地，其软件在欧洲市场占有率超过 60%，全球排名前 10 位的软件企业在爱尔兰都设有分支机构。全球三大软件巨头、全球五大 IT 服务公司中有四家、全球十大软件公司中有九家，均将总部设在爱尔兰，产业氛围良好。

2012 年爱尔兰软件产业年产值达 255 亿欧元，占 GDP 的 10%，约 90% 出口美国 and 英国，占爱尔兰出口总额比重为 12%。其中，国际软件企业产值为 237 亿欧元，出口 220 亿欧元；爱尔兰本土软件企业产值为 18 亿欧元，出口 10 亿欧元，比上年增长 20%。爱尔兰本土软件企业在与跨国公司合作中形成了自己的核心竞争力，业务范围广泛，并形成了协同发展格局。2012 年，爱尔兰本土软件企业数近 730 家，2006—2012 年爱尔兰本土软件产业增长率达 12%。企业注重创新，重视技术研发和商业运作，高潜力的创业型企业较多。

2014 年爱尔兰软件及科技企业约 1060 家，直接就业人数超过 10.5 万人；2015 年直接就业人数超过 10.6 万人，较 2010 年增长约 40%。其中，本土企业有 800 多家，多属于初创期，年产值约 20 亿欧元，年增长 10% 以上，创造直接就业岗位超过 3 万个。本土企业在与跨国企业的合作中，形成了自己的核心竞争力，并产生了 $1+1>2$ 的产业发展和技术效益。随着产业发展逐渐成熟，爱尔兰服务外包产业开始向高端业务领域拓展，在移动技术、互联网、金融服务、教育和企业管理等软件业务方面的表现突出。

2014 年爱尔兰服务出口总额为 988 亿欧元,^① 年增长约 8%, 其中计算机和信息服务(软件为主) 出口约 429 亿欧元(折合为 521.5 亿美元^②), 占服务出口总额的 43%。2015 年爱尔兰服务出口总额为 1168 亿欧元, 同比增长 15%; 其中, 计算机和信息服务(软件为主) 出口约 563 亿欧元(折合为 615 亿美元), 约占服务出口总额的 48%。

爱尔兰服务外包产业的竞争优势是: 第一, 地理和文化优势。爱尔兰作为欧盟的成员国之一, 具有优越的地理位置, 是美洲进入欧洲的门户, 其语言、文化与欧美国家相同, 与美、日具有重叠的工作时间, 许多国际企业将爱尔兰作为打开欧盟市场的第一站。第二, 政府鼓励产业发展。爱尔兰政府对软件产业施以优惠的政策, 征收较低的土地成本费用, 仅为欧盟国家的一半左右, 较低的所得税率(12.5%), 以吸引总部经济, 这为产业发展提供了有利条件。爱尔兰企业局也对产业发展进行扶持, 并提供一系列服务。第三, 人力资源优势。爱尔兰信息科技和软件专业教育发达, 人才优势明显, 劳动力平均年龄低、技能熟练。其独特的教育模式: 理论学习 + 企业实习 + 独立完成课题设计, 既培养学生对知识的融会贯通能力和理论联系实际的能力, 也培养独立思考能力。第四, 重视研发和创新。过去 10 年, 爱尔兰政府持续在研发方面加大投入, 并将信息与通信业列为优先发展产业, 三级研发和企业研发投入已翻至四倍。第五, 国际形象较好。整体来看, 爱尔兰的国家产业品牌较好, 爱尔兰公司整体在国际市场上享有较高的声誉。凭借产业成熟度、地缘等优势, 爱尔兰已开始向高端服务外包业务的方向转移, 在移动技术、互联网、金融服务和企业管理软件方面优势明显。

(四) 菲律宾离岸服务外包接包市场

菲律宾服务外包产业于 20 世纪 90 年代初开始起步, 近十余年来年均增长速度达 30% 左右。菲律宾以承接业务流程外包业务为主, 已成为全球重要的承接离岸服务外包业务国家之一。自 2007 年以来, 菲律宾凭借人才、语言和成本优势, IT - BPO 产业发展迅速, 其中呼叫中心业务迅速增长, 目前约占其业务流程外包行业 70% 份额, 跃居世界领先地位, 主要承接美国的发包业务, 对美国的市场依赖性强。

2013 年菲律宾 IT - BPO 产业的从业人员约 77 万人, IT - BPO 产值为 155 亿美元, 约占菲律宾 GDP 的 6%。菲律宾服务外包产业快速发展的主要原因是: 与美国文化及商业关系密切、语言优势、人力资源和成本优势、政府支持性政策推动产业发展、学术研究机构 and 中介组织发挥重要作用等。

^①以不变价格计。2015 年 1 季度爱尔兰公布的国际收支平衡表。

^②按 2014 年 12 月 31 日汇率 1 欧元 = 1.2156 美元折算。

2014 年菲律宾 IT－BPO 产业销售收入达 181 亿美元，同比增长 16.8%，占 GDP 比例为 6.4%，IT－BPO 产业在国民经济中地位逐渐提升。2010 年至今，菲律宾服务外包从业人员规模以年均 20% 的增速发展，2014 年服务外包从业人员达到 100 万人，同比增长 9%。

2015 年菲律宾 IT－BPO 产业销售收入达 213 亿美元，同比增长 17.7%；服务外包从业人员达到 119 万人，同比增长 19%。

表 2 2013—2016 年菲律宾服务外包 IT－BPO 销售收入

年份	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
销售收入（亿美元）	155	181	213	250
销售收入同比增长（%）	17.4	16.8	17.7	17.4
从业人员（万人）	91.7	100	119	130

数据来源：菲律宾信息技术商业流程协会（IBPAP）。

根据 IBPAP 和科技部联合发布的 2012—2016 年产业发展路线图，到 2016 年，IT－BPO 产值将达到 250 亿美元，将为菲律宾创造 130 万个直接就业岗位、320 万个间接就业岗位。其中，呼叫中心业务将以每年 30% 的速度增长。菲律宾计划在 2016 年以前培养至少 100 万名呼叫中心坐席，以满足市场需求。菲律宾呼叫中心产业快速发展主要得益于三个方面原因：菲律宾放松了电信市场管制，通讯成本下降；政府将呼叫中心作为出口产业给予减税鼓励；西方企业保持供应商多样化的需要，开发印度以外的供应商。此外，还有一个原因是顾客偏好，相较印度口音，美国人比较喜欢菲律宾口音。由于 20 世纪初的被殖民历史，菲律宾人也熟知美国文化。为此，印度 Infosys 和塔塔公司也将部分语音工作转移至马尼拉，目前印度知名的外包公司基本都已在菲律宾设立了分支机构。

此外，菲律宾服务外包产业还包括电脑软件开发、数据编译处理、动画制作、财务、人力资源服务等行业，涉及动漫、客户联系中心、游戏开发、健康医疗信息处理和管理、软件开发等领域，其中呼叫中心外包服务全球领先。目前，菲律宾有软件开发公司 300 多家，主要向南美、欧洲、日本、亚太等地区提供服务，涉及电信、银行、政府部门、学校等领域。医疗卫生信息管理虽然是新兴的行业，已成为菲律宾服务外包发展的新亮点。近年来，随着发达国家跨国公司把后台办公室和其他业务往低成本地区转移，菲律宾的服务外包也在向金融服务、软件设计、医药和法律翻译等更为复杂的外包类型扩展。菲律宾离岸服务外包业务主要来源于美国、日本、韩国和欧洲国家。其中，来自美国离岸外包业务占较大比例，占离岸外包业务的 60%～70%。

菲律宾服务外包产业的竞争优势是：第一，充足的人力资源。低廉的经营成本和相对充足的人力资源是菲律宾服务外包产业发展的重要条件。菲律宾服务外包产业增长势头虽然良好，但也面临新的发展挑战，如人才供给和成长跟不上业务发展需要，发包市场主要依赖美国等。第二，语言和文化优势。菲律宾以英语为官方语言，与西方文化及商业流程有诸多的相似性，美国、英国和日本是其服务外包的主要发包国家，其中美国是其经济、军事、政治上最密切的盟国，也是菲律宾最大的劳务输出国。日本是其最大的援助国和出口目的地国。此外，其他欧洲国家、澳洲、韩国等发包企业也在逐渐增加对菲律宾的发包，菲律宾承接外包服务的国家和地区呈现出多样化。第三，政府的积极扶持。菲律宾政府高度重视 IT-BPO 产业，将其列为菲律宾“投资优先计划”中鼓励投资的领域，在税收优惠、出口通关便利等方面给予政策扶持。同时，菲律宾政府将基础设施建设作为重要内容纳入国家中期发展规划，持续加大基础设施建设投入。根据美国咨询投资公司 Tholons 排名，2014 年菲律宾有七个城市入选“全球 100 大外包目的地城市”，其中马尼拉和宿务均已跻身前 10 位，马尼拉成为全球第二重要的 BPO 城市。随着菲律宾服务外包从业人口的不断增长，基础设施的不断完善，以及政府对服务外包产业的支持举措的深化，未来几年菲律宾的服务外包在深度和广度上均会有进一步发展的趋势。

但是，依靠传统人力资源优势的菲律宾的服务外包产业发展，正面临新兴科技革命的挑战。《经济学人》2016 年 2 月 6 日文章认为，呼叫中心为新兴市场国家创造了数百万工作岗位，但科技发展正在威胁并夺走这些工作，因为软件机器人正变得更快、更聪明、更便宜。很多外包至海外的话务处理和数据处理工作都是基本的、重复性工作，这些常规工作，机器能做得更好。同时，通过软件还能快速检索并显示顾客相关数据，减少向其他部门转接电话，从而使呼叫中心人员工作更高效。英国 Blue Prism 公司发明的软件“机器人”就能执行此类任务，又快又便宜，且无需改变现有 IT 系统。这家公司现已服务超过 100 家机构。西方公司鼓励其客户通过电子邮件和在线客服方式进行联系，软件机器人也能处理此类咨询。另一家英国公司为维珍列车公司设计的 Celatone 系统，用最复杂的问题向接线员学习其各种反应，系统运转时间越长，系统学习效果越佳。

咨询公司 Everest 研究人员预言，很多基础性工作岗位将因此消失。呼叫中心仍需要客服人员，但不再从事原先的重复性劳动，而须劝导顾客购买其他产品和服务，工作难度变大，语言技巧要求更高。总之，自动化或将减少印度和菲律宾的工作机会，增加欧洲和美国的职位。从 Everest 数据看，2013 年至 2014 年美国占全球客服中心从业人数的份额已从 19% 上升至 21%，工作外包至海外正在变少，西方银行甚至热衷于外包回流。这

一点，值得亚太传统的接包国家高度关注。

三、结论

综上所述，在当代全球服务外包市场上，美国、欧洲、日本等发达国家企业基于降低成本、提高企业核心竞争力的需要，将企业非核心的信息技术服务、后台服务业务和研发设计服务业务外包给亚洲和爱尔兰、中东欧等人力资源丰富、成本较低、专业服务水平较高的专业服务提供商，形成了以美国、欧洲、日本等发达国家为主体的离岸服务外包发包国，以印度、中国、菲律宾等亚洲国家和中东欧、爱尔兰为主体的离岸服务外包接包国的全球离岸服务外包市场格局，这一市场格局为发达国家和发展中国家经济发展带来新的空间和机遇。但是，随着世界科技发展和应用、各国人才培养和吸引，未来若干年，全球离岸外包的格局将发生重大变化。为此，无论是发达国家还是发展中国家，无论是发包国还是接包国，都要在变化的市场格局中找到适合的发展位置，分享经济全球化的红利。

参考文献：

1. 中国服务外包研究中心：《中国服务外包发展报告 2012》，中国商务出版社 2012 年版。
2. 中国服务外包研究中心：《中国服务外包发展报告 2013》，2013 年 11 月。
3. 中国服务外包研究中心：《中国服务外包发展报告 2014》，中国商务出版社 2014 年版。
4. 中国服务外包研究中心：《中国服务外包发展报告 2015》，中国商务出版社 2015 年版。
6. 中国服务外包研究中心：《中国服务外包发展报告 2016》，中国商务出版社 2016 年版。
7. 王晓红、刘德军：《中国服务外包产业发展报告（2013—2014）》，社会科学文献出版社 2014 年版。
8. 张萍：《科技发展影响新兴市场呼叫中心外包业务》，《服务外包研究动态》2016 年第 2 期。

责任编辑：艾 冰

国有企业瘦身健体 提质增效成功模式研究

刘现伟 李红娟

摘要：国有企业瘦身健体、提质增效影响深远，意义重大，任务艰巨，党中央、国务院高度重视，多次进行研究部署。针对国有企业普遍存在的管理层级多、经营成本高、主业不突出、创新能力不强、核心竞争力不足等突出问题，很多中央企业制定工作方案，采取多种措施积极推进相关工作，并取得一定成效。对现有相关做法和经验进行系统研究、提炼总结，可以大体划分出压减管理层级人员、降本增效、聚焦主业、创新创业、联合重组等五种成功模式。国有企业需要结合自身实际，灵活借鉴现有成功经验和做法，加快推进瘦身健体相关工作，切实提高企业经营效率、发展质量和核心竞争力。

关键词：国有企业 瘦身健体 提质增效 成功模式

作者简介：刘现伟，国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所研究室副主任、副研究员、博士；

李红娟，国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所助理研究员、博士。

长期以来，国有企业以做大规模为企业发展的主要目标，但是规模的扩张并没有带来企业实力、尤其是核心竞争力的增强，反而随之而来的是企业资产、人员规模持续膨胀，企业经营效率和总资产收益率下降。以规模为核心的扩张，还加剧了国有企业盲目投资、项目重复建设现象，使钢铁、煤炭、水泥、光伏、风电、船舶、机械等众多行业都出现了产能过剩。党中央、国务院要求对国有企业“瘦身健体、提质增效”，无疑是找到了问题的症结，抓住了问题的关键。国有企业必须通过深化改革，解决大而不强、风险

隐患大、运行效率不高、适应市场能力不强、内在发展动力不够、市场竞争力不足的问题，从而真正成为合格高效的市场竞争主体。要深入推进和落实党中央、国务院改革任务的部署要求，把瘦身健体、提质增效、做强主业作为国企改革的主要目标，通过改革增强企业的自主创新能力和市场竞争力，彻底治愈国有企业的虚胖症、肥胖症。

一、国有企业瘦身健体、提质增效势在必行

党的十六届三中全会以来，随着国有企业改革“1+N”系列配套文件的出台，国有企业改革进程明显加快，并取得显著成效。但是国有企业长期以来存在的经营摊子过大、管理层级过多、法人链条过长、运营效率不高、创新能力和市场竞争力不强的问题依然非常突出。国有企业亟需瘦身健体、提质增效，大幅提高企业管理能力和经营效率。

（一）国有企业管理层级多、链条长、效率低

国有企业肥胖，不仅体现在体量、规模和业务范围上，更体现在内部治理机构上，管理人员过多、管理层级过密、决策效率低下、内部摩擦过多，都是典型表现。目前，大多数央企的管理层级都超过了 5 级，最多甚至达到了 9 级，法人层级达到了两位数，最多达到 11 级。这些重重叠叠的子公司、孙子公司、重孙子公司，股权关系、隶属关系复杂，有些甚至处于缺乏有效监督约束的失控状态。国有企业管理层级多、链条长，导致企业冗员过多、人浮于事，企业内部激励、约束机制不健全，缺乏激发企业家精神、发挥企业家创新创业作用的激励保障机制，企业经营效率低。

目前国务院国资委所属央企有 100 多家，但是子公司、孙公司、重孙公司等各级各类法人单位有四万多家，有很多可能连股权关系都搞不清楚，严重影响了央企的经营效率和市场竞争力，给中央企业集团管控能力带来极大挑战，对国有资产保值增值带来风险，甚至会造成国有资产流失。因此，国有企业改革必须要痛下决心，彻底解决国企肥胖症问题，削减管理层级，压缩法人链条，减少管理人员，提高企业的运行效率和决策水平，特别要解决管理层级过多、职能交叉现象严重带来的管理效率低下问题。

（二）有些国有企业主业不强、投资过于分散

当前国有企业主业不强、投资过于分散、同质化经营、“大而全”的问题比较突出，该退出的没有退到位，该集中的没有集中，结构调整的任务艰巨繁重。特别是经过金融危机以来的快速扩张，很多国企出现了规模越来越大、主业越来越弱、副业越来越杂的现象。仅房地产业，就有近 80 家中央企业涉足。在国民经济的 95 个大类行业中，三级以上央企涉足 86 个行业，分布面达 90% 以上，加上地方国有企业，国企几乎涉足国民经济

的所有大类行业。国有企业行业分布过宽过散、资源配置效率不高、结构不合理等问题非常突出。

很多国有企业甚至把理财、放贷、物业出租等当作“主业”来做，而真正的主业则被搁置一边，被当作副业对待。有些国有企业存在“企业办社会”“厂办大集体”等历史遗留包袱；有些国有企业存在投资行业过多、过宽等问题，造成“主业不主、副业不副”；有些国有企业虽然主业盈利，但副业几乎把主业盈利亏光，国有资产存在被“啃光”的风险；也有一些企业副业做得很强，真正的主业却严重亏损，出现本末倒置。很多企业“三供一业”分离移交、剥离企业办医疗和教育等机构、退休人员实行社会化管理以及厂办大集体改革等任务还十分艰巨。国有企业整合资源、聚焦主业、提升核心竞争力，已是迫在眉睫、势在必行。新一轮改革，必须把做强主业作为国有企业的主要目标，抓紧转让退出非主业、盈利能力弱的资产，清理低效、无效、闲置资产，高效集约利用资源，增强国有企业主业的市场竞争力和行业领导力。

（三）化解产能过剩和持续增盈压力大

随着经济增速下行压力加大，国有企业扭亏增盈、化解过剩产能、处置“僵尸企业”等任务繁重。2015年中央企业整体利润出现负增长，为-6.9%。2016年前几个月全国国有及国有控股企业收入、利润同比继续下降，石油、煤炭、钢铁和有色金属等行业继续亏损，中央企业利润降幅也有所扩大。在国内外经济调整、国内经济增速下降的大背景下，国有企业经营成本高、盈利能力不强的问题进一步放大，企业持续发展和盈利压力陡增。国有企业仍将面临经济下行压力加大、部分行业产能过剩、石油等大宗商品价格持续走低等不利因素。当前国有企业特别是中央企业产业结构偏重，重化工领域资产总额接近70%，供给侧结构性改革任务艰巨。

目前，尽管国有企业化解产能过剩、亏损企业扭亏增盈、处置僵尸企业的任务非常艰巨，但是这对于国有企业提质增效，提升盈利能力、市场竞争力和可持续发展能力意义重大。进一步深化国企改革，使其瘦身健体、提质增效，加快推进降本增效，提高运营效率，做强做优国有企业势在必行。要加快推进管理创新、技术创新，加大系统降本、技术降本力度，优化生产工序和作业流程，推行产品全生命周期成本管控。继续加大一般性管理费用和非生产性开支的压降力度，大力压减应收账款，缩减库存规模和亏损面，大幅提高资金集中度，管控债务风险，提高资金管理水平和利用效率。

（四）党中央、国务院高度重视国有企业瘦身健体

2015年12月，国务院常务会议部署促进央企提质增效，强调“今后两年要以提质增

效为重点”。习近平总书记多次就国有企业改革作出重要讲话和批示。李克强总理在今天的《政府工作报告》中指出：以改革促发展，让国有企业瘦身健体，增强核心竞争力。2016 年 5 月，国务院第 134 次常务会议审议通过《中央企业深化改革瘦身健体工作方案》，提出以改革促发展，坚持企业主体，充分发挥市场配置资源的决定性作用和更好地发挥政府作用，促进央企“瘦身健体、提质增效”，以促改革、调结构增强企业竞争力，以创新促健体，结合“互联网+”行动和大数据发展战略，不断提高产业先进水平和产品竞争力，压缩管理层级，推进降本增效。

国有企业瘦身健体、提质增效势在必行。针对国有企业存在的突出矛盾和问题，按照党中央国务院的决策部署，从中央到地方的众多国有企业进行了针对性的改革和创新，并在实践中形成了一批具有典型代表性的成功做法和经验，主要包括压减管理层级、精简人员，降低运营成本、提高运营效率，整合资源、聚焦主业，创新创业、发展新经济，联合重组、优化布局等。这些成功模式和经验都值得深入研究分析，并在众多国有企业间相互借鉴和推广，进一步加快推进国有企业瘦身健体、提质增效，大幅提高国有企业经营效率和市场竞争力。

二、国企瘦身健体、提质增效成功模式总结

（一）压减模式：压缩管理层级，精简机构人员

国有企业管理层级过多和法人链条过长的的问题由来已久。层级太多、机构分散，导致国有企业决策链条延长，既造成决策效率下降，企业难以对市场变化做出及时有效的反应，同时也增加了企业日常运营成本。国企不同管理层级间机构重复设置、管理人员过多、决策流程复杂等情况比较普遍。国企集团公司总部普遍对管理层级较低的企业管控不够到位、风险隐患较多。有的企业涉足行业过宽，造成法人数量极其庞大，催生了大量低效、无效资产和“僵尸企业”。由此导致的“肥胖症、迟钝症、失调症、衰老症”，成为制约国有企业健康发展的重要症结。针对这些问题，中国航天科技集团公司、中国铁路通信信号集团等央企结合企业自身特点和需求，通过压缩管理层级、限定法人层级、精简机构和人员等措施进行改革和创新，大幅减少机构、降低冗员，提高企业经营决策效率。

2013 年以来，中国航天科技集团公司针对科研生产、经营管理中的薄弱环节和突出问题，大力开展“瘦身健体”工作，采取“缩、控、扭、清”等改革措施，压缩管理层级、控制法人单位数量、提升盈利能力，持续增强竞争优势。有选择性地退出部分低附加值、盈利能力较差，且管理链条较长的传统非核心业务。基本完成民用产业领域四级以上单位主业核定工作，完成二级单位航天技术应用及服务产业主业核定及审批工作。严控新设

公司，现有公司管理层级已经压缩至5级以内。围绕主业发展目标和资源重组整合需求，对二级单位所属的经营性公司，明确法人层级和管理层级，通过“关停并转”等方式，全面清理整合不符合集团主业方向、规模小、盈利能力差的公司和资产，缩短投资链条和管理层级。采取多种手段缩小亏损面，控制亏损规模，坚决清理退出不符合保留标准的壳公司，清理了一批长期扭亏无望、资不抵债的公司，努力减少亏损公司户数。

中国铁路通信信号集团在瘦身健体、提质增效过程中探索出了压缩层级的“四条法则”，严格限制管理层级，退出参股企业，减少或消灭亏损企业。从2013年起，集团采取“新的控、旧的并、长的压、弱的退”四种改革手段，实现了管理层级压缩到三级、法人层级限制到四级的目标。“新的控”就是严控新设子公司，从源头避免法人层级增多。“旧的并”就是存量企业按照业务板块合并，实现扁平化管理。集团已将21家二级子分公司重组整合为7家二级集团公司。“长的压”就是管理层级三级以下、法人层级四级以下的一律压减。“弱的退”，就是针对长期亏损企业、监管缺乏控制力的参股企业以及不符合集团战略方向的企业，及时清理退出。

（二）降本增效模式：降低经营成本，提高运营效率

由于深层次的体制原因，国有企业经营目标多元化，对企业的效率、盈利、产品、服务、创新等目标关注不够，甚至会片面追求规模扩张，导致企业管理行政化、官僚化，机构臃肿、人浮于事、内耗严重、信息传递迟缓、成本意识淡薄、责任归属不明确、不重视组织创新和技术创新，进而导致国有企业经营成本较高，盈利能力不强，甚至还存在一些长期无法盈利、业务处于停滞半停滞状态的所谓“僵尸企业”。国有企业经营成本高、经营效率底、盈利能力弱的问题长期以来饱受社会各界诟病。针对这一突出问题，中国五矿、中煤集团等央企挖掘企业内部潜力，千方百计控制和降低采购、营销、生产、物流、财务等各种成本，全力提高经营效率和盈利能力。

当前矿业企业普遍受产品市场价格影响，出现了大面积亏损和价格成本严重倒挂现象，扭亏增效已成为现阶段矿业企业保生存、求发展的关键。中国五矿、中煤集团等矿业企业以成本控制为抓手，持续推进降本增效。中国五矿以金属矿产品的勘探、开采、冶炼、加工业务起家，现在业务已经拓展至金融、房地产等领域。尽管中国五矿业务范围很宽，但是作为主业之一的稀土业务却连续亏损，上市公司五矿稀土已被实行“退市风险警示”（股票简称变更为“*ST五稀”）。为了扭亏增盈，五矿集团深入推进生产全过程、全环节降成本，2015年人工成本同比下降5.2亿元，同比下降9%；期间费用减少11.7亿元，下降7%；严控应收账款和存货规模，“两金”占用余额全年目标实现零增长，亏损额

大幅减少。

中煤集团通过生产系统技术改造、精简管理及辅助人员、加大薪酬分配制度改革、压缩外包费用、大力推进节支降耗等措施，全力降低企业经营成本，提高企业盈利能力。2016 年上半年，原煤生产成本同比下降 19.3%，烯烃完全成本每吨下降 1022 元，尿素成本每吨下降 344 元，甲醇成本每吨下降 301 元。各业务公司明确存货管控目标，细化应收账款清欠方案，存货同比下降 32%，其中煤炭库存同比下降 50%，应收账款同比下降 11.8%，财务成本大幅降低，资金周转率和利用效率大幅提高。

（三）聚焦主业模式：整合集中资源，做强做优主业

对于一个企业而言，主业决定了方向，决定了企业发展重心和未来可能的成就。国有经济布局虽然经过多次调整，但仍不够集中，国有企业的子公司、孙公司以及地方国有企业小而散的状况尚未根本改变，国有经济布局 and 结构仍需优化。核心竞争力是企业能够长期获得竞争优势并长盛不衰的根本保障。国有企业业务分散、主业不突出、创新能力不强严重制约了企业核心竞争力的持续提升。国企聚焦主业、坚守正道才能更好地服务于国家发展战略。精干主业也是市场致胜正道，是为了防止企业眉毛胡子一把抓，明确发展战略，集中资源、集中精力，心无旁骛地打造企业核心竞争力，成为引领行业发展的重要骨干力量。中国能源建设集团、国家开发投资公司等央企积极整合资产、聚焦主业，分离副业和企业办社会职能，清理长期亏损企业和僵尸企业，集中优势资源，做优做强主业，提升主业市场竞争力和企业核心能力，取得明显成效。

中国能源建设集团针对所属企业数量过多、规模偏小、同质化竞争、困难企业较多等问题，通过重组整合提升一批、关闭注销退出一批、清理规范分离一批等多种方式，“一企一策”主动压减企业组织数量、优化企业组织架构、有效化解企业负担，压减非主体企业和亏损企业，聚焦主营业务，提升企业核心竞争力。对尚有市场发展前景和一定资源基础的困难企业，采取委托管理的改革方式，由优势企业带动困难企业发展；对市场信誉基本丧失、组织管理涣散且员工较多的困难企业，采取人资分离、员工分流的方式进行改革；对基本停产停业、员工较少的困难企业，采取重组整合或关闭清算的方式进行处理。目前，通过一系列的内部重组和资源整合，公司主业更加明晰，市场竞争力明显增强。

国家开发投资公司（简称：国投公司）针对业务范围宽泛、所属子企业众多的现状，积极做“减法”，推动业务转型聚焦。国投公司面对下属电力、煤炭、交通等业务市场需求大幅下滑的严峻形势，扎实推进国有资本投资公司改革试点工作，持续做足做好产业

布局的“减法”。大力推进业务结构调整，优化资源配置。国投公司结合功能定位，制定了2015—2017年全级次结构调整规划，退出不符合公司发展方向的245个项目，占公司全部投资项目的45%。积极化解煤炭过剩产能，减亏增效。通过关闭撤销、退出转让、强化管理等方式，着力推动3家“僵尸企业”、10家特困企业在三年内实现扭亏脱困，合计安置分流人员达2.4万人。

（四）双创模式：创新创业，发展新经济

在现代市场经济条件下，面对激烈的全球化市场竞争，变革创新是企业持续发展的永恒主题，失去创新能力、墨守常规，必然会被竞争对手超越、打败，被市场所淘汰。如果说20世纪初，经济增长很大程度上依赖于能源消耗，20世纪中期，粗放型制造业、加工业还有很大市场的话，那么进入21世纪，经济发展则必须依靠创新、创造和创业紧密结合。随着信息时代、知识经济、“互联网+”的飞速发展，全球经济更加开放透明，各类企业随时都在创立，也随时都有可能倒下，变革、创新创业决定企业的未来，是企业持续发展、经久不衰的生命线。为加快企业创新转型，提升市场竞争力和持续发展能力，中国移动等中央企业加大“双创”工作力度，持续加大研发投入，开发新产品，创新业务模式，扩大竞争优势和市场份额。

面对传统业务萎缩、提速降费冲击等多重挑战，中国移动通信集团公司着力业务转型，围绕“移动改变生活”的战略愿景，深入实施科技创新战略。以“引领标准、引领产业、引领发展”的工作方针，大力推进“双创”工作。近年来，年均研发投入超过200亿元，2016年研发投入预计达226亿元，同比增长7.7%，占营业收入的比重达3.4%。通过产研的有机结合和全面对接，中国移动推动了我国4G通信技术标准（TD-LTE）的国际化、全球化。

中国移动敏锐把握移动互联网时代客户爆发式增长的流量需求，持续推进供给侧业务结构调整，加快从传统语音业务向流量经营和数字化服务转型。短短两年时间，4G业务带动流量收入翻倍增长，年复合增长率超过35%，成为拉动收入增长的主要动力。此外，持续提升业务结构对客户需求变化的适应性和灵活性，推出手机支付、视频、阅读、游戏、音乐等系列数据增值业务。2015年中国移动数据业务收入规模首次超过语音业务；2016年上半年，数据业务收入占比超过50%，收入结构不断优化。

中国移动以4G发展为契机，平衡好降资费、提用量、稳价值之间的关系，通过三个“最短时间”举措，探索实践供给侧改革，努力激发增收潜能。全力加快技术创新和服务模式创新，在最短时间建成全球最大的4G网络，最短时间推动4G客户规模发展，最短

时间实现了收入结构优化。自 2014 年推出 4G 业务以来，短短两年多时间，中国移动发展超过 4 亿 4G 客户，成为全球规模最大的 4G 运营商，有力地带动了我国移动通信行业设备、终端、芯片及仪器等全产业链发展，有力地支撑了我国“互联网+”行动计划和“中国制造 2025”战略的实施。目前，中国移动正牵头 5G 通信技术研发和推进，努力实现我国“5G 引领”的战略目标。

（五）联合重组模式：优化国有资本布局结构

在国民经济的快速发展时期，我国各行各业都经历了快速扩张期，全社会投资规模巨大，国有企业投资项目众多，导致一些国有企业投资项目重复建设、资源浪费、产能过剩、同业恶性竞争，企业效率低下，影响行业健康发展和企业的国际竞争力。在国际国内经济深刻调整，全球经济竞争日益激烈，国有企业利润同比下滑的大背景下，国有企业、特别是行业内的超大型龙头企业之间同业恶性竞争的问题显得更加突出。中国远洋、中船重工等一些中央企业通过联合重组、同类业务整合等方式，优化国有资本布局结构，避免项目重复建设、国内国际市场恶性竞争等，努力构建企业竞争新优势，取得明显成效。

中国远洋海运集团加快联合重组、全力提升综合竞争能力。2016 年 2 月，原中国远洋运输（集团）总公司与中国海运（集团）总公司正式合并成立中国远洋海运集团有限公司以来，按照国资委要求，将改革重组和提质增效紧密结合，基本完成了新集团的平稳组建和主要业务板块的深度重组整合。重组后新集团综合运力超过 8500 万载重吨，跃居全球航运公司之首，航运业务规模优势凸显。在世界航运业非常不景气的情况下，2016 年上半年实现盈利 98.4 亿元，优势叠加效应逐步显现。远洋海运集团明确各板块功能定位，集团下属上市公司重组，没有采用简单的吸收合并方案，而是对四家上市公司进行重新定位，确定了集装箱运输、码头经营、航运金融、油气运输四大上市平台。集团将总部管理职能和服务支持相分离，组建职能部门和共享中心，分别承担运营决策和功能保障职能，既达到精简总部的目标，又妥善安置了人员。通过强强联合重组，公司的全球竞争力显著增强，为公司长远可持续发展打下了坚实基础。

中船重工推动内部联合重组、优化资源配置。经历了 10 年左右的跨越式发展，我国造船产能迅猛扩张，跃居世界第一，但这些造船产能主要集中在中低端船舶领域，在散货船、油轮和集装箱船三大主流船型中也以散货船为主。我国造船产能的过剩实质上是一种结构性过剩，即中低端产能严重过剩，而高端产能则远远不足，例如大型液化天然气（LNG）船、豪华邮轮、冰区极地运输船等供应严重不足。中船重工深入推进供给侧

结构性改革，加快内部联合重组，优化资源配置，有序推进“去产能”。统筹军民船舶建造能力，以资源共享、综合利用、满足急需、优势互补为目标，在所属上市平台“中国重工”内实施造修船资源重组整合和国有资本优化布局，将大连船舶重工与山海关船舶重工、武昌船舶重工与青岛北海船舶重工四大船厂两两整合，重组成为两大造船集团。截至目前，中船重工造船重组率达到 80%，核减产能目标 500 万载重吨，削减产能 33.3%，企业核心业务市场竞争力显著提升。

三、国企瘦身健体、提质增效政策建议

（一）加强方案研究设计和监督考核

国有企业瘦身健体、提质增效关系国有经济运行效率及国民经济发展质量，关系国有企业自身经营效率和市场竞争力，影响深远，意义重大。党中央、国务院高度重视，多次进行工作部署并出台了工作方案。然而，国有企业瘦身健体牵涉的面比较宽，涉及企业、管理层、职工等多方面的切身利益。同时，国有企业成立背景、经营范围、资产人员规模等各不相同，需要解决的突出问题也各不相同。推进瘦身健体、提质增效，需要紧密结合企业实际，加强研究和方案设计，注重综合平衡和统筹协调，针对存在的最突出问题和瓶颈障碍，一企一策，有选择、有重点地采用最适合的模式稳步推进。

要加强对瘦身健体、提质增效各项政策措施落实情况的跟踪监测、监督检查，对重大问题、重点工作及时协调、有效纠偏。加强专项督导，重点督查相关政策措施和工作方案的落实情况以及取得的实效，及时交流反馈督导情况。完善国有企业和国有企业负责人激励考核体系，加入瘦身健体、提质增效工作推进情况的考核制度和指标，考核结果纳入企业负责人年度评价考核。

（二）突出重点瘦身健体，一企一策推进改革

做强做优做大是国企改革的目标，但在不同阶段、不同领域、不同企业，侧重点应有所不同。既要做“加法”，通过兼并重组、创新创业、提升国有资本整体功能和运行效率，打造一批具有较强国际竞争力的跨国公司，即重点是要“健体”。同时，也要做“减法”，压减管理层级和法人层级，精简管理机构和人员，剥离社会职能和辅业，加快处置“僵尸企业”，清理低效无效资产，解决历史遗留问题，让企业轻装上阵，提高市场竞争力，也就是重点要“瘦身”。

化解过剩产能、处置亏损落后企业要针对不同情况一企一策，既不能简单采取“一刀切”的处置办法，大量破产清算，也不能优柔寡断、徘徊不前。对于所处行业产能过

剩严重、亏损落后的企业，要针对不同情况抓住重点、分类化解、精准施策、协调推进。尽可能多兼并重组，少破产清算。对于不符合国家能耗、环保、安全、质量标准的落后产能企业，绝对产能过剩和衰退产业中长期亏损和停产的国有企业，该断贷的就断贷，坚决拔掉“输液管”和“呼吸机”，从而为优势产业和企业腾出更多的发展空间，以便更有效地利用土地、能源、资源和信贷等稀缺资源，增加有效供给，提高企业国有资产运营效率。

（三）多措并举瘦身健体，组合拳提质增效

很多国有企业都对瘦身健体、提质增效高度重视，积极推进相关工作，大胆进行探索，取得了很多成功经验，总结出的压减管理层级人员、降本增效、聚焦主业、“双创”、联合重组等成功模式都是相对的，不是绝对的，也不是一成不变的。很多国有企业都是多种模式并进，根据企业的不同情况、针对不同的问题有所侧重。不同的企业必须要根据各自的具体情况和面临的不同问题，灵活选择和组合相关政策措施。

对于机构臃肿、冗员较多、成本较高的传统国有企业，重点是要压减机构人员，切实降本增效，提高经营效率和资产收益率。业务范围过宽、资产过于分散、主业不够突出的国有企业，重点是要进行资产重组、业务整合、聚焦主业，提升企业国际竞争力。要构建以精益思维为导向的企业文化，形成改革内生动力，把精益管理文化上升到公司长远战略管理层面上加以高度重视，全面持续推进精益管理落细落小落实，从而更好地适应经济发展新常态，积极化解经济下行压力的困扰，促进国有企业提质增效这一艰巨任务的顺利完成。

参考文献：

1. 肖亚庆：《推进中央企业深化改革瘦身健体》，《紫光阁》2016 年第 7 期。
2. 张喜武：《中央企业将重点从五个方面深化改革瘦身健体》，《现代国企研究》2016 年第 11 期。
3. 叶明筠：《打好国有企业提质增效攻坚战》，《科技智囊》2016 年第 4 期。
4. 肖松：《深化国有企业改革 强力推动瘦身健体放开搞活》，《产权导刊》2016 年第 9 期。
5. 王军：《做强做优做大国有企业的核心是提质增效》，《证券日报》2016 年 7 月 9 日。
6. 张占斌：《大国竞争需要更优更强的国企》，《新华月报》2012 年第 15 期。
7. 刘昌年、梅强：《自主创新与企业家、企业家精神的培育机制研究》，《预测》2006 年第 5 期。

责任编辑：艾 冰

英国创新设计发展经验及启示^{*}

李 蕊

摘要：英国是世界工业设计的发祥地，也是创意产业概念的最先提出者，其设计产业基础雄厚、发展门类完善，集聚效应明显，拥有良好的设计市场氛围。英国政府在不同阶段制定了不同政策推动设计产业发展，以促进制造业的转型升级。同时，英国有关设计产业的相关系统和组织也比较完善，先进的设计教育体系及剑桥大学独特的设计教育理念为设计人才培养提供了支撑，这些都非常值得借鉴。

关键词：英国 创新设计 设计政策 设计教育

作者简介：李蕊，中国国际经济交流中心助理研究员。

创新设计是推动产业转型升级的关键，对于提升国家自主创新、可持续发展能力和国际竞争力具有战略意义。所有制造业发达的国家，都有设计作为强大的支撑。2016年9月，《制造业创新设计发展行动纲要编制研究》课题组赴英国考察，重点对英国的设计产业状况、设计政策、设计机构及设计人才培养进行了调研。英国设计产业发展经验表明，把创新设计作为国家创新驱动发展战略的重要组成部分，是全面提升国家创新设计能力的重要途径。

一、英国设计产业基本状况

英国是世界工业设计的发祥地，也是创意产业概念的最先提出者，设计产业在解决

^{*} 本文为中国工程院咨询研究项目《制造业创新设计发展行动纲要编制研究》阶段性成果。

就业、促进国民经济发展方面作用显著。英国设计产业基础雄厚、发展门类完善，已覆盖通信设计、数字和多媒体设计、室内和展览设计、工业设计、时装纺织设计、服务设计以及其他设计类型，并以其经济价值和品牌价值享誉全球。目前，英国设计产业的产值已经超过 200 亿英镑。首都伦敦拥有世界一流的设计教育和设计机构（设计机构占英国 1/3 以上），设计机构中近 3/4 在全球都设有分部，成为享誉世界的设计之都。

（一）英国设计产业发展迅速

20 世纪 90 年代以来，英国设计业发展势头迅猛，即使遭遇 2008 年金融危机，设计产业也以每年 3.5% 的增长率在提升。根据英国设计委员会 2015 年发布的《设计经济报告：设计对英国的价值》显示，当前英国设计产业从业人员约 160 万人，设计行业雇工超过了全国平均水平的三倍；设计经济对英国经济的贡献达到了经济总附加值（GVA）717 亿英镑；2013 年，设计在英国出口中发挥了关键性作用，占全年英国出口总额的 7.3%，达到了 340 亿英镑。从企业存续时间上看，英国设计企业运营时间在 3 年以内的企业所占比重较高，说明设计企业更新迅速；从组织形式上看，英国设计业主要有设计顾问公司、自由设计师和内部设计团队三种组织形式，企业内部设计团队数量不断增加，设计顾问公司的数量略有下降，但是规模不断扩大。英国设计的雄厚实力吸引了大量海外客户。英国设计业收入约有 1/4 来自海外销售，服务的海外市场主要是西欧和北美，少部分为欧盟以外的国家和地区。

（二）英国设计产业集聚效应明显

一是区域分布较为集中。英国本土主要包括英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰。英格兰地区是英国最重要的工业区，也是高科技产业和研发设计业集聚的地区，该地区的设计产业占英国设计产业总量的绝大部分，所占比重是北爱尔兰和威尔士两个地区的两倍。这得益于英国政府在英格兰地区的鼓励措施和国防订货等发展契机，使得该地区产品和工业设计门类处于领先地位。二是以核心城市为中心形成集聚。英格兰地区的设计产业大军主要位于伦敦及其附近的东南部地区，两者之和达到了全国设计产业 40% 的比重。曼彻斯特和利物浦是英格兰西北部地区设计业的集中地带，两大城市是制造业的集中地，以此为依托，英格兰西北部的产品和工业设计发展较好。三是设计门类相对集中。英国设计业以通信设计、数字和多媒体设计、室内和展览设计、产品和工业设计为主。英格兰、苏格兰及威尔士的设计产业均以通信设计和数字多媒体设计为主，比重均在 50% 以上；北爱尔兰发展相对缓慢，该地区工业设计的比重相对高于其他地区，主要为机械、造船、纺织、电气设备等行业服务。

（三）英国拥有良好的设计市场氛围

20 世纪 80 年代撒切尔改革后，英国经济发展迅速，家庭可支配收入增多，人们寻求更好的生活和享受，对创意提出了更高的要求。消费者理念的改变以及宏观环境的变化对创意设计的发展提出了新要求。英国社会不断深化对设计的认知，并从传统设计扩展到日常设计体验。诸如英国的婚纱设计，邀请英国的民众参与，在提高公众热情的同时也加深了对设计的理解；医疗用的口罩，不仅仅讲究实用，更是一种全新意义上的美观与实用的双重体验。文化的发展和消费文化的繁荣推动了各类文化盛典的举办，伦敦便是消费文化的典型代表。随着伦敦创意设计产业的发展，大量的庆典活动、文化旅游和体育赛事得以出现。作为英国创意设计产业的年度盛会，伦敦设计节创始于 2003 年。设计节每年吸引来自全世界各地的设计师与厂商，也大力促进公众参与，活动每年吸引超过 30 万游客，外加过百万的参观者。设计节自 2003 年至今，每年举办一次，从未间断。设计节发起人、伦敦艺术大学校长索雷尔说，设计节是一扇窗口，向全球展示伦敦作为世界设计之都的实力和魅力，为全球设计业提供交流平台。同时，2012 年伦敦奥运会的举办也成功吸引了世界的目光。

二、英国设计政策发展

英国设计产业在组织管理、人才培养、生产经营等方面得到了政府政策的大力支持和帮扶。此外，英国政府还鼓励各地区发挥自己的优势，推动地区设计发展，形成地区特色，通过成立设计协会、商业组织的形式，将设计更广泛地应用到生产生活当中。在政府部门的大力推动下，各行各业的设计水平得到了提高，促进了产品进一步优化，更符合消费者的需求和审美，并在世界各国中成为佼佼者，使英国设计向产业化发展，形成自己独特的竞争优势。

（一）英国在不同历史阶段制定了不同的政策以促进制造业转型升级

英国政府早在一战时期就将设计纳入政府工作框架中，并将工业设计作为主要扶持对象，关注设计水平的进步和设计教育。二战后，英国政府希望通过设计来提高英国产品在国际市场上的竞争力，以此来重振英国经济。随后，从单纯的工业设计层面转到知识层面中的数字设计上，实现了设计产业的全方位发展。同时，政府和非政府层面都对设计出口给予足够的重视，特别是针对欧洲大陆和北美的出口市场。2000 年后，英国设计产业政策主要强调对高新技术企业的支持，通过一系列政策扶持来促进英国制造业的科技研发与创新。英国相关政策及相关部门的法律文件为设计产业的发展提供了制度保

障，从财政、金融、教育等层面完善了机制建设。未来英国希望提高设计产业的国际竞争力，把英国创意产业推向世界，通过设计促进各个产业的发展。值得注意的是，他们认为设计政策的效果具有延后性，必需提前制定。再加上设计是艺术和科学的融合，同时也是市场与管理的交互界面。因此，政府在制定相关设计政策时，具有一定的难度。

表 1 20 世纪 80 年代后英国颁发的与设计相关的主要法规文件

时间	文件名称	颁布机构	文件着眼点
1988 年	《1988 年版权、外观设计 and 专利法》	英国政府	保护创意产业的版权，保证创意产业更好发展
1998 年	《英国创意产业路径文件》	英国政府	在组织管理、人才培养、资金支持等有关方面逐步加强机制建设；支持文化产品出口
2001 年	《创意产业发展报告》	英国文化、媒体与体育部	详细介绍英国创意产业发展情况，其中包括设计业的发展情况，为英国设计业的发展提供了参考
2008 年	《超越创意产业：英国创意经济发展报告》	英国国家科技艺术基金会	重视创意及创意产业对整体经济的拉动作用，超越创意产业，发展创意经济
2009 年	《数字英国》	英国政府	要在数字时代，将英国打造成全球创意产业中心，在清晰公平的法律框架的保护下，扩大数字内容的传播范围，包括公共服务内容

（二）英国政府重点支持的优势行业

英国政府优先重点支持的六大优势行业：高端制造业、数字创意产业、服务业、零售业、建筑业和医疗及生命科学产业。在英国政府提出的五项工作重点中，首要的是巩固高附加值服务业及高端制造业现有优势，扩大出口。相关产业的发展也对设计业提出了需求。主要集中在制造业、服务业（特别是金融与商业服务业）、批发零售业、公共管理、医疗与教育以及建筑与设施等几个产业部门，这些服务部门正是英国发展较好且政策大力支持的优势行业。随着国家对高端制造业的重视，英国的制造业不断进行调整和转变。制造业的内涵已不再单纯是生产和产品本身，更多的是基于服务的制造业，包括围绕市场需求向客户提供服务，设计作为产品价值链的重要环节，推动英国制造业向产业价值链高端延伸，各个设计部门有超过 20% 的比重服务于制造业。除了产品与工业设计，其他设计门类 40% 以上的比重均服务于金融与商业服务业。英国是欧洲最大的金融中心，同时也是现代金融体制的发源地，英国金融业已有 300 多年的发展历史，设计在金融业品牌推广和营销方面作用突出。随着消费者品位和需求的上升，作为英国政府重点支

持的六大行业之一的批发零售业对设计提出了新的需求，室内和展览设计 30% 以上的比重服务于批发零售业。

（三）英国政府始终十分关注知识产权保护问题

英国在政府部门设立了知识产权小组，为英国社会经济发展中的知识产权问题提供保障，还采用通俗易懂的方式在社会上对知识产权知识进行宣传推广，增加民众对知识产权知识的了解。同时，还有专门的研究机构免费为企业提供知识产权的咨询服务，并成立名为“创意伦敦”的知识产权服务中心，为企业提供有关产权登记、版权交易等服务。知识产权保护为英国设计产业的发展提供了一个更公平的发展平台，有利于企业的公平竞争，推动设计产业的发展。

三、英国设计组织发展

在英国中央政府和地方政府的推动下，有关设计产业的相关系统及组织得到建立和完善，许多公共部门和机构都参与了设计政策的制定和实施。英国国家设计委员会已有 60 多年历史，对设计产业发展提供了强大、持续的支持。此外，与设计相关的重要管理部门包括商业、创新与技术部（DBIS），文化、传媒与体育部（DCMS）。其他机构包括英国贸易与投资总署（UKTI）、全国科学技术和艺术基金会（NESTA）、英国创新（Innovate UK）、艺术与人文研究理事会（AHRC）和英格兰高等教育基金委员会（HEFCE）。同样还包括英国工业设计协会、贸易协会、设计企业协会、全球广告创意与设计协会以及特级设计师协会等专业机构，它们在英国的设计振兴中也发挥了关键作用。

（一）英国国家设计委员会

其前身是建立于 1949 年的工业设计委员会，由国会议员及商业、工业和公共部门的领导代表组成，目标是“通过研究探索设计如何推动经济和社会进步，以及政府和企业如何可以更好地了解设计的重要性”（设计委员会 2015 年）。委员会由委员组成小组，其成员不是因为他们与任何特定机构的关系，而是基于其优点、技能和专业知识被聘请，反映了设计实践在英国的运用范围。委员会发表与设计相关的论文和重大事件报告，包括教育设计（Pryce - CB 和 2011 年的 Whitaker）、公共服务设计（2014 年）、设计与公共采购（2010 年）以及设计与数字经济（2015 年）。其中最有影响力的报告是“英国重启 2”（2014 年）。这是设计委员会“英国重启”系列中的第二份报告。第一份阐述设计教育作为经济复苏和增长驱动力的重要战略意义。第二份报告转向公共服务重建问题，以响应社会对公共服务设计项目信息日益增长的需求。报告展示了运用优秀设计思想并取得

积极成果的案例，帮助公共机构或政府解决了公共服务问题，这些问题经常涉及资源减少、需求增长、资源重新配置等。报告建议，在公共部门规范设计实践，包括强化中央政府的设计领导力；通过政府培训提高设计能力，以及进行高质量的信息汇总；增强设计部门自身建设能力以应对社会和公众的挑战。

（二）英国工业设计协会

其前身是工业设计理事会，1972 年改编为工业设计协会，一直被认为是英国专注于设计振兴的最著名机构。理事会于 1944 年由温斯顿·丘吉尔的战时政府成立，宗旨是支持英国经济复苏，“采取所有可行的措施来改善英国工业产品设计”，成立后就加强了与工党政府的合作，重点支持纺织、服装、羊毛等英国出口优势行业的设计发展，举办一系列的活动在国际上宣传英国产品。20 世纪 50 年代，理事会致力于设计推广，通过展览和产品代言的方式将优秀设计向大众展示，提高公众设计意识；60 年代为应对去工业化对英国经济的影响，开始侧重于重点行业和教育，更多地注重技术和工程设计，当时协会最成功的举措之一是制定了设计指标；1972 年理事会更名为设计协会，致力于促进加强工业设计、技术和工程之间的联系，并开始向工业、商业出版和零售业提供直接服务，创立了多个重要设计奖项和奖金；80 年代被认为是设计的“黄金十年”，英国民众逐渐欣赏、喜爱优秀设计，明星设计师达到其职业高峰，购物消费拉动设计投资，设计作用日益凸显；然而到 90 年代初，设计协会则被认为与设计界远离和脱节。2004 年 George Cox 爵士就设计、创新和创造力对英国经济的贡献进行研究，发表了对企业创新具有影响力的考克斯报告，被视为英国设计策略的基础文件。报告提出了一系列建议，包括：提高创造力的意识和形象；提供具有针对性的支持和激励机制；进行高等教育的能力建设；利用政府购买力来鼓励创新。根据这份报告启动了一些项目和方案，包括 2006 年推出的“按需设计”支持中小企业使用设计；艺术和人文研究理事会、工程和物理科学研究理事会投资 650 万英镑创建“21 世纪设计计划”支持 2005—2009 年的设计研究；英国贸易投资总署发布“2004—2014 科学与创新投资框架”。2011 年 4 月，部分由于 2007 年信贷危机的“紧缩”措施，设计协会被重设为慈善机构，并与建筑和建筑环境委员会（CABE）合并，机构的大部分资金来自咨询服务收费。因其与政府的历史联系，它在英国的设计政策制定中仍具有一定影响。但由于设计协会的性质发生了变化，它也与其他英国设计企业一样面临生存压力，越来越多地参与科研经费竞标活动，并努力争取设计项目（尤其是来自公共部门的），而其政策影响显著减少。

（三）英国设计商业协会

其使命是“通过商业和设计行业之间富有成效的合作创造有效设计，提高人们的生活质量，促进专业卓越”。设计商业协会行动的方向可以概括为：将商业融入设计，将设计融入企业和公共部门。该协会是一个会员制的组织，其中大多数会员是设计顾问和自由设计师，协会为其提供相关支持。该协会可认为代表了英国的商业设计，并为商业设计的需求提供最重要的支持，即缩小商业客户和设计之间的差距。

（四）艺术与人文研究理事会

该理事会是由商业、创新和技术部以及其他英国研究理事会共同资助的非政府部门公共机构。目标是资助优秀研究项目，对艺术和人文研究情况进行概述，资助优秀研究人员，支持研究生研究，保障知识的交流，为艺术和人文学科研究提供国际交流机会。设计作为战略优先领域之一，已被确定列入该理事会 2011—2015 年实施计划，同时在其 2013—2018 年战略中得到重申。从那时起，该理事会已制定了一系列的计划，包括重点研究资助互联城市设计、设计实践、创意交流。

（五）英国创新（技术战略董事会）

英国创新是非政府部门公共行政机构，由商务部、创新与技术部发起，目的是“资助、支持和连接创新业务，加快经济可持续增长”。自 2007 年以来，英国创新在创新领域投资超过 15 亿英镑，已经与超过 5000 家创新公司进行项目合作，预估为英国经济带来 75 亿英镑的增值，创造 35000 多个新的就业机会。英国创新认为，设计是一种思维方式，它用以人为本的方式引入以技术为基础的创新，这种创新运用成熟的、可复制的方法来解决问题，通过创新性探索发现新的机遇。这样的设计能成为企业的核心竞争力，影响系统、服务、产品的指标、可用性和可行性。在其报告“创意产业战略”（TSB2013 年）中，英国创新概述了其对设计的支持：第一，继续鼓励在研发过程之前使用设计；第二，协同研究理事会和其他机构搜集大量证据和成功案例证实在创新过程中早期使用设计的价值；第三，组建设计师和技术创新人员参与“创新设计”活动，支持英国商业创新。

四、英国设计人才培养

英国拥有全球一流的设计教育体系。英国教育非常注重对设计人才的培养，早在 1937 年秋英国政府就创办了第一所设计学校。目前，英国拥有剑桥大学、牛津大学、帝国理工大学这样的世界顶级学府，还有皇家艺术学院、伦敦艺术大学这样享誉全球的国

际艺术机构，吸引了越来越多的海外学子。伦敦以其完备的设计教育机构吸引着世界的目光，它是世界上设计学校最多的城市之一，学校的水平也一致被认为是最高的。同时，伦敦设计博物馆也是展示最优秀设计的文化和教育机构，一直致力于提高公众对设计的理解以及诠释设计对推动社会发展的巨大影响。

英国设计人才培养主要还是遵循包豪斯理念。英国各大艺术院校多采取“校企合作”的模式进行办学，既培养学生的专业能力，又能有效连接社会实践。英国设计院校与当地政府、企业联系密切，所有专业设置和人才培养计划都得到政府、企业的支持和资助，都与当地及周边地区的产业紧密结合，为促进地方经济发展培养应用型技术开发与设计人才。并且欢迎毕业生工作后重返学院继续学习，不仅求学，还可以为低年级学生授课，使教学与实践更加紧密地结合。此外，英国设计院校大都将通用能力和专业能力一并列入教育目标，经常在与设计或艺术相关的专业中加入经营管理课程，让创意人才不单掌握设计的技能，还学习企业经营管理知识，为以后的企业经营管理做准备。对从艺术院校学习与设计相关专业毕业的大学生，英国政府也设立了专门的资金来帮助他们寻找合适的工作，或者为他们提供创业支持，还为毕业生们提供展现自己能力的展示平台，如英国文化交流协会每年通过举办创意青年企业家大赛，旨在为年轻人提供设计创意商业化的机会。

以剑桥大学为例，本次调研课题组与剑桥大学工程系制造研究所 James Moultrie 教授就剑桥的设计教育进行了深入探讨。剑桥有 800 年的教学历史，在设计教育方面，比较注重服务于产业领域的研究，纯艺术类的设计研究很少。剑桥大学工程系已有 130 多年的历史，是剑桥最大、实力最强的系，规模约为 1/6 个剑桥。与英国其他大学不同的是，剑桥没有设立单独的设计学院，也没有把设计放在人文、艺术学科。剑桥在本科生教育阶段，各个相关专业都会设置相应的设计课程，如计算机系、商学系都有相关设计课程；研究生教育阶段，剑桥大学在工程系建立了设计管理研究中心来推动设计研究和设计创新融合工程，以助力高端制造业发展。这样的课程设置是为了让设计与产业更好地结合，更好地服务于产业发展。在剑桥，设计与其他学科融合在一起，工程师与设计师的划分并不明确、区别不大，理工科学生一样要学设计课程，以激发创意。他们培育出的人才去创新创业，都是服务于产业，他们是在大批量地培育商业及相关产业中的人才，而不是培育设计大师。通过 50 多年设计与制造业结合的教育，剑桥培育了大批在企业、产业作出贡献的人才。James 教授认为培养一名企业首席设计师比培养一名设计明星更重要。

五、对中国制造业创新设计发展的启示

通过对英国创新设计发展的调研我们可以看出，英国政府和其政策在设计产业发展中发挥着显著作用。英国工业设计协会，特别在其早期，已明显改变了全国对设计的看法，并证明了设计在推动经济中的价值，提高了消费者的生活质量。现在英国因其创造力和创新能力享誉全球。设计委员会近期提高公共创新设计的议程也已开始略显成就。这些都显示了政府在倡导全国设计中的重要性。而剑桥大学对设计教育的理念，也非常值得借鉴。

近年来，设计产业在国民经济中的地位稳步提升，中国对设计业的重视程度提高了，并相继出台了一些政策促进设计业的发展。但是，同西方国家相比，中国设计产业的发展尚不成熟，需要进一步提高创新能力。当前，要从国家的高度提高对设计产业的重视，出台政策文件保障设计产业的发展，建立完善的设计产业指导部门，合理安排各级设计产业发展领导机构；统筹规划设计产业的发展，不断夯实已有的产业基础，推动传统产业升级和高新产业崛起；重视设计学科的教育工作，将设计专业纳入大学科研院所的研究工作中；完善机构配套，为设计产业的发展提供金融、顾问等服务；努力营造全社会热衷文化发展、创新设计的氛围。

参考文献：

1. 徐凡、朱华晟、贺清灿：《英国设计业发展及启示：基于制度和文化的分析视角》，《世界地理研究》2015年3月。
2. Design Council, *The Design Economy – The value of design to the UK*, 2015.

责任编辑：艾 冰

· 权威观点 ·

国际权威机构观点综述

国家统计局国际统计信息中心

2017 年 2 月以来，国际机构对世界经济形势和中国经济形势进行了分析和判断。主要观点综述如下。

一、对世界经济形势的主要观点

（一）G20 国家 2017 年和 2018 年经济平均增速将达 3.0%

穆迪投资服务公司 2017 年 2 月 23 日发布的报告认为，因新兴经济体维持适度增长势头，发达国家经济增长接近自身潜力，将有助于 2017 年全球经济增长。但全球经济前景仍面临美国贸易和移民等一系列政策的影响。总体来看，二十国集团（G20）国家 2017 年和 2018 年经济平均增长率约为 3.0%，新兴经济体 2017 年经济增长率为 4.8%，发达经济体 2017 年经济增长率为 1.9%。

全球经济面临的主要风险是美国向贸易保护主义政策转变可能损害全球贸易，引发贸易战，破坏全球经济复苏。从各个国家来看，预计受脱欧影响，英国 2017 年经济增长率降至 1.0%，将是 G20 国家中唯一经济增长大幅减速的国家。德国 2017 年和 2018 年经济增长率提高至 1.6%，而之前预计分别为 1.5% 和 1.4%。欧洲的政治风险仍是 2017 年影响欧元区经济的关键因素，欧洲多个国家今年将进行大选。

（二）未来十年全球经济面临诸多政策拐点

国际货币基金组织（IMF）前任副总裁、清华大学国家金融研究院院长、央行前副行长朱民在 2017 年 2 月 26 日于上海举行的“浦山基金会首届年会暨‘浦山奖’颁奖大会”上表示，未来十年全球经济将迎来诸多经济政策的拐点。利率风险、汇率风险会成为世界经济最主要的风险。2008 年国际金融危机后，全球经济结构发生了重大变化，寻找新

的劳动生产率增长成为全球经济的首要命题。随着全球诸多经济政策迎来拐点，世界经济结构将经历更多挑战。

世界经济过去 10 年出现了一些新的趋势。一是全球人口结构重大变化。总量上全球人口不断增长，2017 年是 74 亿人口，2100 年有望达到 110 亿。但人口分布并不均衡，这意味着未来全球经济增长将从人均高的地方转移到低的地方。同时，全球人口呈现迅速老龄化态势。数据显示，2015 年美国老年人口负担率是 22% 左右，2025 年这个比重将达到 32% 左右。朱民认为这将改变未来 50 年的全球经济金融基本格局。二是全球经济继续轻型化。在过去 8 年，美国以及新兴经济国家的服务业的比重在逐步上升，而制造业比重下降，制造业需求在发生变化。与此同时，发达国家在国际金融危机后投资急剧下滑，经济增长只能是消费推动。没有新的劳动生产率增长，如果人口持续老龄化，将无法用更多财富支持未来老龄化社会的需求，也难以改变收入分配不均的现象。所以在未来 10 年，寻找劳动生产率新的增长点的首要任务。三是世界经济正出现了一系列的政策拐点。朱民认为，这也会不断影响未来经济金融结构性的变化。备受关注的便是特朗普经济政策，可以概括为“紧”的货币政策，通过提高利率推动强势美元；同时“松”的财政政策，通过基础设施投资等创造总需求空间。政策虽然还没有具体实施，但已改变市场预期，这也是推动目前经济金融改变很重要的拐点。在特朗普政策预期下，主要国家央行货币政策出现背离，货币市场汇率波动在不断加大。因为特朗普紧货币的政策，使得全球利率发生了变化。目前问题不是美联储的利率上升几次，而是利率从下降信道进入上升信道，这是特别重要的。现在利率只会往上走，不会往下走，这个概念特别重要。此时流动性拐点随着利率水平的调整开始呈现。主导经济的将会是财政政策。因为进行财政政策刺激受到政治约束，不确定性很大；而货币政策相对透明度高，这又是政策变化的拐点。同时，全球整体看，收入分配差距呈现扩大趋势，这也会改变此前的诸多经济政策预期。

综合来看，未来 10 年全球经济会发生一些重大变化，如迎来流动性拐点、财政政策拐点，全球利率风险、汇率风险将成为全球经济的主要风险。

（三）2017 年全球经济将面临四大风险

经济合作与发展组织（OECD）在 2017 年 3 月 7 日公布的中期前景展望中表示，未来几年世界经济将温和增长，2017 年全球生产总值（GDP）增长预计将从 2016 年略低于 3%（这是自 2009 年以来的最低水平）升至 3.3%。预计 2018 年全球经济增速将达到 3.6%，将创 2011 年以来最高。但金融市场基本面、汇率波动、金融脆弱性和政策的不确

定性脱节可能会阻碍 2017 年的全球经济增长。过去半年，股票估值进一步大幅增长，尽管名义利率大幅上升，但长期名义和实际 GDP 增长预期基本不变。标普 500 指数自 2016 年 9 月以来已上涨逾 8%，但最近开始显现出一些警告信号。成交量萎缩、波动预期和经济不确定性不匹配、收益率曲线趋平等是这一波股市反弹即将结束的信号。经合组织警告说，金融市场预期暗示，主要发达经济体短期利率之间的巨大分歧在未来几年内将扩大。这增加了金融市场的紧张和波动的风险，特别是汇率方面，这可能导致更大范围的金融动荡。由于预期较高的经济增长和多次加息，美元走强。而美元的强势加剧了新兴市场经济体面临的风险。

近年来，全球各国对货币政策过度依赖产生了巨大的金融脆弱性。非常规货币政策导致了很长时间的极低利率，一些国家债务水平上升迅速，资产价格也被抬高。IMF 2016 年 10 月指出，目前全球债务负担是有史以来最高的。而债王格罗斯警告说，美国正处在美联储创造出来的债务陷阱中。在许多国家的政治体系中，选民对政府的信任度和信心度下降，这使得政府更难追求和维持强劲的包容的经济增长所需的政策议程。自英国公投退欧和美国大选以来，经济政策不确定性飙升，而市场却忽视潜在的风险而是大幅反弹。荷兰、法国、德国即将举行的选举也让欧洲发生民粹主义者“起义”的风险上升。

值得注意的是，OECD 预计的增长前景仍然低于危机前水平。虽然温和经济增长是受欢迎的，但它仍低于危机前 20 年全球增长的历史平均水平（4%左右）。

（四）2017 年世界主要经济体经济增速加快

惠誉公司近日发布报告预测，尽管存在诸多政治不稳定性因素，但发达国家经济上行走势短期看好。相比 2016 年的 1.6%，发达国家 2017 年经济增速可达 1.9%，2018 年将实现 2.0%。其中，美国是领军力量，欧洲地区和日本增速基本保持稳定。发展中国家今年有望实现 4.7% 的增速，略高于 2015 年和 2016 年的 4%。受益于劳动力和消费市场稳定、财政政策有利以及能源市场稳定等因素，发达国家在 2016 年下半年实现了经济加速增长，2017 年初会继续保持增长动力。发达国家经济增速预期的好转，主要与美财政政策快速走软的预判有关，也得益于本国活跃的私人投资活动。

另一方面，这其中也隐含着巨大的潜在风险。美国新当局采取颇具挑衅性的贸易政策，带有明显的保护主义倾向，可能会招致报复性措施，并引发全球货币波动，进而影响贸易对经济的正面促进作用。欧洲地区面临欧元区分裂的危险，可能造成信贷环境恶化并拖累经济增长。惠誉公司预测，2017 年美联储将 3 次提高基准利率，而在 2017—

2018 年期间计划实施 7 次上调。欧洲央行努力在复杂环境下注入经济活力，但也面临市场领域包括通胀加速的诸多问题。日本银行目前维持存款利率为 -0.1%，2017 年有望继续调低。

二、对中国经济形势的主要观点

（一）欧盟再度上调中国经济增速预期

2017 年 2 月 13 日，欧盟委员会发布最新冬季经济展望报告，认为中国宏观经济政策给力，提高了对中国今明两年经济增长预期。预计中国经济在 2017 年和 2018 年的经济增长速为 6.4% 和 6.2% 左右，这比上一次秋季展望报告中预测的 6.2% 和 6.0% 均有所提高。2016 年，由于强劲的消费拉动，欧盟对中国经济增长预期为 6.7%。中国凭借出口状况的改善和国内的投资鼓励机制，估计 2017 年和 2018 年经济增长速度比 2016 年会略有放缓，但短期的风险预测比较平稳。在经济放缓的形势下，中国宏观经济政策具有针对性和灵活性，将会继续支持经济增长，经济放缓和风险将是可控的。展望未来，内需仍将是中国经济增长的主要驱动力。受可支配收入，特别是农村地区可支配收入增加以及就业强劲增长等因素支持，家庭消费可望稳健增长，从而继续促进经济增长。此外，随着全球需求复苏，预计中国出口将会逐渐改善。

（二）摩根士丹利报告看好中国经济前景

2017 年 2 月 14 日，国际金融服务机构摩根士丹利发布关于中国中长期经济前景的最新报告《我们为什么看涨中国》。报告高度评价中国经济转型成果，并据此作出预测：一是中国发生系统性金融风险的可能性较低，二是中国将在 10 年后迈入高收入国家行列，三是中国股票市场将继续保持优异表现。

摩根士丹利的分析师们在这份报告中详尽地给出了看好中国经济前景的原因分析：一是中国的消费格局正在发生改变，消费成为引领经济增长主力，中国已成为全球最大的消费市场；二是服务业将是增长最快的领域；三是中国正向高附加值制造强国迈进；四是企业继续转型升级提质增效；五是过剩产能问题正在逐步解决。这些因素将在未来 10 年里，对中国经济转型发展发挥重要作用，预计在 2027 年达到人均国民收入 12900 美元，成功避开中等收入陷阱，迈入高收入国家（标准为 12500 美元）行列。报告称，对人口大国而言，跨越中等收入陷阱实属不易，过去 30 年间在此成功的 19 个经济体中，仅韩国、波兰两国人口规模超过 2000 万。

（三）中国经济影响仍超过美国

《美国新闻与世界报道》、纽约战略品牌咨询公司 BAV Consulting 和宾州大学沃顿商学院 2017 年 3 月 8 日共同发布的一项研究显示，全世界最棒的国家不再是德国，而是以中立著称的瑞士。中美两大国在排行榜上的名次有所下滑，但在实力、创业环境和全球影响力排行方面，中国的表现都可圈可点。报告显示，中国在 2017 年的最新排名中名列第 20 位，与前一年的第 17 位相比也下降了三名。美国也从 2016 年的第 4 名滑落至第 7 名。进入前 10 的国家还包括日本（第 5 名）、瑞典（第 6 名）、澳大利亚（第 8 名）、法国（第 9 名）以及挪威（第 10 名）。

这项评比以 80 个国家为对象，对来自 36 个国家的 2.1 万名商界领袖、精英人士和其他公众人物进行调查收集数据，以反映他们对各国的观感。受访者要从多个方面（65 项属性）评分，包括冒险性、公民权、经济前景（未来 GDP 及人均购买力走势）、文化影响力、企业家精神、传统、经济开放度、实力和生活质量等几大类。2017 年一入榜就排名第一的瑞士表现突出的方面是公民权（9.6 分，满分 10 分）、经济开放度（9.7 分）以及生活质量（9.2 分）。在《美国新闻与世界报道》其他方面的各项排名中，瑞士在“企业机构总部选址最佳国家”的排名中也名列第一，主要原因是“瑞士为中立国家，在历次世界大战中都没有选边站队”。亚洲国家中，中国排名第 20 名，落后于新加坡（第 15 位）和日本（第 5 位），领先于韩国（第 23 位）、印度（第 25 位）、泰国（第 26 位）以及在欧亚大陆的俄罗斯（第 27 位）。

责任编辑：沈家文

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 世界经济增长率(上年=100)

单位:%				
	2015 年	2016 年 估计值	2017 年 预测值	2018 年 预测值
国际货币基金组织(2017 年 1 月)				
世 界	3.2	3.1	3.4	3.6
发达国家	2.1	1.6	1.9	2.0
美 国	2.6	1.6	2.3	2.5
欧元区	2.0	1.7	1.6	1.6
日 本	1.2	0.9	0.8	0.5
发展中国家	4.1	4.1	4.5	4.8
印 度	7.6	6.6	7.2	7.7
俄罗斯	-3.7	-0.6	1.1	1.2
巴 西	-3.8	-3.5	0.2	1.5
世界银行(2017 年 1 月)				
世 界	2.7	2.3	2.7	2.9
发达国家	2.1	1.6	1.8	1.8
发展中国家	3.5	3.4	4.2	4.6
英国共识公司(2017 年 3 月)				
世 界	3.0	2.5	2.8	3.0
美 国	2.6	1.6	2.2	2.4
欧元区	2.0	1.7	1.6	1.5
日 本	1.2	1.0	1.2	1.0
印 度	7.6	7.0	7.3	7.7

注:(1)国际货币基金组织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)印度数据指财政年度。(3)各经济体 2015 年数据已据其官方发布结果做了调整。

表 2 世界贸易量增长率(上年=100)

单位:%				
	2015 年	2016 年 估计值	2017 年 预测值	2018 年 预测值
世 界	2.7	1.9	3.8	4.1
发达国家	4.0	2.0	3.6	3.8
发展中国家	0.3	1.8	4.0	4.7

注:包括货物和服务,为出口量增速和进口量增速的简单平均数。
资料来源:国际货币基金组织 2017 年 1 月预测。

表 3 消费者价格涨跌率(上年=100)

单位:%				
	2015 年	2016 年 估计值	2017 年 预测值	2018 年 预测值
国际货币基金组织(2017 年 1 月)				
发达国家	0.3	0.7	1.7	1.9
发展中国家	4.7	4.5	4.5	4.4
英国共识公司(2017 年 3 月)				
世 界	1.9	2.5	3.1	2.8
美 国	0.1	1.3	2.5	2.3
欧元区	0.0	0.2	1.7	1.4
日 本	0.8	-0.1	0.7	1.0
印 度	4.9	4.7	4.7	5.1

注:(1)印度来源于英国共识公司的数据指财政年度。(2)各经济体 2015 年数据已据其官方发布结果做了调整。

表 4 消费者价格同比上涨率

单位:%

年份	月份	世 界	发达国家	发展中国家
2016 年		1.3	0.4	2.7
	2 月	1.4	0.3	2.8
	3 月	1.3	0.1	2.7
	4 月	1.8	0.3	3.2
	5 月	1.8	0.1	2.9
	6 月	1.7	0.4	3.2
	7 月	1.7	0.4	3.0
	8 月	1.4	0.5	2.9
	9 月	1.5	0.7	3.1
	10 月	1.5	0.9	3.0
	11 月	1.6	0.9	3.0
	12 月	1.8	1.3	3.1
2017 年	1 月	2.9	2.0	3.6

资料来源:世界银行数据库。

表 5 工业生产

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
2016 年							
	2 月	1.2	-0.4	3.8	50.0	50.5	50.4
	3 月	1.2	-0.7	3.9	50.7	51.5	51.5
	4 月	1.8	0.1	3.3	50.2	50.6	50.4
	5 月	1.2	-0.2	3.9	50.1	50.1	50.4
	6 月	1.8	0.0	4.1	50.4	50.5	50.8
	7 月	1.2	-0.1	3.6	51.0	52.1	51.5
	8 月	2.4	0.9	4.0	50.7	52.0	51.1
	9 月	1.8	0.6	3.6	51.0	52.0	51.4
	10 月	1.8	0.4	3.7	51.9	53.5	52.8
	11 月	3.0	1.8	4.6	52.0	53.3	53.0
	12 月			4.8	52.7	53.9	53.7
2017 年	1 月				52.7	53.6	54.0
	2 月				52.9	54.1	54.1

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 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
2015 年		2.6	3.2	1.8
	1 季度	2.0	2.4	2.6
	2 季度	2.6	2.9	3.2
	3 季度	2.0	2.7	1.9
2016 年	4 季度	0.9	2.3	1.0
		1.6	2.7	0.9
	1 季度	0.8	1.6	1.6
	2 季度	1.4	4.3	-1.7
	3 季度	3.5	3.0	0.8
	4 季度	1.9	2.5	1.2

表 7 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
2015 年		4.0	0.1	4.6
	1 季度	3.7	-5.8	5.6
	2 季度	4.3	2.9	2.9
	3 季度	5.7	-2.8	1.1
2016 年	4 季度	-0.2	-2.7	0.7
		0.7	0.4	1.1
	1 季度	-0.9	-0.7	-0.6
	2 季度	-1.1	1.8	0.2
	3 季度	0.1	10.0	2.2
	4 季度	4.2	-4.3	8.3

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 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
2015 年		2.6	3.2	1.8
	1 季度	3.3	3.6	1.2
	2 季度	3.0	3.4	2.0
	3 季度	2.2	3.1	1.8
2016 年	4 季度	1.9	2.6	2.2
		1.6	2.7	0.9
	1 季度	1.6	2.4	1.9
	2 季度	1.3	2.7	0.7
	3 季度	1.7	2.8	0.4
	4 季度	1.9	2.8	0.5

年度	季度	私人固定资本形成	出 口	进 口
2015 年		4.0	0.1	4.6
	1 季度	4.9	2.2	6.3
	2 季度	4.2	0.8	4.5
	3 季度	3.8	-0.4	5.1
	4 季度	3.4	-2.2	2.5
2016 年		0.7	0.4	1.1
	1 季度	2.2	-0.9	1.0
	2 季度	0.8	-1.1	0.3
	3 季度	-0.5	2.0	0.6
	4 季度	0.5	1.5	2.5

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		
2016 年					
	2 月			4.9	23.7
	3 月	-0.6	0.0	5.0	22.5
	4 月			5.0	15.3
	5 月			4.7	4.3
	6 月	-0.2	-0.3	4.9	29.7
	7 月			4.9	29.1
	8 月			4.9	17.6
	9 月	3.5	0.1	5.0	24.9
	10 月			4.9	12.4
	11 月			4.6	16.4
	12 月	1.3	1.0	4.7	15.5
2017 年					
	1 月			4.8	23.8
	2 月			4.7	23.5

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
2016 年	22121		-2.2	27126		-1.8	-5006
	1 月	1788	-2.3	2222	-1.1	-5.1	-434
	2 月	1807	1.1	2263	1.9	0.1	-456
	3 月	1785	-1.2	2158	-4.7	-9.6	-373
	4 月	1816	1.7	2201	2.0	-5.4	-385
	5 月	1813	-0.2	2235	1.5	-3.1	-422
	6 月	1827	0.8	2278	1.9	-2.4	-451
	7 月	1864	2.0	2261	-0.7	-1.7	-397
	8 月	1883	1.0	2288	1.2	-1.0	-405
	9 月	1902	1.0	2262	-1.1	-1.0	-360
	10 月	1864	-2.0	2290	1.2	0.8	-426
	11 月	1860	-0.2	2315	1.1	3.0	-455
	12 月	1910	2.7	2353	1.6	4.8	-443
2017 年							
	1 月	1921	0.6	2406	2.3	8.3	-485

年份	季度	流 入	流 出	流入减流出
2015 年		3484.0	3031.8	452.3
	1 季度	1981.1	932.3	1048.8
	2 季度	809.4	864.3	-54.9
	3 季度	429.8	502.5	-72.7
	4 季度	263.7	732.6	-468.9
2016 年				
	1 季度	985.1	767.0	218.2
	2 季度	1468.8	765.9	702.9
	3 季度	764.0	836.2	-72.2
	4 季度	328	558	-230

三、欧元区经济

表 13 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
2015 年		2.0	1.8	1.4
	1 季度	0.8	0.5	0.4
	2 季度	0.4	0.5	0.4
	3 季度	0.3	0.4	0.4
	4 季度	0.5	0.4	0.6
2016 年				
	1 季度	0.5	0.7	0.6
	2 季度	0.3	0.2	0.4
	3 季度	0.3	0.3	0.5
	4 季度	0.4	0.4	0.4

表 14 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
2015 年		3.2	6.5	6.5
	1 季度	1.6	2.7	2.5
	2 季度	0.0	1.2	0.8
	3 季度	0.8	0.2	1.2
	4 季度	1.4	0.8	1.5
2016 年		2.6	2.9	3.5
	1 季度	0.3	0.2	-0.1
	2 季度	1.2	1.3	1.4
	3 季度	-0.7	0.3	-0.1
	4 季度	0.6	1.5	2.0

资料来源:欧盟统计局数据库(表 13、表 14)。

表 15 劳动力市场

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		
2016 年		0.4		43.8	10.0
	1 月				10.4
	2 月				10.4
	3 月	0.2	0.3	51.0	10.2
	4 月				10.2
	5 月				10.1
	6 月	0.0	0.8	55.7	10.1
	7 月				10.0
	8 月				10.0
	9 月	0.2	0.5	30.1	9.8
	10 月				9.7
	11 月				9.7
	12 月	0.2	0.2	38.4	9.6
2017 年	1 月				9.6

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 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	私人消费支出	政府消费支出
2015 年		2.0	1.8	1.3
	1 季度	1.8	1.7	1.1
	2 季度	2.0	1.8	1.3
	3 季度	1.9	1.9	1.3
	4 季度	2.0	1.7	1.7
2016 年		1.7	2.0	1.8
	1 季度	1.7	2.0	2.0
	2 季度	1.6	1.9	2.0
	3 季度	1.8	1.8	1.6
	4 季度	1.7	1.8	1.6

表 17 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
2015 年		3.2	6.5	6.5
	1 季度	2.2	7.2	6.9
	2 季度	2.9	7.3	6.4
	3 季度	3.0	5.8	6.0
	4 季度	3.8	5.0	6.1
2016 年		2.6	2.9	3.5
	1 季度	2.5	2.5	3.4
	2 季度	3.8	2.5	4.0
	3 季度	2.3	2.6	2.8
	4 季度	1.5	3.3	3.2

资料来源:欧盟统计局数据库(表 16、表 17)。

表 18 进出口贸易

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
月份		(%)	(%)		(%)	(%)	
2016 年	20477		0.2	17758		-1.3	2719
1 月	1449	-1.8	-2.1	1401	-1.2	-0.9	48
2 月	1632	0.0	1.3	1449	0.8	2.2	183
3 月	1792	0.4	-1.9	1506	-2.5	-7.9	285
4 月	1727	0.7	-0.6	1457	0.4	-5.0	270
5 月	1679	-0.8	2.3	1441	-1.1	-1.4	238
6 月	1801	-0.3	-1.4	1509	1.6	-4.2	292
7 月	1676	-0.6	-9.4	1424	1.1	-8.0	252
8 月	1605	3.2	8.6	1426	0.9	4.1	179
9 月	1770	-0.9	2.2	1520	-0.7	-1.6	250
10 月	1726	0.0	-4.5	1530	2.4	-2.9	196
11 月	1832	3.2	5.4	1587	2.0	5.1	246
12 月	1787	1.8	5.9	1508	1.5	4.5	279
2017 年							
1 月	1639	-0.6	13.1	1645	4.1	17.4	-6

注:欧元区绝对数指欧元区现有范围,即 19 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 外国直接投资

单位:亿欧元

年度	月度	流 入	流 出	流入减流出
2016 年	1 月	- 99	66	- 165
	2 月	220	665	- 445
	3 月	121	259	- 138
	4 月	389	446	- 57
	5 月	459	559	- 100
	6 月	- 133	- 109	- 24
	7 月	- 35	158	- 193
	8 月	141	606	- 465
	9 月	- 519	- 55	- 464
	10 月	246	959	- 713
	11 月	223	516	- 293
	12 月	- 451	73	- 524
2017 年	1 月	923	1089	166

注:欧元区绝对数指欧元区现有范围,即 19 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。

表 22 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
2015 年		1.2	- 0.4	1.6
	1 季度	- 0.1	- 3.6	1.2
	2 季度	1.8	1.0	1.7
	3 季度	2.1	1.2	1.6
2016 年	4 季度	1.1	- 0.1	2.2
		1.0	0.4	1.5
	1 季度	0.3	- 0.1	2.7
	2 季度	0.9	0.4	1.4
2017 年	3 季度	1.1	0.3	1.2
	4 季度	1.7	0.9	0.9

四、日本经济

表 20 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
2015 年		1.2	- 0.4	1.6
	1 季度	1.5	0.6	0.9
	2 季度	- 0.1	- 0.4	0.1
	3 季度	0.2	0.5	0.4
	4 季度	- 0.4	- 0.7	0.7
2016 年		1.0	0.4	1.5
	1 季度	0.6	0.4	1.4
	2 季度	0.4	0.2	- 1.1
	3 季度	0.3	0.3	0.3
	4 季度	0.2	0.0	0.4

表 21 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
2015 年		0.1	3.0	0.1
	1 季度	0.7	1.6	0.3
	2 季度	- 0.5	- 3.7	- 2.5
	3 季度	0.5	2.1	2.5
	4 季度	- 0.5	- 0.6	- 0.9
2016 年		0.8	1.2	- 1.7
	1 季度	- 0.2	0.9	- 1.1
	2 季度	1.5	- 1.2	- 1.0
	3 季度	- 0.1	2.1	- 0.2
	4 季度	0.3	2.6	1.3

表 23 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
2015 年		0.1	3.0	0.1
	1 季度	- 1.6	7.6	- 0.7
	2 季度	0.9	2.1	0.6
	3 季度	1.4	3.1	1.2
	4 季度	0.1	- 0.4	- 0.6
2016 年		0.8	1.2	- 1.7
	1 季度	- 0.8	- 1.4	- 2.0
	2 季度	1.7	0.5	- 0.6
	3 季度	1.1	1.0	- 3.1
	4 季度	1.3	4.7	- 1.0

资料来源:日本内閣府(表 20~表 23)。

表 24 劳动力市场

单位:%

年度	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
2016 年		- 0.5	2.06	3.1
	1 月	- 4.2	2.07	3.2
	2 月	- 1.2	1.92	3.3
	3 月	- 1.7	1.90	3.2
	4 月	- 3.1	2.06	3.2
	5 月	0.7	2.09	3.2
	6 月	- 2.3	2.01	3.1
	7 月	- 2.8	2.01	3.0
	8 月	5.2	2.02	3.1
	9 月	0.4	2.09	3.0
	10 月	- 2.5	2.11	3.0
	11 月	4.4	2.11	3.1
2017 年	12 月	1.4	2.18	3.1
	1 月		2.13	3.0

资料来源:日本统计局和日本央行统计月报。

表 25 进出口贸易

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							
2016 年			-6.8	659693		-15.7	40702
1 月	53514	0.1	-12.9	59991	-1.2	-17.8	-6477
2 月	57037	-3.0	-4.0	54638	-3.4	-14.2	2399
3 月	64568	0.2	-6.8	57077	-1.6	-14.9	7491
4 月	58891	-1.1	-10.1	50685	-3.1	-23.3	8207
5 月	50918	-1.3	-11.3	51347	0.9	-13.7	-429
6 月	60258	1.9	-7.4	53351	0.4	-18.7	6907
7 月	57292	-1.7	-14.0	52188	-0.6	-24.6	5104
8 月	53166	0.4	-9.6	53396	-0.8	-17.2	-229
9 月	59686	0.6	-6.9	54754	1.6	-16.2	4932
10 月	58704	2.0	-10.3	53788	-0.2	-16.4	4916
11 月	59568	3.9	-0.4	58088	3.5	-8.8	1479
12 月	66793	1.8	5.4	60389	3.9	-2.6	6404
2017 年							
1 月	54220	0.7	1.3	65096	3.7	8.5	-10876

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 外国直接投资

单位: 亿日元

年份	月份	流 入	流 出	流入减流出
2016 年		38318	183866	-145548
	1 月	177	10377	-10200
	2 月	3154	15885	-12731
	3 月	9592	20913	-11321
	4 月	-2762	6996	-9758
	5 月	3799	9336	-5537
	6 月	13105	17370	-4265
	7 月	18144	23034	-4890
	8 月	-12891	-13993	1102
	9 月	-375	44772	-45147
	10 月	-76	15607	-15683
	11 月	5718	11808	-6090
	12 月	731	21761	-21030
2017 年				
	1 月	-36	11074	-11110

资料来源: 日本财务省。

五、其他主要国家和地区经济

表 27 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
2015 年		1.0	2.2	1.2	-3.8	7.6	-3.7
	1 季度	1.9	2.8	2.5	-2.0	6.7	-2.8
	2 季度	0.7	2.4	1.2	-2.9	7.5	-4.5
	3 季度	0.8	1.8	0.8	-4.5	7.6	-3.7
	4 季度	0.4	1.7	0.5	-5.9	7.2	-3.8
2016 年			2.1				
	1 季度	1.3	1.8	-0.1	-5.4	7.9	-1.2
	2 季度	1.1	2.0	0.7	-3.6	7.1	-0.6
	3 季度	1.3	2.2	0.7	-2.9	7.3	-0.4
	4 季度	1.9	2.2	0.7	-2.5	7.0	-0.2

注: 印度年度 GDP 增长率为财年增长率。

表 28 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
2015 年		2.6	2.6	2.4	0.8	5.0	4.9
	1 季度	2.4	2.8	2.3	4.0	5.7	4.8
	2 季度	2.2	2.5	3.1	0.7	4.9	4.7
	3 季度	2.8	2.8	2.3	-0.7	4.7	4.8
	4 季度	3.1	2.4	1.9	-0.8	4.5	5.2
2016 年		2.8	2.3	2.0	1.5	4.3	5.0
	1 季度	2.8	2.2	1.0	-0.2	4.2	4.9
	2 季度	3.3	2.6	1.7	1.1	4.0	5.2
	3 季度	2.6	2.1	2.0	2.1	4.3	5.0
	4 季度	2.3	2.4	3.1	2.9	4.5	4.9

资料来源: 各经济体官方网站。

表 29 劳动力市场失业率

单位: %

年份	月份	加拿大	英国	巴西	俄罗斯	南非
2016 年		7.0	4.9	11.3	5.5	26.7
	3 月	7.1	5.1	10.9	6.0	26.7
	4 月	7.1	5.0	11.2	5.9	
	5 月	6.9	4.9	11.2	5.6	
	6 月	6.8	4.9	11.3	5.4	26.6
	7 月	6.9	4.9	11.6	5.3	
	8 月	7.0	4.9	11.8	5.2	
	9 月	7.0	4.8	11.8	5.2	27.1
	10 月	7.0	4.8	11.8	5.4	
	11 月	6.8	4.8	11.9	5.4	
	12 月	6.9	4.8	12.0	5.3	26.5
2017 年						
	1 月	6.8	4.7	12.6	5.6	
	2 月	6.6			5.6	

表 30 劳动力市场失业率

单位: %

年份	月份	韩国	墨西哥	中国香港	中国台湾	马来西亚
2016 年		3.7	3.9	3.7	3.9	3.5
	3 月	3.8	3.7	3.4	3.9	3.5
	4 月	3.7	3.8	3.4	4.0	3.5
	5 月	3.7	4.0	3.4	4.0	3.4
	6 月	3.6	3.9	3.4	4.0	3.4
	7 月	3.6	4.0	3.4	4.0	3.5
	8 月	3.8	4.0	3.4	4.0	3.5
	9 月	4.0	4.1	3.4	3.9	3.5
	10 月	3.7	3.7	3.4	3.9	3.5
	11 月	3.6	3.5	3.3	3.8	3.4
	12 月	3.5	3.4	3.3	3.8	3.5
2017 年						
	1 月	3.6	3.6	3.3	3.8	3.5
	2 月	4.0	3.4	3.3	3.8	

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。

资料来源: 各经济体官方网站。

表 31 进出口贸易							表 34 进出口贸易						
单位:亿美元							单位:亿美元						
年份 月份	加 拿 大			英 国			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		出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2016 年	3901	4030	-128	4091	6363	-2271	2016 年	4954	4062	892	3739	3974	-235
1 月	307.8	292.8	14.9	316.0	451.5	-135.6	1 月	362.6	313.2	49.4	246.9	287.3	-40.4
2 月	300.9	312.0	-11.2	343.6	497.6	-154.0	2 月	359.3	291.6	67.6	289.7	305.4	-15.7
3 月	329.2	346.1	-16.9	350.9	569.4	-218.6	3 月	430.0	333.4	96.6	314.9	322.1	-7.2
4 月	312.9	343.7	-30.8	352.3	580.8	-228.5	4 月	410.8	323.9	86.9	304.2	333.8	-29.7
5 月	315.2	344.7	-29.4	340.5	526.1	-185.6	5 月	397.3	330.3	67.1	313.2	326.9	-13.7
6 月	331.8	359.5	-27.8	350.1	572.0	-221.9	6 月	452.1	338.9	113.2	319.4	333.4	-14.0
7 月	302.8	322.7	-19.9	313.6	524.3	-210.7	7 月	408.8	333.7	75.1	297.7	324.5	-26.8
8 月	337.3	357.1	-19.9	307.7	543.2	-235.5	8 月	401.3	351.0	50.2	324.2	352.7	-28.5
9 月	339.4	363.9	-24.5	334.4	599.2	-264.8	9 月	408.5	339.9	68.6	326.2	351.5	-25.3
10 月	337.4	339.7	-2.3	330.4	487.3	-157.0	10 月	419.8	350.5	69.3	325.9	344.1	-18.2
11 月	347.6	332.4	15.2	360.6	533.2	-172.6	11 月	453.1	372.4	80.7	344.7	352.0	-7.3
12 月	338.9	314.9	24.0	391.6	478.2	-86.6	12 月	450.7	383.0	67.7	332.3	341.3	-9.0
2017 年							2017 年						
1 月	335.8	314.5	21.3	349.0	472.6	-123.5	1 月	402.9	375.0	27.9	274.9	316.7	-41.8
注:加拿大和英国数据经过季节因素调整。							表 35 进出口贸易						
表 32 进出口贸易							单位:亿美元						
单位:亿美元													
年份 月份	南 非			巴 西			年份 月份	中国香港			中国台湾		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口		出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2016 年	751	750	1	1853	1435	418	2016 年	5167	5473	-306	2804	2309	495
2 月	54.6	58.0	-3.4	133.5	107.6	25.9	2 月	290.2	332.2	-42.1	177.6	136.2	41.4
3 月	59.6	60.1	-0.4	159.9	120.6	39.3	3 月	400.8	429.9	-29.1	227.2	182.2	45.0
4 月	60.6	63.0	-2.4	153.7	109.8	44.0	4 月	413.6	417.3	-3.6	222.4	174.5	48.0
5 月	64.6	56.0	8.5	175.7	115.9	59.8	5 月	436.5	436.2	0.3	235.4	200.4	35.0
6 月	66.9	61.4	5.5	167.4	133.3	34.2	6 月	433.9	470.5	-36.6	228.7	193.0	35.7
7 月	62.9	62.6	0.3	163.3	122.5	40.8	7 月	461.8	467.0	-5.1	241.0	205.2	35.8
8 月	65.4	71.7	-6.3	169.9	134.1	35.8	8 月	435.6	456.3	-20.8	246.5	206.7	39.8
9 月	71.0	65.8	5.2	158.0	125.2	32.8	9 月	470.1	498.4	-28.3	225.6	181.9	43.7
10 月	63.4	65.9	-2.5	137.2	118.7	18.5	10 月	447.8	484.9	-37.1	267.4	223.6	43.8
11 月	71.7	72.4	-0.7	165.2	119.6	45.6	11 月	494.4	513.7	-19.3	253.3	210.2	43.1
12 月	67.7	58.7	9.0	159.4	120.3	39.1	12 月	476.3	542.1	-65.8	257.0	208.3	48.6
2017 年							2017 年						
1 月	59.5	67.5	-8.0	149.1	127.2	21.9	1 月	405.3	421.9	-16.6	237.4	202.5	35.0
2 月				154.7	113.9	40.8	2 月	355.5	403.9	-48.4	226.6	193.0	33.6
表 33 进出口贸易							表 36 进出口贸易						
单位:亿美元							单位:亿美元						
年份 月份	印 度			俄罗斯			年份 月份	马来西亚			印度尼西亚		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口		出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2016 年	2642	3596	-954	2818	1914	904	2016 年	1894	1684	210	1445	1357	88
2 月	208.1	272.7	-64.6	200.2	128.6	71.6	2 月	135.5	117.9	17.6	113.1	101.8	11.4
3 月	227.9	270.0	-42.0	231.7	153.7	78.1	3 月	163.3	135.9	27.5	118.1	113.0	5.1
4 月	208.3	257.5	-49.2	217.4	151.8	65.6	4 月	157.1	133.9	23.2	114.8	108.1	6.6
5 月	223.6	283.3	-59.7	220.3	144.8	75.5	5 月	148.1	140.0	8.1	115.1	111.4	3.7
6 月	227.7	310.5	-82.9	240.2	160.1	80.2	6 月	162.6	149.1	13.5	129.7	121.0	8.8
7 月	216.5	295.0	-78.4	224.6	161.3	63.4	7 月	148.9	144.2	4.7	95.3	90.2	5.1
8 月	215.8	291.6	-75.8	232.0	184.5	47.5	8 月	167.8	146.7	21.1	127.5	123.9	3.6
9 月	228.8	319.9	-91.1	254.3	179.9	74.4	9 月	165.6	147.2	18.4	125.7	113.0	12.7
10 月	233.8	337.2	-103.4	249.0	183.0	66.0	10 月	165.6	142.3	23.4	127.4	115.1	12.4
11 月	200.3	327.0	-126.7	266.5	175.1	91.4	11 月	168.0	147.2	20.8	135.0	126.7	8.3
12 月	238.4	341.1	-102.7	311.3	192.9	118.3	12 月	169.4	149.8	19.6	138.3	127.8	10.5
2017 年							2017 年						
1 月	221.2	319.6	-98.4	251.2	136.8	114.4	1 月	157.7	147.1	10.6	134.0	119.7	14.3
2 月	244.9	333.9	-89.0				2 月				125.8	112.6	13.2
							资料来源:各经济体官方网站(表 27~表 36)。						

六、三大经济体指标对比图

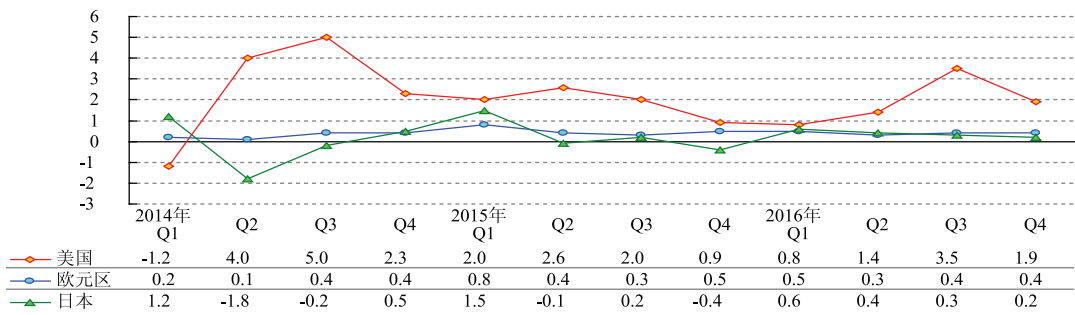


图 1 三大经济体 GDP 环比增长率 (%)

注:美国为环比折年率增长率。

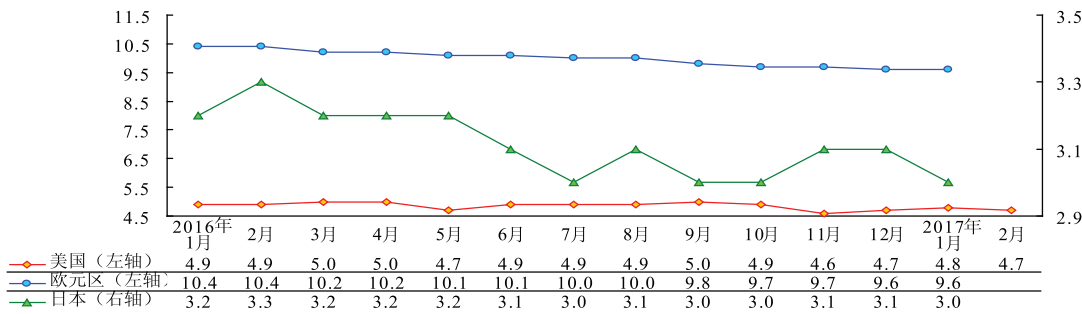


图 2 三大经济体失业率变动 (%)

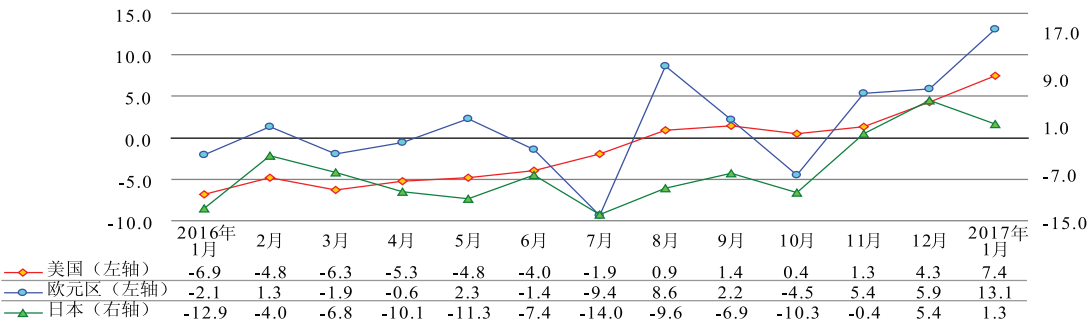


图 3 三大经济体出口额同比增长率 (%)

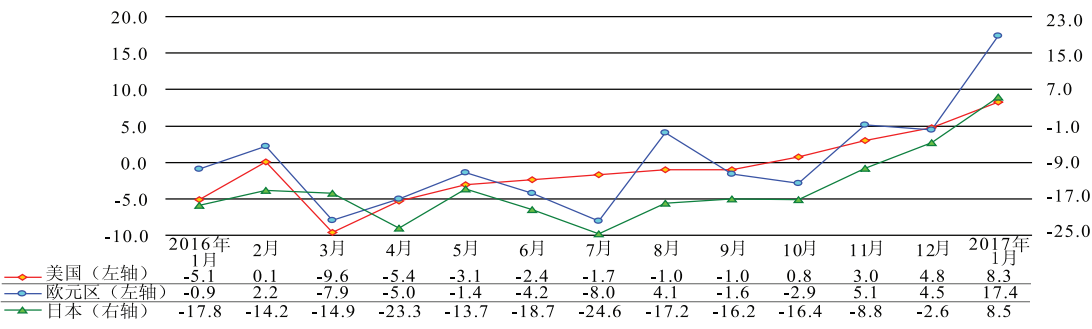


图 4 三大经济体进口额同比增长率 (%)

数据来源:各经济体官方统计网站(图 1~图 4)。

责任编辑:陈璇璇

ABSTRACTS

(1) To promote China’s energy supply side structural reforms in the “13th Five—Year that” period

China International Economic Exchange Center Research Group

Under the background of the changing global energy supply and demand pattern and domestic new normal, to coordinate two overall situation of domestic sustainable development and global tackling climate change, we need to accelerate the energy supply side structural reform and promote clean energy and low carbon development. The ultimate goal of China’s energy supply side structural reform is to meet the needs of economic and social development by building a clean low – carbon, safe and efficient modern energy system. The main direction is to speed up the adjustment of the energy industrial structure, promote clean energy to replace fossil fuels gradually becoming China’s main energy, and establish a diversified energy supply system. The fundamental way is to deepen the reform, restore the energy commodity attributes, build an effective competitive energy market system, improve the institutional mechanisms where market plays a decisive role in the allocation of resources, promote energy technological innovation, strengthen key technology research, and deepen the innovation and development of energy equipment.

(2)The modernization of national governance and the construction of contemporary Chinese think tanks

Zhang Dawei and Xu Zhanchen

National governance systems and governance capacity modernization are necessary requirements for China to adapt to the development needs of the times and deal with various risks and challenges. As indispensable institutional arrangements within the governance structure of modern society, thank tanks play an important role in the modernization of national governance and play a special role in the function. Currently our think tank construction mainly focusing on tools should adhere to the organic combination of tools and functions, to develop functions by making tools stronger, ensure the realization of instrumental task via clear functional direction, and play multiple functions of aggregating social intelligence resources, connecting internal and external system, contacting other social groups, formatting goods market of ideas, corresponding platform of foreign institutions. Building a new think tank with Chinese characteristics should pay attention to functional requirements, while trying to solve some practical difficulties and problems.

(3)Research on the reasons for the rapid decline of China’s foreign exchange reserves and its reasonable scale

Cao Wenlian, Sheng Sixin and Yang Yuemin

RMB’s devaluation expectations as well as the trend of continuous depreciation causing the financial accounts to have a high deficit are the main reasons for the decline in China’s foreign exchange reserves in the past two years. Based on national conditions, this paper estimates the

moderate scale of China's foreign exchange reserves is in the range of \$1.4 trillion to \$2.6 trillion. In view of the current poor international economic situation, and differentiation of monetary policy in developed countries leading to financial market instability, we recommend that the current urgent need is to strengthen the market expectations of management of RMB exchange rate fluctuations, consider to slow down the pace of capital account convertibility, prudently promote the exchange marketization and the internationalization of the RMB, and actively prevent the short-term large-scale cross-border flows of capital frequently to have a big impact on China's economic development and foreign exchange rates and reserves, and insist on the macroeconomic policy of both absorbing foreign capital and foreign investment.

(4) Deepening the structural reform of supply side and the leading role of circulation industry and strategic role of the logistics industry

Ding Junfa

Chinese circulation has become the elementary and leading industry of national economy, while logistics industry is the elementary and strategic industry of national economy, the development of strategic industries. Through the analyses of the purchasing managers index (PMI), price index (CPI, PPI), supply chain performance index (LPI), total retail sales of social consumer goods and production goods, the consumption rate, the Engel coefficient, the relationship between production, distribution, circulation and consumption of the national economy, we can demonstrate that, in deepening the structural reform of supply side, we should give full play to the leading role of circulation industry and the strategic role of logistics industry.

(5) Research on the supervision system of foreign investment in China under the negative list management model

Zhang Huanbo, Shi Chen, Du Jingwen and Liu Jun

Since the reform and opening up, especially after joining the WTO, Chinese foreign capital supervision experience has continuously enriched, exploration of the free trade zone in Shanghai, Tianjin, Guangdong test, Fujian also provides a test platform for the reform of the investment management system. On the basis of the UK and the US foreign regulatory experience, this paper proposes several suggestions on how to form strategic and forward-looking foreign investment supervision system base on the negative list, and provides relevant policy reference for perfecting the laws and regulations on foreign investment in China, the FTA investment management mode innovation and the negative list generalized in the country.

(6) "The Belt and Road" investment and financing cooperation mechanism needs innovations of macro mechanism and micro business model

Yan Yugui

The further implementation of "The Belt and Road" strategy and international capacity cooperation will bring the huge potential for the cross-border investment and financing cooperation. However, the cooperation projects under "The Belt and Road" strategy are huge financially, have long investment cycle, involve in cross-border cooperation and complex project structure, with financial institutions and lagging behind to participate, there is an urgent need to innovate the financial environment, and improve the innovation and open levels of investment and financing. Through combing risks in macro and micro two aspects in "The Belt and Road" investment financing cooperation, we can correspondingly discover reform and innovation ways: in macro mechanism, establishment and improvement of dialogue and coordination mechanism to support the construction of Sino Foreign Economic Cooperation Zone, connect the domestic and foreign bond markets, reform and innovate financial institutions risk control mechanism; in the micro business model, the development of the PPP business

model, strengthening multiple structure design of financing and investment, to carry out cross – border asset securitization and innovate risk management channel.

(7) Overview of the development of global outsourcing market

Li Tinghui

The global international service outsourcing grows rapidly, forming the market pattern of developed countries to the United States, Europe and Japan as the representative for the main business of offshore outsourcing services issuing states, and India, China, Philippines as the representative of the Asian countries and the Middle East, Irish, central and eastern Europe and other countries for the offshore service outsourcing recipient countries. International service outsourcing provides a new space for the economic development of developed countries and developing countries, and has played a positive role in the global economic transformation and upgrading. However, with the development and application of the world's science and technology, training and attracting of talents of every country, the pattern of global offshore outsourcing will changing. To this end, no matter for the issuing states or the recipient countries must find a suitable position in the changing market structure, and share the economic globalization of the dividend.

(8) A study on the successful model of state owned enterprises' downsizing, health, quality and efficiency

Liu Xianwei and Li Hongjuan

State owned enterprises' slimming fitness, quality and efficiency has a far – reaching impact and is a significant and arduous task, the CPC Central Committee and State Council attached great importance to it and carried out a number of the deployment and research. Aimed at the state – owned enterprises' widespread management levels, high operation cost, less prominent of main business, less innovation ability, lack of core competitiveness and other outstanding issues, many central state – owned enterprises take various measures to actively promote the relevant work and achieved certain results. By systematic research and summarizing the existing related practice and experience, we can roughly generate five successful models of reducing management level personnel, lowering cost and increasing efficiency, focusing on main business, innovation and entrepreneurship, and reunion and reorganization. State owned enterprises need to combine their own reality, flexibly use the existing successful experience and practice, accelerate the work of slimming fitness, and effectively improve the efficiency of enterprise management and the development of quality and core competitiveness.

(9) The experience and enlightenment of creative design in the UK

Li Rui

Britain is the birthplace of the world's industrial design, but also the first proposer for the concept of creative industries, having a solid foundation for the design industry, various the development categories, obvious aggregation effect, with a good design market atmosphere. British government developed different policies in different stages of the development to promote the development of the design industry in order to promote the transformation and upgrading of the manufacturing sector. At the same time, the related systems and organizations of the British design industry are also more complete, the advanced design education system and the unique design concept of University of Cambridge provide support for the design education personnel training, which are very worthy of reference.

Editor: Huang Yongfu