

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 ·

中国特色减贫道路的探索历程和成效经验 程连升 刘学敏 (005)

· 国际经济 ·

我国外商投资“负面清单”管理实践的成效、问题与建议 何曼青 (021)

全球能源治理：中国贡献的路径 查道炯 (038)

世界经济加速增长积极因素与风险并存

——2017 年世界经济回顾及 2018 年展望 国家统计局释经组 (052)

新形势下中美关系的新定位 颜少君 (065)

· 宏观经济 ·

用主体功能区规划统领各类空间性规划

——推进“多规合一”可供选择的解决方案

黄 勇 周世锋 王 琳 倪 毅 (075)

公民科学素质的宏观影响因素研究 田 帆 戴 宏 (089)

· 产业发展 ·

推动我国软件园区创新发展 李 丽 李勇坚 (100)

• 新书推荐 •

全面提升对外开放水平

——王晓红等著《新形势下中国对外开放战略研究》简介

书 讯 (114)

• 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 (118)

• 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 (124)



CONTENTS

The exploration course and effectiveness experience of poverty alleviation road
with Chinese characteristics *Cheng Liansheng and Liu Xuemin* (005)

The effectiveness, problems and suggestions of China’ s foreign investment
“negative list” management practice *He Manqing* (021)

Global energy governance: The path of China’ s contribution *Zha Daojiong* (038)

The growth of the world economy is accompanied by positive factors and risks
——A review of the world economy in 2017 and its outlook in 2018
The economic explanation group of the National Bureau of Statistics of PRC (052)

New orientation of Sino – US relations under the new situation *Yan Shaojun* (065)

Using the main function area planning to lead all kinds of spatial planning
——an alternative solution to promote the “multi – plan integration”
Huang Young, Zhou Shifeng, Wang Lin and Ni Yi (075)

A study on the macro – influential factors of citizen’ s scientific quality
Tian Fan and Dai Hong (089)

Promoting the innovation and development of China’ s software park
Li Li and Li Yongjian (100)

Opinions of International Authoritative Institutes (118)

Main Indicators of World Economy (124)

中国特色减贫道路的探索历程和成效经验

程连升 刘学敏

摘要：通过梳理建国以来国家减贫的简要历程和减贫方略的嬗变，初步勾勒了中国特色的贫困治理之路。在此基础上总结了中国的减贫经验：党的领导政治优势和中国特色社会主义制度优势，是扶贫事业取得辉煌成就的根本保证；合理体制保持经济持续健康发展，是不断推进扶贫脱贫的基础条件；坚持政府主导、科学制定规划，是稳妥推进扶贫事业的基本方法；调整完善帮扶方式、激发内生动力，是脱贫可持续的重要保障。进而结合突出业绩和脱贫攻坚的经验，中国治贫之路对世界减贫事业具有三重启示：选择一条适合自己国情的道路；把发展基点放在“以人民为中心”；处理好改革开放与独立自主的关系。

关键词：减贫 开发式扶贫 精准扶贫 中国特色减贫道路

作者简介：程连升，中共中央党校中共党史教研部教授；

刘学敏，北京师范大学地理科学学部教授。

贫困是人类社会面临的共同挑战，消除贫困、实现共同富裕是全世界人民的共同愿望，联合国《2030 年可持续发展议程》把“减贫”作为 17 个目标之首。在中华人民共和国成立后，特别是经过改革开放 40 年的努力，中国的减贫事业取得了令世界瞩目的成就，成功走出了一条具有中国特色的贫困治理之路。回顾中国特色减贫道路的探索与发展，总结这条道路带来的业绩和经验，不仅对理解“中国道路”的丰富内涵具有重要意义，而且对促进人类减贫深具启发意义。

一、以社会主义公有制推进共同富裕（1949—1978 年）

从中华人民共和国成立之初，面对贫穷和落后的基本国情，党和国家领导人就开始分析中国落后的原因，思考并设计中国贫困治理的道路问题了。一方面，党和国家领导人并未否认整个中国社会的贫穷，而是客观承认“一穷二白”的面貌。例如，作为最高领导人的毛泽东，在 1956 年初《中国农村社会主义高潮》一书“按语”中指出，中国“现在还很穷，要使中国富起来，需要几十年时间”；^① 1957 年 2 月，他在《关于正确处理人民内部矛盾问题》的讲话中也讲，中国是个“很穷的国家”，经济、文化落后，农民、工人和知识分子的生活水平都很低，“这是一个很大的矛盾”；^② 1958 年 4 月，他则直接提出“中国六亿人口的显著特点是一穷二白”^③。直到他去世前一年会见泰国总理时，还在强调“中国真正可怕的是贫穷”。对于当时中国的贫穷，中央其他领导人也有相似的认识。周恩来在 1954 年 9 月所作的《政府工作报告》中指出，中国农业生产落后，耕地面积不足，农民生活水平很低，强调“不建设起强大的现代化的工业、现代化的农业、现代化的交通运输业和现代化的国防，我们就不能摆脱落后和贫困，我们的革命就不能达到目的”；^④ 刘少奇也曾说，“应该承认，我们在经济方面有相当大的困难”“人民的吃穿用都不足”^⑤。诸如此类的认识，不胜枚举。

另一方面，面对贫穷落后的面貌，党和国家领导人认真思考，形成了对于贫困成因及贫困治理的基本认识。在贫困形成原因上，毛泽东认为是落后的生产关系及生产力、严重的自然灾害、人口过剩、政府提取过多、文化与技术落后等多重因素造成的。在贫困治理目标与路径上，他提出工业化和现代化是实现反贫困的前提和基础，合作化是反贫困的基本战略，实现共同富裕是反贫困的终极目标。在生产关系方面，通过农业社会主义改造实现集体化，从制度上保证农民共同致富。毛泽东指出：“在逐步地实现社会主义工业化和逐步地实现对于手工业、对于资本主义工商业的社会主义改造，即实行合作化，在农村中消灭富农经济制度和个体经济制度，使全体农村人民共同富裕起来。”^⑥ “对

① 中共中央文献研究室：《毛泽东文集》第 6 卷，人民出版社 1999 年版，第 447 页。

② 中共中央文献研究室：《毛泽东文集》第 7 卷，人民出版社 1999 年版，第 221、240 页。

③ 毛泽东：《介绍一个合作社》，《红旗》1958 年第 1 期。

④ 中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第 5 册，中央文献出版社 1993 年版，第 584 页。

⑤ 中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第 15 册，中央文献出版社 1997 年版，第 87～88 页。

⑥ 中共中央文献编辑委员会：《毛泽东著作选读》（甲种本），人民出版社 1966 年版，第 313 页。

大多数农民来说，为了摆脱贫困，改善生活，为了抵御灾荒，只有联合起来，向社会主义大道前进，才能达到目的”^①。在生产力方面，通过农业机械化、电气化和农村工业化，推进农村现代化，为实现农民共同富裕创造牢固的物质基础。^②

客观地讲，作为中共第一代集体领导核心的毛泽东，终其一生都是重视消除贫困的，在其心目中始终装着发展生产力、实现现代化的宏伟目标。但是，作为一个传统马克思主义的思想家，他始终把生产力的发展同生产关系的变革联系在一起，同广大劳动人民摆脱剥削、走社会主义道路联系在一起。在毛泽东看来，社会主义经济的发展不仅是财富的增长，而且是广大人民的共同富裕，特别是穷苦人民的富裕。所以，毛泽东始终坚持消除贫困必须与走社会主义道路相联系，坚持中国共产党的领导以及反贫困工作中人民的主体地位，从而为中国反贫困建立了制度基础和认识基础。

在具体实践中，1978年之前中国反贫困的政策与实践大多具有基础性、战略性的意义。从总体看，确立社会主义基本制度，奠定现代工业化的基础，建立完整的国民经济体系，发展各项社会事业，面向基层群众发展基础教育和建立医疗保障制度，提高人民文化素质和身体素质，加快农业基础设施建设和现代农业技术推广，从而为缓解国家贫困奠定了物质基础、制度条件和人力资源，解决了许多长期制约经济社会发展、导致中国陷入贫困的难事和大事。此外，还建立了以平均分配制度和城乡分割体制为显著特征的救济式扶贫。在城市，依托保障充分就业，公平享有住房、教育、医疗卫生等公共服务，严格价格控制和定量供应，以及相对完善的社会保险、社会福利和社会救助体系等手段，提高人们的生活水平；在农村，通过三级所有的人民公社体制依托重新分配生产资料，实行农业合作化，建立了“依赖于集体、依赖于群众，通过生产来自给自足，国家提供必要的福利救助”的社会救助体系，为广大农民建构了一个基本的安全网，来解决人们的基本生存问题。

到了1978年，中国是否解决了国人吃饭问题呢？这一时期由于中国采取了重工业优先发展战略，打破了国民经济各部门之间的“自然秩序”，使农业的发展长期落后于工业的发展，加之人口数量的“井喷式”增长，造成主要农产品的增长速度勉强赶上人口的增长速度。为此，中国采取了凭票限量供应、跨区域调配、从国外进口等措施，来保障人们最基本的口粮需求，避免了大多数发展中国家普遍出现的营养不良问题。据统计，1975—1977年中国居民每天摄取的营养成分包括：2439卡路里热量、63.4克蛋白质、

^①中共中央文献编辑委员会：《毛泽东著作选读》（甲种本），人民出版社1966年版，第306页。

^②中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第15册，中央文献出版社1997年版，第602页。

38.9 克脂肪，各项指标虽未达到世界平均水平，但却超出发展中国家的平均水平，远远超过同属于发展中大国印度的水平。^① 正如世界银行考察团得出的结论：“实行中国制度的结果，许多发展中国家普遍存在的严重的营养不良情况（必然导致早死、体衰、其他的体质缺陷和智力迟钝）几乎已经消除。”^② 可见，中国已经在低水平上解决了人民群众的吃饭问题，满足了人们最基本的生活需求。

虽然毛泽东时代中国总体上摆脱了“马尔萨斯陷阱”，基本解决了“吃饱饭”的初级目标，但根据世界银行的标准，“改革开放前夕，76%的农村人口和 55%的城镇人口仍然生活在贫困线以下”^③。以中国政府后来确定的贫困标准看，1978 年农村贫困人口为 2.5 亿人，占农村总人口的 30.7%，农民的生存状况依然堪忧。

二、用解放生产力消除普遍贫困（1979—1992 年）

1978 年党的十一届三中全会之后，对于占中国人口 80%的农民“普遍贫困化”现象，引起了社会各界的不满和关注。《人民日报》刊文指出：“1978 年全国农业人口平均每人全年的收入只有 70 多元，有近 1/4 的生产队社员收入在 50 元以下，平均每个生产大队的集体积累不到 1 万元，有的地方甚至不能维持简单再生产”。^④ 时任中共安徽省委第一书记的万里触景感慨：“农民生活特别困难……吃不饱，穿不暖，住的房子不像个房子样子，……解放几十年了，不少农村还这么穷！”^⑤ 1979 年初，重新当选中共中央副主席的陈云也忧心地指出：“革命胜利三十年了，人民要求改善生活。有没有改善？有。但不少地方还有要饭的，这是一个大问题。”^⑥

面对这种严峻形势，接力奋斗的第二代中央领导集体，认真总结了以往社会主义建设的经验教训，重新思考什么是社会主义、怎样建设社会主义、怎样摆脱国家贫困面貌等重大理论与现实问题。在全党“解放思想”的运动中，作为第二代领导核心的邓小平，冲破以往党内对马克思主义和社会主义的教条式理解，从理论和实践的结合上对中国社会主义建设的道路和方法进行了全面反思，提出新的社会主义本质观，引领中国治贫开

①范慕韩编：《世界经济统计摘要》，人民出版社 1985 年版，第 228～233 页。

②财政部外事财务司：《中国：社会主义经济的发展——世界银行经济考察团对中国经济的考察报告（主报告）》，中国财政经济出版社 1982 年版，第 126 页。

③Ravallion, M. and S. Chen. China's (Uneven) Progress against Poverty. *Journal of Development Economics*, 2007. 82 (1), 1～42.

④中共中央：《关于加快农业发展若干问题的决定》，《人民日报》1979 年 10 月 6 日。

⑤万里：《农村改革是怎么搞起来的》，《中国经济时报》1998 年 4 月 30 日。

⑥中共中央文献编辑委员会：《陈云文选》第 3 卷，人民出版社 1995 年版，第 250 页。

辟新的道路。

首先，表明“贫穷不是社会主义”的鲜明立场。从第三次政治上复出伊始，邓小平就对人民生活贫困的问题表达了切肤之痛。1977年12月26日，在会见澳大利亚共产党（马列）主席希尔和夫人乔伊斯时，他尖锐地提出：“怎样才能体现列宁讲的社会主义的优越性，什么叫优越性？不劳动、不读书叫优越性吗？人民生活水平不是改善而是后退叫优越性吗？如果这叫社会主义优越性，这样的社会主义我们也可以不要。”在他看来，当时中国最大的社会现实，就是生产力落后，人民生活贫困。1978年9月，在东北三省视察期间，他指出“我们太穷了，太落后了，老实说对不起人民”“社会主义要表现出它的优越性，哪能像现在这样，搞了20多年还这么穷，那要社会主义干什么？”^①经过不断质疑和思考之后，他鲜明地指出，“贫穷不是社会主义，社会主义要消灭贫穷”^②“搞社会主义，一定要使生产力发达，贫穷不是社会主义。我们要坚持社会主义，要建设对资本主义具有优越性的社会主义，首先必须摆脱贫穷”^③。

其次，指出“平均主义”是普遍贫困的成因。建国以后，毛泽东对中国可能实现的社会公平做了过高的估计，确信可以通过不断提高公有化程度来达到推动生产力发展的目的，并把同等富裕和同步富裕等同于共同富裕，其结果是出现了吃“大锅饭”等平均主义现象，挫伤了农民的生产积极性，从而造成人们的普遍贫穷。邓小平对此反思指出：“我们坚持走社会主义道路，根本目标是实现共同富裕，然而平均发展是不可能的。过去搞平均主义，吃‘大锅饭’，实际上是共同落后，共同贫穷，我们就是吃了这个亏。”^④平均主义的致命病根在于窒息了广大农民的生产积极性，“搞平均主义，吃‘大锅饭’，人民生活永远改善不了，积极性永远调动不起来”。^⑤只有打破平均主义，农民脱贫才有希望。

最后，阐述“改革脱贫”的重要思想。邓小平打破了过去受所有制和分配方式局限的社会主义本质认识观，主张用改革松绑的办法来解决普遍贫穷的问题。他指出：“要摆脱贫穷，就要找到一条比较快的发展道路。”^⑥这条道路，就是“根据自己的特点，自己

①中共中央文献研究室：《邓小平年谱（1975—1997）》（上），中央文献出版社2004年版，第384页。

②中共中央文献研究室：《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第116页。

③中共中央文献研究室：《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第225页。

④中共中央文献研究室：《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第155页。

⑤中共中央文献研究室：《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第157页。

⑥中共中央文献研究室：《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第255页。

国家的情况，走自己的路”^①“在经济政策上，我认为要允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民，由于辛勤努力成绩大而收入先多一些，生活先好起来。一部分人生活先好起来，就必然产生极大的示范力量，影响左邻右舍，带动其他地区、其他单位的人们向他们学习。这样，就会使整个国民经济不断地波浪式地向前发展，使全国各族人民都能比较快地富裕起来”^②。通过体制改革解放生产力，形成竞争，提高效率，加快生产力的发展，增加社会财富，逐步实现共同富裕，这是邓小平治贫思想的突出特点。

顺着这种治贫思路，工作重心一经转向经济建设，党和国家就率先支持在农村地区进行经济体制改革，以家庭联产承包责任制为主，统分结合的双层经营体制逐步取代人民公社的集体经营制度，生存救助为主的无偿救济开始转向生产帮助兼有的部分有偿救济。体制变革彻底打破了平均分配主义，极大地激发了农民的生产积极性，促进了农村经济的快速发展。与此同时，大幅度提高农产品的价格，减轻农民负担，使农民得以休养生息，并取消了实行多年的“统购统销”制度，相继推出了改革农产品流通体制，调整农村产业结构，积极发展多种经营和大力发展乡镇企业的重大决策，允许农村集体和农民个人创办乡镇企业从事工商业经济活动，鼓励一部分地区、一部分人先富起来等等。

上述一系列农村配套改革的出台，使中国初步跳出了计划经济的陷阱，展现出由“分”字引发的“裂变”效应，大大激发了广大农民群众创造物质财富的积极性和主动性，为农业生产注入了新的生机与活力，从而也释放出巨大的减贫效应。从 1978 年至 1985 年的短短 8 年间，农民人均纯收入由 133.6 元增加到 397.6 元，增长 2.98 倍，年均递增 16.88%。农村没有解决温饱问题的贫困人口从 2.5 亿人减少到 1.25 亿人，每年脱贫人数高达 1786 万；贫困人口占农村总人口的比例，也由 30.7% 下降到 14.8%。^③

当然，由于各地资源禀赋的巨大差异，体制改革效益的表现也会参差不齐。针对国家区域性贫困和结构性贫困的状况，国家“七五计划”把扶贫开发工作纳入了国民经济和社会发展的整体布局，开始了生产救助与生活救助相结合的、以解决贫困人口温饱问题为目标的发展式扶贫。1986 年，国务院成立了“贫困地区经济开发领导小组”，第一次确定了国家贫困县标准：1985 年年人均纯收入低于 150 元的县和年人均纯收入低于 200 元的少数民族自治县；对民主革命做出过重大贡献的老区县放宽到 300 元。根据这一标准，全国确定了 331 个国家级贫困县名单。据调查统计，当时全国农村人均年纯收入在

①中共中央文献研究室：《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 256 页。

②中共中央文献研究室：《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 152 页。

③王朝明：《中国农村 30 年开发式扶贫：政策实践与理论反思》，《贵州财经学院学报》2008 年第 3 期。

200 元以下的约有 1.02 亿人，占农村总人口的 12.2%。

国家成立专门扶贫机构，确定以“县”为重点的开发式扶贫，安排专项资金和制定特殊的优惠政策，致力于改造生产条件帮助贫困地区形成新的生产能力，实现了从传统分散扶贫向区域经济型扶贫的转变。经过 8 年的努力，国家重点扶持贫困县农民人均纯收入从 1986 年的 206 元增加到 1993 年的 483.7 元；农村贫困人口由 1.25 亿人减少到 8000 万人，平均每年减少 640 万人，年均递减 6.2%；贫困人口占农村总人口的比重从 14.8% 下降到 8.7%，^① 农村人口贫困的深度和广度大幅减轻。

三、以开发式扶贫减轻区域性贫困（1993—2002 年）

进入 20 世纪 90 年代后，中国绝对贫困问题呈现出新的特征：一是受城乡二元社会结构的影响，中国绝对贫困人口的绝大多数分布在农村，占总数的 87%；二是受自然地理因素的影响，绝对贫困人口相对集中地分布在若干个自然条件极为恶劣的生态环境脆弱地区，主要是西南喀斯特地区、南方红壤丘陵区、北方黄土高原地区、西北荒漠化地区。这些地方不仅自然条件极为恶劣，基本不具备人类生活的条件，而且还是少数民族集中的地区。

日渐凸显的地区性贫困问题，引起了中央领导人的关注。1990 年 12 月，邓小平在同江泽民等谈话时说：“社会主义不是少数人富起来、大多数人穷，不是那个样子。社会主义最大的优越性就是共同富裕，这是体现社会主义本质的一个东西。如果搞两极分化，情况就不同了，民族矛盾、区域间矛盾、阶级矛盾都会发展，相应地中央和地方的矛盾也会发展，就可能出乱子。”^② 随着 1992 年中共十四大明确提出建立社会主义市场经济体制的改革目标后，以江泽民为核心的党的第三代中央领导集体，就对社会主义市场经济条件下如何推进反贫困事业进行了理论思考和实践探索。

在战略认识上，将国家扶贫工作与国家整体发展战略和市场体制建设相结合。第三代中央领导集体遵照邓小平“发展才是硬道理”“抓住机遇加快发展”的教导，继续“坚持鼓励一部分地区一部分人通过诚实劳动和合法经营先富起来的政策，提倡先富带动和帮助后富，逐步实现共同富裕”。^③ 在党的十四届三中全会上，明确提出了“效率优先，

①国务院扶贫开发领导小组办公室：《中国扶贫开发的伟大历史进程》，《人民日报》2000 年 10 月 16 日。

②中共中央文献研究室：《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版，第 364 页。

③中共中央文献研究室：《改革开放三十年重要文献选编》（上），中央文献出版社 2008 年版，第 741 页。

兼顾公平”的发展方针，这与社会主义初级阶段的国情和国内外形势紧密相关。在强调效率优先的同时，有时也提“兼顾效率与公平”，^①但从根本上说，贫困地区要改变面貌还要依靠当地干部群众自强不息、艰苦创业。为此，20 世纪 90 年代中央召开的几次扶贫工作会议都强调：由救济式扶贫转向开发式扶贫，是扶贫工作的重大改革，也是扶贫工作的一项基本方针，坚持将解决贫困人口温饱问题与贫困地区全面开发相结合，将政府主导作用与社会参与相结合，将政府扶贫开发责任与贫困群众自力更生相结合。

在目标任务上，1994 年中共中央、国务院通过了《国家“八七”扶贫攻坚计划》，明确提出要集中人力、物力、财力，动员社会各界力量，力争用 7 年左右的时间，到 2000 年底基本解决 8000 万农村贫困人口的温饱问题。该计划是新中国历史上第一个有明确目标、明确对象、明确措施和明确期限的扶贫开发行动纲领，标志着中国的扶贫开发进入了攻坚阶段。针对上述任务，在 1996 年 9 月召开的中央扶贫开发工作会议上，时任中共中央总书记江泽民强调，“今后五年扶贫任务不管多么艰巨，时间多么紧迫，也要下决心打赢这场攻坚战，啃下这块硬骨头，到本世纪末基本解决贫困人口温饱问题的目标绝不能动摇”。

在机制模式上，建立以政府力量为主体的国家扶贫治理结构，改变扶贫开发瞄准方式，建立以县为对象的目标瞄准机制。1994 年，把原来 370 个国家级贫困县进一步调整为 592 个，并决定将 70% 的扶贫资金用于贫困县。“贫困县”因中国区域性发展差异而来，考虑当时贫困呈现出连片的地理特点，相当多的县从整体上明显落后于其他县，县又是政府行政计划的最低一级单元，以县为单位有利于政府政策和项目的计划与管理。

“八七扶贫攻坚计划”实施后，持续 10 年的实际扶贫资金下降局面得以扭转，国家支持扶贫开发的力度越来越大。7 年间，中央政府累计投入扶贫资金 1240 亿元，相当于年度财政支出的 5%~7%。同时，扶贫治理体系从体制改革向政府主导的公共治理力量转变，以县为单元的瞄准和执行，这对扶贫工作起到积极的推动作用。这个时期，在扶贫投资效率总体下降的情况下，扶贫投资对国定贫困县的发展产生了积极的作用，国定贫困县的粮食和农业生产以及农户纯收入增长高于全国平均水平。从 1993 至 2000 年，农村尚未解决温饱问题的贫困人口由 8000 万人减少到 3200 万人，农村贫困发生率从 10.4% 下降到 3.7%。^②为此，2001 年 5 月召开的中央扶贫工作会议指出，国家“八七扶贫攻坚计划”已基本完成，中央确定的在 20 世纪末基本解决农村贫困人口温饱问题的战略目标已

^①江泽民：《江泽民文选》第 1 卷，人民出版社 2006 年版，第 227 页。

^②韩广富：《当代中国农村扶贫开发的历史进程》，《理论学刊》2005 年第 7 期。

基本实现。

当然，上述战略目标的“基本实现”很大程度上是拜贫困线低标准所赐。1990年，世界银行公布了“1天1美元”的国际贫困线标准，而当年中国官方确定的贫困线标准是人均纯收入低于300元，仅相当于国际贫困标准的66%，这是属于低标准的贫困线。从纵向数据比较看，人均纯收入300元相当于全国农民人均纯收入的水平是呈大幅度下降的趋势，由1990年的43.7%下降至2004年的23.7%；相当于人均国内生产总值（GDP）的水平也由1990年的18.4%下降至2004年的5.9%。^①因此，按当时中国的扶贫标准，官方统计的贫困人口数显然低估了中国农村实际贫困人口的数量，同样也高估了反贫困取得的成绩。

因此，2001年中央扶贫开发工作会议指出，已经解决温饱问题的群众中，一部分生产和生活条件仍然相当差，巩固扶贫成果、防止返贫的任务仍很繁重。鉴于贫困人口统计范围过窄，覆盖人群不够等问题，2000年国内首次出现了两条贫困标准线并存局面：低收入线（880元）和贫困线（625元）。当时既有低收入人口，又有贫困人口，两类都是扶贫对象。按照880元这一标准，低收入人群还有1亿多人口。为此，2001年发布的《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》的主要任务，是要继续解决“八七攻坚”没有完全解决的问题，巩固脱贫的成果。

1993—2003年期间，尽管中国经济保持快速增长，扶贫工作也实施了攻坚计划，但减贫效果却不理想。一方面，由于党和国家中心工作放在工业化和城镇化方面，农村发展问题受到严重忽视，财政对农村公共产品和公共服务的投入减少，基层政权只能征收名目繁多的税费来支撑，形成日益严重的三农问题，导致“农民真苦，农村真穷，农业真危险”的局面。另一方面，由于国企改革加速推进，下岗职工、失业人员大量增加，以及在职职工工资和退休金发放大量拖欠，城镇贫困率明显上升。因此，这一时期虽然名义贫困率下降了，但实际贫困人口并未减少，社会贫困问题日益复杂化了。

四、以统筹城乡发展减轻农村贫困（2003—2012年）

进入21世纪以后，全社会开始意识到“三农”问题的严峻性，也意识到农村面临的不仅仅是收入贫困人群，而是相互影响的多维贫困，人类贫困、知识贫困等新型贫困问题日益突出。为此，中国贫困治理需要重视贫困人群的经济社会参与性，扶贫战略的重

^①胡鞍钢等：《中国经济增长与减少贫困（1978—2004）》，《清华大学学报（哲社版）》2006年第5期。

点也要从解决温饱为主，转入提高发展能力、落实社会权利、缩小发展差距的新阶段。

在此背景下，以胡锦涛为首的新一代党和国家领导人，立足新世纪的广阔视野、全球视角以及中国实际，结合科学发展观、社会主义和谐社会及新农村建设等理论思想，将扶贫开发的重要性和目标置于更广阔、更深刻的历史背景，对中国反贫困事业提出了更高要求和更细致的部署。

在理论认识上，立足科学发展观“以人为本”的理念，胡锦涛系统地提出了社会主义和谐社会的建设理论，并阐述了扶贫开发与和谐社会的关系，即“扶贫开发是建设中国特色社会主义事业的一项历史任务，也是构建社会主义和谐社会的一项重要内容”。要求必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。这些认识赋予了中国反贫困新的内涵，彰显了新世纪反贫困新的战略指导。

在战略部署上，继党的十六大正式提出统筹城乡经济社会发展的方针后，2003 年 10 月党的十六届三中全会将“统筹城乡发展”放在“五个统筹”之首。2004 年中央一号文件以促进农民增收为主题推出一系列惠农政策，奠定了把解决“三农”问题作为全党工作重中之重的地位。党的十六届五中全会进一步提出“建设社会主义新农村”战略，要求按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求，扎实推进社会主义新农村建设。党的十七大报告中又提出了全面建设小康社会的新要求，从而为 21 世纪中国反贫困事业提供了新的目标和动力方向。

在行动策略上，坚持全方位扶贫开发的理念和政策，始终强调做好扶贫帮困工作是一项重大的政治任务，要求建立全方位帮扶体系，改善人民生活条件，坚持开发式扶贫和社会保障相结合，坚持外部支持与自力更生相结合，坚持专项扶贫与行业扶贫、社会扶贫相结合。这些是胡锦涛对马克思主义贫困理论中国化、完善中国扶贫思想的重要贡献，也是这一阶段中国扶贫思想的主要内容。

从具体实践看，这个时期的扶贫工作仍以“扶贫开发”为重点，但随着贫困地区分布和贫困人口构成的变化，“扶贫开发”的实践重心有了明显变化。首先，聚焦“三农”问题，加大城乡统筹发展和构建强农惠农富农政策体系。在时隔 18 年以后，从 2004 年开始，中央一号文件的主题再次回到三农领域。2004 年中央一号文件以《关于促进农民增收若干政策的意见》为题，聚焦“农民增收”，旨在通过有力的举措尽快扭转城乡居民收入差距不断扩大的趋势。文件提出了对种粮农民的直接补贴、良种补贴、农机补贴

“三项补贴”，深化粮食流通体制改革，降低农业税负等最直接有效的促进农民增收的系列措施，开启了城乡统筹和“多予、少取、放活”的政策进程。

其次，注重贫困对象瞄准，调整贫困治理体系。一方面，贫困县“国家队”的分布和名称发生了调整。尽管 592 个总数没有变，但贫困县指标全部调至中、西部地区，东部地区不再有名额，实现了区域聚焦。另一方面，治理重心向村级瞄准。鉴于农村贫困人口分布出现了“大分散、小集中”特点，即贫困人口分布由以前集中在扶贫开发重点县的区域集中向更低层次的村级社区集中。国务院扶贫办开始将扶贫政策瞄准目标降低到村级，除了调整贫困县之外还确定了 15 万个贫困重点村，专门出台了一项扶贫工作叫“整村推进”，重点以村为单位开展农村扶贫综合开发。这些重点村占全国行政村总数的 21%，分布在全国 1861 个县（区、市），覆盖了全国 80% 的农村贫困人口。

最后，着手“补短板”，空前重视农村贫困地区基础设施和社会事业发展。例如，2005 年一号文件强调要加大“两减免、三补贴”等政策实施力度，解决农业投入不足、基础脆弱等问题；2006 年一号文件提出全面取消农业税，终结了中国延续数千年的农业税历史；2007 年一号文件强调把基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村，要求在全国建立农村最低生活保障制度；2008 年一号文件首次提出建立新型农村社会养老保险制度；2010 年一号文件明确要求推动资源要素向农村配置，深化户籍制度改革；2011 年一号文件强调加大水利建设，扭转农业“靠天吃饭”的问题。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》则提出了“义务教育、基本医疗、住房三保障”的目标，农村扶贫的重心逐渐从物质帮助扩展到更广泛的领域。

可以说，2004 年一号文件既是三农政策的一个历史拐点，也是中国扶贫工作的一个转折点。此后接连 8 年的中央一号文件都是积极贯彻“多予、少取、放活”的方针，实现工业反哺农业、城市支持农村的战略转变。实践表明，国家扶贫工作重心和扶贫资源下沉（进村入户），并据此建立以贫困村为重点的“一体两翼”扶贫治理体系获得了较好的减贫效果。以 2010 年 1274 元的扶贫标准衡量，农村贫困人口从 2000 年的 9422 万人减少到 2010 年的 2688 万人，农村贫困人口占农村人口的比重从 10.2% 下降到 2.8%。^①

在此基础上，新颁布的《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》提出，到 2020 年要稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿（即“两不愁”），保障其义务教育、基本医疗和住房（即“三保障”）。2011 年中央扶贫开发工作会议宣布，将农民人均纯收入 2300 元作

^① 国务院新闻办：《中国农村扶贫开发的新进展》，2011 年 11 月 16 日。

为新的国家扶贫标准，这一标准比 2009 年提高了 92%，高于世界银行要求的每天 1.9 美元的国际贫困标准（2011 年购买力平价每天 1.9 美元）。与之相对应，中国贫困人口规模也扩大到 1.28 亿人，由此带来中国扶贫工作的新挑战。

五、用精准扶贫方略实现全民小康（2013 年以来）

2011 年，随着第一个十年扶贫开发纲要的完成，中国农村居民的生存和温饱问题得到基本解决，贫困人口的生产生活条件明显改善，中国成为全球首个实现联合国千年发展目标中贫困人口减半的国家。但是，区域发展不平衡问题突出，集中连片特困地区发展滞后，脱贫人口返贫率高，依然是中国扶贫工作面临的新挑战。党的十八大之后，习近平总书记高度重视制约贫困地区发展的难点问题，在深入考察和系统思考后，就扶贫开发工作发表了一系列重要讲话，深刻阐明了新时期中国贫困治理的重大理论和实践问题，形成了内涵丰富、思想深刻、体系完整的扶贫战略思想。

首先，深刻阐述了新阶段扶贫开发的极端重要性与紧迫性。习近平在多次考察中反复强调扶贫开发的重大意义，指出“消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是我们党的重要使命。全面建成小康社会，是我们对全国人民的庄严承诺”“我们不能一边宣布全面建成了小康社会，另一边还有几千万人口的生活水平处在扶贫标准线以下，这既影响人民群众对全面建成小康社会的满意度，也影响国际社会对我国全面建成小康社会的认可度”。^①在此意义上，扶贫工作不是一般性的民生工作、经济工作，而是关乎我们党和国家道路与命运的重大政治任务。为此，他在 2015 年中央扶贫工作会议上要求：“我们要立下愚公移山志，咬定目标、苦干实干，坚决打赢脱贫攻坚战，确保到 2020 年所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会。”^②习近平把扶贫和脱贫上升到社会主义的本质要求，提高到关系党执政的根本宗旨的重要体现，指明了新阶段中国扶贫开发及脱贫攻坚的战略定位。

其次，提出并系统阐述精准扶贫、精准脱贫的思想和方略。习近平在总结数十年扶贫工作经验、教训的基础上，根据新阶段中国贫困群体状况实际，有针对性地提出了“精准扶贫”重要思想，包括了精准识别、精准帮扶、精准管理和精准考核，反对“一刀切”。他多次阐述“扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准”（“六个精准”）的工作要求，以及“通过扶持生产和就业发展

^①曾伟、刘雅莹：《习近平的“扶贫观”：因地制宜“真扶贫，扶真贫”》，人民网，2014 年 10 月 17 日。

^②彭训文：《立下愚公移山志 打赢脱贫攻坚战》，《人民日报（海外版）》2015 年 11 月 29 日 01 版。

一批，通过移民搬迁安置一批，通过低保政策兜底一批，通过医疗救助扶持一批”（“五个一批”）的扶贫路径。2015年11月23日，习近平在参加中央政治局会议时进一步提出“把精准扶贫、精准脱贫作为基本方略”。十八大后，“扶真贫、真扶贫”成为扶贫工作的核心要求，由“大水漫灌”转向“精准滴灌”“整村推进”同步结合“精准到户”，这是习近平扶贫思想的重大创新。

最后，强调精神脱贫理念是精准扶贫思想的战略重点。在多次考察和讲话中，习近平总书记深刻论述了“物质贫困”“思路贫困”和“意识贫困”的内在逻辑，指出摆脱物质贫困必先摆脱思路贫困，摆脱思路贫困必先摆脱意识贫困。2016年，他在东西部扶贫协作座谈会上深刻地指出，摆脱贫困首要并不是摆脱物质的贫困，而是摆脱意识和思路的贫困；脱贫致富不仅要注意“富口袋”，更要注意“富脑袋”。2017年初在中央政治局第39次集体学习时，他进一步提出要注重扶贫同扶志、扶智相结合，把贫困群众积极性和主动性充分调动起来。引导贫困群众树立主体意识，增强贫困人口内生动力，激发改变贫困面貌的干劲和决心，变“要我脱贫”为“我要脱贫”，靠自己的努力改变命运。这些重要论述充分体现了以习近平同志为核心的党中央对人民主体地位的深刻认识，是以人民为中心的发展思想在扶贫脱贫领域的集中反映。

回望历史，过去在贫困问题比较普遍时，扶贫瞄准个人要花费大量人力财力物力，只能采取开发式区域性扶贫。经过40年的努力，中国大部分贫困问题得以解决，在现行标准下的贫困人口从1978年的7.7亿减少到2014年的7000万人，精准扶贫的条件成熟了。为此，党的十八大以来，以习近平为核心的党中央，把脱贫攻坚摆到治国理政的重要位置，动员全党全社会力量，打响了反贫困斗争的攻坚战。在2015年11月召开的中央扶贫开发工作会议上，做出了到2020年全国所有贫困地区和贫困人口一道迈入全面小康社会的庄严承诺，明确到2020年中国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困问题。

为兑现这个承诺，近年中央出台了一系列重大政策措施，制定了靶向集中、责任明确的工作机制，极大拓展了中国特色的扶贫道路。一是完善体制机制。中央出台脱贫攻坚责任制实施办法，强化“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的扶贫管理体制。中西部22个省份党政主要负责同志向中央签署脱贫攻坚责任书、立下军令状，各市、县、乡、村层层压实责任，形成了五级书记抓扶贫、全党动员促攻坚的局面。二是开展驻村帮扶。开展抓党建促脱贫攻坚工作，向贫困村和基层党组织薄弱涣散村选派第一书记，向12.8万个建档立卡贫困村选派驻村干部，实现了每个贫困村都有驻村工作队、每个贫困户都

有帮扶责任人。三是广泛开展社会动员。中央出台指导意见和考核办法，完善东西部扶贫协作和定点扶贫工作，动员中央企业开展“百县万村”扶贫行动，动员民营企业开展“万企帮万村”行动。四是严格考核监督。出台省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法、脱贫攻坚督查巡查工作办法，通过较真碰硬的考核树导向、严规矩、压责任，确保中央脱贫决策部署落到实处。

由于中央强推动、层层抓落实，扶贫工作收到了明显成效。2013—2016 年，中国现行标准下的农村贫困人口由 9899 万人减少至 4335 万人，年均减少 1391 万人。农村贫困发生率由 10.2% 下降至 4.5%，年均下降 1.4 个百分点。2017 年再减贫 1000 万人以上，5 年年均减贫 1300 万人，这是从未有过的。^① 2017 年，全国已有 28 个贫困县顺利通过国家第三方评估检查，退出了贫困县行列。这是自 1986 年国家设定贫困县以来，首次实现贫困县数量的净减少。

截至目前，中国尚有 804 个贫困县及 4200 万人有待脱贫，其中大多是居住在自然条件差、经济基础弱的地区，贫困程度深的贫困人口，脱贫的内生能力严重不足。所以，人数虽然不多了，但脱贫攻坚的难度更大了，需要非常之力和非常手段才能拿下。为此，党的十九大报告把脱贫攻坚作为全面建成小康社会决胜期必须坚决打好的三大攻坚战之一，明确提出要动员全党全国全社会力量，强化党政一把手负总责的责任制，注重扶贫同扶志、扶智相结合，深入实施东西部扶贫协作，用绣花的功夫重点攻克深度贫困地区脱贫任务，确保到 2020 年中国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，让全国人民同享安稳度日比较宽裕的小康生活。

到 2020 年，中国将在发展中国家率先全部消除绝对贫困人口。届时，中国将提前 10 年实现联合国《2030 可持续发展议程》减贫目标，即贫困人口发生率降至 3% 以内，在发展中国家中率先彻底告别贫困时代、彻底告别贫困人口。这意味着中国只用 40 年左右时间，将世界最大的贫困人口社会，转变为世界最大规模的小康社会。

六、中国治贫道路的经验 and 启示

回顾历史，贫困一直是困扰中国的大问题。60 多年来，中国贫困经历了普遍贫困、区域贫困、基本解决贫困、消除社会贫困等多个贫困变化形态，几代中国领导人结合不同的历史背景和国情实力提出了不同时期的治贫理论与主张，由此不断创造、丰富和创

^① 中共国务院扶贫办党组：《脱贫攻坚砥砺奋进的五年》，《人民日报》2017 年 10 月 17 日。

新了具有中国特色的治贫思想体系。共同富裕是贯穿这个思想体系的核心。

与思想理论的探索相一致，中国政府治贫方略也经历了制度不断变革、政策不断改革、方式不断创新的过程，扶贫的实践从追求平等、公平的救济式扶贫到促进区域发展、能力提升的开发式扶贫，再到嵌入国家发展战略、推动小康社会建设的综合性扶贫和攻坚阶段精准扶贫、精准脱贫等理念方式的阶段性演进。

毫无疑问，中国减贫事业迄今为止所取得的骄人业绩，向世界证明了中国减贫道路的成功。就成功经验来说，主要是：党的领导政治优势和中国特色社会主义制度优势，是扶贫事业取得辉煌成就的根本保证；合理体制保持经济持续健康发展，是不断推进扶贫脱贫的基础条件；坚持政府主导、科学制定规划，是稳妥推进扶贫事业的基本方法；调整完善帮扶方式、激发内生动力，是脱贫可持续的重要保障。结合突出业绩和脱贫攻坚的经验，中国治贫之路对世界减贫事业具有三重启示。

启示之一：选择一条适合自己国情的道路。中国选择的是中国特色社会主义道路，目标是消除贫困，走向共同富裕。坚持公有制为主体是社会主义的本质特征之一，也是社会主义制度的一大优势，这是中国各族人民共享发展成果的制度性保证。中国共产党领导的政治制度的特殊优势，就在于能把任务落实到基层，彻底根除贫困，这是中国之所以能取得举世瞩目减贫成就的根本保证。

启示之二：把发展基点放在“以人民为中心”。仅有经济高增长并不能自动地解决收入不平等性和贫困问题，不公平的经济增长反而抑制了人们享受发展成果的机会。中国共产党始终把实现全体人民共同富裕作为使命，有适时关切民瘼和回应社会矛盾的基因，能够不断冲破利益固化的藩篱，注重将发展成果与民众共享，能够使中国发展体现出效率与公平的兼顾，不断减少贫困人口。

启示之三：处理好改革开放与独立自主的关系。中国是世界上最大的发展中国家，一度是贫困人口比重最高的国家之一。40年前我们坚持改革开放，既不闭关锁国，亦不盲目照搬别国经验，保持经济快速增长，不断出台有利于贫困地区和贫困人口发展的政策，从而为大规模减贫奠定了基础、提供了条件。

参考文献：

1. 毛泽东：《介绍一个合作社》，《红旗》1958年第1期。
2. 中共中央文献编辑委员会：《毛泽东著作选读》（甲种本），人民出版社1966年版。
3. 中共中央：《关于加快农业发展若干问题的决定》，《人民日报》1979年10月6日。
4. 财政部外事财务司：《中国：社会主义经济的发展——世界银行经济考察团对中国经济的考察

报告（主报告）》，中国财政经济出版社 1982 年版。

5. 范慕韩编：《世界经济统计摘要》，人民出版社 1985 年版。

6. 中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第 5 册，中央文献出版社 1993 年版。

7. 中共中央文献研究室：《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社 1993 年版。

8. 中共中央文献研究室：《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版。

9. 中共中央文献编辑委员会：《陈云文选》第 3 卷，人民出版社 1995 年版。

10. 中共中央文献研究室：《建国以来重要文献选编》第 15 册，中央文献出版社 1997 年版。

11. 万里：《农村改革是怎么搞起来的》，《中国经济时报》1998 年 4 月 30 日。

12. 国务院扶贫开发领导小组办公室：《中国扶贫开发的伟大历史进程》，《人民日报》2000 年 10 月 16 日。

13. 中共中央文献研究室：《邓小平年谱（1975—1997）》（上），中央文献出版社 2004 年版。

14. 韩广富：《当代中国农村扶贫开发的历史进程》，《理论学刊》2005 年第 7 期。

15. 胡鞍钢等：《中国经济增长与减少贫困（1978—2004）》，《清华大学学报（哲社版）》2006 年第 5 期。

16. 江泽民：《江泽民文选》第 1 卷，人民出版社 2006 年版。

17. 王朝明：《中国农村 30 年开发式扶贫：政策实践与理论反思》，《贵州财经学院学报》2008 年第 3 期。

18. 中共中央文献研究室：《改革开放三十年重要文献选编》（上），中央文献出版社 2008 年版。

19. 国务院新闻办：《中国农村扶贫开发的新进展》，2011 年 11 月 16 日。

20. 曾伟、刘雅莹：《习近平的“扶贫观”：因地制宜“真扶贫，扶真贫”》，人民网，2014 年 10 月 17 日。

21. 彭训文：《立下愚公移山志 打赢脱贫攻坚战》，《人民日报（海外版）》2015 年 11 月 29 日。

22. 中共国务院扶贫办党组：《脱贫攻坚砥砺奋进的五年》，《人民日报》2017 年 10 月 17 日。

23. Ravallion, M. and S. Chen. China's (Uneven) Progress against Poverty. *Journal of Development Economics*, 2007. 82 (1), 1~42.

责任编辑：李 蕊

我国外商投资“负面清单”管理实践的 成效、问题与建议*

何曼青

摘要：自2013年10月起，上海等自贸试验区先后进行了外商投资审批体制改革试点，探索准入前国民待遇加负面清单管理模式。一系列改革创新举措大大提升了自贸试验区的投资便利化、监管规范化水平及开放度和透明度，获得了广泛认可。我国负面清单管理模式还处于起步和初级阶段，难免存在一些问题与不足。我国要借鉴国际经验，结合国情，进一步规范和完善负面清单内容，与国际投资新规则接轨；要加快推进与负面清单相关的政策、法规及权力行为等各类配套改革，加强制度创新的系统性、整体性和协同性。

关键词：外商投资 负面清单管理 市场规则 市场准入制度

作者简介：何曼青，商务部研究院跨国公司研究中心主任、研究员。

党的十八届三中全会《决定》提出，要“建立公平开放透明的市场规则。实行统一的市场准入制度，在制定负面清单基础上，各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式”。党的十九大报告进一步强调，要“实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策，全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度”。引入负面清单是我国市场准入方式的改革，更是我国政府管理经济方式

* 基金项目：本文受国家社科基金重点课题《外商投资负面清单管理模式研究》资助（项目批准号：14AZD057）。

的重大变革，彰显了我国构建开放型经济新体制的勇气和决心。本文在学习借鉴国内外已有的有关研究成果的基础上，对负面清单管理模式的实质及其带来的正面效应与挑战进行了较为深入的分析，对国内自贸区负面清单管理实践取得的主要成效及带有普遍性和典型性的问题进行了归纳总结。在此基础上，结合当前国际国内经济形势，对进一步完善我国负面清单管理模式提出了若干对策建议。

一、负面清单管理模式内涵与特点

（一）负面清单管理的内涵、实质与核心

负面清单（Negative list）是与正面清单相对应的概念。正面清单指的是允许行为事项的清单，没有在清单范围以内的行为事项不被允许或必须经过特批。负面清单则是指限制或禁止行为事项的清单，没有在清单范围内的行为事项被认为是允许或推定允许的。负面清单又称为“否定清单”“否定列表”“负面列表”。

所谓外商投资市场准入负面清单管理，是指一国政府以清单方式列出与投资协定所规定义务不符的行业及东道国的保留措施，清单以外的领域则对外资充分开放。

负面清单管理的实质是要划清楚政府与市场的边界，负面清单之外的事项由社会主体依法自主决定。这种管理模式的要义在于将市场化、非歧视、贸易投资自由化等确立为原则，使政府行为得以规范和约束，有助于为企业创造一个更加开放、公平和可预期的营商环境，对于建设社会主义法治国家意义重大。

（二）负面清单管理模式的特点

采用清单方式管理东道国的市场准入是国际投资协议中常见形态。国际上通行的清单管理模式有两种：一是采取类似服务贸易总协定（GATS）承诺国民待遇例外的正面清单；另外一种采取类似北美自由贸易协定（NAFTA）的负面清单，规定与协议义务不相符的行业及东道国的保留措施。这两种清单管理模式在法理基础、开放原则、监管理念和监管重心等方面都有着显著的区别（参见表 1）。

自 20 世纪 90 年代起，负面清单模式因北美自由贸易协定（NAFTA）的达成引起学术界的关注。联合国贸发组织《世界投资报告（2013）》介绍了国际投资规则从“单向保护东道国利益”到“保护东道国利益与促进外资进入兼顾”再到“准入前国民待遇 + 负面清单”管理模式，认为负面清单管理模式是外商投资管理模式的进步。近年来，全球越来越多的国家采取了“准入前国民待遇 + 负面清单”的外资管理方式。

表 1 正面清单与负面清单管理模式特点比较

特点	正面清单管理模式 (逐案审批 + 产业指导目录)	负面清单管理模式 (全面报告 + 有限许可)
法理基础	法无授权即禁止	法无禁止皆可为
开放原则	列入才开放	非列入即开放
开放理念	注重本土精神	全球视野、与国际接轨
国民待遇	准入后国民待遇	准入前/后国民待遇
监管理念	选好人	抓坏人
制度倾向	过度管制	简政放权
监管重心	注重事前审批	注重事中事后监管
政策效益	政策红利	制度红利
市场机制	政府（政策）导向	竞争协调

二、负面清单管理模式给我国带来的深远影响

实施负面清单管理是一项意义重大而深远的改革。实行负面清单制度对外商在华的投资进行管理，既符合国际投资规则，有利于推动投资自由化和多样化，还有利于加快政府职能转变，深化经济体制改革等。同时，这种“法无禁止皆可为”的管理模式也会带来诸多难题与挑战。

（一）我国实施负面清单管理的正面效应

目前，政界、理论界和中外企业都给予负面清单制度较高的评价。业内人士认为，这是解决我国政府审批项目过多过滥、激励市场主体活力比较有效的方法。概括来说，负面清单管理模式具有以下优越性：

- 1. 能更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用。传统的行政审批制度给政府直接配置社会资源的绝对权力，自由裁量的空间很大，行政审批成了市场指南针。而在负面清单管理下，各级政府纷纷制定和发布权力清单、责任清单，有助于杜绝因政府政策过度干预而产生的资源扭曲配置。
- 2. 将极大减少企业投资与交易的不确定性。在正面清单管理模式下，外企的“生老病死”都要审批。虽然符合条件的外企设立及变更申请大多获批，但由于种种原因，批或者不批的不确定性总是存在的。推行负面清单管理后，不涉及国家规定实施特别管理措施的外企，不必审批，只需备案就可完成设立或者变更手续，这无疑大大减少不确定性。

3. 能大大提升市场透明度。在负面清单管理模式中，哪一些行业或者行为被排除在外，一目了然，远比正面清单透明度高。

4. 赋予企业更大的投资自由度与业务创新空间。与正面清单规定企业“只能做什么”相比，负面清单只管企业“不能做什么”，法无禁止即合法、可为，且不再需要政府事前审批。而且，对未来任何行业创新和技术进步，都将自动开放；而正面清单显然难以预见和容纳这些创新和进步，因为国际间协议需要缔约国进行新一轮的谈判，国内外资法则需要立法机关进行补偿规定。从正面清单向负面清单转变，就像圈内、圈外之别。

5. 有益于激发市场主体的活力和创造力。负面清单执行统一的市场准入制度，降低了外商投资企业和民营企业的准入门槛，使市场竞争规则更为公平开放，从而激发各类市场主体的创造活力，极大地解放和发展生产力。

6. 公司注册登记更加便利，降本增效。对负面清单之外的领域，外商投资项目由核准制改为备案制，无需再去发改委和外经贸主管部门审批，这大大简化了办事程序，提高了行政效率。

7. 有助于更好发挥政府作用，消除权利寻租等不良现象。传统投资审批制下，政府管了太多管不好的事，加之透明度较低，政府自由裁量权较大，容易导致资源错配、宏观调控边际效率下滑，滋生腐败。而负面清单管理模式使得政府审批的范围大幅度收缩，且条款比较规范、透明，有助于构建清廉的政府管理环境。

8. 接轨国际投资与国际贸易规则，提升对外开放水平。负面清单管理模式顺应全球经贸发展的新趋势，使我国通过建立更国际化、法制化的跨境投资和贸易规则体系来赢取主动权，与世界经济体系接轨。

9. 有利于保护我国在海外的经济利益。近年来，我国对外投资进入了高速增长阶段，在五大洲均有广泛的投资利益。联合国贸发会议发布的《2017 世界投资报告》数据显示，2016 年我国对外投资飙升至 1830 亿美元（比吸引外资多 36%），首次成为全球第二大对外投资国。若是我国选用负面清单谈判模式与外国签订双边投资协议，就可根据对等原则，要求对方给予中方企业相同的权益，这样中方企业就可以在国外获取更多的商机，以及更加公平、稳定的营商环境。

（二）负面清单管理模式带来的挑战

负面清单管理在中国是一个新事物，在理念、思维方式、体制机制、方法和政策等方面还有一个调整、适应、创新的过程，会面临着诸多挑战。

1. 负面清单的科学编制难度很大。目前，编制负面清单存在一些难点。例如，在专

业技术能力和高质量的信息欠缺的情况下，一些产业的竞争力难以做出判断，产业开放的范围难以清晰地界定。又如，各种新的业态、新的领域不断出现，由于人们对未来的预测能力有限、对风险的认识不够，要对尚未出现的新兴产业及其影响进行精准界定和科学评估比较困难。再如，国内一般投资准入管理体制差别待遇情况非常复杂，在企业所有制性质、地区、行业、项目等方面都有体现，要把这些理清楚需要很长时间。

2. 负面清单对透明度和信息披露有更高的要求。按照国际惯例，规范外资准入的负面清单模式一旦被确立，东道国要切实保证清单内容的透明度，在进行清单内容修改时履行相关的通知和磋商义务，需要在法律及规则上做出相应的设计与改变。事中事后监管也要求政府必须掌握有充分证据，这也对企业信息披露提出了较高要求。

3. 大量的法律法规都需要重新修订、制定。主要原因有二：一是由于我国长期以行政审批来管理经济、管理准入，各种法律法规、文件、措施可谓汗牛充栋。二是实践中，在“法无授权”与“法无禁止”间存在巨大的空白地带或边缘领域问题，即法律规定的所谓“沉默”问题，即对这些问题无书面解释。因此，有大量的法律法规需要有关部门进行修订或者重新制定。这与加入世界贸易组织（WTO）相比，其工作量与涉及面有过之而无不及。

4. 负面清单模式可能会带来很大的风险，管理者职责任务加重。负面清单管理模式下，“非禁即入”将会导致市场主体数量显著增加，投资经营的自由度也会显著扩大，这无疑会大大增加事中事后监管的范围和难度。一些新事物、新情况甚至出现监管的真空地带，很容易产生和积累一定的风险。例如，国外各种金融衍生工具极其复杂，数量庞大，若对这些产品完全放开，各种金融衍生品将蓬勃发展，而事中事后监管却无法到位，可能会隐藏着巨大的风险，积累起来将严重地威胁着国家的金融安全。这给我国的监管主体、被监管主体都带来了巨大考验。

5. 负面清单会压缩东道国政府管制经济的政策空间，或存在政府引入新限制措施的危险。负面清单意味着“固化”承诺。如果将现行的不符措施保留、放进负面清单以后，以后若是进行修订，则要受到“棘轮”机制（Ratchet Mechanism）的制约。譬如，如果一国政府选择放开某一项措施，那么在后来就不得再次进行收紧；一旦放开某一行业，其开放程度今后就不允许降低，也不得倒退。^①

^①棘轮机制包括：静止机制（standstill）和回转机制（Roll-back）。静止机制是一种维持现状机制，即在国际投资条约中将现有的不符措施锁定，禁止制定新的或限制性更强的不符措施；或者将现有予以保留的部门或行业进行锁定，不允许以后对新的部门进行保留。回转机制是一种逐步取消的机制，比停止机制要求更为严苛，即以锁定的不符措施为起点，逐步减少或取消这些限制措施。相比于“静止”机制而言，“回转”机制对缔约方的限制更严。

三、我国负面清单管理实践取得的成效

现阶段，我国外商投资负面清单管理模式实践，是在上海等自由贸易试验区先行成功探索基础上逐步推进的，目前已在投资与贸易便利化、金融创新、综合监管等方面取得了积极进展，多领域、复合型综合改革态势初步形成。

1. 有关政策法规不断完善，负面清单实施的法治保障制度基本形成。自 2013 年 9 月起，我国先后在上海、广东、福建、天津等地相继设立了 11 个自贸试验区，深入试点外商投资准入前国民待遇加负面清单管理模式。与此同时，国家制定和颁布了系列与实施负面清单管理配套的政策法规（参见表 2）。如 2015 年 10 月，国务院在全国范围内印发了《关于实行市场准入负面清单制度的意见》，明确了实行市场准入负面清单制度的总体要求、主要任务和配套措施。为在全国范围内复制推广自由贸易试验区的试点经验，实行外商投资准入前国民待遇加负面清单管理模式，2016 年 9 月 3 日，十二届全国人大常委会第二十二次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国外资企业法〉等四部法律的决定》，将不涉及国家规定实施准入特别管理措施的外商投资企业设立及变更事项，由审批改为备案管理。2016 年 10 月 8 日，商务部制定出台了《外商投资企业设立及变更备案管理暂行办法》作为在全国范围内复制推广自贸试验区经验的重要配套措施，外商投资逐案审批时代终结。地区层面，各自贸试验区所在地的省市政府相继制定并发布了自由贸易区条例与管理办法，成立了自贸区法庭、知识产权法庭、国际仲裁中心等。如天津市先后发布了《中国（天津）自由贸易试验区管理办法》和《中国（天津）自由贸易试验区条例》，滨海新区法院成立了自贸试验区法庭，天津仲裁委员会设立了自贸试验区国际仲裁中心等。

表 2 2003—2017 年国家发布的与负面清单有关的主要政策一览

发布时间	发布单位和政策名称
2013 年 11 月	党的十八届三中全会《决定》提出，“实行统一的市场准入制度，在制定负面清单基础上，各类市场主体可依法平等进入清单之外领域”
2013 年 8 月	全国人大常委会授权国务院在中国（上海）自由贸易试验区暂停实施外资企业法、中外合资经营企业法、中外合作经营企业法规定的部分行政审批事项，改为备案管理
2014 年 6 月	《国务院关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》（国发〔2014〕20 号）
2014 年 8 月	国务院公布《企业信息公示暂行条例》（国务院令第 654 号），自 2014 年 10 月 1 日起施行

续表 2

发布时间	发布单位和政策名称
2014 年 12 月	《国务院办公厅关于印发精简审批事项规范中介服务实行企业投资项目网上并联核准制度工作方案的通知》（国办发〔2014〕59 号）
2014 年 12 月	全国人大常委会再次做出决定，授权国务院在广东、天津、福建 3 个自贸试验区及上海自贸试验区扩展区域暂时调整“三资企业法”和《台湾同胞投资保护法》中的行政审批规定
2015 年 1 月	《国务院关于规范国务院部门行政审批行为改进行政审批有关工作的通知》（国发〔2015〕6 号）
2015 年 4 月	国务院印发粤闽津自贸区方案，发布《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》，统一适用于四个自贸区
2015 年 5 月	《国务院关于印发 2015 年推进简政放权放管结合转变政府职能工作方案的通知》（国发〔2015〕29 号）
2015 年 5 月	《国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》（中发〔2015〕13 号）
2015 年 7 月	《国务院办公厅关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》（国办发〔2015〕58 号）
2015 年 10 月	《国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见》（国发〔2015〕55 号）
2015 年 12 月	《国务院办公厅关于印发国务院部门权力和责任清单编制试点方案的通知》（国办发〔2015〕92 号）
2016 年 4 月	国家发改委、商务部印发《市场准入负面清单草案（试点版）》（发改经体〔2016〕442 号）
2016 年 6 月	《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》（国发〔2016〕34 号）
2016 年 9 月	十二届全国人大常委会第二十二次会议表决通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国外资企业法〉等四部法律的决定》（以下简称《决定》），于 2016 年 10 月 1 日起施行
2016 年 10 月	商务部发布的《外商投资企业设立及变更备案管理暂行办法》（2016 年第 3 号令）
2017 年 1 月	《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》（国发〔2017〕5 号）
2017 年 2 月	《中西部地区外商投资优势产业目录》（2017 年修订）
2017 年 5 月	国务院办公厅《政务信息系统整合共享实施方案》（国办发〔2017〕39 号）
2017 年 6 月	国家发改委、商务部《外商投资产业指导目录（2017 年修订）》
2017 年 7 月	《外商投资企业设立及变更备案管理暂行办法》（商务部令 2017 年第 2 号）
2017 年 8 月	《国务院关于促进外资增长若干措施的通知》（国发〔2017〕39 号）
2017 年 10 月	《中国共产党第十九次全国代表大会工作报告》明确要求，“实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策，全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度”

资料来源：作者根据相关政策文件整理而得。

2. 负面清单整体持续缩减，内容愈加开放、透明和完善。自 2013 年 9 月以来，我国已经先后对外发布了 4 个版本的《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施》，负面清单持续缩短，从 2013 年上海自贸试验区实施的第一张负面清单 190 项特别管理措施，减少到了 2014 版的 139 项，再到 2015 版的 122 项，2017 版的 95 项（参见表 3）。总体上看，这些减少的特别管理措施，主要集中在制造业与服务业领域，分别由 2013 年的 63 条、95 条减至 2017 的 11 条、67 条，分别减少了 82.54% 和 29.47%（参见表 4）。同时，负面清单管理模式在不断深化和完善，其透明度、开放度、清晰度及完整性都有所提高，与国际通行规则相衔接。

表 3 2013—2017 年我国自贸区负面清单特别管理措施整体变化情况

清单种类	国民经济 分类	特别管理 措施数量	限制性 措施	禁止性 措施	第一 产业	第二 产业	第三 产业
2013 年版	18	190	155	35	7	84	72
2014 年版	16	139	110	29	6	62	71
2015 年版	16	122	85	37	6	38	86
2017 年版	15	95	61	34	5	17	73

数据来源：作者根据有关政策收集整理而得。

表 4 2013—2017 年我国三大产业自贸区负面清单变化情况特别管理措施变化情况

产业/行业	2013 年			2014 年			2015 年			2017 年		
	合计	限制	禁止	合计	限制	禁止	合计	限制	禁止	合计	限制	禁止
第一产业	7	3	2	6	2	2	6	1	4	5	3	2
第二产业	88	36	10	66	25	8	30	6	7	20	11	6
采矿业	16	7	2	14	7	2	8	0	3	6	3	3
制造业	63	26	7	46	17	6	17	5	4	11	8	3
电、热、气及水的生产和供应业	5	3	1	2	1	0	5	1	0	3	3	0
建筑业	4	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0
第三产业（服务业）	95	32	26	67	23	19	83	12	26	67	41	25
所有行业							3	0	0	3	2	1
合计	190	71	38	139	50	29	122	19	37	95	61	34

数据来源：作者根据有关政策收集整理而得。

3. 负面清单管理试点的范围快速扩大。一是外商投资负面清单管理模式由自贸区扩展到全国。2013年9月，国务院开始在上海进行以“准入前国民待遇+负面清单”的对外开放管理体制先行试验。2015年4月，试点扩展至天津、广州、福建三个新设立的自贸区。在自贸区成功探索试验基础上，“外商投资负面清单管理模式具备了复制推广的条件，国务院提请全国人大审议修改外资三法及《台湾同胞投资保护法》有关行政审批的规定，自2016年10月1日起，将不涉及国家规定实施准入特别管理措施的外商投资企业设立及变更事项由审批改为备案制管理”。^①这意味着，准入前国民待遇+负面清单的管理模式将不再局限于自贸试验区内，而在全国推广，实现了我国外商投资管理体制的重大变革。二是将负面清单管理模式从外商投资扩展到境内外所有投资者。2015年10月，国务院在全国范围内印发了《关于实行市场准入负面清单制度的意见》，将负面清单概念进行了延展，不仅对外资、而且对内资也实行负面清单管理，明确从2018年起正式实行全国统一的市场准入负面清单制度。2016年4月，国家发改委与商务部联合发布《市场准入负面清单草案（试点版）》，正式在自贸试验区外商投资负面清单外，提出市场准入负面清单，并在天津、上海、福建、广东四个省、直辖市试行，将负面清单管理制度从外资领域延展到所有投资领域。三是负面清单正在成为一种管理模式推广到政府对其他领域的管理中，对于法治政府建设具有重要意义。从这一点看，自贸试验区负面清单制度“法无禁止即可为”的理念带给我国行政管理理念和管理方式的变革将是深远的。

4. 自贸区积极推进以负面清单为核心的投资管理制度创新，取得了良好成效。一是对负面清单内限制准入事项，各级政府及其有关部门根据审批权限，精简、规范前置审批，实现审批流程优化、公开透明。例如，广东南沙自贸片区的市场准入前置审批事项，已经由改革前的101项压缩为12项，锐减88%。福建福州自贸片区制式标准化模板和审批流程，梳理并公布了420项行政许可和公共服务事项目录清单、办事指南，对审批全流程逐环节逐岗位进行监督，实施申请人动态评议制度，实现审批全过程标准化、阳光化、透明化。二是对负面清单外的行业、领域、业务等实行（网上）备案制替代审批制，企业设立和变更备案的申请材料 and 流程大幅精简。2016年，上海、广东、天津、福建自贸试验区吸收通过备案设立的外商投资企业占比均超过99%。与“逐案审批制”相比较，备案设立企业所需的纸质材料减少90%，办理时限由20个工作日缩减至3个工作日内，受到广泛认可。三是建立健全以政府职能转变为核心、与负面清单相适应的事中事后监管

^①陈雨、全宇虹：《商务部向社会征求意见，自贸区负面清单模式有望全国推广》，《国际在线报道》2016年9月4日。

表 5 2014—2017 年自贸试验区第一、二、三批在全国复制推广的改革试点经验

改革领域	2014 年 12 月自贸区第一批在全国复制推广的改革试点经验	2016 年 11 月自贸区第二批在全国复制推广的改革试点经验	2017 年 7 月自贸区第三批在全国复制推广的改革试点经验
投资管理领域	外商投资广告企业项目备案制、涉税事项网上审批备案、税务登记号码网上自动赋码、网上自主办税、纳税信用管理的网上信用评级、组织机构代码实时赋码、企业标准备案管理制度创新、取消生产许可证委托加工备案、企业设立实行“单一窗口”等	“负面清单以外领域外商投资企业设立及变更审批改革”“税控发票领用网上申请”“企业简易注销”等 3 项	市场主体名称登记便利化改革
贸易便利化领域	全球维修产业检验检疫监管、中转货物产地来源证管理、检验检疫通关无纸化、第三方检验结果采信、出入境生物材料制品风险管理等	“依托电子口岸公共平台建设国际贸易单一窗口，推进单一窗口免费申报机制”“国际海关经认证的经营者（AEO）互认制度”“出境加工监管”“企业协调员制度”“原产地签证管理改革创新”“国际航行船舶检疫监管新模式”“免除低风险动植物检疫证书清单制度”等 7 项	“进口研发样品便利化监管制度”
金融领域	个人其他经常项下人民币结算业务、外商投资企业外汇资本金意愿结汇、银行办理大宗商品衍生品柜台交易涉及的结售汇业务、直接投资项下外汇登记及变更登记下放银行办理等		
服务业开放领域	允许融资租赁公司兼营与主营业务有关的商业保理业务、允许设立外商投资资信调查公司、允许设立股份制外资投资性公司、融资租赁公司设立子公司不设最低注册资本限制、允许内外资企业从事游戏游艺设备生产和销售		“融资租赁公司收取外币租金”
事中事后监管领域	社会信用体系、信息共享和综合执法制度、企业年度报告公示和经营异常名录制度、社会力量参与市场监管制度，以及各部门的专业监管制度	“引入中介机构开展保税核查、核销和企业稽查”“海关企业进出口信用信息公示制度”等 2 项	“会展检验检疫监管新模式”“海事集约登轮检查制度”

资料来源：作者根据《国务院关于推广中国上海自由贸易试验区可复制改革试点经验的通知》《国务院关于做好自由贸易试验区新一批改革试点经验复制推广工作的通知》《商务部、交通运输部、工商总局、质检总局、外汇局关于做好自由贸易试验区第三批改革试点经验复制推广工作的函》整理而得。

体系。上海、广东、天津、福建等自贸区都初步建立了社会信用体系、信息共享和服务平台、企业年报公示和经营异常名录制度、综合执法体系、社会力量参与市场监督制度，以及各部门的专业监管制度，如安全审查和反垄断审查协助机制等，维护市场交易安全，降低制度性交易成本。四是创新企业服务。如珠海横琴自贸片区、深圳前海蛇口自贸（片）区开设企业专属网页，整合各部门服务事项、政策及服务信息，为企业提供招商引资、立项审批、税务登记及办事提醒、通知公告、优惠政策宣讲等全方位、一站式服务。福州自贸片区建立起与区内重点骨干企业顺畅的协调沟通机制，及时解决企业生产经营中遇到的困难与问题，推进体制机制创新等等。

5. 自贸区负面清单制度形成了可复制、可推广的改革试点经验，改革成果惠及全国。截至2017年7月底，已集中向全国复制推广了三批共124项改革试点经验，并印发了《自由贸易试验区改革试点经验总结评估推广工作制度》，将复制推广工作机制化（参见表5）。其中，经国务院同意，分3批向全国集中复制“试得好、看得准、风险可控”的创新成果61项，国务院有关部门自主向全国推广了53项试点成效显著、风险可控的措施。自贸试验区改革试点经验的复制推广，带动了全国范围内营商环境不断优化，达到了服务大局、服务国家战略的目的，改革红利共享、开放成效、普惠的局面初步形成。

6. 负面清单管理极大促进了外商投资在自贸区内增长。自贸区外商投资负面清单管理模式改变了传统的“逐案审批+产业指导目录”式管理，投资门槛降低、产业开放、简政放权、金融改革等多方利好为外商投资带来新机遇，激发了外国投资者投资热情。商务部统计显示，负面清单管理模式试点以来，4大自贸区新设立的外商投资企业显著增加。2016年，上海、广东、福建、天津4个自贸试验区共设立企业近14万家。其中，外商投资企业近1万家，实际使用外资同比增长80%以上，自贸试验区以1/20000的国土面积吸引了全国1/10的外资，且高端产业集聚态势明显。新华社、国务院发展研究中心等机构的问卷调查结果显示，企业对自贸试验区政府部门服务效率、企业设立便捷度、办事透明度等都打了高分。

四、我国外商投资负面清单管理实践存在的主要问题

我国负面清单管理模式目前处于起步和初级阶段，实践中不可避免存在一些问题和不足，大致分为两大类。

（一）负面清单的开放度、完整性和规范性有待进一步提升

负面清单的质量是其能否发挥实质性作用的关键，也是实施负面清单管理制度面临

的首要问题。自 2013 年 9 月以来，我国已经先后对外发布了 4 个版本的《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施》，整体上看，负面清单的修改朝着精简、开放、透明的方向进行，但仍存在一些问题。

1. 整体开放度有限，重大领域未实现突破。当前，负面清单中的限制性条款大多仍根据之前的《外商投资产业指导目录》制定，相当一部分内容集中在制造业，公众所关注的众多行业，如银行、电信、交通、电力及互联网等行业服务业突破较少，业界期待更多等。

2. 清单涵盖的行业门类、投资方式和限制行为等不够完整。主要体现在：

(1) 涉及的行业门类不够全。例如，我国没有将 S 公共管理、社会保障和社会组织及 T 国际组织两个行业门类纳入其中。参考外国已建立负面清单的国家如韩国禁止外商投资的 62 个行业中，有 14 个行业涉及社会组织和国际组织范畴，占比达 22.6%，如禁止外资投资佛教团体、政治团体、产业团体、劳动组合、驻韩外国公馆、其他国际及外国机关等。

(2) 对新兴行业的预留空间不足。如针对物联网、云计算、电子支付等新兴（新增）行业，未来是否进入负面清单，进入后如何限制，在现行负面清单制度中未有规范文件予以说明。

(3) 我国目前的负面清单只能做到投资企业和投资项目，而美国双边投资协定（BIT）的投资口径比我们宽，包括直接投资和间接投资，具体有 8 种投资形式，如投资企业、交钥匙、许可、知识产权等，另外还有金融投资，包括股权、股票、债券等，领域特别宽。目前，很多国家的负面清单都涵盖了相当宽泛的内容，不仅包括一国认为不能开放或暂时不能开放的部门，还包括目前暂不存在的部门和领域。

(4) 我国的负面清单脱胎于《外商投资产业指导目录》，目前只是一个市场准入的行业限制清单，而国际通行的负面清单是一个全面涵盖对外资企业各种行为限制的清单。既可以是针对具体产业准入限制、股比限制、经营范围限制的相关条款，也可以是在高管人选、采购本土产品比例等业绩方面的特殊要求，还可以是针对所有行业所设置的本地劳动力比例、差异化许可程序等条款。

3. 特别管理措施的表述欠规范和严谨，透明度及可操作性和有效性打折扣。根据美国等发达国家的经验，负面清单里的每一项不符措施一般包括部门或事项、国内或国际产业分类编码、保留类型、政府级别、法律依据、措施的简要描述及逐步自由化的承诺。表述规范、严谨的不符措施不仅是满足缔约国政府管理负面清单的要求，也是清晰界定缔约国与缔约方投资者权利义务的必然要求。反观我国的负面清单内容，只包括了部门

或领域、国内经济行业分类代码及对特别管理措施的简单描述，表述欠规范和严谨，并未对保留类型、政府级别、法律依据以及是否承担逐步自由化的承诺等问题的规定，从而给负面清单管理实践带来一些问题和困难。

(1) 有些限制类条款过于笼统，实践中难以把握。这不仅降低了负面清单的透明度，也增加了外国投资者的辨识难度和不必要的诉讼风险。如《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2017 年版）》中第 15 条“卫星电视广播地面接收设施及关键件生产”、第 11 条“石墨的勘查、开采”、第 16 条“钨冶炼”，未标明禁止还是限制，更没有具体管理要求和措施，只是对审查领域、审查标准等进行较为宽泛和模糊的描述，使得在政策适用上无法准确把握，外国投资者也无法正确理解。

(2) 特别管理措施以股权限制为主，对中方实际掌握控制权的作用很有限。2017 年版的自贸区外商投资准入特别管理措施中涉及股权限制的约 30 项，占总数近 1/3。但由于实践中外方一般都负责委派总经理等高管，且拥有技术，中方即使控股也很难真正实现对合资企业的实际控制。国际常用的负面清单模式一般倾向于采用其他形式的限制措施，如董事会、高管等。

(3) 有的条款形同虚设，管理根本无从发力。如，2017 年版负面清单中关于“种业”的规定中第 4 条规定“未经批准，禁止采集农作物种质资源”。但在实践中外资在国内种植必然会涉及种子资源的利用。由于监管人员数量、技术水平和监督水平的限制，实际上无法监控。

（二）负面清单管理的各类协调和配套服务亟待进一步加强

现阶段，我国深化经济体制改革正处于一个新的阶段，成熟的市场经济体制和完备的法律体系尚不具备。负面清单制度的应用在我国投资领域也属首次，各类配套服务比较欠缺，难以提供足够的支持，导致负面清单实行中相应政策难以有效贯彻。

1. 一些市场准入管理措施与行业政策、部门规定不协调、甚至矛盾冲突。例如：
- (1) 负面清单限制，但行业政策允许。如 2017 年版负面清单中第 71 条规定“医疗机构限于合资、合作”，与《国家卫生计生委、商务部关于开展设立外资独资医院试点工作的通知》（国卫医函〔2014〕244 号）有关规定相矛盾。

(2) 负面清单允许，但因行政许可制度障碍仍无法运营，进退两难。在实践中，往往出现“负面清单解决企业设立审批问题，但是拿证是另外问题”的现象。就浦东现行的 54 条扩大开放措施中，有 31 条涉及到行业许可证，出现国外旅行社在国内开通境外游，除依照负面清单，还需排队在国家旅游局申请牌照，而审批时间及能否通过不得而

知等各种现实案例。

(3) 有些特别管理措施限制条件的描述不充分，与目前现行的一些其他外资管理规定、部门规章不一致。例如，对于外商投资设立电影院，除了自贸试验区负面清单列明“电影院的建设和经营由中方控股”之外，《外商投资电影院暂行规定》及补充规定还要求注册资本不少于 600 万元人民币。外商投资“法律服务”也存在类似情形。

2. 有关法律法规的修订或者重新制定工作远滞后于负面清单管理实践的需要。例如：

(1) 外资准入后配套的行业管理法规不完善，致使外商企业进入后无法开展运营。如，负面清单对外商投资旅游、拍卖等领域是允许的，但配套管理办法未出台，项目审批、落地仍按原有关规定执行，且仅有为数不多的企业可试点，不是实际意义的放开。又如，外商投资企业开展食盐批发许可，但工信部和食盐主管机关缺少相关法规，外商企业的经营许可暂时无法办理，准入没有实质意义。

(2) 由于立法不够系统，信用体系建设中的失信惩罚约束机制并无足够的威慑力，再加上信用评价和管理中介不够发达，导致现实中仍存在大量企业在经营过程中出现合同欺诈、不正当竞争和非法集资等问题。

(3) 实践中，在“法无授权”与“法无禁止”间存在巨大的空白地带或边缘领域问题，即法律规定的所谓“沉默”问题，目前对这些问题无书面解释，这将带来多种经济安全隐患。

3. 有关部门监管及各项改革举措之间的协同性不够。目前，行政审批与事中事后监管分别由多个部门负责，各有一套规定，且各自执行的数据标准格式不一致，未能与国际接轨。由于各部门缺乏联系，法律制定、执行、授权等缺乏整合，尚未形成包括安全审查、反垄断审查、社会信用、企业年报公示等社会力量参与的市场监管制度体系。由于各部门政策举措推进不同步，协同创新不全面，因而导致一些投资与贸易便利化措施往往无法产生效率最大化的整合效应。

4. 信息共享平台建设与合作亟待推进。负面清单管理模式要求政策信息的主动和高度透明，试验区内各部门创新行政运作的模式，实现资源的共享与利用，推进综合制的监管，这一要求的实现必然离不开信息平台这一载体。但现阶段，就前期来说，除了自贸区的官方网站外，并没有一个能集合工商、金融、税收、质监、海关等多部门监管的信息共享的平台，也没有一个能包含企业的基本信息、运营信息及信用信息的数据库。而就后期来说，政府各部门的信息管理仍是各行其是，部门间信息管理系统仍未统一。

五、进一步完善我国负面清单管理模式的政策建议

从以正面清单为主的管理转向以负面清单为主的管理，涉及多部门、多行业的法律法规和政策文件的调整，涉及整个宏观管理体系的转变，是一项需多方协调配合的系统工程。

（一）借鉴国际经验进一步规范和完善负面清单内容

现行负面清单内容仍臃肿，限制措施过多，还需要广泛借鉴诸如美国、欧盟等发达地区及菲律宾、印度等发展中国家的经验，结合我国国情和国家发展战略，对负面清单的范围进行全面评估，进一步缩减清单条列，完善清单内容。

1. 进一步放宽服务业和高端制造业的市场准入。目前，我国对服务业和高端制造业的限制仍然较多。按照中央财经领导小组第16次会议精神和39号文提出的开放时间表、路线图，全面放开一般制造业和服务业等竞争性领域，有序扩大证券、银行、保险等领域开放，在有效防控风险前提下，重点扩大文化、互联网等敏感领域开放。

2. 降低负面清单行业限制强度。我国负面清单中列出的行业几乎都采用了准入性限制，包括禁止进入、有条件的禁止进入和股权比例限制等。而欧美发达国家仅有少数行业采用了准入性限制，多数不符措施仅规定了对外资企业的差别待遇。

3. 列入负面清单的事项应当尽量简化、确属必要。在编制负面清单时，应重点纳入具体针对不同行业、不同类型企业的特殊事前核准项和限制措施，并借鉴欧美行业统计体系、设置禁止准入类负面清单。各行业各企业例行遵守的事前核准事项，不同主体功能区对产业的差异化门槛，各产业在环保、耕地占用等具体技术标准领域所受的约束等，均不应列入市场准入负面清单的范畴。

4. 特别管理措施的分类可以细化到具体业务。不能千篇一律地采用中类作为唯一的分类方法。特别是对于服务业的新业务、新业态，可以用比较谨慎的方法制订特别管理措施，这样更需要细化到具体业务。

5. 负面清单需要明确为一些关键的领域或未来可能出现的新兴行业与业态预留空间，保留制定不符措施的权力，以视情况对其加以限制或扶持。只有这样才能实现负面清单的动态优化，并为负面清单推广至国际贸易、投资协定奠定基础。

6. 特别管理措施要列明与相关义务不符的具体管理措施。措施与描述应当分别列明，措施是相关法律法规，描述是根据相关法律法规对措施的详细说明。对一些无具体限制条件的管理措施，清单修订者协调相关行业主管部门明确具体限制条件。对于无法

明确限制条件的管理措施，则在征求行业主管部门的意见后，可以取消的予以取消，尽最大努力减少模糊空间。

（二）加快推进与负面清单相关的政策、法规及权力行为的配套改革

1. 完善立法与有效执法相配合。一方面，尽快完善与负面清单相关的法律法规体系，坚持立“新法”与改“旧法”并重，确保法律法规与负面清单下管理措施的一致性，确保事中事后监管有法可依。另一方面，建立权责利相统一的综合执法体制。立法固然重要，但将完善的法律体系高效执行才是最为关键的一步。

2. 加速与市场准入负面清单的政策法规衔接工作。各行业主管部门要尽快参照负面清单梳理行业规定，地方政府部门要尽快梳理行政规章制度，对于冗杂并与负面清单相冲突的条例，进行删减或变更；对于需要加强监管层面的规定，进一步强化；将对外资的特别管理措施放在各行业法规之中。

3. 设立专门的负面清单咨询点或解释机构。建议国家在商务部下，或在自贸区管委会下设立专门的负面清单咨询点或解释机构，由专业的法律从业人员和清单制定参与者组成，负责就负面清单的法律依据、涉及的行业规定等进行详细的解释，提高政府政策执行效率和企业投资便利度。

（三）建立与市场准入负面清单制度相适应的外商投资管理与宏观经济管理体制

1. 进一步健全与负面清单相配套的事中事后监管体系。借鉴上海自贸区等地先进经验，以“制度先行、平台保障”为理念，“建立以综合监管为基础、以专业监管为支撑、以信息化平台为保障的事中事后监管体系框架”，构建市场主体自律（落实主体责任清单）、业界自治、社会监督、政府监管互为支撑的监管格局，形成市场、社会、政府各尽其责、相互支撑的良好局面（见图 1）。

2. 创新政府监管方式，加强政务信息系统整合共享和部门联动，切实提升协调监管效能。握紧的拳头力量远比松开的大。为此，要加快落实国家政务信息化工程相关规划，提升国家统一电子政务网络支撑能力，形成覆盖全国、政企互联、纵横协管、数据共享、统筹利用、统一接入的政务信息大平台、大数据和协同治理大系统，支撑政府部门间跨地区、跨层级的信息共享与业务协同应用，实现精准监管、协同监管、动态监管，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位等问题。

3. 健全风险管控体系建设，切实提升维护国家核心利益安全的能力和水平。加强重点领域、重点工程的基础制度建设，以及风险监测评估、产业安全预警和风险防范联动机制，防范区域性、行业性和系统性风险；在国家经济安全方面，建立有效的外资审查

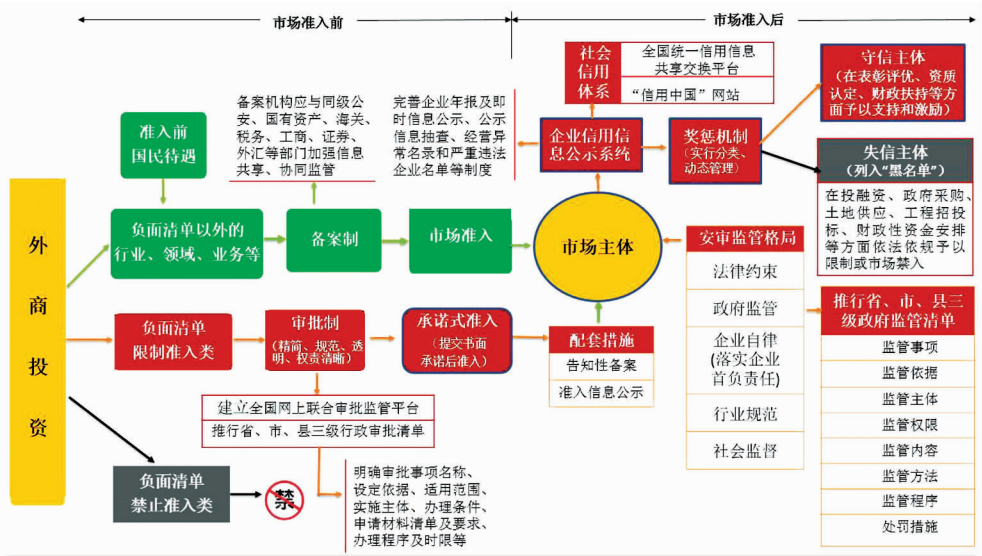


图 1 我国外商投资负面清单管理模式示意图

制度，重点关注国家网络与信息、金融、粮食、意识形态与文化和国防等领域的安全。

4. 运用负面清单制度促进政府职能转变和宏观经济管理体制改革创新。引入负面清单，就意味着政府管理模式的一种巨大变革，要求政府加快职能转变，由管理型政府向服务型政府转变，由封闭式政府向开放透明式政府转变，由全能型政府向有限政府转变，由人治政府向法治政府转变。负面清单管理涉及的是整个宏观管理体系的转变，需要所有的管理系统均实现相应的转变。这是两套完全不同的管理理念，需要不同的管理体系、制度来支撑，这是系统的转轨。

责任编辑：谷 岳

全球能源治理：中国贡献的路径

查道炯

摘要：国际能源形势受到世界政治经济格局变动以及新一轮科技革命的影响，不断呈现出新的特点与变化，给不同国家以及某个国家内的各种能源供需主体，都带来了新机遇与挑战。任何一个国家，单靠自身力量来解决重大能源议题都是困难的，必须通过国际能源合作，推进全球能源治理改革，保障各国的能源利益。中国要建立稳定、有效、可持续的能源供应体系，就必须实施国际能源合作战略，实现多方共赢。在战略上应从多层次的国际能源合作对象、多渠道的国际能源合作方式、多元化的国际能源合作形式、多领域的国际能源合作内容、多任务的国际能源合作进程五大方面深入推进国际能源合作。要处理好“一带一路”能源合作与当前主流全球能源治理的冲突与合作；通过提高中资企业自身的国际政治与社会风险防范能力，增强中国在国际能源治理领域的软实力；强化在二十国集团框架下能源治理领域政策性沟通；加强与国际能源署的合作关系。

关键词：全球能源治理 国际能源合作 能源安全 能源贸易

作者简介：查道炯，北京大学国际关系学院教授。

改革开放以来，中国经济持续快速发展，综合国力不断增强，成为了世界第二大经济体。随着经济总量和规模不断扩大，中国的能源需求持续增长，中国已经成为全球能源生产、消费和贸易大国。这个宏观地缘经济和地缘政治领域背景，决定了中国既有自身发展决定的需求，也有外部世界的要求和期盼，会在国际能源治理领域发挥更重大的作用。

与此同时，全球的资源 and 工业产品链、服务链不断延伸，经济相互依存和其他方面

的全球化也在推进，伴随全球化过程的能源格局包括经济格局和地缘政治形势发生了很大的变化。全球都在追求能源市场波动的可控以及能源经济的可持续发展，总体目标相同但利益主体众多，利益追求的过程充满矛盾。国际能源形势受到世界政治经济格局变动以及新一轮科技革命的影响，不断呈现出新的特点与变化，对不同国家以及一个国家内的各种能源供需主体，都带来了新机遇与挑战。任何一个国家，单靠自身力量来解决重大能源议题都很困难。如何通过国际能源合作，推进全球能源治理改革，保障各国的能源利益，已成为新时期中国与世界各国的重大课题。中国如何构建国际能源合作战略、如何更好地参与全球能源治理，已不仅事关中国自身的发展，更事关全球的未来。

一、全球能源治理的国际大环境

在国外，特别是对能源消费大国而言，历史上的两大事件具有划时代的意义，催生了最原始意义上的寻求国际合作动力，以求能实现能源为尽可能多的国家的经济发展需求所用。能源治理所不得不面对的基本矛盾是：化石能源由地质条件决定其物质存量与能源开发利用的政策条件又受国家主权管辖；资源需求方所追求的开放流动性与资源拥有方所追求的流动和流向限制性之间存在天然的矛盾。梳理近 100 年的全球能源治理追求，有利于我们摸索未来能源治理的可能路径。

英国之所以在第一次世界大战中能够胜出，一个重要的因素是英国海军从以煤为燃料改成以石油作动力资源，尽管英国海军不再依赖安全可靠的英国威尔士煤，而要依靠遥远的不可靠的波斯石油。同时，英国政府向私营的英波石油公司注资，掌握了 51% 的股权（控制权）。这样以石油作燃料的英国海军就能获得更快的速度和更节省的人力，实现“海军优势建立在石油之上”的战略成为可能。能源为军事建设服务，举国家之力保障液体能源（石油）的进口渠道，成为英国等发达国家追求能源安全的标准政策选项。

在化石能源的输出侧，第二次世界大战后，亚非国家从万隆会议（1955 年）开始，追求石油等资源的国有化，1960 年中东石油出口国结成石油输出联盟（OPEC）。1973 年 10 月，中东爆发战争，OPEC 为了打击以色列及支持它的美国，宣布石油禁运，暂停出口石油到这些国家，导致油价大幅上涨，由每桶不到 3 美元涨到超过 13 美元。这是当代世界“能源危机”定性的起源：进口侧与需求侧之间围绕石油使用的政治（外交）条件和定价展开了结构性竞争。1975 年，为对抗欧佩克而设置的国际能源署（IEA）正式成立。

这两大事件所诱导出的进口依赖国通过国际合作所追求的“能源治理”目标：其一，

赋予石油军事层面上的战略意义；其二，在中东地区展开地缘政治竞赛和竞争；其三，像一战期间的英国那样，缺油（进口国）政府影响乃至控制私营企业的石油生产和贸易；其四，辅之以海军和其他军事力量的部署和使用，保障石油源源不断地从产出地流向消费地。

在能源消费侧，部分因为 1973 年的石油危机，也因为工业发展需求催生新燃料、新能源的市场运用，更因为在进口国政府和社会间形成了降低石油依赖度的广泛共识，从加快投资天然气的商业利用开始，其他形式的能源应用获得支持，以免重蹈覆辙。经过几十年的努力，石油在世界能源消耗中所占比重不断下降，尽管石油在全球能源消费中所占比重依然最高。石油在全球发电量所占比重（对依赖石油进口的国家而言，在社会层面，这是一个特别重要的指标）也不断下降。在住宅和商业应用中，石油的市场占有率也呈下降趋势。

在生产方面，OPEC 1972 年的石油产量占全球石油产量的 52%，石油价格暴跌后，这一数字跌至 1985 年 28% 的水平，虽然之后一度回升到 43%，但还是低于禁运前的数字。数十年来，石油的全球消费总量其实不断上升，但市场占有率却下降。出现这种变化的原因是中东以外地区的石油天然气的生产获得了广泛的支持，除油气以外的燃料的消费总量上升得更快。^①

还是在能源消费侧，除了政府组织和支持（石油企业和民间投资）大幅度建设石油战略储备体系外，能源产业的发展方向在 20 世纪 80 年代和 90 年代发生了重大改变。以英国首相撒切尔和美国总统里根为代表，西方国家政府推崇“自由主义”经济理念，通过私有化等手段，将政府在国家层面的能源政策作用从直接管理变成了宏观调控。特别是电力产业的私有化，扩大了发电用能源的来源，降低了整体电力行业对石油的依赖程度。值得一提的是，这一时期的能源政策改革，特别是在天然气领域，为在 20 年后的美国“页岩气革命”获得成功打下了基础。

也就是说，在 20 世纪末，由主要西方能源消费国主导而建立的国际能源治理机构和机制，其追求的治理目标也变得多元化。80 年代的能源治理核心手段是应急机制协调。那么，经过十多年的努力，IEA 基本实现了以下两大目标：一是动员尽可能多的国家建

^①有关全球能源统计的数据来源众多，具体额度，不同的统计机构给出的数据不同，但是对趋势的判断没有差别。参见《BP 世界能源年鉴（2017）》。

立起石油战略储备；二是建设供应短缺应对的协调统一行动机制。^①

能源治理的国际协调与经济发 展的国际协调分不开。总部也设在巴黎的经济合作与发展组织（OECD），其在国际能源治理领域的作用也不可忽视。OECD 由美国、德国、法国和日本等 34 个发达国家（也是市场经济体制国家）组成。经济合作发展组织提供了一个框架，在此框架内成员国可以交流经济发展经验，为共同的问题寻找答案，协调在国内外政策中的合作实践。在这个论坛里，各国政府可以达成没有约束性的建议（软法律）或是有约束性的条约，这些文件对国际经济和贸易环境的改善具有强大的推动力。

市场调研分析、市场变化趋势的描绘、应对理论、逻辑和政策主张或建议等对能源投资和贸易行为有影响的信息，在 IEA 和 OECD 分别或者联合发布的报告和推广活动中得以体现，通过影响全球的商业媒体，形成对贸易油价、能源资产估值等重要环节的话语领先状态。^②

进入 21 世纪，众多以“能源安全”、“能源治理”为目标的国际合作与对话机制进入了成型期。这些机构和机制（见表 1）打破了 20 世纪 70 年代 OPEC 和 IEA 所具有的垄断性地位。原油与天然气供应安全与价格稳定依然是全球能源治理追求的重点。但是，在国际层面的“能源安全”的内涵依然由参与方的自身利益制约，在此基础上形成的生产国集团与消费国集团之间的利益磨合，伴随着“能源治理”活动的拓展而展开。

传统上，中国一直更加重视双边能源合作机制，参与多边能源对话机制是一种辅助性工具。自从“一带一路”建设被推出以来，中国与外部世界的互动有了一个新的共同追求经济的发展平台，该平台也可以为探索新的能源治理途径发挥作用，使得未来更多的合作主张的形成有更为坚实的基础，推出的合作愿景也更能够有效地得以落实。

随着人们对全球气候变化所造成的现实损失的认知以及潜在威胁意识的提高，越来越多的国家政府及跨国企业开始认识到，在保障能源安全的同时，还必须采取快速减少温室气体排放的行动。尽管特朗普领导下的美国宣布退出《巴黎协定》，但是欧盟、中国、印度及其他主要国家多次重申将履行各自的减排承诺。同时，即便是在美国，就在总统宣布退出之后，州长和主要城市的领导人，包括约 211 名市长和 12 个州的代表人

^①Richard Scott, The International Energy Agency: the first twenty years, Paris, 1994, <https://www.iea.org/media/about/lieahistory.pdf>.

^②Thijs Van de Graaf and Dries Lesage, “The International Energy Agency after 35 years: Reform needs and institutional adaptability”, The Review of International Organizations, 4: 3, September 2009, pp. 293—317.

（代表美国超过 1/3 的国内生产总值）表示拥护该协定。^①因为美国联邦政府和地方政府在财政权上各自独立，地方政府在经济和技术领域对外交往的权限和空间较大，美国（联邦政府）退出国际气候协议，不等于美国（地方政府、企业、科研机构及社会力量）在全球气候治理中的作用势微。

表 1 全球治理多边组织、机构、机制列表

	组织/机构/机制	核心职能	贸易	投资	创新	供应安全	气候变化相关
具有政府能源/气候职权的主要机构	世界贸易组织（WTO）	确定并修正贸易规则，特别是《环境产品协定》《争议解决方法》	●				
	二十国集团（G20）	主张“人人享有能源”，已经达成的共识：消除化石能源消费补贴、披露气候风险	●	●		●	●
	经合组织（OECD）	发布信息和政策指南、贸易与投资惯例，供成员国及跨国公司参考	●	●			●
	多边开发银行（世界银行、亚洲开发银行、亚洲基础设施投资银行等等）	提供政策和技术协助，投资担保（MIGA）、投资人与国家间争议解决平台（ICSID）、投资标准（IFC）、秉持清洁高效低碳原则	●	●	●	●	●
	联合国开发计划署（UNDP）	推动气候适应、发展中国家的能源供给、经济发展					●
	双边投资条约（BIT）	确立贸易规则、为投资纠纷仲裁提供法律依据	●	●			
	石油输出国组织（OPEC）	通过产量配额等手段，试图稳定原油贸易价格	●				
	上海合作组织（SCO）	政府间论坛（经济、安全与资源合作）	●	●		●	
	北极理事会	政府间论坛（北极环境保护、航运安全、潜在的未来能源开发）	●			●	●
	《联合国海洋法公约》（UNCLOS）组织	为国际航运规则、应对领土争端、保护海洋环境提供国际公法平台	●			●	●
	金砖五国（BRICs）	政府间论坛（能源安全、提高能效）		●		●	

^①“Paris agreement: US states and mayors fight climate change after Donald Trump pulls US out of deal,” *The Independent*, 17 June 2017, <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/paris-climate-change-agreement-mayors-states-american-hawaii-salt-lake-donald-trump-pulls-us-out-a7795426.html>.

续表 1

	组织/机构/机制	核心职能	贸易	投资	创新	供应安全	气候变化相关
能源政策对话机制	《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）组织	敦促成员国按照自主贡献减排方案减排、促进二氧化碳减排投资		●			●
	《联合国可持续发展目标》（SDG）组织	促进发展中国家提高能源获取能力和渠道		●			●
	国际能源署（IEA）	能源应急机制、技术路线图			●	●	
	国际能源论坛（IEF）	推动部长级对话、提高能源市场透明度（例如：联合石油数据，JODI）	●	●		●	
	国际可再生能源机构（IRENA）	从事政策与技术分析、技术传播协助	●	●	●		●
	《能源宪章条约》组织	强化跨国贸易规则、能源跨国运输安全、提供投资争议解决方法、推动能源效率提高	●	●		●	●
	《采掘业透明度倡议》（EITI）组织	促进资源国提到油气投资收益透明度	●	●			

如果说未来应对气候变化而推动节能减排具有某种做“国际公益”的性质，对包括中国在内的众多的发展中经济体而言，节能减排的现实收获是改善空气质量。减少和控制能源使用过程中的污染，这是绝大多数发展中国家和新兴经济体的追求。从这个角度看，中国在推动自己倡议的“一带一路”建设过程中，中国国内的节能减排成就、中方所能为参与国（直接还是间接）的节能减排所做的贡献，将是一个成败的重要标识。就应对节能减排的挑战而言，特别是在制造业领域，中国已经在围绕低碳、清洁能源的政策激励方面走在全球的前列，在推动技术进步和节能低碳产品价格的下降（例如太阳能和风能设备）方面发挥了领导性作用。与之相关的成就和未来规划，都会为中国在未来国际能源治理中话语权的提高发挥正面作用。

不难看出，要推动卓有成效的能源治理合作的话，就不得不采纳以下认知：促使全球不同国家、不同力量走到一起的共通性需求，已经从油气供应保障和价格稳定扩大到能源与环境安全并重。例如，在 IEA 设定的 2040 年气温上升 2℃ 情景中，从现在开始，一次能源消耗量的增长空间仅仅有 9%。尽管包括国际能源署在内的机构所发布的这种未

来减排目标不具有国际法意义上的政策约束力，维持气候变化话题热度的（政府的和非政府的）机构将不断引用类似目标来评判重大跨国投资能源项目。

针对因控制气候变化运动而出现的“去煤化”议题，在中国国内有一种声音认为未来气温上升的情景不应该被拿过来作为约束中国经济特别是能源产业发展的条件，因为中国是个发展中国家，首先要解决的问题是地面和空气环境问题。例如，秋冬季节的雾霾、水污染、土地污染都很严重；大气层的气候很重要，但是不是中国马上要解决的问题。对中国而言，煤炭是最主要的能源，价格相对比较便宜，中国的能源经济基础和能源利用技术路径决定了中国只能走清洁化的利用煤炭、高效率的利用煤炭之路。不过，决定中国煤炭消费未来走向的关键性因素将是国内经济和环境发展需求。

综合来看，在国际上，围绕“能源治理”，如何在具有共通性的多方合作与对话平台上找到利益交集，才是我们所需要研究的课题。这是因为治理的范畴已经从油气的跨国贸易条件拓展到对各种能源形式的关注，从贸易和消费拓展到应对由能源消费而引起的环境后果、合作和对话的范围，也从国外拓展到了国内。

二、中国参与国际能源治理面临的问题与挑战

改革开放前，中国处于所有国际能源机制之外。改革开放后，中国逐步融合全球经济，开启了参与全球能源治理的进程。1983 年，中国成为世界能源理事会（WEC）成员。这一时期，中国不太熟悉国际规则，参与全球能源机制持谨慎的态度，以探索、学习国际规则为主。20 世纪 90 年代以来，随着中国经济在全球的扩展，中国开始积极参与全球能源治理。1991 年，中国加入亚太经济合作组织能源工作组。随后，还开展了区域能源合作机制。不过，该时期中国参与国际能源治理并不深入，象征意义大于实际意义。进入 21 世纪，随着全球化进一步深入，中国开始尝试更加主动、深入地为全球能源问题作出切实的贡献，由积极参与转变为主动影响，通过担任成员国、联盟国、对话国、观察员国等，与 IEA、OPEC、国际能源论坛（IEF）、能源宪章（Energy Charter）、国际可再生能源署（IRENA）和国际原子能机构（IAEA）等开展了多种形式的合作，并在一些重大能源议题上发挥重要作用。特别是，中国通过二十国集团（G20）、金砖国家、亚太经合组织和上海合作组织等，在一些重大能源议题上成为实质推动者。

中国目前也是许多国际能源机制的创始成员，如 IEF、联合数据倡议组织（JODI）、国际能源合作伙伴关系（IPEEC）和清洁能源部长级会议（CEM）等。中国还积极参与并主办了众多国际能源会议。2015 年 11 月，中国成为 IEA 联盟首批成员国。2016 年在

中国作为东道国举办了 G20 杭州峰会，全球能源治理成为 G20 重要议题。

中国的国际能源合作存在一系列现实与潜在的问题和挑战。一是中国参与的国际能源合作大多为对话性合作与一般性合作。导致这种局面的原因是多方面的，从学者所了解的国外能源界反应看，“富煤、缺油、少气”是对中国化石能源地质状况的常用描述，也为中外能源界所公认。不过，外商、外资在中国油气经济领域（特别是上游）的存在比较薄弱，中国的油气开发政策导向继续强调国有控股。如此等等，使得外部世界产生一个疑问：中国所追求的国际能源合作过程“对等”原则是否适用？这是一个严肃的问题，尽管“对等”更多的是一个理念性概念，可造作性程度不高。

二是中国的海外能源投资尚处于起步阶段。中国企业在境外从事能源投资只有 20 多年的经历。不过，就在这 20 多年中，我们发现，在境外能源生产环节，不同国家竞争的不是如何扩大资源供应量，而是如何把握某种能源产品在国际大宗商品贸易中的获利程度。这 20 年的历史还告诉我们，中资企业在境外投资，与保障本国国内的消费需求挂钩，既不符合能源产业链条自身的逻辑，也是不切实际的目标。毕竟，国际关系体系的基本原则依然是维护某个主权国家对所有外资所涉及资产流向的控制力。包括能源在内的国际大宗商品贸易的流向，依然是受市场供求动态驱动。一个经济体的能源进口与它的对外投资之间，不存在一对一的关系。如何处理国有能源企业在国内外的国际化经营活动与国家外交追求之间的关系十分重要？

三是多数中国专家认为中国在国际石油贸易中缺乏“定价权”或者“话语权”。而众多的国际能源治理机制，又如何能对接中方的希望或要求呢？的确，对像中国（还有印度、日本等）这样的油气进口大国而言，国际油气贸易合同中的“目的地条款”“照付不议”模式等，特别是在整体油价下跌的时候，凸显了其不合理性：投资的风险和市场变化的风险就要由消费国、进口国来承担，合同中的目的地条款则限制了能源使用的目的地，也极大地增加了贸易的不灵活性。受“亚洲溢价”等不合理的贸易现象影响的中国进口企业，多年来一直努力寻求改变现状。能源贸易的“话语权”，除了合同模式之外，还包括计价货币的选择。但是，正如一些外国专家的研究所示，原油贸易结算货币的选择权，终究是在众多交易商的手中；在绝大多数贸易环境中，计价货币不是政府间的协议能够左右的。^① 也就是说，更能体现中国以及其他油气进口大国利益诉求的“定价权”“话语权”议题，在哪些国际能源治理机制中适合讨论，其效用如何？这都是需要通过实

^①Elitza Mileva and Nikolaus Siegfried, “Oil Market Structure, Network Effects and the Choice of Currency for Oil Invoicing”, *Energy Policy*, 44, May 2012, pp. 385~394.

践磨合的课题。

四是在实施“一带一路”建设的背景下，中国面临的政治环境复杂，涉及能源利益的政治风险与商业风险。正因为“一带一路”是一个宏大的构想，每一个被归类为这个构想的项目都被贴上代表国家意志的标签，中资企业在海外不得不更加谨慎。能源投资，不论其产品是有运回国内选项的石油、天然气、煤炭，还是不可运回国内的火电、水电、风能、太阳能，都比普通加工业投资更加敏感。投资接受国既需要能源为自己的经济增长和社会发展服务，也容易受到经济“大国掠夺小国”的境外媒体恶意炒作影响，使能源投资的风险（成本升高、甚至失败）加大。投资来源国政府或者是领导人对某一个项目的重视程度越高，来自这个国家的企业输不起的概率也就越高，国际媒体和非政府组织对该项目的关注度也会更高。因政权更替而出现的经营政策环境问题，特别是在通过选举产生领导人的国家里更是比较普遍；严重的时候，新上任的政府会因兑现竞选承诺而单方面撕毁合同。这些都是中国的企业和它们的政府管理人员必须纳入冷静思考视野的现实。

为了应对未来中国对外能源投资所不可避免的政治和社会风险，参与多边国际能源合作与对话将是一个必不可少的选择。

三、未来中国参与国际能源治理的思考

就整体状况而言，中国应对国际能源合作的历史经验比较薄弱，准备不足。而且，因为总量上能源对外依存度并不高。改革开放以来，从海外市场获得油气资源的过程相当顺畅，所以在国内形成提高应对风险的意识也比较薄弱。能源领域的国际竞争压力主要由从事进出口的相关企业内部消化。尽管如此，国际市场的动荡，“中国能源威胁论”的影响，有关资源国合作环境中的政治风险、安全风险、法律风险、基础设施薄弱等因素都应该变成中国参与国际能源治理的内生性动力。

中国要建立稳定、有效、可持续的能源供应体系，就必须实施国际能源合作战略，实现多方共赢。在战略上应从多层次的国际能源合作对象、多渠道的国际能源合作方式、多元化的国际能源合作形式、多领域的国际能源合作内容、多任务的国际能源合作进程五大方面深入推进国际能源合作。

就参与能源治理所应秉持的理念而言，中方要清醒地认识到未来全球能源治理变化趋势对中国等新兴经济体的利弊关系，这将影响中国参与意愿与战略。这事关双方及全球能源治理其他参与者的妥协程度与利益博弈，以及中国深度参与全球能源治理的条件、成本、收益、风险、模式等。

同时，要清醒地认识到中国作为全球独一无二的能源需求仍然增长且与转型并存的发展中经济体大国的特殊性。中国的核心利益诉求与目前主流治理框架下各参与者（主要是发达国家）的价值取向存在的差异及程度，需要准确的评估。充分认识这些差异的复杂性和潜在变化，与中外各国的发展阶段差异及应对气候变化的压力与行动密切相关，复杂性远远超出了能源问题本身。

最后，要清醒地认识到能源安全依然是中国参与全球能源治理的核心价值目标，是中国在能源对外关系上的“核心利益诉求”。说服中国相信市场可以充分保证常态下的能源安全并非短期可以见效，仍需要国内的市场化改革创造条件。中国的能源安全依然是目标导向，即能源供给的经济、足量、连续是首要目标，而效率、公平等则是第二层次目标。也就是说中国需要实现多元的能源安全，单纯通过加入国际机构主导的主流治理体系或协调机制，并不能自动实现中国在能源领域的“核心利益诉求”。

（一）处理好“一带一路”能源合作与当前主流全球能源治理的冲突与合作

“一带一路”对全球能源治理提出了新的机遇和挑战。例如，促进实现能源共赢的顶层性包容性利益协商平台、促进实现能源及基础设施互联互通的针对性专业化谈判平台、确保长效能源投资的灵活性竞争协调平台等。这些对从“一带一路”建设中直接得益的国家而言，是正面的发展。但是，对没有积极参与该战略的国家而言，其在国际能源和更广泛领域的经济地位，相对会下降。也就是说“一带一路”能源合作的推进，将凸显既有全球能源治理的不足。如，覆盖区域重合度与参与主体包容性较低，缺乏促进能源互联互通的多边协调机制，缺乏区域能源贸易和投资的便利化制度安排，缺乏保障长效能源投资的金融机制，缺乏将经济、政治、能源于一体的顶层对话机制。

以欧美日老牌发达经济体为主的西方世界对“一带一路”倡议目标及能源合作有所保留。他们认为须谨慎对待能源合作，尤其是从优势互补程度（能源供需关系）、辐射带动作用、地缘政治敏锐性等方面考虑。他们的顾虑包括：对倡议目标的战略疑虑、对绿色可持续实施的疑虑、对市场先行项目落地高风险的疑虑等。

在参与“一路一带”框架的多数国家中，促进境外投资地（国）的能源自我供应水平，必须是中资企业在境外从事能源投资的基础性逻辑。包括参与“一带一路”构想的国家在内，众多资源国自身依然面临着不同程度的能源贫困。中资企业将与之从事能源合作的基本目标锁定为缓解其能源贫困状况，才能让相关国家的社会相信中国政府所说的“共享”原则不是空话。也只有将参与缓解投资对象国的能源贫困、缓解其经济增长和社会发展所需的能源瓶颈放在投资条件谈判的突出地位，中资才可以更好地管控境外

投资项目的非技术、非财务风险。与之相关，中资是否投资某个境外项目，核心指标应是其盈利程度，而不是对中国国内能源需求的贡献。

中东、海湾地区也在“一带一路”的范畴之内。受欧美发达国家石油供应来源多样化战略和国际石油市场板块化的影响，过去 10 年，海湾国家逐渐失去了美国和欧洲第一大石油供应来源的地位。而中国经济的快速增长、石油需求的迅速增加，恰恰为中东北非国家寻求长期稳定的石油出口市场提供了重大战略机遇。就与中东、海湾原油出口国之间的产品贸易而言，尽快完成中国—海湾合作委员会（GCC）自由贸易协定谈判并批准实施，将有利于应对原油出口方和进口方在贸易稳定性方面的共同关切。不过，该项自由贸易协定谈判从 2004 年就开始了，过程并不顺利。前景如何尚待观察。

更为重要的是，中国对中东国家的经济外交思维，必须走出如何稳定和扩大中国从该地区石油和天然气进口这个狭窄的议题。其实，即便是在化石能源领域，上下游合作、装备和技术服务出口等油气产业链条中的各个环节，也应是中国与中东能源关系的必要内容。在与包括中东投资来源互动的过程中，中国应着眼于如何有利于提高自身石化产品的附加值。

基于中国国内的产业状况与发展趋势（过剩）的需求，对中东地区的经济外交应拓展到促进中资参与该地区各国的新能源、可再生能源工程建设，海外承包工程市场（铁路、港口、电站、房建、路桥、市政、电信等）诸多领域。这样做，有利于推动当地经济的多元化，为当地创造就业机会，将是明智的“一带一路”建设举措。

（二）通过提高中资企业自身的国际政治与社会风险防范能力，增强中国在国际能源治理领域的软实力

关于对外投资风险的表述，一般用“规避”或者“回避”，但这是不可能做到的。同财务风险、工程技术风险一样，政治风险是伴随着所有投资项目整个的过程，需要进行日常性管理。对此，必须有一个根本性的认识转变。

基础设施投资，不论是新建还是改建，不论是在某一国之内还是跨国互联互通，都有独特的敏感性。原因之一是它往往涉及项目所在地百姓的拆迁、安置、补偿，改变当地既有的生态环境。从电力、电信、公路、铁路、水利、水电、到生活（工业）垃圾处理等等，都属基建。无一不涉及社会（文化）层面的舒适度。发展这个道理的“软”“硬”程度，是多方磨合的过程；而且磨合是个持久、反复的过程。这也是一种正常的现象，与一个国家对中国是否友好没有什么关系。

双边投资保护条约（BIT），是为了保护跨国企业而出现的。中国同 140 多个国家之

间都签订了相关条约，其中绝大多数都在联合国贸发组织的条约库中全文公开。中资企业应该将这些 BIT 的内容融入合同谈判。国际间，管理投资风险的法律性安排，还包括避免双重征税条约、《纽约公约》和《华盛顿公约》。

中国的企业必须看到，政府间的外交关系固然重要，中国政府也不遗余力地增进对外友好关系；但保护企业利益的责任不在政府，而在企业的主管部门。对外投资，即使获得了项目所在国的领导人支持，但是对方可选择的合作伙伴很多，对方不会因为政府间的关系好，就有义务保障来自某个国家的企业把事情做成功。事实上，一个政府优先服务的是其国内企业和个人的利益。所以，对企业而言，友好合作是意愿，更为重要的是自己要拿出一个办法来，让对方从一开始就明了违约的成本。

同时，投资来源国政府或者是领导人对某一个项目的重视程度越高，来自这个国家的企业输不起的概率也就越高，国际媒体和非政府组织对该项目的关注度也会更高。因政权更替而出现的经营政策环境问题，特别是在通过选举产生领导人的国家里比较普遍；严重的时候，新上任的政府会因兑现竞选承诺而单方面撕毁合同。这种情况在斯里兰卡和缅甸都已经出现了。

出现这种广为国内外媒体评说的事件后，中资项目所在国政府也会因此而损失它的名声，来自其他国家的外商也会因中资所受到的待遇而放慢进入这些市场的脚步。但从中方投资者利益角度来看，对方这种名声损失是暂时性的。这是因为只要它有资源就会有人求他；我国投资方业已动工的项目，很有可能被其他竞争者取代。更为重要的是，能否有效应对一个“新兴市场”或“前沿市场”的种种不确定性，也是所有跨国投资商竞争的领域。从这个意义上看，我方企业的损失则是更长久性的。

作为对策之一，中资企业要更多地讲：去投资就是为了去获利，这是企业自保非常重要的一点。中资企业要为投资地提供能源产品和服务，提高当地的能源供应水平。多年来，国内关于为什么要到国外去投资，有很多宏大（实质上超出企业能力）的论述，国外也有种种评说（中资出海是为了大国竞争等等）。中资能源企业因此而被外国视为例外。

其二，管理风险的众多途径中，尽职调查（due diligence）特别重要。这个概念是从英文翻译过来的。在英文里，due 就是你做职业判断所应该做的所有的事；diligence 是勤勉的意思。但是，在中文里，“尽职”两个字很容易被理解为：我把老板交给我的事情做好了，就是尽职了。实际上，要做的事情除了评估资金、技术、市场的需求，还要了解投资所在地的法规、历史、人文环境，项目所在地的各个级别的政府历史上是如何处理

外商投资纠纷的，有哪些习惯的行为等等。有太多国内主管没能预见的情况，需要在可行性调研阶段摸清楚。

其三，越来越多的“一带一路”沿线国家参与了一些国际能源治理机制。比如《采掘业透明度行动计划》(EITI)，其目的是要健全透明度与问责制。这是一个得到公司联盟、政府、投资商和公民社会组织支持的自愿行动。其中有一个规定是：成员国政府有义务将其外商能矿开采税收及其支出去向做到透明。当一个国家加入了 EITI 之后，一些社会组织或者非政府组织就可以用该国的某项能矿外资项目是否符合 EITI 条文要求而展开公开问责。用媒体的话说，就是包括中资在内的外资也就“躺着中枪”了。其实，不论你怎么看这个现象，它是现实。

进入一个市场前的调研工作，应以企业自身团队为主，参考国际咨询服务为辅。游走于不同的国家之间的咨询服务公司有局限性。例如，它可能并不了解中方的盲点，它也不是神仙，其分析更多的是基于历史事件的分析，而不是对未来的预测。总之，必须自己把前期调研做全面。

（三）强化在 G20 框架下，能源治理领域政策性沟通

因为 G20 涉及全球最有影响的经济体，其成员包括了 IEA 所没能包括的国家，G20 是改善国际能源治理合适的论坛。成立以来，G20 能源工作小组所涵盖的议题包括成员国间的能源生产和消费、温室气体、基础设施、化石能源的补贴等等。G20 也为推进全球的金融和经济改革提供思路。中国在 2009 年通过 G20 推动的农业能源市场的信息系统，在相关问题上也很有很好的工作成绩，从基础设施的投资到石油化石燃料补贴的议题，中国的方案受到了其他成员国的支持。

未来，中国可以通过 G20 这个平台获得更多国家的共识，实现扩大 IEA 成员国的目标，扩大 IEA 的覆盖面，而不是另起炉灶，以求为更好地应对油气供应波动。

（四）加强与 IEA 的合作关系

在 2016 年，中国在获得 IEA 成员地位的路途上迈出了一步，成为“联系国”。这个“头衔”是新任 IEA 秘书长的创举，因为中国还不是 OECD 的成员，美国、日本等主要 IEA 成员国在加强与中国的关系方面也持保留态度。在“联系国”的安排下，中国与 IEA 之间互相通报一些重大的活动，决策层和学术研讨的交流越来越常态化。通过这个联系国安排，扩大尽可能多的中国政府内涉及的能源部门，以及能源企业了解 IEA，也让 IEA 了解自己，以求建立互信。

参考挪威与 IEA 互动的经验，加强与 IEA 的合作关系。从历史先例看，有效地参与 IEA 不见得一定要签 IEA 的条约。挪威坚持自己的油气国有化政策，这与 IEA 所推动的去国有化、私有化在理念上相反。基于类似的原因，挪威没有签 IEA 的条约，所以它不是正式的 IEA，但是它与 IEA 有一个具体的伙伴合作协议，挪威也遵守 IEA 的能源储备等安全规则。^①

IEA 对中国的要求之一是能源数据透明（包括提前与 IEA 分享）。可以做 5 年的计划，中国把这个数据做得更加的透明，IEA 和成员国也需要对中国的要求做出一些让步。中方建议在北京或上海设立 IEA 的亚洲办事处，这样可以加强中国政府和 IEA 的联系。其实，IEA 不仅仅是限于 OECD 的机构，包括具体做一些试点的项目，建立市场改革。在中国做一些试点，IEA 能够参与一些与中国官方的具体合作，建立紧密合作关系，包括在省级层面做一些事情。这些倡议应该会得到 IEA 的欢迎，因为 IEA 也在寻求扩大业务范围，包括对中国电力市场改革的了解和分析贡献。

总而言之，尽管 G20 “务虚”、IEA “务实”，二者目前并不在同一层级，或没有实质上的竞合关系，但是二者都具有全球能源治理的“基因”，已在引领全球社会发展、能源安全领域展现出不同的领导力。中方应通过提高实质性参与这两个机制的途径，来实现提高自己在国际能源治理领域政策沟通的愿景。

责任编辑：谷 岳

^①资料来源：<https://www.iea.org/countries/membercountries/norway/>。

世界经济加速增长 积极因素与风险并存

——2017 年世界经济回顾及 2018 年展望

国家统计局释经组

摘要：2017 年，世界经济增长步伐明显加快，复苏稳健，是近年来表现最好的一年，呈现出低通胀与经济快速增长并存、全球经济一体化势头不减、初级产品价格处于相对低位、金融市场稳定的特点。其中，美国经济复苏态势加强，欧元区经济稳步增长，日本经济持续扩张，其他经济体也保持增长势头。2018 年，世界经济会继续沿着复苏的轨道前行，但不稳定不确定性因素仍然较多，需谨慎乐观。

关键词：世界经济 加速增长 同步复苏 货币政策

2017 年，世界经济增长步伐明显加快，复苏稳健，是近年来表现最好的一年，但结构性矛盾仍未解决，政策调整过程中又出现新的问题，逆全球化思潮及地缘政治紧张等都影响世界经济的稳定增长。2018 年，世界经济会继续沿着复苏的轨道前行，但不稳定不确定性因素仍然较多。我国经济的外部环境复杂，须认真研究对待。

一、世界主要经济体经济运行情况

（一）美国经济增长强劲

2017 年，美国经济复苏态势加强，扭转了 2016 年经济增速大幅下跌的趋势。经济增长逐季度加快，工业生产加速扩张，国内消费需求持续旺盛，房地产市场保持繁荣，对外贸易显著回升，价格涨幅适中，失业率持续走低。2018 年，在减税政策、良好就业形

势等积极因素的支持下，美国经济将延续 2017 年以来的复苏态势，但经济中面临的风险与不确定性并未降低，未来机遇与风险并存。国际货币基金组织（IMF）预测，2018 年美国国内生产总值（GDP）增速为 2.7%，比 2017 年加快 0.4 个百分点；世界银行（WB）预测，2018 年美国 GDP 增速为 2.5%，比 2017 年加快 0.2 个百分点。

1. 经济快速增长。2017 年，美国经济复苏态势加强，全年经济增长 2.3%，增速比 2016 年提高 0.8 个百分点。分季度看，美国经济增速逐季提高，年末放缓。一季度 GDP 增速为 1.2%（环比折年率，下同）；二季度增速加快至 3.1%；三季度增速再次小幅提高至 3.2%，达 2015 年以来最高；四季度受季节性短期因素影响，增速回落至 2.9%。

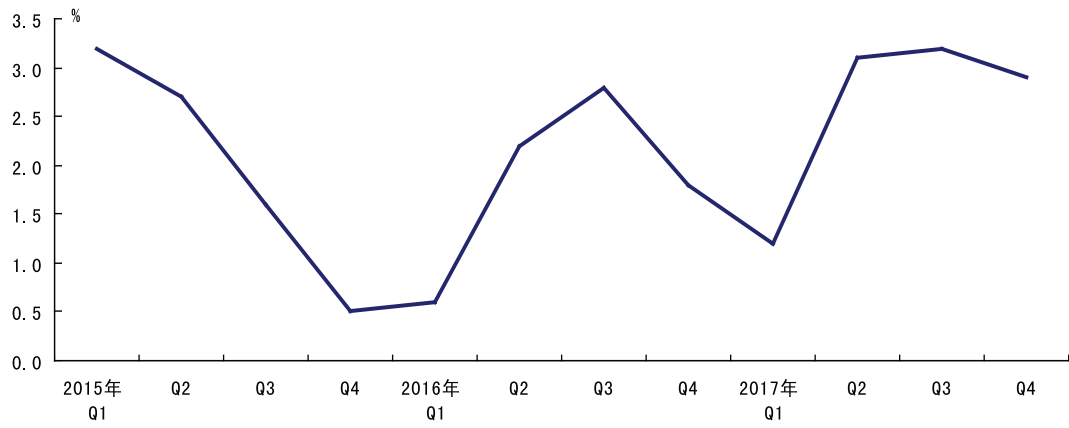


图 1 2015—2017 年美国 GDP 环比增长率

数据来源：美国经济分析局。

2. 工业生产加速扩张。2017 年，美国工业生产同比增长 1.8%，年末增速显著加快，四季度平均同比增速达 3.5%，是 2015 年以来最快增速。工业产能利用率恢复至 2015 年年初水平，达 78%。

3. 国内消费持续旺盛。2017 年，美国国内消费保持较高增速。全年零售额增长 4.2%，是 2013 年以来最高。年内看，2 月份受极寒天气与飓风灾害影响，零售额增速短暂下滑至 1%，但总体趋势依然向好；11 月份增速达 6.6%，是 2014 年以来次高增速。

4. 房地产市场保持繁荣。2017 年，新房开工量（折年率，下同）为 121 万套，同比增长 2.5%，连续 8 年增长。房屋销售量持续增加。现房销售量为 555 万套，同比增长 2.0%；新房销量为 61 万套，同比增长 9.1%，受持续供应短缺影响，房价持续上涨，现房价格 24.7 万美元/标准套，同比上涨 5.6%；新房价格涨至 32.0 万美元/标准套，同比上涨 4.2%。

5. 对外贸易显著回升。2017 年，美国实际出口额 21913 亿美元，上涨 3.4%；实际进口额 28128 亿美元，上涨 3.9%，均达到 2014 年以来最快增速。贸易逆差并未随美国贸

易保护主义的抬头而缩小，全年净进口 6215 亿美元，上涨 6%。

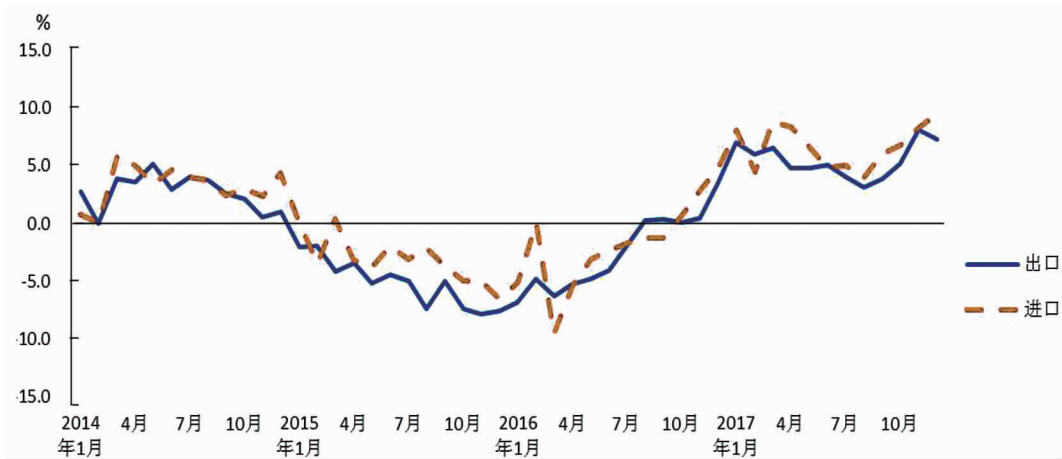


图 2 2014—2017 年美国进口、出口同比增长率

数据来源：美国商务普查局。

6. 价格涨幅适中。2017 年，美国价格指数涨幅有所扩大。其中，消费者价格指数（CPI）同比上升 2.1%，生产者价格指数（PPI）同比上升 2.4%，均达 5 年来最大涨幅。核心通胀指数同比上升为 1.8%，比 2016 年降低 0.4 个百分点，未达到 2% 的通胀目标。

7. 就业持续改善。2017 年，美国劳动力市场持续收紧，失业率连续走低，从年初的 4.8% 下降至年末的 4.1%，是 2000 年以来最低值。同年，非农雇员人数环比增加 227 万人，比 2016 年减少 25.6 万人；劳动参与率提高 1.2%，是 2011 年以来次高增速，仅比 2015 年增速低 0.1 个百分点。

（二）欧元区经济稳步复苏

2017 年，欧元区经济稳步增长。工业生产增速加快，消费活力增强，对外贸易保持活跃，就业市场稳步改善，市场信心走强。2018 年，受内向型政策实施和地缘政治紧张局势等不确定性因素影响，欧元区经济增长面临下行压力。各大国际组织机构预计，2018 年欧元区经济增速将有所放缓，如 IMF 预测，2018 年欧元区 GDP 增速为 2.2%，比 2017 年回落 0.2 个百分点；世界银行预测，2018 年欧元区 GDP 增速为 2.1%，比 2017 年回落 0.3 个百分点。

1. 经济稳定增长。2017 年，欧元区 GDP 增长 2.3%，增速较 2016 年提高 0.5 个百分点。分季度看，2017 年欧元区 GDP 环比增速不低于 0.6%，延续了 2016 年第四季度企稳回升态势，同比增速由第一季度的 2.1% 升至第四季度的 2.7%，达到 2011 年第二季度以来的最高点，最高点出现在 2017 年第三季度，为 2.8%。

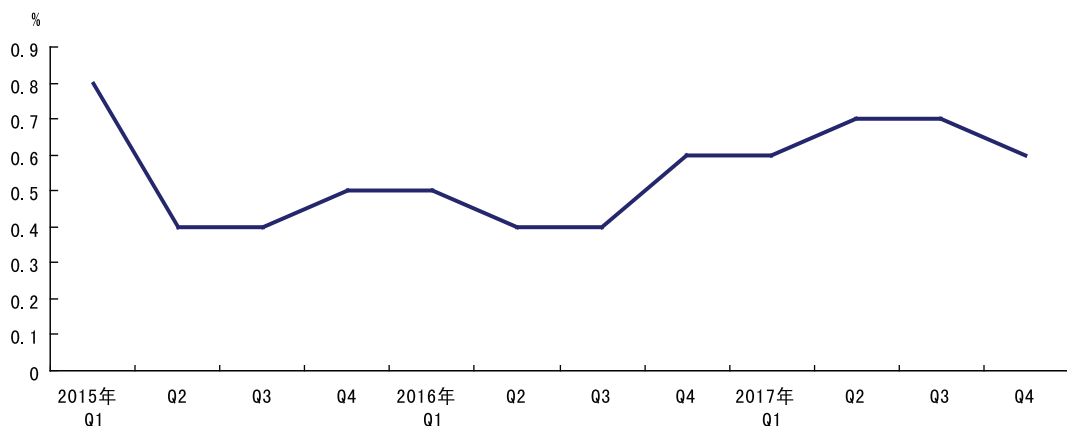


图3 2015—2017年欧元区GDP环比增长率

数据来源：欧盟统计局。

2. 工业生产增速加快。2017年，欧元区工业、制造业生产比2016年分别增长3.0%和3.1%，增速均加快1.4个百分点。2017年工业生产呈正增长，上半年增速波动较大，其中1月增速最低，为0.4%；下半年增速保持3%以上水平，12月份增速达年内高点5.2%。制造业生产仅在1月份呈现较低负增长，2月份开始回升，12月份升至年内最高点5.9%。

3. 消费活力增强。2017年，欧元区零售总量同比增长2.4%，比上年提高0.8个百分点；新车登记数同比增长5.6%，较上年回落1.6个百分点。就2017年月度同比增速来看，欧元区消费波动较大，总体表现出增长态势。其中，零售总量基于1月份1.4%的增速保持回升，7、8月份增速出现明显回落，9月份反弹至年内最高点3.9%，而10月份受纺织、服装、皮革制品等非食品零售量猛跌及食品类零售量大幅下降影响，同比增速一度跌至谷底0.3%。新车登记数以1月份3.7%的增速低开高走，在4、7和12月份出现三次大幅下滑，年内最高点出现在11月份，为8.6%。在持续改善的就业市场带动下，消费者信心回温，但可能受工资疲弱影响，消费增长波动较大。

4. 对外贸易保持活跃。2017年，欧元区出口和进口分别增长7.1%和9.7%，较上年提高6.8和10.9个百分点。2017年欧元区对外贸易恢复活力，但呈现高开低走、波动较大的局面。出口方面，1月份同比增速12.9%，随后出现大幅震荡，3月份以14.7%的增速达到年内最高点，4月份以-1.7%增速跌入谷底，下半年波动收窄；进口方面，年内保持正增长，轨迹与出口一致，即上半年大幅波动，下半年波动幅度相对减弱，4月份和5月份分别为年内最低点4.4%和最高点18.6%。

5. 消费价格平稳上涨。2017年，欧元区CPI上涨1.5%，涨幅较2016年扩大1.3个百分点，通缩风险大为缓解，但核心通胀仍然低迷。分月看，下半年CPI上涨速度较上

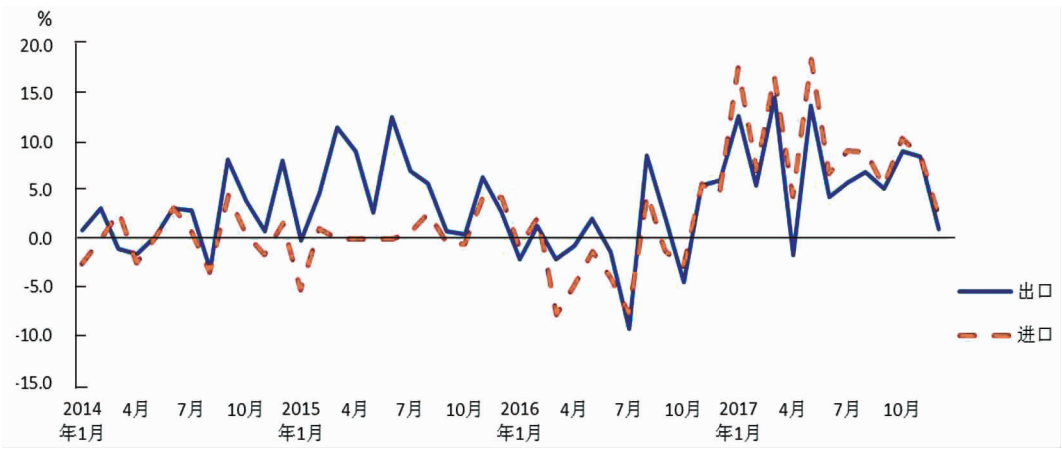


图 4 2014—2017 年欧元区进出口同比增长率

数据来源：欧洲央行统计月报。

半年有所收敛且变动较为平稳，12 月份 CPI 同比上涨 1.4%，涨幅比 1 月份收窄 0.4 个百分点。PPI 在 2 月份同比上涨最快，为 4.5%，7 月份跌至 2.0%，12 月份同比上涨 2.2%。

6. 就业市场稳步改善。2017 年以来，欧元区失业率由年初的 9.6%持续回落至 12 月份的 8.7%，创 2009 年 2 月以来新低。失业人数逐月减少，由年初的 1557.6 万人减少至 12 月份的 1415.3 万人，累计减少 142.3 万人。失业率和失业人数明显呈现双双下降趋势，欧元区就业形式持续好转。

（三）日本经济温和扩张

2017 年，日本经济持续扩张，进出口增长和国内消费需求扩大是推动经济增长的主要因素。对外贸易保持活跃，全年保持高位运行态势，成为全年经济增长的亮点。工业生产保持增长，消费清淡，房地产市场仍显低迷，消费价格稳定，就业形势良好。2018 年，受宽松的财政政策和全球需求增强的支撑，日本经济仍会温和扩张，然而劳动力的减少也带来了抑制因素。IMF 预测，2018 年日本 GDP 增速为 1.2%，比 2017 年回落 0.4 个百分点；世界银行预测，2018 年日本 GDP 增速为 1.3%，比 2017 年加快 0.3 个百分点。

1. 经济温和扩张。2017 年，日本 GDP 增速为 1.7%，比上年加快 0.8 个百分点。同比各季度均保持较快增速，各季度增长率分别为 1.4%、1.5%、1.9%、2.0%。在全球经济复苏背景下，日本经济将继续维持增长态势，收入水平会继续改善。

2. 工业生产保持增长。2017 年，日本工业生产同比增长 4.7%，彻底扭转了 2016 年下降的局面。工业生产增长率为近 5 年来新高。2017 年制造业产能利用率指数为近 5 年来新低，为 94.3（2010 = 100）。

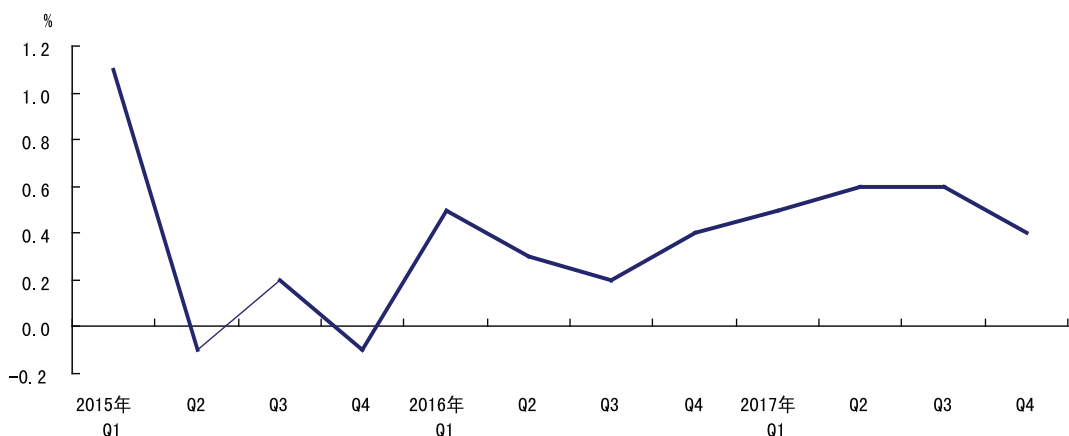


图 5 2015—2017 年日本 GDP 环比增长率

数据来源：日本内阁府。

3. 国内消费好转，但仍显清淡。2017 年，日本零售额同比增长 1.9%，明显好于上年。家庭消费支出只有两个月出现正增长，其他月份均是下降或持平。年底，新车登记数再次下降。2017 年，虽然日本个人消费温和上涨，但是与劳动力市场和收入相比增速缓慢。虽然较上年略有增强，但消费者信心仍在低位徘徊。老龄化的加剧提高了居民的储蓄意愿，消费需求受到削弱，日本家庭实际薪资小幅上涨但并没有提振消费，政府采取的政策收效甚微。

4. 房地产市场持续低迷。2017 年，日本新房开工量 96.5 万套，租赁用新房 41.9 万套，均与 2016 年同期基本持平；自有新房 28.4 万套，同比下降 2.7%。

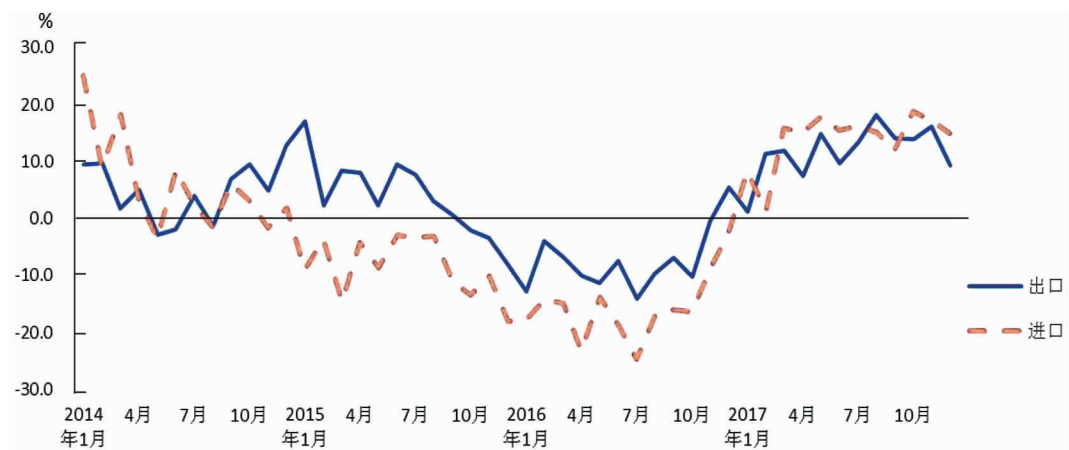


图 6 2014—2017 年日本进出口同比增长率

数据来源：日本财务省。

5. 对外贸易保持活跃。2017 年，日本经济温和扩张，外需起了主要作用，随着全球半导体需求的扩大，日本出口强劲。2017 年，日本进口、出口分别增长 14.0% 和 11.8%，连续两年贸易顺差。除 1、2 月份外，其他月份进出口额均保持高速增长。在全球经济复苏的大背景下，2018 年日本对外贸易仍有上升空间。

6. 通缩局面有所改观。2017 年，日本消费价格同比上涨 0.5%，这得益于日本坚持实行的宽松货币政策。但是宽松货币和财政政策也为政府带来巨大的债务压力。

7. 就业几近饱和，劳动力短缺问题突出。2017 年，日本失业率为 2.8%，是 1995 年以来最低。然而，日本劳动力短缺的问题仍然突出。日本 15~64 岁劳动年龄人口占 60.3%，65 岁以上老龄人口占 27.3%。由于人口老龄化的存在，导致劳动力缺乏，影响农林渔业及第三产业的发展。虽然日本政府也在积极推行新政策，包括鼓励高龄者参与工作、促进妇女就业等一系列政策，但目前尚未见到政策成果。少子老龄化问题将长期制约日本经济发展。

（四）主要新兴经济体经济稳定增长

主要新兴经济体保持增长势头，大部分经济体经济扩张均达到了 2017 年以来的最高速度。其中，巴西、韩国、马来西亚和新加坡为 2014 年第二季度以来的新高，越南则创了 2008 年以来的最高。俄罗斯经济正增长已超一年。从最新经济指标来看，主要新兴经济体四季度增速有些许放缓，但 2017 年整体经济较 2016 年明显扩张，复苏增长势头有望继续延续。根据高盛的最新报告，新兴经济体 2017 年全年增长 5.0%，高于上年 0.3 个百分点，预计 2018 年为 5.6%。

1. 进出口总额保持增长。2017 年 12 月，印度、俄罗斯、南非、印尼、韩国、马来西亚、波兰、越南和中国台湾进出口总额同比仍保持两位数增长，其中越南和波兰增速超过 20%。总体来看，2017 年进出口形势明显好于上年，所观察的主要新兴经济体平均增速在 15% 以上。俄罗斯和越南同比全年平均增速超过 20%，除墨西哥和中国香港以外，其他主要新兴经济体，包括印度、印尼、韩国、南非、巴西、波兰、马来西亚、中国台湾和新加坡也均超过了 10%。

2. 通胀水平趋于适中。2017 年 11、12 月，新兴经济体消费价格微幅涨跌，继续趋于适中。俄罗斯通胀压力继续放缓，但墨西哥通胀又创 2001 年以来的新高，压力继续加大。从全年来看，新兴经济体通胀压力明显低于上年，墨西哥和印度通胀压力相对较大。

3. 就业保持稳定趋好。2017 年 12 月，主要新兴经济体整体就业形势保持稳定趋好，巴西失业率持续回落，俄罗斯和波兰失业情况保持稳定。从全年来看，主要新兴经济体

就业形势随着经济形势好转一直保持在合理范围。俄罗斯就业压力放缓明显，巴西和波兰自 2017 年第二季度开始，就业状况逐步改善，南非 2017 年第四季度失业率有些许下降，但就业状况仍然相当糟糕。

4. 制造业明显好转。主要新兴经济体 2017 年 12 月制造业采购经理人指数（PMI）有喜有忧，中国台湾、波兰、印度、越南、新加坡、巴西、俄罗斯和墨西哥制造业仍显强势，但韩国、马来西亚和印尼均回到了荣枯线之下。全年来看，主要新兴经济体制造业 PMI 有所抬升，显现出制造业复苏迹象。

5. 资本流入稳定增长。2017 年，在美国 3 次加息的影响下，除拉美经济体外，其他各个区域的新兴经济和发展中经济体国际债券发行额增势强劲，全年整体创了新高，资本流入稳定。

二、世界经济运行的主要特点

（一）低通胀与经济快速增长并存

据 IMF 预测，2017 年世界经济增速至 3.6%，基本接近危机前 4%左右的平均水平，但同期全球消费价格却仍处低位，全球价格水平并未随着经济快速增长而进入通胀周期。2017 年，世界 CPI 上涨 2.4%。其中，发达国家 CPI 上涨 1.4%，发展中国家上涨 3.6%，涨幅比 2016 年有所扩大，但与良好的经济形势相比，仍属于较低水平，通货膨胀表现疲软。低通胀与经济快速增长并存的现象或是受暂时性、周期性因素的影响，而持续低迷的通货膨胀是影响发达经济体货币政策正常化的重要方面，在一定程度上延缓了各国的加息步伐。不过从 2017 年年内来看，消费者价格有加速增长的潜在动力。2017 年，世界消费者价格增速从年初的 2.5%下降至年中的 2.0%，又在年末时恢复至 2.5%左右。照此趋势，2018 年全球通货膨胀低迷的现象有望缓解，但通胀中的潜在变数为未来货币政策的走向带来一定的不确定性。

（二）全球化、经济一体化的势头不减

全球化作为全球范围内资源配置的有效机制，是促进世界经济共同发展的必然选择，全球化的倡导者和参与者都分享了开放环境带来的经济红利。2017 年全球化进程受到一定阻挠，“贸易保护主义”的逆全球化思潮抬头，英国脱欧与特朗普外贸新政是近两年全球化浪潮中最为典型的逆全球化事件。不过受全球经济回暖带动需求增加与国际贸易环境改善的影响，各国经济更加开放并进一步融合，支持经济一体化势头不减。2017 年，世界贸易总量增长 4.5%，比上年同期扩大 3 个百分点，是 2011 年以来最快增速。同期，

贸易额持续增长，世界出口额同比增长 10.2%，进口额同比增长 12.1%，结束了 2015 年以来全球贸易萎缩的局面，分别比上年同期加快了 13.2 和 17.3 个百分点。波罗的海干散货运指数（BDI）上涨趋势明显。2017 年，BDI 指数连续刷新近 4 年高点，全年平均 1133 点，比 2016 年的 685 点大涨 68.35%。

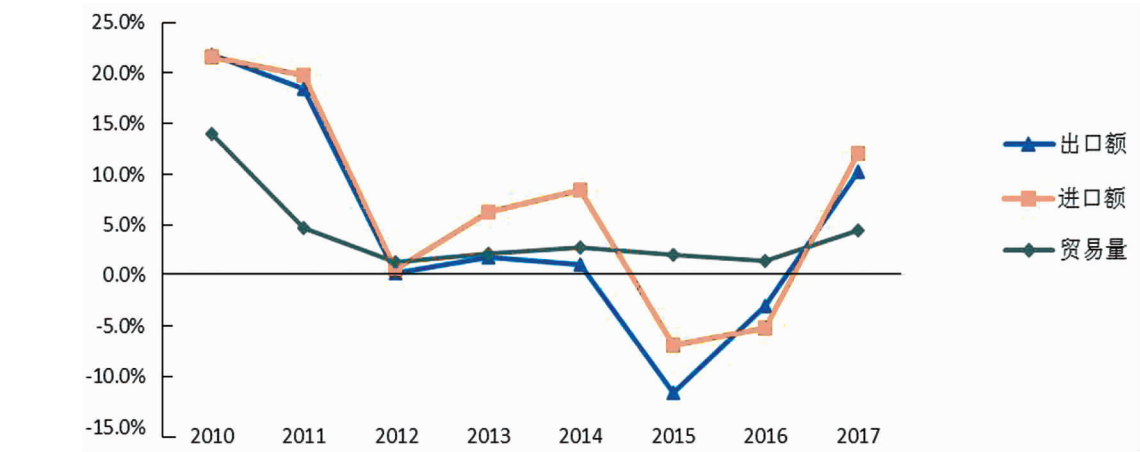


图 7 2010—2017 年世界贸易量与世界进口、出口额

数据来源：世界银行、新西兰经济政策分析局（CPL）。

（三）初级产品价格仍处于相对低位

2017 年，全球主要经济体均实现了正增长，对能源、原材料的需求增加，带动了初级产品价格的上涨。国际能源平均价格指数为 68.0，比上年上涨 23.6%。国际非能源平均价格指数为 83.9，比上年上涨 5.6%。

农产品价格低位小幅波动，整体仍呈现下降趋势，与 2016 年相比下降 0.5%，降幅扩大 0.2 个百分点。全球粮食市场库存仍处于高位，价格因供给充足而下降。随着美国小麦和玉米的产量前景得到改善，法国谷物产量大幅增加，谷物的供给条件改善。与此同时，中国出售谷物、糖和棉花庞大储备数量高于预期水平，全球农产品供给充裕，使得食品价格近期有下降可能。

随着全球经济改善，需求趋于旺盛，金属价格在经历了半年的下跌之后，从 2017 年 7 月起开始回升，价格达到近 3 年来最高，全年平均价格水平上涨 24%。在中国大力削减产能和全球基础设施建设趋于活跃的支持下，金属需求日趋强劲，金属价格仍有上行空间。

原油价格持续上涨。2017 年，国际油价在上半年持续走低，6 月达到最低点，在下半年逐渐回升。上半年，一方面尽管存在欧佩克减产协议，其出口仍维持相对较高的水平，供给相对稳定。另一方面由于美国页岩生产强于预期以及利比亚和尼日利亚的产量恢复

高于预期，使得石油油价一度跌破 44 美元。下半年国际油价表现较为强势，6 月开始反弹，油价一路走高。主要是因为美国石油库存的减少降低了供给。与此同时，对 2018、2019 年经济增长的预期提振了原油需求预期，也为油价提供了良好的支撑。2017 年 12 月，国际油价攀升至近两年来新高，达 62 美元/桶。未来，受全球经济复苏、石油输出国组织（OPEC）减产协议以及地缘政治风险的影响，原油价格有望继续上涨。

（四）国际金融市场基本稳定

一是债市平稳。美国、日本、德国和英国的 10 年期国债收益率小幅波动，表现平稳。二是汇市分化。美元指数全年下挫 11.0%。欧元和英镑兑美元继续走强，全年分别上涨 15.9%和 11.2%。日元兑美元微幅下跌，全年上涨 3.8%。三是股市创新高。2017 年 12 月，标普 500 波动率指数微幅波动，全年下跌了 21.4%，基本处于低位震荡，反映出金融市场全年比较稳定。美国三大股指道琼斯、纳斯达克和标普 500 创历史新高，全年分别上涨 25.1%、28.2%和 19.4%；日经 225 指数全年上涨 19.1%；英国 FTSE100 指数全年上涨 7.6%；德国 DAX 指数全年上涨 12.5%。新兴经济和发展中经济体全年股指上涨接近 30%，远超过发达经济体市场涨幅。

三、世界经济运行中存在的主要问题

（一）深层次结构性矛盾仍未解决

2017 年，虽然世界经济保持了较快增长，但新动能仍未显现，结构性改革过于缓慢，主要国家劳动生产率增速较低，同时各国实体经济仍未恢复到金融危机前的水平。据国际劳工组织数据，以 2011 年国际购买力平价计算，2017 年，美国劳动生产率下降了 0.5%，日本下降了 0.2%，欧元区保持不变，而中国上升了 4.5%，但增速比上年下降了 2.3 个百分点。

全球劳动生产率增速缓慢，或是技术扩散效率低、服务业占比提高、人口老龄化和信息技术扩散导致的生产率繁荣效应衰退等因素共同造成的结果。劳动生产率的持续低迷，表明全球主要经济体动能不足，人口老龄化趋势难以扭转，对世界主要经济体的结构性改革和经济发展提出了更高要求。

（二）全球经济政策转向，外溢效应叠加增添不确定性

一是货币政策正常化步伐加快。2017 年，美国先后开启加息和缩表，正式启动了货币政策正常化进程，年内加息 3 次，联邦基金利率达 1.25%~1.5%。由于充分的沟通与较为缓和的步伐，市场对加息的反应较为平淡。2018 年，美联储计划年内加息 3 次，目

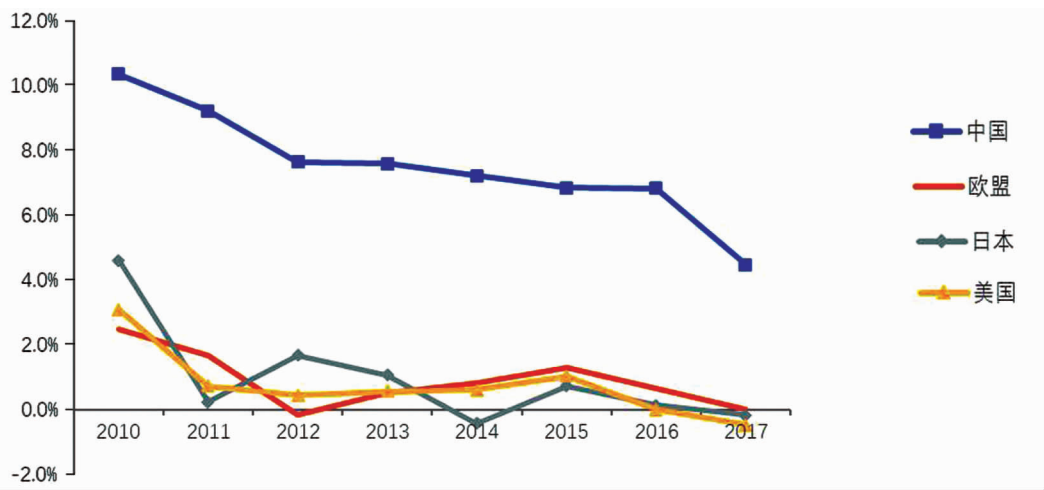


图 8 2010—2017 年主要国家劳动生产率增长率

数据来源：国际劳工组织。

标利率为 2%，但在良好的经济状况、潜在通货膨胀压力与房价过度膨胀的支持下，货币正常化速度或将超过市场预期，加息与缩表的负面影响可能显现，引发经济动荡。此外，随着全球经济形势好转，各国跟随美国加快加息步伐，或将导致全球流动性无序收紧，引发国际货币和资本市场动荡，对经济复苏产生冲击。此外，新兴经济体在此轮加息周期中被动跟随，可能导致其经常账户失衡，对经济增长造成负面影响。二是减税竞争推升全球债务水平。2017 年美国价格指数尚能保持温和扩张，2018 年减税法案正式实施之后，通货膨胀将加速扩张。通胀压力可能会打乱美联储的加息计划，并引发全球性减税竞争，推升各国债务压力，债务风险增加。特朗普减税计划短期内有助于刺激美国经济增长，对全球经济产生正面影响，但资本回流与美元升值将威胁国际金融市场稳定，迫使其他国家通过减税政策对抗资本流出压力，推升全球债务水平。

（三）贸易保护主义及逆全球化思潮抬头

金融危机带来的经济下挫压力，使部分国家有选择的保护本国经济，在国际市场中展开不平等的竞争，意图保护本国出口，导致贸易保护主义抬头。据世界贸易组织（WTO）统计，2008 年至 2016 年 5 月，二十国集团（G20）经济体共推出了 1583 项新的贸易限制举措。其中，美国对其他国家或地区采取了 600 多项贸易保护措施，占 G20 成员贸易限制措施的 40% 左右，仅 2015 年就采取了 90 项，平均每 4 天就推出 1 项，数量和密度都无出其右。

2017 年，以本国经济为主的言论出笼，全球贸易让位于区域贸易的趋势增强、关税反倾销等贸易壁垒增加，世界经济的上空笼罩着逆全球化的乌云，威胁着国际贸易与投

资自由。据 WTO 统计，2016 年 10 月中旬至 2017 年 5 月中旬，其成员共计发起 174 起贸易救济调查，月均数量与近 5 年持平，远超同期终止的贸易救济措施数量的 71 起。美国在此轮逆全球化浪潮中，成为贸易保护主义措施的主要推手，其政策大幅转向支持本国企业，在多项进口产品中发起双反调查，准备对部分进口商品实施关税、配额等进口限制措施。2017 年 8 月，美国根据 1974 年颁布的贸易法案中的 301 条款，打响了与中国贸易战的第一枪。同年 9 月，美国与加拿大就北美自由贸易协定进行新一轮谈判，进一步强化了“购买美国货”的贸易政策。极端保护主义倾向，既是全球贸易增长不力的产物，也是进一步阻碍全球贸易发展的绊脚石，若贸易保护主义带来的不公平的全球竞争进一步加深，将影响到金融危机以来各国取得的经济发展成果，减缓世界经济稳健复苏的步伐。

（四）国际政治局势日趋复杂

当前，地缘政治风险、恐怖主义、极端民族主义等问题日趋复杂，仍将影响世界经济稳定与发展。美国总统特朗普宣布承认耶路撒冷为以色列首都，使巴以争端继续发酵，加剧了中东地区局势紧张。欧洲大选、英国脱欧和特朗普当选过程皆暴露出民粹主义，或者倒向极权主义，这将使他们的经济和安全政策更难以预测。南苏丹、索马里等局势不稳定的非洲边缘地区将产生负面溢出，影响尼日利亚、埃塞俄比亚等非洲核心国家。

四、对 2018 年世界经济运行的初步判断

2017 年，世界经济增长步伐加快，复苏稳健，贸易增速大幅上升，政策调控效果显现，全球经济同步增长，全球贸易、地缘政治与自然灾害导致的黑天鹅事件也未对复苏趋势产生长期影响，是近年来表现最好的一年。2017 年年末，多国推出调控政策，着力刺激经济持续增长，改善市场信心，消费与投资增速有望加快，金融市场与全球贸易有望延续 2017 年的整体态势不变，继续保持稳定与扩张。这些有利因素，将使世界经济增长的内生动力增强，推动世界经济稳定复苏。2018 年，主要国际组织对世界经济保持乐观预期，预计 2018 年世界经济增速将进一步提高，新兴经济体将继续在全球经济增长发挥重要作用。

表 1 2016—2018 年世界经济主要指标的年度预测 单位: %

指标	预测机构	2016	2017	2018	指标	预测机构	2016	2017	2018
经济增长率	国际货币基金组织				通货膨胀率	国际货币基金组织			
	世界	3.2	3.7	3.9		发达国家	0.8	1.7	1.9
	发达国家	1.7	2.3	2.3		发展中国家	4.3	4.1	4.5
	美国	1.5	2.3	2.7		英国共识公司			
	欧元区	1.8	2.4	2.2		世界	2.5	3.6	5.8
	日本	0.9	1.8	1.2		美国	1.3	2.1	2.3
	发展中国家	4.3	4.6	4.9		欧元区	0.2	1.5	1.5
						日本	-0.1	0.5	0.9
	世界银行				贸易	国际货币基金组织			
	世界	2.4	3.0	3.1		世界	2.5	4.7	4.6
	发达国家	1.6	2.3	2.2		发达国家	2.6	4.1	4.3
	发展中国家	3.7	4.3	4.5		发展中国家	2.3	5.9	5.1
	英国共识公司								
	世界	2.5	3.2	3.3					
	美国	1.5	2.3	2.8					
	欧元区	1.8	2.5	2.3					
	日本	0.9	1.6	1.4					
	印度	7.1	6.6	7.3					

资料来源：IMF，《世界经济展望》，2018 年 1 月；英国共识公司，《共识预测》，2018 年 1 月；世界银行，《全球经济展望》，2018 年 1 月。

注：2017、2018 年为预测值；IMF 世界经济增长率为购买力平价法 GDP 加权汇总；英国共识公司为按汇率法 GDP 加权汇总。

责任编辑：李 蕊

新形势下中美关系的新定位

颜少君

摘要：进入 21 世纪，国际体系和国际关系发生深刻变化，中美关系进入新的历史发展时期。中国迅速崛起走向世界舞台的中心，国际地位和国际影响力不断上升；美国依然是世界超级大国，但国际影响力和领导力相对下降。美国总统特朗普上任后提出了让“美国再次伟大”的目标；中国国家主席习近平在十九大报告中，明确指出中国进入了中国特色社会主义新时代，并对新时代进行了全面战略部署。在这样的新形势下，中美双方需要深刻认识中美关系所处的新时代背景，从更高视角重新审视中美合作关系的重大价值，明确新时代中美关系新定位的内涵和基本原则，还要有新的思路和行动，以推动中美关系在未来一个长周期内维持稳定、健康、可持续发展。

关键词：中美关系 中国特色社会主义 新时代 负责任大国伙伴关系

作者简介：颜少君，中国国际经济交流中心战略研究部副教授、副处长。

自中美建交以来，两国关系历经风云变幻，在艰难曲折中向前发展。进入 21 世纪，国际体系和国际关系发生深刻变化，中美关系进入了新的历史发展时期。中国迅速崛起走向世界舞台的中心，国际地位和国际影响力不断上升；美国依然是世界超级大国，但国际影响力和领导力相对下降。美国总统特朗普上任后提出了让“美国再次伟大”的目标；中国国家主席习近平在十九大报告中，明确指出中国进入了中国特色社会主义新时代，并对新时代进行了全面战略部署。在这样的新形势下，建设一个什么样的中美大国关系？这是决定中美关系战略定位和未来走向的重大问题。中美两国，合则两利，斗则

俱伤，历史和现实已经无数次印证这一道路，合作是唯一正确的选择，共赢才能通向更好的未来。这是两国领导人和两国人民的共识，确定了中美关系走合作共赢之路的发展方向。鉴于美国一直以来对“中美新型大国关系”定位的疑虑，特朗普政府对于务实推动中美合作关系的认同，在习近平新时代中国特色社会主义推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系理念指导下，我们在维持“中美新型大国关系”提法的连续性前提下，可以面向中美关系未来，明确提出“中美共建负责任大国合作伙伴关系”的新定位。为贯彻这一重要新定位，中美双方需要深刻认识中美关系所处的新时代背景，明确新时代中美关系新定位的内涵和基本原则，从更高视角重新审视中美合作关系的重大价值，还要有新的思路和行动。

一、新形势下中美关系新定位的提出

（一）中美关系进入新的历史阶段

中美关系是当前世界最重要的双边关系，随着中国国家实力和国际影响力的持续上升，美国对中国的相对优势逐渐缩小，中美关系发展进入新的历史发展时期。

1. 中美双方实力地位发生显著变化

冷战以后，美国成为全球唯一超级大国，综合国力遥遥领先于其他国家。进入 21 世纪以后，虽然受反恐战争和金融经济危机影响，美国经济实力、国际影响力和全球领导地位呈现相对下降态势，但其一超独大的地位没有发生实质性变化，综合国力依然领先全球。中国在冷战时期的经济总量和综合国力规模不大，随着经济全球化和世界多极化发展，新兴经济体和发展中国家的群体性崛起，2010 年中国国内生产总值（GDP）总量为 5.8 万亿美元，是美国 GDP 总量的 37%，超过日本成为世界第二大经济体。2017 年中国 GDP 预计达 12.7 万亿美元，为美国 GDP 总量（约 19.1 万亿美元）的 66.9%，中美差距进一步缩小。特别是金融危机后，中国对世界经济增长的贡献显著上升（如图 1 所示），2016 年中国对世界经济增长贡献率达 33.2%。与此同时，中国的国防力量、科技力量也得到长足发展，综合国力一再跃升，中国提出并推动亚洲基础设施投资银行，推出了“一带一路”倡议中国方案，国际地位和国际影响力显著上升，中美关系的战略分量是前所未有的。

2. 中美相互依赖不断加强

截至目前，中美关系已经拓展到贸易、投资、金融、社会、人文等多个具体领域，形成了高度相互依赖的发展格局。据统计，2016 年中美双边贸易额达到 5196 亿美元，相比 1979 年建交时的 25 亿美元增长了 207 倍。自 2001 年中国加入世界贸易组织（WTO）

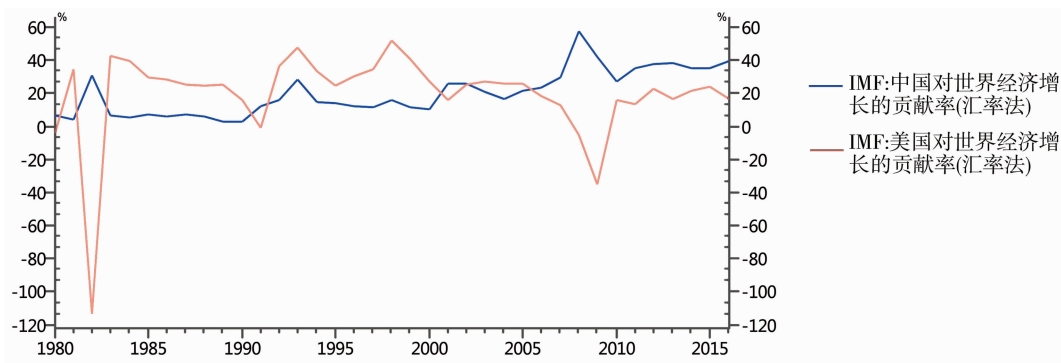


图 1 1980—2016 年中美对世界经济增长的贡献率

数据来源：Wind 资讯。

以来，美国对中国出口增长了 500%，远远高于同期美国对全球出口 90% 的增幅。中国是美国许多产品的重要海外市场，美国出口大豆的 62%、棉花的 14%、汽车的 17%、集成电路的 15%，以及波音飞机全球交付数量的约 25% 销往中国。2017 年特朗普访华期间，两国签署的商业合同和双向投资协议总金额超过 2500 亿美元，刷新世界经贸合作新纪录，这是中美合作具有广泛基础和广阔前景的最好证明。中美经贸关系带动了双方在科技、教育、人文、卫生、体育、妇女、青年等各个方面的交流与发展。据统计，中国是美国第二大入境消费国，旅游项目占美国对华服务出口的 56%，2016 年美国接待中国游客超 300 万人次。中国大陆在美接受高等教育的学生数已超过 30 万人。特别地，随着国家利益的全球性拓展和国际影响力的不断增强，中国与美国在相关地区和全球层次上的利益交集越发广泛，中美关系在受到多边议题影响的同时具有了更多超双边的特质。

3. 中美结构性矛盾不断凸显

随着中美两国之间实力对比显著变化，在中美关系相互依赖不断深化加强的同时，中美之间结构性矛盾不断凸显。突出表现为：一是中美战略互疑加深。近年来，随着中国实力增强，美国对中国的战略疑虑上升，新发布的《国防战略报告》更是把中国作为主要竞争对手，认为中国试图建立“去美国化”的世界秩序以挑战美国主导的现有国际秩序。中国对美国也有疑虑，担忧美国阻挠中国现代化和国家安全。二是中美战略竞争与结构性矛盾更加显性化。随着中国综合实力以及全球影响力日益增强，客观上出现了中美在全球经济、政治、文化以及地区影响力方面的竞争局面。特别是美国总统特朗普上任后，实施了诸如系列“美国优先”等带有明显孤立主义、内顾倾向的政策措施。三是中美全球治理与规则体系竞争开始显现。随着以中国为代表的新兴经济体的群体性崛起，国际社会要求改革现有国际治理体系与规则体系的呼声日益高涨。近年来，全球经济增长持续低迷更是凸显现有全球治理与规则体系的弊端，全球经济、全球治理体系与

规则体系进入深刻调整阶段。与此同时，为更好促进本国经济发展和世界包容性增长，更好地与世界其他国家开展互利共赢的合作，中国提出了“一带一路”倡议中国方案和亚投行等国际治理机制，中美全球治理与规则体系竞争开始显现。

（二）美国进入特朗普执政新阶段

特朗普就任美国总统后，颁布了一系列有关内部经济社会政策、外部的外交安全、区域经济合作以及全球治理等多方面的政策措施，这些政策带有强烈的“特朗普主义”色彩，美国进入了特朗普执政新阶段。特朗普执政新阶段突出表现在以下几个方面：一是“孤立主义”“民族主义”色彩明显。特朗普在竞选和当选后多次强调的“美国优先”“让美国再次伟大”等口号带有非常强烈的“孤立主义”和“民族主义”色彩，签署了“禁穆令”及在美国和墨西哥边境开工筑墙的行政命令等。二是内顾倾向明显增强。特朗普退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）、重启北美自由贸易区谈判、退出巴黎气候协定、退出联合国教科文组织等一系列政策和措施表明，美国在推进全球治理、推进经济全球化和贸易便利化、自由化等方面内顾倾向明显增强。三是更加重视眼前经贸利益。特朗普是商人出身，重商主义色彩明显，如特别重视美国对中国、德国、日本等国家的贸易逆差问题，提出了减税和 1 万亿基础设施投资计划等国内经济政策，致力于促进美国经济增长。

（三）中国进入习近平中国特色社会主义新时代

习近平主席在十九大报告中指出，经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是中国发展新的历史方位。在对外关系上，十九大报告明确指出，中国坚持和平发展道路，推动构建人类命运共同体。中国将高举和平、发展、合作、共赢的旗帜，恪守维护世界和平、促进共同发展的外交政策宗旨，坚定不移在和平共处五项原则基础上发展同各国的友好合作，推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系。中国主张相互尊重、平等协商，坚决摒弃冷战思维和强权政治，走对话而不对抗、结伴而不结盟的国与国交往新路。主张以对话解决争端、以协商化解分歧，统筹应对传统和非传统安全威胁，反对一切形式的恐怖主义。中国积极发展全球伙伴关系，扩大同各国的利益交汇点，推进大国协调与合作，构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架，按照亲诚惠容理念和与邻为善、以邻为伴周边外交方针深化同周边国家关系，秉持正确义利观和真实亲诚理念加强同发展中国家团结合作。

可以看出，十九大为未来中国发展提出了清晰的发展目标和方向，中国奉行互利共赢的开放战略，致力于扩大同各国利益的交汇点，发展同与美国在内的大国之间的友好、

紧密和富有成效的关系，推动构建人类命运共同体。这为中国发展与美国新型国际关系提供了前所未有的历史性机遇。

二、关于新形势下中美关系的新定位

中美两国利益深度交融。自习近平同志担任党和国家的核心领导人以来，始终着眼历史和现实，基于国家发展战略和中美两国现实，寻求在外交方面创新和突破，提出了构建中美新型大国关系，致力于开创大国关系发展新模式。

（一）中美关系新定位的内涵

自美国总统特朗普上任后，为推动和引领中美关系朝正确方向发展，习近平主席多次表达了中国秉持合作共赢理念构建新形势下中美大国关系的意愿，多次强调中美合作是唯一正确的选择。鉴于美国一直以来对“中美新型大国关系”定位的疑虑，特朗普政府对于务实推动中美合作关系的认同，在习近平新时代中国特色社会主义思想推动建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系理念指导下，在维持“中美新型大国关系”提法的连续性的前提下，面向中美关系未来，我们认为可以提出构建“中美共建负责任大国合作伙伴关系”的新定位，其要义为“相互尊重、互利互惠，聚焦合作、管控分歧”。

相互尊重就是尊重各自选择发展道路的权利，求同存异，包容互鉴，共同进步。互利互惠就是在中美关系推动和发展过程中，要以能为双方都带来较大的利益或者能够为双方都减少损失为出发点，不能从事伤害一方或给一方带来损失的行动或举措。聚焦合作就是中美两国应积极扩大两国的利益交汇点，更加注重协调与合作，相向而行，通过加强合作扩大双方共同利益，促进双方共同发展。管控分歧就是承认两国矛盾和分歧不可避免的同时，应有效缓解和化解矛盾摩擦，不使其恶化失控。

“中美共建负责任大国合作伙伴关系”新定位的“新”，突出体现为中美双方均意识到“合作是中美唯一正确选择”，并致力于构建中美大国关系新模式；体现为双方都要把彼此的发展和不断扩大的共同利益视作共同的发展机遇，承认双方存在分歧和矛盾，主张通过扩大和深化合作来有效缓解矛盾、对抗和分歧。

（二）中美关系新定位的重大价值

中美走合作共赢之路，构建“中美共建负责任大国合作伙伴关系”是中国面向中国特色社会主义新时代习近平主席处理大国关系，全面推动中美新型大国关系向未来更长周期稳定持续发展的探索、尝试和突破，不仅影响着两国的全局利益，也关系着世界的和平、安全和发展。

1. 中美共建负责任大国合作伙伴关系是当今世界和平与发展主题的必然要求

和平与发展是当今时代主题，合作、共赢和发展成为时代主基调，大国之间的共同利益明显增多，国际矛盾越来越错综复杂，使大国之间的固有矛盾被相对弱化，尤其是在维护世界和平与共同促进本国发展上，大国之间的共同利益远远超越了相互之间在意识形态、地缘战略等方面的矛盾。时代主题变化促使军事力量在大国关系因素中地位不断弱化，以经济和科技为核心的综合实力竞争成为新时期大国之间竞争的主要方式。

中美两国作为世界最大的发展中国家和最发达的国家，作为全球最大的两个经济体，对世界的和平与稳定影响很大。当前非传统安全问题上升，核问题、军备竞赛、跨国犯罪、气候变化、传染病流行等全球性问题凸显，没有一个国家能独善其身，也不是仅靠某个国家就能解决的，只有携手共同应对才能解决。中美这对具有全球意义的双边关系，在解决这一系列问题上发挥着重要的作用。越来越多的事实证明，中美两国合作是世界人民之福，两国对抗是世界人民之祸，构建负责任大国合作伙伴关系对两国、对世界都具有积极意义，是人类走向光明未来的必由之路。

2. 中美共建负责任大国合作伙伴关系是两国对国际体系结构性变迁清醒认识下的必然选择

当今世界正呈现经济全球化、政治多极化、文化多样化、社会信息化和威胁多元化发展态势，发展中国家的群体性崛起推动了国际体系结构变迁的政治多极化和国际权力的分散化，原本集中在少数霸权国家和国家群体的世界权力更多地分散到其他国家和非国家行为体手中，国际关系和国际政治开始进入一个“无极时代”或“多极时代”，这是当代国际体系结构性变迁的典型特点，也是中美关系实践所处的整体外部环境。

美国是现有国际体系的主导者，国际体系的结构性变迁给中美关系带来了一些现实挑战，中国作为一个超大型国家崛起，不可避免地会对现存世界秩序产生一定的冲击，但在国际体系变迁和全球面临诸多共同威胁的时代，中美关系具有多面性和复杂性，中美两国相互依存、深度依赖，国际体系和全球治理需要美国也需要中国，这是经济全球化、世界多极化的必然要求。对当前国际体系转型趋势的准确判断和清醒认识，特别是前所未有的深度相互依赖，无法回避的文明包容互鉴，应对各种威胁上的同舟共济，倒逼中美关系只能走合作共赢之路。

3. 中美共建负责任大国合作伙伴关系是走出大国兴替窠臼，构建新型大国崛起战略逻辑与理论体系的重大选择

长期以来，“修昔底德陷阱”这种守成大国与崛起大国之间必有一战的逻辑被视为国际关系的“铁律”。2012 年哈佛大学教授格林汉姆·阿里森撰文，如果中美不能做得比古

希腊人或 20 世纪初的欧洲人更好，那么 21 世纪的历史学家也将用“修昔底德陷阱”来描述中美冲突，一时间国际上有关中美两国是否会落入“修昔底德陷阱”议论纷纷。大国兴替互动的历史经验表明，冲突亦或是合作在很大程度上取决于大国自身的政策选择。自 2013 年以来，习近平主席在不同场合多次表达了构建中美新型大国关系的意愿，以避免陷入“修昔底德陷阱”。特朗普上任后的中美元首通话和会晤中，也多次强调合作是中美两国唯一的正确选择。应该说，当前中美均已意识到中美关系的重要性，合作共赢已成为两国领导人和两国人民的共识。

21 世纪的新老大国兴衰交替呈现更为广阔、更为深刻、更为复杂的进程，新老大国兴替中的战略竞争激烈程度不断下降，战略合作的可能性和现实性趋于上升，显然不能再套用 2500 年前的战略逻辑和理论来解释 21 世纪最重要的双边关系。新时代中美合作共赢发展之路，是一种抛弃传统大国冲突对抗逻辑，利益攸关两国，你中有我、我中有你、互不为敌的大国关系；是一种超越和包容意识形态、社会制度及发展阶段差异，能够彼此理解和尊重对方核心利益的关系；是一种以合作姿态处理相互关系和重大国际事务，在战略合作中加深了解、累积互信，共同承担国际责任的关系；是一种双方在相互依存中彼此受益的互利共赢、稳定和可持续发展的关系。这种新型大国关系将替代过去老思维、旧理论，打破传统大国兴替的窠臼，构建起新型大国崛起的战略逻辑与理论体系。

（三）推进中美关系新定位的基本原则

中美两国发展水平不同，历史文化遗产不同，社会制度和价值观体系迥异，分歧和矛盾不可避免。在这种情况下，双方需要妥善处理好彼此的战略疑虑、分歧和矛盾，在相互尊重、互惠互利基础上，聚焦合作，有效管控分歧，共建负责任大国合作伙伴关系，将两国关系纳入新的发展轨道。为此，应遵循如下原则。

1. 切实增强战略互信

增强战略互信是构建中美共建负责任大国伙伴关系的基本要求，也是确保两国关系健康稳定发展的重要前提。历史表明，中美关系状况在很大程度上取决于双方战略互信程度。两国关系之所以能在总体上向前发展，也在于彼此相信对方，重视并努力推进两国关系。面对中国综合国力和国际影响力的日益扩大，美国战略疑虑显著上升，把中国当做主要战略竞争对手，认为中国正在争夺美国的战略空间，挑战美国主导的现有国际秩序，这是中美共建负责任大国伙伴关系的最大阻碍。中美双方应立足于战略高度和长远角度，妥善化解战略互疑，推动中美关系向前发展。

2. 合作共赢

目前中美两国各界均意识到了合作是中美唯一正确选择。中美两国领导人均有深入推动双边合作的意愿，已经具备了很好的合作基础，两国共同利益远大于分歧，中美关系不是也不应成为“零和游戏”。中美在资源、市场、资金、技术等方面具有很强的互补性，开展合作是两国市场主体优化资源配置的自发选择。正如习近平主席所指出的，中美两国关系好，不仅对两国和两国人民有利，对世界也有利。我们有一千条理由把中美关系搞好，没有一条理由把中美关系搞坏，合作是中美两国唯一正确的选择。

3. 有效管控分歧

在当前和今后一段时期内，中美两国竞争进一步增强，中美摩擦和分歧会增加，作为全球最大的两个经济体中美两国关系动荡引发的连锁效应和代价成本不断上升，如何有效管控分歧，是未来长周期内中美两国面临的共同课题。因此，中美需要加强两国元首的战略引领，更好发挥外交安全对话、全面经济对话、执法及网络安全对话、社会和人文对话四个高级别对话机制的作用，将中美之间的误解和误判减少到最低程度，逐步构建有效的中美共建负责任大国伙伴关系的机构性框架。

4. 共担全球责任

当今世界越来越“政治多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化和威胁多元化”，中美作为两个大国，在国际事务中共迎挑战、共担责任，既是两国构建负责任大国合作伙伴关系的应有之义，也是国际社会的普遍期盼。应共同维护世界和平稳定、促进共同发展，推动国际体系朝着更加公平、公正、包容、有序的方向发展。应共同应对各种地区和全球性挑战，加强在朝鲜半岛、反恐、打击海盗与跨国犯罪、公共卫生、减灾防灾、网络安全、气候变化、太空安全等全球性问题上的合作。应以大国的历史责任感和使命感，特有的感召力和动员力，引导世界各国将避免对抗、寻求合作、维持相互关系平稳发展置于优先地位，构建人类命运共同体，这是中美构建负责任大国合作伙伴关系义不容辞的共同任务。

三、努力发挥中美关系新定位的战略引领作用

目前中美关系正处于习近平中国特色社会主义新时代和特朗普执政新阶段的新历史起点，共建负责任大国合作伙伴关系是新形势下中美关系的新定位，指明了中美关系的性质和未来发展方向。构建面向未来长周期、稳定、可持续中美关系有利于中美两国利益，也有助于世界和平、稳定、繁荣，是大国关系的开创性举措，没有历史经验可供借鉴，不会一帆风顺，也不会一蹴而就，需要中美两国共同努力来逐渐推动实现。

（一）明确提出构建负责任大国合作伙伴关系的新定位，力争中美双方共识

中美“负责任大国合作伙伴关系”是中美关系新形势下继续前进的历史选择。自中美新型大国关系的概念提出以来，美国各界对此存在较大疑虑，特朗普上任后更加注重经济利益，执政风格带有明显的商人色彩。中国进入习近平中国特色社会主义新时代，要确保未来较长一段时期内中美关系朝着健康、稳定、可持续方向发展，就需要双方关于中美关系形成一个高度共识的新定位，即“相互尊重、互利互惠，聚焦合作、管控分歧”为内涵的中美“负责任大国合作伙伴关系”。应组织力量抓紧研究，尽快在国家层面明确提出负责任大国合作伙伴关系的战略定位，确定中美新型大国关系的内涵、目标和路径，并在合适的时机与美国政府沟通，形成共识，争取对外发布《中美共建负责任大国合作伙伴关系联合声明》，成为未来 50 年中美关系稳定、健康发展的全面性指导框架。

（二）发挥元首外交对两国关系的战略引领作用，切实增强中美战略互信

战略互信是构建中美共建负责任大国伙伴关系的基本要求，也是确保两国关系健康稳定发展的重要前提。未来中美两个大国的关系取决于中美两国之间相互交融的程度，取决于民意，更取决于决策者的态度，双方决策者这种化干戈为玉帛的能力，是保持中美两个大国关系走向的决定性因素。当前，中美双方领导人均意识到合作是中美关系的唯一正确选择，致力于超越零和博弈，规避更大的地缘政治和经济风险。2017 年 4 月 6—7 日，习近平主席在美国佛罗里达州海湖庄园同特朗普总统取得了积极而富有成果的会晤，为新时期两国关系发展指明方向。2017 年 11 月 8 日特朗普访华并与习近平主席会晤，进一步稳固了中美关系大局。在当前和今后一段时期内，我们应继续发挥元首外交对两国关系的战略引领作用，探索中美关系能在一个长周期内稳定、稳步发展的路径，逐步形成面向新时代、有利于两国乃至世界新型大国关系，建立更加稳定、可持续、更具包容性的中美共建负责任大国伙伴关系。

（三）创新中美合作方式，在良性互动中推动形成中美关系新定位

中美经贸关系是中美关系的“压舱石”，应通过扩大中美合作领域和空间以应对竞争领域日益激烈的竞争，并将中美经贸关系“压舱石”效应拓展到第三方市场，共同培育新的经济增长点，用增量思维来主动塑造中美关系。应积极推动“一带一路”成为中美合作的重要平台和新路径，扩大中美合作领域、空间和利益。E 国际贸易是代表未来发展方向的新兴贸易业态，应大力推动 E 国际贸易发展，摒弃传统贸易中你输我赢的零和博弈，共同塑造引领未来全球经济发展的新规则。应探索全方位构建中美利益共同体、责任共同体和命运共同体，建立更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系，增进人类共同利

益，共同建设一个更加美好的地球家园。在当前和今后一段时期内，着眼于中美互利共赢的合作，在良性互动中推动形成中美关系新定位，使中美关系能在一个长周期内稳定、稳步发展。

（四）加强中美智库交流机制常态化建设，推动形成中美关系新定位的理论和话语体系

当前，美国对中国以及中美关系的一些战略互疑和错误解读主要来自智库与学界。随着中国实力的增强和国际地位上升，习近平主席在中国外交新境界、国家发展战略新布局以及站在人类道德道义制高点上提出的新思想、新倡议和新方案，亟待智库专家和学界积极诠释中国道路、中国战略和中国行动，亟待在学理上回答中国倡议、中国方案所涉及的全球发展、世界经济、国际政治、历史文化等各方面问题，并形成中国理论和舆论引导能力。因此，应加强中美双方政策沟通与信息共享，加强中美智库之间的交流和合作研究，共同回应回答双方对各自重大利益和疑虑的关切，推动形成中美关系新定位的理论和话语体系，推动中美关系朝着稳定、包容、可持续方向发展，走合作共赢之路。

参考文献：

1. 罗小军：《新型大国经济关系的生成——改革开放以来的中美经济外交 1978—2012》，复旦大学博士学位论文，2014 年。
2. 黄仁伟：《后起大国与守成大国互动的历史与现实》，《国际关系研究》2015 年第 1 期。
3. 宋国友：《中美经贸关系发展的新常态》，《复旦学报（社会科学版）》2015 年第 3 期。
4. 支继超：《国际体系转型视阈下中美新型大国关系构建研究》，吉林大学博士学位论文，2016 年。
5. 中国商务部：《关于中美经贸关系的研究报告》，2017 年 5 月。
6. 中国社科院：《超越分歧 走向双赢——中美智库研究报告（中方）》，2017 年 5 月。

责任编辑：李 蕊

用主体功能区规划统领各类空间性规划

——推进“多规合一”可供选择的解决方案

黄 勇 周世锋 王 琳 倪 毅

摘要：“多规合一”是中央全面深化改革的一项重要任务，也是近年来学术界研究的热点。本文从空间性规划的矛盾问题分析入手，提出推进“多规合一”的关键是要明确并编制一个“顶层规划”，以统领各类空间性规划。在此基础上，进一步建立分工清晰的空间规划体系和权威高效的规划协调机制，对各类规划进行统筹细分和衔接协调，从而实现“多规合一”。在“顶层规划”选择上，发展规划体系与空间规划体系是相对并行的两大规划体系，比较可行的解决方案是对既有主体功能区规划进行深化完善，将其作为“顶层规划”。本文重点从规划内容、层级和方法上，提出了深化完善主体功能区规划的思路和方法，并对建立空间规划体系和规划协调机制等提出建议。

关键词：主体功能区规划 “多规合一” 规划体系

作者简介：黄 勇，浙江省发展和改革委员会原副主任、浙江省发展规划研究院原院长、研究员；

周世锋，浙江省发展规划研究院副总规划师、研究员；

王 琳，浙江省发展规划研究院高级工程师；

倪 毅，浙江省发展规划研究院工程师。

党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要建立空间规划体系。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》进一步指出，以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，推进“多规合一”。本文认为，推进“多规合一”的关键是要明确并编制一个“顶层规划”，以统领各类空间性规

划。从当前各类空间性规划看，无论是规划性质还是认同基础，主体功能区规划作为“顶层规划”具有较强的可行性。当然，既有主体功能区规划还需要在规划内容和方法上进一步深化完善，方可担当起“一本总规”“一张总图”的作用。

一、当前空间性规划存在的突出矛盾和问题

当前各类空间性规划种类繁多，编制和管理各自为政，存在规划内容交叉重复、空间布局矛盾冲突等问题。

（一）规划体系纷繁复杂，缺乏统领

我国空间规划体系主要与行政层级和部门管理紧密相关。从纵向看，分国家级、省级、市级、县级、镇级、乡村级规划；从横向看，各层级的发改、住建、国土、环保、海洋、林业等都有部门主导规划。各个部门的规划还进一步细分出多种类型，自成体系。空间规划纵横交织，导致规划越编越多、越编越乱。由于顶层规划“缺位”，各类规划相互“争位”，但都难担统领性重任。如城乡规划、土地规划主要解决“在哪里干”的问题，但战略指引性不强；环境、林业等规划专业性强，但综合统筹力弱。规划体系“群龙无首”、纵横铺陈，既浪费人力、物力和财力，又造成规划实施和管理上的混乱，迫切需要建立一个统领性规划，实现通盘考虑和全域统筹。

（二）规划内容矛盾冲突，缺乏边界

由于编制主体“职能连着利益”，为争夺话语权，各类空间性规划“以我为主”的趋势愈演愈烈。一些规划空间范围力求全覆盖、内容力图全方位，导致空间重叠、内容重复，或者指向矛盾、功能抵触，甚至同一空间“一女多嫁”。如，有的地方出现城市总体规划和土地利用总体规划在用地配置上“南辕北辙”的状况；还有的地方在开展“两规”图斑对比中发现，1/3 左右的用地存在矛盾，地方发展缺少统一的开发指引，迫切要求明确发展总纲，协调共建各类规划的约束性框架，引导形成科学的规划编制格局。

（三）规划标准自成体系，缺乏统一

各类空间性规划的具体编制，一般都采用系统内的技术标准。除了基础数据、规划期限、目标指标等不统一外，空间划分、地块属性等核心内容往往也存在差异，相互之间较难转化和衔接。如土地利用总体规划、城市总体规划、环境功能区划，对于空间管控分区分别都有内涵相近，但实际有别的多个标准，使得项目选址、开发建设难以有效推进，加剧了地方发展的资源供求矛盾，严重影响了规划实施效力。一些地方虽然开展

表1 主要空间性规划编制依据及审批监测

名称	体系构成	主体规划	编制依据	规划期限	编制和审批	监测手段
主体功能区规划	包括国家主体功能区规划 and 省级主体功能区规划，分国家和省级两个层次编制。	主体功能区规划	2006 年中央经济工作会议提出“分层次推进主体功能区规划工作，为促进区域协调发展提供科学依据”的要求，确定《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》开始编制全国主体功能区规划。	本轮编制一般到 2020 年	由本级政府主导编制(省级规划由国家发展改革委审核)，本级人民政府发布实施。	规划评估与空间动态监测管理
城乡规划	包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。城市规划、镇规划分为总体规划 and 详细规划。	城市总体规划	《中华人民共和国城乡规划法》强调“城市总规应当依据国民经济和社会发展规划(规划)，要求与土地利用总体规划衔接”。	20 年	由地方政府主导编制,由国务院或上级政府审批。	规划实施评估
土地利用规划	按等级层次分为国家、省、地(市)、县(市)、乡镇 5 级。	土地利用总体规划	《土地管理法》第二十二条“城市总体规划、村庄和集镇规划，应当与土地利用总体规划相衔接，城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模”。	10~15 年	由地方政府主导编制,由国务院或上级政府审批。	规划中期评估
环境功能区划	按全国、省、市(市本级)和县(市)陆续推开。	环境功能区划	2009 年启动了国家环境功能区划编制研究与试点工作，在 13 个省(区)开展环境功能区划研究和编制试点。要求与试行的生态环境功能区规划、主体功能区规划(方案)、土地利用规划和城乡规划等其他相关空间管制规划相衔接。	未设规划期限	由地方政府主导编制,经专家论证后按程序逐级上报上级政府。	配套管控措施及负面清单，原则上 3~5 年不得调整

了规划用地规模、用地属性等环节的对比调整工作，但仅是冰山一角，治标不治本。解决技术难题，迫切要求摸清标准差异、理清源头矛盾，并通过建立基础性规划框架，形成统一的技术协调方案。

（四）规划管理各自为政，缺乏协调

各类空间性规划一般采取“政府负责、部门牵头”的编制形式，规划成果大多由上级主管部门审批或同意，“条线要求”和“职能需要”是开展规划管理的核心。由于缺乏统筹约束和横向监督机制，规划编制中即使有部门之间意见征询等环节，也往往流于形式。一些地方尝试建立各种形式的规划协调委员会，但协调手段有限，缺乏统一刚性制度约束，较难发挥实际效用，迫切需要建立更为有效的统筹机制，加强规划各环节的协调衔接。

总的来看，当前各类空间性规划矛盾冲突的症结，在于缺乏一个“顶层规划”的统筹引领，解决问题的关键是要把空间领域的“总纲领、总格局、总管控”，有机地统一在“一本总规”和“一张总图”上，形成地区发展的“规划龙头”。在此基础上，进一步建立分工清晰的空间规划体系和权威高效的规划协调机制，对各类规划进行统筹细分和衔接协调，从而实现“多规合一”。

二、主体功能区规划作为“顶层规划”的可行性

由哪个规划来担当“顶层规划”呢？目前是众说纷纭、意见不一。有的主张用经济社会发展规划作为顶层规划，有的建议提升某类空间规划为顶层规划，还有的力推新编空间性总体规划。笔者认为，发展规划经过 60 多年的实践，已经形成比较成熟的编制实施机制和规范，并有宪法为依据，但它以五年发展目标和任务为核心，是与空间规划体系相对并行的两大规划体系，无论从规划期限，还是从规划内容看，都难以成为空间顶层规划。而城乡规划、土地利用规划、环境功能区划等空间性规划，其出发点和立足点都是侧重解决某一方面的空间布局问题，在其相关法律法规中，都提到要以“国民经济和社会发展规划”为依据或以“主体功能区规划”为基础，表明这些规划自身作为空间专项性规划，也有顶层规划来统筹引领的需求。至于另起炉灶新编一个空间性总体规划，虽然可行，但不太符合规划数量精简的改革方向。因此，比较可行的解决方案是对既有主体功能区规划进行深化完善，将其作为空间性规划的“顶层规划”。

（一）主体功能区规划已有较高的权威认同

自《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》第一次提出主体功能区理念以来，历届党中央、国务院始终强调把主体功能区作为空间开发的基础

性制度。《国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要》提出要“推进形成主体功能区”。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调“坚定不移实施主体功能区制度”。2014年修订发布的《中华人民共和国环境保护法》要求环境保护规划要与主体功能区规划相衔接，在法律层面确认了主体功能区规划的地位。2015年中央发布的《生态文明体制改革总体方案》，既提出统筹主体功能区规划，又提出实施海洋主体功能区制度，奠定主体功能区规划海陆全覆盖格局。《国民经济和社会发展的第十三个规划纲要》以专章论述“加快建设主体功能区”，并提出“建立国家空间规划体系，以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，推进‘多规合一’”。

（二）主体功能区规划的战略性和基础性特点决定了能够统筹空间总体布局的地位

主体功能区规划根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹谋划未来人口分布、经济布局、国土利用和城市化格局，具有战略性、基础性特点。所谓“战略性”，是指主体功能区规划事关国土空间的长远发展布局，它明确经济和人口的分布格局，引导城镇和产业合理布局，是一项关系国土开发全局、涉及现代化建设长远的战略性规划。所谓“基础性”，是指主体功能区规划是基于国土空间的资源禀赋、环境容量、现有开发强度、未来发展潜力等因素对于国土空间开发的分工定位和布局，是宏观层面制定国民经济和社会发展战略和规划的基础，也是微观层面进行项目布局、城镇建设和人口分布的基础。因此，主体功能区规划能够成为各类规划空间布局衔接协调的基础平台，可以成为编制城乡规划、土地利用规划、区域规划、重大建设项目规划等在空间开发和布局方面的基本依据。

（三）主体功能区规划还需要在空间分区等方面进一步深化完善

主体功能区规划经过十多年的理论研究和实践探索，相关领域研究与技术支撑相对扎实，但从担当顶层规划的要求看，仍需要进一步提升完善。从空间管控来看，既有主体功能区规划主要是区域开发强度管控，以及生态功能区、粮食主产区等区域功能管控，且以县级行政区为单元定位管控要求，还缺乏明晰的城镇、农业、生态等空间边界管控，对其他空间规划的指导和约束力仍然不够，需要加强重要空间边界管控和空间指标管控。从规划内容上看，国土空间利用与经济社会发展战略的协调分析还不足，重大战略任务在空间上的落实和引导还不够，需要进一步加强区域战略定位、战略目标、战略任务的研究并充实相关内容。从规划体系上看，目前主要编制了国家和省级主体功能区规划，缺乏市县级规划进行主体功能战略实施部署，下一步可以根据需要将规划体系延伸到市县，构建国家、省、市县三级规划编制体系。

三、深化完善主体功能区规划的思路和方法

按照“顶层规划”的角色要求深化完善主体功能区规划，重点要强化规划的战略性和基础性和约束性，关键是要补齐空间统筹力相对不足的短板，深化空间总体部署、核心指标确立、重要边界管控，并进一步优化规划编制技术和方法。

（一）内容上，在四类区域划分基础上再细分三类空间，划定三条红线，并对重要空间利用作出统筹安排

既有主体功能区规划，主要将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类区域，这种分区更大程度上是以开发强度为基础的管治方案。为了强化主体功能区规划的空间性和管束力，有必要将主体功能区的内涵从四类区域拓展到三类空间、三条红线。即按照生态、生产、生活三大主体功能，进一步划分生态空间、农业空间和城镇空间以及主要管控边界线，最终形成以四类区域、三类空间、三条红线统筹保护与开发的“433”主体功能总格局。

1. 划分城镇、农业、生态三类空间。城镇、农业、生态三大功能，较为全面地概括了地方保护和开发的基础功能，对应的空间分区有利于实现分类管理和协调联动。国家有关政策文件也已经明确要求开展三类空间的划分工作。2014 年，国家发展改革委等四部委《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》，首次提出要在推进“多规合一”、开展市县规划改革中，“划定城市开发边界、永久基本农田红线和生态保护红线，形成合理的城镇、农业、生态空间布局”。中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》提出，“市县空间规划要统一土地分类标准，根据主体功能定位和省级空间规划要求，划定生产空间、生活空间、生态空间”。由此可见，划定城镇、农业、生态三类空间，是统筹各类规划、绘制一张总图的基础性任务。依托三类空间，能够充实完善主体功能区的空间内涵，切实将发展与布局、开发与保护融为一体。

2. 划定生态保护红线、永久基本农田红线和城镇开发边界三条红线。三条红线是管控三类空间中最核心的区域。其中，生态保护红线是按照国家环境保护法等要求，为优化空间开发格局而建立的生态安全底线，实行最为严格的保护制度。永久基本农田红线，是为进一步完善基本农田保护制度，划定永久保护的基本农田区域，设立目的是为了严控城镇化进程中对耕地尤其是对城市周边地区优质耕地的挤占，要给予子孙后代留下良田沃土。城市开发边界，是为了提高城市化质量、限制城市无序蔓延而划定阶段性时期内允许城市开发的边界线，在一定区域内可以与城镇空间边界重合。对于特大城市和大城

市，应该增强边界线的“刚性”约束，而对于一些新生城市可以适当考虑一定的弹性。

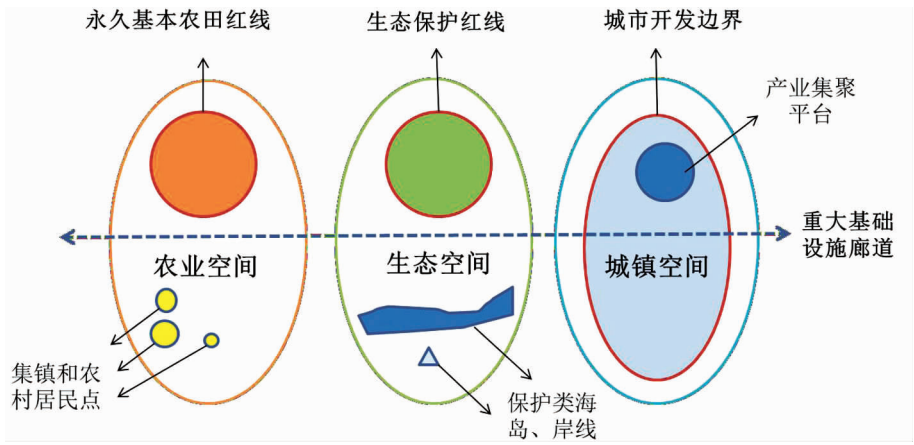


图 1 三类空间、三条红线关系图

3. 统筹安排重要空间。主要是指对影响区域空间结构的功能区块和线性廊道等提出总体部署。这是主体功能区规划管控核心要素空间布局的关键。通过量化或者空间定位的手段，确保重大资源的保护和开发利用。重点是在“三类空间、三条红线”的空间管控基础上，部署线性基础设施、产业集聚平台、深水岸线等重要空间资源，明确利用原则、开发方向、管控要求等。通过重要空间资源的统筹部署，进一步加强规划的全局性，使主要界限、区块和指标朝着协调有序方向发展。

（二）层级上分为省级规划和市县规划，省级规划以指标管控为主，市县规划要形成“一张总图”

《生态文明体制改革总体方案》明确提出，“空间规划分为国家、省、市县（设区的市空间规划范围为市辖区）三级”。结合主体功能区规划特点，地方主体功能区规划层次可分成省级和市县级，其中设区市的规划范围为市辖区。不同层级的主体功能区规划，应把握合适的空间尺度。可以按照自上而下逐级深化的方式，推进功能区划的细分，最终通过各个行政单元的空间布局整合，形成地方保护和开发的空間管控总图。

1. 省级规划：以四类区域划分和三类空间比例指标管控为主，同时划定由省级管控的保护和开发边界。省级主体功能区规划应该统筹部署全省空间框架，开展“433”功能区划，并明确重要空间利用安排和管控措施。由于省域空间属性复杂，且存在多个市县级行政单元，需要遵循“粗细结合”的原则。一方面，调整完善既有规划对于四类区域的划定；另一方面，提出以三类空间比例为核心，开发强度、建设用地总规模、基本农田总量等指标为支撑的定量管控，并且确定省级管控的主要边界。具体而言，一是确定三类空间比例。可以按照“省级初定、地方反馈”的方法开展，即省级层面基于国土空

间评价、城市化趋势分析、农业生产和生态功能的基础需求等，大致确定三类空间比例。同时，按照不同的开发强度，综合提出四类区域的三类空间比例要求。将全省和各市县三类空间比例进行校核调整，最终确定省级三类空间的量化结构管控指标。二是划定省级管控的保护和开发边界。重点围绕国家级和省级重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域，开展生态保护重要性评估，形成省级生态保护红线区域。按照管控强度、连片保护等要求，划定省级监管的永久基本农田示范区边界线。设区市及人口规模超百万的大城市，由于其在省域层面区域影响力较大，应由省级规划确定其城市开发边界，并在全省空间格局中作整体性统筹协调。

2. 市县规划：不再进行四类区域划分，主要根据省级主体功能区规划确定的四类区域以及三类空间比例指标管控要求，开展三类空间、三条红线划分，有机整合重要空间性规划内容，形成空间发展“一张总图”。市县主体功能区规划以设区市的市辖区和县级行政单元为空间主体，开展“三区三线”的功能区划，在此基础上明确六类分区的管控导向，部署城镇体系、重大基础设施、产业平台等的空间布局和发展重点，形成统领市县空间发展的“一张总图”，成为市县空间性规划的“顶层规划”。一是按照省级规划确定的管控指标，划定全域覆盖的三类空间、三条红线。不同于省级规划以定量指标管控为主，市县规划要形成可落地的主体功能空间部署。在功能区划中，应积极借助地理信息基础数据，科学评价国土空间现状，分析需求变动态势，结合省级规划管控要求，划定本级区域的三类空间，明确具体空间内涵和管控举措。在此基础上，深化细化省级规划的三条红线范围，重点将本级管控的生态保护区域、永久基本农田区域纳入本级规划的保护红线范围。同时，科学测算城市阶段性规模扩张需求，在城镇空间内确定具体的城市开发边界，允许适当与城镇空间边界重合，引导城镇空间有序开发。二是建立空间管控原则性方向，重点明确三类空间、六类分区的空间开发建设行为导则。在市县主体功能区规划层面，应对三类空间以及三条红线划分后形成的六类分区，进行开发建设行为的管控。一方面，要明确市县三类空间的开发强度，指导各类空间内的开发建设行为和重大空间资源布局导向，对三类空间相互有交叉的区域，提出原则性布局管控要求。另一方面，针对三条红线将三类空间划分成的六类分区，制定差别化的管控原则，为各区域具体用地部署和相关空间规划对接奠定基础。三是以三类空间、三条红线为纲，明确市县土地利用结构，重点深化城镇空间内的用地布局，并为相关空间性规划提出指导衔接。为增强市县规划统筹性和约束力，加强与其他空间性规划的协调衔接，笔者建议，进一步开展规划用地安排。一方面，调整优化市县域的土地利用结构。按照省级下达的土地利用各约束性指标，结合“三区三线”和重大空间资源布局，形成规划期内的市县

域土地利用结构，明确中心城区和其他乡镇的空间分布和规模，合理确定各城镇的人口和建设用地规模。在此过程中，要建立用于具体用地图斑对比的指导性条款。主要针对现行实施的“城规”和“土规”用地矛盾问题，按照“三区三线”总体部署格局和管控要求，形成原则性的用地调整导向，引导现行的空间性规划具体用地在市县主体功能区规划的统筹引领下调整完善。另一方面，开展中心城区的用地布局。基于中心城区的现状建设用地布局评价和总体发展趋势研判，提出总体空间布局结构及各类用地规模结构，明确主要片区的开发建设导向。通过对市县域主要空间性内容的“总、分”布局细化，以及技术层面的整合，最终实现市县发展的“一张总图”。

（三）方法上，应将自然本底评价与发展战略分析相结合，目标定位引领与空间布局安排相结合，传统规划编制方法与现代信息化手段相结合

为提高规划的科学性、合理性和准确性，在方法选择上，应注重定性与定量相结合，综合运用国土空间评价、大数据分析、空间预测分析等方法，使规划既基于现状本底，又符合发展趋势；既有战略定位，又有具体布局，满足规划兼具统领性、基础性和可操作性要求。

1. 自然本底评价和发展战略分析相结合。在主体功能区规划编制过程中，尤其是省级层面对三类空间比例的确定以及市县层面具体划分“三区三线”的过程中，应深化自然本底评价，并加强发展战略对评价结果的修正。一方面，要进一步细化评价单元，更加强调具有空间界线的评价指标选取，将地表功能区边界提取作为评价和划分“三区三线”的重要方法。另一方面，功能区划要结合地区重大战略导向，可将有重大战略引导的区域，确定为同类主导功能空间。如实施“小县大城”战略的市县，可视情况将县城周边一定区域划入城镇空间，偏远乡镇区域划入农业或生态空间。

2. 目标定位引领和空间布局安排相结合。为弥补既有主体功能区规划空间统筹力的相对不足，在编制方法上应注重目标管理和空间管控相结合，“四类区域”的指导约束和“三区三线”的深化落实相结合。重点要深化两方面内容：一是把握“禁止、限制加大保护力度，优化、重点提高开发效率”原则，实现以“四类区域”为主导，指导和约束“三类空间”划分和主要指标管控。二是依托地理信息系统，通过对国土空间开发与保护的现状与需求进行科学的评价和预测，合理划定“三区三线”边界，实现对市县战略目标任务的空間部署，提高“三区三线”划分的科学性和规范性。

3. 传统规划编制方法和现代信息化手段相结合。在规划编制中，要综合运用经济、社会、管理、地理、工程等专业知识和研究方法。在资源平衡上更加强调要素供给能力，

表2 “四类区域”对“三类空间”比例等定量指标制定的指导

四类区域		三类空间比例			主要指标			
		城镇	农业	生态	开发强度、城乡建设用地规模等	耕地保有量	林地保有量、森林覆盖率等	城市化率
优化开发区域		高 	低 高 	低 	高 	低 高 	低 高 高 	高 
重点开发区域								
限制开发区域	农产品主产区							
	生态经济区							
	重点生态功能区							
禁止开发区域		低	低	高	低	低	低	低

在战略研判上更好体现科学化和规范化手段，在编制方法上更多采用定性定量分析工具，在编制过程中注重扩大社会开放度和透明度，进一步提高主体功能区规划的科学性、准确性和可视性。同时，应该积极借助信息化手段推动规划空间落地，可充分利用“数字城市”建设成果，以地理国情普查成果和地理空间基础数据为基础，加强空间大数据的挖掘和利用，积极运用基于 GIS 系统的空间数据分析和模拟，增强有效的空间分析支撑。

四、对建立统一衔接的空间规划体系的几点建议

理顺规划关系是推进“多规合一”的基础。在“顶层规划”的统领下，应对庞杂的空间规划体系进行恰当“瘦身”改革，明确各类规划的定位、内容、边界和相互关系，建立一套纵向衔接、横向协调的空间规划体系。同时，探索建立权威高效的规划编审协调机制和共建共享的规划信息管理平台，从而推进各类规划在一体化的制度框架内逐步走向有机统一。

（一）探索建立分工清晰的空间规划体系

1. 建立纵向衔接、横向协调的两级地方空间规划体系。主体功能区规划作为空间顶层规划的地位确立以后,现行各类空间规划应按照统一的空间规划体系要求进行相应调整。省级层面,探索构建“总体规划+专项规划”的空间规划体系。总体规划,即省级主体功能区规划,统领各类空间性规划;专项规划,主要包括土地利用总体规划、省域城镇体系规划、环境功能区划、海洋功能区划等。各专项规划应调整规划边界和内容,

把规划重心放在总体规划赋予的空间范围，尽量避免规划范围和规划内容的交叉重复。市县层面，除必要的城市总体规划等规划外，鼓励探索“总体规划+详细规划”的空间规划体系。总体规划，即市县主体功能区规划，统领各类市县空间性规划；详细规划，在总体规划指引下，以部门为主导，对专项领域或局部空间进行土地利用和保护开发等作出具体安排，主要包括城市详细规划、村镇建设规划、土地整理规划、土地复垦规划、综合交通规划等等。市县详细规划应在市县主体功能区规划确定的“三区三线”空间框架内，以及主要管控指标和发展要求的总体引领下，重点在自身专项领域开展规划的深化细化。市县规划中，设区市只编制市辖区范围的空间规划，内容和深度要求与县级相同。

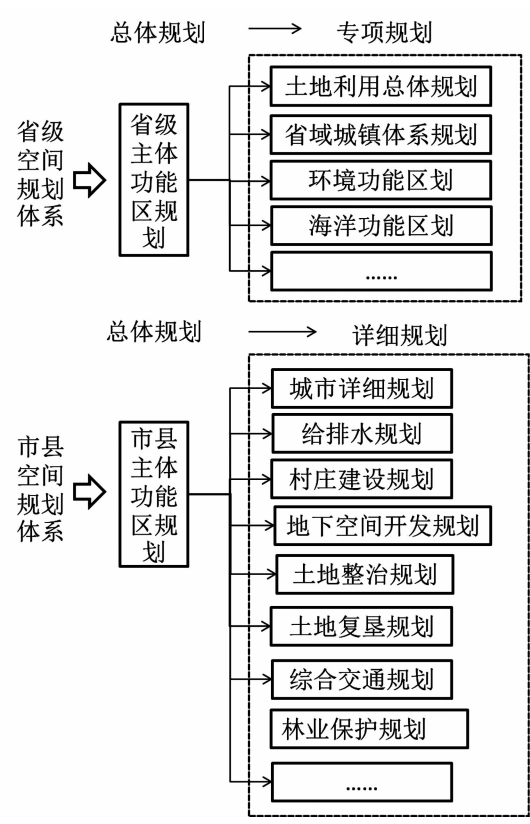


图2 省和市县两级空间规划体系图

2. 合理界定规划边界和内容。在深化完善主体功能区规划的基础上，应进一步合理界定各类空间性规划的主要类型、内容边界，明确规划重点，并进行必要的“瘦身”改造，形成与主体功能区规划相衔接的规划层级、规划目标、空间布局和深化部署。省级层面，调整各专项规划的内容和边界，重点对土地利用总体规划、城镇体系规划、环境功能区划进行“瘦身”。土地利用总体规划主要按照省级主体功能区规划的空间管控要求，提出土地利用的目标和方向，细化落实各类用地指标，安排土地利用重大工程等，不再开展省域土地利用管制分区等内容。省域城镇体系规划，应承袭省级主体功能区规

划确定的城镇化发展战略、目标、城镇体系和空间布局等，深化各城市、中心镇、农村居民点布局及公共设施配置要求，不再涉及“资源利用与生态环境保护的目标要求和措施”“限制建设区、禁止建设区的分区和管制要求”“省域内区域性重大基础设施布局”以及产业发展布局等内容。省级环境功能区划，其分区类型和空间部署容易与主体功能区规划产生交叉和错位，其包含的“生态保护红线”等重要管控区域在主体功能区规划中也有体现，也应作出必要的调整，不再开展省域全覆盖的环境功能区划，但应对生态空间作进一步的区域细分，对其他空间和重要区块提出环境质量目标、生态目标和管控措施。海洋功能区划，按照现有技术规程，重点加强海岸带“多规合一”的衔接。其他省级空间性规划，应在主体功能区规划的总体空间部署下，对本专业领域内容进行深化细化。

市县层面，合理界定各类规划边界并相应调整规划内容。相较省级层面，市县单元的空间尺度相对较小，除少数规模较大城市的城市总体规划等仍可考虑单独编制外，其他市县原有专项规划，其内容尽可能在总体规划中加以体现，逐步做到“一本规划、一张蓝图”。在总体规划中深度难以达到的内容，则在各类详细规划中体现。详细规划应在总体规划的指导下进一步明确分工。比如，城市详细规划应以总体规划划定的“城镇空间”为其规划区范围，重点在“城市开发边界”内开展建设用地分类布局，以及基础设施、公共服务设施、地下空间开发等规划。土地利用规划应细化落实耕地保有量、新增建设用地规模和建设用地总规模等指标，重点在“农业空间”和“生态空间”内配置用地分类布局，在城镇空间以指标管控为主，不再涉及具体的用地空间布局。其他详细规划也应在总体规划确定的空间框架内，开展自身专项领域的深化细化。

3. 统一规划基础数据、技术标准、规划期限和核心目标。在统一的空间规划体系下，城乡规划、土地利用规划等空间性规划与主体功能区规划要着力实现基础数据、技术标准、规划期限和核心目标相统一。统一基础数据，即要统一人口、经济、社会、土地等基础数据口径，作为各类规划发展目标设定的基础。统一技术标准，即要统一基础图件信息、图件比例尺、底图系统坐标系，协调规划用地分类体系，确立有利于实现“多规”衔接的编制标准、体系和路线。统一规划期限，专项空间性规划的规划期限不应长于主体功能区规划。统一核心目标，即要以主体功能区规划确立的战略目标为统领，协调实现“多规”发展目标、主要指标在规划期末的一致性，并确保动态调整。

（二）探索建立权威高效的规划编审协调机制

在梳理各部门职能关系，建立纵向衔接、横向协调的规划体系的基础上，健全协调机制，完善空间规划立项、编制、修改、审批和反馈机制，以保障各类规划有序有效编

制实施。

1. 健全规划协调机制。在目前的行政管理体制下，充分尊重各主管部门的法定规划职能，按照推进“多规合一”的目标，建立由地方政府主要领导作为负责人、各部门共同参与的规划协调平台。协调平台的主要职责在于联合审议各类规划，监督各规划重要内容的实施，及时发现规划偏差，组织部门会议，敦促相关修改。规划协调平台设立办公室，负责日常规划对接协调工作。

2. 理顺规划编制时序。遵循定位清晰、功能互补、统一衔接的要求，指导各级各部门按照“纵向自上而下、横向先主后次”的原则，编制或修编相应的规划。纵向上，首先，调整完善省级主体功能区规划，明确各市县重要指标，进一步增强对空间的约束性。其次，在省级主体功能区规划的功能定位和指标管控的基础上，市县分别编制本级主体功能区规划。横向上，理清思路、达成共识，首先编制主体功能区规划，以此作为统领各类空间性规划的顶层规划。其次，城市规划、土地利用规划等规划，应在对应顶层规划确立的框架下，同步编制和修编、联动审议。在此基础上，再推动编制其他重要专项规划。

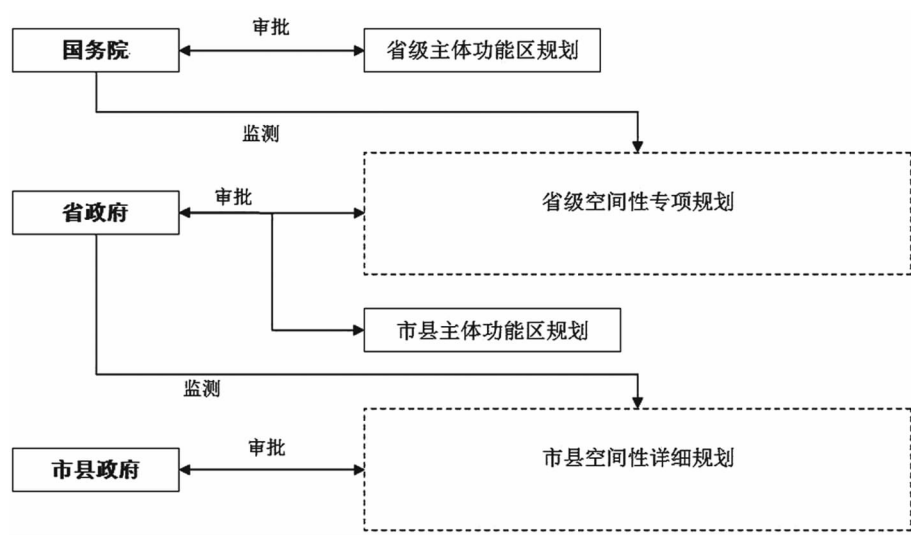


图 3 各级空间性规划审批制度

3. 改革规划审批制度。为推动地方发展的权责一致，应积极探索下放部分规划的审批权限，使地方政府真正成为规划编制和实施主体，增强主动性、积极性和能动性。具体而言，省级层面，建议省级主体功能区规划由国务院审批，其他省级空间性规划由省级人民政府审批。若现行法规有规定由国务院审批的规划，可以通过授权方式委托省级政府审批。市县层面，主体功能区规划由省级政府审批，现行由国务院或省级政府审批的其他规划，可以通过授权方式由市县市政府审批。其他空间性规划由市县市人民政府审批。

（三）探索建立共建共享的规划信息管理平台

以资源整合、改造提升为前提，形成统一的规划基础数据库、规划编制平台和信息查询、审批办公等信息管理平台，提高规划编制和管理效率。

1. 搭建公共信息基础平台。充分依托各地已有的数字城市、智慧城市系统，搭建全域公共信息基础平台，统一录入基础测绘成果、地理国情普查成果等空间底图数据和人口、经济社会等相关数据，目标是为主体功能区规划和各大空间性规划编制提供统一来源和格式标准的基础数据支撑。

2、协调接入规划编制平台。依托国土、规划、发改、环保等各级各部门现存数据库，通过“提升已有、创建未有，链接所有”，将各规划编制部门子系统接入公共信息基础平台，各部门可通过接口直接获取公共平台基础数据并在权限范围内对其他部门上传的相关信息进行访问查询，也能实时将本部门的规划编制、审批、项目选址和审批、土地储备、土地报批、环保监测和评价等信息录入数据库，供其他部门调用，真正实现各部门之间的信息共享和快速导入。

3. 建成综合信息管理平台。建设由公共信息基础平台和多部门子平台构成的“1+X”公共管理信息平台。将各个空间性规划涉及的用地边界、空间信息、建设项目等多元化信息统一到“一张图”上，并利用信息化手段，将“一张图”成果通过公共信息管理平台展现出来，实现控制红线在各业务部门中的落实，并为后续联合办公，如项目立项、审批、选址、用地审核和项目后续管理等提供可能性。

参考文献：

1. 王向东、刘卫东：《中国空间规划体系：现状、问题与重构》，《经济地理》2012 年第 5 期。
2. 汪劲柏、赵民：《论建构统一的国土及城乡空间管理框架——基于对主体功能区划、生态功能区划、空间管制区划的辨析》，《城市规划》2008 年第 12 期。
3. 樊杰：《我国主体功能区划的科学基础》，《地理学报》2007 年第 4 期。
4. 方忠权、丁四保：《主体功能区划与中国区域规划创新》，《地理科学》2008 年第 4 期。
5. 史育龙：《主体功能区规划与城乡规划、土地利用总体规划相互关系研究》，《宏观经济研究》2008 年第 8 期。
6. 樊杰、蒋子龙、陈东：《空间布局协同规划的科学基础与实践策略》，《城市规划》2014 年第 1 期。
7. 杨伟民：《我国规划体制改革的任务及方向》，《宏观经济管理》2003 年第 4 期。
8. 张文彤、殷毅、吴志华、潘聪：《建立“一张图”平台，促进规划编制和管理一体化》，《城市规划》2012 年第 4 期。

责任编辑：谷 岳

公民科学素质的宏观影响因素研究^{*}

田 帆 戴 宏

摘要：“十二五”期间，各地各部门围绕党和国家发展大局，联合协作，带动了全民科学素质水平整体提高，但我国公民科学素质与发达国家仍然有显著差距。本文运用结构方程模型，以中国各省及直辖市第8及第9次公民科学素质调查结果的面板数据为研究样本，实证研究地区教育、城镇化、经济等变量对地区公民科学素质的影响。结论显示以上变量对地区公民科学素质均存在显著影响，影响大小依次为教育（0.723）、经济（0.614）、城镇化（0.428），预期我国2020年公民科学素质会继续增长。本文在完善科普工作政策配套机制、提升教育对公民科学素质的贡献作用、发挥信息化在科普工作中的重要作用、强化科普工作人才队伍建设等方面提出了政策建议。

关键词：公民科学素质 教育 城镇化 经济

作者简介：田帆，国家发展改革委社会发展研究所助理研究员、博士；
戴宏，中国科协创新战略研究院助理研究员。

一、问题提出

2006年国务院颁布实施的《全民科学素质行动计划纲要（2006—2010—2020年）》指出，到2020年要形成比较完善的公民科学素质建设的组织实施、基础设施、条件保障、监测评估等体系，公民科学素质在整体上有大幅度的提高，达到世界主要发达国家21世

^{*} 本文系国家社科基金青年项目“海外人才回流意愿影响因素研究”（项目编号：16CSH044）阶段性成果。

纪初的水平。这为我国公民科学素质建设做出了总体安排，也指明了未来发展方向。党的十八大明确提出实施创新驱动发展战略，强调科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑。为积极配合并努力实现《纲要》提出的建设目标，国内学者及研究机构做出了大量有益尝试。中国科学技术协会（简称“中国科协”）于 20 世纪 90 年代开始研究并测算中国公民科学素质水平，截至 2015 年已连续进行 9 次中国公民科学素质调查，其调查依据及测算体系源于美国米勒体系。

近年来，我国各级各类政府部门通力协作，公民科学素质整体水平有了显著提高。从第 9 次公民科学素质调查结果来看，2015 年我国具备科学素质的公民比例达到了 6.20%，比 2010 年的 3.27% 提高了近 90%，进一步缩小了与西方主要发达国家的差距。上海、北京和天津的公民科学素质水平分别为 18.71%、17.56% 和 12.00%，位居全国前三位，分别达到美国 and 欧洲世纪之交的水平。江苏（8.25%）、浙江（8.21%）、广东（6.91%）和山东（6.76%）4 省的公民科学素质水平超过了全国总体水平。福建（6.10%）、吉林（5.97%）、安徽（5.94%）等 13 个省、自治区的公民科学素质水平超过 5%。与 2010 年相比，北京和上海的公民科学素质水平增长幅度较大，安徽和河南的公民科学素质水平排名进步较快，海南和新疆的公民科学素质水平增长率较高。

尽管如此，目前我国公民科学素质的发展工作中仍然存在一定问题，公民科学素质水平与发达国家相比存在不小差距，公民科学素质的城乡差距十分明显，劳动适龄人口科学素质不高。大多数公民对基本科学知识了解程度较低，在科学精神、科学思想和科学方法等方面更为欠缺，一些不科学的观念和行为习惯普遍存在，愚昧迷信在某些地区较为盛行。若公民科学素质水平不能持续提高，对创新型国家建设进程产生一定阻碍，并且有可能成为制约我国经济发展和社会进步的瓶颈。现阶段而言，我国全民科学素质发展工作还不能完全满足全面建成小康社会和建设创新型国家的需要，公民科学素质亟待提高，公民科学素质建设具有必要性及紧迫性。

本文旨在对公民科学素质影响因素进行实证研究，开发出同时涵盖经济水平、教育水平、城镇化水平的公民科学素质发展系统动力学模型，测算出各影响因素对公民科学素质的具体影响，为公民科学素质的提高提供政策启示。

二、文献综述、研究假设与模型构建

（一）文献综述及研究假设

1. 公民科学素质影响因素研究

公民科学素质测评方面，美国学者米勒于 1983 年提出了以“三维度模型”来界定科

学素质以及一套切实可行的测评方法，将科学素质的概念分为三个维度：一是对重要的科学术语概念的理解；二是对科学方法和研究过程的理解；三是对科学技术的社会影响的认知和理解（Jon D. Miller，1983）。目前，美国、欧盟、日本等发达国家（地区）一直沿用米勒提出的有关科学素质的评价指标和测试题目（许佳军等，2014）。在我国，同样有很多学者在米勒的基础上对中国公民科学素质的测评问题进行了研究，有研究认为米勒体系测评的完善化需要从科学哲学、科学史和科学社会学等学科中汲取营养，并针对地区发展的差异性（刘华杰，2006）；有研究指出在测评体系构建过程中应正确处理科学素质与科普、社会实践以及公民科学素质的社会责任与工作定位的关系（徐善衍，2012）；有研究对项目反应理论如何在中国公民素质测评中的使用进行了阐释（孔燕、张凡，2009）。许佳军等选取了京津沪渝湘川等 6 个具有代表性的省市进行测评，尝试性地提出了一套全新的公民科学素质测评指标体系，通过计算，得到 6 省市公民科学素质基准的达标率，计算结果基本符合中国人群的客观实际（许佳军等，2014）。自 1992 年起，中国科协共做过 9 次中国公民科学素质调查，在具体过程中不断改进着工作方法，取得了很好的效果，其中何薇、张超、高宏斌等根据第 7 次公民科学素质调查数据，分析描述了中国公民的科学素质水平和状况，对公民获取科技信息的渠道和对科学技术的态度等影响公民科学素质变化的因素进行了分析和概述（何薇、张超、高宏斌，2008）。

公民科学素质影响因素方面，不同学者通过不同角度分析了公民科学素质的影响因素，有研究探讨了科学态度、科学传播和人力资本对公民科学素质的影响，有研究分析了科普传播、科普活动、科普环境、教育、年龄等因素对公民科学素质的影响（He Wei, Ren Lei, Zhang Chao, 2012; Ren Lei, Zhang Chao, He Wei, 2013），有研究分析了国内生产总值（GDP）、劳动力投入、资本投入、教育水平等宏观因素对公民科学素质的影响（He Li, 2013），有研究分析了人际沟通对公民获取科技信息的重要作用（Zhang Feng, He Wei, Zhang Chao, 2014）。

以上学者的研究相互补充、相互启发，把这一领域的研究不断引向深入。在前人的研究基础之上，本文提出如下假设：

- 假设 1：经济发展水平对公民科学素质会产生正面影响。
- 假设 2：教育水平对公民科学素质会产生正面影响。
- 假设 3：城镇化水平对公民科学素质会产生正面影响。

2. 各自变量相互影响研究

（1）教育与经济。学术界普遍认为，教育是提升经济发展水平的关键因素（陆根尧、朱省娥，2004；叶茂林、郑晓齐、王斌，2003）。可从内部和外部分别来看教育对经济发

展水平的提升作用，内部作用主要是自身的人力资本对生产力的影响，外部作用主要是改善经济发展的社会环境和提升生产要素质量。国内学者从多维度对于教育对经济发展的影响进行了研究与分析，有研究指出高等教育对经济的发展具有非常关键的作用，甚至可以说是社会经济进步的源泉（吕颖，2004；张振助，2003）。然而，也有部分学者认为我国的高等教育贡献率不足，对经济发展水平并无明显影响（崔玉平，2000；杨益民，2006），甚至还有研究指出高等教育发展的不平衡性对我国经济的总体发展产生了消极作用（王录仓、武荣伟、刘华军，2015）。从教育投入对经济发展的作用情况来看，尽管我国存在教育投入缺乏、教育投入贡献率不高的问题（周英章、孙崎岖，2001；李玲，2004），但普遍认为社会公共教育的投入会加速经济发展，甚至还有实证研究发现存在可以使经济增长率最大化的公共教育投入模式（马拴友，2002；林丽玲，2015；王雅楠、孙慧、何昭丽，2016）。

基于以上研究，我们认为教育对经济增长会产生显著影响，同时提出本文的假设：

假设 4：教育水平会通过影响经济发展水平对公民科学素质产生间接影响。

（2）城镇化与经济。经济学研究认为，聚集效应、规模效应、分工合作会使得城镇化促进经济的发展。国内外很多专家学者对于城镇化和经济增长之间的关系进行了深入的研究。有学者利用 95 个国家、43 个变量进行的主要成分研究发现经济发展速度和城镇化发展水平之间存在正相关关系（Bryan Berry，1962）。以 1960—1990 年 39 个国家为样本的非参数方法证实了经济增长和城镇化发展之间的 U 型曲线关系（Bertinelli，Strobl，2003）。Annez 等（1975）选取很多国家和地区数据为样本，对每 10 年间的数据进行测算研究，认为人均 GDP 和城市化率的提升会促进生产率的提升。西蒙库兹涅茨（1965）提出城市化是现代社会发展和经济增长的重要前提，是现代工业规模经济发展不可或缺的重要因素。关于我国城镇化与经济增长的关系，我国学者进行了大量实证研究，认为城市化发展情况和经济发展之间存在相互作用（李金昌、程开明，2006）。运用内生增长模型对城市化发展情况和经济增长之间的关系进行研究的结论显示，我国大部分省份城市化的发展会促进经济的增长，但也出现了某些省份的经济增长过度依赖城市化的情况（闰晓红，2011）。还有研究对我国 29 个省（区市）的面板数据进行了研究，建立了包括城市化发展情况的地区经济增长模型，最终发现长期城市化的发展会促进经济的发展，但在短期城市化的发展对经济的发展有滞后作用（项本武、张鸿武，2013）。

基于以上研究，笔者认为城镇化对经济增长会产生显著影响，同时进一步提出本文的假设：

假设 5：城镇化水平会通过影响经济发展水平对公民科学素质产生间接影响。

(二) 模型构建

根据以上研究假设，现构建公民科学素质影响因素模型如下：

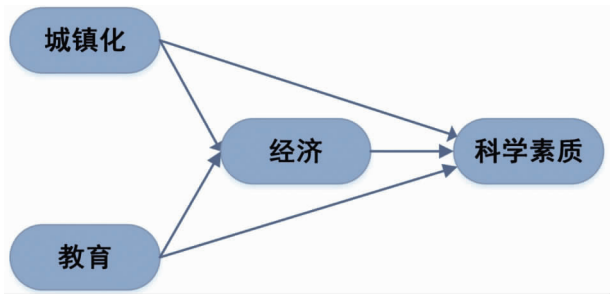


图 1 初步构建的公民科学素质影响因素模型

三、研究方法

(一) 通过结构方程计算模型的路径系数

公民科学素质影响因素的研究，可以理解为各类显示变量和潜在变量相互关系的研究。相对于传统的统计方法，结构方程可同时处理测量与分析问题，它可以同时估计模型中的测量指标、潜在变量，不仅可以估计测量过程中指标变量的测量误差，也可以评估测量的信度与效度。结构方程中共包括潜变量与显变量两种类型的变量，在社会科学领域中主要用于分析观察变量间彼此的复杂关系，潜在变量是个无法直接测量的概念，如智力、动机、信念、满足与压力等，这些无法观察到的概念可以借由一组观察变量（显变量）来加以测量，方法学意义上的测量指标分为间断、连续及类别指标，因素分析模型就是一种具有连续量尺指标的潜在变量模型的特殊案例。本文会借助结构方程的两种功能：一是可以反映出理论模型所导出的协方差与实际搜集数据的协方差间的差异，验证理论模型；二是利用变量间的协方差矩阵，观察出多个连续变量间的关联情形，分析出理论模型的路径系数。

结构方程模型包括两种基本形式：一是描述显示变量与潜在变量之间的度的关系，称为测量模型；另一种是描述潜在变量之间的结构关系，称为结构模型。

测量方程： $X_i = \Lambda_{xi}\xi + \delta$ ；(1)

$Y = \Lambda_y\eta + \epsilon$ (2)

测量方程是表示观测变量 X，Y 与潜变量 η, ϵ 之间关系的方程组。其中 Y 代表公民科学素质，X 共分为 4 个变量， X_1 代表经济发展水平、 X_2 代表科技水平、 X_3 代表教育水平、 X_4 代表城镇化水平。

结构模型： $\eta = B\eta + \Gamma\xi + \zeta$ (3)

结构方程是表示各个潜变量及显变量之间关系的方程。由测量方程与结构模型结合，通过一种迭代求解过程，就能计算出结构方程模型中的各个参数，进而分析出各个潜变量之间的相互影响大小。

(二) 通过最大最小值法对基础数据进行无量纲化处理

本文所涉及经济、教育、科技、城镇化等地区经济指标，单位各不相同，要想将各单位不同变量在同一模型中同时进行处理，则需要对数据进行无量纲化处理，这里采用最大最小值法，具体方法如下：

$$Y_i = (X_i - \text{Min}X) / (\text{Max}X - \text{Min}X) \tag{4}$$

经过最大最小值处理后的数据最大值为 1，最小值为 0，其余均在 0 到 1 之间。

四、实证研究

(一) 样本选择

数据可得性是本文样本选择的第一原则，依托互联网文献调研，笔者将公布过第 8 次及第 9 次公民科学素质调查结果的省市当作样本进行分析，并以公布的公民科学素质结果作为衡量地区公民科学素质水平的变量。采取的样本共包括 2015 年北京、天津、上海、重庆、江苏、浙江、广东、山东、福建、吉林、安徽、新疆、西藏、青海、辽宁、黑龙江、河南、湖南、宁夏、内蒙古、陕西、广西、甘肃、海南、湖北、江西、陕西、四川及 2010 年北京、天津、上海、重庆、江苏、浙江、广东、山东、福建、吉林、安徽、新疆、青海、辽宁、黑龙江、河南、湖南、宁夏、内蒙古、陕西、广西、甘肃、海南、河北、湖北、贵州、云南、江西、山西、四川等 57 个样本。

经济水平方面，本文采用地区人均 GDP 进行衡量；教育水平方面，本文从财、人两个方面进行考量，最终选择了人均教育投入和义务教育师生比两个指标进行衡量；城镇化方面，本文采用城镇化率进行衡量，即一个地区城镇常住人口占总常住人口比例。本文使用数据来自于国家统计局网站、各地区国民经济和社会发展报告及各地区统计年鉴。

(二) 模型检验

将数据代入模型 1，拟合效果显示，显著性 P 为 0.14，说明模型与数据拟合适度。卡方与自由度的比值为 1.827，小于临界值，说明假设模型的协方差与观察数据适配，模型拟合度较好。渐进残差均方和平方根 RMSEA 为 0.005，小于 0.1 的临界值。GFI、AGFI、NFI 等指数值分别为 0.964、0.82、0.956，GFI 和 NFI 都大于 0.9 的临界值，AGFI 大于 0.8。模型总体拟合较好，能够满足本研究要求（表 1）。

表 1 模型各指标值

指标	P 值	CMIN/df	RMSEA	GFI	AGFI	NFI
	0.14	1.827	0.005	0.964	0.820	0.956

（三）计算结果

笔者利用 AMOS17.0 软件对数据进行了分析，研究结果显示，经济、城镇化对地区的公民科学素质存在直接显著影响，教育对公民科学素质直接影响不显著。同时，教育和城镇化会通过影响经济水平对公民科学素质产生间接影响（表 2）。

表 2 变量间路径系数

路径	系数	P 值
经济－>科学素质	0.614	显著
城镇化－>科学素质	0.182	显著
教育－>科学素质	-0.061	不显著
教育－>经济	1.178	显著
城镇化－>经济	0.401	显著
教育－>经济－>科学素质	0.723	/
城镇化－>经济－>科学素质	0.246	/

从路径系数计算结果来看，经济到科学素质的路径系数为 0.614，城镇化到科学素质的路径系数为 0.182，城镇化到经济的路径系数为 0.401，教育到经济的路径系数为 1.178。除直接路径系数外，城镇化通过影响经济水平间接影响公民科学素质水平的间接路径系数为 0.246。教育对通过影响经济水平间接影响公民科学素质水平间接路径系数为 0.723。

（四）2020 年公民科学素质预测

经济增长方面，众所周知，实现两个一百年的目标，就要在 2020 年实现 GDP 比 2010 年 GDP 翻一番。从 2010—2016 年 GDP 增长情况来看，在接下来 4 年中我国 GDP 增速应保持在 7%左右；城镇化方面，国务院印发的《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》中指出，到 2020 年要实现城镇化健康有序发展，常住人口城镇化率达到 60%左右；教育方面，根据《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》的目标，我国提高国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例，2012 年达到 4%（目前已经达到），

同时还要保证财政教育拨款增长明显高于财政经常性收入增长，可以预期，未来财政性教育投入增长速度不会低于 GDP 增长速度。

从我国政府在各领域制定的目标来看，影响公民科学素质的因素指标在未来均会持续提高，因此可以肯定的判断我国公民科学素质在未来同样会继续提升。根据现有模型逻辑，将 3 个变量在 2020 年的预期值同样经过指数化处理带入到我们的模型之中，可以预测到 2020 年，我国公民科学素质达标率将进一步增长，可达到约 10.3% 左右，完成《全民科学素质行动计划纲要实施方案（2016—2020 年）》的目标前景较为乐观。

五、结论及政策启示

（一）结论

本文探讨了地区经济、教育、城镇化等因素对公民科学素质的影响。前人的研究结论显示，个人教育水平、科学态度等内生因素均会对个人的科学素质产生显著影响；而笔者的研究结论显示，地区经济、教育、城镇化水平等外生因素同样会对地区的公民科学素质水平产生显著影响。本文实证结果表明，经济水平及城镇化对科学素质存在直接影响，路径系数分别为 0.614 和 0.182，城镇化还会通过影响经济水平间接影响公民科学素质水平，间接影响系数为 0.246。教育对科学素质虽无直接影响，但教育会通过影响经济水平间接影响公民科学素质水平，且影响非常大，间接影响系数到达 0.723（表 2 及图 2）。

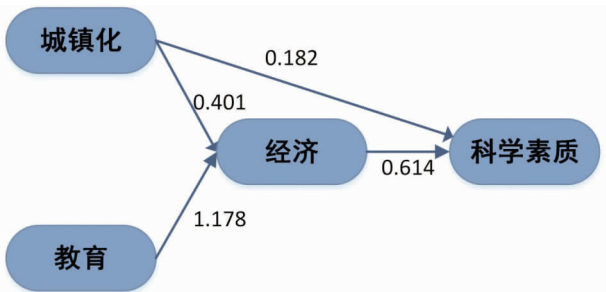


图 2 最终形成的公民科学素质影响因素路径图

总体而言，地区的经济发展水平对公民科学素质的直接影响最大，同时经济发展水平也是影响公民科学素质的核心变量。从提升地区公民科学素质水平的外部环境来看，尽管城镇化对公民科学素质提升也能起到促进作用，但经济的增长、人民生活水平的提高是更重要的影响因素。同时，模型中的教育变量对公民科学素质虽然无直接影响，但间接影响很大，可见地区教育水平的发展对公民科学素质同样存在很大促进作用。关于模型中教育变量对公民素质无直接影响的结论，个人受教育水平无疑是直接影响个人科学素质的最重要“内生”变量（He Wei, 2012；Ren Lei, 2013；Zhang Feng, 2014），

但本文是将地区教育水平作为“外生”变量考量，与个人受教育程度不同，一个地区的总体教育水平在同一时期对地区单个个体的科学素质并不一定产生直接影响。同时在变量选择方面，本文选择了教育投入和义务教育师生比作为衡量教育水平的指标，这两个变量都是针对各级各类学校在校生的变量，但对一个地区的其他人口针对性不强，而公民科学素质是指一地区所有人口的科学素质水平。因此，模型中的教育水平对公民科学素质的影响主要是通过影响经济水平间接影响科学素质来体现。

（二）展望

本文尚存在诸多不足之处，主要原因是受笔者时间、能力等因素限制，以及受数据可得性限制。在今后的研究中，如果样本数量、数据质量能够得到提升，可在以下方面进行进一步拓展：首先，本文虽根据课题要求分析了经济、教育、城镇化对公民科学素质的影响，但事实上在系统动力学模型构建过程中还可考虑更多变量，如科技、信息化、产业结构等因素。其次，教育水平的衡量指标方面，本文采用了人均教育投入和义务教育师生比作为衡量指标。在模型构建之初，曾经试图利用人均受教育年限作为衡量教育水平的主要指标，但是遇到了两个问题。一是目前人均受教育年限的估算方法中难以对人口流动问题进行准确估计；二是这一方法对人口数据精确度要求较高，虽然 2010 年的数据可用第 6 次人口普查数据进行估计，但其他年份数据若利用人口抽样调查数据会与实际造成较大偏差。在以后的研究中，若能得到更好的样本，相信本研究还有进一步提升的空间，预测结论也能更加准确，此领域也可进一步挖掘出更多的理论与应用价值。

（三）政策启示

第一，完善科普工作政策配套机制。加强制度设计，进一步细化《全民科学素质行动计划纲要》中关于财政、人才保障等措施，制定并实施更为详实、可操作的行动方案。强化顶层设计，在经济社会发展、城镇化、教育发展等重大战略规划制定过程中，将公民科学素质提升摆在更重要位置，与其他政策形成合力，协同发展。

第二，加强政策向落后地区倾斜力度。充分发挥政府主导作用，提高科普经费投入水平，把科普经费纳入各级财政预算，统筹科普资金使用，加大向落后地区转移支付力度。针对经济、城镇化水平较低地区，要定期总结发达国家及地区成功经验，更好地发挥经济增长、城镇化对公民科学素质的带动作用。

第三，提升教育对公民科学素质的贡献作用。重视科学教育在人才培养过程中的启蒙性和基础性作用，注重中小学课程的系统性、综合性与实践性，强化科学教育在基础教育中的重要作用。对科学素质偏低的成年人群加强继续教育，深入农村及城镇设局开

展宣传培训，改善科学素质偏低和不均衡现状，加快继续教育体系建设。

第四，动员社会力量参与科普建设。通过购买服务方式，有效激励社会各界参与科普建设，定期通过招投标方式确定合作单位，并建立完善的监管及推出机制。发挥群团组织枢纽作用，充分发挥社会各界力量，建设社会化的科普氛围。多种手段结合，引导科研院所、企业、高校及时增加科普功能，调动高校、科研院所、技术企业结合自身优势开展科普活动积极性。

第五，进一步发挥信息化在科普工作中的重要作用。统筹报纸、广播、电视等传统媒体与微博、微信、公众号新媒体，促进科普工作与各种媒体之间的有效融合，创新科普传播模式，提升科普工作吸引力及传播范围。加大科普领域信息传播监管力度，制定传播虚假信息惩处规定并坚决执行，保障真实信息传播，对科普工作较好媒体给予一定奖励措施。

第六，强化科普工作人才队伍建设。通过高校培养、科普项目资助、建立科普工作室、科普基地培训等多种渠道推进并加强科普人才培养，大力引导科技工作者及高校毕业生参与到科普事业中来，不断壮大科普人才队伍。以科普志愿者服务站及科普志愿者协会为载体，广泛吸纳科研人员、高校师生成为科普志愿者，保障科普人才数量与质量，营造良好科普环境。

第七，加强对公民科学素质影响因素问题研究的支持力度。进一步完善公民科学素质调查方法，并向社会公布更多调查结果，除调查结果外，还可向社会公布更多调查过程中的情况，并更多地征求社会各界意见，不断吸纳意见完善调查过程。还可与一些独立第三方研究机构进行长期深入合作，给予研究机构更多的数据支持，对这一问题进行更为系统的研究。

参考文献：

1. 崔玉平：《中国高等教育对经济增长率的贡献》，《北京师范大学学报（人文社会科学版）》2000 年第 1 期。
2. 何薇、张超、高宏斌：《中国公民的科学素质及对科学技术的态度》，《科普研究》2008 年第 12 期。
3. 孔燕、张凡：《基于项目反应理论的中国公民科学素质测评方法研究》，《科技管理研究》2009 年第 4 期。
4. 刘华杰：《公民科学素养测试及其困难》，《北京理工大学学报（社会科学版）》2006 年第 8 期。
5. 陆根尧、朱省娥：《中国教育对经济增长影响的研究》，《数量经济技术经济研究》2004 年第 1 期。

6. 吕颖:《高等教育对经济增长贡献的定性分析》,《学术交流》2004年第5期。
7. 李玲:《中国教育投资对经济增长低贡献水平的成因分析》,《财经研究》2004年第8期。
8. 李金昌、程开明:《中国城市化与经济增长的动态计量分析》,《财经研究》2006年第9期。
9. 林丽玲:《我国财政教育投入与经济增长关系的实证研究》,《内蒙古煤炭经济》2015年第12期。
10. 马拴友:《公共教育支出与经济增长——我国财政教育支出的最优规模估计》,《社会科学家》2002年第2期。
11. 闫晓红:《城市化水平与长期经济增长关系的实证分析》,《经济经纬》2011年第3期。
12. 王录仓、武荣伟、刘华军:《中国高等教育对经济增长的空间溢出效应研究》,《黑龙江高教研究》2015年第12期。
13. 王雅楠、孙慧、何昭丽:《教育投入与经济增长关系计量模型分析——以新疆教育投入为例》,《干旱区地理》2016年第6期。
14. 许佳军、马宗文、董全超:《中国公民科学素质调查与研究》,《中国软科学》2014年第11期。
15. 徐善衍:《关于我国公民科学素质调查工作的思考与建议》,《科普研究》2012年第7期。
16. 项本武、张鸿武:《城市化与经济增长的长期均衡与短期动态关系》,《华中师范大学学报》2013年第3期。
17. 杨益民:《区域高等教育规模与经济发展关系的实证分析》,《江苏高教》2006年第3期。
18. 叶茂林、郑晓齐、王斌:《教育对经济增长贡献的计量分析》,《数量经济技术经济研究》2003年第1期。
19. 张振助:《高等教育与区域互动发展研究——中国的实证分析及策略选择》,《教育发展研究》2003年第9期。
20. 周英章、孙崎岖:《我国教育投入对实际经济增长的贡献实证分析》,《中国软科学》2002年第7期。
21. Annez, C. R, Buckley. C. Urbanization and Growth. Washington, DC, 2009.
22. Berry, B J L. Growth Centres in the American Urban System. Cambridge, Mass., Ballinger Pub. Co, 1973.
23. He Wei, Ren Lei, Zhang Chao. A Study on Applications of the Structural Equation Modeling to the Analysis of How the Influential Factors Affect the Chinese Citizens' Scientific Literacy and a Comparative Investigation. 2012 Proceedings of PICMET '12: Technology Management for Emerging Technologies, 2012.

(下转第 117 页)

· 产 业 发 展 ·

推动我国软件园区创新发展

李 丽 李勇坚

摘要：我国软件园区集聚了大量的软件企业，已成为我国软件出口的主力，并占全国软件出口的比重已达到 60%。本文总结了我国软件园区的各种类型，分析了我国软件园区经营情况与软件园区软件出口情况，分析了云计算、移动互联网、人工智能、软件商业模式创新等对软件园区发展的影响与挑战，提出了在新形势下提升软件园区竞争力的若干对策。

关键词：软件园区 软件商业模式 创新发展

作者简介：李 丽，中国社会科学院金融研究所博士后；
李勇坚，中国社会科学院财经战略研究院研究员

我国在软件产业快速发展之初就高度重视软件园区的发展。^①自 20 世纪 90 年代开始，全国各地竞相建立各种类型的软件园。据不完全统计，全国目前共有软件园区 200 多家。从出口看，软件园区已成为我国软件出口的主力，占全国软件总出口的 60% 以上。因此，研究软件园区如何创新发展对促进我国软件出口具有重要意义（苏惠香，2011）。从现有的发展趋势看，在虚拟现实、数据挖掘、深度学习、模糊识别、认知计算等新一代

^①我国最早建设的软件园区是 1992 年由机电部命名的我国最早的三大软件基地，分别是以中软总公司为骨干的北京软件基地（不久升级为北方软件基地）、上海浦东软件基地、珠海的南方软件基地。1995 年，依托东软集团而开始筹建东大软件园，是我国较早的以企业为主体的软件园。同年，科技部依托地方政府、各级科技管理部门和国家高新技术产业开发区，集中地区软件产业优势，集成地方资源和高新区的政策优势，营造局部优化环境，组建了国家火炬计划软件产业基地。1996 年制定了《国家火炬计划软件产业基地认定条件和办法（试行）》。

互联网技术的影响下，软件园区发展正面临着诸多方面的挑战。因此，需要重构相关政策体系，全面推动软件园区创新发展。

一、我国软件园区发展的基本情况

（一）总体情况

自 1996 年开始，我国出台了相应的政策促进软件园区发展。目前，对软件产业集聚发展的国家级支持方式有两种。

第一种是以城市方式授予称号。具体包括 2001 年 7 月正式命名授牌北京、上海、大连、成都、西安、济南、杭州、广州、长沙、南京等 10 个城市“国家软件产业基地”，同年 8 月增补了珠海，共 11 个。2004 年，为了落实《关于组织实施振兴软件产业行动计划的通知》，国家发展和改革委员会与信息产业部、商务部决定在上海、大连、深圳、天津和西安 5 个城市（后增补北京为 6 个）建设国家软件出口基地；2006 年 12 月，商务部认定广州、南京、杭州、成都、济南 5 个城市为“国家软件出口创新基地”，共有 11 个。但是，二者既有交叉重复，又有不同。既是国家软件产业基地又是国家软件出口基地的包括北京、上海、大连、西安、广州、南京、杭州、成都、济南等 9 个城市，作为国家软件产业基地但不是国家软件出口基地的两个城市是长沙和珠海，作为国家软件出口基地但不是国家软件产业基地的两个城市是深圳和天津。2008 年，工信部启动“中国软件名城”试点工作。到目前为止，共有 8 个城市获得殊荣，即南京（2010 年 09 月）、济南（2011 年 11 月）、成都（2012 年 02 月）、广州（2012 年 11 月）、深圳（2012 年 11 月）、上海（2013 年 04 月）、北京（2013 年 05 月）、杭州（2014 年 04 月）。

表 1 我国以城市为基础的各类软件基地

城市名称	国家软件产业基地	国家软件出口创新基地	中国软件名城	城市名称	国家软件产业基地	国家软件出口创新基地	中国软件名城
北京	v	v	v	广州	v	v	v
上海	v	v	v	长沙	v		
大连	v	v		珠海	v		
成都	v	v	v	深圳		v	v
南京	v	v	v	天津		v	
西安	v	v		杭州	v	v	v
济南	v	v	v				

资料来源：作者根据公开资料整理而得。

软件出口创新基地城市在软件出口方面占据了重要地位，2016 年，11 个软件出口创新基地城市占据了全国软件出口的 63.6%（参见表 2）。

表 2 软件出口创新基地城市的软件出口情况（2016）

	地区	出口执行总额 (万美元)	占比 (%)	从业人数 (人)	占比 (%)	企业家数 (家)	占比 (%)
	全国	3423006.69	100.00	386655	100.00	5053	100.00
1	北京市	323682.44	9.46	28844	7.46	109	2.16
2	天津市	28094.82	0.82	2667	0.69	37	0.73
3	大连市	111488.46	3.26	5723	1.48	42	0.83
4	上海市	368567.01	10.77	13074	3.38	163	3.23
5	南京市	375261.71	10.96	28787	7.45	182	3.60
6	杭州市	417006.29	12.18	3411	0.88	56	1.11
7	济南市	48865.33	1.43	4959	1.28	90	1.78
8	广州市	79060.65	2.31	31376	8.11	153	3.03
9	深圳市	269336.75	7.87	9850	2.55	135	2.67
10	成都市	126015.12	3.68	1787	0.46	68	1.35
11	西安市	28180.51	0.82	2326	0.60	46	0.91
软件出口创新 基地城市合计		2175559.09	63.6	132804	34.3	1081	21.4

资料来源：商务部、各个城市上报数据。

第二种是科技部认定火炬计划软件园区（产业基地）。1996 年时，科技部出台了《国家火炬计划软件产业基地认定试行办法》，决定认定一批国家级的火炬计划软件产业园（基地）。到 2003 年时，我国火炬计划软件产业园数量为 24 家。之后，科技部又陆续认定了数批火炬计划软件产业基地，截止到目前，火炬计划软件产业基地已有 44 家，分布在 26 个省市自治区。本文以火炬计划软件产业园区为样本来研究软件园区的创新升级。

（二）园区经营发展情况

笔者基于 2015 年《中国火炬统计年鉴》的数据对软件园区的经营发展情况进行分析。2015 年，国家火炬计划软件产业基地 43 个园区（东营软件园系 2016 年命名，^① 缺乏 2015 年的数据）总收入 23792 亿元，软件收入 17623 亿元，占全国软件和信息技术服务业收入

^①佚名：《东营软件园被国家科技部认定为国家火炬计划软件产业基地》，www.dongying.gov.cn。

的比重为 41%；同比增长 21.36%，比全国平均增速高 4.76 个百分点。^① 从软件产品收入看，2015 年，园区软件产品收入为 5054.6 亿元，而全国软件产品收入为 14048 亿元，园区占 36%。

表 3 2015 年国家火炬软件计划产业软件基地收入情况 单位：亿元

省 (市、区)	软件产业基地	企业数量 (家)	总 收入	软件 收入	软件产品 收入	软件收入增 长率 (%)	软件产品收入 增长率 (%)
广西区	南宁软件园	588	61.27	47.13	24.1	15.57	16.80
安徽省	合肥软件园	756	72.29	51.51	31.8	17.36	16.41
北京市	北京软件产业基地	3751	4796.55	4796.55	688.8	13.92	-55.69
北京市	中关村软件园	295	1409.00	820.04	208.5	177.80	186.01
福建省	厦门软件园	1007	205.06	172.21	99.4	13.05	15.37
甘肃省	兰州软件园	118	15.32	11.49	5.2	13.82	10.82
广东省	广州软件园	2001	1473.55	1108.34	244.1	21.97	-3.34
广东省	深圳软件园	967	2170.90	1306.63	464.1	2.34	-18.09
广东省	珠海高新区软件园	203	329.19	212.72	52.4	10.04	-5.89
贵州省	贵阳火炬软件园（贵州软件园）	535	93.08	25.59	9.0	14.73	14.73
河北省	河北软件园	171	30.00	20.94	5.7	31.29	32.65
河南省	郑州软件园	313	86.90	43.90	22.1	6.55	7.80
黑龙江省	大庆软件园	612	102.47	66.15	20.6	12.79	5.34
湖北省	湖北省软件产业基地	1300	890.66	523.75	245.5	34.25	31.92
湖南省	长沙软件园	1679	245.79	163.25	71.0	11.57	11.43
吉林省	吉林高新区软件园	139	39.56	15.89	11.4	-7.42	-5.93
吉林省	长春软件园	556	115.20	72.21	20.7	18.01	19.08
江苏省	常州软件园	925	260.59	200.24	31.5	25.54	22.87
江苏省	江苏软件园	420	280.00	165.00	122.0	3.13	1.67
江苏省	南京软件园	503	634.35	420.53	182.3	16.01	13.88
江苏省	如皋软件园	330	39.46	29.59	6.2	17.30	14.50
江苏省	苏州软件园	988	670.68	316.88	71.4	18.22	18.80
江苏省	无锡软件园	1498	1243.47	804.00	72.4	5.10	5.10
江西省	江西金庐软件园	420	109.69	77.60	24.5	12.86	19.72

^①据统计快报，2015 年我国共完成软件业务收入 4.3 万亿元，同比增长 16.6%。

续表 3

省 (市、区)	软件产业基地	企业数量 (家)	总 收入	软件 收入	软件产品 收入	软件收入增 长率 (%)	软件产品收入 增长率 (%)
辽宁省	大连软件园	746	637.00	466.71	167.1	9.84	19.14
辽宁省	东大软件园	18	77.96	63.51	18.6	-2.00	19.49
辽宁省	沈阳软件园	289	167.71	158.97	56.0		
内蒙古	内蒙古软件园	186	38.56	25.64	12.7	5.03	1.27
山东省	齐鲁软件园	1405	1203.17	915.03	575.6	27.98	28.61
山东省	青岛软件园	436	246.16	89.70	46.6	1.00	1.00
山东省	潍坊软件园	160	26.00	16.97	6.6	30.08	30.00
山西省	山西软件园	398	46.41	17.18	9.7	-25.02	-41.85
陕西省	西安软件园	1620	1360.48	958.55	281.5	36.66	41.34
上海市	上海软件园	8226	1422.46	976.98	404.2	23.83	17.46
四川省	天府软件园	1069	713.02	500.17	275.4	10.00	10.00
天津市	天津滨海高新区软件园	987	393.95	196.97	98.5	51.93	186.98
云南省	云南软件园	132	31.67	16.42	4.4	14.46	16.79
浙江省	福州软件园	690	493.83	242.64	79.8	22.66	-1.93
浙江省	杭州高新软件园	1385	1241.16	1241.16	239.4	29.00	64.52
浙江省	宁波市软件与服务外包产业园	992	67.54	48.06	23.2	5.00	7.00
重庆市	重庆软件园	352	249.91	215.97	20.3	20.88	20.00
山东省	东营软件园	—					
合计		39166	23792	17623	5054.6	21.36	-3.02

资料来源：根据《中国火炬统计年鉴》相关数据整理而得。

注：北京软件产业基地 2015 年软件产品收入急剧下降，疑与统计口径变更有关。东营软件园 2015 年数据缺乏。

从规模上看，我国软件园区可以分为三个层级，第一层级是软件收入在千亿元以上，这包括北京软件产业基地、广州软件园、深圳软件园、杭州软件园，共 4 家。这些软件园区基础设施发达，人才密集，软件企业数量多，集聚效应明显。这与前人已有的研究是相吻合的（屈超、赵凤乐，2013）。第二层级是软件收入在 100 亿~1000 亿元的软件园区，包括中关村软件园、厦门软件园、珠海高新区软件园、湖北省软件产业基地、长沙软件园、常州软件园、江苏软件园、南京软件园、苏州软件园、无锡软件园、大连软件园、沈阳软件园、齐鲁软件园、西安软件园、上海软件园、天津滨海高新区软件园、天府软件园、福州软件园、重庆软件园，共 19 家。这些软件园具有较好的开发能力，是软

件园区的中坚力量。其中，中关村软件园、上海软件园、西安软件园、齐鲁软件园等软件收入接近 1000 亿，有望在近年内赶上第一梯队。第三层级是剩下的 21 家软件园，这些软件园的发展已具备了一定的基础，但整体规模较小。

（三）园区发展中存在的问题

我国软件园区发展仍存在着以下几个问题：

第一，园区整体规模不大。2015 年，我国软件收入过千亿元的园区仅 4 家。而软件收入 10 亿元以下的园区有 7 个，园区的集聚效应还有待进一步体现。第二，园区企业平均规模较小。2015 年，园区共集聚了 39166 家企业，总收入为 23792 亿元，平均每家企业收入为 6075 万元，平均规模不到 1 亿元。第三，园区品牌打造仍有较大的提升空间。除了中关村软件园具有较高的品牌知名度与认知度之外，其他园区在品牌建设方面仍存在着短板。

二、软件园区软件出口情况

软件园区已成为软件出口的主力军。2015 年 43 家园区的总出口额为 334.12534 亿美元，比上年增长 12.9%；软件出口为 206.56268 亿美元，比上年增长 15.86%，占全国软件出口的 62%。

（一）软件园区软件出口总体情况

2015 年，43 家园区软件出口占全国的比重超过了其软件收入占比，园区软件出口增长率（15.86%）超过了全国的平均水平（11.1%）。

表 4 2015 年软件园区出口情况

软件产业基地	出口创汇额 (千美元)	出口创汇 增长率 (%)	软件出口创汇额 (千美元)	软件出口创汇 增长率 (%)
南宁软件园	37984	9.89	10144	19.05
合肥软件园	10429	25.11	1253	19.79
北京软件产业基地	3987212	16.86	3625000	16.86
中关村软件园	1384000	18.49		
厦门软件园	110349	1.26	88738	0.53
兰州软件园				
广州软件园	756406	19.41	384969	8.88
深圳软件园	4705419	-10.76	3955148	-14.87

续表 4

软件产业基地	出口创汇额 (千美元)	出口创汇 增长率 (%)	软件出口创汇额 (千美元)	软件出口创汇 增长率 (%)
珠海高新区软件园	974500	20. 20	853598	15. 91
贵阳火炬软件园 (贵州软件园)	9426	15. 57	7356	- 9. 81
河北软件园	3424	20. 65	3095	9. 60
郑州软件园	9800	1. 03	5460	1. 11
大庆软件园	356943	7. 19	68701	- 19. 40
湖北省软件产业基地	710000	29. 09	655900	27. 86
长沙软件园	139962	2. 20	98263	2. 57
吉林高新区软件园	2569	16. 35	2569	16. 35
长春软件园	48000	6. 67	32500	14. 04
常州软件园	362051	16. 03	270230	12. 10
江苏软件园	90000	5. 88	90000	5. 88
南京软件园	185840	1. 23	52000	4. 00
如皋软件园	25000	8. 39	9006	11. 90
苏州软件园	6265247	0. 73	1206804	22. 45
无锡软件园	1980000	- 1. 51	248928	9. 97
江西金庐软件园	69548	9. 13	64859	3. 65
大连软件园	2304000	9. 71	1690500	15. 00
东大软件园	302717	- 13. 23	291194	- 9. 91
沈阳软件园	178314		71913	
内蒙古软件园	—	—	—	—
齐鲁软件园	742512	22. 93	639635	25. 68
青岛软件园	310825	1. 00	119914	1. 00
潍坊软件园	58726	7. 60	42962	8. 87
山西软件园	5020	28. 59	3223	15. 73
西安软件园	651480	31. 28	651480	31. 28
上海软件园	2976015	159. 04	2263154	129. 31
天府软件园	858000	10. 00	710000	18. 33
天津滨海高新区软件园	289411	20. 00	170074	20. 00
云南软件园	7468	13. 27	6520	10. 88

续表 4

软件产业基地	出口创汇额 (千美元)	出口创汇 增长率 (%)	软件出口创汇额 (千美元)	软件出口创汇 增长率 (%)
福州软件园	232480	6.09	56367	65.53
杭州高新软件园	1703043	28.77	1703043	28.77
宁波市软件与服务外包产业园	431550	0.13	425741	5.23
重庆软件园	136864	55.12	76027	100.05
合计	33412534	12.93	20656268	15.86

资料来源：根据《中国火炬统计年鉴》相关数据整理而得。

（二）软件园区软件出口的新特点

软件园区出口方面，区域之间不均衡。在全国各大区域中，东部地区园区在出口中的地位仍然非常重要，西南区域也开始发力。例如，南宁等地的软件园区，开始在出口方面出现了快速增长趋势。重庆、成都等地的软件园区，也呈现出增速超过全国平均水平。但西北地区的园区在软件出口竞争力方面仍有待于进一步加强。

三、新技术与新模式对软件园区竞争力的挑战

近年来，软件行业的发展环境发生了巨大的变化，软件产业发展模式也正在变更（王杨、肖旭、于淑艳，2009）。从大的背景看，移动互联网、云计算、人工智能等技术的发展，使“计算无处不在、网络无处不在、数据无处不在、软件无处不在”“软件定义世界”（SDX）^① 成为一种潮流（王尔琪，2015），使软件在社会各个方面应用数量与模式都在快速扩张。而软件与硬件的一体化发展，对软件开发模式也带来了影响，软件产业已经实现由“独立的软件产品”向“网络化、服务化的软件”再到“基于互联网的软件信息服务融合发展”形态转变。在当下技术浪潮的席卷下，软件行业的发展也凸显出平台化、服务化和融合化这样的趋势。这种转变，对软件园区的发展带来新的挑战。

（一）云计算与移动互联网对软件园区的挑战

近年来，云计算技术不断取得突破，实现对计算资源的灵活调整、规模应用及按需租用，显著改变了软件产业传统的发展格局，催生出新的商业模式。在云计算模式下，

^①随着云计算的兴起，软件在 IT 系统中的地位日益重要。因此，IT 界开始兴起“软件定义”风潮。从软件定义网络（SDN）、软件定义存储（SDS）到软件定义数据中心（SDDC）、软件定义基础设施（SDI）。目前，“软件定义世界”“一切皆软件”等概念均已出现。

软件销售将从出售软件包及终端用户授权许可，转变为出售“云计算”服务，使软件产业的交付主要通过云实现，软件开发过程中的协同也通过云完成。很多开发企业都将应用程序迁移至云端，借助云计算的灵活性与扩展性让客户环境化繁为简，为硬件配置各异的广大客户群提供统一支持。这种模式使软件开发过程可以在成本更低的地方完成，而并非以实体形式集聚在现有的软件园区完成。这不仅对软件园区的基础设施建设、人才培养、招商等带来了挑战，也将对软件园区自身的发展模式（如实体集聚）带来挑战。

移动互联网使软件出口的方式也在不断更新。例如，以 App 下载的方式出口，对软件园区的依赖程度将下降。2014 年苹果 App Store 应用开发者一年的收入超过了 100 亿美元。^① 2015 年，Google Play 商城的应用下载量突破 500 亿次，支付给开发者的收入也接近 100 亿美元。这种软件交易模式突破了地域的限制，使软件开发更为分散化，而软件后期运营更为重要。这对以集聚软件开发能力为主的软件园区发展模式也带来了新的挑战。

（二）人工智能等对软件园区发展的影响

人工智能是未来信息技术的最重要发展方向之一。在人工智能的推动下，软件和信息服务的功能作用正在发生全新的变化，开始由产业赋值、经济赋能向社会赋智升级演进。从人工智能发展本身看，人工智能使软件开发发生了巨变。在传统的软件开发过程中，软件与数据是分离的，而人工智能的大量软件实现过程都是数据驱动的，是依托于大数据而演进的，其核心是数据而非软件。在数据优于软件的大背景下，争取数据公司落户、整合数据资源是软件园区竞争力提升的一个重要方面。

人工智能的快速发展，使其安全性、可靠性等成为了头等重要的事情。因此，必须依赖于软件测试技术，准确找寻出自身存在的缺陷，继而对其进行修改和完善。在此背景下，软件测试产业将会得到极大的发展，甚至可以说软件测试是园区重要的新基础设施之一。

人工智能也带来新的服务模式。例如，基于人工智能法律服务、会计服务、咨询服务，这将使园区的原有服务体系受到挑战。

（三）软件商业模式创新对软件园区的冲击

软件即服务（SaaS）不同于传统的授权模式的软件交易。软件厂商在向客户提供互

^①苹果应用商店并非由苹果公司经营，而是由位于卢森堡的关联企业艾通思公司（iTunes SARL）负责运营管理，这相当于这些交易是在卢森堡完成的。

联网应用的同时，也提供软件的离线操作和本地数据存储，让用户随时随地都可以使用其定购的软件和服务，这使中小企业也能够应用先进的 IT 技术。SaaS 要求开发企业具有更大的灵活性，更加客户导向，使软件园区对开发企业的吸引力将下降。

移动 App 大多采取免费的方式提供给消费者，并通过后期对流量进行变现来实现盈利。这使 App 开发公司的软件开发不能局限于软件行业内部，需要更多地与其他企业或合作伙伴进行融合与互动。例如，很多开发企业通过在其 App 中嵌入广告、弹出广告窗口等方式卖广告，从广告商那里获得收益。这对缺乏这些产业生态的园区构成了新的挑战。

智能硬件是软硬件一体化发展的一种表现，也是软件行业发展的一个方向。智能硬件中，互联互通与交互方式的优化是一个非常重要的重点，这要求软件开发公司能够对硬件有着充分的理解，与硬件制造等环节进行充分的互动，对于缺乏硬件制造方面的配套设施的软件园区是一个大的挑战。

智能制造的快速发展，使软件的重要性不断提升，也要求软件与制造业等进行充分有效的互动。智能化的生产制造中需要软件系统实时感知、采集、监控生产过程中产生的大量数据，促进生产过程的无缝衔接和企业间的协同制造，实现生产系统的智能分析和决策优化。这要求软件开发企业与制造企业之间有着良好畅通的沟通通道。

在商业模式创新的推动下，软件产业不断拓展新的边界，衍生出电子商务、数字媒体、互联网金融、互联网教育、互联网医疗等业态。这要求软件产业以及软件园区对其发展路径进行重整，以适应这些新业态的需求。

四、推动提升软件园区创新发展与竞争力的建议

（一）适应软件产业趋势，创新园区发展模式

第一，积极推进园区之间的融合互动。从现状软件园区分布看，大多数软件园区位于高新区内，^① 有些园区面临着土地紧张、人员拥挤等诸多问题，有些园区面临着招商不足等问题。必须充分利用移动互联网、云计算等技术的发展，在园区之间建立快速沟通机制，才能促进多个园区的协同发展。在政策方面，真正促进园区之间融合互动的因素在于建立一套有效的合作机制。例如，可以通过网络协同办公，引进税收共享、产值共享等合作机制，实现多个园区之间一体化发展。

第二，创新园区管理模式与发展模式。从我国软件园区的管理与发展模式看，可以分为以下几种：一是由政府主导建设的园区，如浦东软件园、中关村软件园；二是依托

^①据笔者统计，火炬计划 44 家软件产业基地有 38 家位于高新区内。

知名企业建设，如齐鲁软件园；三是由知名高校的 IT 产业集团所建立，如东大软件园；四是由从事资本运作的投资商通过投资而发起建立。这些模式各有其优点，但也有其不足。要利用公私合作（PPP）等理念，对软件园区发展模式与管理模式进行组合创新。如在一些由政府主导建设的园区，可以引进专业投资商，对新基础设施进行完善。园区也可以与专业企业进行合作。例如，2017 年 2 月，工信部软件与集成电路促进中心（CSIP）正式托管运营如皋软件园（一期），对如皋软件园（一期）的产业服务、资本服务、招商服务和基础服务进行整体创新。^①

（二）强化园区品牌建设

软件是无形产品，品牌是非常重要的。从现状看，园区本身缺乏鲜明的特色，产业生态不完整，整体形象单薄，品牌认知度不高，这将制约园区发展。

软件园区要树立园区品牌意识，牢固树立园区整体营销及整体品牌的意识，深化相关方面的理解和认知。在构建园区品牌过程中，必须要有规范的品牌设计和规划，包括园区品牌核心价值的提炼，品牌个性的总结和描述，品牌主题口号的征集和确定。从政策的角度看，首先要根据园区的产业特色与竞争优势，建立一个鲜明贴切的品牌形象，积极推广软件园区品牌。其次要引导园区发展一些新兴的热点，打造园区特色品牌。例如，43%的人工智能论文是中国人写的。这说明在人工智能领域，我国具备了发展的潜力，园区可以有意识地注重这方面的发展，打造在新兴领域的特色品牌。

信用是品牌的基础。在品牌建设的同时，要注意对企业的信用进行评价。园区通过对区内企业交易信息的积累，对企业的信用情况进行评价，相对于纯粹的商业机构也更具权威性，为园区品牌建设提供支撑。

（三）关注园区企业需求的变化

我国软件园区已发展 20 多年，在大部分园区内集聚了不同行业与不同规模的企业，这些企业对园区所提供的服务需求是不一样的。随着软件产业模式的变更，企业需求也在发生变化（苏惠香，2011）。作为园区管理机构，应关注企业需求的变化，给予个性化的解决方案，提升园区的持续发展能力。随着技术范式的转换，商业模式的创新，要求园区运营者突破单纯的园区运营管理与基础服务的定位，不应该仅仅是企业的服务员和管家，而应把自己视为企业的合作伙伴，与企业建立更深层次的互动。

^①佚名：《工信部软件与集成电路促进中心正式托管运营如皋软件园（一期）》，中共如皋市委新闻网，<http://news.cpcrugao.cn/2017/0217/118935.shtml>。

从对软件企业调研的结果看，对于某些历史较久的大型软件园区来说，土地面积狭小、地价较高等问题仍是困扰园区发展的重要因素。因此，园区管理机构需要积极调整园区内部产业结构，发展一园多点等模式，为园区发展拓展空间。对于一些历史较短的软件园区来说，园区内中小微企业较多，资金紧缺严重制约企业的发展，成为软件发展的主要“瓶颈”。企业对金融、管理咨询、会计法律等需求较为旺盛，园区应积极提供此类服务。在软硬件一体化、移动 App 等技术背景下，风险资金对一些富有创意的软件企业具有投资的意愿，但是，资本进入和退出通道不畅是一个较大的问题。

在金融服务方面，中关村软件园用超市模式做科技金融服务的经验值得借鉴。中关村软件园科技金融服务超市是中关村首度诞生的、以电子商务形式提供综合科技金融服务的“超市”，是中关村软件园积极探索园区科技金融服务的率先创新实践。该模式对解决中小微软件企业的资金问题具有借鉴意义。

（四）打造园区新基础设施

在新一代信息技术的推动下，软件开发的新技术、新范式、新模式不断涌现，除了原有的硬件设施，如道路、电、水、气、电信（网络）等之外，园区基础设施的概念正在发生变化（王京，2014）。

第一，云计算服务。云计算平台的建立和服务的采用，将使规模不同、形态各异的企业运营成本普遍降低，让企业与政府部门的沟通日趋高效，中小企业也能更充分利用信息技术追求创新，促进其生产率的进一步提高。园区应从基础设施提供的角度，考虑云计算产业的发展，帮助提供云计算服务的企业降低成本、风险，促进云计算服务的更快导入。在园区建设上，应将云计算服务作为园区开通的基础条件。国内的园区开设之初，通常只强调所谓“七通一平”，而没有考虑提供云计算服务的因素，使得入驻园区的企业无论规模大小都要进行信息系统软硬件的采购和集成，带来了时间和成本上的耗费。而以灵活租用为特征的公有云服务正是应对策略。面向园区企业提供云计算服务的初期，政府可借鉴“创新券”的方式，对采用云计算服务的企业提供专用的“云币”。“云币”政策有利于迅速导入云服务，增加企业对该业务的认同感，迅速扩大用户规模。同时，以应用效果作为支持发展的标准，使财政资金使用更有效率，专款专用。

第二，数据服务。在大数据时代，软件开发与数据越来越不可分离，尤其是人工智能等方面的软件，都是基于数据驱动的。而作为一些小型的软件开发企业来说，缺乏相应的数据使其软件开发的诸多构想难以变成现实。对于一个先进的软件园来说，购进一些公共数据库，并将其提供给园区企业使用，对园区企业的快速发展具有重要意义。因

此，园区应将数据库建设与数据交易机制作为新型基础设施之一。园区还应建立园区内企业的相关数据库，增加与园区内企业的互动性。一方面增加对园区经济动态的实时监控，另一方面加强对园区数据资源的直接掌控，提升以数据为基础开展产业分析、政策制定的能力（如对细分行业创新企业、领军企业的支持就更有的放矢）。

第三，硬件制造公共车间。随着智能硬件的兴起，硬件设施已成为软件开发过程一个必不可少的部分。很多软件企业在开发智能硬件过程中都面临着产品定型、试制等诸多环节，若委托第三方进行加工制造，不但成本较高，而且存在着知识产权泄密的风险。如果在园区内提供硬件制造公共车间，则将增加对智能硬件开发企业的吸引力。

第四，各类交易平台或机制。从企业对企业（B2B）交易平台的发展实践来看，提供的主要服务已经从供求双方简单信息的提供，向专业化的交易匹配（具体、完备的订单信息）、供应链服务的整合（物流、金融功能等）、增值化的信息服务（寻盘信息、交易记录、合作分析、精准营销等）转变。软件园区建立的各类交易平台由于更针对软件园区企业的特性，交易功能深化的潜力也更大。

（五）建立园区创新创业服务体系

为鼓励大众创业万众创新，国务院出台了多个文件。软件园区应建立起符合软件产业创新创业规律的相应服务体系。

从现实发展看，自从中央提出“双创四众”战略之后，各地对于创新创业的热潮高涨。其中一个明显的特点就是双创空间持续涌现，各种双创平台也层出不穷。

软件园应在双创服务体系方面进行创新。核心的东西是为创新创业者提供一整套的服务，使其能够专注于技术开发、产品完善与市场开拓等。创业者最大的刚需不是办公场所，而是为其提供一系列的服务。由于互联网的发达，很多服务甚至都已不需要物理空间，而可以直接在互联网上实现。现在绝大部分软件园只是解决了物理空间的问题，对软性问题并没有给予足够的重视（陶岚等，2017）。人才是创新创业的关键，也是软件集聚发展的核心要素（田青、马明阳，2015），建立人才共享机制，对于园区持续发展、提升创新创业服务能力具有重要意义；引进创业导师制度、紧密连接风投机构与大企业、构筑创业生态圈、提供各种基础服务等方面的服务也将是软件园创新发展的关键。

（六）积极推进园区嵌入本地产业，融入本地城市

信息技术加速与其他领域的深度融合，这要求软件园区建立与城市区域发展、产业发展等诸多方面良性互动的新模式（马龙，2015）。

以“互联网+”为特征，软件与经济社会各领域的双向渗透和深度融合使得产业界

定愈趋模糊，这要求深化软件与硬件、软件与网络、产品与服务、数据与业务之间相互融合，软件园区与所在区域、相关产业进行融合发展。智慧城市、中国制造 2025、“互联网+”等相关国家战略，也驱动了软件业对产业及城市生活的渗透。

基于大数据、云计算、物联网产生的智能化制造，促进了信息服务、创新设计的发展。智能化制造过程中的重要特点是产品趋向于“个性”化、“软性”化，企业根据消费者需求、按照客户意见进行创新设计，并且在产品售出后通过客户信息反馈改进产品设计。在这些环节中，都存在对信息数据的搜集、整理、分析工作，企业在获取、统计和分析这些信息数据时，软件将发挥重要的作用。因此，软件园区要与这些企业之间强化互动。

（七）加强平台化、国际化建设

从软件园区未来发展方向看，在互联网的引领下，园区平台化、国际化将是一个趋势。移动互联网、云计算、App、人工智能等技术与模式的发展，使一些新型平台变得重要。在大数据等诸多方面，软件的开发与营销日趋国际化。这些都要求园区强化国际化能力建设。

参考文献：

1. 王杨、肖旭、于淑艳：《软件产业发展模式研究》，科学出版社 2009 年版。
2. 田青、马明阳：《中国软件产业集聚的空间特征及影响因素—基于空间面板模型的分析》，《数学的实践与认识》2015 年第 45 卷第 5 期。
3. 屈超、赵风乐：《中国城市软件产业创新能力评价与定位》，《大连海事大学学报（社会科学版）》2013 年第 6 期。
4. 马龙：《软件产业发展与区域的关系》，《软件和信息化服务》2015 年第 3 期。
5. 王京：《软件产业虚拟集群创新机制研究》，哈尔滨理工大学博士学位论文，2014 年。
6. 陶岚等：《“标准化+”发展论》，中国质检出版社 2017 年版
7. 苏惠香：《软件产业集聚经济效应及管理模式研究》，科学出版社 2011 年版。

责任编辑：谷 岳

· 新 书 推 介 ·

全面提升对外开放水平

——王晓红等著《新形势下中国对外开放战略研究》简介

书 讯

王晓红等著《新形势下中国对外开放战略研究》一书，是 2015 年中国国际经济交流中心基金重大课题《新形势下我国对外经贸合作前景及对策研究》的成果。课题研究任务和目的是为国家编制“十三五”规划，制定新一轮对外开放战略，构建开放型经济新体制提供有力的战略研究支撑。研究认为，“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段，也是推动实施“一带一路”建设，形成全方位对外开放格局的新起点。以不断扩大对外开放推动实现“两个中高”，顺利实现第一个百年目标。这对于适应和引领新常态，进一步稳增长、调结构、促改革、惠民生、防风险，具有重大而深远的历史意义。为此，我们必须牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，顺应经济全球化的新变化、新趋势和新特点，科学统筹国际国内两个大局，充分利用国际国内两个市场、两种资源，提高全球高效配置资源 and 市场深度融合的能力；积极参与全球经济治理和公共产品供给，提高我国在全球经济治理中的制度性话语权；推动互利共赢的开放战略，构建更广泛的利益共同体；提高开放型经济质量，构建开放型经济新体制，全面提升对外开放水平。

本书在全面系统地总结回顾“十二五”时期我国对外开放战略取得重大进展和主要成就的基础上，深入分析了“十三五”时期我国对外开放面临的新形势和新特点。重点分析了金融危机之后全球经济政治格局深度调整，东西方力量对比发生变化，贸易投资规则重构等一系列新的国际形势变化；分析了我国经济进入新常态后面临的各种挑战，指出我国已经进入经济结构调整、提质增效和整体优化的新时期。提出了新时期扩大对外开放的总体思路、重大战略举措和全球化战略实施路径，提出了提高开放型经济水平和构建开放型经济新体制的主要思路和建议，对于“十三五”时期促进我国对外经贸合

作、加快构建对外开放新格局和开放型经济新体制发挥了积极作用。

本课题研究力求做到前瞻性、战略性、科学性和应用性相统一。在研究视角上，立足全球视野、面向国情实际、服务国家战略；在研究方法上，坚持科学分析、理论联系实际、定性分析与定量研究相结合，综合运用了理论文献研究、座谈走访调研、案例分析、数据分析等多种方法。课题组在理论研究和大量文献资料研究基础上，先后对上海、北京、天津、江苏等开放型经济发达地区进行调研，深入调研了上海自贸区、天津滨海新区、苏州工业园、北京中关村等对外开放政策创新试点试验区，为提出科学性、针对性和可操作性的对策建议提供基础。在研究框架设计上，课题从我国外贸战略、利用外资战略、对外投资战略、自贸园区战略、自贸区战略、全球化战略布局等方面分别展开专题研究，为构建“十三五”时期我国对外开放战略的总体思路提供了有力支撑。课题研究成果转化取得了可喜成绩，为“十三五”规划和中央决策提供了重要依据。课题总报告作为中财办“十三五”规划支撑研究课题，对于制定国家“十三五”规划纲要发挥了积极参考作用。课题撰写的内参《当前我国外贸形势分析及对策》获得时任副总理汪洋的批示，并在制定促进外贸发展政策中发挥了重要参考作用。

本书的基本框架分为一个总报告和七个专题报告。

在总报告中，分析了“十三五”时期我国对外开放面临的新形势和新特点，分析了国际金融危机后全球经济政治形势正在发生深刻复杂变化，国内经济新常态要求构建新一轮高水平的对外开放战略。提出了“十三五”时期我国对外开放的总体思路：全面提高对外开放质量和水平，拓展对外开放的广度和深度；构建“互利共赢、多元平衡、安全高效”的开放型经济新体制；完善“全方位、宽领域、多层次”对外开放新格局。提出了“十三五”时期我国扩大对外开放的重大战略举措：以“一带一路”建设为统领，推动向沿线国家扩大开放；大力推动自由贸易区建设，构建全球自贸区网络；大力推动海外直接投资，培育世界级跨国企业；吸引集聚全球高端要素，提高利用外资综合效益；大力实施贸易强国战略，重塑外贸竞争新优势；建立安全、高效、开放的国际金融体系。

专题报告一为“十三五”时期国际经济形势的基本判断。重点研究了全球经济增长、国际分工格局变化、产业结构调整及区域经济一体化发展的主要趋势，指出了全球经济一体化将呈现更多的新特征，贸易保护主义发展的趋势及新变化，中国仍将成为贸易保护的主要目标；指出了全球经济治理体系变革将加速推进的趋势和方向。

专题报告二为“十三五”我国外贸形势及发展策略研究。分析了“十二五”时期我国外贸增速趋缓成为新常态、贸易结构不断优化、贸易市场加快拓展、贸易方式显著优化、民营企业成为出口增长动力、中西部地区成为新增长极、服务贸易规模居世界前列

等主要特点；分析了当前我国外贸发展面临外需市场仍然不振、高端产业出口面临发达国家竞争、中低端产业面临周边低成本国竞争、国际大宗商品价格下跌将继续影响进出口、贸易保护主义依然严重等国际环境；提出了实施市场多元化战略、实施创新驱动战略、推动加工贸易转型升级落地生根、大力发展服务贸易、发挥海外直接投资对出口带动作用、实施积极扩大进口战略、加快外贸管理体制改革的推动“十三五”时期外贸发展的政策建议。

专题报告三为“十三五”时期我国利用外资趋势及对策选择。重点分析了“十二五”时期我国利用外资的总体特点：规模持续增长、受国际环境影响呈震荡波动、外资结构由制造业为主向服务业为主转变、外资区域结构更趋合理、外资来源地集中度较高。指出了目前我国利用外资存在要素成本上升影响外资流入、利用外资质量有待继续提高、外资区域布局有待优化、引资政策重数量轻质量等主要问题。提出了“十三五”期间应优化外资产业布局，推动价值链向高端攀升；优化外资区域布局，促进区域均衡发展；提高集聚全球高端要素能力，提高创新能力；营造良好投资环境，促进投资自由化、便利化等政策建议。

专题报告四为“十三五”时期我国对外投资促进战略。分析了“十二五”我国对外投资发展状况、存在的主要问题及“十三五”发展思路和目标。认为“十三五”时期我国对外投资面临新的机遇，后危机时期全球经济治理结构深入调整带来新契机，国家高度重视推进“走出去”战略，“一带一路”建设为我国企业对外投资开辟了新空间，自贸区及自贸试验区发展为企业海外投资积累新经验。指出“十三五”推进我国对外投资的主要任务：改善政府公共服务，加强海外投资安全保障；以“一带一路”建设为引领，加强国际产能合作；构建“全球产业链”，提升企业品牌价值；塑造负责任大国形象，融入全球投资体系建设。并提出，构建统一投资促进体系推动双向投资平衡发展，利用“一带一路”建设优化全球布局，制定专项对外投资规划，提高企业社会责任意识，树立负责任的大国形象，加大资本市场开放力度实现金融支持常态化，完善对外投资立法保障，建立风险应急救助机制，重视发挥商协会的独特作用，重视投资企业公共外交塑造良好形象，积极参与国际规则制定等政策建议。

专题报告五为“十三五”我国自贸试验区发展的政策选择。分析了我国自由贸易试验区的发展现状，指出上海自贸试验区建设初见成效，广东、福建、天津三个新设自贸区外资聚集效应初显，初步形成了一批可复制推广的改革创新成果；分析了我国自由贸易试验区的发展趋势，同时提出了我国自贸试验区发展面临利率双轨制带来金融套利压力、跨境套利资本袭扰、外部经济冲击风险等主要问题。并提出了以自贸区为契机加快

中国服务业开放和对外投资，探索在自由贸易试验区内先行先试资本项目可兑换，推进“虚拟边境”与“物理边境”协同管理，构建有效的经济风险控制体系，发展“一带一路”自贸区和“互联网+”跨境贸易区等政策建议。

专题报告六为“十三五”时期我国自贸区（FTA）发展思路与策略。研究了世界主要自贸区发展的基本态势以及发达国家自贸区发展的基本经验，重点分析了我国自贸区的发展现状以及对我国经济的多重效应和存在的主要问题，指出了我国自贸区发展面临的主要挑战。提出了“十三五”时期加快我国自由贸易区发展的策略建议，如增加话语权的主导型构建，进一步加大对外开放力度，加快与发达国家自贸区建设等。

专题报告七为“十三五”及今后一个时期我国的全球化战略。提出全面布局自贸区战略，打造大中国区的自贸区，巩固已经建立的自贸区，积极推进构建亚太自贸区；建立“一带一路”柔性合作机制，主导亚投行创建工作；积极应对国际经贸规则重构，加大国际组织参与度提高话语权，推动双边、区域和多边战略安排并发挥主导作用，深入研究国际贸易新议题，做好应对工作；积极构建开放型经济新体系、新机制和新优势。

责任编辑：谷 岳

(上接第 99 页)

24. He Li. Analysis of the Relationship between Science Literacy and China's Socio-Economic Development. 2013 Proceedings of PICMET '13: Technology Management for Emerging Technologies, 2013.

25. JOND Miller. Scientific literacy: A conceptual and empirical review. Daedalus, 1983 (2).

26. Ren Lei, Zhang Chao, He Wei. Comparative Analysis of Civic Scientific Literacy and Its Influential Factors among the Regions in China. 2013 Proceedings of PICMET '13: Technology Management for Emerging Technologies, 2013.

27. S. Barrios, L. Bertinelli, E. Strobl. Agglomeration Economies and the Location of Industries: A Comparison of Three Small European counties. CORE Discussion Paper, 2003 (6).

28. ZhangFeng, He Wei, Zhang Chao. Study on Enhancing Citizens' Scientific Literacy Based on Interpersonal Communication in China. 2014 Proceedings of PICMET '14: Infrastructure and Service Integration, 2014.

责任编辑：沈家文

· 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

2018 年 2 月以来，国际权威机构和专家对世界经济形势和中国经济形势的主要观点综述如下。

一、对世界经济形势的主要观点

（一）全球经济增长不足喜，国际货币基金组织（IMF）主席警告各国准备应对变化

2018 年 2 月 27 日，IMF 主席拉加德表示，虽然全球经济体呈现出广泛的增长，但是伴随着贸易纠纷、货币政策正常化和技术变革的风险加大，形势正在发生变化。IMF 预计 2018 年和 2019 年的全球经济增长将达到 3.9%，这与 2018 年 1 月份的预测相同，并且高于 2017 年 3.7% 的经济增速。拉加德表示，东盟国家为美国和欧洲等发达经济体利率上升做着准备。

拉加德警告称，政策制定者还需警惕其对金融稳定和游资流动造成的影响。东盟国家需要接受新的增长模式，更加重视国内需求、区域贸易和经济多样化，并为技术变革做准备。这些技术变革包括提高工厂自动化水平、人工智能、生物技术、新金融技术和数字货币。尽管这些措施可能导致一些就业机会消失，但对各个国家来说，加大对工人进行教育，更多地准备好让他们利用新技术，这点是非常重要的。

拉加德指出：“许多工作都会受到这样或那样的影响。其中的一些工作将会消失，但更多的工作将因自动化受到影响。因此，我们需要考虑未来的工作。”她还补充称，没有单一的方法能够解决这一问题，许多国家将开辟自己的道路。同时她强调了印尼快速发展的摩托车叫车服务，认为该服务是针对国家需求和劳动力制定的国家特定技术创新。

（二）世贸组织（WTO）警告全球贸易壁垒存在上升风险

WTO 总干事阿泽维多 2018 年 3 月 5 日在日内瓦警告说，各成员国应规避可能触发全

球范围内贸易壁垒提升的风险。阿泽维多敦促各方仔细考虑当前形势并认真思索，“一旦我们走上贸易保护这条路，要想折返将会十分困难”。

美国总统特朗普于 2018 年 3 月 1 日宣布，将出台具体措施，对进口钢铁加征 25% 关税，对进口铝产品加征 10% 关税，并且关税将维持“很长一段时间”。美国政府这一最新贸易保护举措引发了多方反对。

阿泽维多同时对 WTO 上诉机构目前所处困境表示担忧。WTO 上诉机构应配备 7 名大法官，但由于针对新法官的甄选程序受阻，致使该机构目前只有 4 名大法官在职。他认为解决这一问题“极为重要”，因为争端解决机制的正常运行是支撑整个贸易体系的基础。

（三）普华永道：大多数企业高管认为今年全球经济增长将加快

2018 年 3 月 1 日，普华永道发布最新一期全球 CEO 调研中国报告。报告显示，有 57% 的 CEO 认为，2018 年全球经济增长将会加速。然而，中国的 CEO 们显得更为乐观，有 69% 的中国企业高管认为，在未来 12 个月里全球经济增长将进一步加快，而 2017 年该比例仅为 31%。

根据报告，美国和中国仍然是最具投资吸引力的市场，中国的吸引力保持稳定。普华永道中国内地及香港战略交易咨询业务主管合伙人陈兆丰表示，从中国企业高管的角度来看，美国和香港依然是对企业发展前景最重要的两大市场。2018 年有所不同的是，日本取代德国成为另一个增长最快的市场。

虽然调研显示企业高管对经济前景比较有信心，然而影响业务增长的因素也同样存在。就企业内部运营而言，92% 的中国企业高管对于其所在行业中具备数字技能人才的供应表示担忧。相比全球平均比例（67%），有更高比重的中国企业（84%）正致力于为受自动化冲击的劳动力提供再培训和技能发展。

此外，约 1/3 的中国企业高管担心员工与客户的信任度可能会下降。为了解决员工与企业的信任度问题，企业采取了一系列措施，包括提升人力资源管理的透明度，以及加强企业的多元化与包容性。为了与客户建立起相互信任的关系，约 50% 的受访企业正在大力投资加强网络安全，并努力提高数据使用与储存的透明度。

（四）世界银行预测 2018 年亚非 5 国经济增长最快

世界银行指出，2018 年将有两个经济体的经济增速超过 8%，分别是加纳和埃塞俄比亚。据西班牙《经济学家报》网站 2018 年 2 月 26 日报道，世界经济历经险阻开始复苏，虽然财富增长缓慢，但新兴市场和发展中国家正在引领增长，尤其是那些出口原材料的

国家。

报道称，根据世界银行对 2018 年经济增长前景的展望，4 个非洲国家和 1 个亚洲国家或将取得最快增长，它们按预期增速从快至慢依次是加纳、埃塞俄比亚、印度、科特迪瓦和吉布提。

（五）国际能源署预测未来 5 年全球石油需求增长强劲

国际能源署 2018 年 3 月 5 日在美国休斯敦发布石油市场展望报告时表示，未来 5 年全球石油需求增长强劲。

国际能源署署长法提赫·比罗尔在首场记者会上发布未来 5 年石油市场展望报告时说，国际能源署预测，未来 5 年全球石油需求增长强劲，其中中国和印度两国的石油需求增长量将占世界需求增长总量的 50%。

报告还指出，非欧佩克产油国的石油产量未来 5 年会有较大幅度提升，其中美国、巴西、加拿大和挪威的产量增长尤为强劲。报告说，页岩油产量不断上升，已成为全球石油产量增长的最主要来源之一。

在油价方面，报告认为，未来 5 年国际油价不太可能出现大幅上涨，预计将维持在每桶 60 美元左右，但不排除一旦某些产油国出现不稳定状况，短时间内油价可能出现较大波动。

（六）高盛：全球经济动能创两年新低

高盛 2018 年 2 月发布的全球先行指标下降至 3.46%，低于 1 月预测值 3.56%，且 10 个成分指标中有 7 个开始走弱。其中，先行指标动能（GLI momentum）成分指标环比增速从 1 月的 0.249% 减少至 0.234%，为 2016 年 3 月以来的最低水平。高盛的这个指标旨在为全球工业周期提供一个早期的信号。

在成分指标中，唯一传递出正面信号的是美国首次申请失业救济人数，如今已经下降至 49 年来最低水平。

降幅最大的是日本的工业产出库存/销售比率，以及澳元和加元贸易加权指数，这两项指标均出现了约一个标准差的降幅。同时，全球新订单减去库存指数和韩国出口指标均出现了恶化。

二、对中国经济形势的主要观点

（一）世界银行：中国成功推进改革，年均经济增速可达 6.8%

世界银行日前发布最新版系统性国别分析报告认为，改革造就了今日中国，要实现更加包容和可持续的发展，中国仍将依靠深化改革。

按照世行的说法，中长期而言，中国经济增长很大程度上取决于实施改革的深度和广度。“从 2020 年到 2024 年，中国如果成功推进重大改革，那么年均经济增速可能达到 6.8%，如果改革力度和效果有限，那么经济增速可能仅为 5.7%。”

世行发展预测局“一把手”高斯坦言，中国经济 2017 年的表现确实出乎他所在团队的预料，“但是，不只是我们，它还出乎很多机构的预料”。“只要中国持之以恒推进结构性改革”，他说，“世行对中国经济发展有信心，对中国持续成为全球经济增长引擎有信心”。

世行认为，中期来看，中国面临的关键挑战是如何使经济“有条不紊地”转向增速趋缓但更为平衡且可持续的发展轨道。报告特别提及，中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，如何更好确保全民共享经济社会发展成果也是中国面临的重大课题。

在中国需要深化改革的具体方面，世行报告“支招”：中国经济再平衡正在进行之中，以可持续的方式管理好结构转型，对于实现国家的发展目标至关重要。世行建议中国加强地方政府的公共资源管理，提高政府透明度，扩大公共与私营部门协作。

（二）世界银行：中国在经济快速增长和减贫方面成就巨大

世界银行 2018 年 2 月 28 日最新发布的《推进更加包容、更可持续的发展》报告指出，中国在经济快速增长和减少贫困方面取得了史无前例的成就。报告认为，中国经济快速增长使得范围广泛的改革成为可能，这些改革将一个过去是政府主导、农业为主和封闭型的计划经济体转变为一个更加市场化、城镇化和开放型的经济体。

报告指出，中国经济增速逐步放缓成为新常态，经济处于再平衡进程之中。以可持续的方式管理好结构转型，对于实现国家的发展目标至关重要。报告认为，通过促进创新、市场竞争和私营部门，推动生产率引导型增长，将有助于实现这些目标。

报告认为，尽管极端贫困率快速下降，但中国剩余的贫困人口仍为数较多。为此，中国将持续大力推进消除极端贫困的进程。按照购买力平价计算每天 1.9 美元的国际贫困标准，预计 2018 年中国的极端贫困率将降至 1% 以下。贫困居民消费的快速增长表明，他们分享了国家经济繁荣带来的红利。然而，虽然 2008 年以来收入不平等程度稳步下降，但仍需进一步解决收入不平等問題。中央和地方财政制度改革，以及户籍制度的进一步改革，通过缩小城乡收入差距和确保优质教育和医疗服务机会均等，都有助于减少收入不平等。

报告强调，中国在广泛领域协调推进改革，使发展效应达到最大化，并积极应对发

展挑战，就能实现更加包容、更可持续的发展。报告认为，治理和制度改革是中国迈向更加包容和更可持续增长的基础。其优先重点包括：加强地方政府的公共资源管理，改革政府干部管理制度，更好地使激励机制与可持续增长目标保持一致。这些改革可辅以提高政府透明度和信息披露措施，以加强自下而上的问责，扩大与公共及私人利益攸关方的协作，进一步建立市场化监管制度等。

（三）丹斯克银行、瑞银集团等国际金融机构点赞中国经济

在全国两会召开之际，多家国际金融机构认为中国经济和市场的新年度表现赢得了海外投资者的信心。各方认为 2018 年中国经济展望稳定，中国金融市场健康度正在不断提升，将为海外投资者带来巨大的投资机遇。

丹斯克银行表示中国经济基本面良好。2018 年 2 月，国家统计局发布的制造业采购经理人指数（PMI）数据意外下滑，曾经引起部分投资者的担忧。对此，丹斯克银行认为，这一超预期下滑更多是特定月份的特殊情况，各方必须考虑到中国农历新年假期的影响因素，单一月份的意外下滑并不能够完全反映中国经济的总体情况，中国经济基本面仍然良好。

瑞银集团最新报告认为，虽然 2018 年一季度经济增速可能低于 2017 年四季度，但是 1 月份、2 月份宏观经济数据较上年 12 月份改善明显。通过对中国不同部门的高频数据分析，瑞银集团认为，中国近期消费数据不及预期，但是整体汽车销售、工业产出和房地产投资好于预期。展望 2018 年，瑞银集团认为，中国政府将采取更为积极主动的政策解决市场风险和提升经济发展质量，这虽然会给经济增长带来一定的下行压力，但考虑到当前制造业部门固定资产投资复苏、消费动力韧性较强和外部需求强劲等因素，未来中国经济总体放缓将是温和的。

国际经济分析机构福克斯经济研究公司 2018 年 3 月最新报告强调，2018 年初中国经济展示出强劲的发展动力。1 月份进口数据显示总体国内消费动能强劲，同时全球需求稳健也为中国出口部门和制造业部门提供了重要的外部动力。虽然近期宏观数据有所下滑，但是各方必须考虑到农历新年的影响。由于中国经济持续保持稳健增长势头，各方对于中国经济的信心不断提升，人民币汇率仍处于相对稳健的状态。

（四）西班牙中国政策观察网站：中国经济在全球最具活力，成复苏引擎

西班牙中国政策观察网站 2018 年 3 月 4 日发表古巴哈瓦那大学教授埃内斯切·罗德里格斯·阿西恩的文章称，中国是世界上最具活力的经济体，也是近年来世界上增长最快的经济体之一。

目前中国是世界经济中的关键因素，在外国直接投资和国际贸易中扮演重要角色，也是世界上最庞大外汇储备的持有国。中国已经成为重要的对外直接投资接收国，特别是来自美国、欧盟和日本的投资。中国不但是重要的生产国，更是一个市场庞大的消费国。中国消费了全世界 30% 以上的煤炭、棉花、大米、钢铁、铜矿、大豆和铝矿等。近年来中国力促经济增长模式的转型，其目标是赋予公共服务行业和内需更加重要的地位。中国在经济领域展开深刻改革，尤其是生产模式和消费模式的改革，致力于以工业创新作为经济发展的支撑点，将“中国制造”提升到“中国创造”。

文章认为，中国在国际贸易中的比重越来越大，对世界经济发展产生了重要影响。中国是原材料的主要消费国，因此对国际原材料市场的影响力颇大，对很多工业品和基本产品的价格制定都有话语权。最近 15 年来，随着中国经济不断发展，中国在 WTO 等国际组织中的话语权更多，中国地位也变得更加重要。在世界遭到金融危机横扫之后，中国已经成为世界经济复苏的主要引擎。

（五）国际能源署署长：中国将超美国成全球最大核能国家

国际能源署署长法提赫·比罗尔日前在伦敦一个会议上表示，随着中国在核能发电领域的发展，未来中国将取代美国成为全球最大核能国家。

美国金融新闻媒体“市场观察网站”在报道中援引比罗尔的话说，当今全球在建的核电机组约有 1/3 位于中国。比罗尔估计，到 2030 年中国就会超过美国成为最大的核能国家。国际能源署网站的数据显示，2016 年，核电在中国总体电力供应中的占比为 2%；预计到 2040 年，该占比将达到 4%。

比罗尔此前在世界经济论坛年会期间接受新华社采访时也说，全球能源体系转型的同时，中国能源体系也正经历一场“令人瞩目”的变革。中国坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，壮大清洁能源产业，推进能源生产和消费革命，构建清洁低碳、安全高效的能源体系。

责任编辑：谷 岳

• 国际统计数据 •

世界经济主要指标

国家统计局国际统计信息中心

一、世界经济

表 1 世界经济增长率(上年=100)

单位:%				
	2016 年	2017 年 估计值	2018 年 预测值	2019 年 预测值
国际货币基金组织(IMF,2018 年 1 月)				
世 界	3.2	3.7	3.9	3.9
发达国家	1.7	2.3	2.3	2.2
美 国	1.5	2.3	2.7	2.5
欧元区	1.8	2.4	2.2	2.0
日 本	0.9	1.8	1.2	0.9
发展中国家	4.4	4.7	4.9	5.0
印 度	7.1	6.7	7.4	7.8
俄罗斯	-0.2	1.8	1.7	1.5
巴 西	-3.5	1.1	1.9	2.1
世界银行(WB,2018 年 1 月)				
世 界	2.4	3.0	3.1	3.0
发达国家	1.6	2.3	2.2	1.9
发展中国家	3.7	4.3	4.5	4.7
英国共识公司(Consensus Forecasts,2018 年 1 月)				
世 界	2.5	3.2	3.3	3.2
美 国	1.5	2.3	2.8	2.6
欧元区	1.8	2.5	2.4	1.9
日 本	0.9	1.7	1.4	1.1
印 度	7.1	6.7	7.4	7.6

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:%				
	2016 年	2017 年 估计值	2018 年 预测值	2019 年 预测值
世 界	2.5	4.7	4.6	4.4
进口				
发达国家	2.6	4.1	4.3	4.2
发展中国家	2.3	5.9	5.1	4.8

注:包括货物贸易和服务贸易。
资料来源:国际货币基金组织 2017 年 10 月预测。

表 3 消费者价格涨跌率(上年=100)

单位:%				
	2016 年	2017 年 估计值	2018 年 预测值	2019 年 预测值
国际货币基金组织(2018 年 1 月)				
世界	2.8	3.1	3.3	3.3
发达国家	0.8	1.7	1.9	2.1
发展中国家	4.3	4.1	4.5	4.3
英国共识公司(2018 年 1 月)				
世 界	2.5	3.7	8.0	3.4
美 国	1.3	2.1	2.4	2.1
欧元区	0.2	1.5	1.5	1.5
日 本	-0.1	0.5	1.0	1.1
印 度	4.5	3.6	4.9	4.7

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
2017 年		2.4	1.4	3.6
	3 月	2.7	1.7	4.0
	4 月	2.3	1.8	3.9
	5 月	2.1	1.5	3.5
	6 月	1.9	1.1	3.3
	7 月	2.2	1.4	3.1
	8 月	2.2	1.4	3.3
	9 月	2.2	1.5	3.4
	10 月	2.3	1.5	3.5
	11 月	2.2	1.6	3.2
	12 月	2.1	1.6	3.3
2018 年	1 月	2.1	1.6	3.1
	2 月	2.2	1.5	3.2
	3 月	2.0	1.3	3.4

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
2017 年		4.2	3.0	5.4			
	3 月	3.8	2.3	5.7	52.9	54.1	54.1
	4 月	3.8	2.5	5.2	52.7	53.6	53.6
	5 月	4.4	3.4	5.4	52.6	53.5	53.5
	6 月	4.4	3.1	5.1	52.6	53.2	53.3
	7 月	4.4	3.0	5.5	52.7	53.1	53.6
	8 月	4.4	3.2	5.6	53.2	53.7	54.2
	9 月	4.4	3.0	5.6	53.2	53.9	53.7
	10 月	4.3	3.5	5.2	53.5	53.7	54.2
	11 月	4.3	3.3	5.4	54.0	54.9	55.2
	12 月	4.3	3.8	5.5	54.5	55.6	55.9
2018 年							
	1 月	4.3	2.7	6.4	54.4	55.7	55.5
	2 月	4.9	4.2	6.4	54.2	54.8	55.1
	3 月				54.2	54.8	55.1

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
2016 年		1.5	2.7	0.8
	1 季度	0.6	1.8	1.8
	2 季度	2.2	3.8	-0.9
	3 季度	2.8	2.8	0.5
2017 年	4 季度	1.8	2.9	0.2
		2.3	2.7	0.1
	1 季度	1.2	1.9	-0.6
	2 季度	3.1	3.3	-0.2
	3 季度	3.2	2.2	0.7
	4 季度	2.5	3.8	2.9

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
2016 年		0.7	-0.3	1.3
	1 季度	-0.2	-2.6	-0.2
	2 季度	1.4	2.8	0.4
	3 季度	1.5	6.4	2.7
2017 年	4 季度	1.7	-3.8	8.1
		4.0	3.4	3.9
	1 季度	8.1	7.3	4.3
	2 季度	3.2	3.5	1.5
	3 季度	2.4	2.1	-0.7
	4 季度	8.1	7.1	14.0

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
2016 年		1.5	2.7	0.8
	1 季度	1.4	2.6	1.7
	2 季度	1.2	2.8	0.6
	3 季度	1.5	2.8	0.4
2017 年	4 季度	1.8	2.8	0.4
		2.3	2.7	0.1
	1 季度	2.0	2.9	-0.2
	2 季度	2.2	2.7	0.0
	3 季度	2.3	2.6	0.0
	4 季度	2.5	2.8	0.7

表 9 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	私人固定资本形成	出 口	进 口
2016 年		0.7	-0.3	1.3
	1 季度	1.3	-1.3	1.2
	2 季度	0.5	-1.6	0.5
	3 季度	0.1	1.0	0.7
	4 季度	1.1	0.6	2.7
2017 年		4.0	3.4	3.9
	1 季度	3.2	3.1	3.8
	2 季度	3.6	3.2	4.1
	3 季度	3.8	2.2	3.2
	4 季度	5.4	4.9	4.6

注:季度数据按季节因素调整(表 8、表 9)。

资料来源:美国商务部经济分析局(表 8、表 9)。

表 10 劳动力市场

单位:%

年份	月份	劳动生产率 增长率		失业 率	非农雇员 人数环比 增加 (万人)
		环比 折年率	同比		
2017 年				4.8	25.9
	2 月			4.7	20.0
	3 月	0.1	1.2	4.5	7.3
	4 月			4.4	17.5
	5 月			4.3	15.5
	6 月	1.5	1.3	4.3	23.9
	7 月			4.3	19.0
	8 月			4.4	22.1
	9 月	2.7	1.4	4.2	1.4
	10 月			4.1	27.1
	11 月			4.1	21.6
	12 月	-0.1	1.1	4.1	17.5
2018 年					
	1 月			4.1	23.9
	2 月			4.1	31.3

注:除年度数据以外,劳动生产率增长率为该月份所在季度的增长率。

资料来源:美国劳工统计局。

表 11 进出口贸易

单位:亿美元

年份	出口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	进口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	出口额 减进 口额
月份							
2017 年	21913		3.4	28128		3.9	-6215
1 月	1912	0.9	7.0	2399	2.5	8.0	-487
2 月	1918	0.3	6.0	2362	-1.5	4.5	-444
3 月	1917	0.0	6.6	2364	0.1	8.8	-447
4 月	1906	-0.6	4.7	2386	0.9	8.3	-480
5 月	1908	0.2	4.8	2386	0.0	6.7	-478
6 月	1931	1.2	5.1	2386	0.0	4.9	-455
7 月	1933	-0.1	4.3	2387	0.0	5.3	-454
8 月	1937	0.2	3.4	2383	-0.2	4.3	-446
9 月	1959	1.1	4.1	2412	1.2	6.5	-453
10 月	1957	-0.1	5.4	2448	1.5	7.1	-491
11 月	2002	2.3	8.3	2511	2.6	8.6	-509
12 月	2036	1.7	7.4	2575	2.6	10.0	-539
2018 年							
1 月	2009	-1.3	5.1	2575	0.0	7.4	-566

注:包括货物和服务贸易。因季节调整,各月合计数据不等于全年总计数据。

资料来源:美国商务部普查局。

表 12 外国直接投资

单位:亿美元

年份	季度	流 入	流 出	流入减流出
2016 年		4571	2807	1764
	1 季度	1414	777	637
	2 季度	1617	762	855
	3 季度	1091	889	203
	4 季度	448	379	69
2017 年		2753	3422	-669
	1 季度	770	1102	-331
	2 季度	816	838	-22
	3 季度	639	676	31
	4 季度	527	806	-279

资料来源:美国商务部经济分析局。

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
2016 年		1.8	2.0	1.8
	1 季度	0.5	0.7	0.8
	2 季度	0.4	0.3	0.3
	3 季度	0.4	0.3	0.2
	4 季度	0.6	0.5	0.3
2017 年		2.3	1.6	1.2
	1 季度	0.6	0.5	0.2
	2 季度	0.7	0.5	0.4
	3 季度	0.7	0.3	0.4
	4 季度	0.6	0.2	0.3

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
2016 年		4.6	3.4	4.8
	1 季度	0.5	0.4	0.4
	2 季度	2.4	1.3	2.0
	3 季度	0.7	0.4	0.6
	4 季度	0.8	1.6	1.8
2017 年		3.5	4.9	4.4
	1 季度	0.2	1.3	0.2
	2 季度	1.7	1.2	1.8
	3 季度	-0.2	1.6	0.6
	4 季度	0.9	1.9	1.1

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		
2017 年		0.7		244.3	9.1
	2 月				9.5
	3 月	0.1	1.1	78.9	9.4
	4 月				9.2
	5 月				9.2
	6 月	0.3	0.2	64.0	9.0
	7 月				9.0
	8 月				9.0
	9 月	0.3	0.7	59.9	8.9
	10 月				8.8
	11 月				8.7
	12 月	0.3	0.7	41.5	8.6
2018 年					
	1 月				8.6
	2 月				8.5

注:除年度数据以外,劳动生产率增长率为该月份所在季度增长率;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
2016 年		1.8	2.0	1.8
	1 季度	1.7	2.1	1.9
	2 季度	1.7	2.0	2.0
	3 季度	1.7	1.8	1.7
	4 季度	2.0	1.9	1.6
2017 年		2.3	1.6	1.2
	1 季度	2.1	1.6	1.0
	2 季度	2.4	1.9	1.1
	3 季度	2.7	1.9	1.3
	4 季度	2.7	1.5	1.4
	4 季度	2.7		

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
2016 年		4.6	3.4	4.8
	1 季度	3.1	3.2	4.1
	2 季度	5.4	3.1	5.3
	3 季度	5.1	3.3	4.8
	4 季度	4.4	3.8	4.8
2017 年		3.5	4.9	4.4
	1 季度	4.1	4.7	4.7
	2 季度	3.4	4.5	4.5
	3 季度	2.4	5.8	4.4
	4 季度	2.5	6.1	3.7

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							口额
2017 年	21940		7.1	19580		9.8	2360
	1 月	1777	-0.4	12.9	1626	4.1	17.7
	2 月	1794	0.9	5.6	1611	-0.9	7.1
	3 月	1829	2.0	14.7	1621	0.6	16.9
	4 月	1799	-1.7	-1.6	1617	-0.2	4.7
	5 月	1841	2.3	13.8	1657	2.5	18.6
	6 月	1809	-1.8	4.3	1597	-3.6	6.8
	7 月	1787	-1.2	5.9	1613	1.0	9.1
	8 月	1836	2.7	7.1	1628	0.9	9.2
	9 月	1851	0.8	5.2	1614	-0.8	5.5
	10 月	1816	-1.9	9.1	1633	1.2	11.0
	11 月	1891	4.1	8.6	1680	2.9	9.2
	12 月	1923	1.7	0.9	1691	0.7	2.8
2018 年							
	1 月	1909	-0.7	9.1	1710	1.1	6.3

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
2017 年		888	894	− 5
	1 月	913	1082	− 169
	2 月	949	951	− 2
	3 月	106	228	− 122
	4 月	74	276	− 202
	5 月	152	229	− 77
	6 月	17	− 405	422
	7 月	− 1861	− 1774	− 87
	8 月	192	127	65
	9 月	24	114	− 90
	10 月	76	344	− 268
	11 月	168	− 4	172
	12 月	− 21	− 356	335
2018 年				
	1 月	366	567	− 201

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。

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
2016 年		0.9	0.1	1.3
	1 季度	0.5	0.2	1.1
	2 季度	0.3	− 0.1	− 1.2
	3 季度	0.2	0.4	0.4
	4 季度	0.4	0.1	− 0.1
2017 年		1.7	1.1	0.1
	1 季度	0.5	0.3	0.1
	2 季度	0.6	0.9	0.2
	3 季度	0.6	− 0.6	0.1
	4 季度	0.4	0.5	0.0

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
2016 年		1.1	1.3	− 1.9
	1 季度	− 0.1	0.0	− 1.7
	2 季度	1.1	− 0.5	− 0.9
	3 季度	0.2	2.3	0.1
	4 季度	0.8	2.7	0.6
2017 年		2.4	6.8	3.6
	1 季度	0.2	2.0	1.7
	2 季度	1.9	0.0	1.9
	3 季度	− 0.1	2.1	− 1.2
	4 季度	0.0	2.4	2.9

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
2016 年		0.9	0.1	1.3
	1 季度	0.6	0.0	2.6
	2 季度	0.7	− 0.2	1.2
	3 季度	0.9	− 0.1	1.3
	4 季度	1.5	0.6	0.2
2017 年		1.7	1.1	0.1
	1 季度	1.4	0.8	− 0.6
	2 季度	1.5	1.8	0.6
	3 季度	1.9	0.6	0.2
	4 季度	2.0	1.1	0.4

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
2016 年		1.1	1.3	− 1.9
	1 季度	− 0.4	− 1.3	− 1.9
	2 季度	1.9	0.9	− 0.8
	3 季度	1.2	1.0	− 3.3
	4 季度	1.9	4.8	− 1.6
2017 年		2.4	6.8	3.6
	1 季度	2.0	6.7	1.5
	2 季度	3.4	6.8	4.5
	3 季度	2.8	6.9	2.8
	4 季度	1.8	6.8	5.5

资料来源:日本内阁府(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
2017 年				2.8
	1 月	3.9	2.14	3.0
	2 月	3.4	2.13	2.8
	3 月	4.7	2.14	2.8
	4 月	5.1	2.17	2.8
	5 月	3.7	2.28	3.1
	6 月	3.9	2.24	2.8
	7 月	3.9	2.26	2.8
	8 月	5.1	2.22	2.8
	9 月	1.3	2.27	2.8
	10 月	3.6	2.35	2.8
	11 月	1.5	2.34	2.7
2018 年				
	1 月		2.34	2.4

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								表 28 国内生产总值增长率(同比)							
单位:亿日元								单位:%							
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	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
月份								2016 年							
2017 年	782865		11.8	753792		14.1	29073			2.8	2.3	2.2	1.5	4.2	5.0
2 月	66227	6.8	11.3	59805	-2.0	1.4	6422	1 季度	2.9	3.0	1.0	-0.3	4.1	4.9	
3 月	63706	-3.8	11.9	62039	3.7	16.0	1667	2 季度	3.4	3.3	1.8	1.0	4.0	5.2	
4 月	63073	-1.0	7.5	61923	-0.2	15.2	1150	3 季度	2.6	2.1	2.2	2.0	4.3	5.0	
5 月	63826	1.2	14.9	62101	0.3	17.8	1725	4 季度	2.4	3.3	3.3	2.8	4.5	4.9	
6 月	63303	-0.8	9.7	62302	0.3	15.7	1001	2017 年	3.1	2.1	3.8	2.8	5.9	5.1	
7 月	65058	2.8	13.4	62071	-0.4	16.5	2987	1 季度	3.0	3.3	4.3	2.6	5.6	5.0	
8 月	65720	1.0	18.1	62420	0.6	15.5	3300	2 季度	2.7	1.8	3.9	2.3	5.8	5.0	
9 月	65860	0.2	14.1	63495	1.7	12.3	2365	3 季度	3.8	1.6	3.7	3.2	6.2	5.1	
10 月	67289	2.2	14.0	63892	0.6	19.0	3397	4 季度	3.0	1.5	3.4	3.3	5.9	5.2	
11 月	67964	1.0	16.2	65122	1.9	17.3	2842								
12 月	68972	1.5	9.4	68293	4.9	15.0	679								
2018 年															
1 月	68261	-1.0	12.3	64738	-5.2	7.9	3523								
2 月	67584	-1.0	1.8	69600	7.5	16.5	-2016								

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					
2017 年		20615	184905	-164290					
	1 月	-75	10964	-11039					
	2 月	2176	24160	-21984					
	3 月	2497	26252	-23755					
	4 月	3305	7937	-4632					
	5 月	1441	17915	-16474					
	6 月	635	15487	-14852					
	7 月	679	12664	-11985					
	8 月	2376	8345	-5969					
	9 月	-1128	15413	-16541					
	10 月	1878	9789	-7911					
	11 月	1949	8432	-6483					
	12 月	4883	27546	-22663					
2018 年									
	1 月	-1430	16712	-18142					

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								
2016 年		1.5	1.8	0.6	-3.5	7.1	-0.2								
	1 季度	1.1	1.9	-0.3	-5.2	9.1	-0.4								
	2 季度	1.0	1.8	0.6	-3.4	8.1	-0.5								
	3 季度	1.5	2.0	0.9	-2.7	7.6	-0.4								
	4 季度	2.0	2.0	1.0	-2.5	6.8	0.3								
2017 年		3.0	1.8	1.3	1.0	6.4	1.6								
	1 季度	2.3	2.0	1.1	0.0	6.1	0.5								
	2 季度	3.7	1.8	1.4	0.4	5.7	2.5								
	3 季度	3.0	1.8	1.3	1.4	6.5	1.8								
	4 季度	2.9	1.4	1.5	2.1	7.2	1.5								

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								
2016 年		2.8	2.3	2.2	1.5	4.2	5.0								
	1 季度	2.9	3.0	1.0	-0.3	4.1	4.9								
	2 季度	3.4	3.3	1.8	1.0	4.0	5.2								
	3 季度	2.6	2.1	2.2	2.0	4.3	5.0								
	4 季度	2.4	3.3	3.3	2.8	4.5	4.9								
2017 年		3.1	2.1	3.8	2.8	5.9	5.1								
	1 季度	3.0	3.3	4.3	2.6	5.6	5.0								
	2 季度	2.7	1.8	3.9	2.3	5.8	5.0								
	3 季度	3.8	1.6	3.7	3.2	6.2	5.1								
	4 季度	3.0	1.5	3.4	3.3	5.9	5.2								

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							
2017 年		6.4	4.5	12.8	5.2	27.5							
	2 月	6.6	4.7	13.2	5.6								
	3 月	6.7	4.6	13.7	5.4	27.7							
	4 月	6.5	4.6	13.6	5.3								
	5 月	6.6	4.5	13.3	5.2								
	6 月	6.5	4.4	13.0	5.1	27.7							
	7 月	6.3	4.3	12.8	5.1								
	8 月	6.2	4.3	12.6	4.9								
	9 月	6.2	4.3	12.4	5.0	27.7							
	10 月	6.3	4.3	12.2	5.1								
	11 月	5.9	4.3	12.0	5.1								
	12 月	5.8	4.4	11.8	5.1	26.7							
2018 年													
	1 月	5.9	4.3	12.2	5.2								
	2 月	5.8			5.0								

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							
2017 年		3.7	3.4	3.1	3.8	3.4							
	2 月	4.0	3.4	3.3	3.8	3.5							
	3 月	3.7	3.2	3.2	3.8	3.4							
	4 月	4.0	3.5	3.2	3.8	3.4							
	5 月	3.6	3.6	3.2	3.8	3.4							
	6 月	3.8	3.3	3.1	3.8	3.4							
	7 月	3.6	3.4	3.1	3.8	3.5							
	8 月	3.8	3.5	3.1	3.8	3.4							
	9 月	3.7	3.6	3.1	3.7	3.4							
	10 月	3.6	3.5	3.0	3.7	3.4							
	11 月	3.7	3.4	3.0	3.7	3.4							
	12 月	3.7	3.1	2.9	3.7	3.3							
2018 年													
	1 月	3.6	3.4	2.9	3.7	3.4							
	2 月	3.6		2.9	3.7								

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

单位:亿美元

年份 月份	加 拿 大			英 国		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2017 年	4207	4325	-118	4450	6441	-1992
1 月	338.4	317.3	13.8	350.5	476.2	-125.7
2 月	323.4	324.6	-1.1	338.2	482.7	-144.5
3 月	372.5	371.8	0.7	387.5	562.4	-175.0
4 月	338.0	346.6	-8.6	334.5	486.5	-152.0
5 月	368.8	373.8	-5.0	378.3	524.6	-146.2
6 月	362.1	383.5	-21.4	363.3	537.6	-174.3
7 月	323.4	347.6	-24.2	389.8	514.7	-124.8
8 月	346.1	381.3	-35.1	338.2	541.9	-203.7
9 月	350.3	374.1	-23.8	379.9	618.7	-238.8
10 月	361.5	368.9	-7.4	393.0	589.8	-196.7
11 月	364.7	381.9	-17.3	397.1	578.9	-181.9
12 月	359.5	353.8	5.7	395.5	527.3	-131.8
2018 年						
1 月	264.2	351.9	-87.7	405.6	605.1	-199.5

注:加拿大和英国数据经过季节因素调整。

表 32 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	南 非			巴 西		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2017 年	891	830	61	2178	1524	654
2 月	66.0	62.2	3.8	154.7	114.0	40.7
3 月	78.2	69.3	8.9	200.9	135.3	65.5
4 月	67.4	63.7	3.7	176.8	107.2	69.6
5 月	77.3	71.9	5.4	197.9	121.3	76.6
6 月	79.0	70.8	8.2	197.8	126.0	71.8
7 月	70.6	63.7	6.8	187.7	124.7	63.0
8 月	78.0	73.6	4.4	194.7	138.8	56.0
9 月	77.6	74.2	3.4	186.7	134.9	51.8
10 月	76.0	72.8	3.2	188.8	136.8	52.0
11 月	82.6	73.4	9.3	166.9	131.4	35.5
12 月	78.5	67.0	11.6	176.0	126.0	50.0
2018 年						
1 月	66.0	88.7	-22.7	169.7	142.0	27.7
2 月				173.2	124.1	49.1

表 33 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	印 度			俄罗斯		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2017 年	2997	4443	-1446	3531	2378	1153
2 月	247.3	342.5	-95.2	258.1	154.7	103.4
3 月	291.4	396.7	-105.2	313.2	189.6	123.7
4 月	246.4	380.7	-134.4	260.4	182.1	78.2
5 月	240.5	383.0	-142.6	282.0	195.9	86.1
6 月	231.0	369.7	-138.6	294.7	206.9	87.8
7 月	223.9	339.5	-115.6	246.2	208.3	37.9
8 月	233.0	360.5	-127.5	290.0	223.8	66.1
9 月	286.5	379.2	-92.7	307.0	205.4	101.6
10 月	228.5	374.8	-146.3	314.5	216.2	98.3
11 月	261.1	404.4	-143.3	332.4	217.2	115.2
12 月	270.7	418.8	-148.1	378.6	241.6	137.0
2018 年						
1 月	243.8	406.8	-163.0	334.0	164.1	169.9
2 月	258.3	378.1	-119.8			

表 34 进出口贸易

单位:亿美元

年份 月份	韩 国			墨西哥		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2017 年	5739	4784	956	4095	4259	-164
2 月	431.7	362.0	69.7	313.4	314.4	-0.9
3 月	486.4	425.8	60.6	360.5	371.1	-10.6
4 月	508.4	379.6	128.8	317.5	317.3	0.2
5 月	449.3	392.9	56.4	354.7	375.4	-20.7
6 月	512.7	405.5	107.2	356.1	365.1	-9.1
7 月	488.3	386.1	102.2	321.6	336.9	-15.2
8 月	471.1	405.5	65.6	357.8	385.1	-27.3
9 月	551.2	417.0	134.2	338.2	357.1	-18.9
10 月	447.9	378.6	69.3	369.0	389.7	-20.7
11 月	497.1	420.1	77.0	374.8	370.8	4.0
12 月	490.4	435.3	55.1	358.3	359.8	-1.6
2018 年						
1 月	492.3	456.8	35.5	307.3	351.4	-44.1
2 月	448.5	416.1	32.4			

表 35 进出口贸易

单位:亿美元

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
2017 年	5503	5899	-396	3174	2595	579
2 月	355.5	403.9	-48.4	226.5	193.0	33.5
3 月	485.2	506.1	-20.9	257.0	217.5	39.5
4 月	447.8	456.7	-8.9	243.1	215.3	27.7
5 月	430.3	471.1	-40.8	255.1	220.6	34.5
6 月	491.8	525.2	-33.4	258.1	200.0	58.1
7 月	468.8	485.7	-16.9	271.1	217.4	53.7
8 月	463.7	491.8	-28.1	277.7	220.6	57.1
9 月	496.3	526.2	-30.0	289.0	222.1	66.9
10 月	464.6	503.8	-39.2	275.4	223.4	52.0
11 月	502.6	553.2	-50.6	288.8	229.2	59.6
12 月	490.8	553.5	-62.6	295.1	233.8	61.4
2018 年						
1 月	483.9	521.4	-37.6	273.8	249.6	24.2
2 月				223.7	194.6	29.2

表 36 进出口贸易

单位:亿美元

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
2017 年				1688	1569	119
2 月	161.5	141.8	19.6	126.1	113.5	12.6
3 月	186.1	174.0	12.2	146.8	132.8	14.0
4 月	167.6	148.0	19.7	132.8	119.5	13.3
5 月	184.1	171.3	12.7	143.5	137.7	5.8
6 月	170.9	147.8	23.1	116.6	99.9	16.6
7 月	183.3	164.5	18.7	136.1	138.9	-2.7
8 月	192.1	168.7	23.4	152.3	135.1	17.2
9 月	185.9	165.5	20.5	145.6	127.8	17.8
10 月	194.6	169.9	24.7	150.9	142.4	8.5
11 月	200.2	176.3	23.9	153.2	151.1	2.2
12 月	194.5	176.8	17.8	147.9	150.9	-3.0
2018 年						
1 月	209.4	184.7	24.7	145.5	153.1	-7.6
2 月				141.0	142.1	-1.2

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

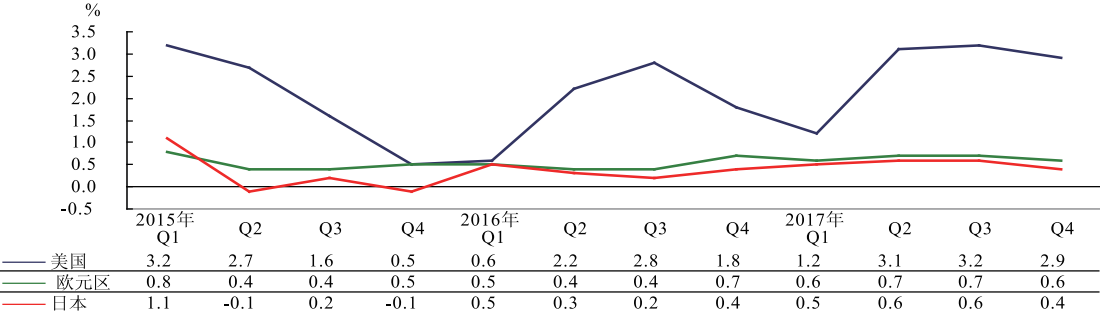


图 1 三大经济体 GDP 环比增长率 (%)

注：美国为环比折年率增长率。

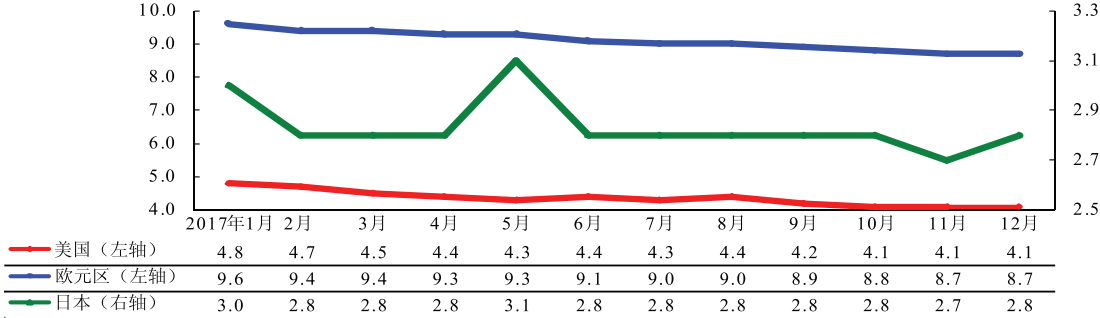


图 2 三大经济体失业率变动 (%)

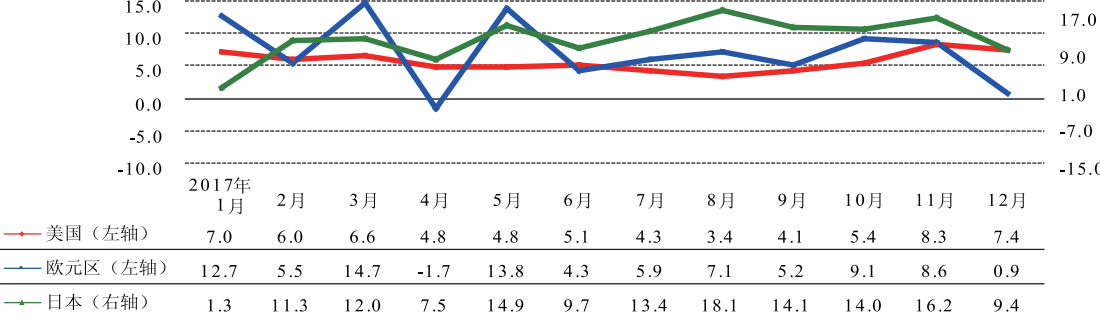


图 3 三大经济体出口额同比增长率 (%)

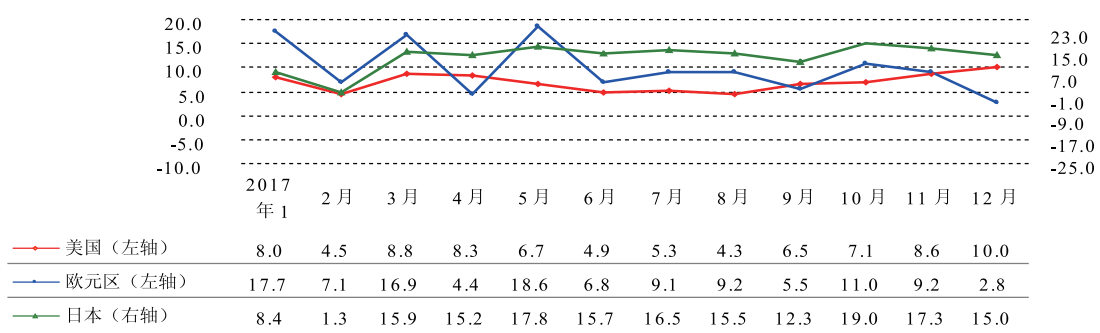


图 4 三大经济体进口额同比增长率 (%)

数据来源：各经济体官方统计网站(图 1～图 4)。

ABSTRACTS

(1) The exploration course and effectiveness experience of poverty alleviation road with Chinese characteristics

Cheng Liansheng and Liu Xuemin

By reviewing the brief history of the national poverty reduction since the founding of the people’s Republic of China and the evolution of the poverty reduction strategy, we initially outline the road of poverty alleviation with Chinese characteristics. On this basis, we summarize the experience of reducing poverty in China. The political superiority of the party’s leadership and the superiority of the socialist system with Chinese characteristics are the fundamental guarantee for the achievement of poverty alleviation. The rational system keeping the sustained and healthy development of the economy is the basic condition for the continuously pushing forward the poverty alleviation and reduction. Sticking to government – dominated and scientific planning are basic ways to push ahead with poverty alleviation. Adjusting and improving the ways to help and motivating endogenous forces are important guarantees for the sustainable development of poverty alleviation. Then, with the experience of outstanding performance and poverty alleviation, China’s road to poverty reduction has three inspirations to the world’s poverty reduction cause: choosing a path suitable for its own national conditions, and placing the base of development on “people centered”, and dealing well with the relationship between reform and opening up and independence.

(2) The effectiveness, problems and suggestions of China’s foreign investment “negative list” management practice

He Manqing

Since October 2013, the Shanghai free trade zone (FTZ) has carried out the reform pilot of the approval system for foreign investment successively, explored the mode of national treatment and negative list management before access. A series of reform and innovation measures have greatly enhanced the investment facilitation, regulatory standardization, openness and transparency of the FTZ, which have been widely recognized. But on the other hand, we should also see that the negative list management mode is still at the initial stage and exists some problems and shortcomings. Therefore, on the one hand, our country should draw on the international experience, combine the national conditions, further standardize and improve the negative list content, and connect with the new rules of international investment. On the other hand, we should accelerate the promote various supporting reforms of policies, regulations and power behavior related to the negative list, and strengthen the systematicness, integrity and synergy of the system innovation.

(3)Global energy governance: The path of China's contribution

Zha Daojiong

Influenced by the changes in the world political and economic pattern as well as the new round of scientific and technological revolution, the international energy situation has constantly presented new features and changes, bringing new opportunities and challenges to various countries and various energy supply and demand subjects in a country. It is difficult for any country to solve major energy issues by its own strength. It is necessary to promote the reform of global energy governance through international energy cooperation and ensure energy interests of all countries. To establish a stable, effective and sustainable energy supply system, China must implement the strategy of international energy cooperation and achieve win – win results. Strategically, international energy cooperation should be further promoted from five aspects: multi – layer partners, multi – channel means, diversified forms, multi – field content and multi – task process of international energy cooperation. We should deal well with the conflict and cooperation between the “Belt and Road” energy cooperation with the current global energy governance; improve prevention capacity of state – owned enterprises for their international political and social risk, enhance the Chinese soft power in the field of international energy governance; and strengthen under the framework of G20 energy governance policy and strengthen communication; and strengthen IEA Partnership.

(4)The growth of the world economy is accompanied by positive factors and risks ——A review of the world economy in 2017 and its outlook in 2018

The economic explanation group of the National Bureau of Statistics of PRC

In 2017, the pace of world economic growth was quicker and the recovery was robust. It was the best year in recent years, showing the characteristics of the coexistence of low inflation and rapid economic growth, the undiminished momentum of global economic integration, the relatively low price of primary products and the stability of the financial market. Among them, the US economic recovery has been strengthened, the euro area economy has been growing steadily, and the Japanese economy has continued to expand, and other economies have maintained growth momentum. In 2018, the world economy will continue along the track of recovery, but there are many unstable and uncertain factors. We need to be cautious and optimistic.

(5)New orientation of Sino—US relations under the new situation

Yan Shaojun

Entering the twenty – first Century, profound changes have taken place in the international system and international relations, and Sino – US relations have entered a new historical period. China's rapid rise enables it to move on to the center of the world stage, with its international status and international influence continuing to rise; the United States is still the world's superpower, but its international influence and leadership are relatively declining. Trump, President of the United States, put forward the goal of “Making America Great Again” after he took office, while in the nineteenth CPC report, Chinese President Xi Jinping clearly pointed out that China has entered a new era of socialism with Chinese characteristics, with a comprehensive strategic deployment to the new era. In this new situation, both China and the United States need to have a deep understanding of the new era background of Sino – US relations, reexamine the significant value of Sino – US cooperative relations from a higher perspective, clarify the connotation and basic principles of the new orientation of Sino – US relations in the new era, and have new ideas and actions to promote Sino – US relations to maintain stable, healthy and sustainable development in the future for a long period.

(6) Using the main function area planning to lead all kinds of spatial planning—an alternative solution to promote the “multi—plan integration”

Huang Young, Zhou Shifeng, Wang Lin and Ni Yi

The “multi – plan integration” has been an important task for the Central Committee to deepen the reform in an all – round way, and also a hot topic in academic circles in recent years. This paper, starting with the analysis of the contradiction of spatial planning, puts forward that the key to promoting “multi – plan integration” is to make clear and compile a “top – level plan” to command all kinds of spatial planning. On this basis, we will further establish a clear division of space planning system and an authoritative and efficient planning coordination mechanism, and make a comprehensive subdivision and coordination of all kinds of planning, so as to achieve “multi – plan integration”. In the choice of “top – level planning”, this paper argues that the development planning system and the space planning system are two major planning systems which are parallel. The feasible solution is to deepen and perfect the planning of the existing main functional areas and take it as the “top – level planning”. This paper puts forward some ideas and methods to deepen and perfect the planning of the main functional areas from the content, level and method of the planning, and raises some suggestions on the establishment of the spatial planning system and the planning coordination mechanism.

(7) A study on the macro—influential factors of citizen’s scientific quality

Tian Fan and Dai Hong

During the “12th Five – Year” period, various local governments and departments centered on the Party and the national development structure, to cooperate jointly to promote the improvement of the level of scientific quality for all people, but there is still a significant gap between the scientific quality of our citizens and that of developed countries. In this study, the structural equation model is used to study the influence of educational, urbanization, economic and other variables on the scientific quality of regional citizens by using the panel data of the results of the eighth and ninth citizens’ scientific quality survey in China’s provinces and municipalities directly under the central government. The results show that the above variables have significant impacts on the scientific quality of the citizens in the region. The significant influence of education, economy, and urbanization was 0.723, 0.614 and 0.428, respectively. It is expected that the citizens’ scientific quality will continue to grow by 2020. This paper puts forward some policy suggestions including improving the supporting mechanism of the work policy of science popularization, promoting the contribution of education to the scientific quality of citizens, giving full play to the important role of information in the work of science popularization, and strengthening the construction of the talent team.

(8) Promoting the innovation and development of China’s software park

Li Li and Li Yongjian

China’s software park has gathered a large number of software enterprises, which have become the main force of China’s software export, accounting for 60% of the total national software exports. This paper summarizes various types of software parks in China, analyzes the business and export situation of software parks, analyzes the impacts and challenges of cloud computing, mobile Internet, artificial intelligence and software business model innovation on the development of software parks, and puts forward several countermeasures to promote competition in the software park under the new situation.

Editor: Huang Yongfu

欢迎订阅《全球化》杂志

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

全国各地邮局均可订阅，国内邮发代号：82－572；也可填好“征订单回执”，直接汇款向我部订阅。地址：北京市西城区永定门内大街5号232室《全球化》编辑部；邮编：100050；电话：010－83362183/83366113。

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

2018 年《全球化》杂志（月刊）征订单回执

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

问物——物流与供应链线上资讯平台

问物网是由中国物流学会规划与咨询专业委员会主办的一家物流与供应链新闻资讯播报与知识分享的线上媒体，致力于发布行业内最新最全的数据、资讯，探讨时下最热的行业话题，为物流与供应链学习者、关注者、从业者和业内专家提供互动互助的线上社区平台。

问物网开发方和主办方将通过多年的物流研究、管理、咨询经验整合多方资源为问物网提供专家人才库、原创数据资源，并通过互联网使数据逐步发展扩大，最终形成让用户之间相互学习相互服务的生态圈，将问物打造成国内唯一即时、专业、全面的物流类垂直型知识服务平台。



版权所有：中国物流学会规划与咨询专业委员会



APP下载



服务号



订阅号

联系地址：北京市西城区月坛北街25号院物资机关服务局1号楼1204

合作/咨询电话：400-166-0399

邮箱：support@wenwu100.com

010-68392730