

# 上海经济

SHANGHAI ECONOMY



国家战略与地方响应：上海城市转型的内生逻辑梳理

上海市黄浦区社区教育服务区域发展的实践与思考

基于特色化发展的中小城市滨水区产业转型研究

2016年第**4**期 总第271期

## 《上海经济》征稿启事

《上海经济》是上海社会科学院主管、上海社会科学院部门经济研究所主办，以应用经济研究为主体、以应用理论研究为支撑、以决策咨询研究和企业咨询研究为特色的理论刊物，面向国内外公开发行人。本刊设有“特稿”、“产业”、“服务经济”、“文化创意”、“区域”、“城市建设与管理”、“创新”、“金融”等栏目，积极推介国内外应用经济学研究最新成果。现诚邀海内外的经济学研究者、经济界人士来稿。

一、本刊倡导严谨治学，欢迎选题独到、论证充分、学术内涵丰富且有相应建议对策的应用经济学类论文。论文来稿篇幅建议不少于九千字。

二、为配合上海社会科学院建成具有国内外重要影响力的国家高端智库的目标，增进国内外智库研究机构间交流，欢迎各大智库研究机构来稿刊发研究成果。

三、作者在投稿后 30 个工作日内未收到本刊编辑部回复的，可自行处理。作者在投稿后 30 个工作日内知悉来稿已为或将为其他公开出版物刊登的，应立即通知本编辑部。

四、本刊遵循质量为先的原则，采用专家匿名审稿，来稿建议电子版形式，发送至 wangyang@sass.org.cn。

五、本刊文中注释一律采用脚注，全文连续注码，样式为①②③等；注释格式为：作者；书名或文章名；出版社名与出版年份及版次，或刊物名及出版年份及期次，或报纸名及出版时间及版面，或文集出版社名及出版年份；页码。注释中的外文文献，请参照国际通行体例处理。引文出自互联网的，请注明详细网址及访问时间。

六、本刊倡导学术诚信，欢迎独立署名稿件；如系合作来稿，请注明和作者在创作中的具体分工。

七、投稿时请作者提供以下信息：摘要（300 字左右，应为本文主要观点的浓缩）、关键词（3-7 个）、作者简介（姓名、单位全称、职务与职称、学历、单位所在省市名及邮政编码、电话、电子邮件地址）。如果来稿系受基金项目自主的成果，请注明项目名称、类别和批准号。

八、本刊有权在尊重作者观点的前提下对来稿进行文字上的修改、删节。作者不同意的，请在来稿时声明。

本编辑部不委托任何组织和个人作为本刊组稿、发表之代理，发表高见不收取版面费、审稿费。

《上海经济》编辑部

2016 年 6 月 25 日

# 上海经济

SHANGHAI ECONOMY

**编辑委员会：**（以姓氏笔画为序）

王如忠 王秀治 王慧敏 孙福庆 刘 亮

李 伟 陈建勋 郑 琦 顾建发 徐炳胜

蒋媛媛 靖学青 潘正彦 戴晓波

**主 编：**孙福庆

**常务副主编：**陈建勋

**责任编辑：**汪 杨 陈嘉欢

**美术编辑：**林贤矛

# 上海经济

汪道涵题

双月刊

2016 年第四期 总第 271 期

出版日期 2016 年 6 月 25 日

## 特稿

国家战略与地方响应：上海城市转型的内生逻辑梳理……石崧（5）

## 产业

关于消费品行业供给侧结构性改革的战略思考与实践……葛俊杰（16）

我国光伏产业发展的现状、问题及国际经验借鉴……马庆强（22）

## 服务经济

上海“十三五”社区养老扶持政策的思路和建议……郑琦（30）

上海市黄浦区社区教育服务区域发展的实践与思考……王晓辉（39）

## 文化创意

国家文化与企业文化的关联机理与关联模式……俞晓晶（48）

## 区域

基于特色化发展的中小城市滨水区产业转型研究……吴亚菲、孙淼（59）

## 城市建设与管理

以经济学视角探讨当下中国犯罪治理政策……魏占军（71）

基于结构方程的农民工主观幸福感分析……徐小芳（81）

## 创新

关于国有开发集团发展模式的分析……张勇（93）

论顶层设计对城市业务转型发展的推动作用……敬宗泉（105）

## 金融

公共财政中的契约精神……陈许源（111）

主管单位：上海社会科学院

主办单位：上海社会科学院部门经济研究所

编辑出版：《上海经济》编辑部

本刊地址：淮海中路 622 弄 7 号 409 室

邮政编码：200020

电 话：（021）53063371

（021）33165236

Email:wangyang@sass.org.cn

发行范围：国内外公开

国际标准连续出版物号：ISSN1000-4211

国内统一连续出版物号：CN31-1042/F

国内总发行：上海市报刊发行局

邮发代号：4-434

国外总发行：中国国际图书贸易总公司

国外代号：BM4759

广告经营许可证：沪工商广字 3100320050042

## Feature

Nation Strategy and Local Response: Study on the Logic of Shanghai's Transformation.....Shi Song ( 5 )

## Industry

Strategic Thinking and Practice on the Consumer Goods Industry Supply-side Structural Reforms.....Ge Junjie ( 16 )

Research on the Development of China's Solar Photovoltaic Industry Based on International Comparisons.....Ma Qingqiang ( 22 )

## Service Economy

Ideas and Suggestions of Shanghai "Thirteen Five" Community Endowment Policies to Support.....Zheng Qi( 30 )

Practice and Thinking of Community Education Services Regional Development in Huangpu District.....Wang Xiaohui( 39 )

## Cultural Creativity

Correlation Mechanism and Associated Patterns of National Culture and Corporate Culture.....Yu Xiaojing ( 48 )

## Region

Based on the Characteristic of the Development of Small and Medium-sized City Waterfront Industrial Transformation Research.....Wu Yafei / Sun Miao( 59 )

## Urban Construction and Management

In the Economics Perspective China's Criminal Governance Policies .....Wei Zhanjun( 71 )

Based on Structural Equation Analysis of the Peasant Workers' Subjective Well-being.....Xu Xiaofang( 81 )

## Innovation

Analysis about the State-owned Development Company Development Model .....Zhang Yong ( 93 )

Reflections on Top-level Design of the Commercial Banks City Business Restructuring and Development Role.....Jing Zongquan ( 105 )

## Finance

Spirit of Contract in the Public Finances.....Chen Xuyuan ( 111 )

# 国家战略与地方响应： 上海城市转型的内生逻辑梳理

Nation Strategy and Local Response: Study on the Logic of Shanghai's Transformation

■ 石崧

上海市城市规划设计研究院

**【摘要】**上海作为国家的首位城市，其发展的历程始终与国家的命运息息相关。当前，正处于城市转型攻坚时期的上海，正在制订其展望未来20-30年的发展战略。文章将上海发展置于国家战略下思考，通过分析中国当前面临的内外部挑战和瓶颈，从国际环境、产业革命、经济升级、空间格局四个维度梳理“一带一路”、“创新驱动发展”、“供给侧结构性改革”和“新型城镇化”四大国家战略，并对应性分析上海促进城市转型的四个关键举措（自贸区建设、科创中心建设、产业结构转型、城乡规划转型）对于承载国家职责的重要意义。在此基础上，总结出上海城市转型的“钻石框架”结构。

**【关键词】** 国家战略，城市转型，上海

## 一、引言

早在“十二五”规划期间，上海基于自身发展的阶段性瓶颈，提出以“创新驱动、转型发展”作为总体思路。这也标志着在经历了多年社会经济的快速增长后，上海业已步入转型发展的新阶段。所谓城市转型，是指城市发展方式和内生动力的重大变革与调整。而内生动力的转换与国际趋势、国家要求和自身诉求密不可分。纵观历史变迁，1843年的开埠使上海从东海之滨县城一跃为中国最大的进出口贸易港口，乃至远东的金融、贸易、航运和工业中心。1949年解放，上海从外向型商贸城市转变为面向国内的生产中心城市，成为中国最主要的工业基地和财政支柱。1990年浦东开发开放，又重新回归成为代表中国参与全球竞争的门户城市角色。可见，作为中国首位城市的上海，其历史发展过程中的每一次转型，都与国家的发展息息相关。一方面，上海作为中国与世界联系的窗口，能够发挥向国内国际两个扇面传递信息的作用；另一方面，上海自身的发展诉求往往可以先验性地为国家发展探路先行，起到标杆和示范性效应。因此，

思考上海的城市转型战略，必须始终将上海发展置于国家战略下思考。

分析中国当下面临的趋势和挑战，可以从内外部和近中期两个层面进行分析（表1）。从外部环境来看，国际贸易和投资规则近期正在发生新的变革，经济全球化即将进入新的发展阶段。与此同时，“互联网+”环境下正在孕育新一轮技术革命，“工业4.0”和“第三次工业革命”之类的表述已经很好地诠释了这一中长期趋势。就内部发展来说，改革开放30多年推动的投资、消费和外贸三驾马车的需求侧经济改革已经难以为继，频繁出现周期性产能过剩和结构失衡问题。而在空间层面，伴随着中国城镇化进程迈过50%的关键门槛，支撑中国过去快速发展的人口红利开始出现拐点，而大城市病越来越显著，成为制约社会经济发展的重要问题之一。面对上述发展中的瓶颈和趋势，党中央和国务院审时度势，有针对性地制订发展战略以实现既定的“双百愿景”的发展目标。文章从国际环境、产业革命、经济升级、空间格局四个维度梳理出四大国家战略，并对应性分析上海促进城市转型的四个关键举措对于承载国家职责的重要意义。在此基础上，总结出上海城市转型的“钻石框架”结构。

表1：中国转型面临的四大战略性挑战

	外部	内部
近期	国际贸易和投资规则新变革	“三去一降一补”
中期	互联网+环境下的新一轮技术革命	刘易斯拐点和大城市病

## 二、“双百愿景”的国家战略

实现民族复兴的中国梦，是近代以来中华民族肩负的历史使命。1987年党的十三大提出“三步走”的战略部署，即到20世纪八十年代末，实现国民生产总值比1980年翻一番，解决温饱问题；到20世纪末，国民生产总值再增长一倍，人民生活达到小康水平；21世纪中叶，人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。此后，党的十五大和十八大上，先后明确“两个一百年”的奋斗目标，即在中国共产党成立一百年时全面建成小康社会，在新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。习近平总书记进一步将中国社会百年以来（1949-2049年）的追求与理想凝练为“中国梦”，即实现中华民族的伟大复兴。这也是新的历史时期对“三步走”战略部署的阐释与深化。根据“双百愿景”的方向，从现在开始到本世纪中叶，正处于全面建成小康社会到实现中华民族伟大复兴的关键历史时期。

民族复兴的战略愿景首先要建立在中国经济稳健发展的良好基础上。2010年，按照名义GDP计算的中国经济总量超过日本，成为世界第二大经济体。而多家国内外经济权威机构预测，在2020-2040年期间，中国经济总量将超过美国成为世界第一大经济体。其中，世界银行国际

比较计划发布报告根据购买力平价法分析，2011年中国GDP达到了美国的87%，至2014年中国经济规模超过美国。国际货币基金组织（IMF）根据购买力平价法计算，中国占世界经济的份额从1987年的3.59%跃升至2016年的17.85%（图1），已是世界第一大经济体。而中国社科院、英国《经济学家》周刊、美国HIS全球信息公司运用不同的数据模型预测，约在2020-2025年期间，中国名义GDP可能超越美国成全球最大经济体（图2）。美国卡内基国际和平基金会、高盛投行和罗兰贝格公司等机构则在充分考虑了汇率、政府政策等变量的情况下，将这一时段推延到2030-2040年期间。

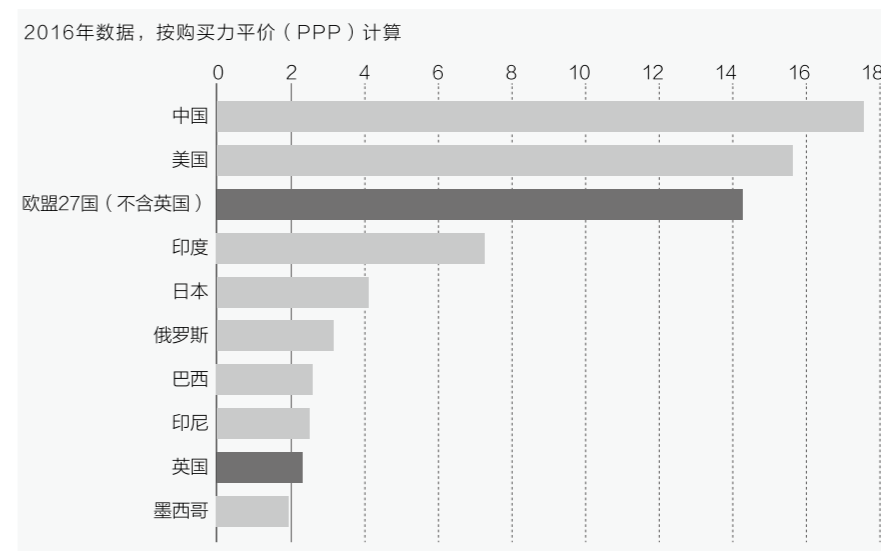


图1：IMF按购买力平价法计算各国GDP占全球份额  
资料来源：FT中文网，2016年6月30日。

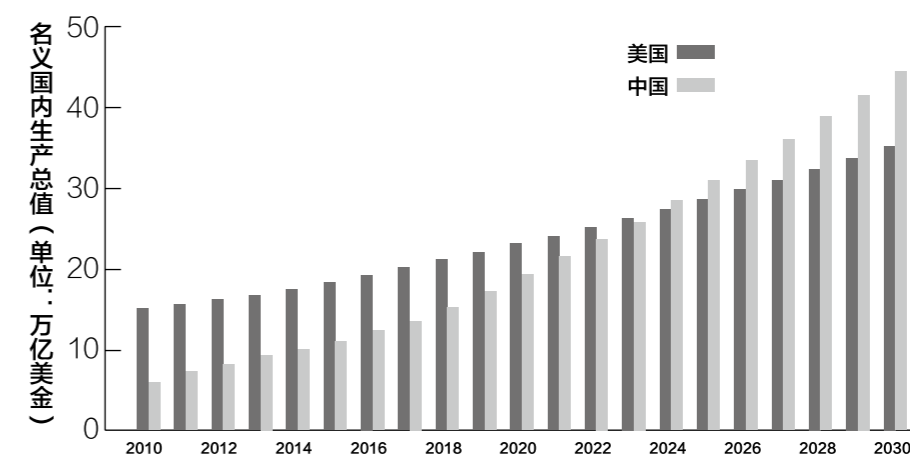


图2：HIS公司对2010-2030年中美经济总量规模的预测  
资料来源：澎湃新闻，2014年9月8日。

上海作为崛起中的中国的首位城市，其未来发展与民族复兴、国家昌盛息息相关。国家战略为上海发展提供历史机遇，上海转型更为国家战略探路先行。因此，上海在制定城市发展战略时要始终将自身发展置于国家视野下，在经济意义上代表中国参与全球经济竞争，在文化意义上向世界展现中华民族伟大复兴的文明窗口，在政治意义上向世界传递和平崛起的中国活力、开放、民主、和谐的大国形象。而落实在行动上，必须将国家战略与城市转型关键举措紧密联系在一起。如前所述，为应对当前内外部和近中期面临的国际环境、产业革命、经济升级和空间格局等四个维度的战略性挑战，国家层面陆续提出“一带一路”战略、“创新驱动发展”战略、供给侧结构性改革和新型城镇化战略。上述每一项国家要求，上海均对应有关战略举措，其中自贸区 and 科创中心建设是直接对应“一带一路”战略、“创新驱动发展”战略，而产业结构和城乡规划两大体系转型则是基于上海自身的发展诉求，主动为国家战略探路先行（表2）。下文将逐一展开分析与讨论。

表2：国家战略与上海响应

挑战	国家战略	上海响应	类型
国际环境：国际贸易和投资规则新变革	“一带一路”战略	中国（上海）自由贸易试验区建设	自上而下承接
产业革命：互联网+环境下的新一轮技术革命	“创新驱动发展”战略	具有全球影响力的科技创新中心建设	国家战略任务
经济升级：“三去一降一补”	供给侧结构性改革	产业结构转型	自下而上为国家
空间格局：刘易斯拐点和大城市病	新型城镇化战略	城乡规划转型	战略探路先行

### 三、国家战略的上海响应

#### （一）国际环境：“一带一路”战略与自贸区建设

以2008年美国的次贷危机和2010年的欧洲主权信用危机为标志，世界经济近年来已经进入相对较低的增长时期。根据OECD预测，未来全球经济增速将放缓，从2010-2020年的3.6%下降为2020-2040年的3.1%，以及2040-2050年的2.6%。随着全球经济下行态势显现，世界各国正在重新审视过去的发展路径，寻求发展模式的转变以实现自身平衡和世界经济平衡的结合点。在此大环境下，过去支撑起自由贸易的世界贸易组织（WTO），随着以中国为代表的金砖国家的快速崛起，已经对美欧的主导地位产生挑战。于是在WTO框架外，全球双边等中小规模自贸协定大量涌现。据日本贸易振兴机构统计，包括正在谈判的协定在内，世界范围内的自贸协定超过380个。当下，TPP（跨太平洋战略经济伙伴协定）、TTIP（跨大西洋贸易和投资伙伴协定）、

TISA（国际服务贸易协定）和BIT（中美投资协定）四大协议谈判将决定未来更高水平、更高标准的全球投资贸易规则。其核心是美国和欧盟两大经济体倡导的实现“21世纪的贸易自由化”，将重心从以往的货物贸易和关税领域转移到投资、政府采购、标准与认证、竞争政策以及知识产权等新领域建立规则。

可以预见，在四大协议谈判的推动下，全球经济一体化和区域一体化正在博弈重构，未来贸易投资各项要求和标准都将不断提高，服务贸易与投资自由化程度也将不断加强。在全球贸易投资规则体系变化的过程中，我国作为新兴国家，要主动参与规则体系的制定，以更加开放的态度应对全球贸易规则改变。“一带一路”战略正是重新建立对外双边贸易伙伴关系，并通过对外开放的纵深发展，塑造开放新优势，寻求形成全新的多级化开放格局。从这一意义上讲，与中国（上海）自由贸易区的设立有着一脉相承的内在逻辑关联。

在把握上述要义的基础上理解，中国（上海）自由贸易试验区的建设，会形成如下基本认识：在战略层面，自贸区建设将进一步增强上海作为中国对外开放的门户和服务全国的功能。随着中国作为世界第一大经济体的整体崛起，中国经济与世界主要经济体的联系将逐渐从以往追随者的角色过渡成为伙伴关系。上海也将从过去全球门户城市逐渐向全球中心城市转变，在多级化的开放格局中发挥关键资源的配置和引领作用。在政策层面，自贸区建设有别于以往强调政策优惠和招商引资逻辑下的产业园区模式，重点关注以下两个方面。一是注重营商环境与国际规则的无缝衔接，通过贸易自由化和投资便利化，实现国际前沿技术与国内消费市场的有效对接，从而为中外企业的海内外资本双向自由流动搭建良好的平台与渠道；二是遵循以开放促改革的逻辑，通过与高水平国际贸易和投资规则的对接，倒逼国内制度领域的全面深化改革。因此自贸区设立以来，上海重点围绕着《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》中明确的加快政府职能转变、扩大投资领域的开放、推进贸易发展方式转变、深化金融领域的开放创新和完善法制领域的制度保障等五大任务，积极探索以改革创新的新发展模式，推动城市转型发展。

#### （二）产业革命：“创新驱动发展”战略与科创中心建设

当前，新一轮科技革命和产业变革正在孕育兴起，全球科技创新呈现出新的发展态势和特征。具有代表性的是美国学者杰里米·里夫金总结历史上重大的经济革命都是在新的通讯技术和新的能源系统结合之际发生的。他据此提出互联网技术和可再生能源将结合起来，将为第三次工业革命创造强大的新基础设施，并将带动整个制造模式、产业形态、组织方式等的深刻变革。诸多研究表明，业已发生的科技革命将使企业的就地生产、分布式生产、生产消费融合成为重要经济运行模式，小企业将广泛参与全球化进程，全球化的主体将有巨大变化。在全球化的中观层面，制造业服务化、个性化定制、二、三产业深度融合将改变全球制造模式，全球创新网络（GIN）将超越全球生产网络（GPN）成为全球要素分布的新路径。由此引发的城市与产业关系全新重塑，将促进城市的相互连接和产业发展的集群效应，进而发挥城市的引导力和影响力，

使城市成为带动新一轮经济增长的重要载体。

顺应这一发展趋势，党的十八大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，将其摆在国家发展全局的核心位置。围绕这一发展导向，2015年政府工作报告中提出“互联网+”行动计划，强调促进以云计算、物联网、大数据为代表的新一代信息技术与现代制造业、生产性服务业的融合创新。2016年党中央提出到2050年建设世界科技强国的发展目标，并且发布《国家创新驱动发展战略纲要》，绘制发展路线图、部署重点领域与关键环节的任务。之所以将创新驱动放在核心位置，一方面是要紧紧抓住新一轮全球技术革命的时代契机，占据未来发展的制高点；另一方面则是要破除国家转型面临的内生动力瓶颈，从而实现经济保持中高速增长和产业迈向中高端水平的“双中高”目标。

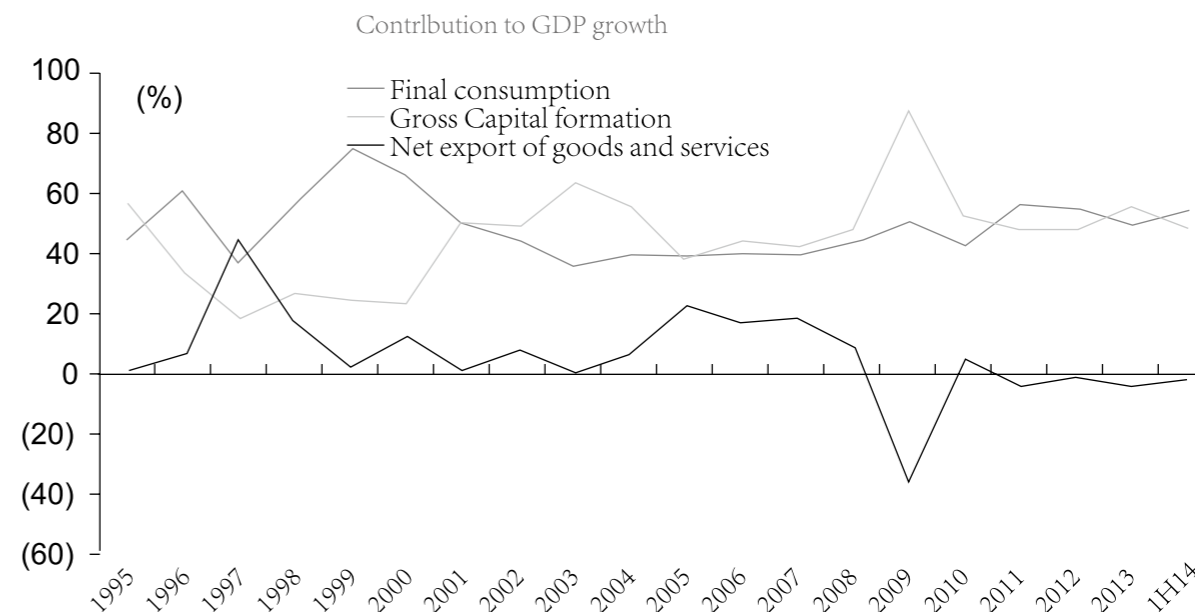
而在国家创新驱动发展战略版图中，上海处于关键位置。按照中央战略部署，上海围绕建设具有全球影响力的科技创新中心的新目标，先后出台了“科创22条”和“人才新政20条”，推进张江国家科学城的建设和全市范围的众创空间布局，努力实现科技创新和体制机制创新的双轮驱动。2016年4月，国务院又进一步印发了《上海系统推进全面创新改革试验，加快建设具有全球影响力的科技创新中心方案》，提出4方面的重点任务和10个主攻方向。在上海“十三五”规划中已经将科创中心列为在上海既有“四个中心”基础上的全新目标之一。这一目标的明确，既是推动城市经济内生动力从投资驱动转向创新驱动的内生要求，也对中国探索在新常态背景下实现经济转型升级具有示范和带动意义。科技创新中心是全球科技创新要素的集聚和科技资源配置的核心区域，也是全球先进思想和先进技术的策源地，上海建设科技创新中心，一方面是应对全球新技术革命和新产业革命亟需拓展的新城市功能，另一方面也是我国融入全球创新网络、提升科技创新国际竞争力的重要体现。从世界范围来看，后危机时代的全球城市越来越重视资源配置与科技创新的双轮驱动发展，全球创新要素也正在向“全球城市”集聚。这也为上海未来的发展指明了新的方向。

### （三）经济升级：供给侧结构性改革与产业结构转型

“十二五”以来，中国经济已处于宏观经济经济增长速度换挡期、经济结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期叠加影响阶段，呈现出发展新常态特征，即中高速、优结构、新动力、多挑战。从经济增长看，现已进入潜在经济增长率下降的新阶段。其原因在于过去支撑经济快速发展的需求侧条件正在发生变化。从投资需求增长来看，经过多轮建设，中国的基础设施和公共投资正在进入一个相对投资饱和期；从出口需求增长来看，随着国际经济下行周期出现，依赖高出口带动经济增长的外部基本面也已经发生变化，净出口对GDP增长的贡献为-2.9%；从消费需求增长来看，消费支出对国内生产总值（GDP）增长的贡献率（54.4%）已经大于投资对GDP增长的贡献率（48.5%）（图3），但是消费增长的速度业已放缓。总体来说，中国经济的再平衡已然开始，过去依靠低成本的劳动力、土地投入以及大规模投资来支撑经济增长的基本动

力已经发生转折性变化。既往发展的结构性矛盾已经突出反映为“四降一升”，即经济增速下降、工业品价格下降、实体企业盈利下降、财政收入增幅下降、经济风险发生概率上升。这些结构性矛盾已经集中反映在产能过剩、房地产高库存、企业经营成本逐渐高企等领域。

图3：1995-2014年中国GDP增长贡献率



资料来源：环球市场播报，2015年1月20日。

面向“双百愿景”的第一个百年目标，中国经济必须要保持“双中高”态势才有可能实现。面对既有的需求侧政策已经出现动力不足的现实，2015年底的中央经济工作会议上明确提出“供给侧结构性改革”的总体思路，打造供给侧新动力。这是应对经济新常态、破解当下经济结构性矛盾的主要思路，是推动经济内生发展动力的转换，并处理好当下“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”的紧迫任务。上海市府发展研究中心相关研究指出，“供给侧”主要着眼于供给端和生产端的管理及制度建设，提升资源要素供给质量效益和产出水平；“结构性”指实现结构优化调整，化解结构性问题，提升资源要素配置效率，实现经济社会协调发展；“改革”是原有制度改革和新制度构建，建立有助于进一步解放和发展生产力的制度保障。

2008年全球金融危机以后，上海经济在全国最早进入增长速度换挡期和结构调整阵痛期的经济新常态，并率先提出“创新驱动、转型发展”战略。据统计，仅2007-2013年间，上海共调整工业项目5400多项、节约标煤780万吨，腾出土地近10万亩，减少二氧化硫排放1.4万吨。在当前国家层面推进供给侧结构性改革的大环境下，上海更需要坚持先行先试，从生产和

消费两端着手，推动上海产业升级转型。在生产领域，上海制造业升级一方面是聚焦汽车、电子信息、装备、生物医药等增加值高、工业基础好的优势产业，形成一大批具有国际竞争优势的专业化生产企业；另一方面，则是按照“中国制造2025”的要求，在大飞机、机器人、新能源汽车、新材料和智能制造领域抓紧布局，策划引进一批重点项目。2016年5月，上海已发布《关于推进供给侧结构性改革，促进工业稳增长调结构促转型的实施意见》。在消费领域，按照罗斯托的社会发展阶段论，上海已经进入大众消费阶段，产业结构转型也相应地进入服务业主导的发展阶段。在这个时期，一方面是日常消费品的成果品牌化、技术科技化和销售网络化的特征将日益显著，产品的重心将从耐用消费品转向精品名品消费；另一方面，人们在文化、娱乐、休闲、教育、健康、社会保障等领域的消费支出将大幅增加。上海产业结构转型就需要顺应大众消费时代的“网络经济”、“体验经济”和“定制经济”的三大发展趋势，在供给侧真正能够提供满足市民新的消费需求的产品和服务，并借助自身国际门户的平台优势，打造全球消费网络的节点枢纽。

#### （四）空间格局：新型城镇化战略与城乡规划转型

改革开放以来，中国经济依赖规模庞大且相对廉价的劳动力形成的人口红利，支撑经济的高速成长。但近年来以中国社科院为代表的多份国内外研究报告和第六次人口普查数据显示，中国即将迎来“刘易斯拐点”。国家统计局年鉴显示，自2011年以来的连续5年间，全国每年新增劳动力和跨省际流动的劳动力两项数据呈逐年递减的趋势。特别是2012年中国15-59岁之间的劳动年龄人口较2011年减少了345万，是中国劳动年龄人口第一次出现绝对下降，这标志着中国人口结构变化新趋势的开端。换言之，中国经济发展需求与劳动力供给关系正在发生转折。与人口结构相关的另一个数据——城镇化率的拐点也同样发生在2011年。在该年，中国城镇人口达到6.91亿，城镇化率达到51.27%。随着中国城镇化率越过50%的门槛，以北、上、广为代表的一批特大城市和大城市，近年来逐渐暴露出各种大城市病。究其实质并不是简单的人口涌入而引发经济、社会、环境问题，而是城镇化进程与社会经济发展不协调所导致的结构性失衡。导致这些社会问题的原因主要在于：一是近40年的跨越式发展产生的“时空压缩”效应使得本属不同发展阶段的城市问题并存；二是体制改革相对滞后，大规模的农村人口跨地域流动，始终受到城乡二元户籍制度的影响；三是资源、环境承载力与经济矛盾的矛盾加剧，以空气污染和水资源紧缺为代表的城市安全风险暴露出大城市生态环境的脆弱与恶化程度。

“刘易斯拐点”和城镇化门槛在同一时间的来临，这不仅预示着以往支撑中国社会发展的剩余劳动力无限供给时代即将结束，同时也昭示着中国未来相当长一段时间内的社会问题将集中反映在城镇地区，特别是大城市和特大城市。面对劳动力成本上升压力和经济结构调整可能带来的传统增长动力减缓，中国需要加快城镇化进程，一方面可以实现农业劳动生产率快速提高，有利于提高农村居民收入，另一方面为城镇新一轮产业升级补充劳动力，同时也有利于扩

大城镇消费和基础设施投资。可以说，城镇化进程是中国可以依赖的制度红利和改革红利。正是基于此种考虑，2014年3月，国务院正式发布《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，提出以人的城镇化为核心，有序推进农业转移人口市民化，走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的特色新型城镇化道路。2015年底，中央在时隔37年后召开了中央城市工作会议，并在2016年发布《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》，重点聚焦如何破解城市病和各类城市问题，转变城市发展方式，走中国特色城市发展道路。

在新型城镇化战略下，上海作为中国城镇化水平最高的城市之一，其城市政策的制订无疑对全国新型城镇化道路发展具有探索和示范意义。自2014年以来，围绕上海新一轮城市总体规划的编制，积极探索如何在高密度的超大城市地区，在资源环境紧约束的背景下建设宜居宜业城市。具体来说，包括三个方面的内涵：一是在人多地少的现实格局下把绿色低碳和生态文明理念全面融入城镇化全过程，明确“底线约束、内涵发展、弹性适应”的发展原则，强调在既定的城市增长边界内容纳未来可持续的发展；二是从大都市区的全新视角审视城市病，在市域范围内以公共服务配置均等化为前提，在集中建设区构建10-15分钟步行范围社区生活圈，在郊区推进30-40分钟通勤范围城镇圈建设，构建“网络化、组团式、多中心、集约型”的城乡空间体系；三是在区域层面强调与长三角城镇群的协同发展，按照国家长三角城镇群规划的要求，更好地发挥对长三角区域的辐射、服务、衔接和带动作用。目前，上海在存量发展领域的规划转型，业已对全国特大城市产生影响和示范效应。

#### 四、上海转型的“钻石框架”

至此，本文延续“发展挑战—国家战略—上海响应”的逻辑，分析了上海转型背景下的四大关键性战略举措。这一分析框架的意义在于，一是通过对应性分析厘清每一项转型战略对应的国家导向和发展诉求，唯有“不忘初心”，才能保证政策举措的有效性，并坚定未来发展的方向性；二是通过逻辑梳理建立起不同战略举措间的内在联系，公共政策唯有形成合力才有利于战略施行和效应发挥。针对上述分析，还需要补充说明两个重要的问题。

首先，文中对于战略挑战的影响分析和不同国家战略之间都是有所交织的。比如刘易斯拐点的来临不仅仅对于新型城镇化战略具有影响意义，也是推进供给侧结构性改革的重要背景。再如创新驱动发展战略在很多领域上是与供给侧改革有着内生的逻辑联系，而新型城镇化战略也可以视为是供给侧改革的一个重要维度。但上述限于篇幅，在文中无法详尽赘述。

其次，前述分析中所列的四大关键战略举措并没有囊括上海转型战略举措的全部，更多时候是在试图搭建一个分析框架。除开文中展开讨论的四大举措，至少有两个重要的维度是在讨论上海转型时无法回避的。其一，2015年底，全球为实现低碳化的目标签署《巴黎协定》，



中国也明确了国家承诺，即到2030年国家碳排放达到峰值。绿色低碳的国家自主贡献承诺与十八大以来强调的生态文明建设一脉相承，既是在国际上展现一个负责任的大国形象，也会对科技创新、产业升级、城乡规划提出一系列规定性和约束性的要求。上海在这一领域也要体现自身的国家责任，预计将在2020-2025年之间实现自己的碳排放峰值，此后将逐年下降。其二，多维度政府治理关系的建立已经成为未来政策施行的重要环境条件。比如《巴黎协定》签署本身就是全球治理的重要环节。更重要的是在国家内部，中央政府和地方政府之间的权力安排，城市政府间以区域性城镇群为平台的空间治理框架形成，以及城市内部的政府、企业、市民和NGOs组织建立社会治理结构的探索，都决定了城市转型战略实施的成败。早在2014年底，《上海市委关于进一步创新社会治理，加强基层建设的意见》和6个配套文件的出台，正是在尝试搭建支撑未来转型发展的社会治理结构框架。

综上所述，互为支撑的四大战略举措叠合两个方面的实施环境，可以构建起上海城市转型的“钻石框架”（图4）。自贸区 and 科创中心建设是解决转型阶段城市发展的动力问题，即通过开放平台塑造和知识创新引擎打造来重塑城市发展的内生动力。产业结构转型则是明晰城市转型的途径与方向。城乡规划转型是为转型的上海营造良好的空间环境，并明确规定性空间边界。而在转型过程中，必须关注到政策制定的基本准则是低碳生态化的导向，以及政策施行的核心价值在于治理结构的人本化取向。

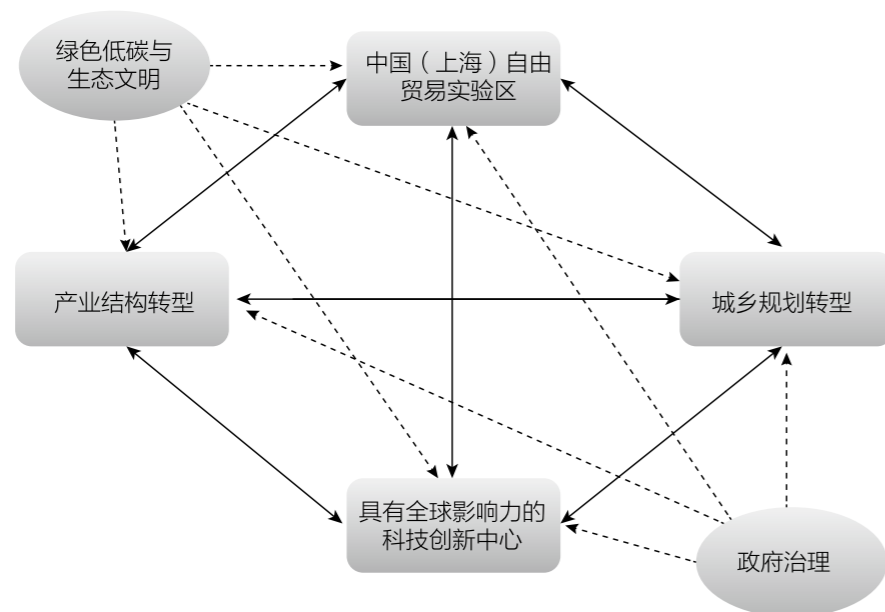


图4：上海城市转型的“钻石框架”

长三角城镇群规划和新一轮上海市城市总体规划均明确了上海作为全球城市（Global city）目标愿景。愿景的实现需要行动举措的支撑，同样需要成长价值的指引。愿景、举措与

价值三者共同构成战略的三个维度，而城市战略的制订意义恰恰在于如何实现上述愿景，并在这一过程中形成城市新的竞争优势。最后需要指出的是，上述“钻石框架”的搭建主要还是围绕转型这一特定历史阶段的经济领域展开分析，对于社会、文化和环境等其他维度还并未有太多涉猎。比如全球城市目标内涵的核心要求除了资源配置和科技创新之外，还有文化维度的软实力支撑，这一问题需要另辟文章展开阐述。

参考文献：

- [1] 权衡，供给侧改革与上海的实践方向，解放日报，2016年2月4日。
- [2] 迈克尔·波特，国家竞争优势，北京：华夏出版社，2002
- [3] 宁越敏、石崧，从劳动空间分工到大都市区空间组织，北京：科学出版社，2011
- [4] 肖林，新供给经济学：供给侧结构性改革与持续增长，上海：格致出版社，2016
- [5] 上海市规划和国土资源管理局、上海市城市规划设计研究院，转型上海·规划战略，上海：同济大学出版社，2012
- [6] 上海市城市总体规划编制工作领导小组办公室，迈向2040年的上海：新一轮城市总体规划战略研究总报告，2015
- [7] 王战、王振，上海2050年发展愿景，上海：上海社会科学院出版社，2016
- [8] 杰里米·里夫金，第三次工业革命：新经济模式如何改变世界，北京：中信出版社，2012

# 关于消费品行业供给侧结构性改革 的战略思考与实践

## Strategic Thinking and Practice on the Consumer Goods Industry Supply-side Structural Reforms

■ 葛俊杰

光明食品集团

**【摘要】**全球经济进入深度结构调整期，而我国则进入了经济发展方式转变与经济结构调整的关键时期。供给侧结构性改革是中央经济工作会议所提出的适应和引领经济发展新常态的重大创新和必要举措，这不仅仅需要政府的推动，更需要企业的配合。本文通过对国内消费品行业巨头——光明集团在供给侧结构性改革中的战略制定的分析，提供了消费品行业进行供给侧结构性改革的实施路线图，更可因此走出一条中国特色的供给侧结构性改革创新之路。

**【关键词】**消费品，供给侧结构性改革，可持续发展

当前全球经济放缓，我国经济正面临全球经济深度调整、持续低迷的影响。开展供给侧结构性改革，找准在世界需求侧市场上的定位，解决制约经济发展和瓶颈，引领市场发展，是世界各国普遍关注的问题，也是企业发展必须面对的问题。本文基于光明食品集团近年来的创新转型与发展实践，就实施供给侧结构性改革的战略与实践谈几点思考。

### 一、供给侧结构性改革是中国经济可持续发展的战略选择

2015年以来，全球经济呈现深度结构调整的特征：一方面，国际金融危机打破了“欧美发达经济体借贷消费，东亚地区提供高储蓄、廉价劳动力和产品，俄罗斯、中东、拉美等提供能源资源”的全球经济大循环，国际市场有效需求急剧萎缩，经济增长远低于潜在产出水平；另一方面，主要国家人口老龄化水平不断提高，劳动人口增长率持续下降，社会成本和生产成本上升较快，传统产业和增长动力不断衰减，新兴产业体量和增长动能尚未积聚。综观全球与中国经济当前表现，可归纳三个特点：

1、中国经济现有的发展模式已经遭受来自各方的挑战，支撑中国经济发展的传统动力、模式已经难以持续。资源短缺、环境污染、成本上升成为中国经济发展的瓶颈，城乡、区域之间收入差距进一步扩大，这需要企业寻求新空间、新平台、新理念，并做出战略选择。

2、中国未来经济增长不可能持续保持过去10%以上的增长，以前高增长的生态环境与发展过程不具有可持续性，原来靠基本建设、房地产、汽车工业、低端出口拉动实现的两位数增长形势已发生深刻变化。在这种情况下，只有通过供给侧结构性改革，促进低端出口提高附加值，促进基本建设和房地产投资拉动转为消费拉动，才能转变经济增长方式，实现可持续发展。从国内看，中国经济整体上受国际市场有效需求萎缩影响，面临“四降一升”的局面，即经济增速下降、工业品价格下降、实体企业盈利下降、财政收入下降、经济风险发生概率上升。这些问题的主要矛盾不是周期性的，而是结构性的，是供给结构错配问题造成的。

3、过去经济快速发展中的一些机遇和优势，现在已经成为经济发展的瓶颈。原来人口红利、成本红利等已经消退。根据要素禀赋理论，一个国家在不同发展阶段，应根据它的比较优势来调整产业结构，使这些选择符合它的比较优势。我国要提升全要素生产率与可持续发展能力，有效破解资源环境瓶颈制约，应该去发展那些自身有优势的产业。

在全球经济发生深刻变化的大背景下，供给侧结构性改革就自然成为全球经济、中国经济的战略选择，世界各国都需要从供给侧发力，找准在世界需求侧市场上的定位。中国政府作为推进供给侧结构性改革的主角，是推行去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板的政策主体，其根本目的是从生产端入手，重点促进过剩产能有效化解、促进产业优化重组、促进企业成本降低，并通过发展战略新兴产业和现代服务业，增加公共产品和服务供给，提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性。

### 二、供给侧结构性改革是中国企业可持续发展的时代选择

处在供给侧的制造企业、零售企业及其他关联企业，是供给侧结构性改革的重要参与者，需要及时把握市场环境变化。供给侧结构性改革是中国企业可持续发展的时代选择。

1、全球经济已经进入服务经济、互联网经济、个性定制、品牌消费、全球资源配置时代。在这种环境中，全球在变小，市场在变大，企业在变难，世界在交融。特别是互联网解决了供需之间在物理概念上的突破，加速了新模式、新品牌、新产品的流通和交流。经济全球化下的新业态不断涌现，互联网已让消费者可以有很多的选择，促成消费者对品牌的忠诚度在下降，企业、产品、品牌和业态的生命周期都在缩短。原来靠一个产品、一个品牌，靠大批量、大规模打天下的模式已经不可能了，个性定制则成为必然。因此，这种全要素流通环境下，推动供给侧结构性改革对从事消费品行业的企业而言，有很大必要性。

2、全球经济已经进入成熟市场和过剩经济时代。中国零售业当前的同质化问题反映了中国制造业的同质化，也体现零售业创新能力和创新精神远远落后于消费升级的需求，这是供给侧的问题。过剩经济不能仅理解为是钢铁、水泥、玻璃的问题，中国消费品行业的制造业也相对过剩，如乳业、饮料、

酒类等等，有的行业产能过剩已经十分严重。欧洲、澳洲、北美等全球的食品制造业基本都过剩，但产能过剩并不意味着就没有市场，关键是需要不断创新，通过不断创新满足社会需求。笔者以日本牙签为例，日本牙签分S、M、L号，而且还可以重复使用，可见市场已经达到非常细分的程度；同时，欧洲成熟市场最近出现的许多创新业态，也说明不是没有市场，没有需求，而是缺少有效的市场供给。所以，在成熟市场和过剩经济时代下，企业生存发展的唯一选择是不断创新。如果还停留在原来的供给方式，或者用过去成功的经验来应对未来的快速变化的市场，一定会遭到市场抛弃。

3、全球经济已经进入融合经济和组合经济时代。当前，席卷全球的信息化技术革命推动了全球企业革命，整个世界格局已经发生了深刻变化。互联网已把地球上的各种资源、激情、服务、创新都联系在一起了。在国与国没有边界、要素全球流通的互联网发展模式下，整个社会生态发生了变化，企业间需要开放、包容、组合和融合发展，你中有我、我中有你、你我共存的共享经济模式将成为一种新的生态。供需双方必须以互联网精神和思维为核心，打破围墙，联合起来，开展流程再造、架构再造，构建共同发展的生态环境。企业要在一个行业或者一个区域单打独斗、独占一角已经不可能了。

4、消费升级和服务消费时代来临。企业创新转型的核心问题是希望服务、产品、业态、品牌能够让消费者接受，而实际上企业在产业升级、品牌升级、服务升级、业态升级上没有同步匹配。笔者最近考察了荷兰、意大利和澳新地区零售业业态转型问题，对荷兰的“缤纷菜市场”、意大利的“吃在意大利”的业态和模式，对新西兰和澳洲店面400-500平方米、生鲜方便食品比重达60-70%以上的独立零售商印象深刻、很受启发，而国内零售商同质化相当严重、与消费方式和生活习惯已经远远脱节，传统商业特别是大型零售商亟需开展商业模式转型，以满足多层次、个性化、差异化的体验消费需求。事实证明，我国当前阶段不是需求不足，或没有需求，而是需求变了，但供给的产品却没有变，质量与服务也跟不上，创新严重滞后于需求，导致市场供给和市场需求总体出现错位。当前我国呈现的主要现状是：不缺规模缺结构、不缺速度缺质量、不缺需求缺供给、不缺便利缺个性、不缺产品缺创新。国内一些有大量购买力支撑的消费需求，因为在国内得不到有效供给，导致大量“中高端购买力”持续外流，消费者将大把钞票花费在出境购物、“海淘”购物上，仅2014年我国居民出境旅行支出就超过一万亿元人民币。中高端购买力持续外流，既折射出国内民众消费潜力巨大，也折射出我国制造业、零售业发展状况无法满足消费升级的要求。

5、产能过剩、库存庞大、效率低下，成本过快上升，产品和业态同质化十分严重。当前国内融资成本比全球高，原料成本也比全球高，例如国外食糖吨成本仅2400多元人民币，而国内食糖已经到了5500多元人民币。成本过快上升，已经透支了中国经济未来，成本问题已成为制约中国农业和食品制造业发展的严重问题。一些低端产业已经转移出去，而中高端产业却还没有形成，产业也没有转型升级，导致第一、第二和第三产业没有融合和协同发展。

6、我国企业的软实力和创新能力与全球差距拉大。中国市场在全球经济一体化中早已成为全球市场的重要部分，市场已不分国别、没有围墙；而作为不创造财富、只是分配财富的资本市场要发展，更

离不开实体经济的支撑。因此，全社会要高度重视中国实体经济发展，重视中国企业的创新能力和软实力建设，营造创新氛围，加大创新投入，尽快缩短与全球企业创新距离。如果我们再不重视创新，国内市场将让渡给全球企业。

供给侧结构性改革不是一个理论命题，也不是一个政治命题或一句口号，而是一个实践课题，是企业长期面临的一个共同课题。企业要充分认识供给侧结构性改革的实践性与长期性，企业必须要把握趋势、做对趋势、量身定做、个性研究、务实推进；供给侧结构性改革也不是一项短期应对性工作，而是企业必须长期思考和推进的一项战略性工程，是企业在全球经济一体化下生存、发展的永恒主题。

### 三、政府和企业必须合力推进供给侧结构性改革

供给侧结构性改革是政府和企业面临的共同课题，企业与政府一样，更是践行和成功实现供给侧结构性改革的主角。政府与企业需要共同努力，改变思维方式，营造生态环境，采取有效措施，推进供给侧结构性改革取得实效。

1、共同营造供给侧结构性改革的良好生态环境。全社会要将“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，确立为供给侧结构性改革的行动原则，尽快形成支持企业转型升级，提升供应链管理水平的配套政策；鼓励支持大带小、强带弱的企业重组整合和联合合作的发展；重视实体经济的发展，尊重企业家和企业家精神，为实体经济发展营造更好的发展氛围，为实体经济降成本出台更加积极有效的政策，切实把企业过重的负担降下来；构建和完善合作共赢、可持续发展的新型零供合作关系、产销关系和相关利益者的合作关系；注重诚信体系建设和保护知识产权的法制体系建设，营造诚信经营、公平竞争、安心消费的法制环境和市场环境，保障知识产权发明和消费者合法权益；构建与供给侧结构性改革相匹配的基于价值导向的考核评价体系，尤其要优化对国有企业的考核指标。

2、不断提升中国品牌世界影响力。随着中国经济与世界经济的深度融合，特别是食品供应链全球化合作日益深入、全球资源和资金成本低于国内的态势下，零供双方要为对接中国市场、满足中国消费者多元化需求，改变传统思维方式，用全球视野和眼光，实施“中国品牌全球造”战略，注重品牌和企业软实力投入，强化产品与服务质量保证、标准与文化、个性化定制服务等软实力支撑，集成全球优质原料资源和产品资源等安全资源，变“中国为世界制造”为“世界为中国制造”，提升中国品牌的世界影响力。

3、持续推进商业模式转型和信息系统升级。当前互联网消费习惯正在快速发展，手机网购成为人们的生活方式，不断改变着人们的消费模式和习惯，电子商务正在重构消费品行业，已成为拉动居民消费的重要渠道，特别是出生于1980年至2000年、目前约占中国总人口30%的“千禧一代”年轻人群已经成为电商消费的主力群体，他们对产品品质或健康安全有着更高要求。因此，要满足消费者对互联网、移动端消费等购买需求，就需要零供双方加快推进基于互联网的商业模式、服务模式、管理模式创新，基于“互联网+”加快供应链、物流链创新，形成网络化协同合作新格局。

4、加快推进C2B的创新体系建设。与B2B、B2C、C2C相比，第四代电子商务C2B是一种非常创新的

电子商务模式，其最大优点就是真正从消费者的利益出发，把消费者放到了第一的位置，它可以直接地把用户的需求搜集起来，再提供给相应的生产厂家，以达到消费者与企业的共赢。该模式对品牌集成商以及富有特色的中小品牌商尤为有利。创新的核心是创造市场，满足多层次、个性化和差异化的消费需求。

5、塑造良好的人文环境，强化供应链管理和标准体系建设。良好的人文环境是供给侧结构性改革的保障，全社会要倡导和尊重创新精神、企业家精神、工匠精神、专注专一精神和合作共赢精神等。要以供应链整体高效、低成本、上下游信息共享、质量安全保障等为基准目标，重视和强化生产、物流、销售等全过程供应链管理和标准化体系建设。未来五年将是淘汰理念模式落后企业、优化产品和服务结构、转变经营和服务理念的重要机遇期，专业细分物流将成为发展重心，传统商业通过集约化、标准化、信息化加速向现代流通转型升级，第三方物流和绿色物流、冷链物流、城乡配送将会得到大力发展，与国际接轨的生产性服务业标准体系也会不断健全。

#### 四、光明食品集团开展供给侧结构性改革的几点探索

光明食品集团作为全球化、全产业链的综合食品产业集团，以发展成为上海特大型城市主副食品供应商、生态安全优质食品的标杆、具有世界影响力的跨国食品集团为战略目标，积极开展供给侧结构性改革实践探索，更加注重发展质量和结构优化，着力为消费者提供安全、优质的产品与服务，满足消费者日益升级的消费需求。

1、全面实施集团软实力提升计划和工程。提升软实力是提高集团整体竞争力的关键，是集团更好服务市场、满足消费的核心。集团在供给侧结构性改革中，始终坚持以市场为导向，加快创新转型步伐，按照“资源配置市场化，传统产业新兴化，经营团队职业化”的要求，着力在品牌影响力、渠道网络控制力、供应链管理能力上下功夫，着力在人才队伍建设、信息一体化平台建设、集团内外部协同融合发展、国际化管理体系建设上做足文章，务实推进集团融合战略和品牌一体化战略，发挥好集团全产业链的整体优势，发挥好集团海内外集成联动、上下游产业之间的协同协作优势，解决好企业各自为政、单打独斗的发展问题，全面提升发展质量、运行效率、执行能力，确保集团的资源更好地服务市场、满足消费，让光明集团真正成为消费者的生活伙伴，让光明品牌成为消费者生活中的首选品牌。

2、突出创新精神和创新能力建设，全面实施C2B理念模式的创新转型。企业创新的动力来自于市场和消费者，企业生存和发展的关键是坚持不断创新。在供给侧结构性改革中，光明集团必须把创新放在更加突出的位置，同时要改变创新理念，切实把消费者生活方式改变、消费者个性化、差异化的需求，作为集团创新的立足点和出发点，全面建立C2B的创新体系，让创新与市场紧紧连在一起，突出基于“互联网+”思维的管理体制创新，形成有利于创新转型、提质增效、节能减排的考核评价机制，加强基于C2B的创新体系与能力建设，注重消费者需求变化的前瞻性研究，全面实施产品创新、技术创新、模式创新和业态创新，推进企业降规模、提质量、推转型的发展，形成有利于企业创新和提质增效的考核评价体系，让创新成为企业经营中的一种习惯，让创新更好地支撑光明集团有效发展、持续发展和健康发展。

3、转变投资理念，优化投资结构，提高投资效率。切实把资源更多配置在创新、转型和提升市场竞争力并更好地服务消费者体系建设上去。提高投资效率是企业在供给侧结构性改革中十分重要的工作。投资效率的核心是投资能否转化为市场并且被市场充分接受。集团在投资理念转变上，从过去注重厂房、设备等硬实力的投资，向注重品牌、渠道、研发、供应链管理等软实力布局发展上转变；从注重规模速度向注重质量效益上转变，从注重机会导向的投资向注重战略导向、注重满足消费需求的布局转变，严格把好投资并购这一关键环节，不断优化投资结构，充分利用社会资源开展多层次的合作，确保集团的资源、资金配置在关键和核心环节上去，不断提高市场竞争力。

4、加快构建全球食品集成分销平台，布局深耕全球网络，集成全球食品对接中国市场，满足中国消费升级。光明集团在推进供给侧结构性改革中，必须站高望远，具备全球视野和世界眼光，充分发挥大企业的引领、带动作用，敢于担当，主动作为，加快国际化步伐，提升全球配置资源的能力，把构建全球食品集成分销平台作为集团今后三至五年的一项战略性工作去推进，作为推进集团转型升级、更好地承担好未来市场的供应责任，更好地为中国品牌走向全球打好扎实基础。当前，集团要聚焦战略、集中精力，打造好全球食品供应链管理体系，采购更多更优质的特色风味食品进入中国市场，让中国消费者的潜在消费能力和需求得到有效满足，购买到更多全球丰富食品。同时，集团要引进更多的创新业态和模式，满足好国内多层次、个性化、差异化的消费需求，推动国内零售业态和商业模式的转型升级，体现光明的价值。

5、全面启动集团终端零售业态的转型升级，按照“品牌一体化、布局合理化、定位差异化、机制市场化、团队职业化”的要求，加快终端零售业态和模式的改造步伐，提高终端零售业态更好地满足上海这座城市多层次、差异化、个性化的消费需求，更好地体现集团全产业链的整体优势，全面推进西郊国际交易市场作为全球食品和农产品登陆平台的建设，切实把“西郊国际”打造成为全球食品和农产品的登陆中心、积聚中心、辐射中心、服务中心和结算中心，切实把“西郊国际”打造成为全球食品先进模式和业态的体验园，全球食品企业进入中国市场的首选地之一，全球食品企业交流沟通的信息平台。

6、加快推进全产业链全球化食品质量安全体系建设。加强与高校和科研机构合作，开展基于全球化全过程食品质量安全管理体系课题研究，加快采用基于全球统一编码与追溯标准的食品质量安全追溯管理，务实推进“从田间到餐桌”的冷链体系和标准化管理体系建设，为集团供应安全优质健康的食品提供有效地支撑。

总之，推进供给侧结构性改革既是应对国际金融危机的主动选择，又是适应我国经济发展新常态的必然要求，更是企业生存发展面临的共同课题。光明食品集团将与全球食品供应链各上下游合作伙伴一起，坚持开放创新、合作共赢，通过践行供给侧结构性改革，着力打造全球食品供应链，着力构建好全产业链的食品质量和安全管理体系，为实现全球食品对接中国市场、切实满足国内消费升级需求，为中国品牌走向世界和提升国际竞争力做出贡献。

# 我国光伏产业发展的现状、问题 及国际经验借鉴

## Research on the Development of China's Solar Photovoltaic Industry Based on International Comparisons

■ 马庆强

中国人民银行天津分行

**【摘要】**光伏产业作为我国重点发展的战略性新兴产业，2005年以来经历了过山车的发展行情。这种剧烈波动的发展轨迹，凸显了国内光伏市场开发培育不足、生产能力过剩、产业链不健全、核心技术缺乏、行业竞争激烈等问题。为促进我国光伏产业平稳健康发展，避免经历大起大落对国民经济的伤害，本文在分析我国光伏产业发展现状、比较国外发达国家发展经验的基础上，提出了促进我国光伏产业健康发展的政策建议。

**【关键词】**双反调查；光伏产业；战略性新兴产业；国际比较

### 一、我国光伏产业发展现状

我国长期以消耗煤、石油等化石燃料为主的能源结构，支撑了改革开放以来经济的飞速发展，同时也因此成为二氧化碳排放大国。为履行在国际上的节能减排目标，减少对环境的破坏，我国需要在保持经济持续、稳定、健康发展的基础上，不断地降低对化石燃料的依赖，开发和利用清洁能源，促进经济发展转型。太阳能是可以循环使用的绿色新能源，以太阳能综合利用为主的光伏产业发展潜力巨大，有望成为解决这一问题的突破口。欧盟联合研究中心（JRC）预测，到2030年可再生能源在总能源结构中占到30%以上，太阳能光伏发电在世界总电力供应中达到10%以上；2040年可再生能源在总能源结构中占50%以上，太阳能光伏发电在世界总电力供应中达20%以上；到21世纪末可再生能源在总能源结构中占到80%以上，太阳能光伏发电在世界总电力供应中达到60%以上。我国光伏产业虽发展起步较晚，但十年来发展速度快，发展历程大致可以划分为三个阶段。

#### （一）2005年-2008年的快速发展阶段

从2005年开始我国光伏产业进入了发展快车道，在此之前光伏产业规模小企业少，只有少数几家生产晶体硅太阳能电池的企业，总生产能力不过2MW。2004年德国为促进光伏产业发展出台了上网电价法，极大地激发了全球光伏产业发展，我国光伏产品的产量迅速增加，仅2005年光伏产品的产量就达到了50MW，较2003年的12MW增加了三倍多，2008年产量更是达到2589MW。这段时期，我国光伏产业快速发展得益于欧洲市场对光伏产品呈现出巨大的市场需求，而全球光伏产品的生产能力供应不足。高纯多晶硅产品价格表现尤其明显，2008年国际金融危机爆发前，该产品价格不断攀升，甚至由之前达到每公斤80美元升至300美元以上。

#### （二）2009年-2011年逆势爆发式增长阶段

国际金融危机爆发使得2009年初我国光伏产业受到重大的打击，企业产量急剧下滑。但由于欧洲各国对光伏产业的扶持补贴标准未变，客户发电设备的安装意愿依然较强，只是金融机构因金融危机的冲击无力对光伏电站建设提供资金支持。在上一阶段快速发展积聚的产能和市场波动双重因素的作用下，光伏产品价格大幅度下降，太阳能电池组件价格由前期的每瓦30元人民币下降一半。幸运的是欧洲各国的产业扶持补贴政策并未因成本的下降而相应调整，使得光伏发电设备中间商及安装者获得了巨大利润，从而使光伏产业迅速恢复，2009年全球光伏电池组出货量达到12.464GW，同比增长58%。我国光伏产业也逆势爆发增长，据统计，截至2012年10月，我国几乎所有省级行政区域都把光伏产业列为优先扶持发展的新兴产业，全国600个城市中，有300多个发展了光伏产业，100多个建立了光伏产业基地。根据德国Photon International数据，2010年我国光伏产品产量达到13.01GW，较2009年增长173%，占当年全球总产量的47.8%。

#### （三）2012年至今陷入内外困顿之中

2011年末以来，全球最大光伏市场的意大利、德国等欧洲国家相继削减光伏产业的补贴政策，国际光伏产品市场需求急剧减少，我国光伏企业的组件产品库存积压严重，各个企业通过竞相降价销售产品。2011年底国际市场光伏组件价格降至1.01美元/瓦，较2010年底的1.70美元/瓦下跌41%，严重影响了企业生产。欧美光伏电池和组件生产商在与我国的低成本企业竞争中处于劣势，从而导致了美欧一系列的“双反”调查。

2011年10月，由美国SOLAR WORD等公司组成的美国太阳能制造联盟（CASM）将我国太阳能光伏生产企业控告至美国国际贸易委员会，指责我国太阳能产业存在倾销和不当补贴行为，对美国相关产业造成了实质性的冲击，要求对我国光伏产业开展“双反”调查。随后，欧盟也于2012年9月开始了对我国光伏产业进行了“双反”调查。最终，双方以价格承诺的方式得以暂时化解。两年后，2014年1月23日，美国商务部再次发起了对我国光伏产业的双反调查。与之前不同，此次调查对象范围更加广泛，包括所有在大陆生产的组建，其中也涵盖来自台湾地区和其他市场的由大陆组装的光伏产品。此举，也切断了我国从第三方市场迂回进入美国市场的通道。2015年12月5日，欧盟委员会延长了本应于2015

年12月7日截止的对中国进口太阳能产品征收的“双反”税率。欧美的“双反”调查，严重影响了我 国光伏产品的出口，增加了相关企业库存压力，对我国光伏产业发展造成了严重影响，2013年3月20日，我国大型光伏企业无锡尚德集团宣布破产重组。另据工业和信息化部发布的数据显示，2013年上半年我国光伏企业整体开工率不足60%。

## 二、我国光伏产业存在的问题

### （一）我国光伏产业面临“两头在外”的窘境

光伏产业链包括的环节主要有产业链上游的晶体硅原料提纯、硅棒/硅锭切片，产业链中游的光伏电池、光伏组件，以及产业链下游的光伏应用系统。国内多晶硅企业生产工艺技术更新滞后，导致多晶硅品质与国外有较大差距，而且生产成本较高，污染严重，无法与国际产品竞争，产品主要供给国内市场，在国际市场基本不具竞争力。由于缺乏核心技术，我国电池、组件等光伏产品生产所需要的高纯度多晶硅则基本需要从国外进口。光伏电池与组件生产属于劳动密集行业，进入的技术门槛低，利用人力成本低的优势，我国企业基本集中于该领域。在产业链下游，国内光伏电站建设明显滞后，光伏产品的销售主要依赖于欧美发达国际市场。“两头在外”的产业格局，导致我国光伏产业波动性大，在损失宝贵自然资源的同时，也未充分获得良好的经济效益。这种发展特征必然导致我国光伏产品结构比较单一、产品附加值低、同业过度竞争。欧美轮番“双反”调查征收的高额税率更压缩了我国光伏企业生存空间。

### （二）我国光伏产业核心技术缺乏

我国光伏企业虽然众多、产量较大，但仍未形成科学合理的技术研发体系，关键技术落后。产业链上游的晶体硅原料的提纯工艺技术高，核心技术长期以来掌握在美、日、德等3个国家企业手中，国内厂商则主要从事低附加值、低科技含量的加工和组装，这种国际分工角色使得我国企业抗风险能力弱。国际金融危机爆发后，欧洲国家光伏补贴政策调整便严重打击了我国本已形成一定规模的上游硅料提纯行业，进而影响了产业链中游的电池和组件生产商。

### （三）我国光伏产业内部低水平竞争

光伏产业投资大，对GDP贡献突出，而且我国也将其列入战略性新兴产业，各地政府投资意愿强烈，国内已有十多个省份均将光伏产业列为重点发展行业。2008年金融危机发生后，借助国家出台的四万亿经济刺激计划，我国光伏投资逆势快速增长。各地发展光伏产业的模式基本为引进国外技术、进口国外设备，利用国内低价的自然资源和劳动力，短时间生产了大批低技术含量的产品。面对激烈的国际国内市场竞争，只能采用低价销售策略，使整个行业呈现低水平竞争态势。

### （四）国际贸易摩擦风险不断加剧

国内光伏发电应用停留在项目示范阶段，国内市场需求不足，严重依赖欧美发达国家市场。在当前世界经济复苏动力不足，环境复杂多变情况下，我国企业的低价销售策略必然导致国际贸易摩擦不断。在2011年至2015年间，欧美发达国家接连发起对我国光伏产品的反倾销、反补贴调查，严重影响了产业发展。

## 三、国外光伏产业发展政策比较

### （一）美国

光伏技术和光伏产业首先兴起于美国，从1954年贝尔实验室开发出能量转换效率为4.5%的单晶硅太阳能电池以来，美国一直位于世界光伏技术进步和商业化的前列。从全球太阳能光伏市场规模来看，美国已成为全球第三大太阳能光伏市场。2012年美国发电量中新能源占到10%，预计2025年该比例将达到25%。美国光伏产业发展呈现如下特点：

1. 通过法律法规制订产业发展规划。美国将光伏产业列入发展优先领域，自1974年开始陆续颁布推动能源可持续发展的相关法令——《太阳能研发法令》、《太阳能光伏研发示范法令》、《能源税法》、《税收改革法》、《能源政策法令》等法令。美国前总统克林顿在1997年6月宣布了太阳能“百万屋顶计划”，准备在2010年以前，在100万座建筑物上安装光伏发电系统和太阳能热利用系统。2010年7月21日，美国政府通过了太阳能“千万屋顶计划”，预计在2012-2021年内实施，总装机容量将达到30-50GW。

2. 通过政府税收减免和财政补贴促进光伏技术的应用。美国有联邦政府和州政府两级的税收减免政策，税收优惠与减免是联邦政府、州政府促进光伏产业发展的主要激励措施。税收优惠包括节能住宅补贴、光伏投资减免税政策，财政资金则从技术研发、项目推广、投资应用等各个方面支持光伏技术的商业化发展，具体见表1。1996年，美国能源部支持了投资20亿美元的“光伏建筑物计划”，美国加利福尼亚州设立了5.4亿美元的公共收益基金，为具有安装能力的太阳能系统提供每瓦3美元的补贴。奥巴马承诺投入1000亿美元用于研发包括太阳能、风能在内的新能源技术。为确保“千万屋顶计划”的实施，政府将补贴工程项目投资额的50%。

表1 美国联邦政府主要财税政策

政策类型	鼓励措施	到期日
加速折旧	联邦加速折旧成本回收制度	未定
税收优惠	联邦节能住宅补贴	未定
	光伏投资减免税收政策	2016
现金补贴	能源部落能基金	未定
	农村能源基金	未定
贷款优惠	能源部贷款担保	未定
	农村能源贷款担保	未定

### （二）德国

德国是世界光伏产业的第一大市场，光伏产品普及率较高，其光伏技术水平也居世界领先地位，其发展经验主要有：

1. 通过试点积累产业发展经验。德国的太阳能光伏产业始于试点项目的“1000个光伏屋顶计划”。1991年，政府为获得推广光伏发电系统的经验，使新住房与可再生能源发电需求兼容，鼓励民众消费绿色能源，采用向每个家庭提供补贴的形式，成功地为2000多个家庭屋顶安装了并网型太阳能设备。在前期成功试点基础上，德国又推出了升级版的“10万个光伏屋顶计划”，有力地推动了光伏产业发展。

2. 通过提供金融贷款手段促进光伏发电设施投资。德国对输出小于5万千瓦的光伏安装者提供每千瓦6230欧元的贷款，对输出高于5万千瓦的安装者提供每千瓦3115欧元的贷款。

3. 政府通过高价回购电量确保投资者收益。德国政府设计了“买回补助”政策，确保公司和个人投资者的收益。《国家可再生能源法》要求公共电力公司有义务以高于市场的固定价格回收光伏发电设备安装后的20年内产生的电力。从2000年开始，德国政府在此基础上提高回购光伏发电的补助力度。

### （三）日本

日本光伏产业在阳光计划、新阳光计划和一系列其它激励政策的支持下，形成了全球范围内的竞争力，其发展经验对中国颇具借鉴性。

1. 通过降低成本推动光伏发电系统的使用。在推广光伏产业相关计划中，日本十分重视提升生产力水平和满足消费者需求，推动光伏系统成本不断降低，安装一个家庭屋顶太阳能系统所需费用由1994年的6万美元降至2005年的2万美元，极大提升了光伏发电的竞争力。

2. 允许光伏发电优先并网。尽管极其重视电网系统稳定，对发电系统并网审批严格程序复杂，但日本在制定相应的标准和规范基础上特许光伏发电优先并网，为光伏产业发展提供了广阔的市场空间。

3. 采取强制措施提高光伏发电在能源配给中的比例。2003年日本出台的《可再生能源配额法》强制能源公司提供一定比例的新能源，如果无法完成该指标，必须到市场上购买绿色能源证书。为改变严重依赖石油的传统能源结构，日本政府制定了“新国家能源战略”，预计2030年光伏发电的成本要具备与火电相竞争的能力。提高光伏发电在能源配给比例的另一项重要政策是“固定价格购买制度”，除光伏发电外，该制度还适用于风力、水利、地热和生物能。“固定价格购买制度”规定，电力公司要按固定的购买价格和购买期间购买可再生能源，如果出现因电力需求减少而减少发电量的情况，应首先减少火力发电，优先使用再生能源。

4. 通过提高性能推动光伏系统的普及。为了提高公共设施和工业企业的使用率，日本企业在光伏系统性能、系统容量、安装地点、系统业主构成等方面都有了长足的进步。目前光伏系统已应用至社会生活的很多方面，如学校、政府办公楼、社区建筑、水厂、敬老院和医院等公共设施；车间、库房、实验室、工厂办公楼和商场等企业的建筑；农业、商业、铁路、公路、金融和休闲娱乐设施。

## 四、我国与美、德、日发展政策比较与启示

从上述分析来看，美国、德国、日本的光伏产业发展迅速的重要原因是政府强有力地政策推动。事实上一直以来，各国光伏产业始终是高度依赖政策驱动的产业，政府推动是该产业发展的重要动力。我

国光伏产业起步较晚，2009年以来密集出台了一系列政策措施，这些措施发挥作用的着力点在项目投资与建设方面。正是这种大干快上的集中投资导致了后来产能过剩，大量资金投入未转化为核心技术的研发，形成了与美、德、日在国际竞争力上的显著落差。国外光伏产业发展给予我国许多重要启示。

表2 中国与美、德、日光伏产业发展政策比较

国家	法律规定	财税补贴	投资优惠	研发补贴
			贷款	
中国	少，无硬性约束条款，执行力弱	投资补贴为主，价格补贴为辅，税收优惠少，技术创新补贴少	仅12家重点企业享有	
美国	多，硬性指标多，执行力强	投资补贴、价格补贴税收优惠力度均衡，注重技术创新补贴	普遍享有	政府投入资金
德国	多，硬性指标多，执行力强	价格补贴、投资补贴、税收优惠	普遍享有	
日本	一般，硬性指标多，执行力强	价格补贴为主，投资为辅，注重技术创新补贴	普遍享有	对研发机构提供补贴

### （一）光伏产业发展应以优化国内能源结构为目的

从中国未来社会经济发展战略路径看，发展太阳能光伏产业是中国保障能源供应、建设低碳社会、推动经济结构调整、培育战略性新兴产业的重要方向。长期以来，我国光伏产业政策设计的最主要目的聚焦于经济发展，追求GDP增长，忽略了国内应用，导致中国光伏产业出现“两头在外”的鲜明特征。反观美、日的发展措施，他们采取强制光伏上网电价，给予税收优惠、安装补贴等扶持政策取得了良好效果，国内市场需求得到激发。

2007年林毅夫提出了发展中国家产业投资的“潮涌现象”。他认为发展中国家企业容易对当前技术和市场成熟的行业产生投资意愿，进而形成全社会的共识，导致出现竞相投资的“潮涌现象”，这种经济现象在我国的光伏产业表现明显。以无锡尚德为例，2001年在无锡市政府的担保力促下正式成立。股权结构为无锡六家国企共同出资600万美元，占有75%股权，施正荣以40万美元和技术专利入股，占股25%。2005年，无锡市政府清退国有资本，使尚德完成私有化改造并成功在美国纽约交易所上市。国内各地方政府为了争取光伏企业在本地投资落户、提升产能，普遍提供零地价、低息甚至无息贷款等大量优惠条件。2005年至2010年间，这种方式催生了多家在纳斯达克和纽交所上市的光伏企业。2008年金融危机爆发后，我国也将光伏产业纳入战略性新兴产业，为完成保经济增长的目标，各地纷纷上马了更多大型光伏项目。

## （二）光伏产业发展应兼顾能源安全、产业发展与环境保护

从美、德、日发展经验来看，虽然各国具体实施策略有不同，但政策设计初衷均兼顾了能源安全、产业发展和环境保护。一直以来，美国、德国和日本一直加大核心技术研发，牢牢掌握产业链上游的关键技术。同时为了提高国内新能源使用比例，加大了对光伏发电安装设备和发电项目的补贴，尤其德国补贴力度更大，成为各国光伏发展的标杆。而能源安全和环境保护的战略价值在我国光伏产业发展的政策中体现不够充分，尤其缺乏具体可行的激励措施，这也与我国重出口和经济增长的发展方向相符合。我国对光伏产品当然也存在一系列补贴，但补贴的对象是各个生产企业和出口商，由于我国光伏产品90%以上用于出口，国内市场需求少，终端的消费者无法享受补贴收益。因而，我国光伏补贴政策的最终受益人实际上是国内生产者和国外消费者，从而也无助于培育国内光伏市场。

## 五、政策与建议

### （一）改变“两头在外”的现状，形成完整产业链条

当今世界行业的竞争，已不是过去产业链某个环节间的横向竞争，而是一个国家和经济体各完整产业链条的竞争。欧美的“双反”调查，之说以会重创我国的光伏产业，是因为“两头在外”我国夹在中间的产业现状。要避免再次陷入欧美两头挤压的窘境，我国的光伏产业必须形成完整的产业链条。一方面，要引导企业向附加值较高的上游环节加大投入，提升我国光伏产业的整体技术水平。另一方面，开发广阔的国内市场，降低对欧美市场依赖。相对于传统能源，太阳能光伏发电成本相对较高，初期投资额大，普遍推广存在一定困难。可以借鉴国外财政补助的方法，从安装投资和发电回购两个方面进行财政补助。鼓励单位、社区和家庭安装光伏发电系统，对用户初始安装费用给与一定比例的财政补助。

### （二）注重技术创新，占领产业上游的技术制高点

光伏产业属于资本与技术密集型行业，光伏技术水平的高低是影响产业的发展最重要的因素。据科学测算，太阳能光伏电池的转换效率如果提高一个百分点，将会使光伏发电的成本下降约七个百分点。所以，技术进步与工艺创新是增强我国光伏产业竞争力的根本。要将核心技术的研发放在更加突出的地位，将更多精力与资源投入到推动技术进步上面来。具体来说，我们着重从三个方面提高产业技术水平，一是重点研究晶体硅材料提纯技术，提升光伏电池转化效率；二是改进原有落后的生产工艺，加快生产设备的自主研发，提高资源利用效率；三是降低产业链条各环节的成本，着重关注应用环节的成本降低。在加快技术创新的途径选择上，既要充分发挥政府的支持和引导作用，建设技术研究中心，组织各单位科研力量联合攻关，加强企业之间的横向联合，也要为企业研发提供资金、政策、信息、人才方面的支持。

### （三）以“领跑者计划”为动力，开发下游的国内应用市场空间

2015年6月10日，国家能源局出台了光伏扶持计划——“领跑者计划”。“领跑者计划”规定，政府对每年入选的项目，设定建设标准、技术进步水平、成本下降幅度等要求。同时，政府将在关键设备、技术上给予入选领跑者计划的项目以支持，在国家光伏项目建设中优先采购相关技术和产品。该计划对

我国光伏产业技术水平的提升将发挥重大作用。建议我国在今后发展中，一方面增加“领跑者计划”扶持力度，在光伏企业的研发补贴、光伏产品的政府采购、光伏企业税收减免等方面进一步有所作为。光伏产业发展和补贴政策应向发达国家的产业政策学习，扩大光伏系统在居民家庭和中小企业中安装应用，让清洁的新能源走进寻常百姓的生活之中。另一方，扩大“领跑者计划”的扶持范围，鼓励光伏企业与科研机构、高等院校的合作，克服当前制约产业发展的核心技术与装备瓶颈，对与光伏企业合作的科研院所同样给以一定的资金和政策扶持，形成以企业为主体、以市场为主导、产学研结合的技术创新体系。

### （四）规范产业发展秩序，鼓励兼并重组做大做强

光伏产业是战略性新兴产业，在未来能源构成中将占有重要地位。而中国的光伏企业数量多，质量差，竞争多，据统计仅江苏省最多时光伏企业达到1100多家。针对目前国内产能过剩、有些企业依靠价格过度竞争生存的问题，今后发展中，应按照国家“三去一补一降”的要求，下大力气整合国内生产资源，以增强核心竞争力、优化产业布局、培育具有竞争力的企业为目的，推进光伏产业的兼并重组和跨地区整合。重点扶持具备技术、资源、人才竞争优势的已建项目；鼓励大企业兼并吸收规模小、发展空间较大的中小企业。对于技术落后、高耗能、高污染的企业坚决执行市场推出政策。

### （五）依托“一带一路”国家战略，开拓广大发展中国家市场

广大的亚、非、拉国家呈现出巨大的发展潜力，经济发展速度表现惊人，为全球光伏市场提供了新的发展空间。我国推动的“一带一路”国家战略，恰好为光伏产业开辟上述新的市场提供难得历史机遇。相关企业应主动对接国家战略，加大对新兴市场国家的研究和开拓力度，在降低成本的同时，提供更加优质的光伏产品。

## 参考文献：

- [1] 张川、何维达，美国光伏产业政策探索及启示 [J]，管理现代化，2015年第1期，19页。
- [2] 王文祥、史言信，我国光伏产业困境的形成：路径、机理与政策反思 [J]，当代财经，2014年第1期，89-94页。
- [3] 王开科、黄如良、关阳，低碳经济背景下我国光伏产业发展路径选择 [J]，经济问题探索，2010年第10期，43-47页。
- [4] 张关星，日本光伏产业投资环境研究 [J]，华北电力大学学报，2015年第1期，11-14页。
- [5] 孙红湘，基于国别比较的中国光伏产业发展政策创新研究 [J]，技术与创新管理，2015年第3期，233页。
- [6] 杨海艳、陈晓川、吴秀清，我国光伏产业两次遭受“双反”调查的原因与对策 [J]，对外经贸实务，2015年第12期，42-44页。



# 上海“十三五”社区养老扶持政策的思路和建议

## Ideas and Suggestions of Shanghai “Thirteen Five” Community Endowment Policies to Support

■ 郑琦

上海社会科学院部门经济研究所

**【摘要】**上海在“十二五”期间通过构建多层次养老体系，使得新型养老发展得到重大突破，但面对城市深度老龄化程度的逐步加深以及机构养老受限等现状，强化社区养老已成必然趋势。对此，上海“十三五”期间，力求探索一条老龄化城市与城市创新、社区治理的契合路径。本文通过对上海“十二五”后养老体系现状分析，进一步厘清上海社区养老发展思路及目标定位，以完善上海社区养老扶持政策标准化及系统性。

**【关键词】**养老服务体系，“十三五”

上海“十二五”期间以构建多层次养老体系为战略，着力对接国家养老战略目标：“基本形成制度完善、组织健全、规模适度、运营良好、服务优良、监管到位、可持续发展的社会养老服务体系”。着力保障上海养老战略目标“增加养老公共产品供给，建立架构统一、梯次合理、水平适度的基本养老保障，满足老年人多层次需求，提高老年人生活和生命质量。”着力深化“9073”养老服务格局，建立以家庭养老为基础、社区居家养老服务为依托、机构养老为补充的养老服务模式。整合社区服务资源，探索多形式、多层次养老模式，逐步建立政府、社会、家庭和个人相结合的养老服务体系。

尽管上海“十二五”期间养老事业探索“9073”（90%老人家庭养老、7%老人社区养老，3%老人养老院机构养老）新型养老发展得到重大突破，但是面对城市深度老龄化（28%老龄人口），仍然存在养老服务供给不足，面对机构养老受土地、投资制约的客观现状，强化社区养老来扩大公共养老供给已经是必然趋势。

目前上海社区养老服务能级低、资源整合力不强、服务人员短缺等系列供给问题成为制约社区养老发展的瓶颈。如何在扶持政策上转变养老发展思路，推进养老供给侧改革，着力扩大社区养老服务有效

供给能力，降低成本、提高保基本、兜底线的社区养老公共服务精准扶持，探索一条老龄化城市与城市创新、社区治理的契合路径，是上海“十三五”养老事业转型发展的关键。

### 一、十二五上海社区养老面临的问题

#### （一）居家养老政策的功能定位问题

##### 1. 社区养老补贴政策依赖度高，市场化程度低

以浦东为例，现有社区居家养老服务中心36个，享受居家养老老人数量58345人，其中有政府补贴的老人46773人，为80%，高于全市平均水平（全市约为50-60%），虽然困难老人政策受益覆盖率高，但社区养老服务政策依赖度高，社区养老社会化、市场化购买服务者少，社会化服务程度低，适应老人需求的服务产品拓展不足。“十三五”将面临社会养老服务需方人数增加、服务提供者来源和更新、服务内容拓展、服务资金来源和服务组织定位发展等诸多政策问题。

##### 2. 日托中心的功能定位与服务能力不匹配

根据新的社区养老机构定位，属于5级——专护的重度护理老人进养老机构，日托中心承担2级——4级的中度和轻度老人，但上海大部分社区日托机构没有护理床位、老人接送设施、以及符合护理要求的护理人员，大部分社区老人日托中心，只能为老人提供生活照料服务、有的接收健康老人，日托与老人活动室区别不大。

##### 3. 助餐点郊区利用率低，可持续发展后劲不足

郊区助餐点因远离老人，价格接受度低、需求少，开展不理想。助餐点没有与社区日托和老年活动室有机结合，市场对接度不够。另外助餐点卫生标准、外送服务不规范，得不到餐饮卫生许可证，达不到食品外送服务设施标准，特别是夏天送餐服务质量安全无法保障。

##### 4. 社区活动室定位单一，睦邻点缺少自发培育机制

社区活动室定位单一，基本就是麻将娱乐室，没有起到健康养老和互助养老功能。邻里互助睦邻点发展中，过于注重场地落实，并将此作为每个街镇考核指标，容易陷入设施建设的误区，缺少社区自治的自发培育机制。睦邻点成功的关键在于邻里养老参与的热心人和带头人的挖掘和培养，以及为他们营造和谐的睦邻友好环境，奖励性政策比设立准入补贴门槛更重要，它决定了睦邻点向功利性发展还是向环境友好型发展的导向。

#### （二）养老政策的资源整合问题

##### 1. 资产的条块分割格局，降低了养老资源配置效率

条块分割与部门所有的传统格局没有打破，导致社区资源闲置、重复设置与短缺矛盾并存，降低了资源配置和使用效率。最为明显的是单位与社区设施割裂，许多单位老年设施因本单位退休职工很少返回而使用率低下，甚至闲置；而处于同一区域的老年人因缺乏社区所有的老年设施而得不到使用，出现了在同一个区域内老年设施闲置与老年设施缺乏并存的现象。有的社区为满足社区老年的需求而建立自

己的老年设施，因资源缺乏共享，致使资源的使用效率不高。

## 2. 养老资源整合不足，无法实现为老服务的功能叠加效益

在养老设施整合方面，尽管居家养老设施规模初现，但如何整合和打通养老机构、日托和家庭养老资源一直是未解决的难题，中心城区养老机构设施不足问题，因受土地资源紧张的客观限制，在相当长时期内无法改变，如何把机构专业化服务向日托和家庭辐射，是整合机构、日托、家庭资源的重要思路和途径。

在助餐点整合方面，助餐点目前主要由政府供养，技术、服务和供应能力非常有限，如何通过政府购买服务有效整合社会餐饮资源，仍然有许多政策方面的改进空间。

在老年活动室整合方面，一方面老年活动室功能单一，利用率不高；另一方面睦邻点缺少场地，二者之间各自发展，缺少融合。

## 3. 政策吸引社会资源参与社区养老的带动力仍显不够

目前上海社区养老服务机构基本都是民非组织。根据调查设立民非组织的原因是为了争取本政策补贴，事实上经营活动都有利润分享和转移利润的途径。因此在社区居家养老领域，社会资本进入较少。其次，在利用政府购买服务整合社会优质养老管理、技术服务方面的政策设计不够，也是影响行业整体水平的因素之一。

### （三）社区养老补贴政策的标准化管理问题

#### 1. 养老标准化管理体系尚未建立，相关政策尚未到位

一是社区为老服务机构补贴标准不明确，影响政策实施公平性。养老政策对社区为老服务机构的补贴标准不明确，如对日托补贴，没有明确补贴依据是指日托核定人数还是实际接待人数，导致补贴存在差异和不公平。对助餐点运营费补贴规模认定，以核定提供量为准而不是实际提供量，有的街道反应中心城区助餐点因受场地影响核定量为单一型，但供应量达到综合型，但得不到升级补贴，挫伤发展积极性。

二是社区养老服务标准和行业标准体系未建立，服务质量标准化和绩效评价相关标准尚未全部建立。

三是居家养老合同缺乏统一的标准要约，各区、街镇自行拟定，服务质量和服务各方的义务职责不明确。

#### 2. 社区养老服务人员补贴以最低工资为标准，难以解决人力资源紧缺瓶颈

尽管居家养老服务补贴标准在不断上升，但政策规定护理员小时工资单价确定为本市同期最低小时工资，最低工资标准导致养老服务人员收入水平偏低。其次，各街镇由于服务人员来源复杂，有来自上海万人就业工程、有农民、有外地务工人员，缴纳社会保险政策不统一，涉及劳动权益保障法律问题，服务人员缺乏归属感和安全感。因此社区养老服务队伍流动性大、工作压力大、工作条件差、收入水平低、社会地位低，多年来一直成为养老服务队伍发展的瓶颈。从人力资源来源分析，以浦东为例，十一五时期依靠“4050”转岗人力资源补充养老服务队伍，社区养老从业人员中万人就业人数3564人，占总人数58%，到十二五的2014年，社区养老从业人员只有4263名，同比下降31.3%，其中万人就业人数

2524人，占总人数60%，同比下降30%，结论是社区服务人员工资水平较低，服务队伍人数下降和需要服务的老人大幅增长的矛盾，已经成为养老事业发展的关键问题。

## 3. 补贴对象认定标准不合理，影响政策分享的公正性

首先，低保低收入认定，根据上海市养老政策实施办法规定，月收入低于800元的为低保老人，事实上上海最低农保老人养老金为840元，这部分困难老人无缘分享政策，另外失地农民分得多套住房，但没有作为资产收入评估考虑。

其次，对于空巢老人和纯老户的认定补贴，其现状往往子女收入高，购房外住或出国，相对于子女收入低，挤占老人房子一起居住而不符合认定条件而言，空巢老人和纯老户作为保基本补贴对象有失公允。

第三，根据上海市民政局、财政局颁发的《关于调整本市养老服务补贴政策有关事项的通知》（沪民老工发【2015】7号文）规定，低收入老人认定只有统计老人和配偶收入，没有子女收入统计，事实上忽视了子女对老人养老的法律责任。

## 二、十三五社区养老发展的思路和重点

### （一）社区养老发展思路和目标定位

#### 1. “十三五”社区养老发展的思路

围绕国家养老发展目标，我们认为上海社区养老发展的总体思路：切实以人为本、以老人为中心，以市场为主体，以政府为主导，社会广泛参与、资源充分整合的社区养老发展思路。构建以老人需求为核心、家庭为主、社区为基础的养老服务体系；完善普及性、多元化的社区养老服务供给系统；利用科技提供便利快捷的先进服务，鼓励自助、互助和创新的社区自治服务模式，实现家庭、社会、政府三维支撑的社区养老发展体系。

上海“十三五”社区养老发展要从困难人群向全体老年人群的转变，从中心城区向城乡一体资源均衡统筹发展的转变，从机构支撑向社区为主的养老供给转变，从数量扩张向机制突破的模式转变。具体来说，第一，从侧重特殊群体向所有老人渗透转变。即服务对象从传统的弱势、特殊老人的“救助型养老”逐步转移到面向所有老人“适度普惠型养老”深化。第二，从侧重机构养老向社区养老转变，即将服务地点逐渐从养老院的“床”转移到社区和居民的“家”。发展社区嵌入式养老如长者照顾之家，将长者照顾、日托等相结合，同时基地辐射周边社区老人服务，成为养老微观结合体。第三，从侧重硬件投入向软件健全转变，即服务方式逐渐从硬件设施“点的集聚”转移到多层次、多功能、满足多需求的软件服务“面的发散”。第四，从养老硬指标向注重养老文化建设转变，即服务内容逐渐从“物质护理”转移到“物质和精神护理”并举。

#### 2. “十三五”社区养老扶持政策的目標定位

根据“十三五”养老发展目标，社区养老扶持政策的目标定位是保基本、兜底线、扩大惠及面。上

海社区养老扶持政策的总体思路是从根据经济收入困难程度的兜底线养老保障，转向主要依据老人身体情况而提供服务的普惠制度，从扶持养老补贴转向能整合资源的系统性扶持机制。扶持政策发展目标是提高社区养老管理水平，探索社区多元服务模式，树立社区养老服务整体形象；推进社区养老服务向跨界合作、组合服务、资源让渡方向发展。

坚持适度普惠与兜底保障两者并重，形成“抬高底部、扩大受益面”的惠老政策体系，提高全体老年人的获得感；按照“人人共享、梯度设计、精准补贴”的思路，扩大对失智失能、高龄老年人的社区养老基本公共服务供给。

保基本的定位是硬件基本型、服务标准型。兜底线是针对困难人群，保基本是提供基本公共服务。正确的兜底线、保基本应该是政府公办社区养老在硬件设施上满足公共养老的基本服务需求，但服务内容和质量标准化，并在服务规范和制度建设方面成为行业标杆。

社区养老保基本的投入方式不断优化：从直接提供服务到政府购买服务转变；实施基本对象、标准认定、补贴金额和价格确立的联动，从单纯补供方到供需结合补贴，最后到补需方转移。

社区养老服务扩大惠及面要兼顾三大人群的三个层次需求：第一，巩固对低收入老人的社会照顾全覆盖；第二，加强对大众型养老服务的供给，满足工薪阶层老龄群体的多元化养老服务需求。完善补缺型养老服务供给，进一步发展社区养老服务，关注“夹心层老人”；第三，撬动市场资源适度发展中高收入人群所需的高端养老服务，注重“养、医、乐”的结合。

### 3. 社区养老扩大惠及面的供应侧对策

第一，从“9073”养老功能角度扩大惠及面：在稳定和持续保持老龄人口3%的机构养老规模的基础上，加大社区养老（7%）、家庭养老（90%）发展投入，实行机构主要服务失智、失能重度老人，社区服务轻度护理老人，家庭发展邻里互助、睦邻点，完善老有所依、老有所为功能，形成功能相互衔接和渗透的三级养老服务体系。

第二，从老人保障角度扩大惠及面：一是将失独老人、空巢老人也纳入保基本的范畴，包括居家的失能老人，考虑部分半自理老人纳入基本公共服务补贴；二是对97%部分老人酌情进行住房适老化改造，实行原居安老，熟人范围养老。

第三，从服务供给角度扩大惠及面：鼓励非盈利机构和企业参与公益性社区养老服务，为普通老人提供有偿服务，通过有效的价格政策让非盈利性机构能生存，以服务规模获取微利而非暴利，让广大老人有能力享受社区公共养老服务。

## （二）确立上海社区养老扶持政策的重点

在城市深度老龄化和养老床位紧张矛盾难以缓解的现实情况下，上海社区养老将成为公共养老的重要载体，养老目标应实现社区养老服务管理综合化，社区嵌入服务设施功能多样化。

### 1. 确立社区养老中枢功能和纽带定位

社区养老的功能是公共养老服务中枢，连接机构养老和家庭养老的重要纽带，一方面要尽量承接机

构养老需求增量部分的供给，以减少机构养老压力；另一方面，要把社区养老服务向家庭养老拓展，为家庭养老服务需求提供支撑，发挥“普惠型”养老的核心作用，该部分的受益老人比重要从7%逐步增加到10%。加强顶层设计、统筹规划，坚持市场主导、多元发展，需求导向、服务创新，社会参与、供给有序。

### 2. 鼓励社区养老模式创新，提高社区养老服务能级

上海社区养老扶持政策重点是推进社区嵌入式、小规模、多功能、专业化、家庭辐射的养老服务发展模式创新，增强老年人日间照护机构、长者照护之家等社区日托服务，强化对失能失智、高龄老年人的照护功能，促进居家、社区、机构养老服务相互依托、资源共享、融合发展。拓展社区老年人助餐服务功能，营运费补贴应以实际供应量为依据，鼓励送餐上门，向家庭服务拓展。以服务券补贴方式吸引品牌老店、网上订餐、网络配送等社会化餐饮参与老年助餐服务，推动社会化、市场化运作，扩大服务受益面。睦邻点和邻里互助补贴实施“以奖代补”，鼓励发展老年人邻里互助的社区示范，推进“老伙伴”活动、护老者培训、喘息服务、辅具用具租赁等家庭养老支撑服务。培育一批爱老助老社区领头羊，形成老有所为的社区自治和养老自我管理，建成具有真实内容和实际意义的老年友好型城市和老年宜居社区。

### 3. 社区养老服务补贴要从补供方向补需方转变

养老补贴的思路是“养事”而非“养人”，补贴要逐步完成从补供方到供需结合补贴，最终到补需方的推进进程。补供方时，补贴与价格无关；补需方时，需方就有选择权，可以促进市场竞争，降低价格，提高服务内容和质量。小时工资应安按照需求来确定，而非作为服务人员工资，改变与万人就业项目混在一起的工资统筹补贴。改变财政补贴方式，由街镇受理，采用老年一卡通，直接补贴给老人，由老人决定选择服务内容，形成充分竞争的养老服务供给方式。社区众多公益岗位的就业补贴中，为养老服务应作为其中一项单列，如老年活动中心管理，标准型助餐点管理等考虑设置公益岗位。

### 4. 充分运用财政补贴机制，建立稳定的养老服务专业化队伍

社区养老发展的关键是服务队伍，扶持补贴要有针对性，针对上海养老服务人员收入低、专业人才缺乏、流动性大的问题，建议：第一，服务人员补贴重点是提供社区养老服务的护理人员工资，小时工资补贴应根据社会平均工资水平建立持续稳定的增长机制，逐步健全养老服务行业相对合理的薪酬体制和动态调整机制，增加养老服务行业和工作岗位的吸引力；第二，专技人员补贴对象重点是补贴护士，以缓解护理人才的紧缺；第三，调整补贴方式：在职人员补贴“五金”社会保险，培养和稳定新生养老服务队伍，降低流动性；第四，增加社区护理人员意外保险保障力度（目前每年投保200元，最高赔偿10万元），提高社区养老服务的抗风险能力。

### 5. 通过财政杠杆推进社区养老服务社会化、品牌连锁化发展

发挥财政扶持对社会资本和社会资源的引导作用，支持养老服务设施及服务项目主要由社会组织参与和市场化运作。发展专业化的社区养老服务组织，探索物业服务、家政服务开展社区养老服务新

模式。推动建立养老基本公共服务供给的市场选择机制。

### 三、完善社区养老扶持政策的路径

#### (一) 完善社区养老扶持标准化管理体系

##### 1. 建立统一的经济状况审核体系

完善受益对象补贴的认定标准，依据家庭资产、收入等经济状况，确定享受政府基本养老服务补贴的标准和条件。首先，收入认定标准要将子女收入纳入统计范围，资产认定要包括房屋资产认定，同时确认子女责任人，敬老养老是中华传统美德，要把子女赡养老人法律化，借鉴日本经验，日本规定长子为养老责任人，与遗产、耕地挂钩，中国虽然独生子女政策加重了赡养老人的负担，但不能作为把老人推给社会的理由。利用居民经济收入核对系统等手段，探索逐步对申请享受政府基本养老服务补贴老人的家庭经济状况开展审核。积极试点开展居民经济状况核对引入低保养老救助领域工作，并通过试点探索研究传统手段和电子比对相结合的科学核贫办法，逐步形成定量核算和定性评估相结合、核算收入和考量支出相结合的现代科学核贫体系。

其次，低收入老人认定要考虑城乡收入差异，虽然上海已经提出养老金并轨制度，但实施还有过程，浦东还有农保老人和镇保老人，农保老人月养老金840元，镇保老人1300多元，如果按照市民政局统一标准政策，都不属于低收入人。建议浦东建立农保、镇保和城镇分类低收入标准，更有利于公平。

##### 2. 建立补贴对象统一评估机制

首先，规范评估内容，补贴对象评估应包括身体评估和收入评估两部分。其次，独立第三方评估机构应有评估结论权威性，评估结论应作为政府补贴的依据，对外公开，尤其是养老机构应以第三方评估结论而不是自己的评估结论作为申请补贴依据。第三，建立第三方评估机构评估规范准则，对于虚假评估要承担法律责任。第四，提高评估机构专业化水平，不仅要建立机构准入资质，还要建立专业人才资质证书考试制度，除了考试获证，还要加强后续培训和资质年检，不断提高评估人员专业能力。

##### 3. 建立便民申请受理一条龙服务，完善银龄卡功能

利用社区服务中心，设立街镇养老便民申请一门式、一条龙受理服务，开通网上申请办理平台，方便上班子女申请。完善银龄卡设计和使用功能，加强与银行合作，开发电子服务券结算功能。

##### 4. 加强诚信制度体系建设，接受社会监督

诚信制度体系建设应包括养老服务机构诚信制度和受益个人诚信制度。养老服务机构的诚信制度包括真实提供服务老人评估信息、经营财务信息、机构和人员资质信息、符合财政补贴条件的其他信息。政府通过联网、公示、收入系统核对等方式，加强对政府补贴资金使用的监管，对接受财政补贴的机构通过瞒报、造假等方式骗取财政性资金的，依法予以处罚，对非营利性养老机构，存在侵占、私分、挪用其资产或所接收的捐赠和资助的，依法予以处罚。对养老领域内服务的资质、范围和质量加强行业管理，充分发挥行业协会在加强行业自律和诚信建设中的作用。

建立个人诚信制度，凡是申请补贴的当事人及其直系亲属，对自己申报的财产、收入要负法律责任，一旦被查出瞒报、虚报财产收入，就永远取消公共养老福利。得到养老补贴的申报信息要在社区公示，公开举报电话，接受邻里监督。

#### (二) 提高社区养老政策的资源整合能力

##### 1. 通过财政扶持养老创新，整合老年连续照护服务链

老年连续照护服务链模式是把各类服务资源整合，连接起来，形成一体化养老服务体系。连续性包括信息的连续、服务内容的连续、专业技术的连续、管理的连续、时间的连续等，模式的程序可以把医院、社区、机构、居家各类不同层级、不同类别的资源，通过评估、整合，重新配置，以最低的成本，提供最高效的服务（符合高效护理、成本效益的原则），最终实现个案管理。这种管理体系、业务体系、组织体系的构建，需要一个独立的高度专业的中间机构且来完成。做照护资源整合、配置，并提供一体化照护计划，还需要非常强大的培训体系支撑，社会各方团体组织的支持。财政应支持这类社会养老创新模式，可以将现有的分类补贴，按照整合资源和服务内容，进行叠加打包扶持。符合高效护理、成本效益的新型养老服务链模式，要通过市场和政府合作机制予以复制推广。

##### 2. 设计社区一体化补贴方案，统筹社区为老服务资源

鼓励街镇管理创新，将社区老年人日间照料中心，老年人助餐服务点和居村委标准化老年活动室三个社区为老服务机构加上居家助老服务社，以及新出现的长者照护中心，乃至医保的护理站一并考虑，搭建一个运营中心，统一平台管理，相互衔接服务，财政从资源整合角度设计统一补贴方案，整体统筹社区为老服务资源。

##### 3. 改进财政预算方式，统筹医养结合的条块资源

针对大部分养老机构无力内设医疗机构的现状，以及解决失智、失能社区养老就医的需求问题，建议通过改进预算方式，来提高社区医院对养老机构和社区养老服务的辐射。第一，根据需方制定卫生预算。由各养老机构和街镇社区提出养老医疗服务的数量和内容，通过区民政报送区卫生局，卫生局根据需求制定卫生服务计划，编制预算，落实到各社区医院，社区医院与社区养老服务中心、家庭医生与老人签订服务合同，财政局根据服务合同履行来安排预算支出。通过改进财政预算方式，做实医养结合。第二，统筹建立相互衔接的高龄护理保险（医保试点购买）、社区持续照料（社区基础卫生服务+专业卫生人员上门保健服务+非医疗养老服务人员支持）资源。

##### 4. 通过政府购买服务，整合社会组织、企业与物业资源

社会组织、企业与物业都是居家养老重要的服务资源，应当通过各种渠道进一步整合，为老年人服务。首先，继续加大委托服务与购买服务力度，推动社会组织在居家养老中作用的发挥。其次，通过各种优惠政策，适当整合行业资源，积极塑造“龙头产业”，以“连锁加盟”形式发展居家养老服务产业。“龙头产业”可以实现规模效益，其可以通过统一管理、物流配送、人员培训和服务规范等方式，有效减少行政管理和运营成本，用较小的投入获得最大的产出。再次，通过政府招标以及委托服务等形式，把部

分养老服务交给物业部门, 让其在原有服务的基础上, 借助政府支持扩大服务范围, 或者吸纳“加盟单位”, 为老年人提供各种服务。

#### 5. 整合非正式照料体系, 弥补养老人力资源短缺

解决养老资源短缺的重要途径是充分调动社会人力资源。非正式照料体系主要涵盖兼职人员(非全职), 家庭成员、邻居照料和志愿者服务四个群体的服务人员体系, 挖掘兼职服务人员资源, 除了老伙伴、睦邻点、全职妈妈等资源之外, 60岁退休健康老人是社会最庞大的养老服务资源, 可以通过各类养老机构岗位续聘、邻里互助、志愿者等方式发挥作用。降低社会养老的人力成本、扩大社会养老的人力资源。探索低成本农村“睦邻互助养老”模式, 建议政府搭台、社会机构支持, 推广老人帮老人的养老模式, 让它在养老服务体系内发挥互助、低成本、高效益的作用。

#### 6. 通过财政与市场资源整合, 引导社会资本充分参与养老领域

第一是确保福利彩票公益金的60%以上用于发展养老服务业。第二是按照基本养老服务补贴向补需方与补供方相结合转变的要求, 加快探索补贴产业的专项政策; 第三是通过“PPP模式”引导和鼓励企业、公益慈善组织及其他社会力量加大投入, 形成公益性资金来源, 促进金融机构加大对养老服务业的信贷投入力度, 形成市场化资金来源。

### (三) 推进科技养老的支撑体系建设

#### 1. 鼓励养老创新, 加快推进“互联网+”养老模式

养老服务信息化和政府购买服务相结合, 推进养老领域“互联网+”行动, 将信息技术、人工智能和互联网思维与居家养老服务机制建设相融合, 对传统业态养老服务进行改造升级, 通过搭建信息公开平台、开发适宜老年人的可穿戴设备、电子围栏等, 不断发现和满足老年人需求, 强化供需衔接, 扩大服务范围, 提供个性、高效的智能养老服务。鼓励企业和机构运用互联网、物联网等技术, 建立有利于集成市场和社会资源、促进供需对接的科技助老平台, 研发各类适合于养老机构和老年家庭的信息产品, 为老年人提供紧急援助、家政、医疗保健、电子商务、服务缴费等一站式服务。使老人在得到生活照料的同时, 享受信息交流、电影娱乐、情感沟通、社区事务的参与, 从而形成科技助老服务多渠道、多层面、多类型的智慧关怀。

#### 2. 充分利用互联网技术, 实施社区养老服务全过程监管

运用科技手段从智慧管理入手, 实行服务过程的跟踪和统计, 服务时间的自动结算和服务的评价; 重视大数据处理技术对养老服务监督考核的运用, 实施对老年人进行服务的“点单”、服务开始结束时间、费用及对服务的评价全在“云端”自动记录, 甚至通过手机APP终端实时更新和推送的方式告知老人家属, 使养老服务过程有迹可循, 做到实时跟踪与及时监督。支撑全人群覆盖、全方位服务、全过程管理、全天候响应的智慧养老体系。

# 上海市黄浦区社区教育服务区域发展的 实践与思考路和建议

## Practice and Thinking of Community Education Services Regional Development in Huangpu District

■ 王晓辉

上海市黄浦区业余大学

**【摘要】** 如何加强社区教育的内涵建设, 探索社区教育服务社区发展的新途径、新方法, 进而促进社区教育和学习型城区的创建工作不断深化发展是社区教育发展面临的一个现实问题。文章从分析社区教育发展与区域发展的互动关系入手, 立足于上海市黄浦区社区教育服务区域发展的实践, 探索有效实现社区教育服务区域发展的策略, 明确社区教育进一步发展的方向, 完善社区教育服务社区发展的功能, 健全社区教育服务体系, 提高社区教育服务品质, 进而推进学习型城区、和谐城区的建设。

**【关键词】** 社区教育, 区域发展, 服务

社区教育具有独特的个性, 它是教育同社会的结合过程, 社区教育的发展性主要体现在它能适应社会的发展, 随着形势的发展而不断调整自己的目标和任务。党的十六大和十六届三中、四中全会提出“构建社会主义和谐社会”的重要战略目标, 党的十七大进一步明确提出“深入贯彻落实科学发展观, 要求我们积极构建社会主义和谐社会”、“建设全民学习, 终身学习的学习型社会”的目标要求。这是党治国理政的崭新理念, 也是我们党执政理论的重大创新。和谐中国, 理应是一个区域协调发展的中国, 谋求中国和谐, 当然离不开区域和谐。胡锦涛总书记强调“建设社会主义和谐社会, 要从建设和谐社区入手, 使社区在提高居民生活水平和质量上发挥服务作用, 在密切党和政府同人民群众的关系上发挥桥梁作用, 在维护社会稳定、为群众创建安居乐业的良好环境上发挥促进作用”。面对新的形势, 社区教育的价值取向必然顺应社会发展的目标要求, “深入推进社区教育, 建设学习型城区, 营造和谐社会”成为新时期社区教育发展的价值取向, 蕴含着教育发展的理想, 体现了时代特征, 对指明社区教育发展的前进方向具有积极的作用。

## 一、社区教育发展 with 区域发展的关系

### (一) 社区教育发展是学习型城区建设的重要环节

社区教育是创建学习型社会的基本途径,社区教育是终身教育的重要组成部分,因此,发展社区教育、构建终身教育体系是创建学习型城区的必由之路。

#### 1. 社区教育是调动社区居民学习积极性的核心手段

学习改变命运,教育决定未来。社区教育通过面向广大社区居民大力宣传终身教育、终身学习的思想,使社区居民树立起终身学习的意识和理念,从而激发起社区居民终身学习的兴趣和热情。

#### 2. 社区教育是满足社区居民学习需求的基本途径

完善的社区教育体系的建立提供和保障了社区居民充分的学习机会。在社区教育活动中,社区教育工作者通过整合社区内外的教育资源,在社区中普遍建立起社区学校、爱国主义教育基地、社区图书馆等教育场所和设施,为社区居民学习需求的满足提供了基本的物质条件和学习保障。社区教育工作者通过开发多样化的社区教育课程,组织多样化的社区教育活动,吸引社区居民参与社区教育与学习活动,为社区居民学习提供了有效的指导和帮助。

### (二) 社区教育发展是构建社会主义和谐社会的重要内容

社会的和谐,最本质或者说是最核心的体现为人际关系的融洽和谐。要实现人际关系的和谐,显然要提高人的全面素质。只有人的全面素质提高了,人与人之间才能和谐相处。要全面提高人的整体素质,就离不开社区教育。因此,强化构建区域和谐社会的力度,势必把发展社区教育的重要性前所未有地凸现出来,成为推动社区教育发展、推进学习型城区建设的强有力的动力。

#### 1. 社区教育是提升居民综合素养的有效载体

通过社区教育可以普及科技人文知识,让更多的人接受教育,提高国民科学文化素养;通过社区教育可以倡导文明健康的生活方式,形成良好道德风尚,营造社区和谐;通过社区教育可以提升居民就业能力,扩大就业,解决民生问题,改善居民生活条件;通过社区教育可以培养居民具有公民意识,提高广大居民自觉参与社区建设的自主性和积极性。

#### 2. 社区教育发展是构建和谐社会的发展动力

社区教育的特殊价值和社会功能,就在于能把矛盾化解在社区,把稳定落实在社区,把和谐建设在社区,把幸福惠及于百姓。社区教育坚持以人为本的思想,以社区教育资源服务居民,提升居民的生活质量;以社区教育资源培训居民,帮助居民拓展发展机会。社区教育作为市民一大需要,通过服务基层贴近百姓,营造社区稳定和谐氛围;通过提升居民生活品质,提高居民幸福指数。因此,社区教育发展是构建和谐社会的强大的动力。

### (三) 社区教育发展是促进区域经济持续发展的重要纽带

要把黄浦建成功能完善的国际大都市的现代化中心城区,不但要通过加快经济发展、推进城市建设和创新管理体制等措施加以推动,还要通过提高城区文明程度,提高干部、职工和市民的思想道德素质

和科学文化素质,加强人力资源开发,为区域经济和社会发展提供强大的思想保障、精神动力和智力支持。

#### 1. 社区教育是促进教育与经济、社会协调发展的有力抓手

社区教育在为本地经济服务方面,具有自身独特的功能,社区教育通过开展职业技能培训,以教育培训服务、帮助居民,特别是下岗失业人员、进城务工人员、残障人员等困难群体,掌握就业本领,解决谋生谋职,提高生存境遇,拓展发展机会,提高生活质量;在迅速推进城镇化建设过程中,以教育帮助农民变市民,提高其文明素质和适应城市生活的方式和能力;在转变发展方式,调整产业结构,在发展低碳经济、循环经济中,提升专业技能、能力及相应素质;在提高生态文明素质、推进生态文明等方面,社区教育都具有不可替代、不可或缺的重要作用。

#### 2. 社区教育发展是推动区域经济发展的永恒需要

区域经济的发展离不开社区教育的发展和学习型城区的建设。依靠社区力量,利用社区资源,强化社区功能,解决社区问题,促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展;开展社区教育等富有创造力的各类活动,不断提高社区成员生活水平和生活质量,不仅是市民生活、职工工作和企业发展的永恒需要,也是区域经济发展的永恒需要。

## 二、上海市黄浦区社区教育服务区域发展的实践

上海市黄浦区在顺利完成“撤二建一”之后,提出了深化文明城区建设、创建学习型城区的目标。为了适应这一需求,2001年全区9个街道分别成立了社区市民学校;2002年,为进一步完善组织机构,又成立了黄浦区市民学院,由区主要领导担任学院领导,各有关委办局和街道党工委书记担任院务管理委员会委员。2006年3月黄浦区社区学院揭牌成立,在实体化运作的道路上不断探索。近年来,根据国家教育部“积极推进学习型社会建设,大力发展多样化的继续教育和社区教育”的要求,区委区政府不断加强组织领导,抓住有效载体,整合社区资源,形成创建合力,积极开展以创建学习型城区为重点的社区教育工作,从提高社区文明程度、提高社区居民综合素质和满足社会公共文化需求出发,开展了一系列卓有成效的社区教育活动。

### (一) 建立社区教育网络,营造学习氛围

黄浦区按照上海市“二级政府、三级管理、四级网络”的城市管理新体制的要求,在全区范围内形成了以社区学院为龙头、社区学校为骨干、社区内中小学校、居民区学习点为基础的三级组织纵向沟通,社区、机关和企(事)业单位三块横向协调的“统筹-协调-参与”网络型管理结构模式,通过三级网络的纵横链接,实现着学习网点的全域覆盖,逐渐建立一个信息开放、联系畅通的“教育超市”,形成具有高度开放性的终身教育体系。

发挥社区学院指导作用。黄浦区社区学院作为区政府为市民提供公共教育的产品和服务的教育机构,坚持“一个目标,四个中心”的办学方针:“一个目标”就是逐步把社区学院建设成为市民的乐园;“四个中心”,即:学习指导中心、教育培训中心、理论研究中心和考核评估中心。在学习型城区建设过程中,

社区学院不断促进自身发展,积极体现“指导、服务、教育、研究、管理”的职能,积极承担成人学历教育和社区教育双重职责;为市民提供远程教育及各类优质教育信息的双重平台;履行对社区教育的教师培训、业务咨询和课程开发、科研指导等职能。发挥对社区教育的示范、指导、服务和辐射功能。通过社区学院的组织协调作用,促使全区各方面力量整合到社区教育工作中。

完善社区学校办学功能。黄浦区各街道社区学校教学网络多层、课程设置多样、办学成果多彩、平台建设多元。基本形成以挂牌社区学校为主体,由老年学校、人口学校、社区党校、外来建设者流动学校、职业技术培训学校、妇女学校、科学健身指导学校、残疾人康复培训学校等分校和教学点,组成比较完善的社区教育体系和教育网络,吸引市民和外来务工人员学习,基本满足各类人群的需求,如街道劳动就业部门利用再就业培训学校,结合劳动岗位开发,为下岗待业人员举办再就业和职业培训。目前,街道社区学校每学期开设近400多个班级,每学期有超过10000人次参加学习;老年教育每学期开设233个班级,有8200余人次参加学习。各街道社区学校也注重校外资源的开发利用,例如:外滩街道开发的三种教育载体,形式富有活力,形成了以爱国主义教育基地为特色的基地型教育载体、以图书文化机构为亮点的展示型教育载体和以企业参与为品牌的承办型教育载体,为学习型城区建设注入了新的活力。

夯实居民学习点建设。居民学习点的创建工作有效推进学习型城区建设的着力点,是提高市民综合素质和城市文明程度的有效途径。作为社区教育的第三级网络,居民学习点以其更贴近居民便捷学习的特点,促进着学习型城区建设的有序发展。为更好发挥居民学习点的作用,黄浦区以标准化居民学习点评选工作为抓手,带动区域内学习点的建设工作,制定了《区社区教育标准化居民学习点评选标准》和《区社区教育标准化居民学习点评选工作方案》,组织各居民学习点进行申报。在创建的基础上,社区学院邀请市区级专家对居民学习点进行实地走访,以访促建、以评推优,着力挖掘居民学习点内涵,培育特色,凸显生机。在统一标准的基础上,我们鼓励个性化的发展。例如,淮海中路街道复三居民学习点所处区域文化底蕴深厚,居民自发组成了多种学习团队,在此基础上,居民学习点对学习团队给与扶持,促成了“团队带动学习点发展、学习点促进团队建设”的良性循环。瑞金二路街道南昌居民学习点,建立起了“民情气象站”,第一时间化解居民“烦心事”,捕捉群众“急难愁”,倾听市民“真意情”,也拉近了居民与学习点的距离。

## (二) 优化课程建设,满足市民需求

黄浦区社区教育一直致力于课程建设和改革,努力构建和谐优质的社区教育课程体系,鼓励在调研分析居民的学习需求,开发并实施丰富多样的具有区域特色的课程。目前,全区十个街道都建成社区文化中心,已开设了时事政治、科普文化、道德法制、休闲娱乐、技能知识6大类课程,初步形成了体系化的课程设置。在社区学院的指导下社区学校组织编写《百年外滩 世纪之韵》、《走近瑞金 亲近历史》、《人文西门 古邑明珠》等社区教材。这些课程成为市民了解家园、了解学习型城区建设、参与学习活动的好朋友,成为各街道在对外交往中一张亮丽的名片。随着社区教育的不断深入发展,结合特色课程建设的需要,又组织编写了《版画》、《经典黄浦 学习乐园》、《行书艺导》、《楷书漫谈》、《京昆艺术》、《走

进卢湾》等10余本教材,将黄浦区社区教育教材建设水平提到一个新的高度。在这些课程中有多门课程被评为上海市特色课程和全国特色课程。根据上海市学习型社会建设指导中心办公室的要求,黄浦区积极尝试学分银行建设,向市民发放“学习护照”,量身定做“学习卡”,探索通过电子化运作、信息化管理的形式,实现学分的认证、积累与互认,促成终身学习的全员覆盖。在寒暑假、双休日,还邀请区内的未成年人参与、体验社区特色课程,为学生们提供了没有围墙的学校,实践着教育社会化、社会教育化,社会教育一体化的发展目标。

## (三) 开展主题活动,展示学习成果

在区精神文明建设委员会、区推进学习型社会建设指导委员会领导和指导下,黄浦区每年举办以“学习让生活更美好”为主题的终身学习宣传周活动,并开展了“黄浦区社区教育成果展示”、“社区教师工作室揭牌”、“社区文化节开幕式”、“上海家庭讲故事市民优秀创作诗歌朗诵比赛”等丰富多彩、形式多样的主题教育活动,既体现理论成果、学习成果和创新成果,又体现文明和谐的团队精神和智慧,充分展现城区活力、文明魅力和学习者的创造力。

黄浦社区教育根据市政府与市妇联的要求,开展了“百万家庭学礼仪”、“百万家庭学环保”活动,举办家庭文化节活动和“五好文明家庭”、“学习型家庭”评选表彰活动。通过开展丰富多彩的社区教育学习活动,在社区创造出了新型的家庭文化形式,健康的社会文化生活教育、改观了不文明不道德的思想、言语和行为,树立了良好的民风习俗、家庭生活方式、社会道德、审美情趣。“共享绿色生活——市民读书活动”等群众文化活动,通过寓教于乐,体现了社区居民提高生活质量和精神文化的需求;把环保知识与社区建设紧密结合,体现了人文关怀。有的街道组织环保模范家庭评选、环保达标、卫生示范、绿化美化、环保节能、生活垃圾分类、小区环境整治、组织环保志愿者认养树木、共建结对等活动,以此作为一年一度的文化品牌,增强社区的凝聚力,为构建和谐社区,提高社区建设和管理水平,起到了积极的推动和促进作用。这些活动充分展示了黄浦区学习型社区创建成果,让市民更加真切地感受到终身学习给生活带来的快乐,同时也为传播科学知识,弘扬科学精神,提供了强有力的支撑。

社区教育与辖区内文化活动中心、文明单位、爱国主义教育基地实现文化体育设施资源共享,开展有特色的文化娱乐、体育健身活动,组织文艺团队交流活动,在区域内重大活动中发挥了作用。有的街道社区学校与驻地部队共建,社区学校为部队培训电脑人才,培育军地两用人才;部队为辖区内青少年开展国防教育等。南京街道社区创办的“九子游戏”、外滩街道的“市民自主学习”、小东门街道“以点带面,人人参与”、豫园街道“少年军校”、老西门街道“理论导读队”、半淞园街道“构筑一班一居委”等形成了特色项目。

## (四) 整合教学资源,形成发展合力

社区教育是一项系统工程,只有整合社会资源,形成整体合力,才能推进社区教育深入发展。黄浦区社区教育工作立足创建全社会大教育体系,实施教育资源的整合和共享,取得了较好的成果。区教育局系统全力支持,作出了很大的贡献。格致、大同、大境、敬业、光明等十八所中小学,与街道联手开办

社区学校，开放学校各种设施，并为街道提供学习型社区辅导员，承担对社区学校、教学点的教育、管理和培训工作，提供师资补充和课程支撑。

文化、科技、卫生、体育等部门也充分发挥各自的优势，为居民提供了多种形式的学习机会，使社区教育面向所有社会成员。有的社区还利用区域内上海博物馆、上海大剧院、上海美术馆等标志性文化设施的优势，开展形式多样的学习教育活动，使广大市民步入艺术殿堂，陶冶性情、启迪心智。

作为社区教育的一种新方法，邀请企业特别是“老字号”加入到社区教育的队伍中来，是一项全新的探索。黄浦区社区学院与百年淮海路7家知名企业联合建立了“社区教育实践基地”。各基地定期向社区居民授课，开展各种形式的学习，建构了各基地课程的雏形，并由此培育“相约老品牌”、“相会新时尚”等特色课程。在提升居民人文素养的同时，增强居民和企业经营者对社区的认同感和归属感，有效拓展社区教育的广度与深度，是挖掘与整合区域优质学习资源，探索社区教育新型发展模式的一种新方法。在不到一年的时间里，叙友茶庄的《茶文化与鉴赏》、星巴克的《咖啡文化与生活》、古今公司的《内衣时尚与生活》等七门贴近生活、特色鲜明、实用性强的休闲文化类课程，累积开课200多小时，听课学员1200余人，取得了良好的社会反响。

### 三、上海市黄浦区社区教育服务区域发展的成效

社区教育是学习型社会的基础，黄浦区社区教育的长足发展，为黄浦区学习型城区的建设和区域发展打下了坚实的基础。

#### （一）社区教育的发展激发了市民终身学习的内在动力

社区教育的发展激活了市民学习的愿望和热情，使学习成为时尚。黄浦区社区学校不少学员从过去要居委干部苦口婆心劝说才勉强参加，到现在积极主动报名，更有部分学员因动迁搬离原居住地后，不惜在双休日车马劳顿往返奔波数小时参加社区学校的学习。在各社区学校里祖孙同窗、夫妻同学、邻里同伴比比皆是，电脑、钢琴、金融、编结、戏曲等课程班班爆满。董家渡地区定福弄44号13户居民，克服了住房窄小的困难，腾出原先作为公用部位的“厨房间”，请走了存放70多年的佛像，设立了“读书角”，各家各户拿出自己的报刊杂志供大家阅览，成立了读书乐园，成为上海市振兴中华读书活动经验交流会上介绍的先进典型。

#### （二）社区教育的发展提高了市民生存的技能

社区教育的发展使人们认识到知识能改变人的生活，改变人的命运。区环卫局旧校场路公厕管理员李娜为提高接待外国友人的水平，自己掏钱学日语，一边学习，一边实践，得到外宾的称赞，以后又学习了英语、韩语，还学会了手语，在服务中得心应手，被外宾誉为公厕里的“语言大使”。宋贵英是外来嫂，她面对丈夫下岗，女儿求学，家庭困难的状况，决心通过学习开办窗帘店，用劳动改变自己的命运。她千方百计学习电脑，学习裁剪，就是靠着刻苦钻研和不怕苦精神，使她的特色窗帘店小有名气，生意越做越好。

#### （三）社区教育的发展推动了社区精神文明建设

健康向上的文明生活、良好的治安和高尚的社会风气，是社区精神文明建设的落脚点。社区教育的发展进一步提升了社区治安、净化了社会风气，社区犯罪率降低了，邻里矛盾、家庭纠纷减少了，促进黄浦经济的发展和社区的和谐稳定。谭绍树和姜姬文母女俩原来都是豫园街道出了名的“法轮功”痴迷者。母亲谭绍树还因散发“法轮功”传单，被送上海女子劳教所劳教一年。母女俩在街道和居委干部锲而不舍的教导和关心下，尤其是母女俩参加了豫园街道社区学校举办的“崇尚科学，关爱健康”系列讲座班以后，充分认识到了真正宗教与伪宗教的区别，从思想上真正转化了，她们重新融入了社会，彻底与“法轮功”决裂，过上了正常人的生活。谭绍树目前已成为一名帮教志愿者，先后两次应邀去市法制学校，为未转化的“法轮功”学员现身说法，很具说服力，取得很好效果。

#### （四）社区教育的发展促进了城区核心竞争力的提高

社区教育的发展传播终身学习的理念，区域内不少企事业单位已经把全员培训作为企业管理的第一道工序，把职工教育视为企业发展的第一件大事。各类企业围绕创建学习型企业，造就经营管理人才、专业技术人才、高素质职工队伍，培育企业文化和创新精神，不断完善人力资源培育和使用机制，把学习力转化为现实生产力，提高城区核心竞争力。黄浦置业股份有限公司围绕打响科技京城全国首个国家级集成电路设计产业化基地品牌，以“当一回科技客户”为题开展团队学习，采用演练、模拟、实战课方式，学习新的管理理论，新的科技知识，提高团队的整体素质和个体的处事能力，使科技京城获得跨越式发展，成为一个入驻企业达1299家，年创利税2个亿的“都市头脑之城”。新世界股份有限公司为了提高员工队伍素质，提高企业核心竞争力，他们实现人才强企战略，积极开展创建学习型组织活动，把它作为“凝聚力工程”一项重要内容。领导针对老职工多、文化技能较低的特点，把送知识、送技能、送发展作为提高员工素质的重要方法。他们在提高本公司员工素质的同时，还要求厂方合作伙伴的员工也努力学习业务知识，提高服务技能，争当“智能型”员工，把厂方员工紧紧地凝聚在“新世界”的集体中。企业先后荣获全国五一劳动奖状、全国精神文明建设先进单位、全国思想政治工作优秀企业、全国内贸系统先进集体、全国讲文明树新风争创诚信单位、上海市文明单位等市级以上荣誉称号近百项。企业连续六年跃居全国商业企业销售十强之列。

### 四、对社区教育服务区域发展的进一步思考

社区教育要为建设全民终身学习体系和学习型社会服务，这是社区教育发展的本体性目标。只有在建设学习型城区和构建和谐社会的背景下，社区教育才能科学定位，找到自身的位置，发挥自身的功能，实现自身的价值。在总结我国社区教育前阶段成功做法和经验的基础上，以科学发展观为指导，用更全面的观点看待发展，用更广阔的视野开拓创新，用更积极的方法谋划社区教育的未来发展。

#### （一）健全管理机制，提高运行实效

深入、持久地开展社区教育，健全的领导体制和运行机制是关键，它是确保社区教育良性运行的保障。



为进一步推进社区教育的内涵发展,要根据区域发展实际,进一步完善“党政统筹领导,教育部门主管、有关部门配合、社会积极支持、社区自主活动,群众广泛参与”的管理体制和运行机制。要把社区教育作为社区建设的重要内容纳入地方经济社会发展规划,建立社区教育专项工作制度。明确社区教育总体发展目标、阶段性目标及实现目标的具体措施和对策。同时根据规划目标,制定评估指标体系,组织开展社区教育检查和评估。社区学院是社区教育的龙头,是开展社区教育的主要实体运作机构,要进一步加强社区学院的地位和作用,充分发挥其学习指导中心、教育培训中心、理论研究中心和考核评估中心的功能,依托社区学院形成社区教育网络。

### (二) 优化发展模式,提升教育质量

面对新形势对社区教育发展的要求,社区教育发展模式(社区教育发展的途径、形势和方法)应着眼于和不断变革、进步的社区息息相关,与社区成员的学习需求紧密相连。未来社区教育可考虑多样化发展模式、开放式发展模式、网络式发展模式等。多样化发展模式,包括办学模式和教学模式的多样化。开放式发展模式,包括社区教育与学校教育的进一步沟通融合,社区教育与社区建设发展的沟通融合,区内外社区教育的沟通融合。网络式发展模式,即利用现代信息技术和教育技术,建设和优化网络学习环境,以信息化带动社区学习化,建造“虚拟社区教育”,提升社区教育的质量和效益。

### (三) 深化发展内涵,创建特色品牌

社区教育的基本目的:一是满足社区人的全面发展;二是社区的可持续发展,即达到社会效益、经济效益和生态效益的协调统一发展,为营造学习型城区和构建和谐社区奠定基础。因此,要通过进一步提升教育观念,利用教育资源潜在优势、调整教育结构、更新教学内容、改进教学方式等举措和手段,以活动、项目、课程、课题研究等为抓手,深化发展内涵,探索建立数字化教育服务体系,促进教育现代化;探索建立继续教育学分积累和转换制度,实现不同类型学习成果的互认和衔接;探索建立分布式资源数据库和市民终身学习资源库,从最大限度地满足社区终身教育和终身学习的需求出发,深入发展、形成特色,提高品质、打造品牌,拓展广度、提升高度,进一步深化社区教育发展内涵,有效促进社区和谐发展和社区内成员的全面发展。

### (四) 完善社区教师管理,凝聚发展动力

社区教育的不断拓展和深入,必然对社区教育工作者队伍提出了更高的要求。面对新形势、新发展的需要,需要进一步完善社区教师的管理工作。一要加强社区教师的日常管理,建设社区教师的领导管理机构,进行常规管理。二可适当扩大选派范围,各单位可以将重点培养对象(入党积极分子和后备干部)选派到社区;社区教师每学年进行岗位的重新聘任。三要吸纳、培养各类有志于献身社区教育的积极分子,作为社区教育工作志愿者。四要进一步加强社区教师的培训,提升他们的专业素养和工作技能。总之,可建立相对稳定、专兼结合、热心教育、业务精良、经验丰富、适应社区教育需要的管理人员队伍和师资队伍,凝聚发展动力,努力为社区教育发展和学习型社会建设发挥更大的作用。

### (五) 拓展社区教育内容,提高自我教育能力

社区教育关系民生,要把社区教育作为市民一大需要,纳入重要议事日程。要本着“因地制宜,按需施教,保证质量”的原则,要服务基层、优化载体,坚持以人为本,贴近百姓要求,体现人文关怀,进一步提高社区教育内容的针对性和实效性。要以提高社区居民整体素质和生活质量为目标,对接需求、服务需求、满足需求,采取灵活多样的教育模式,开发知识型、技能型、娱乐型、兴趣型、科技型、休闲型系列化课程。当前,还要以在职人员岗位培训、下岗失业人员再就业培训、进城农民工适应城市社会生活和技能培训、弱势群体提高生存技能培训为重点,开展社区教育培训活动。同时,积极抓好社区内婴幼儿教育、青少年校外素质教育、老年人教育等工作,开展社会工作者、社区工作者和社区教育干部培训工作。社区居民希望社区教育形式要灵活多样,因此除课堂教学之外,我们更应该创造条件鼓励各类学习小组、互助小组和各种类型的兴趣小组的建立,培育社区居民自我组织、自我教育的能力及集体归属感。

总之,社区教育的发展必须适应并服务于区域经济的发展;区域经济发展需要发展社区教育,构建区域化大教育模式,实现教育社会化、教育区域化。两者要形成相互推动和发展的内在运行机制,才能保持持续的发展态势。

### 参考文献:

- [1] 杨祖宪,区域高等教育发展与区域经济发展的关系研究,《学术论坛》,2009年第4期
- [2] 李彦瑾,社区教育资源建设探析,《继续教育研究》,2015年第11期
- [3] 李伟林,资源整合视角下的社区教育共同体探究,《继续教育研究》,2014年第5期
- [4] 郜岭、阴志红,国外社区教育于社区发展及其对我国的启示,《成人教育》,2008年第4期
- [5] 畅肇沁,对社区教育发展中存在问题的分析与思考,《教育理论与实践》,2006年第20期
- [6] 半月谈编辑部,构建和谐中国:区域协调发展大变局,半月谈内部版,2006年第10期

# 国家文化与企业文化的关联机理与关联模式

## Correlation Mechanism and Associated Patterns of National Culture and Corporate Culture

■ 俞晓晶

上海社会科学院部门经济研究所

**【摘要】**提高国家软实力是我国一项重要战略任务。在企业参与全球竞争不断增强国家硬实力的同时，企业文化已然成为软实力的重要载体之一。在这一背景下，国家文化与企业文化之间的相互融合与相互促进就显得尤为重要。国家文化与企业文化“强强联手”、高度融合，有助于国家“软”、“硬”实力的双重提升。对于大多数发展中国家而言，国家文化与企业文化相对都处于弱势，两者之间不能完全替代，也不是完全互补的关系。在这种关联模式中，全球化和市场化的深入都有助于企业文化和国家文化的重新组合。

**【关键词】**国家文化，企业文化，机理，模式

### 一、引言

提高软实力是我们国家一项重要的战略任务。全球化背景下，在跨国企业参与国际竞争不断增强国家硬实力的同时，随之“走出国门”的企业文化已然成为国家软实力的重要载体之一。在这一背景下，国家文化与企业文化之间的相互融合与相互促进就显得尤为重要。

文化在构建国家软实力中的重要作用在学界已经得到广泛认同。国家文化与企业文化作为文化的两种存在形式，对于提升国家软实力具有重要推动作用。然而，在现有以文化视角研究软实力的文章中，一类是将企业文化视为国家文化的组成部分，强调国家文化对企业文化的影响。实际上，在全球化背景下，国家文化与企业文化之间的关系日趋复杂，两者之间相互制约、相辅相成的“文化组合”已经超越了单一文化形式对于国家软实力的影响——由于国家文化与企业文化之间的不匹配而导致国家软实力受损的案例也比比皆是。因此，要提升国家软实力，必须重视发挥国家文化与企业文化“双轮驱动”、“强强联手”的作用。本文从静态和动态双重视角考察了国家文化与企业文化在构建国家软实力中的关联机理，并以问卷调查的形式进行深度探索，在此基础上进一步总结了企业文化与国家文化的四种关联组合

模式对于构建国家软实力的不同影响。

### 二、国家文化、企业文化与国家软实力的关联机理

国家文化，从广义上而言，是国家存在开始就拥有的、并在国家存续期间所创造的所有精神和物质财富的总和。而从狭义上而言，国家文化“涵盖国民的核心价值观和理想信念，涵盖国民的道德、情操、气节、原则、胆识、凝聚力、向心力、创造力，涵盖国民的行为规范、舆论导向、国家形象和国际话语权等”。而企业文化是企业经营过程中所创造的精神财富和物质财富的总和，是企业个性同文化共性相结合的一种特有的文化形象。从广义上而言，企业文化是国家文化的重要组成部分，但从狭义上而言，由于组织载体不同，国家文化与企业文化之间不能看作是简单的包含与被包含的关系。作为物质财富和精神财富在某种组织形态中的集聚，两者的共性在于：一是随着某种组织形态的出现而出现，二是文化共性与组织个性相结合的产物，三是随着组织形态的变化而变化，随着组织形态的消亡而消亡。

从静态视角来看，国家文化与企业文化之间在物质、行为、制度和精神层面存在广泛联系；从动态视角来看，国家文化与企业文化之间存在着相互转化和相互融合的关联关系，这种关联关系进一步影响着国家软实力。

#### （一）静态视角下的国家文化与企业文化

基于对文化层次的解构，本文认为，国家文化与企业文化之间在物质、行为、制度和精神层面存在广泛联系（如下表1所示）。第一，基于资源配置的物质联系。文化的物质层是人类实践活动及其产品的总和。企业物质层文化包括了生产过程、厂房设备、最终产品和服务等都是物质性产品；国家物质层文化包括民众的生产生活、企业的产品服务。因此，在物质层面，企业文化是国家文化的重要组成部分，两者之间的转化通过资源和产品在不同组织中的配置得以实现。

第二，基于能动作用的行为联系。文化的行为层是人与人交往过程中的行为模式。由于组织形态具有边界，因此企业文化和国家文化又可以进一步分为内部行为和外部行为两个层次。就企业文化而言，内部行为文化主要由企业家和员工行为所构成，而外部则表现为企业与其它企业、客户、政府等其它组织之间的行为方式。国家文化内部以国民行为为基本单位，而在外部则表现为国与国、国家与国际组织之间的行为方式。在内部行为层面，企业文化也被包含于国家文化之中，而在外部行为层面，当全球化水平和企业影响力达到一定高度时，企业文化可以代表国家文化。两者之间的转化通过人的能动作用得以实现。

第三，基于行为规范的制度联系。文化的制度层是人类在实践活动中所遵循的行为规范。进一步衍生至企业文化和国家文化，可以分为领导体制、组织结构和管理制度三个层次。在领导体制和组织结构上，国家文化与企业文化是不同的，但在形式上有相似之处，可以相互借鉴。而在管理制度上，企业内部的规章、规定和条例等都必须遵循国家的法律、法规等。

第四，基于价值配置的精神联系。文化的精神层是人类在实践活动中所形成的价值观念、思维方式等意识形态。企业精神、经营哲学、企业道德等精神层的企业文化，其本质是国家文化中的传统、道德、思想、纲领等经企业家及员工行为而内化形成的，是国家文化的价值观在企业内的重新配置，也是国家文化的普遍性同企业特殊性相结合的产物。

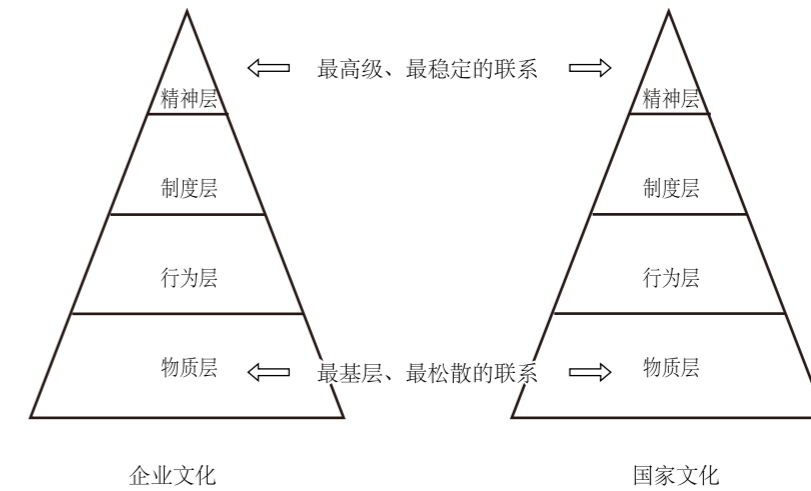
表 1 国家文化与企业文化的静态联系

	主要内容	企业文化 (EC)	国家文化 (NC)	联系
物质层	产品	产品和服务等物质产品	(广泛意义上的) 产品和服务等物质产品	$EC \subset NC$
行为层	内部行为	企业家行为和员工行为	国民行为	$EC \subset NC$
	外部行为	企业与企业、客户、政府、社会之间的行为	国家与国家、国际组织之间的外交活动	$EC = NC$ iff E in Globalization
制度层	领导体制	企业家VS员工	领导人VS民众	$EC \sim NC$
	组织结构	职能部门之间关系	国家机构之间的关系	$EC \sim NC$
	管理制度	规章、规定、条例等	法律等	$EC \cap NC$
精神层	价值观念和意识形态	企业精神、经营哲学、企业道德等	文化传统、道德规范、意识形态、政治制度等	$EC = E \cap NC$

注：EC 表示企业文化，NC 表示国家文化。

在四个层面的联系中，基于物质产品的联系是国家文化与企业文化相互关联的基础层，也是最低级、最松散的关联方式。两者之间的行为联系和制度联系较物质联系的等级更高，也更稳定。两者之间的精神联系才是最为重要、也最具凝聚力的关联方式。原因在于：首先，精神层的构建主要基于长期的物质、行为和制度积累；其次，作为上层建筑的精神层面，其价值观念和意识形态会影响物质产品的生产方式、人的行为模式以及行为规范。

图 1 国家文化与企业文化之间的静态关联



(二) 国家文化与企业文化的相互转化

相比国家存在的漫长历史时期，以相对短暂的企业生命周期为基础分析国家文化与企业文化之间的相互转化关系更具可行性。基于企业投入、成长、成熟和衰退的生命周期，两种文化相互转化的基本动力和作用机制呈现出以下特征。

表 2 基于企业生命周期的“两化”转化

生命周期	投入期	成长期	成熟期	衰退期
转化方向	内化	双向	外化	重新内化
主要动力	企业家精神	资源配置和产品交换	全球化扩张	生存压力

第一，企业投入阶段。在这一阶段，企业初创，企业的核心人物（主要是企业家）对企业文化的形成与强化起着关键作用。企业家的成长环境以及企业的生存环境，即国家文化，通过企业家及员工内化为企业文化。

第二，企业成长阶段。在这一阶段，企业经营活动同外界的联系开始变得更为广泛，以产品和服务为主的物质层文化开始外化为国家文化。但是，受到企业规模限制，这种外化表现的并不明显。由于企业还在不断适应市场环境，调整自身发展方向和战略，国家文化内化为企业文化的过程还在持续，但较第一阶段弱化。

第三，企业成熟阶段。企业在这一阶段开始参与全球竞争，并以跨过投资的方式将该企业的文化传播到其他国家。在一定程度上，实现海外经营的企业文化往往代表着其母国的国家文化。因此，这一阶段转化主要表现为企业文化外化为国家文化。

第四，企业衰退阶段或其它。企业衰退阶段的企业文化往往也表明该文化无法适应外部的市场环境，

是“腐朽”的文化，或走向消亡，或进行改革。而改革的方式，则是通过将先进的国家文化重新内化为企业文化，从而使其焕发新的生机。

### (三) “两化”融合与国家软实力构建

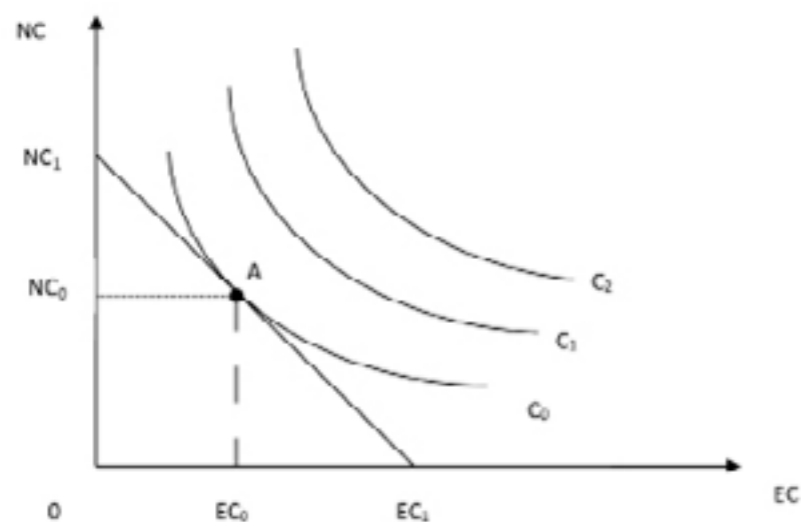
国家文化与企业文化之间的互动、转化与融合对于提升国家软实力具有重要意义。这一部分将构建国家软实力的无差异曲线，进一步探索“两化”融合互动对改变国家软实力的作用机理。

#### 1、基本假设

在全球化和市场化条件下，国家软实力由企业文化和国家文化共同构建，即  $C = (EC, NC)$ ，其中，EC 表示企业文化，NC 表示国家文化。为简化模型，假设在完全市场化无全球化的条件下，只有企业文化，随着市场化程度提高，企业文化的影响力增加；在完全全球化无市场化的条件下，只有国家文化，随着全球化程度提高，国家文化影响力增加。

函数 C 的无差异曲线如下图所示。(1) 同一条无差异曲线上，存在 EC 和 NC 的多种组合，这些组合所形成的国家软实力是无差别的。(2) A 点代表着在现有条件下，国家文化与企业文化组合所代表的国家软实力的状态。从 A 点沿同一条曲线向下移动表示，在国家软实力不变的前提下，企业文化影响增强而国家文化影响减弱，向上移动则表示国家文化影响增强而企业文化影响减弱。(3)  $C_1$  代表的国家软实力水平优于  $C_0$ ，同理  $C_2$  优于  $C_1$ ，越处于右边的曲线所代表的国家软实力越强。

图2 企业文化与国家文化的无差异曲线

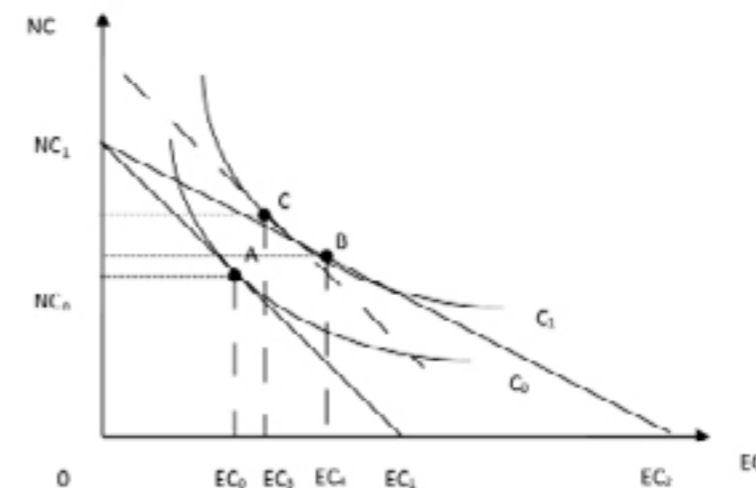


#### 2、作用机理

基于上述假设，本文将以市场化程度提高为例，分析企业文化与国家文化之间的关联关系。在初始状态下，国家软实力的无差异曲线为  $C_0$ 。当市场化程度提高、全球化程度不变的情况下，企业文化和国家文化的组合由  $EC_1NC_1$  移动至  $EC_2NC_2$ 。这一组合与代表更强的国家软实力的  $C_1$  曲线相切于 B 点。

市场化程度提高对于国家软实力的构建产生了双重影响。一是两种文化组合的绝对变化，即市场化程度提高使得企业文化和国家文化的影响力均有所提升，即从 A 点到 C 点；另一是两种文化组合的相对变化，即市场化程度提高使得企业文化影响力更强，即从 C 点到 B 点。因此，总体而言，市场化程度增强通过提升企业文化与国家文化的影响力，从而提升了国家软实力。

图2 市场化程度提高时企业文化与国家文化的变动



同理，可以推导出：(1) 当全球化的影响程度不断深化，而市场化程度相对稳定的情况下，国家文化的影响力显得更加重要，其对于提升国家软实力的作用也更加显著。(2) 为了提升国家软实力，必须同时扩大国家文化与企业文化的影响力。(3) 仅仅提升某一类型文化的影响力，可能无助于提升国家软实力。因为单一类型文化影响力的提升可能使得国家软实力水平在同一条无差异曲线上移动。

### (四) 小结

根据上述理论分析，可以得出以下主要的结论：第一，基于对文化内涵的解构，国家文化与企业文化之间存在着基于资源配置的物质联系、基于能动作用的行为联系、基于行为规范的制度联系以及基于价值配置的精神联系。从这一意义上来说，国家文化是企业文化的根植基础，企业文化是国家文化的基本缩影，两者之间基于精神层面的联系是最高级、最稳定的联系。

第二，基于企业生命周期变化，国家文化与企业文化之间存在着不间断的相互转化，其转化动力、方向和机制随着企业成长成熟而发生变化。在这一过程中，企业从参与市场化到参与全球化，国家文化与企业文化之间的有机联系逐渐变得紧密，甚至成为国家文化传播的基本载体，在全球范围内得到推广。

第三，提升国家软实力必须确保国家文化与企业文化“同步”扩大影响力。为了提升国家软实力，必须确保国家文化与企业文化的影响力同时提升，仅仅提升某一类型文化的影响力，可能无助于提升国家软实力。

### 三、国家文化与企业文化的关联关系：基于抽样调查的研究

#### (一) 调查概况

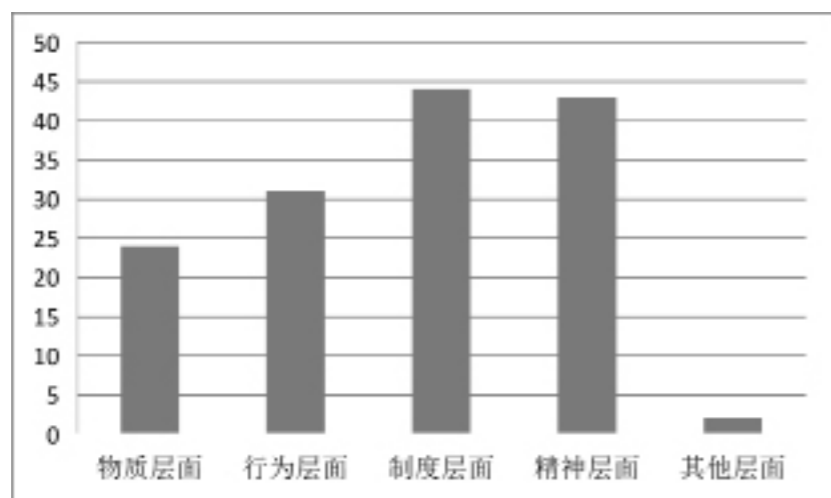
为进一步探寻国家文化与企业文化的关系，课题组两者之间相互影响的程度和路径、两者之间相互转化的程度和路径、两者对构建国家软实力的作用等问题进行了抽样调查。此次调查共发放问卷55份，回收有效问卷50份，问卷调查对象包括企业员工、科研人员与研究生，其中企业员工占比50%。

#### (二) 调查结果

对于国家文化与企业文化之间的关系，34%的调查对象评分在8分及以上，即认为两者基本等同，80%的调查对象评分为6分及以上，也就是说大多数人认为国家文化与企业文化之间等同的部分比较多。

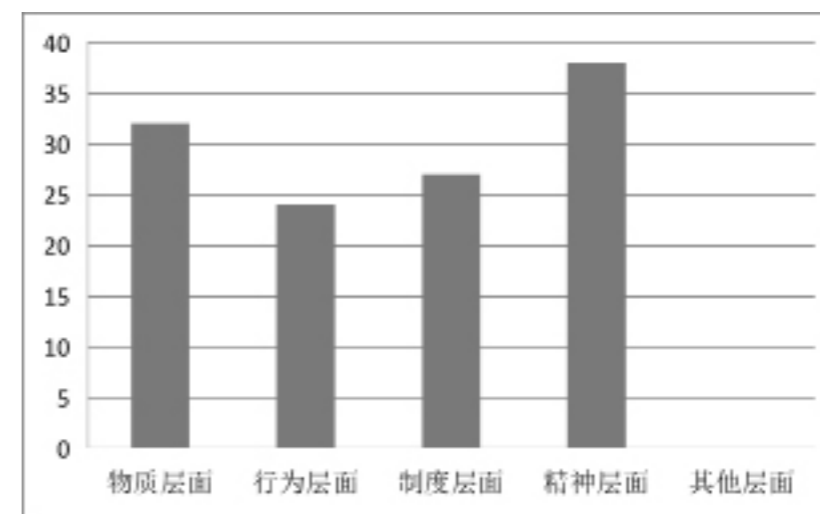
国家文化对企业文化的影响程度，平均分在7.1分，表示国家文化对企业文化影响程度比较高。其中，50%的调查对象评分在8分及以上，即认为国家文化对企业文化的影响非常大，仅有6%的认为国家文化对企业文化影响很小（5分以下）。在具体影响层面上，超过一半的被调查者都选择了行为、制度和精神层面（见下图），44%的被调查者认为制度层面的影响最大，46%的被调查者认为精神层面的影响最大。

图4 国家文化影响企业文化的途径选择



企业文化对国家文化的影响程度，平均分在5.8，表示企业文化对国家文化影响程度一般。46%的被调查者给出6分，76%的被调查者给出了5分及以上。值得一提的是，96%的企业员工评分在6分及以上。超过一半的被调查者都选择了物质层面、制度层面和精神层面作为企业文化影响国家文化的主要路径（见下图5）。结合企业生命周期，36%的被调查者认为在企业成长期国家文化对企业文化的影响最大，40%认为在成熟期影响最大。

图5 企业文化影响国家文化的路径选择



总体而言，72%的被调查者认同“国家文化是企业文化的根植基础”，8%的被调查者不认同这一观点。然而，对“企业文化是国家文化的基本缩影”这一观点，46%的被调查者表示“说不清”，32%认同，22%不认同。42%的被调查者认为国家文化与企业文化在制度层面的联系最为紧密，40%的被调查者则认为精神层面的联系最为紧密。

对于两者之间的转化，32%的被调查者认为“企业文化不能上升为国家文化，但国家文化可以内化为企业文化”，30%认为两者之间可以相互转化，18%认为“企业文化能够上升为国家文化，但国家文化不能内化为企业文化”，14%认为“说不清”，6%认为两者不可以相互转化。有超过一半以上的被调查者认为两者在制度设计和价值观念上可以相互转化。

全球化和市场化促进两者相互转化的程度平均分别为6.4和6.3，即影响程度比较大。60%的被调查者认为全球化对两者相互转化的促进程度比较大（6-7分），18%的被调查者认为全球化对两者相互转化的促进程度很高（8分及以上）。66%的被调查者认为市场化对两者相互转化的促进程度比较大（6-7分），16%的被调查者认为市场化对两者相互转化的促进程度很高（8分及以上）。国家文化对企业进行全球扩张的帮助平均分为7.3分，即帮助比较大。52%的被调查者认为帮助非常大（8分及以上），38%的认为帮助比较大（6-7分），仅有2%认为帮助很小（4分以下）。

国家文化与企业文化在提升国家软实力中的重要程度平均分别为7.3和6.6，表示两者都重要，但国家文化被认为重要程度高于企业文化。其中56%的被调查者认为国家文化更重要（8分及以上），仅有28%的被调查者认为企业文化很重要（8分及以上），20%的被调查者认为两者都很重要（两项评分均在8分及以上）。

70%的被调查者认为“政府”在促进国家文化与企业文化相互转化中的作用更重要，20%认为政府

和企业同样重要，10%认为企业更重要。

(三) 调查结论

从总体的调查结果来看，国家文化与企业文化被认为是基本等同的，“国家文化是企业文化的根植基础”这一观点得到了广泛认同，两者之间在制度层面和精神层面的联系被认为是最为紧密的。

从影响程度和影响路径看，国家文化对企业文化的影响程度高于企业文化对国家文化的影响程度。两者相互影响的路径也有所差异，制度层面和精神层面被认为是国家文化对企业文化的主要影响路径，而物质层面和精神层面被认为是企业文化对国家文化的主要影响路径。在成长期和成熟期的企业文化被认为受到国家文化影响最大。

从两者之间相互转化看，调查结果出现了分化，三分之一的被调查者认为存在国家文化内化为企业文化的单向转化，三分之一认为两者可以相互转化。可以转化的前提下，制度设计和价值观念上的转化被认为是主要的转化路径。全球化与市场化对于“两化”转化是有影响的，且影响程度比较大。同时，国家文化被认为能够比较有效地帮助企业进行全球扩张。

从提高国家软实力来看，两者都被认为比较重要，但国家文化的重要程度高于企业文化。

四、国家文化与企业文化的关联模式

基于文化影响力的不同，国家文化与企业文化之间的关联模式主要表现为以下四类（见下表3）：强企业文化-强国家文化、强企业文化-弱国家文化、弱企业文化-强国家文化以及弱企业文化-弱国家文化。

表 3 国家文化与企业文化的关联模式

		国家文化	
		强势	弱势
企业文化	强势	模式1	模式2
	弱势	模式3	模式4

(一) 模式 1：国家文化与企业文化的强强联手模式

这一模式存在的基础是两种文化的高度融合。在这种模式中，企业文化和国家文化在以价值观念为主的精神层面基本等同，不分彼此。美国、日本、德国等是这种模式的代表国家。这一模式的基本特征包括：第一，国家文化与企业文化的内涵基本一致，两者在物质层、行为层、制度层和精神层都保持着高度一致。第二，由于参与全球化程度较高，企业文化成为国家文化的主要表现形式和基本载体。第三，两者组合形成的国家品牌保持着一种相对稳定的状态。第四，拥有这种关联模式的国家，在参与全球竞争时，往往既能够收获财富，又能够传播文化。

(二) 模式 2：国家文化与企业文化的内部关联模式

这一模式在现实中很难找到相对应的案例，原因在于强势企业文化往往能够助推国家文化发展和传播，从而形成国家文化与企业文化的强强联手，除非企业没有参与全球化竞争。若以此为标准，那么朝鲜以及计划经济时期的中国接近这一模式。这一模式的基本特征包括：第一，国家文化与企业文化之间的互动与融合仅限于国家范围内。第二，尽管在计划经济下企业文化可能非常强势，但由于未参与到全球化进程中，其对于推动文化影响力是没有意义的。第三，提高国家软实力就要求其参与全球化竞争和市场化改革同步进行。

(三) 模式 3：企业文化对国家文化的依附模式

这一模式主要存在于老牌资本主义国家中，如西班牙、葡萄牙、希腊等。这些国家在第一轮的全球扩张中将国家文化与企业文化传播到世界各地，但随着工业化不断深入，以及后发国家的不断崛起，这些国家曾经优势的企业文化逐渐衰落，并逐渐呈现出国家文化强势、企业文化弱势的格局。这一模式的基本特点包括：第一，由于全球性的大企业数量较少，在某种程度上“只见国家文化，不见企业文化”，因此，可以说企业文化依附于国家文化存在。第二，文化影响力处于相对稳定的状态，并且主要由其强势的国家文化所决定，企业文化在其中的作用不大。第三，基于这一关联模式所带来的财富效应比较小。

(四) 模式 4：国家文化与企业文化的互补模式

这一模式中，国家文化与企业文化在构建国家软实力中更多的表现出相互补充的关系。当今世界大多数发展中国家（包括中国）都是这种模式，原因在于，受到市场化水平和参与全球化程度的限制，国家文化与企业文化之间更多表现出互补的关系。这一模式的基本特点包括：第一，国家文化与企业文化之间的互动源自于市场化和全球化的深化——市场化促进国家文化内化为企业文化，并不断提升企业文化的先进性；而国家文化对于企业参与全球竞争起到积极作用。第二，由于国家文化与企业文化都不算太强，两者之间的互动也就不断发生，因此，文化影响力处于不稳定的状态——国家文化和企业文化的强弱变化会直接引起文化影响的相应变化。第三，提高国家软实力的方式在于进一步参与全球化竞争和进一步深化市场化改革。

(五) 综合比较

基于上述分析可以看出，上述四种模式在相互关系、构建国家品牌以及形成的品牌效应方面存在一定的差异（见表4）。模式1中的强强联手无疑是当前两种文化相关关系的最佳状态，在这一状态下形成的国家软实力是最稳定的，其所带来的财富效应和文化效应也是四种模式中最强的。模式2中，由于国家和企业都未能有效的参与到全球化和市场化中，因此，其文化影响是最弱的。模式4所形成的文化影响是最不稳定的，原因在于全球化和市场化不断推进将导致国家文化与企业文化之间的互补关系不断发生变化。

表 4 国家文化与企业文化关联模式的比较

模式	相互关系	国家软实力			效应	
		状态	质量决定	提升路径	财富效应	文化效应
模式1	高度融合	稳定	共同决定		强	强
模式2	依附关系	弱稳定	国家文化决定	市场化改革	弱	弱
模式3	依附关系	弱稳定	国家文化决定	大企业参与全球竞争	较弱	强
模式4	互补关系	不稳定	共同决定	全球化与市场化同步改革	较弱	较弱

## 五、结论性评述

本文在厘清国家文化与企业文化的关联关系基础上，对当前四种主要的关联模式作了归纳和比较。主要结论认为，国家文化是企业文化的根植基础，企业文化是国家文化在企业内部的基本缩影。两者的组合构成了国家软实力的基础和载体，两者之间的互动、转化和融合有助于提升国家软实力。通过对四种主要关联模式的定性分析和比较，可以看出，国家文化与企业文化强强联手、高度融合所形成的软实力，既有助于收获财富，又有利于传播文化。对于大多数发展中国家而言，国家文化与企业文化相对都处于弱势，两者之间既不能完全替代，也不是完全互补的关系。在这种关联模式中，全球化和市场化的深入都有助于企业文化和国家文化的重新组合，从而改变国家软实力水平。

基于上述结论，本文认为，实现国家文化与企业文化良性互动，提高国家软实力，首先要以实现企业文化和国家文化之间价值观念和意识形态一致性为目标，加强两者在物质、行为和制度层面的交流。其次，对政府而言，一要不断改善企业文化和国家文化所处的市场环境；二要加强宏观层面的宣传和引导，形成国家主流的价值观念。第三，对企业而言，要积极参与全球化竞争，依托市场化和全球化的基本价值观念，进一步整合企业文化，形成对外顺应国家文化发展、对内统一有序的文化体系。

### 参考文献：

- [1] 课题组：《国际比较视野中的文化软实力》，《社会科学》2015年第2期
- [2] 蒋英州：《政治文化与国家软实力的内在关联：历史与现实的审视》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2010年第6期
- [3] 金周英：《从国家软实力到企业软实力》，《中国软科学》2008年第8期
- [4] 于雪丽：《国家软实力提升进程中我国企业文化建设取得的成绩与存在的问题》，《学术交流》2010年第10期
- [5] 张国祚：《协调推进“四个全面”战略布局必须着力提高国家文化软实力》，《江海学刊》2015年第5期

# 基于特色化发展的中小城市 滨水区产业转型研究

——以安徽省铜陵市滨江区为例

Based on the Characteristic of the Development of Small and  
Medium-sized City Waterfront Industrial  
Transformation Research

■ 吴亚菲<sup>1</sup> 孙淼<sup>2</sup>

1. 上海社会科学院；2. 同济大学建筑与城市规划学院

**【摘要】**在工业化发展进程中，大城市滨水区的主要产业经历“服务业-工业-服务业”的过程，而中小城市滨水区由于其发展阶段、产能转移、人才集聚等特殊性的过程，在工业衰退之后面临产业再定义。本文通过案例研究和比较分析，强调中小城市应坚持产业定位的“两求一舍”，一求国内外大城市滨水区产业转型的大方向，城市服务业和工业旅游业；二求传统优势产业的转型提升，特别是港口物流业和相关2.5产业的发展；一舍知识密集型服务业。同时结合安徽省铜陵市滨江区转型案例的可行性分析，根据“两求一舍”的产业转型原则，指出：港口物流业、铜相关2.5产业、铜工业旅游业为其转型的三大方向。差异化、特色化和城市传统优势产业发展的原则，是形成滨水区转型的“中小城市模式”不可或缺的基础。

**【关键词】**特色化发展，中小城市，滨水区，传统优势产业，两求一舍

城市滨水区（waterfront）是“城市中陆域与水域相连的一定区域”，按水体性质的不同可分为滨海、滨江、滨湖、滨河等<sup>1</sup>，历史上多为城市文明的发源地。工业革命之后，城市滨水区因其地理优势成为工业集聚地，而伴随着传统产业衰退为特征的“逆工业化”（de-industrialization），城市滨水区由盛转衰，产业亟待转型更新。国外城市滨水区

1. 王建国等. 世界滨水区开发建设的历史进程及其经验[J]. 城市规划, 2001(7): 41-46.

大规模更新浪潮始于1950年代,国内则以1990年代上海黄浦江两岸再开发为代表和开端,沿江地区既有以工业厂房、仓库码头为代表的生产功能向高端商务和休闲文化功能转变。

2016年2月,国务院发布《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》,提出要加快培育中小城市和特色小城镇。中小城市在资源要素集聚、产业发展阶段等方面均和大城市存在显著不同,其滨水区转型不应照搬大城市的经验。本文在对比中小城市和大城市在发展阶段、产能转移、人才集聚三方面的差异,得出:城市服务业和工业旅游业是中小城市和大城市滨水区的共同发展方向,同时中小城市滨水区更应着眼于提升传统优势产业,特别是港口物流业和相关2.5产业的发展,不建议发展知识密集型服务业。

### 一、中小城市经济贡献度高,百强中超七成滨水而生

2014年10月,国务院发布《关于调整城市规模划分标准的通知》,明确新的城市规模划分标准以城区常住人口为统计口径,将城市划分为五类七档(表1),本文根据此标准,定义常住人口100万以下的为中小城市,常住人口100万以上的为大城市。

城市类型	细分	人口
小城市	I型小城市	20-50万
	II型小城市	<20万
中等城市		50-100万
大城市	I型大城市	300-500万
	II型大城市	100-300万
特大城市		500-1000万
超大城市		1000万以上

来源:国务院《关于调整城市规模划分标准的通知》

根据《中国中小城市绿皮书2015》数据,截至2014年底,广义上(包括含乡、镇的市辖区),中小城市直接影响和辐射的区域,行政区面积达934万平方公里,占国土面积的97.3%;总人口达11.68亿,占全国总人口的85.4%。2014年度,中小城市及其影响和辐射的区域,经济总量达53.91万亿元,占全国经济总量的84.7%;地方财政收入达51859.3亿元,占全国公共财政收入的36.95%。

笔者统计2015年度中小城市综合实力前100个县市,结果显示其中有73个滨水,其中

滨江县市22个,占比30.14%(长江沿岸县市14个,占百强滨江县市的63.64%);滨海县市24个,占比32.88%;滨湖县市13个,占比17.81%;滨河县市17个,占比23.29%;其中包含3个毗邻两种水域的城市。由此可见,实力较强的中小城市多数滨水而生,水域对于城市经济和产业发展有较强的带动作用。

### 二、中小城市在发展阶段、产能转移、人才集聚方面落后于大城市

#### (一) 中小城市多数尚未进入后工业化阶段

根据钱纳里(1986)对产业发展阶段的划分,工业化后期阶段和后工业化阶段的主要特征在于第三产业成为区域经济增长的主要力量,亦可理解为第三产业比重超过第二产业。中国大城市总体体现出三产比重高于二产的态势:如2014年,北京市二、三产占GDP总量比重为21.3%和78%;上海市为34.7%和64.8%;江苏南京市为40.3%和57.3%。而中小城市的产业现状则与之相反,二产比例普遍较高。笔者选取2015年百强中小县市中三个代表案例,其中江苏昆山市二、三产占GDP总量比重为56.1%和42.9%;湖南长沙市为69.4%和28.2%;福建石狮市为57.2%和39.6%。因此,大城市尤其是东部沿海城市的产业结构基本已成呈现“三二一”的结构,进入工业化后期或后工业化阶段,而中小城市的第二产业比例仍高于第三产业,离步入后工业化阶段尚待时日。

#### (二) 中小城市为大城市转移产能的接收方

梯度转移理论源于弗农(1966)提出的产品生命周期理论:工业产品或产业会经历开发、引进、成长、成熟、衰退五个阶段,不同区域具备不同的发展梯度,高梯度地区是创新活动的活跃区,生产活动及处于工业生命周期后端的产业将逐渐由高梯度地区转向低梯度地区。国际经验显示,一般制造业从大城市中退出是一个必然趋势(陈耀,2007)<sup>2</sup>。如上海把劳动密集、高污染、高能耗的纺织业外迁至江苏大丰等地;南京江宁区的产能转移至安徽马鞍山等地。2009年1月,首个国家级承接产业转移示范区——“皖江城市带承接产业转移示范区”成立,安徽省9市纳入其中,皖江城市带的中小城市与长三角区域的大城市存在较高的经济势差和生态势差,产业互补性强。然而不可否认的是,产业转移在给中小城市带来发展机遇的同时,也会给其带来人口、资源、环境等方面的压力。作为大城市劣势产能的接受方,中小城市的产业发展模式应充分考虑现实增长和长远发展的平衡,正确应对产能转移的机遇和挑战。

#### (三) 中小城市的人口资源总体呈现向大城市集聚的态势

人力资源尤其是优质的高学历、高技术人才是一个城市经济发展的重要基础和保障。

2. 陈耀. 世界发达国家二、三产业关系的演变与启示[J]. 经济纵横, 2007(8): 53-57.



大城市因其广阔的发展机遇和良好的投资环境等吸引人才集聚。上海社会调查研究中心开展的“上海归国科技创新人才调查”报告显示,94.81%归国时首选上海<sup>3</sup>。国内人力资源公司领英发布的报告,2015年从二三线城市流入北上广深就业的人才数量是流出人数的1.9倍。流出的人才首选也是有一定创新优势和成本优势的二线城市,如上海周边的苏杭等地,中小城市则在吸引人才集聚方面缺乏优势。在新型城镇化的背景下,农业人口转移是中小城市的发展机遇。但这些人口一方面存在“籍在人不在”的情况,即中小城市的户籍人口、大城市的常住人口。另一方面,农业人口普遍存在教育水平有限、创新能力较弱的问题,对中小城市人口素质的整体提升没有太大帮助。因此,中小城市人口资源总体呈现向大城市集聚的状况,而在高素质人群中体现尤为明显。尤其是高素质的高科技人才和海外留学人才。

### 三、国内外城市滨水区产业转型方向及代表案例研究

#### (一) 城市服务业和工业旅游业为主要的转型方向

分析国外代表性滨水区的案例(表2)可以发现,这些区域原先多为城市港口区或钢铁、煤炭等资源性产品及货物的吞吐区,转型的契机多是由于城市产业结构调整所带来的港口区的衰退,转型后的主要产业以城市服务业和工业旅游业为主,城市服务业是指以居住、办公、商业等为主要功能的,配合城市发展的服务业。工业旅游业以工业生产场景还原、工业生产工具保留和展示等内容为主,突出工业生产区域遗产的保留和效益的提升。

表2 国外代表案例滨水区产业转型一览

代表案例	原产业	转型契机	转型后主要产业
美国巴尔的摩内港	石油、化工	重工业衰退	城市服务业、工业旅游业
德国鲁尔区	钢铁、煤炭	煤业和钢铁业危机	工业旅游, 创意产业
新加坡克拉码头	港口物流业	河运业的衰落	城市服务业、旅游业、餐饮业
荷兰阿姆斯特丹东港	城市航运业	产业结构变化、港口功能废弃	城市服务业
英国卡迪夫湾	港口物流业	工业功能衰落、港口功能废弃	城市服务业和文化旅游业

3. 吴瑞君等,上海归国科技创新人才调查报告[J],科学发展,2015(4):82-87.

德国汉堡港	港口物流业	港口功能废弃	城市服务业、工业旅游业
伦敦道克兰码头	港口物流业	港口功能废弃	金融业
德国杜塞尔多夫媒体港	港口物流业	产业结构调整、物流链的改变	媒体、时尚、艺术等创意产业
美国芝加哥“南工厂”	钢铁产业	钢铁产业的衰落	轻工业
德国杜伊斯堡内港	港口物流	钢铁及采矿业的衰落	现代物流业、工业旅游业
澳大利亚荷伯特萨利文海湾	港口物流	旅游业的兴起	城市服务业

来源:作者整理

国内滨水区转型的成功案例多集中于大城市,产业功能总体呈现服务业—工业—服务业的变迁过程(表3),产业转型方向也多以城市服务业和旅游业为主。

表3 国内代表大城市滨水区产业转型一览

	时间段	产业功能
上海徐汇滨江	20世纪50-60年代	城市生活功能
	20世纪60-70年代	水泥、造纸、陶瓷等
	2002年开始	文化、工业旅游、服务业、居住
	时间段	产业功能
宁波三江六岸	1980年之前	城市生活和生产
	1980-2010年	临港大工业和出口加工业
	2010年以后	城市休闲、景观休憩

	时间段	产业功能
武汉青山工业区	开埠前	街市、手工工场和居民区
	开埠后-改革开放	武汉钢铁厂
	改革开放后-至今	现代商贸业、居住
	时间段	产业功能
南京滨江区	1882年开埠-建国前	居住、商贸
	建国后	石化、机械、建材等重型工业及交通运输
	21世纪开始	人文休闲、居住、生产

来源：作者整理

笔者选取徐汇滨江区域作为展开分析的案例，上海的黄浦江两岸开发是国内最早开始滨水开发的区域，其中以徐汇滨江区域为代表。

#### (二) 徐汇滨江：建立以“文化+科技+金融”三位一体的产业模式

徐汇滨江区，位于黄浦江两岸开发核心区的南延伸段，与2010年上海世博会园址隔江相望。20世纪初至90年代，徐汇滨江地区是上海重要的工业基地，集合了上海石化公司、上海港煤炭装卸码头、上海电力燃料公司、上海水泥厂等工业企业，集聚了大量的工业厂房和仓储码头。1997年上海都市产业结构调整，中心城区优先发展现代服务业，工业企业搬迁、厂房闲置或废弃的现象开始普遍出现。2002年上海取得世博会举办权，黄浦江两岸进入综合开发阶段，徐汇滨江进入产业转型、再开发阶段。

文化产业和工业旅游业。对徐汇滨江区遗存工业建筑进行改造修复的基础上，上海西岸已吸引龙美术馆、余德耀美术馆、上海摄影艺术中心、香格纳画廊等文化艺术机构，上海梦工厂、腾讯、湘芒果、申银万国、华鑫证券等文化金融相关产业项目，在西岸音乐节、西岸建筑与当代艺术双年展、西岸艺术与设计博览会等品牌、节庆活动的引领下，上海滨江成为上海高品质的文化聚集区。

现代服务业和高新技术产业。徐汇滨江临近漕河泾新兴技术开发区，开发区拥有中外高

科技企业及研发、服务机构2500多家，已形成了以电子信息为支柱产业，以新材料、生物医药、航天航空、环保新能源、汽车研发配套为重点产业，以高附加值现代服务业为支撑产业的产业集群框架。徐汇滨江地区可以享受漕河泾开发区内产业集群的溢出效应，发展高端服务业。

创新型金融服务业。2015年7月，央行上海总部与上海徐汇区政府签订战略合作备忘录，依托徐汇滨江地区的国际性创新型金融集聚区，共同推进各类创新型金融机构以及配套的金融专业机构和金融中介机构集聚发展。徐汇滨江地区的创新型服务业以文化金融和科技金融为主，文化金融主要依托徐汇滨江国家级文化金融合作试验区的建设，设立文化类创投引导基金来吸引各类文化产业基金。科技金融主要建立以政府资金为带动的科技创新融资平台，鼓励“创投+孵化”的众创空间模式来支持科技创新型企业的发展。

徐汇滨江的三大产业定位，充分考虑了徐汇区的历史人文、空间区位、资源和要素禀赋条件。一是充分考虑了徐汇区作为文教先进区的科技、文化、教育、人才、历史资源，为徐汇滨江地区的高端产业提供强有力的智力支持和人力资源保障。二是充分考虑黄浦江沿岸的滨江景观资源和岸线资源，打造高品质的文化和商务环境和创新服务高地。三是充分考虑了周边漕河泾新兴产业开发区和商务资源等对徐汇滨江的辐射作用。因此徐汇滨江的产业转型具有明显的大城市和中心城市特征，对中小城市滨水区而言，更应充分考虑自身的产业和资源要素禀赋。

#### 四、中小城市滨水区转型：“两求一舍”

##### (一) 城市服务业和工业旅游业是共同的大方向

无论大城市还是中小城市，滨水区有两个共同的特点：一是毗邻与生产生活息息相关的水域，二是面临传统工业的没落和地段的再利用。因此，中小城市滨水区转型的大方向也以生态整治为前提的城市服务业和旅游业，特别是以遗产再利用、滨水公园、城市绿廊为主题的工业旅游业，许多研究表明工业旅游为各国带来了可观的旅游经济收入，并对推动工业衰退地区经济转型和城市复兴具有积极意义，如曼哈顿南街港、伦敦道克兰码头区等。

但仍需注意的是，中小城市因其工业化发展尚不成熟，如果一味效仿大城市，摒弃原有区域的产业功能并转型为纯粹的服务业，容易形成产业断裂，损害了第二产业的同时无法形成有效的第三产业。国内不少研究人员提出应因地制宜进行滨水区转型，王建国、吕志鹏(2001)认为西方城市滨水区问题提出的背景在于传统产业的衰退，而我国现阶段很多城市的滨水港口和产业对城市仍具有重要作用<sup>5</sup>。张松(2015)对上海黄浦江两岸再开发的案例进行分析，提出还是需要考虑不同地区的差异性，选择适当的发展模式和再开发模式。

##### (二) 注重传统优势产业的改造提升：港口物流业及相关2.5产业

中小城市滨水区转型需要保留的产业功能主要在于港口物流业。和滨水区关联最密切的两个城市功能区是码头和港口，而由此衍生出的现代港口物流业是带动经济发展的“新兴力量”，集人流、货物流、信息流等于一体，带动生产加工工业、运输业、贸易业共同发展。特别在“一带一路”和“长江经济带”等国家战略的大背景下，中小城市滨水区可以充分利用水运低成本、大运力、低碳环保的运输通道优势，通过产业梯度转移与合理布局，通过区域经济合作打造具有竞争力的产业集群，提高参与全球分工与竞争的能力。因此，建议中小城市的滨水区保留适当的码头、港口等物流功能，同时发展相关2.5产业，注重提升港口的信息化水平，为中小城市孕育产城融合的城镇化发展动力，形成与中心城市之间的配套、合作与衔接发展，奠定坚实和可持续的物流效率基础。

具体到单个城市，传统优势产业不同，需要保留的产业类型也各异。值得关注的是，对于传统高污染高能耗但对城市经济有较大贡献的产业，应考虑将重污染生产功能搬离滨水区，保留部分无害生产功能，同时延伸拉长产业链，将前端的研发、设计，后端的销售、衍生品开发等保留在滨水区域，从而在保证生态环境的前提下提升经济效益。

### （三）现阶段不建议发展知识密集型服务业

根据 Miles (1995) 对知识密集型服务业的定义，指专门提供经济行为服务的组织，旨在服务于知识的创造、积累和扩散。魏江等 (2007) 认为知识密集型服务业的特点在于“四高”：高知识、高技术、高互动、高创新。知识密集型产业对其他相关产业有很强的溢出效应，也是各发达国家和地区争相发展的重点产业。但知识密集型产业的发展需要严苛的条件，干中学、知识溢出等内在条件，FDI、企业规模等外在要素都会影响知识密集型产业的发展。

一般来说，知识密集型服务业多集中在沿海中心城市，一是享受到中心城市的资源和信息，二是能得到包括总部、创意、会展、会计法务等专业服务机构的支撑。中小城市现阶段不适宜发展知识密集型服务业的原因在于：一是缺乏高端人才，二是缺乏信息资源交流的平台、网络，三是缺乏相关专业服务机构的支撑。当然随着工业化和城市化程度的逐步推进，科教兴国、创新驱动等国家战略为中小城市带来了一定的发展机遇，但现阶段应扮演中心城市的辅助角色，发展运输业、物流业、旅游业等资源依赖型服务业，形成区域特色。

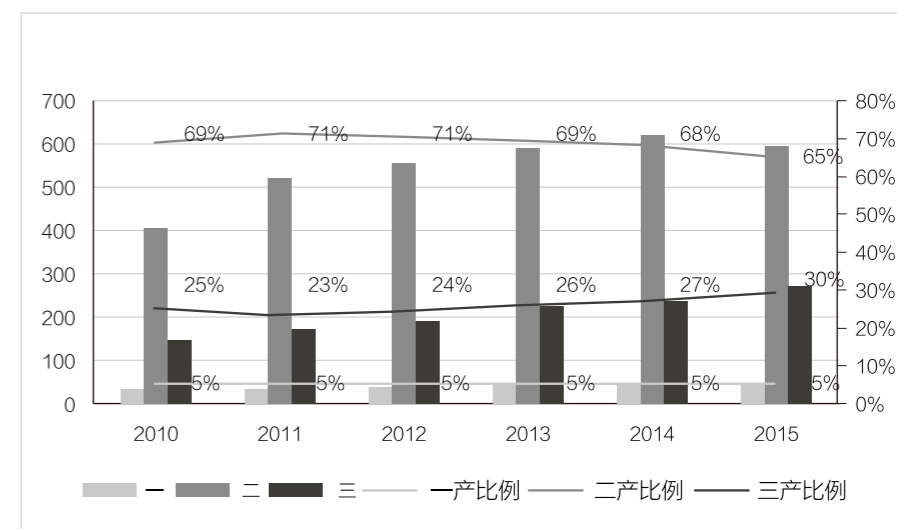
## 五、安徽省铜陵市滨江区产业转型：“延伸铜、超越铜”

### （一）铜陵是一个工矿城市，铜工业为传统优势产业

铜陵位于安徽省中南部、长江下游，是一个“因铜得名、以铜而兴”的资源型城市和工业城市。2016年1月，安徽官方媒体正式宣布安庆市枞阳县划归铜陵，铜陵也正式由一个“滨江城市”变成一个“跨江城市”，滨水区经济价值凸显。2015年，铜陵市GDP总量721.3亿元，人均GDP 9.77万元位列安徽省第一。全市有六家上市公司，主要涉及铜、化工、电子等行业。

2010-2015年，铜陵市产业结构总体呈现“二三一”的局面（图1）。2014年，铜陵市规上铜工业累积实现产值1447.4亿元，占全市规上工业总产值的75.1%，铜工业为铜陵市传统优势产业。

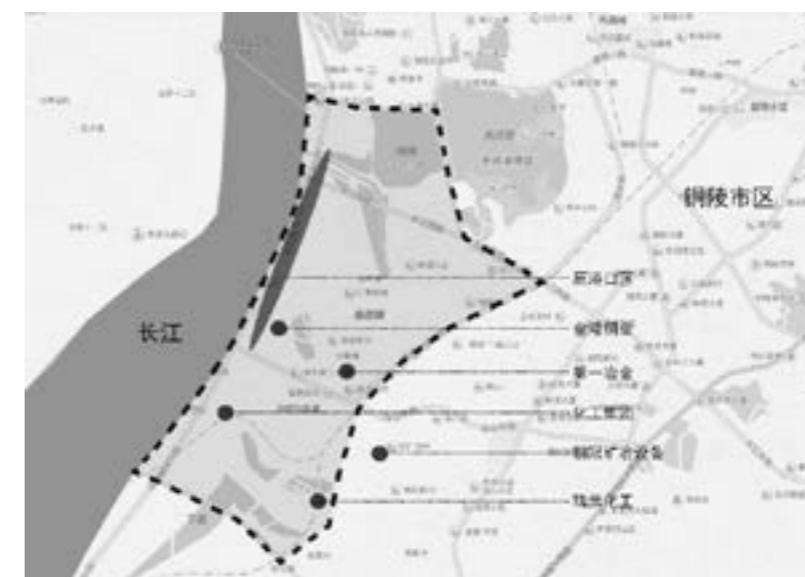
图1 铜陵市产业结构变迁（2010-2015）



### （二）铜陵滨江区内多为铜相关工业企业

铜陵市滨江区位于市区西南角，岸线长约4公里，面积约为市区面积的1/4，区内工业企业集聚，包含原沿江港口区、铜冶炼及产品加工、化工行业等（图2），部分尚在运转，滨江区产业转型有利于滨江生态环境的保护以及滨江区域产业价值的提升。

图2 铜陵市滨江区概况



根据对中小城市“两求一舍”的产业定位分析,笔者认为应从传统滨水优势产业的改造提升——港口物流业、传统地方优势产业的复合延伸——铜相关2.5产业、共同的大方向——工业旅游业三个方面来对铜陵市滨江区进行产业转型。

### (三) 三大产业助力铜陵市滨江区产业转型

#### 1. 港口物流——助力“港城一体化”

在依托黄金水道推动长江经济带发展战略的引领下,铜陵已明确提出“港城一体”的发展战略。铜陵是长江首批对外开放的一类口岸,也是万吨级海轮进江的终点港,其深水岸线达到28.7公里。根据铜陵市港航局公开资料,2014年铜陵市共计完成港口吞吐量7045万吨,同比增长19.3%,占省总量的1/6,占全市货运量70%,为全市地区生产总值贡献84.54亿元,占全市地区生产总值11.8%,直接提供就业岗位2.1万个。目前铜陵港已跻身国家统计局发布的全国31个主要港口和交通运输部发布的内河29个主要港口行列。因此,铜陵滨江区发展港口物流业有战略机遇、有基础条件。

发展船舶制造相关产业。船舶工业是发展航运的重大装备制造业,是铜陵新的经济增长点和先进制造业的重要组成部分,基本建立与船舶工业发展相适应的船舶配套工业、营销体系和技术服务体系是铜陵市船舶工业的发展方向。滨江区域主要可以利用临水、临港的地域优势和物理空间,建立船舶工业的设计、修造、展示、销售基地。

整合港口资源,组建现代化港口企业。铜陵在较长时间内将港口作为支持企业发展的附属设施,码头建设无序,建议关停无序小码头,并对经营主体的产权进行股份量化,组建具备专业化和规模化的现代港口企业,对临港物流业集中管理,同时也努力发展保税、免税港区,申报建设进境水果、粮食指定口岸等。

#### 2. 铜相关2.5产业——传统产业链复合延伸

2.5产业亦是生产性服务业,即制造业由生产型向生产服务型转变,同时尽可能的延伸服务链条,具体包括研发设计、科技成果转化、金融服务业、商务服务等。铜工业是铜陵传统优势产业,铜主体资源的衰减、经济结构的单一化以及生态环境的恶化倒逼铜陵产业结构的转型,建议从拉长产业链着手,改造提升传统铜产业。

产学研一体化打造铜工艺品设计研发中心。积极引入和发展铜工艺品所需的设计和研发类企业,利用先进技术改造传统工艺,不断提高铜雕塑、铜工艺品设计的科技与艺术含量,提升创意与品牌附加值。引导研发设计、生产、销售类企业在区域内集聚,鼓励企业与本地及长三角沿线高校进行产学研合作,建立创意设计研发中心等方式实现创意资源本土集聚、创意设计成果本地化生产、创意设计产品全球化销售。

平台化管理实现铜产品智能制造和销售。打造铜产品生产和销售的网络平台,支持发展

网络协同开发、众包设计等新型制造模式,以销售为起点,针对需求端的不同要求,利用互联网实现设计和制造,建立最优动态联盟,通过研发平台、营销平台和信息平台实现与大量中小企业的连接。同时,做好设计产权保护和设计成果转化,鼓励区域内企业和个人对铜工艺品传统生产工艺的改革革新,利用平台实现设计知识产权和成果的交易,最大限度鼓励和保护创新。

#### 3. 铜工业旅游——“串点连线成面”打造新型旅游环线

作为旅游产业中一个极具活力的增长点,工业旅游展示了现代工业文明的巨大魅力,是产业转型的重要路径。铜陵是全国重要的工业城市,因地制宜地在铜陵发展工业旅游是合理且具有广阔前景的。建议将以下载体作为滨江工业旅游的发展支撑,并结合大铜官山工业遗产公园等旅游资源,形成覆盖铜陵的工业旅游环线。

工业景观再现古铜都特色。建设开放型工业遗产景观公园。结合铜化集团和金隆集团部分厂区更新,通过对老厂房、车间、机械、仪器、产品等的保留加工,形成极具老工业基地特色的城市景观带。建设工业旅游集散中心。打造工业旅游环线首位节点,形成铜陵工业旅游产业枢纽。从而在商务、交通、活动、展示等多方面统领整个城市工业旅游产业的建设发展。

展览展示馆全方位体现铜工业文化。建设铜文化展览馆群。使之成为青铜文化博览会的长期举办地点,成为滨江会展区重要组成部分,从生产到产品全方位介绍铜工业文化。同时将铜商品市场迁入,形成铜产品展示交易的聚集效应,促进铜产品交易市场的进一步繁荣。建设六大上市公司展示馆区。为铜陵六大上市公司提供展览展示和交易的集中平台,搭建中小企业和上市公司间的交流平台。同时与工业旅游的主题串联成线,形成独具铜陵特色的旅游景点。

## 六、结语

中小城市滨水区产业转型,需要基于整个城市的规划和产业特点,找准定位、形成特色。不少城市的滨水区改造的开发模式和产业功能趋同,或以大规模房地产开发为方向、或以水滨景观区建设为方向,没有通过发挥区域比较优势,实现滨水区对内城的产业带动和就业提升作用。

本文对中小城市滨水区转型方向的“两求一舍”,一是充分发挥城市滨水区这一独特的区位优势,与国内外滨水区产业转型的大方向保持一致,即以城市服务业和工业旅游业为主要方向;二是充分利用中小城市滨水区的地域特色和产业优势,尤其注重发展新一轮国家战略下的港口物流业及相关2.5产业,实现滨水区对内城产业的带动和提升功能;三是找准中小城市自身定位,与大型城市、中心城市区别化发展,现阶段不应跟风发展知识密

集型服务业，应突出区域特色、打好服务业发展基础。

与此同时，中小城市滨水区产业转型的落地需要两方面的支撑：

一是城市交通配套设施的改善。提高园区之间人流、物流的可达效率，建设适合于多种经济要素流动、集聚和扩散的交通网络系统，为中小城市依托中心城市培育现代产业布局创造交通条件，为中小城市滨水区带动内城产业升级创造物流条件，使得中小城市滨水区成为跨区域经济联系与协同发展的节点支撑，增加城市交通的空间溢出效应。

二是多样化的再开发模式和多渠道的开发资金保障。本质上，再开发模式的选择是各组利益集团为扩大各自利益空间而相互博弈的结果。就运作方式而言，政府主导、企业主导和政企联合三种模式孰优孰劣，应视国家制度环境、地方规划传统和公众参与程度而定<sup>4</sup>。同时，城市滨水区的再开发和产业转型需要大量的建设资金，在项目启动前，政府就需要承担征地、拆迁和基础设施配套等需要的大量启动资金，因此探索多元化的融资渠道，如政府与社会资本合作的模式（Public-Private-Partnership, PPP），在减轻政府财政压力的同时，也更好地促进民间资本、社会资金的流动。但同时，也需要注意不同投资主体的权责分配问题，避免出现商业化过度开发和资源的过度滥用问题。

尽管中小城市滨水区产业转型的“两求一舍”随着工业化和城镇化的推进会有调整，但着眼于差异化、特色化和城市传统优势产业发展的原则，是形成滨水区转型的“中小城市模式”不可或缺的基础。

#### 参考文献：

- [1] Urban Land Institute, Remaking the Urban Waterfront [M]. ULI. 2004(9).
- [2] 刘雪梅, 保继刚. 国外城市滨水区再开发实践与研究的启示 [J]. 现代城市研究. 2005(9): 13.
- [3] 赵鹏军, 彭建. 城市土地高效集约化利用及其评价指标体系 [J]. 资源科学, 2001(9), 23-27.
- [4] 陈佳贵, 黄群慧. 钟宏武. 中国地区工业化进程的综合评价和特征分析 [J]. 经济研究 2006(6): 4-15.
- [5] 王鹤春, 唐轶文. 核心城市边缘中小城市生产性服务业发展策略 [J]. 沈阳师范大学学报(社会科学版), 2009(2): 25-27.
- [6] 梁尚敏, 肖准, 刘孝诚. 我国中小城市经济结构战略性调整的新思路 [J]. 中央财经大学学报. 2003(1): 53-57.

4. 王海社, 国外港城滨水区再开发研究进展与启示, 地域研究与开发, 2014(8), 13-19.

## 以经济学视角探讨当下中国犯罪治理政策

In the Economics Perspective China's  
Criminal Governance Policies

■ 魏占军

复旦大学

**【摘要】** 本文从经济学角度，对立案标准调整和刑罚配置等中国犯罪治理政策中“堵”选项的效果进行分析，发现立案标准调整的犯罪治理效果并不理想，刑罚配置对不同收入群体的威慑作用也存在显著差异。尤其，少数民族居民犯罪人员因其特殊的身份标签，在受到区别对待的犯罪惩罚时，极易引起民族情绪，造成不必要的民族冲突。最后，在理论分析基础上结合犯罪治理实证研究成果，本文认为中国犯罪治理政策应以“疏”为主，以“堵”为辅。

**【关键词】** 犯罪，公共政策，少数民族，和谐社会

当前中国正面临新一轮的犯罪高峰。数据显示，2011年全国检察机关批准逮捕罪犯923510人，比1986年增长567907人，犯罪人数增加近1.6倍。以每十万人中犯罪人数计算的犯罪率从1986年的33人上升到2011年的69人，犯罪率翻了一番。刑事案件发案率由1978年的每万人5.57起增加到2007年的每万人36.39起。相应地，治理犯罪的司法支出也增幅巨大，占政府财政支出的比重持续上升。人均司法投入从1989年的19.7元快速增加到2006年的171.6元（2000年价格），几乎增加了9倍。司法支出占省级财政总支出的比例由1989年的2.92%增加到2006年的5.28%，占国内生产总值的比例也由0.49%增长到1.11%。持续恶化的犯罪活动占用大量本可用于发展经济或改善民生的财政资源，降低了政府对公共资源的使用效率和提供公共物品的能力。

在所有刑事犯罪的构成中，盗窃罪又是最主要的犯罪类型。结合经济社会发展水平和打击犯罪需要，司法部门已经对盗窃罪立案标准进行了多次调整。立案标准调整的效果到底如何，是否降低了犯罪率？针对不同地区的社会经济发展状况，打击犯罪也采取了区别对待的刑罚配置，这样做真的公平吗？会不会引起社会不满，尤其是会不会引起少数民族怨怼？

这些问题既关系到公共资源的有效利用和公共物品的供给质量,又关系到民族团结和社会稳定,需要通过政策评估来回答。

## 一、研究背景

近年来,中国犯罪率不断攀升,如何治理犯罪已成为政府和学术界关注的焦点。

改革开放之初,中国政府治理犯罪采取“大棒”政策,即严厉打击各种犯罪。邓小平在1992年南巡讲话时提出“要坚持两手抓,一手抓改革开放,一手抓打击各种犯罪活动。这两只手都要硬。”1983年8月至1987年1月,中国政府开展了第一次全国范围的严打,此后,于1996年和2001年又相继开展了两次全国范围的严打活动。严打能够在短期内迅速降低犯罪率,起到立竿见影的犯罪治理效果。但随着严打持续,犯罪率持续下降,严打的成本将不断增加而收益下降,具有边际生产力递减的性质,不可能长期实行下去。2005年时任中央政法委书记罗干适时提出了贯彻“宽严相济”的刑事政策,即根据犯罪造成的社会危害程度不同,采取差异化的犯罪治理策略。

盗窃犯罪被普遍认为是社会危害性较小的犯罪类型,如不考虑盗窃犯罪的社会负外部性与相关成本,它仅相当于财富在个人之间的转移。同时,盗窃犯罪又是高发型犯罪,是刑事犯罪的主要类型。1981年,公安机关立案盗窃案件744374件,1989年突破百万大关,2010年以来盗窃案立案数均在四百万以上,占总体刑事犯罪数量比重超过60%。随着经济发展水平提高和科技进步,新的盗窃犯罪形式也不断涌现出来,如运用黑客技术的互联网犯罪行为 and 基于网络通信平台漏洞的高科技盗窃犯罪等。为适应打击盗窃犯罪形势的变化,我国自1979年通过《刑法》以来,分别于1984年、1992年、1998年和2013年对盗窃罪立案标准进行了调整。从立案标准历次调整的情况看,有以下特征:名义金额一直在提高,实际金额则呈“波浪形”向上波动,即在立案标准调整之初,其实际金额较高,随着通货膨胀率上升,实际金额标准逐年下降。以1984年盗窃“数额较大”的300元为例,到1989年其实际价值只相当于1984年的175.325元。

与司法实践的领先相比,学术界对盗窃罪立案标准调整的研究却十分滞后,尚停留在各说各理的争论之中。有学者认为,立案标准提高只是机械地将部分低于新立案标准的盗窃犯罪作为治安案件处理,不仅降低了逮捕和定罪的概率,而且降低了刑罚严厉程度,其结果必将因为盗窃成本的下降而导致盗窃犯罪进一步增加。也有人认为,当前我国经济发展水平已经数倍于立案标准,一般犯罪行为的社会危害性小,应适当提高立案标准的数额。

自贝克尔开创经济学对犯罪治理研究的先河以来,国外关于犯罪经济学的实证研究文献已经相当丰富。中国经济学界对犯罪治理问题的研究起步较晚,但也已经取得了一定成果。

一些研究表明,快速推进的城市化进程、日益扩大的城乡收入差异和收入分配差距,以及非均衡的经济发展战略引起的大规模人口跨地区流动、性别比例失衡等因素对犯罪率有显著影响。此外,还有学者分析了严打对犯罪率的影响,认为严打对暴力犯罪具有持续威慑作用,但对财产犯罪和总犯罪的威慑效应不显著,并指出官员晋升激励是严打长期存在的根本原因。

以上所列文献均是对犯罪治理进行“堵”的政策选项,虽然已经囊括了众多社会因素,却鲜有人研究立案标准调整和刑罚配置对犯罪率的影响,也少有人就这些政策对少数民族犯罪人员的影响进行分析。本文正是在此基础上,尝试对以上问题进行创新性研究。

## 二、立案标准调整效果分析

借鉴贝克尔的犯罪经济学模型,构造衡量犯罪造成社会损失的函数:

$$L = L(D, C, bf, O) \quad (1)$$

用以衡量犯罪造成的社会福利损失,并假定

$$\frac{\partial L}{\partial D} > 0, \frac{\partial L}{\partial C} > 0, \frac{\partial L}{\partial bf} > 0 \quad (2)$$

其中, $D$ 表示社会的净成本或净损害,既犯罪的成本与收益之差; $C$ 表示司法活动的支出; $bf$ 表示每桩犯罪的社会成本,其中 $b$ 为犯罪私人成本向社会成本转换的系数,就罚款而言, $b \approx 0$ ,就自由刑而言, $b > 1$ , $f$ 为受到惩罚时,罪犯对每桩犯罪行为的支付; $O$ 表示犯罪活动的数量。

假设社会损失函数采取如下形式:

$$L(D, C, bf, O) = D(O) + C(O) + bpfO \quad (3)$$

即社会损失为犯罪造成的社会净损失、定罪的成本和实行惩罚的社会总成本之和,其中 $P$ 表示犯罪行为被惩罚的概率, $pO$ 表示所有犯罪行为中被惩罚的数量,与 $bf$ 的乘积恰好是实行惩罚的社会总成本。

为便于分析,将 $P$ 视为决策变量,并假设 $b$ 为大于0的已知常数,犯罪活动数量 $O$ 又是 $P$ 、 $f$ 和其他影响犯罪行为混成变量的函数。因此, $P$ 和 $f$ 是仅有的决策变量,为得到内点解,假设 $L$ 为凸函数,因此通过选择 $P$ 和 $f$ 的最优值,能使 $L$ 达到最小化,其一阶条件如下:

$$\frac{\partial L}{\partial f} = D'O_f + C'O_f + bpfO_f + bpO = 0 \quad (4)$$

$$\frac{\partial L}{\partial p} = D'O_p + C'O_p + bpfO_p + bfO = 0 \quad (5)$$

当  $O_p$  和  $O_f$  不为 0 时, 用  $O_p$  和  $O_f$  约简, 得到下式:

$$D' + C' = -bpf \left(1 - \frac{1}{\varepsilon_f}\right) \quad (6)$$

$$D' + C' = -bpf \left(1 - \frac{1}{\varepsilon_p}\right) \quad (7)$$

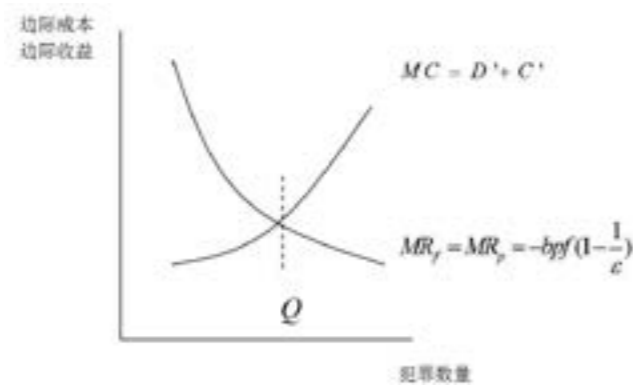
比较 (6)、(7) 式, 可以发现方程的左边完全相同, 故  $\varepsilon_p = \varepsilon_f$ , 式 (6) 和 (7) 的均衡条件合二为一。这是因为, 与贝克尔考虑所有违法行为不同, 本文模型中的  $O$  仅表示犯罪活动的数量,  $P$  表示犯罪行为被惩罚的概率, 而不是被定罪的概率。

故最终的均衡条件为:

$$D' + C' = -bpf \left(1 - \frac{1}{\varepsilon}\right) \quad (8)$$

其中,  $\varepsilon = \varepsilon_p = \varepsilon_f = -\frac{p}{O} O_p = -\frac{f}{O} O_f$ , 即  $p$  和  $f$  的犯罪需求弹性相同, 故  $p$  和  $f$  具有完全替代性。等式左边为犯罪的边际成本, 右边为犯罪的边际收益, 由  $-bpf$  给定的犯罪平均收益为负, 而通常犯罪数量越高, 犯罪的净损失也越高, 故假定  $D' > 0$ , 司法支出也随犯罪数量增加而增加, 故  $C' > 0$ 。为使等式 (8) 成立, 则  $\varepsilon < 1$ , 即  $p$  或  $f$  的单位变动引起犯罪需求变动小于一单位, 说明犯罪威慑并不能根本上消除犯罪。均衡的犯罪数量由边际收益和边际成本交点位置决定, 如图 1 所示, 均衡犯罪数量为  $Q$  点。

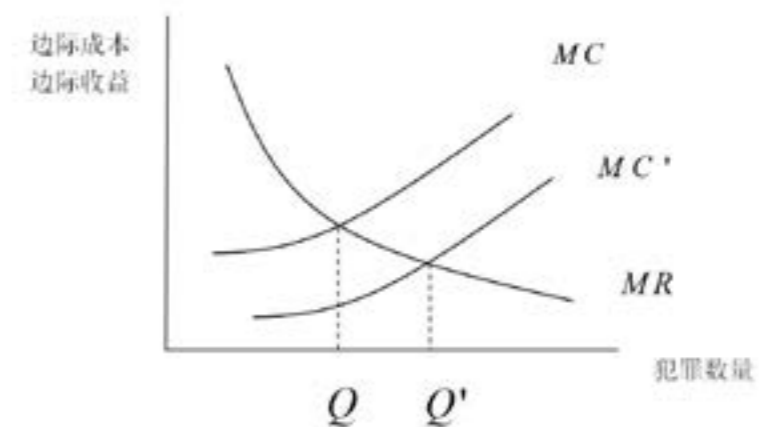
图 1 均衡犯罪数量的决定



立案标准调整能通过影响定罪、逮捕的概率以及惩罚的严厉性作用于犯罪。但立案标准一旦确定, 它就可以被视为前定变量。立案标准对均衡犯罪数量的影响表现为, 在既定犯罪数量水平上, 立案标准的提高使部分犯罪被归为社会治安案件, 从而减少了犯罪数量。由于它只是将部分刑事案件转为社会治安案件, 社会的边际净损失并未发生变化, 但由于犯罪数量下降, 司法支出的边际成本也随之下降, 犯罪供给曲线向右移动到  $MC'$ , 均衡的犯罪数量上升到  $Q'$  (图 2)。立案标准调整前后, 同样处于各个数额标准区间之内的罪犯受到惩罚的概率或支付并不发生改变, 而处于新旧标准各个数额标准区间重叠部分的罪犯受到惩罚概率不变, 支付却下降了。在实行新标准之后, 被转为社会治安案件的违法者受到惩罚的概率降为趋近于 0 (除数额标准外, 还有对多次盗窃立案的法律标准), 但其犯罪支付却几乎不变。因为立案标准调整并不直接影响  $p$  和  $f$ , 故犯罪的需求曲线并不发生改变, 改变的只是犯罪达到均衡时  $p$  和  $f$  的值。立案标准调整的比较静态分析表明, 其他条件不变的情况下, 立案标准调整引起犯罪供给曲线变动, 导致犯罪数量因犯罪打击力度或惩罚严厉性的下降而上升。

如果说, 立案标准调整是为了更好治理犯罪, 响应“宽严相济”的刑事政策, 那么至少应该在犯罪逮捕概率上或司法支出的效率上有所体现。然而, 数据表明我国刑事犯罪的破案率近年来一直处于下降通道, 1999 年破案率尚维持在 61.1%, 到 2011 年已经下滑到 38.5%, 破案率下降了近六成。同时, 研究表明我国司法支出对犯罪率并没有显著影响。这表明, 立案标准调整并没有起到堵住犯罪上升的效果, 相反增加了社会不安定因素。

图 2 立案标准调整对犯罪的影响



### 三、刑罚配置的效果分析

惩罚的社会总成本就是罪犯的成本加上别人 (受害人和司法人员) 的成本。假设所有犯罪行为均以罚款的形式进行惩罚, 它只是对罪犯征收费用, 作为一种转移支付, 其社会成

本约等于0，即前面提到的 $b \approx 0$ 。考虑我国盗窃犯罪经检察机关起诉、判刑的比例就不高，一旦采取罚款的惩罚形式，公安机关即可完全处理所有犯罪行为，考虑群众扭送犯罪嫌疑人等情况，犯罪的逮捕与定罪成本也基本可忽略，即约为0。最优条件(8)式将简化为：

$$D' = 0 \quad (9)$$

那么，最优犯罪数量 $O^*$ 水平上，惩罚的货币价值即可简单地等于罚款的数额，故每桩犯罪的支付变为：

$$f = H'(O^*) \quad (10)$$

其中， $H'(O^*)$ 表示最优犯罪水平的社会边际损失。通常，犯罪所得小于被害人的损失(如盗窃金银首饰的市场价值往往高于罪犯销赃所得)，故这一罚款标准意味着罚金是犯罪所得的乘数。如果，将所有犯罪看作全国统一的犯罪市场，该惩罚标准面临对收入欠发达地区犯罪惩罚过重，而对发达地区犯罪存在过轻的尴尬。这会造成高收入的罪犯通过支付罚金，甚至通过贿赂司法人员的方式逃避惩罚，低收入罪犯则因无力支付高额罚金而受到监禁惩罚。这对于犯罪的穷人来说是不公平的，因为他们必须经常地“选择”接受监禁惩罚。

以犯罪的罚金刑(即接受罚金惩罚)数额( $y$ )和自由刑(即接受监禁惩罚)的时间长度( $x$ )组合构造犯罪活动的预算约束线，以各种惩罚形式的边际成本作为其“价格”，则自由刑处罚边际成本与罚金刑处罚边际成本之比的相反数构成预算约束线的斜率。自由刑处罚边际成本与罚金刑处罚边际成本之比越大，预算约束线的斜率越大。由于假定犯罪数量是惩罚概率、惩罚支付和其他混成变量的函数，假定其他混成变量不变，则犯罪数量仅随惩罚概率和惩罚支付变动而变动。由(8)式可知惩罚概率与惩罚支付具有完全替代性，可以用惩罚概率与惩罚支付的组合构造等威慑曲线。类似消费者行为中的无差异曲线，在等威慑曲线上，不同的惩罚概率与惩罚支付组合对犯罪具有相同的威慑作用。等威慑曲线与预算约束线的切点为最优惩罚组合点。

如图3所示，预算约束线A的斜率小于预算约束线B的斜率，即预算约束线A对应较高的自由刑处罚边际成本与较低的罚金刑处罚边际成本。等威慑曲线与预算约束线分别相切于 $R(x_1, y_1)$ 和 $P(x_2, y_2)$ 点。即要起到相同的犯罪威慑作用，罚金刑惩罚边际成本相对较低的地方更多实行罚金刑而更少实行自由刑，罚金刑惩罚边际成本相对高的地方更偏好多使用自由刑。类似消费者理论结论，消费者总是更多消费相对价格较低的商品，各地在惩罚犯罪时，总是多使用相对成本更低的惩罚手段。结合前面的分析，富裕地区的罪犯支付能力强，更愿意支付罚金，因而罚金刑相对自由刑的边际成本更低，故富裕地区最优的惩罚组合为 $R(x_1, y_1)$ 点，贫穷地区的罪犯因为无力支付高额的罚金，必须选择接受自由刑，故实行高额罚金刑的边际成本与自由刑边际成本之比高于富裕地区。因此达到相同犯罪威慑效果，贫穷地区的最优惩罚组合点为 $P(x_2, y_2)$ 。分析的结果表明，贫穷地区的

罪犯不仅更多地受到自由刑惩罚，而且刑期更长，富裕地区更多地使用罚金刑，且罪犯的自由刑刑期更短，这与社会调查的结论相一致。

图3 自由刑和罚金刑配置

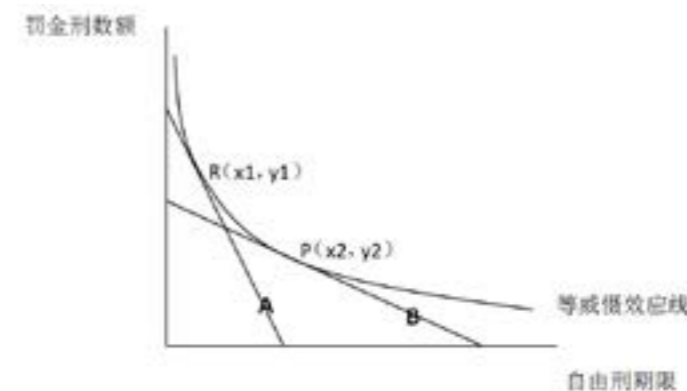
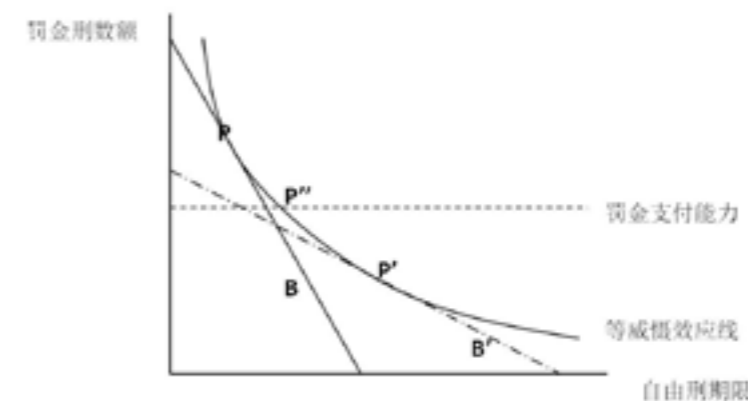


图3的分析成立的前提，预算约束线与等威慑线的切点可以达到。对应贫穷地区的情况，即贫穷地区的预算约束线与等威慑效应线的切点 $p(x_2, y_2)$ 相应的罚金刑数额是贫穷地区的罪犯有能力支付的。如果贫穷地区罪犯支付罚金的能力低于 $p$ 点对应的罚金数额，要对罪犯达到同样的威慑效应，可供选择的做法有两种(如图4所示)：1. 降低最高罚金数额并延长自由刑期限，即进一步增加预算约束线的斜率，使其与等威慑效应线相切于 $p'$ 点；2. 在自由刑最高刑期不能延长的情况下，以罪犯的罚金支付能力与等威慑线交点 $p''$ 作为最优的刑罚配置点。无论是 $p'$ 点还是 $p''$ 点，都位于原预算约束线B的右上方，这意味着更高的司法支出，或者不增加司法支出，选择更低的犯罪威慑水平。我国盗窃罪立案标准起点的区域差异，正是考虑各地区罪犯罚金支付能力的结果。因为，越高的立案标准起点意味着越高的罚金数额，在支付能力受限的情况下，要么增加自由刑刑期对罚金刑进行补偿，要么降低犯罪威慑水平，而这对于有支付能力的罪犯显然是“不公平的”。

图4 罚金支付能力受限的刑罚配置





#### 四、差异化犯罪治理政策对少数民族的影响

数据表明,当前我国少数民族居民仍有相当数量处于贫困状态。1978年,少数民族区域自治地方国内生产总值占全国比重5.3%,到1997年这一比重上升到5.5%,仅上升0.2个百分点。到2012年年底,我国少数民族区域自治地方的国内生产总值在全国的占比则降为4.1%。据第六次全国人口普查数据显示,2010年我国少数民族区域自治地方人口占全国总人口的比重为7.6%,这远高于同期的GDP占比,说明少数民族地区居民相对全国其他地区的收入更低,处于贫困中的人口数量和深度贫困的可能性都更高。到2003年年底,中国仍有2900万人未解决温饱问题,其中少数民族地区有1304万人,占45%,占区域自治地方少数民族总人口的38%。

结合上文对立案标准调整在社会经济发展相对落后地区设置更低的盗窃罪数额标准,以及自由刑和罚金刑对不同支付能力人群的刑罚配置。少数民族居民犯罪无论是否具有相应的支付能力,都将面临比经济发达地区犯罪更严厉的刑罚。而少数民族居民,由于在饮食、交往和生活习惯等方面比汉族人更受限制,其人口流动规模也较汉族更小。少数民族人口流动性弱,不利于少数民族与汉族的融合,也不利于少数民族区域自治地方的经济发展,尤其不利于少数民族居民与汉族居民共享社会经济发展的巨大利益,使少数民族与汉族间的收入差距日益扩大。这极可能引起少数民族的不满,增加民族矛盾,给一些国际极端恐怖主义势力可趁之机。如不少新疆暴力恐怖犯罪组织都受到了来自国际伊斯兰原教旨主义极端思想的影响,其中还夹杂着民族利益诉求。2006年破获的“12.25”案件,就是一个典型的由境外恐怖势力支持的暴力恐怖犯罪组织,该组织领导人利用部分维族群众对生活现状不满吸纳成员,对其进行军事化训练和“圣战”思想洗脑。

#### 五、结论与政策建议

本文分析发现,立案标准调整不仅没有起到降低犯罪率的效果,反而导致犯罪活动更加猖獗,造成极大的社会不稳定。犯罪刑罚配置的区别对待政策本身受地方社会经济发展水平的制约,难以兼顾公平和效率。尤其,考虑我国多民族国家中少数民族居民普遍贫困的社会现实,这种差异化的刑罚配置极易导致少数民族居民引发民族情绪,造成不可估量的社会危害性后果。好在犯罪治理并不只有“堵”的选项,已有许多关于犯罪治理的经济学研究发现收入增长对犯罪有一定抑制作用,而增加社会福利支出、缩小收入差距、提高受教育程度等缓和利益冲突的政策,则是降低犯罪的关键。

结合本文理论分析,表明片面追求依靠“堵”的策略治理犯罪,效果并不理想,同时也造成大量公共资源的浪费。在当前犯罪率不断攀升的情况下,以疏为主、以堵为辅的方式来化解社会矛盾才是治本之策。考虑到少数民族犯罪的特殊身份标签,要缓解民族矛盾,降

低少数民族犯罪(尤其是极端暴力犯罪),就必须让少数民族居民也全面享受社会发展的成果,在发展经济的同时注重发挥政府资源再分配的作用,实现效率优先兼顾公平。

#### 参考文献

- [1] 陈刚,李树,陈屹立.人口流动对犯罪率的影响研究[J].中国人口科学,2009(4):52-61.
- [2] 邓小平.邓小平文选(第三卷)[M].中共中央文献编辑委员会编辑,北京:人民出版社:378.
- [3] 陈兴良.宽严相济刑事政策研究[J].法学杂志,2006(1):17-25.
- [4] 吴宗宪.解读宽严相济的刑事政策[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2007(1):43-49.
- [5] 最高人民法院,最高人民检察院.最高人民法院、最高人民检察院关于当前办理盗窃案件中具体应用法律的若干问题的解答[J].人民司法,1984(12):17-20.
- [6] 最高人民法院,最高人民检察院.最高人民法院、最高人民检察院关于修改盗窃犯罪数额标准的通知[J].中华人民共和国最高人民法院公报,1992(1):24.
- [7] 最高人民法院等.最高人民法院、最高人民检察院、公安部关于盗窃罪数额认定标准问题的规定[J].中华人民共和国最高人民法院公报,1998(2):54.
- [8] 最高人民法院,最高人民检察院.最高人民法院、最高人民检察院关于办理盗窃刑事案件适用法律若干问题的解释[J].最高人民检察院公报,2013(4):10-12.
- [9] 高憬宏.对《关于修改盗窃犯罪数额标准的通知》的理解[J].人民司法,1992(2):8-10.
- [10] 力实.盗窃案件立案标准不宜提高[J].河南公安学刊,1992(3):40-41.
- [11] 李喜堂,赵剑.盗窃案件数额标准掌握不宜过高[J].河北法学,1999(1):57.

- [12] 申晓艳. 盗窃罪定罪数额标准研究 [D]. 西南财经大学, 2012
- [13] Becker, Gary, 1968, "Crime and Punishment: An Economic Approach," J of Political Economy, 274(7102), 565.
- [14] 陈春良, 史晋川. 收入差距、劳动力市场状况与犯罪率 [J]. 经济学动态, 2011(8): 115-121.
- [15] 章元, 刘时菁, 刘亮. 城乡收入差距、民工失业与中国犯罪率的上升 [J]. 经济研究, 2011(2): 87-99.
- [16] 陈春良, 易君健. 收入差距与刑事犯罪: 基于中国省级面板数据的经验研究 [J]. 世界经济, 2009(1): 13-24.
- [17] 胡联合, 胡鞍钢, 徐绍刚. 贫富差距对违法犯罪活动影响的实证分析 [J]. 管理世界, 2005(6): 34-44.
- [18] 姜全保, 李波. 性别失衡对犯罪率的影响研究 [J]. 公共管理学报, 2011(1): 71-80.
- [19] Edlund Lena, Li Hongbing, Yi Junjian, and Zhang Junshen, 2007, "Sex Ratios and Crime: Evidence from China's One-Child Policy", IZA Working paper, No. 3214. [15-20]
- [20] 陈屹立. 严打政策的政治经济学分析 [J]. 法制与社会发展, 2012(2): 87-95.
- [21] [美] 贝克尔. 人类行为的经济分析 [J]. 王业宇, 陈琪译, 上海: 上海人民出版社, 1995: 55-101
- [22] 黎宏. 论盗窃罪中的多次盗窃 [J]. 人民检察, 2010(1)
- [23] 陈硕. 转型期中国的犯罪治理政策: 堵还是疏? [J]. 经济学(季刊), 2012, 11(2): 743-763.
- [24] 汤英峰. 刑罚经济分析的几个问题 [D]. 上海交通大学, 2007
- [25] 山东省高级人民法院课题组. 关于盗窃犯罪定罪量刑标准的调研报告 [J]. 山东审判, 2010, 26(5)
- [26] 童玉芬, 王海霞. 中国西部少数民族地区人口的贫困原因及其政策启示 [J]. 人口与经济, 2006(1): 7-12
- [27] 郑信哲, 周竞红. 少数民族人口流动与城市民族关系研究 [J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2002, 22(4): 58-65
- [28] 赵桂芬, 毕希茜, 翟金鹏, 毛欣娟. 新疆暴力恐怖犯罪组织形成的社会心理原因及对策 [J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2012, 28(4): 50-57
- [29] 陈刚, 李树. 教育对犯罪率的影响研究 [J]. 中国人口科学, 2011(3): 102-110
- [30] 陈刚, 李树, 陈屹立. 中国犯罪治理的财政支出偏向: 选择“大棒”还是“胡萝卜”? [J]. 南开经济研究, 2010(2): 117-135

## 基于结构方程的农民工主观幸福感分析

### Based on Structural Equation Analysis of the Peasant Workers' Subjective Well-being

■ 徐小芳

华东师范大学经济与管理学部

**【摘要】** 农民工作为一个游离在城市市民边缘的特殊群体, 一直备受社会关注, 如何提高农民工的幸福感成为学者们关注的问题。文章使用 CGSS2010 年的数据, 采用 order probit 法对农民工主观幸福感与其本地化社会资本进行了回归分析。研究结果显示, 农民工的本地化社会资本, 尤其是社会信任和社会参与会显著影响他们的幸福感, 同时发现本地化社会资本会改变农民工婚姻状态对主观幸福感影响的显著性。为探讨本地化社会资本对不同婚姻状态农民工主观幸福感的影响, 文章基于结构方程进行了中介分析并发现本地化社会资本会对农民工的婚姻状态与其主观幸福感之间产生遮掩效应。文章最后提出要关注不同婚姻状态的农民工, 帮助他们构建本地化社会资本, 并为提升农民工以及流动人口的主观幸福感、改善社会管理服务提出了相应建议。

**【关键词】** 本地化社会资本, 农民工, 主观幸福感, order-probit, 结构方程, 遮掩效应

### 一、引言

根据 2010 年第六次全国人口普查, 2010 年, 我国流动人口已经达到 2.61 亿, 占全国总人口近 20%。在我国人口流动迁移政策没有大的变化前提下, 综合考虑城乡人口自增趋势及劳动力转移等因素, 预计到 2050 年, 流动人口的规模可达 3.5 亿人左右。

由于我国的户籍制度, 尽管流动人口希望融入流入地的当地生活, 但是由于没有户籍, 他们被一定程度“边缘化”。这些“候鸟式”农民工在新的流入地是否会感到幸福? 他们能否有效利用在流入地城市逐步积累的社会资本, 如增加城市生活的参与, 与增强与本地居民的相互信任和包容等, 从而提升自身幸福程度?

近年来, 有关社会资本与主观幸福感之间的研究增多。但是对于流动人口的本地化社会资本与其主观幸福感的影响研究尚不明晰。本文试图探究农民工主观幸福感同其本地化社会资本之间的关系, 进而为提升农民工的主观幸福感提出可行建议。

## 二、文献综述

刘铮在《人口理论教程》中定义人口迁移是指实质性改变居住地的永久迁移，因此迁移人口“户随人走”，即迁入/迁出-户籍变动；但是流动人口是我国户籍制度下特有的现象，即“局部短暂迁移”，即虽然人离开了户籍所在地，但是户口仍保留在原有的户籍所在地。根据定义，短途中转人口不被列为流动人口（马小红，2014）。与国际移民相似，社会资本对国内流动人口的迁移和发展的影响也非常明显，尤其是以社会关系网络为基础的社会资本。

目前学者们对农民工的社会资本的研究多聚焦于社会融合这一视角。李培林等（1996）将农民工的社会资本划分为“原始社会资本”和“新型社会资本”，并说明了原始社会资本对流动人口的经济地位的影响。农民工与流入地的社会融合更多的依赖于其次级社会资本（或称为新型社会资本）的积累和构建，而非其原始（或称为初级的）社会资本。农民工要想进一步实现与本地城市的融合，面临着突破在“乡土社会”中形成的“原始社会资本”的束缚，需要建立新型的社会资本，而且越来越多学者认为农民工新获得的异质性新型社会资本对其城市融入影响更大（赵延东、王奋宇，2002；李汉林，2003；叶静怡，2010）。任远、陶力（2012）在前人研究的基础上，将流动人口的社会资本分为两类：一类是由流动人口亲缘、血缘、乡缘关系所形成的初级社会资本；另一类则是流动人口在流入地当地，与本地居民、本地的社会群体、社会组织和地方政府形成更加本地化的社会资本，并将本地化社会资本定义为流动人口在当地的社会参与、社会交往和社会信任。

因此，虽然初始社会资本是农民工的主要社会资本内容，能够帮助农民工更快获取新城市的信息，降低生活中的成本，但是由于初始社会资本可能会在便利农民工生活的同时，固化他们的社交圈，使农民工成为了城市里的“亚阶层”（朱力，2002；赵光勇，陈邓海，2012），而本地化社会资本，即他们所迁入新的地区后形成的社会资本，则会帮助他们更好的融入新地区的生活。

目前学者们多关注农民工的社会资本及其社会融合问题，而对社会资本同农民工主观幸福感之间的关系研究尚不足。夏伦（2015）根据基于2012年中国流动人口动态监测调查数据，对流动人口主观幸福感的影响因素进行了分析。桂河清（2014）依据重庆市2012年流动人口动态监测数据对跨省流动就业人口的主观幸福感影响因素进行了实证研究。而目前关于婚姻与居民的主观幸福感研究也较少（池丽萍，2016），胡荣（2014）研究了城市居民的社会资本同其婚姻质量之间的关系，并发现社会资本会显著影响居民的婚姻质量。

综上所述，本文采用任远、陶力（2012）对本地化社会资本的定義，即包括社会参与、社会交往、社会信任等三个方面，试图回答以下几个问题：本地化的社会资本是如何构成的？本地化社会资本对流动人口与的幸福有何作用？婚姻状态是否会影响农民工的主观幸福感？本地化社会资本是否会对农民工的婚姻状态与主观幸福感产生中介作用？最后，本文

将根据实证结果讨论加强农民工本地化社会资本以提高流动人口的主观幸福感的具体措施。

## 三、数据设定及模拟

对农民工的称谓有多种，如“民工”、“打工仔/打工妹”等，但目前尚无对农民工统计的科学指标，一般认为，农民工就是来自农村的工人，“户籍在农村、受雇于城镇单位、从事以工资性收入为主要生活来源的合法劳动者”（刘兴慧等，2008）。本文采用中国综合社会调查（Chinese General Social Survey, CGSS）2010年调查数据，选取了“正在外出打工”和“外出务工短期回乡”且户籍在农村的人口进行分析研究。经过整理，共收取了556个有效样本。

根据前文提出的研究问题，本文首先设定基本模型如下：

$$WB_i = \delta + \sum_n \beta_n X_{n,i} + \sum_m \delta_m SC_{m,i} + \varepsilon_i$$

其中*i*表示个体，*WB*表示个人主观幸福，*X<sub>n</sub>*表示一系列控制变量，如性别、健康状况等个体特征，*SC<sub>m</sub>*表示社会资本的不同解释变量，*β<sub>n</sub>*和*δ<sub>m</sub>*是估计参数，*ε*是一个随机项。

CGSS中受访者的主观幸福感共有五个选项，即非常幸福、比较幸福、一般、比较不幸福、非常不幸福，相对应分值为5、4、3、2、1。根据主观幸福感的赋值定义，回归模型主要采取有序离散因变量概率模型（ordered probit model）。

表1 对解释变量的描述

社会经济因素	
变量	描述
社会等级	如果社会分为10个等级，你认为你处于1-10哪个等级？
性别	男（1），女（2）
健康状况	很不健康（1），比较不健康（2），一般（3），比较健康（4），很健康（5）
教育程度	初中及以下（1），高中及以下（2），大学本科及以下（3），研究生及以上（4）
婚姻状况	已婚（1），分居或离异（2），鳏寡（3），未婚（4）
社会资本	

社会参与	是否参加居委会/村委会/业委会工作 是否向村委会、居委会、业委会提建议或意见 是否参加集体上访 参加写联名信 向新闻媒体反映有关小区的问题 向相关政府部门反映有关小区问题
社会信任	您是否同意在这个社会上，绝大多数人都是可以信任的？ 您是否同意在这个社会上，您一不小心，别人就会想办法占您的便宜？ 您认为当今的社会是不是公平的？
社会交往	你可以顺利地从邻居家借到扳手、螺丝刀之类的工具吗？ 是否受到本地政府/社区的不公正对待？

在选取的 556 个样本中，性别以男性为主，占比 68.53%，女性为 31.47%，可能是因为男性承担了更多养家糊口的责任，因此需要流动到大城市寻求报酬更高的工作；学历方面，学历方面，则以高中以下学历为主，初高中人数约占总样本的 96%，可能是因为学历承担较低的人群很难落户，因此需要流动打工满足生活需要，这也符合生活中的观察，农民工一般多为文化程度不高、接受教育较少的群体；健康状况方面，约 95% 的人认为身体健康状况良好，即多数人认为自己“非常健康”、“比较健康”或“一般健康”，现实生活中，这也符合现状，外出打工的农民工多为家庭中的壮丁，身体状况良好。在婚姻状况方面，多半的受访者（占比 77.52%）是已婚或有固定的同居伴侣，未婚占 19%。

选取农民工样本的主观幸福感的平均值是 3.74（合百分制 74.8），介于“比较幸福”和“一般”之间。在 556 个样本中，认为“非常幸福”和“比较幸福”的占 71.04%，认为“一般”的占 17.63%，认为非常不幸福及比较不幸福的占 11.33%。在本文中，女性与男性感到“幸福”和“比较幸福”的差距相差不大，但是女性比较幸福的人数要多于男性，但是男性非常幸福的人数占比要多于女性，可能是因为女性对幸福的感知更为敏感，会容易得到幸福也容易比较；而男性更偏向于实际结果，所以如果幸福就会觉得“非常幸福”。

#### 四、本地化社会资本对流动人口主观幸福感的实证检验

##### （一）本地化社会资本对农民工主观幸福感影响的回归结果

本文采用分层统计的办法，将社会参与、社会信任和社会交往分别根据相关问题构建出不同维度的基本指数，然后将不同维度赋予的变量值等权相加，进而构建出农民工本地化社会资本强度的衡量指标（任远，陶力，2012）。本地化社会资本对流动人口的主观幸福感的实证影响结果如下表 2 所示。模型（1）本地化社会网络，包括社会参与、社会交往和社会信任对主观幸福感的简单回归。除社会交往外，社会信任和社会参与都在 1% 的水平上显著。模型（2）是对农民工个体特征对其主观幸福感的影响。模型（3）在模型（1）、（2）的基础

上，对受访者的性别、受教育情况等变量进行了控制，继续发现本地化社会资本对农民工主观幸福感的影响。从这五个模型的回归结果来看，社会信任、社会参与、健康状况、已婚、社会阶层等在 1% 水平上显著，说明这些因素对提升流动人口的主观幸福感具有非常重要的作用；社会交往、性别等存在正的影响但是并不显著。

表 2 本地化社会资本对农民工主观幸福感影响的回归结果

	模型（1）	模型（2）	模型（3）	模型（4） 稳健性检验
社会信任	0.211*** (0.0469)		0.202*** (0.0482)	0.202*** (0.0528)
社会交往	0.0607 (0.0462)		0.0391 (0.0477)	0.0391 (0.0473)
社会参与	-0.103* (0.0461)		-0.113* (0.0474)	-0.113* (0.0451)
男		0.0116 (0.102)	0.00581 (0.103)	0.00581 (0.101)
受教育程度		0.0597 (0.0889)	0.0738 (0.0896)	0.0738 (0.0704)
健康状况		0.323*** (0.0553)	0.341*** (0.0558)	0.341*** (0.0549)
分居或离异		0.472 (0.783)	0.940 (0.792)	0.940 (0.577)
鳏寡		1.078 (0.746)	1.436 (0.753)	1.436** (0.484)
未婚		1.261 (0.741)	1.641* (0.748)	1.641*** (0.476)
社会阶层		0.149*** (0.0287)	0.135*** (0.0292)	0.135*** (0.0331)
N	556	556	556	556

注：Standard errors in parentheses \* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001; 模型（1）-（4）采用 ordered probit 方法估计。

表2报告的是 ordered probit 模型的估计系数, 根据这些系数可以确定解释变量对流动人口主观幸福感的影响方向和显著性, 但不能据此判断特定变量对居民幸福感程度的边际贡献, 因此我们根据模型(5)在表3中计算出解释变量对不同幸福感程度的平均边际效应。

表3 边际效应分析

	非常不幸福	比较不幸福	一般	比较幸福	非常幸福
社会信任	-0.005	-0.028	-0.027	0.017	0.044
社会交往	-0.001	-0.005	-0.005	0.003	0.008
社会参与	0.003	0.016	0.015	-0.01	-0.025
男	-0.0001	-0.0008	-0.0008	0.0004	0.001
受教育程度	-0.002	-0.01	-0.01	0.006	0.016
健康状况	-0.009	-0.048	-0.046	0.029	0.074
分居或离异	-0.137	-0.18	0.017	0.252	0.048
鳏寡	-0.162	-0.274	-0.036	0.354	0.118
未婚	-0.167	-0.305	-0.064	0.375	0.161
社会等级	-0.003	-0.019	-0.018	0.011	0.029

从表3可以看出, 社会信任对农民工的主观幸福感影响较大, 对社会的信任感每提高1个赋值等级分数就会使个人感觉“比较幸福”的概率增大1.7%, “非常幸福”的概率提高4.4%。这可以解释为农民工迁移到新地, 面临陌生的生活环境, 如果对社会公平和信任有信心, 则会缓解其适应压力, 更快地融入当地生活, 因而会更幸福。因为农民工虽然住在迁入地, 但是由于户籍并未迁入, 因此这种身份差异可能会导致流动人口受到歧视、排斥和不公正的对待, 从而使农民工的身心健康与生活品质受到影响(黄四林、张红川等, 2013)。<sup>1</sup>

虽然社会参与对农民工主观幸福感的影响显著, 但是却是负向相关, 即当社会参与每提高1个赋值等级分数之后会使感觉“比较幸福”和“非常幸福”的概率减少3.4%。社会参与是指参与者在社会互动过程中, 通过社会劳动或者社会活动的形式, 实现自身价值的一种行为模式(张镇, 张建新等, 2012)<sup>2</sup>, 社会参与程度更高会帮助流动人口更快的实现社会融合(任远, 2012)。但是本文发现社会参与的增加并未帮助农民工感受到更多幸福感, 原因可能在于农民工在社会参与过程中, 由于自身户籍或学历等因素, 认识到更多二元体制下

1 黄四林, 张红川, 侯佳伟, 孙铃, 窦东徽, 辛自强. 流动人口幸福感: 社会公平感与社会流动信念[A]. 中国心理学会. 心理学与创新能力提升——第十六届全国心理学学术会议论文集[C]. 中国心理学会, 2013: 2.

2 张镇, 张建新, 孙建国, 薛承会. 离退休人员社会参与与主观幸福感、生活满意度的关系[J]. 中国临床心理学杂志, 2012, 06: 865-867.

的不公平和不平等, 加剧了其对社会的排斥, 从而降低了其幸福感。另一方面, 本文中的社会参与“提意见”、“参加上访”或“反映问题”等都是出问题之后的, 一般农民工不到不得已不会进行此类活动, 而这种种种问题而非社会参与才是导致农民工不幸福的根源。

在比较其他控制变量可以发现社会等级对主观边际幸福感影响最大, 对社会公平的赋值等级分数每增加1个单位, 个人感觉“比较幸福”和“非常幸福”的概率为5.7%。社会阶层与农民工的社会资本不能割裂分析, 因为社会学“同质性”, 地位相近的人之间交往较多,

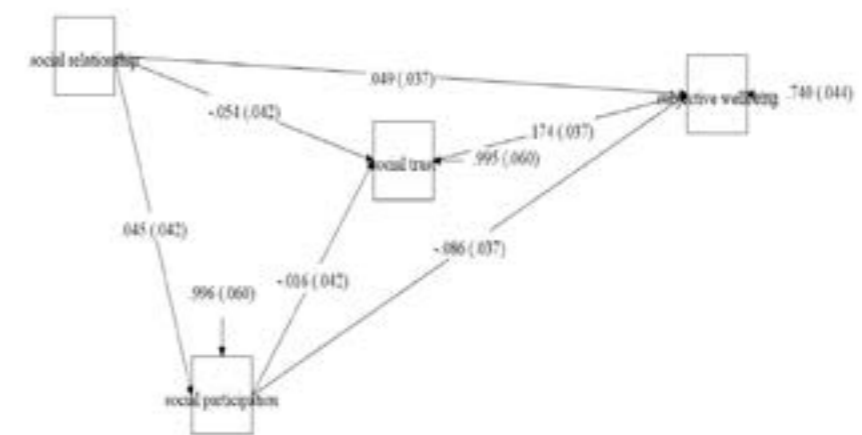
因此农民工的社会阶层, 会使农民工拘囿于原来的社会网络中, 不利于形成新的社会资本, 而农民工的亚阶层身份也会“强化城市排斥与社群割裂”(赵光勇, 陈邓海, 2014), 因此要想提高农民工的主观幸福感, 应该提升流动人口的社会阶层、改善其亚阶层地位。

(二) 本地化社会资本对农民工主观幸福感影响的路径分析

表4 本地化社会资本对农民工主观幸福感影响的效果

影响因素	直接效果	间接效果	总因果效应
社会参与	-0.086	0.005	-0.081
社会信任	0.174		0.174
社会交往	0.049	0.013	0.062

图1 本地化社会资本对农民工主观幸福感影响的效果



结构因果模型发现社会信任对农民工主观幸福感的影响显著, 社会交往影响与社会参与对农民工主观幸福感的影响甚微, 且社会参与对农民工的影响甚至为负。

同时需要注意的是, 4.1 中表 2 在加入控制变量进行稳健性检验后, 并未改变社会信任、社会参与、健康状况以及社会阶层对农民工主观幸福感影响的显著性, 但是婚姻状态对农民工的主观幸福感却显著了, 某种程度上, 应该可以看成是农民工本地化社会资本中介了其婚姻状态对其主观幸福感的影响。对于婚姻与幸福的研究, 有学者认为城市居民中无婚姻群体幸福感要高于有婚姻状态的生活群体 (邢占军等, 2003), 还有学者从婚姻沟通或婚姻匹配结构等研究幸福感的差异 (曾红, 2012; 李厚健, 2013; 王智波等, 2014)。胡荣 (2013) 首先对社会资本与婚姻质量之间的关系进行了研究, 并发现社会资本会显著影响婚姻质量, 但是对婚姻满意度的影响存在负面的影响。因此, 下文将继续探讨本地化社会资本是否会对不同婚姻状态农民工的主观幸福感产生中介作用。

(三) 本地化社会资本对不同婚姻状态农民工主观幸福感的中介作用

在本章第一部分中证实了本地化社会资本、社会阶层、健康状况、婚姻等都是影响农民工主观幸福感的主要因素, 并发现控制变量——婚姻状态, 在加入自变量之后显著性发生了改变, 因此本文假设农民工本地化社会资本对其婚姻状态与主观幸福感之间的关系产生中介效应。

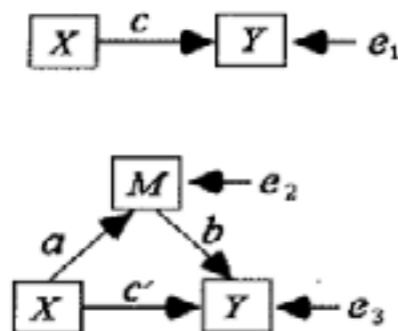


图 2 简单中介效应模型示意图

上图中介效应等于间接效应, 即等于系数乘积  $ab$ , 它与总效应和直接效应的关系是:  $c=c'+ab$ 。

因为在本文假设的中介效应中, 自变量婚姻状态是分类变量, 因变量主观幸福感是有序变量, 因此在综合温忠麟 (2014) 和 Iacobucci (2012) 对有中介效应的处理方法之后, 将婚姻状态定义为四个虚拟变量, 后续分析与连续变量中介效应的分析步骤相同; 对  $c$  的处理按照有序 probit 对主观幸福感与不同婚姻状态进行回归。

本文首先检验已婚、分居或离异、鳏寡和未婚等状态对主观幸福感影响的显著性, 即上图中的  $c$ , 发现主观幸福感对四个虚拟变量的有序 probit 回归都不显著, 也就是说农民工婚姻状态对其主观幸福感影响并不显著。这时可能出现“遮掩效应”, 而且如果间接效应和直接效应的符号相反, 总效应就会出现被遮掩的情况。(温忠麟, 2014) 因此, 本文以本地

化社会资本对不同婚姻状态下农民工幸福感的影响会产生遮掩效应立论。文中报告的中介效应效应量是  $|ab/c'|$ 。下文依次对农民工的已婚、分居或离异、鳏寡和未婚状态与本地化社会资本进行中介效应分析检验。

1. 已婚者

表 5 Bootstrap 法中介效应结果

参数	估计量	标准误
a1	1.486	0.354
b1	0.176	0.04
a2	-0.289	0.034
b2	-0.108	0.047
a1*b1	0.262	*
a2*b2	0.031	*
c'	-1.539	0.419

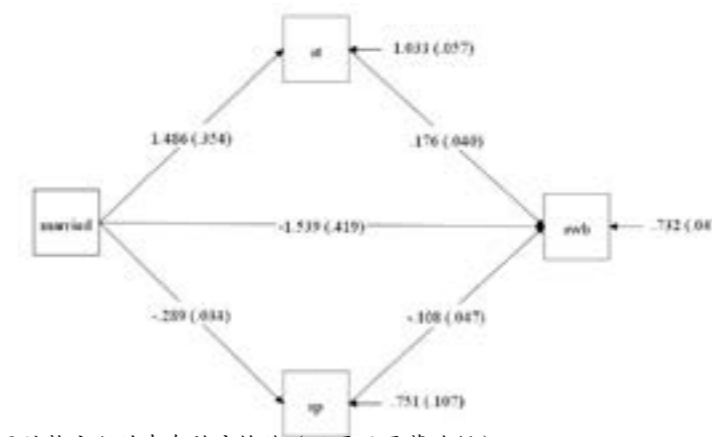


图 3 对已婚者基于结构方程的中介效应检验 (只显示显著路径)

上图是对已婚者进行后续检验后的显著影响结果, 表明: 社会信任对已婚者的间接效应显著, 直接效应也显著, 而且  $ab$  和  $c'$  异号, 因此间接效应与直接效应的比例绝对值为 0.168; 同理, 社会参与对已婚者的间接效应与直接效应的比例为 0.02。这两个指标的意义是已婚农民工并不显著影响其幸福感有 36.8% 是因为他们在城里的社会信任和社会参与。

2. 分居离异

Bootstrap 分析后发现间接效应不显著, 故停止分析。

3. 鳏寡

表 6 Bootstrap 法中介效应结果

参数	估计量	标准误
a	-0.262	0.064

b	-0.105	0.047
a*b	0.03	*
c'	0.011	0.092

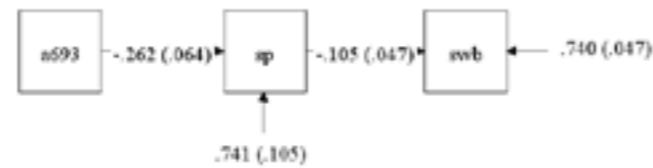


图4 对鳏寡者基于结构方程的中介效应检验 (只显示显著路径)

上图是对鳏寡者进行后续检验后的显著影响结果,表明:社会信任对鳏寡者不存在间接效应;社会参与对鳏寡者的直接效应不显著,间接效应显著,说明只存在中介效应,中介效应的效应量为 2.75。

4. 未婚

表7 Bootstrap 法中介效应结果

参数	估计量	标准误
a	-0.113	0.04
b	0.206	0.067
a*b	0.003	*
c'	0.143	0.094

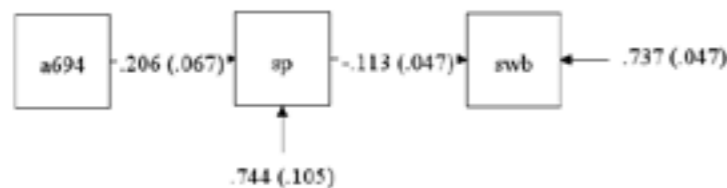


图5 对未婚者基于结构方程的中介效应检验 (只显示显著路径)

上图是对未婚者进行后续检验后的显著影响结果,表明:社会信任对鳏寡者不存在间接效应;社会参与对鳏寡者的直接效应不显著,间接效应显著,说明只存在中介效应,中介效应为 0.162。

五、结论及政策意义

本文依据 CGSS (2010) 调查数据,从中抽离出农民工数据,进而研究该类人群本地化社会资本及其主观幸福感之间的关系。研究结果发现,在控制了个人社会经济特征,如健康、性别、婚姻状况、社会阶层等影响因素后,本地化社会资本中的社会信任仍然是提升流动人口主观幸福感的显著因素,社会交往及社会参与的影响较小,而且社会参与的影响甚至为负。即如果流动人口对社会越信任、感觉社会越公平、参与的社区生活越多,则越容易感到幸福。而社会参

与的负向作用可能因为城市外来农民工本来怕事,不到不得已不会去招惹是非,而进行社会参与的农民工可能是在生活中面临到了问题和困难,所以这种行为会降低他们的主观幸福感。

此外,本地化社会资本会对不同婚姻状态下农民工的主观幸福感产生不同的遮掩效应,即本地化社会资本可以用来解释为什么婚姻状态对农民工主观幸福感影响并不显著。

首先对于已婚者而言,社会信任与社会参与都对这部分群体产生遮掩效应。已婚农民工与主观幸福感之间的直接效应为负值,社会信任与社会参与会使这种负的总效应降低。这可以解释为已婚农民工在城市里因为压力更大,可能上有老下有小,因此会有更大的压力并承担更多的痛苦,但是如果社会更公平,人们更值得信任,或者他们能够参与更多的社会活动,这种不幸福感会降低。而对于鳏寡和未婚的农民工而言,只有社会参与会产生遮掩效应。但是有意思的是,社会参与对鳏寡者的间接效应为正且影响较大,而对未婚者为负且影响不大。这可以解释为鳏寡的农民工更愿意去参与各种社会活动,以此寻找存在感和认同感,故可能会比较幸福;而未婚者更不喜欢上访、反映问题等社会活动,未婚者的年龄应该也都偏小,在农民工之间威望相对较低,也不愿意去出头露面参与各种活动。但是本地化社会资本对分居或离异者不存在显著的间接效应。

从本文结论可知,本地化社会资本,尤其是社会信任与社会参与极大影响了流动人口的幸福程度,同时对不同婚姻状态下农民工主观幸福感的影响体现了异质效应 (heterogeneous effect) (Shrout&Bolger, 2002),<sup>3</sup> 即本地化社会资本对不同群体的有不同的遮掩效应,这可以为后续针对不同群体进行研究提供经验。因此政府更有必要加强制度建设,加强对农民工的扶持,让农民工享受公平、公正的待遇。此外发挥社区管理并完善外来人口服务机制,满足不同婚姻状态农民工的需要,为不同农民工提供更多平等但自愿的社会参与机会,只有这样,才能帮助“外来农民工”在异地他乡享受幸福生活。

参考文献:

- [1] 刘铮. 人口理论教程 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 20-33
- [2] 马小红, 段成荣, 郭静. 四类流动人口的比较研究 [J]. 中国人口科学, 2014, 05: 36-46+126-127.
- [3] 李培林. 流动民工的社会网络和社会地位 [J]. 社会学研究, 1996, 04: 42-52.
- [4] 赵延东, 王奋宇. 城乡流动人口的经济地位获得及决定因素 [J]. 中国人口科学, 2002, 04: 10-17.
- [5] 李汉林. 关系强度与虚拟社区—农民工研究的一种视角 [C]. 农民工: 中国进城农民工的经济社会分析. 北京: 社会科学文献出版社. 2003: 10-21

<sup>3</sup> Shrout P E, Bolger N. Mediation in experimental and nonexperimental studies: new procedures and recommendations[J]. Psychological methods, 2002, 7(4): 422.

- [6] 叶静怡, 周晔馨. 社会资本转换与农民工收入——来自北京农民工调查的证据 [J]. 管理世界, 2010, 10: 34-46.
- [7] 任远, 陶力. 本地化的社会资本与促进流动人口的社会融合 [J]. 人口研究, 2012, 36 (5): 47-57.
- [8] 朱力. 论农民工阶层的城市适应 [J]. 江海学刊, 2002, 06: 82-88+206.
- [9] 赵光勇, 陈邓海. 农民工社会资本与城市融入问题研究 [J]. 当代世界与社会主义, 2014, 02: 187-193.
- [10] 夏伦. 流动人口主观幸福感的影响因素分析 [J]. 统计与决策, 2014, 09: 93-96.
- [11] 桂河清. 跨省流动就业人口主观幸福感影响因素实证研究——以重庆户籍人口为例 [J]. 现代财经 (天津财经大学学报), 2015, 04: 71-80.
- [12] 池丽萍. 婚姻会使人幸福吗: 实证结果和理论解释 [J]. 首都师范大学学报 (社会科学版), 2014, 01: 136-144.
- [13] 胡荣. 城市居民的社会资本与婚姻质量 [J]. 山东社会科学, 2013, 06: 42-48.
- [14] 刘兴慧, 姜西海, 周颖颖, 孙靖. 关于农民工统计监测体系 [J]. 中国统计, 2008, 07: 5-6.
- [15] 黄四林, 张红川, 侯佳伟, 孙铃, 窦东徽, 辛自强. 流动人口幸福感: 社会公平感与社会流动信念 [A]. 中国心理学会. 心理学与创新能力提升——第十六届全国心理学学术会议论文集 [C]. 中国心理学会, 2013: 2.
- [16] 张镇, 张建新, 孙建国, 薛承会. 离退休人员社会参与度与主观幸福感、生活满意度的关系 [J]. 中国临床心理学杂志, 2012, 06: 865-867.
- [17] 邢占军, 金瑜. 城市居民婚姻状况与主观幸福感关系的初步研究 [J]. 心理科学, 2003, 06: 1056-1059.
- [18] 曾红. 婚姻沟通模式、主观幸福感及其关系的研究 [J]. 西北师大学报 (社会科学版), 2012, 01: 123-127.
- [19] 李后建. 门当户对的婚姻会更幸福吗?——基于婚姻匹配结构与主观幸福感的实证研究 [J]. 人口与发展, 2013, 02: 56-65+112.
- [20] 王智波, 李长洪. 婚姻匹配结构与主观幸福感——来自中国大样本微观数据的实证研究 [J]. 南方人口, 2014, 04: 10-22.
- [21] 温忠麟, 叶宝娟. 中介效应分析: 方法和模型发展 [J]. 心理科学进展, 2014, 05: 731-745.
- [22] Iacobucci D. Mediation analysis and categorical variables: The final frontier [J]. Journal of Consumer Psychology, Forthcoming, 2012.
- [23] Shrout P E, Bolger N. Mediation in experimental and nonexperimental studies: new procedures and recommendations [J]. Psychological methods, 2002, 7 (4): 422.
- [24] MacKinnon D P, Krull J L, Lockwood C M. Equivalence of the mediation, confounding and suppression effect [J]. Prevention science, 2000, 1 (4): 173-181.

# 关于国有开发公司发展模式的分析

——以上海数据交易中心为例

## Analysis about the State-owned Development Company Development Model

■ 张勇

上海张江生物医药基地开发有限公司

**【摘要】** 开发区在我国经济发展中起着越来越重要的推动作用, 本文介绍了开发区发展情况, 并主要分析了开发公司发展历程、定位和发展模式, 并分析目前开发公司面临的发展模式和管理体制上的普遍性问题, 提出调整土地开发模式、拓展多元化业务结构、改革管理体制以及品牌输出等发展建议。

**【关键词】** 开发区, 开发公司, 土地开发, 多元化, 品牌输出, 发展模式

上世纪 50 年代, 随着科学技术革命与社会经济发展紧密融合, 世界各国相继涌现出大学、科研机构、工业企业在地理空间上集聚而形成规模发展的现象。1951 年, 斯坦福经济园诞生, 并逐渐演变成为硅谷, 开创了世界各国建设工业园区的先河。

上世纪 90 年代初, 在国务院批准成立的若干国家级开发区的基础上, 各地也纷纷设立区域性开发区。经过 20 多年的开发、建设与发展, 开发区在我国地方经济发展中起着越来越重要的推动作用, 成为区域乃至全国经济增长的引擎与重要支柱。目前, 随着新技术与产业不断发展和更迭, 土地开发成本与经济社会效应间出现了诸多新情况新问题, 对开发区逐渐“个性化”发展模式的研究也愈加受到政府和社会的重视。

### 一、我国开发区的发展情况

#### (一) 开发区发展历程和现状

1985 年 7 月, 我国第一个高新技术产业开发区——深圳科技园区诞生。1988 年 5 月, 国务院批准建立了我国第一个国家级高新技术产业开发区——北京市中关村高技术产业开发区试验区, 同时颁布 18 条优惠政策。此后, 高新技术产业开发区在全国迅速发展, 在武汉、



沈阳、南京、广州、上海等十几个城市相继建立。

国家高新技术产业开发区，是我国在一些知识密集、技术密集的大中城市和沿海地区建设发展高新技术产业园区，主要依靠国内的科技和经济实力，充分吸收和借鉴国外先进科技资源、资金和管理手段，通过实施高新技术产业的优惠政策和改革措施，实现软硬环境的局部优化，最大限度地把科技成果转化为现实生产力而建立起来的集中区域<sup>1</sup>。

目前全国共有145个国家高新技术产业开发区，包括北京中关村国家自主创新示范区、天津滨海高新技术产业开发区、上海张江高新技术产业开发区、上海紫竹高新技术产业开发区、上海漕河泾新兴技术开发区、江苏苏州国家高新技术产业开发区、深圳高新技术产业开发区等。

根据2014年对全国115家国家高新技术产业开发区相关统计，开发区经济数据指标如下：2014年纳入统计的高新区74275家企业，实现营业收入226754.5亿元，工业总产值169936.9亿元，净利润15052.5亿元，上缴税额13202.1亿元，与2012、2013年数据对比如下：<sup>2</sup>

表1 国家高新技术产业开发区经济数据统计（2012-2014年），单位：亿元

项目	营业收入	工业总产值	净利润	上缴税额
2014年115家	226,754.5	169,936.9	15,052.5	13,202.1
2013年114家	199,648.9	151,367.6	12,443.6	11,043.1
2012年105家	165,689.9	128,603.9	10,243.2	9,580.5
2013-2014年114家同比增长	13.4%	12.2%	20.9%	19.5%
2012-2013年105家同比增长	17.8%	14.9%	19.1%	13.7%

从上述数据可以看到，高新开发区发展增速明显，在经济规模上已经成为国家和地方经济有力的支撑。而除了国家级高新开发区以外，各省市也建立了各种经济技术开发区、保税区、出口加工区、产业园区等等，以通过对划定区域的开发建设、招商引资，带动当地就业和经济，从而实现推动区域发展的目标。根据中国开发区网的统计，目前我国省级及以上各类开发区达到1771家，其中省级开发区超过1000家，具体构成如下：

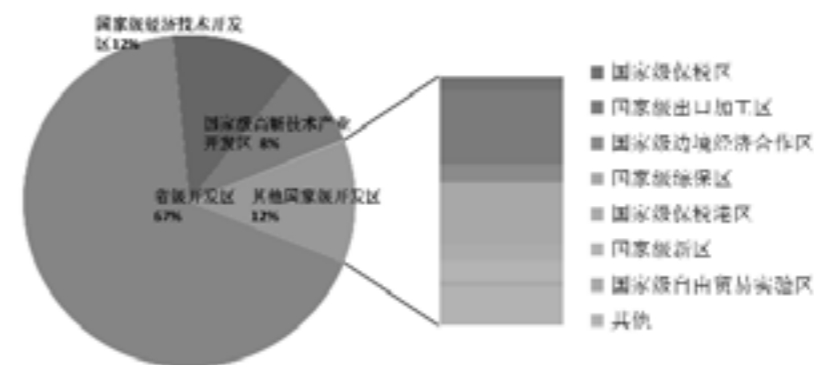


图1 我国开发区基本构成（数据来源：中国开发区信息网）

## （二）开发区管理模式

随着各种高新开发区、产业园区的迅速发展，国家和各省市为了规范开发区的管理，加强区域产业的发展，不少地区相应推动了开发区管理委员会和开发公司的成立。我国高新开发区管理模式主要采取政府直接主导、政企合作、企业独资三种开发模式。

### 1. 政府直接主导模式

开发区的管理和服务完全由政府机构行使管理职能，政府领导小组负责开发区发展重大问题决策，成立开发区管委会作为开发区日常管理机构，行使相关规划、土地、工商、水务、财政、项目审批等经济管理权限和行政管理权限，大量园区早期采用的都是这种模式。

### 2. 政企合作模式

目前大量的开发区在管委会之外成立开发公司，管委会负责经济和行政管理，开发公司参照地产商模式，负责具体的园区开发建设、招商引资、资金筹措、客户服务、投资发展等工作，例如上海的张江、紫竹、漕河泾等高新开发区采用的便是这一模式。

### 3. 企业独资模式

由企业自筹资金，获取土地或物业进行投资开发，例如招商局蛇口工业区以及国内大量由民营资本开发的园区。

## 二、开发公司主要定位及发展模式

### （一）开发公司主要定位

作为高新技术产业开发园区的具体建设开发主体，开发公司是为了执行政府的开发意志、由政府设立的企业化运作主体，因此开发公司一般都是由政府出资的国有企业，初期成立的目的正是为了保证开发区的正常开发建设。这也决定了国有开发公司在企业性质、定位、

<sup>1</sup> 百度百科：中国高新技术产业开发区词条

<sup>2</sup> 2013-2014年数据引自《2014年国家高新区综合发展与数据分析报告》（《中国科技产业》2015年10月刊），2012年数据引自《2013年国家高新区综合发展与数据分析报告》（《中国科技产业》2014年9月刊）

战略目标导向、治理结构和运作方式上的独特性，其社会性和功能性的特征是与生俱来的。早期的开发公司一般组织结构和业务范围单一，往往缺乏市场意识。

随着经济发展，政府部门对于开发公司的定位和发展战略也有了进一步的认识。以上海为例，根据2013年底发布的《关于进一步深化上海国资改革促进企业发展的意见》（即“上海国资国企改革20条”），意见中提出要明确国有企业功能定位并实施分类管理，其中功能类企业，以完成战略任务或政府重大专项任务为主要目标，兼顾经济效益。这一类的功能性企业包括了区县国资直属的开发公司等等。

### （二）开发公司发展模式

开发公司发展模式主要是指集团公司在业务布局、承担功能、发展方向等方面的特征。以下从管理体制和业务结构两方面分析：

#### 1. 管理体制

由于开发公司具有的地域属性，一般是随着产业园区的成立而设立，主要在园区范围内开展资金筹措、基础设施建设、土地获取和开发、办公楼和厂房的建设及经营，以及相关的配套服务。

开发公司早期的股权结构和组织结构比较单一，一般是国有独资或国有控股的有限责任公司，行政化管理色彩较重，很多公司没有建立股东会、董事会和监事会的治理架构和相应的管理制度，主要事项的决策是形式决策，以管委会或国资等主管部门意见为核心进行运转。

经过多年的发展，随着市场经济的发展和经济体制与国际逐步接轨，开发区之间的竞争加剧，开发公司的资本结构和治理架构也相应发生变化。一些开发公司规模不断扩大，转为集团化运营，或者通过股份制改造进入资本市场引入社会资本，采用了市场化管理方式，根据现代公司治理逐步建立和完善法人治理结构。公司与管委会的定位分工和管理层级也逐步清晰，公司具备了经营自主权。

以上海浦东的一些开发公司为例：

表2 上海浦东四大开发公司的组织形式

开发区	开发公司	组织形式
陆家嘴金融贸易区	陆家嘴集团、陆家嘴股份	有限责任公司、股份制
金桥经济技术开发区	金桥集团、金桥股份	有限责任公司、股份制
张江高新技术产业园区	张江集团、张江高科	有限责任公司、股份制
外高桥保税区	外高桥集团股份	由外高桥集团和外高桥股份公司改革而来，股份制

### 2. 业务结构

开发公司主要从事的是园区开发建设和招商引资，在规划的区域范围内以房地产开发经营为主业，包括土地一级开发和二级开发，并辅以服务、投资、环保、物流等相关必要的业务。其中一级开发是指开发公司获取土地后，投入人力物力将生地开发为熟地，最终达到可以转让或对外开展资本合作的程度。二级开发是指对一级开发完成的熟地进行工业地产、商业地产、住宅地产等建设并通过销售获得一次性收益，或通过租赁获得长期租金。房地产销售和租赁收入构成了开发公司的主要业务。以张江高科（600895）、浦东金桥（600639）、东湖高新（600133）等开发公司2015年年报公布的收入构成为例：

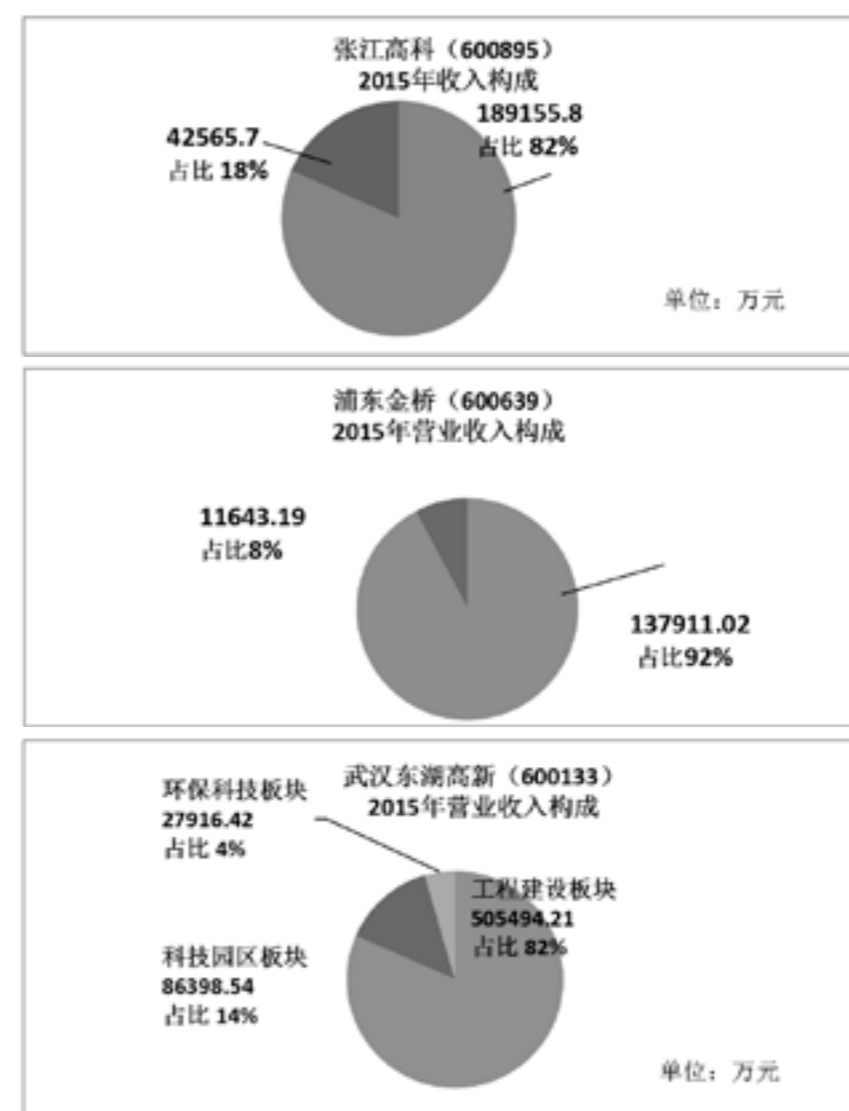


图2 数家上市公司2015年报收入构成

随着我国经济的发展,产业园区开发运营不再仅仅是国有资本独有的领域,民营资本也逐步涉入。如今在国家大力推行城镇化背景下,加上万众创新创业的政策支持,不少民营的产业园、科技园更如雨后春笋般涌现,例如专注打造产业新城的华夏幸福基业、专注文化产业的德必园区等等。园区开发公司面临着愈来愈激烈的市场竞争。而除了在园区产业结构方面需要优化和提升以外,从公司自身长远发展角度来看,仍有以下几个方面亟待改革:

#### 1. 粗放型土地开发的发展方式不具有持久性

现有的大部分国有开发公司的发展模式是通过开发园区土地,建设工业厂房、研发楼宇等项目进行租售,是典型的资源依赖型。公司的发展依附于土地资源的开发和利用,通过销售房产取得一次性的增值收益,不具备持久性。经过多年的开发,不少开发区内的土地已基本已开发完毕,早期政府向开发公司成片注入土地的发展模式已成为历史。很多开发区为了吸引投资,通常将土地资源作为引进企业的谈判条件,造成了土地资源消耗快、浪费严重。虽然在政策支持方面,开发公司可以采用二次开发等方式继续利用土地资源,但是长远来看,土地资源越来越稀缺将成为开发公司发展面临的巨大瓶颈。

例如上海市在《上海市城市总体规划(2015-2040)纲要概要》建设用地总规模将只减不增,总量控制在3200平方公里以内,而到2014年建设用地总规模已达3100平方公里。<sup>3</sup>可见,上海的建设用地使用已趋近饱和,能用于开发区的推出新增用地量更是紧张。

#### 2. 开发模式陈旧,缺乏市场竞争力

国有的开发公司在开发管理能力与民营和外资的房地产开发商相比,不具有市场竞争力。很多国有开发公司采取自主开发模式,模式陈旧,管理效率低,在规划设计、成本控制、项目管理以及后期的运营等方面与万科、万达等房地产的品牌开发商相比都存在着较大的差距。同时,随着近几年土地成本的大幅增长,开发公司需要投入更多的资金,一般通过银行贷款方式获得资金投入滚动开发,因此较多的开发公司资产负债率偏高,对公司的竞争力也造成一定影响。因此若是走出园区,失去土地资源、区域政策的比较优势,开发公司很难赢得市场化的竞争。

#### 3. 管理体制欠灵活

早期的开发公司与管委会职能划分不清晰,开发公司管理和发展模式上具有较强行政色彩,在很多情况下与园区管委会的定位和职能分工存在不清晰的现象,即政企不分,不少园区管委会和开发公司采用了“一套班子、两块牌子”的管理架构。开发公司在政府指导下运作,政府与公司并未彻底切割,未按照职、权、责一致的原则设立相应的运营和管理机构,管理体系、服务体系、运营体系交叉不清。经过多年发展,开发公司逐步建立现代企业制度,

按照法人治理结构进行管理。但总体来说,在组织结构、管理和决策机制、用人机制、薪酬体系等方面与民营、外资的市场化房地产开发商相比仍然不够灵活,开发公司在市场运作中很少能够事项独立决策,个性化引进海外专业人才及实施期权等激励方式。

此外,开发公司作为功能性企业,主要目标是推动区域经济发展,担负政策性任务或政府特定性任务,必须承担一些社会性、公共性的服务职能,但在国资管理和考核制度中,公司又作为独立运作的法人存在,自负盈亏,承担经济效益指标。这一矛盾也是开发公司实现可持续发展需要突破的问题之一。

#### 4. 业务结构过于单一

开发公司的业务结构普遍过于单一,主要从事基础设施建设和房产开发业务。目前已经有不少开发公司在探索业务多元化,开展增值服务,但业务结构分布不均衡的现象仍然很突出。从上文中可以看到,在作为市场化竞争主体的上市公司业务结构中,房地产开发经营板块掌控了超过80%的收入来源。而以功能性为主导的开发公司也不存在区别,业务结构大同小异。以数家开发公司近几年的财务数据为例:

表3:某开发公司A的2011-2015年收入数据,单位:万元

开发公司A	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
总收入	29,604.5	21,464.5	21,521.3	13,670.8	24,898.7
其中:房产租售收入	14,893.7	24,226.2	23,373.0	18,224.2	33,044.9
房产租售收入占总收入比重	50%	89%	92%	75%	75%

表4:某开发公司B的2011-2015年财务数据,单位:万元

开发公司B	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
总收入	1,980.1	3,231.4	3,492.8	3,166.9	2,862.0
其中:房产租售收入	1,558.4	2,665.0	2,810.6	2,479.9	2,120.8
服务收入	409.6	558.6	649.8	665.8	725.8
其他收入	12.0	7.9	32.4	21.1	15.4
房产租售收入占总收入比重	79%	82%	80%	78%	74%

上述两家公司均是经营多年的园区开发公司,随着近年来业务布局也逐渐向多元化发展,以区域性的土地开发、房地产开发与经营业务为基础,辅助拓展其他业务。但是从表3和表4可以看出,房地产的租赁和销售收入仍然是公司收入的主要来源,占总收入比例平均约为80%。其他的园区客户和技术服务、产业运营等收入只占据较小的比例,业务发展不平衡现象突出。

<sup>3</sup> <http://news.sohu.com/20160110/n434062121.shtml>

而业务结构单一影响的不仅仅是开发公司自身的生存和发展能力，产业配套服务跟不上企业需求，对于开发区的企业集聚、产业链和生态链打造等园区的发展方面也具有不可忽视的不利影响。随着经济的发展，开发区也必然要摆脱单纯的要素集聚的发展模式，向产业主导和创新突破阶段发展。

### 三、发展建议

在目前经济飞速发展、国资国企改革的大背景下，建议开发公司抓住机遇，下一步发展从以下几点进行完善：

#### (一) 改善土地开发经营模式，延长业务的生命周期

##### 1. 充分挖掘现有土地和厂房的潜在利用价值

一方面，提高土地开发水平，集约化开发利用。土地集约化利用是一个动态的过程，随着国内房地产行业开发水平的提高，开发区用地的效率也会随之提高。管委会等政府部门以及开发公司可以通过提高土地开发水平、改善土地利用模式，运用合理的规划布局，提高项目质量，加大土地监察力度，使开发区土地具有最佳利用方式。另一方面，充分利用老厂房、老建筑等物业资源，通过创意设计和改造，重新打造成为充满创意感、时尚感的新型的产业园区，例如上海的M50半岛文化创意产业园、田子坊、8号桥、四行仓库等园区，项目的区域价值得到了极大的提升。

##### 2. 与外部地产商合作，提高开发运营能力

国有开发公司由于缺少市场化的竞争，在开发区内处于垄断地位，在房地产开发经营领域，很多开发、经营管理的理念和模式落后于市场。为改变这一现状，开发公司可抓住现有的园区优势，充分把握机遇和利用好资源，立足园区，学习民营开发商的经验，提高土地一级和二级开发管理水平，做大做强主业。具体举措上，可以与市场化的房地产开发商以及国内、国际的专业地产基金合作，借鉴其在开发领域的先进的管理模式和经验，引进优势的资源，通过成立项目公司合作开发、联合经营等方式，在实践中提升开发运营能力，并形成高效率的决策管理体系和有效的人才激励机制。例如目前万科、绿地等房地产商以及黑石等地产基金已经在国内有过多个合作开发的成功案例。

#### (二) 拓展多元化业务结构，探索发展新方向

在“二次创业”的背景下，我国的开发区尤其是高新区正在从产业集聚向创新突破阶段过渡，相应的，开发公司借助信息、资源、政策等优势，可以对自身的业务范围进行拓展，以开发区的产业发展需求、趋势为基础，进入相关联的服务产业环节，例如环保、物流、贸易、信息服务、展览展示服务等领域。

以某国家级产业园区的开发公司为例，该公司负责某国家级产业园区的开发、建设和

运营，该公司自成立以来开展了不少拓展尝试，除了开展房地产开发经营业务外，探索增值的客户服务，通过发起设立专业的产业投资基金方式开展产业投资业务，同时开展会展、办公服务等业务，这些尝试为该公司带来了一定的收益，取得了较好的效果。以2011-2015年财务数据为例说明如下：

表5：某开发公司C的2011-2015年收入数据，单位：万元

开发公司C	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
主营业务收入	1,556	1,811	5,499	2,281	4,555
其中：房产租售收入	593	1,759	5,453	2,231	4,526
产业服务收入等其他收入	963	52	46	50	29
房产租售收入占主营业务收入比重	38%	97%	99%	98%	99%
产业服务等收入占主营收入比重	62%	3%	1%	2%	1%
投资收益	-63	-372	-359	-268	10245
净资产收益率	0.41%	0.97%	1.63%	1.33%	9.81%

C公司下属有专业的产业投资和产业服务公司，具体的财务数据如下：

表6 C公司下属产业投资公司、产业服务公司2011-2015年财务数据单位：万元

C下属产业投资公司	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
投资收益	382	241	346	-31	24,963
净利润	164	148	119	-273	15,978
净资产收益率	0.4%	0.3%	0.2%	-0.4%	18.7%
C下属产业服务公司	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
主营业务收入	661	2,017	2,321	1,639	1,428
净利润	-211	183	71	57	61
净资产收益率	-139.7%	55.1%	17.2%	12.2%	11.6%

从上表可以看出，开发公司C的收入结构极为单一，主营业务收入几乎均是由房地产租赁和销售收入构成，甚至达到99%的程度，并且在2011-2014年净资产收益情况很不理想。但是，该公司在产业投资方面取得了极大的收益，2011-2014年投资收益情况由于摊销等原

因为负数，但是2015年通过某些投资项目的退出，获得了超过主营业务收入两倍以上的投资收益，为公司带来了可观的利润，净资产回报率大幅度上升，财务状况也得到了好转。产业服务方面，借助产业园区企业客户优势，通过客户的拓展、团队的锻炼、服务水平的提升，扭转了亏损状态，在完善了产业服务的同时，为公司利润做出了贡献。

从上面案例可以看出，开发公司在做好招商引资、客户服务的同时，基于园区产业基础的投资和客户需求的服务等业务具有较好的发展空间，从与公司的能力、优势相匹配的环节进行切入，在园区共性服务的基础上寻求更多的发展方向。

开发公司可以抓住一些由于产业集聚而产生的相关服务机会，这些服务往往是一般园区企业难以独立去开展或无法做出规模效应，但又是产业发展必不可缺的服务环节。而开发公司从自身的优势出发，可以进一步拓展这些增值服务的业务范围，搭建产业所需的公共服务推广平台，并逐步向物流、贸易、报关、金融服务、投资、环保、原料检测、工商会展、大数据分析、旅游、文化等领域延伸，由单一的土地开发商向综合性的服务供应商转型，从而为区域经济发展提供更好的配套并为公司的持续发展提供动力。

### （三）推进国资改革，改善管理体制

目前我国正在抓紧推进国资国企的改革，对国有企业而言，要建立市场化的体制机制。一方面，建立科学有效的现代企业制度和规范的法人治理结构，完善股东会、董事会、监事会的建立和职能的发挥，对经营层做好授权，明确各个层级的责权利，提高决策的效率和灵活性。另一方面，引进外部资本进行混合所有制改造。通过加强与民营资本的合作，引进市场力量，嫁接外部资源，引进战略投资者对开发公司进行混合所有制改革，甚至股份制改造。股权结构的变化、新资本力量的引入可以为公司带来新变革，突破原有管理体制的僵化之处，推动公司真正面向市场，进行市场化转型。同时，建立市场化的人才引进、选拔机制和激励机制，更好地留好和用好人才。

根据国务院正式对外公布的《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》，作为国企改革“1+N”实施方案的配套文件，国有企业的“资本属性”得到了突出，直面现行国有资产管理体制中政企不分、政资不分，国有资产监管越位、缺位、错位的问题，旨在推进国有资产监管机构职能转变、改革国有资本授权经营体制、提高国有资本配置和运营效率。目前有不少地方国资管理部门正在研究和推进相关的改革，希望真正能做到国企的监管方式从管人管资产向管资本方式转变。在这一背景下，开发公司在投资管理、公司治理、职业经理人管理、管控模式、考核分配等方面，都会将更加市场化。

表7、管理体制变革前后对比

部门/机构	改革前	改革后
管理部门	管人管资产	管资本
管理体制	自上而下的指令式	法人治理结构真正发挥作用
股东会	开发公司一般股东是国资出资部门，管理部门意见代表股东	通过混合所有制改革，形成真正意义上的股东会，行使决策权利
董事会	基本服从于政府管理部门意见，未真正履行决策职能	在授权范围内自主决策，自行承担决策责任
监事会	监督职能未真正落实	监督职能得到加强，强化监督和业务指导
经营层	自主决策权不高，多数未建立市场化选聘机制	负责公司的日常经营管理，在授权范围内进行经营决策，市场化、专业化程度高

### （四）通过品牌输出、区域合作，发掘新的增长点

品牌输出是开发区发展的新模式，主要是指成熟的、已形成有影响力品牌的开发区和开发公司，通过与区域外的园区建立合作关系，授权合作园区使用开发区的品牌，合作园区提供土地、物业、政策支持等资源，开发公司输出开发经验、管理模式、服务模式以及管理团队，双方达成紧密合作。开发公司在品牌输出的过程中，可以通过中介服务、咨询服务、股权投资、项目合作等方式获得一定的收益，同时由于成熟开发区的土地资源紧缺，开发区也可以通过统筹招商实现产业梯度的转移。

例如苏州工业园区致力于产业转型升级，将“一些不适合在成熟开发区发展”的企业动员转移至异地发展，把原有的制造业用地转换成高铁、城铁、地铁用铁或三产服务业用地，开展“无地招商”，通过输出开发经验和成熟机制，建立了安徽的苏滁现代产业园、广西的钦州产业园、江苏的苏州宿迁工业园、苏通科技产业园等园区。

以上海张江高科技园区为例，张江通过品牌输出，在上海建立了“一区十八园”的发展格局，包括张江核心园区、漕河泾园区、闸北园区、青浦园区、嘉定园区、金桥园区、长宁园区、虹口园区等区域，面积为470平方公里，通过搭建项目平台，向各园区推介项目，协调引进关键机构、龙头项目等，促进产业资源的梯度配置。

但是，品牌输出模式能否成功，很大程度上取决于开发区和开发公司的市场竞争能力。随着国内开发区不断涌现和快速发展，地方政府关注力度加大，区域之间的招商引资竞争异常激烈，目前各个区域的开发建设模式趋于雷同，政府的政策支持力度差距也逐渐缩小，

管委会和开发公司的协调成本加剧、风险增加，很多区域的招商引资工作面临瓶颈，因此品牌输出道路还需要进一步的探索和尝试，一些合作模式不清晰、市场配套体系不完整的项目很容易在激烈的市场竞争中被淘汰。

综上，开发公司经过 20 多年的发展，其一些发展模式已不适应目前经济发展的需求，公司可结合自身特征和园区的产业集聚的优势、战略转型升级、国资国企改革的机遇，借助产业融合，延伸和拓宽公司的业务范围，通过调整土地开发模式、拓展多元化业务结构、改革管理体制、品牌输出等方式，调整发展模式，提升公司的竞争能力，最终实现可持续发展。

#### 参考文献：

- [1] 《国家级开发区开发公司发展模式研究》，丁峰孙琼，《经济与管理》2006（5）：20-23.
- [2] 《硅谷与 128 公路地区的对比分析及对我国高技术园区发展的启示》，刘希宋甘志霞，《研究与发展管理》2003（10）：53-57.
- [3] 《浦东开发公司模式研究》，李正图，2010，上海人民出版社.
- [4] 《开发区集团公司发展模式研究》，缪凯，2007，南京大学博士学位论文.
- [5] 《关于我国经济园区开发模式研究》，梁爽，《知识经济》2012（18）：6-6.
- [6] 《我国高新开发区现状及未来的探讨》，田志芳，《山西建筑》，2008（1）：79-80.
- [7] 《国有大型企业集团产业园区开发建设模式研究》，张荣富，《中国经贸》，2013（2），58-59.
- [8] 《我国高新技术产业开发区管理体制分析》，陈志红，《长沙大学学报》，2010（5），4-5，.
- [9] 《2014 年国家高新区综合发展与数据分析报告》，程凌华 李亭 牟丹娅 景威铭 高鉴 韩勇，《中国科技产业》，2015（10），22-42.

## 关于顶层设计对商业银行城市业务转型发展作用的几点思考

### Reflections on Top-level Design of the Commercial Banks City Business Restructuring and Development Role

■ 敬宗泉

中国邮政储蓄银行上海分行

**【摘要】**城市地区是国家宏观经济运行的主要载体，也是国民经济发展的风向标，代表着国家先进生产力的发展方向，汇集着优质的、丰富的、高端的资源。对银行业来说，城市地区经济繁荣、社会信用体系健全、高素质人才集聚、金融需求旺盛，历来是各家银行的业务发展主战场，也自然是银行业竞争的制高点，城市业务的收益构成了银行业价值创造的主要来源。对于扎根农村的邮储银行而言，要实现跨越式发展，尽快赶超同类国有商业银行，必须大力发展城市业务。因此，研究总体及区域发展战略，建立全新的市场竞争优势，是摆在我们面前的重大而紧迫的任务。本文围绕顶层设计，从体制机制、产品体系、业务流程等方面探讨解决城市银行转型发展所面临的问题，以期对商业银行改革提供参照。

**【关键词】**城市业务，改革，顶层设计

自金融产生之初，城市就是金融业的主要战场。随着世界城市化水平的提升，全球金融资源向城市集聚，城市已经成为世界金融资源的集散地、金融交易的发生地、金融服务监管的中心，金融需求和金融创新的引领者，深刻影响着金融业的发展方向。改革开放以来，城市化的快速发展也已然成为推动我国社会经济发展变革的主要力量。未来，城市化将促使我国形成以消费为主导的经济格局，以服务业为主体的消费型城市的兴起成为我国城市化的基本趋势。城市化进程所带动的国家、社会对公共基础设施、公共产品的巨大投入、城市居民消费和服务业的大发展则为银行的资产负债和中间业务提供了巨大的市场机遇。城市这一市场领域在商业银行战略蓝图中的作用举足轻重。

邮储银行在这场城市化的盛宴中具有自己的优势和机遇。一方面，城市化进程的主要阵地是中西部地区、中小城市甚至县域城镇。我行在上述区域具有网点多、覆盖面广、客户基

础牢固的显著优势竞争力相对较强。另一方面，城市化也是农民向市民转变的过程，每年数千万的农民进城，他们有很大一部分是邮储银行的客户，将在邮储银行的服务下完成市民身份的转变，必将成为我行最具潜力的客户群体。

因此，把握城市化进程，推进我行城市业务的转型发展是我行的顺势之举。邮储银行城市业务转型是自身可持续发展的需求，是增强整体竞争力的需求，也是追求卓越，建设“具有一定国际影响力的有特色的大型零售商业银行”的必经之路。

### 一、邮储银行在城市化中的机遇

对邮储银行而言，当前发展城市业务，面临着与当初发展农村业务时显著不同的竞争态势。在农村地区，邮储银行的主要竞争对手是信用社，与其相比，邮储银行在品牌形象、产品支撑、员工素质等方面占有一定的优势；而在城市地区，与其他大型国有商业银行或股份制银行相比，邮储银行相对处于劣势，城市地区的优质客户和高端客户基本被同业瓜分，竞争非常激烈。城市业务无疑是一片“红海”，不少业内人士及学者也因此对邮储银行在城市地区能否进得去、站得稳、打得赢抱有疑虑。在笔者看来，当前内外部都存在有利于邮储银行加快转型、实现城市市场突破的有利因素。

一是国家城镇化的战略部署，将拓展邮储银行城市业务发展的新领域。目前我国城镇化率仅为53.7%，距离西方发达国家的70-80%的水平还有一段距离，我国正处于城镇化的高速发展阶段。这个过程将释放大量金融需求，而在这一方面，邮储银行与主要竞争对手处于同一起跑线上。

二是产业结构调整宏观形势，将带来邮储银行城市业务发展的新机遇。党的十八届三中全会提出“积极发展混合所有制经济”，将带来很多企业的分化、组合；当前产业结构的调整升级，将催生一些新产业、新业态、新机构，都将为邮储银行发展城市业务提供新市场、新机遇、新客户。客观上，东方文化中人情文化、熟人文化的传统比较浓厚，使得邮储银行拓展其他商业银行的现有客户十分困难，但新产业、新业态、新机构的产生为客户营销开辟了新的渠道。在这一领域，邮储银行也与同业站在了同一起跑线上，具备了相对有利的条件。

三是自身资源和经验的长期积累，将夯实邮储银行城市业务发展的新基础。邮储银行自身具有的一些独特的优势，比如网点众多、资金充裕、存贷比低、信贷业务发展潜力巨大等，是其发展城市业务的有利条件。同时，经过几年的发展，其在经验、人才方面形成了一定积累，从原来的“游击队”成长为“半正规军”，具备了在部分城市地区进行战略攻坚的基础条件。

四是银行同业在经济调整中面临的客观问题，将形成邮储银行城市业务发展的新空间。当前，在江浙沪等经济发达地区，由于宏观经济形势的变化和产业结构的调整，很多银行不良率居高不下，面临较大压力，一时难以脱身。一些传统的优质企业，也因此面临着银

行机构准入趋严的问题。而邮储银行得益于改革因素和长期稳健的经营策略，在这一轮调整中包袱轻，空间大。这些情况，在客观上为其发展城市业务创造了空档期和机遇期。邮储银行完全可以在风险可控的前提下，通过适当调整风险容忍度，借助经济结构调整形成的短期信贷供求不平衡的有利时机，适时切入，雪中送炭，拓展稳定的客户群体。

### 二、邮储银行城市业务转型面临的困境

邮储银行成立之初，立足自身特点，专注“三农”和小微领域，取得了显著的成绩，解决了组建初期生存下去的问题。但随着邮储银行进入新的发展阶段，“单条腿”走路模式亟需革新。由于对城市地区的市场、客户研究不足，邮储银行在城市核心区域、重点业务领域的基础还十分薄弱，整体竞争力不强。虽然在城市业务发展上具有上述优势，但也存在一系列不容忽视的问题。

一是城市业务客户基础薄弱，营销能力不强，高端客户占有率不高。邮储银行客户经理队伍建设滞后，缺乏客户分层管理经验，在城市地区的优质客户资源匮乏，“散、小、差”客户多，高端客户较少；与合作一般、单一合作关系多，多元、深层次合作关系少。

二是产品创新能力不强。城市业务的客户需求复杂化、多样化、个性化，单一的金融产品体系不能够满足和支撑城市业务的发展。与同业相较，邮储银行产品创新在丰富性、层次性、整体性和适应性上等各方面亟待加强，才能够充分满足城市地区客户多元化的金融需求。

三是业务机制、制度、流程设计有待优化。邮储银行成立时间短，很多业务机制尚不完善，在业务流程设计方面忽视了城市业务竞争的效率要求，营销层次较低且机制保守；绩效考核机制不够完善，忽略对客户关系的经营维护；员工队伍整体水平不均衡，专业、服务能力存在提高空间；在网点规划布局方面，在城市、高档社区网点较少。

### 三、从顶层设计上突破城市银行转型发展瓶颈

“十三五”时期世界经济仍将处于后危机时期的结构调整期，经济的总体增长速度趋缓，市场的扩展力较前减弱，国际金融市场动荡性增加，世界经济发展中不稳定、不确定和不平衡的因素增多，地缘政治等非经济因素影响加大。从国内形势来看，我国经济正在向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段演化，认识新常态，适应新常态，引领新常态，是今后一个时期我国经济发展的大逻辑。

作为金融业发展的前沿阵地，城市地区将逐步构建起层次多元的金融市场体系和金融机构体系，伴随“互联网+金融”、混业经营等发展趋势，必将率先诞生出更多的业态、创新和机遇。一是线上线下的经营区间进一步模糊，“O2O”成为传统与新兴金融业的新常态。二是民营银行、民营非银行金融机构的兴起和发展进一步改变金融行业国有一家独大的格局。三

是监管机构对于金融从业机构监管的进一步改革与平衡。四是消费者对于金融行业、机构认识的彻底改变。五是传统银行业金融机构利用渠道优势与互联网+金融业态开展博弈与合作。

目前来看,新金融业态的发展模式主要包括:一是以电子银行业务为主的传统银行。传统金融机构借助互联网为社会提供金融服务,主要方式有网上银行、手机银行、银行业金融机构主办的电商平台等。随着互联网技术的发展,电子银行渠道日益成为传统银行经营发展的重点。截至2015年12月末,中国网民规模达6.88亿,互联网普及率为50.3%;手机网民规模达6.2亿,占比提升至90.1%,半数中国人已经接入互联网,网民规模增速提升,移动端即时、便捷的特性更加符合客户的使用习惯和偏好,未来移动金融将成为新金融的主要发展方向。二是以电商平台为依托的电商企业。主要包括阿里金融、京东商城等。电商企业的金融业务主要依据其供应链建立、延伸、发展,涵盖了早期的交易资金保障、支付渠道并迅速涉水向中小企业提供融资服务。三是以P2P、众筹模式为主的平台企业。互联网在资金供需方承担中介平台角色,将资金的供需方联系在一起,通过交互式营销,充分借助互联网,把传统营销渠道与网络营销渠道紧密结合。

对于银行而言,这种发展趋势将倒逼自身转型,但所带来的机遇大于危机,发展胜过挑战。一方面,银行将线下产品线上化,向形成金融闭环、场景建设不断完善发展,各银行的新金融微生态将逐步形成。这将缩小与互联网企业在消费数据积累方面的差距,奠定产品创新的基础,重新夺回金融创新的优势。另一方面,银行与互联网企业形成竞合关系,将形成银行、互联网企业、客户的三方新金融生态圈。这其中,传统银行的优势主要体现在:一是庞大的客群基础。银行有着数量庞大的客户群体,在服务过程中形成了非常稳定的银客关系。在价格、收益相同的情况下,与新金融业态相比,银行必会首先获得客户的青睐。二是技术的发展给银行发展新金融注入新动力。大数据技术的成熟,使银行可以激活原先积累的海量“睡眠数据”、获取全渠道客户的行为数据,为银行更精准的客户完整画像、客户业务需求分析、驱动产品创新和风险监控等提供了技术平台。三是互联网与产业的深度融合,为银行发展新金融提供了广阔的天地。随着互联网与各行业、产业的深度整合,银行为企业提供平台服务,B2B发展将出现大幅增长,也将催生银行新金融的升级。

顺应金融业态发展的新趋势,加快发展邮储银行城市业务,实现邮储银行的转型发展,观念转变首当其冲,创新引领需贯穿始终,顶层设计则至关重要。

一要完善体制机制。要在组织架构、资源配置、绩效考核等方面加强研究、深化改革,建立适应城市业务发展的体制机制,激发城市分行发展业务的积极性、主动性和创造性。近年来,邮储银行在城市业务发展方面积累了一些成功经验,比如上海分行在提出了“打造‘五个中心’、提升‘五种能力’”。打造“五个中心”即:夯实基础,打造零售业务最佳服务中心;突出重点,打造公司业务市场拓展中心;挖掘潜力,打造金融同业利润盈利中心;与时俱进,

打造电子银行体验展示中心;严控风险,打造城市银行风险控制中心。提升“五种能力”即:提升员工职业能力、开拓创新能力、风险识别能力、信息科技能力以及综合服务能力。完成“五大目标”即:零售业务要做强,公司业务要做大,同业业务要做实,中间业务要做好,风险防范要控牢。可见,邮储银行对城市业务的发展有了一定的把握,积累了一定的经验。

二要强化支撑保障。科技支撑方面,深刻理解科技在金融发展中的战略支撑作用,牢固树立依靠科技创新引领金融改革发展、维护金融稳定、改善金融服务的思想,进一步提升科技成果在经营管理中的应用水平,使创新成果更多转化为银行业现实生产力。进一步做好IT规划及信息系统项目的建设,特别是“以产品为中心”向“以客户为中心”,再到“以数据为中心”的转变过程注重创新。加大科技研发力度,提高自身应对市场变化的能力,特别是为基层发展注入新的活力,强化网点科技支撑建设,优化自助设备结构,将投放力度向新型设备倾斜,缩小与同业差距。人才支撑方面,城市地区客户对金融服务的要求普遍较高,如果服务能力不到位,即使营销成功,也会因为需求无法得到满足而流失客户,还会给客户留下服务能力差的印象。我们在调研过程中了解到,一些客户经理为了发展业务,陪大妈们跳广场舞来与客户拉近关系,最终把大妈们的钱“跳”到银行来。发展业务需要这样的服务精神,但不是所有客户都可以依靠这种方式去拓展,特别是一些大型机构,如果一个银行职员没有过硬的专业素质,甚至无法得到与其管理人员对话的机会。同时,发展城市业务涉及的产品创新、流程优化等,也需要大量的高素质人才。因此,邮储银行必须加强客户经理、产品经理两支队伍建设。客户经理要成为产品和方案的宣传员、客户反馈需求的信息员、日常服务提供的办事员。其中,产品经理要以部门为主,主要职能是行业的分析和研究、营销方案的设计和引导、对客户经理提供专业支撑。

三要丰富产品体系。城市市场的竞争攻坚战需要的是全方位、立体式的“火力支持”,邮储银行原来在农村市场“小米加步枪”的打法是难以发挥作用的,只有完善的产品体系才是提升城市业务核心竞争力的有力抓手。批发业务方面,一方面,依托城市区域总部聚集、贸易发达的优势,大力发展公司金融,拓宽银政合作领域,加快探索投贷债联动、产业基金发展模式,积极发展贸易融资业务,扩大国际业务规模。另一方面,发挥自身资金优势,创新同业业务格局,统筹做好资金融入融出,积极布局资产证券化、资本市场类业务,大力发展资产托管业务。零售业务方面,加强交叉营销,以大理财业务为抓手,实现客户结构调整、质量提升,推动零售业务结构优化;加快消费信贷产品的创新与落地,定向开发指定用途、指定标准和指定渠道的综合消费产品,不断提高中高端客户维护与营销能力。小微金融服务方面,积极推动基于大数据的金融创新,应用大数据更好地小微企业。传统银行小微金融服务的特点可以总结为“三高”——高风险、高投入、高定价。大数据技术的介入,为传统银行业小微金融服务带来了“鲶鱼效应”。国务院总理李克强曾经举过一个例子:他在



山东考察时，一位创业者告诉他，账上没有流水时，银行不敢给他贷款；等账上有流水了，银行又说，你有流水了，为什么还需要贷款。结果是互联网金融公司通过大数据查询到他的交易记录，评定信用等级后，通过电话主动与他联系，愿意把贷款送上门。互联网大数据技术带给银行的机遇客观存在。一方面，通过整合小微企业历史信用大数据，银行业得以为企业勾勒出更为全面的轮廓，在降低银企间信息不对称的同时，实现对客户的精准化点式营销；另一方面，通过低边际成本的大数据技术，取代高边际成本的人工实地作业，可在提高小微金融可获得性的同时，降低小微金融的定价水平。而互联网大数据技术具有无地域边界、覆盖面广、作业快捷的特点，能更好地满足小微企业短、小、频、急的用款需求。

四要优化业务流程。优化流程、提高效率是城市分行提升客户体验的有效手段。农村地区的生活节奏比较慢，客户对效率的要求不太高。但在快节奏的城市地区，客户对金融服务的效率非常敏感，如果银行各条线、各环节间的协调配合不够好，业务流程繁琐，服务效率低下，客户体验就难以有效提升。应针对城市客户金融服务的效率要求和金融市场的激烈竞争的特点，推进以客户为中心、风险控制为主线的业务和管理流程改造，优化业务办理流程，提高服务效率，提升客户体验满意度。一要做好以柜面服务为重点的流程优化；二要推动以风险控制为重点的内部审批流程优化；三要研究数据分析、移动展业等新技术应用，重塑邮储银行业务流程。

五要加强营销体系建设。城市地区客户结构复杂，拓展业务不能像抓“三农”金融服务工作那样，喊喊口号大家就分头去干，需要充分研究、理清思路、练好内功，搭建起市场拓展的架构和营销体系。当前，邮储银行的营销模式较为粗放，存在着营销力量分散，营销方式单一，客户管理方法落后，营销队伍建设滞后等问题，加快城市业务营销转型已经迫在眉睫，需要认真思考，重点加以解决。一是完善分层营销体系。按照对公业务上移、个人业务下沉的原则，切实抓好总行以及城市行的客户营销体系分工，真正实现“快速介入、有效营销”的目标。二是完善联动营销机制。明确上下级行之间、主办行与协办行之间联合营销、牵头营销和协助营销的具体办法，促使城市业务的客户营销从“单一化”向“集成化”转变。公司条线营销需要部门与支行紧密结合起来，小企业条线以支行为主，同业条线以部门为主，零售条线则要整合，要以支行为主。三是完善营销激励机制。进一步完善上下级行之间、主办行和协办行之间的利益分成机制，催生城市业务发展新动力。

综上所述，商业银行城市业务转型发展要从顶层设计入手，实现观念的转变，既要制定明确的战略规划，从外在制度层面明确发展城市业务的重要性，理清发展城市业务与发展“三农”和小微业务的辩证关系；也要加强企业文化建设，激发全员转型发展的积极性和主动性。通过战略规划和企业文化的“外”和“内”的结合，形成观念转变的合力，指明发展城市业务的方向，形成发展城市业务的共识。

## 公共财政中的契约精神

——以近代英国公共财政构建为例

Spirit of Contract in the Public Finances

■ 陈许源

上海财经大学

**【摘要】**以契约精神为视角，检视近代英国公共财政构建，可以发现两者之间紧密的勾连关系，以及其对西方近现代政治的深刻影响。公共财政是市场经济发展的产物和必然需要，而契约精神是公共财政构建的重要思想基础，在当代中国公共财政制度完善过程中，应当充分彰显契约精神的公平、公正、公开诉求。

**【关键词】**公共财政，契约精神，近代英国公共财政体系

公共财政的逻辑基础来自于契约理论，即全体社会成员通过进行民主契约的形式把一部分个人财产以赋税的方式让渡给政府，构成政府公共财政收入的主要来源，由政府依靠其强制力为社会提供其所需要公共产品，这一理论推演过程可以在近代英国公共财政构建的实践中得到印证。

### 一、公共财政诞生的前夜——王室财政的瓦解

公共财政是以满足公共需要为目的，以提供公共产品为手段，以弥补市场失灵为活动范围的一种以政府为主体的资源配置方式。从这一定义可以看出，公共财政是财政逐步发展到市场经济阶段的产物。

#### （一）公私不分的“家计财政”

中世纪的英国王朝，国家是没有公共财政及其相应制度的，实行的是王室财政，其财政来源大体分为两个部分：一是封建性收入，包括王领中的地产收入、司法罚金、教职空缺期间主教区与修道院的收入等等，正如历史学家汤普逊所言：“正确地说，在封建的盛世，公共征税是不存在的，甚至国王也是依靠自己的收入而生活，也就是说，他们是依靠王室庄园的收入，而不是依靠赋税的进款的。”

另一个是不占主体，且尚未成熟的国税。诺曼征服后，英王沿袭前盎格鲁——萨克逊王国的遗风，继续征收丹麦金；还逐渐征调一些新税，如“萨拉丁什一税”、动产税与货物进出口税，等等。国家的税款征收，财政支出由王室内廷商议，国王钦定，国王的开支没有任何控制，这样的财政严格来说是一种私人财政，其无论在观念上还是在事实上都是公私不分的，“家计财政”就是王室财政的本质<sup>3</sup>。

### （二）人身和土地依附：王室财政的封建契约

中世纪英国财政制度的主要内容是土地制度，十一世纪末的诺曼征服把英国彻底推进了封建领主制社会的大门，而这一制度的基础就是以军事封土制为形式的领地占有制，征服者威廉把土地分封给了170个大大小小的男爵，而男爵又把土地分配给4到7千个封臣，封臣接着又层层分封这些土地，土地构成了封建契约的现实基础，把国王、领主、农民的捆绑在了一起。整个土地的分封过程以一种个人效忠的契约关系作为纽带，即使是处于社会最底层的农民也要进行宣誓效忠。这种契约关系形成于双方互相之间的认同，而且“臣服、效忠和各种封建义务，都是构成一种协定的要素；这种协定在理论上与任何其它契约并无不同。”<sup>4</sup>这种契约从一方面来说，产生了对当事人进行支配和庇护的权利义务；而另一方面，产生了要求当事人从事服务以及保护的义务，是一种贯穿于当时全部社会生活范围之中的一种身份契约关系。这就给英国封建社会文化打下了契约精神的深刻烙印，为日后公共财政的构建提供了重要思想来源。

### （三）财政危机的爆发

“全部土地属于王国内的王位并且是国王尊严的一部分”。在这个前提下推演出的结论就是“国王要靠自己的收入生活”，即把国有的土地和其它的资源、财产视为国王个人的资产；但同时，它也带来一个问题，本应由国家承担公共事务费用，也要由国王收入中支出。随着英国近代民族国家的形成，王室开始面临财政危机：一是国家需要管理更多的地方司法、行政事务，供养大批政府官员，扩大中央的财政支出成为必然；二是连年浩大的战争军费开支使国库入不敷出；三是价格革命流入白银引发的通货膨胀，迫使以出租土地为主要收入来源的王室和领主不得不出卖土地，封建契约面临逐步瓦解，吃土地饭的王室财政日益显得捉襟见肘。

## 二、新契约的缔结

解决王室财政危机只有一个办法——另辟财源，收税。“公共事务几乎没有一项不是产生于捐税，或导致捐税”，民族国家的政府活动无法摆脱其对税收的依赖性，并最终依赖于税收。

### （一）财政来源的变更

都铎王朝时期，英国王室财政主要包括国王的封建收入与议会赋予税两大部分，议会赋予税是

指在特殊情况下（一般指战争）国王为了保卫国家而向臣民征收的各种赋税。赋税需要经过议会的同意方可征收，这一原则在1215年的《大宪章》中就已明确。亨利八世执政期内的1512年至1515年间，议会授予的补助金（一种综合财产税）总额288814磅，爱德华六世时期，议会批准其征收了总额355892磅的税款，玛丽女王时期，批准征收了23万磅的税款，伊丽莎白一世时期，议会直接授权了总额315万磅的税款。进入斯图亚特王朝后，赋税主要来源是关税，同时还有补助金，1/15、1/10税，人头税和消费税等，1661年-1685年英国财政收入构成中，国王收入仅占5.41%，议会控制的税收直接和间接收入占到90.56%。财政收入结构的变化必然引发财政结构自身的变化，公私不分的王室财政面临议会的巨大质疑，新的财政体系呼之欲出。

### （二）财政的公共权力引入

正像马克思所指出的：“在中世纪社会中，赋税是新生的资产阶级社会和占统治地位的封建国家之间的惟一联系。由于这一联系，国家不得不对资产阶级社会作出让步，估计它的成长，适应它的需要。”随着税收在国家财政收入中所占比重的不断攀升，市民阶层逐渐成为纳税的主体，“经济性财政收入无法克服财政压力的风险时，以政治性权力的交换来获取经济性权力，便成为一种无奈却又理性的选择”来自不同阶层的纳税者交出其经济权力的同时，必然会为自己争取相应的政治权利，而由于英国封建政体“王在法之下”和议会力量较强的特殊性，国王为了获得财政收入，也一定会给予纳税者政治权利，在这样一个交换过程中，工商业市民阶层得以参与到了议会中来。公共权力透过英国议会的长期税收斗争，逐步扩大了对于国家财政的话语权，“都铎王朝诸王尽管不满议会对他们任意征税的羁绊，为了获得尽可能多的税款，他们曾多次同议会争论，有的甚至践踏已有惯例，私自设立新税。然而国王的愿望大都以落空而告终，特别是设立新税的企图无一不以失败而终”。

### （三）公共财政的构建

随着商品经济的发展和市民社会的逐步形成，财政体系变革具备了必要的历史条件，1688年光荣革命后，英国颁布《权利法案》，明确了“凡未经国会允许，借口国王特权，为国王而征收，或供国王使用而征收金钱，超出国会准许之时限或方式者，皆为非法。”这就废除了王室财政体制，将国家财政置于议会的管制之下，自此议会不再只是一个被动的纳税组织，而开始成为对税收征用有决定权和使用有监督权的政治机构，议会开始有权知道拨款的使用情况，英国的财政体制实现了由中世纪王朝财政向近代民族国家公共财政的变革。光荣革命后，议会被确立为财政与立法的终极权威，并成为英格兰政制中的一个常规和正式机构，英国“常任议会时代由此开始”，国家财政的公共化构建逐步完成。

于氏：《论都铎和斯图亚特王朝时期英国财政体制性质的演变》，《安徽史学》，2007年第2期。  
马克思恩格斯全集（第6卷），人民出版社，1961年。  
赖勤学：《转型与立序：公共财政与宪政转轨》，知识产权出版社，2007年。  
Dowell, S: A History of Taxation and Taxes in England, Vol.1, London, 1965.  
魏建国：《代议制、公共财政、宪政内在关系检视》，甘肃政法学院学报，2006年第7期。

朱萌：《财政权的转移对英国民主发展的影响》，东北师大学报（哲学社会科学版），2014年第4期。  
[美] 泰格·利维：《法律与资本主义的兴起》，纪琨译，学林出版社，1996年。  
[法] 托克维尔：《旧制度与大革命》，冯棠译，商务印书馆，1992年。

### 三、公共财政的契约逻辑

市场经济是一种以契约为基础的经济形态，市场经济下的各种交易行为都是通过契约来完成的。在市场经济的环境中，生产者、经营者和消费者之间所进行的一切活动都是建立在等价交换、自由竞争的基础之上的，契约经济趋于普遍化，日常社会生活中的契约活动大量增加，契约现象逐渐成为了民众在生活中最为普遍、最为基本的现象。社会存在反映到社会意识上，契约就表现为社会普遍的契约意识、契约精神，卢梭《社会契约论》的诞生就是这一过程的生动注脚。无论近代英国公共财政的构建是否在主观上自为地进行了契约设计，其产生仍然是按照契约的逻辑展开的。

#### （一）两条契约

回溯近代英国公共财政的构建过程，我们不难发现蕴含其中的一条契约：公民交出其经济权力，换取政治权力，使专制权力得以限制，公民权利得以保护。但这条契约背后隐含着—个疑问，公民换取政治权利的—目的是什么？按照政治为经济服务逻辑推演，结论就是：为了自己更好更多地获取的经济利益。为什么通过这种方式来获取？这是市场经济的逻辑使然，市场经济的存在和发展，需要一个公共权力来为其提供法律框架和基础设施，供给公共产品，弥补市场经济自身的缺陷。由于公共产品的非排他性，在市场经济中的个人是没有理由“损己利人”，为公共产品供给贡献力量的，因为个人对公共产品供给会为其他人所分享。也就是说，市场经济不能自发解决公共产品的供给。而没有公共产品供给，市场经济和社会是无法正常运转。所以，由此我们可以推导出第二条契约：国家通过进行征税分享私有财产经过自由交换而产生的收益，公民以税收或其他形式的财产让渡为代价，换取国家所提供的公共产品。公共产品囊括国防、秩序、科教文卫、环境等等，换言之，就是确保市场经济能够正常运行的良好外部环境。这条契约在近代英国公共财政构建中得到了证明，议会通过对税收的征收和使用进行组织和监督，来保障收取之于国民，用之于国民，从而提高纳税人的纳税积极性，纳税人“因为国民相信赋税是缴纳给自己的，因此愿意纳税。”

#### （二）契约精神对国家运作公共财政的规约

公共财政契约规定了国家通过税收的形式将个人财产的一部分转化为政府公共财政的收入，同时，要通过—系列具有法律属性的税收契约来提供公共产品换取私人财产所有者的产权。这对国家提出了规约，这种规约投射到公共财政的运行中就体现为公共财政的公共性，具体有三个方面：一是目的的公共性，财政活动是为了满足整个社会的公共需求，相关收支活动的安排，相应政策的制定不应只基于某一个或部分社会成员的需要，只谋求少数人的利益，而是要为全体社会成员提供优质公共产品或服务；二是活动范围的公共性，由满足公共需要的目的所决定，财政活动定位于私人所不愿意去做或者没有能力去做、做不好的事情，在经济学理论上—般是指非盈利性的公共产品或者半公共产品，但也不仅限于此。在某些特定的条件之下，财政也被要求提供除了公共产品和半公

共产品之外的其他产品；在一定的规则约束之下，公共产品和半公共产品也可以由私人提供。财政的活动范围在实践的基础上，其伸缩性是相当可观的，甚至可以说并不定制，具体取决于当时的社会公共需要如何，公共意志如何表达和贯彻。三是运作机制的公共性，由财政的目的和活动范围所决定，财政的运作原理应当基于公众意志、公众决策，能够体现社会中绝大多数人的偏好；运作方式应当是公开透明、民主法治、程序规范的，而不是少部分人说了算，人治的、随意性的、隐形的。三者中，满足公共需求即财政目的的公共性是最为核心的部分，如果不能满足公共需求，财政就会失去其之所以称为财政的根本。财政活动范围的公共性是维护财政正常运转的必要条件，由财政目的决定了财政必须把资源配置到能最大限度地满足公共需求的领域中去。因此，一个能够恰当保证达到上述目的以及要求的公共运作机制应运而生。相反来说，财政总是在—定的制度框架内运作的，运作机制的公共性到了什么程度，决定着财政对于公共需求的满足程度、财政活动的范围是否合适以及财政效益的高低。在具体的行为和操作意义上，具有决定性作用的是财政运作机制的公共性。

#### （三）契约精神对公民的规约

根据契约，公民要向国家缴纳约定好的税款作为其获得公共产品的补偿，国家税收就开始体现为其提供的公共产品的价格，纳税人应当按照所签订的契约就其所具体享受的公共产品的多少向政府履行纳税义务。但这背后有一个矛盾，即公民所需求的公共产品数量的多少，主要是根据他们从主观上对于公共产品的评价来决定的，而不同的公民个体对于公共产品的主观评价必然是—不一样的，而且各个公民对公共产品的支付能力也是各异的，公众利益与个人的利益矛盾此时就暴露了出来。因此，在客观上就需要建立—种民主政治程序，使每一位公民都可以有机会去表达自己的意愿，平等地与国家政府缔结“契约”，并且能够在—定程度上达到互相妥协，从而有效地防止任何人企图超越这种妥协而将自己的意愿强加于他人之上。只有通过这种方式，才能够形成相对稳定的财政秩序和合理的财政收支规模，才能够在最大的程度上保证公共财政中“契约精神”的贯彻落实。议会是公众通过对于自身代表的选择，从而确定替代其行使财政决策权的机构，这样就可以使自己对“公共收入与支出的同意”能够通过投票的方式得以最终实现。

#### （四）契约精神对公共财政的影响

契约精神决定了公共财政是纳税人的财政，要以尊重纳税人的财产权为基础，不能与民争利，确保自身的非赢利性，实现取之于民、用之于民。契约精神还决定了预算民主是公共财政的政治基础，预算是纳税人及其代议机构控制政府财政活动的机制，是作为配置资源的公共权力在不同主体之间的分配，是—个制衡结构和民主政治程序。具有独立资产权力的纳税人，担负着国家的财政供应，必然要求以法律程序保证政府收支不损害纳税人利益，这就对预算提出了合理、准确、透明、法制的要求，而民主是其政治基础，其价值核心是实现民主财政。

[美] 查尔斯·亚当斯：《善与恶——税收在文明进程中的影响》翟继光译，中国政法大学出版社，2013年。

[法] 孟德斯鸠：《论法的精神》，张雁深译，商务印书馆，1961年。

#### 四、经验与启示

作为发展路径与英国迥然不同的东方大国，中国长达两千多年的封建社会专制统治抹去了契约精神赖以存在的现实土壤，导致其长期缺失，新中国成立之后的计划经济体制过分强调公共财政分配中的国家至上，契约精神依然没有得到根本确立。当前，中国公共财政制度建设迫切需要契约精神的扶植，近代英国公共财政构建中的契约精神这一研究范式，可以为我国提供一些有益经验和启示。

##### （一）公共财政应体现契约精神的公平诉求

近代英国的公共财政构建使封建的人身、土地依附关系变成市场经济的平等和自由竞争关系。我国在计划经济时期，公共财政从某种意义上来说体现的是身份关系而非契约关系，具体表现在针对个体、集体和国营的税收和公共财政支出区别政策上，而在市场经济条件下，契约的缔结是以市场经济的主体地位平等、一视同仁为前提的，所有的市场经济主体都应无法依靠政府权力干预而获得额外的利益或遭受额外的损失，换言之，公共财政是面向全体市场经济主体的，除必需的公共支出外，不会为某一特定的主体提供特殊照顾和保护。但从目前情况来看，在财政领域还存在很多不相适应的地方，例如有的地方政府融资平台名义上为独立公司，实际上远没有公司化，反而具有准政府性质，以地方政府的财政收入作为还款保障，获得不恰当市场地位；有些特定企业能够便利获得政府照顾与保护，误导资源的流向和配置，妨碍市场竞争，等等。这就需要贯彻契约精神，处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用，政府应跳出诺斯悖论的怪圈，恪守弥补市场失灵缺陷的权力边界，着力解决干预过多和监管不到位的问题，更好地发挥公共财政应有功能。

##### （二）公共财政应体现契约精神的公正诉求

近代英国的公共财政构建可以聚焦为政治学中权利与义务关系观念的演化，公民向政府纳税、政府向公民提供公共产品这一契约是现代政治的重要理论基础。这就要求政府公正履行契约，而这包含着两个方面的实践指向：一是政府要确保供给公共产品的数量与质量。公共产品的公共性决定了其供给需要由政府规制，即政府通过公共财政的投入和投量来进行管理。但是，当前我国公共产品供给，无论是相对于公共需求、公共产品制度安排，还是与其他国家的横向对比，都存在着的短缺，这就要求政府更好地保障和改善民生、改革收入分配制度、推进基本公共服务均等化，使公民税收投入和公共产品产出成正比；二是政府要提高供给公共产品的效率与水平，这要求政府转变职能，创新行政管理方式，增强运转效率，成为服务型政府。这两个指向既是公共财政自身不断发展内在逻辑，也是现代政府治理的必然要求，应当在经济社会建设中得到充分满足和彰显。

##### （三）公共财政应体现契约精神的公开诉求

近代英国的公共财政建构将王室财政和政府财政相剥离，废除了封建贡赋体制，实现了现代意义上的赋税，议会通过赋税征收权、财政预算权和审计权扼住了封建集权的物质力量来源，完成了

对国家财政的公共化建构。当税收的征用与财政支出不再是君主袖中随意把玩的物件，出自契约精神的需要，公众必然要求将其置于公开的境地，以法的形式进行确立，可以说光荣革命《权利法案》对税收的制约就是大写的公共财政契约。相比较而言，当前中国公共财政制度建设还有待进一步完善，税收的法定原则还没有得到很好落实，现行18个税种大多未通过全国人大立法，是以政府的行政法规的形式表达的，税收法定决不是将现行法规（条例）直接改写为一般的经济法那么简单，而应是使税法体现依法治国的基本原则、带有宪法属性，政府课税和公民纳税的事项必须通过人大，以法律明确规定。与此同时，我国在公共财政预算支出方面还存在着预算法律规定与财政权行使“两张皮”，预算编制不规范、不完善、不细化、不及时，预算缺乏透明度等问题，究其原因还是对公共财政预算公开不够、监督不够造成的。有研究模型显示，财政预算透明度得分值平均每提高10分，腐败程度就能平均下降约3.5%。我们有理由相信，通过强化契约精神，提升公共财政的公开性，不仅能够使公共财政制度更趋科学与合理，也能够使政治更加民主和清明。

#### 参考文献：

- [1] 高培勇：《公共财政：经济学如是说》，经济科学出版社，2000年。
- [2] [美] 汤普逊：《中世纪经济社会史（下册）》，耿淡如译，商务印书馆，1963年。
- [3] 朱萌：《财政权的转移对英国民主发展的影响》，东北师大学报（哲学社会科学版），2014年第4期。
- [4] [美] 泰格·利维：《法律与资本主义的兴起》，纪琨译，学林出版社，1996年。
- [5] [法] 托克维尔：《旧制度与大革命》，冯棠译，商务印书馆，1992年。
- [6] 于氏：《论都铎和斯图亚特王朝时期英国财政体制性质的演变》，《安徽史学》，2007年第2期。
- [7] 马克思恩格斯全集（第6卷），人民出版社，1961年。
- [8] 赖勤学：《转型与立序：公共财政与宪政转轨》，知识产权出版社，2007年。
- [9] Dowell, S: A History of Taxation and Taxes in England, Vol1, London, 1965.
- [10] [法] 孟德斯鸠：《论法的精神》，张雁深译，商务印书馆，1961年。
- [11] [美] 查尔斯·亚当斯：《善与恶——税收在文明进程中的影响》翟继光译，中国政法大学出版社，2013年。

13. 李春根，徐建斌：《中国财政预算透明与地区官员腐败关系研究》，《当代财经》，2016年第1期。

# 上海经济

SHANGHAI ECONOMY

ISSN 1000-4211



发行范围：国内外公开

国际标准连续出版物号：ISSN1000-4211

国内统一连续出版物号：CN31-1042/F

国内总发行：上海市报刊发行局

定价：20 元

邮发代号：4-434

国外总发行：中国国际图书贸易总公司

国外代号：BM4759

广告经营许可证：沪工商广字 3100320050042