



总第8期

复旦大学国际关系与公共事务学院
复旦大学MPA教育中心

School of International Relations and Public Affairs
MPA Program of Fudan University

2010.10





本期目录

天下智慧·政治领袖的治国艺术

- 唐太宗的执政思想及其现代意义
- 曼德拉的治国智慧及其启示
- 走入寻常百姓家：现代政治领袖扎根社会的途径

治国之道·经济发展中的政府角色

- 日本：行政指导下的经济增长
- 韩国：政府主导下的结构调整
- 中国台湾：计划性的自由经济发展

治理技术·阶梯电价的国际实践

- 美国：在阶梯定价基础上对夏季和冬季实行价格双轨制
- 日本：为鼓励错峰用电实行分时电价
- 韩国：起算点较低，居民稍有不慎便进入高价电区间
- 实行阶梯电价的制度、技术及有关探讨
 - ※ 阶梯电价的设计原则与结构安排
 - ※ 阶梯电价的分档方法
 - ※ 阶梯电价的预期影响测算与电价调整
 - ※ 对阶梯电价的批评意见

我思我在·公益组织与公益事业

- 各国企业孵化器发展对我国公益组织孵化器建设的启示
- 借鉴国际经验 发展中国公益信托事业

顾 问：林尚立 陈玉刚 陶东明

编 辑：沈夏珠 弓联兵 黄 杰 张 阳

版权所有：复旦大学国际关系与公共事务学院 复旦大学 MPA 教育中心

联系我们：shenxiazhu@fudan.edu.cn

天下智慧·政治领袖的治国艺术

【编者按】从古至今，政治领袖在一个社会和国家成长的进程中都发挥着至关重要的作用。可以说，政治领袖的意志、魅力、能力、性格、价值观和人际关系等都深刻地影响着—个社会和国家发展的方向和进度。尽管现代民主社会强调人民主权的政治原则，但是任何人都不能否认政治领袖的角色和作用，现代社会的发展事实上仍然是由政治领袖（或精英）来主导或决定的。与传统社会不同的是，现代社会的政治领袖必须有效回应和表达大众的欲求。这样才能使得政治领袖具有向下的可能并扎根于社会和民众之中，也就具有了领导的合法性。这里需要特别注意的就是政治领袖的治国和领导艺术的问题。本专题从中国古代和西方现代两位杰出治国领袖的执政思想和治国智慧进行介绍，以期对我们认识和理解政治领袖的角色和作用提供一些参考和借鉴。

唐太宗的执政思想及其现代意义

唐太宗李世民是我国古代历史上有名的君主和政治家，为维护和巩固李氏王朝的统治，在总结经验教训的基础上，他采取了一系列有效的措施，其中闪耀着不少执政思想的光辉。这些执政思想中集中体现出他的治国安邦的智慧和技艺。

“民为邦本”、“本固邦宁”的民本观念

民心向背是建立和巩固国家政权的重要基础。唐太宗认为，“君依于国，国依于民”，只有获得百姓的拥护，才能实现国家的长治久安。正是基于这样的认识，唐太宗从以下几个方面实践了自己的民本思想：其一，务清静以安百姓。唐太宗深知安静百姓才能治国理民的道理，他说：“夫治国犹如栽树，木根不摇，则枝叶茂荣；君能清静，百姓何得不安乎？”唐太宗为了安静百姓，采取了“节力役”、“息边争”、“薄赋税”等一系列措施，迅速实现国家的繁荣与安定。其二，兴产业以富民生。为了达到富民的目的，他大力提倡恢复和发展农业生产。通过实行均田制，使耕者有田；通过兴修水利，改善了发展农业生产环境；通过劝课农桑，使当时的农业生产得到迅速恢复和发展。其三，去奢糜以纾民力。为了节省开支，唐太宗大力精简机构，整顿吏治。其四，存百姓以得民心。他大力提倡救济灾民，从制度上保证了大灾之年的老百姓也有所依靠，争得了民心。

唐太宗这种对君民关系的理解和对民心向背以及人民力量的认识，在我国封建君主中是少有的。作为封建帝王，得天下后，仍能时刻牢记君舟民水、载舟覆舟的道理，这的确是难

能可贵的。也正是唐太宗的这一正确思想，孕育产生了一系列正确的政治主张。

“为政之要，惟在得人”的用人理念

用人得当与否不仅直接关系到国家政权的巩固，而且直接影响到江山社稷的安危。唐太宗李世民对此有较为清醒的认识，他认为“为政之要，惟在得人”。并以封建政治家少有的博大胸怀和气魄，卓越的识见和胆略，选拔并破格录用各类人才。第一，广求贤才，知人善任。他深知“治乱所系，尤须得人”的道理，认为以天下之广，仅靠君主一人的智慧，是难以治理天下的。只有选择、任用天下的贤才，充分发挥他们的作用，才能达到天下大治的目的。第二，不拘一格，广开才路。为培养、选拔人才，唐太宗继承并改革科举制度，增加考试科目，扩大庶族地主参政做官的机会。第三，考核赏罚，奖善止恶。唐太宗建立了一套较为完善的考核制度。在具体操作时，规定了比较系统的量化标准。太宗十分强调要利用赏罚这个有力的杠杆，奖善止恶。第四，待臣以礼，爱护人才。唐太宗深知“君使臣以礼，臣事君以忠”的道理，他虚心采纳群臣的意见，要求群臣发现自己的错误时能够直言规谏。

唐太宗的用人观和人才政策，造就了一代诤臣，避免了诸多失误，使“贞观之治”有了强有力的人才支撑。

“轻徭薄赋”、“不夺农时”的重农思想

唐太宗从“治国犹如栽树，本根不摇，则枝叶茂荣”的认识出发，把重视和发展农业生产、促进和保持农村社会安定提高到治国的关键地位。第一，唐太宗认为，应该时刻把发展农业放在政事的首位。他说：“国以民为本，人以食为命。若禾黍不登，则兆庶非国家所有。”治国先要解决“衣食”问题。第二，农时不可夺。唐太宗深知农民耕稼的艰辛，不能耽误农业生产的耕种和收割时间。他还认为不夺农时的关键是帝王要清静寡欲，不能穷兵黩武，土木不断。第三，轻徭薄赋以养生息。他要求地方官吏不要在农忙季节征发徭役，要保证农民的耕作时间。

“礼法合一，依礼制法”的德治思想

唐太宗历经隋王朝的兴衰，亲眼看到在隋末农民大起义的打击下隋王朝二世而亡的全过程，他以亡隋为借鉴，分析总结出刑酷法峻导致隋亡的教训，摈弃“严刑治国”的观点，强调“礼法合一，依礼制法”，以德治国。第一，以仁为宗，以刑为助。唐太宗一方面认识到法律是巩固统治不可缺少的工具，并把它提升到国家政体的高度。另一方面又认识到治国应“以仁为宗，以刑为助”，立法“务在宽平”。第二，遵法守法。唐太宗认为“法者，人君所受于天，不可以私而失信”。他本人以身作则，遵法守法，严格执法。第三，恤刑慎杀。唐太宗不

仅认识到法律的重要作用和遵法守法的重要作用，而且强调在执行法律时要做到“恤刑慎杀”。他就对侍臣说：“死者不可再生，用法务在宽简。”第四，防止冤狱。唐太宗要求各地在死刑执行前必须履行“三复奏”、“五复奏”。并明文规定，个别按照法律应判死罪但门下省认为有可宥情节的可以报请皇帝裁夺，使这些人获得一线免死的机会。

“爱之如一”、“绥之以德”的民族和谐思想

唐太宗采取了一系列开明的民族政策，实现与周边各民族的和谐共存，主要体现在：第一，平等待之爱之。唐太宗一改“贵中华、贱夷狄”的传统政策，对少数民族“绥之以德”“爱之如一”。由于夷酋位尊禄厚，享受平等待遇，无不感恩戴德，心悦诚服。从而大大缩小了华夷之间的差异，使隋末以来日趋紧张的民族矛盾得到缓和，改善了民族关系。第二，因其习俗而抚之驭之。在唐太宗和他的大臣们看来，少数民族在经济、社会生活方面都有自己的特点，必须尊重。根据时代的需要，唐太宗在总结秦汉在少数民族地区设边郡边县，南北朝置左郡左县的历史经验基础上，制定了在少数民族地区设置府州和册封少数民族政权首领的政策。第三，联姻和亲怀之化之。唐太宗先后下嫁南阳长公主、弘化公主、文成公主及一些宗女于少数民族首领，各族君主也都以和亲为荣，多次遣使来朝，厚加聘金，以求与唐朝联姻。

唐太宗的民族思想，从人性出发，肯定了“夷狄亦人”，承认少数民族的应有地位，唤起少数民族自尊和重现少数民族人的价值，维持了以唐朝为中心囊括周边各少数民族在内的大一统局面。

现代启示和意义

唐太宗李世民不愧为中国古代盛世“贞观之治”的伟大实践者，他在民本观、人才观、重农护农、德法兼治以及民族关系等方面的思想，无疑有着重要的历史研究价值和重大的现实借鉴意义。我们在建设中国现代国家的实践中，应该批判地继承和发展唐太宗上述执政思想，始终坚持科学发展观，不断提高党的执政能力，进一步巩固党的执政地位，实现政治、经济、文化与社会的和谐稳定和繁荣发展，重铸历史的辉煌，再创民族的盛世。

（本文主要参考李少兰：《唐太宗执政思想及其现代意义》，《中州学刊》2007年第4期）

曼德拉的治国智慧及其启示

一个伟大的领袖

一个国家，在短短十余年间，就从种族对立情绪根深蒂固的典型，转变为民主稳定、法制健全的范本。这便是全球舆论津津乐道的“南非奇迹”。这段传奇历程，也正是纳尔逊·曼德拉这位当世最为德高望重的领袖平生最伟大的成就。

他是南非黑人的领袖。为推翻南非的种族隔离制度，被南非的白人政权监禁达 27 年之久。他从监狱中出来时，已经 72 岁。1994 年，时年 76 岁的曼德拉成为南非实行全民民主选举后产生的第一位总统，并获得了 1993 年的诺贝尔和平奖。

南非白人占人口 15%，在这里也生活了几百年。黑人与白人之间的仇恨，已经积累了数百年。曼德拉刚刚就任总统之际，国家已经处在内战的边缘。这就是《不可征服：纳尔逊·曼德拉治国传奇》一书所描述的政治背景。

理性协商促进种族和解

白人的对峙实际上源于恐惧，是一种对黑人不相信、不了解、对自己即将失去特权、生活前景无法把握时的恐惧。所有白人抵抗者的剑拔弩张和战争叫嚣，实际是建立在内心的恐惧之上的。这一点为曼德拉所洞悉。

曼德拉很明白，白人尽管只占少数，但是内战一旦爆发，这个国家的黑人与白人将两败俱伤。他在与白人右翼的军队司令谈判时，说得很清楚：我知道你们的军事力量远比我们强大，我们不可能取胜。不过，假如你发动战争，长远来看，也肯定不会取胜。这是因为，第一，国际社会将完全站在我们一边。第二，我们人数众多，你不可能赶尽杀绝。这样，黑人民众会走进山林打游击，这个国家对我们所有国民而言就会变成人间地狱。

对方点头。这就是理性的力量。谈判双方在这个基础上达成共识：战争将是双输。曼德拉调动了对方理性的一面。他的方式，就是让对手感觉到受尊重。曼德拉对南非的荷兰裔白人非常了解，他会不失时机地赞扬他们的每一个优点：他们的直率、单纯和信守承诺。曼德拉甚至学会了南非荷兰语。所有这些，他都以一种坦诚而自尊的方式来表达。用对手的话来评价：“他抓人弱点和让人宽慰的能力简直是发自本能”。

伟大领袖的政治洞察力和治国智慧

敌对双方的人就这样开始沟通了。这就是一个政治领袖的品质和魅力。他能够洞察这个

国家最重大的趋势。他并非没有个人情感，但他知道，什么时候是流露情感的时机，什么时候只能压抑。在他的最亲密的战友被白人凶手暗杀以后，他最大限度地克制个人情感，号召黑民众冷静。在他支持“跳羚”橄榄球队时，他毫不掩饰对这项运动的热情——在开始，他是出于政治目的支持这项原属于白人的运动。到后来，他真的热爱起这项运动。像一个真正的球迷一样，为它的最后一场决赛的胜负焦虑得吃不下饭。结果，这项运动从原来只属于白人，变成了属于南非整个新国家的运动。书中的这一幕，太激动人心了！谁说进入一个理性、和平的时代，人就没有激情了呢？这种民族和解、万众一心的景象，怎能不让人热泪盈眶？

在这个世界上，民族间、人群间彼此仇恨而不能化解的例子太多，能够真正以一种“文明的宽恕”实现国家制度的和平过渡，南非成为一个少见的范例。在这个过程中，曼德拉的个人魅力与作用至为关键。南非有曼德拉，实为这个国家之大幸。

（本文为对约翰·卡林所著的《不可征服：纳尔曼·曼德拉治国传奇》一书内容的简介和评价，来自网络，小标题为编者所加）

天下智慧·政治领袖的治国艺术

走入寻常百姓家：现代政治领袖扎根社会的途径

民众的需要，不能单靠领导主观臆测，只有走入民间与民众同步呼吸，才能真正地做好为人民服务。

走入民间与民众同呼吸：台湾和香港的案例

2008年，台湾“立委选举”后，大获全胜的国民党反而诚惶诚恐，深恐露出半点踌躇满志，会触发三月最高领导人选举时出现“钟摆效应”，功亏一篑。那位声言“台湾人民苦了八年，所以选举后开心一晚便足够”的国民党最高领导人选举候选人马英九，选后果然丝毫不敢怠慢，反而马不停蹄，特地走到蓝营在“立委选举”中落败的区域，尤其是台南等地，进行第二阶段的“long stay”(下乡长住)。

“long stay”这个构思其实最先在2007年夏天进行，大家都知道，马的得票和支持，一向走不出台北，到了台中、台南，便是民进党的天下，为了突破这个闷局，又或者所谓“用直销方式拔樁”(“樁”即台湾人所谓的“樁脚”，地区上的政治支持据点的意思)，去年暑假，马特地

到台南、台中长时间居住：白天帮居民干活，例如喂猪、采茶、摘菜、播种、插秧、摘水果等；晚上则在农民家中留宿；到了第二天早晨就同农民全家大小共享早饭，每天朝八晚十。当中的用意，当然是了解民间疾苦，聆听民众声音。

马英九把“long stay”称作“爱乡向前行”，十六字的口号是：“下乡请益，深耕台湾，日访民情，夜宿民宅。”这个过程，马英九做得比前人更投入和认真，当年国民党另一位领导人连战选举时下乡拉票，便传出过和乡民握手，转头却赶紧要用手巾抹手的笑话，但今次马却一早走到牛棚喂牛吃草；采茶、揉茶每一个步骤做足；甚至碰上台风，宁冒滂沱大雨也不取消行程等。以往也有不少台湾政治人物下乡走访基层，例如宋楚瑜的“台湾走透透”，但却少有如马一般长时间住进乡民家中。

下乡长住当然辛苦，单看马的大眼袋便可想象得到，不止白天风尘仆仆，晚上在乡郊也不易睡好觉以便恢复体力，城市人就是很难习惯蚊蝇虫蚁，但为了走出城市，拉近与乡民间的距离，马英九还是挺过来，而他的“农业政纲”就是如此孕育而出。以往一脸严肃、不苟言笑的马英九，如今还懂得幽自己一默，打趣地说，多亏老乡雇用暂时“失业”的他(卸下“台北市市长”及国民党党主席等职)，期盼大家2008年能一起辅导他“就业”成功(选上“总统”)。

原本大家都以为这些民进党的老地盘皆是虎狼之地，为马的人身安全担忧，结果马所到之处却人头攒动，又是鼓掌、又是握手、又是签名合照。马亦很懂得人情世故，与村民拍了照，还特地拜托拍照者把相片晒出来，送给那些摄入镜头的民众。农民都是很纯朴的，只要见到马的真人便很开心。试想，马原本是乡民在电视上才可看到的遥不可及的人物，如今却住进自己家里，感觉自是不同。

“马旋风”的魅力便如此在落脚处一直辐射开去，甚至成为周边邻近村庄的热门话题。在短短半年时间里，马英九共走了260多个乡镇，接触过60多种行业，11类的农民，在超过90户人家借宿，名符其实的“马”不停蹄。结果成效立见，1月蓝军在台中、台南这些原本绿营的传统票仓，一举拿下多个“议席”，得票大幅度增加，除了民进党的贪腐和无能外，相信马的下乡长住也起一定作用。

其实前一阵子，香港政坛也流行过“民宿”。例如，2007年立法会港岛区补选期间，其中一位候选人，前保安局局长叶刘淑仪，有一晚也走到公屋(政府为基层贫困居民提供的廉价房屋)居民家中留宿，说要了解他们居住环境方面的噪音之苦。她说自己过去比较幸运，居住条件都不算挤迫，这次自己第一次住公屋，正好来一趟亲身体验，翌日还请该伙住户饮早茶，以表谢意。

但另一位政坛人物却闹出过笑话。香港民建联的领导人之一蒋丽芸，原本已说好要到公屋体验生活，更说好其中四晚要到一个公屋单位，睡在住户中的客厅，了解民间疾苦。却不料蒋丽芸可能因为出生于富家习惯不了，结果弄至半路中途便变作只住一晚，其余几个晚上搬到了酒店去住，实在有点贻笑大方了。

思考：走入寻常百姓家，领袖才能更好地扎根社会

过去在封建思想影响之下，中国人都把政治领袖当作父母官，后者则以高高在上的家长心态，把人民群众都当作子女般，由上而下、一厢情愿地去判断他们的需要，很多时甚至加上相当武断的成分，纵使出发点是好的，结果却往往大打折扣。更糟的是，当官员把自己幽禁于深宫别苑之中时，其认知与人民群众的感觉可能会出现更大的差距。

今天新时代的政治，作为领导人，再不能够像过往那样高高在上，颐指气使，反而应该更加谦卑，放下身段，走入平常百姓家，聆听民众的声音。民众的需要，不能单靠领导人主观臆测，只有走入民间与民众同步呼吸，才能真正地做好为人民服务。

经过大半年来深入基层，日访民情、夜宿民宅的洗礼，马英九对台湾岛内民情、民间疾苦的掌握就更加踏实了。而国家主席胡锦涛、国务院总理温家宝，在2008年新春的雪灾中，风尘仆仆探访煤矿工人、车站受阻延而滞留的民工，以及过往在新春、除夕期间，探访艾滋村居民等弱势社群和基层民众，与他们一起吃年夜饭，聆听民众的声音，都是很好的例子。

（本文参见蔡子强：《新君王论：造就政治领袖的50堂课》，广西师范大学出版社2010年版，小标题为编者所加）

（本栏编者：黄杰 联系方式：09110170003@fudan.edu.cn）

治国之道·经济发展中的政府角色

【编者按】东亚国家在20世纪下半叶以来的相当长时间内实现了经济高速增长，引起世人注目。“东亚奇迹”的出现很大程度上归功于政府的积极干预，这一点在世界银行1993年9月的发展报告《东亚的奇迹》中得到肯定和赞赏。世界银行认为日本、香港、韩国、台湾、新加坡、印尼、马来西亚等国家和地区之所以能够实现高速持续的经济增长，主要是因为它们实行政府强有力的决策诱导，为市场经济的发展创造了条件。在东亚地区，政府的作用不仅局限于为经济发展提供必要的制度和秩序，而且在很多领域直接参与调节经济运行。政府

的干预已成为影响经济发展的决定性投入要素。在东亚开始工业化时，大多数西方国家已处于发达状态，为迅速摆脱落后状态，从激烈的国际竞争中脱颖而出，东亚的政府精英普遍信奉以“赶超”为主要内容的发展哲学。“赶超”战略没有政府的帮助是无法实现的。基于政府在东亚地区经济发展中的积极作用，本期《天下》治国之道栏目选取了东亚地区三个具有典型代表性的案例——日本、韩国和中国台湾进行分析，以此来加深理解政府在经济初期发展的作用和意义。

日本：行政指导下的经济增长

1955年以后，日本大力引进发达国家战后新技术革命的成果，利用中东“能源革命”所带来的廉价石油建立起钢铁、造船、汽车、石油化工等一系列新型企业，形成了“投资呼唤投资”的活跃景象，经济出现全面高涨。在20世纪60年代下半期，日本出现了企业兼并的高潮，一些在战后初期被强迫解散的财阀，重新联合起来，如三菱重工、新日产、新日铁公司等。这些大型企业的合并，使日本的大规模生产体制得以建立，实现了生产设备的大型化和自动化，极大地提高了劳动生产率，获得了规模经济效益。与此同时，日本的产业结构也发生了巨大变化：在1955年，第一、第二、第三产业的比重分别为23.1%、28.6%和48.3%；到1970年，相应的数字变为6.1%、41.8%和52.1%。同时，重工业在工业生产中的比重也从1955年的44.2%上升为1970年的62.2%，成为工业中的主体。总之，在这个阶段，日本经济经历了近20年的黄金时代。在这一时期，年均增长率达到了9.8%，远远高于任何一个西方发达国家。高速增长使日本国民生产总值于1967年超过了英国和法国，1968年超过了西德，1970年日本的人均国民收入已接近西欧水平。1973年10月后，随着第4次阿以战争爆发，引发了战后资本主义世界最为严重的一次经济危机，即“石油危机”。因为日本99.7%的石油依靠进口，其中大半来自中东，因此在这次危机中受到的冲击最大。加上1971年以来美元的不断贬值，造成了日元大幅度升值，使日本的经济陷入了萧条。为了对付危机，政府采取严厉的物价管制和金融紧缩政策来控制由于石油涨价而引起的通货膨胀。同时大力实行生产合理化，发展节能技术，提高企业的素质和效益。在产业结构方面，压缩劳动密集型和资本密集型产业，发展知识密集型产业。这些措施取得了明显的成效，1976年，日本的经济开始回升，并以年均3%~5%的增长率一直到这个阶段末。在这个阶段，日本还对环境问题投入了很多关注，各方面的综合调整，使它具备了较强的抵御外部冲击的能力。

可以说，日本政府对经济的干预是相当成功的。其中常用的就是行政指导，行政指导是日本政府普遍用来支持或加强各种宏观和微观政策的一种方法。日本政府的行政指导有多种

形式，如投资协调、产业指引、企业重组牵头、信息提供、政策倾斜等等，这些行政指导对于日本政府发展重点工业、企业重组等等起到了重大的作用，如当时世界第一大钢铁公司新日铁公司就是在日本政府的推动下，由原来的八幡和富士两家钢铁厂重组而成。在日本政府的帮助下，日本在各个行业都出现了世界级的超大规模的公司。在战后经济发展的每一个关键阶段，都提出了富有远见卓识的发展战略。例如战后初期的“倾斜生产方式”，20世纪50年代确立的贸易立国和技术引进战略，60年代的收入倍增计划和重化工业战略，70年代的调整政策，80年代的高技术战略，都是宏观管理上的成功范例。日本从总供给的调节入手，着眼于经济的长期增长，成功地在十分薄弱的基础上扶植起了纺织品、造船、钢铁、汽车、计算机等产业，并使之挤入世界最先进的行列。日本之所以能做到这一点，不仅是因为日本有一个富有远见、高效廉洁的官僚阶层，更重要的是因为日本的官民之间、政企之间结成了一个亲密无间的联盟。实际上，几乎所有的经济政策都是在政府、学界、财界三方之间不断协调、磋商而达成的“共识”，它不仅集中了各界“精英人士”的智慧，而且照顾到了各方面的利益，因而它实施起来就比较顺利。

治国之道·经济发展中的政府角色

韩国：政府主导下的结构调整

韩国1961年朴正熙通过军事政变掌权后，就许诺要实现经济的迅速发展，保证国家安全。要实现这些目标，就必须对政府实行改革。他打算用一种把权力和权威集中于总统的政府形式替代已有的内阁制。朴正熙还看到，需要一种组织来制定前后一贯的经济政策，并协调其实施。为了满足这一需要，他批准了建立经济企划院(EPB)的建议。成立于1961年的经济企划院具备了几个原属不同部门的政策职能：(1)计划职能，这最初是由处理战后美国援助的重建部负责；(2)有权准备政府的预算，这是从财务部转移出来的；(3)具有收集和评价国情普查及其他统计数字的职能，这是从内务部转移出来的。经济企划院也负责和管辖外国资本与技术的流入。经济企划院有三个主要职能：(1)计划和制定经济政策纲领；(2)协调由各部门实施的经济政策；(3)在连续的基础上评价由各部门实施的政策内容经济企划院的建立有效地推动了经济的有序发展和快速增长。

60年代韩国经济开始起步，以第1个“5年经济发展计划”为标志，韩国开始工业化进程。此时，韩国政府开始实施以促进出口为特征的外向型经济发展战略。为促进出口，韩国将韩元贬值100%，并将多元汇率体系转为单一汇率体系。当时劳动力成本较低，出口主要

以轻工业产品为主，进口中粮食占较大比重。采取措施扩大出口同时，韩国还制定了《外国资本促进法》，鼓励外资流入。外资在当时占有十分重要的地位，据统计，1962 年外资在韩国国内投资中所占的比重高达 83%。

70 年代，韩国开始着力促进重化工业的发展。1973 年韩公布并开始实施“重化工业发展计划”，大量投资向重化工行业倾斜。这一时期是韩国造船、钢铁、汽车、电子、石化等工业的萌芽期，也是韩国城市化进程开始加速的时期。重化工业的发展对经济拉动效果十分明显，1972-1978 年韩国 GDP 年均增长 10.8%，重化工产品出口中的比例亦由 72 年的 21% 上升至 78 年的 35%。同期，韩国发起了著名的“新农村运动”，大大提高了农村地区的生产和生活水平。

80 年代韩经济开始自由化并开始着手进行结构调整。70 年代的过度发展带来一系列问题，韩政府要求大企业进行合并重组，结构调整主要集中在汽车、重机械制造、冶炼、造船和海外工程建设领域。这一措施促使韩产生了一批大财阀加深了这些大企业集团的市场垄断。同时，韩开始银行业私有化，降低民间资本进入金融领域的障碍，金融服务开始逐步走向多样和成熟。这一时期韩对国外直接投资的限制亦有所放宽，1984 年修改了《吸引外资法》，取消了对外资持股比率和利润汇出等的限制，对外资的审批亦转向 NEGATIVE 系统。

90 年代是韩经济逐步融入全球化进程的时期。90 年代经济区域化蔚然成风，新的国际贸易体制逐步形成。韩积极参与乌拉圭回合谈判并于 1995 年成为 WTO 创始国之一，1995 年韩人均收入首超 1 万美元，1996 年韩加入 OECD，标志着韩正式进入发达国家行列。

治国之道·经济发展中的政府角色

中国台湾：计划性的自由经济发展

从国民党接收台湾直到 50 年代末，台湾一直处于统制经济之中。统制经济体制的基本特征是，政府对经济活动实行全面的、严格的管制，国营部门在经济生活中居于垄断地位。在这一时期为了抑制恶性通货膨胀发展进口替代工业，台湾当局对外汇、贸易、物价等各个方面实行严格的管制，政府主管部门通过行政手段对资源进行直接的分配。

为了激发民间活力建立“计划性自由经济制度”，从 50 年代中后期开始，政府就有意识地培育和支持民营企业的发展，实施局部自由化的改革以发育市场体系健全市场机制，民营企业 and 市场机制在经济生活中地位日渐重要。政府通过调控市场引导着民营企业的发展方向，

与此同时它仍坚持通过公营企业和政府干预完成其政策目标。这基本上是一种政府主导下的官民并举的体制。在台湾当局的积极鼓励和扶持下，民营经济得到飞速发展。1952年时民营工业产值仅占国民生产总值的15%，到1980年时民营工业产值已占台湾国民生产总值的80%，它已超过官营资本而成为台湾经济的主要组成部分。另据统计，1976年在全部工商企业中，民营企业职工数约占90%，资产总值约占43%，固定资本占51%，产值约占77%，营业收入约占78%。这些都表明民营企业已经成为台湾经济发展中的一支主力军。

制订经济发展战略和经济建设计划以指导经济发展始终是台湾当局的一项重要职能。但是在不同的经济体制中实施发展战略和计划目标的手段和方式却是大不相同的。在统制经济体制中，台湾当局主要通过直接组织资源分配和行政干预的方式达成战略目标。台湾当局在这一时期成为经济生活中的最大投资者，它通过投资和兴办公营企业而直接参与经济生产活动。对公营企业，它主要通过指令性计划等手段直接控制其活动。对民营企业则通过对信用、外汇、美援物资的“优先分配”和包产包销等手段间接控制其活动。为了促进进口替代工业的发展，当局主要通过物价管制、复式汇率、高估新台币币值、进口管制等行政措施实现其目标。

由于台湾市场狭小，当时进口替代工业的产品市场已趋饱和，若继续发展将导致经济后劲乏力。台湾抓住当时国际分工变化的机遇，利用低廉工资的国际比较利益，大力发展加工出口工业带动经济发展，并陆续修正或制定旨在促进出口的政策与措施，如进行外汇贸易的改革、实施“奖励投资条例”、鼓励民间储蓄、对外销厂商实行税收和融资的优惠、设立出口加工区和保税仓库等。这个时期外资对台湾工业化和出口扩张起了重要作用，民间企业从进口替代转向出口产业，成为经济成长的主力。台湾企业从日本进口生产资料，向美国出口工业品，形成了生产上依赖日本、市场上依赖美国的三角贸易关系。台湾工业得到了高速发展。从1963-1973年，工业年均增长率高达18.3%，其中制造业的年均增长率达20.1%，工业产值在台湾GDP中的比重由1960年的26.9%提高到1973年的43.8%；出口贸易额中工业制品的比重由1960年的32.3%增至1973年的84.6%。至此，台湾工业建立起一个以出口加工区为依托，以轻纺、家电等加工工业为核心的产业支柱，由此带动了经济的发展。

（本栏编者：弓联兵 联系方式：09110170002@fudan.edu.cn）

治理技术·阶梯电价的国际实践

【编者按】阶梯电价是指对用户消费的电量分段计价，电价随电量增加呈阶梯状变化。目前，递增式阶梯电价广泛存在于美国、加拿大、澳大利亚的部分地区、大部分东南欧国家、部分中东国家、以及东亚的日本、韩国、我国的香港和台湾及菲律宾、马来西亚等东南亚国家和地区。

美国：在阶梯定价基础上对夏季和冬季实行价格双轨制

早在 20 世纪 70 年代前，美国已有少数州实行“生命线电价”。然而，递增式阶梯电价的流行，则是在上个世纪 70 年代的能源危机爆发之后。当时，石油等一次能源价格暴涨导致电力的燃料成本猛升，电价也随之大幅上涨。由于发达国家电气化水平高，电费在生活费支出中的比重大，电价大幅上涨会明显改变消费者的支出结构，尤其对低收入阶层影响较大。当时，美国电价上涨加重了居民用户尤其是穷人和老年人的经济负担，一些消费者组织开始对政府施压。加州立法机构 1972 年通过《Miller-Warren 能源生命线法案》，要求以居民可承受的价格满足其最低的能源需求，并通过递增价格鼓励节能。美国国会 1978 年通过的《公用事业监管政策法案》，增加了生命线电价的条款，建议由各州的监管机构或公共电力公司对居民用户的必需用电量实行较低的电价，基本用量由州管制机构或公共电力公司决定。如果电力公司在法案生效两年内未提供较低的价格，相应的管制机构在举行听证会后，有权决定该公司是否执行一个较低的价格；法案特别对递减电价进行了限制，要求：“电价中与能源成本相关的部分，不能随消费量增加而降低，除非电力公司能证明这部分成本在某段时期随着消费量增加而减少了”。该法案出台后，密歇根州、佛罗里达州、北卡罗来纳州等许多州相继实施居民递增电价。

随后美国电力市场化与电价改革发端于佛罗里达电力联合集团的电力市场实践，这是一种自然发育的电力市场化模式，它经历了由紧急功率交换、制定联合运行政策、经济功率交换一直到电力交易市场（电力联营经纪人系统）等不同阶段，在不断发展和完善的过程中为美国的电力市场化与电价改革积累了经验，并成为后来美国各州形式各异的电力市场化的借鉴。美国电力高层的特有结构和发展过程与美国电力产业的历史状况以及美国政府的产业政策有关。由于美国电力产业中的 75% 为私人所有，因此，尽管美国政府意识到对发电、输电、配电和供电实行垂直一体化的市场与电价结构会阻碍竞争，1978 年美国颁布了新的《能源政

策法》，进一步促进了发电市场自由化，1995 年联邦能源管理委员会（FERC）发布了 Mega-NOPR 提案以促进输电服务的开放，1996 年又颁布了两项法律，详细规定了电网开放式输送电力及其收费标准。

美国的电力市场是一个充分竞争的市场，全美各地存在诸多电力公司。在为终端用户供电时，各公司的收费机制存在一定差异，因此美国各州民众支付的阶梯电价也不尽相同。但大致原则是用电量超过某一限额时，需要缴纳的电费也会相应提高。

美国用电定价机制的另一大特点是在阶梯定价基础上对夏季和冬季实行价格双轨制，夏季用电需求量大，定价稍高一些。冬天需求量小，定价就稍低一些。

一般来说，美国电力公司为每户居民开出的每月电费账单包括基本费用、燃油费、消费税、州税等固定项目和配电费用、发电费用等按照用电量计算的项目。而按照用电量计算的费用相加，就能得出某地区的阶梯电价标准。

另据美国媒体报道，一些电力公司将采用新型电表计费。用精密电表每天数次自动监测每个用户消耗的电能。这项措施使电力公司能在一天的不同时间或者一年的不同季节，按不同价格计费。在电力供应紧张或燃油价格特别高时，监管机构可通过提高电价来抑制用电需求，从而减少对电厂发电的需要。

治理技术·阶梯电价的国际实践

日本：为鼓励错峰用电实行分时电价

日本的电力体制仍延续垂直一体化经营为主的模式。电力体制改革前，日本电力行业由东京、关西、中部、九州、东北、中国、四国、北陆、北海道以及冲绳等 10 大发、供电垂直一体化的私有电力公司实行垄断经营。上世纪 90 年代初，日本开始实行电力市场化改革，主要采取以行为管制代替发输电分离的结构管制的改革模式，在维持原电力公司垂直一体化垄断、分地区经营的组织结构不变情况下，在发电侧和零售侧引入竞争。

日本从上世纪 90 年代开始尝试以放松管制和引入竞争为主要特点的电力体制改革。截至目前，日本电力行业共进行了四次改革：（1）1995-2000 年，主要是在发电侧引入竞争，包括引入电力批发的招标制、IPP(独立发电企业)参与电力市场等。（2）2000-2005 年，主要是零售电力市场部分开放，开放范围为占售电量 30% 的高压用户。（3）2005-2007 年，进一步开放售电市场，开放范围扩大到售电量的 60%。（4）2007-2008 年 7 月，探讨全部放开电力零售市场的可能性。在此基础上，决定推迟全面开放电力零售市场的改革步伐。其理由：一是

认为全面开放电力市场可能会增加社会成本，而且效果尚不明朗，并有可能损害社会福利；二是还没有充分措施保障开放用户的选择权，扩大开放电力零售市场范围的前提条件尚不完善。为此，计划在5年后（2013年）讨论第5次制度改革，包括全面开放电力市场等问题。

日本对电力根据不同用途，制定多种收费标准及收费方式。主要类型有：以居民为对象的家庭用电；以办公楼、商店等为对象的商务用电；以工业为对象的高压电及大规模工业企业用的特别高压电等。其次，在电力收费制度改革方面的措施包括：实施供电合同收费确定申请备案制；引入地域间竞争；实施燃料费调整制度；大规模用户供电零售收费自由化；实施供电合同收费下调申请备案制等。目前，对大规模工业企业、商业大厦等特定单位的用电收费管制已经放开，实行了自由化对象用电收费政策，由用户和电力公司之间通过协议决定。而家庭、商店、办公楼、医院、普通企业等用电收费仍然实行严格的管制，由与用电量无关的基本收费加上根据使用量收取的从量收费所组成。再次，由于电网设备投资巨大，新进入供电企业一般难以承担高额的电网投资费用，而且各自建网，势必造成重复投资、对经济效益的提高无益。所以，日本经济产业省规定新进入的供电企业必须使用10大电力公司电网进行供电。第四，由于日本发电企业过分依赖国外石油与天然气的进口，因而燃料进口价格变动对电力公司经营业绩有着巨大的影响。为了使非自由化对象部分电力收费能够迅速反映原油价格、汇率变动等情况，从1996年1月开始，推出了对应于燃料费的变动，收费每3个月进行一次自动调整的“燃料费调整制度”。

日本销售电价主要采取先按电压等级和负荷率分类，再按用途分类定价的方式。对于居民等低压用户，销售电价主要按用电性质分类。对于工业等高压用户，则主要按电压等级及用电容量分类。所有用户均实行两部制电价，负荷率越高电价越便宜。

日本从1974年6月开始对居民用电实行阶梯电价，按照用电量将电价划分为3个档次。各地电力公司对每档定价稍有差异。以东京电力公司为例，第一档为120千瓦时，每千瓦时电价为17.87日元(1美元约合81日元)，这是保障基本生活必需的用电量。第二档从120千瓦时到300千瓦时，每千瓦时22.86日元，电价与发电平均成本持平。第三阶段是300千瓦时以上，每千瓦时24.13日元，以此促进节电。

近年来，日本居民电费还引入了基本电费、燃料费调整额、促进太阳能发电附加费等项目。此外，为鼓励错峰用电，东京电力公司还实行分时电价，每天23时至次日7时的深夜用电价格相对低廉。

韩国：起算点较低，居民稍有不慎便进入高价电区间

韩国的电价是由韩国电力公司提出申请，电价委员会进行审议，经过能源部与财政经济部协商之后确定的。它由基本电价和电量电价两部分组成，并按用途分为“民用”、“商用”、“工业用”、“农用”等几部分。决定电价的3大因素是生产成本、适当的投资回报以及公平合理，在此基础上，按不同用途和不同电压等级制定。

韩国电力工业的主体是韩国电力集团公司（KEPCO），其6家发电子公司所发电量占全国发电量的96%，韩国电力集团公司同时垄断全国的输配售电业务。韩国1999年公布了电力工业改革方案，改革计划分四个阶段逐步推进：拟先实行电力公司的内部财务分离，并建立初步的电力批发市场；然后对发电公司实施资产剥离并出售，建立发电公司和售电公司双边交易市场，并允许发电公司向用户直接售电，2009年之后，准许消费者可根据市场规则选定供应商开展直购电。

韩国1999年公布的电力改革方案，是迫于国际货币基金组织的要求。由于在国内缺乏共识，金融危机过后，电力改革步伐也随之放缓。2003年，韩国政府暂停了对韩国电力公司改组的进程。2004年，宣布暂停重组电力销售系统和电力私有化改革计划。迄今为止，韩国还没有进一步推进电力改革的举措。

韩国销售电价采取在按用户分类的基础上再按供电电压等级分类的方式，具体分为居民、教育、一般用电、工业、农业、路灯等六大类。韩国以高电价著称。前不久，韩国忠清南道天安市发生一起“房东偷用房客电”的稀奇盗窃案。东窗事发后，房东在警察面前坦白说，阶梯电价实在太贵，用不起只好偷。

自1973年开始实施阶梯电价以来，韩国的用电价格经历多次变动。根据现行阶梯电价表，以每户为单位，每100千瓦时为一个跨度，按6档划分电价。在1千瓦时至100千瓦时区间，每千瓦时电价是55韩元（1美元约合1120韩元）。此后每100千瓦时区间的用电价格分别是114韩元、168韩元、248韩元和366韩元。一旦超过500千瓦时，用户需承担每千瓦时644韩元的超高价。

在韩国，居民阶梯式电价对仍处于快速上升期的居民用电增长起到一定作用。但由于分档较多，操作复杂，执行中用户与电力公司纠纷较多。目前政府正开始着手研究进一步改进阶梯式电价制度，拟简化分档，由六档改为三档，并降低各档加价率。

由于起算点较低，居民稍有不慎便进入高价电区间。即使在严寒中，许多韩国家庭都不

敢放开使用电暖设施，但多数韩国人也因此养成了在不用电时将家用电器插头拔掉的好习惯。此外，为解决困难家庭用电问题，韩国政府对老年人、多子女家庭采取用电补贴措施。

治理技术·阶梯电价的国际实践

实行阶梯电价的制度、技术及有关探讨

一、阶梯电价的设计原则与结构安排

1. 基本原则是“预算平衡约束下的社会福利最大化”。

美国能源部和环境保护总署联合组织撰写的报告《提高能效的全国行动计划》中提到，价格设计是一个必须考虑多种目标的复杂过程，重要的管制和立法目标包括：保证公用事业公司稳定的收入来源；在各类用户间公平分摊系统的成本；为用户提供稳定的价格；以生命线价格形式满足居民家庭必需的需求，体现社会公平；便于用户理解。此外，还要考虑适用性、用户接受程度、计量装置成本等因素。管制机构和公用事业公司必须平衡上述各项目标。阶梯电价的设计自然也要取得上述目标的平衡。最基本的平衡，还是既要保障低收入者的基本生活用电，又要使供电成本得以回收。而基于不同收入群体的需求弹性差异，对需求弹性高的低收入阶层低价，对需求弹性低的高收入阶层高价，才可在保障电力公司财务平衡的同时，也使消费者总效用最大。因此，各国居民阶梯电价的设计，都以居民供电平均价格等于居民供电成本为前提，因对特殊群体的电价折扣而减少的收入，必须通过提高其他居民用户电价的方式予以弥补。

2. 阶梯结构安排各不相同。

在已实行阶梯电价的国家和地区，阶梯电价结构安排有两档、三档、四档、五档和六档甚至更多。美国加州目前实行的是五档结构。2000—2001年加州电力危机后，三大民营电力公司需要提高收入以弥补危机期间的损失。州管制者考虑了提价对低收入人群的影响，在2001年将两档电价改为五档电价，各档电量依次为基本电量、基本电量的101—130%、131—200%、201—300%、300%以上，电力公司提高的收入部分被分摊到后面的三档，最低的两档保留了危机前的电价水平，低收入者不执行最后一档电价。韩国实行的是六档居民阶梯电价，每档电价按100千瓦时逐步递增，其中第三档为目前户均电量水平。但总体而言，两档和三档更为常见。目前，美国许多州实行两档结构，日本实行三档结构。韩国也在考虑简化设计，减少分档。

3. 阶梯电价与其它结构安排并行不悖。

在许多实行递增电价的国家，季节电价、峰谷电价甚至单一标准的电价结构也同时执行。如日本的居民用户中，特别安排了“全电气化用户”的类别，该类用户不执行递增电价，其电价水平执行阶梯电价中的第二档标准。目的是为消费者提供更多的可选择空间，也有利于形成合理的能源消费结构。即使是阶梯电价，也大多都因地制宜，既有全年执行同一标准的，也有只在夏季或冬季实施递增电价，或者冬季与夏季执行不同的电量或电价标准。

二、阶梯电价的分档方法

这里只讨论最常见的两档和三档结构下的电量分档及电价标准。

1. 两档递增结构中的各档电量与电价设置。

第一步：确定第一档电量，有时称为生命线电量、基本电量或门槛电量。

当以满足最基本电量需求为主要目标时，有两种方法：第一种是先确定满足最低需求的用电设备，然后根据其功率和月使用时间测算出用电量，常称为“生命线电量”；第二种是根据平均电量的一定比例确定。如美国加州在 1982 年修改了原先的法案，将“生命线电量”改为“基本电量”，规定“基本电量”是委员会指定的满足居民用户基本需求、执行最低价格的电力消费量，依据是平均居民消费量的 50—60%。具体的方案，还要依据气候、海拔高度和消费模式，将每个电力公司服务区域划分为若干分区，然后对每个分区，分别计算出居民用户夏季和冬季的平均用电量。由于基本电量根据不同季节的平均用电量制定，已经考虑了房屋面积、用电装置等因素，因此同一个地区内，所有居民用户的基本电量相同，与房屋大小或家庭成员数无关。但规定了两类特殊设备的基本电量：只使用电力能源或者使用电力供暖的用户，他们的基本用量是冬季供热期间平均居民消费量的 60—70%；在家庭使用医疗设备的用户的基本电量单独确定，比一般居民消费量更高。

当递增电价的主要目标是节能时，第一档和第二档的边界值被称为“门槛电量”，门槛电量通常也是低于户均消费水平的电量。如加拿大哥伦比亚水电公司实行的两档递增电价中，门槛电量为 1600 千瓦时/两月，约为平均用电量的 87%（目前居民用户户均年用电量 11000 千瓦时，折合后约为 1833 千瓦时/两月）。

可见，以不同的政策目标为出发点进行两档结构的设计时，第一档电量占平均电量的比例不同，“基本电量”相对较低，“门槛电量”相对较高。

第二步：在第一档电量确定后，有两种方法确定第一、二档电价。

第一种方法是预先确定两档价差或两档收入的比例，然后计算出第一、二档电价。如美国佛罗里达州的 Florida 电力公司，2002 年 7 月起对居民电价中的非燃料部分实施两档递增电

价，门槛电量为 1000 千瓦时/月，第二档电价比第一档高 1 美分/千瓦时。测试期内，递增电价的收入与单一电价的收入相等。按收入需求测算出的新的单一电价中非燃料部分为 3.648 美分/千瓦时，实施两档电价后，1000 千瓦时以下部分 3.315 美分/千瓦时，1000 千瓦时以上部分 4.315 美分/千瓦时。

第二种方法是先设定第一档电价，然后根据总收入需求计算出第二档电价。如加拿大哥伦比亚水电公司，公司目前的居民电价分为基本电费和电量电费两部分，提出的新电价结构为基本电费加两档递增电价：基本电费与第一档电价以现行标准为基数，每年按通货膨胀系数调整；门槛电量为 1600 千瓦时/两月；最后按收入需求确定第二档电价。具体步骤为：①计算各档总用电量：先决定用电量在 1600 千瓦时/两月以下的总用电量，然后从总用电量中扣除第一档总用电量，就是第二档总用电量；②计算第一档电价和第一档收入：第一档电价=原先的单一电价 \times (1+通胀系数)，第一档收入=第一档总用电量 \times 第一档电价；③计算基本电费收入；④计算第二档收入：第二档收入=准许总收入-第一档收入-基本电费收入；⑤计算第二档电价：第二档电价=第二档收入 \div 第二档总用电量。

2. 三档递增结构中的各档电量与电价设置。

“三档”与“两档”相比，虽略为复杂，但原理基本相同。第一档电量为基本需求；第二档电量通常定为平均消费水平或多数家庭的消费区间。从国外情况来看，第二档电量上限是第一档电量上限的 2 倍以上。如美国朗蒙特市，第一档电量上限为 750 千瓦时/月，第二档电量上限为 1500 千瓦时/月；美国华盛顿州的 Avista 公司，第一档电量上限为 600 千瓦时/月，第二档电量上限为 1300 千瓦时/月；在日本，第一档电量上限为 120 千瓦时/月，第二档电量上限约为 300 千瓦时/月。

在各档电价的设置上，第一档电价低于平均成本；第二档电价一般按平均成本定价；在第一、二档电价和电量都确定后，第三档电价按收入需求原则就可确定，高于平均成本。如日本，第一档电价约为平均电价的 75%，第二档电价等于平均成本，第三档电量执行较高的价格。

三、阶梯电价的预期影响测算与电价调整

1. 预期影响的测算。

国外在设计新的递增电价时，通常还要根据所要达到的目标，来分析实施后的影响，包括用户电费支出的变化、电力公司财务平衡情况及节能效果等。

国外常用“盈亏平衡电量”衡量递增电价对用户电费的影响，简称为“平衡电量”，其含

义是月用电量等于平衡电量的用户在递增电价和单一电价下的电费支出相等。月用电量低于平衡电量的用户，将从递增电价中获益；反之，其在递增电价中的月电费支出将高于单一电价下的电价支出。

如美国佛罗里达州的 Tampa 电力公司，在 2008 年向州公用事业委员会申请将居民单一电价改为两档递增电价，建议门槛电量为 1000 千瓦时/月，两档价差 1 美分/千瓦时。公司运用 2007 年的数据预测实行新电价结构后的影响，结果显示：（盈亏）平衡电量约为 1500 千瓦时/月，即月用电量为 1500 千瓦时的用户，在单一电价和递增电价下的电费支出相等。公司 2/3 左右的居民用户月用电量低于 1500 千瓦时，他们将从新的递增电价中受益。

又如加拿大哥伦比亚水电公司，在提交的两档递增电价申请中，也对用户支出、节能效果进行了预测：也是首先确定平衡电量。假定在新的递增电价方案下，用户不改变消费模式，结果显示 14500 千瓦时为年度的平衡电量，即年用电量在 14500 千瓦时以下的用户，电费支出将低于单一电价下的电费支出。约 25% 的居民用户年用电量超过 14500 千瓦时，他们的平均年用电量为 22000 千瓦时，是居民平均用电量的两倍。他们将会更频繁地按第二档电价支付电费。如果不改变用电模式，他们的电费支出在接下来的两年内将增加 15—38.5%，其中的一小部分用户电费支出将超过 30%。关于促进节能，该申请报告按照单一电价下的需求弹性为 -0.05、递增电价下的需求弹性在 -0.075 到 -0.15 之间的假定条件，预期到 2010 年的节能效果在 200 到 500 兆瓦时之间。

2. 阶梯电价的调整。

在发达市场经济国家，居民电价通常都定期调整，阶梯电价的调整自然也循此原则。除因成本变动须调整电价外，因为随着经济社会的发展，居民用户的用电水平和结构都会发生变化，因而分段的电量也要调整。如加拿大安大略省的门槛电量和各档电价每 6 个月调整一次。再如加拿大哥伦比亚水电公司的居民第一档电价根据每年的通货膨胀系数调整，第二档电价根据电力公司的收入需求调整。美国加州每 3—5 年调整一次基本电量，电价的整体上涨不会影响前两档电价水平。

三、对阶梯电价的批评意见

尽管阶梯电价已有几十年历史，但业内一直争议不断。主要质疑之点有：

第一，降低了效率。这些批评者认为生命线电价背离了通常的成本定价原则，对生命线用量制定一个武断的低于成本的价格，会使一些小用户增加用电量，鼓励能源浪费，违背节能的目标。在一定的范围内，中等和大用电量的用户对价格的变化并不敏感，他们只是根据

需要决定用量，因此即使电价高于供电成本，这些用户也不见得会减少用量。此外，阶梯电价仅根据用电量收费，忽视了用电模式对系统成本的影响，而分时电价更容易提供峰荷信号，IPART（澳大利亚新南威尔士州独立经济管制机构）在1995年的报告中认为，高峰负荷更容易对高峰电价做出反映。

第二，产生新的不公平。有批评者指出，递增电价通过对满足居民基本电力需求的部分实行低于成本的价格，意在保证低收入者的基本电力需求。其前提假设是大多数低收入用户的用电量通常较低，高收入者用电量也多，但事实并非完全如此。一些研究认为，生命线电价没有帮助目标人群，反而使一些非目标人群受益。如Roll和Lande（1980）将1973年的居民数据分为收入和消费两类，他们认为由于生命线将对特定用户产生非目标的收益（即与其他方法相比，生命线降低了电费支出）和非目标的负担（即与其他方法相比，生命线增加了电费支出），因此该政策是无效的。Cullen等（1983：92）观察了穷人家庭的样本，发现其中许多并不是低用电量家庭，由于人口多或住宅的质量差，他们将不会从生命线电价中受益。

“小型但豪华的公寓”和“经常外出就餐”的用户，将会通过生命线电价得到“不必要的收入转移”（Dahl，1978）。Petersen（1982）使用了犹他州2000个以上的响应者的数据比较一个生命线电价方案和递减电价方案。通过收支平衡分析，样本中65%的用户将受益，低收入家庭中的90%将受益、高收入家庭中的30%将受益。他得出的结论是：“对实行收入再分配而言，生命线电价是一个相对低效的途径。低收入群体中的一部分境况变得更糟……相当比例的高收入家庭却因此受益”。比上述问题更不公平的是租住他人住房的家庭，由于这些用户的电力账单包含在其房租中，因此这些家庭（其中许多是穷人家庭）不能享受到任何电价结构给予的优惠（Peterson，1982）。此外，由于阶梯电价不能体现用户用电特性对成本的影响，因而也会导致低谷时段的用户补贴那些集中在高峰时段用电的用户。

（本主题摘编自《看各国如何定阶梯电价》2010年10月15日新华每日电讯、杨娟《阶梯电价的国际实践》载于《中国经贸导刊》2010年第10期、刘树杰《关于阶梯电价的研究》载于《价格理论与实践》2010年第3期、高效《国外多部制电价制度探析与启示》载于《大众用电》2010年第2期、唐瑛《日本、韩国电价改革对我国的借鉴与启示》载于《价格理论与实践》2009年第4期、李非《我国电价改革的路径依赖：理论与经验研究》载于《现代管理科学》2009年第3期、井志忠《探究韩国电力市场化改革》载于《大众用电》2007年第5期）

（本栏编者：张阳 联系方式：091017001@fudan.edu.cn）

各国企业孵化器发展对我国公益组织孵化器建设的启示

李慧芹^①

目前，社会公共服务需求迅猛增长，加速了政府职能转变；民间公益资源的分化和企业 CSR 差异化，推动了公益创新；大批年轻、优秀的人才进入公益领域，这些因素促使中国的 NGO 正处于“大发展的前夜”。与此同时，社会领域的公益组织孵化器也方兴未艾。例如，NPI 的公益组织孵化器是 2006 年设计成型，2007 年 4 月正式运行，旨在为初创期民间公益组织提供关键性支持的公益项目，包括办公场地、办公设备、能力建设、小额补贴、注册协助等。2006 年 1 月，NPI 在上海浦东新区注册为民办非企业单位，旨在为初创和中小型民间公益组织提供关键性支持。例如，办公场地、设备、能力建设、小额补贴、注册协助等。2007 年 4 月，NPI 的公益组织孵化器，以“有爱心，更要有能力”为口号，开始招募 NGO 入壳孵化。据 NPI 负责人吕朝主任介绍，孵化主要由几项服务构成。“一个是给它们提供免费的场地、设备，每个月还给它一些小额的补贴、资助；另外，还有能力建设上的各种培训。每个创业的 NGO 在孵化器里大概一年。这期间，我们会设置多门课程，怎样建立一个 NGO 理事会，怎样筹款，怎样管理志愿者，怎样做好财务和人力资源管理等等，都有所涉及，手把手帮助你怎么办好一个 NGO。”以“政府支持，民间力量兴办、专业团队管理、政府和公众监督、民间公益组织受益”的模式运作，机构已经成功孵化了多背一公斤、神经肌肉疾病协会、上海屋里厢社区服务中心等多家公益组织。目前在上海总部及成都项目办共有十家机构正在孵化。公益组织在申请了“公益组织孵化器”项目之后，NPI 评审小组首先对其与本项目的契合度进行评估，对符合要求的机构安排电话访谈和面谈，从使命及战略规划、执行团队、项目、管理、筹资与合作及信息披露等方面做详细询问和了解。之后，评审小组还将参与申请机构的项目活动，观察活动过程，甚至在必要时访谈服务对象，从而对项目的针对性、创新性、可持续性等方面进行评估。最终，项目 NPI 评审小组将和理事会共同审核并确定入壳机构。其模式为“政府支持，民间力量兴办、专业团队管理、政府和公众监督、民间公益组织受益”。董事会领导下的执行机构负责日常管理；向社会各界募集运作经费；与资助型组织建立公益创投合作伙伴关系；由 NPO 专家组成顾问团，借助管理咨询、会计、法律、宣传营销等专业机构的志愿力量向被孵化公益组织提供一流的咨询服务；政府提供政策支持并以购买服务形

^① 作者系复旦大学 2007 级 MPA 研究生。

式给予一定补贴；受益方为初创期的民间公益组织。公益组织孵化器的使命是专门培育新的有创新性的公益组织，发现和支持有潜力的社会人才。特别是对初创和中小型社会组织提供关键性的支持，包括办公场地、办公设备、能力建设、小额补贴、注册协助等。给被孵化机构提供专业的指导，减少它们在后勤、办公方面的困难。让优秀的项目赢得时间和机会去成长，探索自己独立发展的道路。NPI 对入驻机构的评估标准主要体现在四个方面。一是社会影响：主要考察入驻机构对社会需求和社会问题的把握，现在已经或者未来可能产生的社会推动作用，是否符合政府的扶植政策或者会影响扶植政策的制定。二是运作模式：主要考察入驻机构的运作模式是否具有创新性、可复制性和可持续性以及社会对其的认同度等。三是组织能力：主要考察入驻机构创始人的使命感、意愿和能力，管理团队的能力，理事会的组成与作用。四是契合度：主要考察入驻机构的专业化程度和需求以及政府和 NPI 团队对其的认同度。对政府来说，NPI 是个非常陌生的机构，以至于民政、安全部门格外“关照”，数次登门了解情况。但也因跟政府的接触，NPI 有了意外收获：浦东区政府、上海市民政局均对“公益组织孵化器”的理念表示认可。据吕朝介绍，目前，NPI 的资金来源主要由三部分组成。一是政府购买 NPI 的服务，包括提供免费的工作场地。NPI 在上海将近 400 平米的场地就是上海浦东新区免费提供的。最近，上海市民政局从福利彩票募集的慈善资金中拿出部分资金，启动社区服务方面的“公益创投大赛”，整个大赛从策划到执行都交由 NPI 承办。二是一些资助性组织的资助，如南都基金会、福特基金会、世界银行等。三是与企业合作（如联想集团）开展公益项目。3 年来，NPI 以跳跃式的速度飞速发展。2007 年底，募集资金突破 100 万元，到 2008 年底已达到 700 万元，吕朝估计，今年底“应该能突破 1000 万元”；除了上海，NPI 已经在北京和成都设立了项目办公室，并正与深圳沟通设立分支机构的有关事宜。

可见，类似 NPI 公益组织孵化器这样的特例已经得到了很好的发展，但从总体而言，社会领域的公益组织孵化器还处在初级发展阶段，而在经济领域，各国的企业孵化器已有一定的发展历史。公益组织孵化器与企业孵化器的最大不同就是孵化目标不同，即企业孵化器的孵化目标是营利性的企业，而公益组织孵化器的孵化目标是非营利组织。但在其他诸多方面，各国推进企业孵化器发展的做法以及企业孵化器经营管理的做法都是值得我国在推进公益组织孵化器建设中加以学习借鉴的。

从政府角度而言，各国在推进孵化器发展的过程中，由于受到各自不同国情的影响，大多具有自身独特的特点，但它们实施的很多政策值得我们学习借鉴。

一是通过立法启动发展计划。政府的职责是通过加强立法，建立合理的游戏规则，鼓励

孵化器提高开放度，吸引企业入驻。美国孵化器最大的特点是通过立法来启动孵化器发展计划，在立法的基础上确保政府对孵化器的创建和资金投入。美国绝大多数的州政府都先后通过发展企业孵化器的法案，制定企业孵化器的发展计划，拨出专款来支持孵化器的发展。政府在加强孵化器立法的同时，也通过出台各种支持中小企业成长的政策法规，在另一个层面上为入孵企业构筑良好的生存环境。瑞典政府不论从国家政策还是国家战略上，对高科技创新产业发展给予高度的重视。从战略上调整经济结构和产业结构，鼓励高新技术企业发展、研究和开发；从政策上制定扶持中小科技企业发展的优惠政策，加大资助力度。

二是加强财税政策引导。政府通过财税政策的调控，营造孵化器运行的良好政策环境，激励社会力量参与孵化器建设。一方面，政府予以项目补贴。加拿大魁北克生物技术创新中心 30% 的运作费用来自于政府，美国马里兰技术开发中心可以从马里兰科技开发公司（政府背景的公司）得到多种形式的项目拨款，圣荷塞市对孵化器创造的就业给予 3.5 万美元/人的补贴，日本相模原孵化中心受政府委托对初创企业提供免费服务，资金来自政府补贴。以色列孵化器投向在孵企业的资金，主要来自首席科学家办公室对项目的贷款，项目成功，还款付息；项目失败，不予追索。另一方面，政府予以税收优惠。加拿大魁北克生物技术创新中心、美国硅谷国际企业孵化器等孵化器都可以享受当地政府的优惠政策。

三是加大基本设施建设和投资。政府通过资金支持，推进孵化器的基本设施建设。加拿大多伦多企业发展中心是隶属于市政厅的非营利组织，它拥有政府提供的 1 万多平方米的孵化大楼，主要承担孵化服务、企业管理培训、公益性社区服务等功能，其核心是企业孵化器。美国马里兰技术开发中心由马里兰州和蒙哥马利县政府联合创办成立，总投资 800 万美元，其中县政府提供土地，州政府投资 400 万美元，另外 400 万通过发行债券来筹集。日本相模原孵化中心是日本国会通过积极支持创业企业法案后最早成立的孵化器，其投资总额中国家占 48%，相模原市政府占 48%，民间资本占 4%。

四是实施宏观指导和调控。政府通过专业部门，在宏观上指导和调控孵化器建设，使孵化器发展进入良性循环轨道。美国政府按其所肩负的使命，参与孵化器建设，由州经济开发局来统一组织或由相应机构实施管理，目的是促进孵化器建立和确保孵化器运行早日走上正轨。法国政府成立巴黎发展署，其使命就是促进巴黎商业发展，吸引全世界的投资，培育和帮助企业的发展来带动巴黎的经济增长，促进大企业间及大小企业间合作，给予小企业初期帮助。在巴黎发展署下，有 9 个不同领域的孵化器，孵化器接受不同发展时期的企业。以色列的孵化器由首席科学家办公室负责归口管理，新创企业一般要经过其筛选后方能

入驻孵化器。新创企业可在孵化器中运作两至三年，享受政府提供的各项优惠政策以及财务、管理和市场方面的支持。

五是营造创新环境。政府通过营造具有创新氛围的外部环境，促进初创企业的成长。在美国，特别是硅谷地区，由于传统的创新文化和创新精神，加之区域优势（政策、大学、科技等），构成独特的创新环境，从而造就出 INTEL, HP 这样的跨国科技企业。在以色列，形成了一种重视科技，重视创新的浓郁的社会氛围，这种重视知识，重视创造的社会氛围，为创新型人才的脱颖而出，造就了肥沃的社会土壤。以色列的有些高科技企业家对创新已经到了痴迷的程度，他们常常成功开发完一个产品并出售后，又寻找机会开始第二次、第三次创业。

从孵化器角度而言，它们在开展经营管理过程中，也是根据实际情况，形成了各自特色，各国孵化器的许多先进经营管理方式也值得我们学习借鉴。

一是提供全方位服务。孵化器一般规模较小，只有几千平方米的孵化场地，在孵的企业也不多，但孵化器更注重对创业企业提供全过程、跟踪式的服务，尤其是与大学合作，并在培训、咨询和市场和专业化服务等方面为创业企业提供全方位服务，对初建企业的成长起到了关键性的扶助作用。如硅谷 IBI 设立市场研究实验室、硅谷软件开发论坛开展专题研讨，从而能充分利用其各自的优势；日本早稻田企业加速器组织 MBA 实习生为企业作可行性调研；加拿大卡尔加利技术公司孵化器提供包括组织发展与战略计划制定、法律、税务、种子投资、技术实施过程咨询、管理团队建设、技术转移、知识产权与专利等服务。

二是利用互联网平台。由于管理人员和能力有限，孵化器通常以互联网的形式，吸引政府、社会各界资源参与，各取所需。硅谷的软件开发论坛，凭借硅谷软件企业集中的优势已成为全球最大的地区性软件企业网络组织，无论是大企业还是小企业都能从该网络中获益。加拿大国家研究院不仅支持外部创新公司的建立，而且鼓励和支持自己的员工创办企业，该研究院下属的研究机构大多具备条件孵化新生的小型技术公司。许多小型技术公司都是入住在加拿大国家研究院的研究机构中，并通过加拿大国家研究院的全国性网络获得更多的信息和知识。

三是筛选孵化目标。随着科技企业向纵深发展，由风险投资主导的企业孵化器模式成为了市场的主流。风险投资公司负责人都非常敬业，着力寻求好的目标，争取最大化收益。美国创业企业发展一般经历三个阶段：第一阶段为初创期，主要通过自筹资金，或从亲戚朋友处借资金创办公司；第二阶段，如果其理念和想法获得认可，即可以获得天使资金的支持；第三阶段，才是风险资金的支持。通常创业者较易获得天使资金的支持，需达到一定规模才

能获得风险投资。芬兰将在孵企业分成 A、B、C 三级，A 级企业：成长快、团队强、投资人支持；B 级企业：有待投入时间、精力、资金，使 B 级变成 A 级；C 级企业：鸡肋企业。孵化器从一开始就把资源集中在 A、B 级企业上，帮助企业与大学及研究所合作，证实新企业的技术可行性；另一方面帮助新企业寻找风险投资人，从市场角度对企业进行指导。

四是开展创业大赛及企业实践。美国麻省理工学院较早时就成立了“产品开发创新中心”，即我们现在一般称之为“大学科技园”和“孵化器”的机构。麻省理工学院设立了一个题为“50K”的创业大赛，每年举行一次，前几位获奖者可以获得总额为 5 万美元的奖金。创业中心共设置 29 门创业课程，其中 15 门课程的高级讲师来自企业，这些讲师大多为麻省理工学院校友，都不取报酬。他们带着学生直接深入到企业，了解企业的实际运作，帮助企业解决实际问题，提高企业的管理能力和创新能力，提高经济增长速度，促进企业的各方面发展。

五是按照生命周期进行孵化。英国的帝国理工科技园的特点是按照企业生命周期演化规律进行孵化，帝国理工的孵化器认为一个企业的发展都要经历幼儿、少年、青年期，初办的企业属于幼儿期，需要照顾；然而幼儿期的企业往往又没钱，大都用产权来融资，所以孵化器帮助企业解决创业资金问题尤为重要。瑞士将科技创新分为创意阶段、死亡之谷阶段、公司正常滚动发展阶段等三个阶段进行孵化。瑞士技术创新委员会为实验室的项目与市场之间架起一座桥梁，帮助项目在产品转化期渡过死亡之谷阶段，并推动好项目的下一代研发，疏通好项目与大学及私人企业的合作渠道，使科技向市场成功转移，最终促进国家及地区经济发展。

我思我在·公益组织与公益事业

借鉴国际经验 发展中国公益信托事业

李慧芹^②

根据新华网今年 6 月的消息，中国第一个以“灾后重建为目的的公益型信托计划”日前由西安国际信托有限公司在西安成立，成为金融机构援建灾区的最新模式。1 0 0 0 万元的捐助资金将定向用于陕西地震灾区受损中小学校舍重建或援建新的希望小学等公益项目。根据京华时报今年 7 月的报道，北京也推出首个公益信托计划，中华慈善总会与招商银行和北

^② 作者系复旦大学 2007 级 MPA 研究生。

京国投合作推出“同心慈善1号新股申购集合资金信托计划”。可见，依据《信托法》、《公益事业捐赠法》、《信托公司管理办法》等相关法律法规，尤其是随着《中国银监会办公厅关于鼓励信托公司开展公益信托业务支持灾后重建工作的通知》的下发，公益信托已在我国步入实践探索阶段。根据我国《信托法》的规定，为了下列公共利益目的之一而设立的信托，属于公益信托：（一）救济贫困；（二）救助灾民；（三）扶助残疾人；（四）发展教育、科技、文化、艺术、体育事业；（五）发展医疗卫生事业；（六）发展环境保护事业，维护生态环境；（七）发展其他社会公益事业。公益信托是从事公益事业的一种制度设计，各国公益信托各有特点，值得我们学习借鉴。近年来，国内外学者都对此作了详细介绍。本文对此作一归纳，并根据我国国情提出若干建议。

一、英国的公益信托

信托最初起源于英国教徒变相馈赠教会土地这一特殊事件，随后不断地被效仿，并扩散到一般的遗产继承及其他的财产管理方面。13世纪英国颁布了《没收法》，禁止将土地捐赠给教会，否则一概没收。为规避法律，虔诚的教徒采取信托方式取代捐赠，委托他人经营管理土地，并将取得的收益全部交给教会用于宗教事业。这种做法尽管不能使教会取得该被转让土地的所有权，却能使其享受由该土地所生的全部利益。英国信托业自建立之初就走向了以个人信托为主的模式，主要包括民事信托和公益信托。民事信托以承办遗嘱信托为主；公益信托指人们将捐赠或募集的款项交给受托人，指定受托人用受托资金或财物兴办学校、医院等公益事业。

英国根据《1960年公益法》成立了“公益事务署”，作为公益信托统一的主管机关。除依法享有登记豁免权的公益事业外，任何公益信托的设立、变更和终止都应由受托人向公益事务署办理登记。公益信托一经登记，即具有“公益性”，可享受法律上的优惠。该项登记工作，要受到公众的公开监督，任何人都可以在合理的时间内，向设在伦敦的公益事务署和设在利物浦的公益事务署办事处请求阅览任意公益信托的登记事项。公益事务署公益委员会可以对公益信托行使检查权，有权要求取得有关公益信托的材料，包括账目和会计报表，查阅公益信托的档案，并可采取措施补救受托人管理中的失误。英国公益信托主要包括以下四类：一是救济贫困的信托；二是促进教育的信托；三是倡导宗教的信托；四是其他有益于社会，但又未列入前三类的信托。英国公益信托享有的税收优惠政策包括：一是根据《1988年所得税和公司税法》规定，公益组织的收入只要用于慈善目的，通常会豁免个人所得税、公司所得税。二是公益组织完全占有或者主要为慈善目的而占用的土地，减半征收继承税。三

是公益组织出售他人捐献的物品可以豁免增值税。四是任何人在生存期间或去世时将财产转移给公益组织的，均免征继承税。个人向公益机构捐款符合一定条件的可以从纳税收入中扣除。五是根据《1992年公益收益税收法》规定，公益信托原则上豁免征收资本增益税。六是将地产转移给公益组织的，还可以免缴印花税。七是受益人终止信托的行为不征所得税。

二、美国的公益信托

美国一方面继承了公民间以信任为基础，以无偿为原则的非营业信托，另一方面一开始就创造性地把信托作为一种事业，用公司组织的形式大范围地经营起来。美国最早完成了个人受托向法人受托的过渡、民事信托向金融信托的转移，为现代信托制度奠定了基础。美国的信托机构在创立初期是与保险业结合在一起的，1822年成立的“纽约农业火灾保险放款公司”被认为是美国信托业的鼻祖。1853年，又是在纽约成立了美国联邦信托公司，这是美国历史上第一家专门的信托公司，其业务比兼营的信托业有了进一步的扩大和深化，在美国信托业发展历程中具有里程碑的意义。

在美国，公益信托的监督权主要由州检察长依据《统一公益信托受托人监督法》行使。公益信托的受托人在受让信托财产之日起6个月内，向州检察长申请登记并附上信托文件的复印本。但登记不是公益信托的成立要件。是否登记并不影响信托的有效成立。登记的意义主要体现为确认和证明的效力以及向社会公众披露信息。此外，在日常监督中，受托人必须定期向检察长提出书面报告，报告内容包括资产细目、营运状况、会计报表等。美国公益信托在具体形式上主要有三大类：一是公众信托，即对某一特定范围内的居民为了该范围内的人的利益而捐赠的款项进行管理和运用所产生的信托。二是公共机构信托，即由学校、医院和慈善组织等公共机构在接受捐款以后，将款项委托给信托机构进行合理有效的管理，以提高资金使用效率。三是慈善性剩余信托，即由捐款人设立的一种慈善性信托，它允许捐款人获得一定比例的信托收益，以维持自身和家庭的生活，而将剩余部分全部转给某个特定慈善性机构，包括慈善性剩余年金信托、慈善性剩余单一信托和共同收入基金等。美国公益信托享有的税收优惠政策包括：一是公益信托的受托人可免交所得税；二是公益信托财产为土地、房产时，免征土地税和财产税；三是对委托人而言，设立公益信托可享有税收减免。另外，美国高税率的遗产税起到了鼓励和促使富人在其死后将财产用于公益事业的作用。很多美国人在生前就开始筹划，通过赠送给亲友、捐给慈善机构、设立公益信托或遗嘱信托等方式，想方设法使自己的财产在死后低于遗产税起征点，从而避免或缓交遗产税。

三、日本的公益信托

日本的情况与英美有所不同。日本最初建立信托制度，源于明治维新后全面学习西方的浪潮，随后为了解决工业化过程中资金缺乏的问题，迅速转化为一种资金筹集的工具。日本在实践中开创了金钱信托这一具有日本特色的业务品种，业务量迅速攀升，信托公司开始执行长期金融的职能。日本以金钱信托为主，是与日本的国情有关的。日本居民的财产以货币形态为主，证券及其它资产较少加之没有以其它财产形式交别人管理的习惯，信托机构经营的对象只能是货币形态的金钱信托；金钱信托的收益比商业银行的利息要高，对委托者很有吸引力；而且这种以长期形式存在的金钱信托，又通过贷款信托的方式运用于国家的基础产业项目，适应了日本国民经济的发展的需要。

《日本信托法》规定，公益信托属主管官署监督，主管官署可以随时检查公益信托事务的处理情况，亦可以命令实行财产提存或其他必要处分。受托人应当每年定时一次公告信托事务及财产状况。在日本，公益信托主要有以下特征：一是其业务仅限于扶助捐赠，由信托银行负责向主管政府部门申请批准，不须法人登记。二是公益信托可以拆分信托财产，将其灵活地运用于公益活动，因此小规模的资金也能在适当的时机为公益活动发挥作用。三是信托银行作为善意的管理人，负有日本《信托法》规定的注意、忠实、分别管理的义务，并有责任针对信托事务或财产状况每年进行一次公告，因此能够确保其管理的信托财产的严肃性。此外，公益信托财产与信托银行的固有财产及其他信托财产分账管理，因此能够保持公益信托财产的独立性，从而保证了信托财产的安全。四是通过设定信托管理人来保护不特定多数受益人的利益。五是公益信托的名称中可载入财产捐赠企业或个人的名称，以永远赞颂其善意。日本公益信托享有的税收优惠政策包括：一是设立私人信托一般不征所得税。如果委托人是公司，则其信托财产转移均被视为在公平市场销售，应就其资本利得缴纳所得税。如果委托人是个人，则信托财产的转移可视为特定捐赠支出，依据税法规定的扣除限额税前扣除。此外，受益人也要承担一定的纳税义务，具体情况因受益人、委托人的性质而不同。二是信托财产从委托人到受托人的转移本身不征消费税。日本的消费税就是国际上通常意义上的增值税，由于信托财产被认为属于受益人所有，所以用实物方式收到的收益也无须缴税；支付给专职受托人的报酬应缴纳消费税。三是信托终止时，信托各关系人均没有申报缴纳所得税的义务。

借鉴各国经验，立足我国国情，本文对推进我国公益信托事业发展提出如下建议：

一是立足我国国情，以社会需求为导向推进公益信托事业。从各国情况来看，社会需求是推动公益信托产生和发展的根本原因，公益信托的发展方向应该是在公平环境中通过竞

争机制而确定，以实现供求关系的平衡。只有在社会需求充足的情况下推出合适的社会供给，才能使公益信托走上健康发展的方向。值得指出的是，传统风俗习惯是决定各国公益信托事业发展方向的深层次原因，因此我国必须根据自身国情，适应社会需求，稳步推进公益信托的发展。尤其是要完善公益信托的准入机制和退出机制，使公益信托的规模和数量由社会需求决定。

二是加强公益事业管理机构协调合作，建立科学统一的公益信托设立审批制度。从各国情况来看，公益信托应该有一整套完整的设立审批制度。从我国情况来看，根据《中华人民共和国信托法释义》：在本法关于信托设立的有关规定基础上，本条对公益信托的设立规定了审批制，要求经有关公益事业的管理机构批准。这种审批就是要对某信托是否符合本法规定的公益信托的要求进行审查。本条规定的批准机关，不是专门设立的对公益信托进行审批的机关，而是目前已有的涉及有关领域的管理机关。比如运用信托形式资助癌症患者，应当经卫生行政部门的批准；运用信托形式资助贫困大学生，应当经教育行政部门批准等。可见，公益事业管理机构涉及民政、教育、科技、文化、卫生、体育、环保等方方面面的主管部门，各公益事业管理机构应该加强协调合作，制定出一套科学统一的公益信托设立审批制度。

三是加强税收政策的优化完善，建立有利于公益信托制度健康发展的税制环境。从各国情况来看，公益信托都是享受了一定的政策优惠。公益信托是为了实现公益目的，可以促进社会的发展和进步，是一项有利于国家和社会的公益活动。我国《信托法》第六十一条明确指出：国家鼓励发展公益信托。但该条是原则性的规定，没有规定国家鼓励发展公益信托的具体措施。我国《公益事业捐赠法》规定，公司和其他企业依照该法的规定捐赠财产用于公益事业，依照法律、行政法规的规定享受企业所得税方面的优惠；自然人和个体工商户依照该法的规定捐赠财产用于公益事业，依照法律、行政法规的规定享受个人所得税方面的优惠；境外向公益性社会团体和公益性非营利的事业单位捐赠的用于公益事业的物资，依照法律、行政法规的规定减征或者免征进口关税和进口环节的增值税；对于捐赠的工程项目，当地人民政府应当给予支持。公益信托与公益事业捐赠法所规定的捐赠财产用于公益事业，同样都是具有公益目的，都是为了公共利益，因此，在享受优惠方面应当是同等的。同时，我国也需要逐步完善对公益信托的政策优惠，从而促进公益信托的发展。

四是发挥各自优势，实现公益信托与基金会的功能互补。从各国情况来看，公益信托与基金会都是从事公益事业的一种制度设计。但相对而言，公益信托的准入门槛较低，运营较为灵活。因此，20世纪90年代以来，西方国家越来越多的捐赠人选择设立公益信托的方

式实现自己的公益目的。从我国情况来看，根据《基金会管理条例》规定，即使是设立非公募基金会，原始基金也不得低于 200 万元。这一条件对于许多希望奉献爱心的人士而言，准入门槛较高。因此他们可以设立公益信托，通过信托公司的专业化管理，实现公益信托财产的保值增值，从而长期持续支持某项公益事业。从长期来看，公益信托将与基金会成为促进公益事业发展的—体两翼。

五是借鉴基金会相关法规政策，进一步完善公益信托制度。从各国情况来看，公益信托经过长期发展，都有一系列配套制度。从我国情况来看，公益信托刚刚起步，配套的法规政策尚未完善。而基金会管理与公益信托管理相比，有关法规政策相对完善。从《信托法》来看，针对公益信托的仅 1 章，共 15 条内容。而《基金会管理条例》共 7 章，48 条，对设立、变更和注销、组织机构、财产的管理和使用、监督管理、法律责任等都有详细规定。此外，《基金会管理条例》还有《基金会名称管理规定》、《基金会年度检查办法》、《基金会信息公布办法》等一系列配套的法规政策。因此，可以借鉴基金会相关法规政策，从细化公益信托资格认定、财产投资管理、人员选聘、业务规范，信息披露等方面着手，进一步完善公益信托制度。

参考文献：

- [1]江平. 信托制度在中国的应用前景[J]. 法学. 2005, 1
- [2]王连洲. 公益信托有助提高救助款项使用效益[N]. 证券日报. 2008-6-10
- [3]金立新(金融时报记者). 借鉴海外经验 发挥公益信托功能(特邀嘉宾: 许均华) [N]. 金融时报. 2008-7-7
- [4]中野正俊、张军建. 信托法[M]. 中国方正出版社, 2004 年版
- [5]星田宽. 日本的公益信托 [N]. 金融时报 , 2002-4-4