



国家智库报告 National Think Tank

经 济

互联互通战略研究·政府篇

谢士强 金碚 叶振宇 温灏 著

STUDY ON CHINA'S DOMESTIC CONNECTIVITY STRATEGY



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



国家智库报告 National Think Tank

经 济

互联互通战略研究·政府篇

谢士强 金碚 叶振宇 温灏 著

STUDY ON CHINA'S DOMESTIC CONNECTIVITY STRATEGY



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

互联互通战略研究·政府篇/谢士强等著. —北京: 经济管理出版社, 2016.12
ISBN 978-7-5096-4805-6

I. ①互… II. ①谢… III. ①区域经济合作—国际合作—研究—中国 IV. ①F125.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 317908 号

责任编辑: 杨国强
责任印制: 黄章平
责任校对: 超凡

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 玉田县昊达印刷有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm×1000mm/16

印 张: 5.75

字 数: 62 千字

版 次: 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-4805-6

定 价: 38.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

摘要：政府主体的不可或缺和独特属性决定着它在继续加快推进我国和周边国家之间互联互通战略甚至“一带一路”重大战略构想中必然占据非常重要的地位，既包括一般性的参与地位，也包括特殊性的主导地位、协调地位和组织地位等各种地位，所以抓紧组织开展有关研究显得尤为必要和紧迫。为此，本文按照由外到内、由浅到深、由理论到实践的基本思路对政府主体的基本类型、参与依据、介入方式和实施策略等各种内容进行了深入研究，并在结合国内外特别是建国以来我国和周边国家之间互联互通发展现状和突出问题等的基础上，研究提出了有关政策建议，如努力创新构建有助政府主体指导的互联互通理论，抓紧研究提出我国和周边之间互联互通发展战略，及时研究制定我国政府主体的互联互通规划，积极探索建立政府主体引领的多元分工体系，加快探索建立助推我国和周边国家之间互联互通的政府宏观调控，继续加快推进我国政府参与的基础设施互联互通和适时推进完善政府主导的危机管控互联互通等。

Abstract: The connectivity is not only to promote the exchange of people of all countries through the infrastructure construction, but also includes institutional connectivity. Government subject behavior interaction is the complex interactive system and it includes government all levels of organizations, community and individual. Through analysis of the basic concept, main influencing factors, and fundamental types of government subject, this paper advances preliminary countermeasures and suggestions to promote connectivity development. By in-depth study the four main formation factors of government subject, this paper makes a rough division of the eight basic types. Since any international connectivity cannot complete spontaneously, it is necessary for government subject to prompt effective participation. Particularly in relation to connectivity between different national strategies in the modern era, government subject effect will be more and more important. If the other subjects are the basic power sources to ensure connectivity implementation, the government subject is the powerful wings to ensure stable and sustainable development of connectivity. Main strategies include build connectivity theory, propose connectivity strategies between a rising China and its neighboring countries, formulate connectivity plan, and establish multi-division system and government's macro-control. It is important to accelerate government leading infrastructure and crisis management connectivity.

目 录

一	政府主体在我国和周边国家之间互联互通战略中的重要地位和主要作用	2
	(一) 政府主体是我国和周边国家之间互联互通战略中实施主体的重要组成部分	2
	(二) 政府主体是我国和周边国家之间互联互通战略的重要参与者、积极推动者和必要协助者	3
	(三) 政府主体是继续确保我国和周边国家之间互联互通战略有效实施的主要调控者	4
二	政府主体的基本概念、影响因素和主要类型	6
	(一) 基本概念	6
	(二) 影响因素	7
	(三) 主要类型	11

三	政府主体参与我国和周边国家之间互联互通战略的基本依据	18
	(一) 内部依据	18
	(二) 外部依据	19
四	政府主体参与我国和周边国家之间互联互通战略的角色定位	23
	(一) 主要角色	24
	(二) 基本定位	29
五	政府主体参与我国和周边国家之间互联互通战略的主要方式	35
	(一) 法规制定	35
	(二) 政策引导	38
	(三) 项目推动	40
	(四) 亲自协调	42
六	政府主体参与我国和周边国家之间互联互通战略的实施策略	45
	(一) 主要目的	45

(二) 遵循原则	46
(三) 基本体现	47
七 政府主体参与我国和周边国家之间互联互通战略的发展现状	52
(一) 演变历程	52
(二) 主要特征	55
(三) 存在问题	63
八 继续完善政府主体参与我国和周边国家之间互联互通战略的政策建议	71
(一) 要抓紧收集整理有关互联互通的各种理论及其研究资料,并结合国内外特别是新中国成立后我国互联互通的积极探索,努力创新构建有助于政府主体指导的互联互通理论	71
(二) 要全面深入理解互联互通的基本规律、时代任务和主要特点,并在认真分析政府主体基本做法等基础上,不断总结新中国成立后特别是改革开放后我国政府主体互联互通的实践探索	72

- (三) 要高度重视把握周边国家的重要地位、主要作用和基本诉求，并根据我国对外发展战略的总体规划、实施步骤和主要进展等，抓紧研究提出我国和周边之间互联互通发展战略 73
- (四) 要认真研究分析我国和周边国家之间互联互通战略的主要目标、基本措施和实施步骤，并准确把握政府主体在其中的重要作用和发展现状等，及时研究制定我国政府主体的互联互通规划 74
- (五) 要着重分析把握不同实施主体特别是政府主体的基本属性和其互联互通的基本特点，并通过深入研究我国多元分工体系的主要目标和发展现状等，积极探索建立政府主体引领的多元分工体系 75
- (六) 要全面准确把握政府宏观调控的基本特点、发展现状和主要目标，并努力按照我国互联互通的主要进展和时代要求等，加快探索建立助推我国和周边国家之间互联互通的政府宏观调控 76
- (七) 要充分理解认识基础设施互联互通在其中的重

- 要地位、主要作用和发展现状，并高度重视政府主体对它建立健全的重要影响和引领作用等，继续加快推进我国政府参与的基础设施互联互通 77
- (八) 要正确审视看待政府主体对危机管控互联互通的重要影响和主要作用，并全面把握我国和周边国家之间危机管控互联互通的发展现状和基本趋势，适时推进完善政府主导的危机管控互联互通 78

随着国内互联互通的继续推进和“一带一路”重大战略构想的及时提出，我国和周边国家之间互联互通战略变得越来越重要，不仅因为它是国内互联互通战略的必要延伸，而且因为它还是“一带一路”重大战略构想抓紧推进的基本起点。由于政府主体的基本属性和它在其中不可或缺的特殊地位，决定它将必然扮演非常重要的主导角色，所以及时组织开展我国和周边国家之间互联互通战略中的政府主体研究显得尤为必要和紧迫。

一 政府主体在我国和周边国家之间互联互通战略中的重要地位和主要作用

(一) 政府主体是我国和周边国家之间互联互通战略中实施主体的重要组成部分

互联互通的客观存在和有效实施离不开有关实施主体的及时参与和密切配合。当然，我国和周边国家之间互联互通的客观存在和有效实施也离不开有关实施主体的及时参与和密切配合，既离不开企业主体的及时参与和密切配合，也离不开非政府组织主体的及时参与和密切配合，更离不开政府主体的及时参与和密切配合，毕竟任何企业和非政府组织等其他非政府主体的基本属性和职责定位等都无法取代政府主体的独特作用。只有大家合理分工和适当搭配，才能确保互联互通特别是我国和周边国家之间互联互通平稳健康可持续发展。虽然一定条件下政府主体的地位作用可能不太明显，但任何互联互通的有效实施和正常运行最终都离不开政府主体的积极参与和及时维护，即使不是主动直接参与，至少也是被动间接参与，既没有不要政府主体必须参与和有效

维护的互联互通，也没有完全脱离政府适当参与和有效维护的互联互通，只是程度有所不同。过去如此，现在如此，将来也如此。

（二）政府主体是我国和周边国家之间互联互通战略的重要参与者、积极推动者和必要协助者

我国和周边国家之间互联互通的建立健全需要防范一定的实施风险，也需要投入必要的实施项目，还需要探索建立适当的制度安排等。这需要有关级别的地区政府甚至有国家政府及时有效参与，毕竟任何个人、企业、非政府组织等其他非政府主体的功能、地位和作用等都是相对有限的，更何况有时它们还不愿做甚至做不了。

考虑到政府主体相对其他非政府主体具有更大的社会属性和更小的自然属性，所以凡是涉及较大社会利益和社会责任的实施风险、实施项目和制度安排等各种互联互通问题，有关政府主体都必须适当介入，或者是部分介入，或者是全部介入。

另外，为有效规范其他非政府主体的参与行为，妥善处理它们之间的矛盾关系，适当顾及其中部分主体的生存发展以及政府主体自身的有效存在和健康发展等各

种问题，政府主体必须及时建立健全相关的规章制度、行为规则和保障措施，甚至还要研究提供必要的经济政治支持，如牵头设立亚洲基础设施投资银行等。

（三）政府主体是继续确保我国和周边国家之间互联互通战略有效实施的主要调控者

不管是互联互通的有效存在，还是互联互通的健康发展，都需要依托一定的客观环境，也都会不同程度地受到外在因素的影响。我国和周边国家之间互联互通也如是，结果可能使其偏离一定的正确发展方向或者（和）影响到其正常的发展速度和发展步伐等，进而影响到有关实施主体的根本利益。因此，及时研究确定有效的宏观调控主体并尽量让其正常履职尽责显得非常必要。

由于政府主体相对其他非政府主体不仅具有更大的社会属性，而且还具有更多的经济实力和更强的政策执行力等各种优点，决定着它必须担起责任，也决定着它必然能有所作为，可以通过适当的项目投入直接参与，也可以通过必要的政策调整间接参与等，即使部分企业主体和非政府组织主体如国有企业和行业协会等可以发挥一定的调控作用，但也是比较有限。

一般来说，行政级别越高，经济实力越大，政策执行力越强，其政府主体的宏观调控作用也就越大，所以通常县级政府的宏观调控作用不如市级政府的，市级政府的不如省级政府的，省级政府的不如中央级政府的，等等。

二 政府主体的基本概念、影响因素和主要类型

(一) 基本概念

政府主体是相对企业主体和非政府组织主体等其他非政府主体而言的，是生产力发展到一定阶段的必然产物，是伴随国家现象的最终出现而及时出现的，是以承担主要社会责任为其基本职责的国家性特殊社会组织。

从狭义上讲，主要是指国家权力机关的执行机关，也就是国家政权机构中的行政机关，即一个国家政权体系中依法享有行政权力的组织体系。

从广义上讲，主要是指国家的立法机关、行政机关和司法机关等公共机关的总和，代表着社会公共权力，可以被看成是一种制定和实施公共决策、实现有序统治的机构，泛指各类国家公共权力机关。它是国家公共行政权力的主要象征、基本承载体和实际行为体，是根据宪法和有关法律的原则精神，并依靠国家武装力量，通过行政命令、行政决策、行政法规、行政司法、行政裁决、行政惩处和行政监察等各种合法形式，而对其规定的所有适用对象产生相应的效力。从这个意义上说，“政

府就是国家权威性的表现形式”。按照我国《宪法》规定，人民代表大会行使立法权（第五十八条、第一百条），人民法院行使审判权（第一百二十六条），人民检察院行使检察权（第一百三十一条），人民政府自动行使行政权（第三、第五、第六节）。

为了便于理论研究和必要理解，本书主要是采用广义上的政府主体概念。

（二）影响因素

政府主体的有效存在和健康发展必然要依托一定的客观环境，也必然会受到其不同因素的客观影响，毕竟任何主体都不能脱离客观环境而存在。当然，政府主体也不例外，不管是地方政府，还是中央政府，不管是边疆政府，还是内陆政府，皆如是。影响因素可以是内在因素，也可以是外在因素；可以是主要因素，也可以是次要因素；可以是体制机制因素，也可以是政策规则因素；等等。并且，伴随它们各自及其彼此之间的各种变化而作出相应调整。根据政府主体的发展过程和它在国内外特别是我国和周边国家的客观实践与经验教训等各种情况，并结合本书的研究需要，其所受到的影响因素