本版编辑：张丹丹
E-mail：t2@studytimes.cn
Tel：010—62807315

世界经济

创新发展是世界经济的共同主题

□ 李 鹏

2016年G20杭州峰会主题是“创新、活力、联动、包容”。创新发展是中国“十三五”期间提出的五大新发展理念之首，是驱动中国经济结构调整的最强大动力来源。中国正在用创新发展事实向世界证明，彻底摆脱全球经济低迷增长的困境，各国都应当致力于创新发展。

2008年国际金融危机爆发后，得益于大量刺激性货币政策，G20国家在救助经济危机、防止经济崩溃等宏观经济稳定方面均取得了较好效果。但直至2016年，全球经济复苏仍然缺乏足够的动力和支撑力，不同国家之间经济分化更趋明显。认真观察和分析，可以发现，造成分化的主要原因在于各国经济创新发展的质量、进程存在较大分化和差距。

从发达经济体看，经济恢复表现较好的美国与德国，均受益于经济创新发展的推动。德国2014年和2015年，分别实现了1.4%和1.7%的经济增长率，领先于整个欧元区，是名副其实的欧盟经济火车头，主要原因在于德国多年来始终致力于经济尤其是工业经济的转型升级。早在2010年德国政府就发布《思想·创新·增长——德国2020高技术战略》报告，提出“工业4.0”发展战略，通过信息技术和物理世界的创新性结合，实现第四次工业革命，保持德国工业在全球的领先地位。反观之，日本、法国经济，受制于国内原有财税、社会制度和政策约束，全球创新性产品技术发展滞后于美国、德国、韩国等发达经济体，经济恢复一直徘徊在零左右的衰退边缘。英国经济较早转向以金融、商业、教育服务业为主的第三产业，为保持全球金融业中心地位，英国突破原有金融格局，积极创新金融机构和各类金融产品，大力拓展与中国、俄罗斯等新兴国家的金融业务范围，有力地巩固了原有国际地位。

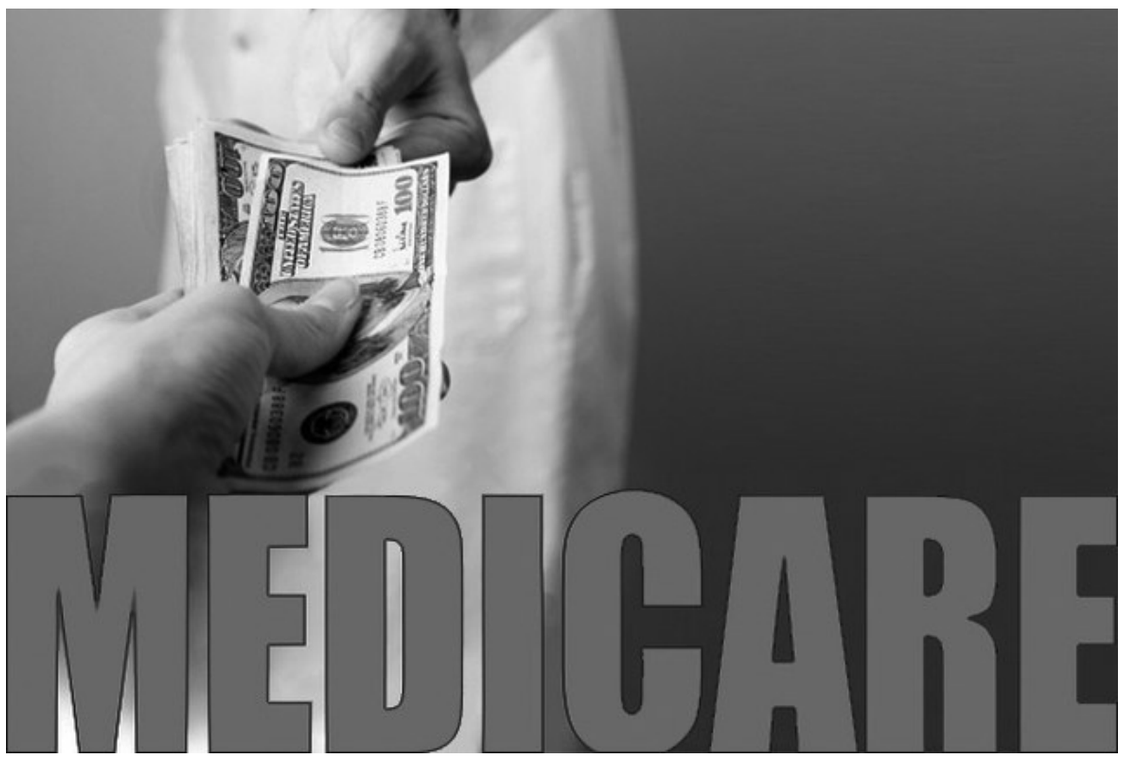
从新兴国家看，2010年以来，印度和中国着力布局21世纪全球战略性新兴产业，正沿着创新性经济方向稳步发展。印度莫迪新政府成立后，将经济发展战略重点从服务业转向制造业，以其较高水平的信息产业为基础，不断向制造业延伸，提出“印度制造”（Make in India）计划，将经济改革聚焦于加强基础设施建设、加快制造业发展和改善外商投资环境等三大重点领域，其效果较为显著，2014年和2015年均实现了7.3%的经济增长率，在G20国家中处于最快位置。中国以强大制造业为基础，着力于信息、互联网技术对传统工业和商业服务业的改造、升级、引领，推动以“中国制造2025”为核心的创新经济发展，2014年和2015年分别实现了7.3%和6.9%的较高增长率。

新兴国家中的俄罗斯、巴西、沙特阿拉伯等G20国家，其经济结构长期以原料工业为主，受制于基础性工业发展滞后影响，装备制造业等国计民生重点产业发展缓慢，在新一轮全球信息化浪潮和工业革命到来之时，由于缺乏促进工业与信息化结合发展、融合推进的技术、装备、人才和研发体系，新兴产业创新发展整体性滞后于美国、德国、中国、韩国和印度等国家。在世界大宗原料经济黄金周期结束后，受全球石油天然气、铁矿石等原材料产能过剩和需求增长下降等因素制约，这些国家普遍出现较为严重的经济失速，跌入衰退周期。2014年和2015年，巴西和俄罗斯经济增长率分别只有0.6%、0.5%和−3.7%、−3.8%，沙特的增长率也从5%下滑至2%。

目前中国推进供给侧结构性改革过程中遇到较多困难，但互联网经济、战略新兴产业等新经济业态15%~20%高速蓬勃发展的事实，以及中国首度跻身全球创新经济体前25强，充分证明中国创新驱动发展战略的成效。本次杭州G20峰会确立以“创新”等为首的发展主题，反映出创新发展对于各国经济增长的重要意义。通过承办峰会，中国可以借鉴和学习G20成员国创新发展方面，更广领域、更深层次的经验，同时对加快构建全球经济稳定复苏的新动能创造了深化国际合作的良好机遇。



医药卫生体制改革是世界性难题。美国人围绕这一话题大约已经争论了30年。每次总统大选，医药改革尤其是医疗保险改革都是各方激辩的焦点。那么，美国医保改革究竟卡在哪儿呢？



美国医保改革到底卡在哪里

□ 胡颖廉

医药卫生体制改革是世界性难题。美国人围绕这一话题大约已经争论了30年。每次总统大选，医药改革尤其是医疗保险改革都是各方激辩的焦点。根据2016年4月凯撒健康政策民调的数据，在选民最希望总统候选人讨论的话题中，医保改革位列第四，其重要性和影响力可见一斑。

近几届美国总统都试图提出医保改革计划，但大多宣告破产，唯有奥巴马医改法案例外。2010年3月国会众议院通过具有里程碑意义的《患者保护和平价医疗法案》，旨在实现“政府接管医疗”和“全民医保”，并在6年时间里使全美参保人数增加了1000多万。然而政府各项医保支出的增长速度并未减缓，政策本身也缺乏一致性，各界对医改法案的质疑和反对一浪高过一浪。那么，美国医保改革究竟卡在哪儿呢？

利益相关方激烈反对

尽管美国医学界多数人如今已转变态度，表示支持推行某种程度国家干预甚或政府主导的全民医疗计划，但医院和医生仍然强烈反对政府实行任何形式的医疗价格管控，认为这样会大大降低医疗服务效率。

实际上反对者不仅仅局限于专业医师群体，最激烈的抨击来自医疗保险改革的两个重要利益相关方：一是大型保险公司，二是小企业主。保险公司担心一旦实行全民医保，联邦政府会严格管制保险费用上涨，还会要求保险公司为患者分担更多医药费。小企业主则不愿意以税收或者其他强制形式为雇员承担医疗保险费用，这样会提高其生产成本，他们更愿意医保是一种选择性福利。大型保险公司与小企业主在政治上的代言人是极右派共和党人，后者坚持认为只有自由市场才是解决医疗问题的唯一出路，因此国家用任何立法或者行政手段干预医疗市场都会遭到失败。虽然温和派共和党人赞成某种方式的医疗改革并主张将医疗保险推广到每个人，但其政治理念依然使他们对政府过多介入心存顾虑。在本轮总统大选中，就有近一半的共和党选民希望废除奥巴马医改法案，尽管该法案与他们中相当一部分人没有实质性利益关联。随着雇主承担保费增加，民主党阵营的大产业工会也对医改表达出不满。

党派之争最终表现为政治行动。截至2016年5月，共和党已向联邦最高法院提起了60次诉讼，要求废除奥巴马医改法案，其中心主张是反对“政府接管医疗”以及反对医疗体系社会化。虽然最高法院的判决总体上捍卫了医改法案的完整性，但法案部分内容已然发生变化，对改革带来巨大打击。如2015年最高法院的判决允许每个州选择是否向低收入者提供医疗救助，这意味着反对奥巴马医改的州可以采取不提供医疗救助的政策，改而要求联邦政府提供，这样无疑加大了医改成本和纳税人的负担。

多数中产阶级并未从改革中获益

尽管奥巴马医改旨在扩大社会福利，也确实提高了一部分人的生活质量，但反对医改法案的人数总体上超过赞成者。有研究援引了盖洛普民调数据，2014年7月有53%的人反对医改，37%的人赞成。随后反对者人数占比有所下降，到2016年4月降为49%，但赞成者仅占38%。深入分析受访对象结构可以发现，低收入群体赞成医改的比例高于中高收入群体，女性赞成者占比高于男性。这些数据充分反映出该法案对低收入阶层更为有利，有业内人士甚至评价奥巴马医改是“牺牲大众的效率换取‘无保族’小众的公平”。正因如此，占美国社会结构主体的中产阶级成为医改法案的最大反对群体。

在美国，由雇主购买的医保自付比例平均为30%，个人购买的医保自付比例高达57%，中产阶层缴费压力巨大。然而自上世纪80年代以来，美国中产阶级收入水平增速缓慢，医保起付线增长的幅度是工资增幅的8倍。中产阶级与高收入阶层的收入差距日益扩大，同时还不至于落入低收入者行列，不可能获得医疗救助等优惠政策，因此他们从医改法案中获得的相对收益最少。哈佛大学发表的一项研究表明，美国每年宣布破产的400万个家庭中，有近一半是由于家中有人生重病却又缺乏足够的医疗保险而引起的，也就是“因病致贫”。这些人从收入上看属于美国中产阶级的中下层，实际上其经济脆弱性最明显，稍有健康风险就可能落入贫穷的行列。

在改革实施后的几年里，医疗费用的起付线和个人分担的比例都在增加。一些个人和家庭的保费在改革后大幅上涨，享受的医保待遇却有所下降。人们的直观感觉是医改推高了保险费，获得的保障收益却没有那么多。另外，向低收入者倾斜的医改政策会滋生对福利的依赖。一些人为了获得医疗救助，故意把收入维持在门槛线以下。由于医保覆盖了近90%的人口，各项医保支出持续增加，但真正的缴费主体增加不多，中产阶级担心未来还要承受额外税收负担。

医保控费难题始终无解

高昂的医药费用一直是困扰美国医保改革的难题。在市场失灵和监管缺失的双重影响下，2014年美国健康总支出占GDP比重高达17.1%。而在实行全民医保体系的英国，2014年健康支出占GDP比重仅为9.1%，并且英国人的预期寿命比美国人还要高。加拿大政府为每个国民投入的健康费用约为美国的四分之三，但加拿大人的心血管疾病、糖尿病等慢性病的发病率远低于美国人，加拿大人的平均寿命也要比美国人长2.5岁。

据统计，美国每年人均医药费用8600美元，是其他经合组织国家的两倍左右。医药费用上涨缘于多种因素，比如新技术和新药带来医疗质量提升、收入水平提高、慢性病比例上升、管理费用攀升、医疗保险引入等。老年人口是医药消费的主体，在老龄化社会中，医疗保险促进医药消费的作用更为明显。从制度层面看，美国医药费用高的重要原因在于其医疗体系私有化、垄断化导致医药定价缺乏透明度。在创收与发展的利益驱使下，名义上是非营利性质的医院，实际上成为全美最赚钱的机构。譬如2010年安德森癌症中心的营业额达20.5亿美元，利润5.31亿美元，高达26%的利润率可谓服务型企业的奇迹。随着医疗收费的持续上涨，保险公司的理性选择是要么增加保费，要么削减保险覆盖内容和增加自费项目，结果是即便有保险者也无稳定的医疗保障。

针对这些问题，奥巴马医改法案试图控制医药费用并提高医疗服务体系效率，但收效甚微。在改革之初，奥巴马医改小组聘请了麻省理工大学的一位经济学家，采用复杂的模拟技术进行了论证，得出每个家庭每年节省医保费用最高可达2500美元的结论。没想到法案通过之后却引出很大麻烦，原因是这位经济学家直率地告诉媒体，不是所有的家庭保费都会下降，法案没有披露所有细节，一些细节选民不可能懂。民主党对此非常震惊，共和党抓到了把柄，民众更是感到愤怒。后来的事实也证明，医保改革带来的医药消费增长并未像预期的那样得到有效控制。

热点透析

关注利益相关者：社会评价的核心

□ 王 巧 曹 峰

2015年11月12日，芬兰政府向波西瓦公司发放建设许可证，允许该公司在奥尔基洛托附近的埃乌拉约基建设核乏燃料最终处置库。这是全球迄今发放的首个核乏燃料最终处置库建设许可证。建设核乏燃料最终处置库是非常敏感的项目，而芬兰在1993—2000年该项目选址期间，通过社会评价的有关方法，积极与当地民众沟通，建立补偿机制，成功地获得了当地社区的理解和支持。那么什么是社会评价？其核心内容又是什么呢？

什么是社会评价

社会评价，也称为社会影响评价。作为一种项目综合管理评价方法，它在国际组织援助项目及公共投资项目的投资决策、方案规划和项目实施中得到广泛应用。根据美国国家政策法，社会评价是对某些政策或者政府行动所产生的社会后果进行预先评估的行为。特别需要指出的是，社会评价强调以“人的发展和可持续发展”为目标，作为促进项目与社会协调发展的一种预警、监测、评估工具，它重视从决策链的源头预防和解决社会问题，保障项目实施和项目目标的实现。

虽然社会评价是由环境影响评价发展而来的，但如今已形成一套独立的理论体系，在发达国家和一些国际组织，如世界银行、亚洲开发银行、泛美开发银行、加勒比海发展银行等，要求国际投资项目、国家财政项目的前期审批中必须进行社会评价。

亚洲开发银行指出，当前国际上重大工程社会评价的发展趋势是从原来的专家决策转化为一种大众影响决策的社会参与过程。一个好的社会评价，关键在于评估项目对相关利益群体可能带来的影响，以及相关利益群体对项目实施可能产生的影响，以此进一步优化项目设计和决策，提升项目实施的社会可行性和发展的可持续性，降低项目实施可能产生的社会风险。

德国技术合作发展署也提出，由于项目目标的多样性、内容的复杂性和群体的差异性，在进行社会评价时对项目利益群体的鉴别和确认尤为关键。利益群体的分析应贯穿整个社会评价过程，社会评价中应分析不同利益相关者的需求，进而制定出能够为多方利益相关者所接受、支持的项目方案，达到优化项目设计，保障项目实施的目的。

社会评价的核心内容

伦敦大学发展规划组认为，利益相关者是指与项目设计、决策、实施、可持续发展有利益牵扯的群体或者组织机构。进行利益相关者分析，需要确定利益相关者构成、分析利益相关者的利益构成、分析利益相关者的影响力、对利益相关者排序并选择参与方式。

确定利益相关者构成。进行利益相关者分析，首先要确定利益相关者的构成，划分受项目影响和可能对项目施加影响的群体。利益相关者群体的划分一般按照各群体与项目的关系及其对项目的影响程度与性质决定。这些利益相关者既包括其需求要通过项目实施得以满足的人群，也包括利益与项目利益相吻合的群体以及利益与项目利益相冲突的群体。利益相关者可以划分为主要利益相关者和次要利益相关者，或分为直接利益相关者和间接利益相关者。主要利益相关者是指项目主要的受益或者受损的群体或者机构，包括项目区受益人群、贫困群体、妇女群体、非自愿移民、少数民族、项目办、项目执行机构等；次要利益相关者是指受到项目间接或次要影响的群体或机构，包括政府部门、项目设计单位、贷款银行、社区组织等。

分析利益相关者的利益构成。对项目的利益相关者进行初步界定并确认后，接下来就是分析利益相关者的利益构成，也就是对他们从项目中受到的影响以及可能对项目产生的影响进行分析，主要关注的问题有：利益相关者对项目的期望、偏好、态度；项目为其带来的收益和损害；利益相关者拥有的资源以及是否愿意动用资源支持或者干扰项目的建设；利益相关者是否有与项目目标冲突的关系。

分析利益相关者的影响力。通过前面的相关分析获得所需信息后，可以从以下几个方面对利益相关者的影响力及其重要程度进行评估：权力和地位的拥有情况；组织机构的级别；对战略资源的控制力；对项目取得成功的重要程度等。盖斯勒·C提出，利益相关者对项目的影响程度和重要程度与利益相关者对项目所拥有的权力密切相关，此权力直接影响到项目的各种活动或者间接影响项目的实施。

对利益相关者进行排序并选择参与方式。通过分析利益相关者的影响力后，可以根据其影响力和重要程度进行排序，并据此选择其在社会评价中的参与方式和参与程度。具体安排可分为以下四种情况：利益相关者具有较强的影响力和重要程度，需要积极参与全过程；利益相关者具有强影响力，但其重要程度较低，需要经常与该利益相关群体保持联系，理解其观点，避免产生冲突和不满，以防其反对项目；利益群体的影响力较低，但其重要程度较高，需要满足该利益相关群体的需求，他们的参与对于项目顺利实施具有意义；利益群体的影响力和重要程度都较低，此部分群体不关注项目，不需要向他们咨询意见，但要提供信息公开。

一次成功的社会评价，关键取决于利益相关者分析以及利益相关者参与和协商的机制。对于风险相对较小的项目，一个简单的计划就可以解决问题；对于一个复杂或高风险的项目，就需要制定一个详细的协商和参与机制。

总之，要想提高社会评价组织的社会评价能力，改善社会评价方法，增强重大政策或项目的决策科学化、民主化，关键在于对当地社会经济和文化习俗进行初步调查的基础上，进行利益相关者分析，了解受项目影响的各群体的期望、偏好和态度，通过制定一些制度和计划方案，构建能够促进社会成员积极参与的渠道，建立项目规划者、实施者和其他利益相关者进行沟通协商的桥梁和纽带，从而保障项目的顺利实施。

域外镜鉴