

顾问委员会

总顾问 曾培炎
顾 问 董建华 蒋正华 唐家璇 徐匡迪

资深专家委员会

中国专家（按姓氏笔画排序）

王春正	王伟光	王洛林	厉以宁	宁吉喆	冯国经	卢中原
许宪春	刘遵义	刘世锦	刘克崮	刘 伟	朱 民	李毅中
李德水	李若谷	吴敬琏	张大卫	张国宝	张晓强	张 祥
张卓元	陈 元	林兆木	林毅夫	周文重	高尚全	海 闻
钱颖一	郭树清	辜胜阻	聂振邦	楼继伟	樊 纲	魏建国
戴相龙						

国际专家

亨利·基辛格/Henry Kissinger	康睿哲/Richard Constant
傅强恩/John Frisbie	约翰·奈斯比特/John Naisbitt
欧伦斯/Stephen A. Orlins	杰弗里·萨克斯/Jeffrey Sachs
约翰·桑顿/John Thornton	马克·乌赞/Marc Uzan
郑永年	

编委会

主 任 魏礼群
副主任 郑新立

编委（按姓氏笔画排序）：

王一鸣	王晓红	吕 政	谷源洋	朱晓明	李晓西	李向阳
张宇燕	张燕生	张蕴岭	杨圣明	冼国明	施子海	隆国强
常修泽	徐洪才	裴长洪	霍建国			

主 编 郑新立
副主编 王晓红
编辑部主任 沈家文

• 全球智库峰会 •

联合国期待与各国智库通力协作	潘基文 (005)
加大全球智库的交流合作	吴红波 (006)
气候变化、减贫、国际关系和全球治理	罗马诺·普罗迪 (008)
智库在全球政策讨论中扮演着重要角色	达尼洛·图尔克 (009)
全球智库合作应对气候变化	陆克文 (011)

• 本刊专论 •

关于经济新常态的几点认识和思考	韩永文 (013)
高度重视应对经济下行压力	郑新立 (025)

• 宏观经济 •

加大经济战略纵深研究 增强中国抗冲击韧性	黄志凌 (031)
全面深化养老体制改革	田雪原 (046)
完善社会治理体系与实现环保倒逼经济增长方式绿色转型	杨朝飞 (058)

• 区域经济 •

促进东部地区率先转型发展的基本思路	肖金成 黄征学 (072)
建设淮河生态经济带 助力全流域同步小康	王福强 (085)

• 产业发展 •

互联网金融监管政策发展的国际比较及对我国的启示	李勇坚 (099)
借鉴国外经验促进我国互联网金融发展政策建议	张影强 (113)

• 权威观点 •

国际权威机构观点综述	国家统计局国际统计信息中心 (122)
------------	---------------------

• 国际统计数据 •

世界经济主要指标	国家统计局国际统计信息中心 (125)
----------	---------------------



CONTENTS

UN Expects to Cooperate with Think – tanks Worldwide	<i>BAN Ki – moon</i> (005)
Advancing the Exchanges among Global Think – tanks	<i>Wu Hongbo</i> (006)
Climate Change, Poverty Reduction, International Relation and Global Governance	<i>Romano Prodi</i> (008)
Key Role Played by Think – tank during the Global Policy Discussion	<i>Danilo Turk</i> (009)
Strengthening the Construction of Newly Think – tank with Chinese Characteristics	<i>Kevin Rudd</i> (011)
Understanding and Thinking about the New Normal of the Economy	<i>Han Yongwen</i> (013)
Attaching Great Importance to Deal with the Economic Downward Pressure	<i>Zheng Xinli</i> (025)
Increasing the Economic Strategic Depth to Enhance China’ s Anti – impact Toughness	<i>Huang Zhiling</i> (031)
On Deepening All – round Pension Reform	<i>Tian Xueyuan</i> (046)
Improving China’ s Social Governance System to Realize the Green Transformation of Economic Growth Pattern through Environmental Protection forces	<i>Yang Zhaofei</i> (058)
The Basic Ideas of Promoting the Eastern Region to Take the Lead in the Transitional development	<i>Xiao Jincheng, Huang Zhengxue</i> (072)
Constructing the Eco – economy Belt on Huaihe River and Promoting the Whole Basin to Realize the Well – off Target	<i>Wang Fuqiang</i> (085)
International Comparison of Internet Finance Regulatory Policy Development and the Enlightenment to China	<i>Li Yongjian</i> (099)
Learning Experience from Foreign Practice to Promote the Development of China’ s Internet Finance	<i>Zhang Yingqiang</i> (113)

联合国期待与各国智库通力协作^{*}

潘基文

非常高兴向参与此次重要的智库峰会的与会者致以问候，我赞赏中国国际经济交流中心举办此次峰会，汇集各国专家和决策者。今年，全球将采取重大行动，联合国将于7月召开可持续发展融资会议，9月召开“2015年后发展议程会议”，12月召开巴黎气候大会。这些会议可以汇聚强劲的势头，帮助我们实现一个人人享有更加安全、公正以及可持续的未来。在未来几个月，国际社会应当更加密切地合作，从而能够充分地利用这些里程碑式的会议，并且抓住这个千载难逢的机会，推动世界实现我们共同的目标。

我们现在面临最佳的机会结束贫困，也是我们最后的机会，避免气候变化的最糟糕后果。国际社会面临着考验，叙利亚冲突进入了第五年，而且愈演愈烈，也门人道主义危机波及了数百万人，如此类的冲突以及贫困、迫害和其他问题，使将近6000万人成为难民，并被迫流离失所，这比二战结束以来任何时候都要多。联合国正在努力应对这些挑战，我们正在评估联合国维和行动的现状，以应对不断变化的威胁。我们在制定行动计划，预防暴力极端主义，我们也在加大力度及早行动，预防侵犯人权的行为。

今年是联合国成立70周年，回首过去，我们已经取得了实实在在的成就。展望未来，我们依然任重道远，还有很长的路要走，才能实现宪章当中描绘的美好愿景，而宪章就是在1945年的今天通过的。联合国期待与中国以及各国的智库通力协作，推动联合国三大工作领域的进步，即和平、发展和人权。

^{*}本文为作者向第四届全球智库峰会开幕式发来的书面致辞。

感谢大家参与这项重要的工作，预祝此次峰会成果丰硕。

（作者为联合国秘书长）

责任编辑：沈家文

加大全球智库的交流合作

吴红波

此次峰会的主题是“全球可持续发展：2015年后新路径”，具有高度的现实意义。联合国以及世界各地的很多研究者、思想者来到这里，分享他们的想法。2015年对于可持续发展至关重要，今年9月，世界的眼光都要关注到纽约，各国的领导人将在会议上通过可持续发展议程，这份议程将体现出大家共同的愿景，这是我们在2030年之前要实现的愿景。在这个具有分水岭意义的时刻，我们有机会参与此次峰会，为我们提供了独特的机遇，让我们的议程推动各发达国家和发展中国家做出转变，共同消除贫困，实现安全、公正以及人人享有的可持续发展。

自从2012年“里约+20会议”以来，大会的开放工作小组制定了17项可持续发展目标（简称SDG）以及169项具体目标，这些目标和具体目标由各个地区的国家、所有成员国和民间机构以及智库等协商讨论，也和私营部门展开讨论。智库、学界以及其他行为体也广泛地参与进来，共同做出了贡献，写了一些研究文章，提供了证据和分析，积极参与各种专家会议和研讨会，为联合国汇总这些可持续发展目标做出了贡献。大家都提供了真知灼见，联合国的各项工作得到了大家的支持，产生了很大的影响，大家的参与以及公民社会的参与必须要继续下去。一旦9月份通过了议程，大家也要持续参与和保持活跃的态度来指引下一阶段的发展。我们下一阶段的任务更加艰巨，在“里约+20”会议上，各国领导人认识到，科学以及政策相互交互的重要性对于决策来说至关重要。学界以及智库可以发挥独特的作用和优势，确保政策可以基于确凿的科学证据。

在区域和国际层面，联合国体系以及其他平台也需要将他们的工作基于确凿的科

学证据以及发现和分析，这尤其体现在可持续发展高层政策论坛，我们的工作就是要做好后续工作，以落实好 2015 年后发展议程。众所周知，这是一份全面的议程，一个目标方面取得的进展会影响其他目标，有很多的指标是关注经济、社会以及环境的，并且涉及到可持续发展的方方面面，这会影响到政策决策。可持续发展目标应当融入到各国的法律和政策中，从而确保这些目标得到有效落实。

24 年前，我们召开了第一次里约大会，已经过去了这么长时间，各国政府依然面临着很大的困难，要找到一个国家规划以及政策制定的全面方法。这需要创新思维，各国的领导人和政府应该综合施策推动发展，以确定发展议程能够在国家层面有效落实，成功需要公共管理方面发生转变，需要综合施策，政府各个部门参与进来，这样才能确保成功。我们有很多的领域可以让大家做出贡献，我来提其中的几项：首先，政策制定者可以更好地理解各个领域之间的关系以及机遇，这会影响到政策的制定，我们要提供好的建议，以及智力支持，支持政府以及国家行为体，搭建起国家的架构，推动 2015 年后发展议程的落实。联合国也愿意建言献策，提供帮助。第二，科学家以及专家可以做出重要的贡献，审议、评估可持续发展目标的落实，他们可以建立起一些基于证据的方式来评估进步，他们可以进行科学评估，看一看在可持续发展目标方面落实如何。第三，智库可以帮助创新思维，帮助贫困的国家实现可持续发展，在某种程度上来说，可持续发展目标是一种新的发展合作模式，这一点至关重要，尤其对发展中国家和贫困国家来说都是如此。资金支持也很重要，告诉大家应该做什么以及如何做，帮助发展中国家需要发达国家参与进来，能够落实自己在议程下的承诺，这包括确保部门之间的协调以及发展合作政策的协调，这需要发达国家在国内采取经济以及可持续消费方面的行动。智库可以帮助我们思考这些不同方面之间的关系，和以往相比，我们更加需要专家、科学家和智库还有学界的参与，以制定和推动新的知识、技术、营商模式等，这可以大大地加速可持续发展方面的进步。很多发展中国家正在加大力度，以实现他们在经济以及人文社会领域方面的潜力，他们需要制定明智的公共政策，在国家和全球层面都是如此，我们要通力协作，落实 2015 年后发展议程。那么，我们如何加大全球智库的交流合作来推动可持续发展呢？以及如何融入到联合国体系当中？现在我们应该问一些严肃的问题，并且回答这些问题，这样可以帮助全人类享有尊严。

（作者为联合国副秘书长）

责任编辑：沈家文

气候变化、减贫、国际关系和全球治理

罗马诺·普罗迪

我非常高兴能够再次来到北京，也非常荣幸能够参加这次全球智库峰会的开幕式。在这里主要谈论三个问题：气候变化、减贫、国际关系和全球治理。

首先，我想谈一谈气候变化。很显然，我们第一次可以看到大家对气候变化的严重性达成了一致，基本上所有的政治家似乎都达成了一致；以前科学家没有达成一致，现在科学家似乎也达成了一致；还有学者、思想家和宗教人士都认识到这个问题的重要性。气候变化对人类的生活造成了影响，必须要迅速地采取行动，我们很快就要召开巴黎气候峰会。中国的参与将是非常重要的，因为中国非常大而且在这个领域里发挥着非常重要的作用，也担负着很大的责任。中国明年将成为二十国集团（G20）的主席国，我们需要在会议上讨论，这个机制是否能够成为协调这一微妙领域里的集体行动的一个恰当的机制，中国人口众多，那么是否会因为这个问题建立一个永久的秘书处，我不会去猜测。但无论如何，中国将会在 G20 机制当中发挥非常重要的作用，并且在气候变化方面必须要采取相应的行动，这非常重要，因为气候变化问题对于所有人都是非常重要的。

第二点就是扶贫，在这个领域里所取得的进展是巨大的。主要是因为中国的努力，脱贫人口在中国的人数比其他国家的人数要多，但是我们还有八亿人生活在贫困线以下。我们知道即使是在中国贫困人口仍然有 6000 万~7000 万，那么现在我们有了一些变化，有的时候发展中国家的发展速度比那些高速度国家要高，因为某些原因发展中国家的增长率降低了 1%，我们要看到十年前发达国家基本上已经停止发展了，非洲国家现在增长率达到 5%~6%，情况发生了变化，所以我们要全力地把精力放在这个方向，也就是推动发展中国家的尽快发展。在我们的会谈当中，李克强总理也谈到了这个话题，大家都非常高兴，中国在扶贫方面的贡献将是至关重要的。当然在落实相关工作的时候，中国也在改变它的消费方式，需要进一步改革养老金制度，这一点是必不可少的，如果你们想要改变一个国家的消费模式的话，养老金制度的改革也是必要的。我觉得这对所有的国家、所有国家的政策来讲都是非常重要的。

那么，在治理方面，我们也看到中国进步得非常快，“一带一路”计划不仅仅属于中国，已经逐渐地成为一个全球性的计划，将影响着世界 40% 的人口。我们将需要很多的政治技巧来影响全球的治理，政治技巧不仅仅是指在中国和欧洲之间建立一种联系，同时也要把很多其他的中间地带的国家如中亚国家纳入其中，可以利用这个机会来表明我们是团结的，同时也表明像中国这样的国家是一个负责任的大国，就像欧洲一样。显然这是中国外交政策当中的一部分，这些将会使得中国在金融、经济、政治行动中处于领先的地位，我希望这种责任感将是由中国来奋力承担的，因为我们非常需要大国之间进行合作，因为只有大国进行合作，国际一些恐怖主义的行为才能够得到遏制。如果政策不同、缺乏一致，那么国际问题就无法解决。所以，中国的责任度将是今后世界发展的关键。

（作者为全球合作基金会主席、意大利前总理）

责任编辑：沈家文

智库在全球政策讨论中扮演着重要角色

达尼洛·图尔克

我们举行这次峰会的时间和地点都有着象征性的意义。在这里，我们看到全球在发生许多变化，这里也是产生许多全球性重要思想的地方，我们看到在亚洲以及在新丝绸之路的沿线都出现了重要的发展远景，这里孕育着新的重大机遇。但是，我们还看到全球和地区都面临着日益复杂的经济和政治形势，我们这个时代的挑战要求我们提出有效和公平的解决之道，这就有赖于在座的各个智库提出有效和现实的解决建议。

首先，我想谈谈解决之道。我们要把发现这些解决之道作为一个当务之急，我们这个世界有着共同的责任，但这是一个有区别的责任，来解决全球变暖的问题，我来自欧洲，欧盟已经做出了具有约束力的覆盖整个经济的承诺，将到 2030 年把温室气体削减至少 40%。在欧洲我们知道，我们在世界各地的伙伴们就制定他们自己的目标，根据他们自身的能力和 demand 并根据共同但有区别责任的原则来制定他们自己的减排目标。我认为合作很重要，我们的合作在短期内能够提供一个足够坚实的框架，为今后的政策制定和企

业决策奠定基础，就长期而言，这将生成一个全新的以低碳和无碳科技为基础的增长和发展模式。

第二，我们认为可持续发展的愿景应当包含聚焦减贫和消除赤贫、促进经济和社会的公平性。可持续发展不仅仅限于环境方面的问题，就像刚才我们听到其他发言者所说的，今年 9 月将达成的在联合国的发展议程，我想公平也是可持续发展的基础之一，每一个国家将据此制定经济和社会发展政策，我们联合国组织将加强其制定有效的政策建议能力，并且今天在座的智库也将提出真知灼见，从而增强像联合国这样组织的国际政策制定能力。

第三，加强联合国的能力。我们这个充满变革时代的一个重要任务，和平的有秩序地变革要求普遍接受的机制与规范，联合国作为我们共同的并且是非常具有包容性的这个国际组织，有一种独特的合法性，并且这就给他一个很重要的前提，使他能够协调政策制定并且和平地来管理变革，这也适用于其他领域，尤其是国际和平和安全领域的国际合作。联合国安理会有着强大的独特的法律权力，它仍然是全球安全架构的中心，这就要求安理会所有的成员，包括常任理事国制定一个谅解，我把它称之为非正式安全条约，它能够指导我们寻找到刚才罗马诺·普罗迪总理和其他发言者提到的解决国际和平和安全挑战的办法。我认为，智库将在这方面发挥重要的作用。

其次，在我们这个变革的年代，智库在全球政策讨论中扮演着重要的角色。在像美国这样的国家，智库有着悠久的历史，它们调动着国内的知识资源，并吸引着国外的人才。我认为，这样的模式没有理由不能够在中国成功，我听说早在唐代中国就已经把外国人纳入到他的政策制定架构当中来，同时中国也有许多好的想法可以贡献给整个世界，中国是一个悠久的文明，同时它也非常成功地在现代化的道路上前进。这次就像我刚才提到的，我到中国来遇到了很多从事创业和创新的人物。今天下午，我和其他外宾一道与李克强总理进行了会面，他也提到了大众创业、万众创新，我坚信年轻人的能量和创造力必须要充分地予以发挥，中国不断增加的智库就孕育着这样一个独特的机遇，使中国的年轻人以及青年和中青年人都能够加入到中国实现创新的努力中来。

最后，我们还要意识到对于世界上很多国家而言，中国依然是神秘的。这个世界还在努力地破解，为什么这样有着 13 亿人口的大国能够在一代人的时间里就实现奇迹般的变革？我们认为中国有必要帮助其他国家了解中国的发展，我们不要低估了误解的危害，智库就有着这样一份非常重要的责任，使各方能够展开成熟有效的沟通与对话，消除偏见，互相理解，来建设更好的全球。

（作者为斯洛文尼亚前总统）

责任编辑：沈家文

全球智库合作应对气候变化

陆克文

改革开放之后，中国发生了巨大改变，从文革时期的封闭国家变成了现在的中等收入国家，并且正在成为全球性大国。在这个过程中，中国的智库发挥了重要作用。中国社科院马洪教授写过一份报告，为十一届三中全会之后的经济改革蓝图奠定了基础。在公共政策领域，智库发挥的作用越来越重要，他们提供的思想产品质量也越来越高，成为世界一流的智库群体。

虽然澳大利亚和中国的政治制度大有不同，但可以从中国制定政策的过程中汲取很多经验。中国开始制定政策的时候，会广泛征求人民意见，首先在公共政策群体之间提出想法，包括政府机构、大学和智库，研究类似政策在其他国家落实的案例；接下来，这些意见会提交给更高层次的机构审议，在省市层面进行试点，再在全国推广；之后，汇集的意见提交给党中央或者国务院做最后的决策，再提交给全国人大进行依法审议，这是一个非常全面的过程。

在这个复杂的过程中，智库发挥了越来越重要的作用。十八大提出“发挥思想库作用”，随后，习近平主席提出要建设“具有中国特色新型智库”。2014年10月，中央全面深化改革领导小组会议审议了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》。中国经济发展面临越来越大的挑战，需要广泛征求意见，完善知识体系。习近平主席也指出中国智库未来将发挥重要作用，认为中国智库建设是中国软实力建设的重要组成部分。国务院发展研究中心主任李伟曾提出，“所贵圣人之治，不贵其独治，贵其能与众共治”，其中的想法就是，一个高质量的智库群体，可以提高政府决策的质量，也可以提高中国的国际影响力。胡鞍钢曾经说过，中国的智库必须要提升竞争力，让中国的想法、意见建议以及声音被更多人听到。

中国有四类智库：一是依附于党、国家以及军队的智库，二是社会科学院智库，三是高校智库，四是民间智库。这些智库都须发挥作用，以应对越来越多的政策挑战。中

国缺少可耕地、缺少水、土壤恶化、空气污染、气候变化，虽然中国不是唯一面对这些挑战的国家，但是其人口众多。印度也一样，这些国家的可持续发展面临严峻挑战。2012 年，我作为联合国全球可持续发展高层小组的成员，在“里约 + 20”峰会撰写了一份名为《有韧性的人民，有韧性的地球》的报告，提出了社会正义、经济发展以及环境可持续的概念。第一次《可持续发展报告》是 1987 年撰写的，现在已过去 25 年，但落实全面可持续发展政策框架的进展非常缓慢。今年 9 月，通过 17 项可持续发展目标将是重要的一步，可以凝聚全球政策共识，并且让国际社会更加关注这一问题。但是，可持续发展的最终评价指标是“是否能够真真正正的落实”，而不是联合国文件的内容。

气候变化不仅是环境问题，也是道义问题。今年 7 月将在亚的斯亚贝巴举行融资会议，12 月将举行可持续发展大会和巴黎大会。这些都是在政府之间进行的，但是智库也可以发挥重大作用，研究如何应对气候变化带来的挑战。因此，我所在的机构成立了由美、中、印三国智库参加的政策委员会，就应对气候变化挑战展开合作。这三个国家是世界三大温室气体排放国，现在面临技术突破的挑战，只有技术突破才能使经济发展、能源供应以及依赖化石能源之间实现脱钩。这一点也体现在由英国科学家撰写的为应对气候变化的“全球阿波罗计划”中。报告提到，“如果没有巨大的政策转变，在 2035 年二氧化碳的浓度将会导致全球的温度上升四度”，这是和工业化之前的水平相比。报告提出了一个倡议，即降低能源成本、生产运输以及存储成本，清洁能源成本比油、气以及煤炭都低，这样才可以。为了实现这一点，必须要实现技术突破。现在，全球由政府提供的关于可再生能源的资金非常低，和可持续能源方面的补贴相差甚远。科学部门和智库之间需要广泛合作，这样才能实现我们的目标。

21 世纪全球化的速度以及力度会影响全世界的政府决策，事实上，世界各地的政府都感到力不从心，全球化程度越高，面临的政策挑战也越大。全球机构不能单打独斗解决所有问题，各国政府密切合作会产生巨大影响。在建设 21 世纪智库时，无论是中国、美国还是其他地区，重要的是彼此之间展开有效合作。无论是外交政策、经济政策还是可持续发展，都需要建立智库之间的联合政策委员会。我所在的机构正在做这项工作，但是我们还需要做更多。因为，21 世纪是一个相互联系的世界，需要跨学科、跨领域、跨国的智库，需要公共领域和私营部门的智库，世界各国都需要做得更多。35 年前有人说，我们需要加快步伐，以更好地利用清洁能源，现在我们需要在可持续能源方面展开更好的合作，以应对气候变化挑战。

（作者为亚洲协会政策研究院主席、澳大利亚前总理）

责任编辑：李 蕊

关于经济新常态的几点认识和思考

韩永文

摘要：认识新常态，适应新常态，引领新常态，是当前和今后一个时期中国经济发展的大逻辑。文章深刻剖析了我国新常态经济发展下面临的风险、挑战与新机遇。文章认为，必须全面准确把握新常态，以改革创新推动经济发展，迈向高端水平。

关键词：新常态 新机遇 改革创新

作者简介：韩永文，湖南省委常委、省委秘书长、省人大常委会副主任。

习近平总书记在 2014 年中央经济工作会议上，对经济发展新常态进行了全面阐述，这是对我国未来一个时期经济发展理性而科学的判断，为做好经济工作提供了遵循。做出新常态的战略判断，表明中央对当前中国经济增长阶段变化规律的认识更加深刻，正在对宏观政策的选择、产业转型升级产生决定性的影响。认识新常态，适应新常态，引领新常态，是当前和今后一个时期中国经济发展的大逻辑。面对新常态，必须全面准确把握新常态，清醒认识新常态带来的机遇与挑战，采取积极有效措施，推动经济实现中高速增长、迈向中高端水平。

一、正确认识经济发展新常态

经济新常态是一个含义丰富、具有深意的重要表述。在去年底召开的中央经济工作会议上，习近平总书记从增长速度换挡、发展方式转变、经济结构调整、发展动力转换

等四个方面，全面阐述了新常态呈现的新特点；从消费需求、投资需求、出口和国际收支、生产能力和产业组织方式、生产要素相对优势、市场竞争特点、资源环境约束、经济风险积累和化解、资源配置模式和宏观调控方式等九个方面，深刻分析了新常态的表象特征和内涵特征，以及新常态下经济发展的新趋势，历史地、辩证地分析了我国经济从高速增长进入到中高速增长和适速增长阶段的发展特征，以及因应变化的经济政策。

学习习近平总书记的讲话精神，进一步理解认识我国经济发展新常态，还可以从以下三个方面来看。

第一，从世界各国的经济发展历程来看，中国经济发展进入新常态是一种必然趋势。从表象上来看，经济新常态最直接的感受就是经济增速放缓。从国际经济发展经验来看，一个国家或地区经济在经历持续高速发展的“黄金期”后，通常都会进入由高增长向中低增长迈进的艰难“换挡期”。美国、德国、日本、韩国等国家在历史上都曾经有过一段高速增长时期，之后都不可避免地进入经济增速调速换挡期。美国经济由于工业革命催动生产率快速提高，从 19 世纪后半期到 20 世纪初期曾经有过高速增长时期，遭受 1929 年经济大萧条重创后，美国经济增长明显回落，甚至出现经济缩水。日本经济 1955 年—1973 年年均增长 9.8%，韩国 1962 年—1991 年年均增长 9.2%。伴随着投资乏力、产能过剩等问题凸显，两个国家的增长均出现回落，降幅有的在 30% 左右，有的高达 40%~60%，如日本经济在 1974 年—1990 年间，增速放缓到 5% 左右。进入新世纪，则因内部经济结构矛盾累积和外部金融危机冲击而出现经济失速。韩国经济在亚洲金融危机发生后，1997 年—2001 年年均增速放缓到 3%。上世纪 80 年代中国经济年均增长 9.7%，90 年代年均增长 10%，本世纪前八年（2000 年—2007 年）增速提高到 10.5%，世界金融危机后的 2008 年—2011 年增速为 9.6%，2013 年放缓至 7.7%，2014 年进一步降至 7.4%。

改革开放以来，我国持续保持了 30 多年的高速增长，创造了独一无二的世界奇迹，这是在中国共产党领导下和走具有中国特色社会主义道路的发展必然。但是，经济发展有其内在规律，违背了这个规律就不是历史唯物主义和辩证唯物主义。无论是从经济学说史的演进发展看，还是从世界经济演变史来看，任何一个经济体的发展都可能存在生产力量集聚和集中释放而形成超常规增长的发展时期，但必然看到，这种现象是超出一般规律的一种非常态。从我国的情况看，由于“文革”时期生产力进步因素长期被压抑，人民物质生活水平整体贫困低下所形成的、长期不能得到满足的“需求”冲动，在改革开放政策的催生下，形成一定条件下的生产力能量集聚和释放，经济在一定时间段出现超常规增长是必然的。随着生产力集聚能量完全释放出来之后，经济发展过程必然面临生产力技术构成提升的调整、酝酿和重组，经济增长必然也会随之进入调整期。此外，

由于市场竞争加剧，社会商品供给能力形成“超饱和”平台，在新的市场需求没有大面积创造出来的情况下，需求增长又未有大的新的跟进（在人口既定的条件下，人们基本需求增长是常态的），经济增长调速换挡就是必然的。当前，我国经济发展就是进入了这样一个阶段，即进入到了经济结构调整、生产要素配置重新组合和经济增长速度必然调整的时期。这是经济走向成熟的必经之路，也符合多数国家经济发展的一般规律。

第二，新常态下我国经济发展总体稳定的基本面仍在。我国经济发展进入新常态，将表现在内涵与强度、增长动力与技术进步模式发生变化，但其追赶发达国家发展的特征仍在，仍具备一定的后发优势。我赞成时下一个比较普遍的观点，即经济增长放缓并不是经济失速，中国经济虽然从高速增长转向中高速抑或适速增长，但仍处于世界各经济体中的最高增速。近两年来，中国经济保持了 7.5% 左右的中高速增长，对全球经济增长贡献率近 30%。2013 年中国经济增长量相当于一个土耳其，人均收入是印度的 3 倍。2014 年，中国经济实现了 7.4% 的增长，虽然增速有所放缓，但对应的经济总量达到 8000 多亿美元，比五年前增长 10% 对应的量还要大。2014 年底，我国国内生产总值（GDP）总量达到 63.6 万亿元，一个百分点的增长就意味着 6000 多亿元的新增产出。在这个基础上，即使是保持 7 % 左右的增长，其新增经济规模绝对值也是可观的。更重要的是，转型中的增长会更加扎实更有效率，它将迫使市场主体更加重视追求技术进步和增长质量，以期形成有支出基础的经济效益。

当前，三大国家战略正在实施，以“中国制造 2025”“互联网+”“创客”等为技术支撑，中国经济中高速发展新的动力之源正在孕育。眼前的经济运行也显示，“凡是主动适应新常态、注重需求分析、重视创新和质量效益，发展态势都比较好”“退一步是为了进两步”。只要我们保持定力，平心静气，将经济政策的着力点切实放在推动结构调整，鼓励和支持企业技术创新和市场创业上，假以时日，必将会很快形成一些以先进技术为先导的新一轮经济发展的核心支撑。因此，中央关于中国经济发展进入新常态，没有改变我国发展仍处在大有作为的重要战略机遇期的判断，是非常正确的，也是有信心有定力的体现。进一步说，这种变化将是促使经济蜕化升级、促成蝶变的必经之路，它将改变的是重要战略机遇期的内涵和条件，没有改变的是我国经济发展总体稳定和注入新动力、新活力，基础更加坚实的基本面，改变的是经济发展方式和经济结构。

第三，与经济新常态新趋势相适应，经济政策要有“新思路”，形成经济政策的新常态。从国际经验看，经历较长时期高速增长的国家，在转型期一般容易出现“速度依恋”，或政策调整跟进不及时等问题，因而速度一掉就容易出现刺激的冲动。需知道，如果有悖于经济发展和产业结构升级调整的规律，即便是再强的刺激政策，也会见效甚微，

抑或暂时稳住了增长，却使矛盾进一步累积，迟缓甚至打破经济结构重整的平衡机制以及市场创新的活力。因此，面对新常态，我们的思维也必须跟上新状态，经济政策也要有新思路。当前，中国的劳动力等要素成本逐步上升，资源环境承载能力已经到达或接近上限，传统比较优势正在弱化，国际市场需求依然不振，靠拼投入、高消耗、过度依赖外需的经济发展方式难以为继，即便依赖这种政策使经济增长暂时得以稳住，从长远看将是“饮鸩止渴”，后患更大。中国的经济发展应当更加注重科技创新，更加注重质量效益，更加注重生态文明，以提高科技进步贡献率、劳动生产率、资源配置效率来形成长久的内生发展动力。这在眼下，可能还需要一个较长时间的痛苦积累过程，但必须上下齐心，坚持用力，久久为功。尤其要在培育市场配置资源起决定作用的改革上下更大力气，耐心地培育市场创新和市场发展活力基础。

应当看到，经济发展方式转变中的市场选择是痛苦而必须为之的，也不会是一帆风顺的。增长动力转换可能在短时间内出现一些青黄不接的情况，经济社会风险可能集中显露和释放，这些都对保持宏观经济稳定提出严峻挑战。需要有沉住气、稳得住的韧劲，把适应市场需求变化，跟从现代消费需求，扩大国内市场需求作为稳住经济增长的着力点。如果说，国内生产能够更好地研究、跟进具有 13 亿多人口的国内消费市场变化，无论是拉动消费的生产，还是拉动投资品市场，无论是拉动制造业提质升级，还是拉动新的服务业需求，再辅以价值含量高、产品质量好的出口，在一定时期内继续保持国民经济增长 7% 左右是完全有可能的。可以说，中央连续三年提出坚持“稳中求进”这一总基调，根本用意正在于此。新常态下，“稳”是基本前提，稳中求“进”是根本出路，这也是辩证法。

二、正视新常态经济发展下面临的风险与挑战

不可否认，“萝卜快了不洗泥”，经济高速增长时“一俊遮百丑”的时间太久，许多矛盾和风险被掩盖了。增速放缓，经济下行，很多积累和掩盖的矛盾“水落石出”。经济风险是具有传染性和连锁反应的，一旦某个链条断裂，很容易引发“多米诺骨牌效应”。以产能过剩为例，产品卖不出去，资金回不来，导致资金流动性变差，还债能力受影响，银行坏账增多，从而增大金融和经济风险。因此，新常态下“治之于未乱”，正视风险、分析风险、化解风险十分重要，也是我们适应新常态必须主动作为的一件大事。

（一）思维惯性观念滞后、路径依赖

面对新常态，社会上有一些人很不适应。一方面，一些人的“速度情结”还一时难

以释怀，速度掉下来就想用行政手段去推。另一方面，一些人认为“不唯 GDP”了，就不追求 GDP 生产，不主动作为地抓经济发展。有的对经济运行新趋势、新特征、新变化的认识还比较模糊，理解也不深，分析不透彻。有的还难以摆脱“旧常态”下抓经济工作的思维惯性、路径依赖，甚至还有不视全国市场变化态势，仅从一域一地看供给需求，不顾条件地人为制造外生需求的情况。有的缺乏主动作为的积极性，低估经济平稳度过下行通道的难度。也有的仍然在推行不计成本的政策优惠，漫天撒网式的招商引资。有的地方资源特色明显，但在放大资源优势，强化开放合作等方面做得不够，甚至存在本地资源比较优势明显但不重视在资源深度开发利用、延伸产业链、增加附加值上做文章，而是舍近求远、大而不当地到处招商引资。

（二）稳增长和调结构的平衡难度加大

新常态下，经济增长“调速”放慢是正常的，但“失速”就是不正常的了。经济增长既与增强国力、满足社会物质文化需求增长相关，又与增加就业、维持社会安定相关。所以，任何一个经济体在任何情况下都要努力保持国民经济的基本增长，把经济增长置于潜在增长能力充分发挥、资源生态条件承载能力许可，边际产出效益最大化和基本满足社会就业增长需求的综合平衡之中，追求资源、环境承载承受能力和边际产出效益最大化，实际上是经济新常态强调调结构、提高经济质量的题中应有之义。这犹如“踩钢丝”，把握不好很容易失衡。一是传统产业与新兴产业青黄不接。传统产业收缩，进入产业加快升级新阶段，是新常态的重要表现。多年来一直“高歌猛进”的煤炭、钢铁、水泥等部分重化工行业或出现产能过剩，或出现价格下跌，显得萎靡不振。但这些传统产业并不是完全失去了市场，如何进行产业内部和产品结构的调整转换、转型分工、再造活力要认真研究。二是出口与发达经济体复苏部分“脱钩”，稳定外需压力增大。受国际环境、人民币升值、成本增加等多重因素影响，货物和服务净出口对 GDP 的贡献率越来越低。但是，要看到我国劳动力价格比较优势相对许多国家而言仍在，国际传统消费市场对中国产品的消费依赖仍在，只是我们的企业尚缺乏对国外消费市场的深度研究，依靠外资代理的市场过大，产品档次不高，同等资源消耗下的附加值太低。解决好这些问题，就是结构调整和转型升级的一个重要方面和内容。三是公共投资浪费和投资效率低下。我国大多数地区赖以发展的资源如土地、能源、资金等都很稀缺，但城市发展与开发区建设对土地节约重视不够，大量重复性建设和闲置的开发项目占用和浪费了大量土地资源。“半拉子”工程在基础设施建设中也普遍存在，很多城镇建设项目缺乏系统规划，功能缺失，浪费严重。因此，十分注意节约资源，尤其是节约稀缺的土地资源、能

源资源，都是我们在平衡转型升级、结构调整中进行战略思考的重点，也是政府主导经济发展转型升级的重要内容。四是生态环境问题日益严重。2013 年以来，全国平均雾霾日数 29.9 天，较常年同期偏多 10.3 天。全国主要流域的 I—III 类水质断面占 64.2%，劣 V 类占 17.2%。群众对环境质量的的不满越来越强烈。平衡解决好这个矛盾，应该说，既是实现全面小康社会，提高人民物质文化生活质量迫切需要，也是创新市场需求形成新的产业体系的机遇。

（三）正视风险，稳妥化解风险

由于经济进入新常态，过去几十年超高速增长过程中积累的一些潜在风险，愈加明显地暴露出来，并使我国经济发展面临的问题更加复杂。当前，要特别重视并稳妥化解好房地产泡沫、地方政府债务和社会保障历史欠账，以及大型国有企业内部累积的经营问题和风险等方面的风险问题，这些问题由于与整体经济关联度紧密，如果解决不好，就会产生蝴蝶效应，很有可能导致整个经济陷入更大困境。一是长期积累的房地产开发可能因为缺乏真实的市场需求支撑，而导致房地产市场与金融市场联系的断裂，一旦发生断裂，形成的风险必将是系统性的。二是地方政府性债务及其现行基础设施等政府投资模式造成的风险累积。根据国家审计署的数据，截至 2013 年 6 月底，我国地方政府性债务达到 17.89 万亿余元。如果考虑一些比较隐蔽的债务没有全部审计到，地方债的实际规模可能会更高。这些债务绝大多数是对银行系统表内或表外的负债。地方政府性债务过度依赖融资平台、土地财政和金融机构贷款，不仅会使地方政府陷入财政困局和债务风险之中，而且还有转化为系统性、区域性债务风险和金融风险的可能。三是政府在社会保障方面历史欠账太多。新常态下，我国经济还面临着让老百姓共享改革发展成果、避免发生中等收入陷阱等重大挑战。我国在教育、就业、医疗、养老等服务保障方面既存在供给不足，又存在供给质量低的问题，历史欠账太多。比如，根据 2015 年全国社会保险基金预算，全年养老保险支出 24555.37 亿元，但全年保险费收入只有 20237.63 亿元，缺口高达 4317.74 亿元。今后，随着人口老龄化比重越来越高，社会保险基金不仅面临着历史欠账的压力，而且还面临着新增社会保险刚性需求越来越大而支付能力缺乏保障的更大压力。

三、把握好我国经济发展面临的新机遇

新常态下的中国经济仍处在极为珍贵的重要战略机遇期。与我国经济发展历程中每一次阶段性转换背后都隐藏着新的发展机遇一样，新常态正给我国经济发展带来新的发

展机遇和利好。

（一）经济增长的动力更加多元化

经济新常态的重要特征之一，是经济增长动力的新常态，即经济增长动力的转换，主要表现在经济增长由原来过度依赖投资和出口拉动经济增长转为主要依靠消费和扩大内需来拉动经济增长，由原来主要依靠资本、资源和人口红利等要素驱动转为主要依靠科技进步等创新驱动。具体到今后一段时间来看，我国经济增长的重大动力支撑，至少有以下几个方面：一是新型城镇化。我国正在经历世界上速度最快、规模最大的城镇化过程，取得了巨大成绩，2014 年常住人口城镇化率达到 54.77%。根据《国家新型城镇化规划（2014 年—2020 年）》，到 2020 年，常住人口城镇化率将达到 60%。新型城镇化将带来大规模的人口迁移，带来居民消费的持续增长，带来城市基础设施、公共服务设施和住宅建设等巨大投资需求，这必将为我国经济增长提供持续而强大的动力。二是中国制造 2025 的实施。制造业是国民经济的主体，在这一领域我国具有一定的比较优势，但与世界先进水平相比，我国制造业大而不强，在自主创新能力、资源利用效率、产业结构水平、信息化程度、质量效益等方面差距明显。最近，国务院印发了《中国制造 2025》规划，计划用三个十年，通过“三步走”实现从制造大国向制造强国的转变。第一个十年明确了新一代信息技术产业、高档数控机床和机器人、航空航天装备、海洋工程装备及高技术船舶、先进轨道交通装备、节能与新能源汽车、电力装备、农机装备、新材料、生物医药及高性能医疗器械等十大重点领域，以及国家制造业创新中心建设、智能制造、工业强基、绿色制造、高端装备创新等五项重大工程。这是中央紧紧盯住新一轮科技革命和产业革命与我国加快转变经济发展方式的重大历史机遇，通过政府引导、整合资源，推动我国制造业发展在关键共性技术领域取得突破，培育全国工业发展新业态，形成新的经济增长动力。三是以“互联网+”为主体的新型业态的出现。新一代信息技术与传统产业深度融合，正在引发影响深远的产业变革，形成新的生产方式、产业形态、商业模式和经济增长点。今年政府工作报告提出实施“互联网+”行动计划，推动移动互联网、云计算、大数据、物联网等与现代制造业结合，促进电子商务、工业互联网和互联网金融健康发展，引领互联网企业拓展国际市场，引领形成传统产业的换代升级。随着“互联网+”行动计划的推进，将推动我国现代制造业发展，形成新的经济增长点，同时也将促进大众创业、万众创新。四是科技创新。在经历了“市场换技术”“资源换技术”阶段的技术引进、消化、吸收、再创新为特征的技术跟随战略后，我国的自主创新能力不断增强。2013 年，中国专利申请量已占全球总量的 32.1%，超过了美国和日本。我国

在高铁、核电、工程机械、航天航空、信息技术、新能源、新材料、生物技术、智能控制等许多领域已经进入世界先进行列。我们必须在优化市场环境、激发市场创新和创业的活力上下更大的力气，推动技术创新与产业发展融合，在推动科技产品产业化上形成新的政策支持。

（二）经济结构优化升级，经济发展更有质量和效益

新常态下经济结构的调整肯定会带来阵痛，引致一些企业面临经营困难和被淘汰的压力，但这种转型和调整，会带来巨大的市场倒逼作用，逼迫企业改进生产，促进经济结构的优化升级，促进经济发展质量和效益的提升。一是产业结构优化的迹象更加明显。2013 年，我国第三产业增加值占 GDP 比重达 46.1%，首次超过第二产业，2014 年，这一比例攀升至 48.2%，移动互联网、集成电路、高端装备制造、新能源汽车等战略性新兴产业快速发展，互联网金融异军突起，电子商务、物流快递等新业态快速成长。二是消费在推动经济增长中的基础性作用更加显著。随着城乡居民收入增长加快，中等收入群体扩大，消费对经济增长的贡献越来越大，最终消费对国民经济增长的贡献率进一步提高。2014 年消费增长对经济增长的贡献率比上年提高三个百分点，达到 51.2%。今后，随着智慧生活消费、绿色环保消费、全球时尚消费、文化体育消费等一批新的消费热点的出现，以及扩大商品降税范围、增设口岸进境免税店、增加免税购物额等系列政策措施的出台，消费对经济增长的拉动力将进一步增强。三是区域经济发展更加协调。改革开放以来，受地理条件、发展基础、历史文化和国家战略倾斜等因素的影响，我国东中西部在经济发展方面存在较大差距。在新常态下，随着“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带等区域发展战略的实施，我国的区域经济结构将会逐步优化，各个区域之间将更加协调发展，将为我国的经济增长提供重要的推动力。

（三）改革红利仍会不断释放，市场活力将不断增强

党的十八届三中全会对全面深化改革作出了全面部署。2014 年中央全面深化改革领导小组确定的 80 个重点改革任务基本完成，中央有关部门完成 108 项改革任务，出台 370 条改革成果。从实际成效来看，这些举措正在不断释放出改革红利，为经济增长注入强劲动力。一是简政放权激发市场和社会活力。2013 年以来，国务院和地方政府大力推进简政放权和商事制度改革，继续取消和下放一批行政审批事项，全面清理非行政许可审批，制定负面清单、责任清单、权力清单制度。截至 2014 年底，先后取消和下放了共 700 余项行政审批等事项，对减轻企业负担、激发市场活力发挥了重要作用。2014 年 3 月—12 月，全国新登记注册市场主体 1146.69 万户，同比增长 16.82%，注册资本（金）

18.53 万亿元，增长 85.83%。二是市场倒逼企业创新发展。进入新常态，经济发展主要依靠提高效率和创新驱动，要素流动和资源配置由市场决定。在巨大的压力下，我国企业主动转型、加强创新的意愿在明显增强，给经济增长带来了创新驱动动力。三是国有企业改革将极大地提高效率。通过把国企与政府进一步分离，可以促进国企的资本化运营，提高企业的竞争力。特别是自然垄断行业放开竞争性业务，开展混合所有制经营，或者引进新的厂商，可以极大地提高经济效率。四是财税金融体制改革将对经济增长形成重要推动力。完善税收体制，调整完善中央与地方的财政关系，利率市场化改革，民间资本创办银行，资本账户开放，这些改革都为经济增长提供了强大动力。

（四）技术变革带来巨大变化

20 世纪下半叶，以信息技术为代表的第三次技术革命使人类社会进入互联网时代，随之而来的移动互联和大数据，加上云计算、搜索引擎、移动终端和传感器的普及，给产业发展带来了一次根本性变革。目前，全球正在孕育以 3D 打印、分布式能源、物联网为代表的新一轮技术革命，这必将对生产组织方式、商品流通方式、居民消费方式和社会交往方式产生深刻影响，给我国经济发展注入新的动力。

四、以改革创新推动经济发展，迈向高端水平

较之原来注重增长速度的经济发展模式，新常态则要求经济社会发展多目标协调平衡发展，更加注重通过结构调整和创新驱动实现经济增长质量和效益的提高。这要求我们必须坚定有序地推进改革，加快实施创新驱动战略，保持经济在合理区间运行，推动我国经济实现中高速增长，迈向中高端水平。

（一）完善宏观调控，保持经济运行在合理区间

据测算，“十三五”期间我国经济只需保持 6.5% 的年均增长速度，即可实现党的十八大报告提出的到 2020 年 GDP 比 2010 年翻一番的目标。新常态既要我们保持定力，以平常心来对待经济增长的减速，又要防止经济出现过大波动，保持经济运行不滑出合理区间，实现稳中有进。首先，保持宏观政策的稳定。随着我国经济体量的不断扩大，经济增长速度逐步减缓，这也是经济发展的必然规律。合理适速是一个什么样的速度？学术界看法不一。一般认为只要就业不跌出合理区间，不出现系统性经济金融风险，6% 的速度也是可行的，甚至再低一点的速度也是必须接受的。如果一面临经济下行压力、结构调整遇到阵痛、企业经营困难增多等问题，就要采取强刺激政策保速度，不仅难以阻止经济增速放缓，而且还会进一步加剧产能过剩、负债上升、资产泡沫、环境污染等结构

性问题。因此，只要经济运行在合理区间，就应该保持定力，坚持既定调控思路，保持宏观政策基本稳定。其次，优化和完善区间调控。保持宏观政策取向基本稳定，并不意味着无所作为。调速换挡是要把高速增长转换为中高速增长，使经济运行质量更高。如果放任市场自我调整，经济增速就有可能滑出合理区间，那就有陷入停滞和倒退的危险。要瞄准经济运行中的突出问题，对关键领域和薄弱环节精准发力，适时适度进行预调微调，更加注重定向调控，增强调控的针对性，确保经济在合理区间运行。第三，坚持和完善定向调控。宏观调控既要稳住经济，保持经济运行不滑出合理区间，又要通过激发活力、优化结构、释放长期发展潜力来增强经济发展的后劲和可持续性。财政政策不仅有总量调控作用，而且更有调节支持结构调整的功能，所以，财政政策不仅要在增加政府定向支出扩大需求上着力，更要在支持市场创新、推动生产要素重组、推进企业进步上着力，在合理减轻社会税费成本负担上继续做好文章，放水养鱼，稳定和扩大就业。货币政策一定要下决心解决好脱实向虚以及“临危就控紧贷款”的问题，坚定不移地强化金融对实体经济的支持，坚持在定向降准等措施基础上，着力降低融资成本，进一步缓解企业融资难、融资贵问题。

（二）实施创新驱动发展战略，形成新的增长动力

科学技术是第一生产力，科技创新越来越成为经济发展最强劲的引擎。面对经济发展新常态下的趋势变化和特点，必须按照中央的要求，加快实施创新驱动发展战略，破除一切制约创新的思想障碍和制度藩篱，激发全社会创新活力和创新潜能，增强科技进步对经济发展的贡献率。一是高度重视原始创新。原始性的技术进步显得越来越重要。更加重视原始创新，才能使生产率长期保持较快增长，在激烈的国际竞争中获得更多的附加价值，进而实现从制造大国向制造强国的转变。二是加大政府引导支持力度。据调查，当前很多国企尤其是大国企都不偏好创新，大型国企、央企的内生的创新动力不足，创新环境不完善，更倾向于通过“拿来主义”，即并购或购买技术实现创新来保持竞争优势；民企则存在创新融资难、创新成果市场准入难等问题，不能享受国企、央企的“国民待遇”。发挥市场对各类创新资源配置的导向作用和企业在技术创新和成果转化中的主体作用，坚持市场导向明确的科技项目由企业牵头、政府引导、联合高等学校和科研院所实施，不断激发全社会创新活力和创造潜能。政府在资金支持上要更多地运用财政后补助、间接投入和政府购买产品等方式，同时优化国家实验室、重点实验室、工程实验室、工程（技术）研究中心布局，建立向企业特别是中小企业有效开放的机制。加快部分普通本科高等学校向应用技术型高等学校转型，开展校企联合招生，大力培育企业创

新人才。三是积极促进创新成果转化。着力打通科技成果向现实生产力转化的通道，着力破除创新障碍，通过成果应用体现创新价值，通过成果转化创造财富。完善成果转化激励政策，将职务发明成果转让收益在重要贡献人员、所属单位之间合理分配，鼓励各类企业通过股权、期权、分红等激励方式，调动科研人员创新积极性。建立促进国有企业创新的激励制度，对在创新中作出重要贡献的技术人员实施股权和分红权激励。建立高等学校和科研院所技术转移机制，强化科技成果以许可方式对外扩散，在合理期限内未能转化的，由国家依法强制许可实施。四是营造公平竞争的创新环境。制度环境对创新非常重要，一个好的制度环境能吸引全球的创新要素向地区集中，也往往成为一些创新型企业选择落脚地的决定性因素。积极营造重视创新、保护创新的良好环境，营造大众创业、万众创新的政策环境和制度环境。实施严格的知识产权保护制度，降低侵权行为追究刑事责任门槛，实施惩罚性赔偿制度，激发全社会的创新活力和潜力。打破行业垄断和市场分割，推进垄断性行业改革，放开自然垄断行业竞争性业务，打破地方保护，清理和废除妨碍全国统一市场的规定和做法。加快形成要素价格倒逼创新机制，由市场决定要素价格的机制，促使企业从依靠过度消耗资源能源、低性能低成本竞争，向依靠创新、实施差别化竞争转变。

（三）优化经济结构，提高经济运行质量

新常态的核心问题是提高经济增长质量，使经济发展水平向中高端迈进。这就要求必须在保持经济运行在合理区间的基础上，进一步优化经济结构，提高经济运行的质量和效益。一是优化经济增长动力结构。从长期来看，必须实现由主要依靠资源要素驱动向主要依靠制度变革、要素升级、提高效率方面转型。具体到当前，重点是改善需求边的结构，即由主要依靠投资、出口转向主要依靠消费，充分发挥消费在推动经济增长方面的基础性作用。需要注意的是，强调向主要依靠消费转变，并不是说投资、出口就不重要。当前正处在经济增长新旧动力的交替阶段，必须对经济增长动力不连续的问题予以高度重视。在经济下行压力持续增大的情况下，适当增加投资是非常必要的，关键是要把握好方向，确保资金投向符合结构调整和产业升级的方向。二是优化产业结构。对产业结构进行调整，要坚持有扶有控、有保有压的原则，即对基础薄弱的产业要加强，服务业比重要提高，要创造条件，让核电、高铁等更多高端装备走出去，同时大力淘汰落后产能，消化过剩产能。对产业结构进行调整，关键还是要坚持市场导向，尊重市场规律，充分发挥市场的决定性作用。从过去的情况看，越是政府有意扶持的行业，越难以达到预期的发展成效，反而是一些没有得到扶持的行业，抓住了市场机遇，实现了跨

越式发展。因此，调整优化产业结构，关键是创造一个公平竞争的市场环境，让市场去发挥决定性作用，这远比对某些行业特定扶持更为重要，也更为有效。三是优化区域结构。近年来，中西部地区经济增长率超过了东部地区，增长动力强劲，区域协调发展的格局逐步显现。在新常态下，要进一步创新区域经济发展政策，不断提高区域经济发展政策的精准性和有效性。加快京津冀、长三角、珠三角协同发展，促进东部地区产业创新升级，实现更高层次的开放发展，更好发挥东部地区拉动经济增长的重要引擎作用。落实促进中西部地区发展的相关政策措施，加快一带一路和长江经济带建设，推动劳动密集型产业和加工组装产能向中西部转移，保持中西部地区经济平稳较快增长。采取更加有针对性的政策措施，推动东北部地区进一步激发发展活力，努力扭转经济下滑趋势。

（四）坚定不移地全面深化改革，充分释放增长活力

新常态下实现经济转型升级，关键是要全面深化改革。要通过全面深化改革，解决经济发展中遇到的问题，提高经济的效率，重塑经济增长的动力，进而推动我国经济行稳致远。一是加大简政放权。虽然近年来我国各级政府取消和下放一批行政审批事项，有效激发了市场活力、发展动力和社会创造力，但仍存在政府资源配置范围过宽、市场监管薄弱、公共服务供给不足等问题。要进一步加大简政放权改革力度，向市场、社会、地方政府放权，建立和完善政府权力清单制度，做到“法无授权不可为”，切实为市场和企业松绑。要进一步完善市场准入清单，明确列出禁止和限制投资的行业、领域和业务等，清单以外，各类市场主体皆可依法平等进入，做到“法无禁止即可为”。要实行宽进严管，清理规范与行政审批相关联的中介服务，促进政府管理重心从事前审批向事中事后监管转移，解决好监管服务不到位的问题。二是深化财税金融改革。新常态推动经济平稳发展，必须有健全的财税金融体制的支撑。要继续深化财政金融体制改革，充分发挥财税金融在“激活力、补短板、强实体”方面的作用，使中高速增长与中高端产业相适应。要深化投融资体制改革，卸掉制约民间投资的“弹簧门”“玻璃门”，对规划内投资项目减少审批、简化程序，降低交易成本。特别要重视地方政府性债务的偿还及地方融资平台的转型。我国地方融资平台公司突破万家，地方政府通过各种渠道，累计举债至少 12 万亿以上，再加上未能统计的隐形债务，实际举债总量已逼近 60% 的警戒线水平。国务院已经下发《关于加强地方政府性债务管理的意见》。地方政府可以建立债务偿还基金，有计划、有步骤地偿还融资债务。同时，通过出台优惠政策、资源支持等举措，吸引社会资本参与融资平台转型，从现在的单一融资功能，转向真正的实体型公司，走向

（下转第 71 页）

高度重视应对经济下行压力

郑新立

摘要：解决当前经济下行、增长乏力问题，实现稳增长目标，必须对症下药，从扩大内需入手，破解需求不足难题。必须采取强有力的措施，克服经济下行惯性，使货币增速有一个大于正常情况下的增长速度；货币政策上实施降息降准，适度扩大货币发行，是稳增长、调结构、防风险的正确举措。聚焦农村改革是实现稳增长的根本途径，按照所有权、承包权、经营权三权分置的原则，允许农户对承包土地的经营权抵押、担保、转让，发展土地规模化、专业化、现代化经营，提高农业劳动生产率。

关键词：经济下行 扩大内需 货币政策 农村改革

作者简介：郑新立，中国国际经济交流中心副理事长。

今年一季度经济数据发布之后，4月30日中共中央政治局召开会议，分析当前经济形势，提出要“高度重视应对经济下行压力。”这是对当前经济运行主要风险做出的正确判断，是对当前宏观调控主要任务做出的重要部署。我们应当按照政治局会议精神来统一对当前经济形势的认识，并采取协调一致的行动。

一、总需求不足是当前宏观经济中的主要矛盾

经济下行已经持续了三年多时间。今年一季度，GDP（国内生产总值）同比增速降为7%，财政收入增速降为3.9%，工业企业利润减少2.7%。4月份，规模以上工业企业增

加值同比增速为 5.9%，出口增长 6.2%，CPI（居民消费价格指数）降为 1.5%，PPI（生产价格指数）已连续 38 个月为负。1 月—4 月，新开工建设项目投资增长率为零，工业企业产成品库存增长 7%。尽管就业情况仍比较好，整个经济运行仍处于可控范围，但一些脆弱的行业和企业，如煤炭、钢铁、房地产和一部分中小企业的运营困难加大，孕育着破产和金融不良资产增加的风险，显露出经济形势严峻的一面。统计数据无可辩驳地证明，需求不足已成为宏观经济的主要矛盾，经济下行成为经济运行的基本趋势，通货紧缩则成为经济生活的主要风险。扩大需求特别是扩大内需，已成为当前宏观经济政策最重要的选择。

导致总需求不足的根本原因，是长期以来投资率不断上升，最终消费率主要是居民消费率不断下降。改革开放 37 年来，我国经济增长机理发生的一个最大变化，就是由供给约束为主转变为需求约束为主。从 1981 年到 2014 年，我国投资率由 32.9% 一路攀升到 46.1%，居民消费率则从 53.4% 一路下滑到 37.7%，分别上升了 13.2 个百分点和下降了 15.7 个百分点，投资和消费处于严重失衡状态，导致了目前的产能过剩。我们自觉不自觉地走上了生产能力迅速扩张和广大居民有支付能力的需求相对不足的路子（见图 1）。解决当前经济下行、增长乏力问题，实现稳增长目标，必须对症下药，从扩大内需入手，破解需求不足难题。

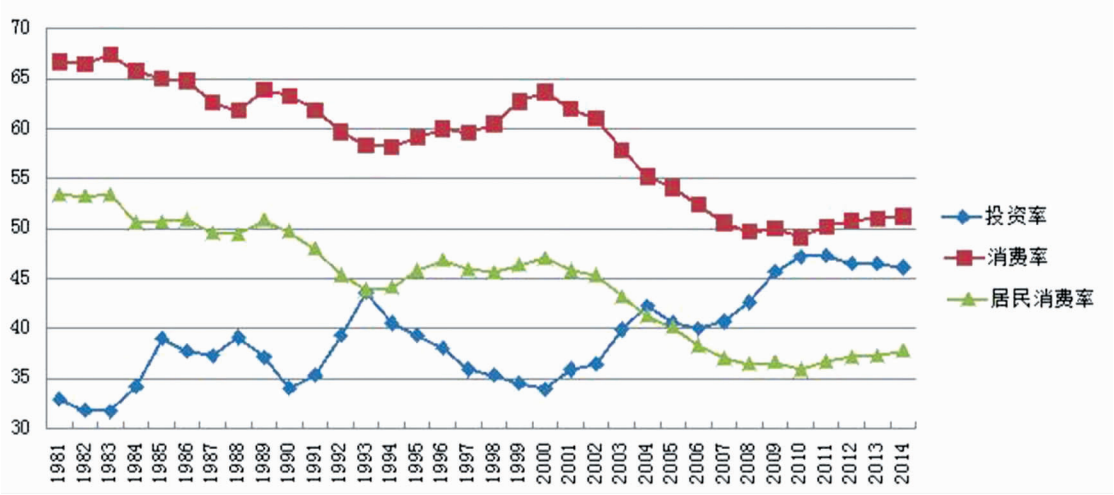


图 1 1981 年—2014 年中国居民消费率、消费率和投资率

当前，由于经济下行已经形成巨大惯性，克服经济下行压力，仅靠正常情况下的需求拉动力是远远不够的。需求总量中还应包括克服经济下降惯性影响所需要的拉动力。当前的主流观点认为，只有保持从紧的宏观经济环境，才能对企业施加转方式、调结构的压力。我认为，转方式、调结构主要应当通过增量的调节才能完成。包括开发新产品、

更新设备，都需要增加投资。关键在于保持稳增长和调结构之间的平衡。当前，在经济下行压力加大、通货紧缩显现的情况下，宏观调控的着力点应适时适度地转向扩大总需求特别是扩大内需。这是上世纪 90 年代后期应对亚洲金融危机的成功经验，也是保持经济持续健康发展的客观需要。

我国人均 GDP 仅为美国的 1/6，居民消费率仅为美国的 1/2，人均消费支出水平仅为美国的 1/12。这说明我们通过扩大内需拉动经济增长还有很大很大空间。如果在目前的发展水平上就出现增长乏力，没有别的什么原因，一定是我们的体制和政策出了问题，没有把增长的潜力释放出来。

二、稳增长亟待货币政策的支持

实施扩大内需的战略，要求推行积极的财政政策和适度宽松的货币政策。在经济职能上，财政政策主要是管结构，货币政策主要是管总量的。因此，实施扩内需、稳增长的政策，主要应当发挥货币政策的作用。近四年多来，我们实际上实行了适度从紧的货币政策，这是导致连续三年多来经济下行的直接的、根本的原因。

为什么说近几年的货币政策实际上是适度从紧？只要我们把近四年多的 M2（广义货币）的增长速度与之前 20 年的年均增长速度做一个对比，就会一目了然。1991 年—2010 年的 20 年间，我国 M2 的年均增长速度为 20.5%，GDP 的年均增长速度为 10.3%，M2 的增速为 GDP 增速的两倍。这是我国经济的长期实证数据，与国际历史上处于快速成长期的国家的数据是一致的。国外经验证明，在工业化、城市化快速推进的过程中，M2 的增速保持在 GDP 增速的两倍左右是合理的。长期高于两倍，就会出现通货膨胀；长期低

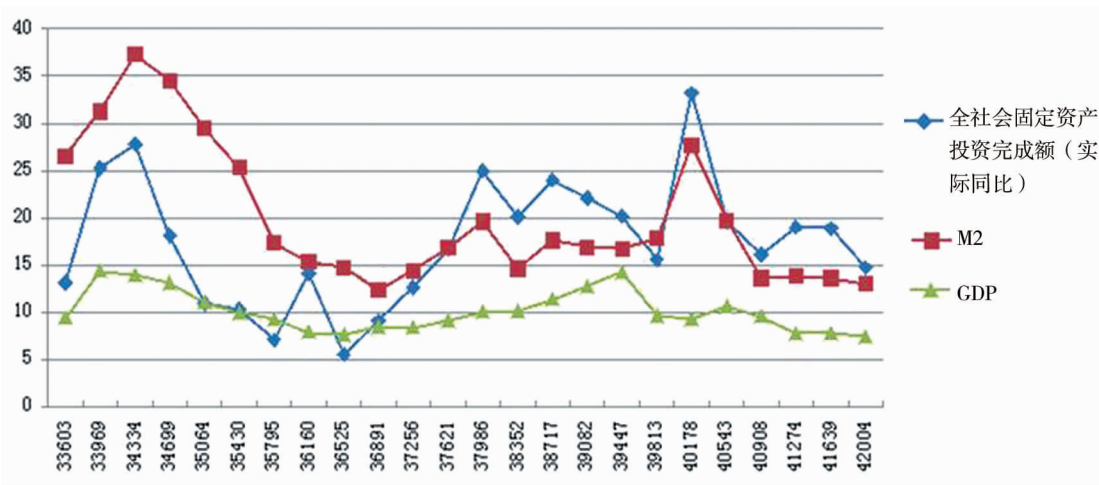


图 2 1991 年—2014 年中国固定资产投资、M2、GDP 增速

于两倍，就会出现通货紧缩。美国著名货币经济学家、诺贝尔奖获得者弗里德曼，曾发现和论证了这一规律。笔者曾在上世纪 90 年代两次赴美，向他请教治理通货膨胀的办法，他亲口告诉我们这一研究结果。他说这是他从日本、韩国和我国台湾省等在快速成长期的统计数据中得出的规律。中国 20 年的统计数据，再次验证了弗里德曼的结论是正确的。

反观近四年多来我国货币增长速度及其影响：2011 年—2014 年，M2 的年增速分别为 13.6%、13.8%、13.6%、13.0%，年均增速为 13.5%，比此前 20 年的年均增速下降了七个百分点；随之 GDP 的年增速分别为 9.3%、7.7%、7.7%、7.4%，年均均为 8%，比前 20 年下降了 2.3 个百分点。今年 1 月—4 月，M2 的同比增速降至 10.1%，比 1991 年—2010 年的增速下降了 10.4 个百分点，比前四年的增速下降了 3.4 个百分点。根据经验，货币增速对经济增速影响的滞后期为半年，去年特别是今年前四个月货币增速进一步下降，必将在下半年和明年显现出来。应当说，前四年多 GDP 的增速没有降至 M2 增速的 1/2，是因为大力推行经济发展方式转变的结果。无怪乎有一位熟悉中国经济的外国经济学家讲，近几年中国经济减速，是政府有意为之。统计数据充分证明，2011 年以来，我们实际执行的是从紧的货币政策。

应当看到，当前企业已经形成了经济下行的不良预期，制约了投资的积极性。今年前四个月，社会融资总规模仅增加 5.7 万亿元，比去年同期少增 1.5 万亿元，固定资产投资资金来源同比仅增长 6.5%，比同期固定资产投资增速低 5.5 个百分点。企业缺乏投资意愿，银行贷款用不出去，以致不久前人民银行向部分金融机构进行定向正回购，回收了超过 1000 亿元流动性。经济下行惯性助推通货紧缩，通货紧缩加剧经济下行，如此恶性循环，是十分危险的。因此，必须抓紧落实中央政治局 4 月 30 日会议精神，采取强有力的措施，克服经济下行惯性，使货币增速有一个大于正常情况下的增长速度。

一个时期以来，不少人常常以我国经济的货币化率较高为由，主张降低货币发行的增速。截至 2014 年年底，我国 M2（即货币和准货币总量）已达 122.8 万亿元，相当于国内生产总值 63.6 万亿元的 193%。在国际上，这个比例因各个国家的发展阶段、金融结构不同而有较大差异。我国的这一比例与某些发达国家不相上下。判断一个国家货币化率是否合理，关键应看货币供给量能否保持总需求与总供给的大体平衡。只要不造成通胀或通缩，货币供应都应当视为合理。需要指出的是，由于我国资本市场发育程度低，企业融资主要依靠银行贷款，经济货币化率高一些是正常的、合理的。也就是说，由于我国经济的证券化率偏低，企业对间接融资的需求较大，必然要求有较高的货币化率。发达国家股市市值总额一般相当于 GDP 的 100%左右，而我国长期仅为 40%左右，最近几个月才上升到 50%以上。在判断货币供给总量是否合理时，只看经济的货币化率，不看经济

的证券化率，只能得出错误结论。因此，对于目前 193% 的货币化率，不应过度担忧。相反，在人民币逐渐国际化的背景下，M2 的总量已成为衡量国家经济实力的重要指标。我国规模巨大的实体经济是人民币的强大支撑。

从国内外经验来看，由于我国工业化、城镇化的任务尚未完成，经济仍处于快速成长期，M2 的增速保持在 GDP 的增速的两倍左右是必要的，既能满足经济发展的需要，又不会出现通货膨胀。同时，发展方式转变是一个历史过程，不能一蹴而就、急于求成。寄望于通过人为制造紧缩的环境，对企业施加转方式、调结构的压力，只能适得其反、欲速不达。当前在货币政策上实施降息降准，适度扩大货币发行，是稳增长、调结构、防风险的正确举措。

在经济下行的情况下，为了避免银行贷款大量流入股市，制造资本泡沫，需要投资政策和财政政策的引导。我国债务率偏低，实施积极的财政政策还有较大空间。应扩大长期建设债券的发行规模，通过财政资金的贷款贴息、资本金补助、减税等措施，引导银行贷款投向，调动民间投资积极性。国家发改委近期推出总投资额近两万亿元的七个工程包，主要包括基础设施、公共服务类建设项目，以特许经营权的方式，鼓励社会资金投入。财政资金和银行贷款应主要投向这些领域，以达到优化结构、改善民生、促进发展方式转变的目的。为防止企业挪用信贷资金炒股，应加强对资金流向的跟踪监察，确保银行资金流向实体经济。过去曾实行过的点贷、窗口指导等成功经验，现在依然有效。

三、聚焦农村改革是实现稳增长的根本途径

截至 2012 年底，我国农村尚有 6.4 亿人，农业劳动力尚有 2.6 亿人。城镇居民消费水平为农村居民消费水平的 3.2 倍。第一产业的劳动生产率只有全社会平均劳动生产率的 30.1%。农民收入水平和消费水平低，根源在于农业的劳动生产率低下。尽管国家对农业实行免税政策，并不断增加对农业和农村的财政投入，但这远远弥补不了农业劳动生产率低下对农民收入水平的决定性作用。能不能破解城乡二元结构难题，尽快缩小城乡居民收入差距，关系到 2020 年能不能实现全面小康的目标，关系到能不能顺利跨越中等收入区间，也关系到未来十几年能不能继续保持国民经济的持续健康发展。从国际上看，凡是跨入高收入行列的国家，即人均 GDP 达到 1.2 万美元以上，都是在成功地解决了城乡二元结构之后。也就是说，没有城乡居民人均收入的大体拉平，要想达到高收入国家的水平，是非常困难的。

当前，我国破解城乡二元结构、加快缩小城乡居民收入差距的时机已经成熟。一是

许多城市都存在招工难，第二、三产业劳动力成本上升，为第一产业劳动力继续向非农产业转移提供历史性机遇；二是农用工业具有充足的供给能力，可以满足农业现代化的需要，农业集约化发展的收益可以吸引高素质的劳动力进入；三是农村基础设施和公共服务落后，适当给予新农村建设以政策支持，就能引发巨大的投资需求；四是 2.8 亿农民工及其近两亿家属的市民化，既能圆四亿人以上的全家团圆梦，又能拉动城市房地产业、基础设施和公共服务的巨大需求。依托这四个条件，把农业现代化、新农村建设和农民工市民化三件事作为一个整体，进行系统部署，下大力气来抓，能够起到事半功倍的效果。做好这三件事，关键在于按照党的十八届三中全会《决定》精神，深化农村土地制度改革，建立城乡一体化发展制度。按照所有权、承包权、经营权三权分置的原则，允许农户对承包土地的经营权抵押、担保、转让，有利于发展土地规模化、专业化、现代化经营，提高农业劳动生产率。在东北地区，一个劳动力种 100~120 亩地；在中部和南方地区，一个劳动力种 50~60 亩地，其劳动生产率就能赶上第二、三产业的水平，农民就能成为一个体面的职业。

农村宅基地共有 17 万平方公里，折合 2.2 亿亩。30 多年来，农村人口减少两亿多人，但农村宅基地不减反增，现在一个农村人口占有的建设用地是城市人口的三倍多。原因在于宅基地实行供给制，没有商品化，农户不占白不占。按照十八届三中全会《决定》提出的允许宅基地抵押、担保、转让的改革精神，赋予宅基地以商品属性，不仅能够使农户从退出宅基地中获得财产性收入，而且能够促进宅基地的集约节约利用。进城农民退出的宅基地不仅能够满足城镇新增建设用地的需求，而且能够将所退出的宅基地面积的 50% 左右用于新增耕地。所有的发达国家在城市化的过程中耕地面积都是增加的，我国也不会例外。在推行土地占补平衡的过程中，为了避免占好补坏，可建立由第三方监督的土地质量评价机构。不能以可能造成土地质量下降为由，拒绝实施宅基地制度的改革，这样就是因噎废食。推进这项改革，将有力地带动农民工市民化。进城农民有偿退出宅基地，就会有能力在城镇买房或租房。农民工在城镇有了房住，全家就能在城镇团聚，并享受城镇的各项公共服务，再也不会把打工挣来的钱用于在老家盖一栋无人居住的楼房，这将带来多么大的社会资源的节约！如果能够实行农民工退出宅基地与在城镇提供保障房挂钩的政策，对这项改革将起到更加有力的推动作用。

重庆市作为全国统筹城乡发展体制改革的试点地区，从 2008 年成立农村土地交易所，启动地票交易试点。七年来，农户退出宅基地并出让 20 多万亩，平均每亩交易价格 20 万元。需要建设用地的企业到地票市场购买使用权，由市规划部门根据用地需求统一调节。

(下转第 45 页)

加大经济战略纵深研究 增强中国抗冲击韧性

黄志凌

摘要：深入研究经济战略纵深，有助于充分利用现实和潜在战略纵深，既可以增强经济体对抗外部恶意冲击的韧性，也可以推动经济摆脱困境，化解潜在风险，步入新的增长周期。历史经验说明，没有经济纵深就谈不上经济安全。近年来，在国际经济贸易活动空间扩大的同时，中国的经济战略纵深并没有相应扩大，甚至还有被压缩的态势。随着中国经济的不断崛起，与世界主要经济体的矛盾、摩擦将是不可避免的，中国不仅要有应对日常经济矛盾与摩擦的常态心理准备，更要提前研究并做好应对极端外部冲击的各种准备，尽快构筑确保经济安全的战略纵深。

关键词：经济体对抗 经济战略纵深 市场引力

作者简介：黄志凌，中国建设银行首席经济学家。

在经济全球化的时代，国际经济合作是主流、是趋势，但日常经济贸易摩擦是不可避免的，经济对抗（经济制裁、经济封锁）作为极端情景也不罕见。目前，日常贸易摩擦的国际协商与仲裁机制日渐完善，但经济对抗的化解尚无国际组织能够承担，主要依靠相关国家的利害权衡之后做出的调整与让步。在经济对抗的化解过程中受到制裁、被封锁国家的经济战略纵深大小，是决定经济对抗发生与否、对抗强度、持续时间的关键

因素。一国经济发展的战略纵深不仅决定了这个国家经济发展所能够达到的高度，而且也决定了一个国家在世界政治、经济中的地位。当前中国经济总量虽已跃居世界前列，具备了一定的经济对抗实力，但如果中国经济发展战略纵深的主动研究不够，容易受制于人甚至面临外部恶意冲击的风险依然很大，必须引起高度重视。

一、经济战略纵深的内涵

深入研究经济战略纵深，准确把握一国可以拓展的潜在战略纵深在哪里、有多大，有助于充分利用现实和潜在战略纵深，既可以增强一个经济体对抗外部恶意冲击的韧性，也可以推动其经济摆脱困境，化解潜在风险，步入新的增长周期。所谓经济发展战略纵深是指在综合考虑国土面积、地理条件、人口数量、自然资源等先天因素的基础上，评估经济发展阶段与经济总量、科学技术水平、基础设施条件、劳动者素质、产业结构、政治稳定性和制度环境、外部发展环境等后天因素，判断一国经济系统在未来一段时期内受到外部恶意冲击的极端情境下可以缓冲的空间、独立增长支柱的支撑力、经济软肋的防护强度等。因此，经济战略纵深是一个战略问题，是一个大国经济战略问题，是一个经济全球化时代小国无需考虑、大国不容忽视的战略问题。

经济战略纵深是一个借用的概念。军事意义上的战略纵深是指可供国家防御和战争的部署以及战略性运动的地域空间，有时一国的战略纵深可以延伸到接壤的相关国家。因此，战略纵深在本质上是一个国家承受外部冲击的安全战略概念。之所以借用这一概念，是因为现代意义上的国家安全首当其冲的是经济安全，长远经济安全战略的紧迫性、重要性甚至已经远远超出中短期军事安全战略。

经济战略纵深存在时和空两个纬度。空间纵深方面，可以从区域、产业和市场几个方面来考察。从区域角度看，战略纵深一方面来自于一国的幅员辽阔和地大物博，更重要的是根据自然资源禀赋和区域发展规划，形成具有比较优势的区域产业和产品优势，呈现“互为补充、相互带动、梯次发展”的格局。从产业结构看，第一产业特别是高附加值农业、第二产业的制造业特别是高新技术产业、第三产业特别是金融服务及文化创意产业，呈现“并驾齐驱、相互融合、协调发展”的局面。从市场角度看，在全球化背景下，同时拥有国内和国际两个巨大市场，在大力开拓国际市场的同时，拥有具有较大回旋余地的国内市场。用时间的标尺来衡量战略纵深，则主要是对一国的体制、机制和制度环境对经济潜力的影响进行考察，对政治和社会稳定的预期、市场体系和投融资体制的效能、社会保障制度的健全与完备、教育和科研水平对经济和产业提供的智力资源等将大大影响社会资源的调整，并影响一国经济发展的潜能。

经济战略纵深的本质是经济安全。从近代史上西班牙、荷兰等以商业繁荣为基础的强权的昙花一现，到亚洲金融危机东亚诸国泡沫破裂引发的经济断层危机，这些事件背后的原因林林总总，其经济结构的脆弱性却是不可否认的共性问题。历史经验说明，没有经济战略纵深就谈不上经济安全。经济安全代表着一国经济在整体上主权独立、基础稳固、运行健康、增长稳定、发展持续，在国际经济生活中具有一定的自主性、防卫能力和竞争力，能够避免或化解可能的局部的或全局性的危机。具体内容上，包括一国经济结构内部的协调，国民经济产业部门之间基本保持平衡，工业体系基本完善，基础产业稳固，不存在制约国民经济发展的瓶颈，尤其是不存在无法通过进口加以补充的瓶颈产业。从供给方面看，产业结构与要素结构基本吻合，资源利用较为充分，而且能够按照比较优势的原则发展主导产业参与国际分工；从需求方面看，产品能基本满足国内的基本需要。一个具有战略纵深的经济体系应该是一个具有自身结构不断升级的结构，而不是始终依赖外国产业转移的僵化结构；应当是一个在外部动荡环境下能承受冲击的结构，而不是在外部冲击下缺乏调节机制的结构。实践表明，没有合理的民族工业支撑的商业繁荣是依赖型繁荣，是不可持续的，就如历史上的西班牙和荷兰；没有合理协调的产业结构基础上的“大进大出、两头在外”的跳跃式经济增长和断层型的发展模式，只是低收入国家的权宜之计，就如曾经身陷亚洲金融危机泥潭的东南亚国家。

经济战略纵深的核心是市场纵深。如果说军事意义上战略纵深的核心是国土面积和自然环境，那么经济意义上战略纵深的核心就是市场规模、容量和引力。在全球化条件下，一国的市场纵深越大，其增长潜力就越大，对他国的“引力”也越大。市场开放既是一种经济行为，也是一种战略工具，当然也是一把双刃剑。即使是标榜为市场经济的国家，市场对谁开放、开放到什么程度，也是一项战略性决策，这往往意味着国家间关系的紧密程度。从历史上看，通过各种手段为自己的产业和生产能力“创造市场”，并借此掌握世界经济的主导权，几乎是所有强权国家崛起的历史经验。以英国为例，为了建立和维护完整和独立的经济体系，英国在第一次工业革命前就实施了漫长的贸易保护；完成工业革命后，英国成为当时的世界工厂，同时面临产能过剩与自身需求饱和，由此开始推行自由贸易，通过遍布全球的殖民地市场捍卫其经济霸权；二战中，德国的海上围困、经济上对海外市场的高度依赖使英国几乎崩溃。在讨论经济战略纵深时，需要高度关注国内和国际两个市场的相互开放和协调发展问题，利用好市场纵深这项战略资源。

经济战略纵深的根本是高度自主技术和产业优势。科技竞争日益成为国家间竞争的焦点，创新能力成为国家竞争力的决定性因素。发达国家及其跨国公司利用自身的技术优势保持领先地位，形成了对世界市场特别是高技术市场的高度垄断。新兴市场国家要

获得发展机遇和主动权，必须提高创新能力。从发展经济学角度看，支撑一国经济的主导产业升级，一般经由产业关联度高的产业（“赫希曼基准”）、低污染/低耗能产业（“筱原二基准”）、高精尖技术密集型产业的演进路径。在经历“市场换技术”“资源换技术”后，实现“技术换技术”是从根本上解决资源环境约束和产业由大变强等问题的必由之路。事实证明，拥有技术优势的国家，具有较强竞争力的产业结构，在国际分工体系中处于更高的有利地位。二战后，美国在若干传统产业和高技术产业领域的竞争优势明显，此后日本、德国等的竞争力逐渐增强，美国的优势地位日益下降，到了 20 世纪 80 年代末，汽车、钢铁、彩电等产业霸主地位已经让位于他人。1990 年以来，美国将产业发展的战略重点从军事和国家安全为主转向国家经济安全为主，通过优先发展国家关键技术，提升高技术产业的竞争优势，在材料、先进制造、信息通信、生物技术/生命技术、航空运输、能源/环保六大领域确定了 22 项技术作为国家重点发展的关键技术。到上世纪 90 年代末，美国的竞争力已全面超越了竞争对手，实现了跨越式发展。进入 21 世纪，美国在互联网技术的超然地位，确保了其高技术产业仍然全面领跑世界。近年来，不少国家将制造业创新、制造业与信息技术的融合作为驱动经济发展转型的核心力量，比如美国的先进制造业国家战略计划、德国工业 4.0、印度制造战略等等，均着眼于提升各国主导产业的全球竞争能力。

二、经济战略纵深是大国经济特有的战略

小型经济体只有全球经济依托或利用战略，很难建立起抵御外部市场“经济或金融海啸”冲击，甚至面对主要经济体的敌意制裁，也难有还手之力，因而几乎不存在自主构建的经济战略纵深。大型经济体面临的外部市场冲击比小型经济体要频繁得多，其成因也比小型经济体复杂，既有市场自发规律的因素，更多地是大型经济体之间相互竞争使然。但是，由于大型经济体内部拥有庞大的市场空间，凭借经济总量、技术垄断、货币优势，其市场行为与政策取向具有一定的国际市场影响力，有条件建立面对外部冲击的经济战略防御体系，能够避免外部“经济或金融海啸”来袭之时可能出现的经济崩溃。

经济战略纵深的核心之一就是市场引力。一个大型经济体的市场引力的大小，一方面影响着相关小型经济体的向心力，进而决定着放大或失去经济战略纵深；另一方面，巨大的市场利益也使得竞争对手不敢轻易采取制裁行动。也就是说，市场引力本身就构成了经济战略纵深。衡量经济引力时，经济总量只是一个方面，更重要的是经济活力（经济增长速度、市场开放与扩张水平、经济创新能力等），以及外部世界能否“搭上便车”。纵观上个世纪以来的美国经济，其经济总量在全球范围内无人匹敌，因而没有人会

无视、放弃美国市场。然而真正决定美国经济战略纵深的是其经济活力和市场开放状况，凡是美国经济活力衰退、市场封闭之时，美国对于全球的引力也同步下降；目前美国经济在危机之后率先复苏，数据显示的经济活力不断增强，其全球竞争的经济战略纵深也是前所未有的。日本的经济总量也很大，但其市场引力有限，相反的是对外部市场依赖性很大，经济的战略纵深不大，外部市场波动甚至其他主要经济体的针对性行动都会形成相应的冲击。俄罗斯国土面积全球第一，军事实力仅次于美国，但国内市场容量不大，有限的资源优势并不构成全球不可替代，相反的是在资源输出和金融市场方面对欧洲形成了严重依赖，经济战略纵深十分狭小，面对美欧的经济制裁就显得十分痛苦。

经济战略纵深还是一个国际性的具有价值取向和利益一致性的紧密型市场共同体。例如，以美加墨为主体的北美市场，以英德法为核心的欧盟区市场。亚洲市场在统计意义上是意义巨大的，理论意义上是联系紧密的，但在价值取向和利益一致性方面与欧盟市场、北美市场相差甚远，至少在目前还没有成为中国、日本、印度等经济体可以实际加以利用的战略纵深。

经过近 30 多年特别是进入 21 世纪以后的快速发展，中国经济总量一跃成为世界最大贸易国家、全球第二大经济体，中国的经济走势和经济政策已经成为世界经济的重要影响因素。与此同时，中国经济的对外依存度也保持在较高水平上，尤其是综合考虑过剩产能输出与普通商品出口依存、重要资源进口依存、国际金融依存以后，自身经济发展受制于外部因素的影响越来越大。不仅如此，中国成为贸易大国和经济大国以后，美国、欧盟、日本等大型经济体开始从战略上关注中国，与这些大型经济体之间的经济合作与摩擦，甚至冲突，都将是难以回避的，经济竞争与自身经济安全已经成为中国内外部各种因素在不同的时间与空间、有形与无形等各种维度上相互作用和影响的复杂战略问题。中国的全球经济战略，不能仅仅局限于短期既得利益，还应该着眼于远期竞争力培养，立足于可能发生的战略冲突，构筑中国有效的经济战略纵深，以实现长期稳定发展和不可动摇的经济优势。

21 世纪的第一场金融危机持续了多年，极大地改变了全球经济版图。美国、欧洲、日本在全球经济总量的占比下降，中国等新兴市场国家的地位显著上升，尤其是中国在短短的 30 多年内一跃成为全球最主要贸易国家和经济体之后，引发美欧日等主要经济体的强烈关注的和经济战略调整。实际上，全球西方国家针对中国经济竞争的行动和贸易摩擦急剧增加，对石油和其他大宗商品的市場掌控能力进一步增强，对俄罗斯的经济金融制裁由象征意义逐渐转向实质性战略，美国正在主导的 TPP（跨太平洋伙伴关系协议）、TTIP（跨大西洋贸易与投资伙伴协议）谈判等等，都可以看成是美国正在构建新

的、更大范围的全球经济战略纵深的长远安排。

近年来，中国国际经济贸易的活动空间不断扩大，不仅巩固了传统的欧美市场，还有效拓展了拉美、非洲市场，这是应该肯定的。但也要看到，在国际经济贸易活动空间扩大的同时，中国的经济战略纵深并没有相应扩大，甚至还有被压缩的趋势，这尤其令人担忧。一是美元强势和美国经济迅速复苏，增强了美国经济对世界各国的吸引力，客观上起到了弱化中国经济引力的作用。二是美国在经济战略上采取了事实上的抑制政策，比如美国 TPP 和 TTIP 策略、美国的亚投行态度、美国重返亚太和亚洲再平衡的军事行动等，都在有意无意地压缩中国的经济战略纵深。三是近年来中国经济增长速度放缓，国际上有人故意唱衰中国经济走势，中国国内也有人发布经济将持续下行的言论，以致于投资者开始怀疑投资前景，国民信心下降，市场引力不断减弱。四是自满情绪蔓延，“按照购买力平价计算中国已经是全球最大经济体”“中国已经是全球工厂”“中国投资什么、什么产能就过剩，国际市场价格要看中国眼色……”“全球经济一体化了，我们现在有的是钱，缺什么都可以买得到，技术、粮食、原料、设备等没有必要完全自给，参与国际分工就可以了”等说法此起彼伏，如此下去，中国会逐渐麻痹大意，竞争力下降，以致于经济虚胖、结构失衡、技术依赖、重要经济资源受制于人，经济自主性越来越差，经济战略纵深越来越窄。

毋庸讳言，随着中国经济的不断崛起，与世界主要经济体的矛盾、摩擦将是不可避免的，中国不仅要有应对日常经济矛盾与摩擦的常态心理准备，更要提前研究并做好应对极端外部冲击的各种准备，尽快构筑确保经济安全的经济战略纵深。

一是从战略上研究俄罗斯受欧美制裁、经济金融几乎出现 1998 年危机的教训。俄罗斯出现危机的原因之一就是欧美抓住了俄罗斯经济的致命弱点：市场规模无足轻重，石油天然气是其唯一反制裁经济手段，俄罗斯对欧洲金融市场的严重依赖。尽管俄罗斯的军事战略纵深很大（幅员广阔、资源独立支撑且有一定垄断话语权、工业门类齐全、军事实力强大等等），但经济战略纵深的弱点很突出，缺乏相应的经济战略纵深支持，面对外部冲击（1998 年亚洲金融危机）或敌意制裁（乌克兰危机之后的美欧经济制裁），很难形成有效抵御。中国在构建经济战略纵深时，既要考虑极端经济与金融危机的外部冲击风险，又要考虑欧美未来可能的战略制裁因素；中国经济战略纵深的目标是自身市场需求强大且有足够的供给弹性，足以抵御外部市场冲击，同时也使其他经济体不敢轻易动手、找不到入手处、即使动手也有付出加倍代价等等。为此，中国应继续增强中国市场对国际社会的吸引力，并使之成为绝大部分国家，甚至主要发达国家的经济依托（例如德法英制造业对中国市场的依赖，澳洲与加拿大等资源国家对中国市场的依赖，周边国

家搭车行为成为他们的国家战略等)，增强金融的主动安全性（人民币成为真正的国际货币、上海成为真正的国际金融中心等），形成多极国际竞争优势（基础设施建设能力输出、高铁等高端成套设备出口、中高级技能的劳动力输出等等）。只有未雨绸缪地调整国家战略，才能构建有效的经济战略纵深。此外，还要集中人力物力财力实施国家战略突破工程，突破战略基础材料和尖端技术的瓶颈束缚，缩小与美国的差距。

二是经济战略纵深的核心是市场纵深。如果市场纵深足够大，对谁开放市场、开放到什么程度，就意味着国家战略盟友的紧密程度；反之，则表明警惕与敌对程度。观察美国是如此，我们的分析研究也应集中于此。中国有 960 万平方公里的国土面积，中国有 13 亿人口且人均收入已经处于全球中高水平，而中国的消费结构则接近发达国家水平，是全球最具潜力的消费市场。中国基础设施的空缺还很大，尤其是东部城市的基础设施与中西部地区交通和生态保护的投资需求巨大，中国仍然是全球资本引力最大的投资市场。这个战略优势是独一无二的，必须保持并充分发挥出来。

三是提升自身能力是根本。完备的产业体系以及领先于其他国家的工业技术水平和有吸引力的产品功能与质量等，对于构筑大国战略经济纵深是十分必要的。目前，中国加工工业尤其是装备制造业的技术水平低下，产品功能和质量对于实现消费需求、对于出口竞争力已经形成了严重制约。应该看到，尽快确立并启动工业技术更新改造战略，对于激活消费需求、拉动投资需求、增强国际竞争力，具有一石三鸟的政策功效。

四是经营亚洲市场，形成战略缓冲圈。经过 30 多年的改革开放和快速发展，中国目前已经成为亚洲市场的最重要驱动因素，将亚洲市场经营好，构筑势均力敌的亚洲市场、欧洲市场、北美市场并行的国际市场格局，对于构建中国经济战略纵深、形成中国经济安全战略缓冲圈，是极其重要的。经营亚洲，并不意味着简单地开放市场、金钱援助，更不是一味忍让，而是努力增大中国市场的引力和辐射力，通过市场机制和市场力量使亚洲市场成为一个以中国为核心的有机市场。为此，中国需要有大思路、大手笔、大战略，努力增强中国经济对周边国家的“引力”。一国经济“引力”是指其经济体系对其他国家的影响力，商品市场吸纳能力、教育科学技术的绝对优势地位、国际货币与跨国资本的供给能力是其三个核心要素。中国在构建经济战略纵深时，应当进一步提高自身的开放程度，加深周边经济体对中国经济的依赖程度、深度和广度，从而使中国自身的经济战略空间更加坚实。

五是对外经济制裁手段也是需要进行前瞻性研究的课题。一方面，要进一步研究针对国际主要经济体的反制裁策略、措施、手段，重点熟悉和掌握国际规则、熟练使用国际规则、有效利用国内市场力量；另一方面，对于周边个别国家严重侵害中国的国家利

益、甚至拉帮结派敌意对抗行为，也要果断地、公开地使用稳、准、狠的经济制裁手段，让其付出沉痛的代价，使其今后不再挑衅、其他国家不敢效仿、西方国家无孔可钻，形成巩固的经济战略纵深。

三、中国国内潜在的经济战略纵深很大， 这是首先要清醒认识并尽可能加以充分利用的战略意识

讨论中国经济的潜在战略纵深，首先必须回答的问题是：在可以预见的未来中国经济规模到底能有多大？有人认为目前中国经济总量已经迈过 10 万亿美元大关，增速放缓既是必然，也是现实，未来经济总量扩张的潜力有限。其实，经济总量扩张的边界约束力主要取决于人均水平，而不是总量水平。我们先来做一个粗略的测算，中国当前人均 GDP（国内生产总值）水平只相当于美国的 1/7 左右，未来人均 GDP 如果能达到美国当前水平的一半，经济总量将超过 30 万亿美元。如果考虑环境与资源限制，在维持当前能源消耗总量情况下（2013 年全年 28.5 亿吨油当量），通过有效提升利用率，削减高耗能产业，将单位 GDP 能源消耗降低至发达国家平均水平（1 美元 GDP 消耗能源 0.117 千克油当量，2012 年），GDP 总量也能够达到 24.4 万亿美元，人均约为美国当前水平的 40%；而如果单位 GDP 能源消耗能够达到日本当前水平（1 美元 GDP 消耗能源 0.076 千克油当量），GDP 将高达 37.5 万亿美元，人均约为美国的 60%。这是从总量上进行测算。如果我们从三次产业结构的角度考虑，未来中国如果能够加快发展对资源消耗较少的服务业，使其占国民经济比重（中国 2013 年为 46.1%）达到日本目前的水平（75%左右），即使保持一次产业和二次产业产出的绝对量不变，中国的 GDP 总量也将高达 20 万亿美元。进一步观察，虽然美国国土面积和资源禀赋与中国类似，但人口则差一大截，从长期来看，中国经济潜力应当比它更大；俄罗斯虽然国土面积和资源比中国更优，但是人口以及经济结构则是非常明显的短板和束缚；印度除了人口规模与中国相当外，其它条件都有一定差距；而德、英、法及日本虽然具有很强的科技实力，当前经济发展水平也非常高，但是地理条件和人口的限制则难以克服。

从世界大国崛起的历史经验来看，中国在理论上具备足够战略纵深，可以有效应对全球经济对抗。18 世纪，英国凭借工业革命获得巨大的技术和生产力优势，虽然其国内市场较小，但依靠这一独具优势，再借助全世界的资源，很快成为近现代史上第一个全球霸权国家。后来其他国家的发展使得其技术优势逐渐消失，到 19 世纪末，美国开始依靠欧洲国家所远不能比的国土面积、资源和人口优势后来居上，并在此后长达一个多世纪的时间里又先后借助几次科技革命巩固了这一优势。今天，中国在国土、资源等先天

因素方面不亚于美国，并且经济门类齐全、结构均衡，社会政治稳定，同时有几倍于美国的人口规模，人均收入水平处于中高收入国家行列，未来如果能够持续提升科技水平和劳动者素质，这么庞大的市场将成为我们应对外部经济对抗的坚实基础。

从结构上看，以下五个方面是具有独特且可拓展的经济战略纵深领域，如果中国能够认真构筑并加以有效利用的话，不仅能够增强应对极端经济的对抗能力，也可以支撑中国顺利迈过中等收入陷阱。

一是国内消费需求升级提供的经济战略纵深。中国人口是美国四倍多，市场潜力巨大。过去中国受国家发展战略、居民收入水平、消费文化等因素制约，消费在国民经济中所应发挥的作用未能充分体现，其对整个经济的贡献度远远低于发达国家水平。展望未来，随着经济增长方式转变，居民收入水平的提高，社会保障体系的不断完善，国内消费需求将被激发，为中国经济增长提供强大动力。中国当前消费占 GDP 的比重约为 50% 左右，其中居民消费仅占 35% 左右，比世界平均水平低 25 个百分点。而 2012 年美国的消费占比高达 83.5%，日本为 78.3%，英国更是高达 89.1%，其他发达国家也基本都在 75% 以上，20%~40% 的差距为经济增长提供了巨量的想象空间。在不考虑投资和净出口增加这些因素的条件下，如果消费占比达到韩国当前水平（66.2%），中国 GDP 总量将达到 87 万亿元（约合 14 万亿美元）；而如果能达到发达国家平均水平（80%），GDP 总量将达到近 150 万亿元（约合 24 万亿美元）。事实上，消费升级必然伴随着投资需求和净出口需求的增加，消费需求带来的市场潜力扩张具有倍数效应。在认识和构筑消费需求的战略纵深时，以下几点是特别重要的。一是提升国民购买力，尤其是在推进收入分配制度改革时，既要提升一般居民收入水平、降低收入差距，又要适当注意提高边际消费倾向比较高的社会群体的收入水平。二是解决消费顾虑，不仅要通过完善社会保障体系来消除养老、失业、医疗等方面的担忧，还要加强消费安全和消费保护的公共产品供给，提高国民消费意愿，激发消费活力。三是改善消费结构，既要引导国民提高对文化、教育、培训、体育、医疗、养老等方面的消费支出，又要引导培育健康的消费心态。四是激活潜在消费，重点是推进电子商务等新的商业模式，既提高经济效率，又引导生产，还唤醒了许多处于睡眠状态的潜在消费。

二是东中西部区域发展差异带来的经济战略纵深。中国东中西部在经济发展水平、产业结构等方面存在巨大差异。未来区域之间的产业和市场协调互补、错位递进发展，也可成为经济发展的战略依托。东部地区在中国对外出口中占据主要地位（近十年来，该比例一直维持在 90% 以上），接下来应重点进行产业和技术升级，率先实现由要素驱动向效率驱动和创新驱动的转变，改善出口结构，逐步构筑高技术水平、高附加值产品的

出口格局，提升中国出口商品的国际竞争力。而现阶段中国东部地区先进的人力资源、资本等要素也能够支撑这样的转变。中国中西部地区则应积极响应东部地区的经济辐射信号，主动吸纳东部资本、商品与服务，积极加入东部经济龙头的产业链，为东部经济升级提供市场、资源、劳动等一体化发展的要素支持。

三是基础设施建设提供的经济战略纵深。过去十几年，虽然中国对基础设施的投资力度较大，但无论是总量还是人均都与发达国家的距离很远，基础设施建设的空间还很大。中美两国陆地面积相当，但在交通设施方面，中国机场数为 507 个，铁路里程为 86000 公里，公路里程为 4240000 公里；而美国分别为 13513 个、224792 公里、6590000 公里；若论人均拥有量，则差距更大。而就资本存量来说，根据 2010 年 OECD（经济合作与发展组织）统计，美国基础设施资本存量为 7.74 万亿美元，日本为 6.96 万亿美元，中国为 4.73 万亿美元（按 2005 年美元不变价计算），总量上中国与美国存在三万亿美元的差距。基础设施是经济发展的重要载体，中国未来应继续加大在这方面的建设投资，但也要重视投资效率提升和投向取舍。一是要更多地向中西部尤其中部地区倾斜。我国区域间的基础设施差距很大，据国务院发展研究中心相关报告，2011 年东部地区基础设施资本存量分别是中部和西部地区的 1.95 倍和 1.68 倍。中西部地区是中国未来发展的经济战略纵深，完善的基础设施能够使这一战略更快见效。二是要继续加大在高速铁路建设方面的投资。高铁无论对国民经济还是人民生活都具有重大战略意义，应该努力让高铁尽量连接全国所有的大中型城市。三是要加大在城市地下管网建设、道路改造方面的投资。这是中国当前城市发展中的突出问题，亟需重点解决。四是要加大在电力方面的投资。目前，中国人均用电量还不及日本、德国的一半，更不及美国的 1/3，需求空间巨大。五是要加大在网络基础设施建设方面的投资。互联网和信息对中国经济整体水平提升至至关重要，在战略投资安排上也要予以高度重视。

四是工业装备技术更新提供的经济战略纵深。装备制造业水平的高低，直接关系到一个国家在全球竞争中的地位。放眼全球，美国、欧盟等发达国家和地区在高端装备制造业始终处于全面领先地位。美国高端制造业的发展一直依托其全球领先的研发基础、金融服务以及丰富的新技术产业化经验为支撑，其高端制造业的劳动生产率是中国的 23 倍。更为关键的是，在高端制造业的存量领域，美国企业构筑的“高边疆”是中国企业在相当长时间内都难以逾越的壁垒，例如波音公司 2012 年的营业额就达到了 817 亿美元，储备订单价值达到 3900 亿美元，而拥有 200 家企事业单位、21 家上市公司的中国航空工业集团公司去年的销售额不足 500 亿美元。奥巴马政府第一任上台不久，就把“再工业化”作为美国整体经济复苏的重大战略逐步推出，其实质就是要推动美国制造业的脱胎

换骨，催生一种新的生产方式，掀起所谓的“第四次工业革命”。德国是全球制造业中最具竞争力的国家之一，拥有强大的机械和装备制造业、占据全球信息技术能力的显著地位，在嵌入式系统和自动化工程领域具有很高的技术水平，这些都使德国曾经确立了其在制造工程行业中的领导地位。德国在 2011 年举行的“汉诺威工业博览会”上提出了“工业 4.0”的大体概念，在此后推出的《高技术战略 2020》中将“工业 4.0”作为十大未来项目之一，目的在于奠定德国在关键技术上的国际领先地位，夯实德国作为技术经济强国的核心竞争力。近年来，中国虽然已是装备制造业大国，但产业大而不强、自主创新能力薄弱、基础制造水平落后、低水平重复建设、自主创新产品推广应用困难等问题依然突出。同时，受国际金融危机的影响，自 2008 年迄今，国内外市场的装备需求急剧萎缩，我国装备制造业持续多年的高速增长势头明显趋缓，企业生产经营困难、经济效益下滑，投资长期不足，可持续发展面临挑战。同时，技术更新改造投资增长缓慢。2014 年，全国新建和技术改造类固定资产投资占总投资额的比重 13.8%，比 2005 年仅增加 2.2 个百分点，甚至比 2004 年还下降了 0.3 个百分点，生产装备水平跟不上需求发展需要，高端产品特别是高精尖产品的生产能力不足，影响到中国消费增长，出口竞争力在国际上也不占有优势，甚至还有弱化倾向。当前，中国还有部分生产装备制造甚至是几十年前，或是更长时间以前的，不仅生产能力落后，生产的安全隐患也很大，急需改造更新。中国制造业正步入一个向中高端迈进的新阶段，传统劳动与资源密集型产品、低技能与技术密集型产品的优势正在逐步弱化，中高端技能与技术密集型产品的优势正在爬坡积累。2010 年，高端装备制造业实现约 1.6 万亿元销售收入，约占装备制造业销售收入的 8% 左右。但是与世界先进水平相比，中国高端装备制造业仍存在较大差距，包括创新能力薄弱，基础配套能力发展滞后，产品可靠性低，产业规模小，产业体系不健全，相关基础设施、服务体系建设明显滞后等。尤其重要的是，根本性的装备技术进步没有引起足够的重视，中国目前科技进步对经济增长的贡献率还不到 50%，与发达国家 80% 左右的水平有相当大的差距。目前中国装备工业增加值率在 26% 左右，低于发达国家平均水平 6~8 个百分点。2014 年，全国新建和技术改造类固定资产投资为 69000 亿元，占总投资额不到 14%；按照发达国家占 1/5 以上比例测算，技术改造类投资应增加近三万亿元，这些投资对经济发展将起到巨大的带动作用，形成新的经济增长推动力。在“工业 4.0”时代，技术升级的空间更加广阔。无论是对中国经济当前发展，还是对未来长远发展，全面启动工业技术升级战略，都是非常有必要而且非常紧迫的。没有工业技术支撑，经济只能在中低端打转，处于全球分工和产业链的中下游。装备制造业技术升级尤其是发展高端装备制造业可以起到“一石三鸟”的作用：一是拉动当前投资需求，二是

通过创新产品唤起市场潜在消费需求，三是增强出口竞争力。政府主动选择战略性新兴产业加大技术更新投资力度，以此可以提升企业家的信心，拉动企业投资，增加有效供给，激发潜在需求。

四、构建经济战略纵深还须主动增强 中国经济的对外“引力”，降低外部经济对抗的风险

一国经济“引力”是指其经济体系对其他国家的影响力，体现为相关国家对其出口商品和服务、市场以及投资的依赖程度，核心内容包括国内市场规模和开放力度、出口商品和服务的不可替代性、对外投资规模、金融体系对外开放程度和主动安全性、本国货币的国际地位等。中国在构建经济战略纵深时要考虑相关大型经济体未来可能的战略围堵或制裁，切实提高经济“引力”，使其不敢或不愿采取行动，或者找不到入手处，同时也使全球其他国家不敢或不愿跟随这些国家一起站到中国的对立面。

一是加大国内市场的开放力度，积极参与国际贸易协议的制定，提升中国市场对其他经济体的影响力。在激发国内需求，构建巨量国内市场的同时，中国应继续加大开放力度，创造条件使更多的国外商品和服务进入中国，打造全球经济“磁极”。积极让中国市场成为全球其他经济体包括发达经济体的依托，例如欧洲国家的高端制造业、服务业和农产品，澳大利亚、加拿大、俄罗斯的能源、矿产和木材，非洲、拉美国家的资源和农产品，东南亚及其他周边国家的制造业和农产品等。这样不仅能够使这些国家对中国形成战略依赖，而且也能够有效促进国内市场竞争，提升中国企业自身的创新能力和竞争力。

二是提升出口商品和服务的技术水平，打造若干具有不可替代性的强势出口领域。在现有商品基础上，着力提升产品功能和质量，培育出一批在国际上具有领先科技水平和相对价格优势、难以被其他国家商品替代、同时在该国国民经济中具有较高地位的强势出口领域，包括高铁、地铁、船舶、互联网和电子通讯设备、建筑机械、新型材料等。此外还应重点推进一些具有技术或管理经验优势的服务出口，比如信息服务、运输服务等。

三是扩大对外投资规模，让中国资本在其他国家经济体系中发挥巨大的影响力。积极创造条件让中国企业到海外投资设厂，尤其是那些不涉及战略性技术，同时在中国国内又是产能过剩的领域，比如家电、电子通信设备等。同时结合基建方面的优势，中国还应积极参与国外港口、机场、高速公路、钢铁和石化基地等具有战略意义的重大设施投资建设和运营。这些领域既有较高投资回报，同时又能对被投资国产生深远影响。

四是加快金融改革，加大金融体系开放，加快推进人民币国际化进程。金融安全对于一国经济发展至关重要。上世纪 90 年代日本经济停滞、近期俄罗斯经济遭受危机等，其中一项重要原因就是本国金融系统受制于人，货币国际地位较弱。金融不强则整个国民经济不强，甚至存在几十年发展成果毁于一旦的风险。中国当前须着力提升金融系统的安全性，对内稳步推进利率、汇率的市场化，加快银行业和资本市场的改革，加快上海国际金融中心的建设；对外加大金融体系的开放力度，加快推进人民币国际化，着重提升人民币的国际地位。

五、中国目前已经具备进一步拓展战略纵深的基础条件

目前中国已具备进一步拓展经济战略纵深的基础条件。

首先，在越过中等收入陷阱之前，中国经济增速不应该低于 7%，仍然对全球经济构成了巨大引力。有关数据分析显示，2002 年—2007 年期间，中国经济增速一直保持在上升通道，时间长达 24 个季度。但随着国际金融危机带来的国际经济环境剧烈变动，中国 GDP 增长在 2008—2011 年间也经历了较大波动，从 2007 年四季度的 14.2% 快速下降到 2009 年一季度的 6.6%，随后因大规模刺激政策回升到 2010 年一季度的 12.1%，之后开始继续下降到 2012 年一季度的 8% 以下，这 16 个季度基本的趋势是在剧烈波动中经济增速下行。但从 2012 年一季度—2015 年一季度，GDP 增速已连续 13 个季度保持在 7%~8% 的区间之内，中国经济增速的轨道已发生明显转换，从连续上升、大幅波动进入较为稳定的中高速增长区间。当然，也有分析认为中国经济总量已经很大，经济增速放缓符合自然规律。笔者认为这种见解不无道理，但如果对比那些成功跨越中等收入陷阱的国家，不难发现，经济总量不重要，重要的是人均水平。经济增长放缓一般都出现在成为高收入国家之后，因此目前中国的发展水平还不能成为制约快速发展的因素，这方面有以下几个例证。（1）日本大约于上世纪 50 年代中后期进入中等收入阶段，到 1970 年其人均国民收入达到 1940 美元（按照相关测算，当年的 1940 美元大约相当于 2010 年的 10760 美元），基本上具备了高收入国家的条件，正式晋升高收入国家则大约在 1972 年、1973 年前后。在这期间，GDP 增速年均为 9.7%，其中 1955 年—1960 年年均 8.5%、1961 年—1965 年年均 9.8%、1966 年—1970 年年均 11.5%，1971 年、1972 年、1973 年分别为 4.7%、8.4%、8.0%。在整个跨越中等收入的过程中，GDP 增速呈现出两大特征。第一，速度很快，尤其相对于中国当前 7%~8% 的速度，要高一些。第二，速度并未见大幅降低，直至 1970 年（此时已经非常接近跨入高收入阶段）都呈现出高增长态势，最后两三年虽有所降低，但 1972 年、1973 年依然高于 8%。真正意义上的 GDP 减速并没有发生在

中等收入阶段，而是发生于成功晋升高收入国家之后，1974 年—1980 年日本 GDP 年均增速降至 3.4%。(2) 韩国也是同样的情况。其于上世纪 70 年代中期进入中等收入阶段，而后于 1990 年人均 GDP 增长至 5770 美元（按照相关测算，当年的 5770 美元大约相当于 2010 年的 10501 美元），也基本上具备了高收入国家的条件，而正式晋升高收入国家则大约在 90 年代中期。在此期间，韩国 GDP 增速年均达到 8.6%（剔除 1980 年，该年度韩国发生光州事件）。甚至在进入高收入阶段后还继续维持了一段时间的高速增长（1998 年金融危机除外），直到 2003 年后增速才出现显著降低。(3) 拉美、东南亚等落入“中等收入陷阱”的国家则明显不同，它们的经济增长过早地出现“刹车”。泰国于 1988 年前后进入中等收入阶段，当年 GDP 增速甚至高达 13.29%。但好景不长，1991 年 GDP 增速大幅降至 8.56%，1996 年更是降至 5.7%，随后伴随着东南亚金融危机，经济一蹶不振。巴西在 1968 年—1974 年维持了年均 11% 的高速增长后，1975 年前后成为中等收入国家，但随后在 1981 年 GDP 出现负增长，此后经济增速再未出现“高光时刻”（只在 1985 年、1986 年短暂出现过 7.95% 和 7.99% 的“较好行情”），1981 年—2000 年 GDP 年均增速仅有 2.1%。除了速度较低外，巴西经济还表现出较大的波动性。另一个南美大国阿根廷经济波动性则更大，1970 年—2002 年期间，经济增速高的时候能达到 12.67%（1991 年），低的时候甚至负增长 10.89%（2002 年），直到 2003 年后才走上正轨。增速波动对经济正常运行损害较大，增长无法获得持续性，导致陷入“中等收入陷阱”而难以自拔。从国际经验看，经济增速的快速下滑或大幅波动会破坏市场信心，造成悲观预期，投资、消费趋于保守，失业问题、财政问题、社会问题可能接踵而至，改革空间被大大挤压，形成经济发展“陷阱”。

其次，持续高储蓄率及高效金融转换机制支持资本快速积累，宏观经济政策日趋成熟，政策空间很大，构成了进一步拓展经济战略纵深的金融支撑。几十年来，中国储蓄率水平一直维持在很高的水平，尤其是 2007 年以来大多数年份的储蓄率都超过 50%，2014 年底各项存款余额已超过 120 万亿元，为资本快速积累提供了资金来源。近年来多层次资本市场建设取得明显进展，金融改革逐渐深化，为储蓄向资本转化提供了高效的转换机制，有利于将巨额储蓄转化为社会资本。而且宏观调控目标采用弹性区间的方式，政策工具选择可能多，当前大型银行法定存款准备率处于历史较高位，有进一步宽松的空间。2015 年 4 月降准后，准备金率仍为 18.5%，以全球标准看依然高企，同时与部分发达国家相比，利率也处于较高水平，还有很大的调整空间（2015 年 3 月份降息后，中国一年期贷款基准利率为 5.35%）。中国财政赤字、债务余额占 GDP 比例分别远低于 3%、60% 的国际安全警戒线水平，积极财政政策空间较大。物价水平较低，成为政策宽松取向

的基础性条件，已经采取的促进中小企业、高新技术产业等国民经济重要领域和薄弱环节的财政税收政策，将对经济恢复和发展起到前所未有的作用。从现实市场潜力来分析，投资需求空间广阔。中国国内市场远未饱和，城市基础设施补课、棚户区改造、中西部建设、制造业固定资产更新等方面的投资需求还很旺盛；中国人均资本存量仅为美国的13%，人均基础设施存量在世界排名仍相当靠后。在居民收入提高和政策鼓励下，消费对拉动经济的影响继续提升；在新一轮改革开放全面启动，改革红利不断释放，经济增速也将获得一系列基础性支撑。

再者，其他生产要素的供应环境处于历史较好阶段。人力资源及就业结构对经济增长形成支持，未来中国经济活动人口仍在高位增长，每年新增劳动人口1000万以上，经济活动总人口将超过八亿人，而且高中及大专以上人口占比持续上升，2015年大学生毕业人数达749万人、职业学校毕业生接近600万人，农业就业人口超过两亿人，预计未来五年有一亿人左右转移到二三产业，对经济增长形成强有力的支撑。国际能源价格持续低迷，大中商品价格继续回落，经济增长的资源成本降低，有利于中国维持中高速增长。经过近几年对高耗能产业及过剩产能行业的整顿，中国的环境压力开始减轻，有利于中国经济的持续发展。无论从国际发展经验、经济政策空间还是经济增长内在动力看，中国已经具备了进一步拓展经济战略纵深的基础条件。

责任编辑：沈家文

(上接第30页)

通过地票市场，把全市零星、分散的建设用地资源利用起来，使远离市区的土地资源也能分享到市区的级差地租。试行七年，产生了四个意想不到的效果：一是增加了农民收入。七年土地使用权出让收入约400亿元，85%归农户所有，15%归村集体。二是满足了城市建设用地的新增需求。凡是到重庆投资的企业，很快可以落地。三是新增了七万多亩耕地，提高了土地经营的规模化水平。四是有409万户农民转为城市户口，退出宅基地为其提供了在城市的部分安家费。实践证明，重庆的实验是成功的。他们从推进农业现代化、新农村建设、农民工市民化中释放了经济发展的新的强大动力，城乡面貌发生了深刻变化，深受广大农民欢迎。重庆的经验符合党的十八届三中全会《决定》精神，若能扩大试点范围或在更大范围内推广，必将产生类似于当年土地家庭联产承包制那样的经济和社会效应。

责任编辑：沈家文

全面深化养老体制改革

田雪原

摘要：当前，全面性顶层设计是养老体制改革的主要取向和重点。在理清中国式养老演变的昨天、今天和明天，厘清养老保障和养老保险、养老体系、体制和机制基础上，形成全面的养老保障体系、养老保险体制机制。核心是全面深化养老保险体制改革，建立起全国统一、公平、可持续的养老保险制度。

关键词：全面深化改革 养老体制 可持续

作者简介：田雪原，中国社科院学部委员、国家哲学社会科学研究专家咨询委员会委员。

全面深化养老体制改革，是贯彻落实“四个全面”战略部署的一项要务。新中国成立后，经过将近 66 年特别是改革开放 36 年来的实践，注重改革的全面性已成为新的取向和重点。尤其要强调中国式养老要从实际出发，着眼于全方位地进行养老保障体系顶层设计，寻求建立统一、公平、可持续的养老保险体制与机制。

一、中国式养老要从实际出发

任何一项关系全局性的改革，都有两条基本的经验：一方面要研究和借鉴包括国际社会在内的外部经验，可谓研究无禁区、科学无国界；另一方面要从实际出发总结我国

自己的经验，只有从实际出发，才能弄清为什么改革、改革什么、怎样改革，弄清改革带来的压力和能够承受的程度。养老体制改革同样要遵循这两条原则，特别是“从实际出发”原则。只有从实际出发，才能使改革切实可行、掷地有声、行之有效。

一段时间以来，养老金账户空账与累计结余两万亿元争执不下，城市养老金并轨与农村新农保全覆盖被炒得火热，似乎这就是中国面临的主要养老问题，甚至是养老问题的全部。实际情况怎么样呢？中国式养老的内涵要丰富得多，外延要延伸许多，并且经历过长期的发展过程。要想卓有成效地推进养老体制改革，不得不对此做一点阐释。

众所周知，中国是世界文明古国之一。以男耕女织农业文明著称的家庭养老方式根深蒂固，养儿防老天经地义，几世同堂的大家庭成为维系这种养老方式经久不衰的链条。到了近代半殖民地半封建社会，这种传统养老方式也未能从根本上改变。新中国成立后，方才随着经济发展、社会进步缓慢地发生转化。1951年《中华人民共和国劳动保险条例》由政务院公布实施，按此条例100人以上的国营企业职工享有工伤、疾病、养老等劳动保险待遇，保险费用全部由企业负担，开共和国养老保险之先河。1958年国务院发布《关于工人、职员退休处理的暂行规定》，将企业退休从《劳动保险条例》中分离出来，与机关工作人员退休合并，形成包括企业、机关、事业单位更为广泛的养老保险。1978年经第五届全国人民代表大会第二次会议通过、由国务院颁布《关于工人退休、退职的暂行办法》和《关于安置老弱病残干部的暂行办法》，分别按照参加工作时间和工作年限，发给相当于月工资60%~90%的退休金，并且规定不得低于25元/月的最低标准。这两个“办法”，将工人和干部两种退休分离开来，两种退休制度由此而生。1991年国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，将养老保险覆盖面扩大到集体经济，改养老保险金由国家、企业、个人共同负担，确立了基本养老保险、企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的体制机制。1995年《国务院关于深化企业职工养老保险改革的通知》下发，公布了企业职工基本养老保险社会统筹与个人账户相结合的实施办法。1995年《国务院办公厅转发民政部关于进一步做好农村社会养老保险工作意见的通知》发布，要求在具备条件的地区要积极发展农村社会养老保障事业，引导农民参加社会养老保险。2009年国务院下发新型农村社会养老保险试点指导意见，新农保打破原来农村养老保险完全由个人筹资的单一模式，变为个人缴费（年缴费100元为基准，其余每增加100元提高一个档次，共五个档次）、集体补助（补助标准由村民会议民主确定）、政府补贴（中央确定的基础养老金最低标准为每人每月55元，中央财政对中西部地区给予全额补助，对东部地区给予50%补助）、地方政府对参保人缴费给予补贴（不低于每人每年30元），四方共同筹资模式。支付分为基础养老金和个人账户养老金两部分，年满

60 周岁未享受城镇职工基本养老保险待遇的农民即可按月领取基础养老金，同时规定了个人账户养老金的月计发标准；2013 年 7 月 1 日，新修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》正式实施，强调要尊重老年人的意志和选择，保障老年人的合法权益。

从上述国家养老保险几次重要的政策法规变动中，看出新中国养老保险从无到有、逐步提升的发展过程。但是必须明确，时至今日，社会养老并非是唯一的养老方式，全方位的养老方式涵盖社会养老、家庭养老、个人养老，是三者结合的结构型养老体系。“第七个五年计划”（1986 年—1990 年）期间，笔者主持国家社科重点项目《中国老年人口调查与养老保障改革研究》，加权汇总的《中国 1987 年 60 岁以上老年人口抽样调查资料》显示的城乡老年人口收入构成（如表 1、表 2 所示）。

表 1 中国 1987 年城镇 60 岁以上老年人口收入构成 (%)

	市	镇
本人劳动收入	14. 59	14. 74
离退休金	63. 66	56. 31
储蓄保险收入	0. 40	0. 55
社会救助	1. 78	3. 54
金融资产收入	0. 43	0. 71
子女亲属供给	16. 87	21. 02
其他	2. 34	1. 35

资料来源：《中国 1987 年 60 岁以上老年人口抽样调查资料》，《中国人口科学》专刊（1），1988 年 1 月，第 264－267 页。

表 2 中国 1987 年农村 60 岁以上老年人口收入构成 (%)

本人劳动收入	50. 71
离退休金	4. 72
亲友资助	1. 43
子女供给	38. 07
出售财物	0. 80
储蓄贷款	0. 29
其他	3. 98

资料来源：《中国 1987 年 60 岁以上老年人口抽样调查资料》，《中国人口科学》专刊（1），1988 年 1 月，第 264－267 页。

表 1、表 2 提供的数据显示，城镇老年人口收入来源以离退休金、子女亲属供给和本人劳动收入为主，形成城镇养老“三大支柱”；农村则以本人劳动收入和子女供给为主，

离退休金占比只有 4.72%。从发展态势上看，笔者在研究报告和最终成果（专著）中，提出和论证了积极发展社会供养（以下简称“社养”）、继续提倡家庭子女供养（以下简称“家养”）、适当组织老年劳动自养（以下简称“自养”），构成动态的“三养”结合、相互补充的养老保障体系（田雪原，1989）。^① 近 30 年过去了，从总体上观察，社养不断发展壮大，家养和自养有所收敛，养老结构发生着符合规律的变动。在城市，这种变动非常典型；在农村，社养扩大和自养收敛也很明显，只有家庭子女供养起伏不定，近年来还略有升高，究其原因，主要是农业劳动力转移和城市化加速、子女外出打工部分收入用来供养父母所致（参见表 3）。

表 3 中国 1987 年—2010 年老年人口供养构成变动 (%)

	年份	养老金	子女供给	本人劳动收入	其他
城市	1987	63.7	16.8	14.6	4.9
	2005	76.9	7.0	9.6	6.5
	2010	80.6	7.5	5.1	6.8
农村	1987	4.7	38.1	50.7	6.5
	2005	9.8	37.1	39.8	13.3
	2010	20.1	42.5	31.3	6.1

资料来源：2005 年数据，依据《2006 年中国城乡老年人口追踪调查数据分析》第 63—66 页数据计算，中国社会出版社 2009 年；2010 年数据，来源中国社科院人口与劳动经济研究所王跃生研究员主持课题《2010 年七省区人口社会调查资料》，参见田雪原主编《人口老龄化与“中等收入陷阱”》，社会科学文献出版社 2013 年版，第 270 页。

从总体和长远发展上看，上述“三养”中“一升二降”结构变动是总的趋势。然而趋势归趋势，现实归现实，当前的养老体制改革还必须从现在的实际出发，充分估量现实“三养”结构性养老的制约和影响。特别是：

其一，“三养”结合养老方式承受改革的能力。前已叙及，农业社会以家养为主、自养为辅，新中国成立后随着工业化的推进，逐步过渡到以社养为主上来。改革就是要进一步强化社养，建立起全国统一、公平、可持续的养老保障体系和养老保险制度。不过，对中国式“三养”结合养老体系承受改革的能力，应当做出应有的估计。当前存在的问题是，对于社养处于强势和需要改革，认识、关注和估计比较到位；对于家养和自养所

^①田雪原：《建立具有中国特色的老年保障体系》，《田雪原文集》（1），社会科学文献出版社 2011 年版，第 272—276 页。

处的地位和作用，往往认识不够、估量不足。需知，孝文化在儒家文化中居于核心位置，家养作为千百年来积淀下来的传统，深深扎根于民众之中，成为家庭代际关系的纽带。正因如此，不同时期中国养老的实际水准，一般要高于同等经济发展国家。至于自养，中国人吃苦耐劳、自力更生向来为国际社会所称道，老年人口在这方面的表现尤为突出。改革面对这样的现实，在看到家养和自养弱化，需要以社养来填补甚至取代的同时，也要看到家养和自养尚存，还在发挥着一定的作用，可为强化社养改革赢得比较充裕的时间和空间。在家养和自养强势的农村，包括新农保在内的社养改革，甚至被视为一种社会福利，是附加在家养之上的一种额外福利。因此，有家养和自养托底，社会养老体制改革思想可以更解放一些，步子可以迈得更大一些，推进的速度可以更快一些。

其二，个人和企业（单位）养老金支付能力。无论是城市养老金并轨还是农村新农保改革，抑或将来其他形式的养老保险改革，一般都将社会统筹加个人账户视为既定的方针，被保者需要预先缴纳一定数额的养老保险金。在家养和自养传统观念中，养老是不需要预先支付任何费用的。而以往“老人老办法、新人新办法”的养老保险体制改革，“老人”也是不需要缴纳任何费用的。如今全国统一的养老保险体制改革却要个人预先缴费，这对于农民和“老人”说来，无异于一场观念上的革命。有鉴于此，个人缴费不宜过高，个人缴费过高被保人不易接受，不利于改革的顺利推行；个人缴费过低也不可取，因为这会影响到个人老年退休后领取养老金的水准。城市企业、机关和事业单位养老金积累缴费也不能过高，农村集体补充缴费更不能过高，不能盲目追求养老金替代率。一句话，个人、企业（单位）和养老金替代率均不宜盲目追高，需要通过精算和预测，科学合理确定。

其三，统一与差别化养老相结合。建立全国统一、公平、可持续的养老保险体制，是目前改革的方向和基本要求。这样的要求符合“四个全面”战略部署，我国养老保险改革顺理成章地走到全面顶层设计这一步。然而目前“三养”结构和发展态势显示，城乡之间、城市内部企业与机关、事业单位之间存在着比较大的差别。农村新农保、城市养老金并轨改革迈出消除这种差别的重要一步，期望通过改革来使城乡养老保险能站到同一个体制平台上；但是实际养老金缴纳和给付上的差别依然存在，不可能在短期内消除，不应该也不可能立即“一刀切”，需要摆正和处理好统一与差别化之间的关系。

二、全方位养老保障体系顶层设计

将养老体制改革纳入“四个全面”战略部署，首要任务是推出全方位的养老保障体系顶层设计。学术界和相关各界的一个共识是，碎片化、缺少顶层设计是现行养老制度

存在的一大缺陷（陈仰东 2008，朱晓晓 2008，郑秉文 2009）。然而要搭建一个全方位、符合实际的养老保障体系顶层设计，首先要规范好搭建需用的“材料”——恰在这一点上，长期存在着概念与内涵不明、外延界定不清，甚至是信手拈来、随意运用等乱象，结果阐述者本人讲不清楚，听者更是一头雾水。所以在提出顶层设计之前，有必要将养老保障、养老保险、养老体系、养老体制、养老机制等概念，做出明确的界定。养老保障、养老保险。在英语中，保障（security）与保险（insurance）是有着明显区别的。而在汉语中，二者却容易混淆。有些论著则随意使用这两个词，一会儿使用保障，一会儿使用保险，两个概念的内涵和外延分辨不清。参考国内外相关论著和各类专业词典的解释，笔者以为，养老保障是指保护老有所养不受侵犯的制度和规范，涉及所有养老内容、组织和方面；养老保险是将各方面的养老资源汇集起来，交由专门的保险机构运作，按照章程规定向投保人以及其他符合条件的老年人发放养老金。养老体系、体制、机制。养老体系指同老有所养相关的组织和个人，按照一定的架构集成一个有约束力的整体，同养老保障相对应。养老体制指由国家、企业、单位、个人等组成建立的规范化的养老制度，同养老保险相对应。养老机制指构成养老体制的组织和个人，相互作用的过程和方式。英语中，体系和体制都可以使用 system 一词，区分不是很明显。汉语中体系和体制则区别明显，体系包括的范畴要更广泛一些。

按照这样的界定并联系 60 多年来中国养老保障、保险、体系、体制、机制演变的过程和现状，养老保障体系顶层设计，需要着眼于老有所养的全局，建立起全国统一、公平、可持续的养老保障体系框架。统一、公平、可持续是养老保障体系顶层设计三项基本的要求，也是必须坚持的三条基本原则。全国统一，是全方位养老体系顶层设计的第一诉求。前已叙及，新中国成立将近 66 年尤其是改革开放 36 年多以来，养老保险体制不断变换，头痛医头、脚痛医脚的政策法规不断出台，造成城乡分割、条块分割、地区分割的多元结构，致使养老保险碎片化。城乡分割：城市养老保险起步较早，自 1978 年起实行干部与职工两种不同的养老保险制度，形成城市内部的二元结构体制。农村长期以来没有像样的养老保险制度，直到 2009 年方才开展新农保试验。新农保虽然很快实现全覆盖，不过却存在一些特殊之处。一是新农保筹资由个人、集体、中央财政、地方政府四方负担，与城市不同。二是新农保总体给付水平低，与城市相比差距很大。建立全国统一的养老保障体系和养老保险体制，就要消除城乡之间和城市内部两种二元结构体制，逐步形成全国统一的养老体制。

公平是全方位养老保障体系顶层设计的另一项原则和诉求。改革开放以来的历史，可粗略地划分为三个阶段：第一阶段 1978 年—1992 年，为改革起步和试验推进阶段；第

二阶段 1992 年—2013 年，为改革全面铺开和深入发展阶段；第三阶段 2013 年以来，为侧重顶层设计、全面深化改革阶段。不同阶段改革的重心有所不同。从一个特定的视角观察，第一和第二阶段，改革的重心在解决效率问题上，改变计划经济时期效率低下、按劳分配失灵的体制机制。2013 年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》发布，标志着改革重心的转移，由侧重效率向侧重公平转移。按照党的十六届三中全会的概括，经济结构不合理、分配关系尚未理顺、农民收入增长缓慢、就业矛盾突出、资源环境压力加大、经济整体竞争力不强等问题突出出来。^① 因此，如果说改革的前 35 年以效率为重心，那么此后相当长一段时间则要转移到以公平为重心上来。形象的说法是：改革前 35 年着力把蛋糕做大，后 35 年则应主要放在提升蛋糕质量、尤其是切好并分好蛋糕上面。而肩负公平的社会保障，尤其是关系到每个人现在或未来生存质量的养老保障，提升公平诉求的原则正当其时。可持续作为全方位养老保障顶层设计的一项原则和诉求，应当没有任何异议。因为只有经久不衰的养老保障体系顶层设计，特别是养老保险体制机制运行的有效性、可靠性，才能保证全体居民今天和明天的老有所养、有质量地有所养。关键在于养老保障体系、养老保险体制的顶层设计，重点是养老保险金筹集和给付的体制改革，使顶层设计合理、可行、行之有效。对此，本文后面还有论述。

由此，全方位养老保障体系顶层设计可分为三个层次。第一层次为覆盖全社会的宏观社会养老保障体系。由养老保险、养老社会福利、养老社会救助以及医疗保险、其他商业性保险等构成，以前三项为主。不过前三项也不是平列的，养老保险是主体，具有中心、主导、辐射功能；养老社会福利和养老社会救助是补充，只是这种补充对于超高老龄、病、残等更为弱势老年群体是不可或缺的。三者之间的关系，可用“主体两翼”比喻概括。第二层次为社会养老保险体制。这是养老保障体系顶层设计的中流砥柱，包括处于中心地位的家庭户型、处于辅助地位的聚居（公共）型和流动型社会养老保险。通过这些不同类型的养老保险组织的有效运行，保障国家、企业（单位）、家庭、老年本人的利益不受侵害，发挥各自的作用。第三层次为养老保险不同类型的作用机制。支撑家庭户类养老的，主要为老年户型、父母子女户型、老年复合户型三种形式；支撑聚居类养老的，主要为老年公寓型和老年医护型；支撑流动类养老的，主要为托老所型和轮流赡养型。将上述三个层次叠加起来，构成我国当前金字塔状养老社会保障体系顶层设计框架（如图 1 所示）。

^①参见：《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，《改革开放以来历届三中全会文件汇编》，人民出版社 2013 年版，第 119 页。

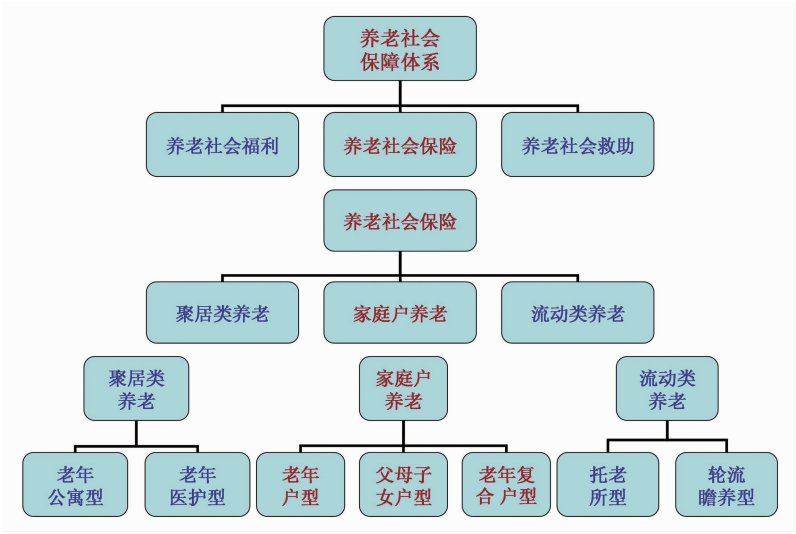


图 1 全方位养老社会保障体系框架

三、深化养老保险体制改革

在上述“金字塔”型养老社会保障体系顶层设计中，养老保险处于核心位置，也是改革的重点。虽然养老社会福利、养老社会救助体制也要改革，使之更加完备，更能体现社会公平，以便更好地发挥其对养老保险不可替代的辅助作用；然而，一是二者服务的对象为老年人口中更为弱势的特殊群体，所占比例较低；二是保障的实际内容也比较特殊，不具有普遍性质。因此，改革和体制创新，自然地落在了养老保险上。当前，主要应放在选择适当的改革类型、突围“双二元体制”、摆正并处理好政府与市场的关系上。

第一，选择适当的改革类型。考察国际社会特别是养老保险体制比较健全的工业化国家的养老保险，笔者以为，基本上可以归纳为下述五种体制类型：一是以美、德、法等发达市场经济体国家为代表的收入关联型，亦称传统型。主要特征是养老金给付同收入缴费直接挂钩，由雇主和雇员共同负担缴费，征缴和给付都较有保障；不追求高覆盖率，养老金替代率适中，养老金融业比较发达。二是以澳、加、日等发达国家为代表的社会福利型。强调“普惠制”原则，基本养老保险覆盖全体国民，养老金来源主要为政府税收。养老金水平不高，需要其他保险补充。三是以新加坡、智利等新兴市场经济体国家为代表的储金型。贯彻自我保障原则，实行完全积累的基金模式，形成不同类型的个人养老保险账户或公积金账户，按账户基金储金多少给付养老金。四是以英国、加拿大为代表的混合型。原来社会福利型养老保险的英、加等国家，由于经济不景气、资金来源困难，遂进行多项改革。借鉴雇主雇员共同缴费型的某些做法，逐渐演变为传统收

人关联型与福利型相结合的混合型养老保险体制。五是原计划经济国家统包养老保险型。即在全民和集体所有制工作的职工，不需要个人缴费，国家按照工作年限和工资级别，退休后定期给付一定的养老金。由于计划经济体制在改革浪潮中失去主导地位，让位于市场经济体制，此类养老社会保险基本上已不复存在。

我国目前和改革所要建立的养老保险属于哪种类型？以上述五种类型而论，似乎兼而有之，很难归并到哪一种中去。未来改革的方向已有较多共识，要建立社会统筹加个人账户型养老保险体制。然而这是对养老金征缴还是给付而言，抑或是对运行体制机制的概括？深究一下，也很难说清楚。笔者以为，将目前我国养老保险实际状况与国际养老保险类型比较，沿着改革的方向思考，似可用混合过渡型概括。所谓“混合”——与前面第四种混合类型相契合，是收入关联型与社会福利型的混合。现实表现为：个人缴费与工资收入挂钩，按工资收入一定比例缴纳基本养老金（一般为 8%）；企业、单位按参保对象工资收入比例缴纳一定数额的养老保险金（一般占工资 20%），具有收入关联型保险特征。强调养老保险全覆盖，实行社会统筹，国家财政对养老金亏空进行一定的补贴，具有一定福利养老保险色彩。所谓“过渡”——如前所述，新中国成立 66 年来，养老保险经历从无到有、从小到大变动和发展的过程，当前正在进行带有根本变革性质的城市养老金并轨、农村新农保改革，具有过渡特征。纵观养老社会保险改革走过的历程，可以说混合中有改革、改革后又组成新的混合体制是基本的特征，因而用混合过渡型养老社会保险体制概括是比较适当的。混合过渡型养老体制要求混合组成部分要有相对的稳定性，从而体现出混合体制的阶段性的特征；也要求随着经济发展、社会进步进行与时俱进的改革，体现出这一体制的过渡性质。

第二，突围“双二元体制”。推进统一、公平、可持续的养老保险体制改革，在选择改革类型之后，拆除城乡之间和城市内部“双二元体制”的藩篱，就成为首要任务。现存的“双二元体制”，在城市，由现行的一套养老金积累和给付机制所决定，造成不同企业、新老职工之间养老金水平的差距拉大；国家机关、事业单位干部退休，实行与企业不同的缴费办法和不同的给付标准，干部特别是离休干部离退休金上涨较快，近年来财政补贴也一涨再涨，使离休干部—退休干部—普通职工之间退休金差距扩大，形成新的分配不公。在农村，虽然开展了新农保试点并且基本上实现了全覆盖，比过去前进了一大步。然而前已叙及，一是社养、家养、自养“三养”合一的结构性养老体系尚存，家庭子女供养仍占据主导地位；二是新农保水平普遍较低，作用有限，距离社会公平的要求相差甚远。从总体上观察，无论城乡之间还是城市内部企业与机关、事业单位之间，养老金差距之大严重地损害到社会公平，更谈不上构建全国统一的、可持续的养老保险

体制。

出路在于改革。当前城市企业与机关、事业单位养老金并轨改革已经启动，农村新农保改革试点已经基本上实现全覆盖，从而有了一个好的开端。良好的开端是成功的一半——但是不要忘记，仅仅是一半、而不是全部。要想卓有成效地推进当前的改革，实现统一、公平、可持续养老保险体制改革的目标，需要更清醒地认识混合过渡型养老保险体制改革的实质和特点。有两个带有根本性质的支撑点，是需要格外关注的。其一，养老金积累以个人缴费为主、企业（单位）缴费为辅。这与现行的“社会统筹+个人账户”养老制度，既有联系又有区别。联系——是现行个人账户的继续，将现在的个人账户升级为个人积累账户。区别——现行的个人账户是虚的，养老金给付并不与个人账户直接挂钩；新体制下的个人账户，笔者主张部分做实，以有效规避养老金风险和有效提高养老金给付水平。一个时期以来，养老金空账和半数省份城镇职工基本养老保险金收不抵支，被炒得沸沸扬扬。^①相关部门出来澄清：不存在养老金入不敷出问题，近十年来我国养老金累计结余1.9万亿元；与此相关的准备推迟养老金支付年龄，也解释为推迟养老金支付年龄不等于推迟退休年龄，与养老金压力无关，这主要是出于适应老龄化特别是预期寿命延长的考虑。实际情况是，养老金个人账户空账和养老金结余同时存在，只是空账是对参保者个人说的，结余是对国家养老金现收现付、转移支付结果而言的，亏空和结余并不在同一个账面上。但是从长远发展趋势观察，随着人口老龄化加速推进和退休老年人口累进增长，部份企业（单位）拖欠养老金缴费有增无减，要不了很久，则有可能出现带有全局性的收不抵支局面。为了规避这种风险积累，笔者主张部分做实养老金个人账户。建立起相应的机制，制定出一定期间做实个人账户的比例、额度、资金来源、监管规则。包括当前城市养老金并轨和新农保改革在内，应当对此给予足够的关注。

其二，养老金保值、增值。这是保证养老金安全运营的一道难题，也是带有国际性的一道难题。从我国实际出发，主要应该考虑以下三个方面的改革和体制创新：一是改革和完善养老金监管体制机制。面对养老金被侵占、挪用案件屡屡发生，监管体制机制存在的漏洞、问题频频被曝光，养老金监管体制机制改革紧迫地提到我们面前。改革既要从实际出发，也要借鉴国际社会正反两方面的经验，按照法治化要求，建立起完整的、独立运行的一套管理和监督的体制机制。二要适度填补养老金个人账户空账。如前所述，不能因为存在着养老金个人账户空账，就得出入不敷出的结论；同样也不能因为近一二十年来养老金累计大量结余，就可以高枕无忧，否定养老基金潜在的风险。从长期发展

^①郑秉文、孙永勇：《城镇职工基本养老保险半数省份收不抵支》，《上海大学学报》2012年第3期。

趋势来观察，适当做实养老金个人账户是改革的方向。为此，就要建立起相应的体制机制，制定出一定期间内做实部分个人账户的规划，提高养老基金抗风险能力。三要引进市场机制。1981 年—2011 年亚洲金融风暴、美国次贷危机、欧洲债务危机等接连发生，发达经济体经济陷入低谷。但是主要发达国家的社会养老金，却能长期保值增值、不断增长。上述期间美国、德国、英国、加拿大、荷兰、瑞士六国养老资金年平均投资收益率达到 6.25%，与经济不景气形成鲜明的对照。究其根由，引进市场机制——或者引入私人机构参加养老金管理，扩大养老金投资渠道；或者加强市场投资监管，以规避金融风险、提高收益率。^①我国养老金融市场刚刚开启，推进金融市场体制机制改革任重道远。确保养老金保值增值，合理借鉴国际社会的经验，是必要的和必需的。

第三，摆正并处理好政府与市场的关系。政府与市场在养老保险体制中处于怎样的位置、二者之间是什么样的关系？牵涉到养老保险体制改革向何处改、如何改的根本性问题，需要做出清晰的阐释。笔者以为，可用“政府搭台和监管、市场唱戏”来比喻概括，政府搭台和监管，这是由养老保险的性质决定的。众所周知，包括养老保险在内的任何社会保障制度的建立和运行，都需要有强制性的政策、法规和法律保驾护航，需要依法推进、依法管理、依法监督。因此，全面深化养老保险体制改革，政府既是总设计师和总导演，又是监督员和裁判员，担负和发挥着设计、主导和校正的功能和作用，主要是推出养老保险体制的总体设计，制定养老保险的实施规则，构建自上而下的监管机制，整肃体制机制运行的法律法规等。此外，还有监督和保护养老社会福利、社会救助制度的正常运行，保护鳏、寡、孤、独、病、伤、残等更弱势老年群体的合法权益功能。与此同时，养老保险体制改革必须摆正市场在改革中和改革后的位置，这是当前改革需要特别强调的。比如，在养老金筹集中，如何运用市场杠杆吸引企业、社会组织、个人进行养老保险投资，使投资者多缴费多受益、少缴费少受益；在养老金保值增值中，如何将养老金纳入金融市场，使其实现尽可能多一些的增值；在养老金给付中，如何通过市场使其与老年个人储蓄衔接起来，达到更为便捷、高效和增值等。充分发挥市场在养老保险体制改革中对资源配置的决定性作用，还是一个需要深入研究、通过顶层设计与“摸着石头过河”相结合的实践来着力解决的问题。

参考文献：

1. 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《中国共产党第十八届中央委员会第三次

^①罗熹：《依托金融市场运作养老资金是我国的必然选择》，《红旗文稿》2012 年第 20 期。

全体会议文件汇编》，人民出版社 2013 年版。

2. 田雪原：《后人口转变迎来新改革机遇》，社会科学文献出版社 2014 年版。

3. 王一鸣：《调整和转型：后金融危机时期的中国经济发展》，《宏观经济研究》2009 年第 12 期。

4. 郑秉文、孙永勇：《城镇职工基本养老保险半数省份收不抵支》，《上海大学学报》2012 年第 3 期。

5. 王跃生等：《人口老龄化与社会转型》，《人口老龄化与“中等收入陷阱”》，社会科学文献出版社 2013 年版。

6. 穆怀中等：《中国 20 省区市农民养老经济条件及养老状况调查报告》，《人口老龄化与“中等收入陷阱”》，社会科学文献出版社 2013 年版。

7. 左学金：《21 世纪中国人口再展望》，《北京大学学报（人文社会科学版）》2012 年第 9 期。

8. 张恺悌主编：《中国城乡老年人社会活动和精神心理状况研究》，中国社会出版社 2009 年版。

9. 关博：《做实养老保险个人账户可持续吗》，《宏观经济研究》2015 年第 2 期。

10. United Nations, World Population Prospects The 2008 Revision, New York, 2009.

11. U. S. Department of Commerce Economics and Statistics Administration U. S. Census Bureau, An Aging World 2001, Washington, D. C, 2001.

12. Carmelo Mesa - Lago, Review: Social Security in Latin America: Pension and Health Care Reforms in the Last Quarter Century, Latin American Research Review, Vol. 42, No. 2.

责任编辑：沈家文

完善社会治理体系与 实现环保倒逼经济增长方式绿色转型

杨朝飞

摘要：当前，我国转变增长方式和环境保护工作都取得了积极进展，但是环境形势依然严峻，现行的环境监管体制和监管制度已不适应环保形势，必须从国家治理体系现代化的角度出发，理清环境监管思路，重新构建环境监管制度体系，真正实现以环境监督管理倒逼经济转型。提高社会治理能力，需要进行大刀阔斧的制度改革，包括转变政府职能、简政放权、依法行政、加强环保战略创新的顶层设计、改革环境监管制度、发挥市场配置资源的决定性作用、加大技术升级推动污染的源头治理、培育正能量的社会组织、广泛借鉴国际社会环境社会治理的经验等，最重要的还是要提高认识、转变观念。

关键词：社会治理体系 环境保护 经济增长 绿色发展

作者简介：杨朝飞，中国工业环保促进会会长、环保部原总工程师。

近年来，转变增长方式和环境保护工作都取得了积极进展，但是环境形势依然严峻。目前的环境问题出现了七大发展态势：环境质量呈现恶化、生态系统持续退化、环境事故依然高发、环境风险不断增加、民众诉求趋于强烈、环境公平日益失衡、环境压力继续加大。现行的环境监管体制和监管制度已经明显不适当前的环保形势，必须从国家

治理体系现代化的角度出发，理清环境监管思路，重新构建环境监管制度体系，真正实现以环境监督管理倒逼经济转型。

一、实现社会治理体系与能力现代化是执政理念的历史性变革

习近平总书记于 2013 年在十八届三中全会又将全面深化改革的总目标设定为“推进国家治理体系和治理能力现代化”。这是党和政府执政理念的一次历史性变革。完善社会治理体系，提高社会治理能力，也是转变经济增长方式，实现经济增长方式绿色变革的必由之路，是破解环境困境、治理环境污染、改善环境质量的最为重要、最为根本的举措。

（一）传统社会管理与现代社会治理的本质区别

第一，治理主体不同。传统社会管理的治理主体只有政府，政府在决策中具有毋庸置疑的、至高无上的权威；现代社会治理的主体是多元共治的，不仅包括政府，还应包括企业、社会（公民与组织）等方面的力量，政府与企业、社会等之间是一种完全平等的互动关系，不存在领导与被领导的等级关系，更不能是统治与被统治的主仆关系。

第二，治理的性质不同，传统的管理更加强调管理的强制性，强调法律依据和行政命令，强调发号施令与服从；而现代治理既包括了管理的强制性和法律依据，但更加强调各个治理主体的自觉参与和主动参与，更加强调各项管理工作之间的协调性、协商性、互动性，更加强调法律之外的契约精神（比如协议书、承诺书等）。

第三，治理的权力运行方式不同，传统管理更加强调权力自上而下的运行，更多的是体现统治者、领导者意志；现代治理可以是自上而下的权力运营，也可以是自下而上的权力运营，但更多的是上下结合及平行的权力运营方式，体现了公民的利益诉求，特别是利益相关方的愿望与意志。

（二）现代社会治理体系的基本特征

第一，社会治理的核心是在多元化的治理主体之间实行互动的关系。20 世纪 90 年代初，我们结合国家市场化改革的要求，提出了“经济靠市场，环保靠政府”的口号，其目的是希望政府重视环境保护，这是必要的。但是现在看来，仅仅靠政府一家监管是远远不够的，必须动员更多的力量参与环境保护，如立法机关、司法部门、环保组织、社会公众、新闻媒体以及企业等。他们参与环境保护工作，不仅可以壮大监管的主体力量，而且还可以监督政府工作，根治政府官员不作为和乱作为的问题。

第二，社会治理的基础是政府和企业都要公开相关环境信息。1973 年我国环保事业

开始起步，从那时起就提出了要鼓励广大群众参与环境保护，但是效果一直不理想，其中环境信息不对称是社会力量参与环境保护长期存在的一个重大障碍。环境信息不对称就意味着各个社会治理主体参与环境保护的深度、广度和有效性不对称。当前环境信息不对称情况主要表现为：一是缺乏了解现实存在的详细环境问题，二是缺乏了解环境损害事实真相的细节，三是缺乏了解有关办事和参与的程序，四是缺乏了解相关的实体政策与规章等。因此，只有环境信息公开，才能为公众参与环境保护打开一条通畅渠道。

第三，社会治理的目的是要实现人民对经济社会各个领域发展成果的平等共享。发展的目的是让全体人民共同富裕，而不是只让一部分人富裕，却让另一部分人贫困，甚至让不能享受发展成果的穷人为已充分享受发展成果的富人承担环境污染与生态破坏的社会代价，否则将导致社会公平的不断失衡，而社会公平失衡又会进一步带来社会不稳定。当前，我国环境形势非常严峻，国际环境保护的实践证明，与环境污染形影相随的就是环境公平失衡问题。环境污染越严重，环境公平就会越失衡，而环境质量的改善则是有效缓解环境公平失衡的必由之路和必要举措。

第四，社会治理的前提是要畅通公民的各类环境诉求，让利益相关方有充分和平等地表达环境诉求的机会和渠道。充分平等地表达环境诉求是实现社会治理和环境公平的必要条件。环境诉求渠道不畅，一方面影响政府决策的正确性与全面性，导致决策脱离实际、脱离群众；另一方面又影响公众自觉、有序、理性地参与环境保护，导致一些地区环境群体性事件高发。因此，必须通过法制的方式，为公众诉求提供表达的机会，为公众诉求提供畅通表达的渠道。

第五，社会治理的方式是要开展利益相关方的民主对话与民主协商。一项重大政策、法律的出台，一项重大建设项目的上马，都是对不同人群的一次利益重新调整，即使是再好的政策和建设项目也会影响一部分人群的利益。因此，必须保持利益相关方对话与交流的畅通。民主对话与民主协商是一个很好的交流平台，可以为利益相关方提供交流对话的机会，可以促进利益相关方之间的相互了解、相互信任、相互理解、相互包容，是实现社会治理的基本方式。

第六，社会治理的关键是政府要以法制的思维和改革的精神，积极推动依法行政与简政放权。依法行政是国家发展的战略决策，其目的是要将公权力关进法治的笼子，推动国家完成从人治向法治的转变。简政放权是要放权于企业和社会，其目的是要最大限度地调动企业和公民参与社会治理的积极性，最大限度地便利利益相关方共同参与、平等参与、有效参与，实现充分沟通和问题有序解决。当前，实现现代社会治理体系的最大瓶颈，就是政府人治色彩过度，政府审批权利过多和过于集中的问题。

二、社会治理的现代化是实现绿色发展的重要前提

国际社会实行绿色发展是与不断完善社会治理体系密切相关的。近年来，人们越来越认识到绿色发展的重要性，于是对其进行了深入研究。在诸多研究中可以看出，对绿色发展概念的理解，中外存在一定的差异。我国往往从环境与资源角度出发，更多地强调了要在发展中体现“资源节约和环境友好”的思想，这与“先污染后治理”和“只污染不治理”的传统发展相比较，已经有了很大的进步，但是仍然与国际上的定义有着较大差别。国际上的“绿色发展”，不仅强调“资源节约和环境友好”，在强调“绿色”思想的同时，还非常强调“包容、平等和创新”的内容，强调发展必须同时带来“社会公平和增进人类福祉”的内容，其含义更加宽泛、更加深刻、更具现实意义、更集中体现了“社会治理”的思想。

（一）国际社会的绿色发展体现了社会治理的丰富思想

绿色发展的国际含义主要包括四方面。一是绿色发展更加强调提高人类健康与福祉水平，发展不是简单追求 GDP（国内生产总值）增长，而是要让人类生活质量不断提高。二是绿色发展更加关注社会公平和进步，任何发展都不要扩大社会差距，而是要逐步缩小社会差距。三是绿色发展更加关注生态系统服务功能和生态价值，在发展中环境必须得到改善，而不是寻求牺牲环境的物质增长。四是绿色发展更加关注通过技术创新和高效管理来获得新的增长点，而不是简单地依靠增加投资、建设项目去获得经济增长。从国际来看，绿色增长经历了两次大转型，而资源、能源和环境问题的制约是推动两次经济转型的根本动力。

第一次转型是 20 世纪 70 年代初。发达国家经济快速发展之后，首先遇到了资源与能源的约束。中东战争爆发以后，石油危机导致石油价格大幅度上涨，使发达国家严重依赖石油的粗放型增长方式受到了严峻挑战。在石油价格暴涨之后，发达国家开始考虑依靠技术大幅度地降低经济增长对资源和能源的依赖程度，绿色增长开始焕发出推动经济增长的活力。其次是遇到了环境污染的压力。发达国家在二战之后经历了五六十年代经济的飞速发展之后，开始出现了严重的环境污染，环境污染事故和群体性事件此起彼伏。从 60 年代以后，公众开始走上街头抗议污染，这在发达国家已经是一个非常普遍的现象。最著名的事件就是 1970 年 4 月 22 日，美国数十座城市有上千万人走上街头抗议环境污染，其声势浩大、影响久远都是历史空前的，后来人们将这一天作为“地球日”，成为世界公认的节日。群众抗议污染的社会活动，大大推动了环境保护，也推动了增长转型。

国际第一次绿色转型主要是发生在发达国家。

第二次转型是 2008 年爆发的世界金融危机。后来从金融危机演变成了经济危机，最后又演变成为了社会危机和生态危机。在金融危机爆发之后，许多人都在研究分析和总结危机产生的原因。在开始的时候，人们更多的是指责金融家的道德问题，认为金融危机是由金融家们的不道德、唯利是图和贪得无厌引发起来的。但是后来人们认为，金融家们的唯利是图和贪得无厌只是一个导火索，危机的深层次问题还是发展方式的问题。这个结论是从多视角观察与整体思考得出的，即从经济的角度来审视，传统的经济模式正在失去发展活力；从环境的角度来审视，环境污染和气候变化的挑战更加严峻，必须转型；从资源的角度来审视，过度消耗不可再生资源，这种发展模式已经难以为继；从社会的角度来审视，环境污染导致了新的社会不公平问题更加突出。

国际上的两次经济转型，第一次转型仅仅限于发达国家，仅限于“资源、能源、环境”等问题；而第二次转型则是一个世界性的转型，由发达国家开始，发展中国家紧跟其后，转型的范围更大，转型的思想更加丰富，同时也推动社会管理向社会治理的转变。近年来，绿色发展成为主流，随之出现了大量新的概念，如生态经济、绿色经济、循环经济、低碳经济等，同时这些概念又贯穿了“包容、平等、福祉和创新”的内容，经济转型不再是传统意义上政府主导下的转型，也不再是仅仅解决资源环境问题的转型，而是已经成为一种推进新型社会治理体系与管理现代化的转型。

（二）环境公平失衡是绿色发展应当优先解决的问题

绿色发展的意义不再是简单的经济增长，也不再是简单的经济数量与经济质量的变化，而是更加强调必须公平地分享发展成果，缩小收入差距，纠正以往发展带来的社会不公平鸿沟加剧问题，这一点目前尚未引起人们的足够重视。在过去许多年，无论是世界范围还是中国范围内，经济确实都发展得很快，但是社会不公平问题更加突出。在环境保护领域同样如此，那些真正享受发展成果的人并没有承担环境退化带来的经济损失和社会代价，而饱受环境损害的人也没有很好的享受发展成果。环境污染和生态破坏越严重，环境污染与生态破坏带来的新的不公平问题就越突出。主要表现在如下方面。

第一，区域之间的环境公平失衡问题趋于加重的态势。河流上游（上风向）城市经济迅速发展，环境治理不到位，就会污染下游（下风向）城市。上游城市每建设一个新的工业项目，都可以为当地增加 GDP、税收、就业，上游城市政府又可以用税收改善当地的基础设施建设、改善民生，上游城市居民的确从发展中享受到了发展成果。但是污染物排到河流里面污染了下游城市的水源，排放的有害气体污染了下风向城市，下游、

下风向的居民并没有从上游、上风向城市新的工业项目中享受到税收、就业的发展成果，却承担了环境污染与破坏的沉重代价。这种区域之间的环境失衡问题已经引起社会的许多不满。

第二，排污者与受害者之间的环境失衡问题更加突出。当前许多重大环境污染事件，如血铅事件、血铬事件、“癌症村”问题等，都不同程度地损害了社会弱势群体的利益，带来了越来越多的社会不公平问题。在历次重大环境污染事件中，都可以毫无例外地看到，真正的污染受害者都是穷人，都是社会的弱势群体。而当地的官员、企业家、专家学者以及社会地位比较高的人群和他们的孩子很少遭受血铅污染、血铬污染和“癌症村”事件的威胁。环境污染危害的受害者长期不能得到及时的、足额的补偿，这是环保监管部门尽职尽责方面的一个缺失。目前各地在处理重大环境污染事件的时候，存在两种环境公平失衡的做法。一种是只满足把严重违法排污者抓起来，从重从快判刑了之，完成了执法任务，而对环境污染受害人的赔偿问题却视而不见，漠然视之。另一种则是为了息事宁人，用财政费用补贴污染受害者，补贴康复治疗费用、财产损失等，这样做虽然解决了受害者的环境公平失衡问题，但却带来了新的公平失衡问题，即用全体纳税人的钱去为违法排污者买单，这是对全体纳税人新的不公平。排污者承担相关民事赔偿责任是世界性的准则，是天经地义的。

第三，排污者之间的环境公平失衡问题也不容忽视。环境执法不公，造成被处罚人的不公平问题，也是一个严重问题，这是违法现象普遍、违法企业面广的一个根本性原因。在环保领域，如果两个具有竞争关系的企业违法排污，一个受到了严厉处罚，而另一个却没有被处罚或者是象征性处罚，被严厉处罚的企业市场竞争力就会受到严重影响，这就是在违法者之间出现的不公平问题。那么，摆在排污企业面前的只有两种选择：一是完善治污设施，治理污染，但这样需要增加成本，产品必然会失去竞争力，治污企业自觉承担环保监管的不公平；二是像其他企业一样，与环保部门玩猫捉老鼠的游戏，这样可以在市场上与其他企业平等竞争。同时，在一个地区，如果有 100 家企业超标排污，环保部门只是从重处罚少数几个企业，其他企业依然排污，这除了在排污者之间产生了新的不公平外，对改善环境质量毫无意义。当前环境执法存在着一个严重的思维误区，很多人认为打击违法一定要从严处罚、从重处理、从快处罚。当违法排污是个别现象的时候，这样做可以发挥法律的威慑作用；而当违法排污是一种普遍现象的时候，这样做不仅不能解决问题，反而使局面更加糟糕。法律的本质不是严格，而是要体现公平，要让每一个公民都能享受公平的社会待遇，包括污染受害者得到足额的赔偿、违法排污者得到公平的处罚。如果不能有效地打击违法犯罪，就会在违法者和受害者之间产生新的

不公平现象；同样如果不能有效地依法处罚所有违法者，只是抓个别案例，搞运动式执法，又会在违法者之间产生不公平现象。当前，如果只把环保处罚局限于重点地区、重点行业、重点单位、重点人的话，那么环境污染问题就永远解决不好。

多年来，我就环境法制建设为题曾做过多次调研，调研对象有国营企业、民营企业、合资企业、独资企业、外资企业、股份制企业。企业家们普遍反映，他们不怕环境法律法规严格，不怕环境标准严格，也不怕执行严格，就怕执法不公。一些企业违法排污被追究了责任，而更多的企业违法排污却没有被追究责任。企业家们说，他们的心态非常复杂，违法排污会受到良心谴责，守法治污又太吃亏了。他们的最大心愿是希望政府能够认真依法行政，如果政府部门能够做到公平执法，企业就可以安心守法了。总之，我们现在应当对环境管理体制问题和执法方式问题进行冷静反思，争取早日走出认识误区。要做到执法公平，要摆脱运动式执法的习惯性思维。

第四，环境信息不对称带来的社会不公平问题。知情权是新《环保法》赋予人们的一项重要权利。公众不能充分享受环境知情权，这也是环境群体性事件越来越多的一个重要原因。在我国环境群体性事件中，信息不对称的问题十分突出，特别是反映在项目的环评信息披露方面。如在秦皇岛垃圾焚烧厂群体性事件中，环评单位在上报的文件中说，群众对此项目 100%同意。而群体性事件发生后，记者调查发现，在官方的被调查者名单中，部分人常年在外打工，部分人是监狱的在押犯，甚至有的人已去世多年，更多的人声称自己从来就没有接受过调查。在上海松江的电池项目中，环评单位声称共发出了 150 份调查问卷，100%收回，其中 68%的受访者表示支持，14%表示有条件支持，16%表示无所谓，只有 2%的明确反对，但当项目信息对社会公开后，很多人表示他们是“被同意”的。环境群体性事件的本质根源主要有以下几个方面。首先，不只是经济发展水平与发展数量的问题，更主要的是粗放的发展方式问题，粗放的发展方式潜伏着诸多环境风险。其次，不只是单纯的技术问题，更主要的是企业内部管理混乱的问题，企业管理混乱最终导致环境风险爆发。再次，不只是科普知识的问题，更主要的是政府监管错位的问题，政府监管错位导致政府公信力大幅度下降引发群众不满。最后，不只是安全生产的问题，更主要的是社会治理体系不完善的问题，各个利益相关方的信息不对称及其利益诉求表达不通畅，必然会酿成群体性事件。

随着经济的发展和社会的进步，随着民众环保意识的不断增强，民众要求政府、企业信息公开，要求更多、更深入地参与关系民生问题的项目建设和项目决策的诉求日益高涨。由于环境质量持续恶化，民众对寻求解决环境问题的耐心日益减弱，而这将会进一步激化社会矛盾。在大连 PX 项目事件中，政府未及时公开信息，决策过程中屏蔽民众

的参与，是导致万人游行的重要原因。民众游行事件清晰地传达出三个信息：一是政府与民众信息沟通不畅、信息不对称、公开不及时；二是民众在重大项目中的参与程度过低，环境诉求得不到保障；三是政府处理事件的方式需进一步改进，应更重视民意，给民众提供参与项目讨论和政策决策的机会和平台。

（三）社会治理是引导经济转型和绿色发展的主要途径

经济转型和绿色发展不仅仅是“资源节约和环境友好”，而是一次新的社会进步和文明升华。发达国家在经济转型和绿色发展方面的做法主要有以下几个方面的经验。

第一，强调政策信息的透明性。任何一个政策要执行，从立题调研到政策制定的过程，以及执行以后开展的政策后评估都是透明的，老百姓可以参与。最简单的例子就是内地消费者在香港大量购买奶粉，结果香港政府就发布了“奶粉限购令”，16岁以上人士每人每天限买两桶。政策实行半年以后，香港政府开展了政策的后评估，评估发现这种限令弊大于利，随后马上取消了这个政策。所以政策透明是政策过程的透明，从政策调研、政策发布、政策实施、政策评估到政策调整都要透明，一旦发现问题立即改变，政策调整的速度非常之快。而我们经常是，一个错误政策，大家看到了问题，却无能为力，长期没人调整。

第二，政策导向要与企业行为具有明显的相关性。这种相关性是什么？比如说，国家早就提出了建立资源节约型和环境友好型社会思路，但是由于资源价格很便宜，环境价格也很廉价，造成污染环境和浪费资源的人并没有承担什么代价。这是因为资源价格与资源节约型和环境友好型社会的建设思路相互矛盾，甚至格格不入。政策目标和政策内容与企业行为不相一致，或是缺乏因果关系。国家的政策希望企业能够治理污染、节约资源，可是价格体系却没有调整过来，资源和环境都是廉价的，企业交资源税很便宜，交排污费也低于治理污染的费用，自然没有节能减排的积极性。这是因为政策释放了错误的信号导向，政策导向与企业行为严重脱节。

第三，建立利益相关方的协调机制。现在与几十年前大不一样了，人们的维权意识明显增强，而维护公民的合法权益又是执政党的基本目标和任务。现在我国正处于中高速发展时期，国家和地方政府的每一项新工程、新政策，都会对社会不同利益群体产生不同影响，一些人可以获得新的利益，一些人又可能失去原有利益。从好的建设项目和政策中，获得利益的人会很多，失去利益的人会很少，即使如此也不能忽视少数人的利益。比如说，许多地方要上PX项目、垃圾焚烧发电项目，老百姓上街游行反对。为什么？PX项目总体来讲污染并没有那么重，经济效益又很好。但是对老百姓来说，项目建

在家门口，施工车辆增多影响上下班交通，施工当中拉渣土造成尘土飞扬、噪声又很大，影响了其休息权益。即使项目建成后，对小区的居民又能带来什么好处呢？所以，建设项目对整个城市和社会是一件好事，但是对周边人群来讲，他们是“受害者”。为保障少数未得到环境公平待遇的民众利益，要建立合理的环境风险补偿机制。在利益损害赔偿方面，要确立由当地政府和运营企业共同建立的专项损害赔偿，要明确损害赔偿标准和范围，补偿要涵盖民众的经济利益、居住环境和健康损害等多方面。因此，在建设项目和制定政策的时候，必须要建立利益相关方的协调机制，要让为建设这个项目受损害的人得到补偿，这是一个很重要的问题。利益相关方还应当考虑一些利益集团的利益。当前在城市环境群体性事件的背后，往往都存在一些大的利益集团之间的博弈，他们不会公开站到反对项目建设的第一线，但在背后的操纵能量不容忽视。在建立利益平衡机制时，应重视这些利益集团的存在，将其利益包含在整体利益当中，予以综合平衡、妥善解决。许多环境群体性事件都有非常复杂的社会背景，或多或少和当地拆迁、征地、招投标等与群众切身利益密切相关的重大事件相联系，群众在这些诉求得不到满足的情况下转而以环保诉求为由，走上街头闹事，以期引起政府重视，促使问题解决。因此，解决相关群众环境诉求的时候，必须要深入调查，探究事件利益背后的利益、诉求背后的诉求，通过诉求平台合理解决相关人的利益问题。

第四，解决社会不公的问题。转型的过程并不像一些人理解的，先发展经济，经济的蛋糕做得越大，才能有钱去解决社会问题、解决贫困问题，这是非常片面的认识。在一味追求做大蛋糕的过程中，如果经济发展成果不能公平公正地分配给全体人民，而是让一些人利用政策空隙暴发了，老百姓真正得到的利益和少数人获得的利益差距越来越大，这是不符合发展初衷的。尤其是不能允许少数人牺牲环境获得暴利，将环境成本外部化，让老百姓为此承担环境损害的代价。因此，转型过程中颁布的各项政策，不能是一种扩大社会收入差距的政策，并且要坚决杜绝将环境损害代价转嫁到老百姓头上。应该让新的政策不断缩小这种差距，包括对低收入人群发放特殊补贴、对利益受损人群提供经济补偿等。确保发展只是缩小收入差距，而不是扩大差距。

第五，正确理解“保护国际竞争力”与“环境保护和温室气体减排政策”的正相关性。控制温室气体已经成为世界首要的环境问题，同时也是污染减排的源头措施。控制温室气体和环境保护是提高国际竞争力的前提条件，这在国际上是没有丝毫异议的。现在国内有很多人把控制温室气体和环境保护与增强国际竞争力对立起来，认为控制温室气体、保护环境势必削弱我国的竞争力，导致我国大量产品不能出口，影响就业。从世界各国的转型来看，所有转型好的国家，没有一个国家是因为加强环保和温室气体减排，

影响和削弱了国际竞争力。相反，依靠技术进步不仅可以加强环保和温室气体减排，还可以大大提高国际竞争力。当然，国际上有一些转型做法也是不好的，是我国不能效仿的，那就是将污染向国外转移，向没有环保技术与监管能力的发展中国家转移，损人利己。

三、实行社会治理需要优先解决几个突出的认识问题

完善社会治理体系是一项庞大的系统工程，是环境保护的一项长效机制，内容丰富，立意长远，阻力与困难巨大。提高社会治理能力，需要进行大刀阔斧的制度改革，包括转变政府职能、简政放权、依法行政、加强环保战略创新的顶层设计、改革环境监管制度、发挥市场配置资源的决定性作用、加大技术升级推动污染的源头治理、培育正能量的社会组织、广泛借鉴国际社会环境治理的经验等。但是在现阶段，最重要的还是要提高认识、转变观念。当前，应当主要解决以下几种不合时宜的思想认识。

（一）“环境保护主要依靠政府”

这是几十年来的一句老口号，在环保系统已经家喻户晓。毋庸置疑，环境是公共产品，具有公共属性，保护环境政府有义不容辞的责任。但是，我们常常将这句话理解为环境保护管理主体只有政府一家，或者主要是政府的事情。因此，人们已经习惯于总是从政府的角色思考解决环境问题。十八届三中全会提出，要实现社会治理体系和社会治理能力的现代化。就环保而言，就是要构建多元、协调、共治的社会治理体系，树立社会治理理念，提高社会治理能力。

所谓“多元”，是指社会治理主体不能仅有政府一家。过去讲环保靠政府，现在看来，仅仅靠政府监管是远远不够的。多元主体包括立法机关、司法部门、环保组织、社会公众、新闻媒体以及企业等，他们可以参与环境保护工作，也可以监督政府工作，根治政府官员不作为和乱作为的问题。所谓“协调”，是指各个治理主体参与环保工作，一定要各司其责，依法办事。政府依法行政、社会组织依法参与、法院依法受理审判环境案件、立法机关依法监督、企业自觉治理污染等。大家都在法律的框架下，各自做好自己的工作。所谓“共治”，从政府外部讲，政府部门与立法机关、司法部门、环保组织、社会公众、新闻媒体以及企业是平等的，各方共同参与解决环境问题；从政府内部讲，环保部门与其他涉及环保工作的部门也是平等的，各部门各司其职，该配合的时候配合，该协商的时候协商，相互尊重、相互支持，为共同改善环境质量努力。

政府应当转变职能。政府改革的方向是简政放权，减少政府的行政审批，靠增加行

政审批来解决环境问题的思路不符合现代管理理念。从社会层面看，目前政府管得太多；从环保工作看，环保部门也管得太多。目前，环保部门的审批权限大、任务种类多，造成什么事都想管，又什么事都管不好的状况。如果环保部门的审批权限小一点，把好关键审批关，效果就不同了。此外，一定要把不必要的审批权力下放或者取消。例如，各类环保创建工作、命名表彰工作等，都可以交由社会组织开展。政府一定要把精力放在该干的事情上，这样工作效率自然会提高。

（二）“预防和纠正违法排污主要应当依靠行政审批和行政执法”

过去一种常见的做法是“出一个问题，就增加一项行政审批；再出一个问题，就又增加一项行政许可”。事实上，增加的一部分行政审批事项可能在一定时期确实能发挥一定作用，但政府行政审批增多了，对企业和社会管理就会越来越严、越来越死，结果企业和社会就失去了活力。增加行政审批还会延长项目审批的周期，增加项目的建设成本，时间成本和管理成本迟早还是要进入企业的产品成本，最终导致社会总成本负担的增加。因此，从整个大形势分析，过度依赖行政力量来解决环境问题的路子是走不通的，这是多年实践反复证明的一个重要结论。2012 年，我国有关部门印发了关于国家固定资产投资项目开展社会风险评估的文件，就是这种思维的典型体现。政府对经济过多的行政干预是导致环境群体性事件的重要原因之一，过度的行政审批是政府干预经济的重要手段，而在解决环境群体性事件中，政府又推行以政府行政干预和管制为主的思路，依靠增加新的行政审批来解决问题，这不仅不会减少问题的发生，反而会导致问题越来越多、越来越复杂。

国外的很多环境案件主要依赖司法部门解决。我国在“两高”司法解释出台前，环境司法案例微乎其微，司法部门在打击环境违法方面的作用尚未充分发挥。一方面，环境案件专业性强，法律规定不明确，一些法院、检察院不愿受理；另一方面，环保部门也缺乏向司法部门移送案件的意识。这就造成环境污染危害群众人身健康和农副产品遭受损失而长期得不到如数赔偿的事件增多，公益环境损害的赔偿更不到位。因为政府的权力太大了，政府的执法能力又十分有限，而司法部门却往往对环境案件袖手旁观，由此使社会养成了“信访不信法”的风气，群众只要一有问题就去找政府，每天应对大量信访是各级政府普遍面临的一个难题。如果能够动员国家司法力量加强环境保护，那么政府的很多执法弱点就可以得到弥补。

过度依赖行政审批和行政执法的表现还在于总是相信行政的手段，不相信市场的手段，总是用狭隘的思维看待制度创新，拒绝创立新制度。以日前社会热议的北京单双号

限行为例，汽车限行是世界解决大城市大气污染、交通拥堵的无奈之举，很多国家的大城市都在想方设法限行。但限行不等于限号，我国的做法值得商榷。国外限行主要采取经济手段，通过提高碳税、硫税、排污税费、燃油税、停车费、拥堵费等方式，释放强烈的政策信号，影响人们出行方式的选择。而我国许多城市把限行简单等同于限号，以完全由政府采取行政命令的方式，代替了公民出行方式的选择。虽然政府的初衷是好的，但往往群众意见很大。中外两种做法的限行效果一样，但本质的差别在于政府是否依法行政，是否确保公权力不进入私权利的领域，只在法律规定的笼子里行使。我们一方面要提高干部法律意识，让公务员知道自己权力的边界在哪里，不得越雷池一步；另一方面要解决官员长期以来过于依赖行政手段的习惯和管理方式过于简单的问题，培养其更多利用市场手段的技能。

（三）“必须实行环保部门的统一监管”

目前，环境监管非常被动，环保部门“小马拉大车”异常辛苦，但污染事件还在增加，群众对环境质量很不满意，环保部门被问责的情况越来越多，环保岗位的风险也越来越高。环保部门为何会陷入这种左右为难的监管困局？原因在于我们的管理思路出现了偏差。环保部门过分强调要实行“统一监管”，把太多的监管权限集中在自己手里，这样同时也就把责任和风险集中在自己身上。环保部门揽权过多，工作忙碌却难以做到监管全覆盖，在监管不到位的地方出了问题，最终难免被追责。现在问责制执行得更加严厉了，环保岗位风险自然大幅度升高。应力推环境责任保险制度，保险公司收了费获得了利益，同时也承担起相应责任。为了盈利，保险公司绝不希望企业发生污染，必然会主动监督企业，帮助企业规避污染风险，国外保险公司都是如此。因此，建立环境责任保险制度，引入市场机制能够降低环境事故风险，既能推动环保服务业的发展，也降低了环保部门的岗位风险，对环保事业、环保部门都是好事。“统一监管的职能”，一是具有明显的排他性，不利于各个部门共同参与；二是具有俯视性，居高临下，高人一等，让一个部门难以被接受。这个职能提出了 30 多年，从来就没有落实过，现在到了下决心改革的时候了。

（四）“信息公开不利于社会安定”

片面地认为群众落后、群众自私、群众要求超越经济发展阶段的客观条件。担心局部的、暂时的不安定，却带来了全局的、长期的不安定。信息公开可以对企业产生强大舆论压力，督促其整改，但目前仍有很多信息并未公开。之所以不公开，是因为目前政府和环保部门普遍存在两个认识误区。

第一，怕信息公开影响社会安定。早在 20 多年前，刚提出要公开环境信息时，有人就提出了这种观点。但事实上，信息不公开，只是推迟了不安定的时间，而且还累积了不安定的因素，加大了不安定的风险，排污者更加肆无忌惮。在环境形势十分严峻的当下，一定要下决心迈出这一步，让污染企业成为众矢之的、寝食难安。当然，对于信息公开要把握好方式、方法和节奏，要有序地逐步推进，但方向不能变，步伐要加快。第二，一些人认为群众之所以不满，是因为当前群众的环境意识超过了中国的国情，希望群众不要抱怨，要给政府时间慢慢治理。企图压制群众的环境诉求，不让群众表达，这是十分错误的想法。世界各国的环保运动都经历了这样的过程，首先是老百姓游行示威，抗议环境污染，随后立法机关出台相关法律法规，接着是政府和环保组织加强对企业的监督，司法机关受理环境案件，最后才是企业下决心治污。当前，群众之所以不满，是环保工作不能满足百姓的诉求和期望。面对群众的不满，绝不能压制群众诉求的表达，而应该在总结经验教训的基础上，努力做好环保工作，改善环境质量。

（五）“担心社会组织不听话，爱挑刺，总与政府对着干”

国外的环保组织在环境保护工作中发挥了不可替代的作用。例如，近年来，美国大力开发页岩气，对美国的能源安全、国家安全、地缘政治乃至全球战略具有重要影响。由于页岩气的大量开发，美国对中东地区石油依赖程度大幅度下降，才使美国得以抽身中东，将战略重心转移到亚太地区。页岩气的开发有很大的环境风险，在开采过程中，可能会造成地表水和地下水污染、空气污染、土壤污染、地质结构改变甚至生态破坏等。然而，美国在开发页岩气的过程中，并没有给美国环保局增加编制，也没有对页岩气的开发进行专门立法。但是，我们不能由此下结论，说美国不重视环境保护。环保组织监督页岩气的开发，弥补了政府监管不足的短板。美国在页岩气开发过程中也的确发生过几起污染事件，但这些污染的发现、监督、起诉等，都是由民间环保组织完成的。对于政府执法人员来说，环境污染严重，环境违法现象较多，往往疲于奔命却管不好、管不过来。如果将社会的力量调动起来，赋予他们将污染者起诉至法院的权利，对污染者的制衡力量将会大大加强。强化政府以外的力量将是我国社会管理的改革方向。环保组织可以发挥很多作用：一是可以监督企业违法排污，如果企业忽视环保组织的警告，违法排污，环保组织拿到证据后，可以到法院起诉；二是可以为受到污染侵害的群众提供法律帮助和救济，体现社会公平和正义；三是可以帮助治污技术、资金不足的企业寻找技术和资金，为企业治污服务；四是可以组织专家，帮助政府编制法律法规、经济政策、技术规范、环境标准等，支持政府环保工作。此外，在政府不作为或乱作为时，环保组

织可以监督政府。

目前，我国环保组织数量少、能力弱，尚无法弥补政府监管不足的短板。而在美国、欧洲、日本等发达国家和地区，各个地区、各个层级都有环保组织，他们各司其职，出现环境污染，及时向行政部门反映污染情况，有人受到侵害，他们向司法机关提起诉讼。环保组织已成为弥补政府执法力量不足的有效手段。也有很多人对社会组织有误解，认为环保组织可能会和政府唱反调，发展壮大后不易管理。通过分析发达国家的环保组织发现，95%以上的环保组织愿意与政府合作，共同改善环境。此外，如果环保组织批评政府，要首先看政府是否有过失。如果政府有过失还不允许监督，那这个国家就没有希望了。公众赋予了政府很大的权力，为使政府切实履行其应尽职责，必须有一支足够的力量来监督政府行为。这种力量来自于立法机关、司法机关等，也来自社会组织。因此，环保部门要放开手脚，培养一大批正能量的环保组织，各市、各县甚至各乡都可以有自己的环保组织。

责任编辑：李蕊

(上接第 24 页)

“市场化”“实体化”。三是构建开放型经济新体制。加入世贸组织的经验表明，扩大开放所形成的外部压力和“倒逼”机制，有效地推动了改革深化和经济发展。要鼓励企业走出去，改革涉外投资审批体制，进一步扩大服务业开放，建立以备案制度为主的境外投资管理体制，通过对外投资打造一批能够全球整合资源的跨国公司。“走出去”不仅是企业、产品、设备走出去，更深层次的是标准、技术和服务走出去。李克强总理出国访问时，多次当起中国高铁的“第一推销员”，推销的不仅是中国制造，更重要的是中国标准。要推动国标、行标、企业标与国际接轨，把现有中国标准国际化。同时，加快研究制定国际标准，更多参与国际标准组织，更多和国外优质公司企业联合，把握国际标准制修订话语权，与更多的国际标准认证组织互认互信互用，真正实现产品、标准一起走出去。

责任编辑：孙凤仪

· 区域 经济 ·

促进东部地区率先转型发展的基本思路

肖金成 黄征学

摘要：东部地区在全国经济社会发展中占有重要的地位。随着中国经济步入“新常态”，转型发展成为中国经济社会的主旋律。本文从东部地区率先转型发展的重要意义着手，理清促进东部地区率先转型发展的思路，分析经济、社会、政府、生态等四大领域转型发展的重点任务，提出促进东部地区率先转型发展的政策建议。

关键词：转型发展 城市群 自主创新能力 改革开放

作者简介：肖金成，国家发改委国土开发与地区经济研究所所长、研究员；
黄征学，国家发改委国土开发与地区经济研究所国土规划室副主任、副研究员。

改革开放以来，东部地区一直在全国经济社会中肩负率先发展的庄严使命。经历 30 多年快速发展之后，中国经济社会开始不断遭遇发展中的烦恼：电荒、地荒、煤荒、用工荒等问题纷至沓来，水污染、土壤污染、大气污染等环境问题日益加重。实现经济的转型发展势在必行，率先加快东部地区转型发展的任务已刻不容缓。2012 年的《政府工作报告》提出“积极支持东部地区转型发展”，2013 年 11 月，张高丽副总理在浙江考察工作时强调“东部地区要带头转型升级，提高发展质量和效益”，东部地区按照国家的要

求，结合实际，在某些领域已经开展试点试验，积极谋划率先转型发展的新路径。目前，总结各地试点经验，加强顶层设计，为东部地区率先转型发展提供指导，是中央政府面临的一项重要任务。

一、促进东部地区率先转型发展的意义

东部地区在全国经济社会发展中占有重要地位。2012 年，东部地区以占全国 9.5% 的国土面积，承载了全国 38.2% 的人口，产生了全国 51.3% 的 GDP（国内生产总值），贡献了全国 84.6% 的进出口总额和 53.5% 的财政收入。因此，促进发展基础较好的东部地区率先转型，对加快全国经济社会转型发展具有重要意义。

（一）提高国家竞争力

如果说区域和区域之间的竞争就是城市和城市之间竞争的话，那么国家和国家之间的竞争就是城市群和城市群之间的竞争。东部沿海地区的珠三角城市群、长三角城市群和京津冀城市群，是我国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强、吸纳外来人口最多的地区，在引领全国经济参与更高层次国际合作和竞争中占有突出的地位。但长期以来，我国区域经济都是行政区经济，经济要素的配置主要局限在行政区内部，限制了城市群内部城市功能的整合，影响了城市群整体功能的发挥，妨碍了城市群竞争力的提升。因此，加快东部地区率先转型发展，首先要突破行政区划的束缚，实现产品和要素的自由流动，优化区域内资源配置，充分发挥区域内各城市的比较优势，形成合理的分工格局，提升城市群的整体竞争力。同时，需要继续在制度创新、科技进步、产业升级、绿色发展、开放合作等方面走在全国前列，加快形成国际竞争新优势，提高国家在全球的竞争力。

（二）提高国家自主创新能力

改革开放以来，我国经济社会取得了长足发展，成为全球第一制造业大国。但是破解“科技约束”，实现制造业大国向制造业强国转变，急需提高国家自主创新能力。同时，我国已是中等收入国家，跨越“中等收入陷阱”，进入高等收入国家行列，也迫切 need 加强自主创新能力建设。东部地区是我国人才最密集、科研院校最集中、科技实力最强、产业基础最雄厚、创新活动最活跃的地区。其中，上海、北京、广东地区创新能力综合排名位居全国前三甲，江苏、浙江和山东作为东部沿海经济强省紧随其后。2012 年东部地区发明专利授权数占全国比重接近 70%，创新要素集聚度已超过经济集聚度。东部地区承载着增强我国自主创新能力的重任，加快东部地区率先转型发展，发挥北京中关

村、上海张江高科技园区以及一大批国家级高新技术园区的作用，打破限制自主创新能力建设的体制机制，积极融入全球创新网络体系，不断完善科技创新平台、创新载体建设，促进产学研更好结合，逐步建立政府引导、企业主导、科研依托的创新体系，将大幅度提高国家自主创新能力。

（三）提高统筹城乡和区域发展能力

“十一五”以来，随着国家对统筹城乡、统筹区域发展的重视，城乡差距、区域差距呈现逐步缩小的趋势，但是，两大差距依然较大。2013 年，城乡居民收入比例达到 3.03:1，中部地区、西部地区和东北地区人均 GDP 分别为东部地区人均 GDP 的 56.18%、54.32%和 79.72%。城乡矛盾和区域冲突已成为我国经济社会发展中面临的两大重要问题。东部地区是城镇化水平最高的地区，也是农村居民人均纯收入最高的地区，最有条件率先通过深化农村改革，推动城乡要素自由流动，盘活农村存量资产，提高农民收入，促进城乡一体化发展。同时，加快东部地区转型发展，推进中西部地区农业转移人口市民化^①，有序引导产业向中西部地区梯度转移，将有助于进一步缩小区域发展差距，提高统筹区域发展能力。

（四）提高区域可持续发展能力

2012 年，党的十八大首次把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局。自此，我国对生态环境的保护进入全新的阶段，也取得了一些成效。但是生态环境形势依然严峻，环境风险不断凸显，污染治理任务依然艰巨。作为经济发展水平最高的地区，东部地区也是污染较严重的地区。据相关统计结果显示，2013 年，东部地区雾霾天气的天数高于其它三大区域，京津冀、华北平原等东部地区多次成为全国污染最为严重的地区；地表水污染较重，珠江、淮河、海河、巢湖、太湖等江湖污染防治形势不容乐观；长江三角洲、珠江三角洲等部分区域土壤污染问题较为突出。加快东部地区转型发展，建立消耗小、排放少、污染轻的现代产业体系，深化资源能源领域的改革，加大生态环境保护力度，形成“三生空间”协调发展的格局，对提高区域可持续发展能力具有重要意义。

^①根据统计局的监测，2013 年全国农民工有 2.69 亿人，其中东部地区 1.05 亿人、中部地区 0.93 亿人、西部地区 0.71 亿人；从流入地看，东部地区流入 1.62 亿人，占 60.22%；中部地区流入 0.57 亿人，占 21.19%；西部地区流入 0.50 亿人，占 18.59%。

二、促进东部地区率先转型发展的基本思路

东部地区率先转型发展，在全国战略发展布局中不但重要而且必要，更是当务之急。促进东部地区转型发展需要统筹考虑、协同推进，强化顶层设计，且遵循如下思路：

（一）全面推进，突出重点

所谓“全面推进”，就是改变过去单兵突进改革模式，按照党的十八大提出的“五位一体”总体布局，强化综合配套改革，全面推进经济、政治、文化、社会和生态五大建设的转型。重点是把经济建设作为“五位一体”总体布局的根本和物质前提，把政治建设作为“五位一体”总体布局的重要保障，把文化建设作为“五位一体”总体布局的思想保障、精神动力和智力支持，把社会建设作为“五位一体”总体布局的有利社会环境和条件，把生态文明建设作为“五位一体”总体布局可持续发展的重要基础，不断提升东部地区的硬实力和软实力，增强东部地区在全球的竞争力。所谓“突出重点”，就是从群众最期盼的领域转起，从制约经济社会发展最突出的问题转起，从社会各界能够达成共识的环节转起，降低经济社会转型的阻力，破除制约市场主体活力和要素优化配置的障碍，让生产要素的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全体人民，让生态文明建设成为推动美丽中国的重要支撑。东部地区的转型发展，要结合东部地区发展面临的问题、转型发展需要突破的关键环节、转型的难易程度，重点突出经济转型、社会转型、生态转型和政府转型四大领域。

（二）开放合作，改革创新

所谓“开放合作”，就是在整合综合保税区、保税港区、出口加工区等特殊海关监管区的基础上，选择合适的区域复制并推广中国（上海）自由贸易区的经验，建立与国际贸易通行规则相衔接的基本制度框架，向更高标准开放靠拢，进一步提升东部地区对外开放水平。用开放促改革，用改革促发展。同时，依托珠江—西江经济带、长江经济带、陇海—兰新经济带等重要交通通道，以完善立体交通基础设施网络为基础，以深圳、广州、上海、杭州、南京、北京、天津等城市为龙头，遵循产业梯度转移的规律，深化流域和交通轴带沿线城市合作，形成统筹东中西协调发展的新格局。所谓“改革创新”，就是发挥东部地区农村经济发达的优势，及时总结推广苏州、嘉兴、温州等地城乡一体化综合配套改革的经验，深化东部地区资本、土地、劳动力等生产要素改革，推进城乡要素平等交换，提高要素配置效率。进一步发挥东部地区资本充裕的优势，推广深圳前海、浙江温州、天津滨海新区、中国（上海）自由贸易区等地区金融改革的经验，完善金融

市场基础设施水平，增强金融为经济转型发展服务的能力。以北京中关村、上海张江等国家级高新技术园区为载体，以增强企业创新能力为核心，以促进科技与经济紧密结合为重点，进一步深化科技体制改革，优化企业创新发展环境，加快构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的区域创新体系。

（三）陆海统筹，协调并进

所谓“陆海统筹”，就是以国家建设海洋强国为契机，以山东、浙江、福建、广东等四个国家海洋经济试点省为重点，鼓励和支持东部沿海地区统筹利用陆海两种资源，实现陆海资源要素联动利用，促进陆海空间布局统筹优化。以深圳港、宁波—舟山港、上海洋山港、青岛港、天津港等沿海重大港口为重点，完善陆海两大扇面基础设施建设，提升港口服务功能，建立健全推动区域合作的利益共享、协调促进和风险共担机制，增创融合发展新优势。以广东珠海横琴新区等 12 个首批国家级海洋生态文明建设示范区为重点，加强污染物入海排放管控，改善海洋环境质量。同时，强化海洋生态保护与建设，维护海洋生态安全。

所谓“协调并进”，就是改变传统“重陆域、轻海洋”的传统观念，发挥东部地区海洋资源丰富的优势，高度重视海洋资源开发利用与保护，不断加大海洋经济发展力度，将海洋资源有效开发利用和陆地科技创新支撑、产业结构布局调整和生态环境建设有机结合起来，重点发展海洋装备、海洋生物、海洋医药等海洋制造业，加快发展海洋运输物流业、海洋文化旅游业、涉海金融（商务）服务等产业，大力发展集航运金融、口岸通关、代理结算等功能于一体的航运服务体系，补足海洋产业、海洋经济发展短板，促进陆海经济协调发展。

（四）生态优先，社会和谐

所谓“生态优先”，具体包括生态规律优先、生态资本优先和生态效益优先三大基本原则。其核心是建立生态优先性经济，即以生态资本保值增值为基础的绿色经济，追求包括生态、经济、社会三大效益在内的绿色效益最大化。重点是改变“高投入、高消耗、高污染、低效益”的传统发展模式，加快经济结构、产业结构转型升级步伐，建立资源节约、环境友好、社会和谐、持续发展的绿色经济体系。同时，以雾霾治理、大江大湖水污染治理、土壤重金属污染防治、重点生态功能区建设等为核心，强化东部地区环境保护和生态功能修复。

所谓“社会和谐”，就是始终把最广大人民群众的根本利益作为新时期新形势下党和国家各项工作的基本着眼点和最终落脚点，兼顾不同地区、不同方面、不同层次的利益

关系，妥善处理新的历史条件下人民内部各种矛盾，切实维护和保障社会公平，加快构建社会主义和谐社会。重点是鼓励和支持东部地区率先开展司法体制、社会治理结构等领域的改革，逐步建立以权力公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会保障体系，努力营造公平的社会环境，保障人民平等参与、平等发展权利，最大限度激发社会活力，最大限度增加社会和谐因素。

三、促进东部地区率先转型发展的领域

针对转型发展中面临的突出问题，结合转型发展的基本思路，实现东部地区转型升级，要发挥经济转型的牵引作用，通过经济转型推动社会转型、生态转型和政府转型。

（一）着力推进经济转型

东部地区经济发展水平高、制造业基础雄厚、服务业发展潜力较大、各种要素市场活跃，奠定了经济转型的前提。加大东部地区经济转型力度，重点是要调整需求结构、产业结构、贸易结构和要素结构。

调整需求结构。需求结构包括内外需结构，内需中的消费与投资结构。对东部出口贸易比重高的地区而言，主要是调整消费和投资结构。近期内要加快制度创新，激活农村存量资产，提高农民财产性收入，挖掘农村消费潜力。同时，增加有效供给，刺激城乡居民对信息、文化、汽车等领域的消费，促进消费市场升级。从长远看，必须着力调整收入分配结构，逐步建立城乡一体的社保体系，大力发展城乡统一的现代流通市场，扩大消费信贷范围。

调整产业结构。按照“做精一产、做优二产、做强三产”的思路，加快农业经营规模化、专业化、标准化、品牌化和产业化进程，完善农业服务体系，促进农业与旅游业、物流业、生物育种、电子商务等业态的融合，大力发展现代农业；依托国家级高新产业园区，积极开展人力资源的引进与培训工作，建立多层次的资本市场体系，鼓励重点企业构建覆盖全国乃至全球的研发网络，提高东部地区自主创新能力，促进工业转型升级；以沿海港口城市为重点，以广州、深圳、上海、杭州、南京、青岛、北京、天津等城市为核心，以港口物流、金融服务、创意设计、研究咨询、会计法律等为切入点，加快发展现代服务业，提升东部地区服务全国经济的能力。按照陆海统筹的思路，以海洋渔业、海洋装备、海洋生物、海洋能源、海洋旅游业的大力发展促产业结构转型。

调整贸易结构。加大技术创新力度，支持具有自主品牌和高附加值产品出口，增加机电产品、装备制造业产品和高科技产品出口。以自由贸易区建设为载体，鼓励和支持

企业“走出去”，带动地质勘探设备、资源开发设备和技术劳务出口。鼓励企业到海外发展加工贸易，带动国内零部件和原材料出口。此外，还要大力推行出口市场多元化战略，在巩固传统出口市场的同时，全方位、多层次开拓新兴市场。

调整要素结构。鼓励和支持大中型企业、高新技术企业联合高校、科研院所做大做强企业的研发机构，支持有条件的企业收购、兼并发达国家企业研发设计机构和知名品牌。采取多种政策措施，激发企业的创新意识，完善企业的创新机制，集聚企业的创新因素，保护企业的创新成果。加大政府对科技投入的力度和科技创新的奖励力度，用多种手段鼓励在经济发展的关键技术领域和前沿核心技术领域进行创新，争取尽快拥有一批自主知识产权的关键技术。借鉴国内外成熟经验，创新管理体制和机制，努力提高经营管理水平。千方百计引进世界先进技术、先进设备和高端人才，搭建人才创新平台。加快推进城乡一体化发展进程，释放农村经济增长活力，促进城乡土地、人口、资本等要素自由流动。深化股票市场、债券市场、基金市场、信托市场等资本市场改革，增强资本市场融资功能和自我增值功能，提高直接融资比重。稳妥推动银行、利率、汇率等的改革，强化金融服务实体经济能力。

（二）积极推进社会转型

作为我国经济实力最强的地区，东部地区有能力、有条件积极推动社会转型，缓解社会发展矛盾。目前，东部地区推动社会转型重点要做好完善基本公共服务体系、创新社会治理体系和积极推进司法改革等领域的发展。

完善基本公共服务体系。创新公共服务体制和方式，健全多层次、全覆盖的社会保障体系。以城乡一体化综合配套改革试点为突破口，以城乡统一养老保险改革为切入点，积极促进城乡教育文化、医疗卫生等事业均衡发展，加快城市公共交通、供水供电、通信网络、污水垃圾处理等设施向农村延伸，努力缩小欠发达地区与发达地区之间的基本公共服务差距，使劳动人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，加快形成惠及全民的基本公共服务体系。

创新社会治理体制。加快实行政社分开，推进社会组织民间化、自治化和市场化，大力发展非政府组织（NGO）、非盈利组织（NPO）等社会组织，完善和提高其自我管理、自我发展的机制和能力。推广广东改革经验，改革社会组织登记体制，制定综合考核指标，吸纳民意强化民生建设，推动社会建设领域立法，率先在经济类、科技类、公益服务类、城乡社区服务类社会组织中引入竞争机制。加大财政投入，出台扶持社会组织发展的政策，加强社会组织资金扶持力度。加大政府职能向社会组织转移管理力度，

凡是社会组织能够“接得住、管得好”的事，都要积极向社会组织“放权”。

积极推进司法改革。健全利益协调、诉求表达、矛盾调处和权利救济机制，确保公民人身权、财产权、劳动权、教育权等各项权利依法得到维护，有效解决土地征用、房屋拆迁、社会保障、食品药品、安全生产等领域的问题，切实保护各类经济社会组织的合法权益，严厉打击扰乱市场经济秩序、影响社会治安等违法犯罪行为，充分尊重和保障劳动人民的经济、政治、文化等权益。

（三）大力推进生态转型

东部地区是我国生态环境破坏较为严重的地区，生态环境约束已逐渐凸显。大力推进东部地区生态转型，将为区域经济持续发展提供长期保障。

加强环境保护力度。加快各类开发区和工业集中区的污水处理厂建设，提高污水处理率和负荷率，配套建设污水管网，综合推进工业行业化学需氧量、氨氮等水污染物减排。严格按照国家有关规定，淘汰能耗高、污染重、效益低的落后生产工艺、技术和装备。重点加强对大型工业园区大气污染的重点整治和监管，防治火电、化工、造纸、酿造等行业有毒有害工业废气排放。提高机动车新车准入门槛，加快淘汰和治理黄标车，完善配套油品供应体系。积极发展固体废弃物综合利用产业，建设固体废弃物综合利用示范工程。加大力度治理土壤中重金属污染问题。推动畜禽养殖业废水废物的处理，加强农药和化肥环境安全管理，有效处理农业面源污染。

加大生态建设力度。结合《全国主体功能区规划》和《国家重点生态功能区保护规划纲要》，划分东部地区重要生态保护类型和重要生态功能保护区，划定生态保护红线。以矿山生态修复、林业生态工程建设、自然保护区升级等为重点，着力推进生态修复和生态建设。总结推广新安江生态补偿机制构建模式，鼓励和支持自然保护区、重要生态功能区、矿产资源开发区、流域上下游等重点领域建立生态补偿标准体系，探索多样化的生态补偿模式。以多元化融资手段、融资产品开发和碳交易试点等为重点，建立区域碳汇林业融资机制。

合理实施跨界污染联防联控机制。以城市群为主体，将水污染防控以及大气污染治理作为环境保护的重点，纳入各自辖区环境保护规划，建立污染防控长效机制，努力控制和减少污染影响。协同推进水环境质量监控网建设，确定跨界流域监测断面、监测项目、监测频次、监测方法，互相通报跨界断面水质监测数据。推动空气质量数据联网，加快大气自动监测数据共享，按照国家新修订的《环境空气质量标准》实时发布空气质量监测数据。

（四）加快推进政府转型

政府转型是国家治理体系现代化的重要内容。东部地区法治政府加快建设、市场经济较发达、公民社会较成熟，具备政府转型的条件。加快推进政府转型，就是要以服务为宗旨、以公平为核心、以民主为基础、以法制为保障，实现政府从体制、机制到文化、心理的综合转变，重点是要建设“五个政府”。

建设有限政府。发挥市场决定性作用，释放各类社会组织潜力，合理确定政府职能边界，将政府建构在市场自主、社会自治的基础上，做到有所为、有所不为。鼓励和支持东部地区政府探索“向市场放权”“向下级政府放权”“向社会组织放权”的模式，认真履行“看得见的手”调节经济、监管市场、社会管理和公共服务等职能，防止“看得见的手”变成“闲不住的手”或“到处乱摸的手”。

建设责任政府。积极主动向人民负责，创造和谐的秩序环境，倡导诚信、正义与公正，使人民群众能够各尽所能、各得其所。加快政府机构改革，明确岗位责任，明晰工作事项，建立可问责的基础。制定问责文件、营造问责文化、加强配套制度建设，加强对失责行为的问责。

建设法治政府。贯彻落实《全面推进依法行政实施纲要》，以法律约束政府，控制政府权力的滥用，以法治方式整合公平与效率的价值，实现公平与效率的统一。以进一步完善行政决策机制、切实提高政府执行力、全面推进依法行政、强力转变行政管理职能、努力提高干部队伍自身素质为重点，加快法治政府建设步伐。

建设服务政府。继续推进行政管理体制变革，加快建设行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。深化行政审批制度改革，进一步清理取消妨碍市场开放和公平竞争以及实际上难以发挥作用的审批事项。继续推进政企分开、政事分开、政资分开、政社分开，坚决把不该由政府管的事交给企业、市场、社会组织和中介机构。大力推行政务公开，使其成为各级行政机关施政的一项基本制度，贯穿行政权力运行的全过程。

建设廉洁政府。加强对权力运行的监督和制约，营造腐败预期成本大于预期收益的制度环境。通过惩防并举，最大限度地减少权力设租的机会，确保公共权力为公共利益服务。继续坚持各种行之有效的民主监督制度，确保公共行政权力的公正、有效运行。

四、促进东部地区率先发展的政策建议

作为引领中国经济转型升级的龙头，东部地区需要在空间结构调整、自主创新能力建设、改革开放全面深化、生态文明先行先试等方面加大探索力度，进一步破除体制机

制的障碍，努力实现区域经济的率先转型发展，进而带动整个经济社会的转型发展。

（一）优化提升东部地区城市群整体功能

增强核心城市竞争力。在城市群发展中，核心城市作为区域经济发展的引擎，在引领城市群参与竞争中扮演越来越重要的角色。从某种程度上，核心城市的竞争力甚至决定了城市群的整体竞争力。特别是在世界经济交往越来越频繁、城市和城市之间的经贸联系越来越紧密、城市功能整合已超越了区域和国家范畴的条件下，核心城市在全球城市网络体系中的位次往往决定城市群在国家 and 全球中的地位。东部沿海三大城市群中的北京、天津、上海、杭州、南京、广州、深圳等核心城市在全球城市网络体系中都占有重要地位，具备在全球城市网络体系中发挥更大作用的基础。要进一步加大产业结构调整力度，大力发展现代服务业，提升核心城市对外服务能力和辐射能力。重点是鼓励新区、新城率先开展服务业综合改革试点，在市场准入、管理体制和人才引进等方面先行先试。要进一步发挥核心城市空港、海港对外经济联系功能，在加快发展国际航运、国际贸易、国际金融等服务业的同时，带领城市群主动融入区域乃至全球经济体系中。积极推动区域产业分工和协同发展，引导企业向园区、园区向城镇集中，构建产城融合发展新格局。

加强城市群内部合作。以京津冀城市群协同发展为切入点，积极推动建立城市群内都市长联席会议制度，作为城市群合作发展的决策机构，定期和不定期协商解决城市群内的重大问题，积极推进交通、旅游、工业、农业、生态、科技人才、投资等方面的合作。下设若干委员会作为政策的执行机构，定期召开会议，沟通信息，及时反映城市群内发展中面临的问题，提出解决办法。进一步培育发展和规范社会管理组织，在行业协会中引入竞争机制。建议借鉴长三角地区设立“合作与发展共同基金”以及欧盟设立结构基金的经验，鼓励和支持在东部沿海各城市群内部设立“区域一体化发展基金”，使其成为城市援助政策的核心。推广广东省珠三角区域一体化建设的评价方法，建立跟踪评估制度，对各种一体化发展要素进行针对性的监测、检查、统计、分析和评价，提出城市群内部一体化建设评价方法进一步修改、发展和完善的建议。

加快推进城市群一体化发展。按照制度化、程序化、规模化、信息化和市场化的要求，全面推进城市群内人才市场和产权市场互联互通、区域整合和功能拓展，提升和完善市场的区域辐射与带动功能；打破银行贷款的地域性界限，积极发展异地贷款；促进同业拆借市场加快发展，实现城市群内各城市商业银行同业资金的及时调剂。在城市群内建立统一的商品市场准入条件、统一的市场运行规则和统一的市场调控和监管标准，

加大对商品市场违规行为的惩处力度，维护区域内的食品安全。鼓励和支持城市群内建立产品研发、检验检测、技术推广等公共服务平台，为企业提供共性技术、人才培养、投融资、知识产权、品牌建设与市场推广等公共服务，推动产业集群发展。逐步统一最低生活保障标准，推动失业保险等社会保障关系互联互通和医疗、养老保险关系在城市群内部的正常转移接续。

（二）提升东部地区自主创新能力建设

搭建创新平台。加快建立以北京中关村、上海张江等国家级高新技术园区为载体的创新体系，研究制定创新驱动发展综合配套改革方案措施，开展产学研用协同创新改革试验。围绕重大技术装备和高端智能装备、新材料、生物等产业链，以国家重点工程为依托，以骨干企业为主体，以利益为纽带，整合创新资源组建若干产业技术创新战略联盟。鼓励和支持东部地区设立创新链整合的专项资金和政府引导基金。组织实施重大技术装备首台（套）示范项目。

深化科技体制改革。破解科技与经济之间的障碍，加强经济政策与科技政策的有机衔接和协调。加大科技投入力度，统筹规划和管理科技资源，提高科技资源利用效率。健全和完善以政府为引导、以企业为主体的多渠道科技投融资体制，对行业共性、关键技术和具有自主知识产权核心技术创新项目，集中力量，重点扶持，从政府和企业等方面加大投入力度，保证技术创新的资金支持。加快股权投资基金、产业发展引导基金、风险投资基金等市场的培育，促进风险投资产业发展，为高技术产业融资提供服务支持。积极推进产学研全面长期合作，追踪当代国际前沿技术，探索嵌入全球研发网络体系的新方式，提高合作水平。建立技术创新激励机制，鼓励在科技成果处置权、收益权、股权激励等方面探索试验。

加强人才队伍建设。鼓励东部地区完善公共人才服务体系建设，重点建设创新公共基础设施、公共技术平台以及科技人才数据库。打破高校、机关事业单位、科研机构与企业之间人才流动的障碍，挖掘人才潜力。推广中关村国家自主创新示范区的经验，创新人才引进的绿色通道，建立灵活的人才引进机制，强化人才、智力引进的政策措施。创新人才分配制度和激励机制，增加创新人才的薪酬福利，激发人才的创造性。

（三）不断深化东部地区改革开放

全面深化改革。按照“精简、统一、效能”原则，进一步优化、精简机构设置，不断推进行政管理体制改革的经验。推广广东佛山大部制改革创新的经验，鼓励和支持沿海地区建设精简高效的政府结构，开展模块化政府组织结构改革。突出经济发展、城市发展、社

会发展三大主线，加强社会管理、城市管理、公共服务部门。鼓励和支持东部地区分批次制定实施行政审批事项负面清单，最大限度简政放权。借鉴天津滨海新区成立行政审批局及江苏、广东等地“两集中两到位”的经验，深入推进行政许可制度改革，提高政府办事效率。总结推广福建自贸区“一照一码”登记制度改革，进一步释放改革红利，促进大众创业、万众创新。按照国家统一部署，加快推动户籍制度改革，不断完善人口主要流入地积分居住证制度，积极推进农业转移人口市民化。延伸天津滨海新区土地制度改革、广东“三旧”改造的政策，深化农地制度改革，释放土地财富效应。以上海自由贸易区、天津自由贸易区、广东自由贸易区和福建自由贸易区为载体，加快推动国有企业改革、收入分配制度、资源能源价格、金融市场和劳动力市场等领域的改革，提升生产要素的配置效率，提高全要素生产率对经济增长的贡献。

提升对外开放水平。建立以沿海港口为依托，“一个窗口”对外、高效便捷的口岸管理与通关体制。提高海关作业流程的集成化程度和快速反应能力，延伸海关监管时空，把管理过程、海关手续延伸到企业，延伸到进口之后，延伸到出口之前，实现通关过程由“橄榄型”向“哑铃型”的转变。进口货物按照“提前申报、集中处理、岸边分流”的作业方式，即海关通过利用跨关区、提前申报的具有法律效力的进口电子数据，提前对进口货物的电子报关数据进行审核和风险分析，在主管地海关或口岸海关只作一次审单，货物抵达货物进行分流，或直接放行，或运至海关查验场进行查验，或转到企业所在地的主管海关进行处理。出口货物按照“提前申报、分类处理、事后核注”作业方式，实行“多点报关、口岸放行”监管方式。深化外商投资管理制度改革，复制、参照上海自贸区的政策试点，鼓励和支持沿海地区制定发布外商投资负面清单。加快商事登记制度改革。借鉴上海推进境外投资管理模式创新的经验，支持沿海特殊海关监管区实行备案制为主的境外投资管理模式。

推进陆海统筹发展。以国家建设海洋强国为契机，鼓励和支持东部沿海地区统筹利用陆海两种资源，实现陆海空间统筹优化、陆海资源联动利用、陆海通道互联互通、陆海环境联防联控，促进陆海深度融合。重点是加强海洋生态文明体制建设，深化海洋管理体制改革。建立陆海统筹管理体制，整合涉海部门职能，统筹海域、海岛、海岸带、内陆腹地规划建设，实现产业发展、基础设施建设、生态环境整治海陆联动。健全对海洋、滩涂、岸线、山林、土壤等资源的保护管理机制。建立陆海统筹的生态系统保护修复和污染防治区域联动机制。加强海域、岸线、滩涂的环境保护和生态修复，科学有序开发利用海域资源。

（四）完善生态环境保护机制

建立区域碳汇林融资机制。充分利用国际治理和全球机制、国际贸易体系所提供的绿色气候资金、全球环境基金、全球养老基金和保险机构对绿色组合的贷款来支持城市群生态建设和修复项目。以多元化手段参与清洁发展机制（CDM）项目融资，针对项目自身特点开发合适的融资产品，融资形式可以是固定资产抵押、项目经营权、项目产权或核证减排量（CERs）收益权质押、融资租赁、项目贷款资产证券化等，鼓励银行利用资源优势搭建投融资平台，承销集合债、集合信托等拓宽 CDM 项目融资渠道。积极争取国家林业碳汇交易试点，项目交易所得资金用于区域森林、水等生态环境维护。

合力实施跨界污染联防联控机制。东部地区城市群应将跨界河流水污染防控作为环境保护工作的重点，采取有力措施切实加强辖区内污染防控工作，建立相关流域保护和污染防控长效机制，努力控制和减少流域水环境污染影响。对各自辖区内影响跨界流域水环境的工业、生活、农业污染源加强排查和监控，大力整治环境安全隐患，坚决查处环境违法行为，积极防范突发环境事情和污染纠纷。鼓励和支持东部地区城市群内部建立政府间横向生态补偿机制。以实施陆源污染物入海总量控制为重点，加强流域水利工程对河口水沙调控的综合管理，维护河口生态健康。

参考文献：

1. 黄征学、卢伟：《谋划区域发展“新棋局”》，《中国发展观察》2014 年第 11 期。
2. 玄兆辉、宋卫国：《从主要数据看中国科技创新面临的挑战》，《中国科技投资》2013 年第 9 期。
3. 陈向群：《推进政府转型》，<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/xxsb/607995.htm>。
4. 黄征学：《城市群：理论与实践》，经济科学出版社 2014 年版。
5. 王鹏、李健、张亮：《中部地区自主创新能力评价及提升路径分析》，《中国工业经济》2011 年第 5 期。

责任编辑：刘文丽

建设淮河生态经济带 助力全流域同步小康

王福强

摘要：淮河流域作为我国中东部发展的洼地，面临着全面摆脱贫困、与全国同步实现小康的重要机遇与挑战。需要创新发展理念，制定实施根治淮河、促进流域生态经济发展的战略规划。通过实施规划，争取将淮河打造为我国新的出海黄金通道，重塑淮河流域经济新形态，使淮河流域成为我国东中部协调发展示范区、中国经济新的增长极、扩大内需的重点战略支点。淮河生态经济带建设有望成为全面建成小康社会和建设美丽中国的重大工程。文章重点分析了淮河生态经济带建设的思路、布局、实施路径、体制保障和政策建议。

关键词：淮河生态经济带 规划 小康 淮河流域

作者简介：王福强，中国国际经济交流中心产业规划部副部长。

一、建设淮河生态经济带的基础和必要性

淮河发源于河南省桐柏山，流经河南、安徽、江苏三省，全长 1000 公里，其中，河南境内 364 公里、安徽境内 436 公里、江苏境内 200 公里。淮河流域面积 27 万平方公里，跨越豫、皖、苏、鄂、鲁五省 40 个地市，160 个县（市）。流域内水系密布，纵横交错，整个流域总人口为 1.7 亿人、有耕地 1.9 亿亩。淮河流域是人口、城市和产业密集地区，

也是我国典型的传统农区和华夏文明积淀深厚的地区，生态资源丰富，区位优势明显。但由于淮河水患未能根除，流域内基础设施薄弱，产业发育程度不高，生态环境压力大，这一地区成为我国中东部地区“发展洼地”和经济贫困带，工业化、城镇化明显滞后于全国平均水平。

（一）传统就水治水未能根除水患，制约经济发展

淮河流域历史上就是“小灾年年有，大灾连不断”，直到 2007 年仍炸坝泄洪。主要是因为流域内平原广阔，地势低平，地处我国南北气候过渡地区，气候因素复杂，降雨分布很不均匀。每年雨季集中在 7、8 月份，占全年降水的 70%~80%。上游驻马店地区，至今还保持着 24 小时降雨量达 1060 毫米的中国纪录和 6 小时降雨量达 830 毫米的世界纪录。一下雨就发生洪涝灾害。汛期一过就无水可用，又形成旱灾，水多水少矛盾十分尖锐。长期以来，国家和沿河省市对淮河的治理，主要从防洪角度出发，采取就水治水模式。自上世纪 50 年代以来，尽管投入很大，但是始终以防汛为主，未考虑与综合开发利用相结合。由于淮河流域水患未能根除，洪涝灾害与干旱交替发生，多年来一直制约着全流域的经济社会发展。

（二）区位优势明显，却成中东部地区“发展洼地”

淮河流域濒临黄海，连接着长三角和环渤海地区，虽区位优势明显，却是我国中东部地区的“发展洼地”和经济贫困带。除淮安，盐城外，其它地区人均国内生产总值（GDP）低于全国水平，特别是安徽中部六安与阜阳两市的人均 GDP 不到全国平均水平的 1/2；同时，淮安、盐城两市的人均 GDP 也远远低于江苏省平均水平。

（三）流域生态资源丰富，农业生产潜力巨大，却缺少投入与开发

淮河流域四季分明，光热充足，农业发展潜力巨大。目前，流域内的粮食产量占全国 17%，商品粮占全国 25%。农村富余劳动力多，先后输出了 3000 多万农民工。同时，沿淮设置的蓄洪区、滞洪区，占了大片农田，既影响了村镇建设，也影响着农村经济发展。据项目区的有关部门测算，若能将其利用起来，加上淮三角地区大量待开发的滩涂地，可以新增稳产高产粮田 1000 万~3000 万亩。此外，流域内湖泊众多，水面广阔，生物资源丰富，为发展水产养殖业和畜牧业等提供了理想条件。进一步加大投入和开发力度，可建成稳产高产、集约化、现代化农业示范区。

（四）矿产资源丰富，工业基础较好，发展空间巨大

淮河流域具有明显的区位优势，吸引产业转移的条件优越，经济发展的资源约束相

对较小，人口和产业承载能力强，发展空间巨大。流域的天然碱矿、铁矿、凹凸棒石粘土等资源储量丰富，发展能源储备、化工、原材料工业等具有得天独厚的条件，有望成为国家重要的能源原材料基地。

（五）革命老区人民对脱贫致富、改变面貌充满期盼

淮河流域，是土地革命时期鄂豫皖根据地、抗战时期新四军根据地和解放战争时期淮海战役的主战场，为中国革命做出了重大牺牲。然而，由于山区可耕地少、交通不便等原因，淮河中上游的大别山片区一直是全国集中连片特殊困难区之一，靠自身脱贫致富的困难较大。让淮河流域经济尽快发展起来，人民尽快富裕起来，是流域内革命老区人民的殷切期盼。从流域人口、资源和国土面积来看，淮河流域是我国当前发展潜力较大，经济起飞条件较成熟的地区，若加大资金投入和开发利用，短期内可形成相当大的拉动力，可成为我国国民经济增长的新引擎。

（六）综合开发利用淮河，补上“短板”成当务之急

淮河流域处在河南、安徽、江苏三省的边缘地区，长期缺乏统筹规划，得天独厚的资源禀赋和区位优势未得到充分发挥，经济社会发展落后。通过建设淮河生态经济带，与中原经济区、皖江经济带和苏南地区形成相互支撑，对促进豫、皖、苏三省区域协调发展将起到重要作用。由于缺乏流域发展总体规划，地区、部门各行其是，防洪、灌溉与航运之间，农业、工业与交通之间，都缺乏统筹考虑。由于三省产业发展和交通运输自成体系，使沿河至今没有便捷的陆路通道，人为割裂了上、中、下游之间的经济联系。打破部门和行政区划界限，尽快制定总体综合开发利用发展规划，统筹协调流域经济社会全面发展，补上中东部地区这块发展的“短板”，实现我国区域经济协调发展，已成为当务之急。

二、淮河生态经济带建设思路、布局与重大意义

淮河生态经济带，是指以淮河干流为主线的整个淮河流域，在新发展过程中突破传统路径，采用创新驱动和市场化运作方式，以绿色生态型发展所形成的生态经济走廊。通过工程措施，实现洪水资源化；通过打造新的出海黄金水道，实现物流系统化；通过沿淮的资源整合，实现经济一体化，逐步形成产业协调发展、惠及广大淮河两岸人民、人与环境友好相处的生态廊道，使淮河流域发展为富庶、美丽、繁荣、发达的经济区。建设实施符合中国经济新常态的要求，可为未来中国提供长期稳定的经济增长新动力。

（一）淮河生态经济带建设总体思路

以上游控制性工程、千里河川式水库建设为基础，调蓄兼筹，打造黄金水道，实现汛期蓄水、常年利用、科学调度、变害为利；以现代综合运输体系为保障，促进沿岸地区经济一体化发展；以新型煤盐碱化工、电子信息、高端装备制造、新能源、新医药等产业为抓手，推进流域产业升级，打造若干千亿级产业集群；以淮河流域水质改善为重点，推进全流域生态建设与环境保护，建设生态淮河；以国家级绿色农产品和食品基地为依托，发展现代农业；以千里淮堤为主干，推进旅游文化产业发展。最终把淮河建设成地绿、水清、天蓝、民富的美丽淮河，形成产业协调发展、惠及广大淮河人民、人与环境友好相处、全面建成小康社会的淮河生态经济带。

（二）淮河生态经济带建设空间布局

以千里淮河黄金航道和陆路交通为纽带，促进淮河流域上中下游生产要素合理配置和集聚，将形成“一带、三核、三枢纽、多节点”的空间开发格局，有利于带动流域内工业化、信息化、城镇化和农业现代化进程。

“一带”：发挥全流域资源禀赋与产业优势，完善沿淮河重大基础设施，积极建设现代高效农业和特色产业基地，加快沿淮经济带一体化发展，使淮河流域成为富庶、美丽、繁荣、发达的经济区。

“三核”：实施大城市带动战略，加强淮河干流淮安、蚌淮（蚌埠—淮南）、信阳三个区域性中心城市建设力度，扩大城市规模，完善城市功能，增强“三核”引领淮河干流流域经济社会发展的“龙头”作用，使淮安、蚌淮、信阳之于淮河，相当于重庆、武汉、南京之于长江，使淮河上中下游协同发展，带动淮河流域整体优势的发挥和竞争力提升。

“三枢纽”：蚌埠—淮南作为淮河干流的重要节点性城市，拥有全国性内河港口蚌埠港、京沪高铁、六条高速公路和机场的综合交通优势。淮安作为运河与淮河交会的物流枢纽，以低成本运输贯通南北、连接东西。推进淮河入海水道一级航道建设，充分发挥盐城港“一港四区”河海联运的优势，建设滨海枢纽港，形成“一主多元”的淮河出海门户。实现淮河航道与淮三角各海港的无缝对接，建成淮河便捷出海门户、大宗商品储运中转加工交易中心和国际物流枢纽的保税港区，带动全流域加快融入全球航运体系和全球产业体系，更广泛地集聚全球先进生产要素。

“多节点”：以沿淮河两岸各县（市）以及可建内河港的区域为重要节点，包括河南省桐柏县、罗山县、息县、淮滨县、潢川县、固始县、驻马店等；安徽省定远县、霍邱

县、颍上县、寿县以及滁州市等；江苏省盱眙县、洪泽县、金湖县、泗洪县、宝应县、响水县、滨海县等。提高多节点市和县城吸纳就业的能力，形成 50 万左右的人口规模，带动新型工业化、信息化、新型城镇化和农业现代化“四化”融合和同步发展。

（三）淮河生态经济带建设的重大意义

1. 有利于通过转变理念彻底根治淮河水患。淮河流域，历史上就是“小灾年年有，大灾连不断”，直到 2007 仍炸坝泄洪。以前淮河治理主要从防洪角度出发，就水治水，未考虑其综合利用。随着国力增强和技术进步，现在已经具备了根治淮河、发展淮河的条件。当前需要转变治淮理念，以发展推动治淮，以加大投入，兴利除害，根治千年水患，彻底改变两岸人民落后面貌。

2. 有利于全流域脱贫并与全国人民同步小康。受淮河水患影响，两岸大部分区域人们生活困苦。流域上游的大别山片区更是国家级集中连片特殊困难地区，是全国扶贫工作的重点。通过建设淮河生态经济带，促进淮河流域发展，使占全国 1/8 的人口尽快实现小康，保证国家在 2020 年全面建成小康社会。同时，淮河流域又是鄂豫皖和新四军根据地、传统革命老区，战争年代为中国革命做出了重大牺牲。让革命老区尽快脱贫，是无数革命先烈的夙愿，也是老区人民和全流域人民的殷切期盼。

3. 有利于跨区域实现协调发展。淮河干流流经的豫南、皖北、苏北，是三省的经济洼地。之所以如此，很大程度上是因为“行政区经济”人为割裂了经济带内部的天然联系。各省在生产布局方面仅考虑本省内部情况，对“神经末梢”关注不够。整个区域内缺乏一个覆盖全流域的整体规划。建设淮河生态经济带，从全流域的角度出发，打造我国新的出海黄金水道，恢复天然物流系统，促进沿岸经济一体化发展，通过依托资源禀赋，培育特色优势产业，建设生态廊道，可实现区域协调发展。

4. 可以培育为中国经济新的增长极。落实党的十八大提出的全面小康和“双倍增”战略目标，克服当前经济下行压力，提高经济增长的内生动力，打造中国经济升级版，需要增强扩大内需和产业转型升级的力度，寻求新的投资热点和经济增长点。把淮河生态经济带建设作为扩大内需的一个战略重点，加大投入，兴利除害，使千年水患得以根治，把淮河打造为我国新的出海黄金水道，让其流域成为我国经济新增长极，不仅是淮河流域全面建成小康社会的迫切要求，也可为国民经济持续发展提供有力支撑。在中国经济进入新常态的背景下，淮河生态经济建设可发挥促进中长期经济持续平稳发展的重要作用。

三、淮河生态经济带建设的实施路径

（一）把防洪、灌溉、航运、经济和社会综合发展结合起来，使淮河成为造福人民的新的出海黄金水道

20 世纪以来，淮河流域每十年左右会出现一次大的洪涝灾害，直到 2007 年仍炸坝泄洪。淮河水患长期未能根治的原因，主要在于投入不足，治理理念仅以蓄洪、滞洪、排洪、减灾为主，没有采取根治措施。随着国力增强，我国已具备了根治与开发淮河的经济实力。应彻底改变治淮思路，由以防御水患为主向综合开发利用为主转变。通过工程措施，将洪水资源化，做到汛期蓄水、常年用水、科学调度、统筹规划、变害为利，使流域人民永远摆脱旱涝灾害之苦。

1. 控制洪水，清淤固堤，提高防洪标准。在淮河干支流新建或改造一批水利设施，加快建设支流上应建未建水库，除险加固病险水库。同时，整治淮河中下游河道，对行洪区的布局、功能和运用标准进行调整，实施淮河河道盱眙段裁弯取直工程，对河床清淤加深，淤土加固加宽加高河堤，扩大洪水通道，巩固排洪能力，切实解决上游拦蓄能力不足、中游行洪不畅、下游出路不足等问题。通过扩大行洪区水道，逐步减少洪区、蓄洪区，可增加耕地。

2. 扩大蓄水能力，完善灌溉和水资源保障体系。淮河水系多年平均降水量 875 毫米，多年平均水资源总量 794 亿立方米。通过加宽加深河道，可常年蓄水 50 亿吨左右。对洪泽湖、瓦埠湖清淤扩容，可分别增加蓄水量 60 亿吨、40 亿吨。通过南水北调东线工程每年向淮河中游调水 50 亿吨，加上各支流水库蓄水，淮河流域年蓄水量可达 200 亿吨以上，不仅可以满足沿岸工农业用水、生活用水及常年通航需要，而且可以向阜阳、宿州、亳州等皖北缺水地区调水，使全流域大部分农田成为可灌溉农田。完善流域内水资源配置工程体系，提高调配能力，从而解决淮河流域的水资源和水环境承载能力不足问题。

3. 建设我国新的出海黄金水道。淮河中上游的物资若通过淮河干流直接出海，可以大大节省运输里程、时间和费用，效益巨大。但目前的入海水道虽有通航能力，却只能泄洪、排污，无法实现江海联运。一是大力开发淮河航运，重点推进黄金水道建设。以中央政府为投入主体，进行淮河干流和主要支流航道疏浚、淮河入海水道万吨级航道整治工程，提升改造淮河航运等级。在淮河干流建若干船闸，形成一个千里河川式水库，将淮河打造成为我国新的出海黄金通道。目标是将滨海至蚌埠段建设成一级航道，可通行万吨级船只；将蚌埠段至正阳关由现在的三级航道升级为二级航道，可通行 3000 吨级单船和万吨级船队；将正阳关至息县升级为三级航道，可通行 1000 吨级船只。二是积极

推进支线航道和沿淮港口建设。以中央部分投入、地方政府配套为主要方式，改造、升级支线航道等级，推进淝河、史灌河、沙颍河、涡河、沱浍河、洪河、汾泉河、灌河重要支流航道的整治工程，分段提高航道通航标准和船闸通行能力。推进沿淮内河港口群建设，以淮安、蚌埠、淮南、淮滨、周口等为重点，优化沿线港口布局，形成以淮干为主线、各港口为珍珠的项链形港口布局。三是对淮河出海门户滨海枢纽进行通航改造。开挖堤坝，建设滨海港 30 万吨级航道工程及河海轮船的转运设施，使海轮货物通过这一设施转移到河轮，形成一个物流枢纽，实现入海水道和滨海港的无缝对接，从而真正打通淮河入海口，创造淮河流域对外开放发展新机遇。

（二）沿河建设公、铁、空、管等现代综合运输体系，促进沿岸地区经济一体化发展

以淮河“黄金水道”为核心，形成铁、公、水、空、管现代综合交通运输体系，促进淮河上中下游资源自由流动与优化配置，逐步形成沿河产业带和城市群，推进淮河流域快速发展。

1. 建设立体运输体系。规划建设东西铁路通道——沿淮铁路，与京广、京九、京沪线联通，形成“新的陇海铁路”；在盐城、淮安、蚌埠、淮南、阜阳、信阳之间，新建高速公路及既有高速公路的连接线，打通沿淮高速公路通道；研究建设沿淮盐卤、成品油、LNG、碱液、氢氧运输管道网络，把桐柏碱矿、淮安盐矿、滨海油气码头和海上、沿淮风电制氢氧资源输送到加工地和用户。

2. 建设区域性物流枢纽。依托区位优势、产业基础和综合运输枢纽建设，健全水、铁、公、管四位一体的无缝衔接的集疏运体系，重点将信阳、蚌埠、淮安、滨海，打造成物流集散中心：把信阳打造成通南达北、承东启西的全国性综合交通枢纽和物流枢纽；把蚌埠建成服务皖北、面向淮河中上游地区的区域性物流枢纽；把淮安建成服务苏北、面向长三角的重要物流枢纽；把淮滨建成服务豫南、面向中原的区域性物流枢纽；把滨海港建成 30 万吨级、年集装箱吞吐量达亿吨的深水大港，并打造面向河海联运中转平台、淮河出海门户和国际物流枢纽保税港。

（三）发展优势特色产业，将淮河流域打造为我国经济新的增长极

结合产业全球布局、产业转移和技术创新，整合淮河流域资源配置，重点打造新型煤盐碱化工产业基地、新材料产业基地和先进制造业基地。

1. 打造国家重要现代化化工基地与新材料基地。充分利用流域丰富的盐卤、天然碱、钼矿、铁精矿、凹土、石英石、新能源等重要经济资源，逐步形成万亿元级国家重要现代化化工与新材料基地。一是主要以煤炭、碱、盐为主导，以煤盐碱化工深加工、综合利

用和配套产业为补充，建设相对集中、互为补充、协调发展的新型化工产业体系，形成中国特色非石油路线的烯烃产业集群，打造国家重要新型煤盐碱化工产业基地。二是大力发展金属新材料、化工新材料、凹土新材料、硅基新材料，建设具有特色的先进制造业基地。

2. 建设重要能源保障基地，支撑华东、华南地区能源供给。一是合理高效开发煤炭资源。淮河流域的煤炭资源丰富，是全国 14 个大型煤炭基地之一，对保障华东、华南地区能源供给具有重要的意义。应合理控制煤炭开采量和消费量，提高煤炭利用效率，有效控制大气污染物和温室气体排放，加快塌陷区生态修复与综合整治利用。二是优化淮河流域的能源结构，大力发展清洁能源和可再生能源。以提高新能源产业的竞争力为目标，集中优势资源，实施一批科技重大项目，重点发展太阳能、风能、生物质能和天然气利用等关联产业。三是加快风电产业基地建设。积极发展大规模海上风电，为淮河流域发展成为国家重要新型绿色煤盐碱化工产业基地提供能源保障。

3. 充分挖掘淮河流域文化旅游资源，促进淮河文化产业大发展。淮河流域文化底蕴深厚，文明历史悠久，要重点开展盘古文化、新石器文化、农耕文化、大禹文化、道教文化、大明文化、民间艺术和淮医文化等淮河文化的传承弘扬。以重点城市为依托打造地域特色文化圈。促进淮河文化产业大发展，推动文化产业成为支柱性产业。

（四）大力加强生态环境保护，将淮河生态经济带打造成为美丽中国的重点工程

在淮河经济带建设过程中，一定要坚持生态优先，树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态建设和环境保护放在首要位置，积极推广循环经济模式，形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。加强淮河干支流保护和综合整治，加快森林植被保护与恢复，有效保护草地、湿地和森林植被及生物的多样性，提升淮河流域水质，切实保障淮河流域生态安全，促进流域可持续发展。

一是加强生态建设和水土保持。加强淮河源头的生态保护，提高水资源涵养能力。以提高农业生态环境和生产条件为目标，大规模实施小流域系统综合治理，推进拦、引、排、集、蓄、灌等水利水保工作，实施流域生态系统保护与修复治理。

二是加强资源节约集约利用。实行最严格的水资源管理制度。加大工业、建筑、交通、公共机构等领域节能力度，推进重点节能工程建设。深入推进资源整合，继续加大矿产资源勘查、开发和保护力度，大力开展资源综合利用。

三是加大环境保护力度。严格污染物总量控制，实现环境容量高效利用。加大库区、干支流、湖泊等重点区域水污染防治力度，切实改善流域居民饮水质量，杜绝出现“癌

症村”。推进污水和垃圾处理等项目建设，实施多种污染物协同控制，完成国家明确的主要污染物减排任务。

四是加强农业污染控制。加强农村点源污染的治理与监管，重视农业面源的污染控制。加快污水处理厂及配套管网建设与升级改造。重点治理与监管农副产品加工、化工、造纸等工业污染源。巩固淮河干流水质，深化支流水质治理。

五是加强重金属污染治理。流域禁止规划重金属污染物排放项目。大力开展重金属污染治理与修复示范工程，在部分重点防控区域组织实施受污染土壤、场地、河流底泥等污染治理与修复试点工程。

六是健全生态补偿机制。进一步探索制定统筹生态保育、环境保护与农业生产的补偿政策，建立不同层面的生态补偿机制，进一步促进流域生态环境的改善。率先开展耕地保护经济补偿试点工作，探索耕地保护和经济发展利益协调机制。建立集环境补偿机制、资源补偿机制、用地保障机制、失地农民生活保障机制、洪泛区生态补偿机制等于一体的采煤塌陷区生态补偿政策，为煤炭生产和塌陷区复垦提供一条可持续的道路。构建跨省、流域及上下游的协调补偿机制，加快建立淮河流域生态补偿基金。

七是推进流域生态安全体系建设。加快推进信息化、数字化、智能化技术在循环经济体系统中的运用，支持建立一个与所有相关行业、机构的管理信息系统双向沟通的信息管理系统，广泛获取生态安全信息。根据生态环境的不同状况，有重点地建立和完善专项的生态安全预警和防控体系，提高淮河全流域应对生态环境灾害的应急能力。

（五）依靠创新驱动推进农业现代化，打造国家现代化农业先行区

要加快转变农业发展方式，发展高产、优质、高效、生态、安全农业，构建具有淮河流域特色的现代农业产业体系，建设全国新型农业现代化先行区。

一是加强粮食生产核心区建设。淮河流域是我国粮食主产区，并有进一步提高的潜力。未来应继续把发展粮食生产放在突出位置，通过流域国土整治、改造中低产田，建设稳产高产田 2000 万亩以上，建成全国粮食生产核心区。重点依托大型水利工程，加快高标准农田建设和中低产田改造，大幅提高吨粮田比重，建设全国粮食生产核心区。优先鼓励和引导粮食生产核心区形成多种形式的土地承包经营权流转，发展适度规模化经营、种粮大户和家庭农场，加快农业技术推广，提高技术成果转化率，扶持壮大龙头企业，健全农业服务体系，推进农业产业化经营与企业管理、标准化生产、集约化经营，提高农业现代化水平。加大强农惠农富农政策支持力度，加大水利基础设施建设、中低产田改造、高标准基本农田建设、土地整理和复垦开发项目的中央补助力度。

二是发展现代化高效农业。通过优化行蓄洪区布局，采取退堤、合并等措施，调减蓄洪区，扩大河道行洪能力，提高保留的行蓄洪区启用标准。科学开发滩涂资源，支持大丰、东台、射阳、响水等地滩涂围垦。加快产业结构调整，实施区域种植，规模经营。

三是构建特色农业示范区。立足于区域资源优势和产业特色，建立特色有机生态农业发展示范区。高起点、高标准建设一批规模化、机械化、标准化和产业化程度较高的新型现代农业样板区，形成引领区域现代农业发展的强大力量。实行产学研结合，提升和强化农业示范区引进、集成、运用、示范推广新品种、新技术和新装备功能。推进农产品加工基地建设，积极培育特色品牌农产品，进一步延伸拉长、拓展产业链条。加快现代畜牧业的发展，建设全国优质安全畜禽产品生产基地，建设全国重要的特色农产品、有机食品生产加工基地。

四是建立健全农业社会化服务体系。利用农业科研院所力量，加强高效栽培、疫病防控、农业节水等领域的科技集成创新，促进农作物品种更新换代。加强农产品质量安全体系建设，严格落实产地准出、市场准入、质量追溯、召回退出等监管制度。加强农产品流通体系建设，加快建设流通成本低、运行效率高的农产品营销网络。构建农业专家、农技人员和农民有机联系、沟通直接的新型信息传播网络，打造一批实训基地，培养有文化、懂技术、会经营的新型农民。

（六）通过实施核心城市为引领、中心城镇带动的多级联动战略，打造新型城镇化示范区

以淮安、蚌淮、信阳等城镇圈和淮河流域城市群，加快发展流域性中心城市，积极发展中小城市，加快县城建设，培育一批有产业支撑的中心镇。通过科学规划，依托产业和交通运输体系，分步推进，最终形成“一带、三圈、六轴、多极”的城镇体系空间布局。

“一带”：淮河流域依托于陇海铁路的桥头堡连云港、淮河下游核心淮安、新东陇海铁路出海口盐城，对接苏北大开发、沿江大开发、沿海大开发，以中原经济圈、淮河生态经济带和环洪泽湖城市圈为腹地，形成以信阳、淮南、蚌埠、淮安、盐城、连云港为核心的沿淮城市带。

“三圈”：进一步强化淮安、蚌淮、信阳作为流域核心城市的作用，建设淮安、淮蚌、信阳三大城镇圈，提升核心城市的辐射带动能力，打造区域核心增长极。

“六轴”：重点推进“四纵、两横”城镇轴建设。四纵：建设驻马店——信阳城市带，对接中原经济区以及武汉城市圈；建设阜阳——淮滨城市带，依托京九铁路辐射皖北亳

州；建设蚌埠—宿州城市带，连接皖江城市带战略、对接徐州城市圈；建设新沂——淮安——扬州城市带，依托京杭运河衔接苏南苏北。两横：依托“新陇海铁路”的建设，建设驻马店——阜阳——蚌埠——淮安——盐城城市带，依托沿淮高速和淮河水路通道的构建，建设桐柏——信阳——淮南——蚌埠——淮安——滨海城市带。

“多极”：积极培育发展中小城市，形成江苏省境内环洪泽湖城市圈（盱眙、洪泽、泗洪等）、滨海、响水，安徽境内定远、阜阳、寿县、颍上、凤阳，河南省内淮滨、桐柏等若干中小核心城市。

四、加快淮河生态经济带建设的政策建议

（一）将淮河生态经济带建设抓紧上升为国家战略

建议将淮河生态经济带上升为国家战略，纳入国家区域发展总体布局中，从整体与全局角度协调各种资源与政策，协调沿淮各级政府，科学制定区域发展规划，并给予政策扶持，特别是在重大项目安排上予以支持。要加强政策衔接，综合考虑与流域周边现有国家级区域规划政策间的协调配合，力争将各项政策喜雨惠及全流域，从而加速东中部地区融合发展，真正使贫穷落后的淮河流域成为美丽中国的靓丽名片。建议将淮河生态经济带建设定位为国家“生态与经济协同发展示范区”，并纳入国家区域发展总体布局中，作为国家战略，抓紧制定总体发展规划，并建立强有力的组织制度保障。

为更有效地协调沿淮地市、全面推进，建议在国家层面成立一个跨部门的机构——淮河流域发展领导小组，其下设办公室（可放在国家发改委），作为协调和组织全流域发展的办事机构，由其审定流域发展战略、推动重大政策，协调发展重大问题。其下还可设淮河发展研究院，承担淮河综合发展的相关研究工作。

要整合现行涉淮各机构，变政出多头为统一出口。转变水利部淮河委职能，从单纯的防洪抗洪，转变为综合发展为主、防洪抗洪为辅。沿淮各省也要完善流域协调机制，建议在办公室的指导下，构建促进流域发展的多层次协调体系，如地区主要党政领导定期会晤磋商机制、淮河流域经济定期交流机制等，协调立场，统一行动，坚持全流域规划，避免地区分割。

（二）加大对大别山片区扶贫工作的支持力度

《中国农村扶贫开发纲要（2011年—2020年）》中，已将淮河中上游的大别山片区作为全国集中连片特殊困难区之一，列为新阶段扶贫攻坚的新战场。建议国务院及相关部门创新扶贫方式，采用开发式扶贫模式，将片区扶贫与流域的发展结合起来。通过优先

支持该片区的扶贫工作，夯实淮河生态经济带所涉区域的发展基础，培育流域内生发展动力，进而推动淮河生态经济带建设。

（三）创新政策支持体系，支持地方政府探索推进

建议国务院及相关部门支持淮河流域地方政府在生态保护与经济协调发展等方面进行体制机制探索：

第一，支持市场化运作。用特许经营权方式吸引社会资金投入淮河工程建设。允许企业承揽湖泊和航道清淤工程，允许新造岛屿和耕地在一定年限内由企业经营，以补偿其投资。

第二，财税政策支持。一是创新财政资金来源渠道。建议通过财政部、央行发行淮河生态经济带发展基金债券 500 亿/年，其中东部地区 250 亿，中部 150 亿，西部 50 亿，滚动发十年，以此筹集建设资金。二是挖掘现有资金渠道。建议中央整合既有渠道的基础设施建设资金和大江大河治理资金，形成集体合力，重点扶持淮河航道疏通工程、沿淮地区基础设施、重点产业和重大项目建设。三是明确投入主体，分清责任。沿淮重大基础设施项目以中央政府投入为主，适当降低地方配套比例，并对沿淮地区给予份额相对较多的税收返还。沿淮各省省级财政也要给予淮河治理和基础设施建设专项补助资金。四是构建更具系统性的民间投资财税支持体系，加大对沿淮地区重大项目的扶持力度，提高投资回报率水平。健全民间投资服务体系，营造良好市场环境，进一步清理整合涉及民间投资管理的行政审批事项，加强对民间投资的支持和服务。

第三，金融政策支持。加强淮河流域金融主体建设，建议建立国家开发银行淮安、淮南、信阳分行，在蚌埠设立中国进出口银行蚌埠分行，为淮河流域参与更多国际分工提供金融服务支持。沿淮各地市联合，通过政府资金引导，吸引社会资金加入，成立淮河银行、淮河产业投资基金等融资平台，专事推进重大基础设施建设和沿淮产业结构升级。建议中央和沿淮各省出台相应措施，对淮河流域新建金融机构给予特殊补贴，提高沿淮地区对于金融机构的吸引力度，使商业银行统筹信贷资源配置，适当向淮河流域地区倾斜。

第四，产业政策支持。大力发展风险投资，以地方政府财政专项资金为引导，吸收社会资本参与，支持高新技术开发项目，促进高新技术产业化；在科技创新、技改补贴等政策扶持上，适当放宽企业的规模、税收标准，加大对流域企业申报项目的扶持力度；出台政策引导中央及省属企业来淮河流域投资；鼓励沿海地区加工贸易企业和劳动密集型、资源密集型企业向淮河流域转移，扶持农民工返乡创业。同时，建议在流域内设立

若干国家农业科技园区和高新技术产业示范区，加快农业科技创新与示范推广。建议国家有关部门在科技创新、技改补贴等政策扶持上，适当放宽企业的规模、税收标准，加大对淮河流域企业申报项目的扶持力度。

第五，土地政策支持。支持地方政府推行征地制度改革，加快农村土地、劳动力和资金等生产要素的流转和集聚，推进农村土地向专业大户、合作社和农业企业流转，实现土地集约经营；推进采煤塌陷区综合整治与利用，在保证耕地面积总量不减的情况下，允许塌陷区的耕地转换为农地使用。推行农村土地信托流转，“托转分离”，实现土地集约经营。创新占补平衡政策，以省市为单位而不是以县为单位进行平衡，以流动人口而不是以户籍人口为基数进行平衡。建议将淮安、蚌埠设为国家土地流转示范基地、新型城镇化示范区，探索在耕地不减少情况下的土地流转模式，为我国土地制度的改革探索经验。

第六，对内对外开放政策。建议支持该流域形成与国际接轨的管理和服务体系，通过差别化政策和重大项目安排，鼓励其全方位、多层次承接国际国内产业转移。同时，支持符合条件的省级开发区升级为国家级开发区，支持具备条件的地区申报建设海关特殊监管区域，发展自由贸易。

（四）实施生态保护特殊政策支持生态经济带建设

建议国务院及相关部门推进淮河生态经济带建设，实施以下生态保护特殊政策：

一是要加强水资源开发治理与利用。建议进一步理顺淮河流域管理和行政区域管理、资源管理与开发利用的关系，推进计划用水和节约用水的管理工作，强化节水考核管理，加强水资源的保护。

二是推进企业绿色转型发展。支持地方按规定设立产业绿色发展与转型基金，用于重污染企业关停并转、受污染场地修复、非电行业脱硫脱硝除尘设施运行等。实行清洁能源开发利用财政补贴政策。实施绿色信贷政策，进一步加大对符合环保和信贷要求的企业或项目的信贷支持。

三是完善流域生态补偿政策。建议由国家财政和沿淮各省级财政共同给予支持，建立淮河流域生态补偿基金，按照“谁开发谁保护、谁破坏谁治理、谁受益谁补偿”的原则，建立下游地区对上游地区、开发地区对保护地区、受益地区对受损地区、城市对乡村、富裕省份对贫困省份的生态补偿机制以平衡各方利益。

四是提供其它政策的支持。通过差别化政策和重大项目安排，鼓励沿淮地区全方位、多层次地，承接长三角地区和国际产业转移。支持该地区重点承接发展高端装备制造业、

战略性新兴产业和现代服务业，推动流域各地区依托当地资源禀赋重点发展优势产业，形成集中布局、错位发展、良性竞争的格局。

（五）支持组建淮河开发集团公司

建议由中央和沿淮各省国资委、中国交通投资集团公司等国有企业提供引导资金，广泛吸收民营、社会和海外资本参与，组建股份制的淮河开发集团公司。在国务院淮河流域发展领导小组的领导下，在经国务院批准的总体规划指导下，负责制定和实施专项的开发建设规划。支持采用市场化运作方式，创设各类市场主体，让更多资本参加开发建设。

（六）支持启动一批近期可开工建设的重大项目

建议国家支持淮河流域地方政府尽快启动一批，近期可开工建设的重大项目。项目选择上，要着眼于全局性和基础性，特别要重视水资源控制工程、交通基础设施等。

一是水资源控制工程。包括淮河干流堤防加固工程、黄金水道建设工程和引江济淮等跨流域跨省的战略性水资源配置工程。按照防洪标准达 100 年一遇的标准，建设淮河干流大提。按 300 年一遇加固洪泽湖防洪大提，进而在淮河干流形成既能行洪，又能蓄水的一条巨型河川式水库，为淮河航运及洪水资源化开发利用奠定基础，提高防洪保护区和沿淮重要工矿城市防洪能力。重点推进淮河干线航道疏浚、淮河入海水道航道建设工程。

二是沿淮高速公路。建议以淮河和洪泽湖为界，在盐城、淮安、滁州、蚌埠、淮南、阜阳、信阳之间分别规划建设南沿淮高速公路和北沿淮高速公路，形成沿淮高速公路通道；在淮南市、蚌埠市和淮安市之间建设一条干线一级公路，加密沿淮三市干线公路通道，服务淮河中下游“两小时公路交通经济产业带”。

三是沿淮铁路。建设一条以沿淮走向、横贯东西的沿淮铁路交通大动脉，可以加快豫南、皖北、苏北等广大沿淮地区的崛起。沿淮铁路东起对外开放口岸盐城大丰港，向西依次经过宝应、金湖、盱眙、蚌埠、阜阳、淮南、驻马店、十堰、汉中，在阳平关向西延伸接轨兰渝铁路后直达兰州，形成“新的陇海铁路”。

责任编辑：孙凤仪

互联网金融监管政策发展的国际比较 及对我国的启示^{*}

李勇坚

摘要：互联网金融的本质在于能发挥互联网在信息汇集、处理、分析等各方面的优势，降低金融业的参与门槛，扩大金融的服务面，并进一步提升金融业的服务效率与服务质量。美国、英国等互联网金融先行国家已开始将互联网金融纳入正规监管体系，并逐步完善互联网金融的监管框架。本文重点探讨了这些国家互联网金融监管政策的发展过程，分析目前互联网金融发展存在的主要问题。最后，结合国际互联网金融的发展趋势及中国发展互联网金融的特殊性，提出建立具有中国特色的互联网金融监管框架。

关键词：互联网金融 监管政策 国际比较

作者简介：李勇坚，中国社会科学院财经战略研究院副研究员。

^{*}本文系国家社科基金项目《政府行为对服务业生产率的影响研究》（项目号：14BJL023）的阶段性成果。感谢夏杰长教授、王朝阳博士在本文写作过程中提供的帮助。

进入 21 世纪后，互联网成为全球生活的新状态。国际电信联盟公布的预测数据显示，到 2014 年底，全球互联网用户普及率达到 40%，全球移动宽带普及率达到 32%，互联网用户总数接近 30 亿^①。中国互联网信息中心（CNNIC）发布的第 35 次《中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至到 2014 年 12 月，我国网民规模达 6.49 亿，较 2013 年底增加 3117 万人，互联网普及率为 47.9%。随着互联网的快速普及，互联网开始渗透到社会生产及生活的各个方面，作为信息应用极为密集的部门，金融业也受到了互联网的深刻影响。从 2013 年开始，随着余额宝等互联网理财产品的不断升温，互联网金融持续进入到大众视野，并已成为中国金融业界最热的词汇。2014 年至 2015 年，李克强总理连续两次在《政府工作报告》中提出，“促进互联网金融健康发展”。伴随着互联网金融的高速发展，互联网金融的监管成为一个重要的议题，在新的历史时期，如何发挥互联网金融的创新精神？如何通过适度的监管，控制发展过程中所存在的风险，进而保护金融消费者的利益？这些成为目前各国政府监管部门面临的一个重要命题。

一、互联网金融的概念及其发展现状

互联网金融是中国特有的概念。在英文文献中，既没有直译的“internet finance”，也没有类似于网络经济（network economy，一个严谨的学术词汇）的网络金融（network finance）。因此，对互联网金融进行研究之前，有必要对其概念进行解析。

（一）互联网金融的定义：内涵与外延

在我国，较早提出“互联网金融”概念的是中国投资有限责任公司副总经理谢平。2012 年 8 月，他在一次会议上提出，在互联网金融模式下，支付便捷，且市场信息不对称程度非常低；资金供需双方在资金期限匹配、风险分担等方面的成本非常低，可以直接交易；银行、券商和交易所等金融中介都不起作用，贷款、股票、债券等的发行和交易以及券款支付直接在网上进行；这个市场充分有效，接近一般均衡定理描述的无金融中介状态。在之后发表的学术论文中，谢平等人对互联网金融的形式进行了分析^②。2013 年 6 月，阿里巴巴集团董事长马云指出，“未来的金融有两大机会：一是金融互联网，金融行业走向互联网；二是互联网金融，纯粹的外行领导，其实很多行业的创新都是外行进来才引发的。金融行业也需要搅局者，更需要那些外行的人进来进行变革。”《中国互

^①《2014 年底全球互联网用户总数近 30 亿普及率将达 40%》，<http://www.idcps.com/news/20140508/72803.html>。

^②谢平、邹传伟：《互联网金融模式研究》，《金融研究》2012 年第 12 期。

《互联网金融发展报告（2014）》指出，从本质上讲，互联网金融是利用大数据、云计算、社交网络和搜索引擎等互联网技术实现资金融通的一种新型金融服务模式。

依据现有的研究，金融与互联网的融合发展主要分为两个部分：金融互联网与互联网金融，二者存在差别。金融互联网是传统金融技术的升级，实质上，它是“金融产品服务的互联网化”，如 ATM，其核心仅在于金融机构利用互联网高效汇集、处理信息技术构建高效率的柜台，因此，它并不能够作为互联网金融的一个重要方面。互联网金融则是基于互联网技术进行金融创新和金融重塑的新金融范式。其发展的核心在于运用互联网技术，实现金融服务模式的创新，这种模式的创新，对现有金融发展的基础具有挑战意义。外延上，互联网金融主要包括：互联网第三方支付、众筹、P2P、电商小贷、金融产品网络销售（如余额宝），以及正在兴起的虚拟货币^①。其中比较特殊的是“金融产品网络销售”，它以宝类理财产品为代表，本质上不是金融产品的创新，而是营销渠道的创新。但是，宝类基金与线上支付相结合，打通消费现金市场与投资资金市场之间联系的通道，这是一个非常重要的创新，对金融发展具有重要意义。

从监管的视角看，第三方支付、电商小贷、金融产品网络销售在本质上没有改变现有金融的逻辑，对现有的监管模式并没有太大的冲击，在现有的监管框架下，这些方式能够得到有效监管。虚拟货币尚属于一种投资品^②，主要是基于投资者的市场行为，不需要得到特别监管。因此，本文研究的重点将放在众筹与 P2P 网贷。

（二）互联网金融发展现状

第一，P2P 全球范围内高速增长，中国增长速度令人瞩目。2005 年 3 月，全球第一

^①所谓第三方支付，就是一些和产品所在国家以及国外各大银行签约、并具备一定实力和信誉保障的第三方独立机构提供的交易支持平台。在通过第三方支付平台的交易中，买方选购商品后，使用第三方平台提供的账户进行货款支付，由第三方通知卖家货款到达、进行发货；买方检验物品后，就可以通知付款给卖家，第三方再将款项转至卖家账户。众筹（即面向大众筹资，译自 Crowd Funding）是指中小微企业家、艺术家和个人利用互联网和社交网络，向公众展示他们的公司、创意或项目，争取公众的关注与支持，进而获得所需要的资金完成融资目标。一般认为，广义的众筹可以依据其模式分为四种，即债权众筹（Lending-based crowd-funding）、股权众筹（Equity-based crowd-funding）、回报众筹（Reward-based crowd-funding）和捐赠众筹（Donate-based crowd-funding）。其中，债权众筹类似于 P2P 网络借贷。P2P 网络借贷（即个人对个人贷款，peer-to-peer lending，以下简称网贷）是互联网金融重要创新模式之一，以网络借贷平台为中介，实现资金供给方与需求方的点对点对接，降低了交易成本，大大提高资金的利用效率，满足了中小微企业以及个体经营者的资金需求，同时也为闲置资金带来了更高收益率。网络借贷平台主要起到信息展示、供需对接等服务作用，并不介入双方的资金流通过程。电商小贷是电子商务平台企业依托其对平台上运营的商户经营数据，为商户提供短期小额贷款的模式。

^②应该是看到，以比特币为代表的虚拟货币，开始已具备了一定的支付功能。部分机构或企业已接受比特币的支付。

家 P2P 网络贷款公司英国佐帕公司（ZOPA）在英国伦敦成立。2006 年，美国第一家 P2P 网络公司 Prosper 上线。2007 年，美国 Lending Club 上线。至 2014 年底，Lending Club 已成长为全球最大的 P2P 平台，网络贷款总额达到 60 亿美元以上。Lending Club 于 2014 年 12 月 11 日在纽交所上市，这也说明全球网络贷款已进入主流金融领域。

中国 P2P 虽然发展较晚，但是，成长速度非常快。2014 年平台数量超过 2300 家，其中获得风投青睐的平台 32 家，上市公司、国资国企入股的平台均为 17 家，银行背景平台达 12 家，年贷款额超过 2000 亿元，占全球市场份额超过 50%。研究机构预计，2015 年中国网络贷款规模将达到 5000 亿元。

第二，众筹总体规模不大，但增长潜力惊人。从全球范围看，众筹是互联网金融创新业态中增长非常迅速的。2006 年，全球第一家众筹网站 Angelist 上线，随后在全球范围迅速发展。2007 年 IndieGoGo 上线，该网站目前已成为全球使用最广的众筹平台。2009 年，美国 kickstarter 上线，该网站目前已成为最大的回馈众筹网站。全球众筹融资规模从 2009 年的 36.1 亿元飙升至 2014 年的 614.5 亿元，五年增长近 17 倍。目前为止，全球范围内发起的众筹投资项目超过 25 万个，预计到 2016 年，全球众筹融资规模将近 2000 亿元，众筹融资平台将达到 1800 家。据世界银行《发展中国家众筹发展潜力报告》预测，2025 年全球众筹市场规模将达到 3000 亿美元，中国众筹规模将达到 460 亿~500 亿美元，将占发展中国家众筹规模的一半左右。就中国而言，众筹发展规模较小，但增长迅速。2011 年 7 月，国内第一家众筹网站“点名时间”上线。随后几年，各式各样的众筹上线，如影响较大的众筹平台包括京东众筹、淘宝众筹等，这些平台开始试点股权式众筹。2014 年，中国众筹募资总额累计九亿多元，其中四季度超过了 4.5 亿元。

二、国外互联网金融监管的发展过程

作为新生事物，互联网金融在全球经历了一种先发展后监管的过程。鉴于互联网金融的规模等因素，相对审慎监管，行为监管是国外互联网金融监管的主要逻辑。

（一）美国互联网金融监管政策发展的过程

美国主要依据证券法对 P2P 与众筹进行监管。对 P2P 的监管主要是一种行为监管，且严格按照证券法要求执行，相关创新活动因此受到较大的限制。与众筹相关的监管政策，其核心是允许股权式众筹，强化对中介机构监管，中介机构承担更多合规性责任，在这一方面，美国取得了革命性的突破。

第一，从无序发展到最严格监管：美国 P2P 网贷监管政策发展过程。2006 年 Prosper

成立之后，美国相关监管机构并没有对网络借贷进行特别的监管。2008 年金融危机期间，Prosper 借款人违约率一度高达 1/3。鉴于这一情况，美国证监会（SEC）勒令 Prosper、Lending Club 等网贷机构临时关闭其业务。根据 SEC 的相关文件（No. 8984/November 24, 2008, No. 3-13296），SEC 对于网络贷款的基本观点是，借出人和借款人自由交易，是一种直接融资方式。Prosper 等网贷机构搭建并运作这一平台，其向借出人发行票据构成了证券法规定的证券发行行为^①，应纳入证券监管的范畴，且应按照证券法规定注册^②。据此，SEC 要求 P2P 网络借贷公司遵照 1993 年《证券法案》规定，将其产品注册为证券，并且必须在其定期更新的企业报告书中，详细列示其产品。同时，美国证券交易委员会要求企业的报告书通过“电子数据收集，分析和检索（Electronic Data - Gathering, Analysis, and Retrieval; EDGAR）”系统对公众开放。

美国 SEC 要求将 P2P 网络贷款产品注册为证券的行为，是目前全球最为严格的 P2P 贷款监管行动，它对美国 P2P 网络贷款行为带来了巨大的影响。首先，P2P 网贷公司将承受巨额的注册成本。据公开报道，美国最大的网贷公司 Lending Club 每年的注册费用就高达 400 万美元。这一事实，使美国的网贷市场呈现明显的寡头垄断特征。两家网贷机构 Prosper、Lending Club 占据了美国网贷市场 95% 以上的市场份额。其次，P2P 网贷机构的业务模式已丧失了典型的网贷（点对点贷款）特性，完全是一种证券化模式。在向 SEC 登记注册之前，Prosper 和 Lending Club 允许放款人直接购买贷款份额。P2P 平台通过 Web Bank，以向 P2P 平台负有还款义务的信用凭证形式，向借款人发放贷款，同时设立相对应的信用凭证。Web Bank 再将这些信用凭证出售给放款人。这个模式有效地将借款人和放款人直接联系起来。然而，在向 SEC 登记注册之后，P2P 平台改变了这一模式。借款人的贷款仍然是由 Web Bank 来发放，然后 Web Bank 会将债权卖给 P2P 平台，P2P

^①美国国会在 1933 年《证券法》和 1934 年《证券交易法》中对“证券”定义的规定相当宽泛。以 1933 年《证券法》第 2 节（a）（1）为例，证券是指各种票证、股票、国库券、债券、无抵押债券、利益证明或参与某种利润分配协议的证明、担保信托证、筹建经济组织证、可转让股权、投资合同、有投票权的信用证、证券证明、油矿、气矿或其他矿藏开采权未分配部分的权益；任何证券、存款证明或者组合证券和指数证券（包括根据价格而计算出来的利益）的卖空期权、买空期权、买空卖空期权、选择权或者特权；任何在全国证券交易所有交易的有关外币的卖空期权、买空期权、买空卖空期权、选择权或者特权；或者，从总体上任何被认为是“证券”的利益或工具，或者购买上述内容的临时的或中介性的收据、担保、保证等各种利益的证明。在本质上说，只要能够带来未来现金流或者预期收益的标准合约，均有可能视为证券。其后，美国根据最高法院在 *Reves v. Ernst & Young* 一案中，提出以下观点，任何票据都被视为证券，除非他属于明确规定的非证券类型中的一类。这个定义非常明确，一种票据，除非证明其非证券，否则，将被认定为证券。

^②根据 1933 年证券法 Sections 5（a）and（c）的规定，禁止任何人在没有有效注册或获得豁免的情况下要约（提供）或出售证券。

再将这些贷款以收益权凭证形式卖给放款人。为了扩大业务范围，Lending Club 自身也不断对其业务模式进行变革^①。但是，模式的变化并没有改变其信贷资产证券化模式的本质。值得指出的是，美国业界对 SEC 关于网络借贷的“证券”认定依然存在着争议，例如，美国审计署（GAO）所讨论的一致监管模式一定程度上是对“证券”认定的否定。此外，由于 P2P 模式（事实上已不是现在我们定义的 P2P 模式）被视为一种证券发行行为，它涉及到多方面的监管机构，除了 SEC 之外，主要的监管机构还包括消费者金融保护局（CFPB）。CFPB 主要是保护借款人的利益，这与 SEC 主要保护投资者利益有着本质区别，也体现了美国在借贷双方利益保护之间进行平衡的监管思想，也是一个较为独特的方面。

第二，在鼓励创新与严格监管之间摇摆：美国对众筹监管的发展过程。美国的众筹发展，可以 Kickstarter 为代表。2009 年，Kickstarter 在美国成立，定位为创意项目融资平台。为了避免受到证券法的监管，当时 Kickstarter 禁止公司向项目支持者支付股票或财务回报。因为在 2012 年美国 JOBS 法案（《工商初创企业推动法》）出台之前，美国法律限制众筹以股权作为标的物。2012 年 4 月 5 日，美国总统奥巴马签署了 JOBS 法案，该法案被视为全球第一部关于股权众筹的法律，对于股权众筹的发展具有革命性的意义。2013 年 11 月 24 日，美国 SEC 宣布 JOBS 法案的 Title II 条例生效，并就众筹融资提出了具体要求。该法案对以网络为平台公开发行证券的小公司企业，尽可能简化信息披露行为，以降低发行成本。例如，根据发行规模，确定财务状况的信息披露要求：对于十万美元或以下的发行，只需主要行政人员对过去财政年度的所得税纳税申报表和未经审计的财务报表确认无误即可；对于 10 万～50 万美元的发行，财务报表需要经独立会计师的审阅；而对于 50 万美元到最多 100 万美元的发行，财务报表则需要经过审计。该法案还允许“大范围募资（general solicitation）”，并且明确了募资渠道，不仅是传统的电子邮件交流方式，公开融资还可以通过各个线上众筹平台、公司个人或第三方网站、公开演讲论坛、社交网络平台（Facebook、Twitter 等）、公开的视频等渠道进行^②。该法案放宽了对投资者的要求，原则上，如果净资产或年收入在 10 万美元以下的投资者，众筹投资限额为 2000 美元或年收入的 5%；投资者的净资产或年收入在 10 万美元以上，投资限额

①Lending Club 自成立到 2014 年 2 月，只提供个人信贷服务。2014 年 3 月，Lending Club 开始小企业贷款业务。2015 年初，与 SCORE（小企业咨询与指导公司）、Google、阿里巴巴等合作拓展小微企业贷款。

②为了确保融资文件的统一性，创业公司必须在 15 天之前向 SEC 提交有关将要公开融资需求的资料，并且要让 SEC 了解所有他们将要告诉投资人的信息，不然有可能面临一年之内的“不能进行任何融资”的处罚。

为年收入的 10%，但单个投资者最高不得超过 10 万美元。该法案非常重视中介机构的作用，由于简化了筹资者的信息披露程序，并放宽了投资者要求，该法案使中介机构的作用凸显，SEC 将重点放在对中介机构的监管上。由于中介机构多次参与市场，比需要融资的初创公司及一般投资者更加理解监管需求，SEC 对中介机构进行监管，成本也相对较低。这符合众筹以低成本募集资金的初衷。在监管方面，中介机构必须在 SEC 登记为经纪人或集资门户（Funding Portal）；并且在被认可的一家自律性协会进行登记，接受协会组织的约束；必须对 SEC 和潜在的投资者揭示众筹融资蕴藏的风险和进行投资者教育；对投资者的众筹投资总额进行核查以确保其没有超过投资额度的限制；要求中介机构与筹资者之间不得有股权等方面的利益关系。

从总体上看，美国 JOBS 法案的目标在于破解中小企业融资难这个世界性的难题，但是，SEC 在本质上不负有解决中小企业融资难的使命，因此，SEC 经常在鼓励创新与严厉监管中摇摆。从 JOBS 法案一些实施细则看，美国式股权众筹的难度，实际上也并非想象的那么低。

（二）英国互联网金融的监管历程

英国是全球互联网金融发展最早的国家之一。在互联网金融监管方面，一直走在全球前列。2014 年，英国金融行为监管局发布了《关于网络众筹和通过其他方式发行不易变现证券的监管规则》（以下简称《众筹监管规则》），创造性提出了“不易变现证券”（non-readily realisable securities）概念，为全球互联网金融监管提供了有益的借鉴。

第一，从自律监管到行为监管：英国 P2P 监管政策发展。英国是全球 P2P 发源的国家^①，2014 年之前，大部分网络信贷的借款人为个人消费者，因此，英国一直将 P2P 纳入消费信贷市场的范畴，由公平交易管理局（Office of Fair Trading, OFT）依据《消费者信贷法》进行监管。从总体上看，大多数 P2P 平台都不作为金融服务提供者被监管。Zopa 方面曾宣称拥有公平贸易局的信贷许可证，是英国反欺诈协会的成员，向信息专员办公室注册。2013 年之前，Zopa 不受英国金融服务监管局（FSA）的监管。2011 年 8 月英国 P2P 金融协会成立，出台“P2P 融资平台操作指引”。该指引是有关 P2P 借贷行为的一个重要行业自律性文件。2013 年 4 月，英国金融服务管理局（FSA）被分拆为金融行为监管局（Financial Conduct Authority, FCA）和审慎监管局（Prudential Regulation Authority, PRA）。FCA 对风险的容忍度降低，并更倾向于采取预防手段而不是坐视损害发生。FCA 成立之后，开始对互联网金融监管政策进行研究，并于 2013 年 10 月发布

^①成立于 2005 年 3 月的英国 Zopa 是世界上第一家 P2P 借款平台。

《关于众筹及类似行为的监管方法》的监管征求意见稿。之后，根据公众所反馈的意见，2014 年 3 月 6 日，FCA 发布了《关于网络众筹和通过其他方式发行不易变现证券的监管规则》，并于 2014 年 4 月 1 日起正式施行，该规则对互联网金融的监管提供了良好框架，为全球其他国家对互联网金融监管提供有益的借鉴。《众筹监管规则》认为，“在电子系统经营借贷有关的活动”属于“被监管的行为”范畴^①，因此，此类中介平台为金融服务提供者，应得到金融行为监管局授权经营。在监管目标方面，《众筹监管规则》的核心是“金融消费者保护”，并建立平台最低审慎资本标准、客户资金保护规则、信息披露制度、信息报告制度、合同解除权（后悔权）、平台倒闭后借贷管理安排与争端解决机制等七项基本监管规则，其中信息披露制度是 P2P 监管的核心规则，平台的资本准入条件是英国 P2P 监管不同于美国之处。监管规则要求众筹平台披露的信息主要包括：一是关于平台的信息，二是关于众筹平台提供的服务信息。其中，关于众筹平台提供的服务信息主要包括：过去和未来投资情况的实际违约率和预期违约率，概述计算预期违约率过程中使用的假设，借贷风险情况评估，担保情况，可能的实际收益率，有关税收计算信息，平台处理延迟支付和违约的程序等。《众筹监管规则》规定静态最低资本和动态最低资本孰高法确定最低资本。静态最低资本在 2017 年 4 月 1 日前为 2 万英镑，在 2017 年 4 月 1 日后为 5 万英镑。动态最低资本是指 P2P 网络借贷企业要根据平台借贷资产的总规模，采取差额累计制，达到的最低资本限额，具体标准见表 1：

表 1 英国众筹平台资本金要求

平台规模	资本金比例
0~5000 万英镑	0.20%
>5000 万英镑~2.5 亿英镑	0.15%
>2.5 亿英镑~5 亿英镑	0.10%
>5 亿英镑	0.05%

第二，在市场发展与投资者保护之间平衡：英国众筹监管的发展。股权型众筹属于一种证券发行行为，该行为受到《2000 年金融服务与市场法》（FSMA）的调整。FSMA 规定，在英国向公众发行非上市证券必须经过监管机构批准，只有通过审批之后才可公布招股说明书。同时，对非授权人从事金融推介行为进行了特别规范。第 21 条第（1）款规定，任何人不得在经营过程中传播关于投资活动的邀请或诱导。例外情况为该主体为

^①《众筹监管规则》认为，捐赠类众筹（Donation-based crowdfunding）、预付或产品类众筹（Pre-payment or rewards-based crowdfunding）不在监管范围内，无需 FCA 授权。

获授权人，或为第 21 条规定的目的所批准的传播内容。在实践中，监管机构对金融推介行为的认定与许可基本是根据个案情况进行自由裁量逐案决定的。基于这一法律规定与现实，新规则出台之前，FCA 对运营投资型众筹平台的企业实施许可制度。与其它金融推介行为许可类似，在实践中也主要为逐个审批、单个授予许可。FCA 对众筹在金融市场中所发挥的作用是认可的，且明确规定不会对众筹融资施加更多的限制条件，而是应当设立适当的规则，允许更多的投资者参与到众筹融资过程中。但是，考虑到众筹的高风险性，FCA 认为，监管的目标主要是确保投资者已经充分意识到并且可以承受可能发生的损失。因此，FCA 提出，（1）投资者必须是高资产投资人，指年收入超过 10 万英镑或净资产超过 25 万英镑（不含常住房产、养老金），或者是经过 FCA 授权机构认证的成熟投资者。（2）非成熟投资者（投资众筹项目 2 个以下的投资人），其投资额不得超过其净资产（不含常住房产、养老金）的 10%，成熟投资者不受此限制。为了确保投资者知晓风险，众筹平台需要对项目提供简单的说明，但是如果说明构成投资建议，如星级评价，每周最佳投资等，则需要再向 FCA 申请投资咨询机构的授权。

从整体上看，英国对互联网金融的监管较为宽松。首先，FCA 对互联网金融采取行为监管模式，这大大降低了市场准入门槛，也降低了监管成本。其次，FCA 对众筹与 P2P 采取统一的监管框架，比较而言，FCA 的监管更符合互联网的特征，而美国采取的是传统的监管模式。也就是说，FCA 是按照 P2P 的标准来监管众筹。由于这种较为宽松的监管政策以及 FCA 对众筹的认可，众筹在英国的增长极为迅速，2012 年—2013 年增长了 600%。2014 年以来，伦敦成为全球众筹最为活跃的城市，每日平均新增众筹项目 12 个，平均融资额为 17834 美元，筹资目标达成率为 32%。据估计，2014 年，英国众筹金额达到十亿英镑。

全球其它国家或地区对互联网金融监管的态度也存在着差异。以德国为例，德国并没有专门针对 P2P 与众筹的监管法规，互联网金融平台往往能充分利用法律的空白进行经营。在 P2P 方面，根据“德国银行法”（KWG）的规定，任何吸收存款或进行放贷的机构，均应从 BaFin 处申领银行牌照^①。因此，德国的 P2P 平台 Smava 和 Auxmoney 均委托银行办理资金收取、支付及放贷，类似于中国国内的委托贷款。在众筹方面，德国“资本投资法”（VermAnIG）规定，任何企业或个人在一年内公开筹集十万欧元以下资金，都可免于向 BaFin 提交筹资说明书；任何机构接受委托，帮助他人发行证

^①2002 年 5 月 1 日，德国把德意志联邦银行和保险监管、证券监管机构合并，成立统一监管组织德国联邦金融监管局（BaFin）。它是一个独立的联邦机构，受德国联邦财政部监督，总部设在波恩和法兰克福。BaFin 监督大约 2700 个银行，800 家金融服务机构和超过 700 家保险机构。

券或投资产品，均应申请金融业务牌照。为规避上述规定，在德国，筹资者通过众筹融资平台筹集的资金都少于十万欧元；众筹融资平台仅为筹资者和投资者搭建合作平台，自身并不参与其中，以避免申请金融业务牌照。

三、国外互联网金融监管的理念

从前文的分析看，国外互联网金融的监管，是基于原有的金融监管理论，包括预防系统性风险、保护金融消费者、充分的信息披露等。但是，考虑到互联网金融的特性，在监管具体方法与方式的选择上，国外采取的策略是在创新与风险、金融消费者保护与市场效率等之间进行权衡。

（一）预防系统性风险

从整体上看，互联网金融更加体现了平等、自由、开放、普惠等理念，但是其在信息安全、信用评估和风险控制等方面的制度设计尚存在着天然缺陷，而且，由于覆盖面更广泛，风险容易积累起来。如果发生网络安全等方面的问题，互联网金融更容易发生系统性风险。当前，由于互联网金融的规模尚小，难以对金融产生巨大的冲击，因此，系统性风险尚不十分明显。当互联网金融发展到一定规模之后，系统性风险就应该得到监管层的关注。从监管实践看，各国监管机构对互联网金融的监管都是在行为监管与审慎监管之间寻找平衡，在强调鼓励创新金融行为发展的同时，适度关注系统性风险。

（二）金融消费者保护

互联网金融产品利用其技术优势，一方面为传统金融难以覆盖的“长尾”人群创造更多投资机会；另一方面，大量风险承受能力较差的人群、缺乏融资经验的筹资者，通过互联网平台，进入到了金融市场，更便利地融资。由于缺乏经验以及专业知识等方面的限制，互联网金融的消费者^①，其权利更容易受到侵害。基于这一事实，各国在对互联网金融的监管中，都强调金融消费者权利的保护。例如，英国《众筹监管规则》明确提出，其监管目标为保护金融消费者权利。在具体措施上，该规则指出，如果网络借贷平台没有二级转让市场，投资者可以有 14 天的冷静期，14 天内可以取消投资而不受到任何限制或承担任何违约责任。投资者向公司投诉无法解决时，可以通过金融申诉专员（FOS）投诉解决纠纷。而美国的互联网金融监管机构中，消费者金融保护局（CFPB）是

^①我们认为，互联网金融的消费者应作广义理解，不但包括投资金融产品的投资者，也包括一部分小额筹资者。这部消费者，大多来自于长尾市场，在金融领域缺乏经验，更需要保护。

一个重要的角色。特别应该指出的是，CFPB 参与互联网金融的监管过程，更加注重借款人的利益。此外，SEC 要求 P2P 公司必须详细地披露贷款相关的具体条款，向投资者毫无保留地揭露所有可能出现的风险。而消费者可以在 SEC 的数据系统或者 P2P 公司网站上获得这些数据。

（三）信息充分披露

信息充分披露是国际上各个金融监管机构的核心。以美国为代表，监管机构对金融创新的第一要求就是充分的信息披露。例如，在美国，P2P 平台需要将每天的贷款列表提交给 SEC，当有消费者对 P2P 平台提起诉讼的时候，可以依据存档记录来证明是否存在错误信息误导消费者。这个措施旨在保证消费者在申请贷款时，免受不实信息的误导。美国 JOBS 法案对筹资的信息披露程序进行了简化。但是，为了避免因此而出现的信息披露不全、不规则等问题，SEC 规定了中介机构的各种信息披露与解释责任。英国《众筹监管规则》指出，网络借贷平台必须用通俗易懂的语言 100%告知消费者其从事的业务，在将收益率与存款利率做对比说明时，必须要公平、清晰、无误导^①，在平台上任何投资建议都被视为金融销售行为，需要同时遵守金融销售的相关规定。

（四）投资者分类与限制

从现有的监管政策看，各国均认为互联网金融的投资行为属于高风险业务，对投资者的资产、投资经验等进行了规定，并对投资者的投资总额实行限制，这样做有利于保护投资人减少遭遇资金诈欺风险。

四、国外互联网金融监管过程中存在的一些问题

（一）监管技术与金融创新同步的问题

从监管现状看，各国在互联网金融监管方面虽有创新思路，但是，相关监管技术尚未跟上。例如，计算技术的进步，尤其是社会计算的兴起^②，使监管机构能够在多个维度、多个视角、运用多种收集方法，获得关于金融的大数据，从而创新监管方法。互联

^①在英国，投资者在众筹企业的投资并不纳入到金融服务补偿计划范畴内，意味着投资者的投资风险自负。因此，投资者在众筹企业的收益率，与其存款利率在本质上具有不可比性。FCA 据此要求众筹平台或者筹资者在进行此类比较时，对这一事实进行充分揭示。

^②2009 年 2 月，美国哈佛大学大卫·拉泽（David Lazer）等 15 位美国学者在《Science》上联合发表了一篇具有里程碑意义的文章“Computational Social Science”，提出了“社会计算”的概念。一般而言，社会计算是指社会行为和计算系统交叉融合而成的一个研究领域，研究的是如何利用计算系统帮助人们进行沟通与协作，如何利用计算技术研究社会运行的规律与发展趋势。

网金融也为大数据运用提供了空间。但是，目前所有的监管系统都是单维数据搜集、点状数据分离的分散化监管。未来的监管，一定要建立在大数据基础之上，实现更加精准的监管，并降低监管成本。因此，解决监管技术与金融创新同步的问题，不但有利于提前预警金融发展的宏观问题，也有利于将微观审慎监管和宏观审慎监管结合起来，更好地预防系统性风险。

（二）监管成本的问题

互联网金融一出现，就被贴上了“平等、普惠、草根”等标签，因为人们期望，利用互联网在信息收集、处理与利用方面的高效率，极大地降低金融的运营成本，从而使金融能够更好地覆盖到原来不能享受金融服务的“长尾市场”。互联网金融的这一特点，要求互联网金融的监管尽可能低成本。很多监管方案设计的初衷，也从考虑低成本出发，例如，JOBS 法案要求筹资者分层次进行信息披露，以降低融资成本。但是，在实际运行过程中，众筹的融资成本并非想象的那么低。有业界人士指出，“为了提供一份发行披露文件，加入一个融资门户网站，进行投资者背景审查，以及每年向 SEC 提交年度报告，这些可能要花费 10 万美元以上。与一家公司可以筹集以及个人可以投资的最大数额较低相比，这些高昂的费用使得面向公众的众筹融资成为最昂贵的（合法）筹资形式之一”。就 P2P 而言，Lending Club 每年的信息披露等费用高达 400 万美元。英国对投资型众筹平台实施许可制度，而且是逐个审批、单个授予许可。这种许可制度，加上合格人员（如被任命代表）的配备，也导致了平台运营成本的增加^①。这一事实说明，互联网金融在监管成本方面仍然存在问题，只有有效降低监管成本，才能将互联网的“普惠、草根”等特性完全发挥出来。

（三）监管与隐私保护等方面的问题

互联网金融监管的一个支柱是充分的信息披露。但是，这种信息披露可能会导致参与者隐私的泄露。例如，借款人为了参与到 P2P 平台中，借款人提供的个人信息可能足够让平台上的其他成员和公众推断出借款人的具体身份，这使其隐私无法得到保护。美国等国 P2P 的大部分借款人之目的主要为了债务重组，即偿付信用卡逾期透支金额，因此，这种个人隐私的泄露，有可能给借款人带来非常巨大的麻烦。从投资者的视角看，为了获得投资的额度许可，其必须向平台等中介机构充分披露其个人资产及收入等敏感

^①截至 2013 年底，FCA 共许可了 10 家运营投资型众筹平台的企业以及与之相关的 11 名被任命代表，这些代表进行投资型众筹活动时无需再次申请许可。

信息，这些信息一旦失密，将给投资者带来极大的隐私泄露风险。因此，如何在监管与隐私保护之间寻求一个平衡点，是互联网金融监管必须考虑的一个问题。

五、对我国的启示

从国外互联网金融的监管实践看，各国都倾向于将互联网金融作为现有金融手段与模式的补充。在监管方面，也有意在现有的监管框架内进行修改，以适应互联网金融的特殊性。这种理念，对于我国构建互联网金融的监管框架具有一定的借鉴意义。

第一，要认可互联网金融的理念。从国内关于互联网金融的研究看，有很多研究者认为互联网金融是在现有的金融监管制度下进行“套利”。这种套利行为与现有的金融制度有着密切联系。例如，P2P 发展，主要是源于我国金融市场中的“利率管制”。因此，对互联网金融不应该特别监管，而应该使用现有的监管框架。我们认为，从国际发展经验看，对互联网金融采取较为宽松的特殊监管政策，已成为了一种主流。因此，我国也需要在监管上认可互联网金融的理念，并制订有利于互联网金融发展的相关监管政策与措施。

第二，要充分考虑降低监管成本。互联网金融有望成为一种为中小企业服务的低成本融资解决方案，在监管方面，也要考虑监管的成本以及监管给各种市场主体带来的成本。在投资者方面，要重视投资者的风险教育，尤其是说明政府的监管责任与风险之间的不相关性，强调监管并不能改变市场本身的风险，而政府不为互联网金融是否盈利进行背书。通过监管成本的降低，互联网金融发展将具有更大的优势，进而获得更快的成长。

第三，监管政策要及时跟上技术的发展，并善于利用先进技术进行监管。从监管政策来看，技术的快速进步使僵化的监管体系越来越难以适应。以虚拟信用卡为例，《商业银行信用卡业务监督管理办法》规定：“对首次申请本行信用卡的客户，不得采取全程系统自动发卡方式核发信用卡。”这是所谓的 KYC（Know Your Customer，了解你的客户）原则。但是，现有的大数据分析技术，通过对客户的行为分析，其对客户的了解，已远超过一次“见面”所获得的信息。这就要求监管机构对技术进步有着充分的了解，并及时修正其政策，而非简单取缔。以大数据为例，大数据在未来将有着极大的发展空间，是互联网切入金融的重要入口，在金融业的运用将越来越广泛。在监管领域，也要考虑到大数据的运用，以便于对互联网金融的监管更到位，成本也更低。

第四，在具体监管模式方面，应以功能监管为主，机构监管为辅。互联网金融的一个重要特点就是跨界经营，这种经营模式及其创新，对现有的以机构监管为导向的分业

监管模式提出了挑战。因此，要积极推进机构监管和功能监管的结合，并逐步转向以功能为导向的分业监管模式，才能将互联网金融业务纳入现有监管体系中，实施有效的监管。

参考文献：

1. 曹彤：《中美对比看互联网金融的风险与监管》，《环球财经》，2014 年第 9 期。
2. 冯娟娟：《我国互联网金融监管问题研究》，《时代金融》2013 年第 29 期。
3. 孙世选、贾红宇、李俊：《德国互联网金融的经验及其对中国的启示》，《清华金融评论》2014 年第 2 期。
4. 李雪静：《国外 P2P 网络借贷平台的监管及对我国的启示》，《金融理论与实践》2013 年第 7 期。
5. 张芬、吴江：《国外互联网金融的监管经验及对我国的启示》，《金融与经济》2013 年第 11 期。
6. 吴晓求：《互联网金融：成长的逻辑》，《财贸经济》2015 年第 2 期。
7. 王国刚、张扬：《互联网金融之辨析》，《财贸经济》2015 年第 1 期。

责任编辑：刘文丽

借鉴国外经验 促进我国互联网金融发展政策建议

张影强

摘要：近几年，我国互联网金融快速发展，但相关制度建设极不完善。基于此，本文通过系统介绍国外互联网金融发展现状及趋势，分析发达国家互联网金融监管经验，讨论我国互联网金融与发达国家的差距与启示，提出促进我国互联网金融发展的政策建议。

关键词：互联网金融 国外经验 发展 政策建议

作者简介：张影强，中国国际经济交流中心高级经济师。

一、国外互联网金融发展现状及趋势

（一）传统金融互联网化步伐加快

在银行业，早在上世纪 90 年代中期，随着浏览器、加密算法、安全电子交易协议（SET）和安全套接层（SSL）等技术的突破，花旗、汇丰、富国等国际领先银行纷纷推出电子银行服务。互联网技术加快了金融机构传统业务转型进程，互联网银行（internet only bank）和手机银行如雨后春笋诞生，美国第一网络安全银行（SFNB，1995）、荷兰国际集团互联网直销银行（ING direct，1997）、威驰银行（Wizzit，南非一家手机银行，2004）、梅匹西亚（M-PESA，肯尼亚一家手机银行，2007）等纯网络金融机构曾一度活跃于市场。近几年，纯网络银行发展遇到瓶颈，纷纷开始转型谋求新出路。一是向线下延伸。为弥补线下资源和渠道不足，国际上不少网络银行纷纷将触角延伸至线下，通过

加大线下服务点布局、寻求线下合作代理机构等方式增强发展后劲。如 ING Direct USA 将咖啡馆作为主要线下服务场所，将咖啡馆的店员培训为金融顾问，负责为客户提供咨询和线下业务办理。日本网络银行（Japan Net Bank）通过与便利店、地方银行、邮政储蓄、代理店等的合作发展线下服务。二是特色化发展。如日本的互联网银行电子银行（eBank）、索尼银行分别定位为专业小额支付银行、资产管理专业银行，主要以专业化的服务、低成本、低收费吸引特定的客户群。三是全能化转型。不少被传统金融集团收购和依托传统金融机构成立的网络银行，纷纷开始借助集团优势追求协同发展。比如，住信（SBI）银行依托主要股东三井住友银行和 SBI 金融集团，提出了“随时、随地、随心所欲”的服务理念。截至 2013 年末，住信 SBI 银行的用户数达到 188 万，成为日本发展最快、客户满意度最高的网络银行。

在信息通信技术的冲击下，证券业也加快了业务转型步伐。根据利用互联网的深度，目前网络证券有三种模式。一是以电子贸易（E-trade）、美国一家在线经纪公司（TD Ameritrade）为代表的纯粹网络经纪公司（即 E-trade 模式）。目前 E-trade 客户已经成为遍及全球 100 多个国家，其最大优势是能降低交易成本，便捷的网上交易通道，同时没有实体营业网点。二是以嘉信理财、富达（Fidelity）为代表的综合性证券经纪公司（即嘉信模式），嘉信理财目前是美国个人金融服务市场的领导者，嘉信不是纯粹的网络证券公司，通过线上和线下相结合，向投资者提供服务。三是以美林证券、艾佳国际金融咨询集团（A. G. Edwards）为代表的传统证券经纪公司（即美林模式）。美林模式主要是定位于高端客户，为客户提供面对面、全方位的、个性化的资产投资咨询服务，具有较高附加值。

在保险业，保险公司借助互联网庞大的网络辐射能力可以获得大批潜在客户，很多保险公司纷纷走上了互联网的代理模式和网上直销模式，能够帮助保险公司开拓新的营销渠道和客户服务方式。美国 INSWEB 公司是全球最大的保险电子商务网站，涵盖了汽车、房屋、医疗、人寿等各方面的保险业务。有影响力的网站有 InsWeb、Insure.com、美国奎克公司（Quicken）、美国快速索引公司（Quickquote）、选择索引公司（selectquote）等。据统计，目前多数发达国家的互联网保险已经有相对成熟的发展，美国部分险种网上交易额已经占到 30%~50%，英国 2010 年车险和家财险的网络销售保费占到 47%和 32%，韩国网上车险销售额已经占到总体市场的 20%以上，日本车险业务电子商务渠道的占比为 41%，网上销售渠道已经成为个人保险快速销售的一个渠道。

（二）移动支付引领互联网金融发展

目前，移动金融领域，新型终端设备、生活社交应用、线上到线下（O2O）支付模式

层出不穷，已经成为互联网金融创新的聚焦点。2012 年以来，云计算、大数据、语义网、互联网协议版本 6（IPv6）等新技术、新理念被广泛关注，商业应用也开始取得实质性突破，新一代互联网（web3.0）酝酿面世。人类社会即将进入万物互联、数字感知、智能洞察的移动互联时代，这对支付带来革命性变革，移动支付日益成为新趋势。随着手机应用的不断普及和安全认证技术发展，移动支付的线上线下应用场景逐渐增多，基于网络连接的远程支付、近场支付、手机刷卡器支付、手机扫码支付和碰一碰支付等花样百出。金融机构和互联网公司提供的第三方应用程序（APP）不断渗透客户的日常生活，吃穿住行、财务管理、社交购物等都能在移动终端上得到满足。此外，移动智能终端加快普及，目前全球智能手机出货量已经超过 10 亿部，作为最方便携带的移动终端，集诸多功能与应用的智能手机将占据移动金融的核心位置。而随着物联网、智能可穿戴设备等的发展和普及，移动支付终端在不久的将来会出现多种形态，比如谷歌（Google）公司的智能手表（iWatch）、颞骨（Jawbone）公司的 UP 智能手环、耐克（Nike）公司的 Nike + Fuelband 运动手环、Corning 公司的 Gorilla 玻璃，这些设备是连接生活、信息和支付的媒介。因此，移动金融将在未来迎来爆发式增长。据高盛公司估计，全球移动支付交易额从 2012 年—2016 年将以年均 42% 的速度增长，2016 年将达到 6169 亿美元。目前，在全球范围内比较知名第三方支付企业有美国的拍贝公司（PayPal）、谷歌钱包（Google wallet），荷兰的 GC（Global collect，全球首屈一指的支付服务供应商），英国的全球付（world pay）等。

（三）互联网货币不断挑战主权货币

货币是金融体系的重要组成部分，随着互联网技术深入发展，越来越多的人和商品与互联网相连，互联网货币得到迅猛发展。典型的互联网货币包括比特币、Q 币、脸谱借贷（Facebook Credits）、亚马逊硬币（Amazon Coins）、林登元（Linden Dollars）。欧洲央行研究表明，2011 年美国虚拟货币交易量在 20 亿美元左右，已经超过一些非洲国家的国内生产总值（GDP）。传统支付企业纷纷进入虚拟货币领域。2011 年，维萨（VISA）用 1.9 亿美元收购美国玩扇公司（Playspan）公司，该公司主要处理发生在网络游戏、电子媒体和社交网络中的电子商品交易；美国运通用 0.3 亿美元收购虚拟货币支付平台 So-metrics。在互联网货币体系中，比特币发展最为迅猛，从最初开始平均一美元能够买到 1309.03 个比特币，到现今一比特币可以兑换超过一盎司黄金，接近 1300 美元，比特币一度成为虚拟和现实世界中最贵的“货币”。随着比特币价值的上升，比特币也不断挑战各国的主权货币。各主要货币国家央行纷纷作出表态：美联储态度暧昧，德国监管当局

则认为其合法。2013 年 12 月 5 日，中国人民银行等五部委联合发布《关于防范比特币风险的通知》，对于比特币的性质做了明确的界定：比特币不是由货币当局发行，不具有法偿性与强制性等货币属性，并不是真正意义上的货币。

（四）基于大数据的融资业务蓬勃发展

随着大数据深入应用，商业银行和一些非金融机构也在开始探索将大数据技术用于信用评估、欺诈侦测、精准营销、市场预测和运营优化，将生物识别技术应用在身份识别领域，使用自然用户界面技术使人机交互的客户体验更智能，对客户的信息展示、产品设计实现自定制，利用虚拟现实技术使线上线下、虚拟现实融为一体。比如，西班牙桑坦德银行运用大数据技术建立桑坦德托塔（Santander Totta）资源流失模型，预测客户需求并采取合理行动，提高了信用卡的成功开卡率，并将客户流失率降低 20%~25%。新加坡 DBS 银行将自动柜员机（ATM）使用数据及客户行为数据转化为加钞执行计划，机器缺钞现象减少了 80%，节省了三万多小时的客户等待时间。互联网技术的发展大幅降低了信息不对称程度和交易成本，推动了各类网络融资公司的兴起。个人对个人（P2P）网络融资、众筹融资、基于票据市场的融资平台及供应链融资平台不断涌现，并都获得了爆发式增长。

在互联网金融业态中，P2P（Peer to Peer）借贷服务行业自 2006 年以来在全球得到了快速的发展。英国的英国资派公司（Zopa，2005）、美国的繁荣（Prosper，2006）和贷款俱乐部（Lending Club，2006）等人人贷公司出现，并在 2007 年金融危机爆发、传统信用萎缩的背景下，获得快速发展。P2P 借贷成为美国增长最快的投资行业，每年的增长率超过 100%。英国最近出现了全球第一家 P2B（person to business，个人对企业一种贷款模式）公司模式。P2P 这种模式由于比银行贷款更加方便灵活，很快在全球范围内得到复制，比如德国的奥克钱公司（Auxmoney），日本的奥科星公司（Aqush），韩国的泡泡基金公司（Popfunding），西班牙的凯姆特公司（comunitae），冰岛的阿普斯特公司（uppspretta），巴西的 Fairplace 等等。近几年，众筹模式在欧美国家迎来了黄金上升期，发展速度不断加快，在欧美以外的国家和地区也迅速传播开来。数据显示，截至 2012 年，众筹融资的全球交易总额达到 170 亿美元，同比提高 95%。

二、发达国家互联网金融监管经验

（一）立法先行

在将互联网金融纳入现有监管体系的同时，世界各国也在根据形势发展，不断创新监管理念，针对互联网金融出现后可能出现的监管漏洞，通过立法、补充细则等手段，

延伸和扩充现有监管法规体系。美国 1999 年颁布的《金融服务现代化法》将第三方支付机构界定为非银行金融机构，规范了第三方支付机构行为。在 P2P 贷款方面，美国证监会规定，P2P 贷款属于直接融资的一种，根据 1933 年证券法第五章（a）和（b）的规定，禁止任何人在没有有效注册或获得豁免的情况下要约（提供）或出售证券。在众筹方面，2013 年 9 月 24 日，美国证监会的《创业企业融资法案》（JOBS）的标题二（Title II）条例正式生效，私人企业现在可以在各种媒介以各种形式公开融资需求，并且可以向认证过的投资人筹集资金。加拿大计划启动了《反洗钱和恐怖活动资助法》修订工作，打击利用网络虚拟货币从事洗钱和恐怖融资活动内容。欧盟为了加强互联网金融的监管，先后颁布了《电子签名共同框架指引》《电子货币指引》《电子货币机构制引》等具有针对性的法律法规。各国立法先行规范了参与者行为，维护了投资者的利益，保障了互联网金融的健康有序发展。

（二）机构明确

建立各司其职、运转协调的互联网金融监管体系是互联网金融健康发展的前提。发达国家针对互联网金融的特性，在传统金融的基础上，按照互联网金融不同业务属性，明确各业务监管机构。美国采用州和联邦分管的监管体制，联邦存款保险公司（FDIC）负责监管第三方支付机构，明确规定各州相关监管部门可以在不违背本州上位法的基础之上，对第三方网络支付平台的相关事项作出切合本州实际的规定。2010 年 7 月，美国签署了《金融监管改革法案》，所有针对金融消费者的保护性措施都由一家新成立的、独立的消费者金融保护署（CFPA）来执行。法国金融审慎监管局（ACPR）于 2009 年起对支付机构进行监管，并有权对支付中介机构进行控制，所有开展支付业务的机构，需事先获得 ACPR 颁发的信贷机构牌照或者支付机构牌照。英国的 Zopa、英国鲁特斯特公司（RateSetter）和英国资助圈公司（fundingcircle）于 2011 年建立了“P2P 金融协会”，通过制定 P2P 信贷的行业准则来规范业务模式和内控机制。

（三）功能监管

互联网金融本质上仍然属于金融，从功能上来看仍脱离不了支付、金融产品销售、融资、投资的范畴，国际上普遍将互联网金融纳入现有监管框架。在互联网支付业务方面，美国将第三方支付业务纳入货币转移业务监管，由美国国会建立的独立的联邦政府机构 FDIC 负责监管，规定第三方支付平台必须将沉淀资金存放于 FDIC 在商业银行开立的无息账户中，沉淀资金产生的利息用于支付保险费。欧盟将第三方支付机构纳入金融类企业监管。欧盟要求电子支付服务商必须是银行，而非银行机构必须取得与银行机构

有关的营业执照（完全银行业执照、有限银行业执照或电子货币机构执照）才能从事第三方支付业务。欧盟规定第三方支付平台均需在中央银行设立一个专门的账户，沉淀资金必须存放这一账户之中，这些资金受到严格监管，限制第三方支付机构将其挪作他用。在融资业务方面，美国将网络借贷融资纳入证券业监管，侧重于市场准入和信息披露。针对网络投资类融资，美国通过了 JOBS 法案，放开了众筹股权融资，而且在保护投资者利益方面作出了详细的规定。欧盟对于股权众筹监管，分别对发起人、平台使用于不同的监管法规。对于股权众筹发起人，使用欧盟《招股说明指引 PD》；对于股权众筹的平台，可以适用欧盟《金融工具市场指引》（MiFID）对金融中介机构的等级和投资者保护规定。

（四）行业自律

互联网金融仍属于金融的创新，很多产品形式仍在不断变化之中，现有的金融监管体系也一时无法全覆盖，大部分已经纳入监管的业务，也由于相关制度的不完善，存在监管不到位的现象，而更多的需要企业自律，严格按照相关法律制度和道德约束企业经营。国际上，很多行业协会通过制定行业标准、推动同业监督、规范引导行业发展。英国三大 P2P 平台就建立了全球第一家小额贷款行业协会，美、英、法等国积极推动成立众筹协会，制定自律规范。很多企业本身，也通过制定企业内部监管规定、规范交易手续、监控交易过程，实施自我监管。如澳大利亚众筹网站 ASSOB 注重筹资流程管理，为长期安全运行发挥了关键作用。

三、我国互联网金融监管与发达国家的差距与启示

（一）我国互联网金融起步较晚

与发达国家相比，我国互联网金融发展较晚。2013 年，由于“余额宝”快速发展，互联网金融才逐步进入人们的视野，2013 年堪称中国的互联网金融元年。早在 1995 年，美国就出现了第一家纯网络银行（即 SFNB），随后 ING Direct、M-PESA 等一批纯互联网银行相继出现，而至今中国还没有纯网络银行。在货币市场基金方面，美国 1999 年就出现了全球第一只互联网货币基金，而中国版的货币市场基金真正是从 2013 年的“余额宝”开始；早在 1992 年，美国就出现了纯互联网证券，即 E-Trade 模式，而中国至今没有；P2P 模式 Zopa 网站在 2005 年开始运营，而中国则是 2006 年开始；世界上最早的众筹网站奥特谢尔公司（ArtisShare）最早于 2001 年开始运营，而中国第一家众筹网站“点名时间”是 2011 年开始运营。总体而言，中国金融市场发展相对落后，互联网与金融的融合相对于发达国家还不够，互联网金融产品也基本上是沿用模仿复制，因此中

国的互联网金融监管，既不同于发达国家，同时又有迹可寻。相对于发达国家而言，他们对互联网监管比较成熟，基本不存在监管空白；而中国由于互联网金融起步较晚，发展较快，中国互联网金融的监管还处于探索阶段，真正实现全业务监管还需时日。

（二）发达国家金融市场更加成熟

互联网金融源于金融，金融市场的发达程度不仅决定着互联网金融发展的方向和规模，同时对互联网金融的监管也有重大影响。发达国家，金融市场起步早，市场发育程度高，金融机构多，市场竞争充分；市场制度健全，金融监管立法完善；金融创新速度快，金融产品多样；发达国家普遍建立了比较完善的社会信用体系，除由政府主导的征信机构外，不少民间机构也从事信用信息的收集、加工及信用查询和评估服务。而中国，金融市场还处于相对封闭，金融市场化改革任重道远。金融市场进入壁垒高，市场开放度不够；金融创新受制度约束大，征信市场发展缓慢，金融监管落后。国内外金融市场发展程度的差异，决定了中国互联网金融产品的广度和深度远不及发达国家，互联网金融监管的法律框架和制度也有差异，中国互联网金融的监管既要学习西方发达国家经验，同时也不能盲从。中国互联网金融的监管，核心是要处理好金融创新发展与金融风险的关系，要坚持用底线思维和负面清单的监管模式，引导互联网金融创新发展。

（三）美国引领互联网技术创新发展

互联网金融是信息通信技术发展起来的产物，是互联网技术与金融融合相互作用的结果。因此，互联网金融的发展与监管，必须要紧紧抓住互联网技术发展的特点和趋势。美国是互联网技术的起源地，也是互联网技术创新最为活跃的国家。早在上世纪 90 年代，美国经济增长的 1/4 以上都归功于信息技术，其中计算机和电信业的发展速度是美国经济增长速度的两倍，美国国内生产总值的增长量的 1/3 来源于信息工业相关的产业做出的贡献；亚马逊、电子湾（eBay）、雅虎和 Google 等大型互联网企业均是在上世纪 90 年代兴起并蓬勃发展的。美国互联网在高速发展的过程中，也逐渐进入了金融领域，涌现出了大量互联网金融企业，比如互联网银行 SFNB，互联网保险 INSWEB，互联网证券 E-Trade 等等；在社交网站方面，美国 Facebook 处于领先定位，在全球拥有九亿用户，社交网络的深入发展不断催生互联网金融的创新发展，基于社交关系的支付与借贷正在迅速发展；在移动互联网时代，美国拥有高通全球最大的移动设备芯片研发制造企业，同时也有苹果 iOS 和谷歌的安卓移动操作系统，美国牢牢掌握了移动互联网时代的核心芯片和操作系统的核心技术。全球前十大互联网企业中，美国有 Google、Facebook、亚马逊等等七家互联网巨头上榜，引领着互联网技术的创新发展。互联网技术的创新发展，深刻影响互联网金融未来的发展趋势。因此，中国互联网金融的监管，需要顺应互联网

技术发展的趋势，善于利用互联网技术来监管互联网金融。

四、我国互联网金融发展政策建议

（一）设定互联网金融行业经营门槛

对进入互联网金融行业的企业在互联网安全、信息披露、高管任职等方面应设置一定的规范和标准，不再沿袭传统金融牌照制度的做法。由于从事金融业务，互联网金融企业必须服从一定的金融秩序和监管规范，通过建立现代公司治理结构、完善内控等手段来规范互联网金融行业经营运行和风险控制。

（二）创新互联网金融监管模式

针对互联网金融快速发展态势和互联网金融跨行业融合发展的特点，吸收工信部加入由中国人民银行、银监会、证监会、保监会、外汇局等跨部门组成的工作协调小组，通过部际联席会议制度，联合研究制定互联网金融政策，加强与货币政策的协调，防范系统性风险。通过跨市场金融创新的协调监管，建立全覆盖的统计体系以加强信息共享。开展互联网金融监管的国际合作，制定统一的监管标准，加强沟通协调。创新监管模式，监管部门需要改变对传统金融企业监管模式，由事前监管改为备案监管，由对企业的前端监管改为加强对消费者的保护。应通过“负面清单”和“红线边界”厘清互联网金融创新的底线、边界。建立健全互联网金融消费纠纷解决机制，强化对金融消费者特别是互联网金融消费者的教育，引导消费者树立正确的投资理念，提高消费者的风险意识和自我保护能力。

（三）强化政府公共服务及管理职能

出台相关制度规范互联网金融服务，开展非金融机构支付业务设施认证，建设移动金融安全可信公共服务平台，构建金融监管体系和互联网安全防护网络与信息安全体系，加强对网络用户的信息保护，通过制度和基础设施建设为监管提供好的基础。结合互联网金融发展的新情况，重新梳理各类金融企业的业务范围，构建科学有序的互联网金融监管体系，明确相应企业、相应业务的监管部门，取缔未经监管许可的金融平台，建立互联网金融的行业统一数据平台。建立与互联网金融相关的配套法律体系，包括互联网金融监管机制、交易者的身份认证、个人信息和隐私保护、互联网金融安全、电子合同有效性确认、集团诉讼制度、金融消费者权益保护、金融消费者教育和适当性、小额赔付制度、互联网金融犯罪、反洗钱等法律法规，逐步搭建起互联网金融发展的基础性法律体系。应尽快完善互联网金融配套征信系统建设，将互联网金融平台产生的信用信息纳入央行征信系统范围，向互联网金融企业开放征信系统接口，通过系统对接搭建商业

信用数据共享平台，为互联网金融主体提供征信支持，推动信用资信认证、信用等级评估和信用咨询服务等的发展，进而降低互联网金融产品的信用风险，提高金融市场资金的配置效率。

（四）完善互联网金融产业链

整合互联网金融行业发展资源，加强传统金融企业、互联网企业、通信运营商等企业间的沟通交流，实现优势互补、合作共赢、协同创新，营造良好的生态产业链环境。金融机构拥有客户、研究和资本优势，而互联网公司拥有技术、数据和创新优势，通信运营商拥有管道优势、掌握了大量的移动终端。通过组合产业链上下游不同优势资源，实现互联网金融融合创新发展。具体而言，一是加强互联网技术研发，完善包括系统软件、数据保护、密钥等在内的产业基础设施。二是促进征信行业的发展，建立符合互联网金融特点的信用体系，支持一批征信公司发展。三是促进互联网金融相关中介服务的发展，加强对互联网未来发展趋势、规律以及风险检测和防范等方面的研究，完善信息披露、数据统计、法律财会等服务。

（五）加强互联网金融行业自律

除了法律和制度监管外，互联网金融健康发展还离不开行业自律，包括行业自律性组织及协议。需要充分发挥金融行业协会、互联网行业协会等行业协会的作用，倡议互联网金融行业从业者自觉遵守法律法规、自觉维护金融稳定、自觉防范管控风险和维护公共利益、自觉接受社会监督、自觉抵制恶性竞争，共同维护好行业利益。国家需要支持各类互联网金融行业协会、组织的发展。研究互联网金融行业发展规律，推动制定互联网金融行业发展规则和标准，引导行业健康规范发展。

（六）营造良好的产业发展舆论环境

充分利用广播、电视、网络等媒体，举办网络信任宣传活动，积极推广互联网金融基本知识，做好农村、中老年人等重点人群的互联网金融普及宣传工作，形成全社会积极参与互联网金融发展的良好社会环境。完善网络信任体系，在电子商务、网络社交等领域推行网络实名制，对网上银行、移动支付等安全要求较高的业务推广电子认证应用。建立电子商务责任追溯机制和诚信监管体系，规范企业网上交易行为，完善网络消费环境。建立网络信任治理长效机制，开展网络巡查，设立网上举报中心，及时发现和取缔“消费陷阱”、恶意软件、“钓鱼”网站和虚假信息。加快制定个人信息保护条例，加强个人信息保护，严厉打击非法买卖个人信息行为。

责任编辑：杜振华

· 权威观点 ·

国际权威机构观点综述

国家统计局国际统计信息中心

2015 年 6 月以来，国际机构对世界经济形势和中国经济形势进行了分析和判断。主要观点综述如下。

一、对世界经济形势的主要观点

（一）2015 年全球经济增长预期下调

世界银行（WB）6 月 10 日发布最新一期《全球经济展望》，将 2015 年全球经济增长预期下调至 2.8%，下调 0.2 个百分点。其中，发达经济体国内生产总值（GDP）增速预期为 2.0%，下调 0.2 个百分点；发展中国家 GDP 增速预期为 4.4%，下调 0.4 个百分点。如果新兴经济体经济增长顺利，且欧洲和日本经济继续复苏，2016 年全球经济增速将加速至 3.3%。WB 维持中国 2015 年 GDP 增长 7.1% 的预期不变；美国 GDP 增长 2.7%，下调 0.5 个百分点；欧元区 GDP 增长 1.5%，上调 0.4 个百分点；印度 GDP 增速上调至 7.5%，首次领先各大经济体，上调 1.1 个百分点，创上调幅度之最；巴西 GDP 增速下调至 -1.3%，下调 2.3 个百分点，创下调幅度之最。

WB 首席经济学家考希克·巴苏表示，全球经济增长再度令人失望。尽管美国经济增长获得动能，但严寒的冬天使得美国第一季度经济增长受到重创。低油价和美国可能加息使许多发展中国家处境艰难。WB 行长金墉表示，发展中国家在国际金融危机爆发后曾是全球增长的引擎，但现在却面临更困难的经济环境，巴西、俄罗斯、土耳其和印尼等国经济增长疲软。美联储过早加息可能导致美元升值，恐伤及美国经济和其贸易伙伴利益。

（二）世界经济正面临前所未有的威胁

6 月 29 日，全球第一次世界信用评级论坛在北京召开，多国政府及经济、金融和评级领域专家出席，就重构全球信用评级格局展开深入研讨，共同推动国际信用评级体系改革进程。法国前总理德维尔潘表示，世界经济正面临着前所未有的威胁，而这种威胁很大程度上是由于 2008 年国际金融危机导致的债务危机。

多年以来，国际信用评级机构已经丧失了其国际公信力和信誉，尤其是在亚洲。世界信用评级集团董事长关建中认为，2008 年国际金融危机其实是信用危机，而国际信用评级机构正是引发信用危机的关键。中国财政部副部长朱光耀表示，早在 1997 年亚洲金融危机的时候，国际评级机构的名誉已经受损，在短短一个月的时间内，著名评级机构穆迪将韩国外汇债券和票据评级从原来的 A1 急速调降到 B2，导致韩元对美元汇率以及股市暴跌，中型企业接二连三倒闭，从而引发韩国全面金融危机。而 2008 年的国际金融危机则更将这种不信任的情绪扩大。但是危机后，国际社会并没有认真系统地总结西方错误评级的教训。关建中表示，根据 2014 年统计数据，世界排名前 15 位的最大债务国均为西方发达国家，它们用全球债务总量的 81% 来支撑本国高消费，但对世界经济增长的贡献率却不足 30%。而缺少国际信用资源支持的发展中国家对世界经济增长的贡献率则达到 70%，成为支撑世界经济持续发展的主体。

（三）国际货币基金组织下调 2015 年世界经济增长预期

国际货币基金组织（IMF）7 月 9 日下调 2015 年全球经济增长预期，认为世界经济短期内面临金融市场动荡、资产价格剧烈波动等风险，在中期内则面临全球经济潜在增速放缓的风险。IMF 在《世界经济展望报告》更新内容中预测，全球经济今年预计增长 3.3%，低于其 4 月份 3.5% 的预测值。下调原因主要是美国一季度经济意外下降，拖累加拿大和墨西哥经济走软。全球经济明年增长预测维持 3.8% 不变。

发达经济体今年增速预计为 2.1%，较 4 月份预测值下调 0.3 个百分点，明年增速将小幅提高至 2.4%，与之前预测一致。美国今明两年经济增速分别为 2.5% 和 3%，较 4 月份预测值分别下调了 0.6 个和 0.1 个百分点；欧元区经济今明两年预计分别增长 1.5% 和 1.7%；日本经济今明两年预计分别增长 0.8% 和 1.2%。新兴市场和发展中国家预计今年增速为 4.2%，较 4 月份预测值下调了 0.1 个百分点；明年增速将回升至 4.7%，与 4 月份预测一致。中国今明两年经济增速分别为 6.8% 和 6.3%，与 4 月份预测值一致。

全球经济增长风险较 4 月份没有明显变化。资产价格剧烈波动以及金融市场大幅波动，仍然是世界经济短期内面临的重要下行风险。目前，希腊问题尚未蔓延，但应采取及时政策措施控制风险。此外，美元进一步升值可能加剧部分新兴经济体美元债务负担。其他风险还包括，发达经济体中期增速维持低位，中国经济在转型过程中面临更大困难，以及乌克兰、中东等地区的地缘政治风险。

二、对中国经济形势的主要观点

（一）惠誉预计中国 2015 年经济增长放缓至 6.8%

据惠誉最新公布的全球经济展望报告，亚洲新兴经济体中期经济将继续保持相对较

高速增长速度，新兴市场经济前景仍然存在严重分化。预计中国 2015 年经济增长放缓至 6.8%，2016 年增长 6.5%。中国靠政策推动经济重新平衡，到 2017 年时增长率将逐步降至 6%，低于 2005 年—2014 年 9.3% 的平均增幅。政府实施治理影子银行、改革地方债以及抑制房地产过度投资的政策，将继续给经济带来下行压力，使增长逐步趋缓。从长期来看，经济再平衡对经济稳定是有益的。目前，房地产行业固定资产投资规模不断扩张，仍是宏观经济面临的一大风险。不过，近期数据显示，房地产业崩盘的风险逐渐消退。今年迄今的货币宽松政策应有助于经济增长在下半年加速。

（二）WB 预计 2015 年中国经济增长 7.1%

WB 7 月 1 日发布最新一期《中国经济简报》，预计 2015 年中国经济增速将降至 7.1%，2017 年降至 6.9%，进入增速放缓但更加平衡和可持续的轨道。

WB 高级经济学家司克礼指出，这种放缓从短期和中期来看都是一件好事。从短期来看，意味着官方控制地方债、化解过剩产能、控制“影子银行”等种种政策已取得一定成效；从中长期来看，这些努力有助于促进中国增长引擎转型，即从制造业转向服务业、从投资转向消费、从出口转向内需。今年以来，中国经济下行压力加大，一季度 GDP 同比增速跌至 7%。部分经济指标近期虽呈回暖态势，但复苏基础尚不稳固。司克礼表示，经济放缓如果幅度过大，可以在需求层面采取短期措施。若确有必要，中国政府在货币政策和财政政策方面都有足够的缓冲工具。

报告认为，平衡兼顾短期增长和改革措施是 2015 年中国的工作重点，因为用来提振短期增长的刺激政策和旨在促进经济长期可持续发展的措施之间，可能存在矛盾。例如，减少重工业的过剩产能、强化对地方政府的预算约束等措施，虽有助于改善投资效率，对长远发展有好处，但短期内将抑制经济活动。中国应当优化信贷分配，向那些有助于保持经济可持续发展的部门提供资金。此外，还应为解决地方政府的融资缺口提供政策支持。

（三）渣打银行预测中国二季度 GDP 增速或放缓至 6.7%

渣打银行全球研究团队 7 月 7 日发布报告称，预测中国二季度 GDP 同比增长或放缓至 6.7%。自 5 月份以来，可以观察到愈来愈多的经济企稳迹象。货币政策方面，预计适度放松政策将维持流动性充足并支撑需求。由于日前中国央行已再度降息，且考虑到目前中国经济增长正趋企稳及下半年通胀或将小幅上扬，渣打认为 2015 年底前基准利率下调窗口行将关闭，但预计年底前中国央行还将下调存款准备金率共计一个百分点，以补偿资本外流造成的流动性减少。此外，中国政府或将通过鼓励政策性银行发放贷款及向商业银行提供央行信贷支持以便引导长期利率回落等手段，继续推动信贷需求的增长。

责任编辑：李 蕊

世界经济主要指标

国家统计局国际统计信息中心

一、世界经济

表 1 世界经济增长率(上年=100)

单位:%				
	2013 年	2014 年	2015 年 预测值	2016 年 预测值
国际货币基金组织(2015 年 7 月)				
世 界	3.4	3.4	3.3	3.8
发达国家	1.4	1.8	2.1	2.4
美 国	2.2	2.4	2.5	3.0
欧元区	-0.5	0.9	1.5	1.7
日 本	1.6	-0.1	0.8	1.2
发展中国家	5.0	4.6	4.2	4.7
印 度	6.9	7.3	7.5	7.5
俄罗斯	1.3	0.6	-3.4	0.2
巴 西	2.7	0.1	-1.5	0.7
世界银行(2015 年 6 月)				
世 界	2.5	2.6	2.8	3.3
发达国家	1.4	1.8	2.0	2.4
发展中国家	5.1	4.6	4.4	5.2
英国共识公司(2015 年 7 月)				
世 界	2.4	2.8	2.6	3.1
美 国	2.2	2.4	2.4	2.8
欧元区	-0.5	0.9	1.5	1.8
日 本	1.6	-0.1	1.0	1.7
印 度	6.9	7.3	7.7	8.0

注:1. 国际货币基金组织公布的世界及分类数据按照购买力平价方法进行汇总,世界银行和英国共识公司按汇率法进行汇总。2. 印度数据指财政年度。2013、2014 年度数据为印度官方大幅上修后数据,而 2015 年及 2016 年数据系参照官方修订后数据的预测结果。3. 各经济体 2013、2014 年数据已据其官方发布结果作了调整。

表 2 世界贸易量增长率(上年=100)

单位:%				
	2013 年	2014 年	2015 年 预测值	2016 年 预测值
世 界	3.5	3.2	4.1	4.4
进口				
发达国家	2.1	3.3	4.5	4.5
发展中国家	5.2	3.4	3.6	4.7
出口				
发达国家	3.1	3.3	3.2	4.1
发展中国家	4.6	3.4	5.3	5.7

注:包括货物和服务。出口数据为 2015 年 4 月份预测数据。
资料来源:国际货币基金组织 2015 年 7 月预测。

表 3 消费者价格涨跌率(上年=100)

单位:%				
	2013 年	2014 年	2015 年 预测值	2016 年 预测值
国际货币基金组织(2015 年 7 月)				
发达国家	1.4	1.4	0.0	1.2
发展中国家	5.9	5.1	5.5	4.8
英国共识公司(2015 年 7 月)				
世 界	2.8	3.0	2.6	3.1
美 国	1.5	1.6	0.2	2.2
欧元区	1.4	0.4	0.2	1.3
日 本	0.4	2.7	0.8	1.1
印 度	9.5	6.0	5.4	5.6

注:1. 印度来源于英国共识公司的数据指财政年度。2. 各经济体 2013、2014 年数据已据其官方发布结果作了调整。

表 4 消费者价格同比上涨率

		单位:%		
年份	月份	世 界	发达国家	发展中国家
2014 年		3.6	1.7	7.8
	6 月	3.8	1.9	7.6
	7 月	3.8	1.8	7.9
	8 月	3.8	1.7	7.9
	9 月	3.7	1.7	7.8
	10 月	3.7	1.7	7.7
	11 月	3.5	1.5	7.7
	12 月	3.5	1.2	8.1
2015 年	1 月	3.1	0.9	7.6
	2 月	3.2	1.0	7.8
	3 月	3.3	1.1	7.8
	4 月	3.1	0.8	7.7
	5 月	3.1	1.0	7.5
	6 月	3.1	1.0	7.3

资料来源:世界银行数据库。

表 5 工业生产

		单位:%					
年份	月份	工业生产指数 同比增长率(%)			JP 摩根全球制造业 采购经理人指数		
		世界	发达 国家	发展中 国家	全球 PMI	产出 指数	新订单 指数
2014 年		3.2	2.7	5.2			
	6 月	3.2	2.1	5.3	52.6	54.0	54.1
	7 月	3.1	2.5	5.1	52.4	53.8	53.9
	8 月	2.5	1.2	4.8	52.5	53.7	53.8
	9 月	3.1	1.6	5.8	52.2	53.2	52.9
	10 月	3.1	1.8	5.0	52.2	53.0	52.8
	11 月	3.1	1.4	5.0	51.8	52.3	52.3
	12 月	3.7	2.0	5.1	51.5	52.0	52.0
2015 年	1 月	2.5	1.8	4.1	51.7	52.9	52.3
	2 月	2.5	1.4	4.2	51.9	53.2	52.3
	3 月	2.5	1.5	4.0	51.8	53.3	52.2
	4 月	2.5	1.0	3.7	51.0	51.7	51.0
	5 月	2.5	0.8	4.0	51.3	51.9	51.5
	6 月				51.0	51.3	51.3

注:1. 工业生产指数同比增长率为经季节调整的数据。2. 采购经理人指数超过 50 预示着经济扩张期。
资料来源:世界银行数据库、美国供应管理协会。

二、美国经济

表 6 国内生产总值及其构成增长率(环比)

		单位:%		
年度	季度	国内生产总值	个人消费	政府支出
2013 年		2.2	2.4	-2.0
	1 季度	2.7	3.6	-3.9
	2 季度	1.8	1.8	0.2
	3 季度	4.5	2.0	0.2
	4 季度	3.5	3.7	-3.8
2014 年		2.4	2.5	-0.2
	1 季度	-2.1	1.2	-0.8
	2 季度	4.6	2.5	1.7
	3 季度	5.0	3.2	4.4
	4 季度	2.2	4.4	-1.9
2015 年				
	1 季度	-0.2	2.1	-0.6

表 7 国内生产总值及其构成增长率(环比)

		单位:%		
年度	季度	私人固定资本形成	出 口	进 口
2013 年		4.7	3.0	1.1
	1 季度	2.7	-0.8	-0.3
	2 季度	4.9	6.3	8.5
	3 季度	6.6	5.1	0.6
	4 季度	6.3	10.0	1.3
2014 年		5.3	3.2	4.0
	1 季度	0.2	-9.2	2.2
	2 季度	9.5	11.1	11.3
	3 季度	7.7	4.5	-0.9
	4 季度	4.5	4.5	10.4
2015 年				
	1 季度	-0.3	-5.9	7.1

注:季度数据按季节因素调整、折年率计算(表 6、表 7)。
资料来源:美国商务部经济分析局(表 6、表 7)。

表 8 国内生产总值及其构成增长率(同比)

		单位:%		
年度	季度	国内生产总值	个人消费	政府支出
2013 年		2.2	2.4	-2.0
	1 季度	1.7	2.2	-2.0
	2 季度	1.8	2.3	-1.8
	3 季度	2.3	2.3	-2.4
	4 季度	3.1	2.8	-1.9
2014 年		2.4	2.5	-0.2
	1 季度	1.9	2.2	-1.1
	2 季度	2.6	2.4	-0.7
	3 季度	2.7	2.7	0.3
	4 季度	2.4	2.9	0.8
2015 年				
	1 季度	2.9	3.1	0.9

年度	季度	私人固定资本形成	出 口	进 口
2013 年		4.7	3.0	1.1
	1 季度	4.2	1.9	-0.1
	2 季度	4.3	2.2	1.0
	3 季度	5.2	3.0	1.2
	4 季度	5.1	5.1	2.5
2014 年		5.3	3.2	4.0
	1 季度	4.5	2.8	3.1
	2 季度	5.6	3.9	3.8
	3 季度	5.9	3.8	3.4
	4 季度	5.4	2.4	5.6
2015 年				
	1 季度	5.3	3.4	6.8

年份	出口额	环比 增长 %	同比 增长 %	进口额	环比 增长 %	同比 增长 %	出口额 减进 口额
2014 年	23432.1		2.8	28515.3		3.4	-5083.2
5 月	1972.7	1.2	5.2	2393.4	0.0	3.5	-420.7
6 月	1955.8	-0.9	3.1	2379.5	-0.6	4.7	-423.7
7 月	1969.1	0.7	4.0	2383.2	0.2	4.1	-414.1
8 月	1973.0	0.2	3.8	2385.8	0.1	3.7	-412.8
9 月	1950.5	-1.1	2.6	2382.4	-0.1	2.5	-431.9
10 月	1977.6	1.4	2.2	2405.1	1.0	3.0	-427.5
11 月	1962.0	-0.8	0.6	2362.2	-1.8	2.3	-400.2
12 月	1949.8	-0.6	1.0	2405.2	1.8	4.4	-455.5
2015 年							
1 月	1895.0	-2.8	-1.8	2319.4	-3.6	-0.2	-424.5
2 月	1867.7	-1.4	-1.4	2240.1	-3.4	-3.6	-372.5

表 10 劳动力市场						单位:%	
年份	月份	劳动生产率 增长率		失业 率	非农雇员 人数环比 增加 (万人)		
		环比 折年率	同比				
2014 年			0.8	6.2	264.9		
	6 月	2.9	1.1	6.1	28.6		
	7 月			6.2	24.9		
	8 月			6.1	21.3		
	9 月	3.9	1.2	5.9	25.0		
	10 月			5.7	22.1		
	11 月			5.8	42.3		
2015 年	12 月	-2.2	-0.1	5.6	32.9		
	1 月			5.7	20.1		
	2 月			5.5	26.6		
	3 月	-3.1	0.3	5.5	11.9		
	4 月			5.4	18.7		
	5 月			5.5	25.4		
	6 月			5.3	22.3		
注:除年度数据以外,劳动生产率增长率为该月份所在季度的增长率。							
资料来源:美国劳工统计局。							

表 12 外国直接投资				
单位:亿美元				
年份	季度	流 入	流 出	流入减流出
2013 年		2115.0	3079.3	-964.3
	1 季度	379.4	801.2	-421.8
	2 季度	612.1	1028.7	-416.6
	3 季度	531.4	893.5	-362.1
	4 季度	592.1	355.9	236.2
2014 年		1066.1	3165.5	-2099.4
	1 季度	-1034.7	577.7	-1612.3
	2 季度	653.2	771.3	-118.2
	3 季度	955.9	969.7	-13.7
	4 季度	491.7	846.8	-355.1
2015 年				
	1 季度	1921.6	825.1	1096.5

三、欧元区经济

表 13 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%				
年度	季度	国内生产总值	个人消费支出	政府消费支出
2013 年		- 0. 5	- 0. 7	0. 2
	1 季度	- 0. 2	- 0. 2	0. 2
	2 季度	0. 3	0. 2	0. 0
	3 季度	0. 1	0. 2	0. 3
	4 季度	0. 3	0. 1	- 0. 3
2014 年		0. 9	1. 0	0. 7
	1 季度	0. 3	0. 2	0. 2
	2 季度	0. 1	0. 2	0. 2
	3 季度	0. 2	0. 5	0. 2
	4 季度	0. 3	0. 4	0. 2
2015 年				
	1 季度	0. 4	0. 5	0. 6

表 14 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%				
年度	季度	固定资本形成	出 口	进 口
2013 年		- 3. 0	1. 3	0. 1
	1 季度	- 1. 6	- 0. 8	- 0. 8
	2 季度	0. 1	2. 3	1. 6
	3 季度	0. 5	0. 1	1. 1
	4 季度	1. 0	1. 4	0. 7
2014 年		0. 9	3. 7	3. 8
	1 季度	0. 4	0. 4	0. 6
	2 季度	- 0. 5	1. 3	1. 3
	3 季度	0. 0	1. 5	1. 7
	4 季度	0. 4	0. 8	0. 4
2015 年				
	1 季度	0. 8	0. 6	1. 2

资料来源:欧盟统计局数据库(表 13、表 14)。

表 15 劳动力市场

单位:%				
年份	月份	劳动生产率增长率		失业率
		环比	同比	
2014 年				
			0. 02	11. 6
	5 月			11. 6
	6 月	- 0. 3	0. 23	49. 0
	7 月			11. 6
	8 月			11. 5
	9 月	- 0. 06	0. 08	35. 0
	10 月			11. 5
	11 月			11. 5
	12 月	0. 2	- 0. 01	19. 7
				11. 4
2015 年				
	1 月			11. 2
	2 月			11. 3
	3 月	0. 2	0. 21	22. 3
	4 月			11. 1
	5 月			11. 1

注:除年度数据以外,劳动生产率增长率为该月份所在季度增长率;就业人数为该月份所在季度的环比变化。

资料来源:欧洲央行统计月报、欧盟统计局数据库。

表 16 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%				
年度	季度	国内生产总值	私人消费支出	政府消费支出
2013 年		- 0. 5	- 0. 7	0. 2
	1 季度	- 1. 2	- 1. 4	- 0. 2
	2 季度	- 0. 6	- 0. 7	0. 0
	3 季度	- 0. 3	- 0. 4	0. 6
	4 季度	0. 5	0. 2	0. 2
2014 年		0. 9	1. 0	0. 7
	1 季度	1. 1	0. 6	0. 6
	2 季度	0. 8	0. 8	0. 6
	3 季度	0. 8	1. 1	0. 7
	4 季度	0. 9	1. 4	0. 8
2015 年				
	1 季度	1. 0	1. 7	1. 1

表 17 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%				
年度	季度	固定资本形成	出 口	进 口
2013 年		- 3. 0	1. 3	0. 1
	1 季度	- 5. 2	0. 2	- 1. 7
	2 季度	- 3. 4	1. 6	0. 0
	3 季度	- 2. 4	1. 0	0. 9
	4 季度	0. 0	3. 0	2. 6
2014 年		0. 9	3. 7	3. 8
	1 季度	2. 3	3. 6	3. 7
	2 季度	0. 9	3. 1	3. 7
	3 季度	0. 1	4. 0	3. 9
	4 季度	0. 1	4. 1	4. 0
2015 年				
	1 季度	0. 8	4. 2	5. 1

资料来源:欧盟统计局数据库(表 16、表 17)。

表 18 进出口贸易

单位:亿欧元							
年份		环比	同比		环比	同比	出口额
	出口额	增长	增长	进口额	增长	增长	减进
月份		%	%		%	%	口额
2014 年							
	19391		2. 3	17415		0. 1	1976
	5 月	1612	1. 0	0. 3	1460	0. 9	0. 2
	6 月	1603	- 0. 6	3. 2	1470	0. 7	3. 2
	7 月	1611	0. 5	2. 9	1477	0. 5	0. 9
	8 月	1593	- 1. 1	- 3. 2	1443	- 2. 3	- 4. 0
	9 月	1658	4. 1	8. 6	1476	2. 3	4. 1
	10 月	1659	0. 1	4. 3	1463	- 0. 8	0. 1
	11 月	1668	0. 5	1. 1	1461	- 0. 2	- 1. 6
	12 月	1657	- 0. 6	8. 5	1431	- 2. 0	1. 8
							226
2015 年							
	1 月	1638	- 1. 1	- 0. 7	1425	- 0. 5	- 5. 9
	2 月	1685	2. 9	4. 3	1459	2. 4	- 0. 1
	3 月	1715	1. 8	11. 0	1518	4. 1	7. 7
	4 月	1733	1. 0	8. 6	1493	- 1. 6	3. 0
	5 月	1706	- 1. 5	2. 7	1494	0. 0	0. 1

注:欧元区绝对数指欧元区现有范围,即 19 个成员国。贸易额不包括欧元区各成员国相互之间的贸易额,为经季节调整后的数据。

资料来源:欧盟统计局数据库。

表 19 外国直接投资				
单位:亿欧元				
年度	月度	流 入	流 出	流入减流出
2014 年		60	642.7	-581.4
	5 月	258	151.5	106.5
	6 月	94	15.2	78.8
	7 月	15	34.1	-18.7
	8 月	150	60.0	90.0
	9 月	111	410.0	-299.0
	10 月	116	107.0	10.0
	11 月	-115	170.0	-285.0
	12 月	-205	-372.0	167.0
2015 年	1 月	77	136.0	-59.0
	2 月	331	348.0	-17.0
	3 月	234	-214.0	448.0
	4 月	287	163.0	124.0
	5 月	-3	260.0	-263.0

注:欧元区绝对数指欧元区现有范围,即 19 个成员国。欧元区外国直接投资额不包括欧元区各成员国相互之间的直接投资额。

资料来源:欧洲央行统计月报。

四、日本经济

表 20 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	民间最终消费支出	政府最终消费支出
2013 年		1.6	2.1	1.9
	1 季度	1.3	1.2	0.9
	2 季度	0.7	0.9	0.6
	3 季度	0.5	0.3	-0.1
	4 季度	-0.2	-0.2	0.0
2014 年		-0.1	-1.3	0.2
	1 季度	1.1	2.1	-0.3
	2 季度	-1.7	-5.1	0.3
	3 季度	-0.5	0.4	0.2
	4 季度	0.3	0.4	0.3
2015 年	1 季度	1.0	0.4	0.1

表 21 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成总额	出 口	进 口
2013 年		3.2	1.2	3.1
	1 季度	0.2	4.0	1.1
	2 季度	2.5	3.0	2.4
	3 季度	2.3	-0.4	1.8
	4 季度	1.4	0.1	3.1
2014 年		2.6	8.4	7.4
	1 季度	3.3	6.1	6.6
	2 季度	-4.5	0.0	-5.2
	3 季度	-0.5	1.6	1.1
	4 季度	0.1	3.2	1.4
2015 年	1 季度	1.6	2.4	2.9

表 22 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	民间最终消费支出	政府最终消费支出
2013 年		1.6	2.1	1.9
	1 季度	0.4	1.9	1.5
	2 季度	1.4	1.9	2.6
	3 季度	2.2	2.3	2.0
	4 季度	2.3	2.3	1.5
2014 年		-0.1	-1.3	0.2
	1 季度	2.4	3.4	0.2
	2 季度	-0.4	-2.9	0.0
	3 季度	-1.4	-3.0	0.3
	4 季度	-1.0	-2.4	0.5
2015 年	1 季度	-0.9	-4.1	0.8

表 23 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成总额	出 口	进 口
2013 年		3.2	1.2	3.1
	1 季度	-0.3	-3.7	0.0
	2 季度	1.4	-0.6	0.5
	3 季度	4.7	2.6	2.9
	4 季度	7.2	6.8	8.9
2014 年		2.6	8.4	7.4
	1 季度	9.9	9.1	14.8
	2 季度	2.1	5.7	6.0
	3 季度	-0.6	7.7	5.2
	4 季度	-1.7	11.3	3.8
2015 年	1 季度	-3.1	7.4	0.0

资料来源:日本内阁府(表 20~表 23)。

表 24 劳动力市场

单位:%

年度	月份	劳动生产率同比增长率	新增就业与申请就业人数之比	失业率
2014 年		1.8	1.66	3.6
	5 月	1.0	1.64	3.6
	6 月	3.0	1.65	3.7
	7 月	-1.6	1.66	3.7
	8 月	-1.3	1.65	3.5
	9 月	1.4	1.68	3.6
	10 月	-1.6	1.69	3.5
	11 月	-1.6	1.69	3.5
	12 月	1.2	1.77	3.4
2015 年	1 月	-2.7	1.77	3.6
	2 月	-2.2	1.63	3.5
	3 月	-3.2	1.72	3.4
	4 月	-2.5	1.77	3.3
	5 月		1.78	3.3

资料来源:日本统计局和日本央行统计月报。

表 25 进出口贸易

单位:亿日元

年份	出口额	环比 增长 %	同比 增长 %	进口额	环比 增长 %	同比 增长 %	出口额 减进 口额
月份							
2014 年	731052		4.8	858865		5.7	-127813
6 月	59204	1.6	-1.9	69973	4.6	8.5	-10769
7 月	60299	1.8	3.9	70378	0.6	2.4	-10080
8 月	60468	0.3	-1.3	69739	-0.9	-1.4	-9271
9 月	62437	3.3	6.9	73027	4.7	6.2	-10590
10 月	63873	2.3	9.6	72080	-1.3	3.1	-8207
11 月	64388	0.8	4.9	72286	0.3	-1.7	-7898
12 月	65623	1.9	12.9	71493	-1.1	1.9	-5869
2015 年							
1 月	67167	2.4	17.0	70159	-1.9	-9.0	-2993
2 月	62283	-7.3	2.4	68082	-3.0	-3.6	-5799
3 月	64581	3.7	8.5	64817	-4.8	-14.5	-236
4 月	63298	-2.0	8.0	65877	1.6	-4.2	-2579
5 月	61457	-2.9	2.4	63009	-4.4	-8.7	-1552
6 月	64160	4.4	9.5	66677	5.8	-2.9	-2517

注:月度贸易额为季节调整后数据。

资料来源:日本财务省。

表 26 外国直接投资

单位:亿日元

年份	月份	流 入	流 出	流入减流出
2014 年		9548	127682	-118134
	5 月	480	7493	-7013
	6 月	2528	7027	-4499
	7 月	-818	8165	-8983
	8 月	122	6334	-6212
	9 月	2939	6944	-4005
	10 月	-1351	16368	-17719
	11 月	397	15074	-14677
	12 月	2932	13443	-10511
2015 年				
	1 月	-650	12385	-13035
	2 月	1163	13941	-12778
	3 月	2968	10774	-7806
	4 月	-826	10023	-10849
	5 月	927	20757	-19830

资料来源:日本财务省。

五、其他主要国家和地区经济

表 27 国内生产总值增长率(同比)

单位:%

年度	季度	加拿大	英国	南非	巴西	印度	俄罗斯
2013 年		2.0	1.7	2.2	2.7	6.9	1.3
	1 季度	3.2	0.8	1.8	2.8		0.8
	2 季度	2.0	1.7	2.2	3.9	7.0	1.2
	3 季度	2.7	1.6	1.8	2.4	7.5	1.3
	4 季度	2.9	2.4	2.9	2.1	6.4	2.1
2014 年		2.4	2.8	1.5	0.1	7.3	0.6
	1 季度	1.0	2.7	1.9	2.7	6.7	0.6
	2 季度	3.8	2.9	1.3	-1.2	6.7	0.7
	3 季度	3.2	2.8	1.6	-0.6	8.4	0.9
	4 季度	2.2	3.0	1.3	-0.3	6.6	0.4
2015 年							
	1 季度	-0.6	2.4	2.1	-1.6	7.5	-2.2

注:印度年度 GDP 增长率为财年增长率。

表 28 国内生产总值增长率(同比)

单位:%

年度	季度	韩国	墨西哥	中国 香港	中国 台湾	马来 西亚	印度尼 西亚
2013 年		2.9	1.4	2.9	2.2	4.7	5.6
	1 季度	2.1	1.0	2.9	1.4	4.2	5.6
	2 季度	2.7	1.8	3.0	2.6	4.5	5.6
	3 季度	3.2	1.6	3.0	1.5	5.0	5.5
	4 季度	3.4	1.1	2.9	3.4	5.1	5.6
2014 年		3.3	2.1	2.3	3.7	6.0	5.0
	1 季度	3.9	2.0	2.6	3.4	6.2	5.2
	2 季度	3.4	1.6	1.8	3.9	6.5	5.1
	3 季度	3.3	2.2	2.7	4.3	5.6	4.9
	4 季度	2.7	2.6	2.2	3.3	5.8	5.0
2015 年							
	1 季度	2.4	2.5	2.1	3.4	5.6	4.7
	2 季度	2.2					

资料来源:各经济体官方统计网站。

表 29 失业率

单位:%

年份	月份	加拿大	英国	巴西	俄罗斯	南非
2014 年		6.9	6.2	4.8	5.2	25.1
	6 月	7.0	6.4	4.8	4.9	25.5
	7 月	7.0	6.2	4.9	4.9	
	8 月	7.0	6.0	5.0	4.8	
	9 月	6.9	6.0	4.9	4.9	25.4
	10 月	6.6	6.0	4.7	5.1	
	11 月	6.7	5.8	4.8	5.2	
	12 月	6.7	5.7	4.3	5.3	24.3
2015 年						
	1 月	6.6	5.7	5.3	5.5	
	2 月	6.8	5.6	5.9	5.8	
	3 月	6.8	5.5	6.2	5.9	26.4
	4 月	6.8	5.5	6.4	5.8	
	5 月	6.8	5.6	6.7	5.6	
	6 月	6.8		6.9	5.3	

表 30 失业率

单位:%

年份	月份	韩国	墨西哥	中国香港	中国台湾	马来西亚
2014 年		3.5	4.5	3.3	4.0	2.9
	6 月	3.6	4.8	3.2	4.0	2.8
	7 月	3.4	5.5	3.3	4.0	2.8
	8 月	3.5	5.2	3.3	3.9	2.7
	9 月	3.5	5.1	3.3	3.9	2.7
	10 月	3.5	4.8	3.3	3.9	2.7
	11 月	3.4	4.5	3.3	3.9	2.7
	12 月	3.5	3.8	3.3	3.8	3.0
2015 年						
	1 月	3.4	4.5	3.3	3.8	3.0
	2 月	3.9	4.3	3.3	3.7	3.2
	3 月	3.7	3.9	3.3	3.8	3.0
	4 月	3.7	4.3	3.2	3.8	3.0
	5 月	3.9	4.5	3.2	3.8	3.1
	6 月	3.9	4.4	3.2	3.8	

注:1. 英国和中国香港月度数据为截至当月的 3 个月移动平均失业率。2. 加拿大、英国、韩国和中国香港为经季节因素调整后的失业率。

资料来源:各经济体官方统计网站。

表 31 进出口贸易							表 34 进出口贸易						
单位:亿美元							单位:亿美元						
年份 月份	加 拿 大			英 国			年份 月份	韩 国			墨西哥		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口		出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2014 年	4746.3	4625.4	120.9	5047.3	6839.7	-1792.4	2014 年	5726.6	5255.1	471.5	3971.3	4115.8	-144.5
6 月	415.4	402.8	12.5	416.4	578.5	-162.0	6 月	478.3	424.8	53.6	334.7	340.0	-5.3
7 月	397.9	384.7	13.1	425.9	648.7	-222.8	7 月	482.1	458.6	23.4	337.1	357.0	-19.9
8 月	394.4	398.6	-4.2	350.5	535.1	-184.6	8 月	461.1	427.9	33.2	333.6	354.8	-21.2
9 月	417.2	398.6	18.6	425.9	592.2	-166.3	9 月	474.5	441.9	32.6	342.6	346.7	-4.1
10 月	417.6	416.1	1.4	437.5	594.5	-157.1	10 月	516.3	441.0	75.3	368.8	379.9	-11.2
11 月	374.1	371.3	2.8	448.2	535.9	-87.7	11 月	466.1	413.4	52.6	323.6	343.5	-19.9
12 月	394.6	365.9	28.7	390.6	537.8	-147.3	12 月	494.6	439.1	55.5	341.4	338.6	2.8
2015 年							2015 年						
1 月	348.0	332.0	16.0	346.1	509.0	-163.0	1 月	451.2	395.0	56.2	265.5	298.2	-32.6
2 月	318.2	322.7	-4.5	346.0	525.6	-179.6	2 月	414.8	338.2	76.6	297.2	291.2	5.9
3 月	359.3	376.9	-17.7	417.1	543.5	-126.4	3 月	468.6	384.8	83.8	341.3	336.6	4.7
4 月	337.4	367.4	-30.0	385.3	494.2	-108.9	4 月	462.5	377.1	85.3	329.5	330.4	-0.9
5 月	336.9	365.3	-28.4	395.2	502.6	-107.5	5 月	423.7	360.7	63.0	313.4	323.6	-10.2
							6 月	469.5	367.0	102.4	338.4	345.9	-7.5
注:加拿大和英国数据经过季节因素调整。							表 35 进出口贸易						
单位:亿美元							单位:亿美元						
年份 月份	南 非			巴 西			年份 月份	中国香港			中国台湾		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口		出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2014 年	910.5	998.9	-88.4	1350.4	1341.9	8.5	2014 年	5241.3	6007.7	-766.3	3138.4	2742.3	396.1
6 月	75.4	75.4	0.0	204.7	181.0	23.7	6 月	426.6	486.5	-59.9	267.9	249.2	18.8
7 月	79.9	86.2	-6.3	230.2	214.5	15.7	7 月	442.9	494.9	-52.0	267.5	241.6	25.9
8 月	71.9	87.8	-15.8	204.6	193.0	11.6	8 月	442.1	478.3	-36.2	280.9	240.0	40.9
9 月	82.0	85.3	-3.3	196.2	205.6	-9.4	9 月	471.3	527.2	-56.0	264.3	229.3	35.0
10 月	79.8	99.7	-19.9	183.3	195.1	-11.8	10 月	477.4	534.0	-56.6	269.0	222.8	46.2
11 月	75.8	80.5	-4.7	156.5	180.7	-24.3	11 月	484.8	545.2	-60.3	266.8	224.6	42.2
12 月	76.1	70.3	5.8	174.9	172.0	2.9	12 月	455.0	537.0	-82.0	256.5	212.0	44.5
2015 年							2015 年						
1 月	57.8	78.9	-21.1	137.0	168.8	-31.7	1 月	438.0	484.2	-46.2	251.2	203.2	48.0
2 月	65.9	73.7	-7.8	120.9	149.3	-28.4	2 月	327.8	380.1	-52.2	198.6	153.0	45.6
3 月	75.3	75.3	0.0	169.8	165.2	4.6	3 月	416.2	470.8	-54.6	252.7	212.0	40.7
4 月	70.8	72.0	-1.2	151.6	146.7	4.9	4 月	401.4	457.1	-55.8	234.9	187.3	47.6
5 月	74.3	70.1	4.2	167.7	140.1	27.6	5 月	408.5	444.4	-35.9	256.3	202.1	54.2
6 月				196.3	151.0	45.3	6 月	407.4	465.6	-58.2	230.7	208.9	21.8
表 33 进出口贸易							表 36 进出口贸易						
单位:亿美元							单位:亿美元						
年份 月份	印 度			俄罗斯			年份 月份	马来西亚			印度尼西亚		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口		出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2014 年	3172.4	4604.8	-1432.4	4977.6	3080.3	1897.4	2014 年	2341.4	2088.7	252.7	1762.9	1781.8	-18.9
6 月	261.4	384.9	-123.5	407.0	267.5	139.5	6 月	190.2	177.5	12.8	154.1	157.0	-2.9
7 月	267.9	401.4	-133.5	462.1	292.0	170.1	7 月	191.9	180.5	11.4	141.2	140.8	0.4
8 月	264.9	375.1	-110.2	414.5	252.8	161.7	8 月	201.0	188.8	12.2	144.8	147.9	-3.1
9 月	282.1	430.1	-148.0	380.8	260.0	120.9	9 月	200.5	171.5	29.0	152.8	155.5	-2.7
10 月	255.3	393.5	-138.2	415.4	268.3	147.1	10 月	199.0	195.5	3.5	153.5	153.3	0.2
11 月	256.1	424.3	-168.2	367.6	230.9	136.6	11 月	190.6	157.3	33.3	136.2	140.4	-4.3
12 月	260.2	347.3	-87.1	383.8	244.9	139.0	12 月	194.5	168.0	26.5	146.2	144.4	1.9
2015 年							2015 年						
1 月	238.8	322.1	-83.2	278.3	125.0	153.3	1 月	177.5	152.5	25.0	133.6	126.1	7.4
2 月	215.5	383.9	-168.5	293.0	156.3	136.7	2 月	148.0	135.3	12.7	121.7	115.1	6.6
3 月	239.5	337.4	-97.9	327.5	173.1	154.3	3 月	180.6	159.3	21.3	136.3	126.1	10.3
4 月	220.5	330.5	-109.9	314.7	164.3	150.4	4 月	166.1	147.2	18.9	130.8	126.3	4.6
5 月	223.5	327.5	-104.1	309.1	156.0	153.1	5 月	167.8	152.5	15.3	126.9	116.1	10.8
6 月	222.9	331.2	-108.3				6 月				134.4	129.6	4.8
							资料来源:各经济体官方统计网站(表 27~表 36)。						

六、三大经济体指标对比图

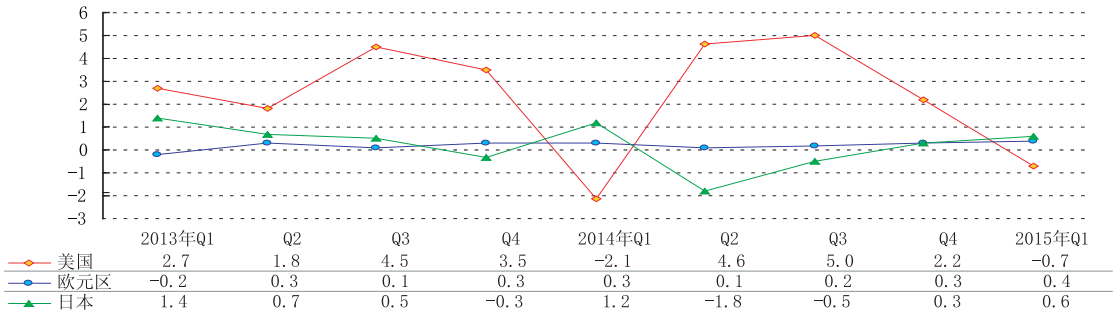


图 1 三大经济体 GDP 环比增长率 (%)

注:美国为环比折年率增长率。

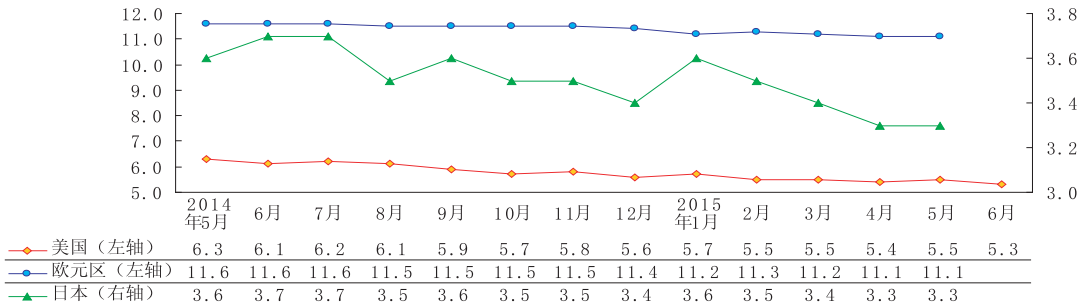


图 2 三大经济体失业率变动 (%)

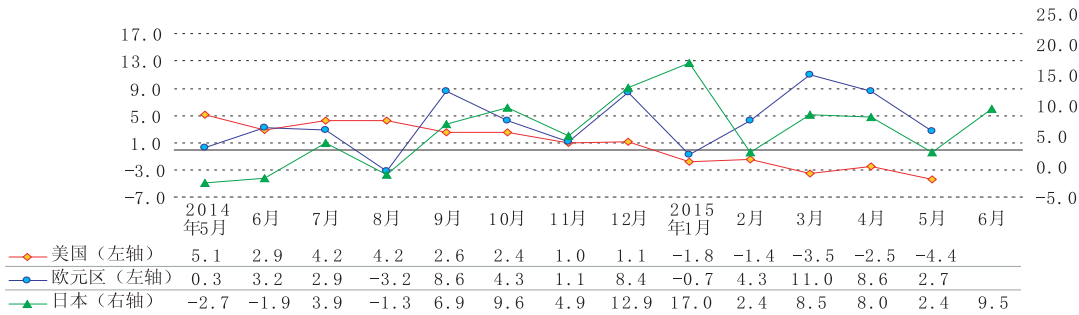


图 3 三大经济体出口额同比增长率 (%)

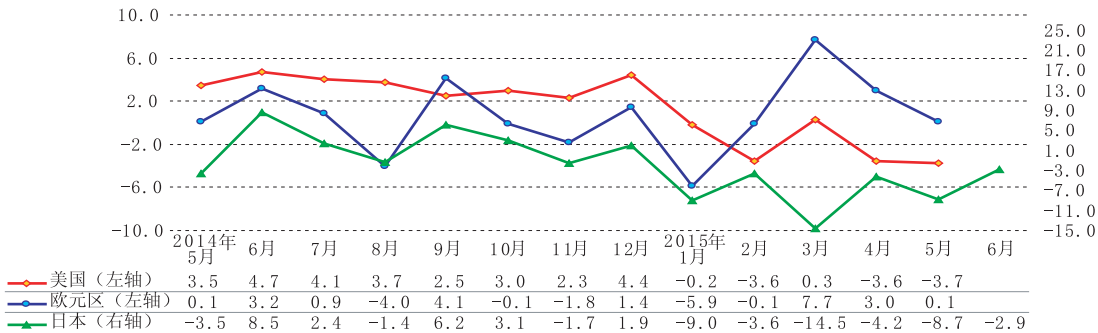


图 4 三大经济体进口额同比增长率 (%)

数据来源:各经济体官方统计网站(图 1~图 4)。

责任编辑:陈璇璇

ABSTRACTS

(1) Understanding and Thinking about the New Normal of the Economy *Han Yongwen*

Recognizing the new normal, adapting to the new normal, and leading the new normal, is the large logic of China's economic development in the current and future periods. This paper deeply analyzes the risks, challenges and opportunities of China's new normal economic development. This paper holds that the new normal must be comprehended accurately and economic development should be advanced through reform and innovation to a high-end level.

(2) Attaching Great Importance to Deal with the Economic Downward Pressure

Zheng Xinli

In order to solve the current economic downturn and sluggish growth problems and achieve the target on steady growth, we must, starting from expanding domestic demand, appropriately crack the problem of insufficient demand. Strong measures should be taken to overcome the inertia of economic downturn, and monetary growth speed should be kept at a rate higher than under normal circumstances; it's a correct move to implement moderate monetary policy through the reduction of interest rates and RRR for the sake of steady growth, structuring adjustment and anti-risk. Focus on the rural reform according to principles of the three rights division among ownership, contracting, and management is the fundamental path to achieve steady growth, and farmers should be allowed to mortgage, guarantee, transfer contracted land management rights, and develop the land-scale, professional, modern management, so as to increase agricultural productivity.

(3) Increasing the Economic Strategic Depth to Enhance China's Anti-impact Toughness

Huang Zhiling

Further study of economic strategic depth can make full use of the actual and potential strategic depth, which can not only enhance the toughness of economy against external malicious impact, but also help economic development get out of the trouble and eliminate the potential risks, and then enter a new cycle of growth. Historical experience shows that where there is no economic depth, there is no economic security. In recent years, with the expansion of the international economic and trade activities, China's economic strategy has not been expanded, and even has been squeezed. With the continuous rise of the Chinese economy, contradictions between the world's major economies are inevitable. China should not only have normal psychological preparation to cope with the daily economic contradictions and frictions, but also advance research and prepare to deal with extreme external shocks, construct the strategic depth to ensure the economic security as soon as possible.

(4)On Deepening All—round Pension Reform

Tian Xueyuan

At present, the comprehensive top – level design is the main orientation and focus of pension reform. A comprehensive pension system and mechanism should be constructed on the basis of clarifying the historic, current and future’s evolution of Chinese – style pension, clarifying the institutions and mechanisms of old – age security, pension insurance, and pension system. The core task is to deepen all – round pension reform, and establish a national unified, fair and sustainable pension insurance system.

(5)Improving China’s Social Governance System to Realize the Green Transformation of Economic Growth Pattern through Environmental Protection forces

Yang Zhaoifei

At present, the work of transforming the economic growth pattern and environmental protection in China has made positive progress. However, environmental situation is still grim. The current environmental regulation system has not adapted to the environmental situation. We must proceed from the perspective of modern governance system, clarify the idea of environmental supervision and re – build environmental regulation system, achieve economic transformation through environmental supervision and management. We need a radical reform of the system to improve the ability of social governance, including transforming the government’s functions, streamlining administration and instituting decentralization, administering by law, strengthening the reform of environmental protection, reforming environmental supervision system, putting market into a decisive play in resources allocation, increasing the technology upgrade to promote pollution source management, cultivating social organizations with positive energy, referencing widely the experience of international environmental governance, and so on. However, at present, raising the awareness and changing ideas is the most important thing.

(6)The Basic Ideas of Promoting the Eastern Region to Take the Lead in the Transitional development

Xiao Jincheng, Huang Zhengxue

The eastern region plays an important role in the national economic development. With China’s economy coming into the new normal, the transitional development becomes the main melody of China’s economy. This article, starting from the significance of the eastern region taking the lead in the transitional development, clarifies the ideas to promote the eastern region to take the lead in the transitional development; then analyzes the key tasks of the transitional development in the four areas of the economy, society, government and ecology; finally, puts forward suggestions to promote the eastern region to take the lead in the transitional development.

(7)Constructing the Eco—economy Belt on Huaihe River and Promoting the Whole Basin to Realize the Well—off Target

Wang Fuqiang

The Huaihe river basin is the development depression of middle and east China. The Huaihe river basin needs to get rid of poverty and keep pace with the whole nation to realize the well – off target. The innovative development concept is a must to stipulate the strategic planning to bring the pollution under permanent control and promote the development of ecological

economy. Through the implementation of the planning, Huaihe river can be built as a new golden passage to sea, and Huaihe river basin will appear a new economic form, as the coordination development demonstration area in Eastern and central China, the new growth pole of Chinese economy, and the key strategic support of expanding domestic demand. The eco – economy belt on Huaihe river is expected to become a major project of building a well – off society in an all – round way and constructing the beautiful China. The article focuses on thinking, layout, implementation approaches, institutional guarantee and policy Suggestions of Huaihe river eco – economy belt.

(8) International Comparison of Internet Finance Regulatory Policy Development and the Enlightenment to China

Li Yongjian

The essence of the Internet finance is to take the advantage of the Internet in information collection, processing, analysis, and other aspects, to lower financial participation threshold, expand financial services, and further enhance the financial service’s efficiency and quality. The financial leading countries, such as America and Britain, have brought the Internet finance into formal regulatory system, and gradually improved the Internet financial regulatory framework. This paper mainly discusses the development of the Internet financial regulatory policies in these countries, and analyses the main problems of Internet finance development. Finally, combining with the international trends of Internet finance development and the particularities of Internet finance development in China, this paper proposes to establish regulatory framework of Internet finance with Chinese characteristics.

(9) Learning Experience from Foreign Practice to Promote the Development of China’s Internet Finance

Zhang Yingqiang

In recent years, Internet finance develops rapidly in China. However, institutional construction is highly imperfect. This article introduces foreign Internet finance’s present situation and future trends, analyzes Internet finance’s experience of developed countries, and discusses China’s Internet finance’s gap with the developed countries, and enlightenment that China can learn from developed countries. Finally, this article puts forward the policy suggestions to promote the development of Internet finance in China.

Editor:Guo Zhouming

中国海外政经研究中心

中国海外政经研究中心是由中国海外控股集团与中国社会科学院地区安全研究中心共同发起设立的研究机构。中心的主要任务是就与中国海外投资环境有关的问题，包括经济、政治、安全、政策等相关问题进行调研，分析研究，提供调研和分析报告，开展合作交流，召开成果发布会、举办专题论坛，开办讲座、培训等，面向政府、企业和社会。中心发挥智库功能，就有关中国海外投资和海外资产管理等问题，向政府有关部门提供战略性和政策性研究成果和对策性建议，为企业提供投资战略和资产管理等方面的咨询，推动中国企业走出去和对海外资产进行有效管理。



联系地址：北京市王府井东街 8 号澳门中心四层（邮编 100006）
合作/咨询电话：010-58138101-302 邮箱：perc@zhwkg.com