

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
傅强恩 / John Frisbie
欧伦斯 / Stephen A. Orlins
约翰·桑顿 / John Thornton
郑永年

康睿哲 / Richard Constant
约翰·奈斯比特 / John Naisbitt
杰弗里·萨克斯 / Jeffrey Sachs
马克·乌赞 / Marc Uzan

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
陈永杰	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

• 本刊专论 •

- 抓住“一带一路”倡议新机遇加强亚洲金融合作 曾培炎(005)
- 乘势前行 锐意进取 奋力开创统计事业新局面 马建堂(008)

“中国经济年会(2014—2015)”专题

- 新常态 大逻辑 杨伟民(018)
- 加快行政审批体制改革 张晓强(022)
- “十三五”时期如何保持中国经济持续健康发展 张国宝(024)
- 经济新常态下提升生产率的重点领域 刘世锦(026)
- 大力推进人民币国际化和汇率市场化 易 纲(029)
- 当前的国际经济形势与政府的重点投资领域 刘遵义(031)
- 投资是制定“十三五”规划的关键 李 扬(033)

• 宏观经济 •

- 少关注一点速度,多关注一点转型 卢中原(036)
- 城镇化面临的突出问题和应对之道 李京文 杨正东(042)
- 推进新型城镇化的路径与政策建议 马庆斌 王萌萌(055)
- 推进土地制度改革 破解我国土地财政困境 陈 妍(066)

• 国际经济 •

- 美国全球战略的调整及影响 陈文玲 任海平(078)

国家发展改革委核心期刊

中国学术期刊网络出版总库收录期刊 中文科技期刊数据库收录期刊

中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊 博看期刊网收录期刊 中文知识网

服务贸易:中国中医药国际化发展的新模式

方 洁 李方青 许建新 方 虹(093)

• 理论前沿 •

中国特色新型智库构建:现状、问题及对策

中国国际经济交流中心课题组(107)

• 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(120)

• 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(123)

• 英文摘要(ABSTRACTS) •

(131)

“铁的新四军”红色记忆·经典美术作品展征稿通知

(134)



CONTENTS

Seize the Opportunity of the One Belt and One Road Proposal, Strengthen Financial Cooperation in Asia	<i>Zeng Peiyan</i> (005)
Continue Going forward, Forge ahead with Determination, and Strive to Make a Fresh Progress for the Statistical Work	<i>Ma Jiantang</i> (008)
Topics in the Annual Meeting of China's Economy (2014-2015)	<i>Yang Weimin, Zhang Xiaoqiang, Zhang Guobao, Liu Shijin, Yi Gang, Liu Zunyi, and Li Yang</i> (018)
Pay Less Attention on Growth Rate, Pay More Attention on Transformation	<i>Lu Zhongyuan</i> (036)
The Problems and Solutions of Urbanization in China	<i>Li Jingwen and Yang Zhengdong</i> (042)
The Way to Promoting New-Type Urbanization and Policy Suggestions	<i>Ma Qingbin and Wang Mengmeng</i> (055)
Advance the Land System Reform, Solve the Land Finance Dilemma	<i>Chen Yan</i> (066)
The Adjustments of U.S. Global Strategy and Its Impact	<i>Chen Wenling and Ren Haiping</i> (078)
Service Trade: The New Mode of Internationalization of Chinese Medicine	<i>Fang Jie, Li Fangqing, Xu Jianxin, and Fang Hong</i> (093)
Building of New-Type Think Tanks with Chinese Characteristics: Present Situation, Problems, and Countermeasures	<i>Research Team on Strengthening Studies on the Building of New-Type Think Tanks with Chinese Characteristics, CCIEE</i> (107)
Opinions of International Authoritative Institutes	(120)
Main Indicators of World Economy	(123)

抓住“一带一路”倡议新机遇 加强亚洲金融合作^{*}

曾培炎

摘要：在世界经济深度调整，亚洲各国共同寻找新的经济增长点的大背景下，中国提出“一带一路”倡议，符合区域经济一体化发展趋势。包容性发展、开放式合作，是“一带一路”倡议的本质特征。实现互联互通是“一带一路”建设的核心内容。亚洲各国发展层次不同，内需市场潜力巨大，同时亚洲拥有外汇储备大、储蓄率高、财政状况相对健康、财富基金资源丰富等有利条件，可以将金融合作作为切入点，推动和激发亚洲地区的经济发展。

关键词：“一带一路” 区域经济一体化 互联互通 金融合作

作者简介：曾培炎，中国国际经济交流中心理事长、国务院原副总理。

当今世界正处于深刻调整之中，全球在经历了国际金融危机之后，内外部需求下降，经济增长继续减速。如何抱团取暖、寻找新的经济增长点，成为亚洲各国共同面临的挑战。在这个大背景下，立足共迎挑战、共创繁荣的出发点，中国政府提出了建设“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”的倡议，也被称为“一带一路”构想。这个美

^{*} 本文为作者 2014 年 11 月 24 日在迪拜出席博鳌亚洲论坛金融合作会议开幕式致辞的主要内容。

好愿景，顺应各国加快发展、结构调整的需求，符合区域经济一体化发展的趋势，得到了国际社会及许多地区、国家的高度重视和积极响应。

包容性发展，开放式合作，是“一带一路”倡议的本质特征。所谓“包容性发展”，是指本着相互尊重、平等协作、互利共赢的原则，各国充分发挥比较优势，开辟一条不同发展水平、不同文化传统、不同资源禀赋、不同社会制度的国家间，开展平等合作、共享发展成果的有效途径。倡议致力于构建多领域合作体系，打造多层次合作格局，发展多渠道合作框架。政治上的平等互信，经济上的互利共赢，都是包容性发展的应有之义。在全球经济整体低迷不振的背景之下，建设“一带一路”将为世界提供一种全新的发展构架及合作模式。有了各国的共同参与，“一带一路”不仅是贸易通道，还将是为地区繁荣创造新机遇、激发新活力的增长通道。所谓“开放式合作”，是指“一带一路”框架下的合作完全向区内外国家开放，不预设合作条件和门槛，不排斥和针对任何第三方，中国不谋求主导，更不是为一己私利。该倡议，欢迎亚洲区域所有国家，也包括区域外欧美国家参与；不断推进地区的投资贸易自由化，反对贸易保护主义；鼓励开展各项政治、社会、人文、民族、宗教的交流，加强相互沟通理解。因此，“一带一路”也将是开放合作的共赢通道。

实现互联互通，是“一带一路”建设的核心内容。这种互联互通应当是全方位的，它既包括政府间的政策、规制、标准的协调与对接，也包括各种民间交往、人文交流的不断活跃和发展；既包括交通、能源、通信等基础设施的联通，也包括贸易、投资、金融等相互畅通和便利化的联通。连结这个广泛合作机制的纽带，就是各国在应对挑战、谋求发展方面所拥有的共同利益。而金融合作，无疑是构建这种全方位互联互通合作机制的重要环节，也是大有可为的领域。

在当前世界经济复苏势头脆弱，亚洲经济体存在经济下行风险的形势下，探讨如何深化亚洲金融合作，推动经济转型升级，促进地区经济可持续增长，比以往任何时候都更为重要和迫切。实际上，亚洲各国发展层次不同，内需市场潜力巨大，同时亚洲拥有外汇储备大、储蓄率高、财政状况相对健康、财富基金资源丰富等有利条件，完全可以将金融合作作为切入点，推动和激发亚洲地区的经济发展。

一是开展双边货币互换合作。货币互换可以减少国际贸易和投资的汇率风险，也有利于维护区域金融稳定，是亚洲各国金融合作的新方式。应当鼓励各国企业更多使用本币结算，这在能源资源、劳务合作、工程设备等方面有着巨大需求和市场。开展外汇市场货币直接交易，实现本外币汇兑直通车，减少汇率中间套算，降低汇兑成本。各经济体央行之间应当开辟和扩大货币互换规模，开发新的金融产品和服务，为商业银行和企业的融资提供保障和便利。

二是探索基金和银行合作新模式。亚洲地区的金融业各具特点。东亚国家包括中国，银行借贷比重高，直接融资比重较低；而西亚地区，融资大多以基金的形式出现。双方可以取长补短，探讨西亚的基金和东亚的银行间合作新模式。譬如，亚洲很多项目之所以难以落实，或者是因为有资本金但没有贷款，或者是因为有贷款但资本金无法落实。基金和银行的合作可以为此找到出路。

三是推动亚洲金融市场相互开放。金融开放需要更多规则和制度的整合。亚洲基金的规模庞大，但分布零散，规则标准不统一，应当进一步扩大本地区基金护照互认范围，推进亚洲资本市场互联互通，促进跨境相互投资。随着亚洲经济和金融市场的快速发展，建立符合亚洲特点的新型信用体系，已经成为亚洲各国强烈的共同需求。应当加强合作，尽快建立承担亚洲评级责任的新型评级机构，更好地体现独立性、多样性和公正性。

四是促进金融和能源的互动。能源越来越具有金融的属性。一方面，石油贸易产生大量的资金流入金融领域；另一方面，国际金融投资资金进入能源领域，对石油价格产生影响。亚洲既有能源生产大国，又有消费大国。如何消除金融对能源价格的扰动，降低供需双方共同风险，应当予以重点关注和探讨。可以探索更多使用本地区货币计价结算的能源交易方式，运用主权财富基金、金融衍生工具等稳定能源价格，采用上下游产业链相互参股或股权置换等方式对冲能源价格波动风险等等。这些都值得供需双方提出切实可行的金融创新方案。

五是积极为亚洲实体经济融资。亚洲的结构调整和转型发展，关键还是要有实体经济支撑。在此进程中，基础设施、科技创新和中小企业等方面融资需求迫切。为此，本地区的金融业应将其提供融资支撑为己任，采取包括信用担保体系、风险投资基金、公私合营（PPP）在内的各类方式和渠道，加深与产业界的合作。亚洲基础设施投资银行和丝路基金就是在此方面的一种努力，要用今天的资金换取实体经济的未来。

在世界经济进入深度调整的时期，“一带一路”倡议的提出和实施，将为亚洲乃至世界经济带来新的机遇和动力。亚洲各国可以此为契机，不断深化金融合作，发挥各自优势，优化资源配置，为亚洲的互联互通和经济发展注入新的活力。

责任编辑：李 蕊

乘势前行 锐意进取 奋力开创统计事业新局面

马建堂

摘要：在党中央国务院高度重视正确领导下，在社会各界大力支持积极配合下，统计事业近年来取得长足进步。适应新形势、新任务、新要求，统计部门深入学习贯彻党的十八大以来的路线方针政策和习近平总书记系列重要讲话精神，以提高统计能力、数据质量和政府统计公信力为中心，坚持法治立统、改革兴统、科技强统、服务塑统，全面深化统计改革，不断激发统计事业发展动力；积极利用大数据、云计算等现代信息技术，深刻变革统计生产方式；全面推进依法统计，加快建设法治统计；健全集中统一统计系统，不断提升统计软实力；全面强化统计基础和队伍建设，筑牢统计发展根基；全面推进公开透明，加快建成现代化服务型统计，为全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党、实现中华民族伟大复兴中国梦，提供坚强统计保障。

关键词：统计 改革 法治 科技 服务

作者简介：马建堂，国家统计局局长。

统计是经济社会管理和宏观调控的基础性工作，统计部门承担着全面反映国情国力状况、客观描述经济社会状态、及时监测经济社会态势、准确揭示经济社会规律的重要职责。长期以来，在党中央国务院高度重视正确领导下，在社会各界大力支持积极配合

下，统计事业取得长足进步。适应新形势、新任务、新要求，统计部门深入学习贯彻党的十八大以来的路线方针政策和习近平总书记系列重要讲话精神，深入学习贯彻李克强总理、张高丽副总理对统计工作的重要指示，积极顺应现代信息技术发展和大数据、云计算广泛应用的大势，坚持法治立统、改革兴统、科技强统、服务塑统，不断提高统计能力、数据质量和政府统计公信力，奋力打造与经济发展新常态相适应的现代化服务型统计，为全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党、实现中华民族伟大复兴中国梦，提供坚强统计保障。

一、全面深化统计改革，不断激发统计事业发展动力

近年来，统计部门紧紧围绕党和国家中心工作，完善经济核算制度，改进农业、工业、建筑业统计调查，建立服务业统计调查，实施资源环境统计，改革投资、就业、收入、价格统计，发布主要统计指标环比数据，建立起适应经济社会发展的统计调查体系。为了更好地满足经济社会发展需要，统计部门将依据党的十八大以来确定的重大战略决策和部署，进一步加大统计改革创新力度。

一是建立适应“五位一体”总布局要求的统计调查项目体系。按照党的十八大关于建设中国特色社会主义总布局要求，不断拓展统计范围，科学配置统计资源，不断优化统计调查项目设置，更加自觉反映经济建设，全面揭示社会生产、流通、消费、分配情况；更加自觉反映政治建设，系统搜集社情民意情况；更加自觉反映文化建设，系统揭示文化产业、文化生活实际；更加自觉反映社会建设，系统揭示学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居实现程度；更加自觉反映生态文明建设，系统监测推进美丽中国建设情况。通过努力，实现统计调查对“五位一体”总布局建设的全覆盖，真实反映资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务情况，全面反映经济发展、文化繁荣、居民收入、社会保障、社会进步、人民健康状况，为促进中国特色社会主义事业全面发展提供数据支撑。

二是建立促进经济发展新常态的统计指标体系。在已建成的反映提质增效转型升级统计指标体系、应对气候变化指标体系、全面建成小康社会统计监测方案以及地区发展与民生指数、创新指数等一系列全新统计指标基础上，按照认识新常态、适应新常态、引领新常态的要求，进一步完善统计指标体系，促进经济统计由以往注重总量向更加注重质量效益转变，由注重速度向更加注重结构变化转变，由注重生产要素向更加注重创新驱动转变。通过努力，更加真实地反映速度变化，不仅要更加准确地反映实实在在、没有水分的增长，而且要更加真实地反映速度换挡情况，还要更加全面地揭示经济增长质量效益情况以及是否符合经济规律、社会规律和自然规律；更加全面地揭示结构优化，

全面准确地揭示要素投入、劳动就业、民生改善以及劳动生产率、投资回报率、资源配置效率等，全面准确地揭示需求结构、产业结构、城乡结构、区域发展结构、收入分配结构等状况，特别要反映好新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展进程，以及存量调整和增量优化情况；更加有效地监测动力转换，准确揭示投资消费进出口各自规模、结构、变化和相互间重大比例关系，动态监测新型业态、新兴产业、先进制造业、小微企业等新的经济增长点，准确揭示科技、管理、市场、商业模式等创新对经济增长的支撑作用。

三是全面落实十八届三中全会确立的重大统计改革任务。积极推进国家统一的经济核算制度改革，尽快实现对全国和各地区生产总值（GDP）数据的统一核算、统一发布。加快编制全国和地方资产负债表，从存量角度摸清我国财富家底和结构状况。研究编制自然资源负债表，建立健全自然资源监测和统计体系，尽快推出土地、矿产、能源、森林、水资源等主要自然资源资产负债表。全力推进就业统计完善与改革，扩大统计范围，细化统计分组，建立全国范围的月度劳动力调查制度，适时发布调查失业率数据。认真实施全国企业创新调查，准确揭示我国企业创新的运行、布局等情况，开展地方创新指数测算。巩固城乡住户调查一体化改革成果，增加反映健康、教育、生活保障覆盖等居民福祉内容。

四是着力解决统计薄弱环节。深化固定资产投资统计改革，改革的方向是统计调查对象由投资项目转为法人单位、投资额计算方法由实物量工作法转为财务支出法。改进社会消费品零售统计，完善电子商务背景下的贸经统计方法，建立健全网上零售调查体系，定期发布全国和分结构的网上零售数据。加快推进能源统一核算，全面实施全国统一的能源核算制度，更加准确地反映全国和各地能源生产与能源消费状况；加强应对气候变化统计，健全循环经济统计，稳步推进资源消费统计。尽快建成科学、统一、全面、协调的服务业统计调查制度和信息发布制度，正式生产月度服务业生产指数，加快制定各类新兴服务业统计指标体系和方法。按照完善基本经济制度的要求，加快研究各种所有制经济增加值测算方法。建立农作物对地抽样调查制度，完善粮食大县抽样调查制度。大力改进城镇化率统计，建立农民工市民化进程监测制度。建立工业运行质量和效益评价指数体系。

二、积极利用大数据云计算等现代信息技术，深刻变革统计生产方式

现代信息技术的迅猛发展为解放和发展统计生产力提供着有力支撑。近年来，统计

部门奋力推进基本单位名录库、调查单位一套表、统一软件平台和联网直报等统计四大工程，探索大数据在统计中的应用，实现了近百万家企业通过网络直报国家数据中心，经济普查和常规价格调查由调查员手持电子终端直接采集数据并上报国家数据中心，所有国家统计局调查项目在线设计、布置并在统一软件平台上处理数据，统计数据生产效能极大提高。当前，大数据云计算等现代信息技术正在深刻影响着全球经济社会生活和时代发展进程，统计部门将积极适应这一时代潮流，加快推进统计工作电子化、网络化、智能化、云计算化。

一是继续变革传统数据生产方式。通过对统计四大工程的巩固提高拓展，逐步推进各类统计调查数据上云，实现所有统计调查数据的云计算。建成真实完整、及时更新、共享互惠的国家基本单位名录库，实现名录库成为所有面向单位统计调查的抽样框和调查名录；建成涵盖所有统计调查、统一规范、方便填报的电子化一套表制度，实现同一调查对象只填报唯一的一套电子化报表；建成覆盖统计工作各领域、各方面、各环节的统一软件系统，实现统计调查全部在线设计、审批、布置和各级统计机构在线按权限处理、共享数据；建立完整统一、高速适用的国家统计局联网直报系统，实现所有国家统计局调查由调查对象通过网络或者调查员通过手持电子设备直接向国家报送数据，实现所有地方统计调查数据向国家报备。积极将统计四大工程成果推向部门统计调查，稳步提高规范部门统计活动，逐步推动部门统计调查电子化、网络化。

二是倾力打造统计基础数据来源第二轨。积极开发大数据在统计上的应用技术，推动制定大数据相关标准和数据开放共享，不断拓展大数据在统计各项调查中的应用，使大数据真正成为统计调查的基础数据来源。在数据搜集搜索环节，一方面，统计部门直接搜集搜索各类交易、交互、传感等大数据；另一方面，通过第三方直接获取互联网上电商交易、行业平台、消费品价格、民生经济信息等多方面海量数据；同时，推进空间信息技术广泛应用，深化遥感技术在农作物对地抽样调查和农作物播种面积调查中的应用，广泛利用地理信息系统和全球定位系统进行城乡划分和调查区划分、调查地图绘制和调查单位定位，利用全球定位系统进行投资项目调查和监测。在数据清理整合环节，利用云计算，对搜集搜索到的海量数据开展系统清理、标准化处理，进行关联、验证、比对等分析，深度挖掘整合碰撞，获取有价值信息，直接生产全面反映新兴产业、新业态等方面的统计数据，评估修正传统结构化数据，预测经济社会发展趋势，提供更多、更便捷的信息化、可视化产品等。

三是打造现代化统计数据应用平台。加快建成国家宏观经济数据库，整合政府综合统计和部门行业统计中的宏观数据，满足各级政府和社会公众对宏观经济数据的需求。

构建部门信息共享数据库，统一存储使用各部门统计调查取得的数据，更好满足部门行业管理需要。强化中国统计信息网功能，努力打造以统计数据库系统为依托，高速广域网、互联网为支撑的现代政府统计网络服务平台。深化统计微传播，扩大政府统计微博、统计微讯以及“中国统计”、“数据中国”、“掌上数据库”等统计移动资讯客户端的推广应用，通过数字化渠道，更快速地发布统计数据，更深入地扩散统计信息，更广泛地传播权威声音，及时有效引导社会舆论。

四是强化统计信息化基础设施建设。依托政务网络、公共服务网络和通信网络，加快建设现代化服务型统计云，实现对各级统计机构和乡镇街道、各部门以及调查对象的全覆盖，提高统计系统数据采集、处理、传输和存储能力。加快建设基础支撑数据库、专业原始数据库、专业工作数据库、综合应用数据库及由此派生的发布数据库、分析数据库等主题数据库，逐步形成信息齐全、功能强大、使用便捷、高度共享、更新及时的全国统一的统计数据库体系。建成同城和异地统计灾备系统，全面提升统计数据安全防护和灾备能力。

三、全面推进依法统计，加快建设法治统计

十八届四中全会审议通过关于全面推进依法治国若干重大问题的决定，对建设社会主义法治国家作出全面部署。统计事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分，加快建设法治统计是全面推进依法治国的必然要求。经过多年努力，我国已经建成以统计法为中心，统计行政法规相配套，地方性统计法规、统计规章为补充的统计法律制度，形成经常性统计执法监督检查机制，开展了广泛深入的统计普法宣传。为落实好建设社会主义法治国家的战略部署，统计部门将按照全面推进依法治国的要求，进一步强化统计法治建设。

一是健全统计法律规范。加大对统计深层次问题研究，探讨通过法律规范破解统计难题的有效途径。全力推动《统计法实施条例》尽快出台，积极促进《民间统计调查管理条例》制定工作。加快制定修改与《统计法》及其实施条例相配套的统计规章，及时制定统计标准管理、统计资料管理和公布等规定。推动各地依据《统计法》及其实施条例修订完善地方性统计法规。深入推进统计科学立法、民主立法，提升统计立法的社会参与度，切实增强统计立法的有效性。

二是严格统计法治实施。严格依法设立统计调查项目，确保每一统计调查项目都符合必要性、可行性和科学性要求。严格依法组织实施统计调查，认真执行法定统计调查制度和统计标准。严格依法公布统计资料，政府统计调查取得的资料，除依法保密的外，

及时向社会公开。严格依法使用统计资料，严守统计资料保密制度，对于统计工作中获得的国家秘密、商业秘密、个人信息和能够识别或者推断单个调查对象身份的资料，严格保密。

三是加强统计法治监督。健全统计法治监督体制，强化社会各界对统计工作的监督，进一步强化国家统计局组织管理全国统计工作监督检查的职责，规范统计执法裁量权，提高各级统计机构统计行政执法水平。健全各级统计机构统计违法举报系统，认真办理群众举报的各类统计违法案件，做到件件核实、件件处理。完善统计法治监督机制，进一步强化统计机构与纪检监察机关联合办案制度、联席会议制度，健全任免机关、监察机关和统计机构案件移送制度。严格执行《统计上严重失信企业信息公示暂行办法》，坚决公示统计调查单位编造虚假统计数据、严重虚报瞒报以及其他严重统计违法行为，提高统计违法成本。严肃查处统计违法行为，进一步加大统计执法检查力度，健全统计执法责任制，实现统计执法检查对统计工作的全覆盖。

四是强化统计法治保障。继续广泛深入开展统计普法宣传，切实做好各地领导干部的普法宣传，提高其带头遵守统计法律、支持监督统计部门依法独立真实调查的自觉性和坚定性；切实做好统计人员的普法宣传，增强其运用法治思维和法治方式解决统计工作难题、维护数据质量和政府统计公信力的责任感和使命感；切实做好调查对象和社会公众的普法宣传，提高其对统计工作的支持和配合程度。大力推进统计法治专业队伍建设，积极推动构建由市级以上政府统计专门执法机构和县级专职统计执法人员组成的执法体系。

四、健全集中统一统计系统，不断提升统计软实力

统计法规定，国家建立集中统一的统计系统，实行统一领导分级负责的统计管理体制。目前我国已形成由国家统计局及其派出的调查队、地方政府统计机构和部门统计机构组成的政府统计系统，形成领导统一、分工明确、管理有效、运行通畅的统计治理机制。随着经济社会持续健康发展，随着统计改革的不断深入和统计生产方式的深刻变革，亟待进一步强化统计工作的集中统一，推进统计治理现代化，为统计事业发展强筋壮骨。

一是完善统计组织体系。加强国家统计局本部，按照国家统一协调管理全国统计工作、统一设计组织国家统计调查、直接采集审核原始统计数据、直接生成发布全国和省级重要统计数据的生产模式，强化协调管理和直接调查职能，科学设立内设机构，按需配置工作人员。优化国家统计局直属调查队职能、机构和人员，加强省级调查总队组织

管理职能，强化市县级调查队直接调查功能，实行人员向基层调查队倾斜。加强各地统计局力量，按照统计法的要求，确保市级县级政府设立独立的统计机构、乡镇设置统计岗位，推动乡镇根据经济社会发展需要设立统计机构。推动部门根据部门行业管理需要和统计任务，依法设立统计机构或在有关机构中配置统计人员并指定统计负责人。

二是推进统计业务集中统一。依据经济社会发展要求，科学界定国家、部门和地方的统计业务分工，确保国家、部门和地方统计调查项目相互衔接，提高政府统计工作一体化水平。推动所有面向单位的国家、部门和地方统计调查的调查对象来自于统一的国家基本单位名录库，确保各项统计调查调查单位的真实统一。推动所有政府统计调查严格执行国家统计标准，确保各项统计调查中采用的指标涵义、计算方法、分类目录、调查表式、统计编码的标准化。推动各项统计调查流程和行为的规范统一，提高政府统计调查可靠性可信性。推动各地区各部门建立统计数据公布预告知制度，规范数据公布内容，实现所有政府统计数据按照统一规范的方式向全社会发布。

三是加强对统计工作的组织领导和协调。以强化集中统一领导、增强统计独立性为核心，努力构建符合中国国情、有效防止各类非法干预、具有高效畅通执行力的统计管理机制。国家统计局要切实履行好组织领导和协调全国统计工作的法定职责，进一步强化国家统计标准、基本统计调查制度、统计规章、全国统计改革发展战略的制定。就国家统计局和地方各级统计局来说，要加强上级对下级的领导协调，上级要切实履行好对下级机构负责人的协管职能和对统计业务的统一领导，确保配备的下级机构负责人能严守统计法律法规，坚持独立调查独立报告，确保下级机构能依法依规开展统计活动。就国家统计局及其直属调查队系统而言，要加强上级对下级的监督管理，进一步增强各级国家调查队国家意识、调查意识，确保其高质量完成国家统计局布置的各项调查任务。认真落实国务院办公厅转发的《关于加强和完善部门统计工作的意见》，政府综合统计要切实加强对部门统计的业务指导和协调监督，推动部门严格依法依规组织开展统计调查。严格依法审批备案所有政府统计调查，努力消除政府统计调查项目间的重复交叉矛盾。加强政府综合统计机构对统计工作的监督职能，组织指导好对各种统计违法案件的查处和责任人责任追究。

四是建设先进统计文化。在全系统大力弘扬“真实可信、科学严谨、创新进取、服务奉献”的统计核心价值观，牢固树立数据质量第一、用户至上、尊重调查对象意识，始终恪守科学统计、公共统计、依法统计理念，不断提高广大统计人员的职业精神和职业素养。深入开展“求实、创新、严谨、奉献”的统计行风建设，严格落实行风建设工作责任制，使广大统计人员真正做到热爱统计、忠诚统计、真实统计、服务人民。

五、全面强化统计基础和队伍建设，筑牢统计发展根基

扎实的统计基础、高素质的统计队伍是统计事业科学发展的根基和关键。经过多年努力，统计部门已经构建起比较稳固的业务基础、比较牢靠的基层基础，拥有了一支政治过硬、业务精通、作风优良的统计队伍。在新的历史起点上进一步提高统计服务经济社会发展的能力和水平，需要更加扎实的统计基础，更加优秀的统计队伍。

一是强化统计业务基础。进一步健全统计标准，依据我国经济社会发展情况，适应国家管理和国民经济核算需要，借鉴国际通行统计标准，按照标准先行、急需先建原则，加快建成以国民经济行业分类、产品分类、地域分类、统计单位分类为基础，统一完整、科学适用的统计标准体系，优先建立统计元数据库和各类新型业态、新兴产业以及各类现代服务业分类标准。健全统计业务流程，细化业务过程，明确每一环节、每一岗位的操作规程，实现统计业务流程与计算机信息管理的有机融合。完善调查行为规范，实现统计调查项目设计设定、统计调查组织实施、统计资料管理公布等各环节的制度化、程序化、规范化，保障统计调查的科学、统计数据的可靠。加强统计数据质量全过程控制，落实《国家统计质量保证框架》，建立健全涵盖统计调查各环节、各岗位的质量标准、技术规范，明确工作责任，建立原始数据核实核查制度，构建覆盖全面、基础扎实、程序规范、责任明确的统计数据质量控制体系。

二是夯实统计基层基础。增强基层统计机构依法履职能力，推动各地依法为统计机构开展工作提供必要保证，不断提高基层统计机构装备水平，改善基层统计工作条件，确保基层统计机构独立调查、独立报告、独立监督职权不受侵犯。切实转变基层统计机构职能，适应统计生产方式变化，更加突出市县两级统计机构直接调查职责，全力做好现场数据采集、督促调查对象联网直报和维护基本单位名录库等工作。增强基层统计调查力量，增加基层统计机构一线调查人员数量，建立健全基层统计调查网络，不断提高辅助调查员保障水平。进一步推进基层统计工作规范化，加快健全基层统计人员行为规范和岗位职责，切实加强对基层基础建设工作的指导和考核，努力推动基层统计工作走上标准化、制度化轨道。

三是提高统计队伍素质。加强对统计人员职业道德教育，不断增强统计人员学习新知识、掌握新技术、适应新形势的能力，不断激发统计人员改革创新、攻坚克难、建功立业的巨大潜能，不断铸就统计人员坚持原则、追求真实、超越自我的优秀品质。优化人才队伍结构，统筹各类统计队伍发展，细化统计部门的公务员职位分类，积极推进在统计系统增设专业技术类职位和行政执法类职位，建立各级各类统计人员能力规范和评

价标准。完善选人用人机制，坚持德才兼备、以德为先的原则，坚持按岗位需求选拔人才，加大从基层选拔干部力度。加强领导班子建设，使班子成员进一步坚定理想信念，进一步增强大局意识，不断提高驾驭复杂局面、处理复杂问题的能力。加强廉政建设，严格各项纪律和规矩，严格人财物管理，不断增强统计干部自律意识、底线意识和红线意识，始终将弄虚作假作为统计领域最大腐败予以坚决惩处，奋力打造廉洁统计。

六、全面推进公开透明，加快建成现代化服务型统计

统计的根本使命在于服务。统计部门始终将服务国家发展和民生改善作为根本出发点和落脚点，2012 年提出要加快建设面向统计用户、面向调查对象、面向统计基层的现代化服务型统计，最近又进一步提出加快建成与经济发展新常态相适应的现代化服务型统计，其目的就是最大限度使统计改革发展成果惠及全社会。

一是更好服务宏观决策和管理。积极开展新常态下的经济分析研究，准确把握我国经济新常态的特征和规律，密切关注经济运行中的热点难点问题，强化宏观经济运行统计监测预警，为各级党委政府科学决策提供针对性强、参考价值高的咨询建议。进一步提升统计分析和统计咨询能力，强化专题研究，深入研究经济增长方式转变带来的增长、就业、消费、投资等领域的新趋势、新变化，更好揭示新常态下的新问题、新特征、新规律。积极发挥统计指标引导作用，更多更及时发布反映新常态特征和内涵的统计数据，更多更及时发布有关提质增效转型升级、发展与民生指数、创新指数等综合反映各地经济社会全面发展状况的统计数据，做好数据的宣传解读，增强数据的影响力和权威，引导全社会认识新常态、适应新常态、推进新常态，引导各地把精力集中到提高经济运行质量效益、改善人民生活上来。

二是更好服务社会公众。不断强化统计公开透明，能公布的统计数据都要在第一时间公布，促进统计制度方法和统计生产过程的进一步公开，更加及时全面诠释统计数据。按照中央要求，如期采纳数据公布特殊标准（SDDS）。积极提供更多更好统计产品，强化对统计资料开发，不断扩充数据发布内容，为社会公众提供更为丰富的统计信息，使统计数据成为社会大众找得到、用得上、离不开的参谋助手。创新发布方式，开发可视化数据发布产品，发布内容力求图文并茂、通俗易懂，逐步构建文字、图形、视频漫画等多样化统计宣传产品体系。继续加大新媒介的使用力度，使移动智能终端、“掌上数据库”、政府统计微博、统计微信成为发布统计数据的重要渠道，使数据发布更加及时、获取更加便捷。

三是更好服务调查对象。精简统计调查项目，能够利用已有调查、行政记录和大数

据的，不开展新的调查；一次性调查能满足需要的，不开展经常性调查；抽样调查能满足需要的，不开展全面调查。精简统计调查指标，通过已有指标能够加工生成的，不再设置调查指标；必须开展调查的，要设置尽可能少的调查指标；确需设置的调查指标，要尽可能直接利用企业财务会计资料和生产经营资料。减少调查对象填报时间和精力，全面开展统计调查表可行性测试评估工作，充分发挥统计调查表可行性测试评估实验室作用，使统计报表易懂、易填、易报。建立与调查对象的新型合作关系，变单向的“我布置、你填报”，为双向的“我布置、你填报，我服务、你受益”，积极向调查对象反馈有用的统计信息，向企业提供更多行业经济信息、宏观经济信息以及国际经济信息等，向记账户反馈其收支情况等。

四是更好服务统计基层。建立重大改革和重点任务保障条件评估制度，确定统计调查项目、部署调查任务、编制经费预算、配备人员力量等都要充分考虑基层实际和支撑条件，重要统计工作、重大统计改革都要认真听取基层意见。切实提高对基层支持保障水平，认真落实《统计系统业务技术用房建设标准》等制度，进一步加大向基层的经费倾斜力度，稳定基层统计队伍。提高基层统计人员的素质，加强对基层统计人员特别是市县统计人员的业务培训，更加突出实用性和针对性，使他们能够更加熟练掌握统计业务知识、现场调查技能，不断提高信息技术应用和依法统计能力。

责任编辑：沈家文

“中国经济年会（2014—2015）”专题

编者按：中国国际经济交流中心主办的“中国经济年会（2014—2015）”于2014年12月21日在北京召开，会议以“新常态下中国经济的可持续发展：改革、开放、创新”为主题，就贯彻落实中央经济工作会议精神，为“十三五”献计献策等重大问题展开了深入研讨。本期刊出杨伟民、张晓强、张国宝、刘世锦、易纲、刘遵义、李扬七位专家在年会上的发言。

新常态 大逻辑

杨伟民

2014年中央经济工作会议是我国经济工作中具有里程碑意义的重要会议，会议系统阐述了新常态的思想，这不仅对我国当前经济社会发展具有重要的现实指导意义，对我国今后经济社会发展也具有纲领性的重大价值。会议提出，“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我国经济发展的大逻辑”。

一、认识新常态

认识新常态，就是要认识新常态的九个趋势性变化。此次中央经济工作会议提出了“九看”，从过去、现在、未来三个维度看我国发展面临的变化。

第一，从消费需求看。过去商品匮乏，在消费心理上大家都差不多，“你有了我也得有”；客观上来看，收入水平既低又均，“你能买得起我也能买得起”，所以拉不开消

费档次。中央经济工作会议对此定义为模仿型排浪式的消费特征。现在虽然不排斥个别商品继续有排浪式消费，但更多的是个性化、多样化消费，这在今后将会成为主流。这就要求今后的经济工作和宏观调控思路要与时俱进，采取正确的消费政策，更多地通过供给来创造需求，通过创新供给来激活需求，发挥消费在我国经济发展中的基础作用。

第二，从投资需求看。过去投资一直是我国拉动经济增长的第一动力，但经历了 35 年高强度、大规模的建设以后，三大投资领域都出现了减速趋向。制造业越来越多的产业呈现了相对饱和；住房消费热浪到了一个阶段后呈现投资减速，甚至出现了区域性、结构性过剩；基础设施建设空间巨大，但是大的基础设施网络即将形成，如全国性的高速公路网、高速铁路网等，城市地上面貌也已发生很大变化，不过地下设施的投资空间还很大。未来农村、城市仍有许多投资空间，但这些新的投资空间，有一个很重要的共同特点是公共性更强、投资回报率更低。靠过去的卖地、贷款，恐怕很难适应这种新的投资需求。现在推动创新发展，新技术、新产品等投资机会大量涌现，但是我们的投融资方式、银行贷款方式、发放贷款要求、资本市场上市的规定条件等等，只适应于传统的简单再生产和扩大再生产，很难满足新的创新活动需要。今后的政策要点，是消除这些投资障碍，创新投融资方式，有效破解公共设施投资从哪里来、创新活动投资从哪里来的难题。

第三，从出口和国际收支看。在国际金融危机之前，全球需求主要依靠负债支撑，增长比较旺。我国有劳动力成本低的比较优势以及加入世界贸易组织（WTO）的制度红利，因此，出口曾经是拉动我国经济快速发展的重要动能。但现在全球经济持续低迷，总需求不振，去债务化还在发生，我国低成本比较优势也有了很大转化，出口对增长的拉动力正在减弱。同时，过去我国对外开放主要是两个方面的诉求，一是国外市场，二是国外资金。但是，如果开拓国外市场和开放国内市场不同步，会带来国际收支不平衡问题。另外，国内的储蓄率仍然很高，产能和资金都有“走出去”的愿望和需求。因此，现在到了一个高水平“引进来”和大规模“走出去”同步发生的阶段。今后，要继续培育新的比较优势，促进内需和外需、进口和出口、引进资金和对外投资三大平衡，最后逐步实现国际收支的基本平衡。

第四，从生产能力和产业组织方式看。过去，供给不足曾是长期困扰我们的主要矛盾。当时，扩大投资、扩大产能，就能迅速形成有效增长。现在，传统产业供给能力超出了需求，甚至有的产业已经达到或接近最终消费峰值，也有些产业达到了资源和环境承载力所约束的峰值。产能过剩必然带来增长减速和结构调整的同步发生，而且容易形成两者之间的负循环，即产能过剩会带来减速，速度下降又会加剧产能过剩。今后，一

方面要支持企业兼并重组，促进生产相对集中；另一方面，要适应新技术特别是互联网技术发展带来的新变化，支持新业态发展，支持基于互联网的定制化、分散化、小型化、智能化的新型产业组织模式。

第五，从生产要素相对优势看。过去，有源源不断的劳动力，劳动力成本低是一大优势。同时，我们的技术和管理与国外有很大差距，只要引进技术和管理就能迅速变成生产力并带来经济增长。现在，人口老龄化日益发展，农业剩余劳动力减少，新生劳动力总量减少。而一般性技术和国外的差距已经大大缩小，能够引进来的技术差不多都引进了，也有很多技术无法引进。因此，靠要素规模驱动发展的动力已经明显减弱。今后，要更多依靠质量，靠人力资本的质量和科技创新来提高、增强发展的动力，实行全面创新，使创新成为新的发展引擎。

第六，从市场竞争特点看。过去，在短缺和排浪式消费情况下，竞争更多依靠规模、价格。现在，竞争正在转向质量型、差异化为主的竞争。对地方政府而言，过去在不合理的政绩观和唯 GDP（国内生产总值）的指挥棒下，竞争主要比政策、比优惠，甚至比帽子，如各类试点、试验区、示范区等，看谁戴的帽子多。这导致政策的碎片化和市场的分割化，损害了资源配置效率，带来全社会成本高企。我国这方面的成本在世界上是比较高的，特别是物流成本。今后，要打破地区封锁，形成有序规范的市场环境，全面提高资源配置效率。

第七，从资源环境约束看。过去，水、土地、能源矿产资源和环境的空间相对较大，所以在一定程度上可以放开手脚，不受约束地大发展、快发展。现在，水资源、土地资源和环境的承载能力，已经达到或接近上限。同时，人民群众的需求也在变化，对改善生态环境的需求越来越迫切了。我们推动发展的根本目的是要满足人民群众的需求，现在人民群众的需求变了，就要与时俱进调整发展重点。比如，提出推进京津冀协同发展的重要出发点之一，就是希望能带来更多的“APEC 蓝”。今后，要顺应人民群众对良好生态环境的期待，有效约束开发行为，形成绿色低碳循环发展的新方式。

第八，从经济风险积累和化解看。过去，高速增长、做大产业，再加上政府对资源的直接配置和不当干预，使很多领域的风险被掩盖了。现在，随着增长减速、结构调整深化，各类风险逐步显现。对于风险的总体判断是，风险总体可控，但化解以高杠杆和泡沫化为主要特征的各类风险将持续一段时间，不是短期之内就能够解决的。今后，要标本兼治，有些要采取外科手术的办法，有些要用保守疗法，对症下药，建立健全化解各类风险的机制，坚决防止出现区域性、系统性的风险。

第九，从资源配置模式和宏观调控方式看。过去，在需求管理方面，因为当时潜在

增长率较高，财政和货币政策空间较大，产能过剩并不十分突出，所以当增长出现减速时，采取增发货币、增加债务、扩大投资等刺激需求的办法，很快就能收到稳增长的功效。这是我国 1998 年应对亚洲金融危机和 2008 年应对国际金融危机采取的主要办法，当时都收到了比较明显的效果。现在，尽管增长也在减速，但上述条件已经发生变化，全面刺激政策的边际效果递减。在供给管理方面，过去很容易看清楚我国某一个产业和国外该产业的差距，按照发达国家走过的路，采取对特定产业扶持这样一种差别化的产业政策，可以起到支持这些产业尽快成长的作用。现在，全球化深入发展了，产业分工转化为产业链条分工，我国要占领微笑曲线的高端，靠差异化的产业政策不再灵验，效果大打折扣。今后，在需求管理方面，要全面把握总供求关系的变化，科学地进行宏观调控；在供给管理方面，既要全面化解过剩产能，也要通过市场机制来探索未来产业发展方向，发现和培育新的增长点。

以上九个趋势性变化，既是经济发展进入新常态的直观表现，也是新常态形成的内在动因。正是这些趋势性变化，带来了经济发展的新常态。需要认识的是，经济发展的新常态是我国经济发展取得伟大成就的结果，是 35 年来经济不断成长，从量的积累发展到质的变化的结果。新常态说明我国经济正在向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段演进。这就是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。

二、适应新常态

适应新常态，就是要适应新常态的四个基本特征：一是增长速度正从高速增长转向中高速增长；二是经济发展方式正从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长；三是经济结构正从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并存的深度调整；四是经济发展动力正从传统增长点转向新的增长点。面对这种新常态，观念上必须要适应，做法上也必须要适应，要顺应大势，顺应规律来工作。产业的发展、区域的协调、城镇化的推进、生态文明建设等各方面，都要适应增长减速、增长动力转化等变化趋势。

三、引领新常态

引领新常态，就是要坚持“一个中心”和“八个更加注重”的工作思路。“一个中心”，就是要以提高经济发展质量和效益为中心。“八个更加注重”，就是在今后的经济工作中，要更加注重八个方面的工作：一是更加注重满足人民群众需要，而不是为了速度推动发展，人民需要什么就应该发展什么；二是更加注重市场和需求心理分析，不能不顾市场需求和消费的变化，再进行盲目扩大产能、招商引资等；三是更加注重引导社会预期，市场运行有其自身的规律，不能逆市场和社会的预期而动，要顺应市场心态来

进行调控，市场心态也是这次经济工作会议提出的一个重要概念；四是要更加注重加强产权和知识产权保护，要实现创新驱动发展，必须要给创新者、创业者产权和知识产权的保护，这是最大的激励；五是更加注重发挥企业家才能，企业才是市场主体，企业家是经济活动的组织者，同时企业家也是重要的创新人才，是创新的有效组织者，实施创新驱动发展既要有发明家，更需要有一大批拥有创新精神的职业化企业家；六是更加注重加强教育和提升人力资本素质；七是更加注重建设生态文明，要源头严防、过程严管、后果严惩，治标治本、多管齐下，朝着蓝天净水目标不断前行；八是更加注重科技进步和全面创新，增强科技进步对经济增长的贡献。

(作者为中央财经领导小组办公室副主任)

责任编辑：李蕊

加快行政审批体制改革

张晓强

2014 年中央经济工作会议指出，2015 年要加快推进经济体制改革，在此仅就行政审批和投资体制改革提出三点学习体会。

第一，行政审批体制改革是转变政府职能，从而实现科学的宏观调控、有效的政府治理，建设法制政府和服务型政府的主要内容。一年多来，围绕简政放权、最大限度地减少政府对微观事务的管理，使市场机制能有效地调节市场活动，确实迈出了重要的步伐。2014 年底，李克强总理主持国务院常务会确定再取消和下放 108 项行政审批事项，一年多中央政府累计共下放了 798 项行政审批事项。很多地方政府也根据十八届三中全会《决定》精神和中央部署在积极采取措施。如，浙江省政府提出的到 2014 年 6 月底的权力清单中，42 个省级部门的行政权力从过去的 12300 项减少到 4232 项，大约相当于原来的 34%。对境外投资的行政管理，在 2003 年以前都是审批制，分为大额用汇类和资源类，

中央政府审批的权限分别是 1000 万美元和 3000 万美元以上，2004 年改革为核准制，2006 年把大额用汇类提高到一亿美元，资源类提高到三亿美元，在 2013 年底的行政改革中把两类合并，提高到 10 亿美元以上才由中央政府核准。而 2014 年底明确除了国家有专门规定者外，企业对境外投资一律取消核准制，实行备案制，改革步子迈得很大。

第二，虽然在取消和下放行政审批权方面取得了很大进展，但是行政审批许可等事项仍然过多。最近一位政协委员谈到，他在兴办企业的过程中涉及到不同政府机构的审批核准大约是 400 项，为投资兴业和高效经营带来了诸多影响。有人提出中央集权的计划经济模式也可以称为审批经济，什么都要审批，而作为投资主管部门的国家计委确实多年存在“四难”，即门难进、脸难看、话难听、事难办。从计划部门对投资的这种审批，过去至少有四级，从县级、地市、省再到国家。对于投资项目的环节，过去多的时候至少是项目建议书、可行性研究报告、初步设计和开工报告四个环节，当然现在已经有所减少，但即使这四个层级和四个环节最多就是 16 个章，而实际情况却是可能要比这多盖 10 倍以上的章。这说明，在取消和下放行政审批事项上，还需要多部门、多层级的协同努力。

第三，在取消前置性审批的同时，要加强事中事后的监管。十八届三中全会提出确立企业的投资主体地位，但也要强化节能、节水、节地，环境、技术、安全等市场准入标准，所以在 2015 年的行政审批体制改革方面，有两个重点应该做出更大努力。一是科学、公正、透明地建立，包括节能、节水、节地在内这些新的所急需的标准和体系。有些标准是多年前制定的，不适合新的发展阶段，要及时修订。二是从客观实际看，现在相对于大批量短期内取消或下放行政审批事项，我们的事中事后监管体系建设是滞后的，需要加强。还要注意的，一定要按照十八届四中全会全面推进依法治国的决定，建设中国特色社会主义法制体系，包括要依法加强对政府内部权力的制约，全面推进政务公开。十八届四中全会明确，包括财政资金的分配使用、政府投资、政府采购、公共资源转让多方面，都要强化内部流程控制，防止权力滥用，建立常态化的监督机制，以及减少层次和提高效率。即，既要避免“一放就乱”，也要防止各级机关政府部门以“加强事中事后监管”的名义，又出台一大批行政性管理措施。国家发展改革委 2014 年下半年做了一个努力是启动政府服务大厅的建设，12 月 1 日开始试运作，根据阳光审批、政务公开、主动服务的精神，共设了 11 个窗口，涉及国家发展改革委、国家能源局的投资核准、企业债券发行、节能评估的一站式办理，从试运作情况看，效果是较好的。党的十八届四中全会《决定》提出，要依法履行政府职能，健全决策机制，推进多层次、多领域依法治理的总体要求。要按照这些要求，在 2015 年乃至今后一个时期的工作中，通过

相关政府机构在加强知识产权保护、环境保护和保障食品药品、质量安全等方面加大工作力度，促进创新驱动发展战略的实施，加强生态文明建设和解决好关系民生的重大问题。一定还要注意，有的政府机构权限仍然太大，所谓“30 个大盖帽管一个大草帽”的顽症还要花力量解决。

(作者为中国国际经济交流中心常务副理事长)

责任编辑：李 蕊

“十三五”时期如何保持中国经济持续健康发展

张国宝

2014 年以来，世界经济形势发生了很大的变化，石油和大宗商品价格逐步下跌，地缘政治热点此起彼伏，世界处于不平衡发展状态，充满竞争和挑战。如何使中国经济这艘大船保持较高速度持续健康发展，是“十三五”时期的大课题。

一、继续实行积极的财政政策，扩大国内有效需求

中国内需还有很大空间，经济继续增长仍具备条件，应该继续实行积极的财政政策，支持医疗、卫生、养老、教育、科技等薄弱产业的发展，扩大有效需求。改革开放以来，中国基础设施建设有长足进步，超过一般发展中国家，煤炭电力短缺矛盾基本解决，并且出现了产能过剩，城乡面貌已经大大改观。但是发展不平衡问题仍然严峻，新农村建设还任重道远，城乡发展不平衡，城市间发展不平衡，医疗、养老、教育设施和经济发展速度不协调，城乡环境治理更加迫切，东西部在基础设施等方面的差距依然明显，这些不足恰恰可以转变为发展的动力，这些领域需要进一步投入建设，这是内需所在。“十三五”时期，在资源配置、资金投入、重点项目安排方面，要向这些领域倾斜，这既是内需所在，也是中国经济能够持续发展的动力所在。如果做到这些，中国将会以更加

现代化、更加繁荣、更加文明、更加强大的姿态展现在世界面前。要总结经验，把积极的财政政策运用得更加稳妥。“十三五”时期，需要加强欠账较多的医疗、养老、教育、城乡基础设施等领域的投资，除了调动社会资金外，还必须依靠财政资金投入，采取类似 1998 年发行国债定向投入这些社会事业领域的方式也是必要的。

二、继续发展制造业，加快从制造业大国向制造业强国迈进

中国成为世界制造业大国是正确的发展之路。中国在制造业总量上已经处于世界领先地位，许多工业门类的产能产量都远高于其他国家，但自主创新能力、跨国企业实力、能耗水平、劳动生产率等指标，与发达国家相比还有差距。目前，不少制造业行业产能过剩、能耗较高，有的还带来环境污染，继续进行结构调整和产业升级非常迫切。中国第三产业在国民经济中占比低于发达国家，应发挥第三产业吸纳劳动力多、能耗低、污染少的特点，鼓励第三产业发展。但这并不表示要降低制造业的重要性，相反制造业是强国之本，是综合国力的重要体现。“十三五”期间，要调整制造业结构，推动中国从制造业大国向制造业强国迈进，保持制造业在世界上的竞争力。在一些制造业弱项上尽快赶上世界先进水平，重点是半导体芯片、数码技术、纳米科技、新能源汽车、机器人等领域。要继续淘汰落后产能，提高产业档次，继续保持钢铁、纺织、家用电器、机械制造等传统产业的优势，巩固在轨道交通、船舶、电力设备、新能源、通讯设备领域已经取得的竞争能力，培育很有希望的核电、装备制造、数控机床、网络技术产业等。近年来，美国推行实业回归，我们要密切关注。同时，金融服务业没有强大的实业为基础也是畸形的，尤其像中国这样的大国更是行不通的。

三、保护和激发人民群众的巨大创造力，大力扶持 不断崛起的具有国际竞争力的新企业

近年来，中国崛起一批具有国际竞争力的新企业，如华为、腾讯、小米、阿里巴巴等，都是由草根民营企业发展成具有国际竞争力的著名企业，不是由政府扶持发展的。李克强总理提出，借改革创新东风，在 960 万平方公里的大地上，掀起大众创业、草根创业的新浪潮。政府应营造鼓励创新的社会环境，满腔热情地扶持新生事物成长，进一步简政放权，减少审批事项，减少对企业发展的干预和束缚。在财税金融方面，要多出台一些给草根创新企业减负、扶持发展的政策。马云 19 年前开始从事互联网行业，他曾请教过专家，这么多年过去，专家担心的问题一件都没发生，专家没有预见到的事情则发生了不少。因此，我们的专家不要轻易去否定这些弱小产业，要改革我们的评估办法，让各种新技术、新创意竞相迸发。

四、改革对新能源的定价和补贴政策，进一步释放新能源发展潜力

要树雄心立壮志，建设世界最大的风光互补绿色能源基地，保持中国在绿色能源领域的领先地位。中国的风电和太阳能产业已经居世界前列，但现行的由政府制定固定的风电、太阳能标杆电价，对高出当地燃煤电价的部分由政府发放可再生能源基金全额补贴的办法，因缺乏竞争机制，制约了风电和太阳能产业的发展规模，也使补贴资金难以维持。采用由能源局分省审批风电、太阳能规模的计划经济办法，导致了计划规模和地方发展新能源积极性的严重脱节，出现了倒卖路条现象，也削弱了企业不断降低成本的积极性。应改革新能源的定价机制和补贴办法，取消分省审批建设规模和路条，由市场来配置资源，可以考虑标杆电价和特许权招标相结合的方式。尽快完善全国联网，在更大范围内消纳可再生能源。中国西北地区风能、太阳能丰富，又有大片的荒漠土地，现在风电、太阳能发电已经有 1000 万千瓦以上的规模，完全有条件建成 3000 万千瓦以上的世界最大可再生能源基地，将电能送往东部的负荷中心。在“十三五”规划中，尚缺乏像“西电东送”这样全局性的大项目，可以把 3000 万千瓦可再生能源基地及送出工程作为一个大项目列入“十三五”规划，在国际上也可树立中国积极减少温室气体排放的形象。新能源没有燃料成本，电价高于传统能源发电，主要是因为财务成本高，为了促进新能源产业的发展，可以给予风电、太阳能产业优惠利率贷款，或者在电力行业试行碳排放交易，适度控制和放缓燃煤发电，支持绿色能源发展。

(作者为国家能源委员会专家咨询委员会主任)

责任编辑：李 蕊

经济新常态下提升生产率的重点领域

刘世锦

“十三五”规划的重中之重就是提高生产率。新常态和原常态或旧常态相比，一个最引人注目的特点就是速度降低了，由过去 10%左右的高速增长将转入中高速增长。为什么

会发生如此变化？其中一个很重要的原因，就是生产率提升的来源已经发生很大变化。过去 30 多年，中国经济之所以能够高速增长，最重要一点就是农业劳动力从农业部门转入到非农产业。一个农民过去种地，假定挣一块钱，到了非农产业以后可以挣五块钱。生产率的提升主要靠劳动力从农业部门转向非农产业获得，这也是中国过去 30 多年保持 10% 左右高速增长非常重要的动力来源。但随着经济学上所说的“刘易斯拐点”的到来，这个来源逐步减弱，以后生产率提升的主要来源在部门内提升生产率。如果我们不切实有效提升生产率，“十三五”期间维持中高速增长难度也很大。我认为，“十三五”时期提高生产率是重中之重，甚至可以构成这个时期的一条主线。具体来说，应侧重五个重点领域。

一、提升农业生产率

重点要转变农业发展方式。统计数据显示，中国农业劳动力占 30%，但实际种地农民的比重没那么高，根据我们最近的研究，大体上接近 20%，然而农业产值所占比重是 10%，将近 20% 的人只有 10% 的产出，生产率还是相当低的。现在，农田大量使用化肥、重金属污染等不可持续问题非常突出。下一步我们需要考虑的是，中国农业如何走出一条新路？一方面，我们能不能加快“走出去”的步伐，充分利用国际资源？放眼全球，一些国家的可耕地还没有得到很好的开发。另一方面，则是如何通过集约和适度规模化经营，实现农业劳动生产率的提升。“十三五”期间，相当多的农业劳动力可以从农业部门转移到非农产业，这也是提高生产率的一个方法。将来中国确实成为高收入国家，农业劳动力的比重应该在 10% 以下。也就是说，至少有 10%~20% 的农业劳动力还可以从农业部门转到非农产业。

二、推进垄断性基础产业领域改革

垄断性基础产业领域包括能源、石油、铁路、电信、金融等部门，效率普遍较低。比如，前几年一些地方的高速公路上运煤卡车可以排十几公里，卡车所运煤炭是低级能源，但烧的汽油是高级能源，能耗很高。大家纷纷提出疑问，是中国造不了铁路吗？是缺钢材、缺技术、缺资金吗？都不是。原因在于，铁路只能由铁道部来建设，别人不能，如果要参与投资，铁道部也要占控制地位，这就是行政性垄断。中国的高速公路为什么发展很快？是因为不仅交通部可以制定规划、修建道路，同时各个省、市、县，甚至民营企业也可以参与投资建设，然后实行“贷款修路，收费还贷”。有了这个机制，中国的高速公路里程数就超过了美国。如何打破垄断、鼓励竞争，推进基础产业领域的混合所

有制改革，对提高整个社会生产效率意义很大，也是国有企业改革的一个重要方面。

混合所有制改革应该包括两个方面：一个是企业层面的，可以叫做“企业混改”；另一个是放宽行业准入限制，让行业外的其他投资者，包括民营资本，也包括行业外的国有资本进入，这叫做“行业混改”。后一种改革应当以更大力度推进。

三、加强互联网对传统产业改造

最近，很吸引眼球的是几大电商组织的网购活动，如“双十一”和“双十二”。值得关注的是，支撑海量销售额的背后技术能力大幅度提升了。目前，B2C（Business to Customer，商家对顾客）模式取得了成功，但这只是互联网对实体经济改造的一个序幕，一台大戏刚拉开帷幕。互联网领域正是英雄辈出的时代，一定会有更多人物、更好更大的戏要出来。好戏出在什么地方？就是互联网对整个产业链的改造，特别是对生产过程的改造。互联网到底解决了什么问题？从经济学的角度来讲，关键是在解决“信息不对称”问题。互联网大大降低了信息的搜寻成本、交易成本。比如，很多女同志都喜欢买东西，过去跑五个商店，货比五家，一出去要么坐车，要么开车，而且得跑很多趟，消耗很多能源。现在家里有网络，不是货比五家，是货比 500、5000 甚至更多家，选好以后下单，一个快递员开车就可以把很多人买的商品，通过优化后的路线送到。互联网对能源节约做了很大贡献，如果没有互联网，北京雾霾会更严重，交通也会更拥堵。又如，贷款遇到的最大问题是信用问题。现在可以看互联网的买卖记录，如果几年时间内，某个店主很老实，实实在在为客户服务，没有投机取巧，是一个好人，最后所做的事情变成了自己的信用资产，被互联网记录下来。因为这个人很守信用，就可以无抵押地获得贷款，从而大大降低了信用成本。互联网实际上正在构建一个新的产业经济甚至资源配置平台，中国在这方面很有优势，可以大有作为。

四、加强企业兼并重组

随着经济增长速度的放缓，行业内洗牌在所难免。某个行业现在有 100 个企业，五年以后也可能只剩 20 个企业。相当多企业要发生变化，这个变化可能是自己关门了，也可能是被别人合并了。现在有不少企业运转不下去，政府顾虑失业，花钱维持着企业。如果算个账，我们是完善社会保障制度，拿点钱把这些工人养起来，再创造条件进行培训，使他们获得新的就业岗位，还是把企业放在这儿维持着合适？我想，结论不言自明。政府最重要的职责是要完善社会保障制度，为企业兼并重组创造好的外部制度和政策环境。

五、进一步扩大对外开放

最近，中央在对外开放上出台了一些重大决策，包括“一带一路”、上海自贸区等。“十三五”期间，我们的思路可以放得更开一些。现在一些国家想办法直接或变相实施贸易和投资保护主义，这和市场经济的基本原则是相悖的。中国要继续倡导自由贸易，而且今后应逐步改变角色，从过去国际市场规模的被动适应者，转变成全球高水平市场经济建设的引领者和规则制定者。

国内相当一部分产业具有较强的竞争力，比如基础设施建设，材料、设备制造和系统集成能力，在全球范围内也是领先的。此外，国内资金也有到国际上去寻求回报的要求。制造业转型升级，一个重要的方面就是要“走出去”，到国外兼并收购，特别是要收购技术含量较高的环节。服务业方面，则要通过对外开放倒逼国内改革。中国服务业总体发展水平比较低，还是要开放，让一些更好更先进的东西进来，在竞争和比较中提升整个服务业的水平。中国未来竞争力主要在制造业，不能因为服务业成为最大产业而忽视制造业。在可预见的将来，中国的制造业还应该保持较高比重，比如应占国内生产总值（GDP）的30%以上。服务业发展的重点是生产性服务业，包括研发、物流、金融、会计、统计、信息服务等，这些领域主要是为制造业转型升级服务的。生产性服务业加快发展，将会推动中国经济整体效率有一个很大提升。

（作者为国务院发展研究中心副主任）

责任编辑：李蕊

大力推进人民币国际化和汇率市场化

易纲

一、近年来我国外汇管理体制改革取得了重大进展

2009年，国家外汇管理局提出外汇管理体制要实现五个转变，包括从重审批到重监

测的转变，从事前审批到事中、事后监管的转变，从重行为管理到更加强调主体管理的转变，从有罪假设到无罪假设的转变，从正面清单到负面清单的转变。在这“五个转变”基本精神指导下，在国务院统一部署下，近年来国家外汇管理局在经常项目、资本项目实行大范围的简政放权，促进贸易、投资便利化。

首先，从经常项目看，国家外汇管理局坚决完全取消了强制结售汇制度残余和进出口收付汇逐笔核销，大大便利了服务于贸易的换汇、购汇和汇出。同时，居民用汇出国旅游也更加便利化了。其次，从资本项目看，外商直接投资（FDI）和对外直接投资（ODI）完全取消了汇兑限制。关于组合投资或者证券投资，国内资本市场和海外资本市场互联互通、双向开放进展较大。通过合格境外投资者（QFII）、人民币合格境外投资者（RQFII）和沪港通，外资有序进入境内资本市场，如股市和债市等；我国居民对外投资，可以通过境内合格机构投资者（QDII）和沪港通，促进了居民对外组合投资的增加。此外，在资本项下，外债、贸易融资、跨境担保等都大幅度简化了手续。总之，“五个转变”过程中的简政放权、便利贸易、便利投资，提高了我国全要素生产率，提高了我国整体竞争力。

二、人民币国际化加速推进

2014 年中央经济工作会议要求，注重内需和外需、进口和出口、引进投资和对外投资的平衡，从而保持国际收支整体基本平衡。2014 年以来，汇率弹性增加，成为促进国际收支平衡的重要机制。2007 年，经常项目顺差占国内生产总值（GDP）比重为 10%左右，2013 年已经下降到 2%，国际收支平衡大大改善。

关于人民币国际化。首先，从供求关系上看，目前国内市场主体持有人民币、美元和其他外币的选择更多，基本具备藏汇于民的条件。其次，从汇率弹性看，人民币单向升值的预期基本消失，双向浮动预期明显，使得整个市场供求起决定性作用更加均衡。最后，从央行调控方向看，央行正在逐步退出常态式外汇市场干预，我国的外汇储备规模基本平稳，这是一项重要的市场化衡量指标。

关于近期市场对人民币贬值的看法。实际上，2014 年人民币兑美元波动仅为 2%，而美元是最强货币，美元兑欧元升值超过 10%，对日元升值超 11%，因此，人民币相对各国的货币仍然是比较强的。可以说，美元是全球第一强，人民币是全球第二强。人民币实际有效汇率将继续保持升值。

三、人民币汇率仍将继续保持基本稳定

从经济基本面来看人民币汇率走势，2014 年以来，我国货物贸易继续保持较大顺差，

然而，近几年我国服务贸易始终有较大逆差，同时居民境外旅游保持较大逆差。因此，经常项目中货物贸易是顺差，服务贸易和旅游是逆差，两者相抵，经常项目总体的顺差规模较小，占 GDP 比重较低。从资本项目看，我国资本市场对全球资本长期看仍具有吸引力，这也从基本上支持了人民币汇率的稳定。

从汇率市场的广度和深度看，尽管人民币外汇市场的国际化广度和深度还不够，但多层次的外汇市场和较大的流动性规模等条件已经基本具备。例如，即期市场、远期市场的各种衍生产品和期货市场等套期保值工具不断完善，境内在岸有 CNY（在岸人民币兑换价格）人民币市场，香港有离岸 CNH（离岸人民币兑换价格）市场，两个市场良性互动，市场参与的广度和深度大大提高。

从监管角度看，近年来我国逐步改善和加强了国际收支统计工作，大幅提高了跨境资金流动监测能力，促进了贸易和投资便利化，企业和居民明显感觉到了这些方便。同时，进一步加强了反洗钱、反恐融资、反避税天堂等监管职能，从监管的角度为进一步市场化、便利化奠定了坚实基础。

综上分析，从多角度看外汇市场和人民币国际化，完全有理由相信人民币汇率将在合理均衡水平上，继续保持基本稳定。

（作者为中国人民银行副行长、国家外汇管理局局长）

责任编辑：李蕊

当前国际经济形势与政府的重点投资领域

刘遵义

改革开放以来，中国取得了举世瞩目的成就，国内生产总值（GDP）已经超过美国的一半，增长率远远超过美国，但美国人均 GDP 是中国的七到八倍。我们的增长率很快，过去 36 年能够实现年均 10% 左右的增长，这是非常伟大的成就。中国现在是世界第

二大贸易国，尤其是中国加入世界贸易组织（WTO）之后对外贸易快速增长，目前差不多快赶上美国了。

一、当前的国际经济形势

总的来说，美国经济复苏进入平稳增长新阶段。美国有很多优势，在能源方面、转型方面有很大的优势，这对全世界、对中国来说也是好事。美国利率上调幅度将不会太小。欧洲经济复苏仍然很迟缓，我们不能依赖对欧洲的出口，欧洲需求不会增加太多。美国与欧洲在这次经济危机之后为什么复苏得如此慢？这表明只使用货币政策救市没有太大的效果。从日本的做法也可以看出来，一定要加上积极的财政政策。俄罗斯与美国和欧盟在乌克兰问题上的冲突可能仍将持续，这为中国和东亚企业提供了机会，也隐藏着风险。最近，俄罗斯卢布大跌，一两个星期之内跌了百分之 20%~30%，应注意控制风险。

石油价格下降对全球经济、东亚和中国都有益处，尽管对某些企业不会利好，比如对成品油企业可能有负面影响，总体来说利好，但不会很好。低油价给我们的战略石油储备提供了很好的机会，尤其现在是产能过剩时期，钢铁、水泥都过剩，建设存油库社会成本不高。

现在中国面临的问题是总需求不足。中国是过剩经济体，钢铁、水泥、玻璃、电解铝等很多行业都过剩，平均产能利用率差不多在 70%左右。从另外一方面看，供应不是问题，只要有需求就会有供应。中国 GDP 是由总需求决定的，不受供给约束。

二、中国政府的重点投资领域

出口增长、传统制造业与居民商品住房的固定投资，不能再是总需求的主要推动力。应该在什么地方、什么领域增加投资呢？

第一，增加公共基础设施投资。高铁、城市大中型建筑系统、交通系统都是重点投资领域，主要目的是让人们不需要开私家车，减少碳排放。第二，充分利用互联网。我们应该尽量利用互联网，无论在什么地方互联网要么应该免费，要么应该低收费。互联网是一个伟大的发明，大家都应利用，无论是有钱人、没钱人都应该能够自由上网。第三，政府应提供公共产品。教育、医疗、养老其实都是公共品的消费；另外，环境控制、保护与恢复，也是公共品，也需要政府主导，私人和民间是不会干的。比如，大家呼吸的新鲜空气怎么样收钱？是不能收钱的，到了最后也是要公家出钱，要么是中央政府，要么是地方政府出钱。这些环保措施其实也可以提供很大的需求，现在中国人民普遍有这个要求，要求清洁的水、空气、土壤。家庭消费增加了，家庭消费要变成 GDP 的主要推动力还有一个过程。因为家庭收入占 GDP 的比例相对低，在外国占到 60%~70%，中国

是 45%左右，据我了解，不超过 50%。这一比例当然要提高，但是需要过程。

另外，政府在预期上能够发挥主导性作用。关键时刻政府能够通过其行为和政策改变预期。我举几个例子：1992 年邓小平先生南巡，改变了所有人的预期，1992 年、1993 年、1994 年成为非常繁荣的几年；1997 年东亚金融危机，朱镕基总理维持人民币对美元的汇率稳定，稳定了大家的预期，平安度过了危机；2008 年温家宝总理推出 4 万亿人民币的经济刺激计划，总的来说是把大家的预期稳定了，心踏实了，所以中国没有像欧洲、美国一样发生经济大规模衰退。日本的经济问题就是没有把市场预期改过来，从 1990 年到现在还是不景气，当时企业认为反正不景气就不投资了，家庭认为经济不太景气就不消费了，导致经济就真的不景气了。这个循环要打破，中国不要进入恶性循环，进入恶性循环里面很困难。

我对中国经济充满信心，今后五年 7%的 GDP 增长率绝对可以做到，因为有产能。关键是怎么把总需求提上去。

(作者为香港中文大学教授)

责任编辑：刘英奎

投资是制定“十三五”规划的关键

李 扬

“十三五”在我们国家历史上是比较重要的阶段，经过改革开放 30 多年，从“十三五”开始进入新常态。新常态有很多的特征，其中一个重要特征就是经济增长速度从高速进入中高速。

一、投资是制定“十三五”规划的关键

“十三五”将在一个并不特别有利的国际环境中展开，全球金融危机从 2007 年算起，

现在有将近七年，但是问题并没有解决，估计可能还有五到十年才会有根本性的转折。“十三五”我们还要实现翻两番，在这几个约束条件下，经济增速大概落在 6.5%~7% 这样一个区间。虽然我们说 GDP 不作为最主要的考核指标，但它一定是重要指标，还没有其它指标能代替它。问题是经济增长的动力在哪里，依靠什么 GDP 增长速度能够达到 6.5%~7%？

我们说靠创新，但创新挺难量化，深藏在各个经济环节中，恐怕还得从需求面来看。需求面可以从三个要素的贡献度来看，本世纪以来，我们国内投资、国内消费加上外需贡献度大概是这样：国内消费和投资一半对一半，预计在“十三五”期间这种趋势还会继续，国内投资和国内消费各占一半；对外部门前几年已经开始有变化，从进出口看，货物贸易是大顺差现在变成顺差只占 GDP 百分之二点几；资金流动方面，现在从单纯的引进外资变成了利用外资与对外投资已经基本均衡，2014 年是一个转折点。对中国制定“十三五”规划来说，研究好投资是关键。

二、用改革的方式规划“十三五”投资

中国经济增长主要靠投资。投资就是生产，重大产能是因为投资，环境污染、资源浪费也是因为投资，投资是所有事情的一个起点。“十三五”首先要把投资规划好，要用改革的方式来规划“十三五”期间的投资，要解决好三个问题：第一个是投什么，第二个是怎么投，第三个是由谁来投，应该把这三个问题好好研究。

第一个问题，投什么？现在这个问题非常严峻。投资是一个商业性活动，必须有商业规则，必须符合商业的规律。2009 年主要投资领域是在基础设施，而且主要集中在铁路等经济基础设施上，中国的商业性投资潜力被挖掘完毕，过去像投资钢铁、水泥等马上能挣钱的项目没有了。现在留给我们的是社会基础设施，缺口极大，但是社会基础设施恰恰没有商业可持续性，不让投、没钱投、投到里面挣不到钱，这是“十三五”期间必须解决的一个问题。我们可投的就是社会基础设施，但这个领域在商业上是不可投的，于是有这样一个问题：如何让社会基础设施具有商业可持续性？这是我们就必须设法解决好的。对于贷款难等问题，其实每个企业摸着良心说一说，你有什么好项目吗？没有好项目。全社会现在是整个投资的边际收益率在下降，没有投下去就能有稳定现金流的项目，其实现在企业也不愿意贷款，如果负责任的话，银行也谨慎贷款。“十三五”对我们是非常严峻的挑战，如何让社会的基础设施有商业可持续性，这就需要改革了，因为有各种各样的限制，社会基础设施在目前的收费体系、财税体系和管理体系下不可能赚钱，很多社会基础设施不具有商业可持续性，是制度问题。总之，要改革收费体系、

纳税体系、准入体系、核算体系，这些转变之后，大量的社会基础设施是可以有稳定现金流的。如果投资什么问题解决不了，“十三五”就会失去目标。

第二个问题，如何投？所谓如何投就是用什么钱投。政府投资有一个弱点，关心的是钱，不管从哪儿来，搞到钱就行，却不知这个钱可是穿着各种各样衣服的，长钱短钱，股权的钱和债务的钱是不能够乱用的。中国整个金融体系笼统说钱不缺，有两个问题：一是缺长钱、不缺短钱，整个金融体系里期限错配极为严重。现在看银行贷款，中长期贷款前几年就超过总贷款一半，最近达到 60% 多。从商业银行的规律说不能发长贷，中国发中长期贷款是在 30 年前的大讨论，大家觉得短期资金的基础上可以有一个比重不大、用于中长期贷款，现在变成主流了，这是潜在的极大金融风险。债券理论上是直接融资的工具，在中国变成了间接融资的工具，A 银行发 B 银行买，银行发保险公司买，保险公司发银行买，倒来倒去，在间接融资的机构中转，都在提高债务率，不可能使得资金有直接的转换，这个问题其实是很深刻的问题。二是债务性资金太多，股权性资金太少。钱出来之后，在拿钱的单位中形成债务，提高负债率，进而提高杠杆率，负债率高、杠杆率高是金融风险，而且还是系统性金融风险。现在就面临这样的问题，从 90 年代初发展证券市场，到今天直接融资的比重不足 10%，在整个投资中的比重还在下降。如何扩大直接融资比重，真正落实发展多层次资本市场，这对我们是个挑战，现在还没有非常好的措施。

第三个问题，谁来投？由民企来投，商业性资金还是很多的，政府的钱越来越少，要考虑制度上如何真的让民企投。做研究的都很清楚，关于民企投资问题、民企生产问题，现在大家说的很多，通过的法律法规也很多，中国的法律体系中，没有任何一个法律是禁止民企投入到这些领域，包括金融领域，但事实上是不让投。这个问题不在于法律、不在于法规、不在于开多少会、不在于多少号召，而是要从根本上改变歧视民企的一些根深蒂固的思维，这是问题的根子。

总而言之，“十三五”要解决好投资问题，否则很多问题都解决不了。而解决投资问题，其实是解决整个体制问题，应该说这是很严峻的挑战。

（作者为中国社会科学院副院长）

责任编辑：沈家文

· 宏观经济 ·

少关注一点速度，多关注一点转型

卢中原

摘要：中国经济的增长速度逐步放慢，主要是因为劳动力增长、资本增长和效率提升等三大供给面因素发生了变化，其中，前两者的贡献减弱而效率提升的压力在加大。当前，中国经济转型有了新起点，为深化变革打下新基础：消费逐渐成为经济增长的主要动力；产业转型升级蓬勃展开，就业渠道空前扩大；国际收支状况改善，出口结构深刻调整；区域转型动力和企业承受力逐步增强。分析和预测短期经济走势，不仅要看反映经济当前变化的同步指标，还要看预示未来几个月经济变化的先行指标，多关注先行指标的变化，才好准确判断未来短期的经济走向；从年度看短期经济增长，要侧重分析投资、消费和出口三大需求；围绕中长期目标，年度经济增长速度允许有一个浮动范围，不超出这个浮动范围，年度经济增长就是稳定的。因此，不必过于忧虑速度放缓，而应多关注和推动转型。

关键词：中国经济 经济增长 转型升级 结构调整

作者简介：卢中原，全国政协委员、中国市场学会会长。

中国中长期经济增长速度处于趋势性放缓的过程中，主要是由于供给面的劳动力增长、资本增长和效率提升三大因素发生了变化，即前两者的贡献减弱而效率提升的压力加大。考虑到资源环境等综合成本上升和利润空间缩小，高投资、高消耗、高排放的模式不可持续，经济增速放慢更是顺理成章。伴随经济减速，深层次变化正在发生，投资、

消费与出口三大需求的关系趋向协调，第三产业成为经济增长新动力和就业主渠道，国际收支改善和出口结构调整深刻，产业迁移和优胜劣汰十分活跃。同时，工业化、城镇化、信息化、农业现代化和消费升级带来的巨大需求，仍会拉动中国经济保持中长期较快增长，并不会出现所谓崩溃。因此，不必过于忧虑速度放缓，而应多关注和推动转型，以利实现全面小康的前景。

一、中国经济中长期增长的供给面因素发生深刻变化

中国经济出现增长速度逐步放慢，客观上属于增长速度的换挡期，不是通过短期刺激就可以马上增长起来的，大起大落也很难出现了，这是相对稳定的趋势性放慢过程。一般讨论的年度经济增长侧重分析投资、消费和出口三大需求。从中国中长期发展看，工业化、城镇化、信息化、农业现代化，加上城乡居民消费水平和结构由温饱型上升到小康型，这“四化”和消费升级如果协调推进，拉动经济增长的需求基本面是相当旺盛、强劲的，不需要有太大的担心。而研究和预测中长期的经济增长，主要侧重分析供给面的因素：一是新增劳动力的贡献，二是新增资本的贡献，三是效率提升带来的贡献。需要重点关注的是，供给面因素在发生深刻调整。

首先，适龄劳动人口的减少。人口学界曾预测，2015年—2016年适龄劳动力增长为零，其后为负。但2012年适龄劳动人口已经绝对减少315万，同时，每年又新增加700多万大学毕业生，出现了结构性就业矛盾。适龄劳动力提前3~4年出现了负增长，意味着对经济增长的贡献是负的。这是影响中国经济中长期增长的第一个重要因素，这里没有考虑劳动力素质的提高，我把它放在效率提高这一因素里面。

其次，人口老龄化致使新增资本的贡献减弱。中国人口“未富先老”，而且发展极快，老龄化带来储蓄的相对减少与消费的相对增加，这对于扩大消费作为中国经济增长动力来说，是一个利好消息，而对于高投资支撑的高增长率来说，却是一个不利因素。储蓄增长放慢以后，高投资率的增长就会放慢。由此可见，影响中国经济中长期增长的供给面的两大因素都在减弱和放慢。

第三，效率的提升。这取决于以下五个主要因素：技术进步、结构优化、管理改进、劳动力素质提高与制度变革。如果从这五个角度推动效率提升，潜力将会很大，应该把更多的注意力放在这方面。同时，要注意这五个方面大部分可能是慢变量。比如，管理改进和劳动力素质提高可以是快变量，通过增加培训与加强管理，能够调动出一些增长的潜力；但技术创新、结构优化、制度变革往往是慢变量，比增加培训与加强管理所产生的影响要慢，比刺激投资、消费、出口三大需求所造成的短期影响来得更要慢。

可见，在中国经济的中长期发展过程中，供给面的三大主要动力在发生深刻变化，

经济增长速度出现趋势性下滑是不可避免的。当然，30 多年高速增长带来的资源环境约束越来越强，也是必须考虑到的因素，它导致综合成本上升和利润空间被挤压。在这种情况下，微观经济再投资活力肯定较弱，也必然影响整个经济增长速度。因此，一定要找到新的动力来源、利润来源、商业模式与盈利模式，而不可能仅靠短期宏观经济刺激，即使多上一些大项目、人为制造一些“增长点”，也很难奏效。

二、中国经济转型有了新起点，为深化变革打下新基础

（一）消费逐渐成为经济增长的主要动力

2009 年前，中国经济增长主要是靠投资和出口拉动，投资和出口占的比重很大，特别是投资对经济增长的贡献明显大于消费。而从 2009 年开始，我们净出口对经济增长的贡献连续多年是负的，经济增长主要靠投资和消费两大内需拉动。目前，中国消费对经济增长的贡献已经超过了投资，2014 年 1 月—9 月消费对经济增长的贡献累计达到 48.5%，超过了投资 41.3% 的贡献，更是超过净出口 10.2% 的占比。这说明，中国过分依赖投资与出口的经济增长模式在改变。三大需求的关系越来越趋向合理，尤其是消费需求的贡献超过投资需求，这正是我们努力的方向，应该把这种趋势稳定住，这是衡量中国经济转型成效的一个关键标志。

（二）产业转型升级蓬勃展开，就业渠道空前扩大

地区间产业迁移日趋活跃，生产要素跨区域整合形成新增长极。东部传统产业加快迁出，中西部主动承接，突破行政区划培育产业集群，如京津冀一体化发展、皖江城市带承接产业转移示范区、关中天水经济区等，有力拉动中西部区位和资源优势转化为后发经济优势，提升东部产业层次和高端竞争实力。传统制造业改造升级压力加大，动力增强。智能化、数字化、绿色化的新技术革命催生绿色发展、低碳发展的理念和路径，为改造提升传统产业、以信息化带动工业化带来新的可能。专业化分工和产业融合各显其能，优势互补的新兴产业不断涌现。

服务业活力凸显，成为经济转型的新动力和扩大就业的主渠道。服务业活跃程度连续多年超过制造业，一直处于扩张区间。最近几年来，制造业采购经理人指数往往在 50 的荣枯线上下徘徊，有时连续几个月低于 50，落入收缩区间。相比之下，服务业商务活动指数一直高于制造业，繁荣的时候高达 60 左右，低迷的时候也高于 53，从未低于 50 以下。2013 年服务业增加值占国内生产总值（GDP）比重首次超过第二产业，2014 年这一比重预计超过 47%，提前一年达到“十二五”规划的预测值。从总规模看，中国服务业已经成为国民经济第一大产业，甚至跃居世界第二位；按比重排序，中国初步达到了“三、二、一”的现代产业结构；从服务业内部结构看，新兴服务业成长迅猛，一个生命

力旺盛的新兴业态迅速拉动另一个新业态的繁荣，例如国内快递业大部分业务是为电子商务和网购服务的。

更值得注意的是，2011年—2013年，中国服务业就业人数在全国就业总数中的比重已经连续3年超过第二产业和第一产业，预计2014年会继续保持这一态势。这标志着中国产业结构升级的阶段性的变化。从经济增速和就业增加的关系看，中国经济增速最近3年连续低于8%，但是每年城镇新增就业不仅没有减少，反而大大超过预期目标。这是一个很有意思的现象，彻底颠覆了过去长期形成的经济增长必须保8%才能保就业的思维定势。在经济增长速度逐年放慢的情况下，2014年宏观调控的新增就业目标不但没有调低，反而比以往的900万人还调高了100万人，这个底气正是来源于产业升级的态势，特别是服务业发展的潜力。

看到产业结构和就业渠道发生的这些重大变化，经济增长速度放慢一个点、半个点就不那么重要了。这将给中国经济发展带来真正的实质性进步。

（三）国际收支状况改善，出口结构深刻调整

在2014年国际收支平衡表中，经常项目的顺差和资本项目的逆差同时出现。这意味着两者相抵后国际收支改善，趋向基本平衡。而前几年经常项目和资本项目出现“双顺差”，外汇储备大量增加，中国目前人均GDP只有7000美元，而外汇储备总量却高达4万亿美元。这无疑是综合国力和国际信誉提高的大好条件，同时带来人民币对内贬值对外升值的压力。资本项下出现逆差，说明“走出去”对外投资数量扩大、能力增强了。经常项下还是顺差，说明中国出口竞争力仍然较强。为保持宏观经济稳定，还要看贸易顺差占GDP的比重是否合理，是否低于3%。这是欧盟认定的2009年金融危机国家健康状况指标之一。2007年，中国贸易顺差占GDP的比率高达10%以上，确实是中国国际收支失衡的一个原因，也成为国际上攻击中国依赖出口的口实。从贸易顺差占GDP比重高达10%调整到3%以下，中国仅用了短短的几年时间，已经连续4年保持在3%以内。这是我们扩大内需、增加进口、淘汰大量落后生产能力的结果。

加快转型还表现在出口结构的改善上。目前，中国一般出口贸易的比重由原来的43%上升到53%，上升了10个百分点；而加工贸易的比重由原来的57%降到47%，下降了10个百分点，这是非常积极的变化。做到这一点是要付出沉重代价的，要淘汰和放弃原来熟悉和依赖的很多东西。比如，广东东莞现在提出来的加工贸易升级，要求加工贸易企业变为真正意义上的独立法人。改革开放30多年以来，大量的加工贸易企业不是真正的企业，而是给外商进行贴牌生产，没有独立的产品和品牌，谈不上研发设计能力，无需营销网络和营销策略，也没有独立的法人地位，实际上就是一个附属工厂和车间。现

在改变这种低端的加工贸易模式，向独立的企业法人升级转型，意味着中国开放型经济正在努力向国际分工的中高端迈进。

人民币升值对于促进中国经济转型是一个重要的杠杆。但是，加工贸易对于人民币升降是没有反应的。因为加工贸易进出口全部是以美元、日元、港币等外币计价，与人民币升降没有关系；加工贸易营销网络和市场固定，与人民币的变动也没有关系。所以，促进中国经济转型的首要动力是我们自己的结构调整、体制变革和理念更新。随着加工贸易转型升级而其比重明显降低，人民币币值变化对中国经济转型的影响就增大了。一般贸易的比重越高，人民币升值就会越来越抑制出口；同时可用更少的钱买到更多的外国货及劳务，有利于扩大进口和满足内需。因此，国际收支趋向平衡和出口结构改善，实在是中国经济转型的重大成果，对我们下一步的政策思路和体制变革都会带来很大的影响。

（四）区域转型动力和企业承受力逐步增强

只有看到中国经济发生的深层次变化，才能平静地对待经济增长速度的放慢，而将注意力转向经济增长质量的提高。目前，中国东部的经济增长速度比中西部下降得更明显，更早地由高速增长进入中高速增长阶段。东部人均 GDP 达到 12000 美元，进入高收入社会的门槛，所以，东部地区正在面临高收入社会遇到的类似问题。经济增长速度放慢，更要依靠提高增长质量、促进淘汰落后、技术创新、产业变革、发展民营经济、鼓励产业迁移等。也就是说，更要寻找新的动力来源、利润来源、增长来源，构建新的增长模式、盈利模式、商业模式，明确体制变革的方向，推进经济转型。东部地区在这些方面相当活跃，例如，当地的采购经理人指数高于中西部，表明东部对市场的反应更加灵敏。正是由于增长速度放慢和供求关系变化的压力，市场对资源配置起决定作用的条件才能生成。中西部资源密集地区也在加快转型，有很多非常鲜活的事例。这一地区的 GDP 和投资增长比东部地区快，发展潜力大，当地的干部和企业家同样已经意识到，长期依靠资源密集、能耗高、排放大的粗放型增长已经行不通，要找到新的增长点，加快改造传统产业，发展新的接续产业，谋求绿色低碳可持续的发展方式。这样的发展趋势是值得努力坚持的。

从微观层面来说，在经济增速放慢和转型深入的背景下，中国企业正在逐步适应新的形势，调整预期和经营策略。前两年，有些行业和地区出现企业大面积亏损，往往寄希望于国家放松信贷、放松财政来刺激经济，帮助它们解困。现在这种情况有所改变。国务院发展研究中心的一项调查显示，大多数企业认为，在中国经济增长 7% 左右、工业增长 10% 左右的情况下，企业可以维持正常经营水平。我在调研中也了解到，2014 年以

来中西部一些地区的企业经营状况逐步好转，与全国情况大体一致。2013 年许多企业认为，即使经济增长速度回落到 7.2%，它们也并不主张国家应该采取强刺激措施来救经济。这种积极变化是令人欣慰的，中国经济转型的微观基础和推动力量，正是来自于这些承受力更强、预期更趋合理的企业。

三、短期经济走势宜关注先行指标，年度宏观调控要与中长期经济发展目标衔接

分析和预测短期经济走势，不仅要看反映经济当前变化的同步指标（主要包括工业增加值等），还要看预示未来几个月经济变化的先行指标（包括信贷、订单、采购经理人指数、从业人数等）。2014 年第四季度以来，中国同步指标显示经济增长一直是下行的，而先行指标开始向上反弹，虽然还没有接近 100 这个趋势线，但预示中国经济开始逐渐向好。其他一些周期性指标也表明，中国经济一直处在曲折回暖区间。综合这些指标判断，目前中国经济不像同步指标看起来那样糟，预计 2015 年第一季度经济回升态势会持续，不需要急于出台刺激政策。一般而言，宏观经济政策效果会有滞后期，比如财政政策滞后期 3~6 个月，货币政策滞后期 6~9 个月，政策效果综合起来需要半年，最快也需要三个月才能显现。因此，我们需要多关注先行指标的变化，才好准确判断未来短期的经济走向。如果先行指标和同步指标都在回落，这种趋势就比较值得担忧，就要及时采取预调和微调，否则宏观调控就可能被动滞后。如果两个指标变化方向相反，就要更多地关注先行指标的走向，再决定宏观调控措施的方向、时机和力度。

从年度看短期经济增长，侧重分析投资、消费和出口三大需求。中长期经济发展的需求基本面没有太大的变化，不等于年度没有波动，毕竟国际国内的短期环境变化对宏观经济影响大，经济波动幅度也可能超出合理范围。中国的实践表明，年度宏观调控不仅要着眼于投资、消费、出口三大需求进行需求管理，稳定需求也要融入供给管理的内容，包括促进结构调整和增强企业活力等政策及改革措施，才能使宏观经济稳定运行在合理区间。在经济增速趋势性放慢的新常态下，宏观调控更要立足于中长期经济增长动力的变化，来考虑年度经济的协调运行问题。

到 2020 年中国要全面建成小康社会，实现 GDP 和城乡居民人均实际收入比 2010 年翻一番，从 2015 年算起只需要 GDP 年均增长 6.6% 左右就可以了。围绕这一中长期目标，年度经济增长速度允许有一个浮动范围，不超出这个浮动范围，年度经济增长就是稳定的。从“十二五”规划开始，中国中长期发展目标更加强调高效、协调、可持续，更加强调环境约束和改善民生，例如，提出了城乡居民实际收入增长和经济增长同步、劳动报酬增加和劳动生产率提高同步的要求，5 年经济增速预计 7% 左右，城乡居民（下转第 122 页）

城镇化面临的突出问题和应对之道

李京文 杨正东

摘要：回顾中国城镇化的发展历程，发现资源、环境问题已经成为中国城镇化可持续发展必须解决的重大问题。通过分析中国新型城镇化的现状，基本要求和评价原则，讨论中国新型城镇化的应对之道，即低碳转型发展的着力点及其一般框架，推进城市产业低碳发展，以及低碳绿色文化的着力打造，气候变化带来的防灾减灾。回答了在新型城镇化浪潮下，城市如何遵循波特假设的判断，享受低碳转型所带来的多重红利。

关键词：新型城镇化 低碳转型 绿色发展 气候变化

作者简介：李京文，中国工程院院士，中国社会科学院学部委员，北京工业大学学术委员会委员副主任；

杨正东，北京工业大学经济与管理学院讲师，环境与能源工程学院博士后。

中国的新型城镇化注定会成为人类发展长河中一项伟大的历史进程，是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要一步，具有重大现实意义和深远历史意义。城镇化涉及到经济社会发展的方方面面，涵盖了一系列宏大的经济学管理学内容，因此准确研判城镇化的未来发展趋势，妥善应对可能面对的各种挑战是当前学术界的重大任务。从现在到 2020

年，是中国进入中等收入国家行列的一个关键时期，中国的城镇化战略和政策都不能脱离阶段性社会发展规律。本文着重分析中国新型城镇化面临的突出问题和应对之道，希望能对我国又快又好、保质保量地实现城镇化目标有所帮助。

一、中国城镇化的基本情况和要求

（一）中国新型城镇化现状

城市化是世界经济社会发展的客观规律，各国在由农业社会向现代社会转型发展的过程中都会走上的必经道路。中国的城镇化（中国称为城镇化，这是中国的一个特殊问题）起步较晚，走过了一段较为曲折的发展路径，从1949年到1957年是中国城镇化发展的起步阶段，城镇化率由29.4%上升为31.4%；1958年到1965年为激烈波动阶段，城镇化率由33.6%增长为55.5%，在1978年中国实施改革开放战略后进入了加快发展的新阶段。从1978年到2012年，城镇化率提高到52.6%，平均每年提高1.02个百分点，不仅对中国经济的高速发展起了重大作用，也为世界经济摆脱金融危机做出了重大贡献。世界银行前副总裁、诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨认为，“21世纪最重大的事件是美国互联网为代表的高新技术和中国的城市化进程。”

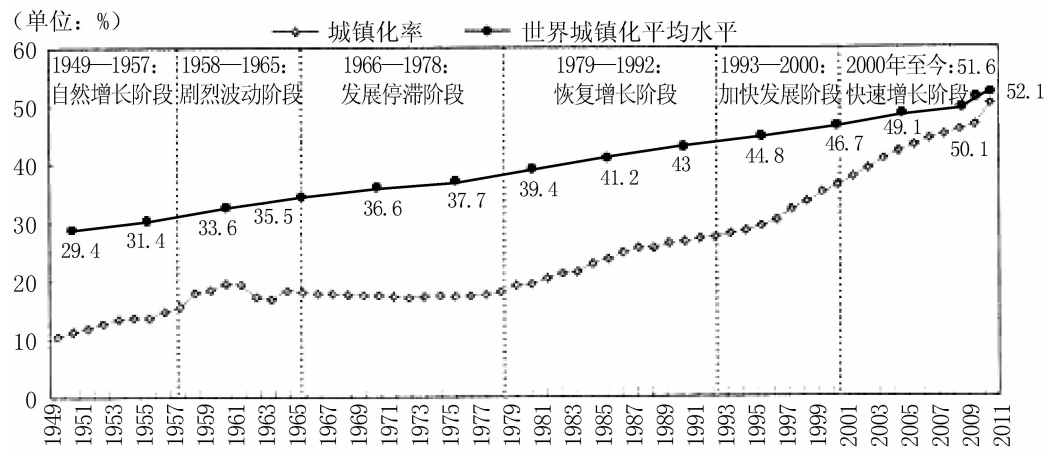


图1 中国城镇化发展历程

21世纪以来，中国经济还在继续高速增长，根据世行前副行长、著名经济学家林毅夫的预测：“通过投资推动、技术改进和创新，中国还将可以保持年均8%左右的经济增长20年左右”。这将会进一步推动中国新型城镇化继续向前发展。根据我们课题组的预测，到2020年前后，中国的常住人口城镇化率将达到60%左右，2030年将达到70%左右，2050年达到80%左右。具体发展趋势如表1所示。

尽管在建国60余年里，中国的城镇化水平有了很大提高，全国形成了3600座大、

表 1 我国城镇化水平和城镇人口预测

年份	总人口 (亿)	计算城镇 人口(亿)	计算城镇化 水平(%)	计算城镇化速度 (个百分点/年)	统计城镇化 水平(%)	统计城镇化速度 (个百分点/年)
2005			43.31454	1.077309	42.99	1.23
2006			44.39379	1.079247	44.34	1.35
2007			45.47373	1.079945	45.89	1.55
2008			46.55313	1.079400	46.99	1.10
2009			47.63075	1.077613	48.34	1.35
2010	13.397	6.6557000	48.70534	1.074594	49.68	1.34
2015	13.782	7.4410603	53.99115	1.041680		
2020	13.998	8.2631006	59.03058	0.982170		
2025	14.034	8.9408060	63.70818	0.902163		
2030	13.906	9.4481911	67.94327	0.809000		
2035	13.669	9.7996068	71.69220	0.709985		
2040	13.332	9.9916847	74.94513	0.611401		
2045	12.877	10.007887	77.71909	0.517985		
2050	12.310	9.8541291	80.04979	0.432814		

中、小城市和上万个集镇，并逐步形成了一批城市群，城市圈，聚集了我国的主要工商业，创造了大量财富，对我国的经济、社会发展起了极大重要的作用。但是，由于种种原因，中国的城镇化却存在比较严重的问题，诸如：重数量、规模，轻质量、效果；重城镇的硬件建设，轻城镇的软件与文化建设；城市占用消耗土地、能源、资源过多，资源、环境负荷过重，超过了许多城市的承载能力，进城农民的市民化问题解决不够好，城市基础设施不完善，生产、生活能源消耗过高，在城市规划上，盲目照抄照搬西方经验，贪大求洋，“千城一面”毫无特色。“城市病”在一些大中城市集中出现。

（二）中国新型城镇化建设的基本要求和评价原则

新型城镇化的内容很丰富，涉及经济、社会、环境等多方面，不能用人口的单一指标来反映建设状况。目前，对实现“新型城市化”有哪些目标要求尚无统一的说法，主要有以下几个基本要求。

第一，新型城镇化要以人为本。新型城镇化的第一特征，也是最主要的特征，是以人为本，新城镇的建设以人的需要为原则，以进城人口的市民化和公共供给的均等化为

要求，城市及其基础设施的规划、设计都以满足当代及后代的生产、生活需要为准则，以中华文化和中国国情特点为基础。

第二，新型城镇化要四化融合，即工业化、城镇化、农业现代化、信息化四化同步发展。城镇化应该避免“人为造城”，应该以产业集聚为基础，配以基础设施和必需的公共服务，才是真正的新型城镇化，即要有相应的产业支撑。这些产业包括制造业、建筑业和服务业（尤其是生产性服务业和文化服务业），这些产业的发展将导致生产要素的空间聚集和大量人口向城市流动，促进城市的发展壮大，同时也为进城农民提供就业机会。因此，城镇化必须与工业化、信息化融合发展，避免出现城市产业空心化和过多的失业人口，当然也要避免产业的过度膨胀。

至于应该发展哪些产业，则要视城市的具体条件和情况而定。一般来说，在土地资源比较丰富的地区应重点发展农业；在矿产资源丰富的地区，可以发展矿物采掘业和加工业；在技术力量较强，科技基础较好的地区可以考虑高科技产业和科技研发及教育等产业；在区位优势较大、处于地区中心的城市，应更多地发展通讯、交通运输等服务业等等。推进社会参与，以解决人民群众关注的热点为突破力，在进一步提高人民群众的物质与文化生活水平、共享改革与发展成果的同时，突出对公众各项政治、经济权利的保护，促进公平公正。

第三，城镇建设要有地方特色，不能千篇一律。目前有些城镇在规划建设中缺乏多样化与差异化的表现，盲目照抄照搬大城市的模式，追求高楼大厦和城市“水泥化”，大拆大建，失去了自己的特色，应当根据自己的区位、自然景观与人文历史等来规划和建设，避免“千城一面”。

第四，城镇要有科学合理的顶层设计。城市的基础设施，包括交通、公用建设、居民住宅和商业区的布局与设计等，都需要有一个合理的顶层设计与安排。

按照上述新型城镇化的目标要求，对新型城镇化测度标准应同原来只按城市人口的数量和比重来测度城镇化水平的标准有很大的区别。总的讲，这个测度标准，应包括六个方面的要素：

一是要城市的生态环境与可持续发展前景。前者指探寻生态文明的建设程度，主要反映在社会生态问题与污染程度，生物多样性、绿化覆盖程度、水质和空气洁净度，以及居民的幸福感等。

二是要城市的经济发达状况和发展前景。这是城市发展的物质基础与前提，既要注意工农业的发展程度，也要重视服务业和高新技术产业的发展水平。

三是要城市的宜居性与发展程度。前者包括居民生活的舒适度、居住的方便度、

安全度和综合起来的居民幸福感等。后者可通过居民平均受教育程度、社会保障覆盖率、基尼系数、刑事案件立案数、食品监测合格率等来加以反映。

四是要城市服务设施的供给与均等化程度。前者是城市发展状况的直接反映，后者反映的是全体居民在享受公共服务上的满足与公平程度。

五是要良好的、高效率的城市管理。高效率的城市管理的基本方向是以促进公平和谐为导向，以制度建设和完善为基础，发挥市场在资源配置中的决定作用。这有赖于政府职能的明确转变和居民对城市管理的积极参与，保证政府在城市管理中的核心责任是制度建设和制度维护，比如，经济与社会秩序的维护、财富的分配与利益关系的协调，都必须主要依靠政府对制度建设与维护来实现。实际上，要通过各种刺激措施和制度安排，充分调动进城农民参与城市建设的积极性，可以分为以下几个方面：建立有利于财富创造的激励机制；建立公平合理的财富分配制度；提供适宜的公共服务；维护社会秩序稳定与关系和谐。

六是要法律法规体系的完善度。关键要看政府是否建立有序的行为控制与利益矛盾调停机制，保证公众合法权益，控制不良行为。政府还要建立畅通的利益表达渠道和协商对话机制，通过个人参与社会建设与发展，家庭和社会组织的相互监督，实现人民群众的积极性。

二、新型城镇化亟需解决的问题

党和政府历来都非常重视中国的城镇化问题，2000 年的中共十五届五中全会提出要把“积极稳妥地推进城镇化”作为新世纪必须积极研究解决的重大战略性问题；两年之后的中共十六大明确提出将“加快城镇化进程”列为 2020 年前经济发展和深化改革的一项重要任务；2007 年的中共十七大报告更是要求“要走中国特色城镇化”道路，促进中国的大、中、小城市和小城镇协调有序发展。城镇化的本质是带动中国广大的农村人口向工商业的聚集地城镇转移，并反过来使城镇所享有的基础设施和公共服务更多覆盖农村地区，最终实现中国社会由原本的农村社会为主转变为以城市社会生活为主。在这一宏伟的经济社会发展进程中，目前中国已经暴露出一些问题，比如城镇化的模式质量问题，过多的追求城市常住人口数量的提升，对城镇化质量提高显得重视不够；对城镇化、工业化、信息化、农业现代化，“四化”的关系处理不善，在一定程度上导致城镇化进程没有和产业布局和发展互相协调，出现了过度的环境污染和资源紧张的局面；以及对进城农民的市民化身份和大家关心的公共服务均等化问题没有及时解决等等。为了解决近几年城镇化过程中暴露的问题，中共十八大报告提出“要坚持走中国特色工业化、信息化、城镇化，农业现代化道路，推动工业化和信息化深度融合，工业化和城镇化良性

互动、信息化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展。”这些重要的战略部署已经指明了中国未来城镇化如何破局，那就是在保持城镇化速度的同时，在中国经济进入一个新常态的背景下，把工作重心放到提高城镇化质量上，着重向城乡协调、低碳、绿色城镇化转型，走出一条高效高质的“中国新型城镇化道路”。

在这样的一个大背景下，从城市发展的长远考虑，未来中国的城镇化进程首先要解决的是环境超载和资源浪费问题，特别是解决环境的严重污染已经到了迫在眉睫的地步，以及水、土、能源等重要资源短缺和基础设施落后问题；其次是城市公共服务的均等化问题，也就是进城农民工的“市民化”身份转变问题。在这些之中，城市的资源、环境问题是当前要抓紧解决的重大问题。中国虽然是一个国土面积辽阔的国家，拥有的自然资源品种不少，但是在人口众多这一大背景下，显得家底不够，例如从人均淡水、耕地和森林指标上来看还低于世界的平均水平。石油、铁矿石和铜等主要战略资源的开采储量仅占世界平均水平的十分之一左右，这些已经表明我国应该十分珍惜这些重要资源的合理开采和节约使用。

就能源而言，近十年以来我国能源消耗总量过快增长，10年增长2.2倍，给资源环境带来巨大压力。2011年，我国国内生产总值占世界生产总值不到10%，但能源消耗已经高于20%，能源排放的污染气体居世界首位，温室气体占世界总量的25%，单位GDP的能耗、污染排放和碳排放都过高。图2表明，2010年中国能源消费量达到1512.22百万吨标准油，超过美国成为世界第一能源消耗国，能耗总量远远高于人口大国印度和印度尼西亚，分别是他们的3.3倍和9.6倍；同时是能源丰沛国家俄罗斯和澳大利亚的3.4

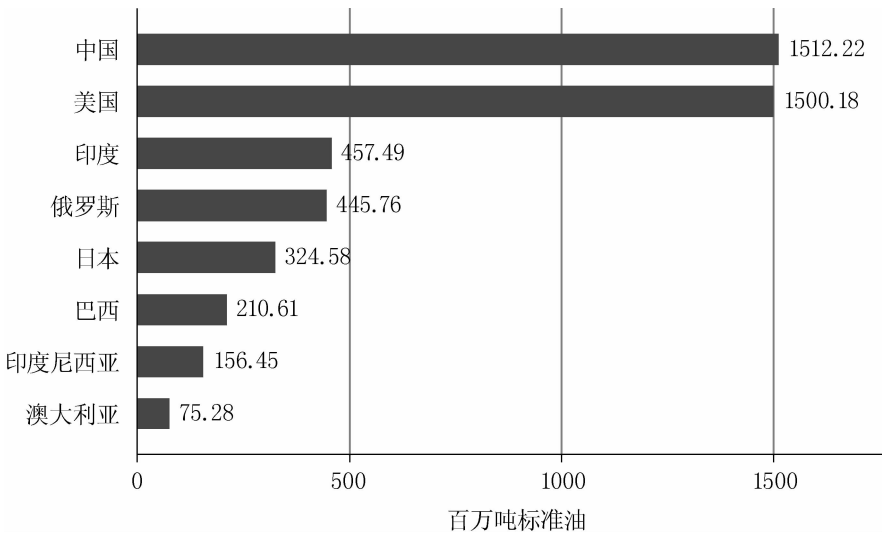


图2 2010年世界主要能源大国终端能源消费量

倍和 20 倍。而这些消耗大部分是在城市里实现的。长此以往，如果不提高能源利用效果，节能减排，中国的资源能源形势将变得异常严峻。因此，降低能源消耗，建设城市低碳转型是中国城镇化进程中的一个重要环节。政府必须加大对能源可持续发展的干预力度，继续推行节能减排的城市发展道路，确保经济社会可持续发展，这也是国家在新的战略时期赋予城市领导者的历史责任。

此外，目前中国的城市约三分之二缺水，二分之一严重缺水，石油十分紧缺，需要从国外大量进口，环境污染也与能源的不合理使用密切相关。同时城市间和城市内的交通不顺畅，不合理问题也相当突出。这些问题都亟需解决，才能使中国的城市宜居和可持续发展。

立足国情，总结历史经验，中国的发展模式必须进行重大创新，我国不可能重复发达国家走过的高消耗道路，只能用明显低于发达国家的人均能耗实现现代化。我国能源不可能长期维持前一阶段的增长速度，而必须把资源节约和环境保护作为经济发展的基本目标和制约条件。为了使上述目标能顺利实现，必须从现在开始制定政策，采取措施，切实解决存在的问题。

三、新型城镇化低碳转型绿色发展的应对之道

（一）低碳转型绿色发展的着力点

绿色是指在对环境污染尽可能少的前提下进行能源的开发和利用，低碳主要是指降低温室气体特别是二氧化碳的排放强度并控制其排放增长。污染的排放和温室气体的排放不是一个概念，因而相对的，绿色和低碳也不同，但在中国经济发展的现阶段和能源的具体情况下来看，进入绿色和进入低碳社会并行不悖。

事实上，城市低碳转型建设是以切实提升城市可持续发展能力为核心。城市可持续发展是城市低碳转型发展的基本理念和根本目的。我们应该看到，城市低碳转型发展在追求碳减排的同时能追求可持续发展的多重红利，达到经济发展、生活水平提高、环境保护和资源节约并举的目的，应该大力提倡，身体力行。

在研究各家理论的基础上，我们认为现阶段，在中国新型城镇化背景下，城市转型的应对之道总体上应该是：在政府的大力推动下，以技术进步为动力，通过围绕不断降低城市能源强度来协调城市各个经济部门之间的关系，通过低碳技术的扩散不断形成提高能源利用效率和新能源替代的共识和合力，形成低碳的经济结构和低碳的生活方式，打造出低碳建筑、低碳交通、低碳工业、低碳生活方式四大城市低碳发展支柱，最终降低城市二氧化碳排放量，为实现城市的可持续发展和生态文明建设提供长远的城市发展基础和模式。

1. 城市低碳转型建设需要政府的大力推动。政府在推动城市低碳转型建设中有不可替代的作用，目前国内的城市低碳转型建设处于初期阶段，这决定政府在整个投资中必须承担主要任务。只有以行政力有效地保障城市目标的执行力，才能在短时间内较好地达到节能减排指标落实、产业结构调整的效果，使既定的城市低碳化建设目标成为可预期。

2. 以可持续发展为基本理念，强调降低城市能源强度的重要性。降低能源强度是调整经济结构、转变发展方式的内在要求，是有效破解资源环境约束的重要途径，是实现可持续发展、建设和谐宜居之都的战略举措，事关全局和长远发展。

3. 强调产业的持续发展、基础设施的规划布局以及建设型能耗的节约。其目的在于最终形成低碳的经济结构和低碳的生活方式，避免发展过程中由于重复建设、错误建设和过度建设所导致的生产型、建设型能耗的浪费（产能过剩），以及由于能源服务水平的不恰当定位所导致的能耗浪费。

4. 技术进步是城市低碳转型建设的有效策动力。降低能源强度（提高综合利用效率）本质上属于一种技术进步，也是目前城市低碳转型建设的主要切入点和着力点。经济的快速发展可以理解为是一种以技术创新为导向而引发的过程。技术和科学之间的回馈力是先进经济体的关键策动因素。在各种单因素中，技术无疑是决定性，并且具有的激发与贯穿经济各部门的作用，是最为有效的策动力。这种技术进步将引起其他领域的变革，包括产业结构、生产生活方式，技术创新也会带来最终生产和消费结构深度和广度的增加，这被看作是有效促进经济发展最重要，也是最简单的指标之一。科技对能源的支撑涉及三个层次：一是基础性研究，包括新材料、新工艺、新概念等的创新；二是新技术的创新，解决发展的技术瓶颈，例如煤炭的高效安全洁净开采技术；三是重大工程项目和战略性新兴产业的支持，例如，节能技术与工程、智能电网等。

（二）城市低碳转型绿色发展的一般框架

从中国现阶段的具体实践看，低碳城市的建设都是以各级地方政府推动为主体，因地制宜，在服从国家低碳经济发展要求的前提下，寻求一条合乎地方经济发展规律的低碳发展路径。按照国家能源局发布的《APEC 低碳示范城镇项目中国发展报告 2012》的显示，有明确计划开展低碳城镇建设的大多数为综合型城镇，其次为工业型、农业型和资源型城镇。综合型城镇因其功能完备、布局完善、政策推动力强，能够通过低碳经济发展带来制度和技术红利，对于低碳发展产生的经济、社会效益有较为乐观的估计，因而对于低碳发展倡议的响应比较积极。

目前中国城市的低碳城市建设具有普遍性和特殊性，没有形成高度协调一致的发展框架。特殊性体现在每个城市都有自己的发展阶段和发展任务，如按主体功能区划分，

有处在优先开发区域的城市，也有处在重点开发或者限制开发区域的城市，这些城市经济、社会发展水平差别很大；但另一方面，普遍性体现在不同城市的低碳建设有很多共通性，比如都要依靠低碳绿色的发展潮流顺势而为，都需要进行产业结构调整、提高资源利用效率等。这两方面会形成低碳城市建设的两种观点：一种是从宏观上顶层设计然后落实到具体实践；另一种是先从某一城市先行先试，发挥地区优势打造示范工程，然后上升到宏观政策加以推广。因此在低碳城市的建设路径上，希望在普遍性上找出低碳城市建设的共通性，为低碳城市建设提供一个有价值的发展框架。

总的来说，要综合考虑产业结构调整，能源供给和利用，绿色创新技术成果，城市功能布局、生活行为等因素。毫不松懈始终关注“资源供给—消耗利用—废物排放”全流程，强调从城市的生产、生活、交通以及社会、资源、环境可持续发展的各个层面实现低碳排放。这些途径主要有六条：低碳化的能源供给和利用、低碳化的产业结构、低碳化的城市功能布局、循环经济、低碳建筑、低碳交通和低碳化的生活行为。这些途径可根据城镇的具体情况通过统筹兼顾和重点突出的方式进行综合运用。

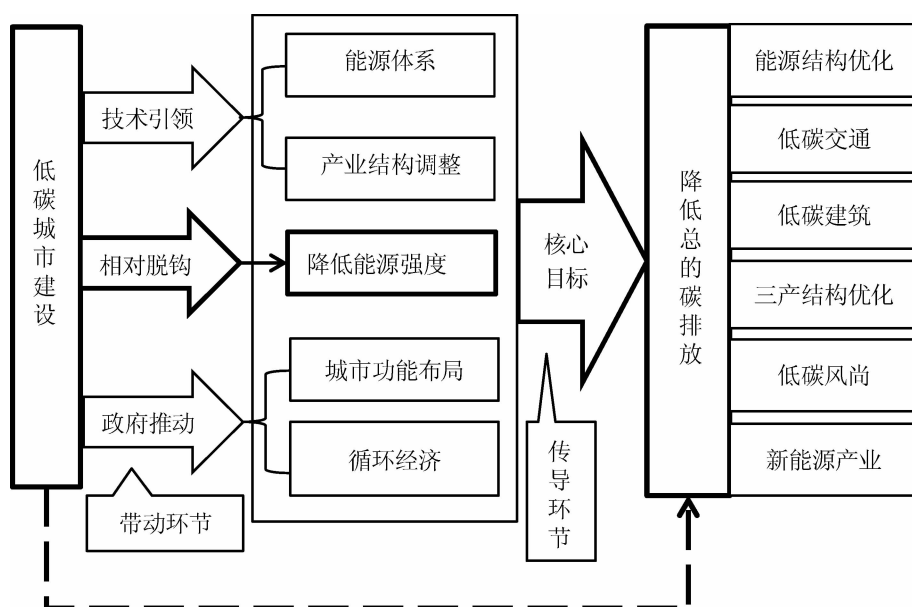


图3 中国低碳城市建设的一般框架

此外，我们还应该努力做到：在社会层面，有广大的公众参与，具有低碳文化与智慧传承的低碳价值观和相应生活方式；在自然资源层面，有简约、高效的土地利用，达到最少的资源消耗；在生态环境层面，有最少的污染和废弃物排放，营造可持续的生态系统。

（三）推进城市工农业、服务业的低碳发展

城市发展中，需要工农业、服务业的支撑，而这些产业又是能源消耗和污染排放的

重要来源，因此要建设低碳城市，首先要实现低碳交通和低碳工业。

发展低碳交通的路径选择。顺畅的城际交通和城内交通是城市功能发挥的重要支撑和必要条件，也是能源消耗和污染排放的主要载体，因此探索其低碳转型之路，十分重要。为此，可以从交通方式的选择，能源结构的调整与节能减排技术与管理的加强探索其实现路径。

首先要选择低碳绿色的交通方式。目前，世界各国城市通用的几种交通方式中，最普遍的是：陆路（汽车）、轨道交通、空中（飞机）、水路（自然航道）、输送液体（管道）。由于汽车运输方式可以实现点对点的运输，方便快捷，因而使用最多，在我国也是这样。但汽车运输要消耗大量汽油，我国是油气进口国，既要花费大量外汇，又难以保证能源安全，因此并不适合中国的国情，而且由于中国的原油品质较差，因而汽车尾气排放成为中国城市污染的主要来源之一，是当前中国很多城市 PM2.5 颗粒物的重要来源。比较合理的选择是发展轨道交通，用电能代替油气，包括发展地下轨道，地中速磁轨车和城市有轨无轨电车，都是理想的选择，目前我国正在大力推广。

其次是要调整能源结构，尽可能多用新能源（太阳能和生物质能，可再生能源如水电，核电），减少或不用化石能源。再次是要大力推广节能减排的新技术和管理经验。上述几项，也可应用于工农业和其他服务业，如商贸，物流和餐饮等行业。

（四）打造低碳绿色文化，改变高碳生活方式

打造低碳文化，使其制度化、政策化。只有低碳的追求，才会有低碳的发展。要向低碳的生产方式和生活方式转型，首先必须转变以往的价值观念和铺张浪费的思维方式。只有把低碳生产和低碳生活作为新的时尚文化去追求，才会主动积极的接受、创造、引领低碳绿色生活、生产方式。因此，低碳文化的发展必须让人们主动树立“人与自然”和谐共生的绿色价值观，把追求低碳转型的价值观念和思维方式变成我们的主流文化和使命追求，并让之政策化、制度化。

举例来说，中国人过去为了保持个人卫生，一直都是用手帕清洁嘴和手，手帕可以重复利用，既美观又节约，但近年来，中国人学欧美人改用餐巾纸，消耗量大量作为碳汇到森林。现在各个城市餐馆都备有餐巾纸，除了正常使用，大量的餐巾纸被人用来擦鞋和顺手拿走，滥用的现象十分普遍。对一家宾馆的调查发现，如果正常使用，一天大约需要 50 卷卫生纸，但实际上，这家宾馆每天大约要用掉 200 卷，超出 3 倍。大多数宾馆不算这笔帐，因为这笔开支在宾馆住宿费里已经“收回”来了。按餐巾纸的重量计算，一家宾馆一年就要多消耗近 1000 棵树，一个城市就要为此而浪费一片森林，这笔帐最终由国家和社会承担了，其实也是让后代承担了。

要让代表自然的利益比代表人类的利益先进，代表下一代的利益比代表当代的利益高远，人和自然的和谐发展是人类发展的最高的境界这些理念深入人心。只有转变观念，用低碳发展的文化价值观彻底改变传统的资源使用观点，才可保证居民与政府保持步调一致，协调发展，顺利实施经济转型。

（五）关于中国应对气候变化，减灾防灾问题

应对气候变化带来的灾害是新型城镇化的一项新任务。近百年来，全球气候变暖，对社会，经济带来了很多不利影响，甚至造成严重灾害，造成巨大经济损失，气候变化的主要原因是人类活动造成大量使用化石能源导致大气中的二氧化碳浓度逐步显著增加，这些已成为国内外一致的共识。防止二氧化碳浓度继续增多下去，甚至走向灾害的临界点，已经是人类共同关切的重大问题，也是人类的利益所在。从当前的研究结论来看，形势依然非常严峻：

一是全球气候整体变暖无容置疑。1980 年—2012 年，全球地表温度平均上升约 0.85 摄氏度，是 100 以来全球最暖的 30 年。1901 年—2010 年，全球海平面上升了 0.19 米。19 世纪中叶以来，海平面上升速度比过去两千年要高，而且还在不断加速。1901 年—2010 年海平面上升速度为每年 1.7 毫米，到 1993 年—2010 年高达每年 3.2 毫米。2011 年，大气中 CO₂、CH₄、N₂O 等温室气体含量达到 80 万年来最高水平。

二是人类活动极可能导致了 20 世纪 50 年代以来的气候变暖。人类活动对气候系统影响的大小以人类活动的辐射强迫来表示。相对于 1750 年，2011 年总人为辐射强度值为 2.29 瓦 / 平方米，比 2005 年的总人为强迫值 1.6 瓦 / 平方米高出 43%，说明人类影响正在进一步增强。人类活动的增强极可能（95% 以上的可能性）导致了 20 世纪 50 年代以来一半以上的全球变暖。

三是未来全球气候系统将继续变暖，需要进一步和持续地减少温室气体的排放。基于新一代气候系统模式和新排放系统的模拟结果表明，与 1986 年—2005 年相比，2081 年—2100 年全球地表气温可能升高 0.3~0.8 摄氏度，热浪，强降水等极端事件发生的频率将增加，全球降水趋势将“干者愈干，湿者愈湿”，海平面可能上升 0.26~0.82m，海洋酸化更趋严重。

从国内气候变暖的情况与发展趋势看，根据《中国气候与环境演变 2012》评估报告：近百年来中国区域气候也发生了显著变化。高温、强降水等极端气候事件趋多趋强，百年尺度上，中国的升温趋势与全球基本一致。1951 年—2009 年，中国陆地地表温度上升 1.38 摄氏度，变暖速率为 0.23℃/10a；2009 年中国不同区域大气 CO₂ 平均浓度为 387.4ppm，略高于全球均值；1951 年以来，中国发生高温、低温、强降水、干旱、台

风、大雾、沙尘暴等极端气候事件的频率和强度存在变化趋势，并有区域差异。如强降雨事件中长江中下游、西南、西北地区有所增多、增强，全国小雨频率明显减少。中国冰川面积减少 10%，20 世纪 90 年代以来退缩加速，导致干旱区的内陆河径流显著增加，多年冻土的面积减小、温度升高，活动层厚度增加。

其次，气候变化对我国的自然生态系统产生了诸多不利影响：一是旱灾频率显著加快，20 世纪后期，北方旱灾常态化，南方季节性干旱趋势明显扩大。大部分地区降雨数减少，而东南部雨量丰沛，地区降水量增多。还伴随着低温灾害引起的脆弱性增多。

再次，未来我国的气候仍继续变暖，影响也将更显著。未来气温继续升高，降水普遍增加，但个别地区呈减少趋势，海平面将继续上升，气候变化引起中国农作物种植带将普遍北移，在不考虑 CO₂ 施肥效果时，小麦、玉米和水稻都将出现减产。

因此，在中国的新型城镇化过程中，必须密切关注和解决这些问题。在当前中国经济社会发展阶段，最重要的应对措施就是节能减排，有“一石三鸟”的效果。一是尽管当前中国经济存在下行压力，稳增长面临一定的挑战，但仍要坚定不移地推进节能减排。必须努力走出一条能耗排放做“减法”、经济发展做“加法”的新路子，对人民群众和子孙后代尽责。二是节能减排与促进城市发展并不完全矛盾，关键是要协调处理好，找到二者的合理平衡点，使之并行不悖、完美结合。三是淘汰落后产能，关停高耗能、高排放企业，会对城市经济增长带来影响，但其中也蕴含着很大潜力和商机，会为新能源、节能环保等新兴产业成长提供广阔空间，能源结构的改善能把煤炭比重逐步降下来。

四、结论和建议

中国的新型城镇化注定会成为人类发展长河中一项伟大的历史进程，是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要一步，具有重大现实意义和深远历史意义。在当前能源、环境、资源紧张的背景下，稳步扎实推进中国的新型城镇化，不仅是顺应当今世界低碳经济发展潮流、积极应对全球气候变化的正确战略选择，也是深入贯彻落实科学发展观、加快生态文明建设、应对复杂多变国际环境、实现经济社会可持续发展、提升国际竞争力的重大战略举措，刻不容缓。建设低碳城市的方式和路径应该牢牢以提高能源使用效率为动力，以政府推动为主体，通过降低能源强度为主要手段，达到能源结构优化，产业结构低碳转型，最终形成低碳交通、低碳工业，低碳建筑的良性发展格局，为城市进一步的低碳转型打下坚实的基础。

在这波热潮下，我们应持续理性思考与决策“城市低碳转型”在我国的发展路径，这是一项长期而复杂的工程，各地建设不可盲目攀比，应在遵循一定经济发展模式与低碳建设框架的基础上，因地制宜，达到理论与实践的统一。

参考文献：

1. BP:《BP 世界能源统计年鉴》, www.bp.com/statisticalreview。
2. 国家统计局能源统计司:《中国能源统计年鉴 2012》, 中国统计出版社 2013 年版。
3. 中国城市和小城镇改革发展中心课题组:《中国城镇化战略选择政策研究》, 人民出版社 2013 年版。
4. 仇保兴:《我国城镇化中后期的若干挑战与机遇》, 《城市规划》2010 年第 1 期。
5. 中国城市和小城镇改革发展中心课题组:《中国城镇化战略选择政策研究》, 人民出版社 2013 年版。
6. 李京文、杨正东:《中国新型城镇化与低碳绿色交通转型之路》, 《工业技术经济》2014 年第 1 期。
7. 王建国、周建慧:《中国低碳发展战略和政策制定的六维路线图》, 《北京大学学报(哲学社会科学版)》2012 年第 5 期。
8. 杜祥琬、周大地:《中国的科学、绿色、低碳能源战略》, 《中国工程科学》2011 年第 6 期。
9. 中国社会科学院可持续发展研究中心内蒙古气候政策研究院:《气候政策通讯》2014 年 7 月第 1 期。
10. 蔡洋:《基于低碳模式下的城市空间结构》, 《多元与包容——2012 中国城市规划年会论文集(04.城市设计)》, 2012 年。
11. 刘丹萍、陈姿璇:《转变经济发展方式 建设首都低碳城市》, 《转变经济发展方式 奠定世界城市基础——2010 城市国际化论坛论文集》, 2010 年。
12. 屠锐:《建设低碳城市的必由之路》, 《环境经济》2010 年第 5 期。
13. 李铁、李京文等:《中国城镇化战略选择政策研究》, 北京:人民出版社出版 2013 年版。

责任编辑:沈家文

推进新型城镇化的路径与政策建议

马庆斌 王萌萌

摘要：本文阐述了中国新型城镇化的现状、趋势，重点分析了新型城镇化推进过程中存在的主要问题以及所面临的“人、地、钱”等三大矛盾，认为深入推进户籍制度、土地管理制度以及地方城镇建设融资平台等改革进程，是实现新型城镇化健康发展的三大关键。建议针对城镇化模式选择、夯实农村经济、提高城镇吸纳就业能力、投融资体制、城乡联动、推进农民工举家搬迁等方面进行系统化改革。

关键词：新型城镇化 土地管理制度 户籍制度

作者简介：马庆斌，中国国际经济交流中心研究部副研究员、博士；

王萌萌，西北工业大学人文与经法学院硕士研究生。

中央城镇化工作会议提出了推进城镇化的主要任务，描绘了中国新型城镇化之路的蓝图。这幅蓝图要让老百姓“望得见山，看得见水，记得住乡愁”，其中透露出来的政策信号，就是中国政府已下决心转变中国经济发展方式，重要载体之一就是转变城镇化发展方式。在推进新型城镇化的过程中，需要先探讨一下中国城镇化的现状、路径以及方向，由此进一步探讨相应的对策。

一、中国城镇化进程的发展现状及趋势

（一）中国城镇化进程的发展现状及特点

1. “东部化”态势趋弱，城镇化空间格局有所优化

所谓“东部化”的城镇格局，是指过去多年以来城镇化水平呈现为东部高、中西部低、流动人口和产业总体上向东部地区转移和集聚的特征。但是，随着产业转移加速，中西部的城镇化速度已经明显加快。

以长三角和珠三角为代表的沿海城市已形成中心城市向周围辐射的城市圈，中西部部分城市雏形刚刚形成。从城镇人口与总人口占比来看，京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群以 2.8% 的国土面积集聚了全国 18% 的人口，其中上海、北京、天津三大城市已经进入高度城市化阶段，城镇化率超过 80%，广东、江苏、福建等东部沿海省份的城镇化率在 60% 左右，内蒙古、重庆、湖北等省份城镇化率在 50% 以上。在中国各地区城镇化格局对比中可以发现，中西部地区城镇化率仍低于平均水平。有数据显示，目前东部地区常住人口城镇化率达到 62.2%，而中部、西部地区分别只有 48.5%、44.8%。近年来在政策推动下，东部沿海地区加快产业转移，西部地区城市基础支撑能力显著提高，经济发展较为活跃，中西部城镇化进程加快，区域发展格局更加协调。

2. “大和特大城市”化外部负效应初现，城镇规模体系有所改变

所谓“大和特大城市化”，是指城镇人口更多地向特大城市和大城市转移，这主要源于城市规模越大，就业机会越多，收入水平也比较高。在现行的财政管理体制下，越大的城市往往级别越高，财政能力越强，教育、医疗等条件更好，对外来人口的吸引力更强。

2013 年出台的《国家中长期新型城镇化规划》将市区常住人口超过 500 万人的城市认定为特大城市。迄今为止，中国共有 12 座特大城市，人口总数为 1.34 亿，占全国人口总数的 9.86%。大城市已出现交通拥堵、贫困率和犯罪率上升等城市病。同时，中小城市和小城镇由于道路、垃圾处理、环境等综合承载力不足而缺乏吸引力。城镇化是建设和谐社会及实现人的全面发展的城镇化，是与城镇资源环境相适应的城镇化，针对以上问题，应及时采取措施治理，规范城镇化发展战略。

3. “群城市”化趋势明显，跨区域城市群规划亟需开展

所谓“群城市”化，而不是“城市群”化，是毗邻城市经济空间扩大交融，人员、资金、产业以及交通等在城市之间流动日益频繁。但是，由于城市规划和建设的行政分割，导致出现产业雷同、交通断头、跨区域环境问题突出等难题，未来亟需尽快开展跨区域城市群规划，实现城市协调发展。

目前，地方官员依靠 GDP 增长的政绩观尚未得到根本转变，表面上城市的发展空间逐步扩大、相互之间有交往，但受制于不同城市之间的行政壁垒，城镇化出现断头路、市场分割、产业重复和基本公共服务不均等等问题。中国目前的城市群发展并不是真正意义上的城市群化，而是仅仅局限于面积和总量变化的群城市化，在同一城市群内仍是各自为战的局面。地方政府盲目快上一些短期经济效益高、见效快的项目，导致邻城甚至同城竞争。在区位优势、自然禀赋相近的情况下，相邻区域的过度竞争反而削弱了彼此的竞争力，致使经济效率和资源利用率低。

4. “异地城镇化”是当前中国城镇化进程中人口流动的主要特点

所谓异地城镇化，是指中国城镇化进程中，大量城镇人口的户籍所在地和居住地在空间上分离的现象。由于产业主要集中在东部地区，大量中西部的农村劳动力奔袭一两千公里到东部务工，按照现有的城镇化统计口径，在城市居住半年以上即统计为城镇人口，而事实上大量的外来人口并不能充分享受当地政府的基本公共服务。

当然，这种现象背后是特殊的发展阶段决定的，中国自然环境、耕地分布以及经济发展的空间不均衡性，导致东部尤其是东南沿海成为未来城市人口聚集的地区，也是大城市群尤其是世界级城市孕育的地方。改革开放以来，随着制度改革的推进与社会经济的发展，大批原本被束缚在土地上的过剩农村劳动力开始自由流动，进入城市和非农活动领域。特别是自 20 世纪 90 年代以来，中国流动人口的数量迅速膨胀。2013 年，全国农民工总计 2.34 亿人，大规模的流动人口已成为中国城镇化进程中的重要特点。

（二）中国新型城镇化的未来发展趋势

基于优化生产力布局、破解大城市病和提升城镇化的质量等要求，中国的城镇化趋势将呈现为中西部化、中小城市和小城镇化、城市群化以及就地就近城镇化等几个新的特点。

1. 中西部化

按照中央城镇化会议精神和《新型城镇化规划（2014—2020）》的要求，中国未来几年将努力推进“3 个一亿”的城镇化战略，其中，逐步实现中西部 1 亿人口就地就近城镇化是一个政策导向。从三大地带看，中国城镇和城镇人口相对集中于东部地区。数据显示，与东部相比，中西部地区的城镇化水平比较低，城镇化推进的空间比较大。数据显示，2013 年，东部城镇化率最高，为 56.4%；中部次之，为 53.4%；西部最低，为 44.9%，东西部相差 11 个百分点。从省际差异看，城镇化水平最高的上海市达到 88.02%，而城镇化水平最低的西藏自治区则只有 22.75%，二者相差 65%。

随着产业向中西部转移加快以及国家在中西部加大公路、铁路、航空等基础设施的

投资力度，中西部的工业化进程稳步推进，城镇化也将增长开启新的进程。2013 年各地区工业增加值数据显示，北京全年工业产值增长 7.5%、上海增长 3.1%，加工贸易大省广东的增加值也仅为 7.3%，而同期广西为 14.2%、贵州 16.8%、山西 14.8%。2013 年以来，中西部作为国家基础设施重点投资区域，在东部沿海出口贸易复苏缓慢的情况下，中西部在经济发展中起到了举足轻重的作用，这就为中西部城镇化快速发展奠定了物质基础，而东部沿海劳动力和土地成本的上升进一步促进了中西部城镇化发展。

2. 中小城市和小城镇化

中小城市和小城镇成为“折返式”城镇化的主要载体，人口流动结构的数据显示，中国人口结构受金融危机的影响，大量人口向县城和小城镇汇集，相比 2000 年—2007 年，每年基本上有 2000 万左右人口从县城和小城镇向大中城市转移，2008 年开始只有约 400 万~500 万的人口从县城和小城镇向中大城市转移。研究显示，相当数量农民工采取“折返式”进城的路子，将其在大城市积累的一定资金和技术“折返”到门槛更低的中小城市和小城镇就业和创业，并逐步实现定居。截止到 2013 年，中国中小城市为 368 个，占全国城市总数的 56%，另有建制镇 20113 个，中小城市和小城镇成为吸纳城镇人口的主要载体，加之东部地区产业加速向中西部地区转移的趋势，中小城市和小城镇逐渐得到强化。作为吸纳城镇人口主要载体的中小城市和小城镇，亟待制定相关财税政策，扶持中小城市和小城镇提高公共服务能力、综合承载能力。假设每个中小城市年均增容 0.5 万人，每个小城镇年均增容 0.1 万人，将会吸纳近 2000 万人进城，对于稳步推进中国城镇化有重要意义。

3. 城市群化

城市群是人口大国城镇化的主要空间载体，北美大西洋沿岸城市群、五大湖城市群、日本太平洋沿岸城市群，都是该国经济社会发展的火车头。中国过去 30 多年的高速发展，也得益于长三角、珠三角、京津冀三大城市群的带动和支撑。最近讨论的长江经济带，从规划角度讲也有依托长江黄金水道建大都市连绵带的考虑。考察这些城市群或大都市连绵带，一般有四个基本特征：一是城镇化水平较高，城镇化率在 70%以上；二是大中小城市规模协调，相邻等级城市人口比例大多在 1:5 以内，最高不超过 1:10；三是以交通为重点的基础设施网络完善，各城市之间交通便捷、讯畅通；四是城市功能布局合理、分工明确，产业优势互补。未来中国众多城镇将以城市绵延带、城市群或城市圈等形态，呈点、线、面三种结构，通过现代化的交通网络连接在一起，镶嵌在广袤的乡村大地上。在城市体系构建上，走提高效率的聚集和自由流动的城镇化之路，积极培育包括特大城市、大城市和中小城市的城镇体系，以构建城市群作为推进城镇化的目标，促进城市间基础设施互联互通，产业、功能互补。

4. 就地就近城镇化

就地就近城镇化将成为一种趋势性模式。长期以来，大规模的异地流动性农民工成为推动中国城镇化的新主力，但由于制度变迁的渐进性和长期性，使得农民真正转变为市民尚需时日。今后一个时期，应着重解决好现有“三个1亿人”问题，包括着重解决好近1亿农业转移人口落户城镇的问题，着重解决好约1亿人居住的城镇棚户区和城中村改造问题，着重解决好近1亿人在中西部实现就近城镇化的问题。拆除隐形篱笆墙，落实以人为本，建立新型城镇化发展的制度建设维度。推动户籍制度改革，有序开展农业转移人口市民化工作，对不同规模的城市实行差别化落户政策。对有能力、有意愿并长期在城镇务工、经商的农民工及其家属，逐步实现向城镇居民的转变。对未落户的农业转移人口，建立居住证制度，发展包括更多进城务工人员随迁子女在内的城镇教育，实现异地升学。真正落实以人为本，实施提升农民工职业技能计划。实现农业转移人口向市民职业身份转变，让迁移到城市的农业转移人口能够充分享受到基本公共服务，推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，有利于农业转移人口和城镇居民共建共享城市现代文明。

二、中国城镇化面临的主要问题

（一）中国城镇化推进过程中需要破解的八大问题

1. 城镇化率的统计口径与公共服务覆盖率之间的缺口依然很大

2014年公布的《中华人民共和国2013年国民经济和社会发展统计公报》数据显示，中国有16610万外出务工农民，较2012年增长1.7%；在户籍所在地以内的乡镇务工农民为10284万人，较2012年增长3.6%，全国计26894万农民工。年度统计的外出务工农民工，是指包括在本乡镇以外从业6个月以上的外出农民工及在本乡镇内从事非农产业6个月以上的本地农民工。只有在城镇居住超半年以上才能被统计为城镇人口，大量的非户籍人口实际并没有享受到真正的城镇的医疗、教育等户籍所附带的福利。针对上述目前中国城镇化表现出的问题，杨永华认为，调整农民工与所在地居民的利益关系，关键措施是改革户籍制度，允许农民工的户籍迁入所就业的城镇，使候鸟式的民工变为市民，这也契合当前新型城镇化“以人为核心”的含义。笔者认为，对于长期在城市从事稳定工作，且收入相对稳定的外出务工的农民工，通过户籍制度改革，改善外来务工农民工享有的公共就业服务、子女接受义务教育服务的权利已经势在必行。另外，需要建立更为现代化的公共服务体制，在财政能力可以实现的前提下，尽快覆盖更多的人，逐步实现外来务工农民工与其他社会成员之间接受社会保障服务的均等化。

2. 农业人口市民化的道路依然艰巨

地方政府对外来民工转市民一般持很强的排斥态度，究其原因出于对外来民工转本地市民后带来的巨额财政压力的担忧。而且，由于土地财政的体制性动因，地方政府难以抑制自身为获得土地出让金、提高自身财政能力而不断扩大城镇建成区的面积。根据数据分析，2000 年—2007 年，中国城镇建成区平均每年扩大 1861 平方公里，以 7.7% 的速度增长，远远高于人口城镇化速度。中国的城市化滞后于工业化，与 48% 的工业比重相比，中国城镇化的水平依然过低。针对国家工业化中形成的结构偏差，未来中国在推进制造业先进性的基础上，如何吸纳被资本排斥的劳动力，发展就业弹性高的服务业，将是新型城镇化建设的着重点。

3. 举家搬迁进城的机制还有待构建

抽样数据显示，举家外迁的农民工只有不到 10%，即 2000 万人左右。大量农民只身外出、长期务工，“留守老人”“留守儿童”仍然是中国社会独特的现象，并由此引发一系列的社会问题。而且，大量的农村人口分布零散，且大多是在路途遥远、规模过小的集聚点上，商品运输和集散的成本因此居高，抑制了国内消费增长。每年过亿的外出务工的农民成为春运的主力，给春节时期的交通运输施加巨大压力，而且也挤占包括旅游在内的其他消费资源。事实上，外出务工人员与家庭空间的分离，也使大量的外来务工人员拥有农村宅基地与城镇建设用地两份土地资源。

4. 资源和环境问题依然突出

改革开放以来的 30 多年，也是中国工业化和城镇化快速发展的 30 多年。由于传统的城市化偏重城市发展的规模和数量，忽视环境基础设施的建设，粗放型的发展方式导致飞速的工业化与城市化建设是以大量河流和土地污染为代价，给未来城市生活用水、产业发展用水带来巨大压力。在资源和环境问题上，未来的新型城镇化建设应与生态文明建设同步。

5. 大中小城市和小城镇协调问题

大量人口多在行政级别高的特大城市聚集，这种城镇化模式带来了交通拥堵、贫困率和犯罪率上升等一系列“城市病”。中小城市和小城镇虽然规模扩大，但由于中等城市仍发展相对缓慢及小城市和小城镇功能不完善，道路、环境等综合承载力不足等原因，大量人口仍选择向大城市聚集。在中国城镇等级管理体制下，很多中小城市和小城镇在发展中面临着有限财政资金与土地指标分解等硬制约。

6. 农村不稳不美，城镇化难以持续健康发展

在发展城镇化、推进城乡一体化的过程中，如何准确把握和预防农村存在的不稳定的潜在因素，建设新农村和推进农业现代化，是构建社会主义和谐社会的关键。目前，农村存在的不稳定因素主要包括外出务工农民大量转移城市，留守家中的妇女、儿童和

老人相伴，老年人的养老问题、儿童的教育问题等一系列的社会问题；大量中青年农民和党员的外流，导致不少村级领导班子面临人才匮乏、党员干部缺乏年轻“血液”局面；在城镇化建设过程中，因征地拆迁带来的补偿及安置问题处理不当而引发的种种不稳定因素，也是在新型城镇化道路上亟待解决的问题。此外，随着农村城镇化步伐加快，大气污染、水污染、固体废弃物污染等环境污染问题逐渐显现，也是影响中国城镇化持续健康发展的因素之一。因此，我们必须调整影响农村稳定发展的诸多不稳定因素，推进城乡一体化发展。

7. 城市群之间亟待强化协调

在城市规模和城市发展关系方面，随着经济发展以及城市规模的扩大，发达地区城市之间、大中小城市和小城镇之间已经开始联片发展，强调城市间的集群化发展道路，连片发展的各城市逐步成为城市群，产生了包括公共基础设施建设和使用及产业分工、跨区域资源使用、环境保护、交通通讯等方面的问题。城市作为国家创新和创富的核心，如何集结国家资源、协调跨地区的城市发展格局，是亟待解决的问题。

8. 住房政策需要在推动经济和实现保障之间建立平衡

单纯追求经济增长和住房的保障功能显然不能代表当前中国经济发展的特征，需要在推动经济和保障功能之间建立一种平衡，旨在寻求效率与公平之间的平衡。目前，中国城镇化处于加速期，住房需求具有刚性。在现有的财政体制和政绩评价体系驱动下，地方政府推动地价和房价增高变得有据可循。金融危机以来，实体经济获利预期低，大量的投机性资金涌入房地产市场，助推了房地产市场的投机性和泡沫性，房地产市场上大量的投机性资金是房价陡升的又一重要原因。过高且增速过快的房价不仅有形成泡沫经济的可能性，且无疑抬高了城镇化的门槛，服务业因发展成本过高，不能有效发挥吸纳就业的优势，抑制了服务业发展速度和规模。在城市生活中面对高房价和就业困境，大量的农民工和应届毕业生形成了所谓的“夹心层”。因此，除户籍制度门槛外，财政门槛依然存在，这一门槛不破除，房地产市场不能健康发展，未来中国宏观经济的稳定性及城镇化的稳定增长性将受到影响。

（二）中国新型城镇化需破解三大矛盾

目前，在推进城镇化的进程中很多问题可以归结为“人、地、钱”三个问题，就关键问题的认识对推动户籍制度、土地管理制度及地方融资平台等改革进程有直接影响。下文着重分析中国新型城镇化过程中需破解的三大矛盾。

1. 城市要“地”不要“人”的矛盾

城市要“地”不要“人”，根本原因是传统的经济发展方式在作怪。长期以来，中国

经济的发展依靠的是高能耗、高投入的粗放型发展方式，农村人口逐渐富裕使得劳动力并不是一个现实的制约因素。另外，在中国东部城市中，加工贸易体量很大、产业结构表现出“两头在外、中间在内”的特点，这种产业结构所需的劳动力相对集中在 18~35 岁的年龄段上。因此，城市要“地”不要“人”，原因不是在于城市自身排斥大量的农村人口进入，而是现阶段正在转型的经济发展模式下，总体上经济结构无法容纳增速迅速的城市人口，至少这一过程是缓慢的。近年来，中国城镇化过程中的“人地两张皮”的经济基础正发生变化，最明显的变化就是“民工荒”的频繁出现及以扩大内需为关键点的经济发展方式的转变，推进户籍制度的改革将成为重大政策突破点。

2. 农村建设用地闲置和城市建设用地紧缺的矛盾

2014 年是中国土地管理制度深入改革的一年，针对农地流转、土地征用、集体经营性建设用地入市以及宅基地退出等，都已经或即将出台重大的政策。从已经出台的政策来看，还是将耕地、建设用地、宅基地等分别进行改革试点，尚未打破三者的界限，下一步需要更加深入地推进改革，实现集约节约用地，为中国的城镇化进程奠定坚实的用地基础。事实上，多年以来城乡分割的土地管理制度的弊端逐渐显现，主要体现在以下两个方面：第一，偏远农村宅基地闲置和城市建设用地紧缺的问题。据统计，由于村庄规划严重滞后，全国农村有 10% 的废弃宅基地，空心村现象较之前更加突出。大量闲置的农村宅基地与城市建设用地紧缺形成鲜明对比；第二，城市近郊的“小产权房”现象愈演愈烈。事实上，“小产权房”现象是城市居民面对城市高房价和郊区农民应对城乡土地“剪刀差”的结果。高房价不仅造成房地产泡沫侵蚀实体经济危害，还会制约服务业的发展，进而影响中国的经济结构调整、就业等方面。据不完全统计，在中国当前的建设用地中，城市约占 1/4，县城和小城镇约占 1/4，农村则占了将近 1/2。显然，为克服城乡分隔的土地管理制度的弊端，实现城乡建设用地的转换以及建设用地和耕地之间的占补平衡的目标，在推进城镇化中加速城乡一体化土地管理制度的改革进程极为重要。

3. 城镇建设投融资需求与现有财税体制的矛盾

中国的城市面貌在过去的 10 多年中焕然一新，其中土地财政功不可没，但随着经济的发展，日渐显现的寅吃卯粮的体制弊端成为城市房价“越调越高”的根本原因。随着当前地方融资平台风险越来越大，破解土地财政的痼疾需尽快提上议程。在保障新型城镇化健康发展的改革政策和制度建设中，除深化财税体制改革、实现政府间财权与事权的对称关系、尽快出台房产税等财产税以作为地方政府税收来源等改革政策外，着重推进民间资本进入城镇建设，激活新城镇化的融资模式创新将是一个更加迫切的议题。另外，在推进地方政府自主发债试点工作上，扩大试点以充分论证为基、有序推进为本，

实现新型城市建设中资金供需流的匹配。深入推进公私合营的城镇建设投资模式，是打破土地财政、实现经济发展方式转变的重要一环。

三、推进新型城镇化的相关政策建议

基于对中央城镇化会议和《国家新型城镇化规划（2014—2020）》的理解，笔者认为，新型城镇化是“以人为本”的城市化，通过推进符合条件的农业人口落户城镇、推进农业转移人口享有城镇基本公共服务等举措，促进全体居民共享现代化建设成果；新型城镇化是“生态文明”的城市化，将生态文明理念全面融入到城镇化建设进程中，着力打造资源节约型、环境友好型的新型城市；新型城镇化建设是统筹城乡、坚持四化同步“城乡一体”的城镇化，是以坚持“文化传承、彰显特色”为基本原则，构建具有较高品质的适宜人居的“承载传统”的城市化。为此，从以下几个方面提出建设新型城镇化的相关政策建议。

（一）城镇化模式选择需遵从经济规律

不同国家的城镇化模式则是将自身比较优势与全球产业分工结合的结果。中国未来应着力于三种不同的城镇化模式：分地区分类型制定政策，即服务于引领中国经济全球竞争力提升的特大城市及其城市群，服务于大规模流动人口返乡后创业定居的中小城市和小城镇，以及服务于传统农村地区人口高度聚集以后自动享受城市经济文化辐射的就地就近城镇化。

（二）推动农村经济发展，夯实城镇化基础

新型城镇化发展应是实现城镇发展和农村现代化并重的，通过政策推动，改善农村交通、供电、供水，在刺激国内需求的同时推动农村经济发展方面，此举是十分必要的。同时，全球化背景下的环境问题已不再是简单的污染问题，实质上是区域竞争力和发展能力的问题。在未来一段时期，如何利用政策引导和支持在城镇化过程中实现绿色低碳，坚持加快发展和可持续发展并重，是一个重要的课题。具体在政策上，一方面，实行土地流转的集体管理；另一方面，通过收取物业管理费用，为本村企业提供供水、供暖、供气、道路维护、绿化、垃圾清运及污水处理等一系列的物业管理服务，向村民收取的物业管理费在除去各项日常维护成本后，村集体将剩余收益的大部分以土地分红的形式返还给村民，保障村民得到长期稳定收入。通过政策推动，发展就近城镇化模式，加大对已具备城镇标准的农村地区的环境整治、公共服务设施、生活环境完善。总之，城镇化要发展，农村现代化也要积极推动，农村现代化发展和可持续发展更要同时并重，农村绝不能成为荒芜的农村、留守的农村、记忆中的故园。

（三）要善于借鉴发达国家的城镇化经验

考察二战以前实现城镇化的英美等发达国家、发展于 20 世纪 60~70 年代的日韩等亚洲工业化国家以及拉美非洲等发展中国家的城镇化得失，以下经验值得借鉴：一是坚持中央政府在制定和执行城镇化战略规划中的主导地位；二是在城市建设上坚持走公共交通导向的集约紧凑型道路，而非走小汽车导向的无序蔓延型建设道路；三是适时大力推动城市群和城市圈的发展，并要防止形成地产泡沫；四是强调发挥中小城市和小城镇的作用，推动大、中、小城市和小城镇联合与协调发展的城市集群化发展；五是农村的健康发展在城镇化建设中不容忽视；六是推进城镇化要择机提速，同时防止过快等等。

（四）推进更加吸纳高质量就业的城镇化

城镇化健康发展的核心是不断创造更多的非农就业机会。如果没有更多的高质量就业机会，结果就是走向了一条高城市化率、低城市化质量的拉美化道路。在各地的实践中，以创业带动就业是一个很好的经验，将更多制约群众创业的不合理法规废除，鼓励更多民间资本开办小微企业，是未来很长一段时间内推进城镇化健康发展的关键。

（五）深化城镇化投融资改革

在深化城镇化投融资改革方面，扩展城镇化的融资渠道，建立多元、多渠道的资金供给模式势在必行，尤其是在当前流动性过剩的现状下，鼓励社会资金进入城市基础设施建设、养老、教育、医疗设施建设等领域，社会资金参与建设有利于逐步弥补城市建设中的资金缺口问题，有利于吸纳过剩的流动性。要强化地方政府提供基本的公共服务能力，强化地方政府公共服务的供给责任。

（六）破解大城市不“大”、小城市不“小”的难题

长期以来，大量的人口向行政级别高的大城市聚集，中小城市受资源环境承载能力等因素的限制，对流动人口缺乏吸引力，大城市人口过多，而中小城市人口偏少已成为共识。事实上，在中国的城镇化过程中存在着大城市不“大”、小城市不“小”的难题，主要表现在大城市大量高端产业和医疗教育集中于城区，导致城市交通拥堵、空气污染严重等问题，城市功能扩散不出去。对于已形成的京津冀城市发展格局，要继续通过更便捷的交通等方式强化各城市间的分工合作、优势互补、集约高效，形成各城市间空间与功能上的辐射带动作用。此举在缓解城市内部交通与人口压力的同时，对于带动整个都市圈的发展有重要意义。也就是说，从当前的实际出发，我们还是要承认一点，就是让大城市更“大”，适度控制小城市的空间扩张速度。让大城市更“大”，就是发挥其较强的扩散效应，形成人口分布合理、集聚能力强的城市群。适度控制小城市的空间扩张速度，引导人口和产业集聚，避免土地财政推动下“鬼城”现象继续蔓延。

（七）加快城乡一体化的土地管理制度改革进程

把城乡的土地、劳动力等要素的自由平等双向的流动作为改革的重要突破口，主要抓手在于土地管理制度的改革创新，逐步实现进入城镇与鼓励退出农村的政策并举。要坚持“进”与“退”相统筹的原则，在城乡建设用地、公共服务等方面，实现城乡统筹。逐步将那些符合条件的农民工转化为城镇人口，在保障农民工利益的同时，深化土地管理制度的改革，制定政策鼓励拥有城镇户籍的农民工退出其在农村的宅基地和耕地。在条件成熟的地区，积极开展农村建设用地与城镇建设用地挂钩试点；推动城乡建设用地“同地同权同价”，通过实行宅基地用益物权货币化和抵押贷款试点，保护农民成为分配合理土地红利主体的地位，推动其跨越进城的财富积累的门槛，尤其是在加快户籍改革方面，应该尽快推进和完善居住证制度。

（八）举家搬迁作为推进以人为核心的城镇化新目标

当前，中国仅有 10%左右的农民工实现了全家进城，留守儿童、留守老人和留守妇女等社会问题凸显，流动的产业工人群体也难以承载中国从工业大国向工业强国迈进。未来应逐步将推进举家搬迁进城作为以人为核心的城镇化的抓手，并考虑将县城、重点镇以及城乡新型社区作为主要的集聚地。同时，引导举家进城的农民工在城镇“大杂居、小聚居”。快速城镇化必然伴随城镇低收入群体的规模日益庞大，在规划针对农民家庭的保障性住房的建设中，要吸取发达国家大城市规划中的教训，在制定农民工家庭的保障性住房规划时应尽量避免出现城市贫困圈、贫困带现象。回顾 2005 年法国巴黎郊区爆发的社会骚乱事件，我们可以从中总结出应对现代社会大规模动乱、公共安全事件的有益启示，改善郊区贫困人群集中的住房条件。为避免众多低收入人口居住过于集中，强化城市规划部门对廉价住宅区项目审批成为重中之重。美国住房与城市发展部（HUD）提倡发展不同收入阶层混合居住模式，法国政府则施行构建混合社区，提出以“贫富混居”为主要解决方案的“城市更新计划”。

参考文献：

1. 胡杰、李庆云、韦颜秋：《中国新型城镇化存在的问题与演进动力研究综述》，《城市发展研究》2014 年第 1 期。
2. 马庆斌：《推进城镇化健康发展的几点建议》，《中国经贸导刊》2013 年第 16 期。
3. 马庆斌：《促进农民工举家进城是城镇化推进中主要矛盾的主要方面》，《科技创新与生产力》2011 年第 3 期。
4. 马庆斌主编：《城乡一体化——中国生产力再一次大解放》，社会科学出版社 2011 年版。

责任编辑：刘英奎

推进土地制度改革 破解我国土地财政困境^{*}

陈 妍

摘要：我国土地财政模式面临较大风险，已不可持续。破解我国土地财政困境关键在于推进土地制度改革，促使政府转变职能，包括改革征地制度，改革城市建设用地供应结构，改革土地出让制度，探索集体建设用地入市途径等。同时，应加快财税体制改革，建立地方税体系，把增量地方债务纳入规范的地方政府债券发行体制中，稳妥解决存量债务问题。

关键词：土地财政 土地制度改革 配套改革

作者简介：陈妍，中国国际经济交流中心副研究员。

上世纪 80 年代后期，由于招商引资的需要，我国开始了土地使用权的一次性转让。1998 年，国家启动了住房商品化改革，土地增值空间开始显现。特别是实行土地招标、挂牌、拍卖（以下简称“招拍挂”）政策后，土地价格屡创新高，土地出让收入逐步成为地方政府的重要收入来源。于是，各地政府开始不断征收农民土地，通过拍卖获得财政收入，同时，用储备土地抵押取得的银行贷款进行城市建设，逐渐形成了中国特色的土地财政模式。

^{*} 本文为 2013—2014 年度中国国际经济研究交流基金资助课题研究成果。

一、我国土地财政现状

近十多年来，随着经济快速发展和房地产行业的持续繁荣，我国土地出让收入规模不断扩大，成为各地方城市建设和发展的重要资金来源之一。与此同时，土地出让收入的支出结构也发生了很大变化，成本补偿性支出快速增长，压缩了土地出让收入用于城市建设的规模，但土地抵押贷款规模持续增大，地方政府对土地财政依赖度依然不减。

（一）土地出让收入规模持续扩大

近年来，我国土地出让收入规模不断扩大，并呈现快速扩张趋势。考虑到连续数据的可得性等因素，用“全国土地出让签订合同总价款”^①这一指标反映我国土地出让收入规模。近十年来，我国土地出让收入加速增长，特别是2005年至今，虽然出现2008年、2012年两年下调趋势，但之后的反弹也异常明显。

土地出让收入占同级财政收入比重大。2003年—2013年，大部分年份土地出让收入占地方本级财政收入比重都超过50%（见表1），近年来占同期国内生产总值（GDP）的比重在5%~7%之间。大量城市有1/2~2/3的城市建设资金都是来自于土地出让收入。国家审计署的调查显示，2010年底政府性债务有40%左右要靠土地收益来偿还。在我国财政收入科目中，土地出让收入列在地方性基金收入科目之下，属非税收入。土地出让收入规模持续扩大，在地方财政收入中占比极重，这种状况与以税收收入作为财政收入主体的财税体制改革目标相悖，迫切需要改变。

（二）土地出让支出中成本性支出剧增

土地出让收入的持续快速增长以及支出的不透明，引发社会强烈关注和担忧，国家有关部门开始加大对土地出让支出的管理力度，严格限制土地出让支出范围。根据目前的规定，土地出让支出可以用于：征地和拆迁补偿、土地开发、城市建设、城镇廉租房建设、农村基础设施建设等。其中，前两项属于土地出让的成本补偿性支出。

近年来，土地出让支出中的成本补偿性支出增长迅速。从2010年—2013年的数据看（见表2），成本补偿性支出占比在持续增加，从2010年不足50%增加至2013年的近80%。成本补偿性支出增长迅速的主要原因在于，近几年征地拆迁补偿标准不断提高，用工成本和建安成本也快速上涨，于是征地拆迁补偿和土地开发成本都迅速上升。2013年的征地拆迁补偿支出比2010年翻了一番，土地开发成本则增长了2.4倍（见表3）。与

^①全国土地出让签订合同总价款与缴入国库的土地出让收入略有差异，主要是合同成交价款口径略小，为“招拍挂”和协议出让收入，不含补缴土地价款、划拨土地收入和其他收入。

表 1 2003 年—2013 年我国土地财政收入及其占地方本级财政收入的比重

年份	全国土地出让 签订合同总 价款(亿元)	地方本级 财政收入 (亿元)	GDP (亿元)	全国土地出让签订合 同总价款占地方本级 财政收入比重(%)	全国土地出让签订 合同总价款占同期 GDP 比重(%)
2003	5421.31	9849.98	135822.76	55.04	3.99
2004	6412.18	11893.37	159878.34	53.91	4.01
2005	5883.82	15100.76	184937.40	38.96	3.18
2006	8077.64	18303.58	216314.40	44.13	3.73
2007	12216.72	23572.62	265810.30	51.83	4.60
2008	10259.80	28649.79	314045.40	35.81	3.27
2009	17179.53	32602.59	340902.81	52.69	52.69
2010	27464.48	40613.04	401512.80	67.62	6.84
2011	31500.00	52547.11	473104.00	59.95	6.66
2012	26900.00	61078.29	519470.10	44.04	5.18
2013	42000.00	68969.13	568845.20	60.90	7.38

数据来源: Wind 资讯, 比例数据为计算所得。

表 2 2010 年—2013 年国有土地使用权出让收入安排的支出构成

年份	国有土地使用 权出让收入安 排的支出总额 (亿元)	成本补偿性支出		城市建设支出		农村基础 设施建设 支出 (亿元)	廉租住房 支出 (亿元)	其他土地使用 权出让金收入 安排的支出 (亿元)
		金额 (亿元)	占比 (%)	金额 (亿元)	占比 (%)			
2010	26622.12	13277.35	49.87	7621.00	28.63	1076.53	422.01	4225.23
2011	31052.26	20590.53	66.31	5564.88	17.92	760.45	519.96	3616.44
2012	26663.87	19646.56	73.68	3049.20	11.44	486.19	355.73	2152.38
2013	38265.60	30359.44	79.34	3775.14	9.87	516.50	391.81	3222.71

数据来源: Wind 资讯, 比例数据为计算所得。

此相应的, 土地出让支出中用于城市建设的支出占比逐步下降, 从 2010 年的 28% 下降至 2013 年的不足 10%。这也是国家严格执行土地出让支出管理的结果。

扣除成本补偿性费用后, 2013 年地方政府实际可支配的土地出让收入为 7906 亿元, 相当于同期地方本级财政收入的 11.5%。从这一方面看, 地方政府土地出让收益的空间正在收窄, 土地出让的净收益正在被其他开支分流。除成本补偿性支出外, 非成本补偿性

表 3 2010 年—2013 年成本补偿性支出结构

年份	成本补偿性支出 (亿元)	征地和拆迁补偿 支出(亿元)	土地开发支出 (亿元)	补助被征地农民 支出(亿元)	土地出让业务 支出(亿元)
2010	13277.35	10206.96	2479.57	457.11	133.71
2011	20590.53	14358.75	5324.69	689.72	217.37
2012	19646.56	13828.92	5116.04	520.75	180.85
2013	30359.44	20917.69	8350.28	852.21	239.26

数据来源：Wind 资讯。

开支中还有一定比例被要求用于保障性安居工程支出和农业农村支出。可以认为，城市建设作为土地出让收益支出主渠道的格局正在逐步改变。另外，值得注意的是，土地出让支出统计中“其他土地使用权出让金收入安排的支出”一项，规模在 2000 亿~4000 亿元，这一支出金额为“城市建设支出”一项的 2/3 左右，但并未说明具体支出方向。作为非税收入，这些资金有极大可能被纳入地方政府“小金库”。

（三）土地抵押贷款仍然是城市建设资金的重要来源

由于土地的资产属性，地方政府往往以土地储备中心、政府性公司和开发区等为载体向银行进行土地抵押，以此获得银行贷款，弥补地方财政资金的不足。截至 2013 年底，我国 84 个重点城市处于抵押状态的土地面积为 40.39 万公顷（见表 4），抵押贷款总额 7.76 万亿元，同比分别增长 15.8%和 30.4%；全年土地抵押面积净增 5.33 万公顷，抵押贷款净增 1.77 万亿元。如前文所述，近年来，土地出让收入扣除必要的成本补偿性支出之外，用于城市建设的资金占比已降至 10%~20%，也就是 4000 亿~8000 亿元，远低于每年新增的土地抵押贷款总额，土地抵押贷款已成为目前我国城市建设的最重要资

表 4 2009 年—2013 年我国 84 个重点城市土地抵押面积和抵押贷款总额

年份	重点城市土地抵押 面积(万公顷)	重点城市土地抵押 贷款总额(万亿元)	重点城市净增土地 抵押面积(万公顷)	重点城市净增土地抵押 贷款总额(万亿元)
2009	21.70	2.59	5.10	0.77
2010	25.82	3.53	3.74	0.92
2011	30.08	4.80	4.19	1.27
2012	34.87	5.95	4.72	1.12
2013	40.39	7.76	5.33	1.77

数据来源：Wind 资讯。

金来源。曾有专家测算,我国东南沿海地区的县市,基础设施建设投资每年高达数百亿元,其中财政投入仅占 10%,土地出让收入约占 30%,超过 60%的城市建设资金是靠土地抵押贷款。随着全国净增土地抵押面积和抵押贷款金额持续增加,地方债务风险有所显现,系统风险隐患增大。

二、我国土地财政模式面临的主要风险

我国土地财政问题是在土地公有制条件下,由集体土地国有化和国有土地资本化造成的,围绕土地增值收益分配形成了新的利益格局,也由此引发了经济社会风险。

第一,地方经济严重依赖土地财政,可持续发展能力受到影响。当前,土地财政风险集中在地方政府对土地出让收入和土地抵押贷款的依赖程度高,可能导致政府收支矛盾和债务风险,具体表现在两个方面。一是财政收入结构不合理。2003 年—2013 年的大部分年份,我国土地出让收入占地方本级财政收入比重都超过 50%,近年来占同期 GDP 的比重在 5%~7%之间。即便扣除成本补偿性支出,土地出让净收入占地方本级财政收入比重也在 10%~20%之间。非税收入成为地方财政收入的重要组成部分,加剧了我国财政收入结构的扭曲。二是地方债务偿还很大程度上依赖土地出让收入。2014 年《中国经济周刊》发布的《我国 23 个省份“土地财政依赖度”排名报告》显示,部分地方政府负有偿还责任的债务有 2/3 左右要靠卖地来偿还,即使对土地偿债依赖度较小的几个省份,也至少有 1/5 的债务要依靠土地来偿还。

第二,土地财政推高土地价格,导致房价高企。土地成为地方政府重要财源体现在两个方面:一是土地出让收入直接增加预算外收入;二是依靠城市扩张带来产业税收,驱动了以土地财政推动的城镇化快速发展。由此衍生出复杂的“土地财政”利益链条,大大推高了土地价格,尤其是经营性用地价格。其中,一线城市人口集中度高、需求旺盛,土地出让价格居高不下。

第三,征地和拆迁补偿引发严重社会不公,成为突出的社会问题。过去十几年,我国快速城镇化过程中,地方政府因土地出让而获得大量财政收入进行城镇开发建设,产生了大量失地农民。但被征地农民的利益没有得到有效保护,因征地纠纷而造成的群体性事件在各地频频发生,严重危害了社会稳定。

第四,依靠土地财政,致使工业土地使用效率低下。各地地方政府在招商引资过程中,几乎毫无例外地为工业投资者提供低价土地。为弥补工业用地出让的低收益,甚至净损失,地方政府往往高价出让商住用地来获得超额收益。根据国土资源部数据,2014 年 9 月,我国重点城市工业用地价格为 730 元/平方米,而商业用地和住宅用地价格则分别为 6527 元/平方米和 5236 元/平方米。低价的供给,导致工业用地效率低下。从

2000年—2010年，全国人均城镇工矿用地从130平方米提高到142平方米，城市建成区人口密度下降，从每平方公里7700人下降到7000人。在近年的城镇化进程中，土地城镇化速度明显高于人口，城镇土地承载力水平未能随着经济发展水平的提升而有所提高。

从上述挑战和风险看，无论土地财政过去对城镇化的快速推进发挥过怎样的积极作用，如今其消极作用已十分明显，现有的土地财政模式已不可持续。而土地财政模式的转变，与我国土地制度改革密切相关。

三、我国的土地制度是土地财政模式产生的根源

“土地财政”问题的产生与我国土地制度密切相关，因此，“土地财政”问题的破解也必须从土地制度改革着手。

（一）我国的土地制度

我国实行的是土地社会主义公有制，城市土地为国家所有，农村土地除法律规定国家所有外均为集体所有。同时，为保护耕地，我国实行严格的、高度计划的土地管理制度。任何单位和个人进行建设需要使用土地的，必须依法申请使用国有建设用地，涉及农用地转为建设用地的，要办理农用地转用审批手续。在建设用地供给方式上也采取计划管理，即通过土地征收制度，政府从农村直接征收集体土地，然后通过“招拍挂”或协议等方式进行土地出让。

1. 关于土地所有权和使用权的规定。关于土地所有权，在《宪法》中有明确规定，“城市的土地属于国家所有”“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有”。关于土地使用权，《宪法》规定“土地的使用权可以依照法律的规定转让”，而《土地管理法》则将《宪法》此条款中的“土地”明确为“国有和集体所有的土地”，规定“国有和集体所有的土地使用权可以依法转让”，关于具体转让办法，则说明由国务院另行规定。依此，国务院于1990年5月发布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，但集体土地使用权转让的相关条例至今没有出台，这直接导致国有土地与集体土地权能的差异。与其他多数国家不同，我国土地制度是一种城乡分割的土地制度，城市国有土地和农村集体土地的产权性质和产权的附属权益，也就是所谓的权能不一样。《土地管理法》规定，“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请国有土地”“依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地”。这一规定进一步强化了国有土地与集体土地权能的差异。

2. 土地征收补偿规定。关于征地合法性，《土地管理法》规定，“国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”。“为了公共利益”这一征收土

地的前提条件，也是当前土地制度改革争论的要点。何为“公共利益”，如何界定“公共利益”，在《土地管理法》里并未有明确说明，使得政府征地的合法和合理性受到质疑。关于征收集体土地的补偿标准，《土地管理法》规定，“按照被征收土地的原用途给予补偿”。征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。同时，规定“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的 30 倍”。征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准，参照征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定。近年来，随着城市建设用地价格的不断攀升，按照土地原用途给予征地补偿，而且不超过年产值 30 倍的规定，已经难以被征地农民接受，农民渴望分享土地用途改变后而产生的巨大增值收益。针对征地过程中，由于补偿标准过低引发的严重官民冲突，2010 年国土资源部下发的《关于进一步做好征地管理工作的通知》中，针对土地补偿标准提出了“全面实行征地统一年产值标准和区片综合地价”。同时，现行《土地管理法》的修订工作也在开展，引发最多不满的“按照被征收土地的原用途给予补偿”，以及“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的 30 倍”等规定是重点修订内容之一。《土地管理法》（修正案）已于 2013 年初送全国人大审议，但目前还没有获得通过。

3. 我国城市土地出让制度。上世纪 80 年代开始，我国逐步由之前的“无偿、无期限”使用城市土地演变为“有偿、有期限”的使用制度。城市土地使用权出让方式则由划拨、协议为主，逐步演变为以“招拍挂”为主。《物权法》规定：“工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一土地有两个以上意向用地者的，应当采取招标、拍卖等公开竞价的方式出让。”以“招拍挂”为主的土地出让方式，是为了减少划拨和协议出让土地所带来的低效率和腐败问题，提高土地交易市场透明度和效率，但在我国目前的土地供求状况下，也导致了土地出让价格高涨。

4. 土地出让收入和支出规定。土地出让收入和管理随着土地财政的发展发生了一些变化。2006 年之前，土地出让收入是预算外管理，扣除征地拆迁补偿等成本性支出之后才纳入地方国库。而随着土地出让收入规模的不断膨胀，土地出让收支管理也更加严格。2006 年国务院办公厅发布《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》中规定，全部土地出让收入都必须缴入地方国库，纳入土地政府性基金管理，严格实行“收支两条线”，并且对土地出让支出的范围做了更加严格的规定。按照现行制度，土地出让收入需要在足额支付了征地拆迁补偿、土地开发支出等成本补偿性支出之后，再进行农村基础设施建设、农业发展、土地开发整理、城市建设、城镇廉租房建设等支出，不能用作他途。

（二）我国土地制度改革存在的主要争议

关于我国土地制度改革，学术界讨论已久，也已对政策制定产生了一定影响。主要的讨论集中在以下几方面。

1. 集体土地与国有土地同权的讨论。我国现行土地政策规定，除个别情况外，集体土地必须通过征收转变为国有土地性质之后，才能进入市场交易。部分学者认为，这一规定使得地方政府成为了建设用地的唯一供应者，实质是赋予了政府垄断土地开发一级市场的权力，人为地限制和阻碍了集体土地直接进入市场交易，导致土地财政的产生及农民失地失业等一系列问题。如果允许农民在符合国家土地规划的前提下，直接将集体土地以出租、出让等形式提供给土地需求者，农民将更公平地分享到土地增值收益，也可以有效降低需求者的用地成本。因此，他们主张应允许集体土地直接进入市场，与国有土地享有同等权利，这是根本破解土地财政的途径。同时，也有部分学者认为，我国现行土地制度的主要问题并不在于政府垄断，因此反对集体土地直接入市的改革方式，主张从完善征地程序、建立土地增值收益共享机制等方面进行渐进式改革。

2. 土地征收中的“公共利益”界定问题。有学者认为，《土地管理法》中关于政府征地的用途是“为了公共利益”，而“公共利益”难以界定，无法通过严格区分公益性和非公益性用地来改革我国的征地制度。因为，城市建设中公益用地是与非公益用地交叉在一起的，而且地块分散，单独对公益性用地进行征收，存在操作上的困难。事实上，目前一直实行的都是“同地同价”的征地制度，只要是同一块土地，补偿价格就是一样的，没有区分公益性还是非公益性用途。也有观点认为，“公共利益”必须进行界定，而且是可操作的。虽然公共利益和非公共利益存在很多“模糊地带”，但并不意味着两者完全无法区分，也不意味政府可以随意将所有有利于经济发展的土地开发都认定为公共利益。至于“公共利益”如何界定的问题，可以通过听证会等公开程序来解决。

3. 土地征地补偿标准问题。前文提到，现行《土地管理法》将“按照原用途”作为土地征收补偿原则，引起了很大争议，并成为修订该法的重点内容之一。大部分专家都认为，按照土地原用途补偿安置，对农民来说补偿是严重不足的。土地变性转用之后会产生很大的增值收益，按照现行土地政策，农民可以分享的增值收益非常有限，大部分的收益被政府和开发商拿走，这中间的差距是巨大的。

4. 国有土地出让的“招拍挂”方式问题。我国国有土地出让已经普遍实行“招拍挂”方式，但实践中也出现因区域间对制造业投资的激烈竞争而使得“招拍挂”方式流于形式等问题。各地对工业用地虽然也是按规定实行“招拍挂”，但实际上普遍实行“定向招拍挂”，也就是通过限定参与企业的条件，尽可能减少参与竞争企业数量，以便把土地出让给事先约定好的工业企业。可以说，工业用地虽有“招拍挂”之名，却行协议出让之实。这也直接导致了工业用地与商住用地价格的巨大差别。

四、破解我国土地财政困局的建议

破解我国当前土地财政困局的关键，是推进土地制度改革。要理顺土地交易过程中政府与市场的关系，转变政府职能，政府角色要从土地市场交易者回归到中立执法者和监管者。同时，要加快建立地方税体系，推进地方债务问题的解决。

（一）改革征地制度

一是明确界定“公共利益”，缩小征地范围。虽然法律规定政府征收集体土地时要遵循“为了公共利益”这一原则，但由于没有对“公共利益”的范围进行界定，导致现实操作时政府有很大自由解释权，这一规定也就形同虚设。十八届三中全会提出，要缩小征地范围，而严格限定“公共利益”范围是实现这一目标的有效途径。另外，只有明确了“公共利益”范围，政府的征地行为才具有合法性。关于如何界定征收土地时的“公共利益”，2011 年国务院发布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》是有相对明确界定的。这一条例规定，征收国有土地上的房屋必须是为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要，并将“公共利益”界定为政府为了国防和外交，能源、交通、水利等基础设施，科教文卫等公共事业，保障性安居工程，旧城区改建等。我国集体土地征收的“公共利益”应参照上述规定执行。

二是建立规范、合理的征地补偿标准。虽然政府征收土地时按照土地原有用途给予所有权人补偿是多数国家通行的做法，但我国的现实情况有所不同。由于我国采用的是“招拍挂”的土地出让制度，以及建设用地国家按年度计划供给的方式，导致征用的土地经过整理和“招拍挂”之后会产生巨额的增值收益。另外，对于农民而言，不管是农用地还是宅基地，除了作为农民的生产生活资料外，还具有社会保障功能。因此，在征地补偿上，农民集体和个人除了应该获得相当于土地原值的补偿之外，还应该通过一定比例分享土地增值收益。

三是规范征地程序。目前，我国征地过程中出现的矛盾和冲突，除了与征地补偿有关外，也与征地程序不合理有很大关系。由于集体土地的所有权人是集体组织而不是农民个人，在征地过程中还常出现由政府与集体组织私下进行土地转让，而农民本身并不知情的情况，因此，集体组织截留给农民的补偿等问题时有发生。应进一步规范征地程序，约束政府行为，保障农民的知情权、收益权和申诉权。征地过程要向公众公开，增加透明度，接受社会监督，包括征地目的、补偿标准、农民安置、争议裁决等。

（二）改革城市建设用地供应结构

一是盘活存量城市土地，提高土地利用效率。在规范政府征地行为的基础上，盘活

城市低效用地。由于历史原因，我国城市有大量低价出让的工业用地和无偿划拨的各种公用事业用地等，这些土地使用效率相对低下，造成大量土地浪费现象。政府应给予一定的政策支持，鼓励这些机构让闲置土地进入市场，这些机构也可以从土地增值收益中获取一定比例，以此激发他们的积极性，减少土地闲置和低效利用现象。对于工业用地要严格规定容积率以及单位土地产出率标准。对工业用地闲置以及擅自改变用途等违法行为，要坚决予以查处。

二是调整土地供应结构，提高住宅用地比例。当前，我国每年建设用地供应中，工业用地仍占到 30%左右的比重，而住宅用地仅占 20%多，其中普通商品住宅仅占 10%左右。日本的城市用地中，70%以上是居住用地。2012 年，我国城市建成区面积为 45565 平方公里，占国土面积的 0.475%，其中居住面积占比仅为 0.1%~0.2%。而美国、日本建成城市用地分别占国土面积的 3.1%和 4.2%。我国城市居住用地还有很大的扩张空间。因此，当前迫切需要调整土地供应结构，增加住宅用地供应，以解决我国城市和城市群发展集中度较低的问题。住宅用地供应增加，也有助于降低土地出让价格。

（三）改革土地出让制度

一是规范工业用地“招拍挂”程序。我国在土地供应中偏重工业用地供给，为吸引投资而给予工业用地补贴的这些做法，直接导致土地利用效率低下，商住用地价格高企，也阻碍了第三产业的发展。这一问题必须得到纠正，否则将持续扰乱土地市场秩序。应重新规范工业用地“招拍挂”程序，坚持公开、透明，杜绝暗箱操作，严格惩处“招拍挂”过程中的违规行为。

二是住宅用地的“招拍挂”方式要适当调整。“招拍挂”的方式虽然导致了商住用地的价格高企，但相比协议定价等出让方式，毕竟是市场化的手段，可以减少土地交易中的低效、腐败等问题。但政府出让土地，特别是住宅用地的目标需要改变，不应以土地出让收入最大化为目标，而应以适应和满足城市人口对住宅的需求为目标。对于住宅用地的“招拍挂”方式也可以做一些适当调整，不以价格作为竞拍标的，而是以提供价格合理的住宅为竞拍标的，这将有助于降低住宅用地价格，对抑制房价也有积极作用。

三是进一步明确土地出让收入的支出方向和范围。近年来，我国土地出让收支管理已经较为严格和规范，但仍存在部分支出项目内容不透明等问题，需要进一步加强对土地出让收支的管理。对于成本补偿性支出的项目应更加明确和透明，特别是征地和拆迁补偿，应细化支出项目；除成本补偿性支出外，其他支出应向保障性安居工程、农村和农业发展等方面倾斜，加大支出比例，降低土地出让收入用于城市建设的比重；土地出让收支审计应常态化，严禁土地出让收入的滥用。

（四）强化农民的财产权利

政府征用集体土地过程中出现的一系列矛盾和问题，反映了农村土地确权工作的滞后，以及对农民财产权利保护的缺失。一是强化农民对承包地的权能。我国法律已经明确了农村土地承包关系的稳定并且长久不变，目前还需要在法律上对“长久不变”给予明确界定，也要从法律上赋予农民对承包地的占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保等权能，允许农民以承包经营权入股进行农业产业化经营。二是强化农民对宅基地的权能。2014 年 8 月，国土资源部等五个部门发布了《关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知》，宅基地和集体建设用地确权登记发证工作已经开始推进。强化农民对宅基地的权能，使农民享有的宅基地和集体建设用地使用权依法得到法律的确认和保护，也为下一步赋予农民更多财产权利，提供产权基础和法律依据。但目前农民对宅基地和农村住房还只有“占有权”和“使用权”，没有“收益权”，这影响了农民财产性收入的增加，应积极探索赋予农民对宅基地和农村住房的“收益权”，包括抵押、担保和转让等权利。三是强化集体组织成员的财产权益。《物权法》明确将农民对土地的承包经营权确定为物权，也赋予农村集体组织代表集体成员行使所有权。在实践中，集体组织在土地征用等方面拥有极大的权力，收益分配不透明，农民的知情权很难保证，财产权益也难以保障。应明确规定集体成员享有集体资产的收益权，集体组织无权享有集体土地和资产产生的相关收益。

（五）探索集体建设用地入市途径

十八届三中全会《决定》在建立城乡统一建设用地市场方面进一步明确，“在符合规划和用途管制前提下，允许集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同价同权”。集体经营性建设用地是指具有生产经营性质的农村建设用地，主要是指乡镇企业用地。这是集体建设用地的一类，但占比较小，除此之外，集体建设用地还包括宅基地和公益性公共设施用地，宅基地在集体建设用地中占比最大，但目前市场化改革过程中，对于宅基地的入市还未放开。如此以来，就限制了建立城乡统一建设用地市场的规模。在坚持土地公有制基础上，允许集体建设用地直接进入市场，与国有土地同权，是用市场化手段解决“土地财政”难题、推动房地产市场健康发展、推动新型城镇化建设目标实现的最直接和最有效手段，也是土地制度改革中最重要、最敏感的环节。我国农村集体建设用地规模巨大，随着城镇化的快速推进，其资产属性愈发显现，集体建设用地使用权以出让、出租、抵押等多种形式的自发流转已经大量发生。必须积极面对和妥善处理这一问题，规范和促进土地市场的健康发展。

（六）配套改革措施

一是确立以税收作为财政收入主体的财税体制改革目标，建立更完善的地方税体系。土地财政规模的扩张严重影响了我国财政收入结构的平衡，以税收作为财政收入主体，非税收入为辅，是我国财税体制改革的要求，也是大部分发达国家和地区的实践经验。需要探讨科学的税收及非税收的组合比例，通过完善税收体制，增加税收收入来替代土地财政。土地财政问题的产生，与我国实施分税制改革后地方财政收入减少，及其事权不匹配有很大关系。目前，我国需要研究建立更加完善的地方税体系，使得地方政府逐步摆脱对土地财政的依赖。包括：进一步明确中央和地方了事权划分，考虑税种属性，进一步理顺中央和地方税收收入划分；赋予地方政府在一定范围内的税收立法权；建立以房地产税、资源税、环境税、基础设施和公共服务使用者付费等一揽子综合性地方税收体系。

二是把增量地方债务纳入规范的地方政府债券发行体制中，积极稳妥解决存量债务问题。2014年9月公布的修改后《预算法》明确规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券以举借债务的方式筹措。并规定，资金用途只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出。而在此之前，地方政府并无直接发行债券的法定权力，只是进行了上海、浙江等地方政府自行发债，财政部代地方政府发债等探索。新的规定对地方政府发债权还进行了诸多限制，从目前规定来看，也难以满足地方政府新增资金需求。随着实践的深入，未来应将增量地方债务基本纳入地方债券发行体制中，避免债务压力的进一步扩大。另外，要把地方政府拔出土地财政泥潭，除了赋予地方政府发债权，部分解决新增债务问题外，对于地方政府规模庞大的存量债务也需要加强研究，积极稳妥解决。

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》，人民出版社2013年版。
2. 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》辅导读本，人民出版社2013年版。
3. 《中华人民共和国土地管理法》，2014年8月。
4. 国务院发展研究中心、世界银行：《中国：推进高效、包容、可持续的城镇化》，世界银行网站，2014年3月。
5. 华生：《城市化转型与土地陷阱》，东方出版社2013年版。
6. 厉以宁：《中国经济双重转型之路》，中国人民大学出版社2013年版。

责任编辑：李 蕊

· 国际经济 ·

美国全球战略的调整及影响

陈文玲 任海平

摘要：近年来，奥巴马政府对美国全球战略进行了全面、系统、重大的调整，加快了美国全球战略重心的东移和东西方战略的新平衡，进行了全方位的外交、经济、军事布局，提出经济主导外交，调动和开发全世界资源为美国“国家利益”服务，将中国列为军事“假想敌”，借乌克兰事件进一步联欧制俄，这些对亚太以及世界形势带来了深远的重大影响。中国的生存、建设与发展，离不开世界大环境的制约和影响，为有效应对美国的全球战略调整及“重返亚太”战略的实施，坚定地维护我国正当权益和国家核心利益，中国必须全面辩证地看到事物发展的两面性，以全新的战略思维制定一整套与“强国梦”匹配的对外战略措施，予以长期性、系统性和主动性的应对。

关键词：美国 全球 战略 调整 影响

作者简介：陈文玲，中国国际经济交流中心总经济师；

任海平，中国国际经济交流中心副研究员。

第二次世界大战后，美国开始逐步形成其全球战略，从开始酝酿到正式形成，经历了一个从无到有、从支离破碎到系统完整、从军事战略到全球战略的发展过程，美国全球战略的演变既是国际战略力量对比消长变化的结果，也反映出美国在国内政治经济形势的驱使下从本土扩张到海外扩张、从海外扩张到全球扩张的历史进程。

冷战结束后，根据新的国际形势变化，美国不断对其全球战略进行调整。近年来，随着一些新兴国家的崛起和亚太地区经济的蓬勃发展，以及地区热点问题的不断升温，美国不断加快其战略重心的东移，美国全球战略调整进入了一个新阶段。奥巴马入主白宫后，特别是从其第二任期开始，美国全球战略重心转向亚太的战略布局不断明晰，实施步伐不断加快。尽管美国这一轮战略调整由于国内外各种因素的影响，速度或快或满，力度或强或弱，但总的趋势已基本确定。乌克兰事件后，美国联欧制俄，进一步推动东西方战略的新平衡，并通过制俄助力战略东移。美国针对亚太地区的新一轮外交、军事、经济等全方位的综合战略部署，对亚太以及世界形势都已经并将继续造成重大影响。

一、美国全球战略调整的主要内容

（一）美国全球战略调整的主要特点

美国作为当今世界唯一的超级大国，其全球战略的本质一直在于竭力使世界其他国家纳入其所引导的轨道，维持与巩固其全球霸权地位，确保美国所倡导的价值体系畅通无阻，捍卫美国的全球利益。奥巴马政府在坚持美国长期已有的战略思想上，加快实施新的战略布局调整，又呈现出许多新的特点。总的看，美国新一轮战略调整的核心是战略重心东移，总体布局呈现出“稳住欧俄、控制中东、聚焦亚太、围堵中国”的战略构想，战略手段上则政治、外交、经济、军事、文化并重，齐头并进，以政治与外交软手段先行，经济与军事硬手段跟进，文化渗透始终随行，中心意图在于主导亚太，继续称霸全球。在美国新的亚太战略上，核心是主导亚太地区的变化与发展，总体布局呈现出“巩固同盟、控制东盟、渗透南亚、遏制中国”的战略构想，战略手段上则是外交先行，经济优先，军事殿后，文化渗透，目的在于全面遏制一切对美国的新挑战，确保美国在亚太的霸主地位。为此，美国一方面加大对亚太地区的投资与贸易，加强军事力量部署，另一方面，通过各种双边、多边联盟关系以及所谓价值观外交与和平演变式的渗透，力图紧紧主导变化中的亚太形势与格局，不断巩固美国的霸权地位。

1. 美国全球战略重心东移，开始加快构建以美国为主导的亚太政治、经济和安全战略框架

美国战略重心从欧洲大西洋向亚太地区转移是由全球地缘政治和经济中心东移所决定的。总的看，克林顿与小布什政府所实行的战略重点东移主要是出于安全考虑，限于把军事战略部署的重点向亚太地区转移，旨在防范中俄的崛起。而奥巴马政府的战略重心东移，已超越军事战略部署层面，并转向全面转移。这是奥巴马亚太战略与克林顿、小布什亚太战略的最大不同之处。奥巴马政府的亚太战略目标旨在进一步保持美国对地

区事务的积极参与，发挥领导作用，更好地维护和促进美国的利益。

2. 经济优先，政治、外交、军事手段与文化渗透紧密配合，多领域多手段全面推进战略调整

在以往的美国全球战略及亚太政策实践中，偏重军事安全因素。奥巴马政府的全球战略调整在设计和实施上更加注重政治外交、经济和军事安全的配套合作，特别是弥补经济上的短板。为确立和强化美国在全球经济格局中的主导权，奥巴马政府着力打造以美国为主的各个区域经济圈。近年来，以“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）和“跨大西洋自贸区协议”（TTIP）为两翼，以“北美自由贸易区”（NAFTA）为主体，美国“一体两翼”自贸区建设已经悄然展开，为美国保持世界经济霸主地位撑起了两根支柱。

3. 巩固现有联盟关系，构建新的同盟伙伴关系，强化全方位合作，孤立并排斥“抵制民主的国家”

联盟战略在美国的全球战略中始终处于关键地位。在欧洲，美国不断改造北约，大力推动北约东扩，着力建立一个与美合作受美控制的欧洲。在亚太，美一方面加强与日本、韩国和澳大利亚、新西兰等盟国的双边同盟关系，夯实美“重返”亚太的战略根基；另一方面，深化同东盟对话合作，不断提升美印合作层级，大力拉拢和规制新兴大国，默许俄势力一定程度重返中亚，将传统的以美国为中心的同盟关系架构转变成以美国为主导的网络关系架构，以为其亚太战略打造更多抓手。美国还一改冷战后对拉美和非洲的有所忽略的倾向，明显加大了外交力度。

4. 提升中美关系的战略地位，对华战略态势发生重大变化

奥巴马政府一再把美中关系称为美国“最重要的双边关系”，其对华政策更重视所谓的“融合战略”，即把中国融入以美国为首的西方主导的国际体系中。总体上看，中国在美国对外战略中的战略重要性和地位明显上升。特别是美国全球战略重心转移至亚太、以中国为主要军事“假想敌”以及“空海一体战”构想，标志着美全球战略的一个重大转折，显示了美国对中国未来在亚太区域可能给其带来长期战略挑战的重视。

5. 利用乌克兰事件联欧制俄，实现新的东西方战略平衡

乌克兰危机的爆发，出乎美国的预料，打乱了美国既定的全球战略调整，特别是“重返亚太”战略的进展。危机爆发后，美国和欧盟动用各种战略资源对俄罗斯实施了冷战以来强度最大的政治、经济和外交制裁，主要是挤压俄罗斯的战略空间，削弱甚至消除俄罗斯对周边特别是对美国战略东移的影响力。一方面，美国联合欧洲盟国并帮助盟国扩充军事实力，形成对于俄罗斯的相对优势地位；另一方面，继续重视亚太，进一步加强与亚太盟国的关系，并很有可能会进一步放松对日本的控制，支持日本发展军事实

力，以达到借力打力的目的。

（二）美国全球战略调整的外交布局

奥巴马政府上台后，先是提出“重返亚太”，后又相继提出“转身亚太”、“战略再平衡”等等。然而，万变不离其宗，美国这一战略调整本质是在谋求全球“收缩”上继续维持和加强美国的全球霸权地位。总体看，美全球战略调整发生了两大变化：第一，就国际与国内两个大局而言，国内事务优先，尤其是把重振经济置于战略优先位置；第二，就国际事务和全球力量配置而言，美国将力争从大中东和欧洲等地收缩，把主要力量集中于亚太。

1. 加大重返亚太战略力度，视中国为全球唯一具备挑战美国全球地位的国家，在政治经济与军事上全面围堵中国

冷战结束后，美国对外战略重心一直长期放在欧洲地区。奥巴马上台后，加快将战略重心转向亚太，尤其是东亚地区。此次“重返”与以往相比，美国的亚洲政策在其全球战略中的权重上升到了前所未有的位置，成为其主攻方向。在东北亚，美国利用日本与中、俄、韩在领土问题上的争端，强化与日韩的军事同盟关系，借此对朝、中、俄强化地缘战略遏制。在东南亚，不断增加对东盟的投入和介入，尤其是利用东盟少数国家与中国在南海问题上的争端，离间东盟与中国的合作关系，强化美国在该地区的存在和主导权。

2. 加快中东和中亚战略调整，打压叙利亚和伊朗政府，力图在战略布局上将中东中亚连成一体，进一步压缩中俄战略空间

奥巴马上台后极为重视中东和中亚战略调整。其中东战略调整重点集中于三个方面：撤出伊拉克，管住以色列，遏制伊朗和叙利亚。美国的中亚战略吸取了布什政府“颜色革命”教训，提出了“大中亚战略”，重点转向经济，极力推动中亚和中东、南亚的整合，形成战略布局上的贯通。对俄罗斯在中亚和前苏联地区的转守为攻，美国则在战略上保持了一定的克制，以便集中精力“重返亚太”。

3. 加速推进“两洋战略”，深化与巩固欧美合作，不断调整欧洲与亚太的“再平衡”，并以此构建美国全球霸权的双重支柱

欧洲始终是美国的战略重点所在，跨越大西洋的联盟是美国最重要的全球关系。针对近些年重返亚太对欧洲的“冷落”，奥巴马在其第二任期内已着手通过加强美欧传统盟友关系对“亚太再平衡”战略进行微调，进而加速推进“两洋战略”，特别是利用 TPP 和 TTIP 巩固和强化其全球霸主地位。总体看，在亚洲日益成为世界经济和政治中心的现实面前，把重心转向亚太已成为美国的既定战略；而现阶段修补美欧关系，则是奥巴马政府对“亚太再平衡”战略的“再平衡”，其最终目标，是通过“两洋战略”继续维护和巩

固美国的世界霸权地位。

4. 加强对非洲的全方位渗透，巩固对拉美的全方位关系，服务美国的战略东移与全球霸权战略

奥巴马政府上台后，加大了对非洲全方位的关注和渗透。尽管当前非洲在美国全球战略中的地位仍然相对较轻，美国对非洲投入也相对较小，但鉴于美国强大的经济实力和政治影响力，其对非洲的战略足以对非洲乃至世界产生重要影响。同时，针对近些年美国对拉美关注和重视程度有所下降，奥巴马政府推动签署美洲自贸协定（FTAA）作为美国对拉美的重要战略目标，冀图通过签署更多双边 FTA 加强与拉美国家的经贸联系，以迂回的方式来推进美洲经贸一体化，稳住拉美这个战略“后院”。

（三）美国全球战略调整的经济布局

美国全球战略中的对外经济布局历来与美国在军事、政治和外交上推行的全球霸权主义遥相呼应、一脉相承。一方面，美国强调对外经济政策为其政治和军事霸权主义服务；另一方面，美国在全世界推行的政治和军事霸权主义又为其打开和占领国外市场鸣锣开道。奥巴马政府越来越意识到，美国的全球领导地位不仅有赖于军事实力，更有赖于经济实力。因此提出了经济主导外交，调动和开发全世界的资源为美国的“国家利益”服务。特别是美国的全球战略重心转移亚太，其主旨是寻求经济发展而非政治利益。把经济外交作为今后一段时间实现美国全球战略目标，确保美国霸权地位的中心任务，成为美国战略调整的主要组成部分。

1. 在单边层次，美国通过单方面制定各种贸易条款，向对方国提出经济制裁或以制裁相威胁，以维护美国的经济利益

长期以来，美国通过“超级 301 条款”和“特别 301 条款”等贸易条款，单方面任意向对方国提出经济制裁或以制裁相威胁。美国先后对日本、欧盟、中国以及许多发展中国家单方面宣布使用“超级 301 条款”，以“特别 301 条款”相威胁，企图消除美国产品进入世界各国市场的障碍，迫使对方向美国商品和劳务开放市场。事先不跟贸易伙伴讨论、单方面要求或威胁对方满足美国自身欲望的霸权做法，这在现代国际经济关系中绝无仅有，遭到了中国和世界上绝大多数国家包括日本、欧盟的反对。

2. 在双边层次，美国利用各种方式与手段，迫使贸易伙伴为美国商品和劳务的输出开放市场，以扩展美国的经济利益

美国为缓解巨大贸易赤字的压力和促进出口，针对不同的贸易伙伴、不同的问题，通过双边谈判和单方面施压迫使日本、欧盟和一些发展中国家在金融、制造业、运输、农产品、知识产权保护等领域与它达成协议。美国把贸易问题与贸易不相干的“人权”

等政治问题联系在一起，施加政治压力来获取经济利益。美国甚至为了达到政治和军事目的，先后对伊拉克、古巴、伊朗等国实行经济制裁。美国推行贸易自由主义和贸易保护主义双重政策，在所谓“朝阳产业”实行对外扩张政策，而对所谓“夕阳产业”则实行保护政策。美国对国外劳动密集型制成品（如纺织品等）采取配额限制或反倾销等手段来保护国内产品也已成为惯例。

3. 在多边层次，美国通过争夺国际多边合作游戏规则的决定权和修改权，以图主导国际经济秩序，巩固美国的经济利益

当今世界，国际经济竞争不仅表现为商品贸易和服务贸易的竞争，同时还表现为争夺多边国际竞争规则的决定权和修改权的竞争。在多边国际经济关系层次，在世界三大国际经济组织中，美国控制了世界贸易组织和世界银行，对国际货币基金组织也拥有很大的发言权。当美国在国际经济竞争中遇到障碍时，其常常通过制定有利于自己和修改不利于自己的国际游戏规则，诱压别国最大限度地开放市场，并企图控制它们的经济命脉；当国际法与美国国内法发生矛盾时，美国向来以国际法服从国内法；当触犯美国根本利益时，美国可以不受国际经济关系游戏规则（如乌拉圭回合协议）的约束。也就是说，美国可以制定和修改国际经济合作游戏规则，他国必须遵守和执行，否则将受到制裁，而美国却不必受它自己制定的规则的制约。

4. 在区域层次，美国力图处处主导地区经济合作，以使美国的优势产业与产品顺利进入世界各地，以扩张美国的经济利益

冷战后，世界经济呈现多元化、区域化和集团化的新趋向，美国力图在世界经济多极化中处处称霸。美利用北美自由贸易区（NAFTA），立足北美市场并向南美市场渗透和扩张，以牵制和对付以中国和日本为核心的亚太市场以及以德国为核心的欧洲市场的经济挑战。同时积极推进跨太平洋伙伴关系协定（TPP）的进程，并探索跨大西洋自贸区协议（TTIP）的建设，从而将世界主要贸易区均纳入美国主导下的国际经济新秩序，使美国的优势产业和经济霸权主义顺利进入世界各主要区域市场。

未来美国将会进一步加强一系列由其主导的国际经济制度来主导世界经济发展的基本方向，维系“美国世纪”，其中最关键的是与美元国际地位相关的国际金融机制，奥巴马政府将会继续努力维持强势美元以及美国在国际金融体系的主导地位。受危机所累，“华盛顿共识”声名不佳，其影响力将进一步削弱，美国在全球推动金融自由化的步伐将会全面放缓。美国还会全面放缓在全球推动自由贸易的步伐，但不会走向全面的贸易保护主义，也将更多地寻求多边主义的方式管理国际经济秩序，加强大国之间宏观经济政策的协调与合作。

（四）美国全球战略调整的军事布局

近十多年来，在两场战争的拖累和经济危机的打击下，美国军事战略开始进入冷战后的第二轮大调整时期，进入了一个新的力量积蓄期。2012 年初，美国政府公布了题为《维持美国的全球领导地位：21 世纪国防的首要任务》的新军事战略报告。奥巴马表示，美军下一步将把重心转向亚太地区，美国军费在可预见的未来仍将居世界首位，要高于从军费开支第二名到第十名国家的军费总和。这份报告标志着美国军事战略冷战后第二轮大调整的基本思路已经形成，在明确宣告将继续确保美国“军事超强”地位的同时，对亚太地区尤其是中国的挑战加以重点防范。

1. 重新认识战略环境，着力应对全新领域出现的多元化威胁

奥巴马政府在对未来的战略环境和所受到的威胁等方面都有了新的认识，提出了美国面临的主要安全威胁：极端主义暴力活动，大规模杀伤性武器扩散，多极化趋势对美国造成的冲击，“失败国家”造成的全球性问题；特别是提出了太空、海洋、网络空间等“全球公地”问题，美国要“确保全球公共区域……海上、空中及太空共有区域……以及全球关联区域内的进入和自由调动”。“全球公地”正成为美国维持其既有优势、谋求未来霸权的新领域。美国的全球军事战略呈现出“依托两约、立足两洲、控制海洋、挤压俄国、遏制中国、独霸世界”的明显特点。《北大西洋公约》和《美日安全保障条约》“两约”是美国军事主导世界的基础，“两洲”指欧洲和亚洲，控制海洋则是美国在重视太平洋和大西洋的同时，又将势力延伸至印度洋，海洋在其全球军事战略中的地位日益增加；对军事大国俄罗斯，美国采取挤压政策；对高速发展的中国，美国采取军事上遏制战略。在亚太地区，美国进一步加强军事力量部署，巩固已有军事同盟关系，增加新的合作伙伴。同时，美国不放弃在中东地区的驻军和军事优势；在非洲和拉美，则保持最低程度军事存在。美国提出，一是要确保美军在全球公地自由地进入和调动，这是美国国家安全的核心要素，也是美军的永久性使命；二是要继续保持核威慑和常规力量的绝对优势，大力发展太空、网络空间等领域的威慑手段，以适应在这些领域出现的挑战和威胁。

2. 放弃同时打赢“两场战争”设想，推出“1+”新设想

美国奉行“同时打赢两场战争”的战略原则已经长达 50 多年。美国新军事战略改变了传统的战略设想，推出了“1+”战略，即“一战一威慑”战略，即美国将参加并打赢第一场战争，同时将长时间扰乱第二个攻击者的行动，从而为结束第一场战争赢得足够的时间，然后再集结兵力进行第二场战争。美国“1+”的新军事战略设想也是近年来美国战争实践的经验与教训的总结。冷战后出现的伊拉克战场与阿富汗战场的同时存在，很快就使美军疲于奔命、底气不足，特别是为美国带来了沉重的财政负担，以至于在利比亚战争中主动退出指挥和作战，只承担后勤补给等辅助作战任务。

3. 针对新的环境和假想敌，提出“空海一体战”作战思想

美军为实现新的军事战略，有针对性地提出了“空海一体战”设想。“空海一体战”是美国为干预亚太地区事务，实现其战略目标，提前进行的一种战场设计，主要是运用空中、太空、海上和海军陆战队，在空中、海上、太空和网络空间与对手进行全面交战，具有明显的远程性、积极性、主动性和进攻性。美国提出的“空海一体战”是美国军事战略的重大变化，也是对以往战争经验的总结和反思。美国为检验“空海一体战”的效果，不断在亚太地区举行大规模军事演习。

4. 加强国际和地区军事合作，依托军事联盟巩固军事霸权

美国新军事战略更加强调国际和地区的安全合作，将“加强国际和地区安全”列为今后军事战略的重点。美国提出北约仍是美国最基本的盟友，与盟国打造一体化的军事合作，是美国军事战略的重要基石。但要加强与非盟、东盟及其他组织合作，使美军能够在全世界范围内部署兵力，并能使用外国的基地、港口和机场。近几年来，美国越来越重视与亚太地区的军事合作，最明显的便是与亚太国家的联合军演。值得重视的是，2013年，美国开始在非洲35个国家部署军队，以“应对当地极端组织日益增长的威胁”。

二、美国全球战略调整的产生背景与战略意图

奥巴马政府上台后，积极进行美国全球战略调整，特别是高调打出“重返亚洲”的旗号，积极实施新的“亚太再平衡战略”，这一战略新动向可谓是美国全球战略冷战后最大规模的实质性调整。总体看，美国全球战略调整的产生背景主要是全球战略中心东移，美国作为全球霸权国家自然要关注并跟进；亚太地区新兴大国特别是中国的崛起必然对美国形成挑战，作为全球霸权国家自然要关注并反制；而美国的国内经济危机要找出路，亚太地区则是首选，作为全球霸权国家自然要搭顺风车，积极渗透。美国这一轮战略调整的主要意图在于遏制新兴大国、主导亚太这个新的战略重心区，并从经济上捞取更大好处，从而继续全球称霸。

（一）美国全球战略调整的产生背景

1. 全球政治经济军事重心向亚太地区的转移是导致美国战略调整的根本原因

美国的战略重点一直是追随着国际关系的重心所在地。上个世纪国际关系的重心在大西洋，但从上世纪末以来，国际关系的重心正在从大西洋转向太平洋，这也是400年来国际关系中最大的变化。导致重心转移的根本原因，是亚洲在不断崛起。美国战略重点自然会追随国际关系这个大趋势。在国际金融危机爆发两年后，亚太地区的经济规模首次超越北美和欧盟，位列三大经济圈首位。亚太汇聚了中、俄、印、日和东盟等全球

重要战略力量，其实力变化和战略选择牵动着全球格局调整，又是全球最有经济潜力的地区，势必成为 21 世纪全球经济增长引擎，亚太还是全球军备竞赛最为激烈、安全形势最为严峻的地区之一，而中国又被视为美“最大潜在对手”。这些均被视为对美国国家安全和利益的最严重的威胁。美国能否在亚太维持主导，将直接决定其全球地位。这决定了美国战略重心东移是着眼于全球地缘格局和美国战略全局的综合性部署。

2. 亚太新兴大国的崛起及对美国霸权地位的挑战是导致美国战略调整的主要原因。

近年来，亚太地区实力和国际地位的整体上升，特别是中、俄、印度等新兴大国的崛起，对美国“单级世界”的全球战略造成了强烈的冲击，使美国感到对其在这个地区乃至全球的“领导”地位提出了挑战。亚太地区有全球 8 个有核国家中的 5 个，世界前 6 大防务预算国中的 3 个，世界规模前 6 大的军队；特别是中国的迅速崛起正在前所未有地改变着地区力量的界定和分布。奥巴马在发表美国新军事战略报告时，明确把中国与伊朗一起列为它的主要军事敌人。

3. 美国内经济困难，陷入战争泥潭，寻找出路是导致美国战略调整的现实原因

近年来的经济危机使得美国的经济霸主地位遭到沉重打击。在美国经济增长内生动力严重不足的情况下，美国政府开始眼睛向外，以寻求经济复兴之道，特别是积极推动亚太经贸“新平衡”战略。这既反映了不以美国意志为转移的全球经济贸易格局的深层次变化，也凸显了美国主动进行经济结构和政策的战略性调整。同时，近些年来陷入两场战争泥潭，背负巨额财政负担的窘境，也是逼迫美国进行战略调整的重要原因。

（二）美国全球战略调整的战略意图

1. “主导亚太、遏制挑战、重振美国、维持霸权”是美国战略调整的基本意图

奥巴马上台以来，美国强化与盟国的关系，调整在亚太的军事部署，插手南海纠纷，参与东亚峰会等一系列举动，目的就是为了控制亚太事务的主导权。针对亚太缺少由美主导的区域性组织，美国试图利用《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）作为其推动亚太战略的一个重要抓手，借 TPP 之壳，行在亚太地区建立类似“北约版”组织之实，把太平洋两岸的亚洲国家、大洋洲国家和美洲国家联为一体，形成以美国为龙头的跨洲型超级经济联合体，进而赢得全球的战略优势，最终在亚太地区建立以美国为轴心、能与欧洲统一大市场相抗衡的太平洋经济共同体。

2. 应对新兴大国的崛起，特别是遏制中国的崛起是美国战略调整的深层意图

亚洲之所以将成为世界政治、经济乃至文化的中心，主要是因为中国、印度这样的大国以及一些中等大国正在崛起，这里也包括俄罗斯的复兴。美国担心这些新兴大国特别是中俄印的崛起可能挑战美国在该地区乃至全球的领导地位。从近年来美国的实际

表现以及趋势看，为对付中国，美国不断地挑起各种地缘政治矛盾，在中国周边造就日益强大的战略压力。

3. 通过深入全面介入与主导亚太地区经济发展，以拉动国内经济是美国战略调整的重要意图

亚太地区的人口、市场、经济实力和潜力，不仅是美国克服眼前经济困难、振兴经济的主要依托，也是未来美国经济发展特别是对外贸易和投资大发展的基地。目前，美国与亚洲的贸易额已远远超过与欧洲的贸易额，而且这一差距仍在持续扩大。美国国内的经济复苏将取决于出口和美国公司开发亚太广阔和不断增长的消费能力，亚太开放的市场也为美国进行投资、贸易及获取尖端技术提供了前所未有的机遇。重返亚太战略将帮助美国搭上亚太增长机会的便车，拉动美国经济早日走出泥潭。

“重返”亚太是美国为了维持其全球“领导地位”而进行的重大调整，有其内在的客观必然性。虽然美国战略调整目标明确，决心坚定，但其国内外存在和面临的各种困难和挑战，特别是国内经济状况的压力，与中东、俄罗斯、亚太等地区和国家复杂的外交关系，使其战略实施将面临诸多牵制，并非能一蹴而就，如其所愿。

三、美国全球战略调整对世界的影响

奥巴马上任以来，因应对全球形势发生新的重大变化，对美国全球战略进行了广泛而深入的重大调整。奥巴马政府全面加大对亚太地缘政治、经济、军事的投入和介入，将美国全球战略重心由欧洲大西洋向亚洲太平洋倾斜，其幅度之大堪称冷战结束以来美历届政府之最，成为美与欧亚关系史上的一个重要里程碑，也对世界、亚太地区的政治、经济和安全格局产生全面和深刻的影响。

总的看，美国新一轮战略调整加快了全球权力中心向亚太的转移，加剧了亚太及全球形势的复杂化，打乱了亚太地区和国家稳定正常的发展进程，使“一超多强”的世界格局进一步向“一超”更超，“多强”更弱的方向发展，特别是一些新兴大国将受到美国更多的打压与遏制；亚太成为美国战略主攻方向，各国将面临新的外交挑战、政治选择和国内经济、社会政策调整，以及军事力量建设的重新考虑；一些新兴大国在区域的主导地位将受到美国绝不允许的挑战。对中国来说，外交、军事、经济等诸方面都面临着围堵、压力与挑战，既定的改革开放与和平崛起的战略将受到美国全方位的战略遏制。

（一）美国全球战略调整对世界的影响

1. 全球格局开始发生重大变化，权力争夺中心转向亚太地区

奥巴马政府将美国全球战略重心由欧洲大西洋向亚洲太平洋更多倾斜，导致全球格

局发生重大变化，全球政治权力争斗中心、经济竞争中心和军事争夺中心都开始加快转向亚太地区。

2. 亚太首次成为美国全球战略的主攻方向，发展面临更多变数

美国作为一个超级大国，将亚太地区作为全球战略的主攻方向并全方位投入资源，势必极大地影响这一地区的权力结构，从而使有关国家都不得不根据环境的改变而调整其对外和周边政策，也势必对亚太方兴未艾的地区合作带来诸多影响，如：以美国主导取代东盟领导，以亚太合作覆盖东亚合作，以跨太平洋伙伴关系协定引领亚太经济合作。

3. 大国关系的不确定性增加，解决地区热点问题难度加大

美国更加注重对传统双边同盟进行适合形势发展要求的改造，并且有把双边同盟体系拓展成多边体系的趋势，客观上增加了体系外国家的疑虑和担忧，迫使体系外国家不得不重新认识地区形势，并调整与其它主要大国之间的关系，而在这一调整的过程中，国家间发生战略猜疑和冲突的可能性都大大增加，无形中使大国关系的未来充满不确定性。亚太地区还是一个充满了久拖不决的紧张局势的地区。如朝鲜半岛危机反复出现，台湾问题未能最终解决，南海争端大有复杂化趋势，每一个热点问题都可能爆发一场地区性的武装冲突。美国的介入使得原本已经难以解决的问题更加复杂化，特别是各方对美国的介入采取了不同的态度，客观上加大了这些热点问题的解决难度。

（二）美国全球战略调整对中国的影响

1. 中国的周边环境更趋复杂，周边关系面临日益增多变数

在当前的世界大国中，中国的周边环境是最复杂的。中国周边国家众多，一些历史遗留问题以及与一些国家的边界问题一直没有得到解决，另外周边还存在不少热点问题。随着美国高调“重返”亚洲的推进，中国面临的周边环境更加日趋复杂。美国充分利用中国周边国家对中国快速发展普遍存在的矛盾心态，通过各种外交手段，如利用钓鱼岛撞船事件强化美日同盟，利用中国与越南、菲律宾在南海问题的争议介入南海问题等等，使得中国的地缘政治环境更加多变莫测。美国强化其与东亚盟国间关系的同时，也弱化了中国与周边邻国间的关系。美国不断加强与日本、韩国、澳大利亚、菲律宾等传统盟友的关系，致力于全面改善与东盟国家的关系，充分发挥越南与菲律宾的作用，推动与缅甸的关系实现突破，与印度建立长期的战略伙伴关系，多方拉拢中国周边国家，形成了对中国的围堵之势。

2. 中国周边的安全压力不断增大，面临直接的军事威胁

调整后的美国新军事战略将其重心转移到中国的周边地区，美国在中国周边倾注了大量的军力，这种形势对中国的国家安全构成了新的挑战。目前美国正在加强从日本、

韩国、关岛直到澳大利亚的网格化基地建设，推出了主要针对亚太地区的空海一体战构想。与此同时，这一地区的军备竞赛呈加剧之势，澳大利亚、日本、印度、越南等国都在积极加强军队建设。在美国实行的新军事战略中，中国除了面对“空海一体战”威胁外，在天战、网战、隐战、心战、特战等领域都将面临美国经常性和潜在性的实际威胁。

3. 中国经济发展遭遇多方冲击，“走出去”战略面临新的挑战

近些年来，中美经济贸易关系发展十分迅速。但同时，矛盾与摩擦也越来越多。美国政府一方面利用反补贴、反倾销等贸易制裁措施限制中国产品对美出口，另一方面在中国的准入、政府采购以及知识产权保护等议题上指责中国，试图扩大美国产品对华出口。在人民币汇率问题上美国更是咄咄逼人，全方位对华施压，要求人民币汇率更多更快地升值。此外，美国倡议的跨太平洋伙伴关系协定（TPP）如果得以真正实现，对于中国在东亚经济合作中的建设性主导地位可能产生消极影响。可以说，制度性差异和战略性竞争关系将长期制约中美经贸关系，中美经贸冲突不仅有升级的趋势，摩擦范围还会扩大，从微观经济摩擦（货物贸易）到宏观经济摩擦（人民币汇率），从技术性贸易摩擦（如产品安全）到价值观贸易摩擦（民主人权、劳工保护和环境标准），从正常贸易摩擦（涉及市场份额和产业安全）到非正常贸易摩擦（贸易政治化），都是难以避免的。

4. 中美关系的发展面临一系列干扰，中国崛起面临挑战

随着美国“重返亚太”战略的进一步推进，中美关系发展更多是面临着一系列的干扰和挑战，在围绕政府开支特别是国防开支的争论中，中国成为话柄和目标，“中国威胁论”一再被炒作升温。此外，售台武器、西藏、人权等问题以及在中国境内开展各种公开的、秘密的和平演变活动仍是中美关系间挥之不去的阴影。在经济持续低迷不振，民众急切要求重振本国经济、追究经济政策失误的情况下，很多人偏好性地对中国经济发展带有抵触情绪，从而为政治人物炒作中国议题创造了巨大的想象空间。中国的快速上升使美国感到其在亚太的领导地位受到了挑战，尽管美国一再表示亚太再平衡战略并非针对中国，也无意遏制中国，但其在亚太地区的一系列密集的外交和军事行动不得不让中国感到威胁和压力。虽然中美双方一致认为，中美关系是世界上最重要的双边关系，同时也是最复杂的双边关系，两国能否友好相处，其影响远远超出双边关系范畴，关乎全球的和平稳定与繁荣。然而，中美之间不可回避的一个现实是，作为守成大国与新兴大国相遇时将产生长期持续的竞争与碰撞。

四、应对美国全球战略调整的对策思考

随着美国全球战略布局调整及“重返亚太”战略的提出与实施，中国发展面临着一

系列负面干扰和严峻挑战。但同时也要看到，美国实施其全球霸权战略也面临着一系列的困难与障碍。从现在和未来的发展趋势看，中美两国是世界上最大的发展中国家和最大的发达国家。中国在国际社会中的角色，很大程度上取决于如何处理与美国的关系，而处理与中国的关系也将是对现在与未来美国战略与政策的重要挑战。鉴于中国的生存、建设与发展，离不开世界大环境的制约和影响，为有效应对美国的全球战略调整及“重返亚太”战略的实施，坚定地维护我国正当权益和国家核心利益，中国必须全面辩证地看到事物发展的两面性，以全新的战略思维制定一整套与“强国梦”匹配的对外战略措施，予以长期性、系统性和主动性的应对。

（一）坚持和平崛起道路，坚决捍卫中国在亚太及全球的核心利益，努力构建新型大国关系，加强中美互利合作，同时对美的遏制行为有力应对，力争使中美关系平稳健康发展，争取更长时间的战略机遇期

美国推行新战略，惯用两手策略，对中国尤其如此。一手是与中国接触，甚至不排除某种“合作”的关系，这对美国有多方面的好处和利益。另一手是遏制中国的崛起，这也是美国战略重心东移的重要考虑。应对美对华策略，中国对美一方面要积极合作共赢，另一方面又要敢于斗争抗击，以合作求互利，以斗争求合作，和是目标，斗是手段，最终形成两国相互交融，密不可分，中国自然崛起，势不可挡的局面。要努力构建中美间的新型大国关系，走出历史上以竞争、冲突、对抗与战争形成大国兴替的规律，不冲突、不对抗，相互尊重，合作共赢，在全球化的形势下求得共同发展。

要加快进行我军军事思想变革与军事战略调整，进一步提升我军的战略威慑能力、纵深防御能力、战略打击能力，切实保障国家与民族发展的长远安全。要加强国际军事合作，积极参与联合国维和行动，维护我海外经济利益和战略利益，树立负责任大国形象。

（二）高举全球化旗帜，调动中美各方积极力量，加强战略对话与经贸谈判，推进 BITT 谈判，迈向更深层次的中美经贸合作，全面维护我国家利益和产业安全

深入研究中美经济的相互依存关系和对中国经济安全带来的重大影响，进一步加强美国对中国的经济依存度，使中国对美国能够形成较强的约束力，把两国经济的融合度提高到一个新的水平，为两国政治合作与战略合作创造良好的条件。一方面，鼓励中国企业拓宽出口市场，增加对欧盟、中东、非洲等地区的出口，减少对美国市场的依赖；另一方面，鼓励从美国的进口和投资，增加美国在华经济利益。

加强与美国双边战略对话和贸易谈判，通过沟通、谈判，尽可能避免损失。要进一步通过 WTO、APEC 和 G20 峰会等国际组织平台，以及“中美战略与经济对话”和

“中美商贸联委会”等高层对话机制，反对和抵制各种形式的贸易保护主义。要积极筹划、组织、实施对美国的直接投资。要进一步健全贸易救济机制，完善我国实施反倾销、反补贴、保障措施和技术性贸易壁垒的法律法规体系，建立符合国际惯例的贸易救济体系，全面维护国家利益和产业安全。要进一步建立和完善贸易摩擦应对机制，进一步加强政府、商协会和企业的合作，通过政治交涉、法律抗辩和业界合作，全方位、多途径应对贸易摩擦和贸易保护主义。加快推进中美双边投资和贸易协定（BITT），建立制度化的经贸关系，深化中美两国互信，发挥中美两个大国的引领作用，进一步奠定亚太经贸一体化基础，推动世界投资贸易自由化便利化，为全球经济繁荣稳定提供强大动力。

应进一步加大与美国的经贸往来，尤其是科技和科技产品方面的经贸关系，不断增加对美国的投资，建立竞争性共赢的经济关系，这既有利于中国经济发展，也在一定程度上可牵制美对华战略遏制冲动。要适时启动与美自由贸易区谈判，把中美经济合作的众多议题装在自贸区谈判的“篮子”里，形成若干制度性、长效性的机制安排。

（三）积极开展多边外交，团结广大发展中国家，稳步推进“一带一路”建设，不断提升我国在区域及全球的影响力，不断推动亚太合作迈上新台阶，为我国的发展提供更多的资源、市场和安全保障与战略后援

要进一步增强与世界其他地区与国家的关系，不断加深与周边国家经济依存度，推进区域合作机制建设，发挥区域主导作用。进一步巩固和加大与东盟国家的合作，支持以东盟为中心的区域全面经济伙伴关系（RCEP），加快 10+1 中国东盟自贸区的升级换代。推进东北亚区域合作，加快中日韩以及中印和中澳自贸区谈判步伐。加强与俄罗斯的战略伙伴关系，提升上海合作组织的作用。加强与欧洲各国在各领域的合作，使之在美中博弈中保持相对中立。加强在南亚的经济外交力度，扩大与西部邻国的经贸往来。努力发展与非洲、拉美国家的友好关系，使之成为应对美国重返亚太的重要外围战略。稳步推进“一带一路”的建设，加快亚洲基础设施投资银行和丝路基金的构建。通过启动中美 BITT 谈判，利用 APEC 寻求共识，推动 TPP 和 RCEP 融合或者链接。在多边安全机制中更加积极主动地参与，既积极参与美国等国主导的多边安全合作机制，也要积极建立和扩大我们主导和倡导的多边安全合作，做好军事与外交的配合，构建强有力的国家大外交，以新的战略思维统筹大国关系的互动。

（四）大力开发国内智库潜能，进一步加强对美国战略战术层面的深入综合研究，为中美博弈提供有力的决策支持，不断增强我国在国际事务中的话语权与影响力，加快培育和形成国家软实力和软竞争力

要加强中美智库以及全球智库的合作研究及中美各领域各层次的对话合作，不断增

强我国在国际事务中的话语权与影响力。从未来我国长远发展看，开发各种智力潜能、鼓励智库研究和探索重大问题，培育和形成国家软实力、软竞争力，具有十分重要的战略意义。

当今世界正在发生深刻变化，国际力量对比和国际格局继续朝着有利于广大发展中国家的方向发展，包括中国在内的新兴大国群体崛起的势头是任何力量都遏制不住的。对美国全球战略调整及重心东移对我国造成的挑战与威胁要有清醒的认识，既不要夸大这种威胁，但也不可抱有任何幻想。既要看到发展中美关系的艰巨性复杂性，更要看到推动中美关系向前发展仍是美国政府和社会的主流这个大“势”，而且这个主流还在发展。要综合各方面情况，加快制定出中国自己的全面的全球与亚太战略，应对美国“再平衡”战略的发展与升级。总之，面对美国全球战略调整和“重返”亚太的种种举动，只要坚定信心，沉着应对，以“巧实力”对“巧实力”，它所带来的各种风险和战略压力将可以逐一破解。中国的崛起不可阻挡，将迟早转化为世界各国发自内心的共识。

参考文献：

1. 曾培炎：《全球经济的重心向亚太地区转移的趋势越来越明显》，和讯网 2013 年 1 月 26 日。
2. 魏礼群：《世界上经济强国崛起的启示》，光明网 2013 年 11 月 27 日。
3. 陈文玲：《中美面向未来唯一的选择是做朋友》，中国广播网 2012 年 2 月 16 日。
4. 陈文玲：《中国将如何面对世界格局的深度调整》，学习网 2014 年 4 月 18 日。
5. 陈文玲：《一带一路与对外开放的新选择》，凤凰网 2014 年 10 月 24 日。
6. 陈文玲：《解读中美战略与经济对话》，《今日观察》2014 年 7 月 14 日。
7. 陈文玲：《影响 2014 年乃至更长时期的重要变量》，《中国经济时报》2014 年 2 月 12 日。

责任编辑：沈家文

服务贸易：中国中医药国际化发展的新模式^{*}

方 洁 李方青 许建新 方 虹

摘要：中医药业作为中国服务贸易领域中一个独具特色的行业，已经传播到许多国家和地区。中医药国际服务贸易虽已广泛存于现实生活中并渗透到世界各地，但真正引起重视并作为一个全新的概念被中国政府部门提出来，还是最近几年的事情。长期以来中医药服务贸易是以输出医药为主的贸易模式，近年来中医药科研、教育、文化等软实力输出开始显现。为此，本文在对中医药国际化现象、中医药服务贸易发展、中医药服务贸易发展模式比较优势及障碍分析的基础上，提出了中医药服务贸易向新的模式转变的重要性，以及新形势下国际服务贸易推动中医药走向世界的战略及对策。

关键词：中医药 服务贸易 国际化

作者简介：方 洁，云南曲靖市高等医学专科学校教授；

李方青，云南曲靖市高等医学专科学校讲师；

许建新，云南曲靖市高等医学专科学校副教授；

方 虹，北京航空航天大学经济管理学院教授。

^{*} 本文为《北京市哲学社会科学规划项目（12JGB061）》、《研究生教育与发展研究专项（2013）》研究成果。

一、引言

国际服务贸易是国际经济关系发展经历了国际商品贸易和国际投资两种历史形态以后,产生的一种新贸易方式。中医药作为中国国际服务贸易领域中一个独具特色的行业,已广泛存在于现实生活中并渗透到世界各地。目前,世界卫生组织陆续制定和发布促进传统医药发展的战略、政策及标准,在全球范围内推广包括中医药保健在内的传统医药健康文化发展,这也给中医药健康事业开拓了新的发展空间。近年来,中国中医药服务的国际化步伐明显加快,不仅中医药服务应用的范围在不断扩大,而且中医药服务贸易的规模也在不断扩大。据不完全统计,卫生部签署的对外合作协议中有 120 多个协议都与中医药有关,其中 70 多项是专门针对中医药的协议,目前仅在欧洲的中医从业人员就多达 10 万人。在全球开展中医药服务贸易的意义重大:一是对维护和增进人类健康具有重要作用,有利于满足国际社会日益增长的健康需求,能够为世界人民的健康做出更大贡献,有利于展示并传播中医药科学理论和文化内涵,促进中医药文化的国际传播,提升中国软实力和国际影响力;二是为展示和传播中医药文化开辟了广阔舞台,有利于倡导中医药理论指导下的健康理念和生活方式;三是为推动中医药事业发展注入了新的活力,有利于促进国际资金、技术和信息互动及共享,学习借鉴国外先进理念、方法和科学技术,激发中医药发展潜能和活力,提升其服务能力,扩大中医药服务应用范围;四是创新中医药对外交流与合作模式,吸收借鉴国际先进科研成果、管理理念和营销模式,通过“以外强内”激发国内中医药机构发展潜能和活力,提高中医药服务的规模和质量,推动中医药行业的科学发展。

中医药国际化是一项艰巨而复杂的系统工程。由于东西方药政、法规、文化、认识方面存在客观差异,且中医药品、保健品成分复杂,安全及有效性缺乏数据等多重原因,导致中医药的国际化进程一路坎坷。国内中医师在国外不被承认,不能行医,严重制约着中医药的国际化。而中国无论是政府还是中医药行业,能用于中医药国际化的资源又十分有限。如何让有限的资源产生最大的中医药国际化效应?这便是中医药国际化的关键问题。笔者认为,通过国际服务贸易这种方式和这个平台,突破市场对中医服务的市场准入壁垒,是中医药走向世界的战略选择。

二、中国中医药服务贸易发展现状与问题

中医药作为中国国际服务贸易领域中一个独具特色的行业,目前已经传播到许多国家和地区。中医药作为中国独特的、具有独立自主知识产权和创新能力、能够被世界所瞩目和欢迎的行业之一,在中国加入世界贸易组织(WTO)之后,得到了良好的机遇和

难得的外部环境，对中医药管理、贸易、医、教、研、产等各领域的发展产生了深远的影响。中医药服务贸易，是指一个国家或地区与另一个国家或地区进行的以中医药服务为内容的国际贸易。根据《服务贸易总协定》（GATS）对服务贸易的界定，中国中医药服务贸易，也分为跨境交付、境外消费、商业存在和自然人移动等四种模式。从中国境内向外国居民提供中医药远程医疗服务、中国人员或机构在国外开设中医诊所、外国居民来华进行中医药医疗保健或学习中医药、中国中医师赴外国提供中医药服务等均是中医药服务贸易的具体体现。

目前，全球已有 194 个国家、地区有中医医疗机构。据不完全统计，当前国际上中医药从业人员大约 30 万~50 万人，海外注册的中医机构至少超过 5 万多家。发达国家至少使用过一次中医的人口比例：德国 80%、加拿大 70%、法国 49%、澳大利亚 48%、美国 42%。中医药教育培训事业在国际的发展取得了不小的进步。中医已在美国、英国、法国、日本、韩国、澳大利亚进入大学教育。每年来华留学人员近 5000 人，同时以每年 19% 的速度增长。2013 年，中国医药进出口额为 896.9 亿美元，同比增长 10.3%；出口 511.8 亿美元，同比增长 6.8%。虽然中药商品占医药外贸比重较低，仅约占 5%，但却是近年来进出口增速最快的。中医药进出口主要表现出以下特征。

（一） 中医药出口增速较快，成为中国医药外贸的新亮点

综观整个趋势，中药出口经历了缓慢增长、快速增长、稳定增长和快速增长的波浪式上升趋势。1989 年中国中药共出口 3.6 亿美元，2008 年达到 13.09 亿美元，是 20 年前的 3.6 倍。近年来，中药产品出口一直呈平稳增长的趋势（见图 1），中药产品出口形势很好。中药产品出口额已从 2005 年的 8.3 亿美元，增长至 2013 年的 31.4 亿美元，同比增长 25.54%，创历史新高。其中 2008 年金融危机虽然对中药产品的出口产生了不利影响，但在国家大力扶持和中药逐渐受到国际认可的情况下，中药出口仍然呈现平缓增长。

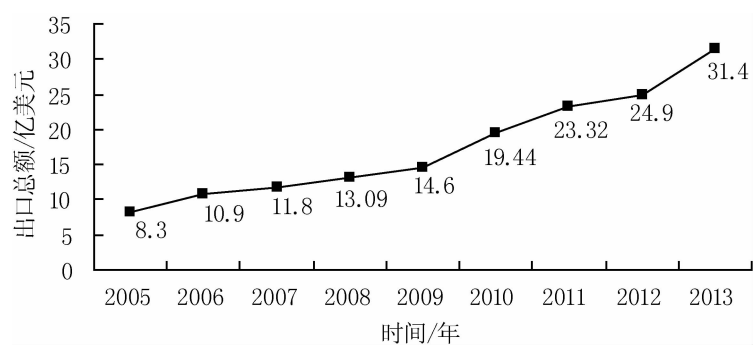


图 1 2005 年—2013 年中药产品出口总额

数据来源：中国医药保健品进出口商会网站。

2013 年，中国医药进出口额为 896.9 亿美元，同比增长 10.3%；出口 511.8 亿美元，同比增长 6.8%。虽然，中药商品占医药外贸比重较低，仅占 5% 左右，但却是近年来进出口增速最快的（见图 2）。2013 年中国中药进出口额为 42.2 亿美元，同比增长 25.1%；其中，出口 31.4 亿美元，同比增长 25.5%；进口 10.8 亿美元，同比增长 23.7%。不管是出口还是进口，中药都是医药外贸中增速唯一超过 20% 的产品，成为中国医药外贸的新亮点之一。

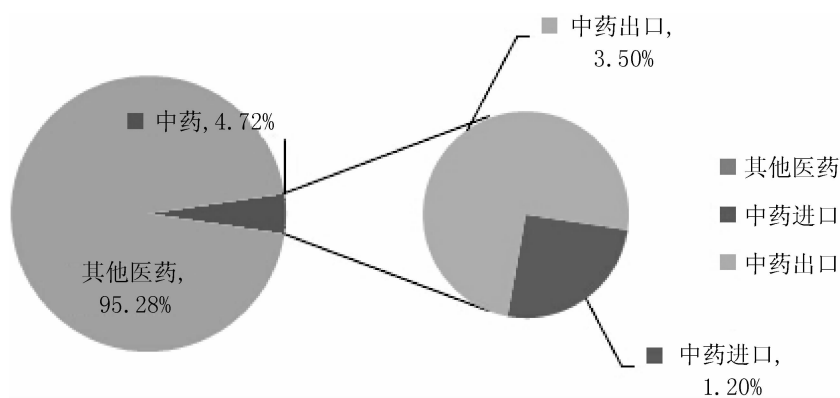


图 2 2013 年—2014 年一季度中药进出口占医药进出口比例

（二）中医药市场主要以亚洲市场为主

目前，中药已出口至全球 171 个国家和地区，亚洲地区由于地缘关系，受中国传统文化影响较多，既是中药出口的传统市场，也是主要市场。2013 年，对亚洲国家和地区的出口额为 19.8 亿美元，同比增长 29.2%，占比达到 63.4%。前 10 市场中，亚洲占据 7 席，尤其对中国香港的出口，占总出口额的 22.4%，继续成为中药出口的桥头堡。全球承认中药药品身份的国家和地区基本分布在亚洲，比如新加坡、香港、阿联酋和越南等，这些国家或地区的市场对中药的需求增长较快，开发价值大。另外，较为发达的德国、法国、美国等国家，主要是出于对植物药以及中医药提取物的需求，则成为中药出口的传统市场，并且保持较高的增速。2013 年，这三个市场占据中药出口前五中的三席。

据调查，2013 年中药材出口市场分布，在中草药国际市场上日本和韩国占了 80%~90% 的份额，其原料 70%~80% 来自中国；而中国有 4000 多种中药制剂，在国际市场仅占 3%~5%，中医药贸易以初级产品为主，中药价值低，部分野生药材的资源消耗量大，给中国的环境和物种保护带来一定的负面影响。总之，中国中医药产品进出口贸易一直保持着较为平稳的增长，这离不开亚洲、欧美等传统市场的推动。

（三）出口商品结构发展不尽合理

中药出口的商品分为：中药材及饮片、植物提取物、中成药、保健食品 4 类。在四大类产品中，中药材和中成药是中国传统出口产品，植物提取物则是 20 世纪 80 年代兴

起的。按照出口商品用途分，植物提取物属于原料性产品，中药材中也有相当部分是原料性产品，中成药和保健食品则属于制成品。长期以来，中国中药出口以中药提取物和中药材及饮片等低附加值产品为主，2013 年植物提取物和中药材及饮片出口额分别是 14.12 亿美元和 12.11 亿美元，所占比例在 80%左右；中成药和保健品出口额分别是 2.67 亿美元和 2.48 亿美元，出口比重不足 20%，明显偏小。显然，中国在中药材出口方面并不占据优势，中药出口超八成为低利润、低附加值的原料性产品，原材料需求的增加可能导致中国出口的中药材相对低端，商家和企业在高利润及高端产品市场不具备竞争力，这样的产品出口结构与中国中药大国的地位极不相称。

从表 1 的数据看，近年来，中国中药产品出口商品结构呈现如下特征。

表 1 2005 年—2013 年中国中药产品出口商品结构情况

年份	保健食品		中药提取物		中成药		中药材及饮片	
	出口额 / 亿美元	占总金额 比重(%)	出口额 / 亿美元	占总金额 比重(%)	出口额 / 亿美元	占总金额 比重(%)	出口额 / 亿美元	占总金额 比重(%)
2005	—	—	2.93	35.30	1.52	18.40	3.84	46.30
2006	—	—	4.77	43.73	2.04	18.70	4.10	37.56
2007	—	—	4.80	40.70	2.20	18.60	4.80	40.70
2008	0.87	6.66	5.30	40.48	1.71	13.06	5.21	39.80
2009	0.89	6.10	6.55	44.83	1.63	11.16	5.54	37.92
2010	1.61	8.28	8.15	41.90	1.93	9.92	7.76	39.90
2011	2.06	8.83	11.29	48.41	2.30	9.86	7.67	32.89
2012	2.13	8.52	11.64	46.56	2.65	10.60	8.58	34.32
2013	2.48	7.90	14.12	45.00	2.67	8.51	12.11	38.59

数据来源：中国医药保健品进出口商会网站，其中“—”表示没有统计数据。

一是植物提取物继续领跑中药进出口。从世界植物药市场发展情况看，全球使用天然药物的人数约为 40 亿，占世界总人口的 80%。全球传统药物 / 天然药物每年的贸易额已高达 600 亿美元。全球传统药物 / 天然药物市场发展速度为 10%~20%左右。近年来，随着回归自然潮流的涌现，天然药物国际市场形成，国际市场对天然药物的需求量日益增加，中国中药贸易总额基本上呈逐年上升的趋势，成为中药出口第一大类产品，年出口额高速增长，出口比重逐年增加，是整个中医出口贸易中增长最迅速的“朝阳产业”之一。2011 年中国植物提取物出口市场分布主要在美国、日本、墨西哥等（见图 3）；2013 年，提取物出口额占比 83.6%，进口额占比 74.9%；植物提取物出口 14.1 亿美元，同比增长 21.3%，进口额 3.9 亿美元，同比增长 21.8%。

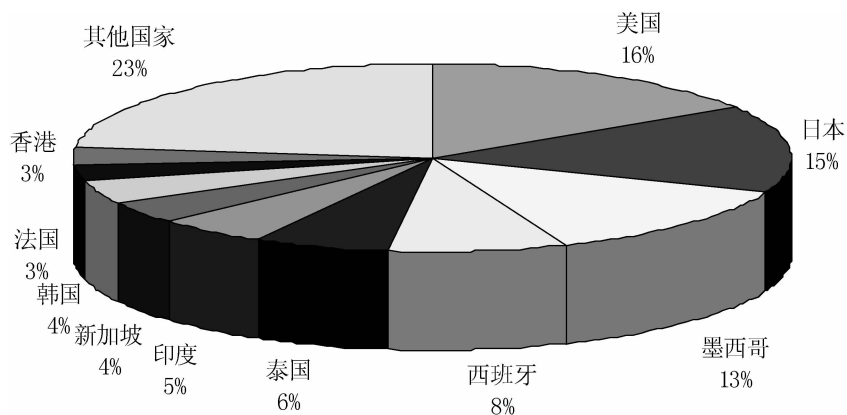


图 3 2013 年中国植物提取物出口市场分布

资料来源：中药材行情，2013。

二是中药材及饮片出口是拉动中国中药类产品出口增长的主力军。虽然中国中药材及饮片的附加值低，但市场规模大，中国香港和日本从中国购买中药材及饮片数量稳步发展，中药材及饮片的价格保持了较大增幅，2013 年中药饮片中药材出口额为 12.1 亿美元，同比增长 41.2%，进口额 2.2 亿美元，同比增长 53.1%。

三是中成药出口继续低位徘徊。中成药在中药产品出口中所占比重一直很低且逐年下降。2013 年中国中成药出口 2.7 亿美元，同比增 0.8%，在整个中医院出口中是增幅最小的。从中成药出口市场看（见图 4），亚洲依然是中国中成药出口的主要市场，出口金额占比达 71.3%。其中，中成药的第一大出口市场是中国香港，第二大出口市场是日本，2013 年向中国香港出口 1.1 亿美元，占比 42.9%，而向日本出口额仅为 1839 万美元，占比仅为 6.9%；另外，东盟国家也是中成药出口的重要目的地，2013 年中国向其出口中成药 4701 万美元，同比增长 11.4%。受中国传统文化的影响，东盟地区是最具发展潜力、最有可能成为中成药出口的新增长点。

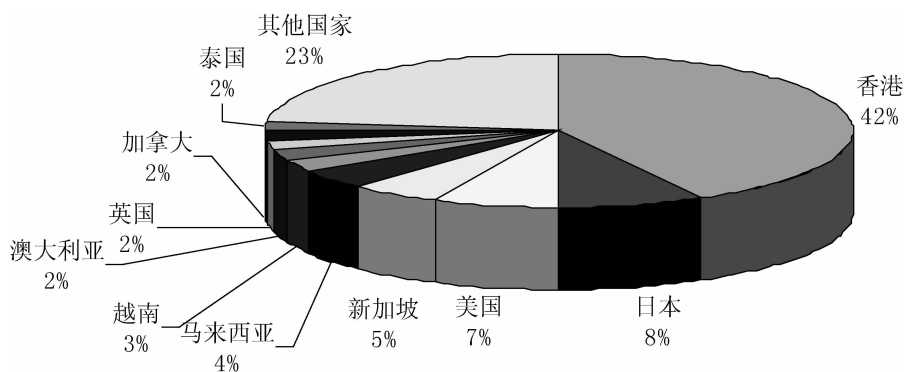


图 4 2013 年中国中成药出口市场分布

资料来源：中药材行情，2013。

四是保健品进出口两旺，鱼油类产品是主流。从 2010 年起，保健食品出口额突破 1 亿美元，虽然在中药产品出口中所占比重最小，但每年都有小幅增长，发展势头良好。海关统计显示，有单独编码的保健品主要是鱼油、蜂花粉、蜂王浆、燕窝、卵磷脂等以及维生素以及矿物类制剂产品。2013 年中国保健品出口额为 2.5 亿美元，同比增长 16.2%；保健品进口额 1.8 亿美元，同比增长 24.9%。进出口产品中占比最大的都是鱼油产品。美国和日本是中国保健品的主要出口市场，同时，这两个市场也是全球最重要的保健品消费市场。

（四）出口企业技术创新滞后

中国加入 WTO 后，中药企业的规模不断扩大，企业的科技能力和技术水平不断增强。未来企业科技研发和产品营销将成为企业竞争实力的重要特征。北京同仁堂、天津天士力、湖南九芝堂、广州药业、深圳太太药业等上市药企都可能在未来的出口市场上占有一席之地。目前，中药产品出口企业结构呈现多元化趋势，2013 年中国共有 769 家中成药出口企业。国有企业是推动中成药出口的主要力量，出口家数为 103 家，但所占市场份额同比出现一定下降，出口金额为 1.16 亿美元，同比下降 22.87%，占比从 2012 年的 56.86% 下降到 43.49%；民营企业出口家数为 609 家，出口金额为 9140.67 万美元，同比增长 25.99%，占比 34.27%；“三资”企业出口家数为 57 家，出口额为 5933.05 万美元，同比增长 42.73%，出口金额占比 22.24%。

但是，中国很多中医药企业的生存很大程度上是靠“吃祖宗老本”，创新不多，产品生产工艺落后，中成药产品外观“粗、大、黑”，剂型大多还是“丸、散、丹、汤”。中药一次用量常是西药的几倍或是几十倍，服用不便，且煎制费时费功，难以适应现代人的要求，并且中药现在限定在几种类型，例如饮片、提取物、保健品、药材等。国内除同仁堂、太极集团等几家中医药企业外，大多数中医药生产企业规模偏小，产值低，难于形成规模效益，阻碍着企业的进一步发展。同时，企业产品单一，新品研发较少，缺乏国际型人才，企业“走出去”战略规划有待夯实。中国中药创新薄弱，质量控制和检验水平改进力度不够强劲，而洋中药却以剂型新、单用剂量小、使用简便等优势形成了“后来居上”的局面。

（五）中医药缺乏合法地位，出口壁垒重重

很多国家的人对中药不了解，没有用过中药，对中医药缺乏正确的认识，中医药的合法地位在很多国家都未被承认。中医药虽然传播到世界 160 多个国家和地区，但普遍难以打入国际医药的主流市场，大部分只能在华人圈子里使用。“中药国际化”口号喊了多年，中药还一直在家门口徘徊。由于缺乏合法地位，在一些国家，中医不能行医，

中药不能公开出售，中医药的使用无法进入医疗保险。一些业内人士表示，未能纳入医保体系，是制约其国际化的另一大瓶颈。目前，中医药仅在日本、新加坡、澳大利亚、泰国等国家作为中药注册出口，在世界大部分国家与地区都只能作为食品或功能食品、饮料增补剂等出口，这严重影响了中医药的未来发展，而且，中医药的出口还经常受到各国行政法规和各种技术规定的限制。

三、中国发展中医药服务贸易的优势

中医药服务贸易隶属于医疗卫生服务贸易，它区别于中医药产品等实物贸易，是以中医药为主题的服务和服务产品的贸易活动，通过跨境交付、境外消费、商业存在和自然人流动四种提供方式实现。根据服务贸易的分类，中医药服务贸易在国际服务贸易分类表中包含了商务服务、教育服务、健康及社会服务、旅游及相关服务、文化娱乐体育服务及其他未包括的服务等。中医药是中国拥有自主知识产权、具有深厚的文化内涵的服务产品。发展中医药服务贸易，不仅可以调整国内中医药行业的产业结构，促进中医药产业结构优化，带动中医药经济的增长，而且有利于传播中医药文化，提高中国中医药的国际影响力。中国具备了深化中医药服务贸易的良好条件，中国发展中医药服务贸易有较强的科学价值、经济价值和比较优势。

中国积累了开展中医药服务贸易的实践经验。中医药国际服务贸易市场可划分为两级：一级市场和二级市场。一级市场即终端市场，是直接为终端客户提供服务的市场。终端市场包括中医药远程医疗、网上健康咨询和科普宣传（跨境支付）；在境外办学、办医、开诊所、开展科研外包服务，建立实体的药品、诊疗设备的流通服务（商业存在）或医生短期受邀外出从事医疗保健或承担教学任务（自然人流动）；吸引境外消费者来华学习、健康旅游，接受医疗保健服务（境外消费）等。二级市场可称为中间市场，是对已经本地化的中医医疗、科研、教育、药品流通等专业机构和人员提供服务的市场，包括产品销售、信息服务、专业培训、学术交流、人员流动、成果推广、考试认证等。一、二级市场各有自己的服务对象，有着不同的服务需求，这也决定着不同的服务贸易模式。实际上，中国已经并正在广泛开展境外消费、跨境交付、商业存在、自然人移动等四种模式的中医药服务贸易，随着中医药远程医疗咨询和远程教育等行业的发展，海外相关机构和人员在境外接受中国提供中医药服务的数量和水平正在逐步上升。

（一）中医药服务贸易打造中国文化软实力

中医药服务贸易不仅是出口中医药产品，提供中医医疗、保健和教育等服务，更重要的是在传播中华文化、中医药理论和医学知识，输出一种健康的养生理念、生活方式，

倡导以人为本的医疗保健模式，强调平衡而非对抗的生活态度。从某种角度看，中医药服务贸易是在打造中国文化软实力，输出一种普世价值观。中医药服务还承载和表征着中华文化优势，具有推广价值。事实证明，中国中医药业经数千年考验，在诸多方面优于西医药。西医药只有 200 多年历史，而中医药数千年一直是中华民族唯一的医疗体系且安全有效。中医药在预防及治疗某些慢性病、疑难病和老年病方面尤有所长，为西医药所不及。从药品特性上看，中药大多采用复方，讲究君臣佐使，讲究药物归经。复方中每味药的治疗作用可能并不大，但各味药放在一起会有协同效应，增强疗效，却又减少毒副作用。目前，在国际大范围内，老龄化的问题相继在各国出现，人类的疾病谱和健康观念、医疗模式也发生了很大的改变。中医药服务注重“简、便、验、廉”的理念，它的独特文化具有强大的吸引力，越来越受到各国政府的欢迎，西方国家也逐步认识到复方的优越性。由于中药开发新药有理论指导，有规律可循，与西药开发依赖“筛选”的方法相比，简单有效。中药的开发费用低、周期短，是开发新药的金矿，这一金矿掌握在中国手中。利用这一金矿，加速中药企业经营国际化，中药工业会成为中国新的经济增长点，发展中医药国际贸易也将具备坚实的产业基础。

（二）中医药服务贸易适应新的国际贸易运行规则

按照 WTO 以产业部门为中心的分类方法，中医药服务贸易可以分为：中医药医疗服务、中医药分销与商务服务、中医药教育服务、与中医药相关的专业性服务、中医药文化、娱乐及体育服务，以及中医药为主题的旅游及相关服务等。根据 GATS 按产业部门为中心的分类方法，将服务贸易分为 12 大类，按照联合国《中心产品分类》方法，与健康相关的服务贸易归为“健康及社会服务”。健康服务分为住院服务、医疗与牙科服务和其他健康服务等三大类，中医药服务贸易应该归属于“其他健康服务”。中国 2001 年加入 WTO，因此借此平台来推动中医药服务贸易，推动中医药国际化。

（三）把中医药服务贸易纳入国家重点发展领域

中医药服务贸易真正引起重视并作为一个全新的概念被中国政府部门提出来，还是最近几年的事情。在“十二五”规划纲要中，已明确加大力量发展服务贸易，重视中医药等新兴产业并加大产品的出口。此外，商务部等 34 个部门联合颁布的《服务贸易发展“十二五”规划纲要》，同样把中医药服务贸易纳入重点发展领域。近期，国家中医药管理局、商务部印发了《关于开展中医药服务贸易重点项目、骨干企业（机构）和重点区域建设工作的通知》。《通知》明确指出，开展中医药服务贸易重点项目、骨干企业和重点区域建设工作的主要任务和总体目标。中国制定了促进服务贸易发展的规划，也为中医药服务贸易的发展提供了难得的机遇。近年来，党和国家高度重视中医药工作，出台

了一系列相关政策，在深化医改中大力发挥中医药作用，推动中医药事业发展。规模庞大的中医药服务机构和人才储备也已成为开展大规模、高水平中医药服务贸易的重要支撑和保障，中医药国际服务贸易正在悄然升温。中医药国际服务贸易的发展也进一步说明了中医药以其良好的临床疗效和深厚的文化底蕴，越来越受到国际社会的重视和青睐。

（四）在服务贸易中中医药产业链比较优势突出

一方面，中医服务不仅包括医疗保健服务贸易，还包括教育、文化、科技以及与药品、设备等相关商品性服务贸易，是一个跨学科、跨专业的服务贸易领域。开展中医药服务贸易，不仅要懂得相关专业的服务贸易规律，还要懂得中医药的自身特点，才能推动中医药服务贸易健康发展。另一方面，中医药服务贸易专业性强，中医药服务是医疗卫生服务贸易的组成部分，具有医疗卫生服务贸易的基本特点，是以医疗保健为主体的多学科跨专业的服务贸易。中医药服务贸易专业性强，人员要求素质高，服务个体化，各国法律不健全，也是中医药服务贸易的重要特点之一。目前，随着中医药企业“走出去”的发展，中医药服务商品化程度不断提高，一些中医药企业驾驭市场的能力不断增强，能根据或适应服务贸易的需求变化，不断扩大服务范围，加强服务的针对性、服务的规范性，不断提升服务价值。

四、中医药服务贸易发展缓慢的原因分析

目前，中药出口凭借其比较优势取得了可喜的成绩，出现了一批出口明星企业。但是，中药出口始终没有形成像化学药出口那样的高速发展期，中医药服务贸易的比较优势难以转化为竞争优势，其原因如下。

（一）中西方文化差异限制了中药的出口

中西医药分属两个完全不同的哲学体系，思维方式截然不同。中医药有着丰富的东方文化内涵，用其他语言表达时很难被理解和接受，“说不清、道不明、听不懂”，中药大多数是复方的，有效成份特别多，而西药成份大多是比较单一的化合物。中药配方来源于几千年经验积累，很难像西药那样解释清楚到底是哪种化学物质在起作用。但美国 FDA 验证的规定要求必须说清楚，由于文化的差异，中药进入欧美市场很难。

西方国家对中医药强调人与自然的和谐统一和人体本身的有机整体概念，以及以望、闻、问、切为诊断手段，以辩证施治为治疗原则的做法难以理解。他们讲实证，对药品构成、生产、临床使用都有非常严格和完整的认证和管理体系。但传统的中药处方过于复杂，很难对其有效成分进行科学的定量分析。正因为这样，中药在西方市场一直不能进入其主流医疗体系。目前，中国中医药大部分中药及其制品只能作为保健品、食品补

充剂等形式进入世界市场，且多为消费者自买自服，没有专业中医医生指导，长期大量服用易产生药物中毒事件，造成负面影响。此外，中医学的诊断技术、标准和疗效判断标准与世界主流医学存在很大差异，给中医药的传播、交流都造成了很大困难，使得中国的中药出口企业在中医药的出口过程中违背了“入国问禁”的原则。

（二）知识产权保护意识淡薄

中医药虽然出口不断增长，但绝大部分知识产权尚未进入保护状态。据国家知识产权局的统计数据，从上世纪 80 年到现在的 30 多年时间里，中国中药发明专利的申请数量始终未见明显增长，徘徊在 1700 件左右，且制剂技术大多是普通技术，专利性不强。近年来，“洋中药”纷纷在中国境内抢注中药专利。据悉，在美国的中药专利申请中，日本已经占到近一半，而中国几乎没有。通过合作、并购、兼并等方式，一些跨国制药企业“抢夺”中国中药领域一些有价值的古方、验方，同时这些跨国医药集团还到世界各国申请中药专利。而中国中药产品由于缺少专利的保护，导致仿冒产品盛行，国外有实力的经销商通常不愿意代理没有专利保护的产品，使中药产品难以在国际市场上形成市场竞争优势。

（三）中药生产的国内标准体系建设滞后

中医药自成一体，标准异于西药。美国、德国、日本等国家不加变通地运用西药质量检验标准来衡量中医药，致使中医药在进入国际市场时受到不够客观公正的待遇。中药不符合世界上很多国家的药品标准而不被以药品的身份予以认同和接受，即使作为非药品进入发达国家市场时也常常因不符合国外的相关标准而受到种种限制。而严格的药品认证过程通常需要消耗大笔的资金。以美国食品药品监督管理局（FDA）的认证为例，其认证共要进行三期临床。药品申报 FDA 必须通过审查、论证，最长需耗时 8~12 年，通常花费高达 3 亿~5 亿美元。

2001 年，中国原外经贸部发布的《药用植物及制剂进出口绿色行业标准》只是一般标准，虽然一直沿用至今，但对一些特殊情况并不十分适用，而且现在看来，其中许多指标要求已明显偏低、滞后，已经不能顺应国际中药市场的发展潮流。2002 年，中国药监局发布的《中药材生产质量管理规范，GAPS》从一定程度上对中医药的选种、种植和加工过程进行了规范，但在进一步规范中药有效成分检测、包装运输、质量控制和技术标准等方面依然不够。显然，中国在中草药的种植和加工等方面虽已制定了相关标准，但是随着中医药事业的发展，许多标准已明显偏低、滞后。

中国一直没有一个与国际接轨的中药检测标准，导致欧美等国以食品形式对中医药进行管理，由此必然涉及到重金属限量和农残等问题，也涉及到中医药要通过食品标准

和食品安全管理体系认证（HACCP）标准等问题，致使中国中药在欧美等国市场上多次因重金属、农药超标等原因被查扣，很大程度上扭曲了中药的原有特性，出现了一定的消费误导，对中国中药的国际声誉产生了极大的负面影响。

（四）技术性贸易壁垒高筑

近年来，国际草药市场不断加高的“技术性贸易壁垒”，严重阻碍了中医药走向世界的进程。许多国家尤其是发达国家对中医药的进口设置了绿色壁垒，规定了严格的环境与技术标准，欧盟、日本、美国等国家对进口的植物制品都有严格的农药残留量、重金属含量、卫生学及放射线的规定，发达国家的这些具体指标均比中国国内的指标要求苛刻得多。可以说，中国中药在出口时遭遇的障碍，很大原因就是由于不能达到这些发达国家的进口指标。

各个国家为了保护其国内中药企业利益，纷纷对进口中药产品设置多种多样苛刻的技术壁垒，具体包括：注册过程中的法律、法规壁垒；包装和标签中的规则壁垒；多种类型的认证制度壁垒；技术性贸易壁垒；绿色贸易壁垒等。这些法规有严格的要求，是一种政策性壁垒的充分体现。如 1998 年欧洲提出的《欧共体药用和芳香植物优化种植生产管理规范条例》，在中医药的选种、种植、采摘、储存、初加工、生产技术、商品包装、贮运、设备等方面为生产者提供了标准，力求将中药品原材料的污染减到最少。

（五）中药文化的国际传播不够具体

中国中药产品的销售市场主要在国内，中国大多数药企对国际市场上中药产品的需求缺乏必要的了解；国际上在中药领域的国际交流比较少，中药产品的国际宣传渠道和方式有限，主动性和开拓性意识不够，由此造成中药文化在国际市场上很难被接受的局面，使国际上产生片面认识。

五、服务贸易是中医药走向世界的战略选择

中医药服务贸易涉及医疗、教育、科研、产业等多领域，是在中医药国际交流与合作的背景下使用的一个概念，是中医药国际交流与合作的一种新模式。中医药服务过程包含资本、知识技术和劳动力等三个基本要素，它是一种特殊形式的非实物形态的商品，具有价值和交换价值。中医药服务进入一个国家公共医疗卫生保险体系后，就成为一种具有公益性的公共服务产品。中医药在未纳入国家公共医疗卫生保险体系时，是一种特殊形式的非实物形态的经济产品，需要通过交换和贸易来实现其使用价值和价值，而且中医药服务是具有较高价格定位潜力的服务产品。

目前，中国已经和正在广泛开展境外消费、跨境交付、商业存在、自然人移动四种

模式的中医药服务贸易，并积累了大量经验。WTO/GATS 关注的两个重点是国内规制和市场准入。基于现实情况，发展中医药服务贸易应该先从国内做起来，然后通过自由贸易协定谈判，逐渐为在 WTO 多边谈判框架下就国内规制和市场准入谈判打下基础。国内中医师在国外不被承认、不能行医，严重制约着中医药的国际化。长期以来，中医药服务贸易形成了以中药输出贸易为主的局面。综观国内目前各地所开发的中医药服务贸易项目，被国际上认可的中医药服务主要是针灸，其他大多集中在医疗保健方面。对此，我们认为，要转变中医药服务贸易发展模式，扩大贸易范围，如中医药教育、中医药保健、中医药文化、中医药科研以及与中医药相关的商务服务等，都可以纳入中医药服务贸易的范围，打造中医药服务贸易产业链。

（一）探索中医药服务贸易发展模式，创新促进中医药服务贸易发展的体制机制

首先，要转变贸易发展模式，把中药以输出为主的贸易模式转变为科研、教育、文化等软实力输出的新模式，实现中医药行业从出口为主到服务贸易为主的转变，以给中医药事业的发展带来新的机制、注入新的血液。其次，要加强针对性，提高中国中医药产品的附加值。发展中医药服务贸易要明白谁是需求方，要为谁服务，哪些产品“走出去”，以什么样的形式“走出去”等，需要理清我们目前拥有的医疗与文化资源，充分发挥其相关功能，为国内及海外华人提供全方位的服务，以满足他们的需求。同时，中医药服务贸易是中医药文化“走出去”的平台，中医药服务贸易应从中医药文化切入。第三，加强对中医药服务贸易的组织、引导和规范，将中医药服务变成服务贸易的一份子，是具有战略性意义的一步，未来它将成为服务贸易的一大重要资源。充分发挥中医药服务的优势和特点，再通过合适的扩大出口政策，如调整服务贸易的出口政策，将能给就业率的提高和社会经济的增长带来足够的正面促进作用。

（二）建立中医药服务标准，突破国际市场对中医服务的市场准入壁垒

在中国政府强调并推崇中西医并重的政策下，在发挥中医药的特色优势的同时要加强与国际接轨，注重借鉴并结合现代医学和中医药标准化建设工作。建立完善的中医药国际化体系，是提升中医药服务贸易国际竞争力的必要途径。通过服务贸易这个平台，突破国际市场对中医服务的市场准入壁垒。要从国家战略层面考虑并解决的问题，是在具体操作层面中医药领域有哪些服务内容可以出口？这也是一个需要业内思考的问题。有关部门正在做一个重点服务出口指导名录，其中将有一部分中医药服务内容。目前目录还没有出台，但中医在内科、妇儿、皮外科、骨伤、五官、急性病、其他综合征以及针刺、刮痧、拔罐、足疗等保健服务方面特色优势突出，是中医药服务出口的优先选项。

（三）国家给予相应的政策支持，打造“中国服务”品牌

中医药服务贸易作为一个新兴产业，在发展中需要提升国内相关机构开展中医药服务贸易的能力，熟悉国际游戏规则，打造出国际中医药服务贸易知名品牌、规模化和集团化的服务贸易实体，促进中医药服务贸易发展的支持体系的建立，亟需国家从政策、资金等方面加以引导支持。对起步阶段的中医药服务贸易，更需要国家给予相应的政策支持，包括在外汇管理和账号开立方面给予方便；像鼓励一些产品出口给予退税一样，对从事中医药服务贸易的企业给予税收方面的减免；在银行贷款方面给予相应的政策支持等。总之，只有完善中医药服务贸易相关政策法规，培育国际知名服务品牌，才能全面推动中医药服务贸易健康快速发展。

（四）开发中医药服务产品，使中医药服务产品商品化

让中医药服务产品进入市场进行贸易，必须经过中医药产品开发、商品化的过程，必须使之具有商品的基本要素。因此，中医药服务产品商品化、市场化步骤，主要包括选项、命名、制定中医药服务产品的标准规范、明确中医药产品的属性、确定服务产品的使用范围、服务产品的市场准入和上市后评价等。商品化的过程，实质上就是产品研究开发的过程。要强化把具有一定基础的服务产品，按照商品的基本要求和商品化的方法，进行加工、创新，成为可供市场交换的商品形式。

参考文献：

1. 卢晓晴：《国际服务贸易》，电子工业出版社 2013 年 3 月版。
2. 商务部国际司：《中国—东盟自贸区联委会第五次会议在成都举行》，商务部网站 2014 年 3 月 19 日。
3. 《世界贸易组织贸易政策审议报告 WT/TPR/G/293 缅甸政府贸易政策审议政府声明》，《外国投资法》执行规定，2014 年 1 月 21 日。
4. World Trade Organization Trade Policy Review Body, “Trade Policy Review Reported by the Secretariat Indonesia”, <http://www.wto.org/index.htm>. 2013.

责任编辑：刘英奎

中国特色新型智库构建： 现状、问题及对策

中国国际经济交流中心课题组*

摘要：应从“中国特色”和“新型”两个方面理解和把握“中国特色新型智库”内涵。历经 30 年多年发展，党政军智库、社科院智库、高校智库和民间智库多元发展渐成格局，但体制机制障碍亟待破除。构建中国特色新型智库，需要智库自身提高思想产品质量和影响力，也需要国家宏观层面扫清制约智库发展的舆论、资金、人才、决策和体制机制障碍，培育一批高端新型智库，打造中国智库产业化体系和智库联盟。

关键词：中国特色 新型智库 影响力 公共决策

成大事者，不可不用大谋。商鞅一策变法强秦，诸葛亮一对三分天下，中国自古就有成熟的智囊模式，现代也不缺乏智库生长的土壤。特别是改革开放以来，各种类型智库如雨后春笋般涌现，历经 30 年多年发展，党政军智库、社科院智库、高校智库和民间智库多元发展渐成格局。随着中央办公厅、国务院办公厅《关于加强中国特色新型智库建设的意见》颁布，构建中国特色新型智库正上升为重要的国家战略。明确中国特色新

* 中国国际经济交流中心“加强中国特色新型智库建设研究”课题组。课题指导：张大卫；课题组长：张小冲、戴桂英；副组长：张荣楠；成员：景春梅、袁莹、陈迎春、黄海涛。本文执笔：景春梅。

型智库的内涵、目标及建设思路成为亟待破解的命题。

一、中国特色新型智库的内涵和特征

（一）中国特色新型智库的内涵

智库即智囊机构、智囊团，也称“思想库”。主要是指由各方面专家、研究人员组成的专门研究咨询机构，主要是为决策者在处理社会、政治、经济、军事、文化、科技、外交等各方面问题时出谋划策，以提供最佳理论、策略和方案。以国家整体利益为出发点，通过客观严谨的研究形成高质量的研究成果，优化长期战略，解决短期问题，是大多数智库的立身宗旨。

智库是影响并健全政府决策、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要力量，也是国家软实力的重要组成部分。当前，中国正处于深化改革的攻坚期、经济增长动力转换的过渡期，以及全面结构优化的“新常态”时期，世情、国情、党情发生深刻变化，所面临的发展机遇和严峻挑战前所未有，无论是改革方案还是重大政策所涉及的利益调整比以往更加复杂，这对政策的科学性、精准性提出了更高的要求，在这样的时代背景下，智库肩负的任务更加艰巨、责任更加重大。

近年来，中央将智库发展提升到国家战略高度，“中国特色新型智库”的建设目标已经明确提出。2013 年，习近平同志做出了关于推动中国特色新型智库建设的重要批示。为此，中共中央政治局委员、国务院副总理刘延东在教育部主持召开的“繁荣发展高校哲学社会科学，推动中国特色新型智库建设”座谈会上指出，要充分发挥高校学科齐全、人才密集的优势，繁荣发展高校哲学社会科学，为建设中国特色新型智库作出贡献。十八届三中全会指出：“深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商。加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。”2014 年 10 月 27 日，中央全面深化改革领导小组第六次会议审议了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，强调要重点建设一批具有较大影响和国际影响力的高端智库，重视专业化智库建设，这意味着打造强有力的智库正上升为重要的国家战略。

那么，什么是中国特色新型智库？我们认为，应该从“中国特色”和“新型”两大方面理解和把握其内涵。“中国特色”到底“特”在哪里？其内涵应包括坚持中国道路、采用中国视角、聚焦中国发展、形成中国模式。要坚持中国特色社会主义理论、制度和道路，在路线方针上与党中央保持一致，坚持社会主义市场经济方向，不搞西方所谓自由市场经济。要善用中国视角，立足中国国情和中国在世界经济中的地位变化，从维护国家根本利益出发，去观察中国发展以及中国与世界的关系，发出“中国声音”，提出“中国倡议”，提供“中国方案”，塑造负责任大国的形象。

“新型”新在何处？首先是新定位。新型智库不同于传统体制下的研究机构，传统研究机构在党和政府的领导下开展研究工作，而新型智库应具有相对的独立性。一个自主运营、着眼于公益的独立法人，有助于独立思考、客观判断、形成创新。其次是新机制。智库不是机关，需要淡化行政色彩，引入市场竞争机制，增强灵活性，营造研究探讨氛围，聚引高端人才，做到智力制胜。第三是新模式。树立“问题导向”的研究模式，针对现实和长远问题开展对策研究，加强数据分析、案例分析和模型分析，有的放矢，提出决策层信得过、用得上、可操作的政策建议。总体来看，“新型”就是智库的思想观念、组织形式、运行机制、管理方式、制度规范有别于外国智库，也有别于中国传统智库和现有体制内智库，应该是创新型、开放式、现代化的管理理念和管理模式。

（二）中国特色新型智库的特征

中国特色新型智库要体现其核心竞争力，必须具备以下特征。

一是要有中国特色。中国特色新型智库相比世界其他智库的区别，首先是国情不同，中国是社会主义国家，而不是资本主义国家；是发展中国家，不是发达国家。虽然智库的形式相同，但性质有着根本不同；虽然研究方法相同，但立场有着根本不同。其次是客户不同，智库最大的客户就是党中央、国务院，这就决定了智库应急国家之所急、想国家之所想，更要想国家之所未想。三是客户的价值与需求不同，这就决定了我们所提供的决策知识，一定要做到“决策为民、决策报国”。

二是要做到专业化和职业化，这是一流智库的最重要的特点。专业化，就是通过长期专题研究、深度研究、跟踪研究，能够使智库研究人员成为某一领域的权威专家，要能够与同行竞争和对话，也能够为同行所认同和尊重。职业化，就是在专业化的基础上，将智库研究和运行规则标准化、规范化和制度化，这需要培养一大批以智库发展为己任的创新管理人才和高端研究人才。无论是专业化还是职业化，都需要人力资本、知识资本、智慧资本的不断积累、持续积累和长期积累。

三是要坚持思想创新与成果创新并重。既要创新理念，又要创新组织形式，不拘一格办智库，集思广益谋创新，集历史智慧、人民智慧和世界智慧之大成，不断创造质量上乘、影响深远的思想产品。同时要及时提供高水平、可行性的发展思路或政策方案，不断发表有深度、有影响力的优秀研究成果。

二、中国智库发展的现状与特点

（一）中国智库发展的现状

20 世纪 80 年代以来，经过 30 余年发展，无论是智库的类型、规模，还是智库的数

量，中国都有了非常大的改观。近些年，中国智库发展呈现多元化趋势，既有中国社科院这样门类众多、人员庞大、资源丰富的巨型智库，也有像各类人员比较少，但比较精的智库；既有军事科学院这样纪律严明的军事研究咨询部门，也有洛克菲勒中国研究中心这样完全由外资独立运营的研究机构；既有国务院发展研究中心这样的官方智库，也有北京大学中国经济研究中心这样的依靠福特基金会建立的政策咨询性机构。在 2014 年 1 月由美国宾夕法尼亚大学智库与公民项目发布的《2013 年全球智库报告》中可见，2013 年全球共有智库 6826 个，其中美国智库总量为 1828 个，超过排名第二的中国（426 个）四倍之多。但是，据不完全统计，中国以政策研究为核心、以直接或间接服务于政府为目的、设于政府或部门内的“智库型”研究机构大约有 2000 多家，数量可能超过美国。

按照运营经费来源和机构管辖划分，中国智库可分为官方智库、准官方智库和民间智库。官方智库，主要是党政军内设的政策研究部门，研究人员多属于公务员，如中央政策研究室、国务院研究室及各部委所属研究室等。准官方智库，主要是由官方部门管辖的、主要从事理论与政策研究的各类事业单位，研究人员是具有行政级别或准行政级别的人员，经费来源为全额或部分财政拨款，如国家发改委宏观经济研究院、财政部财政科学研究所等。民间智库有多种类型，包括大型企业、高等院校、民办非企业法人机构、基金券商和协会商会等下属的研究机构等，运营经费为自筹。

（二）中国智库发展的特点

近些年，中国智库呈现蓬勃发展势头，主要表现特点如下。

一是智库数量庞大。依据中国软科学研究机构的数量统计，中国智库数量超过 2000 家。

二是智库类型多元化。中国智库已经呈现出多元化发展趋势。除了政府内设智库、事业单位性质智库、民间智库外，媒体、企业、协会商会等也纷纷设立以研究政策和影响决策为目标的智库。还出现了很多混合型智库，比如高校与企业、媒体与企业联合设立的智库。目前，各类智库正从不同的视角和渠道对中国公共政策发挥着日益重要的作用。

三是正成为新兴利益群体反映诉求的渠道。在经济社会发展趋于多元化的背景下，不同阶层的利益都需要有规范、合理的表达途径，新兴利益群体正在通过设立智库或资助智库开展研究、发表观点的方式来表达自身诉求。比如，国内不少大型企业、基金、券商等开始注意培育自身的研究机构，一些企业家开始为发展公益型智库捐资，反映企业和社会诉求的智库正在迅速发展。

表 1 中国智库分类及代表

类型	成立时间	代表型智库	特点
官方智库	1981 年	中央政策研究室	隶属于党委
	1977 年	中国社会科学院	与决策核心关系密切
	1981 年	国务院发展研究中心	与决策核心关系密切
高校智库	2012 年	清华大学国情研究院	科研实体加研究网络
	1988 年	北京大学中国国情研究中心	人才储备丰富
半官方智库	2009 年	中国国际经济交流中心	半官方团体,创新型体制智库

注:《2013 年中国智库报告》分析,在中国目前具有较强影响力的活跃智库中,有 2/5 是党政军智库,1/3 是民间智库。

四是政策影响力日益扩大。在国家强调决策科学化、民主化的推动下,党和政府部门将一系列政治、经济、社会、文化的战略问题、热点问题、难点问题委托智库进行研究,并经常听取智库意见。中国智库也更加注重党和国家重大方针、政策研究、重大经济、社会问题研究、政府政策问题研究,将主要人力与经费都投入到这些方面,承接了党和政府部门大量研究课题,取得了不少重要研究成果,一些成果直接、间接转化为党和国家的决策,转化为政府部门的政策措施,智库对政府政策的影响力日益扩大。

根据上海社科院《2013 年中国智库发展报告》对中国智库进行的影响力排名,位列综合影响力前 10 名的分别为国务院发展研究中心、中国社会科学院、北京大学、清华大学、中国国际经济交流中心、中共中央党校、国家发改委宏观经济研究院、复旦大学、上海社会科学院和中国(海南)改革发展研究院。

表 2 中国智库综合影响力排名

排名	智库名称
1	国务院发展研究中心
2	中国社会科学院
3	北京大学
4	清华大学
5	中国国际经济交流中心
6	中共中央党校
7	国家发改委宏观经济研究院
8	复旦大学
9	上海社科院
10	中国(海南)改革发展研究院

资料来源:《2013 年中国智库发展报告》,上海社科院。

在专业影响力中，位列经济政策研究领域前 5 名的分别是国务院发展研究中心、中国社会科学院、中国国际经济交流中心、国家发改委宏观经济研究院和北京大学国家发展研究院。

表 3 经济政策领域专业影响力排名

名次	智库名称
1	国务院发展研究中心
2	中国社会科学院
3	中国国际经济交流中心
4	国家发改委宏观经济研究院
5	北京大学国家发展研究院

资料来源：《2013 年中国智库发展报告》，上海社科院智库研究中心。

五是国际影响力逐步显现。中国智库正得到国外智库和政府机构越来越多的重视。过去，国外智库和政府机构对中国只知有政府，不知有智库。现在，这种情况正在发生很大的改变。全球智库排名中出现了很多中国智库的名字，而且越来越多的国外智库与中国智库开展合作、相互影响，表明中国智库正得到国际社会更大认可。《2013 年全球智库报告》显示，2013 年中国共有 6 家智库位列全球顶尖智库前 100 名，分别为中国社会科学院、中国国际问题研究所、中国现代国际关系研究院、国际战略研究中心、上海国际问题研究院和国务院发展研究中心。在中、印、日、韩地区顶尖智库前 20 名中，中国有 7 家位列其中，分别为中国国际问题研究所、中国社会科学院、中国现代国际关系研究院、清华－卡内基全球政策中心、上海国际问题研究院、国际战略研究中心和国务院发展研究中心。

三、中国智库发展面临的主要问题

智库代表一个国家的“智商”。然而，一方面，相比发达国家而言，中国总体决策水平还有待提高，特别是在公共决策议题上，群策群议严重不足。现代智库应该发挥的作用表现在：一是资政辅政。以智库和参谋助手的角色，为决策者提供政策思路和建议方案以影响决策，并对有关行动方案和实施效果作出论证、评估。二是启迪智慧。以专家学者的角色撰写文章、出版论著、发表评论、开展研讨、解读政策、宣传政策，并且通过高水平的研究引领政策、影响决策。三是聚贤荐才。西方国家的智库充分发挥着人才“旋转门”作用。政府经常在智库的研究人员中选拔高级官员，而离任的政府高级官员中

也有相当一部分进入智库进行政策研究，继续发挥专长和影响力。

然而，与西方发达国家相比，目前，中国智库总体呈现“有量缺质”的状态，特色新型智库的建设仍相对滞后，无论是创新能力、国际话语权、国际影响力都相差甚远，一些制约智库自身建设和外部发展环境的体制机制问题比较突出。这种状况与中国经济社会发展的要求、与正处在大变革大调整之中的当今世界都极不相适应，同时也与中国的大国地位极不相称。当前，中国智库发展面临的现实问题和困境主要体现在以下几个方面。

（一）舆论氛围：智力成果的知识产权和有偿咨询理念尚未深入人心

当前，社会上对智力劳动成果的知识产权理念还比较薄弱，认为智力劳动的成果应当低代价甚至无偿向政府和社会提供，很多人对于有偿咨询服务很不习惯。因此，咨询市场的发育程度严重不足，这是制约中国特色新型智库特别是民间智库发展的重大障碍。

（二）智库发展水平：缺乏思想产品，尚未出现真正意义上的“超级智库”

“影响力”已经成为智库运营者和研究者最为看重的指标。智库的影响力并不在于智库的规模和级别，而是取决于其“智力产品”的影响。中国人民大学公共管理学院的一项研究表明，中国决策失误率约为30%，西方发达国家却只有5%左右。这说明，与美国等智库发达国家相比，中国智库虽然数量庞大，但智库建言献策的水平和影响力还不够，尚未出现类似欧美发达国家的超级智库。从研究成果的质量看，目前国内智库偏重对当前具体问题的短期性和应景性研究，普遍缺乏前瞻性、储备性、战略性问题的研究，真正能够对国家中长期发展战略发挥作用的思想性、创新性的成果不多，对决策的服务水平还远远不够。

（三）智库体制：官方智库一支独大，缺乏核心活力

中国现有的智库绝大部分属于官方或半官方，占中国智库总数95%左右的智库由财政供养，过着衣食无忧的生活，政府为他们政策研究提供了良好的环境和条件，但是最大的弊端是缺乏竞争，因此缺乏发展活力。目前，中国大部分智库是官方和半官方的附属型智库，包括社科院、政策研究室、经济研究所、大学的研究中心等。由于官办智库的特点，例如，研究经费来源于政府，研究者属于政府终身公务员编制，其工资和职位由政府决定，研究课题由政府相关部门立项、指派，研究结果要由政府部门来组织审核、评议等，这样的智库往往会失去其独立性和客观性的立场，容易偏向于注重对政府政策的宣传和诠释，缺少公共性和民间性的色彩。这是一种受体制内框架限制的智库运行模式。民间智库由于身处“体制”之外，了解政策需求的渠道不畅通，很难受到政府的信

任而被“委以重任”；并且，研究成果得不到足够的重视，缺乏向上送达的内部渠道，也面临官方媒体的排斥。在象牙塔中的高校智库信息更加闭塞，加上自身学术研究与政策研究的差异，其对决策的作用更是没有得到应有的发挥。目前，数量众多的各类智库不能平等竞争，束缚了中国智库体系的活力和创造力，难以提供公共决策所需要的多种智力产品。不仅如此，智库之间缺乏广泛深入的合作，资源分散，各自为战，导致中国智库的对外竞争力不强。

（四）资金筹措机制：多元化机制尚未形成，制约民间智库发展壮大

资金筹措机制不健全，是导致民间智库难以发展壮大的最大障碍。欧美智库资金来源多样，机制灵活，既包括政府的委托、拨款和补贴，也包括企业和基金会的资助，此外，还有个人捐赠或其他经营费用等。为鼓励社会捐赠，美国等西方国家都制定了对智库的资金捐赠可从应纳税额中抵扣的激励政策。在中国，政府咨询方面的财政拨款大部分流向了体制内的官方、半官方智库，民间智库的筹资渠道非常少，有利于捐赠的社会环境远未形成，导致其生存异常困难，发展举步维艰。

（五）公共决策：智库参与决策的机制缺失，对决策的影响力十分有限

中国虽然倡导建立专家咨询制度，但无明确统一的法律、法规来规范政府决策中的咨询环节和程序。对政府决策是否经过咨询，哪些领域的决策向什么样的咨询机构咨询，采取何种方式咨询，如何评估咨询方案等，都没有建立相应的法律法规，这是制约智库决策影响力的主要制度障碍。在欧美等西方国家，咨询已成为公共决策过程的法定程序，政府项目的论证、运作等各阶段都必须有不同的咨询报告。德国在《联邦行政程序法》中明确规定，政府公共决策中的一切公开项目都必须公之于众，以招标形式委托咨询机构进行预测和评估，咨询结果在由政府部门组成的专家顾问委员会审核通过后方能实施。这从法律上为决策咨询提供了制度保障，确立了智库参与公共决策既是权利也是义务的制度，从而大大提高了智库研究和提供咨询的积极性。

（六）人才制度：缺乏流动性，旋转门制度严重不畅

欧美智库与政府部门之间的（旋转门）机制，使学界和政界、思想和权力之间通过智库这个平台实现了研究者与实践者、学者与官员的身份转换，从而有效地保证了智库创新产品对国家政策的出台和实施。目前，中国智库人才的流动性较差，虽然部分退休高层官员已经成为智库人才队伍的重要力量，从行政体系进入智库体系，但目前只是这种单向流动，智库研究人员进入政府机构任职还很少，也就是说，中国的旋转门只开了半扇。

（七）对外交流机制：开放程度不高，制约全球化水平和国际影响力提升

这是长期以来受传统计划体制影响的结果。智库研究成果的水平，很大程度上取决于能否在全球范围内吸收全面系统的有关信息并加以系统分析。中国与国外智库和国际组织机构的交流合作机会不是很多，智库研究人员特别是官方智库人员还不能自由、定期地到国外智库进行交流学习，我们的智库也很少接纳国外研究人员到国内来进行更广泛的交流。这在很大程度上影响到中国智库的国际化水平和对外影响力提升。

四、构建中国特色新型智库的对策建议

智库建设作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，既要借鉴其他国家的成熟经验，更要借鉴中国历史几千年治国理政的智慧，“以史为鉴、古为今用”，创新发展具有国际影响力的中国特色新型智库。作为知识密集型组织，智库的核心竞争力是智力资本。只有切实提高智库的核心竞争优势、制度保障、人才资源和传播能力，中国智库才能真正成为国家崛起的动力之源，真正推动中国从智库大国走向智库强国。

（一）营造创新、包容的社会舆论和政治环境

智力劳动成果具有价值和交换价值，应该按照十八届三中全会市场决定资源配置的理念，建立起智力劳动成果的价值补偿机制。咨询意见对改善企业经营管理、提高政府决策水平具有重要作用，这种智力劳动成果的价值应该得到补偿，企业或政府应通过购买服务的方式，对这些有价值的研究成果支付相应的价格。当前，中国经济正处在产业升级、经济转型的关键阶段，企业“走出去”到海外投资刚刚起步，发挥智库对决策的咨询作用，是迅速提高企业和政府决策水平的有效途径。通过形成发达的咨询市场，强化咨询企业之间的竞争，才能激发出高水平的研究成果，吸引更多的优秀人才加入研究咨询队伍。

政府应营造鼓励创新、自由包容的政治、社会环境，促进一流智库建设。积极倡导“百家争鸣、百花齐放”的学术氛围，只要不违反宪法和法律，鼓励智库自由开展学术研究、自由进行学术交流、自由发表创新观点，不将智库观点意识形态化、智库批评政治化。通过各种方式和渠道培养社会公众的政治意识和参政能力，提高社会公众对智库的认识；赋予媒体更大的空间，让各种智库的观点和言论可以自由表达、充分传播，构建多样、适用、有活力的智库生态体系。

（二）建立和完善智库参与决策的长效机制

借鉴欧美等国做法，尽快建立健全有关公共决策智库咨询的专门性法律法规，把决策咨询纳入中国决策机制，使之制度化、法制化。第一，建立重大决策问询制度。通过

具体的法律条款重新对政府公共决策特别是重大决策过程进行严密的、科学而理性的规范化设计，构建智库“谋”、政府“断”的合理分工决策平台，使智库咨询成为重大决策程序的必备环节，逐步建立公开、透明、开放的公共决策制度。第二，建立公共决策咨询招标和采纳制度，建立决策机构对智库咨询意见的回应机制，形成智库参与权与政府决策权之间的制衡结构。第三，建立政策实施的评估和调整机制。在政府有关部门作出政策决策和政策执行后，由第三方智库提供评估报告给最高决策者，并将评估报告在符合法律规定的情况下向社会公众公开。第四，建立和完善公共决策过程中公民参与的利益表达和公众利益均衡机制。除信访、领导干部接访等利益表达机制外，还应将智库，特别是民间智库作为政府与公众之间进行理性沟通的重要渠道。在现代社会，智库要坚持用专业知识解答大众的问题，引导社会舆论，教育大众理性思考。独立、客观、公正的智库可成为社会的“安全阀”，上下之间矛盾的“缓冲器”“减压器”。发挥智库在多元利益表达机制中的独特作用，可以有效地防范和化解恶性群体性事件的发生，提高公共决策的民主化、科学化水平。

（三）提供高质量思想产品，全方位提升智库影响力

建设中国特色新型智库，首先要加强智库文化建设。文化建设，是智库建设的关键。应当建立怎样的智库文化？综观全世界的成功智库，都有很多文化上的共性。一是中立性，智库研究要从公共利益出发，必须站在全民利益、国家利益上来思考问题。二是科学性，智库只有综合运用社会科学以及一部分自然科学发展出来的理论和方法，才能让其研究尽可能地接近事实，接近真相，接近真理。三是建设性，与以批判为己任的很多公共知识分子相比，智库知识分子始于批判、终于建设，落脚要提出建设性的解决方案，然后再让决策者、公众进行选择。建设中国特色新型智库，在以上共性的基础上，还应当坚持自己的文化个性，可以概括为“唯实求真、守正出新”。要尊重事实，探寻真理，以国家和人民的利益为己任，勇于开拓创新，其核心价值观是“守正”，坚持为国家和人民负责的理念，是一切研究工作的基础。

如何加强中国特色新型智库文化建设？建议从四个方面建设智库文化：第一，自上而下地倡导推行，加强优秀理念的宣传力度，并使其深入人心；第二，领导要加强表率作用，领导通过身体力行来体现其所在智库的核心价值观，上行下效，推动广大研究人员自觉落实；第三，加强智库的文化遗产，通过在工作生活中的点点滴滴来传承智库文化；第四，加强相应的制度建设，要及时为好的文化和理念提供相匹配的制度保障。

在加强智库文化建设的同时，还需创新管理机制。创新智库管理体制机制，是促进和提高智库现代化水平和能力的力量之源。应该借鉴国外现代专业智库的成功做法，建

立智库与决策、行政部门之间的沟通交流机制，将政府部门的政策研究需求传递给智库，同时使智库的研究更加有的放矢。建立科学的选题机制、科研组织和管理制度，形成适应决策需求的专业能力，避免资源分散、低水平重复研究。建立智库人员流动制度，推动和加强官方智库人员的流动，根据需要把有思想活力、有实践经验、有政策研究能力的专业人士吸纳到智库队伍中来。建立国际交流合作体系，加强智库国际交往，拓展研究视野，积极开展重大国际问题的研究。为保持智库独立性，有必要建立国内智库发展基金，包括各种支持智库研究的私营基金和信托基金，对智库研究项目和计划给予支持，同时在财税政策上，对捐赠智库的资金给予税收减免优惠支持。

建设中国特色新型智库，智库本身还需扩大学术、政策、社会和国际四大影响力。为扩大学术影响力，智库应在国内外最好的学术刊物上，特别是当代中国研究刊物上不断发表高水平学术论文；采取有力措施，组成团队，选择前沿课题，取得突破性进展。为扩大政策影响力，智库应加强前瞻性、储备性、战略性问题的研究，多出有思想性的政策思路、创新性的研究成果，真正发挥“思想库”和“智囊团”作用，建立起学术界和决策界之间的信息桥梁，扩大智库对高层决策的影响力。为扩大社会影响力，智库应主动与主流媒体合作，充分宣传有价值的研究成果，影响社会舆论，引领社会思潮。为扩大国际影响力，智库应代表中国学术前沿和学术学派，积极主动参与全球智库的国际合作与竞争，努力扩大中国的国际话语权和影响力。

（四）创新人才激励机制，打开“旋转门”的另半扇门

探索推行岗位聘任制，加强专业人员和高层次人才的引进、培养，形成比较灵活的用人机制和人才流动机制，要有计划、有重点地推出一批代表国内一流水平和中国形象的领军人才；要“不拘一格”，以开放的思维选拔启用青年才俊、复合型人才，着力培育青年学术后备力量，完善青年人才的进修、培训和选拔制度，推动队伍的年轻化，优化人才结构。对中国而言，目前“旋转门”已经开启，但最多只有“半扇门”，应制定公务员与智库人员之间身份转换的相关政策办法。公务员进入智库工作，允许将在职期间享受到的一些待遇和福利、住房公积金和社会保障金等转化为一定的收入或资产随身带走，在智库与党政机关之间实现人才双向流动，增加决策部门与智库的沟通和交流。鼓励科研机构专家学者、企业研究人员、政府部门资深工作人员相互兼职；鼓励青年研究人员到智库从事专门研究工作，要让智库工作经历成为研究人员从事其他工作的宝贵财富，从而带动更多青年研究人员参与智库研究工作。

（五）建立多元化资金筹措机制，形成“资金蓄水池”

资金瓶颈是智库发展最为主要障碍之一。对此，应多措并举加以解决。一是加大财

政资金投入，给予智库必要资金支持和保障，确保公益性研究机构财政资金足额拨款。二是加大财政资金购买智库服务的力度，充分利用社会智力资源，发挥社会智库思想性、创新性、独立性强的特点，鼓励开展决策咨询服务和对政府决策结果进行中后期评估，改变过度依赖部门内研究机构的现状，避免政府公信力的缺失和思想产品的蜕化。三是探索设立“智库发展基金”，对民间智库在启动经费和课题研究资助上给予倾斜与扶持。四是建立多元化资金筹措机制。引导和鼓励社会对智库的投入，出台有关鼓励社会对公益性研究机构投入的优惠政策，探索实行财税优惠措施，以吸引社会资金扶持智库。要面向市场和企业需求，以课题和项目为纽带，积极探索与社会各方合作开展课题研究的新途径。可以借鉴国际经验，通过设立基金或基金会的方式，谋求长期的资金支持。五是探索民间智库的减免税措施，鼓励企业、基金会和一些有条件的机构创办咨询性的、对策性的民间智库。六是加强资金使用管理。进一步保障研究人员的待遇，提高对高端人才的吸引力，防止科研骨干和业务骨干流失；进一步提高经费使用效果，让有效的经费投入符合智库的运行规律，重点用于保证必要的信息资料等条件和设施。

（六）坚持开放性智库运作模式，全面提升全球影响力

以全球化、国际化视野谋划智库发展。当今世界正在发生深刻复杂变化，全球合作向多层次全方位拓展，作为一流智库要抓住这一机遇和挑战，正面回答世界经济一体化所引发的新情况、新问题和解决办法，必须增强智库全球意识。关注能源供应、环境保护、气候变化、可持续发展、贸易自由化、公共外交、全球治理等国际重大问题的研究，提高中国处理国际事务的能力。同时，要加强智库间国际交流。要加大国际交流合作力度，既要“请进来”，更要“走出去”，大力开展各种长期或短期的国际课题合作，就国际、地区和双边热点问题及时交流认识、沟通观点。要加强智库国际平台建设。进一步发挥国内智库创办的全球智库峰会的作用，将其打造成具有重要影响力的国际智库交流平台，成为展示中国软实力的知名品牌。还要培育一批有国际影响的智库人才。建议：一是中国智库应拓宽聘请国外专家来华交流和研究的渠道，适度增加经费支持，使其更好地为中国对外决策提供参考。二是在国际研究项目申请、审批、公派、接收等方面，加大对智库及其人才对外交往资助力度，每年资助一批不同领域的智库人才到国外智库开展合作研究，参加重要国际会议，提高智库人员国际交流能力。三是相应简化智库人员出国审批手续，通过提高中国智库开放程度来提升研究人员的国际视野和研究水平。

（七）以专业化智库为突破口，培育一批高端新型智库

中国特色新型智库要认真抓产品建设，智库的产品就是思想，要出真正好的思想。全球著名智库发展经验证明，选择战略性、前瞻性的重大问题进行超前研究，往往能够

得到难以估量的成果效应。提升中国智库核心竞争力，必须从“全能选手”的误区中走出来，中国特色新型智库必须明确并找准自己的定位，不做纯理论研究，而是对国际国内重大现实问题、长远问题，以及战略问题深入地进行前瞻性研究，并系统性提出具有建设性、可操作性的政策建议。如美国的布鲁金斯学会之于中东问题，兰德公司之于军事发展和国防发展战略，外交关系委员会之于国际战略和外交政策，胡佛研究所之于美俄关系和前苏联东欧问题，法国的国际关系研究所之于欧洲发展和欧盟成员关系，英国的亚当·斯密研究所之于市场经济等，都是最具权威性、专业性的智库。中国智库必须从智力产品入手，专注研究质量的提升，包括议题是否准确，论证是否严谨，论据是否有力，以此打造一批竞争力强、专业水平高、能拿“硬方案”的高端国际化龙头智库。

（八）大力培育中国智库产业化体系和智库联盟

制定智库产业发展的总体规划，明确产业规范，对不同类型的智库实行分类指导。与其他任何产业一样，智库产业的发展也需要相应的政策指导，特别是在中国这样一个社会主义国家，智库的产业化发展必须坚持正确的社会主义方向。不管是官方智库、半官方智库或者民间智库，需要给出一个系统的发展规划和良好的产业发展规范，避免智库发展偏离正确的方向，影响中国智库产业化发展。

从中国的具体情况来看，目前只有北京、上海等中心城市具有发展智库产业的基础条件。但是，目前这些城市的智库分布相对分散，也没有按照产业化发展的思路进行相应的规划设计，各大城市大都有“大学城”，但几乎没有“智库区”。我们认为，要实现智库产业化发展，北京、上海等城市可借鉴“大学城”“高新区”等的做法，规划特定的地区发展智库产业，如在上海的世博区域，可规划出一定的区域发展具有中国特色、上海特点的智库集聚区，面向国内外需求，立足上海的本地优势，形成规模经营、专业化分工、具有国际影响的智库产业基地。建议组建中国智库联盟，整合国内智库资源，加强国内智库同行之间的交流与资源共享；制定智库产业的基本准入门槛、职业标准、财务监管制度等，将智库的研究能力、职业操守和经费来源等纳入监管范畴，这将大大促进中国特色新型智库体系的形成。同时，智库联盟将有助于集中国内智库的精华资源，为中国企业“走出去”给予强有力的智力支撑，提供更具针对性和可操作性的咨询服务；可以通过参与国际会议或国际合作研究等方式“发出中国声音”“讲好中国故事”，推介“中国经验”和“中国模式”，为提升与中国经济地位相匹配的话语权产生强大推动力。

责任编辑：刘英奎

• 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

2014 年 12 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）全球经济发展不平衡

惠誉国际 2014 年 12 月 8 日在其最新的全球经济前景中指出，全球经济发展不平衡，但全球经济发展势头在 2015 年和 2016 年将加强。美国经济走强是全球经济增长的主要动力，而欧元区、日本和许多大型新兴市场的经济复苏仍将步履蹒跚。惠誉预计，全球生产总值（GDP）增长率 2014 年为 2.5%（按市场汇率加权后计算），与 2013 年相同，2015 年将上升至 2.9%，2016 年将上升至 3%。与其 9 月的预测相比，2015 年和 2016 年的全球 GDP 增长率预期均下调了 0.1 个百分点，主要是由于新兴市场经济发展速度不快。

惠誉预计，美国 2015 年 GDP 增长率将从 2014 年的 2.3% 升至 3.1%，2016 年则为 3.0%，是主要发达经济体中经济增长速度最快的国家。美国 2014 年第三季度 GDP 增长率为 5.0%，私人消费是主要动力因素，且私人消费受美国不断上升的可支配收入和走强的劳动力市场提振。美国 2014 年 12 月失业率降至 5.6%，低于引发美联储加息的失业率水平，且接近美联储预估的“自然失业率”。

欧元区经济复苏依然脆弱，其外围国家和核心国家经济均很疲弱。过去两个季度德国经济增长明显放缓，德国 2014 年第三季度 GDP 增长率从第一季度的 2.3% 降至 1.2%。德国需求增长对欧元区经济增长前景至关重要。惠誉预计，欧元区 2014 年的 GDP 增长率为 0.8%，2015 年为 1.1%，分别比 9 月的预测值下调了 0.1% 和 0.3%；不过对欧元区

2016 年的 GDP 增长预期保持不变，为 1.5%。尽管欧洲央行货币政策高度宽松，但是欧元区的 GDP 增长速度还是受到私营部门减债、结构性改革瓶颈及地缘政治的拖累。

日本 2014 年第三季度经济意外下降，导致惠誉下调对其短期 GDP 增长率的预测，预计日本 2014 年实际 GDP 增长率为 0.8%，比 9 月的预测值下调了 0.6 个百分点。不过，一些拖累日本 GDP 增长的因素是暂时性的，有更多的因素有益于日本 GDP 增长速度加快，在此种情况下，惠誉将对日本 2015 年的 GDP 增长率预期从 1.3% 上调至 1.5%，而对日本 2016 年 GDP 增长率预期维持不变。

新兴市场面临的经济走弱状况，比先前预计的更严重、更持久。惠誉预计，新兴市场 2014 年 GDP 增长率将从 2013 年的 4.7% 降至 4%，2015 年则小幅升至 4.1%，2016 年将升至 4.5%。巴西在 2014 年早些时候陷入技术性衰退，2015 年对巴西来说是另一个极具挑战性的一年，GDP 增长率可能仅为 1%，因巴西新一届政府采取了经济紧缩政策来解决近年出现的财政失衡问题和恢复市场信心。惠誉还预计，在西方经济制裁、油价大幅下跌及紧缩金融环境的重压下，俄罗斯将陷入经济衰退，其 2015 年的 GDP 将下降 1.5%。目前，俄罗斯投资仍为负增长，实际薪资增长接近零，家庭需求提高还需要时间。

（二）2015 年全球经济增长率将升至 3.4%

渣打银行 2015 年 1 月 4 日发布 2015 年全球经济报告，预测 2015 年全球经济增长率将从 2014 年的 2.9% 提升至 3.4%；2015 年美联储将通过加息推动货币政策向常态化的回归，货币政策常态化需要对时点的审慎把握和精心管理；预期美国经济将加快增长速度。

（三）世界经济复苏态势仍脆弱

世界银行 2015 年 1 月 13 日发布《全球经济展望》报告称，2014 年估计增长 2.6%，预计全球经济 2015 年可增长 3%，2016 年增长 3.3%，2017 年增长 3.2%。2014 年年中，世行曾发布报告预计 2015 年全球经济增长 3.4%。世行认为，经济前景面临下行风险的主要因素有：一是全球贸易持续疲软；二是主要经济体的利率在不同时段上调，可能引发金融市场波动；三是低油价对石油生产国的资产负债表造成压力；四是欧元区或日本有陷入长期经济停滞或通货紧缩的风险。

报告认为，世界经济复苏态势仍脆弱，且两极分化明显。在美国和英国，随着劳动力市场康复和货币政策继续维持极度宽松，经济活动势头逐渐加快。但是在欧元区和日本，经济复苏始终乏力，金融危机阴魂不散。发展中国家今年有望看到经济增长出现回升，其推动因素包括油价下跌、美国经济走强、全球利率持续低位等。预计发展中国家 2014 年增长 4.4%，2015 年小幅升至 4.8%，2016 年和 2017 年分别升至 5.3% 和 5.4%。

二、对中国经济形势的主要观点

（一） 预计 2014 年中国经济增长 7.4%

亚洲开发银行（ADB）2014 年 12 月 17 日小幅下调对亚洲发展中地区 2014 年和 2015 年经济增长的预估，但称油价下跌将有助于该地区各经济体推进改革。ADB 在 2014 年最新展望报告中表示，目前预期亚洲发展中地区 2014 年增长 6.1%，略低于 2014 年 9 月预测的 6.2%；预计 2015 年增长 6.2%，低于上次预测的 6.4%。ADB 将中国 2014 年和 2015 年经济增长预期分别下调至 7.4%和 7.2%，2014 年 9 月时的预估分别为 7.5%和 7.4%，主要原因是房价下滑和建筑行业的溢出效应。

（二） 2015 年中国经济增长率将降至 7.1%

渣打银行 2015 年 1 月 4 日发布 2015 年全球经济报告显示，中国正在转变经济增长模式，依赖投资、制造业和出口的旧增长模式帮助中国跃身中等收入国家，中国如要避免落入中等收入陷阱，就需依赖国内消费和服务业占据更重要地位的新增长模式。经济转型可能导致经济增长速度降低，决策层看来已做好了承受的准备，预测 2015 年中国 GDP 增长 7.1%。

（三） 中国转型经济增速下滑

世界银行 2015 年 1 月 13 日发布《全球经济展望》报告称，中国在经济转型的过程中，经济增速也有所下滑。报告认为，中国正在经历精心管控的经济放缓，2015 年增速预计将放慢至依旧强健的 7.1%，2016 年增速预计为 7%，2017 年为 6.9%。

（上接第 41 页）

实际收入增幅也应当在这一水平上。从近年来的实践看，这一要求在宏观调控的年度目标中得到体现和基本落实。

2014 年乃至未来 5 年，我们应当更加关注年度经济增长发生哪些深刻的调整、积极的变化，不要再老盯着经济增长速度，纠结于它低一点或是高一点。只要在合理浮动范围内，经济增速比 7%或 6.6%略高还是略低，并不会对全局产生太大的影响。2020 年全面小康是否实现，除了经济增速以外，还有一些更重要的事情，例如，就业增加、民生改善、结构调整、环境治理等是否取得实质性进展，才是我们更需要下功夫的。

责任编辑：刘英奎

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 2012 年—2015 年世界经济增长率(上年=100)

单位:%

	2012 年	2013 年	2014 年 预测值	2015 年 预测值
国际货币基金组织(IMF, 2015 年 1 月)				
世 界	3.4	3.3	3.3	3.5
发达国家	1.2	1.3	1.8	2.4
美 国	2.3	2.2	2.4	3.6
欧元区	-0.7	-0.5	0.8	1.2
日 本	1.5	1.5	0.1	0.6
发展中国家	5.1	4.7	4.4	4.3
印 度	4.5	4.7	5.8	6.3
俄罗斯	3.4	1.3	0.6	-3.0
巴 西	1.0	2.5	0.1	0.3
世界银行(WB, 2015 年 1 月)				
世 界	2.4	2.5	2.6	3.0
发达国家	1.4	1.4	1.8	2.2
发展中国家	4.8	4.9	4.4	4.8
英国共识公司(Consensus Forecasts, 2015 年 1 月)				
世 界	2.4	2.6	2.7	3.0
美 国	2.3	2.2	2.4	3.2
欧元区	-0.7	-0.5	0.8	1.1
日 本	1.5	1.5	0.2	1.2
印 度	4.5	4.7	5.6	6.3

注:IMF 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。

表 2 2012 年—2015 年世界贸易量增长率(上半年=100)

单位:%

	2012 年	2013 年	2014 年 预测值	2015 年 预测值
世 界	2.9	3.4	3.1	3.8
发达国家				
出 口	2.0	2.4		
进 口	1.2	2.0	3.0	3.7
发展中国家				
出 口	4.6	4.4		
进 口	6.0	5.5	3.6	3.2

注:包括货物和服务。

资料来源:国际货币基金组织,2014 年 10 月。

表 3 2012 年—2015 年消费者价格涨跌率(上年=100)

单位:%

	2012 年	2013 年	2014 年 预测值	2015 年 预测值
国际货币基金组织(IMF, 2015 年 1 月)				
发达国家	2.0	1.4	1.4	1.0
发展中国家	6.1	5.9	5.4	5.7
英国共识公司(Consensus Forecasts, 2015 年 1 月)				
世 界	3.0	2.8	3.0	2.6
美 国	2.1	1.5	1.6	0.7
欧元区	2.5	1.4	0.4	0.1
日 本	0.0	0.4	2.7	1.2
印 度	10.2	9.5	6.7	5.1

注:印度来源于英国共识公司的数据指财政年度。

表 4 2013 年 12 月—2014 年 12 月消费者价格同比

上涨率(上年=100) 单位:%

年份	月份	世 界	发达国家	发展中国家
2013 年		2.8	1.5	4.3
	12 月	3.5	1.5	7.7
2014 年				
	1 月	3.5	1.5	7.7
	2 月	3.2	1.3	7.3
	3 月	3.4	1.5	7.5
	4 月	3.8	2.0	7.5
	5 月	3.9	2.0	7.9
	6 月	3.9	2.0	7.8
	7 月	3.9	1.9	8.0
	8 月	3.8	1.7	8.1
	9 月	3.7	1.7	7.9
	10 月	3.7	1.7	7.8
	11 月	3.6	1.5	7.8
	12 月			7.8

资料来源:世界银行数据库。

表 5 2013 年 12 月—2014 年 12 月工业生产相关指数

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
2013 年		2.7	0.0	5.9			
	12 月	3.3	2.8	5.1	53.0	54.9	54.4
2014 年							
	1 月	3.9	3.2	4.7	53.0	54.5	54.3
	2 月	3.9	3.2	4.9	53.2	54.6	54.6
	3 月	3.9	3.0	4.9	52.4	53.5	53.2
	4 月	3.9	2.9	4.7	51.9	52.9	52.6
	5 月	3.2	2.3	5.3	52.1	53.5	53.1
	6 月	3.2	2.3	5.3	52.6	54.0	54.1
	7 月	3.9	2.4	4.9	52.4	53.8	53.9
	8 月	2.6	1.0	4.8	52.5	53.7	53.8
	9 月	3.2	1.7	6.0	52.2	53.3	52.9
	10 月	3.2	1.9	5.2	52.2	53.0	52.9
	11 月	3.2	1.5	5.2	51.8	52.3	52.2
	12 月				51.6	52.1	52.1

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 2012 年 1 季度—2014 年 3 季度国内生产总值

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
2012 年		2.3	1.8	-1.4
	1 季度	2.3	2.8	-2.7
	2 季度	1.6	1.3	-0.4
	3 季度	2.5	1.9	2.7
	4 季度	0.1	1.9	-6.0
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				
	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

表 7 2012 年 1 季度—2014 年 3 季度国内生产总值

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
2012 年		8.3	3.3	2.3
	1 季度	9.1	1.3	1.7
	2 季度	4.4	4.8	4.0
	3 季度	3.1	2.1	-0.6
	4 季度	6.6	1.5	-3.5
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				
	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

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 2012 年 1 季度—2014 年 3 季度国内生产总值

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
2012 年		2.3	1.8	-1.4
	1 季度	2.6	1.7	-1.8
	2 季度	2.3	1.8	-1.8
	3 季度	2.7	1.8	-0.5
	4 季度	1.6	2.0	-1.7
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				
	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

表9 2012年1季度—2014年3季度国内生产总值及其构成增长率(同比) 单位:%

年度	季度	私人固定资本形成	出口	进口
2012年		8.3	3.3	2.3
1季度		11.1	4.0	3.1
2季度		10.1	3.6	3.4
3季度		6.6	3.1	2.4
4季度		5.8	2.4	0.4
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				
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

注:季度数据经季节因素调整(表8、表9)。

资料来源:美国商务部经济分析局(表8、表9)。

表10 2013年12月—2014年12月劳动力市场相关指数 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		
2013年		0.9		7.4	219.1
12月		3.3	2.0	6.7	8.4
2014年				6.2	296.0
1月				6.6	14.4
2月				6.7	22.2
3月		-4.5	0.7	6.6	20.3
4月				6.2	30.4
5月				6.3	22.9
6月		2.9	1.3	6.1	26.7
7月				6.2	24.3
8月				6.1	20.3
9月		2.3	1.0	5.9	27.1
10月				5.7	26.1
11月				5.8	35.3
12月				5.6	25.2

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11 2013年11月—2014年11月进出口贸易相关指数 单位:亿美元

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
2013年	22801.9		2.9	27565.9		0.1	-4763.9
11月	1949.2	0.5	4.6	2308.9	-0.9	-0.9	-359.7
12月	1928.0	-1.1	1.6	2301.9	-0.3	1.2	-373.9
2014年							
1月	1924.8	-0.2	2.7	2316.6	0.6	0.9	-391.8
2月	1877.7	-2.4	-0.1	2300.0	-0.7	0.1	-422.3
3月	1939.4	3.3	3.8	2370.6	3.1	5.9	-431.2
4月	1943.2	0.2	3.5	2402.3	1.3	5.3	-459.2
5月	1965.6	1.2	5.0	2401.2	0.0	3.5	-435.6
6月	1957.0	-0.4	2.8	2374.4	-1.1	4.6	-417.5
7月	1980.3	1.2	4.3	2387.3	0.5	4.1	-407.0
8月	1987.4	0.4	4.3	2387.7	0.0	3.8	-400.3
9月	1952.3	-1.8	2.6	2388.4	0.0	2.7	-436.0
10月	1983.2	1.6	2.2	2405.7	0.7	3.2	-422.5
11月	1963.6	-1.0	0.7	2353.6	-2.2	1.9	-390.0

注:包括货物和服务贸易。因季节调整,各月合计数据不等于全年总计数据。

资料来源:美国商务部普查局。

表12 2012年1季度—2014年3季度外国直接投资相关指数 单位:亿美元

年度	季度	流入	流出	流入减流出
2012年		1696.8	3113.5	-1416.7
1季度		292.5	1045.6	-753.0
2季度		523.1	704.1	-181.1
3季度		449.3	915.9	-466.7
4季度		432.0	447.8	-15.9
2013年		2307.7	3283.4	-975.8
1季度		433.1	812.1	-379.1
2季度		604.6	1011.3	-406.8
3季度		559.9	914.2	-354.4
4季度		710.2	545.7	164.4
2014年				
1季度		-1075.5	490.4	-1565.9
2季度		684.6	847.2	-162.6
3季度		606.0	922.4	-316.4

资料来源:美国商务部经济分析局。

三、欧元区经济

表 13 2012 年 1 季度—2014 年 3 季度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
2012 年		-0.7	-1.4	-0.5
1 季度		-0.1	-0.3	-0.3
2 季度		-0.3	-0.5	-0.3
3 季度		-0.2	-0.1	-0.2
4 季度		-0.5	-0.5	0.0
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				
1 季度		0.3	0.2	0.1
2 季度		0.1	0.3	0.3
3 季度		0.2	0.5	0.3

表 14 2012 年 1 季度—2014 年 3 季度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
2012 年		-4.1	2.5	-0.9
1 季度		-1.1	0.8	0.0
2 季度		-1.8	0.9	-0.2
3 季度		-0.6	0.7	0.3
4 季度		-1.3	-0.6	-0.9
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				
1 季度		0.3	0.4	0.4
2 季度		-0.6	1.4	1.3
3 季度		-0.2	0.8	1.2

资料来源:欧盟统计局数据库(表 13、表 14)。

表 15 2013 年 11 月—2014 年 11 月劳动力市场相关指数 单位:%

年份	月份	劳动生产率增长率		就业人数环比增加(万人)	失业率
		环比	同比		
2013 年			0.41	-125.4	12.0
	11 月				11.9
	12 月	0.16	0.86	18.8	11.8
2014 年					
	1 月				11.8
	2 月				11.8
	3 月	0.14	0.82	11.7	11.7
	4 月				11.6
	5 月				11.6
	6 月	-0.21	0.03	35.9	11.5
	7 月				11.6
	8 月				11.5
	9 月				11.5
	10 月				11.5
	11 月				11.5

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 2012 年 1 季度—2014 年 3 季度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
2012 年		-0.7	-1.4	-0.5
1 季度		-0.2	-1.3	-0.3
2 季度		-0.5	-1.3	-0.6
3 季度		-0.7	-1.6	-0.6
4 季度		-1.0	-1.5	-0.7
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				
1 季度		1.0	0.5	0.8
2 季度		0.8	0.7	0.9
3 季度		0.8	1.1	1.1

表 17 2012 年 1 季度—2014 年 3 季度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
2012 年		-4.1	2.5	-0.9
1 季度		-2.7	2.8	-0.7
2 季度		-3.9	3.3	-0.8
3 季度		-4.1	2.8	-1.0
4 季度		-4.8	1.9	-0.8
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				
1 季度		2.3	3.6	3.6
2 季度		0.9	3.2	3.5
3 季度		0.1	3.3	3.1

资料来源:欧盟统计局数据库(表 16、表 17)。

表 18 2013 年 11 月—2014 年 11 月进出口贸易相关指数 单位:亿欧元

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
2013 年	18960		0.9	17372		-3.4	1588
11 月	1587	0.2	-2.0	1436	-1.3	-4.6	151
12 月	1564	-1.4	4.0	1428	-0.6	1.7	137
2014 年							
1 月	1589	1.6	1.2	1456	2.0	-2.6	133
2 月	1609	1.2	3.5	1458	0.1	0.1	150
3 月	1598	-0.7	-0.7	1454	-0.3	3.1	144
4 月	1596	-0.1	-1.4	1448	-0.4	-2.2	147
5 月	1608	0.8	0.5	1456	0.6	0.0	151
6 月	1598	-0.6	3.2	1466	0.6	2.9	132
7 月	1606	0.6	2.9	1477	0.8	0.9	130
8 月	1584	-1.4	-3.2	1430	-3.1	-4.4	153
9 月	1652	4.3	8.6	1472	2.9	4.2	180
10 月	1650	-0.1	4.0	1454	-1.2	-0.1	196
11 月	1653	0.2	0.5	1454	0.0	-1.8	200

注:欧元区绝对数指欧元区现有范围,即 18 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 2013 年 11 月—2014 年 11 月外国直接投资相关指数

单位:亿欧元

年度	月度	流 入	流 出	流入减流出
2013 年		851	1914.2	-1062.8
	11 月	58	290.4	-232.3
	12 月	-89	22.7	-111.5
2014 年				
	1 月	271	363.0	-92.4
	2 月	-215	-209.5	-5.2
	3 月	-386	-240.3	-146.2
	4 月	-33	153.8	-187.1
	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	-26	255.0	-281.0

注:欧元区绝对数指欧元区现有范围,即 18 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 2012 年 1 季度—2014 年 3 季度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
2012 年		1.5	2.0	1.7
	1 季度	1.0	0.4	1.5
	2 季度	-0.5	0.4	-0.6
	3 季度	-0.7	-0.5	0.4
	4 季度	-0.1	0.5	0.7
2013 年		1.5	2.0	2.0
	1 季度	1.5	1.3	0.8
	2 季度	0.7	0.8	0.6
	3 季度	0.4	0.3	-0.1
	4 季度	-0.4	-0.1	0.1
2014 年				
	1 季度	1.4	2.2	-0.3
	2 季度	-1.7	-5.1	0.3
	3 季度	-0.5	0.4	0.3

表 21 2012 年 1 季度—2014 年 3 季度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
2012 年		3.4	-0.2	5.3
	1 季度	-0.1	2.9	2.0
	2 季度	0.5	-0.5	1.8
	3 季度	-1.0	-4.0	-0.8
	4 季度	-0.6	-3.2	-2.0
2013 年		2.6	1.6	3.4
	1 季度	0.5	4.2	1.0
	2 季度	2.6	3.0	2.3
	3 季度	2.1	-0.6	1.7
	4 季度	1.3	0.2	3.7
2014 年				
	1 季度	3.6	6.4	6.2
	2 季度	-4.3	-0.5	-5.4
	3 季度	-0.9	1.3	0.7

表 22 2012 年 1 季度—2014 年 3 季度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
2012 年		1.5	2.0	1.7
	1 季度	3.3	3.7	2.2
	2 季度	3.2	3.0	1.3
	3 季度	-0.2	0.9	1.5
	4 季度	-0.3	0.7	2.0
2013 年		1.5	2.0	2.0
	1 季度	0.5	1.8	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				
	1 季度	2.5	3.3	0.2
	2 季度	-0.3	-2.8	0.0
	3 季度	-1.3	-2.8	0.4

表 23 2012 年 1 季度—2014 年 3 季度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
2012 年		3.4	-0.2	5.3
	1 季度	5.6	1.0	6.7
	2 季度	6.2	9.2	9.0
	3 季度	3.0	-4.9	4.9
	4 季度	-0.8	-5.1	0.9
2013 年		2.6	1.6	3.4
	1 季度	-0.3	-3.4	0.0
	2 季度	1.4	-0.1	0.5
	3 季度	4.6	3.1	2.9
	4 季度	7.2	6.8	8.9
2014 年				
	1 季度	9.9	9.2	14.7
	2 季度	2.2	5.4	5.9
	3 季度	-0.5	7.3	4.9

资料来源:日本内阁府(表 20—表 23)。

表 24 2013 年 11 月—2014 年 11 月劳动力市场相关指数

单位:%

年份	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
2013 年		1.1	1.46	4.0
	11 月	5.6	1.55	3.9
	12 月	6.9	1.61	3.7
2014 年				
	1 月	6.9	1.63	3.7
	2 月	7.1	1.67	3.6
	3 月	6.1	1.66	3.6
	4 月	5.0	1.64	3.6
	5 月	0.9	1.64	3.5
	6 月	3.0	1.67	3.7
	7 月	-2.0	1.66	3.8
	8 月	-1.4	1.62	3.5
	9 月	1.0	1.67	3.6
	10 月	-2.1	1.69	3.5
	11 月		1.66	3.5

资料来源:日本统计局和日本央行统计月报。

表 25 2013 年 12 月—2014 年 12 月进出口贸易相关指数

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							
2013 年	697742		9.5	812425		14.9	-114684
12 月	60708	2.2	15.3	72614	-1.0	24.8	-11905
2014 年	731052		4.8	858865		5.7	-127813
1 月	58228	-3.4	9.5	75970	4.4	25.1	-17742
2 月	60173	3.3	9.8	71668	-5.7	9.0	-11495
3 月	58422	-2.9	1.8	74644	4.2	18.2	-16222
4 月	58670	0.4	5.1	67460	-9.6	3.4	-8790
5 月	57981	-1.2	-2.7	66655	-1.2	-3.5	-8674
6 月	59238	2.2	-1.9	69807	4.7	8.5	-10569
7 月	60303	1.8	3.9	70305	0.7	2.4	-10002
8 月	60491	0.3	-1.3	69285	-1.5	-1.4	-8794
9 月	62631	3.5	6.9	73280	5.8	6.2	-10648
10 月	63830	1.9	9.6	73242	-0.1	3.1	-9413
11 月	64473	1.0	4.9	72798	-0.6	-1.7	-8325
12 月	65760	2.0	12.9	72880	0.1	1.9	-7121

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 2013 年 11 月—2014 年 11 月外国直接投资相关指数

单位: 亿日元

年份	月份	流入	流出	流入减流出
2013 年		3624	133860	-130236
	11 月	848	5135	-4287
	12 月	489	18470	-17981
2014 年				
	1 月	1420	12604	-11184
	2 月	-1984	6528	-8512
	3 月	4231	7239	-3008
	4 月	-1349	20383	-21732
	5 月	474	7517	-7043
	6 月	2552	7000	-4448
	7 月	-824	8075	-8899
	8 月	122	6255	-6133
	9 月	2908	7047	-4139
	10 月	-1394	15159	-16553
	11 月	321	14552	-14231

资料来源: 日本财务省。

五、其他主要国家和地区经济

表 27 2012 年 1 季度—2014 年 3 季度国内生产总值

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
2012 年		1.4	0.1	2.5	1.0	4.8	3.4
	1 季度	0.8	0.6	2.7	0.8	6.0	4.8
	2 季度	1.6	0.0	2.9	0.6	4.5	4.3
	3 季度	0.8	0.2	2.2	1.0	4.6	3.0
	4 季度	0.9	0.2	2.1	1.8	4.4	2.0
2013 年		2.0	1.7	1.9	2.3	4.7	1.3
	1 季度	3.2	0.8	1.8	1.9	4.4	0.8
	2 季度	2.0	1.7	2.2	3.5	4.7	1.0
	3 季度	2.7	1.7	1.8	2.4	5.2	1.3
	4 季度	2.9	2.7	2.9	2.2	4.6	2.0
2014 年							
	1 季度	1.0	2.9	1.9	1.9	4.6	0.9
	2 季度	3.6	3.2	1.3	-0.9	5.7	0.8
	3 季度	2.8	3.0	1.4	-0.2	5.3	0.7

注: 印度年度 GDP 增长率为财年增长率。

表 28 2012 年 1 季度—2014 年 4 季度国内生产总值

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
2012 年		2.3	4.0	1.5	1.5	5.6	6.2
	1 季度	2.8	4.8	0.7	0.5	5.1	6.3
	2 季度	2.4	4.4	0.9	0.1	5.6	6.4
	3 季度	2.1	3.2	1.6	1.4	5.3	6.2
	4 季度	2.1	3.4	2.9	3.8	6.5	6.1
2013 年		3.0	1.4	2.9	2.1	4.7	5.8
	1 季度	2.1	1.0	2.9	1.4	4.2	6.1
	2 季度	2.7	1.8	3.0	2.6	4.5	5.8
	3 季度	3.4	1.6	3.0	1.5	5.0	5.6
	4 季度	3.7	1.1	2.9	3.4	5.1	5.7
2014 年							
	1 季度	3.9	1.9	2.6	3.4	6.2	5.2
	2 季度	3.5	1.6	1.8	3.9	6.4	5.1
	3 季度	3.2	2.0	2.7	2.7	5.6	5.0
	4 季度	2.7					

表 29 2013 年 12 月—2014 年 12 月劳动力市场失业率

相关指数

单位: %

年份	月份	加拿大	英国	巴西	俄罗斯	南非
2013 年		7.1	7.7	5.5	5.5	24.7
	12 月	7.2	7.2	4.3	5.6	24.1
2014 年						
	1 月	7.0	7.2	4.8	5.6	
	2 月	7.0	6.9	5.1	5.6	
	3 月	6.9	6.8	5.0	5.4	25.2
	4 月	6.9	6.6	4.9	5.3	
	5 月	7.0	6.5	4.9	4.9	
	6 月	7.1	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	6.8	6.0	4.9	4.9	25.4
	10 月	6.5	6.0	4.7	5.1	
	11 月	6.6	5.8	4.8	5.2	
	12 月	6.6				

表 30 2013 年 12 月—2014 年 12 月劳动力市场失业率

相关指数

单位: %

年份	月份	韩国	墨西哥	中国香港	中国台湾	马来西亚
2013 年		3.1	4.9	3.4	4.2	3.1
	12 月	3.1	4.3	3.2	4.1	3.0
2014 年						
	1 月	3.2	5.1	3.1	4.0	3.3
	2 月	3.9	4.6	3.1	4.2	3.2
	3 月	3.5	4.8	3.1	4.2	3.0
	4 月	3.7	4.9	3.1	3.9	2.9
	5 月	3.7	4.9	3.1	3.9	2.9
	6 月	3.6	4.8	3.2	3.9	2.8
	7 月	3.4	5.5	3.3	4.0	2.8
	8 月	3.5	5.2	3.3	4.1	2.7
	9 月	3.5	5.1	3.3	4.0	2.7
	10 月	3.5	4.8	3.3	4.0	2.7
	11 月	3.4	4.5	3.3	3.9	2.7
	12 月	3.5	3.8	3.3	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。

表 31 2013 年 11 月—2014 年 11 月进出口贸易相关指数
单位:亿美元

年份 月份	加 拿 大			英 国		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2013 年	4588.6	4618.5	-29.9	5414.8	6545.3	-1130.5
11 月	379.9	384.3	-4.4	425.1	598.8	-173.7
12 月	374.8	360.0	14.8	429.0	519.4	-90.4
2014 年						
1 月	368.3	346.1	22.2	437.3	567.5	-130.2
2 月	356.5	348.0	8.5	431.5	529.5	-98.0
3 月	409.5	389.0	20.5	448.4	576.0	-127.6
4 月	389.0	396.1	-7.1	402.5	566.0	-163.4
5 月	412.9	408.5	4.4	429.0	572.7	-143.7
6 月	415.3	402.9	12.4	415.7	577.4	-161.7
7 月	397.6	384.8	12.8	426.8	647.1	-220.3
8 月	393.9	398.5	-4.6	355.6	533.8	-178.3
9 月	416.8	398.5	18.4	425.7	588.6	-162.9
10 月	415.0	415.9	-0.9	437.9	591.0	-153.1
11 月	370.2	372.3	-2.1	452.3	534.0	-81.6

注:加拿大和英国数据经过季节因素调整。

表 32 2013 年 12 月—2014 年 12 月进出口贸易相关指数
单位:亿美元

年份 月份	南 非			巴 西		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2013 年	959.9	1035.0	-75.1	2421.8	2504.5	-82.7
12 月	74.0	72.2	1.8	208.5	190.4	18.1
2014 年						
1 月	71.6	87.0	-15.4	160.3	210.2	-49.9
2 月	75.4	74.8	0.6	159.3	188.9	-29.6
3 月	73.9	85.0	-11.1	176.3	183.5	-7.2
4 月	73.8	85.6	-11.8	197.2	201.1	-3.9
5 月	74.6	81.4	-6.9	207.5	209.4	-1.9
6 月	75.3	75.4	-0.1	204.7	181.0	23.7
7 月	79.9	86.2	-6.3	230.2	214.5	15.7
8 月	71.9	87.8	-15.8	204.6	193.0	11.6
9 月	82.6	85.3	-2.8	196.2	205.6	-9.4
10 月	80.1	99.7	-19.5	183.3	195.1	-11.8
11 月	75.6	80.7	-5.1	156.5	180.0	-23.5
12 月				174.9	172.0	2.9

表 33 2013 年 12 月—2014 年 12 月进出口贸易相关指数
单位:亿美元

年份 月份	印 度			俄罗斯		
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口
2013 年	3125.5	4658.0	-1532.5	5232.9	3429.8	1803.1
12 月	264.0	366.8	-102.8	495.3	324.9	170.4
2014 年						
1 月	268.1	363.1	-95.0	396.5	209.8	186.7
2 月	253.0	334.9	-81.9	364.6	240.3	124.3
3 月	290.8	395.4	-104.6	470.6	274.3	196.3
4 月	237.3	358.5	-121.2	476.8	276.9	200.0
5 月	274.2	394.5	-120.3	441.0	260.9	180.1
6 月	264.8	382.4	-117.6	406.4	267.4	139.0
7 月	277.3	399.6	-122.3	462.1	291.8	170.2
8 月	269.6	378.0	-108.4	414.7	252.6	162.2
9 月	289.0	289.0	-142.5	381.1	259.6	121.5
10 月	260.9	394.5	-133.6	411.4	269.2	142.2
11 月	259.6	428.2	-168.6	366.6	233.0	133.6
12 月	254.0	348.3	-94.4			

表 34 2013 年 12 月—2014 年 12 月进出口贸易相关指数
单位:亿美元

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
2013 年	5596.3	5155.8	440.5	3801.9	3909.7	-107.8
12 月	479.8	443.5	36.3	320.7	312.1	8.6
2014 年						
1 月	455.7	447.5	8.2	270.5	311.0	-40.5
2 月	429.1	420.6	8.5	304.6	304.2	0.5
3 月	490.7	455.4	35.3	332.4	332.2	0.2
4 月	502.7	458.7	44.0	340.7	345.7	-5.0
5 月	475.8	425.9	49.9	343.8	352.6	-8.8
6 月	478.6	424.0	54.6	334.7	330.5	4.2
7 月	483.0	459.0	24.0	337.1	346.9	-9.8
8 月	462.3	428.7	33.7	333.6	344.8	-11.2
9 月	477.5	443.2	34.3	342.6	336.7	5.9
10 月	516.4	442.6	73.8	370.9	369.4	1.4
11 月	468.9	413.8	55.1	323.3	334.1	-10.8
12 月	497.9	439.6	58.3	341.2	338.6	2.5

表 35 2013 年 12 月—2014 年 12 月进出口贸易相关指数
单位:亿美元

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
2013 年	5355.5	6222.8	-867.3	3054.4	2699.0	355.4
12 月	455.3	535.6	-80.3	263.8	241.6	22.2
2014 年						
1 月	437.1	505.8	-68.7	242.9	213.4	29.5
2 月	328.7	414.3	-85.6	212.8	197.2	15.6
3 月	439.3	514.6	-75.3	277.4	258.0	19.4
4 月	408.1	483.5	-75.4	266.0	240.6	25.4
5 月	428.1	486.4	-58.3	266.6	213.8	52.8
6 月	426.6	486.5	-59.9	267.9	249.2	18.8
7 月	442.9	494.9	-52.0	267.5	241.6	25.9
8 月	442.1	478.3	-36.2	280.9	240.0	40.9
9 月	471.3	527.2	-56.0	264.3	229.3	35.0
10 月	477.4	534.0	-56.6	269.0	222.8	46.2
11 月	484.8	545.2	-60.3	266.8	224.6	42.2
12 月				256.5	212.0	44.5

表 36 2013 年 11 月—2014 年 11 月进出口贸易相关指数
单位:亿美元

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
2013 年	2282.8	2060.1	222.7	1835.5	1873.7	-38.2
11 月	194.5	164.1	30.4	159.4	151.5	7.9
12 月	202.3	172.8	29.5	169.7	154.6	15.1
2014 年						
1 月	193.6	174.4	19.2	144.7	149.2	-4.4
2 月	178.1	146.5	31.6	146.3	137.9	8.4
3 月	197.9	168.9	29.0	151.9	145.2	6.7
4 月	203.3	176.5	26.8	142.9	162.6	-19.6
5 月	200.8	183.3	17.5	148.2	147.7	0.5
6 月	190.2	177.5	12.8	154.1	157.0	-2.9
7 月	191.9	180.5	11.4	141.2	140.8	0.4
8 月	201.0	188.8	12.2	144.8	147.9	-3.2
9 月	200.5	171.5	29.0	152.8	155.5	-2.7
10 月	199.0	195.5	3.5	153.5	153.3	0.2
11 月	190.6	157.3	157.3	136.2	140.4	-4.3

资料来源:各经济体官方网站(表 27—表 36)。

六、三大经济体指标对比图

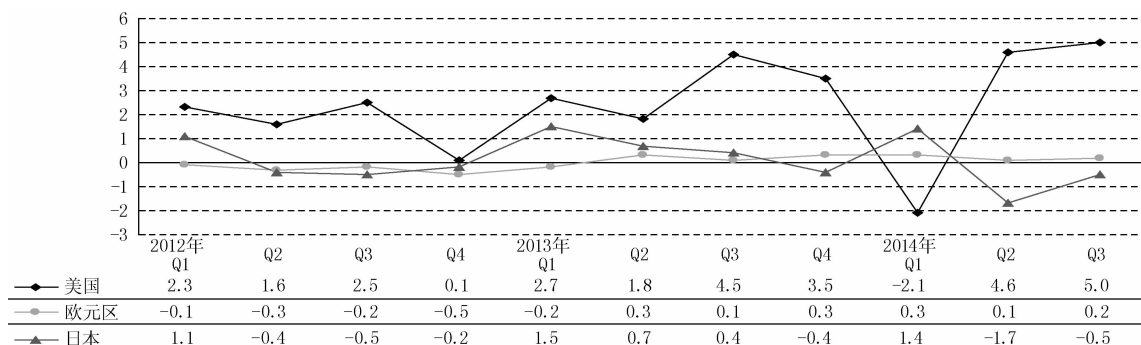


图 1 2012 年 1 季度—2014 年 3 季度三大经济体 GDP 环比增长率 (%)

注:美国为环比折年率增长率。

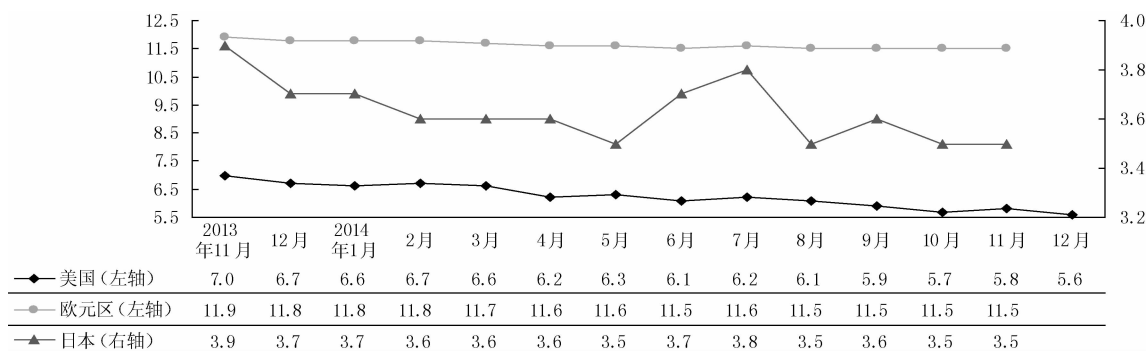


图 2 2013 年 11 月—2014 年 12 月三大经济体失业率变动 (%)

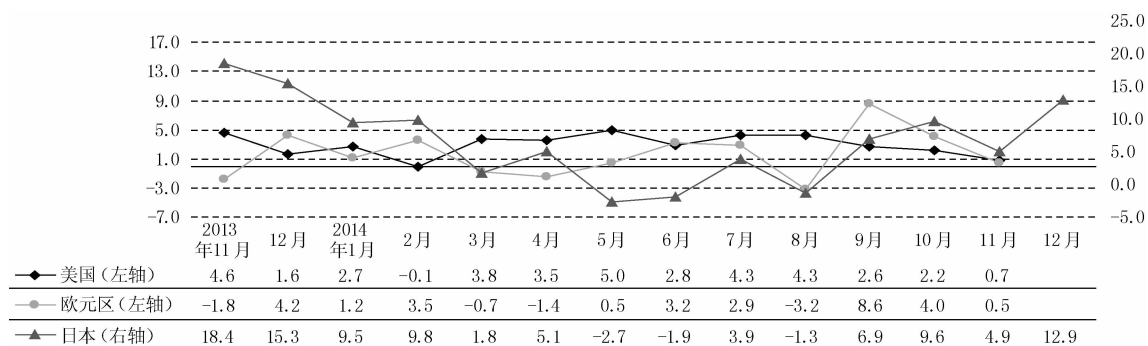


图 3 2013 年 11 月—2014 年 12 月三大经济体出口额同比增长率 (%)

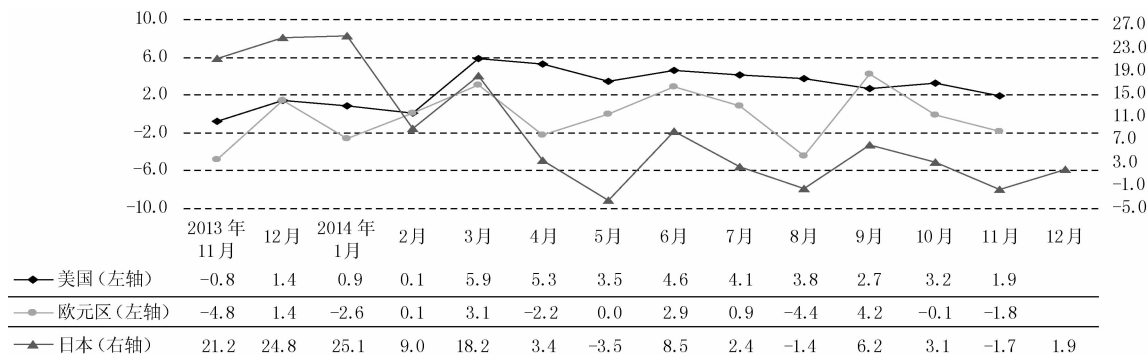


图 4 2013 年 11 月—2014 年 12 月三大经济体进口额同比增长率 (%)

数据来源:各经济体官方统计网站(图 1—图 4)。

责任编辑:李蕊

ABSTRACTS

(1) Seize the Opportunity of the One Belt and One Road Proposal, Strengthen Financial Cooperation in Asia

Zeng Peiyan

As the world economy undergoes profound adjustments and Asian countries seek for new economic growth engines collectively, China proposes the strategy of One Belt and One Road, corresponding the trend of regional economic integration. Inclusive development and open collaboration are the essential features of the One Belt and One Road proposal, and to connect China with relevant countries and regions is its core content. Asian countries are at different development levels and have domestic markets with huge potentials, as well as they have some advantages such as large foreign-exchange reserves and high saving rates, so we can promote and stimulate the economic growth in Asia starting from financial cooperation.

(2) Continue Going forward, Forge ahead with Determination, and Strive to Make a Fresh Progress for the Statistical Work

Ma Jiantang

With the great emphasis made by, and under the correct leadership of, the Party Central Committee and the State Council, and with the active supports offered by all the society, the statistical work has achieved significant progress in the recent years. Facing with new situations, new tasks and new requirements, the statistical offices shall make in-depth studies of the lines, principles and policies of the Party since the 18th Party Congress and the important speeches delivered by Secretary-General Xi Jinping, centre on improving statistical capacity, data quality and credibility of the official statistics, adhere to a statistical development with the rule of law, reforms, science and technology development and services, deepen the all-around reform programs of statistics, and constantly drive forward the statistical development. The statistical offices shall take a series of measures to speed up the building of a modernized service-oriented statistical system.

(3) Topics in the Annual Meeting of China's Economy (2014–2015)

Yang Weimin, Zhang Xiaoqiang, Zhang Guobao, Liu Shijin, Yi Gang, Liu Zunyi, and Li Yang

Editor's notes: The Annual Meeting of China's Economy (2014–2015), held by CCIEE, opened in Beijing, on December 21, 2014. Under the topic of "the sustainable development of China's economy in the new

normal: reform, opening up, and innovation”, attendees made in-depth discussions in the meeting aiming at several significant questions such as implementing the spirit of the Central Economic Work Conference and contributing ideas and exert efforts for the thirteenth five-year plan. In this issue, we publish seven speeches delivered respectively by Yang Weimin, Liu Zunyi, Yi Gang, Zhang Xiaoqiang, Zhang Guobao, Liu Shijin, and Li Yang in the meeting.

(4) Pay Less Attention on Growth Rate, Pay More Attention on Transformation

Lu Zhongyuan

China's economic growth slows down gradually due to changes of three supply side factors, i.e. labor force growth, capital growth, and efficiency improvement. China's economic transformation has a new starting point now, which lays a new foundation for deepening the reform: consumption becomes a major engine of economic growth; industrial transformation and upgrading goes ahead vigorously, the channel of employment gets enlarged greatly; the balance of payments shows improvement, export structure adjust deeply; the regional transformation power and enterprise tolerance grows gradually. Fluctuating around the medium and long term objective, the annual economic growth rates are steady within a reasonable range. Therefore, we should pay more attention on and promote the economic transformation rather than worry too much about the growth slowing down.

(5) The Problems and Solutions of Urbanization in China

Li Jingwen and Yang Zhengdong

Based on a brief review of the urbanization process in China, we found out that resources and environment issues have been a critical problem needing solving for the sustainable urbanization in China. In this article, firstly, we introduced the present condition, basic requirements and evaluative principles of new urbanization, then focused on discussing the corresponding solutions, such as the key point and general structure of low-carbon transformation, promoting urban industrial low-carbon development, setting up the green culture, and disaster prevention of climate change. We tried to answer that how cities could enjoy multiple bonuses of low-carbon transformation following the Porter Hypothesis under the new urbanization.

(6) The Way to Promoting New-Type Urbanization and Policy Suggestions

Ma Qingbin and Wang Mengmeng

This article introduces the current situation and future trend of China's new-type urbanization, analyzes emphatically the major existing problems in the process of new-type urbanization and three contradictions we face, i.e. “population, land, and capital”, then argues that further promoting three reforms, household registration system reform, land management system reform, and local urban construction financing platform reform, is crucial to achieve the sound new-type urbanization. Finally, this article suggests that we carry out systematic reforms from several aspects.

(7) Advance the Land System Reform, Solve the Land Finance Dilemma

Chen Yan

The land finance mode of China is not sustainable because of a high risk. The key to solve China's land finance dilemma is to advance the land system reform and urge the government to transform its functions, which includes reforming the land expropriation system, reforming the land grant system, and exploring the way of collective construction land entering the market. In the meantime, we still need to speed up the financial and taxation system reform, set up a system of local taxes, incorporate local debt increments into standardized administrations and solve the problem of local debt stock steadily.

(8) The Adjustments of U.S. Global Strategy and Its Impact

Chen Wenling and Ren Haiping

The Obama administration made an overall, systematic, and significant adjustments to the U.S. global strategy in recent years, which included accelerating eastward-moving of the U.S. global strategy focus and a new balance between the East and West strategies, making overall diplomatic, economic, and military layout, listing China as a major simulated military enemy. These adjustments made a profound and significant impact on Asia Pacific and even the world situations.

(9) Service Trade: The New Mode of Internationalization of Chinese Medicine

Fang Jie, Li Fangqing, Xu Jianxin, and Fang Hong

As a distinctive sector of China's trade in services, Chinese medicine services have spread to many countries and regions till now. Medicine exporting prevailed Chinese medicine service trade for long, the soft power of Chinese medicine, such as research, education, and culture, emerged only a few years ago. Focusing on the Chinese medicine service trade, this article firstly analyzed the comparative advantage and obstacles of its development mode, then argued that it's critical for it to turn to a new mode, finally made some policy suggestions for its future development.

(10) Building of New-Type Think Tanks with Chinese Characteristics: Present Situation, Problems, and Countermeasures

*Research Team on Strengthening Studies on the Building
of New-Type Think Tanks with Chinese Characteristics, CCIEE*

It's necessary to understand and grasp the connotation of new-type think tanks with Chinese characteristics from new-type and Chinese characteristics two aspects. After 30 years development, different kinds of think tanks got into diversified development gradually, however, structural and institutional obstacles still needed removing. Think tanks and the state should make different efforts for building new-type think tanks with Chinese characteristics, then we can cultivate many top think tanks and set up a industrialized system and an alliance of China think tanks.

Editor: Xie Yunliang

“铁的新四军”红色记忆·经典美术作品展 征稿通知

为纪念抗日战争胜利 70 周年，深切缅怀新四军革命先辈在民族危亡之际砥柱中流，为夺取反法西斯战争和人民解放事业伟大胜利所建立的丰功伟绩，同时昭展丹青名家并推书画新秀；北京新四军暨华中抗日根据地研究会联合中国中共党史学会、文化部公共文化司等 8 家单位发起“铁的新四军”红色记忆·经典美术作品展活动，参展作品将在全国范围征集，经活动艺委会评选后的 320 幅优秀作品于 2015 年 5 月在中国国家博物馆首展，之后在相关省市巡展并筹台海联展。同时活动中的部分甄选作品将捐由各大博物馆、纪念馆收藏，永世纪念、教育后人。我们诚邀全国画坛诸位艺术家与各界贤达加盟本次展览。

一、组织机构

（一）组委会

主 任：欧阳淞 蔡 武 陈昊苏

副主任：李忠杰 杨志今 左中一 王占生 邓淮生 薛德堂 毋瞩远 黄如军

委 员：张永新 张光东 韩铁成 桂建平 叶小楠 何光耀 乔泰阳 张淮流

刘延淮 周善平 赵黎明 邓小燕 张末生 彭 华 吴长江 赵长青

葛 华 颜 宁 张士明

（二）主办单位

中国中共党史学会 文化部公共文化司 中组部党建读物出版社

中国美术家协会 中国书法家协会 中国新四军研究会

北京新四军暨华中抗日根据地研究会 中国海外文化传播有限公司

（三）承办单位

北京新四军暨华中抗日根据地研究会四师淮北分会

中海外爱华文化传媒有限公司

（四）协办单位

北京市、上海市、江苏省、安徽省、浙江省、河南省、湖北省、江西省、福建省、广东省、山东省、四川省、重庆市、广西壮族自治区等省（市、区）美协及新四军研究会

（五）军史专家委员会

寿小松 黄如军 耿成宽 徐维国 王传厚 张学忠 徐君华

（六）艺术委员会

名誉主任：刘大为

主 任：吴长江 **副主任：**徐 里 杜 军 **秘书长：**丁 杰

二、展出日期、地点

2015 年 5 月（拟定），中国国家博物馆

三、展出规模

本次展览展出美术、书法作品 320 余幅，其中特邀美术名家名作百余幅，全国征稿入选优秀作品 100 件，同书法作品共同展出。评选委员会由中国美术家协会聘请专家组成。

四、作者待遇

1. 该展评选出的优秀作品作者具备申请加入中国美协会员的一次条件。
2. 优秀作品 100 件（税前收藏费：中国画作品 50 件；15000 元 / 件。油画作品 50 件；25000 元 / 件）。
3. 画展将出版画册，每位参展作者均可获赠一本。
4. 组委会向参展作者颁发证书。

五、参展要求

1. 参展作者需提供送展作品照片 1 张（10 寸以上）参加初评，照片注明：姓名（以身份证为准）、标题、详细联系地址、邮编、联系电话。初评入围者接到电话通知后邮寄原作（送原件地址另行通知），同时通过邮局汇寄 150 元评选费进行终评，初评未入围作者不另行通知，照片不退。终评落选作品退件。

2. 参展作品一律为原始真实创作，如检测后发现作者使用高仿作品参评，中国美术家协会将在三年内拒绝此作者参加中国美术家协会主办的任何展览活动。

3. 初评投递作品照片，相同作品照片如反复多次投递，中国美术家协会将视为无效稿件取消参评资格。

4. 送件要求：中国画幅尺寸不小于 6 尺整张，横竖不限；油画画芯尺寸：不小于 1 米×1 米。送件作品背面右下角请用铅笔写明：姓名（以身份证为准）、标题（和画面相同）、尺寸（高×宽 CM）、详细联系地址、邮编、联系电话、身份证号码，送件须妥善包装并挂号或特快专递邮寄，防止邮寄中破损遗失。

5. 收作品照片时间：自公告发布之日起至 2015 年 1 月 31 日止，以收到地邮戳为准。

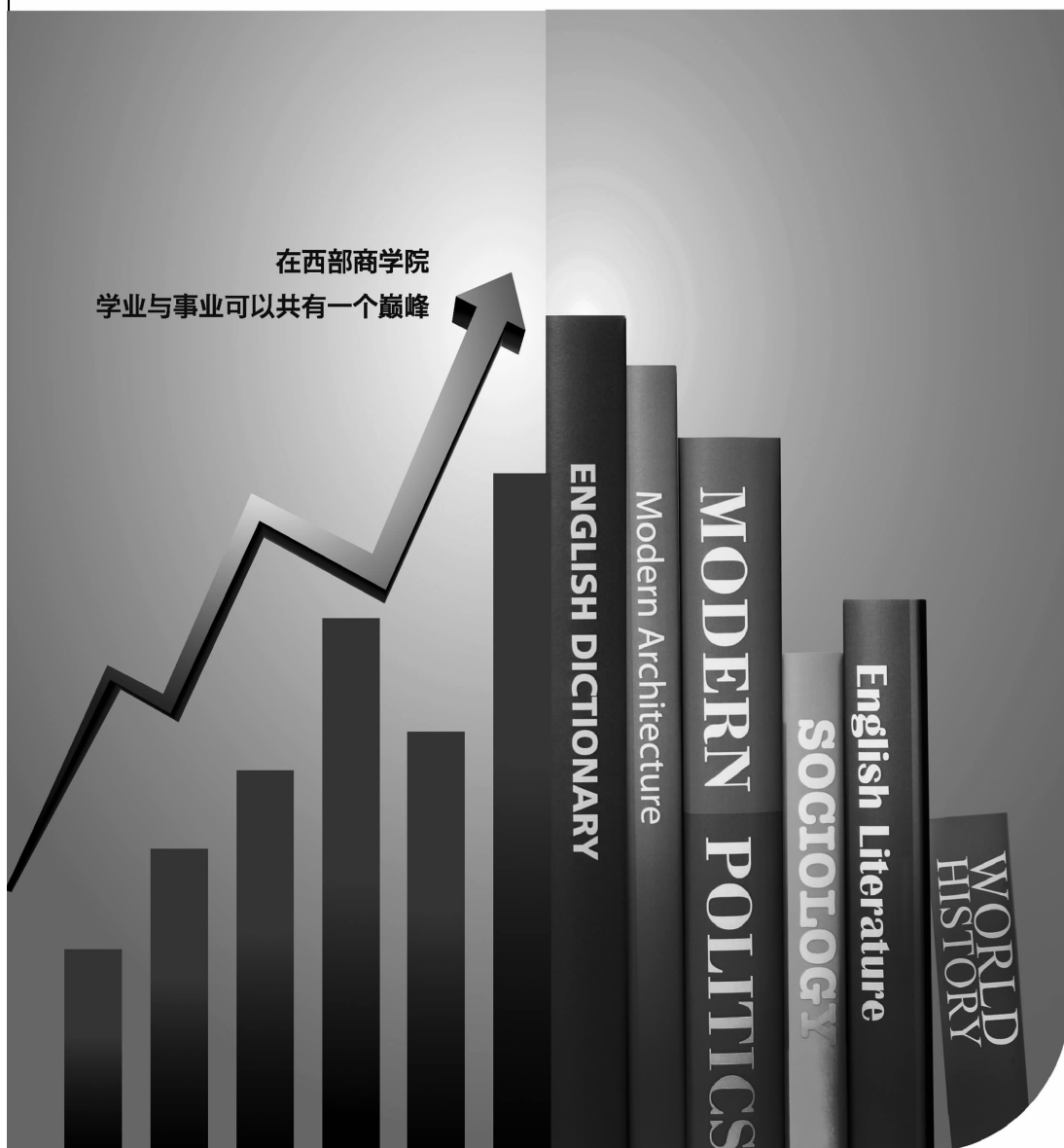
6. 联系方式。收件地址：北京市朝阳区北沙滩一号院 32 号楼 A 座 710，邮编：100083；收件人：张英财；联系电话：（010）59759683。画展信息可登录 www.caanet.org.cn（中国美术家协会网站）查看。

六、特别声明

1. 主办单位、承办单位对参展作品有展览、研究、摄影、录像、出版及宣传权。
2. 凡送作品参评、参展作者，应视为已确认并遵守征稿启事的各项规定。

中国美术家协会

2013 年 12 月



融汇中外管理智慧、创新应用研究
培养具有社会责任感的企业家和行业领袖，
助推西部经济发展和社会进步。

招生咨询热线：028-87352932 87352002
联系人：王老师 杨老师
<http://emba.swufe.edu.cn>

项目合作 / 咨询：四川省成都市光华村街55号西南财经大学西部商学院 电话：028-87359066
重庆教学点：重庆市江北区金源路重庆工商大学江北校区 电话：023-67693803
贵阳办公室：贵阳市云岩区中山路腾达广场（大西门国晨楼上）A栋17楼4号 电话：0851-5829352