

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	朱之鑫	朱民
李扬	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	杨伟民
周文重	赵进军	高尚全	海闻	钱颖一	郭树清	黄奇帆
辜胜阻	韩永文	聂振邦	楼继伟	蔡昉	樊纲	薛澜
魏建国	戴相龙					

国际专家

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

编委会

主任 魏礼群
副主任 郑新立 王晓红
编委（按姓氏笔画排序）：

王一鸣	王战	王昌林	王晓红	马晓河	吕政	谷源洋
朱晓明	陈文玲	陈宗胜	李平	李晓西	李向阳	迟福林
张宇燕	张燕生	张蕴岭	杨圣明	冼国明	施子海	高培勇
贾康	隆国强	常修泽	曹文炼	裴长洪	霍建国	

主编 郑新立
副主编 王晓红
编辑部主任 沈家文
编辑部副主任 李蕊

· 本刊专论 ·

制度变革与中国转型

樊 纲 (5)

建国 70 年“三农”与农产品流通的艰难探索

丁俊发 (16)

“国家社会保险公共服务平台”上线运行：从哪里来，到哪里去

——兼论来自英国的启示

郑秉文 (28)

· 国际经济 ·

中国经济高质量发展面临的国际国内环境分析

王晓红 (45)

· 宏观经济 ·

我国 2035 年基本实现社会主义现代化指标体系构建及评估

郭迎锋 张永军 (60)

· 区域经济 ·

统筹推进城郊农村集体建设用地改革的建议

——以北京市通州区潞城镇为例

黄征学 王瑞民 滕 飞 (77)

陕甘宁蒙晋交界地区的生态建设和治理探索

——基于榆林视角的比较分析

谢兰兰 轩会永 王颖婕 (92)

• 智库言论 •

推动实现全球可持续发展 谈 俊（107）

落实国家战略高质量推进长三角一体化发展

——中国城市百人论坛 2019 春夏研讨会综述 龚 敏 林 盼（110）

• 新书推介 •

推动服务外包、服务贸易与服务业开放发展

——评王晓红 朱福林 柯建飞著《服务外包：
推动中国服务业开放新引擎》 许宪春（118）

• 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（125）



CONTENTS

System Reform and China’ s Transformation	<i>Fan Gang</i> (005)
The Difficult Exploration of the “Three Rural Issues” and the Circulation of Agricultural Products in the 70 Years Since the Founding of the People’ s Republic of China	<i>Ding Junfa</i> (016)
“National Online Platform for Social Insurance” was kicked off: Where to come, where to go? ——With additional revelation from the United Kingdom	<i>Zheng Bingwen</i> (028)
The High-Quality Development of China’ s economy in the Domestic and International Environment	<i>Wang Xiaohong</i> (045)
The Construction and Evaluation of China’ s Basic Socialist Modernization Index System in 2035	<i>Guo Yingfeng, Zhang Yongjun</i> (060)
Suggestions on Coordinating the Reform of Collective Construction Land in Rural Areas ——A case study of the Lucheng town in Tongzhou District of Beijing	<i>Huang Zhengxue, Wang Ruimin, Teng Fei</i> (077)
Exploration on Ecological Construction and Governance in the Border Area of Shanxi, Gansu, Ningxia, Neimenggu and Shanxi	<i>Xie Lanlan, Xuan Huiyong, Wang Yingjie</i> (092)
To promote the global sustainable development	<i>Tan Jun</i> (107)
To implement the national strategy and promote the integrated development of the Yangtze River delta with high quality.	<i>Gong Min, Lin Pan</i> (110)
To promote service outsourcing, service trade and service industry open development	<i>Xu Xianchun</i> (118)
Opinions of International Authoritative Institutes	(120)
Main Indicators of World Economy	(125)

制度变革与中国转型

樊 纲

摘要：制度是强制执行的人与人之间关系的行为规范，其作用是尽可能明确地界定不同个人之间的利益边界，规范人们的行为。任何制度的形成与执行都有成本，它是社会总交易成本的一种。体制改革之所以可以促进经济增长，是因为它可以节省成本、提高效率、鼓励创新。改革要使既得利益者“转轨”到新的体制中去。中国的体制转轨是一个漫长的发展过程，要有足够的“历史耐心”，直面可能面对的发展与改革的特殊问题和困难，坚持以一种平和的心态走过我们必须走过的历史阶段，才能实现中华民族的伟大复兴。

关键词：体制改革 制度 法治 转轨经济学

作者简介：樊纲，中国（深圳）综合开发研究院院长。

体制改革是过去二三十年中国经济社会生活的主题之一，人们对此议论纷纷，也对研究者提出了各种各样的问题，要求我们从各个角度进行解答。

一、什么是制度：制度是规范人与人利益关系的一套规则

制度是强制执行的人与人之间关系的行为规范。鲁滨逊漂流到荒岛，一个人的时候，发生的一切都是人与自然的关系：用多少时间去觅食，用多少时间建造逃生的小船，如何抵御风雨等等。“星期五”出现后有了两个人，就有了人与人的社会关系，这时就要有规范人们利益关系的制度了：产品如何分配，财富归谁所有，谁干什么活儿，谁听谁的等等。所有权关系是这一切经济关系的基础，而与各种利益相关的那些产权关系是制度要规范的主要内容。

正式的制度是要成文的，也就是要在事后发生利益纠纷时有案可查。两个人之间办一件事的协议，就是一种制度。协议条款越写越多，说明在实践中发现要规范的事情越来越多。协议、合同中的一些常见的条款最后变成公共的制度，大家写一句“按相关法律”办事，就可以省去许多笔墨。同时，正式的制度是要强制执行的，其意义在于如果有人不按规范办事，是要受到惩罚的，要为此支付成本。就是说，制度不仅是写在纸上的一些条款，而且要有一套组织加以贯彻，要有可信的惩罚机制。有立法而无司法，甚或是没有有效的司法，不构成真正的制度。

有正式的制度，相应地也会有所谓“非正式”的制度，指的是一些不成文的、没有强制执行的“社会行为准则”。但这些行为准则与一般的所谓“道德”的差别在于，它们也会有惩罚作为后盾。比如，在一个“熟人”市场中，一个人骗了别人，以后大家都不与他做生意，他就没了市场，收入下降。只有这时，不能骗人才构成这一社会中的非正式制度。在历史上的很多场合，社会的确是靠这种非正式制度维系的。但是在一个流动性越来越大、大多数情况下人们是与“生人”打交道的场合，正式的制度（包括信用记录制度）就成为必需。

二、制度的逻辑：人之初，性本恶

经济学的的一个前提假设（公理性假设）是：人之初，性本恶。人不仅以追求自身利益最大化为目的，而且是机会主义的，一有机会就会损人利己，做出坑蒙拐骗、贪污苟且的事情。制度的作用就是尽可能明确地界定不同个人之间的利益边界（产权），规范人们的行为，尽可能地减少一些人损害另一些人利益的事情。这样，每个人都在明确的边界内最大限度地发挥创造性，追求利益最大化，整个社会的利益也就实现了最大化。

好的制度扬善惩恶，那么它的基本前提就要假定存在“坏人”。不一定假定大家都是坏人，但是只要有一个坏人存在，就要有制度存在，否则这个坏人做了坏事不能受到惩罚，下一个人就会学着也去做坏事，结果就是“劣币驱逐良币”，世风日下，道德沦丧，好人也变成了坏人。

以前苏联版本的政治经济学，假定实行公有制计划经济，大家就都以全民利益为目标而努力工作，大公而无私，并且按此逻辑设计了制度，结果是人们越来越懒，产品质量越来越差，经济越来越没有活力，贪污腐败越来越严重，最后走向灭亡。制度的逻辑错了，一错到底。

其他学问（比如伦理学、人类学和宗教学）可以假定“人之初，性本善”，可以假定人能被教化，可以都是好人；经济学则不同，必须假定坏人的存在。在一个每个人都追

求利益最大化，而人们的利益会有重叠、每个人的行为会有许多外部性的世界里，必须有制度来防止一些人的正当利益被别人损害。假定存在坏人，是为了保护好人。

三、制度的成本：有效的制度是在现实中真正起作用的制度

任何交易都是有成本的，包括要花费时间了解交易对方的信息，要承担交易损失的风险。在一般意义上，这是人与人打交道时所要花费的成本，经济学称为交易成本。任何制度的形成与执行都有成本，它是社会总交易成本的一种。起草和制定一种制度要花费许多人的时间，而执行这一制度，也就是使它成为可信的、真正有约束力的制度，要有司法体系，要有监督与检查，要有警察和监狱，这些都要费时费力。打官司要支付律师费，原告方要花费很多的时间与精力，都是这种制度成本的一个组成部分。

制度成本太高往往会导致制度无法实施，甚至导致一种制度流于形式，构不成可信的、有效的制度。这种情况出现时，就应该想到，也许是制度本身的某些环节上存在更为根本性的问题。如果腐败的人太多，导致所谓的“法不责众”，就应该思考为什么腐败这么容易发生，监管这么难。腐败的定义是以公权谋私利。如果公权和公钱太多，腐败自然容易发生，而且一定是因为要被监管的人太多而监管成本太高，导致查也查不过来，抓也抓不彻底。这时就应该思考，是不是问题的根本在于公权和公钱太多。不从根本制度着手，只是抓监督与检查，结果是制度成本太高，仍然无法有效抑制腐败。好的制度不仅体现公平正义，还要便于实施，有效可信。私有制的一个优势在于承认私人利益，让私人拥有产权与承担风险，自己“看着”自己的东西，不必动用公权防止贪污腐败。

制度经济学的代表人物、美国经济学家科思提出的一个著名假说是：如果不存在交易成本，把产权界定给谁都没有关系，人们可以通过交易达到同样的利益均衡。但这一假说的反命题就是：交易成本的存在决定了产权界定是重要的！事实上，由于产权本身决定了谁来支付交易成本，制度的结构就会决定经济的结构。由此而言，能否对交易成本或制度成本给予充分的补偿，关系到能不能有一个好的制度。打官司是一件费时费力有风险的事，如果不能给予胜诉者足够高额的补偿、给予败诉者足够大的惩罚，人们就会选择忍气吞声，好的制度也会流于形式而不能真正发挥应有作用。

还要认识到，制度是在问题出现的过程中形成和完善的，法律是在案例和判例发生的过程中实现其效力的。从这个意义上来说，那些敢于锲而不舍地告状、敢于冒着败诉风险打官司的人，事实上是在为社会提供公共服务、承担制度的成本，所以应该得到相应补偿与奖励。而遇到不公之事“忍了”，见到恶人坏事“躲了”，心里却盼着别人去告状、去纠正的怕事之徒，不过是想搭那些勇于告状者的便车。因此，这个制度应该向这

些人征税，去奖励那些为完善制度而勇于告状的人们。由此推论，那些专职打假的公司（假定它们真的打假，而不是讹诈），有收入是完全正当的。理论上说，它们的收入只要没有超过为别人节省下来的制度成本的总和，就是合理的或者说合算的。

四、制度是一种公共品：不可以“刑不上大夫”

好的制度从本质上说必须不具有任何排他性，要能够被所有在这一制度下生活的人“消费”，并且是强制性地“消费”。不能因为某些人有权有势，就“刑不上大夫”；也不能因为怜悯，就对“一介草民”网开一面。在现实中，任何制度的执行总会受到政治、人情等各种因素的干扰，但制度的设计和实施，必须以一视同仁为宗旨。

制度之所以是一种公共品，还在于制度在那些具有外部性的领域特别重要。在私人物品生产和交易的领域，由于个人利益比较容易界定，市场竞争与定价机制可以较为充分地发挥作用，个人趋利避害的行为本身就可以实现资源的有效配置，制度的约束就显得不那么重要。而存在外部性的公共品消费中，制度约束就至关重要。比如发生环境污染的场合，个人成本与社会成本会发生偏离，产权界定与保护的制度，立法与执法的机制，就必须发挥作用，否则污染会越来越严重。公权之所以要严加规范，就是因为它关系到许多人的利益，关系到公共服务的提供。金融系统的监管、食品的检疫、公共卫生的监督，都是同理。

市场经济本身是一套以产权界定与产权保护为基础的制度，但市场经济的法则主要适用于私人物品的生产与交换。而在现实中，我们每天消费的还有大量公共品，在那些外部性较大、信息不对称较为严重的领域，“市场失灵”的问题就会发生，需要有其他制度加以规范。经济越发展，人们消费的公共品越多，收入差距、环境污染、公共卫生、经济波动这些问题就越为显著，就越需要相关制度来加以保障。

正因如此，发展到今天的现代市场经济制度，就不仅是有些人所理解的只是私有产权保护与定价机制这些基础性的制度，而是还要加上公共服务、社会保障、行业监管、宏观调控、环境保护等一系列有关公共品的制度，它是所有与私人物品和公共物品相关的各种制度的大的集合。在市场化改革初期，人们针对计划经济的弊端，较为强调和私人物品生产与交换相关的市场制度，不太关注和公共品相关的制度。市场经济发展到今天，那些对有效经济制度的狭隘理解，显然不符合时代的要求了。

五、法治的原则：

用“负面清单”管理市场，用“正面清单”约束政府

一个社会所生产的产品，分为私人物品与公共物品两种。所谓私人物品，是指那些

外部性较小、消费具有排他性、利益边界比较容易界定从而比较容易定价的物品，比如我喝了这瓶水你就不能再喝、我用了这个电脑你就不能再用。这种物品基本上可以用市场的办法加以交易，制度也应该鼓励千百万人发挥创造力，创造出越来越多的私人物品，在追求更大的私人收益的过程中，提高人们的收入，使人们享受更大的福利。对于提供私人物品的个人与企业，制度应该“敞开口子”让人们去发挥、去竞争、去创新。只有发现创新的产品会有负面的社会外部性时，会对其他人的利益造成一定损害时，才对其加以适当的规范与限制，也就是纳入监管的范围。

这就涉及“法治第一原则”，即对于企业和市场而言，凡是原来制度没有禁止的事情都是可以做的，是不违法的。只有这样，人们才可以发挥创造力，创造出前所未有、前所未闻的东西，经济才能发展。如果个人和企业只能做制度规定可以做的事，制定制度的人都知道这件事可以做了，还谈什么创新呢？事事都要政府审批才能做，是不会有创新的，因为政府不是一个创新机构，它知道的事一定不是“新的”事。所以，只有制度允许做的事才是可做的事，一定不是鼓励创新的制度，因此也就一定不是有效率的制度。用大家熟悉的话说，就是用“负面清单”管理市场：凡是制度或法律没有规定不可以做的，就都是可以做的。人们事后可能发现有些新的产品或新的经济活动是有负的外部性的，也就是会对交易双方之外的人产生不利影响，比如污染环境或导致金融风险，从而立法对其加以一定限制，但在新的法律生效之前，个人和企业的行为并不违法，不应受到惩罚。只有这样，千百万人的创造力才能大大地发挥出来。

另一种产品称为公共产品，特点是因其消费的不排他而难以界定利益，定价成本太高会导致无法用市场交易的办法加以提供，只能通过某种公共财政的方法由某个公共机构向大众提供。比如一个路灯，任何人都可以从它下面走过，都能获益，但是一旦让某个人为此付费，他可能会说他不需要而不付费，出现所谓“搭便车”或“败德”的问题。想弄清某个人从这个路灯上获得了多少好处、要付多少比例的费用，那就麻烦了。所以这时，一个交易成本较低的办法就是不做个体区分，按照同一比例向所有人征税，由一个公共机构来提供。国防、外交、消防、环保、食品安全、贫困救济等，都属于这类情况。这就是政府一类的公共机构产生与存在的经济学原理。它们的职责从经济学的逻辑上说，就是提供公共物品。

但这时就出现了一个问题：公共物品的供给具有垄断性，因为不能在一条路上安两排路灯，一个国家不需要两套国防体系。这种公共权利的垄断性导致了一种危险，就是政府权力可能因其垄断性而无限扩张，因而必须加以约束。这就需要在宪法层面对政府权力加以限定：只有通过公民议政，同意政府有这样的权力，政府才能去管理这样的事

情，否则就是违宪。因此，对于政府职权而言，必须是“正面清单”管理：只有法律规定可以做的事，才是可做的；法律没有规定可做的，是不可以随便“创新”的，不可以让权力随意膨胀。

总之，对于一个社会而言，制度具有双重性：对于私权而言，要用“负面清单”管理，凡是没有规定不可以做的，都是可做的，以发挥大家好的创造力；而对于公权而言，要用“正面清单”约束，凡是没有规定可以做的，都是不可以做的，不可“创新”地扩大政府的审批与干涉。个人、企业、市场要有约束，政府也要有约束，各有各的职责，这是不需要争论的问题。问题在于，我们旧体制的一个根本性的弊端，是把事情搞反了：个人和企业不可以做政府不知道的事，而政府可以任意做它想做的事。

六、制度为什么重要：节省交易成本，促进经济增长

从根本上说，制度之所以重要就是它可以节省交易成本。如果制度是可信的，也就是说，如果有人不遵守制度、违反了法律，会受到惩罚，那么人们就可以对他人如何行事有一个比较可靠的预期，与他人打交道时就会比较简单，用不着过度设防，可以节省大量的时间与精力。即使出了问题，有制度可循，有法律可依，处理起来比较简单方便。有人说在一些法治比较发达的国家生活、工作、做生意都比较简单，不用面对许多复杂的人情关系，其实就是说明这些国家的制度比较发达，人们对他人的行为都有比较稳定的预期。

判断制度好坏的一个标准是，它是否明确而清晰地界定了各方的权利与责任，是否涵盖了可能发生的各种问题，是否有一个简单明了的处理问题的程序。可以看到，好的制度的形成一定是一个不断发展、不断修订的过程，因为最初人们不可能预见到可能发生的所有利益冲突，只有在实践中不断“出事”的过程里，才能发现原来制度的缺陷，才能不断改进，不断使制度趋于缜密，做到“法网恢恢，疏而不漏”。

但这时就出现了另一方面的问题：制度越发达，往往就越复杂，法律条文就越多，弄到一般人都记不住、搞不懂的程度，必须花钱聘用法律专家来辨明相关规章制度，来处理各种利益关系。而因为制度复杂，法律程序就复杂，往往需要许多人参与，费时费力费钱后不过是解决一个小问题。人们这时就会抱怨打官司贵，抱怨制度不合理，成本太高。但如果仔细分析，在规章制度基本合理的情况下，只要打官司的成本低于旷日持久纠缠不清时各方所要花费的时间与精力成本的总和，这个社会为这个制度支付的打官司的成本，就是合算的。制度的重要首先就在于它可以减少“扯皮”。

制度最初不太发达，一方面表现为它还不能覆盖许多可能发生的情况，另一方面表

现为制度规定的解决问题的程序不够清晰明了，所以需要支付一些不合理的成本。而只要一个社会有一个不断改进的机制，使制度不断地发展和完善，制度成本就会降低，社会运作起来就更有效率。反过来说，这也提供了一个发展制度、改革制度、完善制度的思路：一方面，制度的作用在于节省“扯皮”的成本，制度的发展方向就是进一步降低这些成本，而不是制定各种繁文缛节，加大成本。节省了成本，就是提高了效率，经济增长就会快一些。另一方面，即增加产出的方面，制度的重要性就在于它可以提供正确的激励，使人们发挥创新能力，追求更大的新利益。比如，保护产权的制度，就可以使人们为了追求自身利益的最大化而不断创新，以获得创新的超额利润或额外收入，经济中的商业模式和科学技术就会不断创新，生产力不断提高，经济增长和经济发展就有了持久的动力。正是在这个意义上，现代增长理论和发展经济学已经把最近几十年来制度经济学研究的成果吸收进来，把制度改进定义为决定经济增长的第四个要素。另外三个要素是：资源、劳动和知识。

体制改革之所以可以促进增长，可以提供“红利”，就是因为它可以节省成本、提高效率、鼓励创新。中国这几十年的发展经历，为制度的作用提供了最生动的佐证。土地还是原来的土地，人还是原来的人，耕作技术还是原来的技术，旧体制下吃不饱饭，改革了一下制度，实行家庭联产承包制，两年的时间粮食就多得要降价才卖得掉，充分说明制度改进本身就是增长的要素。

七、腐败的制度原因：要讲制度而不是讲道德

好的制度促进经济增长，不好的制度导致不好的结果，效率低下不说，还会产生腐败的恶果。我们不妨借腐败分析一下为什么制度比道德更重要。

官员不断出现腐败，人们的矛头往往首先指向官员不讲道德，主张加强思想教育，使他们认识到自己应该为人民服务，要大公无私。可是道德说教了几十年，腐败却有增无减，一度甚至到了“法不治众”的程度。而这里的基本逻辑其实在于：道德说教当然是必要的，但只要制度存在缺陷，一个官员腐败没有得到应有的惩罚，就会使另一些官员仿而效之，觉得不讲道德也不过如此。最终，“劣币驱逐良币”，大家都不再讲什么大公无私的道德，腐败便会盛行。

什么样的制度才能抑制腐败呢？第一，公权和公钱不能太多。公权越多，腐败的可能性越大，惩治腐败的难度越大、成本越高，腐败就难以抑制。香港之所以靠廉政公署不多的人就能治住腐败，从根本上说是因为香港是一个“小政府”，管的事有限，监督几百名官员的成本相对较小。一个处处是公权、处处是公钱的社会，抑制腐败就会难得多。

所以说，政府放权、国企改革、让私人部门和市场去“以私权谋私利”，是从基本制度上减少腐败的可能性，抑制腐败就会变得更加容易。第二，加强制度的监督。腐败被发现的可能性提高，腐败的成本就会加大，使腐败成为“不合算”的事情。第三，要有力度更大的惩罚腐败的制度。发现了腐败，惩罚力度太小，腐败的成本太小，腐败就会变成“合算的买卖”。

笔者曾经提出“经济学不讲道德”，不是否定道德说教的重要性，只是说，经济学的特殊“职业方法”不是道德说教，而是改革制度。要讲制度而不是讲道德，用制度抑制腐败，而不是寄希望于人们的良心发现。对道德的批判，是对“小民”的批判；对制度的批判，才是对权势的批判，因为是权势制定了制度或阻碍着制度的变革。

八、制度变革为什么难：既得利益的阻碍

大家都知道制度重要，改变了制度可以获得收益、提高经济效率，可为什么就是不改呢？为什么改革了半天，许多领域还是改不动或者迟迟不改革呢？或者说有些人就是不愿意改呢？

经过 40 年的改革进程，现在大家对这个问题可能都比较了解了。一个对整体有好处的体制，对一些人，也许只是少数人，可能不一定好，因为既得利益会被削弱，他们就会反对这一改革。或者，改革也许从长远来说对大家都有好处，但是有些人要为此而付出的成本更大一些，他们也会反对改革。甚至，改革成本的付出和收益的获得，在时间上是分开的，收益要很久以后才能看到，而成本是现在就要付出的，这可能就会使一些年纪较大的人，因为这种时间上的配置特征而反对改革。总之，就像收入分配不均会产生社会矛盾一样，再好的改革也可能会因制度红利的分配比例改变，而产生改革阻力。

从更根本的意义上而言，改革就是利益重新分配的过程，不同的体制就是要在收入分配上不一样，才会产生不同的结果。改革了，原来偷懒的人现在可以继续偷懒却还拿原来的工资，原来腐败的人可以继续腐败，那说明根本没有改革，因为利益格局并没有变化。正是在这个意义上，经济学通常所说的“没有人受损，至少有一人受益”的“帕累托改进”，在制度改革的问题上根本是不适用的。如果没有至少一个人受损，制度改革就没有发生。比如经济学经典关于打破垄断的分析，消除了垄断，实现了竞争，社会收益增长了，但这时至少有一个人，即那个原来的垄断者的利润是要下降的。

改革的阻力来自既得利益者，越来越多的人已经认识到这一点了。最近甚至出现了这样的说法：以前的改革之所以顺利，是因为没有既得利益；现在改革步履维艰，是因为有了各种既得利益集团。其实，任何改革都会有阻力，因为在任何时候都有既得利益

者。30 多年前的农村改革，有的人写了血书，就是怕既得利益集团的抵抗。改革价格体制的时候，既得利益集团更不可谓不大：要是取消粮票，一切可以用粮票买低价粮的城市居民，或者是旧体制的既得利益者是不答应的。既得利益集团时时都有，只不过时至今日，反对改革的已经不是当初的那些人，而是换了一些新的既得利益者罢了。既得利益集团会因制度的不同而不断变化，既得利益集团阻碍改革是一般性的规律。

所以说，改革首要的也是根本性的问题不是技术性的，而是社会性的，只不过有时技术上做得好一些，会使阻力小一些，改革得以推进。一个一般性技术手段就是通过对既得利益者的适当“补偿”或“赎买”，使既得利益者的损失小一些，他们就会比较容易接受改革。在我们的工资单中存在很长时间的“粮食与副食补贴”，其实就是为了取消粮票对大家的一种补偿。只要改革带来的好处大于这些补偿，就是合算的。经济学中的补偿原理就是为了使制度改革更“像”一种没有人受损失的“帕累托改进”，可以使改革克服阻力。我们今天的改革，同样需要思考这样的问题。改革之所以不是革命，就在于改革不是消灭既得利益者，而是使他们“转轨”到新的体制中去。

九、“制度转轨”还是“制度变迁”：转轨经济学的特点

作为制度经济学一个分支的“转轨经济学”，兴起于 20 世纪 80—90 年代。那时，中国的改革已经进行了一段时间，然后又发生了苏联解体、东欧剧变，原来实行计划经济的国家纷纷开始了向市场经济转变的过程。人们就把这个制度变化的过程称为“体制转轨”（institutional transition），将描述分析这一过程的理论称为“转轨经济学”。这就在理论概念上产生了一个问题。古典制度经济学当中描述从一种制度向另一种制度转变过程的概念是“制度变迁”（institutional change）。现在的“转轨”与古典制度经济学所研究的历史上那些制度变迁，如从中世纪的庄园制度向市场经济制度的转变，是否有本质的差别，需要用另一个概念来加以概括呢？

其实差别是真实存在的。最基本的差别是，历史上的制度变迁发生时，人们总的来说是盲目的，他们知道要为了捕捉新的利益机会而改变制度，但却不知道自己究竟会向、要向什么样的目标模式转变。在一两百年的历史长河中，人们一步一步地摸索，每次做出一些微小的变化，却并不知道自己最终要实现的大致是一个怎样的制度。而“从计划经济向市场经济转轨”这句今天的改革者们挂在嘴边的话，就已经清楚地说明，20 世纪末发生的制度变革过程中，人们知道至少是大致地知道自己从哪里来，要到哪里去，是有一个目标模式的。

历史上计划经济体系的建立，也是一个清楚目标模式的制度变革，但那个变革与今

天的差异在于，计划经济的出现，是从资本主义市场经济向一个最初只在理论上存在、还尚未在现实中存在的制度模式的转变。而 20 世纪末的这次变革，则是从一种已经存在的制度向另一种已经存在并在其他国家继续存在的制度的转变。因此，“制度转轨”这个概念的特殊之处就在于，它描述的是从一种已经存在的制度向另一种已知的、存在的制度进行转变的过程。

这使我们可以更加清楚地理解邓小平同志的名言“摸着石头过河”——要过河，要去彼岸，这是知道的，不知道的仅在于如何过河，所以要摸着石头加以探索。彼岸的很多细节我们可能还不是很清楚，但大致上，当时出国访问过的领导人们知道要建设一个什么样的制度，至少要包含哪些已经在其他国家实行的制度要素。“市场”这个概念很早就作为一个目标模式提出来，是能说明很多问题的。这也说明，我们正在进行的，是一场历史上很特殊的制度变革。

十、制度转轨的一般性与国别性

从 20 世纪 90 年代开始，一大批国家开始了体制转轨的过程，但是体制转轨的方式却多种多样。用简单的归类法，可以说存在两种不同的转轨方式，一种是以俄罗斯为代表的“大爆炸”式的激进改革，另一种是中国的渐进式改革。那么，两种方式孰优孰劣，这可以说是制度经济学和转轨经济学热烈讨论的一个命题。

在笔者看来，中国与俄罗斯的差别，首先在于旧体制的覆盖程度有很大的不同。当时苏联几乎 90% 的国内生产总值（GDP）来自国有计划部门，几乎所有的劳动力都加入了统一的社会保障体系。而 1978 年的中国，国有部门只占 GDP 的不到 60%，享受统一社会保障的只有劳动力总数 18% 左右的国有企业职工。因此，在俄罗斯，如果不首先改革国有部门，释放劳动力和生产力，非国有经济就不可能发展。而在中国，由于大多数劳动力都在非国有的农业部门，只要实行了农业改革，允许乡镇工业和服务业在市场上发展，就可以在先不进行国有部门改革的情况下，开始发展非国有经济，通过一种“双轨制”的方式使新的体制成长起来，逐步为改革旧体制创造条件。

其次，更深一层的经济关系在于，中国与俄罗斯在经济发展阶段上有着很大的差别。苏联在继承了俄国工业革命的基础上，基本实现了工业化，人均收入水平较高，国民受教育水平较高。而 1978 年的中国，尽管在新中国的计划体制下初步建立了工业基础，但总的来说，仍属于一个相当落后的发展中国家，人均收入位于世界最低发展国家之列，国民受教育水平仍然很低。这就决定了中国的制度改革必须随着经济的发展而逐步展开，而俄罗斯尽管开始阶段会有较大的阵痛，却相对容易引入发达国家的一些制度要素，可

以较快地实现转轨。在这个意义上，中国与俄罗斯的差别在于发展阶段的差别。

另一个重要的因素是历史背景的差异。俄罗斯本来就是一个欧洲国家，宗教、文化、政治、法律等与西欧和北美有着诸多共性，因此可以较大幅度地发挥“后发优势”或实现“知识外溢”，比较容易以一种简单的方式移植西方的制度，不需要太多自己的创新。而中国在过去 2000 多年的历史与西方有着太多根本性的差异，从政治制度到宗教文化，走过了极不相同的历史路径。要在这样一种独特的历史背景下实行最初由西方人发展起来的市场经济制度，没有简单的一切照搬的办法，而只能在渐进的过程中创造性地进行制度转轨。在一定意义上，中国的体制改革不是简单的转轨，而是一个大方向基本明确前提下的“适应性体制创新”。几百年后，各国的制度可能趋同（西方国家也一定要不断改革和调整），但是各国走过的路径，却可能因历史背景的差异而各不相同。

总之，确实存在一些可以称为“中国特色”的因素，确实存在具有中国特色的制度转轨。差别主要在于各国的起始条件不同、发展阶段不同、历史背景不同，而不在于孰优孰劣。

十一、中国的体制转轨是一个漫长的发展过程

就体制改革与经济发展的关系而言，中国与俄罗斯的差别在于：俄罗斯是一个经济已经较为发达的国家实行制度改革，而中国既是一个经济落后的发展中国家，又是一个从计划经济向市场经济转轨的国家，改革与发展同时进行，相互制约又相互影响、相互促进。正因如此，我们要充分估计中国“双重使命”的复杂性，充分认识到中国改革与发展的长期性。没有发展，我们的制度就不可能完善；而没有制度变革，我们的发展就会因效率低下而困难重重。

作为一个落后国家，中国一个重要的后发劣势在于：人们（国内外的人）往往会用发达国家比较完善的市场经济制度来直接对比我们当前的制度缺陷，并不认真思考发展阶段的差异和历史背景的差异。许多我们现在面临的问题，发达国家在历史上与我们类似的发展阶段中同样存在过，当时的情况可能比我们还糟。但是当下的人们不会进行这种历史的比较，而是每每做着当下“横断面”的直接比较，并由此提出各种超越历史的诉求，各种“大跃进”或“体制赶超”的主张就会层出不穷。在此，作为经济学者，我们的一个重要责任就在于提醒人们要有足够的“历史耐心”，直面我们作为一个发展中国家可能面对的发展与改革的特殊问题和特殊困难，积极推动改革，同时坚持以一种平和的心态走过我们必须走过的历史阶段，才能真正实现我们的希望和理想，实现中华民族的伟大复兴。

责任编辑：李蕊

建国 70 年“三农”与农产品 流通的艰难探索

丁俊发

摘要：“三农”即农业、农民、农村问题，一直是中国革命与建设的头等大事。建国 70 年来，党中央一直以马克思主义中国化为指导，对“三农”问题与农产品流通进行了艰苦卓绝的探索，从毛泽东思想、邓小平理论到习近平新时代中国特色社会主义思想，在不同时期提出了解决“三农”问题的路线图。历史证明，不懂得“三农”就不懂得中国，不解决“三农”问题就解决不了中国问题，没有农产品的平衡就没有中国的平衡，没有农民的小康就没有中国的小康，没有农业现代化就没有中国的现代化，没有乡村的振兴就没有中国的振兴。

关键词：“三农” 农产品流通 新型农商关系 农民小康

作者简介：丁俊发，中国流通 G30 成员、商务部现代供应链专家委员会研究员。

2019 年是中华人民共和国建国 70 周年。在中国五千年的历史长河中，70 年是短暂的，但建国 70 年所经历过的变迁、所走过的路，惊天地，泣鬼神。为老百姓谋幸福是 70 年的一根主线、一根红线；从站起来、富起来到强起来是 70 年奋斗历程；把马克思主义中国化是 70 年创新发展的灵魂；坚守中国特色社会主义阵地是 70 年的历史使命。“三农”是国民经济压仓石，农产品供需是国家最大的安全战略，民以食为天，建国 70 年与“三农”、与农产品流通紧密相连，中国只占全球 7%左右的耕地，要养活占全球 21%人口，始终是一个世纪课题。中国人民在中国共产党领导下进行了艰苦卓绝的探索，并取得了辉煌的成就。

一、“三农”问题的马克思主义中国化的探索

（一）农业、农民和农村问题始终是关系中国革命和建设的根本问题

对于“三农”问题，对于搞活农产品流通，建国后党中央、国务院一直高度重视。1950年，毛泽东同志针对工农产品价格剪刀差不断增大问题，批示周恩来、陈云等国家领导人，要按华北局的做法在全国推行。一是采取适当的步骤停止农产品价格继续下跌。国营商店应依照高于市价的牌价大力收购粮棉，动员各级合作社、私商有计划地收购粮棉；大量收购农产品的同时，应组织工业品下乡，相应地完成回笼货币的任务。二是适当地降低某些工业品的价格。除积极改善工厂经营管理，克服浪费和耗损，以降低工业成本外，国营商店要改善经营方法，减少流通环节，并在工商业中贯彻薄利广销的方针，加速商品与资金的流通。1956年，毛泽东同志在最高国务会议第六次会议上提出了一个重要命题：“社会主义的目的是解放生产力”。同年，毛泽东同志在中央政治局扩大会议上，以苏联的经验与教训为戒，总结了中国的经验，提出了“论十大关系”，突破苏联模式的影响，走中国自己的路，“我们的政策不是苏联的那种政策，而是兼顾国家和农民的利益……鉴于苏联在这个问题上犯了严重错误，我们必须更多地注意处理好国家同农民的关系”。1958年11月，在对《十五年社会主义建设纲要四十条》（1958—1972年）初稿的批语与修改中，毛泽东同志这样写道，“人民公社应当按照满足社会需要的原则有计划地进行生产。既要发展直接满足本社需要的自给性生产，又必须尽可能广泛地发展商品性的生产。这种商品生产，通过商品交换，既可以满足社会日益增长的需要，又可以换回等价物资，满足本社生产上和社员生活上日益增长的需要。在商品流通过程中，价值、价格和货币仍然将起到积极的作用”。1958年11月24日，毛泽东同志对《中共中央 国务院关于适应人民公社化的形势改进农村财贸管理体制的决定》有一段修改，“在现阶段，利用商品生产、商品交换、货币制度、价值规律等形式，有利于促进社会主义生产、有利于向社会主义的全面的全民所有制过渡”。

（二）改革开放后，理论突破与实践创新为中国流通业、为“三农”的发展特别是农产品流通开辟了新的天地

改革开放后，邓小平同志提出了市场流通论，最核心的有三条：一是计划与市场的理论，冲破了苏联模式的长期束缚，认为社会主义也可以发展市场经济；二是在经济全球化的趋势下，必须充分利用与善于利用国内外两种资源、两个市场，发展一体化大流通；三是是否有利于人民生活水平的提高，是改革开放的试金石，必须实施生产、分配、流通、

消费体制的综合改革与生产、分配、流通、消费的协调发展。党的十一届三中全会后，为解决“三农”问题进行了一系列的重要探索，包括：实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制；推进农村经济结构战略性调整，不放松粮食生产，积极发展多种经营，大力发展乡镇企业，促进农业产业化经营；改革粮食购销体制，放开农产品市场，鼓励农民进入流通领域；坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展；允许和鼓励一部分人通过诚实劳动、合法经营先富起来，先富带后富；实行按劳分配为主、多种分配方式并存的分配制度；保护农民的合法权益，减轻农民负担，推进农村税费改革；实行村民自治，发展农村基层民主，“实现四个现代化，关键是农业现代化”“农业搞不好，工业就没有希望，吃、穿、用的问题也解决不了”。^① 20 世纪 80 年代初期，在规划国民经济发展战略目标时，把农业列为战略重点的首位，“农业是根本，不要忘记”“发展工业，发展其他产业，必须确立以农业为基础、为农业服务的思想”。1984 年，邓小平同志在会见外宾时说：“中国有 80% 的人口住在农村，中国稳定不稳定首先要看这 80% 稳定不稳定。城市搞得再漂亮，没有农村这一稳定的基础是不行的。”他反复强调，“农业，主要是粮食问题”“要避免过几年又出现大量进口粮食的局面，如果那样，将会影响我们经济发展的速度”。1990 年，基于对农业改革与发展历程的战略分析，他高屋建瓴地提出了“两个飞跃”的战略构想：“中国社会主义农业的改革与发展，从长远的观点看，要有两个飞跃。第一个飞跃，是废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的前进，要长期坚持不变。第二个飞跃，是适应科学种田和生产社会化的需要，发展适度规模经营，发展集体经济。这是又一个很大的前进，当然这是很长的过程。”邓小平同志关于“两个飞跃”的思想，科学地揭示了农业生产力与生产关系之间的运动规律，指明了农村改革与发展的总趋向，是对中国特色农业现代化道路的高度科学概括，具有重大的理论意义和实践意义。

（三）党的十八大以来，习近平同志把“三农”问题提到了一个新高度

党的十八大以来，习近平同志以“不忘初心，牢记使命”为出发点，把“三农”问题提到一个新高度，对农产品流通给予高度关注。2012 年 12 月，在中央经济工作会议上，习近平同志指出，“手中有粮，心中不慌。我国有 13 亿人口，如果粮食出了问题谁也救不了我们，只有把饭碗牢牢端在自己手中才能保持社会大局稳定。因此，我们决不能因为连年丰收而对农业有丝毫忽视和放松”。2015 年 11 月，他在中央扶贫开发工作会议上指出，反贫困是古今中外治国理政的一件大事。消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕，

^① 邓小平：《邓小平文选》第 1 卷，人民出版社 1994 年版，第 322 页。

是社会主义的本质要求，是我们党的重要使命。新中国成立前，我们党领导广大农民“打土豪、分田地”，就是要让广大农民翻身得解放。现在，我们党领导广大农民“脱贫困、奔小康”，就是要让广大农民过上好日子。2017年12月28日，中央农村工作会议在北京举行，习近平同志在会上发表重要讲话指出，没有农业农村现代化，就没有整个国家现代化。新中国成立后，在当时的历史条件和国际环境下，我们自力更生，依靠农业农村支持，在一穷二白的基础上推进工业化，建立起比较完整的工业体系和国民经济体系。改革开放以来，我们依靠农村劳动力、土地、资金等要素，快速推进工业化、城镇化，城镇面貌发生了翻天覆地的变化。我国广大农民为推进工业化、城镇化作出了巨大贡献。在这个过程中，农业发展和农村建设也取得了显著成就，为我国改革开放和社会主义现代化建设打下了坚实基础。我们也要看到，同快速推进的工业化、城镇化相比，我国农业农村发展步伐还跟不上，“一条腿长、一条腿短”问题比较突出。我国发展最大的不平衡是城乡发展不平衡，最大的不充分是农村发展不充分。党的十八大以来，我们下决心调整工农关系、城乡关系，采取了一系列举措推动“工业反哺农业、城市支持农村”。党的十九大提出实施乡村振兴战略，就是为了从全局和战略高度来把握和处理工农关系、城乡关系。2018年9月，习近平同志在黑龙江视察，“中国人要把饭碗端在自己手里，而且要装自己的粮食”。2018年9月21日中央政治局第八次集体学习时，习近平同志指出，要以市场需求为导向，深化农业供给侧结构性改革，不断提高农业综合效益和竞争力。要优化农村创新创业环境，放开搞活农村经济，培育乡村发展新动能。他的这次讲话，2019年6月出版的第11期《求是》杂志，以《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》全文发表，文章深刻阐述了工农城乡关系演变的规律，阐明了实施乡村振兴战略的总目标、总方针、总要求、制度保障和要注意处理好的重大关系，为切实做好新时代乡村振兴工作指明了总方向。2019年5月习近平同志在江西考察指出，长期以来，为解决好吃饭问题，我们花了很大精力推进农业现代化，取得了长足进步。现在，全国主要农作物耕种收综合机械化水平已超过65%，农业科技进步贡献率超过57%，主要农产品人均占有量均超过世界平均水平，农产品供给极大丰富。相比较而言，农村在基础设施、公共服务、社会治理等方面差距相当大。农村现代化既包括“物”的现代化，也包括“人”的现代化，还包括乡村治理体系和治理能力的现代化。我们要坚持农业现代化和农村现代化一体设计、一并推进，实现农业大国向农业强国跨越。我国人多地少矛盾十分突出，户均耕地规模仅相当于欧盟的1/40、美国的1/400。“人均一亩三分地、户均不过十亩田”，是我国许多地方农业的真实写照。这样的资源禀赋决定了我们不可能各地都像欧美那样搞大规模农业、大机械作业，多数地区要通过健全农业社会化服务体

系，实现小规模农户和现代农业发展有机衔接。当前和今后一个时期，要突出抓好农民合作社和家庭农场两类农业经营主体发展，赋予双层经营体制新的内涵，不断提高农业经营效率。要健全多元投入保障机制，增加对农业农村基础设施建设投入，加快城乡基础设施互联互通，推动人才、土地、资本等要素在城乡间双向流动。要建立健全城乡基本公共服务均等化的体制机制，推动公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖。2019 年 6 月 24 日，中共中央政治局会议上，习近平同志提出，要“坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重，坚持农业农村优先发展，坚持多予少取放活，推动城乡融合发展，集中精力做好脱贫攻坚工作，走共同富裕道路”。

总之，在“三农”问题上的马克思主义中国化，指引着全国人民闯过了一道又一道难关，取得了一个又一个胜利。

二、70 年中国“三农”与农产品流通的历程

按照《关于建国以来党的若干历史问题的决议》的划分，建国以来经历了四个阶段：1949—1956 年，基本完成社会主义改造的七年；1956—1966 年，开始全面建设社会主义的十年；1966—1976 年，“文化大革命”十年；1976 年 10 月粉碎“四人帮”，特别是 1978 年 12 月十一届三中全会进入改革开放伟大转折时期。根据这一划分，考虑到中国“三农”与农产品流通发展的实际，研究新中国“三农”与农产品流通史，可以分为国民经济恢复时期（1949—1952 年）的“三农”与农产品流通，计划经济时期（1953—1977 年）的“三农”与农产品流通，改革开放（或社会主义市场经济）时期的“三农”与农产品流通三个阶段，形成了不同时期的“三农”体系与农产品流通体制，不同的“三农”与农产品流通行政管理，出现了不同的“三农”发展与农产品流通发展水平。

（一）国民经济恢复时期

1949—1952 年是一个非常特殊的时期。一方面，中华人民共和国刚成立，国民党给我们留下的是一个破烂摊子，工农产品供应极度短缺，从 1949 年 4 月至 1950 年 2 月，不法资本家哄抬物价，连续发生 4 次物价大波动。另一方面，1950 年 6 月朝鲜战争爆发，美国及其同盟国对中国实施经济封锁、禁运，妄想把共和国扼杀在摇篮中。在这种严峻形势下，“三农”的好坏、农产品供应能力关系到共和国的生死存亡。党中央决定：一是掀起轰轰烈烈的土地改革，让农民翻身做主人，激励农业生产的积极性；二是成立中国粮食公司、中国土产公司等国有企业，对主要农产品实行统购统销，掌控全国的主要农产品市场；三是 1950 年成立中华全国合作社联合总社，把农民组织起来，到 1952 年，全国农

村基层合作社 3.5 万个，社员 1.47 亿人，供销社的年销售额占全国零售额的 23.8%，成为农产品供销的主要力量；四是有力打击不法资本家哄抬物价的违法行为；五是成立进出口公司，与友好国家开展包括农产品在内的进出口贸易。这些有力措施，既保证了抗美援朝的需求，又基本稳定了国内市场，度过了难关。

（二）计划经济时期

1953—1977 年，经历了“一五”“二五”、国民经济五年调整和十年“文化大革命”。国际上经历了苏东演变、社会主义阵营解体、美国称霸。这段时间，一是集中力量进行以 156 个工业项目为中心，建立工业化的初步基础；二是根据中国的实际情况，探索中国社会主义之路；三是反修防修，开展无产阶级专政下的继续革命。既有成功的实践，也有惨痛的教训。这一时期，农产品的供需平衡是保证工业化的重要保障，是社会稳定的重要保障，是人民生活实现温饱的重要保障。为此，党中央决定：一是对工农业产品实行“剪刀差”，积累资金，支援国家的工业化建设；二是走农业集体化之路，从互助组、初级社到高级社，再到人民公社，“一大二公”；三是为了应对农产品短缺，对农产品实行严格的计划经济，统购、派购，禁止“三自一包”，居民凭票供应；四是为了加强对农产品生产、供应的管理，先后成立农业部、农产品采购部、水产部、城市服务部、供销合作总社。这些措施，基本保证了这 25 年农村的稳定与农产品供应，特别是度过了 1959 年至 1961 年严重困难时期，也确保了对工业化的强有力支持，提供了对探索中国社会主义建设之路的重要物质保障。

（三）社会主义市场经济时期

1978 年结束了以阶级斗争为纲的“文化大革命”，中国走上了改革开放之路，以经济建设为中心，实现了从第一次革命到第二次革命的飞跃，中国从站起来、富起来，开始向强起来进发，两个百年的宏伟目标，实现中华民族的伟大复兴，激励着中国各族人民继续前行。1978 年以来，“三农”与农产品流通发生了翻天覆地的变化。一是根据中国的实际，中央提出“三农”工作即农业、农民、农村是国民经济各项工作中的重中之重，实施乡村振兴计划。二是明确流通业是国民经济的基础性、先导性产业。三是由于社会主义初级阶段理论的确立，农业生产关系发生根本性变革，从“一大二公”的人民公社变为土地联产承包责任制，极大地调动了农民的积极性，加上农业的产业化，农业生产率大为提高，确保了城乡农产品的供应，供大于求成为常态。四是取消凭票供应，农产品流通全部放开，农产品交易市场成为农产品流通主战场。五是实行工业反哺农业、城市反哺农村的政策，财政分配向“三农”倾斜，实行精准扶贫，到 2020 年，城乡全面实

现小康。六是为确保农产品的国内平衡，加大农产品进出口力度，优势互补，合作共赢。七是由国家发展改革委、农业农村部、商务部，分管农产品的生产、统筹、供需、流通与消费，推行粮食省长负责制、菜篮子市长负责制，推行河长制、湖长制，推进绿色发展。八是实施互联网+农业，电子商务下农村。九是稳步推进城镇化，改变中国二元经济结构。十是推进农产品供给侧结构性改革，推进农业供应链创新与应用，形成农产品强大的国内市场，实现农业高质量发展。农产品流通是与农业发展、农村变革、农民进步联系在一起的，是一个综合性指数，也是中国“三农”竞争力的一个晴雨表。

综合 70 年中国“三农”与农产品流通，可以归纳以下结论：第一，农产品的供求关系是国民经济中的根本性供求关系。没有农产品的供求平衡，国民经济无法运行，社会无法和谐。中国作为一个有 14 亿人口大国，农产品供给出了问题，世界上任何一个国家都救不了。第二，解决“三农”问题有三大关键，一是把控好农业生产关系变革，二是解决好农业生产、农产品流通的组织方式，三是科技是提高农业生产力的第一推动力。第三，正确处理好政府与市场的关系，在“三农”问题上，在农产品流通上，政府要根据实际情况，制定规划、发布政策，通过经济与行政的办法引导“三农”的发展。但政府不能包办，“三农”的市场主体是农民，主战场在农村，经营对象是农业，要靠市场去配置资源。

三、当前“三农”与农产品流通存在的主要问题

2019 年中央 1 号文件对“三农”存在的问题作出了一个基本分析。应当清醒地看到，当前我国农业农村基础差、底子薄、发展滞后的状况尚未根本改变，经济社会发展中最明显的短板仍然在“三农”，现代化建设中最薄弱的环节仍然是农业农村。主要表现在：农产品阶段性供过于求和供给不足并存，农村一二三产业融合发展深度不够，农业供给质量和效益亟待提高；农民适应生产力发展和市场竞争的能力不足，农村人才匮乏；农村基础设施建设仍然滞后，农村环境和生态问题比较突出，乡村发展整体水平亟待提升；农村民生领域欠账较多，城乡基本公共服务和收入水平差距仍然较大，脱贫攻坚任务依然艰巨；国家支农体系相对薄弱，农村金融改革任务繁重，城乡之间要素合理流动机制亟待健全；农村基层基础工作存在薄弱环节，乡村治理体系和治理能力亟待强化。2012 年 8 月国务院发布《关于深化流通体制改革加快流通产业发展的意见》，指出“改革开放以来，我国流通产业取得长足发展，交易规模持续扩大，基础设施显著改善，新型业态不断涌现，现代流通方式加快发展，流通产业已经成为国民经济的基础性和先导性产业。但总的看，我国流通产业仍处于粗放型发展阶段，网络布局不合理，城乡发展不均衡，集中

度偏低，信息化、标准化、国际化程度不高，效率低、成本高问题日益突出”。7年前这些对中国流通业的总体分析当前仍然适合，但由于实际情况千变万化，中国流通业存在的问题，特别是农产品流通存在的问题也在发生新的变化。就当前中国农产品流通存在的问题来讲，主要表现在以下几个方面。

（一）农产品小生产与大市场的矛盾仍比较突出，成为影响建立农产品现代流通体系的主要障碍

如何提高农民的组织化程度、提高农业生产的集约化程度成为矛盾的主要方面。党中央、国务院提出允许土地流转，鼓励发展大农户、大农场、农业公司、农业合作社、农业产业园等等，为解决这一矛盾提供了外部条件。

（二）改善农产品生产的自然条件与外部环境仍十分艰难

由于工业污染进入土地、水源，农产品生态环境受到破坏，加上不科学使用化肥，农药超标，乱用饲料与食品添加剂，使不少生鲜农产品与加工食品在生产环节就不达标。由于法律法规不健全、标准缺失，政府监管不到位。有法不依、执法不严现象十分普通。生产端缺失信用体系与道德规范，一切向钱看，生产经营主体责任意识薄弱。消费端缺乏维权意识。由于中国仍是一个发展中国家，生鲜农产品与食品物流缺乏全程冷链与全程追溯体系，使食品质量受到影响。

（三）关于农产品流通有一定的顶层设计，但仍缺少统一认识和强有力的实践

“三农”是一个有机整体，是一个系统工程，既要产业链提升，又要供应链优化，更要价值链创造。目前，需要重塑中国“三农”的产业链、供应链与价值链，要把农产品流通融入到“三农”中去，融入到国民经济全局中去。

（四）电子商务下农村是一个革命性变革，但农产品上行仍有许多难题

商务部数据显示，2018年全国农村网络零售额达到1.37万亿元，同比增长30.4%；全国农产品网络零售额达到2305亿元，同比增长33.8%。自2014年以来，商务部与农业部（现农业农村部）开始推行农商互联：“联产品、联设施、联标准、联数据、联市场”，取得了可喜成绩，但是农产品电商赋能产销精准对接的机制仍然没有形成，产销脱节现象仍然十分严重。由于农产品是季节性生产、全年消费，地域性生产、全国甚至世界性消费的产品。生鲜农产品种类繁多，其生物学属性决定了其易腐性。与工业品相比，生鲜农产品对企业的贮运保鲜能力、供应时效能力和成本控制能力等提出了更高的要求，也给农产品上行提出了更大的挑战。产地缺乏从预冷、分级分选、保鲜和蓄冷包装到贮

运设施的全链条生鲜农产品物流品控技术，直接降低了农产品的保鲜期、新鲜度和好果率，也增大了农产品品牌打造的综合成本，挤压了农产品优质优价的实际利润。

（五）民以食为天，食以安为先，但农产品的安全仍是老百姓不满意的重点之一

从 2013 年到 2019 年的政府工作报告中，食品药品安全连续 7 年列入群众不满意的行列，对食品安全的重要性需要一个再认识。中国有 14 亿人口，粮食、果蔬、食品的消费占世界总量的 1/5。中国食品问题不是出在一个方面，而是在许多方面，是一个综合病症，对这个问题严重性的认识提得怎么高都不过分。食品安全是民生工程，经验证明，“食药同源”，但同样证明，“病从口入”。中国人的许多常见病，病率高、人数多，原因很多，但食品不安全是一个重要原因，食品安全是国家安全工程。2019 年 1 月 21 日，习近平同志在中央党校省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班上的讲话中，在讲到防范化解社会重大风险时，就讲到了食品安全。食品安全社会关注度高，舆论燃点低，一旦出问题，很容易引发群体事件。食品安全是绿色工程，是贯彻绿色发展理念的重要指标，食品不安全就不可能是绿色经济，就不可能持续发展，就不符合高质量发展要求。

（六）农产品的供给侧结构性改革没有完全到位

这方面有三个问题：一是确保 18 亿亩耕地面积的红线，有一个农产品供给保障，确保 14 亿人有饭吃、吃好饭，这是一个国家安全的基础；二是调整好中国内部的农业产业结构与农产品以及以农产品为原料的加工食品的结构，通过增强供给端，促进消费端；三是对需要通过进出口调剂的农产品，要避免某些产品对进口的过度依赖，比如大豆，防止在国际形势变化时，由于供应链断裂而造成被动。

四、互联网时代的“三农”与农产品流通

（一）中央 1 号文件永远是“三农”特别是农产品流通的指路明灯

从 1982 年开始，党中央的 1 号文件把“三农”问题摆在首位，这是中国特色社会主义的重要象征。翻开每年的中央 1 号文件，都在特定时间与特定条件下，明确要干什么，为什么要这样干和怎么干，比如 2019 年的 1 号文件，8 大部分 34 条，涉及到“三农”的方方面面。明确保持农村土地承包关系稳定并长久不变，完善落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权，坚持农地农用、防止非农化，进一步深化农村土地制度改革；明确巩固和完善农村基本经营制度，坚持家庭经营基础性地位，赋予双层经营体制新的内涵，突出抓好家庭农场和农民合作社两类新型农业经营主体，落实扶持小农户和现

代农业发展有机衔接的政策，完善“农户+合作社”“农户+公司”利益联结机制；要求加快发展乡村特色产业，因地制宜发展多样性特色农业，倡导“一村一品”“一县一业”；要求实施重要农产品保障战略，加强顶层设计和系统规划，立足国内保障粮食等重要农产品供给，统筹用好国际国内两个市场、两种资源，科学确定国内重要农产品保障水平，健全保障体系，提高国内安全保障能力；要求统筹农产品产地、集散地、销地批发市场建设，加强农产品物流骨干网络和冷链物流体系建设，培育农业产业化龙头企业和联合体，推进现代农业产业园、农村产业融合发展示范园、农业产业强镇建设，健全农村一二三产业融合发展利益联结机制，让农民更多分享产业增值收益。2019年的1号文件特别强调，要不折不扣完成脱贫攻坚任务，咬定既定脱贫目标，落实已有政策部署，到2020年确保现行标准下农村贫困人口实现脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困。按党中央的路线图走，并及时总结成功经验与失败教训，我们一定能到达农业现代化的彼岸。

（二）实施数字乡村战略

互联网技术正在改变人们的生产方式与生活方式，国家实施“互联网+”战略，要深入推进“互联网+农业”，扩大农业物联网示范应用。推进重要农产品全产业链大数据建设，加强国家数字农业农村系统建设。继续开展电子商务进农村综合示范，实施“互联网+”农产品出村进城工程。全面推进信息进村入户，依托“互联网+”推动公共服务向农村延伸。据商务部统计，2018年，全国网络零售突破9万亿元，其中实物商品网上零售超过7万亿元，同比增长25.4%，占社会消费品零售总额的18.4%；农村网络零售1.37万亿元，同比增长30.4%；农产品网络零售2305亿元，同比增长33.8%。2019年上半年，农村网络电商7771.3亿元，同比增长21%；农产品网络零售1873.6亿元，同比增长25.3%。涌现了一批电商农产品企业，如阿里巴巴、京东、苏宁、拼多多、社员网等等。2018年，阿里研究院首次公布了中国电商百强县。

（三）打造“三农”供应链体系

“三农”是一个综合概念，“三农”供应链由三部份构成，一是农业生产与销售供应链，二是农民生活供应链，三是农村建设供应链。从物流的角度讲，有五个层面，一是农业生产物流，二是农产品物流，三是农民生活必需品物流，四是农村工业生产物流，五是农村可再生资源及废弃物物流。“三农”的物流与供应链有两个明显特征：双向流动与季节性。“三农”供应链体系有三个重点：一是推进农村一二三产业融合发展。“三农”既有一产，即农业生产；有二产，即乡镇企业；也有三产，即农村服务业，要用供应链思维，重塑其产业链、供应链与价值链，提高“三农”的组织效益。实践将证明，供应链是

将农业、农民、农村组合起来的最佳形态。二是提升农民的组织化程度，从农业产业的粗放与碎片化经营转向集约化与适度规模化经营。鼓励家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业、农业社会化服务组织等合作建立集农产品生产、加工、流通和服务等于一体的农业供应链体系，发展种养加、产供销、内外贸一体化的现代农业。鼓励承包农户采用土地流转、股份合作、农业生产托管等方式融入农业供应链体系。三是完善“三农”供应链服务体系。要围绕“三农”，围绕农产品流通，整合商流、物流、信息流、资金流中的商品市场、科技研究、金融服务、信息平台、物流公司、教育培训、质量追溯、标准制订、环境保护、工商管理等资源，实施有机整合，形成强大的、高效的“三农”供应链服务体系。

（四）从全球供应链安全战略出发，加强“三农”的国际性合作

统筹用好国际国内两个市场、两种资源，科学确定国内重要农产品保障水平，健全保障体系，提高国内安全保障能力。将稻谷、小麦作为必保品种，稳定玉米生产，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。加快推进并支持农业“走出去”，共建“一带一路”沿线国家农业产业供应链，主动扩大国内紧缺农产品进口，拓展多元化进口渠道，培育一批跨国农业企业集团，提高农业对外合作水平与国际竞争力。参与制订国际农产品流通标准，提升农产品进出口话语权。

（五）打好农产品冷链这一攻坚战

中国是一个农业大国，许多农产品产量都是世界第一，如谷物、肉类、籽棉、花生、水果、茶叶等。2018 年，中国农产品物流总值为 3.9 万亿元，生鲜产品交易额超过 2 万亿元，但冷链物流市场只有 3000 多亿元，2020 年能接近 5000 亿元。目前中国综合冷链流通率仅为 19%，其中果蔬、肉类、水产品冷链流通率分别为 5%、15%、23%。而美国、日本等发达国家的冷链流通率达到 85%，其中欧洲、美国、加拿大、日本等发达国家（地区）肉禽冷链流通率已经达到 100%，蔬菜、水果冷链流通率也达 95% 以上。与发达国家相比，中国冷链流通率明显较低。到 2020 年，中国要全面实现小康，提高人们生活质量的要求，发展冷链提上了日程。2010 年，国家发展改革委发布了《农产品冷链物流发展规划》，农产品冷链物流是指使肉、禽、水产、蔬菜、水果、蛋等生鲜农产品从产地采收（或屠宰、捕捞）后，在产品加工、贮藏、运输、分销、零售等环节始终处于适宜的低温控制环境下，最大程度地保证产品品质和质量安全、减少损耗、防止污染的特殊供应链系统。按规划要求，2015 年中国果蔬、肉类、水产品冷链流通率分别达到 20%、30%、36% 以上，冷藏运输率分别提高到 30%、50%、65% 左右，流通环节产品腐损率分别降至

15%、8%、10%以下，但实际上并未实现。2017年4月，国务院办公厅公布了《关于加快发展冷链物流保障食品安全促进消费升级的意见》，提出要加快完善冷链物流标准和服务规范体系，制订一批冷链物流强制性标准。交通运输部、市场监管总局等部门根据各自职能对冷链发展提出了要求，2018年4月商务部确定了31个冷链试点城市。2019年7月30日召开的中央政治局会议上，首次把城乡冷链物流设施建设作为补短板工程，纳入新型基础设施，要求全国各地加快建设。

（六）强化农产品供给侧改革，形成强大的农产品国内市场

2019年财政部与商务部联合发文，启动了关于推动农商互联、完善农产品供应链的试点示范工作，要求坚持新发展理念，落实高质量发展要求，以供给侧结构性改革为主线，按照乡村振兴战略总体要求，通过政策引导、市场参与的方式，推动农商互联，促进农产品流通企业与新型农业经营主体进行全面、深入、精准对接，重点加强农产品产后商品化处理等流通设施建设，不断提高订单农业、产销一体、股权合作等长期稳定农产品流通模式在农产品流通中的比重，实现联产品、联设施、联标准、联数据、联市场，打造上联生产、下联消费，利益紧密联结、产销密切衔接、长期稳定的新型农商关系，构建符合新时代农产品流通需求的农产品现代供应链体系，提升农产品供给质量和效率。

历史已经证明：不懂得“三农”，就不懂得中国；不解决“三农”问题，就解决不了中国问题；没有农产品的平衡，就没有中国的平衡；没有农民的小康，就没有中国的小康；没有农业现代化，就没有中国的现代化；没有乡村的振兴，就没有中国的振兴。

责任编辑：沈家文

“国家社会保险公共服务平台”上线运行：从哪里来，到哪里去

——兼论来自英国的启示

郑秉文

摘要：上线运行“国家社会保险公共服务平台”是落实党的十九大提出的“建立全国统一的社会保险公共服务平台”的具体举措，对贯彻“放管服”、加强社会保险能力建设和规范业务流程具有重要意义，对推进国家治理体系建设和提高国家治理能力现代化水平具有深远意义。从长期看，这个“平台”的发展应朝着“大社保”的“大平台”的方向努力，上线范围应逐渐扩大到各项社会保险，甚至将第二支柱职业年金、企业年金和第三支柱的税延养老保险和养老目标基金逐渐纳入进来，作为他们的账户平台，成为中国社会保障的“社会基础设施”。在这方面，英国 2010 年开始运行的“国家就业储蓄信托”（NEST）大平台是一个很好的范例，对于中国建立社会保障“大平台”具有借鉴意义。

关键词：社会保障改革 养老金改革 信息化建设 公共服务平台 英国养老金

作者简介：郑秉文，全国政协委员、中国社科院社保实验室首席专家、深圳创新发展研究院资深研究员。

一、“国家社会保险公共服务平台”

上线运行是落实党的十九大精神的重要举措

党的十九大报告提出了“建立全国统一的社会保险公共服务平台”的战略部署。2019 年 9 月 15 日，“国家社会保险服务公共平台”正式上线运行，这是落实党的十九大报告精神的重要举措，是提升社会保险服务水平和贯彻落实“放管服”的具体体现，是加强社会保险能力建设和规范业务流程的重要契机；对推进国家治理体系建设来说，建立

这个平台既可以提高国家治理能力现代化水平的硬件建设，同时也是打造政务服务“第一窗口”的好机会。

自“国家社会保险服务公共平台”上线试运行至今功能受到普遍关注：提供社保年度参保信息查询、待遇资格认证、养老金测算、社保关系转移查询、异地就医查询、境外免缴申请、社保卡和电子社保卡转台查询等全国性跨地区服务。在首期开通的8类18项全国性统一服务中，媒体普遍关心的是对养老金的测算。例如，有报道就以“20年后退休 你能领多少养老金”为标题，该文以一名40岁男性为例，预期工作到60岁退休，本人月工资2万元；在“未来在岗职工平均工资增长率(%)”对话框中输入10%，在“未来缴费工资增长率(%)”中输入5%，“未来个人账户记账利率(%)”中分别输入3%、5%、8%，系统自动计算并弹出一个对话框，显示2049年他退休时养老金将分别是5.9万元、6.6万元和7.18万元。^①再例如，还有报道以一名35岁女士为例，55岁退休，目前已缴费11年，在3个变量都填写8%之后，系统自动生成的养老金预测结果是2039年退休时养老金为19123元，其中，基础养老金9702元，个人账户养老金9420元。^②还有一例，一名48岁女士，已缴费20年，个人账户存储额184498元，预计55岁退休，在选择3个变量均为8%之后，点击“计算”按钮，系统给出的2026年该女士基础养老金是5683元，个人账户养老金3140元，过渡性养老金0元，合计8823元。^③

尽管这个平台在显示未来养老金测算结果时，对话框提示“以上模拟数据仅供参考，实际金额以退休时当地社会保险经办机构计算为准”，但它毕竟为大众提供了社会养老保险制度的一个最基本的社会预期，有利于就业人口提前考虑当期消费与退休收入的平滑关系。尤其是，就业者查询自己未来养老金时必须对三个变量的对话框进行填写，这相当于是对全社会进行一次无形的“投教”（投资教育），把所有就业人口与国家的经济发展前景高度关联起来，提高了全体就业人口对国民经济发展水平的认知水平，有利于把个体的就业行为融入到经济发展之中，有利于提高参保人对养老金制度实行多缴多得原则的认同感。

这个平台是个新生事物，目前提供的窗口服务主要还是养老保险，兼顾异地就医，

① 蔺丽爽：《国家社保公共服务平台试运行 先行提供养老金测算等功能 20年后退休 你能领多少养老金》，《北京青年报》2019年8月20日，第A10版。

② 代丽丽：《国家社保公共服务平台试运行 养老金领多少 可以“一键测算”》，《北京晚报》2019年8月21日，第04版。

③ 解丽：《国家社保公共服务平台上线 可“刷脸”完成社保待遇资格认证 测算未来养老金数额》，《北京青年报》2019年9月17日，第A06版。

平台建设将不断完善，失业保险和工伤保险也必将纳入进来。随着机构改革不断深化，国家医保局负责的医疗保险、生育保险、正在试点的长期护理保险、医疗救助项目等也有可能逐渐纳入到这个平台上，甚至税务部门负责的社会保险费征缴信息也能逐渐纳入到这个平台。总之，对这个新生事物，人们抱以极大的期待。

二、提升参保人“客户体验”是 “国家社会保险公共服务平台”的当务之急

把各项社会保险的“前端服务”尽快推向这个平台，尽快推动人工智能在全国统一社保公共服务领域应用，是当前平台建设的当务之急；这既是网络时代提升社保公共服务供给效率和质量所必备的硬件条件，也是新时代社保公共服务体系建设实现信息化与智能化的必然要求。综合诸多文献的讨论内容，^① 目前平台建设主要关注的问题可归纳为至少如下三个方面：

第一，集中在“客户体验”上，认为建立社会保险公共服务平台主要是指全面实现“互联网+政务服务”，将其视为建立现代化的政务平台和服务窗口，旨在提高参保人员和参保单位的便捷性。例如，全面实现社会保险网上经办系统，包括掌上社保 APP、微信服务平台、电话服务中心、信息查询系统和自助服务系统等，建立起业务经办大厅窗口办理的“一号、一窗、一网”等统一身份认证的政府平台。

第二，集中在“经办服务”上，认为通过这个平台建设应尽快建立起全国统一的数据库和数据平台，迅速普及云计算、物联网、移动互联网等技术在社保领域的应用，实现数据共享，重新整合资源，各项社会保险的注册登记缴费和待遇支付集中办理，线上与线下服务结合起来，一单征收，一个窗口办理并对外服务，实现社保业务流程再造，强化全国社保经办体系建设，经办系统要实现标准化、一体化、电子化和现代化。

第三，集中在“部际协调”上，认为在国家机构改革方案实施之后，人力资源社会保障部、国家医疗保障局分别负责各项社会保险制度及其经办业务，税务部门负责社会保险费的征收，应加强部际协作，尽快将社会保险的所有线上服务纳入到平台上。

基于上述讨论，在建设平台过程中，目前急需解决的主要问题有三个方面：一是各

^① 聂明隽、桂桢、郑玄波、刘丛龙、翟燕立、贾怀斌、黄华波：《适应新形势，如何建立全国统一的公共服务平台？》，《中国社会保障》2018 年第 9 期，第 42～47 页；胡大洋：《攻坚共享平台应分布实施》，《中国医疗保险》2018 年第 3 期，第 25 页；谭中和：《顶层设计回执平台蓝图》，《中国社会保障》2018 年第 2 期，第 34～35 页；丁元竹：《网络环境下基本公共服务供给方式研究》，《中国特色社会主义研究》2019 年第 1 期，第 48～55 页。

项社会保险制度结构急需调整与深化改革，以适应建立服务平台的需求；同时，应利用构建平台的契机，促进和完善各项社会保险制度改革，例如，养老保险实现全国统筹，其他各项社会保险尽快实现省级统筹。二是尽快制定业务流程的标准化，实现档案资料的电子化，建立数据库。三是建立部际协调机制，因为跨部门设立服务平台需要大量协调工作，这是比建立硬件平台更为艰巨的工作，其挑战也更为严峻。

在上述三个问题讨论中，提升“客户体验”是主要目的之一，显示了经办服务体系改革的紧迫性和经办流程再造的必要性，为“部际协调”提出严峻挑战，要求有关部门应建立一个机制，以便尽快完成这个平台的更新升级，以便满足“客户体验”的社会需求。我们有理由相信，中国的互联网渗透率发展迅速，“互联网+”在移动支付等一些领域的应用已经处于世界领先地位，在此次国务院机构改革之后，只要克服了部门割据和局部利益的藩篱，全国统一的社保公共服务平台在硬件建设上必将会迅速发展起来，参保人的“客户体验”和“获得感”必将明显改善。从这个意义上说，把各项社会保险的“前端服务”打造成一个统一的信息化平台是“国家社会保险公共服务平台”这个概念本身题中应有之意，是建立“国家社会保险公共服务平台”的“最小公约数”，是最起码的要求和最基本的公共服务提供。

上述讨论内容是目前业内对建立“国家社会保险公共服务平台”的普遍认知，反映了目前阶段我们对这个平台的基本要求，因此成为当下平台建设的当务之急。其实，在另一个领域也始终存在着热烈的讨论甚至争论，这个领域也需要一个平台，也需要提升“客户体验”，也应给与高度重视，甚至，这个领域平台建设的缺失正在阻碍它的启动与发展，这就是养老金三支柱的账户平台建设问题。由此，“社会保险”的公共服务平台是否有必要向“社会保障”的公共服务平台转型，为三支柱或多层次的社会保障打造一个“社会基础设施”就提上了议事日程。

三、“国家社会保险公共服务平台”的发展 方向是成为社会保障体系的“社会基础设施”

建立一个“社会保障”的、而非“社会保险”的公共服务平台，一字之差，反映的却是一个重要的现实需求，就眼下来看，这也是破解部门利益困扰的一个杠杆。其实，不仅仅是第三支柱养老金的账户平台问题，机关事业单位建立职业年金的个人账户系统目前也存在着各省各自为战的局面。

从规模经济上讲，将单一的五项社会保险公共服务平台“延伸”为“多层次”保障

体系的“大平台”，可避免重复建设，节约硬件成本。建立一个“多层次”社会保障体系的“大平台”，下设各项社会保险和第二、三支柱的不同模块，相当于在“大平台”上设立多个“小平台”，他们拥有一个共同的“基础底盘”，无论从一次性投入，还是从日常维护来说都将大大节约成本。目前各省正在建立的职业年金计划就是一个很好的案例，下文将对其进行详细分析。同时，这个“大平台”的规模效应将为千千万万中小微企业提供了一个廉价的、制度门槛很低的一站式、全天候、24 小时不间断服务的养老金服务平台。

从服务便利化上讲，建立“多层次”保障体系公共服务大平台将给老百姓提供一个便利化的客户端，无论是银行的“中端”，还是链接各金融投资服务机构的“后端”，各个服务提供商都可“借用”这个“大平台”，使互联网客户端提供一站式服务成为可能。在“多层次”保障体系结构中，人们往往在第二支柱和第三支柱之间、在账户休眠和账户活动之间、在退休前和退休后、在不同行业和地区之间进行转换，账户持有人将会免去不同受托人或不同银行账户管理平台互不衔接的苦恼和烦劳，“客户体验”、获得感与安全感得到极大提高。

从尽快推动和扩大养老金覆盖面来讲，为第二和第三支柱养老金账户系统建立一个全国范围的统一平台，将之“绑定”在第一支柱的平台上，对尽快推进和提高第二和第三支柱的普及率大有裨益，效果很好，英国在过去 10 年来所做的努力就是一个明证；“国家社会保障公共服务平台”的知名度和信任感都要远远大于“中登公司”和“中保信”的第三支柱的两个账户平台，大于企业年金各自建立的碎片化平台。换言之，全国统一的养老金服务系统具有很好的可及性，对拓展养老金个人账户市场和扩大养老金覆盖面的效果很好，无论是企业主办的第二支柱，还是个人投资购买的第三支柱养老金产品，全国统一的“大平台”账户管理系统将有利于促进其发展，这是一个扩大覆盖面的重要举措。从某种意义上说，“大平台”对促进发展养老金事业的力度不亚于税收优惠政策的激励，“大平台”与税优政策的结合将为发展养老金事业插上翅膀。

从未来制度设计的前瞻性上讲，英国早在 10 年前建立并运行的“国家就业储蓄信托”（NEST）向世人昭示，养老保障账户管理系统逐渐走向全国统一的公共服务管理平台具有很多优势。当第二和第三支柱发展到一定阶段时，如果有了一个“多层次”养老金服务大平台，第二和第三支柱的界限将逐渐模糊，你中有我，我中有你，很难分得清是哪个支柱。这个“大平台”就像一个大型网上超市，提供诸多默认投资工具，目标日期基金和各种保险产品琳琅满目，国家统一对网上产品实施监管。雇主和雇员均可在这个大平台界面上登录注册予以投资或购买。如果是企业主注册并为雇员提供投资服务，那就

可视为是第二支柱，雇主在发放薪酬时按税优比例代扣代缴即可；如果是个人注册，通过个人账户实施交易便可享受税优政策，这就成为第三支柱。就是说，这个“大平台”是一个多功能平台，是同时提供第一、二和三支柱服务项目的唯一平台。

从终生税收管制和跟踪的角度讲，由于个人账户（第二和第三支柱）是享受税优政策的唯一载体，所有账户持有人只能在这个平台上进行投资和交易，只要这个平台的后端与税务部门锁定，即可轻松实现税务终生跟踪与管制的目的。对延税型个人账户均可实行有效的管理。全国统一的“多层次”社会保障“大平台”是降低制度交易成本的最佳途径，在成为银行业、基金业、保险业、信托业等所有提供养老金服务的“供给平台”之后，节约的行政管理成本和硬件投入成本即可转化为养老金服务质量的提高，并最终成为税务部门监控和跟踪个人账户交易和实施税收结算的最终平台。

从一揽子顶层设计上讲，将诸多账户系统安放在“多层次”的国家社会保障公共服务平台上，除了可以在一定程度上助推诸如提高统筹层次等制度改革以外，还应将之视为一次重要的顶层设计的契机，将“多层次”社保体系的一揽子制度设计统筹安排起来，成为养老保障体系“最大公约数”的载体。

从国家治理系统的角度看，社会保障体系是国家治理体系的一个重要子系统，而“大平台”是社会保障制度运行的主要实现手段。如果说社保服务经办体系和诸多提供养老金服务的金融机构是社会保障体系建设的硬件，“大平台”就是这些硬件的“主机板”。在西方经济学家眼里，养老金制度常常被视为一种“环境”，如同社会基础设施。^① 社会保障经办服务系统是一个自上而下的服务派送系统，客观上发挥着实现国家治理体系“网格化管理”的天然功能，是提升国家治理能力现代化的物质表现。

四、作为“社会基础设施”的 “国家社会保障公共服务平台”的基本构想

（一）“国家社会保险公共服务平台”可否成为机关事业单位建立职业年金的账户平台

公务员和事业单位人员建立的职业年金制度已于2014年10月开始正式缴费，至今已有5年，目前有若干省份已进入投资阶段，有的正在进行招标。各省职业年金都建立了各自的网络技术（IT）账户信息系统。由于职业年金制度设计里引入了“代理人”，并由各省社保经办机构充任“代理人”全面负责账户管理，这就意味着，从理论上讲，各省社

^①Gordon L. Clark. *Pension Fund Capitalism*. Oxford University Press, March 2000.

保经办机构建立 IT 账户管理系统的经费本应来自财政转移支付，意味着本来在企业年金里由市场承担的经济成本“转嫁”给了财政，使这个成本“显性化”。除了一次性的硬件财政投入以外，职业年金的 IT 信息系统还需长期的硬件更新成本以及运维成本，需要增加事业单位人事编制，配备和供养技术运维人员。长期来看，职业年金的制度交易成本将十分“昂贵”。

此外，职业年金账户管理具有很多特殊性，各省在设计 IT 账户管理平台时各自为政，他们根据各自不同的理解和不同的技术能力，其 IT 账户管理平台五花八门，难以相互衔接。例如，资金归集的复杂性是企业年金所没有的，同一性质的机关事业单位管理归属可能不同，同一城市的高校和医院的归属各种各样，信息审核的多流程以及信息披露的多级性一定要反映出来。再例如，缴费资金来源多样性，事业单位有全额拨款的、差额拨款的，甚至还有自筹的，有省级财政拨款的，也有市级财政拨款，即使同一单位或同一办公室人员的缴费来源也很可能是不同的。再例如，职业年金与社保系统对接的不一致性也是独有的，机关事业单位的养老金是两层架构，职工缴费的一部分为基本养老保险，另一部分为职业年金，记账时须将这些信息分别发送给职业年金系统与社保系统。这就存在对接的问题，而社保系统各地存在较大差异，势必使职业年金基金的对接产生困难。

重要的是，各省之间不同的 IT 账户管理平台在数据标准、接口等很多方面不一致，必将严重影响公务员和事业单位人员的跨省流动和调动，增加异地转移与管理的难度。如果将其“嫁接”在“国家社保公共服务平台”，一是可大量节省由各省分散建立平台导致的一次性投入；二是可防止日后运维的巨大投入，节省大量事业编制；三是有利于统一数据标准和参数标准，可促进数据共享，建立大数据；四是可防止出现由于各省平台接口不一致导致的人员流动障碍。

目前，每个省的做法存在较大差异性，有的省是财政拨款自我开发 IT 账户系统，有的省是公共采购，有的省则是由不同的金融机构共同出资搭建，很不规范，有些事拿不到桌面上来；这就为财政带来长期运维成本，或为市场主体带来额外负担，增加市场交易成本。重要的是，各省的软件开发自行设计，为以后机关事业单位人员转移接续带来一定的障碍。

各省职业年金的碎片化状况和发展趋势为建立国家社保公共服务平台带来挑战，也带来更大的发展空间和遐想。在建立“大平台”时可否将全国各省的职业年金系统统筹放在一个平台上就提到案头，“大平台”是否应该为机关事业单位人员提供同样的服务与“客户体验”？这样既可方便全国几千万公务员和事业单位人员，也为委托人、代理人、

受托人、托管人、投资管理人提供了一个基础平台，让这个平台成为所有的职业年金管理人共享的 IT 账户管理平台。“大平台”具有规模经济效应，可为各省职业年金账户系统节省硬件投入的大量财政资源，为地方财政减负。

（二）“国家社会保险公共服务平台”可否成为第三支柱养老金的账户平台

第三支柱养老金的建立与发展在账户平台这个关键环节上目前正处于僵局状态。2018 年 2 月，证监会发布了《养老目标证券投资基金指引（试行）》（证监会公告〔2018〕2 号）。截至目前，试点的养老目标基金总共获批了 70 多只产品，^① 已发行 49 只，规模超过 150 亿元，投资者将近 150 万人。2018 年 4 月财政部、税务总局、人力资源社会保障部、银保监会联合发布了《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》（财税〔2018〕22 号），2018 年 5 月 1 日延税型商业养老保险在三省市开始试点，至今已一年半，超过了规定的 1 年试点期，据笔者的估算，^② 截至目前，累计实现保费收入超过 1 亿元，保单件数将超过 7 万件。

上述资料显示，第三支柱养老金目前提供的产品主要是来自基金业的养老目标基金和保险业的税优养老险产品，基金业的监管者是证监会，保险业的监管部门是银保监会，他们各自有自己的账户技术支持系统。养老目标基金的账户平台由中国证券登记结算有限责任公司提供，税优养老险的账户运行平台由中国保险信息技术管理有限责任公司提供，基金业和保险业形成两个平行运转、互不相干的独立系统，投资购买者须注册两个不同的账户，同时打理两个账户的资产投资。这就为税优政策的制订和实施带来困难，作为第三支柱养老金的账户持有人和税优政策的享有者面对两个竞争性制度，必然遭遇投资困惑。

如同各省职业年金各自建立独立的 IT 账管系统那样，虽然有的是由若干金融机构共同出资搭建的，但从全民福利损失的角度看，这也是一种“沉没成本”，且增加了各省之间 IT 系统接口不一致导致的便携性障碍。第三支柱的基金业与保险业各自使用自己的 IT 信息平台系统，他们不可能形成“规模经济”，存在着重复建设和浪费问题，增加了第三支柱的“制度交易成本”。

第三支柱的发展瓶颈有很多，目前需要急迫解决的是能否尽快整合账户平台，为老

①项晶：《年内成立养老目标基金已达 20 只》，《证券时报》2019 年 8 月 20 日，第 A7 版。

②笔者的推算根据是，截至 2018 年 11 月底，延税型商业养老保险实现保费收入 4600 万元，保单 3.3 万件。见郑秉文：《改革开放 40 年：商业保险对我国多层次养老保障体系的贡献与展望》，《保险研究》2018 年第 12 期，第 101~109 页。

百姓带来更好的可及性与“客户体验”，为迅速普及和推广第三支柱创造一个良好的制度环境。但就眼下来看，基金业和保险业形成的账户平台僵局是难以破解的。这就为“国家社会保险公共服务平台”提出一个挑战：基本养老保险覆盖了 9.43 亿人，^① 绝大部分就业人口都参加了基本养老保险，那么，如果这个平台能成为提供第三支柱养老金服务的“大平台”，不仅为老百姓参加第三支柱养老金带来极大的方便和良好的“客户体验”，成为实施“放管服”的一个样板，而且，对第三支柱养老金推广到所有基本养老保险参保人带来极大方便，相当于为全国所有基本养老保险参保人做了免费广告。从这个角度看，将“国家社会保险公共服务平台”打造成包含第三支柱账户在内的“大平台”，有可能成为打破僵持几年的基金业与保险业账户系统分置的一个契机。

如果这个“大平台”既可提供第三支柱养老金的服务，又提供职业年金的服务，那么，这对迅速普及和推广第三支柱是非常有利的，尤其是职业年金账户持有人将成为巨大的第三支柱的潜在客户，因为公务员和事业单位人员的收入预期稳定，受教育程度和组织化程度比较高，几乎全部是忠实的纳税人，具有建立第三支柱的天然优势。

（三）“国家社会保险公共服务平台”可否成为企业年金的账户平台

企业年金自 2004 年建立以来经历了快速发展的黄金 10 年，但从 2015 年开始出现拐点，企业参与率和职工参与率的增长率连续 4 年断崖式下降：企业参与率最低年份的增长率仅为 1.0%，职工参与率增长率跌至 0.26%；虽然年金基金增长率稍好，仍保持两位数，但这主要是存量工资自然增长的结果，与过去 10 年参与率呈两位数的增长率相比存在差距非常大。

企业年金发展遇到瓶颈期，既有经济发展进入新常态等外部经济环境的因素，也有制度设计瑕疵的原因。2017 年 12 月在修订和完善 2004 年发布的《企业年金试行办法》（第 20 号令）时错过了一次机遇，^② 人力资源社会保障部和财政部联合发布的替代第 20 号令的第 36 号令《企业年金办法》没有对企业年金制度设计这些瑕疵进行完善，包括“自动加入”制度没有建立、默认投资工具没有引入、投资选择权没有确立等等。在这个背景下，如果能在这个“大平台”上把企业年金也纳入进来，这将有利于推动年金的发展。重要的是，为企业年金提供一个全国性的账户平台将会大幅降低企业年金的制度性交易成本，对企业年金各个管理人来讲是个福音。从英国等发达国家的经验看，为中小

^①数据来源：《2018 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，人力资源和社会保障部网站。

^②郑秉文：《企业年金参与率将触底反弹吗》，《人民论坛》2018 年 2 月下期；郑秉文：《企业年金：踏上新征途，面对新挑战》，《经济参考报》2018 年 3 月 7 日，第 8 版。

企业提供一个强大的公共服务平台将会大大提高他们建立年金的便利性，提高企业年金的普及性。

表 1 2007—2018 年中国企业年金增长情况 单位：亿元

	企业数量增长		职工人数增长		企业年金基金增长		收益率与 CPI 的比较	
	企业数量 (个)	增长率 (%)	职工 (万人)	增长率 (%)	年终 余额	增长率 (%)	加权平均收 益率 (%)	CPI (%)
2007	32000	—	929	—	1519	—	41.00	4.77
2008	33100	3.44	1038	11.73	1911	25.81	(1.83)	5.84
2009	33500	1.21	1179	13.58	2533	32.55	7.78	(0.70)
2010	37100	10.75	1335	13.23	2809	10.90	3.41	3.33
2011	44900	21.02	1577	18.13	3570	27.09	(0.78)	5.41
2012	54700	21.83	1847	17.12	4821	35.04	5.68	2.64
2013	66100	20.84	2056	11.32	6035	25.18	3.67	2.63
2014	73300	10.89	2293	11.53	7689	27.41	9.30	2.00
2015	75500	3.00	2316	1.00	9526	23.89	9.88	1.44
2016	76298	1.00	2325	0.39	11075	16.26	3.03	2.00
2017	80429	5.40	2331	0.26	12880	16.30	5.00	1.60
2018	87368	8.60	2388	2.4	14770	14.70	3.01	2.10

资料来源：《全国企业年金基金业务数据摘要》，国家人力资源与社会保障部网站。

（四）“国家社会保障公共服务平台”的愿景应成为“大社保”的“大平台”

当“国家社会保险公共服务平台”成为多层次社保体系的“国家社会保障公共服务平台”，它就成为中国社保体系建设的一个“社会基础设施”和提供账户服务的一个公共品。城镇职工医疗保险的个人账户也可纳入进来。有关部门正在研商将城镇企业职工基本养老保险的个人账户、职业年金的个人账户、企业年金的个人账户、住房公积金的个人账户予以“打通”合并的可行性。无论最终结果是打通还是不打通，住房公积金账户纳入“大社保”的“大平台”都是可行的。截至 2018 年，住房公积金实缴人数 1.44 亿人，缴存余额 5.8 万亿元，当年缴存额 2.1 万亿元。^① 规模如此庞大的缴存人数对于同一个平台上的第二、三支柱养老金账户持有者来说，都是一个正能量，在一定程度上可以产生“大平台”的聚集效应，对扩大第二、三支柱养老金具有积极意义。对于这个发展愿景，刚上线运行的“国家社会保险公共服务平台”应站在新的历史高度，引领新时代，

^①数据来源：《全国住房公积金 2018 年年度报告》，住房与城乡建设部网站。

有步骤、有计划、分阶段地不断前行。

首先，应从城镇职工基本养老保险开始，逐步向失业保险和工伤保险拓展，接着，再向医疗保险、生育保险和长期护理保险扩容，将各项社会保险逐渐纳入进来，成为一个名副其实的“国家社会保险公共服务平台”，并以提供前端服务的“客户体验”作为主线，提高各项社会保险经办服务能力，再造经办服务体系流程，整合统筹各项社会保险线上线下资源，提升社会保险的“客户体验”和获得感。

其次，尽快将职业年金的账户平台功能上线，开发全国统一的后台账户服务“底盘”，为各省提供职业年金的 IT 账户服务功能，优化资源配置，减少地方和市场主体的财务负担。所有机关事业单位缴费人群和省级（直辖市、计划单列市）基金受托人建立一个统一的接口，先将每个省、直辖市、计划单列市各自相对独立的子系统与“大平台”衔接起来。

再次，尽快将第三支柱养老金的账户系统纳入进来，破解基金业和保险业的账户平台僵局，为第三支柱的养老目标基金和税优养老保险提供第三方的后台账户支持系统，为投资者和购买者提供良好的客户体验，最大限度地促进第三支柱的发展。任何居民都可在这个平台上申请注册账户，包括个人账户的编码、缴费、投资、提取、税收等，以降低第三支柱的制度性交易成本。同时，建立许可投资产品竞争机制，允许各类资产管理机构向个人账户提供不同风险收益策略的保险产品，任由个人选择投资和购买。

最终，待时机成熟时将这个“大平台”逐渐扩大延伸到企业年金。待职业年金和第三支柱个人账户在平台上正常运行之后，企业年金的前端账户服务系统和后端账户管理系统逐渐“引入”到这个平台上，使这个“大平台”真正成为包括企业年金在内的“大社保”的“国家社会保障公共服务平台”，并适时衔接城镇职工医疗保险的个人账户和住房公积金的账户。

届时，“全国社会保障公共服务平台”将成为真正的公共部门（公务员与事业单位职工）与私人部门、第一支柱、第二支柱与第三支柱共享的“大平台”，为人员跨部门、跨省流动提供便利条件，实现第二支柱企业年金和第三支柱养老金的互换性与可携带性，实现第二和第三支柱的个人账户与税务系统无缝连接、终生跟踪、计发养老金和自动计算和代扣个税的公共服务平台，成为中国社会保障的社会基础设施。

五、英国建立“大平台”的经验与做法

（一）NEST 的由来及其治理结构

英国为全体英国国民建立一个养老金“大平台”，为中国建立“大平台”提供了较好

的范例。2007 年英国建立“个人账户服务管理局”(PADA), 2008 年升级为 NEST, 2010 年这个大平台开始正式运行。NEST 是英国实施《2008 养老金法案》的结果, 旨在“为英国职工建立企业年金提供低成本的账管系统”, 其基本理念就是建设一个“养老金的社会主义基础设施”, 最大限度地推广普及 DC 型信托制养老金。

运营这个公共服务平台的是“NEST 公司”, 这个公司实际上是 NEST 养老金计划的受托人, 它是一个非政府组织, 其启动资金来自政府提供的一笔贷款, 这笔贷款将通过会员费逐渐予以偿还。NEST 向会员提供的服务费用非常低, 其管理机构“NEST 公司”的最高领导机构是理事会, 15 位理事会成员全部由英国就业和养老金部任命, 下设首席执行官(CEO)和 7 个委员会。NEST 作为企业年金的公共服务平台, 不仅为参与人提供了便捷的注册登记条件, 还大大降低了建立年金的门槛。

《2008 养老金法案》的主要改革内容之一是正式引入“自动加入”(auto-enrollment)制度。所谓养老金的“自动加入”机制, 是指公司雇员在进入职场时便“自动”加入养老金计划并开始缴费, 在经过一定时期后(比如一年), 加入者有权“选择退出”(opt-out), 只要他向雇主递交一份“退出的申请”并提出详尽理由, 便可无条件退出。^① 养老金“自动加入”机制是受器官捐献制度改革的启发结果。传统的器官捐献方式采取的是“选择加入”, 即每个人的“默认”状态不是器官捐献者, 但他可以表示“同意加入”; 而器官捐献建立“选择退出”机制之后是指每个人的“默认”状态是“假定同意”身后捐献, 但生前享有“选择退出”的权利。很多发达国家改革之后, 器官捐献的数量大增。

(二) NEST 实施“自动加入”效果显著

继 2006 年美国通过《2006 年养老金保护法》正式推荐“自动加入”制度以后, 英国的《2008 年养老金法案》也引入了“自动加入”机制。建立 NEST 大平台的重要目的之后就是监督加快实施“自动加入”机制, 以尽快扩大企业年金和个人养老金的覆盖面。基于这个制度设计, NEST 这个平台的服务对象有三个群体, 只要愿意, 这三个群体都可使用这个平台。一是为企业服务, 帮助企业建立企业年金计划, 包括企业年金计划的成员; 二是为自雇个人服务, 凡是建立个人养老金储蓄计划的, 均可在这个平台上注册; 三是为养老金中介机构服务, 凡是代表企业行使管理员工养老金缴费的中介机构均可加入到这个平台, 包括会计师事务所、工资代发机构等。这就意味着, NEST 平台既提供第二支柱企业年金的服务, 也提供第三支柱个人养老金的服务, 相当于一个信托型企业年金

^① 郑秉文:《扩大参与率: 企业年金改革的抉择》,《中国人口科学》2017 年第 1 期, 第 2~20 页。

计划或企业年金的受托人，是扩大企业年金扩大参与率和个人养老金参与率的一个重要的公共服务平台。

10 年来，尤其近 5 年，NEST 大平台的发展迅速，^① 其管理的资金 5 年前仅为 380 万英镑，现在是 57 亿英镑；会员人数和参加企业人数 5 年前是 8 万人和 347 个企业，而现在 是 790 万会员，72 万个企业。“NEST 公司”一个重要职能是对“自动退出”进行“监管”，截至目前，总体“自动退出率”仅为 7.4%。其中，22~29 岁的退出率是 4.4%，30~39 岁的退出率是 5.9%，40~49 岁的退出率是 7.7%，50~59 岁的退出率是 12.5%，60 岁 以上的退出率是 23.2%。这说明，“自动加入”机制的引入效果非常好，年纪越轻的群体， 退出率越低。

（三）NEST 的缴费公式及其过渡期

作为自动加入立法的一个组成部分，雇主和雇员实行强制性最低缴费原则。最低缴 费的实施是分步骤的：2018 年 4 月之前的最低缴费率是雇主与雇员各缴费 1%；2018 年 4 月至 2019 年 4 月是雇主 2%，雇员 3%；2019 年 4 月之后，雇主缴费率为 3%，雇员为 5%。 所有的企业根据不同的雇工人数在这个过渡期内均需逐渐执行自动加入制度，每个企业 均需在 2012 年 10 月至 2018 年 1 月之间完成自动加入制度。从 2018 年 2 月开始，全英的 新成立公司雇员必须执行自动加入制度。

表 2 英国 NEST 大平台“自动加入”的缴费率实施时间表 单位：%

生效日期	雇主最低 缴费率	雇员最低 缴费率	合计最低 缴费率
2019 年 4 月 6 日以后	3	5	8
2018 年 4 月 6 日—2019 年 4 月 5 日	2	3	5
2018 年 4 月 5 日之前	1	1	2

资料来源：NEST, *Annual Report and Accounts 2018 – 2019*. Orderd by the House of Com- mons to be printed on 11 July 2019, p19.

（四）NEST 提供的目标日期基金业绩良好

英国《2008 年养老金法案》的另一项重要改革是借用 NEST 这个平台正式引入“合

^①NEST, *Annual Report and Accounts 2018—2019*, *National Employment Savings Trust Corporation, Presented to Parliament pursuant to Schedule 1 to the pensions Act 2008*. Orderd by the House of Commons to be printed on 11 July 2019.

格默认投资工具”（QDIA）。NEST 要求参与者的缴费须购买该平台提供的养老金产品，由此发挥养老基金投资与交易便利化的功能。NEST 提供的 QDIA 可分为两大类，任由参与者选择。

第一大类是“退休日期基金”。英国的“退休日期基金”相当于美国的“目标日期基金”（TDFs）和中国眼下正在试点的“养老目标基金”。截至目前，NEST 提供的“退休日期基金”总计 48 只，他们的编号从“NEST 2018 退休基金”开始，即表示 2018 年为退休日期而终止的退休投资工具，每年都有一只，任何人都能选到适合自己年龄的基金，直至“NEST 2065 退休基金”即 2065 年退休日期的基金。^① 总体看，投资收益率比较理想，广受投资者欢迎。这里以“2040 退休日期基金”为例，2019 年的投资收益率是 7.8%（扣除成本之后，下同），过去 3 年的年化收益率是 9.2%，5 年的年化收益率是 9.3%，成立以来的年化收益率是 9.0%。

这里还以“2040 退休日期基金”为例，解析一下英国退休日期基金的资产配置情况：东方汇理 Global Emerging Blended（4.0%）、东方汇理 Money Market Fund（2.7%）、贝莱德 Aquila Connect Cash Fund（2.7%）、Commodities（4.2%）、汇丰 GIF Economic Scale Index Emerging Markets Equity Fund（2.1%）、大通摩根 Life High Yield Opportunities Fund（4.9%）、英国法通投资 Global Real Estate Equity（3.0%）、英国法通投资 Hybrid Property Fund（6.8%）、NEST 股票风险管理基金（1.3%）、北方信托新兴市场 ESG Equity 指数基金（3.8%）、皇家伦敦投资 Grade Short Dated Credit（3.0%）、皇家伦敦 UK Corporate Bond Pooled Pension Fund（13.3%）、瑞银集团 Life Climate Aware（Hedged）World Equity Fund（7.2%）、瑞银集团 Climate Aware World Equity Fund（7.3%）、瑞银集团 Life UK（World）Equity Tracker Fund（1.0%）、瑞银集团 Life World Equity Tracker Fund（16.9%）、瑞银集团 Life World Ex-UK Equity Tracker GBP Hedged Fund（16.0%）。上述资产配置合计 100%。

（五）NEST 提供的目标风险基金业绩良好

NEST 提供的另一类合格默认投资工具是“目标风险基金”。目标风险基金的品种从五年前的 5 只，扩大到现在的 9 只。9 只目标风险基金由最激进的高风险基金和伊斯兰基金开始，然后风险逐渐下降，最后到低增长基金和退休后基金，其资产配置逐渐从高风险产品的股票为主，一直下降到以固收类的债券为主。这 9 只基金分别是：NEST 高风险

^①NEST quarterly investment report（At end of June 2019），National Employment Savings Trust.

基金、NEST 伊斯兰基金、NEST 初始基金、NEST 道德基金会基金、NEST 道德增长基金、NEST 道德团结基金、NEST 退休前基金、NEST 低增长基金、NEST 退休后基金。

下面是其中 5 只基金的 1 年、3 年、5 年和成立以来的年化收益率、长期收益率基准、资产配置主要特点和投资者目标群体等主要情况。

表 3 英国 NEST 提供的主要目标风险基金业绩（年化收益率%）

基金名称	1 年	3 年	5 年	成立以来	长期收益率基准（%）	资产配置主要特征	投资者目标群体
道德基金	10.6	12.1	12.2	10.9	13%	股票与债券	盯住旗舰退休日期基金收益率的群体
高风险基金	7.4	11.	10.9	10.5	17%	股票为主	对投资风险很有信心的群体
伊斯兰基金	14.3	15.7	14.7	13.3	22%	100%股票	伊斯兰学者设计、满足伊斯兰群体的需求
低增长基金	1.8	0.8	0.6	0.4	0.5%	100%短期债券	对投资特别谨慎的投资群体
退休前基金	4.1	2.7	3.8	4.5	—	债券为主	临近退休群体的储蓄工具

资料来源：NEST quarterly investment report（At end of June 2019），National Employment Savings Trust。

（六）引入 QDIA 机制将有利于投资者

NEST 提供的退休日期基金即 QDIA，也称之为生命周期基金，供养老金投资者选择。退休日期基金的优势可以克服投资者不懂投资策略而导致的低收益率。这是因为，很多养老金账户持有人在选择市场投资品种上常出现两个极端，即或是有一些人 100%地持有股票，或有一些人 100%地持有银行存款。在图 1 这个三维图中，美国 401（k）的投资行为在引入合格默认投资工具前后变化很能说明这个问题。^① 它向人们显示，在没有引入退休日期基金之前，美国 401k 计划等 DC 型养老金计划实行“完全个人选择模式”时，很少有人根据自己的年龄和不同的风险偏好对资产进行有效的配置；左图显示，理性投资的人群数量（浅色部分）很小，有些青年人甚至持有 0 仓位股票，有些老年人持有 100%仓位的股票，于是出现两个“山墙”。这就是在“完全个人选择模式”下没有 QDIA 时存

^①郑秉文：《美英等发达国家扩大参与率的国际经验比较（上）》，《中国保险》2017 年第 4 期，第 61～64 页。

在的问题：当年轻人需要进行投资和资产配置时，他们没有经验，不懂投资；当他们退休以后，人生经验十分丰富了，却又不需要投资了。右图显示，美国《2006 年养老金保护法案》出台之后，由于强制性要求雇主提供退休日期基金，“山墙”现象逐渐缓解，浅色部分异军突起，即年轻群体持股比例逐渐提高，重要的是，浅色部分是随着年龄的增长，股票比例越来越少，资产配置日趋理性。

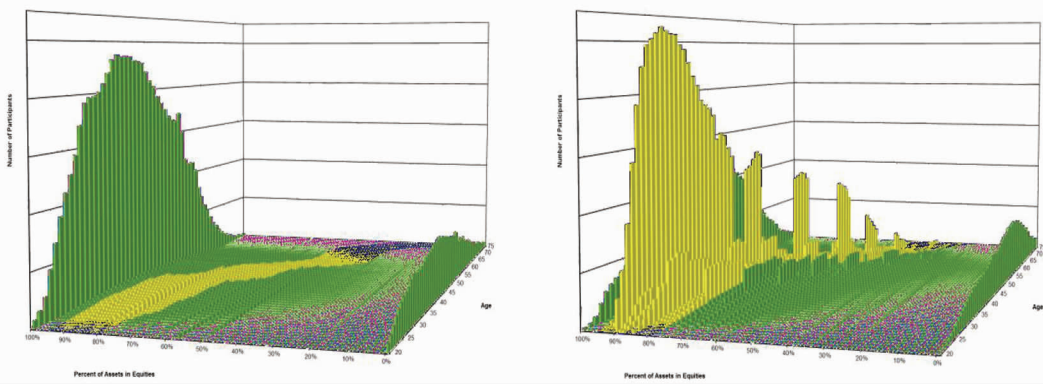


图 1 引入退休日期基金前后美国 401k 出现两个“山墙”的对比

资料来源：美国富达公司（Fidelity）提供。

很显然，引入合格默认投资工具对养老金投资者来说具有很多优势：首先，它可以规避出现“山墙病”的偏差，养老金参与者只需选择一个与其退休日期相匹配的产品即可自动获得相应的风险收益，避免出现投资失误与损失之苦；其次，它省时省力，简单易懂，下单之后剩余的工作全部交给 NEST 大平台来完成，高风险的权益类资产配置比例根据年龄的增长而自动减少，从而形成一个“下滑通道”（glide path），任何年龄段的职工均可根据自己年龄选到一只最适合的产品；再次，投资者无需费时学习投资知识，任何受教育背景的人都可进行投资并获得相应的风险收益；最后，具有明显的规模效应，包括成本控制、业绩提升和费率下降等。

由于退休日期基金具有上述诸多优点，在过去几十年来它很快就流行开来并风靡欧美发达国家。英国 NEST 平台的建立取得了成功，成为世界范围内扩大养老金参与率的一个重大制度创新，参与人数和参与企业数量快速增加，对扩大养老金覆盖面起到了推动作用，投资收益率不仅将通胀率远远抛在后面，而且大大超出通胀率，老百姓得到了实惠，堪称国家建立养老金大平台的一个典范。Defaqto 是英国一家提供一系列独立评级、金融产品和基金数据库的公司，2018 年 NEST 被该机构评为五星级养老金计划提供者。ShareAction 是一家旨在促进负责任投资的慈善机构，在其一次对英国“自动加入”服务商 10 强的民调中，NEST 名列第一。

参考文献：

1. 丁元竹：《网络环境下基本公共服务供给方式研究》，《中国特色社会主义研究》2019 年第 1 期。
2. 胡大洋：《攻坚共享平台应分布实施》，《中国医疗保险》2018 年第 3 期。
3. 简丽爽：《国家社保公共服务平台试运行 先行提供养老金测算等功能 20 年后退休 你能领多少养老金》，《北京青年报》2019 年 8 月 20 日。
4. 代丽丽：《国家社保公共服务平台试运行 养老金领多少 可以“一键测算”》，《北京晚报》2019 年 8 月 21 日。
5. 项晶：《年内成立养老目标基金已达 20 只》，《证券时报》2019 年 8 月 20 日。
6. 聂明隽、桂楨、郑玄波、刘丛龙、翟燕立、贾怀斌、黄华波：《适应新形势，如何建立全国统一的公共服务平台？》，《中国社会保障》2018 年第 9 期。
7. 谭中和：《顶层设计回执平台蓝图》，《中国社会保障》2018 年第 2 期。
8. 郑秉文：《改革开放 40 年：商业保险对我国多层次养老保障体系的贡献与展望》，《保险研究》2018 年第 12 期。
9. 郑秉文：《企业年金参与率将触底反弹吗》，《人民论坛》2018 年 2 月下期。
10. 郑秉文：《企业年金：踏上新征途，面对新挑战》，《经济参考报》2018 年 3 月 7 日。
11. 郑秉文：《扩大参与率：企业年金改革的抉择》，《中国人口科学》2017 年第 1 期。
12. 郑秉文：《美英等发达国家扩大参与率的国际经验比较》（上），《中国保险》2017 年第 4 期。
13. NEST, *Annual Report and Accounts 2018 – 2019*, National Employment Savings Trust Corporation, Presented to Parliament pursuant to Schedule 1 to the pensions Act 2008. Orderd by the House of Commons to be printed on 11 July 2019.
14. NEST *quarterly investment report (At end of June 2019)*, National Employment Savings Trust.

责任编辑：沈家文

中国经济高质量发展面临的 国际国内环境分析*

王晓红

摘要：本文深入分析了新时代“百年未有之大变局”我国面临的新机遇与新挑战。从国际环境看，新一轮科技革命和产业变革将重塑世界产业格局，新兴经济体和发展中国家群体性崛起将重塑全球发展格局，世界经济重心从大西洋向太平洋迁移将重塑全球竞争格局，“一超多强”的多极化格局将重塑全球经济治理体系，全球产业链、供应链、价值链深入发展将重塑国际经贸规则。但世界经济也将面临长期低速增长、重大挑战与日俱增、保护主义加剧、新兴大国与守成大国博弈加剧等挑战。从国内环境看，我国综合国力已居世界前列，国内消费市场日益强大，贸易投资大国地位日益稳固，金融开放稳步推进。但也面临综合实力与发达国家存在差距、技术创新能力不足、产能过剩和结构性矛盾突出、老龄化社会加速等挑战。

关键词：高质量发展 经济全球化 贸易 投资

作者简介：王晓红，中国国际经济交流中心信息部副部长、教授、博士生导师。

新时代中国面临的国际国内环境正在发生深刻变化。世界处于百年未有之大变局，世界经济正在经历新一轮大发展大变革大调整，不断赋予经济全球化以新内涵，将重塑全球产业格局、发展格局、竞争格局、治理体系和经贸规则。“我国正日益走进世界舞台中央”，^①综合国力大幅提升，新常态下的新一轮结构调整及动能转换不断赋予经济发展以

* 本文为中国国际经济交流中心 2019 年基金课题《中国的全球经济战略研究》部分研究成果。

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，新华网，2017 年 10 月 27 日。

新的活力，这些都将为中国经济高质量发展带来机遇。但我们也必须清醒地看到，国际形势骤变带来的严峻挑战以及未来我国经济可持续发展面临的制约因素。为此，准确研判局势，对于“十四五”时期深刻领会战略机遇期的新内涵、把握新机遇、迎接新挑战具有重要战略意义。

一、新时代国际环境面临的机遇及挑战

和平与发展仍是时代的主旋律。新一轮科技革命和产业变革将推动经济全球化朝着更加包容、平衡、普惠、融合的方向发展。经济全球化、社会信息化、文化多样化深入发展，各国相互连通、依存程度日益加深，“地球村”的命运共同体意识不断增强；新兴经济体和发展中国家“群体性崛起”将进一步缩小南北差距，推动全球治理体系和秩序变革；主要大国力量对比的变化将继续推动世界朝着多极化的方向发展。

（一）面临的主要机遇

1. 新科技革命和产业变革将重塑全球产业格局

第一，以数字技术革命、生物技术革命和新能源技术革命为代表的第四次工业革命将重塑世界经济版图，成为经济增长的重要驱动力。5G、人工智能等颠覆性技术的出现将赋予生产和消费新的方式，促进科技创新、业态创新和模式创新。大数据、云计算、人工智能、物联网、3D 打印、虚拟现实/增强现实/混合现实（VR/AR/MR）、区块链等数字信息技术将改变传统服务和制造方式，大幅提高生产率。生物技术、新材料、新能源、空间、海洋开发等新技术广泛渗透，正在引发群体性技术革命和产业创新。谁能抢占科技制高点，谁就能站在产业变革前沿，在新一轮国际竞争中赢得主动。因此，世界各国都在制定相关发展战略，以求在新的技术变革中抢占先机，^①尤其在数字技术、生物技术、量子技术等前沿领域纷纷发力^②。经合组织（OECD）《2015 经合组织数字经济展

^①2015 年 12 月，美国国家经济委员会、国家科学与技术政策办公室联合发布新版《美国创新新战略》，详细论述了未来美国在科技创新方面的新战略。2014 年 12 月，英国政府发布《我们的增长计划：科学和创新》战略，把科学和创新置于英国长期经济发展计划的核心位置。2016 年 1 月，日本内阁审议通过了《第五期科学技术基本计划（2016—2020）》。欧盟发布了《2015—2020 欧洲研究区发展路线图》。

^②2016 年 2 月，美国发布了《国家制造创新网络计划：战略规划》。2016 年 10 月，美国国家科技委发布《国家人工智能研究与发展战略规划》。2016 年 5 月，美国政府发布了《联邦大数据研发战略计划》。2015 年，英国政府发布了《量子技术国家战略》和《英国量子技术路线图》，将量子技术发展提升至影响未来国家创新力和国际竞争力的重要战略地位。2016 年 3 月，德国联邦经济和能源部发布“数字化战略 2025”。2018 年，德国政府发布《高技术战略 2025》（HTS 2025），作为德国未来高技术发展的指导方针和德国政府为继续促进研究和创新而确定的战略框架。2015 年 1 月，日本国家机器人革命推进小组发布了《机器人新战略》，拟通过实施五年行动计划和六大重要举措达成三大战略目标，使日本实现机器人革命。

望》报告显示，截至 2015 年，其 80% 的成员国已经构建了数字经济国家战略框架。

第二，数字经济成为带动新兴产业发展和传统产业升级的主导力量，并深刻影响着全球产业、投资发展格局。江小涓研究表明，数字化颠覆了传统理论对服务业低效率、高成本的判断，带动服务业生产效率和全球化水平显著提高，规模经济和范围经济极为显著。^① 据有关报告显示，全球大数据市场规模年增长率达 40%；其中，大数据技术及服务市场复合年增长率（CAGR）达 31.7%。2018 年，全球人工智能核心产业市场规模超过 500 亿美元，同比增长 50%；人工智能领域投融资额超过 450 亿美元，同比增长超过 70%。据预测，2017—2022 年全球虚拟现实产业规模年均复合增长率将超过 70%，到 2020 年将超过 2000 亿美元。^② 产业发展融合化、生产方式智能化、组织方式平台化、技术创新开放化将成为重要特征。制造业向数字化、智能化、网络化、绿色化的服务型制造发展；创新方式向开放融合、共创分享发展；绿色低碳可持续发展成为主流。

第三，数字技术将推动国际贸易方式创新、成本优势转化、效率提高、结构调整和规则变革。跨境电商等新兴贸易方式不断涌现，将为中小微企业提供更多市场机会，并催生新的贸易规则和监管模式。国际贸易正在从以劳动力为主导的传统比较优势向以创新为主导的技术比较优势转换。据麦肯锡预测，当前只有 18% 的商品贸易基于“劳动力成本套利”，^③ 自动化、人工智能将使越来越多的产业由劳动密集型转为资本密集型。全球价值链中研发、品牌、知识产权等无形资产份额上升，这一趋势对提高劳动者素质、创新投入和知识产权保护都提出了迫切要求。

第四，全球产业链、供应链、价值链深入发展将重塑国际经贸规则。随着跨国公司主导的国际分工由产业内分工向产品内分工发展，同一产品由“一国生产变成多国生产”，研发、设计、制造、流通、销售、结算等各环节在不同国家和地区完成，由此形成了全球产业链、供应链和价值链体系。以“三链”为核心推动全球生产、服务、贸易、投资、金融一体化发展成为新一轮经济全球化的主要特征，对“三链”的掌控能力成为产业竞争力的重要标志。同时，“三链”的不断发展导致全球产业内贸易、产品内贸易、区域内贸易增多，全球贸易由以最终品贸易为主向中间品贸易为主转变，价值链区域化布局的特征日趋明显。目前，全球货物贸易中约 70% 以上是中间品。按照世界贸易组织（WTO）的统计，2007—2016 年我国货物贸易进口的中间品大多占进口总额的 60% 以上。

^①江小涓：《高度联通社会中的资源重组与服务增长》，《经济研究》2017 年第 3 期。

^②数据来源：贵阳大数据交易所 2016 年 5 月 25 日发布的《2016 年中国大数据产业交易白皮书》；2018 年中国人工智能产业年会，中国信息通信研究院、华为技术有限公司、京东方科技集团股份有限公司联合编写的《虚拟（增强）现实白皮书（2018）》。

^③麦肯锡：《转型中的全球化：贸易和价值链的未来》，2019 年 1 月 22 日。

2013 年以来，区域内全球商品贸易份额增加了 2.7 个百分点，尤其是亚洲和欧盟 28 国发展最为明显。这一趋势导致经济全球化出现新的特征，一是各类区域自由贸易协定（FTA）不断增多；二是不断形成以 FTA 为主导的高标准国际经贸规则；三是高标准的国际经贸规则朝着更加自由化和便利化的方向创新变革。

2. 新兴经济体和发展中国家群体性崛起将重塑全球发展格局

第一，新兴经济体和发展中国家成为拉动世界经济增长的主要力量。目前新兴经济体和发展中国家对世界经济增长的贡献率达 80%，这些国家的经济总量占比接近 40%。^① 预计到 2035 年占比将达 60%，在全球贸易和投资中的比重也将大幅上升。^② 新兴经济体 11 国（E11）的经济总量占全球份额将超过 40%。根据国际货币基金组织（IMF）的数据计算，2018 年 E11 的国内生产总值（GDP）增长率约为 5.1%。^③ 2018 年“金砖五国”GDP 为 20.36 万亿美元，占全球比重的 24.32%，对世界经济增长的贡献率超过 50%。^④ 2018 年中国、印度两国是增速最高的经济体分别达 6.6% 和 7.3%，对世界经济增长的贡献率约为 33%。^⑤ 到 2035 年，全球城市化率将达到 61.7%，这个动力主要来自于发展中国家的城市化进程加速。

第二，新兴经济体和发展中国家将成为世界最大的消费市场。预计到 2025 年，新兴市场将消费全球近 2/3 的制成品，其中包括汽车、建筑和机械等产品；到 2030 年，发展中国家将占全球消费总量的 50% 以上，中国将占全球消费总量的 15%。^⑥ 日本、德国和美国将 42% 的汽车出口到发展中国家，发达经济体 45% 的知识密集型服务出口到发展中国家。这标志着发展中国家将成为未来全球商品、服务、金融、人员等要素流动的重要参与者。除中国之外，印度、东南亚、拉美成为正在崛起的电商消费市场，到 2020 年这三大电商市场都将达到千亿美元规模。^⑦

第三，新兴经济体和发展中国家已经在国际投资舞台上扮演重要角色。从吸收外资来看，2018 年全球外商直接投资（FDI）下降 13% 至 1.3 亿美元。其中，流向发达经济体

① 习近平：《顺应时代潮流 实现共同发展——在金砖国家工商论坛上的讲话》，新华网，2018 年 7 月 25 日。

② 国务院发展研究中心“未来国际经济格局变化和中国战略选择”课题组：《未来 15 年国际经济格局变化和中国战略选择》，《管理世界》2018 年第 12 期。

③ 博鳌亚洲论坛：《新兴经济体发展 2019 年度报告》，对外经济贸易大学出版社 2019 年版。

④ 根据 IMF 预测数据计算得出。

⑤ 根据 IMF 预测数据估算，2018 年中国 GDP 为 13.61 万亿美元，占全球的 16.25%，对全球经济的贡献率为 27.04%；印度 GDP 为 2.96 万亿美元，占全球的 3.54%，对全球经济的贡献率为 5.74%。

⑥ 该数据根据麦肯锡的预测数据计算得出。据麦肯锡预测，预计到 2030 年发展中国家将占全球消费总量的 50% 以上，中国以外的发展中国家将占全球消费量的 35%。

⑦ 数据来源：statistica，<https://www.statista.com/>。

的FDI下降27%至5570亿美元，为连续第三年下降，美国FDI流入量下降9%至2520亿美元；而流入发展中经济体的FDI达7060亿美元，增长2%，亚洲发展中经济体的外资流入增长4%，成为全球外资流入最多的地区。^①从对外直接投资来看，2018年有109个发展中国家进行对外直接投资，其中26个国家的对外直接投资存量占GDP比重超过10%。^②

第四，新兴经济体和发展中国家参与全球治理的话语权逐步提高。近年来，由发展中国家推动的国际经济合作议程大幅增加。如，中国提出的“一带一路”倡议和推动建设的亚洲基础设施投资银行、东盟发起的“东盟+”合作机制（区域全面伙伴关系协定）、金砖国家合作发起的“新发展银行”、非洲大陆自贸区协议（AFCFTA）等。新兴经济体对国际经贸规则的参与度不断增强。2016年9月金砖五国签署《金砖国家经贸合作行动纲领》，就贸易投资便利化、服务贸易、电子商务、知识产权、经济技术合作以及支持多边贸易体制和反对保护主义等达成了有针对性的行动方案。新兴经济体在全球治理舞台上扮演着越来越重要的角色，势必改变发达国家主导的全球治理体系，推动建立新的规则以寻求全球经济治理结构的新平衡。

3. 世界经济重心从大西洋向太平洋迁移将重塑全球竞争格局

随着以中国为代表的亚洲发展中国家不断崛起，全球经济增长重心将从大西洋向亚太地区转移，“21世纪是太平洋世纪”开始显现。2018年东盟和中日韩的经济总量为23万亿美元，占世界的27%。亚太经合组织（APEC）21个成员GDP之和占世界比重从1980年的46.3%上升到2018年的60.5%。根据WTO测算，到2030年全球2/3以上的中产阶级集中在亚洲。^③消费能力的增长将使亚太地区成为西方品牌战略布局的重点。西太平洋地区在迈向世界经济重心的同时也成为大国战略博弈的重点。

4. “一超多强”的多极化格局将重塑全球经济治理体系

到2035年，美国仍保持世界综合国力领先地位，中国将后来居上成为第一大经济体，欧盟、日本继续保持强国地位，金砖国家将成为多极化的重要力量。这一世界格局既不同于二战结束后形成的“美苏两极”，也不同于苏联解体后的“美国一股独大”，将导致全球经济治理体系朝着更加平衡、民主的方向发展，新兴经济体和发展中国家的参与度及话语权不断提高。由于美国保护主义和单边主义的做法对其全球领导力和公信力产生

①联合国贸易和发展会议：《2019年世界投资报告》，2019年9月10日。

②数据来源：世界银行《全球投资竞争力报告》，<http://www.worldbank.org/en/topic/competitiveness/publication/global-investment-competitiveness-report>。

③国务院发展研究中心“未来国际经济格局变化和中国战略选择”课题组：《未来15年国际经济格局变化和中国战略选择》，《管理世界》2018年第12期。

损害，国际社会期待中国在推动全球经济治理变革中发挥影响力，这为中国在全球经济治理中有所作为，提升制度性话语权创造了有利条件。

（二）面临的主要挑战

全球经济面临的新挑战与日俱增。世界经济、贸易、投资将继续缓慢前行，金融风险不断上升，能源、资源、环境与发展之间的矛盾日益突出，人类面临的共同挑战增多，大国博弈竞争加剧，保护主义仍是贸易投资增长的主要威胁。

1. 世界经济、贸易、投资将长期延续低速增长态势

2008 年金融危机以来，全球经济陷入长周期低速增长，全球 GDP、贸易和跨国投资的平均增速分别为 2.39%、3.41% 和 -0.48%。^① 未来较长时期将延续放缓态势。

第一，全球经济保持低速增长。目前全球 70% 地区的经济正在放缓，2018 年世界 GDP 增长率按购买力平价（PPP）计算约为 3.7%。受全球贸易摩擦加剧、主要发达经济体货币政策收紧、地缘政治紧张局势升温等影响，IMF 将 2019 年全球经济增速预期由 3.7% 下调至 3.2%。多数机构预测 2020—2030 年全球经济增速在 2%~3% 之间。^② 国务院发展研究中心课题组预测，2020—2035 年全球经济平均增速为 2.6%。其中，发达经济体增速在 1.7% 左右，发展中国家年均增速在 4.9% 左右。^③

第二，全球贸易增速大幅减慢。受全球经济增长减缓、国际金融市场波动和发达国家货币政策收紧等因素影响，WTO 统计显示，2018 年全球货物贸易量仅增长 3.0%。根据 WTO 测算，受贸易摩擦升级和经济不确定性加剧等因素影响，将 2019 年全球贸易增长预期由 3.7% 下调至 2.6%，2019—2020 年全球贸易增长仍将面临巨大压力。其中，发展中经济体出口和进口预计将分别增长 3.4% 和 3.6%；发达经济体出口和进口增速预计为 2.1% 和 1.9%。此外，贸易壁垒增加将扰乱全球供应链，影响新技术传播的速度，最终导致全球生产率下降和福利减少。

第三，投资增长动能减弱与引资竞争并存。发达国家大力推动“产业回归”和“再工业化”，导致跨国公司主导的大规模国际产业转移明显放缓。从流动性环境来看，预计美联储 2019 年将加息 3 次，欧洲央行也将逐步缩减量化宽松规模，路透社预计各国央行 2019 年计划从市场撤出的资金规模将超过注资规模。与此同时，由于各国纷纷加大外资

^①前两项为 IMF 数据，后一项为联合国贸发会数据。

^②普华永道预测，2020—2030 年和 2030—2040 年全球经济平均增速分别为 2.7% 和 2.5%；美国大企业联合会预测，2018—2022 年和 2023—2027 年全球经济平均增速分别为 3.0% 和 2.8%；经济学人智库的数据显示，2020—2030 年全球经济平均增速为 2.5%。

^③国务院发展研究中心“未来国际经济格局变化和中国战略选择”课题组：《未来 15 年国际经济格局变化和中国战略选择》，《管理世界》2018 年第 12 期。

吸引力度，导致国际引资竞争日趋激烈。在发展中经济体纷纷加快工业化进程，加快承接产业转移的同时，发达国家积极吸引产业回流。因此，无论是印度、越南、泰国、印度尼西亚等发展中国家，还是美国、欧盟、日本等发达经济体都出台了一系列面向全球投资者的优惠措施。

2. 人类共同面临的重大挑战与日俱增

第一，老龄化社会加快和人口增速放缓并行，导致人口红利下降。根据联合国预测，全球人口将由 2015 年的 73.5 亿人增长至 2035 年的 88.9 亿人，其中 65 岁以上的老龄人口比重将由 2015 年的 8.3% 上升到 2035 年的 13%。^① 发达国家已进入深度老龄化社会，部分发展中国家总体也呈现这一趋势。2035 年美国老年人口将首次超过未成年人口。全球生育率下降，未来 20 年人口增长主要来自于发展中国家。

第二，人类面临的安全性风险日益突出。能源资源安全、粮食安全、网络安全及环境治理、气候变化、重大传染性疾病等新问题更加突出。尤其是随着超过世界人口 80% 以上的新兴经济体和发展中国家的工业化、城镇化进程加快，导致全球资源与环境约束的矛盾将更加突出。此外，恐怖主义、民族分裂主义、宗教极端势力等暴力恶性案件增多，反恐仍然是维护世界安全的重中之重。黑客攻击等网络安全隐患日渐突出。

第三，经济全球化可能加剧全球贫富分化。要素资源向优势国家和地区集中，落后国家更加边缘化；财富分配出现两极化，利润分配向投资者、特别是大投资者高度倾斜；产业转移造成发达国家“产业空心化”，可能导致国内就业压力和社会矛盾扩大等。^②

3. 保护主义加剧导致贸易投资摩擦增多

一些发达国家逆全球化思潮、保护主义有增无减，尤其是美国的单边主义和霸凌主义横行，采取不断加征关税、非关税壁垒、投资限制等措施导致世界贸易投资摩擦频发，全球价值链体系受到影响，WTO 多边体制遭遇挑战。全球贸易预警（Global Trade Alert）统计数据显示，2015 年全球保护主义措施 736 项，较 2014 年增加近 50%；2017 年又有 837 项新的保护主义措施出台。美欧发达国家在贸易、投资、创新、产业等方面不断制定新的规则标准，其中许多限制措施是针对中国的。

一方面，以国家安全审查为由限制准入的领域越来越多。如，美国对外资进入国防、航空、海运、电信、金融、能源、资源开发、原子能开发及制造业等领域均设有禁止或限制措施。欧洲议会于 2018 年 5 月通过对部分关键领域和行业投资进行安全审查的新议案，将审查范围由安全和公共秩序领域扩展至媒体、能源、供水、交通网络等行业，并

^①联合国经济和社会事务部：《2017 年世界人口展望报告》，2017 年 6 月 21 日。

^②张蕴岭、马天月：《新全球化发展与中国海外投资策略》，《全球化》2019 年第 6 期。

将汽车、铁路、航空航天和信息通信技术列为“关键和战略技术”。该议案还把欧盟企业是否在外资来源国享有对等市场准入作为安全审查的先决条件。

另一方面，以“公平贸易”为由发动贸易摩擦。中国是贸易救济措施的首要目标国，成为全球遭遇反倾销和反补贴调查最多的国家。2017 年共遭遇 21 个国家（地区）发起贸易救济调查 75 起，涉案金额 110 亿美元，遭遇美国发起 337 调查 24 起，涉案金额超过 25 亿美元。

4. 新兴大国与守成大国的博弈将进一步加剧

西方国家有关“中国威胁论”“中国责任论”的呼声与日俱增。世界经济论坛《全球风险报告》指出，93%的受访者认为大国间的政治或经济对抗将更加激烈。尤其是中美战略关系发生重大转折，美国对于位居“老二”的中国已经“忧心忡忡”，对华战略由“竞争伙伴”向“竞争对手”转变已经成为新的“华盛顿共识”，^① 对中国全面遏制的势头已经显现。2018 年以来，特朗普政府通过 201、232、301 调查不断挑起中美贸易摩擦，开始在贸易、投资、金融、科技、安全等多领域、全方位围堵。美国前国务卿霍马茨认为，中美关系发生变化的原因有两个：“一是中国已从一个依靠劳动密集产业竞争的国家发展成为在高端技术领域与美国展开竞争的国家，并且通过这些技术极大增加了中国在安全和军事上的实力。二是美国希望中国在政治上与美国及西方国家融合的想法落空，即‘华盛顿共识’宣告失败。”^② 欧盟也越来越意识到中国已成为竞争者，并将中国定为全球重要的行动者和领先的技术力量。

5. 美国霸权主义使全球经济治理遭遇挑战

二战以来，联合国、WTO、IMF、世界银行等多边国际组织构成的全球治理格局适应全球化需要，促进了世界和平与发展。但特朗普上台以来，美国已经成为逆全球化的主要推手。在“美国优先”战略驱动下，采取了一系列“退群”行动和诸多单边主义措施。2017 年以来，美国先后退出了跨太平洋伙伴关系协定、巴黎协定、伊核问题全面协议、联合国人权理事会、万国邮联、中导条约等组织。公然违背 WTO 多边体制，不断与世界各国挑起贸易摩擦，并认为 WTO “完全是一场灾难”。美国不断颠覆和挑战现有秩序，在各种条约和国际组织中减少承担义务，给全球经济治理带来了更多不确定性，事实上削弱了多边平台的协调效果。

^①2017 年 12 月美国总统特朗普发布的《国家安全战略报告》将中国定义为“修正主义”国家，并定位美国“战略竞争对手”。2018 年 10 月本课题组赴美国商务部和美国国际战略研究中心（CSIS）调研，对方均证实了这一观点。2018 年 12 月美国前国务卿佐利克到中国国际经济交流中心进行交流，明确指出，“中国现在发展的太快让美国感到很焦虑，中国刚刚加入 WTO 的靴子已经不适合了”。

^②2018 年 12 月 14 日美国前国务卿霍马茨访问中国国际经济交流中心时的讲话。

二、新时代中国经济高质量发展的主要优势及挑战

中国综合国力明显增强，经济保持中高速增长，贸易投资大国地位更加稳固，自主创新能力不断增强，城镇化水平不断提高，消费市场日益强大，发展韧性和回旋余地不断加大，这些都为“十四五”时期实现经济高质量发展奠定了有利基础。但也必须看到，中国仍处于社会主义发展的初级阶段、仍是世界最大的发展中国家，这两个基本国情短期之内不会改变。中国综合实力与美日欧发达国家仍存在较大差距，发展不平衡不充分的矛盾将长期存在，经济增长与人口、资源、环境的矛盾日益凸显，技术创新与结构调整的任务依然艰巨，市场经济体制改革亟待深化等等。这些发展中的主要矛盾和问题，要求我们不断深化改革开放，推动经济发展的质量变革、效率变革和动力变革。

（一）主要优势

中国经济总体保持中高速稳步增长，自主创新能力不断提高，增长新动能正在形成，城镇化水平不断提高，消费市场日益强大，发展韧性和回旋余地不断加大。这些优势都为“十四五”时期实现经济高质量、可持续发展创造了有利条件。

1. 综合国力大幅跃升为高质量发展奠定了雄厚基础

第一，从经济总量来看。2018年我国GDP为900309亿元（13.5万亿美元），相当于美国的66.3%，占世界总量的16%；人均GDP为64644元。据有关机构预测，到2025年我国GDP占全球比重将上升到20%左右；^①到2035年我国GDP将达到35万亿美元左右，占全球经济比重约23%，成为第一大经济体^②。中国国际经济交流中心课题组预测，我国GDP将在2030—2035年期间超过美国，达到30万亿美元以上，成为世界第一大经济体。巨大的经济规模使我国越来越成为推动世界经济格局变化的关键变量，有利于主动塑造外部环境。

第二，从产业优势来看。中国已经进入服务经济时代，同时具有完整的制造业体系，这是任何发达国家所不具备的。2018年农业、制造业、服务业占比分别达到7.2%、29.41%、52.16%，其中第三产业对经济增长的贡献率达到59.7%；2019年上半年第三产业对经济增长的贡献率为60.3%。中国成为几乎所有商品生产全球价值链的重要组成部分

^①国务院发展研究中心课题组：《新兴大国的竞争力升级战略（上）》，中国发展出版社2016年版，第66页。

^②据普华永道2017年对占全球经济总量85%的32个最大的经济体进行了分析预测，到2030年美国、中国、印度的GDP分别达到23.48万亿美元、26.5万亿美元、7.84万亿美元。据英国伦敦大学宏观经济研究中心预测，到2035年美国、中国、印度的GDP分别达到24万亿美元、35万亿美元、6.2万亿美元。

分，制造业占全球总产量超过 20%，有 220 多种产品产量居世界第一位。从全球价值链分工来看，中国已经越过贴牌生产（OEM）阶段，越来越多的中间品生产、研发设计在国内进行，许多行业已经形成全产业链发展格局，到 2035 年将成为名副其实的制造强国。^①从新经济成长来看，2018 年高技术制造业、战略性新兴产业增加值分别增长 11.7% 和 8.9%，新能源汽车产量增长 40.1%、网上零售额增长 23.9%。2018 年中国数字经济规模达到 31 万亿元，居世界第二位。中国互联网经济占 GDP 比重为 6.9%，高于发达国家 5.5% 和发展中国家 4.9% 的平均水平。^② 中国在数字技术与传统产业融合方面有得天独厚优势，从而为参与数字经济时代全球价值链“重构”提供了“弯道超车”的机遇。

第三，从企业国际竞争力来看。中国企业经过长期的国际化经营实践，已经涌现出一批世界级企业，将在构建以中国主导的全球价值链中发挥龙头作用。2018 年《财富》杂志公布的世界 500 强排行中，中国企业有 120 家，仅次于美国（126 家）居第二位。由世界品牌实验室（World Brand Lab）发布的 2017 年《世界品牌 500 强》显示，中国仅次于美国、日本居第三位。

第四，从创新能力来看。中国已经跻身于知识产权创造大国行列，实现了从模仿到创新的质变飞跃，到 2035 年将跻身创新型国家前列。^③ 2018 年授权发明专利 43.2 万件、实用新型专利 147.9 万件、外观设计专利 53.6 万件，其中发明专利授权量居世界第一位，国际专利申请数量位居世界第二位。2018 年中国研发（R&D）经费支出 19657 亿元，占 GDP 比重的 2.18%，占全球研发比重为 13.5%，居世界第二位。通讯设备、航天、高铁、特高压输变电、超算、核能等领域已有全球一流技术，5G 等重要技术领域和互联网商业已世界领先。截至 2018 年，中国正在运行的国家重点实验室 501 个，累计建设的国家工程研究中心 132 个、国家工程实验室 217 个、国家企业技术中心 1480 个。

第五，从人力资源来看。中国知识型人才规模大、结构丰富，为产业结构向高端发展和持续提高创新能力提供了保障。2018 年中国科技研究人员总数达 418 万人，居世界第一位。2018 年中国毕业的大学生 820 万人、研究生 60.4 万人，高等教育在学总规模 3833 万人、在学博士生 39 万人、在学硕士 234 万人，居世界第一位。截至 2017 年海外留学生回国 313.2 万人，2018 年出国留学人员达 66.21 万人、回国留学人员 51.9 万人，

①《中国制造 2025》提出力争用三个 10 年的努力实现制造强国的战略目标。到 2025 年，综合指数接近德国、日本实现工业化时的制造强国水平，迈入制造强国行列。到 2035 年，综合指数达到世界制造业强国第二方阵前列国家的水平，成为名副其实的制造强国。到 2045 年，综合指数率进入世界制造业强国第一方阵，成为具有全球引领影响力的制造强国。

②G20 互联网课题组：《国家互联网发展研究报告》，知识库网，2016 年 9 月 10 日。

③科技部部长王志刚 2018 年 10 月 30 日在 2018 浦江创新论坛上表示，科技部正谋划编制《2021—2035 年的中长期科技发展规划》，目标是到 2035 年跻身创新型国家前列。

目前有 153.39 万人在国外学习和研究。

第六，从基础设施和城镇化水平来看。中国基础设施居世界先进水平，2018 年拥有铁路 13.1 万公里、公路 485.6 万公里，其中高速铁路 2.9 万公里，占全球高铁的 2/3；高速公路里程 14.26 万公里，居世界第一位；港口吞吐量 133 亿吨、光纤光缆 31734.5 万芯千米。2018 年人口城镇化率达到 59.58%，继续增长空间较大。

第七，中国正在成为全球最大的消费市场。2018 年中国社会消费品零售总额 38.1 万亿元，同比增长 9%。预计 2020 年将超过美国，^① 2035 年将是美国的 2 倍。中国中等收入群体超过 3 亿人，居世界第一；目前约占全球奢侈品市场的 1/3，占全球纺织品和服装消费的 40%，销售汽车比欧洲多 40%、比美国多 65%。据麦肯锡研究，中国劳动年龄人口成为全球主要消费群体之一，到 2030 年全球城市消费每 1 美元，他们将占 12 美分。^② 日益强大的消费市场，有利于中国吸收优质外资，也有利于在塑造国际贸易规则方面不断提升话语权。

2. 贸易投资大国地位日益稳固

第一，贸易综合竞争力不断提升。2018 年，中国货物贸易总额 4.62 万亿美元，占全球比重的 11.75%。其中，出口 2.48 万亿美元，居世界第一位；进口 2.14 万亿美元，居世界第二位；贸易顺差 3517.6 亿美元。截至 2019 年 7 月，中国外汇储备规模 31037 亿美元，继续保持全球领先。出口结构不断优化，2018 年中国机电产品出口占出口总额的 58.8%；高新技术产品出口占出口总额的 30.1%。出口市场多元化格局逐步形成。2018 年中国对欧盟、美国、东盟、日本进出口合计占总额的 48.3%；对“一带一路”沿线国家、非洲、拉丁美洲进出口合计占总额的 38.5%。2018 年中国服务贸易额 5.24 万亿元，连续五年列全球第二位；其中，服务出口 1.77 万亿元，服务进口 3.47 万亿元，服务贸易逆差额 1.7 万亿元。以跨境电商、外贸综合服务、市场采购贸易为代表的新兴贸易方式快速发展。2018 年跨境电商零售进出口总额达 1347 亿元，同比增长 50%。2017 年中国数字化产品等出口约 2360 亿美元，成为第二大出口板块；据预测，到 2030 年将增长 207% 达 7260 亿美元，其中数字化产品出口价值增长将超过 3 倍，^③ 电商出口及数字应用程序出口是主要增长动力。

第二，吸收外资规模和质量效益同步提升。中国不断优化投资环境、创新外商投资管理体制和促进政策，连续多年吸收外资居世界前列。2018 年实际利用外资 1349.7 亿美

^①据美国国家统计局发布数据，2018 年美国社会消费品零售总额 6.04 万亿美元，同比增长 5%。
^②麦肯锡全球研究院：《转型中的全球化：贸易和价值链的未来》，搜狐网，2019 年 4 月 16 日。
^③全球化智库、韩礼士基金会：《数字革命：中国如何在国内外吸引数字贸易机会》，知识库网，2019 年 3 月 28 日。

元，列全球第二位；截至 2018 年累计设立外商投资企业约 96 万家，累计实际使用外资超过 2.1 万亿美元。外资经济已经成为国民经济的重要组成部分，在优化结构、扩大贸易、增加财政收入、扩大就业等方面均有突出贡献。2018 年，全国外商投资企业进出口总值 19681 亿美元，占全国总量的 42.57%；外资企业占中国工业产值的 1/4、财政税收的 1/5、城镇就业的 1/7。2018 年高技术产业利用外资占总额比重达 23.5%，跨国公司在华投资地区总部、研发中心超过 2000 家。

第三，企业“走出去”多元化格局基本形成。中国已经成为全球 FDI 主要输出国，2012—2018 年中国对外直接投资额连续 7 年居世界前三位，2018 年为 1430.4 亿美元，同比增长 4.2%，居世界第二。截至 2018 年中国在境外共设立企业超过 4 万家，分布在 188 个国家和地区，对外直接投资存量超过 1.98 万亿美元，列全球第三位，全球占比 5.9%，其中 80% 分布在发展中经济体。中国对外投资结构正在由资源获取型向技术引领型和构建全球价值链转变。2018 年中国对外投资流向租赁和商务服务、制造、批发零售以及采矿四大行业分别占 35.5%、13.4%、8.6% 和 7.7%。2002—2018 年，中国对外承包工程累计签订合同额年均增速超过 20%。2018 年，对外承包工程营业额 1690.4 亿美元，创造当地 84 万个就业岗位，带动设备材料出口 170 亿美元。截至 2019 年 9 月，中国建设境外经贸合作区 113 家，通过确认考核的合作区入区企业共计 933 家，累计投资 209.6 亿美元，上缴东道国税费 22.8 亿美元，创造就业岗位 14.7 万个。

第四，“一带一路”正在成为互利共赢的多边合作平台。“一带一路”建设“不仅为世界各国发展提供了新机遇，也为我国开放发展开辟了新天地”，^① 已经成为推动开放型经济世界、构建人类命运共同体的重要平台。经过 5 年的建设基本形成了“六廊六路多国多港”的互联互通架构，截至 2018 年中国累计与 122 个国家、29 个国际组织签署了 170 份政府间共建“一带一路”合作文件。2013—2018 年，中国与“一带一路”沿线国家累计进出口总额达 64691.9 亿美元、对外直接投资额超过 900 亿美元。其中，2018 年中国与“一带一路”沿线国家货物进出口总额达 1.26 万亿美元，占比 27.4%；中国企业对“一带一路”沿线的 56 个国家实现非金融类直接投资 156.4 亿美元，占比 13%；在沿线 63 个国家对外承包工程营业额 893.3 亿美元，占比 52%。中国已与 13 个沿线国家签署或升级了 5 个自贸协定，与 21 个沿线国家签署了本币互换协议，超过 60 个境外央行或货币当局将人民币纳入官方外汇储备。“一带一路”产能合作促进了沿线国家工业化、信息化和城镇化进程，实现了合作共赢。中国与沿线国家在科技、教育、文化、卫生等方面的交

^① 习近平：《齐心开创共建“一带一路”美好未来——在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲》，新华网，2019 年 4 月 26 日。

流不断深化，人文和社会根基日益稳固。

第五，贸易投资自由化和便利化的制度环境基本形成。党的十八大以来，我国通过深化“放管服”改革，全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，设立自由贸易试验区和探索自由贸易港，加快构建开放型经济新体制，不断完善法治化、市场化、便利化的营商环境。2019年版全国外资准入负面清单的限制措施由2011年的180项减至40项，自贸试验区外资准入负面清单由2013年的190项减至37项。在世界银行发布的报告中，2018年中国营商环境由78位上升到第46位。2019年3月通过的《中华人民共和国外商投资法》成为我国外商投资法治化建设的重要里程碑。全球自贸区战略成为中国扩大市场空间、探索国际经贸新规则的重要平台。截至2019年中国已签署了17个自由贸易协定，涉及25个国家和地区。

3. 对外金融国际竞争力逐步增强

中国在稳步推进人民币国际化，推动金融机构“走出去”，加强国际金融合作，促进国际金融体系改革等方面都取得了较快进展。

第一，人民币国际化水平稳步提升。人民币跨境支付结算稳步增长，2018年人民币跨境收付金额15.85万亿元，同比增长46%，人民币跨境支付系统（CIPS）覆盖全球的网络基本建成。人民币作为储备货币的信誉逐步提高，2016年10月人民币被正式纳入IMF特别提款权（SDR）货币篮子，权重为10.92%，居第三位。IMF“官方外汇储备货币构成”（COFER）数据显示，截至2018年第三季度人民币储备总额1925.4亿美元，同比增长78%。截至2018年，中国人民银行先后与39个国家和地区的货币当局签署了货币互换协议。^① 香港作为全球最大的人民币离岸中心，2018年人民币存款6150.17亿元，人民币清算业务排名全球第一，占比高达75.58%。伦敦成为亚洲以外最大的清算中心。

第二，金融机构“走出去”步伐加快。目前，金融机构的业务领域已经拓展至人民币清算、出口信保融资、国际结算、贸易融资等方面。2018年中国金融类对外直接投资93.3亿美元，中国银行共拥有548家海外分支机构，横跨全球56个国家和地区。截至2018年，中国工商银行在47个国家和地区建立了426家机构，与145个国家和地区的1502家境外银行建立了代理行关系，其中在“一带一路”沿线21个国家和地区拥有131家分支机构。

第三，金融服务领域大幅放宽外资准入。截至2017年，有14个国家和地区的银行在华设立了38家外商独资银行、1家合资银行，有30个国家和地区的73家外国银行在华

^① 中国人民银行货币政策分析小组：《2018年第四季度中国货币政策执行报告》，中国人民银行网站，2019年2月21日。

设立了 122 家分行。截至 2018 年 6 月，来自 16 个国家和地区的境外保险公司在华设立了 57 家外资保险法人机构，下设各级分支机构 1800 多家。中国将大幅取消金融领域外资准入限制，为境外金融机构拓展国内市场创造有利条件。

第四，中国已成为国际金融合作的有力倡导者。中国主导发起了金砖国家新开发银行（NDB）和亚洲基础设施投资银行（AIIB）。截至 2018 年，金砖国家新开发银行批准的项目总金额 80 亿美元，亚投行成员总数 93 个，投资项目主要集中在基础设施领域，如孟加拉国的电力配送升级扩容、印度尼西亚的国家贫民窟升级、巴基斯坦的高速公路、塔吉克斯坦的公路等。中国在国际金融体系中的影响力不断提升，2016 年 1 月在 IMF 中所占份额为 6.4%，仅次于美国和日本居第三位。

（二）面临的主要挑战

第一，综合国力与美国仍存在较大差距。2018 年美国人均 GDP 约 6.3 万美元，是中国的 6.5 倍。2017 年美国军费开支为 6208 亿美元，是中国的 4.12 倍；劳动生产率为 101101 美元，是中国的 12 倍。美国营商环境全球排名第 8 位，高于中国 38 位；^① 美国创新能力列第一位，中国列 17 位^②。美国人均教育经费是中国的 8 倍，高等教育入学率是中国的 2 倍，全球百强大学是中国的 8 倍，留学人数是中国的 5.2 倍。

第二，技术创新能力不足仍是“短板”。主要体现在原始创新能力不强、基础研究薄弱、核心关键技术受制于人。2018 年中国研发投入用于基础研究的比重创历史高位仅为 5.7%，但美国、英国、韩国达 17%，日本达 12%。目前 90% 的芯片依赖进口，2018 年中国进口芯片达 3120.58 亿美元，同比增长 19.8%；发动机、液压元件、传动和控制系统等关键零部件严重依赖进口。美国和欧盟在 IT、物联网、人工智能、基因工程、无人交通工具、生物技术等领域集聚了一批世界领先企业。根据《中国企业创新能力百千万排行榜（2017）》测算，中国前 100 强高新技术企业的有效发明专利数占总量比重为 45%，而美日欧发达经济体这一比重高达 90% 左右。

第三，产能过剩和结构性矛盾突出。“三去一降一补”综合反映了长期积累的结构性问题。中国在家电、手机、电脑、水泥、钢铁、工程机械、造船、汽车、摩托车、服装制鞋、玩具、建筑陶瓷等诸多行业产能居世界首位，但普遍存在先进产能供给不足，落后淘汰产能过剩；高端产品供给不足，低端产品过剩；有效供给不足，无效供给过剩的矛盾。近年来，中国新经济虽然增速高，但规模总体较小，目前仅占 GDP 比重的 16%

^①根据世界银行公布的全球营商环境排序。

^②世界知识产权组织和美国康奈尔大学 2018 年 7 月 10 日发布的《2018 年全球创新指数报告》显示，我国排名第 17 位。

左右。^①

第四，经济增长与能源、资源、环境承载力的矛盾更加突出。中国连续 17 年居全球能源消费增长首位，2017 年一次能源消费量占全球总量的 23.2%，其中煤炭占 60%。中国已成为原油、天然气最大进口国，2018 年进口原油 4.62 亿吨、天然气 9039 万吨，进口依存度分别为 70.9% 和 45.3%。预计未来几年进口天然气将占中国天然气消费总量的 50% 以上，进口铁矿砂占世界贸易比重达 65%。2030 年二氧化碳排放达到峰值，生态环境恶化的趋势仍将持续。

第五，老龄化社会加速导致人口红利逐步下降。“未富先老”已经成为可持续发展的巨大挑战。2018 年中国 16~59 周岁的劳动年龄人口 89729 万人，占比 64.3%；60 周岁及以上人口 24949 万人，占比 17.9%，其中 65 周岁及以上人口 16658 万人，占比 11.9%。到 2035 年中国将有 4 亿老年人。这一趋势将导致中国人力成本上升，对国际产业转移产生不利影响。

参考文献：

1. 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，新华网，2017 年 10 月 27 日。
2. 习近平：《齐心开创共建“一带一路”美好未来——在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲》，新华网，2019 年 4 月 26 日。
3. 习近平：《顺应时代潮流 实现共同发展——在金砖国家工商论坛上的讲话》，新华网，2018 年 7 月 25 日。
4. 江小涓：《高度联通社会中的资源重组与服务业增长》，《经济研究》2017 年第 3 期。
5. 张蕴岭、马天月：《新全球化发展与中国海外投资策略》，《全球化》2019 年第 6 期。
6. 国务院发展研究中心课题组：《新兴大国的竞争力升级战略（上）》，中国发展出版社 2016 年版。
7. 国务院发展研究中心“未来国际经济格局变化和中国战略选择”课题组：《未来 15 年国际经济格局变化和中国战略选择》，《管理世界》2018 年第 12 期。

责任编辑：李蕊

^①目前新经济的统计口径共包括新产业、新业态、新模式三大类。2015、2016、2017 年新经济占 GDP 的比重分别为 14.8%、15.3% 和 15.7%。

· 宏观经济 ·

我国 2035 年基本实现社会主义现代化 指标体系构建及评估^{*}

郭迎锋 张永军

摘要：2035 年基本实现社会主义现代化是我国“两个一百年”目标奋斗过程中的中期目标。本文从经济发展、民主法治、文化建设、人民生活、社会治理和生态环境等 6 个方面、15 个指标构建了 2035 年基本实现社会主义现代化指标体系。从世界银行所划定的高收入国家的平均发展水平和我国预期潜在增长率的方式对这些指标赋值并进行评估。根据 2017 年数据衡量，到 2035 年我国基本实现社会主义现代化的目标实现率为 57.88%。通过国际比较，进一步检验这些指标体系可以看出，不断提高人均收入是我国实现这一目标的基础，并且要更加重视教育，相应的公共支出应该得到更多的关注；同时，城镇化建设过程中的城乡差距和基尼系数所反映的贫富差距问题也要更加重视。

关键词：社会主义现代化 指标体系 国际比较 评估

作者简介：郭迎锋，中国国际经济交流中心经济研究部副研究员、博士；
张永军，中国国际经济交流中心副总经济师、研究员、博士。

习近平总书记在党的十九大报告中指出，为了在本世纪中叶实现富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国的目标，要确立并实现 2035 年基本实现社会主义现代化的中

^{*} 本文为中国国际经济交流中心重大基金课题“2035 年我国基本实现社会主义现代化综合评价体系研究”的阶段成果。该课题由中国国际经济交流中心学术委员会副主任李德水（国家统计局原局长）指导，中国国际经济交流中心副总经济师张永军任组长。

期目标。本文从党的十九大报告提出的基本实现社会主义现代化的蓝图，即经济发展、民主法治、文化建设、人民生活、社会治理和生态环境等六个方面，以 2020 年我国全面建成小康社会为分界线，就 2035 年基本实现社会主义现代化目标构建指标体系，从国内发展和国际比较两个维度对该指标体系进行评估与检验。

一、从全面建成小康社会到 基本实现社会主义现代化的整体定位

当前，我国正处于从中等收入水平向高收入水平跨越的关键阶段。世界银行的数据表明，2017 年我国人均国民收入（GNI）已达 8690 美元，排名为第 67 名。^① 当前我国正处在全面建成小康社会的决胜期，2020 年全面建成小康社会既是我国 2035 年基本实现社会主义现代化目标新征程的起点，也是我国能否跨越“中等收入陷阱”的关键阶段。按照世界银行的历年划分标准，我国于 1997 年和 2010 年分别跨越低收入国家分界线和中低收入国家的分界线。标志着我国成功实现了由低收入水平向中等收入水平的发展跨越，正在向高收入阶段迈进。

二、现代化综合评估指标体系指标设计及国际标准

本文采用的评估方法是综合指数法，利用层次分析法计算的权重和模糊评判法取得的数值进行累乘，然后相加，最后计算出综合评价指数。根据 2035 年实现社会主义现代化蓝图，从经济发展、人民生活、民主法治、文化建设、社会治理、生态环境六个维度形成一级指标体系。在每个维度之下依据数据的可得性、可比性、可持续性和普遍性的特点，从国家统计局、其他专业性机构和世界银行数据库取得相关数据，构建具体的二级指标体系。

（一）关键指标目标值设定的原则

2020 年全面建成小康社会的目标值的设定，收入类指标一般按照比 2010 年的实现值翻一番的目标设定，如国内生产总值（GDP）总量和人均 GNI，其他指标目标值的确定一般按照国家统计局颁布的《全面建成小康社会统计监测指标体系》指标值设定。

2035 年目标值按照两个原则来设定：一是借鉴高收入国家平均值，在年度指标值的

^①数据来源：世界银行。与一般统计指标所采用的人均 GDP 不同，本文采用人均 GNI，主要是为了方便进行国际比较，因为世界银行和联合国开发计划署所采用的都是人均 GNI。

基础上,^① 按照 1%~3%的预期增长率作为 2035 年我国实现社会主义现代化的目标。二是采取预期潜在增长率的方法,预测 2035 年基本实现社会主义现代化目标的实现值。

对潜在增长率的考察,主要基于随着我国经济总量的不断扩大和高质量经济发展,综合考虑影响我国潜在经济增长的生产要素投入与全要素生产率及其变化规律,经济增长方式会从要素投入驱动逐步转向全要素生产率的创新驱动,经济增长速度会基本呈现由高到底的发展趋势。综合考虑,中国到 2035 年基本实现社会主义现代化的过程中,不会低于 4%的经济增长水平。

(二) 基本实现社会主义现代化的国际标准

本文以人均 GNI 指标为主线,参考世界银行和联合国等国际组织的相关评价标准,选取了两类对象进行国际比较:一类为高收入国家(包括经合组织国家)。另一类为五个中高收入国家:俄罗斯、巴西、马来西亚、墨西哥、土耳其,这五个国家的 2017 年人均 GNI 分布在 9500~11500 美元,我国与这些国家在经济发展、人民生活等方面进行比较具有一定的代表性;同时,这些国家的人口和国际影响力等方面与中国比较也较为适宜。

1. 世界银行的分类标准

世界银行在 2016 年 7 月 1 日依据人均 GNI 对所有国家的划分标准为:低收入(≤ 1025 美元)、中低收入($1026\sim 4035$ 美元)、中高收入($4036\sim 12475$ 美元)和高收入国家(≥ 12476)四类国家。2017 年我国人均 GNI 为 8690 美元。人均 GNI 的世界平均水平为 10366 美元,中高等收入国家为 8192 美元,高收入国家为 40136 美元,经合组织国家(OECD)为 37321 美元。俄罗斯等五个国家 2017 年人均 GNI 分别为:俄罗斯 9232 美元、马来西亚 9650 美元、土耳其 10930 美元、巴西 8580 美元和墨西哥 8610 美元。

2. 联合国组织分类标准

联合国组织的分类标准有两种:一是联合国粮农组织发展应用的恩格尔系数,二是联合国开发计划署的人类发展指数。恩格尔系数作为单一类指标可以成为本文的现代化综合指标体系中衡量经济发展的一项指标,而综合性的人类发展指数可以为本文的现代化综合指标体系的评估提供借鉴。

第一,恩格尔系数分类标准。联合国粮农组织按照社会发展研究所在 1970 年所设计的恩格尔系数,确定了相应标准。0.2 以下为极其富裕,0.2~0.3 为富足,0.3~0.4 为

^①数据采集于世界银行、联合国或国家统计局,世界银行、联合国等国际组织数据库中的最新数据年份是 2017 年,国家统计局也采用 2017 年的数据。

富裕水平，0.4~0.5 为小康水平，0.5~0.6 为贫困，0.6 以上为赤贫。当前美国、法国、英国、韩国和日本等国的恩格尔系数保持在 0.08~0.15 之间，属于极其富裕国家。我国恩格尔系数（采用全社会统一口径）在 2017 年已经迈过了 0.3 的富足线，达到了 0.293。

第二，人类发展指数标准。1990 年联合国开发计划署（UNDP）开发了一套人类发展指数（HDI），该指数通过寿命（LEI）、教育和收入三大类指标来综合衡量。世界银行和国际货币基金组织常以该指标为参照，确定对发展中国家的分配和援助标准。其划分标准为：0.55 以下为“低”人类发展水平，0.55~0.699 为“中等”人类发展水平，0.7~0.799 为“高”人类发展水平，0.8 以上为“极高”人类发展水平。只有列入“极高”组的国家才属发达国家，剩下的三组都是发展中国家。2017 年我国 HDI 指数的排名位居世界第 86 位，属于“高”人类发展水平国家，落后于俄罗斯（第 49 位）、马来西亚（第 57 位）、土耳其（第 64 位）、墨西哥（第 74 位）和巴西（第 79 位）。挪威、瑞典和澳大利亚一直稳居前三位，其他的北欧国家、德国、美国、日本等也位居前列。HDI 指数 2017 年的具体排名如表 1 所示。

表 1 2017 年联合国开发计划署 HDI 部分国家排名

HDI 排名	国家	HDI 值	预期寿命（年）	预期学校教育时间（年）	平均学校教育时间（年）	GNIpc（购买力评价 2011 年不变价国际元）
“极高”人类发展水平国家						
1	挪威	0.953	82.3	17.9	12.6	68012
2	瑞士	0.944	83.5	16.2	13.4	57625
3	澳大利亚	0.939	83.1	22.9	12.9	43560
49	俄罗斯	0.816	71.2	15.5	12.0	24233
57	马来西亚	0.802	75.5	13.7	10.2	26107
“高”人类发展水平国家						
64	土耳其	0.791	76.0	15.2	8.0	24804
74	墨西哥	0.774	77.3	14.1	8.6	16944
79	巴西	0.759	75.7	15.4	7.8	13755
86	中国	0.752	76.4	13.8	7.8	15270
世界平均水平		0.728	72.2	12.7	8.4	15295

数据来源：联合国人类发展指数数据库。

三、2035 年基本实现社会主义现代化的关键指标设计与赋值

建设我国 2035 年基本实现社会主义现代化的新征程，2020 年全面建成小康社会是关键节点和起点。以下的 15 个指标，以 2020 年我国全面建成小康社会的目标为分界线，从国内发展和国际比较两个维度进行指标体系设计并赋值。

(一) 经济发展指标

1. GDP 总量

2020 年全面建成小康社会 GDP 目标值的核算依据为在 2010 年 413030 亿元的基础上翻一番，目标值为 826020 亿元，2017 年 GDP 总量达到 820754 亿元，小康目标实现率为 99.4%，接近实现。对 2035 年目标值的估算，从 2017 年到 2020 年、2021 年到 2030 年、2031 年到 2035 年分别按照 6.4%、5% 和 4% 的增长速度进行核算。在 2017 年 GDP 总量 820754 亿元的基础上，到 2020 年、2030 年和 2035 年可以分别达到 988640 亿元、1610390 亿元和 1959286 亿元。2035 年基本实现社会主义现代化的 GDP 总量为 1959286 亿元，比 2017 年增长了 1.39 倍。以此来计算，2017 年的现代化（2035 年）目标该指标的实现率为 41.9%。

$2020 \text{ 年目标值} = 413030 \text{ (2010)} \times 2 = 826060 \text{ 亿元}$

$2035 \text{ 年目标值} = 820754 \text{ (2017)} \times 1.064^3 \times 1.05^{10} \times 1.04^5 = 1959286 \text{ 亿元}$

2. 人均 GNI

2020 年全面建成小康社会人均 GNI 目标值的核算依据为在 2010 年 30671 元的基础上翻一番，为 61341 元，^① 2017 年人均 GNI 为 59337 元，小康目标实现率为 96.7%。与 GDP 总量一样，从 2017 年到 2020 年、2021 年到 2030 年、2031 年到 2035 年分别按照 6.4%、5% 和 4% 的增长水平进行核算。在 2017 年人均 GNI 59337 元的基础上，到 2020 年、2030 年和 2035 年人均 GNI 可以分别达到 71474 元、116424 元和 141647 元。2035 年基本实现社会主义现代化的人均 GNI 141647 元同样也比 2017 年增长了 1.39 倍。以此来计算，2018 年的现代化（2035 年）目标该指标的实现率为 41.9%。

$2020 \text{ 年目标值} = 30671 \text{ (2010)} \times 2 = 61341 \text{ 元}$

$2035 \text{ 年目标值} = 59337 \text{ (2017)} \times 1.065^3 \times 1.05^{10} \times 1.04^5 = 141647 \text{ 元}$

3. 恩格尔系数

^①人均 GNI 的数值为国家统计局颁布的当年国民总收入除以当年总人口。

2020 年全面建成小康社会的恩格尔系数目标值采用国家统计局小康指标 “ ≤ 0.3 ”，2017 年我国恩格尔系数为 0.293，该目标已经实现，也达到了联合国粮食与农业组织的“富足”标准。2035 年目标值确立的标准为极其富裕的门槛 “ ≤ 0.2 ”。2017 年的现代化（2035 年）目标实现率为 68%。该目标实现率的计算采用插值法，设定该指标的最大值与最小值区间为：0.65~0.15，2017 年的现代化（2035 年）目标该指标的实现率为 79.3%。

4. R&D 经费投入强度

2020 年全面建成小康社会的 R&D 经费投入强度目标值借鉴国家统计局标准 “高于 2.5%”，2017 年我国 R&D 经费投入强度为 2.12，小康目标实现率为 84.8%。2035 年的目标值 3.27%。主要借鉴依据为世界银行的数据库，与其他指标的预期潜在增长率主要借鉴高收入国家样本不同，由于有大量的高收入国家（地区）的 R&D 经费投入强度低于 1% 的水平，例如中国香港与澳门、科威特、阿根廷等，所选取的样本是在高收入国家（地区）中，选取 2016 年的 R&D 经费投入强度大于等于 2% 的国家（地区），选取了奥地利、比利时、德国、丹麦、法国、以色列、日本、韩国、荷兰、挪威、斯洛文尼亚和美国等 12 个国家，通过观察这些国家从 2000 年（丹麦和挪威缺少了 2000 年的数据，从 2001 年开始）到 2016 年的 R&D 经费投入强度增速，需要进一步剔除奥地利（增速为 7.51%）和韩国（增速为 12.8%）两个增速过快的国家。在剩余的 10 个高收入国家中（以下简称高研发投入 10 国），其 R&D 经费投入强度平均增速为 2.44%。以此为参考，我国 R&D 经费投入强度从 2017 年的 2.12% 到 2035 年，预计将达到 3.27% 的水平。2017 年现代化（2035 年）目标该指标的实现率为 64.8%。

5. 数字经济占 GDP 比重^①

数字经济作为经济发展新动能的作用日益凸显，在我国 2035 年基本实现社会主义现代化的征程中，新一代信息技术所构成的数字经济会成为发展最快、创新最活跃、辐射最广泛的经济活动。二十国集团（G20）杭州峰会通过了《G20 集团数字经济发展与合作倡议》，把数字经济与创新、新工业革命、结构性改革并列，作为推动经济创新增长的四项行动之一。因此，本文引入了数字经济 GDP 比重作为 2035 年基本实现社会主义现代化的关键指标。根据中国信息通信研究院发布的《G20 国家数字经济发展研究报告（2018 年）》，2017 年我国数字经济占 GDP 的比重为 32.9%，在德国、英国、美国、日本、韩国和法国之后位列第七位。位列中国之前的六个国家的数字经济占 GDP 的比重均超过

^①中国信息通信研究院：《G20 国家数字经济发展研究报告（2018 年）》，中国大数据产业观察网，2018 年 12 月 25 日。

了 40%，前三名的德国、英国和美国分别为 61.36%、60.29%、59.28%。综合考虑，2020 年全面建成小康社会和 2035 年基本实现社会主义现代化的该指标目标值确定为 35%和 60%，目标实现率分别为 94%和 54.8%。

(二) 人民生活指标

1. 人均可支配收入

由于我国自 2013 年才开始采用城镇一体化的统计方法引入居民人均可支配收入，因此对于 2020 年全面建成小康社会的可支配收入指标引用城镇居民可支配收入的指标来替代。2035 年基本实现社会主义现代化采用城镇一体化居民可支配收入的指标。2020 年全面建成小康社会城镇居民人均可支配收入目标值为在 2010 年 19109 元的基础上翻一番，为 38218 元。2017 年城镇居民人均可支配收入为 36396 元，小康目标实现率为 95.24%。同时，2017 年城镇一体化居民可支配收入为 25974 元，与 GDP 总量和人均 GNI 预期增长一样，从 2017 年到 2020 年、2021 年到 2030 年、2031 年到 2035 年分别按照 6.4%、5%和 4%的增长水平进行 2035 年目标值的核算。在 2017 年的 25974 元的基础上，到 2020 年、2030 年和 2035 年可以分别达到 31287 元、50963 元和 62005 元。2035 年基本实现社会主义现代化的人均可支配收入 62005 元同样也比 2017 年增长了 1.39 倍。以此来计算，2017 年的现代化（2035 年）目标该指标的实现率为 41.9%。

2020 年目标值^① = 19109（2010） * 2 = 38218 元

2035 年目标值 = 25974（2017） * 1.064³ * 1.05¹⁰ * 1.04⁵ = 62005 元

2. 城镇化率

2020 年全面建成小康社会的城镇化率目标值为高于 60%，2017 年我国城镇化率为 57.96%。^② 该目标实现率的计算采用插值法，设定该指标的最大值与最小值区间为：[30%~98%]，以此标准计算的小康目标实现率为 93.2%。2035 年目标值设定为 80%，主要借鉴依据为世界银行的数据库：高收入国家的城镇化率从 2000 年（77.09%）到 2017 年（81.53%）的城镇化率平均增速为 0.34%，从 2018 年到 2035 年按照此增速，2035 年高收入国家的城镇化率预计可以达到 86.64%。综合考虑我国的国情，存在制度的约束性（有户籍制度）影响因素，2035 年的城镇化目标定此标准过高，应该酌情降低至 80%。采

①此处数据用城镇居民可支配数据代替。

②国家统计局有常住人口城镇化率指标，与世界银行的城镇化率（占总人口比重）指标有所出入，本文采用世界银行的数据。

用插值法计算，2017 年的现代化（2035 年）目标该指标的实现率为 55.9%。

3. 平均预期寿命

平均预期寿命采用世界银行的数据指标“出生时预期寿命”来衡量。平均预期寿命 2020 年全面实现小康社会的目标值为大于 77.34 岁，2016 年我国平均预期寿命为 76.25 岁，小康目标的实现率为 98.6%。2035 年的核算依据为：高收入国家从 2000 年（77.47 岁）到 2016 年（80.37）的平均预期寿命平均增速为 0.23%，从 2017 年到 2035 年按照此增速，2035 年高收入国家的平均预期寿命为 84 岁，但从日本、香港的实际情况来看，这些国家和地区的平均预期寿命超过 80 岁以后的增长幅度会显著降低。综合考虑我国 2035 年的平均预期寿命目标值设定为 82 岁较为合理。该目标实现率的计算采用插值法，设定该指标的最大值与最小值区间为：60 岁~90 岁，2017 年的现代化（2035 年）目标该指标的实现率为 73.9%。

（三）民主法治指标

考虑到民主法治的相关评价指标定性内容较多，本着量化易操作的原则，选定了公共管理和社会组织 GDP 占比作为其中的衡量依据。

综合考虑我国公共管理和社会组织 GDP 占比的增长情况，2020 年全面建成小康社会的公共管理和社会组织 GDP 占比目标值设定为高于 4.2%，2016 年该指标值为 4.12%，小康目标的实现率为 98.1%。考虑到我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，在公共管理和社会组织方面需要加大投入，2035 年基本实现社会主义现代化的目标值设定为 5.6%，2016 年的现代化（2035 年）目标的该指标实现率为 73.6%。

（四）文化建设指标

1. 教育 GDP 占比^①

2020 年全面建成小康社会的教育 GDP 占比目标值设定为高于 3.8%，2016 年该指标值为 3.6%，小康目标实现率为 94.7%。2035 年目标值设定为 5.3%，主要借鉴依据为世界银行的数据库：高收入国家的教育公共开支的 GDP 占比在 2000 年到 2014 年之间保持在 4.8%到 5.4%的水平，且基本保持增长趋势。2035 年教育 GDP 占比的目标值可以设定为略高于其平均值的上限，确定为 5.5%较为合适。2016 年的现代化（2035 年）目标的该指

^①国家统计局有教育 GDP 占比数据指标，但在世界银行数据库中的指标“高收入国家的教育公共开支的 GDP 占比”缺少中国数据。因此，目标值的设定参考世界银行，而现有数据以国家统计局的数据为准。

标实现率为 55%。

2. 文化、体育和娱乐业 GDP 占比

2020 年全面建成小康社会的文化、体育和娱乐业 GDP 占比目标值设定为高于 0.8%，2016 年该指标值为 0.74%，小康目标实现率为 92.5%。综合考虑我国未来在文化、体育和娱乐业方面的发展，随着人民生活水平的日益提高和对美好生活的追求，2035 年目标值可以考虑设定为高于 1.2%，2016 年的现代化（2035 年）目标的该指标实现率为 61.7%。

（五）生态环境指标

1. 森林覆盖率^①

2020 年全面建成小康社会的森林覆盖率目标值设定为高于 23.04%，2017 年该指标值为 21.63%，小康目标实现率为 93.9%。2035 年的目标值 27.73%，主要借鉴依据为世界银行的数据库：高收入国家从 2000 年（27.41%）到 2015 年（27.55%）的森林覆盖率平均增速为 0.03%，从 2016 年到 2035 年按照此增速，2035 年高收入国家的森林覆盖率为 27.73%。2017 年的现代化（2035 年）目标的该指标实现率为 78%。

2. 非化石燃料能耗占比^②

2020 年全面建成小康社会的非化石燃料能耗占比目标值设定能耗为高于 15%，2017 年该指标值为 13.8%，小康目标实现率为 92%。2035 年的目标值 27.28%，主要借鉴依据为世界银行的数据库：高收入国家从 2000 年（16.93%）到 2015 年（20.55%）的非化石燃料能耗占比平均增速为 1.43%，从 2016 年到 2035 年按照此增速，2035 年高收入国家的平均非化石燃料能耗占比为 27.28%。2017 年的现代化（2035 年）目标该指标的实现率为 51%。

（六）社会治理指标

1. 基尼系数

2020 年全面建成小康社会的基尼系数目标值设定为低于 47%，2017 年该指标值为 46.5%，小康目标已基本完成。2035 年的目标值 35%，主要借鉴依据为：基尼系数通常把 40%作为收入分配差距的“警戒线”，根据黄金分割律，其准确值应为 38.2%，一般发达

①国家统计局的森林覆盖率与世界银行的森林覆盖率数据有所差距，目标值的设定参考世界银行，而现有数据以国家统计局的数据为准。

②世界银行的非化石燃料能耗占比根据化石燃料能耗占比计算得出。目标值的设定参考世界银行，而现有数据以国家统计局的数据为准。

国家的基尼系数在 24%到 36%之间，综合考虑将其设定为 35%。该目标实现率的计算采用插值法，设定该指标的最大值与最小值区间为：65%~15%，2017 年的现代化（2035 年）目标该指标的实现率为 61.7%。

2. 城乡收入比

2020 年全面建成小康社会的城乡收入比（以农为 1）目标值为低于 2.7 倍，2017 年我国城乡收入比为 2.7 倍，小康目标实现率为 99.6%。2035 年设定的预期目标为 1.5 倍，核算依据为在 2.71 倍的基础上，我国城乡二元经济体系问题需要进一步解决，大力实施乡村振兴战略，弥补城乡差距，逐步实现城乡经济一体化。该目标实现率的计算采用插值法，设定该指标的最大值与最小值区间为：3.5~1，2017 年的现代化（2035 年）目标该指标的实现率为 39.5%。

四、2035 年基本实现社会主义现代化的整体评估

对 2035 年我国基本实现社会主义现代化进行整体评估，根据上述指标赋值和计算结果，首先对 6 类一级指标之下的 15 项具体二级指标赋予不同权重，然后进行计算，最终得出当前我国在全面建成小康社会和 2035 年基本实现社会主义现代化过程中的整体实现程度。如表 2 所示。

依据 2035 年基本实现社会主义现代化的关键指标的赋值和权重计算，核算目前（2017 年的实际指标值）我国在全面建成小康社会和 2035 年基本实现社会主义现代化的过程中的整体实现程度：95.2%和 57.88%。

在全面建成小康社会的具体得分来看，经过“十二五”时期和“十三五”时期的努力，我们已经离全面建成小康社会越来越近了。如果剩余的“十三五”几年继续保持 6.0%~6.5%的增长速度，到 2020 年中国将全面建成小康社会。

整体上看，通过观察一级指标，民主法治和社会治理类指标的实现程度最高，生态环境和文化建设类评价指标的实现程度最低，是全面建成小康社会的短板，是我国在 2035 年基本实现现代化目标的重点发力点，“十三五”时期需要下大力气解决。人民生活类指标小康目标的实现基本顺利，这一点无论是从社会治理的城乡收入比指标，还是未包含在指标体系中的城镇居民和农村居民可支配收入数据来看，我国在消除城乡差别方面取得了一定的成绩，反映了城镇与农村居民的收入差距日益缩小，人民生活水平日益提高。在经济发展指标上，需要重点关注 R&D 经费投入强度指标，该指标的小康目标实现程度最低，2017 年的实现程度仅仅为 84.8%，尤其是我国目前面临着经济结构调整的

任务，要实现高质量经济发展，R&D 经费的投入，尤其是在基础研发领域需要重点发力，以保证 2035 年 R&D 经费投入强度能实现 2.27% 的社会主义现代化的目标。

表 2 我国 2035 基本实现社会主义现代化的关键指标

一级指标	二级指标	单位	权重	目标值		2017 年		
				(2020 年)	(2035 年)	数据	实现率% (2020 年)	实现率% (2035 年)
经济发展	1. GDP 总量	亿元	7	≥826060	≥1959286	820754	99.4	41.9
	2. 人均 GNI	元	8	≥61341	≥141647	59337	96.7	41.9
	3. 恩格尔系数	%	5	≤30	≤20	29.3	100	79.3
	4. R&D 经费投入强度	%	7	≥2.5	≥3.27	2.12	84.8	64.8
	5. 数字经济占 GDP 比重	%	7	≥35	≥60	32.9	94	54.8
人民生活	6. 人均可支配收入	元	8	≥38218 ^⑥	62005 ^⑧	36396 ^⑤ 25974 ^⑦	95.2	41.9
	7. 城镇化率	%	7	≥60	≥80	57.96	93.2	55.9
	8. 平均预期寿命 ^①	岁	6	≥77.34	≥82	76.25	93.7	73.9
民主法治	9. 公共管理和社会组织 GDP 占比 ^②	%	7	≥4.2	≥5.6	4.12	98.1	73.6
文化建设	10. 教育 GDP 占比 ^③	%	6	≥3.8	≥5.5	3.6	94.7	65
	11. 文化、体育和娱乐业 GDP 占比 ^④	%	6	≥0.8	≥1.2	0.74	92.5	61.7
生态环境	12. 森林覆盖率	%	6	≥23.04	≥27.73	21.63	93.9	78
	13. 非化石燃料能耗占比	%	6	≥15	≥27.28	13.8	92	50.6
社会治理	14. 基尼系数	%	7	≤47	≤35	46.5	100	61.7
	15. 城乡收入比	以农为 1	7	≤2.7	≤1.5	2.71	99.6	39.5

数据来源：国家统计局、世界银行。

注：①、②、③、④最新的统计数据为 2016 年；⑤、⑥采用的指标数据为城镇居民可支配收入；⑦、⑧采用的指标数据为城镇一体化居民可支配收入。

五、我国现代化建设进度的检验

2035 年基本实现社会主义现代化需要在全面建成小康社会的目标基础上完成，具体分析在我国即将完成全面建成小康社会的目标前提下，如何成功跨越“中等收入陷阱”，进而实现 2035 年基本实现现代化的目标。

（一）世界银行分类标准下的国际比较

1. 人均 GNI 的国际比较

按照我国人均 GNI 从 2017 年到 2020 年、2021 年到 2030 年、2031 年到 2035 年分别按照 6.4%、5%和 4%的增长水平进行核算，预计在 2024 年我国可以跨越高收入国家门槛的 12476 美元，可以达到 12723 美元，初步实现了跨越“中等收入陷阱”的目标。

从历年世界银行所划定的标准线浮动较小的实际情况来看，在 2024 年左右我国基本可以迈过高收入国家的门槛。以 2017 年高收入国家的实际值为起点，假设高收入国家的平均人均 GNI 的增长率为 1.5%、1%和 0.5%三个水平，到 2035 年，高收入国家的平均人均 GNI 分别可以达到 52471、48009 和 43906 美元，我国 2035 年基本实现现代化的 20745 美元的人均 GNI 水平，与之相比差距依然较大。如图 1 所示。

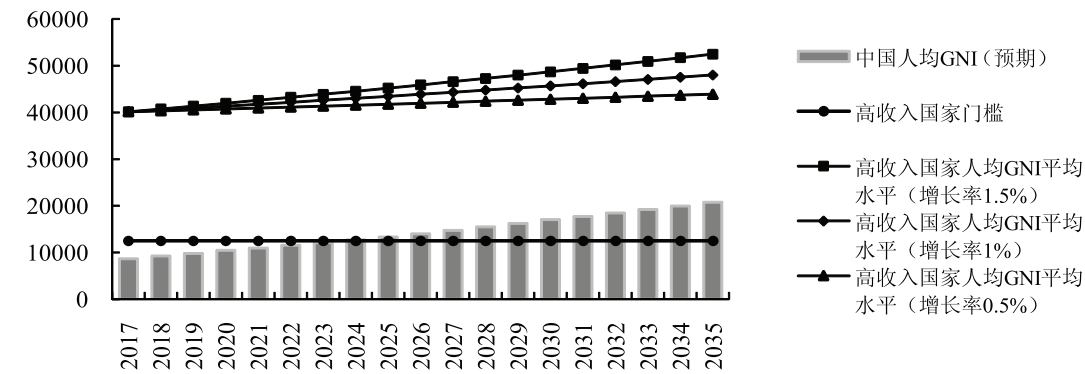


图 1 2017—2035 年中国的人均 GNI 水平预测值及国际比较，单位：美元

数据来源：世界银行。

2. 其他指标的国际比较

R&D 经费投入强度指标。我们需要重点关注 R&D 经费投入强度指标，因为该项指标所反应的小康目标实现率最低，仅为 84.8%。但通过该项指标的国际比较，发现我国的 R&D 经费投入强度指标表现优异，大幅度领先于这 5 个国家的研发投入水平，并且与高研发投入 10 国的平均研发投入差距并不是很大。进一步观察，可以发现，中国的 R&D 经

费投入强度保持着大幅上涨的趋势，而巴西、俄罗斯、墨西哥三个国家该项指标值在近几年甚至下降趋势明显。假设高研发投入 10 国继续保持过去 16 年 R&D 经费投入强度的增速，到 2035 年，高研发投入 10 国的 R&D 经费投入强度平均水平预计会达到 4.284%，我国 2035 年 R&D 经费投入强度所实现的目标值 3.27%与之相比差距依然较大；与个别国家比较，可以发现，与美国 2035 年的 R&D 经费投入强度（3.208%）相当，但与德国（5.573%）、以色列（6.177%）、丹麦（5.668%）和日本（4.144%）等国的 2035 年 R&D 经费投入强度水平差距明显。

人均寿命的指标。我国 2016 年平均预期寿命达到 76.25 岁，领先于俄罗斯、土耳其、马来西亚和巴西四个国家，但离高收入国家平均水平 80.58 岁的差距还较大。2035 年目标设定为 82 岁，预计会与同期高收入国家的水平相当，因为从发达国家的情况来看，如果平均预期寿命超过 80 岁以后的增长幅度会显著降低。但对我国而言，要实现平均寿命 82 岁的目标压力较大。

表 3 世界银行经济发展指标（部分）比较

经济发展指标								
R&D 经费投入强度（%）								
俄罗斯	马来西亚	土耳其	墨西哥	巴西	高研发投入 10 国		中国	
					2016	2035 年 预期	2016 年	2035 年 目标
1. 096	1. 301	0. 882	0. 487	1. 266	2. 675	4. 284	2. 108	≥3. 27
人民生活指标								
平均预期寿命（岁）								
俄罗斯	马来西亚	土耳其	墨西哥	巴西	高收入国家	中国		
						2016	2035 年 目标	
71. 65	75. 3	75. 76	77. 12	75. 51	80. 37	76. 25	≥82	
城镇化率（%）								
俄罗斯	马来西亚	土耳其	墨西哥	巴西	高收入国家	中国		
						2017	2035 年 目标	
74. 29	75. 45	74. 64	79. 87	86. 31	81. 53	57. 96	80	

续表 3

社会治理指标									
基尼系数（%）									
俄罗斯	马来西亚	土耳其	墨西哥	巴西	美国	德国	丹麦	中国	
2015	2015	2016	2016	2017	2013	2015	2015	2017	2035 年 目标
37.7	41	41.9	48.21	53.3	41.06	31.7	28.2	46.5	≤35

数据来源：世界银行。

城镇化率指标。我国无论是 2017 年的实际数据，还是 2020 年全面建成小康水平的 60%，都落后于 2017 年俄罗斯等五个国家水平、更大幅度落后于高收入国家的水平，这主要是由于我国存在制度约束性的国情，与长期实行城乡分离的人口管理制度有重要关系。考虑到这一现实因素，将 2035 基本实现社会主义现代化的目标设定为 80%，这一目标水平稍高于墨西哥、土耳其等国的 2017 年城镇化率，并稍高于 2017 年高收入国家的平均城镇化率。

基尼系数。所选的五个国家和美国都属于贫富差距较大的国家，我国更应该向日本、德国和北欧国家看齐（源于其高额累进税制的“劫富济贫”）。另外，由于基尼系数是一项有关收入分配的结构性复合指标，不具有向上或向下的长期趋势，发达国家的基尼系数由于其税收调节制度的相对固定，其波动范围较小。我国应该在增加国民收入的基础上，通过税制结构调整和二次分配，不断解决贫富差距过大的问题，但这是一项艰难而重大的任务。

（二）联合国组织标准下的国际比较

1. 联合国组织恩格尔系数分类标准下的国际比较

我国恩格尔系数统计有三类标准：一是采用全社会统一口径的全国居民恩格尔系数，二是城镇居民恩格尔系数，三是农村居民恩格尔系数。从联合国粮食与农业组织依据恩格尔系数以 30%的富足线门槛标准来看，我国全国居民恩格尔系数在 2017 年迈过了 30%的富足线，达到了 29.3%；城镇家庭恩格尔系数在 2015 年以 29.7%的水平迈过了 30%的富足线；农村家庭到目前为止还没有达到 30%富足线的水平，2018 年的恩格尔系数为 30.1%，离 30%的标准也不远了。从 2035 年要达到的基本实现社会主义现代化≤20%的目标水平来看，我国全国居民恩格尔系数如果以 2014—2018 年平均减少 0.65%的水平，预计在 2031 年能达到 19.95%的水平，迈向极其富裕的水平。

表 4 我国恩格尔系数
 单位：%

年度	恩格尔系数			2020 年 目标	2035 年 目标
	城镇居民家庭	农村居民家庭	全国居民		
2014	34.20	37.80	31.00	≤30	≤20
2015	29.70	33.00	30.60		
2016	29.30	32.20	30.10		
2017	28.60	31.20	29.30		
2018	27.70	30.10	28.40		

数据来源：国家统计局。

2. 联合国组织的 HDI 标准下的国际比较

HDI 作为综合性的指数，2017 年我国在 188 个国家（地区）中以 0.752 的水平列第 86 位，属于“高”人类发展水平国家组，高于世界平均水平的 0.728。

我国的 HDI 水平可清晰反映与发达国家间的显著差距，离“极高”的国家组别差距明显。我国 2017 年该指数 0.752 的水平尚未达到绝大多数前 30 名发达国家 1980 年的水平，而仅相当于韩国 20 世纪 80 年代末的水平。我国要达到该水平，根据推算，至少需要 10～15 年，这意味着与美国等最发达国家的差距可能在 45～50 年。

与所选的五个国家相比，该榜单也反映了我国的 HDI 落后于俄罗斯、马来西亚、土耳其、墨西哥和巴西。其中，俄罗斯（0.816）和马来西亚（0.802）属于“极高”人类发展水平国家组，土耳其（0.791）、墨西哥（0.774）和巴西（0.752）属于“高”人类发展水平国家组。

从具体的三大类指标来看，我国在预期寿命（LEI）上既大幅领先于世界平均水平（72.2 岁），也领先于上述 5 个国家；在预期学校教育年数（EYSI）上我国以 13.8 年的水平上领先于世界平均水平的 12.7，与上述五个国家的比较仅仅领先于马来西亚的 13.7 年，与其他四个国家的水平差距较大；在平均学校教育年数（MYSI）上，我国以 7.8 年的水平不仅落后于世界平均水平的 8.4 年，也大幅落后于上述五个国家；在以购买力评价测算的收入（GNIpc）上，我国以 15270 美元的水平稍稍落后于世界平均水平的 15290 美元，仅领先巴西，落后其他四个国家。

六、对我国现代化建设进度测算的启示

（一）通过国际比较正确理解小康社会

对小康社会的理解，我国与国际社会存在一定理解上的差异。我们应该思考，城镇居民和农村居民的恩格尔系数所表示的长期处于“富裕”和“小康”水平究竟符不符合我国的实际情况。同时，我们所理解的小康，其概念或意境是根据联合国的关于“well off”的概念解释，我国翻译为小康，但在具体的理解上还存在差异。联合国粮食与农业组织将 40%~50% 的恩格尔系数国家划分为小康型，我国早在 2000 年农村居民生活就步入了小康水平，而城镇居民生活甚至达到了富裕水平，这显然与我们所理解的小康和富裕的生活水平有所差异。就普遍意义而言，我国所理解的“小康”水平或所追求的“小康”社会的理想状态，应该是依据恩格尔系数为判断依据的 30% 以下，也就是应该以联合国粮农组织划分标准的“富裕（rich）”，才能准确表示我们国家所追求的“小康”水平。

（二）2035 基本实现社会主义现代化目标面临的主要问题

考察我国全面建成小康社会的进程，在国际相关评价标准体系中，所处的位置差异较大，可以说明我国在 2035 年基本实现社会主义现代化目标过程中应该在哪些薄弱领域发力。在世界银行的评价体系中，我国 2017 年人均 GNI 水平以 8690 美元位居世界第 67 名；在联合国粮农组织的恩格尔系数划分标准之下，当前我国已经处于了“富裕”国家之列；在联合国计划开发署的 HDI 标准之下，我国处于第 86 名，属于高人类发展国家的水平。人均 GNI 和恩格尔系数是一个纯粹的经济发展概念，不牵涉其他人类发展和生活的指标标准，我国排名较高，说明改革开放以来的经济发展成果；人类发展指数以人类发展为关注点，是一个综合性指标，除了人均收入指标外，还有寿命、教育的评价，我国的排名落到了第 86 名，主要原因是在我国教育方面存在不足，或者说教育支出方面有待改善的空间较大，说明我国应当更加关注我国公民的教育，包括学龄教育和成人教育，相应的公共支出领域应该得到更多的关注。

（三）我国与俄罗斯等五国经济发展模式的比较带来的启示

考察俄罗斯等五个国家的经济发展模式，在经济增长、要素禀赋和内部结构及国际分工上这些国家具有相似点：第一，某一阶段经济增长快速，但经济增长模式缺乏可持续性，快速增长之后是快速回落；第二，自然资源丰富、对外依赖程度高、低端工业制造业为主是这几个国家的显著特点，而且这三个方面是相互关联而存在的，这些国家以

石油、铁矿石等自然资源和工业低端产品为主，导致其严重依赖国际市场，当全球经济不好的时候，其国际分工的低端产业受到的冲击会更大，尤其是当美元升值的时候，会发生国际资本流出的美元“剪羊毛”现象在这些国家的发生；第三，由基尼系数所反映的贫富差距问题也同样存在。

与这五个国家发展模式相比，我国既有相似点也有不同之处：第一，我国没有出现快速增长之后的快速回落，但也出现了 L 型经济走势。第二，要素禀赋上，俄罗斯具有自然资源的禀赋优势，具有一定的可替代性，而我国的禀赋优势是人力资源，可替代性程度较低，相比而言具有一定的优势；但随着我国人口红利的逐步消失，这种资源禀赋优势地位的丧失还需要全要素生产率的替代。

（四）2035 基本实现社会主义现代化目标的伟大意义

从全面建成小康社会到基本实现社会主义现代化目标，不但说明了我国成功地跨越“中等收入陷阱”，也坚定了我们中华民族走有中国特色社会主义道路的信念，作为世界上第一人口大国，也可以带动广大的发展中国家的国家发展提供现实可行的有效借鉴和建设路径。因此，我国 2035 年基本实现社会主义现代化的目标实现过程也是基于全人类“共同价值”的伟大实践，为人类命运共同体的构建提供了中国方案。

参考文献：

1. 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社 2017 年版。
2. 肖宏伟、王涛：《新时代“两阶段”战略目标下的我国经济潜在增长率预测》，《中国物价》2018 年第 9 期。
3. 郭迎锋、张永军：《全面建成小康社会主要目标水平的国际比较及启示》，《中国经贸导刊（中）》2018 年第 35 期。
4. World Bank. Bank W. Global economic prospects (2018), 2018.
5. UNDP. Human Development Indices and Indicators (2018), 2018.

责任编辑：谷 岳

统筹推进城郊农村集体建设用地改革的建议

——以北京市通州区潞城镇为例

黄征学 王瑞民 滕 飞

摘要：农村土地包括集体经营性建设用地、宅基地、公益设施用地和农用地。各类用地的改革路径差异比较大。本文以北京市通州区潞城镇为例，探讨统筹推进城市郊区农村集体建设用地改革的途径。首先分析了潞城镇集体建设用地特点和问题，提出要以集体经营性建设用地入市为突破口，推进“三个集中”、开展“三个置换”、搞好“三大平衡”、推动“三大改革”，加快“人”“地”向城镇集中，提升城乡融合发展水平。最后，从六个方面提出了统筹推进城郊农村集体建设用地改革的政策建议。

关键词：城郊 农村 集体建设用地 改革 土地股份制

作者简介：黄征学，中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所国土开发研究室主任、研究员；

王瑞民，中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所助理研究员；

滕 飞，中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所副研究员。

土地是农村重要的资产。党的十八大以来，国家高度重视农村土地制度改革，开展了一系列试点。2019年国务院政府工作报告进一步提出，“推广农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点成果”。城市郊区是农村土地增值潜力最大的地区，具备率先推广试点成果的基础。本文以北京市通州区潞城镇为例，探讨如何用足用好试点中形成的经验，集中集约发展，加快植入新经济，不断提升城镇品质。

一、潞城镇集体建设用地的特点

潞城镇集体建设用地包括集体经营性建设用地（主要是工业大院用地）、村庄建设用地、道路交通用地、学校用地等。作为传统的城郊乡镇，潞城镇集体建设用地规模、结构、分布呈现鲜明特点。

（一）集体建设用地规模较大

集体建设用地是潞城镇建设用地的主要类型。如表 1 所示，建设用地总面积为 1055 公顷，占镇域面积的 23.4%。其中，集体建设用地为 949 公顷，占建设用地总面积的 90.0%；国有建设用地 106 公顷，占建设用地总面积的 10.0%。潞城镇集体建设用地面积仅占北京市集体建设用地面积的 0.2%，但集体建设用地占建设用地中的比重高于北京市平均水平（59.7%）。

表 1 潞城镇建设用地规模

	潞城镇		北京市	
	面积（公顷）	比重（%）	面积（公顷）	比重（%）
建设用地	1055	100.0	775923	100.0
国有建设用地	106	10.0	313042	40.3
集体建设用地	949	90.0	462881	59.7

资料来源：《通州区潞城镇镇域总体规划研究》与北京市土地变更资料。

（二）经营性建设用地与住宅用地大致各占 50%

潞城镇属于北京的城乡交错带，同时也是北京和河北的交界地区。近些年来，随着北京城市副中心东迁，潞城镇的城镇化也快速推进，“拆迁”“并村”“上楼”等大规模推进，市区和乡村界限不明。因此，潞城镇目前并存着城乡两种土地利用方式、城乡两种价值观念和生活方式、城乡两种管理体制。就潞城镇集体建设用地内部结构而言，村庄产业用地与住宅用地大致各占 50%，32 个村庄村均集体建设用地面积 30 公顷左右。就人均状况而言，潞城镇人均占有集体建设用地面积为 458 平方米，远低于北京市的平均水平 1900 平方米。此外，实地调研中发现，潞城镇集体建设用地的地块平均规模较小，分布较为零散。

（三）集体经营性建设用地布局相对集中

21 世纪以来，随着工业大院的快速发展，区位交通条件较好的镇区周边形成了集中分布的集体经营性建设用地。统计资料显示，32 个村均有产业用地。其中，规模最大的

东堡村有 77.71 公顷，占全镇产业用地总规模的 17.16%；规模最小的凌家庙 0.1 公顷，占全镇产业用地总规模的 0.02%。但从分布看，镇区周边的跨店、东堡及周边的大豆、小豆、七级、大甘棠等 5 个村庄的产业用地总和为 233 公顷，占全镇 32 个村庄产业用地总量的 50%以上。镇域东南部区域产业用地很少，例如康各庄、前疃、夏店、李疃、凌家庙等村庄的产业用地规模非常小，每个村只有 1 公顷左右。

（四）村庄住宅用地布局相对比较分散

潞城镇 32 个村庄共有住宅用地 488.92 公顷，占全镇集体建设用地面积的 51.5%。其中，贾后疃、大甘棠、兴各庄、东堡、太子府、卜落堡等村庄的住宅用地较多，每个村都在 20 公顷以上；西堡、七级、燕山营、李疃、武疃、凌家庙、前疃、东刘庄、岔道、夏店等村庄的住宅用地较少，每个村基本都在 10 公顷以下，最少的西堡仅 2.7 公顷。需要指出的是，潞城镇村庄住宅用地除了村民自住外，盖房出租现象非常普遍。20 世纪 80、90 年代以来，随着外来人口的大量涌入，潞城镇农民纷纷盖房出租或将土地私下转让、转租给外地人或企业使用，形成灰色集体土地和房屋出租市场。

二、潞城镇集体经营性建设用地管理中存在的问题

潞城镇集体建设用地经营彰显了土地的资产和资本属性，增加了集体经济组织和农户的收入。但由于相关制度改革滞后，集体经营性建设用地利用和管理中也存在许多问题。

（一）集体经营性建设用产权分布碎片化

潞城镇集体建设用地为镇、村农民集体经济组织两级所有。949 公顷集体建设用地分散在 32 个村庄中。地块规模普遍较小，镇级工业园区、村级工业大院与村民住宅交错夹杂，呈现碎片化特征。除了 2 个镇级工业园区面积相对较大以外，村级工业大院的规模总体较小。例如，大豆各庄村级工业大院面积仅为 40 亩，且散落于数个地块上。村庄住宅用地的使用权分散在 12210 个农户家庭，整合难度非常大。集体建设用地 90%以上均有地上建筑物，部分为历史遗留，部分为拆迁预期下的改扩建，牵涉的利益关系非常复杂，拆除腾退难度大。

分布与产权的碎片化制约了潞城镇镇域范围内土地整体统筹利用。如果以村为统筹层次进行改造提升，由于历史、区位等原因，集体建设用地的价值存在较大差异。在入市过程中，一些地块用于开发建设，一些地块则用于基础设施，还有一些地块用于建设绿地，如果根据入市后的用途进行补偿，势必造成补偿标准不一、群众矛盾较大等突出

问题。潞城镇镇域范围内的不平衡发展问题将越来越严重。

（二）集体经营性建设用地范围内基础设施供给不足

与国有土地上的城镇化模式不同，潞城镇的基础设施由于没有纳入城市市政设施体系，只能由农村集体组织自行提供。此外，各村庄的人口、环境治理和治安维护等公共服务也没有纳入城市公共服务体系，只能由村集体组织自行提供。随着工业大院迅猛崛起，外来人口大量涌入，部分村庄“人口倒挂”现象突出，人口资源环境的矛盾不断加剧。由于村集体组织经济实力有限，工业大院基础设施建设落后，环境承载力超负荷，环境卫生状况差，教育、医疗等基础设施严重不足。尤其是治安隐患严重，刑事、治安案件多发，人员构成复杂。基层的治理结构变革与治理能力提升没有到位。例如，大豆各庄组建了一支六七人的护村队，但都是兼职，与维护日常治安的需求相差甚远。

（三）集体经营性建设用地效益低下

潞城镇集体经营性建设用地效率低，没有形成合理的产业布局和集聚效益。首先，产业用地缺乏规划、布局散乱。改革开放初期，潞城镇乡镇企业、个体私营经济蓬勃发展，为繁荣市场、改善人民生活发挥了积极作用，还通过出租集体建设用地或标准厂房等方式获取了较为丰厚的租金收益。但由于大部分集体经营性建设用地手续不完善、市场监管不到位，导致无序扩张、经营粗放等负面效应也逐渐显现。企业散落于城乡各处，厂房、店铺夹杂，用地效率低而整合难度大，大部分产业用地的容积率仅为 0.5~0.7，低于通用仓储、物流及标准厂房控制值。其次，产业普遍较为低端。潞城镇主要以食品产业、建筑装修材料产业、制造业为主，企业规模小、技术含量低、工业用地单位产值低。潞城镇近 500 家工业企业中，规模以上工业企业只有 36 家，占比不到 1/10。潞城镇的工业用地中，国有土地 36 公顷，集体经营性建设用地 532 公顷。2016 年，潞城镇工业总产值 797719 万元，单位工业用地产值只有约 1499 万元/公顷。考虑到国有工业用地的单位产值要更高一些，集体建设用地的效益实际上要低于上述平均水平。

集体经营性建设用地粗放利用，影响了镇、村集体的租金收入。厂房出让的签约期限一般都是 10~20 年，集体组织只能获取每年相对固定的租金。调研中发现，小豆各庄等村本级的工业大院是 15 年前签订的合同，每亩租金只有 400 元左右，即使是划入镇级工业园区范围的集体产业用地，每亩租金也仅为 1500 元左右，集体及村民获益甚微。此外，也导致产业结构难以升级。在集体建设用地上培育或引入更高层次的产业，最大的变化是需要集体组织承受产业甄别、经营和管理的风险，这对习惯于拿固定分红的村民而言，短期内很难接受。

（四）土地股份制运营尚不规范

随着潞城镇大量征地与被征地主体之间的利益平衡越来越困难，由于补偿或安置问题导致的群体性事件逐渐突出，亟需深化土地制度改革。农村土地股份制是在不改变土地所有权的前提下，以土地使用权或承包权为主入股，实行集约化经营而获取物质利益的经营制度。固其股权是保护农民作为股东的利益，且股东资格不向社会开放，体现了“民有、民营、民受益”的合作原则。利用股份制合作有利于产权明晰功能，发挥完善内部分配的作用。土地股份制在促进农村土地规模经营、农业产业化和工业化，转移农村土地富余劳动力，化解土地纠纷和矛盾，保障农民权益和增加农民收入等方面都具有重要意义。潞城镇已经成立股份合作公司，但股权没有固化，小孩出生、娶媳妇，户口迁出、自然死亡等正常情况导致的人口增减都使得社区成员权边界不稳定，股权就需要经常调整，不仅增加了成本，而且引发了许多矛盾，不利于保护农民利益和完善产权，也不利于推进土地股份制改革。

如果引入外部资本参与股份合作，则有两个问题需要解决：一是集体经济组织的履职问题。集体经济组织实力不强，履职能力有限，加之集体建设用地难以抵押，企业融资能力受到影响。二是新组建机构的同股同权难。按照北京市的相关规定，村集体的股份制改造后，集体经济组织应至少占 51%，以保障其控股权。但是这在一定程度上会影响社会资本的进入意愿。

三、潞城镇集体经营性建设用地管理创新的思路

潞城镇集体经营性建设用地对推动工业化发展发挥了重要作用，奠定了全镇经济社会发展的基础。但随着北京副中心的建设，潞城镇在京津冀大格局和北京大都市中的地位发生重大转变。要以更宽视野、更大格局、更高标准重新审视潞城镇的发展，抓住“人、地、钱”等关键环节，破除一切不合时宜的体制机制障碍，推动城乡要素有序自由流动，在促进城乡融合发展的同时，提升城镇发展品质。重点是抢抓国家深化农村“三块地”改革的机遇，发挥“地”在城乡要素改革中的引领作用，以集体经营性建设用地入市为突破口，联动推进宅基地和承包地改革，配套推进农村股份制改革和户籍制度改革，开展“三个置换”，搞好“三大平衡”，让农民能带上资产进城，加快“人”“地”向城镇集中，提高土地集约节约利用效率。

（一）推进“三个集中”，提高土地集约节约利用效率

坚持“优化布局，集约高效”原则推进特色小镇建设，就是要通过地理上的集中，

促进城镇和乡村在空间上紧凑布局，提高国土空间利用效率。不论从大的空间尺度，还是小的空间尺度，集中发展的效率都优于分散发展的效率。从潞城镇发展实践看，加快推进农户向镇区（或中心村）集中、产业企业向园区集中、承包耕地向规模经营集中，是优化空间结构、实现土地集约利用的重要手段。原国土资源部于 2014 年印发的《关于推进土地节约集约利用的指导意见》就提出，“统筹城市新区各功能区用地，鼓励功能混合和产城融合，促进人口集中、产业集聚、用地集约”“在具备条件的地方对农村建设用地按规划进行区位调整、产权置换，促进农民住宅向集镇、中心村集中”。

推进农户向城镇（或中心村）集中，促进居住地相对集聚，是提高土地利用效率、集约节约利用土地资源的重要途径，是提高城镇化率、优化空间结构的重要举措。潞城镇镇域面积狭小，管辖的村庄多且分散，集体建设用地低效利用比重高。全镇 32 个村要按照集中发展的思路向发展基础好、发展条件优、发展潜力大的地区集中。特别是承包地流转和集体资产收益分配股权改革后，农民与土地之间的关系将不再像以前那么紧密，农民离开承包地也能获取土地收益，已经具备集中发展的条件。要以镇区为中心，合并周围村庄，统一规划，加快建设特色小城镇；以特色小镇周边的崔家楼、东各庄、康各庄、兴各庄、贾后团等中心村为基础，提高承载力，兼并周边村庄，扩大村庄规模。

推进工业向园区集中，拓展园区规模，是提升规模经济效益、促进产业集群发展的重要方式。以村为单位兴办的工业大院，布局分散、企业和居民混建、生产生活不分，造成诸多不便。要抢抓北京副中心建设加快推进的机遇，以镇中心和周边五组团为基础，按照“生活空间宜居适度、生产空间集约高效、生态空间山清水秀”的要求，统一规划村镇建设，合理划分城镇、农业和生态空间，明晰产业发展定位，搭建产业发展平台。重点是引进战略投资者，联合经营 76 公顷集体经营性建设用地，缩短集体经济组织获取股权分红的时间，减小工业大院腾退阻力，降低转型阵痛。

引导农村土地经营权有序流转，促进农业适度集中规模经营，是农业现代化发展的需要。作为城市近郊区的潞城镇，土地流转的比例更高。以常屯村为例，全村耕地面积约 332 亩，其中流转面积就高达 172 亩，占全部耕地面积的 51.81%。鼓励和支持土地经营权有序流转，引进工商资本和先进技术，积极发展现代农业，是增加农民收入重要途径。结合乡镇振兴战略的实施，以土地股份合作公司为载体，推动农地适度规模化经营，大力发展现代都市农业。以“三个集中”为基础，以就近就业、居住为核心，促进产业园区、农业园区、居民小区“三区”联动发展。

（二）开展“三个置换”，盘活农村存量土地资产

推进“三个集中”的同时，开展“三个置换”，打破农民对土地的依附关系，让进城农民依然能够享受土地增值收益。从全国开展新型城镇化试点的经验看，农民之所以不能或不愿进城，主要有两方面的因素：一是进入城市门槛高，不能获得稳定住所和收入；二是农村有既得利益，不愿意放弃。借鉴苏州“三个置换”的模式，用好棚户区改造的政策，推动农民向城镇集中。

通过宅基地使用权置换城镇住房（或货币化置换），能够让农民以低成本在城镇获得稳定居所，调动广大农民进城的积极性。根据潞城镇已开展的棚户区改造房屋征收和补偿方案，对列入棚户区改造范围内的房屋，可通过产权调换房屋方式，在城镇中获取安置房。这种方式相当于赋予了农村宅基地财产权的性质，盘活了农村存量土地资产，为农民带来财富效应。调研中了解到，近两年，潞城镇结合棚户区改造，把行政副中心范围内村庄列入置换范围，受到广大农民的拥护。在将来潞城特色小城镇建设过程中，要通过宅基地使用权置换住房的方式，提高中心城镇集中度，加快推进新型城镇化进程。

通过集体资产收益分配权置换股权，能够让农民分享土地资产增值收益，保障进城农民生活水平不降低。潞城镇大豆各村 2016 年全村集体收入 200 多万元，土地股金每人每年分红 1200 余元，口粮补贴每人每年 3600 元，每人每年从土地上获得的收入至少 4800 元。部分集体资产雄厚的集体经济组织成员之所以不愿意转变身份，与集体资产收益分配权不规范有关。加快推进集体资产收益分配的股权化改革，规范集体资产收益分配，让进城农民带上“三金”（股金、薪金、租金）进城，稳定农民预期收益。

通过土地承包经营权置换股权，能够让农民获得持续稳定的收入，解决农民进城的后顾之忧。尽管农村土地蕴含有保障功能，但是在国家加快推进城乡养老、医疗、义务教育等基本公共服务一体化发展后，土地承包经营权换社会保障已不合适宜。更何况，像北京郊区城乡社保差异大，土地承包经营权也置换不了社保。推动土地承包经营权置换股权，鼓励和支持适度规模经营，大力发展高效农业、都市农业、现代农业，提高农地产出效率和劳动生产率，有利于实现新型城镇化和农业现代化相互协调。潞城镇有耕地面积 37453 亩，近几年加快平原造林，面积已超过 10000 亩，按北京市每亩每年补助 1500 元计算，仅此一项，农村集体获得收益就达 1500 万元。如果所有耕地流转费用每年每亩均为 1500 元，全镇土地承包流转收益就高达 5600 万元，按农村户籍人口计算，每年能获得分红收入 2000 元，数量稳定且可观。

（三）搞好“三个平衡”，协调各参与方利益关系

搞好“三个平衡”是开展“三个置换”的前提条件。推进特色小镇建设，提高土地集约利用效率，政府和市场都要扮演重要角色。其中，政府着重制定政策措施，搞好“土地平衡”“资金平衡”“利益平衡”，协调好各方利益关系，调动各个主体参与的积极性。

“三个集中”和“三个置换”都以建设用地在空间上重新布局为重要前提。在北京建设用地减量化的大背景下，乡村减少的建设用地规模超过城市增加的建设用地规模，搞好“土地平衡”，实现开发强度稳中有降至关重要。根据最新的潞城镇域总体规划，现状建设用地 1055 公顷，按照减量 30% 的规划要求，规划建设用地为 740 公顷。其中，镇区国有土地 415 公顷，占比 56.08%；集体产业用地 76 公顷，由工业大院拆除腾退产生，作为原集体经济组织的产业用地，发展泛智库产业；外围组团用地 225 公顷，其他用地 24 公顷（如表 2 所示）。按照北京市目前的政策，工业大院腾退按照集体产业用地试点中的“拆五占一”的标准实施。目前，南部片区拆除区占地（即减量规划基数）为 381 公顷，拆旧建筑规模为 207 万平方米（26 村），容积率为 0.54；建新区占地 76 公顷，占拆旧区面积的 19.9%，按照 1.5 的容积率，建新区建筑规模为 114 万平方米。32 个村集体经济组织成员为 16573 人，工业大院拆除腾退后人均可获得产业用房 68.8 平方米。在拆旧建新的过程中，容积率提升了 2 倍，同时腾退出了 79.4% 的产业用地用于统一规划、发展（如表 3 所示）。^① 按照已列入棚改计划的 10 个村庄的情况看，村庄建设用地面积约 9.3 平方公里，散落着 2300 宗宅基地，10000 余户籍人口。按照潞城镇户均宅基地 150 平方米测算，宅基地占地面积达 150 万平米，宅基地约占村庄面积的 16.1%。棚改项目实施后，规划建设用地面积为 364.93 公顷。其中，规划经营性建设用地面积为 254.78 公顷，占规划建设用地面积的建筑面积 530.73 万平方米；安置房建筑面积 65.38 万平方米，原户籍人口人均建筑面积为 65 平方米，安置房建筑面积占总建筑面积的 12.3%。也就是说，通过农民上楼集中居住，近 90% 的建筑空间可以用来产业和城市发展。从实际占地面积来看，按照容积率为 2 测算，安置房占地为 32.5 万平米左右，仅为原宅基地占地面积的 1/5 左右。改造后，超过 8 平方公里以上的土地可以用于建设道路、公园、绿地等基础设施与商业和住宅地产。即使按照北京市建设用地减量 30% 的要求，也有超过 5 平方公里的空间用于发展。

^①按照减量规划的要求，这部分土地全部还绿。

表 2 减量后的建设用地利用

	面积（公顷）	备注
镇区国有土地	415	
集体产业用地	76	381 公顷 * 20% = 76 公顷，由工业大院腾退产生
外围组团用地	225	
其他	24	

资料来源：潞城镇规划办。

表 3 工业大院腾退中的“拆五占一”

指标	拆旧区	建新区
占地面积	381 公顷	76 公顷
建筑面积	207 万 m ²	114 万 m ²
容积率	0.54	1.5

数据来源：北京金域美境科技有限公司。

镇级政府和村集体经济组织资金有限，在棚户区改造和集体资产经营中，除积极争取上级政府财政金融政策支持外，还需要大量引进社会资本。而做好资金平衡是调动社会资本参与积极性的重要保障。根据测算，32 个村工业大院腾退的拆除费用总额达到 99.61 亿元（如表 4 所示）。其中，直接成本占 3/4，财务成本与管理费占 1/4。拆除总费用除财政资金外，尚需要引入社会资本。已列入棚户区改造计划的 10 个村庄拆迁上楼的总投资达到 257.39 亿元。其中，征地补偿费 74.23 亿元，占比为 28.84%；拆迁补偿费 101.66 亿元，占比为 39.50%；征地和拆迁补偿的费用占到总成本的 2/3。另外，以 3850 元/平方米销售的安置房将亏损 30.48 亿元，占比为 11.84%；市政基础设施建设费用 1.82 亿元，占比为 0.71%。棚改后，集体土地变性为国有土地，通过商住用地公开招拍挂，土地总收益将达到 301.2 亿元，不仅能够完全覆盖征地拆迁成本，还可实现盈利 38.7 亿元。值得指出的是，获取土地收益的前提条件是房地产市场整体稳定，如果房地产价格下行，将影响社会资本进入的积极性，资金缺口难以弥补。

在推进棚户区改造和工业大院腾退过程中，协调好政府、企业、村民之间的利益，有利于形成推进改革的合力。因此，利益平衡是各种举措低成本落实的重中之重。短期内，镇级政府要积极争取上级政府财政支持力度，建立健全集体经济组织、村民个人、外来人口的利益补偿机制，在财政可承受范围内，由易到难，循序渐进推动工业大院腾退、棚户区改造。长期看，保障集体经济组织和村民个人稳定收益，同时设计好利益协

调机制，让参与工业大院和棚户区改造的社会资本有利可图。

表 4 32 村工业大院的拆腾成本测算

	26 村不含代拆	26 村代拆	26 村合计	东六村合计
拆除占地面积（公顷）	259	338	596	277
拆除建筑面积（万 m ² ）	207	270	477	222
直接成本（亿元）	36.52	38.53	75.05	34.95
财务及管理费（亿元）	11.95	12.61	24.56	11.43
拆腾总成本（亿元）	48.47	51.13	99.61	46.38

资料来源：北京金域美境科技有限公司。

（四）推动“三大改革”，放大“土改”协同效应

深化农村土地制度改革，盘活农村存量土地资产，释放土地财富效应，增加农民财产性收入，让农民带上“嫁妆”进城。要统筹考虑城乡融合发展，在积极推动“土改”的同时，深化“股改”和“户改”，最大限度释放协同改革的红利。

按照北京市委、市政府要求，在继续开展清产核资的同时，借鉴沿海发达地区的经验，将集体经营性土地资产、农田承包款、机械设备、现金、存款、债券以及其他资产折成股份，按照“固化股权，合理流动”的思路，量化给集体经济组织成员，允许股权继承和在一定范围内转让，但不能提取、买卖和抵押，建立健全集体收益分配权自愿有偿退出机制。在土地股份制改革后，坚持经济组织和政治组织适当分离的原则，成立镇级联营公司。明确村委会的主要职能就是行政管理和公共服务，而不再承担股份经济合作组织董事会的角色。董事会应由村民或股民投票选举产生，主要负责集体经济组织重大事务的决策和任命总经理人选。总经理可由本集体的成员担当，也可通过公开招聘的方式寻求集体外的贤能之士。

在积极推进土改和股改基础上，深化农村综合配套改革，创造人口、土地等要素在城乡有序自由流动的条件。稳步推进户籍制度改革，让有意愿、有条件的进城农民能够定居落户，享受和城镇居民同等的待遇。深入推进村庄撤并，实行村组干部交叉兼职，减少并严格控制村组干部人数，减轻财政负担。有步骤、有计划推进村改居，明确社区“两委”的职责是管理社区、服务居民，不再承担经济管理职责。完善政府对“村改居”财政投入机制，逐步加大投入力度，最终达到“财政为主，村（居）财补充”的目标。组建物业管理委员会，推行物业化管理，按规定的标准向居民收取管理费，以“收”抵“支”，减轻财政负担。

四、政策建议

创新集体建设用地管理是系统工程，既需要完善土地制度，还需要完善相关的配套政策，二者良性互动才能互促共进。要紧紧围绕农村产权制度改革这个重点，协调好村民、集体、企业等主体之间的利益关系，积极争取上级政府支持，用集体建设用地管理创新推动特色小镇建设。

（一）积极稳妥推进土地确权登记颁证

结合自然资源部第三次国土资源大调查，及时掌握全镇范围内土地总面积、农田面积、建设用地面积和生态保护区面积等，以调查数据为基础、以实地踏勘为前提，实事求是精确核定永久基本农田和生态保护红线的面积，尽量摸清各类用地面积的“底数”。结合新一轮《土地管理法》的修订，参照同类用途国有建设用地标准，开展集体经营性建设用地和宅基地的统计、登记工作，赋予集体经营性建设用地出让、出租、入股、抵押的权能，赋予农民宅基地资格权、使用权以及抵押、担保、转让等用益物权，发放统一的、具有法律效力的宅基地证书。以土地确权登记改革试点为突破口，积极稳妥推进土地确权登记颁证，缓解社会矛盾。针对集体土地产权错综复杂、争议较大的情况，成立土地确权登记争议调处专门机构，发挥农村基层组织作用，调动广大农民积极性、主动性，协商解决土地确权登记颁证中的各类矛盾。完善土地社会属性纠纷调处机制，建立土地权属争议数据库。建立土地权属纠纷证据调查、收集、判断和保存制度，让每一起纠纷的处理都有真实可靠的依据。探索开展农民通过市场化流转变现其房产的途径，或者按照相关政策的置换标准换取小城镇内的住宅。

（二）努力争取国家相关土地政策支持

积极向上级政府争取以下重大政策：在符合规划、用途管制和依法取得的前提下，允许农村集体经营性建设用地使用权出让、租赁、入股，实行与国有建设用地使用权同等入市、同权同价；宅基地使用存量建设用地的，下放至乡（镇）人民政府审批，使用新增建设用地的，下放至区级人民政府审批；在符合土地征收条件下，争取“征转分离”政策，将重点发展区域和近期建设项目用地涉及的集体土地先行征收，再根据开发需要和年度农用地（未利用地）转用计划指标等情况，实施转用，提高行政效率；完善土地供应方式，对教育、科研、体育、医疗卫生、社会福利、文化设施等公共服务与公共管理用地，只有一个意向用地者的，可采取协议出让方式供地；通过“先租后让”方式取得土地使用权的，土地使用权人可凭不动产登记机构颁发的不动产权属证书办理规划报

建、施工许可等手续；鼓励利用地下空间，地下空间建设用地使用权的基准地价可以按照同一区域同一用途的基准地价的 70% 确定，在符合规划、不改变用途的前提下，现有工业用地利用地下空间的，不再增收土地价款。同时，争取上级政府支持，妥善处理历史遗留问题。结合城郊新型城镇化推进较快的特点，调整土地利用计划管理时序，在规划确定的建设用地总规模范围内按照“前期适当集中，后期相应调减”的方式，打破传统年度土地利用计划指标的时序安排，编制土地利用 5 年用地计划，进一步明确各项用地规模、布局和时序安排。在供地方式上，鼓励土地一、二级市场联动开发，可以采用协议方式供应经营性建设用地。对于纳入“棚户区”改造或整村搬迁的集体非农建设用地，节约土地用于建设用地的，其土地收益应主要由集体经济组织支配，专项用于留用地的开发建设。

（三）建立产业差异化发展导向的梯度地价（租金）控制体系

加快推进农村集体建设用地定级及基准地价构建工作。按照城乡建设用地同等入市、同权同价的要求，做好农村集体经营性建设用地基准地价与城镇建设用地基准地价对接。编制并严格执行《禁止用地项目目录》《限制用地项目目录》《潞城产业发展用地目录》，以国家建设用地标准为基础，制定符合潞城产业发展实际的投资强度、容积率和建筑密度等控制指标，明确土地准入门槛。

根据产业发展的技术先进程度，建立梯度地价（租金）控制标准，探索建立与国家工业用地最低价标准相适应的灵活实施方案，鼓励优先发展高新技术产业和现代服务业，对研发设计、高新技术等产业按规定参照工业用地出让价格出让。

探索建立产业用地差别化年期的管理政策和操作规范，完善以租赁、作价入股等方式使用土地的具体管理政策。充分学习借鉴台湾产业用地供应机制，实行“先租后让”的产业用地配置机制，在企业用地初期考虑先期租赁 3 年，并且建立用地效益标准，对 3 年后用地单位的投资强度、亩均产值、上缴税收、就业规模等相关指标进行事前约定。经考核合格后，再根据产业成长周期拟订长期租约（30 年）或出让给工业用地者，防止企业用地的炒卖和闲置。对考核不合格，税收达不到标准的，可以按年补收约定税收与实际税收的差额；对投资强度、亩均产值达不到约定标准 50% 或者亩均税收达不到约定标准 30% 或者超期未竣工的，可以按约定退还原土地出让金及利息后收回土地。

（四）提高集体建设用地集约节约利用水平

结合潞城镇空间规划，优化“两区三园”产业空间布局，加快推进集体建设用地集中使用。重点是协调好各方利益，加大力度探索异地调整入市，鼓励和支持集体经营性

建设用地向侉子店、小甘棠、岔道、东刘庄、小豆各庄、大豆各庄等镇区范围的村庄，以及崔家楼、东各庄、康各庄、兴各庄、贾后疃组团集中，促进建设用地集约节约利用。通过城乡增减挂钩试点，引导人口向镇区和组团集中，充分利用配套基础设施，集中用地解决农民安置，降低安置区人均用地面积。

遵循“布局集中、产业聚集、资源集约、功能集成”的思路，优化土地利用结构及产业结构，实现单个招商向集群招商转变，从独立招商向合作招商转变，从项目招商向园区招商转变。围绕主导产业，加强招商引资力度，形成产业集群，打造专业化园区，使土地利用结构优化与产业结构优化协同共进，建立可持续发展的土地平台和产业园区集群。

以空间规划为引领，结合产业发展定位，联合自然资源、发展改革、规划、经信等职能部门，对各类项目的土地利用强度及投资强度指标进行审核，把好项目准入关。对达不到投资强度或容积率标准的，采取不予供地或核减用地规模等方式，提高土地利用效率。

加大力度探索集约节约用地新模式，鼓励企业建造多层厂房，向地上、地下空间要地。引导企业探索通过加强各环节管理节约用地的路子，向管理要地。依靠科技提高土地的投入产出率，向科技要地。重新布局、规划，鼓励和引导企业通过合理规划节约用地，向规划要地。加强建设用地全程管理，严把审批关、建立处置闲置土地与新增建设用地审批挂钩机制，助推闲置土地处置，向机制要地。充分开发未利用地，全面推进土地整理、复垦、开发，积极盘活存量土地，向置换要地。

结合总量和强度“双控”目标，建立集约用地评价考核制度，对集约用地实行量化的评价考核，将集约用地考核评价纳入经济社会发展规划，从源头约束各部门专项规划编制。建立集约节约用地奖惩机制，对完成目标任务的给与奖励，对没有完成目标任务的给予惩戒。

（五）进一步规范土地股份制运作

积极推进股权固化改革，将原村级集体资产，按照一定标准将股权份额量化给集体经济组织成员，实行股权量化到人、固化到户，以户为单位“增人不增股、减人不减股”，不因家庭成员户籍、人口发生变化而调整股权，让农民拥有长久稳定的集体资产收益权利。妥善维护好“外嫁女”、转业军人、大中专学生等群体的权益，尽量减少社会矛盾。赋予股权在一定范围内合理流动的权限，制定股权分割协议、退股协议书、赠与承诺书等统一文本，进一步规范股权管理。

坚持“权地相分离，确权不确界”的原则，探索集体经营性建设用地股份制改革。在集体土地所有权不变的前提下，根据各村腾退土地指标，先界定各村的股份比例，各村再按年龄、建设用地面积等标准确定个人的股份，组建土地股份合作社，依法经营、管理集体经营性建设用地，其成员按股份比例享有收益。

建立权力运行规则，加强农村集体经济组织内部管理和运行机制建设，健全农民土地股份合作章程，建立股东大会、理事会和监事会等法人治理机制，制定土地收益分配使用管理办法，以及会计核算、审计监督和财务管理制度，保障集体经营性建设入市交易收益分配使用管理的安全运行。

（六）协同推动配套制度改革

完善市场交易制度。参照国有建设用地交易制度，制订集体建设用地市场交易规则和服务监管制度，明确入市的条件、程序、风险防范等内容。积极探索在地块交易中引入竞争性环节，按照平等、公开原则，采用出让（招标、拍卖、挂牌）、租赁、作价（出资）入股等方式。把集体建设用地纳入城乡统一的平台进行公开交易，由镇级联营公司委托北京市土地交易市场通州分市场公开交易，确保交易程序依法、自愿、有偿、公平、公开，杜绝暗箱操作、私相授受等不规范交易问题；入市交易涉及的竞买保证金、土地价款等，进行专账专管，确保资金安全。借助市场化手段完善农村集体经营性建设用地使用权流转的政策咨询、信息发布、地价评估、交易代理、纠纷仲裁等相关服务。

搭建市场交易平台。创造条件建立农村集体资产交易平台，将村（居）全部集体资产和合同纳入平台进行管理。重点是加大对资产发包、租赁、出售、出让、转让或转租等行为实行统一管理、交易、监督，明确农村集体资产进入集体资产管理交易中心方可进行交易。在搭建农村集体资产管理交易平台基础上，建立土地交易中心、产权交易中心和股权交易中心等三个交易中心，强化平台建设、信息发布、交易规则、监督管理、交易确认等五个方面的统一，进一步深化农村综合改革。

完善集体建设用地权能。以“金融参与”为突破点，积极争取集体建设用地使用权抵押贷款试点，积极引导金融机构创新金融服务产品，破解集体建设用地产权权能不完善导致的融资困难等问题，实现集体土地的资产价值。争取金融机构的支持，创新制定“以集体经营性建设用地入市后未来收益作为抵押”的专项金融产品，鼓励金融机构参与集体建设用地入市全过程，引导金融机构开发土地整治贷款、开发建设贷款、产业运营贷款、商业用房按揭贷款等金融产品。引导金融机构组建“银团”，开发“村镇整治建设贷款”“小城镇建设基金”等金融服务产品，满足特色小镇建设融资需求。以镇联营公司

作为项目主体对外招标，改变单纯依赖财政和政府发债融资模式，积极引导社会资本参与集体建设用地入市，弥补资金缺口。

参考文献：

1. 罗睿、杨伟、唐书秀：《农村集体经营性建设用地入市研究——以贵州省湄潭县为例》，《天津农业科学》2017年第3期。
2. 毕云龙、相洪波、徐小黎等：《海城集体经营性建设用地入市试点调查研究》，《中国国土资源经济》2018年第7期。
3. 刘季芸：《广东南海农村改革试验区土地股份合作制促进土地资本化》，《农村研究》1999年第5期。
4. 赵磊：《农村集体经营性建设用地入市试点透视——以北京市大兴区为例》，《中国农业资源与区划》2016年第1期。
5. 杜国明、刘春芳、王丽颖：《农村集体经营性建设用地入市研究》，《南方农村》2016年第5期。
6. 胡杰成：《“农地入市”的南海经验》，《中国经贸导刊》2018年第21期。
7. 杨岩枫、谢俊奇：《论集体经营性建设用地入市的实现途径——以北京市大兴区为例》，《农村金融研究》2016年第12期。
8. 北京工业大学、潞城镇政府：《通州区潞城镇镇域总体规划研究》，2014年。
9. 王晓宁、陈育霞、李晓波：《北京市新型城镇化试点中集体土地利用模式探索》，《住宅与房地产》2018年第2期。
10. 叶红玲：《探索集体经营性建设用地入市新模式》，《中国土地》2018年7期。
11. 蒋省三、韩俊：《土地资本化与农村工业化——南海发展模式与制度创新》，山西经济出版社2005年版。
12. 陶然、王瑞民：《城中村改造与中国土地制度改革：珠三角的突破与局限》，《国际经济评论》2014年第3期。

责任编辑：李 蕊

陕甘宁蒙晋交界地区的生态建设和治理探索

——基于榆林视角的比较分析

谢兰兰 轩会永 王颖婕

摘要：陕甘宁蒙晋交界地区是我国重要的资源储地和生态保护重点区域，资源富集与生态脆弱并存。该区域的生态建设和治理经验对我国资源富集区域生态文明建设具有重要的参考意义。从生态环境对区域生态安全和社会可持续发展的承载能力、生态宜居性、生态建设和治理的示范性三个层次，对交界地区 10 个城市的生态建设和治理状况进行全面比较分析。结果表明，大气污染严重、水资源负荷超载、经济发展对能源依赖程度极高、生态宜居水平对人口和投资的吸引力不突出、高级别生态建设示范项目数量少等是影响该区域生态提升的主要因素。本文提出多渠道保障环保资金投入、提高生态治理的科技含量、探索生态环保执法司法联动机制、构建全民参与的环境自治体系和跨区域生态补偿机制等政策措施。

关键词：生态文明 生态治理 生态建设示范区

作者简介：谢兰兰，中国社会科学院农村发展研究所博士后、副教授；

轩会永，中国社会科学院研究生院农村发展系博士研究生；

王颖婕，中国科学院大学经济与管理学院博士后。

资源型城市是一类特殊类型的城市，承载着国家资源储备和供应的重要使命，资源是这类城市经济发展的核心要素。在资源开发和经济不断崛起的过程中，生态环境加剧恶化，形成了资源富集与生态脆弱并存的“复合型”城市。陕甘宁蒙晋交界区域是我国重要的资源储地和生态保护重点区域，交界地区的许多城市都存在这类复合型特征。

2013 年，国务院发布《全国资源型城市可持续发展规划（2013—2020 年）》（国发〔2013〕45 号文），首次界定了 262 个资源型城市，五省交界地区的榆林、延安、庆阳、包头、鄂尔多斯、忻州和吕梁均在列。资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化是该区域可持续发展中面临的核心问题。在新的历史时期，如何平衡资源开发强度和生态保护的关系，高水平进行生态建设和治理是摆在这类城市面前的现实问题。

一、生态环境对经济社会发展影响的文献回顾

（一）生态环境对经济社会发展影响的机理

1993 年，Panayotou 首次提出环境库兹涅茨曲线（EKC），用于解释环境质量和经济社会发展不同阶段之间的关系，这一关系被刻画为一条倒 U 型曲线。目前，国内外有关环境质量与经济社会发展关系的研究基本都是在对环境库兹涅茨曲线的解释、完善和检验基础上进行的。尽管在不同的研究中，由于研究技术处理的差异，曲线的具体形状和临界点有所不同，但目前为止，倒 U 型的形态被学界广泛认可。

当一个国家经济社会发展水平较低的时候，环境污染程度较轻；经济规模扩大，对环境的消耗随之大幅增加，环境负荷逐渐加大，甚至会超过自我恢复和再生的速度，大量有害废物产生，环境质量急转直下；当经济社会发展到达某个拐点后，环境污染程度逐渐减缓，环境质量逐渐得到改善。产业结构向信息化和服务业演变、清洁技术的应用、环保需求强化、环境规制的实施以及市场机制的作用等，是环境质量得以改善的动因。

从世界范围看，倒 U 型曲线的拐点通常发生在人均国内生产总值（GDP）5000～20000 美元，但是发展中国家的临界值一般要低于发达国家。一是因为发达国家环境治理模式及政策工具具有示范效应，为发展中国家提供了可借鉴的环境治理经验；二是科技进步使治理技术日趋成熟，也有助于降低治理成本。大量关于中国的实证研究显示，现阶段，我国还未越过倒 U 型曲线的转折点，^① 仍然无法有效遏制环境恶化。

理论和实证研究的结论表明，环境质量与经济社会发展是一个相互作用的动态系统，将环境视为孤立的系统来对待和治理不但无益于环境质量的改善，而且环境问题还将成为制约经济社会发展的掣肘，并形成恶性循环。库兹涅茨曲线反映的“先污染，后治理”的经济发展模式已经不适合今天世界的发展。只有寻求经济社会与环境协调发展的实现条件，才能从根本上彻底解决问题，并实现可持续发展。

^① 邹庆、陈迅、吕俊娜：《经济与环境协调发展的模型分析与计量检验》，《科研管理》2014 年第 12 期，第 175～182 页。

（二）生态环境对经济社会发展影响的文献回顾

生态环境是城市影响力和竞争力的重要构成要素。目前的研究大致可分为三个方面。一是将环境作为城市影响力和竞争力的支撑要素，纳入综合评价指标体系。在一些国际权威机构构建的城市竞争力评价指标体系中，环境要素是不可或缺的构成指标之一。英国《经济学家》信息部编制的全球城市竞争力指数中，将环境纳入 8 个考察城市竞争力的要素（分别是经济实力、物质资本、金融成熟度、制度、社会和文化、人力资本、环境及全球吸引力），并用环境治理和自然灾害 2 个指标进行具体度量。2018 年科尔尼咨询公司发布的《全球潜力城市指数》，用基于居民幸福感、经济状况、创新、治理等 4 个维度的 13 个重点指标对城市未来的发展潜力进行排名，环保表现是其中之一。刘彦平将城市影响力分为 4 个维度，生态环境是生态宜居性的重要评价指标。^① 二是在城市宜居性的相关研究中，生态环境是核心要素之一。目前，对宜居城市、最具幸福感城市等方面的研究正在成为舆论关注的话题，并为排名靠前的城市带来知名度和影响力。《经济学家》信息部每年对全球主要城市进行 2 次宜居性调查，环境因素被放入文化与环境维度内，与政治稳定、医疗保健、教育、基础设施共同构成 5 个评价维度。2018 年《中国城市竞争力报告》中，将城市的宜居性界定为医疗、教育和安全三方面，并具体从经济环境、居住环境、生态环境、社会环境、基础设施、教育环境、医疗环境 7 项指标进行测度。结果表明，生态环境在 7 项指标中与城市宜居竞争力总得分相关性排在第 3 位，绿色的生态环境正在成为影响城市宜居竞争力的重要因素。2016 年中国科学院发布的《中国宜居城市研究报告》对国内 40 个代表性城市进行宜居性测评，分别是城市安全性、公共服务设施方便性、自然环境宜人性、社会人文环境舒适性、交通便捷性和环境健康性等 6 个维度。三是对环境竞争力和影响力的专门研究。目前这方面的研究成果较少。比较有代表性的是《全球环境竞争力报告》，这是中国首部对全球环境竞争力进行专门研究的成果，目前已经发布两版。该报告从资源环境竞争力、生态环境竞争力、环境承载竞争力、环境管理竞争力和环境协调竞争力等 5 个维度设计了一个综合的环境竞争力评价指标体系，对 133 个国家的 60 个生态环境指标进行系统的比较分析。

（三）生态文明视角下生态治理和建设的新内涵

生态环境是经济社会发展的底线和生命线。党的十八大报告将生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设上升至同等高度，提出“五位一体”的国家建设

^①刘彦平：《城市影响力及其测度——基于 200 个中国城市的实证考察》，《城市与环境研究》2017 年第 1 期，第 25～41 页。

总体布局。生态文明建设从以往并行独立性建设提升至融入性建设和系统性建设，其内容不再仅体现于节能减排、清洁生产、防污治污等环保层面，而应渗透融入其他四大建设的各方面和全过程。党的十九大报告将生态文明建设的目标提高到一个全新的层次，纳入国家现代化建设目标之中，这意味着新时期生态建设和治理已经成为国家发展战略。生态文明建设是实现经济社会高质量发展的题中之义，生态对经济社会高质量发展将发挥关键作用。生态文明理念的提出和在中国的践行，势必会影响到区域可持续发展过程中经济子系统、社会子系统和环境子系统等的权重比例关系。

综合国内外关于生态环境在城市经济社会发展中的作用和影响分析，现有对城市影响力、竞争力、宜居性的评价研究中生态环境都是不可或缺的要素。在生态文明视角下，城市的生态治理和建设应包括三个层次。第一个层次是生态环境对城市经济社会可持续发展的承载能力。主要考察生态环境对区域可持续发展的支撑能力，这是生态环境表现出的最基本功能。城市空间有限，可供开发利用的环境资源有限，对污染物的承受量也是有限的。对环境的破坏程度一旦超过其承载极限，就会破坏区域内和周边的生态平衡，影响环境功能，生态修复也要付出高昂的代价。因此，合理的城市社会经济活动规模、范围和强度，应该处于生态功能的保障基线、环境质量的安全底线、自然资源的利用上线所构成的生态管控体系内。第二个层次是生态宜居性。高品质的生态环境，较高的绿化水平、良好的空气质量和持续加大的环境治理力度会加强城市对人才和投资的吸引力。宜居、宜业、宜商、宜游、宜养是一个城市软实力的重要体现。环境与人的共生关系越融洽，对提升城市发展质量的影响力越大。第三个层次是生态建设和治理的示范性。城市的高水平生态建设成果、生态建设和治理中形成的重要生态理念、生态文化可以产生正外部性，有助于提升城市知名度和美誉度，并为城市带来更多优质发展机会。

二、陕甘宁蒙晋交界地区生态建设和治理的现状与问题

本部分将陕甘宁蒙晋交界地区的 10 个城市：延安、榆林、庆阳、吴忠、鄂尔多斯、忻州、吕梁、银川、呼和浩特和包头纳入研究范围，为了使对比分析和研究更直观，选取榆林市为参照城市展开分析。榆林市是陕甘宁蒙晋交界地区的中心城市，被划定为成长型资源城市，是我国能源资源的供给和后备基地，煤炭、石油等资源开发强度在未来一段时期将处于上升阶段，同时承担着重要的国家生态安全保障功能，在《全国主体功能区规划》中，榆林 6 县，绥德县、米脂县、佳县、吴堡县、清涧县、子洲县被划为黄土高原——川滇生态屏障的组成区域，列入黄土高原丘陵沟壑水土保持国家生态功能区，是交界地区最具典型性的资源富集和生态脆弱的复合型城市。

(一) 对城市经济社会发展的承载能力

大气环境污染严重、水资源短缺、能源消耗量大是交界地区的共性生态环境特征。

1. 工业污染物排放总量和排放强度大，污染形势严峻。工业污染物排放是资源型城市最主要的大气环境污染源。对比 10 个城市，榆林工业污染物排放总量巨大，工业排放的废水、二氧化硫和烟（粉）尘排放量均在 10 城市的前列，分别是第 1 位、第 1 位和第 4 位（表 1）。除总量外，榆林单位新创造经济价值的环境负荷在 10 个城市中也处于高位，工业废水排放强度高居第 2 位、工业二氧化硫排放强度排在第 5 位、工业烟（粉）尘排放强度排在第 4 位（表 2）。对比之下，鄂尔多斯工业结构同样以煤炭和能源化工为主，工业污染物排放强度显著低于榆林，万元产值工业废水排放量（0.75 吨）、万元产值工业二氧化硫排放量（11.87 吨）、万元产值工业烟（粉）尘排放量（0.94 吨）仅相当于榆林的 36%、50%和 49%。近年来，随榆林工业污染治理强度加大，废气及烟（粉）尘排放已经大幅下降，与 2012 年的峰值相比，2016 年二氧化硫和烟（粉）尘排放量降幅高达 62%和 43%；但是工业废水量排放仍然居高不下（图 1），折射出经济增长与环境质量之间的深层次矛盾并未得到根本扭转。

导致榆林环境污染无法得到有效控制的主要原因：一是高能耗行业占比相较其他城市仍然居高不下。能源化工产业对其他产业的挤出效应导致榆林接续替代产业和战略性新兴产业发展不快，“两高一资”产业比重高，粗放型的经济发展方式未从根本上得到转

表 1 2016 年 10 城市工业污染物排放情况

城市	工业废水排放量（万吨）	工业二氧化硫排放量（吨）	工业烟（粉）尘排放量（吨）
榆林	6754	78414	62374
鄂尔多斯	3641	57518	45699
呼和浩特	2339	52316	79103
包头	3345	42093	61217
延安	2980	7817	5043
银川	3672	24366	11220
吕梁	3135	72490	93091
吴忠	1015	30068	8664
忻州	—	75836	104570
庆阳	242	4875	2239

资料来源：《2017 年中国城市统计年鉴》。

表 2 2016 年 10 城市主要污染物排放强度

单位：吨/万元、千克/万元

城市	万元产值工业废水 排放量	万元产值工业二氧化 化硫排放量	万元产值工业烟 (粉) 尘排放量
榆林	2. 0639	23. 9615	1. 9060
延安	2. 8904	7. 5820	0. 4891
庆阳	0. 4646	9. 3600	0. 4299
吴忠	1. 6009	47. 4244	1. 3665
银川	1. 8494	12. 2717	0. 5651
鄂尔多斯	0. 7514	11. 8704	0. 9431
呼和浩特	1. 3514	30. 2255	4. 5702
包头	0. 9721	12. 2331	1. 7791
忻州	——	112. 5790	15. 5235
吕梁	0. 0079	51. 8784	6. 6622

资料来源：《2017 年中国城市统计年鉴》。
注：产值采用规模以上工业数据。

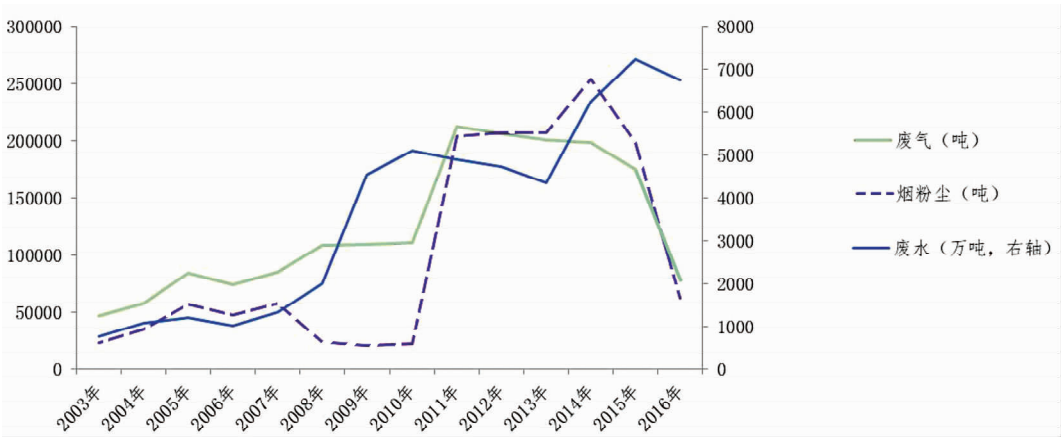


图 1 2003—2016 年榆林工业三废排放量

资料来源：相关年份《中国城市统计年鉴》。

变。2017 年，全市能化工业涉及 520 户企业，占全市规模以上企业数量 65%，年综合能源消费量 3550.33 万吨标准煤，占全部规模以上企业消费量的 94%。其中六大高耗能行业综合能源消费量 3101.94 万吨标准煤，占规模以上工业企业总消费量的 81.8%。榆林第三产业增加值占 GDP 的比重约为 32%，低于全国、全省平均水平。从第三产业增加值占 GDP 比重看，2011—2017 年，榆林、鄂尔多斯、包头分别由 24%、37.3%、41.9%提高至 32.1%、44.1%和 55.7%，榆林与区域内领先城市差距仍然很大，产业转型升级面临较大

压力。对资源的过度依赖也导致了榆林较弱的创新能力。在谢远涛等对中国 116 个资源型城市的创新能力排名中，榆林位于第 83 位，低于包头（4）、鄂尔多斯（15）、延安（59）和庆阳（63）。^①

二是企业节能降耗研发投入不足。高耗能、高污染工业企业在设备改造、技术创新等方面的研发投入严重不足。从 10 个城市规模以上工业企业内部研发投入绝对值看，2016 年榆林研发人员的投入共计 1515 人，企业内部研发经费 5.32 亿元，在有数据可比的 5 个城市中均是最低的。与包头、鄂尔多斯、呼和浩特和银川的差距悬殊，其研发投入分别占包头、鄂尔多斯、呼和浩特和银川的 9.5%、15.5%、21.8%和 38.9%，研发投入占当年工业产值的比重仅为 0.16%，远低于其他几个城市（表 3）。如果将榆林在 10 城市中排名第 3 的工业体量和高耗能、高污染为主的产业结构考虑进去，研发经费投入不足的问题更加突出，凸显企业对创新能力提升和节能减排重视程度不足，动力缺失。

表 3 2015—2016 年各城市规模以上工业企业研发投入 单位：人、万元

规模以上工业企业研发人员			规模以上工业企业研发经费		
地区	2015 年	2016 年	2015 年	2016 年	占当年产值比重（%）
榆林	1148	1515	24708.7	53249.7	0.16
银川	3113	3762	122960.5	136850.7	0.69
鄂尔多斯	7142	6805	336639.5	342953.1	0.71
呼和浩特	6427	10650	281143	244524	1.41
包头	19533	19498	503417	562522	1.63

数据来源：各城市相关年份经济年鉴、统计年鉴。
注：研发经费为企业内部支出，银川的研发人员为科研人员折合全时人员当量（人年）。

2. 水资源负荷严重超载。从人均水资源占有量看，榆林仅次于鄂尔多斯，除鄂尔多斯外，其他地区均低于人均 1000 平方米的国际水资源紧缺标准（图 2）。榆林、鄂尔多斯均属于资源缺水型地区，农田灌溉和高耗水能化工产业是最主要的用水主体。随着城镇化水平的提高和城镇人口的不断增长，工业用水量不断增加，水资源短缺将成为进一步制约榆林市经济发展的瓶颈，加之水污染和浪费等问题，用水的供需矛盾日趋突出。合理用水，提高用水效率，建设节水型社会是榆林解决水资源短缺问题的出路。

^①谢远涛、李虹、邹庆：《我国资源型城市创新指数研究——以 116 个地级城市为例》，《北京大学学报（社会科学版）》2017 年第 5 期，第 146～158 页。

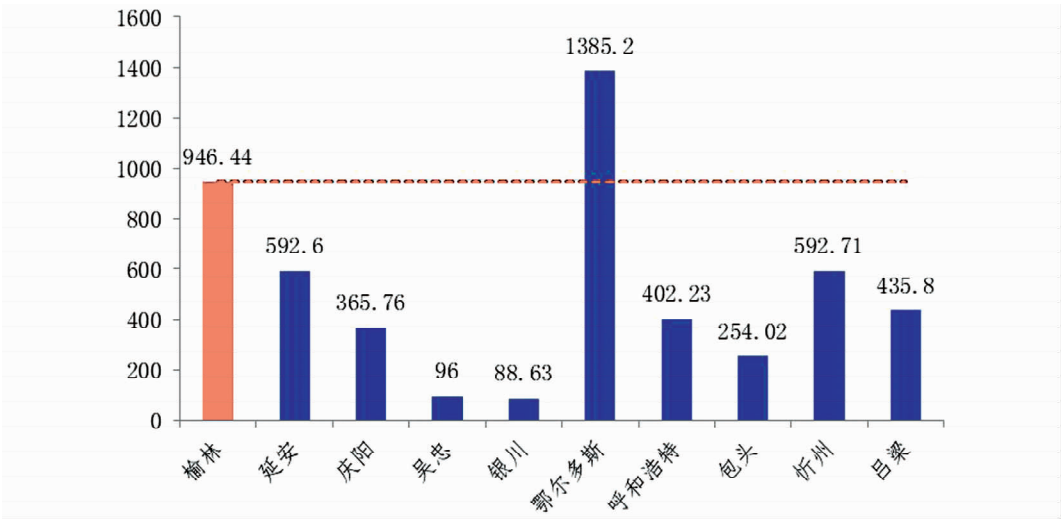


图2 2016年10城市人均水资源占有量（平方米/人）

资料来源：作者根据《2017年中国城市统计年鉴》计算而得。

注：人均水资源占有量=水资源总量/常住人口；其中，水资源总量指当地降水形成的地表和地下产水总量，即地表径流量与降水入渗补给量之和，不含过境水部分。

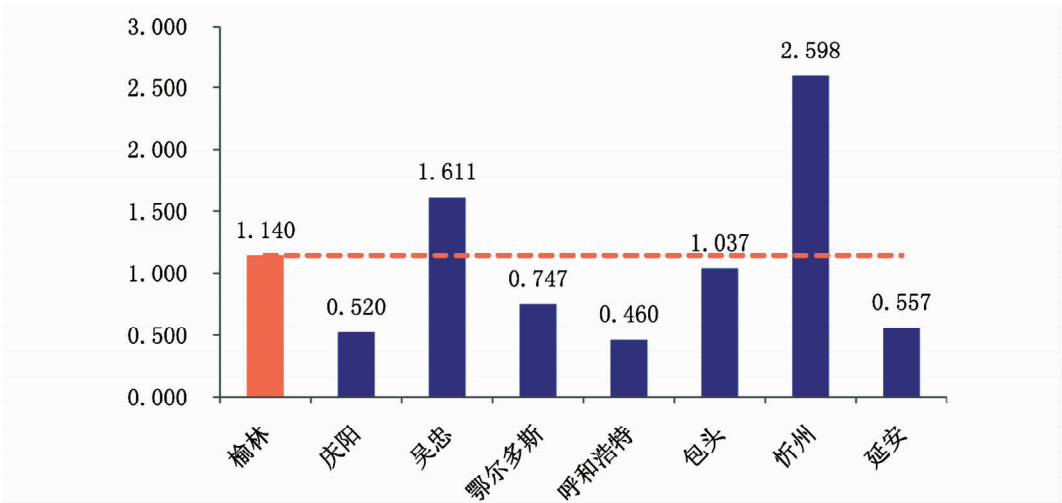


图3 2016年各城市单位产值的资源负荷（吨标煤/万元 GDP）

资料来源：榆林和忻州数据根据当年能耗总量除以地区生产总值（2010年不变价）计算而得，其他地区采用各城市统计年鉴、经济年鉴公布数据。

3. 经济发展对能源依赖程度过高。从单位产值的能源负荷情况看，受产业结构限制，榆林是区域内能源消耗水平较高的地区（图3）。2016年万元GDP消耗标煤1.140吨，远高于延安（0.557）和鄂尔多斯（0.747）。在产业结构优化和各项节能降耗政策措施的推动下，榆林节能降耗成效明显，2012—2016年万元GDP能耗下降率分别为：

-3.6%、-3.8%、-3.8%、-3.5%、-3.3%。但是在能源化工工业拉动下，工业能源消费量仍在持续增长。2017 年，规模以上能化工企业综合能源消费量 3550.33 万吨标煤，占全部规模以上工业企业的 94%。能源工业的煤炭开采和洗选业、石油和天然气开采业、电力热力生产和供应业、石油加工炼焦业，以及化工工业的化学原料和化学制品制造业、橡胶和塑料制品业等六大高耗能行业占比高达 81.8%，产业结构优化和节能降耗压力还将长期存在，形势严峻。

(二) 生态宜居性

本部分采用建成区绿化覆盖率、空气质量等级及环境治理力度 3 项指标进行度量。

1. 绿化覆盖率有较大提升空间。10 城市中，银川的建成区绿化覆盖率最高，达 57.71%，其次分别是包头（44.13%）、鄂尔多斯（42.18%）和延安（41.69%）。榆林（41.20%）居第 5 位（图 4），该指标已经达到国家森林城市（40%）的建设标准，但仍有较大提升空间。加大绿化提升力度，拓展城市绿色空间，既可以有效降噪除尘，改善空气质量，也可以提升城市景观效果，是榆林建设宜居城市，提升城市形象的重要途径。

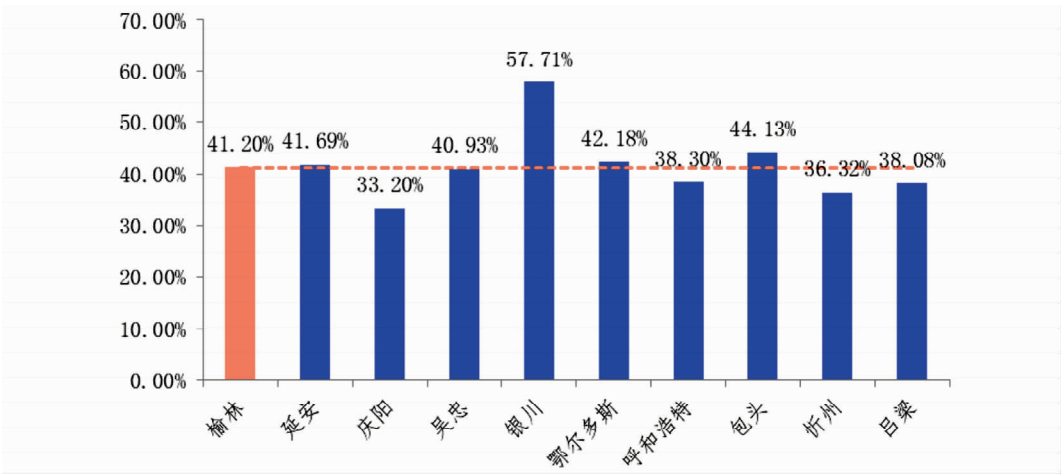


图 4 2016 年 10 城市建成区绿化覆盖率

资料来源：《2017 年中国城市统计年鉴》。

2. 空气质量堪忧。陕甘宁蒙晋交界地区由于资源开发强度较大，同全国其他地区相比大气污染更加严重。在观测期内，区域内 10 个城市的空气质量均有较大提升。从对比情况看，榆林空气质量在 10 城市中的排名靠后，处于中等偏下水平。以 2018 年 12 月为例，榆林空气质量指数（AQI）^① 为 95，空气质量等级低于鄂尔多斯、延安、包头、呼和

^①AQI 是定量描述空气质量状况的无量纲指数，数值越大、级别和类别越高、表征颜色越深，说明空气污染状况越严重，对人体的健康危害也就越大。

浩特和吕梁（表 4）。

表 4 2014 年 12 月—2018 年 12 月 10 城市 AQI 比较

月份/地区	榆林	鄂尔多斯	延安	包头	呼和浩特	银川	忻州	吕梁	吴忠	庆阳
2014 年 12 月	43	59	90	104	105	90	46	55	72	120
2015 年 3 月	82	72	90	89	86	92	78	59	93	87
2015 年 6 月	86	88	84	83	71	83	66	83	63	66
2015 年 9 月	70	63	73	66	64	60	67	71	65	48
2015 年 12 月	105	77	103	139	136	120	132	93	111	80
2016 年 3 月	93	85	112	110	98	106	102	79	102	63
2016 年 6 月	93	82	82	75	77	91	69	66	78	74
2016 年 9 月	59	59	62	62	61	67	66	65	63	69
2016 年 12 月	88	62	106	104	93	141	177	151	118	101
2017 年 3 月	68	68	77	68	71	79	89	86	70	71
2017 年 6 月	109	91	88	92	101	119	108	91	89	80
2018 年 9 月	73	76	71	74	77	76	84	78	71	59
2017 年 12 月	90	58	99	88	92	97	114	134	100	103
2018 年 3 月	76	62	82	53	53	58	111	84	53	62
2018 年 6 月	103	101	83	94	90	107	102	101	99	83
2018 年 9 月	55	53	53	54	51	58	50	53	57	48
2018 年 12 月	95	71	89	90	93	97	109	94	109	124

资料来源：中国空气质量在线监测分析平台。

3. 环境治理力度有待升级，污水、垃圾处理能力不足。榆林的污水处理率为 88.46%，生活垃圾无害化处理率 91.89%，排名靠后，分列第 6 位和第 8 位。值得一提的是，榆林的一般工业固废综合利用率水平较高，达 86.21%，排在第 2 位（表 5）。工业固废综合利用效益提高得益于省市两级政府对固体废物减量化、资源化和无害化处理与利用的积极推进。省级层面，近几年陕西省为加强固废利用，先后出台了《陕西省绿色制造工程实施方案（2016—2020 年）》《陕西省矿山地质环境治理恢复技术要求（试行》等 3 项标准，并通过国家级绿色矿山试点建设和“三保三治”等活动。市级层面，榆林是陕西省 6 个固体废物管理中心之一，2017 年陕北地区首家危废综合处置中心在榆林运行。

城市环境作为公共产品，应由政府牵头承担生态维护的主要职责。由于财政资金有限，西北部省区的环保投入历来低于东部。2016 年，榆林财政支出 471.13 亿元，在 10 城市中仅次于鄂尔多斯（563.44 亿元），位列第 2，其中用于节能环保部分的支出仅为 11.93 亿元，低于包头（18.61 亿元）、鄂尔多斯（15.87 亿元）和延安（13.80 亿元）3

个城市（表 6）。从节能环保支出占财政支出的比例看，榆林占比极低，2016 年为 2.53%，仅高于呼和浩特（2%）。政府节能环保投入不足导致基础设施建设滞后，集中表现为污水处理率、城市垃圾无害化处理率等治理指标水平普遍低于其他城市（表 5）。

表 5 2016 年 10 城市环境治理力度 单位：%

城市/指标	污水处理率	一般工业固废综合利用率	生活垃圾无害化处理率
榆林	88.46	86.21	91.89
延安	87.59	84.87	92.75
庆阳	78.15	99.98	61.93
吴忠	72.27	58.74	100.00
银川	95.20	—	97.00
鄂尔多斯	97.27	45.03	97.02
呼和浩特	94.64	43.78	100.00
包头	89.69	44.72	97.67
忻州	95.24	70.00	100.00
吕梁	82.72	74.24	83.67

资料来源：《2017 年中国城市统计年鉴》；污水处理率为污水处理厂集中处理率。

表 6 2016 年 10 城市节能环保财政支出情况 单位：亿元

城市	节能环保财政支出	公共财政预算支出	节能环保支出占比（%）
榆林	11.93	471.13	2.53
延安	13.80	327.34	4.22
庆阳	10.22	215.15	4.75
吴忠	6.76	193.79	3.49
银川	11.42	397.04	2.88
鄂尔多斯	15.87	563.44	2.82
呼和浩特	8.39	419.97	2.00
包头	18.61	414.36	4.49
忻州	7.35	247.55	2.97
吕梁	7.90	275.85	2.86

资料来源：2017 年各城市统计年鉴、经济年鉴。

根据国际经验，当环境治理投资占 GDP 的比重达到 1%~1.5%时，可以控制环境恶化的趋势，达到 2%~3%的环境才能得到改善。榆林近两年的环保投资占 GDP 比重约为 1.6%，与全国平均水平持平。资源型城市过度开发及生态环境脆弱敏感决定了榆林要达

到改善环境的目标，环境治理投入必须高于这一比例。此外，基层环保监管是影响整个城市环境治理的重点、难点和关键点。由于基层环保人员数量不足，技术和业务能力不强、装备水平不高、信息化程度低等多方面问题，榆林基层环保执法能力受到极大限制，环保监管不到位问题突出，已经成为县乡村环境问题频发的重要因素。如靖边县龙洲丹霞地貌被非法挖沙破坏，神木店塔镇杨伙盘以采空区治理灭火为由毁坏植被、破坏土地等。经过网络传播发酵，对城市形象造成严重负面影响。

（三）生态建设和治理的示范性

1. 高级别生态建设示范项目数量不多，生态建设水平有待进一步提升。高级别生态建设示范项目是推动区域社会经济可持续发展和生态文明建设的主要载体。生态示范项目的有效运作、提标改造和带动作用，为区域生态环境保护积累了大量经验，是经济效益、社会效益和生态效益相互统一协调发展的重要途径，对区域生态环境改善和生态文明建设能够起到很好的示范效果。本部分共纳入了包括联合国人居奖、国家森林城市、国家节水城市等 10 个国际和国内最有影响力的生态环境建设示范项目。

从各城市获得示范项目数量看，包头共获得了包括联合国人居奖在内的 7 个示范项目，延安 6 个，鄂尔多斯 5 个，榆林仅有国家生态文明先行示范区、国家生态保护与建设示范区、全国节水型社会建设示范市、国家卫生城市等 4 个，庆阳、忻州、吕梁在区域内高级别生态示范项目建设方面相对滞后（表 7）。与先进城市相比，榆林的高级别生态示范项目较少且示范带动效应发挥不足。以银川和包头为例，银川以作为国家节水型城市和国家第一批水生态文明建设试点城市建设为契机，一方面大力度提标改造，提升水生态环境，另一方面大力开展节水领域的国际交流合作，先后承办多次中国（宁夏）节水展览会，围绕农业节水、工业节水、城市节水以及节水技术、装备、管理理念和经验等成果开展广泛交流，为西北缺水地区水生态文明城市建设提供了经验和借鉴；包头是区域内唯一一个获得联合国人居奖的城市，成为世界经济欠发达、自然条件落后地区改善人居环境的典范，这已经成为包头城市国际形象的一张重要名片。

2. 绿色矿山建设与资源储量和资源潜力不相匹配。发展绿色矿业、加快绿色矿山建设是资源型城市生态文明建设的一项重要任务。榆林目前绿色矿山建设的推进力度和成效与中国最大煤炭城市的资源储量和资源潜力是不相匹配的。在推进绿色矿山建设方面，2017 年 11 月包头发布了《包头市绿色矿山建设规划》，成为全国首个地市级绿色矿山建设规划。2018 年鄂尔多斯印发了《鄂尔多斯市绿色矿山建设实施方案》，提出分阶段的重点任务和建设目标：到 2018 年底，新建矿山全部达到绿色矿山建设标准、建设 1 个自治

表 7 10 个城市获批的国家级生态建设示范项目

示范项目/地区	榆林	延安	庆阳	吴忠	银川
国家生态文明先行示范区	✓	✓		✓	
国家生态保护与建设示范区	✓	✓	✓		
国家森林城市		✓			
国家生态旅游示范区					
国家园林城市		✓			✓
国家卫生城市	✓	✓		✓	✓
国家节水城市/全国节水型社会建设示范市	✓	✓			✓
国家生态市					
国家循环经济示范城市					
联合国人居奖					
共计	4	6	1	2	3
示范项目/地区	鄂尔多斯	呼和浩特	包头	忻州	吕梁
国家生态文明先行示范区	✓		✓		
国家生态保护与建设示范区					
国家森林城市	✓	✓	✓		
国家生态旅游示范区					
国家园林城市	✓	✓	✓		
国家卫生城市	✓		✓	✓	
国家节水城市/全国节水型社会建设示范市	✓	✓	✓		
国家生态市					
国家循环经济示范城市			✓		
联合国人居奖			✓		
共计	5	3	7	1	0

资料来源：作者根据公开资料整理而得。

区绿色矿业发展区，启动创建一批绿色勘查示范项目和完成 8 个国家级绿色矿山建设；2020 年底，完成 20 个自治区级绿色矿山建设；2025 年，全市所有矿山达到国家或自治区级绿色矿山建设标准等。榆林尚未有明确规划。从建设成效看，榆林也略显落后。目前国土资源部共公布了 661 家国家级绿色矿山试点单位。10 个城市中，鄂尔多斯最多共有 9 家，榆林仅有 5 家。

三、提升交界地区生态建设和治理水平的措施建议

（一）多举措筹集环保资金，完善生态治理的投融资机制

一是保障政府环保资金投入。调整财政支出结构，进一步加大政府环保投入，保证环保投入增长幅度高于经济增长速度。二是吸引社会资金投入。研究出台财税激励政策，设立环保创业投资基金，发挥政府资金杠杆作用，引入社会资本，把环保产业逐渐推向市场，推进环境保护和生态建设投资主体多元化。三是健全生态治理的投融资机制。培育生态资本市场，通过社会融资实现企业资本筹集和扩张，增强企业生态投资能力。

（二）提高生态治理的科技含量

实现大数据、云计算等信息技术在环保工作中的应用与融合。一是加强生态环保大数据建设，建设环保云、数字环保系统、污染源管理系统等项目。二是疏通环境信息沟通渠道，实现环保部门信息共享、平台共用、保证环保数据的准确性。三是保证各级环保信息化工作的人员配备，做好环保信息标准化建设的人才储备。

（三）探索建立生态环保执法司法联动机制

创新执法司法体制，建立生态法庭，组建生态警察队伍，对涉及生态环境的刑事、民事、行政案件进行归口集中审理，为生态环境提供健全专业的司法保障和司法服务，解决环保部门处置污染违法时面临的执法手段不足、执法资源缺乏等突出问题，提高环境执法和环境管理工作的效率。

（四）加大环保宣传力度，建设全民参与的环境自治体系

将基层社会治理、公众参与和环境保护有机结合起来，建立社区与企业互动的环保协作机制。探索以社会共治促进环境良治的新模式，构建新型环境公共关系。一是调动公众参与环境治理的积极性。通过宣传、培训、教育等手段提高公众环保意识；通过绿色消费补贴、绿色税费优惠、绿色信用评级等经济手段激发公众绿色消费的积极性。二是加大环保宣传力度。拓宽环保宣传渠道，建立以环保部门为主体，宣传、教育、新闻、出版、科技、文化等部门以及社会团体和企业广泛参与的环境宣传教育网络；扩宽环境监管渠道，充分利用网络、媒体、微信、环境监管网络等平台，引导公众自发参与环境监管，通过建立多种合作伙伴关系和各种激励政策，鼓励利益相关者广泛参与，促进民间环保组织的发展。

（五）建立市场化、多元化的生态保护补偿机制

一是强化政府、市场、社会三方面作用，在政府引导下，发挥市场在资源配置中的主导作用，以受益者付费、保护者得到合理补偿为政策导向，引导生态受益者和社会投资者对生态保护者进行补偿。进一步完善资源开发补偿机制、排污权配置和水权配置机制。二是根治跨境污染治理老大难问题。打破行政区划壁垒，积极探索地方政府合作模式，设立环境补偿基金，完善区域环境联合监测监管，共治上下游水污染、上下风口空气污染等环境问题。在“成本共担、效益共享、合作共治”的合作机制下，加快构建区域性污染联防联控治理体制机制，完善跨区域生态补偿机制。

（六）建立产学研结合的环保技术研发推广中心

建设一批环保创新平台、培养一批环保创新团队，与国内外高等院校和科研院所建立长期稳定合作关系。整合区域内外资金、技术、人才等要素资源，以优化节能减排、保护环境、推广节能环保新技术为发展目标，加强前沿技术和关键技术研究，重点研发推广迫切需要解决的节水、节能、三废综合利用等关键性技术。

（七）支持企业推行生态设计、开发绿色产品、引导绿色生产

推动厂房集约化、原料无害化、生产洁净化、废物资源化、能源低碳化，建设一批绿色工厂。加快建立以资源节约、环境友好为导向的采购、生产、营销、回收及物流体系，打造绿色供应链。支持企业实施绿色战略、绿色标准和绿色生产，培育一批绿色企业。推广绿色施工，创建绿色施工示范工程，政府投资或政府投资为主的机关办公建筑、公益性建筑、保障房及大型公共建筑率先全面实施绿色施工。

参考文献：

1. 倪鹏飞：《中国城市竞争力报告 NO. 16》，中国社会科学文献出版社 2018 年版。
2. 张文忠、余建辉等：《中国宜居城市研究报告》，科学出版社 2016 年版。
3. 李建平主编：《全球环境竞争力报告（2015）》，社会科学文献出版社 2015 年版。
4. 杨丹辉：《新常态下经济增长与环境治理：基于后发国家 EKC 的思考》，《当代经济管理》2016 年第 1 期。
5. 王竞达、范庆泉：《完善环保财政支出制度，建立污染防治长效机制》，《经济日报》2018 年 11 月 15 日。
6. A. T. Kearney. 2018 Global Cities Report, 2018.
7. The Economist Intelligence Unit. The Global Liveability Index 2018, 2018.

责任编辑：李 蕊

推动实现全球可持续发展

谈 俊

2019年8月29日，中国国际经济交流中心召开第121期“经济每月谈”，发布《中国可持续发展评价报告（2019）》。中国国际经济交流中心副理事长张大卫出席发布会并致辞。中国国际经济交流中心、生态环境部、哥伦比亚大学、社科文献出版社、中原银行、阿里巴巴集团等单位的有关代表和专家参加了发布会，主要观点如下。

一、中国高度重视并努力践行可持续发展理念，目前全球在贸易和治理领域面临的挑战需要通过可持续发展加以应对

张大卫表示，中国政府高度重视经济社会的可持续发展，认真履行巴黎协定、联合国可持续发展议程，中国的省、市各级地方政府扎实推进可持续发展领域的各项工作并取得了显著成效，但也存在薄弱环节。当前，自由贸易、全球治理等领域出现的新问题，给全球可持续发展带来了严峻挑战。社科文献出版社社长谢寿光表示，中国在推进可持续发展方面的努力，体现了中国在促进世界可持续发展方面的责任和担当，可持续发展指标体系的建立和完善有助于推动全球治理体系改革。中国国际经济交流中心美欧研究所副所长张焕波表示，在当前百年未遇之大变局背景下，人们所面临的绝大多数问题是过去几十年全球化发展中所积累问题的集中体现。一个国家在发展中要实现包容性、提高民众生活水平、消除收入分配差距过大，推动可持续发展是解决全球化积累问题的重要途径。哥伦比亚大学地球研究院和可持续发展项目主任博世表示，全球化不会一帆风顺，当前中美贸易摩擦等具有全球性影响热点问题的出现，表明我们需要更加关注可持续发展问题，这是让我们渡过贸易战和应对各种不确定性的关键。

二、可持续发展具有普惠性特征，需要各界人士广泛参与

阿里巴巴集团副总裁邢悦表示，普惠性是可持续发展的重要特征，只有不同性别、不同年龄、不同阶层的人们获得公平发展机会，社会才能走得长远。当今时代，平台具有广泛的社会联络功能，也能让包括众多中小企业在内的各类企业和各类人群受益，推

动实现社会可持续发展。当今的全球化已经不仅仅是国家行为，更是企业行为，也是普通民众的行为，电子贸易平台已经把全球各国人民连通成一个密不可分的共同体，以终端消费者为服务核心的产业重购已经成为全球化的重要特征，只有全球化推动普惠发展，世界的发展才可持续。

博世表示，可持续发展应面向所有人，为所有人带来权益。实现可持续发展需要每个人都参与其中，我们需要来自金融机构、学界、媒体等各方面的支持，这样才能实现可持续发展目标。生态环境部环境规划院研究员马国霞表示，可持续发展现在进入了全社会参与阶段，企业可以在污染源头治理发挥作用，在一些涉及可持续发展的社会责任上，企业会越来越多地参与。哥伦比亚大学地球研究院教授郭栋表示，把中小企业融入全球经济发展中，让他们能够共享全球经济发展的益处，也是可持续发展的要义之一。

三、城市是实现可持续发展目标的重要载体

博世表示，城市政府或者地区政府、省级政府能帮助更好、更全面地推动可持续发展政策的实施，但这并不能代表全部，在可持续发展的生态系统当中，政府只是代表一个小的部分。郭栋表示，解决可持续发展问题有两种方式：一是科技创新以及工作方法和管理工作上的创新；二是节约并高效使用能源。这两种方法的实质是找出一套高效的发展模式，核心是城市化，城市是创新和就业的温床，因为有大量人口集中在城市，可持续发展问题某种程度上可以视为城市的可持续发展。中国国际经济交流中心经济研究部副部长刘向东表示，城市发展之后面临的可持续问题是大城市病问题，居民收入增长赶不上房价增长是其中一个需要深入研究的问题。城市要成为一个完整的系统，需要的不只是高技能人士，还需要环卫工人、公交工人等，增强城市的包容性和可持续发展需要政府管理部门来推进，改善人居环境和降低生活成本。

马国霞认为，城市可持续发展过程中，地方政府一定要把握住资源底线、生态红线等约束性条件，需要在可持续发展政策制定和产业合理布局上发挥主导作用。德国能源与城市咨询机构中国战略顾问陈波平表示，城市可持续发展的环境标准需要考虑不同城市发展水平的差异，但面对当前环境、气候变化领域存在的巨大挑战，我们没有足够时间缓慢改善发展环境。对经济相对落后的地区和城市来说，如果能对其提出相对高的节能减排和环境保护要求，有利于提升该城市可持续发展水平和推动跨越式发展，也有利于它更好地实现产业结构调整，使新的产业、新的技术用一种更高效的方式发展。反之，如果对城市可持续发展提出的要求较低，结果很可能是该城市发展步伐较为缓慢。

哥伦比亚大学地球研究院博士后埃利森认为，相对于超大城市，规模相对小一些的城市宜居度更高，特别是 200 万到 500 万人口的城市更加宜居。城市房价在城市宜居度方

面扮演非常重要的角色，过去几十年，大城市的房地产得到了很大发展，投资规模大幅增加，但在这个过程中缺少对可持续发展的考虑。我们需要把这类因素融合进来，同时与城市规划、绿地等因素更好地结合起来。此外，基础设施的完善程度、能源结构、廉价房的供应，以及医疗和教育资源的获取等，也是影响城市可持续发展水平的重要制约因素。

四、科技创新是实现可持续发展目标的重要手段， 应加强在可持续发展领域的教育

邢悦表示，科技是可持续发展的第一推动力，会通过重新定义和重构社会生产要素及流通方式促进社会的可持续发展。以云计算、大数据、人工智能为底层的技术正在改变人们的生产方式和社会治理方式，数字经济时代科技对可持续发展的作用将进一步显现。相应地，测度可持续发展水平的指标也需要相应调整和完善。哥伦比亚大学地球研究院博士后王安逸表示，将可持续发展教育融入基础教育当中，是推动实现全球可持续发展的重要长远举措。这一方面，美国做了比较多的探索，包括教育部门颁发文件具体指导中小学如何开展可持续教育、环境教育；学校也在积极开展可持续发展教育，通过尝试各种不同的途径，组织学生参加与可持续发展相关的活动，或者与研究机构合作，定期组织专家到学校给学生上课；此外，非盈利性社会组织也在积极做一些对教师以及学校管理者的培训，将环境保护教育的内容融入课程设计以及教学实践中，帮助他们更好地理解可持续发展。

五、可持续发展是平衡、综合的发展

博世表示，可持续发展需要达到两个平衡，一个是国家间的平衡，另一个是不同评价系统间的平衡。政府可能关注的是某一方面的具体问题，我们要更加全面地看各个层面的问题。一个好的评价系统会有不同方面的问题，比如社会评价、经济评价以及民生评价等，不同评价指标之间需要平衡。与此类似，国家之间也需要平衡。郭栋表示，从操作层面讲，可持续发展不能只考虑经济发展，同时要考虑社会民生，要考虑发展对环境带来的影响。形成共识对于实现可持续发展至关重要，无论是从环境的角度还是民生的角度看，都很重要。如何实现可持续发展要看可持续发展问题的本质矛盾源自哪里，一个重要的矛盾来源是，资源是有限的，而人口却逐年增长，最终导致出现发展的不可持续性。

责任编辑：李 蕊

落实国家战略 高质量推进长三角一体化发展

——中国城市百人论坛 2019 春夏研讨会综述

龚 敏 林 盼

中国城市百人论坛是我国城市领域公益性、学术性的多学科交流平台，旨在有效整合城市相关领域杰出研究专家和团队，建立跨学科、多领域的协同创新平台，加强城镇化和城市发展重大问题研究，为决策部门提供理论支撑和政策咨询。2019 年 4 月 20 日，由中国社会科学院、中国科学院、中国工程院共同主办，中国社会科学院、上海市人民政府上海研究院承办的“中国城市百人论坛 2019 春夏研讨会”在上海举行，会议主题为“长三角一体化：理论与对策”。

一、把握长三角一体化要旨，推进示范区建设

开幕式上，上海市委书记李强、中国工程院院长李晓红院士、中国社会科学院副院长王京清、中国科学院副院长张亚平院士分别致辞。第十届全国政协副主席、中国工程院主席团名誉主席徐匡迪院士作主旨演讲。中国工程院主席团名誉主席周济院士主持开幕式。

（一） $1+1+1+1>4$ ，高质量引领长江经济带发展

李强在致辞中指出，习近平总书记在首届中国国际进口博览会开幕式上宣布，支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略，赋予了长三角一体化更重要的历史使命、更深刻的战略内涵和更广阔的实践舞台。

李强认为，发挥龙头带动作用，建成具有全球影响力、竞争力的国际城市群。长三

角三省一市，地域相邻、人员相亲、文化想通、经济相融，合作由来已久。党的十八大以来，在总书记亲自关心下，长三角一体化进入到全面提速的新阶段。上海认真贯彻落实习近平总书记关于长三角更高质量一体化发展的重要指示精神，在国家有关方面的大力支持下，充分利用区位优势，与苏浙皖通力合作、深化改革、各展其长，探索区域一体化制度创新协同，引领长江经济带发展，服务国家大局。2018年以来，上海联合江苏、浙江、安徽三省，编制了实施行动计划，推进了一批重点项目，形成了一批重要成果。一是抽调三省一市相关人员，组建了长三角区域合作办公室，逐步破解行政区域带来的制度障碍，尝试数据共享，围绕共通问题开展研究；二是根据长三角一体化三年行动计划，落实相关具体行动；三是基础设施互联互通，创新协同网络建设；四是推动三省一市在异地就诊、食品追溯、公交支付互通等民生服务上有更深入的合作。

李强着重强调，聚焦制度创新、统一标准、统筹管理，在沪苏浙三省交界区域建设长三角一体化发展示范区。上海深入践行新发展理念，探索区域一体化制度创新，加快构建高质量发展体系，率先探索高质量发展体制机制，推动全面深化改革举措的集中落实、率先突破、系统集成，努力打造改革开放新高地、生态价值新高地、创新经济新高地、人居品质新高地。

李强最后指出，长三角一体化发展没有现成的经验和方案可以照搬照用，要回答好“1+1+1+1>4”这个重大命题，既需要实践探索，也需要理论支撑，必须立足实际思考、着眼长远谋划。此次中国城市百人论坛 2019 春夏研讨会聚焦“长三角一体化：理论与对策”主题开展深入研讨，是对长三角一体化发展和上海工作的有力推动。希望专家学者建言献策，在更大范围汇聚起实施长三角一体化发展国家战略的合力。

（二）创新融合，发挥一体化最大效能

徐匡迪表示，长三角城市群是我国城市化最密集的地区，是我国先进实体经济的引领区，是我国科技和人才的聚集地，是我国经济对外开放对内辐射的龙头，是我国金融服务业的重要保证。

徐匡迪认为，长三角城市群从历史发展来看有五大特点：一是长三角是我国城市化最密集的地区。沪、苏、浙、皖国土面积占全国 3.7%，人口占全国的 16.1%，常住人口城镇化率 66.66%，基本达到了国家对于中国城市化建设的预期发展要求。二是长三角是我国先进的经济实体的引领区。长三角国内生产总值（GDP）占到全国的 23.4%，汽车产业是全国的 26.23%，造船产业占全国的 30.8%，通讯产业占全国的 29.9%，这些都是城市群良性发展的重要基底。三是长三角是我国科技创新和人才培养的集聚地。长三角

区域集聚了 23 所 211 高校，其中交大、复旦、中国科大、中国科学院上海分院、中科院创新基地等更是我国人才培养高地。四是长三角是我国经济对外开放和对内辐射的龙头。长三角进口贸易额占全国的 44.48%，进口呈现向全国辐射的状态；出口占全国的 69.62%，长三角各个港口货物吞吐量占全国的 39%，物流和商品流有效带动经济活跃度高质量发展。五是长三角是我国金融服务业的重要保证，区域金融水平较高。其中，长三角金融机构存款余额 428020.6 亿元，长三角上市公司的数量 1219 家，占全国的 1/3，上市公司融资占全国的 29.54%。

未来，建设长三角区域一体化可以从三方面发力：第一，贯彻优势互补、共同提高的原则。区域一体化发展，不是截长补短，要真正做到开放、融合与相互促进；区域一体化发展，不是搞区域内的行业分工、同类归并，而是要积极贯彻落实“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念。第二，激发创新活力，突破体制瓶颈。改变条块分割的现状，实现生产要素在长三角区域内有序自由流动；促进五大发展理念，达到效益最大化。上海要率先创新科技、金融、服务等方面的制度，加快人才培养，推进长三角一体化高质量发展与国际市场接轨，发挥最大效能。第三，区域一体化的实践可以通过试点逐步推进。通过创建示范区，在政策制定、行政服务等领域，摸索建立并积累一体化的方法和经验。

（三）发挥智库优势，服务高质量发展

李晓红在致辞中指出，习近平总书记于 2018 年 11 月在首届中国进口博览会上发表主旨演讲，宣布支持长三角区域一体化发展并将其上升为国家战略。这是中央立足全国发展大局做出的重大部署，长三角区域发展站在了更高的起点，迎来了新的历史机遇。

李晓红表示，2019 年是全面推进长三角一体化发展的关键之年，中国城市百人论坛围绕相关研讨主题，恰逢其时，是贯彻落实习近平总书记重要指示精神的具体行动。中国工程院作为国家高端智库，将充分发挥多学科和跨部门、跨行业的优势，进一步加强咨询研究和科技攻关，为长三角实现更高质量一体化发展做出新的贡献；继续推动中国城市百人论坛紧密围绕我国城镇化的乡村治理等重要课题展开研讨，使之成为相关部门决策、推进新型城市化进程的权威型智库平台。希望专家学者们通过研讨，建言献策，在建设性的讨论中积极谋求共识。

（四）领会战略意义，完善制度建设

王京清代表本次论坛主办方之一的中国社会科学院致辞，提出应当高度重视长三角

一体化高质量发展国家战略。长江三角洲地区是中国最发达、最重要的地区之一。伴随改革开放，长三角区域发生了翻天覆地的变化，经济、交通等方面都有了质的变化，成为了中国企业经济快速发展的典范区域。顺应经济社会发展，推进长三角一体化高质量发展，发挥长三角一体共享、匹配、学习效应，不仅是促进本地区高质量发展的重要推手，也是带动长江流域及全国可持续高质量发展、助力中华民族伟大复兴的重要举措。应深刻领会习近平总书记关于长三角一体化高质量发展的战略构想。习近平总书记高度重视长三角一体化发展，多次发表讲话、做出重要批示，前瞻性地指出长江三角洲地区及其一体化发展的趋势和重大意义，并亲自宣布将其上升为国家战略。思考长三角高质量一体化发展的推进效率，认真学习习总书记关于长三角高质量一体化发展的论述、讲话，可以为做好长三角高质量一体化发展的研究工作和实际工作提供正确的方向和根本遵循。深入了解长三角一体化高质量发展的现实状况与工作进展，做好长三角高质量一体化发展资政谏言工作。长三角一体化发展已进入加速期，国家有关部门和三省一市将在充分交流、建立联系、深入了解的基础上，配套付诸一系列的实际行动。王京清强调，要汇聚精英专家观点，探讨和谏言长三角一体化发展的具体对策。长三角高质量一体化发展具有重大的现实意义，面临诸多有利条件和发展机会。同时，它也是一个系统工程，面临许多复杂问题，需要有关方面在习总书记的战略构想指导下做好具体战略规划，完善制度与政策。中国社会科学院将在加强院市合作、探索新型智库建设方面做出有益尝试。

（五）打造区域协同创新能级

张亚平提出，长三角地处“一带一路”与长江经济带的重要交会地，具有举足轻重的战略地位。在习近平总书记亲自推动下，长三角区域一体化上升为国家战略，凸显了该区域在建设现代化成果中的突出地位，体现了党中央对长三角地区率先实现第二个100年奋斗目标，早日建成世界级城市群的殷切希望。

张亚平指出，当前应当认识到长三角一体化还存在区域合作不充分、改革发展不够平衡等一系列问题。要站在更高起点上深化改革，破除观念和行动上的障碍因素，释放一体化的新红利。长三角一体化发展源于创新，未来仍然需要创新，要坚持把创新摆在核心位置，通过科技支持制度等创新要素一体化建设，从三方面驱动区域更高质量的协同发展。一是科技创新一体化。发挥长三角地区科技体系完备优势，主动瞄准国际科技前沿和国家重大需求，发展新动能，科技创新引领产业融合发展，深化区域科技创新合作，推动上海与全球科创中心，合肥国家综合性科学中心及其他城市产业创新中心的统

筹发展，着力打造区域协同创新的共同体，争取早日建成具有国际影响力的科技高地。二是生态文明创新。长三角更高质量的一体化以定义人和自然和谐发展为前提，把生态环境保护放在长三角建设的突出位置，努力建成青山长在、流水长流、空气清新的长三角。区域层面坚定不移地落实主体功能区划政策和制度优化城市、农村、生态空间配置，合理应用不同地区的环境容量和资源禀赋，引导产业有序分工和布局。通过建立区域环境质量目标管理模式，促进资源管理和环境整治的联合与协同，探索地区间上下游差异化多元化的生态机制。三是机制创新一体化。以构建统一开放有序、透明的城市环境为目标，进一步消除市场体制、机制障碍，通过生产要素一体化示范建设促进商品化信息化资金流、技术流等生产要素在长三角区域的自由流动。以区域长远利益为原则，通过创新深度合作的一体化制度，率先实现区域治理能力和治理体系现代化。探索合作立法机制，建立一体化政策法规环境，依法约束和保障长三角一体化办公社会和经济行为。

二、长三角一体化规划思路与先行示范

主旨演讲环节由张亚平主持。中国社会科学院原副院长、学部委员、国家金融与发展实验室理事长李扬，全国政协经济委员会副主任、国务院发展研究中心原副主任刘世锦，国务院参事、住房和城乡建设部原副部长仇保兴，国家发展改革委原副秘书长范恒山等，围绕“一体化的规划思路与先行示范”演讲主题，提出区域协同实现创新发展已成为推动长三角更高质量一体化的主要路径，应突破行政区划限制，着眼增量，高质量推动“长三角”一体化。

（一）建立高效率的市场化金融体系

李扬围绕破解长三角区域一体化发展中的瓶颈难点，建立高效率的市场化金融体系作嘉宾发言。他表示，中国经济发展逐渐显示出城乡一体化的新特征。长三角是中国最大的城市群，长三角一体化战略不可或缺的元素之一是区域内的城市化发展。2010 年以来，传统意义的城市化步伐正在趋缓，流动人口在规模下降的同时落户城市的意愿随之显著下降，而此时人口向大都市集聚的趋势却进一步凸显。长三角一体化战略需顺应这一趋势，从两个层面着手推进区域内的城乡一体化：其一是公共服务均等化，其二是城乡市场特别是土地市场一体化。

李扬认为，中国的金融发展已进入崭新的时期，大规模工业化已经过去了，满足大规模的工业化金融结构正在发生调整，需要在金融领域建立市场化有效率的金融体系。长三角一体化金融投资建设有待重视与发展。一是通过健全商业性金融、开发性金融、

政策性金融、合作性金融，分工合理、相互补充的金融机构体系，构建多层次、广覆盖、有差异的银行体系；二是统一产品标准，在加强监管的前提下以市场需求为导向，防控金融风险，积极开发个性化、差异化、定制化的金融产品；三是在金融领域大力发展金融科技，发展科学技术，获取更可靠的金融需求，破解信息不对称难题，在此基础上推动绿色金融发展；四是在提升问题导向中深化对外开放，在双向开放中加强金融风险管控能力，并逐步参与到国际金融体系规则制定中。

（二）突破制度瓶颈，拓展长三角一体化新格局

刘世锦指出，长三角是一个成长中的世界级超大都市圈，要用好这个战略机遇期，以“十四五”规划为契机，以增量、新增长动能为抓手，着眼深化改革开放先行先试，实质性地加快长三角一体化进程。在突破制度瓶颈、建立高标准的市场经济和高水平的对外开放的要求上，应当深挖中国经济五大增长点：低效率部门的改进，低收入阶层的收入增长和人力资本提升，消费结构和产业结构的升级，前沿性创新，绿色发展。比如，长三角一体化可以在技术产业领域有所作为，上海有石油天然气的交易中心，以此为通道打通国际国内原有成品油的市場石油天然气非竞争环节，放开对非民营企业 and 行业外的限制，在基础领域中打破垄断。

刘世锦强调，鼓励先行先试，适当竞争，拓展长三角一体化新格局。长三角在全国占的分量越来越重要，它会成为一个世界级的超大都市圈，需要统一规划与布局，同时尝试放权于地方和基层。比如，加快形成更多的区域性创新中心和创新型城市，这个创新中心不是指高楼大厦多，最重要是创新的生态；又如在绿色发展方面，长三角可以先行示范，推广绿色标准、绿色技术、绿色金融，拓展长三角一体化新格局。

（三）借鉴日本筑波科技新城的经验教训

仇保兴提出，日本筑波科学城是日本政府在 20 世纪 60 年代为实现“技术立国”目标、疏解东京人口和非首都核心功能而建立的科学工业园区。从选址来看，与上海青浦类似。日本驻波科技新城的经验与教训值得在推进长三角一体化发展中得到借鉴与思考。筑波科学城在建设中大致面临九大问题：土地私有导致征地困难；新城与主城之间的快速交通一波三折；协调机构缺乏足够的权威；优惠政策不明确；民间力量参与滞后；迁入机构核心能力与相关性不强；忽视了城市人口需求；城市政府管理机构确立过晚；采用了维护成本过高的真空垃圾收集系统。

仇保兴表示，筑波科学城的发展可以总结十点经验，供长三角一体化规划借鉴。一

是相关立法经验值得借鉴；二是“先政府、后社会”比“先社会”的关西文化学术研究都市更为优越；三是世博会的重要性，1985 年在筑波举办的世博会大大加速了当地的基础设施建设；四是国际化，筑波早期就定位为国际的战略综合特区，各类国际会议频繁召开为科学城带来了大量国际新理念、新技术；五是人车分流，根据地势低洼的现状建设空中走廊，为日后完善城市慢行系统奠定了基础；六是“共同沟”建设，创造了良好的城市人居环境；七是民营机构引进的科研机构比官方引进的科研机构占比高很多，通过多渠道提高当地的科研能力；八是确立节能减排目标并一以贯之；九是保留当地文化融合田园风光；十是教育科技立市，以培养世界性人才为目标推进教育改革。

（四）区位选址适宜，强化规划引导

范恒山提出，长三角一体化示范区是国家高质量发展的引领区，是一体融合发展的先行区，是城乡协调发展的示范区，是创新创业的理想地。示范区的建设，应注意强化规划引导、制定行动方案、建立法规约束和开设共享模式。示范区的两项重点任务：一是抓住一软一硬两个关键。软是体制机制，硬是基础设施的互联互通。二是抓住头和尾两个重点。头是生产，抓住产业统筹协调重点；尾是生活，包括基本公共服务的一体化和均等化。同时，长三角示范区也需处理好四个关系，即示范区和长三角其他区域的关系、示范区所在省市的关系、示范区和国家部门的关系、示范区和对外其他地方的关系。范恒山表示，示范区选址适宜，三省市交界处青浦、嘉善和吴江共 2300 平方公里的区域作为示范区，在区位选址上来说是最适宜的，既体现了时代要求、国家指向，又符合示范区的实际，为整个区域形成示范。这一区位选址的合理性在于：首先，示范区作为传统长三角三省一市的交界地区，把三省一市紧密联系在一起，有必要的行政力量做支撑。从经济的角度来看，省区范围内很容易被边缘化，但如果形成一个结合带，它就会变成中心和热点地区，避免相互封锁和竞争。其次，这个区域经济相差不大，大体发展水平相当，发展潜力和空间很大。再次，选择在这个地区实验示范，不仅空间大，还有很强的代表性。比如，经济与生态的结合、城市与乡村的协调、城市与城市的和谐、分工与协同的一体都可以在这个地方实验。

除了以上专家学者之外，上海交通大学党委书记、中国城市治理研究院院长姜斯宪，上海大学党委书记、校长、中国工程院院士金东寒，同济大学副校长、中国工程院院士吴志强等也先后发言，强调发挥市校合作平台优势，以长三角城市间科创要素联动助力长三角一体化研究与发展。

中国社会学会会长、上海研究院第一副院长李友梅主持“一体化的制度设计”主题

演讲环节。上海社会科学院原副院长黄仁伟，南京大学长江产业研究院院长刘志彪，中国科学院南京地理与湖泊研究所研究员陈雯，浙江大学中国新型城镇化研究院院长吴越，安徽省政府参事、省社科联原党组书记程必定聚焦三省一市发挥相对比较优势和竞争优势，创新引领示范区制度建设与功能定位，通过借鉴国际经验引导对内开放等议题，提出长三角一体化推进的主客观条件已具备，可以借鉴欧美、大东京湾、加州等国际模式，尝试形成长三角创新—产业合理分工体系，从高质量推进经济发展，优化空间结构，提高市场机制效率，高集成区域政策。

清华大学教授、中国城市百人论坛联合秘书长毛其智主持“一体化的硬件支撑”主题演讲环节。国家发展改革委城市与小城镇改革发展中心主任史育龙，中国区域科学协会会长、中国社会科学院城环所副所长杨开忠，中国区域经济学会副会长、南开大学经济学院教授郝寿义，上海市人民政府参事、同济大学建筑与城市规划学院教授、中国科学院科技战略咨询研究院副院长樊杰，中国城市规划设计研究院副院长王凯，清华大学建筑学院教授、城市规划系主任武廷海围绕演讲主题，指出可以将现代化基础设施网络作为长三角一体化发展突破口，关注产业链、价值链，通过创新驱动统筹内外两个空间一体化、树立“一区一系三圈”新定位，认识与利用好长三角一体化发展的内生动力。

中国社会科学院社会学所副所长、上海研究院常务副院长赵克斌，中国社会科学院城市与竞争力研究中心主任、中国城市百人论坛秘书长倪鹏飞做讨论总结。本次研讨会期为一天，共吸引长三角地区百余名专家学者参加。

（龚敏，中国社会科学院教授；林盼，上海市人民政府上海研究院科研处副处长）

责任编辑：沈家文

· 新 书 推 介 ·

推动服务外包、服务贸易与服务业开放发展

——评王晓红 朱福林 柯建飞著

《服务外包：推动中国服务业开放新引擎》

许宪春

互联网、信息技术和数字技术迅猛发展大幅提高了服务可贸易性，也催生了国际服务外包产业。21 世纪以来，国际服务外包已经成为推动服务全球化与全球价值链发展的重要力量，也是新兴服务贸易发展的重要方式。国际服务外包是以信息技术为支撑的新兴服务贸易业态，具有知识密集、科技含量高、资源消耗低、产业带动力强、吸纳大学生就业能力强等特点，成为世界各国，尤其是发展中国家鼓励发展的重要产业。进入新时代以来，我国通过高水平开放促进经济高质量发展，进一步扩大服务业开放是未来产业开放的重点，也是利用我国要素禀赋优势的必然选择，是推动形成全面开放新格局的重要内容。服务外包作为高度国际化的产业，无疑成为推动中国服务业开放、创新、高质量发展的重要引擎。由王晓红教授领衔的专著《服务外包：推动中国服务业开放新引擎》一书由广东经济出版社出版。该专著从理论和实践两方面研究了我国服务外包产业的发展历程，揭示服务外包与服务业开放、服务业高质量发展之间的内在逻辑关系，系统阐述了服务外包产业对于优化产业结构、提升服务业国际化水平、推动服务贸易创新发展、提升自主创新能力以及提高服务业人才素质等方面的重要作用。同时，详细分析了中国服务外包产业的重点领域、区域布局、重点发包国、重点市场等方面的状况，指出了我国未来服务外包的产业发展趋势和方向。本书既有国际视野，又立足国情实际；既有宏观战略思维，也有中观层面的行业分析及微观层面的案例解剖，集理论性、文献性、应用性、操作性于一体，对于丰富我国服务外包理论、指导服务外包产业发展实践以及完善相关促进政策都具有重要作用。本书有以下主要特点。

第一，注重战略性和创新性。本书紧扣贸易强国建设、创新驱动发展、区域协调发展、推动全面开放新格局等国家重大战略研究我国服务外包产业发展。从建设服务贸易强国的角度，系统研究了改革开放以来我国服务外包产业由小到大、由弱到强的过程，

总结了“十一五”“十二五”“十三五”时期中国服务外包产业转型升级与创新发展的轨迹、发展经验、重大政策，说明服务外包作为新兴服务贸易的重要方式对建设服务贸易强国的促进作用。从多角度阐述了服务外包对我国服务业开放创新的推动作用，通过研究服务外包的溢出效应，分析“众包”“众创”等新业态、新模式，揭示了数字化时代服务外包模式创新的特点及其对企业创新的影响，并从人才国际化的角度论述了服务外包对提高服务业创新能力和发展质量的作用。通过对我国服务外包重点来源地的分析，研究了服务外包对于开拓国际市场、形成全方位开放新格局的推动作用。并重点分析了我国承接美国、欧盟、日本的服务外包发展及所带来的不同促进效应。分析了我国承接“一带一路”沿线国家和地区的服务外包现状与趋势，以及未来拓展“一带一路”服务外包新空间的思路。为我国服务外包企业拓展“一带一路”市场具有重要参考作用。

第二，注重典型引路。本书善于运用典型行业研究、典型案例研究说明问题。如，选取信息技术外包、研发外包两个重点行业研究。通过分析信息技术服务外包的不同历史时期呈现的主要特征，揭示了信息技术服务外包对我国软件出口竞争力的提升促进效应。通过研究承接国际研发外包的外溢效应，分析了研发外包对推动企业创新能力国际化及研发服务业国际化的重要作用。本书对31个服务外包示范城市的特征进行了分析，反映了示范城市对于全国服务外包产业发展的引领带动作用，以及对区域服务业开放和产业升级的促进作用。同时，选取了上海、北京、苏州、南京四个标杆城市的案例进行解剖，为各示范城市提供了新思路，也为其他城市发展服务外包产业提供了经验借鉴。此外，本书还选取了一些企业的经典案例进行解剖，为相关领域的企业发展提供经验借鉴。

第三，注重理论创新与实际应用相得益彰。本书提出了富有创新性的理论观点。如，基于服务全球化和全球价值链的视角，阐述了服务外包的理论演进，指出服务外包在推动服务全球化和价值链向高端跃升中的重要角色。提出服务外包产业是建设服务贸易强国的重要组成部分，服务外包是推动服务业开放创新发展的重要力量，对于形成服务业开放新格局具有重要作用。这些观点对于服务外包产业规划及相关政策具有重要参考价值。在研究方法上，本书综合运用了文献研究、数据分析、调查研究、案例分析等方法，尤其是运用了大量翔实权威的数据、经典案例及实地调研进行分析，突出了专著的权威性、理论性和应用性。总之，这本著作具有重要的理论与实践价值，对服务外包产业与企业发展、相关政策制定均具有很好的借鉴意义。

（作者为国家统计局原副局长、清华大学数据中心主任）

责任编辑：李蕊

· 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

2019 年 8 月中旬以来，国际权威机构对世界经济形势和中国经济形势的主要观点综述如下。

一、对世界经济形势的主要观点

（一）国际货币基金组织：加征关税难以解决贸易失衡

2019 年 8 月 21 日，包括国际货币基金组织（IMF）首席经济学家吉塔·戈皮纳在内的三名经济学家警告各国，加征关税无法解决总体贸易失衡问题，贸易摩擦是 IMF 再次下调 2019—2020 年全球经济增长预期的原因之一。IMF 呼吁各国寻找可持续方案解决经贸分歧。三位 IMF 经济学家撰文指出，加征关税无法减少贸易的总体不平衡，会促使一国寻找替代贸易伙伴，同时打击企业投资信心，破坏全球产业链，增加消费者和生产者成本。加征关税将招致反制措施，最终使各国利益受损，并且还可能违反世界贸易组织（WTO）相关法规。此外，不应通过加征关税的方式来解决汇率估值因素带来的贸易不平衡问题，国际贸易大都以美元结算，汇率估值对国际贸易失衡的短期影响有限。IMF 呼吁各国进行结构性改革，加大对教育、基础设施和投资环境的改善，促进包容性增长，扩大对外开放。

（二）世界银行：水质恶化使有些国家经济增速降低 1/3

世界银行 2019 年 8 月 20 日发布的《未知的质量：无形的水危机》报告称，世界面临一场无形的水质危机，致使严重污染地区损失 1/3 的潜在经济增长，对人类和环境健康构成威胁。报告呼吁全球、国家和地方立即关注这些发达国家和发展中国家共同面临的危险。报告借助新数据和方法显示，微生物、污水、化学品和塑料相结合，从供水中吸取氧气，将其变成人类和生态系统的毒药。当生物需氧量（衡量水中有机污染程度和整体水质的代表性指标）超过一定门槛时，下游地区的国内生产总值（GDP）增长就会因健康、农业和生态系统受到影响而下降，降幅可高达 1/3。造成水质差的一个主要原因是

氮。氮在农业中作为肥料施用，最终进入河流、湖泊和海洋，在那里转化为硝酸盐。儿童早期接触硝酸盐会影响其成长和大脑发育，影响其健康和成年后的收入潜力。每公顷土地每增加一公斤氮肥流失和进入水中，可导致儿童发育迟缓水平提高 19%，并使其未来成年后的收入相比未接触硝酸盐的人降低 2%。报告就各国可以采取的改善水质措施提出建议，包括：制定环境政策和标准；准确监测污染负荷；有效的执法系统；采取鼓励私人投资的激励措施支持水处理基础设施建设和运营；向居民提供可靠、准确的信息披露，激励公民参与。

世界银行集团行长戴维·马尔帕斯提出：“清洁水源是经济增长的一个关键要素。水质恶化阻碍经济增长，影响健康状况，减少粮食生产，导致很多国家贫困加剧。这些国家的政府必须采取紧急行动帮助治理水污染，使国家能够以公平和环境可持续的方式加快增长。”

（三）世界贸易组织：三季度全球贸易增速或继续放缓

WTO 在 2019 年 8 月 16 日发布的最新经济指标显示，全球第三季度商品贸易增长可能进一步放缓。WTO 发布的季度贸易增长指数为 95.7，显示全球商品贸易增长可能放缓。在 2019 年 5 月发布的上一份季度报告中，贸易增长指数为 96.3，WTO 称贸易增长可能依然疲弱。报告称，该指数是衡量 7 个贸易驱动因素的一个综合指标，读数低于 100 表明贸易增长低于趋势增长水平。

全球贸易流动受到处于历史高位的新限制冲击。“导致贸易壁垒增加和不确定性上升的紧张局势，对贸易增长预期构成了重大下行风险”，最新指数持续疲软是因所有分项指数均低于趋势水平。WTO 指出，国际航空货运和电子元器件分项指数目前的读数远低于以往的水平，而汽车生产和销售以及农业原材料分项指数似乎已触底反弹。

（四）亚洲开发银行：亚洲经济将保持强劲增长

亚洲开发银行近期发布《亚洲发展展望》报告称，在内需推动下，亚洲发展中经济体在 2019 年和 2020 年将保持强劲增长，但增速将有所放缓。亚行在这份最新报告中维持了 4 月份的预测，即亚洲发展中经济体 2019 年增长 5.7%，2020 年增长 5.6%，增速较 2018 年的 5.9%略有下滑。报告判断，即使中美经贸摩擦持续，亚太地区仍将保持强劲增长，但增速会受到影响。其中，由于韩国经济增速低于预期，2019 年东亚地区经济增长预期下调至 5.6%；南亚地区经济前景看好，2019 年和 2020 年的增长预期仍高达 6.6%和 6.7%；受贸易僵局和电子产品周期放缓影响，2019 年和 2020 年东南亚地区经济增长预期分别小幅下调至 4.8%和 4.9%；得益于哈萨克斯坦增长前景改善，中亚地区 2019 年的增长预期上调至 4.3%。

值得一提的是，亚行在新近发布的《发展地区货币债券市场有益尝试——源于东

盟+3（中日韩）亚洲债券市场倡议的经验》报告中称，由于经济运行良好和区域货币债券市场发展稳健，东盟及其三大伙伴国比历史上任何时期都更能抵御全球流动性收缩风险。

亚行首席经济学家泽田康幸表示，目前上述经济体间地区货币债券市场总规模已达 12.7 万亿美元，接近欧元债券市场规模，将有力促进该地区经济保持强劲增长。市场规模不断扩大表明，本地区企业不仅能从地区货币融资中获得中长期收益，还能规避亚洲金融危机中曾暴露出来的互利风险和期限错配。

（五）欧洲央行对经济前景判断更趋悲观

欧洲中央银行 2019 年 8 月 22 日公布的 7 月份货币政策会议纪要显示，欧洲央行对欧元区增长和通胀前景评估较之前更为悲观，决策者认为包括调整利率指引和资产购买等在内的一揽子方案可能是最佳应对方式。欧洲央行决策者认为，欧元区经济增长放缓有可能比之前预计的更为持久，经济持续面临下行压力，衡量通胀前景的指标已经下降。欧洲央行决策者讨论了可能的政策选项，包括调整利率前瞻指引和新的资产购买计划等。欧洲央行要展现出采取行动的决心和能力，准备好进一步放宽货币政策，采取所有必要措施，以实现通胀目标。

欧洲央行在 7 月份的会议后宣布维持欧元区三大关键利率不变，并释放明确降息信号。由于欧元区经济增长前景走弱，欧洲央行年内出台新一轮宽松措施的可能性很大。

二、对中国经济形势的主要观点

（一）IMF 首席经济学家：中美应携手合作完善全球多边贸易体系

IMF 首席经济学家吉塔·戈皮纳特日前在华盛顿接受新华社记者专访时表示，贸易紧张局势仍然对全球经济增长构成重大下行风险，中美两国应展开富有成效的对话，携手合作完善以规则为基础、开放透明的全球多边贸易体系。全球经济增长反弹能否实现很大程度上取决于贸易政策和贸易紧张局势的发展。她表示，目前贸易紧张局势主要对全球贸易、工业生产和制造业造成不利影响，服务业表现尚好。如果贸易紧张局势进一步升级，经济数据显示全球经济增长放缓比预期更快，这可能会导致全球资产价格重估和金融环境收紧，进而引发新兴市场资本流动出现逆转。加征关税的做法将适得其反，对中美两国乃至全球的生产者和消费者都会造成不利影响。作为全球最大的两个经济体，中美应展开富有成效的对话，携手合作完善以规则为基础、开放透明的全球多边贸易体系。她强调，中美加强合作对两国和全世界都有利。

戈皮纳特表示，过去 10 年中国在推动经济从高速增长转向高质量发展方面取得显著进展，中国应继续推动经济再平衡，这意味着更多依赖国内消费驱动经济增长、加强金融监管、减少对信贷的依赖、更加关注私营企业发展、继续开放投资和贸易、积极参与

完善国际贸易体系的讨论。

（二）诺奖获得者：中国应聚焦国内市场激发内生增长动力

2018 年诺贝尔经济学奖获得者、内生增长理论领军人物、纽约大学斯特恩商学院经济学教授保罗·罗默日前在接受《经济参考报》记者采访时表示，在当前国际金融形势动荡的背景下，中国应该把注意力聚焦国内市场，激发内生增长动力；企业发展在追求自身利益的同时，也应注意结合社会价值的实现，而这其中需要政府平衡社会和企业的利益；对于企业商业模式，罗默则建议，必须敢于放弃那些好看却不切实际的发展方案。在当前中国高质量发展阶段，对于外部世界经济杂音，中国需要坚定信心，走一条具有中国特色的发展之路，把更多注意力投到内贸的发展上。罗默强调说，中国没必要追随其他国家的发展路径，需要走自己的路。“中国的数字科技战略就体现了远见，我认为这是一条非常好的路径。中国现在需要去探索创新的方式，创造更好更新的模式来发展数字科技。”当前，中国企业在制定未来发展方案的过程中，一定要坚持务实的原则，进行有效的商业模式创新。罗默建议企业管理者放弃那些最难实现的目标，放弃那些看似美好、但最终不会化为现实的“花”。

创新不是简单的技术问题，罗默认为，更重要的是商业模式的创新。政府的资源是有限的，在公益项目方面，建议探索一些创新的商业模式解决收益问题。比如，全世界已经建有很多座机场，这就需要思考，我们在建设新机场时，必须要有更加创新的商业模式。

（三）联合国报告：中国近 10 年可再生能源投资规模全球第一

联合国环境规划署（UNEP）2019 年 9 月 5 日发布的《2019 可再生能源投资全球趋势》报告显示，在过去 10 年间，中国是全球可再生能源领域的最大投资国，从 2010 年至 2019 年上半年以 7580 亿美元的投资额位居榜首。这份报告由联合国环境规划署、法兰克福学院—联合国环境规划署气候与可持续能源融资合作中心和彭博新能源财经合作出版，并获得德国联邦环境、自然保护与核安全部的支持。同期，美国以 3560 亿美元可再生能源投资额位居第二，日本以 2020 亿美元排名第三。欧洲可再生能源投资额为 6980 亿美元，其中德国贡献最多，达 1790 亿美元，英国则为 1220 亿美元。

过去 10 年间，全球可再生能源产能（不含大型水电）从 414 吉瓦（GW）增长至 1650 吉瓦，即 2019 年年底水平预计将达到 2010 年的 4 倍。在此期间，太阳能的投资额达到了 1.3 万亿美元，占全球 2.6 万亿美元可再生能源投资总额的 50%。到 2019 年底，全球太阳能发电容量预计将达到 2009 年水平的 26 倍以上，即从 25 吉瓦增长至 663 吉瓦。此外，2018 年全球可再生能源产能投资达到 2729 亿美元，是化石燃料发电投资的 3 倍；当年的可再生能源发电量占全球发电总量的 12.9%，减少了 20 亿吨二氧化碳排放。

联合国环境规划署执行主任英格·安德森表示，过去 10 年间可再生能源发展“火箭

般”的增速表明，“投资可再生能源就是投资可持续和可盈利的未来”“但我们不能躺在功劳簿上洋洋自得。如果我们要实现全球气候和发展目标，还需加紧步伐向可再生能源转型”。

（四）汇丰：中国需全面回应贸易战无序升级带来的经济下行压力

投行汇丰 2019 年 8 月 27 日最新研究报告指出，面对贸易战无序升级带来的经济下行压力，中国需要在未来数月做出全面反应，包括更积极降息、降准。汇丰首席中国经济师屈宏斌团队撰写的报告指出，中美贸易紧张明显升级，双方均做出更多的关税威胁，而美国总统特朗普更暗示可能运用国家紧急权力。除了出口增长放缓，这可能会动摇商业信心，尤其是双方仍可以进一步“报复”。“贸易战升级已经超出很多人，包括政策制定者的预期。”“如果所有威胁性的关税生效，而未来数月中美两大经济体的冲突仍在升级，经济增长的额外阻力和对商业信心的冲击可能会太大而无法解决。”自 2019 年初，中国的政策层专注于民营领域的针对性宽松以及减税，但相比起增长阻力，这些政策宽松似乎过于胆小。“在全球央行正采取措施缓解环球影响的环境下，北京亦有需要做出更加强烈的反应，包括更积极降息、降准，以缓解对商业和基建投资压力，并支持国内经济增长。”中美之间的持久冲突对商业信心带来影响已经显现，并导致 2019 年下半年的制造业投资复苏预期脱轨，对 2020 年的商业投资影响可能更甚。这将会对技术升级和创新的步伐带来更长远影响，又反过来减慢经济增长、就业增长和财富创造的步伐。

（五）《财富》：世界 500 强公司约 98%在华投资

《财富》世界 500 强公司排行榜显示，中国企业国际化步伐加快，《财富》500 强的中国上榜公司数量连续增长，已经从 2001 年上榜的 11 家，增长到 2019 年的 129 家。截至目前，世界 500 强公司中已有约 490 家在华投资，约占总体数量的 98%。

在中国改革开放进程中，跨国公司不仅给中国带来了资金、技术和管理经验，而且在华开拓了广阔市场，获得了回报，实现了互利共赢。同时，跨国公司对于维护多边经济体制、建设公正合理的新型国际关系也发挥了重要作用。商务部研究院外国投资研究所副主任郝红梅认为，越来越多的跨国公司来华投资，顺应了经济全球化的趋势，是中国深度融入全球产业链、价值链竞争的表现。进一步扩大开放、不断提升投资贸易自由化、便利化水平，是中国保持对跨国公司吸引力的主要原因。

过去一年来，中国在扩大对外开放方面作出巨大努力，包括大幅压减负面清单、主动降低关税、举办首届中国国际进口博览会、出台外商投资法等，提高了对外资的吸引力。2018 年中国实际利用外资 1383 亿美元，稳居发展中国家首位。根据世行报告，中国营商环境在全球排名 2018 年一年提升了 32 位。

责任编辑：沈家文

世界经济主要指标

国家统计局国际统计信息中心

一、世界经济

表 1 世界经济增长率(上年 = 100)

单位: %				
	2017 年	2018 年 估计值	2019 年 预测值	2020 年 预测值
国际货币基金组织(IMF, 2019 年 7 月)				
世 界	3.8	3.6	3.2	3.5
发达国家	2.4	2.2	1.9	1.7
美 国	2.2	2.9	2.6	1.9
欧元区	2.4	1.9	1.3	1.6
日 本	1.9	0.8	0.9	0.4
发展中国家	4.8	4.5	4.1	4.7
印 度	7.2	6.8	7.0	7.2
俄罗斯	1.6	2.3	1.2	1.9
巴 西	1.1	1.1	0.8	2.4
世界银行(WB, 2019 年 6 月)				
世 界	3.1	3.0	2.6	2.7
发达国家	2.3	2.1	1.7	1.5
发展中国家	4.5	4.3	4.0	4.6
英国共识公司(Consensus Forecasts, 2019 年 9 月)				
世 界	3.2	3.2	2.6	2.5
美 国	2.4	2.9	2.3	1.8
欧元区	2.7	1.9	1.1	1.1
日 本	1.9	0.8	1.0	0.2
印 度	7.2	6.8	6.1	6.8

注: (1) 国际货币基金组织公布的世界及分类数据按照购买力平价方法进行汇总, 世界银行和英国共识公司按汇率法进行汇总。 (2) 印度数据指财政年度。

表 2 世界贸易量增长率(上年 = 100)

单位: %				
	2017 年	2018 年 估计值	2019 年 预测值	2020 年 预测值
世 界	5.5	3.7	2.5	3.7
发达国家	4.4	3.1	2.2	3.1
发展中国家	7.4	4.7	2.9	4.8

注: 包括货物贸易和服务贸易。
资料来源: 国际货币基金组织 2019 年 7 月预测。

表 3 消费者价格涨跌率(上年 = 100)

单位: %				
	2017 年	2018 年 估计值	2019 年 预测值	2020 年 预测值
国际货币基金组织(IMF, 2019 年 7 月)				
世界				
发达国家	1.7	2.0	1.6	2.0
发展中国家	4.3	4.8	4.8	4.7
英国共识公司(ConsensusForecasts, 2019 年 9 月)				
世 界	2.5	2.9	2.6	2.6
美 国	2.1	2.4	1.8	2.1
欧元区	1.5	1.8	1.3	1.3
日 本	0.5	1.0	0.6	0.8
印 度	3.6	3.4	3.6	4.2

注: 印度数据指财政年度。

表 4 消费者价格同比上涨率

单位:%

年份	月份	世 界	发达国家	发展中国家
2018 年		2.4	1.7	3.0
	8 月	2.6	2.0	3.1
	9 月	2.4	2.1	3.0
	10 月	2.5	2.2	3.0
	11 月	2.2	2.0	2.5
	12 月	2.0	1.6	2.2
2019 年	1 月	2.0	1.5	2.2
	2 月	2.0	1.5	2.4
	3 月	2.1	1.7	2.7
	4 月	2.1	1.8	2.8
	5 月	2.3	1.7	2.7
	6 月	1.9	1.6	2.4
	7 月	2.0	1.5	2.6
	8 月	2.3	1.3	2.8

资料来源:世界银行数据库。

表 5 工业生产

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
2018 年		3.6	2.1	4.9			
	8 月	3.6	2.3	4.7	52.5	53.2	52.4
	9 月	3.6	2.2	4.7	52.1	52.3	51.9
	10 月	3.6	2.4	5.3	52.0	51.8	51.8
	11 月	1.8	0.7	3.9	51.9	51.8	51.8
	12 月	1.8	0.2	3.4	51.4	51.9	51.2
2019 年	1 月	2.4	1.1	3.3	50.7	50.8	50.1
	2 月	2.4	0.5	3.1	50.6	50.6	50.0
	3 月	3.0	0.0	5.2	50.5	50.3	49.9
	4 月	1.2	-0.2	3.3	50.4	50.6	50.1
	5 月	1.8	0.2	3.6	49.8	50.1	49.5
	6 月	1.2	-1.0	3.5	49.4	49.5	49.0
	7 月	1.8	-0.6	3.3	49.3	49.4	49.2
	8 月				49.5	50.1	49.0

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:世界银行和 Markit 公司。

二、美国经济

表 6 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	个人消费	政府支出
2017 年		2.4	2.6	0.7
	3 季度	3.2	2.4	-0.1
	4 季度	3.5	4.6	2.4
2018 年		2.9	3.0	1.7
	1 季度	2.5	1.7	1.9
	2 季度	3.5	4.0	2.6
	3 季度	2.9	3.5	2.1
2019 年	4 季度	1.1	1.4	-0.4
	1 季度	3.1	1.1	2.9
	2 季度	2.0	4.7	4.5

表 7 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	私人固定资本形成	出 口	进 口
2017 年		4.2	3.5	4.7
	3 季度	1.4	4.4	1.3
	4 季度	8.7	10.1	14.0
2018 年		4.6	3.0	4.4
	1 季度	5.5	0.8	0.6
	2 季度	5.2	5.8	0.3
	3 季度	0.7	-6.2	8.6
2019 年	4 季度	2.7	1.5	3.5
	1 季度	3.2	4.1	-1.5
	2 季度	-1.1	-5.8	0.1

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

表 8 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	个人消费	政府支出
2017 年		2.4	2.6	0.7
	3 季度	2.4	2.4	0.5
	4 季度	2.8	2.9	0.8
2018 年		2.9	3.0	1.7
	1 季度	2.9	2.8	1.4
	2 季度	3.2	3.2	1.7
	3 季度	3.1	3.4	2.2
2019 年	4 季度	2.5	2.6	1.5
	1 季度	2.7	2.5	1.8
	2 季度	2.3	2.7	2.2

表 9 国内生产总值及其构成增长率(同比)					表 11 进出口贸易									
单位: %					单位: 亿美元									
年度	季度	私人固定资本形成	出 口		进 口		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
2017 年		4.8	3.5		4.7		2018 年	25329		3.0	34530		4.5	-9200
	3 季度	3.5	2.3		4.1		7 月	2087	-1.1	7.2	2612	1.1	9.3	-524
	4 季度	5.1	5.5		5.6		8 月	2078	-0.5	6.2	2626	0.6	9.8	-549
2018 年		4.6	3.0		4.4		9 月	2097	1.0	5.8	2658	1.2	10.0	-561
	1 季度	4.6	4.1		4.7		10 月	2101	0.2	5.4	2668	0.4	9.0	-567
	2 季度	5.2	5.2		3.9		11 月	2080	-1.0	2.5	2616	-1.9	3.8	-536
	3 季度	5.0	2.4		5.7		12 月	2057	-1.1	-0.5	2665	1.9	3.7	-608
	4 季度	3.5	0.4		3.2		2019 年							
2019 年							1 月	2070	0.7	2.2	2602	-2.4	2.2	-531
	1 季度	2.9	1.2		2.6		2 月	2091	1.0	1.7	2598	-0.1	0.1	-507
	2 季度	1.4	-1.7		2.6		3 月	2109	0.9	0.4	2635	1.4	2.5	-526
注: 季度数据按季节因素调整(表 8、表 9)。														
资料来源: 美国商务部经济分析局(表 8、表 9)。														
表 10 劳动力市场														
单位: %														
年份	月份	劳动生产率增长率		失业率	非农雇员人数环比增加(万人)	年份	季度	流 入		流 出		流入减流出		
		环比折年率	同比											
2018 年		1.3		3.9	267.9	2017 年		2773		3004		-231		
	8 月			3.8	28.2		3 季度	646		703		-57		
	9 月	1.2	1.2	3.7	10.8		4 季度	374		608		-234		
	10 月			3.8	27.7	2018 年		2536		-906		3442		
	11 月			3.7	19.6		1 季度	528		-481		1009		
	12 月	0.1	1.0	3.9	22.7		2 季度	6		-1209		1215		
2019 年							3 季度	1239		560		679		
	1 月			4.0	31.2		4 季度	763		224		539		
	2 月			3.8	5.6	2019 年								
	3 月	3.5	1.7	3.8	15.3		1 季度	817		-156		972		
	4 月			3.6	21.6		2 季度	617		729		-113		
	5 月			3.6	6.2	资料来源: 美国商务部经济分析局。								
	6 月	2.3	1.8	3.7	17.8									
	7 月			3.7	15.9									
	8 月			3.7	13.0									
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。														

三、欧元区经济

表 13 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	个人消费支出	政府消费支出
2017 年		2.4	1.7	1.2
	3 季度	0.8	0.6	0.6
	4 季度	0.8	0.3	0.3
2018 年		1.9	1.4	1.1
	1 季度	0.3	0.5	0.1
	2 季度	0.4	0.1	0.3
	3 季度	0.2	0.2	0.2
	4 季度	0.3	0.4	0.4
2019 年				
	1 季度	0.4	0.4	0.4
	2 季度	0.2	0.2	0.3

表 14 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成	出 口	进 口
2017 年		2.6	5.2	3.9
	3 季度	- 4.7	1.3	- 2.3
	4 季度	0.9	2.3	1.6
2018 年		2.3	3.5	2.8
	1 季度	0.2	- 0.5	- 0.1
	2 季度	1.7	1.1	1.4
	3 季度	0.5	0.4	0.9
	4 季度	1.5	1.0	1.0
2019 年				
	1 季度	0.2	0.9	0.4
	2 季度	0.5	0.0	0.2

资料来源:欧盟统计局数据库(表 13、表 14)。

表 15 劳动力市场

单位:%

年份	月份	劳动生产率增长率		就业人数环比增加(万人)	失业率
		环比	同比		
2018 年		0.4		8.2	1338.7
	7 月			8.1	1322.0
	8 月			8.0	1311.0
	9 月	- 0.1	0.3	8.0	1310.2
	10 月			8.0	1310.3
	11 月			7.9	1295.8
	12 月	0.0	0.0	7.9	1285.0
2019 年					
	1 月			7.8	1279.3
	2 月			7.8	1271.3
	3 月	0.1	- 0.2	7.7	1256.3
	4 月			7.6	1250.0
	5 月			7.6	1241.3
	6 月	0.0	- 0.1	7.5	1233.8
	7 月			7.5	1232.2

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

资料来源:欧洲央行统计月报、欧盟统计局数据库。

表 16 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	国内生产总值	个人消费支出	政府消费支出
2017 年		2.4	1.7	1.2
	3 季度	2.9	2.0	1.6
	4 季度	3.0	1.7	1.5
2018 年		1.9	1.4	1.1
	1 季度	2.6	1.7	1.3
	2 季度	2.3	1.5	1.3
	3 季度	1.7	1.1	0.9
	4 季度	1.2	1.2	1.0
2019 年				
	1 季度	1.3	1.1	1.3
	2 季度	1.2	1.2	1.3

表 17 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位:%

年度	季度	固定资本形成	出 口	进 口
2017 年		2.7	5.1	3.9
	3 季度	2.8	5.8	4.2
	4 季度	2.0	6.8	4.1
2018 年		2.3	3.5	2.8
	1 季度	3.9	4.4	3.3
	2 季度	- 2.0	4.3	0.6
	3 季度	3.4	3.3	3.8
	4 季度	4.0	1.9	3.3
2019 年				
	1 季度	4.0	3.4	3.8
	2 季度	2.8	2.4	2.6

资料来源:欧盟统计局数据库(表 16、表 17)。

表 18 进出口贸易

单位:亿欧元

年份	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		(%)	(%)		(%)	(%)	口额
2018 年	22782		3.8	20846		6.6	1935
	7 月	1893	- 1.1	9.4	1769	1.0	14.1
	8 月	1929	1.9	5.6	1763	- 0.4	8.7
	9 月	1907	- 1.1	- 0.5	1777	0.8	7.9
	10 月	1943	1.8	11.1	1810	1.8	14.9
	11 月	1928	- 0.8	2.2	1775	- 1.9	5.5
	12 月	1931	0.2	- 2.1	1773	- 0.1	2.7
2019 年							
	1 月	1952	1.1	2.6	1779	0.4	3.5
	2 月	1957	0.2	6.3	1748	- 1.7	5.6
	3 月	1974	0.9	3.5	1788	2.3	6.2
	4 月	1926	- 2.4	5.3	1774	- 0.8	6.8
	5 月	1954	1.4	7.1	1762	- 0.6	5.1
	6 月	1940	- 0.7	- 4.9	1763	0.0	- 4.2
	7 月	1952	0.6	6.2	1763	0.0	2.3

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

资料来源:欧盟统计局数据库。

表 19 外国直接投资				
单位:亿欧元				
年度	月度	流 入	流 出	流入减流出
2018 年		- 2767	- 2609	- 358
	7 月	527	484	43
	8 月	- 340	- 458	118
	9 月	- 1122	- 1131	9
	10 月	95	141	46
	11 月	- 304	- 779	475
	12 月	- 1614	- 2058	444
2019 年	1 月	389	537	- 148
	2 月	78	206	- 129
	3 月	- 189	54	- 243
	4 月	737	290	448
	5 月	- 42	128	- 171
	6 月	- 674	- 576	- 99
	7 月	- 2	- 192	190

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

资料来源:欧洲央行统计月报。

四、日本经济

表 20 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位: %

年度	季度	国内生产总值	民间最终消费支出	政府最终消费支出
2017 年		1. 9	1. 1	0. 3
	3 季度	0. 7	- 0. 7	0. 3
	4 季度	0. 3	0. 5	0. 1
2018 年		0. 8	0. 3	0. 8
	1 季度	- 0. 1	- 0. 1	0. 3
	2 季度	0. 5	0. 3	0. 1
	3 季度	- 0. 5	- 0. 1	0. 3
2019 年	4 季度	0. 4	0. 4	0. 7
	1 季度	0. 5	0. 0	- 0. 1
	2 季度	0. 3	0. 6	1. 2

表 21 国内生产总值及其构成增长率(环比)

单位: %

年度	季度	固定资本形成总额	出 口	进 口
2017 年		2. 9	6. 8	3. 5
	3 季度	0. 4	2. 2	- 1. 0
	4 季度	0. 2	2. 0	2. 6
2018 年		1. 1	3. 4	3. 4
	1 季度	- 0. 1	1. 0	0. 6
	2 季度	1. 5	0. 8	0. 8
	3 季度	- 2. 1	- 2. 1	- 1. 2
2019 年	4 季度	1. 9	1. 2	3. 6
	1 季度	0. 2	- 2. 0	- 4. 3
	2 季度	0. 5	0. 0	1. 7

表 22 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位: %

年度	季度	国内生产总值	民间最终消费支出	政府最终消费支出
2017 年		1. 9	1. 1	0. 3
	3 季度	2. 2	0. 7	0. 4
	4 季度	2. 4	1. 2	0. 5
2018 年		0. 8	0. 3	0. 8
	1 季度	1. 3	0. 2	0. 5
	2 季度	1. 5	0. 1	0. 7
	3 季度	0. 1	0. 6	0. 7
2019 年	4 季度	0. 3	0. 5	1. 3
	1 季度	1. 0	0. 5	0. 9
	2 季度	1. 0	0. 9	2. 1

表 23 国内生产总值及其构成增长率(同比)

单位: %

年度	季度	固定资本形成总额	出 口	进 口
2017 年		3. 0	6. 8	3. 5
	3 季度	3. 3	7. 1	2. 6
	4 季度	3. 0	6. 7	5. 1
2018 年		1. 1	3. 4	3. 4
	1 季度	1. 9	5. 2	3. 6
	2 季度	2. 4	5. 9	2. 9
	3 季度	- 1. 0	1. 7	2. 8
2019 年	4 季度	0. 9	1. 1	4. 1
	1 季度	1. 4	- 2. 2	- 1. 3
	2 季度	0. 8	- 2. 8	- 0. 4

资料来源:日本内阁府(表 20~表 23)。

表 24 劳动力市场

单位: %

年度	月份	劳动生产率同比增长率	新增就业与申请就业人数之比	失业率
2018 年		0. 7	1. 61	2. 4
	7 月	2. 1	1. 62	2. 5
	8 月	- 0. 6	1. 63	2. 4
	9 月	- 0. 7	1. 63	2. 4
	10 月	3. 9	1. 62	2. 4
	11 月	- 0. 7	1. 63	2. 5
	12 月	- 0. 6	1. 63	2. 4
2019 年	1 月	2. 0	1. 63	2. 5
	2 月	- 2. 0	1. 63	2. 3
	3 月	- 3. 2	1. 63	2. 5
	4 月	- 0. 5	1. 63	2. 4
	5 月	0. 6	1. 62	2. 4
	6 月		1. 61	2. 3
	7 月		1. 59	2. 2

资料来源:日本统计局和日本央行统计月报。

表 25 进出口贸易

单位:亿日元

年份	出口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	进口额	环比 增长 (%)	同比 增长 (%)	出口额 减进 口额
月份							
2018 年	814788		4.1	827033		9.7	-12245
8 月	68882	0.8	6.5	70880	2.8	15.4	-1998
9 月	67569	-1.9	-1.4	69841	-1.5	7.1	-2273
10 月	70176	3.9	8.2	72898	4.4	20.0	-2722
11 月	67688	-3.5	0.1	71934	-1.3	12.5	-4247
12 月	66749	-1.4	-3.9	68747	-4.4	1.9	-1999
2019 年							
1 月	62276	-6.7	-8.4	64901	-5.6	-0.8	-2624
2 月	66353	6.5	-1.2	66636	2.7	-6.5	-283
3 月	65611	-1.1	-2.4	67521	1.3	1.2	-1910
4 月	65771	0.2	-2.4	66849	-1.0	6.5	-1078
5 月	62378	-5.2	-7.8	68386	2.3	-1.4	-6008
6 月	65589	5.1	-6.6	65793	-3.8	-5.2	-204
7 月	65424	-0.3	-1.5	66463	1.0	-1.2	-1040
8 月	63614	-2.8	-8.2	64922	-2.3	-12.0	-1308

注:月度贸易额为季节调整后数据。

资料来源:日本财务省。

表 26 外国直接投资

单位:亿日元

年份	月份	流 入	流 出	流入减流出
2018 年		28590	175788	-147198
	7 月	3592	14899	-11307
	8 月	-356	13329	-13685
	9 月	5807	17588	-11781
	10 月	428	8197	-7769
	11 月	4223	27158	-22935
	12 月	1277	11285	-10008
2019 年				
	1 月	1078	71933	-70855
	2 月	2506	12932	-10426
	3 月	12726	27056	-14330
	4 月	3234	20718	-17484
	5 月	4086	12308	-8222
	6 月	137	14862	-14725
	7 月	2354	14715	-12361

资料来源:日本财务省。

五、其他主要国家和地区经济

表 27 国内生产总值增长率(同比)

单位:%

年度	季度	加拿大	英国	南非	巴西	印度	俄罗斯
2017 年		3.0	1.8	1.3	1.0	6.7	1.6
	3 季度	3.0	2.0	1.6	1.4	6.8	2.2
	4 季度	2.9	1.6	1.4	2.2	7.7	0.9
2018 年		1.9	1.4	0.6	1.1	7.0	2.3
	1 季度	2.2	1.2	0.7	1.2	8.1	1.9
	2 季度	1.8	1.4	0.1	0.9	8.0	2.2
	3 季度	2.0	1.6	1.3	1.3	7.0	2.2
	4 季度	1.6	1.4	1.1	1.1	6.6	2.7
2019 年							
	1 季度	1.4	1.8	0.0	0.5	5.8	0.5
	2 季度	1.6	1.2	0.9	1.0	5.0	0.9

注:印度年度 GDP 增长率为财年增长率。

表 28 国内生产总值增长率(同比)

单位:%

年度	季度	韩国	墨西哥	中国 香港	中国 台湾	马来 西亚	印度尼 西亚
2017 年		3.1	2.0	3.8	3.1	5.9	5.1
	3 季度	3.9	1.6	3.6	3.4	6.1	5.1
	4 季度	2.8	1.5	3.5	3.5	5.7	5.2
2018 年		2.7	2.0	3.0	2.7	4.7	5.2
	1 季度	2.8	1.2	4.6	3.2	5.3	5.1
	2 季度	2.9	2.6	3.6	3.3	4.5	5.3
	3 季度	2.1	2.5	2.8	2.4	4.4	5.2
	4 季度	2.9	1.7	1.2	1.8	4.7	5.2
2019 年							
	1 季度	1.7	1.2	0.6	1.8	4.5	5.1
	2 季度	2.0	-0.8	0.5	2.4	4.9	5.1

资料来源:各经济体官方统计网站。

表 29 劳动力市场失业率

单位:%

年份	月份	加拿大	英国	南非	巴西	印度	俄罗斯
2018 年		5.8	4.1	27.1	12.3	4.1	4.8
	8 月	6.0	4.0		12.1		4.6
	9 月	5.8	4.1	27.5	11.9	3.5	4.5
	10 月	5.7	4.1		11.7		4.7
	11 月	5.6	4.0		11.6		4.8
	12 月	5.6	4.0	27.1	11.6	3.5	4.8
2019 年							
	1 月	5.8	3.9		12.0		4.9
	2 月	5.8	3.9		12.4		4.9
	3 月	5.8	3.8	27.6	12.7	3.5	4.7
	4 月	5.7	3.8		12.5		4.7
	5 月	5.4	3.8		12.3		4.5
	6 月	5.5	3.9	29.0	12.0		4.4
	7 月	5.7	3.8		11.8		4.5
	8 月	5.7					4.3

表 30 劳动力市场失业率

单位:%

年份	月份	韩国	墨西哥	中国 香港	中国 台湾	马来 西亚	印度 尼西亚
2018 年		3.9	3.3	2.8	3.7	3.3	
	8 月	4.1	3.5	2.8	3.7	3.4	
	9 月	4.0	3.6	2.8	3.7	3.3	5.3
	10 月	3.9	3.2	2.8	3.7	3.3	
	11 月	3.8	3.3	2.8	3.7	3.3	
	12 月	3.8	3.4	2.8	3.7	3.3	
2019 年							
	1 月	4.4	3.6	2.8	3.7	3.3	
	2 月	3.7	3.3	2.8	3.7	3.3	
	3 月	3.8	3.2	2.8	3.7	3.4	5.0
	4 月	4.1	3.5	2.8	3.7	3.4	
	5 月	4.0	3.5	2.8	3.8	3.3	
	6 月	4.0	3.6	2.8	3.7	3.3	
	7 月	4.0	3.7	2.9	3.7	3.3	
	8 月	3.1		2.9	3.7		

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

资料来源:各经济体官方统计网站。

表 31 进出口贸易							表 34 进出口贸易								
单位:亿美元							单位:亿美元								
年份 月份	加拿大			英 国			年份 月份	韩 国			墨西哥				
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口		出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口		
2018 年	4506	4704	-197	4868	6738	-1870	2018 年	6052	5350	702	4506	4766	-260		
6 月	399.6	411.3	-11.7	423.6	556.8	-133.2	8 月	511.8	443.5	68.4	395.4	432.5	-37.2		
7 月	374.8	388.1	-13.2	421.8	557.1	-135.4	9 月	506.5	410.1	96.4	378.1	390.1	-12.1		
8 月	387.0	410.3	-23.3	404.7	535.7	-131.1	10 月	548.6	484.8	63.8	413.6	442.9	-29.3		
9 月	373.2	384.8	-11.6	421.4	542.4	-121.1	11 月	514.8	468.1	46.7	386.1	409.3	-23.2		
10 月	397.6	406.2	-8.6	432.6	606.3	-173.7	12 月	482.1	440.2	41.8	375.5	356.9	18.6		
11 月	372.9	383.3	-10.4	395.1	598.8	-203.7	2019 年	1 月	461.8	450.8	11.0	326.2	372.6	-46.4	
12 月	348.5	356.4	-7.9	333.9	506.9	-173.0	2 月	394.8	365.3	29.5	364.1	350.7	13.4		
2019 年	1 月	342.9	369.0	-26.1	371.5	594.2	-222.7	3 月	470.1	419.4	50.8	390.2	375.3	14.9	
2 月	324.5	358.2	-33.7	381.2	564.2	-183.0	4 月	488.1	449.7	38.4	394.5	380.8	13.7		
3 月	393.3	414.0	-20.7	449.3	636.1	-186.8	5 月	457.4	436.3	21.1	418.3	408.0	10.3		
4 月	371.8	397.3	-25.4	390.0	523.2	-133.2	6 月	440.5	400.7	39.7	379.5	353.9	25.6		
5 月	412.1	413.7	-1.6	403.7	521.6	-117.9	7 月	460.9	436.9	24.0	393.0	404.2	-11.2		
6 月	384.8	389.0	-4.2	377.6	504.8	-127.2	8 月	442.0	424.8	17.2					
注:加拿大和英国数据经过季节因素调整。							表 35 进出口贸易								
表 32 进出口贸易							单位:亿美元								
单位:亿美元							年份 月份	中国香港			中国台湾				
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		
2018 年	940	933	6	2399	1812	587	2018 年	5685	6266	-582	3359	2863	496		
8 月	82.8	76.6	6.2	215.5	187.8	27.7	8 月	505.8	559.1	-53.4	282.8	236.7	46.1		
9 月	76.6	79.0	-2.5	191.9	141.2	50.7	9 月	491.8	555.4	-63.7	296.2	252.5	43.7		
10 月	84.2	88.2	-4.0	219.0	161.1	57.9	10 月	511.1	558.8	-47.7	295.5	261.6	33.9		
11 月	84.1	81.8	2.3	209.4	168.6	40.8	11 月	498.5	542.2	-43.8	277.8	231.1	46.7		
12 月	71.6	60.0	11.6	193.5	129.2	64.3	12 月	455.5	508.5	-52.9	285.6	238.9	46.7		
2019 年	1 月	64.0	73.6	-9.5	181.1	163.9	17.2	2019 年	1 月	474.9	472.3	2.6	272.9	263.8	9.1
2 月	70.9	68.1	2.8	159.1	126.2	32.9	2 月	314.2	360.5	-46.3	204.0	154.6	49.3		
3 月	76.1	72.6	3.5	176.5	131.3	45.2	3 月	467.3	526.5	-59.2	286.4	255.6	30.8		
4 月	73.2	75.7	-2.5	194.7	136.3	58.4	4 月	440.6	474.3	-33.8	258.0	231.5	26.5		
5 月	79.0	77.9	1.1	206.9	149.7	57.2	5 月	455.5	499.7	-44.2	277.2	232.2	44.9		
6 月	74.0	71.1	2.9	180.2	130.3	50.0	6 月	408.6	473.3	-64.7	283.9	245.1	38.7		
7 月				200.5	177.6	22.9	7 月				282.0	246.4	35.7		
8 月				188.5	155.7	32.8	8 月				290.0	230.2	59.8		
表 33 进出口贸易							表 36 进出口贸易								
单位:亿美元							单位:亿美元								
年份 月份	印 度			俄罗斯			年份 月份	马来西亚			印度尼西亚				
	出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口		出口 额	进口 额	出口减 进口	出口 额	进口 额	出口减 进口		
2018 年	3248	5080	-1832	4440	2491	1950	2018 年	2475	2176	299	1802	1887	-85		
8 月	278.4	452.4	-174.0	375.7	216.7	158.9	8 月	199.9	196.0	3.9	158.7	168.2	-9.4		
9 月	279.5	419.3	-139.8	386.4	198.1	188.3	9 月	200.4	163.6	36.8	149.2	146.1	3.1		
10 月	269.8	441.1	-171.3	413.7	215.1	198.5	10 月	231.8	192.6	39.2	158.9	176.7	-17.7		
11 月	265.0	431.7	-166.7	402.9	212.5	190.4	11 月	202.9	184.1	18.8	148.5	169.0	-20.5		
12 月	279.3	410.1	-130.8	408.4	224.1	184.3	12 月	199.8	174.7	25.0	142.9	153.7	-10.8		
2019 年	1 月	263.6	410.9	-147.3	308.2	164.2	144.0	2019 年	1 月	207.5	179.5	28.0	139.3	149.9	-10.6
2 月	266.7	362.6	-95.9	347.5	182.3	165.2	2 月	163.4	136.3	27.1	125.6	122.3	3.3		
3 月	325.5	434.4	-108.9	368.1	209.2	158.9	3 月	206.2	171.0	35.3	141.2	134.5	6.7		
4 月	260.7	414.0	-153.3	356.6	219.5	137.1	4 月	207.1	180.8	26.3	131.1	154.0	-22.9		
5 月	299.9	453.5	-153.6	315.9	197.7	118.2	5 月	204.6	182.5	22.1	148.3	146.1	2.2		
6 月	250.1	402.9	-152.8	324.8	199.7	125.1	6 月	183.1	158.4	24.7	117.9	115.0	3.0		
7 月	263.3	397.6	-134.3	334.4	222.2	112.2	7 月				154.5	155.2	-0.7		
8 月	261.3	395.8	-134.5				8 月				142.8	142.0	0.9		
							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

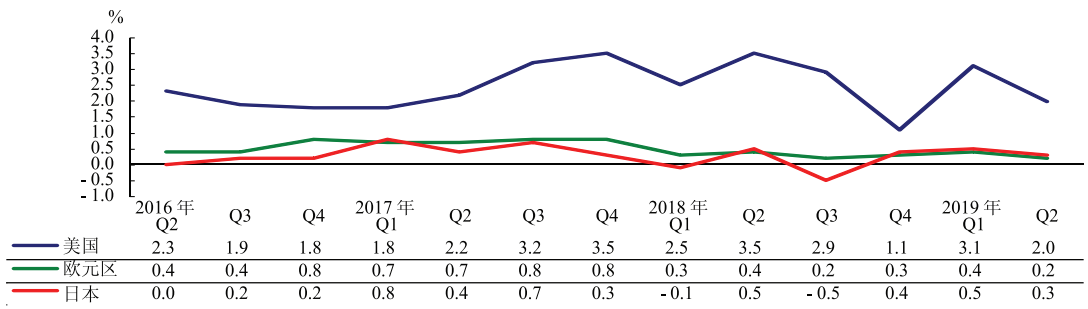


图 1 三大经济体 GDP 环比增长率 (%)

注:美国为环比折年率增长率。

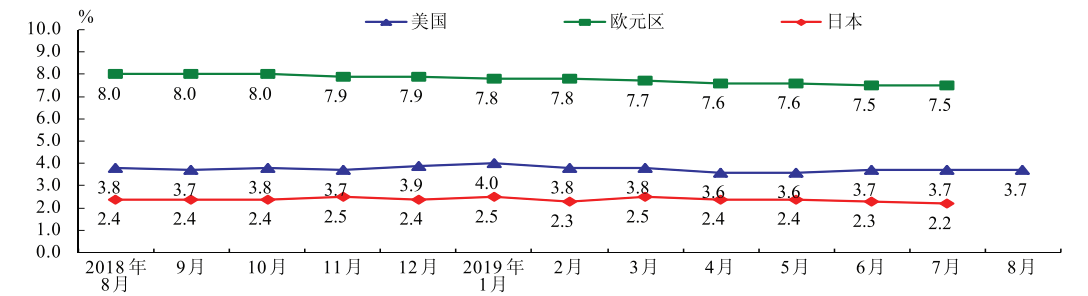


图 2 三大经济体失业率变动 (%)

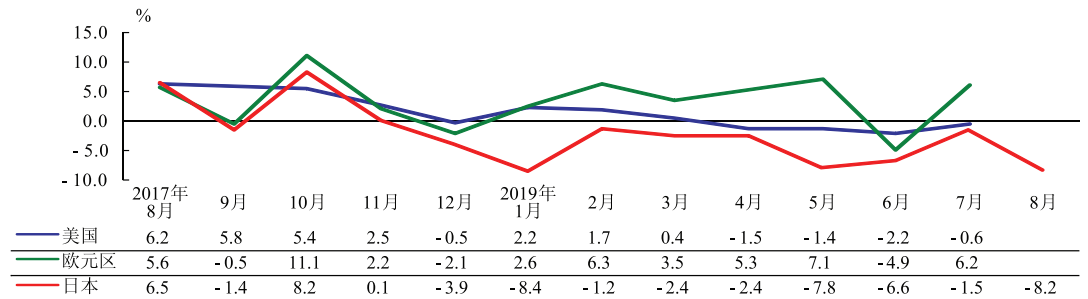


图 3 三大经济体出口额同比增长率 (%)

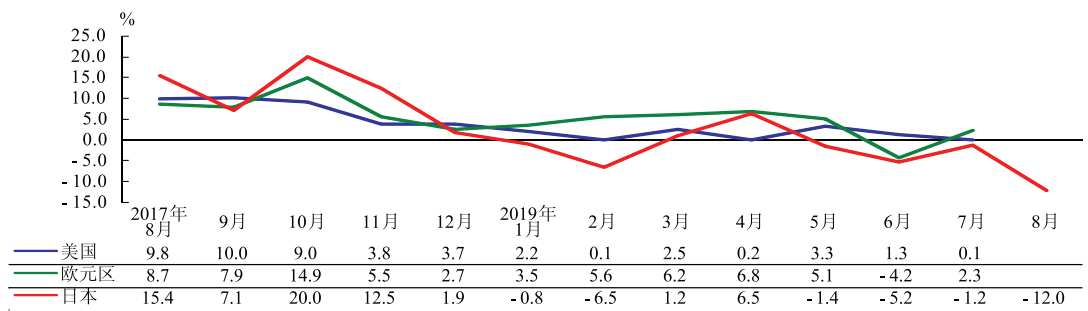


图 4 三大经济体进口额同比增长率 (%)

数据来源:各经济体官方统计网站(图 1~图 4)。

ABSTRACTS

(1)System Reform and China’s Transformation

Fan Gang

System is mandatory behavioral norms of interpersonal relationships, and the role is to define the boundaries of interests between different individuals as clearly as possible and to regulate people’s behavior. Cost exists in the formation and execution of any system, and it is a kind of total transaction cost of society. System reform is able to promote economic growth because it can save costs, increase efficiency, and encourage innovation. Reform should “transform” vested interests into a new system. China’s system transformation will be a long-term development. We must have enough “historical patience”, it may be faced development and reform among special problems and difficulties, and adhere to a historical stage in which we must go through a peaceful attitude. In order to achieve the great rejuvenation of the Chinese nation.

(2)The Difficult Exploration of the “Three Rural Issues” and the Circulation of Agricultural Products in the 70 Years Since the Founding of the People’s Republic of China

Ding Junfa

The “three rural issues”, namely agriculture, rural areas and farmers, have always been the top priority of the Chinese revolution and construction. In the 70 years since the founding of the People’s Republic of China, the Party Central Committee has been guided by the Sinicization of Marxism, and has carried out arduous explorations on the issue of agriculture, rural areas and farmers and the circulation of agricultural products. From Mao Zedong Thought, Deng Xiaoping Theory to Xi Jinping’s Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era, a road map for solving the “three rural issues” was proposed at different times. History has proved that if people do not understand “agriculture, rural areas and farmers”, they cannot know China. If people don’t solve the “three rural” problem, they cannot solve China’s problems. Without the balance of agricultural products, there will be no balance in China. Without a well-off of farmers, there will be no well-off in China. No agricultural modernization, no modernization of China. There is no rejuvenation of China without the revitalization of the countryside.

(3)“National Online Platform for Social Insurance” was kicked off: Where to come, where to go? ——With additional revelation from the United Kingdom

Zheng Bingwen

On-line operation of the is a concrete measure to implement the “National Unified Social Insurance Public Service Platform” proposed by The 19th Communist Party of China National Congress, and implement “to delegate power, streamline administration and optimize government services”, strengthen social insurance capacity building and standardize business. The

process is of great significance and has far-reaching significance for advancing the construction of the national governance system and improving the modernization level of national governance capabilities. The development of platform should be in the direction of the “big platform” of “big social security”, and the scope should be gradually expanded to various social insurances. The second pillar occupational annuity, enterprise annuity and the third pillar of tax extension pension insurance and the pension fund have gradually been incorporated into the “social infrastructure” of social security in China. The “National Employment Savings Trust” platform, which started to operate in the U. K. in 2010, is a good example and can be used as a reference for China to establish a “big platform” for social security.

(4) The High-Quality Development of China’s economy in the Domestic and International Environment

Wang Xiaohong

This article deeply analyzes the new opportunities and challenges facing China in the new era of “ the world is undergoing changes unseen in a century.” From the perspective of the international environment, a new generation of scientific and technological revolution and industrial transformation will reshape the world industrial structure. The emerging rise of emerging economies and developing countries will reshape the global development pattern. The shift of the world economic center from the Atlantic to the Pacific will reshape global competition. The pattern, the multi-polarization pattern of “one superpower and multi powers” will reshape the global economic governance system, and the in-depth development of the global industrial chain, supply chain and value chain will reshape international economic and trade rules. However, the world economy will also face challenges such as long-term low-speed growth, increasing major challenges, increasing protectionism, and intensifying the game between emerging powers and big countries. From the perspective of the domestic environment, China’s comprehensive national strength has been in the forefront of the world, the domestic consumer market is growing stronger, the status of a major trading and investment country is increasingly stable, and financial openness is steadily advancing. However, it also faces challenges such as the gap of comprehensive strength to developed countries, insufficient technological innovation capability, overcapacity and structural contradictions, and accelerated aging society.

(5) The Construction and Evaluation of China’s Basic Socialist Modernization Index System in 2035

Guo Yingfeng, Zhang Yongjun

The basic realization of socialist modernization in 2035 is the medium-term goal in the struggle of China’s “two hundred years” goal. This article constructs an index system for basically realizing socialist modernization in 2035 from six aspects and 15 indicators: economic development, democracy and legal system, cultural construction, people livelihood, social governance and ecological environment. These indicators are assigned and evaluated in terms of the average level of development of high-income countries as defined by the World Bank and the way in which China expects potential growth rates. According to the 2017 data, the target realization rate of China’s basic socialist modernization by 2035 is 57. 88%. Through international comparison, further testing of these indicator systems shows that continuous

improvement of per capita income is the basis for China to achieve this goal, and more emphasis should be placed on education, and corresponding public expenditures should receive more attention. At the same time, we also need to pay more attention to the urban-rural gap in the process of urbanization construction and the gap between the rich and the poor as reflected in the Gini coefficient.

(6) Suggestions on Coordinating the Reform of Collective Construction Land in Rural Areas——A case study of the Lucheng town in Tongzhou District of Beijing

Huang Zhengxue, Wang Ruimin, Teng Fei

Rural land contains collectively-operated construction land, house sites, public welfare facilities and agricultural land. The reform paths of various types of land use are quite different. Taking the Lucheng town in Tongzhou District of Beijing as an example, this article explores the path of promoting the reform of rural collective construction land in urban suburbs. Firstly, it analyzes the characteristics and problems of collective construction land in Lucheng Town, and proposes to use the collective management construction land to enter the market as a breakthrough, promote “three concentration”, carry out “three replacements”, try best for “three balances”, and promote “three majors reform”, accelerate the concentration of “people” and “land” to the cities and towns, and improve the level of urban and rural integration. Finally, the policy recommendations for coordinating the reform of collective construction land in rural areas are proposed by 6 aspects.

(7) Exploration on Ecological Construction and Governance in the Border Area of Shanxi, Gansu, Ningxia, Neimenggu and Shanxi

Xie Lanlan, Xuan Huiyong, Wang Yingjie

The border area between Shanxi, Gansu, Ningxia, Neimenggu and Shanxi is an important resource reserve and ecological protection key area in China. Resource enrichment and ecological fragility coexist. The ecological construction and governance experience of this region has important reference significance for the construction of ecological civilization in resource-rich areas of China. From the ecological environment to the regional ecological security and economic and social sustainable development of the carrying capacity, ecological livability, ecological construction and governance of the three levels of demonstration, a comprehensive comparative analysis of the ecological construction and governance of 10 cities in the border area. The results show that the air pollution is serious, the water resources are overloaded, the economic development is extremely dependent on energy, the ecological livability level is not attractive to the population and investment, and the number of high-level ecological construction demonstration projects is small, these are the main factors which affect the ecological improvement of the region. This article proposes policy measures such as multi-channel protection of environmental protection funds, improvement of scientific and technological content of ecological governance, exploration of judicial linkage mechanism of ecological environmental protection law enforcement, construction of environmental self-government system involving all people and cross-regional ecological compensation mechanism.

Editor: Zhao Ze

欢迎订阅《全球化》杂志

《全球化》杂志由中国国际经济交流中心主管/主办，是集研究性、学术性、政策性、应用性于一体，以国际经济、宏观经济、企业国际化经营为主要内容的经济类理论月刊（国内统一刊号：CN11－6008/F；国际标准刊号：ISSN2095－0675）。刊物按照曾培炎理事长的办刊宗旨，依托“中国智库”平台优势，秉承“同享人类智慧，共谋全球发展”的核心理念，本着兼容并蓄、百花齐放的原则，着力打造“全球经济思想库”，构建一个智库交流的平台，成为广大读者观察国际问题的重要窗口和共享思想盛宴的便捷之门。刊物致力于探讨全球化带来的机遇与挑战，积极反映国际社会特别是新兴经济体和广大发展中国家的诉求，研究如何改善全球经济治理，建立公正合理的国际经济新秩序；对中国经济社会发展的重大问题进行理论研究，关注宏观经济运行、产业发展、区域发展中的重点和难点问题，提高经济形势分析预测的科学性、及时性和权威性；积极推动中国经济对外开放进程，关注中国企业国际化经营与发展中的趋势与问题，为中国企业“走出去”提供政策和资讯服务，同时为跨国公司进入中国提供引领和支持。刊物力争具有全球视野，服务宏观决策，推动企业发展，集聚各类人才，成为政府、科研院所、企业从事国际经济研究、把握中国经济动向的重要平台。

全国各地邮局均可订阅，国内邮发代号：82－572；也可填好“征订单回执”，直接汇款向我部订阅。地址：北京市西城区永定门内大街 5 号 232 室《全球化》编辑部；邮编：100050；电话：010－83362183/83366113。

本刊定价：每期人民币 35 元，美元 20 元，港币 50 元，每月 25 日出版（国内免费邮寄）。

2020 年《全球化》杂志（月刊）征订单回执

订阅单位			订阅人姓名、 电话	
详细地址 (邮编)				
征订份数		420 元/年（12 期）	总计金额	